

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2026. 6. 8.
No. 1066



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

강미나 선임연구위원
이재춘 연구위원
이다은 부연구위원

주거복지정책 50년 평가

주요 내용

- 1960년부터 반세기 동안 추진된 주거복지정책을 시기별로 정책목표 설정의 적절성, 성과 달성도, 집행체계 적절성, 국민체감도 측면에서 평가
 - 주택공급 기반 마련기(1960~1979년): 주택의 절대 부족 해소를 위한 주택의 양적 공급 확대 정책목표는 매우 적절, 주택부족 현상 일부 해소, 그러나 재정 제약, 급격한 도시화 속도에 비해 주택공급 부족, 불량주거지 문제 지속, 정책성과의 국민체감 부족 등 구조적 한계
 - 대량 주택공급기(1980~1993년): 주택 200만 호 건설계획과 신도시 건설 등 대규모 공급정책으로 주택보급률 제고와 시장안정에 기여, 그러나 부동산 투기 제어와 공공임대주택 관련 지원체계 미흡의 한계
 - 주거복지 개념 도입기(1994~2007년): 주거복지 제도화, 최저주거기준 도입, 임대주택 대량 공급, 제도적 기반 정비 및 중장기 전략 수립에 긍정적인 평가, 그러나 정책일관성 부족, 경기부양과 복지목표의 혼재
 - 주거지원 확대 및 맞춤형 주거지원 강화기(2008년 이후): 생애주기별 정책지원과 주거급여 확대 등 주거복지 향상을 위해 필요한 적절한 정책수단 도입 및 추진, 제도적 기반과 조직체계 크게 확립
- 주요 주거복지정책인 공공임대주택, 주거급여, 주거복지 전달체계를 분석하고 목표달성, 효율성, 형평성, 정책설계와 집행의 적절성, 지속가능성과 적응성, 국민 정책체감도를 평가
 - (공공임대주택정책) 정책목표 달성이나 체감도에서 매우 긍정적인 평가, 효율성과 형평성, 정책설계 및 집행 영역에서 개선 필요
 - (주거급여정책) 전 영역에서 고른 평가를 받고 있으며 형평성에 대해서 상대적으로 높은 평가
 - (주거복지 전달체계) 정책목표 달성, 효율성, 형평성, 정책설계 및 집행, 지속가능성 및 적응성의 경우 상대적으로 낮은 평가를 받고 있으나, 정책체감도는 상대적으로 긍정적인 평가

정책방안

- (주거복지정책 방향) 보편적인 주거복지로 대상 확대 및 포용성 확보, 다양한 주체의 참여와 책임구조 구축, 장기적으로 지속가능한 시스템 마련, 지역 거버넌스와 주거복지의 통합적 접근, 미래지향적인 정책방안 모색 필요
- (주요 주거복지정책 방향) 공공임대주택정책과 주거급여정책은 상호 보완체계 강화, 공공과 민간의 역량연계 활용을 통한 장기 지속가능한 프로그램으로 개편, 협력적·전문적 거버넌스 구축이 중요
- (미래 환경변화에 따른 정책방향) '인구구조 변화 대응', '기후변화 대응', '맞춤형 돌봄 수요 확대', '지역 및 주거 불균형 해소'를 위한 정책마련

01. 시대적 변화, 주거복지정책의 전개와 평가

주거복지와 주거복지정책 개념

(주거복지의 개념) 주거복지 개념은 1990년대 초반부터 논의가 시작된 후 점차 발전해 옴. 분배의 형평성, 정부 정책의 효율성과 효과성 측면의 복지수준 측정에서부터 시작하여 저소득층의 주거권으로, 주거취약계층 우선의 주거복지로, 그리고 포용적 주거복지로 발전하였으며 현재 전 사회구성원을 포괄하는 보편적 주거복지로 논의가 이어져 옴

(주거복지정책) 국민의 적절한 주거수준을 보장하고 주거불안을 해소하기 위해 국가 또는 공공이 주거의 공급·비용·환경·서비스 등을 종합적으로 지원·조정하는 정책

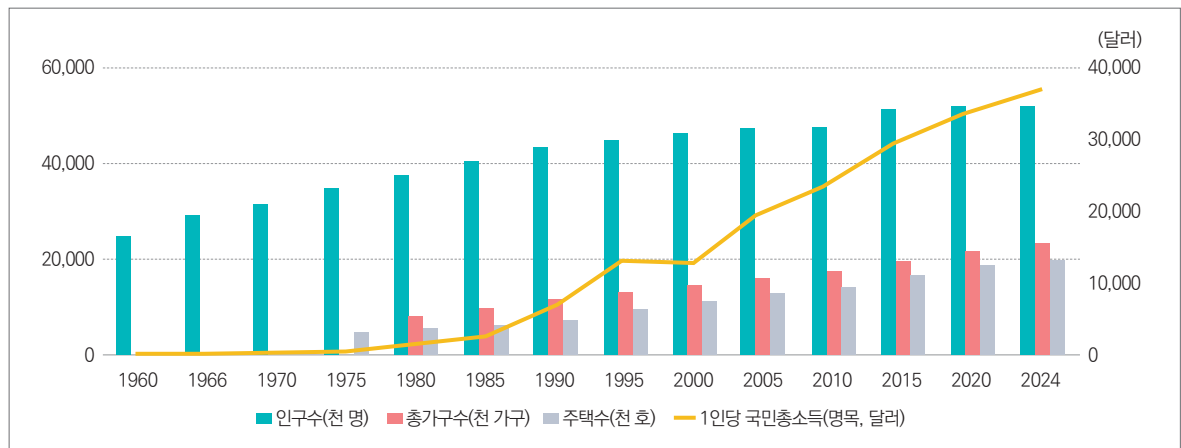
- 우리나라의 주거복지정책은 지난 반세기 동안 사회·경제적 여건변화에 따라 지속적으로 발전해 왔음. 양적·질적 측면에서 큰 성과를 도출하였으며 향후 환경변화에 대비하여 지속가능한 정책을 준비할 필요가 있음

사회·경제적 환경변화

우리나라의 사회·경제적 환경은 지난 50년간 괄목할 만한 변화가 있었음

- 인구는 1960년 2,500만 명에서 2024년 5,180만 명으로 약 2배 증가, 총가구수 역시 1980년 약 800만 가구에서 2,300만 가구('24)로 2.9배 증가, 주택수는 1975년 470만 호에서 1,988만 호('24)로 약 4배 증가, 1인당 국민소득(명목 달러 기준)은 1960년 80.5달러에서 3만 6,745달러('24)로 약 456배 증가

그림 1 인구·주택·소득 변화 추이

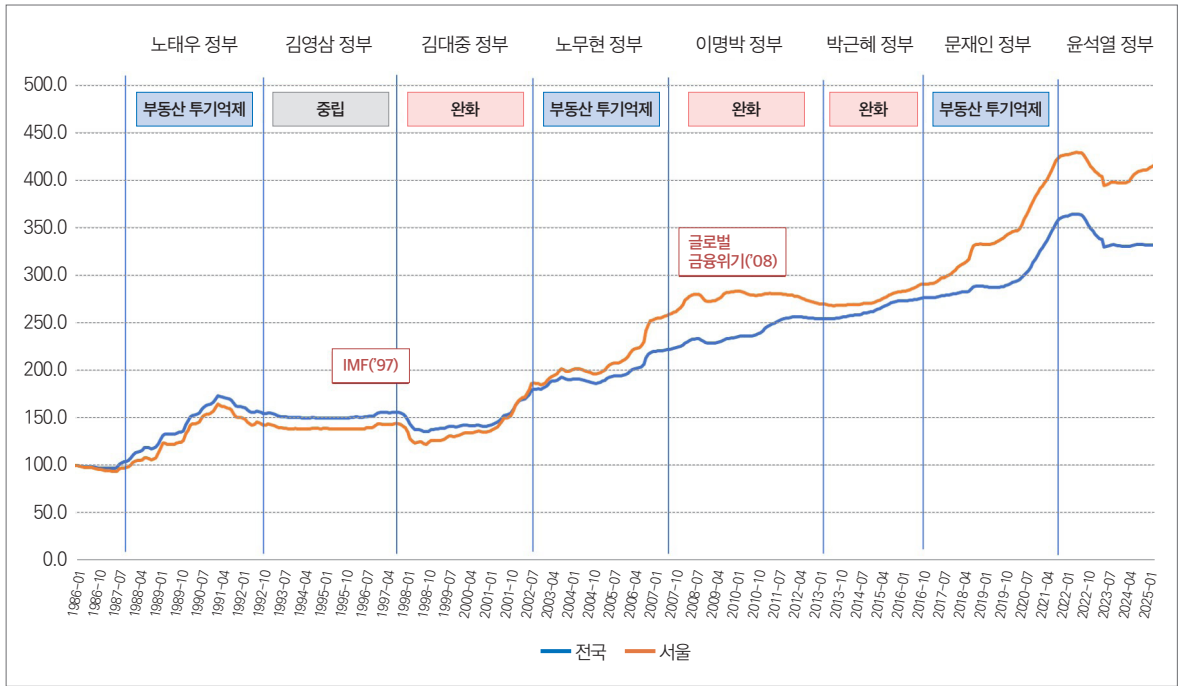


자료: KOSIS를 활용하여 연구진 작성.

