



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사 학위논문

저소득층 주거지원 프로그램별  
주거만족도와 주거안정성 분석

2018년 2월

서울대학교 환경대학원  
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공  
박서영

# 저소득층 주거지원 프로그램별 주거만족도와 주거안정성 분석

지도교수 이 희 연

이 논문을 도시계획학 석사학위논문으로 제출함

2017년 10월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과

박 서 영

박서영의 석사학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

## 국문초록

저소득층 주거지원 정책은 주거 복지적 차원에서 그 중요성이 한층 더 부각되고 있다. 국가 예산이 상당부분 증가·투입됨에도 불구하고 저소득층의 주거실태는 다른 소득계층에 비해 매우 열악한 것으로 알려져 있다.

기초생활보장금 내 통합급여 형태로 존재하던 주거급여가 2015년부터 분리·지급되었다. 이에 따라 주거급여를 받는 대상과 금액이 증가하였다. 특히 과거 공공임대주택 건설로 대표되던 공급자 위주 주거지원 정책이 수요자 중심 주거지원 정책으로 변화하여 주거복지 패러다임의 전환도 서서히 진전되고 있다.

본 연구는 정부가 시행 중인 저소득층 주거지원 정책이 저소득층의 주거만족도와 주거안정성 변화에 미친 영향을 분석하는데 목적을 두었다. 국토교통부 주거실태조사를 활용해 시기별(2010년, 2016년), 지역별(서울, 경기·인천, 광역시, 기타지역)의 변화를 분석하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 주거만족도를 주거환경만족도와 주택만족도로 분류해 살펴보면, 2010년에 비해 2016년에 기타지역 주거환경만족도만 제외하고 모두 상승했다. 2010년 대비 2016년 주거안정성을 살펴보면 저소득층 자가 가구는 PIR이 증가해 주거비 부담이 증가한 반면, 저소득층 임차가구는 같은 기간 RIR이 감소해 주거비 부담이 완화되었다. 2010년 대비 2016년 지역별 자가가구 PIR은 전 지역에서 증가했고, 특히 광역시에서 큰 폭으로 증가해 주거비 부담이 증가했다. 같은 기

간 지역별 임차가구 RIR은 기타지역에서만 증가했고, 나머지 지역에서는 모두 감소해 주거비 부담이 완화되었다. 둘째, 앞서 살펴본 시기별, 지역별 변화가 주거지원 프로그램으로 인한 영향인지를 살피기 위해 수급집단과 비수급집단을 나눠 가설을 세워 비교했다. 저소득층 프로그램 중 주거만족도와 임차가구 주거안정성을 크게 향상시킨 것은 공공임대주택으로 나타났다. 자가가구 주거안정성은 구입자금 대출이 효과적이었다. 주택 점유 형태 변화에서 공공임대주택 수혜 집단은 하향이동이 두드러진다. 이는 불가피하게 하향 이동을 할 시, 공공임대주택을 활용할 수 있어 주거 안전망으로 역할 한다고 볼 수 있다. 셋째, 주거급여 수급은 소득분위가 낮을수록 수혜집단 주거만족도와 주거안정성이 향상시켰다. 지역별 임대료 차이로 인해 임대료가 저렴한 지역은 구입대출 지원을 받아 내 집 마련을 실현할 수 있지만, 임대료가 높은 지역은 전세대출 지원을 선호했다. 중복수혜로 인한 주거만족도 상승효과는 크지 않았으나, 주거안정성은 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 수급하는 집단이 크게 상승했다. 이는 주거급여가 임대인 계좌로 바로 입금되기에 주택바우처 성격을 띤다. 이 중복수혜의 경우는 주거급여가 가구주에게 현금으로 지급하는 것보다 바우처로 지급하는 것이 적절하다는 것을 시사한다. 넷째, 장기공공임대주택이 주거만족도를 크게 향상시켰지만, 다가구임대·기존주택 전세임대가 주거안정성을 향상시켰다. 다수 공공임대주택이 노후화하여 향후 관리에 심혈을 기울여야 한다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 저소득층 주거지원 프로그램 수혜율이 매우 낮다. 저소득층에게 다양한 경로로 정보를 제공해 수혜율을 높여야 한다. 둘째, 저소득층 자가가구 비율이 매우 높은 것에 비해 지원이 미비하다. 저소득층 자가 비율은 과반을 차지하므로 이들을 위한

지원책도 활성화되어야 한다. 셋째, 저소득층 내에서도 분위나 소득군에 따라 선호하는 프로그램이 상이하다. 따라서 현행 일괄적인 기준보다는 세부화된 소득별 기준으로 차등을 두어야 한다. 넷째, 지역별로 선호하는 주거지원 프로그램이 상이하므로 지방자치단체 맞춤형 정책을 시행하고 중앙정부는 지자체에 예산을 교부하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 다섯째, 온정주의적 저소득층 주거지원 정책을 지양한다. 저소득층 주거지원 프로그램 간 산발적 정책 시행보다는 정책 목표 공유를 통해 유기적 관계를 유지해야 한다. 마지막으로 저소득층이 선호하고 주거만족도와 주거안정성을 크게 향상시킨 프로그램은 공공임대주택이기 때문에 앞으로 더욱 일관된 공공임대주택 지원 정책을 지속적으로 적극 펼쳐 나가야 할 것이다.

.....

**주요어 : 저소득층 주거지원, 주거실태조사, 공공임대주택,  
주거급여, 주거만족도, 주거안정성, t검증**

**학 번 : 2016-24806**

<목차>

<b>제 1 장 서론</b> .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 목적 .....	4
3. 연구 범위 및 방법 .....	5
1) 연구 범위 .....	5
2) 연구 방법 .....	8
4. 연구 흐름도 .....	13
<b>제 2 장 이론적 배경과 선행연구 고찰</b> .....	14
1. 이론적 배경 .....	14
1) 주거권에 대한 개념적 정의 .....	14
2) 주택 문제에 따른 국가 개입 .....	17
3) 저소득층 주거지원 정책의 발달과정 .....	19
4) 저소득층 주거지원 프로그램 유형 .....	22
5) 주거만족도와 주거안정성 개념 .....	27
2. 선행연구 고찰 .....	31
1) 저소득층 주거지원 .....	31
2) 주거만족도 .....	33
3) 주거안정성 .....	37
3. 선행연구와 차별성 .....	38

<b>제 3 장 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화 분석</b> .....	39
1. 응답가구 일반적 특성 .....	39
2. 저소득층 주거만족도 변화 .....	41
1) 시기별 변화 .....	41
2) 지역별 변화 .....	44
3. 저소득층 주거안정성 변화 .....	46
1) 시기별 변화 .....	47
2) 지역별 변화 .....	50
<b>제 4 장 주거지원 프로그램 주거만족도와 주거안정성 비교</b> .....	54
1. 저소득층 주거지원 프로그램 수혜 비율 .....	54
2. 분위별, 지역별 주거지원 프로그램 분포 .....	55
3. 주거지원 프로그램 영향에 대한 가설 검정 .....	59
4. 소결 .....	79
<b>제 5 장 결론 및 시사점</b> .....	81
1. 요약 .....	81
2. 시사점 .....	83
<b>■ 참고문헌</b> .....	88

## <표 차례>

표 1-1. 주거실태조사 개요 및 내용 .....	7
표 1-2. 분위별 경곶값 .....	9
표 1-3. 주거실태조사 소득 분위별 분포 .....	9
표 1-4. 소득계층별 분포 .....	10
표 1-5. 지역별 분류 .....	10
표 2-1. 주거권 보장 관련법 조항 .....	15
표 2-2. 주거지원 정책 발전 경로 및 특징 .....	19
표 2-3. 현재 시행 중인 주거지원 정책 .....	23
표 2-4. 공공임대주택 종류 및 세부사항 .....	24
표 2-5. 주거급여 기준 임대료 .....	25
표 2-6. 주택 전세자금 대출금 연이율 .....	26
표 2-7. 주거안정성 구성요소별 지표 .....	28
표 2-8. 저소득층 주거지원 선행연구 정리 .....	32
표 2-9. 주거만족도 선행연구 정리 .....	36
표 2-10. 주거안정성 선행연구 정리 .....	37
표 3-1. 조사대상 응답가구 특성 .....	40
표 3-2. 시기별 소득계층 주거만족도 .....	41
표 3-3. 저소득층 소득분위별 주거만족도 .....	43

표 3-4. 저소득층 지역별 주거만족도 .....	45
표 3-5. 소득계층별 주택 점유형태 .....	47
표 3-6. 시기별 PIR과 RIR 변화 .....	48
표 3-7. 시기별 주택 점유 상태 변화 .....	50
표 3-8. 지역별 PIR, RIR 변화 .....	51
표 3-9. 지역별 주택 점유 상태 변화 .....	52
표 3-10. 지역별 가구 근로 소득 .....	52
표 4-1. 2016년 주거지원 프로그램별 수혜 비율 .....	54
표 4-2. 저소득층 지역별 주거 점유 형태 .....	56
표 4-3. 2016년 저소득층 분위별 프로그램 수혜 비율 .....	57
표 4-4. 지역별 프로그램 비수혜, 수혜 비율 .....	58
표 4-5. 2016년 저소득층 주거지원 프로그램별 만족도 .....	60
표 4-6. 프로그램별 PIR과 RIR .....	61
표 4-7. 프로그램별 주택 점유 변화 .....	63
표 4-8. 2016년 주거급여 수급에 따른 주거만족도 분석 .....	65
표 4-9. 2016년 저소득층 주거급여 임대료 부담정도 분석 .....	66
표 4-10. 2016년 저소득층 주거급여 수급에 따른 주거안정성 분석 ·	67
표 4-11. 2016년 기금대출에 따른 주거만족도 분석 .....	69
표 4-12. 2016년 지역별 기금대출에 따른 주거안정성 .....	70
표 4-13. 2016년 지역별 기금대출에 따른 주택 점유 형태 분석 ·	71

표 4-14. 2016년 저소득층 주거지원 프로그램 중복수혜 조합과 비율 ..	72
표 4-15. 2016년 중복수혜에 따른 주거만족도 분석 .....	73
표 4-16. 2016년 중복수혜 RIR .....	73
표 4-17. 중복수혜 임대료 부담 정도 .....	74
표 4-18. 공공임대주택 분류 및 비율 .....	75
표 4-19. 공공임대주택 유형별 주거만족도 변화 .....	76
표 4-20. 공공임대주택 건축연도 .....	77
표 4-21. 공공임대주택 유형별 RIR .....	77
표 4-22. 가설 검증 결과 .....	79

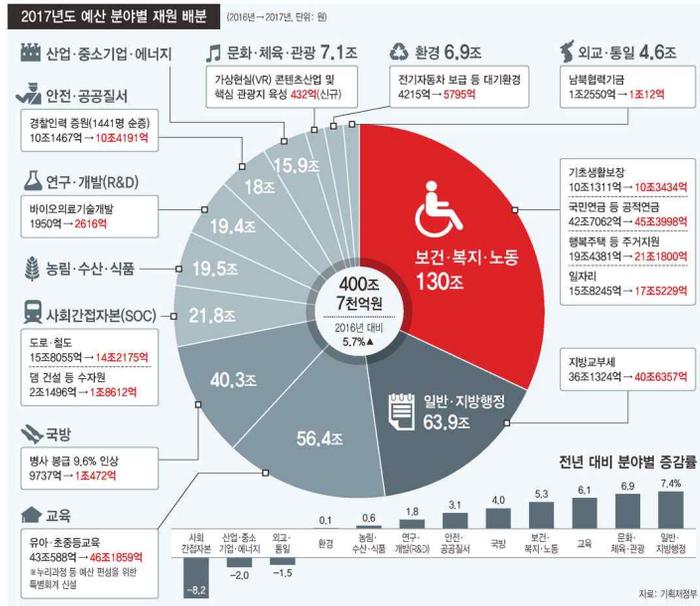
### <그림 차례>

그림 1-1. 2017년 정부예산안 .....	1
그림 1-2. 소득계층별 RIR .....	3
그림 1-3. 소득계층별 자가 비율 .....	3
그림 1-4. 시기별 주요 주거지원 정책 .....	6
그림 1-5. 연구 흐름도 .....	13

# 제1장 서론

## 1. 연구배경

최소한의 인간다운 삶을 영위하기 위해 의식주의 중요성은 강조해도 지나치지 않다. 특히 저소득층을 위한 주택정책은 주거권 보장이라는 맥락에서 중요성이 더 커지고 있다. 정부 주택정책 방향도 공급자 위주의 획일적인 공공임대주택 물량 공급에서 벗어나 수요자 중심의 소득 분위별 다양한 정책으로 바뀌어가고 있다. 주거지원 정책은 정부 복지(보건, 복지, 고용)예산에서 공적연금을 제외하고 가장 큰 부분을 차지한다(그림 1-1 참조).



출처: 한겨레 2016.8.31. 자료  
**<그림 1-1> 2017년 정부예산안**

2017년 정부 예산안을 보면, 주택정책은 ‘보건, 복지, 고용’ 예산에서 공적연금(총 복지지출비용 대비 35%)을 제외하고 가장 큰 부분(총 복지 지출 비용 대비 16.4%)을 차지한다.<sup>1)</sup> 주거지원 단독 예산이 사회간접자본 전체 예산(21.8조)과 비슷한 수준이다.

이와 같이 엄청난 정부 예산을 주택 지원 정책에 투입함에도 불구하고 저소득층 주거환경 개선은 별로 이루어지지 못한 것으로 알려져 있다. 월 소득 대비 월 주택 임대료 비율을 나타내는 Rent to Income Ratio(이하 “RIR”)를 보면 중·고소득층의 경우 2012년 이후 지속적으로 하락하는데 비해 저소득층은 지속적으로 증감의 변이가 크다(그림 1-2 참조). 특히 2014년 저소득층 RIR은 29%로 2006년 이후 최고치를 나타냈다. Morris와 Winter의 연구에 따르면 적절한 주거비용은 소득대비 24% 이하이고, 영국의 경우 가구소득의 30%를 초과 지출할 경우 과도한 주거비부담으로 정의하고 있다(김혜승·홍형욱, 2003).

저소득층 자가 비율도 다른 계층에 비해 계속적으로 감소했다(그림 1-3 참조). 주거실태조사에 따르면 저소득층 자가 비율은 2012년 50.4%에서 2016년 46.2%로 감소했다. 반면 전월세 비율은 2012년 39.6%에서 2016년 41.6%로 증가했다(그림 1-2 참조). 현재까지 시행된 정부 주택 정책 목표가 자가 소유이었고 2008년 이후 전국 주택보급률은 꾸준히 100% 이상을 상회하였다는 점을 고려하면 저소득층 자가 비율 감소와 임차 비율 증가는 다른 계층에 비해 저소득층 주거환경이 더 열악해졌음을 시사한다.

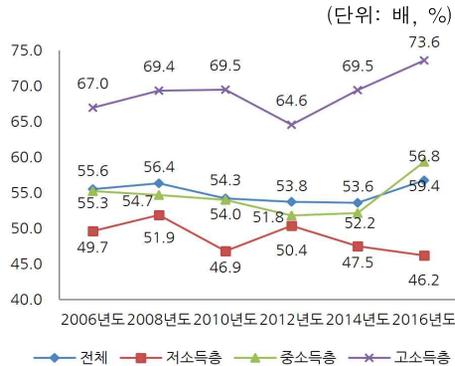
---

1) 2017년 총 복지예산 129.27조원 대비 공적연금 35.06%(45.3조원), 주택은 16.38%(21.18조원)을 차지함



출처: 국토교통부, 주거실태조사 각 년도

<그림 1-2> 소득계층별 RIR



출처: 국토교통부, 주거실태조사 각 년도

<그림 1-3> 소득계층별 자가 비율

더 나아가 청년층도 주거 취약 계층으로 주목받고 있다. 학업과 구직으로 대도시로 몰린 청년들은 지하방, 옥탑방, 고시원의 앞 글자를 딴 ‘지옥고’에서 생활한다. 상대적으로 주거 자본이 부족하여 도시 내 빈곤 주거 계층을 형성할 가능성이 높다. 청년뿐만 아니라 열악한 환경에 처한 주거 취약 계층으로 대표되는 쪽방, 고시원, 비닐하우스에 거주하는 가구는 총가구의 9.7%를 차지해 약 171만가구이다(남원석, 2013).

또한 계절성 지원도 보완되어야 한다. 저소득층 대상 겨울철 난방 지원은 시행 중이나 여름철 폭염에 대비한 냉방지원은 미비하다. 여름철 심각한 폭염으로 폭염을 피해 이리저리 떠도는 ‘폭염 난민’이라는 신조어까지 탄생했다. 쪽방촌 인근에 폭염을 피하기 위한 무더위쉼터가 설치되었지만, 이동이 힘든 장애인이나 노년층은 이마저도 이용하기 쉽지 않다. 실제로 서울의 25개 구별 폭염사망과 사망률을 연구한 결과, 폭염에 따른 사망 위험이 교육수준이 낮고 가난한 사람이 그렇지 않은 사람보다

18% 높았다(Kim & Kim, 2017).

최근 주거 복지에 대한 활발한 논의가 진행 중이다. 2017년 11월 정부는 사회 통합을 위한 주거 사다리 로드맵을 발표했다. 1~2인 가구, 신혼부부, 노인 단독 가구, 대학생 및 취업준비생 등 소규모 가구 중심의 주거 취약 계층이 증가해 과거 공공임대주택 중심 주택정책은 다양한 주거수요를 충족시키기 어렵다는 판단이 전제되었을 것이다(최성은, 2017).

## 2. 연구목적

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 저소득층을 위한 다양한 주거지원 정책의 시행이 저소득층의 주거만족도 및 주거안정성 변화에 미친 영향력을 분석하는데 목적을 두었다.

특히 본 연구에서는 최근 7년간 저소득층 주거지원 정책이 시기별·지역별로 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화에 어떤 차이를 가져왔는가를 비교하고자 한다.

본 연구의 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 저소득층의 주거만족도와 주거안정성이 시기별·지역별로 유의미한 차이가 나타나는가를 비교·분석한다. 둘째, 저소득층 주거지원 프로그램 시행이 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화를 미쳤는가를 분석한다. 셋째, 저소득층 주거지원 주요 프로그램인 월세 지원, 주택 전세자금 대출, 주택 구입자금 대출, 공공임대주택, 주거급여 등 수혜집단과 비수혜집단의 주거만족도와 주거안정성을 비교한다.

따라서 본 연구의 질문은 다음과 같다.

첫째, 저소득층 주거만족도와 주거안정성이 시기별, 지역별로 유의미한

차이가 나타나고 있는가?

둘째, 저소득층 주거지원 프로그램 도입 및 시행이 저소득층 주거만족도와 주거안정성 향상에 기여하는가?

첫 번째 질문은 시기별, 지역별로 저소득층 주거만족도와 주거안정성과의 변화를 밝히고자 함이다. 시기별로는 공급자 위주 정책에서 수요자 위주 정책으로 패러다임이 전환되고 있으므로 저소득층 주거만족도와 주거안정성에서도 유의미한 변화가 존재할 것으로 예상된다. 또한 전국을 임대료에 기초해 4지역으로 분류하여 주거만족도와 주거안정성이 상이하게 나타나는지 파악하고자 한다.

두 번째 질문은 주거지원 프로그램들이 저소득층 주거만족도와 주거안정성에 미친 영향을 분석하기 위함이다. 앞선 연구 질문에서 유의미한 변화가 나타난다면 수혜집단과 비수혜집단을 비교해 주거지원 프로그램에 의한 차이인지를 밝히고자 한다.

### 3. 연구 범위 및 방법

#### 1) 연구 범위

본 연구의 시간적 범위는 2010년과 2016년이다. 두 시점으로 시간적 범위를 정한 이유는 다음과 같다.

2001년부터 「국민기초생활보장법」에 의해 기초생활보장금이 지급되었다. 이는 통합 급여로 생계, 교육, 주거, 의료 급여가 포함되었고 현금으로 지급했다. 통합급여에 포함된 주거급여는 생계비 보조 성격이 강했기에 저소득층의 주거수준을 향상시키기에는 한계가 있었다.

2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연도/ 분류
	주거실태 조사 (기준시점 : 8월15일)		주거실태 조사		주거실태 조사		주거실태 조사 (기준시점 : 7월15일)	
'09년~18년 보증자리 주택 150만호 추진				'13~17년 행복주택 14만호 추진				임대 주택 공급 확대
						'15.12월 주택법 → 주거기본법 전면개정, 주거급여 법 시행		법 제·개 정
	'10년 11월 서울시 주택바우처 시행					'15년 7월 주거급여 첫 시행		주거 급여

주: 최저생계비에 포함된 주거급여가 처음 지급된 것은 2001년이지만, 통합급여 형태가 아닌 개별급여로 지급된 것은 15년도임

#### <그림 1-4> 시기별 주요 주거지원 정책

주거복지 패러다임 전환점은 주거급여가 개별급여로 분리된 시점으로 본다(그림 1-4 참조). 2015년 7월 주거급여 개편을 통해 개별급여로 지급되기 시작하여 과거 공급자 위주 주택공급에서 벗어나 수요자 중심의 주거복지 패러다임 전환이 일어나는 계기가 되었다(김혜승, 2014; 진미윤, 2015; 최성은, 2017).

서울특별시에서는 지방자치단체 차원에서 저소득층을 대상으로 2002년부터 시행되었던 '월임대로 보조제도'를 '주택바우처'로 명칭을 변경해 현금으로 보조금을 지급했다. 서울시에서 2010년 11월부터 시행한 주택바우처까지 고려한 보수적 연구 설계로 개별주거급여 제도 시행 전인 2010년과 시행 후인 2016년 주거실태조사를 비교함으로써 패러다임 전환과 저소득층 주거만족도 및 주거안정성의 시기별, 지역별 차이를 비교하

고자 한다. 분석 결과 유의미한 변화가 존재한다면, 뒤이어 어떤 주거지원 프로그램이 영향을 미친 것인지 분석한다.

본 연구에서 사용한 자료인 국토교통부 국가승인통계인 ‘주거실태조사’는 2년마다 시행되는 표본조사로 국민 주거생활에 대한 전반적인 실태를 조사한다(표 1-1 참조). 2010년과 2016년 주거실태조사 설문문항을 살펴보면 동일한 문항도 존재하지만 설문문항 선택지가 변경된 경우, 2010년에는 존재하지 않았지만 2016년에 신규 문항이 생성된 경우, 2010년에는 존재했지만 2016년에는 문항이 삭제된 경우가 존재한다. 동일한 문항은 데이터 통합으로 사용하고, 문항이 변경, 신규 생성, 삭제된 경우에는 연구자의 판단 하에 데이터를 통합했다.

**<표 1-1> 주거실태조사 개요 및 내용**

항목	내용	
실시목적	주거실태조사는 부동산시장 안정화, 주거복지 및 주거평등 실현 등을 위한 정책수립을 지원하기 위하여 국민의 주거생활에 대한 전반적인 실태를 조사	
실시근거	주거기본법 제20조 및 동법 시행령 제13조	
체계	일반가구조사(매년 전국 6만 가구), 특수가구조사(기초생활수급권자, 차상위계층, 임대주택거주자 수시 조사)로 실시함	
조사내용	기본현황, 주택상태, 주택개보수 경험, 주거환경, 주거만족도, 주택비용, 주거이동경험, 주거이동계획, 주택개보수 계획, 소유주택 처분 계획, 주택선호도, 주거선호도, 가구 및 세대, 소득, 주거비	
조사대상	전국 가구주 혹은 배우자	
조사규모	6만 가구(일반가구 기준)	
조사기간	매년 5-8월경	
조사방법	확률표본방식에 의한 대면면접 설문조사	
조사 및 분석방법	국토교통부가 전문조사기관 및 전문연구기관에 위탁	
표본 설계 방법	모집단	·목표모집단 : 조사기간 동안 전국에 사람이 거주하는 모든 가구 및 거처 ·조사모집단 : 가장 최근의 인구주택총조사 조사구 내 거처를 포함한 가구와 신축 아파트
	표본추출방법	층화 3단 집락추출
	표본규모	6만 가구
	표본배분	네이만배분
공표	조사완료 다음 연도 1/4분기	
자료공개	통계보고서, 조사표(설문지), 연구보고서, 마이크로데이터	
출처: 국토교통부, 주거실태조사 홈페이지		

## 2) 연구방법

### (1) 저소득층 분류

저소득층이라 함은 일반적으로 국민기초생활보장법에서 복지혜택이 필요하다고 규정한 기초생활수급권자(1분위), 차상위 계층(2분위)과 해당 법에서 규정된 개념은 아니지만, 사회적 안전망이 필요한 차차상위 계층(3분위)과 4분위까지 포함한다. 중소득층은 5~8분위를 의미하며, 고소득층은 9, 10분위를 의미한다. 저소득층 정의는 사회적으로 합의된 개념이 아니기에 선행연구에서도 기준이 상이하다. 최저생계비를 기준으로 미달 가구를 의미하는 최저소득계층은 전 계층을 대상으로 하는 주택정책에 적합한 저소득층 분류가 아니다. 주택정책에서는 일반적으로 소득 분위를 사용하므로 본 연구도 소득 분위에 따라 저소득층을 분류했다.

