

주거급여와 통합된 주택바우처 제도 추진방안

-현재 정부의 지원없이 자력으로 집을 마련하기 어려운 저소득 임차가구는 전체 가구의 약25%이고, 이들 중 약27%에 불과한 가구만이 공공의 주거지원을 받고 있음

-저렴한 양질의 공공 임대주택을 지속적으로 공급하더라도 수요자 중심의 경제적 지원강화수단인 임대료 보조방안은 시급히 추진되어야 하며 동시에 보다 실효성 제고를 위하여 동일한 주거정책 수단인 주거급여와 통합되어 운영되어야 함

1. 지표로 살펴본 우리나라 주거보장의 수준

□ 인구 천명당 주택수

○가장 최근의 비교년도를 보여주는 영국(2004)과 미국(2005)의 인구 천명당 주택수를 보면 각각 418.3호, 424.0호로 우리나라의 2005년 인구 천명당 주택수의 약 1.5배에 달함

[표1] 인구 천명당 주택수

(단위 : 호)

구분	오스트리아	일본	네덜란드	덴마크	프랑스	독일	핀란드	스위스	영국	미국	한국
년도	2001	2003	2003	2003	2003	2003	2002	2002	2000	2005	2005
천명당 주택수	408	423	419	484	503	472	499	499	430	424	279.7

자료: U.N, Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America(2006), Ministry for Regional Development(Czech), Housing statistics in the European Union(2004)
일본, 『03년 주택토지통계조사, 숙박집계결과 이용

□ 시설보급률

○우리나라 상수도 시설의 보급률은 90% 이상으로 대부분의 가구가 상수도 시설이 완비된 주택에서 거주하고 있는 것으로 나타났으나, 2005년 미국의 보급률보다는 8.5%p, 2002년 프랑스의 보급률보다는 9.2%p 낮은 수치로 선진국의 상수도 보급률이 거의 100%인 것에 비해 낮은 수치임

[표2] 시설 보급률

(단위 : %)

구분	한국 ('05)	미국 ('05)	프랑스 ('02)	오스트리아	불가리아	덴마크	헝가리	폴란드	핀란드	아일랜드 ('05)
상수도	90.7	99.2	99.9	99.7	83.6	...	84.7	...	96.7	97.0
목욕시설	96.1	99.5	97.0	96.6	...	92.9	80.1	80.1	90.9	94.0
수세식 화장실	94.0	99.5	97.3	95.5	57.9	97.7	76.0	80.0	94.9	96.0

주: 한국, 미국, 프랑스를 제외한 국가는 '98년도 자료임.

자료: U.N, Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America(1998, 2000). 통계청, 『인구주택 총조사보고서』, 『2007 한국통계연감』(해당연도)

□ 주택담보대출비율(loan-to-value ratio, LTV)

○ 우리나라 평균 LTV(은행권 37%)를 2008년 기준 다른 국가들과 비교해보면 미국의 서브프라임모기지의 LTV의 경우 94%, 프랑스가 78%, 영국이 70%로, 우리나라의 LTV 48.8%은 OECD 주요국에 비해서 매우 낮다는 것을 알 수 있음

□ 공공임대주택 재고율

○ 총주택 재고량 중 공공임대주택 재고량을 나타내는 공공임대주택 재고율을 보면, OECD 및 EU의 2005년 각각 11.5%와 13%를 나타내고 있으며, 복지선진국이라 할 수 있는 유럽의 국가들인 스웨덴, 덴마크, 독일 등은 2000년대 초반에도 20%대에 이르고 있음

[표3] 공공임대주택 재고율

(단위 : %)

구분	한국	영국	스웨덴	네덜란드	덴마크	독일	미국	프랑스	일본	OECD	EU
연도	'08	'06	'04	'03	'03	'00	'05	'03	'03	'05	'05
재고율	4.1*	17.7	21	34.6	20	20	1.2	17.5	6.6	11.5	13

주 : 1) 공공임대주택 재고율은 총 주택에서 공공임대주택이 차지하는 비율을 의미함 (2007년 주택수는 1,379,3만호, 공공임대주택수는 133,5만호임).

