

주거양극화의 현황 및 과제

Social Polarization in Housing Sector :

Diagnosis and Policy Responses

국토연 2006-25 · 주거양극화의 현황 및 과제

지은이 · 윤주현, 김혜승, 박천규 / 펴낸이 · 최병선 / 펴낸곳 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2006년 12월 20일 / 발행 · 2006년 12월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-436-3
한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 · B090100
<http://www.krihs.re.kr>

©2006, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2006-25

주거양극화의 현황 및 과제
Social Polarization in Housing Sector :
Diagnosis and Policy Responses

•
윤주현 · 김혜승 · 박천규



연구진

연구책임 윤주현 선임연구위원

연구반 김혜승 연구위원
박천규 연구원

연구심의위원(주심) 김현식 선임연구위원
(심의위원) 채미옥 토지·주택연구실장
진정수 연구위원
박은관 연구위원
정의철 교수(건국대학교)
김효정 사무관(건설교통부)

외부자문위원 선종국 단장(주택관리공단 혁신정책단장)
최송화 이사장(경제·인문사회연구회)
강종만 위원장(양극화 문제 특별소위원회)
외 특별소위원회 위원 7인
경제·인문사회연구회 소속 연구기관 협동연구진

발 간 사

1990년대말의 외환금융위기를 겪은 이후 우리나라는 2000년대에 들어서면서 사회 여러 분야에서 양극화 문제가 대두되고 있다. 자본주의 경쟁체제가 심화됨에 따라 나타나는 각 분야의 양극화 현상은 세계화, 개방화의 진전과 함께 나타나는 국제적인 추세이기는 하지만 우리나라의 경우 그 진행속도가 빨라 이를 방지할 경우 사회적 갈등이 심화될 것이 우려되고 있다.

양극화문제는 주거부문에서도 주요한 이슈로 등장하고 있다. 그 동안의 대량 주택공급정책의 결과 전반적인 주거수준은 향상되었으나 저소득층의 경우 주거수준도 매우 열악하고 주거비 부담도 과중한 실정이다. 또한 2005년 현재 주택보급률은 106%에 이룬데 반하여, 도시지역의 자가점유율은 56%로 미증하였고, 더욱이 군 지역의 자가점유율은 오히려 낮아지고 있다. 뿐만 아니라 주택가격 상승의 차별화가 급격히 진행되면서 가격 상승지역에 주택을 보유하고 있는 사람과 가격 안정지역에 주택을 보유하고 있는 사람, 그리고 주택을 보유하고 있지 못한 사람간의 자산 격차가 심화되고 있어 사회적 갈등을 야기할 우려가 있다. 이에 따라 사회통합을 위한 주거안정정책의 일환으로 주거부문에서도 양극화의 완화가 요구되고 있다.

따라서 이 연구는 주거부문의 양극화 현상을 규명하고 그 원인 및 파급효과를 파악함으로써 주거양극화를 완화하기 위한 정책방안을 마련하는데 목적을 둔다.

기존의 연구는 주택정책의 방향전환에 대한 필요성을 제기하고, 저소득층의 주거문제 해결과 주거복지 향상에 대한 정책방안을 제시하고 있지만, 대부분이

주거부문 전반에 대한 양극화 해소보다 저소득층에 논의가 국한되는 한계가 있었다.

이 연구는 주거부문의 양극화 현상을 구체적으로 파악하고 주거부문 양극화 완화를 위한 정책방안을 모색함으로써 사회통합에 기여할 것으로 확신한다. 또한 주거복지정책의 목표를 구체화하고 기존의 정책방안을 재검토하는 계기를 제공하게 될 것이다.

마지막으로 이 연구를 충실히 수행하여준 윤주현 선임연구위원, 김혜승 연구위원, 박천규 연구원의 노고에 감사드린다.

2006. 12

국토연구원장 최 병 선

서 문

우리나라 국민의 전반적인 주거수준은 그 동안의 대량 주택공급정책의 결과 꾸준히 향상되는 추세이다. 그러나 정부가 주요 정책지표로 채택하고 있는 최저 주거기준에 미달하는 가구 수가 2000년 현재 전 가구의 23.4%에 이르는 334만 가구에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 주택가격 상승의 차별화가 급격히 진행되면서 지역간·계층간 자산격차가 심화되고 있다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 주거부문의 양극화 현황과 원인을 파악하고, 주거양극화를 완화하기 위한 정책방안을 마련하는데 그 목적이 있다.

연구의 내용적 범위는 크게 다섯 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, ‘주거양극화’가 무엇인지를 정의하고 이를 측정하기 위한 방법을 모색한다. 둘째, 주거부문 양극화의 현황을 분석하되, 지역별·계층별로 경제력, 주거서비스 수준, 주택자산의 양극화 현황을 파악하고 주거부문의 양극화 상황을 진단한다. 경제력으로는 순자산액 규모와 월 소득액을 파악하고, 주거서비스 수준에서는 양적지표와 질적 지표, 그리고 주거비부담지표와 주거안정성 지표로 구분하여 양극화의 정도를 파악한다. 주택자산에서는 보유주택의 현재가격을 기준으로 양극화를 파악한다. 셋째, 주거부문 양극화의 한 극단으로서 주거빈곤가구와 소득빈곤가구로 구분하여 빈곤가구의 주거실태를 분석한다. 주거빈곤가구로는 비닐하우스, 쪽방, 지하 주거공간 거주민의 주거실태를 파악하고, 소득빈곤가구로서는 기초생활수급자 가구 및 차상위계층 가구에 대한 주거실태를 파악하기로 한다. 넷째, 주거부문

양극화의 원인 및 파급효과를 분석하기에 앞서 우선 주거부문의 양극화가 사회 양극화와 어떠한 관계를 가지는지 살펴본다. 주거부문의 양극화는 경제력 양극화와 직접적인 관련을 갖고 여타부문과 연계되고 있으며, 그 기저에는 건강과 가치관이 작용하고 있다. 주거부문 양극화의 원인을 개인적 요인과 사회적 요인, 그리고 주거부문 내적인 요인으로 구분하고, 개인적 요인과 사회적 요인에 있어서는 각각의 경제력, 건강, 가치관에 대한 분석하고자 한다. 주거부문 양극화의 파급효과를 보기 위하여 주거서비스 양극화의 파급효과와 주택자산 양극화의 파급효과로 구분하여 분석해 본다. 다섯째, 이상의 연구결과를 종합하여 주거부문 양극화의 악순환 고리를 끊기 위한 대책 마련의 필요성을 제시하고 주거부문 양극화를 해소하기 위한 방안으로서 주거부문 내적요인 해소방안과 개인 및 사회적 요인과 주거부문과의 연계 해소방안을 검토해 본다.

이 연구는 국책연구기관과의 협동연구로 추진되어 다각적인 측면에서 양극화를 진단하고, 정책방안을 마련함으로써 보다 종합적이고 현실적인 대안마련에 기여할 것으로 기대된다.

마지막으로 이 연구가 잘 마무리 되도록 도와 준 여러분들께 감사의 말씀을 드린다. 우선 연구에 많은 도움을 주신 주택관리공단인 선종국 단장을 비롯한 자문위원과 심의위원들께 깊은 감사의 말씀을 드린다. 그리고 각자 맡은 연구분야를 충실히 수행해 준 김혜승 연구위원, 박천규 연구원에게 감사드린다.

2006. 12

윤주현 선임연구위원

요 약

제1장 서 론

1990년대 말의 외환금융위기를 겪은 이후 우리나라는 2000년대에 들어서면서 사회 여러 분야에서 양극화 문제가 대두되고 있다. 세계화, 기술진보 등에 따라 초래된 양극화 현상은 전 세계적으로 나타나는 보편적인 현상이나 우리나라의 경우 그 진행속도가 빠르게 나타나고 있으며, 이를 방지할 경우 사회적 갈등이 심화될 것이 우려된다.

이러한 양극화문제는 주거부문에서도 주요한 이슈로 등장하고 있다. 그 동안의 대량 주택공급정책의 결과 전반적인 주거수준은 향상되었으나 주거수준 및 주거비부담 측면에서 계층간, 지역간 격차가 심화되고 있으며, 최근 세간에서 화두가 되고 있는 국지적 주택가격상승도 주거부문 양극화 심화의 주요 원인이 되고 있다. 이에 따라 사회통합을 위해 주거부문에서도 양극화를 완화하기 위한 대책이 요구된다. 이 연구는 주거부문의 양극화 현상을 규명하고 그 원인 및 파급효과를 파악함으로써 주거양극화를 완화하기 위한 정책방안을 마련하는데 그 목적이 있다.

이 연구의 대상범위는 주거부문이며 특히 주거수준의 양극화와 주택자산의 양극화에 연구의 초점을 둔다. 연구의 내용적 범위는 ①이론적 측면으로 ‘주거양극화’의 정의 및 측정방법 검토, ②지역별·계층별 경제력, 주거서비스 수준, 주택자산의 양극화 현황 파악, ③주거부문 양극화의 한 극단인 빈곤가구(주거빈곤가구와

소득빈곤가구)의 주거실태 분석, ④주거부문 양극화의 진단, 원인 및 파급효과 분석, ⑤주거부문 양극화의 해소방안 검토로 구성된다.

연구방법으로는 ①관련 기존문헌을 토대로 주거부문의 양극화를 정의하고, ②양극화를 측정할 수 있는 지표로 지니계수, Esteban-Ray 및 Wolfson 지수, 십분위분배율 등을 검토하며, ③2005년 주거실태 및 주택수요조사, 2005년 인구주택총조사, 기존의 빈곤가구관련 통계 등 활용가능한 모든 통계자료 이용하여 분석하고, ④정부출연 연구기관과의 협동연구를 수행하여 여타부문의 양극화 현황 및 분석방법 검토하며, ⑤연구협의회, 협동연구기관과의 토론회 및 자문 등을 통하여 전문가 및 관련 실무자의 다양한 의견을 수렴하였다.

이 연구는 주거부문의 양극화 현상을 진단하고 주거부문 양극화 완화를 위한 정책방안을 모색함으로써 사회적 통합에 기여하며, 주거복지정책의 목표를 구체화하고 기존의 정책방안을 재검토하며, 국책연구기관과의 협동연구로 추진됨으로써 다각적인 측면에서 바라본 종합적이고 현실적인 대안을 마련하는데서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제2장 주거양극화의 정의 및 측정방법

양극화는 일반적으로 “격차의 확대” 또는 “중산층의 소멸”을 의미한다. 이에 따라 ‘주거양극화’ 또는 ‘주거부문의 양극화’는 ‘주거 격차의 확대’ 또는 ‘주거 소비 중산층의 소멸’로 해석이 가능하다. 그러나 주거부문의 경우 소득분포와는 달리 ‘중산층의 소멸’ 보다는 최저계층의 주거수준과 주거비부담이 더욱 문제가 되고 있다. 이에 본 연구에서 주거양극화는 주거서비스 수준과 주택자산의 격차 및 이의 확대로 정의한다.

우선 주거서비스 수준을 측정하기 위한 지표로는 양적지표(주택보급률, 가구당 전용면적), 질적지표(1인당 주거면적, 건축경과년수), 주거비부담지표(PIR, RIR) 및 주거안정성지표(강제이동 비율, 자가점유율) 등 4개 항목 8가지 지표를 선정하였다.

