

# 미국의 주거복지정책 관련 법률체계 개요 : 주택바우처제도를 중심으로

## I. 개요

## II. 미국 주택바우처제도 관련 법률연혁

1. 1937년 주택법
2. 1965년 민간임대주택 지원 프로그램
3. 1974년 주택법
4. 주거급여 시범사업
5. 임차료 바우처 프로그램
6. 1998년 양질의 주택 및 근로책임법

## III. 현행 주택바우처제도의 근거 법률 및 주요내용

1. 근거 법률
2. 법률의 주요내용
3. 연방 시행령

## IV. 미국의 주택바우처 운영방식 및 성과

1. 개요
2. 프로그램 참여자들의 의무
3. 주택바우처 수급가구의 특성

## V. 결론 및 시사점

### 장 경 석

(국회입법조사처 입법조사관, 도시계획학 박사)

#### [ 특집 ]

2013년 새 정부의 주요 과제 중 하나는 “복지”입니다. 이에 최신외국법제정보는 가장 중요한 분야로 언급되는 ‘주거’, ‘보육’, ‘의료’, ‘교육’에 걸쳐 주요 외국의 법제를 소개하고자 합니다.

### I. 개요

일반적으로 복지국가는 국민들의 인간다운 생활을 보장하기 위해 소득보장, 의료보장, 교육보장 및 주택보장에 관심을 갖는다. 이 중 국민들의 주택문제를 복지정책의 일환으로 다루고자 하는 주택정책은 ‘주거복지정책’으로 불리고 있다.

주거복지정책을 소득보장영역에 포함하여 하나의 소득정책으로 다루는 경우도 있으나, 다수의 국가들에서는 인간적 삶의 기반이 되는 주택분야에 대해서는 별도의 정책을 운용하고 있는 경우가 많다. 국가는 주택정책을 통해 인간의 기본적 욕구의 하나인 주거생활을 최소한도로 보장하기 위한 노력을 기울이고 있다.

주거복지정책은 전 계층을 포괄한 주택정책(a decent home to all)으로 운용될 수도 있지만, 국가의 예산제약을 고려하여, 제한된 정책대상 집단(주로 저소득층 및 사회취약계층)에게 최소한의 주거서비스를 공급하기 위한 주택정책을 의미한다.<sup>1)</sup> 저소득층의 주거문제 해소를 위해 공공임대주택 건설과 같은 현물 보조정책과 주택 임차료보조제도와 같은 현금 보조정책을 운영하고 있다.

여러 나라의 주택정책 경험을 살펴볼 때, 사회적으로 저소득층에게 제공할 양질의 주택재고가 부족한 때에는 현물 보조정책이 주택정책의 주된 수단이었다. 하지만 주택의 양적 부족문제보다는 저소득층의 주거비 부담(affordability)이 문제가 되는 시점에서 현금 보조정책으로 전환되었다.

즉, 1980년대 이후 서구에서 현물보조 중심의 주택정책이 현금보조정책으로 전환하게 된 것은 다음과 같은 현실 인식 때문이었다.<sup>2)</sup> 첫째, 주택문제의 중심은 주택 자체가 부족한 것이 아니라 소득의 부족으로 주택에 접근할 수 없는 것이 문제라는 것이다. 둘째, 1970년대와 1980년대 복지국가의 재정적 위기는 복지국가가 더 이상 건설부문의 보조금을 지원할 수 없게 되었던 것이다. 셋째, 이러한 복지국가의 재정위기에 처한 국가의 정책당국자들은 주택 건설사업자를 지원하는 것보다 주택마우처와 같은 현금보조를 통해 주택수요자를 지원하는 것이 더 시장친화적이라고 인식했고, 시장을 통한 문제해결 방안을 더욱 신뢰하였기 때

1) 주택을 인간의 보편적인 권리인 ‘주거권’으로 인식할 필요성이 있다는 견해가 있음. 다만, 이 경우에도 국가가 전체 인구를 위한 주택을 건설해야 한다거나, 요청하는 모든 이들에게 무료로 주택을 제공해야 한다는 것과 동일한 의미로 이해되어서는 안된다는 견해가 지배적이다. 주거권에 관한 이론적 논의와 주거권의 이해범위 등에 대해서는 “서종균, 「주거복지와 주거권」, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론, 2011, pp.17~45.” 참조.

2) Peter King and Michael Oxley, *Housing: Who Decides?*, Macmillan Press, 2000, pp.50~51.

문이다.

이 글에서 살펴보고자 하는 미국의 경우도, 「1937년 주택법(Housing Act of 1937)」의 제정을 통해 본격적으로 국가가 국민들의 주택문제에 관심을 기울인 이후, 대규모 공공임대주택건설정책 등을 통해 저렴주택(affordable housing)의 공급을 통한 저소득층 주거문제에 개입해 왔다. 그러나 1970년대 공공임대주택건설에 따른 재정부담, 도심 내 공공임대주택을 중심으로 한 빈곤의 집중화 등에 직면하게 되면서, 신규 공공임대주택건설정책을 전면 폐기하기에 이르렀다. 특히 「1974년 주택법(Housing Act of 1974)」을 통해 공공임대주택건설 대신 저소득임차인의 주거비를 보조하는 주택바우처(housing voucher) 프로그램이 전격적으로 시행되기 이르렀다. 특히 미국은 10여 년 간의 주택바우처제도에 대한 시범사업을 통해 사업의 효과를 분석함으로써 전면적인 사업시행에 따른 위험을 줄이기 위해 노력하기도 하였다. 이하에서는 미국 주거복지정책의 핵심정책수단인 주택바우처제도와 관련한 법령체계와 실제 운영방식 등을 소개하고, 그 시사점을 살펴보았다.

