

공공임대주택·주거급여와 균형 맞추며 서울시, 주거비 보조제도 발전시켜야

이 연구 목적은 서울형 주택바우처 제도의 운영실태 분석해 개선방안 모색

2002년부터 서울시는 민간 (보증부)월세가구를 대상으로 월임대료 보조제도를 시행하고 있다. 2010년에는 사회보장적 성격보다는 주택정책적 특성을 강화하면서 ‘서울형 주택바우처’로 명칭을 바꾼 바 있다. 주택바우처는 국민기초생활 보장제도가 가지고 있던 통합급여체계의 단점을 보완하는 역할을 수행하였다.

2015년 국민기초생활 보장제도가 개별급여체제로 개편되어 ‘주거급여’가 시행되고, 2018년부터 선정기준이 완화되면서 주택바우처 수혜가구와 대상가구가 감소하기 시작하였다. 주택바우처 지원규모는 2014년~2017년 1만 가구 정도에서 2019년 약 5천 가구로 급감하였다. 이에 따라 서울시는 고시원 거주자에게도 주택바우처(일반바우처)를 지원하기 시작하였다. 일각에서는 제도의 존속을 위해 공공임대주택 거주자에게도 주택바우처를 제공하자고 주장하고 있다.

서울형 주택바우처(월임대료 보조제도) 도입 후 19년 동안 지원대상 및 기준, 지원액, 바우처의 유형 등은 3차례의 커다란 개선·변경이 있었다. 하지만 운영적 측면, 특히 전달체계는 크게 달라지지 않고 있다. 신청 및 접수, 소득 및 재산 확인, 주택조사, 보장 결정 및 바우처 지급, 지원대상 관리까지 자치구와 동주민센터가 전담하고 있다. 주거비 보조제도는 공공임대주택과 함께 주택정책의 근간이 되는 주거복지 프로그램이다. 그러나 우리나라에서는 사회복지적 주거서비스 또는 공공임대주택을 보완하는 프로그램으로 인식되고 있다. 서울은 공공임대주택을 대규모로 건설할 수 있는 가용용지가 부족하다. 주택재고 부족, 주택가격 상승 등으로 인해 임차인의 주거비부담도 늘어나고 있다. 주거비 보조제도의 확대·확충은 중요한 정책옵션이 되고 있다.

이 연구는 국가의 주거급여제도 변화에 따라 역할이 축소되고 있는 서울형 주택바우처 제도의 제도 및 운영실태를 검토·조사하고, 그 개선방안을 마련하는 데 목적이 있다.

중앙정부의 주거급여 지원 강화로 서울형 주택바우처 수혜대상 1/2로 급감

수혜가구 측면에서 주거비 보조와 공공임대주택은 소득보다 높은 수준의 주택 또는 주거서비스를 이용하게 한다는 점에서, 그 효과는 유사하다. 그러나 이들 프로그램이 주택시장에 미치는 영향은 정반대이다. 이론적으로 주거비 보조는 임대료를 상승시키고, 공공임대주택은 임대료를 하락시킨다. 서울과 같이 주택재고가 부족한 지역에서는 공공임대주택을 공급하는 것이 필요하다. 하지만 서울은 대규모 개발용지도 고갈된 상태이기 때문에 주거비 보조제도도 적절히 구사할 필요가 있다.

선행 실증연구를 검토하였더니, 주거비 보조제도는 빈곤층의 주거(상향)이동을 촉진하는 것으로 나타났다. 주택바우처는 홈리스상태를 해소하거나, 노숙의 위험을 최소화하는 데 효과가 있다. 더부살이, 과밀상태 거주, 확대가족 거주 등을 감소시킨다. 그러나 주택품질과 주거환경이 유사함에도 불구하고, 주택바우처 수혜가구가 더 높은 임대료를 지불하고 있었다는 부(-)의 효과도 있다. 주택수당의 지원액을 늘렸지만, 임대인이 임대료를 상승시켜 정책의 효과성이 없었다는 연구결과도 있다.

