

한국의 사회동향

Korean Social Trends 2025

<https://mods.go.kr/sri>

2025



국가데이터처
국가통계연구원

임차가구의 주거 상황과 지원 정책의 변화

이재춘 (국토연구원)

- 우리나라 임차가구는 광복 이후 급격한 도시화와 인구구조의 변화로 비중과 특성이 크게 달라져 왔으며, 최근에는 청년·고령층 및 저소득층 임차가구의 증가와 주거 불평등, 월세화 현상이 두드러지고 있다.
- 임차가구는 소득 대비 높은 주거비 부담, 상대적으로 열악한 주거환경, 비주거 거처 거주 증가 등 구조적 취약성을 보이며, 특히 수도권과 대도시 청년 세대에서 이러한 문제가 심각하게 나타나고 있다.
- 공공임대주택과 주거급여제도 등의 지원 정책은 주거비 부담 경감과 주거 안정성 확보에 기여하였으나, 공급량 부족, 입주자 선정 기준의 엄격함, 지역적 불균형, 취약계층 사각지대 등 여전한 한계가 지적된다.
- 향후에는 계층별·지역별 맞춤형 정책 확대, 질적 지원 강화, 사회적 포용 확대 등을 추진해야 할 것이다.

1945년 광복 이후 우리 사회는 도시화·산업화·인구구조의 변화 속에서 임차가구의 비중과 특성이 크게 달라졌다. 주택 소유의 어려움과 주거비 부담은 임차가구의 주거 안정과 삶의 질에 직접적인 영향을 미쳤으며, 이는 단순한 거주 문제가 아닌 사회통합·

불평등 해소·기본생활권 보장과 직결된다. 따라서 임차가구의 변화와 정책 대응은 공공정책의 핵심 주제로 부상하였다.

최근 자가가구와 임차가구의 불평등이 심화되고, 임차가구의 주거비 부담·주택 접근성·계약 만료·이주 문제 등이 사회적 논쟁으로 떠올랐다. 특히 청년·고령층·1인 가구·저소득층에서 임차 비중과 주거 빈곤이 심각해지면서, 공공임대 확대와 실효성 있는 주거복지 정책이 절실했다.

이 글에서는 광복 이후 현재까지 임차가구의 변화와 이들에 대한 지원 정책을 주요 분석 대상으로 삼으며, 용어는 다음과 같이 정의한다.

- 임차가구: 주택을 소유하지 않고 전세·월세 등 임대 형태로 거주하는 가구
- 공공임대주택: 국가·지자체가 공급·관리하는 임대주택
- 주거복지: 주거기본권 보장과 주거 안정 실현을 위한 정책적·사회적 노력

자료는 주로 「인구주택총조사」, 「주택소유통계」, 「주거실태조사」 등 승인통계를 활용했으며, 인구·가구 구조, 주거유형별 점유, 주거비용, 주거환경 등을 연대별로 검토하였다. 또한 지역·연령·소득별 변화와 정부 정책의 흐름을 일부 분석하였다.



임차가구 및 주거지원 정책 연혁

우리나라의 임차가구 및 지원 정책은 주거빈곤 대책과 시장 안정 목적의 제도적 발전과 함께 변화해 왔다. 다음에서는 시기별 임대주택 정책과 임차인 보호 방안 등의 변화에 대해 살펴본다.

광복~1970년대: 주거난, 임대주택 태동

광복 이후 급격한 도시화로 판자촌이 전국적으로 확산했고, 무허가주택·비위생적 환경이 사회문제로 대두되었다. 1960~1970년대에 정부는 도시 빈곤층과 철거민, 이재민에 대한 대응으로 1963년 ‘공영주택법’을 제정하여 공영주택을 일부 공급하였고(고길곤 외, 2018), 현재 LH의 전신인 대한주택공사가 최초의 공적 임대아파트인 마포아파트를 1974년에 공급하였다. 1970년대 후반에는 주택·전세 가격이 급등하여 임대주택 공급의 필요성에 대한 인식이 확대되었다(남원석, 2011).

1980~1990년대: 임대주택법 제정, 영구임대 공급, 임차인 보호

1980~1990년대는 도시인구의 폭증으로 인한 주택난에 대응하기 위해 임대주택 정책이 정부 주도로 확대되었으며, 1980년대까지 누적 64,947호의 공공임대주택이 공급되었다.

