

주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구

: 국외 사례를 중심으로

임덕영

이태진·신영규·주보혜·이병재·박기덕



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국 보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	임덕영	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이태진	한국보건사회연구원 선임연구위원
	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
	주보혜	한국보건사회연구원 부연구위원
	이병재	한국보건사회연구원 전문연구위원
	박기덕	경기연구원 연구위원

연구보고서 2024-16

주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구

: 국외 사례를 중심으로

발 행 일 2024년 12월
발 행 인 강 혜 규
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (주)정인애드

© 한국보건사회연구원 2024
ISBN 979-11-7252-033-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2024.16>

발|간|사

주거는 인간이 누려야 할 기본적인 권리이자, 사회 구성원의 안정적 삶을 위한 필수 조건이다. 그러나 현대 사회에서는 경제적 불평등과 주거 환경의 격차로 인해 많은 이들이 적절한 주거 공간을 확보하지 못하고 있다. 이에 주거급여는 주거 취약계층을 지원하며 주거권을 보장하는 중요한 제도로 자리 잡고 있다.

이 보고서는 주거급여가 우리 사회에서 실질적으로 어떠한 역할을 하고 있으며, 주거권 보장에 얼마나 기여하고 있는지를 체계적으로 분석하고자 기획되었다. 특히 국외 주거급여 제도를 비교하여 살펴봄으로써 한국의 주거급여 제도의 위상을 재정립하고, 보다 효과적이고 형평성 있는 정책 방향을 모색하는 데 주안점을 두었다.

이 보고서의 연구 결과는 단순히 현재의 제도를 진단하는 데 그치지 않고, 한국형 주거급여 제도의 발전 방향과 개선 방안을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 국외 사례 연구와 OECD 주요국의 정책 분석을 심층적으로 수행하였으며, 독일, 핀란드, 미국 같은 주요 국가의 주거급여 사례를 통해 정책적 시사점을 도출하였다.

보고서를 준비하는 과정에서 많은 전문가와 연구진의 노력이 더해졌다. 특히 주거급여의 최저생활 보장과 주거권 보장이라는 두 가지 목표를 통합적으로 검토하고, 이를 실현하기 위한 방안을 구체화한 점은 이번 연구의 성과라 할 수 있다. 앞으로 주거복지와 관련된 정책을 개선하는 데 이 보고서가 유용한 참고자료가 되기를 기대한다.

2024년 12월

한국보건사회연구원장 직무대행

강 혜 규

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요 약	1
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	14
제3절 연구 구성	16
제2장 한국 주거급여 발전과정 및 쟁점	19
제1절 주거급여의 변화와 제도 구성	21
제2절 주거급여에 대한 주요 선행연구 고찰	45
제3절 소결 및 분석틀	56
제3장 비교국가 관점에서 본 주거급여: OECD 국가를 중심으로	63
제1절 주거급여의 국제적 동향과 쟁점	65
제2절 OECD 국가의 주거급여 현황	78
제3절 주거정책에 따른 OECD 국가의 유형화	86
제4장 독일	97
제1절 주거급여 제도의 배경	99
제2절 정책의 성격	111
제3절 정책 대상 및 지원 수준	123
제4절 제도의 운영 및 평가 체계	132
제5절 쟁점 및 시사점	136

제5장 핀란드	141
제1절 주거급여 정책 개관	143
제2절 제도적 위상	147
제3절 제도의 내용과 운영 방식	151
제4절 쟁점 및 시사점	166
 제6장 미국	 169
제1절 미국 주택정책 개관	171
제2절 제도적 위상	178
제3절 주택바우처의 운영 구조	182
제4절 주택바우처에 대한 평가	190
제5절 쟁점 및 시사점	202
 제7장 결론	 207
제1절 주요 연구 결과	209
제2절 위상 재정립을 위한 제언	218
 참고문헌	 237
 부 록	 265
부록 1 핀란드 일반주거급여 신청서	265
부록 2 핀란드 연금수급자주거급여 신청서	271
 Abstract	 277

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법 비교 : 주거급여 신설	22
〈표 2-2〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2000년~2008년)	24
〈표 2-3〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2008년~2014년)	25
〈표 2-4〉 주거급여 개편 (2015년) 비교표	28
〈표 2-5〉 임차 급여 산정 방식 (2015년)	29
〈표 2-6〉 임차급여 기준임대료의 변화	32
〈표 2-7〉 수선유지급여 연도별 수선 한도 추이	33
〈표 2-8〉 취약계층에 대한 주거지원 프로그램	35
〈표 2-9〉 주거급여 제도의 원칙과 근거법	37
〈표 2-10〉 주택바우처 도입 및 주거급여 개편안 (2000년대 후반)	48
〈표 2-11〉 주거급여의 주요 쟁점 및 원칙에 대한 선행연구	50
〈표 2-12〉 주거급여 현황 및 성과, 개선 방안 관련 연구 개요 (국토연구원을 중심으로)	51
〈표 2-13〉 주거급여 국외 사례 선행연구	54
〈표 2-14〉 대상 선정과 보장 수준에 대한 쟁점 및 원리	58
〈표 2-15〉 세부 쟁점 및 현 제도에 반영된 내용	59
〈표 2-16〉 국외 사례 선행연구의 연구 항목과 주요 내용	61
〈표 2-17〉 국가별 분석틀	61
〈표 3-1〉 주거급여와 복지국가 레짐 관계 (EU)	77
〈표 3-2〉 국가별 주거급여 영어 명칭	79
〈표 3-3〉 OECD 국가의 주거급여 자격 요건	83
〈표 3-4〉 OECD 국가의 주거급여 주택 조건	83
〈표 3-5〉 OECD 국가의 주거급여 운영 수준	84
〈표 3-6〉 OECD 국가의 주거급여 지원비 대상 항목 및 지급 방식	84
〈표 3-7〉 OECD 국가의 주거급여 지불 방법과 권리성	85
〈표 3-8〉 OECD 국가의 주거급여 우선할당 대상자 유무	85
〈표 3-9〉 OECD 국가의 주거급여 특징 요약	86
〈표 3-10〉 OECD 적정주거 DB 중 공공정책 관련 자료의 구성	87

〈표 3-11〉 주요 지표와 정의	89
〈표 3-12〉 OECD 주요국의 주거정책 관련 지표 현황	90
〈표 3-13〉 주성분 분석 결과 설명된 총분산	93
〈표 3-14〉 추출된 주성분의 요인성분행렬	94
〈표 3-15〉 추출된 주성분을 활용한 군집 분석 결과	95
〈표 4-1〉 주요 주거급여 개혁 내용	105
〈표 4-2〉 주거급여 플러스 개혁 개요	107
〈표 4-3〉 독일의 임차가구와 사회주택 가구의 비율	109
〈표 4-4〉 주거급여 지원 내역	112
〈표 4-5〉 주거급여와 기초소득보장의 목적	112
〈표 4-6〉 저소득층 주거지원 내역	114
〈표 4-7〉 주거급여 산식	124
〈표 4-8〉 임대료 등급에 따른 임대료 수준	125
〈표 4-9〉 가구원 수에 따른 최대 임대료	126
〈표 4-10〉 가구원 수에 따른 소득 한도	127
〈표 4-11〉 연간 소득 결정 시 공제 비율	128
〈표 4-12〉 기후보호요소와 난방비 항목	131
〈표 4-13〉 주거급여법 39조(발체)(주거급여 및 임대료 보고서; 독일의 주택 및 부동산 산업의 상황과 발전에 대한 보고서)	134
〈표 4-14〉 기본소득 개혁	137
〈표 5-1〉 주택 점유 유형별 가구 비율	146
〈표 5-2〉 핀란드 공공부조 기본액 (2024년)	150
〈표 5-3〉 핀란드 주택 유형에 따른 일반주거급여의 인정주거비용 구성 항목	154
〈표 5-4〉 핀란드 지역에 따른 일반주거급여의 인정주거비용 최고액 (2024년)	155
〈표 5-5〉 핀란드 일반주거급여 급여액 산정식 (2024년 4월 1일 기준)	156
〈표 5-6〉 핀란드 일반주거급여 급여액 산정 예시	156
〈표 5-7〉 핀란드 지역에 따른 연금수급자주거급여의 인정주거비용 최고액 (2024년)	159



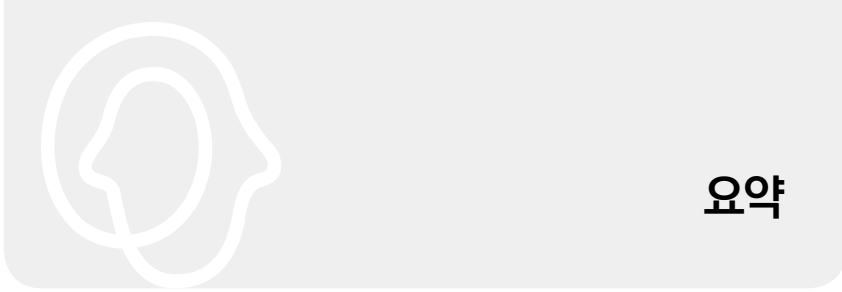
〈표 5-8〉 핀란드 일반주거급여 지급 현황 (2020~2023년)	164
〈표 5-9〉 핀란드 연금수급자주거급여 지급 현황 (2020~2023년)	165
〈표 6-1〉 미국의 주거지원 프로그램 현황	173
〈표 6-2〉 공공임대주택 재고 변화	174
〈표 6-3〉 연방 저소득층 지원 프로그램의 목적과 지원 내용	179
〈표 6-4〉 섹션 8 소득 및 자산에 포함·제외 항목	183
〈표 6-5〉 바우처 프로그램 참여자의 특성(2019년)	186
〈표 6-6〉 임대인에 대한 인센티브 예시	203
〈표 7-1〉 주거급여의 도입 배경	212
〈표 7-2〉 주거급여 정책 성격	213
〈표 7-3〉 주거급여 대상자 선정 조건	215
〈표 7-4〉 임대료 기준 및 지원 수준	216
〈표 7-5〉 제도의 운영 및 공급 주체	218

그림 목차

[그림 1-1] 연구 흐름도	17
[그림 2-1] 맞춤형 급여체계 개편 내용	26
[그림 2-2] 맞춤형 급여체계 개편 내용	27
[그림 2-3] 제도 변화에 따른 주거급여 수급 가구 규모 변화 추이 : 2015~2023년	31
[그림 2-4] 임차급여 월평균 지급액 추이(2015년~2022년)	32
[그림 2-5] 주거급여 실시를 위한 제도적 틀	35
[그림 2-6] 기초생활보장제도의 급여체계 (최초→2024년 현재)	38
[그림 2-7] 임차가구 주거급여의 지급액 산출까지의 논리적 흐름	41
[그림 2-8] 소득인정액에 따른 주거급여 지급액(왼쪽) 및 주거급여+생계급여의 합계액(오른쪽)	43
[그림 2-9] 자가가구 수선유지급여의 흐름	45
[그림 2-10] 두 가지 관점(최저생계 및 주거권 보장)에서의 제도적 틀	57
[그림 2-11] 대상선정과 보장수준에 대한 쟁점 및 원리	57
[그림 3-1] 공공임대주택 정책 유형별 국가 분포	76
[그림 3-2] 주요 OECD 국가들의 국내총생산에서 차지하는 주거급여 비율	80
[그림 3-3] 주거급여에 포함되는 주거 관련 비용 유형별 GDP 대비 비율	81
[그림 3-4] 주택수당 공공지출 규모($HA_spending$)×공공임대주택 공급량(SRH_stock) ·	92
[그림 3-5] 주택수당 수급률($HA_coverage$)×공공임대주택 공급량(SRH_stock)	92
[그림 3-6] 주성분 및 군집 분석에 따른 OECD 국가의 주거정책 유형화 결과	96
[그림 4-1] 주거 관련 연방정부의 지원	102
[그림 4-2] 연도별 주거급여 지출	106
[그림 4-3] 주택 재고의 연간 증가율과 가구 증가율	110
[그림 4-4] 주거 보장을 위한 주요 수단	113
[그림 4-5] 연도별 주거급여 수급자수	120
[그림 4-6] 독일 사회주택 수 변화(2006~2023)	122
[그림 5-1] 핀란드 사회보험청의 급여 도입 연도 및 급여별 총지급액 규모(2023년) ···	144
[그림 5-2] 핀란드 사회보장체계의 전체 구조	148



[그림 5-3] 핀란드 일반주거급여 수급 가구 추이	164
[그림 6-1] HUD 임대료 지원 프로그램의 참여 가구 수 변화(2000년~2022년)	181
[그림 6-2] HUD 임대료 지원 프로그램의 참여 가구 수 변화(2000년~2022년)	182
[그림 6-3] HCV 프로그램의 참여자와 역할	183
[그림 6-4] 연방의 체크리스트를 포함한 점검 양식	189
[그림 6-5] 빈곤율에 따른 바우처 사용 가구의 비율(2010년, 2020년)	196
[그림 7-1] 주거급여의 빈곤에 대한 역할	220
[그림 7-2] 적절한 빈곤선에 대한 판단에 따른 주거급여 역할	222



I. 연구의 배경 및 목적

주거급여는 2015년 7월 기초생활보장제도의 급여를 개편하면서 개별 급여로 독립, 시행된 이후 기존의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 정책을 전환하여 주거권 보장에 기여하고 있다. 최근에는 기초생활보장제도 타 급여와의 독립성이 강화되고, 다양한 주거지원이 확대됨에 따라 주거 급여의 현재 제도의 위상을 고찰해볼 시기에 와 있다. 기존의 주거급여 관련 선행연구는 대상자 확대 및 급여 수준 상향의 정당성과 효과성, 예산 규모 추정에 관한 논의가 주를 이루어 왔다. 이에 본 연구에서는 국외의 주거급여 제도에 대한 심화 연구를 통해 국내 주거급여의 위상 재정립을 위한 시사점을 마련하고자 하였다.

연구 목적은 한국의 주거급여 제도의 위상 재정립을 위하여 국외 제도를 분석하는 것으로, 주요 연구 내용은 한국의 주거급여 제도 분석 및 선행 연구 검토, OECD 등 국제적인 주거급여 제도의 흐름 및 현황, 쟁점 파악, 주요 국가의 주거비 지원 제도의 흐름 및 현황, 쟁점 파악, 한국의 주거 급여 위상 재정립과 관련한 개선 방안 제안으로 구성된다.

주거급여 역할의 중요성 및 공공임대주택 정책의 특성을 반영한 군집 분석의 결과를 고려하여 독일, 미국, 핀란드를 분석 국가로 선정하였으며, 외국의 관련 현황을 파악하기 위하여 OECD 국가를 중심으로 제도 현황을 살펴보고 정책 유형화를 시도하였다.

본 연구의 학술적 기여는 각 국가의 관련 제도에 대한 폭넓은 분석을 통해 공공부조의 틀을 넘어선 (포함한) 주거비 경감 차원의 제도 구축을 위한 근거를 제시하는 데에 있다. 또한 정책적 기여는 주거급여를 포함한 주거비 지원 제도의 거시적 방향 설정을 위한 시사점을 제시하는 데에 있다.

II. 주요 연구 결과

1. 한국의 주거급여 제도 현황과 쟁점

먼저, 현재의 주거급여 제도가 구축되는 과정을 본 연구의 배경으로서 살펴보고, 현 제도의 근거법, 지급 원칙과 운영 원리를 분석하였다. 주거급여에 대한 주요 선행연구를 국내 주거급여에 대한 연구와 국외 주거급여에 대한 연구로 구분하여 고찰하였다.

이를 종합한 쟁점으로, 큰 틀에서 보면 주거급여가 현재의 국민기초생활보장에서 도출된 제도라는 법적 설명과는 다르게 ① 최저생계 보장(공공부조) 및 주거권 보장(주거비 지원)이라는 두 가지 보장이 혼재되어 있음을 제기하였다. 또한 세부적인 지급 원칙과 운영 원리에 대해, 대상자 선정, 물리적 보장 수준, 주거비 보장 수준으로 항목을 나누어, 각 항목별 해당 원리에 대한 근거가 명확하지 않다는 점도 확인하였다. 추가적으로, 선행연구에서 제기된 제도 보완 과정의 세부 쟁점도 검토하였다. 이를 종합하여 주요 국가의 제도 분석에 필요한 분석 틀을 도출하였다. 분석 틀의 항목은 제도 배경, 지원 대상, 지원 수준, 운영 및 평가로 구성하였다.

2. 비교 국가 관점에서 본 주거급여: OECD 국가를 중심으로

먼저, 주거급여 제도에 대한 일반적 성격과 더불어 최근의 동향 및 레짐론에 대해 고찰하였다. 선행연구 검토를 통해, 복지국가 레짐론과 일정한 조응 관계로 공공임대주택 정책의 성격으로 구축된 주택 레짐론이 최근 공공임대주택 쇠퇴와 더불어 효용성에 의문이 제기되고, 주거급여라는 현금성 주거지원 정책은 시장주의와의 친화적 성격과 소득보장이라는

이중적 성격이 혼재되어 있어, 주거급여를 복지국가 레짐론이나 주택 레짐론으로 설명하기에는 한계가 있다는 의견을 제시하였다.

이어서 OECD 데이터에 대한 기술분석을 통하여 주거급여의 세계적인 동향을 검토하였다. 제도의 명칭, GDP 비율 등을 검토하였으며 그 외 주거 급여 자격 요건(소득 기준 포함 여부), 주택 조건(자가 및 사회주택 포함 여부), 운영 수준(중앙정부 및 지자체), 지원비 항목(주거 유지비 포함 여부), 지급 방식(현금 또는 바우처), 지불 방법(임대인 또는 임차인), 권리성 유무, 취약계층 우선할당 여부의 현황을 분석하였다.

마지막으로, 주거정책에 따른 OECD 국가의 유형화를 시도하였다. OECD Affordable Housing Database(OECD 적정주거 데이터베이스)에서 ① 주택수당에 대한 GDP 지출 규모, ② 주택수당의 수급률, ③ 급여 수준, ④ 공공임대주택에 대한 GDP 지출 규모, ⑤ 공급량을 주요 지표로 추출하였고, OECD 주요국의 주거정책을 유형화하기 위해 주성분 분석과 군집 분석을 실시하였다. 분석 결과, 군집의 개수는 4개로 한정되었다. ① 공공주거정책의 발전 수준이 높은 유형으로, 여기에는 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 영국 등 유럽 국가가 주로 포함되었다. ② 공공주거정책의 발전 정도가 평균 수준인 유형에는 뉴질랜드, 독일, 오스트리아가 포함되었고, ③ 공공주거정책의 발전 수준은 낮지만 주택수당의 급여 수준이 상대적으로 높은 유형(리투아니아, 폴란드, 한국 등)과 ④ 공공주거정책의 발전 정도도 낮고 주택수당의 급여 수준도 상대적으로 낮은 국가(미국, 슬로베니아, 포르투갈, 호주 등)로 분류되었다.

3. 3개국의 주거급여 분석(독일, 핀란드, 미국)

가. 주거급여 제도의 도입 배경 및 현황

주거급여의 도입에는 세 국가 모두 공공임대주택의 감소가 어느 정도 영향을 미쳤다. 세 국가 모두 제2차 세계대전 이후 주택 부족을 공통으로 경험하였고, 공공임대주택을 대량 건설하여 대응하였으나, 주택의 절대량 부족에서 어느 정도 벗어난 이후에 재정적 부담 및 빈곤 집중 등의 부작용으로 주거급여를 도입하는 흐름을 보였다.

나. 주거급여 정책의 성격

독일과 프랑스는 다층적인 소득보장 제도를 가져, 주거급여는 공공부조로 대상자가 떨어지지 않도록 예방하는 성격이 있다. 미국은 극빈층에 대한 주거비 부담 완화 및 주거 환경 개선을 목적으로 한다. 이러한 목적으로 독일과 핀란드는 공통적으로 공공부조제도와 관계를 중요시한다. 즉 독일은 근로 무능력자를 대상으로는 사회부조제도, 근로 능력자를 대상으로는 시민수당을 받기 전에 주거비 부담을 감소시키는 목적으로 주거급여가 기능한다. 핀란드는 주거급여 등 각종 수당을 신청한 이후에도 최저생계비를 채우지 못한 경우에 공공부조를 받는다. 미국은 사회부조제도와 관계가 미약하다.

한편, 공공임대주택과의 관계를 보면, 독일과 핀란드에서는 공공임대주택의 입주자도 주거급여를 받을 수 있다. 미국은 공공임대주택 입주자는 제외되어 주택바우처와 공공임대주택이 대체 관계임이 명확히 제시된다.

다. 주거급여 대상자 선정

주거점유 유형은 3개국이 모두 상이하다. 독일은 자가, 임차 모두 포함하며 공공임대도 포함된다. 미국은 오직 민간임대만 대상이며, 자가와 공공임대는 대상에서 제외된다. 핀란드는 일반주거급여는 원래 자가가 포함되었으나 2024년 12월 31일 이후 중지된다. 연금수급자 주거급여는 자가주택까지 포함하며 시설 생활자까지도 지원이 된다. 사회주택은 두 주거급여 모두 포함된다. 독일은 자가 주택도 포함되며 주거관리비용이 지원된다. 또한 주거 수준에 대한 기준은 미국에만 있으며, 독일이나 핀란드는 최저주거기준이 수급을 받기 위한 조건은 아니다. 자산 기준은 독일과 핀란드에는 없으며 미국은 수급 조건에 일부 반영된다. 소득 기준은 독일은 최저생계비를 상회하는 기준이며, 미국은 극빈층에 해당한다. 핀란드는 별도의 소득 기준이 없이 산식에 의해 계산되어 나오며, 자산 기준은 없다.

라. 임대료 기준 및 지원 수준

임대료 등급을 살펴보면, 독일은 지자체 임대료 수준이 전국 평균에서 백분율로 벗어난 정도에 따른다. 미국은 지역 내 임대료의 하위 40% 수준이며, 핀란드는 전국을 4개 구역(일반주거급여) 및 3개 구역(연금수급자 주거급여)으로 나누어 각각의 주거 유형별 최대 인정주거비용을 설정한다. 핀란드는 특히 주거 유형별로 포함되는 비용이 다르다는 특징도 있다.

주거급여 항목은 독일과 핀란드는 모두 임차료 외에 난방비도 지원한다. 핀란드는 임차료에 포함되지 않는 수도비도 지원한다. 또한 독일은 난방비와는 별도로 ‘기후보호요소’라는 항목이 있다는 점도 시사하는 바가 있다. 그 밖에 주거비 과부담 기준이 있는 국가는 미국이 유일하며, RIR =

30%는 자기가 부담하도록 설계되어 있다.

마. 제도의 운영 주체

제도의 운영 주체는 세 국가 모두 상이하다. 먼저, 중앙정부의 부처는, 독일과 미국은 국토부, 핀란드는 사회보험청이 담당한다. 예산은, 독일은 정부와 지자체가 절반씩 담당하지만 미국과 핀란드는 모두 중앙정부의 예산으로 집행한다. 한편, 접수 및 업무는, 독일은 지자체 및 지역에 설치된 주거급여 사무소, 미국은 지자체의 공공주택청, 핀란드는 사회보험청이 담당한다.

Ⅲ. 위상 재정립을 위한 제언

주거급여의 위상을 재정립하기 위해서 주거급여의 생계비 보장과 주거권 보장이라는 두 가지 목표에 대한 통합적 검토가 필요하다고 전제를 한 뒤, 생계비 보장 차원과 주거권 보장 차원에서 방향성을 제기하고자 하였다.

1. 생계비 보장 관점에서 주거급여의 방향성

생계비 보장 관점에서의 방향성으로, 빈곤 대응(공공부조)과 빈곤 예방(수당적 제도)의 통합제도라는 인식을 규정해야 한다고 주장하였다. 국외 사례로 조사한 3국은 주거급여가 공공부조/공공부조 예방으로 그 역할이 분명하게 규정되어 있으나, 한국의 주거급여는 빈곤의 대응(공공부조)뿐 아니라 빈곤의 예방적 기능까지 담당하는 절충적인 기능을 하고 있다.

따라서 향후 주거급여는, 절충적인 형태이지만 생계급여와의 관계를 염두에 둔다면, 공공부조뿐 아니라 빈곤 예방 대상자까지 포함하는 방향으로 확대되는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다.

이를 실질적으로 시행하는 방안은 대상자의 소득 수준을 확대하는 것이다. 현 정부에서 중위소득 50%를 목표로 하고 있는데, 이는 상대적 빈곤율을 염두에 둔 것일 수 있다. 그러나 예방적 기능까지 포함하는 중층적 제도의 역할을 고민한다면 이에 구애받지 않고 대상자 폭을 보다 확대해 나갈 필요가 있다. 또한 주거급여의 빈곤 예방적 접근은 다른 사회보험이나 수당과의 관계를 재검토할 것이 요구된다는 의견을 개진하였다.

2. 주거권 보장 관점에서 주거급여의 방향성

주거권 보장 관점에서 주거급여의 방향성은, 최저주거의 보장 측면에서의 방향성과 주거비 과부담 방지를 위한 방향으로 나누어 제안하였다.

최저주거의 보장 측면에서는, 주거권은 최저주거기준의 보장 여부로 판단되는 점을 고려하여 ① 최저주거기준 수준의 개선 및 단계적 적용 의무화 ② 자가가구의 최저주거기준을 논하였다. 구체적으로는 최저주거기준의 대폭적인 개선, 기준의 강제적 적용을 점진적 적용으로 수정 및 이를 위한 제도적 보완, 시의성 있는 임차료 반영, 자가가구에 대한 주거비 지원 및 수선유지의 별도 제도화 등을 제안하였다. 주거비 과부담 방지를 위한 방향성에서는 RIR이 구체적으로 제도에 반영되어 있지 않으나 주거급여의 주요 목표로 공식화할 필요가 있다고 제안하였다.

이 밖에 공공임대주택과의 관계성에서 공공임대의 대체 성격이 강한 미국을 제외한 대부분의 주요 국가에서 공공임대주택 입주 여부가 주거급여 자격 조건과 무관하다는 점을 들어 중복 수혜가 가능한 현재의 제도를

유지할 것을 제시하였다.

3. 그 외 쟁점 사항과 방향성

주거급여에 포함되는 주거비 범위 확대와 에너지 비용 지원에서, 대부분 국가들이 지원 항목을 임대료에 국한하지 않음을 제시하면서 주거급여는 임대료뿐 아니라 그 외의 주거 유지에 필요한 비용도 포함하는 것이 원칙적으로 적절하다는 의견을 제시하였다. 또한 에너지 비용까지 주거비에 포함할지 여부는 현 에너지바우처 제도가 확대되고 있으므로 정합성에 대한 검토가 필요하되 에너지바우처가 명실상부한 공공부조적 성격을 갖기 위해 에너지 기본법 같은 기본 법안의 제정과 시행이 필요하다고 제시하였다.

그 외에 주거 취약계층에 대한 차별을 줄이려는 제도적 노력, 청년 월세 지원 제도의 통합 및 미혼 청년까지 대상에 포괄하는 제도 개선 방안을 제시하였다.

주요 용어: 주거급여, 국외 사례 연구, 주거정책, 공공부조

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제3절 연구 구성

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

주거급여는 최저생활보장제도의 핵심적인 한 축으로 저소득 가구의 주거 안정을 위한 역할을 담당해 왔다. 생계보장 관점에서 살펴보면 다른 지출 항목에 비해 부담이 큰 주거비를 경감하는 데 기여함으로써 생활의 질을 개선하는 데 중요한 기여를 해왔다. 또한 주거지원의 관점에서도 공공임대주택 공급과 더불어 주거권 보장을 위한 중요한 정책 수단으로서 안정된 주거 환경을 확보하는 역할을 하고 있다.

주거급여가 본격적으로 시작된 것은 2015년 7월 국민기초생활보장제도의 급여를 개편하면서 개별 급여로 독립, 시행된 이후라 할 수 있다. 1997년 경제위기를 계기로 1999년에 기존의 생활보호제도가 국민기초생활보장제도로 전환되었을 당시 주거급여는 지급 항목으로 존재하였지만, 독립적인 체계를 갖추지 못하고 최저생계비에 명목상으로 포함되었을 뿐이었다. 그러다 2015년에 국민기초생활보장제도가 4개의 급여(생계, 주거, 의료, 교육 급여)로 분리, 개편된 이후에 주거급여는 독립적인 자격 기준 및 지원 기준에 의해 운영되기 시작하면서 주거비를 지원하는 독립적인 제도로써 자리매김하게 되었다.

2015년 이후 주거급여 제도는 대상이 확대되고, 지급 수준이 향상되는 등 크게 개선되어 왔다. 먼저, 수급 가구가 크게 증가하였다. 대상자의 중위소득 기준은 2015년 43%에서 2024년 48%로 높아졌고, 부양의무자 기준 폐지(2018년), 청년 주거급여 분리 지급 시행(2021년) 등으로 대상자 범위를 확대한 것에 기인한 것이다. 이에 주거급여 수급자는 2015년 말

기준 80만 가구에서 2024년에는 127만 가구로 증가하였고, 주거급여 수급 가구의 비율은 4.1%에서 6.2%로 확대되었다(이길제, 2024, pp.15-16).

또한 급여 수준도 꾸준히 향상되어 왔다. 임차급여의 월평균 지급액은 2015년 말 10.8만 원에서 2022년 8월 기준 17.9만 원으로 약 7.1만 원 증가하였다(이길제, 2024, p. 19). 수선유지급여의 수선 한도도 2018년 8%, 2020년 21% 인상되는 등 지급 수준이 향상되었다.

이러한 대상자 확대와 지급 수준 향상의 성과로 주거급여 수급자의 임차료 부담은 크게 완화되고 있는 등(강미나 외, 2022), 주거급여 제도는 주거권 보장을 위한 중요한 정책 수단으로 자리매김하고 있다.

이러한 시점에, 본 연구의 문제의식은 주거급여 제도가 대상자 확대 및 지급 수준의 향상을 넘어서 보다 근본적으로 제도 위상에 대한 고민을 시작할 시점이라는 데에서 비롯된다.

먼저 주거급여의 독립성이 강화됨에 따라, 기초생활보장제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인가라는 문제에 대한 검토가 필요하다. 이 문제는 주거급여가 공공부조로서 기능할 것인가, 주거 문제에 대응하는 고유의 제도적 성격을 강화할 것인가, 즉 다층적 주거비 제도 설계와도 맞닿아 있다. 또한 최근에는 청년 주거비 지원을 실시하는 지자체가 증가하고 있고, 중앙정부뿐에서 한시적으로 청년 주거비 지원을 한 바 있어,¹⁾ 연령별 또는 시기적으로 취약한 집단에 대한 주거비 지원 제도의 정비도 필요한 시점이라고 있다.

또한 주거급여와 타 주거지원 제도와의 관계 설정도 중요한 과제이다.

1) 중앙정부 차원에서는 청년 월세 한시 특별지원 사업이 2차에 걸쳐 이루어진 바 있다. 신청 기간은 제1차 2022년 8월~2023년 8월, 제2차 2024~2025년이었다. 지원 대상은 19~34세 이하 부모님과 별도로 거주하는 무주택 청년으로, 원가구는 기준중위소득 100% 이하, 청년 가구는 기준중위소득 60% 이하의 소득 기준을 충족해야 한다. 지급 규모는 월 20만 원씩 최대 12개월간이었다(국토교통부, 2024a). 지자체 차원에서는 서울을 비롯한 다수의 지자체에서 청년 월세지원 사업을 진행하고 있다.

주거지원 제도로는 주거급여 이외에도 공공임대주택 공급, 집수리 등 주택 개조사업, 대출 등 금융지원 등이 있다. 각 제도들은 나름의 대상 기준으로 주거 공급, 주거비 완화, 주거 환경 개선, 보증금 지원 및 자가 촉진이라는 특정 수단으로 추진되고 있다. 각 주거 제도의 목표, 집행, 대상자 선정 기준 등의 정합성 등이 검토될 필요가 있다.

기존의 주거급여 관련 선행연구는 대상자 확대 및 급여 수준 상향의 정당성과 효과성, 예산 규모 추정에 관한 논의가 주를 이루어 왔다. 특히 국토연구원을 중심으로 매년 주거급여 현황 및 효과성 검증, 제도 개선 방안 연구를 진행하고 있다(이길제 외, 2023 등). 그러나 이러한 국내 연구는 공공부조 제도 내에서의 부분적 개선에 초점이 맞추어져 있어, 큰 틀에서 주거급여 발전 방안을 제시하기에는 미흡하다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 국외의 주거비 지원 제도에 대한 심화 연구를 통해 국내 주거급여의 위상 재정립을 위한 시사점을 마련하고자 한다. 주거급여의 대상자, 지급 수준의 결정, 집행 과정 등 일반적인 운영 방식과 더불어, 그 근거가 될 정책 목표, 관련된 종합적인 정책 패키지 또는 관련 정책을 통합적으로 살핍으로써 효과적인 지원 방식에 대한 통찰을 얻고자 한다. 특히 최근 국외에서는 공공임대주택 공급보다는 주거비 지원 제도가 확대되는 추세에 있다(OECD, 2024). 주거급여 제도는 각 국가의 경제적, 사회적 특성에 맞추어 발전해 온 것인 만큼, 최근의 주거비 지원 제도의 확대와 관련된 배경적 내용도 분석에 포함하여, 시기별 사회적 이슈에 대한 대응으로서 국가별 현 제도의 구축 과정 및 현재의 쟁점을 살펴보는 것은 한국의 주거급여 제도 발전 방향을 고찰하는 데 큰 의의가 있다.

요약하면, 주거급여 제도가 성숙 단계로 접어들에 따라 양적 확장을 넘어선 보다 근본적인 정책 방향 설정하는 데 필요한 연구가 요청되고 있는데, 본 연구에서는 이와 관련한 시사점을 얻기 위해 주요 외국 사례를

심층 분석하고자 한다. 이를 통해 주거급여 제도가 취약계층의 주거비 부담을 경감시키는 데 크게 기여하고 있는 성과를 바탕으로, 장기적 관점에서 제도 목표 및 타 제도와의 관계성 재확립을 통해 제도의 효과성 및 정책의 정합성을 더 높일 방안을 검토하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

연구의 주요 내용은 한국의 주거급여 제도의 위상 재정립을 위하여 국외 제도를 분석하는 것이다. 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 한국 주거급여 제도 분석 및 선행연구 검토를 통하여 주요 쟁점 사항을 도출한다.

둘째, OECD 등 국제적인 주거급여 제도의 흐름 및 현황, 쟁점을 파악 파악한다.

셋째, 주요 국가별 주거비 지원 제도의 흐름 및 현황, 쟁점을 파악한다.

넷째, 이상을 종합하여 한국의 주거급여 제도의 위상 재정립과 관련한 개선 방안을 제안한다.

분석 대상 국가는 복지국가 레짐 및 주거급여 제도의 특징을 고려하여 독일, 미국, 핀란드로 선정하였다. 복지국가 레짐과 주거급여 간의 관계에 대해서는 효용성에 관한 다양한 논쟁이 있어 왔다(Kemp, 2007a). 그럼에도 불구하고, 복지국가 레짐은 사전적으로 분석 국가를 선정할 때 참고할 수 있는 주요 분석 틀임을 감안하였다. 다만 분석 과정이나 결과는 레짐론에 제한하지 않고 진행하였다.

각 국가별 주거 관련 전문가로 연구진을 구성하였고, 정기적인 회의를 통해 국가 선정, 국가별 공통 조사 항목 및 고유 항목을 추출한 다음, 주로 문헌 연구에 기초하여 각 항목별 분석을 진행하였다.

또한 3회에 걸쳐 주거급여 포럼을 개최하여 연구의 전문성을 높이고 대내외적으로 연구 성과를 공유하였다. 또한 국내외 전문가와 화상, 서면, 대면 자문을 실시하였다.

본 연구의 학술적인 기여는 각 국가의 관련 제도에 대한 폭넓은 분석을 통해 공공부조의 틀을 넘어선 (포함한) 주거비 경감 차원의 제도 구축을 위한 근거를 제시하는 데에 있다. 특히 주거급여가 최저 수준 보장을 넘어서 보편적인 주거권 보장을 위한 정책 수단으로 자리매김하기 위한 이론적이며 보편적인 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구의 정책적 기여는 주거급여를 포함한 주거비 지원 제도의 거시적 방향 설정을 위한 시사점을 제시하는 데에 있다. 그간 대상자 확대 및 급여 수준 상향의 정당성, 그리고 관련된 예산 규모 추정에 대한 논의가 주로 이루어져 왔으나 거시적 방향성 및 이를 뒷받침할 연구의 축적은 미진하다고 할 수 있다. 본 연구는 주거급여의 제도 확대를 벗어나 방향성 설정을 위한 연구의 성격으로 국외 주요 국가들의 주거급여 제도를 심층적이며 종합적으로 분석한다는 데에서도 의의가 있다.

제3절 연구 구성

제1장은 서론으로 연구 배경 및 목적, 연구 내용 및 방법과 구성을 소개하며, 그 이하의 장 구성은 다음과 같다.

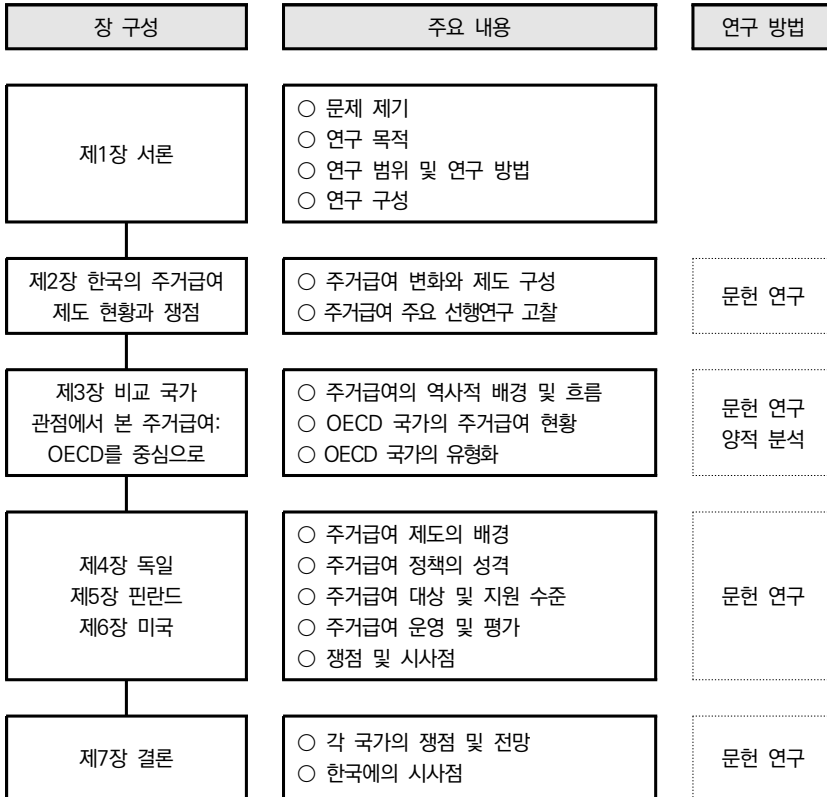
제2장에서는 한국의 주거급여에 대한 분석으로 주거급여 제도의 개요와 현황, 그리고 관련된 선행연구에 관한 문헌 고찰을 한다.

제3장에서는 비교국가 관점에서 주거급여를 OECD 데이터를 중심으로 고찰한다. 주요 국가들의 공통된 주거급여 관련 역사적 배경과 흐름을 바탕으로, OECD에서 취합한 주거급여 관련 지표 등을 통해 OECD 국가의 주거정책을 전체적으로 조망한다. 그리고 확보할 수 있는 OECD 데이터를 활용하여 각 국가의 주거정책의 현황을 주성분 분석(Principal Component Analysis, PCA)을 통하여 살펴본다.

제4장부터 제6장까지는 각 국가별 세부 분석을 진행한다. 연구진이 논의하여 분석 항목을 도출하고, 문헌 연구 고찰 및 주거급여 포럼 논의 사항을 포함하여 각 국가별 제도 내용을 서술하고, 한국에 대한 시사점을 제시한다.

마지막 제7장에서는 이상을 종합하여 국외 주거급여 사례 분석을 통해 도출해낸 한국 주거급여 제도의 위상 재정립 방안을 제언한다.

[그림 1-1] 연구 흐름도



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

한국 주거급여 발전과정 및 쟁점

제1절 주거급여의 변화와 제도 구성

제2절 주거급여에 대한 주요 선행연구 고찰

제3절 소결 및 분석틀

제2장 한국 주거급여 발전과정 및 쟁점

이번 장에서는 한국 주거급여의 주요 변화 내용과 선행연구를 살펴 보면서, 한국 주거급여의 쟁점을 도출해본다. 먼저 제1절에서는 주거급여가 변화해온 주요 내용 및 현재 주거급여 제도의 구성 요소가 무엇인지를 분석하면서 제도의 쟁점 사항을 살펴본다. 제2절에서는 주거급여에 대한 선행연구 고찰을, 연구주제의 대상에 따라 국내 및 국외에 대해 수행한다. 제3절에서는 이상을 바탕으로 국외 제도에 대한 분석 틀을 제시한다.

제1절 주거급여의 변화와 제도 구성

주거에 대한 현금급여가 명시화되기 시작한 것은 1999년 「국민기초생활보장법」이 제정된 것을 계기로 하며, 2015년 이른바 맞춤형 급여 개편에 따라 생계급여와 대상자 자격이 별도로 구분되고, 제도가 보다 구체적으로 규정되었다. 이후 주거급여는 대상자를 확대하고 지원 수준을 상향하며 주거 상향 유도를 하는 등 발전을 거듭해 왔다. 이에 본 절에서는 현재 주거급여 제도에 이르기까지 주요 변화 사항을 살펴보면서 맥락을 파악하고, 현 제도를 규정하는 각종 원리와 이에 따른 제도 구성요소를 분석하여 현 제도의 쟁점 및 향후 국외 사례를 살펴볼 때의 시사점을 도출한다.

1. 주거급여 제도의 변화 과정

가. 국민기초생활보장법 제정 및 주거급여 신설(1999년)

주거에 대한 현금급여가 명시화되기 시작한 것은 「국민기초생활보장법」이 제정된 이후부터이다. 1999년 제정된 「국민기초생활보장법」은 기존의 「생활보호법」의 ‘보호’ 개념에서 ‘권리적 성격’을 강화하면서 큰 변화를 가져 왔다. 이러한 변화 중 하나는 급여 항목 중 ‘주거급여’를 신설한 것이다. 그 내용은 임대료, 유지수선비 등 주거 안정을 위한 수급 품으로 정의되었다. 이것이 ‘주거급여’의 시작이라 할 수 있다.

〈표 2-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법 비교: 주거급여 신설

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 용어	○ 국가에 의한 보호적 성격	○ 저소득층의 권리적 성격
대상자 구분	○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분	○ 대상자 구분 폐지
대상자 선정 기준	○ 보건복지부 장관이 정하는 소득과 재산 기준 이하인 자	○ 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 (2003년부터 실시) ○ 소득평가액과 재산이 기준 이하인 자(2002년까지 유지)
급여 수준	○ 생계급여: 거택보호자에게만 지급 ○ 의료보호 - 거택보호: 의료비 전액 지원 - 자활보호: 의료비의 80% ○ 교육보호: 중고생 자녀 학비 전액 지원 ○ 장제보호, 해산보호 등	○ 생계급여: 모든 대상자에게 지급하 되 근로 능력자는 자활 관련 사업과 연계하는 조건부로 지급 ○ 주거급여 신설: 임대료, 유지수선비 등 주거 안정을 위한 수급품 ○ 긴급급여 신설: 긴급 필요시에 우선 급여를 실시 ○ 의료, 교육, 해산, 장제보호 등은 현 행과 동일
자활지원 계획	○ 없음	○ 근로 능력자 가구별 자활지원계획 수립

자료: 보건복지부, (2002). 2002년도 국민기초생활보장사업안내. p.12.를 연구진이 정리함.

일단 주거급여가 도입은 되었으나 지원 수준과 대상자 등은 구체적으로 규정되지 못했다. 하지만 국민기초생활보장법 내에서 주거도 기본적인 수준이 보장되어야 할 독자적인 영역으로 구분되었다는 의의가 있었다. 또한 주거급여라는 항목의 신설은 주거의 최저보장 수준이 부재한 상황에서 최저주거기준을 만들게 된 계기가 되기도 하였다(서종균, 2000).

나. 가구 수별 정액 지급(2000년~2008년)

주거급여 제도가 처음 도입되었을 때 주거급여는 생계급여와 별개로 대상자를 설정하지도 않았으며, 별도의 지급액 설정에 기준을 가지고 있지 않았다. 지급 수준은 가구 수에 따른 정액 지급을 원칙으로 하였다. 또한 주거급여의 구성은 생계급여에 포함된 주거급여와 그렇지 않은 주거급여로 이루어졌다. 이 양자의 합계는 최저주거비를 이루며, 생계급여와 생계급여에 포함되지 않은 주거급여를 합한 액수가 수급자의 보장 액수가 되었다. 자가가구는 주거급여 중 현금급여 70%, 현물급여 30%로 실시하였다. 이때 현물급여는 ‘집수리 도우미 사업’을 활용하고자 하였다(보건복지부, 2002. p. 106).

24 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

〈표 2-2〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2000~2008년)

항목	주요 내용						
보장 수준 및 방법	○ 보충 급여에 의하여 최저생계비 및 최저주거비가 보장 - 생계급여 + 주거급여 = 현금급여 기준 (최저생계비 - 타지원액) - 가구 소득 평가액						
입차가구	○ 주거급여는 가구원 수에 따라 정액 지급						
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
	생계급여에 포함된 주거급여	39,010	82,979	112,644	152,005	165,310	193,343
	주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000
	계 (최저주거비)	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343
자가가구	○ 주거급여 중 현금급여를 70%, 현물급여를 30% 지급						
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
	주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000
	현금급여	20,000	20,000	28,000	28,000	37,000	37,000
	현물급여	8,000	8,000	12,000	12,000	16,000	16,000

자료: 보건복지부. (2002). 2002년도 국민기초생활보장사업안내. pp.105-106.

다. 정액 지급에서 정률 지급으로 전환(2008년~2014년)

2008년부터 주거급여액은 생계급여액과 주거급여액을 합한 금액의 약 20%에 해당하는 액수로 정해졌다. 즉, 기존의 정액에서 정률로 급여의 기준이 바뀌게 된 것이다. 따라서 가구별 현금급여 기준액에서 소득인정액을 제한 액수가 받을 수 있는 최저생계비가 되는데, 이 중 액수의 20.6%가 주거급여액의 명목으로 받게 되었다. 한편, 자가га구는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감하여 주거 현금급여로 지급받게 되었다.

〈표 2-3〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2008~2014년)

항목	주요 내용																				
보장 수준 및 방법	○ 생계급여액은 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액																				
	<table><tr><td>가구별 생계급여액</td><td>+</td><td>주거급여액</td><td>=</td><td>현금급여 기준액</td><td>-</td><td>가구의 소득인정액</td></tr><tr><td>(79.4%)</td><td></td><td>(20.6%)</td><td></td><td></td><td></td><td>(100%)</td></tr></table>							가구별 생계급여액	+	주거급여액	=	현금급여 기준액	-	가구의 소득인정액	(79.4%)		(20.6%)				(100%)
	가구별 생계급여액	+	주거급여액	=	현금급여 기준액	-	가구의 소득인정액														
(79.4%)		(20.6%)				(100%)															
(예시) 소득인정액이 15만 원인 1인 가구 = (422,180원(현금급여 기준) - 150,000 = 272,180)(생계급여: 216,111 주거급여: 56,069)																					
임차가구	○ 주거급여는 받을 수 있는 액수의 20.6%																				
	구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구														
	최저생계비(A)	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,735														
	타 지원액(B)	82,164	139,901	180,983	222,065	263,147	304,229														
	현금급여 기준 (C=A-B)	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206														
	주거급여액(D)	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067														
	생계급여액 (E=C-D)	335,198	2,570,742	738,341	905,941	1,073,540	1,241,139														
자가가구	○ 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급																				
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구													
	현물급여	9,000	14,000	19,000	23,000	27,000	31,000	36,000													

자료: 보건복지부. (2010). 2010년 국민기초생활보장사업 안내. pp.155-156.

라. 맞춤형 급여체계 개편(2015년)

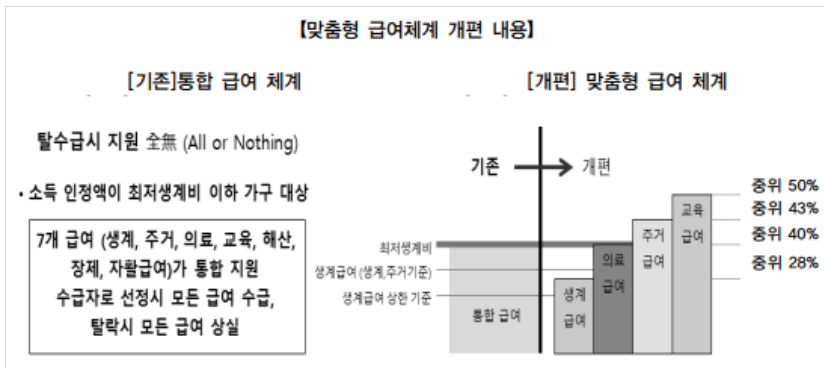
2015년 이후에는 이른바 ‘맞춤형 급여체계’ 개편으로 국민기초생활보장 제도는 네 가지 급여로 나누어지게 되며 각 급여별 수급 자격도 분리되어 이루어지게 되었다.

아래 그림은 맞춤형 급여체계 개편 당시의 내용이다. 기존 통합 급여 체계 내에서는 최저생계비 이하의 가구는 모든 급여를 받을 수 있지만 그

26 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

상위 소득 수준의 가구는 모든 급여를 상실하게 되는 부작용이 있었다. 개편된 맞춤형 급여체계는 급여를 네 가지로 나누고 각 급여별 소득 기준을 별도로 규정하면서 소득 수준에 맞게 개별 급여로도 수급할 수 있도록 하였다.

[그림 2-1] 맞춤형 급여체계 개편 내용



자료: 국토교통부. (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내. p. 5.

또한 기존에 진행되었던 각 부처들의 다양한 집수리 사업들은 자가 가구를 대상으로 하는 수선유지급여로 통합해야겠다.

[그림 2-2] 맞춤형 급여체계 개편 내용

개편전			개편후
사업명	부처	지원내용	수선유지 급여 (국토부) (주거급여 수급자에 한함)
저소득층 에너지효율 개선*	산업부	단열, 창호, 보일러 등	
주택 옥내급수관 개량	환경부	급수관 개량, 절수형 변기 등	
농어촌장애인 주택개량	복지부	장애인 편의시설 설치	
슬레이트 지붕 철거 지원 **	환경부	슬레이트 지붕 철거 및 교체	
지역공동체일자리(집수리사업)	행자부	창호, 시설개보수 등	
* 저소득층 에너지효율개선사업의 신재생에너지 공급 등은 주거급여 지원 항목과 무관하므로 별도 시행 가능			
** 슬레이트 지붕 철거사업은 해당사업 유지 및 사업 연계를 위해 환경부가 지붕 철거 사업은 계속하되, 지붕 철거 후 그 외 주택 개보수 지원은 수선유지 급여로 실시			

자료: 국토교통부. (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내. p. 7.

이렇게 독자성이 강화된 주거급여를 독립적으로 다룰 「주거급여법」이 제정되었으며 소관부처도 기존의 보건복지부에서 국토교통부로 바뀌었다. 지급 대상은 기존에는 통합급여 형태로 전체 수급자 선정 기준과 주거급여 대상자 선정 기준이 통합되어 있었으나, 개편 후에는 소득인정액 기준이 생계급여에 비해 다소 높게 책정되었다. 그 외에 전달 및 집행 체계도 별도의 주택 조사가 추가되는 등의 변화가 있었다.

28 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

〈표 2-4〉 주거급여 개편(2015년) 비교표

구분	종전 주거급여	개편 주거급여
근거법	○ 국민기초생활 보장법	○ 주거급여법+국민기초생활보장법
소관부처	○ 보건복지부	○ 국토교통부
지급 대상	○ 소득인정액이 현금급여 기준선 (중위소득 33%) 이하(2014년)	○ 소득인정액이 중위소득의 43% 이하
지원 기준	○ 수급권자의 소득인정액, 가구원 수를 고려하여 지급 ○ 주거급여 지원금은 현금급여 기준 금액에서 소득인정액을 차감한 금액의 22.032%임 *현금지급 기준액 - 소득인정액 = 생계급여(77,968%) + 주거급여 (22.032%)	○ 수급권자의 소득인정액, 가구원 수, 주거 유형, 주거비 부담 수준 등을 고려하여 지급
최저보장 수준 (최저주거 기준 반영 여부)	○ 최저생계비, 현금지급 기준 - 최저생계비 이하에서 현금지급 기준 금액이 최저보장 수준임	○ 임차가구: 최저주거기준을 고려하여 지역별, 가구원 수별로 산정한 기준 임대료를 상한으로 임차급여를 지급 ○ 자가가구: 주택 노후도 등을 감안하여 설정한 주택보수 범위별 수선 비용을 상한으로 수선유지 급여를 지급
급여의 종류	○ 주거급여	○ 임차가구: 임차급여 ○ 자가가구: 수선유지급여
지원 방법	○ 임차가구: 주거급여액 전액 현금지급 ○ 자가가구: 주거급여액 중 일부만 현금, 일부는 공제하여 주택개량 지원	○ 임차가구: 전액 현금 지급 - 최저 임차급여: 1만 원 ○ 자가가구: 전액 현물 지급 - 주택 노후도 등 주택 상태에 따라 수선유지비 차등 지원
전달 및 집행 체계	○ 보장기관	○ 보장기관: 신청접수, 보장 결정 및 지급 ○ 전담 기관: 주택조사(신청 및 확인 조사), 연간 수선계획 수립 등은 보장 기관이 전담 기관에 의뢰하여 실시

자료: 국토교통부, (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내. p.11.

임차급여 산정 방식도 크게 개편되었다. 예전에는 전체 최저생계비 내에서 명목상 주거급여가 포함되어 있었지만, 개편으로 인하여 최저

생계비와는 별도로 독자적인 임차급여 산정 방식이 규정되었다. 지원받을 수 있는 주거급여 금액 산정방식은 대상자의 소득인정액이 생계급여 기준 금액 이하인지에 따라 상이하다. 소득인정액이 생계급여 기준 금액 이하인 경우에는 기준임대료의 전액을 지원받지만, 그 이상인 경우에는 자기부담분을 제외한 액수만큼만 받게 되었다. 자기부담분은 소득인정액이 생계급여 기준 금액을 넘는 액수의 30%이다.

이와 같은 임차급여 산정 방식은 2024년 현재까지 그대로 유지되고 있다.

〈표 2-5〉 임차급여 산정 방식(2015년)

A. (소득인정액≤생계급여 기준금액): 기준임대료(또는 실제 임차료)의 전액을 지원 B. (소득인정액>생계급여 기준금액): 기준임대료(또는 실제 임차료) - 자기부담금(자기부담분 = K(자기부담률 0.3) × Y)
*Y = 소득인정액 - 생계급여 기준 금액 *자기부담분: 소득인정액에서 생계급여 기준 금액을 차감한 금액의 100분의 30 *실제 임차료가 기준임대료보다 낮은 경우 실제 임차료를 기준으로 산정 *보증금이 있는 경우 연 4%를 적용하여 월 차임으로 환산, 실제 임차료는 보증금 월 환산액과 월 차임을 모두 합하여 산정

자료: 국토교통부. (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내. p.95.

마. 맞춤형 급여체계 개편 이후(2015년~현재)

맞춤형 급여체제로 개편된 이후, 주거급여는 다양한 제도적 개선을 이루어 내 왔다. 이를 지원 대상 확대, 급여 수준 현실화, 주거 상향 유도 및 제도 운영 내실화(이길제, 2024)²⁾로 나누어서 살펴보면 아래와 같다.

2) 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보건사회연구원.에서 주요 내용을 참고하여 연구진 작성.

1) 선정 기준 개선

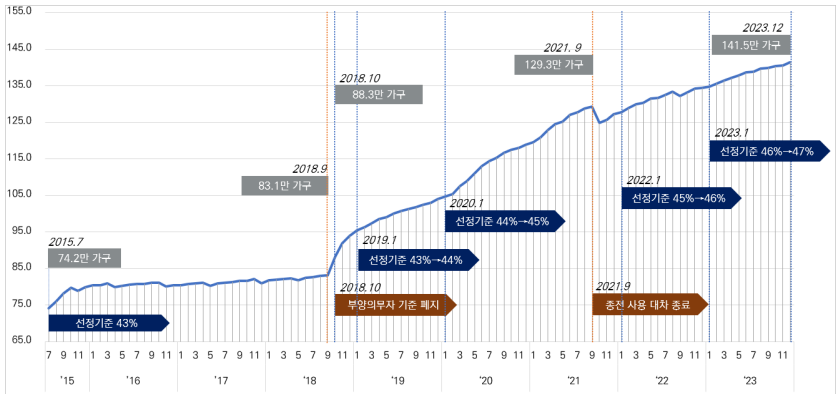
먼저, 선정 기준이 조금씩 상향되어 왔다. 218년까지는 기준중위소득의 43%까지가 수급 자격이었으나, 2019년 44%, 2020년과 2021년 45%, 2022년 46%, 2023년 47%로 지원 대상이 조금씩 확장되었다. 2022년에 집권한 윤석열 정부는 2027년까지 중앙생활보장위원회 논의를 거쳐 50%를 목표로 단계적으로 선정 기준을 지속적으로 확대할 계획이다 (대한민국정부, 2022, p.32).

또한 선정 기준 관련 중요한 변화로 2018년 10월부터 부양의무자 기준이 전면 폐지되었다. 생계급여의 부양의무자 기준이 2021년에 폐지된 것에 선행한 것이다. 그리고 2021년에는 청년 주거급여 분리 지급이 시행되었다. 종전에는 30세가 넘지 않으면 별도의 수급 신청 자격이 주어지지 않았으나, 제도 개선을 통해 수급 가구이면서 부모와 따로 거주하는 30세 미만 청년도 수급 신청을 할 수 있도록 하였다.

이와 더불어 종전 사용대차 가구에 대한 지급 특례는 종료되었다. 사용대차는 개편 전 무료 임차 부분에 해당하는 수급자에게 임차급여를 지급하기 위해 도입된 것으로, 현금이 아닌 현물·노동 등 별도 대가를 지불하는 경우에 한하여 기준임대료의 60%를 지원했었다. 그런데 가족 간 거래가 많고 별도 대가의 기준이 모호하다는 등의 문제가 발생(진미윤, 2017)하여, 사용대차 가구에 대한 지급 특례를 폐지하게 되었다.

주거급여 선정 기준 상향과 부양의무자 기준 폐지 효과가 복합적으로 작용하여, 주거급여 수급 가구 규모는 2015년 맞춤형 제도로 개편할 당시 74.2만 가구에서 2022년 12월 134.5만 가구로 약 2배 가깝게 증가하였다.

[그림 2-3] 제도 변화에 따른 주거급여 수급 가구 규모 변화 추이: 2015~2023년



자료: 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보건의사회연구원. p. 15.

2) 급여 수준 현실화

급여 수준도 점차 상향되어 왔다. 임차가구는 임대차 계약을 체결하고 실제 임차료를 지불하고 있는 가구로 규정되는데, 임차급여는 실제 임차료를 근거로 지역별 기준임대료, 가구원 수, 소득인정액에 따라 차등 지급되고 있다. 여기서 기준임대료는 지원이 가능한 임대료 상한을 의미하는데, 그 수준은 최저주거기준에 해당하는 주택의 임대료 수준으로 3년마다 계측하여 설정하도록 되어 있다. 이때 계측하여 인상 필요분이 발생하는데, 기준임대료와 인상 필요분 간의 차이가 지나치게 커서 인상 필요분을 충족시키지 못하는 기간이 지속되기도 하였다(2018~2021년). 그러다 2022년부터 100% 현실화되었다. 이 과정에서 연간 기준임대료는 꾸준히 상승되어 왔다.

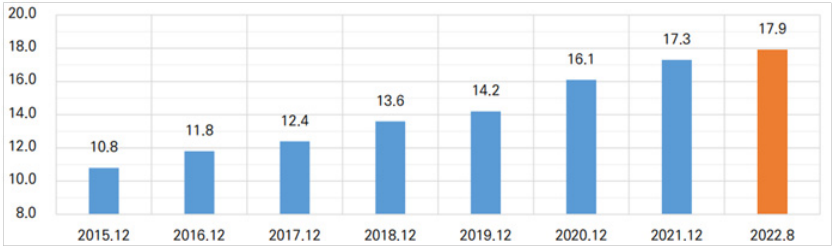
〈표 2-6〉 임차급여 기준임대료의 변화

구분		목표 기준임대료 대비		전년 대비 기준임대료 인상률	월평균 임차급여액
		인상 필요분	현실화율		
제1차 계획 기간	2018년	인상 필요분 10%	76%	2.9~6.6% 인상	13.6(+1.2)
	2019년	인상 필요분 25%	81%	5.9~9.4% 인상	14.2(+0.6)
	2020년	인상 필요분 50%	90%	7.5~14.3% 인상	16.1(+1.9)
제2차 계획 기간	2021년	-	95% (4급지 100%)	3.2~16.7% 인상	17.3(+1.2)
	2022년	-	100%	0.0~5.9% 인상	-
	2023년	-	100%	0.6~1.1% 인상	-
제3차 계획 기간	2024년	인상 필요분 15%	-	3.2~8.7% 인상	-

자료: 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보
건사회연구원. p. 18.

그 결과 주거급여의 월평균 지급액은 꾸준히 상승하여 2015년 말 10.8만 원에서 2022년 8월 17.9만 원으로 약 7.1만 원 증가하였다.

〔그림 2-4〕 임차급여 월평균 지급액 추이(2015년~2022년)



자료: 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국
보건사회연구원. p. 19.

한편 자가가구의 수선유지 급여도 수선 한도가 점차 인상되었다. 수선 한도는 경보수, 중보수, 대보수로 나누어서 지원되는데, 2024년 현재 경

보수는 457만 원, 중보수는 849만 원, 대보수는 1,241만 원이다. 이는 제도 개편 시 각각의 350만 원, 650만 원, 950만 원에 비해 약 30% 정도 상향된 금액이다.

〈표 2-7〉 수선유지급여 연도별 수선 한도 추이

(단위: 만 원)

구분		경보수	중보수	대보수
2015~2017년	-	350	650	950
2018년	(전년 대비 8% 이상, 도서지역 10% 가산)	378	702	1,026
2019년	-	378	702	1,026
2020년~현재	(전년 대비 21% 인상)	457	849	1,241

자료: 이길제, (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보건사회연구원. p. 23.

3) 주거 상향 유도과 제도 운영 내실화

저소득 가구에 대한 주거지원을 확대하기 위해 기존 주택 매입·전세 임대 1순위 입주 자격에 생계·의료 급여 수급자에서 주거급여 수급자까지 자격이 확대되었다.

또한 주거급여 제도를 통한 임차료 지원에도 불구하고, 고시원, 쪽방 등에 거주하는 가구의 비율이 여전히 높은 점을 고려하여, 공공임대주택 입주가 가능함에도 쪽방·고시원 등 비주택에 거주하는 가구에 대한 ‘주거 상향 지원사업’을 진행하고 있다. 이 사업은 지자체 공모 및 LH 지원에 의한 사업으로, 지자체가 비주택 거주자를 대상으로 이주 수요 발굴, 주택 물색, 이주 정책 등 비주택 거주자의 이주 전 과정을 밀착 지원한다. 2023년 연간 1.5만 호가 지원되었다(이길제, 2024, p. 26).

2. 현 주거급여 제도의 원리 및 구성

아래에서는 현재 주거급여 제도의 원리와 구성 요소를 비판적으로 살펴보고자 한다. 먼저, 주거급여의 지급 원칙을 중심으로, 이를 근거로 제도 구성이 어떻게 이루어지고 있는지를 본다.

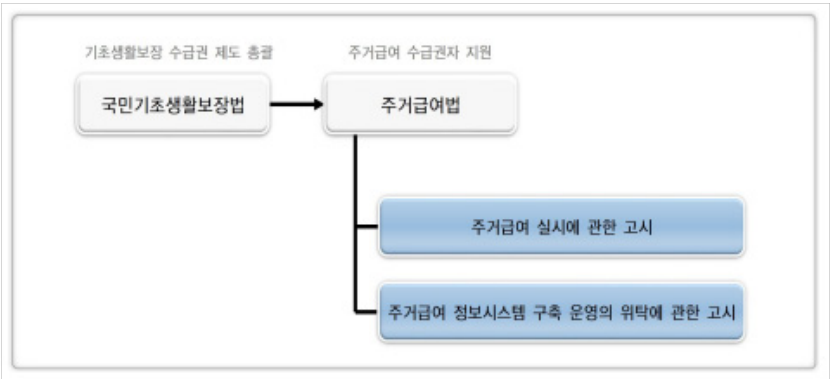
가. 근거법: 공공부조 차원의 제도임을 명시

주거급여 제도는 「주거급여법」과 「국민기초생활보장법」에 근거하여 시행되고 있다고 할 수 있다(국토교통부, 2024b, p. 9).

