

공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과 차이*

임 세 희**

요약

본 연구는 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과에 차이가 있는지를 확인하고자 하였다. 2016년 주거실태조사를 활용하여 주거의 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성으로 정의한 주거복지에 있어 공공임대주택과 민간임대주택이 차이가 있는지, 이러한 차이가 가구의 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서도 유지되는지를 검토하였다. 분석결과 공공임대주택 중 일부는 여전히 최저주거기준미달, 주거비과부담의 문제를 겪고 있는 것으로 나타났다. 그러나 공공임대주택과 민간임대주택을 비교하면 공공임대주택은 주거복지에 있어 통계적으로 유의미한 성과가 있었으며, 이는 인구사회경제적 특성을 통제하면 더욱 일관되게 나타났다. 민간임대주택은 최저주거기준미달, 주거비과부담, 주거안정성에 있어 열악한 상황에 있었다. 본 연구를 통해 공공임대주택정책의 개선방안과 민간임대주택에 대한 적절한 규제의 필요성의 근거를 도출할 수 있었다.

주요어: 주거복지, 공공임대주택, 민간임대주택, 최저주거기준미달, 주거비과부담, 주거안정성

* 본 논문은 2017년 주거학회 추계학술대회에서 발표한 논문 “공공임대주택의 주거복지 성과: 공공임대주택과 민간임대주택의 차이를 중심으로”를 수정·보완한 것입니다.

** 서울사이버대학교 사회복지학부

1. 서론

주거기본법은 “국민은 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”가 있으며(제 2조), “국가 및 지방자치단체는 주거권을 보장하기 위하여 주거정책을 수립 시행해야 한다”(제 3조)라고 규정하고 있다. 국민의 주거권 확보를 위한 국가의 노력은 공공임대주택의 공급과 주거급여 지원으로 크게 나눌 수 있는데, 우리나라는 최근까지 주로 공공임대주택에 의지하여 국민의 주거빈곤 문제를 해결하고 주거복지를 향상하고자 하였다. 그런데 우리나라의 공공임대주택정책은 케메니(Kemeny, 1995, 2006)의 주거모델에 따르면 이중임대모델에 해당하며(김수현, 2010; 남원석, 2014), 이는 공공임대주택거주와 민간임대주택거주의 입주자격 및 주택규제에 대한 차이를 전제로 한다.

이중임대모델에서는 임대시장이 분리되어 있는 만큼 공공임대주택 주거복지성과에 있어 민간임대주택과 차이가 발생할 수 있으나, 아직 이에 대한 경험적 연구는 부재한 실정이다. 공공임대주택의 성과에 관한 연구는 공공임대주택 거주의 개인적 영향에 관한 연구(하성규·서중녀, 2006; 권치홍·김주영, 2012; 임세희, 2013; 강희경·유병선, 2014; 최웅선·이용모, 2015)와 주거복지적인 객관적 성과에 관한 연구(정의철, 2006; 최은희·이종권·김수진, 2011; 김주영, 2012; 장미선·성초희, 2017)로 나눌 수 있다. 이들 연구는 공공임대주택이 개인의 주거만족도, 우울에 미치는 영향 혹은 주거비 부담 수준, 주택규모의 적정성 등에 미치는 영향을 확인하였다는 점에서 의미가 있으나, 연구대상을 지역적 혹은 임대주택 유형별로 한정하거나 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성이라는 주거복지의 하위 측면 중 어느 한 측면에만 주목하였다는 점에서 한계가 있다. 이에 본 연구는 전국의 공공임대주택을 대상으로 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성이라는 주거복지 하위측면의 성과를 종합적으로 살펴볼 것이다. 이때 이중임대체계라는 우리나라 공공임대주택의 성격을 반영하여 민간임대주택의 성과와 비교할 것이다. 기존의 연구는 공공임대주택의 역사와 입주자격을 중심으로 우리나라 공공임대주택모델이 이중임대모델에 속함을 확인하였을 뿐(김수현, 2010; 남원석 2014), 이중임대모델로 인한 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과를 비교하지는 않았다. 본 연구는 공공임대주택의 주거복지적 성과를 민간임대주택과 비교함으로써, 이중임대모델이 임대주택 전반에 미치는 영향을 확인할 수 있게 할 것이다. 본 연구를 통해 공공임대주택정책 개선방안과 민간임대주택의 전월세 정책 등 전체 임대주택에 대한 주거복지 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 선행연구

1) 주거복지의 의미

일반적으로 복지란 안락하고 만족한 생활 상태를 말한다는 점에서, 주거복지란 주거가 거주하기에 적절하여 만족한 상태라 할 수 있다.

주거의 적절성 여부는 여러 요소로 구성된다. 유엔 사회권규약위원회는 1991년 사회권 규약 일반 논평(General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing)을 통해 적절한 주거를 구성하는 여러 요소를 제시한 바 있다. 유엔 사회권 규약은 점유기간 보장(Security of tenure), 서비스, 물질, 시설, 인프라의 활용(Availability of services, materials, facilities and infrastructure), 주거비용의 적절성(Affordability), 거주적합성(Habitability), 접근 가능성(Accessibility), 주거입지(Location), 문화적 적합성(Cultural adequacy) 등 적절한 주거를 충족하는 7가지 조건을 제안하였다. 이 7가지 요소는 크게 주거의 구조적·물리적 적절성, 주거비용의 적절성, 점유의 안정성, 지역사회로의 통합과 참여로 나눌 수 있을 것이다.

즉 주거의 구조적·물리적 특성이 인간의 건강한 발달에 적절하며, 주거비 지출이 과중하지 않아 비주거부문의 지출(예, 의료비, 교육비, 식료품비 등)이 가구의 건강한 발달을 도모할 수 있는 수준이며(임세희, 2010), 퇴거 위험이나 빈번한 이동 없이 안정적으로 주거 생활을 할 수 있어, 지역사회로의 통합과 참여가 이루어진 상태일 때 주거 복지가 이루어졌다고 할 것이다.

2) 공공임대주택정책

공공주택은 수요와 가격이 아니라 욕구에 따라 할당되며, 욕구의 개념은 정치적 혹은 행정적으로 정의되고 해석된다(Haffner et al, 2009)는 점에서 시장 원리에 의해 할당되는 민간주택(시장주택)과 구별되고 있다. 공공임대주택은 정부의 결정에 따라 재원 마련, 자원 할당이 결정되기 때문에 국가에 따라 자격조건 및 규모가 다르나, 일반적으로 케메니(Kemeny)의 단일임대체계와 이중임대체계(Kemeny, 1995, 2006)로 공공임대주택 체계를 구분하고 있다. 두 체계는 공공임대주택의 비중, 자격과 할당 기준에 차이가 있다.

단일임대체계의 경우 공공임대의 비중이 비교적 높으며, 모든 시민들, 중·고소득층에게도 공공임대주택 입주의 기회를 제공하며, 공공임대가 민간임대시장과 통합되어 운영된다. 공공임대주택의

임대료 수준은 민간임대주택보다 낮지만, 두 부문 간 큰 차이는 없는 만큼, 공공임대주택의 빈곤 집중 및 잔여화 현상이 비교적 적다. 단일임대체계에서 주택협회, 주택협동조합 등 비영리임대기관이 대부분의 공공임대주택을 소유·운영하고 있어, 영리 부문의 임대료 수준을 견제하거나 인하하게 하는 등 시장 통제의 기능을 한다(Cecodhas, 2007; Haffner et al., 2009 재인용; 진미운, 2011; 박은철 외, 2015; 임세희, 2016). 스웨덴, 독일, 네덜란드, 덴마크가 단일임대체계모델 국가로 분류되고 있다(Kemeny, 2006; 김수현, 2010; 진미운, 2011; 박은철, 2015).

반면에 이중임대체계는 공공임대주택이 민간주택과 분리되어 운영되며, 시장에서 주택을 얻을 수 없는 가구에게만 공공임대주택의 혜택이 제공되며, 양 체계가 분리되어 있는 만큼 양 체계 간 경쟁이 존재하지 않는다. 잔여적 모델 혹은 이중 체계의 장점은 주거욕구가 가장 큰 가구에게 우선적으로 자원을 할당 할 수 있으며, 총 비용도 적게 든다. 그런데 이중임대체계에서 공공임대주택은 저비용 토지를 찾아 도시외곽지역에 위치하는 것이 일반적이고(Scanlon and Whitehead, 2008), 이는 주거지 분리로 이어진다. 주거지 분리는 교통, 공공서비스, 교육과 고용의 질과 접근에 있어 공공임대임주자와 비임주자간의 차이 혹은 공공임대임주자에 대한 사회적 배제로 이어질 수 있다(하성규·서종녀, 2006; Andrews, Sánchez, and Johansson, 2011). 또 공공임대주택 입주자격을 유지하거나, 임차료 상승을 우려하여 구직 동기가 하락하거나, 더 높은 일자리로의 이동이 줄어들 수 있다(Andrews, Sánchez, and Johansson, 2011). 공공과 민간 두 부문 간의 이동성을 손상시키고, 결과적으로 정체되어 있는(deadlocked) 주거시장을 만들어내며, 중간소득가구의 경우 주거 접근성과 비용 부담가능성에 문제가 생긴다는(Haffner et al, 2009) 단점이 있다. 미국, 영국, 호주, 그리스, 일본이 이중임대체계모델 국가로 분류되고 있다(Kemeny, 2006; 김수현, 2010; 박은철, 2015).

