

저소득층의 주거비지불능력을 고려한 주거비보조에 관한 연구

Housing Expenditure, Housing Affordability and Housing Subsidy in Korea

김혜승¹⁾ · 홍형옥²⁾

※ 주요단어 : 주거비, 주거비지불능력, 주거비보조

1. 머리말

쾌적한 안식처로서의 주거는 삶의 질의 기초를 이룬다. 주거는 친숙한 공간을 제공함과 동시에 우리 자신의 독자성을 나타내 주고 우리 자신을 상징한다. 따라서 편안하고 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있음은 일상에 활력을 충전시켜 주며 삶에 의미를 부여한다. 반면 열악한 주거환경은 육체적, 정신적 건강에 부정적인 영향을 주게 된다.

이러한 주거의 중요성 때문에 많은 국가에서는 최소한의 수준 혹은 적절한 수준의 주거의 질을 자력으로 향유할 수 없는 자들의 주거수준의 향상을 위해 정책당국이 개입하여 왔다.

저소득층을 위한 주택정책의 주된 목표는 저소득가구들의 주거수준의 향상 및 주거비 부담의 완화에 있다고 할 수 있다. 이를 위해서는 저소득층이 거주할 수 있는 주택재고의 확보와 함께 그들이 사회적으로 수용할 수 있는 주거 및 비주거 부문에서의 최저수준의 서비스를 누리면서도 소득에 비해 과도한 주거비부담을 지니지 않도록 하기 위한 즉 주거비지불능력(housing affordability)을 갖출 수 있도록 하는 정책지원이 요구된다.

이에 본 연구의 목적은 이러한 주거비지불능력 개념에 기초하여 주거비보조를 구체화하는 데 있다. 구체적인 연구내용은 우선 주거비 및 주거비지불능력 문제에 대해 이론적으로 검토한다. 즉 주거비는 어떻게 정의될 수 있는지, 주거비지불능력의 개념은 무엇인지 또 이러한 개념 하에서 주거비지불능력 문제를 지닌 가구를 어떻게 분류할 수 있는지에 대해 살펴본다. 둘째, 본 연구의 분석틀에 맞게 주거비를 조작적으로 정의하고, 주거비지불능력 문제가구와 주거비보조 대상가구를 설정한다.

셋째, 이러한 이론적 틀을 토대로 과연 우리나라의 경우 이러한 주거비지불능력 문제

1) 국토연구원 연구위원

2) 경희대학교 생활과학부 주거환경전공 교수

를 지닌 가구의 규모는 어느 정도인지, 이러한 문제에 근거한 주거수준의 격차를 해소하기 위한 하나의 방법으로 주거비보조를 선택할 때 보조대상의 규모는 어느 정도인지, 그리고 어느 정도의 주거비보조액이 요구되는지를 설문조사자료를 통하여 파악해 본다. 마지막으로 분석결과의 요약 및 정책적 시사점을 언급하고자 한다.

2. 주거비 및 주거비지불능력의 이론적 배경

1) 주거비의 정의

주거비란 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련비용의 총합이라고 할 수 있다.

엔젤과 슈바베에 의한 전통적 주거비는 생존의 수단으로서의 주택에 필요한 비용으로 임대료와 광열비만을 의미하였다. 그러나 지금은 주택이 생존의 수단으로서 뿐만 아니라 투자의 목적, 주거욕구의 반영, 자아의 표현, 주거가치의 실현이 이루어지는 중요한 장소로서의 개념으로 변화하였다. 또한 공동주택에서는 설비의 고급화, 기계화, 첨단화, 다양한 에너지의 사용 등으로 인하여 주거비의 범위는 무척 다양하고 복잡해지고 있다(홍형욱·유병선, 2003). 따라서 많은 연구와 문헌에서 주거비에 대한 정의는 다양하게 나타나고 있다.

주거생활 뿐 아니라 사회생활 또는 문화생활도 주거를 중심으로 이루어진다는 관점에서 주거생활에 직접적으로 필요한 비용으로는 지대, 임대료, 설비비, 가구집기비, 수선비, 상하수도료, 오물수거비 등을 제시하고, 이 외에 전기·가스·석유·연탄 등의 연료를 위한 광열비와 통근이나 통학·외출 등을 위한 교통비, 가옥세, 토지세 등도 주거비와 관련이 있다고 보는 견해도 있다(윤정숙·이경희·홍형욱, 1997). 한편 거주에 필요한 비용(dwelling expenses) - 모기지이자, 재산세, 자가소유자의 보험 및 기타 자가소유에 드는 비용 그리고 임대료, 주차료 및 기타 임차인에게 드는 비용 - 으로 정의하는 경우도 있으며, 이러한 비용에 추가적으로 광열·수도비, 가구 및 집기비용, 그리고 가구운영비용(household operation expenses)을 포함하여 정의하는 경우도 있다(Dong-Hoon Oh, 1995).

우리나라 통계청에 따르면 주거비는 '주택 및 토지에 관련된 소비지출'로 정의되고 있으며 여기에서 재산증식을 위한 주택 및 토지 등의 구입비용은 제외된다. 통계청 분류에 따른 주거비에는 월세(실제로 지불한 주택 또는 주거용토지의 임대료 및 권리금), 주택

설비 및 수선비(수선재료비, 설비수리서비스비용) 및 기타주거비(공동주택관리비, 화재보험료, 승강기유지비)가 포함되어 있다. 이 외에 주거생활과 관련된 비용이라 할 수 있는 전기·가스·난방비 등의 광열비, 상하수도료, 가구집기·가사용품비, 주택관련세금, 전세평가액, 보증부월세평가액, 자가평가액은 별도로 계상되고 있다(통계청 2002).

한국보건사회연구원의 최저주거비계측시 설정한 주거비를 살펴보면 다음과 같다. 1988년 이후 매 5년마다 실시한 최저생계비계측연구에 따르면 최저주거비는 도시지역과 농촌지역에 따라 달리 계측되었다. 이 때 대표적인 점유형태와 주택유형을 도시지역의 경우에는 각각 전세와 아파트로, 농촌지역의 경우에는 각각 자가와 단독주택으로 설정하였다. 이러한 가정 하에서 최저주거비에는 주거실태조사 결과에 의한 최저주거기준에 해당하는 주거비용(융자금월상환액+월이자비용+자기자본비용) 이외에 도시지역의 경우에는 관리비 및 이사비용이, 농촌지역의 경우에는 수리비용이 추가로 포함되었다(김미곤 외, 1999).

주거비는 주택점유형태에 따라 자가거주자의 비용과 차가거주자의 비용으로 구분할 수 있다(이중희·조상형, 1997). 차가거주자의 주거비용의 계산은 비교적 단순하고 자가거주자의 주거비용의 경우보다 연구자들간에 의견이 일치되는 정도가 높으며, 가장 중요한 비목은 임대료이다. 반면 자가거주자의 주거비용은 이론적으로 사용자비용(user costs)에 의해 측정되어야만 한다(Hancock, 1993). 사용자비용은 주택구입시 투입된 자기자본에 대한 기회비용에다가 주택을 보유함에 따라 발생하는 보유비용을 더한 금액에서 자본이득을 차감한 개념이다. 여기에서 보유비용은 주택의 취득관련과세와 보유과세 그리고 감가상각비 등의 유지관리비를 포함한 개념이며, 자본이득은 양도가격과 취득가격의 차액에서 양도소득세를 차감한 금액으로 정의할 수 있다(윤주현 외, 1998).

본 연구에서는 같은 주거단위(housing unit) - 독립된 출입구 및 시설을 갖춘 주거공간 - 을 공유하는 집단을 가구(household)라 하므로(Morris and Winter, 1996), 주거비용을 주택점유형태에 따라 자가가구의 비용과 임차가구의 비용으로 구분한다. 이 때 자가가구의 주거비용은 사용자비용(user costs)을, 임차가구의 비용은 임대료로서, 임차형태가 월세인 경우에는 매월 지불하는 월세액을, 전세의 경우에는 전세보증금의 기회비용을 주거비용으로 정의한다. 단, 본 연구에서는 연구목적과 분석의 일관성을 유지하기 위해 이러한 주거비용 외에 주거생활을 원활하게 유지하기 위한 비용인 관리비를 추가로 포함하여 분석하기로 한다. 본 연구의 목적 중 하나는 각 가구가 사회적으로 수용할 만한 최저수준의 주거비용과 비주거비용이 어느 정도인지를 파악하는 것이다. 그런데 사회적으로 수용할만한 최저수준의 주거비용과 비주거비용의 합계를 최저생계비라고 전제할 때 현재 우리나라의 최저생계비를 구성하는 비목 중 최저주거비의 계측에는 주거비용 이외에 관리비가 포함되어있다. 따라서 분석의 일관성을 유지하기 위해 관리비를 주거

비용에 포함시키기로 한다.

