

주거급여 재편 논의의 문제점과 개선방향*

윤 희 숙*

◀ 요약 ▶

주거급여는 내년부터 기초생활보장제도로부터 독립해 국토교통부로 이관된다. 그러나 제도 틀이 변화했을 뿐 주거비지원제도의 근본 목표와 내용에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못했다. 이는 부처이관의 근거였던 주거바우처가 부처이관이 결정된 후 삭제되고 원래의 현금지원 형태로 회귀한 것에서도 드러난다. 현시점에서는 담당부처를 이관하고 급여액을 산정하는 행정적 문제에 매몰되기보다, 이러한 변화를 발전적으로 활용하기 위한 장기적 설계가 필요하다. 대표적으로, 시장임대료 충격으로부터 저소득층을 보호하는 것에 주거비 지원의 초점을 맞추고, 자가가구의 주거개량지원은 보다 넓은 소득계층을 대상으로 해야 하는 만큼 별도 프로그램화하는 것이 필요하다. 또한 자발적 임대공급이 확대될 수 있도록 세제와 시장환경을 정비하거나 복지지원을 결합하는 노력 등 임대료지원의 효과가 나타나기 위해 필요한 보완조치들도 중요하다.

주제어: 주거급여, 임대료지원, 주거바우처

* 본 연구는 저소득층 주거비지원 개편 논의의 정책적 함의와 쟁점(2013), 한국개발연구원 보고서 중 일부 분석을 포함하고 있음.

** 한국개발연구원 연구위원(heesuk@kdi.re.kr)

1. 서론

주거급여는 박근혜정부 맞춤형 복지의 일환으로 큰 폭의 변화가 예정되어 있다. 맞춤형 복지는 그간 한데 묶여 제공되던 기초생활보장제도 7개 급여를 분리하고 급여별 기준을 설정해, 필요에 따라 일부 급여를 받을 수 있도록 한다는 것이다. 이 중 주거급여는 보건복지부로부터 국토교통부로 이관되면서 주택바우처라는 별도 제도로 독립시키고, 2014년 상반기 시범시행을 거쳐 2014년 하반기에 본격 시행하는 것으로 계획된 바 있다.

그런데 흥미로운 점은 국토교통부로의 이관결정의 주된 근거가 주거바우처의 도입 필요성이었음에도 불구하고, 최근 주거급여 개편 방안에서는 바우처 방식에서의 전환이 삭제되었다는 것이다. 바우처 방식에서의 재편 결정과 취소로 이어지는 일련의 혼란은 그간 저소득층 주거지원방식에 대한 정책 논의가 뚜렷한 방향을 지향해오지 못하고 있다는 것을 보여주는 한편, 부처이관의 목표가 무엇이고 작금의 재편에 어떤 내용을 담아야 하는지의 질문을 제기한다.

주거급여는 주거비 보전이라는 특성 상 저소득층 복지의 핵심영역이기도 하며, 별도 제도로 독립시 향후 큰 폭의 확대가 예상되는 만큼, 장기적인 발전전략이 절실한 영역이다. 그러나 현재 개편논의는 기존 주거급여의 대상과 액수를 부분적으로 조정해 재정지출의 목표액에서 크게 벗어나지 않는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 제도 환경이 큰 폭으로 변화함에도 불구하고, 제도의 내용은 근시안적 시각을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

그러나 향후 저소득층 지원제도가 체계성을 가지면서 저소득층을 실질적으로 지원하는 기능을 담당하기 위해서는 새로운 제도로 전환되는 지금, 제도의 목표와 지향점을 분명히 하는 것이 필요하다. 특히 부처이관이 결정된 이상 국토교통부가 발휘할 수 있는 장점을 극대화하고, 보건복지부의 비교우위가 있는 부분을 최대한 보완할 수 있는 구조를 구축하는 것이 필요하다.

본고는 바우처 제도를 둘러싼 그간의 혼선이 빚어진 원인을 파악하고, 제도의 근본적인 성격을 모색하는 것을 일차적인 목표로 한다. 또한 이러한 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 제도적 정비의 내용을 제시할 것이다. 우선은 임대료 지원으로서의 성격을 분명히 하면서 주택개량 등 여타 주거지원제도와와의 역할분담을 명확히 하는 것, 그

리고 단지 저소득층에게 공간을 제공하는 것이 아니라 자립을 지원하기 위해 종합적인 복지지원을 결합시키는 것이 중요하다. 한편, 이러한 문제들에 관한 판단근거를 갖기 위해서는 저소득층 가구의 소비구조와 주거실태, 주거비부담, 그간의 현금지원이 가계소비구조에 미친 영향을 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 가계동향조사를 통해 전반적 소비구조의 변화와 소득계층·점유형태에 따른 주거비 부담을 살펴보는 한편, 복지패널과 복지욕구 실태조사를 통해 소득계층별 주거실태, 그간의 주거비지원이 지원대상자의 가계소비구조에 미친 영향을 살펴보았다.

2. 저소득층 주거비지원에 관한 기존 연구

주거비지원정책은 주거정책과 복지정책이 겹치는 영역에 위치한다. 복지정책에서 주거지원의 필요성은 무엇보다 인간 생활에서 주거가 차지하는 중요성 때문이다. 통상 주거비는 생활비에서 차지하는 비중이 가장 클 뿐 아니라 생존을 위해 필수적이기 때문에, 주거비 부담은 모든 가구에게 지워진다. 게다가 사회적으로 주어지는 각종 혜택과 권리는 안정된 주거지를 전제하는 경우가 많기 때문에 주거는 사회의 일원으로서 정상적인 사회관계를 유지하는 기본조건이기도 하다.

그런데 주거가 자본주의 시장경제 메커니즘의 기본축이라는 사실 역시 현실적으로 중요하다. 주택의 생산은 산업자본, 토지자본, 금융자본 등 자본주의 경제의 기본 요소를 모두 필요로 할 뿐 아니라 주택소유는 개별가구의 자산축적에도 핵심적인 역할을 한다. 그렇기 때문에 주택 소유와 임대서비스는 시장논리를 크게 벗어나기 어렵고, 큰 폭으로 벗어나려 시도할 경우 강한 저항을 불러일으키게 된다. 이는 주거복지가 ‘복지국가의 흔들리는 기둥(wobbly pillar of welfare state)’이라는 별칭을 얻은 이유이기도 하다(Torgerson, 1987).

