
주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제 고찰

김현희



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

비교법제 연구 12-20-⑨

주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제 고찰

김 현 희

주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제 고찰

A Legislative Study on Housing Expenses
Support in Major Countries

연구자 : 김현희(부연구위원)
Kim, Hyun-Hee

2012. 9. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

□ 주거비 지원의 필요성

- 모든 국민에게 주택을 공급하는 것이야말로 주거복지의 가장 기본적이고도 이상적인 지향점이라고 할 수 있겠지만, 현실적으로는 달성하는 것이 거의 불가능
- 주거복지를 간접적이며 보완적으로 실현하는 효과를 거두기 위해서 수요자의 상황에 따른 임대료 통제, 주거비 지원 또는 주거환경개선 등의 다양한 제도들을 병행하여 추진하는 것이 필요

□ 2012년 「주택법」 제5조의 4(주택임차료의 보조) 규정을 신설하고, 2013년 1월 27일부터 시행

- 국가 또는 지방자치단체는 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택 임차인가구에 대하여 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다는 법적 근거를 신설
- 주택임차료를 보조받을 수 있는 무주택 임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음
- 그러나 시행을 위하여 필요한 하위법령의 내용은 아직 구체적으로 정하여지지 않고 있으며, 예산상의 이유로 시행 여부가 불투명한 상태에 있음

주거비 지원 제도의 구체적인 설계 필요

- 주요 복지선진국에 있어서 주거복지의 실현수단으로서 시행되고 있는 주거비 지원의 의의 및 유형, 법령 체계, 주거비 지원의 대상과 지원의 주요 내용, 주무관청의 역할 및 전달체계 등을 살펴보고, 우리의 주거비 지원 제도의 틀을 구상

II. 주요 내용

주거비 지원에 관한 일반적 고찰

- 복지정책 및 주택정책의 수단으로서의 주거비 지원
- 법적 근거와 기존 주거급여의 지급 현황

주요 외국의 주거비 지원

- 미국(주택바우처), 영국(주거급여), 프랑스(주거수당), 독일(본겔트), 일본(주택수당)의 주거비 지원 법제와 현황

주요 쟁점별 외국 법제 분석

- 주거비 지원의 개념 및 범위
- 주거비 지원의 성격 및 지급체계
- 주거비 지원의 수급대상
- 주거비 지원의 산정방식

우리나라 주거비 지원에의 시사점

Ⅲ. 기대효과

□ 주택법 상의 주거비 지원 제도의 구체적 틀 마련을 위한
외국 법제 자료

○ 추후 주거비 지원제도의 시행에 있어서 논의가 되어야 할 구체적인 쟁점들에 대하여 외국의 입법례가 어떠한 입장을 취하고 있는지, 그들의 사례가 어떠한 의미를 가지고 있으며 우리에게 어떠한 시사점을 제공하는지에 관한 기초 분석 자료로서 기대

▶▶ 주제어 : 주거비 지원, 주택바우처, 주거급여, 주거수당, 본궤트,
주택수당

Abstract

I . Background and Purpose

- Necessity of housing expenses support
 - It is deemed the most basic and idealistic to supply all the people with housing, but it is almost impossible in reality.
 - In order to create indirect and complementary effect of housing welfare, it is necessary to carry out various systems such as controlling rent, supporting housing expenses, or improving living conditions depending upon situations of demanders.
- The provisions of Article §5-4, 「The Housing Act」 2012 (assisting housing rent) is newly added and enforced as of January 27, 2013.
 - Newly added a legal relevance that the nation or the local autonomy might assist the homeless lessee family in whole or part of rent within a range of not exceeding budget who hardly lives a standard life due to high rent burden.
 - Any matters regarding the qualified subjects, the supporting amount, procedure, and method of such system for the homeless lessee family are delegated to be prescribed by the Presidential Decree.

- Sub-ordinate laws, however, are not specifically determined that are needed to stipulate such system, and it is still up in the air whether or not it is enforceable due to budgetary reasons.
- Necessity of designing a concrete scheme of housing expenses support system
 - Designing a concrete framework of housing expenses support system by reviewing meaning, type, statutes, system, etc of housing expenses support that is executed as a way to realize housing welfare in the advanced welfare countries and examining subjects, detailed information of such system, and roles and transfer system of the competent authorities.

II. Major Contents

- General consideration about housing expenses support
 - Housing expenses support as a means of welfare policy and housing policy
 - Legal ground and existing Housing Allowance reimbursement standing
- Major foreign housing expenses support
 - Legislation and standing of housing expenses support in U.S. (Housing Choice Voucher), U.K.(Housing Allowance), France (Housing Benefit), Germany(Wohngeld), Japan(housing aid)

- Foreign legalese analysis per major issues
 - Concept and coverage of housing expenses support
 - Nature and reimbursement system of housing expenses support
 - Qualified subjects for housing expenses support
 - Estimation of housing expenses support
- Suggestions for housing expenses support in Korea

III. Expected Effects

- Foreign legal documents for concrete framework of housing expenses support pursuant to the Housing Act
 - The stances that foreign legal cases take, the meaning that such cases assume, and what suggestions it offers us will be expected to play a role of basic material in relation to such concrete issues as will be discussed in the course of enforcing housing expenses support system.

▶ **Key Words** : **Housing expenses support, Housing Choice Voucher, Housing Allowance, Housing Benefit, Wohngeld, Housing Allowance**

국가별 용어 색인

<미 국>

1. HUD(Department of Housing and Urban Development) : 주택도시개발부
2. PHA(Public Housing Agencies) : 공공주택청
3. HAPs(Housing Assistance Plans) : 주거지원계획
4. HCV(Housing Choice Voucher) : 주거선택바우처
5. PTI(Payment to Income) : 가구들의 평균 월 소득 중 주거비가 차지하는 비율
6. FRM(Fair Market Rent) : 공정시장임대료
7. MAI(Monthly Adjusted Income) : 조정월소득
8. HQS(Housing Quality Standard) : 주택품질기준

<영 국>

1. DWP(Department for Work and Pension) : 노동연금부
2. LHA(Local Housing Allowance) : 지역주거수당
3. LHA rates : 지역주택수당 요율
4. LRRs(Local Reference Rents) : 지역기준임대료
5. IS(Income Support) : 소득보조 또는 기초생활급여, 적정생활비
6. Rent Rebate : 임대료 할인
7. Rent Allowance : 임대료 수당
8. Housing Benefit : 주거급여

<프랑스>

1. CNAF(Caisse Nationale d'Allocations Familiales) : 전국가족수당기금
2. CAF(Caisse d'Allocations Familiales) : 가족수당기금
3. ACOSS(Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale) : 중앙사회보장청
4. AL(Aide au Logement) : 주거수당(주거급여)
5. ALF(Aide au Logement a Caractère Familiale) : 가족주거수당
6. ALS(Aide au Logement a Caractère Social) : 사회주거수당
7. APL(Aide Personnalisée au Logement) : 개인주거보조수당

<독 일>

1. BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales) : 연방노동사회부
2. BMVBS(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) : 연방
교통, 건설, 도시부
3. Wohngeld : 본겔트
4. Mietzuschuss : 임대료 보조금
5. Lastenzuschuss : (주택소유자에 대한) 부채보조금
6. Arbeitslosengeld I : 실업수당제도 I. 기존의 실업수당제도
7. Arbeitslosengeld II : 실업수당제도 II. 기존의 실업수당제도와 사회부조
제도를 통합한 제도)로서 본겔트 수급자의 상당수가 여기에 편입

<일 본>

1. 후생노동성 : 일본의 사회복지 관련 중앙 부서
2. 급지 : 생활보호법 제8조 제2항에 근거하여 지역별로 생활양식, 입지특
성에 대응하여 물가와 생활수준의 차이를 생활보호기준에 반영하기 위
해 구분한 등급
3. 세대 단위의 원칙 : 보호는 세대 단위로 그 필요 여부 및 정도를 결정
한다는 원칙. 상황에 따라 개인 단위로 정할 수도 있음

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
국가별 용어 색인	11
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	19
제 2 절 연구의 범위 및 방법	22
제 2 장 주거비 지원에 관한 일반적 고찰	23
제 1 절 주거비 지원의 의의	23
I. 주거복지와 주거비 지원	23
II. 주택정책과 주거비 지원	27
제 2 절 주거비 지원의 법적 근거	33
I. 개 관	33
II. 사회보장기본법	33
III. 국민기초생활보장법	35
IV. 주택법	37
제 3 절 주거비 지원 현황	39
I. 주거급여	39
II. 서울형 주택 바우처	44
제 4 절 평 가	49

제 3 장 주요 외국의 주거비 지원 현황	51
제 1 절 복지국가와 주거비 지원	51
제 2 절 주요 외국의 주거비 지원 제도	53
I. 개 관	53
II. 미 국	58
III. 영 국	65
IV. 프랑스	72
V. 독 일	76
VI. 일 본	83
제 4 장 주요 쟁점별 주거비 지원 법제 분석	89
제 1 절 개 요	89
제 2 절 주거비 지원의 개념 및 범위	90
I. 주거급여, 주택수당, 임차료 보조, 주택바우처 등	90
II. 입법례	91
III. 평 가	93
제 3 절 주거비 지원의 성격과 지급체계	95
I. 사회보장수단 또는 주택정책수단	95
II. 입법례	96
III. 평 가	105
제 4 절 주거비 지원의 수급대상	106
I. 취약계층 판단기준	106
II. 입법례	107
III. 평 가	112

제 5 절 주거비 지원의 산정(방식).....	112
I. 소득 이외의 산정요소.....	112
II. 입법례.....	113
III. 평 가.....	120
제 5 장 결 론.....	123
참 고 문 헌.....	129

【 표 】

<표 1 - 주거복지의 개념>.....	25
<표 2 - 생산자 보조방식과 소비자 보조방식의 비교>.....	29
<표 3 - 주택보급률 및 공공임대주택 재고 비중 추이>.....	32
<표 4 - 2008년 주거급여의 일반원칙 개편>.....	42
<표 5 - 국민기초생활보장법의 최저생계비 및 주거급여>.....	43
<표 6 - 국민기초생활보장급여 지원 내 급여별 비중>.....	44
<표 7 - 2011년 서울형 바우처의 전후 비교>.....	45
<표 8 - 서울형 주택 바우처의 실적>.....	48
<표 9 - 주요 국가의 주거비 지원 관련 정책 현황>.....	54
<표 10 - 주요 외국의 주거비 지원 제도의 근거법 및 연혁>.....	56
<표 11 - 미국의 주거선택바우처(Housing Choice Voucher)의 유형>...	59
<표 12 - 주거선택바우처 근거 법률(QHWRA)의 주요 내용>.....	62
<표 13 - 미국의 저소득층 주거복지 프로그램 지원현황>.....	63

<표 14 - 1982년 법의 제2부 주거비 지원 관련 조문>.....	67
<표 15 - 영국의 주거급여 및 주거관련급여 체계>.....	69
<표 16 - 주거급여 수급현황>.....	71
<표 17 - 프랑스 주거수당의 체계>.....	73
<표 18 - 주거비 지원가구 변화>.....	75
<표 19 - 프랑스의 주거수당 수혜자 수>.....	76
<표 20 - 독일 주거비 지원법(Wohngeldgesetz)의 주요내용>.....	78
<표 21 - 급여별 본겔트 수급가구 수>.....	81
<표 22 - 일본 생활보호법의 체계>.....	85
<표 23 - 일본의 부조유형별 수급자 현황>.....	87
<표 24 - 일본 주택부조 수혜자 현황>.....	88
<표 25 - 일본의 생활보호제도 예산>.....	88
<표 26 - 주거비 지원과 관련된 주요 쟁점 사항>.....	89
<표 27 - 각국의 주거비 지원제도의 명칭과 국내문헌의 표현>.....	91
<표 28 - 주거비 지원의 개략적인 지원금액>.....	93
<표 29 - 각 국의 주거비 지원의 법적 성격>.....	96
<표 30 - 가구 형태별 주거비 지원과 근거법>.....	99
<표 31 - 주거비 보조의 성질에 따른 중앙행정부서의 차이>.....	100
<표 32 - 주요 외국의 주거비 지원 대상자 선정기준>.....	111
<표 33 - 주요국의 임대료 보조액 산정방식>.....	120

【 그림 】

<그림 1 - 주거복지 지원 수단의 양대 축>.....	27
--------------------------------	----

<그림 2 - 본젤트 지급액의 추이>.....	82
<그림 3 - 미국의 주거선택바우처 지급체계>.....	101
<그림 4 - 영국의 주거급여 전달체계>.....	102
<그림 5 - 프랑스의 주거급여 전달체계>.....	103
<그림 6 - 독일의 임대료 보조 전달체계>.....	104
<그림 7 - 미국 주거선택바우처 보조금 산정 방식>.....	114
<그림 8 - 영국의 지역주택수당 및 주거급여 산정 방식>.....	116

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

주택은 인간이 인간다운 삶을 영위하기 위한 기본적인 공간으로서 열악한 주거환경이나 과도한 주거비 부담은 심리적 안정을 저해하고 노동생산성을 감소시키며 결국 사회적 안정성까지 저해하게 되는 원인으로 작용하게 된다. 그리하여 주거측면에서의 복지를 개선하기 위한 정책은 국가와 시대를 불문하고 적극적으로 추진되어 오고 있다.

그동안의 주거복지를 위한 정책은 주택의 “공급”에 초점이 맞춰져 있었다. 대량의 임대주택을 건설하여 공급하는 것이 주거복지의 가장 핵심적인 실현수단으로 간주되어 왔던 것이다. 가능한 한 다수의 국민에게 주택을 공급하는 것이야말로 주거복지의 가장 기본적이고도 이상적인 지향점이라고 할 수 있겠지만, 현실적으로 이를 달성하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 현 상황에서 주거복지를 간접적이며 보완적으로 실현하는 효과를 거두기 위해서 수요자의 상황에 따른 임대료 통제, 주거급여 등의 주거 보조금 내지 용자 지원이나 최저주거기준에 부합하는 주택개량을 통한 주거환경개선 등 다양한 제도들을 병행하여 추진하는 것이 필요하다.

그리하여 각 국가는 주거복지를 실현하기 위하여 임대주택의 건설 및 공급과 병행하여 저소득층 내지 주거취약계층에 대한 주거비 지원 또는 주거환경개선사업 등 다양한 정책들을 펼치고 있다.

우리 정부 또한 그동안 임대주택의 공급에 초점을 맞춰 주력해 오던 것을 그 외의 보조적이지만 오히려 실질적일 수 있는 다양한 정책들을 추진하고자 시도하고 있다. 그러한 보조적이지만 실질적일 수 있는 정책의 핵심은 바로 “주거비 절감”에 있다고 요약할 수 있는데, 정부가 경제 활력의 제고와 서민생활 안정을 목표로 하는 ‘2012년 경제정책

방향'을 발표하면서, 교육·주거·의료 3대 생계비 경감의 일환으로 주거비 부담을 완화하고자 노력할 것을 약속한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

주거비란 최저주거기준을 유지하는데 필요한 주택의 임대료와 난방비, 전기료, 주택설비 및 수선비 그 밖의 주거관련지출 등 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 제공하는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련비용의 총합으로서, 주거비 보조정책은 공공임대주택의 공급과 임대료 통제와 더불어 3대 주거안정 정책의 수단으로 인식되고 있다.¹⁾

우리나라의 주거비에 대한 지원으로서 주거급여라는 제도를 두고 있으며, 국민기초생활보장법은 교육 및 의료와 같이 주거도 기본적인 수준의 생활이 보장되어야 하는 독립적인 영역으로 인정하여 시행해오고 있다. 그런데 국민기초생활보장법상 기초생활수급자에 지원되는 주거급여는 수급자로 선정되어야만 지원을 받을 수 있어 주거빈곤층에 포괄적으로 적용되지 못하는 한계가 있다.

하지만 예산을 쥐고 있는 재정부부는 사업이 본격 시행되면 매년 수천억 원의 예산이 들어간다는 점, 전세 가격이 급등하는 상황에서 정부의 임차료 보조가 별 도움이 되지 않는다는 점 등이 거론되면서 임차료 보조의 예산 편성에 소극적인 입장을 취해왔다.

그리하여 주거비 지원을 강화하여 주거안정을 도모하고자 새로운 논의가 제기되었고 그러한 방식 중의 하나로 제시되어온 제도가 바로 임차료 보조제도, 즉 주택 바우처이다. 주택 바우처 제도는 서민층 주거안정 대책으로 저소득층 무주택 임차가구의 임차료 일부를 보조하는 주택임차료 보조제도로써 OECD 30개국 중 28개국에서 시행하고 있고, 우리나라에서는 2008년부터 제도 도입이 추진되어 왔다. 즉, 저소득 임차인의 월 소득액 중 임차료 비중이 일정비율 이상 초과할 경우, 초과

1) 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구, 제54집, 2011. 8, 102면.

분을 현금으로 쿠폰 형식으로 발급하여 보조해 주는 주거비 지원제도로서 「주택법」은 ‘주택임차료 보조제도’를 2013년 1월부터 시행할 수 있도록 근거규정을 마련한 것이다.

그러나 이러한 주거비 지원제도는 당초 발의안에서는 의무규정으로 규정되었던 것과는 달리 임의규정의 형태로 통과되었으며, 공포 후 1년이 경과한 시점부터 시행하도록 예정되어 있음에도 시행을 위하여 필요한 사항을 정하도록 한 하위법령의 내용은 아직 구체적으로 그 모습을 보이지 않고 있다. 나아가 예산 부족과 여건 미비 등을 이유로 시행 자체가 불투명한 상황으로 진행되고 있기까지 하다.²⁾

주택임차료 보조제도는 어려운 경제여건 하에서 전월세자금을 마련하기 위해 힘들어하는 서민들의 주거불안을 해소하는데 크게 기여할 수 있는 제도로 평가된다.³⁾ 그러나 주택임차료를 보조받을 수 있는 무주택 임차인 가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등을 대통령령에 포괄적으로 위임하고 있고 대통령령이 아직 제시되지 못하고 있기에 이에 대한 면밀한 연구가 필요한 시점에 있다. 다만 어느 시점이 되든지 향후 주거비 지원제도의 시행을 위하여는 하위법령 마련 등이 필수적인 만큼 이러한 제도의 구체적인 틀을 연구하기 위하여 주요 외국의 주거비 지원제도에 대한 법제화 현황을 살펴보는 것이 반드시 필요하다.

이에 본 보고서에서는 주요 복지선진국에 있어서 주거복지의 실현 수단으로서 시행되고 있는 주거비 지원의 의의 및 종류(유형), 근거 법령의 연혁과 체계, 주거비 지원의 대상과 지원의 주요 내용, 주무관

2) 기획재정부는 국토해양부가 내년 주택 바우처 시범사업 실시를 위해 요청한 예산 20억 원에 대해 심의를 거친 결과, 조기 실시는 힘들다는 결론을 내렸고 예산에 반영하지 않았다. 결국 재정부와 국토부는 협의 끝에 2015년으로 시행시기를 3년 연기하기로 최종 결론을 내린 것으로 알려졌다. <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?DCD=A00102&SCD=DA11&newsid=01351366596384712>

3) 중소기업신문, “주택임차료 보조제도 추진” 2009. 9. 2. <http://www.smedaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=10627>

청의 역할 및 전달체계 등을 살펴보고, 우리가 마련하게 될 제도의 합리적인 운영을 위하여 그 틀을 구상하여 보기로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

주거비 지원에 관한 연구는 임대주택의 공급에 관한 연구와 더불어 주거복지 분야에 있어서 가장 활발하게 연구가 이루어진 분야이다. 때문에 주거복지 측면에서 주거비 지원의 역할이나 효과 등을 근거로 하여 그 필요성을 입증하는 연구가 새로 필요한 상황은 아니다.

현재로서는 이러한 주거비 지원제도 도입이 필요한가 또는 필요하지 않은가가 아니라, 임의적 규정으로나마 시행될 수 있도록 법률이 근거를 마련하고 있는 임차료 보조 제도를 과연 어떻게 구체화하고 현실화할 것인지를 현실적인 입장에서 구체적인 연구가 필요한 시점이라 할 것이다. 그리하여 주거비 지원 법제를 완성한다는 차원에서 오히려 하위법령의 내용을 어떻게 구성하며 관계 법령을 어떻게 정비할 것인지를 살펴보는 것이 필요할 것이다.

이에 본 보고서에서는 우선적으로 주거복지의 실현 수단으로서의 중요한 주택정책인 주거비 지원제도의 의의와 성격에 관하여 살펴보고(제2장), 복지선진국이라 불리는 영국, 미국, 독일, 프랑스, 일본의 주거비 지원 법령의 체계와 주요 내용에 대하여 전체적인 체계를 소개하고자 한다(제3장). 또한 우리 주택법상의 주거비 지원제도가 가지고 있는 문제점과 앞으로의 시행에 있어서 논의가 되어야 할 구체적인 쟁점들에 대하여 외국의 입법례가 어떠한 입장을 취하고 있는지, 그들의 사례가 어떠한 의미를 가지고 있으며 우리에게 어떠한 시사점을 제공할 수 있는지 등을 살펴보고자 한다(제4장).

제 2 장 주거비 지원에 관한 일반적 고찰

제 1 절 주거비 지원의 의의

I. 주거복지와 주거비 지원

주거(住居)는 인간생활에 없어서는 안 될 필수불가결한 요소일 뿐만 아니라 복지국가를 지향하는 현대 국가에서는 단순히 생활의 質이라는 측면 이상의 중요한 사회경제적 의미를 지닌다.⁴⁾ 그리고 복지는 삶의 질에 대한 기준을 높이고, 국민 전체가 행복하게 살아갈 수 있도록 하는 데 중점을 두어 노력하는 정책을 의미한다.⁵⁾

우리 법제는 이러한 “주거” 또는 “복지” 자체에 관하여 직접적인 정의를 두고 있지는 않고, 다만 주택법에서 주거생활, 주거수준이라든가 주거복지 등의 용어를 사용함으로써 주거의 개념과 그 중요성을 간접적으로 인정하고 있다.⁶⁾

그렇다면 주거와 복지의 합성어로서의 “주거복지”란 무엇인가. 우리나라에서 주거복지의 개념은 사회복지 체계에서 도출되었다기 보다는 주택정책 혹은 주택관련 실천활동에서 부각되어 왔다. 즉, 그동안 주거복지가 복지의 본질적인 측면으로부터 적극적인 개념화 보다는 ‘저소득층의 주거안정’ 내지 ‘무주택 서민의 내 집 마련 촉진’ 등과 같은 정책의 대명사처럼 사용되어 왔으며,⁷⁾ 그 실질적인 내용에 대한 규범

4) 주거복지학회, 「주거복지론」, 교문사, 2007, 2면. 주택은 인간의 은신처로서 사용되는 건물 그 자체로서 가족에게 생활공간을 제공해주는 물리적 구조물을 의미하지 만, 주거는 ‘일정한 장소에 머물러 사는 삶’을 뜻하므로 집을 중심으로 하는 생활을 의미하는 포괄적인 개념이라 할 것이다.

5) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=960395&mobile&categoryId=3070>

6) 주택은 그 자체는 물리적 공간에 불과하지만, 여기에는 가정이 담겨 있고, 주택은 여러 측면에서 가정복지에 영향을 미치고 있기에, 주거복지는 주택이 가정복지에 미치는 영향을 포괄한다고 할 수 있다.

7) 경향신문, “올 보금자리주택 총 18만 가구 공급”, 2010. 5. 6.

적 정의는 시도된 적이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 주거복지에 대한 실체적 개념화 없이 정책적 홍보용 문구로만 머무르다 보니 사실 주거복지라는 표현은 점차 수사적 성격이 강하게 되고 일시적 정권 홍보용어로까지 인식되는 것 같기도 하다. 그러나 감안해야 할 것은 우리나라보다 복지 수준이 발달한 서구 국가에서도 주거복지의 개념은 일반적으로 사용되는 것이 아니라는 점이다. 때문에 외국의 주거복지 경험과 용어의 사용 사례를 통하여 자연스럽게 우리나라에서 사회복지 내지 주거복지 개념의 관계를 유추하는 것이 어렵다.⁸⁾

다만 일부 전공자들에 의하여 논의되어 왔던 주거복지에 대한 개념화는 그동안 미약하게나마 사회과학 분야인 정책학이나 행정학 등에서 부분적으로 이루어져 왔다. 그리고 이러한 논의를 통하여 매우 추상적으로 이루어진 주거복지의 개념은 일반적으로 ‘사회구성원에 대한 주택부문의 복지증진을 목표로 하는 정책’으로 이해되어 왔다.⁹⁾ 다만 그 대상에 따라서 협의로는 ‘시장에서는 주택문제를 해결할 능력이 없는 국민들을 대상으로’ 국가가 적극 개입하여 주거 여건을 개선하는 것으로, 광의로는 ‘국민 전체’를 대상으로 주거 수준을 향상시켜 복지를 증진하는 것으로 본다.¹⁰⁾

최근에 이르러서야 논의되기 시작한 이러한 주거복지의 개념화는 주로 경제적인 효용가치나 분배의 형평성 및 효과성, 정부 정책의 효율성 등에 초점을 맞추고 복지제도의 내용과 복지지표를 통한 복지 수준의 측정에 관심을 두고 진행하여 온 것이라고 요약할 수 있다.

그렇기 때문에 사실 주거복지가 무엇인가에 대한 이론적이고 규범적인 정의보다는 주거복지제도 및 그 전달체계와 측정 지표에 대한 실용적인 논의가 주를 이루고 있는 특징을 발견할 수 있다.

8) 남기철, “주거복지와 사회복지”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론, 2011, 105면.

9) 주거복지학회, 앞의 책, 4면.

10) 주거학연구회, 『넓게 보는 주거학』, 교문사, 2005. 참고.

<표 1 - 주거복지의 개념>

주거복지의 개념	특 징
개인적 측면에서의 주거복지는 주택소비 또는 주거서비스를 통한 개인효용의 획득을 의미하고 사회적 측면의 주거복지는 주거권 확보를 위한 개인 주거복지 분배의 형평성 제고와 더불어 개인주거복지의 총합의 극대화라고 평가 ¹¹⁾	개인적 측면과 사회적 측면으로 구분
주거복지란 주택이 없는 자에게 거처를 마련해 주고 부적합한 주택에 거주하는 자가 주거수준을 향상할 수 있도록 지원하며, 주거가 불안정한 자를 보호하는 등 국가를 위시한 공공부문이 사회복지 차원에서 모든 사회구성원이 누릴 최소한의 주거수준을 보장하는 것으로 규정 ¹²⁾	최소한의 주거수준 언급
주거복지란 기본적인 주거요구를 충족시키는 것으로 규정 ¹³⁾	주거요구 언급
주거복지란 인간다운 삶을 영위할 수 있는 가장 기본적인 조건인 주거 부문에 대하여 개인이나 가족이 사람답게 살 수 있는 환경을 제공하는 것이라고 함. 여기서는 사람답게 살 수 있는 환경은 최소한의 주거요구를 달성하기 위한 최저선에 대한 규명이 선행되어야 함을 강조 ¹⁴⁾	최저선에 대한 선행 규명 강조

11) 윤주현·김혜승, 「주거복지제도의 평가와 개선방안」, 국토개발연구원, 1997.

12) 장세훈, “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지”, 도시연구, 제5호, 한국도시연구소, 1999.

13) 김혜승, 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」, 국토연구원, 2004.

14) 김성연, “최저주거기준을 활용한 주거복지지표 개선에 관한 연구”, 주택도시, 제 82호, 2004.

주거복지의 개념	특 징
주거복지는 ‘사회구성원이 자신의 주거욕구에 부합하는 적정 수준 이상의 주택에 거주하되 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태’라고 하면서 주택과 거주자 간의 관계와 거주자의 사회적 관계를 중심으로 주거복지를 이해해야 함을 강조 ¹⁵⁾	주택과 거주자 간의 관계와 거주자의 사회적 관계강조
주거복지는 주택문제의 측면에서는 물리적 공간을 비롯한 주택과 관련한 제반 사항들을 포괄하고 있고, 복지의 측면에서는 기존의 사회서비스 제공과 함께 주거서비스를 복지서비스의 일환으로 제공하는 것으로 평가 ¹⁶⁾¹⁷⁾	주거권 개념으로 접근
주거복지를 물질적인 문제의 해결로 보려는 시각에서 탈피하여 인간 존재의 권리로서 주거권이라는 관점에서 주거복지 정책에 대한 성격을 해석하고 새롭게 주거복지를 권리와 복지의 결합관계로 평가 ¹⁸⁾	주거권 관점으로 접근

자료 : 주거복지학회, 「주거복지론」, 교문사, 2007, 4면.

한편, 주거복지를 해결하기 위한 정부의 지원 형태는 대물지원 수단인 공급측면과 대인 지원수단인 수요측면으로 구분된다. 공급측면의 지원은 주택을 생산하는 자에 대해 정부 재정, 세제 및 금융 지원을 통하여 주택의 공급가격을 낮추는 효과를 갖는다. 수요 측면의 지원은 소비자에게 주거비를 보조하여 주거서비스의 구매력을 높이는 효과를 갖는다.

