

정책 수요자의 주거권 보장 관점에서 본 주거급여 실효성 연구

임덕영
이태진·신영규·이병재

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	임덕영	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이태진	한국보건사회연구원 선임연구위원
	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
	이병재	한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2025-52

정책 수요자의 주거권 보장 관점에서 본 주거급여 실효성 연구

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-127-1 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.52>

발|간|사

주거는 인간의 삶을 유지하는 가장 기본적인 조건이자, 인간다운 생활을 보장하는 핵심적 요소이며, UN 등 국제사회는 이를 '주거권' 개념으로 명확히 하고 보장하고자 한다. 국내에서도 2015년 국민기초생활보장법의 맞춤형 급여체계 개편을 통해 주거급여가 독립된 급여로 정비되면서, 주거급여는 저소득층의 주거권 보장을 위한 중요한 정책 수단으로 자리매김해 왔으며, 대상 범위가 확대되고 지급 수준도 점진적으로 높아져 왔다. 그러나 제도의 성과를 평가함에 있어서는 '얼마나 지급했는가'를 넘어서 '무엇이 개선되었는가', 나아가 '주거권이 어느 정도 보장되었는가'를 중심에 두는 검토가 필요하다.

이 연구는 바로 이러한 문제의식에서 출발하였다. 그동안 주거급여 관련 연구가 주로 제도 확대의 정당성, 수급 규모의 변화, 주거비 경감 효과 등에 초점을 두었다면, 본 연구는 정책 수요자의 실제 삶의 조건에 주목하여 주거권의 보장 수준을 보다 입체적으로 파악하고자 하였다. 즉 주거급여가 최저주거기준을 충족하는 주거환경을 확보하는 데 얼마나 기여하고 있는지, 주거비 과부담과 주거불안정이 실제로 완화되고 있는지, 그리고 이 제도가 생활의 안정과 주거의 질 개선을 위한 방향으로 작동하고 있는지를 살펴보는 데 목적을 두었다.

분석 결과는 주거급여가 일정 부분 비용부담 완화에 기여해 왔음에도 불구하고, 주거권 관점에서 보면 아직까지 제도의 효과가 충분하다고 보기 어렵고 개선 과제가 적지 않다는 점을 보여준다. 특히 민간임대 수급자의 열악한 주거환경 등은 제도의 실효성을 제한하는 요인으로 확인되었다.

물론 이러한 과제는 단기간에 해결되기 어렵다. 또한 주거급여만으로 모두 감당할 수 있는 성격도 아닐 것이다. 주거급여 보장 수준의 상향, 최

저주거기준 현실화, 공공임대주택과의 연계, 주거서비스 및 주택개량 정책과의 결합 등은 앞으로 정책 현장과 연구가 함께 논의하고 풀어나가야 할 과제일 것이다. 그럼에도 본 연구는 주거급여의 평가 기준을 공급자 중심의 집행성과에서 벗어나, '주거권 보장'이라는 제도의 본래 목적에 맞추어 재정립해야 한다는 필요성을 분명히 제기한다는 점에서 의의를 갖는다.

이 연구가 주거급여 제도의 성과를 보다 정확히 진단하고, 향후 제도 개선 논의가 권리 기반의 관점에서 더욱 풍부해지는 데에 작은 디딤돌이 되기를 기대한다.

2025년 12월

한국보건사회연구원 원장

신 영 석





요약	1
제1장 서론	5
제1절 연구 배경 및 필요성	7
제2절 연구의 목적	9
제3절 선행연구 검토 및 차별성	10
제4절 연구 구성 및 연구 방법	13
제2장 주거급여 현황 분석과 주거권 개념 및 지표	17
제1절 주거급여의 정책적 위치와 제도 발전	19
제2절 현행 제도의 구조와 운영	28
제3절 주거권의 개념과 정책적 의미	34
제4절 주거권 지표의 내용	39
제5절 소결	46
제3장 주거급여 수급가구의 특성 진단과 주거권 보장 분석	49
제1절 분석 개요	51
제2절 인구사회학적 특성 분석	63
제3절 최저주거기준 미달 분석	80
제4절 주거비 과부담 분석	98
제5절 점유안정성 분석	106

제4장 패널 데이터를 통한 주거급여 효과 분석	113
제1절 분석의 목표 및 방법	115
제2절 분석 결과	122
제3절 소결	135
제5장 주거급여 수급자 심층 면접 분석	139
제1절 조사 개요와 분석 틀	141
제2절 심층면접조사 분석 결과	151
제6장 결론	183
제1절 주요 분석 결과	185
제2절 쟁점별 주거권 보장 평가	194
제3절 정책 제언	201
참고문헌	209
부록	213
[부록 1] 주거실태조사 기초분석 결과	213
[부록 2] 심층면접조사 참여자 개요	242
Abstract	247

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 시기별 제도적 변화와 주요 쟁점	24
〈표 2-2〉 총괄적 쟁점 및 본 연구와의 연관성	27
〈표 2-3〉 주거급여 제도의 원칙	29
〈표 2-4〉 주거급여의 지원 수준	30
〈표 2-5〉 주거급여 수급가구의 주요 특징(2022년 기준)	33
〈표 2-6〉 주거권 지수(HRI)의 개요	41
〈표 3-1〉 주거실태조사 분석의 주거권 관련성	52
〈표 3-2〉 연도별 응답자 규모(주거실태조사)	53
〈표 3-3〉 주거실태조사 분석 틀 및 연도별 응답자 비율	53
〈표 3-4〉 주거급여 수급자의 인구사회학적 특성 분석 개요	55
〈표 3-5〉 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수	56
〈표 3-6〉 최저주거기준 구조 등 기준 및 주거실태조사 항목의 매칭	58
〈표 3-7〉 최저주거기준의 세부기준 및 본 연구 적용 내용	59
〈표 3-8〉 최저주거기준 분석 세부 변수	60
〈표 3-9〉 주거비 과부담 분석 세부 변수	61
〈표 3-10〉 주거안정성 분석 세부 변수	62
〈표 3-11〉 2017년·2023년 주거급여 수급자 및 전체 응답자 비교의 이원분산분석 결과	74
〈표 3-12〉 2017년·2023년 수선유지급여, 임차 공공임대, 임차 민간임대 비교의 이원분산분석 결과	75
〈표 3-13〉 2017년·2023년 생계주거 동시수급, 주거급여만 수급 비교의 이원분산분석 결과	77
〈표 3-14〉 2017년·2023년 비수급 저소득(하위 50%, 60%) 및 주거급여 수급자 비교의 이원분산분석 결과	79
〈표 3-15〉 방·면적 기준 미달 가구(임차가구)	82
〈표 3-16〉 설비기준 미달 가구(임차가구)	85
〈표 3-17〉 구조·성능·환경 기준 미달 가구(임차가구)	88

〈표 3-18〉 최저주거기준 미달 가구(임차가구)	91
〈표 3-19〉 방·면적 및 시설기준 미달 가구(자가가구)	93
〈표 3-20〉 RIR 30% 초과 가구(임차가구, 관리비 제외)	101
〈표 3-21〉 RIR 30% 초과 가구(임차가구, 관리비 포함)	105
〈표 3-22〉 거주불안감 가구(임차가구)	108
〈표 3-23〉 평균 거주기간 2년 미만인 가구(임차가구)	110
〈표 3-24〉 평균 거주기간 2년 미만인 가구(자가가구)	112
〈표 4-1〉 주거 수준 측정을 위한 최저주거기준	121
〈표 4-2〉 주거급여 효과 분석을 위한 연도별 표본 규모	122
〈표 4-3〉 연도별 임차급여 수급 가구 현황	123
〈표 4-4〉 최저주거기준별 총족/미족족 가구 현황	124
〈표 4-5〉 임차급여 수급이 주거 수준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	125
〈표 4-6〉 임차급여 수급이 최저주거기준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	127
〈표 4-7〉 임차급여 급여액이 주거 수준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	129
〈표 4-8〉 임차급여 급여액이 최저주거기준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	130
〈표 4-9〉 임차급여 급여액이 RIR에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	132
〈표 4-10〉 임차급여 급여액이 생활비 지출 변화에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형	134
〈표 5-1〉 주거급여 수급자 심층면접조사 참여자 기본 현황	144
〈표 5-2〉 주거급여 수급자 심층면접조사 참여자 주거실태 개요	145
〈표 5-3〉 점유형태 및 거주 유형 세부	146
〈표 5-4〉 월세 거주 응답자(가구)의 주거비 개요	147
〈표 5-5〉 쪽방과 고시원	148
〈표 5-6〉 반지하와 노후주택	149
〈표 5-7〉 매입임대	150
〈표 5-8〉 심층면접조사 주거권 분석틀	150



〈표 6-1〉 인구사회학적 요인 비교(전체 및 수급자)	185
〈표 6-2〉 인구사회학적 요인 비교(수선유지, 공공임대, 민간임대)	186
〈표 6-3〉 인구사회학적 요인 비교(동시수급, 주거단독수급)	187
〈표 6-4〉 인구사회학적 요인 비교(수급자, 비수급자 하위 50%, 60%)	187
〈표 6-5〉 주거급여의 쟁점과 본 연구와의 연관성	194
〈부록표 1〉 주거급여 수급 특성별 특징	240
〈부록표 2〉 심층면접조사 참여자 개요	242

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 진행 흐름	14
[그림 1-2] 연구의 장 구성 및 개요	15
[그림 2-1] 주거급여 제도 변화에 따른 수급가구 규모 변화 추이	31
[그림 2-2] 주거권 지수에 반영된 주거 관련 인권 규약	41
[그림 2-3] 주거권 지수	43
[그림 3-1] 여성 가구주 비율	63
[그림 3-2] 가구주 평균 연령	64
[그림 3-3] 노인가구주 비율	65
[그림 3-4] 청년가구주 비율	66
[그림 3-5] 장애인 가구주 비율	67
[그림 3-6] 평균 가구원 수	68
[그림 3-7] 1인가구 비율	69
[그림 3-8] 아동가구 비율	70
[그림 3-9] 장애인가구 비율	71
[그림 3-10] 노인가구 비율	72
[그림 3-11] 최저주거기준 방·면적기준 미달 가구비율	80
[그림 3-12] 최저주거기준 설비기준 미달 비율	83
[그림 3-13] 최저주거기준 구조·성능·환경 기준 미달 비율	86
[그림 3-14] 최저주거기준 미달 비율	89
[그림 3-15] 최저주거기준의 기준별 미달비율(전체, 주거급여 수급자)	95
[그림 3-16] 최저주거기준의 기준별 미달비율(자가 및 임차가구, 공공임대 및 민간임대)	96
[그림 3-17] 최저주거기준의 기준별 미달비율(동시수급, 주거단독수급)	97
[그림 3-18] 최저주거기준의 기준별 미달비율(소득하위 50%, 소득하위 60%)	97
[그림 3-19] RIR 중위수	98
[그림 3-20] 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율	99
[그림 3-21] 주거관리비를 포함한 RIR 중위수	102
[그림 3-22] 주거관리비를 포함한 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구	103



[그림 3-23] 주거불안감(4점 척도)	106
[그림 3-24] 평균 거주기간 2년 미만 비율	109
[그림 4-1] 다중대응분석 결과에 따른 주거 수준 점수 분포	124
[그림 5-1] 서울 동자동 쪽방 A, 공용화장실 및 샤워실	160
[그림 5-2] 서울 다가구주택 반지하(전세임대)	169
[그림 5-3] 노후 단독 다가구 주택	171
[그림 5-4] 서전주 장애인 매입임대주택의 배리어프리 현황	179
[부록그림 1] 자가비율	213
[부록그림 2] 평균 거주기간	214
[부록그림 3] 주거불안감(4점 척도)	215
[부록그림 4] 월평균 가구 총소득	216
[부록그림 5] 월평균 가구 총지출	217
[부록그림 6] 가계 수지	218
[부록그림 7] 월세(중위값)	219
[부록그림 8] 주거관리비	220
[부록그림 9] RIR 중위수	221
[부록그림 10] 주거관리비를 포함한 RIR 중위수	222
[부록그림 11] 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율	223
[부록그림 12] 주거관리비를 포함한 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구	224
[부록그림 13] 아파트 비율	225
[부록그림 14] 30년 초과 주택	226
[부록그림 15] 1인당 주택면적	227
[부록그림 16] 비지상층 비율	228
[부록그림 17] 비정상 거처 비율	229
[부록그림 18] 최저주거기준 면적기준 미달 가구 비율	230
[부록그림 19] 최저주거기준 설비기준 미달 비율	231

[부록그림 20] 최저주거기준 구조성능환경 기준 미달 비율	232
[부록그림 21] 최저주거기준 미달 비율	233
[부록그림 22] 주택상태 양호도(4점 척도)	234
[부록그림 23] 주거환경 양호도(4점 척도)	235
[부록그림 24] 주거불안감(4점 척도)	236
[부록그림 25] 평균 거주기간	237
[부록그림 26] 주거지원 프로그램 인지 여부	238
[부록그림 27] 주거지원 프로그램 이용 평균 개수	239



1. 연구의 배경 및 목적

주거는 삶을 유지하는 기본 조건이자 교육·건강·고용·돌봄 등과 연결된 삶의 기반이다. 그러나 주택가격 상승, 민간임대·노동시장 불안, 소득 양극화, 1인가구·고령가구 증가 등 구조 변화로 저소득층의 주거불안이 심화되어 주거비 과부담과 최저주거기준 미달이 지속되고 있다. 2015년 맞춤형 급여체계 개편으로 주거급여가 독립 급여로 정비된 이후 부양의 무자 기준 폐지, 선정기준 상향, 청년 분리지급 도입 등 개선이 이어져 수급 규모와 지급액이 확대되는 성과가 있었다. 다만 주거급여가 실제로 최저주거기준 충족, 주거이동·점유 안정, 삶의 질 개선 등 주거권 보장에 어느 정도 기여하는지는 충분히 규명되지 않았다.

이에 본 연구는 주거급여를 단순한 주거비 경감이 아니라 주거권 보장을 목표로 한 정책수단으로 평가하고, 제도의 성과와 한계를 진단해 개선 방향의 근거를 제시하고자 하였다. 구체적으로 ① 주거실태조사로 수급자의 특성과 주거환경·안정성을 진단하고, ② 수급에도 최저기준 미달·과부담이 남는 요인을 실증 분석하며, ③ 한국복지패널로 주거지수와 RIR(Rent-to-Income Ratio) 등 지표를 활용해 시간 경과에 따른 영향을 추적하고, ④ 심층면접·주택조사로 제도 이용 경험과 주거상향·심리적 안정 등 질적 효과를 확인하고자 하였다.

2. 주요 연구 결과

주거급여 수급자는 전체·비수급 저소득층보다 고령·장애·1인가구 비중이 높아 취약성이 심화되고 있다. 수급자 내부에서도 수선유지(고령·장애), 공공임대(상대적으로 안정), 민간임대(1인가구 집중)로 특성이 상이하며,

동시수급은 고령·장애 집중, 주거 단독수급은 비교적 젊고 1인가구가 많다.

최저주거기준 미달은 전체(약 6%)보다 수급자(약 17%)가 훨씬 높고, 특히 민간임대 수급자(약 27%)에서 가장 심각하며 복수 기준 동시 미달이 두드러진다(공공임대도 방·면적 미달이 존재). 미달 위험은 주로 가구 규모, 비정상거처·비정상층, 노후주택에서 커지고, 급지는 대체로 1급지>2~4급지 양상을 보인다.

주거비 과부담(RIR 30% 초과)은 소득이 위험을 낮추고 관리비가 위험을 높이며, 비정상거처·비정상층·노후주택에서 수급자의 위험이 특히 크다. 다만 임차 주거불안정은 임대료가 높을수록 커지지만 2022년 이후 일부 완화가 관찰된다.

패널분석(2016~2023)은 수급·급여액 증가가 종합 주거수준 개선으로 이어지지 않았고, 급여액이 늘수록 RIR이 오히려 상승했으며, 생활비는 식료품비만 증가했다. 심층면접에서는 공공임대가 안정에 도움이 되지만 보증금 장벽이 크고, 민간임대(특히 1급지)는 급여만으로 기준 상회 주택 접근이 어렵다는 점, 관리비·공과금 부담, 임대인의 인상분 흡수, 제도 설명 부족, 잦은 이주·차별, 주거·일자리 연계 필요 등이 핵심 쟁점으로 확인됐다.

3. 결론 및 시사점

본 연구의 분석결과, 주거급여 제도가 비용부담 완화라는 부분적인 성과를 거두었으나, 최저주거기준 보장 및 주거비 과부담 해소 등 주거권의 실질적 측면에서 그 영향력이 미약한 수준에 머물러 있음을 시사한다. 특히 민간임대 시장의 열악한 환경, 자가 수선유지급여의 구조적 한계, 그리고 공공임대 결합 여부에 의존하는 제도효과는 제도의 내재적 한계로 지적된다. 이에 다음과 같은 정책을 제언하였다.

첫째, 정책 성격을 재정립해 중장기적으로는 공공부조형 주거급여(최저기준 보장)와 수당형 주거수당(RIR 과부담 지원)의 이중 구조를 검토하되, 단기적으로는 대상 확대보다 현 수급자 중 최저기준 미달·고RIR 가구 개선에 집중하는 이중 트랙이 합리적이다. 둘째, 임차급여(현금)와 수선유지급여(현물)는 목적이 달라 분리·고도화해야 하며, 수선유지는 독립적 주택개량 사업으로 전환해 에너지효율·노후주택 개선과 연계하고, 자가가구에는 유지·감가 비용을 고려한 현금 지원 도입도 검토한다. 셋째, 최저주거기준을 현실화해 방·면적 기준 명확화, 돌봄수요(고령·장애) 반영, 냉방 기준 신설, 구조·성능 기준의 정량화, 비지상층의 거주 적절성 반영 등을 추진하고, 미달 주택에는 조건부 지급(이주·개선 계획 연계)과 조사-DB-사후관리의 자동 연동, '빈곤 비즈니스' 차단을 위한 점검·제재를 강화한다. 넷째, 점유형태(임차/자가) 중심의 지원을 넘어 미달 유형 맞춤 패키지로 전환해 임차의 방·면적 미달에는 보증금·이사비 등 비경상비를 결합하고, 자가의 구조·설비 미달에는 단계적 안전·위생 개선 및 필요시 전환 이주/대체 신축을 공식화한다. 또한 주거비 개념을 확장해 보증금·중개수수료 등 비경상비와 관리비·에너지 비용의 통합 지원을 검토하되, 에너지바우처와의 연계 설계를 병행한다. 다섯째, 효과가 공공임대에 의존하는 현실을 전제로 공공임대 재고 확충 및 이주 연계(주거상향 지원 확대)를 강화하고, 공공임대의 방·면적 기준도 가구구성의 다양성을 반영해 개선한다. 마지막으로 성과관리는 '수급 규모·집행액'이 아니라 미달 해소율, RIR 감소율, 안전위험 감소 등 권리보장 지표로 재정렬하고, 수급 전후 미달 유형·심각도·해소 여부를 표준화해 DB화함으로써 상시 모니터링과 지역·유형별 맞춤 지원으로 연결해야 한다.

주요 용어: 주거급여, 주거권, 공공부조, 최저주거기준, 주거비



제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 선행연구 검토 및 차별성

제4절 연구 구성 및 연구 방법

제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 필요성

주거는 인간의 삶을 유지하는 가장 기본적인 조건이자, 인간다운 생활을 보장하는 핵심적 요소이다. 주거는 단순한 물리적 거처에 그치지 않고 교육, 건강, 고용, 돌봄, 사회적 관계 등 광범위한 영역과 밀접히 맞물려 있으며, 삶의 질을 규정하는 중요한 기반을 형성한다(UN HABITAT, 2014). 그러나 우리 사회는 지난 수십 년 동안 주택가격의 급등, 민간임대시장의 불안정, 노동시장의 불안정화와 소득 양극화, 1인가구·고령가구 급증 등 가구구조 변화와 같은 구조적 요인으로 인해 저소득층과 취약계층의 주거 불안정이 심화되어 왔다. 저소득층의 주거비 과부담 가구의 비율은 여전히 높은 수준을 유지하고 있으며, 최저주거기준을 충족하지 못하는 가구도 적지 않다. 이는 주거 불안정이 단순히 경제적 부담에 국한된 문제가 아니라, 국민의 기본적 권리 보장 수준과 직결되는 중대한 사회 문제임을 보여준다.

이러한 상황에서 2015년 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편은 주거급여를 독립된 급여로 정비하는 전환점을 마련하였다. 이후 제도는 지속적으로 개선되어 왔는데, 부양의무자 기준의 단계적 폐지(2018), 선정기준의 상향(중위소득 43%→48%), 청년 주거급여 분리지급 도입(2021) 등이 대표적이다(이길제, 2024). 그 결과 수급 가구수는 크게 증가하였고, 임차급여의 월평균 지급액 역시 2015년 10.8만 원에서 2022년 17.9만 원으로 늘어나는 등(이길제, 2024) 주거비 부담 완화 효과가 일정하게 확인되었다는 점에서 의미 있는 성과라 할 수 있다(강미나 외, 2022).

그러나 제도의 근본적 목표라 할 수 있는 주거권 보장, 즉 국민이 최소한의 적정한 주거환경에서 안정적으로 생활할 권리를 주거급여가 실제로 어느 정도 달성하고 있는지는 여전히 명확히 드러나지 않았다. 기존 연구들은 주거급여의 도입과 확산 과정, 재정 규모와 수급자 수 확대, 주거비 부담 완화 효과에 초점을 맞추어 일정한 성과를 검증하였다(강미나 외, 2022; 홍철·박인권, 2021). 그러나 수급자의 실제 거주환경이 최저주거기준을 충족하는지, 주거이동과 점유 안정성 확보에 기여하는지, 나아가 삶의 질에 어떠한 영향을 주는지와 같은 주거권의 실효성 측면은 충분히 조명되지 않았다.

즉 기존 연구들은 주거급여의 양적 성장과 주거비 경감 효과를 입증해왔다. 그러나 주거급여 수급자의 주거권 보장 수준을 진단하고 제도의 실질적인 효과를 평가하는 데는 일정한 한계를 드러냈다. 주거급여가 주거권 보장의 실질적인 장치로서 제대로 작동하는지 평가하려면 제도의 실효성보다 주거권 보장 여부가 강조될 필요가 있다.

이러한 배경에서, 본 연구는 주거급여를 단순한 가계 부담 완화 차원을 넘어, 최저주거기준 충족이나 주거환경의 실질적 개선과 같은 핵심적 주거권을 얼마나 보장하고 있는지를 심층적으로 밝히고자 한다. 구체적으로, 본 연구는 주거급여의 주거권 보장을 중심으로 제도의 성과와 부족한 부분을 평가하고, 궁극적으로는 제도 발전을 위한 정책적 기반을 제공하는 것을 목표로 한다.

본 연구는 주거급여의 실효성을 단지 주거비 경감 효과 및 지급 대상 규모 확대가 아닌, 주거권 보장이라는 주거급여의 목적에 부합하는 관점에서 평가하려 한다는 점에 있다. 그동안의 연구들이 주거비 경감 효과 검증에 초점을 맞췄다면, 본 연구에서는 양적 데이터 분석과 질적 심층 면접 결과를 결합하여 수급자의 실제 주거 실태를 분석하고 주거급여를

받음에도 불구하고 최저 기준에 미치지 못하는 원인을 탐색한다.

이러한 접근은 학술적으로는 주거급여 평가의 틀을 권리 기반 시각으로 전환시키는 계기가 되며, 정책적으로는 단기 성과가 아닌 지속 가능하고 거시적인 제도 개선에 기여할 수 있다는 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

제2절 연구의 목적

앞서 언급하였듯이 주거급여 제도는 저소득층의 주거비 부담을 완화하고 주거권 보장을 도모하기 위한 제도로서 그 의의가 크다. 그러나 실제로 수급자들의 주거권이 어느 정도 보장되고 있는지에 대해서는 충분히 규명되지 않았다. 이에 본 연구는 주거급여의 효과를 단순한 재정적 지원 차원을 넘어, 주거권 보장의 관점에서 다각적으로 검증하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 질문을 해명하는 것을 목적으로 한다.

첫째, 주거급여 수급자들이 현재의 주거실태를 파악하고, 그 주거 조건이 주거권 보장의 관점에서 갖는 의미는 무엇인가이다. 본 연구에서는 주거실태조사 자료를 활용하여 수급자의 인구·사회학적 특성, 경제 수준, 주거 환경 수준을 분석한다. 이를 통해 주거급여 수급자가 주거 안정성 및 적정성 측면에서 실제 어느 정도 보장되고 있는지를 진단한다.

둘째, 주거급여를 지원받는 가구 중에서도 여전히 최저주거기준에 미달하거나 주거비가 과도하게 부담되는 현상이 나타나는 이유는 무엇이며, 그 배후 요인은 무엇인가를 탐색한다. 주거실태조사 데이터를 이용한 분석을 통해 최저주거기준 미달 가구의 특징을 규명하고, 소득, 가구 구성, 거주 형태, 지역 환경 등 다양한 변수들이 최저주거기준 미달에 어떠한 영향을 주는지 실증적으로 분석한다.

셋째, 주거급여가 제도 시행의 시간 경과에 따라 어떠한 제도적 실효성을 나타내는지 확인한다. 이를 위해서 한국복지패널 데이터를 활용하여, 주거 지수를 개발하여 적용하고, 주거급여 수급 여부 및 주거급여 지급액이 각 최저주거기준 요소와의 관계 및 RIR(Rent-to-Income Ratio) 등 주거비 부담 지표에 대한 영향을 분석한다.

마지막으로, 주거급여가 수급자들이 실제 생활에서 어떤 의미로 작용하며, 주거상향 이동이나 심리적·사회적 안정에는 어떤 영향을 주고 있는지를 알아본다. 이를 위하여 양적 분석으로 포착하기 어려운 수급자의 구체적인 삶의 맥락을 드러내고자 심층 인터뷰 조사와 실제 주택 상태를 파악하는 주택조사를 실시한다. 질적 접근을 통해 데이터에서 드러나기 어려운 주거실태, 제도 이용 과정의 경험, 사회적 낙인감, 주거 환경 개선의 제약, 서비스 연계 실태 등 주거권의 질적인 측면을 깊이 탐구한다.

결론적으로, 본 연구의 연구 질문들은 주거급여가 단순한 경제적 지원을 넘어 주거권 보장의 실질적인 기제로서 기능하는지를 다각도에서 검증하는 데 초점을 맞춘다. 즉, 본 연구는 ① 주거 실태 진단, ② 최저주거기준 등 주거권 미달 발생의 요인 분석, ③ 패널데이터를 활용한 시계열 영향 추적, ④ 수급자의 심층조사라는 네 가지 핵심 축을 중심으로, 주거급여의 총체적인 성과와 제약을 평가하고, 향후 제도의 발전 방향을 모색하는 것을 목표로 한다.

제3절 선행연구 검토 및 차별성

주거급여 제도는 도입 이후 제도적 기반이 점차 확대되었음에도 불구하고, 이에 대한 학술적 연구가 충분히 이루어졌다고 할 수 없다. 게다가 지금까지 수행된 연구들은 주로 주거급여의 경제적 효과, 특히 임차료 경감과

소득 대비 주거비 부담(RIR) 완화에 집중되어 왔다. 이러한 연구들은 주거급여의 핵심적 기능인 주거비 지원 효과를 실증적으로 보여주었다. 그러나 주거급여가 단순히 비용 경감을 넘어 실질적인 주거권 보장으로 이어지고 있는가라는 질문에는 아직 충분하게 답이 제시되지 않았다고 할 수 있다.

기존 연구들은 공통적으로 주거급여가 주거비 부담을 완화하는 효과는 있다고 보고한다. 강미나 외(2021)에 따르면 주거급여 수급자가 비수급자에 비해 평균 15.6만 원의 임대료 경감 효과가 있다. 같은 연구에서 RIR 또한 약 17.5%p 낮아지는 것으로 나타났다.

홍철·박인권(2021)에 따르면 이러한 완화 효과는 가구의 사회경제적 조건에 따라 차이를 보인다. 저소득층일수록, 수도권에 거주할수록, 공공임대보다 민간임대에 거주할수록, 그리고 노인가구일수록 경감 효과가 더 크게 나타난다. 즉 주거급여는 주거비 부담을 완화하고 있고 수급자가 더욱 취약할수록 그 경제에 긍정적 영향이 크다는 것은 비교적 일관되게 확인된다.

그러나 이러한 주거비 완화 이외에 주거급여 수급자의 생활과 주거 실태를 보다 넓은 관점에서 살펴본 연구들은 상대적으로 드물다. 강미나 외(2021)는 수급자가 비수급자보다 평균 거주면적이 6㎡ 좁고, 최저주거기준 미달 비율이 2.7%p 높으며, 주관적 주거만족도도 더 낮다는 사실을 보여주었다. 즉 주거급여로 인해 임대료가 경감되는 효과가 있음에도 불구하고, 수급자의 실질적인 주거환경 개선이나 삶의 질 향상으로 이어지지 못하고 있다는 점을 나타내고 있다. 김지나(2023)는 주거급여가 출산 확률이나 가구 자산 축적에는 긍정적인 효과를 보이지 않는다고 지적하면서 오히려 자산 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 또한 박현준(2024)은 주거급여가 노동공급에 대체로 부정적인 영향을 미치며, 특히 수급 기간이 길수록 그 영향은 크다고 지적한다.

수급자 가구는 정신적·심리적 차원에서도 양호하지 않은 것으로 나타

난다. 구체적으로, 김은지(2023)의 연구는 수급 기간이 길어질수록 수급자의 정신 건강 상태와 우울 수준이 더욱 심각해진다고 지적한다. 신채현(2024)은 주거급여를 경험한 것이 장기 빈곤 상태로 넘어갈 위험을 높일 가능성이 있다고 분석했다. 이처럼 여러 연구 결과들은 주거급여가 경제적 부담(주거비)을 덜어주는 일시적인 완화 기능은 수행하나, 장기적으로는 생활 전반의 근본적인 불안정성을 해소하는 데 미흡한 구조적 한계를 보고하고 있다.

반면 경제적 부담 경감 이외의 긍정적인 기능도 확인된다. 김여정(2020)은 주거급여가 수급자의 주거수준이 하락하는 것을 억제하는 효과가 있다고 분석하였다. 즉 이러한 분석은 주거급여가 근본적으로 주거 수준을 끌어올리는 데에는 한계가 있으나, 최소한 주거 하향 이동을 방지하여 안정성을 유지하는 안전망 기능을 수행한다는 점을 보여준다

이상 선행연구를 종합하면, 주거급여 수급자는 비수급자와 비교할 때 전반적으로 열악한 주거환경과 생활 조건을 보이고 있다. 다만 이러한 열악함은 주거급여 제도 자체의 부작용이라기보다는, 애초에 가장 취약한 계층을 대상으로 하는 제도의 특성에서 기인한다고 보인다. 제도의 효과성으로 주거급여가 가계의 주거비 부담을 명확히 낮추고, 나아가 주거 수준이 더 이상 악화되는 것을 막는 완충 역할을 한다는 것은 분명한 사실이다. 그러나 주거급여가 진정한 의미의 주거권 보장을 목표로 하는 제도라 한다면, 최저주거기준의 보장은 기본으로, 주거 환경의 질적 향상, 생활의 안정성 확보, 장기적인 자립 기반 마련 등이 향상될 필요가 있다. 따라서 본 연구는 주거급여의 효과를 단순한 재정적 지원 효과에 한정하지 않고, 다층적인 주거권 보장의 시각에서 그 실질적인 효과를 평가하고자 한다. 이러한 접근법은 기존 연구가 주로 주거비 경감에 머물렀던 학술적 공백을 메우는 중요한 기여를 한다. 주거급여의 실효성을 주거권 보장이라는

가치 아래 재조명하는 일이기도 하며, 정책적으로는 장기적이고 거시적인 제도 발전 로드맵을 구축하는 토대가 될 것이다.

제4절 연구 구성 및 연구 방법

본 연구는 주거급여가 단순한 주거비 경감 장치를 넘어, 수급자의 주거권 보장에 실질적으로 어떠한 기여를 하고 있는지를 다각도로 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 연구의 내용 및 방법은 크게 네 가지로 설정하였다.

첫째, 주거급여의 정책 역사와 현 운영 실태를 분석하고, 제도의 쟁점과 주거권의 개념·지표를 검토하여 각 쟁점의 주거권 관련성을 제시함으로써 연구의 분석 프레임을 확립한다. 이를 위해 관련 법률과 국내외 선행연구를 체계적으로 검토하는 문헌연구 방법을 활용한다.

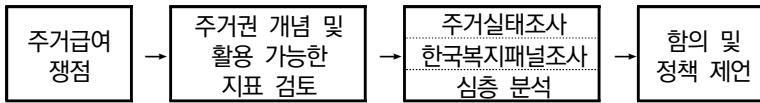
둘째, 주거실태조사 분석을 통해 주거급여 수급자의 인구사회, 경제, 주거 관련 특성을 파악하고, 이들이 처한 기본적인 주거 환경과 최저주거기준 충족 여부, 주거비 부담 수준 등을 진단한다. 나아가 주거급여를 받음에도 불구하고 여전히 최저주거기준 미달 상태에 머무는 가구가 존재하는 원인을 규명하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 이를 통해 제도가 주거 환경 개선과 기준 충족에 미치는 구조적 제약과 영향을 파악한다.

셋째, 한국복지패널 자료 분석을 활용하여 주거급여가 수급가구의 주거 이동, 주거상향 가능성, 주거비 경감 효과 등에 어떤 변화를 가져왔는지를 살펴본다. 특히 수급자와 비수급자의 주거경로를 비교하고, 제도 운영의 장기적 효과를 분석함으로써 주거급여의 실질적 성과와 한계를 입체적으로 평가한다.

넷째, 심층면접조사를 실시하여 양적 조사로는 드러나지 않는 수급자의 생활 경험을 포착한다. 주거급여가 실제 생활에서 수급자의 안정성, 정서적 안도감, 주거상향 가능성, 낙인 경험, 서비스 접근성 등에 어떻게 작동하는지를 당사자의 목소리를 통해 분석한다. 이 과정에서 유엔 사회권위원회가 제시한 주거권 7가지 요소(법적 보장, 비용 부담 가능성, 거주가능성, 위치 적절성 등)를 기본 틀로 삼되, 정서적 안정성, 서비스 연계성, 주거상향 가능성 등 한국적 맥락에서 중요한 항목을 보완한다.

아래는 연구의 주요 진행 흐름이다.

[그림 1-1] 연구의 진행 흐름



출처: 연구진 작성

아래는 위의 연구 흐름을 담은 장 구성과 장별 주요 내용이다.

제1장은 연구의 배경·필요성과 목적을 밝히고 분석 절차를 개괄한다. 제2장은 주거권의 핵심 요소와 지표를 정리한 뒤 주거급여의 정책사와 제도 구조·전달체계를 문헌에 근거해 검토하고, 선행연구 및 주거권 관련 지표를 유형화하여 본 연구의 분석 프레임을 구축한다. 제3장은 주거실태조사 분석을 통해 수급가구의 인구사회 특성의 시계열 변화를 기술하고, 최저주거기준 미달과 주거비 과부담, 주거안정성의 결정요인을 로지스틱 회귀로 추정하는 등 주거급여 수급자의 주거권 보장 실태를 파악한다. 제4장은 임차급여 수급이 주거권 보장에 미치는 영향을 분석하며, 구체적으로는 한국복지패널조사를 이용해 임차급여 수급 여부와 급여액이 주거수준·주거비 부담·가계지출에 미치는 영향을 종단적으로 식별한다. 제5장은 주거권 7개 요소를 분석틀로 삼아 임차급여 수급자의 수급 과정

의 체감 경험을 심층인터뷰로 탐색해 정량 결과의 해석을 보완한다. 마지막으로 제6장은 장별 결과를 종합해 정책적 함의를 제시하고, 정책 과제를 제안한다.

[그림 1-2] 연구의 장 구성 및 개요

장 구성	주요 내용	연구 방법
제1장 서론	<p>○ <u>연구 배경 및 구성</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구 필요성 - 연구 목적 - 연구 내용 	
제2장 주거급여 현황 분석과 주거권 개념 및 지표	<p>○ <u>주거권 개념 및 주거급여 쟁점</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 주거권 개념 및 지표와 정책적 의미 - 주거급여의 정책적 위치와 제도 발전 - 현행 제도의 구조와 운영, 쟁점 - 선행연구 검토 	문헌 연구
제3장 주거급여 수급가구의 특성 진단과 주거권 보장 분석	<p>○ <u>주거급여 수급자의 주거권 보장 실태</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 연도별 수급자의 주거 상태와 실태 진단(기술 분석) - 최저주거기준 미달 및 주거비 과부담의 발생 요인 규명(로지스틱 회귀) 	양적 분석 (주거실태조사)
제4장 패널 데이터를 통한 주거급여 효과 분석	<p>○ <u>주거급여(임차급여) 수급이 주거권 보장에 미치는 영향 분석 1(양적 분석)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 임차급여 수급이 주거 수준에 미치는 영향 - 임차급여 급여액이 주거 수준에 미치는 영향 - 임차급여 급여액이 주거비 부담에 미치는 영향 - 임차급여 급여액이 생활비 지출에 미치는 영향 	양적 분석 (한국복지패널 조사)
제5장 주거급여 수급자 심층 분석	<p>○ <u>주거급여(임차급여) 수급이 주거권 보장에 미치는 영향 분석 2(질적 분석)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 분석틀: 주거권 요소 7가지 및 기타 추가 요소 	질적 분석 (심층인터뷰)
제6장 결론	<p>○ <u>주요 결과와 정책적 제언</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 주요 분석 결과 요약 - 제도 개선 방향 	

출처: 연구진 작성.



제2장

주거급여 현황 분석과 주거권 개념 및 지표

제1절 주거급여의 정책적 위치와 제도 발전

제2절 현행 제도의 구조와 운영

제3절 주거권의 개념과 정책적 의미

제4절 주거권 지표의 내용

제5절 소결

제 2 장 주거급여 현황 분석과 주거권 개념 및 지표

제1절 주거급여의 정책적 위치와 제도 발전

이 절에서는 주거급여가 어떠한 과정을 거쳐 형성·발전해왔는지를 검토하는 동시에, 그 과정에서 쟁점 사항을 확인, 정리하면서, 주거급여가 어떤 정책적 위상과 의미를 가지는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 주거급여가 주거권 보장을 위해 어떤 쟁점을 가지고 있는지도 확인해 보고자 한다.

1. 주거급여 제도의 발전 과정

주거급여 제도의 발전은 지원 방식과 제도 운영의 변화 속에서 주거권 보장의 범위가 확장되어 왔다. 이를 시기별로 살펴보면 다음과 같다(임택영 외, 2024).¹⁾

가. 도입기(1999년)

1999년 제정된 「국민기초생활보장법」은 기존 「생활보호법」의 ‘보호’ 개념을 ‘권리’로 전환하였다. 이 과정에서 ‘주거급여’가 새로운 항목으로 도입되었다. 당시 주거급여는 임대료, 유지수선비 등을 지원 대상으로 규정했는데, 이는 주거가 생계의 부속적 요소가 아니라 독자적인 보장 영역으로 인정된 첫 사례였다.

1) 아래의 시기 구분 및 주요 내용은 임택영 외(2024, pp. 21-44)를 참조한 것임

비록 당시 주거급여는 지급 수준이나 선정 기준이 구체적이지 않았지만, 제도적으로 주거권 보장의 출발점을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있었다. 또한 주거급여 항목 신설은 한국 사회에서 ‘최저주거기준’을 도입하는 계기가 되었으며, 주거 빈곤 문제를 공적으로 논의할 수 있는 토대를 마련하였다. 한편, 이 시기 쟁점은 주거급여가 실제 주거비를 반영하지 못한다는 점, 주거를 생계의 부속적 요소로만 다루었다는 점이라 할 수 있다(임덕영 외, 2024).

나. 가구수별 정액 지급 시기(2000~2008년)

제도 도입 초기에는 소득이나 주거비 수준을 고려하지 않고 가구원 수에 따른 정액 지급 방식을 채택하였다. 임차가구의 경우 1인 가구 28,000원, 4인 가구 40,000원 등 단순한 정액 기준이 적용되었고, 자가가구는 주거급여의 70%를 현금, 30%를 현물(‘집수리 도우미 사업’)로 지급하였다(보건복지부, 2002).

이 시기의 특징은 제도가 안정적으로 정착하기 위한 과도기였다는 점이다. 주거급여가 생계급여 속에 일부 포함된 상태로 운영되면서 ‘실질적으로는 주거비 지원인지 여부가 불분명하다’는 비판이 제기되었고, 주거비 상승률과 연동되지 않아 체감 효과가 매우 제한적이었다. 하지만 이러한 단순 구조는 이후 제도 개편을 위한 실험적 토대 역할을 했다고 할 수 있다. 즉, 여전히 주거급여가 독립적이지 않고 생계급여 틀 속에서 운영되었다는 점에서, 실질적 주거 보장의 한계라는 측면이 쟁점화되었다고 할 수 있다(임덕영 외, 2024).

다. 정률 지급 방식으로의 전환(2008~2014년): 최저생계비와 연동

2008년에는 주거급여 산정 방식이 큰 전환점을 맞았다. 종전의 정액 지급에서 벗어나, 현금급여 기준액의 일정 비율(20.6%)을 주거급여로 책정하는 정률 지급 방식으로 바뀐 것이다(보건복지부, 2009). 이로써 주거급여는 가구 소득수준과 연동되는 구조를 갖추게 되었으며, 제도적 합리성이 강화되었다.

그러나 여전히 여러 한계가 존재했다. 첫째, 지급 수준이 낮아 실제 주거비 부담을 완화하기에는 부족했다. 둘째, 주거급여가 생계급여와 동일한 기준선에 묶여 있어 대상자 범위가 제한적이었다. 셋째, 자가가구 지원은 현물 위주였는데, 이는 지원의 실효성을 낮추고 수급자의 자율성을 제약했다. 이러한 문제들은 결국 2015년 맞춤형 급여체계 개편으로 이어지는 배경이 되었다고 할 수 있다(임덕영 외, 2024).

라. 맞춤형 급여체계 개편(2015년): 주거급여의 독립

2015년은 주거급여 역사에서 가장 중요한 전환점이라 할 수 있다. 맞춤형 급여체계 개편으로 주거급여가 독립 급여로 분리되었고, 이를 다루는 「주거급여법」이 제정되면서 제도의 법적 기반이 강화되었다. 소관 부처도 보건복지부에서 국토교통부로 이관되었다(국토교통부, 2016).

이 개편의 핵심은 임차가구와 자가가구에 대한 맞춤형 지원이다. 임차가구는 지역·가구원 수별 기준임대료를 상한으로 지원받게 되었으며, 자가가구는 주택 상태에 따라 경·중·대보수 범위로 구분된 수선유지급여를 받게 되었다. 또한 선정 기준도 소득인정액이 중위소득 43% 이하로 다소 상향 조정되었다(국토교통부, 2016).

이 시기는 주거급여가 ‘보조적 급여’에서 벗어나 독립성과 전문성을 갖춘 제도로 발전했음을 의미하며, 주거권 보장의 제도적 토대를 마련한 시기라 평가될 수 있다(임덕영 외, 2024).

마. 수급자 확대와 급여 수준 현실화(2015년~현재)

맞춤형 체계 도입 이후 주거급여는 다음과 같은 네 가지 축에서 진전을 이루었다(이하, 이길제, 2024; 임덕영 외, 2024).

첫째, 선정 기준 확대가 이루어졌다(이길제, 2024). 소득 기준은 2015년 중위소득 43%에서 2023년 47%까지 단계적으로 상향되었으며, 2027년까지 50% 달성을 목표로 하고 있다. 또한 부양의무자 기준이 2018년에 폐지되었고, 2021년부터는 청년 분리급여가 도입되었다. 이를 통해 수급 가구 규모는 2015년 74만 가구에서 2022년 134만 가구로 약 두 배 증가하였다.

둘째, 급여 수준이 현실화되었다(이길제, 2024). 기준임대료는 오랫동안 목표치에 미치지 못했으나, 2022년부터 100% 현실화되었다. 이에 따라 임차급여의 월평균 지급액은 2015년 10.8만 원에서 2022년 17.9만 원으로 크게 증가하였다. 자가가구 수선유지급여의 수선 한도 역시 2015년 대비 약 30% 상향되었다.

셋째, 주거상향을 유도하기 위한 노력이 강화되었다(이길제, 2024). 주거급여만으로는 한계가 있는 주거 빈곤 문제를 보완하기 위해, 쪽방·고시원 등 비주택 거주자를 대상으로 한 ‘주거상향 지원사업’이 추진되었다. 이 사업은 단순한 현금 지원을 넘어 실제 이주와 정착을 지원하는 통합형 사업이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 아울러 공공임대주택의 1순위 입주 자격이 주거급여 수급자로 확대되면서 취약계층의 주거상향 가능성이 한층 커졌다.

넷째, 제도 운영의 내실화도 추진되었다(이길제, 2024). 수급자 조사를 전문기관(LH 등)에 위탁하고, 지자체가 신청·집행을 담당하는 분담 체계가 확립되었다. 최근에는 디지털 행정망을 활용한 관리, 현장 모니터링 강화, 데이터 기반의 수급자 관리 체계도 도입되었다. 이로써 단순한 제도의 양적 확대를 넘어, 운영 전반의 신뢰성과 투명성이 제고되었다고 평가할 수 있다.

2. 주거급여 제도의 발전과정에서 나타난 쟁점

주거급여의 제도적 발전 과정은 단순한 급여 방식의 변화에 그치지 않고, 시기마다 주거권 보장의 성격과 범위에 관한 중요한 논점을 불러일으켰다.

먼저 도입기(1999~2000년대 초반)에는 「국민기초생활보장법」 제정과 함께 주거급여가 새롭게 신설되었으나, 실질적으로는 생계급여 내 정액 지원의 부수적 항목에 불과하였다. 이 때문에 주거급여가 독립적인 권리 보장 수단인지, 아니면 단순한 생계비 보조에 머무는 것인지가 쟁점이 되었고, 실제 주거비와의 괴리로 인해 보장 효과가 제한적이라는 문제가 있었다(이태진 외, 2005).

최저생계비 연동시기(2008~2014년)에는 초반에는 정액 지급에서 최저생계비의 정률로 방식이 전환되었다. 그러나 여전히 생계급여의 일정 비율(20%)로 지급되었다. 따라서 제도가 독립적 주거권 보장 수단으로 정착하지 못하고, 생계급여에 종속된 급여로 작동했다는 점이 비판을 받을 여지가 있었다. 특히 주거급여가 양적인 보조에 치중하고, 주거의 질적 수준(최저주거기준 충족 여부)을 보장하지 못했다는 점도 문제였다(이태진 외, 2010).

맞춤형 급여체계 개편기(2015년)에는 「주거급여법」 제정과 함께 주거급여가 독립된 제도로 분리되었다. 임차급여와 자가거구의 수선유지급여가 신설되면서 최저주거기준을 제도 설계에 반영하려는 시도가 이루어졌다. 그러나 실제 임대료와의 괴리, 임차와 자가 지원 방식 간 차이, 공공임대 및 다른 주거지원 제도와의 중첩 문제, 그리고 주거급여가 복지정책인지 주택정책인지 모호하다는 점이 새로운 논점으로 부각되었다(임덕영 외, 2024).

마지막으로 정착·확장기(2015년 이후)에는 기준 중위소득 상향, 부양 의무자 기준 폐지, 청년 분리급여 신설, 기준임대료 현실화 등 제도적 보완이 이루어졌다. 그 결과 수급 가구수와 지원 수준은 크게 확대되었으나, 여전히 높은 비주택 거주 가구 비율, 공공임대·민간임대 정책과의 정합성 등 또 다른 과제가 드러나게 되었다(이길제 외, 2024).

종합하면, 주거급여의 쟁점은 초기에는 “생계비 보조 대 주거권 보장”이라는 근본적 질문에서 출발하여, 시간이 흐르면서 대상 범위, 보장 수준, 지원 방식, 정책적 위치 등으로 확장되며, 최종적으로는 주거권의 실질적 보장을 어떻게 달성할 것인가로 귀결되고 있다고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 시기별 제도적 변화와 주요 쟁점

시기	제도적 변화	주요 쟁점
도입기 (1999~2008년)	· 「국민기초생활보장법」 제정 · 주거급여 항목 신설 · 정액 지급 방식	· 생계비 지원과 구분된 주거비 지원의 필요성 여부 · 제도적 주거급여 분리 필요성 여부 · 실제 주거비 반영 미흡
정률 지급기 (2008~2014년)	· 정액→정률 지급 전환 · 생계급여 내 20% 배분	· 생계급여 종속(생계비 내 주거비는 어느 수준) · 질적 수준(최저주거기준) 반영 미흡 · 실제 주거비 반영 미흡
맞춤형 급여체계 개편 (2015년)	· 「주거급여법」 제정 · 임차급여·수선유지 급여 신설 · 독립적인 대상자 선정기준	· 주거정책 vs. 복지정책 · 자가 지원 방식 · 주거비의 범위

시기	제도적 변화	주요 쟁점
	<ul style="list-style-type: none"> · 국토부 이관 · 최저주거기준 연동 기준임대료 설정 · 지역별 등급화 	<ul style="list-style-type: none"> · 국토부 이관에 따른 전달체계
정착, 확장기 (2016년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> · 기준중위소득 상향 · 부양의무자 기준 폐지 · 청년 분리급여 · 기준임대료 현실화 	<ul style="list-style-type: none"> · 대상자 확대 지속 여부 · 재정 부담 및 지속 가능성 · 공공임대 및 민간임대 정책과의 정합성 · 고시원 및 쪽방 등 밀집된 지역의 임대료 상승 · 지역별 임대료 차이 확대 · 보장 수준 적절성 · 보장 기준으로서의 최저주거기준 적절성 · 주거권 보장의 실질적 달성 여부

출처: 연구진 작성.

주거급여는 제도 도입 이후 지속적으로 개선되어 왔으나, 여전히 몇 가지 구조적 차원의 논점이 반복적으로 제기된다. 첫째, 주거급여가 생계비 보조의 일부인지, 아니면 독립된 주거권 보장 수단인지라는 근본적 성격 규정 문제이다. 이와 맞닿아, 둘째로는 지원 수준이 실제 주거비와 최저주거기준을 얼마나 충실히 반영하는가라는 보장 수준의 실효성 문제가 있다. 셋째, 수급 대상을 어디까지 확대할 것인지, 즉 포괄성과 재정 부담 사이의 균형 문제가 지속적으로 쟁점이 된다. 넷째, 지원 방식 역시 현금 지급과 현물(주택 개보수) 지원, 임차가구 중심과 자가가구 지원의 차이 등에서 효율성과 형평성 문제가 꾸준히 논의된다. 마지막으로, 주거급여가 복지정책인지 주택정책인지에 대한 정책적 위치의 모호성이 여전히 해소되지 않고 있으며, 이는 정책 집행의 일관성과 다른 제도와의 연계성에 직접적인 영향을 미친다.

앞서 정리한 총괄적 쟁점들은 단순히 제도의 운영 과정에서 나타나는 기술적 문제에 그치지 않고, 주거급여가 실질적으로 주거권 보장에 기여하는지를 평가하는 데 핵심적인 지점과 맞닿아 있다.

첫째, 보장 수준의 실효성은 본 연구의 직접적인 주제와 직결된다. 기준 임대료와 실제 임차료 간 격차, 그리고 최저주거기준이 얼마나 현실적으로 반영되고 있는가, 그리고 최저주거기준은 적절한가 등은 주거급여가 주거권을 보장하고 있는지 여부를 가늠하는 가장 핵심적인 지표가 된다.

둘째, 대상 범위의 적절성 문제는 수급 대상이 얼마나 충분히 포착되는 가라는 질문으로 이어진다. 취약계층을 두텁게 보호하지 못한다면 주거권 보장은 형식에 그칠 수 있으며, 반대로 지나친 확대는 재정적 지속 가능성 문제를 야기한다. 따라서 본 연구는 이 균형 속에서 현 제도가 어느 수준에 있는지를 검토할 필요가 있다.

셋째, 지원 방식의 효율성은 주거권 보장의 질적 차원을 평가하는 데 중요하다. 현금급여는 임시적 안정에는 기여하지만 주거의 질을 담보하지 못할 수 있으며, 수선유지급여와 같은 현물지원도 최저주거기준에 부합하도록 집행되지 않을 수 있다. 또한 공공임대주택과의 연계 방식, 민간임대시장의 규제 설계 역시 해결해야 할 과제다.

넷째, 이상을 바탕으로 생계비와 주거비 간의 성격 규정 문제는 주거급여가 소득보조 수단인지, 아니면 주거권 보장을 위한 독립된 제도적 장치인지에 대한 판단을 요구한다. 이는 본 연구가 다루는 주거급여의 실효성을 평가할 때, 분석의 출발점이 되는 기본 전제이다.

마지막으로, 총괄적 쟁점들은 본 연구가 목표로 하는 “주거급여 제도의 주거권 보장 실효성 평가”라는 과제와 직결되며, 분석의 방향성을 제시한다. 다시 말해, 주거급여가 단순히 현금 지원에 머무르지 않고, 주거의 양적·질적 기준을 아우르는 제도로 작동하는지를 확인하는 것이 본 연구의 핵심적 주제라 할 수 있다.

〈표 2-2〉 총괄적 쟁점 및 본 연구와의 연관성

구분	총괄적 쟁점	구체적 내용	본 연구와의 연관성
보장 수준	· 주거비 부담 경감 vs. 최저주거기준 보장 · 최저주거기준의 적절성 · 최저주거기준의 적절한 반영 여부	· 최저주거기준을 통해 기준임대료가 설정되나 실제 괴리 · 동시에 최저주거기준이 적절치 않다는 지적 제기	· 최저 기준의 적절성 · 최저 기준의 보장성
대상 범위	· 수급 포괄성	· 선정 기준(중위소득 비율)의 점진적 상향, 부양의무자 기준 폐지, 청년 분리 지급 등으로 확대	· 취약계층 포착률 개선 여부 · 대상자 확대 필요성
지원 방식	· 현금과 현물, 임차와 자가	· 임차급여 중심의 현금지원, 자가가구에는 수선유지급여(현물) 제공 → 각각의 장·단점 상존	· 현금 급여 및 현물 급여의 실효성
정책 위치	· 복지 vs. 주거정책	· 2015년 이후 보건복지부에서 국토교통부로 이관 → 복지와 주택정책 사이 경계 모호	· 공공임대 연계성 · 민간임대제도 연계성
정책 성격	· 생계비 보조 vs. 주거권 보장	· 2015년 이전에는 생계급여에 포함된 보조적 성격이 강했으나, 이후 최저주거기준 반영을 통해 독립된 주거권 보장 제도로 전환	· 주거급여가 단순한 소득 보조인지, 주거권 보장 장치인지 평가
주거권 보장	· 양적 보장과 질적 보장의 동시 확보	· 양적 보장은 현금 지원으로, 질적 보장은 최저주거기준 충족을 통해 추구해야 하나, 실제로는 분리되어 작동	· 주거급여가 주거권의 기준을 보장하는지 검증

출처: 연구진 작성.

제2절 현행 제도의 구조와 운영

1. 급여 유형(임차·수선유지)과 산정·지급 방식

가. 법적 틀과 정책적 위치

현행 주거급여는 「주거급여법」과 「국민기초생활보장법」을 근거로 운영된다(국토교통부, 2025, p. 9). 「주거급여법」은 지급 대상과 기준, 방법, 그리고 주택조사 등 행정 절차를 규정하고 있으며, 이 법에서 정하지 않은 사항은 「국민기초생활보장법」을 준용하도록 하고 있다. 「국민기초생활보장법」은 수급권 제도의 근거와 급여의 기본 원칙, 수급자 선정 기준과 방법, 급여의 종류와 지급 방식 등 기초생활보장제도 전반의 기본 틀을 제공한다. 또한 구체적인 세부 지원 내용은 「주거급여 실시에 관한 고시」와 「주거급여 정보시스템 구축·운영 위탁에 관한 고시」에 근거하여 운영된다.

즉, 주거급여는 「주거급여법」과 「국민기초생활보장법」이라는 이중적인 법적 규율 아래 놓여 있다(임택영 외, 2024). 동시에 주거급여는 국토교통부의 취약계층 주거지원 체계에서 ‘수요자 보조’ 축(현금·현물 지원)에 속하며, ‘공공임대 공급’ 축(영구·국민·매입·전세임대 등)과 상호 보완적 관계를 형성한다. 이러한 맥락에서 주거급여는 한편으로는 공공부조의 성격을 지니면서도, 다른 한편으로는 주거지원 정책의 일환으로 자리 잡고 있으며, 이러한 이중적 성격은 급여의 설계와 운영 전반에 깊이 반영되어 있다.

나. 운영 원리(지급 원칙)와 제도 적용

아래는 사업안내에 제시된 여섯 가지 원칙으로 실제 산정·지급 구조의 근거로 작동한다.

〈표 2-3〉 주거급여 제도의 원칙

-
- 보충성: 소득·재산·근로능력 활용을 전제로 공적 급여는 부족분을 메우는 방식으로 설계된다.
 - 최저주거기준 감안한 최저보장: 임차는 '기준임대료', 자가는 '보수범위별 수선비용'을 최저보장 기준으로 둔다.
 - 실소요 비용 지원: 실제 임차료·수선비를 기준으로 하되 상한(기준임대료·보수 한도)을 둔다.
 - 형평적 부담: 생계급여 기준 초과분에 대해 자기부담(임차), 소득구간별 한도 차등(자가)을 적용한다.
 - 중복 불가: 임차급여와 수선유지급여의 동시 수급은 제한된다.
 - 보편성: 법정 요건 충족 시 성별·직업 등으로 수급권을 배제하지 않는다.
-

출처: "2025년 주거급여 사업안내", 국토교통부, 2025, pp. 12-13을 요약함.