1981년에 국민주택기금이 설치되고, 1984년에 ‘임대주택건설촉진법’이 제정되면서 임대 기간을 1년에서 5년으로 연장한 임대주택이 공급되는

등 임차인의 권리 보장이 확대되는 기반이 마련되었다. 특히 1981년에는 현재 임차인 보호의 기틀이 되는 ‘주택임대차보호법’이 제정되어 임차인의 대항력·우선변제권 등을 최초로 법적으로 보장함에 따라 임대차계약의 안정성이 대폭 강화되었다.¹⁾ 1980년대 말과 1990년대에는 저소득층 중심의 영구임대, 5년·50년 임대 등 다양한 공공임대주택 유형이 등장하였다(남원석, 2011: 5). 1997년 IMF 외환위기 이후에 무주택·실직 가구가 급증함에 따라 국민임대주택 도입과 공급계획이 추진되었고, 2003~2012년 사이에 100만호 공급을 목표로 하였다.²⁾

2000년대 이후: 임차 보호 및 임대주택 정책 다변화

2000년대부터는 장기전세와 건설형 임대주택을 보완하는 기존주택 매입·전세임대 등을 도입하여 공급 방식과 대상을 확대하였고, 2010년대에는 ‘행복주택’, 공공지원 민간임대 방식의 ‘뉴스테이’ 등 청년·신혼부부·고령층 맞춤형 지원 정책이 본격화되었다.

또한 2020년대에는 계약갱신청구권, 전월세 상한제, 전월세 신고제 등을 포함하는 임대차 3법이 시행되고, 임차인의 계약갱신권(2+2년), 임대료 인상률 5% 상한, 보증금 반환 보험 의무화 등 임차인의 권리를 강화하는 법제가 확립되

1) <https://www.law.go.kr/>

2) <https://www.molit.go.kr/>

었으며, 2023년 기준 공공임대주택 재고가 분양 전환주택을 포함하여 192만 호에 이르렀다.

〈표 viii-1〉 연대별 임차인 보호 및 공공임대주택의 특징

시기	임차인 보호 제도	공공임대주택 정책 주요 내용
1960~70년대	관습적인 임대차계약, 법적 권리 미미	무허가주택 정비 정책, 공영주택·초기 임대주택 공급(소수)
1980~IMF	‘주택임대차보호법’ 제정, 대항력·우선변제권 도입	국민주택기금 신설, 영구임대 등 공공임대주택 본격 확대
IMF 이후~2000년대	임차인 보호제도 정비, 임대차 기간 2년 법제화, 임차인 권리의 안정성 강화	국민임대주택 도입 및 활성화
2010~20년대	계약갱신권, 전월세 상한, 전월세 신고 등 도입, 임차인 권리의 실질적 확대	청년·신혼부부 대상, 기입형 임대, 매입 및 전세 임대 등 활성화

임차가구 추이 및 현황

최근 수십 년간 임차가구의 구조와 점유 형태는 도시화, 1인 가구·청년 비중 확대, 월세화 등의 흐름에 따라 빠르게 변화해 왔으며, 임차가구의 추이와 현황은 각종 공식 통계를 통해 시대별, 유형별로 분석할 수 있다.

유주택 및 무주택 가구

유주택가구와 무주택가구의 비율은 통계청의 「주택소유통계」에서 확인할 수 있는데, 2015년 56.0%(1,070만 가구) 대 44.0%(841만 가구)와 비교해 2023년에는 56.4%(1,245만 가구) 대 43.6%(962만 가구)로 거의 차이가 없었다. 이는

그간 무주택자에 대한 분양 및 주택 구입을 우선으로 한 주거지원 정책을 수행했음에도 불구하고 정책효과가 컸다고 보기 어렵다는 것을 의미한다(표 viii-2).

〈표 viii-2〉 유주택 및 무주택가구 비율, 2015~2023

(단위:%)		
연도	유주택가구 비율	무주택가구 비율
2015	56.0	44.0
2016	55.5	44.5
2017	55.9	44.1
2018	56.2	43.8
2019	56.3	43.7
2020	56.1	43.9
2021	56.2	43.8
2022	56.2	43.8
2023	56.4	43.6

출처: 국가데이터처, 「주택소유통계」 각 연도.

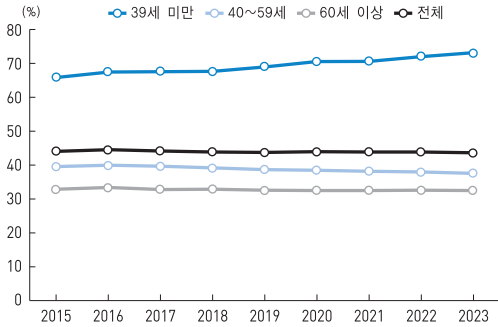
또한, 연령대별 무주택가구의 비율을 보면, 39세 미만 청년층의 무주택가구 비율은 2015년 약 65.9%에서 2023년 약 73.2%로 뚜렷하게 증가했다. 반면 40~59세와 60세 이상, 그리고 전체 무주택가구의 비율은 같은 기간에 완만하게 감소하거나 거의 변화가 없었다.

이러한 현상이 나타난 것은 주택가격 상승·소득 정체 등으로 청년층의 자가 마련이 점점 어려워지고 있기 때문으로 보이며, 청년층의 분가로 인한 1인 가구의 증가 또한 무주택가구의 비율을 늘리는 원인이 된 것으로 보인다.