## II. 미국 주택바우처제도 관련 법률연혁<sup>3)</sup>

### 1. 1937년 주택법

미국에서 국가가 국민들의 주거문제에 본격적으로 관심을 가지고 정책적 처방을 시행하는 데 있어 최초의 법적 근거는 「1937년 주택법」에 두고 있다. 이 법은 제정에 앞장 선 알라바마 주 출신 하원의원 스티걸(Henry B. Steagall, 민주당)과 뉴욕 주 출신 상원의원 와그너(Robert F. Wagner, 민주당)의 이름을 따서 ‘와그너-스티걸 법(Wagner-Steagall Act)’으로 불리기도 한다.<sup>4)</sup> 이 법은 불안정하고 비위생적인 주거상태 일소, 슬럼 근절, 저소득가구의 주거여건개선을 위한 재정 지원, 실업감소 및 경제활동을 촉진하기 위해 제정되었다. 이 법에 따라 미국에서 처음으로 공공임대주택프로그램(public housing program)이 시행되었다.

특히 일반적으로 ‘Section 8 임차료 지원 프로그램’으로 알려진 주택바우처 프로그램은

3) HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development), *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*, 2001, pp.1-1~1-4.참조.

4) 위키피디아<[http://en.wikipedia.org/wiki/Housing\\_Act\\_of\\_1937](http://en.wikipedia.org/wiki/Housing_Act_of_1937)>

「1937년 주택법」 제8조(Section 8) 규정에서 비롯된 것이다. Section 8은 임차료 지원사업에 관한 사항을 구체적으로 규정하지는 않았으나, 동 법률에 따라 새로 신설되는 연방주택기관(Federal Housing Authority: FHA)으로 하여금 이 법의 규정들을 집행하기 위해 필요한 대로 법령을 제정, 수정 및 폐지할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>5)</sup>

### 2. 1965년 민간임대주택 지원 프로그램(Section 23 Leased Housing Program)

1965년에 「1937년 주택법」이 개정되면서 민간이 소유한 주택을 PHA가 임차하여 저소득층에게 재임차하는 프로그램이 도입되었다. PHA는 임차인의 선정, 임대료 징수 및 운영 유지 관리 등을 담당하는 경우도 있었다.

### 3. 1974년 주택법(Housing Act of 1974)

「1974년 주택법」을 통해 기존의 민간임대주택에 임대차계약을 통해 입주한 임차인에게 임차료의 일부를 쿠폰(coupon) 형태로 지원하는 ‘Section 8 Existing Housing Program(기존 주택 임차인 지원프로그램)’, 즉 주택바우처제도가 전국적으로 실시되었다. 이 법률에 따라 지방자치단체는 해당 지역의 주택사정을 감안하여 주거지원계획(housing assistance plans: HAPs)을 세우고, 기존의 임대주택건설 및 재건축 지원 프로그램인 ‘Section 8 New Construction and Substantial Rehabilitation(신규 건축 및 개량)’과 임차료 지원프로그램인 ‘Section 8 Existing Housing Program(기존 주택 프로그램)’을 통합하여 주택문제를 해결해야 할 과제를 안게 되었다.

‘Section 8 Existing Housing Program’에 의한 정책대상계층은 각 지역별 중위소득의 80% 이하인 가구였다. 해당 계층에게 조정월소득(monthly adjusted income)<sup>6)</sup>의 25%(이후에 30%로 높아짐)와 해당 지역의 공정시장임대료(Fair Market Rent: FMR) 간의 차이만큼

5) 「1937년 주택법」 제8조 미국주택기관은 이 법의 규정들을 집행하기 위해 필요한 대로 하위법령을 제정, 수정 및 폐지할 수 있다(Sec. 8. The Authority may from time to time make, amend, and rescind such rules and regulations as may be necessary to carry out the provisions of this Act). 미국주택기관(The Authority)은 이 법 Section 3에 따라 신설된 기관이다.

6) 조정월소득이란 가구원전체의 연소득에서 부양가족, 노인 혹은 장애인 가구원, 자녀양육 및 의료비 지출과 관련한 공제금액을 제한 후 12개월로 나눈 값이다.