3) 임대시장 규제

공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과는 임대시장 규제의 정도에 따라 달라질 수 있다. 임대인과 임차인간에는 정보의 비대칭성이 존재하며 협상력 역시 불평등하여 임대인이 시장지배력(market power)을 남용하거나, 임차인이 임대인의 재산을 점유할 위험과 같은 시장 불안정성이 발생할 수 있는데, 이를 국가가 어떻게 대응하느냐에 따라 주거복지에 영향을 미칠 수 있다.

앞서 살펴본 공공임대주택의 두 이론적 모델, 즉 단일임대체계와 이중임대체계의 경우 민간 임대시장 규제에 있어 차이를 보인다. 단일임대체계의 경우 공공임대주택과 민간임대주택이 동일선상에서 운영되는 만큼 민간임대주택이 정부의 보조와 규제를 받는다. 즉 단일임대체계의 경우 정부 보

조금(신규 건설 자금 지원, 조세 감면 등)은 공급주체가 누구인지에 따라 차별되지 않고 정부가 정한 임대료 수준과 주택의 질적 수준, 일정기간의 점유기간이 보장되면 지원한다. 반면에 이중임대체계는 민간임대주택에 대한 정부규제와 보조가 없거나 약하여, 민간임대주택의 주거안정성이 취약하다(김수현, 2010; 진미운, 2011).

임대시장 규제는 임대료 통제(rent control), 임대 특성(lease features), 임차인과 임대인의 관계(Tenant-landlord relations)로 구성될 수 있다. 임대료 통제는 다시 최초 임대료 수준에 대한 통제와 임대료 상승에 대한 통제로 나눌 수 있다. 임대 특성은 임대 계약이 고정되어 있는지, 기간이 열려(open-ended) 있는지 여부, 임차인이 지불해야 하는 보증금이 있는지에 관한 것이다. 임차인과 임대인의 관계는 임대인이 임대 계약을 종결할 수 있는 합법적인 이유로 무엇이 있는지, 필요한 통지 기간, 퇴거가 허용되지 않은 경우가 있는지에 대한 것이다(OECD, 2016).

임대시장 규제는 공공임대주택의 이론적 모델 뿐만 아니라 국가에 따라서도 다르다. 스웨덴, 네덜란드, 독일과 체코 등은 공공과 민간 모두를 비교적 엄격하게 다루는 반면에 뉴질랜드, 핀란드, 슬로베니아, 영국과 미국은 규제의 대상이 되는 임대시장의 범위나 정도가 상당히 느슨하다(Andrews, Sánchez, and Johansson, 2011).

스웨덴은 전 임대 분야를 규제하고, 임대료 상승뿐만 아니라 최초 임대료 수준도 통제하고 있으며, 사회적 합의를 통해 조정된 임대료를 전체 임대시장에 균일하게 적용하고 있다. 임대 기간 역시 제한이 없는 계약(open-ended)을 하도록 하고 있다. 보증금 역시 요구하지 않는 것이 대부분이다. 독일 역시 모든 임대주택에 임대료 규제를 적용하면서, 임대료 상승률을 통제하고 있다. 하지만 최초 임대료 수준은 자유계약과 통제된 계약을 모두 허용하고 있다. 계약 기간 없이 제한이 없는 경우가 대부분이다. 보증금은 월세 기준으로 최대 3개월 치를 요구하고 있다. 프랑스에서는 민감임대주택의 40%에 대한 임대료 규제가 이루어지며, 임대료 상승은 통제하나 최초 임대료 수준은 자유와 규제를 모두 허용하고 있다. 계약기간은 임대인이 법인 또는 자연인에 따라 3~6년이며, 보증금은 최대 1개월 치를 요구한다. 영국의 경우 초기 임대료 수준에 대해서 자유에 맡기고 있으며, 임대계약은 최소 6개월을 기간으로 정하며, 보증금은 보통 1개월 치를 요구하고 있다. 미국은 오래된 주택과 1971년 이전부터 해당 주택에서 계속 거주하고 있는 임차인에 대해 최초 임대료 수준과 임대료 상승을 통제하고 있으며, 계약기간을 정하는 경우에는 보통 1~2년으로 하며, 보증금은 1~2개월 치를 요구하고 있다(OECD, 2016).

4) 우리나라 공공임대주택시장과 임대료 규제

우리나라 공공임대주택시장의 성격을 알기 위해 먼저 그 규모를 살펴보면, 전체 주택대비 2014년 기준으로 약 5%(임세희 2015, p 15)로 2008년 기준 호주 4.8%, 일본 5.8%와 유사하며, 네덜란드 32%, 덴마크 19%, 스웨덴 17%(진미운, 2011)보다는 매우 낮다. 공공임대주택 유형별 특징은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공임대주택 유형별 특징

구분	영구임대	국민임대	장기전세	공공임대 (5년/10년/분납)	전세임대	매입임대	행복주택
임대 기간	50년	30년	20년	5년/10년	20년	10년/20년/ 30년	30년 (입주계획에 따라 거주기간 상이)
공급 조건	보증금 +임대료 (시세 30% 수준)	보증금 +임대료 (시세 60~80% 수준)	전세금 (시세 80% 수준)	보증금 +임대료 (시세 90% 수준)	전세금지원 (수도권 8천 5백만원, 광역시 6천5백만원, 기타지역 5천5백만원)	보증금 +임대료 (시세 30% 수준)	보증금 +임대료 (시세 60~80% 수준)
공급 규모	40㎡이하	85㎡이하 (통상 60㎡이하)	85㎡이하 (통상 60㎡이하)	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하	45㎡이하
공급 대상	생계급여 또는 의료급여 수급자 등 [소득 1분위]	무주택세대 구성원 [소득 2~4분위]	무주택세대 구성원 [소득 3~4분위]	무주택세대 구성원 [소득 3~5분위]	무주택세대 구성원 [생계급여 또는 의료급여 수급자, 주거취약계층, 대학생과 취업준비생, 신혼부부, 소년소녀가정, 위탁가정, 아동복지시설퇴 소자 등]	무주택세대 구성원 [기초생활 수급자등, 부도공공임대 아파트퇴거자, 주거취약계층, 긴급주거지원 대상자, 공동생활가정]	무주택세대 구성원/ 무주택자 [소득 2~5분위]
자산 기준	적용 대상	-	모든 공급유형	모든 공급유형	모든 공급유형		모든 공급유형
	금액 기준	-	총자산: 22,800만원 이하 자동차: 2,522만원 이하	부동산: 21,550만원 이하 자동차: 2,522만원 이하	부동산: 21,550만원 이하 자동차: 2,825만원 이하		국민임대 또는 공공임대 기준 준용

구분	영구임대	국민임대	장기전세	공공임대 (5년/10년/분납)	전세임대	매입임대	행복주택
소득 기준	적용 대상	-	모든 공급유형	모든 공급유형	신혼, 생애최초, 다자녀, 노부모, 일반(60㎡ 이하)		모든 공급유형 (단, 주거급여 수급자제외)
	금액 기준	-	60㎡이하: 70%이하 85㎡이하: 100%이하	60㎡이하: 100%이하 85㎡이하: 120%이하	신혼, 생애, 일반: 100%이하 다자녀, 노부모: 120%이하		100% 이하 (사회초년생: 본인 80% 이하, 세대 100% 이하)
특별 우선 대상	-	·3자녀 이상 가구 ·국가유공자등 ·영구임대입주자 ·비닐간이공작물거주자 ·사업지구 철거민 ·신혼부부 ·기타(고령자, 장애인 등)		·3자녀특별 ·신혼부부특별 ·생애최초특별 ·노부모부양특별 ·국가유공자특별 ·기타(장애인등)			·대학생 (취준생 포함) ·사회초년생 ·신혼부부 ·고령자 ·주거급여수급자 ·산업단지근로자

주) 마이홈포털. <http://myhome.go.kr>. 2018년 5월 검색.

우리나라 공공임대주택은 입주자격이 소득과 인구학적 기준에 따라 제한되어 있으며, 주택 면적 역시 85㎡ 이하로 한정되어 있고, 임대료는 시장임대의 30%에서 90%로 설정하고 있으며, 상당기간의 임대기간을 보장하고 있다.

계다가 다음에서 살펴보는 바와 같이 민간임대주택에 대한 규제는 매우 느슨하다는 점에서 우리나라의 공공임대주택모델은 잔여적 모델 혹은 이중체계 모델에 해당한다(김수현, 2010; 남원석, 2014).

우리나라의 임대시장 규제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 주택임대차보호법과 시행령에 따라 계약기간을 2년으로 하고(주택임대차보호법 제 4조, 차임¹⁾이나 보증금의 증액 청구는 약정한 차임 등의 20분의 1의 금액을 초과하지 못하며, 증액청구는 증액이 있을 후 1년 이내에는 하지 못한다(주택임대차보호법 제 7조, 시행령 제 8조)고 규정하고 있다. 또 보증금의 전부나 일부를 월 단위 차임으로 전환하는 경우 연 1할 혹은 기준금리+ 연 3.5% 중 낮은 비율을 곱한 월차임의 범위를 초과해서는 안된다는 규정을 두고 있다(주택임대차보호법 제7조의2, 시행령 제9조). 그러나 이러한 규정은 전세를 월세로 돌릴 때만 적용되고, 민간 계약시 상한선을 지키지 않아도 제재를 받지 않는다. 실제로 비제도권 민간 전월세가 민간임대주택시장의 80%를 차지하는 우리나라의 경우 정기예금금리가 2~4%일 때 전월세전환율은 약 7~10%로 나타나고 있는 등(진미윤, 2016), 우리나라 민간임대시장에 대한 규제, 민간임대시장의 임차인을 위한 보호는 아직까지 미미하다.