한편 격차 또는 불평등도의 측정방법은 ①지니계수(Gini Coefficient), ②십분위

분배율(Decile Distribution Ratio), ③ Esteban-Ray 지수, ④ Wolfson 지수 등을 검토하고 최종적으로 오분위분배율을 선정하였다. 이는 주거부문의 양극화의 측정을 위해서는 “형평성에서 벗어나 있는 정도”보다는 “측정비교 집단의 차이”가 더 적절하다고 판단하였기 때문이다. “측정비교 집단의 차이”를 보기 위해서는 오분위분배율이 더 적절하고, 지니계수는 형평성에서 벗어나 있는 정도를 측정하기에 적절한 지수이다. 그러나 또한 지니계수의 경우는 양극화가 진행되더라도 값이 같은 경우가 생기는 한계를 지닌다. ER지수는 양극화의 정도를 나타내는 민감도 계수(a)가 연구자의 자의에 따라 선정되는 문제가 있으며, 소득분배가 특정그룹에 집중되는 현상만 나타나면 양극화 현상이 심화되었다고 판단하는 오류를 나타내는 한계를 지닌다. Wolfson 지수는 양극화보다는 중산층의 소멸에 관심을 가지므로 중산층을 어떻게 정의하느냐에 따라 중산층 비중의 감소여부, 즉 양극화의 심화여부에 대한 분석결과가 뒤바뀔 수 있다. 또한 중산층의 변화가 없이 양극단의 변화가 있는 경우 양극화가 심화되고 있음에도 불구하고 이러한 변화를 포착하지 못하는 한계를 지닌다. 따라서 이 연구에서는 개념이 단순하고 양극단을 직접 비교함으로써 양극화의 척도로 바로 적용할 수 있는 오분위분배율 -하위 20%와 상위 20%를 비교-을 적용하여 주거부문의 양극화현상을 측정하였다.

제3장 주거양극화의 현황

양극화 격차는 거의 모든 지표에서 높게 나타났으나, 특히 경제력, 주택자산, 주거비부담, 건축경과년수에서 높게 나타났다. 순자산의 오분위분배율은 거의 1로써 완전 불균등한 수준이고, 주택가격도 0.94로 격차가 매우 높은 것으로 나타났다. 주택가격과 관련이 깊은 PIR의 오분위분배율도 0.92로 매우 높으며, RIR은 이보다 약간 낮은 0.85로 나타났다. 건축경과년수의 오분위분배율은 0.88이며, 노후주택과 빈집이 상대적으로 많이 분포하는 지방 군부의 경우 0.93으로 월등히 높았다.

경제력 부문에서 순자산은 주택 소유여부에 따라 크게 달라지는 것으로 나타

났다. 지역별·규모별로 주택가격이 차별화되고 있는 시점에서 주택을 어느 지역, 어느 규모로 소유하고 있는지에 따라 그 가구의 경제력에 큰 차이가 날 수 밖에 없다.

보통 은퇴시기인 60세 이후 소득이 줄어들고, 자녀들의 출가로 주거소비량을 조정할 필요가 있으나, 재산상속, 투자 측면에서 주택을 선호하는 관습이 강해 비교적 넓고 비싼 주택에 계속 거주하고 있는 것으로 보인다. 이러한 현상은 가구 확장시기인 중·장년층의 원활한 주거이동을 저해하는 장애가 될 수 있다. 실제로 30~50대의 1인당 주거면적, 자가점유율은 낮게 나타나고 있으며, 이로 인해 이들이 선호하는 중형 이상의 주택의 가격을 상승시키는 요인으로 작용할 우려도 있다. 앞으로 소득에 맞는 적절한 주거생활이 영위될 수 있도록 주택가격 안정기반을 지속적으로 마련할 필요가 있으며, 주택 과소비를 억제하기 위해 보유세를 강화하고, 이와 더불어 많은 주택이 원활하게 거래될 수 있도록 거래세를 완화할 필요가 있다.

제4장 빈곤가구의 주거실태

여기에서는 빈곤가구를 주거빈곤가구와 소득빈곤가구로 구분하여 양극화의 한 극단에 있는 빈곤가구의 주거실태를 파악하였다. 주거빈곤가구의 주거실태는 최근 빈곤층의 주거유형으로 자주 언급되는 비닐하우스촌, 쪽방 및 지하주거공간 등 비정성거처에 거주하는 가구를 대상으로 파악하였고, 소득빈곤가구의 경우에는 국민기초생활수급자 및 차상위계층을 중심으로 그들의 거주특성 및 원인 등을 분석하였다.

이러한 빈곤가구의 주거실태 분석결과와 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 빈곤가구는 비닐하우스, 쪽방, 지하 혹은 반지하에 거주하거나 거주주택유형도 단독, 다가구 주택에 속하는 비중이 높다. 따라서 사용면적, 사용방수, 주거시설 등의 측면에서 볼 수 있는 주거수준과 주거환경이 상대적으로 열악하다. 이는 빈곤가구를 환경·위생·재해 위험에 노출시키게 되고 이들의 건강상태를 악화시키는

요인으로 작용할 우려가 높다. 따라서 이들의 주거수준을 향상시키고 주거환경을 개선할 수 있도록 공공임대주택의 공급, 주택개량자금지원 등의 정책이 요구된다. 둘째, 빈곤가구의 고용형태는 고령화·장애 등의 요인으로 경제활동을 할 수 없는 비중이 높으며, 실업상태이거나 단순노무직인 경우가 많아 소득수준이 매우 낮다. 또한 1인가구, 사별·이혼의 비율이 높아 가구의 생계를 책임질 수 있는 가구구성원 수도 상대적으로 작아 소득을 창출할 수 있는 기회가 많지 않은 것으로 나타났다. 따라서 이들의 주거수준을 제고하는 정책과 동시에 경제적 소득을 늘릴 수 있는 방안 마련이 필요하며, 장애 등의 이유로 노동능력이 없는 사람에 대해서는 주거비지원을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 빈곤가구의 경우 소득에서 주거비가 차지하는 비중이 높아 주거비부담이 많음을 알 수 있었다. 높은 주거비 부담은 이들의 교육 및 문화생활 기회를 박탈함으로써 빈곤의 세습화의 주요 원인으로 작용하게 된다. 따라서 공공임대주택의 공급, 주거비보조 등 주거지원정책을 통해 이들의 주거비부담을 완화시킬 필요가 있다.

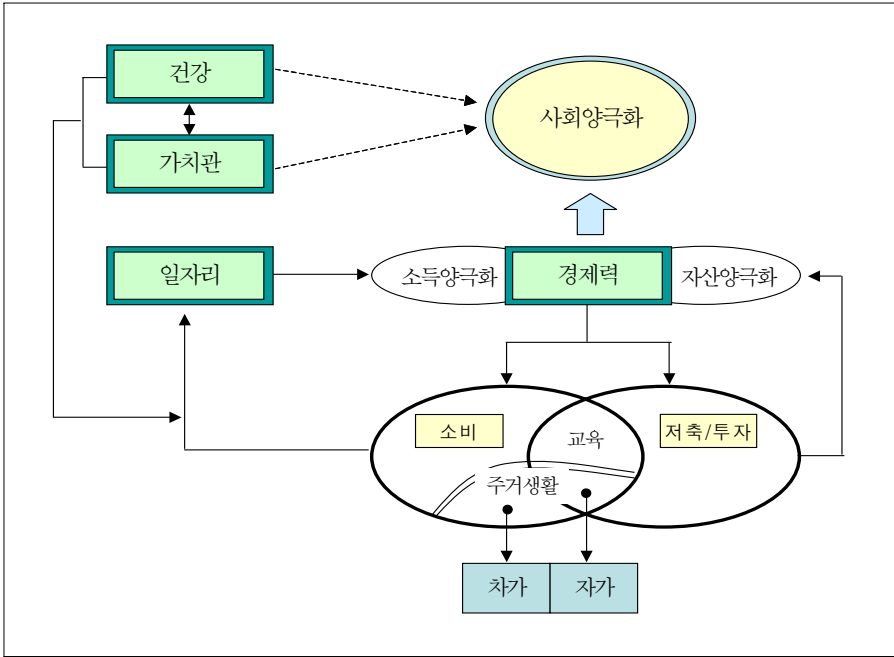
제5장 주거부문 양극화의 진단, 원인 및 파급효과

여기에서는 먼저 주거양극화의 현황 및 빈곤가구의 주거실태 분석 결과로부터 우리나라의 주거양극화를 진단하였다. 우선, 주거양극화는 경제력의 양극화보다는 낮은 것으로 나타났다. 경제력의 격차는 순자산의 경우 제1십분위가구 뿐 아니라 제1오분위의 가구의 경우에도 마이너스로 나타나 오분위분배율이 1 내지 1을 넘어서는 수준으로 높게 나타나고 있다. 주거양극화는 이보다는 낮게 나타나지만, 주택자산의 양극화를 나타내는 오분위분배율이 현재주택가격은 0.94, 평당주택가격은 0.92로서 월소득(0.92)과 유사하고, 이는 주거면적(0.72)과 건축경과연수(0.88) 등 주거수준의 경우와 비교하면 격차가 매우 높다. 또한 여기에는 주택을 보유하고 있는 사람들만을 대상으로 계측하였으므로 주택을 보유하고 있지 못한 수많은 가구들을 포함한다면 주택자산 양극화는 더욱 심각한 양상을 나타낼 것이다. 주택자산 양극화는 향후 지역별, 주택유형별, 주택규모별 가격차별화가 진전되면서 앞

으로 더욱 심화될 우려가 있다. 경제력 양극화가 진전될 것으로 전망되는 것에 비추어 주거수준의 양극화 역시 악순환의 우려가 된다. 이 악순환 고리를 끊기 위한 정책적 노력이 필요하다. 다음으로 주거양극화는 경제력 양극화보다는 심하지 않으나, 하위계층의 주거실태가 매우 열악함을 보였다. 또한 이들은 실업, 건강악화, 가족해체 등을 겪고 있으며, 이들은 주거수준과 상호 원인과 결과를 주고받는 관계에 놓여있음을 알 수 있다. 따라서 주거양극화의 해소를 위해서는 주거부문에서의 노력뿐만 아니라 노동, 건강, 정서 및 가치관 등을 제고할 수 있는 방안을 함께 마련해야 하며, 더욱이 주거부문에서 이들 방안을 통합하여 모색하는 것이 양극화 해소에 매우 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

또한 주거양극화의 원인을 파악하기에 앞서 사회양극화와 주거부문간의 관계를 살펴보았다. 다양한 방면에서 나타나는 사회양극화의 직접적인 원인은 경제력 양극화이며, 이는 기본재산의 차이, 소득획득 능력의 차이에서 연유하나 그 기저에는 개인의 가치관과 건강상태가 기본을 이루고 있고, 이들 3개 원인 즉, 경제력, 가치관, 건강은 상호연계 되어있다. 즉 경제력은 기본적으로 노동활동을 통하여 획득할 수 있으며, 개인의 가치관과 건강상태는 근로활동 참여여부에 영향을 주고 결과적으로 경제력획득에도 영향을 미친다. 또한 가치관은 개인의 인생설계 및 경제력 향상을 위한 동기부여의 중요한 요인이라 할 수 있다.

이 때 경제력은 초기자산과 소득으로부터 창출되므로, 경제력 양극화는 직업활동을 통한 소득양극화개념과 투자활동을 통한 자산양극화 개념을 포괄하게 된다. 한편 개개인은 자신의 노동소득(일자리) 또는 자산소득을 가지고 소비생활 및 투자(저축)활동을 영위하게 된다. 특히 교육 및 내집마련은 소비활동임과 동시에 투자활동이어서 미래의 소득 상승 또는 자산가치 상승 가능성을 가지게 되므로 양극화의 악순환 고리에서 벗어날 수 있는 계기를 제공할 수 있다.