을 임차료증명서(rent certificates) 형태의 쿠폰으로 지급하였다.<sup>7)</sup>

FMR은 미국의 2,600개 지방 주택시장별로 계산된다. 최초 도입당시 FMR은 각 지역별 최근 임대된 아파트 임대료의 50%(중간 임대료, median rent)를 기준으로 산정되고, 주택의 면적을 감안하여 일부 조정이 이루어졌다. 이후 FMR은 지역별 아파트 임대료의 하위 45%(1984년), 혹은 40%(1995년)로 조정되었다가, 2001년에는 주택가격이 비싼 미국 내 상위 39개 지역에서만 FMR이 다시 지역 내 아파트 임대료의 50%로 조정되었다.<sup>8)</sup>

#### 4. 주거급여 시범사업(Experimental Housing Allowance Program: EHAP)

미국에서는 1971년부터 12개 대도시지역 5만 가구를 대상으로 총 10년간(1971~1980년) 주거급여(housing allowance)를 저소득층에 실제로 지급하는 주거급여시범사업을 실시하였다.<sup>9)</sup> EHAP는 종전의 공공임대주택 건설 대신 주거급여(housing allowance)를 제공하는 것이 주택의 수요 및 공급, 주택가격, 국가재정 그리고 행정적 측면에서 어떤 효과를 나타내는지 실험한 것이다.

이 시범사업의 목적은 크게 3가지였다. 첫째 얼마나 많은 가구들이 주거급여 시범사업에 대응하여 주거소비를 늘릴 것인가? 둘째, 주거급여가 시장에는 어떤 영향을 주는가? 셋째, 주거급여가 행정적으로 어떻게 작동하며, 행정적 비용은 얼마나 소요될 것인가?

이 시범사업에 대해 HUD는 다음과 같이 평가하였다. 첫째, 주거급여 시범사업은 자가 소유자들이 주택을 개조 혹은 유지, 관리할 수 있도록 하여 기존 주택재고를 보존하는 데 효과가 있다. 둘째, 저소득 가구들의 주거이동(housing mobility)을 허용함으로써 보다 나은 동네를 선택할 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 많은 사람들의 우려와는 달리 주거급여를 지원 받은 가구들이 임대료가 비싼 주택을 선택하지 않았다.

1980년 설치된 ‘대통령직속 주택위원회(President’s Commission on Housing)’는 공공임대주택건설 및 주거급여 시범사업의 결과를 검토한 후 공공임대주택보다는 저소득층에 대한 주거급여 프로그램이 저소득층을 쾌적한 주택에 살게 하는 보다 효율적인 방법이라는 점

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

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

9) HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development), *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*, 2001, p.1-2.

을 인정하였다.<sup>10)</sup>

### 5. 임차료 바우처 프로그램(Rental Voucher Program)

1984년 미국 의회는 시범 사업으로서 임차료 바우처 프로그램을 승인하고, 1987년에는 「1987년 주택 및 지역사회개발법(the Housing and Community Development Act of 1987)」을 개정하여 임차료 바우처 제도를 공식적으로 시행케 하였다. 임차료 바우처 제도는 임차료 증명서와는 달리 HUD가 정한 공정시장임대료의 상한이 적용되지 않아 정책수급가구의 주거 선택권을 보다 많이 보장할 수 있는 장점이 있었다.

### 6. 1998년 양질의 주택 및 근로책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998: QHWRA)

1998년 미국 의회는 일련의 주택개혁법안을 의결하여 「1998년 양질의 주택 및 근로책임법」을 제정하였다. 이로 인해 1980년대 시행되어 온 임차료증명서(rent certificates)와 주택 바우처(housing voucher) 프로그램이 주거선택바우처(Housing Choice Voucher: HCV)라는 이름으로 통합되었다.<sup>11)</sup> 이 법은 공공 주택의 관리를 개선하고 임차료보조제도의 낭비요소를 없애고, 저소득가구가 특정지역에 집중하여 거주하는 문제를 해소하며, 주민의 자립성을 높이는 것을 목적으로 제정되었다.

## III. 현행 주택바우처제도의 근거 법률 및 주요내용

10) Charles J. Orlebeke, "The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999", *Housing Policy Debate*, 11(2). Fannie Mae Foundation. p.505.

11) 임차료 증명서와 주택선택 바우처는 다음과 같은 차이가 있었다. 임차료 증명서 프로그램은 정책수혜가구가 지불하는 임차료가 HUD가 산정한 공정시장임대료를 넘을 수 없었다. 주택바우처 프로그램은 정책수혜가구가 지불하는 임차료가 공정시장임대료의 110% 정도 되는 임대료 지불기준(Payment Standard)을 초과할 수 있지만, 초과분은 임차인이 지불해야 한다.

## 1. 근거 법률

현행 주택바우처제도의 법률적 근거는 QHWRA(42USC1437f)에 명시되어 있다. 동 법률에는 프로그램을 집행하는 HUD의 권한, 수급자 기준, 월간지원액수, 주택바우처 지급을 위한 임대료의 결정, 바우처지급 중단사유 등을 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 또한 QHWRA를 시행하기 위한 구체적인 사항은 연방시행령(24 CFR part 982)에서 규정하고 있다.

[표 1] 주택바우처 근거법률(42USC1437f)의 주요 내용

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

12) 자세한 사항은 [부록 1] 참조.

### 2. 법률의 주요내용

#### 1) 대상계층(42USC 1437f (O)(4))

주택바우처 대상계층은 최저소득가구(Very Low-Income Family), 기존 공공임대주택에서 거주하던 저소득가구, 자가보유촉진 프로그램과 관련하여 주택바우처를 지급받을 자격이 있는 가구, 기타 PHA가 정한 수급기준을 충족하는 가구 등이다.