「주거급여법」은 주거급여의 지원 대상, 지급 기준, 지급 방법, 운영 및 관리 주체 등 관련 행정 절차를 규정하며, 특히 효과적인 주거급여 지원을 위해 임대차 계약의 사실관계 및 주택 상태 조사 등 급여 실시에 근간이 되는 주택조사를 시행하도록 규정되어 있다.

「주거급여법」에서 정하지 아니하는 사항은 「국민기초생활보장법」을 준용하도록 되어 있다. 이 법에서는 수급권 제도의 근거와 급여의 기본 원칙, 수급권자의 선정 기준과 방법, 급여의 종류와 지급 방법 등 기초생활보장제도 전반의 지원 틀을 규정하고 있다. 또한 구체적인 세부 지원 내용은 주거급여 실시에 관한 고시, 주거급여 정보시스템 구축 운영의 위탁에 관한 고시에 근거하고 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 2-5] 주거급여 실시를 위한 제도적 틀



자료: 국토교통부. (2024b). 2024년 주거급여 사업안내. p.10.

그런데 다른 한편으로, 주거급여는 공공부조 지원의 성격도 있으나, 주거지원의 성격도 갖고 있다. 따라서 다른 주거지원 정책과의 관련성도 중요하게 다루어질 필요가 있다. 예를 들어, 국토교통부에서는 취약계층에 대한 주거지원 프로그램을 수요자 보조, 공공임대주택 공급으로 나누어 설명하고 있는데, 주거급여는 수요자 보조에 해당한다.

〈표 2-8〉 취약계층에 대한 주거지원 프로그램

구분		중위소득 48% 이하 가구	전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 50% 이하	전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 70% 이하
			주거 안정 월세 대출 (연 소득 5천만 원 이하)	
지원 유형	수요자 보조	주거급여 (임차, 자가)	주거 안정 월세 대출 (연 소득 5천만 원 이하)	버팀목 대출 (전세자금 대출 지원) (연 소득 5천만 원 이하)
	공공임대주택 공급	영구임대, 다가구 매입임대, 기존 주택 전세임대 (신혼부부, 대학생, 소년소녀 가정 등)		국민임대주택 행복주택

주: 주거 안정 월세 대출의 경우, 실제 임차료에서 주거급여 지원 금액의 차액에 해당하는 금액에 대하여 지원 가능

자료: 국토교통부. (2024b). 2024년 주거급여 사업안내. p.6.

주거지원 관점에서 법적 근거를 살펴보면, 「주거기본법」에서 주거급여 제도를 언급하고 있다. 제15조 (주거비 보조) 제1항에서는 “국가 및 지방자치단체는 주거비 부담이 과다하여 주거생활을 영위하기 어려운 저소득 가구에게 주거급여를 지급해야 한다”고 명시되어 있다. 구체적인 사항은 「주거급여법」으로 위임하고 있다.

따라서 주거급여 제도는 최저생계 보장 및 주거권 보장, 이 두 관점이 교차되는 제도라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주거급여 제도가 주로 최저생계의 관점에서 이해되고 있는 것은 실제로 주거급여 제도를 시행하는 과정에서 최저생계 보장과 관련된 규정들이 다수 활용되고 있기 때문일 수 있다. 그러나 지급 수준은 「주거기본법」의 최저주거기준 등을 고려하여 지역별로 정하며, 최근 주거 상향 지원이 강화되는 등 주거 관련 정책과의 연관성은 더욱 커지고 있다. 따라서 주거급여 제도의 제도적 틀은 최저생계 보장뿐 아니라 주거권 보장이라는 관점도 동시에 고려하면서 인식할 필요가 있다.

나. 주거급여의 지급 원칙과 운영 원리

2024년 주거급여 사업 안내에 따르면, 원칙은 총 6개로 이루어져 있다 (국토교통부, 2024b, p.12). 「국민기초생활보장법」의 원리를 주로 인용하여 따르고 있으나, 일부는 법적 근거에 기반하고 있지 않다. 원칙과 주요 내용, 근거법을 요약하면 아래와 같다.

〈표 2-9〉 주거급여 제도의 원칙과 근거법

원칙	주요 내용	근거법
가. 보충 급여의 원칙	○ 수급자가 자신의 생활을 유지·향상시키기 위하여 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것이 기본원칙	「국민기초생활보장법」 제3조
나. 최저주거기준을 감안한 최저보장 수준 보장 원칙	○ 임차 수급자에 대한 임차급여의 최저보장 수준은 최저주거기준을 감안하여 설정한 기준임대료임 ○ 자가 수급자에 대한 수선유지급여의 최저보장수준은 주택 노후도 상태에 따라 산정된 주택의 보수범위별 수선비용 기준 금액임	「국민기초생활보장법」 제2조 제6호
다. 실소요 비용 지급 원칙	○ 임차 수급자는 실제 임차료를 고려하여 최대 기준임대료 수준까지 임차급여를 지급받음 ○ 자가 수급자는 주택 상태에 따라 산정된 최대 보수 범위(경, 중, 대)별 수선비용을 상한으로 실제 개보수 소요 비용을 근거로 수선유지급여를 지급받음	언급 없음
라. 형평적 부담 원칙	○ 수급자는 소득 수준과 형평성 있는 부담 원칙에 따라 주거급여를 지급받음 - 임차급여는 기준임대료를 상한으로 소득인정액에 따라 차등 지급 - 수선유지급여는 보수 범위별 수선 비용을 기준으로 소득인정액에 따라 차등 지급	언급 없음
마. 중복 지원 불가 원칙	○ 수급자는 임차급여와 수선유지급여를 동시에 중복하여 지급받을 수 없음 - 수선유지급여 가구는 청년 주거급여 분리 지급 대상에 포함	언급 없음
바. 보편성의 원칙	○ 「국민기초생활보장법」에 규정된 요건을 충족시키는 국민에 대하여는 성별·직업·연령·교육수준·소득원 기타의 이유로 수급권을 박탈하지 아니함	「국민기초생활보장법」의 요건 충족 시 수급권 박탈하지 않음

자료: 국토교통부. (2024b). 2024년 주거급여 사업안내. pp. 12-13.

이 원칙들은 대상자 선정과 지급 수준을 결정하는 데 적용되고 있다. 현재의 제도를 설명하면서 이 원칙들이 어떻게 반영되고 있는지를 살펴보고자 한다.

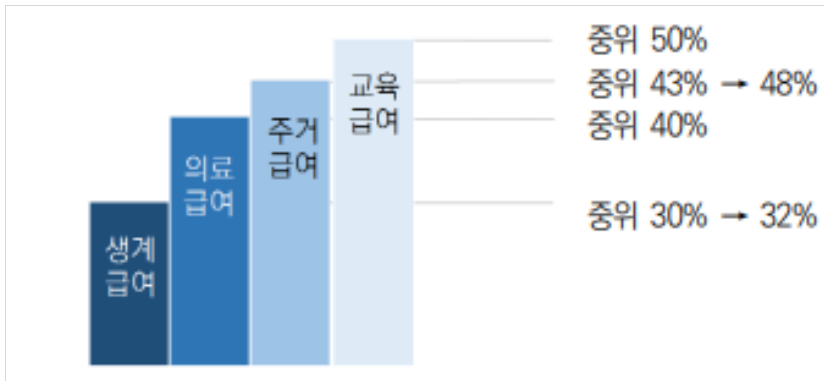
1) 대상자 선정 기준

먼저, 대상자 선정 기준이다. 2024년 현재 주거급여 수급권자는 소득 인정액이 기준중위소득의 100분의 48 이하인 사람이다. 이 수준은 생계급여의 중위소득 32% 이하, 의료급여 중위소득 40% 이하보다는 관대한 기준이며, 교육급여 중위소득 50% 이하보다는 엄격한 기준이다.

그 외 부가적인 조건인 부양의무자 기준은 철폐되었으며, 30대 미만의 미혼 청년은 부모와 주민등록(거주자)이 다른 경우 분리 지급이 가능하다.

이 주거급여의 소득 기준이 어떠해야 하는가에 대한 원칙은 존재하지 않는다. 따라서 이 기준이 현재 어떤 수준인지, 어디까지 확대되는 것이 바람직한 것인지에 대한 판단 기준은 불명확하다.

[그림 2-6] 기초생활보장제도의 급여체계(최초→2024년 현재)



자료: 국토교통부. (2024b). 2024년 주거급여 사업안내. p. 5.

2) 주거급여 지원 수준

주거급여 제도 원칙들의 핵심적인 내용은 주거급여 지원 수준과 관련되어 있다.

먼저, <표 2-9>에서 “나. 최저주거기준을 감안한 최저보장 수준 보장의 원칙”은 주거급여는 최저주거기준 이상의 수준을 보장할 수 있어야 된다는 원칙을 제시한 것이다. “다. 실소요 비용 지급의 원칙”에서는 실비 지원을 원칙으로 제시한다. 즉 현재 거주하고 있는 주택에 들어가는 실소요 비용을 지원한다는 뜻이며, 제시되는 기준액을 모두 지급하지 않는다는 내용이다. “라. 형평적 부담의 원칙”은 소득에 따라 받는 수준이 달라진다는 것을 나타낸다. 이와 같은 원칙이 반영되어 주거급여 지원 수준은 아래와 같이 결정된다.

먼저, 최저주거기준을 고려하기 위해, 국토교통부의 최저주거기준을 반영하여 기준임대료를 설정한다(원칙 나).³⁾ 다만, 자가가구의 경우 구체적으로 그 수준을 정하는 일관된 산식은 없는 것으로 보인다. 또한 최저주거기준을 고려한 기준임대료는 지역별 및 가구원 수별로 산정하며 지역 구분은 4개 급지로 구성된다.

지원은 실소요되는 액수만을 지원하는데(원칙 다), 이때 상한은 기준임대료와 수선유지급여의 연도별 한도액이다.

또한 소득 수준에 따라 지원받는 금액이 줄어드는데(원칙 라), 이는 자기부담률로 나타난다. 자기부담률은 소득인정액에서 생계급여 선정 기준을 차감한 금액의 100분의 30이다. 생계급여 수급 이하의 소득이라면 자기

3) 산정 방식은 전월세 실거래 가격 자료와 주거급여 수급 가구의 임차료 자료를 바탕으로 최저주거 수준(3인 가구)에 해당하는 임차료를 추정한다. 추정합수는 ‘공간 특성 감안 가격모형’으로 가구 균등화지수를 적용하며 지역 간 형평성을 위하여 지역 급지 중 1급지를 추정치의 90% 수준으로 조정하고 있다. 보다 상세한 내용 및 쟁점 사항은 이길제 외 (2021)의 pp. 110-113. 참조.

부담률이 발생하지 않으며, 초과한 경우에는 본인 소득에서 생계급여 차액의 30%만큼은 본인이 부담해야 한다.

이 원칙에 따른 임차급여 산정 방식에는 ① 생계급여 수급자는 자기 부담을 하지 않을 정도로 빈곤하다 ② 생계급여 기준을 초과하는 경우에는 임차료가 적어도 소득의 30%를 넘지 않을 정도로 지원을 한다는 내용이 암묵적으로 포함되어 있다고 할 수 있다.

또한 자가가구도 수선유지급여를 받을 수 있으나 현금으로는 받을 수 없다(원칙 마). 그리고 그 외에 다른 이유로 수급을 중지할 수는 없다(원칙 바).

3) 주요 제도의 구성

이상의 내용을 원리와 구성에 따라 재구성해 보면 다음과 같다.

임차가구의 경우 보장되어야 할 최저주거기준은, 2011년에 규정된 국토교통부 공고에 따르며, 이 기준에 맞춰 기준임대료가 설정된다.

이 흐름에 따르면, 주거 기준과 소득 기준으로 나뉘게 된다. 주거 기준의 준거는 최저주거기준이다. 물리적 기준으로 최저주거기준이 보장되어야 하는데, 이는 물리적 기준 그 자체로 파악되지 않고 최저주거기준에 해당하는 임대료를 산출하여 보장해야 하는 최저 한도로 설정된다. 또한 그 액수는 지역 및 가구 수에 따라 달라진다.

소득 기준은 중위소득 48% 이하로 정해진다. 소득 기준은 제도 초기의 43%에 비해 5%p 확대되었는데 대상 폭에 대한 기준은 없다. 소득 기준이 정해지면 구체적으로는 최저주거기준에 해당하는 기준임대료 이하에 해당하는 임차료에 대해 중위소득 32% 이하(생계급여 기준)는 전액, 그 이상은 본인 부담 30%를 제외한 금액이 지급된다.

또한 이와는 다소 별개로, 최저주거기준에 미달하는 가구에게 지원하는 게 맞느냐라는 다소 원론적인 문제 제기도 있다. 최저주거기준 보장을 목표로 하는 것이 제도의 취지인데, 이 취지를 살리지 못하는 조건의 주거를 지원하는 게 적절한가라는 것이다. 최근의 주거 상향 지원이 이루어지고 있으나, 고시원이나 쪽방 같은 최저주거기준에 미달하는 가구에 지원을 계속하는 것에 대한 문제 제기이기도 하다. 열악한 거처의 임대 운영자들이 이른바 빈곤 비즈니스의 일환으로 주거급여를 활용하고 있다(탁장한, 2023)는 비판도 이와 맥락을 같이 한다.

그 외에도 급지 간 형평성 문제 등 최저주거기준의 기준임대료화 과정에 대한 문제 제기는 많으나, 이에 대한 공식적인 논의는 다소 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다.

셋째, 주거급여 선정 기준에 대한 문제 제기이다. 현재에는 중위소득 48% 이하를 자격 조건으로 규정하고 있다. 그런데 자격 조건을 이렇게 정한 특별한 근거는 없다. 지금까지는 큰 논란 없이 자격을 확대해 왔다. 그런데 향후 어디까지 확대를 할 것인지 그 적정성에 대한 논란은 잠재되어 있다고 할 수 있다.

넷째, 지원금 산정 방식의 합리성과 관련된 문제이다.

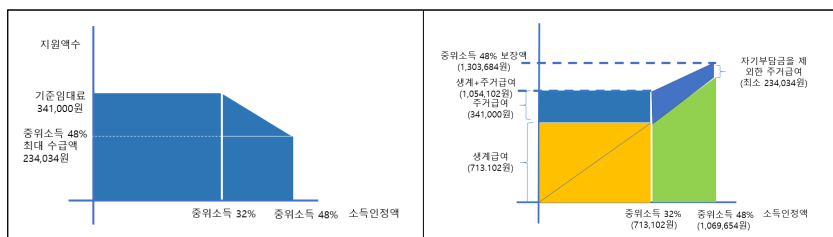
먼저, 생계급여 기준 이상의 소득인정액 수급자가 자부담하는 주거비 30% 비율은 적절한지 등 수급자 내의 형평성 문제이다.

[그림 2-8]의 왼쪽 그래프는 소득인정액에 따른 최대 주거급여 지급액을 나타낸다. 중위소득 32%까지는 기준임대료 341,000원의 지급(1인 가구, 1급지 기준, 이하 동일)이 가능하다. 중위소득 32%가 넘어서면 소득인정액과 중위소득 32%의 차이의 -0.3의 기울기로 지급액이 감소하여 대상자 선정 기준인 중위소득 48%가 되면, 지원금액은 최대 234,030원이 된다.⁴⁾

4) 자기부담금은 (1,069,654원(중위소득 48%) - 713,102원(중위소득 32%)) * 0.3 = 106,

오른쪽 그래프는 실질적인 소득 총액을 나타낸다. 오렌지색은 주거급여를 제외한 소득이고, 파란색은 주거급여 지원액을 나타낸다. 중위소득 32%까지는 생계급여 713,102원이 한도로 지급되며 이에 주거급여는 341,000원까지 지급되므로, 생계급여와 주거급여를 합한 공공부조의 최대 보장액은 1,054,102원이다.

[그림 2-8] 소득인정액에 따른 주거급여 지급액(왼쪽) 및 주거급여+생계급여의 합계액(오른쪽)



주: 파란색은 주거급여 지원액, 오렌지색은 생계급여, 초록색은 생계급여를 받지 못하는 가구의 소득을 나타낸다. 생계급여는 1인 가구, 주거급여는 1인 가구, 서울(1급지) 거주를 전제로 하였다. 자료: 연구진 작성

중위소득 32%가 넘는 경우 주거급여 지원액이 감소하여 중위소득 48%인 사람의 최종 소득은 1,303,688원⁵⁾이다. 생계급여를 받는 주거급여 수급자와, 주거급여만 받는 수급자 간 소득 격차는 원래 약 29만 원 정도 차이가 나지만 순소득의 차이는 약 25만 원으로 약 4만 원 감소한다. 이와 같은 예상은 앞에서 언급한 대로 1급지, 1인이며 주거비를 기준임대로 만큼 받는다는 가정하에서이다.

⁵⁾ 966원이다. 최대 받을 수 있는 주거급여 액수가 341,000원이므로, 이 액수에서 자기부담금인 106,966원을 제한 234,034원이 중위소득 48%(주거급여 수급권 소득 기준)인 사람이 받을 수 있는 주거급여 최대 액수이다.

5) 중위소득 48%인 1,069,654원에 중위소득 48%인 사람이 받을 수 있는 주거급여 최대액수인 234,034원을 더한 값이다.

여기에서 다양한 논점들이 제기될 수 있다. K값의 근거는 어떠한 것이며 정당성이 있는지, 생계급여 자격을 기준으로 자기부담금 유무를 정하는 것이 적합한 것인지, 최대 약 10여만 원의 본인 부담금이 어떠한 역할을 하는지 등이다.⁶⁾

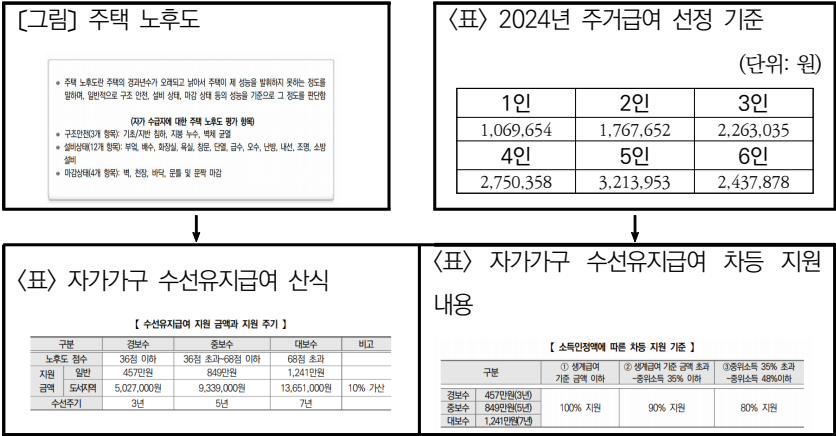
다음은 자가가구 수선유지급여를 지원하는 논리적 흐름이다. 먼저, 최저 기준 보장은 주택 노후도에 대한 조사로 평가된다. 노후도 평가의 결과는 노후도 점수로 평가되며 경보수, 중보수, 대보수로 등급화된다. 그리고 주거급여 선정 기준은 임차가구와 마찬가지로 중위소득 48% 이하이다. 이를 종합하면 수선유지급여 지원금액은 일반과 도서지역으로 나뉘어 경보수, 중보수, 대보수에 따라 수선 주기별로 지급된다.

자가 수선유지급여의 지급 기준은 물리적 기준이 개입하므로 명확한 근거가 부족하다고도 볼 수 있다. 주택 노후도의 객관성, 지원금액 설정, 수선 주기 등은 수치의 추상성 때문에 적절성 여부를 판단하기는 쉽지 않다.

또한 주거급여 원칙 (나)에 따르면 최저주거기준이 보장되는 상태가 유지되어야 할 텐데, 수선유지급여를 받고 난 다음에 어떤 상태가 보장 되는지 등에 대한 기준이 없다. 게다가 소득인정액에 따라 중위소득 32%가 넘는 가구의 경우 차등 지원을 하고 있어, 최저주거기준 보장의 기준을 보장하지 못할 가능성도 높다고 할 수 있다.

6) 뒤에서 살펴보겠지만, 주거급여에서 본인부담금의 역할은 자신의 소득 수준에 비해 주택을 과소비할 우려를 예방하고 자립을 동기 부여하기 위한 것이다. 그런데 과연 10여만 원의 자기부담으로 얼마만큼의 효과를 내고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

[그림 2-9] 자가가구 수선유지급여의 흐름



자료: 국토교통부. (2024b). 2024년도 주거급여 사업안내. pp. 176-177.

제2절 주거급여에 대한 주요 선행연구 고찰

1. 주거급여에 대한 선행연구

가. 주거급여 도입 시기: 주거비 보조제도의 필요성

주거급여에 대한 연구는 1997년 경제위기 이후 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 당시 주된 연구 주제는 주거권 보장을 위한 주거비 지원 제도의 당위성에 대한 주장이라 할 수 있다. 특히 생활보호법의 한계를 넘어서는 새로운 공공부조 체계를 검토할 때 주거비 보조제도의 필요성이 주장되었다. 예를 들어 이영환(1999)은 주거권을 기본적 인권으로 보장하기 위해서 주거기본법(가칭)을 제정하고 이를 중심으로 관련 법 체계를 정비하자는 운동을 주장하였다. 그러한 차원에서 주거비 보조제도 도입

등도 함께 주장되었다. 또한 주거급여 도입 당시 서종균(2000)은 개인이나 국가는 모든 사람의 적절한 주거에 대한 기본적인 권리를 보장하기 위해 노력해야 한다면서, 주거급여는 생계급여와 구분하여 기본 수준의 주거생활을 유도할 수 있는 장치가 되어야 한다고 주장했다.

나. 기초법 내 주거급여 도입 시기: 최저생계비 내 주거급여 문제점

「국민기초생활보장법」이 제정되고 주거급여가 명목상으로 제도에 포함되자, 그 의의를 인정하면서도 기초법 내에 생계급여(최저생계비)에 포함되어 있는 구조에 대한 문제점 및 제도 개선 방안이 제출되었다.

손세원, 이영재(2005)는 공공임대주택 확산의 긍정성에도 불구하고, 저소득층의 집단적 거주로 인해 발생하는 부작용을 지적하면서, 한편으로 주거비 지원의 효용 창출, 중고주택 사용 가능성, 주택 순환 과정에 기여, 사회적 혼합에 도움을 준다는 점을 들어 주거비 지원 보장의 중요성을 주장했다.

이태진(2006)은 기초법에서 주거급여 항목이 포함된 것을 높게 평가하면서도 주거급여에 관한 법률 규정과 운영 현황 간의 괴리, 소득인정액을 기준으로 하는 수급자 선정 기준으로 인해 주거 조건 향상을 기대하기 어려운 점을 지적하였다. 근본적으로 주거급여가 생계급여에 포함되어 있어서 주거급여가 주거보장의 성격을 갖지 못하고 소득보장적 성격을 갖게 된다고 비판하였다(이태진, 2006, p.10). 또한 단기적 발전 방안으로는 “현 주거급여 체계에서 급여의 충분성과 대상의 포괄성을 확보하는 것”이지만, 장기적으로는 “주거급여 분리”가 필요하다고 주장하였다. 그 이유로는 현금과 현물 배합의 용이성, 임대인에게 지급하는 방식 등 다양한 정책 수단 활용 가능성, 그리고 개별 주거 사정에 따른 개별화된

주거급여 지급이 가능해진다는 점을 들었다(이태진, 2006, p.11).

이동운 외(2007)는 주거급여가 주거 유형이나 설비 및 지역별 주거비를 고려하지 못하고, 지원 수준도 현실을 반영하지 못한 낮은 수준이며, 최저 주거기준 이하의 빈곤층을 모두 포함하지 못하고 있다고 지적하였다.

다. 주거급여 제도의 체계화: 주택바우처와 주거급여 분리 개편

2008년 경부터 주택바우처에 대한 논의가 시작되었다. 당시 사회서비스 영역에서 바우처가 도입되고 있었는데, 이러한 정책 흐름에도 영향을 받으면서, 주거급여가 공공부조에 묶여 있는 한계 등이 지적되면서 주택바우처가 대안으로 거론되었다.

진미윤 외(2007)는 바우처가 공공부문의 효율적 운영과 재정지출 효율화 요구의 증대에 부응하는 제도 운영 방식이라 평가하면서, 주택바우처 제도 도입은 저소득층 주거지원 수단의 다변화, 시장원리 확대 및 소비자 선택권 강화 정책에 대한 주택 정책적 대응이라는 점에서 높게 평가하고 있다. 그리고 진미윤(2009)에서는 주거급여와 주택바우처를 비교하면서, 신설하고자 하는 주택바우처를 비교적 구체적으로 제안하고 있다. 주거급여는 기존대로 존치하고 주택바우처는 주거급여 대상자보다 다소 상위 계층을 대상으로 월 8~10만 원 정도 지급을 상정하였다.

또한 이태진 외(2008)에서는 주택바우처 제도가 아닌, 주거급여를 공공부조에서 분리하는 내용의 전면 개편 방안을 제시하였다.

이와 같이 기존 제도를 비교적 큰 틀에서 개편하고자 하는 안이 주택바우처 제도의 신규도입과 기존 주거급여의 독립화 등으로 제안되었다. 이를 정리하면 아래와 같다.

48 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

〈표 2-10〉 주택바우처 도입 및 주거급여 개편안(2000년대 후반)

구분	당시 주거급여 (2008년)	진미윤(2009) 안 (주택바우처)	이태진 외(2008) 안
대상	○ 기초생활수급자 (최저생계비 이하)	○ 민간 전월세 거주 저소득 임차가구 (1~2분위)	○ 소득 기준: 생계급여 기준선 고려 ○ 자산 기준: 주택가격 기준 설정 그 외 부양의무자 기준 미적용/공공 임대주택 입주 가구 원칙적 지원 자가가구는 임대료 보조에서 제외 무료 임차가구 제외
목적	○ 최저생활보장과 생계유지(현금 지원)	○ 최저주거기준 확 보와 임대료 과 부담 지원	○ 실질적 주거 보장
한도액	○ 최저생계비의 약 20%/가구원 수 에 따라 구분	○ 미정(가구 특성에 따라 월 8~10만 원 지급)	○ $HB = SR - k \cdot (I - B)$ · HB: 주거급여 · SR: 가구 규모별 & 급지별 기준임대료 · I: 공적이전소득을 제외한 가구소득 · B: 가구 규모별 생계급여 기준선 · k: 가구 규모별 조정계수 (기준임대료는 주거급여 상한선)

자료: '당시 주거급여' 및 '진미윤(2009) 안'은 진미윤(2009). 주거급여와 주택바우처. 월간 복지 동향(132), p. 14; 이태진(2008) 안은 이태진 외. (2008). 기초생활보장제도 개편방안: 주거 급여 시행방안을 중심으로. 한국보건사회연구원. 을 참조하여 연구진이 정리함.

라. 주택바우처의 철회와 주거급여 원칙에 대한 논의

이후 주거급여는 박근혜 정부에서 맞춤형 복지를 추진하면서 주택바우처를 도입하는 방안은 철회되고 소관부처는 보건복지부로부터 국토교통부로 이관되는 변화를 겪는다. 이에 주택바우처와 주거급여 간의 논의는 더 이상 발전하지 않고, 주거급여를 어떤 원칙으로 어떻게 운영해야 하는지에 대한 논의가 본격화되었다.

먼저 윤희숙(2013)은 주거급여 개편 논의에 대해, 부처 간 업무영역 재편 및 바우처 실행 여부에 지나치게 집중되어 정작 주거비 지원의 근본적

목표를 놓치고 있다고 비판하면서 바우처 도입 필요성의 근거가 부족하다고 하였다. 그리고 임대료 지원과 주거 환경 개선은 별도로 분리시키는 것이 바람직하며, 임대료 지원의 목표 달성을 위해서는 시장 환경 정비 노력이 추구되어야 한다고 주장하였다.

주거급여의 제도가 지향해야 할 원칙 등 제도 설계에 대한 구체적인 논의들로, 서종균(2011)은 주거급여의 지원 방법, 설계, 목표 설정, 제도 대상 설정 및 보편성, 행정적 부담, 근로 의욕 등, 주거급여와 관련된 각 항목별로 외국 사례를 분석하여 정리하였다. 또한 박은철 외(2013)는 주거비 보조제도의 쟁점으로 정책 목표의 명확화, 임대료 기준, 보증금에 대한 산식, 시범사업 필요성, 중앙정부 및 지방정부의 부담조정, 월세시대 대비, 공공임대주택과의 정책 균형, 자활 프로그램 연계 등을 꼽고 각각에 대해 의견을 제시하였다. 이 두 논의는 주거급여를 독립적인 제도로 고민해야 하는 항목들을 정리했다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

〈표 2-11〉 주거급여의 주요 쟁점 및 원칙에 대한 선행연구

	서종균(2011)	박은철 외(2013)
주요 쟁점 및 원칙	○ 주거비 지원의 다양한 방법 - 소득에 따른 임대료 부과 / 공적 부조의 일부 / 공적 부조 및 주거비 보조 연계 ○ 제도 설계 - 경제적 자원(소득 및 자산) - 가구 규모와 구성 - 적용 주거비 범위 ○ 주거비 보조제도의 목표 설정 - 주거비 부담 완화이나 주거 수준 개선이나 ○ 대상 선정 시 고려할 점 - 빈곤층 이외 포함 여부 - 최저주거기준 미달 가구 포함 여부 - 권리 혹은 예산 제약의 프로그램 ○ 행정적 부담을 줄이는 방법 - 주택의 과잉 소비 및 임차료 담합 예방, 좋은 주택 임치를 위한 촉진 ○ 근로의욕 저하 예방 - 자립 촉진 및 근로 의욕 저하 예방	○ 실현 가능한 정책 목표의 명확화 - 정책 성격에 따라 목표 상이 - 주거정책: 상하이동, 품질향상, 형평성 제고 등 - 사회보장정책: 생활안정, 자활촉진 등 ○ 제도 설계 - 실제 임대료가 아닌 적정/기준임대료 지원이 적합 - 보증금 월세전환이율은 기회비용 차원으로 접근 - 자활프로그램과 연계 ○ 주거정책 관련 - 월세 시대에 대비한 제도 개선 - 공공임대주택과의 공급 균형 ○ 제도 운영 - 최소 2년 이상의 시범사업을 통해 문제점 최소화 - 중앙정부와 지방정부 매칭일 경우 국세 및 지방세 세목 조정

자료: 서종균, (2011). 주거비보조제도의 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임. 한국도시연구소; 박은철, 봉인식, 남원식, 오근상. (2013). 주거비보조제도의 사례와 쟁점. 도시정보 (381). pp.3-22.

또한 본격적인 제도 도입을 앞두고 김혜승 외(2015)에서는 시범사업 평가, 본 사업 성과, 그리고 평가체계 구축을 위한 연구를 진행하였다. 이 연구에서는 정량적인 평가를 통해 주거급여 증가 가구 비율을 산출하고 정성적 평가에서 주택조사 및 기초생활 시스템 간 업무 분담 등의 문제를 짚었다.

마. 개별 급여 이후: 제도 효과성 및 개선 방안

2015년에 주거급여가 개별 급여화된 이후 주거급여에 대한 주요 연구들의 관심사는 제도 설계에서 제도 평가 및 개선 방안으로 전환되었다.

먼저 2017년부터 매년 국토교통부의 지원을 받아 국토연구원을 중심으로 주거급여 보장 수준 및 지원 대상에 대한 평가 및 개선 방안 연구가 꾸준히 진행되었다. 이 연구들은 공통적으로 주거급여 수급 현황 및 실적, 효과 분석을 실시하고 있으며, 그 외 매년 시기별 문제가 되는 이슈에 대해 분석하고 대안을 제시하였다. 이 내용 중 일부는 주거급여 제도 개선에 직접적인 영향을 준 것으로 보인다. 아래의 보고서들은 시기별 주거급여의 쟁점과 제도 변화를 이해하는 데 큰 도움을 준다.

〈표 2-12〉 주거급여 현황 및 성과, 개선 방안 관련 연구 개요(국토연구원을 중심으로)

저자	주요 내용
김혜승 외(2017)	○ 주거급여 지원 대상 확대 방안 - 부양의무자 개선 방안 및 규모 추계, 소득 기준 상향 방안 ○ 기타 주거급여 제도 관련 사항 검토 - 수선유지급여 불가능한 자가가구 지원, 주거 상향 이동, 저렴 주택 물색 확보 방안, 타 복지서비스 연계 방안
김혜승 외(2018)	○ 부양의무자 폐지 영향 예측 ○ 임차급여 수급 가구 자기부담분 및 최저지급액 검토 ○ 저소득 신혼부부 대상 주거비 보조 검토 ○ 주거급여 등 주거복지 전달체계 개편 방안 ○ 주거복지사의 전문성 제고 및 활용방안 검토
김혜승 외(2019)	○ 30세 미만 청년 빈곤 가구 실태조사 및 분리 지급 시행 방안 ○ 민간임대주택 거주 수급자 주택환경 조사 ○ 주거급여 수급 가구 이력관리 방안
이길제 외(2021)	○ 주거급여 사각지대 해소 및 제도 보완 - 청년 주거급여 분리 지급 - 종전 사용대차 가구 지원 - 부양의무자 기준 폐지에 따른 제도 보완 - 공공임대주택 유형 통합에 따른 영향 분석 - 자가가구 중 수선 불가 가구 지원 방안

52 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

저자	주요 내용
	○ 최저생계비를 감안한 주거급여 지원 범위 확대 검토 - 주거관리비 포함 적절성 검토 - 주거급여 및 생계급여 간 보장범위 검토 ○ 주택조사 프로세스 개선 및 활용 방안
이길제 외(2022)	○ 기준임대료 산정방식 개선 방안 - 최저주거 수준 시장 임차료 계측 개선 방안 - 보증금 전환 비율 적정성 검토 ○ 청년 주거급여 분리 지급 현황 분석 및 개선 방안 ○ 임차급여 수급자 직접 지급 방식 적정성 검토 ○ 임차급여의 저소득층 임대차 시장에 대한 영향 분석 ○ 최저주거 면적 기준 보완 방안 검토
이길제 외(2023)	○ 제3차 주거급여 기본계획 수립 - 주거급여 지원 대상 확대 방안 - 임차급여 최저주거 보장 수준 제고 방안 - 수선유지급여 최저주거 보장 수준 제고 방안 - 임차급여의 보장범위 확대 방안 - 취약계층 주거 안전성 강화 및 제도 운영 내실화 방안
공통 수록 내용	○ 주거급여 지원 현황 및 성과 - 수급 현황, 지원 현황 및 효과 분석 ○ 주거급여 선정 기준 및 최저보장 수준 평가 - 주거급여 선정 기준 변화에 따른 가구 규모 추계 ○ 임차급여의 기준임대료 적정성 평가 및 계측 - 보장 수준, 급지 구분, 자기부담분 적정성 ○ 수선유지급여의 수선 한도 적정성 평가 및 계측 - 수선 한도 산정 및 현황 분석

자료: 김혜승, 이수옥, 이윤상, 이재춘, 오민준, 조윤지, ..., 오미애. (2017). 주거급여 보장수준 및 지원대상 확대방안 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

김혜승, 이수옥, 이길제, 이윤상, 오민준, 조윤지, ..., 박윤진. (2018). 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

김혜승, 이길제, 이윤상, 조윤지, 우지윤, 강성우, 정희원. (2019). 주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 김혜승, 박미선, 이윤상, 김지혜, 이치주, ... 김성희. (2021). 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 이윤상, 김지혜, 이재춘, 임지현, 우지윤, ... 차미정. (2022). 2021년 주거급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 이윤상, 김지혜, 윤성진, 박기덕, 임지현, ... 이윤규. (2023). 주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.

국토연구원의 보고서 이외에는 주로 주거급여가 가구에게 미치는 효과를 분석하는 연구들이 이루어졌다. 대체로 공통된 결론은, 주거급여 제도가 주거비 부담을 경감시켜 빈곤을 감소에 기여하고 주거 만족도를 제고하는 등 긍정적인 효과를 보이고 있다는 것이다(강미나 외, 2022; 김동진, 2022; JIN YINHUA, 전희정, 2023). 다만 저소득 가구의 주거비 부담은 여전히 상대적으로 높고(박서연, 전희정, 2019), 특히 최저주거기준 미달 가구의 주거비 부담이 크게 개선되지 않는 등의 문제점이 지적되었다(홍철, 박인권, 2021). 또한 제도가 복잡하여 수급자가 결정 과정이나 내용을 이해하기 어려우며, 민간 임대차 시장 가격을 통제할 방안이 부족하여 주거권 보장에 이르기가 쉽지 않다는 지적도 있다(김윤영, 2023).

2. 국외 사례에 대한 선행연구 고찰

주거급여의 국외 사례에 대한 국내 선행연구는 제도를 도입하고 제도 설계가 필요했던 2015년 이전, 특히 2000년대에 활발하게 진행되었다. 이 연구들은 유럽, 미국, 일본 등 주요 국가의 주택 일반 현황, 주거급여 성격, 급여 종류, 시행 주체 등 상세한 내용을 분석하여 한국의 제도에 적용할 때 검토가 필요한 항목들을 추출하고, 각 항목별로 세부적인 내용을 상세하게 파악하는 것을 주요 목적으로 하였다.

이 연구들의 대상 국가는 의도된 선정 기준 유무를 떠나 공통적으로 대체로 복지국가의 레짐 구분이 고려된 분포를 보인다. 주요 분석 대상 국가는 자유주의형 국가(미국 및 영국), 조합주의형 국가(프랑스 및 독일), 사회민주주의(스웨덴), 그 외(일본)이다. 이것은 한국의 주거급여가 공공 부조와의 관계에서 성립되었기 때문에, 공공부조의 국가별 역할을 중요하게 감안해야 하므로 복지 제도의 유형을 고려할 필요가 있고, 또 주거

정책도 대체로 복지 레짐과 긴밀한 관련이 있기 때문인 것으로 보인다.

또한 분석 항목들은 주로 ① 제도 배경, ② 제도 성격 및 운영 주체, ③ 대상자 선정 기준 ④ 지급 방법 및 지급 수준 ⑤ 타 제도와의 관계 등으로 구성되었다. 이 항목들은 제도를 운영하는 데 핵심이 되는 요소들로서, 당시 한국에 제도가 도입될 때 고려되었던 사항들을 유추해 볼 수 있다.

〈표 2-13〉 주거급여 국외 사례 선행연구

구분	분석 국가 및 근거	유형화 기준 및 분석 내용
이태진 외 (2004)	☐ 복지국가 레짐론에 따라 선정(6개국) ☐ 자유주의 국가: 일본, 영국, 미국 ☐ 조합주의 국가: 독일, 프랑스 ☐ 사회민주주의 국가: 스웨덴	☐ 성격: 사회보장/주거보조 ☐ 주체: 복지부처/주택부처 ☐ 기준: 가구 특성/소득/주거비 등 ☐ 범위: 자가 소유 포함 여부 ☐ 지급: 현금/바우처, 임차인/임대인 ☐ 수준: 산정 산식, 차등 지급 방법
이태진 외 (2005)	☐ 정책 성격에 따라 선정(5개국) ☐ 공공부조 성격의 통합운영체계: 일본 ☐ 공공부조 성격의 분리운영체계: 영국 ☐ 공공부조 성격의 바우처형 분리운영 체계: 미국 ☐ 주택수당 성격의 분리운영체계: 독일/ 프랑스	☐ 배경: 주거정책 흐름 ☐ 구성: 제도 유형별 대상 ☐ 운영: 부처, 지자체 ☐ 대상: 선정 기준, 급여 산정 방식 ☐ 특징: 타 국가들 비교
진미윤 외 (2007)	☐ 미국, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드(8개국, 선정 기준 없음)	☐ 성격: 공공부조/주거지원 ☐ 재정: 예산할당/수급권 보장 ☐ 선정기준: 소득 이외 자산 기준 /가구 특성/주거 기준/임대료 부담률 ☐ 산식: 산식/기준표 ☐ 지원액 규모 비교
이태진 외 (2010)	☐ 공공부조와 주거급여 간 관계유형(4개국) ☐ 국기법과 유사: 일본 ☐ 국토 면적 유사, 공공부조 중심: 영국 ☐ 주택바우처형: 미국 ☐ 주거 욕구 특성 반영: 프랑스	☐ 배경 ☐ 구성 및 운영 방식 ☐ 대상자 선정 기준 ☐ 급여 수준 ☐ 수급 현황 ☐ 사회서비스 연계 자립 촉진

구분	분석 국가 및 근거	유형화 기준 및 분석 내용
진미운 (2012)	○ 미국, 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드(5 개국, 선정 기준 없음)	○ 정의와 명칭 ○ 도입 배경 ○ 운영 주체와 방법 - 전달기관 및 체계, 재정 ○ 대상 계층 및 기준 ○ 지원 규모 및 재정지출

자료: 이태진, 김미곤, 김혜승, 박신영, 이영환, 홍인옥, 최현수, 김선미. (2004). 저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
 이태진, 신영석, 여유진, 우선희. (2005). 저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
 진미운, 남원석, 최조순, 장경석, 하성규, 김선용, 신현방. (2007). 주택바우처 제도 도입 방안 연구 I. 건설교통부.
 이태진, 현시용, 김선미, 우선희, 김정은. (2010). 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구: 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년. 한국보건사회연구원.
 진미운. (2012). 저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례. 한국보건사회연구원. 2012년 제3차 빈곤포럼 발제문.

개별 급여가 진행된 2015년 이후 국외 주거급여 사례 연구는 그다지 활발하게 이루어지고 있지는 못하며, 주거급여를 주제로 하는 분석보다는 주로 부동산 정책이나 공공임대주택 정책을 다룰 때 함께 언급되고 있다.

허윤경(2022)은 유럽의 주거정책이 전반적으로 시장화가 가속화되는 가운데 주택 문제가 사회적으로 중요한 이슈가 되고 있으나 주거급여는 특정 경향을 보이기보다는 국가별로 좌충우돌하고 있다고 진단한다. 김수현(2022)은 선발 국가들의 주거급여 확대가 주택시장의 불안정성과 민간임대료 상승으로 한계가 드러나고 있다면서, 지원 대상, 공공임대와의 중복 수혜, 최저주거기준 적용 여부, 임대인 및 임차인의 권리와 의무 등 드러나고 있는 문제점부터 체계화하고, 장기적으로 주거급여 형식을 넘어서는 별개의 기준을 가진 주거수당(Housing Allowance)으로 발전시킬 것인지도 고민해야 한다고 주장하였다. 그 밖에 임세희, 송아영(2020)은 아동이 있는 가구에 대한 주거급여 지급 조건을 소개하고 있다.

이렇게 개별급여 이후의 국외 주거급여 사례 연구는, 국외에서 주거

급여 확대 및 제도 개편이 있음에도 불구하고, 일단 한국의 주거급여 제도가 안착되어가자 제도의 성과평가 및 확대가 급선무로 여겨지면서, 부분적인 제도 소개 이외에 약 10여 년간 활발히 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다.

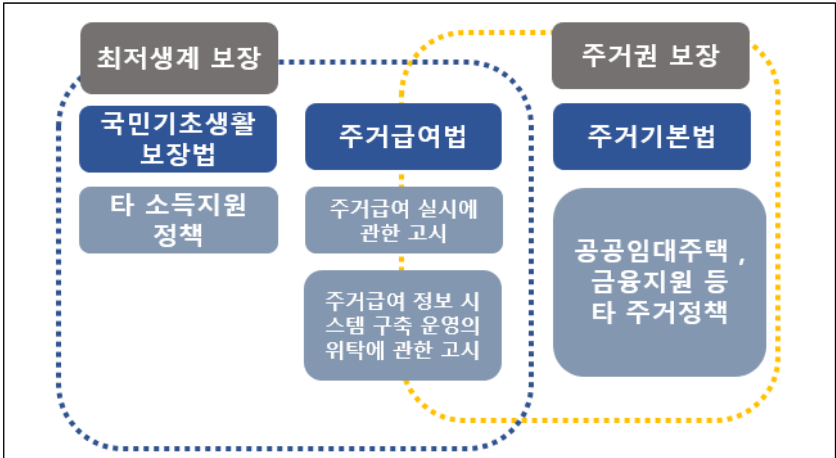
앞에서 언급하였듯이, 한국 역시도 주거급여 제도가 성숙해짐에 따라, 국외 제도의 최신화와 더불어 각 국가들이 경험하고 있는 변화와 그 원인에 대한 파악이 필요한 시점에 와 있다고 할 수 있다.

제3절 소결 및 분석틀

지금까지 주거급여 발전 과정과 현행 제도를 살펴보았다. 그리고 이와 관련된 선행연구와 국외 사례에 대한 선행연구를 고찰해 보았다. 지금까지 살펴본 내용을 요약하고 쟁점 사항을 정리한다.

첫째, 법적 근거와 관련된 내용이다, 주거급여의 역사적 발전과정을 요약하면, 최저생계의 보장과 주거권 보장이라는 양 틀에서 상호 보완적인 관계로 발전되어 왔다고 할 수 있다. 현재 법적 근거로는 「국민기초생활 보장법」이 기초생활 수급권 제도를 총괄하는 법으로 기능하고, 여기에서 「주거급여법」이 도출되는 형식으로 이해되고 있다. 그러나 최저보장 수준을 결정하는 수준은 「주거기본법」에서 규정한다고 볼 때, 법적 근거도 국민기초생활보장이라는 공공부조뿐 아니라 주거권 보장이라는 측면에서 「주거기본법」을 포함하여 동시에 살펴보아야 한다. 따라서 근거법에 대한 이해도 아래와 같이 재고찰될 필요가 있다고 할 수 있다.

[그림 2-10] 두 가지 관점(최저생계 및 주거권 보장)에서의 제도적 틀

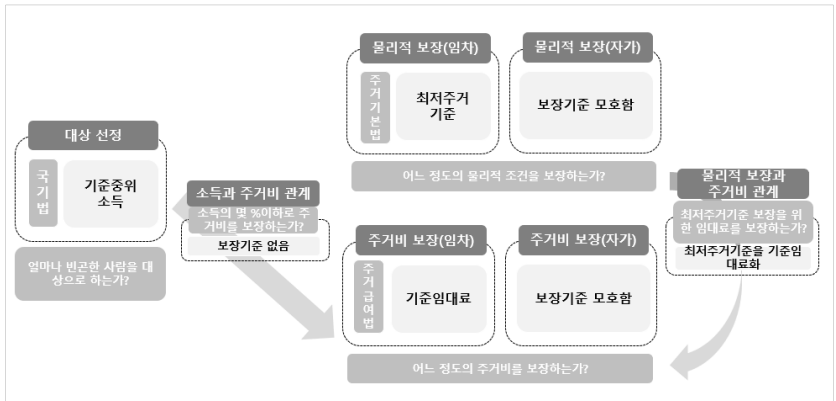


자료: 연구진 작성

둘째, 제도의 구성을 통해 본 쟁점 사항이다.

주거급여의 제도 구성 중 가장 핵심적인 내용인 대상 선정과 보장 수준에 관한 쟁점, 해당 원리, 현 제도를 살펴보면 아래와 같다.

[그림 2-11] 대상선정과 보장수준에 대한 쟁점 및 원리



자료: 연구진 작성

먼저, 대상 선정은 무엇을 기준으로, 어느 정도의 수준을 대상으로 할 것인가라는 쟁점이 있을 수 있다. 그러나 대상 선정과 관련된 원리는 제시되어 있지 않고 현 제도는 소득인정액 기준의 백분율(%)로 표시된다. 이때의 % 수준에 대한 근거는 명확하지 않다. 즉 이 범위는 빈곤한 사람이라 할 수 있는지, 그렇지 않은지가 핵심이다. 또한 기타 인구사회학적 요소는 고려하지 않는다.

보장 수준은 주거의 특성상 물리적 보장 수준과 주거비 보장 수준으로 나누어 볼 수 있다. 물리적 보장 수준은 최저주거기준으로 위임되나, 자가가구의 보장 수준은 명백하지 않다. 주거비 보장 수준은 최저주거기준에 해당하는 임대료를 최대로 한다. 이때 자가가구의 보장 수준은 명확하지 않다.

이러한 각 쟁점들은 해결되었다기보다는 인구사회, 주거 등의 제반 조건, 주거급여 제도의 성숙도 등 변화에 따라 쟁점화되고 변화될 가능성이 있다.

〈표 2-14〉 대상 선정과 보장 수준에 대한 쟁점 및 원리

항목	쟁점	해당 원리	현 제도
대상 선정	○ 기준을 소득/재산으로 할 것인가, 주거 상태로 할 것인가 ○ 범위는 극빈층인가, 상대적 빈곤층인가 ○ 기타 인구사회학적 요소의 고려	○ 언급되지 않음	○ 소득인정액 기준의 중위 %로 표시 *근거 기준은 없음
물리적 보장 수준	물리적 보장 수준의 목표는 무엇인가?	○ 최저주거기준을 감안한 최저보장 수준 보장의 원칙	○ 임차가구: 최저주거 기준 ○ 자가가구: 없음
주거비 보장 수준	주거비 보장 수준의 목표는 무엇인가?	○ 실소요 비용 지급의 원칙 ○ 형평적 부담의 원칙	○ 임차가구: 최저주거 기준에 해당하는 기준임대료 이하 실비 지원, 생계급여 기준 초과자는 자기부담금 ○ 자가가구 : 없음

자료: 연구진 작성

셋째, 큰 틀에서 대상 선정이나 보장 수준 관련 변화는 아니지만 2015년 개별급여 개편 이후 각 세부 사항에 대한 논의가 진행되었다. 주요 쟁점은 대상 선정과 관련하여, 부양의무자 기준, 소득 기준 상향, 신혼부부 및 청년의 별도 지원, 사용대차 폐지 등이었다. 물리적 보장 수준과 관련하여, 수선 유지가 불가능한 자가가구 지원, 최저주거기준 개정 등이었다. 주거비 보장 수준은 주거관리비 포함, 자기부담금 및 최저지급액 설정 여부, 기준 임대료의 설정(급지 조정) 등이었다. 기타 사항으로 주거급여 제도와 직접적 관련이 있지는 않으나, 주거 상향 이동 등에 대한 제안도 있었다. 이 중 일부는 실현되어 현 제도에 반영되었으나, 일부는 미반영된 상태이다.

이러한 제안 내용은 앞에서 살펴본 다양한 선행연구에서도 제안되었으나, 아래에서는 국토연구원의 보고서에서 다룬 내용과 현 제도의 반영 여부를 중심으로 정리해 본다. 이 쟁점 사항들 역시 향후에 제도 개선 시 고려해야 할 점들이다.

〈표 2-15〉 세부 쟁점 및 현 제도에 반영된 내용

항목	제도의 세부 쟁점	보고서	현 제도
대상 선정	○ 부양의무자 제도 폐지 여부	○ 김혜승 외(2017)	○ 부양의무자 제도 전면 폐지(2018년 10월)
	○ 소득 기준 상향 조정	○ 매년	○ 중위소득 43% → 48% (2024년)
	○ 신혼부부 대상 주거비 보조 검토	○ 김혜승 외(2018)	○ 미반영
	○ 30세 미만 분리 지급	○ 김혜승 외(2019)	○ 30세 미만 분리 지급 시행(2021년 1월)
	○ 사용대차 폐지	○ 이길제(2021)	○ 사용대차 폐지 시행 (2021년 10월 1일부터)
물리적 보장 수준	○ 수선유지급여 불가능한 자가 가구 지원	○ 김혜승 외(2017) ○ 이길제(2021)	○ 미반영 - 일부 모듈러 주택 등 지원
	○ 최저주거 면적 기준 보완방안 (1인 가구: 14→17㎡ 제안)	○ 이길제 외(2022)	○ 미반영

항목	제도의 세부 쟁점	보고서	현 제도
주거비 보장 수준	○ 자기부담분 조정 제안($k=0.2$) 및 최저지급액 1만 원 제안	○ 김혜승 외(2018)	○ 자기부담금 미반영. 최저 지급액 1만 원 시행
	○ 주거관리비 포함 여부	○ 이길제 외(2021)	○ 미반영
	○ 주거급여 및 생계급여 간 보장 범위 검토	○ 이길제 외(2021)	○ 미반영
	○ 기준임대료 산정방식 개선 방안	○ 이길제 외(2022)	○ 일부 반영(급지 조정 등)
주거 급여 외 기타	○ 주거 상향 이동	○ 김혜승 외(2017)	○ 주거취약계층 주거지원 사업 실시 중(2022년 부터 대폭 확대)
	○ 주거복지 전달체계 개편 (주거 복지센터 표준모델 등)	○ 김혜승 외(2018)	○ 일부 반영(지자체 등)

자료: 김혜승, 이수옥, 이운상, 이재춘, 오민준, 조윤지, ..., 오미애. (2017). 주거급여 보장수준 및 지원대상 확대방안 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

김혜승, 이수옥, 이길제, 이운상, 오민준, 조윤지, ... 박윤진. (2018). 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

김혜승, 이길제, 이운상, 조윤지, 우지윤, 강성우, 정희원. (2019). 주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 김혜승, 박미선, 이운상, 김지혜, 이치주, ... 김성희. (2021). 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 이운상, 김지혜, 이재춘, 임지현, 우지윤, ... 차미정. (2022). 2021년 주거급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이길제, 이운상, 김지혜, 윤성진, 박기덕, 임지현, ... 이윤규. (2023). 주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.

이상의 자료를 종합하여 연구진이 작성함.

넷째, 국외 사례 연구로부터 얻은 시사점이다. 국외 사례 연구는 위의 국내 쟁점과도 긴밀하게 관련되어 진행되었다. 다만, 국내 연구에 비해서는 조금 더 큰 범위의 문제 항목들이 다루어진 경향이 있다. 또한 개별 급여로 확립된 이후에는 각 항목을 상세히 다루는 연구가 활발히 진행되지 못하여 최신의 정보로 업그레이드할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 선행연구에서 공통적으로 살펴본 사항들을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-16〉 국외 사례 선행연구의 연구 항목과 주요 내용

연구 항목	주요 내용
국가 선정 기준	○ 대체로 복지국가 레짐 구분을 고려하여 선정 - 자유주의형 국가(미국 및 영국), 조합주의형 국가(프랑스 및 독일), 사회민주주의(스웨덴), 그 외(일본)
제도 개요 및 배경	○ 주택 및 주택 정책 상황, 공공임대주택 정책 및 복지정책 현황 ○ 주거급여 도입 경위, 정의 및 명칭, 제도 목표, 유사 정책
제도의 기본 성격	○ 주체 및 성격: 복지 부처(사회보장) / 주택 부처(주거보조) ○ 지급 방식: 바우처 / 현금, 임차인 / 임대인, 권리성/비권리
대상자 선정 기준	○ 소득 및 자산기준, 가구 특성, 주거 기준
지원 수준	○ 급여 산정 산식 또는 기준표 ○ 차등 지급(본인부담금) 방법, 임대료 부담률, 구성
기타	○ 제도의 지원 및 재정지출 규모 ○ 운영 주체와 운영 방법

자료: 연구진 작성

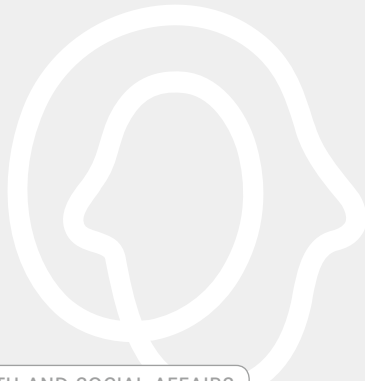
이상을 바탕으로 본 연구에서는 한국의 현재까지의 쟁점과 국외 사례 연구를 참조하여 아래의 틀로 각 국가별 분석을 하고자 한다.

〈표 2-17〉 국가별 분석틀

항목	내용
국가 선정	○ 미국: 자유주의 국가, 한국이 보장하지 못하는 물리적 보장 기준을 적용함에 따라 시사하는 바 있음 ○ 독일: 조합주의 국가, 최근 주거비 상승에 따른 제도적 변화가 많아 쟁점 사항에 대한 시사하는 바 있음 ○ 핀란드: 사회민주주의 국가, 비교적 보편적 기준으로 시사하는 바 있음
제도 배경	○ 제도 개요 - 제도 목적: 소득보조 또는 주거권 보장 - 공공부조 등 다른 정책과의 관계 - 주거정책에서의 관계(공공임대주택) - 운영 및 공급 주체 ○ 주거급여 현황 - 주거급여 수급자 비율의 추이 - 공공임대주택 비율의 추이

항목	내용
지원 대상	○ 정책 대상 결정 - (점유 유형): 자가 및 사회임대 포함 - (주거 기준): 최저기준 미달 포함 여부 - (임대료 부담률): 소득의 임대료 비율 - (소득 및 자산기준): 소득 및 자산 상한선 - (균등/차등): 실제 임대료와의 차액에 대한 전액 지원 또는 일정 비율(혹은 정액) 지원 - (가구원 특성): 아동, 노인, 장애인, 임산부 등 추가 대상 여부
지원 수준	○ 지원 수준 - (임대료 기준): 기준임대료(표준임대료)의 주택 기준과, 임대료 산정 방법 - (산식): 일반적 공식: $HR = R - aY$ (여기서 a는 RIR, R은 기준임대료, Y는 소득임) - (최대/최소): 최대 지원액, 최소 지원액 설정 여부 - (가구원 특성): 아동, 노인, 장애인, 임산부 등 추가 지원 여부 - (기타 주거비 포함): 관리비, 냉난방비 포함 여부
운영 및 평가	○ 집행체계 - 정부 주도, 지자체, 민간 참여(사회단체 등) 여부 ○ 모니터링 및 평가 - 모니터링, 평가 기구, 주요 결정 기구
쟁점 및 시사점	○ 쟁점 및 전망 ○ 한국에 주는 시사점

자료: 연구진 작성



제3장

비교국가 관점에서 본 주거급여: OECD 국가를 중심으로

제1절 주거급여의 국제적 동향과 쟁점

제2절 OECD 국가의 주거급여 현황

제3절 주거정책에 따른 OECD 국가의 유형화

제3장

비교국가 관점에서 본 주거급여: OECD 국가를 중심으로

제1절 주거급여의 국제적 동향과 쟁점

1. 주거급여 제도의 일반적 성격

가. 주거급여 개요

주거는 필수품일뿐만 아니라 대부분의 가정의 예산에서 가장 큰 부분을 차지하는 중요한 소비 항목이다. 따라서 저소득 가구의 경우 소득 대비 주거비 지출 비율이 높을 수 있으며, 낮은 주거비를 유지하기 위해 열악한 주거 환경에서 생활을 할 수밖에 없을 수도 있다. 대부분의 복지국가들은 이 문제에 대응하기 위해 어떤 형태로든 주거비 지출에 대한 지원을 제공하고 있으며, 국가마다 내걸고 있는 목표와 수단은 상이하지만, 국민이 적절한 비용으로 적절한 주택에 거주할 수 있는 것을 보장하기 위해 노력하고 있다.

정부가 주거 안정을 보장하기 위해 사용하는 정책 수단은 국가마다, 그리고 각 시기의 특성에 따라 상이할 수 있다. 정책 수단은 크게 보면 보통 공급 측면 지원과 수요 측면 지원, 이렇게 두 가지로 구분할 수 있다 (Kemp, 2007a).

먼저, 공급 측면에 대한 지원이다. 즉 건축업자나 집주인, 그리고 금융업자에게 지원을 할 수 있다. 또한 이를 정부나 정부의 자금으로 운영되는 공공 회사가 직접 공급을 할 수도 있다. 공급 측면의 지원은 주거 가격이나 임대료를 낮추는 데 초점을 맞추며, 건축업자나 집주인에게 저리 대출이나

보조금을 제공하는 방법이 주로 사용된다.

둘째, 수요 측면, 즉 소비자에게 직접 지원을 제공하여 이들이 주택가격이나 임대료를 지불할 수 있도록 도울 수 있다. 수요 측면의 지원은 주택구매자를 위한 저금리 대출 같은 직접 보조금과 모기지 이자 지원 혹은 이에 대한 세금 감면 등 간접 지원 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 그러나 수요 측면 지원의 가장 일반적인 형태는 바로 주거급여(주택수당)⁷⁾ 일 것이다. 이 주거급여는 주택 소비자에게 지급되거나 임차인일 경우 집주인에게 직접 지급되는 경우도 있다.

주거급여는 일부 국가에서는 공공부조 제도 내에서 주거비 지출과 관련된 소득 지원 방식으로 제공되기도 한다(Eardley 외, 1996). 이때 공공부조가 지원하는 방식은 크게 세 가지로 사용된다(Kemp, 1997). 첫째, 공공부조 급여 지급액이 수급자가 적어도 주거비 지출을 감당할 수 있을 정도로 충분하도록 규정되어 있다고 간주된다. 둘째, 수급자의 주거비 지출을 고려하여 공공부조 급여 지급 수준을 정한다. 셋째, 공공부조 이외에 별도의 제도를 통해 지원하기도 한다.

이상을 정리하면 주거급여는 각 국가별로 점차 확대되어 가는 주거 안정을 위한 정책적 수단이다. 이러한 수단은 공급 측면과 수요 측면으로 구분되는데, 주거급여는 수요 측면의 대표적 정책 수단으로, 현금 지급의 관점에서 공공부조와의 관계에 따라 국가별로 상이한 형태로 시행되고 있다.

나. 주거정책과 주거급여 간의 관계

세부적인 내용은 상이하지만 대부분의 복지국가들은 주택 문제 해결을 위해 수요 측면보다 공급 측면에 먼저 개입했다고 알려진다(Kemp, 2007a).

7) 관련된 제도의 명칭은 국가별로 다양하며 이에 대한 설명은 뒤에서 OECD 국가와 관련하여 상세하게 다룬다.

제1차 세계대전 중에 민간 시장의 임대료 통제 제도를 도입한 국가들이 있었으며, 이때 공급자에 대한 주택보조금 지원 제도도 시작되었다. 1960년대까지 주로 주택조합이나 지방 당국 같은 비영리 주택운영자에게 보조금 형태의 지원이 이루어졌다. 이러한 개입은 조직화된 노동자 계층의 압력에서 비롯되는 경향이 있는 것으로 알려진다(Ball et al, 1988). 이들은 주택수당 도입보다는 임대료 통제와 보조금이 지원되는 공공임대주택을 요구했다는 점이 중요하다. 따라서 극빈층은 당시의 주택 정책에서 폭넓게 지원을 받기는 어려웠다고 할 수 있다.

무엇보다 1차, 2차 세계대전 이후 절대적인 주택 부족은 중요한 사회 문제였다. 따라서 이러한 주택 문제를 해결하기 위해서는 주거급여보다는 공급자에 대한 지원이 더 효과적인 수단으로 판단되었다(Howenstine, 1986). 또한 제2차 세계대전 이전에는 대부분의 국가에서 사회보장제도가 잘 발달되어 있지 않았다. 국가의 지원은 극빈한 계층에 대한 구호에 초점을 맞추는 경향이 있었다.

그러나 주거급여 제도는 많은 복지국가들의 핵심적인 정책 수단이 되었다. 특히 각국 정부는 주거비 지원을 공급 측면에서 수요 측면으로 전환하기 위해 노력해 왔다(Kemp, 1990). 주거급여는 정부가 공급 측면에 대한 지원을 축소하고, 공공임대주택 임대료를 시장 임대료 수준으로 전환하면서 발생하는 다양한 부작용을 완충하는 수단으로도 기능했다(Howenstine, 1986).

이렇게 각 정부가 주거급여를 강화하게 된 요인은 다양하게 거론된다(Kemp, 1990). 첫째, 주택이 절대적으로 부족한 상황이 종식되고 주택 수준이 크게 향상되었다는 사실의 반영이다. 특히 2차 대전 이후에 주택 수준은 크게 향상되었다. 다른 한편, 최근 정책적인 관심사가 물리적 주택 공급에서 경제성으로 옮겨지게 되었다.

