



KRIHS POLICY BRIEF
No. 865

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

공공임대주택과 주거급여제도의 정책효과 분석과 성과제고 방안



주요 내용

- 1 공공임대주택과 주거급여정책은 주거복지 중 핵심적인 정책으로 대규모 예산을 집행
 - 2020년 주거복지정책 관련 예산은 30.4조 원, 이 중 공공임대주택 집행액(출자액)은 4조 3,942억 원(14.5%), 주거급여 집행액은 1조 7,246억 원(5.7%)을 차지(국토교통부 2021)
 - 공공임대주택 재고는 166만 호로 전국 주택재고 중 7.8%이며(2019년), 주거급여 수급가구는 118.9만 가구로 일반가구 중 5.8%(2020년)
- 2 주거복지 정책은 개별 가구의 주거비 부담 완화와 주거상황 개선에 크게 기여
 - 주거복지정책은 저소득 대상가구(4분위 무주택 공공임대 수요가구) 규모의 80.8%*를 지원하는 효과, 공공임대주택재고는 수요의 57%, 주거급여는 대상추계 대비 68.1%**를 지원
 - * 주거복지수혜가구수는 235만 가구로, 공공임대 166만 가구와 69만 가구[주거급여 수급가구 중 공공임대 거주가구 제외(118.9만 가구 x 58%)]를 합한 수치임.
 - * 4분위 이하 무주택가구 중 공공임대 입주의향 가구: 290.9만 가구(국토교통부 2021)
 - ** 2020년 12월 실적 118.9만 가구, 대상가구 추계: 174.6만 가구
 - 공공임대주택의 정책효과: 가구당 약 30만 원의 월평균 임대료 절감효과
 - 주거급여의 정책효과: 가구당 약 16만 원의 월평균 임대료 절감효과, RIR 하락효과가 큼
- 3 공공임대주택 건설과 주거급여는 신규 건설투자와 소비 촉진으로 지역경제 활성화에 기여
 - 공공임대주택의 신규 건설(208조 원 파급효과), 주거비 절감(4조 9천억 원 파급효과), 주거급여(16조 원 파급효과)정책으로 인한 부가가치는 GDP의 0.08% 차지 (2016~2019년)

정책제안

- 1 공공임대주택과 주거급여 대상을 확대하고, 상호 보완적인 정책으로 선택과 예상 가능한 정책으로 개선, 편익이 지원정책의 수나 내용에 관계없이 유사하도록 지원
- 2 대상자 선정기준을 통일하여 업무담당자나 지원자가 쉽고 편리하게 대상여부를 판단할 수 있도록 하며, 최저주거기준을 상향 조정하고 대상 선정 시 우선 활용하여 가구원수에 맞는 규모를 적용, 실제 대상가구에게 실효성 있는 기준을 마련
- 3 주거복지정책 권한을 지방으로 이양하여 지역에 맞는 공급계획과 사업을 추진토록 하며, 지역 간 고른 정책배분과 균형발전을 추진

강미나 선임연구위원
변세일 연구위원
이재춘 부연구위원
이길제 부연구위원
우지윤 연구원



1

공공임대와 주거급여 정책효과 분석 필요성

공공임대주택¹⁾과 주거급여는 막대한 예산이 투입될 뿐만 아니라 정책효과 또한 많은 국민이 체감할 수 있는 주거복지정책의 핵심

- 2020년 기준 공공임대주택 공급을 위한 중앙정부의 출자 집행액은 4조 3,942억 원, 이는 주거복지정책 관련 예산 30.4조 원 중 14.5%에 해당하는 규모
- GDP 대비 공공임대주택 투자비중은 0.53%(2015년 기준)로 OECD조사국 중 최고 수준(장경석, 송민경 2020, 1)
- 2020년 기준 주거급여 지원을 위해 약 1조 6,325억 원의 중앙정부 재정을 사용²⁾, 이 중 주거급여 예산으로 1조 5,910억 원 책정(국고보조율은 평균 82.31% 수준)(국회 국토교통위원회 2020)

공공임대주택 재고는 166만 호³⁾(2019년 기준), 주거급여 수급가구수는 118.9만 가구(2020년 12월 기준)

