

# 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구

2016. 12.

최 성 은



## 서 언

최근 들어 우리는 전세가격이 주택 매매가격에 육박하는 전세가격의 급등을 경험하고 있다. 이러한 유례 없는 전세가격의 폭등은 반전세와 월세 형태의 임대차 계약이 증가하는 현상을 초래하고 있다. 가까운 미래에는 외국 처럼 월세 형태의 임대계약이 주를 이룰 것이라는 전망과 함께, 저소득층뿐 아니라 중산층 이상까지도 가구소득에서 임대료가 차지하는 비중이 커지고 있다. 이는 향후 가구 임대료 부담 완화와 주거안정에 대한 주거지원정책의 필요성이 커질 수 있음을 시사하고 있다.

주거지원정책은 대체로 임차가구를 중심으로 가구의 임대료 부담을 완화하고 주거 불안정을 해소하기 위한 정책목표하에 이루어지지만, 동시에 주택시장 및 노동시장 나아가서는 거시경제에 대한 스피로버 효과(spillover effect)를 가져올 수 있다. 주택가격 불안정성은 거시경제 안정과 노동시장에 영향을 미치기 때문이다. 우리나라의 저소득층 주거지원정책은 주로 공공임대주택의 확충에 치중하여 왔다. 그러나 주거취약계층을 우선적 정책대상으로 하여 공공임대주택을 공급하였다기보다는 각 정권마다 산발적이고 통합되지 못한 형태로 펼쳐진 주택공급 확충정책의 일환으로 전개되어 왔다. 주거취약계층은 인구구조의 변화와 사회경제적 변화에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 신혼부부, 1인가구, 대학생 및 취업준비생, 노인단독 가구 등 다양한 주거취약계층의 주거수요를 만족시키기 위해서는 아파트라는 유형 외에도 지역별로 다양한 유형의 임대주택이 필요할 수 있다. 그러나 그간의 공공임대주택 정책은 수적으로는 상당한 공공임대주택을 확보하였으나, 대규모 신규 아파트 단지의 건설에 치중한 나머지 빈곤층과 지역별로 다양한 주거취약계층의 주거 수요를 충족하지는 못하였다.

최근 들어 주거급여가 개별 급여화되고 지원대상과 급여수준이 확대되면

서 수요 측면의 주거비 지원이 본격화되는 시점에 이르게 되었다. 개편 이전의 주거급여는 임차가구에 대한 상징적 수준의 현금급여를 지원하는 소득 보장정책의 하나에 지나지 않았다. 개편된 주거급여는 대상과 급여수준을 상당히 확대하기는 하였으나, 공급 측면의 지원 및 용자지원과 통합적으로 추진되지 못한 채로 제도가 확대되어, 정책의 목표와 방향성이 명확하지 않은 채로 주거지원 수혜의 중복성과 중첩성이 발생하고 있다. 반면 어떠한 지원도 받지 못하는 주거취약계층의 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다.

수요자 측면의 지원을 강화할 때에는 임대주택시장에서 공급 측면의 반응까지 고려하여 신중한 제도설계를 할 필요가 있다. 임대주택 공급시장이 임대료의 변화에 비탄력적인 경우 수요자 측면의 지원 강화는 공급의 확대보다는 임대료 인상을 가져올 수 있기 때문이다. 대체로 인구밀집도가 높은 도심지역 등은 신규 임대주택의 공급이 비탄력적인 경우가 많기 때문에, 임대료 보조를 확대한다 하더라도 임대료 지원의 실효성을 제고하기는 힘들다. 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하자는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적(paternalism) 논의는 지양되어야 한다. 주거급여제도는 공공임대주택 정책과 연계하여 설계될 필요가 있다. 또한 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여수준, 임대료등을 통합적으로 재설계할 필요가 있다. 정체성이 모호한 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화시키기 어려운 측면이 있다.

임대주택 공급물량의 확충은 수요자 측면의 지원 확대 이전에 선행되어야 할 요건임에는 틀림없다. 그러나 기존의 임대주택 공급정책을 현 시점에서 재점검하고, 임대주택 공급정책의 방향성과 목적성을 명확히 할 필요가 있다. 공공임대주택의 공급 유형에 있어서도 기존의 대형 단지 위주의 신규건설은 지양하고, 다양한 주거취약계층의 주거 수요를 충족할 수 있도록 기존 주택을 활용하는 등, 공급방식을 다각화할 필요가 있다. 이를 위해서는 임대주택 공급에서 지자체의 역할이 강화되어야 하고 필요한 부분에 대한 재정적 지원도 강화될 필요가 있다. 임대주택 공급이 주로 공공의 영역에서 이루어지고 있는 부분이 크지만, 점차적으로 민간부문 역할의 확대도 필요하

다고 보여진다. 사회주택이 활성화되고 임대주택 비중이 상당히 큰 해외 국가들의 사례를 보더라도, 공공임대주택에 대한 공급 측면의 지원과 낮은 임대료 및 주택 노후화에 따른 관리 운영비용 등의 재정적 부담으로 인해 임대주택 공급정책에서의 민간의 역할과 주택협회 등 비영리단체의 역할을 강화하는 방향으로 재설계되는 경우를 왕왕 관찰할 수 있다.

본 연구는 저소득층 주거지원정책에 대한 기존의 연구들이 공공임대주택 따로, 주거급여 및 주택바우처 따로 논의되고 있는 한계에서 벗어나, 저소득층 주거지원정책을 통합된 틀 안에서 재조명하고자 하였다. 이를 위하여 저소득층 주거지원부문의 수요측과 공급측의 모든 재정사업들을 망라하여 현황을 파악하고, 저소득층 주거지원정책의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 각각의 주거지원정책이 주택시장과 노동시장에 미칠 수 있는 파급효과 등에 대한 기존문헌을 살펴보고, 비탄력적인 주택공급이 수요 측면의 지원 강화에 미칠 수 있는 효과를 가늠하고자 하였다. 그리고 자가가구 및 임차가구, 저소득가구에 대한 주거비 부담의 문제를 살펴보고 해외사례의 검토를 통해 현행 저소득층 주거지원정책이 나아가야 할 방향을 제시하고자 하였다.

본 연구는 본원의 최성은 박사의 책임하에 수행되었다. 저자는 보고서 작성 과정과 심사과정을 통하여 다양한 조언을 제공해준 평가자들에게 감사의 말씀을 드리고 있다. 중간보고, 최종보고와 외부심사 과정을 통해 많은 유익한 조언을 제공하여준 검토자와 평가자에 대한 감사의 말씀을 드린다. 또한 자료의 수집과 연구과정에 많은 도움을 준 김인유 연구원과 김선우 연구원에게 감사의 마음을 전한다. 끝으로 본 보고서는 한국조세재정연구원의 공식의견이 아니라 저자의 개인의견임을 밝힌다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수



## 요약 및 정책적 시사점

저소득층 주거지원재정정책으로서는 국토교통부, 보건복지부 등 6개 부처에서 27개 사업(2016년)이 시행되고 있으며, 약 18조원의 재정이 투입되고 있다. 이는 우리나라 전체 복지지출의 약 15% 수준에 해당한다. 주거지원정책의 유형별로는 주거비 지원 등 수요 측면의 지원에 약 1.3조원, 공공임대주택 공급에 7조원, 각종 용자사업에 9.6조원을 지원하고 있다. 회계별로는 일반회계 1.2조원, 특별회계 0.2조원, 주택도시시기금 17조원으로 주택도시기금이 전체 재정투입의 약 92.6%를 차지하고 있다.

우리나라의 주거지원정책은 주로 주택공급 확충을 위해 임대주택과 분양주택 등의 신규건설 목표치 달성에 치중해 왔다고 볼 수 있다. 주택정책이 주로 주택가격 상승과 그로 인한 주거 불안정의 문제를 해소하기 위하여 공급확대를 우선적으로 추진되어 왔고, 그 과정에서 정책대상도 최저소득계층에서 최근에는 주택가격의 급증으로 내집 마련에 어려움을 겪고 있는 젊은 세대까지 그 포괄범위가 다양해지고 있다. 이에 따라 수적으로는 공공임대주택의 규모 면에서 상당한 확충이 이루어졌다고 볼 수 있다. 2014년 기준 임대주택 재고는 총 170만호로, 전체 주택의 약 10.8%를 차지하고 있다. 이중 공공임대주택의 재고는 전체 주택의 약 7.4%, 임대주택의 약 68.9%를 차지하고 있다. 이는 OECD 평균에 비해서는 낮은 수준으로 나타나고 있지만, 사회주택 등 임대주택 비중이 높은 유럽국가들과 직접적인 비교를 하기는 힘들고, 규모적으로는 비교적 짧은 기간내에 급성장을 하였다는 점에서는 괄목할 만하다. 공공임대주택의 적정한 물량과 비중을 단적으로 말하기는 힘들다. 적정수준의 장기공공임대주택 비중에 대한 논의는 어느 소득계층까지를 포괄할 것인가라는 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 그러나 장기공공임대주택의 비중을 10%까지 늘린다고 하더라도, 지역별로 다양한 임대주택

수요계층과 그 임대주택 유형에 대한 수요를 다양하게 충족하기는 어렵다. 즉, 공공임대주택의 재고량에 대한 목표와 수적인 확충은 효과적인 임대주택정책이 되기 어렵다.

우리나라 공공임대주택 공급은 정권별 공공임대주택 확충정책 목표량 달성을 위해 아파트와 같은 대규모 신규건설을 위주로 추진되었고, 주로 도심 외곽의 대규모 택지개발지구 등을 중심으로 공급되었기 때문에, 도심지역에 밀집한 저소득층의 주거문제를 해결하기 어려웠다. 주로 택지 확보가 수월한 수도권 외곽을 중심으로 이루어진 임대주택건설은 노동시장이 밀집된 수도권 지역의 저소득 취약계층의 경우 더욱 심각한 주거불안정 문제를 해결하는 데는 한계가 있었다. 전반적인 임대주택 물량확보가 저소득층의 주거안정으로 이어지지 못하는 비효율성이 발생한 것은 지역적으로 불균형한 형태의 신규 공급에도 원인이 있다. 공공임대주택이 주로 LH공사의 신규건설 물량을 위주로 공급되어 왔던 탓에, 보유 택지의 소진 및 LH공사 경영부담 가중 등으로 인해 최근 공공임대주택의 신규건설은 감소하고 있는 추세이다. 공공임대주택은 건설과정 외에도 노후화에 따른 관리운영비용이 지속적으로 발생하기 때문에, 주변 시세보다 낮은 임대료로 제공되는 공공임대주택의 운영관리는 시간이 지날수록 노후화와 낮은 임대료에 따른 비용문제가 발생할 수밖에 없는 구조이다.

임대주택의 확충은 저소득층과 노인가구 및 1인가구 등 주거취약계층의 주거안정을 위해 분명 선결되어야 할 부분이다. 그러나 향후의 공공임대주택 확충을 위해서는 먼저 공공임대주택 유형을 다각화할 필요가 있다. 최근에는 다가구주택 등 기존주택을 매입하여 임대하거나(매입임대), 기존주택을 전세하여 임대(전세임대) 하는 등 공급방식을 다각화하고 있다. 지역별 임대주택수요계층과 수요에 부합할 수 있도록 매입임대, 전세임대 등을 충분히 확충하고 임대주택 유형을 다각화하기 위해 해당 지자체 등의 적극적 공급정책과 정부와 주택기금에서의 지원도 강화할 필요가 있다.

둘째, 공공임대주택 공급주체도 다각화할 필요가 있다. 진미윤(2015)에 의하면 공공임대주택 신규건설의 71%가 LH공사에 의해 이루어지고, 민간업체가 20%이며, 지자체의 신규건설은 9%로 나타나고 있다. 공공임대주택 공급

유형을 신규건설에서 매입임대 및 전세임대 등으로 다양화함과 동시에, 지자체 중심으로 지역의 최저주거수준 미달 가구나 주거취약계층의 수요에 맞는 임대주택 공급이 이루어질 필요가 있다. 임대주택 공급주체는 독일을 비롯한 유럽의 사회주택처럼 주택조합, 주택협회, 협동조합 등 다양한 비영리 단체의 참여를 활성화하고, 민간부문의 역할을 강화할 필요도 있다. 이때 발생할 수 있는 저소득층 대상 민간임대주택 시장에서 시장임대물 수준에 대한 가구 부담의 증가는 수요자에 대한 임대료 지원을 통해 해소할 수 있도록 실효성 있는 주택바우처 프로그램의 확대가 필요하다. 임대주택사업자를 통한 임대주택 공급이 활발해질 수 있도록 민간임대주택에 대한 지원과 임대료 상한을 도입하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 우리나라의 공공임대주택은 외국에 비해 그 종류와 유형이 매우 복잡하고 다양하여, 각 유형의 공공임대주택이 각각의 규정에 따라 개별적으로 칸막이 식으로 운영되어, 통합된 지원체계는 부재하다는 문제점이 있다. 우리나라의 임대주택 공급은 정확한 정책적 지향점이 부재한 채로, 각 정권마다 각종 임대주택 공급계획을 공약사항으로 추진해 온 경향이 있었다. 1998년 국민임대주택의 도입을 시작으로, 2003년에는 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호 건설계획, 장기공공임대주택 150만호 공급, 10년 공공임대주택 50만호 건설계획 등이 발표되었다. 2009년에는 2018년까지 10년 동안 보금자리주택 150만호 공급계획이 추진되면서, 2018년까지 공공분양주택 70만호와 공공임대주택 80만호 공급을 목표로 하고 있다. 2013년에는 대학생, 신혼부부 등을 대상으로 한 행복주택 14만호 공급계획이 추진되기도 했다. 각 정권들의 공공임대주택정책은 그 유형에 따라 임차 대상자와 임대기간, 정부지원체계, 사업주체, 공급방식 등에 일관성이 없이 각각 매우 다양하게 추진되었다. 입주 대상자 자격이 되는 소득계층도 저소득층이 우선이기는 하지만 각각의 공공주택 유형에 따라 소득기준의 일관성이 부재하다.

넷째, 임대료 산정도 공공임대주택 유형에 따라 소득계층별로 상이하게 산정되고 있어, 공공임대주택 유형별로 수혜액의 차이가 상당히 발생하는 문제가 있다. 공공임대주택은 낮은 임대료 수준으로 인해 입주자와 비입주자 간의 수평적 형평성 등이 흔히 제기되는 문제이기도 하다. 그러나 우리

나라의 경우는 다양한 임대주택 유형과 임대료 수준의 차이로 인해 입주자와 비입주자, 임대주택 유형별 입주자 간의 수평적 형평성의 문제가 더욱 심각하게 드러난다. 김혜승 외(2004)는 5년 공공임대주택 입주자의 수혜액은 연간 787만원, 국민임대주택이 152만원, 영구임대주택은 135만원, 50년 공공임대주택은 100만원, 영세민 전세자금보조의 수혜자는 90만원, 근로자·서민 전세자금 수혜자는 61만원의 혜택이 주어지는 것으로 추정하고 있다. 최근에는 공공임대주택에 대한 소득기준을 통일하려는 노력을 하고 있지만, 각각의 공공임대주택의 유형이 너무나 복잡하고 주택공급체계가 다르기 때문에 기준 통일의 어려움이 존재하고 있다. 이러한 측면에서는 상이한 공공임대주택 공급체계하의 대상자를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축도 필요하다.

다섯째, 시장임대료 이하의 임대료를 적용받는 공공임대주택 입주에 따른 혜택은 상당히 크다. 공공임대주택 입주자의 경우 낮은 임대료만큼 주거비 지원을 받고 있는 셈인데, 주변 시세가 비싼 도심지역 공공임대주택의 경우 입주만 하게 되면 상당한 주거비 지원을 받게 되는 셈이다. 그러나 한번 공공임대주택에 입주하게 되면 소득이나 자산이 증가하더라도 자격 여부를 재 파악하기 어렵기 때문에, 혜택의 항구화가 발생하기도 한다. 장기공공임대주택 거주자 중에서도 중산층 이상의 거주자들이 상당한 것으로 나타나는 것은, 자격 재심사가 엄격히 이루어지지 않고 있기 때문일 수도 있다. 따라서 공공임대주택 입주자의 소득기준, 가구구성의 변화 등에 대한 정기적인 자격심사를 실시하고, 자격 재심사에 부적합으로 판정될 경우 적절한 탈거 조치가 수행될 수 있는 시스템 정착도 필요하다. 더불어 공공임대주택 입주는 주거취약계층의 임대수요가 먼저 충족될 수 있도록 주거취약계층과 저소득층에게 우선순위를 부여할 수 있도록 대상자 선정방식도 개선할 필요가 있다.

한편, 수요자 측면의 주거지원정책인 주거급여는 이제 막 본격적 정책의 시작을 맞고 있다. 개편 이전의 주거급여는, 주거급여라는 명목으로 주어지기는 했으나, 실질적인 주거비 보조라기보다는 생계급여를 보충하는 소득보

장적인 성격이 강하였다. 그러나 생계급여와 주거급여가 분리되면서, 주거급여 대상자도 중위소득 40% 이하까지 확대되었고, 급여수준도 확대되었다. 기초생활보장 대상자는 기준임대료를 상한으로 한 실질임대료를 급여로 지급받게 되고, 기초생활보장 대상가구 소득보다 높은 대상가구는 여기서 자기부담금을 제외한 나머지 금액을 받게 되었다. 주거급여는 임차가구에는 임대주택 유형에 상관없이 임차료 보조액을 지급하고, 자가가구는 주택개량을 지원하는 형태이다.

그러나 수요 측면의 임대료 지원정책이 임대주택과 관련한 공급 측면의 정책에서 방향 전환의 일환으로 발전되어 온 외국의 경우와는 달리, 우리나라의 주거급여는 임대주택 공급정책과는 별도의 정책으로 공급 측면의 정책과 연계성과 일관성이 부재한 채로 확대되고 있는데, 이는 상당한 문제점이라고 볼 수 있다. 주거급여의 정책대상과 주거비 부담 완화에 대한 명확한 방향성이 부재한 채로 임대주택 시장의 여건 등을 전혀 고려하지 않고 주거급여의 대상과 급여수준 등 제도를 확대한 측면이 있다. 주거급여의 정책목표는 단순히 저소득가구의 주거비 부담을 줄여준다는 것으로는 부족하다. 주거비 부담 완화는 생계급여 확대 등 소득보장을 통해서도 시행할 수 있기 때문이다. 주거지원정책이 소득보장정책과 다른 것은 저소득층이 양질의 주택에서 안정적인 주거를 유지할 수 있도록 지원한다는 것이므로, 임대주택 공급정책을 전혀 고려하지 않고 설계되어서는 안된다. 이러한 맥락에서 주거급여의 정책목표는 저소득 주거취약계층의 임대료 지원으로 방향을 명확히 하여야 한다. 이는 수요자에 대한 지원 외에도, 주거취약계층 및 저소득층이 적절한 주택을 탐색하는 것에 있어 어려움이 없도록 공급 측면에서 다양한 형태의 임대주택이 확충될 필요가 있기 때문이기도 하다. 주거급여의 확대로 임대료 지원을 확대하여 주거비 부담을 덜어주고자 하는 경우 지역 내 임대주택 수요는 늘어나게 되지만 증가된 수요를 만족시킬 수 있는 임대주택이 부족할 경우 지역 내 임대료만 상승되는 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화시키기 어렵다. 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하자는 무조건적인 저소득층에 대한 온

정주의적(paternalism) 논의는 지양할 필요가 있다. 주거급여제도를 공공임대주택 정책과 통합된 틀 속에서 바라보면서, 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여수준, 임대료 등을 통합적으로 재설계할 필요가 있다.

그러한 측면에서 이미 시장임대료 이하의 임대료를 지불하고 있는 공공임대주택 입주가구들의 주거급여의 중복수혜는 문제가 있다. 공공임대주택 입주가구 중 상당 가구가 주거급여도 중복으로 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또 주거급여 대상자는 전체 가구의 약 3% 정도로 낮고 주거취약계층과 차상위계층 일부에 대한 지원은 이루어지지 않는 반면, 이들 대상자들은 공공임대주택은 물론 전세자금 대출지원, 지자체가 자체적으로 시행하는 주택개량사업의 혜택도 받을 수 있기 때문에 일부 계층에 수혜가 집중되는 급여의 중복성과 중첩성이 발생하고 있다. 물론 공공임대주택 거주 가구 중 임대료 체납가구의 비중도 상당한 것으로 나타나는 등 여전히 임대료를 내지 못하는 계층도 있는 것도 사실이다. 그러나 공공임대주택 입주자는 상당히 낮은 수준의 임대료를 지불하도록 주거지원이 되는 부분이므로, 이들에 대해서는 필요한 부분 만큼의 소득보장이 되어야 하는 것이지, 주거급여를 통한 임대료 지원이 될 필요는 없다. 즉, 주거급여와 임대주택 정책을 통합하여, 주거급여 대상자는 좁히더라도 주거급여액은 높여서, 공공임대주택 입주자와의 수평적 형평성을 제고하고, 나아가 정책의 효과성을 도모할 필요가 있다.

주거급여액 선정에 쓰이는 지역별 기준임대료의 단순성도 문제가 된다. 지역별 기준임대료는 서울, 경기 및 인천, 광역시 및 세종시, 기타 등 4급지로 구분되고 있는데, 이러한 기준임대료가 지역별 임대료의 격차를 반영하기에는 너무 광범위하여 현실의 임대료 차이를 잘 반영하고 있지 못하는 문제점도 있다. 따라서 기준임대료를 지역별로 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있다. 한편, 주거급여의 주무부처가 복지부에서 국토부로 이관되고 주거급여의 전달체계도 상당히 개편됨에 따라 과도기적인 전달체계상의 문제점들도 발생하고 있다. 주거급여는 저소득층을 대상으로 함과 동시에 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악이 필요한 부분이어서, 정보와 전산망, 인력 등의 효과적 통합이 필요하다. 사회보장정보원의 수급자 정보와 주택도

시공사의 공공임대주택 관리망, 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악 시스템을 통합적으로 연계할 필요도 있다. 본격적인 수요자 지원의 확대에 선행하여, 주거지원과 관련한 지자체의 역할 강화와 세부적 제도개선이 이루어질 필요가 있다.



## 목 차

I. 서 론 .....	21
II. 저소득층 주거지원을 위한 재정지출과 정책 현황 .....	24
1. 저소득층 주거지원부문 재정지출 현황 .....	24
2. 저소득층 주거지원정책 현황 .....	30
3. 수요 측면의 저소득층 주거지원정책 현황 .....	35
4. 공급 측면의 저소득층 주거지원정책 현황 .....	48
III. 저소득층 주거비 부담 현황 .....	69
1. 주택점유 현황: 자가가구와 임차가구 .....	69
2. 1인가구의 주거 .....	72
3. 최저주거기준 미달가구 .....	73
4. 저소득층 주거형태 .....	75
5. 공공임대주택 거주가구 현황 .....	76
6. 자가가구 주거비 부담과 연소득 대비 주택가격 배율(PIR) .....	78
7. 임차가구의 주거비 부담 .....	81
8. 주거관리비 부담 .....	83
IV. 해외 저소득층 주거지원정책 .....	84
1. 미국의 저소득층 주거지원정책 .....	84
2. 영국의 저소득층 주거지원정책 .....	88
3. 네덜란드의 저소득층 주거지원정책 .....	93
4. 소결 및 정책적 시사점 .....	100

---

V. 저소득층 주거지원정책의 효과성 제고방안 .....	104
1. 공공임대주택정책의 개선방안 .....	107
2. 주거급여의 개선방안 .....	112
VI. 결론 및 정책적 시사점 .....	128
참고문헌 .....	132

---

---

## 표목차

〈표 II-1〉 주거부문 재정지출 .....	25
〈표 II-2〉 회계별 저소득층 주거지원부문 재정지출 .....	26
〈표 II-3〉 소득계층별 수요지원 및 공급지원 제도 .....	32
〈표 II-4〉 저소득층 주거지원제도 세부사업(2014년 소득 기준) .....	33
〈표 II-5〉 2015년 기준 중위소득 및 주거급여 수급자 선정기준 .....	35
〈표 II-6〉 가구원수별 지역별 기준 임대료(2015년) .....	36
〈표 II-7〉 주거급여 지원 실적(2010~2014) .....	37
〈표 II-8〉 긴급복지 지원실적(2006~2012) .....	39
〈표 II-9〉 자가 주택 수선비 지원금액 .....	40
〈표 II-10〉 저소득층 주택개보수 지원가구 수 추이(2007~2014) .....	43
〈표 II-11〉 전세자금용자 .....	44
〈표 II-12〉 저소득 전세자금과 근로자 서민전세자금 운용실적(2003~2014) .....	46
〈표 II-13〉 저소득 전세자금대출 소득구간별 취급실적(2012~2014) .....	47
〈표 II-14〉 소년소녀가정 등 전세자금 지원 추진실적 .....	47
〈표 II-15〉 기존주택 전세임대 추진 실적 .....	48
〈표 II-16〉 공공임대주택의 유형별 특징과 현황 .....	50
〈표 II-17〉 국민임대주택 재정지원과 자원분담 구조(2015년) .....	50
〈표 II-18〉 해외국가의 공공임대주택 유형 .....	53
〈표 II-19〉 공공임대주택 재고 및 전체주택 수 대비 비율 .....	54
〈표 II-20〉 임대 공공주택비율 국제비교 .....	56
〈표 II-21〉 공급주체별 신규 공공임대주택(2004~2014) .....	57
〈표 II-22〉 장기공공임대주택 거주가구 비율 추이(2007~2014) .....	58
〈표 II-23〉 행복주택 입주대상 및 자격기준 .....	64
〈표 II-24〉 공공임대주택자금 용자조건 .....	67
〈표 II-25〉 공공분양주택자금 용자조건 .....	68

---

〈표 III-1〉 자가 및 임차가구 비중	70
〈표 III-2〉 저소득층 자가 및 임차가구 비중	71
〈표 III-3〉 주택 상태	71
〈표 III-4〉 1인가구의 분포	72
〈표 III-5〉 1인가구 연령대별 구성	72
〈표 III-6〉 1인가구의 소득계층별 분포	73
〈표 III-7〉 최저주거기준 미달가구 비율(2014)	74
〈표 III-8〉 저소득층 자가거주주택 유형	75
〈표 III-9〉 임차가구의 주택거주 유형	76
〈표 III-10〉 공공임대주택 거주자의 소득계층별 분포	77
〈표 III-11〉 공공임대주택 및 주거급여 상대 비율	78
〈표 III-12〉 연도별·지역별 연 소득 대비 주택가격배율(PIR)	79
〈표 III-13〉 연도별·소득 계층별 연소득 대비 주택가격배율(PIR)	79
〈표 III-14〉 연도별·소득 계층별 임차가구의 임대료 부담비율(RIR)	81
〈표 III-15〉 저소득층 주거관리비 부담 비중	83
〈표 IV-1〉 주택점유형태(England, 1961~2010)	90
〈표 IV-2〉 네덜란드 사회주택 공급 추이(1995~2005)	94
〈표 IV-3〉 2014~2020년 네덜란드의 주택 관련 지출 전망	97
〈표 IV-4〉 네덜란드 주택수당 소득기준(2012~2016)	99
〈표 V-1〉 선행연구상의 주택공급 가격탄력성 추정치	117
〈표 V-2〉 기초통계	122
〈표 V-3〉 추정결과	124

---

## 그림목차

[그림 II-1] 주거지원정책 유형별 재정지출 추이 .....	27
[그림 II-2] 공공임대주택부분별 재정지출 추이 .....	27
[그림 II-3] 주거비지원 세부사업별 예산 .....	28
[그림 II-4] 주택개량 세부사업별 예산 .....	28
[그림 II-5] 주택자금대출(수요자원) 세부사업별 예산 .....	29
[그림 II-6] 2016년 주택개량사업 통합 .....	30
[그림 II-7] 주거급여 지원가구 비율(2010~2014) .....	38
[그림 II-8] 2016년 주거지원 유사·통합사업 .....	41
[그림 II-9] 농어촌주택개량사업 사업량(1995~2009) .....	42
[그림 II-10] 임대주택 재고현황 .....	57
[그림 II-11] EU 28개국 공공임대주택 거주 가구 비율 .....	59
[그림 II-12] 영구임대주택 승인실적 .....	60
[그림 II-13] 영구임대주택 재고현황 .....	61
[그림 II-14] 국민임대주택 건설 실적 .....	62
[그림 II-15] 다가구매입임대 매입현황 .....	63
[그림 II-16] 국민임대주택 재고현황 .....	63
[그림 II-17] 전세임대주택 매입현황 .....	65
[그림 III-1] 연도별 최저주거기준 미달가구의 점유 형태별 비율 추이(2010~2014) ·	74
[그림 III-2] 국가별 PIR 추이 .....	80
[그림 III-3] 유럽의 소득 대비 주거비 비율(2009) .....	82

---

## CONTENTS

---

[그림 IV-1] 미국의 주택선택바우처 .....	87
[그림 IV-2] 영국 주택수당(HA)과 지역주택수당(LHA) 지원금 산정방식 .....	93
[그림 IV-3] 사회주택 재정지원 구조 .....	96
[그림 IV-4] 주택수당 급여 환산율(2004년) .....	99
[그림 V-1] 주택공급곡선 탄력성에 따른 주택수요 증가 효과 .....	105
[그림 V-2] 신규 주택 공급의 장기가격 탄력성: OECD 주요 국가별 .....	106
[그림 V-3] 기초통계 관련 그래프 정리 .....	123

---

---

## I. 서론

---

저소득층 주거지원부문 재정지출은 2016년 약 18조원으로 전체 사회복지지출의 약 15%를 차지하고 있다. 최근 들어 주거급여의 개별 급여화로 주거급여의 대상자가 중위소득 43%로 확대되고 급여수준도 증가하는 등 수요자 측면의 주거비 지원이 본격화되기 시작하면서 주거복지와 주거지원정책에 대한 방향성의 재확립이 필요한 시점에 접어들었다. 최근 전세가격의 급등과 더불어 월세가구 비중이 높아짐에 따라 중산층까지도 가구의 임대료 부담과 주거비 부담은 급증하기 시작하고 있으며, 저소득층의 주거비 부담은 더욱 커지고 있다. 그러나 그간의 우리나라 저소득층 주거지원정책은 주거취약계층을 우선적 타깃으로 하여 공공임대주택을 공급하고 주거비를 지원하였다기보다는, 산발적이고 통합되지 못한 형태의 공공임대주택공급과 소득보조의 일환으로 간주할 수 있는 주거비 지원에 그치고 있었다.

주거급여가 개별급여화되고 대상이 확대되면서 수요 측면의 주거비 지원이 본격화되었다고는 하지만, 공급 측면의 지원과 용자지원과의 중복성 문제에 대한 고려가 부재한 채 방향성 정립도 이루어지지 않은 듯하다. 공공임대주택 입주자의 경우 시세보다 저렴한 임대료로 인한 혜택이 상당하여 수평적 형평성의 문제가 대두되고 있는데, 공공임대주택 입주와 주거급여의 혜택이 중복적으로 주어지고 있기 때문에 수평적 형평성의 문제는 더욱 커지는 점 등도 한 예가 될 수 있다. 2014년 주거실태조사를 분석하여 보면 전체 공공임대주택의 약 35% 정도가 주거급여를 수급하고 있는 것으로 나타나고 있어, 주거지원의 수혜가 특정 대상에게 중첩되는 현상이 상당할 수 있음을 시사하고 있다. 따라서 주거급여 확대와 주택바우처 도입과 같은 본격적인 수요자 측면 지원의 확대에 앞서 임대주택 공급정책을 개선할 필요가 있다.

저소득층 주거지원정책은 궁극적으로는 재정부담이 많이 드는 공급 측면의 지원에서 점차 수요자 측면의 지원으로 전환하여 임차인의 임대료 부담을 실질적으로 경감할 필요도 있다. 그러나 수요자 측면의 지원을 강화할 때에는 임대주택시장에서 공급 측면의 반응까지 고려하여 신중한 제도 설계가 필요하다. 임대주택 공급시장이 임대료의 변화에 비탄력적인 경우 수요자 측면의 지원 강화는 공급의 확대보다는 임대료 인상을 가져올 수 있기 때문이다. 대체로 인구밀집도가 높은 도심지역 등은 신규 임대주택의 공급이 비탄력적인 경우가 많기 때문에, 본격적인 수요자 측면의 지원 확대에 앞서 임대주택 공급요건과 현황을 제고할 필요가 있다.

임대주택 공급물량의 확충은 수요자 측면의 지원 확대 이전에 선행되어야 할 요건임에는 틀림없다. 임대주택 공급이 주로 공공의 영역에서 이루어지고 있는 부분이 크지만, 점차적인 민간부문 역할의 확대도 필요하다고 보여진다. 공공부문의 임대주택정책은 저소득층과 주거취약계층을 중심으로 재구조화할 필요가 있다. 주택실태조사를 분석하여 보면, 공공임대주택 입주자 중 중산층 이상의 비중도 상당한 것으로 나타나고 있는데, 중산층 이상의 주거지원은 민간부문에서의 공급과 역할이 보다 강화될 필요가 있다.

또한 공공임대주택의 공급 유형도, 기존의 대형 단지 위주의 신규건설은 지양될 필요가 있다. 대형 단지 위주의 신규건설은 주로 특정 지역의 분양택지를 중심으로 이루어지는 바가 많고, 이는 실제 주거취약계층의 다양한 주거 수요를 만족시키기에는 원천적으로 한계가 있기 때문이다. 최근 들어 다가구 매입임대주택, 기존주택 전세임대 등 기존주택을 임대주택으로 활용하는 등 공급 측면이 다변화되고 있는 것은, 다양한 임대주택 수요를 맞추기 위한 매우 바람직한 정책방향으로 보인다. 보다 더 나아가 빈집의 활용 등 기존주택을 활용한 임대주택 공급유형을 보다 다각화함과 동시에 주택공급 시 민간과 지자체의 역할을 강화할 필요가 있다.

요약하면, 수요 측면의 본격적 지원 강화에 앞서 임대주택 공급유형을 다각화하는 방향으로 공급 측면의 지원을 재정비할 필요가 있다. 그러나 본격적인 수요자 지원정책의 확대에 앞서 우리의 주거지원정책도 임대주택 공급

에서 민간의 역할을 강화하는 방향으로 지원방향을 전환하고, 재정지원은 수요자의 임대료 부담 완화에 집중적으로 투자하는 것은 바람직한 방향으로 보인다.

본고에서는 우리나라 주거부문 재정지출과 정책현황을 수요 측면과 공급 측면으로 나누어 개관하고, 저소득층 주거지원정책의 문제점을 살펴보고 향후 우리나라 주거지원정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 또한, 우리나라 주택시장에서 수요자 측면의 지원이 시장에 어떠한 영향을 미칠 수 있을 것인가를 살펴보고 우리나라 저소득층 주거지원정책에 대한 정책적 시사점과 개선방안을 제안하고자 한다. 더하여, 해외국가들의 주거지원정책과 저소득층 주거지원정책 동향을 통해 우리나라의 주거지원 재정투자의 방향성을 제시하고자 한다. 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 주거지원부문 재정지출 현황을 분석하고, 현행 주거지원정책을 유형별로 개관하고 있다. 제Ⅲ장에서 주택공급 현황과 주택시장 상황을 살펴보고, 임차가구 주거현황을 분석하며, 가구 주거비 부담현황을 살펴보고 있다. 제Ⅳ장은 해외국가의 저소득층 주거지원정책 사례를 살펴보고 있다. 제Ⅴ장은 수요 측면 주거지원정책의 효과성을 가늠해 보고 있다. 제Ⅵ장은 결론과 정책적 시사점을 제시하고 있다.

---

## Ⅱ. 저소득층 주거지원을 위한 재정지출과 정책 현황

---

### 1. 저소득층 주거지원부문 재정지출 현황

우리나라의 주거지원분야 재정투입 현황을 살펴보면, 국토교통부, 보건복지부 등 6개 부처에서 2016년 기준 27개의 사업에 대하여 약 18조원을 투입 지원하고 있다. 이는 2016년 전체 복지지출 123조원 중 약 15%에 해당하는 규모이다. 지원유형별로 살펴보면 주거비지원에 1.1조원, 주택개량사업에 0.2조원, 공공임대주택공급에 7조원, 주택구입 및 전세대금에 대한 용자사업에 9.6조원을 지원하고 있다. 공공임대주택 건설과 수요자에 대한 주택구입 및 전세대금 용자사업에 대한 재정지출은 총 16.6조원으로 상당히 큰 것으로 나타나고 있으나, 주로 주택도시기금에서 조달되고 이차가 아닌 용자금액을 모두 포함하기 때문에 지원규모가 실제보다 과다하게 보일 수는 있다. 주거부문 재정지출은 2016년의 경우 일반회계 1.2조원, 특별회계 0.2조원, 주택도시기금 1.7조원으로, 일반재정이 전체 주거지원 재정지출의 약 7.4%인 1.4조원 정도가 투입되고 있고, 청약통장을 기반으로 하는 주택도시기금의 비중이 약 92.6%로 매우 크다. 일반재정의 투입은 주로 수요자에 대한 주거비 지원에 투입되고 있는데, 수요자에 대한 재정지원은 공급 측면의 지원에 비해 매우 작은 규모이지만, 2012년 이후 빠른 속도로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 수요자에 대한 전세금 및 주택구입자금 등의 용자지원도 증가하는 추세에 있는 반면 공공임대주택 공급 및 분양에 대한 지원은 감소추세에 있다.

