

주거급여제도의 문제점과 대응방안

해외 주거비 보조 제도: 미국의 주택바우처 프로그램의 도입, 운영 및 시사점



박 미 선
(국토연구원 책임연구원)

1. 들어가며

정부의 맞춤형 급여체계 개편에 따라 주거급여체계가 변화를 앞두고 있다. 기존에 보건복지부에서 기초생활급여의 일환으로 운영하던 주거급여가 국토교통부로 이관되고 급여의 성격도 주거비보조로 자리매김하게 되는 것이다. 이로 인하여 개별가구의 입장에서는 지역별, 점유형태별, 주거유형별, 가구소득별로 차별화된 주거비보조가 가능하게 되고, 소관 부처의 입장에서는 공급자 측면의 지원정책과 수요자 측면의 지원정책이 통합되므로 일관성 있고 종합적인 주택정책의 추진의 기틀이 마련된다고 할 수 있다. 이렇게 주택정책의 큰 변화가 예상되는 시점에서 이미 오래전부터 저소득가구의 주거비보조제도를 시행하고 있는 미국의 사례를 살펴보는 것은 우리에게 여러 가지 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이에 본 고에서는 이제 곧 주거급여가 도입되는 시점에서 미국에서 시행되고 있는 주택바우처 프로그램에 대하여 주택정책 측면에서의 도입배경, 제도의 현황과 운영 및 성과를 고찰하여 우리나라에서 새로이 도입되는 주거급여제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 미국 주택정책의 전개와 주택바우처 도입 배경

주택정책은 크게 공급측면의 직접적인 지원정책과 수요측면의 간접지원 정책으로 대별되는데, 미국에서의 주택정책은 공공임대주택의 직접공급지원 정책에서 70년대

이후 주택바우처라는 수요자지원 정책으로 변화한 것으로 요약된다. 미국에서 저소득층을 위한 공공임대주택 정책은 1937년의 주택법(Housing Act of 1937)에 의해 시작되었다. 미국 연방주택청(HUD, U.S. Department of Housing and Urban Development)에서 연방재원을 조달하고, 각 지방의 공공주택청(PHA, Public Housing Authorities)을 통하여 공공임대주택의 개발과 운영이 이루어졌다. 70년대와 80년대를 거치면서 공공임대주택은 인종분리, 범죄, 실업, 사회적 소외 등의 문제가 집결된 곳으로 인식되었다. 공공임대주택에 대한 문제와 비판에 직면하여 신규건설은 축소되고, 추가적인 공공임대주택 건설 지원이 중단된다. 이렇게 미국의 주택정책은 공급자 지원정책에서 70년대 이후 수요자 위주의 정책으로 변모하기 시작한다. 특히 80년대 말에는 공공임대주택 정책이 실패로 간주되는데, 그 원인은 인종적 분리와 경제적 분리, 공공서비스 부족이 특정공간에 밀집되었기 때문이다. 미국사회에 역사적으로 존재하던 인종적 차별에 더하여 주택에 대한 관리소홀, 사회적 편견 등이 더해져 공공임대주택 단지 거주민은 사회로부터 철저히 소외되었다. 따라서 공공임대주택단지가 경제적으로는 극빈층의 밀집, 인종적으로는 소수인종집중, 물리적으로는 건축물의 노후화, 사회적으로는 무질서와 같은 문제가 집결된 곳으로 인식되었기에 공공임대주택정책에 대한 급진적인 변화가 요구될 수 밖에 없었다 (Schwartz, 2010).

주거급여제도의 문제점과 대응방안

이러한 사회적 배경 하에 수요자 지원정책이 도입되는데, 1974년 주택 및 커뮤니티개발법(Housing and Community Development Act of 1974)를 통해 섹션8 기존주택프로그램이 시작되었다. 이와 함께 1976년에는 주택정책 실행과정에서 발생한 인종차별적인 역사를 뒤집는 최초의 대규모 시도가 이루어졌다(Rosenbaum, 1995). 공공임대주택이 저소득 흑인에 대한 차별적인 정책이므로 이를 시정하라는 법원명령에 따라 시카고주택청에서는 Gautreaux program이라는 분산프로그램을 시행하게 된다¹⁾.

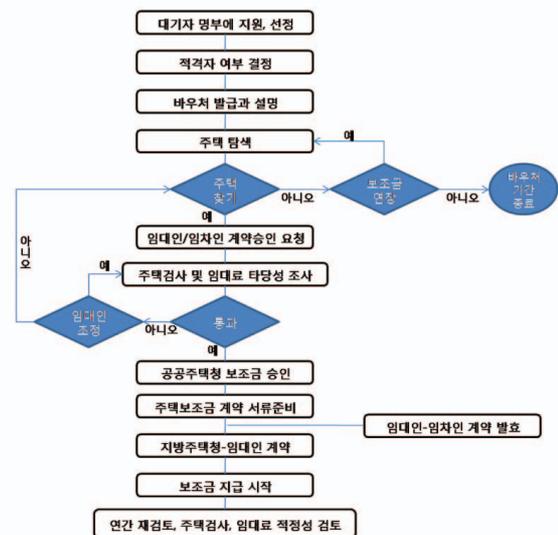
미국에서는 이렇게 공공임대주택 정책의 실패로 인한 저소득 소수인종의 밀집을 해결하기 위하여 두가지 형태의 노력을 시도한다. 하나는 공공임대주택을 재건축하면서 해당지역에 다양한 소득계층과 인종을 유입을 통하여 다양한 소득계층과 인종이 혼합된 주거지로 재건하는 프로그램인데, 건물의 외관을 통해서도 거주민의 소득을 분별할 수 없도록 디자인과 경관 측면에 대해서도 세심한 고려를 하는 HOPE VI(Homeownership Opportunities for People Everywhere) 프로그램이 있다. 또 다른 하나는 저소득 소수인종들에게 선택권을 주어 보다 나은 주거지로 이동하도록 유도하는 분산정책으로, Gautreaux 실험을 포함한 MTO(Moving To Opportunity)²⁾ 시도와 주택바우처 프로그램이 그 대표적인 예이다(Schwartz, 2010).

