

무주택 저소득층을 위한 주거비지원제도의 개선에 관한 연구

김 명 엽*

목 차

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| I. 서 론 | 2. 주택임차료보조제도 |
| II. 주거비지원의 배경과 정책 | 3. 저소득층 전세자금대출제도 |
| 1. 저소득층 주거안정을 위한 추진배경 | IV. 개선방안 |
| 2. 주거지원 관련법 | 1. 주거급여 대상자 기준의 확대 |
| 3. 현행 주거비지원정책 | 2. 주택바우처제도 전국 실시를 위한 예산의 확보 |
| 4. 영·미의 주거비 지원제도 | 3. 저소득층을 위한 전세자금 융자의 확대 |
| 5. 시사점 | V. 결 론 |
| III. 현행 주거비지원제도의 법정책적 문제점 | |
| 1. 주거급여제도 | |

I. 서 론

주택은 인간이 삶을 영위하기 위한 기본요소로서, 주거안정은 국민의 삶에 중요한 영향을 미친다. 주거안정은 근로의욕을 고취시키고, 과도한 주거비¹⁾에 따른 임금 및 물가상승 압력을 해소시켜 준다. 또한 주택자산의 공평한 배분은 계층간 상대적 박탈감과 상호 불신을 완화하고, 사회통합과 경제발전을 촉진시켜 준다. 따라서 대부분의 국가에서

* 서남대학교 부동산학과 조교수

1) 주거비란 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련 비용의 총합이다. 이에는 임대료와 주거관리비(난방비, 전기료, 상하수도료, 치사연료비, 일반관리비, 일상적인 수선유지비)를 모두 포함하는 비용이다(김혜승/김태환, “최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정”, 국토연구 제59권(국토연구원, 2008), 229쪽).

는 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경을 제공하는 것을 주택정책의 최상위 목표로 설정하고 있으며, 이러한 목표에 입각한 주택정책의 추진이 궁극적으로 사회통합과 경제발전을 도모할 수 있다는 깊은 신념으로 자리 잡고 있다. 좁은 의미의 주거복지정책은 저소득층을 위한 주택정책이라고 할 수 있다. 자유방임국가라고 할지라도 주택문제를 시장경제의 원리에만 맡기는 것은 무리이며, 주택문제를 해결하기 위해서는 국가 또는 정부가 정책적으로 개입할 수밖에 없다. 그러나 국가에 따라 주택문제의 성격이 다르고, 국가 내에서도 지역과 계층에 따라 다르기 때문에 주택문제 해결을 위한 공공부문의 역할 및 정책의 초점은 매우 다양하게 나타나기 마련이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 헌법상 주거와 관련된 각 개별법상의 체계정립 및 최저주거기준 확보,²⁾ 특히 도시개발법상 저소득층의 주거권 정책 운영의 체계화가 이루어지지 않아 주거권에 대한 일관성이 유지되지 못함으로써 현실적으로 주거권 운영의 비효율성 내지 주민들의 주거권의 침해가 되고 있다. 그리고 사업대상 지역주민들의 주거대책이나 안정에 대한 내용은 현실과는 다소 괴리감이 있다. 즉, 대체로 소득수준이 낮고 고령가구들이 많은 재정비촉진지구에서는 완전하고 구체적인 주거대책이 부족한 실정이다.³⁾ 따라서 사회·구조적 측면에서 무주택 저소득층의 주거권 확보를 위해서는 주거복지 분배의 형평성을 제고하여야 한다. 이를 통해 주거복지 실현을 극대화하기 위해서는 주거비지원에 대한 정확한 법적

2) 최저주거기준이란 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한, 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거기준을 말한다(홍인옥, “최저주거기준 법제화와 향후 과제”, 월간 복지동향 제58호(참여연대, 2003. 8), 33쪽). 최저주거기준은 ‘주택법’ 제5조의2 및 동법시행령 제7조의 규정에 따라 국토해양부에서 공고한다. 최종공고일은 2011. 5. 27.자로 최소 주거면적, 필수적인 설비의 기준(상하수도, 화장실 등), 구조·성능 및 환경기준 등을 규정하고 있다.

3) 이재삼, “도시개발법상 주거권 확보 방안”, 토지공법연구 제56집(한국토지공법학회, 2012), 208쪽.

기준과 법정정책적 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.

우리나라의 주거현황은 주택보급률이 100%가 넘고 아파트의 보급률도 50%가 넘는 등 양적으로 크게 성장하였다.⁴⁾ 그러나 주거복지의 측면에서는 크게 성장하지 못하고 있는 것이 사실이다. 1980년대부터 시작된 주거복지 정책들은 정권의 변화와 더불어 그 대상이나 혜택이 변화하기도 하였고, 심지어는 정책 자체가 중단되는 경우도 있었다. 이는 여전히 우리사회에서 주거복지에 대한 관심과 지원이 부족함을 보여주는 예라고 할 것이다. 주거빈곤의 문제는 사회갈등으로 표출될 가능성도 있다.⁵⁾ 그동안 주택법은 주택의 물리적 기준으로서 최저주거기준을 법제화하고 주택의 양적 공급을 강화하는 긍정적 역할로서 절대적 주거빈곤을 크게 감소시켜 왔다. 그러나 동법은 주거의 사회·문화적인 측면에 대한 고려가 미흡하고, 저소득층의 주택시장 참여 및 주거권을 보장하기에는 미흡한 점이 많았다. 그리하여 이제는 주택의 양적 보급이 어느 정도 충족되었으므로 주택법은 주택촉진법적 성격에서 벗어나 주거복지법으로서 무주택 저소득층을 위한 수요자측면의 주거비지원정책을 강화시켜야 할 시점이 된 것이다. 따라서 생계급여의 일환으로 지급되는 주거급여제도를 개선하고, 주택바우처와 같은 임차료 보조제도가 확대되어야 한다는 사회적 요구도 이러한 맥락에서 나오는 것이다.⁶⁾ 이처럼 현재의 주거비지원제도는 여러 가지 법정정책적 문제점

4) 2011년 현재 우리나라의 전국주택보급률은 102.3%이다. 주택보급률은 일반가구 수에 대한 주택 수의 백분율(주택 수/일반가구 수×100)로 정의되며 지속적인 주택 공급으로 인하여 주택수는 꾸준히 늘어나, 2005년에는 15,623천 호로 증가하였고 2010년은 17,672천 호, 2011년 주택 수는 18,131 천호로 증가하였다. <http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1227&bbs=INDEX_001&clas_div=C&rootKey=1,48,09>, 검색일 : 2012.12.13.

5) 주거빈곤으로 인하여 발생하는 사회적 갈등에 관한 자세한 논의는 박신영, “우리나라의 주거빈곤실태”, 보건복지포럼 통권 제184호(한국보건사회연구원, 2012), 34쪽 참조.

6) 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구 제54집(한국

을 내포하고 있으므로, 주거비지원제도의 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 주거비지원의 배경과 정책

1. 저소득층 주거안정을 위한 추진배경

1988년 당시의 우리나라 주택정책은 경제사회개발 5개년 계획의 일환으로 주택공급중심으로 수립되었기 때문에 적극적인 주거복지정책 구상은 이루어지지 못했다. 주로 주택건설기반을 확충하기위한 제도로 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 임대주택법 및 기관정비에 주력하였고 저소득계층을 위한 구체적인 지원정책은 없었다. 이 당시는 저소득 계층을 위한 주거복지 정책이 부재했을 뿐 아니라 재개발사업을 적절한 세입자대책 없이 추진함에 따라 도시영세민의 주거복지는 악화되는 결과를 초래하였다. 재개발로 거처를 잃은 철거민들에 대한 주거대책을 요구하는 세입자, 학생, 시민단체들의 투쟁과 시위가 심화되자, 서울시는 1989년 시의 재정으로 재개발임대주택을 세입자에게 공급하기로 결정하였다.⁷⁾

김대중 정부부터 주목해야 할 주거복지정책으로 주거급여의 실시, 최저주거기준의 마련, 국민임대주택의 공급을 들 수 있다. 주거급여는 1999년 국민기초생활보장법이 제정되면서 동법에 포함하여 실시하게 되었다. 이전의 공공부조제도인 생활보호사업에서는 생계급여에 포함되었으나 새롭게 독립적인 급여로 실시하게 된 것은,⁸⁾ 수급자의 주거실

토지공법학회, 2011), 98쪽.

7) 하성규/김연명, “한국의 주택정책과 이데올로기”, 국토계획 제26권 제1호(대한국토도시계획학회, 1991. 2), 23-41쪽 참조.