막대한 예산이 소요되는 주거복지정책이 당초 수립 목적에 부합하고, 수혜자에게는 충분한 정책효과가 나타나고 있는지 분석할 필요

표 1 공공임대주택 사업자에 대한 재정출자액 추이

(단위: 억 원)

구분	영구임대	국민임대	다가구매입	행복주택
2017년	869	988	6,517	9,315
2018년	643	1,531	9,074	7,346
2019년	2,812	3,487	18,665	9,648
2020년	3,232	3,437	19,118	12,286
2021년	4,052	3,452	26,059	14,384

주: 2021년 예산안 기준이며, 2020년 이전은 결산액 기준.

자료: 대한민국정부 각 연도 예산안 및 결산액; 국토교통부 각 연도 주택도시기금 업무편람; 장경석, 송민경 2020, 89를 재구성 (2019, 2020년은 국회예산정책처 2020; 2021 참조).

표 2 2021년도 주거급여 지원사업 예산안

(단위: 백만 원)

구분	2019년 결산	2020년 예산(A)	2021년 예산(B)	증감(B-A)
주거급여 지원	1,418,153	1,632,475	1,987,925	355,450
주거급여	1,385,285	1,591,020	1,942,708	351,688
주택조사	25,700	29,837	29,848	11
자가개량부대비	3,100	3,430	4,793	1,363
정보시스템 유지보수	1,930	1,590	1,978	388
연구용역비 등	428	888	888	-
농어촌 장애인 주택 개조	1,710	1,710	1,710	-
주거취약계층 주거상향 지원	-	4,000	6,000	2,000

자료: 국회 국토교통위원회 2020, 111.

1) 공공임대주택 공급은 주택도시기금 출자, 재정 지원, 기금 융자, 사업자 및 입주자 부담으로 재원이 구성되며, 종류와 공급방식은 「공공주택특별법」 제2조, 공공주택사업자는 동법 4조에 근거.

2) 주거급여 재정지원의 근거는 「주거급여법」 제19조와 「국민기초생활보장법」

3) 5년, 10년 공공임대, 사원임대, 영구임대(50년 포함), 국민, 행복, 장기전세, 매입임대, 전세임대를 포함한 재고(국토교통부 통계누리 2020).

2

공공임대주택과 주거급여정책 현황

공공임대주택정책

공공임대주택은 시기마다 다른 명칭으로 불렸으며, 1989년 영구임대주택을 공급하기 시작한 이래 2008년부터 본격적으로 다양한 공공임대주택이 공급

표 3 역대 정부별 주요 공공임대주택정책

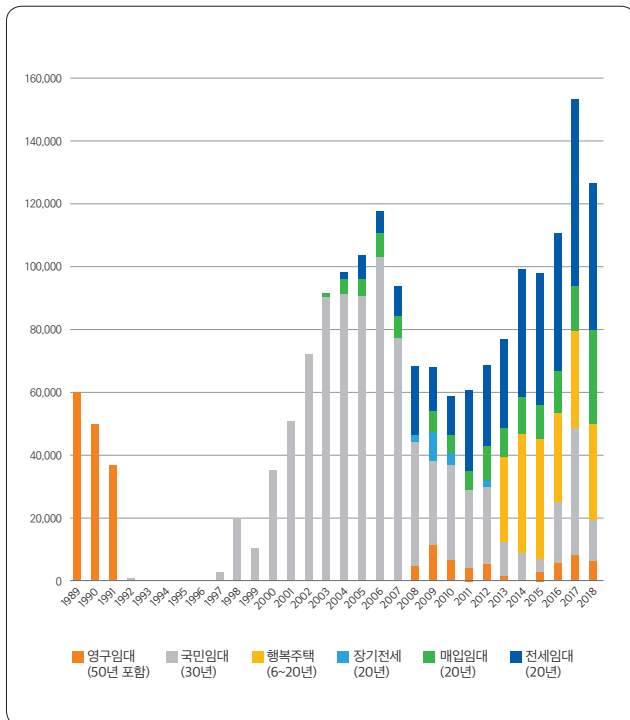
구분	주요 공공임대주택
노태우 정부	영구임대주택
김영삼 정부	5년임대주택
김대중·노무현 정부	국민임대주택
이명박 정부	보금자리주택, 장기전세, 영구임대주택(공급재개)
박근혜 정부	행복주택, 임대주택리츠
문재인 정부	신혼희망타운(행복주택)

자료: 장경석, 송민경 2020, 2를 저자 재구성.