시장경제 메커니즘으로부터 벗어나기 어렵다는 점은 주거지원이 시장과 맞는 관계에서도 나타난다. 주거지원은 국가나 지방자치단체가 주택을 공급하는 직접공급방식, 자가소유와 임대서비스 비용을 지원하는 주거비 지원방식, 주택과 임대서비스가 시장에서 원활히 공급되게 하기 위해 공급자에게 유인을 부여하는 각종 세제혜택 등 시장을 통하거나 통하지 않은 다양한 방식이 혼용된다. 복지정책의 성격을 갖는 주거지원 역시 결국

전반적인 주거정책의 틀 속에서 작동하는 것이 불가피한 것이다.

주거지원정책의 구조는 일반적으로 두 가지 측면을 통해 파악된다. 첫 번째는 ‘주거’가 갖는 두 가지 기본 속성인 자산과 서비스 중 어느 것이 사회정책에서 보다 강조되는지이다. 자산으로서의 속성을 분배 측면에서 강조할 경우 자가소유를 위한 지원이 중요시되는 반면, 주택에서 파생되는 임대서비스의 분배를 강조할 경우 임대료 지원이나 임대주택 공급 등 임대시장에의 개입이 중요해진다(Fahey and Norris, 2010).

두 번째 측면은 정책이 공급과 수요 측면 중 어디로 향하는지이다. 공급측면의 개입은 공공임대주택의 직접공급이나 사회적 필요성이 인정되는 유형의 주택 공급을 증진하기 위해 자본지원, 조세감면, 토지제공, 장기저리대출, 보증 등의 지원을 공급자에게 제공하는 것이다. 수요자 보조는 주거수당(유럽)이나 임대료바우처(미국), 그리고 자가소유를 위한 잠재적 소유자 지원책 등이며, 이 중 주거바우처는 유럽의 주거수당 제도를 도입하려는 시도가 보수적인 미국 사회 분위기 속에서 온전히 관철되지 못하고 부분적으로 변형된 형태이다(Priemus, Kemp, and Varady, 2005). 현재 우리나라의 주거급여 개편 논의는 수요자 보조수단의 설계에 해당한다.

Kemp(2007a)은 각국의 주거비 지원제도에 대한 비교연구로서 주거비지원제도의 다양한 형태와 그 효과에 대한 경험적 연구결과를 개괄한 바 있다. 특히 Kemp(2007b)는 각국의 정책적 환경과 주거정책이라는 맥락 속에서 주거비지원제도가 어떤 기능을 수행하게 되는지를 통시적 시각에서 고찰하고 있다.

OECD(2010)은 각국의 주거지원 제도를 복지제도 전반의 지형 속에서 포괄하고 있어, 국가별 제도와 지출형태를 비교하기 용이하며, Council of Europe(2008)은 취약계층을 위한 주거복지제도를 집중적으로 소개하면서 주거비지원제도를 중요한 축으로 소개하고 있다.¹⁾

주거비지원제도의 효과를 경험적으로 고찰하는 것 역시 주거비지원제도 연구의 주

1) Council of Europe(2008)은 임대료 지원방식을 비용갭 방식과 잔여소득방식으로 분류하고 있다. 비용갭 방식은 각 가구가 최소한 어느 정도는 기여해야 한다는 주거비 지출수준을 초과하는 부분에 대해 정부가 지원하는 방식이다. 통상 수급대상의 주거비 지출과, 본인 소득에 따라 정해진 최소기여분의 차액 중 일정비율이 보조된다(호주, 네덜란드, 독일 등). 반면, 잔여소득방식은 주거비를 지출한 후 어느 정도의 소득을 확보할 수 있어야 한다는 관점에서 정부는 주거비 지출 이후의 잔여소득을 보조하는 방식이다(영국). 미국 주택바우처는 일정수준의 본인 부담을 설정할 뿐 이를 초과한 수준에 대해 본인부담률이 설정되지 않는 구조이다. 그러나 미국의 주택바우처는 우리나라나 유럽국가와 같은 자격프로그램(entitlement)이 아니라 예산사정에 따라 대상자수가 결정되는 구조이기 때문에 별도의 예산역제 기전이 내장되어 있는 것과 같다.

요 영역인 한편으로, 현 단계 우리나라의 제도 개편에 대해 중요한 함의를 제공할 수 있는 분야다. 주거비지원이 저소득층에 미치는 효과 중 근로유인 훼손의 문제는 대표적인 문제점으로 인식되는데, 이는 자격조건이 소득에 연동되어 있고 주거비지원의 특성 상 소득증가에 따른 급여감소율이 크기 때문이다. 이런 구조상 수급자는 근로소득 증가로 인한 주거비지원 상실을 우려하게 되며(Hills, 2001), 경험적으로도 바우처나 주거수당 등 주거비 지원제도는 근로소득, 노동시장 참여, 수급여부에 부정적인 영향을 미치는 것으로 관찰된다(Olsen et al. 2005, Patterson et al. 2004).

그런데 그간의 연구들에서는 근로유인 훼손의 문제를 완화시키기 위한 정책적 노력이 효과를 가진다는 관찰결과가 제시되어 왔다. 가구 단위의 사례관리가 동반되는 프로그램(Family Self-Sufficiency Program, Resident-Focused Housing Plus Programs)이 대표적이다(Olsen et al., 2005, Bratt, 2008). 가구단위 사례관리 프로그램은 고용지원과 고용유지 지원, 노동시장 상향이동과 훈련 지원, 창업상담, 금융상담 등의 서비스를 주거지원과 결합하는 방식이다.

국내에서 주거비지원제도에 대해 이루어진 연구는 대략 두 가지 흐름에서 관찰할 수 있다. 하나는 공공부조 제도인 기초생활보장제도 개선 측면에서 접근한 방식이다. 이는 사회안전망 차원에서 저소득층 현금지원의 개선 방식을 주로 연구한 접근 방식이다. 두 번째는 전반적 주거정책의 일부로 저소득층 주거지원을 고찰하는 방식이다. 주택정책과 부동산 정책이 전체 인구를 대상으로 하는 것은 사실이나, 인구그룹의 이질성으로 인해 취약계층에 보다 초점을 맞춘 정책이 중시되어야 하는 것 역시 불가피하다. 이러한 관심은 주거복지라는 명칭으로 주거정책의 일부분으로 포함되어 왔는데, 저소득층 주거비 지원은 그중 핵심적인 부분이다.