〈표 II-1〉 주거부문 재정지출

(단위:억원)

	소관	사업명	회계	2012	2013	2014	2015(A)	2016(B)	B-A
주거 비지원	국토부	주거급여(주택바우처)	일반회계	-	-	-	157	10,289	△941 <sup>1)</sup>
	복지부	주거급여(집수리포함)	일반회계	5,194	5,691	7,285	11,073	-	-
		긴급복지		589	971	699	1,013	1,013	0
		영주귀국사할린한인지원		43	40	39	49	32	△17
	소계			5,826	6,702	8,023	12,292	11,334	10,115
주택 개량	국토부	재정비축진시범사업지원	일반회계	650	1,800	1,250	1,150	50	△1,100
		노후공공임대주택개선	740	850	500	481	310	△171	
		사회취약계층주택개보수용자	주택도시기금	300	-	-	-	-	-
	산업부	저소득층에너지효율개선	에트특회계	311	411	671	612	489	△123
		에너지바우처	-	-	-	1,058	915	△143	
	환경부	저소득층옥내급수관개량	환특회계	30	30	21	14	-	-
		슬레이트처리지원사업	60	192	288	370	344	△26	
	국토부	주거환경개선지원용자(기존주택개선)	주택도시기금	50	45	130	30	255	225
	농림부	농어촌주택개량자금지원	농특회계	93	229	192	225	287	62
	복지부	농어촌장애인주택개조	일반회계	19	19	17	15	-	-
	소계			2,253	3,576	3,069	3,955	2,650	△1,165
공공 임대 · 분양 (공급 지원)	국토부	영구임대주택 출자	주택도시기금	5,213	4,397	2,109	1,959	715	△1,244
		국민임대주택 출자		4,657	6,211	7,114	2,886	3,173	287
		행복주택 출자		-	-	1,425	3,878	6,595	2,717
		임대주택리츠 출자		-	-	4,083	9,702	9,630	△72
		다가구매입임대 출자		2,769	1,998	3,996	5,315	4,438	△877
		전세임대경상보조 출자		298	379	566	660	607	△53
		국민임대주택 용자		9,605	14,458	13,008	6,090	7,086	996
		공공임대주택 용자		29,730	28,810	25,190	19,839	19,899	60
		행복주택 용자		-	-	2,869	6,576	6,616	40
		임대주택리츠 용자		-	-	-	3,240	2,111	△1,129
		공공분양주택 용자		47,868	16,424	11,254	8,363	4,618	△3,745
		준주택지원 용자		900	1,374	1,237	301	206	△95
		매입임대 용자		700	-	-	-	-	-
다가구매입임대 용자	-	-	-	5,575	4,825	△750			
	소계			101,740	74,051	72,851	74,384	70,519	28,623

〈표 II-1〉 계속

(단위: 억원)

	소관	사업명	회계	2012	2013	2014	2015(A)	2016(B)	B-A
주택 자금 대출 (수요 지원)	국토부	주택신용보증기금출연	주택	1,097	1,097	1,097	1,074	1,074	-
		주택구입전세자금용자	도시	61,500	86,740	112,372	108,750	94,530	△14,220
		주택구입자금대출이차보전	기금	-	550	1,150	1,593	1,341	△252
	금융위	금리우대보증자리론	일반 회계	67	214	-	-	-	-
		주택금융신용보증기금운영(주택신용보증계정)	주택 금융신용보증 기금	4,183	3,202	4,536	3,661	4,340	679
	소계				66,877	91,803	119,155	115,078	101,285
총계				176,666	176,132	203,098	205,709	185,788	23,780

주: 1) 주거급여사업은 복지부에서 국토부로 이관하였으므로 2016년 국토부 예산에서 2015년에 배정된 복지부와 국토부 예산의 합을 차감하여 계산하였음.

자료: 1. 2012~2015년 예산은 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 재구성하였으며, 2016년 예산은 국토교통부·보건복지부·농림수산부·산업통상자원부·환경부 예산 및 기금운용계획 자료를 바탕으로 저자 작성.

2. 금융위원회 2016년 예산은 대한민국 정부, 「2016년도 성과계획서(금융위원회)」, p. 101을 참조.

〈표 II-2〉 회계별 저소득층 주거지원부문 재정지출

(단위: 억원, %)

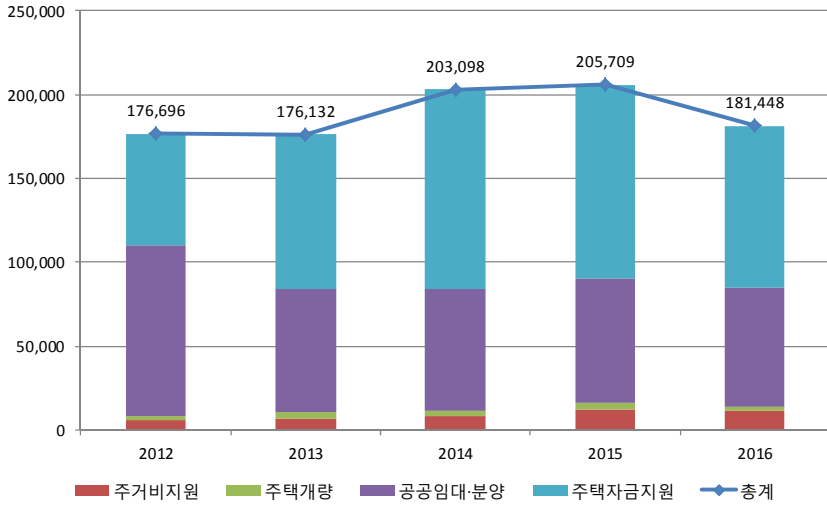
구분		2012	2013	2014	2015	2016
복지지출		926,310	974,030	1,064,390	1,156,830	1,228,830
주거지출		176,666 (19.07%)	176,132 (18.08%)	203,098 (19.08%)	205,709 (17.78%)	185,788 (15.12%)
일반 재정	일반회계	7,302 (0.79%)	9,585 (0.98%)	9,790 (0.92%)	13,938 (1.20%)	11,694 (0.95%)
	특별회계	494 (0.28%)	862 (0.28%)	1,172 (0.24%)	2,279 (0.24%)	2,035 (0.27%)
	소 계	7,796 (4.41%)	10,447 (5.93%)	10,962 (5.40%)	16,217 (7.88%)	13,729 (7.39%)
기금	주택도시기금	164,687 (93.22%)	162,483 (92.25%)	187,600 (92.37%)	185,831 (90.34%)	167,719 (90.27%)
	주택금융 신용보증기금	4,183 (2.37%)	3,202 (1.82%)	4,536 (2.23%)	3,661 (1.78%)	4,340 (2.34%)
	소 계	168,870 (95.59%)	165,685 (94.07%)	192,136 (94.60%)	189,492 (92.12%)	172,059 (92.61%)

자료: 1. 2012~2015년 예산은 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 재구성하였으며, 2016년 예산은 국토교통부·보건복지부·농림수산부·산업통상자원부·환경부 예산 및 기금운용계획 자료를 바탕으로 저자 작성.

2. 금융위원회 2016년 예산은 대한민국 정부, 「2016년도 성과계획서(금융위원회)」, p. 101을 참조.

[그림 II-1] 주거지원정책 유형별 재정지출 추이

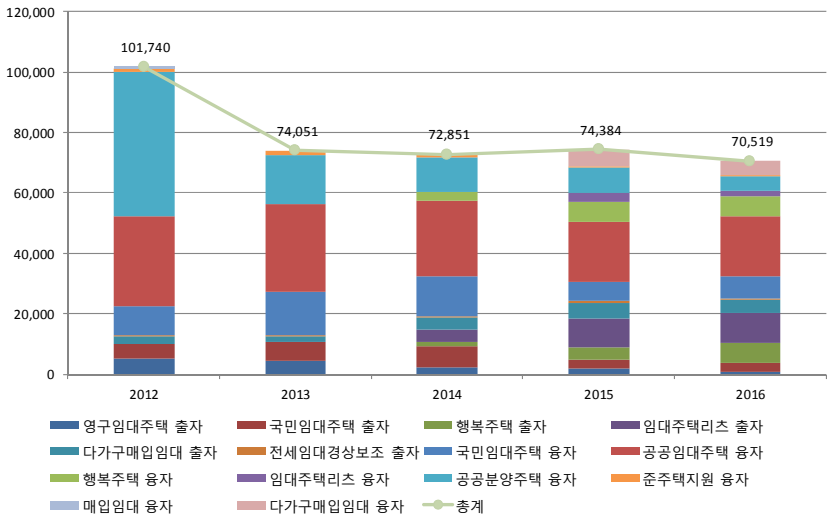
(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 저자 작성.

[그림 II-2] 공공임대주택부문별 재정지출 추이

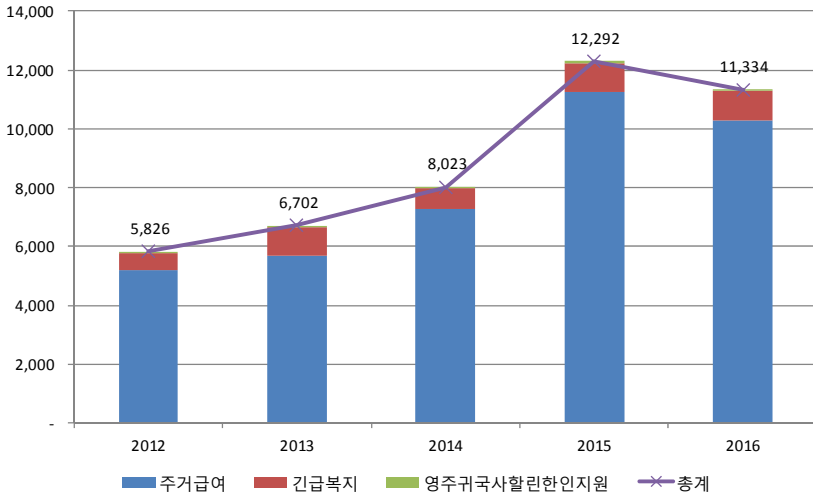
(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 저자 작성.

[그림 11-3] 주거비지원 세부사업별 예산

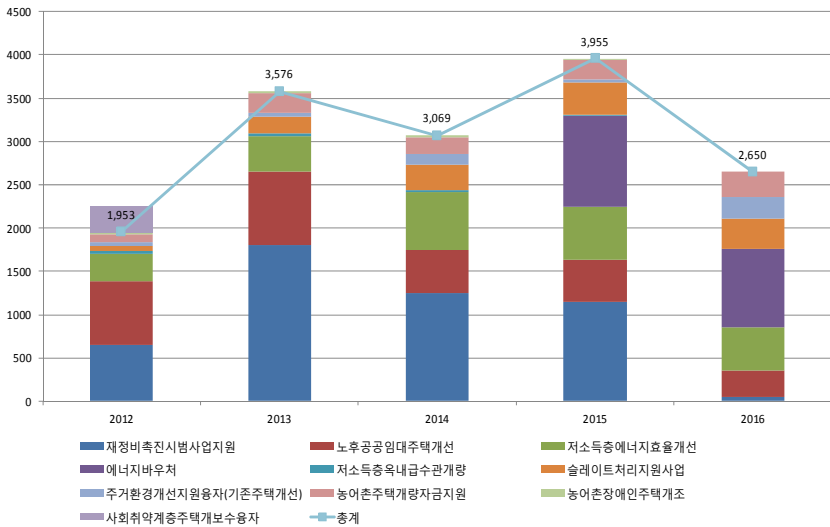
(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 저자 작성.

[그림 11-4] 주택개량 세부사업별 예산

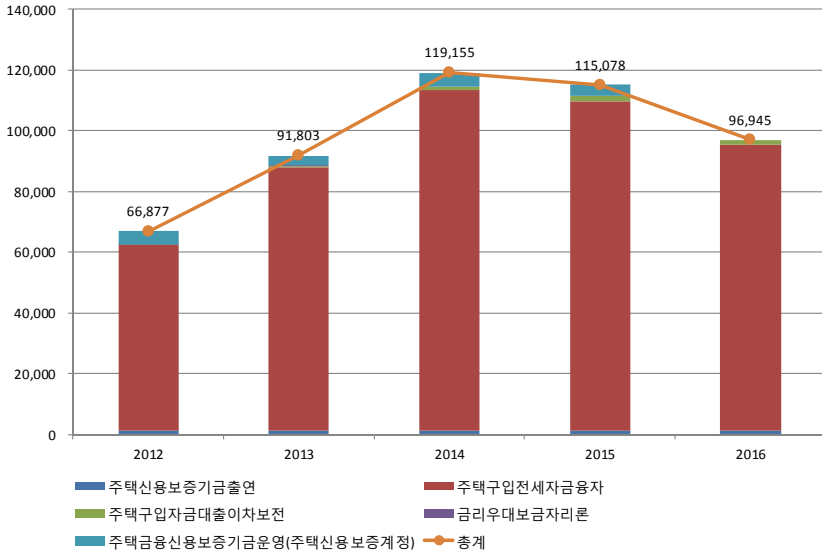
(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 저자 작성.

[그림 II-5] 주택자금대출(수요지원) 세부사업별 예산

(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 저자 작성.

주거분야 재정지출은 2012년 17.6조원에서 지속적으로 증가하여 왔으나, 2016에는 전년도 20.5조원 대비 2조 4,261억원이 감소하였다. 세부내역을 보면 행복주택 출자와 국민임대주택 출자만 전년 대비 각각 2,717억원, 287억원 증가하였고, 대부분의 지원사업예산이 축소되었음을 볼 수 있다. 총사업 수는 부처 이관 및 유사중복사업 통합으로 인해 2015년 30개 사업에서 2016년 27개 사업으로 감소하였다. 2016년의 주거급여의 개별 급여화는 대상자와 급여수준의 확대와 함께, 자가거구에 대한 현물급여도 확대되었다. 이와 더불어 자가거구 주택개량과 관련된 여러 부처에 걸친 사업들이 유사·중복사업 조정을 위해 통폐합되었다.

주거급여의 자가주택 현물급여의 강화는 기존 각 부처에서 시행되던 유사한 유형의 주택개량사업을 통합하여 지원의 유사 중복성을 제거하면서, 정책의 실효성을 강화하는 방향으로 시행되었다. 환경부의 주택 옥내급수관 개량사업, 복지부의 농어촌 장애인 주택개량 사업, 행자부의 지역공동체 일

자리 사업은 주거급여로 통합되었다. 다만 산업부의 저소득층 에너지 효율개선사업과 환경부 슬레이트지붕 철거사업의 경우는 해당 사업들은 유지하되, 일부 세부 사업들을 주거급여로 통합 및 연계하는 방식으로 주거급여와 연계되었다. 슬레이트지붕 철거사업은 환경부 사업으로 시행하고, 철거 이후의 개보수에 대하여는 주거급여로 지원하는 것으로 사업이 연계되었다. 산업부 저소득층 에너지효율개선사업은 임차가구에 대한 사업과 주거급여와 관련이 없는 신재생에너지 공급사업은 산업부 사업으로 남고, 자가가구에 대한 에너지효율개선사업은 주거급여로 통합하는 방식으로 사업을 연계하였다. 이에 따라 산업부의 저소득층 에너지효율개선사업의 2016년 예산은 2015년 612억원에서 489억원으로 123억원 감소하였고, 슬레이트지붕 철거지원 사업도 전년도 370억원에서 2016년 344억원으로 26억원 감소하였다.

[그림 II-6] 2016년 주택개량사업 통합

개편전			개편후
사업명	부처	지원내용	주거급여 주택개량 (국토부)
주택 옥내급수관 개량	환경부	급수관 개량, 질수형 변기 등	
농어촌장애인 주택개량	복지부	장애인 편의시설 설치	
지역공동체일자리 (집수리 사업)	행자부	창호, 시설개보수 등	
슬레이트지붕 철거지원	환경부	슬레이트지붕 철거 및 교체	
저소득층 에너지효율개선	산업부	단열, 창호, 보일러 등	

자료: 국토교통부 보도자료, 「최대 950만원까지 구조·설비·마감 등 종합적인 주택개량 지원」, 2014.10.29.

## 2. 저소득층 주거지원정책 현황

저소득층 주거지원정책은 크게 수요자에 대한 지원정책과 임대주택 및 공공주택 분양 등 공급 측면의 정책으로 분류할 수 있다. 주택점유 형태별로는 자가와 임차가구에 대한 지원으로 나누어 분류할 수 있다. 수요자에 대한 지원은 크게 주거비 지원, 주택유지보수 지원, 주택구입 지원으로 구분할

수 있다. 자가의 경우 주택구입 지원은 주택구입자금의 용자 및 이차보전 지원정책이 있고, 주택유지보수 지원으로는 노후주택 개량, 에너지비 보조 등의 정책이 있다. 이외에도 주택구매에 대한 각종 세제혜택 등도 자가주택 수요자에 대한 지원으로 간주할 수 있다. 임차가구의 경우 주거비 지원은 현금 혹은 바우처 형식의 임대료 지원으로 이루어지거나, 임대보증금에 대한 용자 및 이차보전 지원을 통해 이루어질 수 있다. 임대료에 대한 각종 세제혜택도 임차 수요자에 대한 지원이 될 수 있다.

공급 측면의 지원정책은 직접적인 주택의 건설과 공급 증가를 통하여 주거문제를 안정화시키기 위한 것으로, 저소득층 및 일부 중산층을 대상으로 하는 임대주택건설 지원과 중산층 이상까지를 대상으로 하는 공공분양주택 건설 지원을 포함할 수 있다. 저소득층을 위한 공급 측면에서의 공공임대주택 지원은 택지공급가격을 할인하거나 토지수용권을 부여하여 택지를 지원 하는 방식과 임대주택 건설비에 대하여 시중보다 낮은 금리로 용자지원하는 금융지원 방식, 그리고 취득세나 등록세 등을 감면하는 세제지원 방식이 있을 수 있다. 공급 측면의 지원도 자가와 임차가구에 대한 지원으로 나누어질 수 있다. 공공임대주택, 국민임대주택 등의 건설에 대하여 출자, 용자 등의 방식으로 임대주택의 공급을 늘려주는 것이 임차가구에 대한 공급 측면의 지원정책이며, 공공분양주택 건설에 대한 출자 및 용자 등은 자가가구에 대한 공급 측면의 지원정책으로 볼 수 있다. 한편, 임대주택과 공공분양주택에 대한 택지개발 및 공급을 지원하거나 임대주택사업자 및 개발사업자에 대한 세제혜택 제공 등도 간접적인 공급 측면의 지원정책에 포함될 수 있다. 또 토지이용 규제나 주거밀도 규제 등의 완화 등도 공급 측면의 주거지원정책에 포함될 수 있다.

우리나라 저소득층 주거지원정책은 대체로 산발적인 공급 측면의 지원을 중심으로 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 최근 들어 주거급여의 개별화로 수요자 측면의 주거비 지원이 본격화되기 시작하면서 주거복지와 주거지원정책에 대한 방향성의 재확립이 필요한 시점에 접어들었다고 보여진다. 주거 지원은 정권별로 공공분양주택과 다양한 임대주택의 공급이 공약사항으로

추진되어온 경향이 있기 때문에, 저소득층의 주거안정이나 중산층의 주거안정이라는 특정한 목표보다는 주로 주택가격이나 전세금이 급등하는 시기 혹은 정권에 따라 다양한 상품들이 개발 및 소개되어 왔다. 이에 따라 공공임대주택의 유형도 기타 다른 나라에 비해 상당히 복잡하고 다양하며, 수혜 대상의 자격조건도 매우 다양한 특징을 보이고 있다. 본 절에서는 우리나라 저소득층 주거지원정책의 현황을 수요 측면과 공급 측면의 유형별로 나누어 살펴보기로 하겠다.

〈표 II-3〉 소득계층별 수요지원 및 공급지원 제도

소득 계층	수요지원				공급지원									
	자가		임차		자가		임차							
1분위	슬레 이트 지붕 처리 등	-주택구입 자금대출 -주택구입 자금대출 이차보전 -주거환경 개선지원 용자	-주거급여	-긴급복지	전세 자금 대출	공공분양 주택 용자	-영구임대 주택공급	-국민임대 주택공급	임대 주택 리츠 공급					
2분위			-에너지바 우처	-영주귀국 사할린 한인지원			-매입·전 세임대 주택							
3분위			-농어촌주 택개량자 금대출	-노후임대 주택개선			-행복주택 공급							
4분위														
5분위														
6분위														
7분위														
8분위														
9분위			시장기능 일임											
10분위			시장기능 일임											

주: 1. 주택구입자금대출 세부사업: 내집마련 다짐대출, 공유형 모기지, 오피스텔 구입자금, 주거안정 구입자금, 부모임대아파트 경락주택 구입자금

2. 전세자금대출 세부사업: 소년·소녀가정 및 교통사고 유자녀 전세자금, 기존주택 전세임대 자금, 버팀목 전세자금, 주거안정 월세자금, 부모임대아파트 퇴거자 전세자금

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 국토교통부, 2015년도 주거급여 사업 안내, 2015, p. 5.

2. 국토교통부, 2015년도 주택업무편람, p.246-309.

3. 주택관리공단 홈페이지(<http://www.kohom.co.kr/web/mainComm/HM003002001.do>) 접속일: 2016. 3. 8.

〈표 II-4〉 저소득층 주거지원제도 세부사업(2014년 소득 기준)

구분		중위소득 43%이하 (1,815,689원)	전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하 (2,293,776원)	전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하 (3,211,286원)	전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 (4,587,552원)	
수 요 지 원	임 차	주거급여, 에너지바우처, 농어촌주택 개량자금 대출	영주귀국 사할린 한인지원, 노후공공 임대주택 개선	긴급복지		
				기존주택전세임대대출		
				주거 안정 월세 대출, 버팀목 전세대출		
	소년·소녀가정 및 교통사고 유자녀 전세대출					
자 가		내집마련 디딤돌대출, 오피스텔 구입대출, 주거안정주택구입대출, 공유형모기지				
공 급 지 원	임 차	영구임대주택공급				
		다가구매입임대				
		행복주택공급, 국민임대주택공급				

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 국토교통부(2015), 2015 주거급여 사업 안내, pp. 6~17.
2. 대한민국정부, 분야별 공공서비스, <http://www.korea.go.kr/service/> 접속일: 2017. 1. 31.
3. 주택도시기금, 상품안내, <http://nhuf.molil.go.kr/> 접속일: 2017. 1. 31.

### 3. 수요 측면의 저소득층 주거지원정책 현황

수요자 측면의 주거지원정책은 크게 주거비 지원과 주택개량사업으로 나누어 볼 수 있다. 주거비 지원은 주로 임차가구를 대상으로 하는 현금급여의 성격을 띠고 있으며, 주택개량사업은 자가가구의 주택 개보수를 지원하는 현물급여의 성격을 띠고 있다. 주거비 지원정책은 대표적인 수요자에 대한 지원정책으로 외국의 경우 주로 임대료 지원의 형태로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 저소득층 주거비 지원사업은 최근 개별 급여화된 주거급여(국토부)가 대표적인 지원사업이다. 주거급여 외에도 기타 일부 특수 수요계층 임차인에 대한 주거비를 지원하고 있는데, 이러한 주거비 지원은 긴급복지와 영주귀국 사할린 한인지원사업에 포함되어 있다. 2016년 저소득층 주거비 지원을 위한 재정투자는 주거급여 약 1조원, 긴급복지 약 1천억원, 영주귀국 사할린 한인지원 약 32억원 등으로 약 1조 1,300억원 정도의 재정이 투입되고 있다.

#### 가. 주거비 지원사업

##### 1) 주거급여

2015년 7월 주거급여 개편에 따라 기초생활보장대상자에게 지원되던 기존의 주거급여가 개별 급여로 독립되어 지원되게 되었다. 기존의 주거급여는 기초생활보장대상자에 대하여 전체급여를 8:2로 할분하여 생계급여 80%와 주거급여 20%를 현금으로 지급하였다. 이러한 주거급여 지원은 임대료나 주거비용과는 상관없이 소득수준과 최저생계비에 의해 결정되는 방식이었다. 따라서 종전의 주거급여는 주거지원정책이라기보다는 소득보장의 일환으로서의 성격이 강하였던 반면, 2015년의 주거급여 개편은 생계급여와 연동되지 않은 본격적인 저소득층 주거지원정책으로서의 성격을 가지게 되었다는 의의가 있다.

〈표 II-5〉 2015년 기준 중위소득 및 주거급여 수급자 선정기준

(단위: 원)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
2015년 중위소득	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	6,566,040
주거급여 수급자 선정기준 (중위소득 43%)	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494	2,823,397

주: 8인 이상 가구의 급여별 선정기준: 1인 증가 시마다 7인 가구 기준과 6인 가구 기준의 차이를 7인 가구 기준에 더하여 산정. 예) 1,838,491원(7인기준) + 218,727원(7인기준-6인기준) = 2,057,218원  
 자료: 국토교통부(2015), 「2015년도 주거급여사업 안내」, p. 53.

주거급여 지원은 임차 및 자가 가구를 구분하여 지원되는데 종전의 주거급여는 임차가구와 자가가구에 대하여 동일한 주거급여액을, 임차가구에는 현금으로 지급하고 자가가구에는 기준이 되는 현물급여액을 공제한 급여액만을 현금으로 지급하고 나머지는 현물로 지급하였다.<sup>1)</sup> 개편된 주거급여 지원은 임차가구에는 임차급여를 지급하고, 자가가구에는 주택 노후도에 따라 주택 개보수를 위한 수선유지 급여를 현물로 지원하도록 함으로써, 기존의 상징적인 현물급여에 비해 자가가구에 대한 현물급여가 확대되었다고 볼 수 있다. 자가가구는 거주자 소유주택, 주택 전체 무료 임차자, 미등기주택의 소유 거주자, 무허가주택의 소유 거주자 등을 포함하고 있으며, 지자체장이 자가로 인정하는 가구를 포함하고 있다. 농촌가구중 토지와 주택 소유자가 다른 경우는 관례대로 주택소유권이 보장되는 가구를 자가가구로 포함한다.

임차가구에 대한 임차급여는 소득인정액에 따라 급여 수준이 달라지는데, 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 낮은 경우에는 기준임대료와 실제 임

- 1) 산출된 주거급여액이 30,000원인 1인 자가가구: 현물급여 28,000원, 현금급여 2,000원  
 산출된 주거급여액이 10,000원인 2인 자가가구: 현금급여 10,000원

가구수	1인	2인	3인	4인	5인
현물급여 기준액(원/월)	28,000원	48,000원	63,000원	77,000원	92,000원

주: 5인 이상 가구는 1인 증가시 15,000원 추가.  
 자료: 보건복지부(2014), 「2014년 국민기초생활보장사업 안내」, p. 192.

대료 중 낮은 금액을 지원한다. 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높은 경우는 기준임대료나 실제임대료에서 자기부담금(소득인정액이 생계급여 선정기준을 초과한 금액의 30%)을 공제한 금액만 지원된다. 기준임대료는 지역별, 가구원 수별로 정해지는데(〈표 II-5〉), 임차급여는 기준임대료와 임대차 계약서상에서 실제로 부담하고 있는 실질임대료 중 낮은 금액을 기준으로 하여 산정되므로, 기준임대료는 임차급여의 상한으로 작용하고 있다. 보증금은 연 4%를 적용하여 실질임대료로 산정한다.

기준임대료는 서울, 경기 및 인천, 광역시 및 세종시, 기타 등 4급지로 구분하고 있는데, 이러한 기준임대료가 지역별 임대료의 격차를 반영하기에는 너무 광범위하여 현실의 임대료 차이를 잘 반영하고 있지 못하는 문제점도 있다. 가까운 일본의 경우 주거비 지원의 기준이 되는 임차급여는 사회보장 시설이나 공동생활가정 거주자에게는 지원되지 않지만, 공공임대주택에 거주하는 경우에는 임차급여를 받을 수 있다.<sup>2)</sup>

〈표 II-6〉 가구원수별 지역별 기준 임대료(2015년)

(단위: 만원/월)

구분	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	19	17	14	13
2인	22	19	15	14
3인	26	23	18	17
4인	30	27	21	19
5인	31	28	22	20
6~7인	36	33	25	23
8~9인	39	36	27	25
10~11인	42	39	29	27

주: 가구원 수가 7인 이상인 경우에는 가구원 2인 증가 시마다 기준 임대료를 10% 증가시키되, 만원 미만 단위는 절사하여 산정

자료: 국토교통부(2015), 「2015년도 주거급여사업 안내」, p. 96

2) 국토교통부(2015), 「2015년도 주거급여사업 안내」, p. 36.

본격적인 수요자 주거지원정책으로서 시작과 함께 소관부처가 복지부에서 국토부로 이관되고, 지원대상이 기존의 중위소득 33%에서 중위소득 43%로 확대되면서, 지원대상 가구도 개편 전 약 70만가구(현금 주거급여 지원 67.9만가구, 현물가구 1.3만가구)에서 개편 후 약 97만가구로 확대되는 것으로 나타났다. 주거급여 수급가구율은 2010년 이후 2014년까지는 감소추세에 있으며, 전체 가구 대비 약 3.7% 정도만이 주거급여 수급가구로 나타나는 등 주거급여 지원의 실효성이 저하되고 있는 문제점이 있었다. 개편 이후 주거급여 수급률의 증가가 예상되기는 하지만, 아직까지 주거급여제도가 저소득층을 대상으로 한 본격적인 수요자 측면의 주거지원정책으로 자리매김 하기에는 지원의 목표와 타깃 대상 등 여러 가지 측면에서 정체성을 확보하지 못한 채 소관부처 이관으로 인한 전달체계상의 혼란만 야기하고 있는 듯한 느낌도 강하다.

〈표 II-7〉 주거급여 지원 실적(2010~2014)

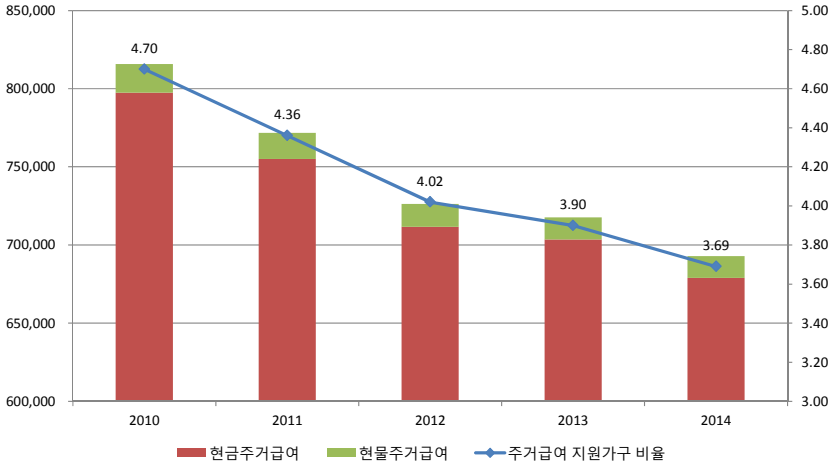
(단위: 천가구, 가구, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
일반가구 수(A, 천가구)		17,339	17,719	18,057	18,408	18,773
전체 수급가구 수(B, 가구)		878,799	850,689	821,879	810,544	814,184
주거급여 지원가구	합계(C=D+E)	815,789	771,716	726,255	717,744	692,874
	현금주거급여(D)	797,478	755,092	711,650	703,579	678,997
	현물주거급여(E)	18,311	16,624	14,605	14,165	13,877
주거급여 지원가구 비율	일반가구 대비(C/A)	4.70	4.36	4.02	3.90	3.69
	전체 수급가구 대비(C/B)	92.8	90.7	88.4	88.5	85.1

자료: 보건복지부 · 한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장』 2015, p. 463 재인용.

[그림 II-7] 주거급여 지원가구 비율(2010~2014)

(단위: 가구, %)



자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회복지 2015』, p. 463 재인용.

## 2) 기타 특수인 주거비 지원사업

가구 주소득자의 사망, 가출 등으로 인한 소득상실, 화재, 질병 및 부상 등 갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 상황에 처한 저소득가구를 구제하기 위한 긴급복지 지원에서도 한시적으로 주거비용을 지원할 수 있다. 긴급복지 대상자는 대도시 4인 기준으로 지원금액은 최대 60만원을 최대 12회에 걸쳐 지원받을 수 있는데, 이때 주거비용은 임시거소의 제공자에게 사용비용이 지원된다. 사회복지시설에 입소하는 경우는 복지시설 운영자에게 4인 기준 137만원을 최대 6회 지원한다. 한편, 영주귀국한 사할린 한인 1세 및 2세<sup>3)</sup>에 대하여 임대주택 비용, 월임대료 및 관리비, 집기 비품구입 등을 지원하고 있다. 2인 1가구당 1,770만원까지 임대주택 보증금을 지원하며, 월 임대료와 아파트 관리비 충당을 위해 월 75,000원을 특별생계비로 지원하고 있다.

3) 사할린한인 1세가 아닌 1세의 배우자·장애인 자녀는 2세로 통칭(보건복지부, 2016), p. 91

〈표 II-8〉 긴급복지 지원실적(2006~2012)

(단위: 건, 명, 백만원)

구분	계	생계지원	의료지원	주거지원	교육지원	기타	
2006	지원건수	19,487	4,282	14,232	357	-	616
	지원인원	27,438	11,244	14,237	861	-	1,096
	집행액	17,987	1,932	15,854	65	-	136
2007	지원건수	24,932	2,921	21,273	252	-	486
	지원인원	30,176	7,349	21,273	559	-	995
	집행액	30,381	1,812	28,417	46	-	106
2008	지원건수	27,205	3,171	23,143	236	-	655
	지원인원	32,998	7,778	23,143	542	-	1,535
	집행액	34,238	2,120	31,907	46	-	165
2009	지원건수	94,683	45,229	40,095	438	3,758	5,163
	지원인원	185,260	122,962	40,095	939	8,714	12,550
	집행액	79,450	25,675	52,056	114	1,088	517
2010	지원건수	45,278	6,948	35,617	342	724	1,647
	지원인원	56,450	16,227	35,617	740	724	3,142
	집행액	50,473	3,372	46,603	67	169	261
2011	지원건수	42,057	5,672	33,908	489	592	1,396
	지원인원	51,157	12,913	33,908	1,017	592	2,727
	집행액	45,743	2,707	42,601	95	143	197
2012	지원건수	38,855	9,913	24,884	1,115	566	2,377
	지원인원	53,705	21,482	24,884	2,019	566	4,754
	집행액	34,670	4,740	29,280	231	126	293

주: 기타는 시설이용, 연료비, 해산·장제비, 전기요금지원  
 자료: 보건복지부 통계포털  
 (<http://slat.mohw.go.kr/front/customer/custBoardView.jsp?menuId=28&pmenuId=5&bbsSeq=15&nttSeq=21120&nPage=26&searchKey=&searchWord=>) 접속일: 2016. 3. 8.

## 나. 주택개량 지원

노후된 주택의 정비를 통한 주거환경개선 지원사업은 대체로 취약계층을 대상으로 한 임대주택이나 자가주택의 개보수를 지원하는 사업이므로, 저소득층을 주된 대상으로 한다. 개편된 주거급여의 자가주택에 대한 현물급여

가 대표적인 저소득층 주택개량사업으로 간주할 수 있다. 이외에도 저소득층을 대상으로 하는 영구임대주택과 50년 임대주택의 환경을 개선하기 위한 노후 공공임대주택 개선사업(국토부)과 국민주택기금사업으로 다가구주택, 단독 및 다세대주택, 아파트 및 연립주택 등의 주거환경개선을 위한 용자사업이 있다. 주택개량부문의 재정투자 총규모는 2016년 2,650억원 정도이다.