2) National Board of Housing, Building and Planning, Housing Statistics in the European Union 2004, Sweden; 미국의 주택수는 2000년 센서스 기준, 인구는 2006년 기준, 공공임대주택 재고 수는 2005년 기준(Schwartz, 2006); 영국 2005년 주택조사 결과; 한국의 주택수는 2007년 기준, 공공임대주택수는 영구임대, 50년임대, 국민임대주택 재고 46.1만호 기준

3) *은 장기공공임대주택 재고 비율임

자료 : 국토해양부, 「임대주택업무편람매뉴얼(2008)」, 「주택업무편람매뉴얼(2008)」, 내부자료 재구성

2. 주택시장의 추이 및 여건

가. 전세가격 급등

□ 2008년 하반기 세계 금융위기로 전세가격은 11월 이후 2009년 2월까지 하락하였으나, 3월 이후 상승세로 전환하였으며, 특히 2010년 2월 현재 아파트 전세가격은 신규 입주물량이 부족한 가운데 봄 이사철을 앞두고 수요가 늘어나면서 0.4%(1월)에서 0.9%(2월)로 비교적 큰 폭으로 상승하였음.(2월중 전국 아파트 매매가격은 전월대비 0.4% 상승)

○ 또한 매매가격대비 전세가격비율(JVR)도 낮아 전세수요가 증가함

□ 더욱이 재건축, 뉴타운 사업이 현재와 같은 속도로 진행된다면 전세수요는 늘어나는 것에 비해 공급이 절대부족하여 전세가격이 상승할 수밖에 없는 실정임

□ 또한 최근 금융기관으로부터 차입할 수 있는 한도액을 규정하는 총부채상환비율(Debt To Income, DTI) 규제가 수도권에까지 적용되어 주택구매수요 일부도 감소할 것으로 전망됨

[표4] 2006년부터 2010년까지 소형주택 멸실/공급 전망

(단위 : 호)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	계
멸실	13,525	24,973	18,098	31,061	48,689	136,346
공급	9,707	12,145	11,669	11,074	22,539	67,134
공급부족	3,818	12,828	6,420	19,987	26,150	69,212

자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회

나. 용자지원으로는 서민층 자가구입 곤란

- 주택가격 상승으로 국민주택기금을 활용한 자가 마련이 어렵게 되었으며, 이에 따라 결혼 후 내집 마련시기, 내집 마련 전 이사횟수 등이 증가 하고 있음

○결혼 후 내 집 마련까지 2008년 현재 서울은 9.2년, 전국 평균은 9.0년 걸리는 것으로 조사 되고 있으며, 2000년과 비교해 서울은 2.5년, 전국 평균은 2.2년이 더 걸리는 것으로 나타남

[표5] PIR 및 내 집 마련 소요기간

(단위: 배, 년)

구분	한국	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
연소득대비 주택가격(PIR)	전국	5.0	4.6	5.5	6.2	5.5	5.6	6.5	6.6	7.6
	서울	7.9	7.5	6.4	8.9	7.0	8.0	9.8	9.8	10.5
결혼 후 내집마련기간	전국	6.8	7.4	7.0	6.7	6.8	7.7	8.2	9.4	9.0
	서울	6.7	7.9	6.9	6.5	6.9	8.4	8.3	9.0	9.2

자료: 국민은행의 주택금융수요 실태조사 각년도

○더구나 주택구입 시 필요한 용자금을 제외한 자기자금의 수준을 보면, 소득분위가 낮은 가구일수록 최소자기자본 비율이 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있음

[표6] 소득분위별 주택가격별 최소자기자본 비율

구분	주택가격			
	1억5000만원	2억원	2억5000만원	3억원
소득제1십분위(평균1,057,571원)	69.9	77.4	81.9	85.0
소득제2십분위(평균1,781,614)	48.4	61.3	69.1	74.2
소득제3십분위(평균2,246,616)	34.0	50.5	60.4	67.0

3. 주거정책의 한계

- 정부의 주거정책¹⁾은 공급자 지원방식으로 공공임대주택공급과 수요자 지원방식으로 주택(전세)용자, 주거환경개선 등의 국토해양부 제도들과 보건복지가족부의 국민기초생활보장제도 주거급여 등 다양한 시책들이 있으나 서민주거안정대책 실패는 미흡한 상황임