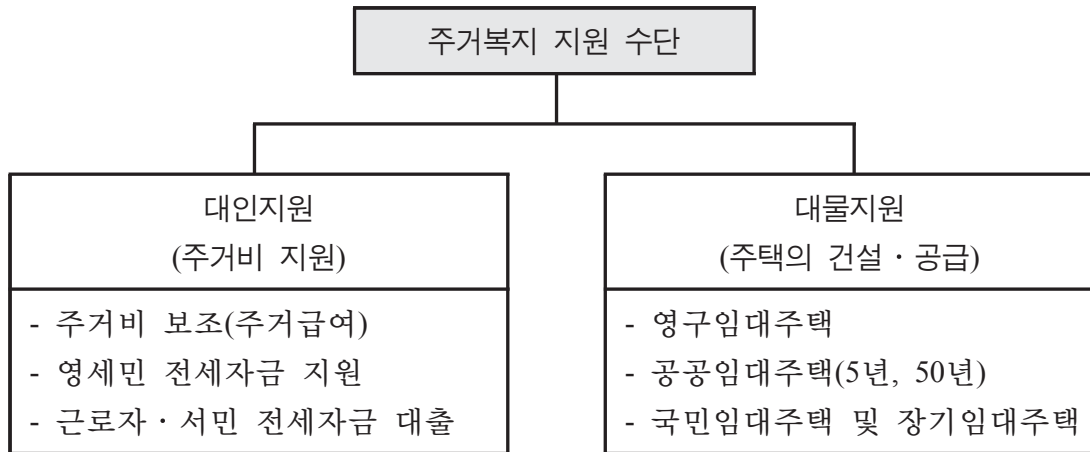
15) 김영태, “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 한국주거학회 논문집, 제17권 1호, 2006.

16) 하성규, “신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의”, 한국지역사회개발학회지, 제15권 제4호, 2003.

17) 홍인옥, “저소득층 주거복지 현황과 과제”, 계간 사회복지, 제167호, 2005 겨울호.

18) 김용창, “주거복지정책의 사회학적 고찰”, 「참여정부 후반기의 주거복지정책 방향」 정책토론회 자료집, 한국주택학회, 2006.

<그림 1 - 주거복지 지원 수단의 양대 축>



자료 : 진미윤, “주거비 보조와 임대료 규제제도의 평가와 과제”, 2005.

이러한 두 가지 주거복지 지원 수단 중에서 주거비 보조를 통한 수요측면의 지원이 직접 건설·공급하는 공급측면의 지원보다 저소득층의 주거보장에 더 효율적인 것으로 알려져 있다. 이는 정부가 같은 금액을 투입할 경우, 주거비 보조가 수혜자의 효용은 더 큰 반면 재정 부담은 적기 때문이다. 수혜자 입장에서 볼 때에도 현금으로 지급되는 주거비 보조는 주택이든 다른 재화든 저소득 가구가 가장 만족하는 용도에 사용될 수 있기 때문이다.

II. 주택정책과 주거비 지원

1. 주택정책의 유형(방식)

이 지구상 어떤 국가도 주택문제를 완벽하게 해결한 국가는 보지 못한다. 선진 자본주의 국가들의 경우 주택의 재고수가 전체 가구 수를 능가하는 주택 공급률 100% 이상을 달성하고 있다고 해도 주거불안을 겪는 국민이 없는 것은 아니다. 소득수준이 낮은 후진국은 후진

국대로 선진국에 비해 주거수준이 더욱 열악하고 주택재고의 절대적 부족으로 심각한 주택난을 경험하고 있다.

선진 자본주의 국가나 개발도상국 모두 정도의 차이는 있으나, 주거 불안계층과 주거빈곤 계층이 상존하고 있으며 이러한 주택문제를 개선하기 위하여 각 국가는 다양한 주택정책을 전개하고 있다.

우리나라 또한 지난 30여 년 간 다양한 주택정책 프로그램을 실시해 오고 있으나 서민주거불안은 크게 해소되지 못하고 있으며, 주거수준의 계층 간 격차는 좀처럼 좁혀지지 않고 있는 실정이다.

국가가 주거빈곤층에 대한 주거안정 정책을 크게 대별하면 ‘주택생산자 보조방식’과 ‘주택소비자 보조방식’ 혹은 ‘건물에 대한 보조(건설보조)’와 ‘사람에 대한 보조(주택수당)’로 나눌 수 있다. 물론 이 두 방식을 혼합하여 실시하는 경우도 생각해 볼 수 있다.¹⁹⁾

직접적으로 주택을 공급하거나 아니면 주택생산이 확대될 수 있도록 보조하는 이른바 생산자 보조방식(producer subsidy system)은 주택의 재고가 가구 수에 절대적으로 부족한 도시지역에서 상화되기 시작하였고, 가장 적극적인 프로그램으로는 사회주택(social housing, public housing)의 공급이라 할 수 있다. 이는 정부가 직접 공공주택을 공급하여 시장임대료 이하의 저렴한 임대료로 저소득층을 입주시키는 방식을 말한다. 영국의 사회주택(council housing)제도가 가장 적극적 주택생산자 보조방식의 한 형태이다. 생산자 보조방식은 정부가 직접 주택을 공급하는 사회주택뿐 아니라 비영리 단체, 조합, 개인이 공급하는 임대주택의 보조방식을 포함한다.

19) 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 2010, 285면. 주거복지 지원수단은 다양한 용어로 설명되고 있으며, 아직 통일되어 있지 못하다. ‘주택생산자 보조방식’은 ‘대물지원’의 범위에 속한다고 볼 수 있는데, 국가가 주택을 생산하는 자에 대한 보조를 통해 간접적으로 저소득층이 이용하게 될 저렴한 임대주택을 건설하는 형태를 가지기 때문이다. 즉 지원의 형태가 복지 대상인 개인에 대한 것이 아니라 건설업자라는 점에서 정책의 차이점이 나타난다. 한편 ‘주택소비자 보조방식’은 주택수요의 주체인 저소득층에 대한 직접적인 지원의 형식을 띄어, ‘대인지원’과 같은 의미로 파악될 수 있다.

한편, 소비자 보조방식(consumer subsidy system)은 자신의 소득으로 일정수준 이상의 정상적 주택 임대료를 지불할 수 없는 저소득층(가구)에게 직접적으로 일정금액의 임대료 보조금을 지급하는 방식, 즉 정기적인 주택수당(regular housing allowance)제도로서 민간임대주택의 임대료 혹은 공공주택임대료에 적용하는 경우(rent rebate)가 대표적인 예이며, 모든 가구에겐 일률적이기 보다 가구원수, 주택소요수준 등에 따라 차등 보조방식을 취하기도 한다.

대부분의 서유럽 국가들이 산업화와 도시화로 인한 주택문제와 세계 제1, 2차 대전을 통한 주택난을 어느 정도 해결하게 되는 시점이 1960년대였다. 주택의 양적인 충족이 이룩되는 시기와 때를 같이하여 주택 보조 방식의 변화가 일기 시작하였는데, 즉 생산자 보조방식에서 소비자 보조방식으로의 주택정책의 변화가 그것이다. 최초의 소비자 보조 방식은 이미 1900년대 초 네덜란드에서 도입되었으며, 초기 소비자 보조 방식은 최소한의 임대료도 지불하기 힘든 저소득층에 대한 현금 보조 방식으로서 주택수당제(housing allowance)가 대부분을 차지하였다.²⁰⁾

<표 2 - 생산자 보조방식과 소비자 보조방식의 비교²¹⁾>

	생산자 보조	소비자 보조
장점	1) 주택공급의 촉진 2) 주택의 질적 수준 향상	1) 정부의 재정지출의 절감 2) 입주자 임대료 부담 경감

20) 하성규, 앞의 책, 286-287면.

21) <표>에서 나타난 바와 같이 소비자 보조방식은 입주자의 임대료 부담을 경감시키고 동시에 생산자 보조방식에 비해 정부의 재정지출을 절감할 수 있는 장점이 있다. 또한 입주자의 주거선택의 폭이 넓고 기존주택재고 특히 민간임대주택의 이용효율성을 높일 수 있다. 그러나 소비자 보조방식은 때로 임대료상승의 요인이 되기도 하며, 임대료 보조액의 산정과 수혜자의 선정이 용이하지 않다. 이 방식은 주택재고가 부족하고 주택난이 심화된 지역, 특히 민간임대주택의 재고가 부족한 지역에는 적용상 문제점이 있다. 보조방식에 대한 오랜 논쟁에도 불구하고, 유럽 국가들은 생산자 보조방식에서 소비자 보조방식으로 이행하고 있다. 하성규, 앞의 책, 289면.

	생산자 보조	소비자 보조
	3) 주거빈곤층에게 직접적 혜택 4) 가시적 효과, 정치적 효과 5) 주택부족률이 높은 지역에 유리	3) 가구 간의 형평성 유지 4) 주거선택의 자유보장 5) 주택재고이용의 효율성
단점	1) 형평성 문제 2) 정부의 재정부담가중 3) 주거선택의 제한 4) 관리상의 한계	1) 임대료상승 유도 가능성 2) 임대료 보조액 및 수혜자 선정상 어려움 3) 가구소득, 임대료 확인에 어려움 4) 주택재고가 부족한 지역의 적용상 한계

자료 : 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 2010, 288면.

2. 우리나라의 주택정책

1970년 우리나라의 총 주택 수는 약 440만 호이고 주택보급률은 약 80%였다. 1980년 초반, 주택 500만 호 공급 목표, 1989년에는 주택 200만 호 공급목표가 정부의 정책으로 채택되고 추진되어 온 것을 보면, 과거 7~80년대의 우리 주택정책은 절대적인 주택 수를 확보하여 주택 보급률을 높이는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 1990년대에도 여전히 주택의 건설에 초점이 맞추어져 있었고, 2000년에 이르러서야 주택이 1,200만호에 이르고 주택보급률은 96%를 넘어서게 되었다.²²⁾

주택보급률을 높이기 위한 주택정책의 근거가 되었던 가장 핵심적인 법률은 1972년 제정된 주택건설촉진법이었다. 이 법은 공공부분의 주택건설로는 가시적인 주택건설의 효과를 볼 수 없었던 현실을 인식하고, 민간자본에 의한 주택건설을 유도하는 방향으로 제정되었다. 이 법 시행 후 5년 정도가 경과하면서 주택건설 붐과 부동산 투기가 사회

22) 임서환, 「주택정책 반세기」, 대한주택공사 편, 2002, 326면.

문제가 될 만큼 상당히 강력한 효과를 가져왔다.²³⁾ 민간에 의한 주택 건설의 활기로 공공부분에 의한 주택건설은 그 역할과 비중이 상대적으로 작아졌고, 주거복지에 대한 인식 또한 부족하였던 시기라고 말할 수 있다.

이러한 주택건설촉진법에 의한 주택건설은 앞서 본바와 같이 우리나라의 주택보급률을 상당 부분 상승시켜 놓았지만, 그 이면에 사회 소외계층의 주거환경은 더 열악한 환경으로 빠지게 되었다. 주택건설과 맞물려 주거를 상실하게 된 이주민과 그 임차인(세입자)들의 저항이 거세게 일어났고, 그들의 주거안정을 위한 몇 가지의 제도들이 도입되게 되었다. 즉 사회 저소득계층이 대부분인 이주민과 그 보다 더 열악한 환경에 놓여있는 임차들에게 이주대책제도가 도입되고(1976년), 임시수용시설이나 이주정착금(1989년) 등이 제공되었다. 이러한 제도는 일회적인 성격을 지녔을 뿐이고, 지속적인 주거안정을 위한 제도는 아니었다. 또한 전 국민에게 적용된 것이 아니라 개별 사업별로 제공되는 한계가 있었다.

한편, 2002년 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택정책에는 커다란 변화가 있게 된다. 그 동안 주택건설에 획기적인 공헌을 하였던 주택건설촉진법을 대체하여 주택법이 제정된 것이다. 이 법은 제정이유에서도 밝히고 있듯이²⁴⁾ 주거복지의 개념이 등장하고, 대표적으로 저소득자·무주택자 등 사회적 약자에 대한 배려가 국가의 의무로 명문화되었다. 이러한 주택법상의 주거복지에 대한 이념은 동법의 주택종합계획을 통하여 정책화되고 제도적으로 결실을 보게 되었다.

2003년 최초 작성된 주택종합계획에서 ‘주택 자체에 대한 접근만으로는 주택문제 해결에 한계가 있으며, 사회정책적 차원의 접근이 필

23) 임서환, 앞의 책, 45면.

24) 주택법 제정 이유는 “주택의 건설을 촉진하고, 주택을 원활하게 공급함으로써 국민주거생활의 안정화를 목적으로 제정·운영되어 온 주택건설촉진법을 변화된 경제적·사회적 여건에 맞추어 주거복지 및 주택관리 등의 부분을 보강하고, 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것”이다.

요'함을 주된 이념으로 제시하고 있다. 이에 따라 국민 주거복지 향상을 위한 정책으로 여전히 부족한 공공주택의 공급확대, 공공지원 대상 계층의 체계화, 주택개량의 지원(자가 가구) 및 주거비 보조(차가 가구)의 확대 시행을 주된 것으로 하고 있다.²⁵⁾ 하지만 수도권 주택보급률은 여전히 100% 이하에 머물고 있고, 공공주택의 재고 비중이 낮다는 점은 주택건설이 주택정책에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있으며, 현 주택정책이 얼마나 많은 문제를 내포하고 있는지를 알 수 있게 한다.²⁶⁾

2012년도 주택종합계획에 의하면, 뉴타운 기반시설비·노후 공공임대 시설개선·기초수급자 주택 개보수·임대주택건설·전세자금 등에 17조 6,972억 원을 지원하고 있다. 하지만 지난 4년 간(2008~2011년)의 성과를 분석한 결과 여전히 주거복지 사각지대가 존재하는 등 서민이 체감하는 복지 수준은 미흡한 것으로 파악하고 있다. 그밖에 정부의 주된 주택정책은 주택시장 정상화, 주택공급 및 주거환경 개선·유지관리에 집중되어 있다.²⁷⁾

25) 주택종합계획 요약(2003~2012), 건설교통부, 2002, i ~xii 참조.

26) <표 3 - 주택보급률 및 공공임대주택 재고 비중 추이>

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국 주택 보급률(%)	96.2	98.3	100.6	101.2	102.2	105.9	107.1	108.1	109.9	111.0	112.9	114.2
수도권 주택보급률(%)	86.1	88.6	91.6	92.8	93.9	96.8	96.9	96.9	98.3	99.0	103.6	104.9
공공임대주택 재고 비중(%)	6.6	7.7	8.3	8.3	8.9	9.4	9.8	9.7	N	N	N	N
장기 공공임대주택 재고 비중(%)	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.7	2.9	3.2	N	N	N	N

자료 : 진미운 외, 「주택 바우처 제도 도입과 실행을 위한 준비 과제」, HURI FOCUS, 주택도시연구원, 2009, 5면 보완.

27) 2012년도 주택종합계획, 국토해양부, 2012. 6, 1-21면.

제 2 절 주거비 지원의 법적 근거

I. 개 관

우리 헌법은 제34조에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리”를 가지며(제1항), “생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”고 규정하고 있다(제5항). 또한 제35조에서 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 규정하여(제3항), 국민에게는 쾌적한 주거생활권을, 국가에 대해서는 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 할 국가의 의무를 부과하고 있다. 따라서 국가는 능력이 닿는 대로 가능한 범위 안에서 국민의 기본적 주거의 보장을 실현하도록 노력하여야 한다. 그리고 주거는 인간의 삶의 보금자리이고, 사회의 기본적 조직단위인 가정의 근거지이며, 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 필수적인 요소이므로 국가는 임대주택의 건설, 주택매입을 위한 금융지원, 전월세보조금 지급, 공공임대주택보급 등의 국민의 주거수요를 충족할 수 있도록 노력하여야 한다.²⁸⁾

이러한 헌법적 근거 하에 주거복지의 실현을 위한 다양한 법령과 주택정책이 수립되어 시행되어 왔고, 그 중심에 국민기초생활보장법과 주택법이 있다.

II. 사회보장기본법

사회복지법은 사회복지와 관련된 전반적인 사안에 대해서 일반적으로 규율하는 법규범을 의미한다. 따라서 사회복지법은 사회복지와 관련된 사안 전체를 관통하는 이념이나 원칙 및 사회복지와 관련된 모

28) 정극원, “정부의 2011년 상반기 주택정책의 법적 검토”, 토지공법연구 제54집, 2011. 8, 79면.

든 사안들에 두루 적용될 수 있는 절차 및 제도를 규정하게 되고, 이를 “일반적” 사회복지법으로 위치시킬 수 있다.

이러한 일반적 사회복지법은 사회복지를 규율하는 법규범들이 ‘하나의 체계’를 형성하기 위해서 필요하며, 사회복지를 규율하는 개별적 법규범들의 전체를 아우르는 이념·원칙·절차 및 제도들을 전체적인 관점에서 포괄하여야 한다. 이러한 의미에서 일반적 사회복지법은 개별적 사회복지법에서 규율하고 있는 사안에 적용될 수 있는 규정이 서로 충돌하는 경우나 문제가 된 사회복지 관련 사안에 적용될 수 있는 규정이 서로 충돌하는 경우 또는 문제가 된 사회복지 관련 사안에 적용할 수 있는 규정이 전혀 존재하지 않는 경우에 근본적인 法源으로서 작용할 필요성이 부각된다.²⁹⁾

우리 사회복지 법체계에서 이러한 일반적 사회복지법으로서 기능하는 것이 바로 1995년에 제정된 「사회보장기본법」이다. 이 법에서 말하는 국가의 사회보장이란, 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것이다(제2조). 즉 사회보장기본법은 ‘최저생활보장’이라는 ‘좁은 의미의 사회보장’과 함께 ‘생활수준향상’이라는 ‘넓은 의미의 사회복지’까지 포함하는 ‘광의의 사회보장’을 그 목표로 하고 있다.³⁰⁾

한편, 개별 사회복지 분야는 국가에 의해 제공되는 사회복지급부의 ‘내용’에 따라 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등으로 구분되고, 급부의 ‘대상’에 따라 장애인 복지, 아동복지, 노인복지 등으로 분류할 수 있다. 또한 급부가 관련되는 ‘생활영역’에 따라 생계, 주거, 교육, 노동, 의료 등으로 분류할 수 있다.

29) 이준일, 「헌법과 사회복지법제」, 세창출판사, 2010, 55면.

30) 이준일, 앞의 책, 70면.

사회보장기본법은 제3조에서 급부의 내용에 따라 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도로 규정하고 있다. 여기서 관련복지제도란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다.

주거 생활영역에서의 개별 복지 체계를 살펴본다면, 공공부조적 성격의 국민기초생활보장법에 근거한 주거급여가 있는데, 관련복지제도로서의 성격을 가지는 주거분야의 현행 근거법은 주택법이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국민기초생활보장법

국민기초생활보장법은 사회보장제도의 하나인 공공부조(公共扶助)의 기능을 담당하기 위한 제도로써 국가와 지방자치단체의 책임으로 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법률이다.

이러한 사회보장법제가 과거에 없었던 것은 아니다. 즉, 1961년 「생활보호법」이 제정되었으나, 보호대상자가 엄격히 제한되었고, 생활보호 대상자의 선정기준도 입법화되지 않았으며, 급여내용도 최저생활보장과 거리가 멀어 국민생활의 궁핍에 대응하는 공공부조제도로서는 매우 불충분한 것이었다.³¹⁾

이러한 생활보호법의 한계와 IMF 관리 체제 하의 대량실업이라는 시대적 상황으로 인하여 사회안전망의 정비가 우리 사회의 중심과제로

31) 생활보호법은 1997년 최저생계비 개념을 법에 도입함으로써 발전을 도모하였으나 지역별·가구규모별·가구유형별 최저생계비에 대한 명문화 규정이 없어 결국 전국적으로 동일한 1인당 개념의 최저생계비를 적용하는 등 보편성이나 형평성에 문제가 있기 때문에 사회안전망으로서 한계가 있음이 지적되어 왔다. 강신욱 외, 「국민기초생활보장법 제정과정 분석」, 한국보건사회연구원, 2004, 67-68면.

등장하면서 종래의 「생활보호법」의 문제점을 대폭 개선하여 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 「국민기초생활보장법」이 1999년 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행되었다. 이러한 최저생활을 보장하기 위하여 소득인정액, 근로유인 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성, 형평성 등을 제고하고자 한 것이다.

이 법은 총 9장, 51개 조문으로 구성되어 있으며, 총칙에서 그 목적, 정의, 급여의 기본원칙, 기준 및 수급권자(受給權者)의 범위, 최저생계비의 결정 등을 규정하고 있고, 이하 각 장에서 급여의 종류와 방법, 보장기관, 급여의 실시, 보장시설, 수급자의 권리와 의무, 이의신청, 보장비용, 벌칙 등을 세부적으로 규정하고 있다.

국민기초생활보장법의 보호대상은 가족의 소득 합계가 최저생계비 이하인 가구이다. 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서, 관계전문가·공익대표·관련공무원들로 구성되는 중앙생활보장위원회에서 매년 가계지출, 생활실태, 물가상승률 등 객관적인 지표를 고려하여 결정한다.

이 법에 의하여 지급되는 급여에는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·해산급여·장제급여 및 자활급여의 7종이 있으며, 급여는 원칙적으로 금전으로 지급한다. 과거 「생활보호법」이 현재의 7개 급여 목록 중에서 주거급여를 제외한 6종의 급여를 정하고 있었다는 점에서 주거급여의 도입 취지를 눈여겨볼만 하다. 국민기초생활보장법이 제정되면서 신설된 주거급여는 우리나라에서 주거권을 기본적인 권리로 인정하고 이를 구현하려고 했던 노력의 첫걸음인 셈이다.³²⁾ 이는 외환위기로 인해 거래 노숙인이 증가하면서 저소득층 주거문제에 대한 관심이 급증하게 된 배경으로부터 기인한다. 즉, 취약한 주거안전망에

32) 이태진 외, 「주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2010, 55면.

대한 문제점을 인지하고 저소득층을 대상으로 한 지원방안이 마련되기 시작한 것인데, 저소득층에 대한 주거지원 정책이 제대로 마련되지 않은 상황에서 주거안전망 개념으로 도입된 주거지원 정책은 저소득계층 혹은 주거빈곤층이 주요 지원대상이 되었다. 그리하여 주거안정과 주거여건을 개선하기 위한 지원방안들이 임차거주를 지원하는 정책의 중심으로 추진된 것이다.³³⁾

국민기초생활보장법 제11조는 주거급여를 “수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하는 것으로” 정의한다. 여기서 임차료는 월임차료를 지급하거나 전세금(임차보증금을 포함한다. 이하 같다)을 대여하는 것으로 하며(동 법 시행규칙 제8조), 유지수선비는 주택을 소유하고 그 주택에 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 지급한다(동 법 시행규칙 제11조 제1항).

IV. 주택법

헌법이 규정하는 쾌적한 환경은 주택법에 의하여 실현된다. 즉, 주택법 제1조는 “쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 하여 헌법상의 목표를 명문화하여 선언하고 있다.

이렇듯 헌법과 법률에서 규정한 쾌적한 주거생활의 핵심적인 내용은 주거의 안정과 주거수준의 향상으로 구체화된다고 할 수 있다. 주거의 안정은 형식적인 측면에서 주택보급률이 기준이 되며, 주거수준의 향상은 질적인 측면에서 주거의 만족도로 표현되는 것이다.³⁴⁾

33) 이태진 외, 앞의 보고서, 48면.

34) 정극원, 앞의 글, 77면.

주택법은 그 전에 있었던 주택건설촉진법이 열악한 주택보급률을 향상시키는 데는 기여하였으나, 주거생활의 질적 수준을 높이는 데는 한계가 있다는 지적에 따라 2001년 이를 전면 개편해 제정한 법으로서, 주요 내용은 주택종합계획, 주택의 건설, 주택의 공급, 주택자금, 주택의 거래 등에 관한 사항이다.

주택보급률이 100%를 초과하기 시작한 2002년 이후부터 정부의 주거복지정책은 공급 중심에서 벗어나 수요 중심으로 전환되었다.³⁵⁾ 2003년 정부는 소득계층별 주거복지 지원을 추진하였고, 주거복지를 중시하는 정책으로 전환하기 위해 주택종합계획을 수립하면서 주거지원 제도를 정비한 것이다.

2003년 6월 주택법 개정에서는 ‘최저주거기준’의 법제화(주택법 제5조의2, 제5조의3)를 통해서 일정기준 이하에 거주하는 국민들에 대한 ‘권리’로서의 주거복지 지원이 이루어지게 되었다. 같은 해 9월에는 ‘서민·중산층 주거안정 지원 대책’을 통해 국민임대주택 100만호 공급계획에 대한 구체적인 방안이 마련되었으며, 12월에는 ‘국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법’이 제정되었다.

최근 주택법은 어려운 경제여건과 주택 전·월세가격 급등으로 인한 서민들의 주거불안을 해소하기 위하여 국가 또는 지방자치단체는 임차료 부담이 과다하여 주거생활 영위가 어려운 무주택임차인가구에 대하여 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 실시근거를 다음과 같이 마련하였다.

주택법 제5조의4(주택임차료의 보조) ① 국가 또는 지방자치단체는 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택임차인가구에 대하여 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

35) 2002년 당시 정부의 주택통계기준은 일반가구 수에 비혈연가구와 1인가구를 포함시키지 않은 것이어서, 주택보급률이 100%라고 발표하였다. 하지만 그 후 2006년 신주택보급률 산정에는 일반가구 수에 비혈연가구 및 1인 가구를 포함하여 주택보급률이 100%이하로 떨어지게 된다.

② 주택임차료를 보조받을 수 있는 무주택임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2012.1.26][시행일 : 2013.1.27.]

주택법 제7조(주택종합계획의 수립) ① 국토해양부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주택종합계획을 수립·시행하여야 한다. <개정 2012.1.26>

1. 주택정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항
2. 국민주택·임대주택의 건설 및 공급에 관한 사항
3. 주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항
4. 주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항
5. 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택임차료 보조 및 주택 지원에 관한 사항

이 규정은 2013년 1월 27일 시행을 앞두고 있으나, 아직 예산이 예정되어 있지 않고 있고, 무엇보다도 주택임차료를 보조받을 수 있는 무주택임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항이 아직 대통령령으로 정하여져 있지 않고 있다. 예산에 있어서의 어려움이 있을지언정 법률에 근거 규정을 두고 시행일까지 정하여져 있다면, 적어도 그 세부사항에 대한 대강의 원칙이 제시되어 있어야 할 것이다. 일부 쟁점에 관한 외국의 입법례를 살펴 보고 제도에 관하여 구체적인 논의를 할 필요한 이유가 여기에 있다.

제 3 절 주거비 지원 현황

I. 주거급여

1. 의 의

국민기초생활보장법이 제정되면서 신설된 주거급여는 우리나라에서 주거권을 기본적 권리로 인정하고 이를 구현하려고 했던 노력의 결과

였다. 이는 노숙인의 증가와 그로 인해 취약한 주거안전망에 대한 문제점을 인지하고 저소득층을 대상으로 한 지원방안이 마련되기 시작한 것인데, 저소득층에 대한 주거지원 정책이 제대로 마련되지 않은 상황에서 주거안전망 개념으로 도입된 주거지원 정책은 저소득계층 혹은 주거빈곤층이 주요 지원대상이 된 것이다.

그리하여 주거안정과 주거여건을 개선하기 위한 지원방안들이 임차거주를 지원하는 정책의 중심으로 추진되었다

2. 대상자

주거급여의 대상자는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준에 의하여 소득인정액이 최저생계비 이하이며(국민기초생활보장법 제5조), “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자”가 이에 해당된다.

국민기초생활보장 수급자 중 ‘주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차자 또는 주거가 없는 자, 국가와 지자체 및 공공기관이 주거(운영비 포함)를 제공하는 ‘공동생활가정, 노숙인 쉼터, 한국갱생보호공단시설 및 에이즈쉼터’ 등에 거주하는 수급자에 대해서는 주거급여를 제공하지 않는다.

3. 급여내용

국민기초생활보장법 제11조에 따라 시행규칙 제8조 내지 제11조는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지급하도록 규정한다.

임차료 지원은 월세 임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 규정하고 있으며, 주택을 소유하지 않은 수급

자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급하도록 되어 있다(동법 시행규칙 제8조). 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금 포함)을 신청할 수 있으나, 실제로 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우 저소득 전세자금 대출지원도 동시에 받을 수 있다.³⁶⁾

이때 월세 임차료는 제도 도입 당시 보건복지부 장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액의 범위 안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 40을 지급하도록 규정하고 있었다. 그러나 이는 실질적으로 수급자들이 최저생계비와 각 가구의 소득인정액 차액을 생계와 주거급여로 지급받는 상황에서 실현가능하지 못한 규정으로 2007년 개정을 통해 수정되었다. 개정을 통해 월세임차료는 “법 제6조 제2항에 따라 보건복지부장관이 매년 공표하는 최저생계비 중 주거비의 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액”으로 비교적 현실화되었다.

4. 지급방식

주거급여는 현물급여와 현금급여로 구분된다.

현물급여는 저렴한 비용으로 자가 가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 목적으로 “자가 가구 등”에 해당하는 수급자에게 지급되며, 현금급여는 주거급여한도액에서 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지 금액을 의미한다. 따라서 임차가구의 경우 주거급여는 전액 현금급여로 구성된다.

36) 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획을 따른다.

5. 지원수준

주거급여는 2007년까지 생계급여에 포함된 주거비와 주거급여를 통해 최저주거를 보장하고, 주거급여는 가구원수에 따라 정액으로 지원되었으며, 자가 가구 등에 대한 현물급여는 주거급여의 70%는 현금급여로, 30%는 현물급여로 지급받았다.