1) 임대차에서 임차물의 사용의 대가로 지급되는 금전 그 밖의 물건을 말함(매경시사용어사전, [http:// dic.mk.co.kr](http://dic.mk.co.kr))

4) 공공임대주택 성과에 관한 선행연구

공공임대주택 성과나 효과에 대한 연구는 주로 공공임대주택거주자 개인에게 미친 영향에 대한 연구와 객관적 성과에 대한 연구로 나눌 수 있다. 개인적 영향에 대한 연구는 주로 주관적 만족도(권치홍·김주영, 2012; 강희경·유병선, 2014; 최웅선·이용모, 2015)를 중심으로 이루어졌으며, 차별 경험(하성규·서종녀, 2006), 우울(임세희, 2013)에 대한 연구도 이루어졌다. 권치홍과 김주영(2012)의 연구에 따르면 공공임대주택 입주자의 주거만족도는 보통수준으로 일조통풍, 관리소 서비스 수준, 중간 거리, 복지서비스, 교육시설 순으로 만족도가 높은 반면 주택크기, 주택시설, 주택 구조에 대한 만족도가 낮았는데, 임대주택의 평균 평수가 14.8평으로 작은 것에서 그 원인을 찾고 있다. 강희경과 유병선(2014)은 영구임대아파트에 거주하는 노인들은 주택면적, 노후도, 쾌적성에 만족하나 유지관리비와 교통만족도는 통계적 유의성이 나타나지 않았다고 밝히고 있다. 최웅선과 이용모(2015)는 국민임대주택거주자가 경제적 측면보다는 물리·환경적 측면에서 주거환경 만족도의 변화가 있었다고 분석하고 있다. 반면에 영구임대주택거주자가 국민임대주택에 거주하게 되는 경우 물리적 환경에 대한 만족도 증가는 통계적으로 유의미하지 않았으나, 사회적 관계 만족도는 증가한 것으로 나타났다. 하성규과 서종녀(2006)는 공공임대주택거주자가 사회적 배제를 경험할수록 주거만족도가 떨어지는 것을 확인하였다. 임세희(2013)는 공공임대거주자가 일반주택거주자보다 일반적으로 우울점수가 높지만, PSM(propensity score matching)과 회귀분석을 결합하자 이러한 차이가 사라졌다면서, 공공임대주택이 공공임대주택거주자의 불리한 인구사회경제적 속성으로 인한 차이를 극복할 정도는 아니나 일정 부분 긍정적인 영향을 주고 있음을 밝혔다. 이상의 연구는 공공임대주택이 개인에게 미치는 영향을 밝혔다는 점에서 의미가 있으나, 주관적 성격이 강한 만족도와 정신건강에 주목한 연구로 보다 객관적인 주거복지적 성과와는 거리가 있다.

공공임대주택의 객관적인 주거복지적 성과에 주목한 연구로는 국민임대주택공급에 대한 묵시적 지원 비용 대비 입주자 편익을 측정한 정의철(2006)의 연구, 국민임대주택 입주에 따른 주거비 부담 수준 변화에 대한 연구(최은희·이종권·김수진, 2011)와 국민임대주택 공급의 성과를 재정적 성과, 재산상태, 입주자들의 주거만족도, 관리 성과의 측면에서 분석한 김주영(2012)의 연구, 서울시 공공임대아파트 단위세대의 규모가 적정한지를 평가한 장미선과 성초희(2017)의 연구를 들 수 있다. 정의철(2006)은 국민임대주택공급에 대한 묵시적 지원 비용대비 입주자 편익으로 측정된 국민임대주택공급의 소비 효율성이 0.88로 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 수준이며, 현재까지 받아들일만한 수준이라고 평가하고 있다. 최은희·이종권과 김수진(2011)에 따르면 국민임대주택 거주자의 주

거비경감효과는 지역에 따라 달랐다고 하면서, 서울지역의 경우 주변 시세에 비해 전세환산율²⁾이 낮지만, 기타 지역은 그렇지 않다고 한다. 또 소득대비 주거비 비율의 경우 전국 평균 29%인 반면에 서울지역의 경우 35.5%에 달하는 것으로 분석되었다. 김주영(2012)은 재정적 측면에서 국민임대주택의 임대료 연체율이나 관리비 연체율은 금액기준³⁾으로 5% 이하로 양호하였으며, 공가율도 전국 평균 3.5%로 양호한 것으로 평가하고 있다. 장미선과 성초희(2017)는 서울의 장기임대아파트(10년 이상 거주) 거주 가구를 대상으로 주택규모의 적정성을 살펴본 결과 12.7%가 침실이 1~2개 부족한 주택에 살고 있었으며, 9.7%는 필요 면적에 미달하는 주택에 살고 있었다고 밝히고 있다. 이상의 연구들은 공공임대주택의 주거복지적 성과를 객관적 지표로 밝혔다는 점에서 의미가 있으나, 연구대상을 지역적 혹은 임대주택유형별로 한정하거나 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성이라는 주거복지의 하위 측면 중 어느 한 측면에만 주목하였다는 점에서 한계가 있다. 이에 본 연구는 전국의 영구임대, 50년임대, 국민임대, 10년임대, 5년임대, 행복주택, 장기전세, 전세임대를 대상으로 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성이라는 주거복지 하위측면의 성과를 모두 다루고자 한다. 나아가 이를 민간임대주택의 성과와 비교할 것이다. 이중임대체계를 채택하고 있는 우리나라 공공임대주택의 성과를 알기 위해서는 공공임대주택 자체의 주거복지적 성과, 즉 절대적 평가뿐만 아니라 민간임대주택과의 비교를 통한 상대적 평가가 병행되어야 함을 반영한 것이다. 본 연구를 통해 공공임대주택 뿐만 아니라 전체 임대주택에 대한 정책적·실천적 함의 도출에 기여할 것으로 기대한다.

3. 연구방법

1) 분석자료

본 연구는 2016년 주거실태조사를 활용하되, 공공임대주택 소득 조건의 상한값인 도시근로자 평균 소득 120%에 미달하는 가구를 분석대상으로 하였다. 주거실태조사는 국민의 주거생활에 관한 전반

2) 전세금을 월세로 전환할 때 적용하는 비율이다. 같은 주택의 1년 월세 임대료와 전세금을 비교한 것으로 전월세 환산율(전월세전환율)이 높을수록 전세보다 월세 부담이 상대적으로 크다는 의미이다. 전월세 전환율은 연간 월세 임대료를 '전세금에서 월세 보증금을 뺀 금액'으로 나눈 다음, 100을 곱해 산정한다(다음백과. Nata-Lia/Sutterstock.com)

3) 국민임대주택의 임대료 연체율은 연체가구수를 기준으로 하거나 금액을 기준으로 할 수 있으나 후자의 기준을 채택해서 연체율 정도를 평가하게 되며, 임대료연체금액을 총 견여야 할 임대료로(연간기준) 나눈 값이 5%를 넘는 지 여부로 임대료 연체정도의 적정성을 평가하고 있다(김주영, 2012, p.164)

적인 사항에 대해 국토교통부가 매년 실시하고 있는 조사로 17개 시도를 포함한 전국의 약 2만 가구를 조사하며, 무응답 조정과 모집단 정보를 바탕으로 가중치 처리를 하여 대표성을 확보하고 있다는 점에서 임대주택의 성과를 전국단위에서 확인하고자 하는 본 연구에 적합한 자료이다.

2) 분석방법

SPSS Ver. 18을 이용하여 기술분석을 실시한 후 교차분석과 t-검정을 통해 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과 차이 검정을 실시하였다. 또 구조적·물리적 적절성, 주거비의 저렴적절성, 주거의 안정성이라는 주거복지적 성과는 공공임대와 민간임대라는 주거 속성 뿐만 아니라 가구의 인구사회경제적 특성의 영향을 받는 것(임세희, 2015; 임세희, 2016)을 고려하여, 가구의 인구사회경제적 특성을 통제된 상태에서도 공공임대와 민간임대라는 주거 속성이 주거복지 성과에 유의미한 영향을 미치는지 여부를 회귀분석으로 확인하였다. 추리 통계의 경우 대표성 확보를 위해 모집단 가중치를 활용하되, 모집단 가중치가 표본의 크기를 증폭하여 제 1종 오류가 증가하는 것을 방지하기 위해 표본의 크기를 유지하는 방향으로 모집단 가중치를 조정하였다.

3) 변수의 측정

(1) 독립변수

① 공공임대주택

공공임대주택은 영구임대, 50년임대, 국민임대, 장기전세, 전세임대, 매입임대, 행복주택이 포함되었다.

② 민간임대주택

민간임대주택은 전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세 또는 연세, 일세로 측정하였다.