부동산시장 관련 정책은 경제상황에 따라 시장안정정책과 규제완화정책이 교차하여 추진되어 왔음

- 1979년까지는 주택뿐 아니라 토지시장의 과도한 과열로 인하여 '투기와의 전쟁'이라고 할 만큼 시장관리를 위한 정책들이 사용되었으며, 노태우 정부 시기에는 긴급 부동산 투기억제대책('89)이 발표되었음
- 김영삼 정부는 금융실명제('93)와 부동산실명제('93)를 도입하면서 비교적 주택시장이 안정되었으나, IMF로 인하여 경제활성화가 가장 긴급한 과제였던 김대중 정부 때는 경기활성화대책이 주로 사용되었음
- 노무현 정부는 급등하는 주택시장의 가격을 안정시키기 위하여 주택거래신고제('04) 등을 비롯하여 수차례 시장안정대책을 발표하였음
- 이명박, 박근혜 정부는 글로벌 금융위기 등의 여파로 경기를 활성화하는 데 정책의 초점이 맞추어져 있었고, 뒤를 이은 문재인 정부에서는 또다시 주택경기 과열로 인한 시장관리대책들이 동원되었음

그림 2 시기별 주택매매가격지수 추이(1986.1=100)



자료: 한국부동산원 부동산통계정보시스템의 주택종합 매매지수를 활용하여 연구진 작성.

주택공급을 위한 기반 마련기: 1960~1979년

- **(주택 관련 계획)** 제1차부터 제4차까지의 경제개발 5개년계획이 추진되었으며, 경제개발 5개년계획에 주택공급계획이 포함됨
- **(법제도)** 「대한주택공사법」, 「토지수용법」, 「공영주택법」, 「주택자금운영법」, 「주택건설촉진법」, 「한국토지개발공사법」, 「국민주택 우선 공급에 관한 규칙」, 「주택공급에 관한 규칙」 등 기구 설립 및 운영, 택지조성, 주택공급 관련, 주택마련 자금 관련 법과 규칙들이 제정되면서 주택공급 기반이 조성됨
- **(기구)** 국민주택 건설 및 공급, 주택청약제도 및 분양 운영, 공공임대사업 수행 등을 주요 업무로 하는 '대한주택공사'와 택지개발, 도시개발, 공공용지 조성 등의 업무를 수행하는 '한국토지개발공사' 설립
- **(정책 평가)** 경제개발 5개년계획, 주택건설계획, 주택공급을 위한 법제도 마련과 공사 건립으로 주택공급 기틀 조성에 대해서 매우 높은 평가

표 1 주택공급을 위한 기반 마련기(1960~1979년) 정책 평가

구분	내용
정책목표 설정의 적절성	• 주택의 절대 부족 해소를 위한 주택의 양적 공급 확대라는 정책목표 설정의 적절성을 높게 평가 • 실행 과정에서 서울 집중과 주택부족 문제 해결에 한계, 질적 측면과 복지적 관점이 부족하여 국민체감도가 낮다는 평가
정책목표 달성 정도 및 성과	• 주택보급률이 이전보다 상승하면서 주택부족 현상이 일정부분 해소되고, 농어촌 지역에서 주택개량사업이 추진되어 주거환경 개선 등 일정부분 성과 • 재정적 제약, 급격한 도시화 속도에 비해 공급부족, 불량주거지 문제 지속, 정책성과의 국민체감 부족 등 구조적 한계
정책수행 집행체계 적절성	• 주택공사 설립과 중앙정부 주도의 제도적 틀을 마련하였다는 점에서 의의 • 집행력 부족, 복지전달체계 부재, 지역수요 대응 한계라는 제약이 있으므로 정책효과가 충분히 발휘되지 못한 시기
국민체감도	• 주택재고가 확대되었으나 성과가 제한적이거나 국민체감에는 부족한 것으로 평가

자료: 전문가조사 결과를 활용하여 연구진 작성.

표 2 시기별 주택정책의 목표·계획·법제도·기구·프로그램

구분	주택공급 기반 마련 (1960 ~ 1979년)	대량 주택공급 (1980 ~ 1993년)	주거복지 개입 도입 (1994 ~ 2007년)	맞춤형 주거지원 강화 (2008년 ~)
정권	- 제2공화국 (윤보선 정부 '60~'61) - 군사정권 (박정희 정부 '61~'63) - 제3공화국 (박정희 정부 '63~'72) - 유신정권 (박정희 정부 '72~'79) - 과도정부 (최규하 정부 '79~'80)	- 제5공화국 (전두환 정부 '80~'88) - 제6공화국 (노태우 정부 '88~'93)	- 문민정부 (김영삼 정부 '93~'98) - 국민의 정부 (김대중 정부 '98~'03) - 참여정부 (노무현 정부 '03~'08)	(이명박 정부 '08~'13) (박근혜 정부 '13~'17) (문재인 정부 '17~'22) (윤석열 정부 '22~'25)
주택 이슈	- 주택부족 심각(60년대), 불량주거지 - 이촌향도 현상으로 도시의 주택부족 심각(70년대) 70년대 주택 및 토지가격 폭등	80년대 초 경기침체와 주택경기 위축: 양도소득세 면세기간 연장('81), 주택자금융자 조건 개선 - 부양책으로 건설촉진 80년대 말 부동산 투기억제 : 8.10조치('88) - 주택 200만 호 건설계획, 수도권 5개 신도시 - 영세민 서민을 위한 공공임대 도입: 영구임대('89)	- 국민임대('98) - 주거환경개선사업 - 주거급여: 국민기초생활보장법('99) - 재건축초과이익환수제('06) - 경기부양, 부동산 투기억제, 주택시장 안정화	- 서민 중산층 주거안정과 주택시장 정상화 - 주거취약계층을 위한 맞춤형 주거지원 - 서민·중산층 주거안정 지원 등 주거복지 로드맵
정책 목표	주택의 절대부족 해소를 위한 주택의 양적 공급 확대	주택공급 확대와 주택시장 안정 및 저소득계층 주거안정	- 문민정부: 양적 공급에서 질적 주거복지로 패러다임 전환, 공공임대주택 확충과 주거복지 강화 - 국민의 정부: 무주택 서민을 위한 장기 공공임대주택(국민임대) 제도 도입, 외환위기 극복을 위한 주택금융, 시장안정 - 참여정부: 주택가격 급등 억제 및 시장안정, 주거복지정책 제도화	- 이명박 정부: 보금자리 확충과 주거안정, 주택시장 정상화 - 박근혜 정부: 서민 중산층 주거안정과 주택시장 정상화, 주거복지 강화와 도시재생 - 문재인 정부: 사람 중심의 주거복지 실현과 주택시장 안정화 - 윤석열 정부: 시장기능 회복과 공급확대를 통한 주거안정
시장 지표		- 서울 PIR: 5.9('88.4) → 8.3('93.2) - 수도권 중소도시 PIR : 6.1('88.4) → 7.1('93.2) - 서울 RIR: 16.8('88.4) → 28.8('93.2) - 수도권 중소도시 RIR : 13.3('88.4) → 21.1('93.2)	- 서울 PIR: 6.3('97.5) → 4.2('99.6) → 4.7('00.11) → 5.1('02.1) → 7.5('06) - 수도권 중소도시 PIR: 6.3('97.5) → 4.6('99.6) → 3.4('00.11) → 3.7('02.1) → 7('06) - 서울 RIR: 20.2('97.5) → 20.3('99.6) → 23.8('00.11) → 22.2('02.1) → 22.5('06) - 수도권 중소도시 RIR: 17.7('97.5) → 17.5('99.6) → 18.4('00.11) → 22.8('02.1) → 19.9('06)	- 서울 PIR: 9.9('10) → 8.3('14) → 8.3('16) → 9.6('18) → 12.5('20) → 15.2('22) → 13.0('23) - 수도권 PIR: 6.7('16) → 6.9('18) → 8.0('20) → 9.3('22) → 8.5('23) - 서울 RIR: 23.3('10) → 23.8('14) → 22.2('16) → 22.1('18) → 21.3('20) → 20.9('22) → 22.7('23) - 수도권 RIR: 17.9('16) → 18.6('18) → 18.6('20) → 18.3('22) → 20.3('23)
주택 계획	- 제1차 경제개발 5개년계획 중 주택공급계획('62~'66) (계획) 주택부족 완화를 위한 주택 양적 확대, 주택건설자금 확대, 택지조성사업, 47만 5천 호 건설계획 - 제2차 경제개발 5개년계획 중 주택공급계획('67~'71) (계획) 주택의 양적 부족 해소를 위한 주택공급 확대, 총 83만 3천 호 주택 건설, 주택금융 확대, 건자재 표준화, 대단위 택지조성, 농어촌 주택 지방개량 (성과) 초기 아파트 등장, 중산층 대상 소규모 단지 위주, 마포아파트 ('62~'64, 서울 최초 대단지) - 제3차 경제개발 5개년계획 중 주택공급계획('72~'76) (계획) 저렴한 서민주택 건설, 67만 호 주택 건설로 1976년 주택재고수 501만 호 달성, 판자촌 등 주거환경 개선사업	- 제5차 경제개발 5개년계획 중 주택공급계획('82~'86) (계획) ① 주택건설 확대, 주택가격 안정, 국민주택 건설 확대(7~15평형), 5년간 146만 호 주택공급 ○ 재정 및 연금자금 주택투자 확대 - 민간주택건설 추진 - 장기주택금융 확대 ② 부동산투기 억제 (성과) 대규모 아파트단지 개발, 목동지구 아파트 개발('83~'89), 중계(2만 세대 이상, '86~'89), 상계(1만 5천 세대 이상, '87~'89) - 제6차 경제·사회발전 5개년계획 중 주택공급계획('87~'91) (계획) 250만 호 주택공급 (성과) 주택공급 238만 호 토지공개념 등 도입	- 제1차 장기 주택종합계획 ('03~'12) (이념) 국민 주거복지 향상 및 계층 간·지역 간 주거불평등 해소를 통한 국민통합 (목표) 주택부족문제 해소, 주택시장의 안정 유지, 저소득층 주거수준 향상 및 주거격차의 완화 - 저소득층을 위한 주거복지 지원방안('03) - 소득계층별로 차별적인 주거복지정책 방향 제시 - 제7차 경제·사회발전 5개년계획 중 주택공급계획('92~'96) (계획) 250만 호 주택공급(공공 127만 호, 소형분양 50만 호 포함) - 소형주택규모 소형화 - 영구임대주택 2만 호 추가 건설	- 제2차 장기 주택종합계획 ('13~'22) (비전) 더 나은 주거환경, 행복한 주거생활 (목표) 주거복지 향상, 주택수준 및 주거환경 개선 및 주택시장 정상화 (내용) 임대주택 100만 호 공급, 주택바우처 도입 추진, 뉴스테이(중산층 민간임대) 정책시행, 도시재생 활성화 - 주거복지 로드맵('17) - 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 - 신혼부부·청년 주거지원 방안('18) - 취약계층·고령자 주거지원방안('18) - 아동 주거권 보장 등 주거지원강화대책('19) - 주거복지 로드맵 2.0('20) - 공적주택 144만 2천 호, 공공분양주택 24만 호 확대 공급