그러나 2008년 개정을 통해 주거급여는 생계비에 포함된 주거비를 분리하여 주거급여에 포함시킴으로써 주거급여가 최저주거비를 보장하도록 하였다. 수급가구는 소득 인정액에 따라 가구별로 0원에서 최저주거비까지 정률로 지급받게 되었다.

<표 4 - 2008년 주거급여의 일반원칙 개편>

2008년 이전	2008년 이후
주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거비를 보장하며, 가구규모에 따라 정액으로 지급 - 주거급여의 70% 현금급여, 30% 현물급여	최저생계비 중 최저주거비를 분리, 즉 생계급여에 포함된 주거비를 주거급여로 통합 - 주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0원 ~ 최저주거비까지 정률급여로 지급 - 가구별 생계급여액 + 주거급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액

또한 2007년까지는 정액의 급여로 지급되었으나, 2008년 개편으로 해당 가구의 가구별 국민기초생활보장급여의 20.65%에 해당하는 금액을 정률로 지급한다.

가구별 생계급여액 (79.35%)	+ 주거급여액 (20.65%)	= 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액 (100%)
-----------------------	---------------------	---------------------------------

주거급여 한도액은 최저주거비를 의미하는 것으로 최저생계비 내에서 최저주거비가 차지하는 비중이 지속적으로 감소추세에 있다. 2002년부터 2004년까지 19.4%였던 것이 2005년부터 2007년까지 17.7%로 낮아져 2008년부터 현재까지 17.2% 수준이다.

<표 5 - 국민기초생활보장법의 최저생계비 및 주거급여>

(단위 : 원)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최저생계비	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904	2,325,580
주거급여	87,656	149,252	193,079	236,908	280,736	324,563	368,392
현금급여	26,000	45,000	58,000	71,000	84,000	84,000	110,000

자료: 보건복지부, 2012.

※ 8인 이상 가구는 1인 증가시 13,000원 추가

6. 지원 현황

주거급여 수급가구는 2009년 현재 전체 882,925가구에서 보장기관 제공거주자, 그룹 홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 592,323가구로 추정할 수 있으며, 이는 전체 수급가구의 66.92%에 해당한다. 전체 수급가구 중 주거급여 수급가구의 비율은 감소추세를 보이고 있다.

주거급여 예산은 국민기초생활보장급여 예산 중 생계급여에 이어 두 번째로 비중 있는 급여로서, 예산 또한 제도 초기에 비해 크게 증가하였다. 2000년 414억 원이었던 주거급여 예산은 제도가 본격적으로 시행된 2001년 전년 대비 4배 이상 증가하여 1,741억 원이 되었으며, 2008년 급여 개편으로 전년 대비 139%로 다시 한 번 크게 증가하였다. 그러나 2009년 6,739억 원까지 책정되었던 주거급여 예산은 2010년 다소 감소해 5,628억 원이 되었다. 2001년부터 2010년까지의 주거급여

평균 예산 증가율은 19.26%를 보이고 있다(2001년 예산 증가율 320.4% 제외).³⁷⁾

<표 6 - 국민기초생활보장급여 지원 내 급여별 비중>

유형 \ 년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	생계급여	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9
주거급여	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
교육급여	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산·장제 급여	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주 : 연도별 예산자료를 기준으로 한 금액.

자료 : 이태진 외, 앞의 보고서, 61면.

II. 서울형 주택 바우처

1. 의 의

서울시는 자체예산으로 저소득층에게 주거비를 지원하는 서울형 주택 바우처를 시행 중이다. 2000년대 들어 전세가 감소하고 (보증부) 월세가 증가하는 등 임대차 형태의 변화가 뚜렷해지면서 서울시는 2002년부터 이러한 (보증부) 월세 주택에 거주하는 저소득 시민의 주거비 부담을 덜어주기 위해 월임대료 보조 제도를 시행하였다.

특히 2008년 세계 금융위기 이후 주택매매가격의 안정과 지속되는 저금리로 전세주택이 반전세 또는 (보증부) 월세주택으로 전환되는 사례가 증가함에 따라 2010년 11월부터는 바우처의 대상자도 소득기준에 의하던 것을 2011년부터는 주거환경에 따라 지원하였다. 즉, 기존의 임

37) 위 주거급여정책의 변화와 현황에 관하여 자세한 것은 이태진 외, 앞의 보고서, 55-61면 참조.

대료 보조 정책을 마련한 이래 실질적인 주거복지 정책으로 도입한 이러한 “서울형 주택 바우처”는 소득기준으로만 임대료 보조 대상자를 선정하던 정책의 한계점을 보완하여, 주거환경이 열악하거나 주거안정 위기에 놓인 가구까지로 그 대상을 확대 개편한 것이 특징이다.³⁸⁾ 즉, 기존의 월임대료 보조를 일반 바우처로 전환하고, 특정 바우처와 임시 주거 바우처(쿠폰바우처)를 신설하여 영구임대주택 퇴거자, 철거세입자 등에도 주택 바우처를 제공하기 시작한 것이다.³⁹⁾

<표 7 - 2011년 서울형 바우처의 전후 비교>

구 분	2010년 까지	2011년 이후
방 향	소득기준에 의거 지원	주거환경에 따라 지원
대 상	· 장애인1급~4급, 한부모가정, 국가유공자, 소녀소년가장, 북한이탈주민 등	· 영구임대주택 선정대기자 혹은 탈락자, · 주택정비사업 철거세입자 · 영구임대주택 자격상실 퇴거자 · 주거환경이 열악한 자(지하주택 거주자) · 일시적으로 긴급주거 지원이 필요한 가구

자료 : 서울특별시 주택국 주택정책과 자료 참조.

2. 법적 근거

서울형 주택 바우처의 규범적 근거는 「서울특별시 사회복지기금조례」이며, 이 조례 제4조가 정한 주거지원계정에 속하는 사항으로서 제9조에 근거하여 조성된 자금으로 운영된다.⁴⁰⁾ 그리고 이 조례로부터 위임

38) 서울특별시 주택국 주택정책과 보도자료, 2010. 6. 22, 2면.

39) 박은철, 「서울형 주택 바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울시정개발연구원, 2011, 3면.

40) 제 4 조(자금구분) ① 기금은 다음 각 호의 계정별로 자금을 구분하여 운용한다.

된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙」(제3장)이 정하며, 서울형 주택 바우처의 지급대상자 선정 및 지급업무에 관하여 위 조례의 시행규칙에서 정하지 않은 세부 사항은 「서울형 주택 바우처 업무처리 기준」으로 정한다.

서울시는 사회복지기금조례는 기금사용에 관한 사항만을 규정하는 것이 법률 운용의 측면에서 합리적이며, 최근 주택정책의 일환으로 “주거복지 분야”에 새로이 요구되는 복지수요를 신속히 반영하고자 현재 사회복지기금조례 및 시행규칙으로 운영 중인 세부 조문을 주택조례로 규정하고자 추진 중이다.⁴¹⁾

3. 대 상

위 시행규칙 제11조는 임대료를 보조받을 수 있는 자는 공공부문의 임대주택이 아닌 주택을 월세로 임차하여 거주하는 자로서 소득인정

1. 노인복지계정
2. 장애인복지계정
3. 청소년복지계정
4. 자활계정
5. 주거지원계정

② 제1항제1호부터 제3호까지의 계정자금은 적립자금과 운용자금으로 구분하여 운용하되, 운용자금은 적립자금의 운용수익금과 그 밖의 수입금의 범위 안으로 한다.
제9조(주거지원계정) ① 주거지원계정의 자금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 시 일반회계의 출연금
2. 시 이외의 자의 보조금
3. 에스에이치(SH)공사의 매 회계연도 결산결과에 따른 시에 대한 이익배당금
4. 개인 또는 법인 등이 저소득시민 주거안정의 목적에 사용하도록 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따라 기탁하는 기부금품
5. 주거지원계정 자금의 대출상환금 및 그 밖의 수입금

② 주거지원계정 자금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 저소득시민, 장애인, 노인(65세 이상) 등에 대한 주택임차보증금과 임대료의 보조 및 대출
2. 주택재개발 및 주거용 건축물의 건축을 수반하는 도시환경정비사업시행자에 대한 대출
3. 다른 기금 등으로부터의 차입금에 대한 원리금 상환
4. 주거지원계정의 자금관리 운용에 필요한 경비 지출
5. 그 밖에 규칙에서 정하는 용도

41) 서울특별시 주택국 주택정책과, 서울형 주택 바우처 추진계획, 2010. 6. 참조.

액이 최저생계비의 120퍼센트 이하인 자(제1호) 또는 소득인정액이 최저생계비의 120퍼센트 초과 150퍼센트 이하인 자로서 일정한 요건에 해당하는 자(제2호)로 정하고 있다. 이에 대하여 위 업무처리 기준은 대상자를 일반 바우처와 특정 바우처 및 쿠폰 바우처로 구분한다.⁴²⁾ 또한 고시원, 기숙사, 가설건축물, 비닐하우스 등 주거의 목적으로 건립되지 않은 건축물의 거주자이거나, 고시원처럼 생활개념보다는 월 사용으로 사용료를 납부하는 가구는 제외한다.

4. 보조기준

위 시행규칙이 정하는 임대료 보조기준은 ① 1인~2인 세대에 대하여는 매월 43,000원, ② 3인~4인 세대에 대하여는 매월 52,000원, ③ 5인 이상 세대에 대하여는 매월 65,000원과 같다(제12조).

5. 지원금의 한계

업무처리 기준에 의하면, 서울형 주택 바우처 지급대상자의 임대주택 임대보증금⁴³⁾ 가액은 아래 금액을 초과할 수 없다.

- 소득인정액이 최저생계비 120% 이하일 경우 6,000만원,
- 소득인정액이 최저생계비 120% 초과 150% 이하일 경우 7,000만원

42) 서울형 주택 바우처 업무처리 기준에서 정하고 있는 대상자는 다음과 같다.

【일반바우처】 민간주택 월세세입자로 거주하면서

- ▶ 소득인정액이 최저생계비의 120%미만인 자(수급자 제외)
- ▶ 소득인정액이 최저생계비의 120%이상 150% 이하 중 서울특별시 사회복지기금 조례 시행규칙 제11조 제2항 및 제3항 해당자

【특정바우처】 민간주택 월세세입자로 거주하면서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이상 150%이하 중 ① 영구임대주택 대기자, ② 주택재개발, 주거환경정비사업으로 철거세입자, ③ 영구임대주택 자격상실 퇴거자, ④ 주거환경이 열악한(지하주택) 거주자, ⑤ 긴급주거지원이 필요한 가구

【쿠폰바우처】 임차주택의 경매로 강제퇴거 위기자, 월세보증금 전액 소진되어 긴급한 주거지원이 필요한 가구

43) 보증부 월세 가액의 산정기준은 “임대보증금 + (월세 × 50)”과 같다.

또한 당해 연도 지급대상자가 예산액을 초과할 경우, 1순위는 최저주거기준에 미달하는 주택거주자를 우선으로 최저주거기준 관련 가옥구조(침실 수, 부엌 등)는 신청서에 기재된 내용을 담당공무원의 주택방문확인으로 결정하며, 2순위는 「임대료 보조대상자 선정기준표」 상위점수 순으로 선정한다. 또한 서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙 제11조(임대료 보조대상)에서 명시하고 있는 자로서 장애등급은 1급~4급까지 지급대상자로 세대로 한정하기 때문에 장애인 5급, 6급은 바우처 대상에서 제외된다.

6. 지원현황

서울시가 추진한 주택 바우처의 실적을 살펴보면 다음과 같다.

- 2002년도 ~ 2009년도 : 19,603세대, 8,530백만 원
- 2010년도 : 4,982세대, 2,611백만 원
- 2011년도 : 5,540세대, 3,103백만 원
- 2012년도(3월말) : 5,352세대, 779백만 원

<표 8 - 서울형 주택 바우처의 실적>

(2012. 2. 기준)

유형별 분류		계 획		실 적	
		세대수	지원금액 (백만원)	세대수	지원금액 (천원)
합 계		10,000	6,000	5,352	778,571
일반바우처		5,500	3,300	5,200	770,786
특정 바우 처	영구임대주택대기자	1,470	882	39	1,902
	주거정비구역철거세입자	1,000	600	-	-
	공공임대자격상실퇴거자	540	324	2	130

유형별 분류	계 획		실 적	
	세대수	지원금액 (백만원)	세대수	지원금액 (천원)
지하주택거주자	1,470	882	109	5,667
긴급주거지원이필요한자	20	12	2	86
임시주거바우처	N	N	N	N

자료 : 서울특별시 주택국 주택정책과 자료 참조.

제 4 절 평 가

구체적인 평가에 앞서 우선적으로 2012. 1. 26.에 신설된 주택임차료 보조제도에 대한 국회 국토해양위원회 의사회의록 및 본회의 회의록을 살펴보면,⁴⁴⁾ 주택임차료 보조의 필요성에 관하여 ‘어려운 경제여건과 주택 전·월세가격 급등으로 인한 서민들의 주거불안을 해소하기 위하여 주택임차료 보조제도의 실시근거를 마련할 필요가 있음’이라고 명시하고 있다. 현실적인 필요가 있다는 것은 누구도 부인할 수 없다. 그러나 주택임차료 보조제도의 이념적 근거를 바탕으로 하는 ‘제도의 도입’이 아닌 현재의 어려운 경제상황을 타개하기 위한 임시방편으로서의 ‘정책적 제시’에 초점이 맞춰진 듯한 느낌을 지울 수가 없다.

현행 주거비 지원에 있어서 문제점으로 지적되는 것은 무엇보다도 수급대상자의 범위가 한정되어 있어 주거복지의 사각지대에 놓여있는 대상자가 최근 급증하고 있다는 점이다. 주거급여나 공공주택을 받는 수급자보다 오히려 차상위계층이 주거복지에서 더 열악한 환경으로 빠지는 역진현상이 발생한다는 점에 주목할 필요가 있다. 현실적으로 어

44) 국회 - 의안정보시스템 검색결과(2012. 10. 23) http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_H1X1I1K2D2O5A1E7Y0O0P1F5I1P3J6&list_url=/bill/jsp/FinishBill.jsp%3F

느 정도의 금액을 누구에게 지원하느냐는 별론으로 하고, 일단은 이렇게 일부 계층에 대한 한정적인 지원이 아니라 전 국민의 주거복지를 놓고 현재 어떠한 부분이 어느 정도 부족한지를 거시적으로 접근하여야 할 시점에 있다.

또한 현재의 국민기초생활보장법 상의 주거급여는 생계급여에서 분리되어 지급되고 있음에도 불구하고, 여전히 수급자는 최저생계비의 범주로 인식하여 주거복지 이외의 항목으로 전용되는 경우가 많다. 이러한 문제점에 대한 대안으로 임차료 보조제도라는 별도의 주거복지 제도를 두는 방안과 그에 더불어 주택바우처 형식의 지급체계를 도입하려는 움직임이 나타나고 있는 것이다.

그리하여 가장 기초적인 질문으로서 주거비 지원의 대상은 과연 임대료 보조에만 머물 것인가 아니면 그 외의 복지관련 비용까지도 포함할 것인가에 대한 나름대로의 정의를 전제하여야 한다. 우리는 사회보장기본법에서 관련 복지제도로서 “주거복지”를 언급하고 있으며, 그 일환으로 주택법에서 임대료 보조제도를 두고 있는 체계를 취한다. 이와 같이 “복지”와 “주택”이라는 이원적 주거비 지원 제도가 존재하게 되는 것이다.

계속 강조하는 바와 같이 주거비 지원은 각 국의 사회·경제적 발전 과정과 맥을 같이 한다. 따라서 우리의 임차료 보조제도의 시행에 앞서 각 국의 주거비 지원을 임차료 보조 정도로만 협소하게 파악하는 것은 주거복지 내지 주택정책의 본질적인 취지에 부합하지 않는다. 이에 본 연구에서는 주거비 지원을 단지 임대료 보조만으로 한정시키지 않고 주거복지를 위하여 취약계층에게 제공되는 물질적 지원 전반으로 폭넓게 전제하고자 한다. 요컨대 주요 외국의 주거비 보조제도에 대한 연혁과 현황을 살펴봄에 있어서 임차료의 지원 여부에 한정하지 않고 포괄적인 주거 관련비의 전반적인 지원을 검토하고자 한다.

제 3 장 주요 외국의 주거비 지원 현황

제 1 절 복지국가와 주거비 지원

오늘날 복지국가라 하면 널리 국가가 국민에게 복지를 공급하는 나라라고 지칭되지만, 그것이 구체적으로 어떠한 모습으로 구현되는가에 관하여는 학자들마다 다양한 견해를 가지고 있는 듯하다. 이러한 다양한 견해들이 해석하고 있는 복지국가의 공통적인 요소들을 추려보면, 복지국가는 자본주의 경제체제 속에서 발전하게 되었으며, 그 필요조건으로 정치적 민주주의를 전제로 하고 있고, ‘최소한의 국가적 수준’이 요구된다는 점을 들 수 있다.

위의 공통적인 개념요소를 포함하여 가장 포괄적인 정의를 시도한 견해에 따르면, “복지국가는 시장기제의 작동에서 오는 문제들을 수정하기 위한 노력의 일환으로 정치와 행정을 통해 조직화된 권력을 일정한 방향에서 의도적으로 사용하는 국가”를 말한다. 그리고 여기서 일정한 방향이란, ① 개인의 능력과 재산이 시장에서 가지는 가치와는 무관하게 모든 개인과 가족에게 최소한의 수입을 보장하고, ② 개인과 가족에게 위기를 초래하는 제반 사회적 위험(예컨대, 질병, 노령, 실업 등)에 대응할 수 있도록 보호를 제공하여 삶의 불안전을 감소시키며, ③ 지위나 계급의 차이와 관계없이 모든 국민들에게 일정 범위의 사회적 서비스를 가능한 한 최고의 수준으로 제공하는 것을 의미한다고 한다.⁴⁵⁾

복지국가는 정책 분야의 성격과 국가의 개입정도 또는 다른 기준에 따라 다양하게 유형화할 수 있을 것이다. 가장 보편적으로는 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가, 사회민주적 복지국가 등으로 구

45) Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America Political science. Sociology*, Transaction Publishers, 1981, pp. 30-31.

분하며, 주택 내지 주거분야에 관한 정책 또한 그러한 복지국가의 유형으로 나눈다.⁴⁶⁾

주거정책의 주요 내용과 개입 정도 및 정책 수단 등 각 국가가 처한 정치적 상황과 경제적 여건에 따라 다양한 양상을 보인다. 그러나 대부분의 국가에서 이루어지고 있는 저소득층에 대한 주거비 지원은 다음과 같은 공통적인 모습을 보인다.⁴⁷⁾

첫째, 공공주택보급과 더불어 소득·주거비용과 관련된 보조금이 지급된다.

둘째, 임차인과 임대인 양쪽 모두에게 주거관련 서비스가 제공된다.

셋째, 자산조사를 기반으로 주거급여가 제공되며, 저소득부양가족·노인·장애인 등 특수욕구를 가진 계층을 중심으로 제공된다.

넷째, 저소득계층대상 주거비 지원은 일반적으로 최대급여액이 정해져 있다.

다섯째, 공공주택 및 사회주택은 대부분 입주자에게 주거비 보조를 제공한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 주거비 지원은 임대료 보조, 주거급여 등 그 명칭을 불문하고 대부분의 선진국에서 공공임대주택 건설과 병행하여 이루어지고 있는 대표적인 주거복지 정책 중의 하나이다. 우리나라는 “주거급여”(및 임차료 보조), 미국은 “주거(선택)바우처”, 영국은 “주거급여”(소득이 기초생활비보다 큰 경우에 해당), 프랑스는 “주거수당”, 독일은 “본겔트”, 일본의 “주택부조”라는 명칭으로 불리고 있지만, 운용에 차이가 있을 뿐이지 그 제도의 목표와 본질적인 이념은 각국이 별반 다르지 않다.

이하에서는 주거비 지원제도에 관하여 주요 외국의 규범적 근거와 그 체계, 주거비 지원에 대한 현황을 살펴보도록 한다.

46) 고 철 외, 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」, 국토연구원, 2002, 9-17면.

47) David W. Kalisch, Tetsuya Aman, Libbie A. Buchele, Social and Health Policies in OECD Countries - Labour market and Social policy Occasional paper, No. 33, 1998.

제 2 절 주요 외국의 주거비 지원 제도

I. 개 관

본 연구에서 “주요 외국”으로서 비교법적 연구 대상으로 선정한 국가는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 총 5개국이다. 이 5개국은 각 국가가 취하고 있는 복지정책의 내용 및 체계가 매우 상이하지만 어느 정도 유형을 구분할 수 있다. 즉, 일반적으로 위에서 언급한 복지국가의 유형에 있어서 미국과 영국은 자유주의적 복지국가로, 프랑스와 독일 및 일본은 조합주의적 복지국가로 나눈다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 복지국가의 유형에 따라 주거비 지원이 어떠한 체계 속에서 자리 잡고 있는지를 살펴보는 것은 우리나라의 주거비 지원 제도를 어떻게 설계할 것인가에 대한 설계방향에 영향을 미칠 수 있기 때문에 어느 한 개의 복지국가 유형에 속하는 국가만을 살펴보는 것은 객관성을 저해할 수 있다. 특히 이러한 논의는 주거비 지원의 재원 조달에 관하여 매우 중요한 쟁점이 될 수 있을 것이나, 이는 규범적 논의와는 별도로 고도의 정책적인 결정 사항을 포함하는 것이기 때문에, 추후 주거비 지원제도에 관하여 어느 정도의 규범적인 체계가 정립된 이후에 심화하여 연구하기로 하고 이하에서 제기하는 주요 쟁점 사항에서는 제외하기로 한다.

48) 자유주의 복지국가에서 주택은 제도화된 복지서비스의 대상이라기보다는 시장소외계층에 대한 잔여적 의미의 복지서비스 대상이다. 미국 등의 자유주의 모형 하에서는 자유시장경제 원리를 핵심으로 하고 빈민층에 대한 최소한의 정부개입이 있을 뿐이다. 반면에 조합주의 복지국가 모델에서 주택은 현재의 지위를 보장해 주기 위한 서비스 대상이므로 한편으로는 잔여적이지만, 다른 한편으로는 사회주택의 공급을 통해 제도적 보장도 부분적으로 이루어지는 모델이다. 이 모델에 속하는 국가들에서는 다양한 계급과 직업에 맞는 주택을 공급하려고 하고 시장이 국가를 대신해서 주거복지를 공급한다는 특징이 있다. 김혜승, “주택정책과 주거복지”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론, 2011, 78-79면,

49) 사회민주적 복지국가는 스웨덴과 노르웨이의 예를 들고 있는데, 우리와 많은 제도적 차이가 있는 모형으로서 본 연구에서는 제외하기로 한다.

주거비 지원제도를 비교하기 위한 국가를 선정함에 있어서는 그 국가의 정치, 경제, 사회, 문화를 전체적으로 살펴보고, 우리나라와 실질적인 제도 비교가 이루어질 수 있는 최적의 국가만을 선별하여 모든 조건을 동일선 상에 놓고 사항별로 대응하며 비교하고 시사점을 도출해내는 것이 원칙적인 모습일 것이다. 그러나 각 국가의 복지체계가 처한 상황과 복지의 수준이 천차만별이기 때문에 이러한 모든 상황을 논의에 포함할 수도 없고 그렇다고 무시할 수도 없는 것이 사실이다.

본 연구가 주요 외국의 주거비 지원제도를 정치사회적인 관점에서 모든 구체적인 사항을 분석하는 연구가 아니라, 주거복지국가로서의 초기 발전과정에 입문하고자 하는 우리나라 제도에 그들 국가의 정책과 법제가 어떠한 시사점을 제공할 수 있는지를 주요 쟁점 위주로 살펴보고자 하는 목적을 가진 것이기에, 특수하고 이질적인 사항을 포함하지 않는 한, 다양한 국가들이 시행하고 있는 주거비 지원에 관한 공통적이며 추상적인 개념요소들을 추출함으로써 이 제도의 핵심이 무엇이며, 어떻게 발전시켜 나가는 것이 좋을지에 대한 방향성을 제시하는 것에 초점을 맞추고자 한다.

우선, 주요 국가들이 취하고 있는 주택정책 수단에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 9 - 주요 국가의 주거비 지원 관련 정책 현황>

	임대주택 건설 보조금	임대 업자 보조금	주택 임차료 보조 (주택 바우처)	최저 소득 안전망 (주거비 보전)	임대료 지출에 대한 정부보증	임대주택 건설보조 및 임차료 보조의 병행
호 주	√		√			√
캐나다			√			

	임대 주택 건설 보조금	임대 업자 보조금	주택 임차료 보조 (주택 바우처)	최저 소득 안전망 (주거비 보전)	임대료 지출에 대한 정부보증	임대주택 건설보조 및 임차료 보조의 병행
핀란드	√	√	√	√		√
프랑스	√	√	√		√	√
독일	√	√	√	√	√	√
그리스			√			
네델란드			√	√		
영국			√	√		
미국	√		√	√	√	√
일본						

자료 : 진미윤, 「주택 바우처 제도 도입방안 연구」, 건설교통부, 2007, 74면을
장경석, 「미국의 주택임차료 보조제도와 시사점」, NARS 정책보고서,
국회입법조사처, 2012. 4. 30, 10면에서 재인용.

그런데 여느 국가 정책의 경우도 마찬가지로이겠지만, 주거비 지원제도에 관하여서도 현재의 정책은 처음부터 완결된 형태로 정착된 것이 아니라 정치·경제적 상황의 변화에 따라 변화되어 왔고, 각 국가는 지금도 더 나은 자기만의 복지국가 실현을 위한 제도발전에 경주하고 있다. 이러한 제도의 발전은 종국적으로 그 나라의 법제도가 어떠한 형태로 구축되어 있으며, 어떻게 실효성을 담보하고 있는지에 따라 다르게 평가될 수 있기에 각 국의 법제를 살펴보는 것은 정책을 살펴보는 것과는 또 다른 매우 중요한 의미를 가진다. 더욱이 우리가 새로 마련한 주거비 지원(임차료 보조) 제도의 성공적 구축을 위해서 주요 국가가 취하고 있는 법 규범의 근거와 연혁을 전체적으로 조망하여 보는 것이 필요하다고 할 것이다.

우선, 본 연구의 대상인 주요 외국 5개국의 주거비 지원 법제를 개관하여 보면 다음과 같다.

<표 10 - 주요 외국의 주거비 지원 제도의 근거법 및 연혁>

국 가	근거법 및 추진과정
<p>미국의 주택선택 바우처</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1971년 시범사업(Experimental Housing Allowance Program : EHAP) 실시 : 12개 지역 3만 가구를 대상으로 총 10년간 (1971~1980) 시범사업 실시 및 평가 진행 • 본 사업 실시 : 1974년 임차주택 증서 프로그램(Rental Certificate Program) 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 근거법 : 1974년 주택커뮤니티개발법(The Housing and Community Development Act) 제정 - 지역 중위소득의 80% 이하 소득의 가구에 임차주택 증서 (rental certificate) 제공, 가구소득의 25%와 공정임대료(Fair Market Rent: FMR)의 차액을 정부가 보조 • 1987년 임차주택 바우처 프로그램(Rental Voucher Program) 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 증서와 달리 최대 허용가능한 임대료를 나타내는 지급기준을 공공주택청(PHAs:Public Housing Authority)이 정할 수 있으며, 가구는 소득의 30% 이상 혹은 그 이하로 임대료를 지출할 수 있는 주택확보 가능 • 1998년 Certificate Program과 Voucher Program의 통합 : Housing Choice Voucher Program으로 일원화 - 근거법 : 양질의 주거와 근로 책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act, QHWRA, 1998년)
<p>영국의 주거 급여</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1972년 주택금융법(Housing Finance Act) 제정: 지자체가 건설한 사회주택(공공임대주택)에 대하여 임대료 할인제도 시행 • 1973년 임대료 보조(Rental Subsidy Scheme) 도입 : 민간임대주택 및 주택협회 소유 사회주택 거주자에 대한 임대료 보조 시행

국 가	근거법 및 추진과정
	<ul style="list-style-type: none"> • 1975년 주택 임대료 및 보조법(Housing Rent and Subsidy Act) 제정 • 1982년 주거급여법(Housing Benefit Act) 제정: 1972년 임대료 할인제도와 1973년 시행된 민간임대 임차인에 대한 임대료 보조 제도를 통합하여 주거급여 제도로 일원화 • 1988년 기존의 3개의 사회보장시스템을 주거비 보조(Housing Benefit) 시스템으로 일원화(3개의 사회보장시스템은 Supplementary Benefit, Family Income Support, Housing Benefit) - Housing Benefit은 영국에서 가장 대규모인 사회보장 프로그램으로 평가 - 특징 : 타국가에 비하여 기초생계보장은 낮고 상대적으로 주거보장은 매우 높은 사회보장 구조를 취함 • 2003년 지역주거수당(LHA: Local Housing Allowance) 도입 - 행정의 단순화, 수급자의 선택권 강화, 제도의 투명성 제고 등을 위해 지역마다 일정 요율을 정해놓고 지원하는 방식 (flat-rate allowance)를 도입하고 집주인이 아닌 임차인에게 직접 보조금 지급
프랑스의 주거급여	<ul style="list-style-type: none"> • 1948년 임대료법에 근거하여 주거수당(Allocation de Logement : AL)도입 - 최초 도입된 주거급여는 가족주거수당(Allocation de Logement à caractère Famial : ALF) - 1971년 ALF에서 배제되는 저소득가구 지원을 위해 사회주거수당(Allocation de Logement à caractère Social : ALS)가 추가 • 1977년 개인주거보조수당(Aide Personnalisée au Logement : APL) 도입 - 1970년 석유파동 이후 주택재정지원의 낭비적인 측면을 합리적으로 개선하고자 추진된 ‘주택재정 지원개혁’의 일환으로 도입

국 가	근거법 및 추진과정
독일의 주거비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 1965년 본겔트(Wohngeld) 제도 도입 : Tenancy Law - 1960년 임대료 통제의 완화조치로 저소득 임차가구의 임대료 부담을 덜기 위해 도입 • 1991년 주택수당제도의 분리 : 공공부조인 수급자를 위한 특별주택수당과 일반주택수당으로 구분 • 2005년 주거비 지원법(Wohngeldgesetz) 제정 : 노동시장 개혁과 연계되어 특별주택수당과 일반주택수당의 구분이 없어지고, 특별주택수당 수급가구는 사회법전에 의한 실업수당Ⅱ(ArbeitslosengeldⅡ) 수급을 통해 주거비를 지원받음으로써 본겔트(Wohngeld)의 대상층은 축소
일본의 주택부조	<ul style="list-style-type: none"> • 1950년 제정된 생활보호법 도입 초기에는 보호급여만 있을 뿐이었지만, 1950년대 중반 급여가 확대되면서 주택부조가 생활보호법에 정착

자료 : 진미윤, 앞의 보고서, 2009, 37면의 표를 수정 보완함.

