

## 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 가구에게 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*.

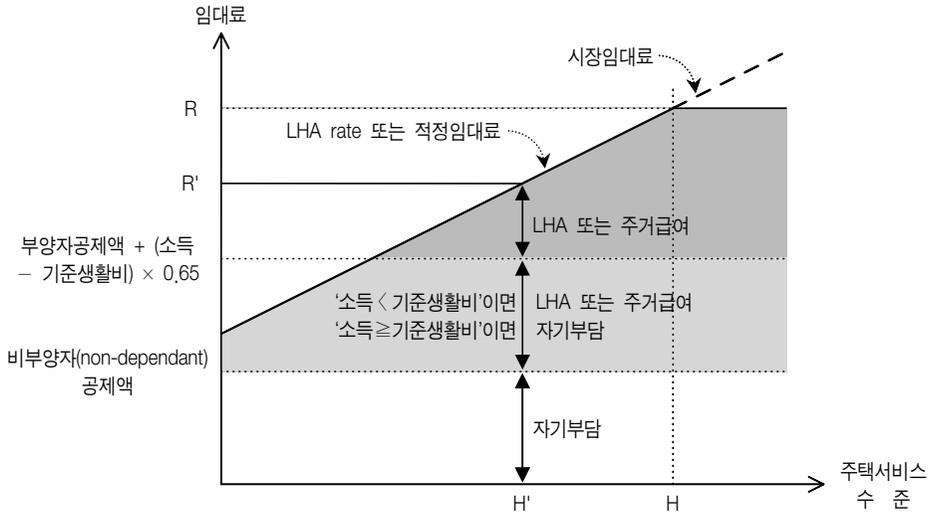
#### 나. 보조대상 및 지원방식

- 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%	

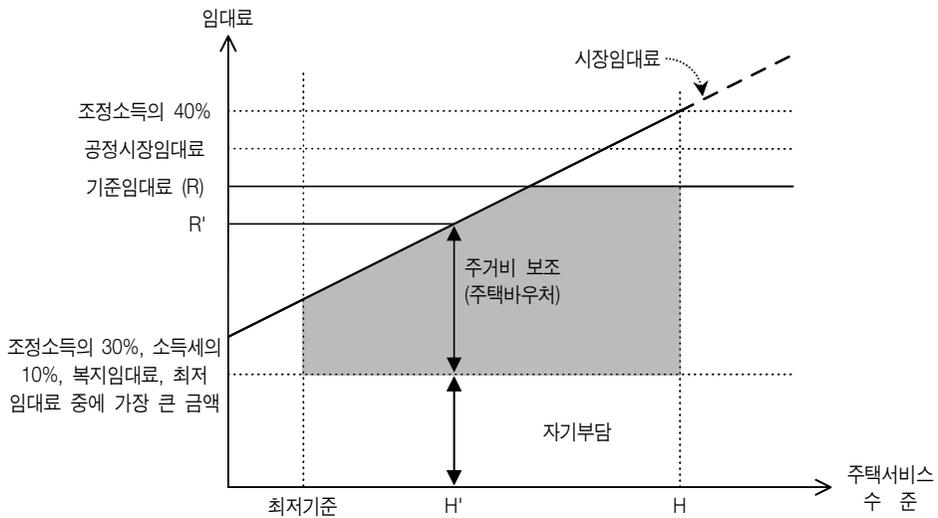
자료 : HUD(portal.hud.gov), VMS Data / Reports(Voucher Management System).

#### 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

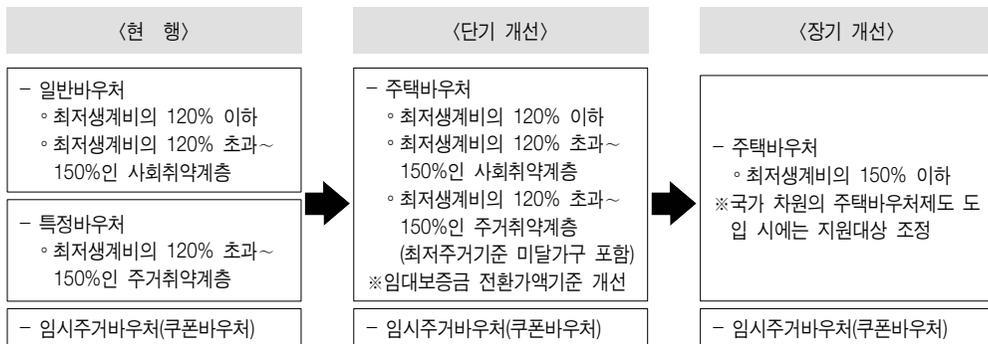
- 주거비 보조제도를 주택정책으로 운영 시에는 보조금을 주거용도에 사용하도록 제도적 설계가 필요함. 한편, 사회보장정책으로 운영 시에는 수혜자가 임대료를 지불할 것이라는 가정에 기초하며, 임차인의 책임성을 높이는 데 목적이 있음.
- 재정부담을 줄이고 형평성을 확보하기 위해서는 주거비 보조정책의 대상범위를 선진국보다 축소가 요구됨.
- 수혜자편익을 고려하여 주거비 보조제도와 공공임대주택 공급정책을 적절하게 혼합하여 주거복지정책을 시행할 필요가 있음.
- 행정비용을 최소화하는 방향으로 제도를 설계·운영하는 것이 필요함.
- 희망자에 대해서는 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 적정선(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.