태에 따른 적정한 급여가 이루어지게 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 한 것이다. 또한 2002년 9월 23일에는 인간의 존엄성을 지키는 데 필요한 최소한의 주거와 주거환경의 기준으로서 최저주거기준을 발표하였다. 이는 그동안 소외되었던 주거빈곤층의 주거수준을 끌어올릴 국가적 기준선을 갖는다는 의미뿐만 아니라 사회적 권리로서 주거권을 확립하는 계기가 된 것이다.⁹⁾ 또한 서민주거안정대책으로 임대주택공급을 확대하기 위한 활성화 대책을 마련하였다.¹⁰⁾ 그 후 노무현정부에서는 임대료 지불능력 취약계층인 소득1분위를 위해서는 임대료가 저렴한 소형 국민임대주택 및 다가구 매입주택의 공급과 주거급여 확대지원이 이루어지도록 노력하였다.¹¹⁾

한편 이명박 정부의 보금자리주택 100만호 건설계획 등은 공공임대주택건설을 통한 저소득층의 주거복지를 향상시키기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 공공임대주택정책은 주택의 공급을 촉진하여 주택가격을 안정화시키고 입주대상이 되는 저소득층인 주거빈곤층에 대한 직접적인 혜택을 준다는 장점이 있다. 그러나 임대주택이 공급되지 않는 지역의 저소득층은 지원을 받을 수 없다는 점에서 공공임대주택의 수요와 공급이 불일치하는 현상이 발생한다. 또한 특정지역에 공공임대주택이 건설됨으로써 저소득층의 주거입지 선택이 제약되며, 저소득층

8) 주거급여가 분리·신설되었지만 전체 현금급여에서 주거급여액을 감한 액수가 생계급여로 제공되어 주거급여액이 증가한 해도 실제 수급자의 현금급여액은 변화가 없어 그 의미가 반감되었다고 할 수 있다. 박윤영, “김대중 정부 주거정책의 성격: 대폭적인 시장강화, 제한적인 주거복지”, 사회복지정책 제20집(한국사회복지학회, 2004), 301쪽, 297-321쪽.

9) 남원석, “최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안”, 도시와 빈곤 통권 제62호(한국사회문제연구소, 2006), 63쪽.

10) 배순석 외, “서민 주거복지 확대정책의 평가와 향후 정책방향”, 국토연구(국토연구원, 2008), 50쪽.

11) 박신영, “참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용과 성과”, 한국사회정책 제13집(한국사회정책학회, 2006), 210쪽.

만 거주하는 공공임대주택단지가 슬럼화되어 공공임대주택관리에 많은 비용이 소요된다는 문제점이 있다.¹²⁾

지금까지 주거복지정책의 전반적인 내용을 차지하는 공공임대주택 정책은 정책의 일관성이 부족하고, 그 시대의 경제적인 상황과 정권의 이념에 따라 정책이 변화되어 저소득층의 주거안정이라는 목표로 이루어진 주택공급정책이 실제로는 저소득층은 배제되는 결과를 초래하였다. 이러한 공공임대주택정책에 비하여 주거비지원정책은 수급자를 대상으로 한 주거급여지원, 전세자금융자지원, 서울시에서만 시행하고 있는 임차료보조금 지원정책이 전부이고 주거비보조정책의 지원규모와 범위도 충분하지 않은 편이다.¹³⁾

2. 주거지원 관련법

우리나라의 주거복지정책의 근본이 되고 있는 법은 ‘주택개발촉진법’으로 1972년 12월 30일 제정되어 열악한 주택보급률을 향상시키는 데 크게 기여하였으나, 주거생활의 질적 수준을 높이는 데는 한계가 있었다. 그리하여 주택개발촉진법을 전면 개편한 주택법,¹⁴⁾ 주택건설에 필

12) 장경석, “주택·토지 분야 제19대 국회 주요 현안과 과제”, 공간과 사회 통권 제40호 (한국공간환경학회, 2012), 170쪽.

13) 서울시의 서울형 주택바우처는 차상위뿐만 아니라 영구임대주택 선정 대기자, 주택 정비사업 철거 세입자, 영구임대주택 자격상실 퇴거자, 지하 등 주거환경이 열악한 자, 기타 긴급 주거지원이 필요한 자 등 주거 위기·틈새 계층까지 수혜 대상을 대폭 발굴해 맞춤형으로 최대 2년까지 지원한다. <http://spp.seoul.go.kr/main/news/news_report.jsp?search_boardId=5827&act=VIEW&boardId=5827>, 검색일 : 2012.12.13.

14) 특히 2003년 6월 주택법 개정을 통한 ‘최저주거기준’의 법제화를 통해 동 기준 이하에 거주하는 국민들에 대한 주거복지 지원은 시혜적 도움이 아니라 국민의 권리라는 의미를 갖게 되었다. 즉, 이는 헌법 제35조에 보장된 국민의 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 국가의 주택개발정책 등을 통한 모든 국민의 쾌적한 주거생활보장의무가 법률의 틀 속에서 구체적으로 실현될 있는 토대가 마련된 것이다(김영태, “최저주거

요한 택지의 취득, 개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정하기 위해 1981년 1월 1일부터 시행된 ‘택지개발촉진법’, 임대주택의 건설·공급 및 관리와 주택 임대사업에 필요한 사항을 정함으로써 임대주택의 건설을 촉진하고 국민 주거생활의 안정을 도모함을 목적으로 하는 ‘임대주택법’이 있다. 또한 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지하기 위해 2009년 12월 10일부터 시행된 ‘보금자리주택건설 등에 관한 특별법’, 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하는 ‘국민기초생활보장법’, 최저생활을 보장하고 국민 개개인의 생활수준을 향상시킬 수 있도록 하는 ‘사회보장기본법’ 등을 들 수 있다.

3. 현행 주거비지원정책

우리나라의 저소득층을 위한 주거복지정책은 크게 공공임대주택 프로그램과 주거비 지원 프로그램으로 이원화하여 시행되고 있다. 주거비 지원 프로그램은 중앙부처에서 시행하는 국민기초생활보장 수급자에 대한 주거급여,¹⁵⁾ 국민주택기금에 의한 저소득영세민 전세자금 융자와 근로자·서민 전세자금융자 등이 있으며, 서울시에서 자체적으로 시행하고 있는 차상위계층에 대한 월임대료보조와 50년 공공임대주택의 거주자와 입주예정자를 위한 임대보증금 융자 등이 있다. 그러나 주거급여는 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 만족하는 국민기초생활보장 수급자에게만 지급되기 때문에, 급여를 받지 못하는 최저생계비 이하 비수급자의 규모가 수급자의 1.3배에 달하고 있다.

기준의 도입과 실천전략”, 국토연구 통권 제270호(국토연구원, 2004. 4), 7쪽).

15) 주거급여의 기준 및 지급절차는 국민기초생활보장법 시행령 제8조(임차료의 구분), 제9조(월세임차료의 지급), 제10조(전세자금대여), 제11조(유지수선비 지급기준 및 방법)에서 규정하고 있다. 국민기초생활보장법에 규정된 주거급여는 수급자의 주거 안정을 위하여 임차료, 유지수선비, 기타 대통령이 정하는 수급품이 현금 또는 현물 급여로 지급된다.

국민주택기금에 의한 저소득가구 전세자금 용자는 안정을 도모하기 위하여 저리의 전세자금을 지원하기 위해 1990년에 처음으로 시행된 제도이다.¹⁶⁾ 저소득가구 전세자금 대출은 지역별 전세보증금 이하의 전세계약을 체결하는 무주택 저소득 세입자를 대상으로 하며, 중형 이상 승용차 및 부동산을 소유하고 있는 자는 제외된다. 국민기초생활보장법」에 의한 최저생계비의 2배 범위 내의 자만 신청할 수 있다. 지역별 전세보증금은 수도권 과밀억제권역의 경우 보증금 7,000만 원 이하, 수도권 기타지역 및 광역시의 경우 보증금 5,000만 원 이하, 기타지역의 경우 보증금 4,000만 원 이하이어야 하며, 세부적인 대상자 선정기준은 지자체의 장이 지역실정에 맞게 정하여 운용하고 있다. 연 2.0%의 이자 부담 및 신용평가 조건으로 인해 차상위계층 이하의 저소득층은 이용이 어려운 실정이다. 근로자·서민 전세자금 용자는 연소득 3,000만 원 이하(소득 3-5분위 이하)의 가구가 대상이지만, 실제로는 세대주 본인 소득기준으로 대출을 하고 있어 수혜자의 배우자나 자녀 등 타 가구원의 소득을 합산하지 않아 사실상 소득 5분위 이상의 가구가 저금리로 지원을 받을 수 있는 문제가 있다. 이러한 상황에 비추어 볼 때, 공공임대주택에 입주하지 못한 법정영세민, 비수급자, 차상위계층이 주로 정책의 사각지대에 놓일 가능성이 있음을 알 수 있다. 현재 정부와 서울시는 공공임대주택을 전체 주택재고의 10% 이상 공급할 계획이지만,¹⁷⁾ 공공임대주택만으로 저소득층 주거안정의 실현은 어려우므로 앞으로 주거복지정책의 또 다른 한 축으로서 주거비 지원 프로그램을 점차 확대해 나갈 필요가 있다.

16) 건설교통부(현, 국토해양부), 보도자료, 2007.11.2, 1쪽.

17) <http://www.dailian.co.kr/news/news_view.htm?id=311391&sc=naver>, 검색일 : 2012.12.15.

4. 영·미의 주거비 지원제도

4.1 영국

4.1.1 관련 법제

영국의 주거비보조는 주거비지불능력 미달가구를 지원하기 위해 만들어진 소득과 연계된 사회보장급여이다. 제2차 세계대전 후 노동당전권 아래 주택의 양적 확충을 목표로 공공임대주택을 집중적으로 공급하였다. 1945-1969년까지 공공임대주택이 대량 공급된 결과, 1970년대 초에는 주택보급률이 100%를 넘어섰다. 이에 따라 주택공급위주의 정책에서 보조위주의 정책으로 전환하면서 1964-1972년에는 공정임대료제도를 도입하였고,¹⁸⁾ 1972년에는 저소득가구에 대한 주거비 보조제도를 도입하였다.