(2) 종속변수

① 최저주거기준미달여부

최저주거기준미달여부는 2011년 고시된 방수기준, 면적기준, 필수설비기준, 구조성능환경기준을 충실히 따르되, 하위 기준 중 방수기준미달과 구조성능환경기준미달은 국토교통부의 측정과 다음의 점에서 차이가 있다. 먼저 방수기준미달의 경우 국토교통부는 가구원 수만을 고려하며, 방수를

셀 때 침실 뿐만 아니라 거실과 부엌도 포함시키고 있다. 그러나 본 연구는 가구원 수 뿐만 아니라 가구원의 성별과 연령 등 가구원의 관계를 고려하였다. 즉 최저주거기준에서 정하는 바와 같이 가구원 수 뿐만 아니라 만 8세 이상 여성 자녀의 상호분리, 만 6세 이상 자녀는 부모와 분리, 노부모는 별도 침실 사용의 기준을 따랐다. 그리고 가구의 방수에는 침실만 포함하고, 거실과 부엌은 제외하였다. 또 국토교통부에서는 구조·성능·환경기준은 구체성이 떨어진다는 이유로 적용하지 않고 있으나, 본 연구는 집의 구조물(건고, 균열상태), 방수상태(습기가 많거나 빗물이 새는 정도), 난방 상태, 환기 상태(창문 개폐 여부, 통풍 상태), 채광 상태, 방음 상태(이웃 간 혹은 층간 소음), 재난·재해(산사태나 홍수, 지진 피해 등) 안정성의 8개 문항에 대해 불량, 조금 불량, 조금 양호, 양호의 4점 척도 중 ‘불량’으로 응답한 항목이 2개 이상인 경우 구조·성능·환경기준 미달로 측정하였다.

② 주거비과부담

주거비과부담은 소득대비 주거비의 비중이 30%가 넘는 RIR 방식과 주거비를 제외한 나머지 소득이 최저생계비 이상인지 여부인 잔여소득방식으로 나누어 측정하였다. 최저생계비는 2016년 주거실태 조사가 지난 1년간의 소득을 기준으로 하므로 2015년 최저생계비를 활용하였다. 주거비는 대출로 구한 보증금이 있는 경우 월이자액을 산정하고, 여기에 월임대료와 주거유지비를 포함하였다. 주거 실태조사는 주택의 구매대금, 임차금 및 보증금을 자기자금, 금융기관에서 융자받은 금액, 금융기관 외 다른 곳에서 빌린 금액, 부모 친지 등으로부터 무상으로 받은 금액으로 나누어 질문하고 있다. 이 중에서 금융기관에서 융자받은 금액(연간 3.35%, 2016년 예금은행 가중평균금리 가계대출금리, 경제통계연보, 2016)과 금융기관 외 다른 곳에서 빌린 금액(연간 14.6% 금리, KBS, 2017.7.24)만 월 이자를 부담하는 것으로 측정하였다.

③ 주거안정성

주거안정성 측정은 임차료 상승비율, 임차료와 주택관련 자금을 연체중인지 여부, 이사 계획이 있는지 여부로 측정하였다. 임차료 상승비율은 직전 계약 보증금 및 임차료와 현재 계약 보증금 및 임차료의 차이를 분자로 하고 직전 계약 보증금 및 임차료를 분모로 하였다. 보증금은 주거급여가 연4% 비율로 월임차료로 환산하는 것과 마찬가지로 본 연구에서도 연4%로 환산하였다. 임차료와 주택관련 자금이 연체중인지 여부는 현재 임차료를 체납하고 있는지 여부와 임차자금에 관련된 대출금 또는 이자를 현재 연체하고 있는지 여부로 측정하였다. 이사 계획여부는 다른 주택으로 이사할 계획이 있느냐에 대한 질문을 활용하였다.

(3) 통제변수

① 가구주 성별

가구주의 성별이 남성인 경우 0, 여성의 경우 1의 값을 부여하였다.

② 가구주 연령

조사연도인 2016년의 만 나이를 부여하여 가구주 연령을 구하였다.

③ 가구주 교육수준

가구주의 학력은 초등학교 졸업 이하(1), 중학교 졸업(2), 고등학교 졸업(3), 대학 졸업 이상(4)으로 값이 클수록 학력이 높음을 의미한다.

④ 가구주 장애여부

가구주의 장애여부는 등록·비등록 장애인인 경우 장애인 가구주로 1의 값을 부여하고 그렇지 않은 경우 0의 값을 부여하여 정의하였다.

⑤ 가구원수

실제 동거하고 있는 가구원 수를 활용하였다.

⑥ 가구의 소득

가구의 소득은 ‘지난 1년간 월평균 가구 소득은 얼마입니까?’에 만원 단위로 응답한 값을 활용하였다⁴⁾.

⑦ 국민기초생활보장대상가구여부

“귀 가구는 국민기초생활보장 급여대상 입니까?” 질문을 활용하였다.

4) 단, 회귀분석에서는 정상분포를 확보하기 위해 자연로그로 변환하여 투입하였다.

4. 연구결과

1) 표본의 일반적 특성

본 연구의 표본의 특성은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 표본의 일반적 특성

		변수명	변수설명	전체 가구	공공 임대	민간 임대
인구 사회 경제 특성		가구주 성별	여성(1)	25.1%	37.3%	31.7%
		가구주 연령	만 나이(2016년 기준)	52.6	54.8	45.8
		가구주 학력	초등학교 졸업 이하(1), 중학교 졸업(2), 고등학교 졸업(3), 대학 졸업 이상(4)	2.99	2.68	3.16
		가구주 장애여부	등록·비등록 장애인(1)	4.6%	17.9%	3.3%
		가구 소득	지난 1년간 월평균 가구 소득(만원단위)	255	170	232
		가구원수	실제 동거 가구원 수	2.47	2.25	2.10
		기초보장수급여부	기초보장수급 대상 가구(1)	3.9%	2.9%	5.4%
		자가가구	전체 가구 중 자가가구 비중	60.0%	-	-
		공공임대가구	전체 가구 중 공공임대가구 비중	4.1%	100%	-
		민간임대가구	전체 가구 중 민간임대가구 비중	36.0%	-	100%
주거 복지 성과	최저 주거 하위 기준	시설기준미달	2011년 최저주거기준의 시설기준	3.5%	0.4%	5.2%
		구조성능환경미달	2011년 구조성능환경기준 집의 구조물 8개 중 2개 항목 '불량' 응답	5.1%	2.9%	7.9%
		면적기준미달	2011년 최저주거기준의 면적기준	3.3%	3.4%	7.2%
		방수기준미달	2011년 최저주거기준의 방수기준 가구원 수 및 관계에 따른 침실분리원칙 반영 방을 셀 때 거실과 부엌 제외	4.4%	9.7%	5.6%
		최저주거기준미달	상기의 최저주거기준 하위 기준 중 1개 이상 미달	13.3%	14.1%	19.8%
	주거비 과부담	소득대비 주거비	소득 중 주거비 비중이 30%가 넘는 경우	15.0%	23.7%	25.7%
		주거비 제외 잔여소득	주거비 제외 잔여소득 최저생계비 현금기준선 미만	23.1%	46.5%	24.2%
	주거 안정성	임차료 상승율	직전 계약 보증금 및 임차료 대비 현재 계약의 보증금 및 임차료의 증가율	8.83%	3.72%	12.2%
임차료 연체율		현재 임차료 혹은 임차자금대출금 연체여부	0.7%	2.3%	1.8%	
이사계획		이사계획 있음	12.8%	7.2%	22.8%	

자료: 2016년 주거실태조사, 2015년 도시근로자 평균소득 120% 이하, 가중치 적용, n=18908

여성가구주는 약 25.1%였으며, 가구주의 평균 연령은 약 53세이었다. 가구주의 평균 학력은 고등학교에 가까웠으며, 장애가 있는 가구주의 비율은 약 4.6%로 나타났다. 기초보장수급가구의 비율은 약 3.9%였으며, 월평균가구소득은 약 255만원이었다. 평균가구원 수는 2.47명, 자가가구의 비중은 60%, 민간임대가구 비중은 36.0%, 공공임대주택에 사는 가구의 비율은 약 4.1%로 분석되었다.

2015년 도시근로자 평균소득 120% 미만으로 제한한 본 표본 중 최저주거기준미달가구는 약 13.3%였다. 이 중 화장실 등 필수설비기준미달 3.5%, 구조성능환경기준미달 5.1%, 면적기준미달 3.3%, 가구원 수 뿐만 아니라 관계까지 고려하고 침실만을 방으로 측정한 방수기준미달가구의 비율이 4.4%였다. 소득대비 주거비 비중이 30%가 넘는 경우가 15%였으며, 주거비를 제외한 잔여소득이 2015년 최저생계비 미만인 경우는 23.1%였다. 임차료 상승률은 8.83%이었으며, 임차료와 임차자금 대출금을 현재 연체 하고 있는 비율은 0.7%였다. 그리고 이사계획이 있다고 응답한 비율은 12.8%로 나타났다.

이들 중 공공임대 가구로 한정하여 인구사회경제적 특성과 주거복지성과를 살펴보면, 전체가구에 비해 여성가구주와 가구주 연령과 장애인 가구주 비율이 높고, 학력과 가구소득 그리고 가구원 수는 낮게 나타났다. 최저주거기준 하위기준 중 필수설비, 구조성능환경기준, 면적기준에 있어서는 전체가구보다 공공임대주택이 보다 긍정적인 결과를 보였으나, 방수기준미달에 있어서는 전체가구보다 공공임대주택이 높아 최저주거기준미달가구의 비율 역시 전체가구의 13.3%보다 높은 14.1%로 분석되었다. 공공임대주택거주자의 소득대비 주거비 비중이 30%가 넘는 경우가 23.7%였으며, 주거비 제외 잔여소득이 최저생계비 미만인 경우는 약 46%에 이르렀다. 그러나 주거안정성은 높아 임차료 상승률은 약 3.7%, 임차료 연체율 2.3%였으며, 이사계획이 있다는 응답은 7.2%로 나타났다.