- 1989년 이후 2019년까지 공급(사업승인 기준)된 공공임대주택은 총 346.6만 호(국토교통부 2020a, 358), 2019년 기준 공공임대주택 재고는 166만 호
- 같은 기간 가장 많이 공급된 공공임대주택은 국민임대주택(89.3만 호, 47.7%)이며, 그 다음으로는 전세임대주택 37.6만 호(20.1%), 영구임대주택 24.2만 호(12.9%), 행복주택 19.2만 호(10.3%)
- 장기공공임대주택 재고 10%를 목표로 2025년까지 240만 호를 공급할 계획(국토교통부 2020b)

그림 1 장기공공임대주택 유형별 공급 추이(사업승인 기준)

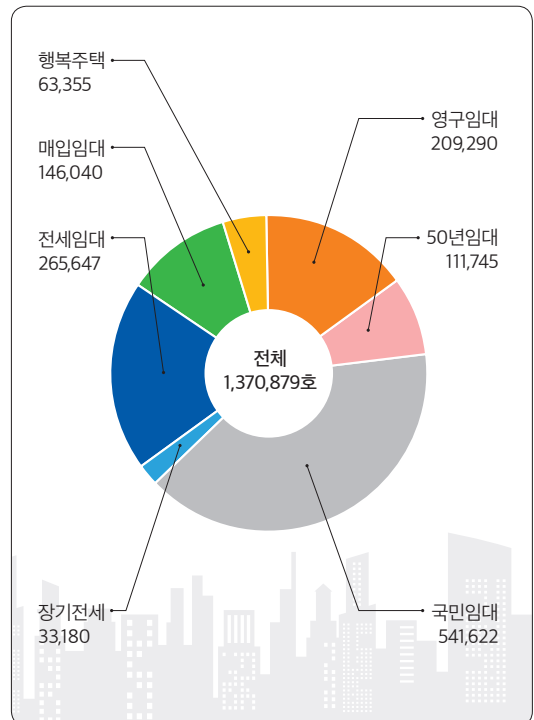
(단위: 호)



주: 장기공공임대주택은 영구임대, 국민임대, 행복주택, 장기전세, 매입임대, 전세임대를 포함함.
자료: 국토교통부 2020a, 358; 국토교통부 통계누리 2020을 기초로 저자 작성.

그림 2 장기공공임대주택 재고 현황(2019년 기준)

(단위: 호)



주: 임대무기기간이 20년 이상인 장기공공임대주택 재고.
자료: 국토교통부 통계누리 2020을 사용하여 저자 작성.

주거급여정책

주거급여 수급가구수는 118.9만 가구이며, 일반가구의 5.8% 수준(2020년 12월)

- 주거급여 중 임차급여 수급가구와 수선유지급여 수급가구는 각각 109.3만 가구(91.9%), 9.6만 가구(8.1%)이며, 임차급여 수급가구 중 약 42%가 공공임대주택에 거주

