

# 조세재정 브리프

## 공공임대주택 임대료 편익 추정과 시사점

오중현 한국조세재정연구원 연구위원 [jhoh@kipf.re.kr](mailto:jhoh@kipf.re.kr)

- 1 들어가는 글
- 2 공공임대주택 현황
- 3 분석 자료
- 4 분석 방법 및 결과
- 5 나가는 글

참고문헌





## 요약

- ▶ 본고는 「2018년도 주거실태조사」를 활용하여 공공임대주택의 임대료 편익을 추정하고, 이러한 편익의 지역별, 소득계층별 차이에 대해 분석함
- ▶ 연구결과 공공임대주택의 임대료는 민간임대주택 임대료의 약 44.1%이며, 이에 따른 월간 임대료 편익은 약 29만 7천원으로 추정됨
  - 임대료 편익의 지역별 편차가 큰데, 수도권 등 민간임대주택의 임대료가 높은 지역에서 공공임대주택의 임대료 편익이 높은 것으로 분석됨
  - 소득계층별로는 소득수준이 낮을수록 임대료 편익이 증가하는 모습을 보였는데, 이는 공공임대주택 거주 가구 선정 시 소득요건 등을 통해 저소득층을 선택적으로 지원하기 때문으로 해석됨
- ▶ 민간임대주택 시장이 불안정한 지역일수록 정부가 공공임대주택을 통해 주거생활에 대한 대안을 적극적으로 공급한다면 서민의 주거생활 안정에 큰 기여를 할 수 것으로 기대됨

※ 본 조세재정브리프는 '오종현, 「공공임대주택 임대료 편익 추정과 시사점」, 『재정포럼』, 2020년 4월호(통권 제286호), 한국조세재정연구원, 2020. 4. pp. 34~63' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

# 1 들어가는 글

- ▶ 공공임대주택 공급은 서민의 주거생활 안정을 위한 정부의 중요한 정책 수단으로 향후 정책방향 설정을 위해 이에 대한 정책효과 분석은 필수적임
  - 공공임대주택은 민간임대주택보다 낮고 안정적인 임대료를 통해 임대주택 시장의 불안정성을 보완하는 역할을 수행하기 때문에 주거정책에서 중요한 부분을 차지함
- ▶ 본고는 「2018년도 주거실태조사」를 활용하여 공공임대주택의 임대료 편익을 추정하고, 이러한 편익의 지역별, 소득계층별 차이에 대해 분석함
- ▶ 본고는 논의에 앞서 공공임대주택의 임대료 편익을 다음과 같이 정의함
  - 공공임대주택은 동일한 조건의 민간임대주택보다 낮은 임대료로 공급되는 것이 일반적임
  - 이때 민간임대주택과 공공임대주택의 임대료 격차를 임대료 편익으로 정의함
  - 즉 공공임대주택의 임대료가 동일한 조건인 민간임대주택의 임대료보다 낮으면 낮을수록 저렴한 주거비용으로 높은 수준의 주거생활을 영위할 수 있기 때문에 공공임대주택 거주 가구의 편익이 증진된다는 해석임

## 2 공공임대주택 현황

- ▶ 2017년 기준 공공임대주택 재고 현황을 살펴보면, 영구임대주택과 국민임대주택이 전체 공공임대주택 중 절반 이상인 약 58.4%를 차지하는 것으로 나타남
  - 전체 공공임대주택 145만 7천호 중 약 36%인 52만 4천호가 국민임대주택으로 공급되어 가장 큰 비중을 차지함
  - 50년 임대를 포함한 영구임대주택은 전체 공공임대주택의 약 22.4%인 32만 7천호가 공급됨

〈표 1〉 2017년 공공임대주택 재고 현황

(단위: 만호, %)

구분	합계	영구임대(50년 포함)			국민 임대	행복 주택	장기 전세	분양전환 공공임대			사원 임대	매입 임대	전세 임대
		소계	영구	50년				소계	10년	5년			
재고	145.7	32.7	21.7	11.0	52.4	1.6	3.3	24.1	16.8	7.3	1.8	10.3	19.5
비중	100	22.4	14.9	7.5	36.0	1.1	2.2	16.6	11.5	5.0	1.2	7.1	13.4

자료: 국토교통부(2019), 『2019년 주택업무편람』, p. 399.