1972년 주택금융법에 따라 공공임대주택 임차인에 대한 임대료 할인과 민간임대주택 및 주택협회주택 임차인에 대한 임대료 수당이 의무화된 제도로 지방정부에 의해 실시되었다. 이들 제도는 임대료의 상승과 가구의 빈곤에 대처하기 위한 주택정책의 일환으로 도입되었다. 1982년 사회보장주거급여법(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 인증주거급여와 지방정부에서 지급하는 표준주거급여로 이원화하여 운영하였다. 1986년에는 사회보장법에 따라 2개의 주거급여제도를 일원화하면서 소득보조(Income Support) 가구공제(Family Credit)와 함께 주거비 보조제도가 정착되었다. 2002년 10월에는 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)의

18) 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제48호(한국부동산학회, 2012. 1), 181쪽.

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. 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.¹⁹⁾ LHA rate는 세입청의 평가사무소(Valuation Office Agency: VOA) 임대료과(The Rent Service: TRS4) 소속인 임대료사정관이 수집한 임대료 데이터를 바탕으로 하여 지역임대시장 임대료의 하위 30%에서 결정된다.²⁰⁾

4.1.2 운영기관

주거급여는 사회보장청(Dept. of Work and Pension)에서 총괄하고 있으며 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 처리하고 있다. 주거급여 이외의 지원은 건설교통부(Dept. of Transport, Local Government, and the Regions)에서 총괄하고 있으며, 이 또한 각 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 담당하고 있다. 모기지 이자에 대한 보조금은 중앙정부의 재정으로 모두 충당되나, 주거급여의 자금은 공영주택 임차인에 대한 임대료 할인과 민간 및 주택조합의 임차인에 대한 임대료 수당 간에 차이가 있다. 일반적으로 영국의 임대료수당은 사회보장부가 95%

19) 지역주택수당은 민간임대주택 임차인들을 위한 주거비 보조제도로, 2008년 4월 이후에 임대료 보조를 새로 신청하거나 갱신하는 경우에 새로운 기준인 LHA가 적용되고 있다. 이제도의 중심은 “LHA rate”로, 이는 각각 차별화된 지역임대시장(Broad Rental Market Area: BRMA)에서 침실수 기준의 주택규모별로 지원받을 수 있는 최대의 주거비 보조액이다. 각 지역이나 우편번호를 입력하면 <https://lha-direct.voa.gov.uk/search.aspx>를 통하여 Local Housing Allowance rates를 쉽게 알 수 있다. 예를 들면 케임브리지의 경우 주당 £135.00이다.

20) 박은철/오근상, 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안, 정책연구보고서 2011-53(서울연구원, 2011. 12), 61-62쪽.

를 지불하며, 나머지는 지방정부가 매년 중앙정부로부터 받는 Block Grant로 충당된다.²¹⁾

4.1.3 급여수준

주거급여의 수준은 나이, 가족구성 및 규모와 같은 개인적 요인과 가구의 소득 또는 기타 보조금과 같은 재정적 요인, 그리고 거주하는 주택의 규모 및 임대료 등에 따라 달라진다. 주거급여액은 2008년 4월부터 민간임대에 거주하는 경우는 LHA(Local Housing Allowance)를 이용하여 계산되며, 사회주택에 거주하는 경우는 LHA가 적용되지 않고 적정임대료 같다. LHA는 최대급여(maximum rent)로서 지역과 주택의 방수(1-5개, 거실, 부엌 등은 포함되지 않음)에 따라 다르며, 개별 지역에서 방수별 주택 임대료의 중위 값으로 산출하여 매월 말일 발표한다. 단, 각 한 번 책정된 수급자의 LHA는 1년 동안 적용된다.²²⁾

4.2 미국

4.2.1 관련법제

미국의 경우 1960년대에 공공주택과 입주자 중 저소득층에 대한 지원을 연계하는 주거복지프로그램에 관심을 갖고 공무행정지침과 입법을 통하여 공공주택정책에 사회경제적 목표를 포함하였다. 미국의 공공주택정책은 주택을 스스로 구입할 수 없는 저소득층에 대해서 임대료를 보조하거나 공공주택을 제공하는 형태로 운영되고 있다. 초기에는 저소득층과 중저소득층을 위한 주택공급에 중점을 두었으나, 저소득층이 특정지역에 밀집되면서 여러 가지 사회적인 문제가 발생하자 저소득층

21) 이태진 외, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구-국민기초생활 보장제도 주거급여 시행 10년-(한국보건사회연구원, 2010), 93쪽.

22) 이태진 외, 위의 보고서, 94쪽.

에 대한 주거정책은 임대료보조방식에 중점을 두는 방식으로 바뀌게 되었다.²³⁾ 특히 Section 8 주택선택바우처제도는 HUD에서 실시하는 다른 프로그램에 비해서 비용면에서 효율적으로 평가받고 있으며 이 프로그램은 이전의 주택인증프로그램과 주택바우처 프로그램에 통합되어 만들어진 것이다. 저소득세입자가 주택시장에 자신들의 거주지를 마련할 수 있도록 아파트, 콘도미니엄, 주택 등을 임차할 때 그 비용의 일부를 보조하는 프로그램이다. 1974년 미국 의회는 1937년 주택법(Housing Act of 1937)을 개정하여 주택바우처제도를 도입하였다. 당시 주택바우처제도는 ‘Section 8 임차료 증명서 프로그램’(rental certificate program)으로 불렸으며, 신규건축, 재개발 주택, 기존 임대주택 및 협동조합주택 등에 거주하는 수급자격이 있는 저소득 임차인에게 임차료 보조금이 지급되었다. 1984년에는 의회가 시범사업으로서 주택바우처 프로그램을 승인하게 되었고, 1987년부터 1987년 주택 및 지역사회개발법(the Housing and Community Development Act of 1987)에 따라 공식적으로 주택바우처 프로그램이 실시되었다.²⁴⁾ 주택바우처 프로그램은 임차료 증명서 프로그램과 병행적으로 실시되었으나, 1998년 의회가 양질의 주택 및 근로책임법(The Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998: QHWRA)²⁵⁾을 제정함으로써 두 프로그램이 주거선택바우처(Housing Choice Voucher: HCV)라는 이름으로 통합되었다.

이 방식은 두 가지로 구분되는데 프로젝트형 보조와 임차인증심형

23) 박병현 외, “미국의 저소득층을 위한 주거보조제도와 가족자활프로그램 분석: 우리나라 주거복지정책에 대한 시사점을 중심으로”, 사회복지정책 제37권 제4호(한국 사회복지정책연구원, 2010), 104쪽.

24) 즉, 미국의 주택바우처는 1972-1981년까지 EHAP(Experimental Housing Allowance Program)라는 주거비보조 프로그램을 12개 지역을 대상으로 시범사업을 실시하여 수행한 것이 시초이다.

25) 동 법률에는 프로그램을 집행하는 HUD의 권한, 수급자 기준, 월간지원액수, 주택바우처 지급을 위한 임대료의 결정, 바우처지급 중단사유 등을 규정하고 있다. QHWRA를 시행하기 위한 구체적인 사항은 연방시행령(24CFR part 982)에서 규정하고 있다.

보조로 나뉜다. 전자는 주택에 인정되는 바우처로 특정바우처나 지정주택에 거주하는 가구에게 임대료를 보조하는 방식이고, 후자는 민간주택을 포함하여 임차인이 원하는 주택을 선택할 수 있으며 그 주택의 적정 여부를 PHA가 심사한 후 임대료를 보조해주는 방식이다. Section 8 주택선택바우처제도를 운영하고 있으며 미국 내 어느 지역이라도 거주할 수 있는 것이 특징이다. 주택바우처 프로그램은 수급권이 보장되는 프로그램이 아닌, 정부 예산제약에 의해 수혜자의 규모가 정해진다는 점에서 다른 사회보장적 성격의 주택 수당과 차이를 두고 있다.²⁶⁾

주택선택바우처를 받기 위해서는 가구소득의 30% 이상을 임대료로 지출하고 있고, HUD가 제시하는 가구의 조건을 충족해야 한다. HUD가 제시하는 가구에는 자녀가 있는 가구, 자녀가 없는 가구, 노인 포함 가구, 장애인 포함 가구, 난민가구, 임차가구의 가구원으로서 다른 가구원들이 떠난 후에 남아 있는 가구원, 1인가구 등이 있다. 기타 시민권자 또는 합법적인 이민자 신분이어야 한다. 바우처 프로그램에 선정되기 위한 소득기준은 최저소득기준으로 이는 지역 중간소득(Area Median Income)의 50% 이하에 해당하는 소득을 의미하며,²⁷⁾ 이 기준이 1차적으로 바우처 프로그램에 선정되기 위한 기준으로 사용된다.

4.2.2 운영기관

미국 연방정부는 저소득 임차인의 월 소득액 중 임차료 비중이 일정 비율 이상 초과할 경우, 그 초과하는 금액만큼을 현금으로 보조해주는 주택바우처(Housing Choice Voucher)제도를 운영하고 있다. 주택바우처의 담당부서는 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development,

26) 박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과와 정책적 시사점”, 도시행정학보 제25권 제2호(한국도시행정학회, 2012. 6), 124쪽.

27) <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/housing_choice_voucher_program_section_8>, 검색일 : 2012.12.14.