둘째, 주거급여 제도로 전환된 것은 주거비 지출에 대한 지원이 이 분야의 도움이 절실하게 필요한 가구에게만 제공될 때 더 나은 목표를 달성할 수 있다는 믿음이 반영된 것이기도 하다(Kemp, 2007a). 대부분의 주거급여 제도는 자산 또는 소득 테스트를 거치며, 지원 금액은 대상자의 재정 및 경제적 상황에 따라 조정된다. 기존의 공급 측면의 지원은 공공 주택이 저소득층에게만 집중되는지, 아니면 중간소득층에게도 제공되는지에 따라 비판의 관점이 달라진다. 예를 들어, 저소득 가구만을 대상으로 하는 일부 국가의 경우, 저소득 가구가 지나치게 좁은 지역에 밀집하여 거주하게 되므로 슬럼화와 낙인을 발생시킨다는 비판을 받게 된다. 반대로 중산층까지 포괄하여 주택을 공급하는 국가들의 경우, 정작 필요한 가구에 지원하지 않고 무차별적 지원이라는 비판을 받을 수 있다(Stephens 외, 2002). 이러한 선별적 접근 방식과 보편적 접근 방식을 둘러싼 광범위한 논쟁이 있다.

또한 최근 각국 정부에서 공공부문의 부담을 줄이려는 정책적 경향이 심화되고 있다. 주택 정책과 관련해서도 점차 시장 및 준시장 주택에 더 정책의 중점을 두는 경향이 있다. 주거급여를 강조하는 것은 이러한 공공 부문에서 시장으로 정책의 중점을 옮기려는 경향과도 관련이 있다.

셋째, 소비자 선택권의 확대를 중요시하는 정책 경향을 들 수 있다. 소비자 선택권에 대한 강조는 1970년대 중반 이후 복지국가 전반에 대한 회의와 신자유주의적 경향과 관련이 있다(Piven, 1986). 또한 주거급여는 정부에 의한 주택 제공보다 훨씬 덜 가부장적인 방식으로 여겨지기도 하였다(Kemp, 2007a).

넷째, 주거급여의 중요성 증가에 대한 설명으로 대중들의 ‘필요’를 반영하기도 한다는 주장도 있다(Kemp, 2007b). 1970년대부터 실업률이 증가하면서 임대료나 모기지 상황에 도움이 필요한 가구 수가 급속하게

증가하였다. 또한 장기 실업의 증가로 기존 사회보장 제도로는 대처하기 어려워졌는데, 이것이 주거급여에 대한 수요를 증가시켰다. 또한 한부모 가구, 조기 퇴직자, 만성질환자, 장애인 등 경제활동 연령대의 비경제활동 인구 증가도 주거급여 비용과 대상자 수를 증가시키는 요인이 되었다. 또한 인구 고령화로 인해 저소득층 연금 수급자 및 제도적인 은퇴 연령을 초과하는 사람이 증가하게 된 것도 주거급여의 ‘필요’를 증대시킨 원인이라고 할 수 있다.

다. 주거급여의 역할 및 설계

주거급여는 비교적 복잡한 정책 수단으로 알려져 있다(Kemp, 2007a, p.5). 각 국가마다 주거급여 대상자, 받을 수 있는 금액, 수령 조건 등을 상세하게 규정하고 있다.

일반적으로 고려되는 사항은 크게 경제 수준, 가구 구성 및 필요 정도, 주거비 지출 규모를 들 수 있다(Kemp, 2007a, p.6). 가장 기본적인 공식은 아래와 같다.

$$HA = a(H - bY)$$

HA는 주거급여 자격

a: 일반적으로 1.0보다 작은 수

H: 적정 주거비 지출

b: 가구 주거비 기여율

Y: 가구의 평가 소득

이 내용을 요약하면, 주거급여에서 지원받는 액수는, 적정 주거비의 한도 내에서, 가구의 자기부담금을 제한 만큼의 액수의 일정 비율이다. 이 각각의 수치는 국가마다 상이하다. 그러나 대체로 위의 공식은 매우 일반적이라 할 수 있다.

이 공식에 따르면, 적정 주거비를 넘어서 주거비 지출을 하는 가구는 주거급여 자격을 받을 수 없다. 또한 주거비 지출 중 일정액은 본인이 지출해야 하는 것으로 간주되며, 이는 변수 b 와 관련되어 있다. 또한 받을 수 있는 금액은 본인의 소득이 낮을수록 많아지는 구조로 되어 있다. 각 변수들은 위에서 언급하였던 세 가지의 변수들, 즉 가구의 경제 수준, 가구 구성 및 필요 정도, 주거비 지출 규모와 관련되어 있어 이 세 가지 변수와 위의 각 수치를 다양하게 조합하여 각 국가들의 제도 설계가 상이하며, 설계된 세부 사항에 따라 각 국가마다 다양한 효과를 나타내게 된다.

또한 위 주거급여 제도 운영 시 도덕적 해이는 제도 운영상의 중요한 문제점으로 대두된다(Barr, 1999). 특히 명목상의 주거비가 아닌 실제 주거비를 기준으로 하기 때문에 이러한 문제가 발생하기 쉽다. 일부 세입자는 집주인과 협상하여 다른 편의를 봐주는 것으로 하고 고의로 실제보다 더 비싼 임대료로 계약을 맺게 될 수도 있다. 본인의 경제적 수준보다 더 넓은 주택에 거주하여 높은 임대료로 계약할 수도 있다. 즉 적정 주거비에 미달한 만큼 모두 지원된다면 주거비 지출을 절약할 동기를 사실상 기대하기 어렵게 될 것이다. 이러한 점들은 ‘도덕적 해이’로 다루어지기도 하며 이를 방지하기 위한 정책적 수단도 고안되고 있다.

대표적인 수단은 크게 세 가지이다(Kemp, 2007a, p.6). 첫째는 주거비 지출 상한선, 둘째, 주거급여의 상한선, 셋째는 관리 규칙이다. 대부분 국가의 주거급여 제도에서는 가구 규모에 따라 면적 및 임대료 상한선 등이 있다. 네덜란드는 임대료 상한선을 초과하는 주택에 거주할 경우

급여를 받을 자격이 박탈된다. 다만 상한을 초과하는 임대료는 지원하지 않는 방식이 더 일반적이다. 둘째는 지급되는 주거급여의 상한을 두고 있다. 이는 적정 주거비로 표현된다. 마지막으로, 부당하게 높은 임대료와 지나치게 면적이 넓은 주거에 대한 지원을 방지하기 위한 행정 규칙들이 있다(Kemp, 2000b).

이러한 ‘도덕적 해이’ 현상은 주거급여와 민간 시장에서의 임대료 상승 간의 관계를 다룰 때도 중요한 이슈이다. 그러나 이러한 우려와는 다르게, 주거급여와 민간 시장의 임대료 상승 간을 다룬 연구의 축적은 많지 않다. 미국을 중심으로 진행된 연구 결과들은 주거급여(주택바우처)가 주택 가격에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타난다(Wood, 2006). 이는 주거급여가 주거 보조금의 성격으로 지원되어 더 쾌적한 주거로의 이동, 즉 주택 소비를 늘리는 것을 목적으로 하였으나, 수급자들은 주택 소비를 늘리기보다는 소득에서 주거비가 차지하는 비중을 줄이는 데 주거급여를 사용했기 때문이다.

또한 또 다른 우려로 ‘빈곤 함정’이 있다. 즉 주거급여의 지급액이 실직하고 수당으로 생활할 때보다 일을 할 때 더 줄어들 수 있어 실업 상태의 장기화라는 부작용을 일으킬 수 있다는 주장도 있다. 그러나 이러한 구조적인 근로 유인 감소에도 불구하고 주거급여가 실제로 노동 시장 관련 행동에 영향을 미친다는 증거는 많지 않다(Shroder, 2002).

라. 주거급여의 확대와 재정 압박이라는 부메랑

주거급여는 글로벌 경쟁이 심화되는 상황에서 공공지출을 억제해야 한다는 인식이 심화됨에 따라 공급 측면의 지원에 비해 정책 수단으로서 그 중요성이 더 커지고 있다. 주거급여 또한 공공지출임에도 불구하고,

전통적 의미의 주거정책인 공급 측면 지원과 트레이드 오프 관계가 형성됨에 따라, 역설적이게도 더욱 확장되어 가고 있다고 할 수 있다.

또한 시장에 더욱 중요성을 두는 최근의 정책 기조는 주거급여의 확장에 정당성을 부여하고 있다. 공급 측면의 지원은 시장 임대료보다 낮은 임대료 지불을 강조함으로써 시장을 약화시키는 역할을 한다고 여겨지는 반면, 주거급여는 시장을 뒷받침하는 데 도움이 된다고 여겨진다(Doling, 1999). 따라서 주거급여는 공급 측면의 지원보다 덜 '상품화된' 형태의 지원이라고 할 수 있다. 그런데 영국과 미국과 같이 자유주의 복지 레짐의 국가뿐 아니라 이른바 보편적 복지국가라 일컬어지는 스웨덴이나 네덜란드 같은 국가들도 공급 측면의 지원을 중단해 가고 있으며, 주거급여의 비중을 늘려 나가고 있다. 따라서 주거급여는 현재에는 단순히 공급 측면의 지원을 대신하는 시장 지향적 수단이라고 보기에는 어렵다. 왜냐하면 보수주의 국가 혹은 사회민주주의 복지 레짐의 국가들도 확대해나가는 경향에 있기 때문이다.

그런데 최근에는 주거급여가 공급 측면의 지원보다 비용이 더 많이 들 수 있다는 상황을 맞이하고 있다. 주거급여 도입 당시에는 주거급여가 직접 주택을 공급하는 것보다 비용이 적게 들기 때문에 더 선호된 측면도 있으나, 일정 자격이 되면 누구에게나 개방되어 있는 주거급여 제도의 성격상 경제 침체기에 비용이 엄청나게 증가될 수 있다. 그리고 다양한 이유에서 주거급여의 정책적 중요도를 높여온 각 국가들은 그러한 재정적 압박이 현재 크게 다가오고 있으며, 일부 비용을 삭감해야 한다는 압박을 받고 있는 국가들도 나타나고 있다. 즉 주거급여의 확대는 재정적 압박이라는 부메랑으로 되돌아오고 있는 것이다(Kemp, 2007a). 많은 국가들이 다양한 방식으로 주거급여 제도를 도입, 확대하여 왔는데, 이제는 다시 한 번 주거급여라는 방식을 어떻게 변화시켜 나가야 할 것인지, 각각

의 국가적 상황에 따라 구체적 내용은 조금씩 상이하겠지만 공통적인 도전에 직면해 있다고 할 수 있다.

2. 레짐론을 통해 본 주거급여 제도

주거급여 제도에 따른 국가별 비교 연구는 쉽지 않은데, 그 이유는 무엇보다 주거급여 제도가 국가별 상황에 따라 매우 복잡하기 때문이다. 하지만 무엇보다 또 다른 이유는, 다른 복지 제도와는 다르게 주거급여 제도는 시장주의적 경향과 사회보장 경향이 혼재되어 있기 때문이다.

앞에서도 짧게 언급하였지만, 주거급여 제도는 공급 측면에 대한 시장주의의 강화라는 속성도 있는 반면, 사회보장 제도의 확장이라는 측면도 있다. 따라서 주거급여의 정책 비중이 높은 국가가 반드시 자유주의적 복지국가라 할 수 없으며, 또한 사회민주주의 복지국가라 하더라도 주거급여 비중이 낮다고 할 수 없다. 따라서 기존 ‘탈상품화’ 경향에 따른 복지국가 레짐론, 그리고 복지국가 레짐론과 유사한 유형 구분을 시도하고 있는 주거정책 유형론으로는 한계가 있어 보인다. 그럼에도 불구하고, 기존 복지국가 유형론과 주거정책 유형론을 살펴보는 것은 전체 국가를 조망하는 방법론을 고민하는 데 있어 유의미한 시사점을 줄 수도 있다.

아래에서는 주거급여를 이해하기 위한 관점 틀을 제안해 보면서 OECD 국가의 전체적인 주거급여 정책의 분포를 살펴볼 때의 시사점을 도출해 보고자 한다.

각 국가의 복지 제도의 특징을 설명할 때 비교정책의 관점에서 복지국가 레짐론은 유용성을 제공해 준다고 알려져 있다. 특히 각 국가의 빈곤완화, 소득재분배, 노동시장 참여 등과 같은 분야에서 각 국가마다 어떤 요인으로, 무엇이, 어떻게 다른지를 설명하는 데 레짐은 중요한 도구로 작용한다.

물론 최근에는 글로벌화, 노동시장의 변화, 이민 증가 등으로 인해 전통적인 복지국가 모델이 모든 국가의 상황을 완벽하게 설명하지 못한다는 지적이 있다. 또한 남유럽이나 동유럽 국가들의 복지 제도는 전통적인 분류에 잘 맞지 않으므로, 이들을 설명할 새로운 개념이 필요하다는 주장도 있다. 즉, 복지국가 레짐론이 현대 사회에서도 여전히 유용하며, 다양한 국가 맥락에 맞게 수정하고 확장할 필요가 있다고 할 수 있다(Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011).

한편, 주거정책에서도 이른바 하우스징 레짐론(Housing Regime Theory)이 시도되고 있다. 하우스징 레짐론은 복지국가 레짐론과 유사하게 각 국가의 공공임대주택 정책의 차이를 유형화하고 그 이유를 규명하려는 노력의 일환이었다.

이 레짐론에서 가장 중요한 관점은 케메니(Kemeny)에 의해 제기되었다(Kemeny, 2001). 케메니의 레짐론은 단일 임대시장(unitary rental market)과 이중 임대시장(dualist rental market) 구분으로 잘 알려져 있다(김수현, 2021). 단일 임대시장은 임대주택의 공급의 보편화 및 제도적 규제로 자가주택과 임대주택 간의 차이가 크지 않은 단일한 주택 정책을 취하고 있는 시장을 의미한다. 이중 임대시장은 저소득층에게만 사회안전망 수단으로 소수의 공공임대주택을 공급하는 시장을 의미한다.

아래는 Kemeny의 임대시장 유형화 과정을 압축적으로 나타낸 것이다. Kemeny는 정부가 도시화 등으로 인한 심각한 주택 부족에 직면하자, 제 2차 세계대전 이후에 각 국가의 상황에 따라 정부 보조금을 주는 주택 프로그램을 선택할 수밖에 없었다고 설명한다. 이때 자본과 노동 사이의 힘의 균형, 또는 이 균형에 대한 중재자의 특징 등에 따라 단일 임대시장 및 이중 임대시장의 노선으로 성숙되어 간다고 주장한다(Kemeny, 2001).

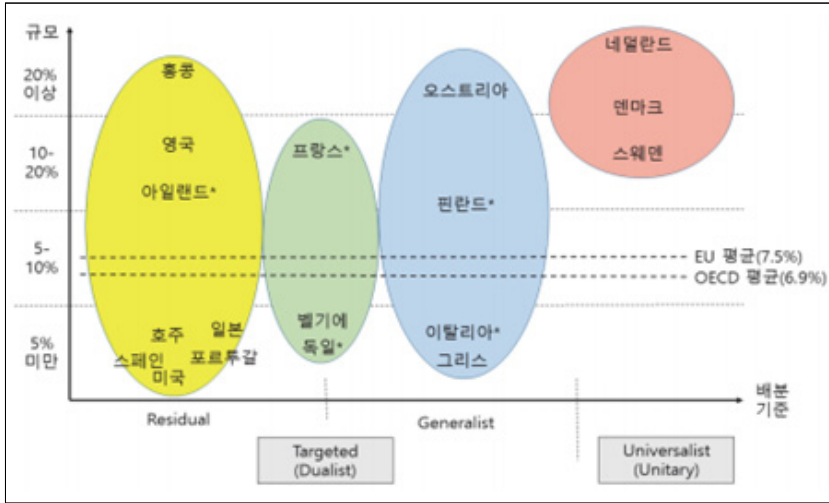
이중 임대시장 국가들의 경우, 시장 중심의 주택 부분과 공공부문의

안전망 사이에 명확한 분리가 존재한다. 이윤을 추구하는 주택 부분은 심각한 사회 문제가 야기되며 그 결과 공공부분의 안전망에 대한 요구가 강해진다. 이 공공부분은 시장을 비용 부담으로부터 보호하기 위해 시장 부문과 분리되어 있는데 Kemeny는 이 현상을 “기묘한 이원성”이라고 표현하였다(Kemeny, 1995, p.65). 공공부분 임대료는 시장 임대료에 비해 저렴해야 하는데, 정부는 공공부분에 대한 통제를 더욱 강화하게 되어 시장 상황과 무관하게 고정되게 된다. 이러한 체제에서 공공부분의 주택 공급이 감소하게 되어 접근이 제한되면 민간임대시장의 높은 임대료와 불안정성으로 저소득층을 위한 보조금이 필요하게 된다. 여기에 속하는 국가들은 영국, 아일랜드, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이다(Kemeny, 1995).

단일 임대시장 체계는 다른 전략이 채택된다. 비영리 주택 부문이 이윤을 추구하는 부문과 경쟁할 수 있도록 비영리 부문에 보조금을 제공하고 민간임대 부문을 규제하면서 단일 임대시장이 형성된다. 비영리 부문의 주택은 다양한 가구에 개방될 수 있고, 시장이 통합되어 있기 때문에 주택 문제에 대한 대응은 개별 단지나 특정 유형의 주택이 아니라 주택 재고 전반에 대해 이루어질 수 있다. 여기에 속하는 국가들은 스웨덴, 네덜란드, 독일, 스위스, 오스트리아, 덴마크 등이다(Kemeny, 1995).

그런데 이러한 케메니의 이론에 다양한 한계가 지적되고 있다. 특히 1990년대 이후 거의 대부분의 국가에서 공공임대주택이 쇠퇴하고 있어 각 국가별 유형화의 의미가 크지 않다는 주장이 제기된다(김수현, 2022). 아래는 각 공공임대 규모 및 배분의 보편성을 축으로 국가를 유형화한 것인데, 예전의 단일 임대시장 및 이중 임대시장이 일부는 유지되지만 일부는 큰 의미가 없어진 측면도 있으며, 또 각 유형 내에서도 분리가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 3-1] 공공임대주택 정책 유형별 국가 분포



주: 여기서 *표시는 연구자에 따라 분류하는 입장이 다르다.
 자료: 김수현. (2022). 공공임대주택 선발 국가들의 정책 경험과 우리나라의 정책 방향. 주택연구. 제30권, 4호, p.148.

또한 할로(Harloe, 1995)는 자본주의하의 공공임대주택은 주택의 상품화 경향 자체로 인해 축소되고 잔여화될 수밖에 없다고 주장하였는데, 최근 진행되고 있는 주택의 금융화도 이런 해석에 힘을 보태고 있다 (Alabers, 2016). 이렇게 공공임대주택과 민간 시장 간의 관계를 주요 축으로 하는 주거 유형화에 대한 비판이 제기되는 가운데, 본 연구의 주제인 주거급여는 주택 레짐론을 그대로 적용하는 것이 적절한지 의문이 제기될 수 있다.

한편 Griggs, J., & Kemp, P. A.(2012)는 주거급여는 사회주택 공급에 비해 개인별 자산조사를 거친다는 측면에서 사회민주주의 복지체제보다는 자유주의적 복지체제에 더 영향을 끼칠 가능성이 크다고 생각할 수 있다고 가설을 세우고 유럽 국가들에 대해 분석을 시도하였다. 그러나 결과적으로는 복지국가 레짐과는 그다지 일관성 있는 일치를 보이지 않는다고

하였다. 또한 같은 복지국가 레짐에 포함되어 있는 국가 간에도 주거급여의 특징의 차이가 큰 경우도 자주 발견된다고 하였다.

〈표 3-1〉 주거급여와 복지국가 레짐 관계(EU)

가설들	결과들(EU-SILC에 대한 분석, 2007년)
가설 1: 주거급여는 사민주의 또는 보수적 복지체제보다 자유주의 복지체제에서 수급자 비율이 더 높으며 남부유럽에서는 거의 존재하지 않을 것이다.	분석 결과 1: 부분적으로 지지됨 - (전체 가구) 자유주의(22%) > 사민주의(18%) > 보수주의(9%) > 남부유럽(3%) - (세입자) 자유주의(43%) > 사민주의(41%) > 보수(17%) > 남부유럽(4%) ※ 보수주의 내에서 큰 차이(독일 5%, 네덜란드 34%), 사민주의 내 큰 차이(스웨덴 보다 덴마크, 핀란드 2배 이상)
가설 2: 주거급여는 보수적/사회민주주의 복지체제보다 자유주의 쪽이 저소득 가구를 대상으로 하는 비율이 더 높을 것이다.	분석 결과 2: 거의 지지되지 않음 보수주의 > 사민주의 > 자유주의 > 남유럽
가설 3: 주거급여는 보수적 또는 사회민주주의 복지체제보다 자유주의 쪽에서 소득 대비 임대료 비율에 더 큰 영향을 미칠 것이다.	분석 결과 3: 거의 상관없음. 자유주의 복지국가 중 영국은 이에 부합하나 아일랜드는 그렇지 않음. 나머지 국가들은 유사한 수준
가설 4: 주거급여는 보수적 또는 사회민주주의 복지체제보다 자유주의 진영에서 (전체 소득에서 주거비를 뺀) 잔여 소득에 더 큰 영향을 미칠 것이다.	분석 결과 4: 거의 상관없음.

자료: Griggs, J., & Kemp, P. A. (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412. <https://doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>에서 연구진이 주요 결과를 요약함.

이상을 살펴보면, 주거급여는 기존의 복지국가 레짐이나 하우스링 레짐의 유형화에 일관성 있게 적용하기 어려운 제도적 특성을 가지고 있다는 점을 알 수 있다. 주거급여의 확대가 공공임대주택의 쇠퇴를 정책적으로 추동하거나 반영한 결과일 수도 있지만 다른 한편에서는 복지정책의 확대라는 특성도 있기 때문이다. 따라서 주거급여의 확대 또는 축소의 원인은 단순히

복지국가 또는 하우스링 레짐으로 파악할 수는 없으며, 각 국가마다 다양한 상황에 맞추어 해석되어야 한다는 점을 알 수 있다.

제2절 OECD 국가의 주거급여 현황

제2절에서는 OECD 국가의 주거급여 현황을, OECD가 집계한 데이터를 바탕으로 분석하여 살펴보고자 한다. OECD는 홈페이지를 통하여 각 회원국들의 주거급여 제도의 주요 특징 및 현황을 제공해 주고 있다. 이 절에서는 그 내용들을 체계적으로 정리하여 OECD 국가들의 주거급여의 특징별 분포를 확인하면서 한국의 주거급여 제도의 특징이 어디에 위치해 있는가에 대한 시사점을 얻고자 한다.⁸⁾

1. 주거급여의 정의 및 공공지출 비율

주거급여는 주로 저소득 가구가 임대료 및 기타 주거비에 충당할 수 있도록 지원하는 수단 및 소득 이전을 의미하며, 일시적인 지원도 있으며 장기적인 지원이 이루어지기도 한다(OECD, 2024.6.26a). 이러한 제도는 한국에서는 공공부조의 일환으로 ‘주거급여’(housing benefits)라는

8) 제3장 제2절과 제3절에서는 OECD Affordable Housing Database에서 제공하는 주거 정책 관련 문헌들을 https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Databases에서 2024. 9.5. 인출하여 참고하였다. 출처 표기가 반복되는 것을 피하고자 이하에서는 다음 문헌들을 “OECD(날짜)”만 표기하였다.

OECD. (2024.6.26a). PH3.1 PUBLIC SPENDING ON HOUSING ALLOWANCES.

OECD. (2024.6.26b). PH3.2 KEY CHARACTERISTICS OF HOUSING ALLOWANCES.

OECD. (2024.6.26c). PH3.3. RECIPIENTS AND PAYMENT RATES OF HOUSING ALLOWANCES.

OECD. (2024.6.26d). PH4.1 PUBLIC SPENDING ON SUPPORT TO SOCIAL RENTAL HOUSING.

OECD. (2024.4.16). PH4.2. SOCIAL RENTAL HOUSING STOCK.

명칭을 사용하고 있는데, 호칭 또한 국가별로 상이하다. 예를 들어 영국에서는 ‘주거급여’(housing benefits), 호주는 ‘임대지원’(rent assistance), 아일랜드와 뉴질랜드는 ‘임대보조금’(rent supplement), 미국에서는 ‘주택바우처’(housing vouchers) 등의 호칭을 사용한다.

〈표 3-2〉 국가별 주거급여 영어 명칭

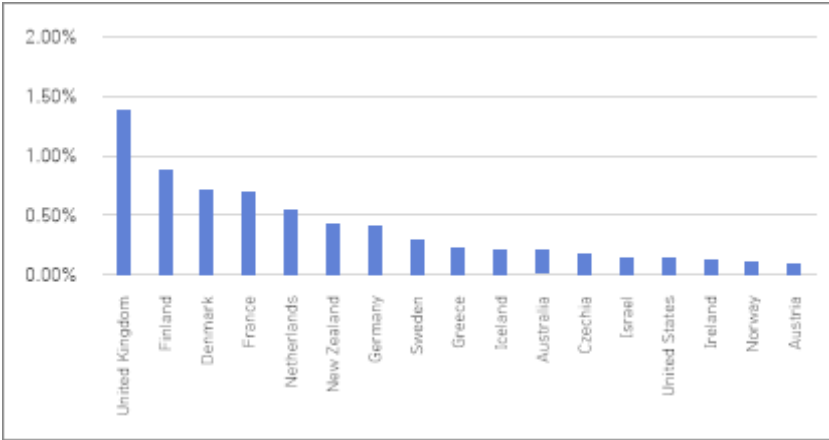
국가명(영문)	주거급여 명칭(영문)
Australia	Commonwealth Rent Assistance (CRA)
Austria	housing allowances within Housing Promotion
Chile	Rental subsidy D.S. No. 52 of 2013
Costa Rica	Cash transfer for rent
Cyprus	Rent allowance
Czechia	Housing allowance
Denmark	Housing benefit
Estonia	Subsistence benefit (also covers housing costs)
Finland	General Housing Allowance
France	Personalised housing subsidy
Germany	Housing Benefit under the Housing benefit Act
Greece	Housing allowance
Hungary	Home maintenance aid
Iceland	Housing benefits
Ireland	Housing Assistance Payment (HAP)
Israel	Assistance in Rent
Latvia	Housing benefit
Lithuania	Compensations for house heating, drinking water and hot water costs
Luxembourg	Rent subsidy
Mexico	Cofinancing scheme
Netherlands	Rent allowance/housing benefit
New Zealand	Accommodation Supplement
Norway	State housing allowance
Poland	Housing allowance
Portugal	Door 65 - Young
Romania	Social protection measures for vulnerable energy consumer
Slovenia	rent subsidy
Sweden	Housing allowance
United Kingdom	DWP Housing benefit
United States	Housing Choice Voucher Program

주: 주거급여 수단이 2개 이상인 국가는 주요 정책 수단(measure 1)만 표기하였음.
 자료: OECD. (2024.6.26a). p. 6.에서 일부 국가를 제외하고 재작성함.

대부분의 국가들은 하나 이상의 주거급여 제도를 운영하고 있다. 1970년대 이후 많은 국가들이 공급 측면 보조금에서 수요 측면 보조금으로 초점을 전환하였으며, 주거급여는 가장 널리 활용되는 주택 지원 수단이라고 할 수 있다(OECD, 2024.6.26.a, 1).

아래는 주요 OECD 국가들의 국내 총생산에서 주거급여가 차지하는 비율을 나타낸 것이다.⁹⁾ 국내총생산(GDP)의 1.4%에 달하는 영국의 주거급여에 대한 공공지출은 다른 국가들에 비해 월등히 높은 편이다. 그 뒤를 핀란드, 덴마크 등이 잇고 있으며, 독일, 네덜란드, 뉴질랜드는 GDP의 약 0.5%에 가깝다. 그 외 호주, 미국 등은 GDP의 0.1%에서 0.3% 사이이다.

[그림 3-2] 주요 OECD 국가들의 국내총생산에서 차지하는 주거급여 비율

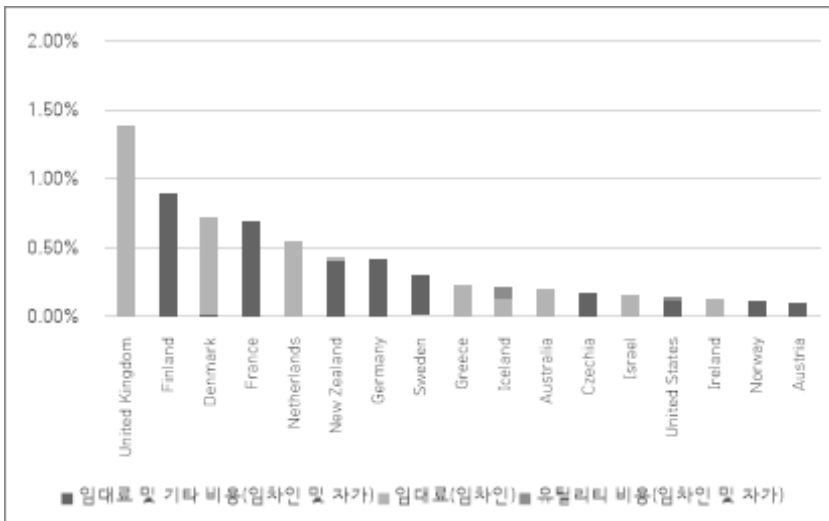


자료: OECD. (2024.6.26.a). p. 2.에서 일부 국가를 제외하고 재작성함.

9) OECD의 본 자료에는 더 많은 국가의 데이터가 소개되어 있으나, 본 글에서는 동유럽, 중남미를 제외한 데이터만을 다룬다.

대부분의 주거급여는 임대료를 지원한다. 하지만 일부 제도는 그 외의 주거 관련 비용도 포함하여 지원한다. 다음 그림은 주거급여로 지원되는 주거 관련 비용 유형을 나타낸다. 주거급여는 일반적으로 임대료를 지원하지만 그 외에 자가가구에 대한 기타 비용, 혹은 유틸리티 관련 비용을 지원해 주기도 한다. 예를 들어, 일부 국가에서는 주택 소유자도 지원 대상에 포함되며, 난방비, 보험료 및 서비스 비용, 쓰레기 수거료 등의 비용, 토지 또는 재산세, 모기지 이자 비용 등 주택 소유와 관련된 비용도 지원할 수 있다(OECD, 2024.6.26.a, 3).

[그림 3-3] 주거급여에 포함되는 주거 관련 비용 유형별 GDP 대비 비율



자료: OECD. (2024.6.26.a). p. 3.에서 일부 국가를 제외하고 재작성함.

한편, 최근 COVID-19에 대응하여 새로운 형태의 주택수당을 도입하거나 기존 수당을 수정한 국가들이 있다. 2021년, OECD의 저렴 주택 및 사회주택에 대한 설문조사(the 2021 OECD Questionnaire on

Affordable and Social Housing, QuASH)에 따르면, 일부 정부는 COVID-19 팬데믹으로 경제적 어려움에 처한 것에 대응하여 새로운 형태의 주택수당을 도입하거나 기존 수당을 수정한 것으로 나타났다. 구체적으로는 칠레, 체코, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 미국이 새롭게 제도를 수정하거나 도입한 것으로 나타났다. 팬데믹 동안 도입된 새로운 주택수당에 대한 지출은 프랑스에서 약 12억 유로(2020년 GDP의 0.05%)에 달했고, 미국에서는 250억 달러(2020년 GDP의 0.12%)에 달했다. 이와 같은 집중적인 지출이 응급적인 대응을 넘어서 제도화될 것인지는 불투명하나, COVID-19와 같은 광범위한 영향을 주는 사건이 기존 주거급여 제도의 변화에 영향을 준 것은 명확해 보인다.

2. 국가별 주거급여의 제도 현황

대부분의 국가들은 저소득 가구의 임대료 및 기타 주거비를 지원하기 위해 주거급여를 제공하고 있는데, 국가에 따라 상당히 다양하게 제도를 구성하고 있다. 또한 적지 않은 국가들이 두 가지 유형 이상의 주거급여를 제공하고 있다. 일반적인 주거급여 제도이거나, 공공부조나 최저소득 보장 체계의 타 급여로 주거 관련 지원이 결합되는 경우도 있다. 또는 주거급여 체계에 특정 그룹(연금 수령자, 청소년 또는 청년, 저소득층, 노숙인 등) 지원이 결합된 형태도 있다. 아래는 OECD가 43개국 84개 주거급여 관련 하여 각 국가별 실태를 집계한 내용이다.

먼저 대부분의 주거급여 제도들은 소득을 기준으로 자격을 설정하고 있다. 또한 시민권/영주권 (Citizenship/permanent residence) 등 국가의 거주 조건이 있는 제도는 절반 정도인 46개이며, 지역 거주 자격이 있는 제도로도 37개였다. 또 실업급여 중 주거비 지원 등 고용 여부에 따른

자격 요건이 있는 제도는 8개, 타 급여를 지급하더라도 지원받을 수 있는 제도는 42개로 절반 정도였다.

〈표 3-3〉 OECD 국가의 주거급여 자격 요건

(단위: 개 제도)

구분	자격 요건				
	소득 자격	시민권/ 영주권	지역 거주 여부	고용 여부	타 급여 수급
예	73	46	37	8	42
아니오	9	15	21	50	29
무응답 등	2	23	26	26	13
합계	84	84	84	84	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26.b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

대상 가구의 경우, 자가가 포함되는 제도는 39개로 절반 정도이다. 또한 사회주택의 임차인이 제외되는 제도는 17개가 된다.

〈표 3-4〉 OECD 국가의 주거급여 주택 조건

(단위: 개 제도)

구분	대상자에 자가 포함 여부	사회주택 임차인	민간임대 임차인	기타
예	39	48	70	34
아니오	37	24	6	31
무응답 등	8	12	8	19
합계	84	84	84	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

제도의 집행 수준은 중앙정부가 36개, 지자체가 26개, 중앙정부 및 광역지자체 연계가 17개 이다. 지자체의 비중이 상당히 높다.

〈표 3-5〉 OECD 국가의 주거급여 운영 수준

(단위: 개 제도)

구분	중앙정부 (National/ Federal)	지자체 (Regional/St ate, Local, Municipal)	중앙정부와 지자체 연계	무응답	합계
해당 제도	39	26	17	2	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

OECD 국가의 주거급여 지원비 대상은 임차료만 지원하는 제도는 32개이며, 임차료와 주거유지비까지 포함하는 제도는 40개이다. 주거유지비까지 포함하는 제도가 더 확산되어 있음을 알 수 있다. 또한 지급 방식은 대부분 현금지급이며, 바우처는 3개 제도에 불과하였다.

〈표 3-6〉 OECD 국가의 주거급여 지원비 대상 항목 및 지급 방식

(단위: 개 제도)

구분	지원비 대상 항목			지급 방식				합계
	임차료	임차료, 주거 유지비	기타 주거 관련 비용	현금 지급	바우처	기타	무응답	
해당 제도	32	40	12	63	3	4	14	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

지불 방법은 가구에게 지원하는 방식이 50개 제도이며, 그 외 주택소유자 지원이 13개 제도였다. 또한 권리성 유무와 관련하여 권리성이 있는 제도는 58개 제도, 권리성이 없는 제도는 17개 제도이다.

〈표 3-7〉 OECD 국가의 주거급여 지불 방법과 권리성

(단위: 개 제도)

구분	지불 방법					권리성 유무			합계
	가구에게 직접	주택 소유자	가구 및 주택 소유자 둘 다 가능	기타 (감면 등)	무응답	권리성	권리성 없음	무응답 등	
해당 제도	50	13	5	3	13	58	17	9	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

또한 우선할당 대상자가 없는 제도가 46개, 있는 제도가 19개였다.

〈표 3-8〉 OECD 국가의 주거급여 우선할당 대상자 유무

(단위: 개 제도)

구분	우선할당 없음	우선할당 있음	무응답	합계
해당 제도	46	19	19	84

주: 대상은 OECD 43개국 84개 주거급여 제도임.
자료: OECD. (2024.6.26b).에서 인출한 내용을 연구진이 정리함.

이상의 점들을 요약하면 43개국 84개 제도를 분석한 결과, 주거급여 자격 요건으로 소득 기준이 포함된 경우가 많으며(73개), 주택 조건으로는 자가 포함(39개), 사회주택 포함(48개)이 절반 정도였다. 운영은 중앙정부 단독(39개), 지원비 대상에 주거비뿐 아니라 주거유지비도 포함된 경우가 많았다(40개). 지급 방식으로는 현금 지급이 63개, 지불 방법은 가구에게 직접 55개, 권리성이 있는 제도가 58개, 우선할당이 없는 경우가 46개였다.

〈표 3-9〉 OECD 국가의 주거급여 특징 요약

항목	현황	항목	현황
주거급여 자격 요건	소득 기준(73개)	지급 방식	현금 지급(63개)
주택 조건	자가 포함(39개) 사회주택 포함(48개)	지불 방법	가구에게 직접 (50개)
운영 수준	중앙정부 단독(39개)	권리성 유무	권리성(58개)
지원비 대상 항목	주거유지비 포함 (40개)	우선할당	없음(46개)

자료: 연구진 작성

제3절 주거정책에 따른 OECD 국가의 유형화

이 절에서는 OECD를 통해 발표되는 국가별 주거정책 현황자료를 토대로 국가별 주거급여 방식과 주거정책에 대한 유형화를 시도한다. 다음 장부터 서술하는 국외 사례 연구의 결과에 앞서 주요 OECD 국가 중 독일과 핀란드, 미국을 분석 사례국으로 선정한 근거를 뒷받침하기 위함이다.

1. 분석 자료와 분석 방법

OECD 주요국의 주거급여 및 공공주거정책과 관련된 자료는 OECD Affordable Housing Database(OECD 적정주거 데이터베이스, 이하 AHD)에서 수집하였다. OECD의 AHD 데이터는 크게 1) 주거의 질과 적정 가격(Housing conditions and affordability), 2) 주거 시장(Housing market), 3) 적정 주거를 위한 공공정책(Public policies towards affordable housing)과 같이 3가지 범주로 구성되어 있다. 이번 연구에서 주로 관심을 가지는 분야는 3) 공공정책에 해당하며, 적정주거를 위한 공공정책은 다시 아래와 같은 하위 범주로 구분된다(OECD, n.d).

〈표 3-10〉 OECD 적정주거 DB 중 공공정책 관련 자료의 구성

영역	자료명
주택 구입 지원	주택 구입의 재정적 지원을 위한 공공지출(GDP%)
주택수당 (Housing Allowances)	주택수당에 대한 공공지출(GDP%)
	주택수당의 주요 특징
	주택수당 수급률 및 급여 수준
공공임대주택 (Social Rental Housing)	공공임대주택 제공을 위한 공공지출(GDP%)
	공공임대주택 공급량
	공공임대주택의 주요 특징
적정 주거 프로그램	적정 주거 개발의 지원 방안
임대시장 규제	임대 규정
주택 개량 및 정비를 위한 자금조달	주택 개량 및 정비 재정의 측정

자료: OECD. (n.d.). OECD Affordable Housing Database. <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>에서 2024.9.5. 인출

위와 같이 크게 6가지 하위 범주로 구성된 공공정책 분야 중 주거급여와 직접적으로 연관된 것은 주택수당(housing allowances)과 공공임대주택(social rental housing)이다. 주택수당과 공공임대주택은 각각 다시 3가지 하위 범주로 나누어지는데, 이번 연구에서는 국가별 유형화를 위해 주성분 분석과 군집 분석을 수행할 예정이며, 이 분석을 위해서는 연속형 변수가 필요하기 때문에 주택수당에서는 공공지출 규모와 수급률 및 급여 수준 변수를, 공공임대주택에서는 공공지출 규모와 공급량 변수를 활용한다.

주택수당에 대한 공공지출 규모 지표는 OECD 주요국들이 주택수당에 대한 공공부문 지출을 어느 정도 규모로 하고 있고, 연간 GDP의 몇 %에 해당하는지를 보여준다. OECD에서는 주택수당(housing allowances)으로 정의하고 있지만 국가별로 주거급여(housing benefits), 주택바우처(housing vouchers), 임대료 지원(rent assistance) 등 그 개념이 조금씩 다르며,¹⁰⁾ 대부분 자격 기준을 적용하여 저소득 가구에게 제공하고 있지만

보편적으로 지원하는 국가도 있다(OECD, 2024.6.26a).

두 번째는 **주택수당의 수급률과 급여 수준**이다. 수급률은 해당 국가의 전체 가구에서 주택수당을 수급하는 가구의 비율(%)이며, 급여 수준은 해당 국가의 소득 하위 10분위에 속하는 저소득 가구의 총소득에서 주택수당이 차지하는 비율(%)이다(OECD, 2024.6.26c).

공공임대주택과 관련된 첫 번째 지표는 주택수당과 마찬가지로 **공공 부문 지출 규모**이다. 각 국가별마다 공공임대주택을 운영하는 데 연간 GDP 중 몇 %의 규모로 예산을 지출하고 있는지를 나타낸다. 다만 해당 지표는 매우 제한적인 국가들을 대상으로만 그 수치가 발표되고 있다는 한계점이 있다(OECD, 2024.6.26d). 두 번째는 **공공임대주택의 공급량**으로 총 주택 수 대비 공공임대주택의 비율(%)을 의미한다(OECD, 2024.4.16).

이상과 같은 5개의 주요 지표(주택수당 3개, 공공임대주택 2개)에 대한 정의와 특징을 정리하면 다음과 같다.

10) 우리나라는 국민기초생활보장제도에서 주거급여(benefits)의 개념을 사용하고 있으며, 미국은 주택바우처(vouchers), 영국은 임대료 지원(assistance), 유럽 국가는 대부분 수당(allowances) 개념을 사용하고 있다. 이번 연구에서는 OECD 기준에 따라 '주택수당'을 제도명으로 사용한다.

〈표 3-11〉 주요 지표와 정의

(단위: %)

지표명	정의	단위	특징
HA_spending	주택수당에 대한 공공지출 규모	GDP%	-2022년 기준, 국가별로 2017~2023년 데이터를 포함 -중앙정부의 지출이 없을 경우 지역/주단위의 정보를 포함
HA_coverage	주택수당 수급률	%	-미국은 주택바우처를 포함 ※ 위 특징은 모든 지표에 적용됨
HA_level	소득 하위 10분위 가구의 총소득에서 주택수당이 차지하는 비율	%	-가구소득은 가처분소득을 기준으로 함 -일부 국가는 소득에서 실업수당 제외
SRH_spending	공공임대주택에 대한 공공지출 규모	GDP%	-국가별로 정의하는 공공임대주택의 정의가 다름에 유의. 예를 들어, 뉴질랜드는 중앙정부만 포함하고, 노르웨이는 지방정부만 포함
SRH_stock	공공임대주택 공급량 (총 주택 수 대비 공공임대주택의 비율)	%	

자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16).

다음은 위에서 설명한 5가지 지표에 대한 OECD 주요국들의 현황이다. 지표별로 나타난 OECD 주요국 평균값은 HA_level(소득 하위 10분위 가구의 총소득에서 주택수당이 차지하는 비율)과 SRH_stock(공공임대주택 공급량)의 경우 OECD에서 제공하는 값을 그대로 활용하였고, HA_spending(주택수당에 대한 공공지출 규모), HA_coverage(주택수당 수급률), SRH_spending(공공임대주택에 대한 공공지출 규모)의 OECD 통계에서 평균값을 별도로 제시하지 않았기 때문에 국가별 자료의 평균값을 계산하여 입력하였다.

〈표 3-12〉 OECD 주요국의 주거정책 관련 지표 현황

(단위: GDP%, %)

국가	HA_spending	HA_coverage	HA_level	SRH_spending	SRH_stock
호주	0.20	.	6.86	0.26	3.20
오스트리아	0.09	3.76	1.40	0.21	23.60
칠레	0.02	.	.	0.02	.
키프로스	0.03	5.19	3.26	.	.
체코	0.17	2.16	7.61	0.00	3.60
덴마크	0.72	19.52	7.81	0.03	21.30
에스토니아	0.06	0.79	.	0.08	1.10
핀란드	0.88	17.73	8.85	0.05	10.90
프랑스	0.69	19.73	5.49	0.20	14.00
독일	0.41	7.57	5.61	0.07	2.60
그리스	0.22	0.17	12.75	.	.
아이슬란드	0.21	.	8.74	.	.
아일랜드	0.12	33.18	27.33	0.00	12.70
이스라엘	0.15	.	13.83	.	1.80
한국	0.01	7.28	15.49	.	8.90
라트비아	0.05	3.69	6.94	.	1.90
리투아니아	0.03	2.86	36.48	.	0.80
룩셈부르크	0.02	9.29	5.35	.	.
네덜란드	0.54	14.36	8.33	.	34.10
뉴질랜드	0.43	.	9.36	0.35	3.80
노르웨이	0.11	2.82	3.90	.	4.10
폴란드	0.02	0.58	15.42	0.05	6.60
포르투갈	0.09	5.89	.	0.02	1.10
슬로베니아	0.04	1.29	10.76	.	4.70
스웨덴	0.29	8.86	1.20	.	.
영국	1.38	25.02	13.69	.	16.40
미국	0.14	0.02	.	0.10	3.60
OECD(평균)	0.25	7.12	9.70	0.10	7.10

주: 한국과 미국의 주택수당 지급률은 OECD에서 제공하지 않아서 연구진이 직접 계산하였음. 한국은 2022년 기준 '주거급여 지급 가구 수/총 가구 수'이고, 미국은 2016년 기준 '주택바우처 (HCV) 지급자 수/총 인구 수'임.

자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16); United States Census Bureau. (2024). 2016년 미국 인구 통계. <https://data.census.gov/table/ACSST1Y2016.S0101?g=010XX00US에서> 2024. 10. 18. 인출; Center on Budget and Policy Priorities. (2024). Housing Choice Voucher Fact Sheets. <https://www.cbpp.org/housing-choice-voucher-fact-sheets>에서 2024. 10. 18. 인출; 보건복지부. (2022). 2022 국민기초생활보장 수급자 현황; KOSIS. (2024). 가구수(시도/시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1JC1501&vw_cd=MT_GTTITLE01&list_id=109&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTTITLE01에서 2024. 10. 18. 인출.

주택수당에 대한 공공지출 규모는 영국을 제외하면 모두 1% 미만 수준이며 주요국들의 평균은 0.25%이다. 우리나라는 0.01%로 위에서 집계된 OECD 국가들 중 가장 낮은 수치를 보였다. 반면 우리나라 주택수당의 수급률과 급여 수준은 OECD 주요국들의 평균과 비교했을 때 비슷하거나 조금 더 높은 수준이다. 한국은 주택수당(한국의 경우 주거급여)에 대한 공공부문의 지출 수준은 높지 않으나 지급 대상으로 선정된 가구의 총소득에서 급여가 차지하는 비율이 낮지 않음을 의미한다. 이것은 우리나라 주거급여액 수준이 타 국가에 비해 높은 것일 수도 있으나, 지급 대상 가구의 소득 수준 자체가 매우 낮은 것에서 기인할 수도 있다.

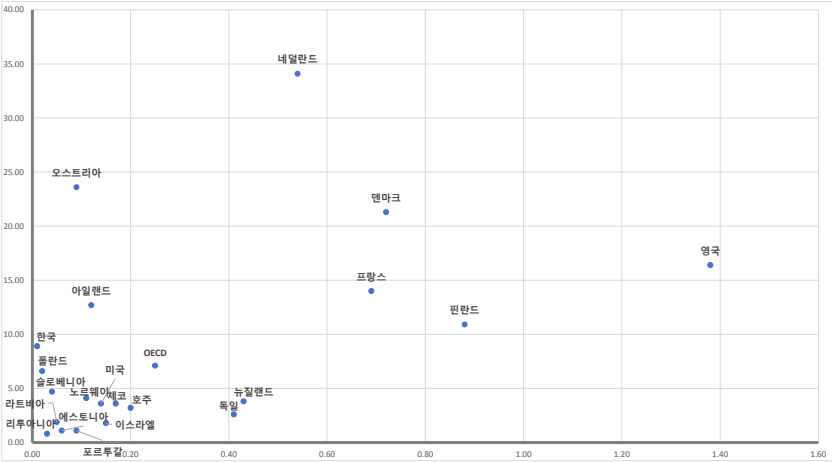
공공임대주택에 대한 공공지출 규모의 경우 OECD 주요국 평균은 0.1%이고 가장 높은 수치를 보인 뉴질랜드는 0.35% 수준으로 나타났다. 우리나라의 경우 해당 지표는 OECD를 통해 확인할 수 없었다. 다만 총 주택 수 대비 공공임대주택의 비율은 8.9%로 평균보다 약간 높은 수준이며, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 영국 등의 유럽 국가들은 상당히 높은 비율로 나타났다.

아래 그림은 주택수당에 대한 공공지출 규모와 공공임대주택 공급량의 관계이다. 영국, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 오스트리아, 프랑스 등의 유럽 국가들이 주택수당의 공공지출 규모와 공공임대주택 공급량 모두에서 상대적으로 높은 수준을 보였고, 그 외 대부분의 국가들의 두 개 지표 모두 낮은 수준으로 나타났다.

주택수당의 수급률과 공공임대주택 공급량의 관계를 보여주는 그림 또한 비슷한 형태를 보이고 있다. 다만 앞에서 언급하였듯이 우리나라의 경우 주택수당에 대한 공공지출 규모 수준 자체는 낮으나 주택수당의 수급률과 공공임대주택 공급량에서는 평균을 약간 웃도는 형태를 보여 주고 있다.

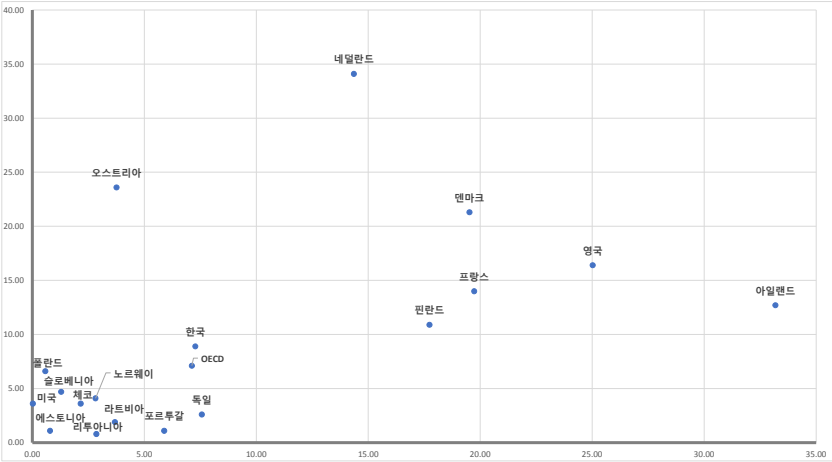
92 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구 : 국외 사례를 중심으로

[그림 3-4] 주택수당 공공지출 규모(HA_spending)×공공임대주택 공급량(SRH_stock)
(단위: %)



자료: OECD. (2024.6.26a); OECD. (2024.4.16).

[그림 3-5] 주택수당 수급률(HA_coverage)×공공임대주택 공급량(SRH_stock)
(단위: %)



자료: OECD. (2024.6.26c); OECD. (2024.4.16).

2. OECD 주요국의 주거정책 유형

OECD의 AHD를 통해 얻은 자료를 바탕으로 주요국의 주거정책을 유형화하기 위해 주성분 분석과 군집 분석을 실시하였다. 탐색적 요인 분석이라고도 하는 주성분 분석(principal component analysis)은 여러 개의 변수들 사이에 공통된 특성이나 유사한 성질에 따라 공통 인자를 찾아내는 방법으로(송민경·장훈, 2010), 군집 분석을 실시하기 전에 주성분 분석을 수행하면 분석 결과 나타난 군집별 특성을 파악하는 것이 용이하다. 다만 이번 연구에서는 활용된 변수가 한정적이므로 추출하는 주성분을 2개로 제한하고, 다시 군집 분석을 수행하여 군집별 특성을 파악하기로 한다.

군집 분석은 이질적인 요인으로 구성된 하나의 집단을 각 개체들이 가진 유사한 성질에 기초하여 하위 군집으로 분류하는 분석 방법이다. 주성분 분석을 통해 얻은 2개의 공통 인자를 활용하여 국가별로 운영하고 있는 주거급여 및 주거정책을 유사한 성격으로 판단되는 군집으로 분류한다. 이렇게 분류된 군집의 특성을 파악하여 서로 배타적인 관계에 있는지를 판단한 후, 각 군집에서 분석 사례국을 하나씩 선정한다.

OECD 주요국의 주거정책 중 주택수당과 공공임대주택 관련 데이터를 활용하여 주성분 분석과 군집 분석을 수행한 결과는 다음과 같다.

〈표 3-13〉 주성분 분석 결과 설명된 총분산

성분	고유값	% 분산	% 누적
1	2.134	0.534	0.534
2	1.087	0.272	0.805
3	0.527	0.132	0.937
4	0.252	0.063	1.000

주: 공공임대주택 지출 규모 변수(SRH_spending)는 결측값이 많아 분석에서 제외하였고, 다른 변수들 중 일부 결측값은 0으로 치환하였음.

자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16.) 등에서 추출한 원자료(〈표 3-12〉).

위 표는 주성분 분석 결과 추출된 고유값과 설명된 분산값이다. 고유값이 1 이상인 성분은 2개이며, 이 2개의 성분으로 전체 현황의 80.5%를 설명할 수 있는 것으로 나타났다. 다음 표는 추출된 각 요인에 따른 변수별 성분 행렬이다.

〈표 3-14〉 추출된 주성분의 요인성분행렬

변수	요인 1	요인 2	요인 3	요인 4
HA_spending	0.566	-0.209	-0.629	0.491
HA_coverage	0.613	0.214	-0.107	-0.753
HA_level	0.101	0.934	0.047	0.341
SH_stock	0.542	-0.198	0.769	0.276

자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16.) 등에서 추출한 원자료(〈표 3-12〉).

고유값이 1 이상인 ‘요인 1’과 ‘요인 2’의 특성을 설명하기 위해 각 요인에 영향을 많이 미치는 변수를 살펴보면, 먼저 ‘요인 1’은 HA_spending, HA_coverage, SH_stock이 고르게 영향을 미치고 있다. 주택수당에 대한 공공지출과 공급률, 공공임대주택의 공급량이 높을수록 요인 1이 주성분으로서 더 큰 설명력을 가질 수 있는 것으로 볼 때, 전반적인 ‘공공주거정책의 발전 수준’으로 요약할 수 있다.

‘요인 2’는 HA_level이 다른 변수들에 비해 매우 큰 영향을 미치고 있다. 이 변수는 주택수당 급여가 소득 하위 분위 가구의 총소득에서 차지하는 비율이 얼마나 높은지를 설명하는 것으로, ‘요인 2’는 공공주거정책에서 ‘주택수당의 상대적 중요도’라고 할 수 있다.

이와 같이 산출된 2개의 주성분을 통해 OECD 주요국을 대상으로 군집 분석을 실시하면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다.

〈표 3-15〉 추출된 주성분을 활용한 군집 분석 결과

군집	N	%	해당 국가	군집 특성
A	8	38.1	노르웨이, 라트비아, 미국 , 슬로베니아, 에스토니아, 체코, 포르투갈, 호주	공공주거정책의 발전 수준이 낮고 주택수당 급여 수준이 상대적으로 낮음
B	6	28.6	네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 영국, 프랑스, 핀란드	공공주거정책의 발전 수준이 높음
C	4	19.0	리투아니아, 이스라엘, 폴란드, 한국	공공주거정책의 발전 수준이 낮고 주택수당 급여 수준이 상대적으로 높음
D	3	14.3	뉴질랜드, 독일 , 오스트리아	공공주거정책의 발전 정도가 평균 수준이고, 주택수당 급여 수준이 상대적으로 낮음
계	21	100.0	-	

주: C그룹에서 주택수당 급여 수준이 높다는 것은 다른 국가와 비교했을 때 절대적인 수준이 높다는 것은 아니며, 소득 하위 10% 가구의 총소득에서 주택수당이 차지하는 비율이 다른 국가에 비해 상대적으로 높다는 의미임.

자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16.) 등에서 추출한 원자료(〈표 3-12〉).

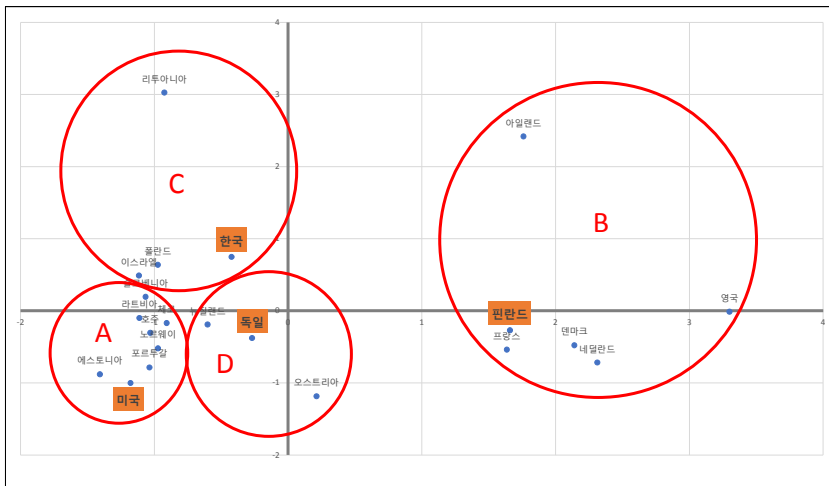
각 군집 간의 특성이 배타적이라고 판단되는 군집의 개수는 4개로 한정되었다. 아래 그림까지 참고하여 결과를 살펴보면, 먼저 핀란드가 포함된 B그룹이 가장 눈에 띈다. 전반적으로 공공주거정책의 발전 수준이 높은 그룹이 묶여 있으며, 주택수당 급여가 저소득 가구에게 미치는 상대적 영향은 아일랜드가 높지만 군집으로 구분되지는 않았다.

독일이 포함된 D그룹과 미국이 포함된 A그룹은 주택수당의 상대적 중요도는 유사하지만 공공주거정책의 발전 정도에 따라 구분된 것으로 보인다. D그룹은 발전 정도가 평균 수준에 수렴하는 것으로 볼 수 있고, A그룹은 분석 국가 중 공공주거정책의 발전 수준이 전반적으로 가장 낮은 것으로 해석할 수 있다.

우리나라가 포함된 C그룹은 공공주거정책의 발전 수준이 높지는 않지만, 주택수당이 해당 국가의 저소득 가구에게 상대적으로 중요한 정책으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 주거정책이 얼마나 선진화되었는지와는

무관하게, 이들 국가에 있는 저소득 가구는 주거급여를 통해 생계 지원을 상당 부분 받고 있는 것으로 해석된다. 특히 리투아니아는 분석 국가 전체를 통틀어 주택수당의 상대적 중요도가 가장 높은 것으로 보였다. 한편 앞에서 주택수당에 대한 공공지출 규모와 수급률, 공공임대주택 공급량의 관계를 살펴본 그림에서는 리투아니아가 모든 지표에서 매우 낮은 수준을 보였는데, 주택수당 제도가 매우 선별적으로 작동하고 있음을 짐작할 수 있다.

[그림 3-6] 주성분 및 군집 분석에 따른 OECD 국가의 주거정책 유형화 결과



자료: OECD. (2024.6.26a, c, d); OECD. (2024.4.16.) 등에서 추출한 원자료(<표 3-11>).

다음 장부터 이어지는 사례 분석에서는 위 분석 결과를 통해 산출된 군집에서 대표적인 국가를 하나씩 선정하여(A 군집의 미국, B 군집의 핀란드, D 군집의 독일) 국가별 주거급여의 성격과 운영 방식, 평가, 쟁점 사항을 설명한다. 우리나라 주거급여에 대한 사례 분석은 제2장의 내용으로 대신한다.



제4장

독일

제1절 주거급여 제도의 배경

제2절 정책의 성격

제3절 정책 대상 및 지원 수준

제4절 제도의 운영 및 평가 체계

제5절 쟁점 및 시사점

제4장 독일

제1절 주거급여 제도의 배경

1. 주택정책의 역사와 개요

독일의 주택정책은 전쟁으로 주요 도시가 파괴되고 난민과 실항민이 유입되어 빠른 재건 노력이 필요했던 1950년대에 국가적 과업으로 추진되었다. 2차 세계대전 이후 국가적 대량 주택 건설 프로그램을 추진하는 것은 당시 압도적인 비상 상황으로 인해 불가피했다. 또한 주택 부족 문제를 해결하기 위해 주택 임대차 계약의 체결 및 해지 시 계약의 자유를 제한하였다. 임대차 계약, 주택 관리 등을 국가가 규제하는 경제 형태를 의미하는 소위 ‘강제주택경제(Wohnungszwangswirtschaft)’는 전후 신속한 주택 공급을 위해 활용되었고, 소기의 성과를 거두었다. 그러나 전후 주택난 해소가 성공적으로 진행될수록 시장에 맞춰 주택정책을 자유화해야 한다는 요구가 정치권에서 힘을 얻었다.

강제주택경제는 1960년에 사회주택과 세입자 보호 정책을 골자로 하는 사회적 시장경제로 대체되었다. 강제주택경제 해체에 관한 법률에 따라 국가적 주택 관리를 점진적으로 폐지하고 세입자 보호법(1923년 6월 도입)을 개정하여 ‘사회적 임대차법’을 도입했다. 강제주택경제 해체의 핵심 요소인 ‘임대료 자유화’ 조치로 인해 임대인과 임차인의 관계는 시장 경제에 부합하도록 법적으로 재조정되어야 했다. 이는 강제주택경제가 사회적 시장경제로 통합되는 과정으로 이해될 수 있다(von Roncador, 2006; Schmidt-Hoepke, 1963).

독일에서 수요자 지원 정책으로서 주거급여는 주택 규제가 완화되는 과정에서 시행되었다.¹¹⁾ 강제주택경제가 폐지되면서 주택시장 규제 완화가 본격화되자 우려하던 임대료 인상이 가시적으로 나타났고, 이 문제를 해결하기 위해 주택 정책을 개별 사례에 맞는 수단으로 보완할 필요가 있었다(Harlander, 2018, p. 2958). 이에 따라 1965년 소득, 가구 규모, 임대료 수준에 따른 주거급여가 도입되면서 이것이 사회적 주택시장 경제의 중심축이 되었다(Münch, 2006). 처음에는 구옥에 대한 임대료 인상을 보상하기 위해 임대료·부담급여(Miet-und Lastenbeihilfen)를 지급하였으나, 소유주가 거주하는 주택에 대한 부담보조금과 가족 거주에 적합한 주택을 임차할 수 있도록 지원하는 현재의 형태를 갖추게 되었다(bpb, n.d.).

1970년 12월 14일에 제정된 두 번째 주거급여법은 이후 여러 차례 개정되어 소득과 부담 증가에 따라 급여를 조정하면서 급여 대상자가 확대되었다(bpb, n.d.). 이와 함께 1971년과 1974년에는 각각 제1, 2차 주택해지보호법을 통해 계약 해지 시 세입자의 권리와 임대료 수준을 지역 비교 임대료로 제한하는 등의 조치를 통해 주택시장 자유화 과정에서 임대료가 폭등하는 것을 방지할 수 있었다. 1982년 정권이 교체된 후 새로운 기민/기사/자민당 정부는 주택 시장 정책의 자유화를 대대적으로 가속화 했다. 연방정부는 임대인의 임대료 결정권을 강화했고(1982년), 사회 임대 주택에 대한 보조금 지급 중단(1986년), 비영리 주택 부문 지원을 폐지하는 세제 개혁법을 통과(1988년)시키는 등 규제 완화를 위한 일련의 조치들을 연달아 추진하였다.

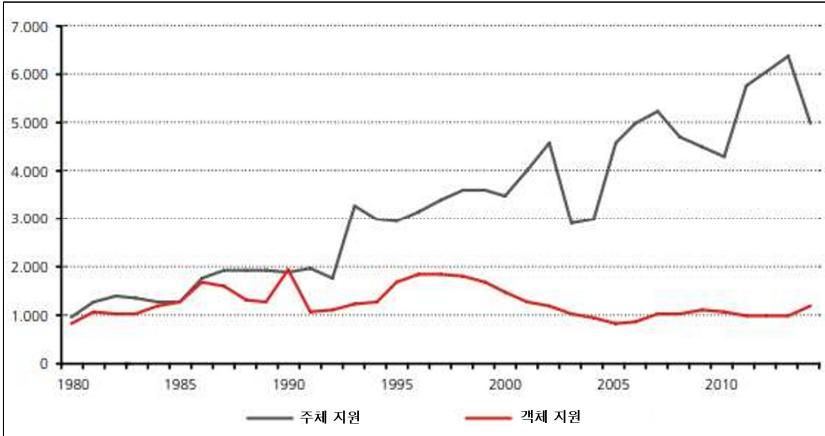
11) 1955년부터 이미 일부 사례에 대해 임대료 보조가 이루어졌지만, 개별 대상자 지원의 실제 확대는 1960년 이후 뤼케 계획(Lücke-Plan)이 시행되는 과정에서 이루어졌다. 대상자에게 지원해주면서 주택 정책은 시장경제에 보다 부합하는 새로운 조정이 이루어진 것이다.