2) 주거비지불능력의 개념

일반적으로 "지불능력이 있다"(affordable)는 용어의 정의와 지출기준은 종종 검증되지 않은 원칙을 사용하고 있다. 어느 정도를 주거비로 지불해야 하는가와 관련하여 대출 기관, 부동산업자 등이 적용하여 온 몇 가지 원칙에는 다음과 같은 것이 있다. 즉 주택가격은 연소득의 2~2.5배를 넘지 않을 것, 한달 간의 주거비용은 일주일치 급료 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급료는 주택가격의 1%와 동일할 것 등이다(Beyer, 1965). 세금, 유틸리티³⁾비용, 이자율의 증대를 감안하면 이러한 원칙은 적절치 않을 수도 있으나 이러한 원칙은 자주 인용되고 있다. Morris와 Winter는 적절한 소득대비 주거비용의 비율을 25%로 설정하고 있다(Morris and Winter, 1996). 또한 HUD는 주거를 위해 가구소득의 30% 보다 많이 지출하는 경우를 "과도한 주거비부담"(excess cost burden)으로 정의하며, 주거를 위해 가구소득의 50% 보다 많이 지출하는 경우를 "심각한 주거비부담"(severe cost burden)으로 정의하고 있다(오동훈, 1997).

대부분의 연구자들도 적절한 주거비지불능력의 기준으로 소득대비 주거비용의 비율을 검토하고 있다(Hancock, 1993). 그러나 점유형태, 입지 및 가구유형을 고려하지 않고 소득에 대한 주거비비율이라는 단일한 비율을 주거비지불능력 유무를 판단하는 기준으로 설정하는 것은 과도한 단순화이며 그릇된 정보를 제공할 가능성이 있다. 실질적인 주거비용은 점유형태, 입지, 가구의 사회경제적 특성 및 가구소득에 따라 다양함을 보이고 있고(Maclennan, Gibb and More, 1990)⁴⁾, 적절한 지불능력기준은 주거비지출이 기타 다른 소비에 미치는 영향도 함께 검토함으로써 경험적으로 얻을 수 있기 때문이다.

Maclennan와 Williams는 주거비지불능력에 대해 다음과 같이 매우 일반적인 정의를 제시하고 있다(Maclennan and Williams, 1990).

주거비지불능력은 제3자(혹은 정부)의 견해에서 가구소득에 비해 적절치 않은 부담을 부과하지 않는 가격 혹은 임대료로서 어떤 주어진 주거기준(혹은 다른 기준들)을 보장하는 상황이다.

3) 수도, 가스, 전기, 위생적 하수도 등과 같은 공공서비스(Morris and Winter, 1996: 141)

4) 1981년 캐나다의 경우 소득의 35% 이상을 주거에 지출한 비율은 전체 인구의 10% 정도임. 반면 임차자 및 편모가구 중에서 이러한 주거비부담을 지닌 비율은 각각 20%, 26%로 나타남. 특히 1인가구이면서 임차인인 경우(이는 총 1인가구의 70%임)의 이 비율은 32%로 더 높음 (Arnold and Skaburskis, 1989).

다음으로 Bramley(1990)는 보다 구체적으로 주거비지불능력을 정의하고 있다.

가구는 일정한 빈곤선 밑으로 떨어지지 않고 살아갈 수 있을 만큼 충분한 소득을 보장하는 임대료(net rent)로 (주어진 가구유형 및 규모에 따라) 적절하게 설정된 사회적 규범에 걸맞는 주택을 점유할 수 있어야만 한다.

이러한 두 가지 정의는 비주거부문의 소비를 장려재 (merit good)⁵⁾로 인식하고 있다. 즉 그들은 비주거부문에서 사회적으로 바람직하다고 여기는 최소수준의 소비량이 있다고 생각하는 것이다. 두 가지 정의는 따라서 주택의 기회비용의 개념과 관련이 있다. 이것은 주거비지불능력 개념의 본질로서 주택을 얻기 위해 선행하여야만 하는 것 그리고 선행되어야 하는 것이 적절한지 혹은 과도한지 여부가 고려되어야 한다는 것이다. 두 가지 정의는 또한 주거소비기준을 언급하고 있는데 이는 주택도 또한 장려재임을 의미한다(Hancock, 1993). 이는 주거의 특성이 상당한 시장실패⁶⁾를 초래하는 경향이 있고, 또 사회가 일정 수준의 주택공급을 개인의 소득과 부 그리고 공급비용과 무관하게 필요한 것으로 간주하는 경향이 있기 때문이다(Whitehead, 1991에서 재인용).

이와 같이 주거비지불능력에 대한 대부분의 공통적인 규범적 개념은 비주거부문의 소비를 위한 최소 소득요건에 대한 판단과 주거소요/기준(housing needs/standards)에 대한 규범적 판단을 연계시키는 것이 많은 연구자들의 일반적 견해이다. 이것은 주거비지불능력이 빈곤선의 정의와 매우 밀접하게 연관되어 있다는 것, 그리고 빈곤선과 주거비를 제외한 잔여소득(residual income)에 입각해서 나타낼 수 있다는 점을 시사한다(Bramley, 1994).

3) 주거비지불능력 개념의 분류⁷⁾

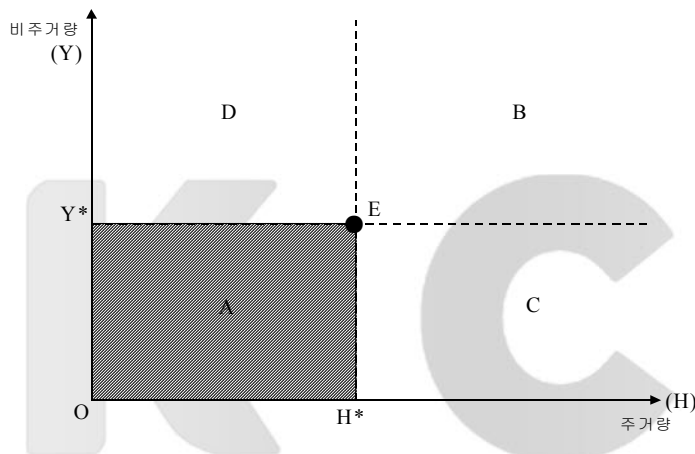
두 재화의 사회적으로 수용할만한 최저기준과 함께 가구들이 주거부문의 소비 및 비주거부문의 소비를 어느 정도 행하고 있는지를 알면 주거비지불능력 문제를 지니고 있는 가구규모를 파악하는 것이 가능하다. <그림 2-1>은 한 가구가 소비하고 있는 주거량(H)과 기타 다른 재화들의 소비량 즉 비주거량(Y)의 조합을 나타내고 있다. Y^* 와 H^*

5) 의료, 교육 등 공공부문이 일정부분까지 공급하는 것이 바람직한 사유재

6) 시장실패(市場失敗)란 시장이 효율적인 자원배분을 실현시키지 못하는 상황을 총칭함 현실의 시장경제에서 모든 자원의 배분이 항상 가격기능에만 의존하고 있는 것은 아니기 때문임

7) Hancock(1993)의 주거비지불능력 개념의 구분을 참조하되, 이해를 보다 쉽게 하기 위해 필자의 설명을 추가하였고, 필자의 논점에서 재구성함

는 사회적으로 수용할 수 있는 한 가구에게 필요한 두 재화의 최저기준을 나타낸다. 여기에서 Y^* 와 H^* 는 가구의 규모와 구성에 따라 변화한다. 그림에서의 점 E 는 따라서 주거비지불능력과 관련있는 소비의 묶음을 나타낸다. 구역 A에 의해 대표되는 소비패턴은 주거에 대한 지불능력이 없는 영역을 나타낸다. 역으로 구역 B에서의 소비는 논란의 여지없이 주거비지불능력이 있음을 나타낸다. 왜냐하면 이 구역에서 가구는 두 가지 재화의 적절한 양을 소비하고 있기 때문이다. 구역 C와 D에 속한 가구는 적어도 하나의 재화는 충분히 소비하고 있으나 다른 하나에 대해서는 그렇지 못하다. 이러한 소비패턴은 가구의 선호 및 가구가 당면하는 제약조건 때문에 발생한다.