이하에서는 위 5개국에 있어서 주거비 지원의 법적 근거와 지원 현황이 어떠한지 간단히 살펴보고자 한다. 이 장에서는 법적 근거와 연혁, 대략적인 주거비 지원 현황만을 소개하고 본격적으로 논하여지는 주요 쟁점에 관하여는 다음 장에서 후술한다.

II. 미 국

1. 관련 법제

미국의 주거비 지원은 “바우처”라 불리는 독특한 방식으로 정착되었다. 바우처라 함은 일반적으로 쿠폰과 같은 증표로서, 재화 및 서비스와의 교환권을 의미하는데, 사회서비스의 수단으로서의 바우처는 개인을 대상으로 용도제한이 있는 보조금을 의미한다.⁵⁰⁾ 이러한 미국

50) 기타 바우처 제도에 관하여 자세한 사항은 박광동, 「바우처 제도의 표준입법모델

의 주거선택바우처 제도는 미국의 주택정책에서 매우 큰 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라, 제도 시행을 위한 별도의 법률과 다수의 시행령을 매우 체계적으로 갖추고 있다.⁵¹⁾

미국의 연방정부인 주택 및 도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)가 운영하고 있는 바우처의 종류는 다음과 같이 9가지가 있다.

<표 11 - 미국의 주거선택바우처(Housing Choice Voucher)의 유형>

구 분	내 용
임차인 지원 바우처 (Tenant based Vouchers)	최저소득계층이 안전하고 쾌적하며 저렴한 민간소유 임대주택을 임차할 수 있도록 지원하는 바우처 - 통상의 주택 바우처
건설 관련 바우처 (Project based Vouchers)	주택을 건축하거나 개량을 촉진하거나 저소득층에 대한 임대를 전제로 한 주택소유자 지원 바우처
대체 바우처 (Conversion Vouchers)	주택의 철거, 이전 또는 공공주택의 의무수선 등으로 주거이전이 발생하는 경우 지급되는 바우처
가족재결합 바우처 (Family Unification Vouchers)	임차료 등의 주거문제로 인하여 가족이 떨어져 생활하는 저소득층에 지급되는 바우처
자가소유 촉진 바우처 (Homeownership Vouchers)	생애 첫 주택구입자를 대상으로 기준에 적합한 주택 구입을 촉진하고자 지원하는 바우처

및 합리적 정비방안 연구 - 사회서비스 바우처 제도를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2011. 10, 24면 이하 참조.

51) 이하 미국의 주거선택바우처 제도에 관하여는 장경석, 「미국의 주택임차료 보조제도와 시사점」, 국회입법조사처, 2012. 4. 30. 참조.

구 분	내 용
장애인 바우처 (Voucher for People with Disabilities)	장애인 포함 가구에 지급되는 바우처
근로연계복지 바우처 (Welfare-to-work Vouchers)	저소득층의 근로활동 참여와 자활을 위해 일자리를 얻거나 유지하는 데에 지원되는 바우처
주택도시개발부-보훈청 바우처 (HUD-VASH Vouchers)	연방주택도시개발부와 보훈청이 공동으로 저소득 무주택 재향군인을 지원하는 바우처
형사증인보호 바우처 (Witness Relocation Voucher)	일정한 주택단지에 범죄사실을 증언하는 사람을 이주하도록 지원하는 바우처

자료 : HUD, http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/about/list

미국의 주거비 지원 제도를 규정한 최초의 법률은 「1937년 주택법」(Housing Act of 1937)이다. 이 법은 불안전하고 비위생적인 주거상태 일소, 슬럼 근절, 저소득가구의 주거 여건 개선을 위한 재정 지원, 실업 감소 및 경제활동을 촉진하기 위해 제정되었다. 이 법에 따라 미국에서 처음으로 공공 임대주택 프로그램(public housing program)이 시행되기도 하였다.

그 후 「1974년 주택법」을 통해 기존의 민간 임대주택에 임대차 계약을 통해 입주한 임차인에게 임차료의 일부를 쿠폰(coupon) 형태로 지원하는 기존 주택 임차인 지원정책(Section 8 Existing housing program), 즉 주택 바우처 제도가 “전국적으로” 실시되었다. 이 법률에 따라 지방자치단체는 해당 지역의 주택사정을 감안하여 주거지원계획(HAPs, housing assistance)을 세우고, 임대 주택 건설 및 재건축 지원 프로그램

(Section 8 New Construction and Substantial Rehabilitation)과 임차료 지원 프로그램(Section 8 Existing housing program)을 통합하여 주택문제를 해결해야 할 과제를 안게 되었다.⁵²⁾

1984년 미국 의회는 시범 사업으로서 임차료 바우처 프로그램을 승인하고, 1987년에는 「1987년 주택 및 지역사회 개발법」(The Housing and Community Development Act of 1987)을 개정하여 임차료 바우처 제도를 공식적으로 시행케 하였다.

1998년 미국 의회는 일련의 주택개혁법안을 의결하여 「1998년 양질의 주택 및 근로책임법」(QHWRA, Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998)을 제정하였다. 공공 주택의 관리를 개선하고 임차료보조 제도의 낭비요소를 없애고, 저소득가구가 특정지역에 집중하여 거주하는 문제를 해소하며 주민의 자립성을 높이는 것을 목적으로 제정된 이 법은 1980년대부터 시행되어온 임차료 증명서(rent certificates)와 주택 바우처(housing voucher)를 주거 “선택” 바우처(HCV, Housing Choice Voucher)라는 이름으로 통합하였다.⁵³⁾

그리하여 현행의 주거선택바우처 제도에 대한 법률적 근거는 QHWRA (42USC1437f)에 명시되어 있다. 이 법률에는 프로그램을 집행하는 연방정부인 HUD의 권한, 수급자 기준, 월간 지원 금액, 주거 선택바우처 지급을 위한 임대료의 결정, 바우처 지급 중단사유 등을 매우 상세하게 규정하고 있다.

52) Alex F. Schwartz, *Housing Policy in the United States: an Introduction*, Routledge, 2010, p. 178.

53) 임차료 증명서와 주택선택 바우처는 다음과 같은 차이가 있다. 즉, 임차료 증명서 프로그램은 수급가구가 지불하는 임차료가 HUD가 산정한 공정시장임대료를 넘을 수 없지만, 주택 바우처는 수급가구가 지불하는 임차료가 공정시장 임대료의 110% 정도 되는 임대료 지불기준(Payment Standard)을 초과할 수 있지만 그 초과분은 임차인이 지불해야 하는 것이다. 이러한 임차료 증명서와 주택 바우처를 주거 “선택” 바우처로 통합하였는데, 여기서 “선택”의 의미는 후술한다.

<표 12 - 주거선택바우처 근거 법률(QHWRA)의 주요 내용>

- (1) 연방정부(HUD)의 권한
- (2) 월간 지원액수
- (3) 40% 제한 규정: 최초로 주택 바우처를 지급받는 가구들의 경우에 임대료가 조정월소득의 40%를 초과하지 못함
- (4) 수급자격기준
- (5) 가구소득에 대한 연단위 감독
- (6) 수급가구의 선정 및 집주인에 대한 불허 사항
- (7) 주거바우처 지급을 위한 임대차계약
- (8) 공공주택청(PHA)에 의한 주택의 검사
- (9) 바우처를 지급받는 기간 중 집을 비우게 되는 경우 조치사항
- (10) 임대료 수준
- (11) 공공주택청(PHA) 소유주택의 임대에 대한 지원
- (12) 조립주택(manufactured housing)의 임대료
- (14) 임차인기반 지원에 대한 적용배제
- (15) 자가 선택(homeownership option)
- (16) 범죄사건의 증인 및 피해자의 이주를 위한 바우처
- (17) 행위제한
- (18) 거주 시설 보조를 위한 지원
- (19) 보훈청 주택
- (20) 지원 중단 요건

자료 : 장경석, 앞의 보고서, 30면.

2. 지원 현황

주거선택바우처 프로그램은 미국 연방정부의 주택정책 중 가장 예산 규모가 큰 부문으로서, 주거선택바우처 예산은 192억 달러(약 21조 6천억 원)에 달하며, 주택도시개발부 예산의 38.9%를 차지한다.⁵⁴⁾

54) 1980년에 625,000가구가 주택 바우처의 수혜를 받을 수 있었으나, 1987년 100만 가구이상이 정책수혜를 받게 되었다. 미국의 예산 및 정책분야를 연구하는 비영리 민간연구소인 '예산 및 정책우선순위 연구소'(Center on Budget and Policy Priorities)

구체적으로 2012년을 기준으로 미국 연방정부에서 주거프로그램을 지원하여 수급한 가구는 총 220만 가구(인구 수 약 508만 명)로 파악되고 있으며, 주거선택바우처 수급가구가 부담하는 월 평균 임차료는 324달러, 연방정부가 수급가구에 지원하는 월 임차료는 647달러로 조사되고 있다.⁵⁵⁾

주거선택바우처를 포함하여 미국의 저소득층 주거복지 프로그램에 대한 지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 13 - 미국의 저소득층 주거복지 프로그램 지원현황>

프로그램 종류	가 구	예 산 (백만 달러)
저소득층 주거선택바우처 지원 (Housing Choice Section 8 Voucher)	2,011,084	16,067
민간임대주택 재고 수 (Project-Based Section 8)	1,274,641	7,100
공공임대주택 재고 수(Public Housing)	1,160,911	6,905
농촌주택 재고 수(Section 515 Rural)	446,310	26
전 체	4,892,946	30,638

자료 : CBPP, Decade of Neglect Has Weakened Federal Low-Income Housing Programs, 2009.

에 따르면, 2010년 기준으로 미국의 주택부문에서 연방정부예산을 받고 있는 가구 수는 약 495만 가구에 달하며, 이 중 주택 바우처 지원 가구 수가 208만 가구로 주택 바우처 수급가구 수가 가장 많다. 장경석, 앞의 보고서, 51-55면.

55) Maggi McCarty, "Section 8 Housing Choice Voucher Program : Issues and Reform Proposals", Congress Research Services, CRS RL 34002, 2012, p. 1.

3. 평 가

민간 임대주택 가격의 변동은 주거선택바우처에 대한 재정지출을 증가시키고, 공공임대주택의 공급비용보다 많아질 수 있다는 우려가 있는 것이 사실이지만, 예산효율성 측면에서 임대주택건설 프로그램에 비해 비용효과적인 수단임이 지속적으로 확인되고 있다. 2001년 미국 의회 회계감사원(General Accounting Office: GAO)이 건설지원 프로그램인 LIHTC, HOPE VI, Section 202, Section 515, 그리고 Section 811 프로그램의 보조비용과 수요지원 프로그램인 주거선택바우처를 시행하는데 필요한 비용에 대한 비교분석을 실시한 결과 건설지원 프로그램을 운영하는 데 소요되는 비용이 주거선택바우처에 비해 12%에서 27% 정도 비용이 비싼 것으로 분석되었다고 한다.⁵⁶⁾

이미 언급한 바 있지만, 주거선택바우처 프로그램은 공공임대주택 프로그램보다 주거이동의 편의를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 특히 공공임대주택 거주자에 비해 주거선택바우처를 지급받은 가구들이 빈곤이 덜 심한 지역에 거주하게 된다. 즉 저소득 임차가구가 거주할 지역을 자유롭게 선택할 수 있기 때문에, 지역사회 내 인종, 소득계층 간 혼합을 유도하고 빈곤이 집중되어 나타날 수 있는 사회적 문제의 치유에도 긍정적인 기여를 하고 있다.⁵⁷⁾

그러나 주거선택바우처의 성과에도 불구하고 다음과 같은 비판적인 평가도 나오고 있는 실정이다. 우선 주거선택바우처가 예산 할당방식으로 운영됨으로써, 한정된 예산으로 인해 수혜대상가구 전부를 지원할 수 없을 뿐만 아니라, 주거선택바우처 대기자들이 많아 대기기간

56) U.S. Government Accountability Office, “Costs and Characteristics of Federal Housing Assistance”, GAO-01-901R, 2001, p. 3.을 장경석, 앞의 보고서, 57면에서 재인용.

57) 그 밖에도 주거선택바우처 제도는 “임대료가 원가보다 시장임대료에 기초하여 결정되므로 공급경쟁을 높인다. 집주인이 주거기준이하의 주택의 질을 향상시키도록 유인하며, 동시에 개보수공사를 통하여 지역차원에서 고용창출을 도모하는 효과”도 지닌다. 김혜승, 앞의 글, 31면.

이 길어지고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 수급가구들이 주택바우처 신청 이후 평균적으로 2년 이상 기다려야 하는 실정이다.

주거선택바우처를 지급받기로 결정된 가구들은 60일 이내(180일 까지 기한 연장 가능)에 자신에게 적합한 주택을 찾아야 하나, 실제 주택을 찾는 비율은 1980년 81%에서 2000년에는 69%로 크게 떨어졌다. 특히 임대료가 급격히 상승하는 지역에서는 주거선택바우처 지급대상 주택을 찾기가 더욱 어려울 수 있다.

또한 주거선택바우처 제도가 작동하기 위해서는 공급측면에서도 양질의 저렴한 주택의 신규공급이 있어야 하나, 주거선택바우처로 인해 저렴한 주택의 신규건설에 대한 관심이 줄어들고 있다는 지적도 있다.⁵⁸⁾

그밖에도 정부, 집주인 및 임차인의 3자간 계약에 따라 집주인이 보조금을 수령하게 되므로 임차인이 집주인에게 인식되는 문제가 있다. 이에 따라 임차인은 스스로 불명예스럽게 느낄 수 있으며 집주인은 또 수령자에게 차별대우를 할 수도 있다. 이러한 점은 주거선택바우처가 생산자 보조의 방식, 즉 공공주택보다 사회적 통합을 강화시킨다는 일반적 장점이 훼손될 수 있다는 점이 지적되기도 한다.⁵⁹⁾

III. 영 국

1. 관련 법제

영국의 주거비 지원정책은 세계대전 이후 변화된 경제상황과 주택난 속에서 출발하였다. 그러나 영국의 경제상황 변화에 따라서 다양하게 변동되었고, 주거급여, 즉 Housing Benefit이라는 개념을 중심으로 제도가 운영되고 있다. 이 개념은 주로 저소득자, 실직자 등의 주택임대료 (rent) 지출을 일정 수준까지 보조해주는 것을 말한다.⁶⁰⁾

58) 장경석, 앞의 보고서, 56-58면.

59) 김혜승, 앞의 글, 31-32면.

60) 김봉철, “영국의 주택관련 규범에 나타난 주거비 지원 관련 규정과 의미 - Housing

영국의 주거비 지원은 크게 ‘임차 가구’와 ‘자가 가구’를 위한 정책으로 나누어지며, 일반적으로 언급되는 주거급여(Housing Benefit)라고 할 때에 그것은 임대료 보조를 의미하는 것으로 본다. 즉 일정 소득수준 이하의 임대인을 대상으로 임대료를 보조하는 주거급여가 그 핵심적인 사항이며, 일반적으로 주거급여라고 했을 때는 이 제도만을 의미하는 것이다. 다만, 이러한 협의의 주거급여와 함께 주택의 유지 및 관리를 지원하는 주택개량 보조금(Improvement Grants)과 개조 보조금(Renovation Grants), 장애시설 보조금(Disabled Facilities Grants), 주택수선 보조금(Home Repair Assistance Grants) 등의 널리 주거비 지원 제도의 정책 수단으로서 병행되고 있다.

영국은 1930년대 최초로 중앙 정부의 주거비 지원 제도가 도입되었으나 각 지방정부별로 임의적이었고, 직접적인 주거비 보조가 의무화된 시기는 공공주택의 집중적인 공급으로 인해 주택재고율이 100%를 넘어선 시기인 1970년 대였다. 이 시기에 공공주택의 보급과 사회복지 서비스 발전이라는 측면이 동시에 강화되면서 관련 입법이 늘었기 때문이다.

그리하여 1972년 제정된 「주택금융법」(the Housing Finance Act)에 의해 주거비 지원 제도가 의무화되었고, 1982년에는 「주거급여법」(the Housing Benefit Act)에 의해 임대료 할인, 임대료 급여, 재산세 감면(rent rebates)이 하나의 체계로 통합되었다. 이 1982년 법은 사회보장 제도의 발전에 따른 의료비와 주거비 지원을 제공하는 근거규범이었다.⁶¹⁾ 그러나 이 규정들 역시 1990년대의 사회보장제도 통합화 과정

Benefit 개념을 중심으로-”, 주거비 지원에 관한 주요 외국 법제의 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2012. 7, 44면.

61) 이 법은 전체 48개조의 본문과 5개의 부칙으로 구성되어 있으며, 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 제1부(Part 1) Statutory Sick Pay(제1조-제27조)는 의료비의 지원과 관련하여 근로계약의 고용주의 의료비부담부터 의료지원 체계 관련 사항을 자세하게 나열하였다. 특히 이 규정들은 전문가의 조사와 행정절차 등에 관한 사항들을 명시하여 정부의 활동에 대한 근거로 작용하였다. 제2부(Part 2) Housing Benefit

에서 제정된 과도기적 규범인 Social Security(Consequential Provisions) Act 1992에 의하여 상당부분 폐지되었으며, 현재 Social Security Act 1986에 남아있는 주거비 지원에 관한 규정은 제30조의 주거비 지원 관련 재원조달에 관한 Housing benefit finance 규정뿐이다. 이 규정에 따르면, 각 지역의 주거비 지원을 위한 재원은 해당 지방자치단체가 마련하는 것으로 되어있다.⁶²⁾ 특히 주거비 지원과 관련된 제2부의 세부 체계를 살펴보면 다음과 같다.

<표 14 - 1982년 법의 제2부 주거비 지원 관련 조문>

28. The statutory schemes	규제 체제
29. Variation of needs allowances	수요 수당의 종류
30. Local schemes	지역 계획
31. Publicity for schemes	체계의 공개
32. Subsidies to authorities	정부 보조금
33. Administration of subsidies	보조금 지원 행정
34. Rate fund contributions and rate support grant	개인 부담 비율 및 주거비 지원 요율
35. Interpretation of Part II	파트 II의 해석
36. Other supplementary provisions	기타 보충 규정

1979년 이후 행정개혁과 노인 등 소외계층의 주거정책으로 작은 정부를 표방하는 보수당 정부가 공공지출을 억제하고, ‘공공임대주택의 해체’(dismantling of the public rented sector)와 ‘사설임대의 규제완화’를 통하여 소유권을 확대하였는데, 이를 위해서 공공임대주택 건설을

(제28조-제36조)은 주거비 지원과 관련된 내용들을 규정하였으며, 제3부(Part 2) Miscellaneous(제37조-제48조)는 기타 이 법과 관련되는 사항들을 규정하였다.
 62) 따라서 이 규정에 근거하여 각 지방자치단체는 주거비 지원을 위한 자금을 조성해야 하는 부담을 가지게 되었고, 중앙정부와의 갈등 또는 협조의 원인이 되기도 하였다. 이를 위한 관련 규범은 Local Government Finance Act 1987, Local Government and Housing Act 1989 등이다.

억제하고, 1988년 주택법(Housing Act)을 제정하여 기존의 공공주택에 대한 소유권을 부여하였다. 지금의 체계와 같은 주거급여는 이러한 1988년도를 기점으로 정착된 것이다.⁶³⁾

한편, Housing Act 2004는 영국에서 주택에 관련된 여러 가지 규제 사항을 통합하고, 효율성을 기하기 위해서 제정되었다. 이 법은 근본적으로, 여러 주거형태에 대한 정부의 합리적/통합적 정보습득과 관리를 위한 것이었다. 따라서 이 법에 근거하여 이른바 Home Information Pack 이라 부르는 체계화된 서류로 주택에 대한 다양한 서류와 정보들을 효과적으로 관리할 수 있게 되었다. 특히 이 법은 적용범위를 다세대가 거주하거나 공동으로 사용하는 주택(HMO, house in multiple occupation) 까지 넓힘으로써, 도시의 주거환경에도 편리하게 적용하도록 제정되었다. Housing Act 2004는 주거비 지원과 관련된 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 제123조의 Housing Benefit 이라는 개념을 그대로 사용하고 있다.⁶⁴⁾ 즉, 공동주택(HMO)에 적용되는 Housing Act 2004 제73조 등에서는 필요한 경우에는 정부 등에서 지급한 주거비 지원내용을 집주인이 환불하는 등의 조치를 취하도록 할 수 있는 근거가 마련되었다. 이러한 내용은 특히 주택임대인과 임차인 사이의 민사적 문제에서 주거비 지원금이 관련되는 경우에 공탁금 등 문제를 해결하기 위한 좋은 방법으로 활용될 수 있었다.

최근 2008년 4월 영국에서는 수급자간 형평성, 행정 간소화, 수급자 선택권 및 책임 강화, 제도의 투명성 제고 등을 위해 급여를 임대인이 아닌 임차인에게 직접 지급하는 것을 내용으로 하는 지역주거수당

63) 고철 외, 앞의 보고서, 23면 이하.

64) 1992년의 Social Security Contributions and Benefits Act는 주거비 지원을 포함하는 200여개의 종류에 이르는 영국의 사회보장제도 전반에 관한 기본적인 체계를 정비하는 규범이다. 이 법은 영국 내에서 정부주도로 이루어지는 다양한 종류의 사회보장/지원체계의 일반적 근거규범으로서의 역할과 함께, 각각의 지원제도를 조화롭게 운영할 수 있도록 기본적 틀을 제공하는 역할을 하고 있다. 주거비 지원제도를 포함한 많은 종류의 사회보장/지원 체계는 동일한 원칙과 수준에서 운용된다.

(LHA, Local Housing Allowance)⁶⁵⁾이 사적 영역의 임차인에게 전면적으로 실시되었는데, 사회적 영역(social sector)의 임차인은 지역주거수당(LHA)으로부터 제외되었으며, 임차인이 8주 이상 임대료를 체납하는 등 급여 관리 능력이 없다고 판단되는 경우에는 임대인에게 직접 지급할 수 있도록 되어 있다. 이러한 2008년의 개정은 급여를 수급자들에게 지급하여 자신의 계좌를 직접 관리하게 함으로서 수동적 수급 탈피 및 일자리로의 복귀를 도울 수 있었으며, 같은 지역 내 비슷한 상황의 사람들이 비슷한 급여를 받을 수 있게 되었다는 특징이 있다.

영국 주택 정책은 타 유럽국에 비해 저소득층의 자가율을 높이는데 반해, 주거급여는 임차인에게 한정되어 있고, 소득상승에 따른 주거급여 감소비율이 높아 빈곤의 덫(Poverty trap)을 만들 가능성이 있고, 그동안 부담 가능한 임대료와 실제임대료의 차액전체를 지급함으로써 오히려 임대료 인상을 초래할 가능성이 있다는 비판이 있다.

<표 15 - 영국의 주거급여 및 주거관련 급여 체계>

제 도	대 상	내 용
자가 소유 촉진제	사회주택 임차인 또는 대기자	<ul style="list-style-type: none"> · 구입권 : 시영주택에 2년 이상 거주한 세입자를 대상으로 할인된 가격으로 시영주택을 판매 · 획득권 : 주택협회주택의 세입자에게 할인된 가격으로 주택을 판매 · 지분공유제도 : 주택협회에게 집의 일부 지분을 사고 나머지는 임대료로 지불 · 주택구입 용자제도 : 사회주택 세입자와 시영주택 대기자를 대상으로 구입주택가격의 25%를 무이자로 용자 · 현금유인제도 : 사회주택 세입자들에게 민간부분에서 주택을 구입하도록 보조금을 지급

65) 지역주택수당은 최대급여(maximum rent)로서 지역과 주택에 따라 다르게 지급되는데, 개별 지역에서 방수별로 주택임대료의 중간 값으로 산출된다.

제3 장 주요 외국의 주거비 지원 현황

제 도	대 상	내 용
주택 개량 보조금	저소득층	· 현물 또는 현금으로 개조보조금, 장애시설보조금, 주택수선보증금 등 지급, 주택수선보조금은 보조금을 받는 사람으로 한정)
임대료 통제	민간임대 주택 임차인	· 공정임대료 : 임대료 조사관이 주택의 경과 연수, 특질, 입지, 수선 상황 등을 고려하여 임대료를 정하고, 이 임대료가 3년간 고정되어 임대료 상한선이 되는 것 · 보증임대차 : 세입자의 지위를 보장하는 대신 시장 임대료를 받음 · 단기 보증임대차 : 저렴한 임대료로 6개월 이상의 기간을 정하여 세입자에게 명시한 경우, 기간만료와 동시에 명도를 요구할 수 있음
주거 급여	자산 £ 16,000 이하 임차인	· 실제로 지출되는 임대료에서 저소득층이 납부할 수 있는 금액을 공제하고 나머지 금액 전액 지급 · 공공임대주택 임차인에게는 임대료 할인, 민간임대주택 임차인에게는 임대료 수당으로 지급
사회 주택 공급	저소득층 취약계층	· 지방정부와 주택협회에 보조금 지급

자료 : <http://www.housing.dtlr.gov.uk>의 자료를 서울시정개발원, 「국민기초생활 보장법상 주거급여 현실화 방안」, 2000.에서 재인용.

2. 지원 현황

영국은 2005년 말 현재 임대주택 비율이 29.5%에 달하고, 공공 임대주택 비중이 18.2%로 높은 편이다. 1915년 임대료 규제, 1943년 주거수당, 1965년 공정임대료 제도, 1972년 주거급여(Housing Benefit) 제도를 도입했다.

<표 16 - 주거급여 수급현황>

구 분		가 구	비 율(%)
전체 수급가구		4,538,560	100.0
점유형태	사회주택 임차인	3,195,380	70.4
	민간임대주택 임차인	1,291,160	28.4
	점유형태 미상	52,020	1.2

자료: Housing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistic : September 2009.

주거급여 제도는 현재 Social Security Contributions and Benefits Act 1992를 중심으로 여러 성문법에서 그 근거와 활용방법이 나타나고 있다. 특히 이 제도는 주택과 지방자치 사무의 여러 면에도 영향을 주고 있다. 비록 이 개념을 활용하는 법령들이 많다고 하더라도, 각 법령에 나타난 주거급여라는 개념은 일관성을 유지하고 있기 때문에, 법령사이의 조화와 법적 안정성을 유지하고 있다는 장점이 있다. 그러나 현재까지도 이 제도의 한계와 문제점에 대한 비판과 개선논의는 계속 진행 중이다.

주거급여는 주택임대료의 지원에만 한정되어 있기 때문에, 그 요건과 지원대상이 비교적 제한적이다. 따라서 그 밖의 주거비 지원을 위한 다양한 유사제도가 영국사회에 존재하고 있다. Council Tax Benefit, Mortgage Help, Cold Weather Payment 등은 주택임대료 등을 제외한 다양한 주거비 지원을 위한 대표적인 제도이다. 영국 정부는 사회의 소득격차를 조금이나마 해소하고 실질적인 복지를 실현해야 한다는 필요성과, 국가의 예산과 복지는 한계가 있다는 현실론 사이에 균형을 맞추도록 주거비 지원과 관련된 고민을 하고 있다.⁶⁶⁾

66) 김봉철, 앞의 글, 57-58면.

IV. 프랑스

1. 관련 법제

프랑스의 주거급여 내지 주거수당 제도는 1947년 저임대주택 정책이 확장되고 1948년 임대료 통제의 완화와 가족주거수당(ALF)을 창설하면서 도입되었으며, 임차가구뿐만 아니라 자가가구도 주거수당의 대상으로 함으로써 주거비 부담 완화 효과를 목적으로 한다. 그 후 실제적인 주거급여의 확대 및 정착은 1970년대에 이루어졌다. 1971년 주택건설에 대한 지원에서 모든 범위의 가구 및 개인에 대한 사회주거수당(ALS)이 창설되고, 1972년의 가족의 지위향상에 관한 개혁에 의해서 주거수당 적용범위의 대폭 확대하는 시기를 거쳤다.