- 첫째, 공공임대주택의 주거욕구 미반영된 대상선정

○우리나라의 공공임대주택은 유형별로 임대주택명칭, 입주자 선정기준, 임대료 기간 등 각기 상이하며 복잡하고, 유형별로 별도의 법적 근거를 두고 있으며 사업주체도 상이하여 저소득층의 주거안정을 위해 효율적으로 운영될 수 없는 실정임

1) 주거정책은 민간개발업자 및 공공임대주택 공급자에게 토지공급, 금융 및 세제지원 등의 공급자 지원방식이 있고, 수요자 지원방식으로 자가구입자에게는 이자 및 세금감면, 수리비보조 등을 지원하고, 임대주택 세입자에게는 임대료 보조, 전세자금 용자 지원 등이 있으며, 중간형태로서 정부의 임대료 통제제도 등이 있음

[표기] 공공임대주택유형별 특성

구분	입주대상자	평형 (전용)	임대료 수준	시장가격 대비 비율/이자율	수혜자편익 (만원/년)	소득대비 수혜자 편익 비율
① 영구임대	수급자, 모자가정, 청약저축 가입자 등	7~12평	보증금 : 250~310만원 월임대료 : 5~6만원	11.6%	640.1	85.1%
② 50년임대	청약저축 가입자, 국가유공자, 철거민 등	7~15평	보증금 : 490~1,550만원 월임대료 : 58~230천원	35.1%	497.0	35.0%
③ 국민임대 (30년임대)	소득 4분위 이하 가구, 청약저축 가입자	11~18평	보증금 : 1,000~1,200만원 월임대료 : 13~14만원	57.1%	204.7	18.9%
④ 다가구 주택 매입임대	소득 4분위 이하 수급자	11~18평	보증금 : 250~350만원 월임대료 : 8~9만원	-	-	-

자료: 박신영(2009), 주택시장 전망과 서민주거대책

○ 또한 입주대상이 특정집단의 취약계층과 수급자 등으로 혼재되어 있어 일부 대상은 중복 수혜의 문제가 나타나는 한편, 영구임대주택과 다가구임대주택은 입주대상에는 그리 차이가 없으나 임대료수준에 차이가 있어 제도 간 형평성 문제가 발생함 알 수 있음

- 입주자의 임대료지불능력을 고려하지 않아 체납가구가 발생하고 있으며 더욱이 주거급여를 받는 기초생활수급자의 경우도 포함되어 있음

[표기] 공공임대주택의 임대료 체납 가구특성 및 체납규모

(09.6월말 기준)

구분	(단위, 호, 백만원)						
	대상호수	체납호수	비율(%)	대상금액	체납금액	비율(%)	
계	175,328	43,137	24.6	63,223	6,625	10.5	
영구임대	계	140,078	31,958	22.8	47,615	3,389	7.1
	수급자	84,028	17,145	20.4	21,478	1,354	6.3
	탈락자	44,999	11,762	26.1	20,441	1,539	7.5
	청약자	11,051	3,051	27.6	5,695	496	8.7
다가구 매입임대	16,494	5,236	31.7	7,897	2,106	26.7	
구분기존주택전세임 ¹⁾	18,416	5,767	31.3	7,595	1,102	14.5	
소년소녀가정 ²⁾	340	176	51.8	117	28	23.9	

주: 1) 기존주택전세임대 입주자: 기초생활수급자, 보호대상 한부모가정, 장애인, 차상위계층

2) 소년소녀가정 전세임대 입주자: 소년소녀가정, 친인척위탁가정, 대리양육가정, 교통사고 유자녀 가정

□ 둘째, 유명무실한 주거급여제도

○ 기초법상 규정된 주거급여는 제도시행부터 생계급여와 연동되어 운영되어 있어 “주거보장” 측면에서 몇 가지 문제점이 발생함

- 선정기준의 한계로서 대상자 선정이 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준이 되기 때문에 급여 대상자들의 주거조건에 향상을 기대하기 어려움
- 급여체계와 연관되는 문제로 생계급여와 함께 현금으로 지원되어 대다수 수급자가 이를 주거비로도 인식하지 못하고 있으며, 특히 최저생계비 대비 주거비 비율은 감소되었음