다음으로 주거양극화의 원인을 주거수준 양극화의 원인, 주택자산 양극화의 원인, 그리고 주거양극화의 개인 및 사회적 요인 등 크게 세 개의 범주로 구분하여 살펴보았다. 우선, 주거수준 양극화의 원인으로는 임차가구의 주거상향이동을 저해하는 전세가격의 상승, 월세비중의 증가추세 및 높은 월세전환이율을 들 수 있으며, 임대료인상·계약기간·보증금반환과 관련하여 임차가구의 주거불안을 제거해 줄 수 있는 제도적 장치의 미흡, 주택물량확대 중심의 정책집행으로 가구에 대한 관심 미흡, 기존주택재고의 질적 수준을 확보하기 위한 제도적 장치 미흡을 들 수 있다. 또한 가구중심의 주거복지정책으로 전환함에 있어 아직까지는 주거복지지원 프로그램의 대상계층, 지원조건 및 전달체계 등이 체계적으로 구축되어 있지 못해 정책의 실효성이 높지 않다는 점도 주거수준 양극화를 야기한 요인임을 지적하였다.

둘째, 주택자산 양극화의 원인으로는 1999년 이후 전국적인 주택가격 상승세, 수도권과 지방간의 주택가격 격차 확대, 특히 수도권 내에서의 국지적 주택가격

차별화를 들 수 있다. 이와 함께 낮은 보유세 실효세율(2003년 현재 0.12%)과 자본 이득환수 장치의 미흡 등으로 주택보유에 따른 부담이 경미한 점, 최근까지 관계화되어 있던 이중계약서의 작성 및 과세표준으로 사용되는 공적인 가격들의 다원화와 낮은 현실화율로 인한 과세의 불공평성 등 부동산시장의 투명성이 미흡한 점, 신개발 중심의 문제해결로 기성시가지와 신개발지간의 주거여건의 격차가 심화된 점 등을 지적하였다.

마지막으로 주거양극화의 개인 및 사회적 요인을 살펴본다. 먼저 개인적 측면에서 주거양극화는 개개인의 경제력, 건강, 가치관에 의해 영향을 받고, 이들은 서로 상호작용을 하여 원인이면서 동시에 결과도 되는 연계성을 지닌다. 즉 소득의 획득원인 일자리의 확보는 빈곤 및 주거빈곤의 직접적인 원인으로 작용하여 일자리를 잃거나 일자리를 찾지 못하는 경우 생활비에 필요한 소득을 획득할 수 없으므로 생활수준이 급격히 낮아지게 된다. 가족구성원의 건강상태도 그 가족 전체에 경제적·비경제적으로 지대한 영향을 미치게 되는데, 가족 중 어느 하나가 건강을 잃으면 이는 당사자의 직접적인 경제활동에 영향을 미칠 뿐만 아니라 간호를 해야 하는 나머지 가족의 경제활동에도 지장을 초래하며, 또한 개인의 신체적 불건강은 건전한 가치관의 유지에도 악영향을 미치게 된다. 또한 안정적인 가족관계, 학교교육, 개인의 인내심과 끈기 및 상황에 대한 인식, 그리고 사회적 자본 형성 등의 영향을 받는 올바른 가치관의 형성도 빈곤계층으로의 전락을 막아주는데 상당히 기여하는 요인이다. 사회양극화는 이미 발생한 것이므로 이에 대한 대응책도 필요하지만, 사후지원을 통한 문제의 완화 보다 사전예방을 통하여 문제의 소지를 없애는 노력이 더욱 효율적이고 효과적일 것이다. 따라서 개개인의 차원에서 건강관리, 가치관 형성, 일자리획득, 민간네트워크 구축 등에 노력해야겠지만, 이러한 개개인의 노력을 사회적 수준에서 제도적으로 지원할 필요가 있다.

다음으로 주거양극화의 원인을 사회적인 측면에서 살펴보았다. 먼저 경제적 요인으로 세계화의 진전, IT의 급속한 발전 및 중국경제의 확대 등 경제여건의 변화에 따른 고용 및 소득의 양극화를 심화를 들 수 있다. 이는 전 세계적으로

보편적인 현상이나, 우리의 경우는 그 구조변화가 보다 급속히 진행된 특징을 지닌다. 사회적 측면의 건강요인으로는 개인이 건강의 상실이라는 위기에 처했을 때 의지할 수 있는 의료보장 체계를 포함한 사회안전망의 구축여부를 들 수 있을 것이다. 이것이 제대로 구축된 경우에는 건강의 상실에 따라 개인과 가족이 당면하게 되는 다양한 측면의 삶의 기회로부터의 단절을 극복할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 의료보험 적용이 되지 않는 의료급여 및 서비스가 많고, 또 보험적용이 되더라도 큰 병에 걸렸을 경우 본인부담액이 높은 상황이고, 특히 저소득층의 경우 의료보호 종별 구분으로 상대적으로 높은 의료비를 부담해야 하는 등 현행의 의료보장 체계가 빈곤계층의 건강문제를 제대로 해결해 주지 못하는 한계를 지닌다. 사회적으로 개인의 가치관에 가장 큰 영향을 주는 것은 학교교육이며, 이것이 제대로 이루어지지 못하게 되면 비행청소년, 교육중단, 저학력으로 인한 노동시장에서의 차별화 등이 야기된다. 따라서 학교교육에서는 지식교육, 입시교육에 편중되는 것을 지양하고 개개인의 특성을 발굴하고 키워주는 적성교육과 가치관의 형성을 도와주는 인성교육, 그리고 생활교육이 동시에 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 정규교육 이외에도 인성교육과 적성교육이 평생교육으로 이어질 수 있는 사회체계의 구비가 요구된다.

이상과 같은 요인들로 인해 야기된 주거부문 양극화는 과연 어떠한 파급효과를 갖는 것일까? 이 연구에서는 주거양극화가 나타나는 부문을 주거서비스와 주택자산으로 구분하여 각각의 파급효과를 살펴보았다. 우선 주거서비스 양극화의 파급효과를 요약하면 다음과 같다.

소득 ↓ ⇒ 주거서비스 ↓ ⇒ 건강, 심리적 불안 ⇒ 생산성 ↓ ⇒ 소득 ↓ ⇒ 악순환

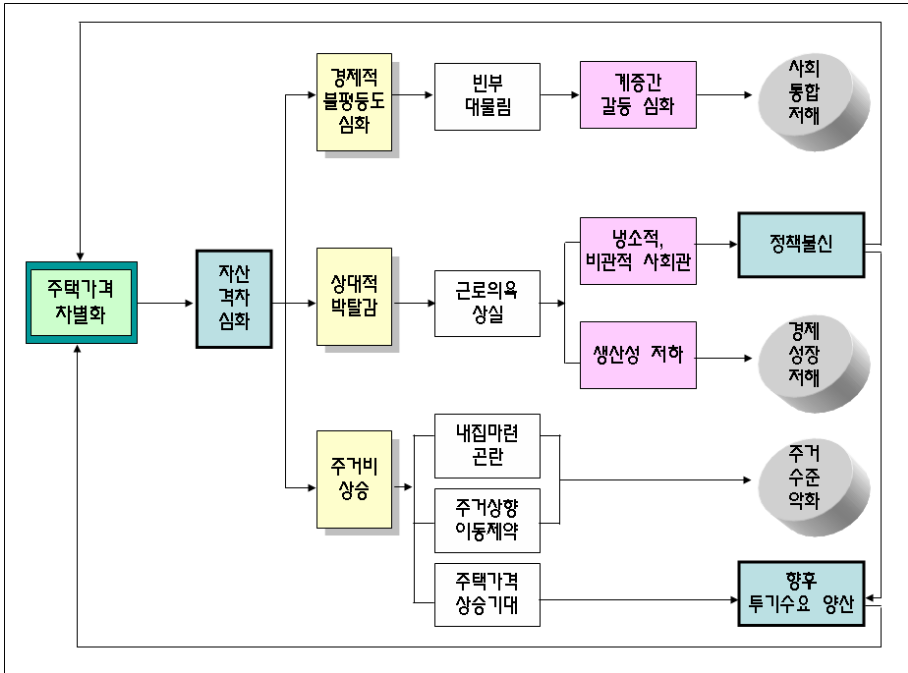
열악한 주거서비스 수준의 1차적인 원인은 저소득일 것이며, 열악한 주거서비스 수준은 주택의 취약한 물리적 조건에 따른 불건강성과 과밀주거로 인한 불건강 및 가족관계의 갈등유발 등의 문제를 야기할 수 있다. 또한 건강이 나쁘거나 심리가

불안한 사람은 건전하고 성실한 직장생활을 영위하기 어려우며, 이에 따라 노동생산성이 낮아져 국가 전체적으로도 손해지만 개인적으로도 소득증대를 기대하기 어렵고, 경우에 따라서는 소득감소를 초래한다. 이렇듯 열악한 주거서비스 수준은 거주민의 건강 저하 및 심리적 불안을 야기하고 이는 다시 노동생산성을 저하시켜 소득감소를 야기하며, 소득감소로 인하여 주거비 지출이 부담스러워지는 결과를 초래하고, 이로써 부담가능한 주거수준을 낮추는 악순환의 가능성이 있다. 따라서 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 있는 제도적 지원이 필요하다.

주거부문의 양극화에 있어서 주거수준의 양극화도 문제가 되지만 우리나라는 주택가격의 차별적 상승에 따른 주택자산의 양극화 문제가 더욱 심각하다. 소득양극화의 진전이 전망되는 상황에서 자산격차의 확대는 소득격차보다 더 큰 폭으로 진전되고 있으며, 부동산에서 오는 자본이득의 환수가 아직 합리적으로 이루어지고 있다고 보기 어려우므로 이러한 격차는 개인의 노동활동으로 해결하기 어렵고 심각한 사회불안 요인으로 작용할 우려가 있기 때문이다. 이러한 주택자산 양극화의 파급효과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

주택자산 격차의 확대는 사회전체의 경제적 불평등도를 심화시켜 사회통합을 저해하고, 개별가구의 상대적 박탈감을 야기하여 근로의욕을 상실하게 하는 한편, 직접적으로는 주거비상승으로 주거수준 악화를 초래하고 이는 결과적으로 부동산 시장 및 사회 전반적으로 악영향을 미친다. 경제적 불평등도의 심화는 자본이득, 상속 및 증여에 대한 공평하고 정확한 회수가 없는 한 가진 자와 못가진 자의 자산 격차를 더욱 확대하고 이러한 격차를 대물림하는 현상까지 발생시킨다. 이러한 빈익빈 부익부 현상이 지속된다면 이는 계층간 갈등을 심화시켜 사회통합을 저해하여 국가발전에 걸림돌로 작용할 것이다. 주택자산의 양극화는 자산가치상승의 혜택을 받지 못한 사람들에게 상대적 박탈감을 안겨주고 근로의욕을 상실하게 되는 결과를 초래한다. 또한 이는 냉소적, 비관적 사회관을 야기하여 사회통합을 저해하고 정부의 정책을 불신하는 결과를 초래하며, 그 결과 정부의 주택가격 안정정책의 효과를 반감시킬 수 있다. 또한 근로의욕의 상실로 인한 성실한 노동에 대한 평가절하는 노동생산성의 저하로 이어져 국가경제성장의 저해요인으로 작용할 것

이다. 주택자산의 양극화는 주거비 상승을 야기하고 이에 따른 주거수준 악화를 초래한다. 무주택자의 경우 내집마련을 위한 소요기간이 더 길어지며, 가격상승에서 소외된 지역의 주택보유자는 주거이동에 어려움을 겪게 되고 자산형성에 상대적 상실감을 느끼게 된다. 가격상승지역 주민 역시 주택가격 상승에 따른 자산규모증가에도 불구하고 주거상향이동에 어려움을 겪을 수 있다. 동일한 서비스를 제공하는 부동산에 대해 임차인은 임대인에게 더 많은 임대료를 지급해야 하며, 이는 주거의 하향이동을 야기한다. 결과적으로 주택자산의 양극화는 하위계층의 주거수준을 악화시키는 결과를 초래하게 되는 것이다.