주거실태조사 내에서 응답한 가구 표본 소득을 대상으로 10분위로 분류하여 소득 분위를 제공한다. 하지만 주거실태조사 목적이 국민 주거생활 실태 파악이므로 전국 대상 가구 소득 분위 분류에 오차가 존재할 수 있다. 정확한 소득 분위 분류를 위해서는 가계 소득 통계자료를 이용하는 것이 바람직하다. 전국 대상 가계소득에 관한 통계는 가계동향조사와 가계금융·복지조사(패널)가 존재한다. 가계동향조사는 2인 이상 가구를 대상으로 하고, 가계금융·복지조사는 1인 이상 가구를 대상으로 한다.

주거실태조사에서 1인 가구가 상당수 포착되고, 사회적으로 1인 가구가 대두되므로, 본 연구에서는 전국 1인 이상 가구를 대상으로 하는 가계금융·복지조사를 활용하였다.

<표 1-2> 분위별 경계값

단위: 만원

구분	P10	P20	P30	P40	P50	P60	P70	P80	P90
2010년	57.83	100.41	154.00	200.25	249.83	316.50	391.33	491.58	665.83
2016년	61.50	115.83	179.58	246.33	308.66	383.16	473.25	597.50	799.33

KOSIS 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)에서 가계금융·복지조사 2010년, 2016년 마이크로데이터를 취득 후, 경상소득 통계치를 백분율로 10분위로 나눈 뒤, 소득 분위별 경계값을 구했다(표 1-2 참조). 국토교통부 주거누리 홈페이지에서 마이크로데이터(micro data)를 구득해 가구소득을 도출된 각 년도 소득 분위 경계값을 이용해 분위별로 분류했다(표 1-3 참조).

<표 1-3> 주거실태조사 소득 분위별 분포

(단위: 가구, %, 만원)

구분	2010년			2016년		
	N	누적%	가구월평균소득	N	누적%	가구월평균소득
1분위	2,621	7.9	42	2,239	11.1	44
2분위	4,484	21.5	84	2,606	24.1	86
3분위	3,771	33.0	136	2,155	34.8	144
4분위	4,646	47.0	191	2,475	47.1	204
5분위	1,200	50.7	224	3,548	64.7	282
6분위	6,465	70.3	281	1,703	73.1	346
7분위	2,308	77.3	350	2,141	83.8	415
8분위	3,079	86.6	418	1,719	92.3	509
9분위	2,996	95.7	540	948	97.0	646
10분위	1,430	100.0	962	599	100.0	986
총합	33,000	-	-	20,133	-	-

<표 1-4> 소득계층별 분포

(단위: 가구, %)

구분	2010년		2016년		총합	
	N	%	N	%	N	%
저소득층(1~4분위)	15,522	47.04	9,475	47.06	24,997	47.05
중소득층(5~8분위)	13,052	39.55	9,111	45.25	22,163	41.71
고소득층(9~10분위)	4,426	13.41	1,547	7.68	5,973	11.24
총합	33,000	100	20,133	100	53,133	100

소득 분위별 분포를 나눈 후 1~4분위를 저소득층, 5~8분위를 중소득층, 9분위 이상을 고소득층으로 분류했다(표 1-4 참조). 2010년과 2016년 저소득층은 약 47%로 비슷한 비율이다. 중소득층은 동일한 기간 동안 약 5.7%p 증가했고, 고소득층은 동일한 수치만큼 감소했다.

## (2) 지역분류

본 연구에서 저소득층 주거만족도와 주거안정성의 지역별 차이를 보기 위해 '서울시, 경기·인천, 광역시(인천 제외; 부산, 대구, 울산, 광주), 기타'로 지역을 분류했다(표 1-5 참조).

<표 1-5> 지역별 분류

(단위: 가구, %)

구분	2010년		2016년		총합	
	N	%	N	%	N	%
서울특별시	6,120	18.55	3,872	19.23	9,992	18.81
경기·인천	7,500	22.73	4,967	24.67	12,467	23.46
광역시	7,740	23.45	4,739	23.54	12,479	23.49
기타	11,640	35.27	6,555	32.56	18,195	34.24
총합	33,000	100	20,133	100	53,133	100

지역 분류 기준은 자가와 임대료 차이가 가장 큰 요인이지만, 서울시가 지방자치단체 차원에서 저소득층 주거 정책을 활발하게 지원하기에 이에 대한 영향도 보고자 한다. 서울시는 2007년부터 저소득층을 위한 장기임대주택인 시프트(SHift)를 운영하고, 2010년 11월부터 지방자치단체 차원에서 주택바우처를 처음 시행했다.

뿐만 아니라 서울특별시 주거복지기본조례 제16~18조에 의거하여 ‘주거복지지원센터’를 10개소<sup>2)</sup> 운영하며 주거취약계층의 주거안정을 위한 서비스를 제공 중이다. 다른 지방자치단체에 비해 예산을 투입해 주거지원 프로그램을 제공하면 타 지역과 차이가 존재할 것이다.

### (3) 주거만족도와 주거안정성

주거실태조사에서 주거만족도를 파악하기 위해 조사한 ‘전반적인 주택에 대한 만족도’와 ‘전반적인 주거환경에 대한 만족도’를 각각 주택만족도, 주거환경만족도로 활용한다. 주관적 만족도뿐만 아니라 보다 객관적 지표로 주거안정성 지표를 생성해 비교한다. 주거안정성 지표로는 주거비 지불 가능성, 주거이동을 고려한 자가 가구는 연소득 대비 주택가격 배율(PIR; Price to Income Ratio)을, 임차 가구는 주거비 지불 가능성을 의미하는 월소득 대비 임대료 비율(RIR; Rent Income Ratio)을 사용하고, 주거이동 안정성은 이동방향(상향, 동등, 하향)에 따른 점유 형태 변화를 살핀다. 주택 점유 형태 변화는 이전 주택과 현재 주택 점유상태를 비교한다. 자가, 전세, 보증부 월세, 월세, 일세, 무상 순에서 역순으로 올라가는 것을 상향이동으로 정하고 주거안정성이 향상된 것으로 간주한다

2) 성동, 성북, 강북, 노원, 은평, 서대문, 금천, 영등포, 관악, 송파

다. 점유형태가 변화 없이 이동만 했다면 동등이동, 순서대로 내려가는 것을 하향이동으로 분류했다.

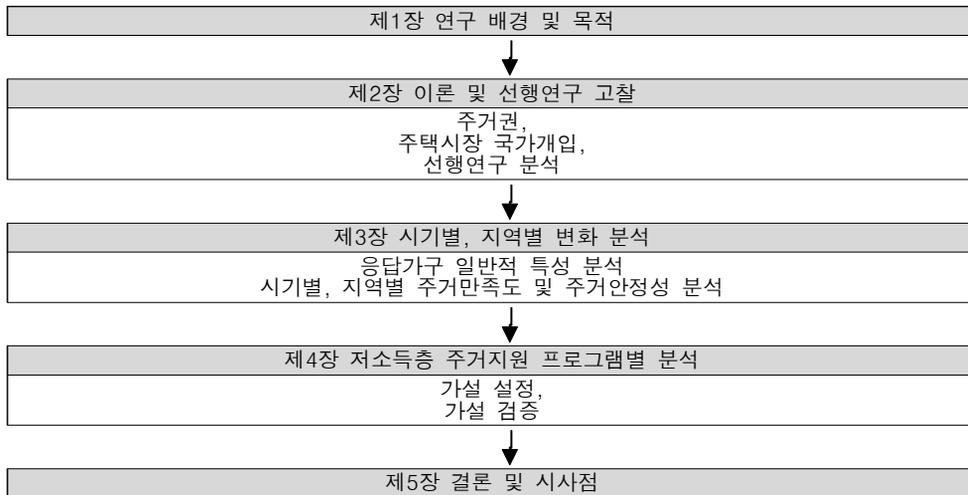
본 연구에서 주거만족도와 주거안정성을 함께 살피는 이유는 다음과 같다. 주거만족도는 개인적 만족감으로 주관적 감정이다. 당사자가 느끼는 만족감도 중요하지만 객관화된 지표에 의해 저소득층 주거 정책 효과를 살피고자 주거안정성을 함께 고려한다. 즉 당사자 주관적 감정으로 대표되는 주거만족도와 객관적 기준으로 판단할 수 있는 주거안정성 지표를 모두 살펴본다.

#### (4) 주거지원 프로그램

현재 시행 중인 저소득층 주거지원 프로그램은 다양하다. 주거실태조사에서 수혜 여부를 알 수 있고 주요 저소득층 주거지원 프로그램은 '저소득층 월세지원 대출, 주택 전세자금 대출, 주택 구입자금 대출, 공공임대주택, 주거급여'로 총 5가지이다. 단 2016년 주거실태조사에서는 지원 받은 사업을 설문항목으로 조사했으나, 2010년 주거실태조사에서는 공공임대주택 거주 여부만 알 수 있어 자료의 한계가 존재한다. 주거지원 프로그램 수혜로 인한 영향을 살필 때, 공공임대주택은 2010년과 2016년을 모두 살피고, 그 외 프로그램은 2016년에만 해당한다. 특히 주거급여의 경우 2016년 주거실태조사에서 처음 등장하였기에 본 연구에 있어 2010년 주거실태조사의 정보 누락으로 인한 한계는 미미할 것으로 예상된다.

## 4. 연구의 흐름도

본 연구는 크게 5장으로 구성한다. 제 1장에서는 저소득층 주거지원 정책이 국가 복지 예산의 대다수를 차지함에도 불구하고 도움이 필요한 대상에게 지원이 돌아가지 않는 문제점을 지적하고 연구 목적과 방법에 대해 언급했다. 제2장에서는 관련이론과 선행연구를 살폈다. 주거권이 국가가 보장하는 권리로 자리 잡게 된 배경과 과정을 살피고, 국가가 주택 시장에 관여하는 모형을 살폈다. 또한 선행연구를 분석해 본 연구와 차별성을 밝혔다. 제3장에서는 2010년, 2016년 주거실태조사를 이용해 시기별, 지역별 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화를 분석했다. 제4장에서는 시기별, 지역별 변화가 주거지원 프로그램 영향인지를 밝히기 위해 수혜집단과 비수혜집단을 나눠서 살핀다. 제5장에서는 분석한 내용을 요약하고 시사점을 도출한다.



<그림 1-5> 연구 흐름도

## 제2장 이론적 배경과 선행연구 고찰

### 1. 이론적 배경

#### 1) 주거권에 대한 개념적 정의

주거는 의, 식과 더불어 인간다운 생활을 영위하기 위해 필요한 기본 요소에 해당한다. 기본 욕구로서 주거를 보장하고 인간존엄성 유지를 위해 ‘주거권’이라는 용어가 대두되었다. 대한민국 헌법에서도 직접적으로 ‘주거권’을 언급하지는 않지만 제10조, 제34조, 제35조를 통해 주거권이 국민의 권리이자 국가가 이를 보장하기 위해 적극적으로 노력할 의무가 있음을 규정한다<sup>3)</sup>. 헌법 외에도 다수 법령이 주거권을 보장하기 위해 제정되었다(표 2-1 참조).

세계적으로 주거권에 대한 논의는 2차 세계대전 이후 전후 복구 과정에서 산업화, 도시화 심화로 인구 밀집이 사회적 문제로 대두되면서 등장하였다. UN에서는 1967년 ‘인간정주에 관한 벤쿠버 선언(Habitat I)’에서 전세계적인 도시화와 주택문제를 다뤘다. 우리나라는 1970년대 종교계를 중심으로 주거권 확보를 위한 시민사회 운동이 활발히 전개되었다(이은기, 2016).

---

3) 주거권을 기본권으로 규정한 명시적 규정이 없기에 기본권 인정 여부를 두고 학자들의 견해가 갈리기도 한다. 대법원은 1990년대 이래 다수의 주택관련 판결에서 ‘주거권’ 개념을 명시적으로 인정하고 있지는 않지만 그러한 개념을 기초로 법적 논리를 구성한 것으로 해석될 수 있는 판결을 해 오고 있었다(이은기, 2016).

<표 2-1> 주거권 보장 관련법 조항

법명	조	내용
헌법	제10조	모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다.
	제34조	① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
	제35조	① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.
주거기본법	제1조	이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
국민기초생활보장법	제1조	이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.
	제11조	① 주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지·수선비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다. ② 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
주거급여법	제3조	국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 사항을 고려하여 주거급여에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다. ① 수급자가 쾌적하고 안전한 주거생활을 할 수 있도록 할 것 ② 주거급여에 필요한 재원을 조성할 것
주택법	제5조의 2	① 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.
공공주택건설 등에 관한 특별법	제1조	이 법은 공공주택의 원활한 건설 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 한다.

정부는 1980년대 들어서 절대적으로 부족한 주택 수를 늘리기 위해 공공임대주택 건설에 치중했다. 당시 입주 대상조차 파악하지 못할 정도로 주거복지에 대한 논의는 미약했다. 도시빈곤층은 도심과 수도권에서 상대적으로 저렴한 연립주택, 다세대, 다가구 지하 셋방, 옥탑방, 비닐하우스, 쪽방 등을 전전했다(김선미·최옥금, 2009). 1980년대 후반에야 영구임대주택을 건설했다. 1991년 UN사회권규약위원회에서 ‘적절한 주거의 7요건’ 발표 후 우리나라에서도 주거권과 최저주거기준에 대한 논의가 시작되었다. UN의 ‘적절한 주거의 7요건’은 선언적 수준에 그쳤던 주거

권 논의에서 적합한 주거가 갖춰야 할 구체적인 필수 요건을 명시함으로써 진일보했다는 평가이다. 이후 1998년 ‘인간정주에 관한 이스탄불 선언(Habitat II)’에서 적정한 주거권을 확립하고자 지속적인 실현을 다시금 확인했다. 세계적으로 주거권이 대두된 이후 1990년대 한국에서도 저소득층 주거지원 정책을 마련하기 시작했고, 2000년대 들어서야 주거권과 주거복지에 대해 본격적으로 논의가 활발해졌다. 2000년 10월에는 통합급여형태로 주거급여가 국민기초생활보장법상 4대 급여(생계급여, 교육급여, 의료급여, 주거급여)에 포함돼 시행되었다. 2003년에 7월에는 당시 건설교통부 조직개편으로 주택국 내 주거복지과가 신설되었고, 주택법이 개정되면서 최저주거기준이 추가되었다. 주거복지가 중요시되는 사회적 흐름에 맞춰 과거 주택의 양적공급과 더불어 주거의 질적 향상에도 국가가 개입하겠다는 의지를 보인 것이다.

추상적이었던 주거권은 2015년 제정된 「주거기본법」에서 명확해졌다. 해당 법에서 ‘주거복지 등 주거정책의 수립, 추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다’라고 명시해 주거권에 대한 법체계를 명확히 했다(문준혁, 2016). 「주거기본법」은 주거복지 전달체계의 구축과 지원, 주거복지센터, 주거복지 정보체계, 주거복지 전문 인력(주거복지사)의 양성과 배치 등 주거복지 서비스 전달 사항과 이를 위한 정부의 지방자치단체의 노력이 최초로 법제화 되었다는 점에서 의미가 있다. 또한 「주거기본법」의 입법으로 주택정책도 양적 공급 확대에서 벗어나 주거급여와 같은 다양한 형태의 지원과 다양한 주체에 의한 임대주택의 공급 등 맞춤형 주거복지 정책으로 전화하기 위해 노력 중이다. 즉 저출산, 고령화, 1~2인 가구 증가 등 사회적 환경이 크게 변화하고 주택보급률이

100%를 상회함에 따라 주택정책 패러다임이 '주택공급'에서 '주거복지'로 전환되고 있다. 현재 「주택법」, 「국민기초생활보장법」에서도 주거권 보장을 명시했고, 이에 따라 다수 주거지원 정책이 시행중이다.

## 2) 주택 문제에 따른 국가 개입

주택 문제에 대한 국가의 개입 정도를 기준으로 보편주의(제도주의)와 잔여주의(선택주의)로 분류한다. 보편주의는 주거권을 인간 기본 권리로 전제하고 주택문제에 국가가 적극적으로 개입해 해결해야 한다고 본다. 특히 공공임대주택의 대규모로 공급하고 입주대상을 중·고소득층까지 확대해 자가 비율이 낮다. 대표적으로 스웨덴, 덴마크, 독일 등 사회민주주의나 조합주의를 표방하는 국가들이 속한다. 하지만 잔여주의는 자산이나 소득에 따라 저소득층을 대상으로 사회 안전망 차원에서 주택 문제에 개입한다. 저소득층을 대상으로 공공임대주택이 공급되기에 전체 주택시장 내에서 공공임대주택 비중은 낮다. 대표적 국가로는 한국, 일본, 미국, 스페인 등이고 자유주의를 추구하거나 주택시장이 미성숙한 국가들이다.

Kemeny는 임대체계(rental system)에 따라 단일모델(the unitary rental model)과 이원모델(the dualist model)로 분류했다. 단일모델은 대표적 공공임대주택인 사회주택을 일컫는 비영리임대부문(non-profit renting)과 영리를 추구하는 민간임대시장(profit renting)이 하나의 임대시장에 통합된 형태로 운영된다. 단일모델의 특징은 비영리 임대시장과 영리 임대시장이 경쟁을 통해 양질의 주택을 값싸게 제공한다는 점이다. 즉 두 부문의 경쟁체제로 시간이 흐름에 따라 민간 임대시장의 값비싼

임대료는 비영리 임대부문 정도로 인하되고, 주택의 양질 향상, 각종 주택 규제 완화로 수요자 입장에서 임대시장 전체 이익으로 돌아간다는 것이다. 반면 이원모델은 자유 시장 원리를 존중하며 비영리와 영리임대를 구분해 임대시장을 운영한다. 영리임대시장에서 적절한 주거를 찾지 못한 저소득층에게 사회 안전망으로 국가는 비영리 부문 주택을 제공한다. 이원모델에서는 사회임대와 민간임대가 시장에서 경쟁하지 못할 정도로 민간 임대가 지배적이며 사회임대는 소수에 머물며 잔여화 된다. 사회임대가 민간임대와 경쟁하는데 필요한 일정한 시기가 지나면 두 임대 형태가 단일한 시장에서 경쟁하게 되고 이를 성숙과정(maturation process)라 한다(Kemeny, 1995).

Harloe는 공공임대주택 시스템 모델을 구축했다. 대부분 국가의 공공 임대주택은 제한된 재원 하에 저소득층 및 사회취약계층의 사회 안전망으로만 활용될 것이라고 논의하였다. 각 국가의 공공임대주택 시스템 간에 차이점이 있기는 하지만 정치, 경제 개발 과정 속에서 어떤 공통점을 가진다고 보고 공공임대주택 시스템을 대중모델(mass model)과 잔여모델(residual model), 근로자 협동모델(workers' cooperative model)로 구분하였다. 대중모델(mass model)이란 저소득층만이 아니라 중산층 등 전체 사회 구성원을 대상으로 공공임대주택을 공급하며, 그 목적은 보다 더 나은 주거수준을 제공하기 위함이다. 잔여모델(residual model)은 저소득층에게만 사회안전망의 수단으로 공공임대주택을 공급한다. 근로자 협동모델(workers' cooperative model)은 지역 사회에 뿌리를 둔 자조 정신과 상호 부조에 바탕을 두고 각종 협동조합들에 의해 자구적으로 주거 문제를 해결하는 형태이다(진미윤, 2011).

### 3) 저소득층 주거지원 정책의 발달과정

주거지원 정책은 국민의 기본적 주거욕구를 해소하기 위한 노력으로 국가에서 시행하는 다양한 사회 정책을 의미한다(하성규, 2012).

우리나라의 경우 1960년대 이후 급속한 산업화, 도시화로 인해 도시 인구가 폭발적으로 증가했다. 일자리를 찾아 도시로 온 이들은 마땅한 처처 없이 무허가촌을 형성하였지만 정부는 대책을 수립할 여력은 없었다. 1970년대는 주택의 양적공급을 위해 여러 세대의 주택을 건설하는 아파트, 연립주택 등 공동주택이 증가했다(손세관·강경호, 2001). 1980년대 들어서 부분적으로 주거 복지 및 복지 이념에 관한 논쟁이 등장했다(하성규, 2003). 1989년에 이르러서야 영구임대주택이 공급되어 저소득층 주거 문제 해결에 큰 기여를 했다(손세관 외, 2001; 김선엽 외, 2012). 주거복지 태동기인 1990년대 이전에는 주택의 양적 공급에 집중했다. 그 결과 국토교통부 통계자료에 따르면 전국 주택보급률은 2005년 98.3%에서 2008년 처음으로 100%를 상회하는 100.7%를 기록했다. 즉 1990년대 이전은 공급자 중심의 양적 공급에 집중했고 2000년대에 들어서 수요자 중심의 질적 생활 개선 정책이 등장했다(표 2-2 참조).

<표 2-2> 주거지원 정책 발전 경로 및 특징

태동기 (법, 제도 형성)	확장기 (특별법 체계 하에 속도전)	성장기 (공급 다양화, 관리 체계 마련)
· 공공임대주택 공급 기반 구축 (법 제정, 건설 주체 및 재정 지원, 공급 대상자 등 공급 방법 등 마련)	· 공공임대주택 대량 공급 - 국민임대주택 100만호 - 보금자리 공공임대주택 80만호 · 공공임대주택 유형의 다양화 - 영구임대, 국민임대, 다가구 매입임대, 기존주택 전세 임대, 5년 임대, 10년 임대 등	· 공급 방식 다양화 및 체계화 - 신규 건설/ 매입/ 임차 방식 - 리츠 방식 도입 · 민간임대주택 공급 확대 · 전문 주택임대관리업 도입 · 수요자 지원 제도 체계화 및 확대 개편(주거급여 첫 시행, 버팀목 대출, 월세 대출 도입)

출처: 진미윤(2015), p.79

1997년 경제 위기 이후 사회 안전망 확립에 관심이 고조되고 국가 역할을 강조하면서 2000년 10월 기초생활보장제도가 시행되었다. 당시 4대 급여에 주거급여가 포함돼 통합급여 형식으로 지급되었다. 당시 통합급여는 수급자로 탈락되면 모든 급여가 상실되는 반면, 수급자 지위가 유지될 경우 타 법이나 타 지원 정책도 수혜가 용이해 '전부 혹은 전무(all or nothing)식' 지원 형태였다. 또한 수혜대상의 임대료 과불급과는 무관하게 가구원 수에 따라 생계비 보전 목적으로 운영되어 실질적으로 최소한의 주거수준 확보와 지역별 임대료 차이를 반영하지 못했다는 한계점을 가진다(진미윤, 2013). 노무현 정권(2003년~2007년)에서 주거복지에 대한 구체적인 논의가 진행되었다. 주거급여제도와 더불어, 주거환경 개선사업도 진행되었다. 특히 소득계층별 특징에 따른 주거복지대책을 수립했다.