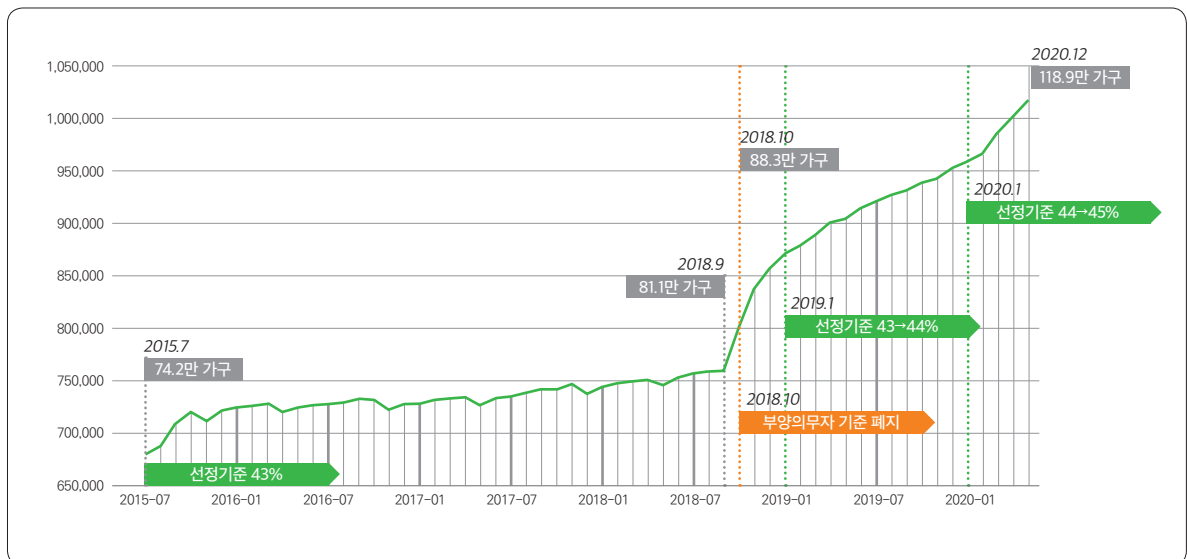
2018년 10월 부양의무자 기준이 폐지되고, 2019년과 2020년의 주거급여 선정기준이 상향되어 주거급여 수급가구 규모가 크게 증가

- 임차급여의 월평균 지급액은 2015년 12월 기준 10.8만 원에서 2020년 12월 기준 15.5만 원으로 4.7만 원(43.5%) 증가

주거급여 선정기준은 기존 중위소득 43% 기준에서 2019년 44%, 2020년 45%로 상향되었으며 2021년에는 청년 주거급여 분리지급 실시

- 청년 주거급여 분리지급은 수급자의 미혼자녀(만 19~30세 미만)가 취학·구직 등을 목적으로 부모와 주민등록상 시·군단위의 거주지를 달리하는 경우 해당하며, 동일 시·군이더라도 보장기관 인정 시 예외적으로(주거급여 실시에 관한 고시 제3조, 제3조의 2) 인정

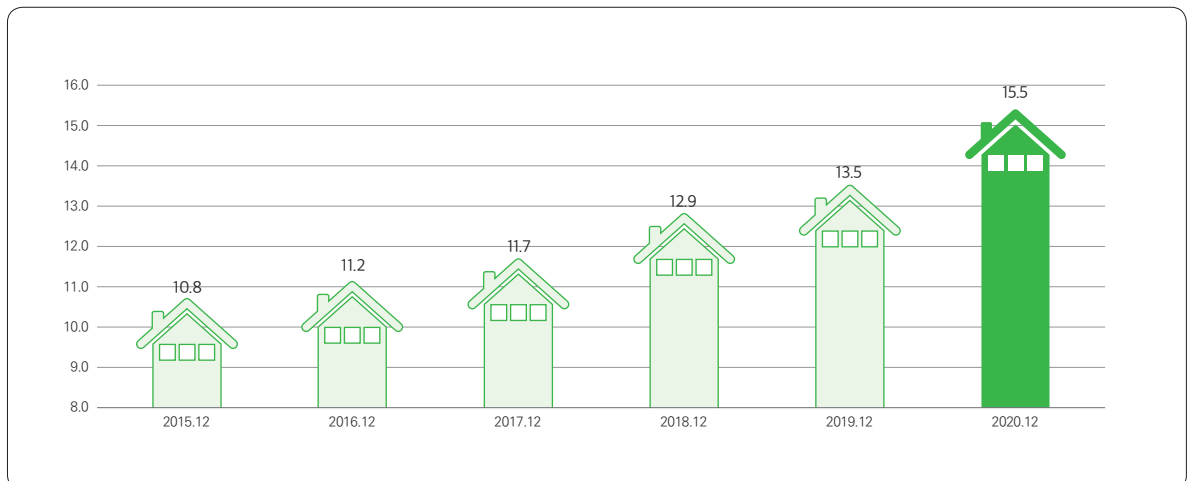
그림 3 주거급여정책 변화에 따른 수급가구 추이(2015~2020년)



자료: 이길제 2020, 11을 수정 및 보완함.