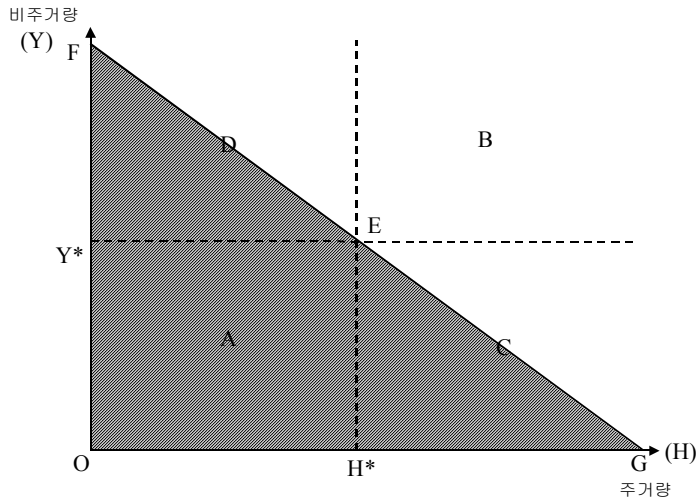
<그림 2-1> 최소한도의 주거비지불능력

이 때 주된 제약조건은 가구의 실질소득이다. 가구의 실질소득이 Y^* 와 H^* 를 구입할 만큼 충분히 크다는 것을 가정할 때 이 가구의 대안적 소비가능성은 <그림 2-2>의 FG 와 같은 예산제약에 의해 나타난다. M 은 소비자의 실질소득, P^h 는 주거서비스 단위당 가격, H 는 소비된 주거서비스량, 그리고 P^y 는 모든 비주거부문 재화의 단위당 가격, Y 는 소비된 모든 비주거부문의 재화의 양이라고 할 때, 이 예산선을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$M = P^h H + P^y Y \quad (1)$$

이로부터 예산선의 위치는 가구의 화폐소득에 의해 결정되며 그 기울기는 Y 와 H 의

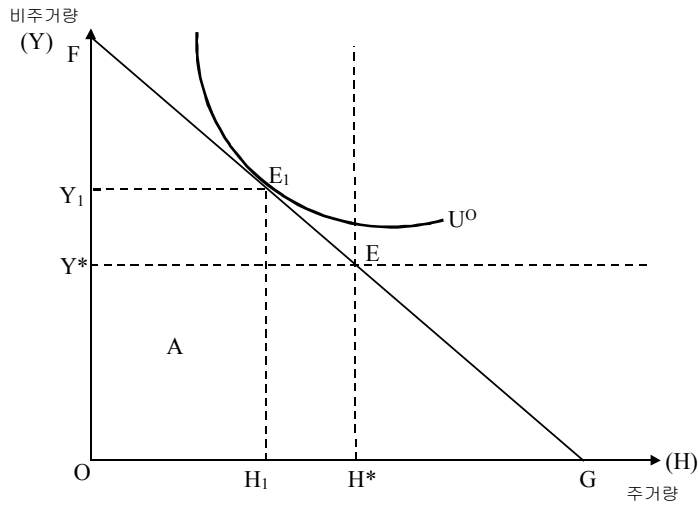
상대가격에 의해 결정됨을 알 수 있다⁸⁾.



<그림 2-2> 개개가구의 주거비지불능력

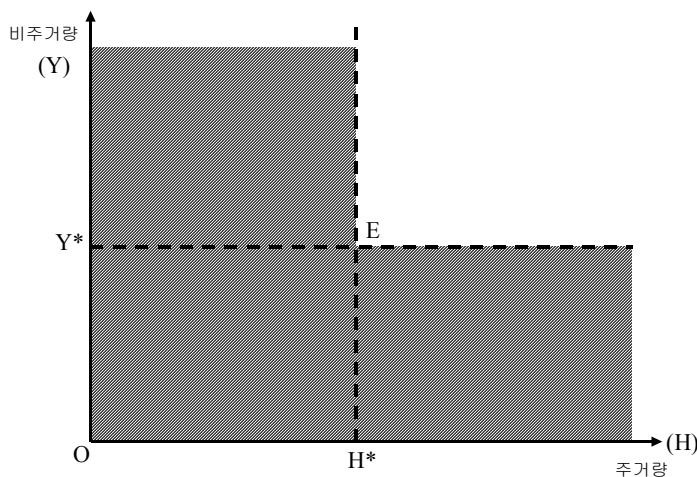
이 때 실제 소비가 빗금친 영역 안에 있으면서 FG 선상에 있지 않은 가구는 소득과 두 재화의 상대가격이 주어졌을 때 E 에 도달할 수 없다. 따라서 주거비지불능력이 없는 추가적인 영역으로서 두 개의 삼각형 Y^*FE 와 H^*GE 를 정의할 수 있다. 소비패턴이 E 점을 제외한 FG 선상에 있거나 구역 C 와 D 에서 빗금치지 않은 곳에 있는 가구들은 선호에 의해 혹은 다른 비소득 제약조건 때문에 Y 혹은 H 를 최저기준보다 적게 소비할 것이다.

8) 이 식을 Y 에 대해 풀어 보면 $Y = \frac{M}{P^y} - \frac{P^h}{P^y} H$ 와 같음



<그림 2-3> 고집스러운 선호와 주거비지불능력

<그림 2-3>은 Y^* 와 H^* 를 구입하기에 충분한 소득을 지녔으나 Y_1 과 H_1 을 소비하기를 선호하는 가구가 당면하는 선호와 제약조건을 나타낸다. 이 가구는 Y 관점에서의 기회비용이 그 가구에게는 너무 커 사회적으로 수용할 만한 최저주거기준에 대한 주거비지불능력이 없음을 주장할 것이다. 바꾸어 말하면 그 가구는 E_1 에서보다 E 에서 덜 행복한 것이다. 만일 그에게 다른 제약조건들이 없다면 이것은 하나의 '고집스런' 선호 (perversity of preference)를 나타낸다.



<그림 2-4> 광범위하게 정의된 주거비지불능력

이러한 분석은 가구가 그들이 소비하는 주거량을 매우 작은 양조차도 변화시킬 수 있

음이 전제된 것이다. 그러나 이러한 전제가 현실적으로는 실현될 가능성이 아주 낮다. 주거소비는 단순하게 일정한 양만큼만 이용할 수는 없는 불가분성의 특성을 지니기 때문이다. 이러한 경우 가구는 단순하게 사회적으로 수용할만한 최저수준의 소비 묶음인 E 혹은 그 가구의 견해에 입각한 최적 묶음인 E_1 에 조차도 도달하지 못할 수 있다. 이러한 경우 적절한 정책대응은 이러한 제약조건들을 제거 혹은 완화시키거나 혹은 사회적으로 수용할 만한 최저수준은 적어도 H^* 정도의 소비임을 그리고 Y^* 와 H^* 모두를 감당하기에 충분한 소득을 지닌 자들에게도 소득지원 혹은 가격보조가 제공될 수 있음을 인정하여야 할 것이다. 이는 비소득 제약조건 존재로 인한 주거비지불능력 문제가 발생할 수 있는 사례이다. 만일 이러한 비소득 제약조건이 보다 광범위한 영향을 준다면 실제 소비가 <그림 2-2>의 C와 D 영역에 있는 그러나 삼각형 OFG에서는 벗어나 있는 가구들 중 더 많은 비율이 주거비지불능력 문제를 지닌 범주에 포함되어야만 할 것이다 (<그림 2-4> 참조).