제6장 주거부문 양극화 해소방안

주거부문 양극화 해소방안을 마련하는데 있어서는 주거부문 내적인 요인의 해결방안과 외적인 요인의 해결방안이 함께 검토되어야 할 것이다

현재 시행되고 있는 모든 주택정책 및 주거복지정책은 주거양극화해소를 목표로 하고 있음을 언급하고 있지는 않지만, 저소득서민의 주거안정을 목표로 하고 있으므로 직간접적으로 주거양극화 해소를 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 주거정책의 기본목표를 재설정하자면, 주거양극화의 악순환을 끊기 위해서는 "모든 주택이 인간의 존엄성을 해치지 않을 정도로 주택의 질적 수준이 확보되어야 하며(decent housing), 스스로 부담가능한 수준의 주택에 거주할 수 있도록 하는 것(affordable housing)이 주거수준 양극화의 기본목표"가 될 것이다.

주거부문 내적 요인에 대한 양극화 해소의 기본방향으로는 첫째, 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고를 충분히 확보하고, 둘째, 부담능력에 걸맞은 다양한 주택을 공급하여 주거비부담도 완화하고, 경제력 향상노력에 따른 주거상향이동 원활화를 도모한다. 셋째, 개별가구의 주거수준제고 및 주거안정성을 확보하고, 넷째, 주택보유로 인한 자본이득 환수를 강화해야 한다.

주거부문 양극화는 경제력, 건강, 가치관의 미비로 인해 직간접적으로 야기되는 것으로 파악하고, 주거외적인 부문에서의 양극화 해소방안으로는 고용창출 및 소득 증대, 건강관리, 가치관 형성 지원 등의 방안을 검토하고 이러한 방안들을 주거부문과 연계하여 해결할 수 있는 방안을 모색하였다.

□ 주거부문 내적 요인 해소방안

1) 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고의 충분한 확보

<최소한의 질적 수준 확보>

주거기준이란 주택점유자인 가구의 공간점유 및 시설사용기준과 주택의 관리상태 등을 포괄하는 기준으로, 구미선진국 등 여러 국가에서는 인간다운 생활을 영위하기 위해 기본이 되는 최소의 주택기준 혹은 주거기준(housing code 혹은 housing standard)을 도입하여 활용하고 있다.

우리의 경우도 <주택법>의 개정(2003.11.30 시행)으로 최저주거기준 법제화되었

고, 건설교통부장관이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최저주거 기준을 설정·공고하도록 하였다. 이 때 최저주거기준 중 면적 및 방수 기준, 부엌·화장실 등 필수적 설비기준은 구체적으로 규정하고 있으나, 주택의 구조·성능·환경에 관한 구체적 기준은 건축법, 환경관련법령 등 개별법에서 규정하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정만으로는 기존주택의 질적 수준까지 적절하게 체계적으로 유지하는 데는 미흡하다. 일례로 건축법에서는 주택을 단지 전체 건축물의 일부로서 다루기 때문에 주생활을 영위하기 위해 주택이라는 물리적 공간이 갖추어야 하는 여러 가지 특성과 기준요건에 대해서는 세부적으로 기준을 정하지 못하는 한계가 있다. 따라서 주택의 구조·성능·환경 기준에 대해서는 건축법, 환경관련법령 등 개별법에서 규정하고 있는 내용을 토대로 보다 세심하게 검토하고, 주택기준을 보다 정교히 마련한 후에는 이를 토대로 주택의 상태를 정기적으로 조사하여 기존주택재고의 실태를 보다 정확히 파악하여야 할 것이다. 이러한 정기적인 주택상태조사와 가구의 주거실태조사는 재고주택관리를 통해 주택의 수명을 늘리고 나아가 주거기준 미달가구를 감축하는 등 국민의 주거복지향상을 위한 주거지원정책을 마련하기 위해서는 필수적인 작업이다. 즉 이러한 조사자료를 토대로 주택개량 대상주택과 대상개량행위를 구체화하고 그에 수반되는 비용을 지원하는 등 주택개량지원 프로그램을 마련할 수 있을 것이며 이를 통해 재고주택의 관리를 견고히 할 수 있을 것이다.

<안정적인 주택재고 확보 기반구축>

가구구성의 변화, 주거선호요인의 변화 등으로 인한 다양한 수요에 부응하는 주택공급계획을 수립해야 한다. 주택시장의 대내외적 여건이 끊임없이 변화하고 있으므로 이에 대응하여 공급계획은 지속적으로 점검되어야 한다. 특히 2년 주기의 주거실태조사를 활용한 주택공급계획의 주기적인 수정 및 보완이 요구된다.

또한 주택공급계획시에는 주택수요의 전망 뿐 아니라 택지의 수급여건도 반드시 고려해야 한다. 최근 10년 동안 공급된 주택 중 공공택지개발지구에서 공급된

주택의 비중은 약 36.5%이며, 토지구획정리사업 등의 기타 개발사업에 의해 공급된 규모를 포함하면 공공택지개발에 의한 주택공급이 전체 주택건설에서 차지하는 비중이 약 43% 수준이다. 그리고 민간부문은 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구·다세대 및 도시지역 밖의 준농림지 등에서 택지를 개발하여 주택의 57%를 공급해 왔다. 하지만 선계획·후개발에 입각한 국토관리체계의 구축, 준농림지의 폐지, 기성시가지 나대지 고갈 등의 영향으로 택지공급의 애로가 예상된다. 장기적 관점에서 택지가 안정적으로 공급될 수 있도록 택지공급에 대한 중·장기 로드맵을 마련하고, 이를 실천하기 위한 구체적인 방안을 단계별로 제시할 필요가 있다.

한편 신규주택의 공급뿐만 아니라, 기존주택도 활발하게 거래되면서 시장에 공급될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 주택의 투기와 과소비를 억제하고 실수요자의 거래비용을 경감하는 조치가 따라야 한다. 즉 한 가구가 여러 채의 주택을 보유하는 등의 주택의 과소비 현상을 억제하기 위해서는 재산세를 강화하고 다주택자에 대해 양도소득세를 중과하는 원칙을 유지해야 한다. 다만 양도소득세는 공급동결효과의 부작용을 최소화하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 또한 부동산 거래시 납부해야 하는 취득세와 등록세는 과표현실화에 대응하여 지방의 세수를 감안하면서 세율을 추가적으로 인하하는 것이 바람직하다. 이와 함께 부동산정보망을 구축하여 시장참여자들간의 정보 비대칭 문제 등을 해소하고, 시장에 신뢰있는 부동산정보를 제공함으로써 투기적 이득을 노린 수요에 따른 부동산가격의 왜곡 현상 등을 시정해야 한다.

또한 저소득층의 주거욕구 증가와 높은 주거비부담 등에 대처하기 위한 적절한 장기공공임대주택의 재고를 축적할 필요가 있다. 2004년 현재 장기공공임대주택 재고비중은 전체 주택재고의 2.54%에 불과하고, 이는 주요 외국의 사례와 비교할 때 상당히 낮은 수준으로 공공임대주택을 통한 저소득·서민층의 주거안정과 주택시장 조절을 달성하기에는 충분치 않은 실정이다. 따라서 주택종합계획에 각 지역별 수요를 고려한 공공임대주택건설계획을 포함하되, 이에 의무적인 공공임대

주택 공급물량, 다양한 공공임대주택 공급방안, 구체적인 재원지원 방안 등을 명시하도록 하여 공공임대주택의 공급 의무를 강화하는 방안을 검토해야 할 것이다.

2) 부담능력에 걸맞은 주택공급체계 마련

<부담능력에 상응하는 주택공급체계>

우리나라의 주택공급체계는 입주자의 부담능력을 감안하지 않은 채 공급자 중심으로 이루어져 공공임대주택 입주자의 이탈 및 임대료연체 등이 나타나고, 입주 후에는 상위주택으로의 이동이 원활하지 못한 문제를 안고 있다. 따라서 프로그램 별로 입주대상자 선정기준을 합리화시키고, 소득수준에 따라 적절한 부담이 되도록 임대료를 차등화 시키는 등 공공임대주택 프로그램을 체계적으로 정비할 필요가 있다. 아울러 나아가서 모든 국민이 자신의 소득수준에 따라 공공임대주택, 기존 민간셋집, 공공지원인 투입된 공공분양주택, 기존주택 및 신규분양주택 중에서 적절한 주택을 임차하거나 구입하여 거주할 수 있도록 부담능력에 상응하는 주택 공급체계를 구축할 필요가 있다. 예를 들어 최저소득층의 경우에는 주거비보조 및 영세민전세자금대출지원을 통해 저렴한 민간셋집에 거주하거나 공공임대주택에 입주할 수 있도록 하고, 소득수준이 높아질수록 그에 맞는 공공임대주택 또는 기존 민간셋집 거주 → 공공분양주택 또는 기존저렴주택 구입 → 신규분양주택 혹은 기존주택 구입을 선택할 수 있는 공급체계를 갖추도록 공급 및 수요 측면의 주거 지원을 원활하게 제공할 필요가 있다.

<수요특성에 부합하는 주택공급>

인구 및 가구는 주택수요를 결정하는 기본적인 요인이라는 점을 감안할 때 인구 성장률 둔화 및 연령계층별 구성비, 가구구성의 변화는 중장기 주택수요에 큰 영향을 미칠 것이므로 이에 부응하는 주택공급이 요구된다.

첫째, 생애주기에 따른 수요특성을 고려하여 주택을 공급해야 한다. 가구주 연령별 주거실태분석 결과 장년층인 40~50대는 주거소비가 가장 크게 늘어나는 시

기인데 반해 1인당 주거면적이 작고, 자가점유율이 낮은 편이다. 그러나 이 시기에 소득증가와 함께 주택구입 욕구 또는 주거수준 상승욕구가 강하다. 이들 계층이 요구하는 주택이 상대적으로 부족할 경우 주택가격 상승 요인 발생할 것이다. 따라서 생애주기 특성을 감안하여 수요증가가 예상되는 중대형 주택의 공급을 증가시킬 필요가 있으며, 이들 계층이 보다 주택을 적정한 주거소비 생활을 영위할 수 있도록 주택공급제도를 개선할 필요가 있다.