이하 ‘HUD’)이며, 지방정부 수준에서 활동하는 공공주택청(Public Housing Agencies: PHA)을 통해 실제업무가 집행된다. PHA는 전국적으로 2,500여 개에 달하고 있다. 주택바우처를 지급받고자 하는 자는 PHA 또는 주거지와 인접한 HUD 사무소에 신청해야 한다. PHA는 주택바우처 신청·접수과정에서 신청자의 가구소득, 자산, 가구구성 등에 관한 정보를 수집하고, 신청자의 고용주, 은행 등을 통해 해당정보를 검증하며, 이를 통해 지원액을 결정한다. 미국의 예산 및 정책분야를 연구하는 비영리 민간연구소인 예산 및 정책우선순위 연구소(Center on Budget and Policy Priorities)에 의하면, 2012년 9월 기준으로 미국의 주택부문에 서 연방정부 예산을 받고 있는 가구 수는 490만여 가구에 달하며, 이 중 주택바우처 지원을 받는 가구 수가 214만여 가구에 이른다.²⁸⁾

4.2.3 급여수준

PHA는 지역시장에서의 적정임대료라 할 수 있는 지불기준(payment standard; PS)을 설정하여 보조금 계산시 이용한다. 지급기준은 HUD가 공표한 지역별 공정시장임대료에 근거하며, 공정시장임대료는 대상지역의 표준임대주택에 대하여 40-50분위 임대료 범주로 제시한다. 지급기준은 공포된 고정시장임대료의 90-110%의 범위 내에서 PHA가 설정한다. PHA가 수급대상자를 선정할 때, 지역에 따라서는 홈리스나 주거기준미달가구, 소득의 50% 이상을 임차료로 지불하는 가구, 강제로 퇴거당한 가구 등에게 가중치를 부여하여 우선적으로 선정하기도 한다. 바우처 이용가구는 임대료가 조정된 월 소득의 40%를 초과해서는 안 된다.²⁹⁾ 임대료가 지급기준을 초과하는 경우, 임대료 전액이 보조대상

28) 자세한 통계자료는 <<http://www.cbpp.org/files/4-13-11hous.pdf>> 참조.

29) Office of Management & Budget, *Notice of Submission of Proposed Information Collection to OMB Housing Choice Voucher Program Administrative Fee Study Pretest*, Federal Information & News Dispatch, Inc.(Housing & Urban Development Department Documents & Publications, September 22, 2011), 1쪽.

이 될 수 없으며 대신 PHA가 정한 지급기준을 활용한다. 즉, 보조금은 지불기준과 조정된 월 소득의 30% 간의 차이 혹은 실질임대료와 조정된 월 소득의 30% 간의 차이 중 금액이 적은 경우로 계산한다.³⁰⁾

5. 시사점

주거급여의 경우 주거급여 정책에 있어 보편적인 경향은 주거급여 수혜가구의 비율이 증가하고 있다는 점이다. 즉, 주거안정을 위해 어떤 형태의 보조방식을 취하는 것이 보다 효과적이고 정책목표달성에 합당한가에 대한 오랜 논의 끝에 주거에 대한 보조는 주택공급의 생산자보조방식에서 주거급여형태의 소비자보조방식으로 이행하고 있다고 볼 수 있다.

주거비지원제도가 본격화되기까지 최소 10년 이상의 기간이 소요되었다. 영국은 10년, 미국은 20년 이상이 소요되는 등 제도 정착에 많은 시간이 소요되었다.

미국의 주택바우처 프로그램은 공공임대주택이 지닌 주거이동의 한계를 극복하고 비용측면에서도 상대적으로 효율적인 주거비 지원 프로그램으로 이해되고 있다. 특히 저소득층을 위해 저렴한 주택을 직접 공급하는 것보다 비용면에서 효과적인 프로그램이라고 평가받고 있다. 이러한 정책기조는 우리나라 주택정책에도 시사하는 바가 크다. 즉, 주택공급자에 대한 직접적인 규제보다 주택서비스의 질과 임대료 수준의 적정성 유지 위주의 관리를 통해 저소득층의 선택권을 최대한 보장해 주는 것이 바람직하다. 전반적으로 주택시장은 다른 시장에 비해 경쟁여건이 좋으므로 주택바우처는 다른 서비스 분야에 적용되는 바우처에 비해 친화도가 상대적으로 높은 것으로 보인다.³¹⁾ 특히 국내에서 주택

30) 이태진 외, 앞의 보고서, 104-105쪽.

31) 유한욱, 재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로(한국

임차료제도가 성공적으로 시행되기 위해서는 다음 사항들이 충분히 검토되어야 한다. 첫째, 월세가구와 전세가구를 구분하는 등 지원대상을 분명히 하여야 한다. 둘째, 공공임대주택과 임차료보조정책의 장단점을 서로 비교하여 어디에 우선순위를 둘 것인지에 대한 심각한 정책적 판단이 필요하다. 특히 짧은 시기에 임차료 지원 등을 통하여 법적 근거와 예산이 제대로 확보되지 않은 상태에서 주거비지원제도의 확대를 도모하기보다는 임차료보조제도 등의 시범실시를 통한 철저한 검증 이후에 본 제도의 확대의 필요하다. 따라서 주거소요가 큰 저소득층 가구부터 실시하여, 단계적으로 적용범위를 확대시켜야 한다. 주거비지원제도는 저소득층의 주거문제를 해결하기 위한 수단이어야 할 것이다.

Ⅲ. 현행 주거비지원제도의 법정정책적 문제점

1. 주거급여제도

1.1 주거급여의 한계

국민기초수급권자는 ‘국민기초생활보장법’에서 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자로서 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 말한다.³²⁾ 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 매년 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다.³³⁾

개발연구원, 2006), 38-39쪽.

32) 국민기초생활보장법 제2조 및 제5조.

33) 국민기초생활보장법은 개인소득(가구당)이 최저생계비 이상되도록 규정하고 있다.

기초수급자 및 차상위계층은 다가구임대 및 전세임대의 입주자격이 있으며 기초수급자에게는 최저생계비 이외에 일정액의 주거급여가 지급된다. 주거급여는 현물급여와 현금급여로 구분되는데, 현물급여는 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 목적으로 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 지급되며, 현금급여는 주거급여한도액에서 가구별 현물 급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지 금액을 의미한다. 따라서 임차가구의 경우 주거급여는 전액 현금급여로 구성된다. 급여 지급방법은 현금급여의 경우 생계급여와 동일한 방법으로 매월 20일 계좌입금 하며 기타 사항에 대하여는 생계급여 지급에 관한 사항을 준용하고,³⁴⁾ 현물급여의 경우 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주하여 3년 1회 이상 현물급여를 실시하는 것을 원칙으로 하되, 불필요한 경우에는 제외한다. 수선비 소요가 상한액을 넘을 경우 수급자 본인이 부담 또는 지자체가 자체예산(가옥수리보조금), 이웃돕기 성금 등을 활용하여 지원한다. 수선서비스는 수급자가 참여하는 ‘집수리사업단’을 직접서비스를 원칙으로 한다. 주거급여는 2007년까지 생계급여에 포함된 주거비와 주거급여를 통해 최저주거를 보장하고, 주거급여는 가구원 수에 따라 정액으로 지원되었으며, 자가가구 등에 대한 현물급여는 주거급여의 70%는 현금급여로, 30%는 현물급여로 지급받았다. 그러나 2008년 개정을 통해 주거급여는 생계비

최저생계비는 기초생활보장을 비롯한 각종 사회복지 수급자 선정 및 급여 책정의 기준이 된다. 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 기초생활수급자의 경우 최저생계비에서 부족한 액수만큼 정부가 보전해 주며, 최저생계비를 기준으로 소득이 120~150% 이하에 머물 경우 차상위계층으로 분류해 다양한 복지혜택을 제공한다. 보건복지부는 중앙생활보장위원회를 개최하여 최저생계비를 결정한다. 2012년도는 가구원 수에 따라 1인 가구는 월 553,354원, 2인 가구 942,197원, 3인 가구 1,218,873원, 4인 가구 1,495,550원으로 결정하였다. <http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0106mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=060608>, 검색일 : 2012.12.16.

34) 국민기초생활 보장법 제9조 제1항 및 동법 시행령 제6조 제1항.

에 포함된 주거비를 분리하여 주거급여에 포함시킴으로써 주거급여가 최저주거비를 보장하도록 하였다. 수급가구는 소득인정액에 따라 가구별로 0원에서 최저주거비까지 정률로 지급받게 된 것이다.³⁵⁾ 즉 보건복지부가 시행하고 있는 기초생활보장 성격의 주거급여는 국내 최빈층을 위한 주거비 보조제도라고 할 수 있다. 그러나 지원대상자가 되기 위해서는 일단 기초생활수급자로 선정이 되어야 하며, 지원 목적 자체가 최저생계비 이하 가구에 대한 보충급여 성격으로 지원되기 때문에 주거급여가 임대료지불 목적으로만 사용되지 않는다. 즉, 주거급여는 제도 시행부터 생계급여와 연동되어 운영되어 있어 주거보장측면에서 문제점이 발생한다. 우선 선정기준의 한계로서 대상자 선정이 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준이 되기 때문에 급여 대상자들의 주거조건의 향상을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 급여체제와 연관되는 문제로 생계급여와 함께 현금으로 지원되어 대다수 수급자가 이를 주거비로도 인식하지 못하는 문제점이 있다.³⁶⁾ 즉, 소득이 낮은 수급자에게는 주거급여 자체가 주거가 아닌 생활비로 쓰인다는 의미이다.