서울특별시와 지방자치단체 차원에서 비교적 활발히 저소득층 주거복지 사업을 실시 중이다. 2002년 '월임대료 보조제도'라는 명칭으로 소득하위 15%미만 민간임대주택에 월세 임차인을 대상으로 가구원수에 따라 1인~2인은 33,000원, 3인~4인은 42,000원, 5인 이상은 55,000원을 현금 지원하였다. 다만 기초생활수급자는 지원 대상에서 제외해 실제 도움을 받은 가구수는 매우 적었을 것으로 예상된다. 2008년에는 물가상승률을 고려해 지원 금액을 1인~2인은 43,000원, 3인~4인은 52,000원, 5인 이상은 65,000원으로 증액했다. 2010년에는 임대료 기준<sup>4)</sup>을 마련하고 주택바우처로 개명한 뒤, 가구원수도 분화하여 1인 43,000원, 2인 47,500원, 3인 52,000원, 4인 58,500원, 5인 65,000원, 6인 이상 72,500원으로 증액했다.

이명박 정권(2008년~2013년)에서는 이전 정권의 기초를 이어받아, 취

---

4) 임대보증금 전환가액이 6,000만원 이상 7,000만원 이하 가구

약 계층을 중심으로 임대주택 공급 및 지원을 우선시 했다. 또한 보금자리주택과 주택바우처 정책을 시행했다. 특히 8.29 대책으로 불리는 「실수요 주택거래 정상화와 서민·중상층 주거안정 지원방안」을 통해 주거복지를 확대했다고 평가한다.

현재까지 우리나라의 주거복지 정책은 다변화 및 실효성 확보 노력에도 불구하고, 여전히 물량 위주 공급에 기반하고 주거복지에 대한 정책적 개념 또한 명확하게 정립되지 않은 채 사업이 진행 중이라는 한계를 가진다.

공급자 중심의 공공임대주택 확보는 양적 공급에 치중해 많은 문제점이 나타났다. 문제점으로 첫째, 저소득층의 사회적 배제를 야기했다. 공공임대주택 인해 저소득층의 집단화, 밀집화, 고립화를 가속시켰다. 공공임대주택인 대규모 아파트 단지 건설은 넓은 부지가 필요해 공지가 존재하는 도심 외곽에 위치할 확률이 높았다. 공공임대주택은 도심에서 떨어져 사회기반시설을 이용하지 못하거나 특정 학군에 편입되지 못하는 문제점이 발생했다. 둘째, 공공임대주택 건설은 많은 비용을 부담시키고 즉각적 지원 제공이 어렵다. 대규모 공지에 아파트 단지를 건설해야하므로 비용 부담이 크고, 건설 기간으로 인해 공급까지 시차가 발생했다. 셋째, 공공임대주택의 저렴한 임대료조차 낼 수 없는 취약계층에게 수혜가 돌아가지 못한다(김선미·최옥금, 2009). 공공임대주택 거주자들은 민간시장에 비해 저렴한 임대료를 지불한다. 하지만 최소한의 임대료조차 마련할 수 없는 주거 취약계층은 더욱 열악한 주거환경으로 내몰린다. 넷째, 대상자 선정의 형평성 문제가 발생한다. 특히 영구임대주택은 최초 입주자격 심사 후 재심사는 엄격하지 않아 고가의 외제차를 몰면서 임대주택에 거주하는 촌극이 발생했다. 이를 시정하고자 2015년 국토교통부는 「공

공주택특별법」 시행규칙 및 관련 지침 개정안을 발표했다. 개정안에서는 영구, 매입, 전세, 국민임대주택 및 행복주택 입주자 선정 시 금융자산을 포함한 부동산, 자동차 등을 포함한 총자산 기준과 자동차가액 기준을 적용하고 재계약 기준을 강화했다.

전술한 기존 주거지원 정책의 문제점을 극복하고 주거권을 보장하며 정책효율성을 높이기 위해 '주택 공급'에서 '주거복지'로 패러다임 전환 중이라는 평가가 다수 존재한다. 주거복지 차원에서 수요자 중심의 대표 지원 정책이 주거급여<sup>5)</sup>이다. 하지만 주거급여와 공공임대주택 정책과 연관성이 없어 현재 그 방향성을 확립하지 못한 채 확대되고 있다는 문제점이 있다(최성은, 2017).

#### 4) 저소득층 주거지원 프로그램 유형

2016년 기준 정부가 시행 중인 저소득층 주거지원은 크게 공공임대주택, 주거급여, 주택개량사업, 주택기금대출 등 네 정책으로 나눌 수 있다 (표 2-3 참조).

---

5) 주택바우처(housing voucher)는 임대료 보조를 받을 수 있는 권리를 수혜증서로 보증하는 제도로 주거비 보조의 한 종류이다. 한국에서는 주택바우처와 주거급여가 동일한 의미로 사용된다. 서울시 SH공사에서 시행하는 주택바우처는 저소득층이지만 주거급여 대상에 들지 못하는 틈새계층을 위한 서울시 독자적 주거 복지제도이다. 임대료 일부를 바우처 형태로 지원하며 주거급여 대상자는 제외된다.

<표 2-3> 현재 시행 중인 주거지원 정책

구분	세부내용
공급 차원	공공임대주택 및 공공분야 주택의 공급정책
수요 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택자금 및 전세자금 융자</li> <li>• 기초생활보장제도의 일종인 주거급여</li> <li>• 임대료 보조정책: 주택바우처('14.12월 시행)</li> </ul>
주택개량 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업통상부: 저소득층 에너지 효율 개선</li> <li>• 환경부: 저소득층 욕내급수관 개량, 슬레이트 처리 지원사업</li> <li>• 농림축산부: 농어촌주택 개량 자금 지원</li> <li>• 국토교통부: 주거환경개선사업, 사회취약계층 주택개보수</li> <li>• 복지부: 농어촌 장애인 주택개조</li> </ul>

출처: 주거복지사업 평가(2013), 이세진, 국회예산정책처

각 사업별로 살펴보면 첫째로 공공임대주택은 「주택법」과 「주택도시기금법」에 의거해 저소득층을 위해 공공 지원이 투입된 주택이다. 주거지원 정책 중 역사가 가장 오래되었고, 지원 비율도 높다. 사업 목적은 공공지원을 투입해 시세보다 저렴한 임차주택을 공급하여 저소득층 주거환경 향상과 주거안정을 도모한다. 공공임대주택은 정권마다 일관성 없는 정책 시행으로 명칭, 입주 대상, 평형 등 다양하게 존재한다. 최근 공공임대주택 공급 주체 다변화가 이뤄지는 중이다. 과거에는 공공부문에 의해 획일적으로 건설되었지만, 최근에는 공공부문과 민간부분이 융합된 하이브리드 형식의 공공임대주택도 다수 건설되었다. 공공임대 주택 확보는 건설(행복주택, 영구임대, 국민임대, 분양전환임대, 5·10년·장기 민간건설 공공임대), 매입·전세입대를 통해 이뤄지며, 꾸준히 증가하는 추세다. 공공임대주택 유형과 거주기간 및 특징은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 공공임대주택 종류 및 세부사항

구분	공공임대주택 유형	최대 거주 기간	특징	사업주체	입주대상자	평형 (전용)
장기공공임대	영구임대주택	영구	저소득 계층의 주거안정을 위해 저렴한 임대료로 거주할 수 있는 주택	국가, 지자체, LH공사	수급자, 부모대상 한부모 가족, 청약저축가입자 [소득 1분위]	7 ~12
	50년 임대주택	50년	분양전환 되지 않고 임대료만 거주할 수 있는 주택으로 2년 단위로 계약이 갱신되며 50년까지 거주할 수 있는 주택	지자체, LH공사	청약저축 가입자, 국가유공자, 철거민 등	7 ~15
	국민임대주택	30년	무주택 세대에게 시가의 70%의 가격으로 공급되고 30년 이상 장기임대가 가능한 주택. 분양전환이 불가능함	LH공사, 지방공사, 지자체	소득 2분위 이하 무주택 세대주, 소득 4분위 이하 청약 저축 가입자 [소득 2~4분위]	8 ~18
	장기전세주택(Shift)	20년	주변시세 80% 이하 가격으로 20년까지 살 수 있는 주택	서울시, SH공사	청약저축 가입자 [소득 3~4분위]	17 ~35
단기공공임대	5, 10년 공공임대주택	5, 10년	5, 10년 후 분양전환 할 수 있는 주택	LH공사, 지방공사, 민간업체	청약저축, 예금 가입자 [소득 3~5분위]	25 이하
	다가구매입임대주택	6년	기존 다가구주택 등을 매입하여 저렴하게 임대(6년까지 거주 가능)	국가, LH공사	수급자, 차상위계층, 보호대상 한부모 가족 등	-
	기존주택전세임대주택	6년	기존 주택을 전세계약을 체결한 후 저소득 층에게 저렴하게 재임대	국가, LH공사	수급자, 장애인, 차상위계층	-
행복주택	노인/취약계층	20년	대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거불안을 해소하기 위해 대중교통이 편리하거나 직장/학교가 가까운 곳에 건설하여 저렴하게 공급함. 2013년 5월 시범사업 추진 후 2016년에 첫 입주함.	국가	대학생, 신혼부부, 사회초년생, 산업단지근로자 등 [소득 2~5분위]	14 이하
	청년층	6년		국가		

출처: 주거실태조사 및 마이홈 홈페이지(www.myhome.go.kr)

둘째, 주거급여는 「주거급여법」에 의거해 저소득층 임차 가구를 대상으로 주거비 부담 경감을 통해 주거 안정과 주거 수준 향상을 도모한다. 2015년부터 시행돼 짧은 역사를 가지지만 그 비중과 중요성은 나날이 증대되고 있다. 중위소득 43% 이내에서 대상을 선정하고 가구원 수와 지역에 따라 차등 지급한다. 임차 가구 대상자의 지급 한도는 급지별(1급지 서울, 2급지 경기·인천, 3급지 광역시·세종, 4급지 그 외) 기준 임대료와 가구원 수별로 정한다(표 2-5 참조).

<표 2-5> 주거급여 기준 임대료

(단위: 원/월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종)	4급지 (그 외)
1인 가구	200,000	178,000	147,000	136,000
2인 가구	231,000	200,000	158,000	147,000
3인 가구	273,000	242,000	189,000	178,000
4인 가구	315,000	283,000	220,000	200,000
5인 가구	325,000	294,000	231,000	210,000
6인, 7인가구	378,000	347,000	262,000	242,000

주: 가구원수가 7인 이상인 경우 가구원 2인 증가할 때마다 기준임대료 10% 증가  
출처: 국토교통부 정책리뷰 홈페이지

주거급여 수급집단은 앞으로 증가할 예정이다. 부양의무자 기준으로 자격 요건 미달에 해당해 복지 사각지대에 놓인 저소득층의 고독사, 신변 비관 자살로 사회적 관심이 증대했고, 현실적 실효성이 떨어지는 부양의무자 기준은 제도적 허점으로 지적 받아 폐지될 예정이다. 이를 통해 약 54.7만 가구가 추가 지원될 것으로 추정된다.<sup>6)</sup> 지원 대상과 지원금이 현실성이 떨어진다는 지적에 대해서는 2020년까지 현행 중위소득 43%를 45%까지 대상을 확대하고 지원금도 차츰 증액할 예정이다.

셋째, 저소득층 임차 가구를 대상으로 주거급여를 시행하였다면, 자가 가구 대상자는 주택 노후도를 구분해 주택 개량을 지원한다. 저소득층 자가 가구의 신청이 있으면 주택조사를 통해 방문조사를 실시하고 주택의 구조 안전, 설비, 마감 등 주택 노후도<sup>7)</sup>에 따라 최대 950만원까지 종합적인 주택 개량을 지원한다. 또한 장애인 가구에 대해 주거 약자용 편의 시설(380만원 한도)를 추가로 설치해주며, 고령자(만 65세 이상)에 대

6) 국토교통부 주거복지로드맵 자료에 따르면 주거급여는 '16년말 81.1만가구를 지원했으나 부양의무자 기준 폐지 등으로 대상 가구가 약 55만가구로 증가해 '21년부터는 135.8만 가구를 지원할 예정임

7) 구조안전(3개 항목): 기초·지반 침하, 지붕누수, 벽체 균열  
설비상태(12개 항목): 부엌, 욕실, 창호, 단열, 급수, 오수, 난방, 내선, 조명 등  
마감상태(4개 항목): 벽, 천장, 바닥, 문틀 및 문짝 마감

해 주거 약자용 편의 시설<sup>8)</sup>을 설치해준다. 경보수는 3년, 중보수는 5년, 대보수는 7년 수선주기를 둔다.

넷째, 기금대출은 주택 구입 자금 지원과 전월세 자금 지원으로 분류한다. 현재 주택도시기금에서 업무를 총괄하며 시중 다양한 은행에서 업무를 취급한다. 주택 구입자금 대출은 「주택법」과 「주택도시기금법」에 의거해 주택도시보증공사가 주택 마련 시 저금리 주택 담보 대출을 제공해 주택 구입 장벽을 낮춰 자가 소유를 돕는다. 종류로는 디딤돌 대출, 근로자·서민 구입자금 대출, 생애최초 구입자금 대출이 있다. 대상은 주택 매매 계약을 체결하였고 대출 신청일 현재 세대주이며 부부 합산 연소득이 6천만 원 이하인 자이다.

주택전세자금 대출 지원은 「주택법」과 「주택도시기금법」에 의거해 주택도시보증공사가 전세 자금을 저금리에 대출해줌으로써 주거 안정을 도모한다. 종류로는 버팀목 대출, 근로자·서민 전세자금 대출, 저소득 가구전세자금 대출이 있다. 대상은 만 19세 이상 세대주(단독세대주 제외), 무주택자, 부부 합산 연소득 5천만 원 이하인 자이다. 전세 대출 연이율은 부부 합산 연소득과 보증금에 따른 상이하다(표 2-6 참조).

**<표 2-6> 주택 전세자금 대출금 연이율**

연소득 (부부합산)	보증금		
	5천만원 이하	5천만 초과 ~ 1억원 이하	1억원 초과
~ 2천만원 이하	연 2.3%	연 2.4%	연 2.5%
2천만원 초과 ~ 4천만원 이하	연 2.5%	연 2.6%	연 2.7%
4천만원 초과 ~ 6천만원 이하	연 2.7%	연 2.8%	연 2.9%

8) 단차 제거, 문폭 확대 등 장애물 없는 생활환경 조성을 위해 필요한 시설

주거안정 월세 대출은 「주택도시보증공사」에 의거해 주택도시보증공사가 주거급여 대상자를 제외하고 무주택자를 위한 월세 대출을 통해 주거안정을 도모하고자 시행한다. 대상은 우대형 취업준비생, 희망키움통장 가입자, 근로장려금 수급자, 사회초년생, 자녀장려금 수급자, 일반형 부부합산 연소득 5천 만원 이하인 자 중 우대형에 해당하지 않는 자이다. 종류는 연1.5% 이율인 우대형과 연 2.5% 이율인 일반형이 있다.

## 5) 주거만족도와 주거안정성 개념

### (1) 주거만족도 개념

주거만족(residential satisfaction)이란 각 개인이 살고 있는 사회적, 자연적, 물리적 환경에 대한 기대감, 욕구 등 주관적 반응이다(황광선, 2013; 김부성 외, 2015). 주로 주거만족도는 개인이 처해있는 주거 환경과 이상적으로 여기는 주거 환경 사이의 차이(gap)에서 오는 감정을 의미한다(Galster, 1987; Weidemann & Anderson, 1985)

주거실태조사에서 주거만족도는 4점<sup>9)</sup> 리커트 척도(Likert scale)로 측정하며 현재 주택 상태와 주거 환경에 대한 만족도를 조사한다. 주택만족도는 물리적 환경에 따른 만족도로 집 구조, 방수, 난방, 환기, 채광, 방음, 재난·재해 안정성, 방재, 방법 등에 관한 만족도를 나타낸다. 주거환경만족도는 사회기반시설 접근 용이성, 주차, 보행, 교육 환경, 환경 미화, 대기 오염, 이웃과의 관계 등을 포함한다.

주거만족도에 관한 연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 주

---

9) 1점 매우 불만족, 2점 약간 불만족, 3점 대체로 만족, 4점 매우 만족으로 분류

거 이동과 주거만족도 간의 관계를 밝히는 연구가 있다. 둘째, 주거만족 요소를 분석하는 연구가 있다. 셋째, 정책 시행 시행으로 인한 주거만족도의 변화를 밝히는 연구이다(남수연, 2007).

## (2) 주거안정성 개념

주거안정성은 주거만족도보다 다양한 정의가 존재한다. 주거안정성(residential stabilization)은 인간다운 생활을 위해 필요한 최소한의 주거 서비스로 정의할 수 있다. 주거안정성을 가늠하는 지표로 주거비 부담가능성, 시설의 적절성, 환경의 적절성, 규모의 적절성, 거주/이동의 자유, 차별로부터의 자유, 가용성 등 다양한 요소를 사용한다(국회예산정책처, 2015).

다양한 요소 중 구득 가능해 실제 연구에서 많이 사용되는 지표는 주거비 부담 능력을 나타내는 PIR(Price to Income Ratio; 연소득 대비 주택가격 배율), HAI(주택 구입 능력 지수, House Affordability Index), RIR(Rent to Income Ratio; 월 소득 대비 임대료 비율)와 주거적절성을 의미하는 최저주거기준을 주로 사용한다.

<표 2-7> 주거안정성 구성요소별 지표

구성요소	지표
주거비 지불 가능성 (affordability)	자가의 주거비 지불 가능성: PIR(Price to Income Ratio), HAI(Housing Affordability Index) 임차 가구의 주거비 지불 가능성: RIR(Rent to Income Ratio), 잔여소득 접근법, 통합적 접근법
주거이동의 안정성 (stability)	평균 주거기간, 비자발적 주거 이동 비율
주거의 적절성 (adequacy)	주거규모의 적절성: 1인당 주거면적 주거시설의 적절성: 비정상적 거처 거주가구 비율 통합적 접근법: 최저주거기준 미달가구 비율

출처: 국회예산정책처(2015), 주거안정 정책 관련 실태조사

자가 가구의 주거비 부담을 나타낸 PIR은 소득 대비 주택 가격을 의미한다. PIR이 높을(낮을)수록 자가 가구의 주거비 부담이 가중(완화)된다. PIR(RIR)을 산정하는 방식은 아래 두 가지이다.

$$1\text{안은 } \text{PIR(RIR)}_t = \frac{\text{median}(P_{j,t})}{\text{median}(I_{j,t})} \text{ or } \frac{\text{mean}(P_{j,t})}{\text{mean}(I_{j,t})} \text{이고,}$$

$$2\text{안은 } \text{PIR(RIR)}_t = \text{median}\left(\frac{P_{j,t}}{I_{j,t}}\right) \text{이다.}$$

( $P_{j,t}$ 는  $t$ 는 시점,  $j$  가구의 월임대료,  $I_{j,t}$ 는 가구  $j$ 의 가구 월소득)

1안은 주택 시장의 주택 가격 중앙값과 가구소득의 중앙값을 각각 산출한 뒤 그 비율을 계산하는 방식이다. 1안을 사용하기 위해서는 소득 분포가 정규성을 나타내고, 이상치가 적어야 한다는 조건이 필요하다. 특히 평균값을 대푯값으로 선정할 경우, 고가 주택 혹은 고소득층인 이상치의 영향이 크게 나타나게 되는 문제점이 발생해 평균값 보다는 중앙값을 산정하는 것이 안정적이다(이창무, 2012). 2안은 개별 자가 가구별 소득 대비 주택가격 비율을 구한 뒤 자가 표본가구의 중앙값을 구하는 방식이다. 2안은 1안에 비해 개별 자가 가구의 주택구매능력을 보다 정확히 산정할 수 있고, 이상치의 영향을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

정리하자면 통계적 측면에서 1안이 2안보다 이상치 영향을 덜 받아서 안정적이지만, 국제적으로는 1안이 통용되기에(OECD, UN HABITAT, PUP, NUMBEO) 국제적 비교를 위해서 대부분 1안을 사용한다(미국 AHS는 2안 사용). 하지만 신뢰할 수 있는 소득, 주택 가격, 임대료 자료를 바탕으로 통계치가 작성된다면 2안이 1안보다 실제 상황을 잘 반영해

다수 국민들의 체감도가 높아져 유용하다. 따라서 자료 활용 목적과 특성에 따라 1안과 2안을 적절히 선택하는 것이 고려되어야 한다. 주거실태조사 연구보고서에서 2006년, 2008년, 2010년, 2014년은 1안으로 작성되었다. 본 연구에서는 개별 가구의 주거비 부담 가능성을 파악하는데 중점을 두고자 2안을 사용했다.

주택구입부담지수(HAI)는 중위 소득 가구가 표준 대출로 중간 가격 주택구입 시 대출 상환 부담을 나타내는 지수로 한국주택금융공사에서 K-HAI라는 명칭으로 매 분기마다 발표한다. K-HAI는 지수가 낮을(높을)수록 주택 구입 부담이 완화(가중)됨을 의미한다. 임차 가구의 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR은 월소득 대비 임대료로 나타낸다. RIR이 높을(낮을)수록 차가 가구의 주거비 부담이 가중(완화)된다.

주거이동의 안정성을 나타내기 위한 지표로는 평균 주거 기간, 주거이동 등이다. 주거의 적절성을 나타내는 대표적인 지표는 최저주거기준이다. 최저주거기준 도입에 대한 논의는 1980년대부터 이루어졌으며, 1991년 UN사회권규약위원회에서 '적절한 주거의 7요건'이 선언되면서 국내에서도 활발해졌다. 배순석 외(1997) 「주거기준 도입 방안 연구」를 통해 구체적인 도입 방안이 논의되었다(김혜승·김태환, 2008). 2000년에는 최초 기준이 마련되었던 최저주거기준은 2004년 주택법에 의거해 건설교통부 공고 제 2004-173호로 법적 근거를 갖췄다. 최저주거기준은 시설 기준, 침실 기준, 면적 기준, 구조·성능·환경 기준으로 나뉘어 평가한다. 최저주거기준은 양적 주택 공급에만 치중했던 국내 주택시장에 주택 질적 향상에 기여했다. 하지만 물리적 측면만 고려 대상으로 삼아 향후 개선이 필요하다는 평가가 존재한다(배순석, 2010; 이현석, 2011; 김준형, 2015).

## 2. 선행연구 고찰

### 1) 저소득층 주거지원

저소득층 주거지원에 관한 선행연구는 새로운 지원 정책 입법이나 시행의 효과를 분석하는 연구가 대다수이다.

첫째, 공공임대주택에 관한 연구로 고정희(2009)는 청주시 국민임대주택 퇴거자 333명을 대상으로 전화설문조사를 실시해 주거이동 유형을 추적 조사했다. 주거 면적과 주거 비용에 따른 주거 이동 유형을 하향, 수평, 상향으로 분류해 종속변수로, 개인 및 가족 환경과 경제적 환경을 독립변수로 투입해 다중회귀분석을 실시했다. 그러나 주거 이동 후 새로운 거주지에 관한 질적 만족도나 주거 수준에 관한 사항은 반영하지 못했고, 청주시 국민임대주택단지만 조사했기에 일반화시키는 데는 한계점을 가진다. 김수현(2010)은 Harloe의 '대중모델'과 Kemeny의 '단일임대시장'을 이용해 공공임대주택과 서울시 장기전세주택(SHift 주택)을 비교하였다. 김성욱·조승연(2016)은 공공임대주택의 사회경제적 파급효과를 살폈다.

둘째, 비교적 최근 시행된 주거급여에 관한 연구로는 진미윤(2013), 박신영(2013), 강신욱(2013), 이호근(2014), 임형빈·김홍배(2016)이 있다. 진미윤(2013)은 주거급여를 분리 지급하는 개편을 앞두고 기대와 우려를 분석했다. 박신영(2013)도 지속가능한 주거복지를 위해 주택바우처 도입을 앞두고 대안과 문제점을 검토했다. 강신욱(2013)도 역시 주거급여 개편을 앞두고 효과에 대한 잠정적 추정을 통해 지속가능한 주거지원을 고찰했다. 임형빈·김홍배(2016)은 주거급여와 주택바우처 제도가 지역별로 지역경제 파급효과와 복지 효과가 다름에 주목했다. 주거서비스 가격이

상대적으로 높은 대도시 지역에서 주택바우처 제도의 효과가 더 크고, 임대료가 상대적으로 낮은 중소도시에서는 주거급여 효과가 크다는 결론을 내린다. 이 연구에서 주거급여는 통합급여로 소득 보조 성격이 강하고, 주택바우처는 주택 임대료 지불 외에는 사용이 불가하므로 집세 보조 성격을 나타낸다. 임형빈 외 연구에서 지역별로 주택바우처와 통합급여 형태의 주거급여의 효과성에 대해 분석했다는 점에서 의미 있지만, 다양한 정책의 효과성을 다루지 못했고, 수요자 위주 정책만 분석했다는 한계점을 가진다.