- ▶ 영구임대주택과 국민임대주택은 임대기간, 공급대상, 주택규모, 임대조건 등에 차이가 있음<sup>1), 2)</sup>
  - 영구임대주택은 최저소득층 및 사회취약계층을 지원하는 사회복지적 지원 성격이 강함
    - 50년 이상 장기 임대가 가능하고, 전용면적은 40㎡ 이하이며, 임대료는 시세의 30% 수준임
  - 국민임대주택은 소득 1~4분위에 속하는 저소득층의 주거 생활 안정을 목적으로 공급됨
    - 임대 기간은 30년으로 영구임대주택보다 짧고, 전용면적은 60㎡ 이하로 영구임대주택보다 넓으며, 임대료는 시세의 60~80% 수준으로 영구임대주택보다 높게 책정됨

## 3 분석 자료

- ▶ 공공임대주택 거주 가구의 임대료 편익 추정을 위해 「2018년도 주거실태조사」의 원자료를 이용함
  - 분석 대상에 포함되는 가구는 총 7,343가구로, 이 중 민간임대주택 가구가 5,027가구, 영구임대주택 가구가 954가구, 국민임대주택 가구가 1,552가구임

1) 국토교통부(2019), 『2019년 주택업무편람』, p. 246.

2) 한국토지주택공사 청약센터, [http://apply.lh.or.kr/LH/index.html#GUD::CLCC\\_GUD\\_0040:1020301](http://apply.lh.or.kr/LH/index.html#GUD::CLCC_GUD_0040:1020301), 최종접속일: 2020. 4. 14.



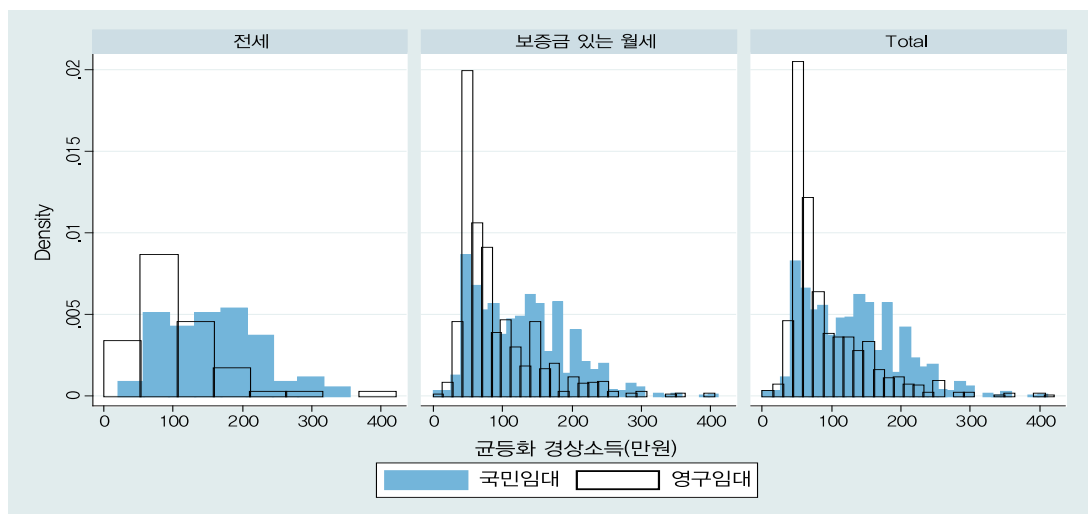
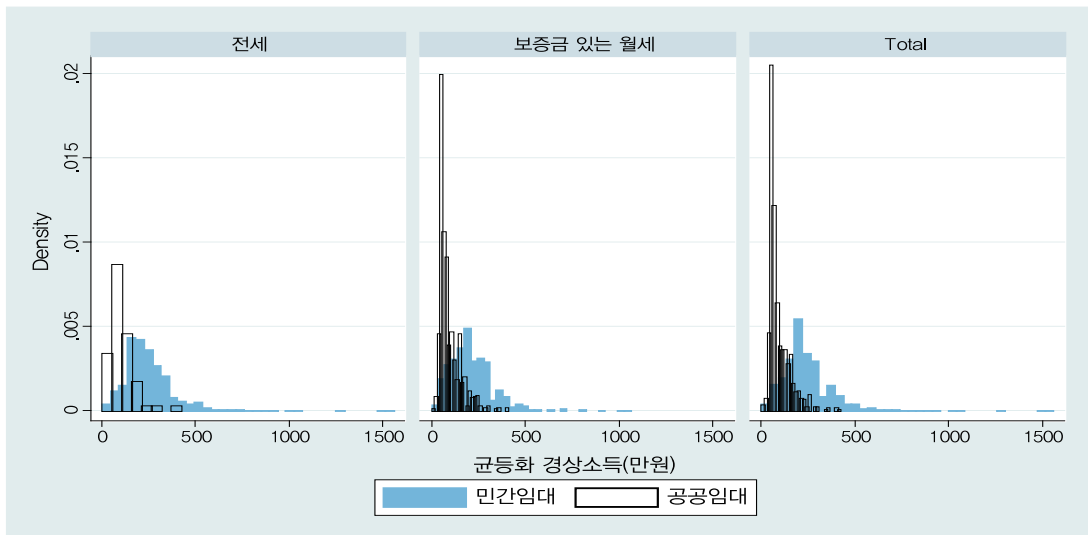
▶ 임대료는 보증금과 월세로 구성되는데, 전월세전환율을 이용하여 전월세 보증금을 월간 임대료로 환산하여 분석함