따라서 청년층을 위한 주택 공급과 금융 지원 등 실질적인 주거정책의 보완책이 필요할 것이다.



[그림 viii-1] 연령대별 무주택가구의 비율, 2015-2023

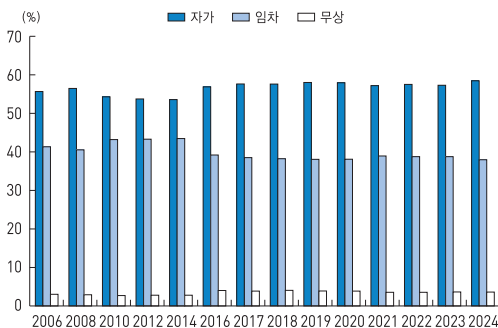


주: 1) 비율=가구주 연령대별 무주택가구 수/연령대별 총가구 수.
출처: 국가데이터처, 「인구총조사」, 「주택소유통계」, 각 연도.

주택 점유 형태

가구의 점유 형태 중 자기 집에 직접 거주하는 가구의 비율인 자가점유 비율은 주거의 안정성을 측정하는 지표로 자주 사용된다. 이 비율은 2006년 55.6%에서 2014년 53.6%로 하락해 최저치를 보인 후 2016년 56.8%로 상승하였고, 2024년 현재 58.4%로 큰 변화는 없었다. 임차가

[그림 viii-2] 가구 점유 형태, 2006-2024



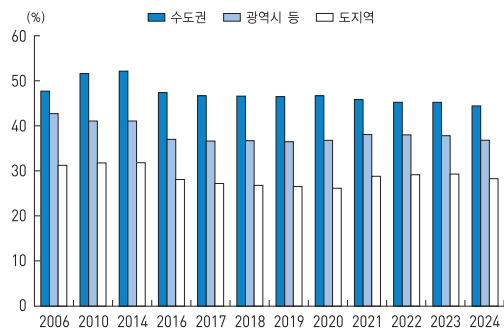
주: 1) 임차에는 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세, 일세 등이 포함됨.
출처: 국토교통부, 「주거실태조사」, 각 연도.

구 비율도 2006년 41.4%에서 2016년 39.2%로 하락한 후 2024년 현재 38.0%로 유사한 수준을 유지하고 있다. 이 또한 주택가격의 상승과 인구 구조 변화에 따른 1인 가구의 증가로 임차가구가 늘어났기 때문으로 보인다.

지역별로는 수도권의 임차가구 비중이 타지역 보다 높는데, 2024년의 수도권 임차가구 비율은 44.4%로 나타나 도지역 28.3%에 비해 월등히 높았다. 서울의 임차가구 비율은 53.4%로 전국 최고 수준이며,³⁾ 이는 서울의 높은 주택가격에 따른 주택 구입의 어려움을 반영한다.

‘연령별 특성’으로는 2020년 기준 29세 이하 청년가구의 월세 비중이 ‘55.9%’로 가장 높았으며, 1인 가구 전체로는 월세 거주 비율이 41.2%로 일반가구의 1.8배에 달했다(통계청, 2021). 고

[그림 viii-3] 지역별 임차가구 비율, 2006-2024



주: 1) 임차에는 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세, 일세 등이 포함됨.
2) ‘광역시 등’은 인천광역시를 제외한 5개 광역시와 세종특별자치시를 포함함.
출처: 국토교통부, 「주거실태조사」, 각 연도.

3) 국토교통부, (2025), 2024년도 주거실태조사-통계보고서.

령층은 자가 비율이 높지만, 1인 고령 임차가구의 임대가구화도 점차 확대되는 추세이다.

전월세 가구 비중

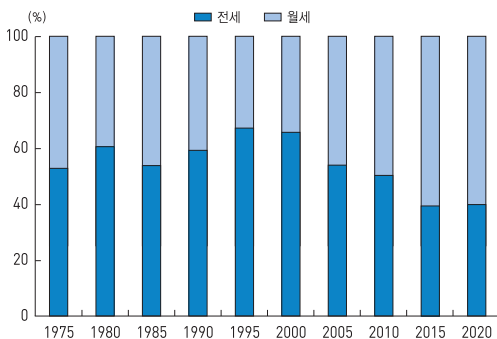
가구의 '전월세가구 비중'⁴⁾은 지속적으로 변화해 왔다. 그중 월세 비중은 1975년 47.2%에서 지속적으로 감소하는 추세를 보여 1995년 32.8%로 최저점을 보이고 그 이후 지속적으로 증가하여 2020년에는 60.1%에 이르렀다. 2015년에 월세의 비중이 전세 비중을 앞지른 후 그 현상이 유지되고 있다. 이는 임대주택 시장에서 전세의 자산축적 기능과 안정성, 내 집 마련의 사다리 역할이 약화되고 있다는 것을 시사한다. 특히 2015년 이후 월세가 전세를 앞지른 흐름은 경기 악화, 금리 상승, 전세사기 증가, 1~2인 가구 급

증 등의 복합 요인에 따른 것으로 보이며, 이는 임차가구가 매달 더 큰 주거비 부담과 불안정성을 감수해야 한다는 것을 보여준다. 이에 따라 사회적 주거격차가 심화되고, 저소득층과 청년층의 주거 안정과 자산 형성의 기회가 더욱 제한되는 구조적 변화가 뚜렷해졌다고도 볼 수 있다.

