

# 최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정

## Housing Welfare Policy Based on Minimum Housing Standards and Affordability

김혜승 국토연구원 토지·주택연구실 연구위원(제1저자)  
Hye-Seung Kim Research Fellow, Land and Housing Research Division,  
Korea Research Institute for Human Settlements  
(Primary Author)  
(hsungkim@krihs.re.kr)

김태환 국토연구원 토지·주택연구실 연구원  
Tae-Hwan Kim Assistant Research Fellow, Land and Housing Research  
Division, Korea Research Institute for Human  
Settlements  
(taehkim@krihs.re.kr)

### 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
  - 1. 관련 선행연구의 검토
  - 2. 주거복지와 주거복지정책
- III. 주거복지정책 소요가구 추정
  - 1. 분석기준
  - 2. 주거복지정책 소요가구 추정
- IV. 주거지원 프로그램소요 및 재원요소
  - 1. 주거지원 프로그램의 배분
  - 2. 우선적 주거복지정책 소요가구 해소를 위한 재원 소요
- V. 결론

※ 본 논문은 김혜승(2007)의 '최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구'내용의 일부를 보완·재정리한 것임

## I. 서론

주거복지정책의 궁극적인 목표는 국민의 기본적인 주거욕구를 충족시켜 개개가구 및 국가전체의 주거복지수준을 향상시키고 이를 통해 사회통합을 이루는 데 있다. 국민의 기본적인 주거욕구의 충족이란 “모든 국민이 적절한 주거비부담으로 (affordable housing), 쾌적한 주거생활을 영위하는(decent housing)” 것을 말한다. 그러나 공공임대주택 공급, 주거급여·전세자금대출지원 등 주거비지원, 주택개량자금지원 및 내집마련지원 등을 포함하는 현행 주거지원 프로그램은 수혜가구의 주거비부담 완화, 주거수준 향상 등의 측면에서 긍정적인 효과를 지니고 있는 반면, 그 실적이 아직까지는 미흡하며, 프로그램 수혜가구 간 그리고 수혜가구와 비수혜가구 간의 형평성에 문제가 있는 것으로 평가되고 있다.

따라서 주거복지정책이 수혜대상자 간 형평성을 제고하고, 주거선택기회를 다양화하며, 지원의 중복 및 사각지대 문제를 해소하기 위해서는 장기적이고 종합적인 주거복지정책 로드맵을 마련하고, 이를 토대로 주거욕구를 고려하면서 현행 주거지원 프로그램 전반을 보완, 확대, 개편할 필요가 있다. 이를 위해서는 주거욕구를 고려한 정책소요대상을 파악하고, 이들에게 필요한 주거지원 프로그램의 소요 및 재정소요를 가늠해 보는 작업이 반드시 선행되어야 한다. 이에 본 연구에서는 「주택법」에 의거하여 처음으로 실시된 대규모 주거실태조사인 ‘2006년도 주거실태조사’ 자료를 이용하여 주거욕구를 고려한 주거복지정책 소요가구를 추정하고 이와 함께 이들을 위한 주거지원 프로그램 소요 및 재정소요를 추정하고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 우선 이론적 배경으로 주거복지정책 소요를 분석한 기존 연구를

살펴보면서 본고와의 차이점을 언급하고, 본고에서 주거복지 개념을 조작적으로 정의하기 위해 주거복지와 주거복지정책의 개념을 검토한다. 둘째, 우선적으로 주거복지정책 대상이 되어야 하는 가구를 주거복지정책 소요가구로 정의하고, 그 규모를 추정한다. 셋째, 주거복지정책 소요가구 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거지원 프로그램별로 배분한 후, 이러한 소요가구의 주거욕구 충족에 필요한 자원소요를 주거지원 프로그램별로 추계한다. 마지막으로 정책적 시사점과 이 글의 한계를 언급한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 관련 선행연구의 검토

주거복지정책 소요를 분석한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 손경환·김혜승 외(2003)는 공공지원대상계층을 소득 및 주거 기준에 따라 구분하고, 지역, 점유형태 및 가구원수에 따라 주거지원 프로그램을 차별화시키고 있다. 그러나 이 연구에서 언급한 공공지원대상계층은 최저주거기준 미달가구에 한정된 한계를 지닌다. 또한 정책대상 규모 추정 시 2000년 인구주택총조사와 2002년 설문조사자료를 이용하였기 때문에 시기적으로도, 설문조사의 표본규모에 있어서도 현실을 제대로 반영하는 데는 한계를 지닌다.

김근용·윤주현 외(2003)는 전체가구를 대상으로 소득수준 및 주거비부담 수준에 따라 계층을 차별화하여 가구지원 방안을 제시함과 동시에 이와 별도로 주택지원 방안을 제시하고 있다. 그러나 점유형태를 고려하지 않고 지원방안을 제시하면서, 가구지원과 주택지원과의 연계방안에 대한 언급을 하지 않고 있고, 정책대상 규모 및 주거지원 프로

그럼 소요를 추계하지는 않고 있다.

김혜승 외(2004a)는 소득수준, 주거비부담 과다여부, 점유형태에 따라 주거복지정책 대상계층을 구분한 후, 소득 하위 40% 이하인 저소득층을 중심으로 각 계층에 적합한 주거지원 프로그램을 제시하고 있으나, 정책대상 규모 및 주거지원 프로그램 소요를 추계하지는 않았다.

윤주현·김근용 외(2005)의 연구는 주요 목적이 시장수요를 파악하는 데 있으며, 주택수요조사 결과 활용방안으로서 최저주거기준 미달가구 분석과 이를 활용해 정부개입이 필요한 가구규모를 추정하였으나, 주거지원 프로그램 소요를 면밀하게 분석하지는 못하였다.

윤주현 외(2005)와 윤주현 외(2006)는 주거서비스 수준 측정을 위한 주요지표를 설정하여 지역간·계층간 주거서비스 격차를 분석하였으나, 최저주거기준이 주거서비스 수준 측정을 위한 지표에서 제외되어 있다. 또한 주거복지정책 대상가구보다는 정책 자체에 초점을 맞추어 연구를 진행하여 정책 대상가구의 규모 및 이들을 지원하기 위한 구체적인 주거지원 프로그램을 제시하지 못하였다.

본고에서는 이상과 같은 선행연구들을 참조하되, 그 한계를 조금이라도 보완하기 위한 작업을 시도한다. 즉 ‘2006년도 주거실태조사’<sup>1)</sup> 자료와 같이 신뢰할 만한 대규모 조사자료를 이용하여 경제력 및 주거욕구를 고려하면서 주거복지정책 소요가구 및 주거지원 프로그램별 소요를 추정하고 나아가 재원소요까지 파악하고자 한다. 이러한 점에서 본고가 선행연구와 차별성을 지닌다고 할 수 있다.

## 2. 주거복지와 주거복지정책

### 1) 주거복지의 개념

주거복지의 개념은 협의적인 것과 광의적인 것으로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup> 협의의 주거복지란 서비스의 객체 즉 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 금전적 지원 및 기타 서비스를 의미한다고 할 수 있다. 반면 광의의 주거복지란 전체 국민의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라 할 수 있다. 인간의 욕구는 다양하고 무한하므로 주거복지를 논할 때의 기본욕구란 누구에게나 공통적이면서, 인간성을 유지함에 있어 필수적인 일정수준까지만 적용되는 욕구를 의미한다. 그러나 동시대의 사람들이 모두 기본욕구의 충족 수준이 같지는 않을 것이다. 따라서 대부분의 경우 소득과 관련해서는 최저임금 또는 빈곤수준을 설정하고 있으며, 주택과 관련해서는 최저주거기준 또는 적정주거기준 또는 주거비부담의 한도를 정해 놓고 있다.

이러한 주거복지란 기본욕구 충족을 위해 제공되는 프로그램, 현금 및 현물 등의 서비스, 법률, 혹은 활동을 의미하기도 하며, 나아가서 이 모든 것들을 포괄한 체계를 의미하기도 한다(김상균, 1987). 대부분의 자본주의사회에서 주거복지의 문제는 적정수준의 주거서비스가 제공되지 못하거나 계층 또는 지역 간에 주거서비스의 격차가 존재하는 데서 발생하며, 대부분의 경우 이러한 문제를 해결하기 위해 정부차원의 노력이 행해진다. 그러

1) ‘2006년도 주거실태조사’는 「주택법」에 근거한 법정 조사(주택법 제5조 ①과 ②, 동시행령 제6조, 주택법 제87조 ②, 동시행령 제118조 ① 참조)로서 2005년 인구주택총조사의 일반조사구 중 섬조사구와 특수사회시설조사구를 제외한 아파트 조사구 및 보통조사구 내의 전체 주택 및 가구를 모집단으로 한 유효표본수 3만 201가구의 대규모 조사임(건설교통부·국토연구원, 2007a).

2) 여기에서의 주거복지의 개념은 ‘사회복지 및 관련용어들의 개념’에 대해 김상균(1987)이 제시한 내용을 주거복지에 적용시켜 정리한 것으로 김혜승 외(2004a)에서 재인용함

나 정부가 지원하는 주거서비스의 공급 정도와 수혜대상 및 공급방식에 있어서는 국가 간에 차이를 보이고 있다(하성규, 2004).