○ 전월세전환율은 한국감정원 자료로, 「2018년도 주거실태조사」의 조사시점인 2018년 7월~11월의 지역별·규모별 아파트의 평균 전월세전환율을 이용함

▶ 임대료 결정 요인 분석 대상에 포함된 임대주택 거주 가구의 경상소득에 대한 분포를 살펴보면, 공공임대주택 거주 가구의 소득이 저소득 구간에 더 집중되어 있는 것으로 나타남

○ 이러한 현상은 영구임대주택 거주 가구에서 더 두드러지게 나타남

[그림 1] 민간임대주택과 공공임대주택 거주 가구의 균등화 경상소득 분포 비교



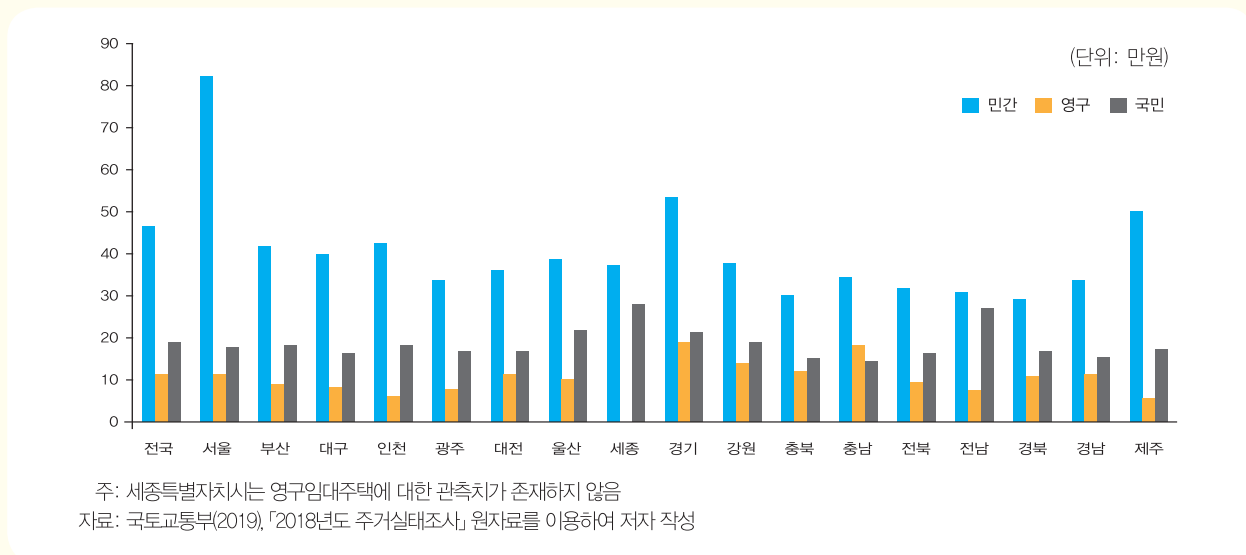
자료: 국토교통부(2019), 「2018년도 주거실태조사」 원자료를 이용하여 저자 작성