3. 주택바우처 프로그램의 구성과 운영

1) 절차 및 자격요건

주택바우처 프로그램에 의한 임대료 보조를 받기 위해서는 여러가지 절차를 거쳐야 한다. 우선, 프로그램에 지원, 수급가구 결정, 주택 탐색, 주택검사, 임대료 보조 계

약, 그리고 연간 재검토과정 등이다. 제일 먼저 주택바우처 프로그램의 대기자 명부에 등록을 하는 과정이 첫번째 절차이다. 주택바우처 프로그램은 일정소득수준 이하의 저소득층에게 모두 자격이 돌아가는 수급권(entitlement) 제도가 아니라 정부의 예산 승인 범위내에서 수혜자 규모가 결정되는 프로그램이라는 특징을 갖고 있다(Priemus, Kemp, & Varady, 2005). 주택바우처 프로그램의 예산 제약 때문에 임대료 보조를 받을 수 있는 가구의 수는 한정되어 있다. 바우처 지원여부 결정은 지원 가구의 자격요건에 따라 달라지는데, 자격기준에는 가구의 기준, 소득수준, 시민권 여부, 마약관련 범죄로 인해 과거 공공임대주택에서 퇴거당한 경험이 있는 지 등이 대표적이다. 각각의 기준에 따라 적합한 가구들은 우선순위가 높은 가구순



▲ [그림 1] 바우처 프로그램의 주요 절차
(출처: HUD, 2001, Housing Choice, p.1-16 참고)

- 1) Gautreaux는 시카고 주택청을 상대로 소송을 건 운동가 Dorothy Gautreaux의 이름에서 나온 것으로, 시카고 주택청이 빈곤 지역에 공공 임대주택을 밀집하여 건설하고 저소득 흑인을 집중하여 거주시킴으로써 인종차별적인 정책을 폈다는 요지로 소송을 건 것이다. 오랜 기간의 소송 끝에 대법원에서 시카고 주택청에게 이를 시정할 것을 명령하게 되고, 그 결과로 1976년에서 1998년까지 7천여명의 흑인가구가 공공임대주택 단지에서 이주하게 되고, 그 중 절반이 교외지역으로 이주하면서 이들의 주거지 개선효과, 자녀들의 학업성취도, 사회적 행동양식 변화 등에 대한 연구가 이어지게 되었다. 그후 2002년부터 제2차 Gautreaux 프로그램이 시작되어 수백가구가 이주하였다(Duncan & Zuberi, 2006).
- 2) MTO(Moving To Opportunity)는 1994년에 연방정부 지원으로 시작된 대규모 사회적 실험(social experiment)으로 근린환경(neighborhood) 변화가 공공임대 거주민의 삶에 긍정적인 영향을 줄 수 있는지 테스트하기 위한 목적을 가지고 있다. 보스턴, 볼티모어, 뉴욕, 시카고, LA 지역을 대상으로, 공공임대 거주민을 세그룹으로 나누었는데, 바우처를 지원받아 빈곤률이 낮은 지역으로 가고 카운슬링을 받는 집단(treatment group), 바우처만 받고 지역에 대한 제한이나 카운슬링이 없는 비교집단(comparison group), 그리고 현재 공공임대주택에 그대로 거주하는 통제집단(in-place control group)이 그것이다(Goering, 2012).

주거급여제도의 문제점과 대응방안

또는 무작위 추첨에 의해 임대료 보조 여부가 결정된다. 소득수준은 연방주택청에서 결정하는데, 공공주택청이 위치한 대도시권과 가구규모에 따라 다르다. 이에 더하여 연방주택청에서는 주택바우처 제도의 수혜계층의 소득수준을 정하고 있다(income targeting requirements)(HUD, 2001)³⁾.

일단, 적격 가구로 선정되면, 해당 가구는 바우처를 발급받게 된다. 바우처라는 것은 임대료 보조프로그램에 당첨되었다는 것을 나타내는 공공주택청이 발급한 문서이다. 여기에는 주택을 탐색할 수 있는 기간과 주택의 임대료 수준에 대한 개략적인 정보가 나타난다. 이 바우처를 이용하여 적격 가구는 자신의 소득과 필요에 따라 적절한 주택을 탐색하기 시작한다. 가구가 주택을 찾고 나면, 그 주택은 주택의 질이 일정수준 이상인지를 확인하는 주택검사절차(housing inspection)를 통과해야 한다. 또한 주택의 임대료도 연방주택청에서 제시하고 있는 지역별 주택규모별 공정시장임대료(Fair Market Rents) 수준 이하이어야 한다. 공정시장임대료는 해당 지역에서 일정 수준을 갖춘 임대주택 중 40분위에 해당하는 임대료이다. 모든 조건을 충족하면 임대료 보조를 위한 계약을 체결하는데 삼자의 계약이 이루어진다. 우선 임차인과 임대인의 일반적인 임대차 계약이 있다. 보통의 주택임대차 계약과 마찬가지로 임대인은 임차인의 정보를 보고 해당 임차인을 받아들일 것인지를 결정할 수 있다. 그리고 임대인과 공공주택청 간의 계약이 있다. 임대인이 주택바우처 프로그램의 요구사항에 준수하고 매년 주택검사를 받는 등 일정한 규칙을 준수해야 하는 내용과 함께 매월 일정액의 임대료가 임차인에게 지급되는 것과 관련된 내용이 규정된다. 마지막으로 임차인과 공공주택청 간의 계약이다. 이때는 임차인이 일정한 행동양식을 준수해야 하며, 가구 구성원과 소득 등 가구에 관한 사항이 변경되었을 때 지체없이 주택청에 통보할 것과 매년 소득관련사항을 반드시 보고해야 하며, 어떤 경우에 프로그램에서 제외되는지 등 임차인의 의무에 관한 사항이 규정된다. 이러한 계약이 완성되면 임차인

은 해당 가구 소득의 30%를 임대료로 직접 임차인에게 지불하고, 나머지 주택임대료와의 차액은 공공주택청에서 임차인에게 직접 지급하게 된다. 또한 매년 주택의 질이 일정수준을 유지하고 있는지 주택검사를 실시하게 되고, 그 이하인 경우 해당 주택은 수선 등을 통해 일정수준으로 상승시키지 않는 한 주택바우처 프로그램에서 제외된다(HUD, 2001). 이와 같은 절차는 <그림 1>에 나타나 있다.