이러한 주택시장 자유화 과정에서 주거급여 정책은 주택정책의 핵심 요소로 자리 잡았다. 한편, 주거급여와 함께 주택정책의 중요한 다른 축인 사회주택은 저리 대출의 대가로 일정 기간 특정 소득 한도를 초과하지 않는 가구에게만 임대 의무가 부여된 주택이다. 1950년부터 1985년 사이에 비영리 주택 회사들은 360만 채 이상의 주택을 건설하여 서독의 주택 부족 문제를 완화하는 데 크게 기여했으나, 1980년대 말부터 독일의 사회주택 건설은 점점 더 침체되었을 뿐만 아니라, 정부는 사회주택 건설에 따른 혜택을 상당 부분 폐지하는 조치를 단행하는 등 정책적 우선순위가 아님을 명확히 했다(Hans Böckler Stiftung, 2023).

이러한 조치는 저가 주택은 물론 사회 전반적으로 주택 공급이 충분한 수준이라는 판단에 기인한 것이다. 인구 감소로 인해 수요가 감소할 것이라고 가정했기 때문이다(Münch, 2006). 주택 시장이 포화 상태라는 잘못된 정책 판단의 결과, 공공 보조금과 민간 자금으로 건설되는 주택 건설이 감소했다. 그러나 동독 및 동유럽으로부터의 이민 증가, 1인 가구 증가 등의 요인으로 인해 주택 수요는 오히려 증가했고, 정부는 예상하지 못한 주택 부족과 특히 대도시 중심의 임대료 상승에 대응해야 했다. 이에 주거급여(수요 측 지원)를 인상하고, 다시 임대차법을 개정하고, 사회주택(공급 측 지원) 정책을 재도입했으나, 사회주택 정책 전반에 큰 변화를 가져오지는 못했다.

[그림 4-1] 주거 관련 연방정부의 지원

단위: 100만 유로



주: 객체 지원은 주택에 대한 보조금 지급을 의미하며 사회주택 정책으로 대표된다. 주체 지원은 필요성이 입증된 특정 집단에 직접 혜택을 주는 주거급여의 형태로 지급된다.

자료: “Zukunft der Wohnraumförderung: Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt”. Abstiens, L., Bormann, R., & Von Bodelschwingh, A. (2017). <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13606-20170830.pdf> p. 13

연방정부가 지원하는 보조금 중 주거급여에 할당된 금액은 사회주택 건설에 할당된 금액보다 매우 높다. [그림 4-1]을 살펴보면, 특히 1990년대 이후 주체 지원에 대한 지출이 크게 증가한 반면, 객체 지원은 갈수록 감소하는 경향이 있으며, 2000년대 중반 이후에는 계속 약 10억 유로 수준에 머물고 있다(Abstiens & Von Bodelschwingh, 2017). 2006년 연방주(州)의 개혁은 사회주택 정책을 개별 연방주의 책임하에 운영하도록 전환함으로써 정책의 추진력이 더욱 약화되는 결과로 이어지기도 했다.

사회주택 정책이 주거정책적 수단으로서의 중요도가 감소한 반면, 주거급여는 독일 정책의 핵심 요소로 자리 잡아 왔다. 아래에서는 2005년 이후의 주거급여 개혁 내용을 살펴본다.

가. 주거급여 개혁(2005~2022)

주거급여는 수차례 개혁 과정을 거치며 조정되어 왔다. 주거급여의 제도적 성격에 가장 큰 영향을 미친 개혁은 2005년에 이루어졌는데, 이는 2005년부터 ‘구직자 기본소득 지원’(사회법전 2권)이 도입되고 사회부조법(사회법전 12권)이 개편된 결과이다. 개혁의 결과로 2005년 개혁 이후 사회부조와 실업급여 II 수급자는 더 이상 주택급여 적용을 받을 수 없게 되었다. 기초보장에 주택비용에 대한 고려가 이미 포함되어 있기 때문이다.¹²⁾

이후 2009년 1월 1일 시행된 주거급여 개혁은 일시불 형태로 난방비가 주거급여 지급액에 포함되어 있다. 당시 난방비 지원은 일시적으로 도입된 것으로, 2년 만에 폐지되었다. 또한 주택의 연식과 가구를 고려하지 않는 최대 임대료의 결정이 간소화되고 급여가 인상되었다. 연금생활자와 유자녀 가구가 주거보조금을 통해 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 제도의 세부내용을 조정하기도 했다.

2016년 개혁은 대도시와 대학도시들에서 두드러지게 나타난 임대료 상승, 특히 지역별로 다른 양상을 보이는 임대료 변화와 인플레이션으로 인한 주거보조금의 가치 저하 문제에 대응하고자 입안되었다. 2009년과 2015년 사이에 주거급여와 최대 임대료 액수가 인상되지 않아 해당 기간의 임대료 인상 폭을 고려할 때 주거급여 가치가 크게 떨어졌기 때문이다. 그래서 개정을 통해 2009년 이후 처음으로 2016년에 주거비 및 소비자 물가 상승률에 맞춰 조정되었고, 임대료 상한선도 지역과 임대료 수준에 따라 시차를 두고 인상되었다.

2020년 개혁은 2016년의 마지막 개혁 이후 소득 및 임대료 상승에

12) 2005년 개혁 이전에는 사회부조 수급자를 대상으로는 특별 주거급여(besonderer Mietzuschuss)가 지급되었다. 2000년까지는 통합 주거급여(pauschalisiertes Wohngeld)가 여기에 해당된다(Haustein, 2006)

따라 일반 급여 수준을 조정하는 데 중점을 두었다. 이에 따라 2020년에도 주거급여 혜택에 상당한 개선이 이루어졌으며 2016년 주거급여 개정 이후 처음으로 급여가 인상되었다(Sahle Wohnen, n.d.). 기초보장과 경계선에 있는 집단을 위해 주거급여를 강화하는 것 외에도 주거급여의 범위를 확대하는 목표를 세우고 개혁한 것이다(Henger & Niehues, 2022).

한편, 2020년에는 2년마다 법에 명시된 ‘역동화’에 따라 2022년 1월 1일부로 혜택과 최대 금액을 인상하기로 결정했다. 이 개정에 따르면, 주거급여는 2022년부터 임대료 및 소득 동향에 따라 2년마다 조정된다. 또한 새로운 임대료 수준 VII이 개혁으로 추가되었는데, 이는 주택 시장의 높은 임대료를 고려하기 위한 조치이다.

2021년 1월 1일부터 주거급여 가구는 난방 부문의 기후보호 가격 책정에 대한 보상을 받게 되었다. 이는 가구 규모에 따라 차등적으로 지급되며, 월 표준 생활 공간의 0.3유로/㎡에 해당한다. 결과적으로 기후보호요소 항목 도입에 따라 주거급여가 10% 인상되었다(Henger, Niehues, Stockhausen, 2022).

2022년 1월 1일에는 주거급여 역동화를 통해 처음으로 임대료 및 소비자 물가의 일반적인 변동에 따라 주거급여가 조정되었다. 향후 주거급여는 변동화 과정의 일환으로 2년마다 조정될 예정이다.

〈표 4-1〉 주요 주거급여 개혁 내용

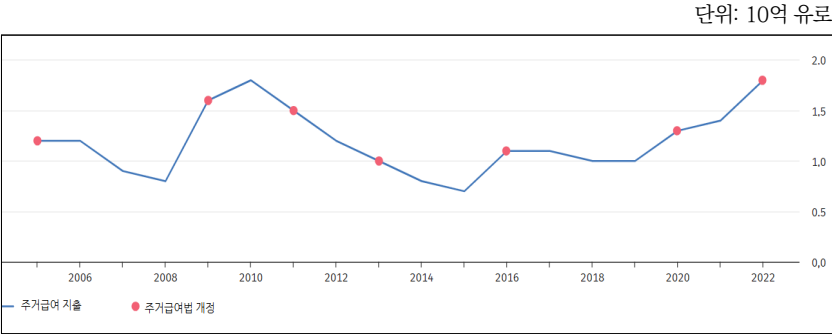
구분	내용
2005	- 구직자 기초보장제도(사회법전 2권)를 도입하고 사회부조법(사회법전 12권)을 재편하면서 관련 수급권자는 해당 제도 안에서 주거급여를 받게 됨 - 개정 이후에 주거급여법 수급자는 위의 구직자 기초보장제도 및 사회부조법에 따른 수급을 받지 않는 저소득층에 한정됨
2009	- 수급 자격을 다소 완화하고, 기축건물과 신축건물에 차이를 두었던 주거급여 지급 조항을 통합하여 구성함 - 난방비용을 주거급여 산정에 고려하여 가구별 주거비 부담이 완화되도록 함 - 연금생활자와 유자녀 가구 지원을 강화하는 제도의 세부 내용을 조정함
2016	- 소득 증가와 임대료 상승이 급여 자격심사 및 산정에 적용되어 주거급여 수준이 평균 39% 상향 조정됨. 특히 기본 임대료의 인상뿐만 아니라 난방비, 수도비 등을 포함한 전체 임대료의 인상도 주거급여 상승에 연동되도록 함
2020	- 현재의 임대료 및 소득 추세에 따라 2년마다 주거급여를 조정하는 것을 법으로 규정함(2022년부터) - 새로운 임대료 수준 VII 도입.
2021	기후요소, 주거급여 업데이트(동적 조정), 난방비 보조금 등 추가적인 주거급여 개선이 시행되었으며, 주거급여도 인상됨
2022	주거급여 역동화 시행

자료: Sahle Wohnen. (n.d.); Henger & Niehues. (2022); BBSR. (2022)을 재구성하여 작성함.

주거급여 지출은 개혁 단계마다 변화를 거쳤다. 2005년 개혁 이후 지출이 다소 감소하다가 2008년부터 다시 증가하여 2010년에 18억 유로로 가장 높은 지출을 기록했고, 이후 계속해서 감소하다가 2015년에 다시 반등하였다.

2020년 13억 유로에서, 개혁을 거치며 2021년 14억 유로, 2022년 18억 유로로 증가했다. 2022년 지출 항목에는 2022년 난방비보조법에 따라 연방정부에서 전액 지급하게 된 난방비 보조 비용이 포함되어 있다.

[그림 4-2] 연도별 주거급여 지출



자료: “Wohngeldausgaben”. Statistisches Bundesamt. (2024). https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohngeld/_inhalt.html

나. 주거급여 플러스(Wohngeld Plus)(2023년)

독일의 주거급여는 2023년 1월 1일 역사상 가장 큰 개혁이 단행되었다. 주거급여 개혁은 2021년 이루어진 신호등 연정(사민당, 자민당, 녹색당)의 합의안에서 시작된 변화로, 시민소득(Bürgergeld)의 도입만큼이나 독일 복지국가의 역사적 개혁으로 평가되고 있다. 2023년 개혁에는 우크라이나-러시아 전쟁으로 전기, 가스 및 난방 가격이 급격히 상승하여 주거비용이 증가한 배경이 있다. 또한 지속적인 주택 부족과 생활비 상승에 대한 조치로 볼 수 있다(Henger & Engler, 2022, BMWBS, 2022a). ‘주거급여 플러스(Wohngeld Plus)’라는 새로운 개념으로 도입된 새로운 주거급여 제도의 특징은 세 가지로 정리할 수 있다.

〈표 4-2〉 주거급여 플러스 개혁 개요

구분	내용
전반적 급여 수준 인상	평균 주거급여 수준 180유로에서 190유로 인상되어 370유로
대상자 확대	기존 60만 명 → 200만 명 수급
난방비 지원과 기후요소	영구적인 난방비 지원 요소와 기후변화에 대응하기 위한 요소가 포함됨

자료: “Wohngeld”. BMW SB. (n.d.a). <https://www.bmwsb.bund.de/Web/BMWSB/DE/the-men/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-artikel.html>

기존의 주거급여 수급 가구에서 주거급여는 평균 2배, 수급자 그룹은 3배로 늘어나 전례 없이 주거급여의 실효성이 높아지게 되었다. 정부는 급여 대상자 확대를 통해 기존 60만 명에서 총 140만 가구가 추가로 주거급여를 수급하여 총수급자가 200만 명에 이르게 될 것으로 전망했다. 이 개정을 통해 주거급여 대상 가구는 아래와 같이 조정된다.

- 조정이 없었더라도 2023년에 주거급여를 받을 수 있었던 약 60만 가구
- (제도 개혁) 이전에는 소득이 주거급여 수급 한도를 초과했으나 주거급여 개선에 따라 2023년에 처음으로 또는 다시 주거비 경감을 받게 되는 약 1,040,000가구
- 과거 시민수당(SGB II) 또는 사회부조법(SGB XII)에 따라 혜택을 받았던 약 38만 가구

주거급여 개혁의 결과로 즉시 주거비 지원이 필요한 가구는 상당수가 제도권으로 들어오게 되었다. 여기에는 연금생활자, 한부모 가정, 최저임금 근로자 등이 포함된다(BMWSB, n.d.).

주거급여 플러스는 또한 난방 및 기후 보호 비용 증가에 대응하고 있다. 새로 도입된 영구적인 난방비 구성 요소는 향후 에너지 비용 증가를 지속적으로 상쇄할 것이며, 기후보호요소를 도입하여 저소득층의 에너지 사용에 대한 추가적 부담이 완화되도록 하였다.

다. 주택 보급률, 공공임대주택 보급률 및 규모의 추이

독일은 아파트와 주택 소유자보다 세입자가 더 많은 유일한 EU 국가이다. 1984년 세입자 가구는 전체의 60.1%였고, 이후 꾸준히 감소한 결과, 2022년 독일에서는 인구의 절반 이상(53.5%)이 임차가구로 확인된다(DESTATIS, n.d.). 사회주택 가구의 비율 감소 폭은 더 크게 나타났다. 2021년 기준 전체 가구 중 3.9%만이 사회주택이고, 전체 임차가구 중에도 7.3%에 불과했다. 반면 주거비 과부담 가구 비율은 1985년 8.5%에서 점차 증가하여 2021년에는 14% 수준으로 조사되었다.

〈표 4-3〉 독일의 임차가구와 사회주택 가구의 비율

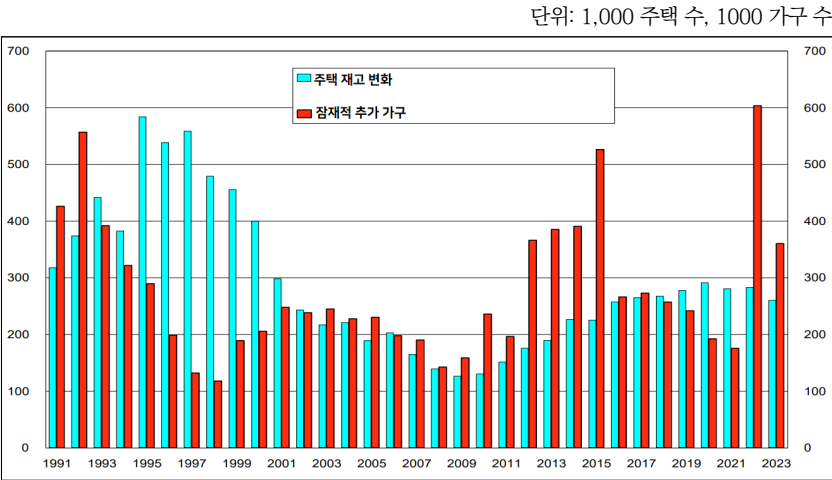
(단위: %)

연도	전체 가구 중 임차가구 비율	전체 가구 중 사회주택 가구 비율	전체 임차가구 중 사회주택 가구 비율	전체 임차가구 중 주거비 과부담 가구 비율
1984	60.1	15.1	25.0	-
1985	60.3	14.7	24.4	8.5
1986	60.7	14.8	24.4	6.8
1987	60.9	14.7	24.1	6.4
1988	60.7	14.1	23.3	7.3
1989	60.3	14.3	23.8	7.4
1990	62.8	11.7	18.6	4.7
1991	62.6	11.1	17.7	4.0
1992	62.1	10.6	17.1	4.8
1993	61.6	10.2	16.6	6.5
1994	61.3	10.0	16.3	8.4
1995	60.9	10.7	17.6	9.2
1996	60.5	10.7	17.7	10.9
1997	60.2	9.7	16.1	11.5
1998	59.6	8.9	14.8	12.2
1999	59.3	8.0	13.6	12.7
2000	58.7	7.2	12.3	11.9
2001	58.3	6.8	11.6	11.2
2002	57.9	6.5	11.2	12.3
2003	58.1	6.9	11.9	12.9
2004	58.4	7.1	12.1	13.1
2005	58.7	6.8	11.7	13.2
2006	58.9	6.8	11.5	14.7
2007	57.9	6.6	11.5	13.7
2008	56.9	5.6	9.8	14.9
2009	55.9	5.0	8.9	14.0
2010	54.9	4.6	8.4	14.1
2011	54.8	4.8	8.7	14.4
2012	54.8	4.8	8.7	13.9
2013	54.9	4.3	7.9	14
2014	55.0	3.9	7.1	-
2015	54.8	3.8	6.9	-
2016	54.3	3.2	6.0	13.7
2017	54.4	3.2	5.9	14.4
2018	54.3	3.4	6.2	12.9
2019	54.3	3.4	6.3	12.8
2020	54.2	3.6	6.6	14.3
2021	53.7	3.9	7.3	14.0

자료: “Wohnkosten, Lebenszufriedenheit, Sicherheitsempfinden und Narrantive: Eine Betrachtung der langfristigen Verteilungswirkungen von Wohnungsmarktzyklen”. Duso, T., Kholodilin, K. A., Pfeiffer, L., Stiel, C. (2023). Politikberatung kompakt 199. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.887817.de/diw_kompakt_2023-199.pdf p. 31.

아래 그림은 주택 재고의 연간 증가율과 가구 증가율을 보여준다. 90년대 초반 주택 재고가 감소하였지만, 중반 이후 완화되어 적어도 2000년대 중반까지는 주택 재고가 증가하고 있었다. 그러나 그 이후에는 매우 적은 주택이 건설되었고, 2019년부터 2021년까지 다소 완화되었지만 2022년부터는 다시 재고 감소 폭이 커지는 것으로 나타났다(Günther, 2024).

[그림 4-3] 주택 재고의 연간 증가율과 가구 증가율



자료: “Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland”. Gunther, M. (2024). beauftragt vom Verbandsbündnis “Soziales Wohnen“ erstellt durch Pestel Institut gGmbH Hannover. <https://mieterbund.de/app/uploads/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf>. p. 22.

이러한 주택 부족 문제는 특히 저소득층이 저렴하고 안정적으로 거주할 수 있는 주택을 감소시킨다. 실제로 주택 부족 문제가 심각해지면서 많은 사람들이 주거비용에 심각한 부담을 느끼고 있다. 여기에 최근 사회적 관심사인 이민자 유입 또한 임대주택 시장을 압박하고 있다. 2023년에는 주택 부족이 전년도보다 10만 채 더 증가하여 80만 채 이상이 될 것으로 예상되었고(Günther, 2024), 약 860만 명이 거주하는 대도시 가구 10곳

중 4곳은 높은 임대료 부담을 감당해야 하는 상황이라는 분석도 있다(Hans Böckler Stiftung, 2023).

주택 부족에 따른 임대료 불안정 문제는 단기간에 해결될 수 있는 문제는 아니다. 이와 관련하여 정부의 주택 공급 정책, 특히 사회주택 공급 정책이 소극적으로 추진된다는 점에 대한 비판이 제기되고 있다. 주거급여, 사회주택, 임대료 동결은 주택을 저렴하게 유지하기 위한 가장 중요한 세 가지 수단이나, 저렴한 주택을 장기적으로 공급할 수 있는 사회주택 정책이 매우 제한적으로 활용되고 있다는 주장이다. 특히 저소득 가구의 주거 안정을 위해서는 주거급여 확대와 함께 주택 부족 문제에 본질적으로 접근하는 정책 수단이 요구되고 있다(Hans Böckler Stiftung, 2023).

제2절 정책의 성격

1. 제도의 개요

독일의 주거급여는 저소득 가구의 큰 주거비 부담을 완화하기 위한 고도의 목표 지향적 수단이다. 주거급여는 최저생계비 지원 수준을 약간 상회하는 저소득 가구의 주거비 보조금으로 지급된다(BMWSB, 2022b).

주거급여는 주거급여법(WoGG)에 근거하여 부여되는 사회적 혜택이다. 주거급여는 적절하고 가족 친화적인 주택을 경제적으로 확보하는 역할을 한다(WoGG 1조 1항). 급여를 받을 자격이 있는 사람의 소득이 적절한 주택 비용을 충당하기에 충분하지 않은 경우 임대료에 대한 보조금으로 지급되거나, 소유주가 거주하는 주택의 경우 소유주가 거주하는 주택에 대한 임차 수당으로 지급된다. 따라서 세입자(임대료 보조금)와

소유주(비용보조금) 모두 주거비용에 대한 보조금을 받을 수 있다. 주거급여 신청은 지역 주거급여 담당 기관에서 이루어진다.

〈표 4-4〉 주거급여 지원 내역

구분	내용
주거용 부동산 세입자를 위한 주거급여	임대료 보조금
주거용 부동산 소유자를 위한 주거급여	이자 및 상각과 같은 부채 상환 비용, 유지 보수 비용과 같은 주거 공간 관리 비용, 난방비 및 관리비를 제외한 운영 비용

자료: “Wohngeld”. BMWSB. (n.d.a). <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/the-men/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-artikel.html>

주거급여는 주로 근로소득이 낮고 저연금을 공급하는 가구에 지급된다. 주거급여의 목적은 가구가 적절한 주거를 갖도록 보장하는 것뿐만 아니라 높은 임대료로 인해 사회부조 지원에 의존하지 않도록 보호하는 것으로, 저소득 가구의 주거비 부담을 크게 줄이는 데 직접적으로 기여한다 (BBSR, 2024, p. 13).

〈표 4-5〉 주거급여와 기초소득보장의 목적

구분	제도의 목적
주거급여법 (WoGG)	가족 거주에 적합하고 경제적인 주택을 확보하기 위함(WoGG 1조)
기초소득보장 (SGBII, SGB XII)	인간의 존엄성에 부합하는 삶을 가능하게 하고(SGBII 2조), 가구의 생계를 보장하는 혜택을 제공하며, 적정성 범위 내에서 거주 비용(KdU)을 전액 충당하는 것을 목적으로 함

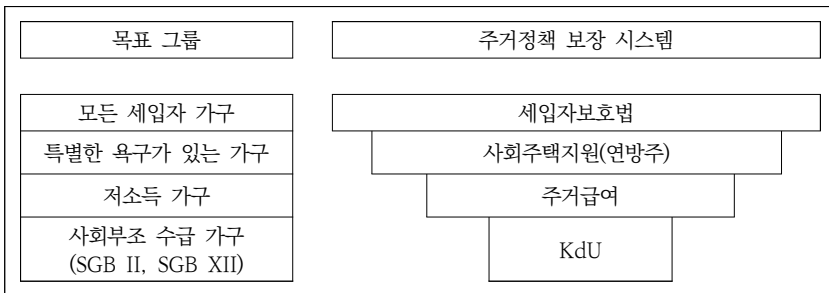
자료: 주거급여법(WoGG), 시민수당, 구직자를 위한 기초보장법(SGB II), 사회부조법(SGB XII)

주거급여는 주거비에 대한 정액 보조금으로, 절반은 연방정부에서, 절반은 연방주에서 지급한다(BMAS, 2024. 1. 1.). 주거급여 신청자가 주거지원과 관련된 다른 사회적 혜택을 받는 경우 주거급여를 받을 자격이

없는데, 대표적으로 시민수당(Bürgergeld) 수급자와 사회부조 수급자가 여기에 해당된다(주거급여법 7조 1항 1호).¹³⁾ 그러나 주거급여를 수급함으로써 시민수당 적용을 받지 않게 되는 경우에는 급여 제외를 적용하지 않는다(주거급여법 7조 1항 3호). 또한 사회부조(SGB XII) 지원을 대출로만 받은 경우에도 급여 제외를 적용하지 않는다(Lebenshilfe, 2023). 주거급여 수급자 선정은 연방주법에 따라 결정되고, 각 연방주는 결정을 내릴 책임이 있다(주거급여법 24조 1항).

주거급여와 기초소득보장제도(시민수당과 사회부조)의 주거지원(KdU)을 포함하는 독일 주거정책 보장 시스템을 도식화하면 아래와 같다.

[그림 4-4] 주거 보장을 위한 주요 수단



자료: “Wenn das Einkommen nicht zum Wohnen reicht – und wie der Staat hilft”. Oettgen, Metzmacher. (2011). BBSR Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2011. 9. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2011/9/Inhalt/DL_OettgenMetzmacher.pdf?__blob=publicationFile&v=1 p. 505.

13) 시민수당 및 사회부조에 대해서는 다음 페이지에서 자세히 설명한다.

2. 기타 사회보장제도에서의 주거지원

가. 기초소득보장제도(시민수당과 사회부조)의 주거지원(Kosten der Unterkunft: 이하 KdU)

1) 일반 사항

저소득층의 주거비 부담 완화를 목표로 하는 주거급여는 기타 사회부조 제도와와의 관련성에 주목하여 검토해야 한다.

〈표 4-6〉 저소득층 주거지원 내역

주거지원 대상	주거지원 법적 근거	담당 기관
시민수당 수급자	사회법전 2권(SGBII) 22조	고용센터 (Job Center)
사회부조 수급자 - 노인과 근로능력 감소자를 위한 기초보장 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) - 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt)	사회법전 12권(SGBXII) 35~36조	사회복지 사무소 (Sozialamt)
난민 신청자	난민신청자지원법 (AsylbLG) 제3조	고용센터 또는 사회복지 사무소
주거급여 수급자	주거급여법(WoGG)	주거급여 사무소 (Wohngeldstelle)

자료: 저자 작성

사회부조는 독일의 대표적인 취약계층 대상의 사회정책으로, 근로능력이 없고 다른 지원 수단으로 보호받지 못할 때 적용된다. 주거지원이 기본 사항으로 포함된 부조 제도는 ‘노인과 근로능력 감소자를 위한 기초보장’, ‘생계급여’가 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 2021년에는 약 100만 명의 수급자(시설 거주자 제외, 80만 가구)가 노인 및 근로능력 감소 기초보장급여의 일환으로

주거비를 지급받았다(BBSR, 2023).

시민수당은 기존 실업급여 II(소위 하르츠 IV 시스템)을 대체한 것이다. 시민수당의 수급 조건은 최소 15세 이상이며, 근로능력이 있고, 은퇴 연령이 아니며 소득이 최저 생계비 이하인 경우에 시민수당을 받을 수 있다. 2023년부터 이루어진 시민소득으로의 전환은 지원 및 수요 개편으로 기존 수급자와 신규 수급자에게 여러 가지 변화를 가져왔다. 시민수당은 고용센터에서 신청할 수 있으며, 특정 상황에서는 온라인으로도 신청할 수 있다. 소득 및 임대료에 대한 증빙자료를 제출해야 하며, 신청이 승인 되면 고용센터에서 임대료와 난방비도 지급한다(Mayerhofer, 2024).¹⁶⁾

시민수당 수급자에게는 고용센터에서 적절한 수준의 주거 및 난방 비용을 지급한다. 유예기간을 적용하여 급여 수급 첫해(소위 대기 기간)에는 규모나 금액에 상관없이 주거비 전액이 지원되지만, 난방비는 실제 아파트 규모에 적합한 범위까지만 지원된다. 유예 기간 이후에는 임대 비용과

14) <각주 표 1> 사회부조제도의 구성

구분	내용
사회법전 12권 3장	생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt)
4장	노인과 근로능력 감소자를 위한 기초보장
5장	의료부조
7장	수발부조
8장	특별한 사회적 어려움 극복을 위한 부조
9장	다른 생활 사정을 위한 부조(가구 운영을 위한 부조, 노인부조, 시각장애인 부조, 기타 생활 상황 부조, 장례비용)

자료: “Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung”. BMAS. (2024b). https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a207-sozialhilfe-und-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=9

- 15) 저연금 수급자와 건강상의 이유로 더 이상 근로할 수 없는 장기 근로능력 감소자가 주로 포함된다.
- 16) 시민수당 도입에서 중요한 사항은 소위 유예 기간(Karrenzzeit)으로 불리는 수급 첫해에는 기본 임대료의 적정성과 자산의 존재 여부를 확인하지 않는다는 점이다. 유예기간에는 고용센터 또는 사회복지 사무소에서 발생한 주거비용을 전액 부담한다. 난방비는 대기 기간의 적용을 받지 않으며 일반적으로 합리적인 수준에서만 인정된다. 단기간의 급여 수급으로 인해 이사를 하지 않을 수 있도록, 되도록 실제 거주 공간에 맞는 적정 금액의 난방비를 지급한다(Betanet, n.d.a).

주택의 크기가 규정을 초과하지 않아야 하며, 비용의 합리성 여부는 고용센터에서 확인한다. 적절한 주거 수준으로 인정받지 못할 경우 더 저렴한 아파트로 이사하거나 방을 전대하는 등 방법으로 비용을 최대한 줄여야 한다.¹⁷⁾

숙박 및 난방 비용이 합리적이지 않거나 부분적으로 합리적이지 않은 경우, 해당 대상자는 이사 등 주거비용을 합리적인 수준으로 낮추도록 요청 받게 된다. 6개월 이내에 주거비용을 줄일 수 없는 경우, 시민수당 수급자는 주거비용 중 불합리한 부분을 표준 요금에서 직접 지불해야 한다. 이를 이행하지 않거나 고용센터에서 이사를 승인하지 않으면 이후의 비용은 보상되지 않는다. 고용센터 자체적으로도 숙박 및 난방 비용을 줄이기 위해 실업급여 수급자에게 이사를 요청할 수 있다. 따라서 고용센터는 시민수당 수급자들에게 새 숙소의 임차 계약은 (새) 일자리 센터와 합의한 후에만 서명할 것을 권고하고 있다. 시민수당 수급자의 이사 또한 고용센터의 허가하에 이루어져야 한다.¹⁸⁾ 또한 임대료 체납, 집주인과의 분쟁 상황 또한 고용센터와 상담을 통해 해결방안을 모색할 수 있다.

주거비 및 난방비는 일반적으로 신청자(수급자) 본인의 계좌로 이체되며, 이체받은 당사자는 임차 계약서에 명시된 금액을 계약 집주인 및 해당되는 경우 다른 계약 파트너(예: 가스 공급업체)에게 직접 이체한다.

17) 시민수당 수급자가 자가로 거주할 경우에도 주거비용을 고용센터에서 지원받을 수 있다. 예를 들어, 임대 아파트와 마찬가지로 숙박 및 난방 비용을 지원할 수 있으며, 여기에는 부수적인 비용도 포함된다. 자가 거주자 또한 주거 및 부대비용은 합리적인 수준에 있어야 한다. 유예 기간에 대한 규정 또한 자가 거주자에게도 적용된다. 고용센터에서 기타 비용(재산세, 주택 보험, 피할 수 없는 유지 보수 및 수리 비용, 그리고 대출금에 대한 합리적인 이자) 등을 지불할 수 있으나, 자산 증식에 해당하는 대출 상환금은 고용센터에서 지불하지 않는다.

18) 예를 들어, 25세 미만이고 아직 부모와 동거 중인 청년이 이사를 고려하는 경우 고용센터는 다음 조건에 해당하는 경우에만 (합리적인) 본인 주거비용을 부담한다. 인정되는 사유는 집에 머물러서는 안 되는 심각한 사회적 이유가 있는 경우, 추가 교육이나 직장을 위해 이사해야 하는 경우, 마찬가지로 심각한 이유가 있는 경우 등이며, 모든 사정은 고용센터에 문의해야 한다.

그러나 예를 들어 임대료 채무가 있는 경우 고용센터가 해당 아파트의 집주인에게 직접 비용을 지불할 수도 있다. 또한 특정 조건에 따라 고용센터에서 임대 보증금을 대출받을 수 있으나, 이는 일반적이지 않다. 한편, 전기료는 숙박비 및 난방비에 포함되지 않는다. 고용센터에서 매달 지급하는 시민수당에는 표준 요건의 일부로 전기 요금도 포함되어 있으므로, 이 수당 안에서 전기 요금도 지불해야 한다(Betanet, n.d.a).

2) 적절한 주거·난방 비용(angemessene Unterkunfts-und Heizkosten)에 대한 기준

① 일반 사항

고용센터(Job Center)와 사회복지 사무소(Sozialamt)에서 지급 수당을 계산할 때 다양한 요구 사항이 고려된다. 주로 소위 표준 요건과 숙박 및 난방 비용(KdU)이 이에 해당한다. 소위 표준 요율은 소위 표준 요구 사항을 충족하기 위해 전국적으로 표준화된 값이다. 이때, 주거비용은 독일 내에서 매우 다양하기 때문에 표준 요율에 포함되지 않는다. 따라서 1년의 유예 기간 이후 급여액을 계산할 때 고려해야 할 임대료와 난방비에 대한 기본 조건만 전국적으로 규정되어 있다(Betanet, n.d.a, n.d.b).

난방비를 포함한 주거비용(임대료 또는 소유주가 점유하는 부동산에 대한 비용)은 급여를 계산할 때 고용센터(Job Center)에서 고려하나, 이는 특정 상한선까지만 적용된다. 주거비용에는 임대료, 난방비 또는 자가 주택 유지를 위한 비용이 포함되며, 이 비용은 시민수당 지급액 계산에(상한선까지) 고려된다. 이때, 임대료 및 난방비는 ‘합리적인’ 범위 내에 있어야 한다. 주거 및 난방 비용이 합리적이라고 인정되는 시기는 해당

지역에 대한 행정구역 또는 독립 도시에서 결정한다.

기본적 규정에 따라 각 지역은 적절하다고 간주되는 숙박 및 난방 비용에 대한 지역 임대료 상한값을 제시한다(Herald Thome, n.d.). 지역마다 재량에 따라 ‘적절한 주거’와 같이 법적 정의가 제시되지 않는 용어를 해석하고 이론적으로는 모든 사람에게 동등하게 법을 적용하기 위해 합리적 수준의 주거비용과 난방비용을 제시한다. 각 지역별 지침을 비교해보면, 급여 수급자에게 인정되는 인간 존엄성의 물질적 수준에 대해 지자체마다 매우 다른 가치가 있다는 것을 알 수 있다.

② KdU 규정

연방주정부는 행정 구역 및 독립 도시에 KdU 규정을 제정하도록 의무화하거나 권한을 부여할 수 있으며, KdU 결정은 전국적으로 통일된 원칙이 제시된다. 지역 주택 시장에 따라 적절한 주거 공간으로 인정되는 주거 공간과 그리고 임대료 금액(난방비 제외) 또는 주거용 부동산의 경우 대출 이자 및 필수 부대 비용이 적절하다고 인정된다. 해당 지역 규정은 다음을 결정할 수 있다.

- 합리적인 것으로 인정되는 난방 비용 또는 관련 지출 수준
- 평방미터당 적절한 가격 및 적절한 총임대료
- 실제 지역 주택 시장에 부합하도록 해당 지역을 여러 지구로 구분하는 법

또한 지역별 규정은 특별한 예외적인 경우를 제외하고 다음을 보장해야 한다:

- 지역 주택 시장의 기본 표준 아파트 가격 매핑
- 기본 표준 아파트가 현지에서 구할 수 있는지 여부와 그 정도에 대한 고려
- 사회적 혜택에 의존하는 사람들이 주로 거주하는 지역을 피함
- 장애로 인해 또는 자녀와 함께 어울리기 위해 더 큰 집이 필요한 사람들이 있다는 사실 고려
- 해당 조항으로 인해 지역 임대료가 상승하지 않도록 방지
- 주택 협동조합뿐만 아니라 대형 부동산 회사, 개별 아파트만 임대하는 개인 등 다양한 공급자를 주택 시장에 포함

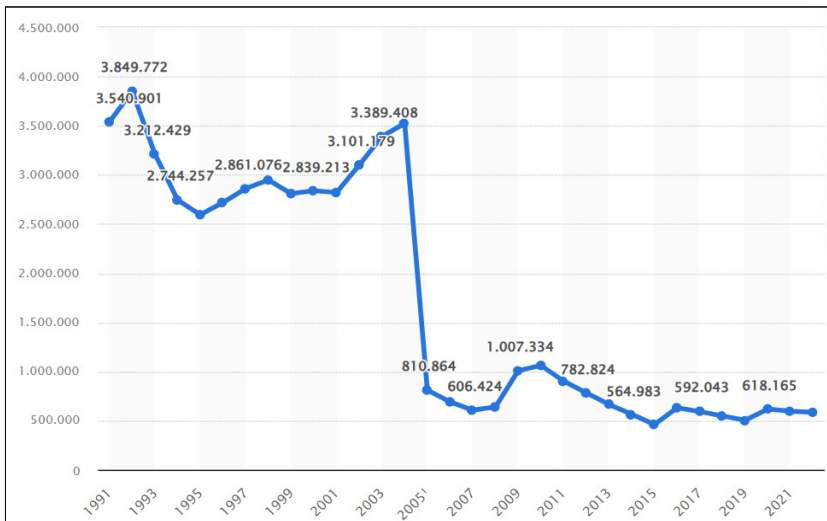
한편, 연방 사회 법원의 판례법은 지자체가 KdU의 적절성을 평가하기 위해 소위 합리성 원칙을 사용하도록 의무화한다. 합리성 원칙이 없으면 주거급여법의 최대값이 적용된다. 합리성 원칙이 충족해야 하는 요건은 여러 가지가 있는데, 우선 주택 시장의 실제 상황은 관련 비교 지역, 즉 동일한 규칙이 적용될 지역의 모든 적용 사례에 대해 체계적으로 결정되고 평가되어야 하며, 해당 지역의 정보를 활용해야 한다. 또한 수집된 데이터의 종류, 수집 방법, 수집 기간을 정확히 명시해야 하며, 다양한 유형의 임대 부동산을 고려하여 대표성을 가져야 한다. 예를 들면, KdU 수준을 결정하기 위한 샘플로 저소득층으로 인정받은 사람만 주로 거주하는 사회주택만 포함해서는 안 된다.

3. 주거급여 현황

전반적으로 주거급여 수급자 규모의 변화는 법 개정 또는 소득 추세와 소득 기준치 사이의 차이로 인한 결과이다. 독일 주거급여의 수급자 규모를

시계열로 살펴보았을 때, 가장 눈에 띄는 시점은 2005년으로, 주거급여 수급자 수가 1/3 이하 수준으로 크게 감소했다(Stefan, 2022).

[그림 4-5] 연도별 주거급여 수급자수



자료: “Anzahl der Haushalte mit Bezug von Wohngeld in Deutschland von 2005 bis 2023”. STATISTA. (n.d.a). <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72180/umfrage/wohngeld-empfaenger-in-deutschland-seit-1996/>

당시 수급자 규모 감소는 2005년에 하르츠 IV 법안이 도입된 이후로 사회부조(SGB II, XII) 수급자가 주거급여 수급 대상에서 제외되었기 때문이다. 즉, 사회부조 수급자가 받는 기초보장에는 주거비용에 대한 고려가 이미 포함되어 있으므로 더 이상 주거급여 적용을 받지 않는다. 그 결과 해당 연도에 주거급여 가구 수가 81만 가구로 급감했다. 2009년에 주거급여 개혁과 이에 따른 급여 개선 및 최대 임대료 금액 조정으로 인해 다시 증가세로 돌아섰다. 2009년에는 약 100만 가구가 주거급여를 받았으며 총지출액은 15억 유로로 2008년보다 두 배 이상 증가했다(Clamor,

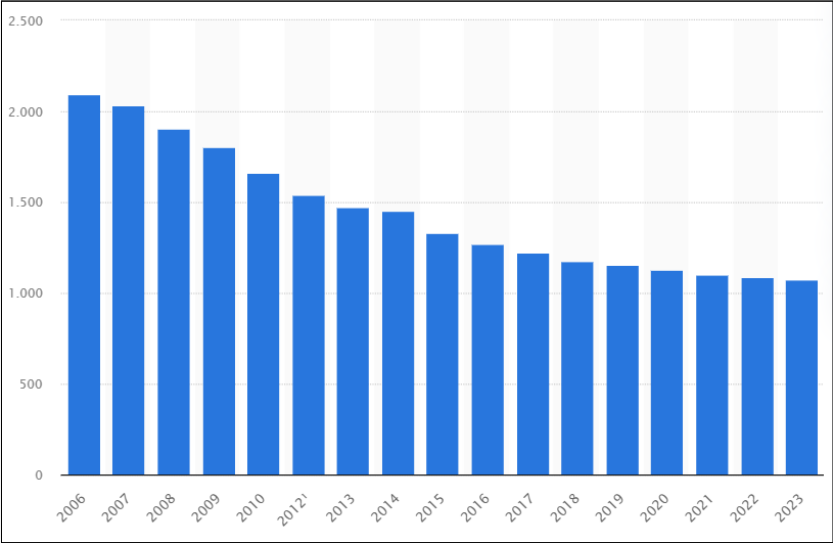
Henger, Horschel, Voigtländer, 2011). 2010년부터 주거급여 수급 가구는 다시 감소 추세에 있다. 이후 2009년, 2010년과 2016년에 수급자 수가 소폭 증가한 것은 이 시기 주거급여 개혁의 결과이나, 하향 추세를 근본적으로 막지는 못했다. 하락 추세의 주된 이유는 명목 소득 증가가 주거급여를 계산할 때 충분히 고려되지 않아 소득 한도를 초과한 가구가 점차 증가하여 주거급여 수급을 받지 못한 것과 함께, 임차료 상한액과 기준임대료의 부적절한 결정도 영향을 미쳤다.

주거급여 수급자가 계속해서 낮은 수준에 머무는 상황에 대해서도 사회적 문제 제기가 있었다. 독일의 인구와 가구 수가 증가하고 있지만, 주택 시장의 여건이 악화되는 것과, 특히 대도시를 중심으로 임대료가 상승하여 저소득층은 저렴한 주택을 구하기가 매우 어려워지고 있다. 2023년 주거급여 플러스 개혁은 이러한 배경하에 단행되었고, 이후 예상대로 수급자 수가 크게 증가하였으나, 아직 공식 통계는 발표되지 않았다.

한편, 독일의 사회주택 수는 최근 몇 년 동안 지속적으로 감소하고 있다.¹⁹⁾ 2006년 210만 채에 달했던 사회주택은 점차 감소하여 2023년에는 전국적으로 107,227,000채의 주택이 사회주택으로 등록되어 있다. 이는 전년도인 2022년 108,635,000채에 비해 약 14,000채 감소한 기록이다. 사회주택의 재고 감소는 신규 건설이 감소한 탓도 있지만 일정 기간이 지나면 민간 시장에서 거래할 수 있도록 법적 가격 구속 기간이 제한된 정책의 성격에 기인한 것이기도 하다.

19) 사회주택의 임대료는 주정부에서 규제하며, 당국이 특별한 도움이 필요하다고 인정하는 사람만 거주할 수 있다. 그러나 일정 기간이 지나면 해당 아파트는 시장에서 정상적으로 임대할 수 있으며, 이 약정의 기간은 주마다 다르다.

[그림 4-6] 독일 사회주택 수 변화(2006~2023)



자료: “Bestand an Sozialmietwohnungen in Deutschland in den Jahren von 2006 bis 2023”. STATISTA. (n.d.b). <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/892789/umfrage/sozialwohnungen-in-deutschland/>

제3절 정책 대상 및 지원 수준

1. 주거급여 수급자 선정 및 급여 수준 결정

가. 독일의 주거급여 원리

1) 주거급여 산식²⁰⁾

주거급여법에 따르면, 한 가구의 주거급여 수급 자격은 가구원 수(주거급여법 제2부 제2장), 고려해야 할 임대료 또는 부담금(주거급여법 제3장), 주거급여법 적용 대상의 소득(주거급여법 제4장)에 따라 달라진다. 급여 수준은 고려해야 할 임대료에 따라 증가하고 허용 소득에 따라 감소한다. 또한 주거급여는 2020년부터 시행되고 있는 7가지 임대료 수준 중 어느 지자체에 속하는지에 따라 달라지는, 소위 최대 금액(주거급여법 12조)을 통해 임대료의 지역적 차이를 고려한다. 실제 임대료 또는 부담금이 최대 금액을 초과하는 경우 최대 금액만 주거급여를 계산하는 데 사용된다. 즉, 최대 금액에 도달할 때까지 임대료가 상승할수록 주거급여가 증가한다는 의미이다(Henger & Niehues, 2022, Piekarz, 2024).

정리하면, 주거급여 수준은 개인별 주거비(임대료 또는 부담금), 세전 연 소득, 지역의 임대료 등급, 가구 규모에 따라 결정되며, 주거급여법 12조 1항 별표 1에 따른 최대 금액으로 제한된다. 다음은 주거급여법 19조에 따른 산식이다.

20) <https://www.wohngeld.org/berechnung/>

〈표 4-7〉 주거급여 산식

$$1,15 \cdot (M - (a + b \cdot M + c \cdot Y) \cdot Y) \text{ Euro}$$

M: 고려해야 할 월 임대료 또는 부담금(유로), Y: 총 월 수입(유로), 'a', 'b' 및 'c': 고려할 가구원 수에 따라 차등화된 값²¹⁾

자료: Piekarz, P. (2024. Jun. 17). Wohngeld berechnen - Grundlagen zur Ermittlung. <https://www.wohngeld.org/berechnung/>

주거급여는 각 가구의 개별 상황에 맞게 조정된다. 예를 들어, 가구 내에서 자녀 수가 늘어나면 주거급여가 증가하며, 반면 일부 가구원이 분가하거나 소득이 증가하면 주거급여는 감소한다(BMWSB, n.d.b). 여기서 가구 구성원 수는 주거급여를 받을 자격이 있는 사람 외에 가구에 함께 거주하는 모든 사람을 의미하며, 여기에는 예를 들어 배우자, 부모, 자녀 뿐만 아니라 조카 및 기타 사람들도 포함된다.²²⁾

2) 고려할 임대료

임대료 수준은 정액이 아니라 각 도시 또는 지역별 현지 임대료 수준에 따라 개별적으로 결정되므로 이에 대한 일반적인 언급은 불가능하다. 지역마다 임대료 수준이 다르고, 주택 시장 상황에 따라 독일 내 주거비 부담이

21) 고려해야 할 가구원이 12명을 초과하는 경우, 제1항 및 제2항에 따라 계산된 월 주거 수당은 고려해야 할 임대료 또는 요금의 최대 금액을 한도로 13번째 및 추가되는 가구원마다 57유로씩 증액한다. https://www.gesetze-im-internet.de/wogg/_19.html

22) 고려해야 할 가구원 수는 고려할 총소득과 적격 임대료 또는 요금에 영향을 미친다. 가구원은 주거급여를 받을 자격이 있는 사람으로, 다음을 포함한다.

- 가구 구성원의 배우자
- 가구 구성원의 등록파트너(생활동반자 법에 따른)
- 책임과 의무가 있는 공동체에서 가구원과 함께 사는 사람
- 가구 구성원의 부모 및 자녀(입양 자녀 및 의붓자녀 포함)
- 세대원의 형제자매, 삼촌, 숙모, 시부모, 시부모의 자녀, 시동생 및 시누이, 조카
- 가구 구성원의 수양 자녀 및 수양 부모가 주거급여를 신청할 자격이 있는 사람과 주거급여를 신청할 주택을 공유하고 있고 이 주택이 생활 관계의 중심인 경우.

크게 차이가 나는 점을 주거급여에 고려한다. 임대료 등급은 전국의 모든 지역을 임대료 수준에 따라 7개로 분류한 것이다. 임대료 등급 결정은 지자체의 임대료 수준이 전국 평균에서 백분율로 벗어난 정도에 따른다. 인구 1만 명 이상의 지자체(인구 1만 명 미만인 지자체와 지자체가 없는 지역은 구 단위로 합산)의 임대료 수준은 주거급여를 받는 모든 가구의 주거급여 데이터를 바탕으로 평방미터당 평균 총임대료로 계산한다. 순 기본 임대료(난방 및 온수 제외)에 부대 비용(수도, 폐수, 쓰레기, 계단실 조명)을 더한 금액이 임대료로 간주된다. 등급은 연방 통계청에서 주거 급여 개혁이 있을 때마다 다시 계산된다(Netzel & Breidenbach, 2024, p. 5). 실제로 2023년 임대료 등급을 조정한 결과, 일부 지자체는 임대료 등급이 상향 조정되었지만 일부는 하향 조정되었다. 예를 들어, 2022년 임대료 등급 IV에 속했던 Rostock시는 2023년에는 임대료 등급 III으로 분류되었다.²³⁾

〈표 4-8〉 임대료 등급에 따른 임대료 수준

임대료 등급	임대료 수준
1	-15% 미만
2	-15% 이상 -5% 미만
3	-5% 이상 5% 미만
4	5% 이상 15% 미만
5	15% 이상 25% 미만
6	25% 이상 35% 미만
7	35% 이상

자료: “Verbesserung der Datengrundlagen zur Festlegung der Mietenstufen im Wohngeld.” Netzel, Breidenbach. (2024). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-77-2024.html> p. 16.

23) 최저주거기준은 연방주별로 주법으로 규정한다. 예를 들어, 노트라인 베스트팔렌주(NRW)는 ‘주거공간강화법’ 5조 ‘주거 공간에 대한 최저요구 충족’에 따라 난방 시스템, 상수도, 배수 또는 위생시설 구비, 최소 방 크기, 환기 가능 여부 등에 관한 규정을 마련하고 있다(Recht.NRW.DE, n.d.). 그러나 최저주거기준 조항은 주거급여 수급 여부에 영향을 미치지 않는다.

인구 1만 명 이상 지자체 또는 인구 1만 명 미만 지자체의 전국 평균 임대료 수준과 이에 따른 편차를 구별로 합산한 전국 평균 임대료 수준은 2년 연속 주거급여 통계 자료를 바탕으로 산출한다. 이는 주거급여 지급에서 지역별 임대료 수준이 적절히 고려되도록 하기 위함이다. 주거급여 최대 금액은 주거급여법 12(1)조 부록 1에서 확인할 수 있으며, 가구의 실제 임대료 또는 부담금이 해당 최대 금액을 초과하는 경우, 주거급여 계산 시 최대 금액만 고려된다(Netzel & Breidenbach, 2024, pp. 15-16). 아래에서는 임대료 수준과 가구원 수에 따라 월 임대료가 주거급여 계산에 포함되는 최대 한도를 제시한다.

〈표 4-9〉 가구원 수에 따른 최대 임대료

단위: 유로

가구원 수	임대료 등급						
	1	2	3	4	5	6	7
1	347	392	438	491	540	591	651
2	420	474	530	595	654	716	788
3	501	564	631	708	778	853	937
4	584	659	736	825	909	995	1095
5	667	752	841	944	1038	1137	1252
추가 가구원 수에 따른 추가 금액	79	90	102	114	124	143	157

자료: "Wohngeld-wer Anspruch hat.". Stiftung Warentest. (2024. Jan. 22). <https://www.test.de/Wohngeld-Berechnung-12345Antrag-Hoehe-5550229-0/>

3) 주거급여 소득 한도

주거급여를 계산할 때 특정 소득 한도가 있으며, 이 한도를 초과하면 주거급여를 받을 자격이 없다. 고려해야 할 가구원 수, 임대료 또는 요금, 임대료 구간에 따라 달라지는 소득 구간은 2023년 주거급여법 개정의

결과로, 이전 소득 한도를 초과하는 수많은 가구가 혜택을 받을 수 있게 되었다(BMWSB, n.d.b). 아래의 표는 모든 적격 수당을 공제한 후의 최대 금액을 나타낸다.

〈표 4-10〉 가구원 수에 따른 소득 한도

(단위: 유로)

가구원 수	소득 한도						
	1	2	3	4	5	6	7
1	1371	1404	1434	1465	1491	1515	1541
2	1853	1895	1935	1975	2008	2040	2073
3	2327	2375	2421	2469	2507	2544	2582
4	3146	3211	3270	3332	3384	3433	3484
5	3613	3683	3749	3817	3872	3926	3981

자료: “Wohngeld-wer Anspruch hat.”. Stiftung Warentest. (2024. Jan. 22). <https://www.test.de/Wohngeld-Berechnung-12345Antrag-Hoehe-5550229-0/>

주거급여는 기초소득보장제도 적용을 받지 않는 저소득층을 대상으로 지급된다. 주거급여가 다른 생활비를 충당하기 위한 것이 아니라 주거비 보조로 사용하도록 명시되어 있으므로 소득이 특정 한도 이하일 경우에는 주거급여 대신 사회부조 수급이 고려될 가능성이 높다. 최저 소득은 표준 시민수당에 임산부, 환자 또는 한부모 같은 추가 요구 사항과 각각의 임대료를 더한 금액이다. 때로는 이 금액의 80%가 인정되기도 한다. 소득이 너무 높은 가구도 주택 보조금을 받을 수 없으며, 최대 한도는 거주지의 임대료 수준에 따라 다르다. 임대료 수준이 높을수록 소득이 더 높을 수 있으며 고려할 수 있는 임대료도 더 높아진다. 고려할 소득은 주거급여 신청을 위해 특별히 계산된다.

자산 기준도 적용된다. 1인 가구 기준 자산이 60,000유로를 초과하는 경우 수급 자격이 없으며, 가구원이 여러 명인 경우 1인당 30,000유로의

수당이 추가된다. 자산에는 현금, 계좌 잔액, 예금, 귀중한 수집품, 유가 증권, 부동산 및 투자가 포함된다.

4) 주거급여 산정을 위한 소득 계산

가구 연간 소득에는 신청 시점부터 연말까지 받을 것으로 예상되는 모든 소득 또는 수익이 포함된다. 주거급여 신청 전 마지막 12개월의 소득도 기준으로 사용할 수 있다. 소득에는 급여뿐만 아니라 자영업으로 얻은 수입도 포함된다. 단시간 근로 중인 경우 단시간 근로 수당도 소득으로 계산된다. 실업급여 I 또는 연금도 주거급여 계산에 포함되는 소득이다(주거급여법 14조). 다만, 자선단체 및 개인으로부터 정기적으로 기부받은 금전 및 물품은 연간 최대 480유로까지 소득으로 계산되지 않는다. 또한 아동수당(Kindergeld) 및 아동보조금(Kinderzulage)은 소득에 포함되지 않는다. 그러나 연간 소득에는 연금과 가구에 거주하는 자녀에 대한 양육비, 양육비선지급금은 포함된다.

〈표 4-11〉 연간 소득 결정 시 공제 비율

공제 비율	내용
10%	- 소득세를 납부하는 가구원은 소득의 10%를 일률적으로 공제받음. - 연금보험 또는 건강·장기요양보험에 의무 가입하는 가족 구성원에게 적용. - (임의가입) 생명보험 납입액(단, 실제 금액만 인정되며 가족 구성원을 위해 납입한 경우에도 적용)
20%	- 가족 구성원이 연금보험과 건강·장기요양보험에 모두 의무 가입하는 경우 적용
30%	- 건강보험, 장기요양보험, 연금보험 같은 의무 부담금과 소득세를 납부하는 신청자에게만 적용

자료: “Wohngeld Einkommen 2024 – Wohngeldtabelle – Freibeträge – Einkommensgrenzen”. Piekarz. P. (2024. Oct 4). https://www.wohngeld.org/einkommen/#Wohngeldtabellen_fuer_Mietstufe_1

소득 관련 비용(Werbungskosten)은 공제되는데, 연간 1,230유로, 연금수급자의 경우 102유로를 일시불로 공제받을 수 있다. 보육비도 비용의 2/3까지, 연간 자녀당 최대 4,000유로까지 공제받을 수 있다. 기본 연금 수령 기간이 33년 이상인 연금수급자는 월 최대 251유로까지 공제받을 수 있다.

자영업이 아닌 소득이나 프리랜서, 영리 기업 또는 농업 및 임업 소득에서 세금 및 사회보장기여금이 정률로 공제된다. 건강, 장기 요양 및 연금 보험에 대한 세금 및 부담금을 납부하는 경우 30%가 일시불로 공제된다. 건강, 장기 요양 및 연금보험을 납부하는 경우는 20%, 건강 및 장기요양 보험료만 납부하는 경우 10%이다. 임의로 가입한 건강 및 연금보험과 생명보험에 대해서도 공제가 적용된다.

그 외 소득에서 공제되는 항목으로는 일시금을 공제한 후, 100% 중증 장애인 또는 돌봄이 필요하고 한 가구에 거주하는 사람에게는 연간 1,800유로의 수당이 지급된다. 자녀와 함께 살고 있고, 자녀 중 한 명 이상이 18세 미만인 한부모 가정은 연간 1,320유로의 수당을 받을 수 있다. 또한 한 가구에 거주하며 소득이 있는 25세 미만의 자녀에게는 월 최대 100유로의 수당이 지급된다. 동거하지 않는 자녀는 연간 최대 3,000유로, 이혼한 전 배우자는 연간 최대 6,000유로의 양육비를 소득에서 공제할 수 있다(주거급여법 17a조)(Schön, 2024). 부모 수당을 받는 사람은 매월 300유로를 공제받을 수 있다.

5) 난방비와 기후보호요소

2021년과 2022년의 높은 에너지 가격 인상을 고려하여 도입된 난방비 항목은 2023년 1월 1일부터 주거급여의 영구적 항목으로 포함되었다(BMWSB, n.d.b). 2022년 독일 정부는 우크라이나 전쟁 발발 이후 에너지

가격이 급등하자, 일회성으로 난방비 보조금을 지급한 조치를 제도와 하였다. 2022년 당시 두 차례에 걸쳐 난방비 지급이 이루어졌는데, 처음에는 주거급여를 수급하는 1인 가구에 270유로(2인 가구는 350유로, 동거인 1명당 70유로 추가)를 일회성으로 지급하였다. 학생, 연수생 및 기타 자격이 있는 사람은 일시불로 230유로를 받았으며, 별도의 신청서 없이 계좌로 직접 이체되었다. 연방정부는 첫 번째 난방비 보조금 지출을 약 3억 7천만 유로로 추산했다. 이어서 같은 해 2022년 9월부터 12월 사이 주거급여 수급 자격이 있는 사람에게 두 번째 난방수당이 지급되었다. 1인 가구의 경우 415유로, 2인 가구의 경우 540유로, 추가 가구원 1명당 100유로가 지급되었다(Berliner Mieterverein, n.d.).

한편, 주거급여에서의 ‘기후보호요소’는 교통 및 난방 탄소 가격 책정으로 인한 난방비 부담을 덜어주고자 도입되었다. 기후보호를 위해 운송과 난방에 대한 탄소 배출 가격을 인상하기로 한 바, 전반적인 난방비 상승이 예고되었기 때문이다. 기후보호요소는 저소득 가구가 소득 대비 난방비 상승에 따른 부담이 중산층이나 고소득 가구에 비해 비례적으로 훨씬 더 크다는 문제의식에서 시작되었다. 사회 전체의 과제인 기후 보호를 위한 난방비 인상으로 인해 저소득층 가구가 임대료 지불에 어려움을 겪지 않도록 지원한 조치이다(Puls, 2020, Rheinische Post, 2020).²⁴⁾

가구 규모에 따라 책정되는 난방비 항목과 기후보호요소는 임대료에 대한 보충 요소(할증료)로 주거급여 계산에 포함되며, 따라서 더 높은 주거

24) 독일 정부는 2019년 10월 9일 ‘기후 행동 계획 2050’ 이행을 위한 ‘기후 행동 프로그램 2030’을 채택했고, 이에 따라 2021년부터 교통 및 난방 부문에 탄소 가격을 책정(탄소 1톤 10유로에서 25유로로 인상)하였다. 기후 친화적인 행동에 대한 인센티브로 도입된 이 조치는 주로 임차주택에 거주하는 저소득층에게 부담을 가중시킨다는 문제 제기가 있었다. 임차주택은 탄소 가격을 세입자가 난방비를 통해 전적으로 지불하기 때문에 집주인은 더 효율적인 난방 시스템을 설치할 동기가 없기 때문이다. 이에 2020년 독일 연방의회는 저소득층의 교통 및 난방 탄소 가격 책정으로 인해 인상될 난방비 부담을 덜어주기 위해 주거급여의 기후보호요소 법안을 통과시켰다(Puls, 2020, Rheinische Post, 2020).

급여로 이어진다. 가구 규모에 따라 차등적으로 지급되므로, 주택 규모가 간접적으로 고려된다. 기후보호요소와 난방비 요소로 인해 주거급여가 인상되지만, 일반적으로 구성 요소 자체의 금액과 동일한 금액은 아니며, 이는 고려할 임대료에 대해 보충적으로 주거급여 계산에 포함된다. 각 구성 요소를 고려한 주거급여 지급액은 가구원 수, 추가 기후보호요소 및 난방비 구성 요소를 포함하여, 고려해야 할 임대료 또는 요금, 총 소득을 기준으로 계산된다(BMWSB, n.d.b).

난방비 항목이 도입되면서 기본소득 지원에 비해 제도적으로 불리한 점도 보완되었다. 시민수당 수급자는 급여에 난방비가 고려되기 때문이다 (Crocoll, 2024). 이 조치는 주거비와 난방비 때문에 기초보장 급여에 의존하는 더 많은 가구가 주거급여 제도에 통합될 수 있도록 할 수 있으며 주거급여의 관리가 간소화되기 때문에 이는 국가와 신청자 모두에게 이점이 있다.²⁵⁾ 난방비 정액 보조는 에너지 절약에 대한 인센티브를 유지할 수 있다는 장점도 있다. 2023년 기준 기후보호요소와 난방비 항목 비용은 아래와 같다.

〈표 4-12〉 기후보호요소와 난방비 항목

(단위: 유로)

구분	기후보호요소 (CO2-Komponente)	난방비 항목	두 요소의 총 합
1	14.40 (=48qm x 0.30유로)	96	110.40
2	18.60 (=62qm x 0.30유로)	124	142.60
3	22.20 (=74qm x 0.30 유로)	148	170.20
4	25.80 (=86qm x 0.30 유로)	172	197.80
5	29.40 (=98qm x 0.30 유로)	196	225.40
가구원 1명당 추가	3.60 유로 (12qm x 0.30 유로)	24	27.60

자료: “Das neue Wohngeldrecht”. Knoche, T. (2023). p. 65.

25) 난방비 보조금은 과거 2009년 당시 난방비의 일시적 상승으로 1인 가구에 100유로, 2인 가구에 120유로(추가 가구원 1명당 25유로)로 일회성으로 도입되었다가, 2010년 에너지 가격이 하락하면서 다시 폐지되었다(Henger, Niehues, Stockhausen, 2022).

제4절 제도의 운영 및 평가 체계

1. 집행체계

주거급여는 연방정부와 주정부가 각각 지출의 절반씩을 부담하는 사업이다. 주거급여 개혁으로 예산이 크게 확대된 2023년부터는 총 51억 유로를 주거급여에 활용하게 된다(BMWSB, 2022c). 주거급여 관련 업무는 지자체에서 지침에 따라 이행해야 하는 필수 업무로 분류된다. 따라서 주거급여 신청은 해당 지자체, 시 또는 구 행정부의 사무소에서 접수하며, 해당 업무를 처리하는 장소를 지역마다 주거급여 관청(Wohngeldbehörde), 주거급여 사무소(Wohngeldstelle) 등으로 칭하고 있다. 현재 많은 지역에서 자체 주거급여 사무소를 운영하고 있으나, 지역 간 협력의 일환으로 여러 지역의 사무소를 통합 운영하기도 한다(Saarland, 2024). 따라서 주거급여 사무소 체계는 노르트라인베스트팔렌주와 같이 한 연방주에 400개 이상이 갖춰진 곳도 있고, 일부 도시 주에는 1개만 운영되고 있는 곳도 있는 등 다양하다(DESTATIS, 2021).

많은 연방주에서는 이미 웹사이트에서 온라인으로 신청서를 제공하고 있다. 디지털 신청부터 신청서 제출 및 처리까지 모든 과정이 온라인으로 처리되며, 작성된 신청서는 관련 주거급여 사무소로 디지털 방식으로 전송된다. 신청서가 작성되면 정확한 주거급여 금액은 지역 주거급여 담당 기관에서 확인 및 결정한다(Heidelberg, n.d.). 정부는 주거급여 계산기(대략적인 계산)를 통해 가능한 주거급여 금액에 대한 정보를 제공하지만,²⁶⁾ 실제 수급액은 해당 주거급여 기관에서만 계산할 수 있다. 이때 주거급여

26) 연방주거도시개발건설부 홈페이지에서 제공하고 있다(<https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeldrechner-2023-artikel.html>)

사무소는 신청자의 소득 내역의 타당성을 확인할 의무가 있다 (München.de, n.d.).