이 원리 중 특히 최저주거기준-기준임대료-실소요비-자기부담의 연쇄가 임차급여 산정의 핵심 구조를 이룬다. 기준임대료는 3년 주기 계측값에 기초하되, '공간특성 감안 가격모형'과 가구균등화지수, 1~4급지 지역구분 등을 반영해 산정되며, 정책·재정 여건에 따라 단계적 현실화가 병행되어 왔다. 자가의 경우 주택 노후도를 구조안전·설비·마감 항목으로 평가하여 경·중·대보수로 등급화하고, 보수주기(3·5·7년)와 상한액(도서지역 10% 가산)을 정한다. 장애인·고령자·침수 우려 가구에는 편의·방재 시설을 별도 한도 내 추가 지원한다.²⁾

2) 상세한 내용은 임택영 외(2024)의 pp. 37-41을 참조할 것

다. 대상자 선정과 지원 수준

대상자는 원칙적으로 소득인정액이 기준중위소득의 일정 비율 이하 (2025년 기준: 48%)인 가구이며, 부양의무자 기준은 폐지되었다. 부모와 별거하는 미혼 청년은 분리급여가 가능하다.

지원 수준은 임차급여는 실제 임차료, 지역과 가구원 수에 따라 상한이 결정되는 기준임대료 및 자신의 소득액, 실제 임차료에 따라 결정된다.

〈표 2-4〉 주거급여의 지원 수준

-
- 임차급여 산정
 - 실제 임차료와 기준임대료 - 자기부담금 중 낮은 금액을 지급
 - 자기부담금은 (소득인정액 - 생계급여 기준액) × 30%
 - 지역(1~4급지)과 가구원 수에 따라 기준임대료 상한이 달라짐
 - 생계급여 기준 이하에는 자기부담이 없음

 - 수선유지급여 산정
 - 주택 노후도 점수로 경·중·대보수를 판정, 보수범위별 상한 내 실제 공사비를 지원(현물)
 - 소득구간에 따라 상한의 80·90·100%로 차등
 - 경보수는 마감·단열·창호 등 경미한 개선, 중보수는 주요 설비(난방·급수 등), 대보수는 구조·지붕·욕실·주방 등 포괄적 개량을 포함
-

출처: “2025년 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2025, p. 97, pp. 177-178을 요약함.

2. 수급자 규모·변동 추이와 주요 특성

주거급여의 수급자 규모와 변동 추이를 살펴보는 동시에, 수급가구의 주요 인구사회학적 특성을 개괄하고자 한다. 이와 관련된 학술 연구는 아직 충분히 축적되어 있지는 않으나, 국토연구원이 주거급여 소위원회를 지원하기 위해 매년 관련 연구를 수행하면서 기본적인 통계와 분석을 제공하고 있다(김혜승 외, 2017; 김혜승 외, 2018; 김혜승 외, 2019; 이길제 외 2021; 이길제 외, 2022; 이길제 외, 2023). 최근 보고서는 2022년

상황을 중심으로 제시되어 있으며, 본 절에서는 이를 참고하여 주거급여가 맞춤형 급여로 독립하여 시행된 2016년부터 가장 최근인 2022년까지의 변화를 다룬다.

가. 수급자 규모

주거급여 수급가구 규모는 제도의 자격 기준 완화와 대상자 범위 확대에 따라 꾸준히 증가해 왔다. 2015년 7월 74.2만 가구였던 수급가구는 2023년 12월 기준 141.5만 가구로 약 두 배 가까이 늘어났다. 특히 2018년 부양의무자 기준 폐지와 2019년 이후의 선정기준 상향은 수급가구 규모 확대에 결정적인 요인으로 작용하였다.

[그림 2-1] 주거급여 제도 변화에 따른 수급가구 규모 변화 추이

(단위: 만 가구)



출처: “맞춤형 개별급여 전환 이후 주거급여 제도의 변화과정과 주요쟁점”, 이길제, 2024, 제8회 주거복지컨퍼런스 발표자료, p. 425.

나. 주거급여 수급가구의 일반적 특성

주거급여 수급가구는 전반적으로 소규모 가구·고령층 중심이라는 특징을 지닌다. 2022년 기준 전체 수급가구의 평균 가구원 수는 1.44명에 불과하며, 이 가운데 1인가구 비중은 72.2%로 압도적으로 높다. 가구주의 평균 연령 역시 63.39세로, 수급집단 전반에 걸쳐 고령화가 뚜렷하다.

이러한 특성은 세부 유형별로 차이를 보이는데, 임차가구의 경우 평균 가구원 수가 1.43명, 가구주 평균 연령은 62.40세로 상대적으로 젊은 편이다. 그러나 수급자의 절반가량이 여전히 민간임대(47.3%)에 거주하고 있어 주거비 부담이 크게 나타난다. 실제 임차료 대비 원조 효과는 공공임대(88.8%)에 비해 민간임대(74.2%)가 낮았고, 소득 대비 임차료 비율은 민간임대가 29.9%로 공공임대(16.1%)보다 높아, 주거급여에도 불구하고 민간임대 수급자의 과부담 문제가 두드러진다. 또한 최저주거기준 미달률도 전체의 22.2%에 달한다(이길제 외, 2023).

한편, 수선유지가구는 뚜렷한 고령층 특성을 지닌다. 평균 가구원 수는 1.58명으로 임차가구보다 약간 많지만, 가구주 평균 연령은 73.08세로 10세 이상 높다. 주거유형은 단독주택(57.4%) 비중이 가장 크며, 평균 주거면적도 52.9㎡로 임차가구(42.7㎡)보다 넓다. 최저주거기준 미달률 역시 2.4%에 불과해 물리적 주거환경은 상대적으로 양호하다. 그러나 이들은 대부분 노후주택에 거주하며, 고령이라는 특성과 결합하여 주거취약성이 다른 방식으로 나타난다(이길제 외, 2023).

종합하면, 주거급여 수급집단은 전반적으로 1인 고령가구의 집중, 민간임차가구의 높은 주거비 부담, 수선유지가구의 고령·노후주택 특성이라는 세 가지 특징으로 요약될 수 있다. 이는 주거급여가 단순한 소득보전 차원을 넘어, 유형별 취약성을 어떻게 보완할 것인지에 대한 정책적 고민이 필요함을 보여준다.

임차가구와 수급가구를 비교하였을 때 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 2-5〉 주거급여 수급가구의 주요 특징(2022년 기준)

구분	전체 주거급여 수급자	임차가구	수선유지
가구원 수	1.44명	1.43명	1.58명
가구주 연령	63.39세	62.49세	73.08세
소득인정액	-	334,794원	453,428원
거주유형	-	공공임대 43.7% 민간임대 47.3%	-
주택유형	-	아파트 37.8% 단독 24.2% 다가구 21.6%	단독 57.4% 아파트 21.6% 다세대 15.7%
면적	-	42.7㎡	52.9㎡
최저주거기준 미달	-	전체: 22.2% 공공: 1.9% 민간: 27.1% 사용대차: 97.9%	2.4%
실제 임차료 대비 입차급여액	-	민간: 74.2% 공공: 88.8%	-
소득 대비 실제 임차료 비율	-	민간: 29.9% 공공: 16.1%	-
수급 후 임대료 부담 과다가구 비율	-	민간: 7.8% 공공: 1.1%	-

주: 위 공란 중 전체 주거급여 수급자 공란은 인용한 보고서에서 분석을 하지 않은 내용이며, 수선유지는 해당되지 않는 내용임.

출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외, 2023, 국토교통부·국토연구원, pp. 13-52의 주요 내용을 요약함.

제3절 주거권의 개념과 정책적 의미

1. 국제 조약 및 국내 법적 측면의 주거권

인간으로서 적절한 주거를 누릴 권리는 인간다운 삶의 가장 기본적인 조건 중 하나이며, 적절한 주거의 보장은 국제기구와 인권단체, 학계 등을 통해 오랫동안 중요하게 강조되어 왔다. 주거권의 개념에 대해 접근할 때는 이러한 국제기구와 선진국에서 주거권 보장을 위해 어떠한 노력을 하였으며, 그 과정에서 고민했던 부분이 어떤 지점인지를 먼저 파악해볼 필요가 있다.

주거권에 대한 국제적 논의를 설명할 때 가장 대표적·선구적으로 언급해야 하는 내용은 1948년 세계인권선언이다. UN의 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights)제25조에서는 모든 사람이 자신과 가족을 위해 적절한 식량과 의복, 주거를 포함하여 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 명시하고 있다. 이어서 UN은 1966년 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약을 통해서도 이 내용을 다시 한번 강조하여 규약을 채택한 당사국들의 의무를 분명히 인식하게 하였으며, 그 이후 선언된 국제 인권 조약들에서도 적절한 주거에 대한 권리를 꾸준히 언급하였다(UN-Habitat. 2014).

우리나라 헌법과 법률에서 언급되는 주거권을 살펴보면, 먼저 헌법에서는 ‘적절한 주거에 대한 권리’나 ‘주거권’ 자체를 규정하고 있지는 않다. 다만 헌법 제16조에서는 주거의 자유를 침해받지 않는다는 것을 명시하고 있고, 제35조에서는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 하는 국가의 의무를 강조하고 있

다. 이 2가지 조항을 통해 우리나라는 헌법을 통해서도 적절한 주거에 대한 자유권과 사회권을 모두 직간접적으로 보장하고 있다고 볼 수 있다.

우리나라 법률에서 주거권을 명시하고 있는 것은 2015년 제정된 「주거기본법」으로, 제2조(주거권)에서 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거 환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”고 하고 있다. 이에 따라 주거정책은 곧 주거권을 보장하기 위해 작동해야 하며 그 구체적인 방법은 주거비 보장 및 주거 공급, 주거 환경 등에 따라 9가지 항목으로 설명하고 있다.

현행과 같이 주거기본법을 통해 주거권을 보장하는 내용은 전술하였던 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(UN, 1966)’의 영향을 받은 것으로 보인다. 당시 이 규약은 주거권을 국제적 차원에서 마땅히 따라야 할 인권으로 규정하였고, 각 정부가 주거권을 실현할 수 있는 조치를 하도록 영향을 미쳤다. 이에 따라 우리 정부도 1990년 국회 동의를 얻어 대한민국에 효력을 발생시키는 동일한 국제규약을 공포하였다. 해당 규약의 제11조에도 세계인권선언과 동일하게 적절한 주거에 대한 권리를 명시하고 있으며, 이후 진행된 국제적 논의에서 규정된 내용에 따라 주거기본법에서도 주거권을 정의하였다.

다만 국제사회에서 주거권에 대한 논의를 오랫동안 진행해온 것과는 달리 우리나라는 법적 측면에서 주거권을 규정하고 그 계획을 구체적으로 시행한지는 오래되지 않았다. 이러한 문제의식에 따라 UN에서도 2019년 적정주거권 특별보고관 파견을 통해 우리나라의 주거권 보장이 미흡한 상태로 남아있음을 지적하였고, 특히 취약계층의 주거권 실현이 우선시 되어야 한다는 점을 강조하였다.

위 사례는 국내에서도 주거권이 법적으로 보장받을 수 있는 권리이지만 아직 그 구체적인 실행방법이 우리 사회에 포면적으로 자리잡았다고

보는 어렵다는 것을 시사한다. 그렇다면 적절한 주거의 권리란 무엇이고, 국제사회에서 지속적으로 강조하는 주거권은 어떤 특징을 가지고 있는가를 알아보려고 한다. 이를 위해 다음에서는 주거권의 개념과 의미를 구체적으로 파악해보고자 국제사회에서 논의된 주거권의 개념과 구성요소를 살펴본다.

2. 적절한 주거의 개념과 구성요소

가. 자유권과 사회권 측면의 적절한 주거

1948년 세계인권선언, 1966년 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선언 이후 적절한 주거(adequate housing)란 무엇인지에 대해 설명하고자 할 때, 지금까지도 UN 사회권위원회에서 발표한 일반논평 4호 적절한 주거에 대한 권리(UN, 1991), 일반논평 7호 강제퇴거(1997)를 가장 대표적으로 인용한다(UN-Habitat, 2014; 박미선 외, 2019; 하성규, 2010).

위원회의 논평에 따라 적절한 주거권이 무엇인지를 해석해보면 적절한 주거의 보장과 강제퇴거의 제한이라는 큰 2가지 개념으로 정리할 수 있으며, 이것은 다시 주거권을 자유권의 측면과 사회권의 측면에서 이해할 수 있다. UN-Habitat(2014) 보고서에 따르면, 자유권의 측면에서 적절한 주거란 1) 강제 퇴거 및 주택의 인위적인 파괴·철거로부터의 보호, 2) 자신의 집, 사생활, 가족에 대한 인위적인 간섭으로부터 자유로운 권리, 3) 거주지의 선택과 결정, 이동의 자유를 누릴 권리이다.

한편 사회권의 측면에서 적절한 주거가 무엇인지를 설명하면 1) 임대권 보장, 2) 주거, 토지 및 재산의 반환, 3) 적절한 주거에 대한 평등하고

차별없는 접근, 4) 국가 및 지역사회 차원의 주거 관련 의사결정 참여이다. 이에 따르면 사회권위원회에서는 적절한 주거권을 단순히 주거 환경의 보장과 같은 좁은 의미로 해석하고 있지 않으며, 존엄한 주거를 보장 받은 권리로 이해할 수 있다.

나. 적절한 주거의 구성요소

위에서 설명한 자유권 및 사회권 측면에서 해석하는 적절한 주거권 외에, ‘적절한 주거’를 보장하기 위해서는 최소한 어떠한 조건을 갖추어야 되는지 일반논평 4호를 인용하여 설명하면 다음과 같은 7가지 요소로 정리할 수 있다(UN, 1991).

첫째, 점유권의 보장(Security of tenure)이다. 거주자가 강제 퇴거를 비롯한 각종 위험으로부터 법적 보호를 보장하는 수준의 점유권을 보장받지 못한다면 그 주거는 적절하다고 할 수 없다.

둘째, 서비스, 재화, 시설 및 인프라 등 기본 인프라 이용 가능성(Availability of services, materials, facilities and infrastructure)이다. 주거를 통해 안전한 식수와 적절한 위생 시설, 조리, 난방, 조명, 식품저장, 쓰레기 처리 등을 위한 환경을 제공받지 못한다면 그 주거는 적절하다고 할 수 없다.

셋째, 주거비용의 지불가능성(Affordability)이다. 해당 주거의 가격이 거주자의 다른 인권을 보장하는데 위협이 되거나 그 수준을 저해하는 경우 주거는 적절하지 않다.

넷째, 거주적합성(Habitability)이다. 이 용어를 자연과학 측면에서 해석하면 생명체의 ‘서식 가능성’으로 볼 수 있으며, 정책적 측면에서 보면 ‘최저주거기준’이라고 보는 것이 적절할 것이다. 주거가 신체적 안전을

보장하거나 충분한 공간을 제공하지 않고, 추위나 습기, 더위, 비, 바람, 기타 거주자의 건강을 위협하거나 구조적 위험으로부터 보호하지 못하는 주거는 적절하지 않다.

다섯째, 접근성(Accessibility)이다. 여기서 말하는 접근성은 물리적인 접근성뿐만 아니라 사회적 접근성까지 포함한다. 적절한 주거는 사회구성원 모두에게 일정한 접근성을 보장해야 한다. 특히 취약계층이나 사회적 보호가 필요한 사람들이 그렇지 않은 사람들과 동일한 접근성을 보장받지 못하거나, 그들의 요구가 고려되지 않을 경우 적절한 주거로 볼 수 없다.

여섯째, 위치 적절성(Location)이 보장되어야 한다. 해당 주거로 인해 거주자가 취업 기회, 의료서비스, 교육 및 보육 시스템, 기타 사회시설 등과 단절될 경우, 그리고 주거가 오염된 환경에 노출되거나 물리적으로 위험한 지역에 위치한 경우 그 주거는 적절하지 않다.

마지막으로는 문화적 적합성(Cultural adequacy)이다. 주택의 건축 방법, 사용되는 건축 자재 등이 거주자의 문화적 정체성을 존중하지 않거나 문화적 다양성을 적절하게 표현할 수 있도록 갖추지 못하면 그 주거는 적절하지 않다.

여기에 덧붙여 일반논평 7호(UN, 1997)에서 설명하는 강제 퇴거로부터의 보호 또한 적절한 주거권의 핵심 요소이며, 주거보장과 밀접한 관련이 있다. 사회권위원회에서 설명하는 강제 퇴거란 ‘개인, 가족 및 공동체가 적절한 법적 또는 기타 보호의 제공 없이 자신이 점유하는 주택 또는 토지에서 자신의 의지에 반하여 영구적 또는 일시적으로 강제로 퇴거되는 것’이다. UN-Habitat(2014)에 따르면 매년 최소 200만 명이 강제 퇴거를 당하거나 그보다 훨씬 더 많은 사람들이 강제 퇴거 위협을 받고 있다. 그 어떤 원인과 관계없이 강제 퇴거는 심각한 인권침해이자 적절한 주거권을 심각하게 침해하는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 적절한 주거가 무엇인지를 설명하기 위해 국제사회의 권고안, 법적·정책적 측면에서 언급되는 주거권, 적절한 주거를 갖추기 위해 필요한 구성요소 등을 정리해보았다. 주거권은 자유권적 성격과 사회권적 성격을 복합적으로 가지고 있는 권리로서 그 의미가 추상적이고 범위가 포괄적인 것을 알 수 있다. 따라서 주거권을 ‘적절한 주거를 보장받을 권리’라고 하는 함축적 표현으로 정의하려고 하기보다 어떤 측면의 적절성에서 주거권을 해석할 것인지에 따라 폭넓게 정의될 수 있다는 것을 이해해야 한다.

이러한 측면에서 우리나라의 주거급여 정책을 주거권 관점에서 해석하면 기본적으로는 주거비용의 적정성을 보전하기 위한 정책으로 접근할 수도 있지만, 주거급여가 단순히 주거비용을 지원하기 위해서만 존재하는 것은 아니며 수선유지급여를 통해 거주적합성, 서비스에 대한 가용성 또한 보장하고 있다고 볼 수 있다. 다음 절에서는 주거급여 제도의 변화 과정을 살펴보면서 주거급여가 어떠한 측면에서 주거권을 보장하기 위한 정책 수단으로 활용되고 있는지를 파악해보고자 한다.

제4절 주거권 지표의 내용

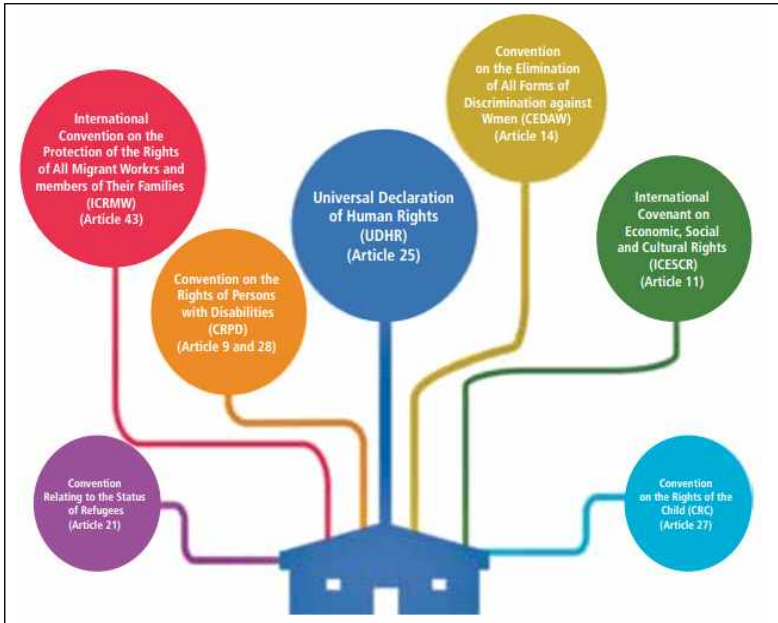
제3절에서 다룬 주거권의 7가지 기준은 매우 보편적으로 활용되는 개념이다. 이 절에서는 그 7가지 기준이 현재에 어떻게 발전되고 있는지를 살펴보고, 한국에서의 주거권 지표를 둘러싼 선행연구를 분석하여 시사점을 얻고자 한다.

국내에서 주거권 논의가 본격화된 것은 2000년대 중반 이후로 보이며, 특히 UN 사회권위원회의 지표는 앞에서 검토한 바 있다. 이어서 최근

UN-HABITAT는 새로운 주거권 지표인 주거권 지수(Housing Rights Index, HRI)를 제안하고 있다(UN-HABITAT, 2020). 이 지수는 UN-HABITAT이 주관하는 Housing Practitioners Labs와 맞춤형 교육 과정에 참여하는 실무자 및 정책 담당자를 지원하기 위한 의사결정 도구로 개발되었다. HRI는 국제 인권 규범에 명시된 적정 주거권을 근거로 하며, 해비타트 의제(Habitat Agenda, 1996)와 신도시 의제(New Urban Agenda, 2016)에도 반영되어 있다. 여기서 주거권은 모든 개인과 공동체가 평화롭고 존엄한 삶을 영위할 수 있도록 안전하고 안정된 주거를 확보·유지할 권리를 의미한다.

HRI의 특징은 기존의 주거권 관련 지표뿐만 아니라 장애인, 아동, 난민, 이주노동자 등 다양한 취약계층을 다루는 국제 인권 협약까지 포괄하고 있다는 점이다. 즉, 세계인권선언(UDHR) 제25조, 「여성차별철폐협약(CEDAW)」 제14조, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)」 제11조, 「아동권리협약(CRC)」 제27조, 「모든 이주노동자와 그 가족구성원의 권리 보호 협약(ICRMW)」 제43조, 「장애인권리협약(CRPD)」 제9조 및 제28조, 그리고 「난민지위협약」 제21조 등이 모두 HRI의 규범적 기반을 이루고 있다.

[그림 2-2] 주거권 지수에 반영된 주거 관련 인권 규약



출처: “The Housing Rights Index : A Policy Formulation Support Tool.” UN-HABITAT, 2020, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf에서 2025. 8. 13. 인출.

이 내용을 전개하면 크게 7가지의 영역으로 크게 구분하고, 각각에 대해서는 상세한 지표로 구성이 된다. 지표는 아래와 같다.

<표 2-6> 주거권 지수(HRI)의 개요

영역	내용	관련된 내용
점유권 보장	점유자가 강제퇴거, 괴롭힘 및 기타 위협으로부터 법적 보호를 보장하는 일정 수준의 점유 안정성을 갖지 못한다면, 그 주거는 적절한 주거로 볼 수 없음	법적 보호된 토지 거주
		강제퇴거, 괴롭힘 방지의 절차적 보장
		퇴거 시 대체 주거 제공 및 노숙 인권침해 예방
		퇴거, 재산 박탈 시 보장, 재정착 보장
		공개적 토지 등록제도, 소유권 문서 보장

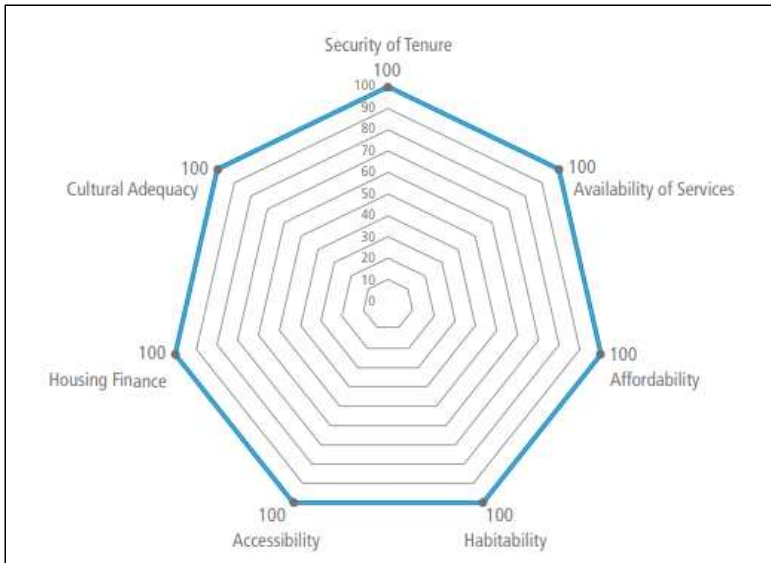
42 정책 수요자의 주거권 보장 관점에서 본 주거급여 실효성 연구

영역	내용	관련된 내용
기본 인프라 이용 가능성	거주자가 안전한 식수, 적절한 위생시설, 조리·난방·조명·식품 저장·폐기물 처리를 위한 에너지를 이용할 수 없다면, 그 주거는 적절한 주거로 볼 수 없음	저소득층 기본 서비스 보조금 및 가격 제도
		안전, 저렴한 식수 접근성
		위생, 세탁 시설 보급
		조리, 난방, 조명 에너지 접근성
		생활폐기물 안전 처리, 수거 체계
지불 가능성	주거 비용이 거주자의 다른 인권 향유를 위협하거나 침해한다면, 그 주거는 적절한 주거로 볼 수 없음	적정 주거 정의 및 정책 적용
		주거 비용-소득 수준 균형
		주거 비용으로 인한 생활필수 충족 영향 미비
		임차인 보호(임대료 및 강제퇴거)
		저소득층 주거지원 제도
거주 적합성	주거가 신체적 안전을 보장하지 못하거나 충분한 공간을 제공하지 못하며, 추위·습기·더위·비·바람 등 건강에 대한 위협과 구조적 위험으로부터 보호하지 못한다면, 그 주거는 적절한 주거로 볼 수 없음	구조적 안전, 공간, 기후위험 보호
		해충, 곰팡이 차단, 건강 보호
		환기, 공기오염 차단
		조명, 실내활동 보장
		환경규제, 안전환경 보장
접근성	주거가 사회적 약자와 소외된 집단의 특수한 필요를 고려하지 않는다면 적절한 주거라고 할 수 없음	취약계층 적정주거 접근 보장
		무토지·빈곤층 토지 접근 보장
		장애인·재해피해자 지역사회 정착
		성평등·노인·아동 주거 보장
위치 적절성	주거가 고용 기회, 보건의료 서비스, 학교, 보육시설 및 기타 사회적 시설과 단절되어 있거나, 오염되거나 위험한 지역에 위치한 경우에는 적절한 주거라고 할 수 없음	의료·교육·보육·사회시설 접근성
		통근 시간·비용 부담 완화
		오염지역 비거주·건강 보호
		야간 보행 안전
		생활편의시설 도보 접근성
문화적 적합성	주거가 문화적 정체성의 표현을 존중하고 반영하지 않는다면 적절한 주거라고 할 수 없음	지역문화 조화적 주거 설계
		주택 개발·현대화 시 문화 속성 보존
		건축·재료 통한 문화 정체성 표현
		소수집단 문화권 보장
		문화유산 보존·참여 보장

출처: “The Housing Rights Index : A Policy Formulation Support Tool.” UN-HABITAT, 2020, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf에서 2025. 8. 13. 인출.

UN-HABITAT에서는 이 지표에 대해 5점 척도로 점수를 부여하도록 했다. 이 점수를 영역별로 평균을 내어서 지역이나 국가의 주거권 보장 수준이 영역별로 한눈에 들어오게 한 것이다.

[그림 2-3] 주거권 지수



출처: “The Housing Rights Index : A Policy Formulation Support Tool.” UN-HABITAT, 2020, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf에서 2025. 8. 13. 인출.

UN-HABITAT의 주거권 지수(HRI)는 한국의 주거급여 수급자의 주거권 보장 연구에 다양한 시사점을 준다. HRI는 점유권, 지불가능성, 서비스 접근성, 거주 가능성, 위치의 적절성, 접근성, 문화적 적합성 등 다양한 영역을 포괄하면서도 비교적 구체적으로 정의하고 있다. 한국의 주거실태조사와 한국복지패널조사를 활용하면 주거비 부담률, 최저주거기준 충족 여부, 상하수도 및 에너지 이용, 의료·교육시설 접근성, 주택의 안전

성과 노후도 등 지표의 상당 부분을 측정할 수 있다.

하지만, 주거권 지수(HRI)를 국내 주거급여 수급자 분석에 무비판적으로 적용하기는 어렵다. 첫째로, 지수 내 일부 항목이 한국의 주거 현실과 맞지 않다. 예를 들어, ‘안전한 식수 확보’나 ‘기본 위생시설’ 같은 기준은 대다수 가구가 이미 충족하고 있어 실제적인 취약성을 구별해내기 곤란하다. 그리고 ‘문화적 적합성’은 획일화된 아파트 중심 환경에서는 그 적용이 다소 모호할 수 있다. ‘강제퇴거 절차 보장’은 개발도상국에서는 불법적인 개발과 관련된 중요한 이슈일 수 있는데, 한국적 상황에 수급자의 실제 주거 불안은 임대료 압박이나 계약 만료 등, 제도를 준수하지 못하는 경제적 열악성으로 훨씬 두드러지게 나타난다. 더불어, 지표를 정확히 측정할 수 있는 통계 자료의 부족 역시 핵심적인 문제로 지적된다. 현재 활용 가능한 주거실태조사나 복지패널 데이터만으로는 점유권의 법적 보호 수준, 실제 퇴거 경험, 문화적 정체성 반영 정도 등을 포착하기 힘들다. 심지어 관리비나 에너지 비용 같은 주거비의 세부 내역이나 지역별 생활 인프라 접근성을 계량화할 자료도 매우 제한적이다.

이러한 국제적 논의를 토대로 한국에서도 주거권 측정 지표 개발을 시도해 왔다.

홍인옥(2007)은 UN-HABITAT 등의 논의를 바탕으로 주거권을 세 가지 영역, 즉 주택의 적정성, 주거권 침해 및 부정, 주거권 실현 과정으로 구성하고, 12개 항목³⁾으로 측정하고자 하였다. 다만 실제 지표를 적용하거나 결론을 도출하기보다는 범주 설정에 중점을 두었다.

강미나 외(2015)는 주거권 자체를 측정하기보다는 주거복지 평가를 위

3) 12개 항목은 다음과 같다. 최저주거기준 미달 가구, 주거비 부담 정도, 공공임대주택 거주가구 비율, 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율, 홀리스 수, 비닐하우스 거주가구수, 쪽방거주 인구수, 강제퇴거 가구수, 비자발적 이주가구수, 개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장 여부, 지자체 주택분쟁조정위원회 설치 비율, 개인이 주거권 침해를 당한 경우 정부 및 자문을 받을 수 있는 제도 여부.

한 지표 개발에 초점을 맞추었다. 이 연구는 ‘사회구성원 누구나 건강과 행복을 추구할 수 있는 주거생활 보장’을 보편적 주거복지의 정의로 삼고, 선행연구 검토와 전문가 자문, 설문조사를 거쳐 국민체감형 주거복지 평가지표를 제시하였다. 어메니티, 지불가능성, 안정성, 편리성, 보건성 및 안전성을 망라한 지표⁴⁾를 통해 실제 주거복지 수준을 평가할 수 있는 예시안을 제공했다.

박미선 외(2019)는 지자체별 주거권 보장 수준을 측정하기 위해 국내의 선행연구를 검토한 뒤, 4개 주거권 영역과 세부 지표를 구성하였다. 이 지표들은 주거실태조사, 인구주택총조사 등 현재 가용한 자료로 산출 가능하도록 설계되어, 지자체 단위에서의 주거권 수준 비교를 시도하였다.

이상을 종합하여 본 연구에서 다루고자 하는 주거권 개념, 주요 이슈, 그리고 주거실태조사 및 한국복지패널 관련 문항을 고려하면 본 연구에서 다루는 주거권에 대한 구체적 지표는 아래와 같다. 여기에서 주거권 개념은 가장 폭넓게 인용되고 있는 사회권위원회의 적절한 주거에 대한 권리를 나타낸 것이다. 또한 주거실태조사 및 한국복지패널의 관련 문항은 한국의 선행연구를 참고하여 관련된 변수들을 제3장~제5장에 활용하고자 한다. 여기에서 ‘추가적인 사항’은 실제 사회권위원회의 지표에 포함되지 않고 또 설문조사를 활용한 실태조사 문항에도 포함되어 있지 않지만 질적 조사를 통한 분석 내용에 포함하였다.

4) 주택의 단열상태, 주택의 방음상태, (자기) 주택가격, (자기) 소득에 따른 임대료 부담, 주택 구입 또는 임대를 위한 대출의 용이성 및 상환능력, 구입할 수 있는 주택의 수, 주택의 노후 정도, 주택의 임대기간 만료, 임대료 증가, 재건축 등으로 인한 거주 불안 정도, 노약자도 쉽게 이용할 수 있는 주택 공간 및 시설, 주택 유지관리의 편리성, 주택 내 온도 및 습도상태(곰팡이 등), 주택 내 상수도의 수질 상태(녹물 등), 유해한 건축 자재 사용 여부(석면, 납성분 페인트 등), 태풍, 지진, 화재 등에 대비한 주택 구조 및 재료의 안전성, 주택 내 방범 상태임.

제5절 소결

주거급여는 1999년 「국민기초생활보장법」 제정과 함께 도입된 이후, 단순한 생계보조의 부속 항목에서 독립적인 권리 보장 제도로 발전해 왔다.

초기에는 가구 규모에 따라 정액을 지원하여 수요자의 니즈를 고려하지 못하는 제도적 수준에 머물렀다. 그러나 2008년 이후 소득 수준과 연동되는 정률 방식으로 전환되어 합리성이 강화되었다. 이어서 2015년 맞춤형 급여체계 개편에 따라 「주거급여법」이 제정되고, 소관 부처가 국토교통부로 이관되면서, 주거급여는 독립성과 체계성을 확보한 주거정책으로 자리매김하게 되었다.

이후 기준임대료의 현실화, 부양의무자 기준의 단계적 폐지, 청년 분리급여 신설 등 제도 개선이 지속되었다. 이러한 제도적 발전과 더불어 수급자의 범위가 확대되었으며 지원 규모도 증가하였다. 이러한 발전으로 주거급여는 헌법상 보장된 주거권 실현을 위한 제도적 기반으로 점차 자리 잡아 가고 있다고 높게 평가할 수 있다.

그러나 주거급여는 여전히 몇 가지 구조적 쟁점을 안고 있다.

첫째, 주거급여가 생계급여의 부속인지, 아니면 독립적인 주거권 보장 장치인지에 대한 정책적 성격의 모호성이다. 물론 최저주거기준을 보장한다는 측면에서 주거권 보장이 명시는 되어 있으나, 실제 수급자에게 주거가 향상되는데 기여할 수 있는지, 즉 주거권 보장 측면의 실효성이 있는지는 쟁점이다.

둘째, 실제 시장 임차료와 기준임대료 사이의 괴리, 최저주거기준 보장의 실효성 부족은 제도의 성과를 제약하는 핵심 문제로 꼽힌다.

셋째, 선정기준 완화로 수급자가 확대되었지만 여전히 상당수 저소득층이 제도의 사각지대에 놓여 있으며, 반대로 확대된 지원은 재정 부담과 제도의 지속 가능성 논란을 야기한다.

넷째, 현금급여(임차)와 현물급여(수선유지)라는 이원적 지원 구조는 각각 장단점을 가지지만, 효율성과 형평성 논쟁을 반복적으로 불러왔다. 마지막으로, 주거급여가 복지정책과 주거정책 사이 어디에 위치하는가라는 문제는 제도의 정합성과 다른 주거지원 제도와의 연계성을 제약하는 요인으로 남아 있다.

최근 수급가구의 특성은 이러한 쟁점을 더욱 뚜렷하게 드러낸다. 수급가구는 평균 가구원 수가 1.44명에 불과하고, 그중 1인가구가 70%를 넘어서는 등 소규모·고령·단독가구 중심의 구조적 취약성이 두드러진다. 특히 임차 수급가구의 상당수는 민간임대 시장에 의존하고 있는데, 이들은 공공임대 거주자에 비해 임대료 경감 효과가 낮아 과부담 위험에서 완전히 벗어나지 못한다. 실제로 민간임차 수급자의 경우 소득 대비 임차료 비율이 30% 안팎에 이르러, 수급 이후에도 일정 비율은 여전히 과부담 상태에 놓인다. 반면 수선유지급여 수급가구는 상대적으로 주거비 부담은 낮으나, 가구주의 평균 연령이 70세를 넘고, 거주 주택의 노후화가 심각해 “고령·노후주택 취약성”이라는 또 다른 문제가 나타난다(이상 이길제 외, 2023). 이러한 특성은 주거급여가 단순히 임대료를 보전하는 역할을 넘어, 유형별·세대별 주거 취약성에 대응하는 정교한 정책 설계가 필요함을 시사한다.

선행연구는 주로 주거급여의 경제적 효과, 특히 주거비 부담 완화에 초점을 맞추어 왔다. 강미나 외(2021)는 주거급여 수급자가 평균 15.6만원의 임대료 경감 효과를 누리며 RIR 또한 17.5%p 낮아진다고 보고하였다. 또 홍철·박인권(2021)은 이러한 완화 효과가 저소득층, 수도권 거주, 민간임대 가구, 노인가구 등에서 특히 크다고 밝혔다. 이처럼 주거급여의 가계 경제적 부담 경감 효과는 비교적 일관되게 확인된다. 그러나 생활안정성, 정신건강, 자산 축적, 노동공급 등 생활 전반의 질적 효과를 다룬 연구는 상대적으로 부족하다. 일부 연구에서는 주거급여가 장기 빈곤화

가능성을 높이거나, 노동공급과 자산 축적에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 지적하기도 했다. 동시에 주거급여가 주거 하향 이동을 억제하는 안전망 기능을 수행한다는 점도 확인되었다. 이는 주거급여가 최소한의 안정성을 보장하는 역할은 하지만, 실질적인 주거환경 개선이나 자립 기반 강화에는 한계가 있다는 점을 시사한다.

이에 본 연구는 주거급여의 성과를 경제적 지표 중심의 단선적 평가에서 벗어나, 주거권 보장 수준에 대한 다차원적 평가틀로 전환하고자 하였다. 이를 위해 국제기구의 주거권 지표체계와 국내 선행연구를 종합하여, 점유의 안정성, 지불가능성, 거주가능성, 서비스 접근성, 위치의 적절성, 문화적 적합성 등 핵심 영역을 중심으로 분석틀을 재구성하였다.

UN-HABITAT의 「Monitoring Housing Rights(2003)」와 「Housing Rights Index(2020)」는 본 연구의 주요 참조체계로 활용되었다. 다만, 국제적 지표는 국가 단위의 모니터링을 목적으로 설계되어 있어, 개인 수준의 주거권 보장을 분석하는 데에는 한계가 있다. 이에 따라 본 연구는 주거실태조사와 한국복지패널을 중심으로 실제 측정이 가능한 항목을 선별하고, 계량적 지표 외에 질적 자료를 결합하여 분석체계를 보완하였다.

따라서 본 연구의 의의는 기존 연구가 주로 주거비 부담 완화라는 경제적 효과에 머물렀던 것과 달리, 다층적 주거권 보장의 관점에서 주거급여의 실효성을 평가하는 데 있다. 이를 위해 주거급여 수급자 내부의 차이와 외부의 저소득 미수급층을 비교 분석함으로써, 주거급여가 실제로 주거권 보장에 어떻게 기여하고 있는지 실증적으로 규명하고자 한다. 나아가, 주거급여가 단순한 비용 보조 제도인지, 아니면 권리로서의 주거 보장을 실질적으로 뒷받침하는 제도인지에 대한 평가를 통해, 한국 주거복지 체계 전반의 재설계에 중요한 근거를 제공하는 것이 본 연구의 목표이다.



제3장

주거급여 수급가구의 특성 진단과 주거권 보장 분석

제1절 분석 개요

제2절 인구사회학적 특성 분석

제3절 최저주거기준 미달 분석

제4절 주거비 과부담 분석

제5절 점유안정성 분석

제 3 장

주거급여 수급가구의 특성 진단과 주거권 보장 분석

제1절 분석 개요

본 장에서는 주거급여 수급자의 특성을 분석하고자 한다. 본 연구는 주거급여 수급자의 주거권 보장 여부를 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 앞서 살펴본 주거권과 관련된 지표 중 활용 가능한 변수를 이용하고자 하였다. 또한 결과적으로 주거권 보장 여부를 파악하기 위한 지표로서 최저주거기준과 주거비 부담 여부, 그리고 주거안정성을 파악하고자 하였다.

분석 데이터는 주거실태조사 데이터이다. 주거실태조사는 주거기본법 제20조 및 동법 시행령 제13조에 의거하여 매년 실시하고 있다. 2016년 이전에는 일반조사는 짝수 해에, 정책조사는 홀수 해에 실시하였으나 2017년 이후부터 표본규모를 확대하여 시행하고 있다.

동 조사는 국가승인통계로서 국토교통부가 위탁하고 국토연구원 등이 수행하는 조사이다. 주거실태조사는 정책 수립의 기초자료로 활용되도록 설계되어 있어 전국 가구를 대상으로 주거실태 전반을 포괄하고 있다. 따라서 주거급여 효과를 평가하기 위한 대표성과 공공성을 동시에 갖춘다. 또한 조사 항목은 가구 특성, 주택 상태·설비, 주거이동, 관리비 등 주거생활 전반을 폭넓게 다루고 있다. 이런 이유로 본 연구에서 주거실태조사를 활용하는 것이 타당하며, 동일 자료의 시계열 누적을 통해 정책 변화의 효과를 구조적으로 식별할 수 있다.

이 장에서 다루는 분석 내용의 사회권위원회의 주거권 중 G. 문화적 적합성을 제외한 6가지가 모두 포함되어 있다. 분석 내용과 주거권보장 관련 분석 항목, 주거권 개념의 관계는 아래와 같다.

〈표 3-1〉 주거실태조사 분석의 주거권 관련성

분석	주거권보장 분석 항목	사회권위원회의 주거권
인구사회적 분석 (기술분석·이원분산 분석)	· 가구주 특성: 성별, 연령, 노인, 청년, 장애인 유무 · 가구원 특성: 가구 규모, 1인가구, 아동·장애인·노인	E. 접근성(인구사회 취약)
최저주거기준 분석 (로지스틱 회귀)	· 방·면적 기준	D. 거주 적합성
	· 설비기준	B. 기본 인프라 이용 가능성
주거비 부담 분석	· 구조 등 기준	D. 거주 적합성 F. 위치적절성
	· 소득 대비 주거비 비율(RIR) · 소득 대비 주거비(관리비 포함) 비율(RIR)	C. 지불 가능성
점유안정성 분석	· 거주 불안감 · 평균 이사 횟수	A. 점유권 보장

출처: 연구진 작성.

본 분석에서는 맞춤형 급여제도가 실시된 이후인 2016년부터 2023년 까지를 대상으로 하였다. 아래에서는 보다 상세하게 분석 관련 개요를 설명한다.

1. 주거급여 수급자 분류

전체 분석에서 고려한 것은 주거급여 수급자 유형이다. 주거급여 수급자 전체와 그 내부를 다양하게 구분하여 주거급여 수급자 유형별 어떤 특징이 있는지 분석하고자 하였다. 주거급여 수급자를, 수선유지급여와 임차급여로 분류한 다음, 임차급여는 다시 공공임대와 민간임대로 구분하였다. 다만 주거실태조사에서는 수선유지급여와 임차급여를 물어보는 질문이 없다. 따라서 주거급여를 받고 있다는 응답자 중 점유유형이 ‘자기’인 사람을 수선유지급여를 받고 있는 것으로 간주하였다. 또한 2016년에는 맞춤형 수급 여부만을 물었기 때문에, 주거급여만 받는 수치를 집계할 수 없었다.

그 외 생계급여와 주거급여를 함께 받는 수급자(이하, 동시수급자)와 주거급여만 받는 수급자로도 구분하였다(이하 주거단독 수급자). 그리고 이들과 비교하기 위하여 전체 응답자, 수급을 받지 않지만 하위 중위소득 50% 및 하위 중위소득 60%의 저소득층을 비교군으로 함께 분석하였다. 또한 각 분석의 특징상 이 구분 중 일부만을 활용하기도 하였다.

아래는 연도별 응답자 및 각 수급구분별 접하는 비율을 나타내었다.

〈표 3-2〉 연도별 응답자 규모(주거실태조사)

(단위: 명, %)

연도	빈도	비율
2016	20,133	4.59
2017	60,640	13.82
2018	61,275	13.97
2019	61,170	13.94
2020	51,421	11.72
2021	51,331	11.70
2022	51,325	11.70
2023	61,260	13.96
합계	438,760	100.00

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

〈표 3-3〉 주거실태조사 분석 틀 및 연도별 응답자 비율

(단위: %)

연도	주거급여 수급	주거급여 내 구분 (임차/자가 구분)				주거급여 내 구분 (생계급여 수급 여부)		중위소득 50%이하 (주거급여 수급제외)	중위소득 60% 이하 (주거급여 수급제외)	전체
		수선 유지 급여	임차	임차_ 공공 임대	임차_ 민간 임대	생계 급여+ 주거 급여	주거급여만			
2016	2.47	0.21	2.26	0.97	1.14	2.47	-	20.67	27.89	100.0
2017	2.72	0.11	2.60	1.07	1.52	2.43	0.29	18.62	24.37	100.0
2018	2.90	0.10	2.80	1.20	1.59	2.66	0.24	16.37	23.76	100.0
2019	2.92	0.18	2.75	1.22	1.53	2.63	0.29	15.00	21.29	100.0
2020	3.12	0.35	2.77	1.20	1.57	2.75	0.37	13.14	19.04	100.0

54 정책 수요자의 주거권 보장 관점에서 본 주거급여 실효성 연구

연도	주거급여 수급	주거급여 내 구분 (임차/자가 구분)				주거급여 내 구분 (생계급여 수급 여부)		중위소득 50%이하 (주거급여 수급제외)	중위소득 60% 이하 (주거급여 수급제외)	전체
		수선 유지 급여	임차	임차_ 공공 임대	임차_ 민간 임대	생계 급여+ 주거 급여	주거급 여만			
2021	3.32	0.21	3.12	1.46	1.49	2.93	0.39	12.66	17.51	100.0
2022	3.63	0.27	3.36	1.37	1.79	3.24	0.39	13.92	19.05	100.0
2023	3.56	0.29	3.27	1.41	1.68	3.05	0.32	13.44	17.98	100.0
전체	3.10	0.22	2.88	1.24	1.54	2.78	0.32	15.38	21.22	100.0

주: 1) 주거실태조사에는 맞춤형 수급 여부 및 각 급여 수급 여부를 물어보며, 임차급여/수선유지급여를 별도로 조사하지 않는다. 따라서 여기서는 주거급여 수급자라 응답한 가구 중 임차가구는 임차, 자가거주는 수선유지급여를 받는다는 것을 전제로 하여 집계하였음.
 2) 2016년도는 맞춤형 수급 여부 및 주거급여를 받는지 여부를 물었기 때문에, 주거급여만 받는 수치를 집계할 수 없음.
 3) 중위소득 기준은 국민기초생활보장법 제2조 제11호에 근거하여 복지부 장관이 매년 발표하는 연도별 가구원수별 기준중위소득을 기초로 50%, 60%에 해당하는 소득 이하 가구 중 주거급여 수급을 받지 않는 가구의 비율을 나타낸 것임.

출처: "주거실태조사 원자료", 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. 분석 내용

아래에서는 구체적으로 분석 내용을 정리한다.

가. 인구사회학적 특성 분석

첫 번째, 주거급여 수급자의 인구사회학적 특성 분석이다. 가구주 특성으로는 가주주의 성별, 평균 연령, 노인 비율, 청년 비율, 장애인 비율, 가구 특성으로는 가구원 수, 1인가구 비율, 아동가구 비율, 장애인 가구 비율, 노인 가구 비율이다. 이 분석을 통해서 주거급여 수급자의 기본적 특성을 파악하고자 하였다. 먼저 기술 통계를 통해 전반적인 분포를 살펴본 뒤, 주거급여 수급자 유형 간 차이를 분석하기 위해 ANOVA 분석을 시행하였다.

〈표 3-4〉 주거급여 수급자의 인구사회학적 특성 분석 개요

대분류	소분류	분석 내용
인구사회학적 특성	가구주 특성	가구주 성별
		가구주 평균 연령
		가구주 노인 비율
		가구주 청년 비율
		가구주 장애인 비율
	가구 특성	가구원 수
		1인가구 비율
		아동 가구 비율
		장애인 가구 비율
		노인 가구 비율

출처: 연구진 작성.

나. 최저주거기준 미달 가구 요인 분석

(1) 최저주거기준의 분석 지표 구성

두 번째로는 최저주거기준 미달 가구의 요인을 분석하였다. 점유유형별 분석 변수가 상이하여 임차가구와 자가가구를 구분하여 분석하였다. 또한 주거급여를 받음에도 불구하고 최저주거기준에 미달하는 원인을 파악하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

최저주거기준은 최소한의 주거수준에 관한 지표로 주거기본법 제17조에 근거하며 구체적 내용은 국토교통부 고시 「최저주거기준(구)국토해양부 공고 제2011-490호」에서 정하고 있다. 구체적으로는 ① 가구구성별 최소 주거면적 등(이하, 방·면적 기준), ② 주택의 필수적인 설비의 기준(이하, 설비기준), ③ 구조·성능 및 환경기준(이하, 구조 등 기준)으로 구성된다.

먼저, 최저주거기준상 가구구성별 방·면적 기준은 아래와 같다.

〈표 3-5〉 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구 구성	실(방) 구성	총 주거면적(㎡)
1	1인가구	1K	14
2	부부	1DK	26
3	부부+자녀1	2DK	36
4	부부+자녀2	3DK	43
5	부부+자녀3	3DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4DK	56

주: 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준, 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준, 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준, 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준.
 2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실 겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함.
 3) 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 부부는 동일한 침실 사용, 만 6세 이상 자녀는 부모와 분리, 만 8세 이상의 이성 자녀는 상호 분리, 노부모는 별도 침실 사용의 원칙을 따름.
 출처: “최저주거기준 제2조[별표]”, 국토해양부, 국토해양부 공고 제2011-490호, <https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2000000059613#AJAX>(2025. 8. 13. 인출)을 참고하여 작성.

본 연구는 면적은 가구원 수별 최저주거기준을 따랐지만 표준 가구 구성과 같이 가구원 구성은 고려하지 못하였다. 또한 7명을 초과하는 기준은 규정되어 있지 않으므로 임의로 기준을 만드는 것보다 분석에서 제외하는 것이 적절하다고 판단하여 배제하였다. 침실 기준은 ‘침실로 활용이 가능한 방의 수’를 의미하므로 주거실태조사에서 파악하는 주택 구조 항목 중 부엌을 제외한 방과 거실 수의 합으로 하였다.⁵⁾

다음, 설비기준으로, 최저주거기준은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다고 규정하고 있다. 본 연구는 법에서 정하는 기준에 준하여 설정하였다.⁶⁾

5) 주거실태조사 보고서의 최저주거기준 비율 산출에는 부엌도 방 개수에 포함하고 있다(이재춘 외, 2024).
 6) 주거실태조사 보고서에서는 상수도 및 하수시설 기준을 적용하고 있지 않다(이재춘 외, 2024).

마지막으로, 구조 등 기준에 따르면 주택은 안정성·쾌적성의 확보를 위하여 ① 영구건물로서 구조강도를 확보하고, 주요 구조부의 재질이 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질일 것(이하, 구조 기준), ② 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖출 것(이하 성능기준), ③ 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것(이하 환경기준), ④ 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하지 않을 것(이하 재해기준), ⑤ 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖출 것(이하 안전기준)으로 규정하고 있다.

그러나 이 항목이 구체적이지 않고 주관적임에 따라 주거실태조사 보고서를 비롯한 연구들에서는 항목의 한계를 거론하면서 미달 가구를 포함하고 있지 않다(최은영 외, 2017). 주거실태조사에서 관련 문항은 최저주거기준 미달 항목보다 더욱 상세하게 구성되어 있어 이를 그대로 활용하기는 어렵다. 예를 들어 김지연 외(2020)에서는 데이터는 주거실태조사를 활용하였더라도, 이 항목을 사용하지 않고, 지하, 반지하, 옥탑방, 고시원, 판잣집, 비닐하우스 컨테이너 거주로 대체하여 활용하였다. 또한 임세희·박경하(2017)는 2014년 주거실태조사 관련 8개 항목 중 2개 이상이 최하점(‘불량’)인 경우 미달로 간주하였다. 한편, 한국복지패널조사를 활용한 기존 연구(박정민 외, 2015; 이다은, 2024; 이다은·서원석(2019)에서는 한국복지패널이 16차 이전에는 4개 항목이었던 점을 감안하여 4개 항목 중 2개 이상을 충족하지 못할 경우 미달로 판단하였다. 주거실태조사 보고서에서는 최저주거기준 미달 가구 판정에 이 기준을 적용하고 있지 않다(이재춘 외, 2024).

본 연구에서는 이 기준이 방수 및 면적, 설비 기준으로 설명되지 않은 중요한 요소들이 포함되어 있다고 판단하여 최저주거기준 미달을 판정하는

요소로 적용하고자 한다. 주거실태조사에서는 현재 주택 상태를 묻는 질문에서 관련된 11개 항목을 4점 척도로 ‘불량’부터 ‘양호’까지 묻고 있다. 이 11개 항목을 최저주거기준 5개 해당 항목으로 분류한 다음, 각 분류별로 1개라도 ‘불량’이 나오면 그 항목은 ‘미달’로 판단하였다. 또한 5개의 기준 중 3개의 기준이 ‘미달’일 경우 최저주거기준 미달 가구로 판정하였다.⁷⁾

〈표 3-6〉 최저주거기준 구조 등 기준 및 주거실태조사 항목의 매칭

최저주거기준 미달	주거실태조사 문항
(구조 등) 1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.	1) 집의 구조물(경고, 균열 상태) 2) 방수 상태(습기가 많거나 빗물이 새는 정도)
(성능 등) 2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.	3) 난방 및 단열상태 4) 환기 상태(창문 개폐 여부, 통풍 상태) 5) 채광 상태
(주거환경) 3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.	6-1) 외부소음 6-2) 내부소음 10) 주택 위생 상태(악취, 벌레 등)
(재해환경) 4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다.	7) 재난, 재해(산사태나 홍수, 지진 피해 등) 안전성
(안전) 5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.	8) 화재로부터의 안전성(화재예방 전기시설, 화재대피시설) 9) 주택 방범상태(외부인의 주택 내 침입에 대한 안전성)

출처: 연구진 작성.

그 외, 주거실태조사에서 조사하는 주택 유형 및 거주 위치에서 주택의 열악함을 알 수 있는 조사 항목들이 있다. 예를 들어, 현재 주택 유형을 묻는 질문에서는 비거주용 건물이나 고시원, 판잣집 등의 실태를 알 수 있다. 또한 거주 위치에서는 지상이 아닌 반지하, 지하, 옥상(옥탑)에 위

7) 이다은(2024)에서는 한국복지패널조사를 활용하면서 4개 항목 중 2개 이상 충족하지 못할 경우를 미달로 판단하고 있다.

치한 주택을 파악할 수 있다. 일부 연구에서는 이러한 주택들을 최저주거기준이 파악하지 못하는 한계라 비판하면서 최저주거기준에 포함하여 함께 분석하는 경우도 있다(예: 최은영 외, 2017). 그러나 본 연구에서는 최저주거기준에서 이와 같은 요소를 명확히 제외하였다. 현 최저주거기준에 충실한 기준에서 분석하는 것이 오히려 현 최저주거기준의 문제점을 드러낼 수 있는 계기가 될 것이라는 판단에서, 이와 같은 열악한 주택 요소는 최저주거기준에서 제외하였다. 다만 이를 최저주거기준 요인을 파악하는 데에 변수로 활용하고자 하였다.

〈표 3-7〉 최저주거기준의 세부기준 및 본 연구 적용 내용

최저주거기준	세부기준	본 연구 적용 내용
방·면적 기준 (세부기준 하나라도 '미달'이면 '미달')	면적 기준	침실 및 거실만 포함(부엌 제외)
	방 기준	가구원 수 ≤ 6인, 가구원 구성은 고려하지 않음
설비 기준 (세부기준 하나라도 '미달'이면 '미달')	상수도	연결되어 있음
	하수도	설치되어 있음
	부엌	단독 사용, 입식
	화장실	단독 사용, 수세식
	목욕시설	단독 사용
구조 등 기준 (세부기준 중 3개 이상 '미달'이면 '미달')	구조 기준	집의 구조물, 방수상태 중 하나라도 '불량'이면 미달
	성능기준	난방 및 단열상태, 환기상태, 채광상태 중 하나라도 '불량'이면 미달
	환경기준	주택 내외부 소음 및 주택 위상 상태 중 하나라도 '불량'이면 미달
	재해기준	재난 재해가 '불량'이면 미달
	안전기준	화재 안전성, 주택 방법 상태 중 하나라도 '불량'이면 미달

출처: 연구진 작성.

(2) 최저주거기준 파악을 위한 독립변수

여기에서는 수급자 유형별 최저주거기준 미달 요소를 분석하기 위해 독립변수의 개요를 설명한다. 유형은 크게 인구사회(가구주), 인구사회(가구원), 가계경제 및 주거비, 주거 특성, 거주지역 급지로 구분하였다. 주거권과

관련된 중요한 요소인 점유유형, 주택 시설, 면적 등은 이미 최저주거기준에 포함되어 있다는 점을 유념하여 중복되지 않는 변수를 선정하였다.