1.2 차상위계층에 대한 주거급여의 배제

차상위계층에 대한 개념은 일반적으로 학술적 용어라기보다는 ‘국민기초생활보장법’에서 대상을 선정하는 과정에서 활용하고 있는 법적·행정적 용어이다.³⁷⁾ 차상위계층에 대한 법률적인 개념은 ‘국민기초생

35) 이태진 외, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구-국민기초생활 보장제도 주거급여 시행 10년, 연구보고서 2010-14(한국보건사회연구원, 2010), 56-57쪽 참고.

36) 이태진, “주거급여와 통합된 주택바우처제도 추진방안”, 보건복지Issue & Focus 제30호(한국보건사회연구원, 2010. 4), 4쪽.

37) 이 계층은 기초보장수급자들이 받을 수 있는 부가급여인 주거급여, 교육급여 등을 감안하면 오히려 빈곤층보다 실질적으로 소득수준이 더 낮을 수 있는 한계계층으로서 생활수준이 기초생활수급자보다 더 위의 계층인 것으로 착각할 수 있으나 실상은 그렇지 않은 경우가 많다. 류정순, “누가 차상위계층인가?”, 기념논문집(한국빈곤

활보장법 시행령’ 제3조의2에 ‘소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자’로 규정되어 있으나, 현재 차상위계층 규모에 관한 공식적인 통계자료가 제공되고 있지 않다.³⁸⁾ 다시 말해, 차상위계층의 정확한 규모가 파악되지 않지만, 기초생활수급권의 사각지대에 놓인 규모를 총 340만 명 정도로 추정하고 있다.³⁹⁾ 차상위계층자에 대한 임차료지원은 ‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 시행령’ 제4조 제1항 제2호에 근거하고 있다. 국민기초생활보장의 사각지대에 남겨진 차상위계층에 대한 지원정책의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 부처별 법령에 근거한 차상위계층 지원정책은 통일된 기준 없이 지원대상을 선정하고 있기 때문에 전반적으로 사회적 취약계층의 범위를 확장하기도, 서비스 제공의 형평성을 보장하기도 어렵다. 각 부처소관의 개별 법령 내에서는 차상위계층 지원기준과 대상자 선정의 타당성을 찾을 수 있겠지만, 대상자 전체를 비교하면 지원이 불균형하거나 중복지원 될 가능성도 있다. 따라서 정책 수요자의 만족도가 저해되고 부정수급자가 양산될 우려가 있다. 둘째, 지원대상의 규모 등 실태조사가 정확히 이루어지지 않고 있다. 현재 차상위계층 조사에 관한 법적 근거가 마련되어 있음에도 불구하고 정확한 실태파악 등이 이루어지지 않고 있다. 차상위계층 규모 파악과 관련하여, 현행 ‘국민기초생활보장법’ 제24조는 지자체의 장은 보건복지부령이 전하는 바에 따라 차상위계층에 대한 조사를 실시할 수 있도록 정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제38조에 지자체의 장이 차상위계층에 해당하는지의 여부에 대한 조사를 실시할 수 있도록 규정

문제연구소, 2009), 84쪽.

38) 이현주 외, 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 정책보고서 2008-82(요약) (한국보건사회연구원, 2008), 9쪽.

39) 한국보건사회연구원이 2003년과 2006년에 이어 세 번째로 실시한 ‘2010년 빈곤실태조사’에 따르면 기초생활수급자와 차상위계층 등 빈곤층 규모는 전체 인구의 7%인 340만 명 수준이며, 가구 수는 165만 가구다. <<http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2160845>>, 검색일 : 2012.12.17.

하고 있다. 그러나 동법 제24조의 차상위계층에 대한 조사는 강제규정이 아니므로, 지자체 장으로 하여금 실태조사를 강제할 수 있는 장치가 없다는 문제가 있다. 셋째, 대부분 부처에서 차상위계층 대상자 확인 방법으로 건강보험료 납입액을 기준으로 하는바, 건강보험료는 소득과 재산 등 가입자의 경제수준을 정확히 대별하는 지표가 아니라는 문제가 제기되고 있다.⁴⁰⁾

일반적으로 차상위계층의 생활수준은 빈곤선 이하의 절대 빈곤층에 비해 안정적일 것이라는 인식이 존재한다.⁴¹⁾ 그러나 차상위계층은 대개의 경우 재산수준이 좀 더 높다는 점을 제외하고는 소득이나 소비수준, 특히 주거복지 수준에 있어서는 수급자와 별반 차이가 없는 실정임에도 주거급여의 수급대상에서도 제외되도록 하는 일률적 선정기준의 적용은 수급자들의 근로의욕과 자활의지를 저하시키며, 복지의존성을 심화시킬 수 있다.⁴²⁾

2. 주택임차료보조제도

2.1 주택바우처제도 도입에 대한 회의적 시각

주택바우처는 저소득층의 임대료 부담을 지원하기 위하여 정부가 일정 가격을 갖춘 가구에 임대료의 일부를 보조하는 제도이다.⁴³⁾ OECD 국가를 비롯하여 대부분의 국가가 도입하고 있는 이러한 임대료

40) 이만우, “차상위계층 지원의 개선방향 및 정책 과제”, 이슈와 논점 제283호(국회입법조사처, 2011), 4쪽.

41) 김교성, “차상위계층의 규모와 특성 및 지위 변화”, 한국사회복지조사연구 제22권(연세대학교 사회복지연구소, 2009), 84쪽.

42) 이현석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27집(한국토지공법학회, 2005), 212쪽.

43) 박은철/오근상, 앞의 보고서, 14쪽.

보조 제도는 빈곤 가구의 소득보장뿐 아니라 양질의 주거서비스 제공과 부담가능한 주거보장이라는 주거지원 정책의 일환으로 시행되고 있다. 국내 주택바우처에 대한 도입 필요성은 2006년부터 정부 부문의 시장원리 확대 방안 차원에서 시작하였다. 전세계적으로 공공부문의 효율적 운영과 재정지출 효율화 요구가 증대함에 따라 우리 정부도 전통적인 정부의 공공서비스 전달체계를 시장친화적 체계로 전환할 필요성을 인식하였던 것이다. 특히 바우처가 현금급여와 현물급여의 단점을 보완할 수 있는 제3의 급여로 인식되면서 소비자의 선택과 시장의 경쟁원리가 접목될 수 있다는 점에서 주택바우처도 주거지원의 새로운 수단일 수 있음이 제안되었다.⁴⁴⁾ 저소득 임차인의 주거안정방안은 임대주택의 공급을 통한 주거안정정책과 주거비의 일부를 지원해주는 간접적인 방식이 병행되고 있다. 최근 우리나라에서도 이와 관련하여 법률 환경이 변하고 있다. 2011년 말 주택법 개정안이 통과되면서 주택임차료 보조에 대한 근거가 신설되었고,⁴⁵⁾ 2013년 1월 27일부터 개정 법률이 시행될 예정이다. 이에 따라 국가나 지방자치단체는 임차료 부담이 과다한 주택임차가구에 대해 주택임차료를 보조할 수 있는 제도적 근거가 마련되었고, 주택바우처제도로써 주택임차료 보조제도가 실시될 예정이다.

그러나 국토해양부는 주택바우처제도의 시범사업 추진을 위하여 2009년 9월 60억 원을 2010년 예산안에 올렸지만 복지부문 예산 과다지출이라는 이유로 주택바우처에 대한 예산을 삭감하였다. 2012년 국토해양위원회와 국토해양부에 따르면 국토위는 2012년 11월 2013년 국토부 예산심의 전체회의에서 주택바우처 시범사업비로 20억 원의 예산을 편성했다. 주택바우처는 이명박 정부출범 때부터 추진됐고, 선거가 있

44) 진미윤, “한국 사회정책의 당면 과제와 발전 대안 모색”, 한국사회정책학회 학술대회는문집(한국사회정책학회, 2008), 25쪽.

45) 주택법 제5조의5.

을 때마다 공약으로 등장했으나 그때마다 예산 부족이나 부작용에 대한 우려로 무산됐다.⁴⁶⁾

외국의 경우에는 임대 주택을 일정량 이상 공급하고 난 후에는 실질적으로 주택에 거주할 수 있도록 주거비를 보조하는 정책을 늘리는 반면 우리의 경우에는 주거비지원을 위한 예산 편성에는 아직도 너무 소극적이다. 이는 주택의 양적인 공급만이 주거안정의 해결책이 아님을 간과하는 것으로서 저소득층이 실질적인 주거안정을 이룩할 수 있도록 주택바우처제도의 중요성을 등한시하는 것이다.

2.2 주택바우처제의 역기능

주택바우처는 현금 보조정책으로서 주택의 소비 부문에 보조금을 지급하는 방식이다. 이는 저소득층 가구에 임대료를 현금으로 직접 보조하여 주거비를 낮추는 기능을 수행한다. 임대료에 대한 현금 보조 정책은 저소득층가구의 주거 안정 및 보장이라는 사회복지정책의 목표를 달성할 수 있다. 현물 보조정책 수단인 공공임대주택정책은 특정한 장소에 공급됨으로써 정책대상가 구들의 주거이동이 상대적으로 제약되는 특성이 있다. 반면에 현금 보조정책은 임대료를 보조받는 가구들이 장소에 구애받지 않고 거주지를 선택할 수 있다는 장점이 있다. 임차인에게 임대료부담이 완화되면서도 최저주거기준이 보장되는 주거확보를, 집주인에게 기존 주택의 재고 관리에 대한 인식 제고를 새롭게 할 기회가 될 것이며, 주택시장 측면에서는 원활한 주택 필터링 기능을 기대해 볼 수 있다. 그동안 주택시장에서 계층 간 주택필터링이 원활히 이루어지지 못한 것은 저소득층의 주택구매력이나 임대료 부담능력을 제고시킬 수 있는 정책이 없었기 때문이다. 주택바우처로 계층 간 주택의 하향 필터링이 어느 정도 가능할 것으로 기대되며, 지속적인

46) <<http://news.donga.com/3/all/20121111/50777482/1>>, 검색일 : 2012.12.18.