42USC 1437f (O)(4)

- (4) 수급대상 가구: 이 절에 따라 지원을 받을 자격이 있는 가구는 최초 수급당시 다음과 같은 저소득 가구이어야 한다.
- (A) 최저소득가구(a very low-income family)
  - (B) 이 절의 이하 규정에 따라 이전에 지원을 받았던 가구
  - (C) PHA에 의해 정해진 수급자격 기준을 만족시키는 저소득가구
  - (D) 「크랜스톤-곤잘레스 국가 저렴주택법(the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act)」 Title IV에 따라 승인을 받은 자가보유 촉진 프로그램과 관련하여 주택바우처를 수급받을 자격이 있는 가구
  - (E) 「1990년 저소득 주택보전 및 거주민 자가소유촉진법」의 제223절 혹은 제226절에 따라 주택바우처를 지급받을 자격을 갖춘 가구

42USC 1437f의 하위법령인 연방시행령 24CFR5.603(b)<sup>13)</sup>의 규정에 따라, 최저소득가구는 HUD가 산정하는 대도시지역의 연간 중간가구소득의 50%가 넘지 못하는 가구를 의미한다. 같은 규정에 따라 저소득가구(Low-Income family)는 HUD가 산정하는 대도시지역의 연간 중간소득의 80%를 넘지 못하는 가구를 의미한다.

연방시행령 24CFR 982.201에 따르면, 소득기준은 ① 최저소득가구, ② 「1937년 주택법」에 따라 지속적으로 보조를 받는 저소득가구, ③ PHA의 행정계획에서 정한 추가적인 수급기준에 만족시키는 가구 등으로 구분할 수 있다.

#### 2) 바우처 지급기준(payment standard)

주택바우처 수급대상에게 지급되는 바우처 액수는 HUD가 정한 공정시장임대료(Fair

13) 24 CFR 5.603은 “연방시행령(Code of Federal Regulation) Title 24(Housing and Urban Development) part 5의 section 5.603”을 의미한다.



**Market Rent: FMR)**에 따라 결정된다. 법률규정에 따르면, 주택바우처 지급기준은 해당 주택이 소재한 지역의 공정시장임대료의 90%~110% 범위 내에서 정해져야 한다(42USC1437f (O)(1)(B)).

또한 HUD 장관은 각 지역의 PHA에게 지역별 주택바우처 지급기준을 제출받아 이를 승인해야 하는데, 이때 지급기준이 지역 FMR의 90%~110% 범위 내이어야 한다는 점이 명시되어 있다(42USC1437f (O)(1)(D)).

HUD 장관은 주택바우처를 지급받은 가구들의 실제 납부하는 임차료가 조정월소득의 30%를 초과하는지를 감독해야 하며, 감독결과 조정월소득 대비 실제 납부하는 임차료의 비율이 30%를 초과할 경우, PHA로 하여금 지급기준을 수정하도록 요구할 수 있다(42USC1437f (O)(1)(E)).

42USC 1437f (O)(1)(B), (D) and (E)

(B) 지급기준의 설정: (D)에 따르는 경우를 제외하고는, 하나의 주택시장 지역에서 주택당 규모별 지급기준은 동일 지역 동일 규모 주택의 공정시장임대료의 110%를 초과해서는 안되고, 90%보다 적어도 안된다.

(D) 승인: HUD 장관은 PHA의 지급기준이 공정시장임대료의 90%보다 적거나, 110%를 초과하는지를 알아보고 이를 승인하기 위해 자료를 제출하도록 요청할 수 있다.

(E) 검토: HUD 장관은 다음 사항을 시행할 수 있다.

(i) 임차료 부담을 점검하고 조정월소득 대비 임차료 비율이 30%를 초과하는 가구의 비율이 높아지도록 하는 지급기준이 있는지를 검토해야 한다.

(ii) 검토결과를 바탕으로 PHA 지급기준을 수정하도록 PHA에게 요구할 수 있다.

### 3) 공정시장임대료(Fair Market Rents: FMR)<sup>14)</sup>

공정시장임대료는 주택 바우처 프로그램의 지급기준, 공공임대주택의 임대료 인상(renewal rents) 결정 등 다양한 주거지원프로그램의 보조금 지급기준으로 사용된다. HUD는 매년 미국 전역의 530개 대도시지역(Metropolitan Area) 및 2,045개 비도시지역의 FMR을 산정하여 발표하고 있다. 각 회계연도(fiscal year)의 시작 시점에 FMR을 사용할 수 있도록

14) HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development), *Fair Market Rents For The Section 8 Housing Assistance Payments Program*, 2007.

매년 10월 1일에 발표하고 있다.<sup>15)</sup>

FMR은 총 임대료 예측치로, 주택에 대한 임차료와 임차인이 지불하는 주택 내 시설(utility)의 사용비용을 포함하고 있다(단, 전화, 케이블 또는 위성 TV비용, 인터넷 비용은 제외).