최근 이루어진 2023년 주거급여 개혁으로 주거급여 행정 업무의 과부하 문제가 대두되었다. 주거급여 개혁과 함께 신청 절차와 진행 과정의 최적화, 디지털화, 업무 조정의 필요성에 제기되었다. 이런 배경에서 2023년 지방자치단체 최고연합체(Kommunale Spitzenverbände)는 연방, 주, 지자체가 참여하는 주거급여 태스크 포스 설립을 요구했으나, 이루어지지 않았다(DStGB, 2024). 이외에도 지자체의 일선 담당자들은 주거급여 신청 절차 간소화, 인력 충원 등을 요구하고 있다.

2. 모니터링 및 평가

가. 주거급여 및 임대료 보고서

연방정부는 주택을 주제로 주거급여 및 임대료 보고서와 주택 및 부동산 산업 보고서를 정기적으로 작성한다. 1차 보고서 작성은 1965년 주거급여 도입에 관한 법률이 통과되면서, 연방정부가 매년 1월 1일, 주거급여법에 따라 시행한 경험에 대한 보고서를 제출하도록 요구받은 것에서 시작되었다. 이후 전문가 논의 과정에서 위원회는 이 보고서가 주거급여법의 발전을 위한 좋은 작업 기반이 될 것으로 판단했으나, 당초 계획했던 연초가 아닌 격년으로 보고서를 제출하는 것에 합의했고, 이에 연방정부는 1967년 7월 1일에 처음으로 보고서를 제출했다(Deutscher Bundestag, 1967). 연방정부는 현재까지 2년마다 6월 30일까지 독일 연방의회에 주거급여법의 시행과 주택 임대료 및 임대료의 최대 금액, 임대료 수준 및 주거급여액에 관한 사항을 보고한다.

2016년 1월 1일에 주거급여 개혁이 단행되면서 두 보고서 모두에 새로운 공통 법적 근거가 적용되었다(BMWSB, n.d.a). 주거급여법 39조 1항에 따르면, 연방정부는 이제 2년마다 6월 30일까지 이 법의 시행과 주택 임대료 개발에 대해 보고해야 한다. 또한 주거급여법 39조 2항에 따라 연방정부는 4년마다 6월 30일까지 독일 주택 및 부동산 산업의 상황과 발전에 대해 독일 연방의회에 보고해야 하며, 제1항에 따라 같은 해에 제출해야 하는 보고서는 각 경우에 통합되어야 한다. 주거급여 운영 보고에 대한 내용을 규정한 주거급여법 39조(주거급여 및 임대료 보고서: 독일의 주택 및 부동산 산업의 상황과 발전에 대한 보고서)의 주요 사항을 살펴 보면, 아래 표와 같다.

〈표 4-13〉 주거급여법 39조(발체)(주거급여 및 임대료 보고서; 독일의 주택 및 부동산 산업의 상황과 발전에 대한 보고서)

(1)	1. 임대료 및 부담금의 최대 금액(제12조 1항), 임대료 수준(제12조 2항) 및 주거급여 금액(제19조)은 2년마다 재검토되어야 한다. 2. 주택 비용의 전국 평균 및 지역별 발전과 소득 수준 및 생활비의 변화를 고려해야 한다. 3. 연방정부는 1항 및 2항에 따른 검토, 이 법의 이행 및 주택 임대료 개발에 관한 상황을 2년마다 6월 30일까지 독일 연방의회에 보고해야 한다. 4. 임대료 및 주택 시장과 관련된 연방주의 데이터도 포함되어야 한다. 5. 2025년까지 제12조 (6)에 따른 영구 난방비 구성 요소와 제12조 (7)에 따른 기후구성요소의 영향에 대한 연방주의 추정치도 포함되어야 한다.
(2)	1. 연방정부는 4년마다 6월 30일까지 독일의 주택 및 부동산 산업의 상황과 발전에 관한 보고서를 독일 연방의회에 제출해야 한다.
(3)	평가를 위해 연방주정부는 늦어도 2025년 3월 31일까지 2년 후 제30a조의 실험 조항의 관련 주요 수치를 연방주택도시개발부에 보고해야 한다.

자료: “Wohngeldgesetz”. dejure.org. (n.d.). <https://dejure.org/gesetze/WoGG/39.html>

마지막 보고는 2023년에 이루어진 ‘주거급여 및 임대료 보고서 2021/2022’이다. 주거급여 역사상 가장 큰 개혁이 이루어진 2023년 이후의 주거급여 제도 운영 결과는 2025년에 발표될 예정이다.

나. 주거급여 통계

주거급여 통계는 특정 지자체의 임대료 수준에 대한 연간 데이터를 지속적으로 제공하는 유일한 공식 데이터 소스이다(Deutscher Bundestag, 2023). 주거급여 통계를 시행한 법적 근거는 연방 목적 통계법(연방 통계법 - BStatG)과 함께 주거급여법(WoGG) 제34조 1항이다. 따라서 이 법에 따른 신청 및 결정과 지역 임대료 수준(주거급여법 12조 3항 및 4항), 주거급여 및 임대료 보고서(39조), 이 법의 효과 평가 및 추가 개발에 필요한 주거급여 수급 자격자의 인적 및 물질적 상황에 대한 연방 통계가 보관되어야 한다. 34조 2항에 따라 주거급여 담당 기관은 조사를 위한 정보를 제공할 의무가 있다(DESTATIS, 2021).

전수조사를 통해 작성되는 주거급여 통계는 업무처리를 위해 주거급여 담당기관에서 제공하는 행정 데이터이다. 연방 통계청은 연방주 통계청과 협의하여 수집 및 처리 개념을 개발하고 조사 조직과 통계 처리 도구를 설계하며, 연방주 통계청은 데이터 수집 및 처리를 수행한다. 주거급여 통계는 분기별 및 연간으로 분석되며, 주거급여법 제36조 2항에 따라 각 연방주 통계청은 전수조사 결과 외에도 보고 기간 종료 직후 추가 처리를 위해 주거급여 수급권자의 25% 선택률로 무작위 표본을 추출한 뒤, 제35조 1항에 따른 개별 데이터(12월 31일 기준일 데이터부터)를 연방통계청에 제공해야 한다. 주거급여 통계가 제공하는 정보는 주거급여 신청, 임대료 수준, 총 주거급여 지출, 주거급여 신청자 수, 사회 구조 및 주거 조건 등이다. 이 정보는 먼저 연방주 통계청에서 수집한 후 연방 통계청으로 전송된다(Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2016).

주거급여 통계에는 신청 및 승인된 주거급여 지급만 기록된다. 그러나 주거급여를 받을 자격이 있는 사람 중 일부는 무지 또는 기타 이유로 인해

소득이 낮음에도 불구하고 신청하지 않을 것으로 예상되나, 이와 관련된 사례 수는 파악되지 않고 있다(Sozialpolitik-aktuell.de, 2024).

제5절 쟁점 및 시사점

1. 쟁점 및 전망

독일 주거급여는 이 급여가 도입된 이래 수차례 논의와 합의 과정을 거치며 변화되어 왔다. 2020년에 주거급여 개혁을 준비하면서 대안적인 개혁 방안이 논의될 당시에는 주거급여가 근로 유인, 주거 소비, 행정비용 측면에서 기본소득 지원보다 여러 가지 장점이 있다는 점에서, 주거비 부담으로 인해 기초생활보장 수급에 의존하는 가구를 주거급여 제도로 통합하는 방안이 검토되기도 했다(Henger & Niehues, 2022). 당시에는 이와 관련된 합의를 이루지는 못했으나, 지원체계를 장기적으로 통합하는 과제는 여전히 논의되고 있다.

2021년에 출범한 연립정부인 신호등 연정(사민당, 녹색당, 자민당)이 내세운 개혁 패키지(Reformpaket)는 기본소득 지원체계의 구조를 단순화하고 표준화하는 것을 목표로 한다. 시민수당의 도입과 주거급여 플러스 개혁은 독일 사회보장의 두 기둥 역할을 하는 제도를 개혁한 것으로 볼 수 있다. 그러나 시민수당과 주거급여를 차례로 도입, 개편하면서 제도 운용에 관한 조정 조항을 제대로 마련하지 않았다(Günther, Miltner, Schöb, 2023). 이와 관련하여 두 제도 운용이 근로 유인을 저하시킬 수 있다는 지적이 있다. 다양한 사회보장제도 간의 상호 작용으로 인해 특히 자녀가 있는 가구의 경우 임금 인상이나 근로시간 단축이 가처분소득에

거의 영향을 미치지 않는 소득 범위가 생기기 때문이다. 또한 임대료 및 에너지 비용 상승 문제가 시급하며, 주거급여의 지역적 차이와 임대료 및 급여 업데이트 조정 과정이 불투명하고 체계적이지 못하다는 지적도 있다.

이런 배경에서 이미 연대 기반 기본소득 지원(Schöb, 2022) 또는 기본소득 지원 시스템 개혁(Blömer, Fuest, Peichl, 2019) 등이 학계와 정치권에서 논의되고 있다. Günther, Miltner, Schöb(2023)은 기본소득 지원 제도를 경쟁적인 자격 그룹으로 세분화하는 것을 끝내야 할 때라고 언급하면서, 2025년에 다양한 기본소득 지원 제도에서 이루어지는 아동 보호를 표준화된 아동 기본소득 지원으로 통합하는 것을 골자로 하는 ‘아동기본보장(Kindergrundsicherung)’ 제도 도입을, 관련 논의가 활성화되는 기회로 보고 있다.

〈표 4-14〉 기본소득 개혁

구분	법적 근거/재정지원	담당	개시
시민수당	사회법전 2권 (연방, 지자체)	연방고용사회부	2023.1.1.
주거급여	주거급여법 (연방, 주정부)	연방주택도시개발건설부	2023.1.1
아동기본보장	아동기본보장법 (연방, 주정부, 지자체)	연방가족노인여성청소년부	2025(예정)

자료: “Reform der Grundsicherung”. BMF. (2023). Gutachten 05/2023. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=5

한편, 독일에서는 주거급여의 규모와 예산이 증가하는 데 비해 사회주택 정책은 정책적 중요도가 감소하는 데 대한 문제 제기가 거세다. 정부 또한 장기적으로는 저렴한 주택을 제공하는 작업 또한 소홀히 할 수 없음을 인식하고, 새로운 자금지원 프로그램을 통해 중저가 주택 건설에 투자할

계획을 세웠다. 또한 2025년 연방 예산안에 대한 내각 결의안은 2022년부터 2028년까지 사회주택 건설 자금을 216억 5천만 유로로, 기록적인 수준으로 유지하도록 했다(BMWSB, 2024). 그러나 이러한 조치 또한 급격히 감소하는 사회주택 재고를 변화시킬 수 있는 수준에 미치지 못한다는 평가를 받고 있으며, 정부는 저소득층에게 저렴한 주택 공급을 위한 더 나은 대안 마련을 요구받고 있다.

2. 한국에의 시사점

독일의 주거급여 제도는 분단 시절 서독에서 강제주택 정책을 해체하고 사회적 주택시장경제로 방향 전환을 모색하는 과정에서 도입되었다. 이후 주택 시장 자유화를 가속화시키는 입법이 연이어 이루어지고, 정책 수단 전반이 사회적 시장경제로 재편되면서 주거급여 제도는 독일 주택정책의 핵심 요소로 자리 잡게 되었다. 현재 1인 가구의 증가, 난민, 외국인 유입 증가로 주택 부족 문제에 직면한 독일은 주거급여 확대를 통해 대응하고자 한다. EU 국가 중 가장 임차가구 비율이 높은 독일은 주거급여 수급자를 확대하고 급여를 대폭 상향 조정함으로써 주거비 부담을 완화하는 선택을 한 것이다. 특히 주거급여 역사상 가장 큰 변화를 가져온 2023년 개혁은 독일 주거급여의 제도적 위상을 제고하고, 향후 주택정책의 방향성을 제시한 계기가 되었다는 점에서 한국 사회에도 시사하는 바가 상당하다.

첫 번째로 주목할 것은 개혁의 규모이다. 2023년 이루어진 개혁으로 주거급여 수급자 대상이 크게 확대되었다. 개혁을 통해 주거급여 수급자를 60만 가구 수준에서 200만 가구 수준으로 확대하고, 급여 수준 또한 2배 이상 인상을 이루었는데, 이는 우크라이나-러시아 전쟁으로 전기, 가스 및 난방 가격이 급격히 상승한 것이 원인이었다. 수년 전부터 주거급여를

정기적으로 조정하도록 규정하는 급여 역동화, 일회성 난방비 지원 등 급격하게 높아진 주거비 부담에 대응하고자 제도를 개정해 왔다. 그러던 중에 사민당이 주도하는 새로운 정권이 출범하면서 이루어진 연정 합의 과정에서 주거 불안정 문제에 실효성 있는 대책을 논의한 결과 2023년 개혁이 이루어진 것이다. 이 개혁 이후에 급격한 제도 변화에 따른 예산 마련, 행정 수단 미비 등 어려움을 겪고 있지만, 최근에는 2025년 추가 인상을 위한 2차 조례를 채택하는 등 제도 개혁에 박차를 가하고 있다.

주거급여 개혁에서 두 번째로 주목할 사항은 난방비 항목과 기후보호 요소가 주거급여에 포함되었다는 점이다. 난방비와 기후보호 금액을 정액제로 지급해줌으로써 실제 소요 비용을 확인하기 위한 증빙 제출을 생략하는 등 절차를 완화했다. 2022년에는 급등한 난방비용으로 주거급여 수급자들의 생계 어려움을 우려하여 두 차례 정액으로 보조금이 지급되었다. 이후 높은 에너지 가격 인상을 고려하여 도입된 난방비 항목은 2023년 주거급여 개혁에서 영구적 항목으로 포함되었다. 난방비 정액 보조는 에너지 절약에 대한 인센티브를 유지할 수 있다는 장점도 있다.

2023년 이전 개혁에서도 참고할 사항이 있다. 주거급여 제도는 지역별 임대료를 등급으로 구분하여 주거급여 수급에 차등을 두고 있다. 일부 대도시 지역의 임대료가 급격하게 오르자, 2021년에는 6개로 나누어진 임대료 지역 구분에 상위 등급을 추가하여 7개의 구분 체계를 만들었다. 이는 높은 임대료를 고려하여 급여 지원의 실효성을 높이기 위함이다. 또한 2022년부터 물가상승률과 임대료 추세를 고려하여 2년마다 주거급여를 인상하였다.

이외에도 독일의 저소득층 주거 보장체계 또한 주목할 필요가 있다. 2005년부터 주거급여 수급자는 사회부조 적용을 받지 않는 저소득층으로 한정된다. 사회부조 수급자는 해당 제도 안에서 주거 보장이 이루어지고

있다. 지금까지 주거급여 개혁 논의에서 가장 설득력 있는 논거는 급여 인상이 임대료 및 소득 상승으로 인해 저소득 가구가 사회부조 제도에 의존하는 것을 방지할 수 있다는 것이다. 현재 독일 사회에서도 이러한 이중 구조에 대한 문제 제기가 있지만, 지금까지 주거급여가 저소득층의 주거 부담을 완화함으로써 사회부조 수급을 방지하는 역할을 해오고 있다는 점은 부인할 수 없다. 2023년 개혁은 이러한 주거급여의 기능을 더욱 강화한 조치로 이해할 수 있다.

마지막으로 사회부조 수급자의 주거비 지급의 기준을 제시하는 ‘적절한 주거·난방 비용 규정’(KdU 규정) 또한 의미가 있다. 특히 시민수당 도입과 함께 실행된 소위 ‘유예기간’을 두어 급여 수급 개시 후 1년간은 수급자의 기존 임대료와 난방비용을 그대로 인정하여 지급하는 제도 운용의 유연성은 참고할 만하다. 적절한 주거 기준을 설정하는 방법은 개별 지역에 두는 등 지역의 자율성이 상당 부분 보장되고 있다. 연방에서는 KdU 제정에서 통일된 원칙만을 제시하고, 연방주정부는 개별 지자체에서 KdU 규정을 제정하도록 하여, 개별 지자체는 ‘적절한 주거’라는 용어를 자체적으로 해석하고 규정에 따른 조사와 분석을 통해 지역에 적합한 합리적 수준의 주거비용과 난방비용을 정하여 제도를 운영하고 있다.



제5장

핀란드

제1절 주거급여 정책 개관

제2절 제도적 위상

제3절 제도의 내용과 운영 방식

제4절 쟁점 및 시사점

제5장 핀란드

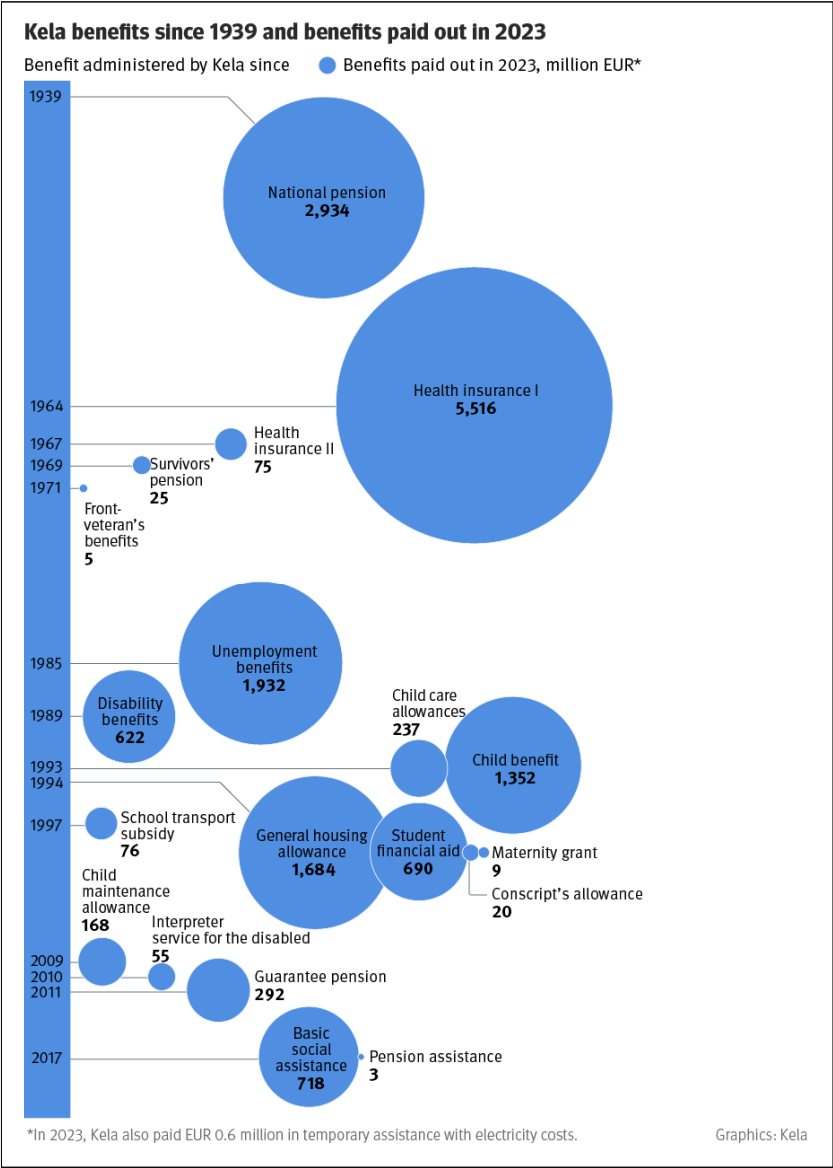
제1절 주거급여 정책 개관

핀란드는 소득이 적어 스스로 주거비용을 부담하지 못하는 사람을 지원하기 위해 주거급여(asumistuki; housing benefit)를 지급한다. 핀란드는 1969년에 처음 연금수급자를 대상으로 주거급여를 제공하기 시작하였지만, 그 예산 규모는 크지 않았다. 이후 1994년부터 주거급여의 대상이 전 국민으로 확대되면서 핀란드 사회보장체계에서 주거급여는 중요한 역할을 담당하게 되었다.

2023년 기준으로 핀란드의 주거급여 총 지급액은 16억 8,400만 유로로 조세를 재원으로 하여 핀란드 사회보험청(Kela; The Social Insurance Institute of Finland)이 지급하는 사회보장지출 항목들 가운데 건강보험(55억 1,600만 유로), 국가기초연금(29억 3,400만 유로), 기초실업급여(19억 3,200만 유로)에 이어 네 번째로 큰 규모를 나타낸다. 건강보험의 급여는 주로 현물이므로 이를 제외하면 소득보장제도 중에서는 세 번째로 큰 규모다. 사회보험 원리에 따라 고용자와 피고용인의 기여금을 바탕으로 재원이 마련되는 소득비례실업수당과 소득비례연금을 포함하면 주거급여의 급여액 규모는 핀란드의 소득보장제도들 가운데 다섯 번째로 큰 규모이다. 2023년 기준으로 주거급여의 총급여액은 기초사회부조제도(perustoimeentulotuki; basic social assistance)의 총액 지급액인 7억 1,800만 유로의 두 배 이상인 것으로 나타났다(Kela, 2024a).²⁷⁾

27) Kela. (2024a). History. <https://www.kela.fi/operations-history#the-2010s>

[그림 5-1] 핀란드 사회보험청의 급여 도입 연도 및 급여별 총지급액 규모(2023년)



자료: Kela. (2024a).

주거급여가 국민기초생활보장제도의 일부로 구성된 우리나라와 비교하면 핀란드의 주거급여는 주요 소득보장제도로서 기초사회부조제도와는 구분되어 작동하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 2016년까지 기초사회부조제도는 중앙정부가 아닌 지방정부가 담당하고 있었기 때문에 핀란드에서 주거급여와 기초사회부조제도는 각각 다른 소득보장제도로 이해되는 것이 일반적이다. 이처럼 핀란드와 한국은 소득보장체계 자체가 다르므로 핀란드의 주거급여를 이해하기 위해서는 우선 핀란드 소득보장체계의 전체적인 구조를 이해하고, 그 안에서 주거급여가 다른 제도들과 어떠한 관계를 맺고 있는지를 파악해야 한다.

한편, 주거급여는 주거정책의 맥락에서도 이해될 수 있으므로 아래에서 핀란드 주거정책의 발전 경로를 살펴본다.

제2차 세계대전이 끝날 무렵까지 주택 공급에 있어 핀란드 공공부문의 역할은 제한적이었고, 개인들은 자가를 소유하려는 경향이 강했다. 그러나 전쟁이 끝난 후, 재향 군인과 그들의 가족을 비롯해 많은 피난민을 위한 토지와 주택이 필요했다. 이들은 전체 인구에 약 10~15%를 차지하고 있었다. 이를 위해 핀란드는 1945년에 토지취득법(Maanhankintalaki; Land Acquisition Act)을 제정하고 핀란드 역사상 가장 큰 규모의 토지 개혁을 단행하였다(Erkkilä, 2023).

이 정책으로 많은 사람에게 경작하거나 거주할 수 있는 토지가 배분되었지만, 여전히 주택은 부족한 상태였다. 이때 시골에 사는 농민들은 자가소유주택에 대한 수요가 높았고, 도시 노동자들은 임대주택에 대한 수요가 높았다. 이러한 문제를 극복하기 위해 핀란드 정부는 1960~1970 년대에 공급 측면에 초점을 두고 주거정책을 추진했다. 즉, 주로 주택의 건축이나 구매를 지원하는 정책을 폭넓게 활용한 것이다. 이러한 시기를 통해 핀란드의 자가 점유 비율은 상당히 높아졌다.

이후 1980년대 들어 국제적인 추세에 따라 주거정책의 시장화가 시작되었고 주택시장 조정을 위한 국가의 역할도 감소하기 시작하면서 수요 측면에 초점을 맞춘 주거정책으로 전환되었다(Ruonavaara, 2017). 이러한 경향은 1990년대에도 계속되었는데 당시 민간 임대주택의 임대료 규제 폐지 결정이 대표적인 사례라고 할 수 있다(Kettunen and Ruonavaara, 2015).

이후 핀란드의 주거정책은 기본적으로 주택 구매를 장려하는 방향으로 전개되었다. 동시에 주택을 살 수 없는 가구를 위해서는 사회주택을 공급하거나 주거급여를 지급하는 정책이 추진되었다(Hyötyläinen, 2019).

이런 배경으로 인해 사회주택 정책과 주거급여가 발달되어 있는 것으로 알려진 핀란드는 자가 점유 비율이 비교적 높은 편이다. Statistics Finland (2024)의 주택 관련 데이터에 따르면, 2010년 핀란드의 자가 점유 비율은 65.5%를 기록한 이후 꾸준히 감소하여 2023년에는 61.3%까지 낮아졌지만 우리나라보다 높은 수준을 보이고 있다.²⁸⁾ 반면 2010년 30.4%였던 임대주택 비율은 조금씩 상승하여 2023년에는 35.9%로 나타났다.

〈표 5-1〉 주택 점유 유형별 가구 비율

(단위: %)

유형	2010년	2020년	2022년	2023년
자가주택	65,5	62,3	61,4	61,3
임대주택	30,4	34,4	35,4	35,9
무기거주보장주택	1,3	1,8	1,9	1,9
기타	2,7	1,5	1,3	1,0

자료: Statistics Finland. (2024). Housing and construction. https://stat.fi/tup/suoluk/suoluk_asuminen_en.html

28) 한국의 자가 점유 비율은 2020년 기준 57.3%이다.

제2절 제도적 위상

1. 핀란드의 소득보장체계 개관

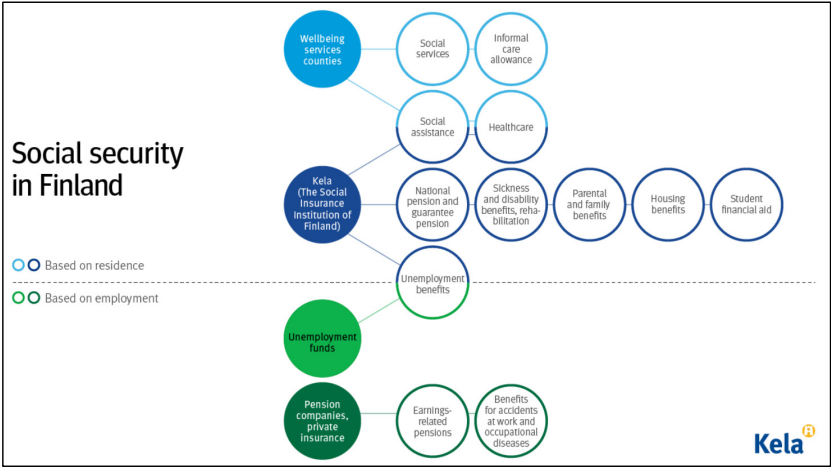
핀란드는 생애주기별 욕구나 사회적 위험으로 인해 노동시장에서 이탈하여 현저한 소득 상실을 겪는 개인을 보호하기 위한 광범위한 소득보장체계를 구축하고 있다. 이러한 소득보장체계는 다양한 상황에 대응하는 구체적이고 꼼꼼한 소득보장제도들로 구성되어 있다.

핀란드의 소득보장제도를 통한 현금급여는 크게 개인의 기여금을 바탕으로 제공되는 것과 조세를 기반으로 지급되는 것으로 나누어진다. 기여금 바탕으로의 현금급여에는 실업기금(unemployment funds)이 관리하는 소득비례실업수당(earnings-related unemployment allowance)과 연금보험사(pension insurance companies) 및 연금기금(pension funds)이 관리하는 소득비례연금(earnings-related pension)이 있다. 한편 조세 기반 급여에는 기초실업수당, 노동시장보조금, 육아휴가수당, 주거급여, 학업보조금, 국가기초연금, 기초사회부조 등이 포함되는데 이러한 제도의 관리와 운영은 중앙정부 조직인 사회보험청이 총괄한다.

핀란드는 개인이나 가정이 빈곤에 직면하기 전에 욕구와 위험에 따라 다양한 현금급여를 지급하고 있으므로 기초사회부조제도는 다른 소득보장제도들을 통한 각종 현금급여가 모두 지급된 이후에도 소득 수준이 빈곤선 이하인 사람들을 대상으로 최후의 수단으로 활용된다. 이러한 제도적 특성으로 인해 기초사회부조제도를 통해 지급된 급여 규모가 실업급여, 국가기초연금, 주거급여보다 작은 경향이 나타나는 것이다. 결과적으로 주거급여는 소득조사를 통해 수급 자격이 결정되고 그 재원은 조세를 바탕으로 하지만, 기초사회부조제도와는 구분되어 별도로 운용되고 있음을

알 수 있다.

[그림 5-2] 핀란드 사회보장체계의 전체 구조



자료: 핀란드 사회보험청 내부자료 (2024년 6월 24일 Signe Jauhiainen 박사 제공)

2. 핀란드 기초사회보장제도와 주거급여의 관계

핀란드의 기초생활보장제도인 사회부조(social assistance)는 다른 모든 소득보장제도를 통해 지급 가능한 모든 급여가 제공되었음에도 불구하고 소득이 최소생계비를 충당할 수 없을 정도로 부족한 가구에 지급되는 마지막 소득보장 수단이다.

핀란드의 사회부조는 기초사회부조(basic social assistance), 보충사회부조(supplementary social assistance), 예방사회부조(preventive social assistance) 세 가지로 구성된다. 기초사회부조는 중앙정부인 사회보험청이 담당하고, 나머지 둘은 지방정부인 복지서비스자치주(hyvinvointialue; wellbeing services counties)가 관리한다. 사회보험청이 기초사회부조를 제공한 후에도 여전히 경제적으로 어려운 가구가

있다면 지방정부는 그들에게 법률에 근거하여 재정적 여력에 따라 보충 사회부조나 예방공공부조를 추가로 지급하는 것이다. 보충사회부조는 수급자의 특수한 욕구나 환경으로 인해 필요한 추가적인 지출을 위해 지급되고, 예방사회부조는 갑작스러운 재정적 어려움이 발생했을 때나 수급자의 자율성을 높이기 위한 목적으로 지급된다(Kela, 2024b).

핀란드 중앙정부는 기초사회부조 급여액 산출을 위해 매년 기본액(basic amount)을 설정한다. 기본액은 음식, 옷, 기초의료, 개인위생, 청소, 대중교통, 신문, 전화, 인터넷, 취미활동, 기타 일상생활에 최소한으로 필요한 1인당 금액을 의미하는데 2024년 금액은 다음 <표 4-2>와 같다.²⁹⁾

예를 들어, 10~17세의 두 자녀를 둔 한부모 가구의 부모가 실업 상태에 있고, 근로소득이 없는 상태에서 자산소득도 없다면, 기초사회부조를 받을 가능성이 있다. 그런데 이 가구는 사회보험청에 기초사회부조를 신청하기 전에 노동시장보조금, 아동수당, 한부모 보조금, 주거급여 등 다른 현금급여를 먼저 신청해야 한다. 이 가구의 2024년 기본액 합계는 1,463.40유로(=669.99+411.40+382.01유로)이다. 이 기본액은 월세, 수도 요금 등과 합쳐져 월 생활비가 결정된다. 만약 이 가구의 월세가 810유로이고, 수도 요금이 45유로라면 월 생활비 총액은 2,318.40유로가 되는 것이다. 이 가구가 기초사회부조 신청 전에 실업급여, 주거급여 등 다른 각종 현금급여를 통해 받는 월수입이 1,913.32유로라면 이 금액과 월 생활비 총액 사이의 차이인 405.08유로가 기초사회부조 급여액으로 지급된다(Kela, 2024c). 이때 월세와 수도 요금의 합인 855유로는 주거비용으로서 주거급여액 산정의 고려 대상이 되고, 주거급여액은 855유로보다 낮게 정해진다. 따라서 실제 주거비용과 주거급여액 사이의 차액은

29) 앞에서 설명한 것처럼 공공부조는 일반적으로 주거급여가 지급된 이후에 자격 여부와 급여액이 결정되므로 기본액 설정에 있어 주거비와 주거 관련 비용은 고려되지 않는다.

소득 수준에 따라 기초사회부조를 통해 지급될 수 있는 것이다.

〈표 5-2〉 핀란드 공공부조 기본액 (2024년)

대상			금액(유로)/월
성인	자녀 없는 독신 가구		587.71
	부모가 아닌 다른 가족과 함께 거주하는 18세 이상 성인		499.55
	한부모		669.99
	부모와 함께 사는 18세 이상 성인		429.03
미성년 자녀	10~17세	첫째 자녀	411.40
		둘째 자녀	382.01
		셋째 및 다른 자녀	352.63
	10세 미만	첫째 자녀	370.26
		둘째 자녀	340.87
		셋째 및 다른 자녀	311.49

자료: Kela. (2024c).

위 예시에서 확인할 수 있는 것처럼 핀란드의 주거급여는 기초사회 보장제도인 기초사회부조가 작동하기 전에 저소득층의 소득보장을 위해 먼저 지급된다. 즉, 기초사회부조를 받고자 하는 가구는 주거급여를 먼저 신청해야 하는 것이다. 만약 어떤 가구나 개인이 주거급여를 비롯하여 다른 현금급여를 신청하지 않은 채 기초사회부조를 신청하면 사회보험청은 기초사회부조 수급 자격 판단을 보류하고, 다른 급여를 다시 신청할 것을 요청한다.

주거비용 충당 측에서 주거급여와 기초사회부조의 관계를 살펴볼 수도 있다. 다음 절에서 자세히 알아보겠지만, 주거급여의 급여액은 주거비용 가운데 일정 부분만을 충당할 수 있는 수준으로 결정된다. 따라서 주거 급여를 넘어서는 주거비용은 가구나 개인이 부담하는 것이다. 이와 관련

하여 기초사회부조는 빈곤 가구가 주거급여를 초과하는 주거비용을 부담할 수 있도록 소득을 지원하는 측면이 있다고 볼 수 있다.

제3절 제도의 내용과 운영 방식

핀란드 사회보험청은 저소득층이 스스로 주택비용을 충당하기 어려울 때 주거급여를 제공한다. 주거급여는 신청자의 연금 수급 여부에 따라 ‘일반주거급여(yleinen asumistuki; general housing allowance)’와 ‘연금수급자주거급여(eläkkeensaajan asumistuki; housing allowance for pensioners)’로 나누어진다.

2017년 7월까지 고등학교, 직업학교, 대학교의 학생을 대상으로 학생 주거급여(opiskelija asumistuki; housing allowance)가 별도로 운영되었지만, 2017년 8월에 학생주거급여는 일반주거급여와 통합되었다. 현재 학생을 대상으로 하는 별도의 주거 관련 급여는 국외 학교에 재학 중인 핀란드 국적의 학생들을 위한 주거보조금(asumislisä; housing supplement)뿐이다. 이외에 군복무 또는 사회복지무 중인 개인이나 그의 가족을 위한 주거부조(asumisavustusta; housing assistance)제도도 운영되고 있다. 주거보조금과 주거부조는 매우 예외적인 상황에 적용되는 급여이고, 그 규모 역시 아주 작다.

따라서 이 절에서는 일반주거급여와 연금수급자주거급여에 초점을 맞추어 각 주거급여 제도의 내용을 살펴보겠다.

1. 일반주거급여

가. 대상자

기본적으로 연금을 받지 않는 핀란드 거주자가 일반주거급여를 신청할 수 있다. 주택 유형별로는 임대주택(rental homes) 거주자, 자가주택(owner-occupied homes) 거주자, 무기거주보장주택(right-of-occupancy homes)³⁰⁾ 거주자, 공동소유주택(part-ownership homes) 거주자가 일반주거급여를 받을 수 있다. 기숙사에 사는 학생들도 같은 조건으로 일반주거급여를 받을 수 있다. 다만 최근 핀란드 정부는 긴축 재정을 위해 자가주택 거주자에 대한 일반주거급여 지급은 2024년 12월 31일까지만 유지하고 그 이후에는 중지하기로 했다.

일반주거급여 급여액은 한 거주지에서 함께 사는 가구 구성원들의 총 소득에 따라 달라지는데 이때 소득은 한 사람은 하나의 가구에만 속하는 것을 원칙으로 계산된다. 또한, 수당은 가구 단위로 산정되고 지급되므로 가구당 한 명만 일반주거급여를 신청할 수 있다. 배우자 및 동거 중인 파트너, 같은 집에 살고 있는 자녀 및 친인척, 공동 임대계약을 작성하여 한 집에 살고 있는 사람들은 같은 가구에 포함되는 것으로 간주된다(Kela, 2024d).

핀란드의 주거급여 지급 요건에 주거의 질이 포함되지는 않는다. 즉, 면적, 안전설비 상태 등에 대한 별도의 심사나 검토 없이 소득 수준과 주거 관련 비용을 증명하는 서류를 바탕으로만 자격 심사와 급여액 산정이

30) 핀란드의 무기거주보장주택(asumisoikeus; right-of-occupancy homes)은 임대주택과 개인소유 주택의 성격이 혼합된 형태의 주택이다. 즉, 입주자가 주택가격의 최대 15%만 내고 해당 주택의 거주권(right of occupancy)을 구매함으로써 무기한 그 집에 거주할 수 있는 권리를 얻고, 매달 일반 임대주택의 임차료보다는 저렴한 사용료를 지급하는 주택을 의미한다.

이루어진다.

나. 급여 수준 및 급여 산정 방식

주거급여의 급여액은 인정주거비용(acceptable housing costs)과 기본 공제액(basic deductible) 차이의 70%로 정해진다. 2024년 4월 1일 전까지 일반주거급여 급여액 상한선은 인정주거비용과 기본 공제액 차이의 80%였지만, 최근 핀란드 정부는 긴축재정 정책을 추진하면서 이 기준을 70%로 낮추었다. 단, 2024년 4월 1일 이전에 일반주거급여 급여액이 결정된 가구에는 다음 신청일이 도래하기 전까지 80%의 상한선이 적용된다.

인정주거비용의 구성 항목은 주택의 유형에 따라 달라지는데(Kela, 2024e), <표 5-3>은 주택 유형별 인정주거비용 구성 항목을 보여준다. 임대주택의 경우, 임차료와 임차료에 포함되지 않는 수도 및 난방 비용이 인정주거비용에 포함된다. 무기거주보장주택, 주택협동조합 단지의 주택, 자가주택의 경우에는 주택담보대출에 따른 이자의 73%까지 인정주거비용에 포함했지만, 2025년 1월 1일부터 주택담보대출의 이자는 인정주거비용에서 제외될 예정이다(Kela, 2024f).

〈표 5-3〉 핀란드 주택 유형에 따른 일반주거급여의 인정주거비용 구성 항목

주택 유형	인정주거비용 구성 항목
임대주택	- 임차료 - 임차료에 포함되지 않는 수도 비용(1인당 월 20유로까지 인정) - 임대료에 포함되지 않는 난방 비용(1인 가구 월 66유로, 2인 이상 가구는 1인당 월 22유로씩 추가 인정)
무기거주보장주택	- 관리비 - 임차료에 포함되지 않는 수도 비용(1인당 월 20유로까지 인정) - 임차료에 포함되지 않는 난방 비용(1인 가구 월 66유로, 2인 이상 가구는 1인당 월 22유로씩 추가 인정) - 주택 보증금을 위해 주택담보대출을 받았을 경우, 이자의 73%(2025년 1월 1일 폐지 예정)
주택협동조합 단지 (2025년 1월 1일 적용 제외 예정)	- 관리비 - 임차료에 포함되지 않는 수도 비용(1인당 월 20유로까지 인정) - 임차료에 포함되지 않는 난방 비용(1인 가구 월 66유로, 2인 이상 가구는 월 66유로에 1인당 월 22유로씩 추가 인정) - 주택담보대출 이자의 73%
자가주택 (2025년 1월 1일 적용 제외 예정)	- 관리비 - 임차료에 포함되지 않는 수도 비용(1인당 월 20유로까지 인정) - 임차료에 포함되지 않는 난방 비용(1인 가구 월 66유로, 2인 이상 가구는 1인당 월 22유로씩 추가 인정) - 주택담보대출 이자의 73%
공동소유주택 (공동소유이면서 임차료를 내는 경우)	- 임차료 - 임차료에 포함되지 않는 수도 비용(1인당 월 20유로까지 인정) - 임차료에 포함되지 않는 난방 비용(1인 가구 월 66유로, 2인 이상 가구는 1인당 월 22유로씩 추가 인정)

주: 전기, 사우나, 세탁실, 주차장, 인터넷, 가구 등의 사용료는 관리비에 포함되지 않음.
자료: Kela (2024f)

또한, 인정주거비용의 최고액은 법률에 따라 가구 구성원 수와 지역에 따라 차등 적용된다. 〈표 5-4〉는 지역과 가구 구성원 수에 따른 인정주거비용의 최고액을 보여준다. 이와 같은 규정에 따라 결정되는 가구별 인정주거비용을 기준으로 아래와 같은 계산식에 따라 주거급여 급여액이 결정된다. 2024년 4월 1일 기준, 수도권 지역에서 인정주거비용 최고액은 1인 가구 월 563유로, 2인 가구 월 808유로, 3인 가구 월 1,019유로, 4인 가구 월 1,188유로이고, 5인 이상 가구의 경우 월 1,188유로에 가구원

1인당 월 148유로가 추가된다. 반면 중소도시의 인정주거비용 최고액은 수도권 지역보다 낮고, 도시가 아닌 지역은 중소도시보다도 낮다(Kela, 2024g). 이러한 특징은 핀란드의 주거급여 제도가 도시 규모에 따라 주거 비용이 차이를 인정하고, 그러한 차이를 주거급여 급여액 산정에 반영하고 있음을 시사한다.

〈표 5-4〉 핀란드 지역에 따른 일반주거급여의 인정주거비용 최고액(2024년)

지역	가구원 수에 따른 인정주거비용 최고액
수도권 지역 Espoo, Helsinki, Kauniainen and Vantaa	1인 가구: 월 563유로 2인 가구: 월 808유로 3인 가구: 월 1,019유로 4인 가구: 월 1,188유로 5인 이상 가구: 월 1,188유로 + 1인당 월 148유로
중소도시 지역 Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa and Vihti	1인 가구: 월 447유로 2인 가구: 월 652유로 3인 가구: 월 828유로 4인 가구: 월 981유로 5인 이상 가구: 월 981유로 + 1인당 월 134유로
기타 지역	1인 가구: 월 394유로 2인 가구: 월 574유로 3인 가구: 월 734유로 4인 가구: 월 875유로 5인 이상 가구: 월 875유로 + 1인당 월 129유로
Åland Islands 자치구역	1인 가구: 월 517유로 2인 가구: 월 756유로 3인 가구: 월 958유로 4인 가구: 월 1,135유로 5인 이상 가구: 월 1,135유로 + 1인당 월 155유로

자료: Kela. (2024g).

기본 공제액은 매년 핀란드 중앙정부에 의해 결정되는데 기본 공제액 계산에는 기준 금액(standard amount), 가구 총소득, 가구 내 성인 및 자녀의 수가 고려된다. 기본 공제액 계산식은 <표 4-5>에 제시된 것과 같다. 여기서 기준 금액은 사회보험청이 지급하는 기초실업수당의 세후 기본급여액으로 결정되는데 2024년 이 금액이 667유로이다(Jauhiainen, 2024).

<표 5-5> 핀란드 일반주거급여 급여액 산정식(2024년 4월 1일 기준)

일반주거급여 급여액 = 0.7 × (인정주거비용 - 기본 공제액)
기본 공제액 = 0.5 × [T - (667유로[†] + 94 × A + 296 × L)]
[†] 667유로: 기준 금액
T = 가구 총소득
A = 가구 내 성인 수
L = 가구 내 자녀 수

자료: Kela. (2024e).

<표 5-6> 핀란드 일반주거급여 급여액 산정 예시

Jaakko는 투르쿠(Turku)에 위치한 임대 아파트에서 혼자 산다. 그는 매달 임대료로 700유로를 지불한다. Jaakko의 세전 소득은 월 279.38유로이다. Jaakko의 소득이 적어 기본 공제액은 없다.
한 달에 최대 447유로까지 Jaakko의 주거비로 인정받을 수 있다. 주거급여는 이러한 최대 비용을 기준으로 계산되며, Jaakko가 실제로 지불하는 임대료(700유로)를 기준으로 계산되지 않는다.
Jaakko가 받는 주거급여는 최대 인정주거비용의 70%에 해당하는 금액으로, 월 312.90유로이다(월 447유로 × 0.70 = 312.90유로). 따라서 Jaakko는 임대료 가운데 월 387.10유로를 직접 지불해야 한다(700유로 - 312.90유로 = 387.10유로).

자료: Kela. (2024e).

2. 연금수급자주거급여

가. 대상자

핀란드에 영구적으로 거주하고, 소득이 낮으며, 연금을 수급하는 사람은 연금수급자주거급여를 받을 수 있다. 주거급여 수급이 가능한 연금의 종류는 다음과 같다(Kela, 2024h).

- 사회보험청이 지급하는 노령연금 및 조기노령연금
- 사회보험청이 지급하는 재활보조금 및 장애연금
- 사회보험청이 지급하는 최저보증연금(guarantee pension)
- 사회보험청이 지급하는 생존배우자연금(surviving spouse's pension)
- 공인 연금보험사 또는 연금기금이 지급하는 노령연금 및 조기노령연금
- 공인 연금보험사 또는 연금기금이 지급하는 전액 재활보조금, 전액 장애연금 및 근속연금(years-of-service pension)
- 공인 연금보험사 또는 연금기금이 지급하는 생존배우자연금
- 법정 산재 보험, 법정 자동차 책임 보험 또는 군인 상해법에 근거하여 지급되는 생존배우자연금 또는 보조연금(assistance pension)

또한, 다른 국가로부터 위의 연금 및 보상금에 해당하는 급여를 받으면서 핀란드에 거주하는 사람도 연금수급자주거급여를 받을 수 있다. 하지만 장애수당의 일부 또는 조기노령연금의 일부만 지급받고 있는 경우에는 연금수급자주거급여를 받을 수 없다(Kela, 2024h).

연금수급자주거급여를 받을 수 있는 주택 유형에는 임대주택, 무기거주보장주택, 주택협동조합 단지, 자가주택을 비롯해 생활지원시설(assisted living facility)과 장기요양시설(institutional care)도 포함된다. 자가주택의 경우 2025년 1월 1일부터 일반주거급여의 경우에는 지원 대상에서 제외되지만, 연금수급자 주거급여의 경우에는 변함이 없다. 생활지원시설의 경우, 월세와 월세에 포함되어 있지 않은 수도 및 난방 비용은 주거비용으로 인정되지만, 월세와 함께 지불하는 서비스 비용은 제외된다. 장기요양시설로 주거지를 옮겼을 때는 최대 9개월 동안 기존에 거주하던 주택의 주거비용을 기준으로 주거급여가 지급된다. 단독주택의 경우에는 수도 및 난방 비용은 주거비용으로 인정되지 않지만, 대신 유지·보수비용이 주거비용으로 인정된다. 매월 인정받을 수 있는 유지·보수 비용은 1974년 이후 건설되었거나 개조된 주택은 47.84유로, 1974년 이전에 건설되었거나 개조된 주택은 62.19유로이다(Kela, 2024h).

나. 급여 수준 및 급여 산정 방식

연금수급자주거급여 급여액은 기본 공제액과 소득에 따라 결정되는 추가 공제액을 공제한 후 고려되는 주거비용의 85%이다. 기본 공제액은 모든 사람에게 동일하게 연간 681.39유로(월평균 56.78유로)가 적용된다. 추가 공제액은 지정된 한도를 초과하는 소득의 41.3%에 해당한다(Kela, 2024i). 2024년 기준 추가 공제액에 적용되는 소득 한도는 다음과 같다(Kela, 2024j).

- 혼자 사는 경우: 연간 10,280유로
- 파트너(배우자, 동거 파트너 또는 등록된 파트너)와 함께 살지만, 파트너가 주거급여를 받을 자격이 없는 경우: 연간 14,746유로

- 파트너(배우자, 동거 파트너 또는 등록된 파트너)와 함께 살고, 파트너가 주거급여를 받을 자격이 있는 경우: 연간 16,783유로

연금수급자가 보유한 자산은 주거급여에 영향을 미칠 수 있고, 파트너가 있는 경우에는 파트너의 자산도 급여액에 영향을 미칠 수 있다. 혼자 사는 경우에 자산이 18,306유로를 넘으면, 파트너와 함께 사는 경우에는 두 사람의 자산 합계가 29,290유로를 넘으면 주거급여가 줄어든다. 주거급여에 영향을 미치는 자산에는 부동산, 산림, 예금, 상장 주식, 뮤추얼 펀드의 지분, 보험 저축 등이 포함된다. 예금이나 적금이 2,000유로를 초과할 경우, 그 금액은 자산으로 간주되고, 파트너의 예금이나 적금도 마찬가지다(Kela, 2024j).

연금수급자주거급여에도 지역별로 인정주거비용이 다르게 적용된다. 수도권 지역은 연 9,287유로, 중소도시 지역은 연 8,541유로, 기타 지역은 연 7,493유로다(Kela, 2024k).

〈표 5-7〉 핀란드 지역에 따른 연금수급자주거급여의 인정주거비용 최고액(2024년)

지역	인정주거비용 최고액
수도권 지역 Espoo, Helsinki, Kauniainen and Vantaa	연 9,287유로(약 월 774유로)
중소도시 지역 Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvolaa, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa and Vihti	연 8,541유로(약 월 712유로)
기타 지역	연 7,493유로(약 월 624유로)

자료: Kela. (2024k).

3. 급여 신청 및 감독

가. 일반주거급여 신청

일반주거급여는 사회보험청의 온라인서비스인 OmaKela를 통해 신청할 수 있다. 만약 온라인서비스 이용이 어려울 때는 각 지역에 설치되어 있는 사회보험청 사무소를 방문하여 신청서를 작성하여 제출하거나 우편으로 제출할 수도 있다.

OmaKela에 로그인하여 사회보험청의 각종 급여를 신청하려면 누구나 전자신원증명서(e-identification)가 필요하다. OmaKela에 로그인한 후, 주거급여 신청서를 작성해야 하는데 이때 임대주택에 살고 있는 신청자는 서명이 있는 주택임대계약서 사본을 첨부해야 한다. 만약 이 계약서에 임차료 또는 관리비 금액이 자세히 적시되어 있지 않은 경우에는 관련 내용을 증명할 수 있는 서류도 함께 첨부해야 한다. 임대주택이 아닌 다른 주택 유형에 거주하는 사람은 주거비용을 증빙할 수 있는 다른 서류를 첨부해야 한다. 예를 들면, 주택담보대출 세부 정보가 있는 문서, 핀란드 로의 이주 증빙 문서, 국외 이주 증빙 문서 등이 여기에 해당된다. 주거급여 신청서를 작성할 때 모든 가구원의 소득 내용도 기입해야 하는데 이때 세금 공제 전 소득 금액을 적어야 한다. 사회보험청 담당자는 급여신청자가 제출한 소득 내용과 국가소득기록부(tulorekisteri; National Incomes Register)의 소득 정보를 확인하여 해당 가구의 소득을 판단한다(Kela, 2024l).

일반주거급여 신청은 언제든지 가능하다. 다만 신청한 달부터 최대 1개월까지만 소급하여 일반주거급여가 지급된다. 따라서 예를 들어 1월부터 일반주거급여를 받고자 한다면 2월이 끝나기 전에 신청서가 사회보험청에

도착해야 한다. 일반주거급여의 지급 개시는 매월 1일부터 시작된다. 그러므로 만약 3월 15일에 발효되는 임대차계약을 근거로 일반주거급여를 신청하면 신청자는 4월분 급여부터 받을 수 있는 것이다(Kela, 2024l).

나. 연금수급자주거급여 신청

연금수급자주거급여도 일반주거급여와 같은 방식으로 신청할 수 있고, 신청서 제출 시에 첨부되어야 할 서류도 동일하다. 하지만 연금수급자주거급여의 소급 신청 가능 기간은 6개월로 일반주거급여의 1개월보다 길다. 만약 7월 20일에 연금수급자주거급여를 신청하면 1월분 급여부터 소급하여 받을 수 있는 것이다(Kela, 2024h).

다. 일반주거급여 재심사

일반주거급여의 지급이 결정되면 일반적으로 12개월마다 연례 재심사(annual review)가 이루어지므로 이 기간에 맞추어 일반주거급여 수급자는 재심사 신청서를 제출해야 한다. 12개월이 도래하지 않더라도 주거급여의 조건과 관련하여 수급자 본인 또는 다른 가구원의 상황이 바뀌면 중간 재심사(interim review)를 신청해야 한다(Kela, 2024m).

중간 재심사를 신청해야 하는 상황은 다음과 같다(Kela, 2024n).

- 가구 소득이 월 400유로 이상 증가한 경우
- 새 아파트 또는 주택으로 이사한 경우
- 임차료 또는 관리비가 월 50유로 이상 감소한 경우
- 가구원이 해외로 이사하거나 일정 기간 해외에 체류하는 경우

- 주택의 유형이 변경된 경우
- 가구원 수 또는 가구 구성이 변경된 경우
- 가구에 전차인(subtenant)이 들어오거나 전대계약(sublease contract)이 종료된 경우
- 일반주거급여 수급자가 결혼한 경우

라. 연금수급자주거급여 상황 변화 통지 의무

연금수급자주거급여에 대한 정기적인 재심사는 2년마다 실시된다. 이를 위해 사회보험청은 재심사가 진행되기 약 2개월 전에 수급자에게 재심사 안내문을 발송한다. 이때 수급자가 재심사에 응하지 않으면 연금수급자주거급여 자격은 박탈된다. 또한, 주거급여에 영향을 미칠 수 있는 상황 변화가 발생하면 수급자는 사회보험청에 그 내용을 알려야 하고, 사회보험청은 그 내용을 바탕으로 급여 자격과 급여액을 재심사해야 한다. 연금수급자주거급여를 받는 사람이 사회보험청에 상황 변화를 알려야 하는 경우는 다음과 같다(Kela, 2024h).

- 주거급여가 지급되는 해당 주택에서 이사한 경우
- 당사자 소득(또는 파트너와의 합산 소득)이 연간 1,081유로 이상 증가한 경우
- 당사자 소득(또는 파트너와의 합산 소득)이 연간 509유로 이상 감소한 경우
- 당사자 또는 파트너의 자산에 변동이 있는 경우
- 결혼, 동거, 별거, 이혼 등으로 인해 가구 구성이 변경된 경우
- 파트너가 주거급여 수급 자격을 얻거나 상실한 경우

- 연간 주거비용이 204유로 이상 감소하거나 증가한 경우
- 집에 거주하는 사람의 수가 변경된 경우
- 장기요양시설로 주거지를 옮기거나 혹은 장기요양시설에서 나와 독립적으로 생활하는 경우
- 핀란드 밖으로 이주하거나 핀란드 밖에서 머무는 경우
- 일반주거급여가 지급되는 경우

4. 주거급여 지급 현황

가. 일반주거급여 지급 현황

핀란드 사회보험청의 통계에 따르면, 2020년 이후 핀란드의 일반주거급여 수급자 규모는 60만 명 수준에서, 수급 가구 규모는 40만 가구 수준에서 매해 등락을 반복하고 있다. 핀란드의 인구가 약 550만 명 정도이므로 전체 인구의 10% 이상이 일반주거급여를 받는다고 볼 수 있다. 일반주거급여 총지급액이 2020~2022년 기간에는 16억 유로를 넘지 않았지만, 2023년에는 16억 8,420억 유로로 크게 증가한 것으로 나타났다. 같은 해 가구당 월평균 급여액이 358.11유로로 집계되어 2022년의 331.97유로보다 26.16유로 상승하였다. 주거 유형에 따라 살펴보면, 일반주거급여 수급 가구 가운데 임차 계약을 바탕으로 거주하는 가구가 자가에 거주하는 가구보다 훨씬 많음을 알 수 있다. 2023년 기준으로 임차한 거주지에 사는 수급 가구는 386,187가구로 전체의 95.4%를 차지했다 (Kela, 2022; 2023; 2024-).

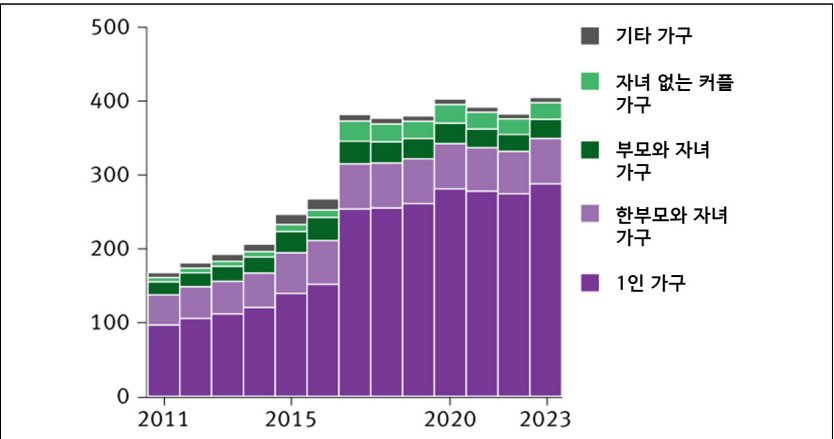
〈표 5-8〉 핀란드 일반주거급여 지급 현황(2020~2023년)

		2020년	2021년	2022년	2023년
총지급액(백만 유로)		1,566.5	1,590.8	1,565.0	1,684.2
수급자 규모(명)		646,029	620,510	599,461	641,712
수급 가구 규모(가구)		402,559	391,611	382,232	404,662
주거 유형	임차(가구)	385,437	376,232	367,341	386,187
	자가(가구)	17,122	15,379	14,891	18,475
가구당 월평균 급여액(유로)		323.85	325.28	331.97	358.11

자료: Kela. (2022, 2023, 2024o).

[그림 5-3]에서 확인할 수 있는 것처럼 일반주거급여 수급 가구 가운데 절반 이상은 ‘1인 가구’인 것으로 나타난다. 그 다음으로 ‘한부모와 자녀 가구’의 비율이 높았고, ‘부모와 자녀 가구’ 그리고 ‘자녀 없는 커플 가구’의 비중은 비슷한 수준을 보인다. 2016년까지 별도로 운용되었던 학생주거급여가 2017년부터 일반주거급여로 통합되면서 ‘1인 가구’ 비율이 급격히 상승하였다(Kela, 2022; 2023; 2024o)

[그림 5-3] 핀란드 일반주거급여 수급 가구 추이



자료: Kela. (2024o). Pocket Statistics 2024.

나. 연금수급자주거급여 지급 현황

연금수급자주거급여를 받는 사람 대부분은 혼자 사는 노인이다. 핀란드의 공적 연금은 보편성과 관대성이 높아 은퇴한 노인 부부가 한 가구에 살면서 각각 연금을 받을 때는 주거급여 수급 자격을 얻기 어렵기 때문이다. 핀란드 사회보험청의 자료에 따르면, 2023년 기준으로 연금수급자주거급여 지급 총규모는 679.2백만 유로이고, 수급자 규모는 207,711명이다. 가구당 월평균 급여액은 266.08유로였다. 2020년 이후 총지급액 규모는 증가하는 반면, 수급자 규모는 감소하는 것으로 나타났다. 주거 유형에 따라 살펴보면, 최근 4년간 임대주택에 거주하는 사람이 92~93% 수준이고, 자가주택 거주자는 7~8% 정도임을 알 수 있다(Kela, 2022; 2023; 2024-).

〈표 5-9〉 핀란드 연금수급자주거급여 지급 현황(2020~2023년)

		2020년	2021년	2022년	2023년
총 지급액(백만 유로)		636.2	646.9	650.2	679.2
수급자 규모(명)		213,183	210,441	206,975	207,711
주거 유형	임차(명)	197,642	148,805	192,781	192,576
	자가(명)	15,538	14,772	14,190	15,133
가구당 월평균 급여액(유로)		242.86	248.26	252.60	266.08

자료: Kela. (2022, 2023, 2024o).

제4절 쟁점 및 시사점

2023년 6월에 집권을 시작한 핀란드 Orpo 내각은 우파와 극우파의 연합정부로서 강력한 긴축정책을 추진하고 있다. 따라서 사회보장제도의 예산을 삭감을 목표로 다양한 급여의 수준을 낮추거나 수급 자격 요건을 강화하였다. 이러한 기조는 주거급여에도 적용되어 단계적으로 급여 수준이 낮아지고 있다.

우선 2024년 4월 1일부터 일반주거급여를 통해 보상되는 주거비용의 비율이 기존 80%에서 70%로 감소하였다. 또한, 소득공제 대상이었던 일반주거급여는 이제 소득공제 대상에서 제외되었고, 수도인 헬싱키(Helsinki)의 인정주거비용 최고액이 주변의 다른 도시 수준으로 낮아졌다. 이러한 변화로 헬싱키 거주자들의 주거급여가 더 줄어들 것으로 예측되고 있다. 2025년부터 자가주택에 대해서는 더 이상 일반주거급여가 제공되지 않고, 무기거주보장주택의 보증금에 대한 대출 이자에 대해서도 일반주거급여의 지원 근거가 사라진다.

이와 같은 주거급여의 축소는 기초사회부조 수급자 수를 늘리는 것으로 보고되고 있다. 2024년 3월과 6월 사이 주거급여 신청자 수는 약 20,000명이 감소하였지만, 2024년 5월 기초사회부조 수급자는 133,000명이 넘는 것으로 집계되어 2023년 5월보다 약 2,000명이 증가한 것으로 나타났다(yle, 2024).

주거급여 축소를 포함한 사회보장제도에서의 긴축정책에 대해 사회민주당을 위시한 원내 야당과 노동조합은 물론 많은 시민이 비판의 목소리를 내고 있다. 2023년 말부터 2024년 초까지 Opro 정부의 정책에 반대하는 시민들의 대규모 집회와 노동자들의 파업이 이어졌다. 하지만 2024년 2월에 있었던 대통령 선거에서도 집권당인 국민연합당(Kansallinen

Kokoomus; National Coalition Party)의 Alexander Stubb 후보가 당선되면서 현 정부는 정책 기조를 계속 유지하고 있다.

핀란드의 주거급여 제도가 한국에 주는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 핀란드의 주거급여는 기초사회보장제도와 분리되어 운용되고 있다는 점이다. 한국에서 주거급여는 생계급여와 구분되기는 하지만, 그 법적 지위는 물론 제도의 설계 및 운용 측면에서 기초생활보장제도에 속한다. 따라서 엄격한 소득자산조사를 통해 소수의 수급자가 정해지는 경향이 강하다. 반면 핀란드에서 주거급여는 누구나 일시적으로라도 소득이 낮아져 주거비 부담이 높아지면 자산에 상관없이 신청해서 받을 수 있는 사회수당이다. 이러한 측면에서 핀란드 사례는 주거급여가 조금 더 보편적으로 설계되고, 운용될 수 있다는 점을 보여준다.

둘째, 핀란드의 주거급여는 중앙정부 기관인 사회보험청에 의해 중앙 집중적인 방식으로 관리되고 있다는 점도 살펴볼 필요가 있다. 한국에서 주거급여의 관리와 집행은 주로 기초지방자치단체의 사회복지전담공무원들의 업무이고, 그 과정에서 필요한 주택조사는 한국토지주택공사가 담당하고 있다. 해당 예산과 사업 지침의 결정권은 중앙정부에 있지만, 자격 심사와 관리는 지방정부와 공기업이 맡는 것이다. 한국에서 오랫동안 이러한 제도 운용 방식이 유지되어 왔지만, 단순하고 효율적인 방식의 핀란드 주거급여 사례를 보면 한국의 분절된 운용 방식을 재검토해야 할 필요성이 제기된다. 특히 핀란드와 비교하면 한국의 주거급여액이 작고, 수급자 비율도 낮다는 점을 고려하면, 현재 한국의 주거급여 관리와 운용에 투입되는 비용과 시간의 효율성에 대해 의문이 든다. 주거급여는 현금 급여로서 전국적으로 동일한 조건을 적용하여 운영될 수 있다는 점을 고려한다면 중앙정부가 중심이 되어 조금 더 단순하고 효율적인 제도 운용

방안을 탐구할 필요가 있다.

셋째, 핀란드의 주거급여는 보편적으로 설계되어 있는 동시에 노인과 학생 등 노동시장 참여가 어려운 사람들의 소득보장을 위해 중요한 기능을 하고 있음을 알 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 연금수급자를 위한 주거급여는 일반주거급여와 구분되어 운용되고 있다. 이 제도는 기초연금, 보장연금 등과 더해져 노인들의 안정적인 생활을 보장하고 삶의 질을 높이는 데 기여하고 있다. 한편 부모에게서 독립하여 가구를 꾸리고 학교에 다니는 학생은 누구나 일반주거급여를 받을 수 있다. 이처럼 핀란드의 주거급여 제도는 그 대상의 나이로 정하지 않고, 생애주기에 따라 겪을 수 있는 특정 상황에 따라 소득 상실이 발생하는 모든 사람에게 적용된다.