- 이는 영구임대주택의 경우 국민기초생활보장급여 수급자와 같은 최저소득층이 대상이며, 국민임대주택은 영구임대주택의 대상자보다는 소득수준이 높지만 소득 1~4분위에 속하는 저소득층이 대상이기 때문임
- 임대주택 거주 가구 간의 소득분포 차이는 공공임대주택으로 인한 편익이 저소득층에 더 크게 귀착됨을 의미함

▶ 지역별 임대료 편차는 공공임대주택보다 민간임대주택에서 더 크게 나타남

- 서울특별시의 민간임대주택 임대료는 평균 81만 9천원으로 전국에서 가장 높음  
- 그다음으로는 경기도 52만 9천원, 제주특별자치도 49만 7천원 순으로 높음
- 경상북도의 평균 민간임대주택 임대료는 28만 8천원으로 전국에서 가장 낮으며, 서울특별시와 비교하여 53만 1천원 낮음
- 이는 임대료 편익의 지역별 편차에는 민간임대주택 임대료의 지역별 편차가 중요한 영향을 미친다는 것을 의미함

[그림 2] 지역별 평균 균등화 임대료



## 4 분석 방법 및 결과

- ▶ 공공임대주택의 임대료 편익은 동일한 조건의 민간임대주택 대비 공공임대주택의 임대료 비율인 ‘임대조건’의 추정을 통해 측정됨
  - 임대조건 추정을 위해 임대료 결정 모형을 설정함
    - 본고는 유승동·김주영(2017), 오종현·김우현·권성오(2019)의 임대료 결정 모형을 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 활용함



- 주택의 임대료는 주택의 면적, 건축연한 등의 물리적 특성과 상업시설, 문화시설, 대중교통, 교육환경 등과 관련된 주거환경, 그리고 지역 등에 의해 결정된다는 점을 반영함
- 또한 임대료 결정 모형에 영구임대주택과 국민임대주택 더미 변수와 함께, 위 임대료 결정 요인들과 공공임대주택 더미 변수들의 교차항을 고려하여, 주택 임대료에 미치는 영향이 주택 유형에 따라 상이할 수 있음을 반영함

▶ 임대료 결정 모형을 토대로 추정된 공공임대주택 임대료는 동일한 조건의 민간임대주택 임대료의 약 44.1% 수준이며, 이로 인한 평균 임대료 편익은 29만 7천원으로 추정됨

- 공공임대주택 중에서 영구임대주택의 임대조건은 31.4%, 그리고 국민임대주택의 임대조건은 51.9%로 추정됨
- 영구임대주택 거주 가구의 임대료 편익은 33만 5천원으로, 국민임대주택 거주 가구의 임대료 편익인 27만 3천원보다 약 6만 2천원 높음

▶ 지역별로 살펴보면, 수도권에 속하는 서울특별시, 인천광역시, 경기도 및 제주특별자치도의 임대료 편익이 상대적으로 높은 것으로 분석됨

- 이 중 서울특별시의 공공임대주택 거주 가구의 평균 임대료 편익은 월간 64만 6천원으로 전국에서 가장 높음
- 한편, 전라남도의 공공임대주택 임대료 편익은 7만 9천원으로 전국에서 가장 낮으며 서울특별시의 12.3% 수준임