[표9] 최저생계비 대비 최저주거비 비율

연도	2002~4	2005~7	2008~9
비율	19.4%	17.7%	17.25%

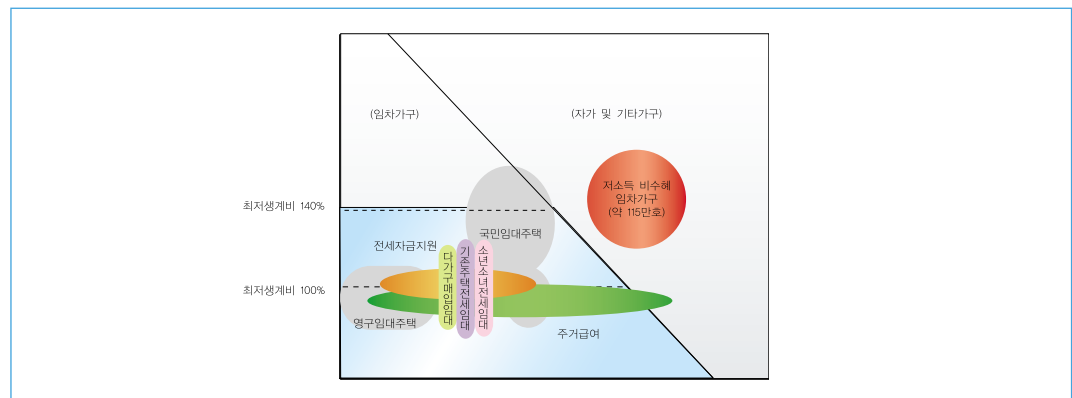
자료: 기초생활보장사업안내 각년도

- 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우, 저소득 전세자금지원도 동시에 받을 수 있어 중복수혜의 문제가 나타나는 동시에 주거가 일정하지 않은 취약계층(시설수급자와 주소 불명확자 등)은 배제되어 중복과 사각지대의 문제가 심각함

□ 셋째, 저소득 임차가구의 주거빈곤 사각지대

- 주거지원정책 유형별 괴리 즉, 공급자 지원과 수요자 지원을 하나의 틀 속에서 체계적으로 구성하지 못했다는 점임
 - 현행 주거지원 사각지대에 놓여있는 임차가구 중 주거빈곤가구는 약 115만가구에 달함

[그림1] 임차주거빈곤가구 사각지대(현행 주거정책의 중복·누락)



주: 1) 16,417,413가구(인구주택총조사) 중 임차가구는 6,039,970호, 최저생계비 140%이하 임차가구는 2,033,652호
 2) 주거지원을 받고 있는 가구는 887,727호임. 영구임대주택 140,078호 중 수급가구는 84,028호, 국민임대주택은 585,301호. 다가구매입임대주택 16,494호 중 수급가구는 11,282호임. 기존주택전세임대주택은 18,416호, 소년소녀가장전세임대주택은 340호, 전세자금지원은 127,098호가 받고 있음.
 3) 저소득 비수혜 임차가구(최저생계비 140%이하 임차가구에서 주거지원가구를 제외함)는 1,145,925호

4. 미국의 주택바우처 현황

- 미국의 주택바우처는 1972년에서 1981년까지 EHAP (Experimental Housing Allowance Program)라는 주거비보조 프로그램을 12개 지역을 대상으로 시범사업 하여 수행한 것이 시초임
- 최초의 전국적인 프로그램은 1974년의 Rental Certificate Program임
 - 지역 중위 소득의 80% 이하 소득의 가구에 rental certificate를 제공하였음
 - 가구소득의 25%와 공정시장임대료(Fair Market Rent: FMR)의 차액을 정부가 보조함
- 1987년 Rental Voucher Program이 시행되었고, 이후 housing vouchers와 rent

certificates로 구분되어 운영되던 임대료보조프로그램은 1998년 The Quality Housing and Work Responsibility Act(QHWRA)에 의해 Housing Choice Voucher Program으로 통합됨

- 2005년 연방하원에서는 재정부담과중, 양질의 저렴한 주택을 찾는 데 걸리는 시간과 다 소요, 주택바우처 성공률 저조 등의 기존 바우처 프로그램의 문제점을 개선하기 위한 Flexible Voucher Program (FVP)을 논의하고 있음