핀란드의 이러한 접근은 최근 우리나라에서 특정 나이의 사람들만을 대상으로 도입되는 각종 주거지원 정책과는 매우 다름을 알 수 있다. 나이의 많고 적음으로 인해 주거 불안정이 자연스럽게 해결되는 것이 아님을 생각하면 나이에 따라 분절적으로 운용되는 주거지원 정책이 비효율적이거나 임시적일 거라고 예상할 수 있다. 따라서 한국의 주거급여와 각종 주거지원 정책을 포괄적으로 재검토하고, 주거 복지의 보장성과 효율성을 높이는 방향으로 제도를 통합할 방안이 강구되어야 한다.



제6장

미국

제1절 미국 주택정책 개관

제2절 제도적 위상

제3절 주택바우처의 운영 구조

제4절 주택바우처에 대한 평가

제5절 쟁점 및 시사점

제6장 미국

제1절 미국 주택정책 개관

1. 개요

1949년 주택법(The Housing Act of 1949)의 “모든 미국 가정에 살만한 주거 환경을 가진 적절한 주택 제공”이라는 목표 아래, 연방정부는 60여 년 동안 저소득 가구에 500만 호 이상의 주택을 건설하거나 개량할 수 있도록 자금을 지원해 왔고, 200만 가구 이상에 주택바우처를 제공해 왔다. 하지만 2017년 기준 4,470만 가구 이상(약 1억 1,300만 명)이 물리적 기준을 충족하지 못하는 주택에 거주하고 있거나, 가구 소득의 30% 이상을 주거비로 사용³¹⁾하거나, 집이 없는 홈리스 상태³²⁾에 머무르고 있다 (Schwartz, 2021에서 재인용; U.S. Census Bureau 2018; HUD 2018).

다양한 방식으로 주거정책을 시행하지만, 연방정부에서 제공하는 주거 지원은 공공주택을 포함한 저소득층을 위한 정책이라기보다는 자가 소유자에게 세금공제 혜택의 형태로 비빈곤 가구에 더 많은 지원금이 할애된다. Schwartz (2021)에 따르면, 2018년 기준 800만 명(495억 달러 규모)의 저소득 임차인이 연방의 보조를 받은 반면, 1,500만 명(850억 달러 규모)의 자가 소유자가 연방소득세에서 모기지 이자 감면 혜택을 받았다.

31) 2017년 전체 주택 소유자의 26%와 전체 임차인의 48%가량이 소득의 30% 이상을 주택에 지출했다(Schwartz, 2021).

32) 2019년 연간 홈리스 평가 보고서(2019 Annual Homeless Assessment Report)에 따르면 2019년 1월을 기준으로 56만 7,715명의 홈리스가 집계되었다(Schwartz, 2021).

세금 지출을 제외하고 연방정부의 저소득 가구를 위한 주택 보조 프로그램은 “깊은(deep)” 지원과 “얕은(shallow)” 지원으로 구분할 수 있다. 깊은 지원 프로그램은 임대료가 가구소득의 일정 비율, 즉 30%를 넘지 않도록 임대료를 보조하는 공공임대주택(Public Housing)과 주택바우처(Housing Choice Voucher)로 대표된다. 얕은 지원 프로그램은 주택을 매입하거나 건설하는 비용을 보조하는 프로그램으로 임대료가 민간 시장 임대료보다 낮게 책정되는 방식으로 주거지원에 기여한다. 가장 대표적인 얕은 지원 프로그램이 저소득 주택 세액공제 프로그램이다(Low Income Housing Tax Credit, 이하 LIHTC).

전체 지원 프로그램의 약 60%가 깊은 지원에 해당하며, 깊은 지원 중에서 HCV 프로그램은 약 255만 호를 지원하는 가장 비율이 높은 프로그램에 해당한다. 공공임대주택은 100만 호³³⁾에 미치지 못하며, 고령자와 장애인을 위한 프로그램은 약 36만 호를 지원하고 있다.

33) 미국 통계청에 따른 약 1억 4,534만의 전미 전체 주택 재고의 0.7% 미만(2023년 기준)에 해당한다.

〈표 6-1〉 미국의 주거지원 프로그램 현황

프로그램명	전체(호수)	비율(%)
깊은 지원 프로그램 소계	5,301,805	61.3
주택바우처(HCV, 2019)	2,556,270	29.5
공공임대주택(2019)	987,133	11.4
프로젝트 기반 임대료 지원	1,396,687	16.1
섹션 8 신축 및 대규모·개보수 프로그램(2020)	558,882	6.5
섹션 8 LMSA 등(2020)	384,784	4.4
섹션 515(농촌주택), 섹션 8 또는 섹션 521 임대료 지원 병행(2020)	271,247	3.1
임대료 지원 시범 사업(RAD, 2020)	170,939	2.0
섹션 8 중규모 개·보수 프로그램(2020)	10,835	0.1
특정 수요 지원 프로그램	361,715	4.2
섹션 202(고령자, 2020)	325,558	3.8
섹션 811(장애인, 2020)	36,157	0.4
얕은 지원 프로그램 소계	3,349,255	38.7
저소득 주택 세액공제(LIHTC, 2018)	2,765,069	32.0
HOME 투자 파트너십(2020)	375,528	4.3
섹션 202(임대료 지원 없음, 2020)	4,799	0.1
섹션 515(임대료 지원 없는 농촌주택, 2020)	127,634	1.5
비과세 채권(2017)	50,223	0.6
섹션 236/섹션 221(d)3(2020)	26,002	0.3
총계	8,651,060	100.0

자료: Schwartz(2021)에서 재인용

공공임대주택은 미국에서 가장 오랜 역사를 가지고 있는 대표적인 저소득층을 위한 지원 정책으로 1990년대까지 건설이 증가하였으나, 1990년대 중반 이후 자금 부족 등의 이유로 추가 공공임대주택 건설에 대한 예산은 투입되고 있지 않다. 노후화로 인한 공공임대주택 철거로 이 주택의 재고가 꾸준히 감소하고 있으며, 이 중 대부분이 프로젝트 기반 임대료 지원 사업으로 대체되고 있다,

〈표 6-2〉 공공임대주택 재고 변화

연도	전체 재고	시계열적 변화	
		재고 변화	증가율(%)
1949	170,436		
1959	422,451	+252,015	147.9
1969	792,228	+369,777	87.5
1980	1,192,000	+399,772	50.5
1990	1,404,870	+212,870	17.9
1994	1,409,455	+4,585	0.3
2000	1,266,980	-142,475	-10.1
2010	1,173,340	-93,640	-7.4
2012	1,156,839	-16,501	-1.4
2015	1,119,864	-36,975	-3.2
2019	987,133	-132,731	-11.9
기간			
1949~1980년		+1,021,564	599.4
1980~1994년		+217,455	18.2
1994~2019년		-422,322	-30.0

자료: Schwartz(2021)에서 재인용

2. 주택바우처의 변화 과정

미국의 저소득 계층을 위한 주요 주거 보조 프로그램은 흔히 ‘프로젝트(project)’라고 불리는 공공임대주택으로, 해당 프로그램은 특정 건축물을 저소득층에게 제공하는 형태로 운영된다. 그러나 바우처(Voucher) 프로그램은 이와는 다른 접근 방식을 취하며, 저소득 가구가 민간 시장에서 이미 존재하는 주택을 임차할 수 있도록 임대료와 공과금(전기, 수도 등)을 지원한다.

바우처 프로그램은 공공임대주택을 포함한 프로젝트 기반 보조(project-

based subsidize)와 비교하여 예산 측면에서 그 비용이 적게 들고, 세입자에게 더 넓은 범위의 근린과 주택에 접근할 수 있는 기회를 제공한다. 그러나 바우처를 지원받는 것만으로 저소득 가구가 임대료 보조금을 사용할 수 있음을 보장하는 것은 아니며, 프로그램에 참여하는 개별 가구는 스스로 임차할 아파트나 주택을 찾아야 한다. 이때 프로그램에서 정한 몇 가지 조건을 충족해야 하는데 첫째, 최대 허용 임대료를 넘지 않아야 하고, 둘째, 바우처 프로그램에서 요구하는 물리적 적정성 기준을 준수해야 하며, 셋째, 임대할 주택의 임대인이 이 프로그램에 참여할 의지가 있어야 한다.

1930년대에 임대증서(rent certificate)라고 불렸던 바우처는 전국 부동산 위원회 협회(National Association of Real Boards)에서 빈곤층을 위한 정부 지원 주택 건설의 대안으로 처음 제안되었다. 하지만 당시 공공임대주택을 지원하는 공급 중심의 정책에 의해 임대증서가 실제 미국 주택 정책의 일부가 된 것은 1970년에 이르러서였다(McCarty, 2014).

임대 바우처는 1937년 주택법 8조(Section 8 of the Housing Act of 1937, 이하 Section 8)에서 처음으로 등장했고, 1949년 주택법(Housing Act of 1949) 제정 이후, 주택 정책에 대한 논쟁으로 이어졌다. 1953년 대통령 정부 주택정책위원회(President's Committee on Government Housing Policies)에서도 임대증서는 공공주택에 밀려 정책 우선순위가 상대적으로 낮았다. 주택정책위원회는 민간 기업의 참여 억제, 관리의 어려움, 규모와 조직의 복잡성, 추가 주택 공급 기회의 박탈 등을 이유로 임대증서가 수혜자에게 도움이 되지 않을 것이라고 판단했다(Carlson and Heinberg, 1978). 또한, 부동산업자들은 임대증서 프로그램을 통해 임차인들이 선호하지 않는 부동산의 임대료를 상승시키려는 동기를 가지고 있었다(Orlebeke, 2000).

하지만 대규모 단지 공급 비용의 상승, 건물 구조의 악화, 빈곤의 집중

등 공공임대주택에 대한 우려가 커지면서 새로운 주택 보조 프로그램의 접근 방식이 요구되었다. 이에 따라, 1970년 미국 주택 및 도시개발부(United States Department of Housing and Urban Development, 이하 HUD)는 저소득 가구가 민간 시장에서 주택 임대 비용을 일부 충당할 수 있도록 주택수당을 지급하는 실험적 주택수당 프로그램(Experimental Housing Allowance Program, 이하 EHAP)을 실행했다. EHAP는 그 대상이 되는 임대주택의 입지와 품질에 대한 우려가 일부 있었지만, 지역 공공주택청(Public Housing Authority, 이하 PHA)을 통해 시행된 시범 사업이 참여 가구의 주거비 부담을 줄이는 데는 성공적이었다(Kennedy, 1980; McCarty, 2014). 주택바우처의 토대를 마련한 EHAP 프로그램은 다양한 수준의 주택품질 기준에 따라 자격을 갖춘 적격 가구가 임대인에게 본인의 자급에 수당으로 받은 주택 보조금을 임대료 전액으로 지불하는 방식이었고, 본질적으로 현금 지원에 해당하는 주거지원 프로그램이었다.

주거비 부담에 대한 긍정적 효과가 입증되자, 10년의 시범사업 기간이 채 끝나도 전인 1974년 의회는 주택 및 지역사회 개발법(Housing and Community Development Act)을 통해 미국 최초의 바우처 프로그램인 섹션 8 기존주택 프로그램(Section 8 Existing Housing Program)을 정식 승인하였다(McCarty, 2014; Richardson, 2023).

해당 법의 섹션 8은 “신축 및 개·보수(New construction and moderate rehabilitation) 프로그램”을 포함하고 있었으나 대규모 자본 지출과 장기 계약의 부담으로 인해 중단되었고, 반면 임대 증서를 이용하는 “기존주택 프로그램”은 계속해서 운영되었다(McCarty, 2014). EHAP에서 제공하던 수당과 마찬가지로, 임대 증서는 지역 공공주택청(PHA)이 관리 하였으며, 참여 가구 소득의 30%와 미국 주택도시개발부(HUD)가 정한 기준인 공정시장 임대료(Fair Market Rent, 이하 FMR)의 민간 소유 주택

임차료의 차액을 보전해주었다. EHAP의 우려 사항을 해결하기 위해 임대 증서는 규정된 품질 기준을 충족하는 주택에만 사용할 수 있었으며, 보조금은 가구가 아닌 건물주에게 직접 지급되었다. 이는 지원 대상 가구의 자율성을 다소 축소하여 해당 프로그램을 수당 성격의 현금 지원보다는 현물 지원에 가깝게 만든 것이다.

1983년, HUD는 기존주택 프로그램의 변형인 주택바우처(Housing Voucher) 프로그램을 도입하였는데, 이 프로그램은 기존 프로그램에 비하여 두 가지 차별점을 가지고 있다. 첫째, 공정시장 임대료 이상의 임대료가 책정된 주택에도 바우처를 사용할 수 있도록 허용 가능한 최대 임대료를 나타내는 지불 기준(payment standard)을 설정했다. 둘째, 가구가 소득의 30% 이상을 임대료로 사용할 수 있게 하여 개별 가구들이 임대료 부담 수준을 선택할 수 있도록 했다. 즉, 가구 소득의 30%와 지불 기준 사이의 차액을 보전해주는 점은 기존주택 프로그램과 같다. 하지만 개별 가구가 추가적인 임대료를 낸다면 지불 기준보다 더 비싼 주택에 거주할 수도 있으며, 지불 기준에 못 미치는 주택을 선택한 경우는 그만큼 저축을 할 수 있게 되어 소득의 30% 미만을 임대료로 지불할 수 있게 되었다(McCarty, 2014). 결국, 1998년 양질의 주택 및 근로 책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998)을 통해 섹션 8 기존주택 프로그램과 주택바우처 프로그램을 하나로 통합하여 HCV로 명칭을 변경했다.

HCV 프로그램은 임차인 기반(또는 수요자 기반) 프로그램으로, 이론적으로 세입자는 미국 내 어디로든 이사할 수 있다. 앞에서 언급한 대로 주택이 해당 프로그램에 적격하려면 세 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 해당 지역의 지불 기준을 넘지 않아야 하고, 둘째, 특정한 물리적·질적 수준과 공간 기준(과밀 또는 기준 이하 주택)을 충족해야 하며, 셋째, 임대

인이 해당 프로그램에 참여를 동의해야 한다. PHA에서 발행한 전체 바우처 중 최대 30%는 프로젝트 기반 바우처(Project-Based Voucher)에 할당될 수 있으며, 이는 원래 섹션 8 프로그램의 신규 신축 및 보수 프로그램에 따라 개발된 주택에 대해 원 계약과 갱신을 통해 유지되어왔다.

제2절 제도적 위상

저소득층의 음식, 주택, 의료 서비스 등 기본적 필요를 위해 다양한 연방 프로그램에서 현금 또는 비현금 지원을 제공한다. 그중에서 주택바우처 프로그램은 저소득층, 노인, 장애인이 민간 시장에서 적절(decent)하고 안전(safe)하며 위생적(sanitary)인 주택을 구입할 수 있도록 지원하는 목적을 가지고 있다.

연방 저소득층 프로그램은 대상 인구가 중복되는 경우가 있으며, 일부 프로그램의 경우 프로그램 규정에 따라 한 프로그램에 대한 자격이 있는 경우 다른 프로그램에 대한 자격이 주어진다.³⁴⁾ 예를 들어, 대부분의 주에서 생활 보조금(Supplemental Security Income, 이하 SSI) 수급자는 자동으로 의료 보조금(Medicaid)의 수급 자격이 부여되며, 일부 빈곤 가정을 위한 임시 지원(Temporary Assistance for Needy Families, 이하 TANF) 수급자는 자동으로 보충 영양 지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, 이하 SNAP)의 수급 자격이 부여된다. TANF, SNAP, 근로소득 세금 공제(Earned Income Tax Credit, 이하 EITC)의 경우 근로 또는 근로 관련 활동 참여 등의 급여 또는 서비스 자격 조건을 준수해야 하지만, HCV의 경우 별도의 근로 요건이 없다. 아래 표는

34) 범주적 자격으로 각 프로그램에 대한 접근성을 높이고 관리 비용을 절감할 수 있다.

대표적인 연방 저소득 지원 프로그램의 목적, 자격 대상, 혜택을 정리한 내용이다.

〈표 6-3〉 연방 저소득층 지원 프로그램의 목적과 지원 내용

구분	목적	지원 내용
Earned Income Tax Credit (EITC)	사회보장세(Social Security taxes)를 포함한 세금 부담을 상쇄하고, 근로에 대한 인센티브를 제공하며, 저소득층 가정에 소득 지원을 제공	납부할 세액을 줄이기 위한 환급형 세액 공제(적격 근로자는 납부할 세액에 관계없이 전액 세액 공제를 받을 수 있음)
Housing Choice Vouchers	저소득층 및 기타 자격 요건을 갖춘 가정이 민간 시장에서 적절하고 안전하며 위생적인 주택에 거주할 수 있도록 지원	일반적으로 수혜자는 월 소득의 30%를 임대료로 지불하며, HUD는 지역 공정 시장 임대료를 기준으로 최대 한도까지 차액에 대한 보조금을 제공
Low Income Home Energy Assistance Program (LIHEAP)	소득의 높은 비율을 가정 에너지에 지출하는 저소득 가구의 에너지 수요를 충족해줄 수 있도록 지원	냉난방비, 주택 내후성 등 에너지 비용 절감에 도움이 되는 서비스(상담 등)를 가정에 지원
Medicaid	저소득층 성인, 어린이, 임산부, 노인, 장애인 등에 의료 지원을 제공	필수 혜택으로는 입원 및 외래 병원 서비스, 의사 서비스, 검사실 및 엑스레이 서비스 등이 포함되며, 선택적 혜택에는 처방약, 사례 관리, 물리 치료 등의 서비스를 포함
Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)	기아와 영양실조를 완화하고 저소득 가구의 식품 구매력을 높여 보다 영양가 있는 식단을 확보할 수 있도록 지원	저비용 모델 식단을 기준으로 공인 소매점에서 식품을 구매할 수 있는 카드를 통해 제공
Supplemental Security Income (SSI)	소득과 자산이 매우 제한적인 고령자, 장애인에게 최소한의 소득을 제공	계산 가능한 소득에 따라 차감이 있으나, 전국의 모든 수혜자에게 동일하게 현금 지원되며, 주정부는 연방정부의 혜택을 보충할 수 있음
Temporary Assistance for Needy Families (TANF) cash assistance	빈곤 가정의 아동이 자신의 가정이나 친척의 가정에서 돌봄을 받을 수 있도록 빈곤 가구를 지원	음식, 주택, 긴급 주거지원, 육아, 직무 교육 등을 위한 현금 지원 제공

자료: Government Accountability Office(GAO) (2021; 2017) 참고하여 연구진 재작성.

1. 주택바우처 프로그램의 규모

1970년대 들어 연방정부는 저소득층의 주거 문제를 단순히 기준 이하의 주택에서 거주하는 문제로 보기보다는 소득 대비 높은 주거비 비율의 문제로 인식하기 시작했다.³⁵⁾³⁶⁾ 이에 따라, 1974년 주택 및 지역사회 개발법(Housing and Community Development Act)이 통과되었고, 1937년 미국 주택법을 개정하여 섹션 8 프로그램이 만들어졌다.

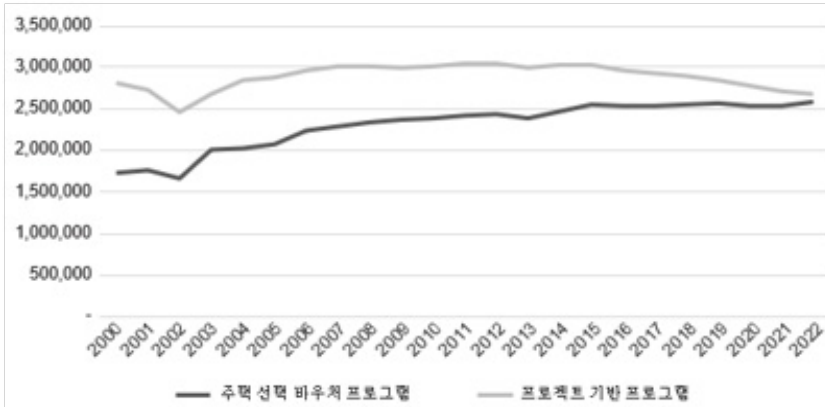
바우처 프로그램은 1974년 이후 빠르게 확산되었으며, 1976년 말에는 이미 10만 가구 이상이 해당 프로그램을 사용하고 있었다. 1980년에는 그 수치가 62.5만 가구로 증가했으며, 2022년 기준으로 전체 임대료 보조를 받는 520만 가구 중 250만 가구 이상³⁷⁾이 바우처 프로그램의 지원을 받고 있다.

35) 실제 미국 주택의 상태는 과거와 비교하여 20세기 후반에 크게 개선되었으며(Weicher, 1989), 격년 조사 및 발표되는 미국 주택 조사(American Housing Survey)에 따르면 심각한 결함이 있는 주택은 1993년 전체 거주 주택 재고의 약 3%에서 2017년에는 1.1%까지 감소하였다.

36) 전체 가구의 2% 미만이 심각한 물리적 결함이 있는 주택에 거주하고, 4% 미만이 과밀 상태에 놓여 있다. 하지만 소득의 절반 이상을 주거비로 지출하는 비율은 16% 이상에 달하고 있으며, 임차인의 경우로 한정할 경우 이 비율은 24%까지 상승한다(Schwartz et al., 2021).

37) 2022년 census에 따른 미국 전체 1.31억 가구 중 약 1.9%에 해당한다.

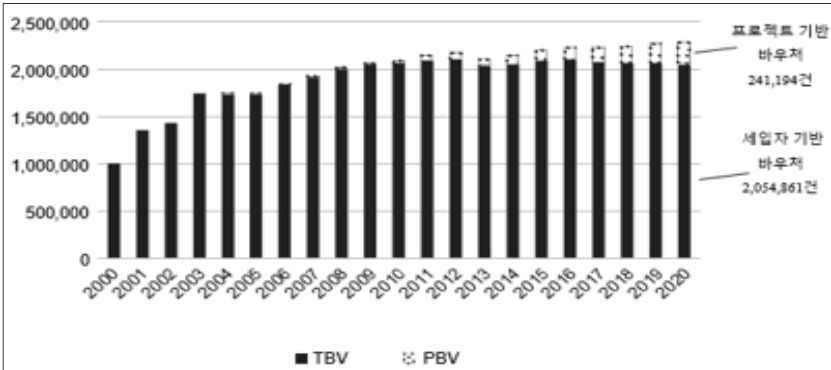
[그림 6-1] HUD 임대료 지원 프로그램의 참여 가구 수 변화(2000~2022년)



자료: Greenlee & McClure. (2024).

공공임대주택이나 다른 프로젝트 기반 지원 프로그램이 1990년 이후에 감소한 반면, 바우처 프로그램은 HUD에서 임대료를 지원하는 모든 가구 중에서 차지하는 비중이 1993년 34%에서 2018년 52%로 증가했다. 이는 공공임대주택 철거와 함께 기존 입주자들에게 바우처를 제공하는 상황이 결합된 결과로, 바우처를 지급받는 저소득 가구의 수가 누적적으로 증가했다(2020년 기준 약 230만 가구). 이러한 증가로 인해 연방정부 예산에서 바우처 프로그램에 사용되는 비용도 크게 증가했으며, 2019년 기준으로 해당 비용은 442억 달러로, HUD 예산의 51.1%를 차지했다 (Kimura, 2019).

[그림 6-2] HUD 임대료 지원 프로그램의 참여 가구 수 변화(2000~2022년)



자료: Armstrong et al. (2024).

제3절 주택바우처의 운영 구조

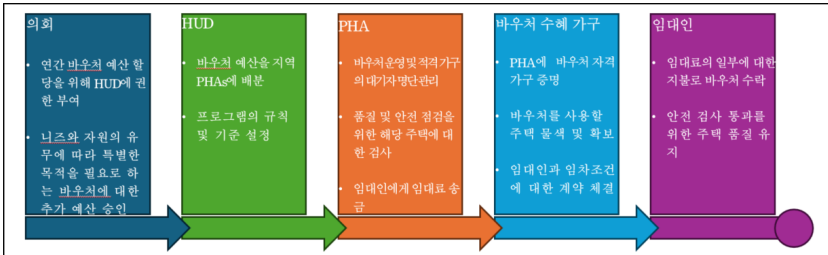
1. 참여자와 역할

주택바우처 프로그램은 여러 주요 참여자가 각기 지정된 역할을 수행하면서 운영되는데 주요 참여자에는 의회, HUD(미국 주택도시개발부), PHA(공공주택청), 참여 가구, 그리고 임대인이 있다. 의회는 프로그램에 대한 연간 예산을 승인할 권한을 가지고 있으며, 가정 폭력 생존자, 재향 군인, 노숙 위험이 있거나 경험이 있는 가정 등 특별한 필요를 가진 가구에 대한 추가 바우처도 승인할 수 있다.

승인된 예산은 HUD에 의해 각 지역 PHA에 배분된다. PHA는 (수혜) 자격을 갖춘 가구가 HUD에서 정한 품질 기준을 충족하는 임대인에게 해당 예산을 이용하여 주택을 임대할 수 있도록 운영한다. 이 과정에서 프로그램에 참여하는 가구는 주택을 물색하고 임대인과 임대 조건에 대해 협력할 책임이 있다. PHA는 참여 가구의 분담금을 제외한 임대료의 일부를

임대인에게 직접 지불하기 위해 별도의 계약을 체결한다. 이와 같은 운영 구조를 통해 주택바우처 프로그램은 저소득 가구가 민간 주택 시장에서 주거 안정을 찾을 수 있도록 돕고 있다.

[그림 6-3] HCV 프로그램의 참여자와 역할



자료: Drew and Abioye. (2024).

2. 자격 요건

바우처 수혜 가구의 자격 요건은 소득³⁸⁾이 지역 중위 소득의 50%를 넘지 않아야 하며, 바우처 수급 가구의 75% 이상은 지역 중위 소득의 30% 이하의 저소득층이어야 한다.

〈표 6-4〉 섹션 8 소득 및 자산에 포함·제외 항목

섹션 8 소득 및 자산에 포함·제외 항목
1) 소득에 포함되는 항목 - 공제 전 임금 및 급여 - 사업 또는 직업 운영으로 인한 순소득 - 이자, 배당금 및 기타 모든 종류의 부동산 또는 개인 재산에서 발생한 순소득. (순자산이 \$5,000를 초과하는 경우, 순자산에서 파생된 실제 소득과 자산 가치의 비율 중 더 큰 금액으로 결정) - 사회보장, 연금, 보험, 퇴직금, 연금, 장애 또는 사망 수당 및 기타 유사한 유형의 정기

38) 연 소득을 기준으로 하며, 근로소득, \$5,000 이상의 자산 소득(이자, 배당, 부동산 등), 사회보장 등 정기적 수령액, 주거 및 공공금에 지정된 금액을 제외한 복지 지원 소득 등이 포함(HUD. n.d. https://files.hudexchange.info/resources/documents/HUD_P5_Inclusions_Exclusions.pdf에서 2024. 9. 21. 인출)

섹션 8 소득 및 자산에 포함·제외 항목

- 적 수령액 전액
 - 실업, 장애 보상, 산재 보상 및 퇴직금 같은 소득 대신 지급되는 급여
 - 가족이 받은 복지 지원
 - 복지 지원금에서 주거비 및 공과금을 제외한 금액
 - 위자료 및 자녀 양육비 지급 같은 정기적인 수당
 - 군인의 모든 정규 급여, 특별 급여 및 수당
 - 고등교육기관에서 학비로 받은 금액을 초과한 재정 지원
- 2) 소득에 제외되는 항목
 - 18세 미만 아동의 고용으로 인한 소득
 - 임차인 가족과 관련이 없고 혼자 살 수 없는 위탁 아동 또는 장애인 등을 돌보는 대가로 받은 지급금
 - 상속, 보험금, 자본 이득, 개인 또는 재산 손실에 대한 합의금 등 일시적 수령액
 - 가족 구성원의 의료비 또는 그 상황을 위해 수령한 금액
 - 법에 정의된 장애인, 고령자 등 활동 지원사의 소득
 - 학생 재정 지원금
 - 전쟁지역에 파병된 가족에게 지급되는 특별 수당
 - 선물을 포함한 일시적, 비반복적 또는 산발적 소득
 - 보건복지부의 저소득층 주택 에너지 지원 프로그램에 따라 지급된 지급금 또는 수당
 - 여성, 유아 및 아동을 위한 특별 보충 식품 프로그램(WIC)에 따른 할인 가격 식품을 포함하여 학교 급식법 및 등 영양법에 따라 받은 모든 금액
 - 주요 재난 또는 비상사태에 대한 연방 지원금 및 주·지방 정부 및 재난 지원 기관에서 제공하는 이와 유사한 재난 지원금
 - 긴급 임대 지원 프로그램에 따라 가구가 받은 지원금 등
- 3) 자산에 포함되는 항목
 - 은행계좌, 대여금고, 보관된 현금 등 잔액 및 해외 보유 자산(예금 계좌의 경우 6개월 평균 잔액)
 - 신청자가 사용할 수 있는 신탁의 현금 가치
 - 임대 부동산 또는 기타 자본 투자에 대한 자기자본
 - 주식, 채권, 국채, 예금증서, 뮤추얼 펀드, 머니마켓 계좌의 현금 가치
 - 개인 퇴직금 및 연금 기금
 - 사망 전에 개인이 이용할 수 있는 생명보험의 현금 가치
 - 보석, 보석류, 동전 수집품, 골동품 자동차 등 투자 목적의 개인 자산
 - 상속, 자본 이득, 복권 당첨금, 자산 매각으로 인한 현금, 피해자 배상금, 보험 합의금, 기타 일시금
 - 보유한 모기지 또는 신탁 증서
 - 부동산 등 지난 2년 동안 증여한 자산이 1,000달러를 초과하는 경우, 공정시장가액 미만으로 처분한 자산 등
- 4) 자산에 제외되는 항목
 - 의류, 가구, 자동차, 장애인 전용 차량 등
 - 실질적으로 소유하지 않는 자산(자산이 개인 명의로 보유되어 있지만 그 자산 및 소득이 가구원이 아닌 다른 사람의 이익을 위해 발생하고 그 다른 사람이 자산에서 발생한 소득에 대해 소득세를 납부할 책임이 있는 경우)
 - 가족이 함께 생활하는 협동조합의 지분
 - 현금 가치가 없는 정기 생명보험 등
 - 압류, 파산, 이혼 또는 별거로 인해 공정 시장 가치보다 낮은 금액으로 처분된 자산 등

자료: HUD. (n.d). Income and Asset Inclusions and Exclusions. https://files.hudexchange.info/resources/documents/HUD_P5_Inclusions_Exclusions.pdf에서 2024. 9. 21. 인출

주택바우처는 일반적인 수당과 성격이 달라, 대부분의 관할 구역에서 주택바우처를 받을 수 있는 가구 수는 PHA가 받은 연간 할당량을 크게 초과하기 때문에 많은 저소득 가구가 지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 자격 요건을 갖춘 가구는 대기자 명단을 신청³⁹⁾하거나, 추가 바우처가 공급될 경우 추첨 풀에 들어가야 한다. 일부 지역에서는 대기 기간이 10년 이상 걸릴 수 있으며, 대기자 명단이 포화상태인 PHA는 더 이상 신청을 받지 않는 경우도 있다.⁴⁰⁾ 이는 주택바우처의 수요와 공급의 불균형을 보여주는 사례이다.

또한, 각 공공주택청은 대기자 명단에서 신청자를 선정할 때 우선할당에 따른 선호도를 설정할 수 있다. 예를 들어, 노숙인, 기준 이하의 주택에 거주하거나, 소득의 50% 이상을 임대료로 지불하거나, 비자발적으로 집을 잃은 가구를 우선적으로 지원할 수 있는 재량을 가지고 있다. 이러한 우대 자격을 갖춘 가구는 우대 자격이 없는 다른 가구보다 대기자 명단에서 우선순위를 갖는다.

주택바우처 참여 가구는 소득이 매우 낮고 고령자와 장애인의 비율이 높은 것이 특징이다. 2019년 기준, 연평균 소득은 연방정부의 빈곤선에 못 미치는 1만 5,000달러이며, 38% 이상이 1만 달러 이하의 소득 수준인 것으로 나타났다. 바우처 수혜자의 가장 대표적인 소득 원천은 고령이나 장애로 받는 사회보장 급여나 연금(58%)이고, 65%는 장애가 있거나

39) 각 지역의 공공주택청에 따라 고유한 대기자 명부 관리 정책을 가지고 있다. 많은 지역에서 일정 기간 동안 선정되지 않으면 신청이 만료된다. 예를 들어 Dallas Housing Authority(DHA)의 경우, 대기자 명단에 등록된 신청서는 최대 18개월 동안 유효하고 그 기간 이후에는 신청이 만료되며, 해당 기간 내에 선정되지 않으면, 신청자는 새로운 신청서를 제출해야 한다.

40) Center on Budget and Policy Priorities의 보고서(2021)에 따르면, 조사한 50여 개의 공공주택청 중 평균 대기 기간이 1년 미만인 곳은 단 두 곳에 불과하며, 가장 긴 곳의 평균 대기 기간이 최대 8년인 것으로 분석하였다. 전국적으로, 바우처를 받은 가정은 대기자 명단에서 평균적으로 28개월을 대기한 것으로 나타났다.

고령가구이며, 40%는 여성 한부모 가정이다. 1인 가구는 전체의 43%이며, 5년 이상 같은 곳에 거주한 가구는 약 60% 정도이다.

〈표 6-5〉 바우처 프로그램 참여자의 특성(2019년)

(단위: %)

평균 연 소득	\$14,771		
소득 수준별 가구		가구원 나이	
\$0	4	0~5세	11
\$1~\$5,000	9	6~17세	31
\$5,001~\$10,000	25	18~50세	35
\$10,001~\$15,000	25	51~61세	11
\$15,001~\$20,000	14	62~82세	11
\$20,001~\$25,000	8	83세 이상	1
\$25,000 이상	14		
소득원별 가구		가구 규모	
근로소득 있음	25	1인	43
정부 보조금	27	2인	20
사회보장소득, 연금 등	58	3인	16
기타 다른 소득원	24	4인	11
소득 없음	3	5인 이상	7
가구 형태		침실 수	
장애 가구	45	0개	2
노인 가구	20	1개	27
아동 양육 가구	43	2개	36
여성 한부모 가구	40	3개	28
		4개	6
		5개 이상	1
인종 및 히스패닉계		현 주택 거주 기간	
백인	47	1년 미만	14
흑인	47	1~2년	7
아메리카 인디언 및 알 래스카 원주민	1	2~5년	19
아시안	2	5~10년	20
기타	2	10~20년	31
히스패닉(중복 가능)	18	20년 초과	8

자료: Schwartz (2021)에서 재인용

3. 보조금 수준

주택바우처에서 제공되는 보조금 액수는 가구의 소득과 주택의 공정 시장 임대료(Fair Market Rent, 이하 FMR)에 따라 계산된다. 보조금은 가구의 월 소득의 30%와 해당 주택의 FMR 또는 공공주택청이 정한 지급 기준의 차액으로 정해진다. 본인 부담금은 소득의 30%를 넘지 않도록 설정되므로 보조금은 소득 수준에 따라 영향을 받게 되며, 해당 주택의 임대료가 지급 기준보다 높은 경우에는 추가 부담이 발생할 수 있다. 매년 HUD는 대도시 지역 또는 비수도권 카운티 내 침실 수와 입지를 기준으로, 임대료의 약 40번째 백분위 수에 해당하는 임대료를 기준으로 하여 FMR를 설정한다(Finkel 외, 2017; Ellen, 2020). PHA는 해당 시장의 중간 가격대 주택의 평균 임대료(rent) 및 관리비(utility)⁴¹⁾를 고려하여 FMR의 90%에서 110% 사이에서 지급 기준을 설정해야 한다(Mazzara & Gartland, 2022). 이는 지역별로 주택 임대료의 변동성을 반영하여 보다 정확한 지원이 이루어지도록 하기 위함이다.

주택바우처에서 바우처 참여 가구는 매년 자격을 갱신을 해야 하며, 이를 통해 가구 소득, 가구 구성원, 자산 등을 확인한다. 다만, 고정 소득(예: 연금, 사회 보장 연금 등)이 있는 고령자나 장애인 가구의 경우, 매년 소득을 재확인하지 않고 3년에 한 번만 소득을 재검증하며, 나머지 해에는 생활비 조정(Cost of Living Adjustments, 이하 COLA)만 반영한다.

4. 알맞은 주택 찾기

주택바우처의 지급이 결정되면, 해당 가구는 일반적으로 30일에서 90일

41) 수도, 가스, 전기 같은 기초적인 사용요금을 포함한다.

이내에 민간의 임대 주택을 찾아 확보해야 한다. PHA는 수혜 가구에게 바우처를 수락하는 임대인과 임대 주택 목록을 제공하기도 하지만, 이 정보는 최신정보가 아니거나, 수혜자가 원하는 지역의 임대 주택이 포함되어 있지 않을 수도 있다. 특히 임대료가 높거나 임대 가능한 주택의 공급이 적은 지역에서 주택을 탐색하는 일은 어려울 수 있다.

바우처 수혜 가구가 사용 가능한 주택을 보유한 임대인을 찾으면, PHA는 해당 주택을 검사하여 안전 및 품질 기준을 충족하는지 확인한다. PHA 직원 또는 계약 담당자가 수행하며, 주택 품질은 13가지(위생시설, 음식 준비 및 쓰레기 처리, 공간과 안전, 난방 환경, 조명과 전기, 건물 구조와 자재, 내부 공기 질, 용수 공급, 납 페인트 사용 여부, 전용 출입구와 비상계단 등, 건물 외부 주변 환경, 위생 상태, 화재 감지기) 성능 요건⁴²⁾으로 구성된다. 검사 시 거실, 주방, 화장실, 각 방과 복도의 성능 요건에 대해 체크리스트를 포함한 점검 양식을 작성하게 되어 있으며, 난방과 배관, 전반적인 안전과 위생도 따로 항목을 구성한다. 주택이 해당 검사를 통과하지 못하면 임대인은 세입자가 입주하기 전에 수리해줄 것을 요구 받으며, 이는 추가 비용과 지연을 초래할 수 있다.

만약 PHA가 요구하는 기간 내에 세입자가 주택을 확보하지 못하면, 해당 가구는 바우처를 몰수당하고 대기자 명단에 있는 다음 가구에게 그 몫이 제공될 수 있다. 전미 바우처 수혜 가구의 61%만이 요구된 주택 탐색 기간 내에 주택 임차에 성공한다(Ellen 외, 2023). 이는 많은 가구가 주어진 시간 내에 적절한 주택을 찾는 데 어려움을 겪고 있음을 나타낸다.

42) HUD. (n.d). Housing Quality Standard. https://www.hud.gov/sites/documents/DOC_35620.PDF에서 2024. 9. 21. 인출.

[그림 6-4] 연방의 체크리스트를 포함한 점검 양식

2. Kitchen		For each numbered item, check one box only.			
Item No.	Description	Decision			If Fail or Inconclusive, date (mm/dd/yyyy) of final approval
		Yes, Pass	No, Fail	Inconclusive	
2.1	Kitchen Area Present Is there a kitchen?	☐	☐		
2.2	Electricity Are there at least one working outlet and one working, permanently installed light fixture?	☐	☐	☐	
2.3	Electrical Hazards Is the kitchen free from electrical hazards?	☐	☐	☐	
2.4	Security Are all windows and doors that are accessible from the outside lockable?	☐	☐		
2.5	Window Condition Are all windows free of signs of deterioration or missing or broken out panes?	☐	☐		
2.6	Ceiling Condition Is the ceiling sound and free from hazardous defects?	☐	☐		
2.7	Wall Condition Are the walls sound and free from hazardous defects?	☐	☐		
2.8	Floor Condition Is the floor sound and free from hazardous defects?	☐	☐		
2.9	Lead-Based Paint Are all painted surfaces free of deteriorated paint? If no, does deteriorated surfaces exceed two square feet and/or less than 10% of a component?	☐	☐	☐ Not Applicable	
2.10	Stove or Range with Oven Is there a working oven, and a stove (or range) with top burners that work? If no oven and stove (or range) are present, is there a microwave oven and, if microwave is owner-supplied, do other tenants have microwaves instead of an oven and stove (or range)?	☐	☐	☐	
2.11	Refrigerator Is there a refrigerator that works and maintains a temperature low enough so that food does not spoil over a reasonable period of time?	☐	☐	☐	
2.12	Sink Is there a kitchen sink that works with hot and cold running water?	☐	☐	☐	
2.13	Space for Storage, Preparation, and Serving of Food Is there space to store, prepare, and serve food?	☐	☐	☐	
Additional Comments: (Give Item Number)(Use an additional page if necessary)					

자료: <https://www.hud.gov/sites/dfiles/OCHCO/documents/52580A.PDF>에서 2024. 10. 22. 인출.

제4절 주택바우처에 대한 평가

1. 성과

주택바우처를 받는 저소득 임차인은 지원을 받지 않는 저소득 임차인에 비해 여러 긍정적인 결과를 경험한다. 주거비로 지출하는 비용이 감소하여 주거비 부담이 줄어들며(Ellen, 2020), 임대료에 대한 지출이 줄어들면 식료품, 의료, 보육/교육, 교통 등 다른 수요에 대한 지출을 늘릴 수 있고(Gartland, 2022), 주거 불안정 및 노숙인 발생률도 상대적으로 낮아진다(Boshart, 2021). 또한, 바우처 수혜자는 더 나은 품질의 주택에 접근할 수 있으며, 경제성이 개선되기 때문에 보다 넓은 주택을 선택할 수 있어 가구의 과밀 발생률이 낮아진다. 주택에 대한 PHA의 검사는 비수혜 임차인에 비해 주택 내 위험에 노출될 가능성 또한 줄여준다(Schwartz et al., 2021).

바우처 수혜자가 차별적으로 경험하는 긍정적인 효과는 다른 형태의 주거지원을 받거나 지원이 없는 임차인에 비해 더 나은 근린 효과를 경험한다는 것이다.⁴³⁾ 근린의 경제적 효과가 일관되게 나타나지는 않지만, 비만, 당뇨병, 우울증, 불안 같은 질환의 유병률이 감소하는 등 정신적, 신체적 건강 개선 같은 혜택과 관련이 있다(Galvez & Oppenheimer, 2020; Fischer 외, 2019). 특히 아동은 단기적으로 비행 문제가 감소하는 등 전반적으로 더 나은 결과를 보이며(Chetty 외, 2015), 장기적으로 해당 주거지원을 받은 가정에서 자란 아동은 성인이 되어 소득의 증가, 대학 진학률 증가, 편부모 가능성 감소 등 경제·교육·생활방식에 있어

43) 양적으로 불충분한 주택과 임대인 수, 빈곤 지역의 네트워크에 가까이 머물고자 하는 욕구, PHA 관할 구역 간 바우처 양도에 대한 행정적 장벽 등 긍정적 효과는 다소 제한적일 수 있음(Bergman 외, 2023; Colburn, 2019).

주택을 누린다는 주장(Galvez & Oppenheimer, 2020; Chetty 외, 2015)이 있다. 이러한 결과는 일반적으로 더 어린 나이에 기회가 많은 지역으로 이사한 아동에게 더 두드러지게 나타나는 경향을 보였다(Bergman 외, 2023; Chetty 외, 2015).

2. 한계

주택바우처에는 여러 가지 단점도 존재한다. 첫째, 적당한 임대주택 재고가 거의 없는 시장에서는 바우처 수혜자가 주택에 접근하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 주택 공급이 부족하거나 FMR 이하의 주택이 적은 지역에서는 이러한 문제가 특히 심각하게 나타난다. 바우처 수혜자가 주택을 찾는 과정에서 많은 시간과 비용이 들 수 있으며(Bergman 외, 2023; Cunningham 외, 2018), 신청 수수료 및 보증금 같은 바우처로 충당되지 않는 비용을 자비로 지불해야 하는 경우도 생긴다(Cunningham 외, 2018; Finkel 외, 2017).

많은 주와 도시에서 바우처 보유 여부에 따른 임차인에 대한 차별이 금지되어 있지 않기 때문에 바우처 수혜자에 대한 편견 문제, PHA와의 행정적 문제로 등으로 일부 임대인은 주택바우처의 수용을 꺼리게 된다. 재직 유무, 최소 신용 점수, 일정한 소득 같은 조건을 이유로 우회적으로 주택바우처 참여자에게 임대하지 않는 경우도 있다(Cunningham 외, 2018). 임대인은 임대료를 FMR 이상으로 인상하여 바우처 소지자가 주택에 접근할 수 없게 하거나 특정 세입자가 주택을 신청할 수 없도록 심사 기준을 변경할 수도 있다.

HUD와 PHA가 해마다 얼마나 많은 예산을 배정받을지 불확실하며, 사용 가능한 바우처로 서비스를 받을 수 있는 가구 수는 해당 예산으로

결정된다. 그러므로 의회의 예산 승인에 대한 지연은 HUD 예산 분배와 PHA의 추가 바우처 예산 지원 기능을 마비시켜 대기자 명단의 가계 부담 완화 기능을 저해하기도 한다(Acosta, 2023).

하지만 무엇보다 HCV 프로그램의 가장 큰 단점은 정부의 주거지원에 대한 수요와 공급의 불균형이다. 실제로 자격을 갖춘 가구의 4분의 3 이상이 연방의 주거지원을 받지 못하고 있으며(Acosta, 2023; Gartland, 2022), 수백만 가구의 저소득층이 더 높은 시장 임대료의 환경에서 살아 가고 있다. 이들은 주택의 품질, 크기, 입지 또는 기타 필수적인 것들을 감당할 수 있는 능력 간의 타협을 통해 임대 조건을 조정해야 한다. 일부 지역에서는 대기자 수가 수십만 명에 달하며, 대기 기간이 10년 이상 걸리기도 한다. 극단적인 경우, PHA는 대기자 명단에 대한 신규 신청자 접수를 중단하기도 한다(Acosta & Gartland, 2021).

3. 개선 노력

가. 임대인의 참여 감소

주택바우처의 효과적인 작동에는 임대인의 참여가 매우 중요하다. 그러나 2010년부터 2016년 사이에 주택바우처에 참여한 임대인의 수는 70만 명에서 약 64만 명으로 감소했다(Minott, 2021). 오랜 기간이 걸리는 신청 및 입주 승인 과정, 바우처 금액에 대한 혼란, 기술적 문제로 인한 복잡성 등의 행정적 장벽이 주요 원인으로 꼽히며(Graves, 2016), 이를 포함한 여러 가지 이유로 인해 임대인들이 바우처 세입자를 선호하지 않게 된 결과가 나타난 것이다.

임대인들은 관료적 장애물을 극복하는 데 많은 시간을 소요하게 되고,

공실 유지로 인한 잠재적 수입 손실이 발생할 수 있으며, 일관적이지 않고 예측할 수 없는 행정의 비효율성과 세입자와의 갈등에서 PHA의 지원이 부족하다는 점 등을 지적한다(Garboden 외, 2018).

하지만 PHA로부터 안정적인 임대 소득을 제공받을 수 있다는 긍정적인 의견도 있다(Garboden 외, 2018). 특히 공실 문제로 어려움을 겪고 있거나 취약한 주택 시장에 있는 임대인에게는 안정적인 임대 수입을 제공할 수 있다(Graves, 2016). 예를 들어, 볼티모어에서는 오래된 주택 재고로 수익을 창출하기 위해 혁신적인 방법이 필요했던 소규모 부동산 임대인이 HCV 프로그램에 성공적으로 참여하고 있다(Garboden 외, 2018).

임대인의 프로그램 참여를 높이기 위해 몇 가지 권장 사항을 들 수 있다. 주택바우처 관리 개선, 임대인이 프로그램의 세부 사항을 이해할 수 있는 학습 기회 제공, 임대인의 지역 PHA 및 지역사회 단체의 파트너로 참여, 임대인 인센티브 프로그램 개발 등이 포함된다(Fowler 외, 2023; Cunningham 외, 2018). 이러한 접근 방식을 통해 임대인의 참여를 증진시키고 HCV 프로그램의 효과를 높일 수 있다.

나. 소득원에 따른 차별 금지(Source of Income Protection, 이하 SOI)

1968년의 공정주거법(Fair Housing Act of 1968)에 따르면 바우처 수혜자는 차별 금지에 대한 대상으로 분류되지 않으므로, 연방법에 따라 임대인은 잠재적 세입자(바우처 수혜자)를 거부할 수 있는 적법한 권리를 가지고 있다. 이에 따라 바우처 세입자가 노골적인 차별을 받지 않도록 일부 주와 지방 자치 단체에서는 소득원에 따른 차별을 금지하는 법률을 제정했다.

현재 20개 주와 컬럼비아 특별구에서는 바우처 소지자 같은 정부 지원 소득원(공공부조, 연금, 장애 수당 또는 기타 정부 지원 프로그램을 통한 소득)을 가진 사람들을 차별로부터 보호하기 위한 법령을 시행하고 있으며, 132개 지역에서도 다양한 수준으로 개인을 보호하는 조례를 시행하고 있다. 한 연구에 따르면, 바우처 가구의 약 57% 정도가 차별금지법의 보호를 받는 지역에 현재 거주하고 나타난다(Knudsen, 2022).

기존 연구에 따르면, SOI 보호 제도 유무에 따른 지역별 차별의 정도는 통계적으로 유의해 보인다. SOI 보호 제도가 있는 지역의 바우처 수용에 대한 거부율은 15~30%인 반면, 보호 제도가 없는 지역의 거부율은 60~80%로 높게 나타난다(Cunningham 외, 2018). 이는 SOI 보호 제도가 있는 지역에서 바우처 수혜자들이 주택을 탐색하는 데 더 적은 차별을 경험함을 보여준다. 정부 차원의 SOI 법이 시행된다면 바우처 수용과 그 효과가 크게 개선될 가능성이 높다(Greene 외, 2020). SOI 법은 바우처 소지자들이 더 다양한 주거를 선택할 수 있도록 돕고, 전반적인 주거 안정성을 향상시킬 수 있을 것이다.

다. 보편적 바우처(Universal Voucher)로의 확장

HUD 데이터에 따르면, 최종 바우처 수혜자의 절반 정도가 바우처를 받기까지 2년 이상을 기다리고 있으며(Acosta, 2023), 약 2,400만 명의 저소득 임차가구가 소득의 50% 이상을 임대료와 공과금으로 지불하고 있다(Fischer 외, 2021). 이러한 상황에서 주택 옹호자들은 HCV 프로그램의 자격 요건을 충족하는 모든 가구가 바우처를 받아야 한다고 주장하며, 이러한 확대를 ‘보편적 주택바우처 프로그램’이라 명명한다. 이는 이 프로그램이 보충 영양 지원 프로그램, 메디케이드, 메디케어, 사회보장

장애 혜택 같은 자격으로 존재되어야 한다는 것을 의미한다.

Urban Institute는 보편적 주택바우처의 비용을 연간 1,680억 달러로 추정하는데, 이는 현재 모든 연방 주택 보조금에 지출되는 500억 달러의 3배가 넘는 금액이다(Wheaton 외, 2023). 주택바우처의 적용을 모든 적격 가구로 확대하면 930만 명이 빈곤에서 벗어날 수 있고, 빈곤 추가 조치에 의해 측정된 빈곤율을 14.7%에서 12.1%로 낮출 수 있을 것으로 평가하고 있다(Wheaton 외, 2023).

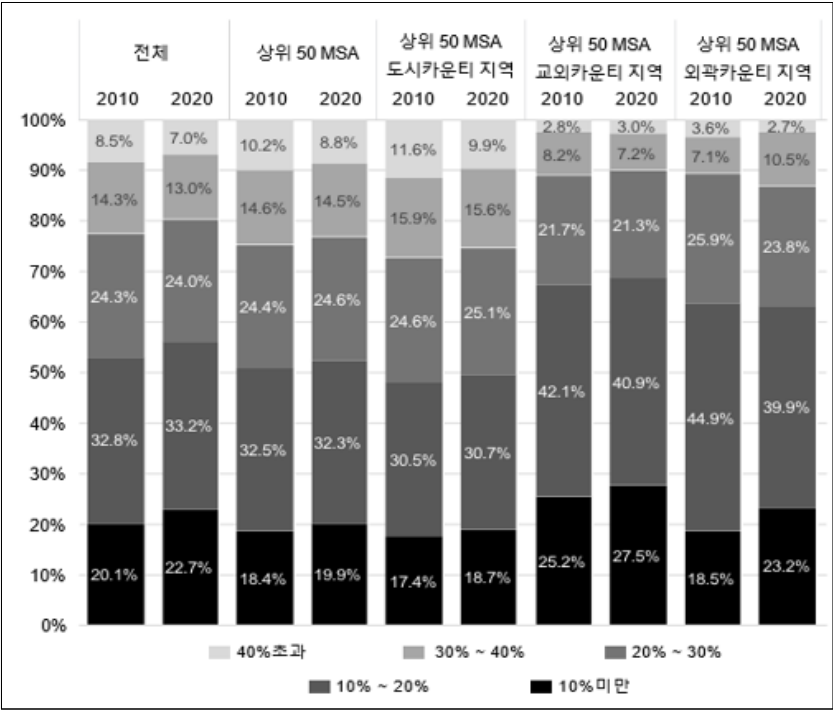
보편적 주택바우처의 대규모 재정 투자 문제를 제외하면, 이 프로그램은 다른 프로그램보다 확장 가능성과 비용 효율성 측면에서 효과적이라고 판단한다(Blumgart, 2016; Desmond, 2016). 주택바우처 옹호자들은 보편적 바우처가 팬데믹 같은 긴급한 시기에 제공될 수 있는 가치에 주목하며, 팬데믹 기간 동안 소득 손실로 인해 주거비 증가와 주거 불안정에 직면한 가구를 지원하는 데 즉시 사용될 수 있었을 것이라고 주장한다. 또한, 팬데믹과 경제 위기에 더 취약하고 불안정하며 과밀화된 가구의 주거 옵션을 개선하는 데 도움을 줄 수 있다고 주장한다(Fischer 외, 2021).

반면, 상대적으로 팬데믹에 따른 긴급 임대 지원 프로그램은 그 시행이 느렸고, 지원이 불충분하며, 지속성이 부족했다는 지적이 있다(Fischer 외, 2021; Rice & Oliva, 2021). 보편적 바우처 시스템의 구축은 미래 잠재적 보건 또는 경제위기에 대비한 안전망을 선제적으로 구축할 수 있으며, 긴급하게 필요한 지원의 규모를 사전에 줄일 수 있다(Fischer 외, 2021; Choi & Goodman, 2021).

라. 주거 이동 및 근린 선택에 대한 문제

주택바우처는 저소득 가구에 저렴한 주택 옵션을 제공하는 것 외에도, 교육 및 경제적 기회가 풍부한 지역에 대한 접근성을 확대하여 수혜 가구에 긍정적 효과를 촉진하도록 설계되었다(Ellen, 2020). 하지만 바우처를 어느 지역에서나 사용할 수 있는 옵션이 있음에도 불구하고, 많은 바우처 소지자는 여전히 기회가 적은 동네에 머물러 있다(Greene 외, 2020; Mazzara & Knudsen, 2019).

[그림 6-5] 빈곤율에 따른 바우처 사용 가구의 비율(2010년, 2020년)



자료: Armstrong 외. (2024).

2020년 기준으로 세입자 기반 바우처 가구 중 44%가 빈곤율이 높은 지역(20% 이상)에 거주하고 있으며, 7%에 해당하는 가구는 빈곤율이 40%가 넘는 극빈곤 지역에 거주하고 있다(Armstrong 외, 2024). 또한, 이러한 빈곤의 집중도는 도시 카운티 지역일수록 두드러지게 나타나는 것을 볼 수 있다([그림 6-5]). 바우처 사용자가 가구와 자녀의 미래를 위해 근린의 혜택을 고려하기 전에 주택 물색 과정의 어려움, 재정적 제약, 주거 불안정 이력 등 여러 장벽에 직면하기 때문이다. 이러한 장벽은 주택의 선호도와 관계없이 사용자의 주택 선택에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Bergman 외, 2023).

주택바우처의 주거 이동 효과를 강조하게 된 대표적인 프로그램은 ‘기회로의 이동(Moving to Opportunity, 이하 MTO)’ 시범사업이다. MTO 프로그램은 1994년부터 1998년까지 미국의 5개 주요 도시에서 실시된 주거 이동에 대한 실험으로, 고빈곤 지역에 위치한 공공주택 개발 지역의 극빈층 4,604가구가 저빈곤 지역으로 이동할 수 있도록 HCV와 주거 상담을 결합한 프로그램이다(Chetty 외, 2015).

프로그램에 참여한 가구는 세 그룹으로 무작위 배정되어, ① 빈곤 지역 10% 미만의 지역으로 이사할 수 있는 바우처를 받은 가구, ② 기존의 이동 지역의 제약이 없는 섹션 8 바우처를 받은 가구, ③ 대체적인 임대 지원을 받지 않고 거주하던 공공임대주택 지역에 머물게 된 대조군으로 나뉘었다. MTO 시범사업의 장기적 효과에 대한 평가 결과, 빈곤율이 낮은 지역으로 이주한 바우처 이용자에게는 정신 및 신체 건강 개선, 주관적 웰빙, 전반적인 가족의 안전 등 상당히 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다(Chetty 외, 2015).

장기간의 패널 데이터를 활용하여 프로그램의 영향을 관찰한 MTO 실험에 따르면, 어린 나이(아동이 13세 미만)에 빈곤율이 낮은 지역으로

이주한 아동에게는 긍정적인 결과가 두드러졌다. 이러한 결과에는 소득의 증가, 대학 진학을 상승, 성인이 되었을 때 더 나은 동네에 거주할 가능성 등이 포함된다(Chetty 외, 2015).

HUD는 MTO 실험의 긍정적인 결과를 기반으로 1996년 39개 PHA와 함께 직장 이동(Moving to Work, 이하 MTW) 프로그램을 시작했다. 이 프로그램은 공공주택 및 HCV 자금을 이용하여, 저소득 가정을 위한 주거 및 고용 기회를 개선할 수 있는 유연성을 PHA가 제공하는 프로그램이다(McCabe, 2023). 보다 더 최근에는 가구 구성원을 위한 구직 지원, 단기 재정 지원 등 여러 서비스가 기회가 높은 지역으로의 가구 이동에 미치는 영향력을 테스트하기 위해 Creating Moves to Opportunity(CMTO) 프로그램이 시작되었다(Bergman 외, 2023).

마. 규모 지역 공정 시장 임대료(Small Area Fair Market Rents, 이하 SAFMR)의 시행

주택바우처 임대료 기준을 대도시 수준으로 설정하는 대신, 우편 번호 또는 근린 지역 수준의 평균 임대료를 기준으로 지급 기준을 설정하여, 보조금이 특정 지역의 임대료와 더 정확하게 일치할 수 있도록 한 것이 소규모 지역 공정 시장 임대료(SAFMR)이다(Finkel 외, 2017; Patterson & Silverman, 2019). 이는 평균 임대료가 도시 또는 카운티 평균보다 높은 지역의 주택에 더 높은 임대료 기준을 설정하여, 임대료가 높은 지역에서 더 많은 주택에 주택바우처를 사용할 수 있도록 한다.

SAFMR 시범 운영 결과, 기회가 많은 지역의 임대 주택에 대한 접근성이 증가하고, 빈곤율이 높은 지역의 임대 주택 가용성은 감소하는 것으로 나타났다(Finkel 외, 2017). 이에 따라, HUD는 2016년 11월에 24개

대도시 지역에서 SAFMR을 의무적으로 사용하도록 하였고, 다른 대도시에서는 선택적으로 사용할 수 있도록 확대했다(Patterson & Silverman, 2019). 그러나 SAFMR의 시행은 미국의 제한된 주택 공급으로 인해 빈곤율이 높은 지역으로 이사하려는 주택바우처 수혜자에게는 제약으로 작용할 수도 있다는 의견도 있다(Cohen, 2020).

2023년 통과된 가정의 안정 및 기회 바우처 법안(Family Stability and Opportunity Vouchers Act)은 25만 개의 새로운 주택 이동 바우처를 만들어, 가족 특히 자녀가 있는 가정이 맞춤형 이동 관련 서비스를 이용해 더 많은 기회를 가진 지역사회로 이사할 수 있도록 지원한다. 이 법안은 2019년 의회에서 주택 선택 바우처 이동 법(Housing Choice Voucher Mobility Act)으로 승인된 커뮤니티 선택 시범사업을 기반으로 하며, 8개 PHA 현장에서 약 9,400가구에 보다 나은 주거 이동 관련 서비스를 제공했다.

2020년 기준 전국 2,500개 PHA에서 약 25가지 유형의 주택 이동 프로그램이 구축되었거나 개발 중이다(Galvez & Oppenheimer, 2020). 바우처 프로그램의 가장 중요한 고려 사항은 바우처 보유자가 거주지에 대한 선택권이 있다는 것을 알고 있으며, 결정을 현실화하는 도구에 접근할 수 있다는 것을 인지하고 있는 것이다. 예를 들어, 친인척, 육아, 또는 직장에 근접하여 lease in place를 희망하는 바우처 세입자는 다양한 선택지가 있는 지역사회에 거주할 수 있다(Cunningham 외, 2018; Mazzara, 2019).

바. 직접 현금 지원 프로그램과의 정책 효과 비교

주택바우처 프로그램은 매년 230만 저소득 가구를 지원하기 위해 약

300억 달러를 지출하는 연방정부의 최대 임대주택 지원 프로그램이다. 그러나 팬데믹에 대응하기 위해 의회는 긴급 임대 지원(Emergency Rental Assistance, 이하 ERA)을 위해 465억 달러의 특별예산을 배정했을 때, 주택바우처를 통한 자금 지원은 이루어지지 않으며 대신 빠른 유동성을 위해 미국 재무부에서 ERA를 시행하였다. 초기에는 주택바우처의 모델에 따라 적격 임차인을 대신하여 집주인에게 ERA 지원금이 지급되었지만, 지역 프로그램 관리자가 집주인에게 연락하고 참여를 설득하는데 어려움을 겪자, 재무부 관계자는 적격 가구에 직접 지급할 수 있도록 프로그램 지침을 조정했으며, 이러한 정책 전환이 직접 임대료 지원으로 변화하는 동기를 부여하게 되었다.

연방정부가 임차인에게 직접 임대료 지원을 제공한 것은 ERA가 처음은 아니다. 50년 전, EHAP은 주택바우처의 토대가 되었으며, 자격을 갖춘 가구에 현금(주택수당)을 제공하여 임차인이 임대인에게 임대료를 전액 지불할 수 있도록 했다.

Joice, O'Regan, and Ellen(2024)은 주택바우처는 잠재적 가능성을 저해하는 세 가지 관련 문제에 직면해 있으며, 각 문제는 직접 임대 지원 모델을 통해 잠재적으로 해결될 수 있다고 주장했다. 첫 번째로 주택바우처는 바우처 수혜자, 임대인, PHA 등 프로그램과 관련된 세 당사자 모두에게 상당한 행정적 부담을 부과한다는 것이다. 두 번째로 바우처를 제공받은 많은 가구가 임대 계약을 성공적으로 체결하지 못하고 있다는 점을 지적하였다. 마지막으로 시장의 효율성을 활용하려는 주택바우처의 목표를 훼손하는 방식으로 현재 프로그램이 작동하고 있으며, 이는 세 당사자 모두의 행동을 왜곡한다는 것이다. 바우처 소지자는 더 저렴한 가격에 주택을 탐색할 유인이 없고, 임대인은 지불 기준과 FMR의 정보가 공개됨을 이미 인지하고 있으며, PHA는 합리적인 임대료를 책정하는 데

어려움이 있다는 문제를 지적하였다.

직접 임대 지원 설계에서 가장 어려운 선택 중 하나는 주택 품질 요건을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제이다. 실제 주택 품질 요건에 대한 제약이 없는 EHAP 수혜자들의 약 3분의 2는 표준 이하의 주택에 거주한 것으로 나타났다(Allen, Fitts, and Glatt, 1981). 1970년대에 프로그램 설계자들이 주택의 질을 우선시한 것은 놀라운 일이 아니다. 오늘날 미국의 주택 문제 성격이 품질 문제에서 비용 문제로 변화함에 따라 주택 품질 표준을 충족하는 것과 비용 문제 사이의 상쇄관계에 대한 계산법이 달라진 것으로 볼 수 있다.

HUD는 주택수당과 바우처를 직접 비교하는 실험을 실행한 적은 없지만, 최근 몇 가지 노력을 통해 비교를 위한 조치를 취하고 있다. 2021년에 Center on the Budget and Policy Priorities(CBPP)는 주택을 대상으로 하되 임대 보조금을 세입자에게 지급하고 검사 요건 없이 관리할 것을 요청했다(Fischer and Sard, 2021). 이 제안은 HUD와 공유되었고 직장으로의 이동(MTW)의 확장을 통해 직접 임대 지원을 테스트할 가능성을 모색하고 있으며, MTW 확장을 안내하는 연구 자문 위원회는 2021년 가을 회의에서 직접 임대 지원에 대한 부분을 고려하였다(HUD, 2022).

