

# 국토이슈리포트

제 5호

2019년 3월 27일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

## 주거비 부담 경감을 위한 지원 정책

### 요약

소득 3만 달러 시대에 진입했으나 주거비 부담 과다는 여전히 해결해야 할 과제이며, 37만 주택 이외 거처 거주가구의 주거 안전성, 주거복지의 사각지대 해소가 향후 중요한 과제

- 저소득 임차가구의 주거비 부담(가처분 소득의 약 20% 이상)과 저소득 자가가구의 에너지 비용 부담(가처분 소득의 약 10%)이 과다
- 고시원 15만 명, 숙박업소 객실 3만 명, 판잣집 비닐하우스 7천 가구의 주거문제 해소가 긴급

주거비 부담을 완화하기 위해서 주거급여 확대, 공공임대주택 공급 내실화, 에너지 비용 저감을 위한 주택 공급 및 개조, 주거복지 사각지대 해소를 위한 주거복지 전달체계 개선이 필요

- (주거급여) 중위소득 기준 50%까지 대상가구를 단계적으로 확대하고 기준임대료는 최저주거기준을 충족하는 시장임대료 수준으로 단계적으로 인상하여 저소득가구의 주거안정뿐 아니라 주거비 경감을 통한 가처분소득 증대 기대
  - (공공임대주택) 호당 주택공급 규모를 확대하고, 수요가 많은 지역에 공급될 수 있도록 지원단가와 정부지원금 비중 등을 조절하여 수요맞춤형 공급을 도모
  - (에너지 성능 강화) 저소득가구가 주로 많이 거주하는 공공임대주택의 신규 공급 시 에너지 효율주택으로 공급하여 에너지 비용을 절감하고, 노후 공공임대주택 에너지 효율 개조 지원을 통하여 에너지 비용을 절감
  - (주거복지 전달체계 개선) 영구 매입임대주택에 거주하는 독거노인, 장애인 가구의 상담 등 주거지원을 위해서 공공임대주택 단지에 전문 인력을 배치하여 주거복지 제고를 지원
- 공공임대주택 이외에도 지역 내 거주하는 주거취약가구의 발굴 및 주거복지 사각지대 해소, 주거서비스 제공의 역할을 지역 지자체 주거복지센터, 주거복지 전문기관 등과 연계하여 전달체계를 강화

강미나 주택·토지연구본부장

김근용 선임연구위원

김혜승 선임연구위원

박천규 연구위원

조윤지 연구원

1

주거비 부담 실태

소득 3만 달러 시대, 주거양극화와 주거비 부담 과다는 여전히 해결해야 할 과제

2018년 1인당 국민총소득(GNI)이 3만 달러를 넘어(2019년 3월 5일, 한국은행 발표)였으나, 주거양극화와 주거비 부담 과다 문제는 여전히 해결해야 할 과제



출처: 아주경제(2019.1.14.); 아시아경제(2019.8.14.); 녹색경제(2018.10.27.); 전자신문(2015.9.15.)

- 일반가구의 약 11%, 임차가구의 약 30%가 임대료 부담이 과다한 가구로 추정(강미나 외 2018)
- 저소득가구(소득 하위 20%)는 고소득층(소득 90~100%)의 주거비 부담에 비해 5배 이상 비중
- 국일 고시원화재('18.11), 망우동 모녀 사건 등 비주택거주가구의 주거 안전성과 저소득가구의 복지사각지대 문제가 여전히 존재

저소득 임차가구의 주거비, 저소득 자가가구의 에너지 비용 부담 과다

저소득가구(하위 20% 이하)의 총소득 중 주거와 관련된 지출이 22.5%, 하위 40% 이하 가구의 주거비 부담이 12%로 단일 부담 중 가장 높은 부담 비율

저소득 임차가구의 임대료 부담과 에너지 사용의 부담을 낮춤으로써 가처분소득을 높일 필요가 있음

- 소득 하위 20% 이하의 가구는 총소득(경상소득+비경상소득) 중 주거와 관련된 지출로 20%를 상회하는 비용을 지출(통계청 2016)
- 임차가구의 가처분소득 대비 주거비 부담은 소득 하위 20% 이하 가구에서 50.8%로 90~100% 소득분위에 비해 2배 이상 높은 부담
- 임차가구의 주거비의 구성항목 중 임대료 부담이 40.2%로 가장 높고, 연료비 부담이 6.6%로 두 번째로 높았으며, 자가가구 하위 20% 가구의 연료비 부담은 가처분소득의 약 10% 수준으로 높음