1977년에 이르러 주택건설에 대한 보조 정책을 중심으로 하던 것을 개인에 대한 주거비 지원인 개인주거보조수당(APL)으로 전환하여 현재의 체계와 유사한 제도가 정착하게 되었다.⁶⁷⁾ 프랑스의 주거수당은 가족수당의 일부로 지급되고 있다. 프랑스는 사회정책 중 가족정책에 가장 큰 관심을 두고 있으며, 주거급여는 가족수당의 일부분으로 시작되고 확대되어 왔기 때문이다.

프랑스의 주거수당은 아래의 표에서 살펴보는 바와 같이 크게 주거수당(AL)과 개인주거보조수당(APL)으로 나뉘어져 있으며, 주거수당은 다시 가족주거수당과 사회주거수당으로 구성되어 있다.⁶⁸⁾

주거수당(AL)은 아직도 가족수당의 하나로 지급되고 있다. 주거수당의 목적인 주거의 실질적인 향상에 기여할 수 있는 제도를 운영하기

67) 고철 외, 앞의 보고서, 45면.

68) 거주하고 있는 주택의 면적과 위생수준이 최소한의 기준 이상일 경우에만 적용된다는 점에서 동일하지만, 가족주거수당(ALF)은 주어진 조건을 갖춘 가구나 개인에게만 지급되지만 사회주거수당(ALS)은 모든 사람들에게 적용된다는 점에 차이가 있다. 이 세 개의 제도를 통해 대부분의 저소득층이 주거 보조의 혜택을 받고 있다.

위해서 주거수당을 받기 위한 조건에 소득조건과 더불어 주택조건을 연결시킨다. 한편, 개인주거보조수당(APL)은 1977년 가구의 구성과 수입에 대한 적절한 주거비 부담을 목표로 도입된 특정주택 거주자를 위한 제도로, 지금은 소득과도 관련이 있지만 기본적으로 주택과 관련되어 있다. 즉, 국가와 협약을 맺은 주택에 세든 사람이나 국가보조금으로 건축된 주택을 소유하려는 자들을 국가가 지원하는 대출이나 협약이 맺어진 대출을 통하여 보조하기 위한 제도로 신청인과 그 가족들이 1년 중 8개월 이상을 거주하는 주거주지에만 해당되며, 1980년대 이후 주택의 신축증가로 인한 급여의 확대가 이루어지고 있다.

<표 17 - 프랑스 주거수당의 체계>

주거수당(AL, Allocation de Logement) - 가족주거수당(Allocation de Logement Familiale) - 사회주거수당(Allocation de Logement Sociale)
개인주거보조수당(APL, Aide Personnalisée au Logement)
기타 : 주택구입 시 감세혜택, 주택구입 자금보조, 영세민 주택 개발, 한시적 주거수당, 수도·전기 및 가스사용료 보조 등

1977년 추진된 주택재정개혁에 따라 만들어진 개인주거보조수당(APL)은 공공임대주택정책의 문제점과 주거수당제도의 불완전성을 해소하는데 일익을 담당하였다. 개인주거보조수당(APL)의 경우는 다음의 두 단계로 추진되었는데, 첫 번째 단계는 대략 1977년부터 1980년대 후반까지로 주거보조금은 국가와 민간 또는 공공시행자 간의 협약에 의해 지급되었고, 이러한 협약은 주거환경에 대한 최소한의 조건을 규정하였다. 협약이 이루어지기 위해서는 정부가 제시한 조건(면적, 시설, 임대료 상한선 등)을 의무적으로 충족해야 했다. 1988년 주거에 대한 국민의 권리를 명시한 이른바 ‘베송법’(Loi Besson)에 의해 민간이든 공

공이든 모든 주택소유자, 시행자는 신규 주택건설이나 기존 건물에 대해 이 협약을 요구할 수 있게 되었으며, 1990년부터 완화된 주거비 보조 제도로 인하여 개인주거보조수당은 모든 종류의 주택에 대해 적용이 가능하게 되었다.⁶⁹⁾ 2011년 12월 31일 현재, 총 6,121,828인의 주거수당 수혜자 중에서 2,576,574명이 지급받고 있는 이 제도는 임차인이나 장기분할상환 주택구입자가 지불할 수 있는 금액과 실제 시장가격을 비교하여 그 차이를 국가가 부담하고 있다.

프랑스의 주거수당은 다음과 같은 측면에서 특징을 보이고 있다.

첫째, 그 운영주체 및 발전과정과 관련하여, 프랑스의 주거수당은 가족수당의 일부로 지급되고 있다. 프랑스는 사회정책 중 가족정책에 가장 큰 관심을 두고 있으며, 가족수당도 이에 따라 다양하고 복잡하게 발전되었다. 주거수당도 그 시작은 가족수당의 일부분으로 시작되어 확대되었으며, 일반적인 주거수당인 AL은 아직도 가족수당 중 1개의 급여로 지급되고 있다.

둘째, 주거수당을 받기 위한 조건과 관련하여, 프랑스는 주거수당은 받기 위한 조건에 소득조건과 더불어 주택조건과 가족구성의 조건을 연결시킴으로서 주거수당의 목적인 주거의 실질적인 향상에 기여할 수 있는 제도를 설계, 운영하고 있다.

셋째, 주거비 부담 측면에서 볼 때, 프랑스의 주거수당은 프랑스 국민의 주거비 부담 감소에 많은 기여를 하고 있다. 프랑스의 주거비 비용은 전 가구 소비지출에서 상당히 많은 약 17% 정도를 차지하고 있으나 실제로 지출한 주택비용 가운데 상당부분(대상자의 유형에 따라 20%~60%)을 환불형식으로 되돌려 받으므로 주거수당으로 인해 주거부담은 많이 줄어들고 있다.⁷⁰⁾

69) 이태진 외, 앞의 보고서, 120-121면.

70) 고철 외, 앞의 보고서, 49면.

2. 지원 현황

주거비 지원 수혜자 비율의 변화를 살펴보면, 1970년대 초반까지 10% 정도이던 주거비지원 가구의 비율이 APL제도 도입 이후 13.6%로 증가하였고, 84년 17.4%, 92년 18.2%, 2008년 20.2%로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 18 - 주거비 지원가구 변화>

구 분	1970	1984	1992	2002	2008
주거비지원 수혜자(%)	11.9	17.4	18.2	18.4	20.2

자료 : Enquetes Logement, INSEE. 이태진 외, 앞의 보고서, 128면을 수정 보완함.

프랑스의 주거비 비용은 전 가구 소비지출에서 상당히 많은 약 17% 정도를 차지하고 있으나, 실제로 지출한 주택비용 가운데 상당 부분(대상자의 유형에 따라 20%~60%)을 되돌려 받기 때문에 주거수당으로 인하여 주거비 부담이 많이 줄어들 수 있다.

주거수당의 수급현황을 살펴보면, 1990년대에 급격한 증가를 보여주며 2000년대 초반의 감소세를 거쳐 현재 꾸준히 증가하고 있는 추세를 볼 수 있는데, 특히 개인주거보조수당의 경우 가족주거수당을 초과해서 증가하는 경향을 보여준다. 그리하여 2011년 12월 31일 현재 프랑스 주거수당 수혜자의 수는 611만 명, 주거가족을 포함하면 총 1300만 명에 이르러 프랑스 인구의 약 20%가 주거수당 혜택을 받는 것으로 나타나며, 2011년 12월 31일 현재 총 162억 유로가 주거수당으로 지원된 것으로 파악되고 있다. 이는 국내 총생산의 약 3%에 해당한다.

<표 19 - 프랑스의 주거수당 수혜자 수>

(단위: 천명)

구 분	1995	1998	2003	2006	2009	2011
가족주거수당(ALF)	1,092	1,068	1,177	1,198	1,306	1,284
사회주거수당(ALS)	2,041	2,053	2,090	2,075	2,234	2,259
개인주거보조수당(APL)	2,795	2,757	2,533	2,385	2,516	2,576
계	5,928	5,879	5,800	5,658	6,056	6,119

자료 : CNAF, fichier Fileas, 2011.

기타 주거지원제도(건설지원제도)와의 관계의 경우, 77년 주택재정 개혁 이후 건설관련 국가의 직접적인 재정지원은 급격히 줄어들고 있으나 가구에 대한 간접 지원(이자율 0%의 주택대출 등) 및 세제혜택이 급격히 증가하는 양상을 나타내고 있다. 즉, 2003년 현재 주거비지원 금액은 건설지원 금액의 약 4배 이상을 나타내고 있다.

V. 독일

1. 관련 법제

독일의 주거비 지원은 본겔트(Wohngeld)라는 용어로 표현된다. 본겔트란 방이나 주택 월세에 살든지, 또는 자기 집에 살든지 간에, 주거 비용을 자신의 소득으로는 충분히 감당할 수 없는 국민들에게 국가가 그 부족분을 충당해주는 보조금을 말한다.⁷¹⁾

독일은 2차 세계대전 이전부터 주택에 대한 공적 관리, 임대료 통제 정책 등을 추진하여 왔으나, 戰後 주택사정이 호전된 지역에서부터 임

71) 유주선, “주거비지원에 대한 독일법제 고찰”, 주거비 지원에 관한 주요 외국 법제의 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 7, 73-74면 참조.

대료 통제의 완화정책과 맞물려 임대료 보조 형식의 지원이 시작되었다. 독일의 임대료 보조인 본겔트(Wohngeld)는 1955년 연방임대차법, 1956년 제2차 건축법, 제1965년 임대료 보조법, 즉 본겔트법(Wohngeldgesetz)의 제정을 통하여 많은 변화와 발전을 거쳤다.

구체적으로 살펴보면, 1955년 임대차법을 제정하여 최초로 본겔트를 도입하였을 때에는 소득대비 임대료 기준을 25%로 설정하여 이를 초과하는 저소득 가구에게 3년간 지원하였다가, 1965년 본겔트법을 제정하여 임대료 보조법제를 일원화하였다. 임대료 보조의 수급권화로 수급자 선정 시 1년마다 갱신을 통하여 보조하는 이 정책의 목표는 연소득 대비 임대료 비율을 가구특성에 따라 12~22% 수준으로 낮추는 것이었다. 1970년 행정의 효율화를 위하여 임대료 보조 기준표(Wohngeldtabellen)를 도입하여 가구원수, 소득, 임대료 수준에 따라 임대료 보조 지원금을 손쉽게 파악할 수 있도록 하였고, 1991년에는 주거비 보조를 일반주거비보조와 특별주거비보조로 세분하였다. 전자에 대해서는 보조기준표에 의해 지급하였지만, 후자(참전군인, 공공부조 수급자 대상)에 대해서는 주거비의 41.3 ~ 53% 범위 내에서 정액제로 지급하였다는 점에 차이가 있다.⁷²⁾

그 후 1995년에 임대료 보조제도를 일반보조와 특별보조로 이원화하였다. 일반 임대료보조는 임대료 보조 기준표에 따라 임대료 보조액을 지급하였고, 특별임대료 보조는 참전 군인이나 공공부조 수급자를 대상으로 지역별 임대료 수준에 따라 주거비의 41.3~53% 범위 내에서 정액제로 지급한 것이다.

그런데 이 법은 2005년 개정을 통하여 공공부조 수급자에 대하여는 공공부조, 즉 사회법전(Sozialgesetzbuchs)의 실업수당의 형태로 주거비를 지원받도록 함으로서 주거비 지원법(Wohngeldgesetz)의 지원 대상자는 공공부조 범위 “밖의” 빈곤층에 한정되었다. 2005년 이전 본겔트 지

72) 진미윤 외, 앞의 보고서, 2009, 23-24면.

원 대상 가구의 지원 비율이 11~12%이었으나 공공부조 범위 밖의 빈곤가구만을 대상으로 할 경우 2~3%로 현격히 낮아진다. 그리하여 공공부조 “내의” 수급자는 실업수당의 형태로 주거비 지원을 받게 되는 구조가 되는데, 이는 노동시장 개혁의 차원에서⁷³⁾ 실업가구의 구직활동 지원을 촉진하기 위한 것으로서 주거비지원과 자활프로그램이 연계되는 법제를 취하고 있다는 점에 특징이 있다.⁷⁴⁾

독일의 주거비 지원법(Wohngeldgesetz : WoGG)은 총 8편으로 구성되어 있으며, 각 조문의 구성을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁵⁾

<표 20 - 독일 주거비 지원법(Wohngeldgesetz)의 주요내용>

<p>제 1 편 주거비 지원금의 목적과 자격</p> <p>제 1 조 주거비 지원의 목적</p> <p>제 2 조 거주 공간</p> <p>제 3 조 주거비 지원금 수령 자격</p>
<p>제 2 편 주거비 지원금의 계산과 범위</p> <p>제 1 장 주거비 지원금의 계산범위</p> <p>제 4 조 주거비 지원금의 계산범위</p> <p>제 2 장 가구의 구성원</p> <p>제 5 조 가구 구성원</p> <p>제 6 조 고려되는 가구 구성원</p> <p>제 7 조 주거비 지원에서 배제되는 자</p> <p>제 8 조 주거비 지원의 배제기간, 급부포기</p> <p>제 3 장 임차와 부담</p> <p>제 9 조 임차</p> <p>제 10 조 부담</p> <p>제 11 조 그 밖의 고려사항</p>

73) Kurt Berlinger, 독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전 II(“하르츠특별법IV”) 개혁, 국제노동브리프, 제2권 제4호, 75-81면.

74) 진미운 외, 앞의 보고서, 2009, 24면.

75) 유주선, 앞의 글, 73면 이하.

<p>제12조 임대료와 부담의 최대금액(도표)</p> <p>제 4 장 수입</p> <p>제13조 전체수입</p> <p>제14조 연소득</p> <p>제15조 연소득에 대한 조사</p> <p>제16조 세금과 사회보험금에 대한 공제액</p> <p>제17조 면제되는 금액</p> <p>제18조 부양의무자 공제</p> <p>제 5 장 주거비 지원금의 범위</p> <p>제19조 주거비 지원금의 범위</p>
<p>제 3 편 주거비 청구권이 발생하지 않는 경우</p> <p>제20조 법률의 경합</p> <p>제21조 그 밖의 근거</p>
<p>제 4 편 주거비 지원금에 대한 동의, 지급 및 수정</p> <p>제22조 주거비 지원금 신청</p> <p>제23조 관련 기관의 정보제공의무</p> <p>제24조 주거비 지원금의 판정</p> <p>제25조 동의기간</p> <p>제26조 지급</p> <p>제27조 주거비 지원금의 수정</p> <p>제28조 주거비 지원 승인의 효력 불발생과 주거비 지원청구권의 배제</p> <p>제29조 책임관계 : 상계 등</p> <p>제30조 사망 시 반환과 배상</p> <p>제31조 주거비 지원 결정의 철회</p>
<p>제 5 편 비용부담과 정보조정</p> <p>제32조 연방정부와 주정부의 비용부담</p> <p>제33조 정보조정</p>
<p>제 6 편 주거비지원금 통계</p> <p>제34조 통계의 목적</p> <p>제35조 조사 사항</p> <p>제36조 조사 기간 및 이행사항</p>

제 7 편 종결규정 제37조 과태료 제38조 시행권한 제39조 주거비 지원금 보고 제40조 주거비 지원금 법률개정의 효력
제 8 편 경과규정

그런데 여기서 주목해야 할 것은, 독일 정부가 2003년 노동시장, 건강보험, 연금기금 및 세제와 관련된 문제점을 해결하기 위한 통합 프로그램인 <아젠다 2010>을 개발하였다는 점이다. 즉, 구조개혁을 위한 기구로 하르츠 위원회(Harz-Commision)을 설치하고, ‘노동시장의 현대적 서비스를 위한 법’을 입법하였다. 주요한 개혁 분야로는 ① 새로운 경영 스타일, ② 새로운 운영서비스, ③ 직원이 갖추어야 할 새로운 직무요건 및 사고방식, ④ 사회부조제도와 실업수당제도의 통합이다.

이에 따라 종전의 주거급여 수급자는 상당부분이 실업부조제도에 해당하는 실업수당제도Ⅱ(Arbeitslosengeld Ⅱ)로 편입되어, 구직 지원 서비스를 받아야 한다. 만일 실업자가 이런 실업자 지원을 위한 활동에 참여하지 않을 경우, 각종 급여는 삭감되거나 지급 대상에서 제외될 수도 있다. 부조 범위는 생활비, 주택 임차비, 난방비 등과 같은 기초적인 생활을 영위하는데 필요한 비용에 한정된다.

2. 지원 현황

복지혜택을 줄이고 일할 의무를 부과하려는 하르츠 개혁에 따라 공공부조제도의 변화는 본겔트 지원제도에도 많은 영향을 미쳤다. 2005년 이전까지 일반 본겔트와 특별 본겔트로 나누어 지급하던 체계를 벗어나, 주거비 지원 대상의 상당수가 노동청에서 지원하는 실업수당제도(실업수당Ⅱ)로 편입되었다. 아래의 표와 같이 2005년 이전에 본겔트(Wohngeld) 지원 대상 가구의 지원 비율은 11~12%이었지만, 2005년

이후에는 공공부조(실업수당) 범위 밖의 빈곤가구만을 대상으로 하는 경우에는 2~3%로 낮아지고 있다.⁷⁶⁾

<표 21 - 급여별 본겔트 수급가구 수>

년 도	총수급 가구수	일반 본겔트 수급가구		특별 임차료 보조금
		순수 본겔트 수급가구	실업수당Ⅱ에서 배제된 실업자가 있는 가구	
2000	2,839,213	1,497,518	-	1,341,695
2001	2,820,333	1,828,554	-	991,779
2002	3,101,179	1,960,004	-	1,141,175
2003	3,389,408	2,226,084	-	1,163,324
2004	3,524,217	2,267,647	-	1,256,570
2005	810,864	780,660	30,204	-
2006	691,119	665,892	25,227	-
2007	606,424	580,302	26,122	-
2008	639,115	584,035	55,080	-
2009	1,007,334	859,610	147,724	-
2010	1,056,000	852,394	203,606	-

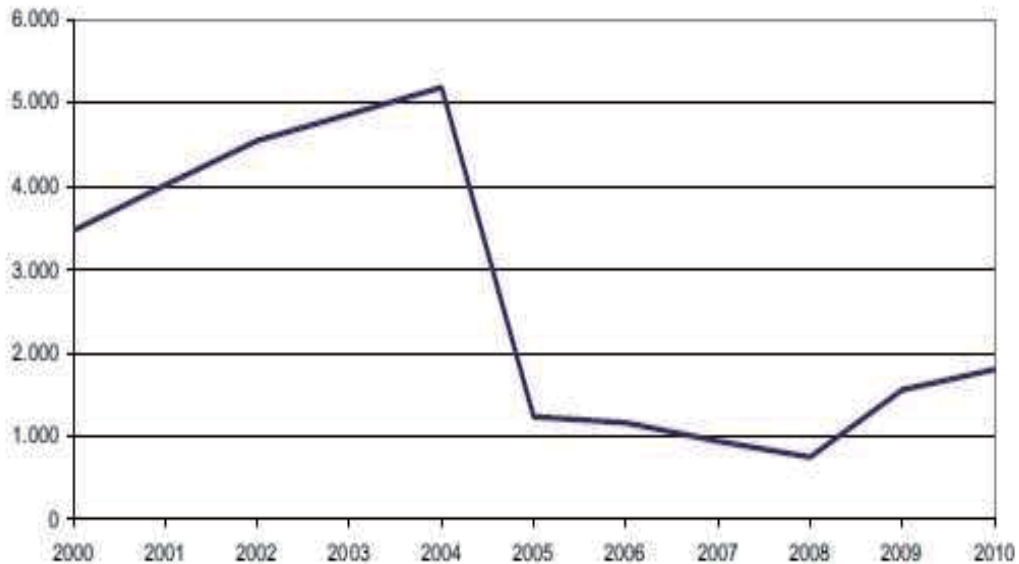
자료 : Deutscher Bundestag 17. Wahlperiod, Unterrichtung durch die Bundesregierung : Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Drucksache 17/6280, 24. 06. 2011, S. 7.을 수정 보완.

본겔트 지급액에 있어서도 매년 증가추세에 있다가, 2005년을 기준으로 대폭 축소된 것으로 파악된다. 이것은 복지 운영체계에 변화를 주고 새로운 정책방향을 제시한 하르츠 개혁의 일환이었다.

76) 진미윤 외, 앞의 보고서, 2009, 24면.

<그림 2 - 본겔트 지급액의 추이>

(단위 : 백만 유로)



자료 : Wohngeldstatistik.

한편 임대료 통제와 관련하여 독일은 집주인은 집세를 올리려면 임대료 기준표(Mietspiegel)나 차임정보은행(Mietdatenbank)의 자료, 전문가의 감정서 또는 최소 3개의 비슷한 주택의 차임현황 등을 근거로 제시해야 한다(독일 채권법 제558조 등).⁷⁷⁾ 집주인 맘대로 세입자를 쫓아낼 수 없다. 임차인이 계약상 의무를 어겼거나, 임대인의 가족 등이 해당 주택을 필요로 하거나, 오래된 건물을 고치는 경우 등이 세입자를 내보낼 수 있는 사유에 든다. 단지 임대료를 올리려고 계약을 해지하는 것은 사실상 불가능하다. 이는 ‘임대료 기준표’가 있어 가능하다. 기준표는 공공과 민간이 함께 임대료 상·하한선을 책정한 것으로, 임대인과 임차인 단체에 주택 임대가격 정보를 제공한다. 임차인들은 이 표를 보고 월세의 적정가격을 가늠한다.

77) 양창수, “독일의 새로운 임대차법”, 서울대학교 법학 제43권 제2호, 2002, 290-291면.

VI. 일 본

1. 관련 법제

일본에서의 주거비 지원에 관한 제도로는 주택부조제도, 주택수당제도, 종합지원자금대부제도가 있으며, 각 제도는 지원주체, 지원대상과 조건 등이 다르지만, 주거비에 대한 지원을 한다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

한편, 일본의 사회보장으로서의 주택정책은 크게 현물지급과 현금지급으로 구분할 수 있다. 현물지급에는 주택 공급과 복지시설 공급이 있으며, 주택 공급에는 공영주택제도⁷⁸⁾와 특정 우량 임대주택제도⁷⁹⁾, 고령자용 우량임대주택제도⁸⁰⁾ 등이 있고, 복지시설 공급에는 무료저액 숙박소와 홈리스 긴급일시 숙박사업(shelter사업)이 있다.

현금지급에는 생활보호(주택부조)와 주택수당이 있는 바, 우선 주택부조는 자산, 능력 등 모든 것을 활용하여도 생활에 곤궁한 자에 대하여 곤궁의 정도에 응하여 보호를 하고 최저한도의 생활을 보호하는 것과 동시에 자립을 도와주는 것을 목적으로 하고 있다(생활보호법 제14조). 한편, 주택수당은 안심하고 취직활동을 할 수 있도록 비용을 지급하는 제도인 바, 긴급 고용창출사업 임시특례기금을 활용하여 실시하고 있다. 주택부조는 2012년 2월 현재 약 127만세대가, 주택수당은 2012년 3월 현재 약 9천명이 혜택을 받고 있다.

78) 공영주택법에 의해 지방자치단체가 사업주체가 되어 관리호수는 2010년 말 약 217만호에 이르고 있는데 주택에 곤궁한 저액소득자에 대해 저렴한 임대료로 주거의 안정을 확보하는 것을 목적으로 하고 있으며, 응모 배수는 약 8.9배 정도이다.

79) 특정 우량 임대주택 공급촉진에 관한 법률에 의해 민간시장에서 중간소득자 대상으로 비교적 규모가 큰 주택의 공급을 목적으로 한다.

80) 고령자의 주거안정 확보에 관한 법률에 의해 고령자를 대상으로 민간시장에서 주택의 공급을 촉진함을 목적으로 한다.

일본의 주택부조는 생활보호법에 의해 수급자로 선정된 가구에게 주어지는 총 8개의 급여 중 일부로 주거, 보수, 기타 주택의 유지를 위해 필요한 금액을 보조하는 의미를 지니고 있다. 주거급여는 주택보증금, 전세비용, 주택개보수 비용을 포함하고 있으며 임대인에게는 임대료 보조, 자가 가구에게는 주택 수선비 형태로 지급된다. 즉, 국민기초생활보장대상자로 선정되면 7개 급여가 제공되고 그 중 하나가 주거급여가 제공되는 한국과 거의 유사한 모형이다.⁸¹⁾

일본은 생활보호법에 의해 주택부조를 지급하고 있으나, 1950년 생활보호제도 성립 시에는 보호급여 항목으로 주택부조가 포함되지 않았고, 이후 1950년대 중반 급여를 확대하면서 주택부조가 포함되었다. 일본은 스스로 주거를 확보할 수 없는 소득계층을 파악하고 이들에게 주택을 지속적으로 공급하는 방안을 강구하여 1951년 「공영주택법」을 제정하였고, 그 이후 1996년 공영주택법 개정으로 노령자가구에 대해 입주자 자격의 탄력화(소득하위 40%까지)를 실시하여 고령자나 연금생활자가 수입변동에 상관없이 거주할 수 있도록 임대료 제도를 도입하였다. 즉, 일본의 공영주택도 일반 저소득층을 위한 주거해결의 방안으로도 도입된 것이나, 1990년대 들어서면서 고령자 가구에 대한 입주자격을 완화하는 등 고령화에 대비한 수요자중심의 정책으로 전개하고 있다. 또한 긴급한 주거욕구가 발생한 자에게는 주택수당 긴급 특별조치 사업이 운영되고 있다.

일본은 저소득층의 주거는 공공에서 담당하고, 중고소득층의 주거수요는 민간이 맡도록 역할을 분담하고 있으며, 최저유도 주거수준, 주거환경수준을 마련하여 기준미달가구의 주거향상을 과제로 삼고 자가가구에 비해 상대적으로 열악한 임차가구의 주거환경 개선에 노력을 집중하고 있다. 주택문제에 곤란을 느끼는 소득계층에 대하여 시장보완적인 역할을 하고 있기 때문에 우리나라의 급여유형과 유사하나 생계

81) 고철 외, 앞의 보고서, 32면.

부조와 분리되어 주택부조만을 지급받을 수 있으며 임대주택 거주에 매우 유용하다. 그러나 주택부조는 가구유형과 급지에 따라 금액이 증감하는 구조로 지역별 차이를 고려하여 지급하고 있다. 일본의 생활보호법의 구성 내지 체계를 살펴보면 다음과 같다.

<표 22 - 일본 생활보호법의 체계>

<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제 1 조(목적)</p> <p>제 2 조(무차별 평등)</p> <p>제 3 조(최저생활)</p> <p>제 4 조(보호의 보충성)</p> <p>제 5 조(이 법의 해석 및 운용)</p> <p>제 6 조(용어의 정의)</p>
<p>제 2 장 보호 원칙</p> <p>제 7 조(신청 보호의 원칙)</p> <p>제 8 조(기준 및 정도의 원칙)</p> <p>제 9 조(필요즉응의 원칙)</p> <p>제10조(세대 단위의 원칙)</p>
<p>제 3 장 보호의 종류 및 범위</p> <p>제11조(종류)</p> <p>제12조(생활부조)</p> <p>제13조(교육부조)</p> <p>제14조(주택지원)</p> <p>제15조(의료부조)</p> <p>제15조의2(개호부조)</p> <p>제16조(출산부조)</p> <p>제17조(생업부조)</p> <p>제18조(장례부조)</p>

제 4 장 보호의 종류 및 범위

- 제19조(실시기관)
- 제20조(직권의 위임)
- 제21조(보조기관)
- 제22조(민생위원의 협력)
- 제23조(사무감사)
- 제24조(신청에 의한 보호의 시작 및 변경)
- 제25조(직권에 의한 보호의 시작 및 변경)
- 제26조(보호의 정지 및 폐지)
- 제27조(지도·지시)
- 제27조의2(상담 및 조언)
- 제28조(조사 및 검사)
- 제29조(조사의 촉탁 및 보고의 청구)
- 제29조의2(행정절차법의 적용 제외)

제 5 장 보호방법

- 제30조(생활보조 방법)
- 제31조 표제어 없음
- 제32조(교육보조 방법)
- 제33조(주택지원 방법)
- 제34조(의료부조의 방법)
- 제34조의2(개호부조의 방법)
- 제35조(출산보조 방법)
- 제36조(생업부조 방법)
- 제37조(상제보조 방법)
- 제37조(두 보호 방법의 특례)

제 6 장 보호시설

- 제38조(종류)
- 제39조(보호시설의 기준)
- 제40조(도도부현, 시정촌 및 지방독립행정법인의 보호시설)
- 제41조(사회복지법인 및 일본 적십자사의 보호시설의 설치)
- 제42조(사회복지법인 및 일본 적십자사의 보호시설의 휴지 또는 폐지)

제43조(지도) 제44조(보고의 징수 및 현장 검사) 제45조(개선명령 등) 제46조(관리규정) 제47조(보호시설의 의무) 제48조(보호시설의 길이)
제 7 장 의료기관, 간호기관 및 조산기관 제49조 내지 제63조 생략 제 9 장 항 소 제64조 내지 제69조 생략 제10장 비 용 제70조 내지 제80조 생략 제11장 잡 칙 제81조 내지 제85조 생략

2. 지원 현황

일본의 수급현황을 살펴보면, 2008년 12월 기준 총 생활보호 대상자 4,442천 명 중 약 30%에 해당하는 1,322천명이 주택부조를 지원받고 있다.