둘째, 전국적으로 주택보급률이 100%를 넘어서면서 지역별·계층별 주택수요 특성을 감안하여 주택정책을 추진할 필요성이 대두되고 있다. 지방의 수요특성을 반영하는 주택공급정책을 수립하기 위해서는 영국에서와 같이 지역별로 일반소요지수(General Needs Index) 등의 평가지표를 마련하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 지역특성에 밀착된 주거정책의 수립 시행을 위하여 지방정부의 정책자율성이 증대될 필요가 있다. 다만 저소득계층의 주거안정을 위해서는 지방정부의 재정자립도가 낮음을 고려하여 중앙정부의 기본계획 수립 및 자금지원, 지역간 형평성 제고 등의 노력이 필요하다.

셋째, 1인가구 증가에 대응하여 기존의 원룸주택, 오피스텔 공급과 함께 도심지의 재개발에 따라 공실되는 노후건물을 주택으로 개량해서 이들에게 공급하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 도심지의 소규모 택지, 철도나 도로의 상부공간, 고가도로의 하부공간 등을 활용해 1인가구를 위한 주택을 건설하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 노인가구 증가에 따라 주택의 물리적 수준을 제고하고, 주택관리인, 건강보호인이 상주하고, 노인가구가 자립적으로 생활할 수 있는 여건을 갖추기 위한 정책적 노력이 필요하다. 또한 지역사회의 복지, 의료시스템과의 연계를 강화시켜 노인의 복지수준을 종합적으로 제고시킬 수 있도록 유도해야 할 것이다.

<임차가구 주거비부담 완화>

영세민전세자금대출지원, 근로자서민전세자금대출지원 등 현행 전세자금지원 프로그램은 그 용자대상의 범위가 극히 제한되어 있다는 문제를 지닌다. 따라서

임차가구의 주거비부담을 완화시키기 위해서는 전세자금 융자지원을 확대할 필요가 있고 또한 이를 위해서는 용자대상주택의 금액한도의 상향 조정을 검토할 필요가 있다.

한편 현재 주택구입자금 대출가구에 대해서는 대출이자 소득공제가 이루어지고 있으나 전세자금 대출가구에 대해서는 이러한 혜택이 주어지지 않고 있다. 주택구입자금대출이나 전세자금대출이나 주거비부족분을 지원하는 성격은 마찬가지로이므로 주택구입자금대출가구보다 더 경제력이 낮은 전세자금대출가구에 대해서도 소득공제와 같은 정책적 지원을 검토할 필요가 있다. 또한 월세가구의 경우에도 일정조건에 해당하는 경우에는 월세부담 일부의 소득공제방안을 검토할 수 있을 것이다.

<내집 마련지원>

주거생활에서 내집마련 여부가 주거부문 양극화를 탈피 할 수 있는 분수령으로 작용하므로 부담능력에 걸맞은 주택공급체계를 마련함과 동시에 개별가구의 경제력 향상노력으로 내집을 마련할 수 있도록 지원해야 한다.

현재 서민들의 내집마련을 지원하기 위하여 정부에서는 주택구입자금의 저리대출, 주택자금대출 이자액의 소득공제, 소형주택구입에 대한 취득등록세 감면 등을 시행하고 있다.

주택구입자금 저리지원 프로그램에는 국민주택기금에서 지원하는 생애최초주택구입자금과 근로자서민주택구입자금, 한국주택금융공사에서 일반금융기관을 통해 공급하고 공사의 유동화자산의 기초가 되는 장기모기지론 등이 있으며, 일반은행의 주택자금대출과는 달리 장기 저리로 운용됨으로써 서민들의 내집 마련을 지원하고 있다. 그러나 공공부문의 주택자금대출상품 간에 대상자의 차별화 정도가 낮아 경쟁관계가 형성되고 유리한 상품으로 대출수요가 편중되는 문제 있다. 또한 최초주택구입자금의 경우 2005년 11월 제도입시에 개인소득한도를 5천만원으로 설정하였는데, 이 경우 공공부문의 포괄범위가 너무 넓어, 대출자금수요가 최초주택구입자금으로 쏠려서 예정된 공급액이 조기에 소진되는 문제도 발생하였

다. 따라서 국민주택기금 운용의 기본방향을 재검토할 필요가 있다. 건설자금 지원은 공공분양주택건설 지원을 축소하고 공공임대주택 건설자금에 주력하며, 근로자서민주택구입자금과 최초주택구입자금에 대한 대상계층 구분을 명확히 하고 이에 따른 가구 소득한도를 제시해야 할 것이다. 또한 국민주택기금의 주택구입대출과 한국주택금융공사의 장기모기지론의 역할분담이 규명되어야 하고 주택금융시장에서 공공부문과 민간부문의 역할도 명확히 설정할 필요가 있다. 특히 최근들어 강화되고 있는 투기억제를 위한 대출규제가 서민들의 내집마련 및 중산층의 주거상향이동을 저해하지 않도록 운용되어 실수요자의 내집마련 부담을 완화해 줄 주택자금대출을 원활히 공급할 필요가 있다.

정부는 실수요자 주택구입부담을 완화하기 위하여 장기 주택자금 대출이자에 대하여 년말소득 정산시에 소득공제 대상에 포함시키고 있다. 그러나 이러한 조치가 국민주택규모 이하의 소형주택에 한정되어 있어 실수요자 및 중산층의 주거상향이동까지 포괄하지 못하고 있는 한계가 있는데 이의 개선책을 검토할 필요가 있다.

이 외에도 정부는 서민들의 내집 마련지원을 위해 국민주택규모 이하의 소형주택 구입시 취득세와 등록세를 감면하는 혜택을 부여하고 있다. 즉 주택구입시 취득가액의 2%의 취득세와 2%의 등록세를 부담하고 있는데, 소형주택 구입자들은 50% 감면혜택을 받는다. 그러나 2007년부터 실거래가가 등기부에 기재되고 이를 기초로 취득세와 등록세가 부과되는 만큼 서민들의 취득등록세 부담은 50%를 경감받아도 부담스러운 수준이 될 것이다. 모든 주택에서 취득세와 등록세가 과중하다는 지적이 계속되고 있으며, 이의 개선과 함께 소형주택에 대한 부담을 우선적으로 완화할 필요가 있다.

3) 개별가구의 주거수준 제고 및 주거안정성 확보

<주거지원정책의 체계화와 최저주거기준의 정책적 활용>

여기에서는 『주택종합계획(2003-2012)』에서 제시한 공공지원대상계층 및 지원프로그램과 김근용·윤주현(2003)의 계층별 주거지원 프로그램을 토대로 하되,

특히 우선적인 정책대상이 되는 하위 소득 40% 계층에 대한 주거지원정책 체계화 방안을 보다 세분화시키는 방안을 제시하였다.

우선 최빈계층이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도하의 수급권자(①)는 공공 부조 차원에서 일정수준의 다양한 혜택을 받는 계층이므로 하나의 계층으로 구분하였다. 이들에게는 일단 수급권자로 선정되면 통합급여의 방식으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여 등 법에 의한 급여가 모두 주어지고 있고, 특히 주거측면에서는 보충급여의 원리에 따르기는 하지만 주거급여 및 생계급여에 포함된 주거비를 통해 최저주거비를 보전하고 있기 때문이다. 다음으로 수급권자 이외의 정책대상계층은 최저주거비 부담과다계층(②)과 최저주거비 부담가능계층(③)으로 구분하였다. 최저주거비 부담과다계층이란 최저주거기준(주택 면적 및 시설사용기준)을 유지하기 위한 주거비부담(최저주거비부담)이 가구소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 가구로 정의할 수 있다. 2000년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체일반가구의 23.4%를 차지하고 있는 우리 나라의 현실을 감안할 때 중단기적으로는 최저주거비를 부담하는 것조차도 힘든 가구를 우선적으로 지원해야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 적정주거기준을 설정함과 함께 일정소득 수준 이하인 가구 중 적정주거비 부담의 과다 여부가 정책지원 대상계층을 차별화하는 기준이 될 수 있을 것이다. 여기에서 최저주거비 혹은 적정주거비는 가구 및 지역 특성을 반영한 가격으로 이에 대한 정보는 정부가 매년 제공해야 할 것이다.

〈 주거복지정책 대상계층 및 지원프로그램 〉

지원대상 구분		지원방안	
절대지원계층 (소득하위 40%)	①기초생활보장 수급권자	자가	주거급여, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거급여 및 공공임대주택 입주우선권 부여
	②최저주거비부담 과다계층	자가	주택개량지원, 주거비보조, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거비보조, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
	③최저주거비부담 가능계층	자가	주택개량지원, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
		차가	공공임대주택입주 우선권 부여

이렇게 분류된 정책대상계층에게는 첫째, 중단기적으로는 최저주거비 부담이 과도하지 않도록, 장기적으로는 적정주거비 부담이 과도하지 않도록 지원해야 하며 둘째, 최저주거기준을 우선적으로 향유할 수 있도록 나아가서 적정수준의 주거 기준을 누릴 수 있도록 지원하고 셋째, 가구의 선호에 따라 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공해야 할 것이다.

<개별가구 주거수준 제고를 위한 주거지원 프로그램 운영방안>

우선 공공임대주택을 공급하는 경우 주된 대상자 선정기준은 소득수준, 최저주거비부담 과다 여부, 점유형태, 최저주거기준 미달 여부 등이 될 것이다. 또한 일정 소득수준 이하인 최저주거비부담 과다가구, 임차가구, 최저주거기준 미달가구에게는 그렇지 않은 가구보다 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다. 특히 수급권자, 노인, 장애인, 소년소녀가장 등 결손가구 등의 취약계층은 동일한 조건이라면 공공임대주택 공급물량의 일정부분에 한정하여 우선순위를 부여할 수 있을 것이다. 또한 공공임대주택에 입주하는 가구는 최저주거기준을 충족시키면서 주거비부담이 과도하지 않게 주거생활을 영위할 수 있어야 한다. 따라서 다양한 특성의 가구가 입주할 수 있도록 공공임대주택의 유형, 규모, 임대료, 입지 등을 여러 가지로 세분하여 공급해야 할 것이다. 이를 위해서는 공공부문 뿐 아니라 민간부문의 참여도 촉진시키도록 재정, 세제 및 금융 측면에서 다양한 지원책을 마련할 필요가 있다.

주거비보조 프로그램의 경우에는 절대지원계층이면서 최저주거비부담 과다가구에게 정부가 설정한 최저주거비 중 가구가 스스로 부담하는 주거비인 소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 부분에 대해 주거비를 지원해야 할 것이다. 주거비 보조금액의 산정시 기준이 되는 소득대비 주거비부담 비율은 소득수준에 따라 단계적으로 높여, 소득이 높을수록 자기부담분을 높이는 방법을 검토할 수 있다. 임차가구인 경우 임대료를 지원하는 방식은 매월 현금이나 쿠폰 형태로 지급하는 방식 및 시장금리보다 낮은 정책금리로 전세자금융자를 지원하는 방식 등 다양화시킬 수 있을 것이며, 보조금을 지급하는 대상도 세입자 및 집주인으로 구분할 수 있을 것이다. 자가가구의 주거비지원은 주택개량지원 프로그램과 연계하여 운영

하는 방안, 주택자금대출이자의 세액공제 혹은 소득공제와 연계시키는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

주택개량지원 프로그램의 경우에는 대상주택 및 대상개량행위에 대한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램 내용을 설계하되, 소득수준, 최저주거비부담 과다여부, 최저주거기준 미달여부 등에 따라 지원내용 및 지원순위를 차별화해야 할 것이다.