이외에도 주거복지를 “시장경제원리에서 주택 문제를 해결할 능력이 없는 국민들을 대상으로 국가가 적극 개입하여 주거여건개선을 도모하는 것”을 협의의 주거복지로, “국민 전체의 주거수준 향상으로 사회안정을 도모하고 복지를 증진하고자 시행되는 제반 정책과 노력”을 광의의 주거복지로 정의하기도 하며(주거학연구회, 2005), 또한 “사회 구성원이 자신의 주요구(housing needs)에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태”로 정의하기도 한다(김영태, 2006).

본고에서는 먼저 주거복지가 전체 국민의 주거 측면에서 기본적 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라는 광의의 개념적 틀을 토대로 하되, 주거복지정책 소요분석은 주거복지가 수혜대상자를 국민의 일부로 제한하여 이들의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 제반 정책과 노력이라는 협의의 개념적 틀 안에서 행하기로 한다. 또한 이 글에서의 기본적 주거욕구 충족은 적정한 주거비부담으로 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 상태로 정의한다.

## 2) 주거복지정책과 정책수단

대부분의 국가에서는 국민의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 정부차원의 노력이 다양하게 행해지고 있다. 이렇게 주거복지 문제를 해결하기 위해 국가가 취하는 일련의 행위 또는 행위과정을 주거복지정책이라 하며, 국가의 주거복지정책은 정치이념, 국민경제 수준, 당면한 주택문제의 특성

및 시민사회·시장·국가의 역학관계 등에 따라 지향하는 바가 다르며, 정책수단에 대한 강조도 다양하다.

주거복지 문제를 해결하기 위한 정부의 지원형태는 우선 대물지원인 공급측면의 지원(supply side support)과 대인지원인 수요측면의 지원(demand side support)으로 구분할 수 있다. 공급측면의 지원은 공공 및 민간 부문의 생산자에게 보조금, 금융 및 세제지원을 제공함으로써 주택의 공급가격을 낮추는 효과를, 수요측면의 지원은 소비자에게 주거비보조를 지급하여 주거서비스의 구매력을 높이는 효과를 지닌다. 또한 시장가격보다 낮게 임대료를 제한하는 임대료통제 혹은 규제 등은 소비자가 보다 저렴하게 주거서비스를 누리도록 하기 위한 공급측면의 개입이라 할 수 있다. 다음으로 이러한 정부지원의 형태는 직접적인 지원(direct support)과 간접적인 지원(indirect support)으로 구분할 수 있다. 직접적인 지원에는 주거서비스를 지원하기 위해 직접적으로 제공되는 이전지출<sup>3)</sup> 또는 여타 보조금이 포함되며, 영국의 주거급부(housing benefit), 주택조합보조금(housing association grant) 및 주택개조보조금(house renovation grant) 등이 여기에 해당된다. 간접적인 지원에는 조세감면 및 할인 등이 포함된다. 이러한 직접적인 지원과 간접적인 지원은 소비자 혹은 공급자에게 모두 제공될 수 있다(Kemp, 1997).

우리나라의 경우도 공공임대주택의 공급, 주거급여, 전세자금대출지원, 주택개량자금지원, 주택구입자금대출지원, 주택자금대출이자의 소득공제 등 공급 및 수요 측면의 주거지원정책과 직·간접적인 주거지원정책이 모두 존재한다.

3) 생활 보조비 등 정부를 통하여 이루어지는 소득 재분배 또는 그 급부금.

### III. 주거복지정책 소요가구 추정

#### 1. 분석기준

앞에서도 언급했듯이 주거복지정책의 목표는 모든 가구가 적절한 주거비부담으로, 쾌적한 주거생활을 영위하도록 선택과 기회를 제공하는 데에 있다. 즉 ‘적절한 주거비부담’과 ‘일정 수준의 주거수준 향유’라는 주거욕구를 만족시키는 데에 있다. 그러나 재원의 한계라는 제약조건하에서는 소득·자산 등의 경제력이 취약하고, 주거수준이 열악하거나 주거비 부담이 과다하여 주거욕구의 충족이 시급한 가구가 우선적인 정책대상이 되어야 할 것이다.

따라서 여기에서는 우선적으로 주거복지정책의 대상이 되어야 하는 가구규모를 경제력 및 주거욕구 수준에 따라 추계해 보기로 하며, 이를 위해 경제력과 관련해서는 소득기준을, 주거욕구와 관련해서는 주거기준 및 주거비부담기준을 다음과 같이 설정한다.

##### 1) 소득기준

본고에서는 주거복지정책 대상계층을 구분하기 위한 소득기준으로 보건복지가족부에서 공표하는 최

저생계비를 활용하였다. 통계청 가계조사에 따른 소득 10분위별 소득상한을 사용할 수도 있으나 어떤 조사를 토대로 하든지 소득 10분위별 소득한도는 가구규모에 관계없이 조사시점 당시의 상대적인 소득수준만을 나타낸다. 반면, 최저생계비는 건강하고 문화적인 삶을 유지하기 위한 최소한의 비용으로(국민기초생활보장법 제2조) 가구규모에 따른 최소비용을 제시하고 있고, 우리나라에서 가장 중요한 사회복지제도 중 하나인 국민기초생활보장 제도하에서의 수급자 선정을 위한 기준으로 사용되고 있다. 따라서 사회복지제도와 주거복지제도의 연계를 위해서도, 또 가구규모를 반영한 최소비용을 제시하고 있다는 측면에서도 최저생계비를 기준으로 주거복지정책 대상계층을 구분하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

보건복지가족부가 발표한 2006년 최저생계비는 1인 가구 41.8만 원에서 6인 가구 154.2만 원의 범위에 있으며, 이를 통계청의 가계조사를 토대로 계산된 소득 10분위별 가구의 월소득상한 수준과 비교해 보면, 최저생계비의 150%(1,542,382×1.5=2,313,573원)는 소득 하위 4분위 수준, 최저생계비의 200%(1,542,382×2=3,084,764원)는 소득 6분위 수준이라 할 수 있다(<표 1>, <표 2> 참조). 이에 최저생계비를 기준으로 정책대상을 <표

표 1\_2006년 최저생계비

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
금액(원/월)	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382

자료: 기초생활보장제도. 보건복지부. (<http://blss.mohw.go.kr/>). [2007.4]

표 2\_소득 10분위별 가구의 월소득 상한(2006년 2/4분기 기준)

구분	1분위 소득	2분위 소득	3분위 소득	4분위 소득	5분위 소득	6분위 소득
금액(만 원/월)	90	143	185	225	264	306

주: 통계청의 가계조사 분석자료 중 ‘소득계층별 가구당 월평균가계수지’ 부분에서 소득구분에 따른 조사가구분포를 이용하여 분위별 상한액을 계산함. 여기에서의 소득은 세전소득으로 세후소득 혹은 가처분소득과는 차이가 있음.  
 자료: 국가통계포털. 통계청(<http://www.kosis.kr/>). [2007.4]

표 3\_ 주거복지정책 대상계층 구분

구분		소득기준
절대지원계층	기초생활보장 수급가구	기초생활보장 수급가구
	차상위계층(I)	최저생계비 120% 이하 가구
	차상위계층(II)	최저생계비 120% 초과 150% 이하 가구
부분지원계층		최저생계비 150% 초과 200% 이하 가구
자립계층		최저생계비 200% 초과 가구

3>과 같이 구분하되, 4) 여기에서는 소득수준이 상대적으로 낮은 절대지원계층을 중심으로 경제력(소득기준) 및 주거욕구 유형(주거기준 미달여부, 주거비부담 과다여부)에 따라 주거복지정책 소요 가구의 규모를 추계하기로 한다.

2) 주거기준

쾌적한 안식처로서의 주택은 우리의 삶의 기초를 이룬다. 이에 구미선진국 등 여러 국가에서는 인간다운 생활을 영위하기 위해 기본이 되는 주택기준(housing code) 혹은 최저주거기준(minimum housing standard)을 도입하여 활용하고 있다.

우리나라의 경우도 국민이 주거생활을 영위하는 데 있어 최소한도의 주거기준은 확보되어야 한다는 취지하에서 2000년 10월 처음으로 정부가 최저주거기준을 고시한 바 있다. 그러나 이때는 법적 근거가 없는 임의기준으로 선언적 의미가 강했고 정책에 활용되지 못하였다. 그후 「주택법」의 개정(2003.11.30 시행)으로 최저주거기준이 법제화되

었고, 건설교통부장관이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최저주거기준을 설정·공고하도록 하였다. 이때 최저주거기준은 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수, 전용부엌, 화장실 등 필수적인 설비의 기준 및 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능·환경기준을 포함하고 있다.

본고에서는 주거복지정책 소요가구 규모 추정을 위한 주거기준으로 2004년 건설교통부에서 공고한 최저주거기준(건설교통부 공고 제2004-173호)을 이용한다(<표 4> 참조). 특히 주거면적 및 방수 기준으로는 가구원수별 표준가구구성에 따른 기준을 적용하였다.

3) 주거비부담 기준

(1) 주거비 추정

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

4) 소득빈곤선의 설정은 그 나라의 소득수준 및 정책목표에 따라 다르며, 학자에 따라 다른 기준을 제시하기도 함. P. Townsend는 평균 가구소득의 80% 이하를 빈곤층, 50% 이하를 극빈층이라 정의하고 있으며, H. Chenery, et al.은 소득 순위로 최저 20% 혹은 40%를 빈곤층이라 보고 있음(건설교통부, 2002: 7-8). 본 연구에서 차상위계층I를 최저생계비의 소득의 120%로 설정한 이유는 국민기초생활보장법 시행령 제3조의2(차상위계층)에 따르면 차상위계층을 “소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자”로 규정하고 있기 때문임. 차상위계층II를 최저생계비의 150%로 설정한 이유는 정부가 발표한 주택종합계획(2003-2012) 및 소득계층별 주거복지지원계획(2003)에서 소득 4분위 이하의 계층에게 보다 직접적이고 집중적인 지원을 검토하고 있고, 본문에서도 설명하였듯이 통계청의 가계조사를 토대로 계산된 하위 소득 4분위의 가구소득 상한과 최저생계비의 150% 수준이 유사하기 때문임.