이 중 복지정책적 측면에서 주거비지원을 고찰해온 첫 번째 흐름의 연구들은 복지제도의 개선 측면에 초점을 맞춰왔는데, 이는 주거비 현금지원이 우리나라 복지제도의 근간인 기초생활보장제도에 포함되어 있기 때문이다. 이태진 외(2010, 2008), 변용찬 외(2010) 등이 대표적인 연구이다. 이들 연구들은 기초생활보장제도 내 최저생계비 산정에서 주거부담이 반영되지 못할 뿐 아니라, 수급자 입장에서도 이를 주거용도 지원이라 인식하지 못하는 구조를 개선해야 한다는 주장을 제시해온 바 있다.

한편 주거정책의 일부로서 주거복지와 현금지원을 고찰하는 흐름은 우리나라 주거

정책의 발전과정이라는 맥락 속에 위치 지을 필요가 있다. 이는 우리나라 저소득층 주거 지원정책이 분양 위주 주택정책이라는 맥락 속에 놓이기 때문이다.²⁾ 분양위주 정책은 빠르게 성장하는 경제에서 큰 폭으로 발생하는 개발이익을 나누고, 투기열풍을 억제하면서 실수요자의 수요를 만족시키는 것에 집중한 주택정책의 주된 정책수단이였다. 그 과정에서 저소득층 주거지원에는 상대적으로 관심이 미미했고, 결과적으로는 상대적으로 형편이 나은 중산층에게 혜택이 집중되는 문제점이 초래되었다. 근래 주거지원제도는 이러한 문제를 개선하기 위해 취약계층을 위한 주거지원을 비중 있게 다루고 있다.

이러한 흐름의 최근 연구로는 이수옥 외(2010), 홍인옥(2011) 등을 들 수 있다. 이들 연구는 저소득층의 주거환경을 개선하기 위한 종합적 접근으로서 주택과 부동산, 주택점유 형태에 따른 정책수단의 다양성 등을 폭넓게 포함하려 시도한 바 있다. 서종균(2011)의 경우 홍인옥(2011)의 개별 챕터로서 각국의 주거비보조 제도를 소개하며 정책설계상의 주요 쟁점을 정리하고 있다.

복지정책적 차원과 주거정책적 차원에서 이루어진 이들 연구들은 공통적으로 주거비부담과 주거비지원이 보다 긴밀히 연동될 필요성을 제안해왔다. 이러한 연구 방향이 부처 간 업무영역 재편 등 다른 원인과 겹치면서, 저소득층 주거비지원제도에 관한 그간의 논의 중 상당 부분은 바우처 제도에 할애되었다. 특히 박근혜정부 출범 후에는 이러한 논의를 기반으로 공공부조를 대폭 개편하는 방식의 정책화가 시도되었다고 할 수 있다.

3. 주거비지원의 목표와 바우처 방식의 부각과 퇴장

1) 기초생활보장제도 내 주거급여의 성격과 바우처 논의

기초생활보장제도에서 주거급여는 최저생계비 산정과정에 고려되는 동시에 7개 세부 급여 항목의 하나로 지급되어 왔다. 그런데 가구별 현금지원액은 생계급여(80.65%)와 주거

2) 1970년대 중반부터 주택가격이 크게 상승하면서 전국적으로 투기가 확산되어 사회적 문제가 되자 1977년 분양가 상한제가 실시되어 규모에 관계없이 모든 신규 분양주택을 대상으로 시장가격 이하의 일률적인 상한가로 분양가격을 규제했는데, 이는 1998년 분양가 자율화 이전까지 분양받은 가구가 재산증식의 기회를 부여하는 주요 통로였다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010). 이는 개발이익을 민간 기업이 사유화하기보다는 분양가 상한제를 통해 분양을 받은 사람이 분양가와 인근 유사주택 가격과의 차이만큼의 개발이익을 취하게 하는 정책이라 할 수 있다(손재영, 2008).

급여(19.35)로 일괄적으로 나누어지기 때문에³⁾, 주거급여 액수 자체는 각 가구가 실제로 부담하는 주거비용과 관계없이 정해지는 구조였다.

전술했듯이, 이 때문에 그간 주거급여는 주거지원의 역할을 담당하지 못하고 있다는 비판의 대상이 되어 왔다. 해당가구가 실제로 지불하는 주거비를 고려하지 않고, 지역별, 가구규모별 주거비 지출수준도 충분히 반영되지 않으며, 주거비 지출로 사용처가 한정되지 않아 주거향상 목적이 아닌 소득보장의 역할을 담당한다는 것이다.

그간의 이러한 비판은 보건복지부가 운용하던 기초생활보장제도 내 주거급여를 2014년부터 국토교통부가 관할하는 주거바우처로 전환하도록 결정하는 데 어느 정도 기여한 것으로 보인다. 주거비 지원대상은 40~45%로, 지원방식은 바우처 방식, 즉, 임차인이 아닌 임대인에게 지급하는 방식으로⁴⁾, 급여수준은 소득에 따라 차등지급하는 것으로 계획된 바 있다.⁵⁾ 즉, 주거급여 개편안의 주요 내용은 급여액의 임대료 연동과 용도제한이었다고 할 수 있다. 바우처 방식은 지난 9월 사회보장위원회에 즈음하여 삭제되었는데, 그 출현과 퇴장에 관해서는 별도의 설명이 필요하다.

우선 바우처방식이 퇴장된 것은 이후에 부연할 이유에 근거해 바람직하다고 판단된다. 단, 예상되는 부작용을 포함해 풍부하게 논의가 이루어지지 못하고 정책화가 결정되고, 이후 철회되는 과정적 문제점은 주거복지 정책의 전개과정과 정책목표에 비추어 냉정하게 평가될 필요가 있다.

우선 바우처 도입 여부는 주거비지원의 목표가 무엇인지와 직결된 문제이다. 향후 주거비 지원제도를 어떻게 운영할 것인지에 관한 근본적 시각을 반영하는 것인 만큼 충분히 숙고된 결정이 이루어져야 하며, 결정된 후 쉽게 철회될 성격의 문제라 하기 어렵다. 주택바우처 도입이 결정되고 철회된 2013년의 정책과정은 저소득층 주거비 지원제도의 목표에 대해 보다 풍부한 논의와 공감대 형성이 필요하다는 점을 시사한다.