현재는 FMR은 각 지역별 평균 규모 주택 임대료의 하위 40% 수준에 해당한다. 이는 과거 15개월 이내 현재의 주거지로 이주한 임차가구들에 의해 점유된 모든 주택 중 하위 40% 수준에 해당하는 임대료를 의미한다. 공공주택임대료와 같이 시장임대료 이하의 임대료는 FMR 산정에 포함되지 않는다.

주택임대료 정보는 기본적으로 10년 단위의 인구·주택 센서스(census) 자료가 활용된다. 1980년 센서스 자료는 1983년 최초 FMR 산정 시 사용되었으며, 1990년 센서스 자료는 1994년 FMR 산정에 사용되었고, 2000년 센서스 자료는 2005년 FMR 산정 시 사용되었다.

#### 4) 임차인이 지불하는 임차료

지급기준 수준 혹은 그 이하 가격으로 주택을 임차하는 가구는 조정월소득의 30%, 월소득의 10%, 복지임대료, 혹은 PHA의 최소 임대료까지만 임차료를 지불해야 한다. 지급기준 이상을 지불해야 하는 주택을 임대하는 가구는 조정월소득의 30%, 월소득의 10%, 복지임대료 혹은 PHA의 최소임대료에 지급기준을 초과하는 임대료를 더한 만큼만 임차료를 내야 한다(42USC1437f (o)(2)(A) and 8(o)(2)(B)). 주택바우처 프로그램하에서 집주인에게 지급되는 임차료는 인근의 보조금을 받지 않는 주택의 임대료 수준과 비교해서 수급할 만한 합리적인 수준이어야 한다.

42USC1437f (o)(2)

(2) 월간 지급액: 제1437a(a)(3)조에 따라 지원을 받는 가구들에게 지급되는 월간 지급액은 다음과 같이 결정되어야 한다.

(A) 임차인 프로그램: 지급기준을 초과하지 않는 임대료

임차인 프로그램(tenant-based assistance)의 지원을 받는 가구의 경우, 임대료가 paragraph (1)에 따라 설정된 지급기준을 초과하지 않는다면, 가구에게 적용되는 월간 지급액은 임대료가 다음의 액수의 상한액과 같아야 한다.

15) 미국의 회계연도는 매년 10월 1일~9월 30일까지임.

(i) 가구의 조정월소득의 30%  
 (ii) 가구의 월소득의 10%  
 (iii) 공공기관으로부터 복지급여를 받는다면, 가구의 주거비용에 맞게 조정된 급여액의 일부는 가구의 실제 주거비용에 맞도록 해당 기관에 의해 표시(지정)되어야 한다.  
 (B) 임차인 프로그램: 지급기준을 초과하는 임대료  
 임차인 프로그램의 지원을 받는 가구에게 있어서, 해당 가구가 지급하는 임대료가 paragraph (1)에 따라 설정된 지급기준을 초과할 경우, 월간 지급액은 paragraph (A)의 (i), (ii), 그리고 (iii)의 상한액과 같아야 한다.

5) 최대임차료부담(Maximum Initial Rent Burden)

최초로 주택바우처를 지급받는 가구들의 경우에는, 임차료가 조정월소득의 40%를 초과하지 못하도록 하고 있다. 그러나 해당주택에 계속 거주하여, 두 번째로 주택바우처 지급 심사를 받을 때에는 적용되지 않는다.

42USC 1437f (o)(3)  
 (3) 40% 상한: 최초로 임차인 프로그램의 지원을 받는 가구의 경우, 해당가구가 임대료로 지불하도록 요구받은 금액은 조정월소득의 40%를 초과해서는 안된다.

6) 임차료 보조액

PHA는 주택바우처로 지급할 수 있는 지급액을 산정한다. 최대 주택바우처 지원액은 주택바우처 지급기준(payment standard)에서 대상가구의 조정월소득 중 30%를 공제한 금액이거나, 주택의 총임대료에서 조정월소득의 30%를 공제한 금액이다.

주택바우처 지원금은 대상가구가 지급기준을 초과하는 수준의 임차료를 내야 하는 주택을 구한 경우와 지급기준 이하의 임차료를 지출하는 주택을 구한 경우로 구분하여 산정하고 있다. 임차료가 PHA의 지급기준을 초과하는 경우, 임차료 전액이 보조대상이 될 수 없으며 대신 PHA가 정한 지급기준을 따르게 된다.

임대료가 지급기준액보다 큰 경우: 임차료보조액 = 지급기준액 - 조정월소득 30%  
 임대료가 지급기준액 이하인 경우: 임차료보조액 = 임대료 - 조정월소득 30%

### 7) 임차인과 임대인의 책무

주택바우처 프로그램에 참여하는 임차인과 집주인(임대인)의 책무도 규정되고 있다. PHA는 바우처 신청자를 지급대상자로 선정할지 여부를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 마약 또는 폭력범죄와 관련한 활동을 하고 있거나 공중의 건강, 안전 등을 위협하는 임차인을 퇴거시키기를 거부하는 집주인을 주택바우처 지급대상에서 제외시킬 수 있다(42USC 1437f (o)(6)(C)).