신규주택 공급 효과와 더불어 이러한 주택 순환 과정은 전체적인 주택 재고의 질적 수준을 크게 제고시킬 수 있을 것이다.⁴⁷⁾ 그러나 역기능도 있다. 양질의 저렴한 민간임대주택 재고가 충분치 않다면 임대료 상승과 같은 부작용이 부각될 우려가 크다. 1970년대 미국의 주택바우처제도 도입과정에서 실시된 주거급여 시범사업(EHAP)에서도 이 문제가 다루어졌으며, 1980년대 초 1970년대 시행된 EHAP에 대한 주택가격효과를 검토한 결과, 지역별로 바우처 수혜자뿐 아니라 비수혜자가 거주하는 주택의 임대료를 상승시키는 효과가 있다는 점이 지적되었다.⁴⁸⁾ 또한 최저주거기준을 확보하는 과정에서 추가되는 비용 부담에 대한 집주인의 반응, 지역별 편차가 큰 월세에 대해 지원 기준을 정하는 문제, 월지원금 수준의 책정 등이 주택바우처의 실효성을 좌우하게 될 것이다. 임차료 보조제도는 예기치 못한 수급자 및 정책 참여자에 의한 부정행위가 발생할 가능성도 내포하고 있다. 예를 들어 임대업자 간의 임대료 담합이나 취약계층에 대한 입주 기피, 집주인과 세입자간 결탁과 공모, 허위 임대조건 신고, 불법 전매 등이 가능할 수 있다. 임차료 보조제도와 관련된 부정방지를 위해서는 제재 조치를 위한 법적 근거가 필요하다. 또한 소득 및 임대조건 신고에 대해서는 실사를 통해 반드시 검증하는 복잡한 절차를 마련해야 하는 불편한 점이 있다.⁴⁹⁾

47) 진미운, “주거급여와 주택바우처”, 월간복지동향 제132호(참여연대, 2009. 10), 13-14쪽.

48) 장경석, 미국의 주택임차료보조제도와 시사점, 정책보고서 제12권(국회입법조사처, 2012), 56쪽.

49) 장경석, “주택 임차료 보조제도(주택 바우처 제도) 도입과 향후 과제”, 이슈와 논점 제371호(국회입법조사처, 2012. 1), 4쪽.

3. 저소득층 전세자금대출제도

3.1 평가기준에 의한 문제점

저소득가구 전세자금 대출사업은⁵⁰⁾ 근로자·서민 전세자금대출과 마찬가지로 상대적으로 효율성이 높은 것으로 평가되고 있고, 계층 간 사회적 혼합이 용이하다는 장점이 있지만, 최저주거수준을 보장하지는 못한다는 단점이 있다. 저소득가구 전세자금대출은 지역과 가족 수에 따라 대출한도를 달리 정하고 있지만,⁵¹⁾ 체계적인 기준에 의해 대출한도가 시기적으로 변동하는 것은 아니다. 대출의 경우에는 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비의 2배 범위 내에서 시·도지사가 지역실정에 맞게 구체적인 기준을 정하여 운용하도록 하고 있으나, 저소득가구 해당여부에 대한 판단이 가구원 수에 따라 달라지는 문제가 있다. 또한 근로자·서민 전세자금대출은 부부합산 연간소득이 3,500만 원 이하로서 소득요건 산정시 상여금과 수당을 뺀 세대주 기본소득을 기준으로 지원하고 있다. 이에 따라 서민주거안정을 위해 지원되어야 할 전세자

50) 저소득 전세자금 대출은 연 2% 저리로 2,800만~5,600만 원까지 대출받을 수 있지만 소득요건이 까다롭다. 최저생계비 2배 이내의 저소득가구 중 시장·군수 등의 추천을 받은 세대주만 해당한다. 이들 자금은 2012년 8월 현재 주택기금을 취급하는 우리·신한·농협·기업·하나은행 중 한 곳에서 대출받을 수 있다.

51) 대출자격은 대출대상 주택을 임차하고자 주택임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5% 이상을 지불한 저소득 가구로서, 해당 지자체장의 추천을 받은 보증금액이 일정 금액(수도권과밀억제권역 1억, 수도권기타 및 광역시 6천만 원, 기타지역 4천만 원) 이하인 자로서, 대출신청일 현재 만20세 이상 세대주(단독세대주 제외) 또는 세대주로 인정되는 자로서 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택자이어야 한다. 대출한도는 수도권과밀억제권역 5천6백만 원 이내(3자녀 이상 세대는 6천3백만 원 이내), 수도권기타지역 및 광역시는 3천5백만 원 이내(3자녀 이상 세대는 4천2백만 원 이내), 기타지역 2천8백만 원 이내(3자녀 이상 세대는 3천5백만 원 이내)이다. 국토해양부 주택기금포털 참조. <http://nhf.mltm.go.kr/loan/02_funds03.do>, 검색일 : 2012.12.26.

금 대출이 상여금비중이 높은 대기업 종사자 등 고소득자들이 수혜를 받는 불합리한 점이 있다.⁵²⁾

3.2 선정절차의 불합리성

저소득가구 전세자금대출 사업의 지원대상 선정절차의 불합리함이 다. 저소득가구 전세자금대출의 경우 1차적으로 전세계약을 체결할 지역의 시·군·구(읍·면·동사무소)에서 적격여부를 판단한 후 대출대상자 추천, 2차적으로 취급은행에서 요건심사를 통해 대출여부를 결정하고 있다. 그러나 지자체에서 추천서를 발급하였음에도 불구하고 취급은행에서 대출부적격 대상자가 되는 경우에는 대출을 받지 못하는 사례도 발생하고 있다.⁵³⁾ 또한 저소득층의 소득이 낮기 때문에 실제로 대출기준에서 정하고 있는 대출한도(2,800만-5,600만 원)⁵⁴⁾보다는 적은 금액을 대출받을 수밖에 없는 한계가 있다.⁵⁵⁾

52) 노회찬 의원이 주택금융공사에서 받은 국정감사 자료에 따르면 지난 2008년부터 2012년 8월까지 전세자금보증 건수의 77%가 신용등급 1-5등급(개인신용평가시스템(CSS) 기준에 편중된 것으로 나타났다. 전세자금 보증액을 기준으로 81.5%가 1등급에서 5등급에 집중돼 있고, 6등급이 8.1%, 7등급(4.4%), 8등급(2.7%), 9등급(3.3%) 순으로 나타났다. 즉, 문제는 연소득 5,000만 원 이하 계층의 저소득층의 전세자금 보증 규모는 감소하고 있는 반면, 고소득층이 보증 규모는 증가하고 있는 추세에 있다. <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=641783>>, 검색일 : 2012.12.26.

53) 국민주택기금에서 서민 전세자금대출과 근로자 전세자금대출이 정하고 있는 자격 조건에 해당하더라도 실제로 대출받기 위해서는 더 까다로운 조건이 붙는다. 일단 전세계약서가 있어야 하는데 전세금이 없어 계약을 못하고 있는 저소득층에게 계약서와 임대인의 보증서까지 요구하고 있어 실질적으로 대출이 어렵고, 각 은행에서 취급하고 있는 전세자금 대출상품들도 신용등급 조건이 까다롭고, 다른 차입금이 있는 경우엔 대출자체가 사실상 불가능하다. <<http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=729416>>, 검색일 : 2012.12.26.

54) 국토해양부, 2012년도 국민주택기금업무편람(2012), 186-187쪽 참조.

55) 배순석 외, 앞의 보고서, 181쪽.

IV. 개선방안

1. 주거급여 대상자 기준의 확대

주거급여가 기초생활보장 영역 내에 자리 잡고 있는 만큼 주거급여의 변화는 생계급여에도 상당한 영향을 줄 것이다. 이럴 경우 현재의 최저생계보장 체제 전체의 구조 개혁이 수반되기 때문에 무엇보다 수급자가 받게 될 혼동과 불안을 해소할 수 있는 제도적 보완책이 필요하다. 특히 수급자와 비수급자 간, 대도시와 농어촌 간의 지역별 차이, 전월세 등의 점유형태별, 가구규모별 형평성의 제고가 요청된다. 특히 수급자는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준으로 선정되므로 실제로 주거급여의 주거안정상태와의 관계는 간접적이라고 할 수 있다. 수급자 선정기준인 소득인정액 기준은 중소도시와 대도시에서 주거하는 경우에 주거비 차액이나 월세와 전세 간의 주거비 등을 반영한 추가주거비를 고려하여 산정할 필요가 있다. 이 추가주거비를 공제한 후의 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구로 선정 범위를 현실성 있게 만들 필요가 있는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 가구에는 지역별 점유형태별 주거비 차이를 기존의 현금급여에 추가하여 지급하고, 최저생계비 100-120%까지는 지역별·점유형태별·가구규모별 차등이 반영된 최저주거비가 가구소득의 일정비율을 초과하는 가구에 대해 주거급여를 지급하는 방안이다.⁵⁶⁾ 또한 주거급여의 기준이 되는 최저주거비 역시 지역 및 가구특성을 반영하는 주거비 수준을 전혀 고려하고 있지 않으므로 거주지역, 가구원 특성, 소득수준에 적합한 지급방식을 설정해야 한다. 또한 수급자와 비슷한 처지에 있는 차상위계층, 비수급빈곤층 중 최저주거기준 미달가구⁵⁷⁾에 대한 주거복지정책의 확대적용이 필요

56) 한국보건사회연구원/보건복지부, 주거급여에 대한 개선방안 공청회 자료(한국보건사회연구원, 2005), 22쪽.