그림 4 임차급여 월평균 지급액 추이(2015~2020년)

(단위: 만 원)



자료: 이길제 2020, 11을 수정 및 보완함.

3

정책효과 분석

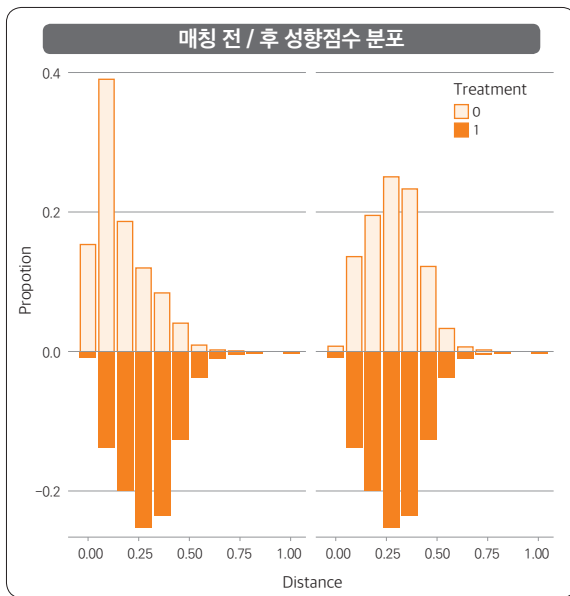
임대료 부담 절감, 주거 및 주거환경 등의 정책효과

성향점수분석(Propensity Score Matching: PSM) 방법을 사용하여 실험군과 대조군을 매칭

공공임대주택에 거주하는 가구(실험군)와 공공임대에 거주하지 않는 가구(대조군)를 가구소득, 순자산, 가구주 연령, 가구원수, 지역(급지)변수를 이용하여 매칭

- 주거급여 수급가구(실험군)와 비수급가구(대조군)는 가구소득, 가구주 연령, 가구원수, 지역(급지)변수를 이용하여 매칭

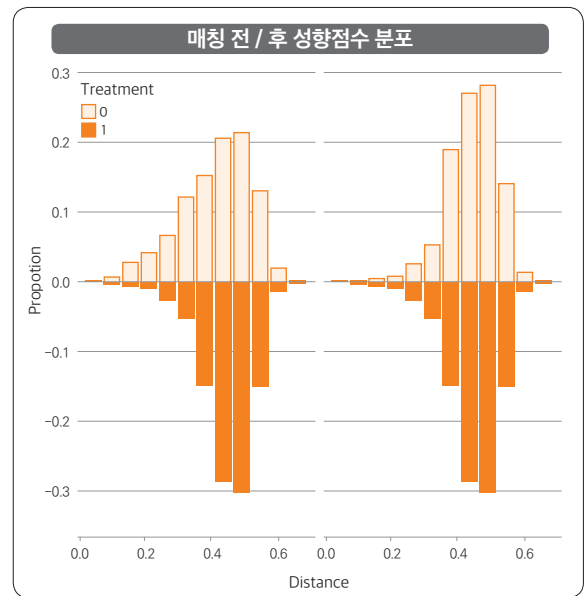
그림 5 공공임대주택(treat)과 민간임대주택(control) 매칭



주: 성향점수분석(PSM) 중 최근거리 매칭방법(Nearest Neighbor Matching)을 사용, 공공임대주택에 거주하는 가구(실험군)와 공공임대에 거주하지 않는 가구(대조군)를 1:1 매칭, 공공임대 거주가구 2,728가구, 민간임대 거주가구 2,728가구 매칭.

자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

그림 6 주거급여 수급(treat)과 비수급(control) 매칭



주: 주거급여 수급가구(실험군)와 주거급여 비수급가구(대조군)를 1:1 매칭으로 주거급여 수급가구 1,185가구, 주거급여 비수급가구 1,185가구 매칭.