3) 2013년 국민기초생활보장사업 안내.

4) 일반적인 바우처가 이용자를 지원하는 방식을 의미하는 것과 달리, 우리나라에서 현재 통용되는 주거바우처 용어는 실제 이용자인 임차인이 아니라 임대인에게 지원금을 지급하여 임대료 이외 용도로 사용하지 못하도록 제한하는 구조를 의미한다.

5) 주택바우처안은 2013년 6월 공청회에서 초안이 발표된 후, 주택바우처 사업설계 TF의 주택바우처 추진방안(2013. 7. 26)과 사회보장실무위원회 회의(2013. 9. 3) 등을 통해 수차례 수정되었는데, 주 내용은 바우처 대상 범위와 급여수준을 조절하는 것에 초점을 맞추어 왔다. 현재 소득인정액이 생계급여기준보다 낮은 경우 실질임대료를 기준임대료 상한 하에서 전액 지급하고, 소득인정액이 생계급여기준액보다 높은 경우에는 실질임대료에서 자가부담분만큼을 차감한 액수를 지원하는 구조이다.

우선 생계비 지원의 틀에서 제공되던 기존 주거급여가 주거지원이라 인정하기 어려웠던 중요한 이유는 소득만이 자격조건이어서 주거비 부담이 급여산정에 반영되지 않는다는 점이었다. 이는 급여산정에 임대료 부담을 반영함으로써 해결되는 문제이며, 바우처 방식으로 통한 용도 제약의 필요성을 뒷받침하지는 않는다. 즉, 급여기준에 주거비지출을 반영해야 한다는 주장과 지원금의 용도를 제한해야 한다는 주장은 그간 필연적으로 한데 묶이는 것처럼 제시되곤 했으나, 실제로는 분리되어야 하는 문제이다. 이 중, 지원액이 주거향상용도에 제한되어야 하는지, 생활비에 사용되어도 되는지는 정책목표가 무엇인지에 대한 별도의 논의를 필요로 한다.

이 논의는 주거수당의 내용을 ‘저소득층의 주거조건을 개선하기 위한 제도’로 인식하는지, ‘주거비용의 부담을 줄여 여타 항목의 소비를 지원하는 제도’로 인식하는지에 따라 달라진다. 일반적으로 주거정책을 담당하는 부처는 저소득층의 주거를 향상시키는 데 관심을 두는 경향이 강하고, 복지를 담당하는 부처는 소득 중 주거비용을 낮춰 다른 분야의 소비를 더 할 수 있도록 지원하는 데 중점을 두는 경향을 보인다. 근래 각국의 주거지원 정책에서는 소득보조적 측면이 더 강화되고 있는 것으로 관찰된다(Grigsby and Bourassa, 2004). 우리나라의 경우에도 이 두 가지의 관점 중 현재 어느 방향이 더 필요성이 큰지가 주 판단기준이 되어야 할 것이다.

2) 바우처 방식의 필요성에 대한 판단

그간 주거비 지원 시 실제 주거비 지출을 전혀 반영하지 않아 온 것은 명확히 개선이 필요한 부분이다. 반면, 주거급여의 용도를 제한하지 않아 온 것은 소득보조에 강조점을 두어 온 공공부조 틀 속에서 어느 정도 자연스러운 구조였다고 볼 수 있다.

이러한 구조를 변화시켜 주거비 지원액의 용처를 주거비 지출로 한정해야 할 것인지를 판단하기 위해서는 이러한 정책결정이 개별 가구들의 소비구조에 어떠한 의미를 갖는지를 파악하는 것이 필요하다. 그간의 공적소득지원이 저소득층의 소비 중 어느 항목으로 향했는지는 저소득층이 소득제약으로 필요한 만큼 소비를 하지 못한다고 느끼는 부분을 나타낼 것이다.

[표 1]은 복지패널을 이용하여 2007~2011년 기간 동안 공공부조 수급 여부가 개별 가

구 소비항목의 소득 대비 비중에 미친 영향을 고정효과 모형으로 분석한 결과이다.⁶⁾⁷⁾ 패널 분석의 관심 변수인 기초생활보장제도 수급 여부는 주거비 비중에 유의한 영향을 미치지 않았다. 이는 기초생활보장제도 내에 약 20%의 주거급여가 포함되어 있음에도 불구하고 주거비로 이어지지 않는 구조라는 통상적인 관찰과 부합하는 결과이다.

이외에도 자가보유가구에 비해 월세 가구가 주거비 비중이 높게 나타나고, 영구임대주택이나 공공임대주택 등 공공주택을 이용할 경우 주거비 비중이 낮게 나타나며, 가구주가 취업했을 경우 주거비 비중은 크게 낮아졌다.

지출영역별 비중을 살펴보면, 식비와 의료비, 교통-통신비 등 여타의 소비항목 비중은 기초생보 수급 여부와 반대방향으로 변화했으나, 교육비는 유일하게 기초생보 수급여부와 지출비중이 같은 방향이었다. 수급여부가 교육비 비중에 양(+의 영향을 미치는 것은 긍정적으로 인한 소득변화가 지출에 직접적 영향을 미치는 영역이라는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 주거지원액의 사용처를 주거비에 제한하는 바우처 방식을 사용할 것인지는 교육비에 지출우선순위를 두는 가계의 지출 선호를 억누르는 방식이라 할 수 있다.

따라서 바우처 방식의 도입에는 교육비 지출보다 주거비 지출이 중요하다는 정책적 판단이나 사회적 공감대가 전제되어야 하는데, 그간의 바우처 전환 논의에서 이러한 전제가 존재했다고 보기는 어려우며, 사회적으로 이러한 공감대가 형성되어 있다고 판단하기도 어렵다.