▶ 수도권과 제주특별자치도의 임대료 편익이 높은 것은 이 지역의 민간임대주택 임대료가 다른 지역보다 높기 때문임

〈표 2〉 지역별 공공임대주택의 임대료 편익

(단위: 가구, 만원)

구분	공공임대주택 전체		영구임대주택		국민임대주택		차이 (A-B)
	관측치	평균	관측치	평균(A)	관측치	평균(B)	
전체	2,506	29.70	954	33.54	1,552	27.33	6.20
서울특별시	382	64.57	258	62.40	124	69.10	-6.70
부산광역시	261	22.93	87	24.53	174	22.12	2.41
대구광역시	109	17.70	69	17.31	40	18.37	-1.06
인천광역시	108	29.33	31	26.52	77	30.47	-3.95
광주광역시	163	19.05	67	19.65	96	18.62	1.03
대전광역시	59	21.15	56	21.18	3	20.69	0.49
울산광역시	23	18.52	12	21.69	11	15.05	6.65
세종특별자치시	50	8.60	0	-	50	8.60	-
경기도	416	40.06	88	42.22	328	39.48	2.75
강원도	98	22.38	39	23.41	59	21.69	1.72
충청북도	113	17.41	57	18.02	56	16.80	1.22
충청남도	119	22.39	30	18.28	89	23.78	-5.50
전라북도	103	14.23	30	17.14	73	13.03	4.11
전라남도	150	7.94	38	13.96	112	5.89	8.06
경상북도	138	14.37	20	15.10	118	14.25	0.85
경상남도	104	18.52	62	19.44	42	17.15	2.28
제주특별자치도	110	30.96	10	22.39	100	31.81	-9.42

주: 세종특별자치시는 영구임대주택에 대한 관측치가 존재하지 않음  
 자료: 국토교통부(2019), 「2018년도 주거실태조사」 원자료를 이용하여 저자 분석

- 임대료 편익은 민간임대주택과 공공임대주택의 임대료 격차에 의해 결정됨
- 공공임대주택 임대료의 지역별 편차는 민간임대주택 임대료의 지역별 편차보다 작음
- 따라서 지역별 임대료 편익의 차이는 지역별 민간임대주택 임대료의 차이에 크게 영향을 받음

▶ 임대료 편익의 관점에서 공공임대주택은 민간임대주택 임대료가 높은 지역에 공급되어야 효과적인

- 공공임대주택은 서민들의 주거생활 안정을 위해 공급되는데, 공공 부문의 개입 없이 시장에서 낮고 안정적인 임대료로 임대주택이 공급되는 지역이라면 공공임대주택의 공급으로 인한 편익이 크지 않음
- 반면 임대료가 높고 불안정한 지역임에도 불구하고 임대주택이 시장을 통해서만 공급된다면 해당 지역 임대주택자의 주거생활 안정성은 심하게 위협받을 수 있음
- 따라서 이러한 지역의 임대주택 시장의 불안정성을 보완하기 위해 공공 부문이 임대료가 낮고 안정적인 공공임대주택을 공급한다면 서민의 주거 안정성과 편익이 크게 증가하게 됨

▶ 소득분위별 임대료 편익을 살펴보면, 소득수준이 낮을수록 월평균 임대료 편익이 증가하여 공공임대주택이 소득재분배의 측면에서 순기능을 수행하고 있는 것으로 분석됨

- 월평균 임대료 편익은 소득 1분위의 1만 9천원에서 소득 10분위의 300원으로 소득수준에 따라 낮아짐
- 월평균 임대료 편익이 경상소득에서 차지하는 비중도 소득 1분위 3.3%에서 소득 10분위 0.01%로 감소함

〈표 3〉 소득분위별 공공임대주택의 임대료 편익

(단위: 만원, %)