2) 주택바우처 참여자별 역할

주택바우처 프로그램에 참여하는 행위자는 크게 네가지로 구분될 수 있는데, 우선 프로그램에 필요한 자금의 배분을 결정하는 중앙정부, 그리고 지방정부 차원에서 실제 프로그램을 운영하는 주체인 공공주택청, 그리고 민간부분의 주택소유자와 프로그램 수혜대상인 저소득 가구가 있다.

① 연방주택청

연방주택청의 의무는 크게 네가지로 구분된다. 첫 번째는 바우처 프로그램을 실행하기 위해 필요한 정책 개발, 규제, 핸드북, 각종 지침 및 공고, 가이드라인 등을 개발하여 제시하는 것이다. 두 번째는 주택 바우처 지원금을 배분하는 것이고, 세 번째는 공공주택청을 위한 기술적인 지원과 필요한 교육 훈련 등을 제공하는 업무를 담당한다. 마지막으로, 바우처 프로그램이 제대로 수행되고 있는지를 성과로 확인하고 프로그램 필요조건이 제대로 충족되고 있는지 공공주택청을 모니터링하는 업무이다.

② 공공주택청

각 지방에서 실제로 주택바우처 프로그램을 운영하는 업무를 담당하는 공공주택청은 연방주택청과의 계약하에서 다음의 업무를 담당하도록 규정되어 있다. 먼저 해당 지역의 정책 실행 가이드라인을 설정하고 프로그램 참가구의 적격성을 결정하고 참가구의 소득을 평가 및 재평가해야 한다. 그 외에도 대기자 명부 관리, 참가가구 선정, 임대료 중 가구 부담률과 지원금 결정, 각종 유틸리티 비용 설정, 장애가구의 주택탐색 과정 지원, 임대인에게

3) 공공주택청을 통해 발급되는 바우처 수혜 가구의 75% 이상이 반드시 최저소득층이어야 한다는 것인데, 이때 최저소득층(extremely low income)은 해당 지역중위소득(area median income)의 30% 이하 소득 계층을 의미한다.

주거급여제도의 문제점과 대응방안

매월 주택보조금 지급 등의 업무를 담당한다. 또한 공공주택청에서 담당하고 있는 바우처 업무에 이의를 제기하거나 검토를 요청하는 경우 이에 대응해야 하고, 가구자립프로그램(Family Self-Sufficient Program)과 같은 관련 프로그램의 운영관리 책임도 지고 있다.

③ 주택소유자(임대인)

주택바우처 프로그램에 민간 주택소유자가 참여하는 것은 전적으로 개인의 결정에 따른다. 프로그램에 참여하기로 결정한 임대인은 임차인 선정 및 임대차 계약, 공공주택청과의 주택보조금 지급계약 등 임차인과 공공주택청을 대상으로 한 계약에 대한 책임이 있고, 이를 준수해야 한다. 또한 참여하고 있는 주택이 일정한 수준의 기준을 유지하도록 관리하여야 하는 책임이 있고 이에 순응하거나 적합하지 않은 주택은 주택바우처 프로그램을 통한 임대료 보조계약이 해지된다.

④ 프로그램 참여 가구

주택바우처 프로그램에 참여하는 저소득 가구는 공공주택청이나 연방주택청에서 프로그램 운영을 위해 필요로 하는 정보를 제공할 의무가 있다⁴⁾. 또한 가구의 소득을 증명하기 위한 서류를 정기적으로 또는 연중 재검토 시기에 제출해야 하며, 사회보장번호와 적절한 정보제공에 동

의하는 서류를 제출해야 한다. 그리고 일정한 주택수준을 만족시키는 주택에 거주하게 되므로, 거주 기간동안 공공주택청에서 실시하는 정기적인 주택질 수준(Housing Quality Standards) 점검에 응해야 하고, 일상적인 노후가 아닌 임차인의 과실에 따른 주거수준 하락이나 기물파손 등에 대한 책임이 있고, 계약 조건을 준수해야 한다. 또한 마약이나 범죄 관련 행위에 연루되지 않아야 하고, 해당 주택에서 퇴거를 희망하는 경우 계약 기간 만료이전에 공공주택청과 임대인에게 이를 통보해야 한다. 또한 임대인으로부터 퇴거명령을 받은 경우, 이를 즉시 공공주택청에 알려야 한다. 거주하는 주택을 전대하는 행위는 허용되지 않으며, 가구의 구성이나 소득 등에 변화가 발생하는 경우 이를 지체없이 공공주택청에 알려야 하는 의무가 있다.

3) 공정시장 임대료(Fair Market Rent)

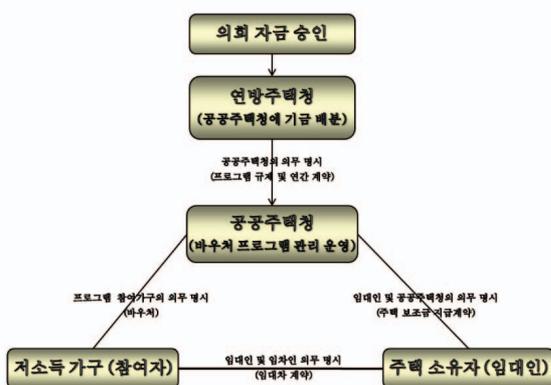
① 의미

공정시장 임대료는 주택바우처 프로그램의 지불기준(payment standard) 금액을 결정하는데 사용하는 임대료이다. 미국 연방주택청에서는 매년 530개 대도시권과 2,045개 비대도시 카운티의 공정시장 임대료를 예측하여 발표하고 있다. 매년 사용하기 위한 공정시장 임대료는 법에 의해 회계연도 시작일인 매년 10월 1일에 사용가능토록 발표되어야 한다.

공정시장 임대료는 총임대료 예측치로써 여기에는 임차인이 지불하는 유틸리티 비용⁵⁾이 포함된다. 그러나 전화, 케이블, 인공위성 티비 수신료, 인터넷 사용료는 포함되지 않는다. 공정시장 임대료 설정시 바우처 프로그램의 수혜를 입는 사람들이 민간임대시장에서 임대주택을 찾는 데 어려움이 없을 만큼 충분히 임대주택이 공급되도록 설정되어야 한다.