- FVP는 바우처의 숫자를 제한하기 보다 총 바우처 금액을 선정함으로 각 지역에 소재한 공공주택청에 더 많은 재량권을 부여하고 수급기간을 5년으로 제한하는 등을 골자로 함
- 또한, 기존 프로그램이 가구원 수에 상관없이 재정지원 혜택이 결정되어 비용효율적이지 못하다는 단점을 개선하고자 자활이나 고용을 통해 공적부조 의존에서 탈피하려는 저소득층 가구의 가구원수를 고려하여 지원하는 내용을 포함하고 있음

- 대상자는 18세 이상이면서, HUD가 발표하는 지역중위소득(AMI)의 50% 이하 가구이며, PHA는 법적으로 지역중위소득 30% 이하 가구에 그 지역 Voucher의 75%를 지원해야 함

- PHA가 지역시장에서의 적정임대료라 할 수 있는 지불기준(payment standard; PS)을 설정하여 보조금계산시 이용함
- 임차가구는 조정된 월소득의 30%를 임대료 및 기타주거관련 지출 비용으로 지불하며, 보조금은 PS와 조정된 월소득의 30%간의 차이 혹은 실질임대료와 조정된 월소득의 30%간의 차이 중 금액이 적은 경우로 계산함
- Voucher지원을 받으려면 확보한 주택이 가구원수별 적정 수의 침실 등 물리적 기준을 만족해야 함
- 가족수와 그 지역의 AMI에 따라 상한액이 결정되며, 주택공사(PMAs)가 그 지역의 주택소요와 예산 등 계획에 따라 수급자에 대한 우선권을 설정하여 대기자 명단에 등록시킴
- PMAs는 홈리스, 열악한 수준의 주택에 거주하는 자, 소득의 50% 이상을 임대료로 지불하는 자, 임대주택에서 비자발적으로 쫓겨난 경험이 있는 자 등에 우선순위를 부여함

- PHA는 임대료보조액(Housing Assistance Payment: HAP) 계산을 위해 지급기준을 설정함

- 지급기준은 HUD가 공표한 지역별 공정시장임대료에 근거하여 설정함
 - 공정시장임대료는 대상지역의 표준임대주택에 대하여 40~50분위 임대료 범주로 제시함
 - 지급기준은 공포된 고정시장임대료의 90~110%의 범위내에서 PHA가 설정함

- Voucher 이용가구는 임대료가 조정월소득(monthly adjusted income)의 40%를 초과해서는 안됨

$$\cdot \text{거주가능 주택의 최대임대료} = \text{지급기준액} + \text{조정월소득}^2 \times (40\% \sim 30\%)$$

- 임대료보조액은 voucher 이용가구가 지급기준을 초과하는 수준의 임대료를 지출하는 주택을 구한 경우와 지급기준 이하의 임대료를 지출하는 주택을 구한 경우로 구분하여 선정함

- 임대료가 지급기준을 초과하는 경우, 임대료 전액이 보조대상이 될수 없으며 대신 PHA가 정한 지급기준을 활용함

- 임대료 > 지급기준액 경우: 임대료보조액 = 지급기준액 - 조정월소득 × 30%
- 임대료 ≤ 지급기준액 경우: 임대료보조액 = 임대료 - 조정월소득 × 30%

□ 주택바우처와 연계된 자립프로그램 운영

- 가족자립프로그램(Family Self-Sufficiency, FSS)

- 미국에서 공공임대주택이나 Section8 바우처를 받는 주민들이 근로소득을 올릴 것을 조장하고 자산을 축적하도록 지원하는 제도임(5년 이하 기간으로 계약체결)
- 소득이 높아지면서 부담해야 할 임대료가 높아지기 때문에 노동을 통한 소득증대에 부정적인 영향을 줄 수 있는 문제에 착안한 것으로 HUD는 임대사업자의 임대료 손실분을 보충하며, PHA는 소득증대로 인해 증가한 임대료 금액만큼을 에스크로 계좌(escrow account)에 저축함

- 개인발전계좌(Individual Development Account, IDA)

- 대상자가 저축을 하면 정부는 Match rate에 따라 재정적 지원을 함으로써 자립을 촉진함
- 저축한 돈은 자가 구입이나 교육 등을 위해 사용하도록 규제하며, 지원을 받기 위해서는 교육이수가 의무임