중앙정부는 2018년 10월부터 주거급여의 부양의무자기준을 폐지하였다. 이에 따라 보장가구의 소득·재산만을 평가하여 주거급여를 지원하고 있다. 주거급여 지원대상을 확대하고, 지원금액을 현실화하기 위한 노력도 이루어지고 있다. 지원대상의 경우 2019년에는 기준중위소득의 44%, 2020년에는 기준중위소득의 45%로 확대되었다. 향후 기준중위소득의 50%까지 주거급여를 제공하는 것이 검토되고 있다.

이에 따라 서울의 주거급여 수급자는 2017년 15.8만 가구에서 2019년 20.8만 가구로 크게 증가하였다. 같은 기간에 서울형 주택바우처는 정책대상이 감소하면서, 수급가구도 1/2가량으로 줄어들었다. 가구당 지원액이 적은 상황에서 지원가구 규모까지 감소하자, 주택바우처 제도를 폐기하자는 주장도 나타나고 있다.

현장담당자·전문가 “서울형 주택바우처 유지하되 제도설계·전달체계 고쳐야”

자치구의 담당공무원, 주거복지센터의 소장 및 직원, 관련분야 전문가를 대상으로 표적집단면접(FGI) 조사를 실시한 결과, 다음과 같은 정책적 시사점이 도출되었다.

서울형 주택바우처의 역할 등을 감안할 때, 제도를 계속 유지할 필요가 있다. 주택바

우치는 저소득층의 임대료부담을 줄이는 긍정적 효과가 있고, 상당수의 월임대로 부담가구가 존재하고 있기 때문이다. 제도의 지속가능성을 제고하기 위해, 중기의 사업 목표와 장기의 정책목표를 설정하여 실적과 성과를 평가·관리하는 체계를 갖추어야 한다.

일반바우처와 특정바우처 지원대상자를 재조정할 필요가 있다. 일반바우처 대상자인 고시원 거주자를 쪽방 거주자처럼 특정바우처 대상으로 전환하여야 한다. 현재 고시원은 물리적으로 열악하고, 고독사·사망사고 등이 비교적 자주 발생하는 장소이다. 무엇보다도 주택정책의 목표는 주거적정성 확보가 우선되어야 하고, 부담가능한 소형 주택의 공급을 확대하는 것이어야 한다.

전달체계에서 서울시의 역할을 강화하여, 자치구의 책임 및 업무부담을 줄일 필요가 있다. 이미 자치구와 동주민센터 담당직원의 사회복지업무가 과중한 상태여서, 주택바우처 지원대상 발굴 및 수혜가구 관리와 관련된 업무를 적절하게 처리하지 못하고 있다. 업무처리를 위한 전산시스템이 구축되지 않은 것도 주요 원인으로 작용하고 있다. 전달체계에서 서울시의 역할을 강화하여 문제를 해결하지 않으면, 주택바우처는 국민기초생활 보장 탈락자를 위한 시혜적 프로그램으로 전락할 것이다.

주택바우처 업무처리의 정확성과 신속성을 위해 전산시스템을 구축하여야 한다. 제도가 도입된 지 19년이 되었음에도, 수급자선정 및 관리를 범용 스프레드시트를 이용하여 수기로 처리하고 있는 것은 문제가 있다. 국민기초생활 보장제도가 개별급여체제로 개편된 상황에서, 주택바우처는 자치구와 동주민센터 담당공무원에게 부가적 업무 부담이 되고 있다.

주거복지센터의 경험과 노하우를 활용하여 정책대상자 발굴, 사례관리 확대 등에서 전달체계를 강화할 필요가 있다. 주택조사·거주확인조사 등 자치구와 동주민센터가 처리하기 어려운 업무에 대해서도 주거복지센터와의 업무협력 또는 업무분담을 통해 그 부담을 해소할 필요가 있다.