이러한 경우의 좋은 예가 높은 재산세를 내야하는 넓은 주택에 거주하지만 현금소득은 낮은 사람들 - H^* 보다 더 넓은 주택에 거주하는 나이든 미망인들 - 이다. 이들은 분명히 구역 C에 속하는 가구들의 사례이다. 이들은 주거소비를 줄인다면 소득을 찾아낼 수 있을 것이다. 그러나 이것은 자기집에 대한 감정적 애착 혹은 불완전한 자본시장의 존재 때문에 쉬운 일은 아니다. 또한 Y^* 보다는 더 소비하지만 H^* 보다는 덜 소비하는 가구들도 주거비지불능력 문제가 있는 집단으로 추가될 수 있다. 이러한 영역에 있는 자들은 높은 수준의 비주거소비를 하기 위해 주거부문에서 과소소비할 수도 있다. 이에 해당하는 대부분의 사람들은 자가점유자이거나 민간임대부문에 거주하는 자들일 것이다.

<그림 2-1>에서 제시된 정의는 최소한도를 요구하는 입장(minimalists)이며 이에 대한 이견은 별로 없을 것이다. 그러나 이 외에 다른 정의를 이용할 경우에는 몇 가지 현실적인 문제가 수반된다. <그림 2-2>에서처럼 소비자 예산제약을 나타내는 삼각형에 주거비지불능력 문제를 한정시키는 것은 모든 소비자가 주택과 기타재화에 대해 동일한 상대가격을 지니고 있음을 가정하는 것 혹은 각 개개가가구가 당면할 수 있는 가격을 결정하는 것을 가정한다. 확실히 개개가구들은 주택시장이 완전히 경쟁적이지 않기 때문에 상이한 주택가격에 당면하게 되는 경향이 있다. 또한 상대가격의 차이, 소득과 비소득 제약조건 및 소비자호의 다양한 영향을 구별하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 주거비지불능력에 대한 보다 폭 넓은 정의가 필요하다. 이렇게 주거비지불능력 문제가구를 Y^*

와 H^* 를 실제로 소비하지 않고 있는 가구들을 모두 포함하여 광범위하게 정의할 경우 (<그림 2-4>)에는 그 규모가 상당히 커진다. 단, 이러한 폭넓은 정의는 H^* 와 Y^* 를 소비할 부담능력은 있으나 선택하지는 않는 자들을 포함하기 때문에 비판받을 소지가 있다. 현실적인 문제는 어떤 개개가구들이 이러한 경우에 포함되느냐를 파악하는 것이다. 결론적으로 주거비지불능력에 대한 개념은 단순히 이분법적 개념으로 파악되어서는 안 되며, 빚금친 영역을 구성하는 보다 복잡하고 미묘한 사례들이 있음을 인정해야 할 것이다. 따라서 주거비지불능력 개념에 기초하여 주거비보조정책의 대상가구를 선정하는데 있어서는 좀 더 신중한 정의가 필요할 것이다.

4) 주거비지불능력 문제가구의 설정

이제까지 주거비지불능력의 개념을 보다 구체적으로 또 다양하게 살펴보았다. 본 연구에서는 주거비지불능력이 없는 가구들로 다음과 같은 경우를 상정하고자 한다. 첫 번째로 <그림 2-1>에서 제시된 주거 및 비주거 부문에서 최소한도의 소비를 충족시켜야 한다는 입장(minimalists)을 취한다. 이는 최우선적인 정책대상이 되어야 하는 가구들이 포함되는 정의이며, 연구자들간에 별 이견이 없는 정의이다.

두 번째로 <그림 2-4>에서 볼 수 있는 광범위한 정의로 Y^* 와 같거나 더 많이 그러나 H^* 보다는 덜 소비하는 경우 혹은 H^* 보다는 더 소비하면서 Y^* 만큼의 소비에는 미치지 못하는 가구들을 주거비지불능력 문제가 있는 대상가구로 취한다. 이러한 정의는 H^* 와 Y^* 를 소비할 부담능력은 있으나 선택하지는 않는 자들을 포함하는 한계를 지닌다. 또한 앞에서 언급한 고집스런 선호를 가진 경우와 비소득 제약조건을 지닌 경우를 구분하는 것이 바람직하다. 그러나 개개가구들이 이 중 어떠한 경우에 포함되는지 여부를 판단하는 작업은 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 광범위하게 정의된 주거비지불능력 개념의 한계를 보완하기 위해 주거비지불능력이 빈곤선의 정의와 매우 밀접하게 연관되어 있다는 점을 감안하여 '일정 소득수준'(M^{**}) 이하에 속하는 가구에 한정하여 이 정의를 적용하기로 한다. 단, 여기서 '일정소득 수준'은 소득십분위 분포에 따라 소득⁹⁾이 하위 50% 이하에 속하는 가구로 설정한다. 이는 상대적 빈곤선을 소득수

9) 경제이론에서는 소득에는 화폐소득 이외에도 실현되지 않은 자본이득 및 귀속임대료 등 비화폐소득 및 기대되는 미래소득이 포함되어야 한다는 광범위한 소득 개념의 장점을 논함. 그러나 이 같은 소득에 대한 종합적인 정의는 측정의 문제, 불완전한 자본시장의 문제 등을 지님(Hancock, 1993). 그러나 기대가 성취되지 않을 가능성 및 상대적으로 불리한 조건에서 자본시장에 접근할 가능성은 주거비지불능력에 문제가 있는 가구들에게 더 높을 것임. 따라서 본

위 하위 40% 혹은 20%로 보는 Chenery et al(1974)의 견해(임창호 외, 1989에서 재인용)를 참조하되 빈곤선을 초과한 소득을 지닌 가구 중에서도 주거소비의 특성인 불가분성으로 인한 비소득 제약조건의 영향을 고려할 때 하위 40%에 해당하는 빈곤선의 소득보다 좀 더 높은 수준을 설정하는 것이 바람직하다고 판단하였기 때문이다.

이상의 내용을 정리할 때 본 연구에서는 다음과 같은 조건하에서 주거비지불능력의 문제가 발생할 것이다.

$$P^h H < P^h H^* \text{ and } P^y Y < P^y Y^* \quad (2)$$

$$M \cdot P^y Y < P^h H^*, Y > Y^* \quad (\text{단, } M^{**} > M) \quad (3)$$

$$M \cdot P^h H < P^y Y^*, H > H^* \quad (\text{단, } M^{**} > M) \quad (4)$$

여기에서 식 (2)는 주거 및 비주거 부문 모두에서 최저소비수준에 미달하는 가구를 나타낸다. 식 (3)은 일정 소득수준 이하에서 주거부문에서는 최저소비수준에 미달하나 비주거부문에서는 최저소비수준을 초과하는 가구를 언급한다. 마지막으로 식 (4)는 일정 소득수준 이하에서 비주거부문에서는 최저수준보다 낮은 소비를 하지만 주거부문에서는 최저수준보다 높은 소비를 하는 가구를 나타낸다.

5) 주거비보조 대상가구의 설정 및 주거비보조금의 산정

이렇게 본 연구에서는 광범위한 개념에 기초하여 주거비지불능력 문제가구를 설정하였다. 재정적 여건이 허락된다면 이러한 주거비지불능력 문제가구 모두가 주거비보조 대상가구가 됨이 바람직할 것이다. 그러나 주거비보조 대상의 확대는 국가의 재정에 상당한 부담을 주게 되므로 본 연구에서는 이러한 주거비지불능력 문제가구 중에서 주거비보조 대상가구를 선별하였다. 이는 본 연구에서 설정한 주거비지불능력 문제가구 중에는 주거 및 비주거 부문의 최저소비기준을 충분히 충당할 수 있는 소득을 지녔음에도 주거비지불능력에 문제가 있는 가구도 포함되기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 주거 및 비주거 부문의 최저소비수준을 충당할 수 있는 소득조차 지니지 못한 가구를 주거비보조 대상가구로 한정하고자 한다. 이들이 주거비보조를 가장 절실히 요구하는 계층임이 분명하기 때문이다. 이 때 주거비보조금의 크기는 최저