하다. 이를 위해서는 다각화된 주거환경의 조사와 적극적인 재정지원이 요구된다.⁵⁷⁾

2. 주택바우처제도 전국 실시를 위한 예산의 확보

2.1 주택임차료보조비 재원마련의 필요성

주택바우처는 일정 자격기준에 부합하여 수급자가 되면 특정한 재화와 서비스에 대한 쿠폰이나 카드형태의 구매권을 인정해 주는 정책수단으로 현금급여나 현물급여의 단점을 보완하는 제3의 사회적 지원수단이다. 주택바우처는 현금급여의 단점인 지원의 목적에 반하는 다른 용도의 사용과 현물급여의 단점인 생산의 표준화·규격화·획일화 등을 보완할 수 있다.

매달 임차인에게 쿠폰이나 카드 형태로 지급하는 방식과 생계급여와 주거급여와 같이 임차인의 계좌로 이체하는 방식, 집주인의 계좌로 이체하는 방법 등이 있다. 쿠폰발행은 매달 발행비용과 배달비용 및 집주인에게 지불하는 과정을 통하여 비용이 소요되며, 임차인에게 현금을 지급하는 것은 주택바우처의 목적에 부합하지 않는다. 임대인에게 계좌이체하는 방법은 임차인에게 정부의 지원효과가 전달되기 어렵다는 단점이 있다.

국토해양부는 최근 몇 년간 매년 주택바우처 시범사업을 추진하기 위하여 20억 원의 예산을 신청하였으나, 기획재정부의 반대로 번번이 무산되었다. 경제정의실천시민연합이 추정한 소요 재원 분석을 보면

57) 최저주거기준 미달가구는 2010년 현재 184만 가구에 달한다. 국토연구원, 보도자료, 2011. 8. 11, 3쪽.

58) 윤진호 외, “국민기초생활보장제도의 평가와 개선방안”, 연구보고서 2004-22(한국보건사회연구원, 2004), 68쪽.

최저생계비의 150% 이하 차상위계층을 기준으로 할 경우 159만 가구가 대상이 되고, 월 10만 원을 지급한다면 연간 1조9,000억 원이 필요하다.⁵⁹⁾ 주거급여 예산 6천억 원과 통합해 주택 바우처제도를 단계적으로 확대해 나갈 경우 1조 원 정도면 사각지대 빈곤층의 주거를 지원해줄 수 있을 것으로 예상되고 있다.⁶⁰⁾ 따라서 저소득층의 입주가 힘든 임대주택공급에 대한 예산을 줄이고 저소득층의 실질적인 주거안정을 위해 필수적인 주택바우처제도의 확대를 위한 예산편성에 주력해야 한다. 현행 주거비 지원정책 중에 서울특별시에서 시행하고 있는 차상위계층에 대한 월임대료 보조제도와 공공임대주택 입주자를 대상으로 하는 임대보증금 융자제도의 수혜범위를 넓혀 민간임대주택의 모든 보증부 월세 또는 사글세 입주자에게도 혜택이 돌아갈 수 있도록 할 필요가 있다.⁶¹⁾

2.2 적정임대료기준의 조사

최소한도의 주거보장을 달성하는 것이 주택바우처의 정책목표 중 하나라는 점에서 최저주거기준에 적합한 최저 임대료 혹은 적정 수준의 임대료 기준이 필요하다. 또한 이러한 기준들이 시장에서 정확하게 모니터링되기 위해서는 최저주거기준에 대한 실용화 및 지역별 임대료 데이터베이스가 구축되어야 할 것이다.

59) <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201211202204365&code=920202>, 검색일 : 2012.12.27.

60) 한편 2009년 이용섭 의원 등이 발의한 주택법 개정안의 법안비용추계에 따르면 2010년 기준으로 전국 65만 가구에 대해 연간 120만 원 비용이 소요되어, 주택임차료 보조금은 연간 7,800억 원, 2011년도 8,034억 원 2012년도 8,275억 원이 각각 소요될 것으로 추계하였다. 이용섭 의원 외, 주택법 일부 개정법률안 제안이유서 (2009), 7쪽.

61) 강정희, “저소득층의 주거실태와 주거안정성에 관한 연구-부산시 수급가구와 차상위가구를 중심으로”, 사회과학연구 제26집 2호(경성대학교 사회과학연구소, 2010. 6), 250쪽.

뿐만 아니라 전달체계의 구축과 정부부문 간 및 공공 및 민간의 협력 체계가 중요하다. 가구마다 상이한 임대차 기간, 월세 납부 시기, 이사 등에 따른 지원의 적실성을 갖추기 위해서는 현행 지자체 복지행정 이외 별도의 전달체계 구축이 주택바우처 효율화를 위해 준비될 필요가 있다. 주거수준의 점검과 주거 상담, 바우처 지원과 연계된 근로 참여 활동 지원, 자산 형성 프로그램과의 병행 등 주택바우처가 어느 정도 여타 복지지원 프로그램과 접목되어 운용될 가능성이 크다는 점에서 지자체와 같은 공공부문만이 전담하는 데는 한계가 있을 것이다. 따라서 민과 관의 주거복지 협력체 등의 구성을 통해 전문화된 주거복지 인력을 배양하고 전체적인 주거복지 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

2.3 주택임차료보조제도의 주택법에 직접규정 필요성

주택바우처제도가 실시되기 위해서는 주택법 시행령에 일괄위임된 사항의 일부를 주택법에서 직접 규정할 필요가 있다. 2012년 12월 현재, 이 제도를 실시하기 위한 주택법 시행령, 시행규칙도 제대로 마련되지 않은 상태이다. 규정될 내용으로는 지원대상의 범위를 명확히 하는 것이 필요하다. 우리나라는 전세, 월세, 보증부월세, 사글세 등 임대차 유형이 다양하기 때문에 어떤 유형의 임차가구를 지원할 것인지가 문제가 되기 때문이다.

3. 저소득층을 위한 전세자금 융자의 확대

3.1 집행액의 상향조정

조건에 맞추어 직접 공급하는 지금의 방식에서 탈피하여 보다 더

많은 저소득층에게 보다 효율적으로 혜택을 줄 수 있는 전세자금 융자 제도를 활성화시키기 위해서는⁶²⁾ 지금처럼 단순히 국민주택기금의 배정액을 늘리기보다 저소득층에게 지원적합한 방식의 대출절차 및 담보 설정방식과 대출한도의 상향조정과 함께 주택금융공사의 보증한도를 높여 실제 집행액을 높여야 한다.⁶³⁾ 또한 저소득가구 전세자금대출은 시기에 따라 대출한도가 자동적으로 변경되는 체제를 갖출 필요가 있다. 예를 들어 지역별로 매년 평균적인 전세금을 조사하여, 해당 전세금을 대출한도로 책정하는 등의 조치가 필요할 것이다.

3.2 대출절차의 간소화

저소득가구 전세자금 대출 절차는 지자체 추천절차와 취급은행 심사절차로 이원화되어 민원발생의 원인으로 작용하고 있어 대출심사창구의 일원화 방안을 장기적으로 검토할 필요가 있다. 저소득층 가구 추천을 위해 지자체에서 주로 판단하는 사항은 소득기준 적격여부, 자동차 보유, 부동산보유여부 등에 관한 사항이며, 최종적인 대출여부 판단은 취급은행에서 이루어지고 있다. 따라서 수요자 중심의 대출절차를 위해서는 취급은행에서 총괄하여 대출대상자 여부를 심사하되, 지자체에

62) 저소득가구 전세자금 지원은 부양가족이 있는 만 20세 이상 무주택 세대주로서 가구당 월평균소득이 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비 2배 범위 내의 가구로서 대출한도는 세대당 2,800만 원, 만 20세 미만 3자녀 이상 다자녀 가구는 3,500만 원 이내 대출이 가능하며, 대상주택은 주거전용면적 85㎡ 이하의 주택으로 상환 방법은 15년 원리금균등분할 상환조건으로 연 2.0%의 이율이 적용되고 있다. 단, 자동차관리법령에 의한 중형이상 승용차 소유자나 부동산을 소유하고 있는 자는 대출 대상에서 제외하고 있다.

63) 전세자금지원의 경험도는 2011년 현재 저소득층의 0.7%만 이용한 것으로 조사되었다. 자세한 내용은 통계청 자료 참조. <http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=331&tblId=TX_33109_A195&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=331_33109_8&conn_path=F0&path=>, 검색일 : 2012.12.27.