마지막으로 저소득층 주거지원 전체를 다루는 연구로 최성은(2017)은 개편된 주거급여는 대상과 급여 수준을 상당히 확대했으나, 공급 측면의 지원 및 용자 지원과 통합적으로 추진되지 못한 채 제도가 확대되어 정책의 목표와 방향성이 명확하지 않고 주거지원 수혜의 중복성과 중첩성이 발생하고 있다고 지적했다. 이를 시정하기 위해 주거급여 제도를 공공임대주택 정책과 통합된 틀 속에서 바라보면서 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여 수준, 임대료 등을 통합적으로 재설계할 필요가 있다고 강조한다.

**<표 2-8> 저소득층 주거지원 선행연구 정리**

연구자	연구대상	주요 분석 지표	방법론	한계
고정희 (2009)	청주시 국민임대주택 퇴거자 333명	-종속변수: 주거이동(하향, 수 평, 상향) -독립변수: 개인 및 가족환 경, 경제적 환경	전화설문조사, 다중회귀분석	청주시 국민임대주택단지 대상으로 일반화시키기 어 려움
김수현 (2010)	공공임대주택, 서울시 장기전세주택 (시프트 주택)	Harloe의 '대중모델'과 Kemeny의 '단일임대시장'분 석틀을 이용해 공공임대주택 과 서울시 장기전세주택(시프 트 주택)을 비교	정성적 연구방법 (분석틀을 활용해 정책 비교)	실증적 조사나 분석 미비
임형빈· 김홍배 (2016)	전국 주택바우처, 주거급여(통합급여 형태) 제도의 지역경제 파급효과	주거급여, 주택바우처, 지역경 제 파급효과, 복지효과	수요함수 도출	수요자 위주 정책만 분석함

## 2) 주거만족도

최용부·민병익(2008)은 경상남도 진주시 아파트형 주택을 중심으로 주거 만족과 주택 가격 간 관계를 분석했다. 주거만족에 미치는 요인으로 인구사회학적 특성요인, 주거환경의 물리적 요인, 가족 특성 요인, 주거 특성 요인, 단지 요인, 심리적 요인을 선정했다. 또한 기존 연구에서 거주자를 중심으로 하는 설문조사와는 다르게 전문가를 대상으로 한 계층분석법(AHP)과 요인분석을 통해 가중치를 부여했다. 그 결과 아파트 평수가 주거 만족과 주택 가격 간 불일치도에 가장 많은 영향을 미쳤고, 건설 주체, 단지 규모, 접근성 순으로 분석되었다. 하지만 경상남도 진주시라는 지역적 한계로 인해 일반화가 어렵다. 또한 아파트 거주자 개인 속성 변수를 포함하지 못한 한계가 존재한다.

황광선(2013)은 2010년 주거실태조사 자료를 토대로 분산분석 및 회귀분석을 실시해 자가 점유 형태에 따른 주거환경과 주거만족을 연구했다. 주거만족에 영향을 미치는 요인으로 인구사회학적 특성, 주거환경의 물리적 요인, 가족 특성 요인, 사회적 요인, 심리적 요인, 자연적 요인으로 설정했다. 주목할 점은 기존에 자가 소유가 주거만족을 높일 것이라는 통념에 반하는 통계적 결론을 도출하면서 주택 복지 정책의 최종점을 자가 소유가 아닌 주거환경 개선 작업이 우선되어야 한다고 주장한다. 물리적, 사회적, 자연적 환경 이외에 개인 속성이 반영되지 않았다는 한계를 가진다.

권기현(2013)은 2010년 주거실태조사를 이용해 주거이동이 주거만족도에 어떤 영향을 미치는지 분석했다. 주거 이동을 주택 유형 변화, 주택 점유 형태 변화, 주택 면적 및 방수 등 주택 구조 변화, 주거 지역 변화

등 4가지로 분류하고 각 주거 이동 요소들이 거주자의 현재 주거만족도에 어떤 영향을 미치는지 순서형 로짓모형(ordered logit model)로 분석했다. 그 결과 주택 유형별 변화는 아파트에서 단독주택으로 이주가 주거만족도를 크게 향상시켰다. 다세대·다가구 주택에 거주 경험이 있거나 현재 거주하는 사람들은 주거만족도가 낮고, 자가 소유가 주거만족도 향상에 크게 기여함을 밝혔다. 주거지역 이동은 동일 지역에서 이동보다 지역 경계를 넘는 이동이 주거만족도를 감소시켰다. 주변 자연환경과 대기의 질이 주거만족에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 하지만 주택 가격, 소득, 가구특성변수 등을 분석에 포함하지 못한 한계점을 가진다.

저소득층 주거만족도에 관한 다수의 연구가 주거 점유 형태에 관한 것이다. 특히 수요 집단 자체가 저소득층으로 한정된 공공임대주택과 주거만족도에 관한 연구가 다수 존재한다.

오정석(2010)은 서울시 영구임대주택(강남, 강서, 노원, 동대문, 마포) 주거환경을 대상으로 주거만족도 결정요인을 살폈다. SH공사가 관리하는 영구임대주택을 대상으로 전체 입주자의 10%에 해당하는 1,000세대를 직접 설문조사한 후, 다중회귀분석을 실시했다. 하지만 설문대상 한계성로 일반화가 어렵다.

홍성조·안건혁(2011)은 1998년~2007년 한국노동패널조사 표본 중 수도권 내에서 주거이동을 실시한 가구를 중심으로 주거 이동 과정에서 소득 계층별 주거 수준 변화를 분석했다. 모든 소득 계층에서 주거 이동을 통해 통계적으로 유의미한 주거 수준 개선이 나타났지만 저소득층 주거 수준 개선 정도는 상위계층에 비해 적게 나타났다. 하지만 연구의 대상이 수도권 아파트 거주자로 한정되었고, 총체적인 주거 수준이 아닌 주거 밀도와 자가 소유만 다룬 한계를 가진다.

박윤태 외(2015)는 주택 유형과 점유 형태로 구분하여 독립변수(경제적 여건, 주거 내부 환경, 주거 외부 환경, 주거복지 정책에 대한 인식)를 설정한 뒤 주거만족도를 구했다. 하지만 전국을 대상으로 저소득가구 주거실태조사(2013)를 활용하여 지역 및 가구 특성에 따라 존재하는 차이를 반영하지는 못했다.

김준호(2016)는 2014년 주거실태조사를 이용해 주거만족도가 소득 계층별(소득9분위 미만, 이상), 점유형태별(자가, 임차)로 차이가 있음을 밝혔다. 대상을 소득 기준으로 분류해 이항 로짓 분석 방법을 이용해 전국 단위 물리적, 사회적, 자연적 주거환경 만족도 분석을 실시했다. 주거실태조사를 활용해 기존 주거만족도 5점 척도를 이분형(만족/불만족)으로 재설정하여 종속변수로 사용했다. 하지만 소득 9분위를 기준으로 소득계층을 나눠 주거비 지불 가능 능력을 평가해 각 변수의 유의도 차이에 대한 근거가 미흡하다.

<표 2-9> 주거만족도 선행연구 정리

연구자	연구대상	주요 분석 지표	방법론	한계
최용부·민병익 (2008)	경상남도 진주시 아파트형 주택	아파트 주거만족도(주택 부문, 단지부문, 근린부문, 관리부문, 경제성부문), 아파트 매매가격	설문조사, 다중회귀분석	지역적 한계로 인한 일반화 어려움, 아파트 거주자 개인속성변수 미반영
황광선 (2013)	2010년 주거실태조사	- 집단: 주거점유형태(자가, 전세, 월세) - 종속변수: 주거만족 - 독립변수: 물리적 환경, 사회적 환경, 자연적 환경	회귀분석	거주자 개인속성 변수 미반영
권기현 (2013)	2010년 주거실태조사	- 종속변수: 주거만족도 - 독립변수: 주택유형 변화, 주택 점유형태 변화, 주택면적 및 방수 등 주택구조변화, 주거지역 변화	순서형 로짓분석	주택가격, 소득, 가구 특성변수(맞벌이 여부, 학령기 아동 유부 등)df 포함하지 못함
오정석 (2010)	서울시 영구임대주택(강남, 강서, 노원, 동대문, 마포)	- 통제변수: 성별, 연령, 학력, 거주인원, 거주기간, 차량보유 - 독립변수: 내부환경, 외부환경, 주변환경, 경제요소 - 종속변수: 주거만족도	설문조사, 다중회귀분석	설문조사로 인한 대표성의 한계
홍성조·안건혁 (2011)	1998년~2007년 한국노동패널조사 표본 중 수도권 내에서 주거이동을 실시한 가구	- 통제변수: 소득계층 - 종속변수: 주거이동 전후 주거수준(일인당 주거면적, 자주택점유 형태) - 독립변수: 거주주택 외부동산 소유 여부, 가구원수, 소득계층	대응표본 t-검정	수도권에 한정된 표본으로 인한 일반화 어려움, 총체적 주거수준이 아닌 주거밀도와 자가 소유만 다룸
박윤태·원유호·김구회 (2015)	2013년 저소득가구 주거실태조사	- 집단: 주택유형(단독주택, 아파트, 연립·다세대, 비거주용 건물 내 주택) 및 점유형태(자가, 전·월세, 무상) - 종속변수: 주거만족도 (주택만족도와 주거환경만족도 평균 산출) - 독립변수: 경제적 여건, 주거내부 환경에 대한 만족도, 주거 외부환경에 대한 만족도	다중회귀분석	지역 및 가구 특성을 반영하지 못함
김준호 (2016)	2014년 주거실태조사	- 종속변수: 주거만족도 (만족/ 불만족) - 독립변수: 소득계층별 (소득 9분위 미만, 이상), 점유형태별(자가, 임차)	이항로짓분석	소득계층을 단순화해 두 집단으로만 나눠 각 변수 유의도 차이에 대한 근거가 미흡함

### 3) 주거안정성

노승철·이희연(2009)은 2008년 주거실태조사 원시자료를 활용해 저소득층 주거 이동과 주거 불안정성 변화를 분석했다. 주택 노후도, 이사 횟수, 무주택 기간, 주거비 지불 능력 등을 통해 주거 불안정성을 분석한 후 이동유형(상향, 하향, 동등·보상이동)을 종속변수로 하는 다항로짓분석을 실시했다. 그러나 자료의 한계로 다양한 측면의 주거 불안정성 변화를 고려하지 못했고, 저소득층 이동에 영향을 미치는 지역별 특성이나 정부 정책은 함께 고려하지 못한 한계점을 갖는다.

김선미·최옥금(2009)은 한국노동패널 2000년부터 2006년차(3차~9차) 자료를 활용해 근로 빈곤층 주거 이동 양상, 최저주거기준 충족 여부, 주거비 지불 능력을 분석했다. 이를 바탕으로 주거안정에 영향을 미치는 요인을 일반화추정방정식을 활용해 분석했다. 하지만 한국노동패널 주거 부분 문항이 부족해 최저주거기준은 면적만 다루었고, 최저주거기준이 6인 가구까지만 제시돼 7인 이상 가구는 제외하고 분석해 최저주거기준 미달가구를 과소 추정한 한계점을 갖는다.

<표 2-10> 주거안정성 선행연구 정리

연구자	연구대상	주요 분석 지표	방법론	한계
노승철· 이희연 (2009)	2008년 주거실태조사	- 종속변수: 이동유형(상향, 하향, 동등/보상) - 독립변수: 월평균 소득, 가구주 성별, 가구주 연령, 가구주 연령제곱, 이전 거주지 일반주택 비율, 이전거주지	다항로짓분석	다양한 측면의 주거 불안정성 변화 고려하지 못함, 지역별 특성 및 정부 정책을 고려하지 못함
김선미· 최옥금 (2009)	한국노동패널 2000년~2006년 (3차~9차)	- 종속변수: 최저주거기준, RIR - 독립변수: 가구특성요인, 인구사회학적요인	일반화추정방정식	최저주거기준에서 면적만 다루고, 7인 이상 가구는 제외함

### 3. 선행연구와 차별성

선행연구들은 주거지원 정책 시행 이전 효과를 예측하거나 단일 정책에 대한 주거만족도 또는 주거안정성 간 관계를 밝힌 연구가 대다수이다. 본 연구는 선행연구와 크게 세 가지 차별성을 가진다.

첫째, 시간이 흐름에 따라 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화를 살핀다. 주거실태조사는 패널 데이터가 아니라는 점에서 시계열적 연구에 한계를 가진다. 본 연구에서는 2010년과 2016년 주거실태조사를 활용해 시기별 변화를 고찰한다. 동일한 조사이지만 2010년과 2016년 설문문항과 응답문이 누락, 생성, 변경된 부분을 조정해 데이터를 병합한다. 또한 동일 표본이 아니라는 한계점을 갖지만, 각 연도별 저소득층으로 선정된 소득계층의 주거만족도와 주거안정성 변화를 비교한다.

둘째, 주거만족도와 주거안정성을 모두 고려한다는 점에서 차별성을 가진다. 주거만족도는 응답자가 거주하는 주택이나 주거환경에 대한 주관적인 감정의 정도이다. 물론 거주자의 주관적인 만족도도 중요하지만, 보다 객관적인 지표로 저소득층 주거실태가 개선되었는지 살피기 위해 주거안정성까지 고려한다. 두 지표를 고려해 보다 신뢰성 높은 연구결과를 도출하고자 한다.

셋째, 시기별, 지역별 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화를 분석하고 이러한 변화가 주거지원 프로그램 영향인지 살핀다. 선행연구들은 단일 사업 또는 일부 지역에 대한 효과 분석이 대다수이다. 본 연구에서는 현재 시행 중인 전국 단위 다양한 주거지원 프로그램을 살피고 각 프로그램이 주거만족도와 주거안정성에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석한다.

## 제3장 저소득층 주거만족도와 주거안정성 변화 분석

### 1. 응답가구의 일반적 특성

조사대상인 2010년, 2016년 저소득층(1~4분위) 응답가구 특성을 살펴 보면 <표 3-1>과 같다. 가구주 특성은 2010년에 비해 2016년에 '51세 이상' 가구주 비율이 늘어났다. 학력 비율은 비슷했지만, 지난 일주일간 근로 여부에 대한 응답으로 '예'는 감소하고 '아니오'는 증가했다. 가구원수로 1, 2인 가구 비중은 증가했으며, 3인 이상 가구는 감소해 가구원 수 감소 현상이 반영되었다. 주택특성 중 주택유형에서 일반단독주택 비율은 줄어든 반면, 아파트 비율은 늘어났다. 시간 흐름을 반영하듯 건축연도도 10년 미만은 줄어들었으며, 21년 이상은 크게 늘어났다. 저소득층 자가 비율은 다소 증가했고 민간임대는 감소했다. 공공임대주택 비율은 단기 공공임대주택은 감소했고 다가구 임대·기존주택 전세임대와 장기 공공임대주택은 증가했다. 내 집 마련 필요성은 2010년에 비해 2016년에 감소했다. 인구감소, 부동산 침체, 삶에 대한 가치관 변화 등으로 주택 소유 의식 약화 경향에 부합하는 결과이다. 주택 유형은 일반 단독은 감소했고, 다가구, 다세대 주택은 증가했으며, 아파트는 큰 비중으로 증가해 주택 유형으로 가장 높은 비율을 차지한다. 저소득층 분위 분류에서는 1분위 비중은 다소 늘어났고, 4분위는 줄어들었다. 지역 분류에서는 서울특별시와 경기·인천 비중이 다소 증가했고, 기타지역은 감소하였다.

<표 3-1> 조사대상 응답가구 특성

구분	세부항목	2010년		2016년		
		N	%	N	%	
가구주 특성	성별	남성	10368	66.8	5894	62.2
		여성	5154	33.2	3581	37.8
	나이	50세 미만	3626	23.4	1609	17.0
		51세 이상	11896	76.6	7866	83.0
	결혼여부	기혼	8155	52.5	4712	49.7
		미혼	7367	47.5	4763	50.3
	학력	초등학교 졸업 이하	5378	34.6	3421	36.1
		중학교 졸업	2649	17.1	1822	19.2
		고등학교 졸업	5190	33.4	3062	32.3
		대학 졸업 이상	2305	14.8	1170	12.3
	근로 여부	예	9669	62.3	4320	45.6
		아니오	5853	37.7	5155	54.4
	가구원수	1명	5191	33.4	3583	37.8
2명		5518	35.5	4143	43.7	
3명 이상		4813	31.0	1749	18.5	
주택 특성	건축연도 분류	10년 미만	3123	22.2	1020	13.7
		11년~20년	5238	37.3	1935	26.0
		21년 이상	5700	40.5	4478	60.2
	주택점유형태	자가	7953	51.2	5319	56.1
		민간임대	5308	34.2	2856	30.1
		단기공공임대	194	1.2	36	0.4
		장기공공임대	795	5.1	575	6.1
		다가구 임대, 기존주택 전세 임대주택	57	0.4	69	0.7
		기타	78	0.5	3	0.0
		무상	1137	7.3	617	6.5
	내 집 마련 필요성	필요함	13119	84.5	7854	82.9
		불필요함	2403	15.5	1621	17.1
	이사계획	계획이 있음	733	4.7	675	7.1
		계획이 없음	13653	88.0	7874	83.1
		모르겠음	1136	7.3	926	9.8
	현재주택유형	일반단독주택	5923	38.2	2664	28.1
		다가구단독주택	2563	16.5	1813	19.1
		영업겸용단독주택	546	3.5	200	2.1
		아파트	4445	28.6	3178	33.5
		연립주택	794	5.1	592	6.3
		다세대주택	935	6.0	787	8.3
		기타	316	2.0	241	2.5
	저소득층 분위 분류	1분위	2621	16.9	2239	23.6
2분위		4484	28.9	2606	27.5	
3분위		3771	24.3	2155	22.7	
4분위		4646	29.9	2475	26.1	
지역 분류	서울특별시	2305	14.8	1567	16.5	
	경기·인천	3142	20.2	2085	22.0	
	광역시	3635	23.4	2179	23.0	
	기타지역	6440	41.5	3644	38.5	

## 2. 저소득층 주거만족도 변화

### 1) 시기별 변화

본 연구에서 사용하는 주거실태조사 주거만족도 지표는 '전반적 주택에 대한 만족도'와 '전반적 주거환경에 대한 만족도'이다. 각 지표는 리커트 4점 척도(1점=매우 불만, 2점=약간 불만, 3점=대체로 만족, 4점=매우 만족)로 조사했다. 점수가 높을(낮을)수록 만족도가 높다(낮다).

2010년에 비해 2016년에 주거만족도와 주택만족도는 모두 전체 소득 계층에서 상승했다(표 3-2 참조). 주거환경만족도 증가폭은 저소득층이 0.01, 중소득층이 0.09, 고소득층이 0.18로 시차는 동일해도 소득 계층이 올라갈수록 증가폭도 함께 증가했다. 주택만족도 증가폭은 저소득층은 0.08, 중소득층은 0.19, 고소득층은 0.22로 주거환경만족도와 마찬가지로 소득계층이 올라갈수록 증가폭도 늘어났다. 저소득층 주거환경만족도 증가폭은 0.01에 불과하지만 주택만족도 증가폭은 0.08로 약 6.4배에 달한다.

<표 3-2> 시기별 소득계층 주거만족도

지표	구분	주거만족도 평균			ANOVA	
		저소득층 (1~4분위)	중소득층 (5~8분위)	고소득층 (9, 10분위)	F	p
주거환경만족도	2010년	2.854	2.878	2.985	94.227	0.000**
	2016년	2.867	2.965	3.103		
	평균차	▲ 0.013	▲ 0.087	▲ 0.118		
주택만족도	2010년	2.802	2.872	2.993	196.779	0.000**
	2016년	2.886	3.061	3.213		
	평균차	▲ 0.084	▲ 0.189	▲ 0.22		

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

중소득층 주택만족도 증가폭(0.19)은 주거환경만족도 증가폭(0.09)의 약 2.1배이고, 고소득층 주택만족도 증가폭(0.22)은 주거환경만족도 증가폭(0.12)의 약 1.8배임을 고려해보면, 저소득층 주거환경만족도 증가폭 대비 주택만족도 증가폭이 타 계층에 비해 상당히 큰 것을 알 수 있다. 이러한 차이가 저소득층 주거지원 프로그램 효과인지 향후 살필 예정이다.

2010년, 2016년 주거환경만족도와 주택만족도 모두 소득계층이 올라갈수록 그 값도 증가했다. 각 연도별 주거만족도 계층 간 차이도 통계적으로 유의미하게 도출되었다. 즉 주거환경만족도와 주택만족도는 소득계층이 올라갈수록 상승할 것이라는 일반적 상식을 뒷받침하는 결과이다.

2010년 저소득층과 고소득층 주거환경만족도 차이는 0.13<sup>10)</sup>에 불과했지만, 2016년 저소득층과 고소득층 주거환경만족도는 0.24<sup>11)</sup>으로 두 계층 간 주거환경만족도 차이는 증가했다. 2010년 저소득층과 고소득층 주택만족도 차이는 0.19<sup>12)</sup>이지만, 2016년 저소득층과 고소득층 주택만족도 차이는 0.33<sup>13)</sup>로 주거환경만족도 저·고소득층 차이보다 더 크게 차이 났다. 2010년에 비해 2016년에 두 주거만족도 지표는 저소득층과 고소득층 간 차이가 증가해 양극화가 심화되었다고 볼 수 있다.

정리하자면 2010년에 비해 2016년에 모든 소득 계층에서 주거환경만족도와 주택만족도가 상승했으며, 소득 계층이 높을수록 증가폭이 커졌다. 2010년에 비해 2016년에 저소득층과 고소득층 간 주거환경만족도와 주택만족도 차이가 증가하여 주거만족도 양극화가 심화되었다.

10) 2010년 고소득층 주거환경만족도 2.985 - 2010년 저소득층 주거환경만족도 2.854 = 0.131

11) 2016년 고소득층 주거환경만족도 3.103 - 2010년 저소득층 주거환경만족도 2.867 = 0.236

12) 2010년 고소득층 주택만족도 2.993- 2010년 저소득층 주택만족도 2.802 = 0.191

13) 2016년 고소득층 주택만족도 3.213- 2010년 저소득층 주택만족도 2.886= 0.327

<표 3-3> 저소득층 소득 분위별 주거만족도

지표	구분	주거만족도 평균				ANOVA	
		1분위	2분위	3분위	4분위	F	p
주거환경 만족도	2010년	2.887	2.848	2.849	2.845	3.475	0.015
	2016년	2.801	2.881	2.873	2.908	16.594	0.000**
	평균차	▼ 0.086	▲ 0.143	▲ 0.024	▲ 0.063		
주택만족도	2010년	2.774	2.805	2.804	2.813	2.266	0.079*
	2016년	2.787	2.887	2.908	2.956	33.053	0.000**
	평균차	▲ 0.013	▲ 0.077	▲ 0.104	▲ 0.143		

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

저소득층을 소득 분위로 세분화해서 주거환경만족도를 살펴보면, 1분위는 오히려 시간이 경과한 뒤 감소했고 2분위~4분위는 소폭 증가했다 (표 3-3 참조). 도움이 가장 절실한 1분위의 주거환경만족도는 시간이 경과함에 따라 저소득층 내 분위에서 유일하게 감소한 것이다. 저소득층 내에서도 1분위 같은 극빈층을 위한 주거지원 프로그램 필요성을 알 수 있다. 또한 분산분석 검정<sup>14)</sup>은 2010년에는 1분위~4분위의 평균값 차이가 통계적으로 유의미하지 않지만 2016년에는 저소득층 각 분위별로 평균값 차이가 유의미하다. 즉 2010년에는 저소득층을 1분위부터 4분위까지 분위별로 주거환경만족도 평균이 큰 차이가 없었지만, 2016년에는 저소득층 내 분위별 주거환경만족도의 통계적 차이가 발생했다. 이는 2010년 저소득층 내 1~4분위 간 주거환경만족도 평균 차는 통계적으로 미미했으나, 2016년에는 주거환경만족도 평균차가 뚜렷해졌다는 것을 의미한다. 더구나 소득 분위가 올라갈수록 주거만족도도 증가세를 보이기에 저소득

14) 분산분석(Analysis of variance, ANOVA)은 3개 이상 집단 간 평균을 비교하기 위해 사용한다. 집단 내 분산, 총 평균과 각 집단의 평균 차이에 의해 생긴 집단 간 분산의 비교를 통해 F분포를 이용해 가설을 검정한다. 이 때 귀무가설은 '각 집단의 평균은 동일하다'이고, 대립가설은 '적어도 한 집단의 평균은 다르다'이다. F값이 임계치보다 작을 경우 귀무가설이 채택되고, 반대의 경우 대립가설을 채택한다.