연구에서는 주거비용을 만족시키기 위한 저소득가구의 능력을 반영하는 적절한 지표로 현재의 월간 화폐소득을 설정하기로 함

소득수준 (M^* ; 여기에서 $M^* = P^h H^* + P^y Y^*$ 임) - 가구가 비주거부문에서 최저생계비 이상으로 살아갈 수 있는 소득을 보장함과 동시에 주어진 가구구성 및 규모에 알맞는 최저 주거기준을 향유할 수 있게 하는 주거비용을 충당할 수 있는 만큼의 소득수준 - 과 가구의 실질소득 (M)과의 차이가 될 것이다. 즉 주거 및 비주거 부문의 소비가 장려재임을 전제로 하여 이 두 재화에 대한 최저소비수준을 모두 만족시킨다는 의미에서의 주거비 지불능력을 보장해주는 주거비보조금액을 산정하고자 한다. 따라서 주거비보조금의 크기는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{주거비보조금} = M^* - M \quad (\text{단, } M^* > M) \quad (5)$$

이 때 자가가구의 보조금 계산시에는 식 (5)의 소득 M 에 해당가구가 사용하고 있는 주거서비스량에 대한 귀속임대료를 가산하여야 할 것이다. 이유는 자가가구가 현재 거주하는 주택을 임대한다고 가정하면 이 자가가구에게는 그 주택의 임대료만큼의 소득이 발생하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

3. 주거비지불능력 문제가구와 주거비보조 대상가구에 관한 실증분석

1) 이용자료

본 연구에서 주거비지불능력 문제가구 및 주거비보조 대상가구의 규모 및 특성을 파악하기 위해서 이용한 자료는 대한주택공사에서 2002년 수행한 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」¹⁰⁾의 원자료이다.

본 연구에서 분석대상이 된 유효표본 가구수는 총 1,482가구이다. 단, 이 조사는 저소득층이 많이 거주하는 곳을 대상으로 실시되었기 때문에 분석대상이 되는 표본이 우리나라 전체 가구를 대표한다고 볼 수 없다. 그러나 유효표본의 소득계층별 분포를 살펴보면 소득 하위 50% 이하인 가구의 비율이 90.9%로 나타났다. 따라서 이 표본은 본 연구에

10) 박신영, 최은희. 2002. 「공공임대주택의 장기공급전략연구」 (경기: 대한주택공사)에서 실시함. 이 조사는 2002년 5월 10일부터 5월 25일까지의 기간 동안 서울, 대구, 부천 및 하남의 4개 도시에서 저소득층이 많이 거주하는 곳을 대상으로 실시되었고, 총 표본가구는 1,808 가구이며, 각 도시별 표본수는 서울 22개동 459가구, 대구 28개동 464가구, 부천 14개동 433가구, 그리고 하남 4개동 452가구임. 조사내용은 주거실태, 주택가격 및 자금조달, 주거환경 만족도 및 가구의 사회경제적 특성 등을 포함함

서 설정한 주거비지불능력 문제가구 및 주거비보조 대상가구의 규모를 파악하는데는 무리가 없는 표본이라 판단된다. 이에 소득 하위 50% 이하인 가구의 표본 중에서 주거비지불능력 문제가구 및 주거비보조 대상가구의 비율을 구하여 본다. 이 때 주거비보조금액은 소득십분위별로 구분하여 살펴보기로 한다.

2) 주거비지불능력 문제가구 및 주거비보조 대상가구의 규모

주거비지불능력 문제가구의 규모 및 주거비보조 대상가구 규모를 파악하기 위해서는 우선 최저주거기준에 해당하는 주거서비스 소비량에 대한 시장가격($P^H H^*$), 비주거부문의 최저소비수준을 만족시키는 생계비($P^Y Y^*$), 가구가 실제로 비주거부문소비에 지출할 수 있는 금액($P^Y Y$), 그리고 실제로 지불하게 되는 주거비용($P^H H$)을 알아야 한다. 이 때 최저주거기준소비량의 시장가치를 도출하기 위해서는 선택된 주거특성에 대한 시장임대료를 추정할 수 있게 하는 특성감안가격모형¹¹⁾을 이용한다.

최저주거기준 소비량의 시장가치를 구하기 위해서는 최저주거기준 미달가구¹²⁾에 속하지 않는 임차가구를 대상으로 특성감안가격함수를 추정하였다.¹³⁾ 이렇게 추정된 특성감안가격함수는 다음과 같다. 종속변수는 해당 임차가구의 임대료¹⁴⁾이며, 임대료에 영향을 주는 주거특성으로는 주거사용면적, 침실수, 건물의 하자 및 지역더미를 선택하였

11) 가격과 이질적인 상품 특성들간의 헤도닉관계에 대한 일반적 이론은 Muellbauer(1974)와 Rosen(1974)의 논문 뿐 아니라 Griliches(1971)에 의해 구체화되었음(Thalmann, 1999). 특성감안가격모형에 의하면 주택은 객관적으로 관찰가능한 여러 가지 특성의 묶음으로 정의되며 이러한 특성묶음이 주택시장에서의 주택가격을 결정한다고 가정됨. 주택이 보유한 여러 가지 특성에 의해 결정되는 주택가격은 다양한 주택특성의 암묵적인 가격을 나타낸다고 보며, 이러한 암묵적인 가격을 특성감안가격이라고 함. 특성감안가격은 실제로 관찰되는 주택가격과 다양한 주택특성들과의 통계적 함수관계를 추정함으로써 구할 수 있음. 즉 $P = \alpha + \beta_i X_i + u$ 로 나타낼 수 있음. 여기에서 P 는 주택가격을 나타내고 설명변수인 X_i 는 방수, 면적, 주거시설수준, 환경수준 및 입지 등 주택의 특성을 나타내는 변수들임. 그리고 u 는 확률적 교란항을 나타내며, α 와 β_i 는 추정될 회귀계수를 나타냄

12) 최저주거기준 미달가구의 여부는 건설교통부에서 고시한 최저주거기준 내용(건설교통부 고시 제 2000-260호)에 포함된 항목 - 가구원수별 방수기준 및 면적기준, 시설기준 및 구조·성능·환경기준 - 중 설문조사항목에 포함되어 있는 변수를 택하여 구분함

13) 특성감안가격함수는 어떤 주택에 대한 평균적인 시장임대료를 계산할 수 있게 함. 그러나 앞서에서도 언급했듯이 본 분석에서 이용한 유효표본은 소득 하위 50% 이하인 가구의 비율이 90.9%인 저소득층에 속한 가구가 대부분임. 더욱이 최저주거기준 미달가구의 주거수준은 상당히 열악함. 따라서 최저주거기준 미달가구가 포함된 표본으로 시장임대료를 추정하면 시장임대료가 하향 편익될 가능성이 높음. 따라서 최저주거기준 미달가구가 아닌 가구들만을 표본으로 시장임대료를 추정함

14) 여기에서 전세가격의 월임대료 환산시 할인율은 연 10%를 적용함. 이는 설문조사 당시 시중 은행의 일반전세자금대출금리 중 높은 금리를 적용한 것임

다. 주거특성변수 선택은 건설교통부에서 고시한 최저주거기준 내용에 포함된 항목을 토대로 하되 설문조사항목에 포함되어 있는 변수, 그리고 계수값이 통계적으로 유의미한 변수를 기준으로 채택하였다. 함수형태는 여러 가지 모형의 적합도를 비교한 결과 준로그(semi-log)형태로 선정하였다. 이러한 특성감안가격함수의 추정결과는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 특성감안가격함수 추정결과

변 수 명	종속변수 : log(임대료)	
	추정계수	표준오차
상수	2.2761	0.1447***
사용면적	0.0305	0.0058***
사용방수	0.1178	0.0569**
건물하자만족도 더미(매우불만=0, 나머지=1)	-0.2178	0.0831***
지역더미(서울=1)	0.1944	0.0797**
지역더미(부천=1)	0.1861	0.0786**
지역더미(하남=1)	0.2296	0.0736***
R^2 표본수	0.3057 226	