표 4\_ 최저주거기준

① 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수			
가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	1K	12(3.6평)
2	부부	1DK	20(6.1평)
3	부부+자녀1	2DK	29(8.8평)
4	부부+자녀2	3DK	37(11.2평)
5	부부+자녀3	3DK	41(12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4DK	49(14.8평)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• K: 부엌, DK: 식사실 겸 부엌. 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수</li> <li>• 침실분리기준 : 부부침실 확보, 만 6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상 여성 자녀는 상호 분리, 노부모는 별도 침실 사용</li> </ul>			
② 필수적인 설비의 기준			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설 확보</li> </ul>			
③ 주택의 구조·성능 및 환경기준			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질 확보</li> <li>• 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비</li> <li>• 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합</li> <li>• 홍수·산사태·해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것</li> </ul>			

자료: 건설교통부 공고 제2004-173호.

엔겔(E. Engel)과 슈바베(H. Schwabe)에 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.

본고에서 주거비는 임대료(혹은 귀속임대료)와 주거관리비(난방비, 전기료, 상하수도료, 취사연

료비, 일반관리비, 일상적인 수선유지비 등)를 모두 포함하는 비용으로 정의한다. 이러한 정의를 토대로 각 가구의 최저주거비를 산정할 것이며, 이것들을 주거비부담 과다여부를 판단하기 위한 기준으로 사용하기로 한다. 이때 최저주거비는 최저주거기준을 향유하기 위해 필요한 임대료와 주거관리비를 합한 비용이다.

따라서 이와 같은 각 가구의 최저주거비를 도출하기 위해서는 먼저 각 가구가 최저주거기준을 향유하는데 필요한 최저임대료와 최저주거관리비를 알아야 할 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 선택된 주거특성에 대한 시장임대료를 추정할 수 있게 하는 특성감안가격모형(hedonic price function)을 이용하였다.<sup>5)</sup>

5) 가격과 이질적인 상품 특성들 간의 헤도닉관계에 대한 일반적 이론은 Muellbauer(1974)와 Rosen(1974)의 논문뿐 아니라 Griliches(1971)에 의해 구체화됨(Thalmann, 1999). 특성감안가격모형에 의하면 주택은 객관적으로 관찰가능한 여러 가지 특성

특성감안가격은 실제로 관찰되는 주택가격과 다양한 주택특성들과의 통계적 함수관계를 추정함으로써 구할 수 있다. 즉

$$P = \alpha + \beta_i X_i + u \quad \text{<식 1>}$$

여기에서  $P$ 는 주택가격을, 설명변수인  $X_i$ 는 방수, 면적, 주거시설수준, 환경수준 및 입지 등 주택의 특성을,  $u$ 는 확률적 교란항을 나타내며, 그리고  $\alpha$ 와  $\beta_i$ 는 추정될 회귀계수를 나타낸다. 이러한 형태의 특성감안가격함수의 추정결과 나타난 각 주거특성의 회귀계수값에 가구규모별 최저주거기준에 해당하는 주거특성을 대입하면 각 가구가 최저주거기준을 향유할 수 있는 시장임대료를 구할 수 있다. 또한 본 연구에서는 최저주거관리비를 구하기 위해서도 이와 유사한 방법을 사용하였다. 이는 임대료뿐 아니라 주거관리비도 방수, 면적 등 주택 특성의 영향을 많이 받기 때문이다.

## (2) 임대료 추정

최저임대료는 '2006년도 주거실태조사' 자료 중 임차가구를 대상으로 특성감안가격함수를 추정하여 구하였으며, 분석대상 표본수는 총 3만 201가구 표본 중 자가가구와 임대료가 결측인 가구를 제외한 1만 476가구다. 추정된 특성감안가격함수는 다음과 같다. 종속변수는 임차가구의 임대료<sup>6)</sup>이며, 임대료에 영향을 주는 주거특성으로는 사용면적, 사용방수, 주택유형, 주거시설 및 지역 등을 선택하였다. 주거특성변수는 건설교통부에서 고시한 최

저주거기준과 관련이 있는 변수로 설문조사 항목에 포함되어 있는 변수, 그리고 계수값이 통계적으로 유의미한 변수를 기준으로 채택하였다. 함수형태는 여러 가지 모형의 적합도를 비교한 결과 준로그(semi-log) 형태로 선정하였으며, 추정결과는 <표 5>와 같다.

이렇게 추정된 함수에 가구원수별로 설정된 최저주거기준에 해당하는 면적, 방수, 시설 등을 적용하여 각 가구의 최저임대료를 도출하였다. 이때 자가가구의 경우도 최저임대료가 계산되는데 이는 자가가가가 자신의 가구규모에 따른 최저주거기준을 향유할 때 필요한 귀속임대료라고 할 수 있다.

## (3) 주거관리비 추정

최저주거관리비의 경우도 '2006년도 주거실태조사' 자료를 이용하되, 종속변수는 주거관리비이고 주거관리비에 영향을 주는 독립변수는 사용방수, 사용면적, 주택유형 및 지역으로 설정된 주거관리비 함수를 추정하여 도출하였다. 분석에 사용된 표본수는 총 3만 201가구 표본 중 주거관리비가 결측인 가구를 제외한 2만 9,543가구이며, 추정결과는 <표 6>에 나타나 있다. 이렇게 추정된 함수에 가구원수별로 설정된 최저주거기준에 해당하는 면적, 방수 등을 적용하여 각 가구의 최저주거관리비를 도출하였다.

## (4) 소득계층별 주거비 비교

여기에서는 먼저 앞에서 언급된 방식에 따라 추정된 최저임대료, 최저주거관리비 그리고 임대료와

의 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(김혜승, 2004: 60에서 재인용).

6) 여기에서 전세가격의 월임대료 환산 시 할인율은 연 9%를 적용함. 조사 당시 금융권 일반전세자금대출 금리는 신용등급에 따라 국민은행 연 이자율 7.17~9%, 우리은행 7~10% 수준으로, 이러한 범위 내에 있는 대출금리 중 높은 수준의 금리를 적용하여 계산.

표 5\_ 임차가구의 특성감안가격합수 추정결과

구분		전국	서울	수도권 (인천, 경기)	5대 광역시	지방
종속변수	log(임대료)					
독립변수	상수항	1.62911***	2.36741***	2.13013***	1.6556***	1.77464***
	사용면적	0.03964***	0.05328***	0.0396***	0.04657***	0.02968***
	사용방수	0.06628***	0.09679***		0.02897*	0.03895**
	원룸	0.45487***	0.56971***	0.27498***	0.37341***	0.40808***
	아파트	0.09143***	0.07302***	0.32004***	0.11553***	-
	단독	-	-	-	-	-
	연립/다세대	-	-	-0.115***	-	-
	전용입식부엌	-	-	-	0.10199*	-
	전용수세식 화장실	0.14482***	-	-	0.08344**	0.32398***
	거주층	0.06839***	0.08463***	0.13342***	-	-
	건축년도	0.27289***	0.36352***	0.11282***	0.36288***	0.34763***
	지역1	0.32912***	-	0.39429***	0.30113***	0.22021***
	지역2	0.4291***	-	-	-	-
	지역	-	-	-0.18776***	-	-
	지역	-	-	-	0.13535***	-
		-	-	-	-0.09879***	-
		-	-	-	0.09468***	-
		-	-	-	0.19935***	-
	지역	-	-	-	-	-0.12449***
		-	-	-	-	0.27875***
	-	-	-	-	-0.13161***	
	-	-	-	-	-0.10199**	
	-	-	-	-	0.25972***	
	-	-	-	-	0.22869***	
Pr > F		<.0001	<.0001	<.0001	<.0001	<.0001
R-Square		0.387	0.512	0.397	0.401	0.263
Adj R-Sq		0.386	0.511	0.395	0.398	0.260

주: \*\*\* 99% 유의수준, \*\* 95% 유의수준, \* 90% 유의수준.  
 자료: 건설교통부·국토연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

주거관리비의 함으로 계산된 최저주거비가 어느 정도인지, 소득계층별로 어느 정도 변이를 보이는지를 살펴보고 이를 실제임대료, 실제주거관리비 및 실제주거비와 비교해 본다(<표 7> 참조).

우선 소득계층별 임대료를 살펴보면, 소득수준이 높아질수록 임대료 수준이 높아짐을 알 수 있다. 소득계층에 따라 최저임대료는 월 15.9~22.1만원, 실제임대료는 월 14.7~47.1만원의 범위를 보

표 6\_ 주거관리비 합수 추정결과

구분		계수 추정값	t값
종속변수	log(주거관리비)		
독립변수	상수항		1.6323***
	사용방수	개	0.12522***
	사용면적	평	0.01828***
	아파트	1=아파트	0.24117***
	연립/다세대	1=연립/다세대	0.13964***
	오피스텔	1=오피스텔	0.33105***
	서울	1=서울	0.34517***
	수도권(인천, 경기)	1=수도권	0.18188***
	5대 광역시	1=5대광역시	0.04294***
Pr > F		<.0001	
R-Square		0.246	
Adj R-Sq		0.246	

주: \*\*\* 99% 유의수준, \*\* 95% 유의수준, \* 90% 유의수준.  
 자료: 건설교통부·국토연구원. 2006년도 주거실태조사 원자료.