〈표 1〉 총소득 대비 항목별 가계지출 비중

구분	총소득 (%)	소비지출(%)													비소비지출	흑자
		소계	식품 및 비주류 음료	주류 및 담배	의류 및 신발	주거 및 수도광열	가정용품 및 가사서비스	보건	교통	통신	오락 문화	교육	음식 숙박	기타 상품 및 서비스		
전체	100.0	58.3	8.1	0.8	3.6	6.9	2.5	4.2	6.9	3.2	3.5	5.8	7.8	5.0	18.7	23.0
1분위 (하위 20%)	100.0	100.7	22.1	1.9	4.0	22.5	3.6	12.8	7.2	5.0	4.2	2.4	8.7	6.3	18.2	-18.9
2분위	100.0	71.0	12.1	1.3	3.9	12.0	2.8	6.1	6.8	4.4	3.7	3.6	9.0	5.3	15.8	13.2
3분위	100.0	63.2	9.2	1.0	3.9	8.0	2.5	4.5	6.7	4.1	3.5	5.6	9.0	5.3	17.0	19.8
4분위	100.0	58.5	7.7	0.8	3.7	5.9	2.5	3.9	7.4	3.3	3.4	6.4	8.2	5.2	18.1	23.4
5분위	100.0	48.6	5.4	0.5	3.3	4.1	2.3	3.0	6.6	2.3	3.4	6.3	6.7	4.6	20.5	30.9

〈표 2〉 임차가구의 소득분위별 가처분소득 대비 주거비 부담

구분	가처분소득 (만 원)	가처분소득 대비 주거비 비중(%)					소계
		전환 임대료	주택유지 및 수선	상하수도 및 폐기물 처리	기타 주거 관련 서비스	연료비	
임차가구 전체	267.9	19.0	0.3	0.7	1.2	2.7	23.9
1분위(하위 20%)	71.1	40.2	0.2	1.4	2.3	6.6	50.8
2분위	174.4	21.8	0.1	0.9	1.2	4.0	28.1
3분위	275.6	18.3	0.5	0.7	1.3	2.9	23.7
4분위	383.4	15.5	0.3	0.6	1.1	2.2	19.8
5분위	607.4	16.8	0.2	0.4	1.1	1.6	20.2

주: 1) 총소득=경상소득+비경상소득, 흑자액=총소득-가계지출(소비지출+비소비지출)  
 2) 소득분위는 총소득을 기준으로 구분함.  
 3) 주거 및 수도광열비에는 실제주거비, 주택유지 및 수선, 상하수도 및 폐기물 처리, 기타 주거관련 서비스, 연료비가 포함됨.  
 4) 가처분소득= 총소득-비소비지출  
 5) 전환임대료는 전월세전환율 6.4%(2016.12)을 기준으로 함.  
 6) 임차가구는 전세, 영구임대, 보증부월세와 임대료를 지불하고 사택에 거주하는 경우를 포함함.  
 자료: 통계청 2016.

## 비적정주거 거주가구를 위한 안전망 확보 긴요

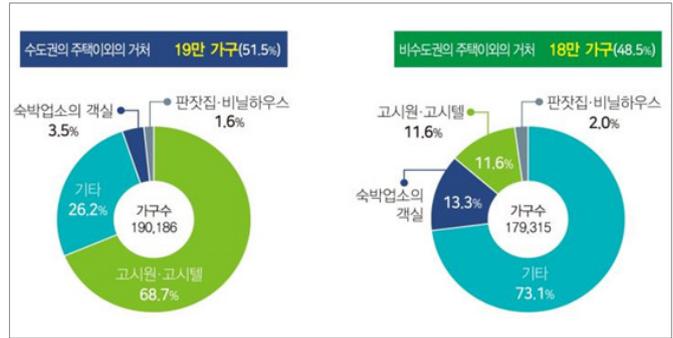
주택 이외의 거처에 거주하는 가구는 37만 가구<sup>1)</sup>(국토교통부 2018)로 고시원 15만 명, 숙박업소 객실 3만 명, 판잣집·비닐하우스 7천 가구로 이들에 대한 거처의 안전성, 주거불안 해소, 주거상향 이동 등 주거안전망 확보가 긴요