구분	주택공급 기반 마련 (1960~1979년)	대량 주택공급 (1980~1993년)	주거복지 개념 도입 (1994~2007년)	맞춤형 주거지원 강화 (2008년~)
	- (성과) 여의도 시범아파트(70~71), 도시재개발 시범사업 시작, 서울 외곽(강남 개발 본격화 영동지구, 잠실 등 개발), 고층·고밀도 아파트 도입 (종로구 삼일아파트, 여의도 시범아파트, 반포주공아파트, 잠실주공아파트) • 제4차 경제개발 5개년계획 중 주택공급계획(77~81) - (방향) 택지공급 및 주택공급 확대, 주택가격 안정 - (계획) 총 133만 호 주택 건설, 소규모 주택건설에 재정 투자, 불량주택정비 사업(판자촌 등), 주택자금 조성 추진 및 확대, 주택공사 및 지방정부의 주택정비 사업 확대, 아파트지구 정비, 민간 건설업체 참여 유도 자금조달 확대 - 주택은행 국민주택자금 등 동원 - (성과) 은마아파트(79, 대치동)	- 주택투자재원의 안정적 조달 - 국민주택자금, 주택금융제도 개선 - 부동산 투기억제시책의 실효성 제고(보유세 등), 개발이익환수 등 제도적 장치 강화		• 제3차 장기 주거종합계획(23~32) - (비전) 희망은 키우고 부담은 줄이는 국민 주거안정 구현 - (목표) 국민 주거생활권 확보, 촘촘한 주거복지 지원 - (정책방향) 주택시장 정상화를 통한 안정적 주택공급, 사각지대 없는 주거안전망 강화, 저출생·고령화, 지역소멸에 대응한 주거지원 패러다임 전환, 소득 4만 불 시대에 걸맞은 미래 녹색 주거환경 조성
법 제 도	• 대한주택공사법(62) • 토지수용법(62) • 도시계획법(62) • 공영주택법(63) • 주택자금운영법(63) • 주택자재규격화(65) • 토지구획정리사업법(66) • 주택은행법(67) • 농어촌지붕개량촉진법(67) • 부동산투기 억제에 관한 특별조치세법(67) • 주택건설촉진법(72) • 국민주택 우선 공급에 관한 규칙(77) • 주택공급에 관한 규칙(78) • 공동주택관리령(79) • 한국토지개발공사법(78)	• 택지개발촉진법(80) • 도시저소득층 주거안정을 위한 임시조치법(82) • 주택공급에 관한 규칙 개정(82) - 분양우선순위 세분화 • 주택건설촉진법시행령(82) • 주택투기억제대책(82) • 부동산투기억제대책(83) • 아파트 분양채권입찰제(83) • 주택공급에관한 규칙 개정(83) - 투기과열지구 내 주택공급 특례 • 주택공급에 관한 규칙 개정(84) - 청약예금제도 실시 지역 확대 • 임대주택건설 촉진법 제정(84) - 임대주택법으로 개정(90) • 도시영세민 주거안정 종합대책(89) • 근로자주거안정의 해(90)	• 근로자주택건설 시행지침 개정(94) • 주택경기활성화 대책(98) • 주택경기 활성화를 위한 자금지원방안(98) • 국민임대주택건설계획(98) • 서민 주거안정 대책(99) • 중산층 및 서민층 주거안정대책(99) - 최저주거기준 고시(00) • 주택법 제정(03) - 주택건설촉진법(72) 전면 개정 • 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치(03) • 분양가 상한제(05) • 종합부동산세 신설(05) • 3자녀 이상 무주택 세대주에 대한 특별공급(06) • 청약가점제(07) • 장기전세주택(shift)(07) • 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법(07) • 주거복지센터 설치(07)	• 저소득 무주택 신혼부부 보금자리주택 특별공급제도(08) • 보금자리주택건설 특별법 제정(08) • 주택청약종합저축 신설(09) • 한국주택토지공사법(09) • 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상법(09) • 주거약자 지원에 관한 법률(12) • 도시재생 특별법(13) • 주거급여법(14) • 주택도시기금법(15) • 주거기본법(15) • 공공주택특별법(15) • 임대주택법 - 민간임대주택에 관한 특별법(15)으로 개정 • 공동주택관리법(15)
기구	• 대한주택공사 설립(62) • 토지공사 설립(75)	• 주택관리공단(주) 설립(98) • 국민주택기금 설립(81)	• 국토교통부 주택국 내 주거복지과 신설(03)	• 한국주택토지공사(09), 다양한 NGO, 협동조합, 사회적 경제 주체 등 활동
정책 프로 그램		• 영구임대주택 공급 (19만 호, '89~'92) • 50년 공공임대주택 공급	• 국민임대주택 공급(98) • 보금자리주택 공급(분양, 임대) • 주거급여 (00 국민기초생활보장제도) 도입 • 저소득층을 위한 주거복지 지원방안(03.5) • 서민·중산층 주거안정 지원 대책(03.9)	• 주거급여(14) - 맞춤형 개별급여체계 • 뉴스테이(15) • 공공 실버주택(15) • 마이홈 구축(15) - 주거지원 안내시스템 • 마을정비형 공공임대주택(16) • 사회적 임대주택(16) • 쪽방 등 비주택거주자 주거상향지원사업(20) • 주거복지센터 44개(22.9)

주: 시장지표의 경우 중위수 기준, 2006년부터는 수도권 중소도시가 아니라 수도권 중위값을 활용.

자료: 제1~4차 경제개발 5개년계획; 제5~6차 경제사회발전 5개년계획; 예산개요(경제기획원 1986); 주거복지백서(대한주택공사 2002); 주거실태조사(국토교통부, 국토연구원, 각 연도) 자료를 활용하여 연구진 작성.

대량 주택공급기: 1980~1993년

- **(주택 관련 지표)** 주택보급률 74.2('91), 주택건설 실적 387.6만 호('90~'95), 공공임대주택 재고수 7.8만 호('86)
- **(주택 관련 계획)** 제5~6차 경제개발 5개년계획에 따라 주택정책 집행, 대규모 주택공급과 관련된 주택 500만 호 건설계획('80)과 주택 200만 호 공급계획('89) 발표
- **(법제도)** 주택공급과 주거환경 개선을 위해 「택지개발촉진법」, 「임대주택건설촉진법」, 「임대주택법」, 「도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」 제정 및 개정
- **(기구)** 국민 주거생활 안정과 주거수준 향상을 도모하기 위해 '국민주택기금'을 설립, 조성된 자금을 국민주택 건설 주택사업자와 주택구입 또는 임차수요자에게 지원
- **(정책)** 최저소득계층을 대상으로 하는 영구임대주택과 5년형·50년형 공공임대주택 도입
- **(정책 평가)** 주택 200만 호라는 획기적인 정책으로 주택 대량 공급의 새로운 장을 열었으며 이를 위한 「택지개발촉진법」, 재정지원, 금융지원 등이 성공 요인으로 평가

표 3 대량 주택공급기(1980~1993년) 정책 평가

구분	내용
정책목표 설정의 적절성	• 정책목표가 주택공급 확대와 주택시장안정 및 저소득층 주거안정, 목표는 상황에 맞게 타당 • 주택공급 확대와 시장안정, 저소득 주거지원 등을 동시에 고려하였으나 실행력과 도시계획적 관점은 다소 부족
정책목표 달성 정도 및 성과	• 주택 200만 호 건설계획과 신도시 건설 등 대규모 공급정책이 성과를 거두어 주택보급률 제고와 시장 안정에 기여 • 아파트 위주의 부동산 투기 제어에 한계
정책수행 집행체계 적절성	• 제도와 재정 기반을 마련하여 대규모 공급정책을 추진할 수 있었다는 점에서 긍정적으로 평가 • 성과는 인정하지만, 공공임대주택 관련 지원체계의 미흡과 집행력, 예산부족 문제
국민체감도	• 주택 200만 호 건설에 따라 주거수준이 크게 향상되었으나 체감 효과는 계층 및 지역에 따라 제한적, 특히 저소득층을 위한 주거안정 성과가 충분하지 않아 일부 국민의 체감도가 낮음

자료: 전문가조사 결과를 활용하여 연구진 작성.