표 7\_ 소득계층별 임대료, 주거관리비 및 주거비 수준

(단위: 만 원)

구분		임대료		주거관리비		주거비	
		최저	실제	최저	실제	최저	실제
절대 지원 계층	기초생활보장수급가구	15.9	14.7	8.9	10.5	24.8	25.2
	차상위계층(I)	16.3	28.3	8.7	13.0	25.0	40.0
	차상위계층(II)	18.9	32.5	10.0	17.4	28.9	48.6
부분지원계층		20.5	32.3	10.8	18.3	31.3	49.1
자립계층		22.1	47.1	11.0	22.0	33.1	66.1

자료: 건설교통부·국토연구원. 2006년도 주거실태조사 원자료.

이고 있다. 기초생활보장 수급가구를 제외한 모든 소득계층에서 최저임대료는 실제임대료보다 낮게 나타났다. 반면 수급가구의 경우에는 실제임대료가 월 14.7만 원으로 최저임대료 15.9만 원보다 낮게 나타났는데, 이는 경제력이 가장 낮은 수급가구의 상당수가 실제로 임대료가 낮은 지역에서 거주하고 있거나 최저주거기준보다 열악한 상태의 주택에 거주하고 있음을 시사해 준다.

다음으로 소득계층별 주거관리비를 살펴보면, 대체로 소득수준이 높아질수록 주거관리비 수준도

높아지고 있다. 소득계층에 따라 최저주거관리비는 월 8.9~11.0만 원, 실제주거관리비는 월 10.5~22.0만 원의 범위를 보이고 있다. 기초생활보장 수급가구를 제외한 모든 소득계층에서 최저주거관리비는 실제주거관리비보다 낮게 나타났다. 반면 수급가구의 경우에는 실제주거관리비가 월 10.5만 원으로 최저주거관리비인 월 8.9만 원보다 높게 나타났다. 참고로 최저임대료와 최저주거관리비 수준을 토대로 살펴보면 주거관리비는 임대료의 약 1/2 수준으로 나타났다.

마지막으로 임대료와 주거관리비의 합인 주거비를 소득계층별로 살펴보면, 주거비의 경우도 소득수준이 높아질수록 많아짐을 알 수 있다. 소득계층에 따라 최저주거비는 월 24.8~33.1만 원, 실제 주거비는 월 25.2~66.1만 원의 범위를 보이고 있다. 기초생활보장 수급가구를 제외한 모든 소득계층에서 최저주거비는 실제주거비보다 낮게 나타났다. 이러한 결과는 수급가구 이외의 계층이 실제주거비가 높을 수 있다는 점을 의미하기도 하지만 한편으로는 이들 계층의 주거수준이 최저주거수준 이상일 수 있다는 점을 의미하기도 한다. 반면 수급가구의 경우에는 실제주거비가 월 25.2만 원으로 최저주거비인 월 24.8만 원과 거의 유사한 수준이었다. 이는 수급가구의 실제 주거수준이 열악함을 나타내 주고 있으며, 수급가구에겐 주거수준을 향상시키면서 최저주거비를 보전해 주는 지원책이 절실히 요구됨을 시사해 준다.

(5) 소득대비 적정주거비부담 비율

적정한 주거비부담에 대해 대출기관, 부동산업자 등이 전통적으로 적용하여 온 몇 가지 원칙에는 다음과 같은 것이 있다. 즉 주택가격은 연소득의 2~2.5배를 넘지 않을 것, 한 달간의 주거비용은 일주일치 급료 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급료는 주택가격의 1%와 동일할 것 등이다. 세금, 유틸리티비용, 이자율의 증대를 감안하면 이러한 원칙은 적절치 않을 수도 있지만 이러한 원칙은 자주 인용된다. Morris와 Winter는 적절한 소득대비 주거비용의 비율을 25%로 설정하고 있다(김혜승, 2004에서 재인용). 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

표 8\_ 소득계층별 소득대비 적정 주거비부담 비율

구분		소득대비 적정 주거비부담 비율
절대지원계층	기초생활보장수급가구	20%
	차상위계층(I)	20%
	차상위계층(II)	25%
부분지원계층		30%
자립계층		-

cost burden)으로 정의하고 있다(오동훈, 1997). 그리고 유럽 각국의 주거수당을 비교 분석한 기존 연구에 따르면 가구소득 중 임대료로 부담할 수 있는 적정비율은 소득의 15%~30%의 범위에 있는 것으로 정리하고 있다(Kemp, 1997).

본고에서는 이러한 기존 연구를 토대로 개개가구의 주거비부담이 소득의 20~30%를 넘으면 주거비부담이 과도한 수준이라고 규정하고, 주거비부담 과다여부를 우선적인 정책대상가구의 선정기준으로 채택한다. 또한 소득수준이 높아질수록 적정 주거비부담 비율을 높여 소득에 따라 주거비부담 수준을 차별화시키는 원칙을 제시한다. 특히 1999년과 2004년에 실시한 최저생계비계측연구 결과에 따라 보건복지부에서 발표한 최저생계비 중 최저주거비의 비중이 각각 19.4%, 17.7%이었던 점을 감안하여 수급가구와 차상위계층(I)의 소득대비 적정 주거비부담 비율은 20%로 설정한다. 이와 함께 차상위계층(II)의 경우는 25%, 부분지원계층의 경우는 30%로 적정 주거비부담 비율을 설정한다(<표 8> 참조).

2. 주거복지정책 소요가구 추정

이제까지 경제력과 주거욕구의 유형을 고려하면서 우선적인 주거복지정책 대상가구, 즉 주거복지정

책 소요가구를 추계하기 위해 본 연구에서 설정한 소득기준(경제력 파악 기준), 주거기준 및 주거비 부담기준(주거욕구 파악 기준)을 살펴보았다. 여기에서는 이러한 기준을 토대로 다음과 같은 방식으로 우선적인 주거복지정책 소요가구를 추계해 보기로 한다.

첫째, 가구의 점유형태에 따라 주거복지정책 소요대상을 파악하기 위한 기준을 달리한다. 즉 자가 가구의 경우에는 경제력 파악기준으로 소득기준을, 주거욕구 파악기준으로 주거기준을 적용한다. 반면, 임차가구의 경우 경제력 파악기준으로 소득기준을, 주거욕구 파악기준으로는 주거기준 이외에 주거비부담기준도 적용한다. 이때 자가가구의 주거욕구 파악을 위해 주거비부담기준을 적용하지 않는 이유는 다음과 같다. 앞의 분석에서 자가가구의 귀속임대료를 도출하였으나 이러한 귀속임대료는 자가가가 해당주택의 주거서비스와 동일한 주거서비스를 향유하기 위해 지불해야 하는 임대료 수준을 나타내는 것으로 자가가구의 실질적인 주거비부담을 적절히 나타내주지는 않기 때문이다.<sup>7)</sup> 또한 주택구입을 위해 금융기관으로부터 자금을 대출할 경우 대출금에 대한 원리금상환이 자가가구의 현실적인 주거비부담일 것이나, 우리나라의 경우 전체 자가가구의 주택구입가격대비 금융기관대출금 비율의 평균은 16.4%(건설교통부·국토연구원, 2007b; 127)로 그리 높은 수준이 아니

라 할 수 있다. 이에 자가가구의 주거욕구 수준은 주거비부담 기준보다는 주거기준을 중심으로 파악하는 것이 더 현실적이라고 판단하였다. 그러나 임차가구의 경우에는 임대료를 포함하는 주거비에 대한 부담 과다여부가 현실적인 주거욕구 정도를 잘 나타내 주고 있으므로 주거기준과 함께 주거비 부담 기준을 적용하였다.

둘째, 이상과 같이 추계될 주거복지정책 소요가구를 도시와 농촌의 소요가구로 나누어 제시하도록 한다. 이러한 결과는 지역적 특성을 고려하면서 보다 실효성 있는 주거복지정책을 수립하고 집행하는 데 필요한 기초자료가 될 수 있을 것이다.

#### 1) 자가가구의 주거복지정책 소요가구 규모 추계

2005년 현재 전체 일반가구 1,579만 4천 가구<sup>8)</sup> 중 수급가구는 5%, 차상위계층(I)은 20.9%<sup>9)</sup>, 차상위계층(II)는 9.1%, 그리고 이러한 계층들을 모두 합한 절대지원계층은 35.0%로 나타났다. 또한 수급가구의 23.8%, 차상위계층(I)의 58.1%, 차상위계층(II)의 56.6%가 자가가구이며, 절대지원계층의 52.8%가 자가가구인 것으로 나타났다(<표 9> 참조).