*** 통계적 유의수준 1% 이내 ** 통계적 유의수준 5% 이내

이렇게 추정된 계수값에 가구규모별 최저주거기준에 해당하는 주거특성을 대입하면 가구규모별 지역별 최저주거기준 주거소비량에 대한 시장임대료 ($P^h H^*$)를 구할 수 있다. 비주거부문의 최저소비수준을 만족시키는 생계비 ($P^y Y^*$)는 보건복지부가 발표한 가구원수에 따라 다른 최저생계비¹⁵⁾에서 최저생계비 구성비목 중 주거비의 비율¹⁶⁾을 뺀 나머지를 비주거부문의 최저소비수준에 대한 생계비로 할당하였다. 가구가 실제로 비주거부문의 소비에 지출할 수 있는 금액 ($P^y Y$)은 가구의 실질소득(M)에서 실제로 지불하는 주거비용 ($P^h H$)를 뺀 나머지로 산정하였다. 여기에서 가구가 실제로 지불하는 주거비용($P^h H$)은 이미 주거비의 정의에서 언급한 바와 같이 자가가구의 경우에는 월사용자비

15) 보건복지부가 발표한 2002년도 최저생계비는 1인가구 345,412 원, 2인가구 572,058 원, 3인가구 786,827 원, 4인가구 989,719 원, 5인가구 1,125,311 원, 6인가구 1,269,809 원임. 본 연구에서 이용한 설문조사자료의 표본가구에는 가구원수가 7인~9인인 경우까지 포함됨. 따라서 7~9인 가구의 최저생계비는 가구균등화지수(1인가구 0.349, 2인가구 0.578, 3인가구 0.795, 4인가구 1.000, 5인가구 1.137, 6인가구 1.283(김미곤 외, 1999: 40))를 이용하여 추계함. 즉 4인가구와 5인가구의 가구균등화지수의 증가분 및 5인가구와 6인가구의 가구균등화지수 증가분의 평균을 6인가구 기준에서 가구원수가 1인 증가할 때마다 최저생계비에 곱한 만큼을 추가로 더한 수치를 적용함

16) 최저생계비 중 주거비 비율은 대도시의 경우는 23.5%, 중소도시의 경우는 19.4%로 나타남(김미곤 외, 1999: 39). 본 연구에서는 서울과 대구에 거주하는 표본가구의 경우에는 대도시의 비율을, 부천 및 하남시에 거주하는 표본가구의 경우에는 중소도시의 비율을 적용하였음

용17)에 관리비18)를 더한 비용이며, 임차가구의 경우에는 월임대료에 관리비를 더한 비용이다.

이러한 방식에 근거할 때 식 (2), (3), (4)에 해당하는 주거비지불능력미달가구가 소득 하위 50%에 속하는 가구 중에서 차지하는 비중이 얼마나 되는지 또 그들 중 자가와 차가의 비율은 어떠한지를 살펴본다. 우선 소득 하위 50% 이하 가구 중 주거 및 비주거 부문의 소비수준이 모두 최저기준에 미달하는 가구의 비율은 23.4%로 나타났다. 주거부문에서는 최저소비기준에 미달하지만 비주거부문의 소비는 최저기준을 초과하는 가구의 비율은 36.8%인 반면, 비주거부문에서는 최저기준보다 낮은 소비를 하지만 주거부문에서는 최저기준을 초과하는 소비를 하는 가구의 비율은 12.0%로 나타났다(<표 3-2> 참조). 즉 최저주거기준에는 미달하지만 비주거부문에서 최저기준을 초과하는 소비를 하는 가구가 비주거부문에서는 최저기준보다 낮은 소비를 하지만 최저기준을 초과하는 주거소비를 하는 가구보다 훨씬 많음을 알 수 있다. 이는 비주거부문의 소비를 위해 주거

17) 자가가구의 사용자비용 계산은 다음의 식에 의거함. 즉, 주택가격 단위당 사용자비용 = $\{ (1 - t) (1 - \Theta) \} i + t' + \delta + r - (1 - t'') g$ 임. 여기에서 t 는 금융소득세율, Θ 는 주택가격에 대한 용자비율, i 는 이자율, t' 는 재산세실효세율, δ 는 감가상각 및 유지관리비율 r 은 취득관련과세율, t'' 는 양도소득세 실효세율, g 는 주택가격상승률을 나타냄 이러한 사용자비용계산시 적용한 가정은 다음과 같음

	서울	부천	하남	대구	
금융소득세율(%)	16.5	16.5	16.5	16.5	
주택가격대비용자금액비율 ¹⁾ (%)	13.7	19.6	4.0	14.4	
이자율 ²⁾ (%)	5.05	5.05	5.05	5.05	
주택가격상승률 ³⁾ (%)	단독주택 등	2.27	2.27	2.27	2.76
	연립주택	3.63	3.63	3.63	3.80
	아파트	8.18	8.18	8.18	7.31
재산세 실효세율 ⁴⁾	0.002				
감가상각 및 유지관리비율 ⁵⁾	0.025				

주: 1) 본 연구에서 이용한 유효표본가구 중 자가가구의 주택가격대비용자비율의 평균

2) 2002년 5월 현재 1년만기 정기에금금리

3) 1986~2002 동안의 주택유형별 주택매매가격의 연평균상승률을 적용하되 서울 부천 하남의 경우에는 서울의 매매가격상승률을, 대구의 경우에는 6대 광역시의 매매가격 상승률을 적용함

4) 노영훈. 2002.8. "주택시장의 문제점과 조세정책방향". 조세연구원. 「월간 재정포럼」 제 74호 . p. 16.

5) 건축비(주택가격의 50%)×0.05(내구연한 20년)

다음으로 양도소득세 실효세율은 표본가구 중 자가가구가 현주택을 매도할 경우 각 가구의 양도소득세와 과세표준을 계산하여 구한 실효세율 해당 자가가구의 거주년수로 나누어 구하였음. 이 때 양도소득세는 양도차익(양도가액-필요경비)에서 장기보유특별공제액과 양도소득 기본공제를 제한 금액인 양도소득과세표준의 크기에 따라 해당하는 양도소득세율을 곱하여 산출하였음(소득세법 제92조-제104조 참조). 2000년과 2001년의 경우에는 1999년 1월 1일부터 1년간 주택을 취득한 경우에 한해 한시적으로 1세대 1주택의 양도소득세 비과세요건을 '3년 이상 보유'에서 '1년 이상 보유'로 완화시킨 조치도 감안하였음. 마지막으로 취득관련과세율은 취득세 2%, 등록세 3%, 교육세=등록세×(20/100), 농어촌특별세=취득세×(10/100)을 모두 취합한 세율인 5.8%를 해당 표본가구의 거주년수로 나누어 구하였음

18) 이 때 관리비는 2001년 3/4분기에서 2002년 2/4분기까지의 도시근로자가구의 소득대비 기타 관리비의 비율인 0.4%를 적용하여 계산함(통계청홈페이지에서 '가구당 월평균가계수지' 자료 참조)

량을 포기하고 있는 가구가 주거소비를 위해 비주거소비를 포기하는 가구보다 많음을 시사한다고 할 수 있다.

한편 소득 하위 50% 이하인 주거비지불능력 문제가구 중 임차가구의 비율은 73.4%로 나타났다. 이는 자가가구 비율의 거의 3 배에 달하는 것으로 저소득층 중에서도 임차가구의 경우 주거 혹은 비주거 부문에서 최저소비에 미치지 못하고 있는 가구의 비중이 자가 가구에 비해 월등히 높음을 말해준다.