[표 1] 수급여부에 따른 소비 항목별 지출비중변화(%): 고정효과모형(2007~2011년)

	지출항목													
	주거비		식비		의복비		교육비		의료비		오락비		교통통신비	
기초생활 보장수급	-0.023 (0.031)		-0.071 (0.025)	**	0.057 (0.035)		0.488 (0.052)	**	-0.279 (0.056)	**	-0.056 (0.044)		-0.085 (0.037)	*
도시 거주	0.029 (0.040)		0.053 (0.032)		0.025 (0.044)		0.009 (0.066)		0.019 (0.072)		0.005 (0.056)		-0.093 (0.047)	*
가구	-0.131	**	-0.033	**	0.008		0.445	**	0.066	**	0.014		0.078	**

6) 복지패널은 농어가 포함 전국가구 대상 패널데이터로 2005년 7,072가구 대상으로 시작된 이후 현재 7차 조사까지 가용하다. 본고에서는 3~7차(2007~2011)를 사용했는데, 이는 1~2차 조사 소비지출 항목 중 주거비가 분리 조사되지 않았기 때문이다.

7) 고정효과모형은 관측되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)이 존재할 경우 패널데이터를 사용해 시점에 따라 변화하지 않는 고정효과를 제거하여 관심변수의 영향을 추정하는 방식이다.

	지출항목														
	주거비		식비		의복비		교육비		의료비		오락비		교통통신비		
원수	(0.007)		(0.006)		(0.008)		(0.012)		(0.013)		(0.010)		(0.009)		
아동수	0.096	**	0.091	**	0.025	*	0.074	**	-0.049	**	-0.037	**	-0.037	**	
	(0.011)		(0.009)		(0.012)		(0.018)		(0.019)		(0.015)		(0.012)		
가처분소득	-0.033	**	-0.035	**	-0.020	**	-0.025	**	-0.021	**	-0.021	**	-0.032	**	
	(0.001)		(0.001)		(0.001)		(0.002)		(0.002)		(0.001)		(0.001)		
점유형태	전세	-0.156	**	-0.015		-0.043	**	-0.072	**	0.011		-0.025		-0.005	
		(0.015)		(0.012)		(0.017)		(0.025)		(0.027)		(0.021)		(0.018)	
	월세	0.490	**	-0.034	*	-0.080	**	-0.048		-0.067	*	-0.047	*	-0.067	**
	(0.019)		(0.015)		(0.021)		(0.031)		(0.033)		(0.026)		(0.022)		
	기타	-0.113	**	-0.012		-0.041	*	-0.040		0.058	*	-0.046	*	-0.050	*
	(0.018)		(0.015)		(0.021)		(0.031)		(0.033)		(0.026)		(0.022)		
이사	0.421	**	0.030	**	0.032	**	0.011		0.004		0.040	**	0.010		
	(0.010)		(0.008)		(0.011)		(0.016)		(0.017)		(0.013)		(0.011)		
공적주거서비스	-0.095	**	-0.038	*	-0.024		0.062		0.065		-0.006		-0.034		
	(0.023)		(0.019)		(0.025)		(0.038)		(0.041)		(0.032)		(0.027)		
가구주	연령	-0.002		-0.001		-0.005	**	-0.004	*	0.013	**	-0.007	**	-0.009	**
		(0.001)		(0.001)		(0.002)		(0.002)		(0.002)		(0.002)		(0.002)	
	취업	-0.189	**	-0.129	**	-0.080	**	-0.040	*	-0.266	**	-0.117	**	-0.129	**
	(0.012)		(0.010)		(0.013)		(0.020)		(0.021)		(0.017)		(0.014)		
2008년	-0.010		-0.030	**	-0.024	**	-0.027	*	0.010		0.020	*	-0.031	**	
	(0.008)		(0.007)		(0.009)		(0.014)		(0.015)		(0.012)		(0.010)		
2009년	-0.008		-0.053	**	-0.016	*	-0.032	*	-0.031	*	-0.001		0.007		
	(0.009)		(0.007)		(0.010)		(0.014)		(0.015)		(0.012)		(0.010)		
2010년	-0.010		-0.036	**	0.001		-0.028	*	-0.020		0.074	**	0.000		
	(0.009)		(0.007)		(0.010)		(0.015)		(0.016)		(0.013)		(0.011)		
2011년	0.009		-0.048	**	0.068	**	-0.039	**	0.040	*	0.078	**	0.023	*	
	(0.010)		(0.008)		(0.011)		(0.016)		(0.017)		(0.014)		(0.011)		
R ²	0.729		0.600		0.414		0.804		0.524		0.425		0.512		

주: 1) 각 년도에 모두 응답한 가구 대상이며, 가구가처분소득 0 이하인 가구 제외(총 5095호).

2) 소득 대비 지출비중은 로그변환, 7차년도 가중치 사용.

3) 주거비=월세+주거관리비+광열수도비, 식비=가정식비+외식비, 교육비=공교육비+사교육비; 아동 수는 만 18세 미만의 가구원수; 가처분소득은 천만 원 단위, 월세=보증부월세+사글세; 공적주거복지서비스이용은 영구임대주택, 공공(국민)임대주택, 전세자금(용자)지원, 저소득층 월세지원 중 하나라도 이용한 적이 있는 경우.

4) 괄호 안 수치는 표준오차. 유의수준 1%는 **, 5%는 *로 표시함.

자료: 한국복지패널자료(3~7차)

또한 바우처 방식을 사용한다 하더라도 이전에 임대료로 지출하던 소득액을 다른 소

비에 사용함으로써 실제로는 주거비를 증가시키지 않을 수 있다. 이 경우 굳이 바우처 시행에 따른 행정비용을 감수하면서까지 바우처 방식을 사용할 이유가 불명확하다.⁸⁾

결국 시행에 임박해서 바우처 방식이 삭제된 것은 구체적설계 작업 속에서 실익에 비해 행정비용 등의 문제가 심각할 수 있다는 점이 비로소 부각되었기 때문으로 보인다. 그러나 서울시의 선례가 이미 알려져 있었다는 점 등을 고려할 때 행정비용의 문제가 사전적으로 점검될 기회가 없었다고 보기는 어렵다. 오히려 중요한 것은 주거비 지원의 목표가 무엇인지에 대해 실증적 근거에 기반한 지향점 형성이 불충분했던 것이며, 이는 바우처 부각/퇴장의 바탕에 존재하는 이유로 보인다.

4. 주거비지원의 목표

주거비지원의 목표가 무엇인지는 제도설계와 직결되는 문제이다. 현재 주거비 지원은 이전 기초생활보장제도 내에서 보장받던 수급자를 배제하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그렇기 때문에 자가 소유자도 대상으로 포함하고 있는데, 이는 지원제도의 기본 목표를 흐리는 효과를 갖는다. 예를 들어, 임대료 부담을 완화하는 것이 정책목표라면, 주거조건이 양호하더라도 소비에서 주거지출이 차지하는 비중이 높은 가구가 우선적으로 고려되어야 한다.