민간의 자원·활력을 이용하여 주거지원 프로그램을 확충하는 방향으로 주택바우처를 활용하여야 한다. 최근에 민간부문을 활용한 사회주택, 긴급임시주택 등이 공공의 주거지원정책으로 편입되고 있다. 미국 주택선택바우처의 사업기반바우처(Project-based Voucher: PBV)와 같이 빈곤층과 저소득층을 위한 저렴한 임대주택 공급·운영에 활용되도록 할 필요가 있다.

기준중위소득 등 서울형 주택바우처 지원기준 완화해 정책대상 확대 필요

2020년에 서울시는 소득평가액이 기준중위소득의 45% 초과~60%인 (보증부)월세가 구에게 주택바우처를 지원하는 것으로 제도를 개선하였다. 국토교통부·서울시의 2019년도 주거실태조사 원자료를 분석한 결과, 정책대상가구는 10.9만 가구로 나타났다. 하지만 주택바우처 신청가구와 수혜가구는 2019년에 비해 늘지 않고 있다. 주택바우처의 지원기준과 공공임대주택 입주자격 간의 격차가 크고, 월세가구의 임대료부담이 증가하고 있다는 점에서, 중·단기적으로 주택바우처의 정책대상을 기준중위소득의 70%까지 확대할 필요가 있다. 이 경우 정책대상가구는 16.9만 가구로 나타나, 현행보다 6만 가구 정도의 증가가 예상된다. 장기적으로는 기준중위소득의 85% 또는 국민임대주택의 입주자격과 동일하게 설정하여 주거복지정책의 정합성을 확보할 필요가 있다.

형평성 확보하려면 주거비 균등화지수에 따라 주택바우처 지원액 조정해야

월임대료 전환액, 주거비(월임대료 + 주거관리비)를 이용하여 가구규모별 균등화지수를 산출하였다. 산출된 균등화지수를 가구의 소비특성을 감안하여 조정한 결과, 1인 가구 0.80, 2인 가구 0.85, 3인 가구 0.95, 4인 가구 1.00, 5인 가구 1.05, 6인 이상 가구 1.15이었다.

자기부담분이 50%라는 가정 하에, 저소득 월세가구의 임대료과부담을 완전히 해소하는 데 필요한 보조액을 산정하였다. 그 결과 잔여소득방식으로는 가구당 월평균 23.5만 원~38.2만 원, RIR방식으로는 21.4만 원~34.2만 원을 지원하여야 하는 것으로 나타났다. 그러나 주택바우처 지원액을 상향조정할 지 1년이 되지 않아, 중·단기의 대안으로 1인 가구 기준으로 8만 원(1안), 9만 원(2안)을 보조하는 것으로 방안을 제시하였다(표 1] 참조). 연간 지원목표를 1만 가구로 하였을 때, 예산은 지원액 1안의 경우에는 연간 103.8억 원, 2안의 경우에는 117.0억 원이 소요될 것으로 예측된다.

[표 1] 주택바우처 지원액(안)

(단위 : 만 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가 구
가구균등화지수	0.80	0.85	0.95	1.00	1.05	1.15
주택바우처 지원액 1안	8.0	8.5	9.5	10.0	10.5	11.5
주택바우처 지원액 2안	9.0	9.6	10.7	11.3	11.9	13.0

주 : 1) 일반바우처의 경우임.

2) 특정바우처의 경우는 가구원당 일반바우처의 보조액에 '1.5'를 곱한 금액을 보조하도록 함.

서울시 역할 늘리고, 전산시스템 구축 등 주택바우처 전달체계 개선·강화

주택바우처 업무처리의 정확성·신속성을 제고하고, 관련 주체 사이의 협력을 강화하기 위해서는 [그림 1]과 같이 전달체계를 개선할 필요가 있다.

신청 및 접수 단계에서는 수혜자격과 관련 사항이 달라질 경우, 수급자의 신고를 의무화하는 내용을 신청서에 추가하여야 한다. 보장결정 이후 가구의 사회·경제적 상황에 변동이 있을 경우에 신고하고, 이를 어기면 부정이득 환수조치 등이 취해질 수 있다는 점을 명시할 필요가 있다.