#### (6) 가구의 선정 및 집주인에 대한 불승인

##### (C) PHA의 집주인에 대한 불승인

장관에 의해 부여된 권한에 더해서, PHA는 임차인, 임차인 가구, 손님 혹은 해당 가구의 구성원의 통제에 있는 다른 사람들이 개입된 다음의 행위로 인해 임대차계약을 종료할 것을 거부하거나 거부한 적이 있는 집주인에 대해서 이 조문에 따라 체결된 주거지원금이 더 이상 지급되지 않도록 할 수 있다.

- (i) 타 임차인 혹은 PHA · 집주인 · 주택관리자로부터 고용된 자의 보건, 안전 및 평온한 생활을 위협하는 행위
- (ii) 바로 인접한 사람들의 보건 혹은 안전 평온한 주거생활을 위협하는 행위
- (iii) 마약과 관련되어 있거나 폭력적 범죄행위

### 3. 연방 시행령

또한 주택바우처 시행을 위한 연방정부 주요 시행령은 다음과 같다. 이 중 일반적인 저소득 임차인을 지원하기 위한 주택바우처 프로그램은 24CFR Part 982(Section 8 임차인지원: 주택바우처 프로그램)이다. 동 시행령은 HUD와 지방 PHA의 업무 범위, 수급대상가구의 선정 및 지원방법에 대해서 상세한 규정을 마련해 두고 있다([표 2] 참조).

24 CFR part 5(certain cross-cutting requirements): 주택바우처 시행에 공통적으로 적용되는 요구사항

24 CFR part 982(Tenant-based Housing Choice Voucher Program): 최저소득계층이 안전하고, 쾌적하며, 저렴한 민간소유 임대주택을 임차할 수 있도록 하는 바우처

24 CFR part 983(Project-Based Voucher Program): 저소득층에 대한 임대를 위해 주택을 건축하거나, 개량하는 것을 촉진하기 위해 보조금을 지급하고, 해당주택의 건축이 완료되면, 이에 입주하는 저소득층에게 주택바우처를 지급하는 프로그램

24 CFR part 984(Section 8 Family Self-Sufficiency Program): 바우처를 지급받은 가구들의 경제적 독립과 자립을 달성하기 위한 지방 전략을 개발하는 것을 지원하는 프로그램  
 24 CFR part 985(Section 8 Management Assessment Program: SEMAP): 주택바우처 프로그램을 집행하는 지방 PHA의 성과를 측정하는 프로그램

[표 2] 미국 주택바우처 관련 시행령(24 CFR part 982)의 주요내용

시행령 조문	주요내용
982.1 ~ 982.4	프로그램 개요- 권한, 법률적 정의
982.51 ~ 982.55	PHA의 권한, 행정계획작성의무
982.100 ~ 982.163	PHA 예산신청절차 및 관련 의무사항
982.201 ~ 982.207	주택바우처 정책대상, 대기자명부 관리
982.301 ~ 982.355	주택바우처 발급, 주거지원금 지급관련사항
982.401 ~ 982.456	주택품질기준 및 주택검사, 주거비 지급계약
982.501 ~ 982.555	주택바우처 지원대상가구의 의무
982.601 ~ 982.624	주택바우처 지원대상 주택유형별 기준

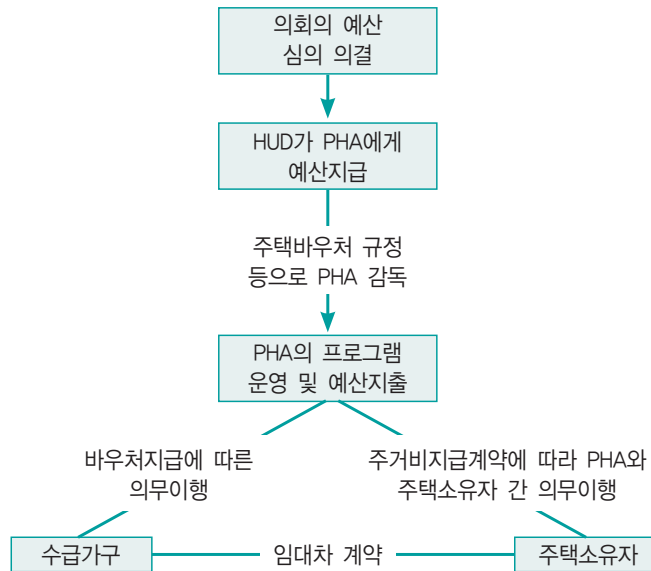
#### IV. 미국의 주택바우처 운영방식 및 성과

##### 1. 개 요

주택바우처 프로그램의 이해당사자는 의회, 연방정부(HUD), 각 지방의 PHA, 수급가구 및 주택소유자이다. 의회가 연간 예산을 심의·의결하여 예산규모와 수급대상가구 규모를 확정하게 되면, HUD는 각 지방의 PHA에게 예산을 지급하게 된다. 각 PHA는 관련 법령의 규정에 따라 주택바우처를 신청한 가구들의 적정성을 심사하고, 수급대상자로 선정하게 된다.

수급대상자가 된 가구는 60일 이내에 자신들이 원하는 주택을 찾아 PHA에게 알려주면, PHA가 해당 주택의 집주인들과 계약을 통해 주택바우처를 지급한다.