사진: 서울 강남구 구룡마을 비닐하우스촌(왼쪽), 2018년 11월 9일 7명이 화재로 사망한 청계천변 고시원(오른쪽, 위), 서울의 쪽방촌(오른쪽, 아래)  
 출처: 최은영, 정진선, 이원호, 강지영 외 2018.

1) 통계청 인구주택총조사 자료에서 오피스텔 거주를 제외한 가구수

- 주택 이외의 거처에 거주하는 가구의 51.5%는 수도권에 거주, 수도권 거주 19만 가구 중 68.7%가 고시원 고시텔에 거주, 고시원 거주 75%가 청년가구로 저소득 청년가구에 대한 주거 지원이 필요(최은영 2019)
- 주택 이외 거처 거주가구 중 수급의 비율이 6.5%, 주거급여 수급의 비율은 2.8%에 불과



주: 기타는 일터의 일부공간(상점, 공장, 농장 등), 다중이용업소(PC방, 만화방, 기원, 찜질방), 컨테이너, 조립식 건물, 창고, 마을회관, 종교시설 등  
 자료: 국토교통부 2018.

## 2 주거정책 개선방안

### 1) 주거정책 수단

주거비 부담을 완화하기 위한 주거정책 수단은 크게 주거비 직·간접 지원, 저렴주택 공급 및 시설투자, 주택임대차시장 안정화로 구분

주거비 직·간접 지원에는 주거급여, 주택 금융, 에너지 비용 절감정책이 포함되며, 저렴주택 공급 및 시설투자에는 공적임대주택 공급 개선, 에너지 비용 절감을 위한 주택개조 지원정책 등이 포함됨



### 2) 주거급여 현황 및 개선방안

주거급여 수급가구의 규모와 급여액 수준이 낮아서 이를 확대하고 현실화할 필요

주거급여 수급가구규모는 일반가구의 약 4.8%(‘18년), 4.2% 수준(‘17년)에 불과하고, 기준임대료는 실제임대료에 비해 턱없이 낮은 수준

- 임차급여 수급가구 중 민간임대주택에 거주하는 수급가구의 경우 기준임대료가 실제임대료의 83.0% 수준

## 주거급여 정책은 급여대상자를 중위소득 50%까지 확대하고 기준임대료를 인상

대상자 선정 시 적용하는 기준인 소득인정액을 중위소득 기준으로 하고, 이를 단계적으로 확대하여 2022년까지 중위소득의 50%가 되도록 상향 조정하면 2022년에 일반가구의 약 10% 규모가 될 것으로 예상

- OECD 평균적으로 중위소득을 빈곤 기준으로 활용하고 있는데 주거급여의 소득기준을 중위소득 기준 44%('19년) → 45%('20년) → 47%('21년) → 50%('22년)로 단계적 확대

임차급여 지급상한액인 기준임대료를 2022년까지 최저주거기준을 충족하는 시장임대료 수준으로 단계적 인상

- 인상 필요분의 35%('19년) → 50%('20년) → 75%('21년) → 100%('22년)

(주거급여 확대 예산) 2019년부터 2022년까지 연도별 소득기준 상향과 기준임대료 인상을 반영하여 예산은 '22년 기준으로 연간 약 2조 원이 소요될 것으로 추산됨

- 1.6조('19년) → 1.7조('20년) → 1.9조('21년) → 2.0조('22년) 추정

주거급여 확대는 저소득가구의 주거안정뿐 아니라 주거비 경감을 통한 가처분소득 증대로 이어질 것으로 기대됨

〈표 3〉 2019, 2022년 기준임대료

(단위: %)