### 1) 주거급여의 현물급여

개편된 주거급여의 현물급여는 자가가구에 대한 현물급여는 종전 제도하에서 지급되던 약간의 현금지원은 완전히 폐지되고, 주택 노후도의 경중에 따라 350만원에서 최대 950만원까지 전액 현물로 지급하고 있다. 이는 노후된 주택 소유가구에 대하여 주택환경개선 지원의 실효성을 제고하기 위한 것으로, 주택의 노후도에 따라 수선유지비는 도배·장판 등의 경보수에서 지붕·기둥 등의 보수까지 차등 지원된다. 주거급여 대상이 되는 자가가구의 주택상태를 조사하여 수선 지원 여부를 결정하는데, 쪽방이나 비닐하우스와 같은 비주택과 빈주택은 수선유지 지원대상이 되지 못한다. 주택상태 조사는 소유자의 조사에 대한 동의가 있어야 하는데, 여러명의 공동 명의로 된 공동 소유자 주택은 소유자 전원의 동의가 있어야만 현물급여 지원의 대상이 된다.

〈표 II-9〉 자가 주택 수선비 지원금액

구분	경보수	중보수	보수
지원금액(주기)	350만원(3년)	650만원(5년)	950만원(7년)
지원예시	도배, 장판 등	오·급수, 난방 등	지붕, 기둥 등

자료: 국토교통부(2014), 보도자료, 「최대 950만원까지 구조·설비·마감 등 종합적인 주택개량 지원」, 2014.10.29.

자가주택 현물급여의 강화는 기존 각 부처에서 시행되던 유사한 유형의 주택개량사업을 통합하여 지원의 유사 중복성을 제거하면서, 정책의 실효성

을 강화하는 방향으로 시행되었다. 환경부의 주택 옥내급수관 개량사업, 복지부의 농어촌 장애인주택 개량사업, 행자부의 지역공동체 일자리사업은 주거급여로 통합되었다. 다만 산업부의 저소득층 에너지 효율개선사업과 환경부 슬레이트지붕 철거사업의 경우는 해당 사업들은 유지하되, 일부 세부 사업들을 주거급여로 통합 및 연계하는 방식으로 주거급여와 연계되었다. 슬레이트지붕 철거사업은 환경부 사업으로 시행하고, 철거 이후의 개보수에 대하여서는 주거급여로 지원하는 것으로 사업이 연계되었다. 산업부 저소득층 에너지효율개선사업은 임차가구에 대한 사업과 주거급여와 관련이 없는 신재생에너지 공급사업은 산업부 사업으로 남고, 자가가구에 대한 에너지 효율개선사업은 주거급여로 통합하는 방식으로 사업을 연계하였다. 이에 따라 산업부의 저소득층 에너지 효율개선사업의 2016년 예산은 2015년 612억 원에서 489억 원으로 123억 원 감소하였고, 슬레이트지붕 철거지원 사업도 전년도 370억 원에서 2016년 344억 원으로 26억 원 감소하였다.

[그림 II-8] 2016년 주거지원 유사·통합사업

개편전			개편후
사업명	부처	지원내용	주거급여 주택개량 (국토부)
주택 옥내급수관 개량	환경부	급수관 개량, 절수형 변기 등	
농어촌장애인 주택개량	복지부	장애인 편의시설 설치	
지역공동체일자리 (집수리 사업)	행자부	창호, 시설개보수 등	
슬레이트 지붕 철거지원	환경부	슬레이트 지붕 철거 및 교체	
저소득층 에너지효율개선	산업부	단열, 창호, 보일러 등	

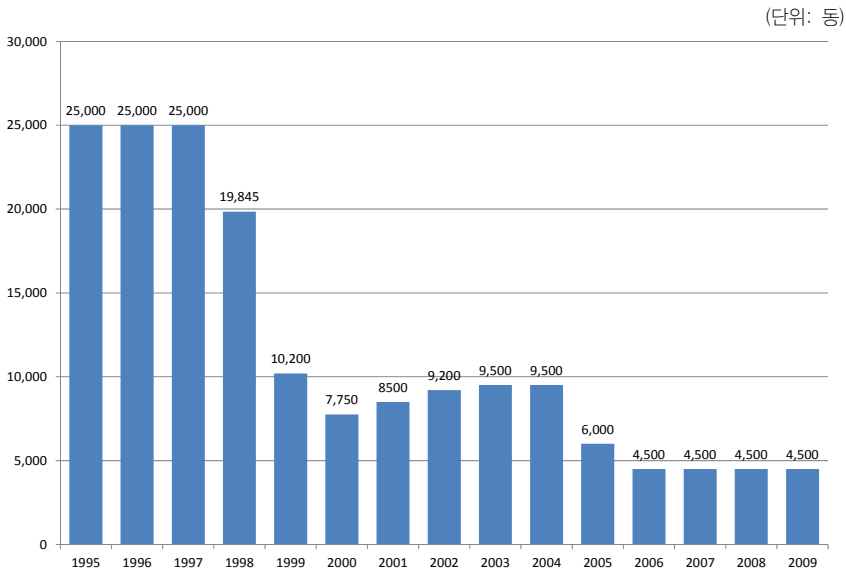
자료: 국토교통부(2014), 보도자료, 「최대 950만원까지 구조·설비·마감 등 종합적인 주택개량 지원」, 2014.10.29.

## 2) 기타 주택개량사업

노후 공공임대주택 개선사업은 15년 이상되어 노후된 영구임대주택과 50년 임대주택을 대상으로 외부창호, 새시, 승강기 등 시설개선을 지원하는 사업으로, 2016년 기준 약 310억원의 예산이 지원되고 있다. 국민주택기금의 주거환경개선 용자사업은 주거환경개선사업지구 내의 노후된 자가주택과 토지, 대학가 노후하숙집 소유자 등 불량주택 소유자 등을 대상으로 하여 주택유형별로 연 2~2.7%의 저리로 주택개량비용 용자를 지원하고 있다.

한편, 농어민에 대해서는 농어촌 주택개량자금을 저리 용자로 제공하여 지원하고 있다. 농어촌지역의 낙후된 주택에 대하여 주택개량자금을 세대당 4,000만원까지 연 3%의 이율로 용자해주고 있다. 농어촌 주택개량자금의 용자는 ① 1순위 농어촌지역개발사업 추진이 필요한 권역 내의 주택 ② 2순위 공공사업으로 수용되거나 철거된 자의 신규주택 개량 ③ 3순위 무주택자 및 귀농자 등을 대상으로 제공된다. 용자의 재원은 국민주택기금에서 60%를 부담하고, 기타 농어촌특별세 10%, 지방비 30%로 충당되고 있다.

[그림 II-9] 농어촌주택개량사업 사업량(1995~2009)



자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 국민주택기금 업무편람』, p. 252.

한편 에너지와 급수관, 슬레이트지붕 등을 수선하여주는 관련 지원사업들이 있다. 2015년 신규 도입된 에너지바우처는 중위소득 40% 이하 가구와 노인 및 영유아, 장애인을 포함한 가구에 대하여 전기·가스·등유 등 에너지를 구매할 수 있는 카드 형태의 바우처를 지급하는 사업이다. 12월부터 3개월간 동절기에 가구당 가구원 수에 따라 81,000원(1인 가구)에서 114,000원(3인 가구)의 전자바우처를 지원한다. 에너지바우처는 기존의 연탄쿠폰, 등유바우처와 중복되는 측면이 있으므로, 중장기적으로 이들 바우처는 통합되어 운영될 계획이다. 환경부의 슬레이트 처리 지원사업은 농어촌의 30년 이상 노후 슬레이트 건축물과 도심지역의 석면 비산 방출 가능성이 높은 슬레이트 건축물의 철거와 폐석면 처리비용을 지원하는 사업으로, 2012년부터 2021년까지 단계적으로 철거지원이 될 계획이다. 재원은 국비, 지방비, 건물소유자 자부담을 원칙으로 하고 있다. 2016년의 경우 에너지바우처의 예산은 915억원, 슬레이트 처리 지원사업 예산은 344억원이다.

〈표 II-10〉 저소득층 주택개보수 지원가구 수 추이(2007~2014)

(단위: 가구)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
주거현물급여	1)	1)	19,677	18,311	16,624	14,605	14,165	13,877
저소득층 육내급수관개량 지원사업	2)	2)	1)	1,660	23,654	4,217	1,527	2,219
저소득층 집수리사업	2)	2)	19,270	34,000	10,860	6,360	4,457	2,049
슬레이트 지붕 철거·개량 <sup>3)</sup>	2)	2)	1,700(행)	2,320(행)	1,240(행) 2,372 (환사업)	360(행)	212(행)	-
저소득층 에너지효율 개선사업	16,501	69,535	63,996	43,336	21,428	29,628	36,508	42,158
농어촌 장애인 주택개조사업	1)	1,075	1,093	1,091	1,115	1,054	1,048	934
총계	16,501	70,610	105,736	100,718	77,293	64,514	75,859	83,557

주: 1) 지원가구 수 자료 없음  
 2) 사업 시행 전  
 3) 2009년, 2010년은 희망근로사업이며, 2011년 이후는 지역공동체 일자리사업임.  
 4) (환) 환경부 사업, (행) 행정자치부 사업  
 자료: 각 관련 부처(보건복지부, 환경부, 행정자치부, 산업통상자원부) 내부자료; 이태진 외(2013), 재인용, 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 432 재인용

## 다. 전세자금용자 지원

주로 소득 1분위를 대상으로 하는 주거급여 외에도, 중산층 이하의 자가 주택 구입 능력이 취약한 저소득층을 대상으로 전세자금을 도시주택기금에서 용자하고 있다. 전세자금용자사업에는 연소득 5천만원 이하 중산층 이하 가구에 대한 버팀목 대출 외에도, 월세 대출, 기존주택 전세임대자금 대출, 소년소녀가정 및 교통사고 유자녀와 부도임대아파트 퇴거자에 대한 전세자금 대출사업이 있다. 2014년 전세자금용자사업은 약 9조 6천억원에 달하고 있다.

〈표 II-11〉 전세자금용자

주택형태	호당용자 한도액	연이율	용자기간	비고
소년·소녀 가정 및 교통사고 유자녀 전세자금	수도권 : 8천만원 광역시 : 6천만원 기타: 5천만원	무이자	대출일이 속하는 당해연도 12월 20일 (1년단위 연장)	- 무주택, 가구당 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 가정 - 만 20세까지는 무이자, 만 20세를 초과한 경우에는 2년 단위로 최대 3회까지(기존주택 전세임대 대출이율 적용)
기존주택 전세임대 자금	수도권 : 8천만원 광역시 : 6천만원 기타: 5천만원	2.0% (보증금 규모별 지원금리 차등)	대출일이 속하는 당해연도 12월 20일 (1년단위 연장 가능)	- 사업대상지역에 거주하는 무주택세대주 · 1순위: 기초생활수급자, 보호대상 한부모가족 · 2순위: 당해세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자, 장애인등록증 교부자 중 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시 근로자 가구당 월평균소득 이하인 자 - 보증금규모별 지원금리 차등적용
버팀목 전세자금	1억원 (기타지역 8천만원, 3자녀 이상 세대는 각 2천만원 상향)	2.7~3.3% (1.7~2.1) 부부합산 4천만원 이하인 기초생활 수급자, 차상위, 한부모 가구는 1%p 금리우대	2년이내 일시상환 (4회 연장, 최장 10년 가능)	- 부부합산 총소득 50백만원 이하인 무주택자(단, 신혼부부는 55백만원 이하, 혁신도시 이전 공공기관 종사자 또는 타 지역으로 이주하는 재개발구역내 세입자는 60백만원 이하) - 대출금액은 전세보증금의 70% 내에서 소득부채 등 개인신용평가 결과에 따라 결정 * 대상주택 : 85㎡ 이하, 전세보증금 3억원 이하(지방 2억원 이하)

〈표 II-11〉 계속

주택형태	호당용자 한도액	연이율	용자기간	비고
주거안정 월세자금	720만원	2.0%	3년 이내 일시상환 (3회 연장, 최장 6년 가능)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거급여대상이 아닌 무주택자로서 다음 하나의 경우(주거급여 대상자에 해당되면 대출중단)</li> <li>· 우대형               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 취업준비생 : 부모와 따로 거주하는 자 또는 독립하려고 하는자 중 만 35세 이하 무소득자로 부모 소득이 6천만원 이하인자</li> <li>2. 희망키움통장 가입자</li> <li>3. 대출신청일 기준 최근 1년 이내 수급사실이 인정되는 근로장려금 수급자 중 세대주(세대주로 인정되는 자)</li> <li>4. 사회초년생 : 취업 후 5년 이내로 다음 조건을 모두 충족하는 경우(대출 신청일 현재 만 35세 이하인 자, 부부합산 연소득이 4천만원 이하인 자)</li> <li>5. 자녀장려금 수급자 : 대출신청일 기준 최근 1년 이내 수급사실이 인정되는 자녀장려금 수급자 중 세대주(세대주로 인정되는 자)</li> </ol> </li> <li>· 일반형 : 부부합산 연소득 5천만원 이하인 자 중 우대형에 해당하지 아니한 자</li> </ul>
부도임대 아파트 퇴거자 전세자금	5천만원	3.0%	2년 이내 일시상환 (2회 연장 가능)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임차보증금 2억 원(단, 수도권(서울, 경기, 인천)은 3억 원) 이하의 주택 임대차 계약을 체결하고 임차 보증금의 5% 이상을 지불한 분</li> <li>- 해당 지자체장의 추천을 받은 만 19세 이상 무주택 세대주(단독 세대주 원칙적 제외) 또는 세대주로 인정되는 자</li> <li>- 매각 허가 결정일 이전 임대차계약 체결 및 주민등록 전입을 완료하여 해당 주택에 계속 거주 중이거나 경락허가결정일 이후 퇴거당한 자</li> <li>- 대출금리 : 연 3.0%(기초생활수급자 및 독거노인은 연 1.0%)</li> </ul>

자료: 국토교통부(2015), 『2015년 국민주택기금 운용계획』, p. 17 재구성.  
주택도시기금, 상품안내, <http://nhuf.molit.go.kr/> 접속일: 2017. 1. 31.

도시주택기금의 전세자금 대출사업은 지속적으로 증가추세에 있다. 대출 건수와 대출총액으로는 저소득 전세자금 대출건수와 총액은 줄어들고 있으나, 근로자서민전세자금 대출건수와 총액은 증가하고 있어, 전세자금 대출 총건수와 대출총액은 증가하는 추세에 있다. 전세자금 대출 총액은 2003년 약 1조 4천억원에서 2014년 약 5조 6천억원으로 증가하였다. 저소득층 전세자금 대출액은 2012년에서 2014년 3년간 1천만원 미만 대출액이 전체 대출액의 약 50%로 가장 많고, 1천만원 이상 2천만원 미만이 약 25%, 2천만원 이상 3천만원 미만이 약 21%로, 3천만원 미만의 대출액이 약 96%를 차지하고 있다. 소년소녀가장 등에 대한 대출은 2014년말 기준 10년간 총 9,148호에 지원되었고, 기존주택 전세임대는 2014년말 기준 10년간 총 87,690호에 지원되었다.

〈표 II-12〉 저소득 전세자금과 근로자 서민전세자금 운용실적(2003~2014)

(단위: 건, 억원, 만원)

구분	저소득전세자금			근로자서민전세자금		
	대출 건수	대출총액	평균대출액	대출 건수	대출총액	평균대출액
2003	28,603	4,854	1,697	50,655	9,647	1,904
2004	12,343	2,002	1,622	36,827	6,646	1,804
2005	19,264	3,984	2,069	64,322	11,257	1,750
2006	23,725	5,587	2,354	80,033	15,348	1,918
2007	25,809	6,631	2,569	101,289	21,897	2,162
2008	21,819	3,706	1,699	127,281	32,170	2,527
2009	19,869	3,356	1,689	131,331	34,780	2,648
2010	16,038	2,976	1,856	119,467	33,463	2,801
2011	14,084	2,980	2,116	141,770	47,883	3,378
2012	8,613	1,889	2,977	93,426	35,306	2,977
2013	8,864	1,774	2,001	111,258	41,128	3,697
2014	8,330	2,191	2,630	127,901	53,427	4,177

주: 평균 대출액은 (대출총액/대출 건수)로 계산된 수치.  
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 461 재인용.

〈표 II-13〉 저소득 전세자금대출 소득구간별 취급실적(2012~2014)

(단위: 건, 억원, %)

구분		1천만원 이하	1천만원 ~2천만원	2천만원 ~3천만원	3천만원 ~4천만원	4천만원 ~5천만원	5천만원 초과	계
2012	공급건수	6,052	2,940	1,594	129	17	5	10,737
	공급액	1,032	673	600	52	6	1	2,364
2013	공급건수	5,080	1,855	944	178	21	9	8,087
	공급액	912	434	348	70	8	3	1,775
2014	공급건수	5,595	1,577	929	208	20	1	8,330
	공급액	1,239	452	402	89	9	0	2,191
합계	공급건수	16,727	6,372	3,467	515	58	15	27,154
	비율	61.6	23.5	12.8	1.9	0.2	0.1	100.1
	공급액	3,183	1,559	1,350	211	23	4	6,330
	비율	50.3	24.6	21.3	3.3	0.4	0.1	100.0

주: 2012년은 2.1부터 12.31일까지 실적

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 461 재인용.

〈표 II-14〉 소년소녀가정 등 전세자금 지원 추진실적

(단위: 호)

구분	전체 실적
계	9,148
2005년도	1,513
2006년도	1,036
2007년도	1,019
2008년도	1,029
2009년도	1,065
2010년도	809
2011년도	603
2012년도	658
2013년도	745
2014년도	671

자료: 국토교통부(2015), 『2015년 국민주택기금업무편람』, p. 228.

〈표 II-15〉 기존주택 전세임대 추진 실적

(단위: 호, %)

구분	목표	전체실적	달성률
계	80,800	87,690	107
2005년도	500	654	131
2006년도	5,500	5,589	102
2007년도	5,800	6,142	106
2008년도	7,000	7,188	107
2009년도	7,000	7,577	112
2010년도	7,000	7,550	110
2011년도	7,000	7,109	103
2012년도	7,000	9,507	135
2013년도	16,000	17,089	109
2014년도	18,000	19,285	107

자료: 국토교통부(2015), 『2015년 국민주택기금업무편람』, p. 220.

#### 4. 공급 측면의 저소득층 주거지원정책 현황

공급 측면의 주거지원정책은 임대주택의 공급과 관련된 정책이다. 임대주택 공급에 관한 지원은 민간의 공급을 지원하거나 정부가 직접 공급을 주도하거나 지원하는 등 다양한 방식으로 전개될 수 있다. 우리나라의 공공임대주택은 저소득층에 임대하거나 임대 이후 분양전환을 목적으로 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되고 있다. 공공임대주택 건설은 국가와 지자체, 주택도시기금에서 재정적 지원을 하고 있다. 저소득층의 대상을 어디까지 보느냐에 따라 다르겠지만 소득 5분위 이하 소득 2~4분위 중 일부에는 국민주택 규모 이하의 소형주택에 대하여 공공분양주택을 제공하기도 한다. 공공임대주택과 공공분양주택을 통칭하여 공공주택으로 정의되기도 한다. 공공임대주택은 신규건설하여 공급하는 것이 일반적이지만, 기존주택을 매입하여 임대하는 매입임대주택과 기숙사, 노인복지시설 등의 준주택도 공공임대주택에 포함된다.

우리나라 공공임대주택은 대규모 신규 단지 건설을 위주로 공급되어 왔으나, 최근 들어서는 기존주택의 매입과 기존주택을 전세임차하는 방식이 늘어나고 있고, 도시재생사업과 연계한 소규모 개발과 공급도 확대되고 있다. LH공사 등이 노후화된 단독가구나 다가구주택을 매입해 소형주택으로 리모델링 혹은 재건축하여 공공임대주택으로 공급하는 리모델링 매입임대는 2016년부터 연 2천호가 공급될 계획이다. 기존주택 전세임차 방식으로서 공공사업자 외에 노후주택의 집주인이 주택을 리모델링하여 임대주택으로 제공하는 집주인 리모델링 임대 시범사업도 2016년 150호가 개량되고 1,000호가 공급될 계획이다. 대학생 전세임대도 확대될 예정이며, 독거노인과 같은 저소득 고령층에 시세의 30% 수준으로 전세임대를 제공하는 고령층 전세임대가 신설되어 연간 2천호를 공급할 계획에 있다.

현재 우리나라의 공공임대주택에는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택매입임대주택 등이 있다. 각각의 공공임대주택 유형별로 대상자와 임대기간, 정부지원체계, 사업주체, 공급방식 등이 매우 다양하고, 지원과 공급체계도 개별적으로 이루어지고 있다. 2016년 공공임대주택 건설부문에 대한 재정투자는 총 약 7조원 정도로 수요자에 대한 재정지원 규모의 약 7배 정도에 달하지만, 주택도시기금에서 전액 조달되고 이차가 아닌 용자금액을 모두 포함하기 때문에 지원규모가 실제보다 과다하게 보일 수 있다.

〈표 II-16〉 공공임대주택의 유형별 특징과 현황

세부 유형 구분	임대 기간	도입 시기	공급방식			사업주체			자원 분담		공급 규모	입주자격
			신규	매입	임차	내 자 체	민간	재정	기금			
(1) 영구임대주택	50년	1989	●			●	●		●	●	40㎡ 이하	기초생활수급권자, 모자가정, 국가유공자, 장애인 등
(2) 50년 임대주택	50년	1993	●			●	●			●	60㎡ 이하	도시근로자 평균소득 70% 이하 - 청약저축 가입자 - 국가유공자, 철거민, 장애인 등
(3) 국민 임대 주택	건설	30년	1998	●			●	●		●	다양	- 50㎡ 이하: 월평균소득 50% 이하 - 50~60㎡: 70% 이하 - 단독세대주는 40㎡ 이하만 입주가능
	매입	다가구매입	20년	2004		●		●	●	●	1형: 30㎡ 미만 2형: 30㎡ 이상	- 1순위: 기초생활수급자, 소년소녀가장, 차상위 - 2순위: 보호대상 모부자가정, 장애등록증 교부자
	매입	도시재정비 (재건축, 재개발)	10년	1989		●		●		●	50㎡ 이하	재개발지역 철거민
	매입	부도매입	30년	2007		●		●		●	60㎡ 이하	- 해당 부도임대주택에 계속 거주를 희망하는 임차인 우선 공급 - 우선 공급 후 남은 주택이 있는 경우
	매입	미분양 매입	30년			●		●		●	60㎡ 이하	
(4) 공공 임대 주택	건설	10년 임대			●		●	●		●	149㎡ 이하	- 85㎡ 이하: 무주택세대구성원으로서 청약저축가입자 우선
	건설	분납 임대			●		●			●	149㎡ 이하	- 85㎡ 초과: 만19세 이상인 자로서 청약예금가입자 우선
	건설	5년 임대	5년	1993	●		●	●		●	149㎡ 이하	
	건설	사원 임대	자율			●		●	●	●	85㎡ 이하	- 5인 이상 고용사업체의무 주택세대주인 피고용자
	건설	정비사업 조합	10년			●		●		●		

〈표 II-16〉 계속

세부 유형 구분		임대 기간	도입 시기	공급방식			사업주체			자원 분담		공급 규모	입주자격
				신규	매입	임차	내 자 체	민간	재정	기금			
매입	미분양 매입	10년		●	●					●	60㎡ 초과		
	신축다세대	10년		●	●					●	60㎡ 이하	해당 시·군·자치구 거주자 및 주택청약 납입자	
	재건축·재개발 매입	10년	2005	●	●					●	84㎡ 이하	- 무주택가입자 - 청약저축가입자 (소득제한없음)	
	사원 임대	자율		●	●	●				●			
(5) 장기전세 임대주택	건설	20년	2007	●		●	●			●	85㎡ 이하	- 서울거주 무주택세대주 - 청약가입자(월소득 150% 이하)	
	매입			●		●	●			●	제한 없음	무주택세대 구성원	
(6) 기존주택 전세임대		20년	2005			●	●	●		●	85㎡ 이하	기초생활수급자, 부도공공임대아파트 퇴거자, 그룹홈, 주거취약계층, 간접지원대상자, 대학생, 유공자 등	
(7) 행복주택		30년	2013	●		●	●			●	60㎡	평균소득의 100~120% 이하 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 산단근로자, 노인 및 취약계층	
(8) 민간 임대주택	건설	민간건설	사업승인에 따라	●					●	●	제한 없음	사업자 자율선정	
		건축허가		●					●	●			
		사원임대		●					●	●			
		정비사업 조합	5년 혹은 10년 임대	●					●	●			
	매입임대사업자 임대				●				●	●	제한 없음	사업자 자율선정	

자료: 다음 자료를 바탕으로 재작성.

1. 진미운(2015), 「주거복지 성장기의 과제」
2. 이주원(2012), 「공공임대주택 관리 및 운영 실태와 개선방안」, 『월간 복지동향』
3. 한국토지주택공사 청약센터 홈페이지 (<http://apply.lh.or.kr>), 접속일: 2016. 3. 10
4. 공공주택 홈페이지([http://portal.newplus.go.kr/newplus\\_theme/portal/newplus/newplusindex.page](http://portal.newplus.go.kr/newplus_theme/portal/newplus/newplusindex.page)), 접속일: 2016. 3. 10
5. 국토교통부(2015), 『2015 주택업무 편람』, p. 240.

공공임대주택 건설의 재원은 공공임대주택의 유형별로 중앙정부, 지자체, 사업주체, 입주자가 분담하고 있다. 국고지원은 일반회계에서 영구임대주택 건설비의 85%를 지원하고, 입주가 나머지 15%를 부담하는 형태로 지원되고 있다. 신규건설 국민임대주택에 대한 정부의 지원은 임대주택 규모에 따라 상이하나, 평균적으로 국고에서 30%를 지원하고, 주택도시시기금에서 용자를 통하여 40%를 지원하며, 입주자가 20%, 사업주체가 10%를 부담하는 구조이다. 매입임대주택사업의 재정지원은 국고 45%, 국민주택기금의 용자가 50%를 지원하고 있으며, 사업비의 5%는 입주자가 부담하고 있다. 행복주택의 재정지원 분담구조를 보면, 국고에서 30%, 국민주택기금에서 40%, 입주자가 20%, 사업주체가 10%를 분담하는 구조이다. 전세임대주택 지원사업에 대한 국고지원은 없으나, 사업비의 5%를 국민주택기금에서 지원하고 있다.

〈표 II-17〉 국민임대주택 재정지원과 자원분담 구조(2015년)

(단위: %)

		구 분	재정	기금	입주자	사업주체
영구임대주택			85		15	
국민 임대 주택	신규건설	평균지원비율	30	40	20	10
		I 형(35㎡ 이하)	50	37	3	10
		II 형(36㎡~45㎡)	32	39	19	10
		III 형(46㎡~60㎡)	20	42	28	10
	다가구매입임대		45	50	-	5
행복주택			30	40	20	10
전세임대주택			-	5		

주: 1. 기금용자 비율 1%(20년 거치 20년 상환)  
 2. 쪽방·비닐하우스 거주자 지원용 매입주택: 재정(국고보조금) 50% 적용  
 자료: 국토교통부(2015), 『2015년 국민주택기금 업무편람』, p. 148.  
 진미윤(2015), 『공공임대주택의 운영손실 보전을 위한 재정지원 연구』, p. 52.

우리나라의 공공임대주택은 소득자격이 있는 사람들이 입주할 수 있고, 대체로 공급이 제한되어 있으므로 대기리스트를 통하여 대기순번으로 입주 자격이 주어지고 있다. 우리나라와 같은 대기리스트제로 운영되는 국가는

미국, 노르웨이, 오스트리아 등이 있다. 외국의 경우 소득자격이 있는 사람이 입주할 수 있지만 대기리스트 순번제가 아닌 소득별로 우선순위를 부여하는 국가는 독일, 캐나다, 프랑스, 영국, 호주 등이 있다.

〈표 11-18〉 해외국가의 공공임대주택 유형

전체 주택 대비 공공임대주택 비율	전체	지원방법	
	소득제한 없음	소득별 대기순번제	소득별 우선순위제
0-5%	룩셈부르크	에스토니아, 한국, 멕시코, 노르웨이, 슬로바키아, 스위스, 미국	호주, 이탈리아, 포르투갈, 헝가리, 그리스, 슬로베니아
6-10%		벨기에, 뉴질랜드, 아일랜드	캐나다, 독일, 이스라엘
11-20%	스웨덴	폴란드, 스페인	체코, 핀란드, 프랑스, 영국
20%이상	덴마크, 네덜란드	오스트리아	

자료: Andrews et. al.(2011; p. 45)

2014년 기준 임대주택 재고는 총 170만호로, 전체 주택의 약 10.8%를 차지하고 있다. 공공임대주택 재고는 약 117만 8천호로 전체 주택의 7.4%이며, 전체 임대주택의 약 68.9%이다. 공공임대주택 중 임대기간이 10년 이상인 장기공공임대주택은 약 107만호로 전체 주택의 약 6.7%이며, 전체 임대주택의 약 63%이다. 공공임대주택 유형별로는 국민임대주택의 비중이 48.7%로 가장 높고, 영구임대주택(18%), 전세임대주택(10.8%) 순으로 구성되어 있다. 향후 행복주택 17만호 추진계획이 달성되는 경우 행복주택의 구성 비율이 높아질 수 있다.

〈표 II-19〉 공공임대주택 재고 및 전체주택 수 대비 비율

(단위: 천호, %)

구분	전체 주택	총공공 임대 (A=B+C+D+E+F+G+H)	영구 임대 (B)	50년 공공 (C)	국민 임대 (D)	5,10년 (E)	사원 임대 (F)	매입 임대 (G)	전세 임대 (H)
2005	13,223	1,243 (9.4)	190 (1.4)	92 (0.7)	77 (0.6)	636 (4.8)	39 (0.3)	210 (1.6)	- (0.0)
2006	13,534	1,330 (9.8)	190 (1.4)	93 (0.7)	111 (0.8)	651 (4.8)	40 (0.3)	236 (1.7)	9 (0.1)
2007	13,793	1,335 (9.7)	190 (1.4)	100 (0.7)	156 (1.1)	597 (4.3)	30 (0.2)	247 (1.8)	16 (0.1)
2008	14,169	1,341 (9.5)	190 (1.3)	101 (0.7)	258 (1.8)	476 (3.4)	23 (0.2)	269 (1.9)	25 (0.2)
2009	14,456	1,311 (9.1)	190 (1.3)	96 (0.7)	296 (2.0)	391 (2.7)	26 (0.2)	274 (1.9)	39 (0.3)
2010	14,677	1,399 (9.5)	191 (1.3)	101 (0.7)	376 (2.6)	391 (2.7)	28 (0.2)	260 (1.8)	52 (0.4)
2011	15,007	1,460 (9.7)	191 (1.3)	101 (0.7)	432 (2.9)	371 (2.5)	25 (0.2)	275 (1.8)	65 (0.4)
2012	15,306	1,487 (9.7)	191 (1.2)	102 (0.7)	455 (3.0)	354 (2.3)	25 (0.2)	275 (1.8)	86 (0.6)
2013	15,628	1,616 (10.3)	192 (1.2)	103 (0.7)	489 (3.1)	363 (2.3)	29 (0.2)	326 (2.1)	115 (0.7)
2014	15,989	1,709 (10.7)	193 (1.2)	106 (0.7)	521 (3.3)	385 (2.4)	30 (0.2)	358 (2.2)	116 (0.7)

- 주: 1. 장기임대주택은 영구주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택의 합임.  
 2. ( ) 는 전체주택수 대비 공공임대주택 재고수를 의미함.  
 자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 계산.  
 1. 전체주택 수: 국토교통부 국토통계누리 홈페이지(<https://stat.molit.go.kr/portal/cate/partStat.do>), 접속일: 2016. 3. 9  
 2. 국토교통부(2015), 『2015 주택업무편람』, p. 470.

외국의 경우 공공임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비중은 0~32%로 다양하다. 덴마크, 네덜란드, 오스트리아는 공공임대주택의 비중이 전체 주택의 20% 이상으로 큰 나라이고, 스웨덴, 스페인, 프랑스, 영국 등은 전체 주택 재고의 11~20%가 공공임대주택이다. 반면 독일, 이탈리아, 에스토니아와 같이 공공임대주택이 전체 주택의 5% 이하인 국가도 있다. 대체로 동유럽 국

가들의 경우 자가 비율이 높고 공공임대주택의 비율이 전체 주택 중 상당히 낮은 수준에 속하고 있고, 사회주택이 일찍이 발달한 서유럽 국가들의 경우 독일을 제외하고는 대부분 공공임대주택의 비중이 15~20% 정도로 나타나고 있다. 그러나 이렇듯 사회주택이나 공공임대주택이 일찍이 발달해 왔던 국가들에서도 임대주택시장의 민영화와 자가로의 전환이 이루어지고 있는 추세인 국가가 많이 보이고 있어, 공공임대주택의 비중은 줄어드는 추세에 있다고 볼 수 있다.

임대주택시장에서 공공부문의 역할도 국가마다 매우 상이하다. 공공임대주택이 전체 임대주택에서 차지하는 비중은 0~75%까지 다양하다. 네덜란드, 폴란드, 오스트리아, 덴마크, 영국 등 많은 국가에서 공공부문이 임대주택 재고량의 50% 이상을 차지하고 있다. 동유럽 국가의 경우 임대주택의 비중 자체도 작지만, 공공부문의 역할도 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 독일의 경우 공공임대주택의 재고수준 자체도 낮지만, 임대주택시장에서 공공부문의 비중도 9%로 낮은 수준으로 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 보다 최근에 들어서는 공공임대주택의 매각, 민영화 등의 움직임을 보이고 있는 국가도 있다. 이와 같이 임대주택시장에서 공공부문의 직접적 공급은 줄이고 민간임대주택을 지원하는 방향으로 전환하는 국가들이 증가하고 있다.

---

4) 독일의 경우 자가비율이 45%(2003년)로 입차가구의 비중이 높으면서, 공공임대주택은 15%에 그치는, 민간임대주택 시장이 잘 발달된 나라이다.

〈표 II-20〉 임대 공공주택비율 국제비교

(단위: % of TS, % of RS)

	1980		1990		2000		2004		2008	
오스트리아	na	40	22	53	23	52	na	na	23	59
벨기에	na	18	na	19	7	24	7	24	7	24
불가리아	na	na	na	na	na	na	na	na		
키프로스	na	na	na	na	na	na	na	na	6	
체코	na	na	na	na	na	na	20	80		
덴마크	14	35	17	40	19	43	19	42	19	51
에스토니아	na	na	na	na	na	na	4	40	1	46
핀란드	na	39	na	56	16	49	16	49	16	53
프랑스	15	37	17	44	18	44	17	43	17	44
독일	na	na	na	na	na	na	6	12	5	9
그리스	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
헝가리	na	na	na	na	na	na	3	48	3	38
아일랜드	12	53	10	44	9	49	8	38		
이탈리아	5	13	6	23	6	25	5	24	4	19
라트비아	na	na	na	na	na	na	1	2	0	2
리투아니아	na	na	na	na	na	na	na	na		
룩셈부르크	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
몰타	na	na	na	na	na	na	6	28	na	na
네덜란드	34	58	38	70	36	75	34	77	32	75
폴란드	na	na	na	na	na	na	12	47	12	71
포르투갈	na	34	na	26	na	21	na	na		
루마니아	na	na	na	na	na	na	na	na		
슬로바키아	na	na	27	100	4	97	4	80		
슬로베니아	na	na	na	na	na	na	6	73		
스페인	na	na	2	21	na	na	na	na	na	na
스웨덴	20	48	22	50	19	48	18	46	17	46
영국	31	74	25	73	21	69	20	65		

주: See list of definitions "Social housing association" and "Social versus private rental dwelling" Some general comments :

GR: No public ownership. Organization for Housing Assistance To Working People has the right to operate as social landlord however,

SE: semi-public, non-profit dwellings

FI: government-subsidized rental housing of municipalities and non-profit housing societies

UK : including dwellings owned by housing associations , SK social housing defined as municipal rental dwellings

1. AT,BE,PT,UK = 1981 ; FR = 1978

2. AT,BE,PT,SK = 1991 ; FR = 1992 ; IT = 1989

3. AT,BE,FI,PT,SK = 2001 ; FR = 1999 ; SE = 2002

4. DE,HU,MT = 2005 ; IE,FR = 2002

5. AT,DK,NL = 2009 ; FR = 2006 ; PL=2007

6. Including communities and non-profit housing societies

7. D: 1993(excluding Ex-DDR), 2004(including Ex-DDR)

8. Estimates for social rental dwellings

9. Year 2004 - expert estimate based on data from Statistical Office of the Slovak Republic

10. Occupied conventional dwellings (non profit and social renting) as % of occupied rented dwellings and % of total dwelling stock(occupied and vacant)

Source : National statistical institutes

FR Enquete logement 2006 , IE Department of Environment, Heritage and Local Government for 2004 Census of Population 2002, IT Elaboration on Istat and Federcasa data

SK Data 1991 2001 : Population and Housing Census : 3.3,1991, 26.5, 2001

UK Data 2004 : Social Trends, No.36 2006 edition, Office for National Statistics

자료: The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Housing Statistics in the European Union, 2010, p. 67

공공임대주택의 사업주체별로 보면 2014년의 경우 LH공사 공급 점유율이 약 70%로 2004년 약 89%에 비하면 LH공사 주도 공급이 상당히 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이는 지자체와 민간의 공급이 늘어난 것으로, 지자체 공급은 2004년 약 6%에서 약 12%로 증가하였고, 민간의 점유율도 2004년 약 4%에서 2014년 약 18%로 증가하여, 최근 공공임대주택 시장에서 민간사업자의 참여가 증가하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 II-21〉 공급주체별 신규 공공임대주택(2004~2014)

(단위: 가구)

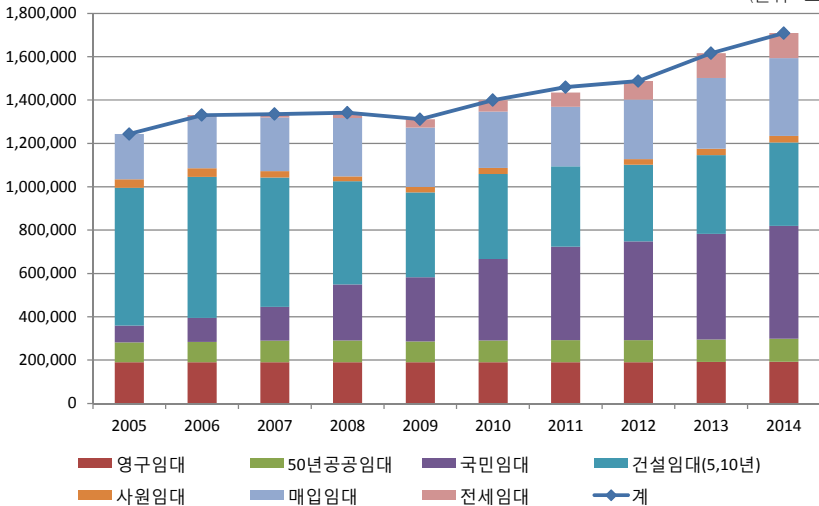
구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	97,226	105,787	111,536	146,565	116,908	89,603	93,278	84,065	73,619	75,778	108,482
지방자치단체	6,150	18,533	9,461	15,769	12,802	10,501	27,066	20,657	14,047	10,327	12,903
한국토지주택공사	86,845	84,476	96,991	117,351	94,788	66,527	64,278	57,868	38,216	46,626	76,198
민간	4,231	2,778	5,084	13,445	9,318	12,575	1,934	5,540	21,356	18,825	19,381

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>), 접속일: 2016. 3. 9

보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 444 재인용.