자가가구의 소득계층별 지역별 분포를 살펴보면 우선 수급가구는 45.2%가 도시지역에 거주하고 있으며, 54.8%가 농촌지역에 거주하고 있다. 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 도시거주가구 비율은

7) 자가거주자의 주거비용은 이론적으로 주택구입 시 투입된 자기자금에 대한 기회비용에다가 주택을 보유함에 따라 발생하는 보유비용을 더한 금액에서 자본이득을 차감한 개념인 사용자비용(user costs)에 의해 측정되어야 함. 그러나 사용자비용을 측정하기 위해서는 여러 가지의 가정이 전제되어야 하는 등 복잡한 과정을 거쳐야 하며, 이에 따라 측정치에 대한 신뢰도에 논란의 소지도 있을 수 있음. 정책대상계층을 구분하기 위한 주거비부담 기준은 연구자들 간에 의견이 일치되는 정도가 높고 단순히 파악할 수 있어야 하므로 본 연구에서는 자가가구의 주거비부담을 파악하기 위해 사용자비용을 측정하지 않음

8) 2005년 인구주택총조사 결과 우리나라 전체 일반가구는 1,588만 7천 가구이나, 여기에서의 1,579만 4천 가구는 가구규모가 7인 이상인 가구(9만 3천 가구)를 제외한 가구수임. 본 연구에서는 가구규모가 6인 이하인 경우까지 최저주거기준이 공고되었고, 7인 이상인 가구가 전체 일반가구의 0.58%에 불과하기 때문에 7인 이상인 가수를 제외하고 분석하였음

9) 이는 2006년 주거실태조사 자료를 이용한 결과이며, 이에 따른 가구의 평균소득은 241만 원으로 통계청 가계조사에서의 평균소득(소득-비경상소득-비소비지출)인 246만 원에 비해 약 5만 원 정도 낮게 나타남(건설교통부·국토연구원, 2007b; 73). 이러한 이유로 차상위계층(I) 가구규모가 약간 과다하게 추정되었을 가능성이 있음

표 9\_ 최저주거기준을 고려한 자가기구의 소득계층별 지역별 주거복지정책 소요가구 규모

(단위: 천 가구)

구분		일반가구	자가가구			
			소계	최저주거기준미달가구		최저주거기준 충족가구
				시설기준 미달가구		
수급가구	소계	790	188	76	72	112
	도시	627	85	18	15	67
	농촌	163	103	58	58	45
차상위계층(I)	소계	3,302	1,919	431	408	1,487
	도시	2,197	1,045	110	92	935
	농촌	1,105	873	321	316	552
차상위계층(II)	소계	1,436	813	101	81	712
	도시	1,088	545	40	23	506
	농촌	348	268	62	58	206
계 (절대지원계층)	계	5,527	2,920	609	561	2,312
	도시	3,912	1,676	168	129	1,508
	농촌	1,616	1,244	441	432	803

자료: 건설교통부·국토연구원. 2006년도 주거실태조사 원자료.

각각 54.4%, 67.0%로 소득계층이 높아질수록 도시 거주가구 비율이 높아짐을 알 수 있다(<표 9> 참조).

자가기구의 경우에는 소득 등 경제력이 낮으면서 최저주거기준에 미달하는 가구가 우선적인 주거복지정책 대상일 것이다. 또한 최저주거기준 미달 가구 중에서도 부엌·화장실·목욕 시설 수준이 제대로 갖추어져 있지 않은 시설기준미달가구의 경우를 보다 우선적으로 지원할 필요가 있다고 본다. 이는 시설기준미달가구는 면적이나 방수 측면에서 미달인 가구보다 주택개량지원을 통한 주거수준 향상이 보다 용이하여 지원의 효과가 더 빠르게 나타날 수 있고, 일단 시설수준이 개선되면 현재 거주가구보다 가구원수가 작은 향후의 거주가구에겐 주거기준을 충족시키는 주택을 제공할 수 있기 때문이다. 이외에 경제력이 낮은 자가가구 중 최저주거기준을 충족하고 있는 가구에겐도 주거수준을 향상시킬 수 있도록 다양한 기회를 제공해야 할 것이다.

먼저 최저주거기준 미달인 자가기구의 규모를 소득계층 및 지역별로 살펴본다. 소득계층별로 보면 수급가구가 7만 6천 가구, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 경우가 각각 43만 1천 가구, 10만 1천 가구다. 이를 다시 지역별로 세분하여 살펴보면 최저주거기준 미달인 자가가구 중 농촌에 거주하는 가구비율이 수급가구는 76.3%, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)은 각각 74.5%, 61.4%로 모든 계층에서 도시거주가구 비율보다 높게 나타났다. 여기에서 주목할 만한 사실은 차상위계층(I)과 차상위계층(II)에 속하는 자가가구는 농촌보다 도시에 거주하는 가구의 비율이 높음에도 불구하고 이들 중 최저주거기준 미달 자가가구는 도시보다 농촌에 거주하는 가구의 비율이 상당히 높게 나타났다는 점이다. 즉 도시보다 농촌에 최저주거기준에 미달하는 자가가가구가 많음을 알 수 있다(<표 9> 참조).

다음으로 최저주거기준 미달인 자가가구 중 시

설기준 미달가구의 규모를 소득계층별로 보면 수급가구가 7만 2천 가구, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 경우가 각각 40만 8천 가구, 8만 1천 가구이다. 이는 각 소득계층의 최저주거기준 미달 자가 가구의 80.2~94.7%에 해당하는 규모로 최저주거기준 미달인 자가 가구의 대부분이 시설기준미달가구를 구임을 알 수 있다(<표 9> 참조).

2) 임차가구의 주거복지정책 소요가구 규모 추계

<표 10>에서 보듯이 절대지원계층 중 47.2%가 임차가구이다. 이를 소득계층별로 살펴보면 수급가구의 76.1%, 차상위계층(I)의 41.9%, 그리고 차상위계층(II)의 43.3%가 임차가구로 소득수준이 낮

을수록 임차가구의 비중이 높아진다.

임차가구의 소득계층별 지역별 분포를 살펴보면 우선 수급가구는 90.2%가 도시지역에 거주하고 있으며, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 도시거주가구 비율은 각각 83.2%, 87.1%이다. 절대지원계층에 속하는 자가 가구의 경우에는 57.4%가 도시에 거주하고 있으나(<표 9> 참조), 절대지원계층에 속하는 임차가구 중에서는 85.7%가 도시지역에 거주하고 있다(<표 10> 참조).

임차가구의 경우에는 소득 등 경제력이 낮으면서 최저주거기준에 미달하거나 최저주거비부담이 과다한 가구가 우선적인 주거복지정책 대상일 것이다. 특히 이들 중에서도 최저주거기준에도 미달하고 최저주거비부담도 과다한 가구를 보다 우선

**표 10** \_ 최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 임차가구의 소득계층별 · 지역별 주거복지정책 소요가구 규모 (단위: 천 가구)

구분	일반가구	임차가구				
		소계	최저주거기준미달 or 최저주거비부담과다가구		최저주거기준 충족 and 최저주거비부담 적정가구	
			최저주거기준미달 and 최저주거비부담 과다가구			
수급가구	소계	790	601	571	192	30
	도시	627	542	518	163	24
	농촌	163	60	53	28	6
차상위 계층(I)	소계	3,302	1,383	1,360	363	23
	도시	2,197	1,151	1,135	293	16
	농촌	1,105	232	225	70	7
차상위 계층(II)	소계	1,436	622	352	53	270
	도시	1,088	542	322	49	220
	농촌	348	80	30	4	50
계 (절대지원 계층)	계	5,527	2,607	2,283	608	324
	도시	3,912	2,235	1,975	506	260
	농촌	1,616	372	308	102	63

자료: 건설교통부 · 국토연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

적으로 지원할 필요가 있다고 본다. 이러한 가구가 말로 주거기준 측면에서 그리고 주거비부담 측면에서 가장 절실한 주거욕구를 지니고 있는 가구이기 때문이다. 이외에 경제력이 낮은 임차가구 중 최저주거기준도 충족하고 최저주거비 부담능력도 있는 가구에게도 향후 주거수준을 향상시키고 주거안정을 도모할 수 있도록 다양한 기회를 제공해야 할 것이다.

먼저 최저주거기준에 미달하거나 최저주거비부담이 과다한 임차가구의 규모를 소득계층별로 살펴보면 수급가구가 57만 1천 가구, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 경우가 각각 136만 가구, 35만 2천 가구이고, 이들을 모두 합친 절대지원계층은 228만 3천 가구다(<표 10> 참조). 이 228만 3천 가구를 주거욕구 유형에 따라 세분하여 보면 최저주거기준도 미달하고 최저주거비부담도 과다한 임차가구는 60만 8천 가구, 최저주거비부담은 과다하나 최저주거기준은 충족하는 가구는 156만 3천 가구, 그리고 최저주거기준은 미달이나 최저주거비부담은 적절한 가구는 11만 3천 가구로 나타났다. 이를 종합하면 228만 3천 가구 중 최저주거비부담 과다가구는 95.1%, 최저주거기준 미달가구는 31.5%로 나타나 주거기준미달가구보다는 주거비 부담가구가 훨씬 많음을 알 수 있다(<표 11> 참조).

한편 최저주거기준에 미달하거나 최저주거비부담이 과다한 임차가구 중 도시에 거주하는 가구비율이 수급가구는 90.7%, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)는 각각 83.5%, 91.5%로 나타났다(<표 10> 참조). 이렇게 도시거주가구의 비중이 매우 높은 이유는 앞에서 언급했듯이 최저주거기준에 미달하거나 최저주거비부담이 과다한 임차가구의 대부분(95.1%)이 주거비부담 과다가구라는 점, 그리고 도시가 임대료 등을 포함한 주거비 수준이 농촌보다 높다는 점을 반영한 결과일 것이다.

다음으로 주거욕구가 가장 절박하다고 할 수 있는 최저주거기준 미달이면서 최저주거비 부담이 과다한 임차가구의 규모를 소득계층별로 보면 수급가구가 19만 2천 가구, 차상위계층(I)과 차상위계층(II)의 경우가 각각 36만 3천 가구, 5만 3천 가구다(<표 10> 참조). 따라서 이들에게는 가장 우선적으로 정책적 지원이 제공되어야 할 것이다.