<표 23 - 일본의 부조유형별 수급자 현황>

(단위: 천명)

생 활	주 택	교 육	개 호	의 료	합 계
1,450	1,322	136	199	1,296	4,442

자료 : 후생노동성, 2009.

2012년 7월 기준 후생노동성 피보호자조사에 따르면, 피보호자와 주택부조자의 숫자는 아래와 같다(2011년 3월까지의 확정된 수치이며, 2012년 7월 기준은 해당 기관의 예상수치이다)

<표 24 - 일본 주택부조 수혜자 현황>

	피보호세대의 수	피보호자의 수	주택부조자의 수
2011년 3월	1,458,583세대	2,022,258명	1,696,997명
2012년 7월	1,549,773세대	2,124,669명	1,799,010명

자료 : 후생노동성, 2012.

주택부조의 예산을 보면, 중앙정부에서 지원하는 생활보호 예산 총 2조 6,225억 엔 중 주택부조의 경우 14.1%에 해당하는 3,700억 엔을 국고에서 보조하고 있다. 이는 2004년의 총 생활보호예산 대비 주택부조 예산 12.1%에 비해 약 2% 가량 증가한 것이다.

<표 25 - 일본의 생활보호제도 예산>

(단위: 억엔)

생활부조	주거부조	의료부조	개호부조	기타부조	총 계
8,577 (32.6%)	3,700 (14.1%)	13,063 (49.8%)	624 (2.4%)	281 (1.1%)	26,225 (100%)

자료 : Iwanaga, 2009.

제 4 장 주요 쟁점별 주거비 지원 법제 분석

제 1 절 개 요

주거비 지원은 복지정책으로서 그리고 주택정책으로서 이중적인 성격을 가지고 있다. 외국의 입법례를 살펴보는 이유 중 가장 중요한 것은 그 제도의 기원과 발전에 따라 그것이 순수한 복지정책인지 주택정책의 성격을 가지는 것인지를 살펴보고, 그 두 성격을 중첩되거나 공백이 발생하지 않도록 조화롭게 운영하기 위함이라 할 것이다.

기존 국민기초생활보장법 상의 주거급여와는 별도의 주거비 지원을 설계하는 현 시점에서 어떠한 사항들이 중요한 문제이며 주요 외국은 그러한 문제들을 어떻게 해결하였는지를 살펴보는 것이 필요하다. 그리하여 역시 가장 중요한 문제는 주거비 지원의 정체성에 관한 것으로서 주거비 지원의 성격과 그에 따른 법적 지위 및 담당 기관이 될 것이다. 그리고 그러한 주거비 지원의 수급 대상을 어떻게 선정하며, 어느 정도의 금액을 어떠한 방식으로 지원해 줄 것인가도 매우 중요한 문제이다. 이러한 지원 방식에 관하여 각 국가는 다양한 기술적 방법을 동원하고 있다.

이 장에서 주거비 지원에 관하여 제기하게 될 주요 문제로서 외국의 입법례를 살펴 볼 쟁점들을 개관하여 보면 다음과 같다.

<표 26 - 주거비 지원과 관련된 주요 쟁점 사항>

구 분	내 용
성 격	사회보장급여 / 주거보조급여
시행주체	복지관련 부처 / 주택관련 부처
수급 대상자의 선정기준	가구특성 / 소득기준 / 주거비용 / 기타

구 분	내 용
지급방법	대상 : 임차인 / 임대인 방식 : 현금 / 바우처 / 현물
수준 및 차등지급 여부	정액 / 차등(차등화 기준 포함)
다른 정책과의 연계	공공주택 공급 / 임대료 통제 / 민간임대사업 지원 / 주택금융 등

자료 : 고철 외, 앞의 보고서, 66면.

제 2 절 주거비 지원의 개념 및 범위

I. 주거급여, 주택수당, 임차료 보조, 주택바우처 등

사실 “주거비” 또는 “주거비 지원”에 대한 명확한 규범적 정의는 없다. 주거비 지원은 제도를 시행하는 각 국이 처한 경제적 상황에 따라 다르고, 그 나라 고유의 제도적 기원과 변천이 매우 다양하게 파악되기 때문이다.

우리의 경우 주거비의 개념은 헌법 이하 법령에서 간접적으로 밝히고 있는 사항들을 고려해볼 때, 쾌적한 주거생활 및 주거생활의 안정을 위한 필요비와 유익비로 볼 수 있다. 시장경제국가에서는 이러한 주거비 전부를 개인의 부담으로, 즉 사적 자치의 원칙에 따라 조달하여야 하는 것이 원칙적인 모습일 것이다. 하지만 시장실패에 따른 부의 편중은 주거의 심각한 불균형이 초래되었고, 국가의 개입이 필요하게 되었기 때문에 생겨난 영역이 주거비 지원인 것이다. 그리하여 국가는 사회국가원리에 따라 최소한의 주거생활 안정을 위한 개입을 하고, 그 일환으로서 주거비 가운데 일정 계층에게 필요비를 지원해 주고자 하는 것이다.

그렇기 때문에 주거에 대한 필요비 또는 유익비의 범위를 어디까지 설정할 것인가도 정책이 조율할 문제이다. 아직 합의된 바 없지만, 자

가소유의 경우에는 주택을 구매할 수 있는 구매력이, 임차인의 경우에는 임차료 정도가 필요비에 해당할 것이다.⁸²⁾ 나아가 계약금, 계약 갱신료, 공동체 유지비, 수도·난방 등의 사용료, 제설 비용, 도색 비용 등 주거생활에서 발생하는 비용의 어떤 범위까지 필요비에 산입하고, 어느 정도를 유익비로 분류할 것인가도 어려운 문제로 남아 있다.

II. 입법례

명칭 여하를 불문하고, 각국에서 국민의 주거와 관련한 국가의 지원은 일의적으로 정의를 내리기 어렵고, 연구의 대상 설정 또한 난해한 것이 사실이다. 그러나 최소한으로 주거비 지원의 정의를 구하기 위해서는 몇 가지 개념 요소가 필요하다. 즉, ① 일반적 사회보장법 상의 급여와 주거비 지원이 분화되었는지의 여부, ② 개별법 상 지원대상자가 명시적으로 분류되었는지의 여부 등이다.

이를 토대로 하여 각 국의 독립된 주거비 지원 제도의 존재와 그 명칭을 살펴보면 다음과 같다.

<표 27 - 각국의 주거비 지원제도의 명칭과 국내문헌의 표현>

	명 칭	국내문헌 상의 표현
미 국	Housing Choice Voucher	주거선택바우처
영 국	Housing Benefit	주거급여
프랑스	AL(ALF+ALS) + APL	주거수당 + 개인주거보조수당

82) 구매력이 높은 자는 일정 소득 이상의 자이기 때문에, 주거비 지원의 대상으로 삼기에는 부적당할 수 있지만, 임차주택에서 자가주택으로 이행하는 과정에서 저당권을 설정하여야 하는 등 높은 가계 부담을 가지게 되는 자는 임차인 못지않게 주거비 지원의 대상으로 포함시켜야 할 필요성이 인정될 수 있다. 그러나 어떠한 상황이든 이를 추상적인 규범으로 표현하는 것은 매우 어려운 일이다.

	명 칭	국내문헌 상의 표현
독 일	Arbeitslosengeld II + Wohngeld	실업수당 + 주거보조금
일 본	住宅扶助 + 住宅手当	주택부조 + 주택수당

우선, 명칭에 있어서 미국은 바우처(Voucher)라는 표현을 직접적으로 사용하고 있기에 다른 해석에 문제가 없지만, 수요자의 상품의 선택을 강조한다는 측면에서 주거“선택”바우처로 명명하고 있다는 점은 제도의 목적과 의의를 분명히 한다는 데에 장점이 있다고 생각한다.

한편, 주거비 지원의 범위에 있어서 난방비에 관하여 국가 간 차이가 있는 점이 흥미롭다.

영국은 일반적으로 임대료·계약금·공동체 유지비 등으로 한정하며, 수도·난방·전기 등의 사용요금은 포함되지 않는다고 한다. 따라서 주거급여 및 지역주택수당은 보조금액이 사용요금을 제외한 실제 임대료를 초과할 수 없을 것이다.⁸³⁾ 프랑스는 관리비 지출비용도 임대료 보조액 속에 산입하고 있으며, 관리비는 가족구성원 수에 따라 정해진다. 반면 독일의 주거비 지원은 초기에는 난방비를 제외한 임차료를 기준으로 지급되었다. 그러나 최근 가파르게 상승하고 있는 난방비를 고려하여 주거면적 평방미터당 지원을 하고 있다.⁸⁴⁾

조금 특이한 예로서, 일본의 주택부조 기준액은 월 임차료 및 연간 단위로 산정된 주택 유지비까지 포함된다. 나아가 특별기준액 산정 시에는 제설 비용 및 계약 갱신료까지 지급된다는 점에서 범위가 가장 크다고 할 수 있다.⁸⁵⁾

83) 박은철, 앞의 보고서, 72면.

84) 유주선, 앞의 글, 80-81면.

85) 임동번, “일본의 주거비지원에 관한 법적 제도”, 「주거비 지원에 관한 주요 외국 법제의 시사점」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012, 7. 108면.

<표 28 - 주거비 지원의 개략적인 지원금액>

	가구당 지원금액	대략의 원화 (2012. 11. 기준)
미 국	평균 647달러 ⁸⁶⁾	평균 706,200원
영 국	71 ~ 111파운드 ⁸⁷⁾	124,188 ~ 194,153원
프랑스	평균 219유로 ⁸⁸⁾	평균 306,781원
독 일	127 ~ 237유로	177,919 ~ 332,022원
일 본	18,000 ~ 23,000엔	244,182 ~ 312,011원
우리나라		주거급여 : 87,657(1인) ~ 368,392원(7인)
		서울형 바우처 : (바우처별) 43,000 ~ 65,000원

Ⅲ. 평 가

주거비의 내용을 필요비와 유익비로 분류해 보았지만, 우리 현실에 적합한 고유한 개념을 설정하거나 개념에 대한 합의를 도출하는 것이 반드시 선행될 필요가 있다. 때문에 주거급여, 주택수당, 임차료보조, 주거선택바우처 등 각 국의 제도를 상징하는 용어가 상이함에도 불구하고 그러한 용어 사용에 대한 진지한 고려 없이 취하고자 하는 정책에 맞추어 건강부회하는 경향은 경계해야 할 것이다.

우리나라의 주거비 지원은 독일의 사회법전이 명시하고 있는 바와 같이 일반적 사회보장의 일환인 “주거급여”⁸⁹⁾와 그 외의 특별사회보

86) 장경석, 앞의 보고서, 53면.

87) 박은철, 앞의 보고서, 65면.

88) 세부내역으로서 APL(개인주거보조수당)이 227유로(약 317,988원), ALS(사회주거수당)이 182유로(약 254,951원), ALF(가족주거수당)이 261유로(365,616원) 정도이다.

89) 주거급여는 국민기초생활보장법상 “주거급여”에 해당한다. 이와 같은 성격의 비교법적 개념으로는 영국의 주거급여(소득이 기초생활비보다 적은 경우에 해당), 프

장으로서의 “주거비 지원”으로 구분하는 것이 옳은 것으로 보인다.

그리고 주거비지원과 임대료보조의 개념 구분에 있어서 프랑스에는 임대영업을 하고자 하는 자가 국가와 계약을 맺고 지원을 받는 “자가주택 보조 수당”이 있고, 독일의 경우 임대차를 하지 않고 자가주택을 구입하면서 일정한 금융비용을 부담한 경우 보조해 주는 “부채보조금”제도가 있는 것으로 파악되고 있는데, 이에 비추어 우리의 “임대료 보조 제도”는 매우 협소한 용어임을 알 수 있다.

주거비 지원 제도를 설계하는 이 때에 분명하게 대상을 선정하면서, 임대차 관계의 보조 제도를 둘 것인지, 공공임대주택의 임대와 연계하는 제도를 둘 것인지, 주택의 임대영업에 대한 보조까지 포함할 것인지 까지 예상하여 적절한 용어를 사용하여야 할 것이다.

특히 법문에서는 직접적인 표현을 하고 있지는 않지만, 현금지급방식과 제3의 방식인 바우처 제도를 분명하게 구별하여야 할 것이다. 양자는 수급자의 선택권 보장과 급여의 부당사용 측면에서 많은 차이를 보이고 있다. 급여를 하면서도 수급자의 주택 선택권이 보장되지 않거나 금전지급 형식이거나 부당사용을 막는 데에 효과를 나타내지 않는다면, “주거선택바우처 제도”라 명명해서는 안 되며, 주거선택바우처라는 용어를 사용하더라도 실제와 맞지 않게 되는 것이다.

요컨대, 주거비 지원은 복지국가의 성숙과 더불어 확대 및 재편의 과정을 거치면서 최적점을 찾아가는 과정에 있는 제도이므로, 그 개념 정의도 이러한 역사적 맥락에서 구해져야 할 것이며, 그 실질적인 내용에 대한 사회적 합의가 전제되어야 하겠으며, 그것이 주거급여이든 주택수당이든 임차료 보조이든 주거선택바우처⁹⁰⁾든 제도의 실질에

랑스의 주택수당, 독일의 사회급여, 일본의 주택부조가 같은 의미를 가진다.

90) 현금지원방식과 현물지원방식은 그 자체로 고유한 장단점을 가지고 있을 수밖에 없다. 따라서 양자의 단점을 보완하고 장점을 보다 극대화한 것이 바우처라고 할 수 있다. 즉, 현금지원방식의 장점인 상품, 즉 주거의 “선택”에 있어서 자기결정권을 보장해 준다는 점과, 현물지원방식의 정책목표 달성 확률을 담보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 단점으로 지적되는 수급자의 부당한 소비행위를 통제할 수 있으며,

적합한 표현을 사용하는 것이 필요하다고 생각한다.

제 3 절 주거비 지원의 성격과 지급체계

I. 사회보장수단 또는 주택정책수단

우리의 경우 국민기초생활보장법 상의 주거급여와 주택법 상의 임대료 보조를 각 법에서 독자적인 규정을 두고 있을 뿐 이 둘이 법적으로 어떠한 관계를 가지는지에 관하여 언급이 없다. 즉, 주거비를 지원하는 제도가 마련되고 법에 규정은 있지만, 일반 국민으로서는 과연 누가 그러한 지원의 대상자가 되는지, 어떠한 유형의 지원을 받게 되는 것인지, 현실적으로 어느 정도의 금액을 지원받는지 등에 관하여 쉽게 알기가 어렵다. 주거비 지원의 성격과 법적 근거, 보다 근본적으로는 양자의 관계를 명확히 함으로써 제도의 중복과 공백을 적절하게 제거해 나가는 것이 필요하다.

한편, 이러한 주거비 지원의 성격은 그 운영주체를 설정하는 것과 불가분의 관계에 있게 되는데, 주거“급여”라는 형태의 지원은 복지를 담당하는 부서가 운영하는 것이 논리적이겠지만, “주거”급여라는 입장에서 보면 주택정책과 밀접한 관련을 가지기 때문에 주택을 담당하는 부서가 운영하는 것이 타당하기도 하다.

주요 외국에서 주거비 지원은 공공의 임대주택 건설제도 등 현물지원방식에 대한 비판으로부터 등장하였고, 여전히 영구임대주택 및 민간매입 임대주택 등 현물지원과 밀접한 관계를 가지고 있으므로 국토해양부 등 주택공급 중앙부서가 담당하는 것도 합리성을 가지고 있다.

상품(주거)의 표준화, 획일화된 공급을 완화할 수 있다는 점이 바우처 제도의 유용한 측면으로 논의되고 있다. 그러나 바우처의 중간재적 성격으로 인해서 정책지속성을 위한 확고한 지지기반이 약하다는 단점과 실제 제도운영에서는 많은 오용과 남용의 문제가 발생하고 있다는 점이 지적되고 있다. 진미윤, 「주택바우처 제도 도입방안 연구」, 건설교통부, 2007, 33-35면.

주거비 지원 제도를 먼저 도입하고 경험한 외국의 입법례를 살펴보고 앞으로의 개정에 방향을 제시하고자 한다.

II. 입법례

각 국의 주거비 지원의 본래적인 성격은 일반적인 공공부조로서의 성격을 가졌으며, 여기에서 발생하는 문제점 내지 더 두터운 보장을 위하여 별도의 개별 보장체제로 분화되어가는 발전과정을 겪었다고 할 수 있다. 예컨대 지역마다 주택가격 및 소득격차가 매우 큼에도 불구하고 일률적인 공공부조 지원방식으로는 저소득층에게 필요한 주거안정을 가져오지 못하는 문제를 해결하고자 했던 영국의 경우가 대표적이다. 또한 개별적인 주거비 지원, 즉 본겔트(Wohngeld)를 축소하여 공공부조 성격의 실업수당으로 통합시킨 독일의 경우도 있다.

1. 주거비 지원의 성격

이처럼 각 국은 지원의 효율성 향상, 빠짐없는 지원효과의 달성, 다른 제도(특히 실업가구의 구직활동 등 소득 장려 프로그램과의 연계)와의 연계를 위해서 관련법 체계에 변화를 주고 있다. 이러한 주거비 지원의 법적 성격에 대하여 주요 국가의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표 29 - 각 국의 주거비 지원의 법적 성격⁹¹⁾>

	법적 성격
미 국	개별 급여적 성격
영 국	공공부조적 성격 → 급여적 성격

91) 진미윤 외, 앞의 보고서, 24면. 독일은 실업수당 내에 속하는 주거지원은 공공부조의 성격을 가지고, 이 범위 밖의 빈곤층에 대해서는 Wohngeld를 지급하고 있다. 프랑스의 경우에는 공공부조에 해당하는 주택수당(AL)을 주거비의 범위에 포함시키면서, 독일의 경우에는 주거비의 범위에서 제외시킨 점은 일관성이 없어 보인다. 프랑스의 제도를 이원화적 운영이라 본다면, 독일 및 일본의 경우에도 이원화된 시스템이라 보아야 할 것이다.

	법적 성격
프랑스	공공부조적 성격 + 주택정책적 차원
독 일	공공부조적 성격(실업수당의 형태) + 그 외의 자 보조
일 본	공공부조적 성격 ⁹²⁾

① 미 국

미국의 사회보장체계는 유럽처럼 일반적 사회보장제도는 없으나, 개별 지원대상을 기준으로 여러 가지 공공부조 제도가 운영되고 있다. 은퇴보장제도(Retirement Benefits), 장애보장제도(Disability Benefits), 의료보장제도(Medicare Benefits), 유족수당, 자녀양육수당, 실업수당 등이 있고 주거에 대해서는 주택바우처 제도가 정착되어 있다. 미국의 주거선택바우처 관련 법령은 “1998년 양질의 주택 및 근로책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998 : QHWRA)”이고, 동 법률을 시행하기 위한 구체적인 사항은 연방시행령(24CFR part 982)에서 규정하고 있다.⁹³⁾

② 영 국

영국은 주택정책으로 1930년 개정 주택법(Housing Act)에 의해 임대료 할인제도가 처음 실시되었으며, 복지정책의 일환으로는 1943년 주거수당이 도입되었다. 이처럼 영국은 주택정책과 복지정책의 양 측면에서 발전하였지만, 1980년대에 이르러 통합과정을 거쳐 일원화되었다. 현재에는 영국의 사회보장제도 전반에 관한 기본적인 체계를 구성하는 법률인 “Social Security Contributions and Benefits Act 1992”에 근거하여 ”Housing Benefit 제도“를 운영하고 있다. 한편 관련법인 주

92) 임동번, 앞의 글, 101면 이하.

93) 장경석, 앞의 보고서, 28-29면.

택법(Housing Act 2004)는 주택에 관련된 여러 가지 규제사항을 통합하고, 효율성을 기하기 위해서 제정되었다.⁹⁴⁾

③ 프랑스

프랑스 주거급여는 크게 주거수당(AL)과 개인주거보조수당(APL)으로 구분되며, 주거수당은 가족주거수당(ALF)과 사회주거수당(ALS)로 나뉘어진다. 1948년 9월 1일자 주택임차인과 임대인 관계 및 주거수당설립에 관한 법 제48-1360호는 가족을 대상으로 하는 가족주거수당(ALF)을 창설했다. 이후 1971년 7월 16일자 주거수당에 관한 법 제71-582호는 주택건설에 대한 지원에서 모든 범위의 가구 및 개인에 대한 사회주거수당(ALS)을 창설했고, 1977년 1월 3일자 주거재정지원 개선에 관한 법 제77-1호(소위 Barre법)는 개인주거보조협약에 가입한 주택에 거주하는 개인에 대한 주거비지원인 개인주거보조수당(APL)을 창설했다.

가족주거수당과 사회주거수당에 대해서는 각각 사회보장법전(Code de la Securite Sociale, 가족주거수당은 제L542-1조~제L542-4조 및 제D542-1조~제D542-2조, 사회주거수당은 제L542-1조~제L542-4조, 제R831-11조 및 제D542-1조~제D552-2조)에서 규율하며, 개인주거보조수당(APL)은 건축 및 주거법전(Code de la Construction et l'Habitation 제L351-1조~제L351-15조 및 제R351-1조~제R351-15조)에 규정되어 있다.

한편, 프랑스는 임차가구에 대한 지원과 더불어 자가 촉진을 위한 주거비 보조 제도를 두고 있다. 자가가구에 대한 지원은 임대주택에 대한 지원과 같은 방식으로 지원된다. 즉 공공이 제시한 주택건설기금에 의해 건설된 주택에 대해서는 개인주거보조수당이 적용되어 위 법전에 근거하고, 이외의 주택에 대해서는 주거수당을 지원하는 사회보장법전에 기반하고 있다.⁹⁵⁾

94) 김봉철, 앞의 글, 47-51면.

95) 정기혜 외, 「주요국의 사회보장제도 - 프랑스」, 한국보건사회연구원, 2012, 473면.

④ 독 일

한편, 독일의 주거비 지원은 크게 사회법전(Sozialgesetzbuchs)과 주거보조금법(Wohngeldgesetz)에서 나누어 규율하고 있다. 사회법전 제1권 제68조에서는 일반적 사회보장과 특별한 사회보장을 명시적으로 구분하고 있으며, 사회법전은 일반적 사회보장을 규율하고 주거보조금법을 비롯한 20여개의 법률이 개별영역에서 특별한 사회보장으로 역할을 하고 있다. 이에 따라 주거에 관한한, 일반적 사회보장은 사회법전의 수급권 형태로 지급되고, 그 밖의 자에 대한 경제적인 보장을 위해서는 주거비보조금(Wohngeld)으로 지급된다.⁹⁶⁾

⑤ 일 본

일본은 주거비보조 제도로서 주택부조와 주택수당제도를 두고 있다. 생활보호법에 근거하여 지급하는 주택부조는 국가가 생활이 곤궁한 모든 국민에 대하여 그 곤궁의 정도에 맞게 필요한 보호를 함으로써 최저생활을 보장함과 동시에 자립을 조장하는 것을 목표로 하고 있다. 주택수당은 주택을 상실하거나 상실할 염려가 있는 이직자에 대하여 임대주택의 월세를 지원하는 제도인데, “주택수당 긴급특별조치 사업 실시요령”을 근거로 하고 있다.⁹⁷⁾ 다만, 이 제도는 법률의 형태를

<표 30 - 가구 형태별 주거비 지원과 근거법>

	종 류	근거법
임차가구	주거수당	사회보장법전
	개인주거보조수당	건축 및 주거법전
자가가구	주거수당	사회보장법전
	개인주거보조수당	건축 및 주거법전

96) 공공부조 내 수급자는 실업수당의 형태로 임대료를 보조받고 있으므로, 연구대상을 엄밀한 의미에서의 본겔트 수급자만을 대상으로 할 것인지, 공공부조 내 수급자를 포함할 것인가 결정해야 한다.

97) 임동변, 앞의 글, 101면 이하.

갖지 않고, 후생노동성의 시행규칙의 성격을 가지고 있어 법적 권리로 인정되고 있는가는 의문이다.

2. 전달체계

주거비 지원의 성격을 주택정책으로 볼 것인가 복지정책으로 볼 것인가의 문제는 그 법적 근거가 어떻게 존재하는가의 문제와 함께 전달체계 문제와 밀접한 관련을 맺게 된다. 정책이 집행부서로부터 실수급자에게 복지서비스가 집행되는 과정을 ‘전달체계’⁹⁸⁾라고 하는데, 통상 집행부서의 결정은 그 정책이나 제도의 성격을 적극적으로 반영하게 되고, 역으로는 집행 부서를 살펴보면 성격이나 제도의 성격을 어떻게 고려하고 있는가를 유추할 수 있게 된다.

전달체계는 한정적인 재원의 효율적 배분에 많은 영향을 받게 된다. 각 국의 법령 변천과정에서도 볼 수 있듯이 전달체계는 그 나라의 행정현실을 반영하여 결정되고 있다. 즉 정책집행을 위한 전달체계의 결정은 논리적으로 결정되는 것이 아니라 경험의 산물이다. 따라서 각국의 전달체계의 변천과정 및 현재의 모습을 살펴보는 것은 매우 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

주거비 지원을 담당하는 중앙 행정부처를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 31 - 주거비 보조의 성질에 따른 중앙행정부서의 차이>

	복지부 등 사회보장 부서	주택정책 담당 개별 부서
미 국		○
영 국	○	
프랑스	○(AL)	○(APL)

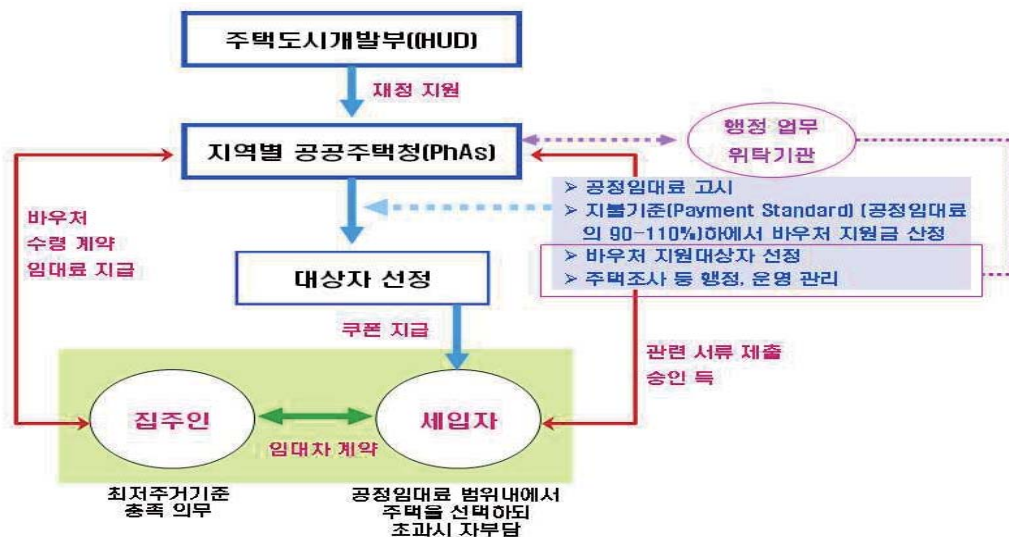
98) 강학상 일반적인 행정집행 담당자를 ‘행정조직체계’로 서술하고 있지만, 복지행정 영역에서는 복지서비스의 제공에 초점을 두어 ‘전달체계’로 사용되고 있다.

	복지부 등 사회보장 부서	주택정책 담당 개별 부서
독 일	○(Arbeitslosengeld)	○(Wohngeld)
일 본	○	

① 미 국

미국에서 주거선택바우처 제도를 운영하는 연방행정조직은 주택도시개발부(HUD)이다. 이 조직 내에 주거선택바우처 프로그램실이 있고, 산하에 5개의 세부 부서인 프로그램지원과, 재무관리센터, 재무관리과, 관리 및 운영과, 품질보증과가 설치되어 있다. 각 과는 업무영역이 매우 세분화되어 있어 주택바우처의 효율성을 극대화하도록 설계되어 있다. 한편, 각 지역에 존재하는 공공주택청(PHA)은 독립적인 공공기관의 형태, 도시나 카운티 정부 내의 한 부서 형태, 또는 주정부나 다른 주기관의 일부 부서 내에 통합된 형태 등 다양하다.⁹⁹⁾

<그림 3 - 미국의 주거선택바우처 지급체계>



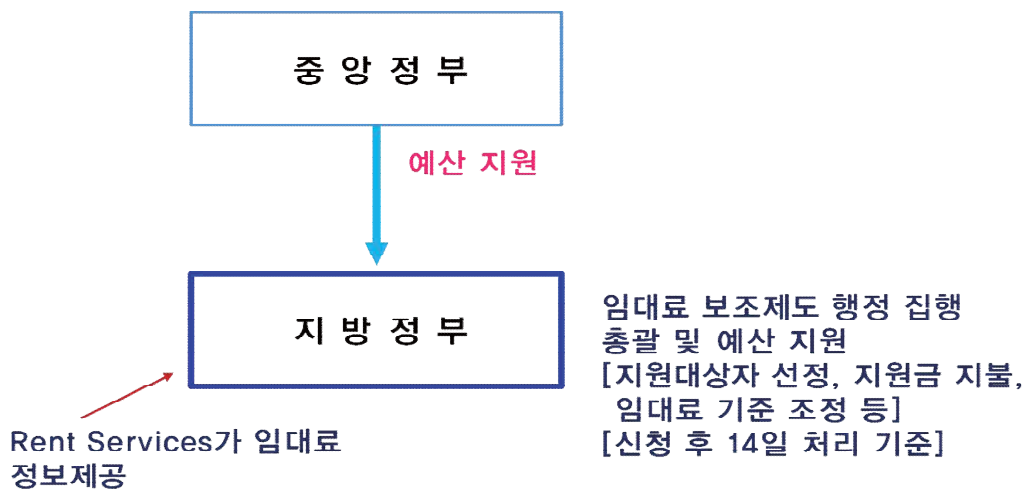
자료 : 진미윤, 「주거선택바우처 제도 도입 방안 연구」, 건설교통부, 2007, 93면.