② 기준

공정시장 임대료의 수준은 일정수준의 주택 수준을



▲ [그림 2] 주택바우처 프로그램 주요 참여자의 관계
(출처: HUD, 2001, Housing Choice, p.1-12)

4) 주택바우처 프로그램 참여 희망가구가 제출해야 하는 정보에는 시민권이나 적절한 이민자 상태를 나타내는 정보로부터, 가구원 모두의 소득수준 및 소득원, 그리고 이를 증빙하는 서류 등이 포함된다.

5) 유틸리티 비용이라 함은 보통 전기, 수도, 가스, 냉난방, 실내조명, 조리용 가스/전기로 등을 의미하며 사용한 양에 따라 개별 가구가 지불하는 비용이며 경우에 따라 일부의 항목이 월 임대료에 포함되기도 한다.

주거급여제도의 문제점과 대응방안

만족하는 임대주택 중 40분위의 임대료를 의미한다. 일정 수준의 주택 수준이라 함은 다음과 같은 사항을 포함하는 것이다: 현금임대료 지불하는 임차인이 점유하는 임대주택, 10에이커 이하의 크기, 배관설비 완비, 부엌시설 완비, 건축 후 2년 이상 경과주택, 식사비는 임대료에 불포함. 현재의 기준인 40분위(40th percentile)는 지난 15개월 사이에 현재 거주지로 이사 온 임차가구(최근 임차가구)가 점유하고 있는 모든 주택의 임대료 중 하위 40번째의 임대료를 의미한다. 연방주택청은 공정시장임대료 산정시 비시장임대주택은 제외할 것을 요구하고 있다. 즉, 공공임대주택이나 정부지원에 의해 시장임대료 이하의 임대료를 지출하는 주택, 또한 건축 후 2년이 경과하지 않은 주택은 모두 공정시장 임대료 설정시 제외된다.

③ 역사 및 변천

공정시장 임대료가 처음 설정되기 시작한 때에는 45분위로 결정되었으나, 1995년을 기준으로 40분위로 하향 조정되었다. 현재 대부분의 지역에서는 40분위를 기준으로 하고 있으나 일부지역은 45분위를 고수하고 있으며 50분위로 설정된 지역도 있다. 50분위 기준은 2002년 10월 2일 세가지 설정기준을 만족하는 지역에 한하여 적용되기 시작하였는데 그 기준은 1) 공정시장 임대료 시장크기, 2) 저렴주택의 집중, 3) 바우처 프로그램 참여자의 집중이다.

④ 현황

미국의 평균적인 2실(Two bedrooms) 주택의 공정시장 임대료 변화는 아래의 표에 정리되어 있다. 2000년 평균 625달러 수준이던 공정시장 임대료가 2006년 786달러로, 2014년에는 951달러로 상승한 것으로 나타났다.

[표 1] 미국 2실 주택 공정시장 임대료 변화

연도	2000	2002	2004	2006
FMR(\$)	625	696	754	786
연도	2008	2010	2012	2014
FMR(\$)	861	919	916	951

출처: HUD, 2010, FMR History

4) 주택 기준(Housing Quality Standards)

주택바우처 프로그램에 참여하고자 하는 임대인은 소

유하고 있는 주택이 일정 수준의 질적 수준을 만족시키고 있는 양질의 주택임을 주택검사를 통해 검증받아야 한다. 각 지역의 공공주택청에서 매년 주택검사를 실시하는데 이때 13개 항목의 요건이 요구된다. 그것은 위생시설, 조리시설, 공간 및 안전기준, 실내 온도환경, 조명 및 전기, 구조 및 재질, 실내 공기질, 수도 공급시설, 페인트, 접근기준, 위치 및 주변환경, 위생 상태, 화재 감지시설이 이에 해당된다. 각 항목에는 성능요구사항(performance requirement)과 세부적인 인정기준(acceptability criteria)으로 구성되어 있는데, 인정기준은 공공주택청이 해당 주택이 최소한의 주택질 기준을 충족하는지 판단하는데 도움을 주는 역할을 한다⁶⁾.

주택바우처 프로그램 참여가구에 대해서는 매년 정기적인 조사를 통해 소득수준이 적합한 수준인지 확인하는 절차(reexamination)를 거친다. 또한 거주하고 있는 주택에 대해서도 검사(inspection)를 통해 적절한 수준을 유지하고 있는지 검토하며 주택검사관(housing inspector)이 이를 담당한다.

4. 주택바우처 프로그램의 운영 및 성과

1) 주택바우처 프로그램 참여자 특성

2014년 2월말 기준 임차인 바우처 프로그램 참여가구의 소득수준은 연평균 소득은 \$13,033이고, 지역중위소득의 30% 미만 소득수준인 극빈층(extremely low-income)이 대부분으로 71%를 차지하고 있다.

[표 2] 바우처 프로그램 수혜 가구의 소득수준

	극빈 Extremely-low	빈곤 very-low	저소득 low	저소득 이상 above low
지역중위 소득	30% 이하	30~50%	50~80%	80% 이상
비중	71%	19%	3%	1% 미만

출처: HUD, Resident characteristics report

6) 경우에 따라서는 주택의 상태가 완벽하게 모든 기준을 충족시키지 못하는 경우에도, 바우처 수혜가구가 이를 이미 인지하고 있으면서 이를 수용하고 해당 주택에 거주하기를 희망하는 경우에는, 공공주택청이 이를 고려하여 해당 주택이 주택검사서에서 불합격되지 않고 바우처 주택으로 활용될 수 있도록 고려하고 있다(HUD, 2001).

주거급여제도의 문제점과 대응방안

바우처를 통해 주거비 보조를 지원받은 후 개별 가구에서 지불하는 임대료는 월평균 \$305 수준이다. 월 \$350을 초과하는 금액을 부담하는 가구는 전체 수혜가구의 30% 수준으로 나타난다.