세부 변수 중 설명이 필요한 변수는 다음과 같다. 먼저 가구 소득으로 주거실태조사 중 월평균 총 경상소득을 가구 균등화 한 값에 로그를 취하였다. 다음, 보증금까지 환산한 월 임대료는 주거실태조사 보고서에 수록되어있는 월세전환율(월세이율)을 반영하여 산출하였다(이재춘 외, 2024, p. 97). 월 임대료 변수는 자가 가구 분석에서는 제외하였다.

그 외 비정상 거처는 일반 주택이 아닌 거처로 응답한 경우이며, 노후 주택은 건축연도 30년 초과로 정의하였다. 또한 공공임대 및 주거급여 이외의 주거복지 프로그램의 영향을 알아보기 위해 주거복지 타 제도 이용 여부도 추가하였다. 거주지역 급지는 생활 전반에 영향을 주는 지역 간 격차를 알아보기 위한 변수로서, 현 주거급여 급지를 그대로 4급지로 나누어 살펴보았다. 다만 공개되어 있는 주거실태조사 데이터에는 광역자치단체 구분 데이터만 포함되어 있어, 3급지에 포함된 수도권 외 특례시인 창원시의 응답은 별도 분류되지 못하고 4급지에 포함되었다. 연도는 2016년부터 2023년인데, 주거단독 수급자는 2016년 분석이 불가하다는 것은 앞서 언급하였다.

〈표 3-8〉 최저주거기준 분석 세부 변수

유형	세부 변수	적용 내용
인구사회 (가구주)	가구주 성별	여성가구주를 기준
	가구주 연령	특이사항 없음
인구사회 (가구원)	가구원 수	특이사항 없음
	가구원 중 장애인 포함	특이사항 없음
	가구원 중 아동 포함	특이사항 없음
가계 경제 및 주거비	가구 총소득	월평균 총 경상소득을 가구 균등화 한 값에 로그
	월 임대료	임대료 및 보증금에 월세이율로 환산한 값을 더한 금액
	주거관리비	월평균 주거관리비

유형	세부 변수	적용 내용
주거 특성	지하/반지하/옥탑	특이사항 없음
	비정상 거처	비거주용 건물(상가·공장·여관 등) 내 주택, 고시원, 판잣집·비닐하우스·컨테이너·옴막
	노후주택 여부	건축연도 30년 초과 주택
	주거복지 타 제도 이용 여부	주거지원 프로그램 중 공공임대주택, 임차급여 및 수선유지급여 제외한 프로그램 이용 여부
거주지역 급지	1급지	서울
	2급지	경기, 인천
	3급지	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종
	4급지	강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
연도	2016~2023년	특이사항 없음

출처: 연구진 작성.

다. 주거비 과부담 분석

RIR은 소득 대비 주거비 부담 정도를 알아보기 위한 대표적인 지표이다. 보통 소득 중위값 대비 주거비 중위값으로 분석하는데, 본 연구에서는 ① 주거비에 보증금까지 환산한 월 임대료만 포함(이하 RIR 일반), ② ①에 주거관리비를 포함(이하 RIR 광의), 이렇게 두 가지로 산출하였다. 또한 주거권 보장 여부 판단에서는 RIR 값이 30%를 초과하면 주거비 과부담 가구로 판정하였다.

〈표 3-9〉 주거비 과부담 분석 세부 변수

유형	세부 변수	적용 내용
주거비 과부담(일반)	월 임대료 중위값/월 총소득 중위값 > 30%	월 임대료에 주거관리비 미포함
주거비 과부담(광의)	월 임대료 중위값/월 총소득 중위값 > 30%	월 임대료에 주거관리비 포함

출처: 연구진 작성.

라. 점유안정성 분석

점유안정성 분석을 위하여 거주 불안감과 평균 거주기간을 분석하였다. 먼저 거주 불안정성과 관련하여, 주거실태조사에서는 주거불안감을 묻는 질문⁸⁾을 설정하여 관련된 네 가지 문항에 대해 매우 불안함부터 전혀 불안하지 않음까지 4점 척도로 묻고 있다. 이 중 하나라도 '매우 불안함'이라고 답변한 응답자를 거주 불안정으로 설정하여 분석하였다. 다만 이 질문은 임차인을 대상으로 한 것이어서 임차인만 분석대상으로 하였으며 본 문항은 2017년 조사부터 시작되어서 분석기간은 2017년부터 시작한다.

아래에서는 거주 안정성을 판단하기 위해 가구주가 된 이후 현 주택까지 평균 거주기간 2년 미만인 가구를 분석하였다. 평균 거주기간은 가구주가 된 연도와 조사 연도 간의 연도 차이를 이사 횟수+1로 나누어서 구하였다.⁹⁾ 그리고 2020년 12월부터 주택임대차보호법 개정으로 인하여 2년이 지난 후 1회 2년 갱신이 가능하여 실질적으로 4년의 임차가 보장되고 있으나, 점유의 최저한도를 분석하는 것에 목적을 둔 본 연구에서는 보다 엄격한 2년 미만을 짧은 거주기간, 즉 불안정한 점유를 나타내는 지표 기준으로 상정하여 분석하였다.

〈표 3-10〉 주거안정성 분석 세부 변수

유형	세부 변수	적용 내용
거주 불안정	주거불안감을 묻는 질문에 '매우 불안함'이라는 답변 1개 이상	임차인만 대상
평균 거주 기간	가구주가 된 연도 - 조사 연도를 이사횟수+1로 나눔	2년 미만(단기 거주)일 가능성

출처: 연구진 작성.

- 8) 질문은 1) 계약기간 중 임대인이 나가달라고 요구하는 경우에 대한 불안감, 2) 계약기간 만료 후 임대인의 재계약 거부에 대한 불안감, 3) 재계약 시 상승할 임대료 또는 전세의 월세 전환에 대한 불안감, 4) 임대보증금을 돌려받지 못할 수도 있다는 불안감(전세 또는 보증금 있는 월세만 응답)으로 구성됨.
- 9) 예를 들어 가구주가 된 해가 2018년, 조사한 해가 2021년이고, 이사를 한 번도 하지 않았다면 2021-2018을 1로 나누어 3년이 된다.

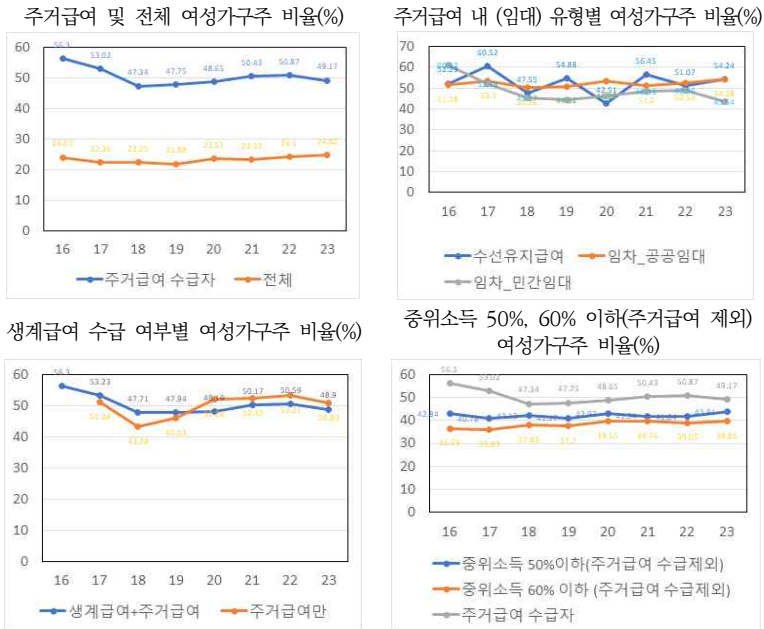
제2절 인구사회학적 특성 분석

1. 가구주 특성

가. 가구주 성별

가구주 성별을 여성가구주 기준으로 살펴보면, 주거급여 수급자 가구의 비율이 전체 응답자보다 뚜렷하게 높게 나타난다. 수선유지급여, 임차(공공임대), 임차(민간임대) 유형 간이나 생계급여 수급 여부에 따른 차이는 크지 않았다. 또한 주거급여 수급자는 중위소득 50% 및 60% 이하에 속하는 비율이 전체보다 더 높게 나타났다.

[그림 3-1] 여성 가구주 비율

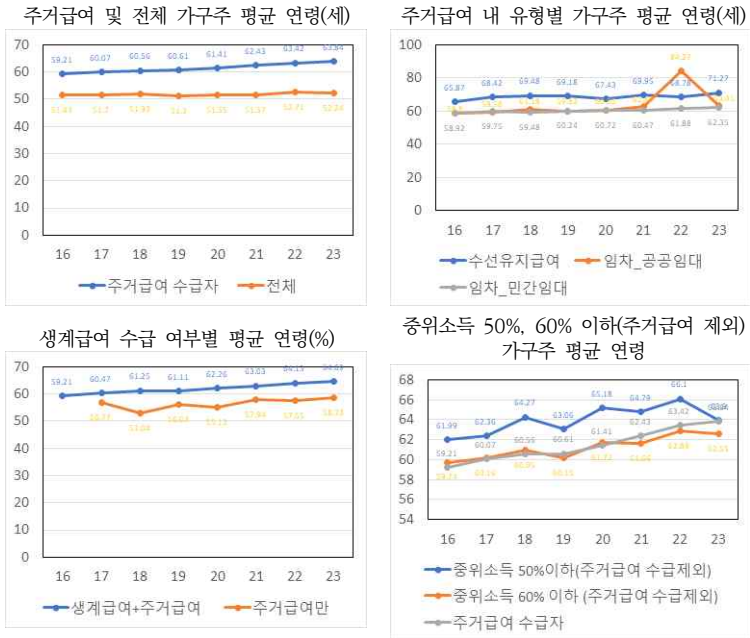


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 가구주 평균 연령

전체적으로 연령이 높아지는 경향을 보이며, 주거급여 수급자는 전체 응답자에 비해 평균적으로 약 10세가량 더 높게 나타난다. 대체로 수선유지급여 가구의 가구주가 임차급여 가구주보다 연령이 높았고, 생계급여와 주거급여를 모두 수급하는 가구는 주거급여만 수급하는 가구보다 연령이 더 높았다. 또한 중위소득 50% 이하의 비수급 가구는 60% 이하의 비수급 가구보다 평균 연령이 높았으며, 주거급여 수급자보다도 높은 수준을 보였다.

[그림 3-2] 가구주 평균 연령

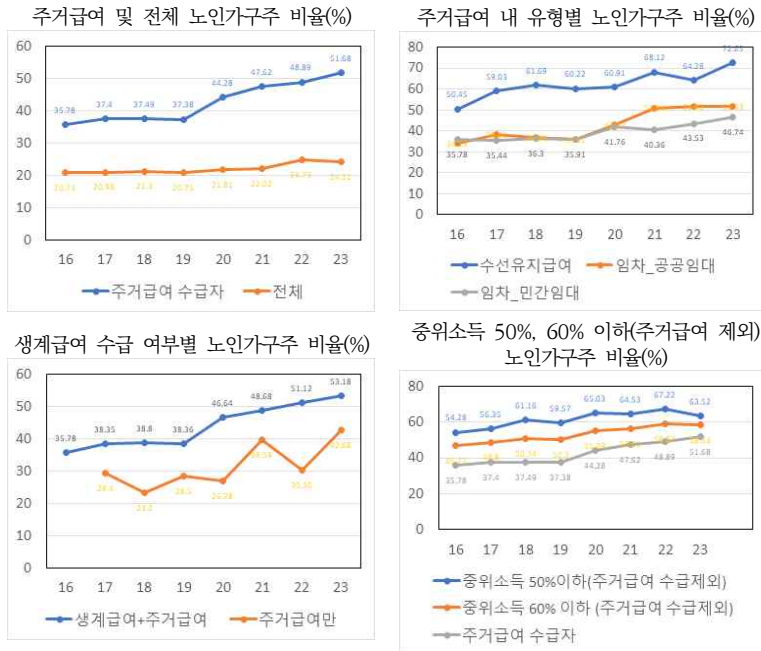


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 노인 가구주

노인가구주의 비율은 전반적으로 증가하며, 주거급여 수급자는 전체 응답자보다 약 두 배 높다. 유형별로는 수선유지급여 수급자의 비율이 임대급여 수급자보다 높고, 공공임대 수급자는 민간임대보다 유사하거나 다소 높게 나타났다. 한편 주거급여를 받지 않는 가구에서는 중위소득 50% 이하 가구가 60% 이하보다 높고, 주거급여 수급자보다도 높아 저소득 비수급 가구의 노인가구주 비율이 매우 높음을 보여준다.

[그림 3-3] 노인가구주 비율

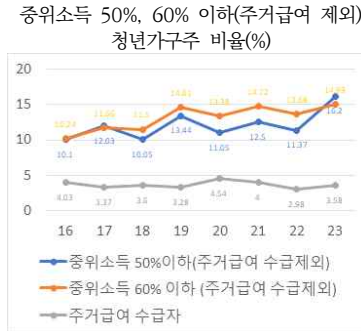
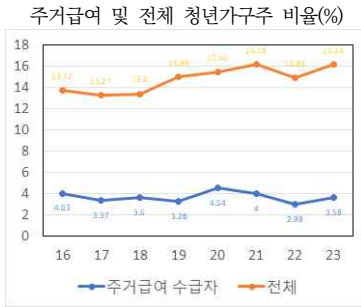


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 청년 가구주

전체 응답자의 청년 가구주 비율은 13~16% 수준이지만, 주거급여 수급자의 경우 4%를 넘지 않는다. 수선유지급여 수급자는 비율이 매우 낮았으나 최근 들어 상승하는 추세를 보였고, 공공임대와 민간임대는 연도별 차이가 컸으나 최근에는 모두 3%대로 수렴되는 양상을 보였다. 한편 비수급 가구에서는 중위소득 50% 이하와 60% 이하 모두 주거급여 수급자보다 청년 가구주 비율이 뚜렷하게 높게 나타났다.

[그림 3-4] 청년가구주 비율

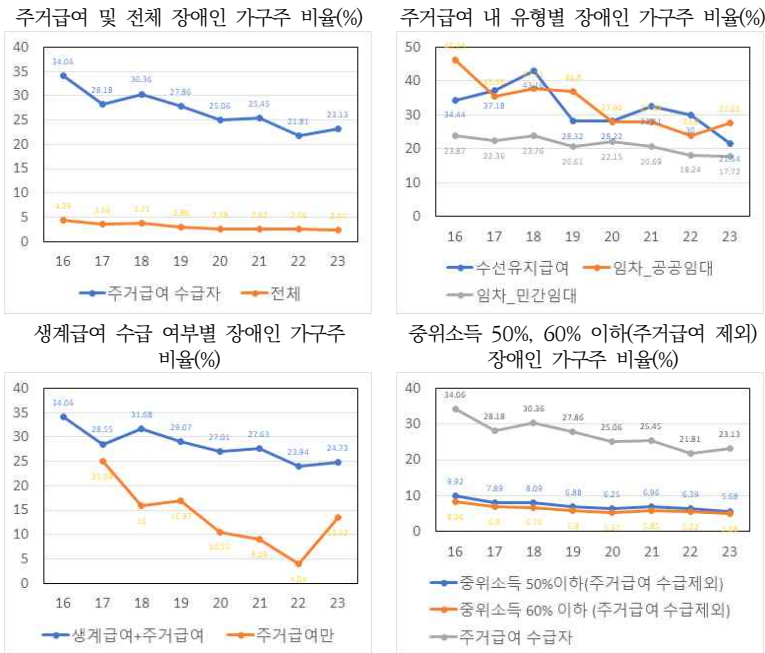


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마. 장애인 가구주

장애인 가구주 비율은 전체적으로는 감소하는 추세지만, 주거급여 가구주의 장애인 비율은 전체 가구보다 6배 이상 높으며 격차가 지속되고 있다. 유형별로는 수선유지급여와 공공임대 임차급여가 상대적으로 높고 안정적인 반면, 민간임대는 꾸준히 낮았다. 생계·주거 동시 수급자의 비율은 계속 높았으나, 주거급여만 수급자는 2022년까지 급감 후 2023년에 반등했다. 반면 중위소득 50%·60% 이하 비수급 가구는 수급자에 비해 현저히 낮았다.

[그림 3-5] 장애인 가구주 비율



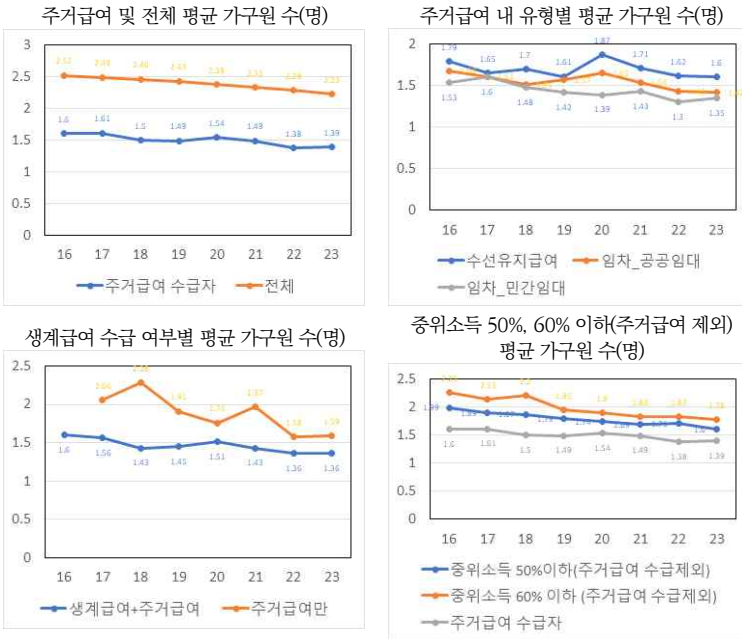
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. 가구 특성

가. 가구원 수

주거급여 수급 가구는 가구원 수가 상대적으로 적다. 유형별로는 수선유지급여가 가장 많고, 공공임대 임차급여는 감소세, 민간임대는 가장 적은 수준에서 정체되어 있다. 생계·주거 동시수급보다 주거급여만 받는 가구가 더 많지만, 두 집단 모두 감소 추세다. 중위소득 하위 비수급자의 평균 가구원 수는 주거급여 수급자보다 항상 많으며, 격차도 최근 확대되고 있다.

[그림 3-6] 평균 가구원 수

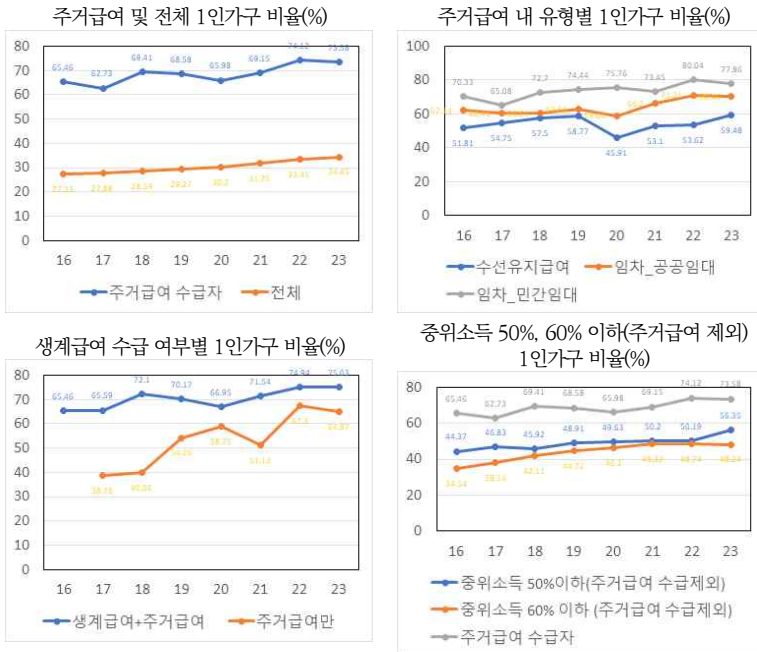


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 1인가구 비율

주거급여 수급 가구의 1인가구 비율은 전체의 두 배 이상이며, 2023년에는 32.45% 대 70.11%로 격차가 컸다. 수선유지급여와 공공임대는 상승세, 민간임대는 70~80%의 높은 수준을 유지했다. 생계+주거 동시 수급자는 65~74%에서 안정적이었고, 주거급여만 수급자는 2016년 35.70%에서 2023년 64.37%로 급증했다. 전반적으로 수급자의 1인가구 비율은 비수급자보다 항상 높았으며, 격차는 15~25%p 수준에서 유지되었다.

[그림 3-7] 1인가구 비율

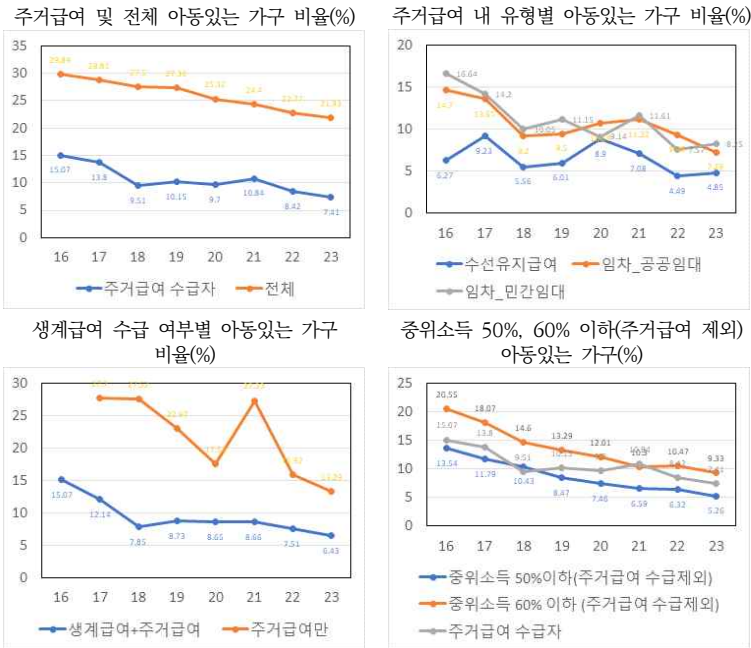


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 아동가구

아동이 있는 가구 비율은 전체가 29.89%→21.93%로, 주거급여 수급자는 15.07%→7.41%로 더 낮고 빠르게 감소했다. 민간임대는 가장 높은 수준에서 출발했으나 꾸준히 줄어 2023년에는 세 유형 모두 4~8%로 수렴했다. 주거급여만 수급자는 27.7%→13.29%로 절반 이하로 줄었고, 생계·주거 동시 수급자는 10% 미만에서 완만히 감소했다. 전반적으로 수급자는 항상 가장 낮고, 60% 이하 비수급자가 가장 높았다.

[그림 3-8] 아동가구 비율

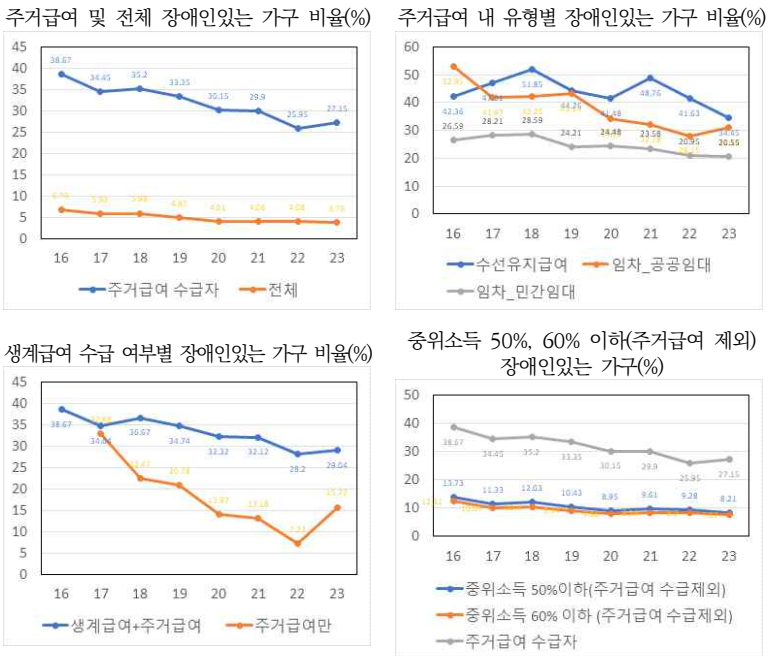


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 장애인 가구

장애인 가구 비율은 전체보다 주거급여 수급자 집단에서 5~6배 높지만 점진적으로 감소하고 있다. 수선유지급여는 가장 높고 변동이 크며, 공공임대는 뚜렷한 감소세, 민간임대는 가장 낮은 수준에서 완만히 줄었다. 생계·주거 동시 수급자는 꾸준히 높으면서 완만히 감소했으나, 주거급여만 수급자는 급감 후 2023년에 반등했다. 중위소득 50%·60% 이하 비수급자는 약 10% 내외로, 수급자보다 낮은 수준에서 점진적으로 감소했다.

[그림 3-9] 장애인가구 비율

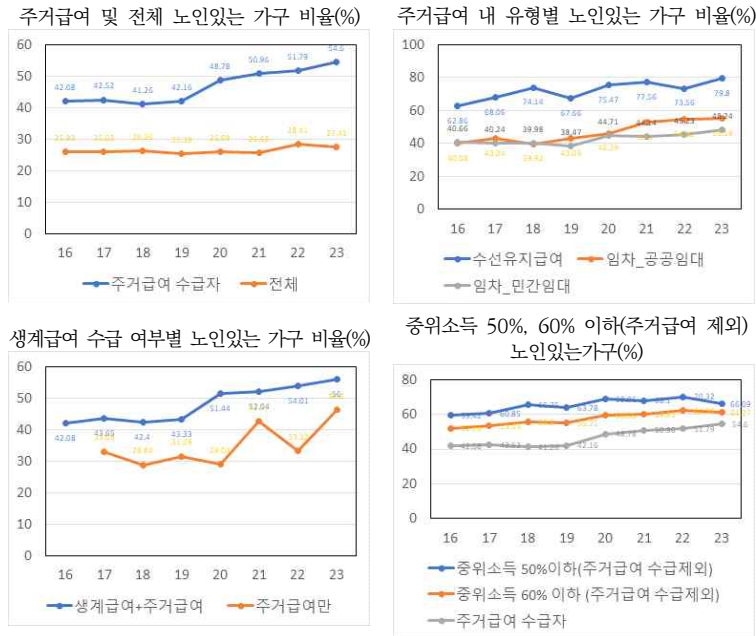


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마. 노인 가구

노인 가구 비율은 전체가 20%대에서 정체된 반면, 주거급여 수급자는 꾸준히 늘어 2023년 54.60%로 전체의 약 1.5배에 이르렀다. 수선유지급여는 가장 높고 지속 상승했으며, 공공임대·민간임대는 40% 내외로 정체되거나 소폭 증가했다. 생계·주거 동시 수급자는 꾸준히 늘어 2023년 56%에 도달했고, 주거급여만 수급자도 변동 속에 상승세를 보였다. 중위소득 50% 이하 비수급자는 가장 높고 계속 상승했으며, 주거급여 수급자는 가장 낮지만 점차 증가했다.

[그림 3-10] 노인가구 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

3. 인구사회학적 특성의 변화 분석

아래에서는 주거급여 수급자와 전체 응답자 간 2017년과 2023년의 차이를 알기 위해 Anova 분석을 실시하였다. 2016년에는 그룹들 중 주거급여만 받는 수급자를 집계할 수 없어서 맞춤형 주거급여가 실시한 가장 가까운 연도인 2017년과 최근 주거실태조사 연도인 2023년의 수치를 비교하였다.

가. 전체 응답자와 주거급여 수급자

2017년과 2023년을 비교한 결과, 전체적으로 고령화와 1인가구화가 심화되고 아동·장애 관련 지표는 하락하였다. 수급자 집단은 고령·노인·1인가구 및 장애 관련 취약성이 높고, 전체 응답자 집단은 청년·아동 동거 비중이 커 두 집단의 구조적 대비가 유지되거나 강화되었다. 여러 지표에서 연도×집단 상호작용이 유의하여, 격차의 확대·축소 방향이 항목별로 달랐다.

가구주 성별은 여성 비율이 높다. 하지만 격차가 완만하게 축소되는 경향을 보인다. 청년 가구주는 전체적으로 증가하였으나 전체 응답자의 증가폭이 더 컸다. 장애가구주나 장애인 가구는 모두 감소하였으나, 전체 응답자 및 수급자 간 격차는 여전히 크게 유지되고 있다. 가구원 수는 모두 감소하고 있는데, 수급자가 계속 큰 차이로 감소되어 있는 상태가 유지되고 있다. 1인가구는 두 집단 모두 증가하되 수급자의 증가폭이 더 큰 상태이다.

요약하자면 수급자는 고령자와 1인가구가 더욱 집중되는 경향을 보인다. 물론 전체 응답자도 점차 커지고는 있으나 격차는 상당히 크고 또 유지되는 경향을 보인다. 이에 따라 주거급여 수급자는 취약한 계층이 보다 더 집중될 가능성이 높아 보여, 이에 대한 대책 마련이 시급하다.

〈표 3-11〉 2017년·2023년 주거급여 수급자 및 전체 응답자 비교의 이원분산분석 결과

구분	연도효과 F(p)	집단효과 F(p)	상호작용 F (p)	요약
가구주 성별 (여성)	1.02 (0.312)	1628.76*** (〈0.001)	19.87*** (〈0.001)	수급자에서 여성 비율 높음 격차 완만 축소
가구주 연령	61.16 *** (〈0.001)	1541.68*** (〈0.001)	71.41 *** (〈0.001)	모두 고령화 수급자가 상승폭 더 큼
노인 가구주 비율	147.85*** (〈0.001)	1075.91*** (〈0.001)	71.41 (〈0.001)	두 집단 모두 증가 수급자 증가폭 더 큼
청년 가구주 비율	7.65** (0.006)	386.88*** (〈0.001)	5.81 (0.016)	전체는 증가 격차 확대, 수급자 낮은 수준
장애인 가구주 비율	131.54 *** (〈0.001)	7106.67*** (〈0.001)	46.23*** (〈0.001)	두 집단 모두 감소 수급자 하락폭 더 크나 수준 훨씬 높음
가구원 수	134.81*** (〈0.001)	2506.35*** (〈0.001)	0.68 (0.410)	두 집단 모두 감소 수급자가 더 적음 유지
1인가구	123.37*** (〈0.001)	2506.35*** (〈0.001)	9.70** (0.002)	두 집단 모두 증가 수급자 비율이 훨씬 높음
아동 가구	83.57*** (〈0.001)	448.94*** (〈0.001)	0.07 (0.794)	두 집단 모두 감소 수급자 더 적음 유지
장애인 가구	189.09*** (〈0.001)	5980.30*** (〈0.001)	53.59 (〈0.001)	두 집단 모두 감소 수급자 감소하나 수준 훨씬 높음
노인 가구	77.42*** (〈0.001)	945.08*** (〈0.001)	58.56 (〈0.001)	두 집단 모두 증가 수급자에서 증가 더 큼

주: 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 수선유지급여, 임차 공공임대, 임차 민간임대

먼저 연령 구조와 가구형태의 변화는 세 집단 모두에서 방향이 유사하다. 가구주 연령은 공통적으로 상승했고(연도효과 유의), 노인 가구주·노인가구 비율도 일제히 증가했다. 특히 수선유지급여가 항상 가장 고령·노인 편중이며, 공공임대와 민간임대는 비슷하거나 공공이 약간 높다(집단효과 유의, 상호작용 비유의). 가구 규모는 세 집단 모두 축소되었고, 1인가구 비율은 모두 증가했다. 1인가구 확대의 수준은 민간임대 > 공공임대 > 수선유지로 뚜렷하며, 가구원 수는 수선유지 > 공공임대 ≥ 민간임대 순으로 유지된다(연도·집단효과 유의, 상호작용 비유의).

장애 관련 지표(장애인 가구주·장애인가구)는 세 집단 모두 하락했으며(연도효과 유의), 수준은 수선유지와 공공임대가 유사하며 민간임대가 적은 것이 일관된다(집단효과 유의, 상호작용 비유의). 아동가구 비율은 공통적으로 감소했고, 평균 수준은 민간·공공임대가 수선유지보다 높지만 집단 간 차이는 보정 사후 비교에서 뚜렷하지 않았다(연도효과 유의, 집단·상호작용 비유의).

청년 가구주 비율은 전반적으로 큰 변화가 없으며, 집단 간 차이도 크지 않다. 공공임대가 다소 높고 수선유지가 낮은 편이지만 유의한 차이를 나타내지는 않는다.

가구주 성별은 연도, 집단, 상호작용이 모두 유의하게 나타난다. 2017년에서 2023년으로 변화하는 동안 공공임대는 소폭 상승, 수선유지 및 민간임대는 하락하였는데, 결과적으로 민간임대의 여성가구주 비중이 가장 낮아지고 수선유지와 공공임대는 유사한 수준이 되었다.

정리하면 고령 및 노인화, 1인가구화는 세 집단의 공통된 점이다. 다만 수선유지는 노인, 민간임대는 1인가구, 공공임대는 장애 가구원 및 가구주가 집중된다는 특징을 나타낸다.

〈표 3-12〉 2017년·2023년 수선유지급여, 임차 공공임대, 임차 민간임대 비교의 이원 분산분석 결과

구분	연도효과 F(p)	집단효과 F(p)	상호작용 F(p)	요약
가구주 성별 (여성)	3.90* (0.0485)	9.97*** (<0.001)	5.11** (0.0060)	공공 소폭 상승 수선유지 및 민간 하락
가구주 연령	21.67*** (<0.001)	43.98*** (<0.001)	1.01 (0.363)	전 집단 고령화 수선유지 최상
노인 가구주 비율	31.58*** (<0.001)	29.46*** (<0.001)	0.37 (0.689)	전체 증가 수선유지 편중
청년 가구주 비율	1.92 (0.166)	3.44* (0.032)	0.84 (0.433)	변화 및 격차 미세

구분	연도효과 F(p)	집단효과 F(p)	상호작용 F (p)	요약
장애인 가구주 비율	22.09*** (<0.001)	40.26*** (<0.001)	2.29 (0.102)	일제 하락 민간 상대적으로 낮음
가구원 수	16.17*** (0.0001)	3.60* (0.0275)	1.72 (0.179)	일제 축소 민간이 가장 작음
1인가구	18.27*** (<0.001)	17.00*** (<0.001)	1.13 (0.323)	일제 증가 민간 1인가구 집중
아동 가구	15.57*** (0.0001)	2.28 (0.102)	0.12 (0.883)	일제 하락 집단차 크지 않음
장애인 가구	23.97*** (<0.001)	46.13*** (<0.001)	0.84 (0.432)	일제 하락 수선, 공공 높은 수준
노인 가구	20.99*** (<0.001)	42.44*** (<0.001)	0.92 (0.400)	일제 증가 수선유지 가장 높음

주: 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 생계·주거급여 동시 수급 및 주거급여만 수급

전반적으로 두 집단 모두 고령화·노인화가 진행되고(연도효과 유의), 가구 규모는 축소, 1인가구 비율은 증가하였다. 평균 연령과 노인 지표는 둘 다 집단이 상시 더 높고 2017년→2023년 모두 상승하였다(상호작용 비유의). 반면 청년 가구주 비율은 변화 경로가 엇갈렸다(상호작용 유의). 둘 다는 소폭 하락한 반면, 주거급여만 수급은 증가하여 2023년에 격차가 크게 벌어졌다.

장애 관련 지표(가구주·가구)는 두 집단 모두 하락했지만(연도효과 유의), 둘 다 집단이 항상 높았고 특히 주거급여만 수급에서 하락폭이 더 커 격차가 확대되었다(상호작용 유의).

가구구성 측면에서는 가구원 수가 두 집단 모두 감소했으며, 주거급여만 수급이 더 컸던 가구원 수가 2023년에 빠르게 줄어 격차가 축소되었다(상호작용 유의). 1인가구는 양 집단 모두 증가했는데, 주거급여만 수급의

증가폭이 더 커 2023년에는 주거·생계 동시수급(0.75)과 주거급여만 수급(0.65)이 상당히 근접하였다(상호작용 유의). 아동가구 비율은 공통적으로 하락했으나 주거급여만 수급이 일관되게 높았고(상호작용 유의), 노인가구 비율은 양 집단 모두 상승하며 둘 다가 더 높은 수준을 유지했다(상호작용 비유의). 끝으로 가구주 성별(여성)은 연도·집단·상호작용 모두 비유의로, 두 집단 간 구조적 차이나 뚜렷한 추세 변화는 확인되지 않았다.

〈표 3-13〉 2017년·2023년 생계주거 동시수급, 주거급여만 수급 비교의 이원분산분석 결과

구분	연도효과 F(p)	집단효과 F(p)	상호작용 F (p)	요약
가구주 성별 (여성)	1.14 (0.285)	0.00 (0.999)	0.75 (0.388)	변화 미비 집단차 거의 없음
가구주 연령	23.44*** (〈0.001)	57.39*** (〈0.001)	3.14 (0.076)	전 집단 고령화 동시수급 상승폭 더 큼(격차 확대)
노인 가구주 비율	40.53*** (〈0.001)	19.41*** (〈0.001)	0.12 (0.726)	일제 증가 동시 수급이 항상 더 높음
청년 가구주 비율	13.67*** (〈0.001)	19.34*** (〈0.001)	22.96*** (〈0.001)	방향 상이/동시 수급은 저하, 주거급여만 상승
장애인 가구주 비율	15.93*** (〈0.001)	14.52*** (〈0.001)	4.09* (0.043)	일제 하락 주거급여만 큰 폭 하락
가구원 수	72.35*** (〈0.001)	89.00*** (〈0.001)	12.16*** (〈0.001)	일제 감소 주거급여만 감소폭 더 큼
1인가구	75.89*** (〈0.001)	82.19*** (〈0.001)	16.69*** (〈0.001)	일제 증가 주거급여만 큰 폭 증가
아동 가구	57.42*** (〈0.001)	71.28*** (〈0.001)	10.76*** (〈0.001)	일제 하락 주거급여만 동시수급(격차 축소)
장애인 가구	30.96*** (〈0.001)	13.62*** (〈0.001)	8.01** (0.0047)	일제 하락 주거급여만 큰 폭 하락
노인 가구	32.86*** (〈0.001)	21.00*** (〈0.001)	0.03 (0.863)	일제 증가 동시수급이 항상 더 높음

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

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 비수급 저소득(하위 50%, 60%) 및 주거급여 수급자

주거급여 수급자·비수급 하위 50%·비수급 하위 60%의 2017~2023년 변화를 이원 ANOVA로 비교한 결과, 다수 지표에서 연도·집단 효과가 유의했고 상당수에서 상호작용도 확인되어 집단별 변화 경로가 상이했다.

인구학적으로 고령화는 전 집단에서 진행되었다. 가구주 평균 연령과 노인가구주 비율이 모두 상승했고, 수준은 하위 50%가 가장 높으며 수급자·하위 60%가 뒤를 잇는다. 상승폭은 하위 60%가 상대적으로 커 일부 격차가 축소되는 양상이다. 청년 가구주 비율은 모두 증가했으나 증가 폭은 하위 50%가 더 컸고, 수급자는 가장 낮은 수준을 유지했다. 즉 변화 방향은 같되 수준과 속도는 집단별로 달랐다.

장애 관련 지표는 전반적 하락이다. 장애인 가구주·장애인가구 비율이 2017년 대비 2023년에 낮아졌고, 수준은 항상 수급자가 최고(하위 50%·하위 60%순)로 취약성의 수급자 집중이 지속된다. 다만 하위 60%에서는 일부 지표의 변동이 작아 감소 폭의 집단 차가 드러난다.

가구구성에서는 1인가구 비율이 모두 상승했다. 수급자가 가장 높은 수준을 유지했고, 하위 60%가 빠르게 증가해 격차가 부분적으로 축소되었다. 아동가구 비율은 일제 하락했으며 하위 60%가 상대적으로 높고 수급자·하위 50%는 낮다. 소가족화·무자녀화라는 공통 흐름 속에 출발점과 속도가 다르게 전개된 결과다. 가구원 수는 세 집단 모두 하락했으나 하위 60%가 가장 높고 수급자가 가장 낮은 서열은 유지되었다.

종합하면 2017~2023년 동안 고령화·1인가구화는 공통 추세, 장애 취약성은 수급자에 구조적으로 집중, 청년·아동 지표는 약화 방향이다. 동시에 하위 60%의 변동성이 상대적으로 커 격차 재편의 축으로 작동한다.

〈표 3-14〉 2017년·2023년 비수급 저소득(하위 50%, 60%) 및 주거급여 수급자
비교의 이원분산분석 결과

구분	연도효과 F(p)	집단효과 F(p)	상호작용 F (p)	요약
가구주 성별 (여성)	15.67*** (<0.001)	636.15*** (<0.001)	23.61*** (0.001)	비수급(하위50·60) 소폭 상승, 수 급자는 소폭 하락
가구주 연령	240.46*** (<0.001)	504.44*** (<0.001)	39.23*** (<0.001)	전 집단 고령화 하위 60% 상승 최대 수준은 하위 50%>수급자>하위 60%
노인 가구주 비율	483.04*** (<0.001)	1015.68*** (<0.001)	48.88*** (<0.001)	일제 증가 하위 50%가 항상 가장 높고 하위 60% 증가폭 큼
청년 가구주 비율	19.36*** (<0.001)	238.75*** (<0.001)	13.33*** (<0.001)	전반 증가 비수급에서 상승 두드러짐 수급자는 낮은 수준 고착
장애인 가구주 비율	49.97*** (<0.001)	1221.80 *** (<0.001)	14.28*** (<0.001)	대체로 하락 수급자가 항상 가장 높고 하락폭 도 큼
가구원 수	787.82*** (<0.001)	2794.97 *** (<0.001)	78.23*** (<0.001)	세 집단 모두 하락 하위 60% 절대수준 가장 높지만 가장 크게 떨어짐
1인가구	385.47*** (<0.001)	2365.33*** (<0.001)	7.99*** (0.0003)	일제 증가 수급자가 항상 가장 높고 하위 60% 큰 폭 증가
아동 가구	589.34*** (<0.001)	1378.70 *** (<0.001)	85.57*** (<0.001)	일제 감소 하위 60%가 가장 높지만 큰 폭 하락
장애인 가구	77.34*** (<0.001)	1127.67 *** (<0.001)	21.96*** (<0.001)	대체로 하락 수급자가 항상 가장 높고 하위 60%는 거의 정체
노인 가구	359.37*** (<0.001)	931.27 *** (<0.001)	52.06*** (<0.001)	일제 증가 하위 50%가 가장 높고 하위 60%의 증가폭이 큼

주: 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

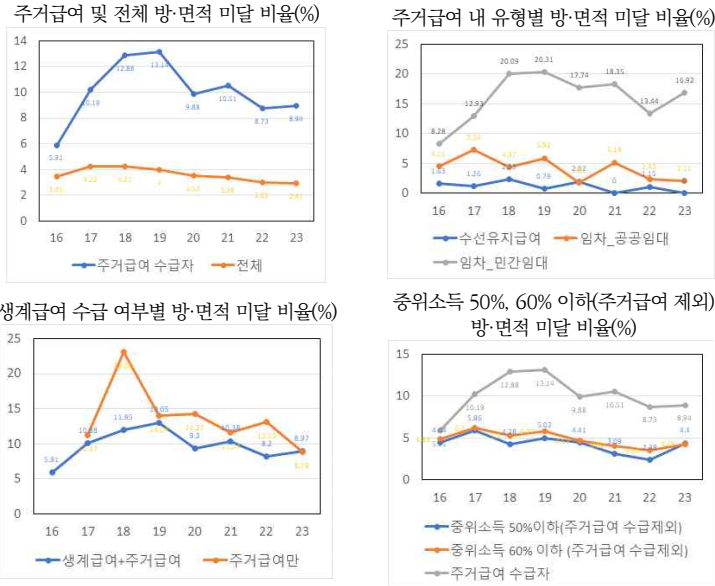
제3절 최저주거기준 미달 분석

1. 임차가구

가. 방·면적 기준 미달

방·면적 기준 미달률은 전 기간 내내 주거급여 수급자가 전체보다 높다. 전체는 대체로 완만한 감소를 보인다. 임차 유형별로 민간임대가 가장 높고 변동성도 크며, 공공임대는 낮은 수준의 등락, 수선유지급여는 가장 낮고 안정적이다. 저소득 비수급은 수급자 대비 항상 낮으며, 최근 완만한 축소 또는 유지다.

[그림 3-11] 최저주거기준 방·면적기준 미달 가구비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 결과는 최저주거기준의 방 수 및 면적 기준 중 하나라도 미달한 경우, 즉 방·면적 미달 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 것이다. 전반적으로 가구원 규모와 주택의 비정상 거처 유무, 보증금 환산 월 임대료가 미달 위험에 가장 큰 영향을 끼치고 있다.

전체 응답자에서 가구주가 노인인 경우 유의하게 위험은 낮았으며 청년인 경우에는 위험이 높았다. 또한 월 임대료, 관리비가 낮을수록 위험도가 높았으며, 비정상 거처는 위험도를 매우 높였다. 거주지역은 1급지에 비해 2, 3, 4급지로 갈수록 유의하게 위험도가 낮았다. 한편, 주거급여 수급자는 가구주의 연령에 따른 차이가 크지 않았다. 다만 가구원 수가 위험도를 매우 높였다. 관리비와 월 임대료는 높을수록 위험도는 낮았으며, 특히 전세에 비해 보증금 월세 및 월세의 위험도가 매우 높았다. 또한 비정상 거처는 위험도를 매우 높이며, 2, 3, 4급지로 갈수록 유의하게 위험도가 낮았다. 연도에 따른 유의도는 발견되지 않았다.

공공임대의 특징은 2016년에 비해 오히려 위험도가 높아진 연도가 있었다는 점이다. 그 외 점유 형태에 따른 차이가 없었다. 민간임대는 특히 비정상 거처의 영향이 매우 큰 것으로 나타났으며 급지별 차이도 컸다. 연도별 차이가 거의 나타나지 않았다. 주거급여만 수급하는 경우 비정상 거처의 영향이 매우 컸다. 그 외 비수급 빈곤 가구는 가구주가 노인인 경우에는 위험도가 낮아졌지만 청년인 경우 위험도가 높은 특징이 두드러졌다.

〈표 3-15〉 방·면적 기준 미달 가구(임차가구)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답자	주거급여 수급자	공공임대	민간임대	동시수급	주거급여만	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	0.804***	0.769	0.930	0.701	0.752	0.817	0.970	0.872	
가구주 노인	0.640***	0.738*	0.828	0.753	0.760	0.594	0.467***	0.506***	
가구주 청년	1.553***	1.329	0.315	1.833	0.990	3.148	1.718**	1.572***	
가구원 수	2.506***	4.138***	6.021***	3.563***	4.408***	3.577***	2.894***	2.538***	
아동 가구	1.023	1.202	0.975	1.798	1.117	1.661	0.815	0.948	
장애인 가구	0.889	1.019	1.430	0.983	1.008	0.909	0.843	0.830	
가구 균등화 총소득(로그)	0.994	0.868	0.711	0.919	1.042	0.530	1.045	1.064	
보증금 환산 월임대료	0.979***	0.973***	0.911***	0.969***	0.974***	0.972**	0.972***	0.972***	
관리비	0.876**	0.810***	0.934*	0.769***	0.808***	0.804***	0.867***	0.885***	
전세 기준	보증금 월세	2.095***	2.222***	1.161	3.328***	2.116***	3.632*	2.051***	2.332***
	월세	7.219***	10.062**	1.741	10.242**	9.356***	23.420**	3.897***	4.683***
지하/반지하/옥탑	1.240*	1.490	0.103	0.942	1.495	1.947	1.340	1.458*	
비정상 거처	9.700***	16.883***	omitted	12.038***	17.212***	21.049***	19.989***	13.430***	
노후주택	0.999	1.313	1.939*	0.930	1.398*	0.793	1.228	1.050	
주거복지 타 제도 이용 여부	0.833**	0.755	0.660	0.884	0.851	0.318**	0.583*	0.708*	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.484***	0.387***	0.301***	0.426***	0.386***	0.429	0.484***	0.472***
	3급지	0.257***	0.289***	0.245***	0.228***	0.280***	0.443	0.261***	0.267***
	4급지	0.175***	0.220***	0.352***	0.133***	0.218***	0.272*	0.162***	0.191***
연도 (2016년 기준)	2017	0.849	1.924	4.362**	1.343	1.798	-	0.837	1.053
	2018	0.831	1.270	3.352**	0.821	1.151	0.727	0.844	0.919
	2019	0.794*	1.534	3.913**	0.887	1.605	0.235	0.649	0.929
	2020	0.710**	0.934	0.837	0.802	0.836	0.416	0.900	0.764
	2021	0.941	1.628	3.998**	1.167	1.531	0.712	0.748	0.993
	2022	0.807	0.821	1.375	0.607	0.816	0.187*	0.776	0.907
2023	0.768*	1.476	1.415	1.219	1.313	0.777	0.646	0.907	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

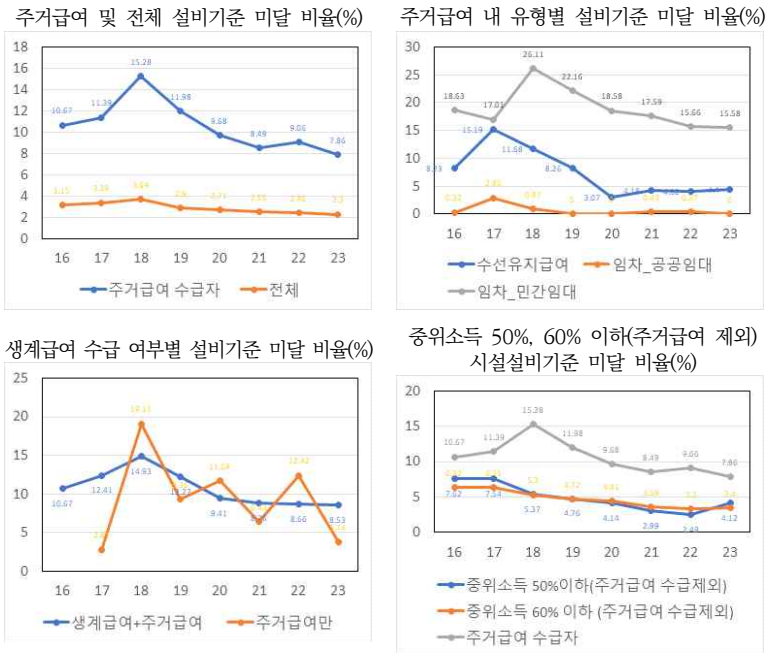
3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 설비기준

설비기준 미달 가구는 전반적으로 감소 추세이며, 주거급여 수급자 또한 하락하고 있다. 다만 수급자의 미달 비율은 여전히 전체 대비 약 3배 수준으로 높다. 수급 유형 중 주거급여만은 등락이 반복돼 개선 폭이 작고, 비수급 저소득 가구는 대체로 낮은 비율을 안정적으로 유지한다.

[그림 3-12] 최저주거기준 설비기준 미달 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 결과는 임차가구의 최저주거기준 ‘설비 기준’ 미달 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 것이다. 전반적으로 ‘비정상 거처’ 및 ‘노후주택’과 같은 거처의 물리적 열악성이 미달 위험을 크게 좌우하였다. 반면 월 임대료 및 관리비와 같이 주거비와 관련된 항목들은 위험 요소를 다소 낮추고 있다. 전반적으로 지역별로는 2, 3, 4급지가 1급지에 비해 유의하게 위험이 낮다. 연도효과는 전체적으로 감소하는 추세를 보인다. 상대적으로 가구원 수는 주거급여 수급가구는 유의한 영향이 없는 반면 전체 응답자 및 비수급 저소득가구에는 가구원 수가 적을수록 위험이 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 가구주가 청년인 경우 위험이 크게 낮아지는 것으로 나타났다.

임차가구 유형별 특이점은 다음과 같다. 공공임대는 노후주택이 절대적으로 큰 영향을 준다. 민간임대는 상대적으로 비정상 거처가 미치는 영향이 대단히 크다. 그 외 월 임대료 및 관리비는 다소 위험을 낮춘다. 한편 동시수급 및 주거단독 수급을 비교하여 살펴보면 공통적으로 비정상 거처가 끼치는 영향이 대단히 크다. 동시수급의 경우 연도가 지날수록 위험도가 유의하게 낮아지는 추세를 관찰할 수 있다.

한편 비수급 저소득 가구의 경우 주요 영향은 여성, 가구원 수가 적을수록, 월 임대료 및 관리비가 낮을수록, 2, 3, 4급지일수록, 그리고 최근 일수록 위험도가 낮아지는 공통점을 보였다.

〈표 3-16〉 설비기준 미달 가구(임차가구)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	통시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	0.564***	0.586***	0.834	0.575**	0.563***	1.271	0.653*	0.644*	
가구주 노인	1.055	1.109	1.099	1.130	1.149	1.000	0.777	0.730	
가구주 청년	0.627***	0.282**	omitted	0.285**	0.257**	0.205*	0.555	0.610	
가구원 수	0.565***	0.853	1.187	0.910	0.862	0.469	0.609***	0.444***	
아동 가구	1.167	1.091	9.119**	0.731	0.696	11.760*	0.806	1.836	
장애인 가구	0.754*	0.677*	0.855	0.753	0.701	0.551	0.860	0.864	
가구 균등화 총소득(로그)	0.766***	0.680	3.142	0.603*	0.695	0.666	1.261	1.420	
보증금 환산 월임대료	0.983***	0.971***	0.935**	0.934***	0.968***	0.995	0.966***	0.968***	
관리비	0.911***	0.856***	0.773**	0.876***	0.853***	0.901	0.912**	0.941**	
전세 기준	보증금 월세	2.325***	1.288	0.684	2.630***	1.237	3.372	1.527	2.066**
	월세	13.143***	8.532***	empty	9.259***	7.532***	165.139**	4.890***	6.785***
지하/반지하/옥탑	0.899	1.065	1.519	0.645	1.131	1.005	0.676	0.644	
비정상 거처	23.056***	28.141***	omitted	20.863***	27.947***	162.205**	32.630***	36.314***	
노후주택	4.037***	6.757***	43.728**	3.169***	6.984***	10.193**	4.139***	4.213***	
주거복지 타제도 이용 여부	0.546***	0.744	0.276	0.932	0.738	0.425	0.500	0.442	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.439***	0.404***	0.215*	0.375***	0.391***	0.726	0.424***	0.361***
	3급지	0.444***	0.633*	0.020**	0.459***	0.663*	0.261*	0.432***	0.358***
	4급지	0.375***	0.396***	empty	0.252***	0.415***	0.295	0.399**	0.303***
연도 (2016년 기준)	2017	0.850	1.597	13.784*	1.298	1.619	-	0.977	0.868
	2018	0.778	1.001	1.191	0.995	0.933	1.205	0.627	0.607
	2019	0.572**	0.686	empty	0.688	0.720	0.103*	0.430*	0.418**
	2020	0.534**	0.480	empty	0.533	0.411*	0.523	0.554	0.501*
	2021	0.493***	0.558	0.502	0.647	0.525	0.499	0.405*	0.423*
	2022	0.515***	0.331*	0.121	0.405	0.327*	0.084*	0.310**	0.355**
2023	0.297***	0.283**	empty	0.382	0.296**	0.047**	0.323**	0.225***	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨. empty는 관측치가 없어 회귀계수/오즈비를 추정할 수 없는 경우를 의미함.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 구조·성능·환경 기준

구조·성능·환경 기준 미달 비율을 연도별로 살펴보면 아래와 같다. 주거급여 수급자와 전체 응답자 모두 낮아지는 경향을 보인다. 수선유지급여는 일관성 있게 나타나지 않고 임차 민간임대는 낮아지며 공공임대는 높아지고 있다. 한편 비수급 저소득 가구는 낮아지다가 최근 다시 높아지는 경향을 보인다.

[그림 3-13] 최저주거기준 구조·성능·환경 기준 미달 비율

주거급여 및 전체 구조성능환경 미달 비율(%)



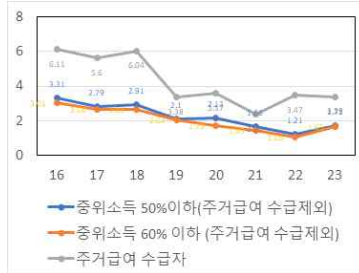
주거급여 내 유형별 구조성능환경 미달 비율 (%)



생계급여 수급 여부별 구조성능환경 미달 비율 (%)



중위소득 50%, 60% 이하(주거급여 제외) 구조성능환경 미달 비율(%)



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 결과는 임차가구의 최저주거기준 구조 등 기준의 미달 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 것이다. 전체적으로 비지상층, 비정상 거처, 노후주택 등 물리적 열악함이 위험을 높이는 핵심 요인으로 나타난다. 전체 응답자의 경우 연도 감소가 유의하게 나오는 것을 알 수 있다. 반면, 3, 4 급지는 위험을 매우 낮추며 가구주 여성도 위험을 낮추는 요인이다.