99) 장경석, 앞의 보고서, 37면 이하.

② 영 국

영국에서 주거급여의 지급 및 감독은 사회보장 담당 중앙부처로 일원화 되어있고, 행정집행은 지방정부에서 수행한다. 즉, 영국의 주거급여(Housing Benefit)는 사회보장청(Dept. of Social Security)¹⁰⁰에서 총괄하고 있으며 각 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 처리하고 있다. 주거급여 외 보조들은 교통 및 지방행정부(Dept. of Transport, Local Government, and the Regions)¹⁰¹에서 총괄하고 있으며 이 또한 각 지역별 지역사무소(local council)에서 업무를 담당하고 있다.

<그림 4 - 영국의 주거급여 전달체계>



자료 : 진미윤 외, 앞의 보고서, 2007, 21면.

③ 프 랑 스

프랑스는 주거급여를 주거수당과 개인주거보조수당으로 이분하여 제도를 운영하고 있으며, 운영주체도 달리하고 있다.

우선, 주거수당의 수혜자 선정과 보조금 지급업무 등에 관한 전반적인 업무관리는 사회부 산하 사회보장기구 중앙기관에서 관리하는 전국

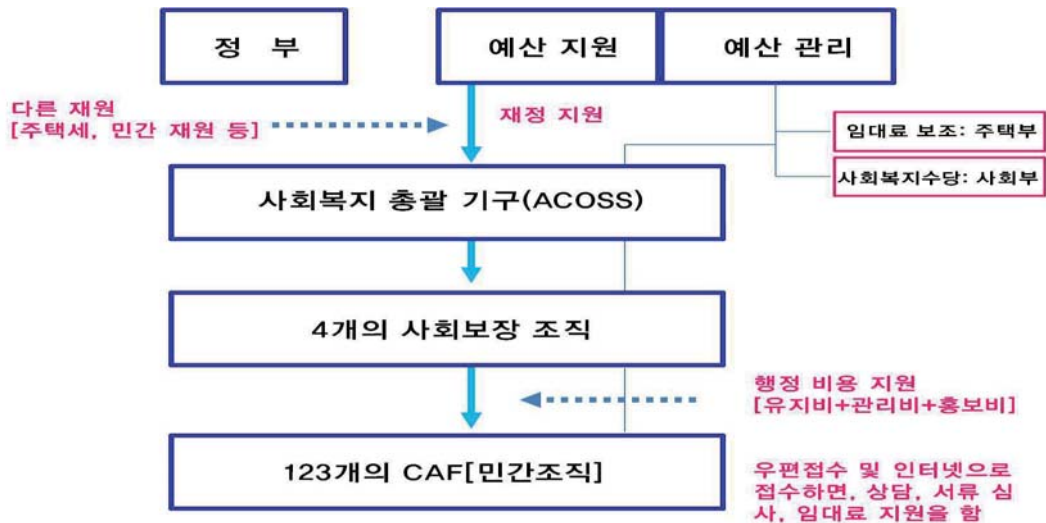
100) 현 노동연금청(Dept. of work and pension).

101) 현 부수상실(Dept. of the Deputy Prime Minister).

가족수당기금(CNAF)에서 담당하며, 지역에서의 구체적인 제도운영은 전국가족수당기금의 지방사무소인 가족수당기금(CAF)에서 담당한다. 가족수당기금은 사회보장을 담당하는 공법상의 기관이 아님에도 불구하고, 업무범위와 관련하여 정부와 협약을 체결하고 사실상 정부의 지도 및 감독을 받는다.¹⁰²⁾

한편, 개인주거보조수당은 국가재정과 기업체 1% 기여금의 50%에 해당하는 금액으로 만들어진 주거지원기금을 재원으로 한다. 이렇게 조성된 주거지원 기금의 운용은 국가주거기금위원회(Fonds National d'Habitation)에서 맡겨져 있다. 국가주거기금위원회는 주택관련 장관을 위원장으로 주택담당부, 재정경제부, 사회복지부, 농림부 대표와 국립공탁은행장, 사회연금기관 이사장, 가족수당기금(CAF) 이사장 등으로 구성된다.¹⁰³⁾ 주택담당부 장관이 위원장으로 임명되는 것은 일반적 사회보장의 성격보다는 다른 주택정책과의 관련성을 중시한 것으로 보인다.

<그림 5 - 프랑스의 주거급여 전달체계>



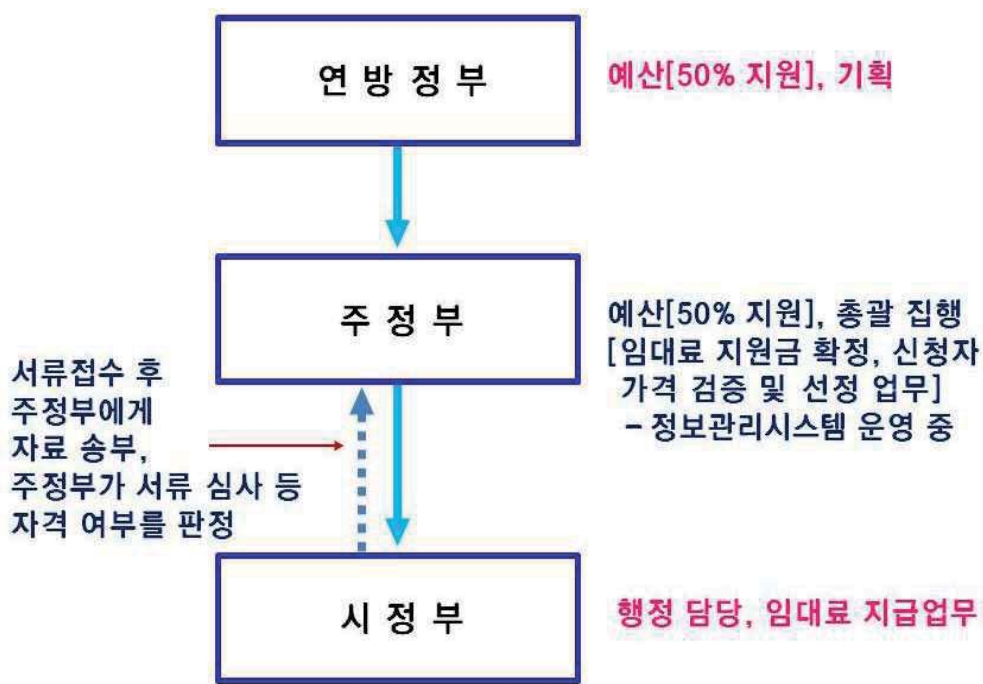
자료 : 진미윤 외, 앞의 보고서, 2007, 21면.

102) 진미윤, 앞의 보고서, 68면.
 103) 정기혜 외, 앞의 보고서, 476-477면.

④ 독 일

독일에서 주거급여가 포함되어 있는 실업수당(Arbeitslosengeld II)의 담당부서는 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)이다. 주거비지원(Wohngeld) 행정은 연방정부-주정부-시정부의 체계 하에서 이루어진다. 연방정부인 교통·건설·도시부(BMVBS)가 총괄 업무 및 재정지원을 하고 주정부와 시정부가 실제 운영을 하는 체계이다. 시정부는 단순 집행업무(서류접수 및 지원금 전달 기능)만 전담하며, 신청서류는 모두 주정부에 제출되어 지원대상자가 선정되고, 실지원금 판정을 받게 된다. 주정부는 관할 구역 내 각 시의 임대료 기준을 설정하고, 방의 수 및 가구원 수에 따라 신청자별 지원금을 확정한다.¹⁰⁴⁾

<그림 6 - 독일의 임대료 보조 전달체계>



자료 : 진미윤, 앞의 보고서, 21면.

104) 유주선, 앞의 글, 69면.

⑤ 일본

마지막으로 일본에서 주거비 지원의 주된 행정부서는 노동후생성이 다. 지원의 근거법인 생활보호법의 담당기관으로서 중앙정부에는 후생성이 있고, 세부 실시기관은 지방자치단체가 분담한다. 시도지사, 시장 및 사회복지법에 규정된 복지사무소를 관리하는 시·군·구의 장은 관리하고 있는 복지사무소의 관할 내에 주거지가 있는 요보호자, 주거지가 명확하지 않은 요보호자의 경우에는 소관내의 현재지를 기준으로 요보호자를 결정한다.¹⁰⁵⁾

Ⅲ. 평 가

주거비 지원 담당부서의 확정이 어느 정도 정책의 문제인 것만은 분명하다. 하지만 조직편성에 있어서 다음과 같은 물음에 설득력을 가져야 할 것이다. 첫째 주거비지원제도가 전체 사회보장체계에서 어떠한 위치를 차지하고 있는가. 둘째, 지원대상자에 대한 정보 등 각종 정보에 접근이 용이한가. 셋째, 주거비지원 이외의 주거생활안정 정책과의 관계를 어떻게 볼 것인가. 넷째, 어떻게 주거비 지원 전달체계의 효율성을 담보할 것인가.

영국의 경우에는 급여제도의 통합으로, 프랑스의 경우에는 지원계층의 세분화를 입법에 반영하였고, 독일은 세분화 단계에서 통합으로 또 다시 다른 사회적 프로그램과의 연계를 위해서 세분화의 단계로 진행되고 있다. 이와 같은 현상이 보여주는 것은 주거지원은 단순한 하나의 정책으로만 머무르는 것이 아니고, 다양한 제도의 복합과정에 있다는 것을 보여준다. 또한 영국의 사례에서 보여주듯이 전체 사회보장체계에서 주거급여의 예산비중이 상당함을 감안해 본다면 제도의 실효

105) 임동변, 앞의 글, 101면 이하.

성을 위해서 많은 준비와 오랜 기간의 시범사업 등이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 주거지원에 대한 입법의 변화는 공공부조적 지원대상의 꾸준한 확대, 공적 부조 범위에 근접하면서도 지원을 받지 못하는 계층에 대한 섬세한 배려, 지원을 받아야 하는 수급자의 자기결정권의 보장, 행정비용의 효율화 모색 그리고 주거비 지원의 근본 목적이 되어야 할 자활의지 프로그램과의 연계를 입법적으로 수용하면서 진행되었다. 주거비 지원제도의 최종 목표는 주거생활의 안정이라는 점을 감안하여 다양한 연계 제도가 고려되어야 할 것이다.

제 4 절 주거비 지원의 수급대상

I. 취약계층 판단기준

주거비지원의 대상, 즉 취약계층은 국가별로 다양한 기준에 의해 범위를 설정하고 있다.¹⁰⁶⁾ 무엇보다도 소득기준이 중요한 기준이 되고 있다. 일반적으로 가족 총소득을 기준으로 하며, 국가별로 가구원수별 소득, 세전 소득 혹은 세후 소득 기준을 적용하기도 한다.

주택의 질적 기준에 대한 충족여부에 있어서 미국 주거선택바우처의 경우 엄격히 적용되고 있지만, 주거비지원이 주택의 질적 개선과 반드시 연계되지 않는 대부분의 국가에서는 적용되지 않고 있다. 소득대비 임대료 부담률(RIR)은 미국의 경우에는 대상자 선정에 중요한 기준요소로 작용하고 있지만, 많은 국가에서는 달성하고자 하는 정책목표의 기준이 되고 있다. 한편 대상자 선정에서의 소극적 기준으로 자산기준이 적용되기도 하는데, 영국의 경우에는 일정 자산 이상의 자는 대상에서 제외시키고 있다.

106) 진미윤 외, 앞의 보고서, 27면.

II. 입법례

① 미 국

미국의 주거선택바우처 지원대상자는 가구소득의 30% 이상을 임대료(전기·수도 등의 사용료 포함)로 지출하고 주택·도시개발부(HUD)가 제시하는 조건을 충족해야 한다. HUD가 제시하는 해당 가구에는 ① 자녀가 있는 가구, ② 자녀가 없는 가구, ③ 노인 포함 가구, ④ 장애인 포함 가구, ⑤ 난민가구(displaced family), ⑥ 임차가구의 가구원으로서 다른 가구원들이 떠난 후에 남아있는 가구원, ⑦ 1인 가구 등이 있다. 기타 시민권자 또는 합법적인 이민자 신분이어야 하며, 마약관련 범죄에 연루되어 공공임대주택 또는 Section 8 프로그램에서 제외될 경우에는 최소 3년 동안 수혜자격이 상실된다.

주택·도시개발부(HUD)은 지역마다 가구규모별로 소득제한을 설정해 놓고 있으며, 이러한 소득제한은 매년 공시되고 있다. 지원대상을 결정하는 데는 두 가지의 저소득제한과 공공주택청(PHA)가 더욱 궁핍한 가구를 정책대상으로 하기 위해 사용하는 소득제한이 있다. 주택·도시개발부(HUD)는 지역의 중위가구소득의 50% 수준을 빈곤소득제한(very low-income limit), 중위가구소득의 80% 수준을 저소득제한(low-income limit)으로 설정하고 있다. 여기에 추가적으로 지역의 중위가구소득의 30% 수준을 극빈소득제한(exetremly low-income limit)으로 공시하고 있으며, 공공주택청(PHA)은 이 기준 이하에 속하는 가구들의 75%에게 바우처를 지원해야 한다.

② 영 국

영국의 주거급여(Housing Benefit)는 가구소득이 일정금액 이하(2000년 기준 자산 £16,000 이하)의 저소득 임차인을 대상으로 하고 있으

며, 주택의 형태, 고용상황, 타 급여 수급과는 무관하다. 단, 소득보조(IS, Income Support) 및 소득기초 구직급여(JSA, Job seeker's Allowance) 수급자인 경우 급여의 일부로 포함하여 받을 수 있고, 독신가구나 18세 이하 가구주는 정액중심의 급여가, 60세 이상의 노인가구나 편부모, 장애 등의 특수욕구가정은 추가 급여가 적용된다. 학생인 경우 원칙적으로 지급이 제한된다.¹⁰⁷⁾

공공임대주택에 거주하는 임차인에 대해서도 주거급여를 지원하고, 민간임대주택에 거주하고 있는 임차인에 대해서는 지역주택수당(LHA)을 지급하는 것이 원칙이다. 하지만 1989년 1월 이전에 규제임대차(RTs)로 계약한 임차인, 공정임대료(Fair Rent)로 등록된 임대료를 지불하는 가구, 비정상주거(이동식주택·선상가옥·하숙시설)에 거주하는 가구, 지방정부·주택협회·NPO 등이 제공하는 시설에 거주하는 가구, 임대료사정관에 의해 임대료의 상당부분이 하숙비라고 판단되는 경우에는 기존 방식에 따라 주거급여가 산정되고 지급된다.¹⁰⁸⁾

③ 프랑스

프랑스는 임차가구에 대한 지원뿐만 아니라 자가거주에 대한 지원도 함께 하고 있다. 우선 임차가구에 대한 주거급여는 민간 및 공공임대주택 거주가구 모두에게 지급된다. 신청기준은 개인주거보조수당(APL)은 임대인과 공공이 계약을 맺은 경우에 한정되며, 주거수당(AL)은 이외의 모든 주택거주거주에 해당된다. 주거수당(AL)과 개인주거보조수당(APL)에 공통적으로 적용되는 대상기준은 프랑스에 합법적으로 거주하는 자(외국인 포함), 8개월 이상 해당 주택거주자, 비혈연 노인이거나 장애인과 함께 거주하는 자, 일정소득기준 이하인 자(가구규모 및 지역 감안)이며, 학생인 경우에는 별도의 기준을 적용한다.

107) 고 철 외, 앞의 보고서, 24-25면.

108) 박은철, 앞의 보고서, 67면.

주거수당의 경우에는 위에 더하여 주택기준이 추가된다. 면적기준은 2인기준 16제곱미터 이상, 1인 추가 시 9제곱미터(70제곱미터 상한)이며, 4년 내에 기준에 적합한 주택으로 이주할 의무를 지닌다.

한편, 자가촉진을 위한 주거비 보조제도인 자가가구 지원제도는 그 대상이 임대주택과 동일하다. 즉 공공이 제시한 주택건설기금에 의해 건설된 주택에 대해서는 개인주거보조수당(APL)을 적용하고, 그 외의 주택의 자가가구에 대해서는 주거수당(AL)을 지원하고 있다.

주거수당 중 가족주거수당의 대상자 요건은 1948년 제도 도입 시보다 상당히 완화되어 운영되고 있다. 즉 다음과 같은 조건 중 하나를 충족하는 가구는 수혜가능대상으로 한다. ① 결혼한 지 5년이 경과하지 않은 부부 중, 현재 자녀가 없고 결혼 당시 양측 모두 40세 미만이었던 경우, ② 1인 이상의 자녀를 둔 경우, ③ 65세 이상의 부모 1인을 부양하고 있는 가구, ④ 장애율이 적어도 80%에 이르는 직계 및 방계 존·비속과 동거중인 가구가 해당된다. 개인주거보조수당(APL)은 수요자 보조 지원대상 확대차원에서 가족주거수당(ALF)¹⁰⁹⁾의 수혜가능성에 포함되지 않는 소득계층을 위해 도입된 것으로, 구체적 지원가능대상에는 직업활동에 종사하지 않는 노인, 젊은 임금 노동자, 학생, 장애인 등이 포함된다.¹¹⁰⁾

④ 독일

독일은 2005년 공공부조 수급자에 대한 임대료 보조제도는 공공부조 내에서 지원하도록 개편됨에 따라, 공공부조 범위 밖의 빈곤층에 대해서만 보조하도록 하고 있다. 2005년 이전에 본겔트(Wohngeld) 지원대상가구의 지원 비율은 11~12%이었지만, 공공부조 범위 밖의 빈곤가구만을 대상으로 하는 경우에는 2~3%로 낮아지고 있다.¹¹¹⁾ 본겔트

109) 프랑스 최초의 임대료 보조제도인 가족주거급여이며, 이후 주택수당으로 확대되었다.

110) 이태진 외, 앞의 보고서, 126-127면.

111) 공공부조 내 수급자는 실업수당의 형태로 임대료를 보조받고 있으므로, 연구대

(Wohngeld)지원자 선정은 1970년 개발된 ‘소득 및 임대료 정보관리시스템’에 의해 이루어지고 있다.¹¹²⁾

독일에서 일반적 사회보장(공공부조)의 근거법인 사회법전의 실업수당의 내용에는 “숙박비용”이 포함되어 주거비 보조금(Wohngeld)과는 별개로 지급된다. 실업수당의 수급권자로는 장기실업수당을 받는 자, 장기실업수당에 갈음하는 일시보조금 및 산재급여를 받는 자, 생계보조금을 받는 자 등이다. 이러한 사회법전의 수급권자를 제외하고(WoGG 제7조), 주거비 보조금(Wohngeld)을 수령하는 자는 가구의 구성원 숫자, 임대료·부담금·수입 등에 따라 결정된다. 주거비보조금 대상자는 주거지를 임차한 자 및 자가소유자 모두가 해당되는데, 전자에 대해서는 임차료 보조금(Mietzuschuss)을, 후자의 자가소유 비용을 위해서는 부채보조금(Lastenzuschuss)¹¹³⁾을 지급한다.

⑤ 일 본

일본은 앞서 살펴본 바와 같이 주택부조와 주택수당을 지급하고 있다. 주택부조의 대상자는 생활보호법상의 수급자로서 최저생활비 이하인 경우에 해당한다. 최저생활비는 1류비(음식비와 피복비) 생활부조, 2류비(광열비, 가구 등의 비용) 생활부조, 가산액¹¹⁴⁾, 그 밖에 교육부조, 개호부조, 의료부조 등을 합계하여 결정한다.

한편, 주택수당 긴급특별조치사업의 지급대상자는 다음의 요건을 구비한 자를 대상으로 한다. ① 2년 이내에 이직된 자, ② 이직 전 주된 생계유지자였던 자(이직 전에는 주된 생계유지자가 아니었지만, 그 후

상을 엄밀한 의미에서의 본겔트 수급자만을 대상으로 할 것인지, 공공부조 내 수급자를 포함할 것인가 결정해야 한다. 또한 임대료 보조제도를 노동시장 개혁차원에서 실업수당과 연계시킨 독일의 정책을 눈여겨 볼 필요가 있다.

112) 진미윤 외, 앞의 보고서, 24면.

113) 여기서의 ‘부담’이란 매달 저당부담(이자) 또는 자가소유주거의 정상유지비용을 의미한다.

114) 가산액이란, 장애자와 18세 미만의 자녀를 둔 모자세대를 의미한다.

이혼 등으로 신청 시에는 주된 생계유지자가 된 경우도 포함한다), ③ 취업능력 및 언제든지 취직의사가 있어 공공직업안정소에 구직신청을 하고 있는 자, ④ 주택을 상실한 상태에 있는 자 또는 임대주택에 거주하고 있지만 주택을 상실할 우려가 있는 자, ⑤ 소득요건으로는 신청자 및 신청자와 생계를 함께하고 있는 동거친족의 수입의 합계액이 일정액 이하인자, ⑥ 자산요건으로는 신청자 및 신청자와 생계를 함께하고 있는 동거친족의 예금의 합계액이 단신세대는 50만 엔, 복수세대는 100만 엔 이하인 자, ⑦ 국가의 주거 등 곤궁 이직자에 대한 고용 정책에 의한 대부 또는 급부 및 자치단체가 실시하는 유사의 대부 또는 급부 등을 신청자 및 신청자와 생활을 같이하는 동거친족이 수령하지 않을 것, ⑧ 신청자 및 신청자와 생활을 같이하는 동거친족 어느 쪽이든지 폭력단원이 아닐 것이다.¹¹⁵⁾

<표 32 - 주요 외국의 주거비 지원 대상자 선정기준¹¹⁶⁾>

국 가	소득기준 등		가구특성	주택기준	RIR기준
	소 득	자 산			
미 국	○			○	○(30%)
영 국	○	○			
프랑스	○		○	○	
독 일	○		○	○	
일 본	○				

115) 임동번, 앞의 글, 109-110면.

116) 진미윤 외, 앞의 보고서, 29면.

Ⅲ. 평 가

지원 대상을 어떻게 확정할 것인가는 곧 주거비지원제도의 명칭뿐만 아니라 담당부서, 입법체계 등 많은 문제들과 결부되어 있다. 각국의 지원 대상 선정에 있어서 가장 근본적인 기준요소인 “소득기준 또는 소득확인”을 얼마만큼 정확하고 정의롭게 작성하느냐에 달려있다. 대상자의 정확한 소득확인이 담보되지 않는다면, 제도의 신뢰성이 무너지고, 빈곤의 덫으로부터 벗어날 수 없게 될 것이다.

연구대상인 비교국가의 경우에는 지원대상자군의 소득파악이 어느 정도 정확한 시스템을 구축한 국가라고 볼 수 있으므로, 우리나라의 경우 동일선상에서 제도를 설계하는 것은 매우 위험할 수 있다. 최근 서울시 주거비지원제도의 대상자 선정에 있어 방향전환은 시사하는 바가 매우 크다.

한편 사회적 기본권이라도 입법을 통해 국민에게 구체적 권리로 전환된 경우에는 일반 국민은 소송으로 그 권리를 다룰 수 있으므로 국가 혹은 지방자치단체는 재정적인 위기에 봉착할 수도 있다. 또한 이미 시행되고 있는 복지프로그램을 무효화하거나 축소하는 것은 제도를 시작하는 단계보다 국민에 대한 설득력의 강도가 크다. 따라서 지원대상자 선정은 복지 포퓰리즘의 대상이 되어서는 안 되며, 숙고와 합의의 산물이어야 한다.

제 5 절 주거비 지원의 산정(방식)

I. 소득 이외의 산정요소

주거비지원 산정은 그 대상자 선정과 마찬가지로 대상자의 소득수준이 주된 기준이 되고 있다. 즉 소득이 있더라도 주거비에 지출해야 하는 소득이 적정 수준을 넘어가는 경우에 이를 지원해주는 형태를 취하

고 있기 때문이다. 하지만 각 국은 주거비 지출의 적정 수준이 어느 정도인지, 따라서 어느 정도의 지원이 필요한가에 대하여 자국의 현실을 반영한 지표를 사용하고 있다. 조정월소득(미국), 과세대상 순소득(프랑스), 월별전체소득(독일) 등이 그것이다.

주거비 지원을 정함에 있어 가장 중요한 기준이 되는 것은 역시 대상자의 소득수준이 될 것이다. 하지만 소득이 있더라도 주거에 대한 지불능력에 차이가 발생할 수 있음을 부인할 수 없다.

또한 주거비 지원의 상하한 등 범위를 정하기 위해서는 임대료 기준의 설정이 필요하다. 임대료 기준을 두어 본인 소득에 비하여 지나치게 높은 임대료를 지불하면서도 정부의 지원을 받는 도덕적 해이를 방지하기 위한 소극적인 기능이 있다.

II. 입법례

① 미 국

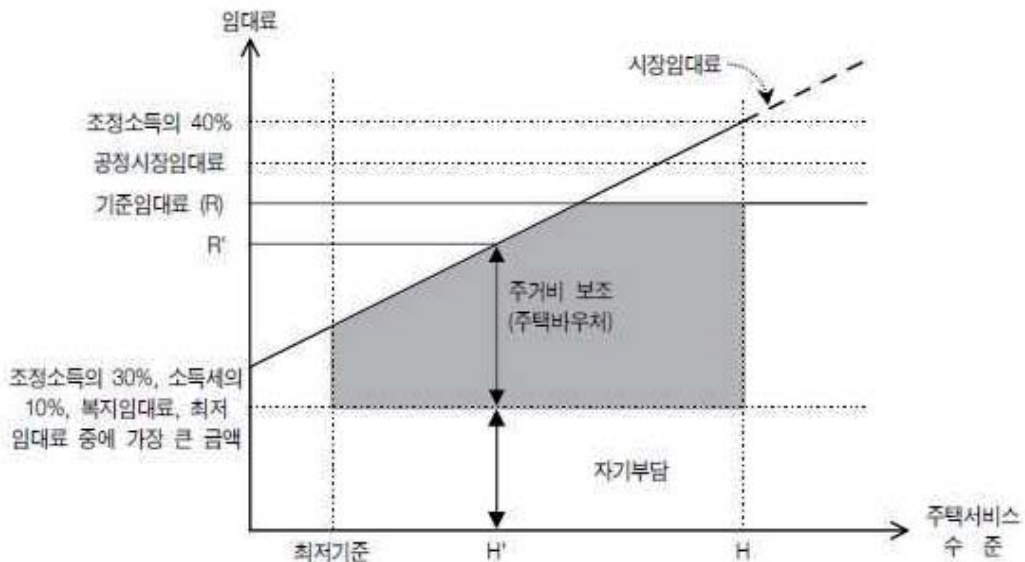
미국에서 임차료 보조액은 PHA가 산정한다. 주거선택바우처 최대 지원액은 바우처 지급기준에서 대상가구의 조정월소득 중 30%를 공제한 금액이거나, 혹은 주택의 총임대료에서 조정월소득의 30%를 공제한 금액이다. 주거선택바우처 지원금은 대상가구가 지급기준을 초과하는 수준의 임차료를 내야하는 주택을 구한 경우와 지급기준 이하의 임차료를 지출하는 주택을 구한 경우로 구분하여 산정한다.¹¹⁷⁾

- ① 임대료 > 지급기준액인 경우
: 임차료보조액 = 지급기준액 - (조정월소득의 30%등 자기부담액)
- ② 임대료 ≤ 지급기준액인 경우
: 임차료보조액 = 임대료 - (조정월소득의 30%등 자기부담액)

117) 장경석, 앞의 보고서, 48면.

미국의 지원금 산정방식은 다음과 같다.

<그림 7 - 미국 주거선택바우처 보조금 산정 방식>



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

자료 : 박은철, 앞의 보고서, x 면.

우선, 주거비 지급기준액(Payment Standard Amount)은 주거비보조금(Housing Assistance Payment : HAP)을 산정할 때 사용되며, 공공주택청(PHA)은 주택·도시개발부(HUD)에서 공시하는 공정시장임대료(Fair Market Rent : FRM)를 기초로 하여 지급기준액을 정할 수 있는 재량권이 있다. 주택·도시개발부(HUD)는 매년 개별 FRM지역(530개 대도시 지역과 2,045개 카운티지역)내의 표준임대주택에 대해 임대료의 40분위수 또는 50분위수로 공정시장임대료를 설정하고 있다. 공정시장임대료는 과거 15개월 동안 이사한 적이 있는 가구의 임대료를 바탕으로 침실수별로 산정되고 있다.

그리고 주거비 지원을 산정하기 위하여는 다음과 같이 2단계를 거쳐야 한다. 우선, 지원대상에 해당하는 경우 주거선택바우처를 발급하는데, 발급받은 임차인은 임대료로 부담해야 하는 최소한의 금액과 공공

주택청(PHA)가 보조해주는 최대한의 금액을 알 수 있다. 그 다음단계에서 임차인은 공공주택청(PHA)의 지급기준보다 높거나 혹은 낮은 임대료의 주택을 임차할 수 있고, 임차 이후에 최종적인 임대료 부담금액 및 주거보조금액이 결정된다.