[표 3] 바우처 프로그램 가구의 월평균 자기부담

	\$25 이하	\$25-50	\$51-100	\$101-200	\$201-350	\$351-500	\$501 이상
비중	1%	8%	5%	13%	43%	16%	14%

출처: HUD, Resident characteristics report

바우처 프로그램의 혜택을 보고 있는 기간별 분포는 10년 이상이 31%, 5~10년 27%, 1년 미만 12%로 장기수혜가구의 비중이 높게 나타난다.

[표 4] 바우처 프로그램 수혜기간

	1년미만	1~2년	2~5년	5~10년	10~20년	20년이상
비중	12%	8%	21%	27%	26%	5%

출처: HUD, Resident characteristics report

가구원수별로는 1인가구 39%, 2인가구 21%, 3인가구 17%, 4인가구 12%, 5인가구 이상 10%로 구성되어 있다. 여성가구주 비율이 매우 높아 44%에 이르는 것으로 나타난다.

1997년부터 2005년까지 새로이 바우처 프로그램의 보조를 받게 된 가구의 소득수준을 확인한 결과, 실제로 저소득층에게 재원이 할당되고 있음을 알 수 있었다. Dawkins(2007)에 따르면, 동기간 신규보조가구의 78%가 극빈층에 해당하는 가구이며, 이보다 약간 소득수준이 높은 지역중위소득의 50% 이하 가구(very low income)까지 포함하는 경우는 전체 신규 수혜가구의 99%를 차지하는 것으로 나타났다. 따라서 주택바우처 프로그램이 소득기준 설정을 통해 저소득가구의 주거안정에 성공적으로 기여하고 있음을 알 수 있다.

2) 주택바우처 수혜자의 거주지 특성

주택바우처 프로그램은 저소득 참여가구가 자신이 거주할 곳을 찾는 주거선택권이 전적으로 개별 가구에게 맡

겨져 있다. 그렇지만, 프로그램의 규정에 의하면, 각 공공주택청에서는 참여자들이 빈곤이 집중되지 않은, 빈곤율이 낮은 주거지를 선택하도록 장려하고 있다. 이런 정책적 시행을 하게 되는 배경에는 빈곤율이 낮은 좋은 주거지가 학교나 일자리에서 좀 더 나은 기회를 제공하므로 결과적으로 저소득층의 상향이동(upward mobility)에 도움이 될 것이라는 믿음이 깔려 있다. 반면 빈곤율이 높은 주거지역은 10대 임신, 학대, 사회적 부적응 등 사회적 문제와 연관되어 있기 때문이기도 한다. 빈곤이 집중된 지역에서는 경제적 기회가 적게 제공되고 이에 따라 신규 일자리 제공이 적게 되므로 상대적으로 실업율은 높고, 정부의 복지예산에 의해 생활하는 가구비율은 높기 때문에 문제시되고 있다(Galster, 1998). 그러나 어느 정도의 빈곤율이 개별 가구의 삶에 부정적인 영향을 미치는 지에 대한 절대적인 기준은 없다. 그럼에도 불구하고 대체로 40%의 빈곤율은 매우 심각한 빈곤집중(extreme poverty concentration)으로 언급이 되고 있다.

미국 50대 대도시권에서 주택바우처 수혜가구가 거주하는 센서스 트랙의 빈곤율을 조사한 연구에 따르면, 절반 이상의 바우처 가구가 빈곤율이 20% 미만인 양호한 주거지에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 한편 약 10% 가까운 가구가 빈곤율이 40% 이상인 심각한 빈곤집중 지역에 거주하고 있었다. 중심도시에 거주하는 가구들은 교외지역 거주 가구에 비해 빈곤율이 높은 지역에 거주할 확률이 높게 나타나고 있었다(Devine et al., 2003).

[표 5] 바우처 가구의 빈곤집중 지역 분포

빈곤 집중도	50대 대도시권	중심도시	교외지역
10% 미만	28.4	14.3	48.3
10 ~ 20%	30.2	27.8	33.5
20 ~ 30%	19.2	24.2	12.1
30 ~ 40%	12.7	18.3	4.8
40% 이상	9.5	15.3	1.3

자료: Devine et al, 2003, p.27

7) 연방주택청에서도 센서스 트랙의 빈곤율이 40% 이상인 곳을 빈곤집중이 심각한 곳(extreme poverty)로 정의하고 있다. 그 외에 Claudia Coulton 등 (1996)의 연구에서도 40%를 심각한 빈곤집중 지역의 기준점으로 보고 있다. 그러나 Turner and Popkin (2000)의 경우는 30% 빈곤율을 심각한 수준으로 제시하고 있다.

주거급여제도의 문제점과 대응방안

미국 50대 대도시권을 대상으로, 바우처 지원을 받는 가구와 다른 프로그램의 지원을 받는 가구를 비교하면, 가구에 주거선택권을 부여하고 있는 주택바우처 프로그램 참여자가 지역에 기반한 프로그램에 참여 가구에 비해 좀 더 나은 주거지에 살고 있음을 알 수 있다. 가구가 거주하는 지역의 빈곤율과 각 프로그램별 가구 거주비용을 비교한 결과를 보면, 공공임대주택 거주가구는 거의 반 정도(48.6%)가 빈곤이 심각한 지역에 거주하고 있었다. 이는 동일한 지역에 거주하는 주택바우처 소지자에 비해 5배 이상 높은 비율이다. 반면, 주택관련 지원을 받지 않는 가구가 거주하는 지역의 빈곤율을 보면, 빈곤집중 지역에 거주하는 가구는 7.7%에 불과하고, 대부분이 빈곤율 20% 미만인 양호한 주거지에 거주하고 있음을 알 수 있다.