또한 주거지원 프로그램 운영시 반드시 검토해야 하는 부분은 이러한 프로그램이 정책수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있도록 조사체계 및 전달체계를 구축하는 작업이다. 주거지원 프로그램 운영을 위한 조사체계는 현재 보건복지부 소관인 국민기초생활보장제도에서의 조사체계와 연계하되, 이 조사내용에 포함되어 있는 소득 및 자산, 가구특성 이외에도 건설교통부가 발표한 최저주거기준과 관련된 항목 및 주거비부담에 관한 항목 등 보다 구체적인 주거실태관련 항목을 추가하여 의무적으로 조사하도록 제도화하고, 정책대상가구인 저소득·서민층에 대한 다양한 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다. 조사는 매년 실시하여 지원을 받고 있는 가구가 대상자 자격조건에 부합하는지 여부, 주거비부담의 완화 및 주거수준의 향상 효과가 있는지 여부를 지속적으로 점검해야 하며, 이를 위해 현재의 사회복지전담 공무원만으로 인력이 부족하다면 사회복지 혹은 주거복지 전담 공무원 등 인력충원을 검토해야 한다.

이러한 조사체계의 구축을 위해서 뿐 아니라 주거지원 정책대상자의 접근성을 제고하고, 주거지원의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 관련 중앙부처간의 정책조정, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담, 지방정부의 주거복지 관련기능 재조정, 민간자원의 활성화 및 연계 방안 등 전달체계에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

<주택임대차보호법의 실효성 증대>

일반적으로 세입자는 자기 집에 살고 있는 가구보다 주거에 대한 불안감이 높으며, 기존연구에 따르면 세입자는 임대료상승에 대한 불안감을 가장 많이 느끼고

있으며, 짧은 계약기간, 계약기간 중 집을 비워야 할 가능성 및 보증금의 안전여부에 대한 불안감의 순으로 불안정도가 낮아짐을 보인다. 따라서 임대료 증액제한, 재계약 및 보증금 반환보장과 관련하여 임차인의 주거안정을 증진시킬 제도적인 조치가 필요하다.

현행 주택임대차보호법에서는 임대료인상률을 1년에 최고 5%로 제한하고 있으나 현실적으로 시장에서는 이 조항이 작동하지 않고 있다. 시장에 대한 통제력이 발휘될 수 없는 여건이므로 전세보증금 및 임대료는 시장의 가격형성기체에 맡기고 대신 정부의 임차인에 대한 임대료보조를 통해서 문제를 해결하는 방안을 검토하거나 임대료인상폭을 주택가격변동률과 연동하여 정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

현재 임대차계약기간 만료 후에 임대인이 기존 임차인과 재계약을 하지 않고, 새로운 임차인과 재계약을 하는 이유는 대부분 임대료 및 보증금을 올려 받기 위한 것으로 저소득층의 주거불안을 초래하는 원인이 되고 있다. 그러나 임차인인 자신의 의무를 이행하고 있는 한 임차인의 의사에 반하는 임대차계약 갱신을 거절할 수 있다든지, 계약을 해지할 수 없다는 것이 존속보호이며, 외국의 경우 이러한 존속보호를 강화해야 한다는 주장이 광범위하게 받아들여지고 있다. 따라서 재계약을 거절할 수 있는 사유를 제도적으로 명시하여 이에 해당하는 사항이 없는 경우에는 임대인 마음대로 새로운 임차인과 계약을 하지 못하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

전세금 원금보장(반환)에 대한 문제로 거주기간 동안에 임대인의 갑작스런 사정에 의해 소유권이 변동되는 경우 전세금의 원금보장이 될 수 없을 경우가 발생할 수 있으며, 계약기간이 만료되었음에도 불구하고 반환전세금을 반환받지 못하거나 새로운 세입자를 구해야 전세금을 반환받을 수 있는 경우가 상존한다. 또한 세입자 본인의 생업활동에 의해 계약 만료 이전 이주를 해야 할 경우 원금의 반환이 즉시 이루어지지 않는 경우가 많다. 현재 확정일자제도를 통해 보증금에 대한 우선변제권을 갖도록 임시대착을 마련하고 있으나 우선변제효력은 입주와 주민등록을 마친 다음날 발생하므로 효력이 발생하기 전에 동일주택에 담보가 설정된다면

채권순위면에서 우선순위가 뒤바뀌는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 모든 임대차 계약시 전세보증보험 가입을 의무화하거나, 관련법령에서 규정하고 있는 보증금 중 우선변제 받을 수 있는 보증금의 범위와 임차인의 범위를 현실에 맞게 확대시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

4) 주택보유 자본이득 환수 강화 및 주택시장 관리

<주택보유에 따른 비용부담 강화>

과거 실질적인 보유세부담이 높지 않았던 점에 비추어 참여정부 들어 시도하고 있는 보유세 강화 정책은 지속적으로 추진되어야 하며, 정책의 실효성을 높이기 위해서는 이와 함께 거래원활화를 도모하는 방안이 모색되어야 한다.

그동안 많은 전문가들이 지속적으로 취득과세 인하를 주장하여 왔으나, 실거래가에 근거한 취득등록세 부과로 오히려 취득과세부담이 증가하여 원활한 거래를 제약하고 있다. 따라서 보유세 부담의 강화와 더불어 취득과세의 인하를 적극적으로 추진해야 한다.

또한 점진적인 조세 강화계획의 사전예고로 의사결정을 할 수 있는 시간적 여유를 제공할 필요가 있다.

<주택보유에 따른 자본이득 환수 강화>

재건축사업에 대한 일련의 조치들은 그동안 적당한 댓가를 치르고 주거수준의 향상을 도모하는 의도가 아니라, 비용을 안들이고 더 큰 주택을 새로 마련할 수 있다는 투자성 수요가 많았던 재건축사업을 위축시키는 결과를 초래하여 비난을 받고 있다. 그렇다 하더라도 자본이득을 노리고 재건축사업에 참여하는 입주민의 의식에 변화가 필요하며, 재건축사업의 자본이득 환수는 바람직하다. 재건축사업 수요가 자본이득 추구형에서 주거수준제고형으로 정상화되기 위한 시간이 필요하다고 본다. 도심에서 재건축을 통한 주택공급이 주요한 역할을 하고 있으므로, 중북규제를 정비하는 선에서 재건축사업이 정상화될 수 있도록 정부와 국민의 노력

이 필요하다.

양도소득세 강화를 통한 자본이득 환수 또한 바람직하다. 정부규제변화로 유발되는 주택가격 상승에 따른 자본이득의 철저한 환수도 필요하다. 다만, 새로운 제도의 도입으로 시장충격이 가해진 만큼, 이에 순응하여 행태를 결정할 수 있는 적응기간이 필요할 것으로 본다. 이 기간에는 시장참여자의 새로운 행태가 단기적으로 나타나기 어려워, 거래가 위축되고 있다. 단기적인 거래동결효과 완화를 위한 거래세 완화가 시급한 실정이며, 거래동결 효과 해소를 위한 양도소득세제의 후퇴는 신중한 검토가 필요하다.

<부동산시장 투명성 강화>

부동산시장의 투명성 제고는 지속적으로 추구해야 할 과제가 분명하며, 정부의 부동산시장 투명성 제고 노력이 일관성 있게 추진되고, 도입된 제도의 원활한 정착을 위해 더욱 노력하는 것이 필요하다. 우선 실거래가 신고기반을 확고히 다져 공평한 과세기반을 구축할 필요가 있다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 실거래가 신고의 의무화와 함께 실거래가의 성실한 신고를 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 검인계약서에 기재된 거래가액을 부동산 양도시 취득가액으로 간주하도록 하여 양도소득세와 취득·등록세의 과표산정기준을 일치시키도록 조치할 필요가 있다. 또한 신고가격을 금융기관에서 모기지론을 비롯한 부동산담보대출을 시행할 때 담보가액의 산정기준으로 사용토록 권장하고, 신고가격의 적정성을 평가해서 불성실신고로 최종 판정된 경우, 국세청에서 불성실신고자 명단으로 보관해 관리하는 방안을 검토할 수 있다.

실거래가격 신고기반을 다지면서 부동산 DB를 구축하고 활용성을 제고할 필요가 있다. 실거래가격, 거래건수 등 부동산거래 정보는 부동산정책 의사결정, 부동산시장 상황 판단 등에 있어서 아주 중요한 정보이기 때문이다. 부동산정보 DB를 구축하고 수요자가 낮은 이용가격으로 손쉽게 다양한 정보에 접근할 수 있도록 시스템을 갖추어야 할 것이다.

□ 주거부문과 사회적 요인의 통합 해소방안

1) 기본방향

다양하게 나타나는 각 부문의 양극화는 직접적으로는 경제력 양극화로 인해 야기되며, 경제력 양극화의 근본원인으로 노동, 건강, 가치관을 꼽을 수 있다. 물론 이들 3개 요소는 상호연계되어 작용하고 있다. 따라서 일자리창출, 건강관리 및 올바른 가치관 형성을 도와주는 대책이 필요하다. 특히 수요자 중심의 접근을 위해 이들의 주거지를 중심으로 이들 대책을 연계시켜 줄 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러한 접근방법이 정책효과도 높이고, 정부지원이 필요한 수요자에게 적절한 대책을 쉽게 제공함으로써 개별 만족도도 제고할 수 있을 것이다.

주거부문과의 연계가능성에 있어서는 두가지 접근방향을 고려할 수 있다. 하나는 하드(hard)한 측면에서 실질적인 주거단지개발, 주거환경개선 등 개발 및 정비사업 추진시 개발사업으로 병행할 수 있는 사회적 양극화 완화방안을 모색하는 것이고, 다른 하나는 소프트(soft)한 측면에서 기존 주거단지에 양극화 완화를 위한 정책프로그램을 연계할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

2) 고용창출 및 소득증대

<고용양극화 해소방안>

직업훈련사업의 대상을 확대하고, 대상에 따라 차별적으로 접근하는 방안을 검토할 수 있다. 첫째, 중소기업 근로자에게는 고용보험 직업훈련사업의 참여율·실효성을 제고한다. 둘째, 비정규직 근로자에게는 시범사업을 거쳐 직업훈련기회를 확대한다. 셋째, 자영업자에게는 경영개선, 전진/전업 지원을 위한 신규사업을 도입한다. 마지막으로 이직자·실업자에게는 직업훈련과 연계하여 재취업/전직을 촉진한다.

이와 함께 사회안전망을 확충하고 내실화하여야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 구조조정과 직결된 제도/사업부터 정비하여 사회보험의 사각지대를 축소하고 효

을화한다. 둘째, 기초생활보장제도를 정비한다. 근로소득공제제도 확대, 차상위계층에 대한 의료·자활급여 등 지원확대, 한국형 근로소득보전제도(EITC) 도입 등을 검토한다. 셋째, 저소득층 자녀에 대한 학자금 지원제도를 확충한다. 넷째, 차입형 우리사주제도(ESOP)를 확대하여 근로자의 자산형성을 촉진한다.

마지막으로 정책전달·추진체계 혁신하여 수요자·지역 중심의 평생학습복지 체제를 구축해야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 직업훈련체제 혁신 및 수요자의 선택권을 강화해야 한다. 둘째, 교육·고용·산업·복지 정책의 시너지를 제고한다. 셋째, 지역중심의 분권적·종합적 지원체제로 단계적 이행을 실시한다.

<주거부문과의 연계방안 모색>

개발사업에 병행하여 모색할 수 있는 주거부문의 양극화 방안으로서 국민임대주택 단지 개발 시에 단지 내 또는 단지 인근에 미숙련노동자 취업이 가능한 영세제조업단지를 염가로 공급한다.