한편, 필라델피아 주택 개발 공사와 펜실베이니아 대학교의 주택 이니셔티브는 주택수당과 바우처를 비교하기 위한 프로그램을 설계하고, 2022년 PHL Housing Plus 프로그램을 성공적으로 출범하였다. PHL Housing Plus는 주택바우처와 거의 동일한 산식으로 계산된 수당을 2.5년 동안 주택바우처 대기자 명단에 있는 가구에 현금으로 지원하는 방식이다(Philadelphia Housing Development Corporation, nd). 정책에 대한 평가는 주거지원의 효과를 두 개의 그룹, 즉 바우처를 수령한 그룹과 HCV 대기자 명단의 수당을 수령한 가구와 비교한다. PHL Housing

Plus를 비롯한 여러 대안적인 정책 설계를 모색하고 다양한 시장 유형에서 효과를 조사하기 위해서는 보다 많은 사회적 실험이 필요하다.

제5절 쟁점 및 시사점

1. 쟁점 및 전망

주택바우처의 가장 큰 어려움은 현 예산 수준으로는 모든 저소득 임차인에게 혜택을 제공할 수 없다는 점이다. 주택바우처에 대한 예산 지원을 확대하면 1,600만 명 이상의 적격 저소득 가구 중 일부의 주거비 부담을 완화하여 주거 안정성, 더 나은 근린 지역에 대한 접근성, 기타 필요를 충족하기 위한 자원을 제공하는 데 도움이 될 것이다(Gartland, 2022; Fischer 외, 2021). 또한, 고품질 주택에 대한 수요 증가, 더 많은 일자리 창출, 구매력이 확대된 지원 대상 임차인의 지역 경제 활동 증가와 같은 부차적인 효과도 기대할 수 있다(Chadha, 2021). 그러나 보편적 바우처 프로그램에 전액 자금을 지원하려면 1,180억 달러가 추가로 필요하며, 이는 HUD 전체 운영 예산의 두 배 이상이 된다(Wheaton 외, 2023). 이러한 막대한 재정적 필요는 프로그램 확대의 주요 장애물로 작용한다. 따라서, 충분한 자금 지원 없이 주택바우처를 통해 모든 저소득 임차인을 지원하는 것은 현재로서는 어려운 과제로 남아 있다.

바우처 수혜자를 공정주택법(Fair Housing Act)에 따른 보호 계층으로 포함시켜 차별을 금지하려는 논의도 지속되고 있다. 이는 바우처 소지자가 아파트를 임대할 수 있는 기회를 개선할 뿐만 아니라, 기회가 더 많은 지역의 주택에 대한 접근성도 확대하는 효과가 있다(Freeman, 2011).

또한, 바우처를 대리로 사용하는 것을 방지하는 효과도 있다(Schwemm, 2020). 소득원에 따른 바우처 차별을 명시적으로 금지하는 연방법 시행 논의도 이루어지고 있다(Bell 외, 2018).

임대인에 대한 인센티브 개발에 대한 노력도 필요하다. PHA는 임대인에게 주택바우처 절차에 익숙해지기 위한 교육 프로그램 제공, 관리 부담을 상쇄하기 위한 인센티브 지급, 주택바우처 프로그램 수용 가능 여부를 확인하기 위한 주택 사전 점검, 임대인과 연락하고 세입자와의 분쟁 해결을 돕는 전담 PHA 직원 등 다양한 접근 방식을 실험하고 있다(Garboden 외, 2018). 이러한 조치는 바우처를 수락하는 임대인의 수를 증가시켜 임차인이 선택할 수 있는 주택을 더 많이 제공할 수 있으며, 기회가 많은 지역에 바우처 수혜자의 주거 이동 옵션과 더 나은 생활 환경에 대한 접근성을 개선시킨다. 한편, 민간의 임대인에 대한 지원 확대, 임대인과 PHA 간의 더 나은 채널과 소통 방식, 품질 검사 과정의 명확성과 일관성 등이 필요하다.

〈표 6-6〉 임대인에 대한 인센티브 예시

재정적 인센티브	비재정적 인센티브
● 임대 계약 보너스 ● 추가 보증금 ● 지연 및 공실 수수료 ● 경미한 수리 비용 ● 위험 완화 기금 (피해 복구에 대한 지원)	● 임대차 문제에 대응하기 위한 임대인 콜센터와 담당자 배치 ● 신속한 검사 프로세스를 통한 공가 시간 단축 ● 신속하고 시의적절한 점검 과정 ● 임대차 관련 교육 제공 ● 입주 문제 예방 및 해결을 위한 사전 체크인 ● 퇴거 방지를 위한 임차인 지원 ● 임대인들의 지역사회에 대한 기여 인정

자료: HUD Exchange Bergman. <https://files.hudexchange.info/resources/documents/Mainstream Vouchers-Lessons-Learned-from-Communities-of-Practice.pdf>에서 2024. 8. 20 인출.

또한, 바우처의 활용도를 높이기 위한 PHA 프로세스가 개선될 필요가 있다. PHA는 바우처를 수락하는 임대인의 최신 목록을 수혜자에게 제공하여 주택 확보 기한에 대한 부담을 줄이고, 보증금 및 임대료 외 기타 비용들을 지원하며, 일반적인 사례 관리를 강화하고 있다. 코로나19 팬데믹 기간 동안 HUD는 PHA가 원격 비디오로 점검을 실시하거나 임대인의 주택 품질에 대해 자체 인증을 받을 수 있도록 품질에 대한 PHA의 검사를 일시적으로 면제하였다. 이러한 대안을 사용하면 PHA 직원뿐만 아니라 바우처 수혜자와 임대인이 임대 절차를 더 쉽고 빠르게 진행할 수 있으며, 품질 문제를 식별하는 데에도 효과적일 수 있다(Bergman 외, 2023).

광범위한 대도시 지역이 아닌 지역사회 수준에서 SAFMR(Small Area Fair Market Rents)의 사용을 확대하여 세분화된 임대료 분포를 기준으로 설정하면 더 많은 빈곤층이 거주하는 지역에서도 임대 주택에 대한 접근성을 높일 수 있다. SAFMR의 사용 확대는 임대료가 높은 지역에서도 HCV 프로그램이 효과적으로 작동할 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 빈곤층이 더 나은 주거 환경에서 생활할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

2. 한국에의 시사점

한국 주거급여의 지원 대상 확대와 보장 수준 강화를 제외한 가장 큰 문제점 중에 하나는 주거급여 수급 가구의 주거 수준이 여전히 열악하다는 것이다. 이 문제의 해결을 위해서는 상당한 행정적인 부담이 예상된다. 미국의 경우 과거 주택의 질을 우선시하여, 주택바우처는 주택의 안전과 품질요건을 미국 주택법에 확고하게 뿌리를 두고, 지난 40년 동안 임대주택의 질을 상당히 개선해왔다. 바우처 수혜자에게 임대를 고려하는 임대

인은 PHA와 협력하여 검사를 받기 위해 주택에 접근하는 권한을 제공해야 하며, 주택이 초기 점검을 통과하지 못하면 임대인은 모든 결함을 입주 진행 전에 해결해야 한다. 이로 인하여 민간 시장에서 임대하는 데 어려움을 겪을 것으로 예상되는 주택에 대해 임대인은 바우처 프로그램의 부담을 받아들이는 가능성이 높은 반면, 선호도가 높은 주택을 보유한 임대인은 해당 프로그램 자체를 거부할 가능성이 높아진다(Rosen, 2020).

한국의 민간임대시장에서 주거급여 수혜 가구의 주택 품질에 대한 문제 해결 방법을 적용하기 위해서는 품질 점검에 대한 절차를 민간임대시장의 표준절차에 통합하는 방법을 살펴볼 수 있다. 예비 임차인이 해당 주택을 탐색할 때, 품질에 대한 점검이 이루어진다면 임대인에게 크게 부담을 주지 않을 수 있다. 지원 대상 가구가 정부에서 제공한 체크리스트를 사용한 “참여자 검사”를 통해 주택에 대한 최소한의 안전과 품질을 충족하는지 알 수 있다. 미국이 코로나 팬데믹 기간 중 HUD 지침에 따라 원격 점검을 실시한 방식은 또 다른 통찰력을 제공할 수 있다. 지원 대상 가구가 입주 예정 주택을 볼 때 휴대폰을 사용하여 비디오 또는 화상 통화를 하면 PHA 조사관이 가상으로 주택을 검사할 수 있다.

또 다른 접근 방식은 세대가 입주한 후에 점검이 진행되도록 하는 것이다. 확인된 결함에 대한 조치에 대해서 어느 정도의 확고한 조치가 필요할 것인가에 대해서는 많은 논의가 필요하지만,⁴⁴⁾ 생명과 안전을 위협하는 심각한 결함이 아니라면 세입자가 임대 기간에 급여를 계속 받을 수 있도록 하고, 결함을 보완하지 않는다면 임대 기간이 끝날 때 재계약을 할 수 없도록 하는 것이 방법일 수 있다.

44) 세입자가 기준 이하의 주택에 거주할 수 있도록 급여를 계속 지급할 것인가, 주택 품질 문제를 해결하지 않으면 급여의 지급을 중단하거나, 해당 세대가 거주할 수 없도록 임대인을 집행 위반으로 신고할 것인가, 세입자에게 임대 계약을 해지하고 이사하도록 요구할 것인가 등

소득과 자산에 비례하여 세입자의 주거급여를 산출하는 것은 보다 가난한 가구와 덜 가난한 가구에 차등적인 수준의 급여를 제공함으로써 수직적 형평성 문제를 완화할 수 있다. 미국의 사례에서처럼 세입자의 분담금을 가구 소득의 30%로 설정하고, 1년마다 소득을 재검토하여 세입자의 분담금을 재산출할 수 있다. 행정비용의 부담을 줄이기 위해 3년마다 소득을 재검토하는 방안도 생각해볼 수 있다. 해당 가구는 3년 동안 소득의 변화에 따른 불이익 없이 가구의 소득을 증가시킬 수 있는 동력을 얻을 수도 있다.

마지막으로 확인해야 될 것은 수당 성격의 직접 임대료 지원 프로그램과 현물 지급 성격의 주택바우처가 비교되어 평가되어야 한다는 것이다. 미국의 전국 PHA에는 임대료 지원이 필요한 가구의 대기자 명단이 오랫동안 누적되어 있으며, 반면 한국의 주거급여는 그 보장 수준에 있어 주거 수준 향상을 위한 역할은 수행하고 있지 못한 실정이다. 보장 수준을 높이고 주거취약계층들을 시범 프로그램에 참여하도록 하여 보장 수준이 높은 주거급여와 현물지급 형식의 주택바우처에 임의 배정하는 사회실험이 필요하다. 가시적으로 광역 및 기초 지자체가 중앙정부에서 지급하는 주거 급여에 더하여, 바우처 같은 주거 이동 프로그램을 시범사업으로 시행하는 것이다. 예를 들어, 광역 자치단체에서 아동을 포함한 미래 세대에 경제적·교육적·생활방식에 있어 바우처를 이용한 근린 효과 혜택을 누릴 수 있도록 설계하는 것이다. 참여 대상은 13세 이하 아동을 구성원으로 한 저소득 한부모 및 조손 가정에게 우선적으로 바우처를 지급하고, 이를 이용한 이동에 대한 지속적인 상담을 통해 보다 포괄적인 지원체계를 구축하면 해당 가구의 주거 수준 향상에 기여할 수 있을 것이다. 관련 연구에서는 임대 성공률, 주택과 근린 지역의 질, 주거비용, 주거 안정성, 관리에 대한 부담의 차이 등 주요 결과가 면밀하게 모니터링되어야 한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제7장

결론

제1절 주요 연구 결과

제2절 위상 재정립을 위한 제언

제 7 장 결론

제1절 주요 연구 결과

지금까지 한국의 주거급여 제도 현황과 쟁점, OECD를 통해 살펴본 주거급여의 현황, 그리고 독일, 핀란드, 미국에 대한 주거급여를 살펴보았다. 이상의 연구 내용을 아래에 요약하여 위상 재정립 방안을 위한 근거로 활용하고자 한다.

1. 한국의 제도 및 선행연구 분석

먼저 현재의 주거급여 제도가 구축되는 과정을 본 연구의 배경으로서 살펴보고, 현 제도의 근거법, 지급 원칙과 운영 원리를 분석하였다. 이어서 주거급여에 대한 주요 선행연구를 국내 주거급여에 대한 연구와 국외 주거급여에 대한 연구로 구분하여 고찰하였다.

이를 종합한 쟁점으로, 주거급여의 이중적 성격, 즉 공공부조와 주거권 보장이 혼재되어 있다는 점을 짚었다. 구체적으로, 주거급여는 현행 법적 설명으로는 「국민기초생활보장법」에서 도출된 제도로써 공공부조의 성격을 갖지만, 또 한편에서는 「주거기본법」에서 도출되는 주거권 보장 제도로써의 성격도 갖는다는 특성을 언급하였다. 주거급여는 공공부조로서 주거 영역의 최저한도를 보장하는 제도라 할 수 있다. 그러나 대상자는 대표적인 공공부조 제도인 생계급여 대상자의 소득 조건 이상의 대상자도 포함하고 있다. 또한 보장 수준도 「주거기본법」이라는 별도 법률의 최저 주거기준이라는 별도 기준에 근거한다. 이를 종합하면, 주거급여는 단순히

공공부조에서 주거의 최저한도를 보장하는 측면으로만 이해되기는 어려우며, 빈곤의 대응뿐 아니라 예방적 측면, 주거비 보장뿐 아니라 물리적 주거 보장 측면까지 고려한 제도라고 이해할 필요가 있다는 관점을 제시하였다.

또한 세부적인 지급 원칙과 운영 원리에 대해, 대상자 선정, 물리적 보장 수준, 주거비 보장 수준으로 항목으로 나누어, 각 항목의 해당 원리에 대한 근거가 명확하지 않다는 점도 확인하였다. 이어서 주거급여에 대한 선행 연구를, 국내 주거급여 연구와 국외의 주거급여 연구로 나누어 살펴보았다. 국내 주거급여 연구는 제도의 변화에 조용하면서 시기별 관련 이슈에 대응하는 방식으로 진행되었음을 밝혔다. 이를 종합하여 주요 국가 분석에 필요한 분석 틀을 도출하였다. 분석 틀의 항목은 제도 배경, 지원 대상, 지원 수준, 운영 및 평가로 구성하였다.

2. 주거급여의 국제적 동향 및 OECD 국가 분석

먼저, 주거급여 제도에 대한 일반적 성격과 더불어 최근의 동향 및 레짐론에 대해 고찰하였다. 선행연구 검토를 통해 복지국가 레짐론과 일정한 조응 관계로 공공임대주택 정책의 성격으로 구축된 주택 레짐론이 최근 공공임대주택의 쇠퇴와 더불어 효용성에 의문이 제기되고, 주거급여라는 현금성 주거지원 정책은 시장주의와의 친화적 성격과 소득보장이라는 이중적 성격이 혼재되어 있어, 주거급여를 복지국가 레짐론이나 주택 레짐론으로 설명하기에는 한계가 있다는 의견을 제시하였다.

이어서, OECD 데이터에 대한 기술분석을 통하여 주거급여의 세계적인 동향을 검토하였다. 제도의 명칭, GDP 비율 등을 검토하였으며 그 외 주거급여 자격 요건(소득 기준 포함 여부), 주택 조건(자가 및 사회주택 포함

여부), 운영 수준(중앙정부 및 지자체), 지원비 항목(주거유지비 포함 여부), 지급 방식(현금 또는 바우처), 지불 방법(임대인 또는 임차인), 권리성 유무, 취약계층 우선할당 여부의 현황을 분석하였다.

마지막으로, OECD 국가의 주거정책에 따른 유형화를 시도하였다. OECD Affordable Housing Database(OECD 적정주거 데이터베이스)에서 ① 주택수당에 대한 GDP 지출 규모, ② 주택수당의 공급률, ③ 급여 수준, ④ 공공임대주택에 대한 GDP 지출 규모, ⑤ 공급량을 주요 지표로 추출하였고, OECD 주요국의 주거정책을 유형화하기 위해 주성분 분석과 군집 분석을 실시하였다.

분석 결과, 군집의 개수는 4개로 한정되었다. 먼저 1) 공공주거정책의 발전 수준이 높은 유형이며 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 영국 등 유럽 국가가 주로 포함되었다. 2) 공공주거정책의 발전 정도가 평균 수준인 유형은 뉴질랜드, 독일, 오스트리아가 포함되었고, 3) 공공주거정책의 발전 수준은 낮지만 주택수당의 급여 수준이 상대적으로 높은 유형(리투아니아, 폴란드, 한국 등)과 4) 공공주거정책의 발전 정도도 낮고 주택수당의 급여 수준도 상대적으로 낮은 국가(미국, 슬로베니아, 포르투갈, 호주 등)로 분류되었다.

3. 3개국의 주거급여 분석

아래에서는 본 연구에서 핵심적으로 살펴본 세 국가인 독일, 핀란드, 미국의 주요 제도의 특징을 요약하여 살펴본다. 이때 참고하기 위하여 한국의 관련 내용도 포함한다.

가. 주거급여 제도의 도입 배경 및 현황

주거급여 도입에는 세 국가 모두 공공임대주택의 감소가 어느 정도 영향을 받았다. 세 국가 모두 제2차 세계대전 이후 주택 부족을 공통으로 경험하였고 공공임대주택을 대량 건설하여 대응하였으나, 주택의 절대량 부족에서 어느 정도 벗어난 이후에는 재정적 부담 및 빈곤 집중 등의 부작용으로 주거급여를 도입하는 흐름을 보인다. 다만 핀란드는 사회주의와 자본주의의 대립을 거친 독특한 역사적 배경 때문에 공공임대주택의 공급이 다른 국가들에 비해 상당히 제한되어 자가 소유 비율이 높다는 특징을 보인다. 하지만 민간 주택 중 약 40% 정도가 사회주택이어서 전체 사회 주택 비율이 낮은 편은 아니다. 한편, 한국은 IMF 경제위기를 배경으로 공공부조 제도가 체계화될 시기인 1999년에 관련 법이 제정되었고, 2000년에 시행되기 시작했으며, 현행과 같이 독립적인 제도로 실시되기 시작한 것은 2015년이였다.

〈표 7-1〉 주거급여의 도입 배경

	독일	미국	핀란드	한국
최초 도입 연도	1955년	1974년	1972년	2000년
본격 실시 연도	1965년	1983년	1994년	2015년

자료: 연구진 작성

나. 주거급여 정책의 성격

정책 목적은, 독일과 프랑스는 다층적인 소득보장 제도를 가져, 공공 부조로 대상자가 떨어지지 않도록 예방하는 성격이 있다. 미국은 극빈층에 대한 주거비 부담 완화 및 주거 환경 개선을 목적으로 한다. 이러한 목적

으로 독일과 핀란드는 각각 사회부조제도와와의 관계를 중요시한다. 즉 독일은 근로 무능력자를 대상으로는 사회부조제도, 근로 능력자를 대상으로는 시민수당을 받기 전에 주거비 부담을 감소시키는 목적으로 주거급여가 기능한다. 핀란드는 주거급여 등 각종 수당을 신청한 이후에도 최저생계비를 채우지 못한 경우에 공공부조를 받는다. 미국은 사회부조 제도와의 관계가 미약하다.

한편, 공공임대주택과의 관계를 보면, 독일과 핀란드는 공공임대주택의 입주자도 주거급여를 받을 수 있다. 미국은 공공임대주택 입주자는 제외되어 주택바우처와 공공임대주택이 대체 관계임이 명확히 제시된다.

〈표 7-2〉 주거급여 정책 성격

구분	독일	미국	핀란드	한국 (임차가구 기준)
주요 정책 대상	○ 공공부조 이상 계층	○ 최빈곤층 ○ 공공임대 퇴거자	○ 공공부조 이상 계층	○ 공공부조 + 공공부조 이상 계층
타 소득보장 제도와의 관계	○ 공공부조 예방 성격	○ 공공부조	○ 공공부조 예방 성격	○ 공공부조
공공임대주택과의 대체 관계	○ 공공임대주택 영향 감소에 따라 주거급여 강조	○ 공공임대주택 영향 감소에 따라 주거급여 강조	○ 공공임대주택 정책과 큰 대체 관련성 없음	○ 공공임대주택 정책과 큰 대체 관련성 없음

자료: 연구진 작성

다. 주거급여 대상자 선정

주거점유 유형은 3개국이 모두 상이하다. 독일은 자가, 임차 모두 포함하며 공공임대도 포함된다. 미국은 오직 민간임대만 대상이며, 자가와 공공임대는 대상에서 제외된다. 핀란드는 일반주거급여는 원래 자가가 포함

되었으나 2024년 12월 31일 이후 중지된다. 연금수급자 주거급여는 자가주택까지 포함하며 시설 생활자까지도 지원이 된다. 사회주택은 두 주거급여 모두 포함된다. 독일은 자가주택도 포함되며 주거관리비용이 지원된다. 주거 수준에 대한 기준은 미국만이 있으며, 독일이나 핀란드는 최저주거기준이 수급을 받기 위한 조건은 아니다.

자산 기준은 독일과 핀란드는 없으며 미국은 수급 조건에 일부 반영된다. 소득 기준은 독일은 최저생계비를 상회하는 기준이며, 미국은 극빈층에 해당한다. 핀란드는 별도의 소득 기준이 없이 산식에 의해 계산되어 나오며 자산 기준은 없다. 특별한 집단에 대한 우선순위 부여나 할당은 독일과 핀란드는 없고, 미국은 있다. 핀란드는 연금생활자 중 저소득 노인 대상 주거급여가 별도의 제도로 있다.

한국은 자가를 포함하되 수선유지급여 같은 실물 지원을 한다는 점에 차이가 있다. 또한 공공임대도 포함한다. 주거 수준에 대한 기준은 없으며, 소득 및 자산 기준은 있으며, 기본적으로 인구사회학적 요소가 포함되어 있지는 않다.

〈표 7-3〉 주거급여 대상자 선정 조건

구분	독일	미국	핀란드	한국 (임차가구 기준)
주거 점유 유형	○ 자가 포함 ○ 공공임대 포함	○ 자가 미포함 ○ 공공임대 미포함	○ 일반주거급여 - 자가 미포함 (2025년부터) - 사회주택 포함 ○ 연금수급자 주거급여 - 자가주택 포함 - 생활지원시설, 장기요양시설 포함 - 사회주택 포함	○ 자가 포함 (실물 지원) ○ 공공임대 포함
주거 수준 기준 조건	○ 없음	○ 안전 및 품질 기준을 충족해야 함	○ 없음	○ 없음
소득 및 자산 기준	○ 소득 기준 있음 ○ 자산 기준 없음	○ 소득 기준 있음 ○ 자산 기준: 핵심 조건은 아니며 일부 반영	○ 소득 기준 있음 ○ 자산 기준 없음	○ 소득 및 자산 환산한 중위 소득에 따른 기준 있음
특별가구 할당	○ 없음	○ 있음(지역별)	○ 없음	○ 없음

자료: 연구진 작성

라. 임대료 기준 및 지원 수준

임대료 등급을 살펴보면, 독일은 지자체 임대료 수준이 전국 평균에서 백분율로 벗어난 정도에 따른다. 미국은 지역 내 임대료의 하위 40% 수준이며, 핀란드는 전국을 4개 구역(일반주거급여) 및 3개 구역(연금수급자 주거급여)으로 나누어 각각의 주거 유형별 최대 인정주거비용을 설정한다. 핀란드는 특히 주거 유형별 포함되는 비용이 다르다는 특징도 있다.

임대료 지원 수준은 모두 산식으로 이루어져 있으며, 각 국가마다 임대료가 높을수록, 소득 수준이 낮을수록 더 많이 지원받도록 설계되어 있다. 또한

어떠한 소득 수준에서건 본인 부담금은 본인의 소득에 비례하여 발생한다는 점이 공통적이다.

주거급여 항목은 독일과 핀란드는 모두 임차료 외에 난방비도 지원한다. 핀란드는 임차료에 포함되지 않는 수도비도 지원한다. 또한 독일은 난방비와는 별도로 ‘기후보호요소’라는 항목이 있다는 점도 시사하는 바가 있다. 그 밖에 주거비 과부담 기준이 있는 국가는 미국이 유일하며 RIR = 30%는 자기가 부담하도록 설계되어 있다.

한편, 한국은 최저주거기준에 따라 임대료가 정해진다는 특징이 있다. 지원 액수도 실비 지원을 원칙으로 하되 일정 소득 이상일 때 자기부담이 있다는 점도 타 국가에 비해 독특한 점이다.

〈표 7-4〉 임대료 기준 및 지원 수준

구분	독일	미국	핀란드	한국 (임차가구 기준)
최대 지원 임대료 한도	○ 7개 지역 ○ 지역별 평균 임대료	○ 임대료 백분위	○ 인정주거비용 산출	○ 최저주거기준 임대료 산출
RIR 기준	○ 없음	○ 없음(RIR 30% 임대료 간주)	○ 없음	○ 없음
지원 액수의 결정	○ 산식에 따름	○ 소득의 30%와 해당 주택 공정시장 임대료의 차액	○ 인정주거비용에서 기본 공제액을 제외한 액수의 0.7 배수	○ 한도액 내 실비
임대료 지원 산식	○ 산식 $1.15 \cdot (M - (a + b \cdot M + c \cdot Y) \cdot Y) \text{ Euro}$ M: 고려해야 할 월 임대료 또는 부담금(유로), Y: 총 월 수입(유로), ‘a’, ‘b’ 및 ‘c’: 고려할 가구원 수에 따라	○ 산식 해당 가구가 받을 수 있는 보조금 액수를 소득의 30%와 해당 주택의 공정시장 임대료(Fair Market Rent, FMR)에 따른 지급 기준의 차액	○ 산식 일반주거급여 급여액 = 0.7 × (인정 주거비용 - 기본 공제액) 기본 공제액 = 0.5 × [T - (667유로 + 94 × A + 296 × L)] + 667유로: 기준	○ 산식 한도액 내 실비 소득인정액 > 생계급여 선정 기준일 경우 기준임대료(혹은 실제 임차료) - 자기부담분 자기부담분 = 자기부담률 0.3 × (소득인정액 - 생계급여 선정 기준)

구분	독일	미국	핀란드	한국 (임차가구 기준)
	차등화된 값		금액 T = 가구 총소득 A = 가구 내 성인 수 L = 가구 내 자녀 수	
임대료에 포함되는 항목	○ 순 기본 임대료 (난방 및 온수 제외)에 부대 비용(수도, 폐 수, 쓰레기, 계 단실 조명)을 더한 금액이 임 대료로 간주 ○ 난방비 ○ 기후보호요소	○ 공정시장 임대 료와 주거유지 비 고려	○ 일반주거급여 - 주거 유형마다 상이 - 임차료, 임대료에 포함되지 않는 수 도, 난방비(한도 있음) ○ 연금수급자 주거 급여 - 임대료 - 임대료에 포함 되지 않은 수도 및 난방비 - (단독주택) 수도 및 난방비용 제 외, 유지보수비 용 포함	○ 임대료

자료: 연구진 작성

마. 제도의 운영 주체

제도의 운영 주체는 세 국가 모두 상이하다. 먼저, 중앙정부의 부처는, 독일과 미국은 국토부, 핀란드는 사회보험청이 담당한다. 독일은 정부와 지자체가 절반씩 담당하지만, 미국과 핀란드는 모두 중앙정부의 예산으로 집행한다. 한편, 접수 및 업무는, 독일은 지자체 및 지역에 설치된 주거급여 사무소, 미국은 지자체의 공공주택청, 핀란드는 사회보험청이 담당한다.

한국은 중앙정부와 지자체가 약 8대 2의 비율로 예산을 담당한다. 그 밖에 접수 및 업무는 지자체가 맡고 있어 타 국가와 공통적이다.

〈표 7-5〉 제도의 운영 및 공급 주체

구분	독일	미국	핀란드	한국
운영 및 공급 주체	○ 예산: 정부(국토부 담당)와 지자체가 절반씩 부담 ○ 접수 및 업무: 지자체 및 지역별 주거 급여 사무소	○ 예산: 중앙정부 (국토부 담당) ○ 접수 및 업무: 지 자체의 공공주택 청(PHA)	○ 예산: 중앙정부(사 회보험청(Kela) 담당) ○ 접수 및 업무: 중앙 정부 사회보험청 (Kela)	○ 예산: 중앙정부 (약 80) 및 지방 정부(약 20) ○ 접수 및 업무: 지 자체 동주민센터

자료: 연구진 작성

제2절 위상 재정립을 위한 제언

1. 공공부조 및 소득보장, 타 주거정책을 고려할 필요

한국에서 주거급여 제도는 생계비에 포함되었다가 독립한 역사를 갖는다. 주거라는 공간은 인간이 살아가는 데 가장 기본적으로 보장되어야 하며, 주거비는 다른 생계비 항목에 비해 그 부담이 크다는 문제의식에서 비롯된 것이다. 이러한 점은 생계비 중심의 공공부조 제도에서 독립적인 제도로서 발전하는 것이 적절하다는 방향성을 낳았고, 맞춤형 개편 시 대상자 선정 기준이나 지급 수준 등에서 자체 규정을 갖는 제도로 발전하였다.

그러나 다른 한편에서는 생계급여에 비해 대상자가 다소 완화된 기준을 적용받지만 여전히 공공부조로서의 제도적 기반이 있다. 주거급여는 현금 급여 성격으로 생계비 지원의 성격도 가지고 있다. 예를 들어 주거급여를 지급받으면 다른 생활비에 더 할애할 수 있는 여유가 생길 수도 있다. 따라서 제도 성격별로는 공공부조(최저생계 보장)의 성격과 주거권 보장의 성격이 중첩되어 있다고 할 수 있다.

조사된 국가들은 공통적으로 주거급여가 최저생계비 보장의 차원에서

어떤 역할을 하는지 비교적 명확하게 규정되고 있다. 미국은 극빈층을 대상으로 공공부조의 역할을 한다. 독일과 핀란드는 극빈층은 주거비가 포함된 공공부조가 대응을 하고, 주거급여는 공공부조로 떨어지지 않도록 빈곤 예방의 역할을 한다. 즉 주거급여는 독립적인 주거정책이라기보다는 다른 소득지원 정책과의 역할 분담 체계하에서 위상이 정립되어 있는 것이다.

또한 주거급여는 다른 주거정책과도 긴밀하게 연관되어 있다. 조사된 국가 중 특히 미국은 공공임대주택의 멸실에 대응하고자 주택바우처를 적극적으로 활용하고 있다. 공공임대주택과 주거급여가 트레이드-오프(trade-off) 관계인 것이다. 핀란드와 독일도 공공임대주택이 크게 감소하고 있는 상황이어서 주거급여의 역할이 더욱 강조되고 있으나 공공임대주택의 감소에 대한 반대 여론도 높아지고 있다. 따라서 조사된 국가에서 주거급여와 공공임대주택 등 타 주거정책과의 관계도 고찰되어야 한다. 정리하면, 주거급여는 공공부조 제도를 포함한 타 소득지원 정책과의 관계, 그리고 타 주거정책을 고려하여 위상이 고찰되어야 한다.

2. 빈곤 ‘대응’을 넘어선 ‘예방’ 역할을 강화

앞에서 언급하였듯이 타 국가에서 주거급여는 공공부조 또는 공공부조 예방 정책으로 그 역할이 분명하다. 그런데 한국의 주거급여의 역할은 다소 애매하게 규정된다. 정책적 빈곤선이 급여별로 존재하며, 가장 중요한 빈곤선이 생계급여 기준이라 할 수 있다. 주거급여는 생계급여 기준보다 상위의 소득계층에게도 지급하고 있기 때문에, 주거급여는 일정 정도 빈곤의 예방 기능도 하고 있다고 할 수 있다. 즉 한국의 주거급여는 대상자 규정에 따라 살필때 빈곤의 대응뿐 아니라 빈곤의 예방적 기능까지 담당하는 다소 절충적인 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 7-1] 주거급여의 빈곤에 대한 역할



자료: 연구진 작성

만약 주거급여가 공공부조 제도, 즉 빈곤 대응의 방향을 명확히 한다면 이는 2015년 이전의 통합급여 형태가 적절하다고 할 수 있다. 만약 통합급여 형태가 적절치 않고 현재의 상태인 상황에서 공공부조 제도의 성격을 강조한다면, 이는 생계급여가 공공부조 대상자 중 일부만을 담당하게 되는 모순에 빠지게 된다.

따라서 주거급여는 향후 발전 방향으로, 다소 절충적인 형태이지만 생계급여와의 관계를 염두에 둔다면, 공공부조뿐 아니라 빈곤 예방 대상자까지 포함하는 방향으로 확대되는 것이 적절하다. 그러므로 주거급여는 두 가지의 제도의 목적, 즉 빈곤 대응(공공부조)과 빈곤 예방(수당)적 역할을 동시에 수행하는 방향으로 발전해 나가야 한다.

다만 이 경우, 실질적 빈곤선인 생계급여 대상자 기준과 주거급여 대상자 기준 간의 간격의 적절성, 생계급여 미만의 대상자(빈곤 대응)뿐 아니라 생계급여 초과 대상자(빈곤 예방)에 대하여 지원 수준에 관한 검토가 필요하다.

3. 빈곤 예방 역할 강화를 위한 대상자 확대

현재 한국의 주거급여 제도는 임차급여의 경우, 2024년 현재 주거급여 자격은 기준중위소득의 48% 이하로 규정되어 있다. 그런데 생계급여 기준인 기준중위소득의 32%를 초과한 대상자에게는 자기부담금을 제외한 만큼 주거비를 지급하고 있다. 이에 대한 논리는 ① 생계급여는 정책적으로 대응해야 하는 빈곤선이며, ② 정책적인 빈곤선 내에 주거비가 포함되어 있지 않으므로, ③ 주거급여는 자기부담금 없이 지급된다. ④ 단, 정책적인 빈곤선 위의 대상자들은 빈곤선 외의 대상자이므로, 자기부담금을 제외하고 지급되어야 한다.

여기에서 만약 기준중위소득 32% 이하가 적절한 공공부조 선이라면 현재의 주거급여는 공공부조와 공공부조 예방적 성격을 동시에 갖는 절충적 제도의 성격을 갖는다. 하지만 기준중위소득 32%가 공공부조의 기준으로 볼 때 지나치게 낮은 수준이라면, 생계급여가 이에 미치지 못하는 대상자 선정 기준을 가지고 있다고 할 수 있다.

이것은 맞춤형 기초보장이라는 제도의 취지에 대한 근본적인 문제 제기로 이어질 수 있다. 생계급여의 기준이 지나치게 낮으면, 맞춤형 기초보장이라는 것이 결국에는 공공부조의 각기 다른 부족분을 나타내는 것이기 때문이다. 아래 그림에서 왼쪽은 현재 중위소득 32%가 적절한 빈곤선이라 판단될 경우의 주거급여의 역할이며, 오른쪽은 중위소득 48%가 적절한 빈곤선이라 판단될 경우의 주거급여의 역할을 나타낸 것이다.

한편, 중위소득 48%의 의미는 자의적이라 할 수 있다. 즉 정책적 빈곤선을 나타내는 것은 아니면서 주거급여의 대상자를 선정하는 기준으로서만 기능한다.

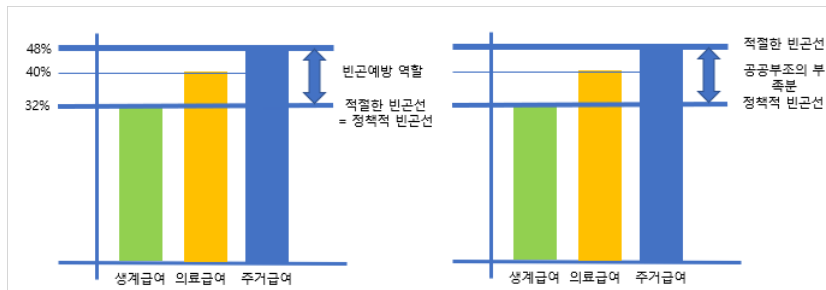
따라서 주거급여가 빈곤 예방적 기능을 강화하기 위해서는 먼저 주거

급여의 대상자가 폭넓게 규정될 필요가 있다. 공공부조 역할을 하는 미국의 주택바우처의 자격은 지역 중위 소득의 50%를 넘지 않아야 하며, 바우처 수급 가구의 75% 이상은 지역 중위 소득의 30% 이하의 저소득층이어야 한다는 점을 고려하면, 일단 자격 기준이 중위소득 50%를 훨씬 넘어야 빈곤 예방적 기능을 언급할 수 있을 것이다.

또한 생계급여 이상의 대상자들에 대해서는 생계급여 대상자들과는 다른 별도의 평가체계가 필요하다. 생계급여 이상의 대상자들의 본인 부담률에 따른 주거비 부담의 정도와 빈곤 예방에 미치는 영향 등이 폭넓게 평가되어야 한다.

또한 현재 기준중위소득 32%가 적절한지 여부는 더 냉정하게 평가해 볼 필요가 있다. 이는 생계급여뿐만 아니라 주거급여의 빈곤 대응이라는 정책적 기능을 적절히 하고 있는지와도 관련되어 있기 때문이다.⁴⁵⁾ 여유진 외(2023)의 OECD 사회지출(SOCX) 데이터 베이스를 활용한 조사에서 중위소득 대비 최저소득보장 수준은 대체로 40%를 넘는 것으로 조사되었다는 점도 참고가 된다(여유진 외, 2023).

[그림 7-2] 적절한 빈곤선에 대한 판단에 따른 주거급여 역할



자료: 연구진 작성

45) 여유진 외(2023)의 OECD 사회지출(SOCX) 데이터 베이스를 활용한 조사에서 중위소득 대비 최저소득보장 수준은 대체로 40%를 넘는 것으로 조사되었다.

주거급여가 빈곤 예방적 기능까지 겸하려면 일단 대상자는 현재보다 크게 확대될 필요가 있다. 현 정부에서 중위소득 50%를 목표로 하고 있는데, 이는 상대적 빈곤율을 염두에 둔 것일 수 있다. 그러나 예방적 기능까지 포함하는 중층적 제도의 역할을 고민한다면 이에 구애받지 않고 대상자 폭을 보다 확대해 나갈 필요가 있다.

예를 들어, 핀란드와 마찬가지로 받을 수 있는 금액이 최저 수준(현재 1만원)까지의 소득을 보장해 줄 수 있도록 대상을 확대할 수도 있는 것이다.⁴⁶⁾ 또한 기준중위소득 32%가 적절한 수준인지에 대해서도 꾸준히 다양한 방식으로 모니터링해 나갈 필요가 있다.⁴⁷⁾

또한 주거급여의 빈곤 예방적 접근은 다른 사회보험이나 수당과의 관계를 재검토할 것을 요구한다. 예를 들어, 핀란드는 연금을 수령하는 노인은 연금만으로 생활하기 어려운 경우를 대비하여 노인 주거급여를 별도로 운영하기도 한다는 점도 참고가 된다.

4. 주거권 보장을 위한 주거정책 수단 연계

앞에서 살펴본 바대로 주거권 보장을 위해 주거급여가 다른 제도와 독립적인 관계로 발전하는 것은 일면적인 사고이다. 다른 한편에서 주거권 보장의 관점에서 다른 주거 제도와와의 관계를 동시에 살펴볼 필요성이 있기에, 아래에서는 주거권 보장의 관점에서 주거급여의 방향을 제시한다. 주거급여에서 보장하는 사항은 물리적 기준(최저주거기준 등)과 주거비 부담 기준(RIR 등)이다. 최저주거기준은 보장해야 할 목표이자 원리로

46) 현재 주거급여에서 자기부담금이 0인 중위소득기준(2024년, 1인 가구, 1급지 기준)은 1,849,769원이며, 이는 주거급여 자격(기준중위소득 48%)인 1,069,654원에 비해 약 80만 원 높은 기준이다.

47) 임완섭 외(2023)에서는 빈곤층 실태 분석 및 최저생계비 계측을 통해 기초생활보장제도를 평가하고 있다.

제시된다. 한편 주거비 부담 기준은 대표적인 주거비 부담을 나타내는 목표 지표이다. 따라서 주거급여에서는 물리적 기준을 보장함과 동시에 주거비의 부담 경감을 목표로 해야 하는 이중의 과제가 부여되고 있다고 할 수 있다. 또한 그 외에도 공공임대주택이라는 중요한 정책 수단과의 관계도 쟁점이다. 아래에서는 주거권 보장의 관점에서 쟁점과 개선 방안을 정리하고자 한다.

가. 최저주거의 보장 방향성

1) 최저주거기준의 개선 및 단계적인 적용 의무화

모든 국가들이 최저주거기준과 주거급여를 연동하고 있는 것은 아니다. 미국은 주택바우처 제도를 통해 일정 기준 이상의 주택에 거주하는 조건으로 바우처가 지급된다. 독일이나 핀란드는 최저주거기준은 있지만 주거급여와 연계된 주택 기준은 별도로 존재하지는 않는다. 이는 주거급여의 대상자가 극빈층이 아니라 그보다는 조금 더 경제적 여유가 있는 계층이기 때문일 수도 있다. 또한 주거급여를 비롯한 주거비 지원이 간접적으로 주거 상향을 이끌어가기 때문일 수 있다. 예를 들어, 핀란드의 경우 과밀화 비율, 수선이 필요한 지붕, 벽, 바닥 등의 비율, 주거비 과부담 가구 비율 모두 EU의 일반적 수준보다 낮다고 평가된다(Kangas, 2024. 6. 14).

한국의 주거급여는 최소한 법정 최저주거기준을 보장하도록 되어 있으나, 직접 물리적 기준에 대한 측정을 통해 보장하는 것이 아니라, 임차가구는 최저주거기준에 해당하는 주택의 임차료를 산출하여 기준임대료로 활용하고 있으며 자가가구는 주택조사를 통하여 보수 수준을 산정하고 수리비를 지원하고 있다.

최저주거기준 관련한 쟁점은 크게 세 가지로, 최저주거기준 수준의 적절성, 최저주거기준의 수급 조건 강제성, 그리고 최저주거기준의 임차료의 반영 여부라 할 수 있다.

한국의 현 최저주거기준의 수준은 인구 구조·가구 특성 및 소득 수준의 변화 등을 반영하지 못하여 인권적인 최소 보장에 달하지 못한다는 지적이 많다.⁴⁸⁾ 최근에도 국회에 개정안이 상정되어 있는 등 변화의 움직임도 활발하다.⁴⁹⁾ 최저주거기준이 상향 조정된다면 기준임대료 수준도 연동되어 상향될 것이므로 주거급여의 주거권 보장에 대한 기여도는 더욱 높아질 수 있다.

최저주거기준 수급 조건의 강제성은 부분적으로 적용될 수도 있다. 예를 들어, 일본에서는 지나치게 협소한 거처에서 비싼 임대료를 지불하는 빈곤 비즈니스의 폐해를 예방하고자 일부 지자체에서는 바닥 면적에 따라 주거비 상한액을 달리하는 제도를 시행하고 있다.⁵⁰⁾

최저주거기준을 곧바로 강제성 있게 시행하는 데에는 적지 않은 애로 사항이 따를 수 있다. 그러나 주거급여가 최저주거기준을 명목적으로 보장하고 있으나 실질적으로 보장하고 있지 못하다면 이는 제도적 목표에 어긋나는 것이다. 특히 한국의 주거급여는 핀란드나 독일과는 상이하게 최빈곤층에게도 적용되는 제도이므로, 최저주거기준의 점진적 강제 적용을

48) 이길제 외(2023)에 따르면 2022년도 임차급여 수급 가구 최저주거기준 중 면적 기준 미달 가구 11.8%, 시설 기준 미달 가구 19.8%, 침실 기준 미달 가구가 5.1%이다.

49) 제22대(2024~2028) 국회에서 2024년 10월 현재 주거기본법 일부개정법률안 중 최저주거기준 관련 법안은 총 3개 발의되어 있다. 한창민 의원 등 15인은 1인 가구 30제곱미터 등 바닥 면적 확대를 제안하였다. 황운하 의원 등 12인은 현 최저주거기준을 적정 주거 기준으로 변경할 것을 제안하였다. 윤종균 의원 등 11인은 5년마다 최저주거기준 및 유도주거기준에 대한 재검토 및 개정할 것을 제안하였다. 최저주거기준이 지나치게 낮은 수준으로 설정되어 있고 정기적인 갱신 검토가 필요하다는 문제의식이 담겨 있다고 할 수 있다.

50) 예를 들어 도쿄는 1인 세대 기준 주택 부조액은 상한액이 53,600엔이나, 10㎡~15㎡는 48,000엔, 6㎡~10㎡는 43,000엔, 6㎡ 이하는 38,000엔이 상한액이다(東京都福祉局, 2015). 이때 수급액 기준과 최저주거면적 기준은 반드시 일치하지는 않는다.

진지하게 검토해야 주거급여가 주거 상향을 통한 주거권 보장에 기여할 수 있게 될 것이다.

또한 임차가구의 경우 최저주거기준이 기준임대료에 적절하게 반영될 수 있도록 하는 장치가 필요하다. 기준임대료만으로는 최저주거기준의 주거에 살기 어렵다는 경험에 근거한 문제 제기는 상당히 많다. 또한 부동산이 급등하여 월세가 올랐음에도 반영되지 못한다는 한계도 지적된다.

2022년을 기준으로 주거급여 수급 가구 중 임차급여 최저주거기준에 미달하는 가구 비율은 22.2%에 달하고 있다. 특히 민간임대는 기준에 미달하는 가구의 비율이 27.1%로, 수급자의 1/4이 최저주거기준에 미치지 못하는 상태에서 생활한다(이길제 외, 2023, p.22). 이것은 최저주거기준을 보장하는 수준의 임대료만으로는 생활이 어렵다는 것을 반증한다.

이에 이길제 외(2023)는 기준임대료의 현실화 및 급지별·가구 규모별 형평성을 고려하여 다양한 평가 및 개선 방안을 제시하였다. 한편으로, 주거 상향 이동을 촉진하는 제도도 시행되고 있으나, 이러한 상황이 계속 진행되는 것에 대한 구조적인 변화가 필요하다. 또한 제도적으로 최저주거기준 미달 가구에 대한 구체적인 감소 목표를 제시해야 할 것이다.

나아가 시의성이 있으려면 정기적으로 최저주거 수준의 업그레이드가 필요할 수 있다. 제도가 지나치게 복잡해지지 않는 수준에서 정기적인 검토가 반드시 필요하며, 이는 주거종합계획과 유사한 주기로 수행하는 것도 방안일 수 있다. 즉, 최저주거기준이 시의성 있게 기준임대료에 반영될 수 있는 개선 방안이 끊임없이 개발될 필요가 있다.

2) 최저주거기준 적용을 위한 보완: 자가가구의 최저주거기준 보장

현재 자가가구의 주거급여에 의한 최저주거기준 보장 수준은 매우 미흡하며, 제도적으로 최저주거기준 수준을 보장하고 있지 못하다. 매우

열악한 처치인 경우 주거급여에서 제공하는 수선급여로 적절한 처치에서 거주할 수 있을지 문제가 될 수 있다. 현재에는 비닐하우스, 컨테이너, 움막 등 비주택과 구조 안전상 심각한 결함으로 거주가 불가능할 것으로 전담 기관이 판단하는 경우는 지급 대상에서 제외하고, 수급권자가 공공임대 주택 등의 입주자 선정 기준에 해당하는 경우는 우선 입주할 수 있게 지원하도록 되어 있다(국토교통부, 2024b. p. 170).

자가가구의 경우 미국과 핀란드는 대상에서 포함되지 않으며(핀란드는 2024년까지만 포함됨) 독일은 포함된다. 그리고 OECD의 다수의 국가들은 자가를 대상에 포함한다.

하지만 자가에 대해 주거급여 차원에서 물리적 보수를 지원하는 국가는 발견되지 않는다. 주택 구입비의 이자라던가, 주거유지비 등이 지원 대상이다. 주거 ‘급여’가 주거비를 지원해 주는 제도이기 때문에 물리적 지원이 제외되는 것은 당연한 것일 수 있다.

주거급여에서 물리적 지원을 통한 최저주거기준 보장은 한계가 있다. 주택의 구조가 문제라면 수선만으로는 해결되기 어려우며, 재산 증식에 도움이 되는 무상 지원에 의한 개축도 형평성 및 제도의 목적을 고려하면 실행하기 어렵다.

이상을 정리하면, 자가가구에 대한 물리적 수선유지를 위한 지원은, 주거급여의 주거비 부담 경감이라는 목적에 부합하지 않으며, 또한 최저주거기준 보장이라는 목표의 달성에도 미치지 못한다. 따라서 장기적으로는 주거급여에서 자가가구의 물리적 수선유지는 제도적으로 분리하되, 정기적으로 수행되는 주거 유지를 위한 비용의 일부(이자, 주거유지비 등)를 지원하는 방식이 적절할 것으로 보인다. 이 과정에서, 주거 상태가 주택의 범위에서 벗어난 비닐하우스 등뿐만 아니라 최저주거기준 미달 가구도 점차 제외해 나감으로써, 무리하게 자가를 유지하는 것보다 양호한 주거

환경에서 임차급여로 거주해 나가는 방향으로 전환하도록 유도해나가는 것이 적절하다고 본다. 또한 물리적 수선은 집수리 사업이라는 별도의 영역에서, 최저주거기준 보장을 실질적 목표로 두지는 못하더라도, 지원해 가는 방안을 제안한다.

이와는 별도로 수급 가구 중 자가가구의 최저주거기준 미달 여부는 꾸준히 모니터링할 필요가 있다.

나. 주거비 과부담 방지: 수급자 RIR의 정책 목표화 및 모니터링 강화

주거 빈곤의 대표적인 지표로 주거비 부담률(RIR)이 있으며, 소득 대비 주거비 비율이 30%를 넘으면 주거 빈곤이라고 판단된다. 조사한 핀란드, 독일뿐 아니라 OECD의 대부분의 국가들도 주거비 부담률을 제도 설계에 반영하고 있지 않다. 대신 소득에 비례하여 자기부담금을 책정하고 있어 주거비 과부담을 본인이 스스로 방지하는 장치를 두고 있다. 미국은 최저 임차료 또는 월소득의 30%를 임대료 보조의 상한액으로 하고 있다.

한국의 주거급여 제도의 목적은 주거비의 부담을 경감시키는 데에 있으나, 예방해야 할 부담 정도는 제도 설계에 정확하게 반영되어 있지는 않다. 다만 생계급여의 소득 기준을 초과한 수급자는 자기 부담을 해야 하기 때문에, 현 생계급여 소득 기준을 경계로 하여 두 소득 구간을 살펴 보아야 한다.

먼저, 생계급여 소득 기준 이하의 수급자의 소득 수준 대비 주거비를 보았을 때, 2024년 기준 1급지 1인 가구 기준 32.3%이다.⁵¹⁾ 2022년 주거

51) 2024년 기준 1인 가구 수급자 선정 기준은 중위소득 32%인 713,102원, 기준임대료 (서울) 341,000원이다. 따라서 주거급여 수급자가 기준임대료만큼을 수령한다고 보았을 때 주거비 341,000원을 전체 소득인 1,054,102원(선정 기준+기준임대료)으로 나누면 32.3%가 나온다.

실태조사의 임차가구의 월 소득 대비 월 임대료 비율(RIR)이 전국 기준 16.0%(중위수)(국토교통부, 2023. 12.22)라는 점을 고려하면, 주거 빈곤 비율인 30%를 초과할 뿐만 아니라 일반가구 수준의 2배에 달한다는 점을 알 수 있다.

주거급여 수급자 소득 기준인 중위소득 48%인 경우 2024년 기준 1급지 1인 가구 RIR⁵²⁾은 26.2%이다. 물론 최저주거기준을 초과하는 주택에 거주하는 경우에는 RIR은 더 올라갈 수 있다.

이길재 외(2023, p.47)에 따르면, 수급 후 경상소득 기준 대비 임대료 부담 과다가구 비율은 4.5%이다. 공공임대는 1.1%이며 민간임대가 7.8%이다.

최저주거기준 수준의 주거에 거주하는 데 필요한 주거비가 RIR 30%에 육박한다는 것은 일상생활을 영위하는 데 필요한 생활비가 상당히 압박 받고 있다는 것을 의미한다. 이에 연관된 제도는 주거급여뿐 아니라 생계급여도 포함된다. 따라서 주거급여뿐 아니라 생계급여 및 기타 소득지원 제도가 적절히 작동하는지 주기적인 모니터링이 필요하다. 즉 RIR은 제도에 직접 반영하기는 어려우나, 주거급여 및 다른 생계지원 제도의 효과성을 모니터링하기 위한 지표로 중요하게 활용될 필요가 있다. 또한 넘지 않아야 할 주거비 부담 지표(예시: $RIR = 30\%$)를 제도의 목표로 공식화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

52) 2024년 기준 1인 가구 주거급여 수급자 선정 기준은 중위소득 48%인 1,069,654원, 기준임대료(서울) 341,000원이다. 이때 자기부담금은 $0.3 \times (\text{소득인정액} - \text{생계급여 선정 기준})$ 으로 $0.3 \times (1,069,654\text{원} - 713,102\text{원}) = 106,966\text{원}$ 이다. 그러면 실제 소득은 $1,069,654\text{원} + 341,000 - 106,966$ (선정 기준 + 주거급여 - 자기부담) 1,303,688원이며 이를 주거비 341,000원으로 나누면 26.2%가 나온다.

다. 공공임대주택의 공급 지속: 주거급여 대체 역할 및 중복 수혜 논점화는 부적절

주거급여와 대표적인 주거권 보장 제도인 공공임대주택과의 관련성이다. 관련된 쟁점은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 공공임대주택과 주거급여가 대체재인 성격을 점차 강화하고 있는데, 이에 대한 통합적 관점을 어떻게 구현할 수 있는가이며, 둘째는 공공임대주택의 입주자에게 주거급여 자격을 주는 것은 중복 수혜가 아닌가라는 점이다.

먼저, 첫 번째의 쟁점과 관련된 경우, 조사된 미국, 독일, 핀란드 모두 공공임대주택의 재고가 감소되고 있으며, 따라서 주거급여의 중요성이 더욱 커지고 있음을 확인하였다. 그런데 양자 간의 관계는 국가별로 조금씩 차이가 있다. 미국은 대체재로서 주택바우처가 공공임대주택을 대체하는 역할을 한다. 독일과 핀란드도 유사한 경향이 있지만 최근 공공임대주택을 다시 늘려야 한다는 여론이 높아지고 있다.

한국은 지속적으로 공공임대주택과 주거급여 모두 확대되고 있는 소수의 국가라 할 수 있다. 그러나 오랜 경험이 있는 국가들과 비교해서 여전히 제도 인프라가 부족한 상황이라 할 수 있다. 공공임대주택의 비율은 높아지고 있으나 실제 장기간 거주할 수 있는 공공임대주택의 재고는 그다지 많지 않은 편이다(박미선, 2023).⁵³⁾ 또한 주거급여도 대상자가 확대는 되고 있으나 재정지출 비율은 OECD 국가 중 복지체제가 덜 발달한 남부 유럽 및 동부유럽, 남미 국가들을 제외하면 하위권에 속한다. 따라서 당분간은 공공임대주택 및 주거급여 모두 확충해 나가는 목표 설정이 필요하며, 상호 보완이 될 수 있도록 제도적 장치를 마련해 나가야 한다. 예를

53) 박미선(2023)은 정부의 공식 통계로 공공임대주택은 전체 주택 재고의 9.4%라 하지만, 공공임대 주택 재고 중 분양전환, 전세임대를 제외하고, 분모에 사용하는 주택 수에서 빈집 등을 제외하면 실제 공공임대주택 비중은 5.8%까지 하락한다고 주장한다.

들어, 주거급여 수급자 중 열악한 주거 상태에서 거주하는 경우에는 임대주택 입주를 촉진하는 방안 등이다.

두 번째 쟁점으로, 주거급여와 공공임대주택의 중복 수혜에 관련된 사안이다. 공공임대주택 입주자인 경우 미국은 주택바우처 수급자에게서 제외되지만, 핀란드, 독일, 그리고 대다수의 OECD 국가에서는 공공임대주택 입주 여부와 무관하게 지원된다. 공공임대주택 입주자에게 주거급여 수급 자격을 주는 것이 중복 수혜를 주는 것이 아니냐라는 문제 제기도 가능할 수 있다. 그러나 공공임대주택에 입주해 있더라도 소득이 적고 소득 대비 주거비 비중이 과중한 경우에는 주거급여 수급 자격을 부여하는 것이 적절하다. 즉 지금과 같이 공공임대주택에 입주해 있어도 주거급여 수급 자격을 유지하는 데에는 큰 쟁점이 없을 것으로 보인다.

4. 그 외 쟁점 사항과 방향성

가. 주거비의 범위 확대 및 에너지 지원 제도와와의 정합성 검토 필요

한국은 주거급여의 지원 범위가 임차급여 가구는 임대료, 자가가구는 수선유지로 비교적 좁은 범위로 제한되어 있다. 앞에서 살펴본 독일, 미국, 핀란드 3개국 모두 임대료에 국한되지 않고 주거생활에 관련된 비용을 폭넓게 포괄하고 있어 참고할 필요가 있다.

주거비의 범위는 임대료 이외에도 보증금 조달비용 및 보증보험료, 인지세, 관리비(공용관리비, 개별 사용료), 이사비 및 부동산 중개수수료, 주택 유지 및 수선비, 기타 주거 관련 서비스비 등이 포함된다(임완섭 외, 2023). 국가들마다 포함되는 항목은 구체적으로 상이하다. 또한 그 외에도 자가가구의 주택 소유에 따른 이자비용이나 주거유지비도 넓은 의미의

주거비에 포함된다.

주거급여는 임대료뿐 아니라 그 외의 주거 유지에 필요한 비용도 포함하는 것이 원칙적으로 적절하다. 다만 쟁점이 될 수 있는 항목들에 대해서는 세밀한 논의가 필요하다.

이 중에서 쟁점이 될 수 있는 사항은 자가가구, 그리고 에너지 비용과 관련된 사항일 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 자가가구의 경우 물리적 지원을 주거급여에서 하는 경우는 거의 없으며, 지원 내용은 빈곤한 자가가구에 대한 이자비 및 주거유지비 등이다. 한국에서도 일정한 소득 조건을 갖춘 자가가구에 대해 이자비와 주거유지비 등을 지원하고 물리적 지원은 다른 주거정책 수단을 활용하는 것이 장기적으로 보면 적절하다고 생각한다.

에너지 비용은 최근 기후위기 관련 연료비 및 환경 관련 비용을 주거비에 포함하여 지원하고 있는데, 이는 시사하는 바가 크다. 다만 에너지 비용을 주거비에 포함하는 것이 적절할 것인가, 독립적인 제도, 혹은 생계급여에 포함하는 것이 적절할 것인가, 그리고 사용량에 따라 지급할 것인가 혹은 정액을 지급할 것인가 등의 쟁점이 있다. 국가별로 보면, 에너지 비용 지원은 사회복지 급여나 요금 할인 제도를 사용하는 등 구체적인 방안이 상이하다(김영희, 2019).

에너지 비용의 주거비 포함 문제는 현재 시행되고 있는 에너지 바우처와의 정합성을 고려할 필요가 있다. 2024년 현재 에너지 바우처의 대상자는 신청일 기준 기초생활 수급 자격이 확인된 자로서, 수급자 또는 세대원이 노인, 영유아, 장애인, 임산부, 중증·희귀·중증난치 질환자·한부모가족·소년소녀가정(가정위탁보호 아동) 중 어느 하나에 해당되어야 한다(산업통상자원부, 한국에너지공단, 2024). 에너지 바우처는 대상자 차원에서 공공부조적인 성격도 있지만 지원 대상에 세대원 특성 기준을

추가하였다는 점에서 대상자가 매우 제한적이다. 지원금액은 세대별, 하절기·동절기별로 상이하다.⁵⁴⁾

에너지 바우처는 제도가 독립적으로 발전해 가고 있어, 생계급여 또는 주거급여와의 정합성이 검토되어야 한다. 타 급여에 비해 대상자가 선별적인데, 공공부조적 성격이 있다면 타 제도와의 정합성 차원에서 이를 조정할 필요가 있다. 한국의 경우 에너지 바우처가 독자적인 제도로 발전해 온 점을 감안하여 현 상황에서 무리하게 생계 또는 주거급여에 편입시키기 보다는 에너지 바우처의 대상자, 지원 수준 등을 생계급여 등과 조정하여 제도를 정비하는 것이 적절하다고 판단된다. 이를 위하여 반복적으로 제안되는 에너지복지법 등 기본 법안의 제정과 시행이 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 에너지 복지가 주거복지 영역과 보다 긴밀하게 연결될 필요가 있다.

나. 주거취약계층에 대한 차별을 줄이려는 노력

주거급여 대상자의 범위가 비교적 넓은 국가들은 특별히 경험되지는 않으나, 미국은 주택바우처 수급자에 대한 집주인들의 차별이 발생하고 있다. 주택바우처를 받기 위한 조건이 비교적 까다롭게, 빈곤한 사람들이라 낙인된 사람들이 입주자로 된 것에 대한 거부감 때문이다. 이 때문에 집주인에 대한 몇 가지 지원이 결부되고 있으나 주택바우처에 활용되는 주택은 민간 시장에서 인기가 없는 주택이 많다는 제도적 약점이 지적되고 있다는 것은 앞에서도 언급하였다.

한국에서 주거급여 수급자에 대한 명시적인 차별이 보고되고 있지는 않다. 왜냐하면 정기적으로 기준임대료 한도 내에서 주거비가 입금되기

54) 최대 한도는 1인 세대 310,200원(하절기 55,700원, 동절기 254,500원)이다.

때문에 열악한 거처를 운영하는 입장에서는 크게 나쁠 것이 없기 때문이다. 다만 주거급여가 보다 확대됨에 따라 빈곤층이 밀집된 곳을 중심으로 부당하게 주거급여 인상분만큼 월세를 올리는 일이 발생하고 있어, 이를 입주자가 받는 차별로 볼 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 최저주거기준 미달 가구에 대한 주거급여를 제한하는 방식을 더 강화하고, 동시에 집주인에 대한 인센티브를 제공하는 방안도 검토될 수 있다. 면적은 변경하기 어려우나 설비 기준이나 장애인, 노인 등을 위한 설비를 제공하기 위한 공사에 인센티브를 제공하여 궁극적으로는 주거급여 수급자에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 방안이다. 즉 주거급여 제도의 직접적 보완보다는 다른 주거복지 수단을 활용할 수 있을 것이다.

다. 청년 월세지원 제도의 통합 및 미혼청년 대상 포괄

주거급여의 대상자는 부양의무자 제도 폐지 이후 급격히 확대되었으며 수급 신청이 원칙적으로 불가하였던 30세 미만 미혼 청년도 주거급여 수급 가구에 포함되어 있다면 별도 거주를 하더라도 신청을 할 수 있도록 대상자가 확대되었다. 또한 공간적 규정으로 적어도 '주택'이라는 곳에서 거주해야 받을 수 있다.

먼저, 30세 미만 미혼청년은 신청 불가라는 규정에 대해 살펴본다. 국민기초생활보장제도는 기본적으로 생계나 주거를 같이 하는 주민등록 세대원을 동일 보장 가구로 판정하지만, 30세 미만 미혼 자녀는 주민등록을 달리 하더라도 부모와 동일 보장 가구로 판정하고 있다(보건복지부, 2024, p.32). 왜 30세 미만인가에 대한 근거는 찾기 어렵다. 다만 이 범위 기준은 결혼, 취업, 출산 중 하나 이상의 사건을 경험해야 성인기로 이행한 것으로 인정하는 규범적 판단을 전제한 것으로 해석할 수 있다(이원진

외, 2022, p. 2).

핀란드의 경우 부모는 자녀가 18세가 되면 더는 부양의무가 없어 원칙적으로 18세 이상 청년들은 원가족의 경제 형편과 무관하게 자신의 소득 수준이 낮다면 기본공공부조 및 주거급여를 받을 수 있다.⁵⁵⁾ 앞에서 언급한 바대로 핀란드에서 주거급여 수급자 중 청년의 비율이 매우 높은 편이다. 이는 사회 초년생인 청년이 경제적으로 어려운 경우가 많은데, 가족으로부터 부양을 받거나 공공부조를 받는 대신 주거급여를 통해 생활비의 주거비 부분을 충당함으로써 생활을 유지하고 있다는 것을 나타낸다. 또한 이번 연구에서 살펴보지는 않았으나, 영국도 18세 이상 청년은 부모와의 동거 및 경제적 독립 여부와 무관하게 통합급여를 받을 수 있다(이원진 외, 2022, p.44).