소득 분위	월평균 경상소득(A)	월평균 임대료 편익(B)	비중 (B/A)	공공임대주택 거주 가구 비중			공공임대주택 거주 가구의 임대료 편익		
				합계	영구	국민	합계	영구	국민
전체	209.44	0.68	0.33	2.75	0.96	1.79	24.8	29.3	22.4
1분위	57.60	1.93	3.34	7.43	4.30	3.14	25.9	29.2	21.4
2분위	107.05	1.55	1.45	6.21	2.15	4.05	25.0	29.5	22.6
3분위	142.73	1.06	0.74	4.16	1.21	2.95	25.4	28.3	24.2
4분위	167.65	0.55	0.33	2.69	0.49	2.20	20.3	27.0	18.8
5분위	191.36	0.54	0.28	1.98	0.38	1.60	27.2	37.3	24.8
6분위	207.75	0.49	0.24	2.05	0.26	1.79	23.9	22.8	24.1
7분위	231.21	0.25	0.11	1.10	0.23	0.87	22.4	28.2	20.9
8분위	260.92	0.21	0.08	0.87	0.15	0.72	24.4	30.2	23.1
9분위	307.40	0.11	0.04	0.47	0.08	0.39	22.9	23.4	22.8
10분위	442.93	0.03	0.01	0.16	0.09	0.07	21.7	33.2	5.1

자료: 국토교통부(2019), 「2018년도 주거실태조사」 원자료를 이용하여 저자 분석

▶ 공공임대주택의 소득재분배 기능은 공공임대주택 거주 가구 선정 시 소득요건을 통해 저소득층을 선택적으로 지원하였기 때문에 나타난 것으로 해석됨

- 각 소득분위의 평균 임대료 편익은 해당 분위의 공공임대주택 거주 가구의 비중과 공공임대주택 거주 가구의 조건부 임대료 편익으로 분해할 수 있음
- 저소득층에서 공공임대주택의 임대료 편익이 높은 이유는 고소득층보다 공공임대주택 거주 가구의 비중이 높기 때문임



- 소득 1분위에서 공공임대주택 거주 가구의 비중은 7.4%로 높은 수준이지만, 소득 10분위 가구 중 공공임대주택 거주 가구의 비중은 0.2%로 매우 낮음
- 공공임대주택 거주 가구의 조건부 임대료 편익은 소득수준에 따라 증가하거나 감소하는 방향성이 나타나지 않음

KIPF ISSUE PAPER

## 5 나가는 글

- ▶ 민간임대주택의 임대료가 높고 불안정한 지역일수록 정부가 공공임대주택을 통해 주거생활의 대안을 적극 공급한다면, 공공임대주택이 서민의 주거생활 안정에 큰 기여를 할 것으로 기대됨
- 민간임대주택 임대료는 임대시장의 수요와 공급에 의해 결정되므로 정부가 이를 직접 통제하기에는 한계가 있음
- 이러한 상황에서 공공임대주택은 주거생활 안정을 위한 중요한 정책수단이 될 수 있음

### [참고문헌]

- 국토교통부, 『2019년 주택업무편람』, 2019. 2.
- 오종현, 「공공임대주택 임대료 편익 추정과 시사점」, 『재정포럼』, 2020년 4월호(통권 제286호), 한국조세재정연구원, 2020, pp. 34~63.
- 오종현 · 김우현 · 권성오, 『가계에 대한 현물이전 규모 추정』, 한국조세재정연구원, 2019. 12.
- 유승동 · 김주영, 「공공임대 주택의 편익: 임대료를 중심으로」, 『입법과 정책』, 제9권 제2호, 2017, pp. 205~223.

### <통계자료 및 웹사이트>

- 국토교통부, 「2018년도 주거실태조사」, 일반가구, 통계청 MDIS, 2019.
- 한국토지주택공사 청약센터, [http://apply.lh.or.kr/LH/index.html#GUD::CLCC\\_GUD\\_0040:1020301](http://apply.lh.or.kr/LH/index.html#GUD::CLCC_GUD_0040:1020301), 최종접속일: 2020. 4. 14.