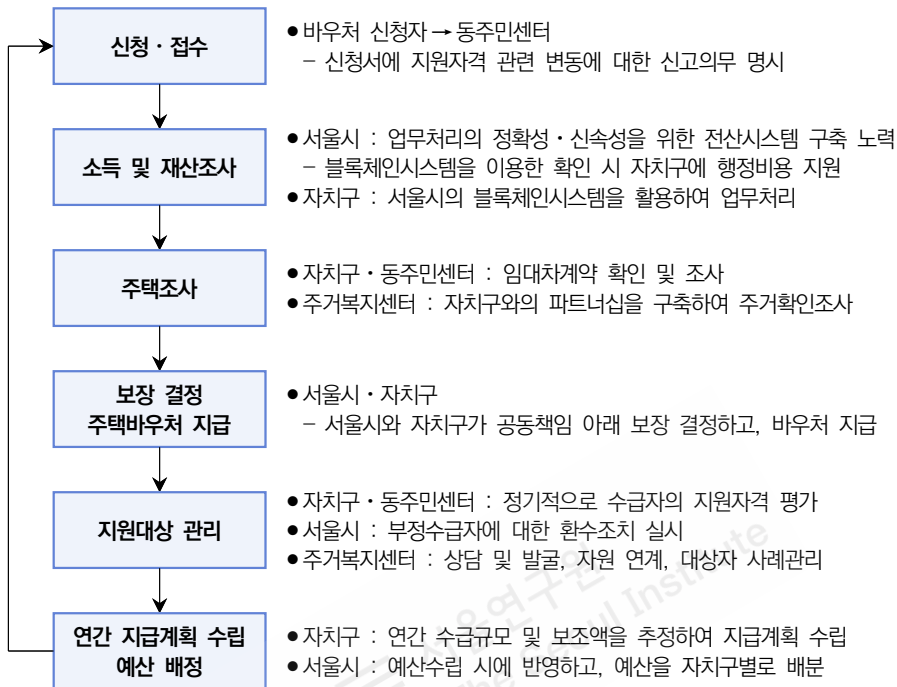
소득·재산 조사(확인) 단계에서는 주거복지 자격확인 및 모니터링을 위한 전산시스템을 구축하여야 한다. 다른 주거복지 프로그램을 중복하여 수혜·수급받고 있는지도 확인할 수 있도록 통합 전산시스템으로 구축할 필요가 있다. 새로운 전산시스템이 구축되기 전까지는 중앙정부의 e하나로민원과 서울시의 블록체인시스템을 이용하여 업무를 처리하도록 한다.

주택조사 단계에서는 주거복지센터를 참여시켜 현장조사를 실시하도록 한다. 주거복지센터는 주택바우처 수혜가구의 거주사실을 확인하는 것뿐만 아니라 주거상태도 파악할 필요가 있다.

보장 결정 및 바우처 지급 단계에서는 자치구가 전담하기보다는 서울시와의 역할분담을 통해 책임과 부담을 분담하도록 한다. 자치구가 검토보고서를 제출하면 서울시가 확인한 후에, 수혜가구를 선정하고 바우처를 지급하면 될 것이다.

지원대상 관리단계에서는 주택바우처 수혜자격 취득 또는 갱신 후 일정 기간(6개월~

1년) 동안에는 소득 및 재산확인, 주택조사를 생략할 필요가 있다. 단, 1년에 1회 정기조사, 1회의 부정기조사를 통해 모니터링을 실시하도록 한다.