자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

동일한 조건의 비수혜가구와 비교할 때 공공임대주택과 주거급여정책은 임대료 부담을 완화하는 효과

- 임대료 부담 절대금액에서 공공임대주택 거주가구는 비거주가구에 비해 월 30.5만 원의 부담을 절감, 주거급여가구는 15.6만 원의 절감효과
- 1급지⁴⁾에서 공공임대주택 거주는 월 56.1만 원, 주거급여는 19.5만 원의 임대료 절감효과

표 4 공공임대주택 임대료 부담 완화효과

(단위: 만 원/월)

구분	민간임대주택 임대료	공공임대주택 임대료	임대료 부담
전국	55.9	25.4	-30.5
1급지	85.7	29.6	-56.1
2급지	67.3	30.2	-37.1
3급지	46.6	24.6	-22.0
4급지	43.4	20.8	-22.6

자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

4) 1급지는 서울시, 2급지는 인천과 경기, 3급지는 세종시와 인천 외 광역시, 4급지는 그 외 도지역임.

표 5 주거급여 임대료 부담 완화효과

(단위: 만 원/월)

구분	수급 전 임대료	수급 후 임대료	임대료 부담
전국	20.6	5.0	-15.6
1급지	24.6	5.0	-19.6
2급지	22.8	5.3	-17.5
3급지	18.0	4.6	-13.4
4급지	17.9	5.1	-12.8

자료: 국토교통부. LH주거급여정보시스템 TUDB맵핑; 한국사회보장정보원 행복e음 병합자료를 활용하여 저자 작성.

상대적인 부담정도인 RIR(가구당 월소득 대비 월임대료 비율, Rent to Income Ratio)은 공공임대가구 15.3%p, 주거급여 수급가구는 17.5%p 하락

- 특히 1급지에서 RIR 하락효과가 크게 나타나고 있으며, 공공임대주택 RIR은 급지마다 하락효과에 차이가 있음

표 6 공공임대주택 월소득 대비 임대료 부담 완화효과(RIR, 평균)

(단위: %)

구분	민간임대주택 RIR	공공임대주택 RIR	임대료 부담(%p)
전국	28.1	12.8	-15.3
1급지	45.6	15.8	-29.8
2급지	32.9	14.7	-18.2
3급지	24.9	13.2	-11.7
4급지	20.5	9.8	-10.7

자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

표 7 주거급여 월소득 대비 임대료 부담 완화효과(RIR, 평균)

(단위: %)

구분	수급 전 RIR	수급 후 RIR	임대료 부담(%p)
전국	23.2	5.6	-17.6
1급지	26.8	5.5	-21.3
2급지	25.0	5.8	-19.2
3급지	20.7	5.3	-15.4
4급지	20.7	5.8	-14.9

자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

공공임대주택은 임대료 부담 완화효과와 함께 최저주거기준 미달비율을 낮추고 주택과 주거환경 만족도를 증가시키는 긍정적인 효과

- 그러나 민간임대보다 거주면적은 협소하게 나타나 규모를 확대해야 하는 필요성을 제기, 현 주거급여정책은 수급가구의 임대료 부담은 완화하나 주거 개선으로 주거 상황을 유도하기에는 미흡

표 8 공공임대주택과 주거급여 수급가구의 정책효과 요약 정리(전국 기준)

구분	공공임대주택 ¹⁾	주거급여 ²⁾	시사점
임대료 부담(만 원/월평균) 감소	-30.5만 원	-15.6만 원	• 수급가구의 임대료가 비수급 시에도 낮은 수준
RIR(월평균) 감소	-15.3%p	-17.6%p	
거주면적 차이	-2.4m ²	-6.0m ²	• 수급가구의 거주면적이 가장 낮음 • 공공임대주택 거주면적이 좁음
최저주거기준 미달비율 차이	-9.8%p	2.7%p	
거주기간 차이	2.1년	0.6년	
주택 만족도 차이	0.34점	-0.07점	
주거환경 만족도 차이	0.19점	-0.07점	