[표 6] 프로그램별 빈곤집중 정도 비교

빈곤 집중도	보조 없는 가구*	주택 바우처	공공임대주택
10% 미만	41.3	28.4	7.0
10 ~ 20%	27.9	30.2	15.4
20 ~ 30%	14.3	19.2	11.5
30 ~ 40%	8.8	12.7	17.5
40% 이상	7.7	9.5	48.6

자료: Devine et al, 2003, p.31

주: *주택관련 보조금을 받지 않는 가구 중 지역별 공정시장 임대료 이하의 저렴한 주택에 사는 가구를 대상으로 한 수치임

한편, 지역의 소수인종 거주 비율을 기준으로 주택바우처 참여가구의 거주지역 상태를 살펴보면, 공공임대주택 거주자에 비해 소수인종 비율이 낮은 지역에 거주하는 비율이 높게 나타났다. 그러나 주택바우처 참여자 중에서도 소수인종의 경우에는 상대적으로 소수인종 비중이 높은 지역에 거주하는 확률이 높았다. 주택바우처 소지자의 경우, 자신의 주택을 결정할 때 공정시장 임대료 이하의 임대용 주택을 찾아야 하므로, 임대용 주택 중 공정시장 임대료 이하 주택의 분포가 큰 제약조건이 될 수 있다. 이러한 주택은 소수인종의 비율이 높거나 낮은 지역에 집중해 있다기보다는 대체로 골고루 분포하고 있는 것으로 나타나며, 주택바우처 참여자 전체를 비교해 보면 대체로 이에 상응하고 있음을 알 수 있다. 그러나 바우처 소지자

중 소수인종만을 대상으로 하는 경우에는 소수인종 비중이 높은 주거지역에 더 집중적으로 분포하는 것으로 나타난다. 공공임대주택의 경우에는 소수인종 비율이 80% 이상인 지역에 42.2%나 분포하고 있어 집중도를 가늠할 수 있으며, 특히 공공임대주택 거주자 중 소수인종만을 분리하여 비교하면 그 수치가 57.7%까지 상승하고 있다.

[표 7] 거주지역 빈곤율과 주거지원 프로그램 참여자 비교

소수인종 비율	임대용 주택비중		주택 바우처		공공임대주택	
	전체	FMR 이하	전체	소수인종	전체	소수인종
10% 미만	21.5	18.2	17.7	2.3	12.0	1.5
10~30%	29.7	24.9	22.2	15.4	15.5	8.6
30~50%	17.0	16.2	15.6	18.8	12.4	11.5
50~80%	16.2	18.3	21.1	31.8	17.9	20.8
80% 이상	15.6	22.4	23.5	31.7	42.2	57.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Schwartz, 2010, p.191

이렇게, 주택바우처 프로그램이 저소득 가구들의 주거선택을 통해 더 나은 주거지에 거주할 가능성을 높이는 데 기여하고 있음을 알 수 있다. 특히 가구 소득이 매우 낮은 저소득층의 주거비를 경감하고 있었고, 공공임대주택 거주자에 비해 빈곤율이 상대적으로 낮고 소수인종의 거주 비율이 낮은 지역에 거주할 가능성을 높이는 데 효과적임을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 주택바우처 소지자 중 소수인종들은 상대적으로 소수인종 비중이 높고 빈곤율이 높은 지역에 좀 더 분포하는 것으로 나타나 프로그램이 인종별 효과가 다름을 보여주고 있다.

3) 주택정책에서의 위상 및 예상 집행실적

바우처 프로그램은 미국 연방주택청 예산의 40% 이상을 사용하는 최대 규모를 차지하는 미국 주택정책의 중심적인 프로그램이다. 주택바우처는 전적으로 연방정부의 재정지원에 의해 운영되는 프로그램으로 지방의 공공주택청은 매년 기존 주택바우처의 수에 따라 바우처 유지비용, 행정비용 등의 명목으로 재정지원을 받는다. 2011년 기준 미국 전역에서 약 2,400개의 공공주택청에서 220만

주거급여제도의 문제점과 대응방안

바우처를 관리하고 있다. 공공주택청에 따라서 관리대상 바우처는 최소 5에서 최대 96,000에 이른다⁸⁾.

[표 8] 바우처 예산이 HUD 예산에서 차지하는 비중
(단위: 백만불)

연도	2005	2006	2007	2008	2009
바우처 예산 (비중)	14,766 (46%)	15,417 (45%)	15,920 (47%)	16,391 (44%)	16,817 (41%)
HUD 총예산	32,040 (100%)	34,270 (100%)	33,650 (100%)	37,600 (100%)	41,500 (100%)

연도	2010	2011	2012	2013	2014
바우처 예산 (비중)	18,184 (40%)	18,371 (42%)	18,914 (42%)	17,964 (44%)	19,177 (44%)
HUD 총예산	44,937 (100%)	43,389 (100%)	44,759 (100%)	40,510 (100%)	

출처: NLIHC, FY10 & FY15 Budget Chart for Selected Programs

4) 바우처 프로그램에 대한 찬반 및 한계

바우처와 같은 수요자 지원 프로그램에 대한 찬반은 늘 존재하는 것이고, 한 때는 정치적인 입장에 따라 찬반이 나뉘기도 했다. 보수주의자들은 바우처를 지지하는 입장인 반면, 진보적인 측에서는 공급측면 정책에 더 우호적인 입장을 보였다. 바우처를 지지하는 측은 바우처 제도가 공급측 프로그램에 비해 비용측면에서 효과적이고, 민간 주택시장을 활용하여 선택권을 행사할 수 있도록 한다는 점이 강조된다. 반면, 반대측은 바우처가 지역주택시장에 부정적인 효과를 미칠 것이므로 임대료 상승을 유발하므로 결국 주거지 선택이 자유롭지 못하게 될 것이라는 점을 지적한다. 지난 40여년간의 경험으로는 두가지 측면 모두의 주장을 뒷받침하는 사례가 존재한다(Schwartz, 2012)⁹⁾.

그러나 일반적으로 비용측면에서의 효과성은 주택에

대한 공급측 지원에 비해 수요자를 지원하는 바우처가 저렴하다는 것이 정설이다. 이유는 공공임대주택과 같은 정책은 주택의 건설비용 뿐 아니라 건설후의 유지 관리 비용까지 지원해야 하므로 기존 민간임대시장의 주택을 활용하여 주거비의 일정비율만을 지원하는 바우처에 비해 비용이 더 많이 소요될 수 밖에 없기 때문이다. 바우처 프로그램과 공공임대주택 프로그램을 비교하면, 연간 호당 지원금액 측면에서 바우처가 비용효과적임을 알 수 있다(Weicher, 2012). 또한 주택규모의 효과를 제어하는 경우, HOPE VI 프로그램으로 재개발된 공공임대주택이 바우처에 비해 27% 더 많은 비용이 소요되는 것으로 나타난다는 분석결과도 있다(U.S. General Accounting Office).