주거복지 개념 도입기: 1994~2007년

- **(주택 관련 지표)** 주택보급률 85.0('95) → 96.0('05), 주택건설 실적 189.9만 호('96~'99) → 314.3만 호('00~'05) → 216.5만 호('06~'10)
- **(주택 관련 계획)** “주택부족문제 해소, 저소득층 주거수준 향상 및 주거격차 완화” 등을 주택정책 목표로 제시한 제1차 주택종합계획과 주거복지의 청사진을 담은 주거복지 지원방안 마련
- **(법제도)** 최저주거기준 고시, 「주택법」, 「국민임대주택 등에 관한 특별조치법」, 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」 등이 전면 개정 또는 제정
- **(기구)** 공공주택 관리, 유지보수 및 공공임대주택 임대업무 수탁 등을 목적으로 '주택관리공단' 설립, 건설교통부 내 '주거복지과' 신설
- **(정책)** 국민임대주택, 다가구 매입임대주택, 전세임대주택, 보증자리주택 등 도입, 주거급여 신설, 주거복지센터 최초 설립, 분양가 상한제 재도입, 청약가점제 도입 등 다양한 정책프로그램 추진
- **(정책 평가)** 국민임대주택 건설, 주거급여 제도, 저소득층을 위한 주거복지 지원방안('03) 등 주거복지정책이 직접적으로 시행되기 시작한 점을 높이 평가

표 4 주거복지 개념 도입기(1994~2007년) 정책 평가

구분	내용
정책목표 설정의 적절성	- 정책목표는 주거복지의 제도화, 불평등 해소 지향, 최저주거기준 도입 등을 통해 큰 성과를 거두었으며, 단순 공급 중심에서 주거복지 중심으로 전환 - 일부 전문가들은 정책일관성 부족, 경기부양과 복지목표의 혼재, 중앙정부 주도의 정책을 한계로 지적
정책목표 달성 정도 및 성과	- 주거복지 제도화와 임대주택 대량 공급 등에 대해서 긍정적인 평가 - 성과의 제한성, 국민체감도 부족, 불평등 해소 한계 등을 동시에 지적
정책수행 집행체계 적절성	- 제도적 기반을 정비하고 중장기적 전략을 수립한 점에서 긍정적인 성과 - 재정 부족, 공급 중심으로 정책집행체계에 한계, 실질적 주거복지 성과 확산에는 미흡했던 과도기적 시기로 평가
국민체감도	국민 일부에게는 주거수준 향상이라는 긍정적 체감을 제공했으나, 주택시장 불안과 가격 급등으로 인한 국민적 불안과 기대 미충족이라는 한계가 존재

자료: 전문가조사 결과를 활용하여 연구진 작성.

주거지원 확대 및 맞춤형 주거지원 강화기: 2008년 이후

- **(주택 관련 지표)** 신주택보급률 101.9(‘10) → 103.5(‘14), 주택건설 실적 209.2만 호(‘11~‘14), 364.6만 호(‘15~‘20), 192.4만 호(‘21~‘24), 공공임대주택 재고수 92.4만 호(‘10) → 191.9만 호(‘23)
- **(주택 관련 계획)** 제2차 장기 주택종합계획, 제3차 장기 주거종합계획, 주거복지 로드맵(‘17), 주거복지 로드맵 보완(‘18~‘19, 생애주기 맞춤형 지원방안), 주거복지 로드맵 2.0(‘20) 등 발표
- **(법제도)** 정책목표 및 정책 추진 등에 따라 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「주거기본법」, 「주거급여법」, 「공공주택특별법」 등 제정
- **(기구)** 대한주택공사와 한국토지공사를 통합한 ‘한국주택토지공사’ 출범
- **(정책)** 주거급여 개편, 뉴스테이, 공공실버주택, 마이홈, 비주택거주자 주거상향지원사업, 주거복지센터 등 주택공급, 주거비 지원, 주거복지 전달체계 등 여러 측면에서 정책과 대상 확대
- **(정책 평가)** 「주거기본법」 제정(‘15)으로 주거복지가 명확하게 정책목표로 천명되었다는 점에서 의의, 맞춤형 수요에 기반한 정책수립과 추진이 이루어지고 있다고 평가

표 5 주거지원 확대 및 맞춤형 주거지원 강화기(2008년 이후) 정책 평가

구분	내용
정책목표 설정의 적절성	- 목표 설정이 시대적 요구에 부합했다는 긍정적인 평가 - 목표의 구체성과 실행 가능성, 계층 간 균형성 확보가 여전히 과제로 남아있음
정책목표 달성 정도 및 성과	- 신혼부부, 청년, 주거취약계층을 넘어 전 계층으로 대상 확대, 주거급여 중심으로 주거복지 향상을 위해 필요한 적절한 정책수단 도입 및 추진 등 긍정적인 평가 - 제도의 실행 가능성과 일관성 측면, 정책목표가 사회적 기대에 비해 미흡하거나 현실과 괴리 측면의 부정적 의견도 존재
정책수행 집행체계 적절성	과거에 비해 제도적 기반과 조직체계가 확립되었고, 특히 주거복지센터를 중심으로 전달체계의 활성화가 긍정적으로 평가
국민체감도	여전히 대상자에 비해 수혜자가 적어 체감도가 높지 않다는 평가

자료: 전문가조사 결과를 활용하여 연구진 작성.

02. 주요 주거복지정책 평가

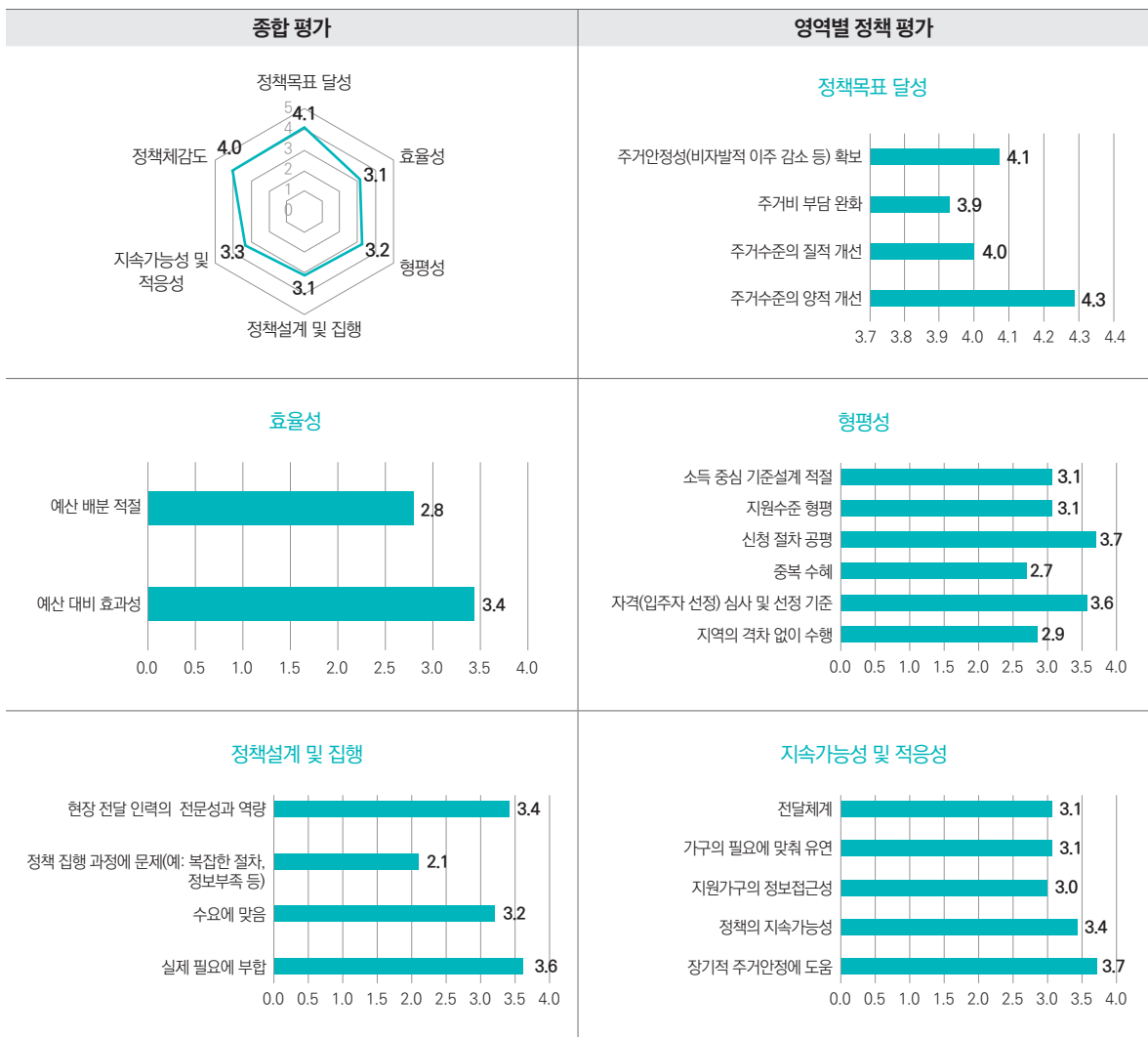
공공임대주택정책

우리나라의 장기공공임대주택 재고수는 지난 20여 년간 비약적인 성장을 이룸

- 2000년 전체 주택수 중 2.3%에 불과했으나 2021년에는 8%까지 증가하여 OECD 평균을 상회하는 수준에 도달(국토교통부 2021), 2023년 기준 공공임대주택 재고는 총 192만 호, 이 중 국민임대주택(약 32%)이 가장 높은 비중

- 이러한 성장은 국민임대 100만 호 건설계획, 보증자리주택 공급계획, 주거복지 로드맵 등 지속적인 공공임대 주택 공급확대정책의 결과로 해석할 수 있음(한국토지주택공사 2024)
- **(공공임대주택정책 발전)** 1960~1970년대 공공임대주택 제도적 기반 형성과 초기 공급, 1980~1990년대 제도적 체계 정비와 대량 공급 전환, 2000년 이후 보편적 복지의 확대와 질적 전환 과정을 통해 발전
 - 1989년 영구임대주택 도입 이후 다양한 유형 도입, 「공공주택특별법」에 따라 8개 유형
- **(과제)** 현재 직면한 주요 과제는 ‘노후화 해결과 유지관리체계 정비 및 개선’, ‘임대료체계의 복잡성 해소’, ‘입주자 선정의 복잡성 및 공정성 정비’ 등
- **(정책 평가)** 공공임대주택정책의 정책목표 달성도(4.1점)와 정책체감도(4.0점)는 높은 평가, 지속가능성 및 적응성(3.3점), 효율성(3.1점), 형평성(3.2점), 정책설계 및 집행(3.1점)은 보통의 평가를 받음
- **(미래 정책 방향)** 단순한 양적 확대에서 질적 혁신과 사회적 포용을 실현하고, 수요자 맞춤형 복지와 거버넌스 혁신, 나아가 사회적 인식 개선까지 포괄하는 종합적이고 지속가능한 주거정책으로 발전시켜야 함