<표 3-2> 주거비지불능력 문제가구 및 주거비보조 대상가구의 규모

	주거비지불능력 문제가구(a)						주거비보조 대상가구(b)		(b)/(a)100
	계		자가가구		임차가구				
(2) $P^hH < P^hH^*$ and $P^yY < P^yY^*$	315	23.4	128	(40.6)	187	(59.4)	281	65.5	89.2
(3) $M \cdot P^yY < P^hH^*, Y > Y^*$	496	36.8	94	(19.0)	402	(81.0)	18	4.2	3.6
(4) $M \cdot P^hH < P^yY^*, H > H^*$	161	12.0	37	(23.0)	124	(77.0)	130	30.3	80.7
(2)+(3)	811	60.2	222	(27.4)	589	(72.6)	299	69.7	36.9
(2)+(4)	476	35.3	165	(34.7)	311	(65.3)	411	95.8	86.3
(2)+(3)+(4)	972	72.2	259	(26.6)	713	(73.4)	429	100.0	44.1
소득 하위 50% 이하 가구	1347	100.0	292	(21.7)	1055	(78.3)	429	100.0	31.8

이미 언급했듯이 본 연구에서는 이러한 주거비지불능력 문제가구 중에서 주거 및 비주거 부문의 최저소비기준을 충족할 수 있는 소득조차 지니지 못한 가구를 주거비보조 대상가구로 설정하였다. 단, 자가가구의 경우 현재 거주하는 주택을 임대한다고 가정하면 해당 주택의 임대료만큼의 소득이 발생하는 것으로 볼 수 있기 때문에 주거비보조금 산정시 해당 자가가구가 사용하고 있는 주거서비스량에 대한 귀속임대료¹⁹⁾를 실질소득

19) 자가가구의 현 거주주택에 대한 귀속임대료는 본 연구에서 이용한 유효표본 중 임차가구의 특성감안가격함수를 추정하고, 추정된 계수값에 자가가구 각각의 주거특성을 대입하여 구하였음. 임차가구의 특성감안가격함수의 추정결과는 다음과 같음

변수명	종속변수 : log(임대료)	
	추정계수	표준오차
상수	1.7957	0.0778***
사용면적	0.0190	0.0041***
사용방수	0.1600	0.0356***
거주하는 층 더미(지상=1, 지하=0)	-0.0768	0.0384**
부엌(전용 및 입식=1)	0.1213	0.0440***
화장실(전용 및 수세샤1)	0.2278	0.0440***
건물노후만족도 더미(매우불만=0, 나머지=1)	0.2281	0.0388***
지역더미(서울=1)	-0.1272	0.0506**
지역더미(부산=1)	0.1031	0.0530*
지역더미(하남=1)	0.1555	0.0490***
R^2	0.4009	
표본수	1002	

*** 통계적 유의수준 1% 이내 ** 통계적 유의수준 5% 이내 * 통계적 유의수준 10% 이내

에 가산하였다.

소득 하위 50% 이하인 가구 중 주거비보조 대상가구는 31.8%인 것으로 나타났다. 주거비보조 대상가구 중 주거 및 비주거 부문 모두에 있어 최저기준에 미달하는 소비를 하는 가구의 비율은 65.5%, 최저주거기준에는 미달하지만 비주거부문의 소비는 최저기준을 초과하는 가구의 비율은 4.2%, 그리고 비주거부문에서는 최저기준보다 낮은 소비를 하지만 최저기준을 초과하는 주거소비를 하는 가구의 비율은 30.3%로 나타났다(<표 3-2> 참조).

전체적으로 주거비지불능력 문제가구 중에서는 비주거부문의 소비를 위해 주거량을 포기하고 있는 가구가 주거소비를 위해 비주거소비를 포기하는 가구보다 절대적인 수준에서 많음을 알 수 있다. 그러나 주거비보조 대상 가구 중에서는 주거소비를 위해 비주거부문의 소비를 포기하는 가구의 비중이 비주거부문의 소비를 위해 주거소비를 포기하고 있는 가구의 경우보다 상대적으로 상당히 높게 나타났다. 즉 주거수준은 최저수준을 충족해도 비주거부문의 소비를 제대로 하지 못하고 있는 가구가 주거비지불능력을 향상시키기 위한 보조금을 상대적으로 더 많이 필요로 함을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 주거비보조는 주거수준만을 고려하여 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 복지정책적 관점에서 주거비지불능력을 고려하면서 제공되어야 함을 시사해준다.

주거비보조 대상가구를 소득계층 및 점유형태에 따라 살펴보면 소득 하위 10% 이하인 가구 중에서 주거비보조 대상인 가구는 60%이며, 이중 자가га구는 27.4%, 임차가구는 72.6%로 나타났다. 또한 소득 하위 10~20% 이하에 속하는 가구 중 주거비보조 대상 가구는 3.3%로 매우 낮은 비중을 보이고 있으며, 소득 하위 20%를 초과하는 가구 중에서는 주거비보조 대상가구가 없는 것으로 나타났다(<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 소득계층별 점유형태별 주거비보조 대상가구

단위 : 표본수, %

	표본가구		주거비보조 대상가구					
			소계		자가가구		임차가구	
소득 하위 10% 이하	707	52.5	423	98.6	116	(27.4)	307	(72.6)
소득 하위 10~20% 이하	181	13.4	6	1.4	1	(16.7)	5	(83.3)
소득 하위 20~30% 이하	222	16.5	0	0.0	-	-	-	-
소득 하위 30~40% 이하	99	7.3	0	0.0	-	-	-	-
소득 하위 40~50% 이하	138	10.2	0	0.0	-	-	-	-
소득 하위 50% 이하 가구	1347	100.0	429	100.0	117	(27.3)	312	(72.7)

특히 소득 하위 10% 이하인 주거비보조 대상가구 각각에게 필요한 보조금의 평균값을 가구규모에 따라 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 이들이 주거 및 비주거 부문 모두에서 최저기준의 소비수준을 유지할 수 있기 위한 평균적인 보조금은 자가가구, 임차가구의 경우에 각각 월 38.2만원, 월 35.4만원으로 나타났다.

<표 3-4> 소득계층별 점유형태별 가구원수별 주거비보조금

단위 : 만원, 표본수

	주거비보조금					
	소계		자가가구		임차가구	
소득 하위 10% 이하	36.2 <26.3>	423	38.2 <25.7>	116	35.4 <26.6>	307
1인가구	23.7 <11.0>	136	21.3 <8.7>	29	24.4 <11.5>	107
2인가구	34.9 <18.3>	110	36.2 <10.7>	33	34.3 <20.7>	77
3인가구	41.6 <23.9>	70	43.9 <17.5>	25	40.3 <26.9>	45
4인가구	44.3 <33.7>	70	34.8 <31.2>	17	47.3 <34.2>	53
5인가구	54.3 <42.9>	25	73.0 <27.0>	6	48.4 <45.8>	19
6인 이상 가구	72.0 <48.5>	12	81.2 <55.6>	6	62.8 <43.4>	6
소득 하위 10~20% 이하	2.1 <2.6>	6	2.5 <- - >	1	2.0 <2.9>	5

< >는 표준편차

2002년말 현재 국민기초생활보장법 상의 수급권자는 총 691천 가구²⁰⁾이며, 이는 2000년 현재 일반가구수인 14,312천 가구의 약 5% 정도이다. 생활보호법을 발전적으로 대체하면서 1999년 9월에 제정된 국민기초생활보장법에서는 주거급여를 교육, 의료와 같이 독립적인 영역으로 구분하여 기본적인 수준의 생활이 보장되어야 할 분야로 인정하고 있다(김혜승, 2001). 그러나 아직까지는 수급권자에게 주거급여로서 최저주거비 전체를 지급하고 있지 않고, 가구규모에 따라 일정금액으로 지급되는 명목상의 주거급여를 제외한 나머지의 최저주거비는 생계급여에 포함하여 지급하고 있다. 수급권자에게 지급되고 있는 최저주거비와 주거급여를 가구규모별로 살펴보면 <표 3-5>과 같다.

<표 3-5> 2002년도 최저주거비와 주거급여

(단위 : 원,%)

20) 보건복지부 생활보호과

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거급여	39,010 (58.2%)	82,979 (74.8%)	112,644 (73.8%)	152,005 (79.2%)	165,310 (75.7%)	193,343 (78.5%)
주거급여	28,000 (41.8%)	28,000 (25.2%)	40,000 (26.2%)	40,000 (20.8%)	53,000 (24.3%)	53,000 (21.5%)
최저주거비(계)	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343

주: ()안은 최저주거비 대비 비율

자료: 고철 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 경가: 국토연구원 · 한국보건사회연구원 p.85.

또한 정부에서 발표한 최저주거비는 건설교통부에서 제시하고 있는 최저주거기준을 고려하여 계측한 결과가 아니며 또한 최저주거비 계측을 위해 실시된 실태조사에 의거 주거부문의 기준만을 고려하고 있다. 반면 본 분석결과 제시한 주거비보조금은 주거부문 뿐 아니라 비주거부문까지도 포함하여 최저수준의 생계를 보장하는 개념의 주거비보조이다. 따라서 <표 3-4>와 <표 3-5>로부터의 정보는 동일선상에서 비교하기에는 무리가 따른다. 단지 현재의 소득으로 주거 및 비주거 부문에서 최저수준의 소비를 유지하지 못하고 있는 가구들에게는 현재 정부에서 설정한 최저주거비보다 많은 금액의 보조금이 지원되어야 할 것으로 유추할 수는 있을 것이다.