[표 9] 프로그램간 단위당 소요비용 비교

	총비용	세부항목	비용
바우처	\$8,500	주거비 지원 PHA 행정비용	\$7,700 \$800
공공임대	\$19,800	개발비용 연 환산액 운영비용 시설 유지·개선비용	\$10,900 \$4,000 \$4,900

출처: Weicher, 2012, p.217 <표 7-5>를 바탕으로 작성

주거지 선택과 관련해서는 절반의 성공이라고 평가할 수도 있다. 즉, 바우처를 통해 더 나은 주거지로 이동가능한 것은 분명하고, 이를 활용한 사례가 많이 보고되고 있음에도 불구하고 인종적인 차이나 주택재고의 입지특성으로 인해 발생하는 한계가 지적된다. 바우처를 이용하여 선택할 수 있는 주택이 교외지역에 그리 많이 분포하지 못하다는 지리적인 한계가 있다. 또한 바우처 소지자 중 소수인종의 경우, 저소득층이나 소수인종이 많이 거주하는 지역에 더 많이 거주하고 교외의 부유한 주거지에서 덜 거

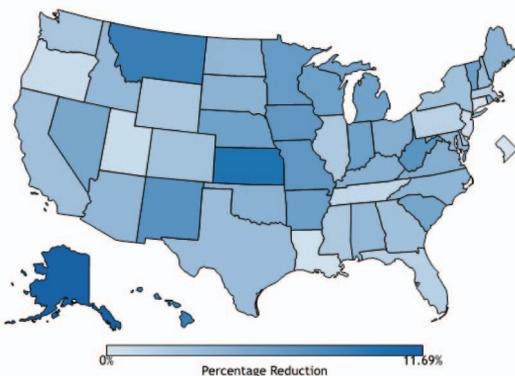
8) 최근에는 바우처 유지관리를 위해 필요한 공공주택청의 행정비용에 대해 우려를 제기하기도 한다. 2010년 이후 행정비용 지원이 필요한 자금에 비해 적게 배정되고 있다는 것인데, 2014년 책정된 행정비용의 규모가 PHA에서 필요한 행정비용에 미치지 못한다면 추가적인 지원 요청이 없는 행정서비스의 질이 하락할 것이라고 주장하기도 한다(www.phada.org).

9) 그러나 수요지원이나 공급지원 모두에 대해 반대하는 경우도 있다. Husock(2003)은 미국의 주택정책이 잘못된 가정을 바탕으로 수립되어 막대한 예산을 낭비하고 있다고 비난하고 있다. 그 잘못된 믿음이라는 것은 첫째, 시장에서 저소득층을 위한 주택을 공급하지 못할 것이라고 가정하는 것, 둘째, (민간임대업자는 빼고) 정부만이 저소득층에게 양질의 주택을 공급할 수 있다고 가정하는 것, 셋째, 저소득층의 반사회적 또는 부도덕한 행동은 그들이 부적절한 주거환경에 노출된 결과로 나타난 것이라고 가정하는 것이다. 이러한 잘못된 근거로 공공임대주택 정책이 펼쳐지고, 바우처 프로그램이 시행되면서 정부예산만 소비하고 있을 뿐이라는 것이다.

주거급여제도의 문제점과 대응방안

주하는 경향이 있다. 그 이유로는 우선, 이미 잘 알고 있는 곳을 떠나고 싶어하지 않는 성향, 모르는 지역에 이주했을 때 당면할 수 있는 임대인으로부터의 차별에 대한 걱정, 차량이 없는 가정은 외곽으로 이주자체가 어려워지는 경제적인 한계 등이 지적되고 있다(Schwartz, 2012).

최근 미국에서는 재정적자에 따른 문제를 조정하기 위하여 예산을 강제조정하는 예산감축이 시작되었다. '균형 예산 및 긴급 적자 통제법'에 따라 예산을 강제조정하는 조치가 시작되었고 이로 인해 연방정부 사업에서 예산이 자동 삭감되어 바우처 프로그램도 영향이 미치게 되므로 바우처 수혜자 역시 감소가 불가피한 상황에 처하였다. 예산제약이 불가피한 바우처 프로그램도 약 10억달러 규모의 감축이 불가피하여 수혜자가 약 7만가구가 축소될 것으로 예상된다. 그에 따른 영향으로 각 주별 바우처 수혜자가 비율로는 최소 0.31%에서 최대 11.69%까지 감소되는 것으로 나타난다. 절대적인 규모면에서는 캘리포니아주에서 최대 감소가 예상되고(9,618 바우처, 3.09%), 뉴욕주(6,876 바우처, 2.99%), 텍사스주(5,023 바우처, 3.36%)가 그 뒤를 잇고 있다.



▲ [그림 3] 예산감축에 따른 주별 바우처 축소 영향
(출처: <http://www.offthechartsblog.org/dont-let-affordable-housing-programs-go-begging/>)

5. 시사점

제도의 도입배경에서 나타나듯이 미국의 주택바우처 프로그램은 주택위주, 장소위주의 정책(place-based program)의 한계를 극복하기 위한 대안으로 나타난 사람

위주의 정책(people-based program)이다. 주택이나 장소가 갖는 부동산(immobile) 특징으로 인해 지역중심의 정책은 일정 거점을 중심으로 한 지역성장을 가져오는 장점이 있는 반면, 동일한 이유로 각종 폐해나 문제가 집중되어 지역쇠퇴의 원인으로 작용하기도 한다. 후자의 문제가 발생한 경우의 대표적인 사례가 공공임대주택단지의 밀집이었고, 이를 해결하기 위한 조치로 지역중심의 재배치를 할 것인가, 사람중심의 분산을 할 것인가에서 사람중심의 정책적 입장에 충실했던 것이 주택바우처 프로그램이다.