지역개발사업이나 주거환경개선사업 시행시에 입주하게 되는 기업 또는 인근지역에 위치한 기업에 대하여 일정비율의 일자리를 지역주민에게 할당하도록 규정화하는 방안 검토한다. 이를 통하여 지역주민이 직주근접의 일자리를 확보할 수 있을 것이다.

기존 단지에서 사회복지프로그램과의 연계성을 강화하기 위하여 국민임대주택 등 공공임대주택의 아파트관리주체와 지역 동사무소의 복지행정 기능을 확대한다. 기존의 아파트관리주체는 주택관리와 입주민관리에 역할이 한정되어 있었으나, 여기에 사회복지행정서비스 역할을 추가하여 집합거주하는 저소득 입주민에 대한 양극화해소방안의 지원을 강화한다.

아파트관리주체 또는 지역 동사무소가 주도가 되어 지역 인근의 일자리창출사업을 적극 발굴하고 지역주민과 연계시켜주어야 할 것이다. 아파트 관리업무에서도 지역주민을 우선적으로 고용할 수 있는 미숙련노동 부문(경비, 청소 등)을 찾아낼 수 있을 것이다. 특히 국가적으로 시행되고 있는 일자리창출사업 중 사회복지분야의 일자리창출 사업과 적극 연계하여 지원할 필요가 있다.

사회복지에 대한 정책적 관심이 증대하면서 관련 정책 프로그램이 증대하고 있고 이는 정부재정과 행정력의 증대를 수반한다. 따라서 사회복지분야의 인력소요에 대응하여 사회복지 수혜 대상자의 노동생산성 제고를 통하여 좀 더 나은 입장에 있는 사람들이 자기보다 더 어려운 처지에 있는 사람에게 서비스를 제공하게 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이를 통해 서비스 제공자는 일자리 및 소득 획득과 사회적 참여에 대한 만족감을 얻을 수 있고, 서비스 수혜자는 정부정책프로그램의 혜택을 받을 수 있으며, 정부입장에서는 저렴한 비용으로 정책프로그램을 실행할 수 있다. 이렇게 사회복지분야의 일자리 창출을 통하여 양극화를 해소하고 사회통합을 이루어나가기 위해서는 사회복지분야의 일자리를 적극적으로 발굴하고 이를 위한 직업훈련 및 직업알선 등이 필요하다.

주거부문에서 사회복지분야의 일자리창출사업과 적극적으로 연계가 가능한 사업으로는 단지내 또는 지역내 집수리, 간병서비스에 단지내 또는 지역내 거주자를 실비로 우선 고용하도록 하는 것, 단지내 또는 지역내 보육시설을 확충하고 자식을 키워본 경험이 많은 고령자를 실비로 고용하는 것, 인근에 위치한 기업에 대하여 주민고용을 연계하는 것 등을 검토할 수 있다. 또한 이러한 노력이 제대로 작동하기 위해서는 제도적인 장치가 마련될 필요가 있다.

3) 건강관리 및 가치관 형성 지원

경제력 부족이 사회양극화의 직접적인 원인이라면 건강과 가치관은 근본원인이라 할 수 있다. 따라서 다양한 교육을 통해 가치관 형성을 지원하고, 건강관리 능력도 제고할 필요가 있다.

아동 및 청소년의 경우 유아교육과 초중등교육 제도를 통하여 건전한 가치관 형성을 유도하고 있지만, 현재와 같이 성적 중심의 교육은 가정교육에서 미비한 인성교육을 보완해주지 못하고 있다. 보육 및 교육의 내적 충실화를 위해 지식교육 중심에서 개개인의 특성을 살리고, 인성교육 및 생활교육을 강화해야 할 것이다. 또한 균등한 교육기회 제공과 함께 저소득층 자녀에 대한 학자금 지원제도를 확충

해야 할 것이다. 가정교육을 보완해 줄 수 있는 사회서비스의 확충도 필요하다. 유아기 및 청소년기의 성장에 장애가 될 정도의 불우한 가정환경에 처한 경우 가정교육에서 얻어야 할 가치관에 손상을 입을 수 있으므로 사회적으로 대신으로 해 줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 아동 및 청소년의 가치관 형성에는 가정교육과 학교교육 이외에도, 개별적인 경험에 영향을 많이 받으므로, 독서를 통한 간접경험, 동년배 또는 사회적 선배들과의 인적 교류 기회를 확대할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

성인의 경우에는 학교교육 시기가 이미 지나갔기 때문에 평생 사회교육체제를 구축하여 지식이든, 가치관이든 부족한 부분을 배워나갈 수 있도록 지원해야 한다. 건강을 잃은 사람들에게는 의료서비스를 지원하고, 건강한 사람들인 경우 사전적인 건강관리를 위하여 사회체육 확대, 인적 교류 확대로 정신건강 관리를 도모하도록 지원해야 할 것이다. 뿐만 아니라 생활을 즐길 수 있도록 건전하게 즐기는 문화를 제공해야 한다.

끝으로 국민임대주택단지 개발시에 이상의 프로그램을 담을 수 있도록 단지 설계에 반영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 단지내에 커뮤니티 센터를 설치 운영하여 주민 교류 및 교육의 장으로 활용할 수 있다. 또한 이러한 프로그램 운영을 위한 인력소요를 단지내에서 확보하도록 함으로써 스스로 일자리를 창출하도록 해야 할 것이다. 이와 함께 동사무소, 공공임대주택 관리주체, 민간복지단체 등에서 이상의 프로그램을 적극 발굴하고, 운용해야 할 것이다.

제7장 결 론

지금까지 주거양극화의 정의 및 측정방법, 주거수준 양극화와 주택자산 양극화의 현황을 파악하여 주거양극화를 진단하였고, 주거부문과 사회양극화의 관계 분석을 통하여 주거양극화의 원인을 파악하고 그 파급효과를 분석하였다. 또한 원인에 따른 정책방안을 다양하게 제시하였다. 그러나 여기에서 제시된 주거부문의 대책들은 새로운 것이 아니다. 기존의 모든 주택 및 주거정책이 직간접적으로 주거

양극화의 해소를 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 기존의 주택 및 주거 관련 정책을 양극화 해소의 시각에서 평가하고 개선방향을 제시한 것으로 볼 수 있다. 한편, 주거부문 외적 요인 해소방안을 주거부문과 연계하여 모색하였다는 점은 본 연구의 특징점이라 할 수 있다.

또한 이 연구에서는 주거양극화의 실상을 파악하고 하위극단계층의 주거실태를 파악함으로써 현실인식에 대한 논리적 배경을 제공하고 있다. 그리고 주거양극화 해소방안을 제시함에 있어서, 주거부문 내에 국한하지 않고 사회양극화와 주거부문과의 연관관계를 분석하여 주거양극화에 간접적으로 영향을 미치는 부문의 대응방안을 주거부문에서 통합 모색함으로써 양극화 해소방안의 효율성을 제고하는데 기여하고 있다. 이는 주거공간 구성을 통한 사회적 통합을 넘어서 소득계층간, 연령계층간, 사회계층간 사회적 통합에 기여할 수 있을 것이다. 또한 주거복지정책의 목표를 구체화하고 기존의 정책방안을 재검토하여 개선방안을 마련하는 계기가 될 것이다. 더욱이 이 연구는 국책연구기관과의 협동연구로 추진됨에 따라 다각적인 측면에서 양극화를 진단하고 정책방안을 마련함으로써 보다 종합적이고 현실적인 대안마련에 기여할 것으로 기대된다.

그러나 이러한 연구노력에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 이 연구에서는 양극화의 기존 정의를 찾아 이에 따른 주거양극화를 정의하고, 이를 주거서비스 수준과 주택자산으로 구분하여 주거양극화의 현황을 살펴보았다. 특히 이 연구에서는 기존연구에서의 양극화 지표들의 특성과 한계를 검토한 후 기존의 양극화 정의를 따라서 주거부문에 적합한 오분위분배율을 작성하여 이용하였다. 그러나 향후 양극화의 정의에 대한 학술적인 노력과, 이의 측정방법에 대한 보다 심도있는 논의가 필요하다고 하겠다. 둘째, 이 연구에서는 주거양극화를 주거수준 및 주택자산의 격차, 그리고 이러한 격차의 확대로 정의하였으나, 가용통계자료의 부족으로 인하여 격차의 파악에 국한된 한계가 있다. 이에 따라 가용통계가 확보 되는대로 주거격차의 변화양태를 파악해 볼 필요가 있다. 마지막으로 이 연구는 주거양극화의 실태를 파악하고 양극화 해소방안을 마련하기 위한 과제를 도출하는데 목적이 있다. 따라서 여기에서 제시한 정책방안들은 양극화 해소를

위한 과제적 성격을 가지므로 정책방안이 곧바로 실행될 수 있을 정도로 구체화되지 못하였다. 따라서 이를 실행하기 위해서는 각 방안 별로 세부적인 연구검토가 필요하다.

이에 따라 향후 추진되어야 할 연구과제로 양극화의 정의 및 측정지표 개발에 관한 연구, 주택법에 의거한 주거실태조사의 통계자료가 누적 되는대로 격차의 변화양태를 파악하는 연구, 양극화방안의 세부실천방안 연구를 제안할 수 있다.

- 색인어 _ 주택정책, 양극화, 주거빈곤, 심분위분배율, 주거복지

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
1) 연구범위	2
2) 연구방법	3
3. 선행연구의 검토와 차별성	4

제 2 장 주거양극화의 정의 및 측정방법

1. 주거양극화의 정의	9
2. 주거서비스 및 양극화의 측정	10
1) 주거서비스의 측정	10
2) 주거양극화의 측정	11

제 3 장 주거양극화의 현황

1. 이용자료 및 개요	21
1) 이용자료	21
2) 지역 및 계층 구분	22

2. 양극화 현황	23
1) 경제력	23
2) 주거서비스	28
3) 주택자산	48
3. 요약 및 시사점	54

제 4 장 빈곤가구의 주거실태

1. 비정상거처 거주가구의 주거실태	57
1) 비닐하우스촌 주민의 주거실태	58
2) 쪽방 주민의 주거실태	62
3) 지하주거공간 거주민의 주거실태	66
2. 기초생활수급자 및 차상위계층의 주거실태	70
1) 개요	70
2) 가구특성	74
3) 경제적 특성	75
4) 주거특성	76
3. 요약 및 시사점	78

제 5 장 주거양극화의 진단, 원인 및 파급효과

1. 주거양극화의 진단	79
2. 주거양극화의 원인	83
1) 사회양극화와 주거부문간의 관계	83
2) 주거수준 양극화의 원인	85
3) 주택자산 양극화의 원인	97
4) 주거양극화의 개인 및 사회적 요인	110
3. 주거양극화의 파급효과	120
1) 주거서비스 양극화	120
2) 주택자산 양극화	121

제 6 장 주거부문 양극화 해소방안

1. 양극화 해소 기본방향	125
2. 주거부문 내적요인 해소방안	126
1) 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고를 충분히 확보	126
2) 부담능력에 걸맞은 주택공급체계 마련(응능응의형 주택공급)	131
3) 개별가구의 주거수준 제고 및 주거안정성 확보	139
4) 주택보유 자본이득 환수 강화 및 주택시장 관리	146
3. 주거부문과 사회적 요인의 통합 해소방안	149
1) 기본방향	149
2) 고용창출 및 소득 증대	150
3) 건강관리 및 가치관 형성지원	157