임차 유형별 특징을 살펴보면, 공공임대는 관리비가 위험을 낮추는 핵심적인 요인으로 분석되었다. 그 외 1급지에 비해 타 급지는 위험이 유의하게 낮아지고 있다. 한편, 특이한 것은 연도가 최근으로 올수록 위험이 높아지는데 이는 노후도와 관련이 있는 것으로 보인다(2023년만 유의).

민간임대는 역시 노후주택 및 비지상층 여부가 핵심이다. 이는 동시수급도 마찬가지이다. 주거단독 수급은 연도별로 위험이 매우 낮아지는 추세를 보인다. 한편 저소득 비수급가구의 경우에는 전체 응답과 유사한 경향을 보인다. 다만 가구원 수가 위험을 높이는 요인이며 아동가구는 오히려 위험을 낮춘다는 특징이 있다. 연도별로는 대체로 위험이 낮아지는 추세를 보이다가 2023년 다소 높아졌다(유의하지는 않음).

〈표 3-17〉 구조·성능·환경 기준 미달 가구(임차가구)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	0.801**	0.948	1.449	0.867	0.980	0.388	1.080	1.112	
가구주 노인	1.020	1.037	0.623	1.154	1.095	0.470	1.072	0.934	
가구주 청년	0.503***	0.612	0.362	0.696	0.809	1.000	0.670	0.659	
가구원 수	1.007	0.938	0.952	0.997	0.974	0.691	1.454***	1.240**	
아동 가구	0.913	1.139	2.051	0.932	1.042	2.226	0.402**	0.631*	
장애인 가구	0.949	0.968	1.148	1.051	1.023	0.249	0.848	0.840	
가구 균등화 총소득(로그)	0.765***	1.042	0.816	1.103	1.179	0.855	0.998	0.895	
보증금 환산 월입대료	0.993***	1.002	1.004	0.984	1.004	0.987	0.991*	0.991**	
관리비	1.001	0.985	0.869**	1.009	0.988	0.881	0.972*	0.990	
전세 기준	보증금 월세	0.961	0.678*	0.703	0.960	0.624*	1.938	0.836	0.742*
	월세	2.892***	1.547	1.553	1.505	1.568	0.165	1.744*	1.561*
지하/반지하/옥탑	2.919***	3.430***	2.297	2.662***	3.393***	4.603*	2.618***	2.131***	
비정상 거처	2.709***	1.157	(omitted)	1.203	1.112	6.399	1.703	1.908*	
노후주택	4.062***	3.609***	2.529*	2.435***	3.777***	3.153**	5.454***	5.461***	
주거복지 타 제도 이용 여부	1.229	0.797	1.785	0.700	0.724	1.940	1.576	1.312	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	1.077	0.861	0.422*	0.943	0.910	0.506	1.413	1.101
	3급지	0.310***	0.738	0.326*	0.693	0.790	0.348	0.399***	0.309***
	4급지	0.288***	0.522**	0.265*	0.435**	0.532**	0.601	0.448**	0.383***
연도 (2016년 기준)	2017	1.465*	2.152	4.901	2.083	2.055		0.864	1.003
	2018	0.842	1.752	6.260	1.641	1.911	0.222	1.007	0.982
	2019	0.590***	1.359	5.042	1.246	1.482	0.087*	0.483*	0.673
	2020	0.418***	0.620	1.765	0.603	0.582	0.241	0.544	0.460**
	2021	0.410***	0.580	3.284	0.540	0.599	0.092*	0.365**	0.311***
	2022	0.387***	0.844	7.550	0.707	0.793	0.294	0.428*	0.410**
2023	0.554***	1.007	10.206*	0.825	1.107	0.089**	0.656	0.653	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판자집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

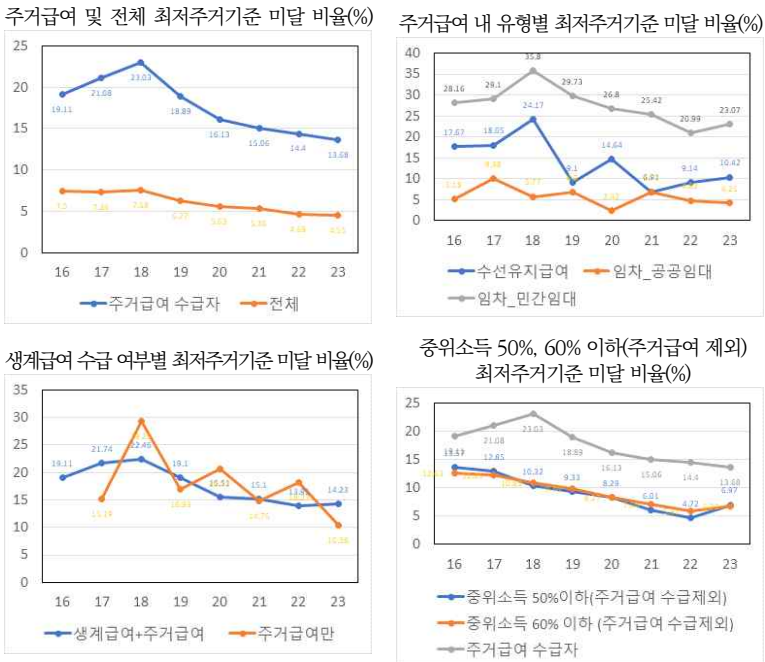
3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 최저주거기준 미달 가구 비율(방·면적, 설비, 구조 등 기준)

2016~2023년 최저주거기준 미달률은 전체 응답자의 경우 대체로 꾸준히 하락했다. 수급자도 낮아졌으나 기간 내내 전체의 2~3배였고, 2018년 정점 후 완만히 감소했다. 임차 유형별로는 민간임대가 항상 가장 높았으며 공공임대는 낮은 수준이다. 수선유지급여는 대체로 낮지만 일시 상승 후 안정되었다. 수급 형태는 주거급여만이 정점 후 2023년 큰 폭 하락, 동시수급은 완만히 감소하였다. 저소득 비수급은 모두 꾸준히 개선되어 수급자보다 항상 낮다.

[그림 3-14] 최저주거기준 미달 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 결과는 임차가구의 최저주거기준 미달 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 것이다. 전체 응답자는 거의 모든 항목에서 유의한 결과를 나타낸다. 먼저 위험을 높이는 요소는 가구주 청년, 가구원 수, 보증금 월세 및 월세, 비지상층, 비정상 거처, 노후주택이며, 이 중 가장 결정적인 것은 비정상 거처 여부이다. 위험을 낮추는 요소는 가구주 성별(여성), 가구주 노인, 장애인 가구, 가구소득, 월 임대료 및 관리비 등이 위험을 낮춘다. 특히 1급지를 제외한 급지가 큰 영향을 준다. 대체로 연도가 최근으로 올수록 그 위험도는 낮아지는 경향을 보이고 있다. 반면, 주거급여 수급자는 가구원 수, 보증금 월세 및 월세, 비지상층, 비정상 거처, 노후주택 여부가 위험을 높이며 이 중 마찬가지로 비정상 거처 여부가 결정적인 요인이다. 그 외 위험을 낮추는 요소는 가구주 성별, 보증금 환산 월 임대료 및 관리비 등이며 1급지를 제외한 급지가 큰 영향을 준 것으로 나타났다. 연도별로는 최근으로 올수록 위험도가 낮아지나 유의하지 않는다.

공공임대는 노후주택 여부 및 가구원 수가 위험을 높이는 요소로 나타났다. 반면 월 임대료 및 관리비 등 주거비 지출은 위험을 낮춘다. 특히 1급지가 아닌 경우에는 위험이 크게 낮아진다. 연도별 위험이 낮아지는 경향은 보이지 않는다. 민간임대는 비정상 거처, 노후주택, 가구원 수가 대표적인 위험요소이다. 마찬가지로 1급지가 아닌 경우에는 위험이 크게 낮아진다. 또한 연도별로는 최근에 들어와서 위험이 크게 낮아졌다. 이 밖에 동시수급 및 주거단독 수급을 비교하자면 공통적으로 비정상 거처 여부가 가장 핵심적 위험 요소이며 그 외 노후주택, 가구원 수 등이 위험을 높인다. 급지의 효과는 동시수급자에게만 해당된다.

비수급 저소득은 역시 비정상 거처가 가장 위험을 높이는 요소이며, 그 외 가구원 수 및 노후주택이 그러하다. 1급지를 제외한 급지에서 위험이 매우 낮아지는 것은 다른 거처와 공통적이다.

〈표 3-18〉 최저주거기준 미달 가구(임차가구)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	0.804***	0.779**	1.085	0.681***	0.776*	0.897	1.013	0.946	
가구주 노인	0.868**	0.927	0.775	1.006	0.937	0.852	0.746**	0.744**	
가구주 청년	1.182**	0.906	0.365*	1.094	0.731	2.319	1.336	1.317*	
가구원 수	1.771***	2.447***	3.788***	1.936***	2.478***	2.562***	2.061***	1.812***	
아동 가구	1.027	0.934	0.966	1.098	0.886	1.228	0.755	0.966	
장애인 가구	0.837**	0.834	1.251	0.819	0.844	0.615	0.797	0.786*	
가구 균등화 총소득(로그)	0.814***	0.890	0.828	0.863	0.969	0.659	1.008	1.061	
보증금 환산 월임대료	0.984***	0.978***	0.952***	0.965***	0.977***	0.980*	0.976***	0.976***	
관리비	0.921**	0.896**	0.915**	0.907**	0.899**	0.872**	0.915**	0.925**	
전세 기준	보증금 월세	1.789***	1.377*	0.984	2.020***	1.262	5.290***	1.539***	1.738***
	월세	6.352***	5.742***	1.857	5.088***	4.945***	60.453**	3.204***	3.682***
지하/반지하/옥탑	1.570***	2.131***	1.705	1.504*	2.062***	3.637*	1.708**	1.595***	
비정상 거처	9.062***	32.092***	(omitted)	23.156***	31.831***	58.856***	14.384***	13.978***	
노후주택	2.081***	3.663***	2.802***	2.299***	3.803***	2.807***	2.526***	2.207***	
주거복지 타 제도 이용 여부	0.882*	0.748*	0.853	0.803	0.782	0.496	0.711	0.753*	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.532***	0.469***	0.284***	0.586**	0.469***	0.507	0.615***	0.534***
	3급지	0.303***	0.507***	0.223***	0.533***	0.506***	0.574	0.327***	0.287***
	4급지	0.246***	0.409***	0.276***	0.355***	0.416***	0.356*	0.273***	0.251***
(2016년 기준)	2017	0.846	1.558	3.619***	1.248	1.535		0.944	1.009
	2018	0.843*	1.213	1.982	1.110	1.185	0.648	0.837	0.880
	2019	0.744***	0.962	2.405*	0.711	0.967	0.370*	0.619**	0.757
	2020	0.639***	0.569*	0.591	0.551	0.520*	0.406	0.758	0.698*
	2021	0.726***	0.829	2.396*	0.660	0.780	0.587	0.545**	0.691*
	2022	0.670***	0.586	1.547	0.472	0.573	0.246*	0.529**	0.613**
2023	0.579***	0.627	1.656	0.550	0.615	0.322*	0.500**	0.574**	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. 자가가구

가. 방 면적 기준 및 설비기준 미달

다음 결과는 자가가구를 대상으로 최저주거기준 면적기준, 방·면적기준, 설비기준, 구조·성능·환경기준, 최저주거기준 미달 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 것이다. 본 분석에서 면적기준 분석은 일부 예측변수와 종속변수 경계로 인해 완전 예측(separation)이 발생, 표준 로지스틱 추정이 제한되어 시행하지 않았다. 전체 자가와 수급 자가를 병기해 핵심 요인을 정리했다.

먼저 방·면적 기준 미달이다. 전체 자가의 응답인 경우 유의한 항목들이 많았으나, 수급자는 그렇지 않았다. 다만, 가구원 수 증가가 일관된 위험 요인이다. 전체 자가는 가구주 노인, 장애인가구, 소득에서 위험이 감소하며, 급지도 1급지에 비해 위험이 감소한다. 다만 연도별 효과는 분명하지 않다. 수급자는 가구원 수를 제외하면 유의한 항목이 거의 없다. 급지는 위험도가 낮아지기는 하나, 4급지만 유의하다.

다음 설비 기준 미달이다. 전체 자가는 가구주 연령을 제외하면 거의 모두 유의한 것으로 나타난다. 위험을 높이는 것은 장애인 가구와 비정상 거처, 노후주택 여부이며 1급지가 아닌 급지에서 오히려 높아진다. 그 외 가구주 여성 여부, 가구원 수, 소득, 관리비는 모두 위험을 낮추는 요인이었으며, 특히 연도에 따른 위험도는 크게 감소하고 있다.

다음 구조·성능·환경 기준 미달이다. 전체 자가는 가구주 노인, 소득이 위험을 낮추고 있으며, 3, 4급지도 그러하다. 위험을 높이는 요인은 비정상층 및 비정상 거처가 결정적이다. 연도별로는 낮아지는 추세이나 2023년 다시 높아졌다. 수급 자가는 여성 가구주인 경우 위험이 대단히 낮았

으며, 노후 주택이 높다. 3, 4급지는 위험이 매우 낮지만 연도별 위험도는 유의하지 않다.

이를 종합한 최저주거기준 미달 결과는 다음과 같다. 전체 자가의 경우 위험을 높이는 항목으로 가구원 수, 비지상층 및 비정상 거처, 노후주택이었다. 이 중 비정상 거처가 결정적이었다. 연도에 따라 위험도는 낮아지는 추세가 비교적 분명하게 나타나며, 3급지 및 4급지도 위험이 낮았다. 한편 수급 자가의 경우에는 노후주택이 위험을 높이는 결정적 요인이었으며 그 외에는 두드러지는 항목이 없었다. 가구주가 여성일 경우에는 위험이 낮았으며, 마찬가지로 1급지를 제외하면 위험이 낮아졌다. 연도별로는 낮아지는 추세가 이어지고 있다.

〈표 3-19〉 방·면적 및 시설기준 미달 가구(자가가구)

구분	방·면적 기준 미달		설비 기준 미달		구조성능환경 미달		최저주거기준 미달		
	전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가	
가구주 성별	0.821	0.048	0.707***	0.616	1.033	0.300**	1.086	0.433**	
가구주 노인	0.484***	0.236	0.891	2.992*	0.570***	1.291	0.717***	1.730	
가구주 청년	1.510*	(omitted)	0.593	(omitted)	0.751	(omitted)	0.982	(omitted)	
가구원 수	2.384***	3.198**	0.604***	0.496*	0.916*	0.725	1.267***	0.852	
아동 가구	1.158	2.570	0.675*	(omitted)	0.910	0.690	1.020	1.403	
장애인 가구	0.692**	0.830	1.300**	1.558	1.353**	0.974	1.137*	1.086	
가구 균등화 총소득(로그)	0.725**	0.913	0.730***	0.651	0.507***	0.815	0.591***	0.920	
관리비	0.864***	0.928	0.938***	(omitted)	0.982**	0.973	0.929***	0.971	
지하/반지하/ 옥탑	4.831***	(omitted)	0.140	(omitted)	4.112***	(omitted)	3.435***	(omitted)	
비정상 거처	15.274***	(omitted)	8.586***	(omitted)	3.036***	(omitted)	8.329***	(omitted)	
노후주택	1.713***	0.697	2.650**	6.792**	5.878***	3.543*	3.220***	4.246***	
주거복지 타 제도 이용 여부	0.755**	0.365	0.642**	0.499	1.019	0.907	0.878*	0.700	
거주 지역 (1급지 기준)	2급지	0.766**	0.057	1.706*	0.071*	1.084	0.230	0.907	0.177*
	3급지	0.283***	0.289	2.021***	0.598	0.405***	0.148*	0.399***	0.174*
	4급지	0.358***	0.139*	7.392***	(omitted)	0.508***	0.118**	0.847**	0.204*

구분		방·면적 기준 미달		설비 기준 미달		구조성능환경 미달		최저주거기준 미달	
		전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가	전체 자가	수급 자가
연도 (2016년 기준)	2017	0.917	1.024	0.482***	2.075	0.735*	0.248	0.626***	0.735
	2018	1.004	1.169	0.617***	0.970	0.862	0.878	0.729***	0.989
	2019	0.823	0.811	0.287***	0.791	0.624***	(empty)	0.460***	0.326*
	2020	0.811	0.596	0.264***	0.330	0.806	0.742	0.458***	0.529
	2021	0.698*	(empty)	0.243***	0.330	0.704*	0.298	0.413***	0.213**
	2022	0.595**	(omitted)	0.177***	0.420	0.430***	0.244	0.301***	0.315*
	2023	0.958	(empty)	0.201***	0.242*	0.650**	0.431	0.434***	0.273**

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨. empty는 관측치가 없어 회귀계수/오즈비를 추정할 수 없는 경우를 의미함.

- 2) 거주 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판자집, 빌날타하우스, 컨테이너, 오피스에 대한 변수임.
- 3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램의 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

3. 수급자 유형에 따른 최저주거기준 기준별 미달 분석

아래에서는 최저주거기준의 기준에 따라 미달하는 요소들의 분포를 2016년부터 2023년까지 살펴보았다(주거단독급여 가구는 2017년부터).

먼저 전체 응답자와 주거급여 수급자이다. 전체 응답자는 최저주거기준 세 기준 중 하나라도 미달하는 가구가 5.98%였다. 방·면적 기준 미달 > 설비 기준 미달 > 구조 기준 미달 순이다. 면적 기준과 설비 기준은 상대적으로 이중 미달 가구가 많으나, 구조 기준은 상대적으로 비율도 낮았고 단독 미달 비율이 높다. 주거급여 수급자는 마찬가지로 방·면적 기준 미달 > 설비기준 미달 > 구조 기준 미달 순이다. 다만 면적기준과 설비 기준을 함께 충족하지 못하는 가구 비율이 높다. 또한 구조 기준 미달은 면적 기준 미달과 설비 기준 미달과 중첩되는 비율이 상대적으로 낮다.

이러한 점들은 먼저 주거급여 수급자는 단독적인 특정 요소만 열악한 것이 아니라, 다층적인 열악함을 경험하고 있다는 점을 드러낸다. 또한

전체 응답자 및 주거급여 수급자가 방·면적은 구조기준과 중복되는 비율이 없는데, 이것은 방·면적 기준과 구조 기준 미달 가구의 특성이 상이함을 나타낼 수 있다.

[그림 3-15] 최저주거기준의 기준별 미달비율(전체, 주거급여 수급자)

(단위: %)



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 자가와 공공임대 및 민간임대 가구를 비교하여 나타낸 것이다.

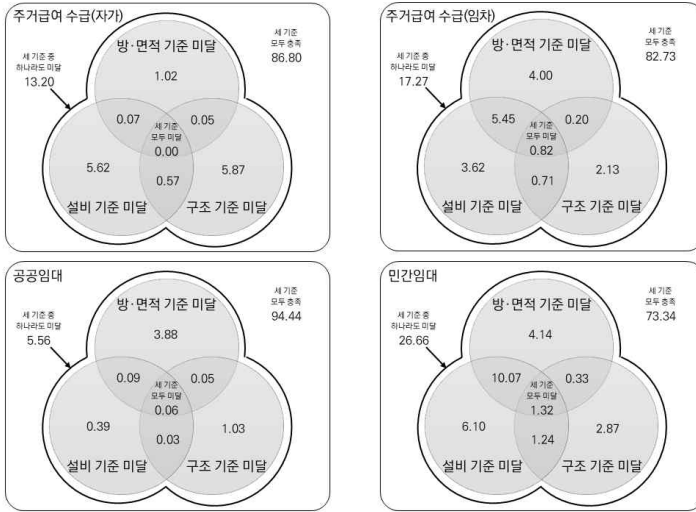
먼저 최저주거기준 미달 가구 비율은 자가 13.20%, 임차 17.27%이며, 임차가구를 세부적으로 보면 공공임대 5.56%, 민간임대 26.66%이다.

한편 세부 기준별로 살펴보면, 자가는 설비기준과 구조기준이 압도적으로 비율이 높다. 반면 임차가구는 전체적으로 고르게 분포하나 세부적으로는 공공임대는 방·면적 기준이, 민간임대는 설비 기준 미달 가구 비율이 높다.

이와 같은 결론에서 시사점을 얻는다면 자가는 상대적으로 방이나 면적은 넓으나 주거에 필요한 설비나 구조성능 등이 열악한 상태가 많다는 점을 시사한다. 또한 민간임대에 비해 공공임대는 설비 기준 미달 비율이 매우 낮다. 다만 방·면적 기준은 민간임대와 크게 차이가 없어 협소한 주택 실태를 나타낸다.

[그림 3-16] 최저주거기준의 기준별 미달비율(자가 및 임차가구, 공공임대 및 민간임대)

(단위: %)

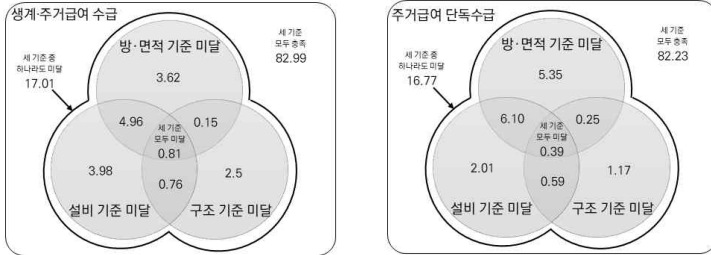


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음은 주거급여와 생계급여를 동시에 받는 가구와 주거급여만 받는 가구의 비교이다. 최저주거기준 미달 비율을 살펴볼 때, 동시수급은 17.01%이며, 주거단독수급은 16.77%이다. 비교적 큰 차이를 나타내지 않는다. 다만 동시수급은 미달기준에 골고루 분포하고 있다. 반면 주거단독수급은 상대적으로 방·면적기준 미달 비율이 높으며 특히 방·면적기준과 설비 기준이 동시에 미달하는 가구 비율이 높다. 이러한 특징은 주거단독수급의 경우 주거가 매우 열악하여 중층적인 어려움을 겪을 가능성이 높다는 점을 시사한다.

[그림 3-17] 최저주거기준의 기준별 미달비율(동시수급, 주거단독수급)

(단위: %)

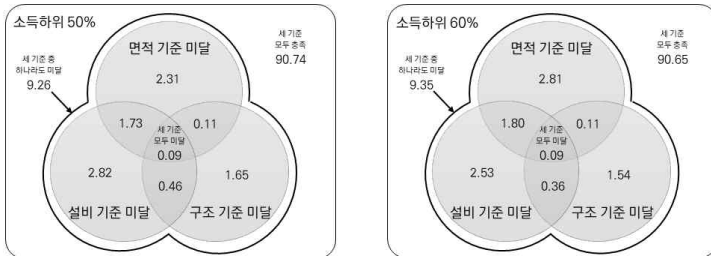


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마지막으로로는 비수급 저소득 가구(소득하위 50%, 소득하위 60%)이다. 최저주거기준 미달 가구 비율은 소득하위 50%가 9.26%, 소득하위 60%가 9.35%이다. 두 유형 모두 유사하게 기준별 미달 비율이 고르게 분포하고 있다. 마찬가지로 구조 기준과 타 기준 간 중복 미달 비율은 낮은 편이다. 또한 주거급여 수급자에 비해 최저주거기준 비율은 상당히 낮지만, 전체 응답자에 비해서는 약 4%p 높다는 점도 주목할 필요가 있다.

[그림 3-18] 최저주거기준의 기준별 미달비율(소득하위 50%, 소득하위 60%)

(단위: %)



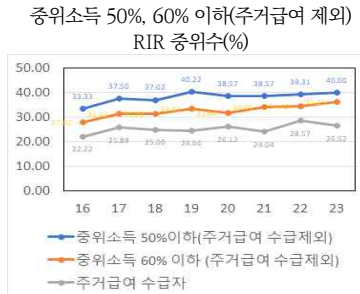
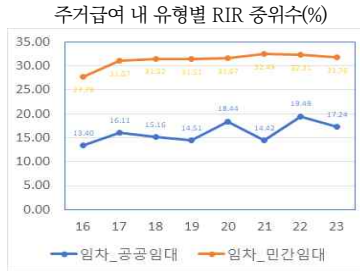
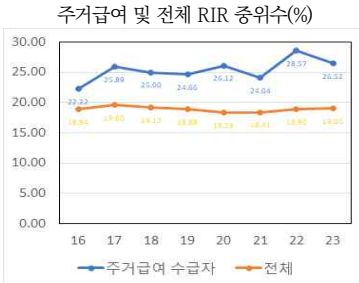
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

제4절 주거비 과부담 분석

1. RIR 30% 초과 가구(임차가구)

주거급여 수급자의 RIR은 전체 응답자의 약 2배 수준을 유지하고 있으며, 특히 임차급여 중 민간임대 가구는 30%를 웃도는 비율을 보인다. 생계·주거급여를 동시에 받는 집단과 주거급여만 받는 집단 간에는 큰 차이가 나타나지 않았으나, 비수급 저소득층은 주거급여 수급자보다 더 높은 비율을 기록하였다.

[그림 3-19] RIR 중위수

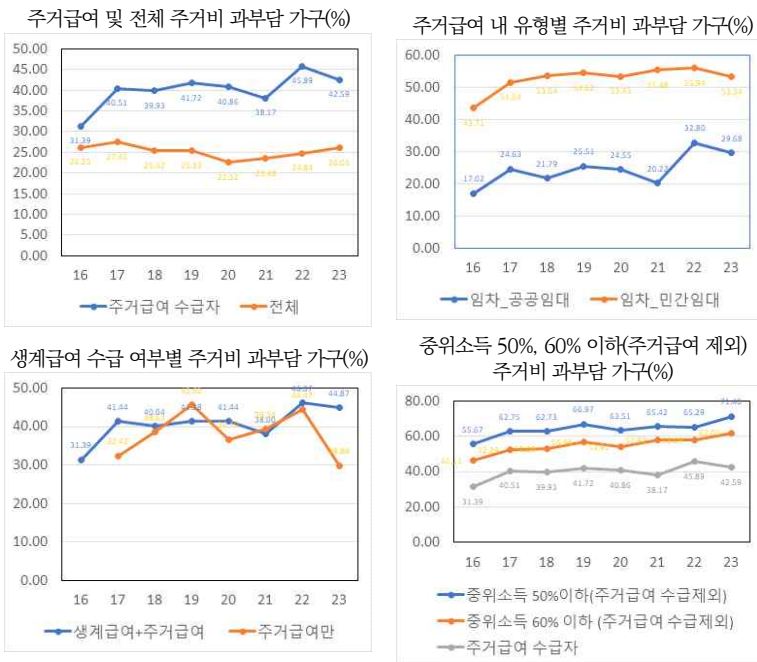


- 주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

RIR 30% 초과인 주거비 과부담 가구는 주거급여 수급자는 40% 정도를 유지하며 전체 응답자는 20%대를 나타낸다. 공공임대 수급자도 30%에 근접하며 민간임대는 절반을 넘는다. 비수급 저소득가구는 매우 심각한 한데, 중위소득 50% 이하는 조금씩 증가하여 2023년 70%를 넘어섰다.

[그림 3-20] 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율



주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

아래는 RIR(주거비 부담률) 30% 초과 가구의 발생 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 결과이다. 과부담 지표(RIR)는 ‘월세를 소득으로 나눈 값’이어서, 월세 및 소득을 다시 설명변수로 넣으면 해석이 왜곡될 수 있다. 그래서 이번 분석은 월세 및 소득 변수 없이, 가구 특성과 주거 환경 요인이 과부담에 미치는 영향에 초점을 맞췄다.

먼저 가구원 수는 전 집단에서 일관된 보호 효과가 매우 크다. 가구 특성을 보면, 가구주 노인은 전체 응답에서는 위험을 높이지만 수급에서는 반대로 위험을 낮추는 요인이며, 가구주 청년은 전체 응답자 및 비수급 가구의 위험을 높인다. 아동가구는 임차수급 계열에서 위험 증가가 뚜렷하지만 반면 저소득 비수급에서는 위험이 낮아지는 반대 패턴을 보인다. 장애인 가구는 전체 응답에서는 위험을 높이지만 전반적으로 보호 효과가 관찰된다.

전세 기준으로 살펴볼 때 보증금 월세는 민간임대 수급자의 위험이 매우 높다. 주택 물리·거처 특성에서는 임차 영역에서의 취약성이 부담과 위험을 크게 키운다. 민간임대는 비지상층은 위험을 낮추고 비정상 거처는 위험을 높이는 경향을 보인다.

지역 효과는 1급지 대비 2·3·4급지에서 거의 전 집단이 유의한 위험 감소를 보인다. 연도 효과는 2016년 대비 전체 응답에서는 일부 위험 감소가 보이나, 수급자에서는 일부 증가가 보이지만 유의도는 낮다.

유형별로 정리하면, 공공임대는 가구규모의 보호가 매우 강력하다. 민간임대는 비정상 거처와 결합할 때 위험이 집중된다. 동시수급/주거단독수급은 아동가구일 경우 위험이 높게 나타나며, 저소득 비수급은 소득·가구규모 보호가 강하고 가구주가 청년일 경우 위험이 매우 높아졌다.

〈표 3-20〉 RIR 30% 초과 가구(임차가구, 관리비 제외)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	1.354***	1.145*	1.294**	1.096	1.138*	1.253	0.982	1.118*	
가구주 노인	2.990***	0.858**	0.868	0.981	0.786***	2.017***	1.043	1.328***	
가구주 청년	1.292***	0.789	1.046	0.581	0.787	0.901	3.992***	3.488***	
가구원 수	0.824***	0.571***	0.578***	0.541***	0.592***	0.469***	0.515***	0.517***	
아동 가구	1.840***	1.590***	1.436	1.419*	1.563***	2.254**	0.885	0.878	
장애인 가구	1.208***	0.632***	0.604***	0.873	0.597***	1.207	0.756***	0.782***	
전세 기준	보증금 월세	0.611***	0.706***	0.369***	1.830***	0.710***	0.627	0.938	0.853**
	월세	1.047	0.629***	0.026***	0.813	0.613***	0.813	0.701**	0.698***
지하/반지하/옥탑	0.556***	1.580***	1.270	0.706*	1.728***	0.698	0.710**	0.618***	
비정상 거처	0.825*	2.715***	1.000	2.043***	3.021***	1.298	1.354	0.883	
노후주택	0.723***	1.172*	0.870	0.563***	1.195**	0.882	0.729***	0.683***	
주거복지 타제도 이용 여부	1.186***	1.111	1.110	1.364**	1.096	1.080	0.893	0.983	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.476***	0.883	1.261*	0.531***	0.868	1.031	0.723***	0.602***
	3급지	0.392***	0.426***	0.316***	0.293***	0.416***	0.513**	0.393***	0.367***
	4급지	0.276***	0.492***	0.513***	0.253***	0.493***	0.403***	0.335***	0.304***
연도 (2016년 기준)	2017	1.058	1.403	1.246	1.196	1.417		1.180	1.102
	2018	0.896*	1.287	1.107	1.094	1.252	1.660	1.183	0.955
	2019	0.882*	1.406	1.227	1.100	1.372	1.648	1.179	0.989
	2020	0.752***	1.463*	1.228	1.256	1.468*	1.193	1.007	0.833
	2021	0.801***	1.224	0.916	1.281	1.196	1.314	0.959	0.875
	2022	0.899*	1.559*	1.518	1.191	1.557*	1.595	1.123	1.051
2023	0.944	1.386	1.592	0.998	1.548*	0.567	1.078	1.025	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 오피스에 대한 범수임.

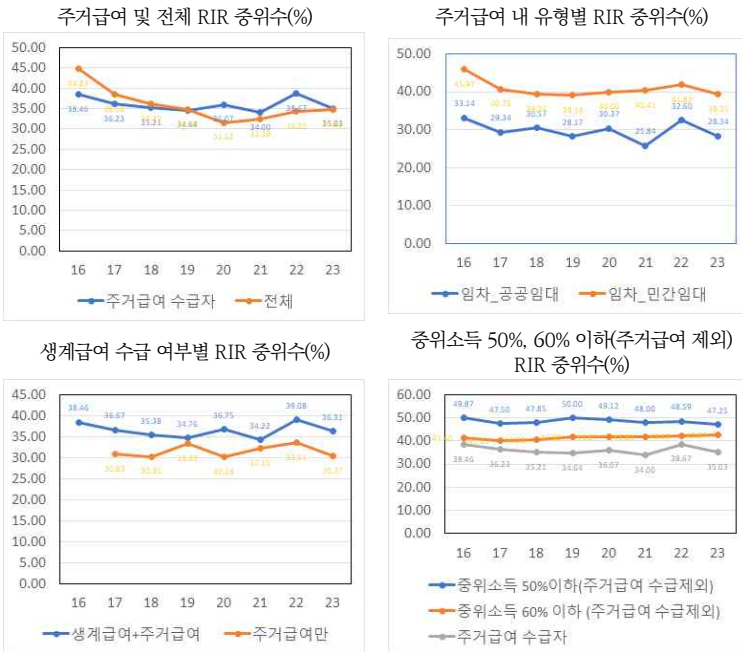
3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. RIR 30% 초과 가구(임차가구, 관리비 포함)

아래는 주거비에 주거관리비를 포함한 RIR을 나타내었다. 주거급여 수급자에 비해서 전체 응답자가 더 높게 상승하였다. 연도별 흐름이나 각 유형별 특징은 RIR과 유사하다.

[그림 3-21] 주거관리비를 포함한 RIR 중위수

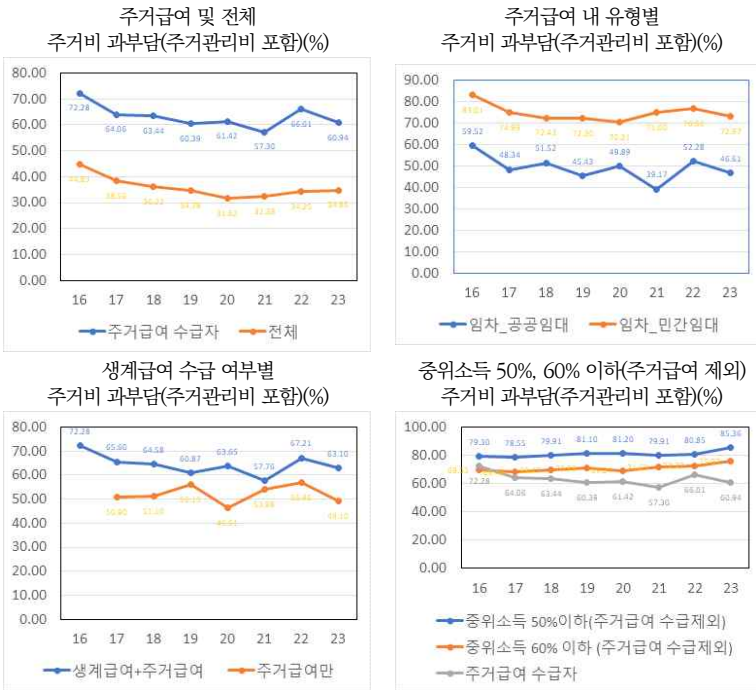


- 주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
- 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
- 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

아래는 주거비에 주거관리비를 포함한 주거비 과부담 가구를 나타내었다. 주거급여 수급가구는 조금씩 감소하여 2023년 60.94%를 나타낸다. 한편 전체 응답자는 34.86%이다. 또한 민간임대는 72.97%로 매우 높으며, 저소득 비수급자도 중위소득 50% 이하인 경우 85.36%에 달한다.

[그림 3-22] 주거관리비를 포함한 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구



주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다음 표는 관리비를 포함하여 RIR(주거비부담률) 30% 초과 위험을 로지스틱 회귀로 추정한 결과다. 전반적으로 관리비를 포함하지 않은 결과와 유사하게 나타났다. 다만 전체 응답자 및 비수급자의 연도별 보호 요인이 강하게 나타났다는 차이점이 있다.

전반적으로 가구원 수, 가구주 노인이 강력한 보호 요인으로, 관리비와 일부 집단의 아동 동거가 위험을 높였다.

거처 물리 특성으로 비지상층은 임차·수급에서 위험을 높이는 반면 전체·저소득 비수급에서는 위험을 낮추는 요인으로 나타난다. 비정상 거처도 수급·민간에서 큰 위험으로 나타났다. 노후주택은 민간 수급에서 위험을 높이지만 전체 및 비수급 저소득에서는 $OR < 1$ 로 상이하다. 타 주거복지 이용은 전체와 임차·수급에서 대체로 위험을 높인다. 이는 이미 부담과다인 가구가 다른 제도를 함께 이용한 흔적일 수 있다.

지역 효과로 1급지 대비 2·3·4급지에서 대부분 위험이 낮으며 전체적으로 2016년 대비 시간이 지날수록 위험이 상승한다.

〈표 3-21〉 RIR 30% 초과 가구(임차가구, 관리비 포함)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	1.516***	1.184**	1.280***	1.112	1.165**	1.422*	1.059	1.244***	
가구주 노인	3.515***	0.963	0.970	1.141	0.871*	2.317***	1.215**	1.593***	
가구주 청년	1.138***	0.765	0.908	0.595	0.769	0.903	3.271***	2.636***	
가구원 수	0.819***	0.569***	0.562***	0.528***	0.578***	0.556***	0.503***	0.520***	
아동 가구	1.923***	1.585***	1.390*	1.587**	1.605***	1.790*	0.804*	0.814**	
장애인 가구	1.588***	0.667***	0.643***	0.972	0.625***	1.139	0.835*	0.892	
전세 기준	보증금 월세	0.682***	0.673***	0.436***	1.690***	0.668***	0.708	1.019	0.914
	월세	1.127*	0.751*	0.116***	0.984	0.750*	0.727	0.641**	0.675***
지하/반지하/옥탑	0.543***	1.486**	0.884	0.741	1.578**	0.990	0.708*	0.659***	
비정상 거처	0.672***	1.456	1.000	1.046	1.629*	0.959	1.042	0.693*	
노후주택	0.773***	1.260***	0.798*	0.656***	1.299***	0.850	0.741***	0.669***	
주거복지 타 제도 이용 여부	1.314***	1.044	1.102	1.183	1.040	0.981	1.079	1.226*	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.541***	0.962	1.062	0.743	0.937	1.205	0.796*	0.641***
	3급지	0.456***	0.612***	0.480***	0.505***	0.590***	0.834	0.434***	0.414***
	4급지	0.346***	0.856	0.951	0.451***	0.840*	0.835	0.469***	0.408***
연도 (2016년 기준)	2017	0.781***	0.608*	0.491**	0.537	0.629*		0.851	0.861
	2018	0.673***	0.627*	0.661	0.413*	0.628*	1.627	0.916	0.739**
	2019	0.621***	0.555**	0.456***	0.430*	0.556**	1.436	0.829	0.712***
	2020	0.546***	0.638*	0.591*	0.470	0.665*	1.169	0.808	0.605***
	2021	0.560***	0.480***	0.356***	0.536	0.479***	1.247	0.615***	0.603***
	2022	0.624***	0.651*	0.538**	0.554	0.671*	1.558	0.792	0.745**
	2023	0.632***	0.514***	0.473***	0.409*	0.559**	0.793	0.748*	0.727**

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임

3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함

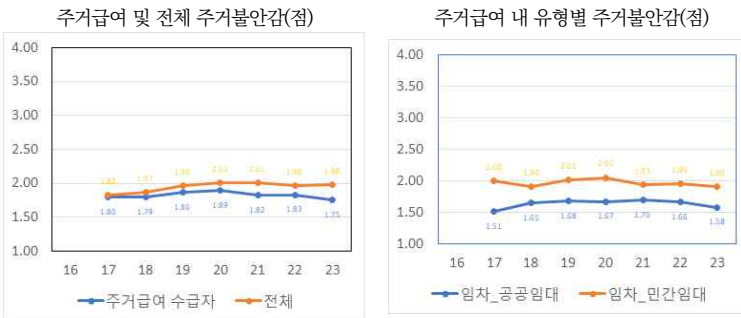
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

제5절 점유안정성 분석

1. 거주 불안감(임차가구)

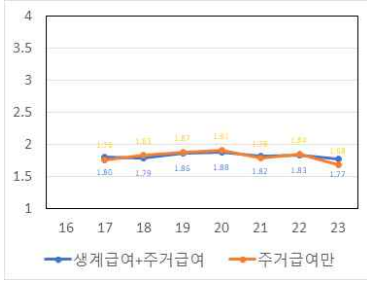
다음은 주거안정성 관련 분석으로 임차인 대상 주거불안감을 묻는 질 네 가지 문항¹⁰⁾에 대해 이 중 하나라도 ‘매우 불안함’이라고 답변한 응답자를 거주 불안감으로 설정하여 분석하였다. 다만 이 질문은 임차인을 대상으로 한 것이어서 임차인만 분석대상으로 하였으며 본 문항은 2017년 조사부터 시작되어서 분석기간은 2017년부터이다. 그 결과 전체 응답자에 비해 주거급여 수급자는 비교적 낮은 불안감을 나타내었다. 그 외 생계급여 동시 수급 여부나 비수급 저소득가구와의 차이점은 크지 않았다.

[그림 3-23] 주거불안감(4점 척도)

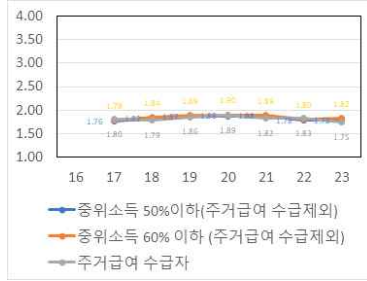


10) 네 가지 문항은 다음과 같다. 1) 계약기간 중 임대인이 나가달라고 요구하는 경우에 대한 불안감, 2) 계약기간 만료 후 임대인의 재계약 거부에 대한 불안감, 3) 재계약 시 상승할 임대료 또는 전세의 월세 전환에 대한 불안감, 4) 임대보증금을 돌려받지 못할 수 있다는 불안감(전세, 보증금 있는 월세만 응답). 4점 척도는 ① 매우 불안함, ② 조금 불안함, ③ 별로 불안하지 않음, ④ 전혀 불안하지 않음으로 구성되어 있다.

생계급여 수급 여부별 주거불안감(점)



중위소득 50%, 60% 이하(주거급여 제외) 주거불안감(점)



주: 1) 주거불안감은 2016년도 조사에 포함되지 않아, 2017년부터 수치를 집계하였음.
 2) 수선유지급여(자가)는 이에 해당하지 않아 제외하였음.
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

아래는 거주불안감에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 나타낸 것이다. 전반적으로 항목별로 유의하게 나타나는 것이 많지 않다. 전체 응답자에서 위험을 높이는 것은 가구주 성별(여성), 임대료이었다. 반면 위험을 낮추는 것은 1급지 대비 2, 3, 4급지, 전세 대비 보증금 월세 및 월세였다. 또한 연도별 위험도도 일관성을 보이지 않는다. 한편, 주거급여 수급자는 연도별로 최근에 와서 거주 불안감 위험도가 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 그 외 3급지가 유의하게 위험도가 낮았다.

공공임대도 크게 유의한 항목이 발견되지 않았으며, 최근 들어 위험도가 매우 낮았다. 민간임대는 장애인 가구 여부가 위험을 높이는 요소로 나타났다. 또한 3급지 및 4급지는 위험을 크게 낮추었으며 마찬가지로 2023년에 위험이 매우 낮게 나타났다.

동시수급은 임대료가 오히려 위험을 높였다. 그 외 공통적으로 최근 들어 불안감이 낮아졌다.

저소득 비수급 가구의 경우 1급지에 비해 낮아지는 공통점을 보인다. 또한 최근으로 올수록 위험도가 낮아진다. 다만 하위 60%인 경우 임대료가 오히려 위험을 높인다.

〈표 3-22〉 거주불안감 가구(임차가구)

구분	주거급여		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	1.120**	1.012	0.970	1.090	0.943	1.536	1.161	1.218*	
가구주 노인	0.922	1.048	0.838	1.174	1.017	1.350	1.052	0.928	
가구주 청년	1.058	1.626	1.741	1.752	1.664	1.712	0.683*	0.745*	
가구원 수	0.994	0.997	1.061	1.018	1.008	0.920	1.112	1.053	
아동 가구	1.091*	0.874	0.838	0.894	0.847	1.000	0.945	1.160	
장애인 가구	1.072	1.230	0.878	1.639**	1.240	1.149	1.120	1.196	
가구 균등화 총소득(로그)	1.025	0.899	0.710	0.941	0.902	0.893	0.745*	0.788*	
보증금 환산 월임대료	1.001**	1.011**	0.992	1.007	1.009*	1.016	1.002	1.003**	
관리비	1.004	1.001	1.004	1.010	0.996	1.024	0.995	1.002	
전세 기준	보증금 월세	0.611***	0.660**	0.556*	0.773	0.601***	0.976	0.783*	1.000
	월세	0.629***	1.017	0.594	1.032	1.057	0.427	0.709	0.773**
지하/반지하/옥탑	1.170	1.310	1.826	0.839	1.490	0.359	1.382	0.681*	
비정상 거처 노후주택	0.969	1.136	(omitted)	1.045	1.129	1.129	1.280	1.230	
	0.928	1.182	1.072	0.991	1.094	2.279*	1.188	1.382	
주거복지 타제도 이용 여부	1.231***	0.897	1.080	0.818	0.896	0.679	1.067	1.272**	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	0.643***	0.830	1.018	0.674*	0.818	0.819	0.661***	0.987
	3급지	0.284***	0.413***	0.607*	0.237***	0.429***	0.298**	0.319***	0.730**
	4급지	0.465***	0.785	1.053	0.493**	0.778	0.960	0.554***	0.281***
연도 (2016년 기준)	2018	0.882*	0.804	1.502	0.519**	0.874	0.529	0.851	0.469***
	2019	0.975	0.756	0.755	0.731	0.864	0.319*	0.947	0.919
	2020	1.367***	1.001	1.318	0.927	1.102	0.525	1.188	0.867
	2021	1.450***	1.014	1.818*	0.741	1.207	0.291*	1.170	0.961
	2022	0.944	0.463***	0.501	0.469**	0.496**	0.252**	0.653*	1.218
2023	0.859*	0.366***	0.389*	0.390***	0.448***	0.098***	0.423***	0.658**	

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

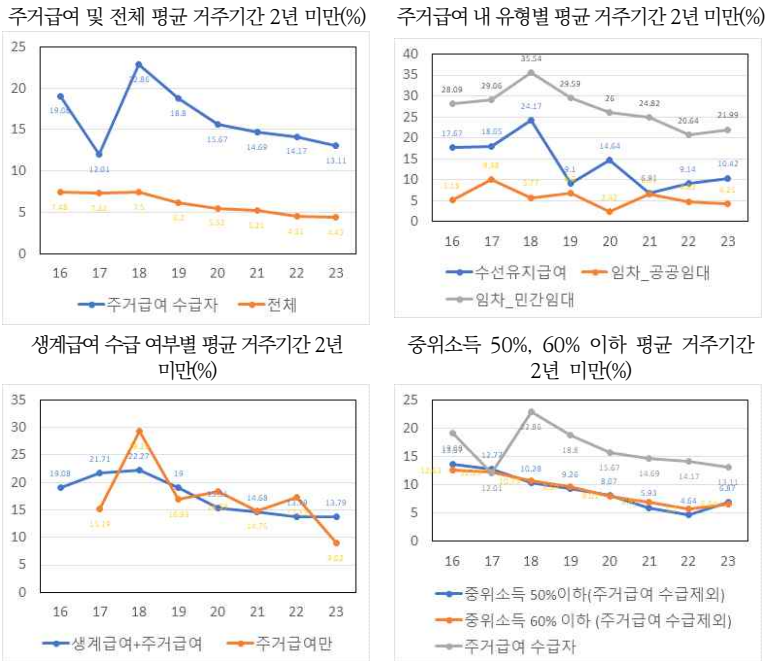
3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. 평균 거주기간 2년 미만

아래에서는 거주 안정성을 판단하기 위해 가구주가 된 이후 현 주택까지 평균 거주기간 2년 미만인 가구를 분석하였다. 전체 응답자와 주거급여 수급자 모두 2018년 이후 감소 중이다. 주거급여 수급자가 13.11%로 전체 응답자 4.43%에 비해 약 9%p 높다. 유형별로는 수선유지급여는 낮아지는 추세를 보이다 2021년 이후 다시 증가하였고 다른 유형은 대체로 감소 추세이다. 비수급 저소득층은 동반 감소 중이었다가 2023년에 다시 증가세로 돌아섰다.

[그림 3-24] 평균 거주기간 2년 미만 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

아래에서는 거주 안정성을 판단하기 위해 가구주가 된 이후 현 주택까지 평균 거주기간 2년 미만인 가구(임차가구)를 분석하였다.

가구주 특성에서 여성 가구주는 모든 집단에서 단기 거주 위험이 큰 것으로 일관되게 나타났다. 위험을 낮추는 요소로는 가구주 노인과 가구원 수였다. 아동 동거는 위험을 높인다고 분석되었다. 장애인 가구는 전체 응답자 및 공공임대에서만 위험을 낮추는 요소였다. 그 외 노후주택인 경우 전체 응답자와 민간임대 및 비수급 빈곤층에서 유의한 결과가 나왔다.

또한 1급지 대비 2급지와 일부 3·4급지에서 단기 거주 위험이 더 높은 경향이 확인된다. 연도 추세는 2016년 대비 2019년 이후 점진적 하락이 이어져 2023년에 가장 낮은 위험을 보이며(여러 집단에서 유의), 최근에는 단기 거주 위험이 완화되는 흐름이 공통적으로 나타난다. 주택 임대차 보호법의 영향이 있는지는 추후에 세밀한 분석이 필요하다.

〈표 3-23〉 평균 거주기간 2년 미만인 가구(임차가구)

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
가구주 성별	1.461***	1.873***	2.023***	1.827***	1.899***	1.660**	2.367***	2.149***	
가구주 노인	0.307***	0.361***	0.371***	0.347***	0.357***	0.390***	0.383***	0.359***	
가구주 청년	10.656***	4.882***	8.064***	3.114***	4.688***	5.740***	32.062***	22.637***	
가구원 수	0.638***	0.815***	0.838*	0.813**	0.802***	0.876	0.722***	0.691***	
아동 가구	2.044***	2.107***	1.842**	2.348***	2.357***	1.191	2.175***	2.281***	
장애인 가구	0.649***	0.908	0.784*	1.073	0.928	0.825	0.850	0.825*	
가구 균등화 총소득(로그)	1.017	0.864	0.699*	0.979	0.802	0.987	0.951	0.958	
보증금 환산 월임대료	1.002***	1.021***	1.022***	1.014***	1.022***	1.018**	1.011***	1.009***	
관리비	0.996	0.978*	0.966**	0.992	0.981	0.960	0.972***	0.971***	
전세 기준	보증금 월세	1.003	1.071	1.031	1.180	1.070	1.018	1.338***	1.236***
	월세	0.980	1.107	1.852	1.062	1.184	0.458	1.505**	1.327*
지하/반지하/옥탑	0.894	0.934	1.367	0.744	0.785	2.837**	0.904	1.248	

구분	주거급여 수급 여부		공공/민간임대		수급 여부 및 저소득(비수급)				
	전체 응답	주거급여 수급자	공공 임대	민간 임대	동시수급	주거단독 수급	하위 50%	하위 60%	
비정상 거주	0.887	0.942	1.000	0.996	0.979	0.914	0.976	1.000	
노후주택	0.751***	0.839*	0.890	0.747**	0.814*	1.005	0.800**	0.822**	
주거복지 타제도 이용 여부	1.378***	0.989	0.935	1.045	1.006	0.947	1.279*	1.313**	
거주지역 (1급지 기준)	2급지	1.282***	1.493***	1.836***	1.152	1.403**	2.667**	1.524***	1.483***
	3급지	1.263***	1.116	1.258	0.874	1.063	1.938	1.297*	1.371***
	4급지	1.198***	1.450**	1.540**	1.176	1.360*	2.819**	1.246*	1.349***
연도 (2016년 기준)	2017	0.871*	1.036	0.924	1.094	1.047		0.834	0.830
	2018	0.788***	0.863	0.852	0.849	0.925	0.501	0.712*	0.706**
	2019	0.812***	0.914	0.778	1.021	0.915	0.976	0.779	0.722**
	2020	0.850**	0.943	0.720	1.151	0.916	1.221	0.726*	0.753*
	2021	0.764***	0.947	0.921	0.930	0.976	0.805	0.825	0.759*
	2022	0.601***	0.627	0.508*	0.719	0.648	0.538	0.549***	0.625***
2023	0.527***	0.718	0.561*	0.886	0.733	0.597	0.573***	0.585***	

주: 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ 로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

3. 평균 거주기간 2년 미만(자가가구)

아래에서는 거주 안정성을 판단하기 위해 가구주가 된 이후 현 주택까지 평균 거주기간 2년 미만인 가구(임차가구)를 분석하였다.

전체 자가 가구의 특성으로, 위험을 높이는 요소로는 가구주 여성 및 청년, 아동이 있는 가구, 소득, 2급지 등이었다. 한편, 연도가 최근으로 올수록 위험은 낮아졌다.

반면 자가 수급가구의 특성을 살펴보면, 비지상층이 위험을 매우 높이는 것으로 나타났으며 주거관리비도 다소 높이는 경향을 나타낸다. 그 외 유의한 결과는 나타나지 않았다.

〈표 3-24〉 평균 거주기간 2년 미만인 가구(자가가구)

구분		전체 자가	수급 자가
가구주 성별		2.738***	2.354
가구주 노인		0.383***	0.524
가구주 청년		11.643***	5.150
가구원 수		0.546***	0.694
아동 가구		3.790***	4.211
장애인 가구		1.037	0.653
가구 균등화 총소득(로그)		1.220***	1.591
주거관리비		1.001	1.066*
지하/반지하/옥탑		0.726	14.727***
비정상 거처		0.524**	2.853
노후주택		0.758***	0.563
주거복지 타 제도 이용 여부		1.733***	0.515
거주지역 (1급지 기준)	2급지	1.183***	0.316
	3급지	1.080*	1.299
	4급지	1.021	0.960
연도 (2016년 기준)	2017	0.742***	0.764
	2018	0.707***	1.897
	2019	0.613***	1.346
	2020	0.553***	1.278
	2021	0.520***	0.461
	2022	0.485***	1.124
	2023	0.404***	0.401

주: 1) 수치는 로지스틱 회귀의 오즈비(OR)이며, 유의수준은 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001로 표시함. omitted는 공선성 또는 사례 부족으로 모형에서 제외됨.

2) 거처 유형 중 비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 대한 변수임.

3) 주거복지 타 제도는 공공임대, 주거급여(수선유지 및 임차급여)를 제외한 주거 프로그램을 의미함.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.



제4장

패널 데이터를 통한 주거급여 효과 분석

제1절 분석의 목표 및 방법

제2절 분석 결과

제3절 소결

제4장 패널 데이터를 통한 주거급여 효과 분석

제1절 분석의 목표 및 방법

1. 분석 목표

2015년부터 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되면서 주거급여가 독립된 급여로 운용되고 있지만, 주거급여가 실제로 수급자의 주거 수준을 개선하는지, 그리고 생활 전반에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증적 검증은 여전히 충분히 이루어지지 않았다. 특히 임차급여를 통한 지원이 단순히 임차료 부담 경감에 그치는지, 아니면 주거의 질적 향상, 주거비를 제외한 가처분소득의 상승, 생활비 지출 구조의 변화 등으로 이어지는지에 대한 연구는 제한적이다.

이러한 배경에서 본 장에서는 한국복지패널조사 마이크로데이터를 활용해 주거급여 중 임차급여의 효과를 분석하고자 한다. 구체적으로 첫째, 임차급여 수급 여부가 수급자의 주거 수준 개선에 기여하는지 검증하고, 둘째, 임차급여 급여액이 클수록 주거 수준 개선 효과가 나타나는지를 살펴본다. 셋째, 임차급여 급여액의 증대가 소득 대비 임대료 비율(Rent-to-Income Ratio, RIR)을 낮추는지를 분석한다. 마지막으로 임차급여 급여액의 증대가 다른 생활비 지출의 증가로 이어지는지를 확인함으로써, 주거급여가 단순한 주거비 보조를 넘어 가계의 전반적 생활 안정에 미치는 파급효과를 탐색한다.

2. 분석 방법

가. 분석 대상

주거급여 중 임차급여의 효과를 실증적으로 검증하기 위해 본 연구는 2016년부터 2023년까지의 한국복지패널조사 마이크로데이터를 활용하였다. 분석 대상은 균등화소득을 기준으로 경상소득의 중위 60% 이하에 해당하는 저소득층 가구로 한정하였다. 맞춤형 급여체계 개편 이후 주거급여 수급 자격의 소득 기준은 기존 중위소득의 43% 이하에서 점차 확대되어 2023년에는 47% 이하까지 높아졌다. 이처럼 주거급여의 법적, 제도적 수급 대상은 본질적으로 저소득층에 초점을 맞추고 있다. 따라서 제도의 수급 가능성이 거의 없고, 상대적으로 더 나은 주거 수준을 누릴 것으로 예상되는 중·고소득층을 분석에 포함할 경우, 분석 결과가 왜곡될 우려가 크다. 이러한 이유에서 본 연구는 임차급여 수급 여부의 효과를 분석하기 위해 경상소득 중위 60% 이하의 저소득층 가구만을 분석 대상으로 설정하였다. 다만 임차급여 급여액의 효과를 분석하는 모형에서는 임차급여 수급자만 분석 대상으로 포함했다.