[그림 II-10] 임대주택 재고현황

(단위: 호)



주: 1. 50년 공공임대주택은 재개발/재건축 주거환경 포함.

2. 국민임대주택은 다가구매입임대 포함.

3. 전세임대주택은 소년소녀가장 등 포함.

자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 470을 바탕으로 저자 작성.

임대주택 거주가구 비율은 2014년 약 9.1%, 공공임대주택 거주가구는 약 6.3%, 장기공공임대주택 거주가구는 약 5.7%로 나타나고 있다. OECD 국가의 장기공공임대주택 거주가구 평균 비중이 11.5%(2007년)이고 EU국가의 장기공공임대주택 평균비중이 9.6%(2007년)인 것에 비교하면, 우리나라 장기공공임대주택 비중은 낮은 것으로 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 그렇지만 임대주택 거주가구 비율은 지속적인 증가추세에 있다. 임대주택 거주가구 중 공공임대주택에 거주하는 가구의 비중은 2014년 약 69%로, 임대주택에 있어서는 공공부분의 역할이 큰 것을 알 수 있다. 공공임대주택 중 임대기간 10년 이상 장기공공임대주택은 2014년 약 91%로, 임대기간은 대체로 10년 이상 장기로 제공되는 것을 알 수 있다.

〈표 II-22〉 장기공공임대주택 거주가구 비율 추이(2007~2014)

(단위: 천가구, 천호, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체가구 수	16,364	16,619	16,862	17,339	17,719	18,057	18,408	18,773
임대주택	1,304	1,342	1,311	1,399	1,460	1,487	1,616	1,709
임대주택 거주가구 비율	8.16	8.07	7.77	8.07	8.24	8.24	8.78	9.10
공공임대주택	825	876	865	924	1,019	1,038	1,125	1,177
장기공공임대주택	526	578	691	806	890	931	1,016	1,069
장기공공임대주택 거주가구 비율	3.21	3.48	4.10	4.65	5.02	5.16	5.52	6.27

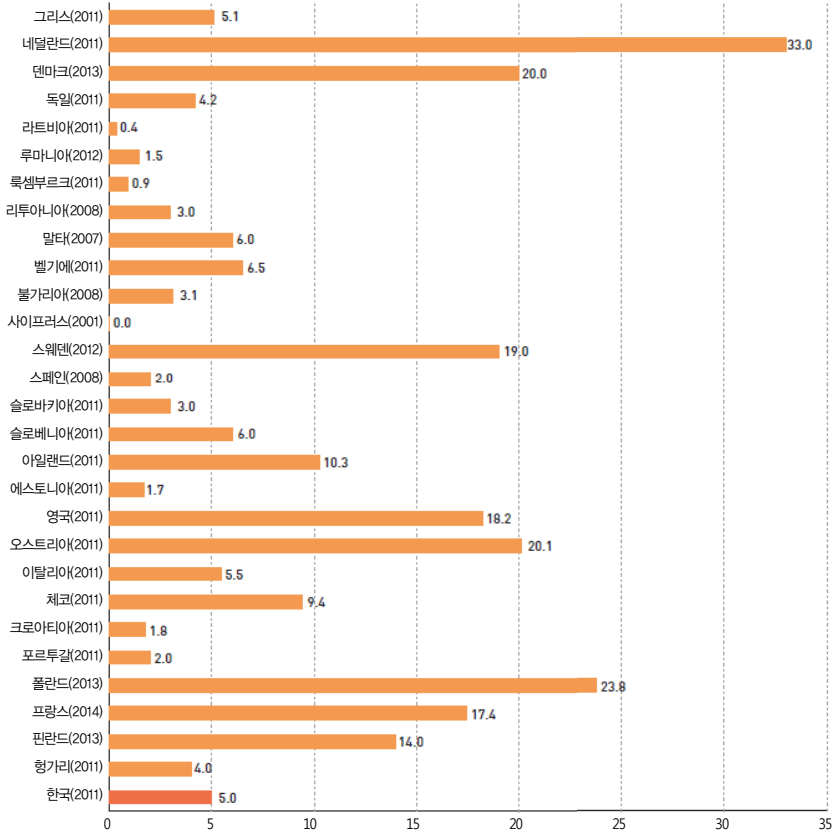
주: 장기공공임대주택 거주가구 비율은 {(장기공공임대주택 수와 전세임대주택 수의 합)/전체 가구 수}로 계산된 수치임.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도(국토교통부, 주택보급률, 각 연도); 국토교통부, 『임대주택재고』, 각 연도, 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 442 재인용

5) 국토교통부, 『2012년도 주택업무편람』, p. 479

[그림 II-11] EU 28개국 공공임대주택 거주 가구 비율

(단위: %)



자료: Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2015*, 2015.; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 445 재인용.

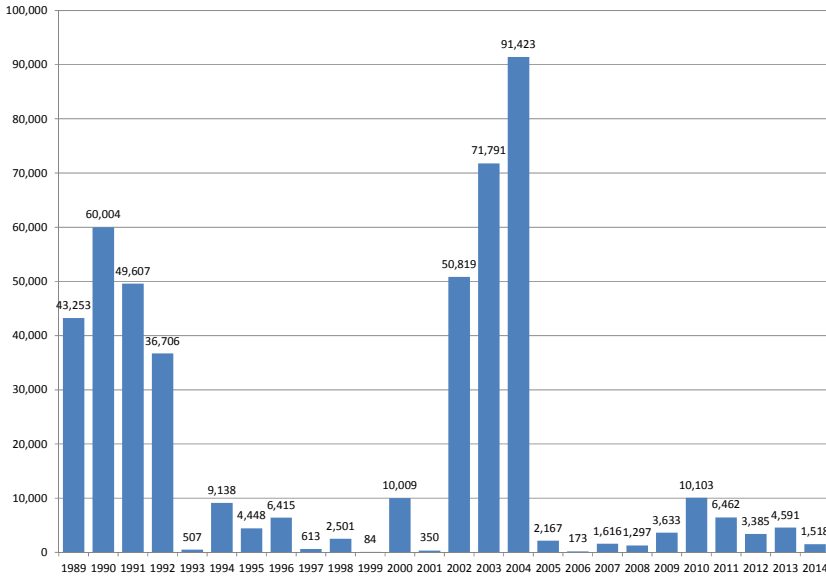
### 1) 영구임대주택

영구임대주택은 기초생활수급자 등의 소득 1분위 저소득층(도시근로자 월 평균 소득의 50% 이하)을 대상으로 영구적으로 임대 가능한 주택을 건설하여 시장임대료보다 저렴한 가격으로 임대주택을 제공하는 것이다. 영구임대주택은 도시지역의 전용면적 40㎡ 이하로 제공되며, 임대료는 주변시세의 약 30% 정도로 낮은 수준으로 파악되고 있다. 지자체와 LH공사 주도하에

건설이 이루어지며, 국고지원과 택지우선지원 및 취득세, 재산세 감면 혜택이 주어진다. 영구임대주택은 1989년에 최초 도입되어 1993년까지 19만호를 건설하고 중단하였으나, 국민임대주택 100만호 건설계획하에서 그 필요성이 다시 제기되어 2009년부터 공급이 재개되었다. 2013~2017년 사업승인 물량은 1만 3천호에 이르고 있다.<sup>6)</sup>

[그림 II-12] 영구임대주택 승인실적

(단위: 호·세대)



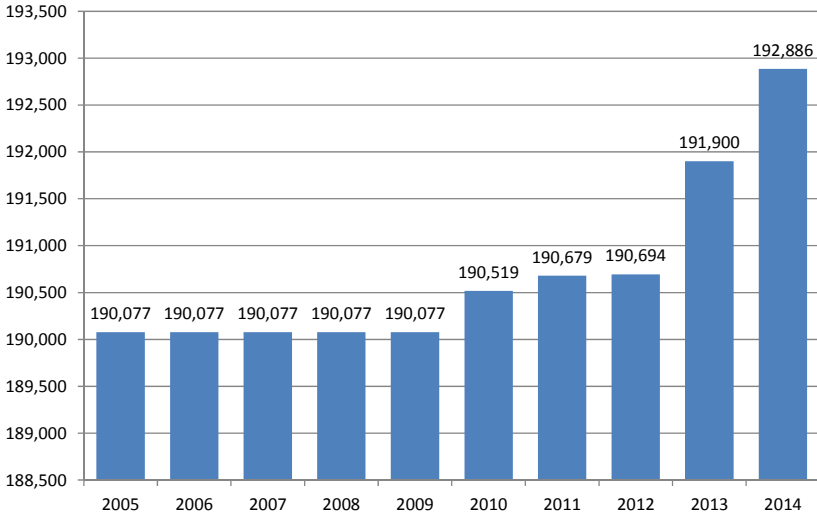
주: 연도별 사업승인 기준.

자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 469를 바탕으로 저자 작성.

6) 국토교통부(2015), 『2015년 국민주택기금 업무편람』, p. 149.

[그림 II-13] 영구임대주택 재고현황

(단위: 호)



자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 470을 바탕으로 저자 작성.

## 2) 국민임대주택

국민임대주택은 1998년에 도입되어 신도시, 택지개발지구 등에 대규모 단지로 신규건설하여 공급되는 임대주택 외에도, 최근 들어 증가하고 있는 다가구 주택매입에 의하여 공급되는 임대주택도 국민임대주택에 포함하고 있다. 신규건설되는 국민임대주택은 도시근로자 월평균 소득 70% 이하인 가구에 대하여 전용면적기준 60㎡ 임대주택을 30년 임대 가능하게 제공하며, 임대료는 주변시세의 약 60~80% 정도 수준이다. 전용면적 50㎡ 이하 국민임대주택의 경우는 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자에게 우선순위가 주어진다. 소득기준 외의 자산기준은 부동산 1억 2,600만원, 자동차 2,489만원 이하여야 한다. 국민임대주택은 지자체와 LH공사가 주된 사업의 주체가 되면서, 재정지원 외에도 택지우선 지원과 조세감면 혜택이 주어진다.

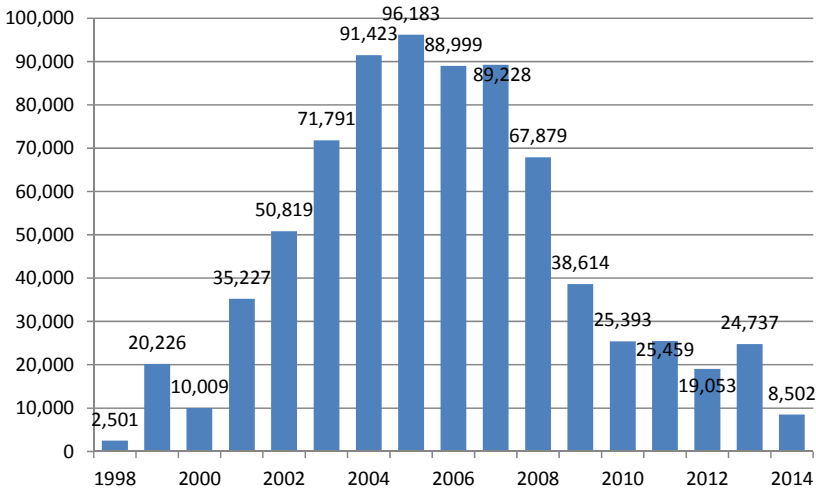
다가구 매입임대주택은 도심지역 다가구주택 매입 이후 리모델링하여 임대하는 방식으로 국민임대주택을 공급하는 것으로, 최근 들어 신규건설로

공공임대주택을 공급하는 방식의 대안으로 확대되고 있다. 매입임대주택의 경우 저소득층의 거주지에 인접한 생활권역에서 임대지원을 하는 것을 목적으로 하므로, 인구 8만명 이상 도심지역을 주된 공급지로 정하고 있다. 신규 건설되는 국민임대주택의 대상자보다 더 저소득층을 대상으로 하고 있는데, 기초생활보장 수급자와 한부모가족이 1순위 지원대상이고, 월평균소득 50% 이하인 자 및 장애인 등이 2순위 지원대상자이다. 85㎡ 이하 매입임대주택에 2년의 임대기간과 9회까지의 재계약으로 최장 20년 동안 거주가능하도록 하고 있으며, 임대료는 주변지역의 50% 이하로 제공되고 있다.

국민임대주택은 민간과 공공을 합한 전체 임대주택시장의 약 65.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다(진미운, 2016). 국민임대주택의 건설은 2003년 국민임대주택 100만호 건설추진계획하에서 2003년 이후 급증하다가 목표치의 달성에 근접하고, 2009년 보금자리주택 추진계획 등으로 최근에는 신규 건설량이 적어지고 있다. 2014년 기준 국민임대주택 재고량은 52만 1천호에 달하고 있다.

[그림 II-14] 국민임대주택 건설 실적

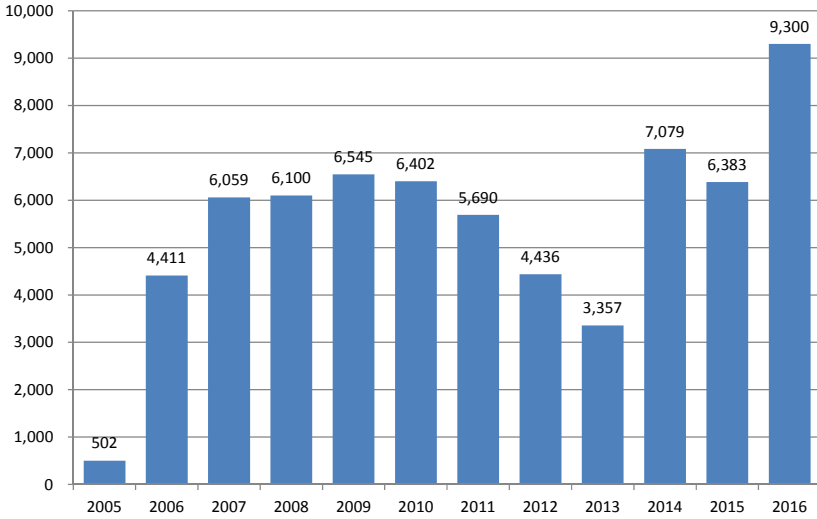
(단위: 호)



자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 451을 바탕으로 저자 작성.

[그림 II-15] 다가구매입임대 매입현황

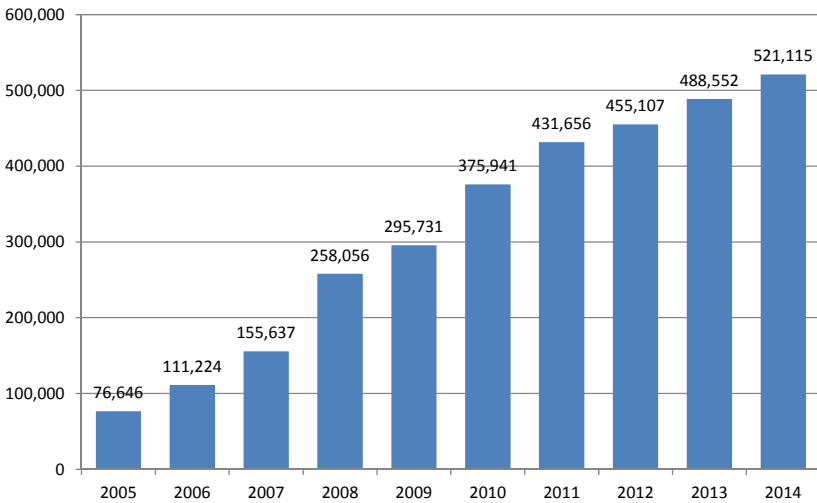
(단위: 호)



자료: LH공사 홈페이지([http://www.lh.or.kr/lh\\_offer/business/bus1200.asp](http://www.lh.or.kr/lh_offer/business/bus1200.asp)), 접속일: 2016. 3. 10.

[그림 II-16] 국민임대주택 재고현황

(단위: 호)



주: 다가구매입임대 포함.

자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 470을 바탕으로 저자 작성.

### 3) 행복주택

2013년 들어 높은 주택가격으로 인한 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등 젊은 세대의 주거 불안정 문제를 해소하고자 하는 목적으로 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 세대와 노인, 산단근로자 및 주거급여 대상자 등의 취약계층을 대상으로 행복주택 건설이 추진되었다. 소득기준으로는 대체로 도시근로자 월평균 소득의 80~100% 이하가 해당된다. 이전의 공공임대주택이 주로 취약계층을 타깃으로 하였다면, 행복주택은 주로 젊은 세대의 주거 안정을 목표로 하였으며, 2013년부터 4년간 14만호 공급을 목표로 추진되었다. 행복주택은 주로 일하는 젊은 세대를 대상으로 하는 만큼 직장과 주거가 근접할 수 있도록 도심이나 산업단지 주변에 공급하도록 하였으며, 45㎡ 이하 주택을 젊은 세대에게는 6년, 취약계층에는 20년 임대를 보장하고 있다. 임대료 수준은 주변 시세의 50% 이하로 공급되도록 하고 있다. 다른 공공임대주택과 마찬가지로 택지우선 지원이라던가, 조세감면 혜택이 주어지고 있다.

〈표 II-23〉 행복주택 입주대상 및 자격기준

계층	입주 자격 (모집공고일 기준)
대학생	· 인근(연접 시·군 포함) 대학교에 재학 중인 미혼 무주택자 · 본인· 부모 합계 소득이 평균 소득의 100% 이하, 국민임대주택 자산 기준 충족(본인)
사회초년생	· 인근 직장에 재직중인 취업 5년 이내 미혼 무주택자 · 본인 소득이 평균 소득의 80% 이하(세대는 100% 이하), 5년· 10년 공공임대주택 자산 기준 충족
신혼부부	· 인근 직장에 재직 중인 결혼 5년 이내 무주택세대 구성원 · 세대소득이 평균 소득이 100% 이하(맞벌이 시 120% 이하), 5년· 10년 공공임대주택 자산 기준 충족
노인계층	· 해당 지역(시·군)에 거주하는 65세 이상의 무주택세대 구성원 · 세대 소득이 평균 소득의 100% 이하, 5년· 10년 공공임대주택 자산 기준 충족
취약계층	· 해당 지역에 거주하는 주거급여수급 대상자인 무주택세대 구성원 · 국민임대주택 자산 기준 충족
산단근로자	· 해당 지역에 위치한 산업단지에서 근무하는 무주택세대 구성원 · 세대소득이 평균 소득의 100% 이하(맞벌이 시 120% 이하), 5년· 10년 공공임대주택 자산 기준 충족

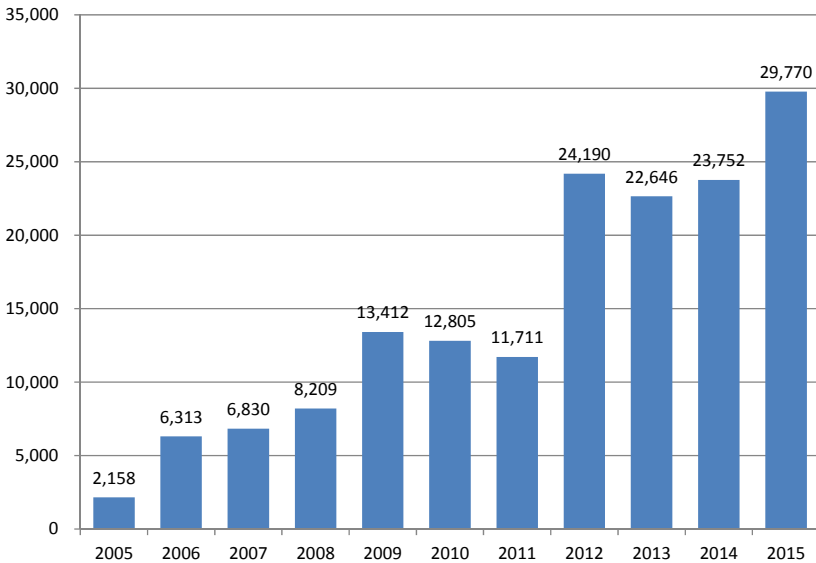
자료: 국토교통부(2015), 『2015년도 주택업무편람』, p. 213.

#### 4) 기존주택 전세임대

기존주택 전세임대는 다가구 주택매입 임대와 유사하나 기존주택을 매입하기보다는 지자체와 LH공사가 전세계약을 체결하여 임대한 후 이를 다시 임차인에게 재계약하는 임차방식으로 공급되는 임대주택을 일컫는다. 전세임대 대상자는 기초생활수급자, 한부모가족, 신혼부부, 소년소녀가정 등의 저소득층으로, 소득기준은 도시근로자 월평균 소득 50% 이하이다. 85㎡ 이하 주택에 대하여 최장 20년의 임대기간을 보장하며, 임대보증금의 전세금의 5%, 월임대료는 주택도시기금의 연 2%이다. 2005년도에 도입되어 전세임대주택 매입은 지속적으로 증가하여, 2015년에는 2만 9,770호가 매입되었다.

[그림 II-17] 전세임대주택 매입현황

(단위: 호)



자료: LH공사 홈페이지([http://www.lh.or.kr/lh\\_offer/business/bus1200.asp](http://www.lh.or.kr/lh_offer/business/bus1200.asp)), 접속일: 2016. 3. 10.

### 5) 주택도시기금의 공공임대주택 용자

공공임대주택과 공공분양주택 사업비에 대한 일반회계 재원분담 외에도 주택도시기금에서 용자를 통해 재원을 분담하고 있다. 공공주택 건설에 따른 LH공사의 누적부채와 재정상의 어려움으로 인해 최근에는 민간과 공공이 공동투자하는 임대주택리츠사업에 대해서도 국민주택기금에서 용자하고 있다. 공공임대주택과 공공분양주택에 대한 주택도시기금의 용자대상자와 용자조건은 주택유형, 주택규모, 용자대상자의 소득요건 및 임대기간 등에 따라 다양하다. 대체로 저소득층, 대학생 등 보호대상 취약계층을 대상으로 하는 주택, 신규건설보다는 다가구매입임대, 대규모 단지보다는 다세대 및 연립주택에 대하여 보다 저리로 용자가 제공되며, 전용면적이 적을수록 저리의 용자가 제공되고 있다. 2016년 주택도시기금의 공공주택과 임대주택리츠사업에 대한 용자규모는 약 4조 5천억원에 달하고 있다.

〈표 11-24〉 공공임대주택자금 용자조건

		호당용자 한도액		연이율	용자기간
국민임대주택	국민임대주택	전용면적 35㎡ 이하	3,266만원	2.7%	20년 거치 20년 상환
		전용면적 35㎡ 초과 ~ 45㎡ 이하	4,502만원		
		전용면적 45㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	6,274만원		
	다가구매입임대	4,750만원(원룸 3,500만원)		1.0%	20년 거치 20년 상환
공공임대주택	공공임대주택	전용면적 60㎡ 이하	5,500만원	2.7% [디딤돌 대출금리]	10년(10년임대주택은 15년)내 임대기간 동안 거치 20년 상환
		전용면적 60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	7,500만원	3.7% [디딤돌 대출금리]	
	도시형 생활주택 (단지형 다세대, 연립)	전용면적 60㎡ 이하	5,000만원	3% [디딤돌 대출금리]	10년 거치 20년 상환
		전용면적 60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	5,000만원	4% [디딤돌 대출금리]	
	도시형 생활주택 (원룸)	14㎡ 이상~30㎡ 미만	80만원/㎡	4% (거치기간)	3년 거치 17년 상환
		30㎡ 이상~50㎡ 이하	100만원/㎡	5% (상환기간)	
	내공사 경락	전용면적 60㎡ 이하	경락가격 범위내	2.7% [디딤돌 대출금리]	10년(10년임대주택은 15년)내 임대기간동안 거치 20년 상환
		전용면적 60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하		3.7% [디딤돌 대출금리]	
	신축다세대 매입임대		호당 8,400만원	2.0%	10년 거치 20년 상환
	매입임대 주택		7,500만원 (수도권 1.5억원)	4.0%	5년 이내 일시상환
준공공임대매입	전용면적 60㎡ 이하	7,500만원 (수도권 1.5억원)	2.0%	10년 이내 일시상환	
	전용면적 60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하				
행복주택	전용면적 45㎡ 이하 (산단 행복주택은 전용면적 60㎡ 이하)	3,694만원	2.7%	20년 거치 20년 상환	
준주택	오피스텔	80만원/㎡	5.0%	3년내 일시상환	
	고시원	40만원/㎡	5.0%	3년내 일시상환	
	대학생기숙사	80만원/㎡	2.0%	3년 거치 17년상환	

주: [ ]는 입주자 대환시 금리  
 자료: 국토교통부(2015), 「2015년 국민주택자금 운용계획」, pp. 10~17 재구성.

〈표 II-25〉 공공분양주택자금 용자조건

		용자 한도액	연이율	용자기간
공공 분양주택	60㎡ 이하	5,500만원	3.8%(4.8) [디딤돌 대출금리]	- 사업자: 3년 이내 일시상환 (공공주택법 적용 주택의 경 우 4년 이내 일시상환) - 입주자: 1년 거치 19년 상환 or 3년 거치 17년 상환
	60㎡ 초과 ~85㎡ 이하	7,500만원	4.0% [디딤돌 대출금리]	
도시형 생활주택 단지형 다세대, 연립	60㎡ 이하	5,000만원	3.8% [디딤돌 대출금리]	3년 이내 일시상환
	60㎡ 초과 ~75㎡ 이하 (공공기관)	5,000만원	4.0% [디딤돌 대출금리]	
도시형 생활주택 (원룸)	14㎡ 이상 ~30㎡ 미만	80만원/㎡	4% (거치기간)	3년 거치 17년 상환
	30㎡ 이상 ~50㎡ 이하	100만원/㎡	5% (상환기간)	
다세대 주택자금		3,500만원	3.8% [디딤돌 대출금리]	- 사업자 :2년 이내 일시상환 - 입주자 :1년 거치 19년 상환 /3년 거치17년 상환
다가구 주택자금		28,000만원 (가구당 3,500만원)	5.0%	1년 이내 일시상환
재해주택 복구 및 구입자금			3.0%	3년 거치 17년 상환
후분양 주택자금	전용면적 60㎡ 이하	6,000만원	4.3% [디딤돌 대출금리]	- 사업자: 3년 이내 일시상환 - 입주자: 1년거치 19년상환/ 3년 거치 17년상환
	전용면적 60㎡ 초과~ 85㎡ 이하	8,000만원	4.5% [디딤돌 대출금리]	

주: [ ]는 입주자 대환시 금리  
 자료: 국토교통부(2015), 「2015년 국민주택기금 운용계획」, pp. 10~16 재구성.

---

### Ⅲ. 저소득층 주거비 부담 현황

---

#### 1. 주택점유 현황: 자가가구와 임차가구

2014년 주택실태조사를 분석하여 보면, 우리나라 자가가구의 비중은 약 2014년 54.6%로 나타나고 있으며, 임차가구의 비중은 40.5%로 나타나고 있다. 자가가구 비중은 2006년 61% 수준에서 점차 감소추세에 있는데, 주택가격 상승 둔화와 전세가격 상승으로 인한 월세 전환 가구 등이 증가함에 따라 자가가구 비중 감소 추세는 향후에도 지속될 것으로 예견할 수 있다. 자가가구 비중은 국가마다 매우 상이하게 나타나고 있다. Caldera and Johansson(2011)에 의하면 동부유럽 국가의 경우 자가비율이 90%가 넘는 지역도 있고, 스위스와 일본처럼 40% 미만인 곳도 있다.

지역별로는 서울과 경기 등 수도권의 자가 비중은 낮고, 임차가구 비중은 높은 반면, 시도지역의 자가 비중은 높은 것으로 나타나고 있다. 지방의 경우 자가 비중이 높다고는 하지만 저품질 주택의 수도 높을 것이기 때문에 자가 비중이 높은 것이 반드시 높은 주거복지 상태를 의미하지는 않을 수 있다. 소득계층별로 보면 대체로 저소득가구일수록 자가주택 거주비율은 낮고 임차가구 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 자가 및 임차가구 비중

(단위: 가구, %)

		자가		임차	
		가구수	비중	가구수	비중
소득분위별	1분위	896,9203	44.6	979,7596	48.72
	2분위	1,095.09	54.75	812,7255	40.64
	3분위	1,289.74	45.96	1,440.89	51.35
	4분위	977,2719	40.67	1,354.03	56.35
	5분위	786,0501	47.93	808,8582	49.32
	6분위	1,370.69	53.13	1,147.55	44.48
	7분위	748,9841	58.7	495.019	38.79
	8분위	1,081.00	63.89	592,0086	34.99
	9분위	1,305.41	68.81	554,2153	29.22
	10분위	1,216.90	70.18	495,4542	28.57
지역별	서울	1,541.86	40.15	2,242.91	58.41
	경기	2,038.50	48.74	2,038.08	48.73
	시	3,570.82	56.17	2,636.24	41.47
	도	3,719.62	63.85	1,850.05	31.76

주: 2014 주거실태조사 미시자료의 저자 분석 결과임. 표본가중치를 적용하여 분석함.  
 자료: 저자 작성

저소득가구의 경우 고소득가구에 비해 자가 비율이 낮고, 임차비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 2012년과 2013년 저소득층 주거복지실태조사를 비교하여 보면 저소득층의 자가비율은 12.4%로 일반가구에 비해 현저하게 낮게 나타나는 것을 볼 수 있다. 저소득층의 경우 월세거주 가구가 59.6%로 매우 높은 것을 볼 수 있고, 무상거주형태도 29.3%로 높은 것을 볼 수 있다. 자가라 할지라도 저소득층 자가의 경우는 불량주택 등에 거주하는 경우가 높기 때문에, 저소득층의 주거상황은 일반가구에 비해 좋지 않음을 시사하는 것이라고 하겠다. 2013년 저소득가구 주택실태조사결과에 따르면, 저소득층의 경우 자가가구의 주택상태가 가장 불량한 것으로 조사되고 있다.

〈표 III-2〉 저소득층 자가 및 임차가구 비중

(단위: %)

구분	주거실태조사 일반가구(2012)	주거실태조사 저소득가구(2013)	재정패널(2012)
자가	53.8	12.4	57
전세	21.8	8.8	20.5
보증금 있는 월세	18.6	33.8	14.5
보증금 없는 월세	3	15.8	1.7
무상	2.8	29.3	6
기타	-	-	0.3
전체	100	100	100

- 주: 1. 주거실태조사의 경우 보증금 없는 월세에는 사글세, 연세, 일세 포함.  
 2. 재정패널의 경우 각 연도별 종단면 가중치를 적용한 기준으로 분석되었으며, 6차년도 조사부터 무상 가구에 대한 보기 문항이 추가되었음.

자료: 1. 국토교통부(2014), 『2013년도 주거실태조사 요약보고서』, p. 11.

2. 한국조세재정연구원(2015), 『6차년도 재정패널조사 기초분석보고서』, p. 50.

〈표 III-3〉 주택 상태

(단위: %)

구분	50% 이상 양호	75% 이상 양호	100% 양호
저소득가구 전체	95.8	71.9	13.5
자가	94.4	62.2	8.2
전세	97.1	74.1	13.4
보증금 있는 월세	97.1	77.6	16.5
보증금 없는 월세	95.2	67.3	10.2
무상	95.0	71.3	14.1

- 주: 1. 50% 이상 양호는 주택상태조사 12개 항목 중 6개 항목에서 양호라고 응답한 가구의 비율, 75% 이상 양호는 9개 항목, 100% 양호는 12개 항목에서 모두 양호라고 응답한 가구의 비율.

2. 보증금 없는 월세에는 사글세, 연세, 일세 포함.

자료: 국토교통부(2014), 『2013년도 주거실태조사 요약보고서』, p. 29.

## 2. 1인가구의 주거

최근 주거동향에 있어서 특이한 점으로 파악되는 것은 1인가구의 증가 현상이다. 1인가구의 증가 요인은 여러 가지가 있을 수 있으나, 고령화 등으로 인한 노인 단독가구의 증가와 저소득 단독가구의 증가가 문제가 될 수 있으므로, 1인가구 주거현황에 대한 파악이 필요하다. 2014년 주거실태조사를 통해 살펴본 1인가구는 전체 가구의 약 27%로 상당히 높은 비율로 나타나고 있다. 1인가구의 경우 자가 31%, 임차가 약 64%로 대부분의 1인가구가 임차가구인 것으로 나타나고 있다. 소득분위별로는 소득 1분위가 25%, 2분위 17%, 3분위 23%로 소득 3분위 이하가 전체 1인가구의 65%를 차지하고, 소득 4분위 이하가 81%를 차지하는 등 저소득 1인가구의 비중이 높은 것을 볼 수 있다. 연령대별로는 65세 이상 고령층이 전체 1인가구의 약 54%를 차지하고, 60세 이상 고령층은 전체 1인가구의 약 60%를 차지하는 등 노인 단독가구가 많은 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-4〉 1인가구의 분포

(단위: 가구, %)

구분	가구수			비율		
	자가	임차	전체	자가	임차	전체
1인가구	1,280,4531	2,598,3609	5,419,7151	31.43	63.78	26.82

주: 표본가중치를 적용하여 분석함.

자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

〈표 III-5〉 1인가구 연령대별 구성

(단위: %)

	20대	30대	40대	50대	60대	65세 이상
1인가구	0.88	9.67	9.01	10.75	6.5	53.68

주: 표본가중치를 적용하여 분석함.