구분	1급지		2급지		3급지		4급지	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
1인가구	23.3	33.2	20.1	27.1	16.3	21.0	14.7	18.0
2인가구	26.7	37.3	22.6	30.3	17.8	23.7	16.1	20.1
3인가구	31.6	44.4	27.2	36.1	21.3	28.3	19.4	24.0
4인가구	36.5	51.4	31.7	41.9	24.7	32.7	22.0	27.8
5인가구	37.7	53.2	32.9	43.5	25.8	33.9	22.9	28.7
6인가구	44.1	63.0	38.9	51.3	29.6	39.9	26.7	34.0

주: 2022년 주거급여 기준임대료 인상필요분의 75%

자료: 2019년 기준임대료는 국토교통부 고시(2018.7.23) 2019년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준; 2022년 기준임대료는 국토교통부 2017, 269.

### 3) 공공임대주택 현황 및 개선방안

#### 2022년까지 공공임대주택 69.5만 호 공급계획, 이를 내실화하는 공급전략 필요

현 정부는 5년간(2018~2022년) 공적주택 104.5만 호 공급계획을 수립하고 추진 중이며, 첫해인 2018년에 21.3만 호를 공급, 이 중 공적임대주택 89.5만 호, 공적임대주택 중 공공임대주택은 69.5만 호

- 계획대로 공급되면 과거(2001~2017년)에 비해 공공임대주택 재고가 연간 4.5만 호로 추가 증가될 것으로 기대

## 공적임대주택 89.5만 호를 공급하면 공적임대주택 입주가구의 주거비부담은 연간 약 1조 5천억 원 경감 (호당 연간 168만 원 경감)

- 공적임대주택의 공급이 증가하면 시중임대료가 인하되어 일반임차가구(826만 호)의 주거비부담은 연간 약 5조 5,755억 원이 경감(호당 연간 67.5만 원 경감)
- 공적임대주택 공급에 따른 국민소득 증가, 일자리 창출 등의 경제적 효과는 ① 공적임대주택 생산, ② 공적임대주택 입주가구의 주거비부담 완화, ③ 공적임대주택 공급 증가에 따른 시중임대료 인하로 민간임대주택 입주가구의 주거비부담 완화 등 세 가지 측면에서 발생
- 연간 국민소득 증대 21조 8,156억 원, 일자리 창출 17만 명 추산

## 주거복지로드맵에 따른 공적임대주택 89.5만 호(연간 17.9만 호)는 과거에 비해 매우 높은 수준으로 추가적인 물량 증대보다는 수요맞춤형으로 내실화를 기해 공급하는 전략이 중요

과거 공공임대주택 공급은 수요분석의 미흡, 예산투입의 제약으로 청약률 및 초기 계약률이 낮은 곳이 많았으며, 이는 공공임대주택이 당초 목표계층에 제대로 공급되지 못하고 공실 발생의 원인이 됨

- 따라서 공적임대주택에 대한 수요를 면밀히 분석하여 주택규모, 공급지역 등을 조정할 필요가 있음

## 공공임대주택 공급 개선방안

### 📍 공적임대주택 호당 주택규모 조정

- 영구, 행복주택 등은 호당 주택규모가 작아 초기 계약률이 낮고, 공가율이 높은 상황이 지속되고 있음
  - 2011~2017년간 공급된 장기임대주택의 평균 최초계약률은 58.3%이며, 유형별로는 행복주택이 50.7%로 가장 낮고, 면적별로는 30㎡ 이하가 48.0%로 가장 낮음
  - 영구임대주택 1년 이상 공가는 987채이며 이 중 30㎡ 이하가 875채로 88.7% 차지, 행복주택 1년 이상 공가는 873채이며 이 중 30㎡ 이하가 784채로 89.8% 차지
- ※ 광주광역시외의 경우 영구임대 186채가 비어 있는데, 대기자가 1,732가구로 대부분 넓은 규모의 주택에 입주하기 위해 대기 중
  - 현재 장기임대주택의 평균 방수는 2.09개(주거실태조사 기준)이나, 장기임대주택 선호 방수는 2.45개로 나타나 선호와 공급규모 간 차이가 존재
- 수요와 공급 간의 차이 해소를 위해 우선 영구임대주택과 행복주택의 주택규모를 현재보다 20% 늘리는 방안 검토
  - ⇒ 이 경우 투자비용이 약 2.8조 원 추가 증가하고, 약 3.8만 명의 일자리 추가 창출 기대