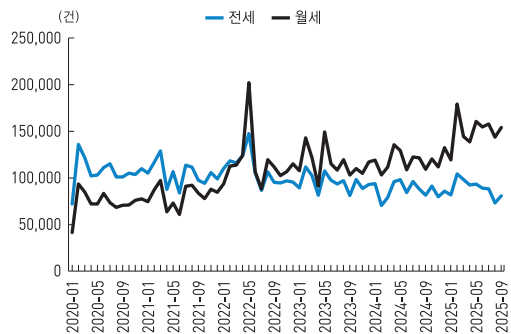
또한, 최근의 전월세 전환 경향은 확정일자 신고 통계를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 viii-5]는 2020년 1월부터 2025년 9월까지의 전세(파란색)와 월세(빨간색) 계약 건수의 변화를 보여준다. 최근 전세 계약은 점차 감소하고, 월세 계약은 증가하는 뚜렷한 '전세→월세 전환' 추세를 확인할 수 있다.

[그림 viii-5] 전월세 계약 건수, 2020.1~2025.9

[그림 viii-4] 임차가구 중 전월세 비율, 1975~2020



주: 1) 월세는 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세 등을 포함함.
출처: 국가데이터처, 「인구총조사」 각 연도.



주: 1) 확정일자 전/월세 건수를 기준으로 함.
출처: 법원 등기정보 광장, 「확정일자 전/월세 현황」 각 월.

전세와 월세 간의 격차가 점차 커지는 최근의 추세를 보면, 2025년 1~9월 전국에서 확정일자 받은 주택 월세 계약은 약 136만 건으로, 전체 전월세 계약(약 216만 건)의 62.8%를 차지했다.

4) 전세와 월세의 합을 100%로 본 것을 의미하며, 월세는 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세 등을 포함한다.



이는 최근 더욱 심해진 전세 공급 감소와 전세 대출 규제, 금리 상승, 전세사기로 인한 전세에 대한 불안감 등으로 인해 전세 수요가 월세로 이동했기 때문인 것으로 보인다. 특히 전세사기 건수가 크게 늘어난 2022년 이후 월세 계약이 전세 계약을 앞지른 것으로 보아 전세사기의 원인이 큰 것으로 판단된다. 또한, 집주인 측에서 고금리의 영향으로 월세 선호가 높아졌고, 그 결과 월세 물건의 비중이 증가하며 가격이 오른 것도 원인으로 보인다.

전세가 줄고 월세가 늘면서 임차가구의 월세 부담이 커졌고, 주거비 지출 비중이 커지는 현상으로 이어지고 있다. 또 청년·1인 중심, 대도시 밀집, ‘월세화’라는 임차가구의 구조적 변화로 주거 취약·불안정 문제도 심화하는 양상이 지속되고 있다(안지호, 2024).

자가가구와 임차가구의 점유 형태

[그림 VIII-6]의 아래 그림을 보면, 임차가구의 점유 형태 변화는 일반적으로 양호한 주거환경을 가진 아파트의 거주 비율이 점차 늘어나기는 하지만 자가가구에서 아파트의 비중이 증가하는 속도에 비해서는 느리고(2020년 현재 자가가구 59.5%, 임차가구 40.8%), 대신 고시원, 여관, 비주거용 건물 등과 같은 주택 이외의 거처에 거주하는 비율이 뚜렷하게 증가하고 있다. 이는 임차가구의 주거 취약성 문제가 심화되고 있음을 시사한다.

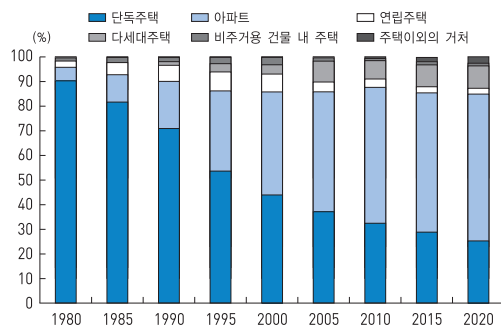
특히, 같은 그림에서 2010~2020년 사이를 보

면 임차가구 중 주택 이외의 거처 거주 비율이 눈에 띄게 늘어, 이들 가구가 충분한 주거의 질을 확보하지 못하는 취약한 상태에 놓여 있음을 보여준다. 이는 임차가구 내에서도 최저주거기준에 미달하는 가구가 증가하는 것과 같이 사각지대가 확대되고 있음을 의미한다.