주거급여는 임차급여와 수선유지급여로 구분된다. 그러나 수선유지급여 수급 가구의 규모는 임차급여 수급 가구에 비해 매우 적고, 현물로 제공되는 특성상 효과를 표준화하여 측정하기 어렵다. 이에 본 연구는 임차급여의 효과에 분석의 초점을 두며, 저소득층 가운데 제도적으로 임차급여 수급 자격이 없는 자가 소유 가구는 분석 대상에서 제외하였다.

나. 분석 모형

기존의 국내 연구들은 주거급여 효과를 분석하기 위해 주로 성향점수매칭(Propensity Score Matching, PSM) 기법을 활용해 왔다. 그러나 성향점수매칭 기법은 주거급여 수급 가구와 유사한 경제적 수준을 가진 비수급 가구의 표본 규모가 제한적이라는 한계가 있으며, 이로 인해 추정치의 신뢰성 확보에 어려움이 발생한다. 인과관계의 명확한 식별을 위해서는 이중차분(Difference-in-Differences, DID) 접근이 바람직하나, 현재 국내 데이터 중에 관련 변수의 정확성과 신뢰도 측면에서 DID 설계 적용이 가능한 데이터는 찾기 어렵다. 이러한 한계를 고려하여 본 연구는 저소득층 가구를 대상으로 패널회귀분석(panel regression analysis)을 적용하는 방안을 채택하였다. 패널회귀분석은 시계열적 변화를 반영하면서도 개인과 가구 수준의 불변 특성을 통제할 수 있으므로 주거급여 수급 여부 및 급여액이 주거 수준과 가계 지출 변화에 미치는 영향을 확인할 수 있는 방법론적 장점을 제공한다.

패널회귀분석은 분석 단위의 특성을 처리하는 방법에 따라 고정효과모형(fixed effects model)과 확률효과모형(random effects model)으로 구분된다. 고정효과모형은 각 가구마다 시간이 지나도 잘 변하지 않는 고유한 특성이 있다고 보고, 이런 특성을 가구별 상수항으로 모형 안에 넣어 주는 방법이다. 예를 들어 가구주의 성향, 오랫동안 형성된 소비 습관, 주거에 대한 기본 선호 등은 설문자료로 완전히 관찰하기 어렵지만, 시간이 지나도 크게 바뀌지 않는 경우가 많다. 고정효과모형을 사용하면 이런 보이지 않는 요인이 주거급여 수급 여부나 급여액과 연결되어 있더라도, 가구별로 서로 다른 절편을 두어 그 영향을 최대한 통제할 수 있다. 반대로 확률효과모형은 각 가구의 이런 고유한 특성을 하나의 무작위 효과,

다시 말해 오차항의 일부로 처리한다. 이 방법은 가구마다 다른 고유한 특성이 있지만, 그것이 주거급여 수급 여부나 급여액 같은 독립변수들과는 관련이 없다는 가정을 전제로 한다. 하지만 소득 수준, 건강상태, 주거 선호와 같이 관찰하기 어려운 특성이 주거급여 수급 여부나 급여액, 그리고 주거 수준이나 소비 구조와 동시에 관련되어 있을 가능성이 크기 때문에, 이런 가정이 성립하지 않을 가능성이 높다. 어떤 모형이 더 적절한지는 보통 하우스만검정(Hausman test)을 통해 판단한다. 본 연구에서는 하우스만 검정 결과, 이러한 상관관계가 존재하는 것으로 나타났고, 따라서 확률효과모형의 가정이 충족되지 않는다고 보았다. 이에 따라 고정효과모형의 추정치를 사용하는 것이 더 타당하다고 판단하였다.

또한 본 연구에서 사용하는 자료는 8년 동안 같은 가구를 반복해서 관찰한 패널데이터이다. 이 기간에는 경기 변동, 주거정책 개편, 물가와 임대료 수준 변화 등과 같이 특정 연도에 모든 가구에 동시에 영향을 미치는 요인들이 존재한다. 이런 연도별 공통 요인을 통제하지 않으면, 이러한 요인들의 영향을 주거급여의 효과로 잘못 해석할 위험이 있다. 이를 피하기 위해 본 연구는 가구별 고정효과뿐만 아니라 연도별 고정효과도 함께 포함하는 이중고정효과모형(two-way fixed effects model)을 사용하였다. 이와 같이 이중고정효과모형을 적용하면, 가구 간의 차이와 연도 간의 공통 충격을 통제한 상태에서 같은 가구 안에서 시간에 따라 주거급여 수급 여부와 급여액이 어떻게 바뀌는지, 그리고 그와 함께 주거 수준, RIR, 생활비 지출이 어떻게 달라지는지를 중심으로 분석할 수 있다.

주거 수준과 개별 최저 주거 수준 충족 여부를 나타내는 종속변수는 이항변수이다. 이러한 경우 패널 로지스틱 회귀모형을 사용하면, 관측기간 8년 동안 종속변수 값이 전혀 변하지 않는 가구는 분석에서 제외되어 유효 표본 수가 크게 감소하는 문제가 발생한다. 이 문제를 피하기 위해 본

연구에서는 이항 종속변수에 대해 선형확률모형(linear probability model)을 사용하여 이중고정효과 패널회귀를 수행하였다. 한편 RIR과 항목별 생활비 변수는 연속변수이므로, 동일하게 이중고정효과를 포함한 선형 패널회귀모형을 적용하였다.

다. 변수

패널분석을 위한 설명변수는 “임차급여 수급 여부”와 “임차급여 급여액”이다. 제도 특성상 생계급여를 받는 가구는 모두 임차급여를 받도록 되어 있고, 생계급여 수급 자격이 없는 가구 중에 임차급여만 받는 경우가 존재한다. 따라서 임차급여 수급 여부 변수는 ‘비수급’, ‘임차급여 및 생계급여 동시 수급’, ‘임차급여만 수급’ 등 세 범주로 구성하였다. 임차급여 급여액 변수는 1년 단위로 월평균 금액을 계산하여 측정하였고, 그 분포가 정규분포를 따르지 않으므로 로그값으로 변환하여 연속형 변수로 구성하였다.

종속변수는 크게 주거 수준, RIR, 각종 생활비 지출액으로 구분된다. 주거 수준은 두 가지 방식으로 측정하였다. 먼저 전반적인 주거 수준을 나타내는 지표를 만들기 위해, 범주형 변수에 대한 차원 축소 기법인 다중대응분석(Multiple Correspondence Analysis, MCA)을 활용하였다. 구체적으로 최저주거기준을 구성하는 3개 분야에 대해 Burt 접근법을 사용해 다중대응분석을 실시한 결과, 제1차원이 전체 분산의 약 84%를 설명하는 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 이 제1차원의 점수를 표준화하여 주거 수준 지수로 사용하였으며, 이 지수가 0 이상인 가구를 분석 대상 중 ‘평균 이상 주거 수준’ 가구로, 0 미만인 가구를 ‘평균 미만 주거 수준’ 가구로 구분하여 이항 종속변수를 구성하였다. 이와 같은 방식은

임차급여 수급 가구와 비수급 가구 간 전반적인 주거 수준을 비교하는 데에는 유용하지만, 개별 주거 조건에 대한 효과를 살펴보는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 다중대응분석에 사용된 최저주거기준 3개 분야 각각을 별도의 종속변수로도 설정하여, 임차급여가 특정 주거 조건에 미치는 영향을 추가로 분석하였다.

RIR은 두 가지 방식으로 산출하여 각각 종속변수로 활용하였다. 첫 번째 방식은 ‘월 임대료’, ‘보증금 월 환산액’, ‘주거 관련 부채 이자’를 합한 값을 ‘월평균 가치분소득’으로 나누는 방식이며, 두 번째 방식은 여기에 ‘관리비’와 ‘수도광열비’를 추가로 포함한 합계를 ‘월평균 가치분소득’으로 나누는 방식이다. 이때 RIR을 계산할 때에는 임차급여를 받기 이전의 기본적인 주거비 부담 수준을 나타내도록 하기 위해, 분자와 분모 모두에서 임차급여액을 제외하였다. 구체적으로, 분자의 주거비 항목(월 임대료, 보증금 월 환산액, 주거 관련 부채 이자, 관리비, 수도광열비)은 임차급여와 무관한 총 주거비 지출로 두었으며, 분모인 월평균 가치분소득에서는 월 임차급여액을 차감하여 임차급여 수급 이전의 가치분소득을 사용하였다. 임차급여액을 RIR 공식에 직접 포함할 경우, RIR 값이 임차급여액에 의해 기계적으로 결정되는 부분이 커져 이후 분석에서 임차급여가 RIR에 미치는 효과가 과대평가되거나 왜곡될 위험이 있기 때문이다.¹¹⁾

마지막으로 생활비를 나타내는 종속변수는 “식료품비”, “의류비”, “의료비”, “교육비”의 네 가지로 구분하였다. 이들 변수는 분포의 비대칭성을 완화하고 해석의 용이성을 높이기 위해 모두 로그(log) 변환하여 분석에 사용하였다.

11) 두 가지 방식에 따른 RIR 계산식은 다음과 같다.

- $RIR 1 = \frac{[(\text{월 임대료} + \text{보증금 월 환산액} + \text{주거 관련 부채의 이자}) / (\text{월평균 가치분소득} - \text{월 임차급여 급여액})] \times 100}$
- $RIR 2 = \frac{[(\text{월 임대료} + \text{보증금 월 환산액} + \text{주거 관련 부채의 이자} + \text{관리비} + \text{수도광열비}) / (\text{월 평균 가치분소득} - \text{월 임차급여 급여액})] \times 100}$

〈표 4-1〉 주거 수준 측정을 위한 최저주거기준

구분	최저주거기준
구조성능 및 환경기준	<ul style="list-style-type: none"> 영구건물로서 튼튼하고, 주요 구조부의 재질이 내열, 내화, 방열 및 방습에 양호한 재질을 갖추고 있다. 적절한 방음, 환기, 채광 및 난방설비를 갖추고 있다. 소음, 진동, 악취 및 대기오염 등으로 인하여 생활하기에 적절하지 않다. 해일, 홍수, 산사태 및 절벽의 붕괴 등과 같은 자연재해로부터 안전하다.
필수설비 기준	<ul style="list-style-type: none"> 단독 입식 부엌이 설치되어 있다. 단독 수세식 화장실이 설치되어 있다. 단독 목욕시설이 설치되어 있다.
면적/방수 기준	<ul style="list-style-type: none"> 가구원 수별 최소면적과 최소 방수가 갖추어져 있다.

출처: “최저주거기준”, 국토해양부, 국토해양부 공고 제2011-490호, [https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsinfoP.do?admRulSeq=2000000059613#AJAX\(2025. 12. 8. 인출을 참고하여 작성](https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsinfoP.do?admRulSeq=2000000059613#AJAX(2025. 12. 8. 인출을 참고하여 작성).

통제변수를 살펴보면, 모든 분석 모형에 공통적으로 가구 규모(1인, 2인, 3인, 4인 이상), 주택 유형(공공임대주택, 민간임대주택, 기타), 주거 지역(서울, 광역시, 시, 군, 도농복합군)을 포함하였다. 주거급여 수급 여부와 주거 수준의 관계를 분석하는 모형에는 가구소득의 로그값을 통제변수로 사용하였고, 주거급여 급여액과 주거 수준의 관계를 분석하는 모형에서는 주거급여 급여액을 제외한 가구소득의 로그값을 포함하였다. 반면 RIR을 종속변수로 한 모형에서는 가구소득 관련 변수를 통제변수에서 제외하였다. 항목별 생활비 지출을 종속변수로 한 모형에는 임차급여, 생계급여, 교육급여의 로그값과 의료급여 수급 여부, 그리고 기초생활급여를 제외한 가구소득의 로그값을 추가적인 통제변수로 포함하였다.

제2절 분석 결과

1. 기술통계

2016년부터 2023년까지 한국복지패널조사의 마이크로데이터를 활용한 임차급여 효과 분석 대상 표본은 모두 10,044가구였다. 중위소득 60% 이하 가구는 총 20,045가구였으나, 이 가운데 10,001가구가 자가를 소유하고 있는 것으로 나타나 분석에서 제외하였다. 분석 대상 가구 규모를 연도별로 살펴보면 2016년 표본이 1,374가구로 가장 많았고, 2023년 표본이 1,109가구로 가장 적었다.

〈표 4-2〉 주거급여 효과 분석을 위한 연도별 표본 규모

(단위 : 가구)

연도	중위소득 60% 이하 가구	자가 소유 가구	분석 대상 가구
2016	2,729	1,355	1,374(13.68%)
2017	2,711	1,357	1,354(13.48%)
2018	2,639	1,323	1,316(13.10%)
2019	2,561	1,288	1,273(12.67%)
2020	2,545	1,285	1,260(12.54%)
2021	2,479	1,247	1,232(12.27%)
2022	2,227	1,101	1,126(11.21%)
2023	2,154	1,045	1,109(11.04%)
합계	20,045	10,001	10,044(100.00%)

주 : 균등화 경상소득이 중위 60% 미만에 해당하며 자가를 소유하지 않은 가구만을 분석 대상에 포함하였음.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

분석 대상 가구의 임차급여 수급 현황을 살펴보면, 61.18%가 임차급여와 생계급여 모두를 받지 않은 것으로 나타났다. 반면 임차급여와 생계급여를 동시에 받은 가구는 33.82%, 임차급여만 받은 가구는 5.00%였다. 연도별로는 2023년에 두 급여를 동시에 받은 가구와 임차급여만 받

은 가구의 비율이 각각 36.88%와 7.57%로 가장 높았다. 임차급여와 생계급여 동시 수급 가구 비율은 2016년 34.93%에서 2020년 31.75%까지 지속적으로 감소하다가, 2021년 이후 다시 증가세를 보였다. 한편 임차급여만 수급하는 가구의 비율은 전반적으로 상승하는 추세를 보였다. 2016년 1.60%에서 2020년 6.98%로 높아졌으며, 2021년 6.74%로 소폭 감소하였으나 2022년과 2023년에는 다시 증가하였다.

전반적인 주거 수준을 나타내는 변수를 도출하기 위해 실시한 다중대응분석 결과를 통해 도출된 주거 수준 점수는 -7.748점과 0.475점 사이에 분포하고 있었다. 즉, 8가지 최저주거기준을 모두 충족하는 가구의 점수는 0.475점이지만, 어떤 기준도 충족하지 못하는 가정의 점수는 -7.748점인 것이다.

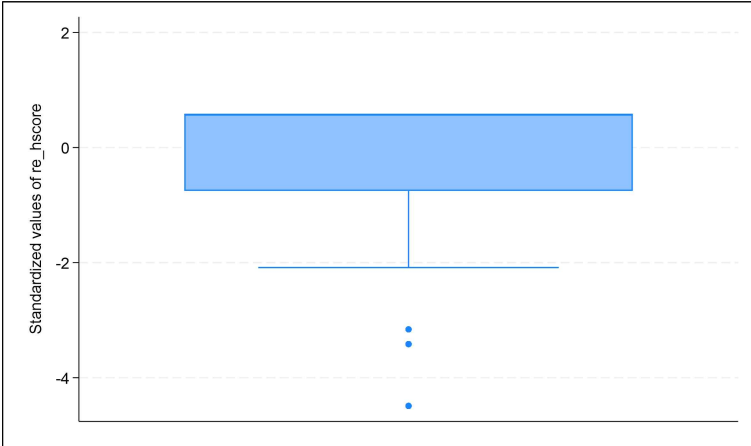
〈표 4-3〉 연도별 임차급여 수급 가구 현황

(단위 : 가구)

연도	비수급	임차급여 및 생계급여 동시 수급	임차급여만 수급	합계
2016	872 (63.46%)	480 (34.93%)	22 (1.60%)	1,374 (100.0%)
2017	878 (64.84%)	450 (33.23%)	26 (1.92%)	1,354 (100.0%)
2018	833 (63.30%)	437 (33.21%)	46 (3.50%)	1,316 (100.0%)
2019	791 (62.14%)	406 (31.89%)	76 (5.97%)	1,273 (100.00%)
2020	772 (61.27%)	400 (31.75%)	88 (6.98%)	1,260 (100.0%)
2021	745 (60.47%)	404 (32.79%)	83 (6.74%)	1,232 (100.0%)
2022	638 (56.66%)	411 (36.50%)	77 (6.84%)	1,126 (100.0%)
2023	616 (55.55%)	409 (36.88%)	84 (7.57%)	1,109 (100.0%)
합계	6,145 (61.18%)	3,397 (33.82%)	502 (5.00%)	10,044 (100.0%)

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

[그림 4-1] 다중대응분석 결과에 따른 주거 수준 점수 분포



출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

<표 4-4> 최저주거기준별 충족/미충족 가구 현황

(단위: 가구)

최저주거기준		충족	미충족	합계
구조 성능 및 환경 기준	◦ 영구건물로서 튼튼하고, 주요 구조부의 재질이 내열, 내화, 방열 및 방습에 양호한 재질을 갖추고 있다.	8,289 (82.53%)	1,755 (17.47%)	10,044 (100.0%)
	◦ 적절한 방음, 환기, 채광 및 난방설비를 갖추고 있다.	8,556 (85.19%)	1,488 (14.81%)	10,044 (100.0%)
	◦ 소음, 진동, 악취 및 대기오염 등으로 인하여 생활하기에 적절하지 않다.	9,246 (92.05%)	798 (7.95%)	10,044 (100.0%)
	◦ 해일, 홍수, 산사태 및 절벽의 붕괴 등과 같은 자연재해로부터 안전하다.	9,609 (95.67%)	435 (4.33%)	10,044 (100.0%)
필수 설비 기준	◦ 단독 입식 부엌이 설치되어 있다.	9,865 (98.22%)	179 (1.78%)	10,044 (100.0%)
	◦ 단독 수세식 화장실이 설치되어 있다.	9,606 (95.64%)	438 (4.36%)	10,044 (100.0%)
	◦ 단독 목욕시설이 설치되어 있다.	9,737 (96.94%)	307 (3.06%)	10,044 (100.0%)
면적/방 수기준	◦ 가구원 수별 최소면적과 최소 방수가 갖추어져 있다.	9,702 (96.59%)	342 (3.41%)	10,044 (100.0%)

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

2. 패널모형 분석 결과

가. 임차급여 수급이 주거 수준에 미치는 영향

패널회귀분석을 실시한 결과, 임차급여 수급 가구와 임차급여 수급 기준을 상회하지만 중위소득 60% 미만인 집단 사이의 평균적인 주거 수준에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. <표 4-5>의 결과에 따르면 임차급여 관련 변수의 계수는 모두 0에 가깝고, 표준오차를 고려할 때 유의수준 10%에서조차 통계적으로 유의하지 않았다. 통제변수를 살펴보면, 가구 규모가 커질수록 주거 수준 점수가 유의하게 낮아지는 경향이 뚜렷하게 나타났으며, 특히 3인 가구와 4인 이상 가구의 주거 수준은 1인가구에 비해 유의하게 낮았다. 또한 민간 임대주택 거주 가구는 공공 임대주택 거주 가구보다 주거 수준이 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 분석되었다.

<표 4-5> 임차급여 수급이 주거 수준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형

구분	모형 1		모형 2	
종속변수	주거 수준		주거 수준	
임차급여 수급 여부				
임차급여 비수급	ref.		ref.	
임차급여 및 생계급여 동시 수급	-0.012	(0.031)	0.012	(0.030)
임차급여만 수급	-0.021	(0.027)	-0.013	(0.027)
연도				
2016	ref.			
2017	0.041	** (0.013)	0.037	** (0.013)
2018	0.034	* (0.015)	0.026	(0.015)
2019	-0.005	(0.017)	-0.021	(0.017)
2020	0.005	(0.017)	-0.018	(0.018)
2021	0.038	* (0.018)	0.007	(0.019)
2022	0.007	(0.018)	-0.046	* (0.021)
2023	0.034	(0.019)	-0.022	(0.022)
가구 규모				
1인			ref.	

구분	모형 1	모형 2
종속변수	주거 수준	주거 수준
2인		-0.061 * (0.028)
3인		-0.512 *** (0.061)
4인 이상		-0.730 *** (0.075)
주택 유형		
공공 임대주택		ref.
민간 임대주택		-0.048 * (0.021)
기타		-0.109 (0.064)
주거 지역		
서울		ref.
광역시		0.016 (0.115)
시		0.160 (0.113)
군		0.059 (0.135)
도농복합군		-0.200 (0.151)
log(가구소득)		0.007 (0.020)
절편	0.657 *** (0.014)	0.649 *** (0.166)
관측치	10,044	10,003

주: *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

구조성능 및 환경기준, 필수설비 기준, 면적 및 방수 기준 등 세 가지 최저주거기준을 각각 종속변수로 설정하여 이증고정효과 패널회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다. 첫째, 구조성능 및 환경기준 충족 여부와 면적 및 방수 조건 충족 여부에서는 임차급여 및 생계급여 동시 수급 가구와 임차급여만 수급하는 가구 모두 비수급 가구와 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다(모형 3 & 5). 둘째, 필수설비 기준의 경우에는 임차급여 및 생계급여를 동시에 수급하는 가구는 비수급 가구와 차이가 없었으나, 임차급여만 수급하는 가구는 비수급 가구에 비해 단독 욕실 조건을 충족할 가능성이 유의하게 낮았다(모형 4).

통제변수 측면에서 주택 유형과 주거 지역, 가구소득은 세 기준 모두에서 통계적으로 일관된 유의한 영향을 보이지 않았다. 반면 가구 규모는 면적 및 방수 조건 충족 여부와 뚜렷한 관련이 있는 것으로 나타났다. 특히 2인 가구, 3인 가구, 4인 이상 가구는 모두 1인가구에 비해 가구원 수별 최소 면적과 최소 방수 기준을 충족하지 못할 가능성이 유의하게 더 높았다.

〈표 4-6〉 임차급여 수급이 최저주거기준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형

구분	모형 3	모형 4	모형 5
종속변수	구조성능 및 환경기준 충족 여부	필수설비 기준 충족 여부	면적 및 방수 기준 충족 여부
임차급여 수급 여부			
임차급여 비수급	ref.	ref.	ref.
임차급여 및 생계급여 동시 수급	0.019	0.006	0.015
임차급여만 수급	-0.011	-0.030 **	0.015
연도			
2016	ref.		
2017	0.024	0.025 **	0.006
2018	0.008	0.028 **	0.017 **
2019	-0.048 **	0.043 ***	0.016 *
2020	-0.045 *	0.051 ***	0.016 *
2021	-0.021	0.056 ***	0.014
2022	-0.070 **	0.060 ***	0.008
2023	-0.046 *	0.059 ***	0.014
가구 규모			
1인	ref.	ref.	ref.
2인	-0.036	0.004	-0.036 *
3인	0.015	0.035	-0.680 ***
4인 이상	0.007	-0.007	-0.956 ***
주택 유형			
공공 임대주택	ref.	ref.	ref.
민간 임대주택	-0.035	-0.017	0.000
기타	-0.083	-0.041	-0.036
주거 지역			
서울	ref.	ref.	ref.
광역시	-0.005	-0.042	0.032
시	0.128	0.049	0.082
군	0.111	-0.018	0.029
도농복합군	-0.222	-0.009	0.021
log(가구소득)	-0.013	0.016	0.013
절편	0.825 ***	0.804 ***	0.831 ***
관측치	10.003	10.003	10.003

주: *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

나. 임차급여 급여액이 주거 수준에 미치는 영향

패널회귀분석 결과, 임차급여 급여액 증가가 전반적인 주거 수준을 유의하게 개선한다는 근거는 확인되지 않았다. <표 4-7>에 제시된 바와 같이 임차급여 급여액의 로그값 계수는 기초 모형과 모든 통제변수를 포함한 모형 모두에서 0에 가깝고, 통계적으로 유의하지 않았다. 한편, 통제변수 측면에서는 가구 규모가 클수록 주거 수준이 낮아지는 경향이 뚜렷하게 나타나 3인 가구와 4인 이상 가구의 주거 수준은 1인가구에 비해 유의하게 낮았으며, 민간 임대주택 거주 가구 역시 공공 임대주택 거주 가구보다 주거 수준이 낮았다.

최저주거기준을 ‘안전 조건’, ‘욕실 조건’, ‘면적 및 방수 조건’의 세 분야로 구분하여 각 기준 충족 여부를 종속변수로 설정한 이중고정효과 패널회귀분석에서도 임차급여 급여액의 영향은 제한적인 것으로 나타났다. <표 4-8>에 따르면, 세 기준 모두에서 임차급여 급여액의 로그값 계수는 통계적으로 유의하지 않아 급여액 증가가 안전 관련 조건, 욕실 시설, 면적 및 방수 기준을 충족할 가능성을 높인다고 보기 어렵다. 반면 통제변수의 영향이 더 뚜렷하게 나타났다. 안전 조건과 욕실 조건의 경우 민간 임대주택 및 기타 주택 거주 가구는 공공 임대주택 거주 가구에 비해 해당 기준을 충족하지 못할 가능성이 유의하게 높았고, 면적 및 방수 조건의 경우에는 3인 가구와 4인 이상 가구가 1인가구에 비해 가구원 수별 최소 면적과 최소 방수 기준을 충족하지 못할 가능성이 유의하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 임차급여 급여액이 주거 수준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형

구분	모형 6		모형 7	
종속변수	주거 수준		주거 수준	
log(임차급여 급여액)	0.014	(0.018)	0.016	(0.019)
연도				
2016	ref.		ref.	
2017	0.027	(0.020)	0.017	(0.020)
2018	0.061 *	(0.024)	0.043	(0.024)
2019	0.025	(0.026)	-0.006	(0.026)
2020	0.003	(0.029)	-0.035	(0.030)
2021	0.038	(0.029)	-0.011	(0.030)
2022	0.007	(0.027)	-0.064 *	(0.030)
2023	0.074 **	(0.027)	-0.003	(0.030)
가구 규모				
1인			ref.	
2인			-0.113 *	(0.052)
3인			-0.640 **	(0.094)
4인 이상			-0.886 **	(0.117)
주택 유형				
공공 임대주택			ref.	
민간 임대주택			-0.119 **	(0.038)
기타			-0.157	(0.087)
주거 지역				
서울			ref.	
광역시			0.330	(0.196)
시			0.558	(0.179)
군			0.499	(0.248)
도농복합군			0.368	(0.190)
log(임차급여 제외 가구소득)			-0.051	(0.039)
절편	0.584 ***	(0.044)	0.787	(0.306)
관측치	3,899		3,899	

주: *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

〈표 4-8〉 임차급여 급여액이 최저주거기준에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형

구분	모형 8		모형 9		모형 10	
종속변수	구조성능 및 환경기준 충족 여부		필수설비 기준 충족 여부		면적 및 방수 기준 충족 여부	
log(임차급여 급여액)	0.012	(0.019)	-0.013	(0.008)	-0.002	(0.007)
연도						
2016	ref.		ref.		ref.	
2017	-0.002	(0.022)	0.024 *	(0.010)	0.011	(0.010)
2018	0.026	(0.026)	0.025 *	(0.012)	0.023 *	(0.010)
2019	-0.032	(0.028)	0.050 ***	(0.013)	0.024 *	(0.011)
2020	-0.065 *	(0.030)	0.049 **	(0.014)	0.025 *	(0.012)
2021	-0.045	(0.030)	0.058 ***	(0.014)	0.031 **	(0.012)
2022	-0.095 **	(0.031)	0.065 ***	(0.014)	0.022	(0.012)
2023	-0.030	(0.030)	0.062 ***	(0.014)	0.032 **	(0.012)
가구 규모						
1인	ref.		ref.		ref.	
2인	-0.092	(0.050)	-0.001	(0.024)	-0.019	(0.029)
3인	-0.008	(0.079)	0.038	(0.029)	-0.819 ***	(0.062)
4인 이상	-0.088	(0.121)	-0.068	(0.078)	-1.090 ***	(0.109)
주택 유형						
공공 임대주택	ref.		ref.		ref.	
민간 임대주택	-0.095 **	(0.036)	-0.042 *	(0.020)	-0.001	(0.010)
기타	-0.167 *	(0.085)	-0.108	(0.075)	-0.044	(0.040)
주거 지역						
서울	ref.		ref.		ref.	
광역시	0.235	(0.158)	0.030	(0.088)	0.070	(0.146)
시	0.405 ***	(0.110)	0.198 *	(0.098)	0.290	(0.205)
군	0.263	(0.180)	0.196 *	(0.096)	0.357	(0.212)
도농복합군	0.271	(0.146)	0.024	(0.094)	0.105	(0.158)
log(가구소득)	-0.073	(0.040)	0.003	(0.016)	0.002	(0.016)
절편	1.083 ***	(0.291)	0.847 ***	(0.137)	0.805 ***	(0.175)
관측치	3,899		3,899		3,899	

주: *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

다. 임차급여 급여액이 RIR에 미치는 영향

앞서 정의한 바와 같이, RIR 1은 '월 임대료, 보증금 월 환산액, 주거 관련 부채 이자'의 합을 임차급여액을 제외한 월평균 가처분소득으로 나눈 비율이며, RIR 2는 여기에 '관리비'와 '수도광열비'를 추가로 포함한 주거비 총액을 같은 분모로 나눈 비율이다.

이 두 지표를 종속변수로 설정하여 이중고정효과 패널회귀분석을 실시한 결과, 임차급여 급여액이 증가할수록 RIR이 유의하게 상승하는 것으로 나타났다. <표 4-9>에 따르면 임차급여 급여액의 로그값 계수는 RIR 1(모형 11)에서 0.046, RIR 2(모형 12)에서 0.060으로 추정되었으며, 각각 0.1% 수준과 1% 수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 관계를 보였다. 이는 임차급여 급여액이 큰 가구일수록 임차급여를 제외한 기준에서 측정된 주거비 부담률 역시 더 높게 나타난다는 점을 시사한다.

통제변수 측면에서는 가구 규모가 커질수록 RIR이 유의하게 낮아져, 2인 가구, 3인 가구, 4인 이상 가구 모두 1인가구에 비해 주거비 부담률이 낮은 것으로 나타났다. 주택 유형의 경우 '기타' 주택 거주 가구는 공공 임대주택 거주 가구에 비해 RIR 1과 RIR 2가 모두 유의하게 높았다.

〈표 4-9〉 임차급여 급여액이 RIR에 미치는 영향: 이중고정효과 패널모형

구분	모형 11	모형 12
종속변수	RIR 1	RIR 2
log(임차급여 급여액)	0.046 *** (0.007)	0.060 ** (0.018)
연도		
2016	ref.	ref.
2017	-0.003 (0.003)	-0.005 (0.005)
2018	0.008 (0.014)	0.035 (0.043)
2019	-0.011 (0.007)	-0.031 (0.017)
2020	-0.017* (0.008)	-0.045* (0.019)
2021	-0.023** (0.008)	-0.054* (0.021)
2022	-0.019 (0.012)	-0.059 (0.034)
2023	-0.024 (0.013)	-0.065 (0.036)
가구 규모		
1인	ref.	ref.
2인	-0.043*** (0.008)	-0.102*** (0.018)
3인	-0.087*** (0.014)	-0.173*** (0.029)
4인 이상	-0.117*** (0.020)	-0.218*** (0.036)
주택 유형		
공공 임대주택	ref.	ref.
민간 임대주택	0.000 (0.017)	-0.045 (0.051)
기타	0.057** (0.017)	0.063** (0.020)
주거 지역		
서울	ref.	ref.
광역시	0.041 (0.029)	0.066 (0.055)
시	0.075* (0.037)	0.106 (0.063)
군	0.018 (0.056)	0.068 (0.094)
도농복합군	0.069 (0.041)	0.112 (0.060)
절면	-0.007 (0.029)	0.135** (0.045)
관측치	3,899	3,899

주: *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

라. 임차급여 급여액이 생활비 지출에 미치는 영향

임차급여 급여액이 생활비 지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 식료품비, 의류비, 의료비, 교육비 지출을 각각 종속변수로 설정하여 이중고정효과 패널회귀분석을 실시한 결과, 임차급여 급여액 증가는 네 가지 지출 항목 모두에서 통계적으로 유의한 효과를 보이지 않았다. <표 4-10>의 모형 13~16에 따르면 임차급여 급여액의 로그값 계수는 식료품비, 의류비, 의료비, 교육비 지출에 대해 모두 0에 가깝고 표준오차를 고려할 때 유의수준 10%에서도 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 임차급여 급여액이 증가하더라도 생활비 지출 구조가 뚜렷하게 변화한다고 보기는 어렵다는 것을 의미한다.

다른 급여의 영향 역시 제한적으로 나타났다. 생계급여 급여액의 로그값은 식료품비 지출과 유의한 음의 관계를 보여, 생계급여 규모가 클수록 식료품비 지출이 다소 낮아지는 경향이 관찰되었으나, 의류비·의료비·교육비 지출과의 관계는 통계적으로 유의하지 않았다. 교육급여 급여액과 의료급여 수급 여부 역시 네 가지 생활비 지출 항목 모두에서 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

통제변수 측면에서는 가구 규모와 가구소득의 영향이 두드러졌다. 2인, 3인, 4인 이상 가구는 1인가구에 비해 식료품비와 의류비 지출이 유의하게 높았고, 특히 3인 가구와 4인 이상 가구의 교육비 지출이 1인가구보다 크게 높은 것으로 나타났다. 또한 기초생활급여를 제외한 가구소득의 로그값은 네 가지 지출 항목 모두에서 유의한 양(+)의 관계를 보여, 소득 수준이 높을수록 전반적인 생활비 지출 규모가 커지는 경향이 확인되었다.

〈표 4-10〉 임차급여 급여액이 생활비 지출 변화에 미치는 영향: 이종고정효과 패널모형

구분	모형 13	모형 14	모형 15	모형 16
증속변수	식료품비 지출	의류비 지출	의료비 지출	교육비 지출
log(임차급여 급여액)	-0.001 (0.524)	0.140 (0.093)	-0.697 (0.594)	-0.057 (0.372)
log(생계급여 급여액)	-0.695* (0.342)	0.004 (0.070)	0.595 (0.480)	0.344 (0.285)
log(교육급여 급여액)	-0.411 (1.275)	0.054 (0.236)	-2.207 (1.980)	1.893 (1.596)
의료급여 수급	1.575 (1.723)	0.489 (0.300)	-5.641 (3.502)	-0.831 (1.286)
가구 규모				
1인	ref.	ref.	ref.	ref.
2인	14.859*** (1.410)	0.608* (0.251)	0.295 (2.170)	0.217 (1.187)
3인	28.080*** (3.734)	1.392* (0.653)	0.218 (2.995)	9.796** (2.913)
4인 이상	44.112*** (5.510)	2.716*** (0.916)	-0.116 (3.894)	21.328*** (5.327)
주택 유형				
공공 임대주택	ref.	ref.	ref.	ref.
민간 임대주택	0.206 (0.922)	-0.400* (0.169)	-1.625 (1.174)	-0.030 (0.962)
기타	0.324 (3.104)	0.209 (0.355)	-3.633 (2.326)	0.518 (0.432)
주거 지역				
서울	ref.	ref.	ref.	ref.
광역시	-3.573 (3.161)	-0.951 (0.809)	2.422 (4.394)	-1.157 (2.021)
시	-2.762 (2.030)	0.321 (0.592)	4.677 (5.393)	0.716 (1.119)
군	-2.143 (3.200)	0.392 (0.583)	6.187 (6.040)	-0.227 (1.476)
도농복합군	-3.946 (5.109)	-0.456 (0.920)	-0.324 (4.986)	4.863 (4.467)
log(기초생활급여 제외 가구소득)	14.200*** (1.592)	1.488*** (0.233)	12.447*** (2.244)	3.876*** (1.047)
관측치	3,897	3,897	3,897	3,897

주: 1) *P<0.05; **P<0.01; ***P<0.001.

2) 연도 더미변수와 절편의 추정값은 표에 나타나지 않음.

출처: “한국복지패널조사 원자료”, 한국보건사회연구원, 각 연도(2016~2023).

제3절 소결

본 장에서는 2016~2023년 한국복지패널조사를 활용하여, 중위 경상 소득 60% 미만인면서 자가를 소유하지 않은 저소득 가구 10,044가구를 대상으로 이중고정효과 패널회귀모형을 적용해 임차급여의 ‘수급 여부’와 ‘급여액’이 주거 수준, RIR, 생활비 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 주요 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 임차급여의 수급 여부는 전반적인 주거 수준에서 비수급 가구와 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 임차급여와 생계급여를 동시에 수급하는 가구, 임차급여만 수급하는 가구 모두 비수급 가구에 비해 주거 수준이 유의하게 낮지도, 높지도 않았다. 저소득층이라는 공통의 제약을 고려할 때, 임차급여 수급 가구의 평균 주거 수준이 비수급 가구보다 추가로 열악하지 않다는 점은 임차급여가 동일 소득 집단 내에서 수급자와 비수급자 사이의 주거 격차를 어느 정도 완화했을 가능성을 시사한다. 최저주거기준을 ‘구조성능 및 환경기준’, ‘필수설비 기준’, ‘면적 및 방수 기준’의 세 분야로 나누어 살펴본 결과, 구조성능 및 환경기준과 면적·방수 조건에서는 수급 집단과 비수급 집단 간 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다만 필수설비 기준의 경우, 임차급여만 수급하는 가구는 비수급 가구에 비해 단독 욕실 설치 기준을 충족할 가능성이 유의하게 낮았다. 한편, 민간 임대주택 및 기타 주택 거주 가구가 공공 임대주택 거주 가구에 비해 안전 조건과 욕실 조건을 충족하지 못할 가능성이 높고, 2인 이상 가구는 1인가구에 비해 면적 및 방수 기준을 충족하지 못할 가능성이 높다는 결과는 공공임대주택 공급과 가구 규모에 따른 주거 여건의 차이를 함께 고려해야 함을 보여준다.

둘째, 임차급여 수급 가구만을 대상으로 급여액의 효과를 분석한 결과,

급여 수준이 전반적인 주거 수준을 유의하게 끌어올린다는 증거는 확인되지 않았다. 최저주거기준을 구조성능 및 환경기준, 필수설비 기준, 면적 및 방수 기준의 세 분야로 구분해 분석했을 때에도 세 기준 모두에서 급여액 증가가 기준 충족 가능성을 높인다고 보기 어려웠다. 이는 현행 임차급여 급여액의 수준이 주거의 질적 상승이나 더 나은 주택으로의 이동으로 이어지기에는 충분하지 않거나, 질 개선 효과가 관리비 혹은 에너지비용 등 다른 주거비용 요인에 의해 상쇄되고 있을 가능성을 보여준다.

셋째, 급여액이 RIR을 유의하게 상승시킨다는 결과는 정책적으로 매우 중요하다. RIR 1(임대료·보증금 월 환산액·주택 관련 대출이자/임차급여 제외 가처분소득)과 RIR 2(여기에 관리비와 수도광열비를 추가한 주거비용/임차급여 제외 가처분소득) 모두에서 임차급여 급여액 로그값의 계수는 양(+)의 값을 가지며, 각각 0.1% 수준과 1% 수준에서 통계적으로 유의하였다. 이는 임차급여 급여액이 큰 가구일수록, 임차급여를 제외한 기준으로 측정한 주거비 부담률 역시 더 높게 나타난다는 것을 의미한다. 임대료의 상방 경직성과 주거 질 개선에 비해 과도하게 상승하는 임대료 관행, 월세 외에 관리비, 에너지비용과 같은 비용의 상승, 집주인이 임차급여 증액분을 임대료 인상으로 흡수하는 행태 등을 고려하면, 급여 확대가 가구의 실질 가처분소득을 높이기보다는 주거비 비중을 유지·확대하는 방향으로 귀착될 위험이 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

넷째, 임차급여 급여액 증가는 식료품비·의류비·의료비·교육비 등 네 가지 생활비 지출 어느 항목에서도 통계적으로 유의한 효과를 보이지 않았다. 이는 임차급여가 관측 가능한 범위에서 생활비 지출 구조를 뚜렷하게 변화시키지 못하고 있음을 의미한다. 다른 급여의 영향 역시 제한적이었다. 생계급여 급여액은 식료품비 지출과 유의한 음의 관계를 보여 일정 부분 기초 생계비를 대체하는 효과가 나타났으나, 의류비·의료비·교육비

지출과의 관계는 유의하지 않았다. 교육급여 급여액과 의료급여 수급 여부 역시 네 가지 생활비 지출 항목 모두에서 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 오히려 기초생활급여를 제외한 소득 수준과 가구원 수가 생활비 지출 수준을 결정하는 기본적인 요인임을 확인할 수 있었다.



제5장

주거급여 수급자 심층 면접 분석

제1절 조사 개요와 분석 틀

제2절 심층면접조사 주요 분석 결과

제 5 장 주거급여 수급자 심층 면접 분석

제1절 조사 개요와 분석 틀

1. 조사 개요

가. 조사의 목적과 방법

본 조사의 목적은 주거급여 수급자의 주거형태, 지역, 가구원 구성, 가구원 특성 등을 고려하여 주거급여가 주거권 보장에 미치는 영향을 심층적으로 파악하고, 주거급여 제도의 개선 방향 및 정책적 시사점을 도출하는 데 있다.

심층면접조사 기간은 2025년 8월 6일부터 9월 19일까지이며, 조사대상은 조사시점 현재 주거급여(임차급여) 수급 가구로 한정하고 수선유지급여(자가) 수급 가구는 조사대상에서 제외하였다.

권역 구분 및 표본 설계는 주거급여 급지 체계에 따라 4급지 모두를 조사 대상에 포함하고, 4급지 내에서 임대주체(민간·공공임대)와 주택유형(아파트, 단독·다가구·다세대, 주택 이외의 거처)에 따라 세부적으로 구분하여 가능한 균형 잡힌 표본을 구성하고자 하였다.

섭외 및 협력 과정에서는 주거복지센터, 쪽방상담소, 인권단체 홈리스 행동 등 현장 네트워크 협조로 1차 후보군을 확보한 뒤, 안내-의사 확인-스케줄 조정의 단계적 연락을 실시하며, 일부 표본은 눈팅이 표집(지인 소개)을 통해 추가적으로 섭외하였다. 사전 연락을 통해 조사 목적, 소요 시간, 개인정보 처리(익명화) 등을 명확히 고지하고 조사 당일 연구 참여

에 관한 서면 동의를 구하며, 사전 동의 후 면접 과정을 녹음하였다.

주택 상태 촬영은 면접 과정 참여와 별도로 동의 여부를 확인한 후 42명 중 24명에서 실시하고, 이 중 17명에 대해 주택조사를 수행하였다. 면접은 반구조화된 심층면접으로 1인당 약 40~80분 내외로 진행하며, 면접은 대면을 원칙으로 하되 사례자가 방문을 꺼리는 경우 전화 면접으로 대체하였다.

자료 처리 및 분석은 녹음 파일 전체에 대한 전사(transcript)를 원칙으로 하고 난해 구간은 재청취로 보완하며, 전사본을 기반으로 발화 단위에서 핵심 키워드를 식별한 뒤 사례별 키워드와 당사자의 특성을 고려하여 인용을 구성하였다. 이어서 키워드를 주제군으로 묶어 서사(사례)에서 주제(범주) 및 시사점에 이르는 틀로 재배열하였다.

조사에 협력을 구한 기관은 다음과 같다. 1급지(서울)는 서울시 주거안심종합센터(광진구·성북구·서대문구)와 홈리스행동, 2급지(경기·인천)는 시흥시주거복지센터, 3급지(광역시·세종시·수도권 외 특례시)는 대구쪽방상담소와 대전쪽방상담소, 4급지(그 외 지역)는 전주시주거복지센터이다.

한편, 본 조사는 한국보건사회연구원 생명윤리위원회의 심의를 거쳤다(문서번호 舊 제2025-065호, 新RPMS 제2025-0535호).

나. 조사 참여자 현황

심층면접조사 참여자의 일반 현황은 아래 표에 제시되어 있으며, 개별 사례의 상세 개요는 [부록 2]에 설명하였다.

지역별로는 1급지(서울) 거주자가 24명으로 57.1%를 차지했고, 2급지(경기·인천) 5명(11.9%), 3급지(광역시·세종시·수도권 외 특례시) 8명(19.0%), 4급지(그 외 지역) 5명(11.9%)이었다.

응답자 특성은 연령 분포가 40세 미만 3명(7.1%), 40~49세 5명(11.9%), 50~59세 8명(19.0%), 60~69세 17명(40.5%), 70세 이상 9명(21.4%)으로 나타났고, 성별은 남성 25명(59.5%), 여성 17명(40.5%)이었다.

가구 구성은 1인가구가 37명으로 88.1%에 이르며, 2인 이상 가구는 5명(11.9%)이었다. 2인 이상 가구의 구체적 형태는 부부+성년 자녀 1인(3인) 1가구, 한부모(여)+자녀 3인(4인) 1가구, 부부 2인 1가구, 한부모(여)+자녀 1인(2인) 2가구로 파악되었다. 아동가구는 두 사례로, 한부모(여)+3자녀(4인) 1가구와 한부모(여)+자녀 1인(2인) 1가구였다.

장애 및 질병과 관련해서는 장애가 있는 응답자가 13명(31.0%), 장애가 없다고 응답한 사람이 29명(69.0%)이었다. 이 중 장애 판정을 받지 않은 29명 가운데 22명은 당뇨·고혈압과 같은 만성질환 또는 협심증, 우울증, 허리·무릎 통증 등 최소 하나 이상의 만성적 건강문제를 보유하고 있었다.

수급 현황을 보면, 주거급여 외에 생계급여를 함께 받는 응답자가 34명(81.0%)이었고, 그렇지 않은 경우가 8명(19.0%)이었다. 이 8명 중에는 주거급여만 받는 이가 5명(이 가운데 1명은 자활급여 수급), 주거급여와 의료급여를 병행 수급하는 응답자가 3명이었다.

〈표 5-1〉 주거급여 수급자 심층면접조사 참여자 기본 현황

(단위: 명, %)

구분		사례수	비율
전체		42	100.0
지역	1급지(서울)	24	57.1
	2급지(경기·인천)	5	11.9
	3급지(광역시·세종시·수도권 외 특례시)	8	19.0
	4급지(그 외 지역)	5	11.9
응답자 연령	40세 미만	3	7.1
	40~49세	5	11.9
	50~59세	8	19.0
	60~69세	17	40.5
응답자 성별	70세 이상	9	21.4
	남성	25	59.5
가구원수	여성	17	40.5
	1인가구	37	88.1
장애 유무	2인 이상 가구	5	11.9
	있음	13	31.0
생계급여 수급 여부	없음	29	69.0
	수급	34	81.0
생계급여 수급 여부	비수급	8	19.0

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

심층면접 참여자의 주거실태 개요는 다음과 같다. 먼저 주택유형은 아파트가 9명(21.4%), 단독·다가구·다세대주택이 21명(50.0%), 쪽방·고시원·여인숙과 같은 비아파트형 거처가 12명(28.6%)으로 집계됐다. 임대주체는 민간임대 22명(52.4%), 공공임대 20명(47.6%)으로 거의 비슷한 비중이다. 점유형태는 전세 3명(7.1%), 보증금 있는 월세 29명(69.0%), 보증금 없는 월세 10명(23.8%)이며, 전세임대의 경우 보증금 이자만 납부하면 전세로, 이자 외 월세를 추가로 내면 월세로 분류했다. 전세 3명 가운데 1명만 전세임대주택 거주자이고 나머지 2명은 민간임대

주택에 거주한다. 주거면적은 1인가구 최저주거기준인 14㎡ 미만이 12명(28.6%), 14㎡ 이상 26㎡ 미만이 5명(11.9%), 26㎡ 이상 40㎡ 미만이 11명(26.2%), 40㎡ 이상이 14명(33.3%)으로 나타났다. 거주층은 지상층 거주가 38명(90.5%)으로 대부분을 차지했고, 지하·반지하 거주는 4명(9.5%)이었다.

〈표 5-2〉 주거급여 수급자 심층면접조사 참여자 주거실태 개요

(단위: 명, %)

구분		사례수	비율
전체		42	100.0
주택유형	아파트	9	21.4
	단독·다가구·다세대	21	50.0
	쪽방·고시원·여인숙	12	28.6
임대주체	민간임대	22	52.4
	공공임대	20	47.6
점유형태	전세	3	7.1
	보증금 있는 월세	29	69.0
	보증금 없는 월세	10	23.8
주거면적	14㎡ 미만	12	28.6
	14㎡ 이상 26㎡ 미만	5	11.9
	26㎡ 이상 40㎡ 미만	11	26.2
	40㎡ 이상	14	33.3
거주층	지상층	38	90.5
	지하·반지하	4	9.5

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

참여자의 점유형태와 주택유형을 세부적으로 보면, 공공임대 거주자 20명 중 영구임대 6명, 매입임대 7명, 재개발임대 1명, 전세임대 6명으로 구성된다. 민간임대 거주자 22명은 아파트 거주자가 2명, 단독·다가구·다세대가 8명, 쪽방·고시원·여인숙 거주자가 12명으로 나타났다.

〈표 5-3〉 점유형태 및 거주 유형 세부

(단위: 명, %)

구분		사례수	비율
전체		42	100.0
공공임대	계	20	47.6
	영구임대	6	14.3
	매입임대	7	16.7
	재개발임대	1	2.4
	전세임대	6	14.3
민간임대	계	22	52.4
	아파트	2	4.8
	단독·다가구·다세대	8	19.0
	쪽방·고시원·여인숙	12	28.6

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

다음은 응답자의 주거비 개요이다. 본 분석의 주거비에는 관리비를 포함하지 않았으며, 전세임대주택의 경우 임차가가 부담하는 월세를 기준으로 하되 LH에 납부하는 이자 외에 추가 월세를 납부하면 그 금액을 이자에 합산하여 산정하였다. 분석 대상은 보증부 월세 29명과 무보증 월세 10명이며, 무보증 월세의 보증금은 0원으로 처리하였다. 전체 월세 거주자의 평균 보증금은 1,712.6만 원, 평균 월세는 24.0만 원이다. 공공임대 거주자의 평균 보증금은 2,867.9만 원, 평균 월세는 17.9만 원이며, 전세임대주택을 제외하면 공공임대의 평균 보증금은 249.3만 원, 평균 월세는 12.5만 원으로 낮아진다. 민간임대 거주자의 평균 보증금은 615.0만 원, 평균 월세는 29.7만 원이다. 민간임대 중 주택(단독·다가구·다세대·아파트) 거주자의 평균 보증금은 1,333.3만 원, 평균 월세는 31.9만 원이며, 쪽방·고시원·여인숙 거주자는 월세 응답자 11명 중 10명이 무보증 월세였고, 이 집단의 평균 보증금은 27.3만 원(무보증 10건과 소액 보증금 1건의 평균), 평균 월세는 27.9만 원으로 나타났다. 심층면

접조사 참여자 중 전세 거주 응답자는 3명으로, 보증금은 각각 3,500만 원, 350만 원, 1억 원(전세임대)이다. 이 가운데 보증금 350만 원인 주택은 3급지에 위치한 주거환경이 열악한 쪽방이다.

〈표 5-4〉 월세 거주 응답자(가구)의 주거비 개요

(단위: 명, 만 원)

구분	사례수	보증금			월세			
		평균	최소	최대	평균	최소	최대	
월세	39	1,712.6	0.0	13,000.0	24.0	3.4	65.0	
공공 임대	계	19	2,867.9	90	13,000	17.9	3.4	49.2
	영구 매입임대 등	14	249.3	90.0	700.0	12.5	3.4	39.1
	전세임대	5	10,200.0	8,000.0	13,000.0	33.1	14.8	49.2
민간 임대	계	20	615.0	0.0	4,000.0	29.7	3.5	65.0
	주택 (단독·다가구· 다세대·아파트)	9	1,333.3	100.0	4,000.0	31.9	3.5	65.0
	쪽방·고시원· 여인숙	11	27.3	0.0	300.0	27.9	19.0	38.0

주: 보증부월세 29가구, 무보증월세 10가구임. 무보증월세가구의 보증금은 0으로 처리하여 값을 계산함.

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

한편, 주택조사의 경우, 주택조사 대상은 총 17명이며, 이 중 쪽방과 고시원 거주자가 6명, 반지하와 노후주택 거주자가 7명, 매입임대(장애인 지원 주택 포함) 거주자가 4명이다.

조사대상 쪽방과 고시원의 기본 현황을 보면, 면적은 최소 3.3㎡에서 최대 10.0㎡로 매우 좁고, 화장실은 전원이 공용이며 재래식도 확인되었다. 부엌은 공용 사용이 2곳, 아예 없는 곳이 4곳으로 나타났다. 소방 설비의 경우 쪽방에는 스프링클러가 설치된 곳이 없었고, 고시원은 1곳만 갖추고 있었다. 냉방 설비는 에어컨이 있는 곳이 4곳, 없는 곳이 2곳이었다.

〈표 5-5〉 쪽방과 고시원

(단위: m², 만 원)

지역	이름	유형	면적	점유형태	보증금/월세	화장실	부엌	창문	스프링클러	에어컨
서울	윤OO	쪽방 (여관)	9.9	보증부 월세	300/27	공용 (수세식)	공용 (재래식)	○	X	○
서울	정OO	고시원	3.3	무보증 월세	0/37	공용 (수세식)	공용 (입식)	○	○	○
대전	이OO	쪽방 (상가)	6.0	전세	350/0	공용 (재래식)	없음	X	X	X
대전	이OO	쪽방 (여관)	10.0	무보증 월세	0/30	전용 (수세식)	없음	○	X	○
대전	육OO	쪽방 (여관)	3.3	무보증 월세	0/19	공용 (수세식)	없음	○	X	X
대구	김OO	쪽방 (여관)	3.3	무보증 월세	0/21	공용 (수세식)	없음	X	X	○

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원-한국도시연구원, 2025.

조사대상 반지하와 노후주택의 기본 현황을 요약하면 다음과 같다. 반지하는 2곳이고, 1층이지만 주택 구조상 사실상 지층인 곳이 1곳이다. 경과연수가 오래된 노후주택이 1곳 있으며, 거주 가구원 수 대비 면적이 좁은 주택이 3곳이다. 반지하 주택은 곰팡이 문제가 확인되었고, 에어컨은 4곳에 설치되어 있으나 3곳은 없다. 특히 공공임대(전세임대) 형태임에도 반지하에 거주하면서 곰팡이 문제를 겪고 있는 가구가 존재한다.

〈표 5-6〉 반지하와 노후주택

(단위: 만 원)

지역	이름	주택유형	임대유형	보증금/월세	관리비/공과금	방수	에어컨	상태
서울	오OO	다가구주택 반지하	공공임대 (전세임대)	10,000/ 17	약 월 5만 원 (공과금)	2	X	곰팡이
서울	허OO	다가구주택 반지하	민간임대 (보증부월세)	500/65	약 월 10만 원 (공과금)	3	O	곰팡이
서울	서OO	아파트 1층	민간임대 (보증부월세)	4,000/10	미상	2	X	경과연 수 60년
경기	임OO	다가구주택 1층	민간임대 (보증부월세)	1,400/3.5	월 13.5만 원 (겨울)	2	X	사실상 지층
경기	김OO	다가구주택 2층	민간임대 (전세)	3,500	월 12만 원 (겨울)	2	O	4인 가구 방수 미달
경기	박OO	다가구주택 2층	민간임대 (보증부월세)	200/30	월 15.5만 원	1	O	좁은 면적
경기	김OO	도생(원룸) 4층	민간임대 (보증부월세)	3,500/27	월 6만 원	1	O	좁은 면적

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

조사대상 매입임대의 기본 현황은 다음과 같다. 전북의 매입임대 주택 3곳은 모두 장애인 매입임대 주택이며, 서울의 매입임대 주택은 방이 1개, 전북의 매입임대 주택은 방이 2개로 확인된다. 월세는 최소 10만 원에서 최대 12만 4천 원까지로 10만 원대에 형성되어 있고, 보증금은 서울 157만 원, 전북 220만 원과 250만 원이다. 전북의 매입임대 주택은 전부 엘리베이터가 설치되어 있는 반면, 서울의 매입임대 주택은 무장애 시설과 엘리베이터를 갖추지 못했다. 냉방 설비는 전북의 매입임대 주택 3곳 모두 에어컨을 사용하며, 서울의 매입임대 주택 1곳은 에어컨 대신 냉풍기를 사용하고 있다.

〈표 5-7〉 매입임대

(단위: 만 원, 개)

지역	이름	주택유형	보증금/월세	관리비/공과금	방수	무장애 시설	에어컨	상태
서울	김OO	도생(원룸) 2층	157/12.4	연 7만 원/ 월 10만 원	1	X	냉풍기	엘리베이터 없음
전북	신OO	다가구주택 3층	220/11	월 2만 원/ 월 3만 원	2	○	○	엘리베이터 있음
전북	조OO	다가구주택 3층	250/10	월 2만 원/ 월 3만 원	2	○	○	엘리베이터 있음
전북	이OO	다가구주택 5층	200/10	월 2만 원/ 월 3만 원	2	○	○	엘리베이터 있음

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

다. 분석 틀

본 연구에서는 앞서 언급하였던 1991년에 채택된 「일반논평 4」의 구성요소를 분석 키워드로 전환하여 참여자의 발화를 추출·재구성하였다. 구체적으로는 아래와 같다.