### 📍 공적임대주택 공급지역 조정

- LH공사 자료에 따르면 공적임대주택 초기 계약률은 전국 평균 58.3%로 전반적으로 낮은 편임
  - 서울(73.9%), 제주(83.2%) 등은 비교적 높은 편이나, 세종(26.3%), 광주, 충남(각각 46.1%), 대구(46.4%)로 매우 저조
  - 한편 6개월 이상 공가비율은 1.5%이며, 서울(0.8%), 인천(0.4%), 제주(0.1%) 등이 낮고, 경북(3.0%), 대전(3.1%), 세종(3.0%), 충남(3.1%) 등이 높음
  - 초기 계약률이 낮을 경우 추가 공급 시 점진적으로 입주기준을 완화함으로써 당초 목표계층이 아닌 상위계층 가구가 입주하는 현상 발생

- 공적임대주택에 대한 청약률, 초기 계약률, 공실률 등을 면밀히 분석하여 수요가 높은 지역에서 공급물량을 늘릴 필요
    - 도심 등 수요가 높은 지역에서 공급물량을 늘릴 수 있도록 정부지원단가, 정부지원금 비중 등을 조정할 필요가 있음
- ⇒ 이러한 조정이 이루어지면 한계소비성향이 높은 당초 목표계층의 입주율이 증가하고 이들 가구의 가처분소득 및 소비수요가 증가할 것으로 기대

📍 매입임대주택 정부지원단가 현실화

- 전월세난이 심하고 수요가 많은 도심 내에서 적정품질의 주택 매입을 위해 정부지원단가의 현실화가 필요
  - 정부지원기준은 호당 1억 1천만 원이나, 실제 호당 매입단가는 이보다 높아 LH, 지자체 등 공급주체의 부담이 증가하고, 이로 인하여 수요가 부족한 낙후지역, 외곽지역에 매입임대주택이 공급되고 있음
  - ※ 매입임대주택 정부지원기준 1억 1천만 원, LH 실제매입비 1억 4천만 원

📍 관리비 바우처제도 및 고령자 연금형 임대주택 공급

- 기초생활수급자는 주거급여 제도를 통해 임대료를 지원받고 있으나, 관리비 연체 시 임대차 계약해지 등 문제가 발생하고 있음
  - 수급자 등 일정계층에 대해서는 주거급여한도액 범위 내에서 임대료뿐만 아니라 일정금액의 관리비도 지원을 검토할 필요가 있음
- 고령자 연금형 임대주택을 공급하여 고정 소득이 없는 고령자의 주거안정과 생활비 문제를 동시에 해결
  - 65세 이상 고령자가 보유하고 있는 주택을 매각한 후 매각대금을 연금에 가입하여 매월 일정액을 수령하여 생활비로 활용하고,
  - 이러한 고령자에 대해서는 공적임대주택을 우선적으로 공급하여 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 유도

#### 4) 공공임대주택 에너지성능 강화

##### 공공임대주택을 에너지 효율주택으로 공급하여 에너지 비용 절감

주거취약계층이 주로 거주하는 공공임대주택을 신규로 공급할 때 제로에너지건축물 5등급 수준으로 제공하여 에너지 비용을 절감하고 온실가스 감축 효과 기대

- 세대당 300만 원의 추가 건설비용이 소요되며 이로 인한 세대당 연간 에너지 절감비용은 약 9만 원으로 투자 회수기간이 35년으로 추산되나, 세대당 연간 온실가스 감축량이 0.39톤으로 연간 2.8만 호를 신규 공급한다면 2.46만 톤의 온실가스를 감축하는 효과

구분	전용면적 40m <sup>2</sup> (공공주택 평균평형)	비고
추가비용	3,310,658(원/세대)	제로에너지인증 5등급 수준의 주택이 되기 위해 필요한 세대당 추가 건설 비용
연간 추가소요자원	927(억 원)	추가비용 x 연간 공급되는 공공임대주택 수 (331만 원) (영구·국민임대 2.8만 호 가정)
연간 에너지 절감비	94,567(원/세대)	제로에너지인증 5등급 주택이 되어 에너지 성능 향상으로 인해 절감되는 에너지 비용
투자 회수기간	약 35년	추가되는 비용의 편익을 연간 에너지 절감비용만을 생각했을 때, 비용 회수에 필요한 기간
연간 온실가스 감축량	2.46(만 톤)	(현재 수준): 호당 연간 0.92톤 배출, (제로에너지 5등급 수준): 호당 연간 0.53톤 배출 세대당 감축량(0.39톤) x 연간 공급주택 수(2.8만 호)