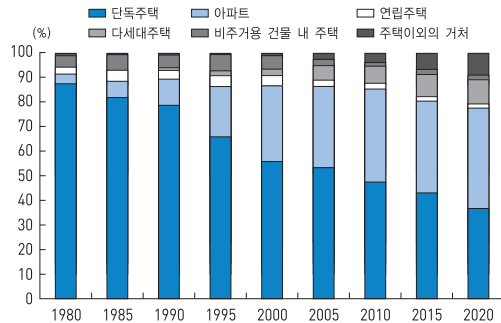
또한, 임차가구는 상대적으로 소득이 낮아 가격이나 보증금 부담이 큰 아파트로 진입하는 것이 제한적이며, 최근 임차가구의 구조가 청년 1인 가구 중심으로 변화하면서 보증금 및 월세

[그림 VIII-6] 자가 및 임차가구의 점유 형태 비율, 1980-2020

1) 자가가구



2) 임차가구



출처: 국가데이터처, 「인구총조사」 각 연도.

부담을 줄이기 위해 월룸, 고시원, 비주거용 거처 등 저렴한 주택을 선택하는 경향이 커졌다.

이러한 변화는 임차가구의 주거 안정성 저하, 사회적 불평등 확대로 이어지며, 임대주택 정책에서 단순히 공급을 확대하는 것 외에 질적 기준, 저소득층 및 취약계층 보호, 비주택 거주 가구 지원 등 보완책을 마련하기 위한 노력이 시급함을 시사한다.

임차가구의 주거 특성

우리나라 임차가구의 주거 특성은 소득 대비 부담 수준, 주택의 물리적 환경, 주관적 만족도, 취약계층의 문제, 공간적 불균형 등의 영역에서 자가 소유 가구와 뚜렷한 차이를 보인다.

주거비 부담

일반적으로 임차가구의 보증금이나 월 임대료는 자가가구의 주거비 부담에 비해 즉각적이고 소득 대비 부담이 더 크다(유병선, 정규형, 2017).

가구의 소득 대비 임차료의 비중으로 임차가구의 주거 부담을 나타내는 RIR(Rent to Income Ratio)은 중위수 기준 2014년 20.3%까지 상승했다가 2024년 현재 15.8%⁵⁾로 하락했으

나, 수도권은 여전히 전체보다 2.6%p 정도 높아 주거비 부담이 크며, 소득 40% 미만의 가구도 18.3%로 높은 편이다.

반면, 자가가구의 주택가격을 연간 소득으로 나눈 값인 PIR(Price to Income Ratio)은 중위수 기준 6.3배였다. 여기서 PIR은 임차가구의 주택 구입 난이도를 보여줄 수 있는 지표이기도 하며, PIR이 높을수록 임차가구가 집을 마련하기 어렵다는 것을 의미한다. PIR은 2000년대 중반 4배 수준에서 2024년에 6.3배로 올랐고, 최근 수도권은 8~10배, 서울은 15~17배로 높은 수준을 보이고 있다. 이러한 높은 수치는 임차가구의 주택 구입이 점점 어려워진다는 것을 보여준다.

내부 주거환경

가구당 주거면적은 주거의 질을 판단할 수 있는 주요 지표이며, 임차 유형에 따라 가구당 주거면적이 달랐다. 2024년 기준 전세가구는 전용면적 기준 63.5㎡, 보증금 있는 월세 가구는 39.7㎡, 보증금 없는 월세가구는 25.2㎡로, 자가 가구 81.3㎡에 비해 모두 좁았다. 2018년 이후 면적의 변화는 크지 않았지만, 상대적으로 주거 환경이 열악한 주택에 거주할수록 주거면적도 좁은 것으로 나타났다(그림 viii-7 참조).

반면, 임차가구는 자가가구에 비해 노후주택에 거주하지는 않았다. 2024년 현재 건축 후 30년이 초과된 주택에 거주하는 가구 비율은 자가 24.3%, 전세 17.2%, 보증금 있는 월세 17.6%, 보증금 없는 월세 34.0%로 보증금 없는

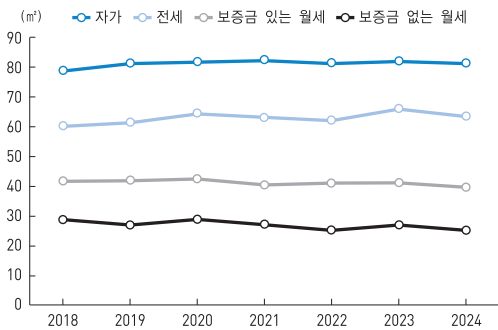
5) 예를 들어 가구의 월 소득이 300만 원이라면 소득의 15.8%인 47.4만 원을 월세 혹은 보증금을 월세로 환산한 비용으로 부담했다는 의미이다.