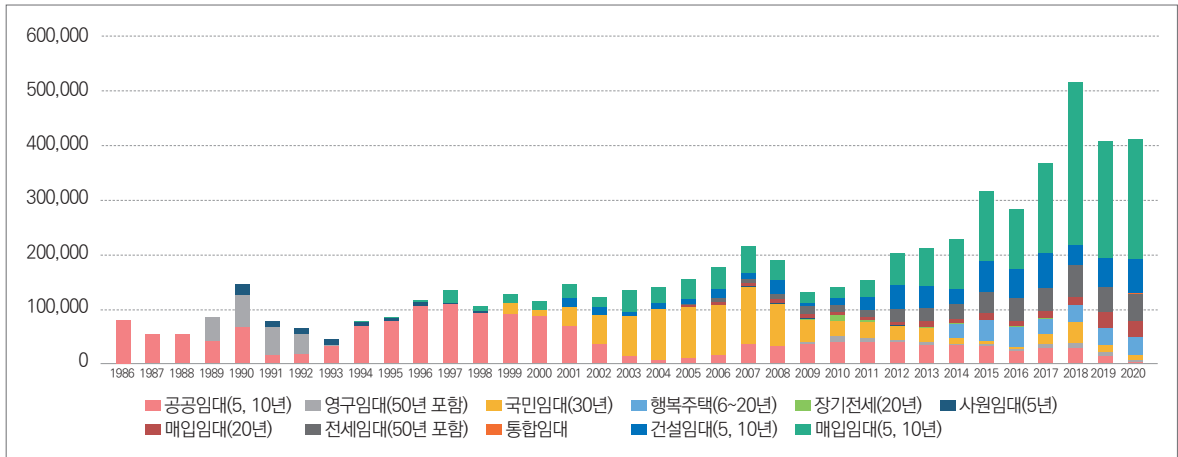
그림 3 공공임대주택정책 종합 평가와 영역별 정책 평가(5점 척도)



자료: 전문가조사 결과를 토대로 연구진 작성.

그림 4 연도별 공공임대주택 유형별 재고 추이

(단위: 호)



자료: 국토교통부 통계누리 임대주택재고 자료를 활용하여 재구성.

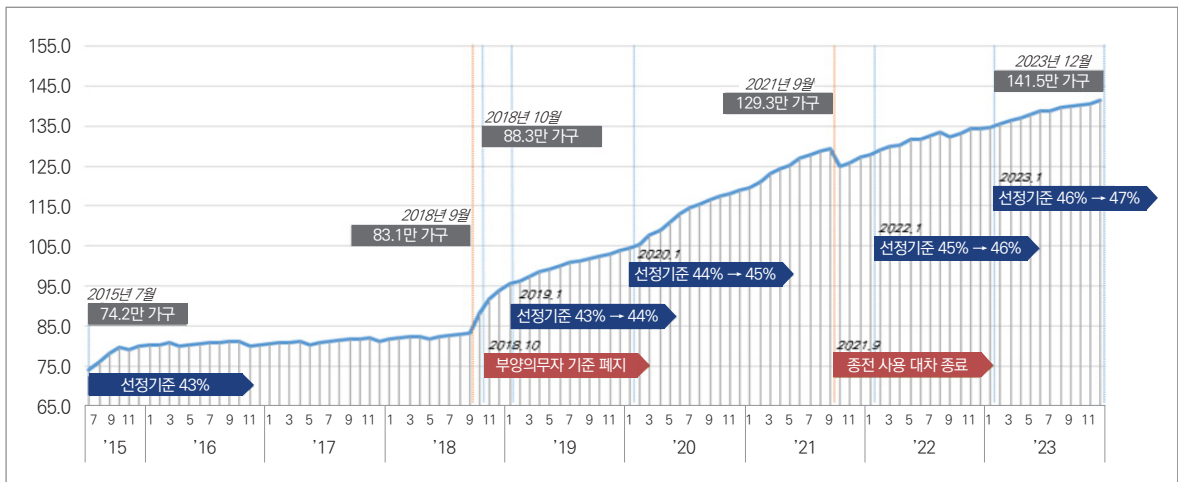
주거급여정책

주거급여정책의 수급가구 규모는 수급자격의 확대와 대상 범위 변화에 따라 꾸준히 증가

- 2015년 7월 74만 2천 가구였던 수급가구수는 2023년 12월에 141만 5천 가구로, 약 두 배 가깝게 증가
- 특히 2018년 부양의무자 기준 폐지와 2019년 이후의 선정 기준 상향 등 제도적 완화 조치가 수급가구 확대에 결정적인 역할

그림 5 수급가구 규모 변화

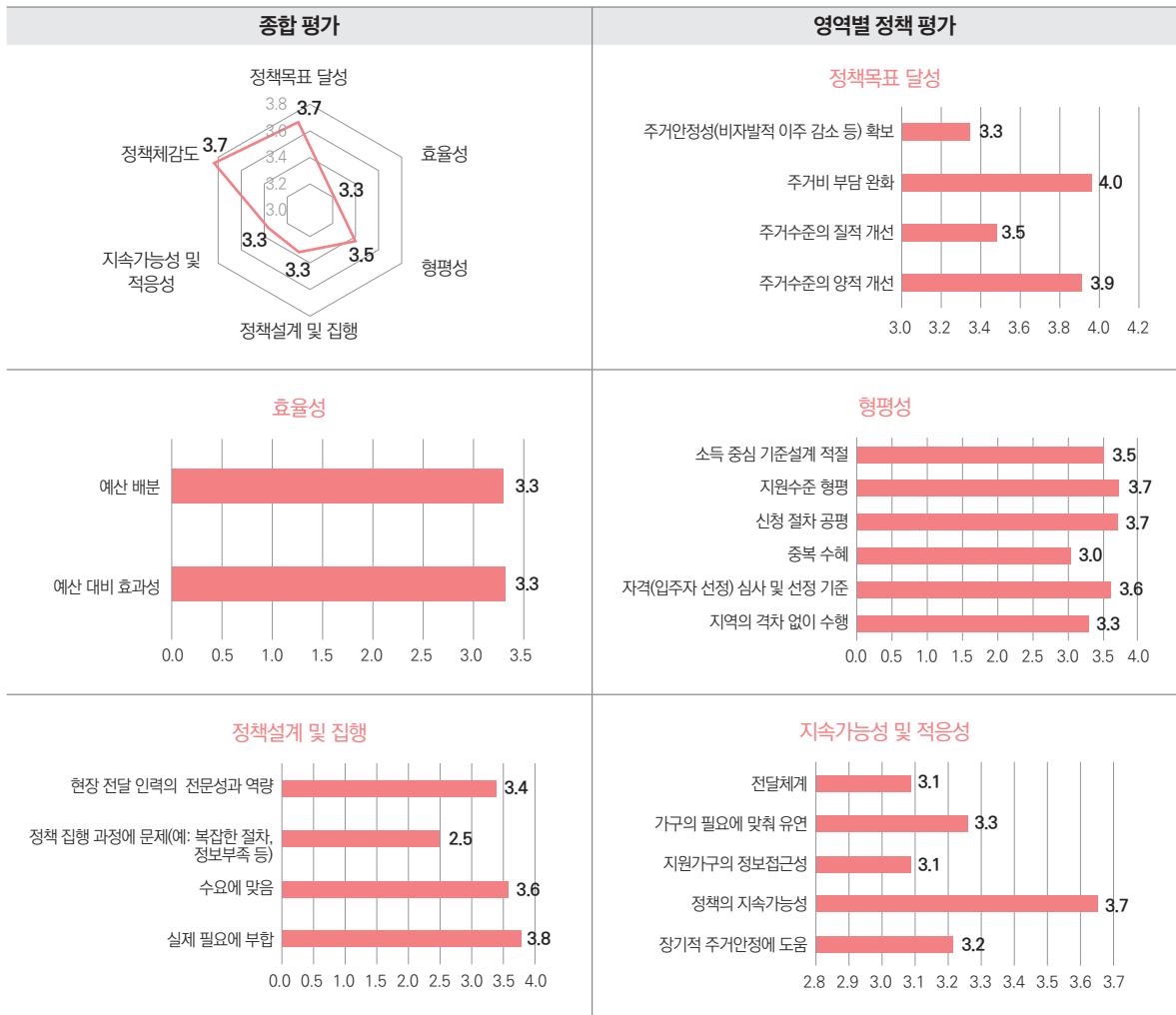
(단위: 만 가구)



자료: 이길제 2024.