[그림 1] 주택바우처 프로그램의 이해당사자와 역할



자료: HUD. Voucher Program Guidebook: Housing Choice, 2001, p.1~12.

## 2. 프로그램 참여자들의 의무

### 1) 임차인의 의무

임차인은 주택바우처를 받기 위해서는 임대인과 최소 1년 이상의 임대차 계약을 해야 하며, 임대인에게 임대보증금을 지불해야 한다. 임대차계약 및 바우처 프로그램의 요구사항을 준수하고, 적기에 임대료를 납부하며, 주택을 좋은 상태로 유지하고, 소득 및 가구 구성상에 변화가 발생할 경우 PHA에 즉시 알려야 한다.

### 2) 임대인의 의무

임대인은 임차인에게 합리적인 가격으로 쾌적하고, 안전하며, 위생적인 주택을 제공해야 한다. 임대인은 바우처를 지급받는 한, 해당 주택을 바우처 프로그램하의 품질기준(Housing

Quality Standards: HQS)<sup>16)</sup>을 유지하도록 관리해야 한다. 또한 임차인과 PHA와 합의한 사항을 준수해야 한다.

### 3) PHA의 의무

PHA는 각 지방의 주택바우처 프로그램을 운영하며, 프로그램 수급자가 적정한 주택을 찾을 수 있도록 도와주고, 수급가구를 대신하여 주거지원을 제공하기 위해 임대인과 계약체결에도 관여하게 된다. 임대인이 임대차계약하의 주택소유자의 의무사항을 준수하지 못할 경우, 주택바우처 지급을 종결할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 PHA는 최소 1년에 한 번 수급가구의 소득 및 가구 구성을 재조사해야 하며, 수급가구가 거주하는 주택에 대해 주택품질기준을 만족시키는지를 재조사해야 한다.

### 4) HUD의 역할

HUD는 PHA에게 주택바우처 지급을 위한 예산 및 PHA의 행정비용을 제공한다. 주거지원을 위한 추가적인 기금이 확보될 경우, PHA가 추가 기금에 대한 공모신청을 할 수 있도록 조치를 취하게 된다. HUD는 PHA 행정을 감독함으로써 주택바우처 프로그램의 규정이 잘 준수되도록 유도하고 있다.

## 3. 주택바우처 수급가구의 특성

2008년 기준으로 미국의 주택바우처 수급가구는 약 221만 가구이고, 인구수로는 508만 명에 달한다(평균 가구원수 2.5명).<sup>17)</sup> 주택바우처 수급가구가 부담하는 월평균 임차료는 324달러이며, 연방정부가 수급가구에 지원하는 월 임차료는 647달러이다.

주택바우처 수급가구의 소득 수준은 연간 1만 3,000달러 수준이며, 가구원수별로는 5,200

16) 42USC1437f(O)(8)(B)에 규정에 따라, 주택바우처 지급 대상 주택품질기준은 HUD 장관이 수립하며, 이에 24CFR982.401에서 상세히 규정하고 있다. 주택품질기준은 위생설비, 주택규모 및 방법, 음식준비공간, 열환경, 조명 및 전기, 건축구조 및 재료, 내부공기질, 상수로, 납(lead) 페인트 도색 여부, 접근성, 부지 및 동네입지, 위생환경, 매연 방지 등에 관한 내용으로 구성되어 있다..

17) 이하의 내용은 HUD의 주택바우처 수급가구 특성을 검색할 수 있는 다음의 사이트의 내용을 요약. HUD, "A Picture of Subsidized Households-2008". <<http://www.huduser.org/portal/picture2008/index.html>>

달러 수준이다. 수급가구 중 연간소득이 5,000~1만 달러 미만 가구수가 32%로 가장 많고, 1만~1만 5,000 달러인 가구는 24%에 달하며, 연간소득이 5,000 달러 미만인 가구도 14%에 달하고 있다.

가구의 주 수입원이 근로소득 및 사업소득인 가구는 32%이며, 정부의 복지급여가 주 수입원인 가구는 11%이다. 지역소득과 비교해 볼 때, 지역의 중위소득대비 수급가구의 소득 수준은 22%에 불과하다. 따라서 지역 중위소득의 50% 수준에 미치지 못하는 가구비율이 96%에 달하고 있다.

가구 구성 측면에서는 여성이 가장인 가구가 전체의 80%에 달하여, 수급가구의 대다수가 여성이 가장인 가구이다. 가구주의 연령 측면에서는 25~50세 이하 가구가 전체의 56%에 달하고 있다. 인종에서는 수급가구 중 흑인가구가 42%로 압도적으로 많으며, 히스패닉(hispanic) 가구가 17%를 차지하고 있다. 수급가구들이 거주하는 주택은 침실이 3개 이상이 38%로 가장 많고, 침실 2개(36%), 침실 1개(26%) 순이다.

또한 주택바우처를 수급받기 위해 대기한 평균기간은 26개월이었으며, 주택바우처를 지급받으면서 현 주택에 거주하는 기간은 74개월이었다. 뉴욕 주의 경우에는 주택바우처를 받기 위한 대기기간이 48개월, 캘리포니아 주의 경우에는 39개월이었다. 또한 뉴욕 시의 경우 평균 대기기간이 57개월, 로스앤젤레스 시의 경우 42개월로 주택수요가 많은 대도시의 경우, 대기기간이 길어진다는 것을 알 수 있다.