행정협조를 통해 필요한 사항을 확인할 수 있도록 절차를 간소화 할 필요가 있다. 다만 취급은행에서 대상적격여부를 판단하도록 하는 것은 지방자치단체의 자율적인 판단을 저해할 수 있으며, 취급은행의 기금수탁수수료 인상요구 등의 문제가 발생할 수 있으므로 보다 장기적인 검토가 필요하다

V. 결 론

우리나라의 주거복지정책에서의 주거비지원정책은 저소득 계층을 중심으로 국민기초생활보장제도에서 지정한 대상에 대해 현금 혹은 현물을 지급하는 형식을 취하고 있다. 크게 정부가 직접적으로 지원하는 형식과 간접적으로 지원하는 형식으로 분류되어 있고, 정부가 운영하는 시설에 있을 경우, 현금지급이 제한된다는 점을 가지고 있다. 공공임대주택을 건설하여 저소득층을 직접 입주시키는 직접공급방식과는 달리 수혜자가 거주지역 및 주택유형을 직접 선택할 수 있다는 점에서 저소득 가구의 주거만족도를 제고시킬 수 있는 장점이 있으며, 주거빈곤층에게 직접 주거비를 지원하여 주거비지불능력을 향상시키기에 시장경제의 원리에도 위배되지 않으면서 정책의 효과성을 높이는 장점이 있다.

본 논문은 주거비지원제도에 대해서 살펴보고 현황과 문제점을 분석하여 저소득층을 위한 주거비지원제도의 법정정책 개선방향을 마련하고자 하였다.

현재 우리나라의 주거비지원정책은 기초생활수급자의 주거급여, 전세자금지원, 서울시의 임대료보조금정책이 있지만 저소득층 주거안정 대책으로서 미흡한 부분이 많다. 우선 주거비의 지원을 받는 대상자의 범위가 너무 협소하다. 현재 정부의 지원없이 자력으로 집을 마련하기 어려운 저소득 임차가구는 전체가구의 약 25%이고 이 중 약 27%에

불과한 가구만이 공공의 주거지원을 받고 있다.

첫째, 주거지원을 받고 있는 저소득층 중 대부분이 기초생활수급자로서 수급비의 일부인 주거급여로 지원을 받고 있는데 기초생활수급자를 선정할 때 국민기초생활보장제도의 소득인정액이 기준이 되고 대상자의 최저주거기준미달여부, 주거의 열악성, 주거의 불안정성에 대한 고려가 없기에 주거급여가 생계급여 보조급여로서 운영되고 있다. 따라서 수급자에게만 한정되어 지급되고 있는 주거급여를 분리하여 수급자와 차상위계층 중에서 주거의 상황이 열악한 가구를 우선적으로 지원하고 보다 많은 저소득 계층이 혜택을 받을 수 있도록 수정되어야 할 것이다.

둘째, 다양한 주거비지원제도의 개발도입 필요하다. 외국의 경우 양적인 공공주택공급이 이루어진 후에는 국가별로 그 나라의 기존 제도와 지원대상의 특색에 맞는 주거비보조지원, 주택바우처 등의 제도를 도입하여 저소득층의 주거비지불능력을 향상시켜 주거안정에 실질적인 도움을 주었다. 우리나라의 주거복지정책은 공공임대주택의 양적인 공급에만 초점이 맞추어져있는데 그 임대주택마저 저소득층이 입주하기 어려운 구조로 되어있어 주거복지 사각지대가 광범위하게 존재하게 된다. 따라서 임대주택의 공급만으로는 해소되지 못하는 저소득층의 지원을 위해서는 예산이 배정되지 못해 3년째 사전연구작업만 진행 중인 주택바우처제도에 대한 예산을 확보하여 2013년 2월부터 시범적으로 시행될 주택바우처제도의 전국적 확대가 요구된다.

셋째, 불합리한 저소득가구의 전세자금대출의 경우에 지원대상 선정절차의 불합리성을 제거하여, 대출지원절차를 간소화하여야 할 것이다.

결론적으로 우리나라의 경우 주거비지원제도는 국민기초생활보장법상의 주거급여와 저소득가구 및 근로자 서민 전세자금 융자 등이 있으나, 제도적 결함으로 인해 최저주거수준 이하 가구들의 주거수준

향상과 부담완화 효과가 미약한 것이 현실이다. 이 때문에 현행 주거급여제도를 대폭 수정하고, 주택바우처와 같은 임차료 보조제도를 도입하고, 저소득층을 위한 전세자금 융자제도의 개선을 통하여 저소득층의 주거권을 보장하여 모든 국민의 쾌적한 주거생활이 보장되어야 할 것이다.

(투고일 2012년 12월 31일, 심사(의뢰)일 2013년 1월 24일 게재확정일 2013년 2월 12일)

주제어 : 국민기초생활보장법, 주택법, 주거보조비, 주택바우처, 주택수당

참고문헌

1. 논문

- 강정희, “저소득층의 주거실태와 주거안정성에 관한 연구- 부산시
수급가구와 차상위가구를 중심으로”, 사회과학연구 제26집
2호, 경성대학교 사회과학연구소, 2010. 6, 249-274쪽.
- 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제
48호, 한국부동산학회, 2012. 1, 177-194쪽.
- 김영태, “최저주거기준의 도입과 실천전략”, 국토연구 통권 제270호,
국토연구원, 2004. 4, 6-13쪽.
- 김혜승/김태환, “최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복
지정책 소요추정”, 국토연구 제59권, 국토연구원, 2008,
223-245쪽.
- 남원석, “최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안”, 도시와 빈곤
통권 제62호, 한국도시연구소, 2003, 54-72쪽.
- 류정순, “누가 차상위계층인가?”, 기념논문집, 한국빈곤문제연구소,
2009, 68-87쪽.
- 박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과와 정
책적 시사점”, 도시행정학보 제25권 제2호, 한국도시행정학
회, 2012. 6, 121-154쪽.
- 박병현 외, “미국의 저소득층을 위한 주거보조제도와 가족자활프로
그램 분석: 우리나라 주거복지정책에 대한 시사점을 중심으
로”, 사회복지정책 제37권 제4호, 한국사회복지정책연구원,
2010, 97-124쪽.
- 박신영, “우리나라의 주거빈곤실태”, 보건복지포럼 통권 제184호, 한
국보건사회연구원, 2012, 33-46쪽.

- _____, “참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용과 성과”, 한국사회정책 제13집, 한국사회정책학회, 2006, 199-218쪽.
- 유한옥, “재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처 제도를 중심으로”, 한국개발연구원, 2006, 1-68쪽.
- 이만우, “차상위계층 지원의 개선방향 및 정책 과제”, 이슈와 논점 제283호, 국회입법조사처, 2011. 8, 1-4쪽
- 이재삼, “도시개발법상 주거권 확보 방안”, 토지공법연구 제56집, 한국토지공법학회, 2012, 207-242쪽.
- 이태진, “주거급여와 통합된 주택바우처제도 추진방안”, 보건복지 Issue & Focus 제30호, 한국보건사회연구원, 2010. 4, 1-8쪽.
- 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법 학회, 2011, 95-117쪽.
- _____, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27집, 한국구토지공법학회, 2005. 5, 199-217쪽.
- 장경석, “주택·토지 분야 제19대 국회 주요 현안과 과제”, 공간과 사회 통권 제40호, 한국공간환경학회, 2012, 159-183쪽.
- _____, “주택 임차료 보조제도(주택 바우처 제도) 도입과 향후 과제”, 이슈와 논점 제371호, 국회입법조사처, 2012. 1, 1-4쪽
- 진미운, “한국 사회정책의 당면 과제와 발전 대안 모색”, 한국사회정책학회 학술대회논문집, 한국사회정책학회, 2008. 11, 25-65쪽.
- _____, “주거급여와 주택바우처”, 월간 복지동향 제132호, 참여연대, 2009. 10, 12-16쪽.
- 하성규/김연명, “한국의 주택정책과 이데올로기”, 국토계획 제26권 제1호, 대한국토도시계획학회, 1991. 2, 23-41쪽.
- 홍인옥, “최저주거기준 법제화와 향후 과제”, 월간 복지동향 제58호, 참여연대, 2003. 8. 33-36쪽.

2. 기타

국토해양부, 2012년도 국민주택기금업무편람, 2012.

박은철/오근상, 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안, 정책연구 보고서 2011-53, 서울연구원, 2011. 12.

배순석 외, 서민주거복지확대정책의 평가와 정책방향, 국토연구원, 2008.

윤진호 외, 국민기초생활보장제도의 평가와 개선방안, 한국보건사회연구원, 2004.

이현주 외, 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 정책보고서 2008-82(요약), 한국보건사회연구원, 2008.

이태진 외, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구-국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년, 연구보고서 2010-14, 한국보건사회연구원, 2010.

Office of Management / Budget, *Notice of Submission of Proposed Information Collection to OMB Housing Choice Voucher Program Administrative Fee Study Pretest*, Federal Information & News Dispatch, Inc., September 22, 2011.

[Abstract]

A Study on Improvement of Low-income Housing Subsidies System for the Houseless

Myung-Yeop Kim*

This study will measure and identify the tasks performed by government to meet system requirements, to assist the houseless in finding and renting suitable housing in a timely way, and to ensure that a broad range of affordable rental housing throughout the improvement the law of national basic living support act and housing act. Subsequently, this thesis pointed out the problem of housing welfare policies and its law. The Housing Choice Voucher program is the federal government's largest low-income housing assistance program in the USA. Funding for the HCV program is provided entirely by the federal government. The funding that PHAs receive includes the housing subsidy itself, plus administrative fees to cover the costs of running the program. Housing subsidies systems for low-income brackets have to be introduced and implemented for the ultimate purpose of helping low-income households. I provides several policies implications for Korean housing rental subsidy system which will be expanded in the near future.

Key Words : national basic living support act, housing act, housing subsidy, housing voucher, housing allowance

* Assistant Professor, Department of Real Estate at Seonam University