월세를 제외하고는 자가가구에 비해 상대적으로 낮았다(국토교통부, 2025b).

또한, 주택의 면적, 방수, 시설 등에서 살기에 필요한 최소한의 조건을 갖추지 못한 상태를 의미하는 최저주거기준 미달 가구의 비율은 2024년 전체 가구의 3.8%로 낮았으나, 임대가구 비중이 매우 높은 청년가구는 8.2%로 일반가구의 2배가 넘었으며, 특히 수도권 청년가구의 최저주거기준 미달 비율이 9.5%로 매우 높았다(국토교통부, 2025).

[그림 viii-7] 점유 형태별 가구당 평균 주거면적, 2018-2024



주: 1) 전용면적 기준.

출처: 국토교통부, 「주거실태조사」 각 연도.

주거 만족도 및 주관적 평가

주거환경에 대한 만족도에서도 임차가구의 만족도가 상대적으로 낮았다. 전체적인 주거환경을 4점 만점으로 한 만족도 조사에서도 자가가구가 3.03점으로 전세가구의 3.04를 제외하고 보증금 있는 월세 2.97, 보증금 없는 월세의 2.83보다 높았다.

주택에 대한 전반적인 만족도에서도 자가가구(3.07점)에 비해 임차가구가 모두 낮았으며, 역시 보증금 없는 월세 가구가 2.80점으로 가장 낮았다.

이를 통해 임차가구의 주거 환경이나 주택 만족도가 자가가구에 비해 모두 낮을 뿐만 아니라 거주면적 또한 열악하다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이에 대한 세심한 고려가 필요하고, 특히 취약계층이 주로 거주하는 보증금 없는 월세 가구 등에 대한 적극적인 지원을 고려해야 할 것으로 보인다.

〈표 viii-3〉 주거환경 및 주택 만족도, 2024

주거환경에 대한 전반적인 만족도	
점유 형태	만족도(점)
전체	3.01
자가	3.03
전세	3.04
보증금 있는 월세	2.97
보증금 없는 월세(사글세, 연세, 일세)	2.83
무상	2.92
주택에 대한 전반적인 만족도	
점유 형태	만족도(점)
전체	3.03
자가	3.07
전세	3.03
보증금 있는 월세	2.94
보증금 없는 월세(사글세, 연세, 일세)	2.80
무상	2.94

주: 1) 만족도는 4점 만점을 기준으로 함.

출처: 국토교통부, 2025.

취약 거처에 거주

「주거실태조사」에 따르면, 2024년 기준 주택 이외의 거처에 거주하는 비율(오피스텔 거주 제외)은 일반가구가 2.2%인데 비해 청년가구는

5.3%로 2.4배가량 높았다. 특히 수도권 청년가구는 5.7%로 높은 비중을 보였다. 또한 소득분위 40% 미만인 가구도 주택 이외의 거처에 거주하는 비율이 높았는데 그 수치가 4.3%(수도권 5.6%)로 상당히 높았다(국토교통부, 2025a).

오피스텔을 제외한 ‘주택 이외의 거처’는 법적으로 ‘주택’의 요건을 충족하지 못하는 곳을 의미하며, 고시원, 고시텔, 다중이용업소(PC방 등), 일터의 일부 공간, 숙박업소 객실, 판잣집 및 비닐하우스 등이 포함된다.⁶⁾

또한, 지하 및 반지하 거주자의 80.4%가 임차인으로, 아파트의 경우 28.1%만 임차가구⁷⁾인 데 비해 그 수치가 매우 높아 특정 주거 형태에 거주하는 임차가구의 주거환경이 열악하다는 것을 단적으로 보여준다(이후빈 외, 2020).

이와 같이 임차가구의 주거 특성은 소득 대비 주거비 부담, 주택의 물리적 조건, 공간적 불균형 측면에서 자가가구에 비해 일관되게 불리한 양상을 보여준다.

임차가구 지원 정책

우리나라 임차가구 지원 정책은 공공임대주택의 유형별 확대와 소득·생애주기 맞춤형 정책, 주거급여제도의 양적, 질적 변화 등 다층적으로

발전해 왔다.

특히 공공임대주택 및 주거급여는 주거 취약계층을 포함한 무주택 서민의 주거 안정을 실질적으로 뒷받침하는 핵심 수단으로서, 지역별·계층별 주거 불평등 완화와 사회적 통합에 기여해 왔다.