우리의 경우, 임차시장 불안, 저소득층 주거비 부담 증가, 공공부문의 임대주택 건설여력 약화 등의 현실을 감안하면 민간임대시장을 활용한 저소득가구 주거비 지원제도의 활용에 대한 요구가 그 어느 때보다 높다. 금번 개편으로 국토교통부에서 공급자와 수요자측 지원을 아우르는 정책을 통합적으로 시행할 수 있게 된 점에 대해 주택정책의 역사에서 큰 의미를 부여할 수 있다고 본다.

미국의 주택바우처 프로그램에서 보듯이 저소득가구가 주거선택을 통하여 더 나은 주거지에 거주할 가능성은 공공임대주택에 비해 높게 나타난다. 또한 저소득가구의 주거비 경감에 기여한 성과도 잘 나타나고 있다. 이렇게 저소득 소수인종의 주거수준 향상, 주거비 경감, 주거지 분산, 경제적 자립, 사회적 상향이동 기회제공 등의 측면에서 성공적이라는 평가와 함께, 일부에서는 비판적인 시각도 공존하고 있다.

문제는 최근의 정부 재정위기와 같은 상황에서 나타나듯이, 수급권이 아닌 예산제약 프로그램이 수혜자 폭을 축소할 수 밖에 없다는 점이다. 우리의 주거급여는 기초생활급여의 일환으로 수급권 성격을 띠고 있기는 하지만, 정부의 예산에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이다. 긴급한 상황에서는 미국처럼 수혜자를 감소시키는 것보다는 수혜자 증가가 축소되는 식의 제한적인 대응이 가능하겠지만 여전히 정부예산 범위내라는 제약조건은 수급권 여부와 상관없는 세계 공통의 문제일 것으로 보인다. 따라서 대상자에 대한 자격설정 및 관리에 있어서의 엄격함이 요구되고 보수적인 설계가 불가피할 것으로 보인다.

또한 복지적 성격의 프로그램이 가지고 있는 공통적인

주거급여제도의 문제점과 대응방안

문제로 지적되는 것은 이런 프로그램에 진입시 근로의욕을 고취하는 시스템 마련이 어려워 수혜자가 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지고 복지혜택 의존적이 된다는 것이다. 이 때문에 미국 주택바우처 프로그램에서도 자립을 지원하는 프로그램이나 자가소유를 지원하는 프로그램을 함께 운영하고 있는데, 우리의 경우에도 추가적으로 이러한 지원프로그램에 대한 고려가 요구된다¹⁰⁾.

이에 더하여 미국에서도 공공주택청에서 바우처 수혜가구가 더 나은 주거지로 이동할 수 있도록 정보를 제공하고 장려하는 역할을 하는 것으로 나타난다. 우리도 제도 정착 후에는 일선 담당기관에서 가구의 주거 상황이동을 장려하는 배려가 필요하고, 지방의 자율권을 확대할 수 있

는 방안에 대해 고민해야 할 것이다. 미국에서는 공공주택청에서 기준임대료의 90~110% 사이에서 지급기준이 되는 임대료를 설정할 수 있다. 제도의 도입초기에는 중앙의 가이드라인과 지침 준수를 통해 제도를 안정적으로 정착시키는 일이 그 무엇보다 중요하겠지만, 점차 지역상황에 맞게 제도를 운용해 나갈 수 있도록 여건과 지역의 역량을 강화하고 지역의 재량을 확대해 가려는 노력이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로, 저소득 주거급여 수혜가구의 주거수준 향상을 유도하기 위한 적정 주택수준 가이드라인 설정, 임대인의 등록유도와 같은 방안 역시 장기적으로 고민할 사안으로 남아 있다.

10) 자립지원 프로그램의 내용에 대해서는 박미선(2012)을 참조



참고문헌

- 1) 박미선. (2014). 미국 주택바우처 프로그램(Housing Choice Voucher Program), 도시와 빈곤 제106호
- 2) 박미선. (2012). 미국의 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정 성과와 정책적 시사점, 도시행정학보 제25집 제2호, pp.121-154.
- 3) Clouadia C, et al. (1996). Geographic concentration of affluence and poverty in 100 metropolitan areas, Urban Affairs Review, 1996.
- 4) Devine D. et al. (2003). Housing Choice Voucher location patterns: Implications for participants and neighborhood welfare. HUD Office of Policy Development and Research.
- 5) Duncan, G., & Zuberi, A. (2006). Mobility lessons from Gautreaux and Moving to Opportunity. Northwestern Journal of Law and Social Policy, 1(1), 110-126.
- 6) Fischer, W. (2014). Research shows housing vouchers reduce hardship and provide platform for long-term gains among children. Center on Budget and Policy Priorities.
- 7) GAO (U.S. General Accounting Office). (2012). Housing Choice Vouchers - Options exist to increase program efficiencies. Washington, D.C.: GAO-12-300.
- 8) Goering, J. (2012). "Moving to Opportunity". In The encyclopedia of housing. Second edition, Sage Publications
- 9) HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development). (2001). Housing Choice Voucher Guidebook.
- 10) Husock, H. (2003). America's trillion-dollar housing mistake: The failure of American housing policy. Ivan R. Dee.
- 11) NLIHC (National Low Income Housing Coalition). (2009 & 2015). FY10 & FY15 Budget chart for selected programs of Department of Housing and Urban Development.
- 12) Priemus, H., Kemp, P. & Varady, P. (2005). Housing Vouchers in the United States, Great Britain and the Netherlands: Current issues and future perspectives, Housing Policy Debate 16 (3 and 4): 575-609
- 13) Rosenbaum, J. (1995). Changing the geography of opportunity by expanding residential choice: Lessons from the Gautreaux program. Housing Policy Debate, 6(1), 231-269.
- 14) Schwartz, A. (2010). Housing policy in the United States, Second edition, Routledge.
- 15) Schwartz, A. (2012). "Demand-side subsidies". In The encyclopedia of housing. Second edition, Sage Publications
- 16) Turner, M. & Popkin, S. (2000). Section 8 mobility and neighborhood health: Emerging issues and policy challenges, The Urban Institute.
- 17) Weicher J. (2012). Housing policy at a crossroads: The why, how, and who of assistance programs. AEI Press.
- 18) www.phada.org
- 19) www.hud.gov

* 본고는 박미선(2014) 및 박미선(2012)을 바탕으로 재구성한 것임