4. 맺음말

본 연구에서는 인간이 살아가는데 필요한 최소한의 주거 및 비주거 부문의 소비수준에 대한 사회적 합의가 형성되었다고 전제할 때 누구에게나 최소한의 비주거부문의 소비수준의 유지를 침해당함 없이 최소한도의 주거부문의 소비수준을 누릴 수 있는 정도의 주거비지불능력(housing affordability)을 갖출 수 있도록 하는 정책지원이 요구된다는 관점에서 주거비보조를 논하였다.

본 연구에서는 우선 주거비지불능력 문제가구를 주거 및 비주거 부문 모두에서 최저 소비수준에 미달하는 가구 그리고 일정 소득수준 이하인 가구 중에서 주거부문 혹은 비주거부문 중 한 부문에서는 최저수준을 초과하나 다른 한 부문에서는 최저수준에 미달하는 가구의 3가지로 분류하였다. 이러한 주거비지불능력 문제가구 중 실질소득이 주거 및 비주거 부문의 최저소비수준을 보장하는 소득수준인 최저소득수준에 미치지 못하는 가구를 주거비보조 대상가구로 설정하고, 이들에게는 [최저소득수준-실질소득] 만큼의 보조금을 지원할 필요가 있다고 정의하였다.

실증분석결과 소득 하위 50% 이하인 가구 중 주거비보조 대상가구는 31.8%인 것으로 나타났다. 그러나 소득 하위 20% 를 초과하는 가구 중에는 주거비보조 대상가구가 없는 것으로 나타났으며, 주거비보조 대상가구의 99%가 소득 하위 10% 이하인 것으로 나타

났다. 소득 하위 10% 이하인 가구 중 주거비보조 대상가구는 약 60% 정도였다. 따라서 우리나라의 경우 주거 및 비주거 부문 모두에서 최저기준의 소비를 향유하기 위해 주거비보조를 필요로 하는 가구의 규모는 대체로 전체가구의 약 6% 정도이며, 이들은 대부분 최빈계층으로 소득이 하위 10% 이하인 계층임을 알 수 있었다. 또한 이들에게 필요한 평균적인 보조금은 가구당 월 36만원 정도로 나타나 적어도 이들에게는 현재 정부에서 설정한 최저주거비보다 많은 금액의 보조금이 지원되어야 함을 유추할 수 있었다.

또한 본 연구에서 설정한 주거비보조 대상가구 중 주거수준은 최저기준을 초과하면서 비주거부문의 소비를 제대로 하지 못하고 있는 가구가 비주거부문의 소비는 최저기준을 초과하면서 주거부문의 소비는 최저기준에 미치지 못하는 가구보다 주거비지불능력을 향상시키기 위한 보조금을 필요로 하는 비중이 더 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 주거비보조는 주거수준만을 고려하여 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 복지정책적 관점에서 즉 주거비지불능력을 고려하면서 제공되어야 함을 시사해준다.

그러나 이러한 본 연구의 결과가 보다 정책적으로 실효성을 지니기 위해서는 주거비보조 대상가구 즉 최저소득수준미달 가구들이 지닌 주거비지불능력문제의 주된 이유가 주거부문에 있는지 혹은 비주거부문에 있는지 혹은 주거부문 및 비주거부문 모두에 있는지를 판단하고, 그들 각각의 인구통계학적 특성, 주거특성 및 주거행태 등을 파악한 후 그에 부합하는 주거비보조방법을 제시해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 고철 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 경기: 국토연구원·한국보건사회연구원.
- 김미곤 외. 1999. 「1999년 최저생계비 계층조사연구」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김혜승. 2001. 「최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구」. 경기: 국토연구원.
- 노영훈. 2002.8. “주택시장의 문제점과 조세정책방향”. 조세연구원. 「월간 재정포럼」 제74호.
- 박신영, 최은희. 2002. 「공공임대주택의 장기공급전략연구」. 경기: 대한주택공사.
- 보건복지부. 2002. 1. 2002년도 국민기초생활보장제도 사업지침.
- 오동훈. 1997. 10. “Housing Affordability and Urban Renters’ Characteristics: A Budget Share Approach”. 「국토계획」 제32권 제5호.

윤정숙, 이경희, 홍형욱. 1997. 「주거학」. 서울: 한국방송대학교출판부.

윤주현 외. 1998. 「주택시장구조 변화와 신주택정책방향」. 경기: 국토연구원.

이중희, 조상형. 1997. 2. “도시근로자가구의 주택취득비용 지불능력”. 「주택금융」 제 200호.

임창호 외. 1989. 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」. 서울: 국토개발연구원.

통계청. 2002. 「도시가계연보」.

홍형욱, 유병선. 2003. 「주거관리론」. 서울: 교문사

Arnold, E. and A. Skaburskis. 1989. "Measuring Ontario's Increasing Housing Affordability Problem". *Social Indicators Research* 21. pp. 501-515.

Beyer, G. H. 1965. *Housing and Society*. New York: Macmillan.

Bramley, G. 1990. *Access, Affordability and housing need*. Paper presented at ESRC Housing Studies Conference, University of Surrey, September 1990. Mimeograph, SAUS, University of Bristol.

Bramley, G. 1994. "An Affordability Crisis in British Housing: Dimensions, Causes and Policy Impact". *Housing Studies* Vol. 9 No. 1. pp. 103-124.

Chenery, H. et al. 1974. *Redistribution with Growth*. Oxford University Press.

Griliches, Z. (Ed.) 1971. *Price Indexes and Quality Change: Studies in New Methods of Measurement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hancock, K. E. 1993. 'Can't Pay? Won't Pay?' or Economic Principles of 'Affordability'. *Urban Studies* Vol. 30, No. 1. pp.127-145.

Maclennan, D., Gibb, K. and More, A. 1990, *Paying for Britain's Housing*. York : Joseph Rowntree Foundation.

Maclennan, D. and Williams, R. (Eds). 1990. *Affordable Housing in Britain and the United States*. York : Joseph Rowntree Foundation.

Morris, E. W. and Winter, M. 1996. *Housing, Family and Society* (Revised Edition). Ames, Iowa.

Muellbauer, J. 1974. "Household production theory, quality, and the 'hedonic technique'." *American Economic Review* 64. pp. 977-994.

Oh, Dong-Hoon. 1995. Housing Budget Share, Housing Expenditure, and Housing Affordability of U.S. Urban Households By Housing Tenure. Dissertation

Committee for the Degree Doctor of Philosophy in the Graduate School of the Ohio State University.

Rosen, S. 1974. "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition." *Journal of Political Economy* 82. pp. 34-55.

Thalmann, P. 1999. "Identifying Households which Need Housing Assistance." *Urban Studies* . Vol. 36. No. 11. pp. 1933-1947.

Whitehead, C. M. E. 1991. "From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives". *Urban Studies* , Vol. 28, No. 6. pp.871-887.

<http://www.kbstar.com>(국민은행)

<ABSTRACT>

Housing Expenditure, Housing Affordability and Housing Subsidy in Korea

Hye-Seung Kim, Hyung-ock Hong

※ **Keywords** : Housing Expenditure, Housing Affordability and Housing Subsidy

This study discusses firstly theoretical framework to specify housing subsidies under the concept of housing affordability, which implies households should be able to meet the housing consumption which society regards as a socially-desirable minimum within the reasonable burden on their incomes and without failing to enjoy the non-housing minimum consumption. Therefore it defines both the households that do not have the housing affordabilities and among them the households that housing subsidies should be paid by all means. This study argues that housing subsidies should be targeted to the households whose real incomes do not meet the level of consumption expenditures required for the socially-desirable minimum standards of both housing and non-housing consumption and that the amount of housing subsidy of each household becomes the gap between their minimum level of consumption expenditures and their real income. Secondly this study estimates how many households are not housing-affordable and require

subsidies and tries to compute the amounts of housing subsidies for them using the survey data in 2002. This study contributes to present logical methodology for housing subsidy system, to estimate the number of adequate recipients and to compute the amount of housing subsidies. Also this study can be very useful to policy-making decisions for housing welfare of low-income households.

K C I