자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

〈표 III-6〉 1인가구의 소득계층별 분포

(단위: 가구, %)

소득분위	가구수	비율
1분위	1,024.69	25.34
2분위	677.54	16.76
3분위	922.18	22.81
4분위	640.66	15.85
5분위	244.06	6.04
6분위	270.21	6.68
7분위	67.99	1.68
8분위	68.36	1.69
9분위	81.79	2.02
10분위	45.52	1.13

주: 표본가중치를 적용하여 분석함.  
 자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

### 3. 최저주거기준 미달가구

저소득층의 경우 최저주거기준 미달가구의 비중도 기타 가구에 비해 현저히 높다. 주거지원정책의 필요성을 논할 때 자주 사용되는 지표는 최저주거기준 미달가구의 비율이다. 저소득층의 최저주거기준 미달가구 비중은 65.1%, 중간소득층이 30.1%, 고소득층이 4.7%로 나타나고 있다. 주택점유 형태별로는 월세가구의 최저주거기준 미달가구 비율이 54.3%로 가장 높고, 자가가구가 28.3%, 전세가구가 12.2%로 나타나고 있다. 월세가구의 최저주거기준 미달가구 비율은 전세가구의 최저주거기준 미달가구 비율의 약 4.5배에 달하는 것을 볼 수 있다. 지역별로는 수도권 지역이 41.7%로 가장 높고, 도지역이 39.9%, 광역시가 18.4%이다. 2013년도 저소득가구 주거실태조사에 의하면, 최저주거기준 미달가구는 저소득가구가 일반가구에 비해 5배 이상 높고, 농촌지역(48.5%)이 도시지역(33.3%)에 비해 높으며, 무상임차가구의 최저주거기준 미달가구 비율(79.4%)은 전체 저소득가구(37.3%)에 비해 2배 이상인 것으로 분석하고 있다.

〈표 III-7〉 최저주거기준 미달가구 비율(2014)

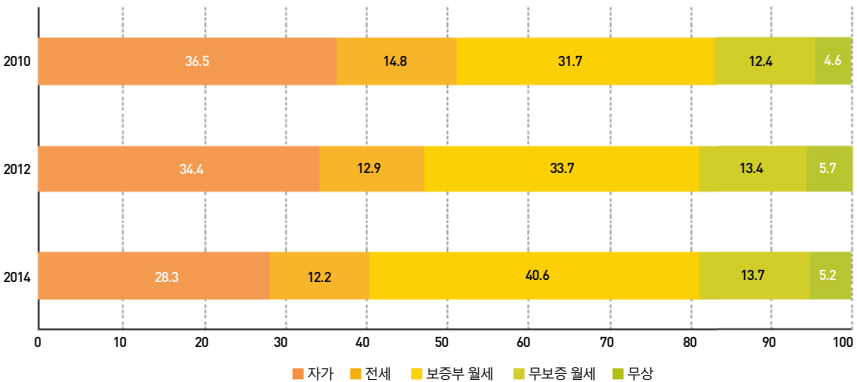
(단위: %)

구분		최저주거기준 미달	면적기준 미달	시설기준 미달	침실기준 미달	
지역	수도권	41.7	66.5	23.3	51.2	
	광역시	18.4	13.4	22.3	19.1	
	도지역	39.9	20.1	54.4	29.7	
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	
소득계층	저소득층	65.1	48.5	86.9	17.6	
	중소득층	30.1	44.6	12.3	67.0	
	고소득층	4.8	6.9	0.8	15.4	
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	
점유형태	자가	전체	28.3	10.0	42.3	12.7
		도시지역(동부)	10.1	6.8	11.3	9.4
		읍면부	18.2	3.2	30.9	3.3
	전세	12.2	14.6	9.6	18.5	
	보증금 있는 월세	40.6	58.4	19.2	60.7	
	보증금 없는 월세	13.7	13.6	21.4	4.6	
	무상	5.2	3.4	7.5	3.5	
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	

주: 일세, 사글세 또는 연세는 보증금 없는 월세에 포함하여 분석함.  
 자료: 국토교통부(2014), 『주거실태조사』; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 429 재인용.

[그림 III-1] 연도별 최저주거기준 미달가구의 점유 형태별 비율 추이(2010~2014)

(단위: %)



자료: 국토교통부, 『주거실태조사』, 각 연도; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 450 재인용.

#### 4. 저소득층 주거형태

2013년 저소득가구 주거실태조사에 따르면, 저소득가구의 주택유형은 일반단독주택 거주 비중이 약 40%로 가장 높으며, 아파트 거주가 27%, 다가구단독주택이 15%, 다세대주택 및 연립주택 거주도 각각 9%, 6%로 나타났고, 그 밖에 비닐하우스, 쪽방, 컨테이너에 거주하는 경우도 나타났다. 즉 일반가구에 비해 아파트 거주 비중은 낮고, 품질이 낮은 단독주택, 다가구주택, 다세대주택, 연립주택 등에 거주하는 형태를 보이고 있다. 주거 형태도 반지하가 5.08%, 지하가 2.13%, 옥탑방 거주가 0.56%로 나타나고 있다.

〈표 III-8〉 저소득층 자가거주주택 유형

(단위: 가구, %)

주택 유형	가구수	비중
일반단독주택	3,986	39.78
아파트	2,751	27.46
다가구단독주택	1,492	14.89
다세대주택	907	9.05
연립주택	629	6.28
영업겸용단독주택	103	1.03
기타	64	0.64
비거주용건물(상가·공장·여관)	26	0.26
비닐하우스	22	0.22
판잣집	19	0.19
움막	16	0.16
오피스텔	6	0.06
총 계	10,021	100
쪽방 여부	15,35	0.15
컨테이너 여부	9,733456	0.10
소 계	25	0.25

주: 전체 가중치 적용  
 자료: 국토교통부(2014), 『2013년도 주거실태조사』

저소득가구의 절반 이상인 56%는 일반 셋집에 거주하는 것으로 나타났으며, 장기임대주택 거주비중은 약 27%, 전세임대주택 거주비중은 약 14%로 나타났다. 장기임대주택 중에서는 영구임대주택 거주비중이 68%로 가장 높고, 국민임대주택 거주비중이 약 33%로 나타났다. 전세임대주택의 경우 전세임대주택거주가 56%, 매입임대주택 거주가 44%로 나타났다.

〈표 III-9〉 임차가구의 주택거주 유형

(단위: 가구, %)

구분		가구	비중
일반 셋집		3,320	56.25
장기임대주택	소계	1,588	26.91
	영구임대주택	1,068	(67.25)
	국민임대주택	517	(32.56)
	50년공공임대주택	3	(0.19)
전세임대주택	소계	843	14.28
	기존주택 매입임대주택	371	(44.01)
	기존주택 전세임대주택	472	(55.99)
기타		149	2.52
공공임대주택		2	0.03
총계		5,902	100

주: 가중치 미적용  
 자료: 국토교통부(2014), 『2013년도 주택실태조사』

## 5. 공공임대주택 거주가구 현황

2014년 주택실태조사를 분석한 결과, 임차가구 중 공공임대주택 거주가구는 약 12%로 나타나고 있다. 이 중 장기공공임대주택 거주가구 비율이 9.87%로 대다수를 차지하고 있다. 소득계층별로 보면 저소득층을 대상으로 하는 장기공공임대주택에서도 소득 7분위 이상의 거주가구가 약 8% 되는 것으로 나타나고 있다. 장기공공임대주택 거주가구의 약 53%는 소득 3분위

이하 가구로 나타나고 있고, 약 78%가 소득 5분위 이하 가구로 나타나고 있다. 단기공공임대주택의 경우 중산층 이상 가구의 비중은 더욱 큰 것으로 분석되고 있다. 단기공공임대주택 거주가구 중 소득 3분위 이하 가구는 약 37%, 소득 5분위 이하 가구는 약 62%로 나타나고 있다. 바꾸어 말하면, 단기공공임대주택 거주가구의 약 38%는 소득 6분위 이상 가구이고, 장기공공임대주택 거주가구의 약 22%는 소득 6분위 이상의 가구로 구성되어 있다는 것을 알 수 있다. 미루어 짐작하건대, 상당수의 장기공공임대주택 거주가구와 단기공공임대주택 거주가구가 중산층 이상일 가능성이 높다.

〈표 III-10〉 공공임대주택 거주자의 소득계층별 분포

(단위: 가구, %)

소득분위	장기공공임대주택		단기공공임대주택	
	가구 수	분위비율	가구 수	분위비율
1분위	180,0156	20.32	9,294,396	6.28
2분위	129,13	14.57	19,071,59	12.89
3분위	161,1202	18.19	25,976,84	17.55
4분위	152,9781	17.27	19,545,15	13.21
5분위	67,31496	7.6	17,437,99	11.78
6분위	89,69971	10.12	25,431,29	17.18
7분위	35,15471	3.97	3,439,975	2.32
8분위	32,56362	3.68	14,808,62	10.01
9분위	23,79534	2.69	9,952,233	6.72
10분위	14,22772	1.61	3,041,923	2.06

주: 1. 장기공공임대주택: 영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택(shift), 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 행복주택 20년

2. 단기공공임대주택: 5년·10년, 공공임대주택, 분남형 임대주택, 분양전환임대주택, 행복주택 6년

3. 표본가중치를 적용하여 분석함

자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

공공임대주택 거주자 중 주거급여도 수급하고 있는 가구의 비중을 살펴보면, 전체 공공임대주택 거주가구의 약 35% 정도가 주거급여도 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 유형별로는 장기공공임대주택 거주가구의 약

23%, 단기공공임대주택 거주가구의 약 13%가 주거급여를 동시에 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 주거급여 수급자 중에서는 약 51%가 공공임대주택에 거주하고 있으며, 이 중 장기공공임대주택에는 약 46%, 단기공공임대주택에는 약 5%가 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 주변지역의 임대료에 비해 비교적 저렴한 공공임대주택에 거주하는 혜택을 입는 가구 중에서 주거급여도 동시에 수급하는 비율이 상당함을 단적으로 보여주고 있다고 하겠다. 반면 주거급여 대상이 되는 저소득층 중 절반 이상이 공공임대주택의 혜택을 보지 못하고 있다는 사실도 보여주고 있다.

〈표 III-11〉 공공임대주택 및 주거급여 상대 비율

(단위: 명, %)

거주구분	공공임대주택 거주자 중 주거급여		주거급여 수급자 중 공공임대주택 거주자	
	주거급여 수급자 수	비율	주거급여 수급자 수	비율
장기공공임대주택	204,72	22.90	196,75	46.40
단기공공임대주택	18,29	12.27	19,88	4.69
전체	223,01	35.17	216,63	51.09

주: 1. 장기공공임대주택: 영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택(shift), 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 행복주택 20년

2. 단기공공임대주택: 5년·10년, 공공임대주택, 분납형 임대주택, 분양전환임대주택, 행복주택 6년

3. 표본가중치를 적용하여 분석함

자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

## 6. 자가가구 주거비 부담과 연소득 대비 주택가격 배율(PIR)

자가가구의 주거비 부담이 어느 정도인지를 나타내는 지표인 연소득 대비 주택가격배율(PIR)을 살펴보면, 중위수 기준 PIR은 2006년 4.2배에서 2014년 4.7배로 증가하였고, 평균으로 보면 2006년 6에서 2012년 7.6배로 증가하였다가 2014년 5.7배로 감소하고 있다. 중위수 기준으로 보면 자가가구의 주거비 부담은 증가하였다는 것을 볼 수 있다. 지역별로는 수도권 지역의 자가가구 주거비 부담이 높고, 도지역의 PIR이 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 이는 수도권 지역의 주택가격이 기타 지역에 비해 높은 점도 반영된 것이라고

볼 수 있다. 소득계층별로는 저소득층의 PIR이 2014년 중위수 기준 8.3배, 평균 기준 11.2배로 높게 나타나, 저소득층 자가가구의 주거비 부담이 높은 것을 시사한다고 볼 수 있다. 저소득가구 주거실태조사(2013)에 의하면 저소득가구의 PIR은 일반가구의 6.63배이며, 저소득층 중에서는 기초생보 비수급가구가 기초생보 수급가구보다 PIR이 약간 높은 것으로 나타났다.

〈표 III-12〉 연도별·지역별 연 소득 대비 주택가격배율(PIR)

(단위: 배)

구분		2006 <sup>1)</sup>	2008 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2012 <sup>2)</sup>	2014 <sup>1)</sup>
전국	중위수	4.2	4.3	4.3	5.1	4.7
	평균	6.0	6.0	5.6	7.6	5.7
수도권	중위수	5.7	6.9	6.9	6.7	6.9
	평균	8.1	8.5	7.9	10.1	7.1
광역시	중위수	4.1	3.3	3.5	5.0	4.7
	평균	4.2	4.0	4.1	7.1	5.1
도지역	중위수	3.3	3.0	2.9	3.6	4.2
	평균	3.4	3.3	3.1	5.4	4.1

주: 1) 대상 집단의 중위수 및 평균으로 계산.

2) 개별 가구 PIR을 중위수 및 평균을 도출.

자료: 국토교통부(2014), 『주거실태조사』; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 452 재인용.

〈표 III-13〉 연도별·소득 계층별 연 소득 대비 주택가격배율(PIR)

(단위: 배)

구분		2006 <sup>1)</sup>	2008 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2012 <sup>2)</sup>	2014 <sup>1)</sup>
전국	중위수	4.2	4.3	4.3	5.1	4.7
	평균	6.0	6.0	5.6	7.6	5.7
저소득층	중위수	6.3	6.4	6.1	7.5	8.3
	평균	10.9	9.9	9.2	11.3	11.2
중소득층	중위수	3.4	4.3	4.2	4.3	5.0
	평균	5.4	5.6	5.7	5.5	5.8
고소득층	중위수	3.6	4.2	4.0	4.4	4.7
	평균	5.3	5.2	4.7	5.4	4.5

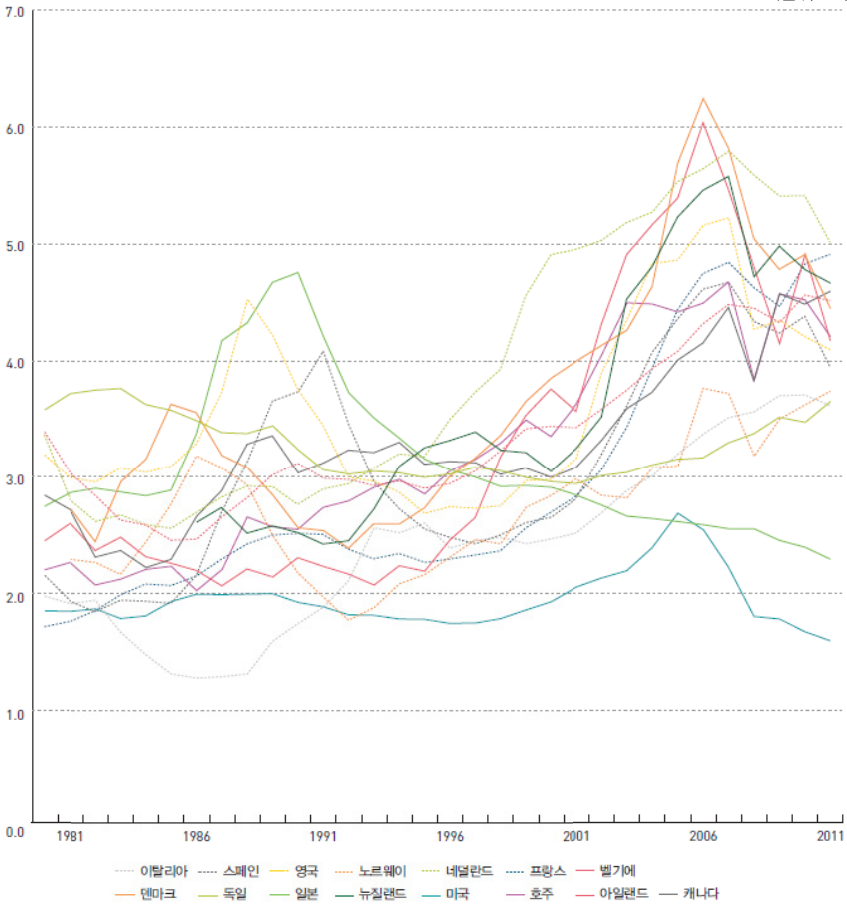
주: 1) 대상 집단의 중위수 및 평균으로 계산.

2) 개별 가구 PIR의 중위수 및 평균을 도출.

자료: 국토교통부(2014), 『주거실태조사』

[그림 III-2] 국가별 PIR 추이

(단위: 배)



주: 가구의 가처분소득 평균 대비 평균 주택가격으로 계산

자료: Ryan Fox and Richard Finlay, Dwelling Prices and Household Income, Bulletin-December Quarter 2012, Reserve Bank of Australia ([www.rba.gov.au](http://www.rba.gov.au)) 재인용; BIS; Bloomberg; Canadian Real Estate Association; Halifax; Japan Real Estate Institute; OECD; Quotable Value; Realkreditrådet; RP Data-Rismark;

Thomson Reuters; United Nations; national sources (statistical agencies, central banks and government departments)

보건복지부 · 한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 453 재인용.

## 7. 임차가구의 주거비 부담

임차가구의 임대료 부담비율은 2006년 평균 기준 22.9%에서 2014년 24.2%로 증가하는 추세를 보이고 있다. 임대료 부담비율은 저소득층이 2014년 평균 기준 34.1%로 높게 나타나고 있고, 중산층은 23.1%, 고소득층은 21.1%로 나타나고 있어, 저소득층의 임대료 부담이 기타 소득계층에 비해 높음을 시사하고 있다. 지역별로는 수도권의 월소득 대비 임대료 부담비율(RIR)이 높고, 광역시, 도지역 순으로 높게 나타나고 있다.

〈표 III-14〉 연도별·소득 계층별 임차가구의 임대료 부담비율(RIR)

(단위: %)

구분	2006		2008		2010		2012		2014		
	중위수	평균	중위수	평균	중위수	평균	중위수	평균	중위수	평균	
전국	18.7	22.9	17.5	22.8	19.2	23.1	19.8	26.4	20.3	24.2	
소득 계층	저소득층	27.6	36.6	25.0	30.9	28.2	31.1	21.8	33.6	29.0	34.1
	중소득층	18.9	20.7	17.6	21.4	16.6	21.4	17.3	20.3	17.0	23.1
	고소득층	16.1	18.5	17.4	20.3	21.1	21.0	22.6	24.4	21.6	21.1

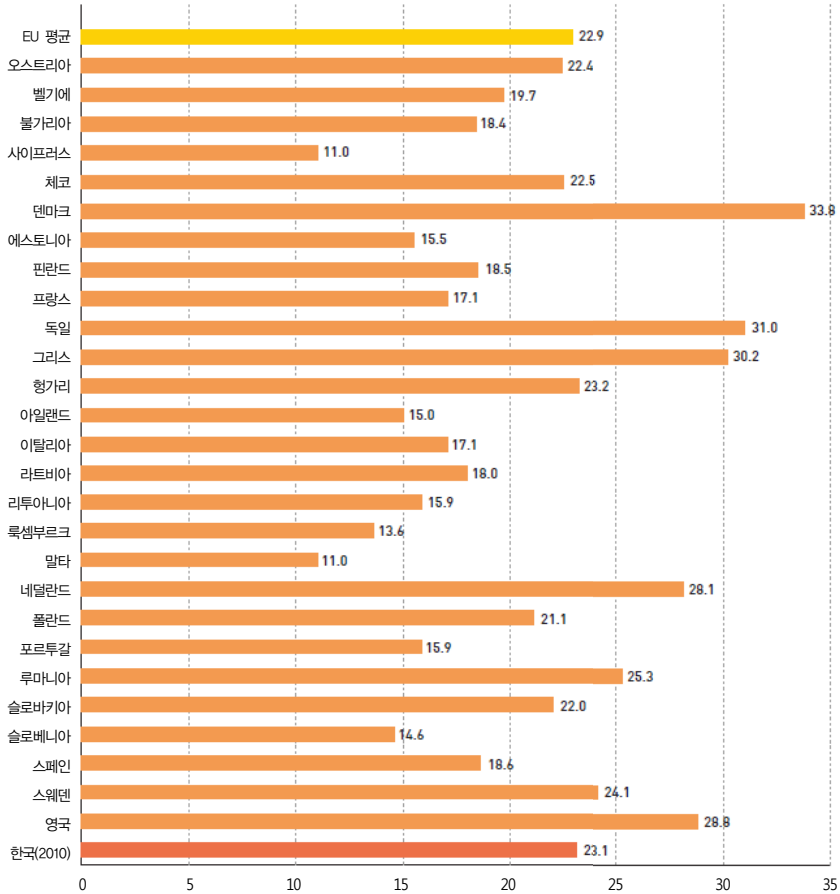
주: 월세전환율(월세이율)은 2006년 11.88%에서 2008년 11.76%, 2010년 11.52%, 2012년 10.44%, 2014년 9.36%로 지속적으로 하락함(연도별 월세이율은 국민은행 주택가격조사(2006.10, 2008.10, 2010.08) 및 한국감정원 월세동향조사(2012.07, 2014.08))

자료: 국토교통부, 『주거실태조사』, 각 연도.

보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 456 재인용.

[그림 III-3] 유럽의 소득 대비 주거비 비율(2009)

(단위: %)



주: 1. 2012년 기준 EU 27개국의 가처분 소득 대비 주거비 비율

2. 한국은 2010년도주거실태조사 결과이며, 소득 대비 월임대료 비율(평균 값 기준)

자료: Pittini and Laino(2011); 국토교통부, 『주거실태조사』, 2014; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 457 재인용.

## 8. 주거관리비 부담

가구 주거비 부담은 임대료나 주택구입비 외에도 주거관리비 부담을 포함한다. 노후주택의 경우 주택개량에 필요한 비용과 에너지 등에 소요되는 비용이 커질 수도 있다. 저소득층 주택실태조사(2013)에 의하면 주거관리비 부담은 저소득층에서 소득 대비 주거관리비 비중이 높게 나타나 저소득층의 주거환경 개선의 어려움이 높은 것을 볼 수 있다. 저소득층 거주주택이 노후 불량주택이 많다는 점에 비추어 볼 때 저소득층의 주거환경 개선에 대한 부담이 크을 미루어 짐작할 수 있다.

〈표 III-15〉 저소득층 주거관리비 부담 비중

(단위: 만원, %)

구분	소득(A)	생활비(B)	주거관리비(C)	동절기 주거관리비	C/A	C/B
저소득가구 전체	64.1	45.0	8.2	13.9	12.7	18.1
30% 미만	37.8	32.5	6.8	11.4	18.1	21
30% ~50%	54.4	40.3	7.9	13.2	14.5	19.5
50% 이상	107.5	65.8	10.1	17.8	9.4	15.3

- 주: 1. 경상소득은 근로소득, 근로 외 소득(재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 기타소득)을 포함.  
 2. 생활비는 주거관리비(임대료 제외), 의료비, 식료품비, 교육비 등을 포함.  
 3. 주거관리비는 2013년 6~8월 기준 3개월 평균 금액이며 동절기 주거관리비는 2012년 기준 평균 금액.  
 자료: 국토교통부(2014), 『2013년도 주거실태조사 요약보고서』, p. 34.

---

## IV. 해외 저소득층 주거지원정책

---

### 1. 미국의 저소득층 주거지원정책

미국은 수요자에 대한 주거지원을 중심으로 하는 대표적인 국가라고 볼 수 있다. 미국은 단독주택을 중심으로 한 자가가구 비율이 매우 높은 국가이고, 임대주택시장은 주로 민간임대주택을 중심으로 형성되어 있다. 공공임대주택은 대공황기 이후 1970년까지 소량 건설되었으나, 1970년대 이후 공공부문 임대주택의 건설은 전무하였다. 현재 공공임대주택으로 남아 있는 부분은 과거 건설되었던 공공임대주택 중 매각하지 않고 공공부문에서 소유하고 있는 노후된 주택 물량만 남아 있다. 재고로 남아 있는 공공임대주택은 노후화와 함께 주택품질이 떨어진 채로 방치되고 있는 문제도 있다. 임대주택의 건설은 민간시장에 일임한 셈인데, 민간임대주택에 대한 이자 지원, 세제 감면을 제공하고 있으나, 직접적인 공급 측면의 보조는 전무하다고 볼 수 있다. 민간임대주택 건설업자에게는 차입이자에 대한 지원금이 주어지고, 상당히 관대한 세제 감면 혜택이 주어지고 있다. 대표적인 임대주택 건설업자에 대한 세액공제 프로그램인 저소득층 임대주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credits, LIHTC)는 1987년 이후 공급 측면의 대표적인 세제혜택 지원정책이다. 저소득층 임대주택 세액공제(LIHTC)지원은 신규건설을 포함한 주택 개량과 보수, 주택 및 토지 취득 등 다각적인 측면에서 세액공제를 하여 저소득층 임대주택의 활성화를 꾀한 정책이었다. 저소득층 민간임대주택에 대한 세액공제 지원이 실시되면서 침체되었던 저소득층 임대주택시장은 상당히 활성화되는 계기를 맞게 되었다.

임대주택의 건설을 민간시장에 맡기면서 수요자 측면의 임대료 지원사업이 1971년 시행되었다. 1970년대의 주택바우처제도는 Section 8 existing하의

일종의 주택수당(housing allowance)으로 시작되었으나, 1980년대에는 주택 바우처(housing voucher)로 개선되었고, 이후 2008년에는 기존의 section 8 existing사업과 주택바우처를 통합한 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)사업이 시행되었다.

저소득층 주거지원정책을 관할하는 부서는 연방정부의 주택도시부(Department of Housing and Urban Development, HUD)로서 연방정부 차원의 주거지원정책을 계획하고 있다. 한편 실제 주택바우처 대상자 선정이나 공공임대주택 입주 대상자와 주택바우처 수혜 대상자 선정을 위한 소득 자격은 지역중위소득(Area Median Income, AMI)에 근거하여 결정하고 있다. 주택도시부(HUD)에서 각 지역의 지역중위소득(AMI)을 산정하여 발표하고 있는데, 이 지역중위소득에 의거하여 지역중위소득의 30% 이하를 극빈층(extremely low-income household, ELI), 50% 이하를 빈곤층(very low income household, VLI), 80% 이하를 저소득층(low income household, LI)으로 분류하고 있다. 지방정부에서는 공공임대주택 관리 및 운영, 공공임대주택 입주 대상자 및 주택바우처 대상자 선정, 주택바우처 급여 지급 등 주택바우처사업 운영 등의 저소득층 주거지원정책을 시행하고 있는데, 이는 지방정부 산하에 있는 공공주택청(Public Housing Authorities, PHA)에서 담당하고 있다.

#### 가. 공공임대주택과 임대주택 임대료 규제

공공임대주택은 대부분 1970년대 이전에 지어졌기 때문에 매우 노후화되었고 주택의 품질도 낮은 편이다. 공공임대주택은 공공주택청(PHA)의 소유인데, 노후된 공공임대주택 입주대상자는 지역중위소득 50% 이하인 빈곤층(VLI)과 노인, 장애인 등 취약계층으로, 주택도시부(HUD)에서 공표하는 지역중위소득과 소득계층 분류에 따른 소득기준이 적용된다. 공공임대주택 임대료는 가구의 연간 총소득에서 각종 공제를 제하여 계산되며, 이는 총임대료(Total tenant payment, TTP)로 불린다. 총임대료(TTP) 산정식의 공제액은 부양가족당 480달러, 노인과 장애인당 400달러가 있고, 노인가구나 장애인

가구의 경우 의료비 공제가 추가된다. 총임대료(TTP)는 월별조정소득(monthly adjusted income)의 30%, 혹은 월별소득의 10%, 복지수급자의 임대료(welfare rent), 혹은 최저 임대료 수준(25~50달러)중 큰 금액을 초과하지 못하도록 되어 있기 때문에 상당히 낮은 수준으로 책정되고 있다. 따라서 노후된 공공임대주택 시설의 유지관리비용을 임대료로 충당하기는 힘들며, 연방정부, 주정부, 지방정부가 공공임대주택의 유지관리비용을 지원하고 있다.

한편 임차인에 대한 보호의 일환으로 민간임대주택의 일부는 임대료 규제의 대상이 되고 있으나, 전체 주택시장의 약 10% 정도 규모인 것으로 나타나고 있다(김경환 외, 2012). 임대료 규제는 주마다 매우 상이한 형태로 규제되고 있으나, 통상 최초 임대차계약과 계약 갱신 시 모두 임대료 규제가 적용되는 것이 일반적이다. 통상적으로는 월별로 지급하는 임대료의 상한 규제를 하는 것이 일반적이지만, 일부 주에서는 월세보증금에 상한을 두어 규제하는 경우도 나타나고 있다.

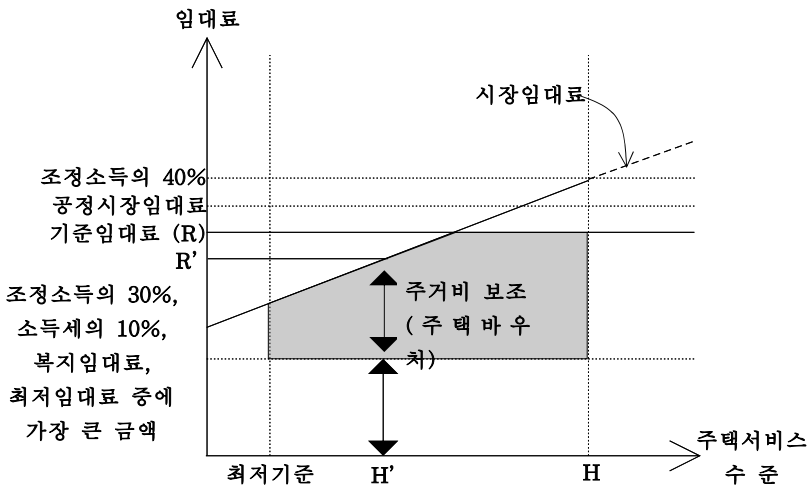
#### 나. 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)

주택바우처의 지원 대상자는 가구원 수를 고려한 가구소득 산정액에 의해 결정되지만, 주택바우처사업이 예산 총액이 정해져 있고 주어진 예산안에서 대상자를 선정하기 때문에 소득기준이 충족된다 하더라도 예산 상황에 따라서 급여지급 대상자가 되지 못하고 대기자 명단에 올라가는 경우도 발생할 수 있다. 김경환 외(2012)에 의하면 대부분의 주에서 1년을 초과하는 주택바우처 대기자 명단을 가지고 있다고 할 정도로 대기자의 수는 많으며, 수급대상자의 약 3분의 1정도만이 실제 수혜자인 것으로 추정하고 있다.

주택바우처 대상자는 중위소득 30% 이하의 극빈층 가구(ELI)이며, 매년 신규 대상자 선정 시 극빈층 가구를 대상자의 75%가 되도록 포함하게 하고 있다. 주택바우처 대상자는 지역의 공공주택청(PHA)에서 수혜자격을 입증한 이후, 주택바우처 지급 기준을 충족하는 민간임대주택을 물색하여 임대차계약을 하고, 임대인이 임대차 승인서를 공공주택청(PHA)에 제출하여 공

공주택청으로부터 임차인의 월별조정소득(monthly adjusted income)의 30%와 시장임대료(fair market rent)의 차액을 보조금으로 지급받게 된다. 월별조정소득액의 30%가 일종의 자기부담금으로 작용하게 된다. 시장임대료(Fair Market Rent)는 HUD가 공표하고 있는데, 지역 중위 임대료 수준과 유사하다고 볼 수 있다.

[그림 IV-1] 미국의 주택선택바우처



주: 임대료가 R' 인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.  
 자료: 박은철, 『서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안』, 서울연구원, 2011, p. 81

주택바우처는 신청주의에 의거하고 있고 대상자 선정을 정기적으로 재검토하고 있다. 대상이 되는 가구는 공공주택청이나 연방주택청에 소득 증명서류를 정기적으로 재검토시기에 제출해야 하고, 정기적인 주택검사(Housing Inspection)를 받아야 한다. 기물파손 등 임차인의 과실에 의해 주택파손, 노후등이 발생하는 경우 임차인의 책임하에 계약만료 도래전 임대인과 당국에 알려야 한다. 임대인의 퇴거요청, 가구소득이나 구성의 변화 등은 임차인이 당국에 통보할 의무가 있다.

## 2. 영국의 저소득층 주거지원정책

영국의 저소득층 주거지원정책으로는 임대주택 공급에 대한 보조, 주택수당(housing benefit)을 통한 임대료 지원, 민간임대주택 입주자에 대한 임대료 지원정책인 지방주택수당(local housing allowance)이 있다. 영국의 저소득층 주거지원정책은 사회주택이라고 불리는 임대주택 공급에 대한 지원에서 점차 수요자에 대한 임대료 지원으로 전환하고 있다. 임대주택 공급에 있어서 민간과 주택조합(HA)의 역할을 강화하고, 공공임대주택의 임대료 책정 기준도 점차 시장 임대료 수준에 근접하도록 함으로써, 민간의 참여를 촉진하는 움직임을 보이고 있다. 영국은 낮은 임대료 유지를 위해 임대료 규제정책을 펼쳐 왔으나, 민간임대주택 공급자의 투자 증진을 위해 1988년부터 임대료 규제정책을 폐지하였다. 공공임대주택 혹은 사회주택에 대한 임대료 상한 규제나 임대료 상승률 제한 규제는 존재하지만, 임차인의 임대료 부담이 상승하게 됨에 따라 1970년대에는 주택수당이 도입됨으로써 저소득 임차인의 임대료를 보조하는 정책을 병행하게 되었다.

즉, 정부는 공급 측면의 지원을 감축하고 상당히 높은 임대료를 책정함과 동시에 저소득층에 대하여서는 임대료를 보조하고, 주택개량 등을 보조하는 역할을 하는 것으로 저소득층 주거지원정책에 있어서 정부 역할의 전환을 보이고 있다. 이는 전체 임대주택의 약 3분의 1을 차지하는 공공임대주택이 상당량 민간임대주택 건설을 구축하였다는 문제의식에서 출발하였다. 영국 사회주택 공급은 이후 약 33%로 감소하였다. 민간임대주택 사업자의 역할은 이후 상당한 증가를 보이고 있었으나, 2009년 금융위기 이후에는 민간공급도 급감하는 모습을 보이고 있다.

### 가. 임대주택정책

영국은 자가보유율이 높은 국가로 분류되고 있다. 최근 들어 자가보유율이 감소하는 추세를 보이고 있으나 2010년 약 65%로 여전히 높은 자가보유율을 보이고 있다. 김경환 외(2012)에서는 영국의 높은 자가율이 자가주택

에 대한 양도소득세가 없는 등 투기적 자가보유가 높은 때문으로 보고 있다. 임차가구 중에서도 보유주택이 있는 임차가구가 약 78%인 것으로 나타나고 있는 것은, 투기적 수요의 자가보유가 높다는 점을 시사하고 있다. 영국의 임대주택 공급의 특성은 임대주택 공급이 중앙정부 주도가 아닌 민간과 주택조합(HA), 지방정부에 의해 주도되고 있다는 점이다. 임대주택은 지방정부 소유로 공급하고, 중앙정부와 지방정부가 주택건설을 부담하는 형태로 공급되었다. 2010년 기준 잉글랜드 주의 민간임대주택 비중은 17%, 주택조합의 임대주택은 10%, 지방정부의 임대주택은 약 8%로 나타나고 있다. 1960년대의 경우 잉글랜드 주의 자가점유율은 44%에 지나지 않았고, 민간 임대주택이 32%, 지방정부의 임대주택이 24%를 차지하고 있었다. 지방정부의 공급비중은 1970년대에는 더욱 증가하였으나, 동시에 민간임대 공급비중은 자가비율의 증가와 더불어 급속히 감소하였다.

영국의 공공임대주택 공급에 있어서는 지방정부의 역할이 매우 컸으나, 1980년대에 들어서면서부터는 주택조합의 비중이 커지고 있다. 주택조합(HA)은 지방정부가 소유한 임대주택을 인수하거나 하여 대규모 주택조합이 형성되기도 하였다. 주택조합의 주택공급은 정부의 보조금 지원을 받기도 하지만, 주로 임대료 수입에 의존하여야 하므로 시장가에 근접하는 임대료 책정이 필요하게 되기도 하였고, 또 차입과 용자가 가능하여야 하는 재원상의 어려움이 존재하게 된다. 더 나아가 이는 가구의 주거비 부담 증가로 이어지면서 임대료 지원의 필요성을 높이게 되어 재정적 부담도 동반하게 되는 아이러니 한 모습도 나타나고 있는 등 영국 사회주택 공급의 문제점으로 작용하는 측면도 있다.