층 내에서 양극화가 심해졌다.

저소득층 내 분위별 주택만족도는 소득 분위가 높아질수록 증가폭도 함께 증가했다. 이는 소득 분위가 낮아지면 주택 상태가 양호하지 않은 곳에 거주할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 주거만족도와는 다르게 2010년과 2016년 주택만족도는 모두 분위별 차이가 통계적으로 유의하다. 이는 저소득층 내에서도 분위별 차이가 뚜렷하므로 지원을 세분화할 필요성이 있음을 암시한다.

2010년에는 주거환경만족도가 저소득층 내 모든 분위에서 주택만족도보다 큰 값을 가진다. 2016년에는 상황이 역전돼 1분위에서만 주거환경만족도가 큰 값을 가지고, 2분위부터 4분위까지는 모두 주택만족도가 큰 값을 가진다. 두 시차 사이에 어떤 주거지원 프로그램 영향으로 만족도 경향이 역전되었는지 살펴봐야 한다.

## 2) 지역별 변화

2010년과 2016년 간 저소득층 지역별 주거환경만족도를 살펴보면 서울시, 경기·인천, 광역시는 증가세를 보인 반면 기타지역인 비수도권 지역에서는 감소세가 나타났다(표 3-4 참조). 주택만족도는 모든 지역에서 상승했다. 두 시차 간 주거환경만족도 증가폭은 서울시, 경기·인천, 광역시 순이고 기타지역은 오히려 감소했다. 두 시차 간 주택만족도 증가폭은 서울시, 광역시, 경기·인천, 기타지역 순이다.

<표 3-4> 저소득층 지역별 주거만족도

지표	구분	주거만족도 평균				ANOVA	
		서울시	경기·인천	광역시	기타	F	p
주거환경만족도	2010년	2.799	2.791	2.807	2.931	66.663	0.000**
	2016년	2.936	2.875	2.871	2.831		
	평균차	▲ 0.137	▲ 0.084	▲ 0.064	▼ 0.100		
주택만족도	2010년	2.757	2.760	2.772	2.855	28.333	0.000**
	2016년	2.922	2.839	2.900	2.889		
	평균차	▲ 0.165	▲ 0.079	▲ 0.128	▲ 0.034		

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

증가폭은 임대료가 비싼 지역일수록 만족도가 올랐고, 임대료가 상대적으로 저렴한 지역에서는 증가세가 둔했다. 지역 간 분산분석 결과 2010년과 2016년 주거환경만족도와 주택만족도 모두 통계적으로 유의미하였다. 따라서 지역 간 차이를 반영한 주거지원 프로그램 필요성이 엿보인다.

2010년 기타지역 주거환경만족도가 가장 높고, 2016년에는 서울지역이 가장 높다. 2010년에 주거환경만족도는 기타, 광역시, 서울시, 경기·인천 순이다. 이는 주거환경만족도는 기반시설이나 상업, 의료, 교육, 문화시설이 비교적 양호한 수도권이 높을 것이라는 일반적 상식과 맞지 않는 결과이다. 하지만 2016년에 주거환경만족도는 서울, 경기·인천, 광역시, 기타지역 순으로 변경되었다. 2010년에 비해 2016년 수도권의 주거환경은 개선되고 광역시와 기타지역은 악화돼 지역 간 양극화가 심화되었다.

두 지표를 함께 살펴보면 2010년에는 모든 지역에서 주거환경만족도가 주택만족도보다 높다. 2016년에는 서울과 경기·인천은 주거환경만족도가 주택만족도보다 높고, 광역시와 기타지역은 주거환경만족도보다 주택만족도가 높다. 즉 2016년에는 서울이나 경기·인천 지역은 높은 임대

료로 인해 양호한 주택을 구하기 힘들다. 그러나 도시 기반 시설이나 환경이 양호해 주거환경은 비교적 우수하다. 반면 광역시와 기타지역은 상대적으로 낮은 임대료로 양호한 주택을 구하기는 용이하나 도시 기반 시설이나 환경이 좋지 않아 주거환경만족도가 낮다. 주목할 점은 2010년에는 모든 지역에서 주거환경만족도가 우수했으나 2016년에는 지역별 변화 양상이 뚜렷해 주거환경 양극화 현상이 나타났다.

### 3. 저소득층 주거안정성 변화

저소득층 주거안정성 변화를 살피기 위해 주거비 부담 가능성과 주거 점유 형태 변화를 살피기로 한다. 주거비 부담 가능성은 자가 가구는 연소득 대비 주택가격 배율을 살피고 임차 가구는 월소득 대비 임대료 비율을 활용한다. 또한 주택 점유 형태 변화는 상향, 동등, 하향 이동으로 분류한 뒤 살핀다.

우선 주거비 부담 가능성을 살피기 위해 주택 점유 형태를 분류했다 (표 3-5 참조). 주목할 점은 흔히 저소득층이라 함은 무주택자를 떠올리기 쉬우나 저소득층 자가 가구 비율이 다른 계층에 비해 낮지 않다. 저소득층 주거지원 정책이 주로 무주택자인 임차 가구 위주 지원이 대다수임을 고려해봤을 때, 주택개량 사업과 같은 저소득 자가 가구를 위한 정책도 활발히 진행되어야 한다는 시사점을 준다.

<표 3-5> 소득계층별 주택 점유형태

(단위: 가구, %)

구분	점유형태	2010년		2016년		
		N	%	N	%	
저소득층 (1~4분위)	자가	7,953	51.2	5,319	56.1	
	임차	전세	2,396	15.4	1,117	11.8
		보증금 있는 월세	3,347	21.6	2,120	22.4
		보증금 없는 월세	453	2.9	197	2.1
		사글세 또는 연세	233	1.5	105	1.1
		일세	3	0	0	0
	무상	1,137	7.3	617	6.5	
총합	15,522	100	9,475	100		
중소득층 (5~8분위)	자가	7,784	59.6	5,880	64.5	
	임차	전세	2,899	22.2	1,571	17.2
		보증금 있는 월세	1,652	12.7	1,320	14.5
		보증금 없는 월세	84	0.6	32	0.4
		사글세 또는 연세	63	0.5	35	0.4
		무상	570	4.4	273	3.0
	총합	13,052	100	9,111	100	
고소득층 (9,10분위)	자가	3,168	71.6	1,167	75.4	
	임차	전세	891	20.1	240	15.5
		보증금 있는 월세	219	4.9	109	7
		보증금 없는 월세	16	0.4	1	0.1
		사글세 또는 연세	6	0.1	6	0.4
		무상	126	2.8	24	1.6
	총합	4,426	100	1,547	100	

## 1) 시기별 변화

### (1) PIR과 RIR의 변화 비교

저소득층 자가 가구를 대상으로 연도별 PIR을 구한 결과, 2010년에는 5.4배이고, 2016년은 9.4배로 시기별로 약 4.0이 증가했다(표 3-6 참조).

<표 3-6> 시기별 PIR과 RIR 변화

(단위: 배, 배율, %, %p)

구분	PIR			RIR		
	2010년	2016년	증감	2010년	2016년	증감
저소득층 (1~4분위)	5.416	9.408	▲ 3.992	24.142	24	▼ 0.142
1분위	6.666	13.888	▲ 7.222	43.333	39.2	▼ 4.133
2분위	6.666	11.666	▲ 5	31.175	32.571	▲ 1.396
3분위	5.208	8.333	▲ 3.125	22.153	21.12	▼ 1.033
4분위	4.166	6.25	▲ 2.084	18.4	16.79	▼ 1.61
Median Test	$\chi^2= 215.845$ p= 0.000**	$\chi^2= 494.363$ p= 0.000**		$\chi^2= 778.358$ p= 0.000**	$\chi^2= 501.322$ p= 0.000**	

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

연도별 자가 가구 저소득층 분위별 연소득 대비 주택가격 배율 중앙값 검정(Median Test)<sup>15)</sup> 결과, 2010년과 2016년 모두 1분위~4분위 자가 가구 PIR 차이는 통계적으로 유의하다. 각 분위별로 살펴보면 1분위에서 4분위로 갈수록 증가폭은 감소한다. 즉 저소득층 내에서도 소득 분위가 낮을수록 연소득 대비 주택가격 배율이 상승하였고, 주거비 부담이 증가하였다.

주거실태조사에서 임차 가구 임대료 유형은 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세로 나눈다. RIR을 구하기 위해 전세 보증금을 월세로 전환해야 한다. 이를 위해 전세 가구는 전세보증금에 전국 월세이율을 곱해 전환 월세를 구했다<sup>16)</sup>. 보증부 월세의 경우 월세 보증금에 전국 월세이율을 곱하고 월세를 더했다<sup>17)</sup>. 보증금 없는 월세는 원시 자료를 그대로 사용했다. 전월세 전환율은 국민은행 주택가격조사 또는 한국감정

15) PIR 산정방식에 따라 평균이 아닌 중앙값 검정(Median Test)을 사용했다. 중앙값 검정 귀무가설은 '두 모집단 중앙값은 같다'이고, 대립가설은 '두 모집단 중앙값은 같지 않다'이다.

16) 계산식: (전세보증금×월세이율)

17) 계산식: ((월세 보증금×월세이율) + 월세)

원 월세동향조사의 월세 이율을 사용한다. 자료 구득 한계로<sup>18)</sup> 2010년 임차 가구 월 임대료 계산에는 국민은행 주택가격조사 2010년 8월 전국 월세 이율인 0.96%(연이율 11.52%)를 사용했다. 2016년 임차 가구 월 임대료 계산에는 한국감정원 월세동향조사 2016년 8월 월세 이율인 0.56%(연이율 6.72%)를 사용했다.

저소득층(1~4분위) 임차 가구를 모두 월세로 전환한 뒤 가구 소득으로 나눠 중앙값을 구한 결과 2010년에는 24.142%이고, 2016년에는 24%로 다소 감소했다(표 3-6 참조). 연도별 저소득층 임차 가구 분위별(1분위~4분위) 연소득 대비 주택가격 배율 중앙값 검정(Median Test)<sup>19)</sup> 결과, 2010년과 2016년 모두 1분위~4분위 임차 가구 RIR 차이는 통계적으로 유의하다. 주목할 점은 저소득층 전체가 RIR 값이 감소해 임차비 부담이 경감된 반면, 2분위에서는 오히려 증가세가 나타났다. 또한 1분위 낙폭이 다른 분위에 비해 상당히 크다.

PIR은 증가하면 주거비 부담이 증가하고, RIR이 감소하면 주거비 부담이 완화되는 것을 의미하므로 저소득층 자가 가구는 주거비 부담이 증가한 반면, 저소득층 임차 가구는 주거비 부담이 완화되었다. 이는 정부 주택 정책이 자가 마련을 중차점으로 정한 것을 재고하고 소득계층별로 상이한 목표를 상정해야 함을 확인할 수 있다.

18) 실제로 주거실태조사에서 RIR 산정을 위해 2010년은 국민은행 주택가격조사 전국 월세 이율을, 2016년은 한국감정원 월세동향조사 월세이율을 사용했다.

19) PIR 산정방식에 따라 평균이 아닌 중앙값 검정(Median Test)을 시행했다. 중앙값 검정 귀무가설은 '두 모집단 중앙값은 같다'이고, 대립가설은 '두 모집단 중앙값은 같지 않다'이다.

**<표 3-7> 시기별 주택 점유 상태 변화**

이동 방향	2010년		2016년	
	N	%	N	%
상향	4080	33.71	2262	33.31
동등	6160	50.89	3580	52.72
하향	1864	15.40	948	13.96
총계	12104	100	6790	100

## (2) 시기별 주택점유상태 변화

주거 점유 상태 변화를 살펴보면 2010년과 2016년 모두 동등 이동이 뚜렷하다(표 3-7 참조). 이동 방향별 비율에서 높은 차이는 보이지 않는다. 다만 2010년에 비해 2016년에 동등 이동이 소폭 증가했고, 하향 이동이 약간 증가했다. 정부 주택정책의 종착점이 자가 소유임을 다시 한 번 상기해 본다면, 시간이 흘러도 상향 이동은 크게 변하지 않았다.

## 2) 지역별 변화

### (1) PIR과 RIR의 변화 비교

지역별 자가 가구 연소득 대비 주택가격 배율(PIR)을 살펴보면 전 지역에서 증가했다(표 3-8 참조). 이는 전 지역에서 저소득층 자가 가구 주거비 부담이 가중된 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-8> 지역별 PIR, RIR 변화

(단위: 배, 배율, %, %p)

구분	PIR		증감	RIR		증감
	2010년	2016년		2010년	2016년	
서울시	18.518	20.833	▲ 2.315	34.6	31.0	▼ 3.6
경기·인천	8.888	11.086	▲ 2.198	25.6	25.2	▼ 0.4
광역시	6.14	10.467	▲ 4.327	21.8	20.97	▼ 0.83
기타	3.362	6.72	▲ 3.358	19.6	20.388	▲ 0.788
Median Test	$\chi^2= 1605.62$ p= 0.000**	$\chi^2= 653.53$ p= 0.000*		$\chi^2= 389.311$ p= 0.000**	$\chi^2= 123.951$ p= 0.000*	

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

광역시에서 PIR이 가장 많이 증가했다. 원인을 유추해보자면 본 연구 대상 기간 동안 광역시와 지방으로 공공기관 이전으로 혁신도시가 다수 형성되었다<sup>20)</sup>. 이로 인해 신규 아파트가 다수 건축되었고 지가가 크게 상승했다. 자료의 한계로 정확한 원인을 판명할 수는 없으나 혁신도시 형성이 큰 영향을 미쳤을 것이다.

지역별 저소득층 임차 가구 월소득 대비 임대료 비율(RIR)을 살펴보면 기타지역에서만 증가하고 나머지 지역에서는 감소세를 보여 기타지역에 거주하는 저소득층 주거비 부담이 증대되었다. 서울시 임차 가구 RIR 감소폭은 수도권 감소폭의 9배에 달할 정도로 큰 폭으로 감소했다. 서울시와 수도권 자가 가구의 주거비 부담이 비슷한 수준으로 증가한 것에 비하면 수도권 임차 가구에 비해 서울시 임차 가구 주거비 부담은 매우 감소한 것으로 해석할 수 있다.

20) 현재 광역시에 위치하는 혁신도시는 부산, 대구, 광주, 울산이며 전체 혁신도시 면적의 34%를 차지한다.

<표 3-9> 지역별 주택 점유 상태 변화

지역 구분	이동방향	2010년		2016년	
		N	%	N	%
서울	상향	516	24.75	366	30.17
	동등	1262	60.53	673	55.48
	하향	307	14.72	174	14.34
	소계	2085	100	1213	100
경기·인천	상향	864	32.67	479	29.84
	동등	1360	51.42	874	54.45
	하향	421	15.92	252	15.70
	소계	2645	100	1605	100
광역시	상향	1029	34.41	621	37.91
	동등	1503	50.27	796	48.60
	하향	458	15.32	221	13.49
	소계	2990	100	1638	100
기타	상향	1671	38.12	796	34.10
	동등	2035	46.42	1237	53.00
	하향	678	15.47	301	12.90
	소계	4384	100	2334	100

## (2) 지역별 주택점유상태 변화

지역별 임대료 차이를 고려한다면 임대료가 높은 수도권일수록 동등 이동 또는 하향 이동이, 임대료가 낮은 지방일수록 상향 이동이 두드러질 가능성이 높다. 하지만 2010년과 2016년 간 지역별 주택 점유 상태 변화를 살펴보면, 서울시와 광역시는 상향 이동이, 경기·인천과 기타지역은 동등 이동 비율이 증가했다(표 3-9 참조).

<표 3-10> 지역별 가구 근로 소득

(단위: 만원)

구분	2010년		2016년	
	N	가구 근로 소득 평균	N	가구 근로 소득 평균
서울특별시	6120	305.16	3872	287.95
경기·인천	7500	266.84	4967	268.13
광역시	7740	247.33	4739	247.54
기타지역	11640	204.79	6555	200.21

이에 유추해볼 수 있는 점은 서울시와 광역시에는 타 지역에 비해 저소득층이 취업 가능한 일자리가 존재한다. 실제로 지역별 가구 전체 근로 소득 평균이 서울특별시, 경기·인천, 광역시, 기타지역 순으로 높았다 (표 3-10 참조). 가구원 소득이 높을수록 상향 이동의 가능성은 증가한다. 이를 통해 저소득층을 위한 각종 주거지원 프로그램도 중요하지만 최고의 복지는 일자리 창출이라는 점을 알 수 있다. 향후 저소득층 주거지원 정책이 일자리 정책과 함께 시행되어야 한다.

## 제4장 주거지원 프로그램 주거만족도와 주거안정성 비교

### 1. 저소득층 주거지원 프로그램 수혜 비율

2016년 전체 소득계층별 주거지원 프로그램 수혜 빈도수와 비율을 살펴보면, 저소득층이 가장 많이 지원 받는다(표 4-1 참조). 특히 공공임대주택과 주거급여는 사업 목적과 적합하게 저소득층 수혜비율이 매우 높다. 반면 구입자금 대출은 자력으로도 자가 소유가 가능한 고소득층은 비율이 낮은 반면, 정부의 도움으로 자가 소유가 가능한 중소득층이 구입자금 대출 비중은 가장 높다. 하지만 고소득층에서도 공공임대주택에 거주하거나 주거급여 수급자가 존재해 주거지원 정책을 수혜 시, 재계약 기준을 강화해 부정 수급을 막아야 한다.

<표 4-1> 2016년 주거지원 프로그램별 수혜 비율

소득계층	주거지원 프로그램	N	%	해당 소득계층 내 % (해당소득계층 전체 가구수)
저소득층	주거안정 월세대출	17	1.13	0.18
	주택 전세자금 대출	132	8.79	1.39
	주택 구입자금 대출	166	11.06	1.75
	공공임대주택	682	45.44	7.20
	주거급여	504	33.58	5.32
	소계	1501	100	15.84 (9475)
중소득층	주거안정 월세대출	2	0.21	0.02
	주택 전세자금 대출	157	16.72	1.72
	주택 구입자금 대출	529	56.34	5.81
	공공임대주택	243	25.88	2.67
	주거급여	8	0.85	0.09
	소계	939	100	10.31 (9111)
고소득층	주택 전세자금 대출	20	12.99	1.29
	주택 구입자금 대출	116	75.32	7.50
	공공임대주택	17	11.04	1.10
	주거급여	1	0.65	0.06
	소계	154	100	9.95 (1547)

저소득층 내에서는 공공임대주택, 주거급여, 구입자금 대출, 전세자금 대출, 월세 대출 순으로 지원받는다. 공공임대주택은 역사가 길고 효율적인만큼 수혜 비율도 높았다. 주거급여는 시행기간은 짧으나 공공임대주택 다음으로 높은 수혜율을 기록했다. 하지만 전체 저소득층 내 사업별 수혜율을 따져보면 공공임대주택이 최대치임에도 불구하고 약 7.2%이고, 전체 사업 수혜율은 약 15.8%에 불과하다. 각 사업별 대상자 기준 수혜율이 아니라 전체 저소득층을 기준이므로 과소 측정된 수치임을 고려하더라도 매우 낮은 수준이다.

본 연구에서는 저소득층을 대상으로 하기에 중·고소득층은 제외하고, 저소득층 내에서도 주거안정 월세대출 수혜집단은 빈도수가 17가구로 연구대상에서 제외한다. 따라서 본 연구에서 저소득층 대상 주거지원 프로그램은 주택전세자금 대출, 주택 구입자금 대출, 공공임대주택, 주거급여로 한정한다.

## 2. 분위별, 지역별 주거지원 프로그램 분포

저소득층 주거지원 사업 지역별 분포를 살펴보기 전에 저소득층 지역별 주택 점유 형태를 살펴보면 <표 4-2>와 같다.

지가가 저렴한 기타지역으로 갈수록 저소득층 자가 비율은 증가한다. 2010년 서울시 자가 비율 대비 기타지역 자가 비율은 약 2배이다. 2016년에는 서울시, 기타지역 자가 비율 차이는 여전히 커 서울과 비수도권 지가와 임대료 차이를 실감케 한다. 2016년 기준 서울, 경기·인천, 광역시, 기타지역 순으로 자가 비율이 높다.

<표 4-2> 저소득층 지역별 주거 점유 형태

지역구분	현재주택 점유형태	2010년		2016년	
		N	%	N	%
서울특별시	자가	747	32.41	605	38.61
	전세	687	29.80	357	22.78
	보증금 있는 월세	764	33.15	532	33.95
	보증금 없는 월세	43	1.87	24	1.53
	무상	60	2.60	49	3.13
	기타	4	0.17	0	0.00
	소계	2305	100	1567	100
경기 인천	자가	1454	46.28	1045	50.12
	전세	697	22.18	356	17.07
	보증금 있는 월세	732	23.30	536	25.71
	보증금 없는 월세	71	2.26	35	1.68
	무상	174	5.54	111	5.32
	기타	14	0.45	2	0.10
	소계	3142	100	2085	100
광역시	자가	1601	44.04	1224	56.17
	전세	564	15.52	207	9.50
	보증금 있는 월세	1032	28.39	542	24.87
	보증금 없는 월세	147	4.04	46	2.11
	무상	230	6.33	142	6.52
	기타	61	1.68	18	0.83
	소계	3635	100	2179	100
기타지역	자가	4151	64.46	2445	67.10
	전세	448	6.96	197	5.41
	보증금 있는 월세	819	12.72	510	14.00
	보증금 없는 월세	192	2.98	92	2.52
	무상	673	10.45	315	8.64
	기타	157	2.44	85	2.33
	소계	6440	100	3644	100
저소득층 전체	자가	7953	51.24	5319	56.14
	전세	2396	15.44	1117	11.79
	보증금 있는 월세	3347	21.56	2120	22.37
	보증금 없는 월세	453	2.92	197	2.08
	무상	1137	7.33	617	6.51
	기타	236	1.52	105	1.11
	소계	15522	100	9475	100

\* 점유형태 기타는 사글세, 연세, 일세를 포함한 수치임

하지만 대부분 저소득층 주거지원 프로그램들은 무주택자를 대상으로 한다. 자가 소유자를 위한 '농어촌 주택 재건축 대출' 또는 '주택 개량·개보수 현물지원'을 시행하고 있으나, 2016년 주거실태조사에 따르면 이를 수혜한 가구는 고작 3가구<sup>21)</sup>이다. 전체 저소득층 내 자가 비율이 2010년

과 2016년 모두 50%를 상회한 점을 고려해볼 때, 저소득층 자가 가구는 지원 사각지대로 몰릴 가능성이 높다. 단지 자가 소유 여부로 지원 자격을 박탈시키는 것은 보완되어야 한다.

기타지역으로 갈수록 무상 점유 형태가 증가한다. 주거실태조사에서 무상은 관사, 사택, 친척집 등에서 세 없이 거주하는 경우를 의미한다. 기타지역에 위치한 공공기관이나 사기업 등 기업체는 관사나 사택을 제공하는 경우가 많아 그 비중이 늘어난 것으로 추측해볼 수 있다.

2016년 분위별 사업 수혜 분포를 살펴보면 <표4-3>과 같다.

1, 2분위에서는 '공공임대주택, 주거급여, 주택 전세자금 대출, 주택 구입자금 대출' 순으로 수혜를 받는다. 3분위에서부터는 '공공임대주택, 주거급여, 주택 구입자금 대출, 주택 전세자금대출' 순으로 1, 2분위와 다르게 구입자금이 3번째를 차지하며, 4분위에서는 공공임대주택, 주택 구입자금 대출, 주택 전세자금 대출, 주거급여로 1, 2분위와 다른 양상을 보인다.