마지막으로 민간임대 가구의 인구사회경제적 특성과 주거복지성과는 다음과 같았다. 여성가구주의 비율과 가구주의 연령, 장애여부와 가구원수는 공공임대가구보다 낮았으며, 가구소득과 학력은 높았다. 그러나 기초보장수급가구의 비율은 공공임대가구보다 높게 나타났다. 최저주거기준 충족 여부를 살펴보면, 민간임대주택의 약 5.2%가 화장실 등 필수설비미달가구였으며, 구조성능환경기준미달가구도 7.9%, 면적기준미달가구도 7.2%에 이르렀다. 그러나 방수기준미달가구는 공공임대가구보다 낮아 5.6%였다. 민간임대주택 중 최저주거기준미달가구의 비율은 약 19.8%로 5가구의 민간임대주택 중 1가구는 최저주거기준미달가구로 나타났다. 소득 중 주거비가 30%가 넘는 경우는 약 25.7%였으며, 주거비 제외 잔여소득이 최저생계비 미만인 경우는 24.2%였다. 직전 계약 대비 현재 계약의 임차료 상승률은 12.2%로 높게 나타났으며, 임차료 혹은 임차자금대출금을 현재 연체하고 있는 경우가 1.8%였다. 이사계획이 있다는 응답도 22.8%에 이르러, 주거안정성이 낮게 나타났다.

2) 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 차이

(1) 최저주거기준

최저주거기준에 있어 두 주택의 차이를 살펴보면 <표 3>와 같이, 공공임대주택은 필수설비미달이 0.4%⁵⁾, 구조성능환경기준미달이 2.9%, 면적기준미달이 3.4%, 방수기준미달(가구원수와 가구원 관계 고려, 방을 셀 때 부엌과 거실 제외)이 9.7%로 최저주거기준미달가구는 총 14.1%이었다. 반면 민간임대주택은 각각 5.2%, 7.9%, 7.2%, 5.6%로 최저주거기준미달가구가 총 19.8%로 공공임대주택 보다 높게 나타났다⁶⁾. 모두 $p < .01$ 의 수준에서 통계적으로 유의미한 차이였다.

<표 3> 공공임대주택과 민간임대주택의 최저주거기준미달 차이

주거복지성과	공공임대주택	민간임대주택	p-value
필수설비기준미달	0.4	5.2	$p < .01$
구조성능환경기준미달	2.9	7.9	$p < .01$
면적기준미달	3.4	7.2	$p < .01$
방수기준미달	9.7	5.6	$p < .01$
최저주거기준미달	14.1	19.8	$p < .01$

자료: 2016년 주거실태조사, 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

면적기준미달과 필수설비미달, 구조성능환경미달과 최저주거기준미달가구는 민간임대주택이 통계적으로 유의미하게 높지만, 방수기준미달에 있어서는 공공임대주택이 민간임대주택보다 유의미하게 높은 것으로 분석되었다. 요컨대 물리적 환경 면에서 공공임대주택이 민간임대주택보다 전반적으로 양호하나, 방수기준에 있어서는 그렇지 않은 것으로 나타났다.

그러나 이러한 차이는 공공임대주택 거주가구의 열악한 인구사회경제적 특성을 고려하지 않은 상태의 차이라는 점에서 공공임대주택의 주거복지성과를 과소평가할 우려가 있다. 앞서 기술분석에서 공공임대주택 거주자는 민간임대주택 거주자보다 전반적으로 가구주 특성 및 가구소득이 낮

5) 공공임대주택 중 필수설비미달가구는 다가구주택의 기존주택매입임대주택 2가구로 확인되었다. 이들 가구는 부엌 또는 화장실을 공동사용한다고 응답하였다.

6) 민간임대주택 중 필수설비미달가구는 비거주용건물(상가, 공장, 여관 등)내 주택, 영업점용단독주택, 다가구주택, 고시원, 쪽방이었다. 또 일반단독주택의 경우도 필수설비미달가구가 있었는데, 이들 가구의 80%는 비광역시에 위치하고 있었다. 임세희·박경하(2017)의 연구에서도 수세식화장실 미비 등의 필수설비미달가구는 주로 농촌지역에 위치하고 있음을 밝힌 바 있다.

았다. 따라서 다음에서는 가구의 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서 공공임대주택과 민간임대주택의 최저주거기준미달여부에 차이가 있는지를 확인하였다.

〈표 4〉 공공임대와 민간임대의 최저주거기준미달 차이-가구의 인구사회경제적 특성 고려-

변수(변수값)		필수설비미달	구조성능환경미달	면적기준미달	방수기준미달	최저주거기준미달
가구 인구사회 경제적 특성	성별	-.869***	.034	-.046	1.857***	.242***
	연령	.022***	.018***	-.022***	-.017***	.000
	교육	-.176**	-.078	-.447***	-.420***	-.310***
	가구주장애	-.448	-.044	-.112	.359	-.253*
	가구원수	-.806***	.150***	.523***	1.504***	.550***
	기초보장수급	.191*	.305*	-.047	-.498**	.091
	소득	-.006***	-.002***	-.003***	-.003***	-.003***
임대특성	공공임대주택	-3.101***	-1.476***	-1.068***	.215	-.853***
상수		-.924**	-2.994***	-.715**	-4.971***	-1.000***
-2LL		2300	3820	3544	2447	6897
분류정확도		95.3%	92.6%	93.2%	94.0%	81.2%

자료: 2016년 주거실태조사, 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

* p<.10, ** p<.05, *** p<.01

가구의 인구사회경제적 특성을 통제하자, 즉 가구주의 성별, 연령, 교육수준, 장애여부, 가구원 수, 기초보장수급여부, 가구소득이 같다면 공공임대주택에 거주하는 것이 민간임대주택에 거주하는 것보다 필수설비미달, 구조성능환경기준미달, 면적기준미달과 최저주거기준미달주택에 살 가능성을 통계적으로 유의미하게 줄이는 것으로 나타났다. 또 앞서 인구사회경제적 특성을 통제하지 않았을 때는 공공임대주택이 민간임대주택보다 방수기준미달비율이 통계적으로 유의미하게 높았으나, 가구의 인구사회경제적 특성을 통제하자, 공공임대주택과 민간임대주택의 방수기준미달 가능성의 유의미한 차이가 사라졌다.

요컨대 가구의 인구사회경제적 특성이 같다면, 공공임대주택에 거주하는 것이 민간임대주택에 거주하는 것보다 주거의 물리적 환경을 유의미하게 개선시키는 것을 알 수 있다.

(2) 주거비과부담

임대주택의 성격에 따라 주거비과부담에 차이가 있는지를 살펴본 결과 <표 5>과 같이 주거비가 소득의 30%가 넘는 가구는 공공임대주택이 23.7%, 민간임대주택이 25.7%로 민간임대주택이 약 2.0%p 높았다. 그러나 이는 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

<표 5> 공공임대주택과 민간임대주택의 주거비과부담 차이

주거복지성과	공공임대주택	민간임대주택	p-value
소득대비 주거비 30% 이상	23.7	25.7	n.s
주거비 제외 잔여소득 최저생계비 미만	46.5	24.2	p<.01

자료: 2016년 주거실태조사. 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

반면 주거비를 제외한 소득이 최저생계비를 넘지 못하는 가구는 공공임대주택이 46.5%로 민간임대주택의 24.2%보다 통계적으로 유의미하게 높았다(p<.01). 요컨대 주거비 과부담, 특히 잔여소득 방식으로 측정된 주거비과부담에 있어 공공임대주택이 민간임대주택보다 오히려 열악한 상황으로 분석되었다.

그러나 이는 공공임대주택 거주가구의 열악한 인구사회경제적 특성을 고려하지 않은 상태에서의 차이라는 점에서 공공임대주택이 주거비에 미치는 긍정적 영향을 과소평가할 가능성이 있다. 따라서 다음에서는 가구의 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서 공공임대와 민간임대의 주거비과부담을 살펴보았다.

분석결과 <표 6>과 같이 가구의 인구사회경제적 특성을 통제하면 주거비과부담은 물론 주거비를 제외한 잔여소득으로 측정된 주거비과부담 여부에 있어서도 공공임대주택에 거주하는 것이 민간임대주택에 거주하는 것보다 유리한 것으로 나타났다. 즉 개별가구의 인구사회경제적 특성이 같다면 공공임대주택 거주하는 가구의 주거비부담을 통계적으로 유의미하게 줄이는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 공공임대와 민간임대의 주거비과부담 차이-가구의 인구사회경제적 특성 고려-

변수(변수값)		주거비과부담	주거비 제외 잔여소득 최저생계비 미만
가구 인구사회 경제적 특성	성별	.068	-.286**
	연령	-.013***	-.008*
	교육	.185**	.003
	가구주장애	-.251*	-.039
	가구원수	.039	3.125***
	기초보장수급	.160	.536**
	소득	-.020***	-.086***
임대특성	공공임대주택	-.909***	-.534***
	상수	2.332***	5.888***
-2LL		5583	1712
분류정확도		83.7%	95.4%

자료: 2016년 주거실태조사, 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

(3) 주거안정성

주거 안정성을 <표 7>과 같이 살펴본 결과 직전계약에 비해 현재계약의 임차료가 얼마나 상승하였는지의 비율이 공공임대주택은 3.72%인 반면에 민간임대주택은 12.2%로 높게 상승한 것으로 분석되었으며, 이는 p<.10(p=.065)의 수준에서 통계적으로 유의미한 차이였다.