특히 가계동향조사를 이용해 지난 20년간의 주거비용 부담을 살펴본 결과(표 2), 계층별 임대료 부담 비중은 계층별로 큰 차이를 보일 뿐 아니라 그 격차가 더 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 여기서 살펴본 월세평가액은 자가의 경우 주택자산이 소득에서 차지하는 비율을 뜻하나, 임차가구의 경우 주거비 부담 비율로 해석되어 자가와 임대 간 주거비용으로 인한 소비 제약의 차이를 의미한다.⁹⁾

8) 바우처방식 도입과 관련한 행정비용과 인프라 문제는 서울시가 시도한 주거바우처 사업에서 잘 나타난다. 2010년 6월 시작된 서울시 주택바우처 제도는 주거조건 향상을 명시적으로 제도에 내장하기 위한 제도로 매월 일정액(43,000~65,000원)을 저소득층에게 지급하고 있다. 이는 소득기준으로만 대상자를 선정했던 임대료보조정책의 한계를 보완하여 주거환경이 열악하거나 주거안정 위기에 놓인 가구까지 대상을 확대하려는 시도라고 적극 홍보된 바 있다. 또한 주거 이외의 용도를 제한함으로써, 소득 지원보다 주거향상이라는 정책목표를 명시했다. 그러나 수급여부를 둘러싼 세입자와 가옥주 간의 분쟁 등 이후 발생한 문제점들로 인해 세입자에게 현금으로 지급하는 기존 방식으로 전환됨으로써 결국 용도를 제한하려는 시도는 저소득층 임대시장에 정착하지 못한 채 기존의 생계비 지원 사업으로 회귀한 셈이다.

9) 가계동향조사의 월세평가액 문항은 응답자가 주관적으로 평가한 액수이기 때문에 수량적인 비교를 위해서는

2012년 임대료가 소득에서 차지하는 비중은 소득 2분위에서 18.4%인데 반해 1분위에서는 29.3%로 큰 차이를 보였다. 또한 1992년 대비 2012년 수치는 임대료 부담 비율이 저소득층에서 더 큰 폭으로 증가했다는 것을 나타낸다. 소득 2분위 이상 계층에서는 1992년 대비 2012년 비율이 1을 전후해 큰 차이를 보이지 않는 데 비해 소득 1분위에서는 1.47로 임대료 부담으로 인한 소비제약이 저소득층에서 더 심화된 것으로 나타났다.

물론 이러한 격차가 주거비 지원으로 해소될 것이라 기대하기는 어렵다. 이는 주거 조건의 차이가 이러한 차이를 초래한 근본원인이라기보다 소득능력과 소득의 차이가 이러한 주거조건의 차이를 초래하는 원인에 가까울 것이기 때문이다. 그러나 현재의 임대료 부담이 빈곤층의 소득충격으로 이어지고, 장기적으로 가계의 소비와 소득을 제약해 계층 간 격차를 증가시키는 문제는 주거지원정책으로 어느 정도 완화하는 것이 가능할 것이다. 따라서 저소득층 주거비용 지원제도는 임대료 지원 제도로 분명히 자리매김되어야 할 것이다.

[표 2] 소득 대비 월세평가액 비중(%)의 중위값 (1992~2012년도; 도시 2인 이상)

	점유형태	소득분위					
		전체	1(저)	2	3	4	5(고)
1992년	자가	25.6	43.2	29.7	26.6	23.3	19.9
	전세	21.9	28.2	23.6	21.0	19.4	16.3
	월세	16.5	20.0	18.0	16.5	14.9	12.7
2012년	자가	26.3	57.2	28.9	25.3	22.0	18.8
	전세	26.0	47.4	30.9	20.8	25.2	19.7
	월세	17.6	29.3	18.4	15.1	12.7	13.2
'92대비 '12의 비	자가	1.03	1.32	0.97	0.95	0.94	0.94
	전세	1.19	1.68	1.31	0.99	1.30	1.21
	월세	1.06	1.47	1.03	0.92	0.85	1.04

- 주: 1) 「소득 대비 월세평가액 비중」은 가구가처분소득 대비 월세평가액의 비중(%).
 2) 「소득분위」는 균등화가구가처분소득을 기준으로 도시 거주 2인 이상 가구에 대해서 산정.
 3) 「'92대비 '12의 비」는 1992년도 소득대비 월세평가액 비중 대비 2012년도 비중의 비.
 4) 「점유형태」 전체에는 기타(무상주택, 사택, 영구임대 등)가 포함되어 있음.

자료: 가계동향조사 연간대표자료(각년도).

반면, 자가가구에 대한 지원을 제도 내에 어떻게 위치시켜야 하는 문제 역시 중요하다

제한적인 정보만을 담고 있으며, 여기서는 추세를 관찰하는 용도로 사용되었다.

다. 이를 위해 주거환경을 살펴본 결과, 구조와 시설 면에서 주거조건이 불량인 가구는 극빈층에 집중되어 있는 것이 아니라 소득 중간층까지 넓게 퍼져 있는 양상을 보였다([표 3]). ‘양호’나 ‘완비’ 등 주관적 평가를 내포하고 있는 시설기준①에 비해 단독사용여부에 관한 객관적 문항인 시설기준②는 불량률이 훨씬 낮았는데, 주관적 평가와 구조성능 면에 있어서는 주거불량가구가 소득계층에 걸쳐 고루 분포된 정도가 더 컸다.

[표 3] 소득분위별 거주주택의 구조성능 및 시설 불량 가구 비중

(단위: %)

	점유형태	소득분위					
		전체	1(저)	2	3	4	5(고)
구조성능	전체	16.9	29.0	23.8	14.6	11.1	6.2
	자가	12.0	25.1	15.0	12.1	6.6	5.0
	전세	14.8	27.2	26.9	10.5	13.5	3.0
	월세	29.3	36.2	34.1	25.3	23.5	16.6
시설① (주관적)	전체	17.1	32.0	19.6	13.5	12.4	8.2
	자가	14.5	29.0	17.5	12.2	9.9	7.7
	전세	12.1	32.7	14.2	4.6	7.3	7.7
	월세	26.1	33.8	24.9	22.1	27.8	14.6
시설② (단독 사용 기준)	전체	4.9	15.2	4.4	2.6	1.3	0.8
	자가	3.4	13.6	3.6	1.0	0.8	0.7
	전세	1.8	8.4	1.6	0.2	0.3	0.2
	월세	8.8	18.1	6.6	7.0	4.2	1.1

주: 1) 구조성능면과 시설① 영역은 복지욕구 실태조사(2011) 2차심층조사에 응답한 가구(4000호)를, 시설② 영역은 복지패널(7차) 응답가구(5732호)를 대상으로 함.