**<표 4-3> 2016년 저소득층 분위별 프로그램 수혜 비율**

구분	전세자금 대출			구입자금 대출			공공임대주택			주거급여		
	N	%	전체 수혜 집단 내 %	N	%	전체 수혜 집단 내 %	N	%	전체 수혜 집단 내 %	N	%	전체 수혜 집단 내 %
1분위	26	19.70	1.75	16	9.64	1.08	231	33.87	15.57	292	57.94	19.68
2분위	30	22.73	2.02	36	21.69	2.43	169	24.78	11.39	157	31.15	10.58
3분위	35	26.52	2.36	36	21.69	2.43	124	18.18	8.36	42	8.33	2.83
4분위	41	31.06	2.76	78	46.99	5.26	158	23.17	10.65	13	2.58	0.88
총합	132	100	8.89	166	100	11.19	682	100	45.96	504	100	33.96

21) 2016년 주거실태조사에 의하면 농어촌 주택 재건축 대출 1가구, 주택 개량/개보수 현물 지원 2가구가 지원받았다.

동일사업 내 분위별 수혜를 살펴봐도 전세자금 대출과 구입자금 대출은 분위가 올라갈수록 수혜 받는 비율이 증가하는 반면, 주거급여는 분위가 올라갈수록 수혜 비율이 낮아진다. 공공임대주택은 모든 분위에서 비교적 고르게 지원 받는다. 이는 저소득층 내에서도 분위별로 선호하는 사업이 상이함을 의미한다. 예를 들어 가장 도움이 절실한 1분위는 주택 마련보다는 임차료 보조가 시급하다. 반면 4분위는 국가의 도움으로 저금리 대출을 받아 내 집 마련이 1분위보다는 용이하다. 한정된 예산으로 획일적 기준에 따른 지원보다는 각 분위별 적실한 정책을 통해 저소득층 주거환경을 개선시켜야 한다. 또한 일정 기준만 충족하면 동일한 지원을 제공하는데 소득별 지원액 차등을 두어야 한다. 즉 주거급여가 중위소득 43% 이하는 가구원수와 지역에 따라 일괄 지급하지만, 소득에 따라 차등 지급해야 한다.

전체 수혜자를 대상으로 사업별 분포를 살펴보면, 1분위 주거급여 수혜율이 19%로 가장 높고, 그 다음으로 1분위 공공임대주택 수혜율이 15%를 차지하므로 적실한 대상에게 지원이 행해지는 것을 알 수 있다.

다음으로 2016년 지역별 사업 수혜 분포를 살펴보면 <표 4-4>와 같다.

**<표 4-4> 지역별 프로그램 비수혜, 수혜 비율**

구분	전세자금 대출			구입자금 대출			공공임대주택			주거급여		
	비수혜	수혜		비수혜	수혜		비수혜	수혜		비수혜	수혜	
	N	%		N	%		N	%		N	%	
서울	1517	50	37.88	1548	19	11.45	1376	191	28.01	1461	106	21.03
경기인천	2048	37	28.03	2050	35	21.08	1918	167	24.49	1976	109	21.63
광역시	2156	23	17.42	2138	41	24.7	2024	155	22.73	2041	138	27.38
기타	3622	22	16.67	3573	71	42.77	3475	169	24.78	3493	151	29.96
총합	9343	132	100	9309	166	100	8793	682	100	8971	504	100

프로그램별 지역 수혜율은 전세자금 대출이 서울에서 가장 높고 구입자금 대출이 기타지역에서 가장 높다. 공공임대주택과 주거급여는 타 프로그램에 비해 비교적 지역 분포가 고른 편이다. 서울에서는 높은 지가로 인해 저소득층이 주택 구입보다는 전세를 선호한다. 반면 지가가 상대적으로 낮은 기타지역은 전체 구입자금 대출 중 40%에 육박하는 수혜자가 존재한다. 즉 지가 차이를 고려한 지역별 정책이 필요하다. 특히 기타지역 주거급여 수혜자 비율이 전체 30%에 해당한다. 주거급여는 무주택자를 대상으로 한다. 앞서 살펴본 <표4-2>에서 기타지역 자가 비율이 67%로 상당히 높아 사업 대상자 자체가 타 지역에 비해 적음에도 불구하고 주거급여 수혜자가 높다는 것은 그만큼 도움이 필요한 저소득층이 다수라는 것을 의미한다.

종합하자면 현행 획일화된 지원 정책보다 분위별, 지역별 세부지원 기준을 신설해 맞춤형 주거복지를 실현해야 한다.

### 3. 주거지원 프로그램 영향에 대한 가설 검정

앞 절에서 저소득층 주거지원 프로그램 수혜비율을 지역별, 시기별, 프로그램별 특징을 토대로 하여 다음과 같은 가설을 검정하고자 한다.

가설 1: 저소득층 주거지원 프로그램 중 공공임대주택 수혜집단이 주거만족도 및 주거안정성이 가장 높을 것이다.

공공임대주택은 저소득층 주거지원 정책 중 가장 오랜 역사를 가진다. 저소득층 주거지원 프로그램 중 수혜비율이 높았다. 저소득층 전체

7.2%가 지원받으며, 저소득층 내 주거지원 중 45%를 차지한다. 공공임대주택은 사회적 배제 등 문제가 존재함에도 불구하고 대규모 건설을 통해 다수의 저소득층 주거환경 및 주택환경을 동시에 향상시킬 수 있었다. 따라서 가설1로 '저소득층 주거지원 프로그램 중 공공임대주택 수혜집단이 주거만족도 및 주거안정성이 가장 높을 것이다'라고 설정했다.

가설 1을 검증하기 위해 프로그램별 주거만족도를 먼저 살펴보면 <표 4-5>과 같다. 저소득층 주거지원 정책 수혜집단과 비수혜집단 간 만족도 차이가 가장 큰 순서는 공공임대주택, 구입자금 대출, 전세자금 대출, 주거급여 순이다.

<표 4-5> 2016년 저소득층 주거지원 프로그램별 만족도

지표	프로그램	수혜 구분	N	M	SD	수혜- 비수혜	t	P (양측)
주거환경만족도	전세자금 대출	비수혜	9343	2.8664	0.5441	0.0654	-1.657	0.100*
		수혜	132	2.9318	0.4488			
	구입자금 대출	비수혜	9309	2.8660	0.5430	0.0738	-1.734	0.083*
		수혜	166	2.9398	0.536			
	공공임대주택	비수혜	8793	2.8551	0.5446	0.1698	-8.573	0.000**
		수혜	682	3.0249	0.4946			
	주거급여	비수혜	8971	2.8690	0.5418	▼0.0317	1.276	0.202
		수혜	504	2.8373	0.5616			
	전체 프로그램	비수혜	8280	2.8571	0.5435	0.081	-4.894	0.000**
		수혜	1195	2.9381	0.5332			
주택만족도	전세자금 대출	비수혜	9343	2.8874	0.6008	▼0.0919	1.749	0.080*
		수혜	132	2.7955	0.5349			
	구입자금 대출	비수혜	9309	2.8837	0.6004	0.1404	-3.194	0.003**
		수혜	166	3.0241	0.5609			
	공공임대주택	비수혜	8793	2.8690	0.6030	0.238	-11.576	0.000**
		수혜	682	3.1070	0.5101			
	주거급여	비수혜	8971	2.8888	0.5957	▼0.0495	1.621	0.106
		수혜	504	2.8393	0.6703			
	전체 프로그램	비수혜	8280	2.8758	0.5986	0.0815	-4.359	0.000**
		수혜	1195	2.9573	0.6049			

수혜집단 내 공공임대주택 수혜자가 주거환경만족도와 주택만족도가 모두 높다. 비수혜집단과 수혜집단 간 가장 차이가 큰 프로그램 역시 공공임대주택이다.

전세자금 대출은 비수혜집단에 비해 수혜집단은 주거환경만족도는 증가한 반면 주택만족도는 오히려 감소했다. 이는 전세자금 대출 수혜집단은 주택 상태보다는 주거환경을 우선순위에 두고 이동하는 것이라 추측해볼 수 있다.

주거급여는 비수혜집단에 비해 수혜집단의 주거환경만족도와 주택만족도가 모두 감소하였다. 주거실태조사가 진행된 2016년 7월은 주거급여 제도 시행 초기단계로 아직 보완할 점이 많았음을 감안하더라도 현금지원이 주거만족도를 높이지 못한 점은 추후 가설2에서 깊게 살펴볼 예정이다.

<표 4-6> 프로그램별 PIR과 RIR

지표	프로그램	수혜 구분	N	Median	수혜-비수혜
PIR	전세자금 대출	비수혜	5316	9.4086	▼2.2247
		수혜	3	7.1839	
	구입자금 대출	비수혜	5165	9.4444	▼0.5555
		수혜	154	8.8889	
	공공임대주택	비수혜	5319	9.4086	-
		수혜	0	-	
	주거급여	비수혜	5270	9.4444	▼3.1551
		수혜	49	6.2893	
	전체 프로그램	비수혜	5115	9.4697	▼1.1364
		수혜	204	8.3333	
RIR	전세자금 대출	비수혜	4027	0.238	0.0585
		수혜	129	0.2965	
	구입자금 대출	비수혜	4144	0.24	▼0.0687
		수혜	12	0.1713	
	공공임대주택	비수혜	3474	0.2594	▼0.1020
		수혜	682	0.1574	
	주거급여	비수혜	3701	0.24	▼0.0040
		수혜	455	0.236	
	전체 프로그램	비수혜	3165	0.2533	▼0.0546
		수혜	991	0.1987	

프로그램별 주거안정성을 살펴보면 <표 4-6>과 같다. 모든 저소득층 주거지원 프로그램의 수혜집단이 비수혜집단에 비해 주거안정성이 높았다. 자가 가구 PIR이 감소했고, 임차 가구 RIR도 감소하였다. 자가 가구 주거지원 프로그램 수혜비율은 구입자금, 주거급여, 전세자금 대출 순이었다.

자가 가구이면서 전세자금 대출지원을 받은 3가구가 존재하는데 전세자금 대출이 무주택자를 대상으로 하므로 원칙적으로 불가능한 지원이고, 빈도수도 낮아 본 연구 대상으로 삼지 않았다. 또한 주거급여도 임차 가구는 임차비를 지원하고(임차급여), 자가 가구는 수선·유지비를 현물 지급(수선·유지급여)하는 것을 원칙으로 한다. 주거실태조사에서는 주거급여로만 조사했고, 임차급여인지 수선유지급여인지는 구분하지 않았다. 만약 자가 가구임에도 임차급여를 지원받았다면 「국민기초생활 보장법」과 「주거급여법」에 따라 불법 행위이다. 그러나 자가 가구로서 수선·유지급여 혜택을 받았다면, 주거지원 프로그램 중 자가 가구 PIR을 가장 큰 폭으로 감소시켰다. 공공임대주택은 소유가 불가능하므로<sup>22)</sup> PIR 계산에서는 제외했다. 따라서 저소득층 자가 가구 주거안정성은 구입자금 대출 프로그램만 고려해볼 수 있는데 비수혜집단과 수혜집단 간 차이는 그리 크지 않다.

임차 가구 주거지원 프로그램 수혜비율은 공공임대주택, 주거급여, 전세자금 대출, 구입자금 대출 순이다. 현재 주택 점유형태는 임차이면서 구입자금 대출을 받아 자가를 소유하고 있는 경우는 빈도수도 낮고 적절하지 않은 대상이므로 본 연구에서는 제외한다. RIR이 감소하면 임차 가구 주거안정성이 향상되었다고 본다면 감소폭에 있어서 공공임대주택이 가

---

22) 일정 거주기간 후 분양계약을 할 수 있으나, 이는 주거실태조사에서 자가로 분류해 해당 조사에서 공공임대주택은 임차 가구로 분류한다.

장 커 임차 가구 주거안정성에 큰 기여를 한다.

<표 4-7> 프로그램별 주택 점유 변화

프로그램명	수혜 여부	구분	이동방향		
			상향	동등	하향
전세자금 대출	비수혜	N	2223	3523	935
		%	33.27	52.73	13.99
	수혜	N	39	57	13
		%	35.78	52.29	11.93
구입자금 대출	비수혜	N	2187	3522	946
		%	32.86	52.92	14.21
	수혜	N	75	58	2
		%	55.56	42.96	1.48
공공임대주택	비수혜	N	2141	3274	810
		%	34.39	52.59	13.01
	수혜	N	121	306	138
		%	21.42	54.16	24.42
주거급여	비수혜	N	2167	3358	864
		%	33.92	52.56	13.52
	수혜	N	95	222	84
		%	23.69	55.36	20.95

다음으로 주거지원 프로그램과 주택점유형태 변화를 살펴보면 <표 4-7>와 같다.

구입자금 대출이 상향 이동에 있어 55%로 가장 높은 비율을 차지했으며, 나머지 지원 프로그램은 동등 이동이 뚜렷하다. 이는 구입자금 대출을 받고 자가로 이동하기에 상향 이동 또는 동등 이동 경우의 수밖에 존재하지 않아 당연한 결과이다. 구입자금 대출을 제외하면, 전세자금 대출, 주거급여, 공공임대주택 순으로 상향 이동 비율이 높다. 저소득층 주거지원 프로그램 중 공공임대주택 하향 이동 비율이 가장 높다. 이를 부정적으로 해석하기보다 가계 경제 악화나 개인적 사정으로 하향 이동을 할 수 밖에 없는 상황에서 공공임대주택으로 이동 가능하다는 것을 의미

하며, 주거 안전망으로 적절히 작용한다고 해석할 수 있다.

공공임대주택을 중심으로 저소득층 주거지원 프로그램을 살펴본 결과, 가설1은 부분적으로 채택할 수 있다. 주거만족도는 공공임대주택에 거주하는 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 주거환경만족도와 주택만족도 모두 상승했다. 자가 가구 주거안정성 향상에는 구입자금 대출 지원이 가장 큰 효과를 나타냈으며, 임차 가구 주거안정성 향상에는 공공임대주택이 크게 효과가 있었다. 주택 점유 형태 변화에 있어서 공공임대주택은 하향 이동이 뚜렷한데, 이는 민간시장에만 의존하면 주거안전성이 악화될 가구를 공공임대주택이 담당하며 사회적 주거 안전망으로 역할을 한다고 볼 수 있다.

가설 2: 저소득층 소득 분위가 낮을수록 주거급여 비수급집단 대비 수급집단의 주거만족도 및 안정성은 높을 것이다.

주거급여는 저소득층 임대료 부담을 경감시키고자 2015년 7월부터 시행되었다. 공급자 위주에서 수요자 중심으로 주거지원 정책 패러다임이 전환 중이라는 다수의 평가가 존재한다. 특히 공공임대주택의 낮은 임대료조차 부담하지 못하는 집단이 존재하고, 공공임대주택의 사회적 배제 등의 문제를 해결하기 위해 주거복지 대안으로 떠올랐다. 그럼에도 불구하고 가설1을 검증하는 과정에서 주거급여는 비수혜집단에 비해 수혜집단의 주거만족도가 감소했으며, 주거안정성도 크게 나아지지 않았다. 그 이유로 제도 시행 초기로 아직 효과가 드러나지 않았거나, 주택바우처 형태가 아닌 현금 지원이므로 임대료 보조보다는 오히려 생계비 보조 성격이 강하기 때문이라고 추측할 수 있다. 일반적으로 현금을 지급하면

주거만족도가 상승하고, 임대료 및 주거비 부담이 완화되며 더 나은 환경으로 이동할 수 있는 기회가 높아진다. 전체 저소득층에서는 주거급여 수혜집단이 주거만족도가 하락했을지라도, 저소득층을 분위별로 나눠 살펴보면 극빈층에서는 주거급여 효과가 나타날 수 있다. 저소득층 내 소득 분위별로 나눠 주거급여 수급 효과를 밝히고자 가설2를 상정하였다.

가설2는 '저소득층 소득 분위가 낮을수록 주거급여의 비수급집단 대비 수급집단의 주거만족도 및 안정성은 높을 것이다'이다. 이를 확인하고자 소득 분위별로 주거만족도를 살펴보면 다음 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 2016년 주거급여 수급에 따른 주거만족도 분석

지표	분위	수혜 여부	N	M	SD	수혜 대비 차이	t	p (양측)
주거환경 만족도	1분위	비수혜	1947	2.7971	0.5676	0.0282	-0.787	0.432
		수혜	292	2.8253	0.5981			
	2분위	비수혜	2449	2.8800	0.5273	0.0117	-0.272	0.785
		수혜	157	2.8917	0.4881			
	3분위	비수혜	2113	2.8746	0.5373	▼ 0.0651	0.777	0.437
		수혜	42	2.8095	0.5516			
	4분위	비수혜	2462	2.9102	0.5338	▼ 0.3717	2.505	0.012**
		수혜	13	2.5385	0.5189			
	저소득층 (1~4분위)	비수혜	8971	2.8690	0.5418	▼ 0.0317	1.276	0.202
		수혜	504	2.8373	0.5616			
주택만족도	1분위	비수혜	1947	2.7874	0.6266	▼ 0.0066	0.144	0.885
		수혜	292	2.7808	0.7368			
	2분위	비수혜	2449	2.8865	0.5845	0.0116	-0.242	0.809
		수혜	157	2.8981	0.5333			
	3분위	비수혜	2113	2.9068	0.589	0.0694	-0.756	0.450
		수혜	42	2.9762	0.6044			
	4분위	비수혜	2462	2.9557	0.5766	0.0443	-0.276	0.783
		수혜	13	3.0000	0.7071			
	저소득층 (1~4분위)	비수혜	8971	2.8888	0.5957	▼ 0.0495	1.621	0.106
		수혜	504	2.8393	0.6703			

\*p<0.1, \*\* p<0.05

저소득층 전체 분위(1~4분위)의 주거급여 수급자와 비수급자 주거만족도를 살펴보면, 주거환경만족도와 주택만족도 모두 수혜집단이 비수혜집단에 비해 낮았다. 하지만 저소득층을 분위별로 세분화할 경우, 주거환경만족도는 1, 2분위에서 통계적으로 유의미하진 않지만 수혜집단이 더 높다. 대조적으로 주택만족도는 1분위에서 수혜집단이 감소했고, 2~4분위에서는 수혜집단이 높다. 4분위 주거환경만족도는 통계적으로 유의미하게 비수급집단이 높다. 즉 저소득층 내에서도 1, 2분위에서는 주거급여로 인한 주거만족도 상승효과가 어느 정도 나타나는 반면, 분위가 상승할수록 효과는 미미해진다.

주거급여 시행 목적 자체가 임대료 부담 경감이므로 주거만족도와 함께 임대료 부담 정도를 살펴봐야 한다. 이를 확인하기 위해 2016년 주거실태조사에서 4점 리커트 척도(매우 부담, 다소 부담, 부담되지 않음, 전혀 부담되지 않음)로 측정된 '임대료 부담 정도'를 분석했다(표 4-9 참조).

그 결과 1, 2분위에서는 통계적으로 유의미하게 수혜집단이 비수혜집단에 비해 부담 정도가 낮다. 3, 4분위에서도 통계적으로 유의미하진 않지만 수혜집단의 임대료 부담이 낮다. 소득 분위가 낮을수록 주거급여 수급을 통해 임대료 부담이 줄어들음을 알 수 있다. 주거만족도와 임대료 부담 정도를 종합해보면 저소득층 내 소득 분위가 낮을수록 주거급여로 인한 효과는 증가한다고 볼 수 있다.

**<표 4-9> 2016년 저소득층 주거급여 임대료 부담정도 분석**

분위구분	비수혜			수혜			수혜-비수혜	t	P (양측)
	N	M	SD	N	M	SD			
1분위	1947	3.3007	0.7322	292	3.1058	0.8728	▼ 0.1949	2.773	0.006**
2분위	2449	3.2907	0.7471	157	3.0619	0.8375	▼ 0.2288	2.900	0.004**
3분위	2113	3.1932	0.7331	42	3.0556	0.8262	▼ 0.1376	1.092	0.275
4분위	2462	3.1189	0.758	13	3.1000	1.1005	▼ 0.0189	0.054	0.958
저소득층 (1~4분위)	8971	3.2035	0.7484	504	3.0872	0.8608	▼ 0.1163	2.462	0.014**

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

주거안정성을 살펴보기 위해 자가 가구 PIR과 임차 가구 RIR을 구했다(표 4-10 참조). 자가 가구 PIR은 1, 2분위에서는 비수혜집단에 비해 수혜집단이 큰 폭으로 감소했다. 3, 4분위에서도 감소했으나 감소폭은 1, 2분위 절반이다. 임차 가구 RIR은 소득 분위가 낮을수록 수혜집단 값이 낮고, 4분위는 오히려 수혜집단 값이 비수혜집단 보다 크다.

주거급여 수급 저소득층 분위별 주거안정성을 살펴본 결과 자가 가구는 주거급여 수급이 주거안정성을 향상시켰고, 소득 분위가 낮을수록 그 효과는 컸다. 임차 가구는 주거급여 수급이 1~3분위까지는 주거안정성을 향상시켰으나, 4분위는 오히려 비수급가구가 주거안정성이 높았다. 주거만족도 분석 결과도 이와 비슷하게 분위가 낮을수록 주거급여 수급이 주거만족도를 향상시켰다. 따라서 가설2는 채택한다. 가설2의 검증을 통해 주거급여의 개선방향을 알 수 있다. 주거급여 분리 지급 및 확대는 제도 초기로 본격적 정책 시작 단계이다. 그러나 정책 목표가 명확하지 않다. 단순히 저소득 가구의 주거비 부담 완화보다는 임대료 부담 완화를 목표로 해야 한다. 이를 위해서는 수요 측면의 주거급여가 공급 측면의 공공 임대주택과 정책방향을 고려해 설계되어야 한다(최성은, 2017).

<표 4-10> 2016년 저소득층 주거급여 수급에 따른 주거안정성 분석

구분	분위	비수혜		수혜		수혜-비수혜
		N	Median	N	Median	
PIR	1분위	1098	14.17	25	7.81	▼6.36
	2분위	1594	11.9	19	4.69	▼7.21
	3분위	1227	8.33	3	5.21	▼3.12
	4분위	1351	6.25	2	2.83	▼3.42
RIR	1분위	849	0.46	267	0.25	▼0.21
	2분위	855	0.34	138	0.25	▼0.09
	3분위	886	0.21	39	0.15	▼0.06
	4분위	1111	0.17	11	0.19	0.02

명확한 정책 목표가 부재하면 주거급여 지급으로 임대시장 내 임대료만 상승시키는 부작용이 발생할 가능성도 있다. 또한 현행 중위소득 43% 이하 획일적인 자격 기준과 지역별, 가구원수에 따른 차등 지급과 더불어 가구 소득까지 고려해야 한다. 소득 분위가 낮을수록 주거급여 수급을 통해 주거만족도를 향상시키고 주거비 부담 정도를 완화시킬 수 있기 때문이다.

가설 3: 임대료가 낮은 지역은 구입자금 대출 지원이, 임대료가 높은 지역은 전세자금 대출지원이 주거만족도 및 주거 안정성을 높일 것이다.

전국을 평균 지가 기준으로 서울특별시, 경기·인천, 광역시, 기타지역으로 분류했을 때, 지가가 높은 곳은 저소득층 임차 가구 비율이 높고, 지가가 낮을수록 저소득층 자가 가구 비율이 높다(표 4-11 참조).

저소득층 중 지가가 낮은 지역 거주자는 저금리 공공부분 대출로 도움을 받아 상대적으로 쉽게 자가 소유가 가능할 것이고, 지가가 높은 지역 거주자는 자가보다는 임차 형태로 거주하기에 목돈인 전세금 대출을 저금리로 받고자 할 것이다. 실제로 구입자금 대출은 기타지역으로 갈수록 수혜율이 높아지는 반면, 전세자금 대출은 서울로 갈수록 수혜율이 높아져 상반된 양상을 띤다.