주: 1) 비슷한 여건을 가진 가구가 공공임대주택과 민간임대주택에 거주함으로써 발생하는 차이로 개별 가구의 공공임대주택정책 효과

2) 비슷한 여건을 가진 가구가 주거급여를 수급할 경우와 수급하지 않을 경우를 비교하여 발생하는 차이로 개별 가구의 주거급여정책 효과

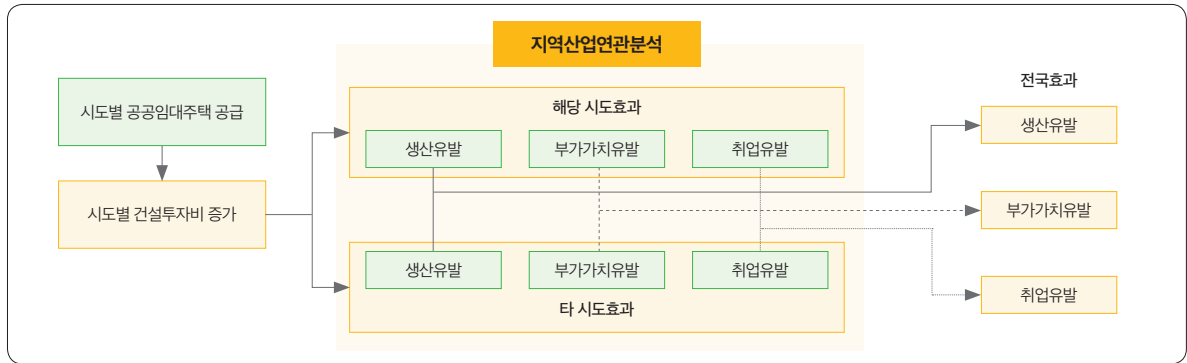
자료: 국토교통부 2021을 활용하여 저자 작성.

지역경제 파급효과

공공임대주택 신규 건설은 지역경제에 영향을 미치고, 공공임대주택 입주와 주거급여 수급에 따른 주거비 절감은 가구의 소비지출로 전환되어 지역경제에 생산과 부가가치, 고용에 파급효과를 나타냄

- 한국은행에서 발표한 「2015년 기준 지역산업연관표(2019년 8월 공표)」를 이용하여 지역별, 산업별 생산유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과를 분석

그림 7 공공임대주택 공급의 지역경제 파급효과 흐름



공공임대주택 신규 건설은 건설투자로 인한 생산유발, 부가가치유발 효과만을 단순 합산했을 때 2016~2019년 동안 총 208조 2,543억 원의 효과가 파생

- 같은 기간 부가가치 기여는 GDP의 0.08%를 차지
- 엄밀한 분석을 위해서는 운영손실과 관리비용을 고려하여 분석할 필요가 있으므로 해석에 주의

표 9 공공임대와 주거급여정책 파급효과 종합(2016~2019년)

구분	파급효과	투입/비용/주거비 절감	
공공임대주택 건설투자		공공임대주택 건설사업비	72조 9,246억 원
생산유발	148조 5,757억 원		
부가가치유발	59조 6,786억 원		
취업유발	96만 3,786명		
공공임대주택 주거비 절감 국내소비 촉진	1조 8,951억 원	공공임대주택 주거비 절감액	2조 1,180억 원
생산유발	3조 3,328억 원		
부가가치유발	1조 5,845억 원		
취업유발	2만 6,253명		
주거급여 주거비 절감 국내소비 촉진	4조 3,781억 원	주거급여 지급총액	4조 8,884억 원
생산유발	7조 6,890억 원		
부가가치유발	3조 6,621억 원		
취업유발	6만 1,245명		

4

성과제고를 위한 정책 개선방안

주거취약가구의 주거안정을 위하여 공공임대주택과 주거급여정책의 대상을 확대하고, 상호 보완적인 정책으로 주거복지 대상자가 선택 및 예상이 가능한 정책으로 개선

- 현재 주거복지정책 수혜가구⁵⁾는 235만 가구이고 4분위 이하 공공임대 수요가구는 290.9만 가구⁶⁾이므로 주거복지 공급 확대 필요
- 주거급여 대상가구를 중위소득 45% 수준으로 추계할 경우 174.6만 가구이므로 2020년 현재 주거급여 수급가구 (118.9만 가구) 대비 확대 공급 필요