임차료 혹은 임차자금의 대출금과 이자를 연체하고 있는지에 대해 공공임대주택가구 중 2.3%가 연체중이라고 응답하여 민간임대주택거주가구 1.8%보다 높았으나 이는 통계적으로 유의미한 차이가 아니었다. 공공임대주택은 향후 이사계획이 있다는 응답이 7.2%에 불과한 반면에 민간임대주택은 22.8%가 이사계획이 있다고 응답하였다(p<.01). 요컨대 주거안정성에 있어서 공공임대주택이 민간임대주택보다 전체적으로 긍정적인 성과를 보이고 있었다.

〈표 7〉 공공임대주택과 민간임대주택의 주거 안정성 차이

주거복지성과	공공임대주택	민간임대주택	p-value
임차료 상승율	3.72	12.2	p<.10(.065)
임차료 연체율	2.3	1.8	n.s
이사 계획	7.2	22.8	p<.01

자료: 2016년 주거실태조사, 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

다음으로 공공임대주택의 높은 주거안정성이 가구의 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서도 유지되는지 살펴보았다. 분석결과 임차료 상승률⁷⁾과 임차료 연체율에 있어서 공공임대주택거주여부는 유의미한 차이가 없었다. 하지만 이사계획에 있어서는 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서도 여전히 공공임대주택거주가구의 이사계획이 통계적으로 유의미하게 낮았다.

〈표 8〉 공공임대와 민간임대의 주거안정성 차이-가구의 인구사회경제적 특성 고려-

변수(변수값)		임차료 상승율		임차료 연체율		이사계획	
가구 인구사회 경제적 특성	성별	1.824		.418 [*]		-.238 ^{***}	
	연령	.056		.016 [*]		-.005 [*]	
	교육	4.234		-.055		.347 ^{***}	
	가구주장애	4.982		-.157		.372 ^{**}	
	가구원수	-1.240		.263 ^{***}		.101 ^{***}	
	기초보장수급	7.108		1.053 ^{***}		-.378 ^{**}	
	소득	.037		-.001		.001 ^{***}	
임대특성	공공임대주택	-6.240		-.351		-1.072 ^{***}	
	상수	-11.900		-5.184		-2.690 ^{***}	
		F값	1.350	-2LL	904	-2LL	7177
		R제곱	.013	분류정확도	98.1%	분류정확도	79.1%

자료: 2016년 주거실태조사, 도시근로자 평균소득 120% 이하, 모집단 가중치의 표본 크기 증폭 조절한 가중치 적용, n=18908

^{*}p<.10, ^{**}p<.05, ^{***}p<.01

5. 결론

적절하고 저렴한 주택 공급을 목표로 한 공공임대주택의 주거복지적 성과를 살펴본 결과 다음과 같았다. 공공임대주택은 주거복지에 있어 민간임대주택보다 통계적으로 유의미한 성과를 보였으나, 다음의 점에서 여전히 아쉬움이 확인되었다. 먼저 최저주거기준미달가구 비율에 있어 공공임대주택은 민간임대주택보다는 낮으나, 여전히 상당수가 최저주거기준미달로 분류되었다(14.1%). 특히 방수기준미달이 9.7%로 비교적 높았다. 이는 서울의 장기임대아파트(10년이상 거주) 거주 가구 중

7) <표 8>의 임차료 상승률 모델에서 임차료 상승에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 변수가 없었다. 이는 본 모델에 투입된 변수가 임대인의 특성이 아닌 임차인의 특성으로 구성되었기 때문으로 보인다. 즉 임차료 상승의 원인이 임차인에게 있거나 혹은 임차인과 임대인의 협상에 의해 이루어지기 보다는 임대인의 일방적 요구에 의해 이루어지는 것을 반영한 것으로 보인다.

12.7%가 침실이 1~2개 부족한 주택에 살고 있었다는 장미선·성초희(2017)의 연구와 유사한 결과이다.

주거비과부담을 RIR(소득대비 30%)로 측정하였을 때 공공임대주택거주자의 약 23.7%가 주거비과부담을 경험하고 있었다. 주거비를 제외한 소득이 최저생계비를 넘지 못하는 경우 역시 공공임대주택거주자의 약 46.5%로 높게 분석되었다. 이렇듯 공공임대주택거주자의 주거비부담이 높게 나타나고 있는데, 이는 국민임대주택거주자의 소득대비 주거비 비율이 전국 평균 29%라는 최은희·이종권·김수진(2011)의 연구, 장기공공임대주택가구의 RIR이 30%가 넘는 비율이 23.4%였다는 이재수·박은철(2015)의 연구, 서울시 공공임대주택거주자의 1/3정도가 1인 가구 최저생계비 수준에도 미치지 못하는 적은 소득을 얻고 있다는 장미선·성초희(2017)의 연구, 공공임대주택거주자가 주거의 물리적 조건에는 만족하나 경제적 측면의 만족도는 떨어졌다는 강희경·유병선(2014), 최용선·이용모(2015)의 연구와 맥을 같이 한다.

그러나 민간임대주택과 비교하면 공공임대주택의 주거복지성과는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 공공임대의 경우 민간임대에 비해 최저주거기준미달가능성이 떨어지며, 이는 공공임대가구의 열악한 인구사회경제적 특성을 통제하면 보다 일관되게 나타나고 있다. 즉 같은 인구사회경제적 특성을 가진 가구가 민간임대주택에 거주할 때 보다 공공임대주택에 거주할 때 주거의 물리적 환경이 유의미하게 개선되고 있다. 주거비 과부담 역시 가구의 인구사회경제적 특성을 통제하자 공공임대주택에 거주하는 경우 민간임대주택에 거주하는 경우보다 주거비 과부담의 가능성이 통계적으로 유의미하게 감소하였다. 주거안정성 면에서는 인구사회경제적 특성 통제여부와 상관없이 공공임대주택이 민간임대주택보다 뚜렷한 성과를 보였다. 민간임대주택의 경우 보증금과 월임대료의 상승폭이 12%를 상회하나 공공임대주택은 약 3.7%로 나타났다. 민간임대주택거주자의 약 22.8%가 이사 계획이 있는 반면에 공공임대주택거주자는 약 7.2%에 불과하였다. 이렇듯 높은 주거안정성은 공공임대주택의 경우 주택임대차보호법상의 임대료 상승의 적용을 받는 반면에 민간임대주택은 법적 규제력이 약하기 때문으로 보인다. 한편으로는 저소득가구가 공공임대주택을 벗어나 시장에서 공공임대주택에 상응하는 물리적 조건과 경제적 조건의 주택을 얻을 수 없는 이중임대체계의 특성상 공공임대주택거주자의 정체성(비이동성)이 증가한 것으로 평가할 수 있다.

하지만 인구사회경제적 특성은 통계적으로 통제할 수 있을 뿐 현실에서 공공임대주택에 거주하는 가구들은 자신들의 인구사회경제적 특성을 그대로 안고 살아간다. 즉 인구사회경제적 특성을 통제하지 않았을 때 공공임대주택이 방수기준미달가구와 주거비 부담이 특히 높다는 점을 간과하여서는 안 될 것이다. 즉 공공임대주택 공급에 있어 가구원간의 관계와 가구원 수 등 가구특성을 보다 반영하고, 임대료 책정에 있어 소득수준을 보다 적극적으로 고려할 필요가 있다. 현재 공공임대주택

공급은 소득과 자산기준을 공공임대주택 유형별로 적용하면서, 장애여부 등 인구집단별 특성을 일부 감안하고 있다. 그러나 같은 소득과 자산, 같은 인구특성이 있더라도 개별가구의 가구원 수와 가구원간의 관계는 차이가 있을 수 있다. 개별화된 가구 특성을 공공임대주택 입주 시 좀 더 고려하여야 할 것이다. 이와 관련하여 호주는 공공임대주택 유형과 관계없이 거주 희망자는 하나의 통합된 신청서만 작성하고, 이러한 신청서를 통해 정부가 직접 신청자 특성을 고려하여 주택 위치, 건축적 특성 등을 감안한 적절한 공급 유형을 결정한다는 박소연 외(2016)의 연구는 시사하는 바가 크다.