- **(흐름)** 1999년 주거급여 신설, 2000~2008년 가구원수별 정액지급, 2008~2014년 정률지급으로 급여 기준이 전환되었으며, 2015년에는 맞춤형 급여체계로 개편됨
 - 주거급여의 지급대상은 2025년 기준 보장가구의 소득인정액이 기준중위소득의 48% 이하인 가구이며, 가구의 거주 형태에 따라 임차급여와 수선유지급여로 구분
- **(과제)** 주요 과제는 '최저주거기준 보장', '대상자 선정 논의', '타 주거정책과의 관계 정립' 등
- **(정책 평가)** 주거급여정책에 대한 전문가의 평가는 보통 이상으로 나타났고, 정책목표 달성도(3.7점)와 정책체감도(3.7점)가 다른 평가항목보다 높음
 - 형평성(3.5점)의 경우 주거급여정책이 다른 정책보다 상대적으로 높게 평가됨
- **(미래 정책 방향)** 지원 규모의 절대적 한계와 민간임대 부문의 낮은 보전율 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있으므로, 자원 확대, 급여구조 개선, 민간임대 대응 강화, 질적 주거보장 등이 향후 중점 과제로 설정 필요

그림 6 주거급여정책 종합 평가 및 영역별 정책 평가(5점 척도)

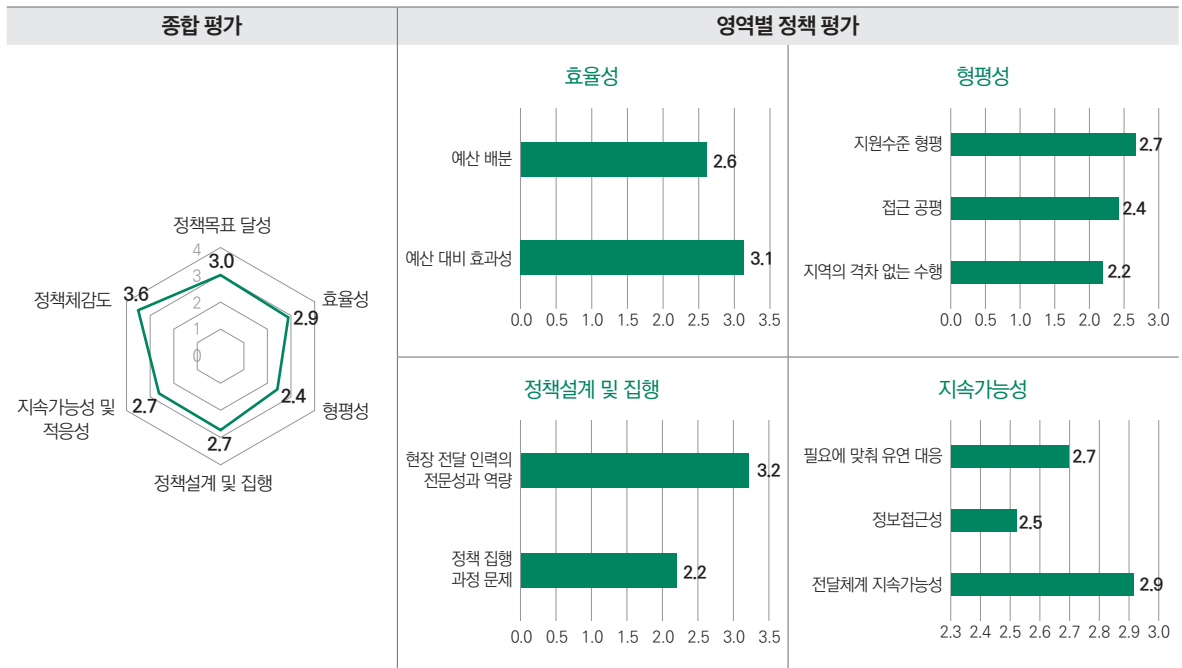


자료: 전문가조사 결과를 토대로 연구진 작성.

주거복지 전달체계

- **(흐름)** 2015년 제정된 「주거기본법」은 주거복지 전달체계의 획기적인 전환점을 마련하였으며, 2017년 이후 다양한 계층의 특성과 수요에 부응하는 전달체계 마련
- **(과제)** 주요 과제는 '지역 간 주거복지 격차 심화', '전달체계 분절화에 따른 서비스 효율성 저하', '정보 접근성의 한계', '서비스 중복 및 누락' 문제 해소
- **(평가)** 제도화 기간이 오래되지 않았고 개선되어야 할 부분이 많아, 전문가들의 전반적인 평가는 보통 수준
 - 주거급여나 공공임대주택정책에 비해 평가수준이 낮으며, 특히 형평성(2.4점) 측면은 매우 개선이 필요한 영역으로 나타남
- **(미래 정책 방향)** 상담, 정보제공, 사례관리, 주거서비스 연계 등 복합적인 기능을 수행하는 방식으로 발전하고 있으므로, 협력적 거버넌스 구축, 전달체계 통합 및 전문인력 강화, 서비스 품질·책임성·포괄성 향상 추진 필요

그림 7 주거복지 전달체계 종합 평가 및 영역별 정책 평가(5점 척도)



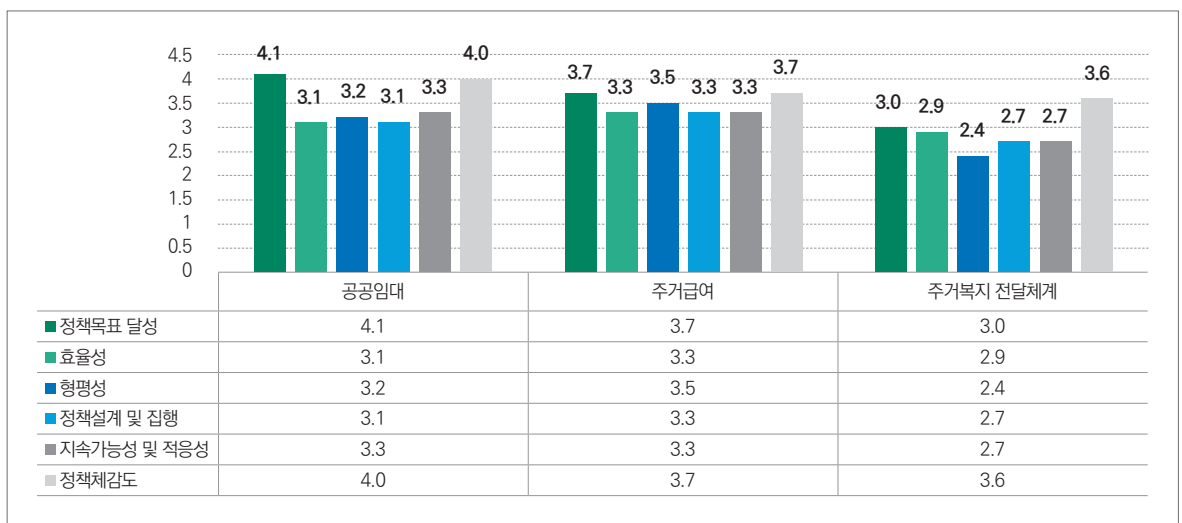
자료: 전문가조사 결과를 토대로 연구진 작성.

주요 주거복지정책 종합 평가

일찍 제도화가 된 정책일수록 정책수행에 체계가 잡히고 성과가 나타남에 따라, 공공임대주택, 주거급여, 주거 복지 전달체계 순으로 종합적인 평가 순위가 높음

- 그러나 상대적으로 긍정적인 평가를 받는 영역에 차이가 존재
 - **(공공임대주택정책)** 정책목표 달성이나 체감도에서 높은 긍정적인 평가를 받고 있으나, 효율성과 형평성, 정책설계 및 집행 영역에서 개선이 필요
 - **(주거급여정책)** 전 영역에서 고른 평가를 받고 있으며 형평성에 대해서 상대적으로 높은 평가를 받음
 - **(주거복지 전달체계)** 정책목표 달성(3.0점), 효율성(2.9점), 형평성(2.4점), 정책설계 및 집행(2.7점), 지속가능성 및 적응성(2.7점)의 경우 상대적으로 낮은 평가를 받고 있으나, 정책체감도(3.6점)는 긍정적인 평가

그림 8 주요 주거복지정책 프로그램 종합 비교 평가



주: 응답은 5점 척도.

자료: 전문가조사 결과를 토대로 연구진 작성.

03. 국외 주거복지정책

일본

시장경제 체제에 기반을 둔 보완적인 성격의 복지정책, 중앙정부와 공사의 역할이 중요한 비중을 차지

- 일본의 주거복지정책은 국토교통성과 후생노동성을 중심으로 전후 주택난 해소 → 주택공급 확대 → 주거복지·세이프티넷 강화로 전개되며, 공영주택·주택부조·주택세이프티넷·고령자·장애인·육아가구용 임대주택, 주택금융지원기구·UR기구를 통한 금융·임대지원 등 다층적 수단을 활용해서 주거약자를 지원
- 최근 인구감소와 저출생 고령화, 지역커뮤니티 붕괴, 주거안정 확보의 곤란화 등 사회과제 해결 기여라는 목표하에 임대주택 관리 방향을 'UR 임대주택을 활용한 믹스드 커뮤니티 형성'으로 설정하고 정책 행
 - 'UR 육아 서포터', 다양한 월세 할인제도 운영 및 고령자용 임대주택 공급, 지역의 주택 세이프티넷 구축, 노후 주택단지의 재건축 시 발생한 부지에 생활지원시설, 육아시설, 의료시설, 복지시설 등을 유치

시사점

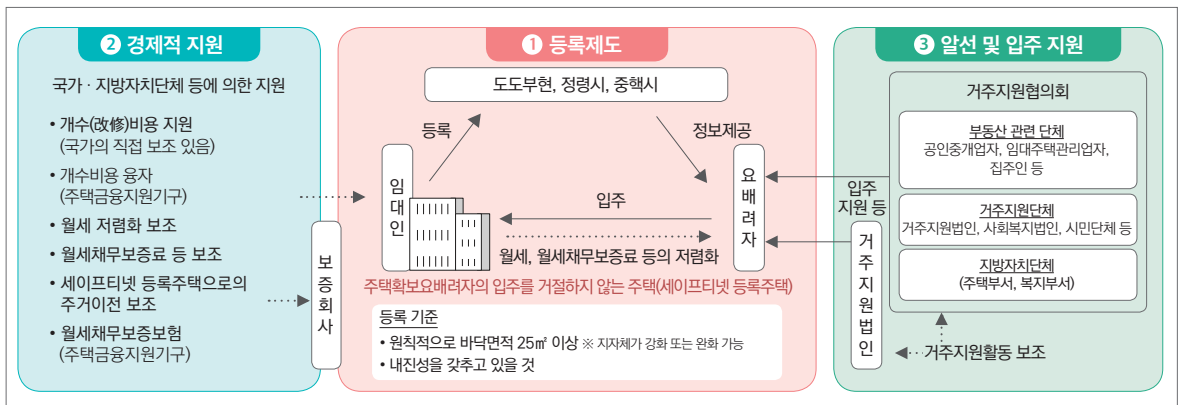
① 주택확보요배려자 범위의 탄력적 확대, ② 민간 역할 확대 활용, ③ 선택의 폭을 넓힌 맞춤형 제도를 다양하게 마련, ④ 지역 단위 민관협력과 부처 간 통합 추진 방식은 한국의 주거복지체계 재정비 시 참고

그림 9 일본 주택건설 5개년계획의 변천

주택난 해소		양적 확보에서 질적 향상으로				시장·스톡 증시로	
제1기 (1966~1970)	제2기 (1971~1975)	제3기 (1976~1980)	제4기 (1981~1985)	제5기 (1986~1990)	제6기 (1991~1995)	제7기 (1996~2000)	제8기 (2001~2005)
전국적 1가구 1주택 (1967)	도도부현별 1가구 1주택 (1973)	최저주거기준 이하 거주 비율 반감(1978)	약 50%의 가구가 평균주거기준 확보(1983)	최저주거기준 미만 가구 비율 전국 10% 미만(1988)	약 50%의 가구가 유도주거기준 달성 (1992)	50% 이상 가구가 유도주거기준 달성 (2003)	

자료: 国土交通省 2021, 3.

그림 10 주택세이프티넷 제도의 이미지



자료: 国土交通省 2024, 2.

독일

독일은 사회적 시장경제로 오래전부터 지방분권이 철저히 이루어진 연방체제, 따라서 중앙과 지방정부의 역할 분담, 다양한 민간 협력조직의 참여 등이 일찍이 자리 잡음

- 독일의 주거복지정책은 사회국가·연방주의·사회적 시장경제 원칙 아래 시장 자율성을 전제, 사회주택·주거 급여·주거·난방비 지원(KdU)·강력한 임대차 보호제도를 결합해 저소득·취약계층을 보호하는 구조로 발전
- 연방·주·지자체가 법·재정·집행의 역할 분담, 지역주택공사·협동조합·민간사업자가 사회주택 공급에 참여

통일 과정에서 여러 주거정책을 단계적으로 적용하여 통합으로 인한 충격을 완화

- 국유주택의 민영화, 보조금 및 투자 인센티브, 대규모 공공투자, 1990년대 초반부터 전방위적 건설지원, 임대차법과 주거급여 적용에서 단계적이고 점진적 통합 진행
- 통일 당시 동·서독의 높은 임대료 격차를 고려하여 일정기간 구동독 지역에 서독식 '비교임대료제도' 도입을 지원해 저소득층을 보호, 동독 지역을 우대하는 주거급여제도를 활용

시사점

- ① 대도시 저렴주택 부족, 난민 유입, 기후위기·지역격차 심화에 대응한 사회주택 확충, 임대료 상한제, 기후친화적 주택 개선, 구조취약지역 집중지원, 통일 시 유연한 주택공급 및 시장적응 정책
- ② 이는 시장 효율성과 사회적 형평을 조화시키는 임대차보호·주거급여·사회주택·자가지원의 결합과 분권형 거버넌스 설계의 필요성을 시사

네덜란드

네덜란드는 조합주의와 사회민주주의가 공존하는 복지국가로서 혼합적인 특징

- 사회민주주의·코포라티즘 전통 속에서 주거를 보편적 권리로 규정하고, 비영리 주택조합이 공급하는 대규모 사회주택과 임대료 규제·주거비 보조를 결합한 임대시장체계를 구축
- 중앙정부-지자체-주택조합-세입자연합이 성과협약을 통해 목표와 책임을 공유하는 협의적 거버넌스를 운영
- 사회주택의 임대료나 공급, 관리 등 결정에 있어서 세입자연합이 정부와 주택공급 주체인 협동조합과 함께 3자 협상의 테이블에서 중요한 역할을 한다는 점이 특징적
- 지속가능한 사회주택 공급을 위하여 비영리주택조합은 자체 회전기금으로 사회주택 공급과 관리, 정부는 신용보증과 저가에 부지제공, 임대료 보조(세입자 지원), 비영리단체에 세제인하 구조를 마련·운영

시사점

- ① 최근 탄소중립, 주택·임대료 급등, 난민·이주민 급증, 중간소득층 주거난 등으로 사회주택 리노베이션, 연간 공급목표 조정, 난민 할당제, 중간임대 규제 등 정책 병행
- ② 공익적 민간 주체를 제도화한 사회주택·거버넌스 구조와 정책 실패 이후 감독·보증·규제 체계를 신속히 재조정한 경험은 공공-시장 중간지대 확대와 지속가능한 사회주택 시스템 설계에 대한 시사점 제공

핀란드

핀란드는 타국에 의한 오랜 강점과 세계대전 후 폐허 속에서, 현재 복지국가로 우선적으로 꼽히는 국가가 되었음. 우리나라와 역사적 경험이 비슷하지만, 사회주의에 입각한 보편적인 복지를 추구한다는 기본적인 철학에서 출발선이 크게 다름

- 주거복지의 핵심은 '주거우선정책(Housing First)', 주거상 문제가 발생하기 전에 예방을 강조하는 정책
- 장기 저리·이자보조 대출과 공공·비영리 주체에 대한 보증을 통해 사회주택을 안정적으로 공급·운영
- 일반·연금수급자 주거급여와 무기한 거주 보장주택, 2008년 이후 '주거우선(Housing First)' 프로그램을 통해 노숙인에게 영구주택과 맞춤형 지원을 제공하는 보편주의적 주거복지체계를 구축
- 사회주택 원가 임대 규제와 세입자 선정 감독으로 공공성과 투명성을 확보, 양질의 사회주택 제공에 필요한 비용을 임대료에 반영, 주거비 부담은 임대료 규제와 주거급여로 완화

시사점

최근 금리 급등과 건축재정으로 사회주택공급 위축, 임대료·주거급여 조정, 소득 상한 도입 등 보편주의가 약화되는 가운데서도, 핀란드의 장기 이자보조·정책금융·주거급여 결합 구조와 주거우선을 통한 예방 중심정책, 중앙-지자체-공공·비영리 공급자의 장기 협력 프로그램은 한국의 공공임대·주거복지정책 설계에 유의미한 시사점을 제공

국외사례 종합 시사점

사례 국가의 공통점은 주거복지정책의 주요 수단으로 사회주택, 주거급여, 주택금융융자 등 비슷한 프로그램을 운영, 이들 프로그램을 운영하는 구체적인 방법에서 국가마다의 특성이 반영됨

- 일본이나 우리나라의 경우 공기업의 역할이 큰 데 비하여 독일, 네덜란드, 핀란드는 보다 분권적인 공급 구조
- 중앙정부는 규정이나 지침, 일부 재정을 지원하는 역할, 지방정부는 직접적인 도시계획, 건축허가, 보조금 집행, 금융기관 보증의 역할을 담당하고 있고 민간의 비영리단체 등이 사회주택을 건설·공급·운영하는 역할
- 일본을 포함하여 사례국들이 사회주택을 공급 및 관리·운영하는 데 있어서 민간의 역할을 확대하거나 민관 협력으로 방향을 잡고 있다는 점이 공통적인 추세

주거급여가 사회주택의 보완적인 역할을 하고 있다는 점 역시 공통적

- 주거급여를 통하여 임대료 부담을 완화, 즉 사회주택과 주거급여라는 선택적인 주거지원이 아니라 사회주택에 거주하는 취약계층이 주거비 지원이 필요할 경우 보충적으로 지원을 받을 수 있도록 함

현재 직면 과제는 주택시장 불안과 주거비 부담 완화, 기후변화와 관련하여 지속가능한 주거마련 등

- 고령화 문제와 빈집, 커뮤니티의 문제는 특히 일본이 역량을 기울이고 있는 과제
- 네덜란드와 독일은 난민과 이주민들의 증가로 인한 주거복지 수요급증과 기존 거주민 간의 갈등 문제가 두드러지고 있음. 특히 독일은 통일과정에서 동독과 서독의 격차 해소와 주거복지 수요를 단계적으로 해결하면서 체제 전환의 충격을 완화하는 노력을 기울였다는 점이 참고할 만함

표 6 국외의 주거복지정책 사례 요약

구분	일본	독일	네덜란드	핀란드
사회복지 철학	• 시장경제에 보완적 복지의 성격 - 주거복지: 전후 복지 → 자가 확대 → 복지·안전으로 변화	• 민주적이고 사회적인 '연방국가'로 규정, 헌법에 '사회국가'로서 의무를 명시 • 사회적 시장경제	• 조합주의와 사회민주주의적 복지국가 특성이 혼합된 혼합형 체제 - 사회적 연대와 국가 역할 중시 - 노동자가 부담하는 사회보험 기반 사회보장	• 보편주의 - 사회적 위험에 노출된 누구나 공적 보호망에 접근 가능 - 성과 차원에서 높은 보편성이 실현되는 국가를 의미
주거복지 정책상의 이슈	• 고령사회 대응, 커뮤니티 유지, 빈집 문제 해결	• 주거비 급등과 주거복지 예산 감소	• 주거비 급등	• 주거 우선 정책 • 장기노숙 해소
중앙과 지방정부, 민간과 공공의 역할	• 중앙정부: 계획 수립, 재정 지원 • 지방정부: 시행, 재정지원 • 공사: 공급, 금융지원, 관리 운영 • 민간비영리단체: 관리위탁운영	• 중앙과 지방정부: 사회주택 공급, 주거급여 재정지원 • 지자체: 도시계획, 건축허가, 보조금 집행, 주거급여 사무소 운영 • 지역주택공사와 주택협동조합, 민간사업자: 사회주택 건설	• 정부, 주택조합, 세입자연합 협의에 의해 사회주택공급 목표와 계획 수립 및 성과 평가, 상호 의존적인 관계 • (민간) 비영리조합이 사회주택 공급과 관리 • 세입자연합은 비영리주택조합과 정부를 대상으로 견제와 균형 역할 • 지방자치단체 내 사회주택 공급자 간의 경쟁과 시장 규율이 성과 유인 장치로 작동 • (정부) 중앙정부(관리), 지방자치단체(택지) • 중앙사회주택기금(CFV)	• 중앙정부: 장기 이자보조 대출, 금융기관 보증 • 지방정부: 금융기관 보증 • 공기업: 임대주택 공급 • 비영리 주택조합·재단: 노숙인·저소득층 청년 대상 주택 건설·운영 • 정책금융기관 MuniFin: 사회주택 장기자금 공급
재원	• 국가 재정, 지자체 재정 • 주택도시기금 • 공영주택 임대료 수입	• 연방정부와 지자체 재정활용 • 주택협동조합은 조합원 출자금과 정부 보조금 활용	• 비영리주택조합은 자체 회전기금으로 사회주택 공급과 관리 • 정부보조: 신용보증, 저가에 부지 제공, 임대료 보조(세입자 지원), 비영리단체에 세제 인하	• 국가 금융지원 • 장기 이자보조 대출
기구	• 주택공단·재개발공단 → 주택·도시정비공단 → 도시기구 → UR도시기구 • 지방주택공사 • 주택금융지원기구	• 지역주택공사	• 주택조합감독청(Aw)	• 공기업 • 정책금융기관 MuniFin

구분	일본	독일	네덜란드	핀란드
정책 프로그램	• 공영주택 • 주택부조 • 주거약자용 주택 (주택세이프티넷, 지역우량임대주택, 서비스 제공형 고령자주택) • 주택금융	• 사회주택 재정지원 • 주거비 보조 • 임대차 보호제도	• 사회주택 • 주거비 보조 • 임대료 규제 및 임대료-주택점수 연동제	• 사회주택 • 주거비 보조
정책 평가 기준	• 주생활기본계획 성과지표별 실적치	• 주택시장의 수요와 공급/주거비 부담/임대료와 주택 매입가격 추이/주거급여/사회적이고 공간적인 형평성/지속가능성과 주거의 질 등의 지표	• 성과 이행에 대한 모니터링은 민간 부문의 자율 규제 메커니즘에 기반 • Aedes 회원 주택조합은 두 가지 의무: ① 비영리 주택조합의 거버넌스 코드 (Governance Code) 준수, ② 4년마다 독립적 성과 평가	• 주거 접근성/주거의 질과 지속가능성/노숙과 차별 예방/비용 효율성/장기 도시발전계획 측면에서 EU 기준 감안 • 홀리스 비율, 사회혼합 비율, 에너지 효율성 등의 지표를 활용 평가
정책 평가 결과	• 주거복지 관련 목표 달성은 기획대로 진행(국토교통성 2021년)	• 통독 이후 다양한 주거안정 정책을 사용하여 효과, 최근 주거비 상승과 지역 격차 등의 문제	• 성과협약 이행 결과 협약사항을 최대한 달성하고자 지자체와 주택조합 모두 노력	• 중앙과 지자체 등의 노력이 성과, 노숙자 수가 다시 늘어나는 문제 직면
현재 직면한 도전과제	• 고령사회 대응 • 커뮤니티 유지 • 빈집 문제 해결	• 저렴한 주거공간 부족 • 난민 수용 • 기후변화 대응 • 지역 격차와 인구 변화	• 탄소중립정책과 기존 사회주택의 에너지 효율 증진 • 임대료 급증, 사회주택 수요 증가 • 난민 및 이주민 주거 부담 • 중간 소득계층의 주거난	• 금리 급등과 경기침체로 공급 축소, 생활비 압박, 복지급여 축소 • 주거우선정책의 지속가능성 • 저탄소 규제로 주택공급 비용 상승
시사점	• 주택확보요배려자의 범위를 시대적 여건 변화에 따라 탄력적으로 확대 • 다양한 맞춤형 시책으로 선택의 폭이 넓은 정책 • 주거약자 주거지원을 위한 지역 차원의 민관협력체제 구축 • 민간의 역할 확대 • 부처별로 추진되어 오던 주거복지 관련 시책 통합화	• 보충성 원칙을 통해 지역 맞춤형 정책 실현과 공공-민간 협력을 제도화 • 통일 과정에서 국유주택 민영화, 임대차법-주거급여 단계적 적용, 동독지역 우대제도 등을 통해 체제 전환 충격 완화 • 기후변화 과제와 연계하여 지속가능성을 추구하며 세입자 권리 보호도 강화	• 다양한 주체의 참여와 책임 구조 구축 • 장기적으로 지속가능한 사회주택 공급 시스템 설계 • 지역 거버넌스와 주거복지의 통합적 접근	• 국가의 저리 직접 대출을 장기 이자보조 대출로 전환, 재정지출을 장기적 비용으로 바꾸고 사회주택 공급의 지속가능성 확보 • 원가 임대 규제와 세입자 선정 감독으로 공공성과 투명성 확보, 양질의 사회주택 제공에 필요한 비용을 임대료에 반영, 부담은 임대료 규제와 주거급여로 완화 • 장기 프로그램을 기반으로 예방 중심 정책 추진, 임대차 기반의 영구 주거와 개별 지원 • 주거우선정책 도입으로 주거복지 패러다임 전환

04. 미래지향적 주거복지정책 방안

주거복지정책 방향과 주요 정책 개선 방안

기존 주거복지정책에 대한 종합적인 평가와 국외사례를 통해, 환경변화 대응 및 지속가능한 주거복지정책의 방향성 마련

- 보편적인 주거복지로 대상 확대 및 포용성 확보, 다양한 주체의 참여와 책임구조 구축, 장기적으로 지속가능한 공공주택공급 및 관리 시스템 마련, 지역 거버넌스와 주거복지의 통합적 접근
- 주거의 질적 수준과 생활환경 개선, 정책의 효율성과 형평성 간 균형감 제고, 실효성 있는 전달체계 구축, 정책성과의 지역 간 격차해소, 국민체감도 제고, 미래지향적인 정책 방안 모색

주요 주거복지정책의 정책 방안

주거복지정책에서 핵심적인 공공임대주택과 주거급여정책은 주거의 기본을 보장하면서 상호 보완이 될 수 있도록, 이를 위하여 주거복지 전달체계를 지역/인력 측면에서 제도 개선

- **(공공임대주택정책 방안)** 질적 혁신, 사회적 포용 실현, 대상 확대 및 수요자 맞춤형 거버넌스, 사회적 인식 개선까지 포괄하는 종합적이고 지속가능한 주거정책으로 발전
- **(주거급여정책 방안)** 자원 확대, 급여구조 개선, 민간임대주택 대응 강화, 질적 주거수준 보장, 공공임대주택과의 보완체계 강화
- **(주거복지 전달체계 정책 방안)** 협력적 거버넌스 구축, 전달체계 통합 및 전문인력 강화, 서비스 품질·책임성·포괄성 향상, 촘촘한 전달체계 구현

미래 환경 대응 주거복지정책 방안

미래 환경변화에 따른 정책 방향은 '인구구조 변화 대응', '기후변화 대응', '맞춤형 돌봄 수요 확대', '지역 및 주거 불균형 해소'를 위한 정책 마련

- **(인구구조 변화 대응)** 1인가구 증가, 고령화, 핵가족화 등에 대응하여 1인 가구 및 세대 간 교류형/공유형/커뮤니티 활성형 주거 모델 개발 및 공급, 서비스가 결합된 주택공급, 다품종 소량 수요 맞춤형 주거와 서비스 제공
- **(기후변화 대응)** 에너지 위기와 재난 대응 주택공급 및 개조 매뉴얼 마련, 에너지 빈곤 해소 및 혹서/혹한기 주거안전망 구축, 에너지 절약 및 탄소중립형 주택 기술 개발 및 보급
- **(맞춤형 돌봄 수요 확대)** 유니버설 디자인 의무화, 주택개조 지원의 보편화, 돌봄-주거 서비스 통합 및 지역 거점화, 스마트케어 산업 육성 및 주거 접목
- **(지역 및 주거 불균형 해소)** 전달체계 개편, 재택근무/유연 주거, 위성 사무실/위케이션 시설 확충, 지역 기반 생활 인프라 및 서비스 재편, 균형발전과 매력도를 높인 지역정책과 주거정책 연계

참고문헌

강미나 외. 2023. 주거안정 강화방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.

국토교통부. 2021. 공공임대주택 재고율 8% 수준 달성(누적 170만 호, OECD 평균), OECD 10위권, '2022년에는 200만 호 재고 달성 전망', 9월 1일. 보도자료.

_____. 2023. 임대주택통계 통계정보보고서.

_____. 통계누리 임대주택재고.

국토교통부, 국토연구원. 각 연도. 주거실태조사.

대한주택공사. 2002. 주거복지백서.

이길제. 2024. 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 자료집. 세종: 한국보건사회연구원.

한국부동산원. 부동산통계정보시스템 주택종합 매매지수.

한국토지주택공사. 2024. 대한민국 공공임대주택은 여전히 진화 중. LH 매거진 7월호.

国土交通省. 2021. 令和2年度 政策レビュー結果(評価書) 住生活基本計画. <https://www.mlit.go.jp/common/001397306.pdf> (2025년 5월 15일 검색).

_____. 2024. 住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する中間とりまとめ参考資料. <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001726048.pdf> (2025년 5월 15일 검색).

- **강미나** 국토연구원 주택·부동산연구본부 선임연구위원(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)
- **이재춘** 국토연구원 주택·부동산연구본부 연구위원(jclee@krihs.re.kr, 044-960-0330)
- **이다은** 국토연구원 주택·부동산연구본부 부연구위원(delee@krihs.re.kr, 044-960-0315)

※ 이 브리프는 “강미나, 이재춘, 이다은, 이치주, 정서윤, 2025. 주거복지정책 50년 평가와 정책방향. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