〈표 IV-1〉 주택점유형태(England, 1961~2010)

(단위: 천호, %)

	자가점유		민간임대		주택조합(HA) 임대		지방정부(LA) 임대		전체 주택수
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	
1961	6,068	44	4,377	32			3,382	24	13,828
1971	8,334	52	3,201	20			4,530	28	16,065
1981	10,653	59	2,051	11	410	2	4,798	27	17,912
1991	13,397	68	1,767	9	608	3	3,899	20	19,671
1992	13,539	68	1,806	9	646	3	3,844	19	19,836
1993	13,646	68	1,867	9	714	4	3,760	19	19,987
1994	13,766	68	1,929	10	779	4	3,666	18	20,139
1995	13,886	68	1,998	10	857	4	3,565	18	20,305
1996	13,983	68	2,073	10	942	5	3,470	17	20,468
1997	14,111	68	2,125	10	985	5	3,401	16	20,622
1998	14,308	69	2,121	10	1,040	5	3,309	16	20,778
1999	14,518	69	2,086	10	1,146	5	3,178	15	20,927
2000	14,701	70	2,089	10	1,273	6	3,012	14	21,075
2001	14,838	70	2,133	10	1,424	7	2,812	13	21,207
2002	14,942	70	2,197	10	1,492	7	2,706	13	21,337
2003	14,824	69	2,549	12	1,651	8	2,457	11	21,481
2004	15,021	69	2,578	12	1,702	8	2,335	11	21,636
2005	15,117	69	2,720	12	1,802	8	2,166	10	21,805
2006	15,053	68	2,987	14	1,865	8	2,087	9	21,992
2007	15,070	68	3,182	14	1,951	9	1,987	9	22,190
2008	15,029	67	3,443	15	2,056	9	1,870	8	22,398
2009	14,907	66	3,709	16	2,128	9	1,820	8	22,564
2010	14,790	65	3,938	17	2,179	10	1,786	8	22,693

출처: DCLG Live Table 104 Dwelling stock: by tenure, England (historical series); 김경환 외(2012)에서 재인용, p. 52

## 나. 임대료 보조정책과 임대료 규제

영국은 지방정부 주도의 임대주택 공급정책을 위주로 주거지원정책을 펼쳐왔으나, 주택조합(HA)과 민간 중심의 임대주택 공급정책으로 전환되면서 점차 공공부문의 임대주택에 대한 지원을 축소하는 방향으로 나가게 되었다. 공급부문의 지원 축소는 신규건설에서 민간과 주택조합의 역할이 확대되어야 하는데, 이를 위해서는 임대주택 임대료가 시장 임대료와 유사한 수준으로 책정될 수 있어야 했다. 즉, 임대주택의 재원조달방식이 지방정부와 중앙정부에서 민간과 주택조합, 그리고 임차인의 임대료 부담으로 이전되게 되는 것을 의미한다. 영국의 경우 민간임대주택에 대한 임대료 상한 규제는 존재하지 않고, 임대인이 시장임대료 수준으로 임대료를 부과할 수 있도록 하여 민간의 참여를 확대하는 방향으로 임대시장 정책이 이루어져 왔다. 그런데 민간임대주택의 비중이 큰 경우 이는 임차인의 임대료 부담으로 이어지게 되므로, 공급지원을 축소하면서 임차인의 임대료를 지원하는 주택수당이 도입되었던 것으로 보인다. 사회주택이라고 불리는 공공임대주택 임대료 책정은 임대주택 건설비용을 충당할 수 있도록 임대료가 책정되어, 주변 시세보다 낮은 가격으로 임대료가 책정되고 있었으나, 공공임대주택의 임대료 책정방식도 시장임대료 수준으로 책정할 수 있도록 전환되었다. 공공임대주택의 임대료에 대해서는 임대료 상한선과 증가율 통제를 통해 규제를 하고 있으나, 공공임대주택 비중의 하락과 함께 증가하는 임대료 부담에 대하여 정부는 임차인의 임대료를 지원할 필요가 발생하였던 것으로 보인다.

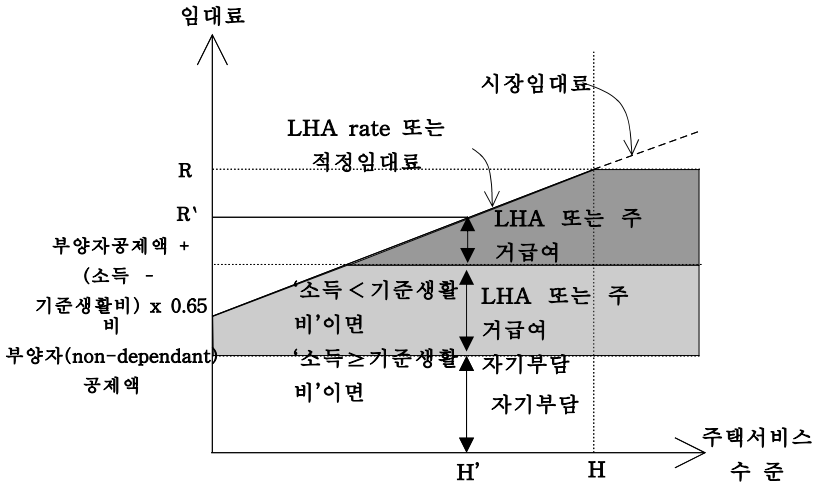
주택수당(Housing Allowance)은 공공임대주택 혹은 사회주택에 거주하는 임차인 중 소득조건이 충족되는 대상자에게 유사한 요건의 임대주택의 평균적 임대료 수준의 지원금을 임대인에게 직접 지원하는 방식으로 1970년에 도입되었다. 주택수당의 대상은 공공임대주택 입주자 중 소득조건 충족자와 실업수당 수혜자, 연금 수혜대상이 되는 노인 등이 포함되지만, 자가를 소유하면서 공공임대주택에 입주한 경우는 주택수당의 대상에서 배제된다.

민간임대주택 거주자들의 경우는 이러한 임대료 지원 혜택에서 배제되면

서, 동시에 높은 시장임대료를 지불하고 있었다. 2008년에 도입된 지역주택수당(LHA)은 민간임대주택 입주자 중 주택시장 하위 30%에 대하여 일정 소득 기준을 충족하는 경우 임대료를 지원하는 제도이다. 지역주택수당은 근본적으로 신청주의 원칙에 입각하여 해당 가구가 직접 신청하는 경우 자격 심사가 이루어진다. 지역주택수당(LHA)의 수혜자격의 재심사는 매년 이루어져서, 수혜자격은 매년 재갱신된다. 소득 외에 자산기준이 존재하여 1만 6천파운드의 초과 자산을 소유하는 경우 주택수당이나 지역주택수당 지원대상에서 제외된다. 주택수당 급여가 임대인에게 지급되는 것과는 달리 지역주택수당 급여는 임차인에게 직접 지급되지만, 임차인이 원하는 경우에는 임대인에게 직접 지급되는 방식을 선택할 수도 있다.

지역주택수당(LHA)과 주택수당(HA)의 급여 산정액은 가구 규모에 따른 기준 주택 규모의 산정방식과 기준임대료 산정방식에 있어서 약간의 차이가 있기는 하지만, 소득이 특정 기준선을 초과하느냐의 여부에 따라 기준임대료에서 일정액을 감액한다든지, 피부양자에 대한 공제를 한다든지 하는 산정방식은 유사하다. 기준임대료 산정의 기초가 되는 기준 주택규모는 주택수당의 경우는 최대 침실의 수가 4개, 최대 거실의 수가 3개이지만, 지역주택수당의 경우는 최대 침실 수가 4개로 산정된다. 기준임대료 산정에 있어서도 주택수당(HA)의 경우는 기준 주택규모의 평균 임대료 수준을 기준임대료로 산정하는 반면, 지역주택수당의 경우는 각 지역별로 기준 주택 규모별로 임대료 하위 30분위 수준의 임대료를 기준으로 산정된다. 어떤 경우라 하더라도 실제 임대료보다 높은 지역주택수당이나 주택수당 급여액은 지급되지 못하므로, 기준임대료가 급여 상한으로 작용하게 된다.

[그림 IV-2] 영국 주택수당(HA)과 지역주택수당(LHA) 지원금 산정방식



주: 임대료가 R' 인 경우임.

자료: 박은철, 『서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안』, 서울연구원, 2011, p. 69

### 3. 네덜란드의 저소득층 주거지원정책

네덜란드는 사회주택이 매우 활성화된 대표적인 국가로, 사회주택의 비중이 세계에서 가장 큰 나라이다. 공공임대주택이 전체 임대주택시장의 75%(2008)를 차지하고, 전체 주택 중에서는 32%를 차지하는 등 공공임대주택의 규모가 큰 국가이다. 사회주택 공급 물량이 충분하기 때문에, 사회주택은 중산층 까지도 지원대상이 되고 있다. 이 때문에 네덜란드 사회주택 입주자들은 임대주택 거주자라는 일종의 사회적 낙인효과(stigma)가 작다는 것도 한 특징이다. 네덜란드는 공급 측면에서 주택 확충에 매우 힘썼던 것으로 보여지는데, 주택 공급의 확충과 더불어 엄격한 임대료 규제로 임대료 상승을 억제하고 가구의 임대료 부담을 경감하고자 하였다. 그러나 이러한 공급 측면의 주거지원정책의 재정부담이 커지고, 임대주택 거주자들의 거주이동성이 낮아지는 등의 이유와 함께, 주택공급도 어느 정도 확충되어 신규 건설이 줄어들기 시작하면서, 수요 측면의 임대료 지원정책이 고려되기 시

작하였다. 유럽 국가들의 경우 전통적으로 사회주택 공급을 통한 공급 측면의 지원 위주로 정책을 펼쳐오다가, 1970년대부터 사회주택 공급과 관련한 재정적 문제 등의 이유로 수요 측면의 지원이 강화되고 있었다. 네덜란드는 그보다 10여년 후인 1984년에 들어서야 주거급여를 도입하는 등, 그 출발이 다른 유럽 국가들에 비해서도 늦게 나타나고 있었다(김혜승, 2014).

2000년대에 접어들면서 네덜란드의 주거지원정책은 수요지원 강화와 더불어 사회임대주택 공급에서 자가보유 촉진으로 방향을 전환하는 모습을 보였다. 사회임대주택의 매각을 통하여 자가보유를 촉진하고 주택자금 대출에 대한 세제 혜택이나 보증과 더불어 일정 금액 이하의 주택에 대하여 주택자금 대출 상환기간 동안 가구 소득수준에 따라 수당을 지급하는 등 자가보유 촉진을 위한 정책을 강화하였다. 저소득층 포함 자가보유를 촉진하는 정책의 추진과 더불어 자가보유율은 지속적으로 증가하여 1980년대 42%였던 자가보유율이 2008년에는 58%에 달하게 되었다.

〈표 IV-2〉 네덜란드 사회주택 공급 추이(1995~2005)

(단위: 호)

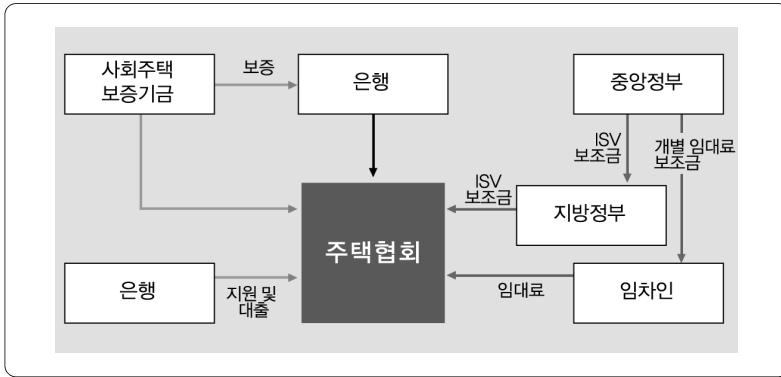
구분	전체 주택 (천호)	사회주택 (천호)	전체 신규건설	사회주택		
				신규건설	매각	철거
1995	6,195	2,432	93,836	29,090	8,158	13,691
1996	6,283	2,442	88,934	31,079	13,108	11,513
1997	6,366	2,410	92,315	25,876	16,511	12,527
1998	6,441	2,434	90,516	21,454	18,214	13,098
1999	6,522	2,475	78,625	17,651	15,880	14,354
2000	6,590	2,439	70,650	15,209	12,789	13,528
2001	6,649	2,440	72,958	14,089	11,395	15,555
2002	6,710	2,436	66,704	12,654	14,057	12,738
2003	6,764	2,420	59,629	12,974	15,795	12,633
2004	6,810	2,412	65,314	14,140	15,103	15,910
2005	6,859	-	67,016	17,000	-	13,907

자료: Elsinga and Wassenberg(2007: 137); 보건사회연구원 (2012), 『주요국의 사회보장제도: 네덜란드』, p. 375에서 재인용

## 가. 사회주택의 공급

네덜란드의 사회주택은 주택협회(Housing Association, Woningcorporaties)라는 비영리단체가 사회주택의 공급과 더불어 관리 및 운영을 통괄하고 있다. 네덜란드의 사회주택은 지방정부나 중앙정부의 직접적 공급과 지원은 없이 비영리단체인 주택협회(HA)에 의해 공급된다는 점에서 매우 특이한 국가라고 볼 수 있다. 주택협회는 약 500여개(2005년) 정도에 이르며, 70% 이상이 비영리재단의 형태로 운영되고 있다. 정부는 임대주택의 직접적인 공급과 관리 및 운영에는 관여하지 않지만, 각종 세제 및 용자 혜택을 통한 지원을 하고 있다. 주택협회에는 법인세 면제 등의 세제 혜택과 공공택지의 할인 분양 등을 통한 혜택을 부여하고 있다. 주택협회에 대한 재정지원은 1995년 이전까지는 주택협회에 대한 건설비 지원 등의 보조금이 있었으나, 이후 직접적인 정부 보조금은 폐지되고, 지방정부의 각종 보조금을 통합한 제한적인 도시재생투자기금(ISV) 보조금과 중앙주택기금(Centraal Fonds voor de Volkshuiving, CFV)과 사회주택보증기금(Waarborgfonds Social Woningbouw, WSW)을 통한 저리의 용자혜택만을 주고 있다. 사회주택보증기금(WSW)은 주택협회가 금융권에서 대출을 받고자 할 때 주택협회를 보증하여, 시중금리보다 저리의 용자를 받을 수 있도록 지급보증한다. 한편, 중앙주택기금(CFV)은 정부기관으로 주택협회에 직접 건설자금 등을 용자해 주고 있으며, 정기적으로 주택협회에 대해 재정감사를 시행하고 있다. 중앙주택기금(CFV)은 과도한 부채 등으로 파산위기에 놓인 주택협회에 대해서도 지원하고 있다.

[그림 IV-3] 사회주택 재정지원 구조



자료: Ouwehand and van Daalen(2002: 83); 보건사회연구원 (2012), 『주요국의 사회보장제도: 네덜란드』, p. 376에서 재인용

사회주택 입주는 신청후 대기 시간, 주거 필요성에 대한 순위를 고려하여 결정된다. 사회주택 임대료는 주택협회가 결정할 수 없고, 임대료위원회에 의해 매년 산정되는 임대료 점수 환산제에 따라 결정된다. 임대료 점수는 주택면적, 방 개수 등의 주택 품질과 주변 주거환경을 점수화한 것으로 임대료는 점수를 임대료로 환산하여 결정된다. 사회주택 임대료는 임대료 상한 규제를 통해 임대료 상승이 통제되어 왔다. 수요자 측면의 임대료 보조 제도인 주택수당이 도입된 이후, 사회주택 임대료가 시장임대료 수준으로 상승할 수 있도록 일부 허용되고 있으나, 임대료 상승률 규제와 총액 규제는 여전히 적용되고 있다.

#### 나. 주택수당 (Housing Allowance)

사회주택 공급 감소와 주택협회 공급에 대한 공급자 지원의 철폐와 함께, 시장임대료보다 낮은 임대료 수준으로 인한 주택협회의 재정 지원의 필요성은 정부의 수요자 측면 임대료 지원으로 대체되었다. 최초의 임대료 보조는 1970년대 임대료 규제 완화와 임대료 상승으로 인한 임차가구의 임대료 부담을 완화시켜 주기 위하여 한시적으로 도입되었다. 이후 지속적인 가구 임

대료 부담문제로 인해 1984년 본격적인 주택수당이 도입되었다. 주택수당은 사회주택 거주자뿐 아니라 민간임대주택 거주자까지 포함하여 대상이 되는 가구에 임대료를 보조하는 제도이다. 네덜란드의 주택수당 담당부서는 2006년부터 주택부처에서 국세청으로 이관되어, 주택수당 대상자의 투명성을 제고하고 있다. 주택수당은 정부가 수요자에게 지급하는 보조금으로, 현재 네덜란드 주택부문 재정지출의 대부분을 차지하고 있다. 주택수당에 대한 재정지출은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 재정절감의 차원에서 도입되었던 주택수당이 점차 재정의 부담으로 이어지는 측면도 발생하고 있어, 최근에는 주택수당의 재정절감책을 모색하는 움직임도 보이고 있다.

〈표 IV-3〉 2014~2020년 네덜란드의 주택 관련 지출 전망

(단위: 천유로)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총지출	3,404,536 (4.4조원)	3,473,326 (4.4조원)	3,569,919 (4.6조원)	3,449,077 (4.5조원)	3,630,143 (4.7조원)	3,826,025 (4.9조원)	4,017,655 (5.2조원)
1. 보조금	22,124 (286.9억원)	14,415 (186.4억원)	9,788 (126.6억원)	8,488 (109.8억원)	7,71 (10.0억원)	7,71 (10.0억원)	7,71 (10.0억원)
A. 정책의 경제성	1,045 (13.5억원)	508 (6.57억원)	508 (6.57억원)	508 (6.57억원)	500 (6.47억원)	500 (6.47억원)	500 (6.47억원)
B. 주택 소유 촉진	19,923 (257.63억원)	12,699 (164.21억원)	8,122 (105.03억원)	6,922 (89.51억원)	6,239 (80.68억원)	6,239 (80.68억원)	6,239 (80.68억원)
C. 주거 소비자	1,156 (14.95억원)	1,208 (15.62억원)	1,158 (14.97억원)	1,058 (13.68억원)	971 (12.56억원)	971 (12.56억원)	971 (12.56억원)
2. 소득 보전	3,360,001 (4.34조원)	3,436,011 (4.44조원)	3,536,049 (4.57조원)	3,419,610 (4.42조원)	3,603,928 (4.66조원)	3,799,774 (4.91조원)	3,991,089 (5.16조원)
A. 주택 수당	3,360,001 (4.34조원)	3,436,011 (4.44조원)	3,536,049 (4.57조원)	3,419,610 (4.42조원)	3,603,928 (4.66조원)	3,799,774 (4.91조원)	3,991,089 (5.16조원)

자료: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie(2016), Rijksbegroting 2016 xviii Wonen en Rijksdienst, p. 21.

주택수당 대상자는 매년 임대료 보조를 재신청하여, 자격요건을 재심사 받아야 한다. 주택수당 신청방식은 민간임대주택과 사회주택 임차자가 다른 방식으로 신청한다. 민간임대주택 입주가구는 해당 지역의 지방정부에 주택수당을 신청하고 주택수당을 지급받아 임대자에게 지불한다. 반면 사회임대주택 입주가구는 주택협회에 주택수당을 신청하고, 주택수당은 정부가 주택협회에 직접 지급하는 방식이므로, 사회주택 임차가구는 자기부담금만을 임대업자에게 지불하면 되는 방식이다.

주택수당의 대상자는 가구원 수와 가구소득 및 자산 수준에 따라 결정된다. 임대료 주택수당을 받을 수 있는 소득기준은 다음의 <표 IV-5>와 같다. 주택수당이 지원되는 주택의 월 임대료에는 상한선으로 작용하는 임대료가 있는데, 이 임대료 상한선도 가구주의 연령과 가구원 수에 따라 다르다. 1인 가구와 노인가구에게는 가장 높은 월 임대료 상한이 적용되며, 가구원 수가 증가할수록 월 임대료 상한선이 높아진다. 즉 23세 이하의 가구주는 월 임대료 보조 상한선이 325.91유로(2004년), 1인가구 및 노인가구는 월 임대료 보조 상한선이 597.54유로, 2인가구의 상한선은 466.48유로(2004년), 3인 이상 가구는 499.92유로이다. 주택수당 급여액은 실제 임차인이 지급하는 월 임대료와 기준임대료의 차액으로 결정되는데, 가구 구성과 가구원 수에 따라 각각의 임대료 상한선에서 차액의 50%, 75%, 100%의 가중치를 적용받는다. 예를 들면, 노인가구의 경우 실제 임대료가 466.48~597.54유로 사이에 해당하는 경우 차액의 50%만을 지급받고, 325.91~466.48유로에 해당하는 경우 차액의 75%를, 기본임대료 상한선인 191.65~325.91유로에 해당하는 경우 차액 전액을 지급받는다.

〈표 IV-4〉 네덜란드 주택수당 소득기준(2012~2016)

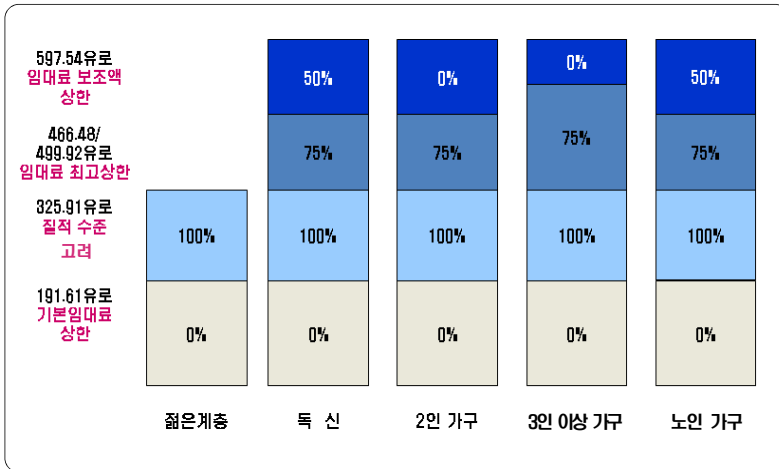
(단위: 유로)

구분	18세 미만		18세~23세		23세~65세		65세 이상	
	1인	2인 이상	1인	2인 이상	1인	2인 이상	1인	2인 이상
2012	22,025	29,900	22,025	29,900	22,025	29,900	20,675	28,225
2013	21,025	28,550	21,025	28,550	21,025	28,550	21,100	28,725
2014	21,600	29,325	21,600	29,325	21,600	29,325	21,600	29,400
2015	21,950	29,800	21,950	29,800	21,950	29,800	21,950	29,825
2016	22,100	30,000	22,100	30,000	22,100	30,000	22,100	30,050

자료: 네덜란드 국세청 홈페이지

([http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/huurtoeslag/huurtoeslag\\_2016/voorwaarden\\_2016/](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/huurtoeslag/huurtoeslag_2016/voorwaarden_2016/)), 접속일: 2016. 5. 24.

〔그림 IV-4〕 주택수당 급여 환산율(2004년)



자료: 진미윤, 남원석 외(2007: 250) 재인용; Priemus and Kemp(2004: 658)

#### 4. 소결 및 정책적 시사점

외국의 저소득층 주거지원정책은 주택시장 여건, 자가보유율, 임대주택에 대한 정책방향, 민간임대주택에 대한 임대료 규제와 민간임대주택 지원, 임대료 지원정책의 측면에서 매우 상이하다. 자가보유 촉진에 대한 정책방향도 매우 상이한데, 동유럽 국가와 같이 자가비율이 90% 이상으로 대부분이 자가인 국가가 있는가 하면, 자가보유를 촉진하기보다는, 중산층 이상까지 사회주택 공급을 통한 임대주택의 안정적 공급을 도모하는 국가들도 있다. 또, 임대주택과 관련한 정책에 있어서도 국가마다 민간과 공공의 역할이 상당히 다양하게 나타나고 있다. 네덜란드, 덴마크와 같이 공공임대주택이 절반 이상으로 임대주택시장에서 공공부문의 역할이 중요한 국가도 있고, 미국과 같이 공공부문은 임대주택 건설에 전혀 관여하지 않고, 민간이 임대주택을 대부분 공급하는 나라도 있다.

유럽 국가들의 경우 사회주택 공급이 활성화되어 있으며, 사회주택의 공급주체도 공공부문뿐만 아니라 주택조합, 민간 등으로 매우 다양하다. OECD 국가들의 사회주택은 보편적으로 제공되는 광범위한 사회주택과 저소득층에 제공되는 취약계층형 사회주택으로 크게 구분될 수 있다. 스웨덴과 같이 사회주택 입주에 대한 소득제한이 없이 보편적으로 제공되는 국가도 있고, 영국과 같이 저소득층에 입주자격이 주어지는 국가도 있다. 그러나 최근에 들어서 중산층 이상까지 사회주택 공급을 지원하던 국가들도, 사회주택의 민영화 등을 통해 중산층 이상은 민간의 임대주택공급에 일임하고, 사회주택 공급은 주로 저소득층의 주거에 주안점을 두는 형태로 전환하고 있는 모습을 보이고 있다. 즉, 외국의 주거지원정책은 주로 저소득층의 주거지원에 중점을 두면서 중산층 이상의 주거지원 문제는 민간의 역할과 시장기능을 활용하며, 정부는 임대주택 공급에서의 민간의 역할을 강화하고 지원하는 방향으로 변화하고 있는 경우도 관찰되고 있다.

이러한 변화는 주로 임대주택 공급과 관련한 상당한 재정적 부담으로 인한 것이기는 하지만, 임대주택 공급을 민간으로 이임하는 과정에서 수요 측

에 대한 임대료 보조 강화, 임대료 규제를 받는 민간임대업체에 대한 지원 강화 등으로 인한 재정부담도 상당히 증가하여, 총체적인 재정 경감 효과에 대해서는 의문의 여지가 있다. 임대주택시장에서의 민간 역할 강화는, 시장임대료를 지불하고 민간임대주택에 거주하게 되는 임차인의 임대료 증가로 이어지게 된다. 따라서 정부는 직접적인 공급측 지원에서 손을 뺐과 동시에 증가한 임대료 부담을 경감시켜주기 위해 임대인에게 직접 임대료를 보조하거나, 민간 임대료를 시장임대료 수준 이하로 규제하여 임대인의 부담을 줄여줄 필요성에 봉착하게 되었다. 공공임대주택의 매각, 민영화 등이 진행된 국가들의 경우를 살펴보아도 임대주택 공급에서 민간의 역할을 강화하기 시작하면서, 각 국가들의 본격적인 주택수당 및 주택급여 정책이 도입되었음을 볼 수 있다.

대표적인 북유럽 복지국가로 꼽히는 스웨덴의 경우를 보면, 공공임대주택은 한때 전체 임대주택의 75%에 달하였으나, 최근 50%까지 줄어들었다. 이는 공급지원의 재정적 부담과 더불어 발생하는 측면이 있는 것도 사실이지만, 시장지향적인 경제논리가 부활하면서 주택시장의 시장기능 강화와 수요자 측면에 대한 지원이 더 필요하다는 인식에서 기인한 바도 있다. 더불어 인구고령화와 1인가구 증가 등의 인구구조 변화와 가구구성 변화 또한 수요자 측면의 지원 필요성을 증대시키고 있다.<sup>7)</sup> 스웨덴의 공공임대주택은 재고량도 많고, 입주에 대한 소득제한도 없으나, 1990년대 이후 공급의 감소는 임대료 상승으로 이어지는 경향을 보였다. 임대료 상승을 억제하고 가구 임대료 부담을 줄여주기 위하여 임대료 규제정책이 강화되었으나, 이는 오히려 스웨덴 임대주택시장에서 수요와 공급의 불조화를 야기한 것으로 평가되고 있다. 대체로 임대료 상한 규제정책은 임대료를 낮춘다기보다는 임대주택 공급을 위축시키는 경향이 있다고 평가되고 있다.

임대료 규제정책은 대부분의 외국에서 임대료 보조 정책의 일환으로 활용되고 있다. 민간임대시장과 공공임대시장에 대한 임대료 및 임차인-임대인

7) 스웨덴의 수요자 측면의 주거지원정책은 주거보조금, 임대료 상한제 등이 있는데, 스웨덴 주거보조금의 수혜율은 전체 가구의 15.5%(2001)이다. 스웨덴의 자가비율은 38%이나 공동주택소유까지 합하면 55%로, 자가비율이 상당히 높은 나라에 해당한다.

관계에 대한 규제는 북유럽 국가와 서유럽 국가들에서 상대적으로 엄격한 경우가 많다. 그러나 임대차 계약에 관한 엄격한 규제는 주택의 질과 양의 저하와 연관성이 있고, 임차인에 대한 혜택은 별로 없는 경우가 많이 나타나고 있다. 임대료 규제가 엄격한 국가들에서도 평균 임대료가 낮지는 않다는 것이 경험적으로 드러나고 있는 현상이다. 특히 민간임대시장에 대하여 임대료 규제를 실시하는 국가들의 경우는 시장임대료 이하 임대료로 인한 민간 공급자들의 손실을 일부 보전하여 민간시장을 위축시키지 않기 위해 세제 지원, 저리의 융자지원 등 각종 지원을 하고 있는 것을 볼 수 있다.

수요자에 대한 주거지원 강화는 이렇듯 정부의 공공임대주택 공급에 대한 직접적 지원을 축소하는 과정에서 발단되었으나, 지속적인 주택가격과 임대료의 상승으로 인한 가구부담의 증가와도 무관하지 않다. 전 세계적으로 주택가격의 상승으로 인한 가구 주거비 부담의 문제가 대두되고 있는데, 주택가격의 상승은 주택에 대한 투기적 수요를 증가시키고 주택공급의 증가도 수반한다는 점에서는 크건 작건 대부분의 국가에서 관찰되고 있는 현상이다. 늘어나는 가구 주거비 부담의 문제는 주거지원정책의 강화를 필요로 하게 된다. 특히 저소득층의 경우 가구 주거비 부담 비중은 기타 소득계층에 비해 클 수밖에 없으므로, 임대료 지원 등을 통한 가구 주거비 부담이 필요하게 된다. 외국의 임대료 지원정책은 매우 다양하게 나타나고 있다. 대부분의 국가에서 임대료 지원은 저소득층에 지원되는 것이 일반적이고 미국과 같이 주어진 예산 내에서만 임대료를 지원하는 국가도 있지만, 영국의 경우와 같이 임대료 보조를 받는 가구 비중이 전체 인구의 18%에 달하는 국가도 있다. 임대료 보조 금액도 평균임금의 2%(독일)에서 20%(아일랜드)로 국가마다 매우 다양하다.

수요 측면의 임대료 지원은 임대수요에 영향을 미치게 된다. 임대료 보조는 대부분의 국가에서 일반 저소득층에게 주어지거나, 아니면 공공부조 프로그램의 일환으로 공공부조 대상자에게 주어지고 있다. 임대료 보조는 임대주택 공급정책에 비해 노동시장 이동 및 주거지 이동에 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 그러나 공급이 제한된 상태에서 단기적인 임대료

보조는 임대료에 반영되어 임대료를 높이고, 노동유인만 감소시키게 될 수도 있다는 문제점도 있다. 즉, 임대료 보조가 효과적이기 위해서는 주택공급 시장이 탄력적일 필요가 있다. OECD(2011)에 의하면 미국과 북유럽 국가들의 장기주택공급은 탄력적이나, 영국과 서유럽 국가들의 경우는 비탄력적인 것으로 보고되고 있다. 비탄력적인 공급시장은 주거지원정책으로 인한 수요 측면의 변화에 따른 가격상승을 부추기는데, 이러한 시장에서는 수요 측면의 증가가 주택 질의 상승보다는 주택가격으로 반영될 수 있다. 공급탄력성은 단순히 지역적 요인에 의해서 결정된다기보다는 토지사용 및 도시이용계획과 같은 규제에 의해서도 좌우될 수 있다. 한편, 임대료 지원제도의 설계도 상당히 중요하다. 예컨대 임대료 지원액은 정률 혹은 정액으로 지원될 수 있는데, 임대료가 전체 임대료의 정률로 보조되는 경우는 임대료가 부풀려질 가능성이 있다.

우리나라의 경우 최근 주거급여의 개별 급여화로 인한 확대로 수요자에 대한 지원을 강화하는 기점에 돌입하였다. 한편 서울시의 서울형 주택바우처는 공공임대주택 입주자나 주거급여 수급자를 제외한 민간임대주택 거주자 중 중위소득 60% 이하 가구에 대해 가구원 수에 따라 5만~7.5만원의 임대료를 보조하고 있다. 그러나 외국의 사례들에서도 볼 수 있듯이 수요자에 대한 지원은 임대주택시장과 공급 측면의 지원과 매우 밀접한 연계성을 가지고 공급 측면의 지원을 보완하기 위한 방향으로 도입되고 확대되어 온 것을 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 주거급여(주택바우처)는 공공임대주택 정책과는 연계성이 없이 현재 그 방향성을 확립하지 못한 채 확대되고 있는 듯 하다. 수요측 지원의 실효성을 담보하고 임차인의 주거비 부담을 완화할 수 있도록 공공임대주택정책의 개선과 함께 신중한 확대가 필요하다. 공공임대주택 공급은 현재의 공급방식에서 민간 공급의 활성화를 위한 지원으로 전면적 방향전환을 할 필요도 있다. 이때는 외국의 사례처럼 시장임대료 이하로 민간임대료 상한 규제의 도입도 고려할 수 있고, 수요자에 대한 보다 본격적인 임대료 지원정책도 고려할 수 있을 것이다.

---

## V. 저소득층 주거지원정책의 효과성 제고방안

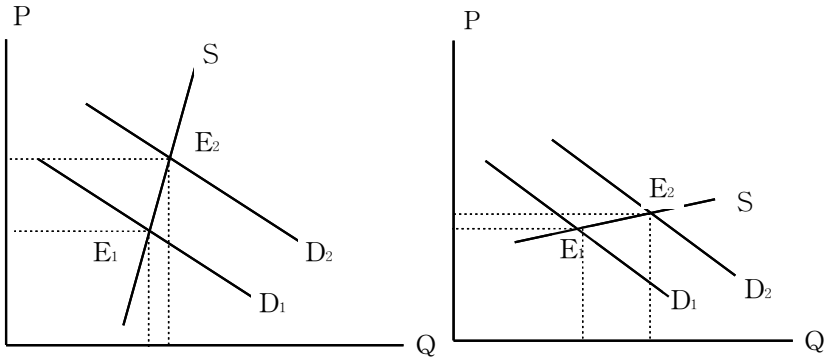
---

주거지원정책의 효과에 대한 연구들에서는 주거지원정책이 주택시장, 임대료, 주택가격, 주택품질, 주거 이동성, 노동시장 등에 영향을 미치는 것을 보이고 있다. 주거지원정책의 효과성에 관한 연구는 주로 주택바우처와 같은 수요자 측면에 대한 지원정책의 효과를 다루는 연구들이 많고, 공공주택 공급의 효과성을 분석한 연구는 상대적으로 적다. 공공임대주택 지원에 관한 연구는 공급측 주거지원정책이 민간에 의한 주택공급을 구축하는지에 관한 연구들이 있다. 주거지원정책별로는 국내의 관련분야 연구보다는 주로 해외의 주택바우처, 주택수당 등의 효과에 대한 연구가 빈번한 편이다. 주택 시장은 지역별 편차가 크므로 지역수준의 면밀한 데이터가 필요하다는 점에서 실증연구의 어려움도 존재하는 것이 사실이다.

주거지원을 수요자 중심으로 할 것이냐 공급자 중심으로 할 것이냐는 상당히 주요한 정책적 문제이다. 수요자에 대한 주거비 지원은 주로 임대료 지원을 통해 이루어지는데 주거비 지원은 수혜 대상자의 임대료 부담과 주거비 부담을 완화시킬 수 있고, 소비자의 선택권을 강화할 수 있으며, 주거비 보조로 인한 수요 증대로 인하여 재고주택의 활용에 효율적일 수 있다는 장점이 있다. 또 지원예산도 직접적인 주택공급에 비해 적게 든다는 장점이 있다. 그러나 공급이 비탄력적일 때 수요 측면의 지원은 주택가격을 상승시킬 수 있다. 공급이 비탄력적인 시장에서는 수요 측면의 지원으로 인한 주택수요의 증가가 주택의 질적인 면을 개선시킨다기보다는 주택가격으로 반영될 수 있다. Caldera and Johansson(2011)에 의하면 주택공급 탄력성이 OECD 국가의 중위 탄력성보다 표준편차의 반만큼 낮은 경우, 수요부분의 충격에 의한 주택가격인상의 폭은 중위 탄력성을 가진 국가의 1.5배가 된다고 한다. 즉, 주택공급이 보다 비탄력적일수록, 전반적인 주택시장과 주택가

격은 불안정적이 될 수 있다.