우리나라 공공임대주택의 임대료는 건설원가에 연동하여 주변 시세를 기준으로 설정되는데, 이로 인해 저소득가구의 주거비 과부담 문제가 발생하므로, 기준 임대료 수준을 입주자 소득의 20% 내외로 설정하고 RIR이 20%를 초과하면 임대료 감액 및 보조를 통해 부담을 경감하는 정책이 필요하다(이재수·박은철, 2015)

한편으로 본 연구는 민간임대주택가구의 주거복지가 심각하게 위협받고 있음을 보여주었다. 도시근로자 평균 소득 120% 미만인 반면 민간임대주택에 거주하는 가구의 19.8%가 최저주거기준미달가구에서 살고 있으며, 면적기준미달가구와 필수설비미달가구도 상당수에 이르렀다. 또 RIR이 30%가 넘는 가구가 약 25.7%였으며, 잔여소득방식으로 주거비과부담을 경험하는 가구도 약 24%에 이르렀다. 주거안정성도 열악하여 직전 계약에 비해 약 12%의 높은 임대료 상승을 경험하며 이사계획이 있는 가구가 약 22.8%에 이르고 있다. 게다가 민간임대주택의 열악한 주거복지 성과는 가구의 인구사회경제적 특성을 통제하면 공공임대주택과 차이가 더욱 드러난다. 이는 공공임대주택의 규모가 작으면서, 민간임대시장에 대한 규제가 적은 우리나라 이중임대체계 모델의 결과로 볼 수 있다. 즉 인구사회경제적 특성이 취약하여 시장에서 물리적으로 적절한 주거를 구매할 수 없는 가구가 상당수 있는데, 이들이 공공임대주택에 입주하지 못하고 시장임대시장에 남아 있는 경우, 미약한 주거시장 규제로 인해 주거 적절성은 물론이고 저렴성과 안정성도 충족하지 못한 주거 상태에 처해 있는 것을 확인할 수 있었다.

민간임대주택에 거주하는 가구의 주거복지를 향상시키기 위한 정부정책으로는 공공임대의 확대와 더불어 주거급여를 생각할 수 있다. 공공임대는 본 연구에서 확인한 바와 같이 같은 인구학적 조건을 가졌다면, 저렴적절한 주거에서 안정적으로 살아갈 수 있게 한다. 또 상당한 규모의 저렴적절한 공공임대주택을 확보하는 것은 시장임대료가 지나치게 높아지는 것을 억제하는 효과가 있다는 점에서 의미가 있다. 실제 임세희(2016)의 연구에서도 공공임대주택비율이 전국 평균보다 높은 지역의 경우 개별가구의 인구사회경제적 특성을 통제한 상태에서 지역의 공공임대주택비율이 높을수록 개별가구의 주거비과부담 가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 그러나 공공임대주택 확보에는 많

은 재정이 소요되며, 가구의 지리적 수요와 일치하지 않는 경우 공실화의 위험이 있다. 게다가 사회적 혼합이 이루어지지 않는 이중임대모델에서는 낙인과 사회적 배제, 공공임대주택의 급격한 노후화에 따른 관리비용 증가 등의 문제가 있다. 특히 우리나라처럼 공공임대주택의 이중성(공공임대주택과 민간임대주택의 경쟁을 막는 분리가 존재하여 두 임대주택간의 선택과 대체가능성이 낮음)이 강한 경우 공공임대주택 공급 확대는 구조적으로 한계가 있다. 이에 대한 대안으로 Haffner et al(2009)은 계약모델을 도입하여 사회주택공급에 참여할 수 있는 조직을 다양화하여, 사회주택과 민간주택간의 경쟁(혹은 대체가능성)을 증가시킬 필요가 있다고 주장한다. 계약모델은 시장에서 임대주택을 공급하지만, 즉 주거의 생산과 가격은 시장의 힘에 맡겨져 있지만, 수용가능한 질(quality)의 집을 확보하고, 대기 명단에 있는 공공임대주택신청인이 집을 얻도록 하는 것이다. 이들은 ‘정부 대행(state-agent)’으로 정부와 독립적이면서도 정부에서 돈을 받고 사회주택을 공급하고 관리하는 계약을 한다. 또는 Haffner et al(2009)은 중간부문(intermediate sector)을 도입할 것을 주장하여 공공임대와 민간임대의 차이를 줄일 것을 주장한다. 중간부문은 공공임대보다는 소득이 높지만, 시장임대보다는 소득이 낮은 가구들을 위한 것으로 평균월세와 공적 보조, 즉 월세규제와 임차인보호도 이 두 부분의 중간정도이지만, 할당은 욕구에 기반하는 유형을 말한다. 프랑스의 경우 중간임대주택을 싼 공공임대와 비싼 민간임대간의 가격 차이가 큰 지역, 즉 도시지역에 집중하여 공급하였다. 영국은 중간임대주택을 주요 노동자(key worker)에게 제공함으로써 중간부문임대주택이 주택시장 기능뿐만 아니라 노동시장기능을 함께 수행하도록 하였다.

우리나라도 공공임대주택의 미래 모델을 저소득층 중심에서 중소득층으로 점차 확대하는 모델, 공급 평면·방식·계층·임대료의 다양화를 도모하는 모델로 계획하고 있다(최은희 외 2017). 여기에 덧붙여 공공임대주택과 민간임대주택의 분리를 완화하고, 공공임대주택거주자의 이동성을 침해하지 않으려는 정책적 고려가 보다 강화되어야 할 것이다.

주거급여는 공공주택과 달리 주거이동을 막지 않고, 거주 선택권을 보장하며, 주택에 대한 민간 투자를 구축⁸⁾하지 않는다는 장점이 있다. 그러나 월세 상승을 통해 임대인이 주거급여의 일부를 가져갈 수 있으며(Andrews, Sánchez, and Johansson, 2011), 최저주거기준 충족여부와 연계되지 않는 주거급여는 주거의 질 향상에 기여하는데 한계가 있다. 이런 이유로 미국은 주택규정(housing code)을 수립하고 주거 바우처와 같은 정부 주거보조금을 받는 수급자가 입주하는 주택이 되기 위해서는 1년에 1회 UPCS(Uniform Physical Condition Standard) 검사에 합격하는 것을 조건으로 하고 있다(U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001). 영국 역시 주택의 상태가 부적절한

8) 공공주택의 공급으로 인해 민간주택의 공급이 그만큼 줄어드는 현상을 말한다.

주택이라고 판정될 경우 지방자치단체에 의해 즉각적인 조치가 이루어지는 등 법적 구속력이 있으며, 최저주거기준에 위배되었음에도 일정 기간 내에 시정 조치가 이루어지지 않을 때에는 퇴거 또는 철거명령, 강제 수용 등의 처벌조치가 내려진다(VCOSS, 2009). 우리나라 역시 민간임대주택 활성화 방안(진미윤, 2016)중 하나로 민간임대인에 대한 공공의 지원을 조건으로 해당 임대주택을 저렴 주택으로 공급하는 정책을 본격 시행해야 한다는 주장이 증가하고 있다⁹⁾(남원석·임동현, 2017)는 점에서, 적어도 주거급여나 정부의 세금감면 등의 혜택을 받는 민간임대주택의 경우 최저주거기준 충족을 전제로 지원하는 규정을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

마지막으로 민간임대주택에 대한 규제의 필요성이 다시 한 번 강하게 제기된다. 물론 민간임대주택은 다양한 평형과 구조를 갖추고, 시장에서 경쟁적으로 제공된다는 점에서 주택선택의 폭을 넓히고, 주거욕구에 보다 빠르게 대응하는 장점을 갖추고 공공임대주택보다 질 높은 주택을 제공하여 왔다. 그러나 본 연구에서 확인한 바와 같이 민간임대주택의 열악한 주거복지성과를 생각한다면, 민간임대시장의 초기 임대료와 임대료 상승에 대한 통제, 임차기간과 보증금의 규모에 대한 규정, 계약 종결의 사유를 주거복지적 관점에서 논하고 그 실효성을 확보할 필요가 있다. 즉 임대료 규제는 임대인과 임차인의 이해 사이에서 균형을 맞추어야 하며, 임차인의 안전을 보장하며, 기존 임차인과 새로운 임차인간의 시장이 분리되는 것을 피해야 한다(Andrews, Sánchez, and Johansson, 2011). 그런데 Andrews, Sánchez, and Johansson(2011)은 임대료 규제가 임대주택공급의 동기를 하락시킬 수 있다면서, 임대료 규제에 대한 보완물로 유지관리의 책임과 임대료의 비지급과 유지에 관한 잘 설계된 보험체계를 주장하기도 하는데, 이는 임대료 규제에 대한 시장의 반발이 클 것으로 예상되는 우리나라에 시사하는 바가 있다. 현재 우리나라는 민간임대주택시장의 임대료에 대한 규제가 실효성이 거의 없다는 점에서 민간임대주택시장의 임대료에 대한 실효적인 규제를 설정하여 임차인과 임대인의 힘의 불균형과 공공임대주택과 민간임대주택의 시장 분리를 완화하여 주거복지 성과를 높일 필요가 있다는 점이 강조될 필요가 있다.

본 연구는 공공임대주택의 주거복지 성과를 구조적·물리적 적절성, 비용의 저렴성, 주거안정성의 측면에서 민간임대주택과 비교함으로써 공공임대주택의 주거복지적 성과를 일정부분 확인하고, 공공임대주택 정책의 개선방안과 민간임대주택의 규제와 지원 방안에 대한 정책적 근거를 제공하였다. 특히 선행연구와 달리 이중임대모델에서 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과에 실제로 차이가 있는지를 경험적으로 밝혔다는 점에서 의미가 있다.

9) 민간임대주택을 공공의 지원으로 저소득층을 위한 저렴주택으로 기능하게 하는 것은 독일과 프랑스의 계약모델과 유사하다. 독일과 프랑스는 저소득가구에 시장 임대료보다 적은 임대료로 주택을 공급하는 대가로 민간부문에 보조금을 주거나 조세감면, 저리 대출의 혜택을 주고 있다(Haffner et al., 2009).