<표 4-11> 2016년 기금대출에 따른 주거만족도 분석

구분	지표	지역	수혜 여부	N	M	SD	수혜-비수혜	t	p (양측)
구입자금대출	주거환경만족도	서울	비수혜	1548	2.9354	0.5391	0.0646	-0.832	0.416
			수혜	19	3.0000	0.3333			
		경가인천	비수혜	2050	2.8717	0.5766	0.2140	-2.175	0.030**
			수혜	35	3.0857	0.6122			
		광역시	비수혜	2138	2.8686	0.475	0.1070	-1.427	0.154
			수혜	41	2.9756	0.5238			
	기타	비수혜	3573	2.8312	0.5598	▼0.0002	0.004	0.997	
		수혜	71	2.8310	0.5341				
	소계	비수혜	9309	2.8660	0.543	0.0738	-1.734	0.083*	
	수혜	166	2.9398	0.536					
	주택만족도	서울	비수혜	1548	2.9199	0.6060	0.1327	-0.947	0.344
			수혜	19	3.0526	0.7050			
경가인천		비수혜	2050	2.8351	0.6709	0.2220	-1.943	0.052*	
		수혜	35	3.0571	0.6391				
광역시		비수혜	2138	2.8971	0.5366	0.1761	-2.082	0.037**	
		수혜	41	3.0732	0.5191				
기타	비수혜	3573	2.8878	0.5897	0.0840	-1.381	0.172		
	수혜	71	2.9718	0.5063					
소계	비수혜	9309	2.8837	0.6004	0.1404	-3.194	0.003**		
수혜	166	3.0241	0.5609						
전세자금대출	주거환경만족도	서울	비수혜	1517	2.9361	0.5380	0.0039	-0.051	0.959
			수혜	50	2.9400	0.5115			
		경가인천	비수혜	2048	2.8760	0.5800	▼0.0382	0.398	0.691
			수혜	37	2.8378	0.4418			
		광역시	비수혜	2156	2.8683	0.4762	0.2187	-2.193	0.028**
			수혜	23	3.0870	0.4170			
	기타	비수혜	3622	2.8308	0.5604	0.0783	-1.350	0.230	
		수혜	22	2.9091	0.2942				
	소계	비수혜	9343	2.8664	0.5441	0.0654	-1.657	0.100*	
	수혜	132	2.9318	0.4488					
	주택만족도	서울	비수혜	1517	2.9255	0.6081	▼0.1255	1.439	0.150
			수혜	50	2.8000	0.5714			
경가인천		비수혜	2048	2.8428	0.6724	▼0.2212	1.989	0.047**	
		수혜	37	2.6216	0.5452				
광역시		비수혜	2156	2.8989	0.5372	0.1446	-1.285	0.199	
		수혜	23	3.0435	0.4747				
기타	비수혜	3622	2.8898	0.5892	▼0.0716	0.570	0.569		
	수혜	22	2.8182	0.3948					
소계	비수혜	9343	2.8874	0.6008	▼0.0919	1.749	0.080*		
수혜	132	2.7955	0.5349						

\*p<=0.1, \*\* p<=0.05

이를 확인하고자 가설3을 '임대료가 낮은 지역은 구입자금 대출지원이, 임대료가 높은 지역은 전세자금 대출지원이 주거만족도 및 주거안정성을 높일 것이다'라고 정한다.

<표 4-12> 2016년 지역별 기금대출에 따른 주거안정성

지표	프로그램명	지역	비수혜		수혜		수혜-비수혜
			개수	중앙값	개수	중앙값	
PIR	구입자금 대출	서울	587	21.11	18	11.98	▼9.13
		경기·인천	1012	11.11	33	10.83	▼0.28
		광역시	1183	10.56	41	9.38	▼1.18
		기타	2383	6.72	62	6.25	▼0.47
RIR	전세자금 대출	서울	915	0.31	47	0.34	0.03
		경기·인천	1003	0.25	37	0.32	0.07
		광역시	932	0.2	23	0.28	0.08
		기타	1177	0.2	22	0.17	▼0.03

구입자금 대출 주거만족도부터 살펴보면 주거환경만족도와 주택만족도 모두 경기·인천에서 수혜집단과 비수혜집단 간 차이가 극명하다. 서울에서 기타지역으로 갈수록 수혜집단과 비수혜집단 간 차이는 점차 감소했다. 전세자금 대출 주거만족도는 광역시에서 수혜집단과 비수혜집단 간 차이가 가장 크다. 전세자금 대출 주택만족도는 광역시를 제외하고 비수혜집단이 더 높는데 이는 저소득층이 전세대출을 지원받더라도 주택 내부 환경이 양호한 곳을 구하기 힘들다는 것을 의미한다. 저소득층을 위한 양질의 저렴한주택(affordable housing)이 늘어나야함을 시사한다.

주거안정성을 살피고자 구입자금 대출 PIR과 전세자금 대출 RIR을 산출했다(표 4-12 참고). 구입자금 대출 수혜집단은 대출을 받아 자가로 이동하기에 PIR만 산출했고, 전세자금 대출은 원칙적으로 무주택자를 대상으로 하기에 RIR만 산출했다.

저소득층 자가 가구 중 구입자금 대출 수혜집단은 비수혜집단에 비해 PIR이 서울, 광역시, 기타, 경기·인천 순으로 감소하였다. 저소득층 임차 가구 중 전세자금 대출 수혜집단은 비수혜집단에 비해 RIR이 기타지역에서만 감소했고, 나머지 지역에서는 오히려 증가했다. 이는 저소득층이 전세자금 대출을 받아 이동하더라도 임차비 부담이 여전하다는 것을 의미한다.

<표 4-13> 2016년 지역별 기금대출에 따른 주택 점유 형태 분석

사업 분류	이동 방향	서울			경기·인천			광역시			기타		
		비수혜	수혜		비수혜	수혜		비수혜	수혜		비수혜	수혜	
		N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%
구 입 자 금 대 출	상향	353	13	81.25	462	17	58.62	606	15	46.88	766	30	51.72
	동등	670	3	18.75	863	11	37.93	779	17	53.13	1210	27	46.55
	하향	174	0	-	251	1	3.45	221	0	-	300	1	1.72
	소계	1197	16	100	1576	29	100	1606	32	100	2276	58	100
전 세 자 금 대 출	상향	350	16	39.02	472	7	21.88	610	11	57.89	791	5	29.41
	동등	654	19	46.34	855	19	59.38	789	7	36.84	1225	12	70.59
	하향	168	6	14.63	246	6	18.75	220	1	5.26	301	0	-
	소계	1172	41	100	1573	32	100	1619	19	100	2317	17	100

또 다른 주거안정성 지표로 주택점유변화를 살펴보면 구입자금 대출은 기타지역으로 갈수록 상향이동 비율이 높아지는 반면 전세자금 대출은 서울로 갈수록 동등이동이 증가한다(표 4-13 참조).

가설3을 종합하면 임대료가 높은 지역일수록 구입자금 대출 수혜율이 높고, 임대료가 낮은 지역일수록 전세자금 대출 수혜율이 높다. 구입자금 대출 수혜집단은 주거만족도가 대체로 상승하였고, 주거안정성도 모든 지역에서 상승하였다. 전세자금 대출 수혜집단은 경기·인천지역을 제외하고 나머지 지역에서 모두 주거환경만족도가 증가한 반면, 주택만족도는 광역시를 제외하고 나머지 지역에서 감소했다. 전세자금 대출 수혜집단은 주택 내부 시설보다는 주거환경을 중시하는 것을 알 수 있다. 전세자금 대출 수혜집단은 비수혜집단에 비해 주거안정성은 크게 개선되지 않았다. 따라서 가설3은 부분채택 가능하다.

가설 4: 중복수혜를 받는 집단 중 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 받는 집단이 주거만족도와 주거안정성이 높을 것이다.

본 연구에서 다루는 저소득층 주거지원 프로그램은 총 4종이므로 사업 간 중복수혜를 받는 가구가 존재한다(표 4-14 참조). 중복수혜를 받는 집단 중 빈도수가 30가구 미만인 것은 제외하면, ‘전세대출 지원\*공공임대주택’, ‘전세대출 지원\*주거급여’, ‘공공임대주택\*주거급여’의 조합이 대상이 된다. 이 조합 중 임대료가 저렴한 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 수급하기에 주거만족도와 안정성이 가장 높을 것으로 가정한다. 따라서 가설 4는 ‘중복수혜를 받는 집단 중 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 받는 집단이 주거만족도와 주거안정성이 높을 것이다’라고 정한다.

중복수혜 가구의 주거만족도를 분석하면 주거환경만족도는 ‘전세자금 대출\*공공임대주택, 공공임대주택\*주거급여, 전세자금 대출 지원\*주거급여 순이고, 주택만족도는 공공임대주택\*주거급여, 주택전세대출 지원\*공공임대주택, 주택전세대출 지원\*주거급여 순이다(표 4-14 참조). 특히 공공임대주택에 거주하며 주거급여 수급집단은 「주거급여법」 제7조 4항에 의거해 주거급여가 임대인 명의 지정된 계좌로 지급되어 주택바우처 성격을 갖기에 임대료 경감효과가 가장 뛰어날 것으로 예상된다.

<표 4-14> 2016년 저소득층 주거지원 프로그램 중복수혜 조합과 비율

구분	N	%
전세자금 대출 *구입자금 대출	1	0.33
전세자금 대출 *공공임대주택	33	11.00
전세자금 대출 * 주거급여	37	12.33
구입자금 대출 * 공공임대주택	8	2.67
구입자금 대출 * 주거급여	3	1.00
공공임대주택 * 주거급여	218	72.67
총합	300	100

**<표 4-15> 2016년 중복수혜에 따른 주거만족도 분석**

중복수혜 구분	N	주거환경만족도		주택만족도	
		M	SD	M	SD
전세자금 대출 * 공공임대주택	33	3.0000	0.2500	2.9394	0.2423
전세자금 대출 * 주거급여	37	2.8919	0.4585	2.8378	0.5534
공공임대주택*주거급여	218	2.9725	0.5251	3.1284	0.5363

단독으로 각 사업을 지원받는 집단과 비교해봤을 때, 중복수혜를 받는다고 만족도가 크게 상승하는 것은 아니다(표 4-15 참조). 일례로 전세자금 대출 수혜집단 주거환경만족도는 2.9318이고, 주택만족도는 2.7955이다. 공공임대주택 수혜집단 주거환경만족도는 3.0249이고, 주택만족도는 3.107이다. 전세자금 대출\*공공임대주택 조합에서 주거환경만족도는 전세자금 대출 수혜집단에 비해 증가했지만, 공공임대주택 수혜집단에 비해서는 감소했다. 가설 1에서 프로그램별 주거만족도를 분석할 때, 중복효과는 배제하지 않아 당연한 결과이기도 하다.

공공임대주택과 전세자금 대출은 무주택자를 대상으로 하므로 주거안정성 지표로 RIR만 보면 공공임대주택\*주거급여 중복수혜자의 RIR이 가장 낮다(표 4-16 참조). 가설 1에서 각 프로그램 수혜집단 중 RIR이 공공임대주택이 가장 낮았고, 전세자금 대출이 가장 컸다. 이는 공공임대주택 거주자가 월 소득에 비해 임대료 부담이 낮고, 전세자금 대출 수혜자는 부담이 큰 것으로 해석할 수 있다.

**<표 4-16> 2016년 중복수혜 RIR**

중복수혜 구분	RIR	
	N	Median
전세대출 지원*공공임대주택	33	0.29
전세대출 지원*주거급여	37	0.48
공공임대주택*주거급여	218	0.14

중복수혜에서도 비슷한 결과가 도출되었다. 전세자금을 대출 받은 집단이 주거급여를 수급하더라도 RIR이 가장 높았다. 하지만 임대료가 저렴한 공공임대주택에 거주하면서 전세자금을 대출받은 집단은 RIR이 크게 감소했다. 더욱 주목할 만한 결과는 공공임대주택에 거주하며 주거급여 수급 집단은 RIR이 0.14로 공공임대주택만 지원받는 집단의 RIR(0.15)보다도 더 낮았다. 주거안정성 측면에서 본다면 공공임대주택\*주거급여 조합이 가장 효과적이다.

임대료 부담정도에 있어서는 여전히 이 조합이 효과적인지 살펴보고자 한다. 공공임대주택에 거주하는 저소득층은 주거급여 수급 기준이 충족되면 가구주 계좌가 아닌 임대인 계좌로 주거급여가 입금된다. 현행 주거급여는 바우처가 아닌 현금으로 지원되지만, 공공임대주택에 거주하는 저소득층은 임대인에게 입금되기에 주택바우처 성격을 가진다.

중복수혜 임대료 부담정도를 살펴보면(표 4-17 참조), 공공임대주택\*주거급여 조합이 임대료 부담정도가 가장 낮다. 주거급여만 수급하는 저소득층 임대료 부담정도는 3.0872와 비교해도 공공임대주택\*주거급여 조합이 0.2522나 낮다. 주거급여 지급이 임대료 부담 경감 효과를 보려면, 임대인에게 직접 주거급여를 지급하는 주택바우처 시행이 더 효과적이다.

**<표 4-17> 중복수혜 임대료 부담 정도**

중복수혜 구분	임대료 부담정도		
	N	M	SD
전세대출 지원*공공임대주택	33	2.9355	0.772
전세대출 지원*주거급여	37	2.9714	1.043
공공임대주택*주거급여	218	2.8350	0.862

종합하면 중복수혜가 주거만족도는 크게 만족시키지 못했다. 하지만 주거안정성에서는 공공임대주택\*주거급여 조합이 RIR을 감소시켰고, 임차비 부담도 크게 감소시킨 것으로 나타났다. 또한 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 수급하는 집단은 주거급여가 임대인에게 바로 입금되어 주택바우처 효과가 발생하기에 임대료 부담이 크게 경감된 것으로 확인했다. 따라서 가설4는 부분 채택한다.

가설 5: 2010년에 비해 2016년에 공공임대주택 유형 중 장기공공임대가 주거만족도 및 주거안정성이 크게 상승했다.

공공임대주택은 저소득층 주거지원 중 역사가 길고 세계적으로도 보편적인 지원책이다. 우리나라 공공임대주택은 정권별로 다양한 유형이 있고 거주기간이나 입주 대상자도 상이하다. 크게 장기공공임대, 단기공공임대, 다가구임대 및 기존주택 전세임대로 분류할 수 있다. 세 가지 유형 중 장기간 임대가 보증되는 장기공공임대 유형이 타 유형에 비해 주거만족도 및 주거안정성이 높을 것으로 간주된다. 따라서 가설5는 '2010년에 비해 2016년에 공공임대주택 유형 중 장기공공임대가 주거만족도 및 주거안정성이 크게 상승했다'고 상정한다.

<표 4-18> 공공임대주택 분류 및 비율

(단위: 가구수)

구분	2010년		2016년	
	N	%	N	%
단기공공임대(5, 10년)	194	18.55	36	5.29
장기공공임대(영구, 50년, 국민, Shift)	795	76.00	575	84.56
다가구임대 및 기존주택 전세임대	57	5.45	69	10.15
총합	1046	100	680	100

2010년과 2016년 공공임대주택 변화를 살피기 위해 최대거주기간을 기준으로 장기(10년 이상)와 단기(10년 미만)로 분류했고<sup>23)</sup>, 기존주택 매입 전세임대<sup>24)</sup>를 추가해 3종으로 대분류했다(표 4-18 참조). 그 결과 2010년에 비해 2016년 단기공공임대는 큰 폭으로 감소했고, 장기공공임대는 다소 증가했고, 다가구 임대 및 기존주택 전세 임대 비중이 2배가량 늘었다.

공공임대주택 유형별 2010년과 2016년 주거만족도를 비교해보면(표 4-19 참조), 주거환경만족도 증가폭은 장기공공임대, 단기공공임대, 다가구임대 및 기존주택 전세임대 순이고, 주택만족도 증가폭은 단기공공임대, 장기공공임대, 다가구임대 및 기존주택 전세임대 순이다. 두 지표 모두 시간이 흐름에 따라 주거만족도가 증가하였다.

**<표 4-19> 공공임대주택 유형별 주거만족도 변화**

분류	공공임대 유형분류	2010년			2016년			두 시점 간 차이		
		N	M	SD	N	M	SD	차이	t	D (양쪽)
주거환경 만족도	단기공공임대	194	2.8711	0.50	36	3.0278	0.17	0.1567	-3.462	0.001**
	장기공공임대	795	2.8566	0.54	575	3.0470	0.50	0.1904	-6.748	0.000**
	다가구임대 및 기존주택 전세임대	57	2.7368	0.70	69	2.8261	0.51	0.0893	-0.805	0.423
주택만족도	단기공공임대	194	2.8557	0.50	36	3.3056	0.58	0.4499	-4.387	0.000**
	장기공공임대	795	2.8476	0.55	575	3.1200	0.49	0.2724	-9.655	0.000**
	다가구임대 및 기존주택 전세임대	57	2.7193	0.67	69	2.8841	0.56	0.1648	-1.475	0.143

\*p<0.1, \*\* p<0.05

- 23) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 제2조 1항에 따르면 장기공공임대주택은 30년 또는 50년 이상 임대할 목적으로 공적 재원을 지원받아 건설·매입한 임대주택으로 정의한다. 하지만 본 연구에서는 편의상 10년을 기준으로 장·단기 임대주택으로 분류한다.
- 24) 기존 다가구 주택을 매입하거나, 기존 주택에 대해 전세계약을 체결하고 저소득층에게 재임대하는 방법으로 6년까지 거주 가능

<표 4-20> 공공임대주택 건축연도

구분	2010년						2016년					
	단기공공임대		장기공공임대		다가구임대 및 기존주택 전세임대		단기공공임대		장기공공임대		다가구임대 및 기존주택 전세임대	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
5년 미만	53	27.32	239	30.06	3	5.26	15	41.67	65	11.30	2	2.90
6~10년	60	30.93	130	16.35	24	42.11	8	22.22	156	27.13	1	1.45
11~15년	57	29.38	114	14.34	8	14.04	10	27.78	83	14.43	3	4.35
16~20년	13	6.70	285	35.85	10	17.54	2	5.56	48	8.35	4	5.80
21년 이상	8	4.12	22	2.77	11	19.30	1	2.78	204	35.48	16	23.19
잘 모르겠음	3	1.55	5	0.63	1	1.75	0	0.00	19	3.30	43	62.32
총합	194	100	795	100	57	100	36	100	575	100	69	100

하지만 주거환경만족도와 주택만족도 증가폭에서 단기공공임대주택과 장기공공임대주택 순서가 변동되었기에 신축 단기공공임대주택이 공급되어 주택만족도가 향상된 것인지를 확인하기 위해 공공임대주택 건축연도를 비교해보았다.

2010년에 비해 2016년 단기공공임대주택 건축연도 5년 미만 비율이 조금 높아졌기에 주택만족도 증가폭에 기여를 했다고 고려해볼 수 있다 (표 4-20 참조).

공공임대주택 유형별 주거안정성을 살펴보기 위해 RIR을 비교해보면 (표 4-21 참조), 2010년에는 장기공공임대주택이 가장 낮았던 반면, 2016년에는 다가구, 기존주택 전세임대주택 유형이 가장 낮았다. 2010년과 2016년 모두 단기공공임대주택이 RIR이 가장 높았다.

<표 4-21> 공공임대주택 유형별 RIR

구분	2010년		2016년		두 시점 간 차이
	N	Median	N	Median	
단기공공임대	194	0.261	36	0.2871	0.0261
장기공공임대	795	0.1665	575	0.1560	▼0.0105
다가구임대, 기존주택 전세임대주택	57	0.1701	69	0.1344	▼0.0357

두 시점을 비교하면 차이는 극명하다. 단기공공임대주택은 2010년에 비해 2016년에 RIR이 오히려 증가했다. 장기공공임대주택은 다소 감소했으며, 다가구 임대 및 기존주택 전세임대주택이 상대적 큰 폭으로 (0.0357)로 감소했다.

종합하자면 주거만족도를 크게 향상시킨 것은 장기공공임대주택이고, 주거안정성을 향상시킨 것은 다가구임대, 기존주택 전세임대주택이다. 따라서 가설 5는 부분채택 한다.

단기공공임대주택은 최근에 대량으로 공급되어 비교적 건축연수가 오래되지 않은 반면, 장기공공임대주택이나 다가구임대, 기존주택 전세임대주택은 건축연수가 21년 이상인 비율이 각각 35%, 23%를 차지한다. 더군다나 다가구임대, 기존주택 전세임대주택 거주자 중 건축연수를 모른다는 응답이 62%에 달하기에 정확한 건축연수를 따져보면 다가구임대, 기존주택 전세임대주택 건축연수는 더욱 상승할 가능성이 높다. 신규 물량을 공급하는 것도 중요하겠지만 기존 공공임대주택 유지·보수를 적절히 해야 할 것이다.

## 4. 소결

총 5개 가설을 검증했다. 그 결과는 다음과 같다(표 4-22 참조).

<표 4-22> 가설 검증 결과

가설명	내용	채택 여부
가설 1	저소득층 주거지원 프로그램 중 공공임대주택 수혜집단이 주거만족도 및 주거안정성이 가장 높을 것이다.	부분 채택
가설 2	저소득층 소득 분위가 낮을수록 주거급여의 비수급집단 대비 수급집단의 주거만족도 및 안정성은 높을 것이다.	채택
가설 3	임대료가 낮은 지역은 구입자금 대출 지원이, 임대료가 높은 지역은 전세자금 대출지원이 주거만족도 및 주거안정성을 높일 것이다.	부분 채택
가설 4	중복수혜를 받는 집단 중 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 받는 집단이 주거만족도와 주거안정성이 높을 것이다.	부분 채택
가설 5	2010년에 비해 2016년에 공공임대주택 유형 중 장기공공임대가 주거만족도 및 주거안정성이 크게 상승했다	부분 채택

저소득층 프로그램 중 주거환경만족도와 주택만족도와 임차 가구 주거안정성이 비수혜집단에 비해 크게 상승한 것은 공공임대주택이다. 자가 가구 주거안정성은 구입자금 대출 수혜집단이 비수혜집단에 비해 증가하였다. 주거지원 프로그램 중 공공임대주택에서 하향이동이 두드러지는데, 하향이동을 해서 상황이 악화되었다고만 해석할 것이 아니라, 개인적 사정으로 하향이동을 해야만 하는 가구가 민간 주택시장에 의해 더욱 나쁜 상황에 처하기 보다는 공공임대주택으로 이주하는 사회적 주거안전망으로 작동하고 있다는 해석도 가능하다.

주거급여는 1분위부터 4분위까지 전체 저소득층으로 살펴보면 오히려 수급집단이 주거만족도가 낮게 나왔다. 하지만 저소득층 내 소득 분위기를 나눠 살펴본 결과, 소득 분위가 낮을수록 주거급여 수급집단이 주거만족

도와 주거안정성이 향상되었다. 또한 임대료 부담정도에 있어서도 소득 분위가 낮을수록 주거급여를 수급함으로써 부담이 경감되었다. 이를 통해 저소득층 주거지원이 획일적인 기준이 아니라 소득 분위별로 다양한 지원이 이뤄져야함을 시사한다.

지역별 임대료 차이가 주거지원 프로그램 수혜에 영향을 준다. 임대료가 저렴한 지역은 구입대출 지원 수혜율이 높고, 임대료가 높은 지역은 전세대출 지원을 선호한다. 구입자금 대출은 자가 소유로부터 오는 만족감으로 인해 대체로 주거만족도가 높았다. 전세자금 대출 수혜집단 주택만족도는 비수혜집단에 비해 상당히 낮았는데, 저금리 전세대출 지원을 받아도 질 좋은 주택을 구하기 힘들다는 것을 의미하고, 저소득층을 위한 저렴한주택(affordable housing) 필요성을 말해준다.

중복수혜로 인한 주거만족도 상승효과는 크지 않았으나, 주거안정성은 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 수급하는 집단이 크게 상승했다. 이 조합은 주거급여가 가구주 계좌가 아닌 임대인 계좌로 입금되기에 주택바우처 성격을 띤다. 이는 현금 지급보다는 바우처로 지급하는 것이 저소득층 임대료 부담 경감에 효과적일 것이다.

공공임대주택 유형에 따라 수혜집단의 주거만족도와 주거안정성이 상이했다. 장기공공임대주택은 주거만족도를 크게 향상시켰지만, 다가구 임대·기존주택 전세임대 유형이 주거안정성은 향상시켰다. 공공임대주택 문제점으로 주택 노후화와 관리 소홀이 빈번히 지적된다. 향후 공공임대주택 노후화에 따른 관리에 심혈을 기울여야 할 것이다.