주거급여가 부양의무자 제도를 다른 급여에 앞서 폐지를 했듯이, 18세 이상 청년이 신청 가능하도록 제도를 확대, 발전시키는 안을 고민할 필요가 있다. 이미 청년이 독립적인 가구로서 주거비 지원을 받는 제도는 시행되고 있다. 대표적으로 청년 월세 특별지원⁵⁶⁾과 지자체에서 시행하는 주거비 지원 제도를 들 수 있다. 청년 월세 특별지원은 청년가구 소득과 원가구 소득 두 가지를 모두 조건으로 하고 있다. 30세 미만의 모든 청년의 개방이 재정적으로 부담이 크다면 이미 시행되고 있는 조건에서 청년 및 원가구 까지 포함하는 등 과도기적인 조치를 거치는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 주거급여와 병행되어 왔던 청년 대상 주거비 지원을 주거급여로 통합 하되 과도기적인 방안을 고려할 필요가 있다.

55) 기본공공부조를 신청하려면 그 전에 자신이 받을 수 있는 모든 급여(주거급여를 포함)를 먼저 신청해야 한다.

56) 청년 월세 특별지원은 2022~2026년 한시 사업으로, 지원 대상은 19~34세 독립거주 무주택 청년 중 청년가구 소득이 기준중위소득 60% 이하이면서, 원가구 소득이 중위소득 100% 이하인 경우로 30세 이상이거나 혼인한 경우, 미혼부·모, 기타 시군구청장이 인정한 경우에는 원가구 소득을 고려하지 않음.



- 강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지윤. (2022). 공공임대주택과 주거급여제도의 정책효과 분석과 성과제고 방안. 국토정책 Brief 제865호. 국토연구원.
- 국토교통부. (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내
- 국토교통부. (2023. 12.22.) 2022년도 주거실태조사 결과 발표 (보도자료).
- 국토교통부. (2024a). 청년월세 한시 특별지원(2차) 사업 매뉴얼.
- 국토교통부. (2024b). 2024년 주거급여 사업안내.
- 김동진. (2022). 기초보장 주거급여에서의 부양의무자 기준 폐지가 빈곤에 미치는 효과 분석: 이중차분 분석을 이용해서. 한국사회정책, 29(4), 35-75.
- 김수현. (2021). 동아시아 주택시장과 주택체제론의 현 단계: 최근 동아시아 주택체제론이 정제된 이유. 주택연구, 제29권 2호, 77-106.
- 김수현. (2022). 공공임대주택 선발 국가들의 정책 경험과 우리나라의 정책 방향. 주택연구, 제30권 4호, 141-173.
- 김영희. (2019). EU 에너지 복지 정책 전개 과정에서의 교훈. 보건복지포럼, 2019년 7월, 통권 제238호, 42-57. <http://dx.doi.org/10.23062/2019.07.5>
- 김윤영. (2023). 주거급여, 임대료 보조정책을 넘어 주거권 보장으로. 국토. 국토연구원, 19-24.
- 김준형. (2015). 주거복지정책수단으로서 최저주거기준의 활용실태와 대안탐색: 주택종합계획을 중심으로. 대한국토·도시계획학회지 국토계획, 제50권 제4호, 185-207.
- 김혜승, 김근용, 박천규, 이태리, 박미선, 제갈영, ... 정민아. (2015). 주거급여 개편제도 평가체계 구축 및 효과분석 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 김혜승, 이길제, 이운상, 조운지, 우지윤, 강성우, 정희원. (2019). 주거급여 지원 대상 확대효과 및 정책방향 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 김혜승, 이수옥, 이길제, 이운상, 오민준, 조운지, ...곽윤진. (2018). 주거급여 확대 효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

- 김혜승, 이수옥, 이운상, 이재춘, 오민준, 조윤지, ..., 오미애. (2017). 주거급여 보장수준 및 지원대상 확대방안 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 대한민국정부. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제.
- 박미선. (2023). 주거권 실현 수단으로써 공공임대주택 정책의 발전 경로와 지속 가능성에 대한 고찰. 공간과 사회, 제33권 1호(통권 83호).
- 박서연, 전희정. (2019). 주거복지정책 유형별 주거비 부담수준 결정요인 분석 - 공공임대주택 거주가구와 주거급여 수급가구의 비교연구 -. 국토계획, 54 (3), 27-48, 10.17208/jkpa.2019.06.54.3.27
- `보 (381), 3-22.
- 보건복지부. (2024). 2024년도 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부. (2022). 2022 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건복지부. (2022). 2022 국민기초생활보장 수급자 현황자료 2: KOSIS. (2024). 가구수(시도/시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1JC1501&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=109&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01.
- 보건복지부. (2010). 2010년도 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부. (2002). 2002년도 국민기초생활보장 사업안내.
- 산업통산자원부, 한국에너지공단. (2024). 2024년도 에너지바우처 사업 안내.
- 서종균. (2011). 주거비보조제도의 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임. 한국도시연구소.
- 서종균. (2000). 주거급여의 도입과 실시계획. 월간 복지동향, (18), 14-17.
- 손세원, 이영재. (2005). 공공임대주택의 정책변화에 관한 연구. 한국지적정보학회지. 7(2). 73-89.
- 송민경, 장훈. (2010). 군집분석을 이용한 수도권 도시의 유형화에 관한 연구.
- 송민경. (2020). 최저주거기준의 내용과 개선과제. 이슈와 논점, 제1783호.
- 여유진, 김기태, 정재훈, 김명중, 우선희. (2023). 공공부조 기준선 국제비교 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 윤희숙. (2013). 주거급여 재편 논의의 문제점과 개선방향. 한국사회정책, 20 (4), 145-162.
- 이길제, 이윤상, 김지혜, 윤성진, 박기덕, 임지현, ... 이윤규. (2023). 주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제, 이윤상, 김지혜, 이재춘, 임지현, 우지윤, ... 차미정. (2022). 2021년 주거 급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제, 김혜승, 박미선, 이윤상, 김지혜, 이치주, ... 김성희. (2021). 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보건사회연구원.
- 이동운, 옥선호, 김영수. (2007). 공공임대주택 사업의 적정 주거비 보조금에 관한 연구. 한국건설관리학회논문집, 8(2), 59-67.
- 이영환. (1999). 주거복지: 영구임대주택에서 주거급여까지. 월간 복지동향, 15 호, 45-47.
- 이원진, 김기태, 신영규, 임덕영, 함선유, 남윤재. (2022). 기초생활보장제도 청년 보장기준 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이태진, 김미곤, 김혜승, 박신영, 이영환, 홍인옥, 최현수, 김선미. (2004). 저소득 층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 이태진, 김태완, 최현수, 정의철, 봉인식, 우선희, ... 강성민. (2008). 기초생활보 장제도 개편방안 : 주거급여 시행방안을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 이태진, 신영석, 여유진, 우선희. (2005). 저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 이태진, 현시웅, 김선미, 우선희, 김정은. (2010). 주거복지정책의 평가 및 개편방 안 연구: 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년. 한국보건사회연구원.
- 이태진. (2006). 주거급여 현황 및 발전방안. 월간 복지동향, 제97호, 8-11.
- 임세희, 송아영. (2020). 아동주거권 보장을 위한 해외 동향: 최저주거기준과 연계된 주거급여를 중심으로. 국제사회보장리뷰, 2020, 여름호 Vol 13,

116-125.

- 임완섭, 김문길, 김태완, 김기태, 황도경, 오미애, ... 신재동. (2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 진미운, 김경미. (2020). 공공임대주택의 주거 빈곤 완화 및 소득 재분배 효과. 한국토지주택공사 토지주택연구원, 55.
- 진미운, 남원석, 최조순, 장경석, 하성규, 김선웅, 신현방. (2007), 주택바우처 제도 도입방안 연구 I. 건설교통부, 대한주택공사.
- 진미운, 남원석, 최조순, 장경석, 하성규, 김선웅, 신현방진미운 외. (2007). 주택 바우처 제도 도입방안 연구 I. 건설교통부.
- 진미운. (2009). 주거급여와 주택바우처. 월간 복지동향 (132), 12-16.
- 진미운. (2012). 저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례. 한국보건사회연구원. 2012년 제3차 빈곤포럼 발제문.
- 진미운. (2017). 개편 주거급여 제도의 특징과 개선과제. 주택연구, 제25권 제1호, 91-118.
- 탁장한. (2023). 빈곤 비즈니스와 쪽방촌의 주거 빈곤. 사회과학연구, 제31집 2호, 160-207.
- 허윤경. (2022). 유럽의 주택정책, 변화와 도전. 한국건설산업연구원.
- 홍정훈, 박영아. (2020). 청년·아동·이주민 가구 포괄을 위한 주거급여법 개정의 필요성. 심상정의원실 정책연구보고서.
- 홍철, 박인권. (2021). '맞춤형' 주거급여 제도가 임차가구의 주거비 부담에 미치는 효과 : 성향점수매칭-동적 패널(PSM-DPD) 결합모형을 이용한 분석. 국토계획, 56(2), 22-36. 10.17208/jkpa.2021.04.56.2.22
- e-나라지표. (2024). 자가점유비율. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1239.
- JIN YINHUA, 전희정. (2023). 주거급여 수급 및 공공임대주택 거주 가구의 주거만족도 및 영향요인 변화에 관한 연구: 2016년과 2020년 주거실태 조사 자료 비교를 중심으로. 도시행정학보, 36(1), 109-126. 10.36700/KRUMA.2023.3.36.1.109

- BPB(Bundeszentrale für politische Bildung). (n.d.). Deutschland-Chronik bis 2000. 23. Juni 1960. <https://www.bpb.de/themen/zeit-kulturgeschichte/deutschland-chronik/131512/23-juni-1960/>
- Clamor, T., Henger, R., Horschel, N., Voigtländer, M. (2011). Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens. BBSR Informationen zur Raumentwicklung Heft 9. 2011. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2011/9/Inhalt/DL_Clamor_ua.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- DStGB. (2024. Jan. 22). Wohngeldreform bleibt enorme Kraftanstrengung für Kommunen. <https://www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/wohnungspolitik/wohngeldreform-bleibt-enorme-kraftanstrengung-fuer-kommunen/>
- Kemp, P. A. (2007a). Housing allowances in context. In *Housing Allowances in Comparative Perspective*. pp. 1-16. Bristol University Press.
- Mayerhofer, L. (2024. Feb 10). Bürgergeld, Wohngeld und Co.: Wer hat Anspruch auf welche Sozialleistungen. Frankfurter Rundschau. <https://www.fr.de/wirtschaft/auf-welche-sozialleistungen-buergergeld-wohngeld-unterstuetzung-vom-staat-wer-hat-anspruch-92820103.html>
- Abstiens, L., Bormann, R., & Von Bodelschwingh, A. (2017). Zukunft der Wohnraumforderung: Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13606-20170830.pdf>
- Acosta, S. (2023). Lawmakers Should Prioritize Adequate Funding for Rental Assistance for People Struggling to Afford Housing in Housing Appropriations Legislation. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/blog/lawmakers-should-prioritize-adequate-funding-for-rental-assistance-for-people-struggling-to>

- Acosta, S., & Gartland, E. (2021). Families Wait Years for Housing Vouchers Due to Inadequate Funding. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/families-wait-years-for-housing-vouchers-due-to-inadequate-funding>
- AIHW(Australian Institute of Health and Welfare). (2022. 6. 29.). Housing assistance in Australia 2022. <https://www.aihw.gov.au/report-s-data/health-welfare-services/housing-assistance/data?&page=1>.
- Albers, M. B. (2016). "The Financialization of Housing: A Political Economy Approach." Routledge.
- Allen, G. E., Fitts, J., & Glatt, E. S. (1981). The Experimental Housing Allowance Program. In *Do Housing Allowances Work?* edited by Bradbury, K. L., & Downs, A. Washington, DC: Brookings Institution: 1-31.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. (2016). Metadaten Wohngeld zum 31.12. https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/ac02e41dcbc6d146/2d0a0238f6be/MD_22311_2015.pdf
- Armstrong, G., Din, A., Shcheglovitova, M., & Winegardner, R. (2024). Location Patterns of Housing Choice Voucher Households Between 2010 and 2020. *Cityscape*, 26(2), 61-88.
- Australian Bureau of Statistics. (2021). Household and families: Census. <https://www.abs.gov.au/statistics/people/people-and-communities/household-and-families-census/2021>.
- Ball, M., Harloe, M. and Martens, M. (1988). *Housing and social change in Europe and the USA*. London: Routledge.
- Barr, N. (1999). *The economics of the welfare state* (3rd edn). London: Oxford University Press.
- BBSR. (2022. June 13). Mehr Wohngeld für Haushalte mit niedrigem Ei

- nkommen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/gesellschaft/bezahlbares-wohnen/wohngeld-haushalte/wohngeld-haushalte.html>
- BBSR. (2023. August 22). Wohngeld und Kosten der Unterkunft: Soziale Sicherung des Wohnens für Haushalte mit geringem Einkommen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/gesellschaft/bezahlbares-wohnen/wohngeld-kdu/soziale-sicherung-des-wohnens.html>
- BBSR. (2024). Verbesserung der Datengrundlagen zur Festlegung der Mietstufen im Wohngeld. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-77-2024-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 p. 13
- Bergman, P., Chetty, R., DeLuca, S., Hendren, N., Katz, L. F., & Palmer, C. (2023). Creating Moves to Opportunity: Experimental Evidence on Barriers to Neighborhood Choice (p. 112). Opportunity Insights. https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2019/08/cmto_paper.pdf
- Berliner Mieterverein. (n.d.). Info 60: Wohngeld. <https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-60-wohngeld-was-ist-das-wer-bekommt-es-mit-berechnungsbeispiel.html>
- Betanet. (n.d.a). Kosten der Unterkunft. <https://www.betanet.de/kosten-unterkunft.html>
- Betanet. (n.d.b). Kosten der Unterkunft > Angemessenheit. <https://www.betanet.de/kosten-unterkunft-angemessenheit.html>
- Blömer, M., Fuest, C., Peichl, A. (2019). Out of the low-income trap(!) – The ifo proposal for reforming the basic income support system. ifo Institut, München, 2019. ifo Schnelldienst, 2019, 72, Nr. 04, pp. 34–43. <https://www.ifo.de/en/publications/2019/article-j>

ournal/out-low-income-trap-ifo-proposal-reforming-basic-income-support

Blumgart, J. (2016, July 1). What an Affordable Housing Moonshot Would Look Like. Slate Magazine. <https://slate.com/business/2016/07/its-time-for-universal-housing-vouchers.html>

BMAS. (2024, January 1). Fragen und Antworten zum Bürgergeld. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Fragen-und-Antworten-zum-Buergergeld/fragen-und-antworten-zum-buergergeld-art.html>

BMAS. (2024b). Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a207-sozialhilfe-und-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=9

BMF. (2023). Reform der Grundsicherung. Gutachten 05/2023. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=5

BMWSB. (2022a. November 25). Das Wohngeld Plus kommt! <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/11/wohngeld-bundesrat.html>

BMWSB. (2022b. September 4.). Mit der größten Wohngeldreform seit 57 Jahren reagieren wir auf die gestiegenen Kosten für Heizen und Klimaschutz. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/kurz-meldungen/Webs/BMWSB/DE/2022/entlastungspaket.html>

BMWSB. (2022c. November 2). Wohngeldreform wird jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen. Pressemitteilung. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/11/mpk-wohngeldbeschluss.html>

- BMWSB. (2024. August 13). Kabinett beschließt Erhöhung des Wohngeld des zum 1. Januar 2025. Pressemitteilung. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/08/Erhoehung-Wohngeld-2025.html>
- BMWSB. (n.d.a). Wohngeld. <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-artikel.html>
- BMWSB. (n.d.b). Häufig nachgefragt Wohngeld. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/wohnen/wohngeld/wohngeld-faq-liste.html>
- Boshart, A. (2021, December 1). Expanding the Housing Choice Voucher Program Could Bolster Renter Stability in the Face of a Worsening Affordability Crisis. Housing Matters. <https://housingmatters.urban.org/articles/expanding-housing-choice-voucher-program-could-bolster-renter-stability-face-worsening>
- BPB. (n.d.). Wohngeld. Das Rechtslexikon. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/324380/wohngeld/>
- Carlson, D. & J. Heinberg. (1978). How Housing Allowances Work: Integrated Findings from the Experimental Housing Allowance Program. The Urban Institute.
- Center on Budget and Policy Priorities. (2024). Housing Choice Voucher Fact Sheets. <https://www.cbpp.org/housing-choice-voucher-fact-sheets>.
- Chadha, J. (2021, September 20). Study: Expansion of federal rental assistance would bring significant drop in poverty, homelessness. POLITICO. <https://www.politico.com/states/new-york/albany/story/2021/09/20/study-expansion-of-federal-rental-assistance-would-bring-significant-drop-in-poverty-homelessness-1391218>

- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2015). The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. The Equality of Opportunity Project. http://www.equality-of-opportunity.org/images/mto_paper.pdf
- Choi, J. H., & Goodman, L. (2021, March 23). Housing Vouchers Have Helped Tenants and Landlords Weather the Pandemic. Urban Institute. <https://www.urban.org/urban-wire/housing-vouchers-have-helped-tenants-and-landlords-weather-pandemic>
- Cohen, O. (2020, April 7.). The Role of Housing Choice Vouchers in Addressing America's Rental Housing Crisis. Housing Matters. <https://housingmatters.urban.org/articles/role-housing-choice-vouchers-addressing-americas-rental-housing-crisis>
- Crocoll, S. (2024. January 19). Treiben staatliche Zuschüsse wirklich den Boom auf dem Mietmarkt? Wirtschaftswoche. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/immobilien-treiben-staatliche-zuschuesse-wirklich-den-boom-auf-dem-mietmarkt/29611062.html>
- Cunningham, M., Galvez, M. M., Aranda, C., Santos, R., Wissoker, D., Oneto, A., Pitingolo, R., & Crawford, J. (2018). A Pilot Study of Landlord Acceptance of Housing Choice Vouchers (Prepared for the U.S. Department of Housing and Urban Development). Urban Institute. <https://www.huduser.gov/portal//portal/sites/default/files/pdf/ExecSumm-Landlord-Acceptance-of-Housing-Choice-Vouchers.pdf>
- dejure.org. (n.d.). Wohngeldgesetz. <https://dejure.org/gesetze/WoGG/39.html>
- Desmond, M. (2016). Evicted: Poverty and Profit in the American City. Penguin Random House LLC, New York, NY.
- DESTATIS. (2021. Dec. 14). Wohngeldstatistik 2019-2020. Qualitätsbe

- richt. https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Soziales/wohngeld.pdf?__blob=publicationFile
- DESTATIS. (n.d.). Deutschland ist Mieterland Nr. 1 in der EU. Europa in Zahlen. <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html>
- Deutscher Bundestag. (1967. Apr. 27). Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik, Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen(9. Ausschuß). <https://dserver.bundestag.de/btd/05/016/0501687.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2023. Sep. 12.). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.- Drucksache 20/8140. Wirkungen der Wohngeldreform. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/083/2008369.pdf>
- Doling, J. (1999) 'De-commodification and welfare: evaluating housing systems', *Housing, Theory and Society*, vol 16, no 4, pp. 156-64.
- Drew, R., & Abioye, F. (2024). Unlocking Housing Choice: Limitations and Opportunities in the Housing Choice Voucher Program. Enterprise. Baltimore.
- Duso, T., Kholodilin, K. A., Pfeiffer, L., Stiel, C. (2023). Wohnkosten, Lebenszufriedenheit, Sicherheitsempfinden und Narrative: Eine Betrachtung der langfristigen Verteilungswirkungen von Wohnungsmarktzyklen. *Politikberatung kompakt* 199. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.887817.de/diwkompakt_2023-199.pdf
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P. (1996). Social assistance schemes in the OECD countries, volume 1: The synthesis report, London: The Stationery Office.

- Ellen, I. G. (2020). What do we know about housing choice vouchers? *Regional Science and Urban Economics*, 80. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.07.003>
- Ellen, I. G., O'Regan, K., & Stochak, S. (2023). Using HUD Administrative Data to Estimate Success Rates and Search Durations for New Voucher Recipients. U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research. https://www.huduser.gov/portal//portal/sites/default/files/pdf/Voucher-Success_Rates.pdf
- Erkkilä, V. (2023). Rural (In) Justice: Smallholding as Social Policy in a Modernizing Finland, from 1945 to the 1960s. In *Experiencing Society and the Lived Welfare State* (pp. 281-300). Cham: Springer International Publishing.
- Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2011). "Welfare regime debate: Past, present, futures?". *Policy & Politics*, 39(4), 583-611.
- Finkel, M., Dastrup, S., Burnett, K., Alvarez, T., Climaco, C., & de Sousa, T. (2017). Small Area Fair Market Rent Demonstration Evaluation Interim Report. U.S. Department of Housing and Urban Development. <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/SAFMR-Interim-Report.pdf>
- Fischer, W., & Sard, B. (2021). Memo: Streamlined Rental Assistance Payment Demonstration. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/streamlined-rental-assistance-payment-demonstration>
- Fischer, W., Acosta, S., & Gartland, E. (2021). More Housing Vouchers: Most Important Step to Help More People Afford Stable Homes. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/more-housing-vouchers-most-important-step>

-to-help-more-people-afford-stable-homes

Fischer, W., Rice, D., & Mazzara, A. (2019). Research Shows Rental Assistance Reduces Hardship and Provides Platform to Expand Opportunity for Low-Income Families. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/research-shows-rental-assistance-reduces-hardship-and-provides-platform-to-expand>

Fowler, P., Foell, A., Rufa, A., & Schoeny, M. (2023). Moving to Problems: Unintended Consequences of Housing Vouchers for Child Welfare-Involved Families. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 25(1), 215-235. <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/cityscape/vol25num1/ch11.pdf>

Freeman, L. (2011). The Impact of Source of Income Laws on Voucher Utilization and Locational Outcomes. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. https://www.huduser.gov/publications/pdf/Freeman_ImpactLaws_AssistedHousingRCR06.pdf

Galvez, M., & Oppenheimer, S. (2020). Taking Neighborhood Mobility to Scale through the Housing Choice Voucher Program. Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/103026/taking-neighborhood-mobility-to-scale.pdf>

GAO (U.S. Government Accountability Office). (2017). Federal Low-Income Programs: Eligibility and Benefits Differ for Selected Programs Due to Complex and Varied Rules. GAO-17-558. <https://www.gao.gov/products/gao-17-558>

GAO (U.S. Government Accountability Office). (2017). Federal Low-Income Programs: Use of Data to Verify Eligibility Varies Among Selected Programs and Opportunities Exist to Promote Additional

- Use. GAO-21-183. <https://www.gao.gov/products/gao-21-183>
- Garboden, P., Rosen, E., Greif, M., DeLuca, S., & Edin, K. (2018). Urban Landlords and the Housing Choice Voucher Program: A Research Report. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. https://www.hud.gov/sites/dfiles/PIH/documents/Research_Report_HCV-Program.pdf
- Garland, E. (2022, February 15). Chart Book: Funding Limitations Create Widespread Unmet Need for Rental Assistance. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/funding-limitations-create-widespread-unmet-need-for-rental-assistance>
- Graves, E. (2016). Rooms for Improvement: A Qualitative Metasynthesis of the Housing Choice Voucher Program. *Housing Policy Debate*, 26(2), 346-361. <https://doi.org/10.1080/10511482.2015.1072573>
- Greene, S., Spauster, P., Galvez, M., Teles, D., & Tegeler, P. (2020). State and Local Voucher Protection Laws. Urban Institute. <https://www.urban.org/research/publication/state-and-local-voucher-protection-laws-introducing-new-legal-dataset>
- Greenlee, A. J., & McClure, K. (2024). Participation, Transition, and Length of Stay in Federal Housing Assistance Programs. *Cityscape*, 26(2), 41-60.
- Griggs, J., & Kemp, P. A. (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412. <https://doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>
- Günther, M. (2024). Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland. beauftragt vom Verbändebündnis "Soziales Wohnen". erstellt durch. Pestel Institut gGmbH Hannover. <https://mieterbund.de/app/upload>

- s/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf
- Günther, T., Miltner, S. & Schöb, R. (2023). Ungelöste Probleme der Grundsicherung. ifo Schnelldienst 3 / 2023 76. Jahrgang 15. März 2023. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-03-guenther-miltner-schoeb-grundsicherung.pdf>
- Hans Böckler Stiftung. (2023.12.5) Wohnungsnot in Deutschland. Auf einen Blick. <https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-20782.html>
- Harlander, T. (2018). Wohnungspolitik, In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, pp. 2953-2965. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55992792>
- Harloe, M. (1995). The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America. Oxford: Blackwell
- Haustein, T. (2006). Wohngeld in Deutschland 2004. Ergebnisse der Wohngeldstatistik. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2006/03/wohngeld-2004-032006.pdf?__blob=publicationFile
- Heidelberg. (n.d.). Wohngeldbehörde. <https://www.heidelberg.de/hd,Leben/-/Behoerdenwegweiser/;oe6013791>
- Henger, R., Engler, J. F. (2022). Personalmangel und lange Bearbeitungszeiten in den Wohngeldstellen, IW-Kurzbericht, Nr. 105, Köln. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-personalmangel-und-lange-bearbeitungszeiten-in-den-wohngeldstellen.html>
- Henger, R., Niehues, J. (2022). Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). BBSR-Online-Publikation 38/2022, Bonn

- n. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-38-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Henger, R., Niehues, J., Stockhausen, M. (2022). Umfassende Wohngeldreform 2023. IW-Kurzbericht. Nr 77. Köln / Berlin. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-judith-niehues-maximilian-stockhausen-umfassende-wohngeldreform-2023.html>
- Henger, R., Niehues, J., Stockhausen, M. (2022. Feb. 8). Heizkostenzuschuss im Wohngeld. IW-Kurzbericht 9/2022. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-judith-niehues-maximilian-stockhausen-heizkostenzuschuss-im-wohngeld.html>
- Herale Thome. (n.d). Bundesweite Mietobergrenzen und KdU Richtlinien. <https://harald-thome.de/informationen/bundesweite-dienst-anweisungen-kdu.html>
- HOUSING EUROPE. (2021). THE STATE OF HOUSING IN EUROPE 2021, 77. <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.
- Howenstine, E.J. (1986). Housing vouchers: A comparative international analysis. New Brunswick, NJ: Centre for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Hyötyläinen, M. (2019). Divided by policy: Urban inequality in Finland.
- Jauhiainen, S. (2024). Signe Jauhiainen 인터뷰. 헬싱키. 2024. 6.14.
- Joice, P. A., O'Regan, K. M., & Ellen, I. G. (2024). Direct Rental Assistance: Returning to the Roots of Housing Allowances. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4693119> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4693119>
- Kela. (2024a). History. <https://www.kela.fi/operations-history#the-2010s>.

- Kela. (2024b). Overview of social assistance. <https://www.kela.fi/social-assistance-overview>.
- Kela. (2024c). Types of expenses for which you can get basic social assistance. <https://www.kela.fi/social-assistance-types-of-expenses-for-which-you-can-get>.
- Kela. (2024d). Who can get general housing allowance. <https://www.kela.fi/general-housing-allowance-eligibility>.
- Kela. (2024e). Amount and payment of general housing allowance. <https://www.kela.fi/general-housing-allowance-amount-and-payment#calculation-formula-for-the-basic-deductible>.
- Kela. (2024f). General housing allowance for different types of housing. <https://www.kela.fi/general-housing-allowance-for-different-types-of-housing>.
- Kela. (2024g). Maximum housing costs. <https://www.kela.fi/general-housing-allowance-for-which-costs#maximum-housing-costs>.
- Kela. (2024h). Eligibility for housing allowance for pensioners. <https://www.kela.fi/housing-allowance-for-pensioners#eligibility-for-housing-allowance-for-pensioners>.
- Kela. (2024i). How much is the housing allowance for pensioners. <https://www.kela.fi/housing-allowance-for-pensioners#calculation-formula>.
- Kela. (2024j). Effect of income on the housing allowance for pensioners. <https://www.kela.fi/housing-allowance-for-pensioners#effect-of-income-on-the-housing-allowance-for-pensioners>.
- Kela. (2024k). Housing costs for which you cannot get housing allowance. <https://www.kela.fi/housing-allowance-for-pensioners#maximum-housing-costs-and-location>.
- Kela. (2024l). How to apply for the general housing allowance. <https://www.kela.fi/how-to-apply-for-the-general-housing-allowance>.

- /www.kela.fi/general-housing-allowance-how-to-apply.
- Kela. (2024m). Situations where the amount of housing allowance will change. <https://www.kela.fi/when-is-it-necessary-to-review-your-housing-benefit#example-change-in-household-income>.
- Kela. (2024n). Report changes that affect the general housing allowance. <https://www.kela.fi/general-housing-allowance-report-changes>.
- Kela. (2024o). Pocket Statistics 2024.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2001). "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship." *Journal of Housing and the Built Environment*, 16 (1): 53-70.
- Kemp, P. A. (2007a). Housing allowances in context. In *Housing Allowances in Comparative Perspective*. pp. 1-16. Bristol University Press.
- Kemp, P. A. (2007b). Housing allowances in the advanced welfare states. In *Housing Allowances in Comparative Perspective* (pp. 265-288). Bristol University Press.
- Kemp, P.A. (1990). 'Income related assistance with housing costs: A cross-national comparison'. *Urban Studies*, vol. 27, 795-808.
- Kemp, P.A. (1997). *A comparative study of housing allowances*, London: The Stationery Office.
- Kemp, P.A. (2000b). 'Shopping incentives' and housing benefit reform, Coventry: Chartered Institute of Housing and Joseph Rowntree Foundation.
- Kennedy, S. (1980). *Housing Allowance Demand Experiment: Final Report of the Housing Allowance Demand Experiment*. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development.

- opment and Research.
- Kettunen, H., & Ruonavaara, H. (2015). Discoursing deregulation: the case of the Finnish rental housing market. *International Journal of Housing Policy*, 15(2), 187-204.
- Kimura, D. (2019). Fiscal 2019 HUD budget approved. Affordable housing finance.
- Knoche, T. (2023). Das neue Wohngeldrecht. Leitfaden für Beratung, Betreuung und Fallbearbeitung in der sozialen Praxis; Mit WoGG und WoGV. 6th. Ed.
- Knudsen, B. (2022, September 30). Expanded protections for families with Housing Choice Vouchers. Poverty & Race Research Action Council. <https://www.prrac.org/pdf/soi-voucher-data-brief.pdf>
- KOSIS. (2024). 가구수(시도/시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1JC1501&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=109&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01.
- Lebenshilfe. (2023. 9. 11). Wohngeld – Die wichtigsten Informationen auf einen Blick. <https://www.lebenshilfe.de/informieren/wohnen/wohngeld-infos-zum-beantragen-zu-leistungen-und-mehr>
- Major Development Agency Thessaloniki S.A. (2022). Providing new homes under the Recovering Plans in the Mediterranean area: the case of Greece, 1.
- Mazzara, A. (2019, January 4). Housing Vouchers Can Do More to Move Families Into High-Opportunity Neighborhoods. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/blog/housing-vouchers-can-do-more-to-move-families-into-high-opportunity-neighborhoods>
- Mazzara, A., & Gartland, E. (2022). New HUD “Fair Market Rent” Policy

- y Can Help Local Agencies Reduce Homelessness and Expand Housing Choice. Center on Budget and Policy Priorities.
- Mazzara, A., & Knudsen, B. (2019). Where Families With Children Use Housing Vouchers: A Comparative Look at the 50 Largest Metropolitan Areas. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/where-families-with-children-use-housing-vouchers>
- McCabe, B. J. (2023, May 30). The Importance of Demonstration Projects to the Mission of PD&R. PD&R Edge. <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-pdrat50-053023.html>
- McCarty, M. (2014). An Overview of the Section 8 Housing Programs: Housing Choice Vouchers and Project-Based Rental Assistance. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/rl/rl32284>
- Michelle Wood. (2006). Introduction. Effects of Housing Vouchers on Welfare Families. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. pp.1-26.
- Ministry of Social Development. (2023). Benefit Fact Sheets Snapshot. June 2023 Quarter, 12. <https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/statistics/benefit/2023/benefit-fact-sheets-snapshot-june-2023.pdf>에서 2024. 11. 7. 인출
- Minott, O. (2021, October 22). Increasing Acceptance of Housing Vouchers Among Landlords: A Piece of the Affordability Puzzle. Bipartisan Policy Center. <https://bipartisanpolicy.org/blog/increasing-acceptance-of-housing-vouchers-among-landlords-a-piece-of-the-affordability-puzzle/>
- Münch, S. (2006.6.23.). Bundesdeutsche Wohnungspolitik seit 1945. Sc

- hader Stiftung. <https://www.schader-stiftung.de/themen/gemeinwohl-und-verantwortung/fokus/oeffentliche-daseinsvorsorge/artikel/bundesdeutsche-wohnungspolitik-seit-1945>
- München.de. (n.d.). Wohngeld-Mietzuschuss für Mietwohnungen. <http://stadt.muenchen.de/service/info/bewilligungsstelle-fuer-wohngeld/10245406/>
- Neitzel, M., Breidenbach, P. (2024). Verbesserung der Datengrundlage n zur Festlegung der Mietenstufen im Wohngeld. BBSR Online-Publikation 77/2024. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-77-2024.html>
- OECD. (2024). PH 3.2 KEY CHARACTERISTICS OF HOUSING ALLOWANCES.
- OECD. (2024.4.16). PH4.2. SOCIAL RENTAL HOUSING STOCK. https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database.
- OECD. (2024.6.26a). PH3.1 PUBLIC SPENDING ON HOUSING ALLOWANCES. https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database.
- OECD. (2024.6.26b). PH 3.2 KEY CHARACTERISTICS OF HOUSING ALLOWANCES. https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database.
- OECD. (2024.6.26c). PH3.3. RECIPIENTS AND PAYMENT RATES OF HOUSING ALLOWANCES. https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database.
- OECD. (2024.6.26d). PH4.1 PUBLIC SPENDING ON SUPPORT TO SOCIAL RENTAL HOUSING. https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database.
- OECD. (n. a). Nominal Gross Domestic Product (GDP, US dollars per capita, 2020). <https://www.oecd.org/en/data/indicators/nominal>

- gross-domestic-product-gdp.html.
- OECD. (n.d.). OECD Affordable Housing Database. <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>.
- Oettgen, M. (2011). Wenn das Einkommen nicht zum Wohnen reicht – und wie der Staat hilft. BBSR Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2011. 9. <https://www.bbt-gmbh.net/service/artikel/wohnungswirtschaft/>
- Olli Kangas. (2024. 6. 14). 핀란드사회보험청(Kekla) 전문가 간담회.
- Orlebeke, C. J. (2000). The evolution of Low-Income housing policy, 1949 to 1999. Housing policy debate, 11(2), 489-520.
- Patterson, K., & Silverman, R. M. (2019). Measuring Fidelity to HUD's Small Area Fair Market Rents (SAFMRs) Rule: Lessons from First Year Implementation. Poverty & Race Journal. <https://www.prra.c.org/measuring-fidelity-to-huds-small-area-fair-market-rents-safmrs-rule-lessons-from-first-year-implementation-by-kelly-l-patterson-robert-mark-silverman-may-august-2019/>
- PD&R EDGE. (2021. 11. 9). Universal Housing Vouchers. <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-trending-110921.html>.
- Philadelphia Housing Development Corporation 홈페이지. (2022). <https://www.phila.gov/departments/housing-development-corporation/>
- Phillip L. Swagel. (2023. 11.). The Distribution of Household Income in 2020. https://www.cbo.gov/publication/59757#_idTextAnchor035.
- Piekarz, P. (2024. June 17). Wohngeld berechnen – Grundlagen zur Ermittlung. <https://www.wohngeld.org/berechnung/>
- Piven, F.F. (1986). 'Cities, housing and "hyper-capitalist" regimes', Pa

- per presented to the 'City Renewal through Partnership' Conference, May, Glasgow.
- Puls, J. (2020 December 18). Wohngeld steigt ab 1.1.2021 um CO2-Komponente. <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/wohngeld-steigt-ab-112021-um-co2-komponente/>
- Recht.NRW.DE. (n.d.). Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.). mit Stand vom 1.10.2024. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bez_detail?sg=0&menu=0&bes_id=46087&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=518088
- Rheinische Post. (2020. Apr. 23). Bundestag beschließt Klimakomponente beim Wohngeld. https://rp-online.de/politik/deutschland/heizkosten-entlastung-bundestag-beschliesst-klimakomponente-beim-wohngeld_aid-50208795
- Rice, D., & Oliva, A. (2021, March 11). Housing Assistance in American Rescue Plan Act Will Prevent Millions of Evictions, Help People Experiencing Homelessness. Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/housing/housing-assistance-in-american-rescue-plan-act-will-prevent-millions-of-evictions>
- Richardson, T. (2023, February 21). Tenant-Based Rental Assistance. PDR Edge. <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-pdrat50-022123.html>
- Rosen, Eva. (2020). The Voucher Promise: "Section 8" and the Fate of an American Neighborhood. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Ruonavaara, H. (2017). Retrenchment and social housing: the case of Finland. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 8-18.
- Saarland. (2024. September 18). Wohngeld. <https://www.saarland.de/>

- mibs/DE/portale/bauenundwohnen/informationen/wohnungsbauförderung/wohngeld
- Sahle Wohnen. (n.d.). WBS und Wohngeld. Alle Informationen im Überblick. <https://www.sahle-wohnen.de/wbs-und-wohngeld/>
- Schmidt-Hoepke, A. (1963). Abbau der Wohnungszwangswirtschaft. *Arbeit Und Sozialpolitik*, 17(9), 263-267. <http://www.jstor.org/stable/26880462>
- Schöb, R. (2022). Solidarische Grundsicherung: Ein Reformvorschlag für die Ampel. *ZfP Zeitschrift für Politik*, 69(1), 112-129. <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/25783>
- Schön, B.B. (2024, October 4). Hol Dir einen Zuschuss zur Miete - 300 Euro im Schnitt. <https://www.finanztip.de/wohngeld/>
- Schwartz, A. E., Horn, K. M., Ellen, I. G., & Cordes, S. (2019). Do Housing Vouchers Improve Academic Performance? Evidence from New York City. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(1), 131-158. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pam.22183>
- Schwartz, A. F. (2021). *Housing policy in the United States*. Routledge.
- Schwemm, R. G. (2019). Source-of-income discrimination and the fair housing act. 70 *Case W. Res. L. Rev.* 573.
- Shroder, M. (2002). 'Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A review essay', *Journal of Housing Economics*, vol 27, 381-417.
- Sozialpolitik-aktuell.de. (2024). Empfängerhaushalte von Wohngeld 2001 - 2023. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII45a.pdf
- statista. (n.a). Public sector expenditure on housing development in th

- e United Kingdom from 2009/10 to 2023/24. <https://www.statista.com/statistics/298893/housing-development-spending-uk/#statisticContainer>.
- STATISTA. (n.d.a). Anzahl der Haushalte mit Bezug von Wohngeld in Deutschland von 2005 bis 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72180/umfrage/wohngeld-empfaenger-in-deutschland-seit-1996/>
- STATISTA. (n.d.b). Bestand an Sozialmietwohnungen in Deutschland in den Jahren von 2006 bis 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/892789/umfrage/sozialwohnungen-in-deutschland/>
- Statistics Finland. (2024). Housing and construction. https://stat.fi/tup/suoluk/suoluk_asuminen_en.html.
- Statistisches Bundesamt. (2024). Wohngeldausgaben. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohngeld/_inhalt.html
- Stats NZ Tatauranga Aotearoa. (2020. 8. 17). National population estimates: At 30 June 2020. <https://www.stats.govt.nz/information-releases/national-population-estimates-at-30-june-2020>.
- Stefan, S. (2022, December 29). Das Wohngeld Plus: Eine deutliche Erhöhung und Ausweitung der Unterstützung bei steigenden Wohnkosten. Zugleich: Gut gemeint muss auch gemacht werden (können). <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2022/12/29/wohngeld-plus/>
- Stephens, M., Burns, N. and MacKay, L. (2002). Social market or safety net? British social rented housing in a European context, Bristol: The Policy Press.
- Stiftung Warentest. (2024, January 22). Wohngeld – wer Anspruch hat. <https://www.test.de/Wohngeld-Berechnung-Antrag-Hoehe-5550229-0/>

- U.S. Census Bureau. (2018). American housing survey. 2017 national summary data. <http://www.census.gov/programs-surveys/ahs.html>
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). (2018). The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress. PART 2: Estimates of Homelessness in the United States. <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2017-AHAR-Part-2.pdf>
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). (2022). MTW Research Advisory Committee. https://www.hud.gov/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/mtw/expansion/rac
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). (n.d). Housing Quality Standard. https://www.hud.gov/sites/documents/DOC_35620.PDF.
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). (n.d). Income Inclusions and Exclusions. https://files.hudexchange.info/resources/documents/HUD_P5_Inclusions_Exclusions.pdf.
- U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD). (n.d). Mainstream Vouchers: Lessons Learned from Communities of Practice. <https://files.hudexchange.info/resources/documents/Mainstream-Vouchers-Lessons-Learned-from-Communities-of-Practice.pdf>.
- U.S. Senator Chris Van Hollen. (2023, April 25). Van Hollen, Young Introduce Bill to Boost Housing Mobility Vouchers, Increase Families' Access to Opportunity: Bipartisan Legislation Would Create 250,000 Additional Housing Mobility Vouchers. <https://www.vanhollen.senate.gov/news/press-releases/van-hollen-young-introduce-bill-to-boost-housing-mobility-vouchers-increase-families>

s-access-to-opportunity

United States Census Bureau. (2024). 2016년 미국 인구 통계. <https://data.census.gov/table/ACSST1Y2016.S0101?g=010XX00US>.

Von Roncador, T. A. (2006). Der Wohnungsbau auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1989. <https://d-nb.info/985848278/34>

Weicher, J. C. (1989). Housing equality: Measurement and progress. In S. Rosenberry & C. Harman (Eds.). *Housing issues of the 1990s* (pp.9-32). New York: Praeger.

Wheaton, L., Dehry, I., Giannarelli, L., & Knowles, S. (2023). How Much Could Full Funding and Use of Housing Choice Vouchers Reduce Poverty? Urban Institute.

YLE. (2024). Housing allowance cuts drive up income support claims. <https://yle.fi/a/74-20097993>.

東京都福祉局. (2015). 生活保護「住宅扶助基準額」の見直しについて. https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/seikatsu/hogo/jyuutaku_minaoshi.files/jyutakuminaoshi.pdf



부록 1. 핀란드 일반주거급여 신청서



Application
General housing allowance

Reset form

AT 1e

 You can also complete the application and file related documentation online at www.kela.fi/omakela (in Finnish) or www.fpa.fi/mittipa (in Swedish). More information is available at www.kela.fi/housing-benefits. You can calculate the amount of the benefit at www.kela.fi/laskurit (in Finnish) or www.fpa.fi/berakningar (in Swedish).

 If you have questions, please call our customer service number (www.kela.fi/call-kela).

① If you have moved to Finland and you have not previously claimed benefits from Kela, also complete form Y 77e. If you are going abroad, also complete form Y 38e.

When to apply: General housing allowance can be granted from the beginning of the month preceding that in which your application is received. The allowance is always granted as of the first day of the month.

 Please make sure to complete the form carefully. Attach all necessary documentation. We may contact you for further information if necessary. Send the application and any supporting documents by mail. The address is Kela, PL 10, 00056 KELA.

1. Applicant

Personal identity code _____ Family name and given name _____

Telephone _____

Address _____ ① If you are about to move, state your new address.

Postal code _____ Postal district _____

The municipality in which the home is located _____ Date of moving in: _____

☐ I am living in a cohabiting relationship since _____.

☐ I am separated from my spouse since _____.

① Spouse means cohabiting spouse with whom you live together in a couple relationship or a married spouse.

Is the separation due to the end of a couple relationship? ☐ No ☐ Yes

Are you a student? ☐ No ☐ Yes. Estimated time of graduation: ____/____ (month and year)

2. Payment details

Applicant's bank account number (indicate the bank account number even if the benefit is paid out to the landlord) _____

Housing allowance is payable to ☐ the applicant ☐ the landlord

Retroactive allowance is payable to ☐ the applicant ☐ the landlord

Bank account number of the landlord (state the bank account number only if the benefit is payable to the landlord) _____

Reference number for the payment _____

① If the landlord has reported a reference number for payment of the rent, Kela can pay the housing allowance to the landlord only if you report the reference number to Kela.

AT 1e 04.24 Web form (PDF)

www.kela.fi

Page 1 (6) ▶▶
Next page

3. Application and notification of changes

Which benefit do you wish to apply for?

- ☐ New housing allowance starting from _____. ☐ New housing allowance means that you do not currently receive housing allowance.
- ☐ Annual review of the housing allowance because one year has past since the housing allowance was awarded or last reviewed.
- ☐ Review of housing allowance in current payment.

State what type of changes in the household have happened or will happen.

- ☐ Change in income as from _____. Report the changed income under section 7. Household income.
- ☐ Change of residence _____.
- ☐ Change in housing costs as from _____.
- ☐ Change in the number of persons in the household or change of persons in the household as from _____.
- ☐ Change in the occupancy status of your home (e.g. from rental to owner-occupied) as from _____.
- ☐ A person in the household gains or loses eligibility for the student's housing supplement _____.

4. Persons living in the household

- ①** A household means the people who live permanently in the same flat or house. If several persons have rented a home under a joint rental agreement, they are considered as a communal household. If you live in a communal household, you must have a power of attorney from the other residents if you wish to apply for housing allowance on behalf of the household. Enclose the form AT 5e, Power of attorney to represent a communal household with the application.

When moving, remember to report also the changed address of your children to the Digital and Population Data Services Agency at the latest within one week of the change of address. Inaccurate address details may cause a delay in the processing of the application.

If your household includes a disabled person who needs extra living space or an assistant, provide details about this at section 11. Additional information. This information affects the amount of the housing allowance.

Personal identity code or date of birth of spouse	Name	Student (yes)	Estimated time of graduation (month and year)
1.		☐	/

- i** If there is not enough space here for the details for all household members, report their details at section 11. Additional information.

Personal identity code or date of birth of child or other person who share the home or apartment	Name	Student (yes)	Estimated time of graduation (month and year)
2. _____	_____	☐	/
3. _____	_____	☐	/
4. _____	_____	☐	/
5. _____	_____	☐	/
6. _____	_____	☐	/
7. _____	_____	☐	/

5. Residential details

My home is

- ☐ a rental or part-ownership home
Name of landlord _____
- ☐ a right-of-occupancy home
- ☐ a unit in a housing co-operative (owner-occupied home)
- ☐ a single-family home (owner-occupied home)



6. Housing costs

Amount of rent or maintenance charge EUR _____ per month starting from _____.

In addition to the rent or maintenance charge, do you pay separately for any of the following?

Water	☐ Yes	☐ No
Heating	☐ Yes	☐ No
Electricity	☐ Yes	☐ No

① If you live in a single-family home that you own, you do not have to state the upkeep costs for the home, for instance water and heating costs.

If you live in an owner-occupied home or right-of-occupancy home, do you or does a member of your household have housing loan for this home?

☐ No ☐ Yes. See section 10. Enclosures.

Does your household have a subtenant?

☐ No ☐ Yes

Monthly rent paid by the subtenant: EUR _____.

Subtenant's name and date of birth _____

7. Household income

① If your household receives wages and salaries or benefits, we receive information on them from the national incomes register. We also use information from the Tax Administration when assessing the income. However, we already now need information on coming incomes because they may affect the amount of housing allowance.

State the household income to its gross amount, i.e. before taxes and other deductions. Also state any tax-exempt income. Benefits received from Kela and the incomes of underage children need not be reported.

Do you or does another member of your household receive some of the following incomes?

Wage or salary

① State the wage or salary and any wage supplements. If the wage or salary varies, estimate and state the average monthly wage or salary. If there are several employers, state the details for all the employers. When needed, use section 11. Additional information.

☐ No ☐ Yes. Specify who receives a wage or salary.☐ I

Name of employer _____

Employment relationship: ☐ Fixed-term _____ – _____
☐ Open-ended as from _____

Amount of wage or salary: EUR _____ per month.

☐ Spouse

Name of employer _____

Employment relationship: ☐ Fixed-term _____ – _____
☐ Open-ended as from _____

Amount of wage or salary: EUR _____ per month.

☐ Other household member. Specify who, _____

Name of employer _____

Employment relationship: ☐ Fixed-term _____ – _____
☐ Open-ended as from _____

Amount of wage or salary: EUR _____ per month.

☐ Other household member. Specify who, _____

Name of employer _____

Employment relationship: ☐ Fixed-term _____ – _____
☐ Open-ended as from _____

Amount of wage or salary: EUR _____ per month.



Pension from some other country than Finland
☐ No ☐ Yes. Specify who receives such a pension.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
Amount of the pension per month _____
Currency _____
From which country? _____

Scholarships and grants
☐ No ☐ Yes. Specify who receives a grant or scholarship.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
For the period _____
Is the person receiving a grant or scholarship insured under the MYEL (Farmers') Pensions Act? ☐ No ☐ Yes
If the grant or scholarship is paid from another country, state the amount of the grant or scholarship in EUR _____ per month.

Are you or is someone else in your household self-employed?
☐ No ☐ Yes. Specify who.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
Name or business ID (Y-tunnus) of the company _____
☐ The self-employed person has insurance under the Self-Employed Persons' Pensions Act (YEL) or the Farmers' Pensions Act (MYEL).
☐ The self-employed person receives a business start-up grant as of _____.
☐ If the self-employed person does not have insurance under the YEL or MYEL Pensions Acts or does not receive a business start-up grant, state the self-employed person's own assessment of the income EUR _____ per month.

8. Capital income
Do you or does another member of your household receive any of the following types of income?
Rental income
① State the rental income for all sources (for instance unit in a housing co-operative, single-family home or business premises). State the amount of the rent in full, i.e. without any deductions.
☐ No ☐ Yes. Specify the source of the rental income.
☐ A unit in a housing co-operative. Specify the recipient.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
Address of the rented home _____
Amount of rent: EUR _____ per month.
Is a water charge included in the rent? ☐ No ☐ Yes
Maintenance charge for the home EUR _____ per month.
Are the heating costs included in the maintenance charge? ☐ No ☐ Yes
State the number of persons who live in the home. _____
☐ A single-family home. Specify the recipient.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
Address of the rented home _____
Amount of rent: EUR _____ per month.
State the number of persons who live in the home. _____
☐ Some other source. Specify the recipient.
☐ I
☐ Spouse
☐ Other household member. Specify who. _____
State the type of source of rental income (for instance business premises). _____
Amount of rent: EUR _____ per month.

AT 1e 04/24 Web form (PDF) www.kela.fi Page 4 (6) ▶▶
Next page

Interest income

① You can receive interest on for instance money in bank accounts or other assets.

☐ No ☐ Yes. Specify the recipient.

☐ I

☐ Spouse

☐ Other household member. Specify who. _____

Specify from which type of assets. _____

State the amount of money or other assets. _____

State the interest rate, or the amount of interest income in the past year. _____

Forest holdings

☐ No ☐ Yes

Are the forest area and the municipality where the forest is located the same as in the previous tax assessment?

☐ Yes ☐ No

State whose forest holdings have changed.

☐ My forest holdings

☐ Spouse's forest holdings

☐ Other household member's forest

holdings. Specify whose. _____

State the current forest area and the municipality where the forest holdings are located.

Equity savings account

☐ No ☐ Yes. Specify the account holder.

☐ I

☐ Spouse

☐ Other household member. Specify who. _____

① Submit an annual summary or equivalent statement for the equity savings account for the preceding two calendar years unless that information has previously been submitted to Kela.

Have you or has another member of your household bought or sold shares in stock or a mutual fund, other securities or cryptocurrencies in the previous 12 months?

① State all shares in stock or a mutual fund and other securities that the household members own. State who owns them, the name of the company/fund, the number and name/type of shares, and when they were purchased. You can also report the information by enclosing relevant documentation (for instance statement of the book-entry account).

☐ No ☐ Yes. Specify who.

☐ I

Securities:

The sale of securities continues

☐ No

☐ Yes

☐ Spouse

Securities:

The sale of securities continues

☐ No

☐ Yes

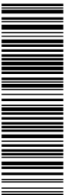
☐ Other household member. Specify who. _____

Securities:

The sale of securities continues

☐ No

☐ Yes



부록 2. 핀란드 연금수급자주거급여 신청서

[Reset form](#)



Application
Housing allowance for pensioners

AE 1e

 You can also complete the application and file related documentation online at www.kela.fi/omakela (in Finnish) or www.fpa.fi/mittpa (in Swedish).
 More information is available at www.kela.fi/housing-allowance-for-pensioners
 You can calculate the amount of the benefit at www.kela.fi/laskuri (in Finnish) or www.fpa.fi/berakningar (in Swedish).

 If you have questions, please call our customer service number (www.kela.fi/call-kela).

 Please make sure to complete the form carefully. Attach all necessary documentation.
 We may contact you for further information if necessary. Send the application and any supporting documents by mail. The address is Kela, PL 10, 00056 KELA.

① If you have moved to Finland and you have not previously claimed benefits from Kela, also complete form Y 77e. If you are going abroad, also complete form Y 38e.
 Both spouses can apply for housing allowance for pensioners on one and the same form.
 Spouse means a person married to, cohabiting with or living in a registered partnership with the applicant.

When to apply: Housing allowance can be granted retroactively for a maximum of 6 calendar months from the date of application. The allowance is always granted as of the first day of the month.

1. Applicant

Personal identity code _____ Family name and given name _____

Telephone _____

Address ① If you are about to move, state your new address. _____

Postal code _____ Postal district _____ The municipality in which the home is located _____

2. Spouse

Personal identity code _____ Family name and given name _____

Telephone _____

Do you live with your spouse?

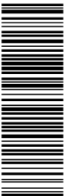
☐ Yes ☐ No. State since when you are living apart. _____

Reason for living apart

☐ The couple relationship has ended

☐ Institutional care or living in a housing services facility

☐ Other reason. Please specify. _____



AE 1e 02.24 Web form (PDF) www.kela.fi

Page 1 (6) [Next page](#)

3. Hospital or other institutional care Are you now or have you after the housing allowance was granted or since the latest adjustment been in hospital or other institutional care lasting at least three months?	
Applicant ☐ No ☐ Yes. State the time and place of care.	Spouse ☐ No ☐ Yes. State the time and place of care.
_____	_____
_____	_____
_____	_____
4. Payment details ① Bank account details for your spouse are required only if he/she is applying as well. Applicant's bank account number (indicate even if the allowance is paid out to the landlord) _____ Spouse's bank account number (indicate even if the allowance is paid out to the landlord) _____ Housing allowance is payable to ☐ the applicant ☐ the landlord Retroactive housing allowance is payable to ☐ the applicant ☐ the landlord Landlord's name and telephone number _____ Bank account number of the landlord (state only if the benefit is paid to the landlord) _____ Reference number for the payment _____ _____	
5. Application and notification of changes	
Applicant ☐ I wish to apply for housing allowance. Indicate the starting date. _____ ☐ I wish to apply for a regular review of my housing allowance. ☐ I wish to apply for a review of my housing allowance. Indicate the starting date. _____	Spouse ☐ I wish to apply for housing allowance. Indicate the starting date. _____ ☐ I wish to apply for a regular review of my housing allowance. ☐ I wish to apply for a review of my housing allowance. Indicate the starting date. _____
State what type of changes have happened or will happen. ☐ Change of residence. Indicate the starting date. _____ ☐ Change in housing costs. Indicate the starting date. _____ ☐ Change in the number of persons living in the home. Indicate the starting date. _____ ☐ Applicant or spouse in institutional care (for instance hospital care). Indicate the starting date. _____ ☐ Change in family circumstances. Indicate the starting date. _____ ☐ Change in income. Indicate the starting date. _____ ☐ Change in assets. Indicate the starting date. _____	
AE 1e 02:24 Web form (PDF) www.kela.fi Page 2 (6) ▶▶  Next page	

6. Income

i Benefits received from Kela or from authorised pension providers need not be reported. See section 12 for a list of the required documentation.

Indicate what types of income you have. If you have a spouse, also provide details of your spouse's incomes, even if your spouse is not applying for housing allowance.

Applicant

- ☐ Pension or compensation from some other country than Finland.
From which country? _____
- ☐ Wage or salary. Please
specify the source. _____
- ☐ Allowance from an unemployment fund
- ☐ Rental income
- ☐ Interest or dividend income
- ☐ Capital gains (e.g. sale of securities or cryptocurrency)
- ☐ Compensations for serving in a position of trust or other
compensation for attending a meeting
- ☐ Grant or copyright royalties
- ☐ Traditional life annuity
- ☐ Maintenance allowance paid by former spouse
- ☐ Other income. Please specify. _____
- ☐ None of the incomes mentioned above

Spouse

- ☐ Pension or compensation from some other country than Finland.
From which country? _____
- ☐ Wage or salary. Please
specify the source. _____
- ☐ Allowance from an unemployment fund
- ☐ Rental income
- ☐ Interest or dividend income
- ☐ Capital gains (e.g. sale of securities or cryptocurrency)
- ☐ Compensations for serving in a position of trust or other
compensation for attending a meeting
- ☐ Grant or copyright royalties
- ☐ Traditional life annuity
- ☐ Maintenance allowance paid by former spouse
- ☐ Other income. Please specify. _____
- ☐ None of the incomes mentioned above

Are you self-employed or an agricultural entrepreneur?

Applicant

- ☐ No ☐ Yes
- Are you insured under the YEL (Self-Employed
Persons') or MYEL (Farmers') Pensions Acts?
- ☐ Yes ☐ No. Provide an estimate of
your income. _____ EUR/month.

Spouse

- ☐ No ☐ Yes
- Are you insured under the YEL (Self-Employed
Persons') or MYEL (Farmers') Pensions Acts?
- ☐ Yes ☐ No. Provide an estimate of
your income. _____ EUR/month.

Are you applying for or have you applied for a Finnish or foreign pension, compensation or other benefit which is not yet in payment?

Applicant

- ☐ No ☐ Yes. Indicate the benefit and the payer.

Spouse

- ☐ No ☐ Yes. Indicate the benefit and the payer.

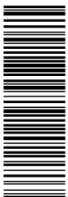
Will your income change over the next 6 months?

Applicant

- ☐ No ☐ Yes. State the changes that will happen
and when they will happen.

Spouse

- ☐ No ☐ Yes. State the changes that will happen
and when they will happen.



9. Residential details

I wish to apply for housing allowance for ☐ a rental home
☐ a part-ownership home
☐ a right-of-occupancy home
☐ an owner-occupied home, which is ☐ a unit in a housing co-operative ☐ a single-family house

Date of moving in: _____

Owner of the home ☐ the applicant ☐ other owner; please specify. _____

Is the whole home at the applicant's and the spouse's disposal?

☐ Yes ☐ No. Disposing of _____ m², _____ rooms and kitchen/kitchenette.

10. Other persons sharing the residence

① See section 12 for a list of the required documentation.

Are any rooms rented out?

☐ No ☐ Yes. State how many rooms. _____ State the area rented out. _____ m²

Name of the subtenant and monthly rent (EUR)

The applicant and his/her spouse share the residence with the persons named below. Indicate their contribution towards the housing costs.

Personal identity code	Name	Proportion of housing costs or amount in EUR per month
_____	_____	_____
_____	_____	_____

11. Housing costs

① See section 12 for a list of the required documentation.

Has the building been built or modernised before 1974? ☐ No ☐ Yes

① If the building has been modernised, answer the question according to the year of the latest modernisation.

Type of housing rental home, right-of-occupancy home, part-ownership home or share in a housing co-operative

Rent or maintenance charge for the home, excluding water and other charges _____ EUR/month as from _____

Do you pay separately for electricity? ☐ No ☐ Yes

Do you pay separately for heating? ☐ No ☐ Yes

Do you pay separately for water?

☐ No. Water expenses are included in the rent or maintenance charge.

☐ Yes. How are the water expenses billed?

☐ Fixed water charge. State the amount of the water charge. _____ EUR/month.

☐ According to use (water-flow meter).

① When billing according to use, there may be a fixed advance payment which is later adjusted through an adjustment bill.

Does the rent or maintenance charge include other payments (e.g. for sauna, parking or internet)?

☐ No ☐ Yes. Indicate type of payment and amount (EUR/month).

Type of housing owner-occupied single-family house

① If you live in a single-family home that you own, you need not report water or heating costs.

If the house stands on rented ground, the ground rent is _____ EUR/year

12. Enclosures

- ☐ Enclose a copy of the original document. Provide the details for the time of application or review.
When needed, Kela can also request other documentation than the documents mentioned in the following.

Kela receives from the national incomes register information on wages and salaries, compensations and allowances from an unemployment fund, so you do not have to submit documentation about them.

Section 6. Income

- ☐ For pensions or compensations received from abroad, a decision, payment notification or other certificate showing the payer and the amount before taxes (gross amount).
☐ Certificate showing details of capital gains (purchases and sales of assets, i.e. the prices at which they were purchased and sold), e.g. service provider's report.
☐ Decision concerning the award of a grant or scholarship if the recipient is not insured under the MYEL (Farmers') Pensions Act.
☐ Proof of rental income showing the amount of rent paid by the tenant and any maintenance charge payable for the property rented out.

Section 7. Assets

- ☐ Annual investor report or other statement issued by the investment fund showing shares held in a mutual fund.
☐ Certificate showing other assets and their value (e.g. publicly traded stock or bonds).
☐ Documentation showing the amount of funds deposited in bank accounts and the rate of interest on such funds (account statement or other certificate).
☐ Document showing the types and amounts of cryptocurrencies, the balance in your crypto wallets and the wallet transactions.
☐ For savings and pension insurance plans, an annual investor report or other statement issued by the insurer.
☐ Deed of sale or gift showing the assets sold or gifted and the applicable terms.

Section 8. Debt

- ☐ A statement from the creditor showing housing loans and other loans or a bank statement showing the purpose of the loan, interest rate, loan number and current balance.

- ☐ Some landlords report residential details to Kela electronically. A list of these landlords is available on Kela's website. If your landlord is listed, you need not provide the rental agreement or evidence of the amount of your rent.

Section 10. Other persons sharing the residence and section 11. Housing costs

- ☐ Rental agreement (in reviews of housing allowance in current payment: needs to be provided only if the terms of the rental agreement have changed and Kela does not receive the information directly from the landlord in electronic form.)
☐ Notification of increase in rent, maintenance charge bill or other proof showing specification of the rent or maintenance charge and other payments.
☐ Subtenant's rental agreement.

13. Additional information

- ☐ Write the number of the section you are referring to.

- ☐ Additional information on a separate sheet. Write your name and personal identity code on the sheet.

14. Signature

I declare that the information I have given is true and accurate. I will notify any changes.

Place and date

Applicant's signature

Spouse's signature (if also the spouse is an applicant)

If the application is signed by someone other than the applicant, please state the reason for this.

15. Person helping the applicant to complete the application

Name and telephone number

Information obtained for the purpose of deciding the present matter may be used for other benefit-related matters, if so required under law. Any information obtained within the context of another benefit may also be used to decide the present matter.
Please contact us for more information about which outside sources we may access to obtain additional information about your circumstances and to whom we may provide such information.

AE 1e 02.24 Web form (PDF)

www.kela.fi

Page 6 (6)

Print

Go to top



Abstract

A Study on Re-establishing the Role of the Housing Allowance System

: With a Focus on International Case Studies

Project Head: LIM, Deokyoung

Korea's housing allowance was established as an independent benefit, following the restructuring of the Basic Livelihood Security System in July 2015. Since its implementation, the policy has shifted from a provider-oriented approach to a demand-driven approach, thereby enhancing the protection of housing rights. Recently, with the housing allowance becoming more independent from other Basic Livelihood Security benefits and various housing support measures expanding, it has become necessary to reassess its current status.

Previous research on housing allowance has primarily focused on the rationale and effectiveness of expanding its eligibility criteria, increasing benefit levels, and estimating budgetary requirements. In response, this study aims to provide insights for redefining the status of Korea's housing allowance through an in-depth analysis of housing benefit systems in other countries.

This study focuses on: analyzing Korea's housing allowance system and reviewing previous research; examining trends, current status, and key issues in international housing allow-

ance systems, including those in OECD countries; assessing housing cost support systems in major countries; and proposing recommendations to improve Korea's housing allowance system.

The countries selected for analysis—Germany, the United States, and Finland—were chosen based on the results of a cluster analysis that considered the role of housing benefits and the characteristics of public rental housing policies. Additionally, to better understand housing allowance systems abroad, this study examines their status in OECD countries and classifies their policy types.

The academic contribution of this study lies in providing a foundation for constructing a system that extends beyond the framework of public assistance to reduce housing costs. At the policy level, this study provides insights for establishing a macro-level direction for housing cost support systems, including housing allowance.

Key words: Housing Allowance, International Case Studies, Housing Policy, Public Assistance