공공임대주택 정책

주거약자를 위해 공공이 지원하는 저렴한 임대주택인 공공임대주택은 2023년 전국 기준 약 192만 호의 재고를 확보하고 있으며, 공공임대주택 유형별로는 2023년 현재 저소득층의 장기거주를 목적으로 하는 ‘영구임대’ 약 22.4만 호, 중저소득층의 장기 거주 목적의 ‘국민임대’ 60.7만 호, 청년 및 신혼부부를 위한 ‘행복주택’ 16.9만 호, 취약계층을 위한 ‘매입임대’와 ‘전세임

〈표 viii-4〉 공공임대주택의 유형

구분	내용
영구임대주택	최저소득 계층의 주거 안정을 위해 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급
국민임대주택	30년 이상 장기간 임대를 목적으로 공급
행복주택	대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 계층을 대상으로 공급
장기전세주택	전세 계약의 방식으로 공급
분양전환임대주택	일정 기간 임대한 후 분양으로 전환 공급
매입임대/전세임대	사회 취약계층 등의 주거지원을 위해 매입 또는 전세, 신축 등으로 공급
통합공공임대주택	기존의 공공임대 유형을 단순화 및 일원화하여 통합 공급

출처: 국토교통부(2024)를 저자가 재구성함.

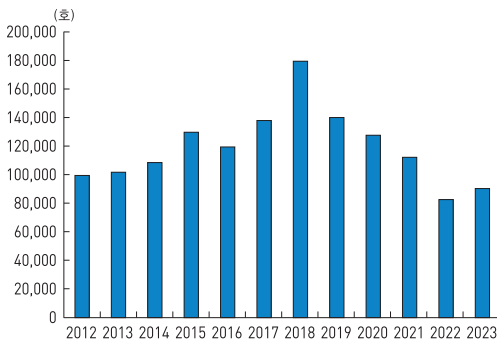
6) <https://www.index.go.kr/>

7) 「2019 주거실태조사」를 분석한 결과이다.

대가 각각 22.0만 호와 32.6만 호가 공급⁸⁾되었다. 특히 2000년대 들어 건설형 공공임대주택의 공급을 보완하기 위해 기존 민간 주택을 활용한 매입임대주택과 전세임대주택의 공급을 본격화하였다.

2012년 이후 2023년까지 최근 연평균 공급량은 약 11.9만 호이나 2018년에 정점을 찍은 후 공급량이 줄어들어 임차가구에 대한 원활한 공급에 어려움을 겪고 있다.

[그림 viii-8] 연간 임대주택 공급량, 2012~2023



출처: 국토교통부, 「임대주택통계」 각 연도.

주거급여

주거급여는 생활이 어려운 저소득층의 주거 안정과 주거 수준의 향상을 목적으로 임차료 및 수선유지비 등을 현금지급 방식으로 지원하며, 2014년에 주거급여법을 제정하여 기존 국민기초생활보장제도의 일부에서 독립적으로 도입된 제

도이다. 특히 주거급여는 공공임대주택의 물리적 공급의 어려움을 보완하고, 공공 및 민간 주택에 거주하는 주거 취약계층에게 즉각적인 지원을 제공하는 것을 목적으로 한다.

2024년에 주거급여를 수급한 전체 가구 수는 약 182.6만 가구였으며, 2024년 전체 961.0만 무주택임차가구의 19.0%가 혜택을 받았다(국가데이터처, 2025).

공공임대주택제도와 주거급여제도는 모두 저소득층의 주거비 부담을 완화하고 주거 안정을 도모하기 위한 주거복지정책의 핵심 제도로, 상호 보완적인 역할을 하고 밀접한 관련성을 가진다. 공공임대주택제도는 저렴한 임대료로 안정적인 주거 공간을 제공하고, 주거급여제도는 임차료 또는 주거환경 개선 비용을 지원함으로써 주거 수준을 높인다. 따라서 두 제도는 상호 보완적으로 운영될 때 더 많은 취약계층의 주거비 절감과 주거환경 개선에 기여할 수 있어, 정책 대상의 확대와 효과적인 연계가 중요하다.

정책 성과와 보완점

공공임대주택 등의 정책은 실질적으로 임차가구에게 경제적으로 도움이 되었고 이들의 주거 상황, 삶의 질 향상에 상당히 기여한 것으로 알려져 있다.

연구 결과에 따르면, 공공임대주택 입주 시에 민간임대주택에 거주할 때보다 임대료 부담 정도를 나타내는 RIR이 약 15.3%p 낮아지고, 주거급여 수급 가구는 17.5%p 줄어드는 것으로 나타

8) <https://stat.molit.go.kr/>

파일: 임대주택통계_2-1. 임대주택 재고현황(2022~2023)

나 주거비 부담이 대폭 완화되는 것으로 나타났다(강미나 외, 2022). 또 다른 연구에서는 민간임대에 거주하다가 공공임대로 이주한 경우 월평균 15.3만 원의 주거비 절감 효과가 있는 것으로 나타났으며, 특히 영구임대주택의 경우 이전 거주주택 대비 월평균 32.1만 원의 절감 효과가 있는 것으로 나타났다(이재춘 외, 2022).