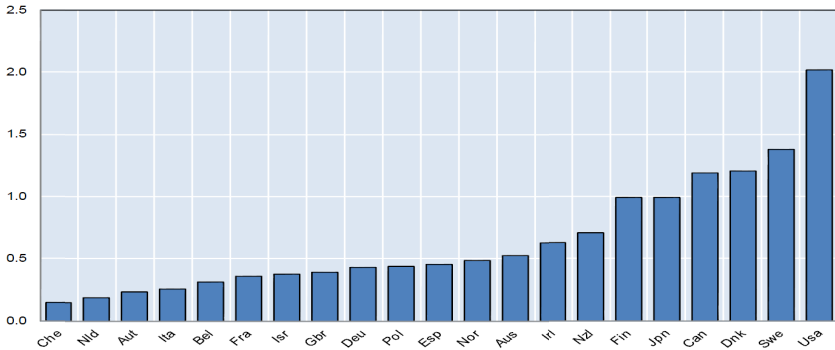
[그림 V-1] 주택공급곡선 탄력성에 따른 주택수요 증가 효과



자료: 송준혁(2008), p. 15에서 재인용

대부분의 국가에서 단기적인 주택시장에서는 주택공급이 상당히 비탄력적으로 나타나고 있다. 장기적인 주택공급은 보다 탄력적으로 변화할 수 있으나, Caldera and Johansson(2011)에 의하면 장기 공급탄력성도 미국과 북유럽 국가를 제외하고는 비탄력적인 경우가 많다고 보고되고 있다. 이러한 측면에서 볼 때는 저소득층의 주거안정을 위해서는 수요자 지원에 앞서 지역 내 임대주택 등의 물량확보가 선결되어야 할 문제라고 볼 수도 있다. 저소득층이 거주할 수 있는 주택 물량이 부족하고 단기적으로 공급이 제한되어 있는 상황에서 주거비 지원을 한다고 하더라도, 저소득층의 주거안정과 주택환경 등의 개선에 도움이 되기보다는 기존주택의 가격만 상승시킬 수 있기 때문이다. 공공임대주택 등의 공급에 대한 지원은 주택공급을 늘림과 동시에 신규주택을 공급함으로써 주택의 질적인 수준을 향상시킬 수 있다. 또한 주택공급의 증가로 주택가격이나 임대료 가격의 상승을 억제할 수 있어 가구의 임대료 부담을 경감시킬 수 있다.

[그림 V-2] 신규 주택 공급의 장기가격 탄력성: OECD 주요 국가별



자료: Caldera and Johansson(2011), p. 26에서 재인용

반면 임대주택 등 공공부문의 주택 공급을 늘려 주거안정을 유도하는 정책은 수요자 지원에 비해 국고의 재정부담이 대체로 크고, 임대주택 등의 노후화에 대한 지속적 관리가 필요하다는 문제점이 있다. 또 공공임대주택에 입주한 가구와 입주를 기다리는 미입주가구 간의 형평성 문제가 발생할 수도 있다. 우리나라의 경우 공공임대주택 입주와 주거비 보조는 중복수혜가 가능한데, 이러한 경우 입주가구와 미입주가구 간의 형평성 문제는 더해질 수 있다. 한편, 주거의 특성상 공급이 늘어난다고 하더라도 거주 이전이 완전히 자유롭지 않기 때문에 수요를 완전히 충족시키기는 어렵다는 한계성이 존재한다. 즉, 천편일률적인 공급 확대는 주거안정 및 주거복지를 위한 효과성과 효율성이 낮을 수 있다.

저소득층 임대주택 공급은 주로 도심지역을 벗어난 외곽지대에 택지를 조성하여 건설되는 경우도 많은데, 이러한 대규모 임대주택단지 공급은 저소득층이 밀집되어 사는 지구를 형성하게 됨으로써 사회통합을 저해하고, 도심지역으로의 출퇴근 비용을 발생하게 하는 문제점이 있다는 논의도 있다. 또 임대주택의 건설은 정치적인 이유로 악용될 소지가 많아 지역적으로 필요 이상의 과다공급을 부추길 수 있는 요인도 존재한다. 공공임대주택의 공급은 민간임대주택 공급을 구축할 수 있다는 점도 고려될 필요가 있다. 즉, 임대주택의 공급 확대를 통한 주거지원정책은 단순히 공급량뿐 아니라, 임

대주택의 전달체계, 입지와 소득계층별 주거지역 구분화 등의 사회통합의 문제, 주거지 이동 가능성의 문제 및 노동시장의 문제, 임대주택 시장의 문제와 연계하여 그 파급효과 등을 충분히 고려할 필요가 있다.

본 장에서는 공공임대주택과 주거급여의 효과성에 대한 이론적 논의와 선행연구들을 소개하고, 공공임대주택과 주거급여의 효과성 제고를 위해 고려해야 할 사항들을 짚어보고, 공공임대주택과 주거급여정책의 문제점을 재검토하고 개선방안을 제시하고자 한다.

## 1. 공공임대주택정책의 개선방안

### 가. 공공임대주택의 효과성 제고를 위한 고려사항

#### 1) 민간임대주택 공급의 구축

공공임대주택 건설지원 등을 통한 공급 측면의 저소득층 주거지원은 주택물량을 확보한다는 측면에서는 긍정적이지만, 민간의 임대주택 공급을 구축할 수 있고, 저소득층의 주거지를 형성함으로써 사회통합을 저해할 수 있다는 우려가 있다. 영국의 경우 1970년대 공공임대주택 비중이 약 30%까지 달하였으나, 민간임대주택 시장을 구축한 것으로 알려져 있다.

Sinai et al.(2005)에서는 저소득층 주거지원이 주택시장 내의 자가주택 수에 미치는 효과를 분석하였다. Sinai et al.(2005)에서는 주거지원은 시장내의 주택 수를 늘리지만, 그 효과는 공공주택 1채가 건설되었을 경우 0.3~0.5채의 주택이 늘어나는 효과를 보인다고 분석하고 있다. 분석결과에 의하면 이러한 민간공급 구축효과는 인구밀집도가 높은 지역에서는 정부지원이 민간공급을 구축하는 효과가 덜 나타나는 것으로 분석되었다. 동 연구에서는 주택바우처와 같은 수요 측 지원은 공급 지원보다 자가주택 수를 늘리는 데 더 효과적이라고 분석하고 있다.

그러나 이러한 분석결과를 주택시장 여건과 관련 규제가 상이한 미국 외 다른 나라에도 적용하기는 어렵다고 본다. 미국의 경우 주택공급탄력성이

가장 높은 나라로 추정되는 등 미국 주택시장의 신규주택공급 탄력성은 매우 높고, 지역에 따라서는 인구 밀도도 조밀하지 않은 지역이 많기 때문에 민간공급 구축효과가 낮을 수도 있기 때문이다.

## 2) 거주 이동성과 노동시장에 미치는 영향

공공임대주택 지원을 통한 공급 확대는 노동시장에도 영향을 미칠 수 있다. 주택물량이 부족하지 않고 거주지 이전이 용이하다는 것은 노동시장이 잘 작동하기 위해 필요한 사항이기 때문이다. 주택공급이 탄력적일 경우 거주지 이전율이 보다 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 지역 간 주택가격의 인플레이션 갭이 큰 경우 이동이 자유롭지 못하게 된다. 탄력적인 주택공급은 이러한 지역 간 인플레이션 갭을 줄일 수 있다. OECD에 의하면 주택공급탄력성이 가장 낮은 나라의 경우 OECD 평균수준으로 공급탄력성이 늘어나게 되면 가구 이동률도 8%에서 OECD 평균인 12%로 증가한다고 추정하고 있다. 임대인과 임차인에 대한 규제가 엄격하거나, 높은 주택거래비용이 존재하는 경우는 거주지 이동이 저해될 수 있다. 일례로 OECD에 의하면 사회주택에 거주하는 임차인의 이사율은 민간임대주택에 비해 6%p나 낮은 것으로 나타나고 있다.

### 나. 공공임대주택정책의 문제점과 개선방안

우리나라의 주거지원정책은 주로 주택공급 확충을 위해 임대주택과 분양주택 등의 신규건설 목표치 달성에 치중해 왔다고 볼 수 있다. 주택정책이 주로 주택가격 상승과 그로 인한 주거 불안정의 문제를 해소하기 위하여 공급확대를 우선적으로 추진되어 왔고, 그 과정에서 정책대상도 최저소득계층에서 최근에는 주택가격의 급증으로 내집 마련에 어려움을 겪고 있는 젊은 세대까지 그 포괄범위가 다양해지고 있다. 이에 따라 수적으로는 공공임대주택의 규모 면에서 상당한 확충이 이루어졌다고 볼 수 있다. 장기공공임대주택 거주 가구는 전체 가구의 약 5.7%로 OECD 평균에 비해서는 낮은 수

준으로 나타나고 있지만, 사회주택 등 임대주택 비중이 높은 유럽국가들과 직접적인 비교를 하기는 힘들고, 규모적으로는 비교적 짧은 기간 내에 급성장을 하였다는 점에서는 괄목할 만하다. 공공임대주택의 적정한 물량과 비중을 단적으로 말하기는 힘들다. 적정수준의 장기공공임대주택 비중에 대한 논의는 어느 소득계층까지를 포괄할 것인가라는 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 그러나 장기공공임대주택의 비중을 10%까지 늘린다고 하더라도, 지역별로 다양한 임대주택 수요계층과 그 임대주택 유형에 대한 수요를 모두 충족하기는 어렵다. 즉, 공공임대주택의 재고량에 대한 목표와 수적인 확충은 효과적인 임대주택정책을 위한 충분조건이 되기 어렵다.

우리나라 공공임대주택 공급은 정권별 공공임대주택 확충정책 목표량 달성을 위해 아파트와 같은 대규모 신규건설을 위주로 추진되었고, 주로 도심 외곽의 대규모 택지개발지구 등을 중심으로 공급되었기 때문에, 도심지역에 밀집한 저소득층의 주거문제를 해결하기 어려웠다. 주로 택지 확보가 수월한 수도권 외곽을 중심으로 이루어진 임대주택건설은 노동시장이 밀집된 수도권지역의 저소득 취약계층의 경우 더욱 심각한 주거불안정 문제를 해결하는 데는 한계가 있었다. 전반적인 임대주택 물량확보가 저소득층의 주거안정으로 이어지지 못하는 비효율성이 발생한 것은 지역적으로 불균형한 형태의 신규공급에도 원인이 있다. 공공임대주택이 주로 LH공사의 신규건설물량을 위주로 공급되어 왔던 탓에, 보유 택지의 소진 및 LH공사 경영부담가중 등으로 인해 최근 공공임대주택의 신규건설은 감소하고 있는 추세이다. 공공임대주택은 건설과정 외에도 노후화에 따른 관리운영비용이 지속적으로 발생하기 때문에, 주변시세보다 낮은 임대료로 제공되는 공공임대주택의 운영관리는 시간이 지날수록 노후화와 낮은 임대료에 따른 비용 문제가 발생할 수밖에 없는 구조이다.

임대주택의 확충은 저소득층과 노인가구 및 1인가구 등 주거취약계층의 주거안정을 위해 분명 선결되어야 할 부분이다. 그러나 향후의 공공임대주택 확충을 위해서는 먼저 공공임대주택 유형의 다각화가 필요하다. 최근에는 다가구주택 등 기존주택을 매입하여 임대하거나(매입임대), 기존주택을

전세하여 임대(전세임대) 하는 등 공급방식을 다각화하고 있다. 지역별 임대 주택 수요계층과 수요에 부합할 수 있도록 매입임대, 전세임대 등을 충분히 확충하고 임대주택 유형을 다각화하기 위해 해당 지자체 등의 적극적 공급 정책과 정부와 주택기금에서의 지원도 강화할 필요가 있다.

둘째, 공공임대주택 공급주체도 다각화할 필요가 있다. 진미윤(2015)에 의하면 공공임대주택 신규건설의 71%가 LH공사에 의해 이루어지고, 민간업체가 20%이며, 지자체의 신규건설은 9%로 나타나고 있다. 공공임대주택 공급 유형을 신규건설에서 매입임대 및 전세임대 등으로 다양화함과 동시에, 지자체 중심으로 지역의 최저주거수준 미달 가구나 주거취약계층의 수요에 맞는 임대주택공급이 이루어질 필요가 있다. 임대주택 공급주체는 독일을 비롯한 유럽의 사회주택처럼 주택조합, 주택협회, 협동조합 등 다양한 비영리 단체의 참여를 활성화하고, 민간부문의 역할을 강화할 필요도 있다. 이때 발생할 수 있는 저소득층 대상 민간임대주택 시장에서 시장임대물 수준에 대한 가구부담의 증가는 수요자에 대한 임대료 지원을 통해 해소할 수 있도록 실효성 있는 주택바우처 프로그램의 확대가 필요하다. 임대주택사업자를 통한 임대주택 공급이 활발해질 수 있도록 민간임대주택에 대한 지원과 임대료 상한을 도입하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 우리나라의 공공임대주택은 외국에 비해 그 종류와 유형이 매우 복잡하고 다양하여, 각 유형의 공공임대주택이 각각의 규정에 따라 개별적으로 칸막이 식으로 운영되어, 통합된 지원체계는 부재하다는 문제점이 있다. 우리나라의 임대주택 공급은 정확한 정책적 지향점이 부재한 채로, 각 정권마다 각종 임대주택 공급계획을 공약사항으로 추진해온 경향이 있었다. 1998년 국민임대주택의 도입을 시작으로, 2003년에는 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호 건설계획, 장기공공임대주택 150만호 공급, 10년 공공임대주택 50만호 건설계획 등이 발표되었다. 2009년에는 2018년까지 10년 동안 보금자리주택 150만호 공급계획이 추진되면서, 2018년까지 공공분양주택 70만호와 공공임대주택 80만호 공급을 목표로 하고 있다. 2013년에는 대학생, 신혼부부 등을 대상으로 한 행복주택 14만호 공급계획이 추진되기도

했다. 각 정권들의 공공임대주택정책은 그 유형에 따라 임차 대상자와 임대 기간, 정부지원체계, 사업주체, 공급방식 등에 일관성이 없이 각각 매우 다양하게 추진되었다. 입주 대상자 자격이 되는 소득계층도 저소득층이 우선이기는 하지만 각각의 공공주택 유형에 따라 소득기준의 일관성이 부재하다.

넷째, 임대료 산정도 공공임대주택 유형에 따라 소득계층별로 상이하게 산정되고 있어, 공공임대주택 유형별로 수혜액의 차이가 상당히 발생하는 문제가 있다. 공공임대주택은 낮은 임대료 수준으로 인해 입주자와 비입주자 간의 수평적 형평성 등이 흔히 제기되는 문제이기도 하다. 그러나 우리나라의 경우는 다양한 임대주택 유형과 임대료 수준의 차이로 인해 입주자와 비입주자, 임대주택 유형별 입주자 간의 수평적 형평성의 문제가 더욱 심각하게 드러난다. 김혜승 외(2004)는 5년 공공임대주택 입주자의 수혜액은 연간 787만원, 국민임대주택이 152만원, 영구임대주택은 135만원, 50년 공공임대주택은 100만원, 영세민 전세자금보조의 수혜자는 90만원, 근로자·서민 전세자금 수혜자는 61만원의 혜택이 주어지는 것으로 추정하고 있다. 최근에는 공공임대주택에 대한 소득기준을 통일하려는 노력을 하고 있지만, 각각의 공공임대주택의 유형이 너무나 복잡하고 주택공급체계가 다르기 때문에 기준 통일의 어려움이 존재하고 있다. 이러한 측면에서는 상이한 공공임대주택 공급체계하의 대상자를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축도 필요하다.

다섯째, 시장임대료 이하의 임대료를 적용받는 공공임대주택 입주에 따른 혜택은 상당히 크다. 공공임대주택 입주자의 경우 낮은 임대료만큼 주거비 지원을 받고 있는 셈인데, 주변 임대료 시세가 비싼 도심지역 등의 경우는 입주만 하게 되면 상당한 주거비 지원을 받게 되는 셈이다. 그러나 한번 공공임대주택에 입주를 하게 되면 소득이나 자산이 증가하더라도 자격여부를 재파악하기 어렵기 때문에, 혜택의 항구화가 발생하기도 한다. 앞서의 분석에서도 나타나듯이 장기공공임대주택 거주자 중에서도 중산층 이상의 거주자들이 상당한 것으로 나타나는 것은, 자격 재심사가 엄격히 이루어지지 않고 있기 때문일 수도 있다. 따라서 공공임대주택 입주자의 소득기준, 가구

구성의 변화 등에 대한 정기적인 자격심사를 실시하고, 자격 재심사에 부적합으로 판정될 경우 적절한 탈거조치가 수행될 수 있는 시스템 정착도 필요하다. 더불어 공공임대주택 입주는 주거취약계층의 임대수요가 먼저 충족될 수 있도록 주거취약계층과 저소득층에 우선순위를 부여할 수 있도록 대상자 선정방식도 개선할 필요가 있다.

## 2. 주거급여의 개선방안

### 가. 주거급여 효과성 제고를 위한 고려사항

#### 1) 주거급여의 효과에 관한 선행연구

주거급여나 주택바우처 같은 수요 측면의 지원의 일차적 목적은 임차인의 임대료 부담을 완화시켜 주는 것이다. 주택바우처와 같은 수요 측면의 지원은 임대료를 낮추고 임대주택 수요를 늘리는 효과가 있기 때문에 임대주택 공급이나 임대주택시장에도 영향을 미친다. 그러나 임대주택시장에 미치는 효과는 주택시장의 공급탄력성에 좌우되는 경우가 많다. 즉 주택 공급이 비탄력적인 경우 수요측 지원에 의해 주택수요가 증가하게 되면 임대료나 주택가격이 상승할 수 있다. 그러나 임대주택시장에 미치는 효과는 주택시장의 공급탄력성에 좌우되는 경우가 많다. 즉 주택공급이 비탄력적인 경우 수요측 지원에 의해 주택수요가 증가하게 되면 임대료나 주택가격이 상승할 수 있다. 단기적으로는 공급이 비탄력적인 경우가 많아, 주거지원정책이 단기 주택가격 상승이나 임대료 상승으로 이어질 개연성은 많다. 해외의 관련 실증연구들을 살펴보면 도시의 규모나 주택유형에 따라 다양한 실증연구 결과들이 도출되고 있다.

Laferrere and Le Blanc(2001)의 연구에서는 1992~1994년의 프랑스 임대주택수당 대상 확대가 임대료에 미치는 효과를 분석하였다. 임대주택수당 수혜자가 지불하는 임대료가 비수혜자의 임대료에 비해 상승했으며, 신규 임대인이 임대주택수당을 받을 때 임대료의 변화가 더 크게 나타난다는 분

석하에, 단기적으로는 임대주택수당 지원의 혜택의 일부가 임대인이 아닌 임차인에게 전가될 수 있음을 보여주고 있다.

한편, 주거지원정책은 노동의욕의 상실을 초래할 수도 있다. 주거지원정책의 노동의욕과 관련된 해외의 실증문헌들에서는 주거지원의 노동시장 참여 감소효과도 상당히 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 연구에 의하면 주로 남성에게 비해 여성 노동공급이 많은 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 한편, 주택바우처 수혜자의 생활수준이 향상되었다는 실증분석도 있다. 그러나 주택 품질 측면에서는 주택바우처 지원은 주거서비스의 품질을 저하시킨다는 연구도 있다.

또한 주거급여는 자가보유율에도 영향을 미칠 수 있다. Chen & Enstrom(2005)의 연구에서는 스웨덴의 주거수당(housing allowance)이 자가로의 전환에 어떠한 영향을 미쳤는지를 1994~2002년의 스웨덴 국립보험국 주거수당 행정데이터(Swedish National Insurance Department's databank)를 활용하여 분석하였다. 분석결과 스웨덴의 주거수당비율이 10% 증가하면 평균 자가 소유 성향이 1.1% 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주거수당의 소득효과와 대체효과가 상당히 존재한다는 것을 의미하며, 주거수당이 저소득층의 자가소유를 촉진시켜 주거빈곤에서 탈피할 수 있는 기회를 만들어 준다는 것을 의미한다고 결론짓고 있다.

한편, 주거급여는 지역과 국민경제, 소비지출에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 효과는 수요자 측면의 주거지원의 성격이 소득보장형인지, 임대료보조형인지에 따라 다를 수도 있다. 임형빈·김홍배(2016)에서는 소득보조로서의 주거급여와 임대료보조로서의 주택바우처 정책이 지역과 국민경제에 미치는 파급효과를 분석하고 있다. 주거급여와 주택바우처 지원이 각각 주어졌을 때 주택서비스와 기타재화의 수요함수 모형을 설정하고, 2013년 지역산업연관표를 사용하여 각각의 지원수단에 따른 소비자 효용수준의 변화를 지역별로 파악하여 주거급여와 주택바우처의 지역별 후생효과를 분석하고 있다. 분석결과 전국적 수준에서 주택바우처에 의해 발생하는 수요가 주거급여에 비해 발생하는 수요보다 약간 크게 나타났다. 주택서비스 수요는 주

택바우처에 의해 유발되는 수요가 주거급여에 비해 약 7배가량 큰 것으로 나타났으나, 기타 재화 수요는 주거급여에 의해 유발되는 수요가 주택바우처에 비해 약 6배 정도 큰 것으로 나타났다. 지역별 분석에서는 대체로 서울, 부산 등 대도시지역의 주택바우처 효과가 큰 것으로 분석되고 있다. 지역경제와 국민경제에 미치는 생산효과와 부가가치 효과, 그리고 소비자 효용에 미치는 후생효과에 있어서도 주택바우처의 효과가 주거급여에 비해 약간 큰 것으로 분석되고 있다.

한편, Gstach(2007)은 1970년에서 2004년간의 OECD 국가 패널자료를 통하여 총소비(aggregate consumption)의 주택임대율탄력성을 추정하였다. 본 연구에서는 주택임대율이 총소비에 상당히 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 예컨대, 임차인 비율이 100%인 경우 총소비의 장기탄력성은  $-0.42 \sim -0.53$ 으로 나타났다. 유럽 25개국과 미국의 경우 임차가구 비율이 32%로 실질임대율이 1% 하락하면 총소비는  $-0.13 \sim -0.17$  감소하는 것으로 나타나고 있다. 이로 미루어 보건대 총소비가 감소하는 경우 임대율을 모니터링하는 것이 필요함을 제시하고 있다.

Deng(2005)에서는 저소득층의 주택세액공제(housing tax credit)제도와 바우처 제도의 비용 효과성을 보스턴, 뉴욕, 산호세(캘리포니아), 아틀란타, 클리블랜드, 마이애미 등 미 6개 도시를 중심으로 분석하고 있다. 분석을 위한 자료는 각 도시의 주택 및 지역사회개발부서 등 지방정부 자료를 취합하여 활용하였다. 분석결과 지역의 상황과 제도 등에 따라서 바우처와 세액공제의 비용 효과성이 상당히 다르게 나타나고 있음을 보이고 있다. 예컨대 보스턴의 경우 세액공제가 바우처보다 비용 효과적이지만, 뉴욕, 산호세, 아틀란타 등에서는 바우처가 비용 효과적이었고, 마이애미의 경우는 세액공제와 바우처의 효과가 유사하게 나타났다. 따라서 지역적 수요와 주택시장 공급 체계에 맞추어 저소득층 주거지원정책을 구사할 필요가 있음을 언급하고 있다.

한편, 주거지원정책의 유형별로 효과성과 비용의 차이를 비교분석하는 연구들도 있다. Shroder and Reiger (2000)의 연구에서는 미국 국토부의 임대료 보조 수혜자 모니터링 데이터를 활용하여, 주택바우처와 임대주택 공급사

업의 효과성을 비교분석하였다. 분석결과 주택 건설/재건사업은 임대료바우처 프로그램보다 비용이 높은 것으로 나타났다. 건설 후 1~2년 동안은 주택이 완전하게 이용되지도 않으며 투자자들이 높은 수익을 요구하므로 단기적 효과와 장기적 효과가 다를 수 있기 때문에, 주택 수, 위치, 가구 유형 등을 통제하여 15~20년 기간의 장기 효과를 살펴보아도 건설/재건사업의 비용은 바우처프로그램보다 높게 나타났다. 저지들은 주택정책이 이미 임대료가 아주 높게 형성된 지역의 임대료 상승을 미연에 방지하기에는 역부족이라는 한계점을 지적하면서, 비영리단체와 민간건설사업자 등을 활용하여 재생사업을 통해 중위소득 및 저소득층에 주택을 제공하려고 하지만, 이는 바우처를 활용했을 때보다 적은 가구에 혜택이 갈 수밖에 없는 구조라고 제언하고 있다.

국내의 연구로서 진익·한노덕(2015)에서는 주거안정화사업, 공공임대주택 공급사업의 효과성을 분석하였다. 진익·한노덕(2015)에서는 전세자금보증공급지원은 전세가격 상승을 유도할 수 있음을 보이고 있으나, 전세자금 대출 보증공급 사업은 월세지불 가능지수를 높여 주거 안정화의 효과가 어느 정도 있음을 보이고 있다. 그러나 이들 연구에서 분석을 위하여 사용한 모형추정에 있어서 전세자금 보증지원의 시차변수를 사용하여 내생성 문제를 일부 해소하려고 하였으나, 여전히 전세가격의 상승으로 인한 보증지원 증가라는 내생성 문제 통제의 필요성은 남아 있다. 한편, 공공임대주택 공급에 관하여서는 LH공사의 부채비율과 이자부담이 크고, 임대주택 건설과 관련하여 출자보다 용자가 66%로 큰 지원구조 등을 들어 임대주택 공급의 여력은 낮은 것으로 평가하고 있다.

## 2) 주택공급탄력성과 주거지원의 효과

주택바우처나 주거급여와 같은 수요측면 지원의 효과는 주택공급의 탄력성에 의해 좌우되기 때문에 주택공급의 탄력성에 관한 추정이 매우 중요하다. Caldera and Johansson(2011)에서는 OECD 국가들의 신규주택공급의 장기 가격탄력성을 주택시장의 stock-flow 모델을 기반으로 추정하고 있다. 이 연

구에서는 다양한 국가의 주택시장이 상이한 주택 품질과 유형, 높은 탐색비용 및 거래비용으로 인해 주택시장 상황에 상당히 느리게 반응하며 조정된다는 사실을 확인하고 있다. Caldera and Johansson(2011)의 분석결과는 주택 공급의 가격탄력성은 단순히 지리적 요인뿐 아니라 주택개발계획이나 토지이용 규제 등의 정책적 요인에도 많은 영향을 받기 때문에 국가마다 매우 상이할 수 있다는 점을 확인하고 있다. 신규주택의 공급은 북미 국가들과 북유럽 국가들에서 탄력적인 반면, 서유럽 국가들이나 영국은 비탄력적인 것으로 나타났다. 미국, 캐나다, 스웨덴, 덴마크의 장기 공급탄력성은 1을 웃도는 반면, 스위스는 0.15, 네덜란드는 0.19, 오스트리아는 0.23, 이탈리아는 0.26으로 분석되고 있다.

우리나라의 주택공급탄력성에 대한 연구로서 배영균(2012)에서는 Mayer and Somerville(2000)의 신규주택공급모형, 유량모형, 그리고 Malpezzi and Maclennan(2001)의 저장조정모형을 활용하여 주택공급의 가격탄력성을 추정하였다. 탄력성 추정치는 사용한 모형에 따라 차이가 있었다. 유량모형으로 추정한 경우 수도권 주택공급탄력성은 0.9, 지방 5대도시는 9.7인 반면, 저장조정모형 추정치는 수도권의 주택공급탄력성은 평균 0.3, 지방 5대도시는 3.6으로 나타나고 있다. 배영균(2012)의 연구는 우리나라 수도권과 지방의 지역적 차이를 감안하여, 구조적 모형과 축약모형 등 다양한 모형을 통해 주택공급탄력성을 각각 추정하여 비교하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나, 수도권의 주택공급탄력성이 비탄력적이고 지방의 주택공급탄력성이 탄력적이라는 것에는 수도권 지역에서 신규건설할 수 있는 택지량이 지방보다 더욱 한정적일 것이라는 것을 감안할 때, 택지면적 등에 대한 고려를 포함하지 않았다는 한계점도 있는 것으로 보인다.

Malpezzi and Maclennan(2001)의 연구에서는 미국과 영국의 신규 주택공급의 가격탄력성을 추정하였다. 이들의 연구에서는 제2차 세계대전 이전과 이후의 장기간에 걸친 주택공급탄력성을 추정하고 있는데, 미국의 전전기간 동안의 공급탄력성은 4~10으로, 전후기간은 6~13으로 추정되었다. 영국의 전전기간 동안의 공급탄력성은 1~4, 전후 공급탄력성은 0~1로, 영국의 경우

전후 신규주택공급탄력성이 비탄력적으로 변화한 것으로 추정하고 있다. Di Pasquale and Wheaton(1994)에서는 저량조정모형을 통해 미국 주택시장의 장기공급 탄력성이 적어도 1.2라고 추정하고 있다.

Saiz(2008)에서는 지역 주택공급탄력성을 추정함에 있어서 주택공급탄력성이 토지개발과 관련된 각종 규제에 상당한 영향을 받을 수 있음을 주목하고, 주택공급탄력성이 지역 내 개발 가능한 토지의 면적과 토지개발과 관련된 규제의 함수라고 보고, 주택가격과 주택건설 및 규제가 모두 내생적으로 결정되는 구조적 방정식을 추정하였다. 이 연구에서는 미국내 토지이용규제가 엄격한 지역은 대체로 개발가능한 토지 면적도 제한되는 경향이 있다는 것을 제시하고, 미국 주요 대도시의 단기 및 중기 주택공급탄력성을 추정하였다. LA, 마이아미, 샌프란시스코, 뉴욕, 보스턴 등 대도시는 공급탄력성이 0.57~0.65로 비교적 비탄력적인 것으로 추정하였다. 26개 도시가 탄력성 0.99 이하로 비탄력적인 것으로 나타났고, 포틀랜드, 템파, 디트로이트, 앤아버 등 46개 도시는 1~1.94로, 휴스턴 등 21개 도시는 2.01~2.91로, 인디애나 폴리스 외 1개 도시는 3.02~3.36, 포트웨인이 5.13, 워싱턴이 5.16으로 도시마다 상당한 주택공급탄력성의 차이가 있음을 보였다.

〈표 V-1〉 선행연구상의 주택공급 가격탄력성 추정치

저자	년도	종속변수	추정치
Blackley	1999	실질 주택 건설수치	1.6~3.7수준에서, 0.8 차이
Harter-Dreiman	2004	실질 주택 가격 로그, 개인소득 수준	
Green, Malpezzi and Mayo	2005	단위 주택 수량	-0.3 ~ 29.9
Goodman	2005	주택 전체 저량 중 가치 및 임대 로그 차이	1.25 ~ 1.42
Goodman and Thibodean	2008	주택 전체 저량 중 가치 및 임대 로그 차이	0.35
Malpezzi and MacLennan	2001	신규 건설 주택 상대가격 로그	- 유량모형: US Pre-war: 4~10, Post war: 6~13; UK Pre-war: 1~4, Postwar 0~1, - 저량조정: US: 1~6; UK 0~1,

〈표 V-1〉 계속

저자	년도	종속변수	추정치
Pryce	1999	개인 주택 착공 실적	boom:0.58, slump:1.03
Buckley and Mathema	2008	주거 및 서비스의 가구 지출 로그	Addis Ababa: 1.25, Accra: 0.43, Nairobi: 0.94, Dar es Salaam: 2.83
Mayo and Sheppard	1996	주택가격 지수 로그	Malaysia: 0~1.5, Thailand: infinite, Korea: 1~1.5
Malpezzi and Mayo	1997	단위당 주택 상대가격 로그	Malaysia: 0~0.35, Thailand: infinite, Korea: 0~0.17, US: 12.59~19.88
Vermeulen and Rouwendal	2007	주택 투자량 및 신규 주택시장 착공 실적	단기 및 장기 모두에서 0에 가까움
Tse	1998	주택가격지수, 대지 공급	관계없음
Hui and Ho	2003	주택 가격	관계없음
Peng and Wheaton	1994	실질 개인 주택 가격, 개인 부분 신규 주택 단위	1.1
Malpezzi	1999	실질 주택 가격의 연간 변화분	단기에서 완전 탄력적이지 않음
Muth	1960	주택 가격	완전 탄력적임
Follain	1979	주택 가격	완전 비탄력적임
Poterba	1984	주택 총투자량	0.5~2.3
Stover	1986	주택 비용	무한대로 공급 탄력적임
Topel and Rosen	1988	단독주택 착공 실적	장기:3.0, 단기:1.0
Di Pasquale and Wheaton	1994	단독주택 착공 실적	desired stock: 1.2~1.4, 건축 탄력성: 1.0~1.2
Follain, Leavens, and Velz	1993	다가구주택 착공 실적	3.0~5.0
Mayer and Somerville	2000b	단독주택 착공 실적	착공 탄력성: 6.3, 저량 탄력성: 0.08
Meen	2005	주택 착공 실적	0.79~1.58
Wang, Han, Zheng	2010	주택 가격	

자료: 김경환 외(2012), p. 12

주택공급시장의 가격탄력성을 추정하기 위하여 기존 문헌에서 활용하고 있는 모형은 축약형 모형(reduced form model)부터 구조적 모형(structural model)까지 다양하며, 모형의 추정을 위해 사용하고 있는 변수들도 매우 다양하다. Caldera and Johansson(2011)에서 OECD 국가들의 주택공급에 대한 가격탄력성을 추정하기 위하여 Di Pasquale and Wheaton(1994) 등에서 활용한 주택시장의 저장조정모형(stock-adjustment) 모델을 활용하고 있다. 저장조정모형은 주택의 자본투자와 소비재의 두 역할을 모두 고려하여, 저장(stock)으로서의 주택과 주택투자 유량(flow)과 구분한다는 점에 그 특징이 있다. 주택시장의 주요한 특성은 주택 저장(stock)이 수요 변화에 대하여 느리게 조정된다는 것이다. 주택거래 비용 및 탐색비용의 존재로 인해 주택공급은 주택가격 변화에 민감하게 반응할 수 없다. 따라서 가격이 수요와 공급 사이의 불일치를 조절하는 수단으로 작용하지 못한다. 한편, 균형상태에서 주택수요는 소비자가 주택서비스에 대한 소비자적 입장에서와 동시에 주택에 대한 투자자로서의 투자결정에 의해 정해진다. 주택수요를 결정하는 요인은 인구경제학적요인, 항상소득, 주택비용, 주택구입과 임차의 상대가격, 주택 관련세제 등이다. 반면 주택공급은 건축비, 주택가격, 인구학적 요인, 건설지원정책 등에 영향을 받는다. 장기적인 주택 재고는 거주용 주택에 대한 투자에서 재고 주택의 감가상각을 제외한 것에 영향을 받고, 단기적으로는 수요에 대한 공급 측면의 조정이 느리게 일어나므로, 주어진 공급과 수요에 의해서 가격이 결정된다.

$$p_t = \alpha_0 + \alpha_1 y_t + \alpha_2 R_t + \alpha_3 s_t + \alpha_4 d_t + \gamma_t + ECT_t^p \quad (1)$$

$$i_t = \beta_0 + \beta_1 p_{t-1} + \beta_2 cc_{t-1} + \beta_3 d_t + \gamma_t + ECT_t^i \quad (2)$$

Malpezzi and Mayo(1997), Malpezzi and Maclennan(2001)에서 활용하고 있는 축약형 모형은 주택 수요와 공급이 균형을 이루는 상태에 대해 다음과 같이 설정하고 있다.

$$Q_d = \alpha_0 + \alpha_1 P_h + \alpha_2 Y + \alpha_3 D$$

$$Q_s = \beta_0 + \beta_1 P_h$$

$$Q_d = Q_s$$

주택수요  $Q_d$ 는 주택단위당 상대가격( $P_h$ ), 소득( $Y$ ), 인구 ( $D$ )에 의해 결정되며, 주택공급  $Q_s$ 는 주택단위당 상대가격( $P_h$ )에 의해 결정된다. 주택시장 균형점에서의 가격의 축약형(Reduced form) 모형은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$P_h = \frac{\alpha_0 - \beta_0}{\beta_1 - \alpha_1} + \frac{\alpha_2 Y}{\beta_1 - \alpha_1} + \frac{\alpha_3 D}{\beta_1 - \alpha_1}$$

주택가격에 대한 축약형 모형의 계량적 모형은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$P_h = \nu_0 + \nu_1 Y + \nu_3 D + \epsilon$$

이때 주택 공급의 가격탄력성은 다음과 같다.

$$\beta_1 = \frac{\alpha_2}{\nu_1} + \alpha_1$$

$\alpha_1$ 은 주택수요의 가격탄력성으로  $\alpha_1$ 의 규모는 -0.5와 -1 사이일 것으로 가정하고,  $\alpha_2$ 는 주택수요의 소득탄력성으로 0.5에서 1.0 사이일 것으로 가정하여 주택공급의 가격탄력성을 추정할 수 있다. 따라서 축약형 모형에서 주택공급탄력성 추정은 주택수요탄력성 측정의 크기에 따라 좌우되는 측면이 있다.