## 5) 주거복지 전달체계 개선

### 주거취약계층이 많이 거주하고 있는 공공임대주택에 주거복지 전문인력 배치

영구·매입임대주택은 수급자, 독거노인, 장애인 가정 등 취약계층 입주인이 많이 거주하면서 고독사, 주거여건 악화 등 문제가 빈번하게 발생하는데 이들 가구에 대한 사각지대 없는 주거복지 서비스 제공을 위해서는 전문요원이 필요

전국 영구임대주택(173개 단지) 및 매입임대주택(지역별)에 주거복지사를 배치하여 입주자 상담 등의 서비스를 이행할 수 있도록 단지규모에 따라 배치인력을 차등하여 2022년까지 단계적으로 확대

구분	'20년	'21년	'22년
소요 예산	80억 원(70개소 202명)	133억 원(115개소 333명)	179억 원(173개소 449명)
비고	1,000세대 이상 영구임대 LH 매입임대 11개 권역	500세대 이상 전국 매입임대주택 대상	500세대 미만 포함

주: 주거급여와 동일하게 매칭비율을 적용하여 국가/지자체 비용 분담

### 지역기반 주거복지 서비스 고도화

공공임대주택 거주가구 이외에도 지역 내 거주하는 주거취약계층의 주거복지 사각지대 해소 및 주거복지 제고를 위해 안전망을 촘촘히 마련할 필요가 있음

이를 위해서 지자체, 지역 주거복지센터 등과 연계하여 빈곤가구 주거지원사업 등 추진 검토

- (사업내용) 쪽방 등 비주택 거주가구 지원사업, 주거환경 개선사업, 청년 주거기반 확보, 노약자 주거지원, 장애인 거주편의 지원, 시설퇴소자, 퇴거위기자 지원 등
- 지자체 매칭을 통해 지자체·주거복지센터·주거복지 전문기관 등에 사업비를 지원
- 센터당 1.5억 원을 지원, 60개소 대상, 국고보조율 82% 적용 시 74억 원 예산 소요 추산  
※ 2019년 60개소 대상 → 1.5억 원×60개×평균 국고보조율 82% 적용 = 74억 원

### 참고문헌

- 강미나 외. 2019. 주거비 부담 현황과 주거지원정책. 포용국가로 한걸음 더, 주거비 경감 및 주거복지 확대. 소득주도성장특별위원회 연속토론회, 2월 26일. 서울: 서울글로벌센터 국제회의장.
- 강미나 외. 2018. 임대료부담과다 가구의 주거특성과 정책적 지원방안. 국토정책Brief 677호. 세종: 국토연구원.
- 국토교통부. 2017. 주거급여 보장수준 및 지원대상 확대방안 등 연구. 세종: 국토교통부.
- \_\_\_\_\_. 2018. 주택이외의 거처 주거실태조사.
- 최은영 외. 2019. 비적정주거 지원과 에너지절감형 주택계량사업 확대 방안. 포용국가로 한걸음 더, 주거비 경감 및 주거복지 확대. 소득주도성장특별위원회 연속토론회, 2월 26일. 서울: 서울글로벌센터 국제회의장.
- 최은영, 정진선, 이원호, 강지영 외. 2018. 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안. 서울: 국가인권위원회.
- 통계청 2016. 가계동향조사.

**강미나** 국토연구원 주택·토지연구본부장(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)  
**김근용** 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원(gykim@krihs.re.kr, 044-960-0315)  
**김혜승** 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원(hsungkim@krihs.re.kr, 044-960-0313)  
**박천규** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(cgpark@krihs.re.kr, 044-960-0274)  
**조윤지** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(yjcho@krihs.re.kr, 044-960-0204)