그 외에도 공공임대 입주 가구의 '주거환경 및 주택 만족도'도 각각 민간임대 대비 0.19 및 0.34점 높을 뿐만 아니라⁹⁾ '최저주거기준 미달 비율'도 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(강미나 외, 2022).

위와 같이 우리나라 주거복지정책은 꾸준히 개선 과정을 거치며 성과를 이뤄왔으나 여전히 여러 과제가 남아 있다. 공공임대주택을 비롯한 지원은 절대량이 부족하고 질적 수준도 충분하지 않아서 실질적인 주거 안정 효과가 제한적으로 나타난다. 제도 운영 과정에서도 대상자 선정이나 입주 과정에 장벽이 존재해 취약계층의 접근성이 낮은 편이다.

또한 지역 간 공급 격차와 특정 계층이 제도 밖에 남는 문제도 여전히 해소되지 못하고 있다. 이에 따라 주거복지정책의 보편성과 실효성이 충분히 발휘되지 못하는 상황이며, 사회 전체의 주거 안정과 복지 향상을 위해 지속적으로 정책을 보완해 가는 노력이 필요하다.

맺음말

광복 이후 임차가구와 이에 대한 지원 정책은 도시화와 인구구조의 변화에 맞추어 꾸준히 발전해 왔다. 최근에는 1인 가구, 청년, 고령층 등 다양한 계층에서 임차 수요가 크게 늘어나자 임차가구 지원의 중요성이 커졌고, 임차가구 비중이 높아짐에 따라 주거비 부담과 주거 안정성 확보가 주요 사회적 과제로 부상하였다. 그에 따라 초기의 주거정책은 자가 소유 중심의 정책이 주류였으나, 점차 임차가구 관련 정책이 강화되고 있다.

또한, 임차가구를 위한 법·제도적 장치도 점점 강화되어 세입자의 권리와 시장 안정성이 제고되었지만, 저소득층과 취약계층의 주거 불안은 완벽히 해소되지 못하고 있다. 또한 충분하지 못한 공공임대주택의 공급과 지원의 사각지대, 임대료 적정성, 지역별 수요 불일치 등은 여전히 중요한 한계로 지적된다.

이러한 한계를 고려하여 향후 정책은 다양한 가구 유형과 지역적 특성을 고려한 맞춤형 접근을 바탕으로 주거복지 전달체계의 강화와 장기적 사회적 포용을 지향하는 방향으로 나아가야 한다. 결론적으로 임차가구와 공공임대 관련 제도는 변화하는 사회구조와 수요에 대응하여 세밀하게 보완되어야 할 것으로 보인다.

9) 2021년 주거실태조사를 바탕으로 강미나 외(2022)가 분석한 것으로 4점 척도를 기반으로 한다.



참고문헌

- 강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지윤. 2022. 「공공임대주택과 주거급여제도의 정책효과 분석과 성과제고 방안」, 국토정책 Brief, 1-8.
- 국가데이터처. 2025.11.14. 「행정자료를 활용한 2024년 주택소유통계 결과」, 대전: 국가데이터처.
- 국토교통부. 2024. 「2024년도 주택업무편람」, 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2025. 「2024년도 주거실태조사 일반가구 연구보고서」, 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2025a. 「2024년도 주거실태조사 특성가구 연구보고서」, 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2025b. 「2024년도 주거실태조사 통계보고서」, 세종: 국토교통부.
- 고길곤, 조수연, 이시영, 정다원. 2018. 「임대주택 정책 추이 및 개선방안」, 국회예산정책처.
- 남원석. 2011. 「공공임대주택정책의 변천과 주요 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임」, 한국도시연구소기획.
- 유병선, 정규형. 2017. 「저소득 임차가구의 주거비부담 결정 요인 분석: 전세가구와 월세가구의 차이를 중심으로」, 지역발전연구, 26(1), 1-38. (11)
- 이재춘, 강미나, 이건우. 2022. 「입주가구 중심의 공공임대주택 주거비 절감과 주거상향 연구」, 세종: 국토연구원.
- 이후빈, 박미선, 이보경, 고영화, 이성호, 이원경. 2020. 「비적정주거의 사회·공간적 특성과 주거지원 강화방안: 지하주거 거주가구를 중심으로」, 세종: 국토연구원.
- 안지호. 2024.7.31. 「[2024 혼샐 현주소-주택편④] “1인 가구 시대, 주거 정책 다양화 필요”」, 1코노미뉴스, <https://www.1conomynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=30602>
- 통계청. 2021.12.24. 「2020 인구주택총조사 표본 집계 결과. 가구·주택 특성 항목. 1인가구, 주거실태, 빈집」, 보도 자료, 대전: 통계청.