〈표 5-8〉 심층면접조사 주거권 분석틀

영역	관련된 내용
접유권 보장	퇴거 위협과 임차인의 계속 거주 보장
기본 인프라 이용 가능성	물·전기·냉난방·화장실·부엌 등 기본 생활 인프라의 유무와 품질
지불 가능성	주거비 절감 효과, 생계비 부족, 임대료 체납 여부, 생계비·의료비 등 목돈 소요에 대한 대응
거주 가능성	주택의 물리적 쾌적성, 노후도·안전성, 주택 면적과 과밀, 에너지 사용
접근성	주거급여 수급 과정의 어려움, 전달체계의 효과성, 정책 접근성
위치 적절성	필수 서비스 접근 가능성, 가족·친지·이웃과의 거리, 직장·지역사회 등 터전으로의 이동 가능성
문화적 적절성	살아온 삶의 방식과의 정합성과 지역·동네 문화와의 융화
그 외 보완 내용	<ul style="list-style-type: none"> · (차별) 지역사회·공공기관·임대인으로부터의 차별 경험과 그에 대한 대응 · (정서) 주거에서 느끼는 편안함·불안함 및 정책 이용과 심리적 안정성 등 정서적 주거안정성 · (타 욕구) 다른 주거·사회정책에 대한 필요 및 제약 · (주거상향) 현재 조건에서의 주거상향 가능성

출처: 연구진 작성.

이러한 틀을 바탕으로 전사본에서 발화 단위를 키워드로 식별하고, 사례별 특성을 고려해 인용을 구성한 뒤, 서사(사례)에서 주제(범주)·시사점으로 이어지는 분석 구조로 재배열하였다.

제2절 심층면접조사 분석 결과

1. 점유 안정성법적 보장)

대부분의 사례에서 주거급여는 점유 안정성을 높이는 역할을 했다. 한 두 달만 월세가 연체되어도 퇴거 위험이 커지는 보증금이 낮은 월세 가구의 경우, 주거급여 수급을 통해 월세 지출이 안정되면서 퇴거 위험이 낮아졌다고 진술한다. 실제로 수급 이후 임대료 체납이 사라졌다는 변화를 뚜렷하게 인식하는 응답이 많았다. 응답자들은 임대료가 체납되면 퇴거 위험이 즉각적으로 발생할 수 있음을 잘 알고 있기 때문에, 주거급여로 체납을 방지하는 것을 무엇보다 중요하게 여긴다고 강조했다.

(주거급여 받은 이후에) 못 내본 적은 한 번도 없어요. 집세부터 내고 나머지 이렇게 하는 쪽이라 밀려 본 거는 한 번 (아니면 없어요).

50대 남성, 서울, 민간임대, 고시원, 정00

내가 방세를 맨날 빼먹지 않고 내잖아요. 그래서 집주인이 전화가 온 거예요. 방세를 안 빼먹고 내줘서 고맙다고요. (...) (주거급여가 없다고 하면) 내가 어떻게 살겠어요? 걱정되죠. 그럼 또 일을 하러 가야 할 것 아니에요? 다리 때문에 너무 힘들 것 같아요.

50대 여성, 전북, 민간임대, 아파트, 김00

공공임대주택에서는 월세 연체로 인한 퇴거 위험이 상대적으로 낮다. 시설이 잘 갖추어진 공공임대주택에 거주하는 가구는 낮은 주거비 부담 덕분에 퇴거 불안이 완화되고, 편리한 주택시설 속에서 정서적 주거안정성이 높아진다. 특히 고시원이나 쪽방처럼 주택시설이 제대로 갖춰지지 않은 곳에서 공공임대주택으로 이주한 사례에서는, 비로소 “집다운 집”에 사는 경험을 하게 되었다고 평가하며 주거 안정성이 뚜렷하게 높아졌다고 말한다.

원룸에서 살 때랑 여기는 하늘과 땅 차이죠. 저희가 느낀 게 '주거가 이렇게 중요하구나' 하는 거예요. 전에는 몰랐는데 바닥 치면서 살아 보니까 주거 혜택 주어지는 것처럼 중요하게 없다 (싫어요). 집안이 이게 안정이 되는 거예요.

70대 남성, 서울, 공공임대(매입임대), 다세대주택, 3인 가구, 박OO

공공임대주택과 주거급여의 결합은 장애인의 탈시설과 지역사회 정착에 실질적으로 기여하고 있다. 전주에 위치한 탈시설 장애인 자립지원 매입임대주택 사례에서는 임차급여는 장애인이 ‘자유롭게’ 살 수 있는 기반으로 작동한다는 것을 알 수 있다.¹²⁾ 입주자들이 매입임대주택에 거주할 수 있게 되는 데에는 주택 공급뿐 아니라 이를 유지할 수 있는 주거급여가 있기 때문이다. 결과적으로, 공공임대와 주거급여의 결합은 탈시설 이후의 주거 자립을 뒷받침하고, 일상 회복과 지역사회 내 삶의 지속가능성을 높이는 핵심 기반으로 평가된다.

12) 해당 주택은 보건복지부-전라북도-LH공사가 지원한 「장애인 지역사회 자립지원 시범사업」으로 공급되었으며, 전용면적 약 13평 규모의 27호에 무장애 설비를 갖추고 탈시설 장애인, 학대 피해 심터 거주자, 재가 장애인이 거주한다. 특히 보증금 마련이 어려운 입주자를 위해 보증금을 1,000만 원에서 250만 원으로 낮추는 추가 지원을 제공했고, 별도의 운영기관과 지원 인력이 상주하여 생활지원과 다양한 프로그램을 운영한다.

(주거급여 같은 것들이 만약에 없다면) 많이 어렵겠죠. 월세도 공과금도 힘들고요. 공과금은 낸다고 해도 관리비도 고정적으로 나가야 되고, 병원도 가야 되니까 지금보다 많이 힘들겠죠. 지원을 더 받으면 몰라도 여기서 삭감이 되거나 없다면 갈 곳이 없겠죠. 그럼 다시 시설로 가는 수밖에 없어요. 그럼 자유가 없어질 것이고요. (주거급여) 확대해야지요.

20대 여성, 전북(전주), 공공임대(매입임대-장애인매입), 지적장애, 신OO

경제활동이 어렵고 목돈을 마련하기 힘든 수급 가구는, 주거품질이 열악하더라도 보증금이 없거나 매우 낮은 쪽방·고시원 등의 월세 거처를 선택하게 된다. 실제로 “주거급여 기준 임대료로 갈 수 있는 곳”을 찾다 보니, 무보증 고시원·쪽방이나 필수 시설조차 충분히 갖추지 못한 좁고 열악한 공간을 선택하는 사례가 빈번하다. 이런 선택은 당장의 입주 문턱은 낮추지만, 임대료 대비 주거환경의 취약성과 잦은 이동 가능성을 높여 장기적 점유 안정성을 오히려 약화시키는 경향이 있다.

보증금을 꼭 달래요. 주택은 보증금을 100만 원에서 200만 원은 줘야 돼요. 내가 유천동에 가서 알아봤거든요. 200만 원에 18만 원을 달라고 하더라고요. 그런데 주인이 ‘아니 200만 원도 없어요?’하고 완전히 깔보는 거죠. 희망사항은 보증금이 좀 있어서 일반주택, 가정집을 들어가는 거예요.

60대 남성, 대전, 민간임대, 여인숙, 육OO

가구원수가 늘어도 보증금 마련의 부담으로 추가적인 주택이나 방을 구하지 못하기도 한다.

(손주가 제대하면 사용하기 위해) 옆쪽 방을 (추가로) 얻으려니까 보증금 500만 원에 30만 원을 달라고 그러더라고요. (다른 곳으로 이사 가는 것은 싫고) 그것만 누가 해주면 좋을 텐데. 현찰이 30만 원, 500만 원이 있어야 해요.

80대 여성, 경기, 민간임대, 다가구주택, 임OO

일부 가구는 민간임대주택에서의 월세 연체로 실제 퇴거 위협에 직면한다. 임대료가 높은 민간임대주택일수록 월세 가구의 연체가 곧바로 퇴거의 압박으로 이어지며, 이 과정에서 임대인과의 갈등이 잦아진다. 연체가 누적되면 보증금이 연체분으로 소진되고, 결국 강제 퇴거를 당하는 사례도 확인된다.

두 달 정도는 (연체가 되어도) 봐주세요. 우리가 달마다 돈(주거급여)이 나오니까요. 두 달까지 봐주시다가 이제 안 되겠다 싶어서 짐 정리 싹 해서 내 보내죠.

40대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 김00

2. 기본 인프라 이용 가능성

민간임대의 경우 최저주거기준을 충족하지 못하는 여관·여인숙·고시원과 같은 시설에 저소득 가구가 장기적으로 머물며 사실상 주거공간으로 사용하고 있는 경우가 적지 않다. 이들 거처는 대개 1인가구가 이용하며, 1인가구 최저 면적기준에도 못 미치는 10㎡ 미만, 한두 평 남짓의 매우 협소한 방 한 칸을 생활공간으로 쓰고 있다. 현관이나 방문의 잠금장치가 부실한 상태에서 화장실·부엌 등 주거시설을 다른 가구와 공동으로 사용하는 경우가 많아, 일상적 안전과 사생활 보호가 어렵다.

(여름에는) 문 열고 있어요. 노인들을 누가 잡아가겠어요? (바로) 이 앞으로 (차가) 지나가고 그래요. 여기도 살 곳은 안 돼요.

80대 여성, 대전, 민간임대, 쪽방, 이00

기본시설인 부엌·화장실·욕실이 미비한 쪽방·고시원에서는 최저주거기준의 핵심 구성 요소인 전용 부엌·화장실·욕실을 대부분 갖추지 못하

고 있어, 온수와 세탁기 이용 같은 일상적 설비 접근성에도 제약이 뒤따른다. 전용 공간이 없다 보니 대개 방 안에서 간단한 화기를 사용해 조리하거나 외부 음식을 주로 섭취하며, 온수 사용이 어려운 데다 공용 화장실과 목욕실의 수가 이용 인원에 견줘 현저히 부족해 지하철역이나 쪽방 상담소 등 주변 공공시설의 화장실을 이용하는 사례가 많다. 세탁실과 세탁기도 모자라 손빨래에 의존해야 하는 경우가 잦고, 큰 빨래는 외부 시설을 찾아야 한다. 세탁기 고장도 빈번하며, 빨래를 널 공간까지 부족해 개인 빨래를 공용공간인 복도에 널어두는 상황이 반복된다.

부엌은 (공동으로 쓰는 것도) 없어요. 화장실은 공동으로 한 군데 있죠. 지금 일곱 집이 사용하고요. 온수는 요즘은 안 나오고 겨울에만 나와요. 에어컨도 없고 텡쵸. 창문도 못 열어놓고요. (...) 현관은 항상 열어놓죠. (치안은) 나올 때 각자 방을 열쇠로 잠가야죠. 항상 문을 열어놓으니까 모기 같은 게 많죠. 내 방에는 없는데 다른 방에는 빈대도 있어요. (...) (세탁기가 없어서) 손빨래해서 그냥 걸어놔요. 겨울 짐바 같은 큰 빨래는 구세군에 맡기고요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 김OO

(지금 관리인이) 9개월째 세탁기 고장 난 걸 안 고쳐줘요. 돈은 돈대로 받으면서요. 빨래는 손수 빨고, 두꺼운 건 모아서 쪽방(상담소) 가서 빨아달라면 빨아주니까 (거기에서 해)요. 한 대로 여기 있는 사람들 다 쓰는데 고장이 안 나면 그것도 이상한 거겠죠.

50대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 서OO

냉난방 시설은 물론 환기와 채광에 필요한 시설도 미비한 경우가 많다. 쪽방과 고시원에는 아예 창문이 없는 곳도 있어 환기와 채광이 되지 않는 좁은 공간에서의 생활을 ‘감옥 같다’고 느끼는 응답자도 있었다. 특히 폭염의 여름, 에어컨조차 없이 좁은 방을 버텨야 하는 일이 가장 힘들다고 호소하며, 창문과 선풍기가 있더라도 방 안에 머무르기조차 매우 어려운 환경이라고 지적했다.

집에서는 잠을 못 자요. 선풍기도 뜨거운 바람이 나와서 못 들어요. 창문은 있는데 뜨거운 바람이 불같이 불어 오고요. (...)

60대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 조OO

(전에 살던) 고시원에서는 창문도 하나 없었죠. 불 끄면 캄캄한 방에서 11년을 징역을 사는 거예요. 독방보다도 못한 방에서 사는 거예요. 화장실은 변기 뚜껑이 떨어져도 안 갈아주고, 화장실 하나로 그 고시원 건물 전체 사람들이 다 써요. 욕실도 바닥은 미끌미끌해서 두 번인가 넘어졌어요. 곰팡이균이 타일에 다 끼어서 어디 잡을 데도 없어요. (...) 바퀴벌레, 빈대 다 있어요. 잠을 못 자요. 빈대 때문에.

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 남OO

냉난방 시설이 있어도 전기세 등의 문제로 제대로 가동되지 않는 경우도 많다.

(냉난방 장치는) 저녁이나 밤, 새벽에 원장님이 알아서 들어주고 그 이후에는 안 들어줘요. 방에 선풍기가 있으니까 아침에는 선풍기 틀어 놓고 있거나 방문을 열어요.

40대 남성, 서울, 민간임대, 고시원, 김OO

노후·고장 시설에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않는 점도 큰 문제로 지적된다. 쪽방 임대인이 관리비를 받으면서도 공용공간의 안전 손잡이나 세탁기, 보일러 등 기본 설비를 제때 점검·수리하지 않는 사례가 많았고, 결국 세입자들이 비용을 모아 자체적으로 수리하는 경우도 있었다. 쪽방과 고시원은 대개 노후한 숙박시설을 전용해 사용하는 탓에 설비가 낡고, 거주 가구가 많아 고장·파손 빈도도 높다. 그럼에도 임대인은 시설 개선에 소극적이어서, 일상적 고장 방치와 미흡한 안전 조치가 반복되는 악순환이 이어지고 있다.

(고시원에 살 때) '나는 몸이 아프니까 계단 손잡이를 잡고 다녀야 하는데' 하니까 알았다고 하더니 안 해주고, 침대도 '내가 몸이 아프니까 침대 좀 넣어주세요', 그랬는데 넣어준다고 하더니 이사 갈 때까지 침대 안 넣어주는 거예요.

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 남00

여기가 제일 위험한 게 겨울에 동파되면 건물주가 안 해줘요. 우리가 해야 돼요. 상수도도 바깥으로 배관이 드러나 있어서 보온제 해놔도 겨울에 얼어 버려요. (...) 겨울에 상수도 매년 부르면 그냥 20, 30만 원 깨지니까요. 그러면 어떡해요, 당장 알아서 해야죠. (...) (그런 것 때문에) 건물주랑 많이 싸웠어요. 그런데 우리가 쓰고 있는 건 우리가 해야 된다는 거예요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤00

(에어컨 설치) 이 집이 오래돼서 구멍 뚫리면 여기 모래하고 흙하고 시멘트 가 흘러내려서 (뭇해요). (...) 냉장고는 넣을 수 있는데 이 좁은 방에다가 냉장고 넣으면 옆에 뜨거운 열이 나와서 더 더워서 (냉장고 없이 살아요).

60대 남성, 대전, 민간임대, 여인숙, 이00

기후위기가 심화되며 화재·침수·폭염 등 기후변화에 따른 재난이 증가하는 가운데, 쪽방과 고시원은 거주민의 생명·안전을 충분히 보장하지 못한다. 전용 부엌이 없는 좁은 방에서 가스레인지나 버너로 조리하고, 겨울철에는 실내 난로와 전기장판 사용이 잦아 화재 위험이 상시적으로 높다. 그럼에도 스프링클러 등 재난 대비 시설은 전반적으로 취약하다. 더불어 고시원과 쪽방은 폭이 좁은 복도를 사이에 두고 여러 방이 밀집해 있으며, 출입구도 협소하고 한 곳에만 설치된 경우가 많아 화재 등 비상 상황 발생 시 대피로와 대피 공간을 확보하기 어렵다. 이러한 구조적 취약성은 재난 시 대형 참사로 이어질 위험을 키운다. 실제로 주민들 역시 화재 발생에 대한 우려를 크게 표하고 있다.

여기 스프링클러 있는 건물 없어요. 여기가 제일 취약한 게 화재인데 우리가 취사를 방에서 부탄가스만 넣고 조리를 해 먹거든요. 근데 술 한 잔 드시고 하시는 분들이 많아요. 그 상태에서 좁은 방에서 겨울에 이불 같은 거 깔아 놓고 하면 그냥 붙을 때가 많아요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤00

제일 스트레스 받는 게 화재예요. 이 사람들이 다 술 먹고 다니니까요. 한번 (화재가 난 적) 있었는데, 냄새로 알아서 바깥에 설치돼 있던 소화기로 쬐어요. 이불에서 담배를 피우다가 술 먹고 잠이 들어서 화재가 났었어요. 스프링클러라도 있으면 좋겠네요. 저번에 전기 배선 깔려고 정부에 신청해 봤는데, 여기는 건물면 무너져서 건물지를 못한다고요.

40대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 김00

바퀴벌레와 빈대 등 해충이 자주 발생하고, 곰팡이·쓰레기·악취 등 위생 문제가 심각하다. 개별 공간의 위생을 관리하더라도 건물 전체의 위생 상태가 열악해 문제가 쉽게 해소되지 않는다. 또한 노후 건축물에서 발생하는 유해물질이 거주자의 건강을 위협하며, 안전하지 않은 시설로 인해 거처 내에서의 불편이 빈번하다.

바퀴벌레도 있고 쥐도 있는데 문 열어 놓고 자연 여기 들어와요. 빈대 있는 집도 있어요. 여기가 전부 밀집해서 살던 곳이라 어디 한 군데만 해서는 안 되는데. 코로나 하면서 방역 조금 해줬지만 바퀴벌레 그런 방역은 없으니까 그냥 사는 거예요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤00

(이전에 고시원 살 때) 그 집이 한 60년가량 되는 모양이더라고요. 방은 3평 정도 되고, 창문은 있어도 옆이 석면이어서요. (찜찜해서) 에어컨을 틀 때는 라인마다 문을 꼭 닫고 대형 선풍기를 틀었어요. 그러면 그 석면 먼지가 어디로 가겠어요?

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 김00

기후위기가 심화되면서 여름 폭염과 겨울 혹한이 반복되고 있지만, 냉난방 시설이 미비해 집에서 지내기가 어렵다. 쪽방과 고시원 등 비주택 거주자는 무더운 여름을 지내는 것을 가장 어려운 점으로 꼽으며, 건물이 너무 낡아 에어컨을 설치하지 못하거나 에어컨이 있어도 전기세 등 비용 부담으로 충분히 활용하지 못한다.

결국 선풍기에 의존해서 더위를 견뎌야 하는 경우가 많아, 낮 동안에는 에어컨이 가동되는 동네 상가나 무더위쉼터를 이용하기 위해 이른 아침부터 집을 나가 해가 지면 귀가하기도 한다.

(에어컨이 없어서) 집에서는 잠을 못 자요. 선풍기도 뜨거운 바람이 나와서 못 틀어요. (...) 겨울은 어떻게든 전기장판 깔아두니 버틸만하죠. 보일러 되긴 하는데, 있으나 마나 효과가 없어요. (에어컨을) 내 돈으로 할 수만 있으면 하죠. 주인이 (에어컨 설치를) 말리지는 않고, 전기세를 좀 더 내라고 하겠죠.

60대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 조OO

정부와 민간에서 에어컨 설치를 지원하는 사업이 있지만 전기세 부담으로 인해 설치를 꺼리는 경우도 있고, 설치 후 제대로 사용하지 않는 경우도 있다.

여름이 훨씬 힘들죠. 더워 죽겠어요. (...) (에어컨을) 정부에서 신청하러갈래 신청했어요. 그런데 다른 사람들은 전기세 3만 원을 내야 되니까 신청을 안 했어요.

40대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 김OO

(지금 제일 불편한 건) 첫째로 더운 거예요. (지금 에어컨도 없어서) 에어컨 설치를 못하면 방에다가 넣는 거라도 넣어줬으면 좋겠어요. 에어컨 하나 설치해 주는 게 제 소원이예요.

60대 남성, 대전, 민간임대, 쪽방, 육OO

[그림 5-1] 서울 동작동 쪽방 A, 공용화장실 및 샤워실

8가구 공용 화장실 및 샤워실



최소 시설이 갖춰지지 않은 샤워장이자 부엌



비좁은 방



내부에 보관할 공간이 없어 외부에 세워둔
휠체어



노후된 잠금장치



출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

3. 주거비 부담 가능성

주거비 부담 가능성은 주거비가 소득 대비 과도하지 않은지, 그리고 주거비 지출이 식료·의료 등 필수 소비를 잠식하지 않는지로 판단할 수 있다. 주거급여(임차급여)는 기준임대료 범위 내에서 월 임차료만을 보조하며, 관리비와 에너지비용 등은 지원하지 않기 때문에 실제 주거비가 임대차계약서상의 임대료를 초과하는 경우가 흔하다.

일단 주거급여 수급과 부담 가능성 개선에 대해, 수급가구는 대부분 주거급여가 최소한의 주거 확보에 크게 도움이 된다고 느낀다. 특히 과거의 임대료 체납 경험이나 임대인과의 상호작용 과정에서 부담가능성 개선을 확연히 인식하는 경우가 많다. 주거급여 수급액을 자신들에게 매우 큰 돈으로 여기며, 수급을 통해 일정 정도 생활이 안정되었다고 보는 응답이 다수였다. 수급 이전에는 살림살이를 팔아 연체된 임차료를 충당해야 했지만, 수급 이후에는 살림이 안정되었다고 답한 사례도 확인된다.

(주거급여) 안 받을 때보다는 많이 보탬이 되죠. 안 될 수가 있나요? 우리 같은 경우는 20만 원이 큰돈이죠.

60대 남성, 대전, 민간임대, 쪽방, 이00

주거비가 확실히 나오니까 생계비도 갖고, 원가를 살 여유가 생기면서 조금씩 살림이 늘었죠. (...) (임차료 연체한 적) 있습니다. 그래서 당시 텔레비전 팔아서 냈습니다. 방세를 두 달 치를 못 내서 텔레비전, 노트북 팔아서 방세를 냈어요. 수급받기 전이니까요.

50대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 서00

그러나 민간임대주택에서는 주거급여를 수급하더라도 기준임대료를 초과하는 임대료와 관리비 등으로 인해 상당한 주거비 부담을 겪고 있다.

실제로 민간임대의 경우 주거급여만으로 월세를 충당하지 못하는 사례가 많아, 수급 이후에도 월세 체납과 퇴거 불안을 경험하기도 한다. 이러한 부담은 임대인과의 갈등을 심화시키고, 연체가 누적되면 보증금 소진 등 추가 위험으로 이어지기도 한다.

(주거급여가 도움이) 되죠. 28만 천 원 들어오는데 주거비(월세·관리비 32만 원)가 조금 부족해서 몇만 원 제가 보태서 내고 있어요. (...) 다른 거에 쓸 일이 있었는지 하여튼 부족해서 (월세를) 못 드렸어요. 그래서 그다음 달에 같이 드린 적이 있어요. (...) 관리비는 어차피 내가 내는 거니까 임대료라도 모자라지 않게 줬으면 좋겠어요.

70대 여성, 경기, 민간임대, 다세대주택, 김OO

관리비, 에너지비용 등 주거급여에 포함되지 않는 주거비가 계절에 따라 크게 발생해 부담을 크게 느끼기도 한다. 수급자는 전기료 할인을 받지만 최근의 전기료 인상으로 부담이 커지고 있다는 의견도 있다. 임대료에 따라 주거급여 수급이 가능하기 때문에 한 쪽방 거주자는 에너지로 사용되는 전기 요금을 따로 받지 말고 월세에 포함하여 올려달라고 임대인에게 요청하기도 한다.

(주거급여를 받는다고) 많이 여유가 느껴지지는 않아요. 딱 정해져 있으니까요. 먹고 싶은 거 좀 먹고 그런 게 잘 안 돼요. 좀 많이 아껴 써야죠. (...) 작년에는 (전기세가) 이렇게까지 안 나왔거든요. 근데 올하는 복지 할인받는 데도 12만 원이 나오니까 너무 부담스러워요.

40대 여성, 경기, 민간임대, 다가구주택, 박OO

(쪽방에 살 때) 내가 '차라리 방세를 올려달라'고 했어요. 계약서를 다시 써 주면 주거비가 조금 더 나오니까요.

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 남OO

*(주거급여를 받더라도 생계가) 부담되죠. 저도 아픈 데가 많으니까요. (...)
수도 요금 이런 게 나오면 (주거비가) 36만 원이 넘었어요. (주거급여 32만
원마저 없으면) 부담 크죠.*

70대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택, 2인 가구, 김OO

생계급여와 주거급여가 총소득인 경우가 많은데, 대부분 주거비 지출을 우선하며 주거비 외에 식비 등의 생활비를 줄이고자 한다. 민간임대 거주 가구는 생계급여와 주거급여를 구분하지 않는 경우가 많고, 주거비에 앞서 생계비 부족을 느끼며 생계비 지원 상승을 희망하기도 한다.

*집세 빼면 한 70만 원 정도예요. 넉넉하지 않죠. 좀 부족하지만 어쩔 수 없
이 맞춰 살고 그냥 힘들게 사는 거예요. (...) 맨날 라면 먹어요. (...) 밥까지
해 먹으면 뭐 돈 그나마 남은 거 없는데.*

70대 남성, 경기, 민간임대, 비주거용 건물 내 주택, 김OO

*(주거급여랑 생계급여 합치면) 110만 원이요. 여기는 집세가 좀 약하지만
60만 원이에요. 60만 원 내고 50만 원 갖고 한 달 생활하려면 (...) 주거비
한 40만 원만 돼도 조금 더 도움이 되지 않을까 싶어요.*

50대 남성, 서울, 민간임대, 고시원, 정OO

물가 상승, 통신비 부담 등으로 생계비 부담을 크게 느끼고 있으며, 긴급한 생계 곤란을 겪을 시 주거급여 수급액을 다른 생활비로 전용하기도 한다. 실질적인 임대료와 물가를 감안한 주거급여가 지급되어야 주거상황이 이루어질 수 있을 것이라는 의견이 있다.

*(주거급여 받기 전하고 후하고) 똑같은 것 같아요. 크게 달라지는 것도 없고
(도움이) 되긴 되는데 형편이 크게 변화가 되는 건 없어요. (주거급여) 10만
원이면 너무 적어요.*

50대 여성, 경기, 민간임대, 다가구주택, 4인 가구(한부모가족), 김OO

핸드폰 요금도 내다 보면 부담이 돼서 어쩔 때는 (임대료를) 미루게 돼요. 생계비에서 쪼들릴 때가 있고 마이너스가 될 때가 많거든요. 그러다 보니 LH(월세)도 밀리게 돼요. 6개월 밀리면 전화가 오거든요. 가을에 봉어빵 장사하는 걸로 모아놨다가 갚기도 하고 남한테 빌려서 낼 때도 있고요.

40대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다세대주택(지하), 성OO

(주거급여 금액은) 턱없이 낮습니다. 기준 소득 자체가 너무 낮고, 그 기준이 애매모호해서 (...) 주거급여 선정 금액하고 격차가 많이 나서 (주거급여가 어떻게 결정되는지) 항상 의문이에요. 주거 실정에 맞는 급여를 지급해야 한다고 생각합니다.

50대 남성, 서울, 민간임대, 고시원, 이OO

고령가구와 질병이 있는 가구는 비급여 의료비 지출에 대한 부담이 커서 생계비와 주거비를 전용하기도 한다. 최근 영구임대에 입주한 응답자는 과거 고시원에 거주할 당시 생계급여와 주거급여로 의료비를 지출하다가 월세를 체납한 경험이 있다고 말하기도 한다. 의료급여 등에서 지원되는 항목이 아닌 의료비는 내지 않으면 서비스를 받을 수가 없기 때문에 주거급여를 전용해 의료비로 지출하는 불가피한 상황이 발생하기도 한다.

검사비 같은 거는 5만 몇천 원, 6만 원 이렇게 나오고 약값도 보험 안 되는 게 많아요. (...) 의료비가 많이 들어가니까 수급비 가지고는 도저히 생활이 안 돼요. (...) 병원비 때문에 (월세도) 밀린 적이 있죠. 왜 없겠어요?

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 남OO

주거비가 부담스러운 가구는 임차료가 저렴한 공공임대 거주를 희망한다. 주거급여를 받아도 민간의 높은 임차료와 주거비를 감당할 수 없는 가구가 많아 주거환경 개선을 위해 공공임대주택으로 이주를 희망하는 가구가 많다. 목돈이 없는 가구의 경우 공공임대 입주자격이 되더라도 보증금을 마련하지 못해 입주하지 못한 경우도 있다.

LH 그것(영구임대)도 신청을 해봤거든요. 그래서 거기 들어가기까지 여기서 임시로 산다고 생각하고 다 버려서 (살림이) 없어요. 올해 아니면 내년에는 들어가지 않을까 생각하고 있어요.

70대 여성, 경기, 민간임대, 다세대주택, 김OO

LH에서 공짜로 해주는 줄 알았는데 임대주택도 보증금이 일단 먼저 내 주며 니에서 나가야 하더라고요. 그때는 먹고 살기 빡빡해서 여유가 안 됐어요.

50대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 서OO

영구임대·매입임대 등 공공임대주택의 경우 민간임대주택에 비해 임대료 부담은 낮아졌지만, 관리비나 공과금 납부에 대한 부담을 상대적으로 크게 느끼기도 한다. 공공임대 거주로 주거비가 절감되더라도 다른 생활비 부담에 관리비를 체납하기도 하며, 체납하지 않기 위해 냉난방을 적게 사용한다. 아파트 공공임대주택의 경우 관리비가 상대적으로 높아, 이를 충당하기 위해 의료비나 생계비를 크게 줄이는 경우가 있다.

처음에 이사했을 때만 해도 관리비가 그렇게 부담 같 정도는 아니었거든요. (...) 근데 와서 살다 보니까 12만 원씩 나오는 게 좀 부담되더라고요. (...) 전체적으로 다 아끼는 거죠. 교통비, 생계비, 식비라든지 의료비 이런 거 전체적인 일에서 다 줄이는 거죠.

60대 남성, 서울, 공공임대(재개발임대), 아파트, 박OO

병원을 다니려니까 관리비에서 빼고 내고 이랬어요. 그러다 보니까 두 번인가 못 냈어요.

60대 여성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 장OO

공공임대주택에 거주하는 수급자는 임대주택 유형에 따라 주거급여가 바로 임대사업자에게 입금되기도 하는데, 이 경우 주거급여 상향보다는 생계급여 상향이 생활에 도움이 된다고 느끼기도 한다.

식비 이런 거 따지고 보면 저축 조금 할 수 있을 정도예요. 많다고 볼 수는 없죠. (...) 급여가 늘어나는 게 낫죠. 주거비 같은 경우는 어차피 상쇄시키니까 안 되고 (생계)급여가 늘어나는 게 낫지 않아요?

30대 남성, 전북, 공공임대(매입임대), 지체장애, 이00

고시원과 쪽방 등에서는 주거급여 기준임대료가 상승하면 주택 상태의 변화 없이 기준임대료 상승에 맞추어 월세가 상승하는 문제가 있다. 주거급여의 기준임대료는 제도 도입 이후 1년마다 상승하고 있는데, 주택 상태나 서비스 개선 없이 월세가 기준임대료 인상에 맞춰 자동으로 인상되는 양상이 반복되고 있다. 고시원 등 비적정주거 임대인들이 이러한 주거급여의 작동 방식을 기회구조로 인식하고, 인상된 공적 급여를 임대수입으로 흡수하는 ‘빈곤 비즈니스(poverty business)’ 양상이 나타난다.

(고시원 살 때) 월세는 25만 원 했다가, 또 30만 원 했다가 또 (주거급여) 3만 원 올리니까 33만 원. 올리면 그대로 따라가는 거예요. 집은 그대로인데 자꾸 올려요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 김00

(전에 살던 고시원 월세가) 32만 원이에요. 수급비가 33만 원 나오니까 거기에 딱 맞춰 32만 원 받으면서 전기세가 너무 많이 나왔다고 만 원씩 더 걷어 가요.

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 남00

똑같은 환경, 구조에서 사는데 그전에는 18만 원, 20만 원짜리 방이 어느 날 36만 원 이렇게 돼 버린 거예요. 배 이상으로 올라버리는 거죠. 정부에서는 나름대로 조금 나은 환경에서 살 수 있는 것을 생각했는데 오히려 건물주만 이익이 되는 그런 상황이에요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤00

일부 응답자는 이 구조를 인식하고, 기준임대료 인상 시 임대료·관리비 인상 사유를 검증·감시하는 체계가 필요하다고 주장하기도 한다.

주거비를 인상해 봐야 건물주들만 주머니 채워주는 게 되니까, 주거비를 인상하고 건물주가 (월세를) 인상하면 인상에 대한 검증이 매뉴얼을 정해놓고 철저히 하게 합당한지 확인하는 게 있어야 하지 않을까요?

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤OO

보증금을 지원해주는 전세임대주택에서도 임차급여와 유사하게 기준 금액 상향에 따라 임대료가 상승하는 현상이 나타난다.

집주인들이 LH전세임대 금액을 알아서 전세임대 금액으로 맞춰 버려요. 또 (세입자가) 중간에 들어오면 올릴 수가 있잖아요. 학생들 해퇴야 몇 개월 살다 나가면 천만 원 올리고, 또 나가면 2천만 원 올리고.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 김OO

4. 거주적합성

거주적합성은 집의 구조적 안전, 환기·채광, 단열, 냉난방, 위생 등 물리적 조건이 거주민의 건강과 안전을 보장하는지로 판단할 수 있다.

수급가구는 주택시장에서 양호한 주거환경을 선택할 수 있는 자원이 부족한 경우가 많아 고시원·반지하·노후주택에 거주하는 경우가 많다. 수급가구는 누수·곰팡이·해충·결로 등 유해한 주거환경에 반복적으로 노출된다. 임차급여 제도에는 임차인의 열악한 주거환경을 예방할 별도의 장치가 부재해, 공공임대에 입주하지 않는 한 주거환경 개선 없이 장기화 되는 경우가 흔하다. 공공에서 지원하는 임대주택이더라도 지원 금액의 제한으로 주택 상태가 열악한 반지하주택에 거주하거나 가구원수와 구성

에 적절한 방수를 확보하지 못하는 경우도 있다. 임차인의 재정 여건이 좋지 않은 데다가 교섭력도 낮아, 하자가 발생하더라도 임대인의 수선 거부가 빈번하게 발생하며, 필요한 수선·유지가 지연되어 비적정한 거주환경이 지속된다.

특히 수도권은 임대료가 높아 주거비 절감을 위해 어쩔 수 없이 반지하 주택에 거주하는 경우가 흔하며, 특히 공공임대 유형 중 전세임대주택의 경우, 가용 임대료로 지상의 임대주택을 구하기 어려워 지하층을 어쩔 수 없이 선택하는 경우가 많다.

심층면접에 참여한 반지하 거주자 4명 중 3명이 전세임대 거주 가구이다. 지하주택은 침수 피해가 반복적으로 발생하고 곰팡이, 환기, 해충 등의 문제가 심각하며 주거환경이 열악하다. 불량한 주택상태에 대해서 임대인에게 수리를 요청하여도 소극적이며 자체적으로 해결하려고 하지만 어려움이 많다.

곰팡이 조금 있고, 건강이 악화되지는 않는데 약을 먹는다 해서 건강이 올라가거나 그러지는 않죠. 공기가 안 좋으니까요.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 김OO

누수로 인한 습기·곰팡이 문제는 대부분의 반지하 거주가구가 경험하는 문제이다. 입주 이전에 누수 등의 문제를 알지 못하고 계약했으나 지하라 어쩔 수 없다며 체념하며 살기도 한다.

여기 장판 뜯으면 곰팡이가 짙어있더라고요. 처음에 왔을 때 이게 있으면 내가 여기를 안 들어왔죠. 근데 처음에 봤을 때는 장판하고 도배를 깨끗이 해놨더라고요. 문도 열어 놓으니까 냄새도 안 나고 그랬었거든요. (그런데) 이번에 비가 많이 왔잖아요. 그러니까 갑자기 물이 새더라고요. (...) 화장실에서도 냄새가 나는데 락스도 자꾸 뿌리고 배수구에 뚜껑도 씌워놓았는데

데도 비 오면 그 냄새가 나더라고요. 근데 이거는 근본적인 문제죠. 모든 지하는 다 냄새가 나니까요.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 오OO

거실에 창문이 있는데 거기는 주차장이고 하수구 물 내려오는 쪽이에요. 그래서 처음에 이사 왔을 때 물이 새서 냉장고 고장 나서 한 번 보상 받았어요.

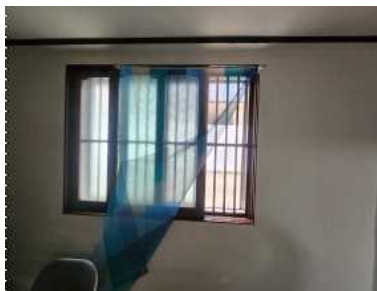
40대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다세대주택(지하), 성OO

[그림 5-2] 서울 다가구주택 반지하(전세임대)

차수막이 설치된 지하 주택



방충망으로 커튼을 달아놓은 창문



안방 바닥에 물이 차고 벽으로 곰팡이가 올라옴



턱이 높은 화장실



출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

경과연수가 오래된 노후주택과 침수 피해가 잦은 지역의 다가구주택은 침수로 인한 주거환경 악화, 곰팡이, 벌레와 악취, 물건을 적절히 놓을 수 없는 좁은 주거면적 등으로 어려움이 있다. 수급자에게 임대한다며 난방이 안 되는 집을 보수하지 않고 임대하는 경우도 있다. 지상이지만 폭우에 침수피해가 잦은 다가구주택 1층이나 환기가 잘 되지 않는 노후주택은 실내에 곰팡이와 악취, 벌레 등으로 주거환경이 매우 열악하다. 층간소음으로 이웃과 분쟁으로 이사온 지 얼마 지나지 않아 다시 방을 내놓은 경우도 있는데, 이주비도 부족하지만 이웃과의 갈등으로 계속 거주를 포기하기도 한다.

보일러가 안 돼요. 중간에 끊어버렸더라고요. 그래서 전기로 되는 라디에이터를 써요. (...) 내가 관리인한테 '보일러 안 들어가게 해놨냐' 물어보니 수급자를 주려고 했대요. 아무리 그래도 보일러는 들어가게 해야지 않냐고 해도, 뭐 어떡해요. 울며 겨자 먹기로 살아야죠. 진짜 겨울만 고생스러워요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 단독주택, 최00

여기도 마음에 안 들었는데 어쩔 수 없이 여기 전세임대주택에 들어온 거예요. 근데 아래 윗집에서 시끄럽게 하니깐요. 소리 지르고 미치겠어요.

60대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다세대주택, 김00

노후한 아파트, 오래된 영구임대주택의 경우에도 전용부의 주거면적이 협소하고 주거품질도 나쁜 경우가 흔하다. 영구임대주택은 이사를 거의 하지 않아 전용부 수리가 거의 되지 않는 경우도 있다. 대부분 고령의 1인 가구가 거주하고 있어 청소와 수선에 어려움이 크다.

애들 클 때 너무 불편했어요. 책상도 있어야지, 옷도 있어야지 모든 게 다 불편했어요. 아무리 영세민이지만 너무 좁아요. 지금 나 혼자 있는데 그래도 좁아요. 바깥에 바람 창문 그게 없어서 너무 추웠어요. 저기 화장실도 30년

되었잖아요. 타일이 깨져서 구멍이 나서 물이 들어가요. 내가 바르기는 발랐는데, 그런 것 좀 해줬으면 좋겠어요. 어떤 집은 옛날 창문을 그냥 갖고 있어서 엄청 춥대요.

60대 여성, 서울, 공공임대(영구임대), 노후아파트, 장OO

[그림 5-3] 노후 단독 다가구 주택

방수가 안 되는 창문과 외벽



외벽 빗물에 의한 곰팡이



습기와 곰팡이로 망가진 벽지



출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

5. 제도의 접근성

주거급여 수급 가구는 생계가 어려워지면서 비슷한 처지의 지인을 통하여거나 주민센터를 찾아가 생계급여와 주거급여 신청을 하게 된다. 우리나라는 신청주의를 택하고 있어 당사자가 신청을 하지 않으면 복지 대상이 되지 않는데, 지인, 쪽방상담소, 동주민센터 등 다양한 경로를 통해 주거급여를 신청하는 경우가 대다수이다. 공과금, 월세 연체 등으로 인해 퇴거 위기 상황을 파악한 동주민센터에서 연계하는 경우도 있고 경제활동을 못하게 되면서 수급을 신청하기 위해 먼저 주민센터를 찾는 경우도 있다. 주거급여를 별도로 인식하기보다는 생계비 수급을 신청하는 과정에서 주거급여를 인지한다. 주거비 지원 수준이 실질 임대료나 주거비 전반을 지원하지 못하여 지원 효과를 크게 느끼지 못하기도 한다.

내 주변에는 수급자가 많이 있어요. 주변에 지인들이 보고 '언니도 한번 해 봐라' (고 하더라고요). 자식들이 돌보지도 않고 이렇게 된 상태니까 '언니가 너무 죽게 생겼으니까 동사무소에 가서 해봐라. 무슨 도움이라도 받을 수 있지 않겠냐?'고 해서 갔던 거예요.

60대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다세대주택, 김OO

일을 하니까 (생계급여 등은) 안 되는 모양이더라고요. 쪽방상담소에서 얘기를 해 주더라고요. (...) 쪽방촌(쪽방상담소)에 말이라도 도움 많이 받아요. 꼭 도움을 받아서 그런 게 아니고 우리 같은 사람들한테는 말 한마디라도 참 좋더라고요. 솔직히 이런 제도도 우리는 얘기 안 하면 몰라요. 이것(주거급여)도 여기서 얘기해 줘서 알고 신청한 거예요. 왜냐하면 정부에서 하는 거는 신청 안 하면 안 주잖아요. 알아서 주지는 않잖아요.

60대 남성, 대전, 민간임대, 쪽방, 이OO

주거급여 신청 대상자가 고령인 경우가 많아 정보에 대한 접근이 어려운 상황 등을 고려하여 사각지대 발굴과 신청 절차 개선이 필요할 것으로 보인다. 대상자들이 생계급여 신청 시에 주거급여를 인식하는 경우가 많고 주거급여에 대한 인지가 낮고 정보도 많지 않다. 신청 시에 절차와 관련된 사항에 대해서 담당자가 잘 알지 못하거나 먼저 필요한 설명을 충분히 하지 않는 등 수급 신청 과정에 어려움도 있다. 대상이 되는 가구에 대한 사각지대 발굴이 필요하고 정보에 취약할 수 있는 대상자 특성을 고려해 신청 절차 등을 간소화 하고 지원할 수 있는 전달체계 확대가 필요하다.

(주거급여 자격 결정이나 신청에 대해서) 들어본 적이 없고 알려준 것도 없어요. 생계비 나올 때 거기서 하는 줄 알고 있었는데, (그런 것들에 대해서) 먼저 와서 조목조목 설명을 해주시면 좋을 것 같아요. 근데 물어보지 않는 이상 말도 없고 물어봐도 대답이 시원치가 않은 문제를 해결해야 할 것 같아요. 그래야 도움도 확실하게 받고, 주거비가 어떻게 되는 걸 알면 대책을 세우니까요.

50대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 서OO

그 절차 같은 것이 힘들어요. 물론 이 사람이 정말 그렇게 형편이 어려운지 확인을 해야 되는데, 시작부터 힘들더라고요.

60대 남성, 서울, 민간임대, 쪽방, 지체장애, 윤OO

6. 위치 적절성

가족과 친인척이 있거나 교통이 편한 곳을 택하기 위해 열악한 주거환경을 감수하는 경우가 있다. 그리고 교통이나 병원 등 생활 편의를 위한 시설 이용을 위해 주거환경이 열악한 지역이나 주택에 거주하기도 한다. 가족 및 주변에서 도움을 받았던 경험이 주거를 선택하는 데에 영향을 미치기도 한다.

여기가 편해요. 병원도 가깝고 동사무소도 가깝고요. (다른 곳에 가면) 병원도 좀 멀어요. (동네에서 이 정도 집이) 제일 저렴한 거죠.

40대 여성, 경기, 민간임대, 다가구주택, 박OO

(매입임대주택은) 50만 원 보증금으로 매입하는 것이 있긴 한데 거기하고 여기하고 거리가 멀거든요, 쪽방 상담소나 시장하고 가까운 (이 근방에서 많이 벗어나지 않은 곳으로) 옮기고 싶습니다.

60대 남성, 대전, 민간임대, 쪽방, 이OO

전세임대는 공공임대이지만 지역의 민간임대주택의 높은 임대료로 인해 지상의 주거환경이 좋은 주택을 찾기 어려운 한계가 있다. 주거급여 수준으로는 민간임대주택의 임대료를 감당하기 어려워 지하주택을 선택하기도 한다. 또한 수도권의 경우 전세임대로 거주하지만, 추가 월세를 지불하는 가구도 많다.

(전세임대) 돼서 1억 3천까지 해준대요. 근데 1억 3천짜리가 없어요. 다 2억, 1억 6천 그릴죠. 그리고 지금 전세 나온 게 없대요.

60대 여성, 서울(서대문구), 민간임대, 노후아파트, 서OO

여기 부동산 가서 한 번 물어보세요. 1억 3천 가지고 방 구할 데 있습니까? 월세도 알아보니까 괜찮은 데 가려면 (월세로) 50만 원, 70만 원씩 줘야 되니까 택도 없죠. 내 평생에 지하는 없었어요. 근데 이번에 오게 된 게 다른 데 다 돌아보니까 만만한 데가 없고 이것보다 더 오래된 집이 많더라고요.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 오OO

7. 문화적 적합성

사업 실패로 빚을 지거나, 사고와 질병 등으로 인해 경제활동을 하지 못하면서 가족이 해체되고 빈곤으로 진입하게 되면서, 살던 곳을 떠나 낯선 곳으로 이주하게 된다. 즉 빈곤으로 진입하는 과정에서 살던 곳을 떠나 임시적으로 머무르게 된 곳에 정착하게 되는 것이다. 특히 잦은 이동을 위해 교통이 편리한 역사 주변으로 보증금이 낮은 고시원이나 쪽방 등의 임시적 거처에 거주하게 되는 경우가 많다.

전에는 정상적인 생활이었어요. 파산하고 등등 하면서 문제가 생겨 거의 피신하다시피 했죠. 거기(방 한 칸 오피스텔) 1년 반 살고, 우리는 아이가 있으니까 주거복지 통해서 이 집을 얻을 수 있는 기회를 가졌죠.

70대 남성, 서울, 공공임대(매입임대), 다세대주택, 3인 가구, 박00

내가 19년도에 추락해서 계속 병원 다니니까요. (노래방 사업으로) 돈을 벌던 사람이 안 버니까 그렇잖아요. 그래서 (김포 집 팔아서) 다 빚 청산하고 풍비박산하고 이리로 혼자 온 거죠. 애들도 다 뿔뿔이 (흩어졌죠). 자기들도 다 컸다고 나 몰라라 하고요. 이 (장애가 있는) 다리 가지고 그대로 왔죠.

60대 여성, 서울(서대문구), 민간임대, 노후아파트, 서00

또는 어릴 때부터 빈곤을 거의 벗어나 보지 않은 경우, 부모님의 사망으로 혼자되거나 가정폭력으로 인한 가족 해체도 빈곤의 원인이며 불안정한 주거로의 이동이 발생한다.

10살 때부터 시골에서 올라와서 남대문, 서울역, 용산 이런 데서 살았어요. 가진 게 하나도 없이, 지금도 가진 게 없잖아요? (부모나 형제나) 우리 뭐 잘 사는 사람이 하나도 없으니까.

60대 남성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 정00

빈곤의 과정에서 가족의 해체를 경험하고 자녀들과 오랜 단절로 인해 수급 신청 과정에서 부양의무자 기준 관련 절차 진행도 어려움을 겪어 수급을 포기하기도 한다.

(의료수급을 받으려는데 부양의무자 기준에 걸리는 상황) 애들이 어렸을 때 아빠 때문에도 그렇고 굶고 없이 살면서 불우하게 컸잖아요. 그런데 내가 나 그냥 돈 받아먹고(수급받고) 살려고, (자녀들에게) '못 모신다는 포기 각서를 써줘라' 그런 말을 못 하겠어요. 그래서 말 안 하고 그냥 이대로 살려고요.

80대 여성, 서울, 공공임대(영구임대), 아파트, 지체장애, 김OO

빈곤으로 살던 곳을 떠나오면서 이전의 지인들과는 교류가 없어지면서 거처 주변의 제한적인 이웃이나 집주인과의 교류로 사회적 관계가 축소된다. 사회적 관계 유지에 불가피하게 수반될 수밖에 없는 비용이 부족하다고 느끼기에 이전 거주지의 사회적 관계망이 대부분 축소되거나 사라진다. 생계비도 빠듯한 취약가구는 서로에게 금전적 도움을 줄 수 없기에 적극적인 교류를 하지 않는 경우가 많고 주변에서 형편을 아는 소수의 이웃과 교류를 하거나 공공의 지원과 관련된 정보를 공유한다.

아줌마들하고 할머니들하고 수다 떨고 그런 식으로 하고 있어요. 할머니들은 인사도 잘 받아주시고 나도 인사를 잘하고요.

50대 여성, 전북(전주), 민간임대, 노후아파트, 김OO

사람들하고 어디 가다 보면 맨날 얻어먹을 수는 없잖아요. 또 병원 가면 개인적으로 돈 내는 거 있고, 교통비도 있고요. (생활비가) 많이 부족하죠. 지금 먹는 게 또 너무 비싸서요.

60대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택, 김OO

쪽방 등 취약가구가 집단으로 거주하는 곳에서는 다른 이웃보다 집주인과의 교류에서 월세 연체 문제를 해결하거나 급하게 필요한 소액의 돈을 마련하기도 한다.

그런 데(공공임대주택) 가고 싶은데 주인하고 유대관계가 좋아서 가기가 싫어요. 내가 몸이 아파서 혼자 있으면 위험할 것도 같고, 또 주인이 잘 챙겨 줘요. (...) 주인이 내 몸 상태를 아니까 안 보이면 전화하고 그래요. (급한 돈이 필요할 때면) 그런 것도 빌려주시고요.

60대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 조OO

8. 기타

□ 차별 경험

지역사회에서 받은 차별이나 배제의 경험이 있고 생계비 위축으로 이전에 알았던 지인들과의 관계가 단절되기도 한다. 수급자에 대한 주변 시선으로 인해 갈등이 발생하거나 위축되는 경험이 있다. 집 앞에 놓여진 지원 물품으로 수급 사실을 알게 된 동네 사람들로 부터 따돌림을 당하기도 하며, 집을 구하는 과정에서도 임대인으로부터 거절을 당하기도 하며, 고시원이나 쪽방에 사는 것만으로도 무시를 받는 경험을 하게 된다.

(이웃이 내가 수급이라는 것을) 알고 있어요. (불편한 시선은) 가지죠. 사람이 경제적인 거에 따라서 내려가니까 참 힘들었어요.

70대 여성, 서울, 민간임대, 다가구주택(반지하), 2인 가구, 허OO

생활하면서 돈이 인권이구나 하는 생각을 합니다. 식당에서도 자기 현금 내는 사람하고 차별적인 게 있습니다. 번잡한 시간에 가면 조금 안 좋은 눈치를 주는 부분도 있어요. 집도 보증금이나 이런 것도 안 걸려 있고, 정부 지원 받아서 사니까 무시 아닌 무시를 하는 분들도 많이 있죠.

50대 남성, 서울, 민간임대, 고시원, 이OO

□ 정서적 주거안정성

공공에서 지원하는 매입임대주택은 민간임대에 비해 주거비는 크게 낮고, 주택의 필수 시설을 갖추고 있으며 적절한 면적의 주거공간을 확보할 수 있다. 하지만 서울의 매입임대주택은 대부분 엘리베이터가 없어 2층 이상에는 고령가구 입주가 어렵고, 에어컨과 무장애시설도 갖추지 않은 곳이 많아 거주자가 별도의 지원을 받거나 본인 부담으로 설치해야 한다. 전통휠체어를 이용하는 거주자는 1층에 주택이 없어 2층에 거주하며 불편을 겪는다.

계단 올라올 적에 다리가 아프니까 난간대 잡고 올라와요. (...) (2층이라서 1층 가고 싶어도) 1층은 방이 없어요. 그거(냉풍기)는 주민센터에서 무료로 갖고 온 거죠. (에어컨은) 설치하려고 주민센터 가니까 주민센터에서 전에 설치해 놓은 거 있다고 안 된다고 하더라고요. (안전 손잡이는) 요양 팀장이 달아주라고 했어요.

70대 남성, 서울, 공공임대(SH 매입임대), 연립다세대, 시각장애, 김OO

반면 전북지역의 장애인 특화 매입임대주택은 5층 건물에 엘리베이터가 있고 무장애 시설을 갖추었으며 주거면적도 넓어 거주 가구는 주거만족도가 높고 탈시설 장애인의 자립과 정서적 주거안정성에도 도움이 되는 것으로 평가한다.

(이전 시설에서 지내는 것보다는) 내 공간도 있고 자유로워요. 자고 일어나고 쉬고 TV 보고 밥 먹고 (하는 것들이요).

20대 여성, 전북(전주), 공공임대(매입임대-장애인매입), 지적장애, 조OO

(처음 여기 왔을 때는) 좀 불안한 면도 있었는데 지금은 많이 안정됐어요. (일하는 시간도 좀 늘려야겠다는 생각도 들고) 사회복지사 공부도 하고 있고, 따로 기관에 가서 온라인으로 공부하면서 노력을 많이 해요. 주거급여를 기초수급자나 차상위만 주잖아요. 폭넓게 일반인도 줬으면 좋겠어요.

20대 여성, 전북(전주), 공공임대(매입임대-장애인매입), 지적장애, 조OO(활동보조인)

[그림 5-4] 서전주 장애인 매입임대주택의 배리어프리 현황

엘리베이터와 넓은 복도



문턱이 없는 미닫이 화장실 출입문



좋아하는 물건으로 꾸민 방



넓은 출입문과 현관



화장실 내 설치된 안전 손잡이



공간이 넓고 깨끗한 부엌



출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.

□ 주거-서비스 연계

수급비만으로는 생계가 충분하지 못한 수급 가구들은 일자리를 통해 추가적인 소득 갖기를 원하며, 중장년 가구는 일자리 연계를 통해 탈수급 하기를 희망하는 경우도 있다.

기초수급자랑 일을 해서 돈을 벌 수 있는 방법을 조금이라도 (같이 할 수 있게) 해 주시면 좋겠어요. 얼마라도, 한 달에 40만 원이든 50만 원이든 벌어도 수급자가 안 잘리게끔 해 주셔야 (돈을) 모아서 수급을 탈퇴를 할 수가 있다고 하니까요.

40대 남성, 대구, 민간임대, 쪽방, 김OO

또한 주거급여와 더불어 주거 이동 시 필요한 가전과 이주비 등 부수적인 지원이 필요하다.

임대주택 신청하라고 해서 일단 하기는 했어요. 되면 (공공임대주택 입주) 어떻게 하든 두고 봐야 안 되겠어요? 문제는 이사 비용 같은 것도 있잖아요. 우리 같은 사람들은 솔직히 그걸 생각 안 할 수가 없잖아요.

60대 남성, 대전, 민간임대, 쪽방, 이OO

□ 주거상향 가능성과 공공임대 소요

주거상향을 희망하지만 최소한의 보증금을 모으지 못해 주거상향을 하지 못하는 경우가 많고 추가적인 보증금 지원 소요가 있다. 주거비가 높은 수도권에 거주하거나, 아동가구인 경우에는 생활비 부담으로 주거상향을 특히 어려워한다. 자력에 의한 주거상향은 기대하기 어렵고, 공공임대주택 입주와 같은 공공의 주거지원을 주거상향의 기회로 기대하고 있다.

지금 내가 모아둔 돈으로 다시 월세를 얻어서 들어갈까 그런 생각도 들어요. (그런데) 요즘에 부동산마다 돌아다니면 1,000만 원에 50만 원짜리고, 비싼 데는 80만 원까지 하나요. 주거지원금(주거급여) 35만 원으로는 턱도 없어요.

40대 여성, 서울, 공공임대(전세임대), 다세대주택(지하), 성OO

공공임대주택은 저소득 가구에서 소요가 많은 가운데, 살던 지역을 떠나야 하고, 매입임대주택은 엘리베이터가 없는 경우가 많으며, 수도권외 전세임대는 지하인 경우가 많은 한계가 있다. 영구임대가 추가적으로 많이 공급되지 못하는 상황에서 신청해도 오래 기다려야 한다. 매입임대주택이더라도 보증금 지원이 필요하며, 원룸 형태의 거처가 너무 좁아 어려움이 있어 원룸이 아닌 주택을 희망하는 가구가 있다. 쪽방 거주민은 주거취약계층 주거상향 이주 지원사업의 대상이 되어 매입임대주택으로 이주가 가능하지만, 혼자 낯선 곳으로 이주하기보다는 쪽방 주민들과 공동이주하기를 희망하고 있다.

원래는 영구임대주택을 가고 싶었어요. 근데 또 영구 임대 주택은 당첨되기가 하늘의 별 따기라고 그러더라고요. 1층에 (계약) 하려다가 못했던 게 그 집주인이 LH 전세를 한다고 그랬다가, 서류 자체도 많고 되게 까탈스럽다고 계약하기 전날인가 안 한대요.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 오OO

매입임대 얘기는 들은 것 같은데 오래 기다려야 하고 힘들다 해서 그냥 전세임대 들어갔죠. (...) 공공임대로 가려고 지금 생각을 하고 있는데 용산 같은 경우는 매입임대도 임대아파트도 없어서요. 보증금이야 모아놓은 건 없지만 적금 한두 개 깨면 가능한 가능하고요.