[그림 1] 서울형 주택바우처의 전달체계 개선(안)

현재는 없는 단계인 자치구의 연간 지급계획 수립을 추가하도록 한다. 자치구가 지역적 특성을 반영하여 연간 지급계획을 수립하고, 서울시가 이 계획을 반영하여 예산을 확보·배분하도록 할 필요가 있다. 자치구는 연간 지급계획을 8월~9월에 수혜자규모, 신규대상자 예상·발굴, 가구당 지원금액 등을 제시하도록 한다. 연간 지급계획은 자연스럽게 대기자명부를 작성하여 정책대상자를 관리하는 체계로 업무를 선진화하는데 도움이 될 것이다.

주거빈곤가구·지원필요가구 대상 적극적 홍보로 지원대상자 발굴 바람직

국토교통부·서울시의 2019년도 주거실태조사 원자료를 분석한 결과, 주택바우처 정책소요는 10.9만 가구로 나타났다(표 2) 참조). 최근 주택바우처 지원규모가 감소한

데에는 주거급여의 제도개선과 함께 표적화한 홍보의 부족도 주요 원인이라고 판단된다.

[표 2] 현행 서울형 주택바우처의 정책소요

구 분	기준중위소득의 45% 이하	기준중위소득의 45% 초과~60%	기준중위소득의 60% 초과	계
응답자수 (가구)	248 (9.5%)	358 (13.7%)	2,007 (76.8%)	2,613 (100.0%)
가중치 적용 (천 가구)	71.9 (8.7%)	108.9 (13.2%)	642.9 (78.1%)	823.8 (100.0%)

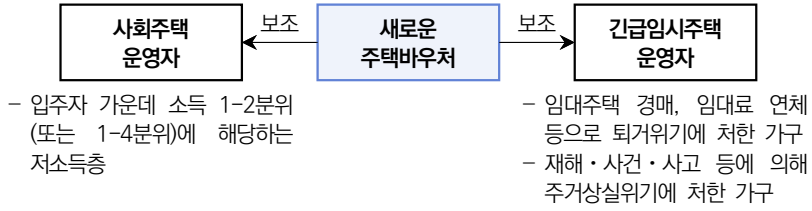
자료 : 국토교통부·서울시, 2019, “2019년도 일반가구 주거실태조사”, 원자료.

‘찾아가는 동주민센터’의 사업추진, 주거복지센터의 상담과정 중에 파악된 주거빈곤 가구 및 지원필요가구에게 집중적으로 홍보할 필요가 있다. 장기적으로는 사각지대 해소를 위하여 민관협력을 통한 상시적 대상자발굴체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 서울시, 자치구, (찾아가는) 동주민센터, 주거복지센터 중심으로 지역사회복지 협의체, 지역의 유관기관 등이 거버넌스체계 또는 파트너십을 구축하여야 한다.

사회주택·긴급임시주택과 연계한 새로운 유형의 주택바우처 도입도 필요

저렴한 임대주택 공급을 활성화하는 제도와 연계하여 새로운 유형의 주택바우처를 도입하여야 한다. 미국은 참전용사·노숙인의 주거를 지원하고, 노인·장애인을 위한 지원주택을 확보하며, 저소득층 거주지역에 저렴한주택을 확충하기 위해 사업기반바우처(PBV)를 지원하고 있다. PBV는 저렴한주택(affordable housing)과 소득혼합형 주택(mixed-income housing)을 조성하는 데에도 활용되고 있다. 신규주택의 건설뿐만 아니라 기존주택의 개량 및 리모델링 시에도 지원되고 있다.

사회주택 입주자 가운데 소득 1-2분위(또는 1-4분위)에 해당하는 저소득층 가구수에 따라 운영주체에게 주택바우처를 지원할 필요가 있다. 이를 통해 운영주체의 사업안 정성을 제고하고, 새로운 민간주체의 사회주택사업 참여를 유도할 필요가 있다. 또한 지역 단위에서 주거위기가구·주거상실가구에 대한 공공의 대응력을 높이고, 일반가구가 홈리스로 전락하는 것을 방지하기 위해 긴급임시주택의 확대에도 주택바우처를 활용하는 것이 필요하다.



[그림 2] 새로운 주택바우처 도입(안)