## V. 결론 및 시사점

주택바우처 프로그램은 HUD의 주택정책 중 가장 예산규모가 크고, 정책대상자도 연간 약 200만 가구 이상이다. 미국의 예산 및 정책분야를 연구하는 비영리 민간연구소인 '예산 및 정책우선순위 연구소(Center on Budget and Policy Priorities)'에 따르면, 2010년 기준으로 미국의 주택부문에서 연방정부 예산을 받고 있는 가구수는 약 495만 가구에 달한다.<sup>18)</sup> 이 중 주택바우처 지원가구수 208만 가구, 공공임대주택 입주가구 118만 가구, Section 8 건설관

18) Center on Budget and Policy Priorities, "State-By-State Fact Sheets: Federal Rental Assistance". <<http://www.cbpp.org/files/4-13-11hous.pdf>>



런 프로그램<sup>19)</sup> 지원가구 123만 가구, 농촌임대주택사업지원가구 27만 가구 등으로 주택바우처 수급가구수가 가장 많다.

한편 우리나라에서는 2012년 1월 26일 개정된 「주택법」에서 저소득 무주택 임차인에게 주택 임차료를 현금으로 보조할 수 있는 ‘주택임차료보조제도(주택바우처제도)’가 도입되었고, 동 법률이 2013년 1월 27일부터 시행되어 이와 관련한 하위 법령의 정비가 필요한 상황이다. 특히 주택임차료를 보조받을 수 있는 무주택임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 일괄적으로 위임하고 있다. 다만, 정부는 주택바우처제도를 당장 시행하기보다는 현행 주거복지제도에 대한 보완을 통해 한국형 주택바우처사업을 추진하겠다는 입장인 것으로 알려져 있다.

그러나 통계청의 ‘인구주택총조사’ 자료에 따르면, 최근 20년간(1990~2010년) 자가가구 비율은 49.9%에서 54.2%로 증가하였으나, 전세가구(월세 없는 순수전세) 비율은 27.8%에서 18.2%로 감소하였으며, 보증금 있는 월세가구 비율은 8.2%에서 18.2%로 증가하였다. 특히 최근 저금리기조와 주택매매시장침체 등으로 주택임대차시장이 전세에서 보증금 있는 월세 혹은 월세 위주로 개편되면서, 전세가구뿐만 아니라 월세가구의 주거비 부담이 증가하고 있다. 우리나라의 주거복지정책 중 현재 월세가구에 대한 지원대책은 공공임대주택 공급 이외에는 별다른 대책이 없다는 점을 감안한다면, 저소득 월세가구에 대한 지원정책도 충분히 검토할 필요가 있을 것이다.

이러한 측면에서 저소득층의 주거지원을 위한 법률 등 제도를 지속적으로 보완해 오고 있는 미국사례가 정책적으로 많은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 현행 「주택법」 제5조의4 규정만으로는 주택바우처제도를 실시하기 매우 어려운 것으로 판단되며, 주택바우처제도의 시행을 위한 별도의 입법활동이 필요할 것으로 판단된다. 주택바우처제도와 같이 대규모 예산을 운영하는 프로그램에서 현행 법률 조항만으로는 운영되기는 매우 곤란하기 때문이다. 주택바우처제도 관련 입법과정에서는 ① 정책지원대상 설정, ② 주택정책 수단 간 효율성 검토, ③ 임차료보조제도를 위한 행정체계 구축, ④ 주택바우처 관련 부정행위자에 대한 규제방안, ⑤ 임차료 보조제도를 통한 정책효과성 검증, ⑥ 주택임차료 지원으로 인한 시장 임대료 상승 및 임대주택 공급확대 방안 등을 사전에 충분히 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

19) 집주인들이 저소득층에게 임대할 목적으로 보조금을 받고 주택을 건설하거나 수리하고, 해당 주택에 거주하는 저소득층에게는 주택바우처를 지급하는 프로그램.

### 참고문헌

서종균, 「주거복지와 주거권」, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론, 2011.

장경석, 『미국의 주택임차료 보조제도와 시사점』, 정책보고서 제12호, 국회입법조사처, 2012.

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

Center on Budget and Policy Priorities, “State-By-State Fact Sheets: Federal Rental Assistance” <<http://www.cbpp.org/files/4-13-11hous.pdf>>

Charles J. Orlebeke, “The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999”, *Housing Policy Debate*, 11(2). Fannie Mae Foundation.

HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development), *Fair Market Rents For The Section 8 Housing Assistance Payments Program*, 2007.

HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development), *Voucher Program Guidebook: Housing Choice*, 2001

HUD, “A Picture of Subsidized Households-2008” <<http://www.huduser.org/portal/picture2008/index.html>>

Peter King and Michael Oxley, *Housing: Who Decides?*, Macmillan Press, 2000

위키피디아 <[http://en.wikipedia.org/wiki/Housing\\_Act\\_of\\_1937](http://en.wikipedia.org/wiki/Housing_Act_of_1937)>