50대 남성, 서울, 공공임대(전세임대), 다가구주택(지하), 김OO



제6장

결론

제1절 주요 분석 결과

제2절 쟁점별 주거권 보장 평가

제3절 정책 제언

제 6 장 결론

제1절 주요 분석 결과

아래는 이상의 주요 분석 결과를 요약하여 제시한다.

1. 인구사회학적 요인

가. 전체 응답자 및 주거급여 수급자 비교

전체 응답자는 고령화·1인가구화 심화, 아동·장애 지표는 하락 중이다. 주거급여 수급자는 여기에 고령·노인·장애·1인가구가 더욱 높고 격차는 확대 중이다. 즉 주거급여 수급자의 인구사회학적 취약성은 더욱 커지고 있다.

〈표 6-1〉 인구사회학적 요인 비교(전체 및 수급자)

지표	관계(전체 vs. 주거급여 수급자)
여성 가구주	수급자 > 전체 (격차 축소)
가구주 평균 연령	수급자 > 전체 (수급자 상승폭 더 큼)
노인 가구주	수급자 > 전체 (수급자 상승폭 더 큼)
청년 가구주	전체 > 수급자 (격차 확대)
장애인 가구주	수급자 > 전체 (두 집단 모두 감소, 수준차 큼)
가구원 수	전체 > 수급자 (두 집단 모두 감소)
1인가구	수급자 > 전체 (수급자 큼)
장애인 가구	수급자 > 전체 (두 집단 모두 감소, 수준차 큼)
아동 가구	전체 > 수급자 (두 집단 모두 감소)

출처: 연구진 분석 결과.

나. 주거급여 수급자 내부 1: 수선유지, 공공임대, 민간임대

주거급여 수급자 내부유형별 특징으로 먼저 수선유지는 우선 노인이 많고 평균 연령이 높으며, 장애 지표도 상대적으로 높은 특징이 있다. 공공임대는 장애 지표가 높으며, 변동성이 비교적 작고 안정적이다. 민간임대는 1인가구 집중도가 높다는 특징이 있다.

〈표 6-2〉 인구사회학적 요인 비교(수선유지, 공공임대, 민간임대)

지표	관계(수선유지 vs. 공공임대 vs. 민간임대)
여성 가구주	공공<수선유지 > 민간 (공공은 증가, 수선/민간 감소)
가구주 평균 연령	수선유지 > 공공 ≥ 민간
노인 가구주	수선유지 > 공공 ≥ 민간
청년 가구주	공공/민간 ≥ 수선유지 (차이 작음)
장애인 가구주	공공<수선유지 > 민간 (모두 감소)
가구원 수	수선유지 > 공공 ≥ 민간 (세 집단 모두 감소)
1인가구	민간 > 공공 > 수선유지 (세 집단 모두 감소)
장애인 가구	공공<수선유지 > 민간 (모두 감소)
아동 가구	공공/민간 ≥ 수선유지 (차이 작음)

출처: 연구진 분석 결과.

다. 주거급여 수급자 내부 2: 동시수급, 주거단독수급

주거급여와 생계급여를 동시에 받고 있는 수급자는 고령 및 노인에 집중되어 있으며 장애 지표는 상시 높은 상태이다. 주거단독수급은 상대적으로 연령이 낮으며 1인가구가 많다.

〈표 6-3〉 인구사회학적 요인 비교(동시수급, 주거단독수급)

지표	관계(동시수급, 주거단독수급)
여성 가구주	유사 (큰 차이 없음)
가구주 평균 연령	동시수급 > 주거단독수급 (두 집단 모두 상승)
노인 가구주	동시수급 > 주거단독수급 (두 집단 모두 상승)
청년 가구주	주거단독수급 > 동시수급 (단독수급 증가, 동시수급 감소)
장애인 가구주	동시수급 > 주거단독수급 (두 집단 모두 하락, 단독수급 하락폭 큼)
가구원 수	초기에는 주거단독수급 > 동시수급 (2023년 격차 축소)
1인가구	둘 다 증가 (주거단독수급만 증가폭 더 커 격차 축소)
장애인 가구	동시수급 > 주거단독수급 (두 집단 모두 하락, 단독수급 하락폭 큼)
아동 가구	주거단독수급만 > 동시수급 (두 집단 모두 감소, 격차 축소)

출처: 연구진 분석 결과.

라. 주거급여 수급자 및 비수급 저소득(비수급 하위 50%, 60%)

비수급 하위 50%는 고령 비율이 상대적으로 높으며 다인 가구 경향이 있다. 비수급 하위 60%는 상대적으로 청년 및 아동 동거 비중이 높으며 역시 다인 가구 경향이 있다. 그에 비해 주거급여 수급자는 1인가구 비율이 매우 높으며 장애 비율이 상대적으로 높다.

〈표 6-4〉 인구사회학적 요인 비교(수급자, 비수급자 하위 50%, 60%)

지표	관계(수급자, 비수급자 하위 50%, 60%)
여성 가구주	수급자 > 하위 50 > 하위 60 (큰 변화 없음)
가구주 평균 연령	하위 50 > 수급자 > 하위 60 (세 집단 모두 상승, 하위 60 상승 큼)
노인 가구주	하위 50 > 수급자 > 하위 60 (세 집단 모두 상승, 하위 60 상승 큼)
청년 가구주	하위 60 > 하위 50 > 수급자 (세 집단 모두 상승, 비수급 증가 두드러짐)
장애인 가구주	수급자 > 하위 50 > 하위 60 (세 집단 모두 하락, 수급자 수준 높음)

지표	관계(수급자, 비수급자 하위 50%, 60%)
가구원 수	초기 수급자)하위 50)하위 60 (수급자 작아지고 비수급 증가하여 격차 축소)
1인가구	수급자)하위 60)하위 50 (세 집단 모두 증가, 하위 60 증가 큼)
장애인 가구	수급자)하위 50)하위 60 (세 집단 모두 하락, 수급자 수준 높음)
아동 가구	하위 60)수급자≒하위50(세 집단 모두 감소)

출처: 연구진 분석 결과.

2. 최저주거기준 미달 분석

가. 주거유형별 미달 가구 특징

전체 응답자 중 최저주거기준 미달 비율은 5.98%이고 주거급여 수급자는 16.99%로, 수급자의 미달 수준이 현저히 높다. 수급자는 한 가지 항목만 열악한 것이 아니라 여러 기준에서 동시 취약한 양상이 두드러지며, 방·면적 기준과 구조 기준은 거의 겹치지 않아 두 기준이 포착하는 취약성의 성격이 다름을 시사한다.

유형별로 보면 주거급여 자가 13.20%, 임차가구 17.27%이며, 임차가구 내부를 보면 공공임대 5.56%, 민간임대 26.66%로 나타나 공공임대가 아닌 수급자의 미달 비율은 10%를 크게 상회한다. 자가 수급자는 설비 또는 구조 기준에서 단독 미달이 두드러지고 복수 기준의 동시 미달은 낮은 반면, 민간임차는 기준 전반에 걸쳐 미달이 고르게 분포하고 특히 방·면적과 설비를 동시에 미달하는 비율이 높다. 공공임대에서도 방·면적 기준 미달 가구가 적지 않다는 점은 별도의 정책적 주목을 요구한다.

수급 유형별로는 생계와 주거급여를 함께 받는 가구와 주거급여만 받는 가구 사이에 전체 미달 비율의 큰 차이는 관찰되지 않지만, 주거 단독수급 가구에서는 방·면적 기준 미달이 특히 높다. 비수급 저소득층의 경우 소득

하위 50%는 9.26%, 하위 60%는 9.35%로 수급자보다 약 8%p 낮지만 전체 평균보다는 약 4%p 높다. 이 집단은 미달 유형이 전반적으로 고르게 나타나며 복수 기준의 중복 미달은 상대적으로 낮은 편이다. 종합하면, 수급자 집단은 복합 취약성이 강하고 민간임차에서 미달이 가장 심각하며, 비수급 저소득층은 전체와 수급자 사이의 '중간 수준' 양상을 보인다.

나. 최저주거기준 기준별 미달 특징(임차가구)

방·면적 기준 미달 가구는 가구 규모와 비정상 거처 여부의 영향을 가장 크게 받는다. 반대로 월 임대료와 관리비 수준이 높을수록 위험은 낮아지는 경향이 나타났으며, 비지상층 여부는 통계적으로 유의하지 않았다. 지역별로는 2·3·4급지가 1급지보다 일관되게 위험이 크게 낮고, 연도별 차이는 유의미하게 드러나지 않는다.

설비 기준 미달 가구의 가장 강력한 위험 요인은 비정상 거처이며, 노후주택도 위험을 높인다. 소득, 임대료, 관리비는 공통적으로 위험을 낮추는 보호 요인으로 작용했고, 비지상층 여부는 유의하지 않았다. 급지 간 격차는 전체 응답자에서는 2·3·4급지와 1급지가 뚜렷하게 구분되지만, 주거급여 수급자 집단에서는 주로 2급지와 3급지에서만 유의한 차이가 확인된다. 연도 효과로는 2019년 이후 전반적인 위험 하락 추세가 관찰된다.

구조 등 기준 미달 가구의 경우 비지상층과 노후주택이 위험을 유의하게 높이며, 대체로 3·4급지가 1급지보다 위험이 낮다. 연도별로 보면 전체 응답자에서는 시간이 지날수록 위험이 감소하지만, 주거급여 수급자 집단에서는 이러한 하락 흐름이 명확히 나타나지 않는다.

모든 기준을 통합한 최저주거기준 미달에서는 가구 규모가 가장 강한 위험 요인으로 작용하고, 비지상층·비정상 거처·노후주택 역시 위험을

크게 높인다. 반대로 가구주가 여성인 경우와 월 임대료·관리비 수준이 높을 때는 보호 효과가 확인된다. 급지별로는 공통적으로 2·3·4급지가 1급지보다 유의하게 위험이 낮고, 연도별로는 전체 응답자 기준 2016년 대비 시간이 지날수록 위험이 감소한다. 주거급여 수급자도 2022년 이후에는 유의한 하락이 나타나며, 수급 유형별로도 대체로 유사한 패턴을 보인다.

다. 최저주거기준 기준별 미달 특징(자가가구)

자가 수급 가구에서 방·면적 기준 미달은 가구원 수가 가장 큰 위험 요인으로 나타났고, 다른 변수들은 유의하지 않았다. 반면 전체 자가 가구에서는 가구원 수에 더해 비지상층, 비정상 거처, 노후주택이 위험을 높였다. 참고로 자가 수급 가구의 경우 비지상층이나 비정상 거처 사례가 매우 적어 모형에서 제외되었다. 설비 기준에서는 자가 수급 가구에서 가구주 연령과 노후주택이 위험을 높였고, 전체 자가 가구에서는 장애인 가구 여부가 추가적인 위험 요인으로 나타났으며, 연도별로는 뚜렷한 하락 추세가 확인되었다.

구조 등 기준의 경우, 1급지 대비 3·4급지는 위험이 현저히 낮았고, 노후주택은 위험을 끌어올렸다. 전체 자가 가구를 보면 비지상층, 비정상 거처, 노후주택, 장애인 가구가 공통적으로 위험을 증가시키며, 급지에서는 3·4급지가 1급지보다 낮은 수준을 보였다. 또한 다수의 연도에서 2016년과 비교해 위험이 낮아지는 양상이 관찰되었다.

모든 기준을 통합한 최저주거기준 미달을 보면, 수급 자가 가구에서는 노후주택이 가장 큰 영향 요인이고, 가구주 연령이 높을수록 위험이 커졌다. 반대로 가구주가 여성인 경우 위험이 크게 낮아졌으며, 급지별로는

2·3·4급지가 1급지보다 유의하게 낮았고, 최근으로 갈수록 위험이 뚜렷하게 감소했다. 전체 자가 가구에서도 비정상 거처, 비지상층, 노후주택, 가구원 규모가 주요 위험 요인으로 작용하는 가운데, 3·4급지는 1급지보다 일관되게 낮은 위험을 보였고, 연도별로는 2016년에 비해 모든 연도에서 유의한 하락이 나타났다.

3. 주거비 과부담과 주거안정성

임차가구의 RIR 30% 초과(관리비 제외)는 가구원 수와 가구주 연령, 장애인가구, 아동가구에서 보호효과가 크게 나타나며, 소득은 모든 집단에서 위험을 낮추고 관리비는 위험을 높이는 경향이 확인된다. 비정상 거처·비지상층·노후주택에서는 주거급여 수급자의 위험이 특히 높아 매우 낮은 소득 수준의 가능성을 시사하며, 급지별로는 2·3·4급지가 1급지보다 일관되게 위험이 낮고, 연도별로는 2016년 이후 전반적으로 상승 경향이 나타난다.

관리비를 포함한 RIR 30% 초과와 결과도 대체로 동일하며, 가구원 수·가구주 연령·장애인가구·아동가구는 보호효과를 보이고, 관리비는 위험을 높이며 소득은 위험을 낮춘다. 비정상 거처·비지상층·노후주택에서 주거급여 수급자의 위험이 높다는 점도 같고, 2·3·4급지의 위험이 1급지보다 낮다. 다만 연도 추세는 대체로 상승하나, 주거급여 수급자에 한해서는 유의하지 않다.

주거안정성(임차가구)은 주거급여 가구에서 임대료가 높을수록 불안정 위험이 커지지만, 2022년 이후 위험이 유의하게 낮아지는 변화가 관찰된다. 급지별로는 전반적으로 위험이 낮아지는 가운데 3급지의 하락 효과가 뚜렷하다.

평균 거주기간 2년 미만(임차가구)은 가구주가 남성이거나 아동이 있고 임대료가 높을수록 위험이 증가하며, 가구주 연령과 가구원 수는 위험을 낮춘다. 급지에서는 2급지의 위험이 상대적으로 높고 통계적으로도 유의하다. 평균 거주기간 2년 미만(자가가구)은 가구주 연령이 높을수록 위험이 감소하고, 비지상층 거주는 위험을 현저히 높이는 특징을 보인다.

4. 패널 분석

임차급여가 저소득 임차가구의 주거권에 미치는 효과를 2016~2023년 한국복지패널(중위소득 60% 이하, 자가 제외 10,044가구)로 검증했다. 고정효과 패널회귀를 사용해 수급 여부·급여액이 주거수준(MCA 1차원 점수, 최저주거기준 8항목), RIR(관리비 제외·포함), 생활비 지출에 미치는 영향을 추정했다.

그 결과 수급 여부와 급여액 증가는 종합 주거수준 점수를 유의하게 끌어올리지 못했다. 예외적으로 구조·성능의 일부 항목에서만 미미한 개선 신호가 있었다. 임차급여만 수급 집단은 방음·환기·채광·난방 충족률이 비수급보다 낮았다. 급여액이 늘수록 RIR1·RIR2가 모두 상승했는데, 임대료의 하방 경직성과 비임대료성 비용 동반 상승, 급여 증가분의 임대료 흡수가 복합 작용한 결과로 해석된다. 생활비에서는 식료품비만 증가가 유의했고, 의류·의료·교육비는 변화가 없었다. 이와 같은 결과는 임차급여는 주거하향 방지와 생계 일부 보완에는 기여하지만, 주거환경의 전반적 상향이나 RIR 경감으로 이어지지 않는다는 것을 보여준다.

5. 심층면접 분석

심층면접 분석은, 주거급여 수급자 중 임차가구를 대상으로 주거권 7가지 구성요소의 보장성 여부를 판단하기 위하여 실시되었다. 표본은 총 42명으로 급지와 공공임대/민간임대 등을 고려하여 추출하였다.

주요 결과로는 첫째 점유 안정성 측면에서는 공공임대 입주가 안정성 제고에 도움이 되지만 초기 보증금 마련의 어려움이 주거상향을 제약하므로 보증금 지원이 결합되어야 함이 제기되었다.

둘째 기본 인프라 이용 가능성 측면에서는 민간임대에서 주거급여만으로는 특히 1급지에서 최저주거기준을 넘는 주택에 접근하기 어려웠다. 또한 냉방설비와 고령·장애인을 위한 공용공간 안전 손잡이 등 접근성 항목을 기준에 추가하고, 집합주택 관리자의 의무수칙을 명확히 할 필요가 있었다. 또한 매입임대의 엘리베이터 미설치 사례에서 주거접근성에 대한 지원, 전세임대의 반지하·설비·구조 열악 사례에 대한 개선의 필요성이 도출되었다.

셋째 주거비 부담 가능성에서는 급여 수준이 낮다는 체감, 타 생활비로의 전용, 공공임대에서도 관리비·공과금 부담이 크다는 점, 연체 이후 교육·상당 등 사후지원의 부재, 의사결정지원이 필요한 장애인에 대한 자동·대리 납부 보조의 필요, 그리고 주거급여 인상분을 임대인이 흡수하는 ‘빈곤 비즈니스’ 문제가 핵심 이슈로 확인된다.

넷째 제도 접근성은 대부분 생계급여와 함께 신청하지만 제도의 구조·권리·의무에 대한 별도 설명이 충분하지 않으며, 다섯째 위치 적절성과 문화적 적합성에서는 고시원·쪽방 등 임시적 거처가 잦은 이주를 초래해 관계망 형성을 어렵게 만든다.

마지막으로 기타 이슈로는 주택 탐색 과정의 거절 등 차별 경험, 탈수

급을 위한 주거-일자리 연계 필요, 수급자의 자력 주거상향이 현실적으로 제한되어 공공임대 의존도가 높다는 사실이 확인된다.

제2절 쟁점별 주거권 보장 평가

앞서 제2장에서 제기한 쟁점은 아래 표와 같았다. 이를 바탕으로 본 연구의 결과를 총괄하여 각각에 대한 평가를 진행하겠다.

〈표 6-5〉 주거급여의 쟁점과 본 연구와의 연관성

구분	본 연구와의 연관성
보장 수준	· 최저 기준의 적절성 · 최저 기준의 보장성
대상 범위	· 취약계층 포착률 개선 여부 · 대상자 확대 필요성
지원 방식	· 현금 급여 및 현물 급여의 실효성
정책 위치	· 공공임대 연계성 · 민간임대제도 연계성
정책 성격	· 주거급여가 단순한 소득보조인지, 주거권 보장 장치인지 평가
주거권 보장	· 주거급여가 주거권의 기준을 보장하는지 검증

출처: 연구진 작성.

1. 보장 수준

가. 최저 기준의 보장성

1) 최저주거 보장은 성과가 없다고 할 수 없으나 한계(민간임대)가 뚜렷 주거급여의 보장 수준은 최저주거기준에 맞추어져 있다. 따라서 적어

도 주거급여 수급자는 최저주거기준을 충족하는 주거에서 살 권리가 보장되어야 한다. 본 연구에서 최저주거기준 미달 가구는 분석기간(2016~2023년) 동안 주거급여 수급자의 16.98%로 전체 가구의 5.97%에 비해 훨씬 높았다. 그 비율은 점차 감소하고 있어, 최저주거기준의 보장성은 점차 향상되고 있다는 점은 인정된다. 또한 최근에 와서는 2016년에 비해 유의하게 감소한 것으로 나타났다. 그러나 그 감소 폭은 전체 응답자에 비해 낮다. 따라서 성과가 없다고는 할 수 없으나 보장수준의 향상 정도는 매우 제한적이라고 평가할 수밖에 없다. 특히 임차가구 중 민간임대는 미달 비율이 26.62%에 달하였으며, 자가가구도 13.20%로 적지 않다. 공공임대 연계 없는 주거급여 수급자라면 법정 최저주거기준에도 미달하는 열악한 주거환경에 처할 가능성이 현저히 높다는 점을 나타낸다. 또한 주거급여 수급 여부(임차가구)가 주거수준 향상에 큰 차이가 없었으며, 임차급여 급여액이 주거 수준에 미치는 영향도 제한적이다. 즉 현재의 급여 수준으로는 민간임대의 경우 최저주거 보장에는 크게 미치지 못한다고 볼 수 있다.

2) 주거비 과부담 가구의 증가(1급지)로 주거비 경감에도 한계

주거비 과부담 가구(RIR 30% 초과)는 임차급여 가구에만 한정되어 분석되었는데, 다소 변동은 있지만 연도에 따라 오히려 증가 추세를 보인다. 또한 한국복지패널조사 결과 주거급여 수급액이 높아질수록 RIR도 높아진다고 분석되기도 하였다. 특히 거주지역별로 1급지가 타 급지에 비해 대단히 높아 지역별 격차가 두드러진다. 현 급여 지급 수준으로는 주거비 경감에도 한계가 있는 것으로 보인다.

3) 점유 안정성은 다소 향상

점유 안정성 관련하여, 임차급여 수급자 대상의 거주불안감은 다소 감소하는 것으로 나타났다. 또한 평균 거주기간 2년 미만 가구는 자가 및 임차가구 모두 큰 변화는 없다. 따라서 점유 안전성은 다소 향상되고 있는 것으로 보인다.

나. 최저 기준의 적절성

이어서 최저 기준의 적절성에서는 그 기준이 적절하였는가를 살펴보고자 한다. 최저주거기준과 관련하여 분석을 할 때 각 기준별 판단한 내용과 근거를 중심으로 평가한다.

1) 최저주거기준 중 방·면적 기준: 방 기준의 명확화 및 돌봄 가구원 반영한 면적 기준

방·면적과 관련한 쟁점은 먼저 ‘방’을 무엇으로 할 것인가의 정의이다.

먼저 방 수 기준부터 살펴보면, 최저주거기준에는 표준 가구구성에 따라 방의 개수가 아닌 실(방) 구성으로 기준이 정해져 있다. 부엌(K)과 식사실 겸 부엌은 DK로 되어 있다. 이를 주거실태조사 보고서에서는 표준 가구구성은 가구원 수, 방 기준은 침실, 부엌, 거실을 포함하고 있다(이재춘 외, 2024). 한편 한국복지패널조사에서는 세준 경우를 제외하도록 하고 거실의 경우, 침실로 사용하고 있거나 침실로 사용이 가능하면 방수에 포함하도록 하고 있다. 본 연구에서는 주거실태조사 분석(3장)에서는 가구구성은 가구원 수로 하고, 방 기준은 부엌은 제외하고 침실과 거실로 한정하였다. 한국복지패널조사 분석(4장)에서는 가구원 수 및 응답한 방 수 그대로 활용하였다. 방 기준은 거실·부엌을 포괄하는 해석이 혼재해

현장 적용의 혼란을 키우므로, 원룸이 아닌 주택에서 거실을 제외하고 부엌을 별도로 분리하는 명확한 구분 규정을 마련할 필요가 있다. 또한 현장 적용성이 낮은 표준가구 규정은 실제 가족구성의 다양성과 거주 형태를 반영해 정비하거나 삭제하는 것이 타당하다.

다음 면적 기준은 우선 인당 면적이 협소하다는 지적에는 검토해 볼 여지가 충분하다. 또한 고령·장애 등 돌봄 수요가 있는 가구의 기능과 동선을 반영한 가산 면적 기준을 도입해 이동성, 보행 보조기 사용, 돌봄 장비 설치 등 실사용 조건을 기준까지 포함하도록 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

2) 설비 기준: 상하수도 설치 기준 명확화와 냉방 기준 신설

설비 기준은 상하수도 판단이 명확하도록 해야 한다. 현재 주거실태조사에서는 상하수도 설치 기준을 누락하고 분석하고 있다(이재춘 외, 2024). 또한 폭염과 건강 위험에 대응할 수 있도록 냉방 기준을 신설하고 설치뿐 아니라 실제 가동 여부도 기준에 포함시키도록 해야 한다.

3) 구조·성능·환경 기준: 수치화할 수 있는 방안 개발

최저주거기준에서 관련된 문항은 5개로 최저한도(미달선)가 구체적으로 규정되어 있지 않다. 주거실태조사는 관련 문항을 11개 설정하여 4점 척도로 묻고 있고, 한국복지패널조사는 관련 예, 아니오로 응답하게 되어 있다. 이 규정의 문제점은 주관적 판단에 근거한다는 점이다. 따라서 구조·성능·환경 기준을 최저주거기준 분석에서 제외하는 경향도 있다. 예를 들어 주거실태조사 보고서에서는 이 기준을 누락하고 있다(이재춘 외, 2024). 주거실태조사 분석 결과에 따르면 주거급여 수급자 중 이 기준 미달은 방·면적 기준이나 설비 기준 미달 가구와 중복되는 비율이 낮다. 또

한 민간임대에 비해 자가(수선유지급여)의 미달 가구 비율이 높으며, 공공임대도 높아지는 등, 주로 노후화된 주택과 관련되어 있다. 따라서 방·면적과 설비 기능 이외에 구조 등 기준의 적용을 통해 열악한 주거의 유형을 보다 확장하여 살펴볼 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 장애인이나 노인 등의 인구집단이 있는 경우 엘리베이터 등 이동 가능 설비, 주택 내 배리어프리에 대한 기준도 필요할 것이다.

2. 대상 범위

1) 취약계층 포착: 갈수록 인구·사회·경제적 취약계층이 집중

주거급여 수급자는 갈수록 인구·사회·경제적 취약계층이 집중되고 있다. 고령·1인·장애가구는 주거급여 수급자가 전체 응답자에 비해 훨씬 집중되고 차이는 벌어지고 있다. 이것은 주거급여의 소득자격이 더욱 확대 되었음에도 발생하고 있다. 이것은 주거급여가 취약계층을 잘 포착하고 있는 제도라는 증거이기도 하지만, 제도의 대상을 확대하거나 수당 성격을 강화하기가 곤란할 수 있다는 의미이기도 하다. 노인이나 장애인 등 돌봄이 필요하거나 거동이 불편한 경우에는 추가적인 주거비가 들 수 있다. 따라서 이를 가중치로 주거비에 반영하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 주거급여가 다른 서비스와 연계할 수 있는 지원도 요청된다.

2) 대상자 확대 여부: 시급히 필요한 것은 대상 확대보다 내실화

한국복지패널조사를 활용한 분석 결과 임차급여 여부나 임차급여액이 주거상황에 영향을 주지 않는다는 결론이 제시되었다. 또한 주거실태조사 분석에서는 비수급 가구 중 중위소득 50%, 60% 이하의 가구는 최저

주거기준 미달 비율이 주거급여 수급자에 비해 약 8%p 낮아, 상대적이지만 다소 양호한 환경을 나타냈다. 즉 현재 주거급여 수급자의 최저주거 상황을 고려할 때 시급히 우선되어야 할 정책은 대상자의 확대보다는 현 주거급여 수급자의 내실화인 것으로 보인다. 물론 주거실태조사 결과 RIR 비율은 수급자보다 비수급 저소득층이 더 높게 나타나고 그 정도도 갈수록 심각해지고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 주거 환경을 고려한다면 우선 수급자 내실화를 기하고 비수급 가구에 대해서는 다른 주거 수단으로 보충하는 것이 적절하다고 보인다.

비수급 가구에 대해서는 주거급여와 공공임대 이외의 다른 선택권을 내실화할 필요가 있다. 타 주거복지 이용 여부는 RIR에 영향을 거의 주지 못하고 있기 때문이다.

3. 지원 방식(현금, 현물의 적절성): 임차급여는 방·면적, 수선유지급여는 설비 및 구조의 기준 미달

주거급여는 임차가구에게는 현금을, 자가가구에게는 수선유지라는 현물을 지원한다. 전체적으로는 임차가구에 비해 자가가구가 최저주거기준 미달 수준에서는 훨씬 양호한 편으로 나타난다. 하지만 구체적인 양상은 다소 상이하다. 임차가구는 주로 방·면적 기준 미달이 문제라면, 자가가구는 설비와 구조 기준 미달 가구의 비율이 훨씬 높다. 따라서 자가가구에 대한 주거급여를 통한 개선이, 주택의 노후화에 따라 한계가 있다는 점, 그리고 구조와 설비는 구조적인 개선이 결부되지 않으면 최저주거기준을 충족하기 어렵다는 점을 나타낸다.

4. 정책 위치(공공임대, 민간임대): 민간임대의 심각함, 공공임대는 방·면적 미달

공공임대 및 민간임대에서 주거권 보장 정도는 극명하게 나뉜다. 공공임대는 비교적 주거비 부담도 적고 무엇보다 최저주거기준 미달 비율이 현저히 낮다. 반면 민간임대는 모든 수치에서 공공임대에 비해 월등히 열악했다.

특히 민간임대에 거주하는 수급가구의 기준 미달 비율이 20%를 넘는다는 사실은 공공임대 결합 없이 제공되는 급여의 보장력이 제한적임을 보여준다. 급여의 접근성 자체는 개선되었을지라도, 기준임대로 상한과 실제 시장임대로의 괴리, 주거관리비 등의 비용은 주거권 보장을 제약하는 요인으로 남아 있다고 할 수 있다.

다만 공공임대는 방·면적 기준 미달 비율이 상대적으로 높아 가구원 수에 비해 지나치게 협소한 방과 면적이 문제가 되고 있다는 점을 알 수 있다.

결과적으로 주거권 보장 효과는 공공임대와의 제도적 결합에 크게 의존하고, 민간임대 거주 수급자의 최소 보장 미달과 높은 RIR 문제는 여전히 풀리지 않은 핵심 과제로 남아 있다. 또한 공공임대는 방·면적의 확대가 해결해야 할 문제이다.

5. 정책 성격: 주거권 보장 기여는 제한적

임차가구의 경우 급여 여부와 수준이 주거권 보장 수준에 크게 영향을 주고 있지 못한 것으로 나타났다. 물론 최저주거기준 미달 비율은 점차 낮아지고는 있으나, 그 속도가 전체 가구에 비해 느리다. 그리고 주거비 부담은 경감되고 있지 못하다. 다만 한국복지패널조사에서 나온 바대로,

일부 생계비 차원에서는 비용 경감의 효과가 존재하는 것으로 나타난다. 또한 자가가구는 주거의 구조적인 문제 경감에는 한계가 있다. 따라서 주거권 보장으로 주거급여 지원은 이루어지지만 주거권의 측면에서의 보장은 매우 제한적이라고 할 수밖에 없다.

6. 종합적인 평가: 비용부담 완화의 부분적 성과, 주거권 보장력은 제한

종합하면, 주거급여는 지난 기간 최저주거기준 미달 비율을 완만히 낮추고 점유 안정성을 다소 개선하는 등 비용부담 완화 중심의 부분적 성과를 보였다. 그러나 개선 속도와 수준은 제한적이고, 특히 민간임대에서 최저기준 미달과 높은 RIR이 지속되며, 급여 수준·지급 방식이 실제 주거수준 개선으로 충분히 연결되지 않는다. 임차=현금, 자가=수선유지의 지원 방식에서, 자가는 주거의 구조적 개선에 한계를 보인다. 그리고 제도 효과는 공공임대 결합 여부에 크게 의존한다.

제3절 정책 제언

본 연구의 종합 평가는 주거급여 제도가 비용부담 완화라는 부분적인 성과를 거두었으나, 최저주거기준 보장 및 주거비 과부담 해소 등 주거권의 실질적 측면에서 그 영향력이 미약한 수준에 머물러 있음을 시사한다. 특히 민간임대 시장의 열악한 환경, 자가 수선유지급여의 구조적 한계, 그리고 공공임대 결합 여부에 의존하는 제도효과는 제도의 내재적 한계로 지적된다.

따라서 주거급여 제도를 단순한 소득 보조가 아닌, 헌법상 보장된 주거권을 실현하는 핵심적인 사회정책 수단으로 기능하게 하기 위한 제도 보완 방안을 중장기적 제도 개편과 단기적 운영 내실화 방안으로 아래와 같이 제안하고자 한다.

1. 주거권 보장 강화를 위한 제도적 체계 개편

가. 정책 성격 재정립: 장기적으로 수당까지 지향하되, 단기적으로는 내실화가 우선

현행 주거급여는 기준중위소득 50%까지 단계적 확대와 취약계층 포착률 개선 등 공공부조적 성격이 짙다. 중장기적으로는 주거 불안정과 빈곤의 예방 기능을 포함하도록 제도의 성격을 재정립할 필요가 있다. 이에 공공부조형 주거급여(최저주거기준 보장, 50% 이하)와 수당형 주거수당(RIR 30% 초과 등 과부담 가구 지원, 50% 초과도 포함 가능)의 이중 구조를 점진적으로 형성하는 방안을 검토한다. 이 구조는 독일·핀란드 등에서 확인되는 모델과 유사(임덕영 외, 2024)하며, 빈곤 방지와 사각지대 해소에 기여할 수 있다. 또한 본 연구 결과에서도 비수급 가구의 최저주거기준 미달 및 주거비 과부담 가구 비율이 적지 않음이 밝혀진 점도 이 제도의 필요성을 뒷받침한다.

다만 단기적으로 우선 필요한 것은 현 수급자의 내실화다. 현 단계에서는 대상 확대보다 수급자 중 최저주거기준 미달·고RIR 가구의 주거환경 개선에 재원을 집중하고, 비수급 저소득층은 주거수당·공공임대 등 다른 수단으로 보완하는 이중 트랙 접근이 합리적이다.

나. 급여 목적의 명료화: 임차/수선급여의 분리 및 고도화

현재 임차급여(현금)와 수선유지급여(현물)는 그 성격과 지원 목적이 상이함에도 불구하고 하나의 제도 안에 묶여 있어 정책적 명료성이 떨어진다. 비용부담 경감을 통한 주거권 보장과 직접적 개보수 지원을 통한 주거권 보장은 수단과 성격이 상이하므로 이를 분리할 필요가 있다.

따라서 장기적으로는 수선유지급여는 현행 주거급여 체계에서 분리하여 ‘노후주택 개량 및 주거환경 개선사업’ 등 독립된 주택 개량 정책으로 운영해야 한다. 이를 통해 수선유지급여는 에너지 효율화, 노후주택 개량 사업 등 주택 품질 개선 사업과 유기적으로 연계되어 구조적 노후화 문제에 보다 전문적으로 대응할 수 있어야 한다. 또한 수선유지 급여 분리 이후에는 자가가구에 대해서는 주택 유지, 관리, 감가상각 비용을 고려하여 주거비에 대한 현금 지원을 도입하는 등 유연한 주거비용 충당을 가능하게 하여야 한다. 임차가구의 임차급여는 순수한 ‘임대료 보전’ 기능에 집중하도록 체계를 재정비한다.

또한 임차가구도 주택 수리와 관련한 서비스를 받을 수 있도록, 집주인의 제도적 지원 및 규제 등을 체계적으로 만들어 가야 할 것이다.

단기적으로는 현행 산발적으로 진행되고 있는 집수리 관련 주거 현물 지원을 체계화하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 특히 수선유지급여뿐 아니라 에너지 효율개선사업이나 지자체 집수리사업 등의 실태 파악 및 통합/연계화 과정이 우선 필요하다.

2. 보장 수준 및 지원 방식의 실효성 강화

가. 최저주거기준의 현실화 및 실효성 확보

1) 기준의 정비: 돌봄수요 반영, 냉방기준 신설, 구조기준 수치화

먼저 최저주거기준의 현실화 및 실효성 확보가 중요하다. 주거급여의 보장 기준인 최저주거기준은 시대 변화를 반영하지 못하고 모호한 부분이 많아 실효성 확보가 어렵다는 것은 본 연구의 분석 과정에서 지적하였다.

최저주거기준이 적절한 주거권 보장 기준으로 기능하기 위한 첫 번째 제안으로 기준의 정비가 필요하다. 구체적으로는 방·면적 기준의 명확화 및 확대가 필요하다. ‘방’의 정의를 명확히 하여 거실·부엌 포괄 해석의 혼란을 해소하고, 현장 적용성이 낮은 표준가구 규정을 가족 구성 다양성 및 거주 형태를 반영해 정비하거나 삭제할 필요가 있다. 또한 고령·장애 등 돌봄 수요가 있는 가구에 대해서는 이동성, 보행 보조기 사용, 돌봄 장비 설치 등 실사용 조건을 반영한 가산 면적 기준을 도입하는 방안도 검토해야 한다. 다음 설비 기준 보완으로 냉방 기준을 신설하고, 설치뿐 아니라 실제 가동 여부까지 기준에 포함시켜 폭염과 건강 위협에 대응한다. 추가적으로 상하수도 설치 기준 등 필수 설비의 판단 기준을 명확히 규정하여 주거실태조사 등 분석에서 누락되는 것을 방지한다. 또한 구조·성능·환경 기준의 수치화가 필요하다. 현재 주관적 판단에 근거하는 구조·성능·환경 기준에 대해 정량적·수치화할 수 있는 평가 방안을 개발하고, 이를 통해 최저주거기준 미달의 유형을 확장하여 노후화된 주택의 질적 문제에 적극 대응해야 한다.

마지막으로 비지상층에 대한 최저주거기준 포함이 필요하다. 비지상층은 현 최저주거기준에는 부합하는 주택으로 나타날 수 있다. 따라서 거주 적절성 측면에서 비지상층을 기준에 포함할 것을 고려해야 한다.

2) 보장 조건부 지급: 주거품질 조건 연계 강화

먼저 급여 지급이 열악한 주거 환경에 대한 ‘빈곤 비즈니스’를 유발하는 것을 차단하고 주거권 보장의 실효성을 높여야 한다. 이를 위해서 최저주거기준 조건부 지급이 필요하다. 즉 최저주거기준에 미달하는 주택에 대해서는 원칙적으로 주거급여 지급을 제한하거나, 일정 시한(예: 6개월) 내 이주 또는 주거 개선 계획을 조건으로 조건부 지급하는 방식을 검토해야 한다.

주택조사는 기준 부합 여부를 조사 단계에서 식별·DB화하고, 급여 책정과 사후 관리에 자동 연동되도록 데이터 기반 운영을 강화해야 한다. 기준임대료 변동에 편승한 임대료 동반 인상이 의심되는 경우 특별 주택 조사를 실시해 ‘빈곤 비즈니스’를 차단하고, 위반 유형별로 환수·계약 제한 등 실효적 제재를 마련해야 한다.

또한 주거환경개선 조건 연계도 검토할 필요가 있다. 임차인이 주거급여를 받는 민간임대 주택에 대해 임대인-수급자 간의 주거개선 협약을 유도하고, 임대인의 주택 개보수 이행과 연계한 세제 인센티브 또는 패널티를 설계하여 민간임대 주택의 품질 향상을 도모할 필요가 있다.

3) 최저주거기준의 산정 방식 정합성

현재 기준임대료는 최저주거기준을 반영하여 계산되고 있으나 특히 1급지를 중심으로 크게 미달하고 있는 가구들이 많다. 이는 현 산정체계의 문제점을 드러내고 있다. 이에 따라 산정 방식의 투명성을 획기적으로 개선하고, 급지별·주택유형별·품질별 격차를 현실적으로 반영할 수 있도록 다양한 방안을 검토해야 한다. 기준임대료가 시장 상황과 실제 주거의 질을 정확히 대변하도록 산정 방식의 정합성을 극대화할 필요가 있다.

나. 지원 방식의 연계 및 주거비 개념 확장(지원 방식, 보장 수준)

현재의 임차/자가 구분에 따른 현금/현물 지원 이분법을 완화하고, 실제 미달하는 유형에 맞춘 수단을 결합하여 지원의 실효성을 극대화해야 할 필요가 있다.

1) 임차-자가 지원의 패키지와: 미달 유형(공간 및 안전) 맞춤형 지원

1차 지원의 분기점을 점유형태가 아닌 최저주거 미달 유형(면적 방수 vs. 설비 구조)에 두고 지원을 시행해야 한다.

예를 들어 임차가구에서 다수 발견되는 면적 및 방수 미달 가구는 현금 급여에 더하여 이사비, 보증금(소액) 등 비경상적 비용을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 자가가구에서 다수 발견되는 설비 구조 미달 가구는 수선유지급여(앞서 제안대로 독립사업화 후)는 구조적 안전, 위생, 내력 보강 등을 단계화한 지원을 실시하고 긴급 안전 위험은 신속 이동 필요가구로 규정하여 즉시 대응한다.

또한 수선비용이 과다하여 최저주거기준 보장까지 지원하는 것이 비효율적이라 판단되는 노후주택(자가)에 대해서는 수선유지 대신 '전환 이주 또는 대체 신축' 지원을 공식화하여 공공임대 신속 이주 또는 부지 내 대체 신축을 지원해야 한다.

2) 주거비 개념의 확장: 비경상적 비용 및 관리비 통합 지원

기준 임대료가 실제 시장 임차료와 괴리되고 주거비 과부담(RIR)이 해소되지 않는 문제를 해결하기 위해 주거비 지원 범의 확대를 고려해야 한다. 먼저 비경상적 주거비 지원으로 임차급여에 보증금 마련 비용, 이사비, 부동산 중개수수료 등 비경상적 지출을 일정주기마다 상한을 두고 지

원하는 방안 도입을 검토할 필요가 있다. 이러한 정책 지원은 수급자의 주거이동성을 보장할 수 있을 것이다. 현재 주거상향지원사업에 유사한 사업을 진행하고 있으나, 공공임대주택 이주를 조건으로 하고 있으며, 그 조차 전세임대주택에 공급물량이 몰려 있어 선택지가 제한적이다. 따라서 이러한 비경상적 지출은 민간임대주택으로의 이주에도 적용할 수 있도록 제도 대상 및 지원을 확대할 필요가 있다.

두 번째로 경상적 비용 통합이다. 임차급여 산정 시 관리비(공용/개별) 및 에너지 비용을 주거비 항목에 포함하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 현재 에너지 바우처가 시행되고 있으므로, 에너지 바우처와의 통합 및 연계에 대한 세밀한 정책 방안이 추가 고민되어야 한다.

3. 정책 대상 및 타 정책과의 연계

가. 수급자 내실화 우선 및 취약계층 특성 반영(대상 범위)

고령자, 장애인 등 돌봄이 필요하거나 거동이 불편한 가구에 대해 추가적으로 발생하는 주거비(돌봄 장비 설치 공간, 이동 동선 확보 등)를 고려하여 가중치를 부여하고 임차급여에 반영해야 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이는 두 가지 방식으로 가능하다. 첫 번째는 최저주거기준을 강화하는 방식이다. 이 기준에 장애인·노인·아동 등의 요소를 포함하면 기준임대료는 상승되게 되어 결과적으로 주거비 지원액이 커진다. 다소 복잡하지만 최저주거기준을 상향한다는 측면에서 보다 본질적인 정책개선으로 이어질 수 있다. 두 번째로는 임대료에 가중치를 두거나 금액을 추가하는 방식이다. 시행에 복잡하지 않다는 장점을 지닌다.

나. 공공임대와의 유기적 결합 강화(정책 위치)

주거급여의 주거권 보장 효과가 공공임대와의 연계에 크게 의존한다는 평가 결과를 바탕으로, 두 제도의 상호 보완성을 극대화해야 한다.

먼저 공공임대 연계 및 재고 확충이 필요하다. 현재의 주거상향 지원 사업을 대폭 확대하여 최저주거기준에 미달하는 민간임대 거주 수급가구를 공공임대로 이주하도록 유도하고, 단기적으로 공공임대 주택의 재고 확충 전략을 병행해야 한다.

또한 공공임대 주택의 방·면적 기준을 개선할 필요가 있다. 공공임대 주택에서 상대적으로 높은 방·면적 기준 미달 비율을 해소하기 위해, 가구원수 변화 및 세대 구성의 다양성(청년 1인, 고령 부부 등)을 반영하여 임대주택의 평형 및 방 수 구성 기준을 재검토하고 조정해야 한다.

4. 성과 관리 및 제도 운영 효율화

이제부터는 성과관리를 위한 주거급여의 핵심 성과지표를 단순히 ‘공급량’으로 삼아서는 안 된다. ‘어떤 문제를 해결하였는가’에 초점을 둘 필요가 있다. 즉 ‘수급가구 수’나 ‘집행액’뿐만 아니라, ‘최저주거기준 미달 해소율’, ‘주거비 과부담(RIR) 감소율’, ‘주택의 안전·위험 감소 지표’ 등 권리보장 지향의 지표로 재정렬하여 제도 성과를 평가할 수 있어야 한다. 아울러 주거급여 수급 전후의 미달유형 및 심각도, 해소 여부를 의무 기록하는 표준 체크리스트를 구축하여 DB화 하는 것도 제안해 볼 수 있다. 이를 통해 정책 효과를 상시 모니터링하고, 미달 유형별·지역별 맞춤형 지원 전략을 수립하여 다음 연도 정책에 즉시 반영하는 운영 체계를 확립해야 한다.



- 강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지윤, 최수, 이진우, 최명섭, 김태환, 문지희. (2021). 주거복지정책 효과분석과 성과제고 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로. 국토연구원.
- 강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지윤. (2022). 공공임대주택과 주거급여제도의 정책효과 분석과 성과제고 방안. 국토정책 Brief 제865호. 국토연구원.
- 강미나, 진정수, 안흥기, 유미경. (2015). 주거복지 평가지표 개발 연구. 국토연구원 연구보고서.
- 국토교통부. (2016). 2016년 주거급여 사업안내.
- 국토교통부. (2025). 2025년 주거급여 사업안내.
- 국토교통부, 국토연구원. (각 연도). 주거실태조사. 원자료.
- 국토해양부. (2011). 최저주거기준. 국토해양부 공고 제2011-490호. <https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2000000059613#AJAX>에서 2025. 8. 13. 인출
- 김여정. (2020). 주거지원 프로그램이 주거이동에 미치는 영향분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김은지. (2023). 주거복지정책 수혜가 우울 수준에 미치는 영향에 관한 연구 - 주거복지정책 유형별 수혜 여부와 수혜 기간을 고려하여-. 성균관대학교 국정전문대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김지나. (2023). 주거지원제도의 정책효과에 관한 연구: 공공임대주택과 주거급여의 비교를 중심으로. 건국대학교대학원 부동산학과 박사학위논문.
- 김지연, 김승경, 임세희, 최은영. (2020). 청소년의 주거권 실태와 보장방안 연구: 사회배제 관점을 중심으로. 한국청소년정책연구원.
- 김혜승, 이길제, 이운상, 조운지, 우지윤, 강성우, 정희원. (2019). 주거급여 지원 대상 확대효과 및 정책방향 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 김혜승, 이수옥, 이길제, 이운상, 오민준, 조운지, ... 박윤진. (2018). 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.

- 김혜승, 이수옥, 이운상, 이재춘, 오민준, 조윤지, ... 오미애. (2017). 주거급여 보장수준 및 지원대상 확대방안 등 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아. (2019). 주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안. 국토연구원 연구보고서.
- 박현준. (2024). 주거복지정책과 수혜가구의 노동공급간 관계에 관한 연구 : 공공임대주택과 주거급여를 중심으로. 한양대학교 응용경제학과 박사학위논문.
- 신채현. (2024). 주거빈곤 고착의 동태적 분석-빈곤지속기간과 유형별 영향요인을 중심으로-. 서울대학교대학원 환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공 석사학위논문.
- 이길제, 김혜승, 박미선, 이운상, 김지혜, 이치주, ... 김성희. (2021). 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제, 이운상, 김지혜, 윤성진, 박기덕, 임지현, ... 이윤규. (2023). 주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제, 이운상, 김지혜, 이재춘, 임지현, 우지윤, ... 차미정. (2022). 2021년 주거급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제. (2024). 맞춤형 개별급여 전환 이후 주거급여 제도의 변화과정과 주요쟁점. 제8회 주거복지컨퍼런스 발표자료.
- 이길제. (2024). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 한국보건의사회연구원.
- 이재춘, 강미나, 박미선, 이길제, 황관석, 윤성진, ... 이정민. (2024). 2023년도 주거실태조사 - (일반가구) 연구보고서. 국토연구원 용역보고서.
- 이태진, 신영석, 여유진, 우선희. (2005). 저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안. 한국보건의사회연구원, 보건복지부.
- 이태진, 현시웅, 김선미, 우선희, 김정은. (2010). 주거복지정책의 평가 및 개편 방안 연구. 한국보건의사회연구원.
- 임덕영, 이태진, 신영규, 후보혜, 이병재, 박기덕. (2024). 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구-국외사례를 중심으로. 한국보건의사회연구원.

- 최은영, 김기태, 문규성, 김두겸, 최영은. (2017). 최저주거기준 미달가구 및 주거빈곤 가구 실태분석. 한국도시연구소.
- 하성규. (2010). 헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 “적절한 주거(Adequate housing)” 확보 방안. 한국사회정책, 17(1), 321-351.
- 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널조사. 원자료.
- 한국보건사회연구원, 한국도시연구소. (2025). 주거급여 수급자 심층면접조사. 원자료.
- 홍인옥. (2007). 주거권 지표개발. 도시와 빈곤, 87, 102-122.
- 홍철, 박인권. (2021). ‘맞춤형’ 주거급여 제도가 임차가구의 주거비 부담에 미치는 효과 : 성향점수매칭-동적 패널(PSM-DPD) 결합모형을 이용한 분석. 국토계획, 56(2), 22-36. 10.17208/jkpa.2021.04.56.2.22.
- UN-HABITAT. (2020). The Housing Rights Index : A Policy Formulation Support Tool. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf에서 2025. 8. 13. 인출.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2003). Monitoring housing rights.
- UN HABITAT. (2014). The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No. 21(Rev.1).
- UN. (1991). Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Report on the sixth session.
- UN. (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- UN. (1997). General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions



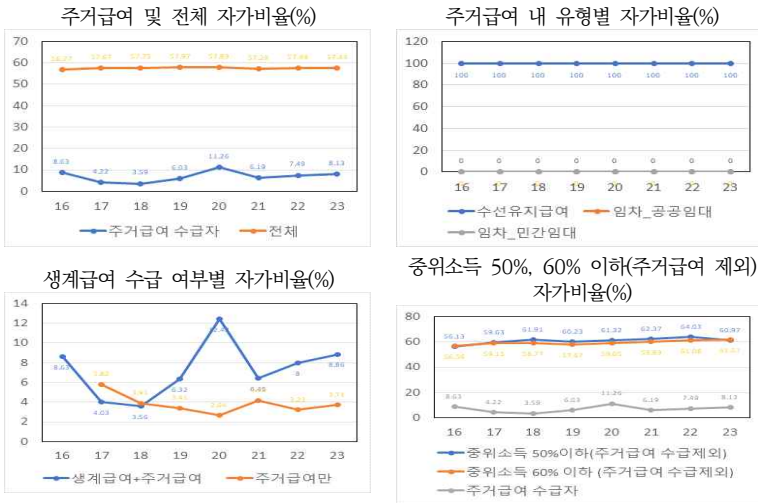
[부록 1] 주거실태조사 기초분석 결과

1. 법적 보장

가. 점유형태: 자가비율

전체 가구의 자가 비율은 약 57% 수준에서 큰 변화 없이 유지되고 있으며, 주거급여 수급자는 자가 비율이 3~8%로 상대적으로 낮다. 생계·주거급여 동시 수급자는 연도별 변동 폭이 크고 일부 시점에서 급등세를 보이는 반면, 주거급여만 수급하는 집단은 낮은 수준에서 비교적 안정적으로 유지된다. 비수급 저소득 집단은 약 60% 내외의 자가 비율을 꾸준히 보인다.

[부록그림 1] 자가비율

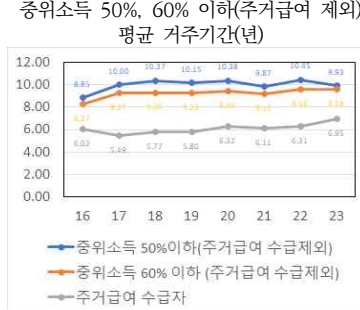
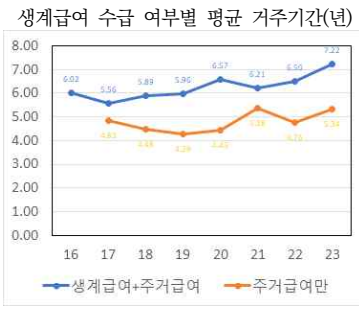
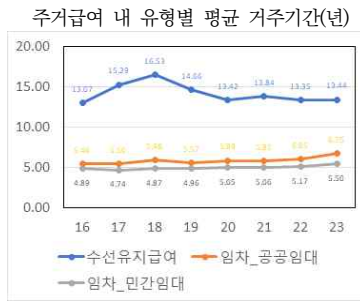
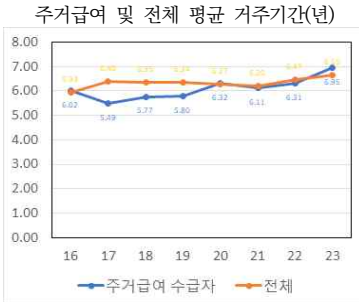


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 평균 거주기간

평균 거주기간은 가구주가 된 이후의 기간(연수)을 이사 횟수로 나누어 산출하였다. 전체적으로 증가 추세를 보이며, 주거급여 수급자와 전체 응답자 모두 평균 6년대 후반으로 큰 차이는 없다. 주거급여 내에서는 수선유지급여 수급자가 가장 길고, 공공임대가 민간임대보다 다소 길다. 비수급 중위소득 50%, 60% 가구는 주거급여 수급자보다 평균 거주기간이 길게 나타났다. 다만, 이는 주거급여 수급 기간이 아니라 가구주 이후 전체 거주기간이므로 해석에 유의가 필요하다.

[부록그림 2] 평균 거주기간

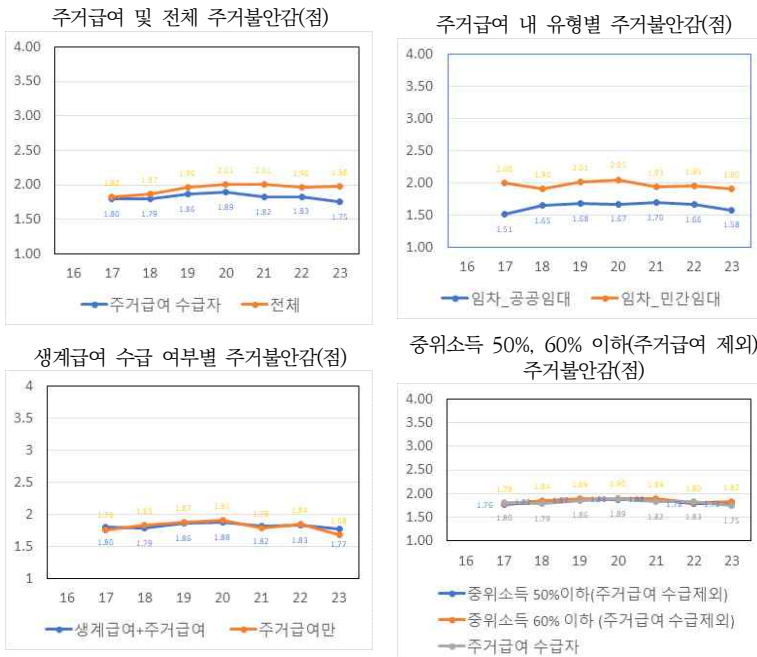


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 주거불안감

자가 및 무상이 아닌 가구, 즉 임차가구를 대상으로 '전세 또는 월세로 살면서 느끼는 불안감'에 대한 4가지 항목의 질문에 대해, 4점 척도로 응답하게 하였다. 그 결과 전체 응답자에 비해 주거급여 수급자는 비교적 낮은 불안감을 나타내었다. 이 결과는 공공임대 주거급여 수급자의 응답의 영향으로 추측된다. 그 외 생계급여 동시 수급 여부나 비수급 저소득 가구와의 차이점은 크지 않았다.

[부록그림 3] 주거불안감(4점 척도)



주: 1) 주거불안감은 2016년도 조사에 포함되지 않아, 2017년부터 수치를 집계하였음.

2) 수선유지급여(자가)는 이에 해당하지 않아 제외하였음.

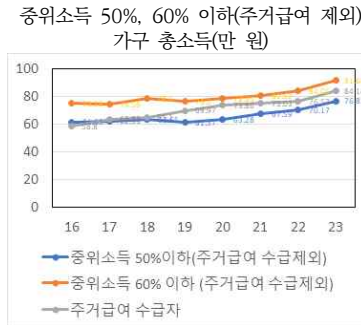
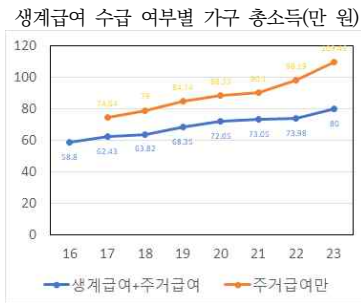
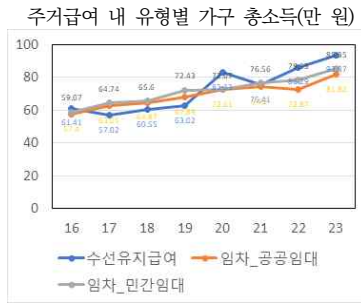
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

2. 지불가능성

가. 가구 총소득(균등화)

2023년 기준 주거급여 수급자의 균등화 가구 월평균 소득은 84.1만 원으로, 전체 평균의 약 3분의 1 수준이다. 수선유지급여 가구는 기간 내 내 가장 높았으며 2023년에는 공공·민간임대보다 다소 높게 나타났다. 주거급여만 수급자의 임차료는 전반적으로 상승하며, 생계·주거 동시 수급자보다 지속적으로 높은 수준을 유지했다.