- 고용촉진주택프로그램(Moving to Work Program, MTW)

- 1996년 미국 의회의 승인을 받은 실험 프로그램으로서 Section8 주택선택바우처(HCVP) 및 연방공공주택 프로그램 내에서 혁신적이고 지역적으로 만들어진 주택 및 자립 주도권을 향상시키는 제도임
- 미국 주택 및 지역사회개발국(Department of Housing and Community Development, DHCD)은 1999년 이후 HCVP MTW 참여 공공주택기관이 되었으며, 2008년까지 프로그램의 범위는 남쪽 우스터 카운티와 보스턴에서 작은 183 단위로 한정되었음
- DHCD는 1999년 맺었던 MTW 10년 원안을 대체하기 위해 개정한 MTW 협정을 2008년 6월 HUD와 체결함

5. 주택바우처 제도 도입 필요성

- 정부는 서민 주거복지를 위한 실효성 높은 정책프로그램을 지속적으로 발전시키기 위해서 주택바우처 도입 필요성을 제안(「공공부문의 시장원리 확대방안」, 기획예산처, 2006.2.17)하였으며 대통령 주재 주거복지정책토론회(2006.4.25)에서도 도입방안을 검토하여 단계적으로 추진하기로 하였음
- 주택바우처는 가구의 주거비 지불능력(housing affordability)을 직접적으로 신장하는 수단으로 목표효율적인 주거비 지원 및 수요자 선택권 보장과 공급자간 경쟁을 통한 양질의 서비스를 제공함

2) 조정월소득이란 가구원 전체의 연소득에서 부양가족, 노인 혹은 장애인 가구원, 자녀양육 및 월소득 지출과 관련한 공제금액을 제한 후 12개월로 나눈 값임

- 또한 지자체의 복지재정 부담으로 공공임대주택건설을 기피하고 있는 현실에서 공공부조제도의 성격이지만 주거지원서비스 확대인 사회투자정책의 하나로 지자체는 지역별 여건을 반영하여 주택바우처 사업의 계획 및 정책의 성과관리에서 주도적 역할이 부각될 수 있으므로 지역개발사업으로 유용할 것임
 - 최근 보건복지가족부에서는 이용자의 낮은 체감도, 높은 사회복지 누수영역 발생 등 기존의 공급자지원방식의 현안사항을 개선하기 위해서 기존 사회복지사업 중에서 일부 서비스를 전 자바우처 사업으로의 전환을 모색하고 있음

6. 주거급여와 통합된 주택바우처제도 추진방향 및 원칙

- 위상 및 목적
 - 바우처방식은 현금지원방식과 현물지원방식의 중간성격으로 현금, 현물급여의 단점을 보완
 - 제도의 효과성 및 효율성 제고를 위하여 주거급여와의 통합이 필요
 - 주거비 지불능력(Housing Affordability) 신장을 통한 주거수준향상
 - 소비형 소득지원이 아니라 자산축적형 주거보장을 통한 자립지원
- 주택바우처 기본원칙
 - 한계지원
 - 국가 및 지자체 지원금액은 상한을 정하고, 지원수준은 임대료의 일정 과부담에 대한 국가적 책임을 전제로 정책적으로 결정
 - 공공부조성 지원
 - 재원이 기여와 관계없으므로 주거보장을 고려하여 일부 재산을 소득으로 환산한 대상으로 한정
 - 주거부담비율의 차등화
 - 소득수준에 따라 소득대비 주거비 본인부담을 차등화
 - 최소부담
 - 소득이 낮은 가구라 하더라도 주거비용의 일정부분은 반드시 최소한으로 스스로 부담
 - 대상의 포괄성 및 합리성
 - 실제임대료가 기준임대료보다 낮은 경우라도 실제임대료로 지원하여 주거빈곤 사각지대를 예방
 - 주거지원제도간 형평성
 - 영구임대, 다가구임대, 국민임대주택 거주 가구의 임대료 감면을 고려하여 주택바우처 지원액과의 차액만을 지급하며 융자지원제도 수혜가구와는 중복을 감안하여 두 제도 중 한가지만을 지원

이태진 (기초보장연구실 연구위원) 문의사항 (ginihome@kihasa.re.kr)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp