

국토정책 Brief

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

2023. 9. 11.
No. 932



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이재춘 연구위원
강미나 선임연구위원
이건우 연구위원

공공임대주택 입주가구 관점에서의 주거비 절감과 주거상향

주요 내용

- 공공임대주택 입주가구와 거주경험가구 관점에서 주거비 절감효과와 주거상향 정도를 분석하여 입주가구 특성별 공공임대주택의 효과(효율성)를 평가하고, 사회·경제적 특성 및 주거 특성에 따른 맞춤형 공공임대주택 지원방향을 제시
- 현재 공공임대주택에 거주하는 가구와 공공임대주택 거주경험이 있는 민간주택 거주가구에 대한 설문조사와 FGI를 수행한 결과, 저렴한 주거비와 안정적인 거주기간 보장, 전반적인 주거상향을 통해 주거안정이라는 정책목표를 일정 부분 달성
- 주거비(임대료+기타 주거비)는 가구당 월평균 약 15.3만 원의 절감 효과가 있었고 RIR(월소득 대비 임대료 비율)은 5.0%p 감소, HCIR(월소득 대비 주거비 비율)은 11.5%p 감소. 주거상향항 평가요인은 점유형태, 주택유형, 면적, 시설, 환경으로 구분했으며 면적을 제외하고는 주거상향효과를 보임
- 모든 공공임대주택 유형에서 공통적으로 주택의 공급면적이 너무 협소하여 거주하는 데 여의치 않다는 점 등이 개선과제로 도출

정책방안

- ① [주거비 절감 강화] 수요자 중심형 주거비 책정과 연령대를 고려한 공공임대주택의 공급, 매입임대주택 등의 주거비 절감정책이 필요하고, 공급·선정방식 개선, 입퇴거 지원이 필요
- ② [주거면적 확대 등] 필요한 절대면적 증가와 가구규모, 특성을 감안하면 공공임대주택의 주거면적 확대와, 주택관리 강화 및 입주가구 주거의 질 향상을 추구할 필요
- ③ [입주가구 정보 구축] 공공임대주택 거주가구에 대한 정확한 정보를 파악하고, 공공임대주택 공급주체 전체를 아우르는 주택 및 입주가구 정보시스템을 구축하며, 퇴거사유와 관련 자료의 수집 및 분석이 필요

01. 공공임대주택의 현황과 효과

배경과 현황

공공임대주택은 저소득층의 주거안정이라는 정책목표를 가지며, 자력으로 최소한의 주거수준을 확보할 수 없는 저소득층의 주거부담을 완화

- 공공임대주택은 입주가구의 주거의 질을 높이고 더 나은 주거환경으로 이주할 수 있는 주거사다리 역할

공공임대주택의 공급에 대한 효과와 입주가구의 주거비 절감, 주거상향효과에 대해서는 그간 객관적인 분석이 충분하지 못해 그 효과 및 성과에 관한 논란이 지속

- 공공임대주택 정책과 프로그램에 대한 평가는 객관적으로 이루어져야 하지만 대표적 평가기준인 공공임대주택 입주가구에 대한 편익 분석은 불충분

특히, 공공임대주택 편익효과의 측정은 공급자 관점이었고 측정방법은 건설 승인 혹은 준공호수와 같은 공공임대주택 건설실적 등이었음

- 공공임대주택의 편익 측정은 입주자의 주거비 절감과 주거상향효과에 대한 분석이 더욱 중요

입주가구 입장에서의 편익 측정은 민간임대주택 거주가구의 주거비와 공공임대주택 거주가구의 주거비를 비교하여 주거비 절감효과를 분석하는 방법(횡단연구¹⁾)을 주로 사용

- 개별 거주가구의 주거비 지출변화나 삶의 질을 추적하는 직접적이며 실질적인 분석이 이루어지지 못함

공공임대주택정책의 기본방향이 생애주기별 맞춤형 지원으로 자리 잡고 있는 현시점에서 공공임대주택에 대한 효과분석도 입주가구의 생애주기와 주거이동을 고려한 종단연구(longitudinal study)²⁾로 수행되어야 할 필요

연구 목적과 방법

입주가구 관점에서 공공임대주택 거주(경험)가구의 주거비 절감효과와 주거상향 정도를 파악하여 입주가구 특성별 공공임대주택의 효과(효율성)를 평가

주거이동경로를 기반으로 한 분석결과를 바탕으로 입주(경험)가구의 사회·경제적 특성과 주거 특성에 따른 맞춤형 공공임대주택 지원방향을 제시

02. 주거비 절감과 주거상향 이동효과

공공임대주택 정책(사업)의 목표

공공임대주택은 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적

정부에서는 공공임대주택 공급 평가를 위해 성과지표 등을 활용하고 있으며, 주요 지표로 주택공급량, 부수적으로는 특정한 측정방식을 사용하여 주거비 경감액을 추정

1) 일정 시점에서 특정 표본이 가지고 있는 특성을 파악하거나, 자료를 수집하고 분석.

2) 같은 조사대상을 일정 간격을 두고 다수로 관찰, 조사함으로써 그 대상의 변화를 파악.

주거비와 주거비 부담 개념

[주거비(housing cost)] 주택의 사용가구가 주택이 제공하는 서비스의 대가로 지불하는 주거 관련 비용의 총합(김혜승, 홍형욱 2003)

[주거비 부담 능력(housing affordability)] 개별 가구의 주거 서비스 비용 부담을 의미(배병우, 남진 2013)하며, 주로 경제적 부담을 의미

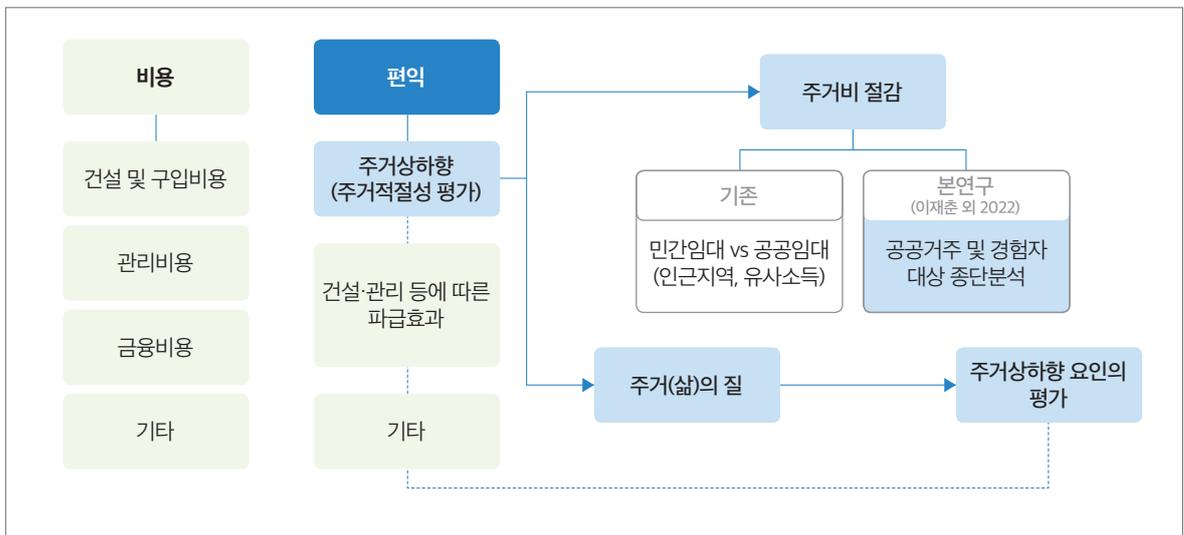
[주거비 부담 능력 측정방법] 임차가구에 대해서는 월소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio: RIR)을, 자가 거주가구에 대해서는 소득 대비 주택가격 비율(Price to Income Ratio: PIR) 등을 사용

주거상하향의 개념과 측정

[주거상하향 이동] 주거상향 이동은 이전 거주 대비 점유형태, 주택유형 혹은 주거의 물리적, 환경적 요인이 직전 주택에 비해 나아짐을 의미하고, 주거하향 이동은 주거상향의 반대 개념을 의미(노승철, 이희연 2009)

[측정 요소] 주거이동에 따른 점유형태, 주택유형, 주택규모, 주거시설, 주거환경 변화를 기준으로 주거상하향을 측정

그림 1 공공임대주택 정책효과에서 주거비와 주거상향 이동의 요인



03. 공공임대주택의 주거비 절감과 주거상향

공공임대주택 공급과 입주자 주거실태

[재고현황] 공공임대주택 재고현황(국토교통부 2022)에 따르면, 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택수는 '21년 기준 각각 약 21.3만 호, 56.4만 호, 8.9만 호

[소득분포] 2021년도 주거실태조사 결과에 따르면, 공공임대주택에 거주하는 가구들의 소득분포는 소득 하위 가구(1~4분위) 73.9%, 중위 가구(5~8분위) 24.6%, 상위 가구(9~10분위) 1.6%

[주거비 부담] 주거비가 매우 부담된다고 응답한 비율은 공공임대주택 거주가구가 11.3%로 민간임대가구(23.5%)에 비해 낮았으며, 어느 정도 부담된다고 응답한 공공임대주택 거주가구 비율은 46.8%로 민간임대가구(53.6%)에 비해 낮았음

공공임대주택 거주(경험)가구 조사 분석방법

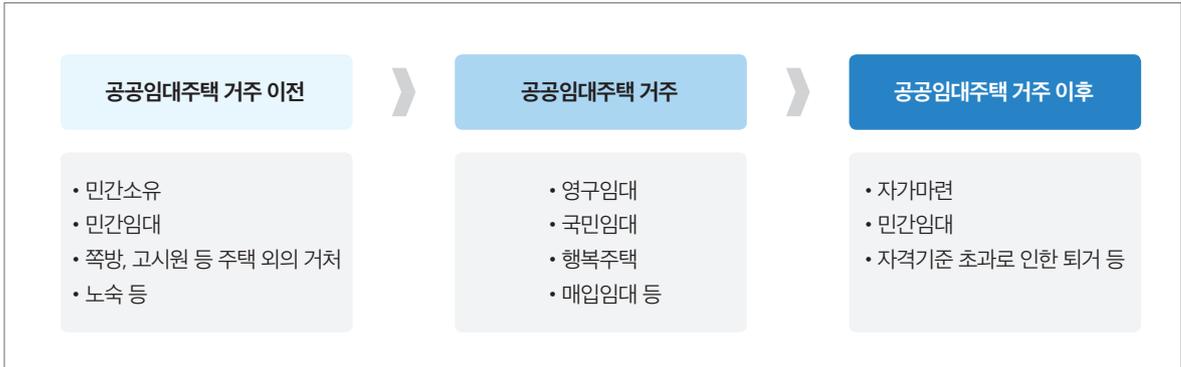
[가구구분] 조사대상을 현재 공공임대주택에 거주 중인 거주가구와 거주한 경험이 있는 경험가구로 구분하여 주거비 절감효과, 경제적·비경제적 주거상향효과를 측정

- 대상1: 현재 공공임대주택 거주가구(직전 거주형태를 민간과 공공임대로 구분)
- 대상2: 공공임대주택 거주경험가구. 즉 직전에 공공임대주택에 거주하였으며 현재는 민간주택에 거주

[조사가구] 공공임대주택 거주 1,001가구, 공공임대주택 거주경험 508가구를 대상으로 설문조사(최종 응답 기준)

[조사항목] 현재 및 직전주택에서의 주거비, 만족도, 이사 이유 및 계획, 주거지원 프로그램 이용현황 및 필요성, 공공임대주택 거주 도움 여부, 가구 구성, 경제상황 등

그림 2 공공임대주택 거주(경험)가구의 주거이동 경로



거주(경험)가구 주거비

[임대료] 보증금 월세화를 이용한 전환임대료를 비교한 결과, 거주가구는 민간임대주택에서의 월 임대료보다 평균 6.4만 원 감소했고 거주경험가구는 공공임대주택에 거주했을 때보다 23.6만 원을 더 많이 지불

- 거주가구의 RIR은 민간임대주택에 거주했을 때보다 5.0%p 감소했고, 경험가구는 공공임대주택에서 거주했을 때보다 민간임대주택에 거주할 때가 5.7%p 높았음

[총 주거비] 임대료에 기타 주거관리비를 포함한 총 주거비(Housing Cost Income Ratio: HCIR)를 비교하면 거주가구는 이전 민간임대주택에서의 총 주거비보다 월평균 15.3만 원 감소했고 거주경험가구는 공공임대주택에 거주했을 때보다 25.7만 원을 더 많이 지불

표 1 주거비(월 전환임대료+주거관리비) 변화

(단위: 만 원)

구분	거주가구(민간임대 → 공공임대)			경험가구(공공임대 → 민간임대)			
	민간임대	공공임대	변화	공공임대	민간임대	변화	
전체	76.2	59.4	-15.3	67.9	95.8	25.7	
권역	수도권	81.9	65.6	-14.4	73.7	107.3	31.1
	비수도권	65.9	48.6	-16.9	61.7	82.2	19.4
임대유형	영구임대	72.1	42.5	-32.1	63.7	86.2	22.9
	국민임대	73.3	56.0	-16.4	67.5	95.4	25.4
	행복주택	73.7	56.6	-14.5	65.4	92.3	24.6
	매입임대 등	82.6	69.8	-9.8	72.5	103.3	28.4

주: 독립변수(권역, 임대유형) 기준: 거주가구는 현재주택 기준, 경험가구는 직전주택 기준임.

- 거주가구의 HCIR은 민간임대주택에 거주할 때보다 11.5%p 감소하고, 경험가구는 공공임대주택에 거주할 때보다 5.5%p 증가
- 거주가구의 공공임대주택 유형별로는 영구임대 47.7%p, 매입임대 등 11.0%p, 국민임대 7.1%p, 행복주택 5.8%p 순으로 HCIR 감소
- 경험가구의 직전 공공임대주택 유형별로는 영구임대 11.1%p, 국민임대 5.0%p, 매입임대 등이 4.9%p, 행복주택 4.1%p 순으로 HCIR 증가

따라서 공공임대주택 거주가구는 이전 민간임대주택에 거주할 때보다 주거비 절감효과가 있었으며, 민간임대주택으로 이동 시 주거비가 상승하는 대신 대부분 주택의 면적을 넓히는 경우(주거상향)가 많은 점이 원인

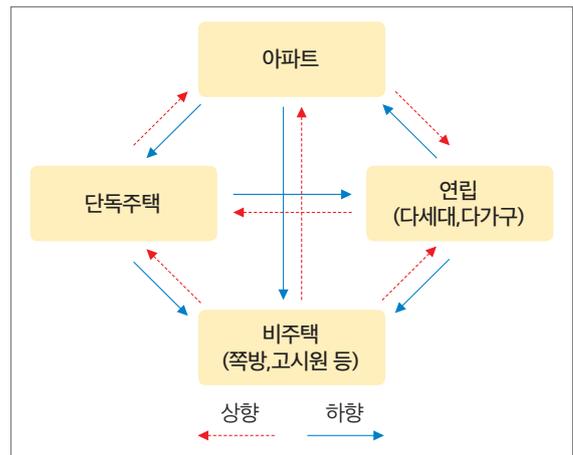
거주(경험)가구 주거상하향

[점유형태(월세 → 전세 → 자가로 주거상향으로 봄)] 민간주택에서 공공임대주택으로 이주한 경우 상향비율이 11.9%, 유지 46.8%, 하향이 41.3%로 나타났고³⁾, 경험가구는 상향이 65.6%로 높았으며 유지 29.1%, 하향이 5.3%(공공임대는 자가인 경우가 없어 상향비율이 높음)

[주택유형(비아파트에서 아파트로 이동을 주거상향으로 봄)]: 거주가구의 주택유형 상향비율은 49.7%, 유지 39.6%, 하향 10.6% 순. 경험가구는 상향 8.7%, 유지 62.0%, 하향 29.3%로 유지 비율이 높았음(아파트 → 아파트 비율이 높음)

[주거면적] 거주가구는 주거면적의 하향비율이 49.0%로 가장 높았으며, 상향 43.9%, 유지 7.1% 순으로 나타남. 경험가구는 상향 69.1%, 유지 7.1%, 하향 23.8%로 상향가구가 많았음

그림 3 공공임대주택 거주(경험)가구의 주거이동 경로



[주택상태] 거주가구의 주택상태는 62.4%가 상향 되었다고 평가했으며, 유지는 8.4%, 하향은 29.1%로 나타남. 경험가구는 상향이 52.8%, 유지 11.4%, 하향 35.8%로 거주가구의 상향비율이 더 높았음

[주거환경 만족도] 거주가구는 공공임대주택으로 입주하면서 주거환경에 대한 만족도는 55.7%가 상향, 34.8%가 하향되었다고 답변. 경험가구는 상향 46.9%, 유지 11.4%, 하향 41.7%로 상하향비율이 비슷

표 2 주거상하향 항목별 종합 분석

(단위: %)

구분	거주가구(민간 → 공공임대)			경험가구(공공임대 → 민간)		
	상향	유지	하향	상향	유지	하향
점유형태	11.9	46.8	41.3	65.6	29.1	5.3
주택유형	49.7	39.6	10.6	8.7	62.0	29.3
주거면적	43.9	7.1	49.0	69.1	7.1	23.8
주택상태	62.4	8.4	29.1	52.8	11.4	35.8
주거환경	55.7	9.5	34.8	46.9	11.4	41.7

3) 공공임대주택은 대부분 보증금이 있는 월세의 개념으로 운영되어 유지 혹은 하향비율이 높음.

[종합] 주거상하향 요인에 대한 전문가 의견 수렴을 통한 가중치 분석을 수행한 결과 거주가구의 57.3%가 공공임대주택으로 이주할 때 주거상향, 경험가구는 공공임대주택을 퇴거할 때 72.2%가 주거상향

- 민간주택에서 공공임대주택으로 이주하는 경우 전체적으로는 주거상향효과가 있는 것으로 나타났으며, 특히 주거환경(주택 외부의 환경 등)과 유형 변화로 인한 주거상향효과가 컸던 것으로 나타남
- 주거면적은 주거하향효과가 있었고 점유형태도 유지 혹은 하향(점유형태에서의 주거하향은 공공임대주택의 임대료 체계(주로 보증부 월세)로 인한 필연적인 결과)
- 반대로 공공임대주택에서의 퇴거로 민간주택으로 이주하면 주거면적에서 주거상향효과가 컸으며, 점유형태에서도 자가로 이동하는 경우가 많아 주거상향효과가 컸음
- 주택유형의 경우 경험가구의 주거상하향 효과가 '유지'인 비중이 높았는데 공공임대주택 대다수가 아파트이고 퇴거 후 아파트로 이주하는 비율이 가장 높았기 때문

종합적으로는 경험가구가 거주가구에 비해 주거상향효과가 컸음

- 그 이유는 첫째, 공공임대주택의 공급은 주거상향효과도 중요하지만 주거취약계층의 주거비 절감을 통해 주거안정성을 높이는 것에 더욱 비중을 두기 때문
- 둘째, 공공임대주택은 거주가구가 거주하는 동안 경제적, 사회적 상승기회를 제공하여 퇴거 시 주거상향효과를 크게 볼 수 있도록 하는 데 목적이 있음

04. 공공임대주택 거주(경험)가구 질적 분석

거주(경험)가구 질적 분석

[개요] 공공임대주택 거주(경험)가구의 주거이동과 관련된 경험과 의견을 듣기 위해 공공임대주택에 거주 중이거나 거주한 경험이 있는 가구 구성원을 대상으로 FGI(Focus Group Interview) 수행

- 조사는 공공임대주택에 거주하고 있는 가구와 직전에 공공임대에 거주하다 민간주택에 자가나 임차로 거주하고 있는 경험가구 중 수도권 내 거주민을 대상으로 각 7명씩 구성

[주요 질문내용] 주거비 변화나 가구 전체의 경제적 상황 변화, 비경제적, 주거 관련 인식 및 환경요인 변화 등을 질문

- 주거관련 인식 및 환경요인: 주택 내부의 질적 환경 변화, 주변 편의시설, 지역 접근성, 거주지 주변 혹은 단지 환경 변화, 주변으로부터의 시선, 평판 등

공공임대주택 거주(경험)가구 FGI 주요 결과

거주 및 경험가구에 대한 FGI 결과 공공임대주택은 저렴하고 예측 가능한 주거비, 거주기간 보장 등을 통해 주거안정이라는 정책목표를 달성

[주거상향 기여] 주거상향에 대한 공공임대주택의 정책기여로는 거주가구는 반지하에서 지상으로 주거이동한 사례, 민간과 동일한 주거여건이거나 장기간 저렴한 주거보장으로 삶의 질이 더 나아진 사례 등으로 주거상향에 도움이 되었다고 했고, 경험가구는 자가를 마련하여 주거이동한 사례 등으로 주거상향효과를 보았다고 함

- 공공임대주택의 유형에 따라 상향에 대한 기여나 삶의 질 개선 정도도 달라지는데 이는 기본적으로 공공임대주택의 유형에 따라 입주자격 기준이 다르기 때문

[주거면적 협소 불만] 거주 및 경험가구 모두 공통된 불만사항은 공급된 주택면적이 너무 협소하여 거주하기 어렵고 불편하다는 점을 지속적으로 지적하고 층간소음, 주차문제 등을 제기

- 아동양육가구, 특히 자녀의 성장에 맞춰 주거면적과 방 개수가 늘어나야 하지만 주택이 지나치게 좁고 방수가 부족하다는 점을 지속적으로 언급하였고, 자녀가 주변의 차별적 시선 때문에 상처 받는 경우도 다수

[자산축적 기회 제공] 공공임대주택이 주거상향의 디딤돌 역할을 충분히 하기 위해서는 자산축적 기회가 추가로 제공될 필요

- 공공임대주택 거주 시 의무저축과 월 임대료를 줄이기 위한 임대보증금을 높일 수 있도록 유도·지원하고 이를 통해 퇴거 시 목돈을 마련할 수 있도록 하는 방안 등을 논의

05. 주거상향을 위한 공공임대주택 정책제안

수요자의 요구에 맞는 주거비 절감

수요자 중심형 주거비 책정과 주거상황, 가구의 경제상황 등을 고려한 공공임대주택의 유형을 공급하고 임대료의 합리적 책정이 필요

- 연령대별로 공공임대주택에 기대하는 효과와 요구가 다름
- 주거비 절감을 중요시하는 고령층에게는 주거비에 대한 추가적인 지원 혹은 임대료 및 관리비 감축방안이, 청년층에게는 현재의 공공임대주택에서 다음 주거로의 이동을 준비할 수 있는 지원 프로그램의 강화가 필요

입주가구 상황을 고려하여 매입·전세임대주택 등의 보증금이나 월 임대료를 단계적으로 낮추고 선택의 폭을 넓히는 방안 마련

실질적이고 세부적인 내용을 포함하는 주거상향 기준의 구체화

- 현재까지 보편적으로 사용된 다섯 가지 주거상향 기준 이외에도 고령화 등 사회상황 변화를 고려하여 승강기나 커뮤니티 시설 설치여부 등 실질적이고 세부적인 주거상향에 대한 판단 기준을 유형화하고 그에 적합한 지원방안 개발이 필요
 - 가구특성에 맞는 시설이나 외부환경 등 각 가구의 주거여건을 고려한 주거상향 기준을 수립하고 이에 따른 이주지원방안이 마련되어야 함
- ⇒ 정기적인 입주민 생활환경 및 만족도 파악이 필요