마지막으로 <표 12>는 이상과 같은 자가 및 임차 가구의 주거복지정책 소요가구 규모 추계결과를 종합한 결과다.

우선 절대지원계층 중 최저주거기준을 토대로 파악한 주거기준 혹은 주거비부담 측면에서의 우선적 주거복지정책 대상은 289만 2천 가구이며, 이는 동일계층에 속하는 일반가구의 52.3%이다. 이

표 11\_ 최저주거기준 미달이거나 최저주거비부담 과다인 임차가구의 구성

(단위: 천 가구, %)

구분		최저주거기준 미달이거나 최저주거비부담 과다인 임차가구			
		계	최저주거기준 미달이면서 최저주거비부담 과다가구	최저주거비부담 과다이나 최저주거기준 충족가구	최저주거기준 미달가구나 최저주거비부담 적정가구
절대 지원 계층	계	2,283(100.0)	608(26.6)	1,563(68.5)	113(4.9)
	도시	1,975(100.0)	506(25.6)	1,381(69.9)	88(4.5)
	농촌	308(100.0)	102(33.1)	182(59.1)	24(7.8)

자료: 건설교통부·국도연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

**표 12\_ 최저주거기준을 토대로 한 점유형태별 소득계층별·지역별 우선적 주거복지정책 소요가구 규모**  
(단위: 천 가구)

구분		일반가구	우선적 주거복지 정책대상	자가가구		임차가구	
				최저주거기준 미달가구	시설기준 미달가구	최저주거기준미달 or 최저주거비부담과다가구	
						최저주거기준미달 and 최저주거비부담 과다가구	
수급 가구	소계	790	647	76	72	571	192
	도시	627	536	18	15	518	163
	농촌	163	111	58	58	53	28
차상위 계층(Ⅰ)	소계	3,302	1,791	431	408	1,360	363
	도시	2,197	1,245	110	92	1,135	293
	농촌	1,105	546	321	316	225	70
차상위 계층(Ⅱ)	소계	1,436	453	101	81	352	53
	도시	1,088	362	40	23	322	49
	농촌	348	92	62	58	30	4
계 (절대지원 계층)	계	5,527	2,892	609	561	2,283	608
	도시	3,912	2,143	168	129	1,975	506
	농촌	1,616	749	441	432	308	102

자료: 건설교통부·국토연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

중 자가가구는 21.1%, 임차가구는 78.9%로 임차가구가 자가가구보다 3배 이상이 많은데, 이는 <표 11>에서 알 수 있듯이 절대지원계층 임차가구의 대부분이 최저주거비부담 과다가구로 나타났기 때문이다. 특히 자가가구 중 시설기준 미달가구와 임차가구 중 주거기준 미달이면서 주거비부담 과다가구는 정책적 지원이 가장 절실한 계층이라고 볼 수 있는데, 절대지원계층 중 이들의 규모는 116만 9천 가구다. 이들을 점유형태별로 보면 자가가구가 48.0%, 임차가구가 52.0%이며, 자가가구는 농촌 거주가구가 더 많고, 임차가구는 도시거주가가 더 많음을 알 수 있다.

#### IV. 주거지원 프로그램소요 및 재원요소

##### 1. 주거지원 프로그램의 배분

여기에서는 앞에서 추계한 소득계층별 주거복지정책 소요가구 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거지원 프로그램별로 배분하였다.

주거복지정책 소요가구 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거지원 프로그램별로 배분하기 위해서는 ‘2006년도 주거실태조사’ 항목에 포함된 공공임대주택 입주 의사 여부 자료를 이용하였다. 즉 분석의 편의상 현행 주거지원 프로그램을 공공임대주택 공급, 주거비지원 및 주택개량지원으로 구분한 후<sup>10)</sup>, 공공임대주택 입주 의사가 있는

표 13\_ 소득계층별 주거복지정책 소요가구의 주거지원 프로그램별 소요

(단위: 천 가구)

구분	주거복지정책 소요가구	자가가구		임차가구		
		공공임대주택 공급	주택개량 지원	공공임대주택 공급	주거비 지원	
절대 지원 계층	기초생활보장 수급가구	647	4	72	193	378
	차상위계층(I)	1,791	30	402	475	885
	차상위계층(II)	453	11	90	175	176
	계	2,891	45	564	843	1,440

자료 : 건설교통부·국토연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

가구에게는 공공임대주택을 공급하고, 공공임대주택 입주의사가 없는 임차가구에게는 주거비지원을 제공하며, 공공임대주택 입주의사가 없는 자가구에게는 주택개량지원을 제공한다고 가정하였다.

<표 13>은 이러한 주거복지정책 소요가구에 필요한 현행 주거지원 프로그램별 소요를 보여주고 있다. 즉 주거복지정책 소요가구 중 공공임대주택 공급소요는 88만 8천 가구, 주거비지원 소요는 144만 가구, 그리고 주택개량지원 소요는 56만 4천 가구로 나타났다.

이 정도 규모의 주거지원 프로그램 소요가 존재한다는 사실은 기존 주거지원 프로그램이 그 추진

실적도 부족할 뿐 아니라 정책대상가구의 주거욕구 충족(최저주거기준 충족이나 최저주거비 부담 완화)에 충분히 기여하지 못하고 있음을 시사한다고 할 수 있다. 2006년 현재 공공임대주택 재고는 전체 주택재고의 7.7%로 아직까지 낮은 수준이며,<sup>11)</sup> 2005년 현재 주거비지원 수혜가구는 일반가구의 6.4% 정도로 수급가구 외 차상위계층의 소요는 거의 포괄하지 못하는 실정이다.<sup>12)</sup> 또한 1970~1980년대부터 2006년까지 주택개량지원 수혜가구도 약 47만 1천 가구로 추산되어<sup>13)</sup> 실적이 많지 않다.

- 10) 공공임대주택 공급프로그램에는 영구임대주택과 국민임대주택 및 5년 공공임대주택이 포함되며, 주거비지원 프로그램에는 수급가구에게 주는 주거급여, 영세민전세자금대출지원과 근로자·서민전세자금대출지원이 포함되고, 주택개량지원 프로그램에는 주거환경개선주택자금지원과 농어촌주택개량자금지원이 포함되는 것으로 함.
- 11) 2006년 현재 공공임대주택 재고를 살펴보면 영구임대 19만 호, 국민임대 11만 1천 호, 5년/50년 공공임대 74만 4천 호임(국토해양부 홈페이지 참조).
- 12) 국민기초생활 수급가구에게 주는 주거급여 수혜가구는 2005년 현재 81만 가구로, 이는 2005년 현재 일반가구수인 1,588만 7천 가구의 약 5%에 해당하는 규모임. 국민주택기금의 전세자금대출 지원가구수(잔액기준)를 살펴보면 2003년 현재 영세민전세자금대출의 경우 8만 1천 가구, 근로자·서민전세자금의 경우는 11만 9천 가구임(김혜승 외, 2004a: 51). 즉 2003년 현재 국민주택기금으로부터의 전세자금대출지원을 받고 있는 총가구수는 20만 가구로 전체 일반가구 1,431만 2천 가구(2000)의 1.4%에 불과함. 이 비율은 2004년과 2005년의 신규대출가구수를 감안해도 5년 동안의 가구수 증가를 고려하면 크게 변화하지 않았을 것으로 판단됨.
- 13) 주택개량자금대출지원 실적으로 주거환경개선주택자금지원과 농어촌주택개량자금지원 실적을 살펴봄. 농어촌주택개량사업 추진실적은 1976~2006년 동안 39만 703호인 것으로 나타났음(행정자치부 내부자료 참조). 주거환경개선자금의 경우에는 지원실적을 파악할 자료가 충분하지 않아 다음과 같이 추정함. 1989~2002년의 기간 동안 주거환경개선사업에 따른 주택개량실적이 7만 3,296호(임서환 외, 2003: 12)이며, 2001년~2003년 동안 주거환경개선주택자금을 지원받은 가구는 연 1,163가구~2,499가구이므로(김혜승 외, 2004a: 64) 주거환경개선자금 지원가구를 2006년 현재 약 8만가구로 추정함.

표 14\_ 국민임대주택의 유형별 공급계획 및 재원조달 계획

구분		공급계획 (100만 호)	자금조달 유형별 비율			
			재정	국민주택기금	입주자	사업주체
유형	I 형(11~15평)	30만 호	40%	40%	10%	10%
	II 형(16~18평)	30만 호	20%	45%	25%	10%
	III 형(19~24평)	40만 호	10%	50%	30%	10%
사업비		66.8조 원 (100.0%)	13조 원 (19.4%)	31조 원 (46.4%)	16.1조 원 (24.2%)	6.7조 원 (10%)

주: 66.8조 원 = 375만 원/평 × 17.8평/호 × 100만 호('05.4.27. 제59회 국정과제회의)  
375만 원/평(예산지원 건설단가), 17.8평/호(예산지원 건설평형)

자료: 권병조, 2006. "국민임대주택정책의 전개과정과 공공부문의 역할". 국민임대주택백서. 경기: 주택도시연구원. p11.

**2. 우선적 주거복지정책 소요가구 해소를 위한  
재원 소요**

여기에서는 앞서 추정한 우선적 주거복지정책 소  
요가구의 주거욕구충족에 필요한 재원소요를 주거  
지원 프로그램별로 추계해 보기로 한다.