그러나 다음의 점은 본 연구의 한계로 지적할 수 있다. 첫째, 주거복지를 주거의 구조적·물리적 특성이 인간의 건강한 발달에 적절하며, 주거비 지출이 과중하지 않아 적절한 수준의 비주거부문 지출을 할 수 있으며, 퇴거 위험이나 빈번한 이동 없이 안정적으로 주거 생활을 할 수 있어, 지역사회로의 통합과 참여가 이루어진 상태로 정의하였으나, 지역사회로의 통합과 참여는 연구에 반영하지 못하였다. 지역사회로의 통합과 참여는 교류하는 지역주민의 수와 교류의 정도, 참여단체 등으로 측정할 수 있으나 주거실태조사는 이를 조사하고 있지 않다. 특히 공공임대주택의 경우 사회적 배제가 일어나, 지역사회로의 통합과 참여에 한계가 있다는 여러 연구를 생각하였을 때, 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과를 논할 때 주요 연구문제가 될 것이다. 이는 추후 연구의 과제가 될 것이다. 둘째, 이사계획여부를 주거의 안정성으로 측정하였으나, 이사계획이 있는 가구 중 일부는 상향이동의 계획이 있을 수 있다. 상향이동을 위한 이사와 하향이동의 이사는 주거복지의 전망이 다르다는 점에서 구분되어야 하지만, 본 연구는 이를 고려하지 못하였다. 셋째, 지역간 편차를 고려하지 못하였다. 입주자 편익과 주거비 부담에 있어 지역간 편차가 크다는 정의철(2006)과 최은희·이종권·김수진(2011)의 연구는 주거복지성과에 있어서도 수도권과 비수도권의 차이가 있을 것임을 예견하게 하나 본 연구는 이를 고려하지 못하였다. 넷째, 공공임대주택의 입주가격 최대상한선인 도시근로자 평균 소득 120%를 대상으로 한 점에 논란이 있을 수 있다. 우리나라 공공임대주택은 유형별로 <표 1>과 같이 소득과 자산기준이 다르다는 점에서 소득과 자산기준 설정에 따라 주거복지 성과가 다를 수 있다. 실제 본 연구에서 활용한 공공임대주택(n=767)중 90.9%는 10년 이상의 장기공공임대주택(n=698)이었으며, 나머지 9.1%는 10년 이하 단기임대주택(n=70)이었다. 물론 본 연구는 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지성과를 비교하기 위한 연구라는 점에서 장기공공임대주택과 단기공공임대주택을 구분할 필요는 없으나, 단기공공임대주택을 포함함으로써 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지성과의 차이를 다소 과소평가할 가능성이 존재한다. 공공임대주택의 유형별로 같은 자산 기준의 민간임대주택과 주거복지성과를 비교하는 보다 정밀한 작업은 후속연구의 과제를 남겨둔다. 다섯째, 주택은 선택된다는 점을 연구에 반영하지 못하였다. 즉 어떤 가구는 입주자격이 되어도 공공임대주택에 거주하지 않고 민간임대주택 거주를 선택할 수 있다. 즉 가구의 인구사회 경제적 속성 혹은 측정하지 못하는 속성이 주거 선택에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 주거복지성과에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 가구의 연령, 성별, 학력, 가구소득과 같은 측정가능한 속성은 통제하였으나, 측정하지 못한 속성은 통제하지 못하였다. 즉 가구의 측정하지 못한 속성을 통제할 상태에서 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지성과를 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있다. 이는 모두 후속연구의 과제가 될 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강희경·유병선(2014). 노인빈곤가구의 공공임대주택정책 효과에 관한 연구-서울시 영구임대아파트와 민간주택 거주자 주거만족도 비교를 중심으로-. 사회복지경영연구. 1(2). 65-89.
- 김수현(2010). 우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택-Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로. 한국사회정책. 17(3). 123-152
- 김주영(2012). 국민임대주택 공급의 성과분석에 관한 소고: 관리측면을 중심으로. 주택연구. 20(1). 157-178.
- 권치홍, 김주영(2012). 공공분양주택과 공공임대주택입주자의 주거만족도에 관한 연구. 주거환경. 10(3). 34-47.
- 남원석(2014). 한국공공임대주택의 미래-새로운 제도화의 경로와 과제. 대한지리학회 학술대회 논문집. 77-77.
- 남원석, 임동현(2017). 시유지를 활용한 공공임대주택 공급가능량 분석-서울시를 중심으로. 한국주거학회 논문집. 28(4). 77-84.
- 박소연, 정승우, 나민수, 이경훈(2016). 호주의 공공임대주택 정책 및 주요 특성 연구. 국토연구. 131-148.
- 박은철, 이재수, 이시우, 이자은(2015). 장기공공임대주택의 입주자격 및 임대료체계 개선방향 연구. 도시행정학보. 28(1). 1-31.
- 이재수, 박은철(2015). 공공임대주택 정책의 변화와 주요 이슈: 입주자격과 임대료 체계를 중심으로. 2015 도시정책학회 춘계학술대회 발표문.
- 임세희(2010). 주거빈곤이 아동발달에 미치는 영향. 서울대학교 박사학위 논문.
- 임세희(2013). 공공임대주택거주가 우울에 미치는 영향. 사회복지연구. 44(3). 5-30.
- 임세희(2015). 최저주거기준미달가구의 결정요인: 지역특성을 중심으로. 사회복지정책. 42(4). 47-73.
- 임세희(2016). 주거비 과부담 결정요인. 한국사회복지학. 68(3), 29-50
- 임세희, 박경하(2017). 유형별 주거빈곤가구의 차이-최저주거기준 하위기준미달, 주거비과부담, 중복주거빈곤가구. 한국사회정책. 24(4). 31-62.
- 장미선, 성초희(2017). 서울시 공공임대아파트 단위세대 규모의 적정성 평가. 한국주거학회 춘계학술발표대회 논문집. 29(1). 139-144.
- 정의철(2006). 국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과. 주택연구. 14(3). 5-27.
- 진미윤(2011). 국제비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향. 국토연구. 71. 87-113.
- 진미윤(2016). 국내 민간임대주택의 여건과 활성화 방안. 한국주거학회 정책세미나 발표논문.
- 최웅선, 이용모(2015). 공공임대주택 정책의 효과성 분석: 국민임대주택 입주자의 주거환경 만족도와 사회적 관계 만족도를 중심으로. 정책분석평가학회보. 25(3). 313-339.
- 최은희, 이종권, 김수진(2011). 국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과: 주거비 부담 수준 비교를 중심으로.

- 주택연구. 19(3). 123-147.
- 최은희, 조승연, 임덕영, 이슬해(2017). 공공임대주택 미래 모델 개발과 향후 정책 로드맵 구상 연구. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 하성규, 서종녀(2006). 공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구. 주택연구. 14(3). 159-181.
- 한국은행(2016). 경제통계연보. 한국은행.
- Andrews, D., Sánchez, A.C., & Johansson, A. (2011). *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. OECD, France.
- Cecodhas.(2007). *Social Housing in France*. Information from the website, www. cecodhas. org. March
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & Heijden. H. (2009). *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?* Housing and Urban Policy Studies. 33. IOS press.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*. 23(1). 1-18.
- OECD (2016). AFFORDABLE HOUSING DATABASE, [HTTP://oe.cd/ahd](http://oe.cd/ahd) UPDATE 2016.12.21.
- Scanlon, K. & Whitehead (eds). (2008). *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*. London. London School of Economics and Political Science.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (2001). *Housing Choice Voucher Program Guidebook*.
- VCOSS. (2009). *A future Focused Housing Standard. The case for rental housing standards to help Vulnerable Household Adapt to Climate Change*. Victorian Council of Social Service.
- 다음백과. Nata-Lia/Sutterstock.com
- 마이홈포털. <http://myhome.go.kr>. 2018.5.7
- 매경시사용어사전. [http:// dic.mk.co.kr](http://dic.mk.co.kr)
- “취약계층일수록 비은행권 대출 집중...왜?”. www. news. kbs. co.kr. (2017.7.24).

◀ Abstract ▶

The Difference of Housing Welfare Outcomes Between Public Rental Housing and Market Rental Housing

Lim, Se-Hee*

The purpose of the study was to examine the difference of housing welfare outcomes between public rental housing and market rental housing. Housing welfare is defined as living at adequate, affordable housing with stability and measured as substandard housing, unaffordable housing, unstable housing. This study was based on 2016 Housing Fact Finding Survey, sampled the households which their incomes are below 120% average income of city workers. This study controlled the socio-economic characters of householders to identify the difference of housing welfare performance between public and market rental housing.

The study showed the ratios of public rental housing of substandard housing and unaffordable housing are not low. But It is revealed that the achievements of housing welfare of the public rental housing are better than market rental housing and the differences between them are more consistent after controlling the socio-economic characters of householders. The problems of substandard housing, unaffordable housing and unstable housing in market rental housing are more than public rental housing.

This study provides the basis that the regulation for market tenant protection should be reinforced and the policy of public housing should be expanded and improved for housing welfare.

Key words: Housing welfare, Public rental housing, Market rental housing, Substandard housing, Unaffordable housing, Unstable housing.

◆ 2018. 06. 25. 접수 / 2018. 09. 10. 1차수정 / 2018. 09. 21. 게재확정

* Assistant professor, School of Social Welfare, Seoul Cyber University