2) 「소득분위」는 균등화가구가처분소득을 기준으로 산정.

3) 「구조성능」 불량가구는 거주한 주택의 구조·성능 및 환경이 다음의 5가지 사항 중 하나라도 해당되지 않는 경우로 정의(VI.주거 Q32문항); ①영구건물로서 주요 구조부의 재질이 내열 내화 방음에 양호한 재질을 갖추고 있다.②적절한 환기 및 채광설비를 갖추고 있다.③적절한 보온 및 난방설비를 갖추고 있다.④소음 진동 약취 및 대기오염 등으로부터 인간이 생활하기에 적절하다.⑤해일 홍수 산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연 재해로부터 안전하다.

4) 「시설①」 불량가구는 거주한 주거시설이 다음의 필수적 설비 중 하나라도 갖추고 있지 않는 경우로 정의(VI.주거 Q33문항); 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(목욕시설은 전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함);

5) 「시설②」 불량가구는 복지패널조사에서 주거시설(상하수도, 부엌, 화장실, 목욕시설) 중 하나라도 단독사용이 아닌 경우로 정의; 단, 부엌은 단독사용 조건에 입식 여부, 화장실은 수세식 여부, 목욕시설은 온수시설 여부가 추가됨.

6) 「점유형태」 중 기타(관사, 사택 등)는 생략; 단, 전체에는 포함.

자료: 2011년 복지욕구실태조사; 한국복지패널자료(7차).

이렇게 주거불량가구가 전소득계층에 걸쳐 있는 것은 전반적으로 주거향상을 위한 개별 가구의 지출 우선순위가 높지 않다는 것을 나타내며, 결과적으로 주거 질 문제는 극빈층에 국한되는 문제라고 판단하기 어려웠다. 즉, 주거조건의 문제는 저소득층에 집중한 지원보다는 주택건축기준 등 주택의 질 개선 차원에서 주로 접근해야 하며, 현금지원보다 더 넓은 소득계층을 대상으로 개량지원의 수급대상을 포괄해야 할 것이다. 결과적으로 이는 임대료 지원과 주거질 개선을 위한 지원을 동일한 제도 내에 통합시키기 어렵다는 점을 시사한다.

5. 결론

주거급여가 실제 주거비 부담을 반영하지 못하고 주거향상에 기여하지도 못한다는 그간의 비판은 주거바우처 도입과 담당부처 이관 필요성 주장이 확대되는 데 기여했다. 그러나 이러한 비판이 반복되어 오는 과정에서 주거비 지원의 핵심 목표와 설계방식이 무엇이어야 하는지에 대한 정책적 고민이 깊이 축적되어 오지는 못했다. 그 결과 부처 이관은 결정되었으나, 애초 그 필요성의 근거가 되었던 바우처 방식은 삭제되기에 이르렀다.

결과적으로 바우처방식이 철회된 것은 바람직하다고 판단되나, 이러한 정책결정과정은 향후 제도 발전을 위해 현재 무엇을 개선해야 하는지에 대한 의문을 제기한다. 담당부처를 이관하고, 제도를 독립시킨다는 행정적 문제에 매몰되고 있는 경향이 지속적으로 관찰되고 있기 때문이다. 그간 이론적, 실증적 근거가 미약한 가운데서도 바우처 도입 필요성의 근거가 반복적으로 주장되어 큰 폭의 변화를 초래한 것에 대해서는 여러 가지 해석이 가능할 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 이러한 변화를 발전적으로 활용하기 위해 주거비 지원의 근본적 목표를 분명히 하고 효과적 운영을 위한 보완장치를 마련하는 것이다.

우선 주거비 지원이 담당해야 하는 역할은 시장임대료의 변동충격으로부터 저소득층을 보호하는 것인 만큼, 주거비 지원은 임대료지원으로서의 성격을 분명히 하는 것이 필요하다. 즉, 자가 가구의 주거환경 개선은 별도의 제도로 분리시키는 것이 바람직하다. 그간 기초생활보장제도 하에서 소득수준만 낮으면 자가가구라 하더라도 현금지원의 대

상이 되었으나, 이는 일정한 경과규정을 두어 자가가구의 주거개선 사업으로 이전시키는 것이 필요하다. 이 경우 소득수준이 낮다 하더라도 주거환경이 양호한 자가가구를 현금 지원 대상으로 인정해서는 안 되는 반면, 주거비 지원 대상보다 넓은 소득 계층을 대상으로 주거환경 열악 가구를 지원해야 할 것이다.

임대료 지원의 의도된 목표를 달성하기 위해서는 필수적인 보완장치가 필요하다. 우선 다양한 주거지원을 총괄적 시각 속에서 추진하는 것이 필요하며, 국토부로의 이관은 이를 위한 토양을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어, 임대서비스의 공급이 원활하지 않을 경우, 임대료 지원이 오히려 가계 부담을 가중시킨 각국의 사례는¹⁰⁾ 주거비 지원제도가 소기의 목적을 위해서도 임대서비스 공급을 원활히 하는 시장 환경 정비 노력이 함께 추구되어야 한다는 것을 의미한다. 이에 관해서는 임대관련 세제개선과 임대사업관리업 증진 등 다양한 과제가 제기된 바 있다(김경환, 2012, 이상영, 2013).

또한 보다 근본적으로 저소득층의 자립을 지원하는 것이 현금지원의 궁극적인 목표라는 점은 주거비 지원 프로그램의 담당부처 이관에 즈음한 현재 상황에 중요한 시사점을 갖는다. 주거비 지원이 근로 유인을 훼손하는 문제를 최소화하기 위한 종합적 지원과 제재는 다부처 협력을 필요로 하기 때문이다. 이는 현 단계의 제도 설계가 주거비 지원 프로그램을 어떤 부처로 이관할 것인지의 문제에 매몰되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 정작 중요한 것은 부처 간의 협업과 조율 시스템을 어떻게 설계할 것인지이기 때문이다.