이상의 모형을 우리나라 주택시장에 적용하는 것에는 여전히 현실적인 한계점이 존재한다. 왜냐하면 우리나라의 신규주택 건설은 대규모 아파트 단지를 중심으로 이루어지는 경우가 많고, 건설업체들은 분양가 심사제가 적

용되므로 분양가가 건설사들에 의해 결정되는 구조는 아니기 때문이다. 따라서 건설업체들이 신규주택을 공급할 때는 가격요인보다는 분양의 성공확률에 더 영향을 받을 개연성이 크기 때문이다. 반면 수요자들의 경우는 단순히 주택가격에 의해 수요가 결정된다기보다는 향후 주택가격의 상승여력에 대한 기대감에 의해 주택수요가 영향을 받을 수 있기 때문이다. 이러한 어려움에 더하여 임대주택시장은 자가주택시장과는 또 다른 특징이 있다. 일반적인 주택공급 문헌상에서 주택투자의 저량조정 모형으로 주택공급을 모형화하고, 주택의 수요는 주어진 시점에서 주택재고를 기준으로 역수요(inverse demand) 모형을 활용하고 있으나, 임대주택의 공급은 주택 거래라기보다는 주거서비스의 거래라는 점에서 일반적 자가주택의 수요공급 모형과는 약간 다른 점이 있다. 또한 임대주택이 대부분 공공부문에 의해 공급되고 있기 때문에, 임대주택의 공급은 임대료 수준보다는 건설비용, 실제 임대료, 임대주택공급에 영향을 미치는 정책 등에 많은 영향을 받게 된다.

이러한 한계가 존재하기는 하지만, 본 절에서는 임대주택 신규공급이 임대료 수준에 의하여 어떻게 탄력적으로 반응하는지를 수도권과 비수도권, 광역권 등으로 나누어 분석하여, 주거급여나 주거바우처를 통한 수요 측면의 지원이 효과적일 수 있을지를 가늠해 보았다. 이를 위해 임대주택 인허가 실적과 임대주택 재고량을 임대주택 신규건설량으로 보고, 미분양 임대주택수, 주택담보 대출금리, 월세가격지수, 건설공사비 지수, 가구수, 평균 전세가격, 평당 평균 전세가격 등의 월별자료를 분석하였다. 분석기간은 2012년 1월에서 2016년 7월까지이다. 기초통계는 <표 V-2>에 수록하였다.

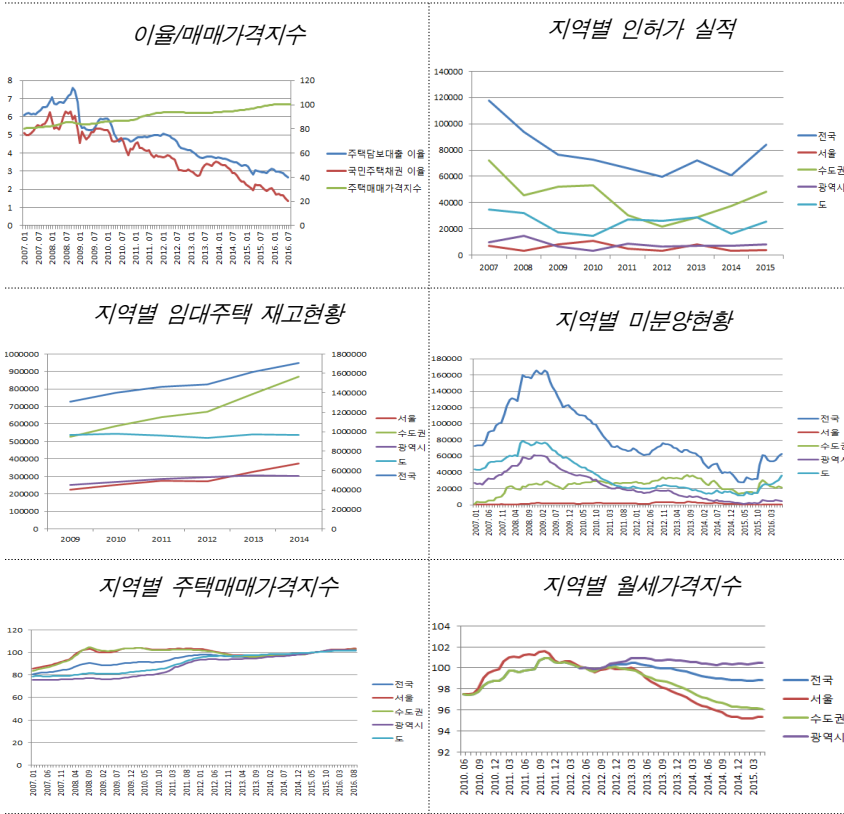
## 〈표 V-2〉 기초통계

(단위: 만 :가구, 인구, 임대주택재고량 / %, 금리, 이자율)

구분	전국	서울	수도권	광역시	도
대출금리	3,655 (0,652)	3,655 (0,652)	3,655 (0,648)	3,655 (0,647)	3,655 (0,647)
국민주택채권이자율	2,760 (0,694)	2,760 (0,694)	2,760 (0,690)	2,760 (0,689)	2,760 (0,689)
주택매매가격지수	98,244 (2,026)	99,362 (2,241)	98,881 (0,220)	97,000 (4,876)	98,515 (3,255)
건설공사비지수	112,917 (2,414)	112,917 (2,414)	112,917 (2,399)	112,917 (2,396)	112,917 (2,394)
인허가실적	64533,560 (15244,050)	4277,000 (2270,201)	10447,800 (11228,580)	1462,011 (1322,498)	2841,927 (2232,422)
미분양현황	54882,180 (14404,460)	2017,073 (1206,919)	8739,236 (8567,708)	1786,276 (1653,260)	2447,211 (1998,115)
월세가격지수	99,637 (0,513)	98,313 (1,777)	98,722 (1,540)	100,255 (1,721)	100,057 (0,511)
가구수	1840,000 (34,0)	359,000 (4,740)	293,000 (140,0)	744,500 (32,20)	739,600 (29,8)
인구수	5040,000 (27,300)	990,000 (51,270)	833,000 (400,0)	201,000 (83,9)	190,000 (72,7)
임대주택재고현황	169,000 (17,700)	35,000 (62,840)	277,100 (15,3)	63,350 (3,830)	7,560 (2,420)
평균단위전세가격	1646,055 (154,662)	3037,000 (292,812)	2128,048 (703,126)	1435,844 (175,030)	802,430 (171,917)
월세평균가격 (월세전환율전환)	947,703 (18,992)	1511,176 (37,978)	1141,500 (279,640)	904,585 (93,436)	613,560 (90,604)
N	55	55	165	275	440

자료: 국가통계포털 홈페이지, kosis.kr; 한국은행 경제통계시스템 홈페이지, ecos.bok.or.kr;  
한국감정원 홈페이지, http://www.r-one.co.kr/, 접속일: 2016. 10. 18.

[그림 V-3] 기초통계 관련 그래프 정리



자료: 국가 통계 포털 홈페이지 [kosis.kr](http://kosis.kr), 한국은행경제통계시스템 홈페이지 [ecos.bok.or.kr](http://ecos.bok.or.kr), 한국감정원 홈페이지 <http://www.r-one.co.kr/>, 접속일: 2016. 10. 18.

다음의 <표 V-3>은 임대료의 변화가 임대주택 공급에 미치는 효과를 지역별로 추정한 결과를 제시하고 있다. 임대주택 신규건설 실적을 통하여 본 임대주택 공급은 대체로 월세가격지수로 측정한 임대료의 변화에 상당히 비탄력적인 것으로 나타나고 있다. 광역시와 도지역 등 비수도권 지역의 임대주택 신규건설은 대도시나 전국에 비해 임대료 변화에 보다 탄력적으로 반응하는 것으로 나타나고 있다. 광역시지역보다는 특히 도지역의 임대료에 보다 탄력적으로 반응하는 것으로 나타나고 있어서, 임대료 보조정책은 수도권보다는 비수도권, 도지역 등에서 보다 효과적일 수 있음을 시사하고 있다.

〈표 V-3〉 추정결과

구분	진국	서울	수도권	광역시	도	비수도권
월세가격지수	0.152* (2.48)	0.0732 (1.77)	0.00807 (0.15)	0.354*** (8.88)	0.638** (3.30)	0.332*** (8.62)
월세가격지수 차분	-0.026 (-0.26)	-0.034 (-0.46)	0.0844 (-0.89)	0.116 (-0.74)	-0.261 (-0.32)	0.121 (-0.79)
대출이율	-0.0926 (-0.77)	-0.734* (-2.39)	-1.011** (-3.25)	-0.795 (-1.78)	-0.45 (-0.20)	-1.433*** (-3.80)
대출이율 차분	0.194 (-0.8)	0.529 (-0.87)	1.03 (-1.41)	0.476 (-0.56)	0.159 (-0.07)	1.315 (-1.81)
국민주택채권이율	-0.144 (-1.75)	0.0292 (-0.14)	0.0489 (-0.23)	0.211 (-0.85)	0.323 (-0.27)	0.239 (-1.05)
건설공사비지수_로그	-7.359* (-2.59)	-19.50** (-2.74)	-0.87 (-0.11)	-4.398 (-0.53)	2.57 (-0.09)	-8.844 (-1.20)
미분양주택	-0.0000131*** (-6.35)	-0.000143* (-2.02)	-0.0000730*** (-9.54)	-0.000215** (-3.05)	-0.000131** (-2.67)	-6.98E-05 (-1.95)
기구수	0.0000569*** (-5.92)	-0.00152*** (-5.57)	0.00000017*** (-3.56)	3.48E-07 (-1.21)	0.000000796* (-2.16)	0.000000769*** (-3.780)
시계열추세	-14.33*** (-6.03)	48.75*** (-5.5)	-0.392** (-2.68)	0.32 (-1.85)	-0.956 (-1.88)	-0.0627 (-0.45)
상수	-974.8*** (-5.86)	5411.1*** (-5.64)	15.65 (-0.39)	-6.937 (-0.17)	-64.48 (-0.47)	19.53 (-0.55)

주: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

자료: 국가통계포털 홈페이지, kosis.kr; 한국은행 경제통계시스템 홈페이지, ecos.bok.or.kr; 한국감정원 홈페이지, http://www.r-one.co.kr/, 접속일: 2016. 10. 18.

이는 저소득층 주거지원정책이 본격적으로 수요자 지원방식 위주로 전환되면서 임대료 지원이 확대되는 경우, 추가적 공급의 확충이 원활히 이루어지지 않는 경우 효과적이지 않을 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 임대료 지원의 실효성을 제고할 수 있는 수준으로 임대료 보조정책을 확대할 필요가 있다고 하더라도, 수도권 등 신규임대주택의 공급이 원활하지 않을 수 있는 지역에 있어서는 보다 다각화된 임대주택 공급정책이 병행될 필요가 있음을 시사하고 있다.

#### 나. 주거급여(주택바우처)의 문제점과 개선방안

우리나라의 주거급여는 이제 막 본격적 정책의 시작을 맞고 있다. 개편 이전의 주거급여는 주거급여라는 명목으로 주어지기는 했으나, 실질적인 주거비 보조라기보다는 생계급여를 보충하는 소득보장적인 성격이 강하였다. 그러나 생계급여와 주거급여가 분리되면서, 주거급여 대상자도 중위소득 40% 이하까지 확대되었고, 급여수준도 확대되었다. 기초생활보장 대상자는 기준임대료를 상한으로 한 실질임대료를 급여로 지급받게 되고, 기초생활보장 대상가구 소득보다 높은 대상가구는 여기서 자기부담금을 제외한 나머지 금액을 받게 되었다. 주거급여는 임차가구에는 임대주택 유형에 상관없이 임차료 보조액을 지급하고, 자가가구는 주택개량을 지원하는 형태이다.

그러나 주요국들의 경우 수요 측면의 임대료 지원정책이 임대주택과 관련한 공급 측면 정책에서의 방향 전환 일환으로 발전되어 온 것과는 달리, 우리나라의 주거급여는 임대주택 공급정책과는 별도의 정책으로 공급 측면의 정책과 연계성과 일관성이 부재한 채로 확대되고 있는데, 이는 상당한 문제점이라고 볼 수 있다. 주거급여의 정책대상과 주거비 부담 완화에 대한 명확한 방향성이 부재한 채로 임대주택시장의 여건 등을 전혀 고려하지 않고 주거급여의 대상과 급여수준 등 제도를 확대한 측면이 있다. 주거급여의 정책목표는 단순히 저소득가구의 주거비 부담을 줄여주는 것으로는 부족하다. 주거비 부담 완화는 생계급여 확대 등 소득보장을 통해서도 시행할 수 있기

때문이다. 주거지원정책이 소득보장정책과 다른 것은 저소득층이 양질의 주택에서 안정적인 주거를 유지할 수 있도록 지원한다는 것이므로, 임대주택 공급정책을 전혀 고려하지 않고 설계되어서는 안된다. 이러한 맥락에서 주거급여의 정책목표는 저소득 주거취약계층의 임대료 지원으로 방향을 명확히 하여야 한다. 이는 수요자에 대한 지원 외에도, 주거취약계층 및 저소득층이 적절한 주택을 탐색하는 데 어려움이 없도록 공급 측면에서 다양한 형태의 임대주택이 확충될 필요가 있기 때문이기도 하다. 주거급여의 확대로 임대료 지원을 확대하여 주거비 부담을 덜어주고자 하는 경우 지역 내 임대주택 수요는 늘어나게 되지만 증가된 수요를 만족시킬 수 있는 임대주택이 부족할 경우 지역 내 임대료만 상승되는 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화하기 어렵다. 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하지는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적(paternalism) 논의는 지양할 필요가 있다. 주거급여제도를 공공임대주택 정책과 통합된 틀 속에서 바라보면서, 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여수준, 임대료 등을 통합적으로 재설계할 필요가 있다.

그러한 측면에서 이미 시장임대료 이하의 임대료를 지불하고 있는 공공임대주택 입주가구들의 주거급여 중복수혜는 문제가 있다. 공공임대주택 입주 가구 중 상당 가구가 주거급여도 중복으로 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또 주거급여 대상자는 전체 가구의 약 3% 정도로 낮고 주거취약계층과 차상위계층 일부에 대한 지원은 이루어지지 않는 반면, 이들 대상자들은 공공임대주택은 물론 전세자금 대출지원, 지자체가 자체적으로 시행하는 주택개량사업의 혜택도 받을 수 있기 때문에 일부 계층에 수혜가 집중되는 급여의 중복성과 증첩성이 발생하고 있다. 물론 공공임대주택 거주 가구 중 임대료 체납가구의 비중도 상당한 것으로 나타나고 있는 등 여전히 임대료를 내지 못하는 계층도 있는 것도 사실이다. 그러나 공공임대주택 입주자는 상당히 낮은 수준의 임대료를 지불하도록 주거지원이 되는 부분으므로, 이들에 대해서는 필요한 부분만큼의 소득보장이 되어야 하는 것이지, 주거급

여를 통한 임대료 지원이 될 필요는 없다. 즉, 주거급여와 임대주택정책을 통합하여, 주거급여 대상자는 좁히더라도 주거급여액은 높여서, 공공임대주택 입주자와의 수평적 형평성을 제고하고, 나아가 정책의 효과성을 도모할 필요가 있다.

주거급여액 선정에 쓰이는 지역별 기준임대료의 단순성도 문제가 된다. 지역별 기준임대료는 서울, 경기 및 인천, 광역시 및 세종시, 기타 등 4급지로 구분되고 있는데, 이러한 기준임대료가 지역별 임대료의 격차를 반영하기에는 너무 광범위하여 현실의 임대료 차이를 잘 반영하고 있지 못하는 문제점도 있다. 기준임대료를 지역별로 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있다. 한편, 주거급여의 주무부처가 복지부에서 국토부로 이관되고 주거급여의 전달체계도 상당히 개편됨에 따라 과도기적인 전달체계상의 문제점들도 발생하고 있다. 주거급여는 저소득층을 대상으로 함과 동시에 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악이 필요한 부분이어서, 정보와 전산망, 인력 등의 효과적 통합이 필요하다. 또한 사회보장정보원의 수급자 정보와 주택도시공사의 공공임대주택 관리망, 주택개량 사업 등을 위한 주거환경 파악 시스템을 통합적으로 연계할 필요도 있다. 본격적인 수요자 지원의 확대에 선행하여, 주거지원과 관련한 지자체의 역할 강화와 세부적 제도개선이 이루어질 필요가 있다.

---

## VI. 결론 및 정책적 시사점

---

주거지원정책과 같이 주택시장에 영향을 미치는 정책은 가구의 주거비 부담을 완화하고 주거 불안정을 해소하기 위한 정책목표하에 이루어지지만, 동시에 거시경제에 대한 스페illover(spillover effect) 효과가 있다. 주택가격의 불안정성은 거시경제 안정과 노동시장에 영향을 미친다. 대체로 주택공급의 가격탄력성이 클수록 주택가격의 불안정성은 줄어든다. 그러나 이러한 주택시장의 반응은 주택에 대한 투자를 불안정하게 하며, 따라서 경제 전반에 대한 안정성이 떨어지게 된다. 주택거래비용이 큰 나라에서 주택가격의 불안정성이 적은 것은 높은 거래비용으로 인해 투기적 거래가 줄어들기 때문이다. 반면 주택관련 대출이 용이해지면 실질 주택가격의 불안정성이 커지게 된다. 임대료 및 주택가격의 변동성은 금융권 감독으로 줄일 수 있고, 공급 확대로도 줄일 수 있다. 양도세, 등록세, 등기 수수료, 부동산 수수료 등의 주택거래비용, 주택대출에 대한 세제혜택 등은 주택가격의 변동성을 높일 수 있다.

경제성장 및 인구구조의 변화는 주택수요를 결정하는 주요 요인이다. 인구 순유입의 증가로 인한 인구 증가는 초기에는 실질주택가격을 상승시키는 요인으로 작용한다. 가구 구조도 임대차 유형과 임대차 수요에 영향을 미친다. 예컨대 신혼 가구와 저소득 가구 및 가구원 수가 적은 가구는 자가보다는 임대주택에 거주하기 쉽다. 가구 가처분소득 변화에 따른 실질주택 가격탄력성은 평균적으로 1로 나타나고 있다. 구조적 실업의 감소는 가구의 수입 전망을 밝게 하므로 소득과 관련된 불확실성을 낮추고, 이에 따라 주택가격을 상승시키는 것으로 나타나고 있다. 이자율 감소도 실질 주택가격을 상승시키는 것으로 나타나고 있다.

금융규제 완화와 주택담보대출 규제완화는 주택수요를 증가시켜, 주택가

격을 상승시킬 수 있다. OECD(2011)에 의하면 거시경제적 요인과 구조적 요인을 통제된 후, 금융규제 완화로 인한 수요 측면의 압박은 주택가격을 평균적으로 30% 상승시키는 것으로 나타나고 있다. 보증금(down payment) 규제를 완화하는 정책은 신용제한이 있는 저소득층의 자가소유를 증대시키는 것으로 나타나고 있다. 주택에 대한 과세제도도 주택수요에 영향을 미친다. 대체로 자가의 경우 간주임대소득이나 주택의 자산가액 상승에 대해 세금을 부과하지 않기 때문에 기타 투자에 비해서는 세제 혜택을 상대적으로 받는 편이다. 그 외에도 대출이자에 대하여 공제가 가능하기 때문에 세제 혜택은 많다고 볼 수 있다. 대출이자의 소득공제 정도는 주택 실재가격에 반영되어 있다고 볼 수 있기 때문에 새 주택소유자로부터 기존의 주택소유자에게로 소득재분배가 발생한다고 볼 수 있다. 이러한 세제 혜택은 대부분 소득공제로 주어지고, 또 주택소유 성향은 소득이 높을수록 높아지므로 역진성이 있다고 볼 수 있다.

저소득층에 대한 주거지원은 따라서 주택관련 금융규제 완화나 세제 혜택을 통해서 완전히 원활하게 이루어질 수 없다는 문제점이 있다. 저소득층에 대한 주거지원은 주로 임대주택 등의 신규건설을 통하여 주거 불안정의 문제를 해소하는 방향으로 추진되어 물량적 측면에서는 괄목한 만한 성장이 있었다고 볼 수 있으나, 다양한 공공임대주택이 칸막이 식으로 운영, 관리되는 탓에 입주자와 비입주자 간의 형평성 문제와 비효율성이 발생하고 있다. 또 주로 주택공사의 대규모 택지를 중심으로 공급되다 보니, 지역별로 수요가 부족한 곳에서는 대규모 미분양이 발생하는 반면, 수도권 도심지역 빈곤층의 주거수요는 여전히 충족되지 못하는 문제들도 발생하고 있다. 또 공공임대주택이 주거취약가구에 우선적으로 공급되는 체계적인 시스템의 부재하에, 취약계층의 주거안정 기여에 있어 매우 비효율적이라는 문제도 있다.

보다 최근에는 다양한 저소득가구의 주거수요를 충족하기 위하여, 기존 주택 매입임대방식 등을 통해 주거취약계층의 수요에 부응하고, 취약계층에 공공임대주택을 우선적으로 배정하는 등 다양한 방식의 개선을 꾀하고 있으나, 여전히 개선의 필요성이 있다. 도심 빈집을 효율적으로 활용하고, 주택

매입임대 및 전세임대, 임대주택 리츠방식 등을 확대하여, 다양한 주거수요에 부응해야 한다. 한편, 임대주택의 공급과 관리에 있어서 지자체의 역할 확대도 필요한 부분이다. 주요국의 경우를 보면 임대주택 공급에 있어서는 지자체의 역할이 주도적이고, 점차 중앙에서 지자체의 주도로 그 방향이 전환되고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 민간임대주택의 비중도 증가하는 등 민간에 대한 보조와 민간의 역할도 커지고 있다. 우리나라의 임대주택 공급도 지자체 중심의 공급체계로의 전환이 필요하고, 임대주택시장에 민간의 활발한 참여가 이루어질 수 있도록 제도를 개선하고 지원을 확대할 필요가 있다. 또 다양한 공공임대주택 유형의 칸막이 식 운영을 지양하고, 대상자와 임대기간, 정부지원체계, 사업주체, 공급방식 등에 있어서 지원체계를 통합할 필요가 있다. 공공임대주택 입주에 따른 입주자와 비입주자 간의 수평적 형평성 문제를 개선하기 위해서는, 혜택의 항구화를 방지하고, 정기적인 자격심사와 탈거조치가 수행될 수 있도록 제도를 개선하고 시스템화할 필요가 있다. 또 대기순번제하에서 주거취약계층이 배제되는 현상을 방지하기 위하여 취약계층 우선순위 부여방식을 현실적이고 세부적으로 개선해 나갈 필요가 있다.

수요자 측면의 임대료 지원방식은 확대가 필요한 부분이기도 하지만, 여전히 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 주택공급이 비탄력적이라고 가정할 때, 주거급여나 주택바우처가 오히려 임대료 상승과 주택 질 저하로 이어질 가능성도 내재해 있기 때문이다. 현실적으로는 주거급여와 공공임대주택 입주 등의 혜택이 중복적으로 주어짐에 따라, 일부 임대주택 입주자들에게 지원이 집중되는 현상을 개선할 수 있도록 제도를 개편해야 할 것이다. 대규모 단지 임대주택 외에, 도심지역 빈집, 다가구주택 등을 활용하여 임대주택 물량을 보다 확충하는 공급 측면에 재정투입이 더 요구될 수도 있다. 임대료 보조를 위한 주거급여나 논의되고 있는 주택바우처는 공공임대주택의 물량 부족으로 인해 입주하지 못하는 대기자를 우선적으로 지원하되, 그 급여를 대폭 늘리는 것도 한 방법이라고 생각된다. 즉 현행 주거급여의 대상자 발굴과 숫자 채우기에만 급급할 것이 아니라, 주거급여 대상자는 오히려 주

거 취약계층을 중심으로 줄어되, 급여수준을 실효성 있게 늘리는 것이 더 효과적일 수 있다. 나머지 대상자에 대해서는 임대주택 물량 확충을 통한 입주 혜택이 더 주거복지 향상에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 저소득층의 경우 자가주택 거주자의 주거상황이 더 열악할 수 있기 때문에, 자가의 확대보다는 자가주택 개량에 대한 지원을 보다 세밀하게 할 필요가 있다. 자가주택 개량에 대한 평가를 보다 면밀하게 할 수 있는 시스템의 확충이 필요하다. 현재와 같이 LH공사에 업무를 일임하는 것보다는 지자체 역할 강화와 함께 인력과 조직 등 시스템 확충이 필요하다.

한편, 현재 주거급여액 선정에 쓰이는 지역별 기준임대료를 보다 세분화하여, 기준임대료가 지역별 임대료의 격차를 잘 반영하여 현실적인 급여액을 산정할 수 있도록, 기준임대료를 세부화할 필요가 있다. 주거급여의 주무 부처가 복지부에서 국토부로 이관되고 전달체계도 상당히 개편됨에 따라, 과거적인 전달체계상의 문제점들도 발생하고 있는 상황에서 본격적인 수요자 지원의 확대에 선행하여, 주거지원과 관련한 지자체의 역할의 강화와 세부적 제도개선이 이루어질 필요가 있다.

---

## 참고문헌

---

- 국토교통부, 「국토교통 통계연보」, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「주거급여 사업안내」, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『주거실태조사』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「최대 950만원까지 구조·설비·마감 등 종합적인 주택개량 지원」, 보도자료, 2014.10.
- \_\_\_\_\_, 『2012년 주택업무편람』, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『2015년 국민주택기금업무편람』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『2015년도 주택업무편람』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『2016년 회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요』, 2016. 1.
- 국회예산정책처, 『주거안정사업평가』, 2015.
- 김경환·이상영·조무상·이진수·이진, 「해외 주거복지정책 사례연구」, 국토교통부, 2012.
- 김혜승, 「사회적 경제 조직에 의한 주택공급: 네덜란드 주택협회 사례를 중심으로」, 『국토정책 Brief』, 459호, 국토연구원, 2014
- 김혜승·송하승·윤주현 외, 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」, 국토연구원, 2004.
- 농림축산식품부, 『2015년도 예산 및 기금운용계획 개요』, 2014.12.
- 대한민국 정부, 『2016년도 성과계획서(금융위원회)』, 2016.
- 박은철, 『서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안』, 서울연구원, 2011.
- 배영균, 「주택공급의 가격탄력성과 주택가격 변동성」, 대한부동산학회지, 30(1), pp. 67~84, 2012.
- 보건복지부, 『2014년 국민기초생활보장사업 안내』, 2014.

\_\_\_\_\_, 『2016년 국민기초생활보장사업안내』, 2016.

보건복지부·보건사회연구원, 『통계로 보는 사회보장 2015』, 2015.

보건사회연구원, 『주요국의 사회보장제도: 네덜란드』, 2012.

송준혁, 「주택시장 및 정책에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2008.

이주원, 「공공임대주택 관리 및 운영 실태와 개선방안」, 『월간 복지동향』, 참여연대사회복지위원회, 2012.

이태진·김태완·최현수·홍인옥·남철관·우선희·전지현·김선, 「주택개발 사업의 운영효율성 제고를 위한 심층연구」, 보건사회연구원, 2013.

임형빈·김홍배, 「저소득층을 위한 주택정책의 지역별 효과 분석」, 한국지역개발학회지, 28, pp. 137~149, 2016.

진미운, 「주거복지 성장기의 과제: 이제 프로그램 간 연계와 시너지가 필요하다」, 『부동산 포커스』, Vol.85, 2016.

\_\_\_\_\_, 『공공임대주택의 운영손실 보전을 위한 재정지원 연구』, 토지주택연구원, 2015.

진미운, 남원석 외, 「주택바우처제도 도입방안 연구 I」, 건설교통부, 2007.

진의·한노덕, 『주거안정사업평가』, 국회예산정책처, 2015.

한국조세재정연구원, 『6차년도 재정패널조사 기초분석보고서』, 2015.

환경부, 『세입세출예산 각목명세서』, 각 연도.

Andrews, Dan, Caldera Sánchez and Å. Johansson, “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries,” OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, 2011.

Blanc, Maurice, “The changing role of the state in french housing policies: a roll-out without roll-back?,” *European Journal of Housing Policy*, 4(3), 2004, pp. 283~302.

Caldera, Sánchez, A. and Å. Johansson, “The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries,” OECD Economics Department Working Papers, No. 837, OECD Publishing, 2011.

- Chen, Jie and Cecilia Enström Öst, "Housing allowance and the recipient's homeownership: evidence from a panel data study in Sweden," *Housing Studies*, 20(4), 2005, pp. 605~625.
- Dawkins, Casey J., "Income Targeting of Housing Vouchers: What Happened After the Quality Housing and Work Responsibility Act?," Cityscape, 2007, pp. 69~93.
- DCLG(Department for Communities and Local Government), "Promoting investment in private rented housing supply: International policy comparisons," London : DCLG, 2010.
- Deng, Lan, "The cost effectiveness of the low income housing tax credit relative to vouchers: Evidence from six metropolitan areas," *Housing Policy Debate*, 16.3-4, 2005, pp. 469~511.
- Di Pasquale, Denise and William C. Wheaton, "Housing market dynamics and the future of housing prices," *Journal of urban economics*, 35(1), 1994, pp. 1~27.
- Elsinga, Marja and Frank Wassenberg, *Social housing in the Netherlands*, John Wiley & Sons, Ltd, 2007.
- Gstach, Dieter, "The Housing Rental Rate Elasticity of Aggregate Consumption: A Panel Study for OECD Countries," *European Journal of Housing Policy*, 7(4), 2007, pp. 367~382.
- Housing Europe, "The State of Housing in the EU 2015," 2015.
- Le Blanc, David and Anne Laferrère, "The effect of public social housing on households' consumption in France," *Journal of Housing Economics*, 10(4), 2001, pp. 429~455.
- Malpezzi, Stephen and Duncan Maclennan, "The long-run price elasticity of supply of new residential construction in the United States and the United Kingdom," *Journal of Housing Economics*, 10(3), 2001, pp. 278~306.

- Malpezzi, Stephen and Stephen K. Mayo, "Getting housing incentives right: a case study of the effects of regulation, taxes, and subsidies on housing supply in Malaysia," *Land economics*, 1997, pp. 372~391.
- Mayer, Christopher J., and C. Tsuriel Somerville, "Residential construction: Using the urban growth model to estimate housing supply," *Journal of urban economics*, 48(1), 2000, pp. 85~109.
- OECD, "Housing and the Economy: Policies for Renovation," *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, 2011.
- Ouwehand, André, and Gelske Van Daalen, "Dutch housing associations: A model for social housing," Delft University Press, 2002.
- Pittini, Alice and Elsa Laino, "Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems," CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011, pp. 1~35.
- Priemus, Hugo and Peter A. Kemp, "The present and future of income related housing support: debates in Britain and the Netherlands," *Housing Studies*, Vol(19), 2004, pp. 653~668.
- Saiz, Albert, "On local housing supply elasticity," In Book of Abstracts: 15th Annual European Real Estate Society Conference. ERES: Conference. Krakow, Poland, 2008.
- Shroder, Mark and Arthur Reiger., "Vouchers versus production revisited," *Journal of Housing Research*, 11(1), 2000, pp. 91~107.
- Sinai, Todd and Joel Waldfogel, "Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?," *Journal of public Economics*, 89(11), 2005, pp. 2137~2164.

〈웹사이트 자료〉

- e-나라지표 홈페이지, <http://www.index.go.kr>, 접속일: 2016. 3. 9.
- HUD, <http://www.huduser.org>, 접속일: 2016. 5. 25.
- LH공사 홈페이지, <http://www.lh.or.kr>, 접속일: 2016. 3. 10.
- LH공사 청약센터, <http://apply.lh.or.kr>, 접속일: 2016. 3. 10.
- 공공주택 홈페이지, <http://portal.newplus.go.kr>, 접속일: 2016. 3. 10.
- 국가 통계 포털, <http://kosis.kr>, 접속일: 2016. 10. 18.
- 국토교통부 홈페이지, <http://www.molit.go.kr>, 접속일: 2016. 3. 9.
- 네덜란드 국세청 홈페이지, <http://www.belastingdienst.nl>, 접속일: 2016. 5. 24.
- 대한민국정부 분야별 공공서비스, <http://www.korea.go.kr/service>, 접속일:  
2017. 1. 31.
- 보건복지부, [http://www.mohw.go.kr/front\\_new/index.jsp](http://www.mohw.go.kr/front_new/index.jsp), 접속일: 2016. 3. 8.
- 주택관리공단 홈페이지, <http://www.kohom.co.kr>, 접속일: 2016. 3. 8.
- 주택도시시기금 상품안내, <http://nhuf.molit.go.kr>, 접속일: 2017. 1. 31.
- 한국감정원 홈페이지, <http://r-one.co.kr>, 접속일: 2016. 10. 18.
- 한국은행경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>, 접속일: 2016. 10. 18.

## 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구

최성은

최근 주거급여의 개편으로 저소득층 주거지원정책에 있어서 본격적 수요자 측면의 지원 확대가 예상되고 있다. 그러나 수요자 측면의 지원을 강화함에 있어서는 임대주택시장에서 공급측면의 반응까지를 고려하여 신중한 제도설계가 필요하다. 임대주택 공급시장이 임대료의 변화에 비탄력적인 경우 수요자 측면의 지원 강화는 공급의 확대보다는 임대료 인상을 가져올 수 있기 때문이다. 대체로 인구밀집도가 높은 도심지역등은 신규 임대주택의 공급이 비탄력적인 경우가 많기 때문에, 임대료 보조를 확대한다 하더라도 임대료 지원의 실효성을 제고하기는 힘들다. 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하자는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적 논의는 지양할 필요가 있다. 주거급여 제도는 공공임대주택 정책과 연계하여, 대상자와 급여수준, 임대료등을 통합적으로 재설계 할 필요가 있다. 정체성이 모호한 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화시키기 어려운 측면이 있다.

임대주택 공급물량의 확충은 수요자 측면 지원 확대 이전에 선행되어야 할 요건임에는 틀림없다. 그러나 기존의 임대주택 공급정책을 현 시점에서 재점검하고, 임대주택 공급정책의 방향성과 목적성을 명확히 할 필요가 있다. 공공임대 주택의 공급 유형에 있어서도 기존의 대형 단지 위주의 신규

건설은 지양하고, 다양한 주거취약계층의 주거 수요를 충족할 수 있도록 기존주택을 활용하는 등, 공급방식을 다각화 할 필요가 있다. 이를 위해서는 임대주택 공급에서의 지자체의 역할이 강화되어야 할 필요가 있고, 필요한 부분에 대한 재정적 지원도 강화될 필요가 있다. 임대주택 공급이 주로 공공의 영역에서 이루어지고 있는 부분이 크지만, 점차적인 민간부문의 역할 강화와 사회적 기업, 협동조합, 주택협회 등 다양한 공급주체의 역할이 강화될 필요가 있다.

## A Study on the Efficiency of Low Income Housing Subsidies

---

Seng Eun Choi

This study examines Korean low income housing subsidies both in the supply side and demand side. The study surveys the effect of low income housing subsidies on rental housing market, rent, household mobility and labor market. Korean low income housing subsidies has mostly focused on the supply of public housing, while public housing policy has been developed in very inconsistent way. Public housing policy has been constructed differently by virtually every new administration with different target groups. As a consequence, public housing in Korea is various in types of housing, means test, and amount of subsidies. Although Korean public housing has been increased in a relatively short period, it fails to fulfill the housing needs for various groups which needs necessary housing services. While public housing policy in Korea needs systemic reforms, recent housing allowance reforms expanded the beneficiaries of housing allowance and the benefit level. However, the discrepancies in public housing policy and housing allowances makes Korean Low income housing subsidies to be very inefficient. Reinforcing subsidies for demand side is known to occur side effect on local rental market. If the price

elasticity of housing supply is low, increases in housing allowance may end up with higher rent. Previous studies show that housing supply is quite inelastic. Metropolitan areas tend to be more inelastic in housing supply. If that is true, increases in housing allowance has no effect on improving low income households' housing services. In this aspects, paternalistic approach for housing voucher needs to be developed with cautions. Most of all, housing voucher programs needs to be complimentary to public housing policy.

## ■ 저자약력

### 최성은

서울대학교 농과대학 졸업  
미국 Syracuse University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

### 자료 수집 및 정리

김인유 한국조세재정연구원 연구원  
김선우 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 16-15

## 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구

---

발행	2016년 12월 30일
저자	최성은
발행인	박형수
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	6,000원
조판 및 인쇄	(주)정인애드
I S B N	978-89-8191-852-1 93320

---

© 한국조세재정연구원 2016 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.