## 제5장 결론 및 시사점

### 1. 요약

본 연구에서 2010년, 2016년 주거실태조사를 활용해 시기별, 지역별 주거만족도 및 주거안정성 변화를 살펴보고, 저소득층 주거지원 프로그램 별 효과를 비교했다.

2010년에 비해 2016년에 모든 소득계층(저, 중, 고소득층)에서 주거만족도가 상승했다. 특히 소득계층이 높을수록 증가폭이 컸다. 2010년에 비해 2016년에 저소득층과 고소득층 간 주거만족도 차이가 증가해 주거만족도 양극화가 심화되었다. 2010년과 2016년 저소득층 소득 분위별 주거만족도를 살펴본 결과, 도움이 가장 절실한 1분위의 주거환경만족도만 악화되었다. 지역별 2010년과 2016년 간 저소득층 주거만족도는 기타지역 주거환경만족도만 감소했다. 기반시설, 교육, 환경, 상업시설, 의료시설 등을 평가하는 주거환경만족도가 악화되었다는 것은 비수도권인 기타지역이 더욱 열악한 환경으로 변했다는 것이다.

2010년과 2016년 시기별 주거안정성 변화를 살펴보면 자가 가구 PIR은 저소득층 전 분위에서 상승했다. 임차 가구 RIR은 2분위를 제외한 모든 분위에서 감소했다. 저소득층 자가 가구 비율이 2010년과 2016년 모두 50%를 상회한다는 점을 고려해보면 저소득층 자가 가구를 위한 주거지원 정책이 필요하다. 지역별 자가 가구 PIR은 전 지역에서 모두 상승해 저소득층 내 분위나 지역에 상관없이 자가가구 주거비 부담이 증가되었다. 임차 가구 RIR은 기타지역에서만 상승했다. 이는 주거만족도 지표

와 더불어 기타지역 저소득층 주거 상황은 더욱 악화된 것을 의미한다.

2016년 저소득층 전체 주거지원 프로그램 수혜율은 15.8%로 매우 낮다. 저소득층 주거지원 프로그램 수혜율은 공공임대주택, 주거급여, 구입자금 대출, 전세자금 대출, 월세지원 순이다.

가설 검증을 요약하자면 첫째, 공공임대주택 수혜집단은 주거만족도와 주거안정성을 크게 향상되었다. 공공임대주택은 그동안 지적된 단점에도 불구하고 여전히 저소득층에게 큰 도움을 주는 지원 프로그램이다.

둘째, 주거급여 수급 효과를 살펴보면 저소득층 전체 집단에서는 오히려 수급집단이 주거만족도가 낮게 나왔지만, 소득 분위별로 나누면 분위가 낮을수록 주거급여 수급집단이 주거만족도와 주거안정성이 향상되었고 임대료 부담 정도도 경감되었다. 이를 통해 장기적인 주거 급여 정책 목표를 설정하고 획일적인 기준(현행 중위소득 43%)에 의한 급지별, 가구원 수별 지급에 가구 소득까지 고려하는 지급 체계가 정립되어야 한다.

셋째, 지역별 임대료 차이에 기인한 주거지원 프로그램 수혜율 차이가 존재한다. 임대료가 높은 지역은 전세대출을, 임대료가 낮은 지역은 구입대출 지원을 선호했다. 특히 구입자금 대출은 자가 소유로부터 오는 만족감으로 인해 대체로 주거만족도가 높았다. 정부 주택정책의 종착점을 자가 소유로 상정한 점에 대한 회의적인 시각이 존재했으나, 자가 소유가 주거만족도와 주거안정성을 크게 향상시킬 수 있다는 점을 증명했다. 또한 전세대출 지원 수혜집단의 주택만족도는 비수혜집단에 비해 상당히 낮았는데, 저금리 전세대출 지원을 받아도 저소득층이 질 좋은 주택을 구하기 힘들다는 것의 의미한다. 향후 저소득층을 위한 양질의 저렴한주택을 공급하는 방향으로 나아가야 한다.

넷째, 중복수혜로 인한 주거만족도 상승효과는 크지 않았으나, 주거안정성은 공공임대주택에 거주하며 주거급여를 수급하는 집단이 크게 상승했다. 이 경우는 주거급여가 임차인에게 지급되지 않고 공공임대주택 임대인의 계좌로 입금되기에 주택바우처 효과가 나타난다. 따라서 주거급여의 효과성 제고를 위해 현행 현금 지급보다는 주택바우처 형태 지급을 고려해야 한다. 마지막으로 공공임대주택의 유형에 따라 주거만족도와 주거안정성이 상이했다.

## 2. 시사점

본 연구에서 주거실태조사 설문 응답자 일반특성, 주거만족도와 주거안정성 분석, 가설 검정을 통해 몇 가지 시사점을 도출했다. 우선 첫째, 저소득층 주거지원 프로그램 수혜비율이 매우 낮다. 전체 저소득층 내 중복수혜를 포함해 15.84%만 주거지원 프로그램을 지원받는다. 자료의 한계로 실수요자를 대상으로 분류해 비교하지 못하고 저소득층 전체를 대상으로 선정해 수혜율이 과소 추정되었을 것이다. 하지만 2015년 주거급여예산 실제 집행 현황을 살펴보면, 전체 주거급여 예산 1조 1073억 원 중 7,533억 원만 집행돼 2,500억 원을 불용 처리해 실제 집행률은 68%에 불과했다. 실수요자를 산정해 예산을 편성했을 것으로 가정하고, 주거급여는 조건 충족 시 자동 지급이 아니라 본인이 직접 신청을 해야 하는 점을 감안해보면 사업 홍보 부족이나 수요자의 무지로 인해 수혜를 못 받았을 확률이 높다. 저소득층 주거지원 프로그램 수혜비율을 높이기 위해서 저소득층이 다양한 경로로 정보를 제공해야 한다.

둘째, 저소득층 자가 비율이 매우 높다. 저소득층이라 함은 흔히 '집

없고 가난한 사람들'이라는 편견을 갖기 쉽다. 하지만 저소득층 자가 비율은 2010년과 2016년 모두 50%를 상회한다. 자가 비율이 높음에도 불구하고 2016년 기준 자가 가구를 대상으로 하는 주거지원 프로그램 수혜 가구는 단 3가구였다. 저소득층 대상 주거지원 프로그램 기준이 무주택 자임을 고려하면, 단지 자가를 소유했다는 이유 하나로 지원 사각지대에 놓일 위험이 크다. 정부는 주거지원 중착점을 자가 소유가 아닌 실효성 있는 주거환경 개선을 위한 정책을 강구해야 한다.

셋째, 저소득층 내에서도 소득에 따라 상이하게 주거지원을 실시해야 한다. 가설2 검증 과정에서 살펴봤듯이 주거급여가 전체 저소득층 집단에서는 주거만족도를 상승시키지 못했으나 분위가 낮을수록 그 효과는 뚜렷했다. 주거급여 기준을 중위소득 43%로 산정하는 것보다 저소득층 내 소득별 세부화된 기준으로 차등을 두어 실질적 주거복지가 실현되어야 한다.

넷째, 지역별 상이한 저소득층 주거지원 프로그램을 시행해야 한다. 현재 주거지원 정책은 중앙정부 주도적 성격이 강하다. 중앙정부가 획일적으로 하향식 전달을 시행하기 보다는 지방자치단체에서 맞춤형 정책을 시행해야 한다. 지역별 인구특성, 주택문제, 저소득층 수요가 상이하므로 지자체가 밀착해 수요를 파악하고 시의적절한 사업을 시행해야 한다. 중앙정부는 정책 밀그림을 제시하고 지자체에 예산을 교부하고, 지자체는 세부계획을 설립하고 실행하게끔 변경되어야 한다. 지방자치단체 역할이 증대되면 해당 분야 전문 인력 확보가 중요하다. 기존에 문제점으로 지적받았던 지방 정부의 정책 수행 부족을 만회하기 위해 「주거기본법」에도 명시되어 있듯 주거복지 전문 인력을 더욱 확충해야 한다.

분위별, 지역별 맞춤형 주거복지가 실현되면 예컨대 기타지역에 거주

하는 소득4분위 집단에게는 주택 구입자금 대출 조건을 완화해 수혜율을 높이고, 서울 거주 소득 1분위는 주거급여 지원 금액을 향상하는 등 세분화된 분위별, 지역별 차등을 두어 실질적으로 저소득층 주거복지가 실현되어야 한다.

다섯째, 시혜적 저소득층 주거지원 정책을 지양하고 저소득층 자립에 목표를 두어야 한다. 저소득층 가구 근로 소득이 높은 지역일수록 주택 점유 형태 상향 이동 비율이 높은 추세이다. 이는 '일자리 창출이 최고의 복지'라는 말과 일맥상통한다. 저소득층 주거지원을 온정주의적 단순 시혜 방식에서 벗어나 저소득층의 자립과 자활을 도와 빈곤에서 벗어날 수 있도록 정책 방향을 설계해야 한다. 도움이 절실한 저소득층에게 맞춤형 지원을 실시하고, 이들을 자립을 위해 양질의 일자리를 제공해야 한다. 특히 비수도권에서 일자리 창출이 수도권에 비해 어렵기에 지방자치단체들은 고심해야 한다.

또한 저소득층에게 현금을 직접 지급하는 지원 방법보다는 정책 목적에 알맞게 바우처 형태로 지급해야 한다. 주거급여가 임차인에게 현금으로 지급하는 방안보다 임대인에게 직접 지급하는 것이 주거안정성을 크게 향상시키고 임대료 부담 정도는 절감시켰다. 주거급여 시행 목적을 임대료나 주거비 절감으로 정했다면, 현금지급보다는 주택바우처 지급이 적절하다. 단순히 주거급여를 지급하기보다는 장기적 관점에서 임대료 부담 절감을 위해 노력해야 한다. 이를 위해서는 저소득층 주거지원 프로그램 간 산발적 정책 시행이 아닌 정책 목표를 공유하고 유기적 관계를 유지해야 한다.

여섯째, 공공임대주택의 문제점에도 불구하고 저소득층 주거만족도와 주거안정성에 큰 기여를 하는 것으로 나타났다. 특히 장기공공임대주택

은 저소득층 주거만족도 향상에 큰 기여를 한다. 사회적 배제와 낙인 등으로 공급자 위주 사업방향을 개선해 수요자 중심으로 변경하고자 하였으나, 여전히 공공임대주택 효과성이 큰 것으로 나타났다. 또한 공공임대주택으로 하향이동이 뚜렷했는데 이를 공공임대주택이 사회적 주거 안정망 역할을 수행하는 것으로 해석했다. 최근 국토교통부는 '11.29 주거복지로드맵'을 통해 장기공공임대주택 비율을 점차 확대해 나간다고 발표한 것과 맥을 같이한다.

마지막으로 공공임대주택 종류, 명칭, 거주가능기간 등이 매우 다양해 정책을 한눈에 파악하기 어렵다. 저소득층이 쉽게 접근할 수 있도록 기준과 명칭을 대대적으로 손질할 필요가 있다. 공공주택이 다양한 이유는 정권마다 본질적 내용은 같으나 전 정권 흔적 지우기의 일환으로 명칭을 변경한 결과이다. 일례로 행복주택과 뉴스테이는 반응이 매우 좋았음에도 불구하고 정권이 바뀌자 사실상 폐지되었다. 진정으로 저소득층을 위한다면 보여주기식 치적이 아닌 일관성과 지속성을 갖고 정책을 집행해야 한다.

본 연구의 한계점으로 첫째, 자료의 한계를 들 수 있다. 주거실태조사는 패널 조사가 아니라 통시적 흐름을 살피기에는 어려움이 존재한다. 2010년과 2016년 주거실태조사를 이용해 본 연구를 진행하면서 두 시점의 설문 문항과 응답이 상이해 자료를 통합하는데 어려움이 있었다. 특히 2010년에는 지원받은 주거지원 정책이 명시되어 있지 않아, 부득이하게 2016년 자료로만 정책효과를 살폈다.

둘째, 주거급여 시행 기간이 짧아 제도 효과를 제대로 반영하지 못해 주거지원 효과가 미미하게 나왔을 가능성이 존재한다. 주거급여 분리지급은 2015년 7월부터 시행돼 공공임대주택과 견주어 볼 때 역사가 매우

짧다. 주거급여가 제도적 성숙기에 접어들었을 때 동일한 연구를 진행한다면 훨씬 더 긍정적인 결과가 도출될 것이다. 뿐만 아니라 2018년 10월부터 기초생활보장대상자 부양의무자 기준을 폐지하고, 주거급여 대상을 현행 중위소득 43%에서 45%로 확대한다.

셋째, 가구특성이나 개인적 요인을 깊게 살피지 않았다. 본 연구에서는 소득별, 지역별, 프로그램별 개괄적 효과를 살피느라 가구특성이나 개인적 요인을 깊게 다루지 않았다. 주거실태조사에 드러난 가구주와 가구원 특성, 통근시간, 장애가구원 여부, 주택청약 여부 등 정보를 투입해 연구한다면 다양한 결과가 도출될 것이다.

## ■ 참고문헌

- 강신욱(2013), “기초보장으로서 주거지원의 재설계”, 「보건복지포럼」, 197: 56-63.
- 강정희(2010), “저소득층의 주거실태와 주거안정성에 관한 연구: 부산시 수급가구와 차상위가구를 중심으로”, 「사회과학연구」, 26(2): 249-274.
- 고정희(2009), “공공임대주택가구의 주거이동 유형에 관한 연구: 청주시 국민임대주택 퇴거자를 중심으로”. 「한국사회복지학」, 61(2): 33-60.
- 권기현(2013), “주거이동이 주거 만족도에 미치는 영향 분석”, 「주택연구」, 21(2): 189-213.
- 김부성, 정재호(2015), “세종시로의 주거이동 및 주거만족도 요인 분석”, 「부동산연구」, 25(4): 21-32.
- 김선미, 최옥금(2009), “근로빈곤층의 주거실태 및 주거안정에 관한 연구”, 「사회복지정책」, 36(3): 213-238.
- 김선엽, 박천일(2012), “공공임대주택 거주자의 주거만족 결정 요인에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 28(2): 79-99.
- 김성욱, 조승연(2016), “국민임대주택 공급의 사회경제적 파급 효과에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 28(3): 165.
- 김수현(2010), “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택: Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로”, 「한국사회정책」, 17(3): 123-152.
- 김준형(2015), “주거복지정책수단으로서 최저주거기준의 활용실태와 대안탐색-주택종합계획을 중심으로”, 「국토계획」, 50(4): 185-207.
- 김준호(2016), “소득계층 및 주택점유형태별 주거 만족도에 관한 연구”, 「부동산도시연구」, 9(1): 95-111.
- 김혜승, 홍형욱(2003), “저소득층의 주거비지불능력을 고려한 주거비보조에 관한

- 연구”, 「국토연구」, 39: 85-102.
- 김혜승(2014), “임대료보조제도로써 주거급여의 도입”, 「도시와 빈곤」, 106: 2-20.
- 김혜승, 김태환(2008), “최저주거기준의 의의와 기준 미달가구 규모 추정”, 「국토」, 96-107.
- 남수연(2007), *(A)Comparative Study of Housing and Neighborhood Satisfaction between Korea and the US* = 한·미 주거만족도 비교연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 남원석(2013), “주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구”, 주택연구, 21(2): 47-71.
- 노승철, 이희연(2009), “주거이동을 통한 주거 불안정성 변화에 관한 연구-저소득층을 대상으로 하여”, 「한국경제지리학회지」, 12(4): 507.
- 문준혁(2016), “주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토: 「주거기본법」을 중심으로”, 「사회보장법연구」, 5(1): 31-64.
- 박윤태, 원유호, 김구희(2015), “저소득층의 주택유형 및 점유형태에 따른 주거만족도 영향요인 연구”, 「한국주거학회논문집」, 26(6): 115-126.
- 박신영(2013), “지원주택(주택+서비스)은 반드시 도입되어야만 한다”, 「도시와 빈곤」, 104: 8-11.
- 배순석(2010), “최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향”, 「국토」, 341: 16-23.
- 오정석(2010), “서울시 공공임대주택 거주자의 주거만족도 결정요인분석”, 「한국지리학회지」, 26(2): 113-128.
- 이은기(2016), “주거기본법의 제정과 주거권, 그 함의”, 「공법연구」, 44(4): 267-299.
- 이창무(2012), “소득대비 주택가격 비율(PIR)의 산정방식 및 그 수준에 대한 국제비교”, 「주택연구」, 20(4): 5-25.
- 이헌석(2011), “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 「토지공법연구」,

54: 95-117.

임형빈, 김홍배(2016), “저소득층을 위한 주택정책의 지역별 효과 분석-주거급여와 주택바우처 제도를 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 28(1): 137-149.

손세관, 강경호(2001), “우리나라 공영 아파트단지의 외부공간의 특성 변천에 관한 연구”, 「한국주거학회지」, 12(4): 1-8.

진미윤(2011), “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”, 「국토연구」, 71: 87-113.

\_\_\_\_\_(2013), “주택바우처 시행에 대한 기대와 우려”, 「월간 복지동향」, 178: 18-23.

\_\_\_\_\_(2015), “주거복지 성장기의 과제: 이제 프로그램간 연계와 시너지가 필요하다”, 「부동산포커스」, 85(5): 74-90.

최성은(2017), “주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향”, 「재정포럼」, 247: 32.

최용부, 민병익(2008), “주거만족과 주택가격간의 관계분석: 경상남도 진주시 아파트형 주택을 중심으로”, 「지방정부연구」, 12(1): 323-349.

하성규(2012), 「한국주거복지정책 : 과제와 전망」, 서울: 박영사.

황광선(2013), “주택점유형태에 따른 주거환경과 주거만족 연구-주택복지정책에 대한 함의”, 「서울도시연구」, 12(1), 57-72.

홍성조, 안건혁. (2011). 소득계층별 주거이동과정에 관한 연구: 수도권내 아파트 거주자를 대상으로. 한국도시설계학회지 도시설계, 12(3): 91-100.

KBS, KBS 스페셜 지옥고 청년의 방, [http://www.kbs.co.kr/1tv/sisa/k\\_special/view/vod/index.html](http://www.kbs.co.kr/1tv/sisa/k_special/view/vod/index.html), 2016.

국토교통부, 주거실태조사, 주거누리홈페이지, <https://www.hnuri.go.kr>

\_\_\_\_\_, 2016 주거실태조사 주요결과, 세종: 국토교통부.

\_\_\_\_\_, 2016 주거종합 계획, 세종: 국토교통부.

- 국회예산정책처, (2015). 「주거안정 정책 관련 실태조사」. 서울. 국회예산정책처.
- 국토교통부, (2016), “2015년 주거급여 예산 일부 불용 관련 참고자료”  
<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156155401>, 2016
- , (2017), “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵 발표”  
<http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156240097> [검색일: 17년 12월 3일]
- 노현웅, “복지예산 130조로 7조 늘어…고령화 따른 증가분이 절반”. 『한겨레』 (2016년 8월 31일)
- 서종균, “[기고] 지자체 앞장서 주거정책 적극적으로 대응해야”, 『조선일보』 (2017년 10월 18일),  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/10/17/2017101702554.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/17/2017101702554.html) [검색일: 17년 12월 3일]
- 황정일, “[종류만 10가지 넘는 공공임대주택] 정권 바뀔 때마다 달라져 수요자 혼란만”, 중앙시사매거진, (17년 12월 11일),  
<http://jmagazine.joins.com/economist/view/319106> [검색일: 17년 12월 6일]
- Galster, G.(1987), “Identifying the correlates of dwelling satisfaction: An empirical critique”, *Environment and Behavior*, 19(5): 539.
- Hoekstra, J.(2010). *Divergence In European Welfare And Housing Systems*, Amsterdam, IOS Press.
- Kemeny, J.(1995). *From Public Housing To The Social Market : Rental Policy Strategies In Comparative Perspective*, London, Routledge.
- Kim, E-Jin, & Kim, Ho(2017). “Effect modification of individual-and regional-scale characteristics on heat wave-related mortality rates

between 2009 and 2012 in Seoul, South Korea", *Science of The Total Environment*, 595: 141-148.

Weidemann, S., & Anderson, J(1985). *A Conceptual Framework For Residential Satisfaction. InI. Altman & C. Werner (Eds.), Home Environment*, New York, Plenum.

## Abstract

# An Analysis of Housing Satisfaction and Stability by the Housing Support Programs for the Low-Income

PARK, Seo-young

Department of Environmental Planning  
Graduate School of Environmental Studies  
Seoul National University

Low-income housing policies has become more important in terms of residential welfare. It is known that the low-income actual residence condition is very poor compared to other income class even though the national budget for housing policies has been substantially increased.

Residence benefits that exist as integrated benefits in National basic livelihood security were split and paid from 2015. As a result, the number of people receiving housing benefits and amount of money increased. In

particular, the residential welfare paradigm has been slowly shifted from the supplier oriented residential welfare policies, formerly represented the public rental housing, to demander oriented residential welfare policies.

The purpose of this study is to analyze the impact of the government's residential welfare for low income class on the changes in housing satisfaction and housing stability. Changes by time (2010 and 2016) and region (Seoul, Gyeong-gi province · Incheon, metropolitan city & other regions.) utilizing analyzed with the surveys on Korea housing survey which conducted by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

The results of this study are as follows. First, when the housing satisfaction level is classified as residential environment satisfaction level and housing satisfaction level, it has increased in all the regions' satisfaction level, except other regions' residential environment satisfaction level, in 2016 than 2010. The housing stability of 2016 compared to 2010 shows that low-income house owners increased their housing costs due to an increase in PIR, whereas those with lower-income tenant households decreased their housing costs by a decrease RIR during the same period. Low-income house owners' PIR increased across the country in 2016 compared to 2010, especially in metropolitan areas, which resulted in a substantial increase in housing costs. During the same period, lower-income tenant households' RIR increased only in other regions, and decreased in all other areas which reduce the housing costs. Second, the assumptions were made between the supply and non-supply groups to see if the changes in the time and location that were reviewed earlier were affected by the

residential welfare policies. Among the low-income class policies, public rental housing program has significantly improved the level of housing satisfaction and the housing stability at the same time. The loan of money for house purchase was effective for house owners' housing stability. In the change of housing market share, the group that receives the public rental housing is noticeable downward movement. That means public rental housing takes on the role of social safety net. Third, the lower income class who is received the housing benefit, the more improved the housing satisfaction and housing stability level. Because of the difference in rent rate between regions, rental areas could benefit from purchase loan support to provide homes, whereas rental areas preferred to support rental loans. Although the increase in housing satisfaction due to the overlap the programs was modest, the housing stability was significantly increased in the number of people who lived in public rental housing and received the housing benefit. This is like a housing voucher because the housing benefit who lives public rental housing is directly deposited into lessor's account. This overlap benefit implies that it is appropriate for the housing benefit to be paid as a voucher rather than as cash to the lessee. Fourth, even though the long-term public rental housing significantly improved the satisfaction level, whereas the multi-family housing rental and the rent previous housing improved the housing stability. Many public rental housing became deteriorated and needs to focus on management.

The suggests of this study are as follows. First, the benefits of the residence welfare for low-income bracket are very low. The government

should provide information to the low-income bracket through various channels in order to increase number of low-income bracket who receive the residence welfare. Second, the support is insufficient compared to the high rate of low-income house owners. Since the rate of low-income house owner is more than half among low-income bracket, the support for low-income house owner should be activated as well. Third, even among low-income bracket, preferred housing programs differ depending on the income level. Thus, it is necessary to differentiate between different income levels rather than the current criteria. Fourth, it is necessary to implement the customized policy of the local governments with the difference of the residential support program preferred by the region, and the central government should play a role of issuing the budget to the local governments. Fifth, it needs to avoid paternalistic residential welfare policies for low-income bracket. Rather than implementing scattered policies among the low-income residence welfare policies, governments should maintain their organic relationship with low-income bracket through sharing residential welfare policies goals. Finally, since the public rental housing program, which is favored by the low-income bracket, improved housing satisfaction and housing stability. In the future, the government should continue to pursue and support public rental housing policies.

**Key words:** housing support program, the low- income, housing satisfaction, housing stability, public rental housing, housing benefit, housing survey