우선 공공임대주택 프로그램 소요가구는 <표  
13>에서 제시했듯이 수급가구 197천 가구, 차상위  
계층(I) 50만 5천 가구, 차상위계층(II) 18만 6천 가  
구로, 이를 모두 합하면 88만 8천 가구이다. 이러한  
소요규모는 현행의 공공임대주택 프로그램 중 2005  
년 현재 재고가 7만 7천 호이고, 2003년부터 2012  
년까지 10년 동안 100만 호가 공급될 계획인 국민임  
대주택의 공급으로 충당될 수 있을 것으로 판단된  
다. 이에 본 연구에서는 공공임대주택 소요를 충당  
하기 위한 소요재원 추계를 직접하지 않고 기존문헌  
에서 제시하고 있는 국민임대주택 100만 호 건설을  
위한 재원조달계획 내용을 원용하기로 한다(<표

14> 참조).

물론 현재 이러한 공급계획을 달성하는 과정에  
서 택지확보 등으로 인한 수요와 공급 간의 괴리  
문제, 재원조달 문제, 부담능력 등을 고려하지 않  
은 임대료체제로 저소득층의 임대료부담이 과도한  
문제<sup>14)</sup>, 입주자와 비입주자 간의 형평성 문제 등이  
대두되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는  
계획된 기간 동안 공급물량 목표 달성을 위해 무리  
한 노력을 하기보다는 계획기간은 연장하더라도  
지역별 소요 및 수요를 토대로 국민임대주택을 공  
급하되 저소득층의 직주근접 성향 등을 고려하여  
신규건설, 매입 및 차입 등 다양한 공급방식을 활  
용하여 정책대상계층의 주거안정 및 주거수준 향  
상을 효과적으로 도모해야 할 것이다. 또한 부담능  
력 등을 고려하지 않은 임대료체계 문제, 입주자와  
비입주자 간의 형평성 문제를 해결하기 위해서는  
주거비보조 제도 -정책대상가구에게 해당가구의  
최저주거비(혹은 적정주거비)가 가구소득의 일정

14) 현재 국민임대주택 임대료는 건교부장관이 정하여 고시하는 건설원가를 토대로 한 표준임대조건 이하로 하여 시중시세를 감안 하여 결정함(주공의 경우 시세의 55~83% 적용). 따라서 현행의 임대료 산정방식은 유사한 지역에 있는 동일한 규모의 주택에 대해 공급시점에 따라 상이한 임대료를 책정하게 됨. 이는 유사한 소득수준의 입주자가 유사한 지역에 있는 동일한 규모의 임대 주택 거주 시 공급시점이 언제이냐에 따라 임대료가 차이가 나는 수평적 형평성 문제를 야기함. 또한 신규로 공급되는 주택일수 록 임대료가 상승되는 현행 임대료 산정체계하에서는 국민임대주택의 저소득층을 위한 저렴임대주택 공급기능 위축될 소지가 많음. 이에 따라 저소득층일수록 임대료부담이 과도하여 국민임대주택 입주가 어렵게 되는 수직적 형평성 문제가 심화될 것으로 전망됨. 또한 이러한 높은 주거비부담 때문에 국민임대주택 입주를 회피하는 저소득층 발생 우려.

비율(20~30%)을 초과하지 않도록 주거비보조금을 지원하는 방식- 를 도입하되, 이를 공공임대주택 입주가구에게도 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

다음으로 주거비지원 프로그램 소요가구는 모두 임차가구로 수급가구 37만 8천 가구, 차상위계층(I) 88만 5천 가구, 차상위계층(II) 17만 6천 가구로, 이를 모두 합하면 144만 가구이다. <표 15>는 이들에게 주거비부담 완화 및 주거수준 향상을 위해 주거비를 지원한다고 할 때 소요되는 재정 및 국민주택기금 소요액 추계를 제시하고 있다. 여기에서 월평균 주거비보조액은 각 가구의 소득 대비 최저주거비부담 비율이 <표 8>에서 제시한 소득계층별 적정 주거비부담 비율을 초과하지 않도록 하는 보조금액의 평균값이다. 연간 재정소요액은 주거비지원 소요가구 중 현재 월세로 거주하고 있는 소요가구에게 지원해야 하는 연간 총액을 의미하

며, 국민주택기금 소요액은 현재 전세로 거주하고 있는 소요가구에게 시장금리와 정책금리의 금리차로 인한 편익이 월평균 보조금과 같아지게 되는 자금을 전세자금으로 대출해 준다는 가정하에서 추정된 금액이다. 이때 시장금리는 연 9%, 정책금리는 연 2%, 3%, 4.5%를 가정하였다.<sup>15)</sup>

이에 따르면 현재 월세로 거주하고 있는 주거비지원 소요가구에게 필요한 연간 재정소요액은 수급가구 5,219억 원, 차상위계층(I) 8,812억 원, 차상위계층(II) 840억 원으로 이를 모두 합친 1조 4,871억 원이 절대지원 계층 중 주거비지원 소요가구에게 필요한 연간 재정소요액이다. 다음으로 현재 전세로 거주하고 있는 주거비지원 소요가구에게 모두 일시에 전세자금을 대출해 준다고 할 때 필요한 국민주택기금 총소요액은 대출금리를 연 2%로 가정할 때 수급가구 1조 8,761억 원, 차상위계층(I) 8조 1,495억 원, 차상위계층(II) 8,626억

표 15\_ 주거비지원 소요가구를 위한 재정 및 기금 소요 추계

구분	우선적 주거복지정책 소요		월평균 주거비 보조액 (만 원)	연간 재정소요액 (억 원)	가구당 기금소요액 (만 원)	총기금 소요액 (억 원)
	전세가구 (천 가구)	월세가구 (천 가구)				
절대 지원 계층	수급 가구	76	302	14.4	5,219	2,469(2%) 2,880(3%) 3,840(4.5%) 18,761(2%) 21,888(3%) 29,184(4.5%)
	차상위(I)	347	536	13.7	8,812	2,349(2%) 2,740(3%) 3,653(4.5%) 81,495(2%) 95,078(3%) 126,771(4.5%)
	차상위(II)	74	103	6.8	840	1,166(2%) 1,360(3%) 1,813(4.5%) 8,626(2%) 10,064(3%) 13,419(4.5%)
	계	499	941	-	14,871	- 108,883(2%) 127,030(3%) 169,373(4.5%)

자료: 건설교통부·국도연구원, 2006년도 주거실태조사 원자료.

15) 앞의 '2006 주거실태 및 수요조사'를 이용한 분석에서 전세가격의 월임대료 환산 시 할인율을 조사 당시 금융권 일반전세자금대출 금리 중 높은 수준의 금리인 9%를 적용하여 계산하였으므로 여기에서도 시장금리는 9%를 가정하였음. 한편 정책금리에 대한 가정은 2006년 현재 영세민전세자금 대출금리가 2%, 근로자·서민 전세자금 대출금리가 4.5%인 것을 감안하여 책정함

원으로 추계되었다. 이를 합치면 10조 8,883억 원으로 이는 절대지원 계층 중 주거비지원 소요가구에 필요한 국민주택기금 총소요액이다. 그러나 현실적으로는 재정 및 기금 지원을 단기간 내에 급격히 확충하여 이러한 주거비지원 소요를 일시에 해소할 수는 없을 것이다. 따라서 한정된 재원이라는 제약조건하에서는 소득이 낮은 가구, 최저주거비 부담이 과도하면서도 최저주거기준 미달인 가구, 노인·장애인 등 취약계층이 있는 가구부터 우선적으로 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 주택개량지원 프로그램 소요가구는 모두 자가가구로 수급가구 7만 2천 가구, 차상위계층(I) 40만 2천 가구, 차상위계층(II) 9만 가구로, 이를 모두 합하면 56만 4천 가구이다. 이들에게 모두 주택개량자금 대출지원을 한다고 할 때 필요한 기금소요액은 다음과 같이 개략적으로 추계하였다. 현재 주거환경개선 주택자금 대출한도가 다세대주택인 경우 2천만 원이고, 농어촌주택개량지원사업의 경우 중·개축 시 가능한 대출한도가 2천만 원이므로(한국도시연구소, 2007), 각 가구당 2천만 원을 대출해준다는 가정하에서 이 금액을 소득계층별 주택개량지원 소요에 곱하여 계산하였다. 그 결과 수급가구에 1조 4,400억 원, 차상위계층(I)에게는 8조 400억 원, 차상위계층(II)에게는 1조 8,000억 원의 기금이 주택개량지원에 소요되는 것으로 추계되었다. 여기에서는 가구당 주택개량지원 소요액과 관련된 근거자료가 상당히 미비하기 때문에 이렇게 매우 단순한 방식으로 기금소요액을 추계하였다. 그러나 앞으로 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주택개량지원 프로그램의 경우 대상주택 및 대상개량행위에 대한 보다 상세한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램을 설계할 필요가 있으며, 이러한 원칙에 따라 지원받은 가구에 대한 다양한 정보도 지속

적으로 축적해야 할 것이다.

## V. 결론

기존 주거복지정책은 그 실적이 아직까지 미흡하고 정책대상가구의 기본적 주거욕구 충족에 충분히 기여하지 못하고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 시의성과 신뢰성이 높은 '2006년도 주거실태조사' 자료를 이용하여 주거욕구를 고려한 정책소요를 파악하고, 이들에게 필요한 주거지원 프로그램 소요 및 재정소요를 가능해 보았다. 본 연구의 결과는 향후 보다 실효성 있는 주거복지정책의 수립 및 집행을 위한 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이라 기대한다.