10) 영국의 경우 임대료 보조의 60% 이상이, 프랑스의 경우 70% 이상이 임대료 상승으로 이어져 결국 임대인에게 귀속됐다고 관찰된 바 있다(Gibbons and Manning, 2006, Fack, 2006). 미국의 경우 임대료 바우처가 저소득층 임대료를 상승시킨 효과가 커 임대인에게만 혜택을 주었을 뿐 사실상 저소득층의 부담을 증가시켰다는 관찰결과도 제시되어 있다(Sousin, 2002). 북구국가의 경우에도 1990년대 스웨덴이 사회주택 건축을 위한 공급자보조를 폐지하고 주거수당을 확대했을 때 자산가격이 하락하고 임대료가 상승한 것으로 관찰된다(Ditch et al., 2001). 핀란드의 경우 임대료 보조가 임대료 상승으로 이어져 결국 임대인에게 귀속된 비율이 30~70%로 보고된다(Viren, 2013, Kangasharju, 2010).

■ 참고문헌 □

- 국토교통부 (2012). 2012 주택업무편람. 국토교통부.
- 김경환 (2012). 임대주택 시장과 정책. 조만 · 차문중 편. 글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색. 한국개발연구원.
- 김경환, 이상영, 조무상, 이건수, 이진 (2012). 해외주거복지정책 사례연구. 국토해양부 · 한국주택학회.
- 변용찬, 이태진, 허수정, 강미나, 김인순, 박신영, 서종균, 이인혜, 임성만, 홍미령, 홍인옥 (2010). 취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구. 보건복지부. 정책보고서 2010-106.
- 서종균 (2011). 주거비보조제도의 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임. 한국도시연구소.
- 손재영 (2008). 주택공급제도 개선방안. 김재형 편, 부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색. 한국개발연구원.
- 이상영 (2013). 민간주택임대산업의 지속가능한 발전전략, 조만 편, 전환기 부동산정책의 새로운 방향 모색, 한국개발연구원.
- 이수욱, 김성희, 이용만, 허수정, 권수연, 김태환, 이현지, 최수 (2010). 저소득층 주거안정과 내집 마련을 위한 정책방안 연구. 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서, 10-06-01.
- 이태진, 김태완, 최현수, 정의철, 봉인식, 우선희, 김문길, 강성민 (2008). 기초생활보장제도 개편방안-주거급여 시행방안을 중심으로. 한국보건사회연구원 · 보건복지부.
- 이태진, 현시웅, 김선미, 우선희, 김정은 (2010). 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 - 국민기초생활보장제도 주거급여 시행 10년 -. 한국보건사회연구원.
- 한국경제 60년사 편찬위원회 (2010). 한국경제 60년사 IV. 한국개발연구원.
- 홍인옥, 남기철, 남원석, 서종균, 김혜승, 김수현 (2011). 주거복지의 새로운 패러다임. 한국도시연구소.
- Bratt. (2008), Viewing housing holistically: the resident-plus agenda, *Journal of the American Planning Association*, 74, 1.
- Council of Europe. (2008). *Housing policy and vulnerable social groups*. 2008.
- Ditch, J, Lewis, A. & Wilcox, S. (2001). Social housing, tenure and housing allowance: an international review. Social Policy. University of York.
- Fack, G. (2006). Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in france. *Labour Economics*, 13, 747-771.
- Fahey, T. & Norris, M. (2010). Housing. in f. G. Castles. *The oxford handbook of the welfare state*. Oxford University Press.
- Gibbons, S. & Manning, A. (2006). The incidence of uk housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics*, 90, 799-822.

- Grigsby, W. G. & Bourassa, S. C. (2004). Section 8: The time for fundamental program change?. *Housing Policy Debate*, 15(4), 805-834.
- Hills, J. (2001). Inclusion or exclusion? The role of housing subsidies and benefits, *Urban Studies*, 38(11), 1887-1902.
- Kangasharju, A. (2010). Housing allowance and the rent of low-income household, *Journal of Economics*, 112(3), 595-617.
- Kemp, P. (2007a). *Housing allowance in comparative perspective*. The Policy Press.
- Kemp, P. (2007b). "Housing allowance in context," in p. Kemp(ed.). *Housing allowance in comparative perspective*. The Policy Press.
- Oecd, (2010). *Benefits and wages*.
- Olsen, E. O. Tyler, C. A. King, J. W. & Carrillo, P. E. (2005). The effects of different types of housing assistance on earnings and employment, *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 8(2), 163-187.
- Patterson, R. (2004). Evaluation of the welfare to work voucher program: Report to Congress, Washington, Dc: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- Priemus, H., Kemp, P. & Varady, D. (2005). Housing vouchers in the united states, great britain, and the netherlands: Current issues and future perspectives. *Housing Policy Debate*, 16(3-4), 575-609.
- Susin, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics*, 83, 109-152.
- Torgersen, U. Turner, B. Kemeny, J. & Lundqvist, I. (1987). Housing: The wobbly pillar under the welfare state. *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, Gavle: Almqvist and Wiksell International, 27-116.
- Viren, M. (2013). Is the housing allowance shifted to rental prices?. *Empirical Economics*, 44, 1497-1518.

Issues on Restructuring Housing Benefit

Heesuk Yun*

Housing benefit in the national Basic Livelihood Security Programme (BLSP) is scheduled to be transferred to Ministry of Land, Infrastructure and Transport in 2014. However, rent voucher, the original main feature planned to be embedded in the new subsidy system has been dropped lately. This confusion reflects the problem that the need to transform housing benefit to a voucher or the goal of housing subsidy has not been fully specified in the previous discussion. Housing subsidy should be focused on the aspect of rent subsidy protecting poor people from the rent volatility. Also, various housing support programs need to be coordinated, and community programs promoting family self-sufficiency need to be actively employed in combination with housing subsidies.

Key Words: housing benefits, rent voucher, rent subsidy

◆ 2013.12.02. 접수 / 2013.12.20. 1차 수정 / 2013.12.26. 게재 확정

* Korea Development Institute (heesuk@kdi.re.kr)