[부록그림 4] 월평균 가구 총소득

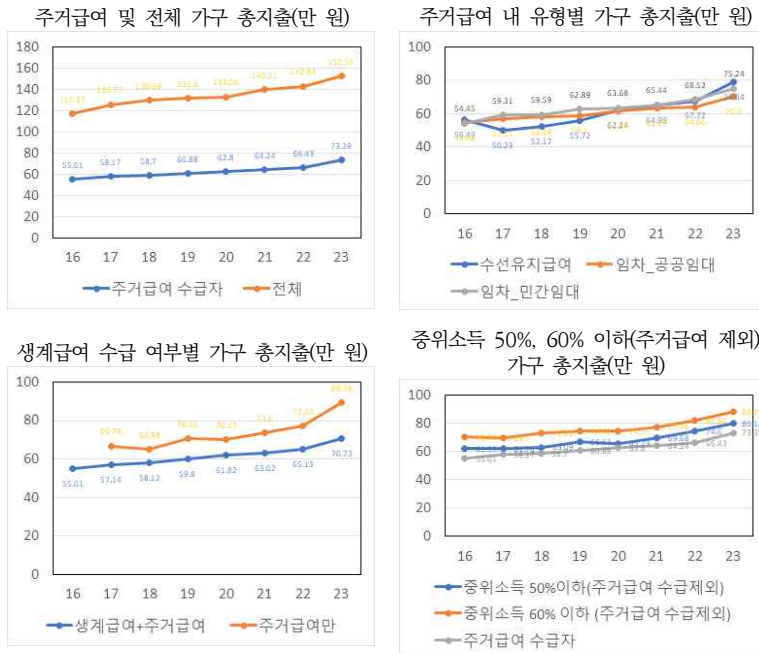


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 가구 총지출(균등화)

주거급여 수급자의 균등화 가구 평균 총지출은 완만히 증가했으나 여전히 전체 가구의 절반 이하 수준에 머물렀다. 급여 유형 간 차이는 크지 않았으며, 주거급여 단독 수급 가구가 생계·주거급여 동시 수급 가구보다 일관되게 높은 지출을 보였다. 반면 중위소득 60% 이하 비수급 가구는 가장 높은 지출 수준을 유지하여 수급 가구와 뚜렷한 격차를 나타냈다.

[부록그림 5] 월평균 가구 총지출

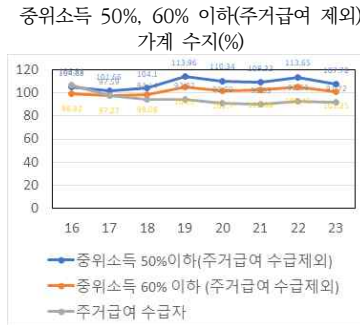
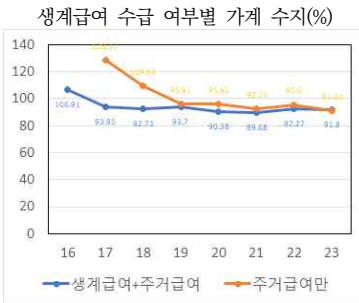
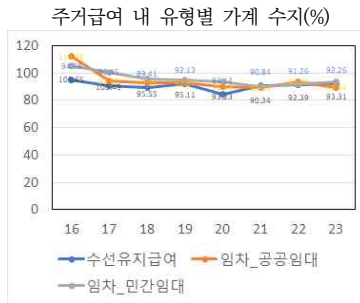
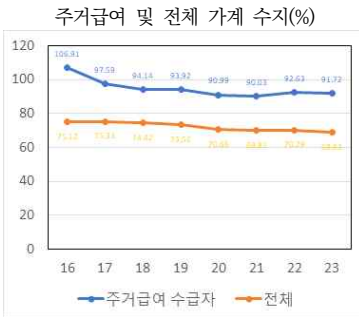


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 가계 수지(균등화)

주거급여 수급자의 가계수지는 소득 대비 지출 비율로, 지속적으로 90%대를 유지하며 전체 가구 평균인 60~70%보다 높게 나타났다. 급여 유형별로는 임차·자가, 생계+주거 수급 가구와 주거급여 단독 수급 가구 간 차이가 크지 않았다. 반면 소득 하위 비수급 가구는 오히려 수지가 100을 넘어 지출이 소득을 초과하는 양상을 보여, 비수급 저소득 집단의 경제적 어려움이 더 심각함을 시사한다.

[부록그림 6] 가계 수지



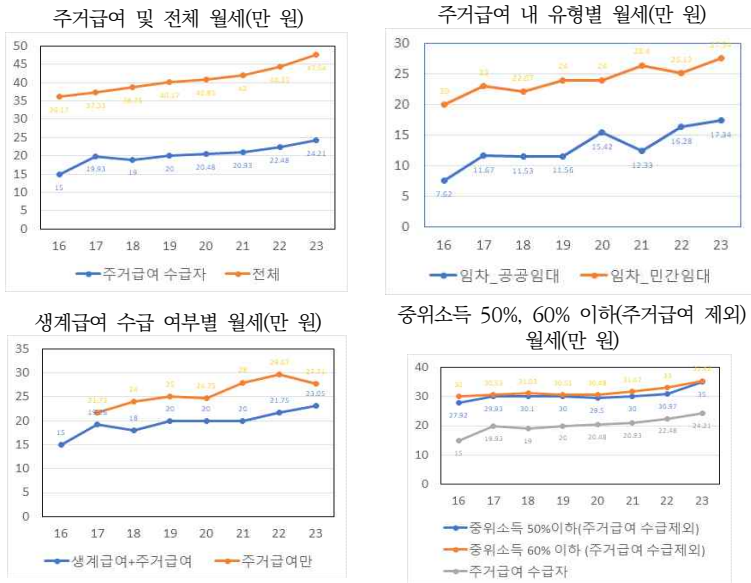
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

3. 주거비 부담

가. 월세(중위값)

전체 응답자 중 자가와 무상 거주를 제외한 임차가구의 월세를 분석한 결과, 전반적으로 월세는 상승 추세를 보였다. 주거급여 수급자의 월세는 전체 응답자의 절반 수준에 머물렀으며, 민간임대가 공공임대보다 높게 나타났다. 또한 저소득 비수급가구의 월세는 주거급여 수급자보다 높은 수준을 기록하였다.

[부록그림 7] 월세(중위값)



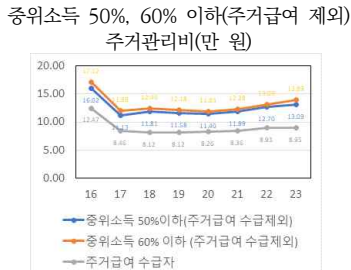
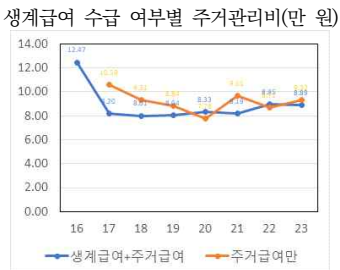
주: 연도별 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 주거관리비(중위값)

주거관리비는 전반적으로 상승 추세를 보이고 있으며, 2023년 기준으로 전체 응답자의 평균은 약 17만 원, 주거급여 수급자의 평균은 약 8.9만 원으로 집계되었다. 수급 유형별로는 수선유지급여 가구가 가장 높고, 그 뒤를 공공임대와 민간임대가 따랐다. 생계급여와 주거급여를 동시에 수급하는지 여부에 따른 차이는 크지 않았으며, 전체적으로 비수급 가구의 주거관리비가 주거급여 수급 가구보다 높은 수준을 보였다.

[부록그림 8] 주거관리비



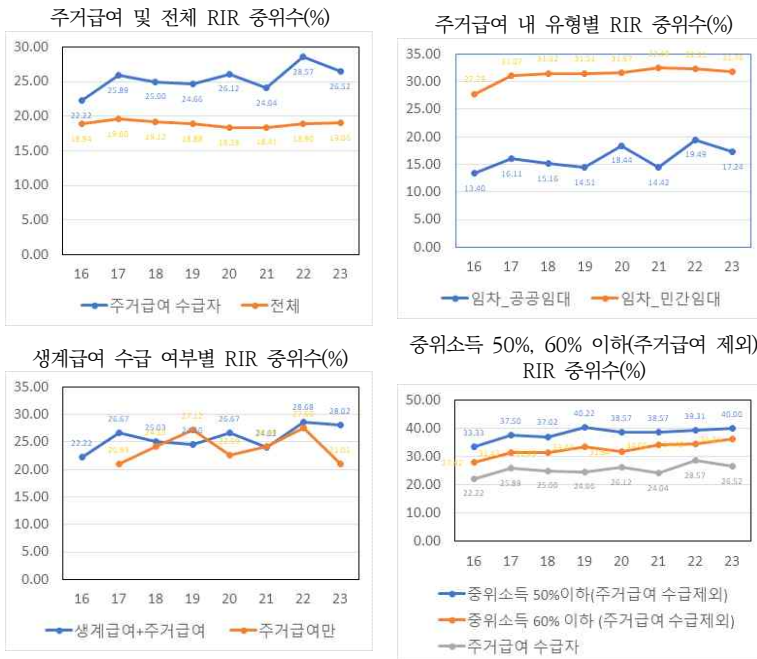
주: 주거관리비는 난방료 및 전기료 등을 포함하며, 2016년 조사에서 주거관리비는 2015년 1년간의 월평균을, 그 이후 조사에서는 동절기(12~3월), 간절기(4, 5, 10, 11월), 하절기(6~9월) 각 월별 평균의 평균을 집계하였음.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. RIR(중위수)

주거급여 수급자의 RIR은 전체 응답자의 약 2배 수준을 유지하고 있으며, 특히 임차급여 중 민간임대 가구는 30%를 웃도는 비율을 보인다. 생계·주거급여를 동시에 받는 집단과 주거급여만 받는 집단 간에는 큰 차이가 나타나지 않았으나, 비수급 저소득층은 주거급여 수급자보다 더 높은 비율을 기록하였다.

[부록그림 9] RIR 중위수

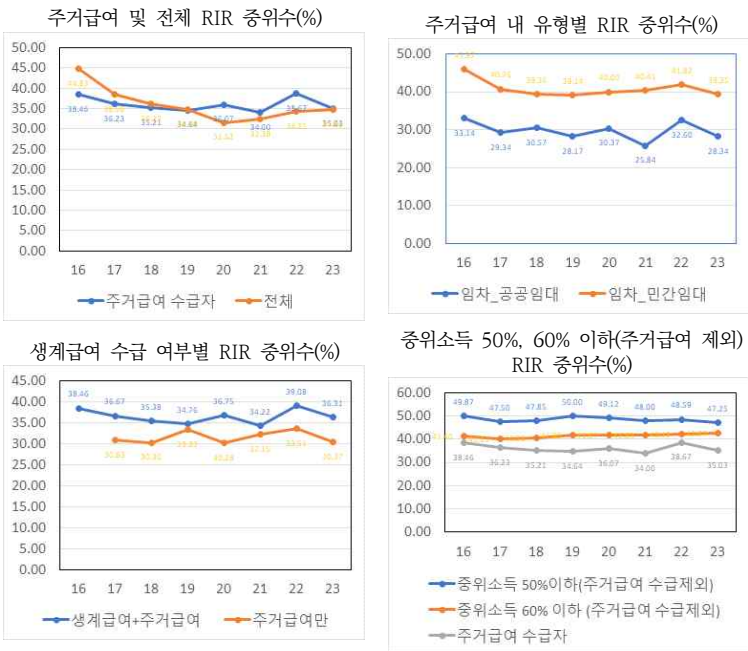


주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 주거관리비를 포함한 RIR(중위수)

주거비에 주거관리비를 포함한 RIR를 나타내었다. 주거급여 수급자에 비해서 전체 응답자가 더 높게 상승하였다. 연도별 흐름이나 각 유형별 특징은 RIR과 유사하다.

[부록그림 10] 주거관리비를 포함한 RIR 중위수

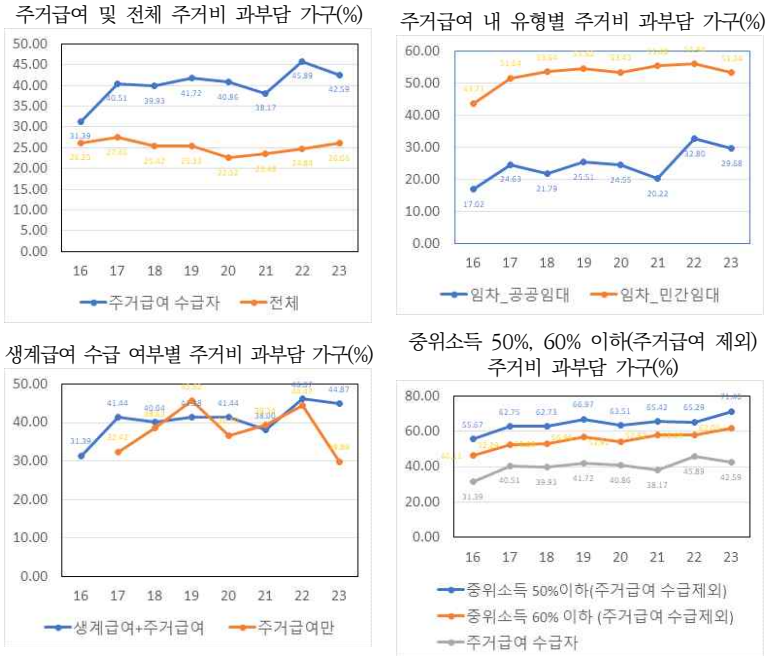


주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마. 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율

RIR 30% 초과인 주거비 과부담 가구는 주거급여 수급자는 40% 정도를 유지하며 전체 응답자는 20%대를 나타낸다. 공공임대 수급자도 30%에 근접하며 민간임대는 절반을 넘는다. 비수급 저소득가구는 매우 심각한데, 중위소득 50% 이하는 조금씩 증가하여 2023년 70%를 넘어섰다.

[부록그림 11] 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율

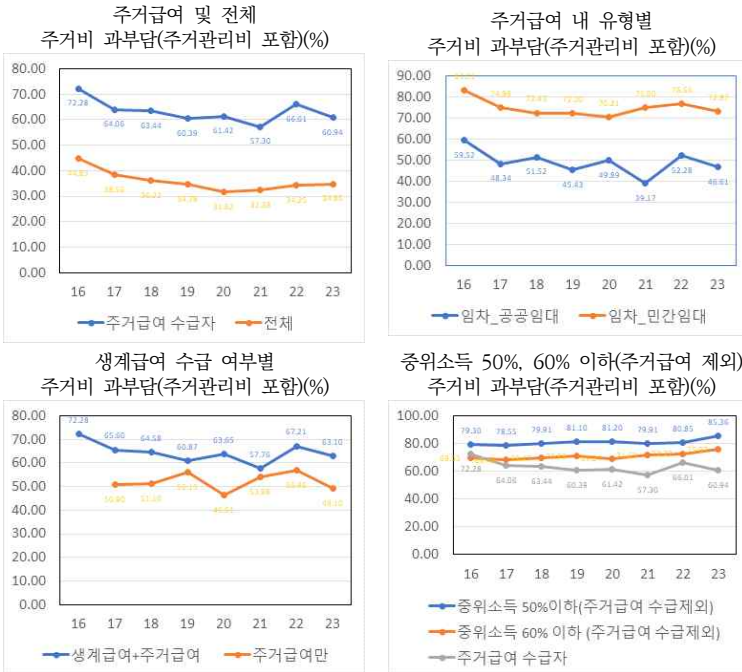


주: 1) 자기와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

바. 주거관리비를 포함한 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구 비율

주거비에 주거관리비를 포함한 주거비 과부담 가구를 나타내었다. 주거급여 수급가구는 조금씩 감소하여 2023년 60.94%를 나타낸다. 한편 전체 응답자는 34.86%이다. 또한 민간임대는 72.97%로 매우 높으며, 저소득 비수급자도 중위소득 50% 이하인 경우 85.36%에 달한다.

[부록그림 12] 주거관리비를 포함한 주거비 과부담(RIR 30% 초과) 가구



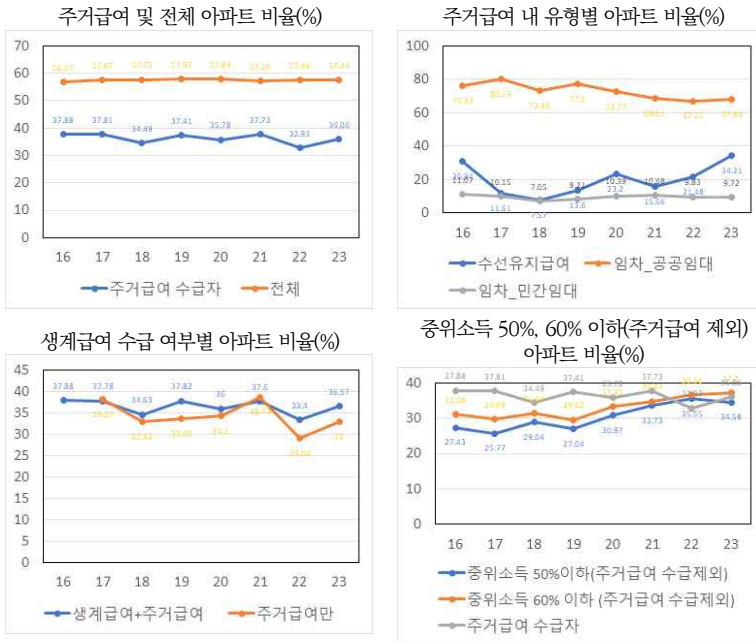
주: 1) 자가와 무상을 제외한 값임.
 2) RIR은 개인별 월세를 소득으로 나눈 값으로 계산하였음.
 3) 전세 및 보증금은 2023년 주거실태조사에서 제시한 연도별 월세이율을 적용하였음(이재춘 외, 2024, p. 97).
 출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

4. 주거 특성

가. 아파트 비율

아파트 거주 비율은 전체 가구에서 대체로 안정적으로 유지되는 반면, 주거급여 수급자는 일관되게 낮은 수준에 머물러 격차가 지속되고 있다. 임차가구 중에서도 민간임대 거주자의 아파트 비율은 매우 낮은 상태가 이어지고 있으며, 수선유지 가구와 비수급 저소득 가구는 최근 들어 아파트 비율이 상승하는 추세가 확인된다.

[부록그림 13] 아파트 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

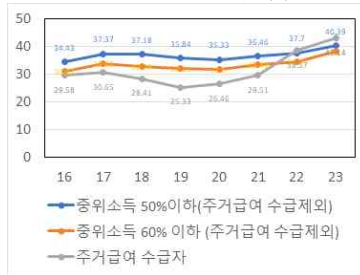
나. 30년 초과

전반적으로 모든 집단에서 노후주택(30년 초과) 거주 비율이 증가하는 가운데, 주거급여 수급자의 비율은 지속적으로 높아지며 전체 가구와의 격차가 확대되고 있다. 한편 비수급 저소득층 역시 노후주택 거주 비율이 꾸준히 상승해 수급자와의 격차는 점차 축소되는 양상이 나타난다.

[부록그림 14] 30년 초과 주택



중위소득 50%, 60% 이하(주거급여 제외) 30년 초과 주택 비율(%)

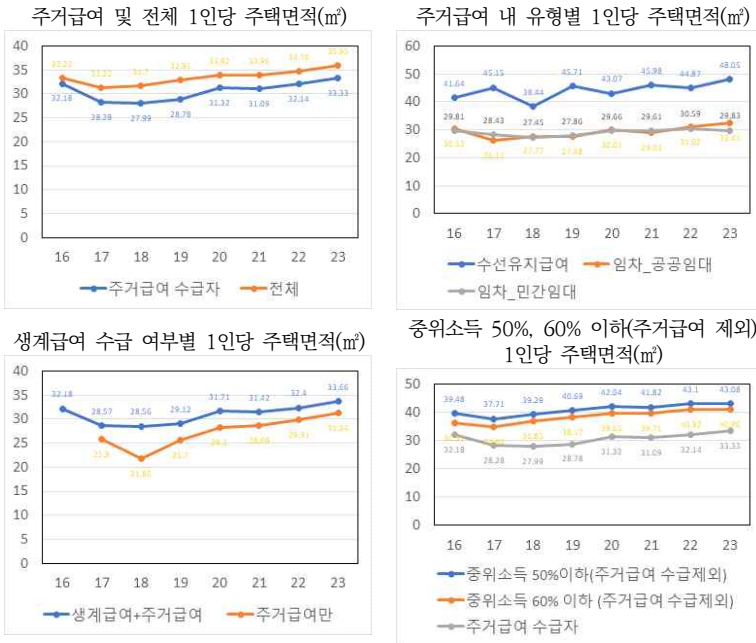


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 1인당 주택면적

전반적으로 1인당 주택면적은 모든 집단에서 완만한 증가 추세를 보인다. 수급 유형별로 보면 수선유지급여 가구가 임차급여 가구보다 1인당 면적이 더 넓고, 주거급여만 받는 가구는 생계급여와 함께 주거급여를 받는 가구보다 상대적으로 좁은 면적을 보인다. 중위소득 하위 가구의 주택 면적 역시 최근 들어 소폭이나마 꾸준히 확대되고 있다.

[부록그림 15] 1인당 주택면적

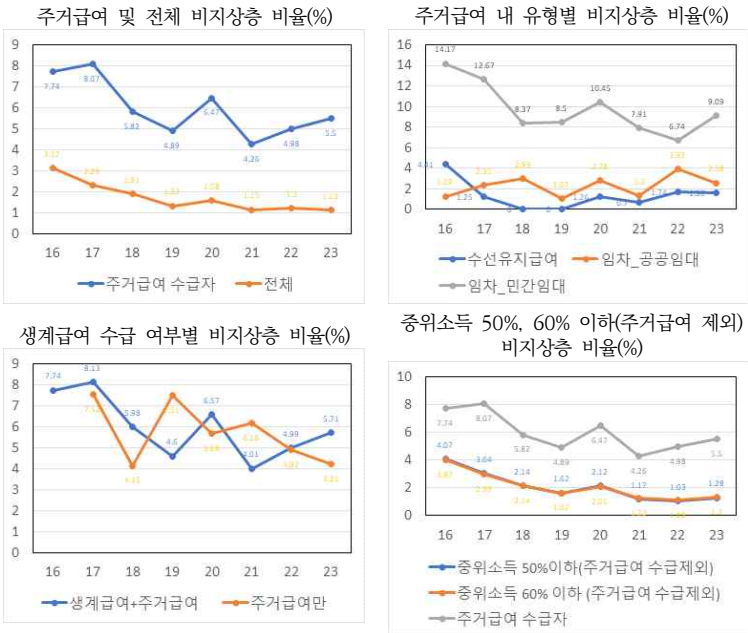


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 비지상층(지하/반지하/옥탑)

지상 이외(지하·반지하·옥탑) 주거 비율은 전체적으로 감소하며 주거 환경이 개선되는 추세다. 다만 주거급여 수급자, 특히 민간임대 거주자와 생계·주거급여 동시 수급자 집단에서는 이러한 개선이 뚜렷하지 않거나 일부 기간에 오히려 증가하는 양상이 관찰된다. 저소득 비수급 가구의 비율은 전반적으로 완만히 하락했으나, 최근 들어 감소세가 정체되는 경향을 보인다.

[부록그림 16] 비지상층 비율

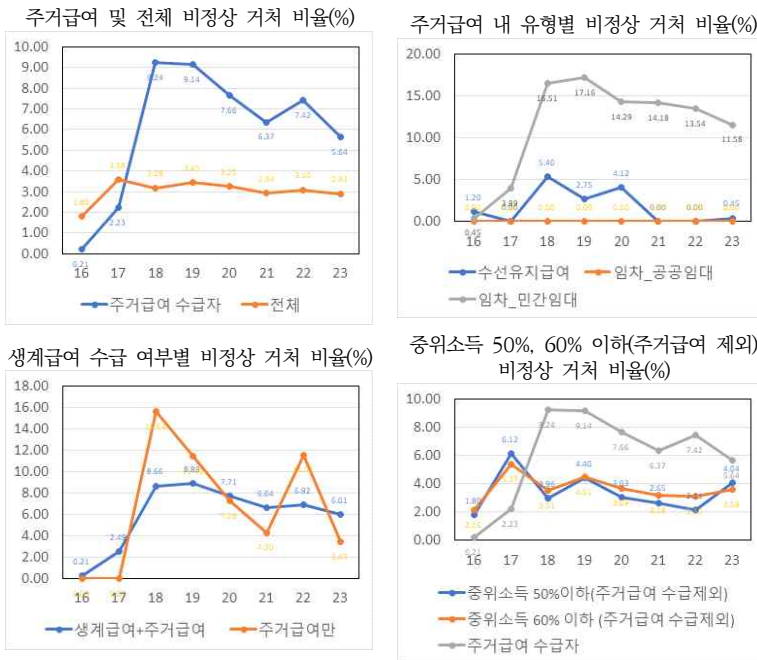


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마. 비정상 거처(고시원 등)

비정상 거처는 비거주용 건물 내 주택, 고시원, 판잣집·비닐하우스·컨테이너 등을 합산한 지표다. 주거급여 수급자의 비정상 거처 비율은 전체 대비 높지만 점차 하락하는 추세다. 임차급여 민간임대는 감소세가 뚜렷하며, 공공임대와 수선유지급여 집단은 비율 자체가 매우 낮고 변동도 미미하다. 비수급 저소득 가구는 주거급여 수급자보다 전반적으로 낮은 수준에서 유지된다.

[부록그림 17] 비정상 거처 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

5. 최저주거기준 및 만족도

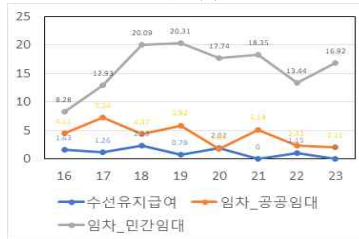
가. 최저주거기준 방·면적 기준 미달

방·면적 기준 미달률은 전 기간 내내 주거급여 수급자가 전체보다 높다. 전체는 대체로 완만한 감소를 보인다. 임차 유형별로 민간임대가 가장 높고 변동성도 크며, 공공임대는 낮은 수준의 등락, 수선유지급여는 가장 낮고 안정적이다. 수급 형태는 주거단독수급이 동시수급보다 일관되게 높고 변동이 크다. 저소득 비수급은 수급자 대비 항상 낮으며 2020년 이후 소폭 하락 후 정체가 이어진다. 수급자와의 격차는 2018~2019년 확대 후 최근 완만한 축소 또는 유지다.

[부록그림 18] 최저주거기준 면적기준 미달 가구 비율



주거급여 내 유형별 최저면적 미달 가구 비율(%)



생계급여 수급 여부별 최저면적 미달 가구 비율(%)



중위소득 50%, 60% 이하(주거급여 제외) 최저면적 미달 가구 비율(%)

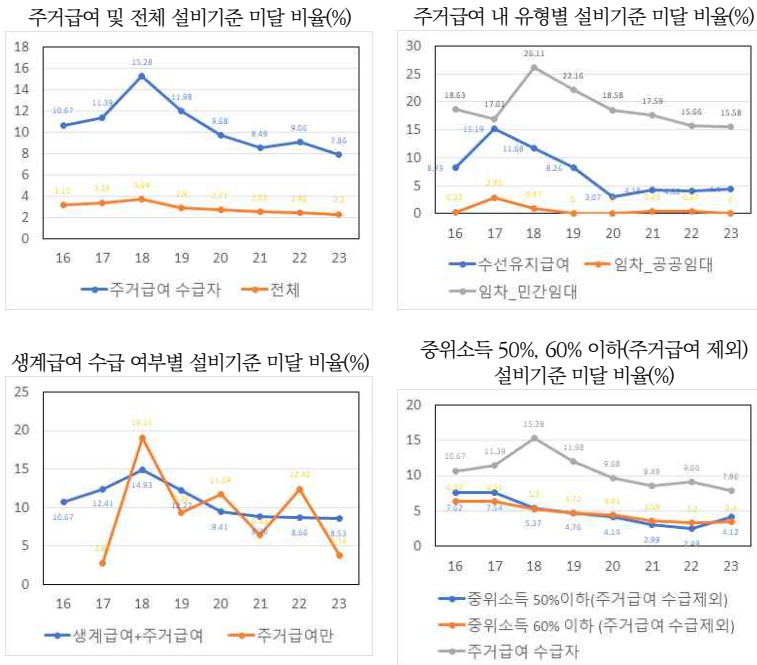


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 최저주거기준 설비 기준 미달

설비기준 미달 가구는 전반적으로 감소 추세이며, 주거급여 수급자 또한 하락하고 있다. 다만 수급자의 미달 비율은 여전히 전체 대비 약 3배 수준으로 높다. 수급 유형 중 주거급여만은 등락이 반복돼 개선 폭이 작고, 비수급 저소득 가구는 대체로 낮은 비율을 안정적으로 유지한다.

[부록그림 19] 최저주거기준 설비기준 미달 비율

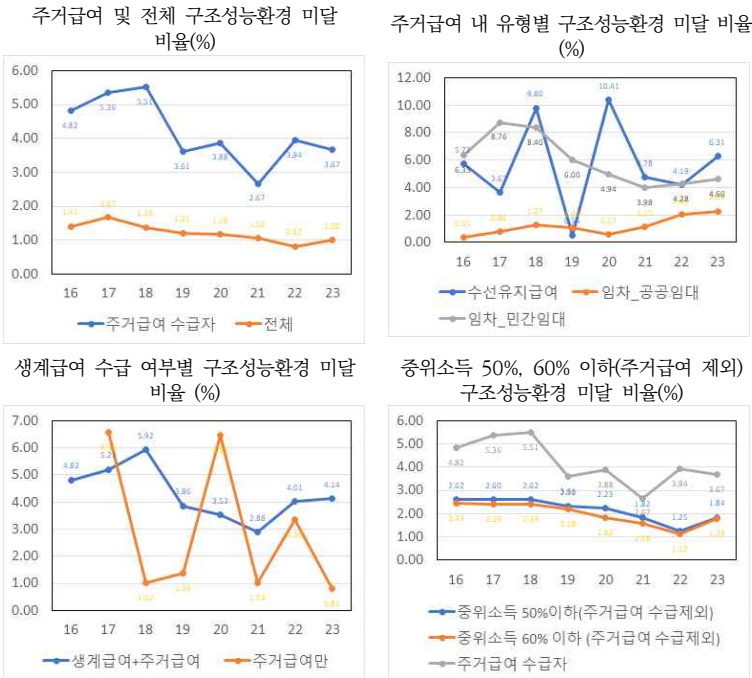


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 최저주거기준 구조 등 기준

주거급여 수급자와 전체 응답자 모두 낮아지는 경향을 보인다. 수선유지급여는 일관성 있게 나타나지 않고 임차 민간임대는 낮아지며 공공임대는 높아지고 있다. 한편 비수급 저소득 가구는 낮아지다가 최근 다시 높아지는 경향을 보인다.

[부록그림 20] 최저주거기준 구조성능환경 기준 미달 비율



출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 최저주거기준 미달(세 기준 중 하나라도 미달)

2016~2023년 방·면적 기준 미달률은 전체가 꾸준히 하락했다. 수급자도 낮아졌으나 내내 전체의 2~3배였고, 2018년 정점 후 완만히 감소했다. 임차 유형별로는 민간임대가 항상 가장 높았으며 공공임대는 낮은 수준이다. 수선유지급여는 대체로 낮지만 일시 상승 후 안정되었다. 수급 형태는 주거급여만이 정점 후 2023년 큰 폭 하락, 동시수급은 완만히 감소하며 전반적으로 더 낮다. 저소득 비수급은 모두 꾸준히 개선되어 수급자보다 항상 낮다. 종합하면 2018년 고점 이후 전 집단 하락세가 지속되며, 민간임대·주거급여만의 위험이 상대적으로 높다.

[부록그림 21] 최저주거기준 미달 비율

주거급여 및 전체 최저주거기준 미달 비율(%)



주거급여 내 유형별 최저주거기준 미달 비율(%)



생계급여 수급 여부별 최저주거기준 미달 비율(%)



중위소득 50%, 60% 이하(주거급여 제외) 최저주거기준 미달 비율(%)

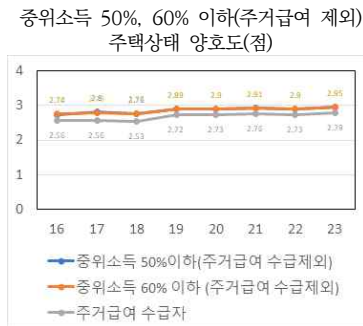
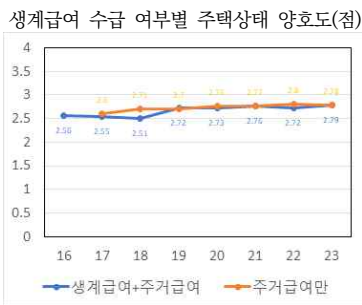
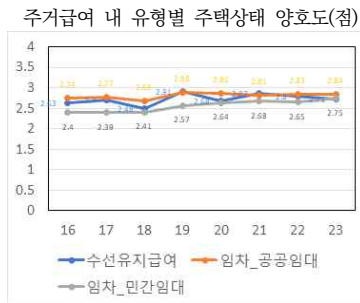
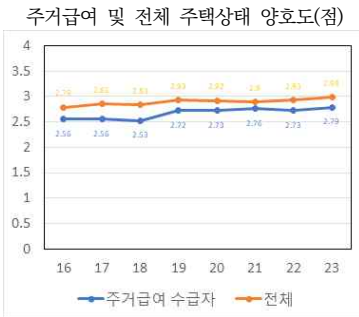


출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

마. 주거만족도

주택상태 양호도(4점 척도)는 전반적으로 점진적 상승 또는 안정적 유지 추세가 확인된다. 전체 응답자는 주거급여 수급자보다 일관되게 더 높은 점수를 보이며, 두 집단 모두 최근 기간에 소폭의 개선이 나타났다. 임차 유형이나 수급 형태 등 다른 세부 구분별로도 유의미한 격차는 크지 않으며, 전반적으로 유사한 수준과 흐름을 유지한다.

[부록그림 22] 주택상태 양호도(4점 척도)

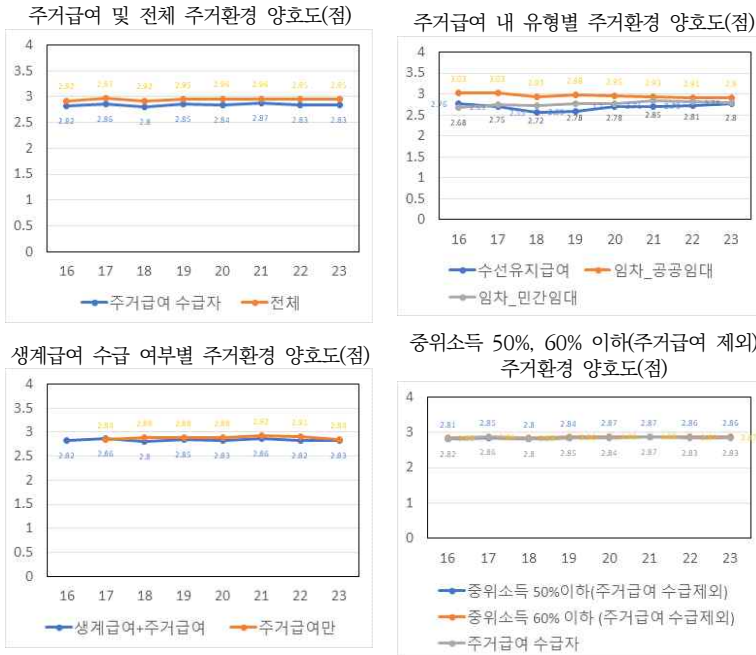


주: 현재 주택 상태에 대한 11문항(2016~2018년은 10문항)의 4점 척도에 대한 평균값임.
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

바. 주거환경 양호도

주거환경 양호도(4점 척도)는 전반적으로 큰 변화 없이 안정적으로 유지되고 있다. 점수 수준은 대체로 3점대 중간 수준에 머물며, 뚜렷한 상승이나 하락 추세는 관찰되지 않는다. 임차 유형, 수급 형태 등 세부 구분별 격차도 크지 않다. 종합하면, 최근 기간 동안 주거환경 평가는 유지 국면에 있으며, 전반적 질이 빠르게 개선되거나 악화되는 조짐은 없다.

[부록그림 23] 주거환경 양호도(4점 척도)



주: 주거환경 만족도는 14개 문항에 대한 4점 척도에 대한 평균값임.

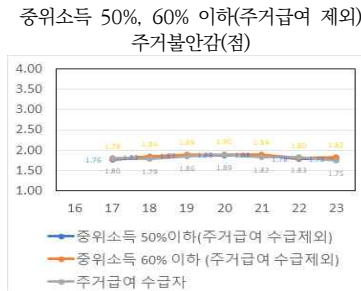
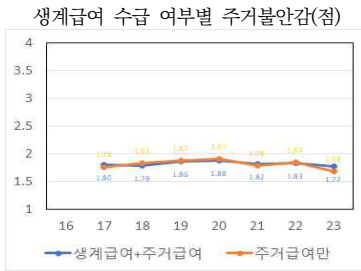
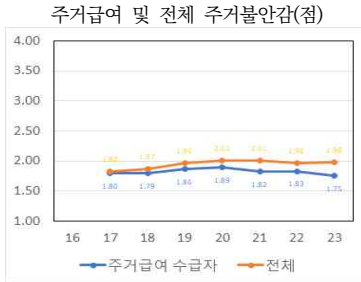
출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

6. 주거안정성

가. 주거안정성

자가 및 무상이 아닌 가구, 즉 임차가구를 대상으로 ‘전세 또는 월세로 살면서 느끼는 불안감’에 대한 4가지 항목의 질문에 대해, 4점 척도로 응답하게 하였다. 그 결과 전체 응답자에 비해 주거급여 수급자는 비교적 낮은 불안감을 나타내었다. 그 외 생계급여 동시 수급 여부나 비수급 저소득가구와의 차이점은 크지 않았다.

[부록그림 24] 주거불안감(4점 척도)



주: 1) 주거불안감은 2016년도 조사에 포함되지 않아, 2017년부터 수치를 집계하였음.

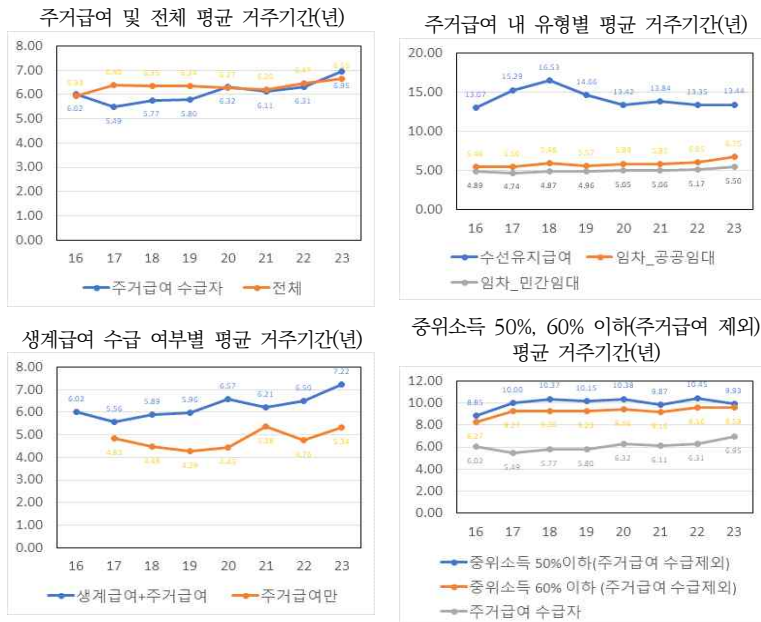
2) 수선유지급여(자가)는 이에 해당하지 않아 제외하였음.

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

나. 평균 거주기간

평균 거주기간은 가구주가 된 이후의 연도를 이사 횟수+1로 나누어 구하였다. 그 결과 평균 거주기간은 전체적으로 증가하고 있는 추세를 보인다. 주거급여 수급자와 전체 응답자 간 차이는 크지 않다. 주거급여 내에서는 수선유지급여 수급자가 상당히 긴 기간을 보이며, 공공임대가 민간임대에 비해 약간 긴 편이다. 비수급인 중위소득 50%, 60%는 주거급여 수급자에 비해 평균 거주기간이 긴 것으로 나타났다.

[부록그림 25] 평균 거주기간



주: 1) 주거불안감은 2016년도 조사에 포함되지 않아, 2017년부터 수치를 집계하였음.

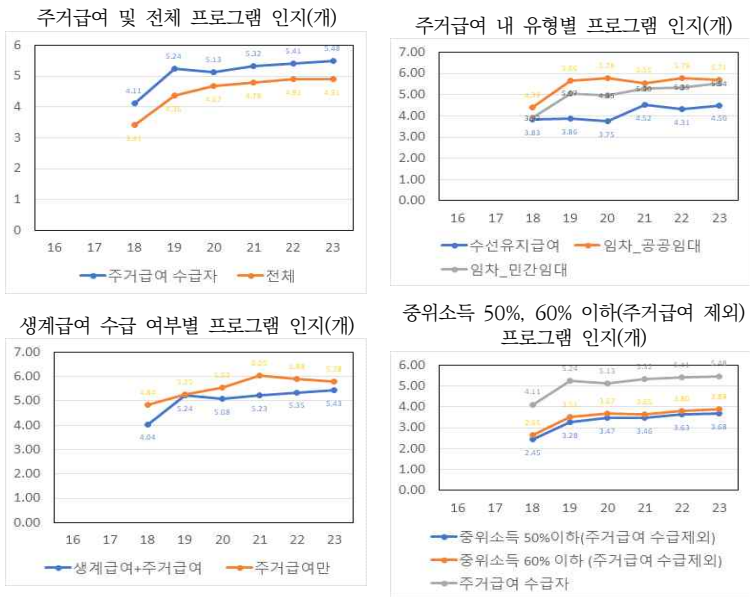
2) 수선유지급여(자가)는 이에 해당하지 않아 제외하였음.

출처: "주거실태조사 원자료", 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

다. 제도 접근성(인지)

주거지원 프로그램 인지 평균 개수를 조사하였다. 전체 응답자에 비해 주거급여 수급자의 인지 프로그램 개수가 더 많았다. 또한 공공임대 주민이 임차 민간임대보다 많았으며 수선유지급여 수급자는 적은 편이었다. 또한 생계급여 및 주거급여 중복 수급자와 주거급여만 받는 수급자 간 차이는 크지 않았으며 비수급 저소득층은 주거급여 수급자에 비해 낮은 수치를 나타내었다.

[부록그림 26] 주거지원 프로그램 인지 여부

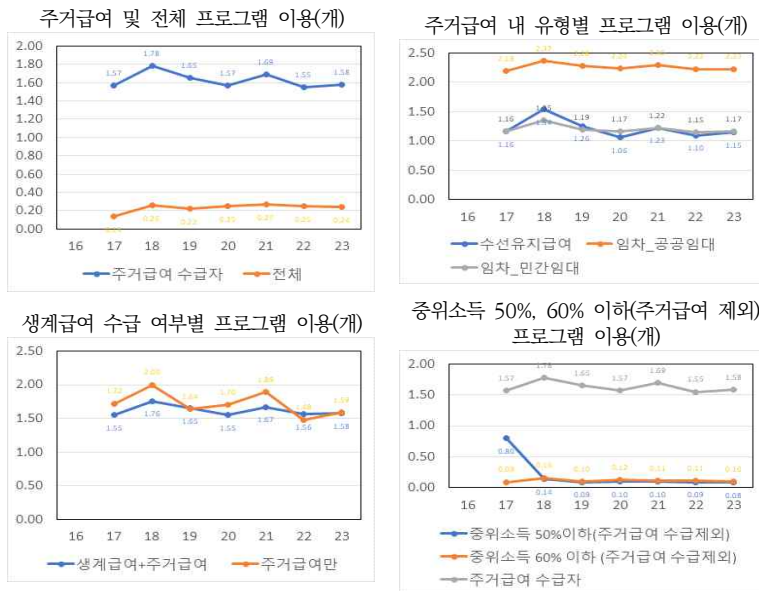


주: 1) 주거지원 프로그램 인지 여부를 묻는 10개 문항 중 '알고 있음'이라 응답한 항목의 평균 개수.
 2) 2016년, 2017년 조사에서는 인지 여부를 묻는 항목이 없었으며, 2018년에는 공공분양주택 분양권, 민간분양 특별공급 분양권이 추가 항목으로 있었으나 이 응답은 제외하였음.
 출처: "주거실태조사 원자료", 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

라. 제도 접근성(이용 여부)

주거지원 프로그램 이용 평균 개수를 조사하였다. 전체적으로 큰 변화가 없다. 주거급여 수급자는 1개를 조금 넘는 수준이고, 이 중 공공임대를 받는 수급자는 2개를 조금 넘는 수준이어서, 사실상 주거급여 및 공공임대를 제외하면 이용하는 프로그램은 거의 없는 것으로 나타난다.

[부록그림 27] 주거지원 프로그램 이용 평균 개수



주: 1) 주거지원 프로그램 이용 여부를 묻는 10개 문항 중 '알고 있음'이라 응답한 항목의 평균 개수.

2) 2016년 조사에서는 인지 여부를 묻는 항목이 없었음.

출처: "주거실태조사 원자료", 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

(부록표 1) 주거급여 수급 특성별 특징

구분	비교기준	인구가구 특성	경제 특성	주거 특성	최저주거기준 및 만족도	주거비 부담
주거급여 수급자 전체	전체 응답자	여성가구주 ↑↑(↘) 노인가구주 ↑↑(↘) 장애인가구주 ↑↑(↘) 1인가구 ↑↑(→)	가구총소득 ▼▼(↘) 가구총지출 ▼▼(→)	자가↑↑(→) 아파트(→) 30년 초과↑↑(↘) 면적 ▼(→) (반)지하옥탑 ↑(↘)	면적기준 미달 ↑↑(↘) 침실기준 미달 ↑(→) 시설기준 미달 ↑(↘) 전체기준 미달 ↑(↘)	RIR ▲(↘) 30% 초과 ↑(↘) 관리비 ▼(↘)
	임차(공공임대) 및 임차 (민간임대)	노인가구 ↑↑(→) 1인가구 ↓(↘)	가구총소득 ▲(→) 가구총지출 ▲(→)	아파트 ↓↓(→) 30년 초과 ↑↑(→) 면적 ▲▲(→) (반)지하옥탑 ↓↓(↘)	면적기준 미달 ↓↓(→) 침실기준 미달 - (→) 시설기준 미달 ↑(↘) 전체기준 미달 ↓(↘)	RIR 해당없음 30% 초과 해당없음 관리비 ▲(↘)
주거급여 (자가/임차)	수선유지급여 및 임차 (민간임대)	1인가구 ↑(→) 장애인가구주 ↑(→)	가구총소득 ▼(→)	아파트 ↓↓(↘) 30년 초과 ↓↓(↘) (반)지하-옥탑 ↓↓(↘) 면적 ▼▼(→)	면적기준 미달 ↓↓(→) 침실기준 미달 - (→) 시설기준 미달 ↓↓(↘) 전체기준 미달 ↓↓(↘)	RIR ▼▼(→) 30% 초과 ↓↓(↘) 관리비 ▼▼(↘)
	수선유지급여 및 임차 (공공임대)	1인가구 ↑(→) 장애인가구주 ↓(↘)	가구총소득 - (→)	아파트 ↓↓(→) 30년 초과 ↓↓(→) (반)지하-옥탑 ↑(↘) 면적 ▼(↘)	면적기준 미달 ↓↓(→) 침실기준 미달 - (→) 시설기준 미달 ↑↑(↘) 전체기준 미달 ↓↓(↘)	RIR ▲▲(→) 30% 초과 ↑↑(↘) 관리비 ▼▼(↘)
주거급여 (생계+주거급여 수급 여부)	생계+주거급여	노인가구주 ↑(↘) 1인가구 ↑(↘)	가구총소득 ▼▼(↘) 가구총지출 ▼▼(↘)	자가↑↑(↘) 아파트 ↑(→) 30년 초과 ↑(→) (반)지하-옥탑 ↑(→) 면적 ▼(↘)	면적기준 미달 ↑(→) 침실기준 미달 ↑(→) 시설기준 미달 ↑(→) 전체기준 미달 ↑(↘)	RIR ▲(↘) 30% 초과 ↑(↘) 관리비 - (→)
	주거급여만	청년가구주 ↑(↘) 아동가구 ↑(↘)	가구총소득 ▲▲(↘) 가구총지출 ▲▲(↘)	자가↑↑(↘) 아파트 ↓(→) 30년 초과 ↓(→) (반)지하-옥탑 ↓(→) 면적 ▼(↘)	면적기준 미달 ↑(→) 침실기준 미달 ↑(→) 시설기준 미달 ↑(→) 전체기준 미달 ↑(↘)	RIR ▼(↘) 30% 초과 ↓(↘) 관리비 - (→)

구분	비교기준	인구가구 특성	경제 특성	주거 특성	최저주거기준 및 만족도	주거비 부담
저소득층 (비수급)	중위소득 50% 이하	노인가구주 ↑ ↑ (↘) 가구원 수 ↑ (↘)	가구총소득 ▼ (→) 가구총지출 ▲ (→)	자가 ↑ ↑ (→) 아파트 ↓ (↘) 30년 초과 ↓ (↘) (반)지하-옥탑 ↓ (→) 면적 ▲ (↘)	면적기준 미달 ↓ (→) 침실기준 미달 - (→) 시설기준 미달 ↓ (↘) 전체기준 미달 ↓ (↘)	RIR ▲ (↘) 30% 초과 ↑ (↘) 관리비 ▼ (→)
	중위소득 60% 이하	노인가구주 ↑ (↘) 가구원 수 ↑ ↑ (↘)	가구총소득 ▲ (→) 가구총지출 ▲ (→)	자가 ↑ ↑ (→) 아파트 ↑ (↘) 30년 초과 ↓ (↘) (반)지하-옥탑 ↓ (→) 면적 ▲ (↘)	면적기준 미달 ↓ (→) 침실기준 미달 - (→) 시설기준 미달 ↓ (↘) 전체기준 미달 ↓ (↘)	RIR ▲ (↘) 30% 초과 ↑ (↘) 관리비 ▼ (→)

주: 1) % 지표 (비율) ↑ : 평균보다 높음 / ↓ : 평균보다 낮음 / ↑↑ : 차이 매우 큼

2) 수치 지표(평균·면적·금액) ▲ : 평균보다 높음 / ▼ : 평균보다 낮음 / ▲▲ : 차이 매우 큼

3) 변화 방향 / : 격차 확대 / \ : 격차 축소 / → : 격차 변화 없음

출처: “주거실태조사 원자료”, 국토교통부·국토연구원, 각 연도.

[부록 2] 심층면접조사 참여자 개요

〈부록표 2〉 심층면접조사 참여자 개요

참여자	지역	나이	성별	주택유형	임대주체	접유형태	진용 면적	보증금	월세	관리비·공과금 (월)	장애	가구원 수	생계 급여
최00	서울	62	남	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	26.4	1,500	50	미상	없음	1	0
윤00	서울	62	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	보증부 월세	9.9	300	27	13	지체장애 (중증)	1	0
정00	서울	54	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	37	-	없음	1	0
김00	서울	64	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	9.9	-	38	-	없음	1	0
김00	서울	50	남	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	보증부 월세	33.0	8,000	17	1	없음	1	X
박00	서울	60	남	아파트	공공임대 (채계발임대)	보증부 월세	26.4	700	17	17	없음	1	0
성00	서울	48	여	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	보증부 월세	52.8	9,000	15	1	뇌전증	1	0
김00	서울	73	남	단독·다가구·다세대	공공임대 (매입임대)	보증부 월세	18.2	157	12	10	시각장애	1	0
박00	서울	69	남	단독·다가구·다세대	공공임대 (매입임대)	보증부 월세	49.5	100	39	16	없음	3	0

(단위: 세, m², 만 원, 평)

참여자	지역	나이	성별	주택유형	임대주체	접유형태	전용면적	보증금	월세	관리비·공과금(월)	장애	가구원 수	생계급여
정00	서울	66	남	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	33.0	168	3	16	호흡기장애	1	0
남00	서울	62	남	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	33.0	215	5	미상	신장장애	1	0
김00	경기	68	남	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	29.7	100	2	0	없음	1	0
김00	경기	50	여	단독·다가구·다세대	민간임대	전세	49.5	3,500	-	12	없음	4	0
박00	경기	46	여	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	19.8	200	30	16	없음	1	0
임00	경기	83	여	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	36.3	1,400	4	10	없음	1	0
김00	경기	73	여	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	19.8	3,500	27	6	없음	1	X
신00	전북	21	여	단독·다가구·다세대	공공임대(매입임대)	보증부 월세	42.9	220	11	4	지적장애	1	0
조00	전북	20	여	단독·다가구·다세대	공공임대(매입임대)	보증부 월세	42.9	250	10	4	지적장애	1	0
이00	전북	39	남	단독·다가구·다세대	공공임대(매입임대)	보증부 월세	42.9	200	11	4	지체장애	1	0
김00	전북	54	여	아파트	민간임대	보증부 월세	56.1	500	20	1	없음	1	0
유00	전북	54	남	단독·다가구·다세대	공공임대(매입임대)	보증부 월세	42.9	540	12	4	없음	1	X

참여자	지역	나이	성별	주택유형	임대주체	접유형태	전용면적	보증금	월세	관리비·공과금(월)	징애	가구원수	생계급여
김00	서울	64	여	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	보증부 월세	41.3	11,000	38	10	없음	1	X
김00	서울	66	여	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	보증부 월세	26.4	13,000	49	9	없음	1	O
오00	서울	58	남	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	전세	39.0	10,000	17	5	없음	1	O
김00	서울	77	남	단독·다가구·다세대	공공임대 (전세임대)	보증부 월세	42.9	10,000	46	14	없음	2	X
허00	서울	77	여	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	49.5	500	65	11	없음	2	O
서00	서울	69	여	아파트	민간임대	보증부 월세	21.6	4,000	10	미상	지체장애	1	X
이00	대전	82	여	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	전세	6.0	350	-	2	없음	1	O
이00	대전	65	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	10.0	-	30	-	없음	1	X
육00	대전	65	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	19	-	없음	1	O
이00	대전	69	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	19	-	지체장애	1	O
정00	대전	75	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	22	-	없음	1	O
김00	대구	46	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	21	1	없음	1	O

참여자	지역	나이	성별	주택유형	임대주체	접유형태	전용면적	보증금	월세	관리비·공과금(월)	장애	가구원 수	생계급여
조OO	대구	69	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	3.3	-	21	-	없음	1	○
이OO	대구	45	여	단독·다가구·다세대	민간임대	보증부 월세	56.1	300	50	3	없음	2	○
이OO	서울	64	남	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	46.2	90	13	8	없음	1	○
장OO	서울	68	여	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	29.7	130	4	7	시력장애	1	○
김OO	서울	59	남	단독·다가구·다세대	공공임대(매입임대)	보증부 월세	49.2	100	25	6	없음	1	○
김OO	서울	44	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	6.6	-	37	-	없음	1	○
김OO	서울	80	여	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	27.0	300	6	6	지체장애	1	○
유OO	서울	81	여	아파트	공공임대(영구임대)	보증부 월세	29.7	320	7	5	청각장애	1	X
서OO	서울	56	남	쪽방·고시원·여인숙	민간임대	무보증 월세	6.6	-	36	-	없음	1	○

주: 1) 전세임대주택 거주자는, 보증금 이자 외에 별도 월세를 납부하는 경우 월세, 보증금 이자만 납부하는 경우 전세로 구분함.

2) 전세임대주택 거주자는 LH에 납부하는 이자 외에 추가로 월세를 납부할 경우 이를 합산함.

3) 관리비·공과금은 계절별로 파차가 크고, 몇 개월 또는 연 단위로 납부하는 경우가 많아 면접 참여자의 응답을 토대로 추정함.

출처: “주거급여 수급자 심층면접조사 원자료”, 한국보건사회연구원·한국도시연구원, 2025.



Abstract

A Study on the Effectiveness of the Housing Benefit from the Perspective of Securing the Housing Rights of Policy Recipients

Project Head: Lim, Deokyoung

Housing is a foundational condition for human well-being, and access to “adequate housing” is recognized internationally, including by the UN, as a fundamental human right. In Korea, the 2015 reform of the National Basic Livelihood Security system separated the Housing Benefit into an independent program with expanded coverage and increased payment levels, but program assessment must move beyond how much is paid to what improves—namely, whether housing rights are actually secured.

Accordingly, this study evaluates the Housing Benefit not merely as a tool for reducing housing costs but as a rights-based policy instrument, diagnosing its achievements and limitations to inform reform directions. It (1) examines recipients’ characteristics, housing conditions, and stability using the Survey on Actual Housing Condition; (2) empirically identifies why housing instability and cost overburden persist among recipients; (3) tracks longitudinal effects with the Korea Welfare Panel Study using a housing index and rent-to-income

ratios (RIR); and (4) assesses qualitative impacts—such as program experiences, housing upgrading, and psychosocial stability—through in-depth interviews and housing inspections.

Results suggest that while the Housing Benefit has partially eased cost pressures, its effectiveness remains limited from a housing-rights perspective, with notable constraints in the private rental sector. These issues are unlikely to be resolved quickly or by the Housing Benefit alone, underscoring the need to reorient evaluation and policy design toward outcomes that directly advance the right to adequate housing.

Key words: Housing Benefit, Right to Housing, Public Assistance, Minimum Housing Standards, Housing Costs