공공임대주택 입주 기준 개선 및 입퇴거 지원

현재는 입주 대상가구의 자산과 소득에 기반하여 공공임대주택 입주 자격과 임대료가 정해지나, 향후에는 가구특성별 주거욕구에 기반한 우선순위의 조정도 고려

공공임대주택 입주 및 자격 기준을 누구라도 알기 쉽게 개선하고, 지자체별로 입주 및 자격 기준을 차별화할 수 있도록 하여 지역상황에 맞는 기준을 활용

- 공공임대주택 입주 지원 및 절차상 개선이 수반되어야 하며 특히 전세임대주택 입주가구나 쪽방 등 비주택 거주경험가구의 경우 각별한 배려가 요구

저소득가구의 자산축적을 지원할 수 있도록 거주 중이라도 월 임대료를 줄이고 보증금 비중을 높일 수 있도록 하며, 자가 마련 혹은 퇴거를 대비하는 저축에 인센티브(매칭지원 등) 등을 부여하여 주거상향을 유도하고, 퇴거 후 일정 기간 상담 지원도 필요

공공임대주택 주거면적 확대

주거면적 확대 요구와 가구원수 등 특성을 감안한 적절한 다양한 면적의 공공임대주택 공급이 필수적이며 주거면적도 점진적 확대가 필요

- 좁고 낮은 공공임대주택에 거주하고 있는 가구가 우선 주거상향될 수 있도록 해야 하며, 최저주거기준에 미달하거나 다자녀 포함 가구 등은 공공임대주택 안에서 주거면적 상향 이동이 신속히 이루어지도록 지원
- 공공임대주택을 통한 주거지원을 저출산 문제 완화수단으로 활용하려면 육아가구 등을 고려한 충분히 넓은 면적의 주택공급이 필요

공공임대주택 관리와 주거의 질 향상

비아파트 공공임대주택은 관리가 어렵고 관리인력도 부족함. 매입·전세임대주택의 관리 시스템 마련이 필요

건설형 공공임대주택은 기존 임대주택의 주거상향효과를 위해 기존 공공임대주택 그린리모델링 사업의 지속적이고 광범위한 수행과 기존 입주자의 순환·이주방안이 마련되어야 함

입주가구의 주거의 질 평가기준 정립은 물론 평가지표 개발과 공공임대주택별 만족도 향상방안 마련이 필요

- 공동주택의 경우 층간소음 해소를 위한 다각도의 조치가 수행되어야 하며 공공임대주택 입지에 대해서도 입주가구의 직장·학교 등과의 거리 등을 고려한 주택이 공급되어야 함

공공임대주택과 입주가구 정보 구축

공공임대주택 입주가구에 대한 가구특성, 주거이력 등에 대한 정확한 정보 파악이 필요

공공임대주택 공급 주체 전체를 아우르는 주택 및 입주가구 정보시스템을 구축해야 하며 퇴거사유 등 퇴거관련 자료가 수집·분석되어야 함

참고문헌 국토교통부. 2022. 2021년도 주거실태조사 연구보고서. 세종: 국토교통부.

—. 2022. 2021년 임대주택통계. 세종: 국토교통부.

김혜승, 홍형욱. 2003. 저소득층의 주거비지불능력을 고려한 주거비보조에 관한 연구. 국토연구 39권: 85-102.

노승철, 이희연. 2009. 주거이동을 통한 주거 불안정성 변화에 관한 연구: 저소득층을 대상으로 하여. 한국경제지리학회지 12권 4호: 507-520.

배병우, 남진. 2013. 서울시 거주 대학생의 주거비 부담능력 분석. 서울도시연구 14권 1호: 23-38.

※ 이 브리프는 “이재춘, 강미나, 이건우. 2022. 입주가구 중심의 공공임대주택 주거비 절감과 주거상향 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- **이재춘** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(leejc@krihs.re.kr, 044-960-0330)
- **강미나** 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)
- **이건우** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(gunwoo881016@krihs.re.kr, 044-960-0318)