공공임대주택과 주거급여 정책대상자 선정기준을 통일하여 업무담당자나 지원자가 쉽고 편리하게 대상 여부를 판단할 수 있는 근거 마련

- 공공임대주택 공급 시 가구원수에 적합한 규모를 공급하고 최저주거기준을 상향 조정하여 실제 주거복지 대상가구에 대한 실효성 있는 기준을 수립하고, 대상자 선정 시 최저주거기준을 우선 활용
- 주거비 부담을 완화하고 주거 상향을 유도하기 위해 기준임대료를 현실화하며 현재보다 급지 구분을 세분화
- 공공임대주택 재고 증가 및 노후화, 기존주택전세임대와 매입임대 비중이 확대됨에 따라 관련 법령을 개선하고 노후주택에 대한 관리계획과 재정을 마련할 수 있는 시스템 마련

주거복지정책의 권한을 지방으로 이양하여 지역에 맞는 기준, 공급계획과 사업을 추진하도록 하며, 공급량이 많은 곳에 파급효과가 크게 나타날 수밖에 없으므로 지역 간 고른 정책 배분과 균형발전 추진

- 지방자치단체의 재정여건에 따라 균형발전지표 등을 참조하여 우선 배분하는 방안 등 지속가능한 추진 시스템 마련

5) 주거복지수혜가구수는 235만 가구로, 공공임대 166만 가구와 69만 가구[주거급여 수급가구 중 공공임대 거주가구 제외(118.9만 가구 x 58%)]를 합한 수치임.

6) 4분위 이하 무주택가구 중 공공임대 입주희망 가구: 290.9만 가구(국토교통부 2021).

참고문헌

국토교통부. 2020a. 주택업무편람. 세종: 국토교통부.

____. 2020b. 주거복지로드맵 2.0. 3월 20일, 보도자료.

____. 2021. 2020년도 주거실태조사 마이크로 데이터.

____. 각 연도. 주택도시시기금 업무편람. 세종: 국토교통부.

____. LH주거급여정보시스템 TUDB맵핑, 내부자료.

국토교통부 통계누리. 2020. 임대주택통계(2019년). <http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statFileView.do?hRslId=37&hFormId=&hSelectId=&hStylId=&hStart=&hEnd=&hPoint=&hAppr=> (2021년 9월 19일 검색).

국회예산정책처. 2020. 2019 회계연도 결산 위원회별 분석(국회 국토교통위원회). <https://viewer.nabo.go.kr/streamdocs/view/sd;streamdocsId=72059246461157678> (2022년 5월 9일 검색).

____. 2021. 2020 회계연도 결산 위원회별 분석(국회 국토교통위원회). <https://viewer.nabo.go.kr/streamdocs/view/sd;streamdocsId=72059246369647981> (2022년 5월 9일 검색).

국회 국토교통위원회. 2020. 2021년도 국토교통위원회 예비심사보고서. <https://tcn.go.kr:444/tc/budget/budget0301.do> (2022년 5월 19일 검색).

이길제. 2020. 기초생활보장제도 성과와 미래 사회보장 방향: 주거급여 변화 및 성과. 국민기초생활보장제도 20주년 기념 학술대회, 11월 12일. 서울: 프레지던트호텔.

장경석, 송민경. 2020. 공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제. 입법·정책보고서 vol.65. 서울: 국회입법조사처. <https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0043&brdSeq=32911> (2022년 5월 9일 검색).

한국사회보장정보원 행복e음. <http://www.ssis.or.kr/lay1/bbs/S1T749C766/G/402/list.do>

※ 이 브리프는 “강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지윤, 최수, 이근우 외. 2021. 주거복지정책 효과분석과 성과제고 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로 세종: 국토연구원”의 결과를 정리한 것임

• **강미나** 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원
(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)

• **변세일** 국토연구원 부동산시장연구센터 연구위원
(sibyun@krihs.re.kr, 044-960-0540)

• **이재춘** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
(jlee@krihs.re.kr, 044-960-0330)

• **이길제** 국토연구원 주택·토지연구본부 부연구위원
(gilee@krihs.re.kr, 044-960-0296)

• **우지윤** 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원
(nawoo@krihs.re.kr, 044-960-0206)