주거선택바우처 발급시에 알 수 있는 정보는 임차인 부담액(Total Tenant Payment), 최대한의 초기임대료 부담액(Maximim Initial Rent Burden), 최대보조금(Maximum Subsidy), 최대임대료(Maximum Gross Rent) 등이다. 따라서 임차인은 이러한 조건을 기초로 주거선택의 범위가 정해진다.

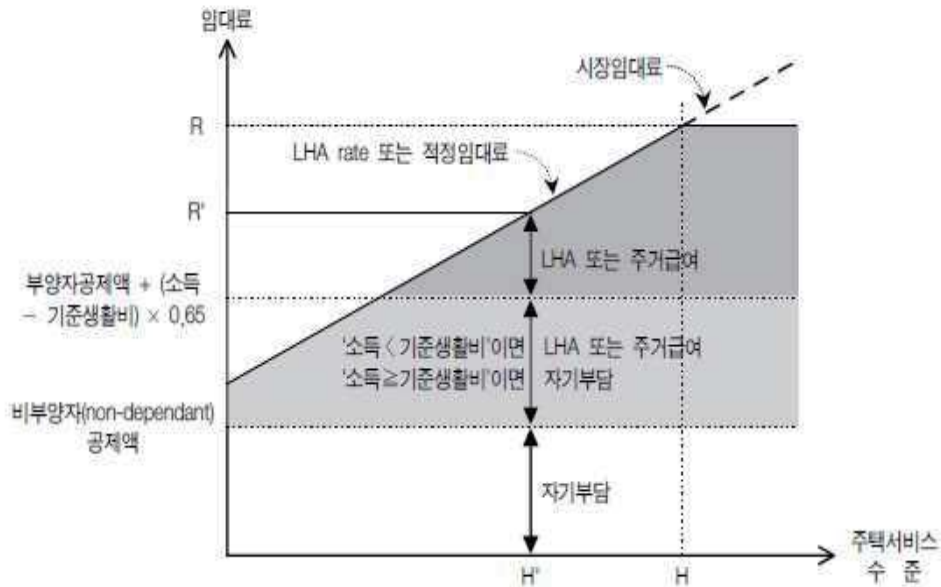
총가구부담액의 산정은 지급기준보다 임대료가 높은 주택을 선택하거나 낮은 주택을 선택한 경우에 따라 다르게 산정된다. i) 임차인이 지급기준보다 높은 임차료를 지급하는 주택을 선택한 경우에 가구부담액은 임차인부담액에 지급기준을 초과하는 임대료분을 더해서 산출한다. ii) 임차인이 지급기준보다 낮은 임차료를 지급하는 주택을 선택한 경우에 가구부담액은 임차인부담액만으로 결정된다. 하지만 임대료가 너무 높은 주택을 선택하여 가구부담액이 최대한의 초기임대료부담액을 초과할 경우에는 공공주택청(PHA)의 승인을 얻을 수 없다. 단, 임차인이 주택에 거주하는 동안에 임대료가 상승하여 조정소득의 40%를 초과하는 것은 임대료 상승이 정당화되는 경우에는 허용된다.

② 영 국

영국의 지역주거수당 및 주거급여 금액은 다음과 같이 산정된다.

<p>① 소득 < 기준생활비일 경우의 주거비 보조액 = LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제</p> <p>② 소득 ≥ 기준생활비일 경우의 주거비 보조액 = (LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제) - (소득-기준생활비) × 0.65</p>
--

<그림 8 - 영국의 지역주택수당 및 주거급여 산정 방식>



주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

자료 : 박은철, 앞의 보고서, viii면.

지역주거수당(LHA)에 있어서 지역마다 주택규모별로 설정되어 있는 요율, 즉 LHA rate가 임차인이 보조받을 수 있는 최대 주거비 지원 금액으로서 기준이 되며, 이는 적정 주택규모에 따라 한도가 정해져 있다. LHA rate는 지역의 임대료 수준에 기초하여 임대료 사정관에 의해 결정되기 때문에 지역마다 다르다. 하지만 지역 임대시장별로 임대료의 30분위 금액으로 결정된다. 임대료사정관은 지역 임대시장 내의 주택규모별 임대료를 조사하여 매월 말일에서 8~10일 전에 다음 달의 LHA rate 리스트를 작성하여 지방정부에 제출하며, 리스트는 매달 공시된다.

그리하여 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 지원액에 따라 충족될 수 있는 임대료 수준의 주택을 찾을 수 있도록 하기 위한 것이다.

임차인이 지불해야 하는 최대임대료(maximum rent)는 해당가구의 LHA rate와 실제 임대료 가운데 작은 금액이 된다. 최대 임대료가 결정되면 다음연도 기산일까지 적용되는데, 이는 1년마다 사정을 통해 수급 자격을 갱신한다는 의미를 가진다.¹¹⁸⁾

주거비 지원 금액은 임차인이 최대로 받을 수 있는 LHA rate, 최대 임대료 및 적정임대료를 한도로 하여 임차인의 소득·가구구성·임대료 및 임대료의 구성에 따라 결정된다. 지역주거수당의 경우 주거비보조액은 해당가구의 LHA rate와 실제 임대료 중 적은 것이 된다. 소득보조, 구직자수당, 고용·지원수당, 연금공제 가운데 하나 이상을 받고 있는 경우에는 최대 주거비 지원액을 받을 수 있다.

각종 공공급여 대상자가 아닌 경우에는 임차인의 소득을 고려하여 지원액이 결정된다. 즉, 정부에서 제시하는 기준인 기준생활비를 상회하는 소득분의 65%가 최대 주거비 지원액에서 감액되어 지급된다. 퇴직수당을 포함한 자산이 일정 수준을 초과하는 경우 주거비 급여액이 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.¹¹⁹⁾

③ 프랑스

프랑스는 임대료 보조액 산출을 위한 기본산식은 지원대상에 차이를 두지 않고, 일정비율로 결정된다.¹²⁰⁾ 즉 주거수당(AL)과 개인주거보조수당(APL)의 지급기준은 2001년 이후 통일되어 결정되고 있다.

118) 박은철, 앞의 보고서, 69-70면.

119) 박은철, 앞의 보고서, 70-72면.

120) 진미윤, 앞의 보고서, 67면.

$$AL(\text{또는 } APL) = K \times (L + C - Lo)$$

AL(또는 APL) : 매월 지급되는 개인보조수당

K : 가구의 전년도 과세대상 순소득(R)과 가족구성원의 수(N)에 따라 정해지는 계수로서, 구체적으로는 다음과 같은 공식에 의해 산출. $K = 0.9 - \{R \div (\text{법령에 정해진 승수} \times N)\}$

L : 실질 월임대료 또는 상한 임대료(고려되는 월임대료의 최댓값은 거주지역과 가족 구성원의 수에 따라 달라짐)

C : 기준관리비(가족구성원의 수에 따라 달라짐)

Lo : 임차인이 부담해야 할 최소한의 월 임대료(소득, 가족구성원의 수에 따라 달라짐)

지급되는 수당은 기본적으로 가구의 주거비 지출 및 가족구성원의 수와는 정비례 관계에 있으며, 가구의 소득수준과는 반비례관계에 있다. 여기에 형평성 제고를 위해 기술적 측면에서 거주지역, 가족구성원의 수 등이 추가적 변수로 고려된다.¹²¹⁾

④ 독일

독일은 최대 12명까지 반영되어야 할 가계구성원 숫자¹²²⁾에 따른 월별 주거보조금 액수는 다음과 같다.

$$\text{Wohngeld} = 1.08 \times [M - \{a + (b \times M) + (c \times Y)\} \times Y] \text{ 유로}$$

M : 월별 임대료 또는 부담

Y : 월별 전체 소득

a, b, c : 반영되어야 할 가계구성원의 숫자에 따라 상이한 값으로서 부칙 1에 따라 주어진다.

121) 이태진 외, 앞의 보고서, 2010, 127-128면.

122) 12명 이상의 가계구성원들이 반영되어야 하는 경우에는 13번째 가계구성원 및 그 이상의 고려되어야 할 가계구성원에 대해서는 계산된 월별 주거보조금의 액수에 각각 43유로씩을 가산하는데, 다만 그 금액은 고려되어야 할 임대료 또는 부담액보다 클 수 없다.

위 산식의 개별 요소에 대해서 WoGG는 상세한 규정을 두고 있다. 가구 구성원의 개념(동법 제5조) 및 누가 가구 구성원이 되는가(동법 제6조)를 규정하고 있다. 또한 보조금이 지급될 수 있는 임대료와 부담에 대한 최대금액을 도표로 규정하고 있다.

⑤ 일 본

일본에서 주택부조 기준액은 일반기준액과 특별기준액으로 분류된다. 먼저 일반 기준액은 임차료의 경우에 1·2급지¹²³⁾는 월 13,000엔 이내, 3급지는 8,000엔 이내이다. 월임차료가 위 기준액 이내일 경우에는 그 금액을 지급하지만, 초과하는 경우에는 후생노동장관이 별도로 정하는 금액의 범위 내에서 지급하게 된다. 주택유지비는 연 121,000엔이다.

특별기준액은 생활보호대상자 가운데 세대원수 상황, 해당지역의 주택사정 등에 의해 불가피하게 일반기준보다 많은 혜택이 주어지는 경우이다. 임차료의 경우에 1·2급지 단신세대의 경우에는 월 53,700엔이지만 복수세대의 경우에는 단신세대의 1.3배인 69,800엔이며, 7인 이상의 세대의 경우에는 복수세대의 1.2배인 83,800엔을 지급한다. 주택유지비는 일반기준의 1.5배인 181,500엔이면, 제설비용 121,000엔, 계약갱신료는 임차료의 1.3배 이내에서 결정한다.

한편 주택수당긴급특별조치사업상의 지급액 기준은 생활보호법상 주택부조 특별기준액에 근거하며, 지역에 따라 상한액을 설정한다. 일정 이상의 수입이 있는 자에 대해서는 주택수당지급액을 수입에 응하여 조정한다.

123) 급지란 생활보호법 제8조 제2항에 근거하여 지역별로 생활양식, 입지특성에 대응하여 물가와 생활수준의 차이를 생활보호기준에 반영하기 위해 구분한 것으로 총 6개로 구분되며, 각 급지는 약 4.5%씩 차이난다.

<표 33 - 주요국의 임대료 보조액 산정방식>¹²⁴⁾

	산식(Fomular)이용	기준표(Tabelle)이용
미 국	○	
영 국	○	
프랑스	○	
독 일	○	
일 본		○

Ⅲ. 평 가

주거비지원금의 산정에 있어서도 매우 중요한 기준은 역시 대상의 “소득”이다. 대상자 선정에 있어 소득이 차지하는 역할과는 별개로 지원금 산정에 있어서도 중요한 역할을 한다. 소득은 임대료 중 자기부담분을 결정하는 역할을 하게 되며, 소득이 기준 이하인 경우에는 우리나라의 기초생활수급자와 같은 의미를 가지게 된다. 정확한 소득파악이 중요함은 여기에서도 타당하다.

각 국의 제도에서 특징적인 것은 공정임대료, 적정임대료, 표준임대료와 같은 임대료의 공정한 시장가격이 법적으로 규율가능하다는 점이다. 따라서 임대료 상승이 임대인의 임의에 맡겨지지 않고, 그에 따라 주거비 지원이 실질 임대료에 반영될 수 있다는 점이다. 따라서 주거비지원제도와 함께 임대차관련법의 개정이 병행되어야 실효성을 거둘 수 있다. 또한 영구임대주택, 공공임대주택 등의 현물지원방식과의 형평성을 고려하기 위한 상호비용전환도 추가적으로 논의되어야 할 것이다.

124) 유주선, 앞의 글, 72면.

한편, 각국의 지원금 산정에서 주된 고려요소로 가구원수와 주택서비스 수준을 두고 있다는 점이다. 소득수준의 증가가 주거비용의 증가를 감당할 수 없는 경우에 발생하는 주거의 질적 저하 방지가 주거비지원의 주된 목적이 됨이 알 수 있다. 따라서 주거비지원에 앞서 가구원 수에 맞는 최저한의 주택서비스 수준을 국가가 정해두어야 한다. 또한 주거비지원을 하더라도 대상자가 최저한의 주택품질 이하의 주거에 머무를 수밖에 없다면 또 다른 정책이 선행되어야 할 것이다.

제 5 장 결 론

한 국가의 다양한 복지정책 중에는 주거 분야에 관한 것이 있고, 그러한 주거복지 정책은 통상 생산자에 대한 지원으로서 이루어지는 (대물적) 보조방식과 소비자에 대한 지원인 (대인적) 보조방식으로 나눌 수 있다. 후자의 보조방식은 다시 전세자금 융자, 근로자·서민대출, 주거급여 등의 직접적인 지원방식과, 세금감면 등의 간접적인 지원방식으로 구현된다. 통상 ‘주거비 지원’이라고 할 때에는 소비자 보조방식 가운데에서 직접적인 부담을 보조하는 정책으로 일컬어진다. 복지에 있어서 주거 분야의 중요성을 인정한 많은 국가에서는 이미 오래 전부터 다양한 주거비 지원제도를 도입하여 추진하고 있으며, 대표적으로 미국의 주거선택바우처, 영국의 주택수당, 프랑스의 가족주거수당 및 개인주거보조수당, 독일의 본겔트, 일본의 주택부조 등을 예로 들 수 있다. 이들 국가는 자국의 상황을 고려하여 정책의 목표를 설정하고 제도를 발전시켜 왔다.

최근 우리 사회에서도 주거복지에 대한 관심과 중요성이 그 어느 때보다 커지고 있다. 우리 주택과 관련된 정책의 목표는 건축물의 형상을 가진 물리적인 ‘주택’의 절대적인 수량 확보, 즉 주택보급률 증가에 있었다. 1970~80년대의 고도성장기를 거치면서 신도시 개발과 다세대주택(아파트 등)의 집중적인 보급으로 2000년대 들어서면서는 주택보급률이 100%를 넘어서게 되었다. 하지만 주택소유자의 편중 현상과 저렴한 주택의 감소는 상대적으로 저소득계층의 주거환경을 위협하게 되었다. 이러한 과정을 겪으면서 주택 정책의 목표 또한 ‘주택의 보급’에서 ‘주거복지’로 관점을 넓혀야 하는 시점에 이르렀다. 다만, 주거복지 정책은 그 고유한 영역을 발전시켜 나가고 있는 중요한 정책 과제 중의 하나로 평가되고 있음에도 불구하고 아직까지 대다수에게 주거복지라는 용어는 지나치게 이상적이고 추상적으로 받아들여져서 무엇이

그리고 어디까지를 주거복지로 보아야 하는지 그 개념, 본질, 대상, 실현방법 등에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 남아 있다.

주거복지 정책의 일환으로 전세자금 융자제도, 근로자·서민 대출제도(주택법에 근거)가 도입되어 시행되고 있지만, 대상자가 협소하여 지원의 효과가 크지 않다. 한편, 주거급여의 경우 국민기초생활보장법에 근거를 두고 주거환경이 열악한 수급자 계층 전체를 대상으로 하였다는 점에서 큰 의의를 가진다. 이는 생계급여에서 주거급여를 분리하여 지급대상으로 삼았다는 점에서 복지에 있어 ‘주거’ 분야의 중요성을 새롭게 인식하게 된 것이다. 그러나 주거급여제도를 시행한 지 10년이 훌쩍 지나갔음에도 불구하고 아직 많은 미비점이 발견되고 있으며, 특히 대상자 선정기준의 적절성 여부, 급여수준의 현실 미반영, 급여지급 방식의 실효성 등에 관하여 문제점이 지적되고 있다.

이러한 현행 국민기초생활보장법상의 주거급여의 문제점으로서 가장 비판이 많았던 수급대상의 범위를 확대하기 위하여 2012년 주택법은 제5조의 4에서 임차료 보조라는 제도를 처음으로 마련하였다. 이는 위에서 말한 주거복지를 보다 실질적으로 구체화하고자 하는 정부의 노력이다. 그러나 2013년도부터 시행될 이 법의 구체적인 사항, 즉 무주택임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령을 정하도록 하고 있지만, 그 내용은 아직 정해진 바 없다. 그리하여 본 연구에서는 대통령령에서 정하게 될 필요 사항 중 일부의 쟁점에 관하여 외국의 제도를 살펴보고 그로부터 어떠한 시사점이 도출될 수 있는지를 평가하였다.

다양한 외국의 주거비 지원 제도로부터 우리가 참고하고 타산지석으로 삼아야 할 사항은 매우 많을 것이다. 특히 그 국가들은 소위 복지국가로 불리는, 비단 한 두 개의 정책이 잘 정비되어 있는 것이 아니라 많은 정책들이 서로 유기적인 관계를 맺고 보완 적용됨으로써 더 많은 효과를 발생하는 국가들이다. 때문에 우리나라가 어느 한 정

책을 도입하여 추진함에 있어서는 현재의 성공한 제도의 “결과”가 아닌 그들의 초기 시행의 국면과 함께 정책 시행에 따른 어려움을 어떻게 해결하면서 발전해왔는지 등에 대한 “과정”을 살펴보는 것이 중요하다.

(1) 우선, 주거비 지원의 본질과 관련하여 개념의 분명한 설정을 위하여 각국의 제도 명칭을 살펴보았다.

보조의 범위와 관련하여 각국은 임차인의 임대료만을 보조해 주거나 더 나아가 자가소유자에게 확대하기도 한다. 따라서 주거비 지원은 임대료보조(영국 등 다수국가)를 포함하고, 자가 소유자에 대한 수당(프랑스) 및 소유에 따른 비용부담의 보조(독일) 등도 포함하는 가장 넓은 개념으로 보아야 할 것이다. 한편, 주거선택바우처제도(미국)는 주거비 지원제도 가운데 ‘임대료 보조’만을 대상으로 하는 것으로서, 지원방식에서 차이를 보이고 있을 뿐이다. 즉, 주거비 지원제도 지원방식(현금지급)이 많은 장점에도 불구하고 지급방식에서 단점을 보이고 있는데, 그에 대한 대안으로 제시되고 있다. 주거비 지원이 소비자지원방식의 대표적인 형식이라면, 주택바우처는 제3의 지급방식으로써 지원의 효과를 증대시킬 수 있다고 평가된다. 따라서 주거비 지원제도와 주택바우처제도를 동일평면에 두고 논의하는 것은 차원이 다른 것을 같게 보는 오류를 낳을 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

요컨대, 신설된 임대료 보조제도의 정체성을 분명히 하여야 할 필요가 있다. 중복 또는 공백이 발생하지 않도록 국민기초생활보장법 상의 주거급여와의 관계정립이 확실하게 이루어져야 할 것이다. 생산자 지원방식과의 연동이 현실적으로 우리에게 적절하다면, 주거급여 형태로의 지원보다는 독립된 하나의 주거비 지원 형태로 통합하는 것이 대상자 선정 및 지원전달 체계에 있어 효율성을 담보할 수 있는 방안이 될 것이다.

(2) 또한, 이러한 주거비 지원의 성격을 보다 명확하게 하기 위하여 그 근거규범의 성격과 함께 집행부서, 즉 각 국의 전달체계에 관하여 살펴보았다.

각국은 제도 시행을 위한 근거규범을 갖고 있는데, 집행부서 및 전달체계와 매우 밀접한 관계를 가지고 있어 양자는 변화과정을 함께 한다. 각 국은 주거비지원 이전에 주거복지정책의 중점을 생산자지원방식에 두고 있었으며, 그에 따라 근거법도 주로 ‘주택법’에 의존하는 경향을 보였다. 그 후에 생산자 지원방식과는 별도로 소비자 지원방식에 해당하는 제도로써 임대료 보조나 주거수당 등은 임대차법(독일)이나 사회법전(프랑스)에 근거를 두고 있거나, 양자가 동시에 이 두 법제를 모두 근거법으로 가지면서 별개의 역할을 담당하게 하는 국가도 있다(영국, 일본). 최근에는 다른 제도와의 연계성을 제고하고자 법제 개편을 하거나(대표적으로는 독일), 근거법을 강화시키는 국가(미국의 경우 주택법에 통합)도 있다는 점에도 주목해 볼 만하다.

이와 함께 집행부서 및 전달체계도 같이 변화하게 되는데, 근거법이 나뉘어 있지만 집행부서를 성공적으로 통합시킨 영국의 경우 전달체계의 효율성을 가져온 것으로 평가될 수 있다. 독일과 프랑스의 경우, 복지담당부서와 주택담당부서가 별개의 제도로 운영하며, 일본은 여전히 복지담당부서만이 주거비 지원을 담당하고 있다. 한편 미국은 주거비 지원을 위하여 독립적인 집행 부서를 운영하고 있는 특징이 있다. 결국 각 국은 자국의 실정에 맞는 조직선택을 하고 있다고 보는데, 어느 조직이 담당한다는 결과 보다는 이렇게 담당부서의 선택과 그의 고유 업무를 정하는 계기가 되는 ‘상황’을 파악하여 우리의 경우에 참고하는 것이 필요하다.

(3) 모든 경제적 지원에 있어서 마찬가지로이겠지만, 특히 주거비 지원에 있어서 가장 중요한 문제 중 하나로서 주거비 지원의 대상자 선정 및 지원액 산정 방식에 관하여도 살펴보았다.

대상자 선정에 있어서는 앞서 말한 주거비 지원의 개념을 어떻게 보느냐에 좌우된다. 즉 임차가구만을 대상으로 할 것인가(미국, 일본), 자가가구도 대상으로 할 것인가(영국, 프랑스, 독일)를 살펴보아야 한다. 이후에 대상자 선정을 위한 각각의 기준을 설정하고 있다. 대부분의 국가에서 공통적으로 가장 중요한 기준으로 제시하고 있는 것은 소득 수준이다. 여기에 더하여 주택기준이나 소득기준 등을 두거나(미국), 자산기준을 두어 소극적 요건으로 삼기도 한다(영국). 소득수준 및 주택기준을 넘어 가구특성까지 섬세한 고려를 하는 국가도 존재한다(프랑스, 독일). 따라서 대상자 선정을 위한 전제조건으로 대상자의 소득수준을 명확하고 정확하게 파악할 수 있는 시스템이 선행적으로 완비되어야 할 필요성이 있다. 이에 대한 파악이 투명하게 보장된다는 것을 전제로 각국은 대상자를 선정하며, 추가적으로 대상자를 제외시키거나 더 세분화하여 형평성을 제고하고 있다.

(4) 한편, 가장 기술적인 문제이기도 한 지원액 산정에 대하여도 간단히 살펴보았다. 대부분의 국가는 산식을 이용하거나(미국, 영국, 독일, 프랑스), 기준표를 이용하여(일본) 정하고 있다. 산식 이용에 있어 자기부담부분을 꼭 둔다는 점이 특징적이며(미국, 영국), 자국의 실정을 반영한 지원액 상승률(독일, 프랑스)을 적용하고 있다. 우리가 제도를 설계하는 이 시점에서 산식이나 기준표의 목록과 내용을 살펴보는 좋은 참고자료가 될 것이다.

위에서 제기한 쟁점들과 그에 대한 외국의 단편적인 입법례 분석만으로는 주거비 지원에 대하여 충분한 연구가 될 수 없다. 위 쟁점에 대한 보다 깊이 있는 연구는 물론이거니와, 제도를 운영함에 있어 발생하게 될 도덕적 해이로부터 발생하는 부정수급, 지역 간 주거수준의 형평성 고려를 위한 각종 지표의 활용, 주거비 지원에 있어서의 지방 및 지역사회의 역할제고, 다양한 지원정책 프로그램과의 연계, 그리고 무엇보다도 주거비 지원의 예산 확보에 대한 후속 연구가 진

행되어야 할 것이다. 또한 비단 주거비 지원 뿐 아니라 국가의 다양한 지원정책에 근간이 되는 정보시스템을 구축하는 방안과 방식에 대하여도 끊임없는 연구가 있어야 할 것이다.

주거비 지원은 우리가 여태까지 해왔던 단편적인 복지정책과는 다르게 접근해야 하는 문제이기 때문에 많은 준비와 기준들이 설정되어야 할 것이고, 시행착오를 최소화하기 위하여 더 많은 연구와 논의가 있어야 하며, 충분한 논의를 통하여 현 주거급여제도에 대한 보완과 함께 적절한 시범사업을 통하여 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강신욱·허 선·정호원, 「국민기초생활보장법 제정과정 분석」, 한국보건사회연구원, 2004.
- 고철·천현숙·박능후·이태진·최현수·노언정, 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」, 국토연구원, 2002.
- 국토해양부, 「2012년도 주택종합계획」, 2012. 6.
- 김봉철, “영국의 주택관련 규범에 나타난 주거비 지원 관련 규정과 의미”, 「주거비 지원에 관한 주요 외국법제의 시사점」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 7.
- 김성연, “최저주거기준을 활용한 주거복지지표 개선에 관한 연구”, 주택도시, 제82호, 2004.
- 김영태, “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”, 한국주거학회 논문집, 제17권 1호, 2006.
- 김용창, “주거복지정책의 사회학적 고찰”, 「참여정부 후반기의 주거복지정책 방향」 정책토론회 자료집, 한국주택학회, 2006.
- 김혜승, 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」, 국토연구원, 2004.
- _____, “주택정책과 주거복지”, 「주거복지의 새로운 패러다임」, 사회평론, 2011.
- 남기철, “주거복지와 사회복지”, 「주거복지의 새로운 패러다임」, 사회평론, 2011.
- 박광동, 「바우처 제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구 - 사회서비스 바우처 제도를 중심으로 - 」, 한국법제연구원, 2011. 10.

참 고 문 헌

- 박은철, 「서울형 주거선택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울시정개발연구원, 2011.
- 서울시정개발원, 「국민기초생활보장법상 주거급여 현실화 방안」, 2000.
- 서울특별시 주택국 주택정책과, 서울형 주거선택바우처 추진계획, 2010. 6.
- 양창수, “독일의 새로운 임대차법”, 서울대학교 법학 제43권 제2호, 2002.
- 유주선, “주거비지원에 대한 독일법제 고찰”, 「주거비 지원에 관한 주요 외국법제의 시사점」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 7.
- 윤주현·김혜승, 「주거복지제도의 평가와 개선방안」, 국토개발연구원, 1997.
- 이준일, 「헌법과 사회복지법제」, 세창출판사, 2010.
- 이태진·현시용·김선미·우선희·김정은, 「주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2010. 12.
- 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구, 제54집, 2011. 8.
- 임동번, “일본의 주거비지원에 관한 법적 제도”, 「주거비 지원에 관한 주요 외국법제의 시사점」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012, 7.
- 임서환, 「주택정책 반세기」, 대한주택공사 편, 2002.
- 장경석, “주택 임차료 보조제도(주거선택바우처 제도) 도입과 향후 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2012. 1. 27.
- _____, 「미국의 주택임차료 보조제도와 시사점」, 국회입법조사처 정책보고서 Vol. 12, 2012. 4. 30.
- 장세훈, “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지”, 도시연구 제5호, 한국도시연구소, 1999.

- 정극원, “정부의 2011년 상반기 주택정책의 법적 검토”, 토지공법연구, 제54집, 2011. 8.
- 정기혜·김용하·이지현, 「주요국의 사회보장제도 - 프랑스 편」, 한국보건사회연구원, 2012.
- 주거복지학회, 「주거복지론」, 교문사, 2007.
- 주거학연구회, 「넓게 보는 주거학」, 교문사, 2005.
- 진미윤, 「주거선택바우처 제도 도입방안 연구」, 건설교통부, 2007.
- 진미윤·남원석·최조순, 「주거선택바우처 제도 도입과 실행을 위한 준비 과제」, HURI FOCUS, 주택도시연구원, 2009. 2.
- 하성규, “신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의”, 한국지역사회개발학회지, 제15권 제4호, 2003.
- _____, 「주택정책론」, 박영사, 2010.
- 홍인옥, “저소득층 주거복지 현황과 과제”, 계간 사회복지, 제167호, 2005 겨울호.
- 서종균, “주거복지와 주거권”, 「주거복지의 새로운 패러다임」, 사회평론, 2011.
- Kurt Berlinger, “독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전 II(“하르츠특별법IV”) 개혁”, 국제노동브리프, 제2권 제4호, 한국노동연구원, 2004.

<외국문헌>

- Alex F. Schwartz, Housing Policy in the United States: an Introduction, Routledge, 2010.

참 고 문 헌

David W. Kalisch, Tetsuya Aman, Libbie A. Buchele, Social and Health Policies in OECD Countries - Labour market and Social policy Occasional paper, No. 33, 1998.

Deutscher Bundestag 17. Wahlperiod, Unterrichtung durch die Bundesregierung : Wohngeld-und Mietenbericht 2010, Drucksache 17/6280, 24. 06. 2011.

Housing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistic : September 2009.

Maggi McCarty, “Section 8 Housing Choice Voucher Program : Issues and Reform Proposals”, Congress Research Services, CRS RL34002, 2012.

Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America Political science, Sociology, Transaction Publishers, 1981.

Prestations légales Aides au logement Revenue de solidarité active au 31 décembre 2011, CNAF, 2012.

<웹사이트>

<http://www.mw.go.kr/>

<http://portal.hud.gov/hudportal/HUD/>

<http://www.securite-sociale.fr/>

<http://www.mhlw.go.jp/>

<http://www.dwp.gov.uk/>

<http://www.arbeitsagentur.de/>