분석결과에 따르면, 최저생계비 150% 이하인 가구를 절대지원계층이라 할 때 이는 전체 일반가구의 35%로 그 규모는 552만 7천 가구로 나타났다. 이 중 우선적으로 주거복지정책 대상이 되어야 하는 가구인 주거복지정책 소요를 최저주거기준 미달인 자가가구와 최저주거기준 미달 혹은 최저주거비부담 과다인 임차가구로 정의하고, 조사자료를 이용하여 추정된 주거복지정책 소요는 289만 2천 가구다. 특히 자가가구 중 시설기준 미달가구와 임차가구 중 최저주거기준 미달이면서 주거비 부담 과다가구는 정책적 지원이 가장 절실한 계층으로 이들의 규모는 116만 9천 가구이다.

주거복지정책 소요가구 규모를 가구의 선호나 필요성에 따라 현행 주거지원 프로그램별로 배분하여 주거지원 프로그램 소요를 분석한 결과 공공 임대주택 공급소요는 88만 8천 가구, 주거비지원 소요는 144만 가구, 그리고 주택개량지원 소요는 56만 4천 가구로 나타났다. 이러한 주거지원 프로그램 소요가 존재한다는 사실은 기존 주거지원 프로그램이 그 추진실적도 부족할 뿐 아니라 정책대

상가구의 주거욕구 충족(최저주거기준 충족이나 최저주거비 부담 완화)에 충분히 기여하지 못하고 있음을 시사한다. 따라서 향후 주거지원 프로그램은 이러한 최저주거기준 미달 혹은 최저주거비 부담 과다 가구를 우선적인 정책대상으로 하되 이들이 실제로 주거기준을 충족할 수 있도록 그리고 적절한 주거비부담으로 주거생활을 영위할 수 있도록 보다 실효성 있는 프로그램으로 정교화시켜야 할 것이다.

마지막으로 주거복지정책 소요가구의 주거욕구 충족에 필요한 재원소요를 주거지원 프로그램별로 추계하였다. 공공임대주택 공급의 경우에는 기 분석된 국민임대주택 100만 호 건설을 위한 재원조달 계획을 원용하여 재정에서 13조 원, 국민주택기금에서 31조 원이 소요되는 것으로 가정하였다. 주거비지원 프로그램에 필요한 재원의 경우에는 월세 지원을 위한 연간재정소요가 1조 4,871억 원, 전세 자금대출지원을 위한 국민주택기금 소요가 10조 8,883억 원(정책금리 2% 가정)으로 추계되었고, 주택개량지원 프로그램은 11조 2,800억 원의 국민주택기금소요가 필요한 것으로 추계되었다.

그러나 본고에서는 주거복지정책 소요분석을 위해 소득한도, 최저주거기준, 최저주거비, 소득대비 적정 주거비부담 비율 등과 관련하여 기존 연구 등을 토대로 여러 가지 가정을 전제하였다. 따라서 본 연구의 분석결과는 이러한 가정을 조금씩만 변화시켜도 그 수치가 달라질 것이다. 이에 앞으로 이러한 제반 가정에 대한 심도 있는 논의가 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 또한 신뢰할 만한 자료를 이용한 다양한 모의분석을 통해 현실을 보다 적절하게 반영하는 분석결과를 도출할 수 있도록 계속 노력해야 할 것이다.

또한 본고에서는 주거복지정책에서 고려해야 하는 핵심 이슈인 ‘누구에게, 무엇을, 어떻게’ 중

‘누구에게, 무엇을’에 초점을 맞추었다. 따라서 추후 과제에서는 이러한 작업을 토대로 각 주거지원 프로그램의 지원내용을 보다 구체화시키고 어떠한 전달체계를 구축해야 주거복지정책의 실효성을 높일 수 있는지에 대한 연구가 계속 이어져야 할 것이다.

**참고문헌**

건설교통부·국토연구원. 2007a. 2006년도 주거실태조사(통계보고서). 경기 : 국토연구원

\_\_\_\_\_. 2007b. 2006년도 주거실태조사(연구보고서). 경기 : 국토연구원

건설교통부. 2002. 시장소외계층을 위한 주택정책 수립연구. 국가통계포털. 통계청(<http://www.kosis.kr/>). [2007.4]

국토해양부(<http://www.moct.go.kr/>). [2007.4]

기초생활보장제도. 보건복지부(<http://blss.mohw.go.kr>). [2007.4]

권병조. 2006. “국민임대주택정책의 전개과정과 공공부문의 역할”. 국민임대주택백서. 경기 : 주택도시연구원. pp3-27.

김근용·윤주현 외. 2003. 국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구. 경기 : 국토연구원 .

김영태. 2006. “주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제”. 한국주거학회논문집 제17권 제1호. 한국주거학회. pp127-135.

김상균. 1987. 현대사회와 사회정책. 서울 : 서울대학교출판부.

김혜승. 2004. “주거비지불능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구”. 경희대학교 대학원 박사학위 논문.

김혜승 외. 2004a. 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구. 경기 : 국토연구원.

\_\_\_\_\_. 2004b. 임대료보조제도 확대도입방안 연구. 경기 : 건설교통부.

손경환·김혜승 외. 2003. 주택종합계획(2003-2012) 수립 연구. 경기 : 건설교통부

오동훈. 1997. “Housing Affordability and Urban Renters

- Characteristics: A Budget Share Approach”. 국토계획 제32권 제5호. 대한국토지역학회. pp317-329.
- 윤주현·김근용 외. 2005. 주택수요조사 연구. 경기: 건설교통부.
- 윤주현 외. 2005. 지역 간·계층 간 주거서비스 격차 완화방안 연구(I). 경기: 국토연구원.
- \_\_\_\_\_. 2006. 지역 간·계층 간 주거서비스격차 완화방안 연구(II): 시도별 정책방안 모색. 경기: 국토연구원.
- 임서환 외. 2003. 주거환경정비사업 주민협의 절차의 합리적 운용방안 연구. 경기: 대한주택공사.
- 주거학연구회. 2005. 넓게 보는 주거학. 서울: 교문사.
- 하성규. 2004. 주택정책론. 서울: 박영사.
- 한국도시연구소. 2007. 알기 쉬운 주거복지 프로그램. 서울: 한국도시연구소.
- 홍형욱·유병선. 2003. 주거관리론. 서울: 교문사.
- Griliches, Z. 1971. *Price Indexes and Quality Change: Studies in New Methods of Measurement*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Kemp, P. A. 1997. *A Comparative Study of Housing Allowances*. London: The Stationery Office.
- Muellbauer, J. 1974. "Household Production Theory, Quality, and the 'Hedonic Technique'." *American Economic Review* vol. 64. pp977-994.
- Rosen, S. 1974. "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition." *Journal of Political Economy* vol. 82. pp34-55.
- Thalman, P. 1999. "Identifying Households which Need Housing Assistance". *Urban Studies* vol. 36, no. 11. pp1933-1947.

- 
- 논문 접수일: 2008.10.17
  - 심사 시작일: 2008.10.22
  - 심사 완료일: 2008.11.19

---

**ABSTRACT**


---

### **Housing Welfare Policy Based on Minimum Housing Standards and Affordability**

keywords: Housing Welfare, Housing Welfare Policy, Housing needs, Minimum Housing Standards, Housing Affordability

Housing welfare can be defined as the aggregate responsibility of fulfilling the basic needs and desires of the population in general in relation to housing. The final goal of the housing welfare policy is to satisfy the people's basic housing needs – affordable housing, decent housing – and improve the standard of housing welfare of both individual households and the entire nation, thereby, achieving social integration. It is, however, evaluated that current housing programs have several problems such as insufficient performance and inequitably distributed benefits, so they do not contribute enough to meeting the housing needs of policy target households.

In the study, the households that should be given the first priority in the housing welfare policy are defined as the policy target households. The number of the policy target households is estimated primarily based on the housing needs of low-income households, considering the housing standards and housing affordability. And then, the policy target households are allocated to existing individual housing support programs according to their preferences and needs. Lastly, the study has estimated the amount of money required for meeting the housing needs of the policy target households by program. The results of this study can provide Korean housing policy makers with significantly useful information.

### **최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정**

주제어: 주거복지, 주거복지정책, 주거욕구, 최저주거기준, 주거비부담능력

주거복지란 전체 국민의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이며, 기본적 주거욕구의 충족은 적절한 주거비부담으로 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 상태로 정의할 수 있다. 또한 주거복지정책의 궁극적인 목표는 국민의 기본적인 주거욕구를 충족시켜 개별가구 및 국가전체의 주거복지수준을 향상시키고 이를 통해 사회통합을 이루는 데 있다. 그러나 기존의 주거복지정책은 그 실적이 아직까지 미흡하고 정책대상가구의 기본적 주거욕구 충족에 충분히 기여하지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 주거욕구를 고려한 정책소요를 파악하고, 이들에게 필요한 주거지원 프로그램 소요 및 재정소요를 가늠해 보았다. 즉 우선적으로 주거복지정책의 대상이 되어야 하는 가구를 주거복지정책 소요가구로 정의하고, 그 규모를 경제력(소득) 및 주거욕구 유형(주거기준 및 주거비부담기준)을 고려하여 추계하였다. 또한 주거지원 프로그램에 대한 선호 및 필요성 여부에 따라 주거지원 프로그램 소요 및 재정소요를 분석하였다. 본 연구의 결과는 향후 보다 실효성 있는 주거복지정책의 수립 및 집행을 위한 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이라 기대한다.