제 7 장 결 론

1. 연구결과의 종합 및 정책건의	161
2. 연구의 기대효과	165
3. 연구의 한계 및 향후 연구과제	166
참고문헌	169
SUMMARY	175

표 차례

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 요약	5
〈표 2-1〉 주거서비스 지표의 의의 및 측정방법	11
〈표 3-1〉 실태분석 이용 자료 현황	22
〈표 3-2〉 계층의 구분	22
〈표 3-3〉 지역별 경제력 현황	23
〈표 3-4〉 순자산의 오분위분배율	24
〈표 3-5〉 소득계층별 순자산	25
〈표 3-6〉 점유형태별 순자산	25
〈표 3-7〉 가구주연령대별 순자산	26
〈표 3-8〉 총소득의 오분위분배율	26
〈표 3-9〉 점유형태별 총소득	27
〈표 3-10〉 가구주연령대별 총소득	28
〈표 3-11〉 지역별 주택보급률	28
〈표 3-12〉 지역별 가구전용면적	29
〈표 3-13〉 가구전용면적의 오분위분배율	29
〈표 3-14〉 소득계층별 가구전용면적	30
〈표 3-15〉 점유형태별 가구전용면적	31
〈표 3-16〉 가구주연령대별 가구전용면적	31
〈표 3-17〉 지역별 자가점유율	32
〈표 3-18〉 소득계층별 자가점유율	32
〈표 3-19〉 가구주연령대별 자가점유율	33

〈표 3-20〉 지역별 1인당 주거면적	31
〈표 3-21〉 1인당주거면적의 오분위분배율	31
〈표 3-22〉 소득계층별 1인당주거면적	35
〈표 3-23〉 점유형태별 1인당주거면적	36
〈표 3-24〉 가구주연령대별 1인당주거면적	36
〈표 3-25〉 지역별 건축경과년수	37
〈표 3-26〉 건축경과년수의 오분위분배율	38
〈표 3-27〉 소득계층별 건축경과년수	39
〈표 3-28〉 점유형태별 건축경과년수	39
〈표 3-29〉 가구주연령대별 건축경과년수	40
〈표 3-30〉 지역별 강제이동 비율	40
〈표 3-31〉 소득계층별 강제이동 비율	41
〈표 3-32〉 점유형태별 강제이동 비율	41
〈표 3-33〉 가구주연령대별 강제이동 비율	41
〈표 3-34〉 지역별 주거비부담 지표 현황	42
〈표 3-35〉 PIR의 오분위분배율	43
〈표 3-36〉 RIR의 오분위분배율	43
〈표 3-37〉 소득계층별 PIR(평균)	44
〈표 3-38〉 소득계층별 PIR(중위수)	44
〈표 3-39〉 소득계층별 RIR(평균)	44
〈표 3-40〉 소득계층별 RIR(중위수)	44
〈표 3-41〉 가구주연령대별 PIR(평균)	44
〈표 3-42〉 가구주연령대별 PIR(중위수)	44
〈표 3-43〉 가구주연령대별 RIR(평균)	44
〈표 3-44〉 가구주연령대별 RIR(중위수)	44
〈표 3-45〉 지역별 주택자산	48
〈표 3-46〉 현재 주택가격의 오분위분배율	49
〈표 3-47〉 소득계층별 현재 주택가격	50
〈표 3-48〉 가구주연령대별 현재 주택가격	51
〈표 3-49〉 평당주택가격의 오분위분배율	52
〈표 3-50〉 소득계층별 평당주택가격	53

〈표 3-51〉 가구주연령대별 평당주택가격	53
〈표 4-1〉 지역별 판잣집·비닐하우스·동굴·옴막 거주가구수(2005)	66
〈표 4-2〉 판잣집 비닐하우스 동굴 등의 거주가구가 많은 시군구 5	60
〈표 4-3〉 지역별 지하(반지하) 거주가구수(2005)	86
〈표 4-4〉 수급자수와 구성비율(2005년)	77
〈표 4-5〉 지역별 기초생활보장 수급률	71
〈표 4-6〉 기초생활수급자 및 차상위계층 실태분석 이용자료 현황	73
〈표 4-7〉 기초생활수급자 및 차상위계층 가구 특성	74
〈표 4-8〉 기초생활수급자 및 차상위계층 경제적 특성	75
〈표 4-9〉 기초생활수급자 및 차상위계층 주거 특성	77
〈표 5-1〉 지역별 저소득층의 주거수준별 문제점	82
〈표 5-2〉 월세전환이율 및 시장이자율 추이	86
〈표 5-3〉 주택점유형태 추이	87
〈표 5-4〉 세입자의 주거불안정도	88
〈표 5-5〉 가구구성 추이	90
〈표 5-6〉 주택종합계획(2003-2012)상의 공공지원대상계층 및 지원프로그램	39
〈표 5-7〉 주택종합계획(2003-2012)상의 계층별 주거복지 지원프로그램	49
〈표 5-8〉 주택매매가격 증감률(2004-2006)	91
〈표 5-9〉 재산세율 현황	103
〈표 5-10〉 종합부동산세율 현황	104
〈표 5-11〉 종합부동산세 과세표준 적용비율	104
〈표 5-12〉 과거 강남소재아파트 재산세 부담 현황	105
〈표 5-14〉 기초생활수급자 및 차상위계층 건강 및 사회특성	112
〈표 5-15〉 소득계층별 가구주의 산업별 분포(도시근로자 가구, 2003년)	11
〈표 5-16〉 가계자산에서 주택자산이 차지하는 비중	123
〈표 5-17〉 수도권외의 PIR, RIR 추이	14
〈표 6-1〉 주택구입관련 용자프로그램의 대출조건 비교(2006.8 현재)	6
〈표 7-1〉 주거양극화의 원인(요약)	162
〈표 7-2〉 주거양극화 해소방안(요약)	163

그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	6
〈그림 2-1〉 가구, 주택, 주거의 상호관계와 주거정책	10
〈그림 2-2〉 로렌츠 곡선	12
〈그림 2-3〉 로렌츠곡선에 기초한 양극화지수의 척도	16
〈그림 2-4〉 지니계수와 10분위분배율 비교	18
〈그림 3-1〉 순자산의 오분위분배율	24
〈그림 3-2〉 총소득의 오분위분배율	27
〈그림 3-3〉 가구전용면적의 오분위분배율	30
〈그림 3-4〉 1인당주거면적의 오분위분배율	35
〈그림 3-5〉 건축경과년수의 오분위분배율	38
〈그림 3-6〉 주거비부담 지표의 오분위분배율	44
〈그림 3-7〉 현재 주택가격의 오분위분배율	50
〈그림 3-8〉 평당주택가격의 오분위분배율	52
〈그림 4-1〉 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층의 위치	71
〈그림 4-2〉 소득과 재산기준을 고려한 차상위계층 규모(2003)	77
〈그림 5-1〉 사회양극화와 주거부문의 관계	83
〈그림 5-2〉 전국 전세가격 추이(1995-2006)	68
〈그림 5-3〉 소득계층별 주거복지 지원계획('03. 5. 28, 서민 주거복지 지원대책)	29
〈그림 5-4〉 전국 주택매매가격 추이(1986-2006)	89

〈그림 5-5〉 전국 주택매매가격 전월대비 증감률(2002-2006)	89
〈그림 5-6〉 지역별 주택매매가격 추이	99
〈그림 5-7〉 지니계수 추이(1992-2004)	111
〈그림 5-8〉 소득계층별 실질월소득 추이	116
〈그림 5-9〉 사업체 규모, 학력 및 고용형태별 임금격차 추이	117
〈그림 5-10〉 주택가격 상승이 개별가구 및 사회전체에 미치는 영향	122
〈그림 6-1〉 정책대상 계층구분	140
〈그림 6-2〉 정보와 부동산시장의 연계관계	148
〈그림 6-3〉 일자리 10분위별 고용증감	150

1

서론

이 장에서는 「주거양극화의 현황 및 과제」 연구를 수행하게 된 배경과 연구목적 및 연구의 범위를 서술하였다. 또한 이 연구의 연구방법을 정리하고, 전체적인 연구의 흐름을 개괄하였다. 이 연구는 주거양극화의 현상을 규명하고 그 원인과 파급효과를 파악함으로써 주거양극화를 완화하기 위한 정책방안을 마련하는데 목적이 있다.

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대말의 외환금융위기를 겪은 이후 우리나라는 2000년대에 들어서면서 사회 여러 분야에서 양극화 문제가 대두되고 있다. 자본주의 경쟁체제가 심화됨에 따라 소득 및 자산 양극화에 대한 논의가 활발하고 경제력 양극화의 결과로 나타나는 여러 분야의 양극화 현상은 세계화, 개방화의 진전과 함께 나타나는 국제적인 추세이기는 하지만 우리나라의 경우 그 진행속도가 빠르게 나타나고 있으며, 이를 방치할 경우 사회적 갈등이 심화될 것이 우려되고 있다.

대통령 신년연설에서도 사회양극화문제가 2006년도 중점과제로 언급되었으며, 국무조정실 주관 회의에서 국책연구기관들이 사회양극화문제에 대한 협동연구를 진행하기로 합의하여 이 연구가 추진되었다.

이러한 배경 이외에도 양극화문제는 주거부문에서도 주요한 이슈로 등장하고 있다. 그 동안의 대량 주택공급정책의 결과 전반적인 주거수준은 향상되었으나 저소득층의 주거수준은 매우 열악하며, 최저주거기준 미달가구수가 2000년 현재 전 가구의 23.4%에 이르는 334만가구에 달하고 있는 것으로 파악되었다. 2005년

현재 주택보급률이 106%에 이른데 반하여, 도시지역의 자가점유율은 56%로 미증하였고, 더욱이 군 지역의 자가점유율은 오히려 낮아지고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 주택가격 상승의 차별화가 급격히 진행되면서 가격상승 지역에 주택을 보유하고 있는 사람과 가격 안정지역에 주택을 보유하고 있는 사람, 그리고 주택을 보유하고 있지 못한 사람간의 자산 격차가 심화되고 있어 사회적 갈등을 야기할 우려가 있다. 이에 따라 사회통합을 위한 주거안정정책의 일환으로 주거부문에서도 양극화의 완화가 요구되고 있다.

따라서 이 연구는 주거부문의 양극화 현상을 규명하고 그 원인과 파급효과를 파악함으로써 주거양극화를 완화하기 위한 정책방안을 마련하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

이 연구의 대상범위는 주거부문이며 특히 주거수준의 양극화와 주택자산의 양극화에 연구의 초점을 둔다. 주거수준, 주거비부담, 주택자산 등을 중심으로 양극화의 현황 및 원인을 지역별·소득계층별로 파악하여 정책방안을 도출하고자 한다. 또한 양극화 분석에서 주로 문제가 되고 있는 아래 극단에 있는 주거빈곤가구와 소득빈곤가구의 주거상황을 심층분석함으로써 양극화의 원인 파악에 참고하고자 한다.

연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하며, 분석내용에 따라 이를 수도권, 지방으로 세분화하여 분석한다.

연구의 내용적 범위는 크게 다섯 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, '주거양극화'가 무엇인지를 정의하고 이를 측정하기 위한 방법을 모색한다. 둘째, 주거부문 양극화의 현황을 분석하되, 지역별·계층별로 경제력, 주거서비스 수준, 주택자산의 양극화 현황을 파악하고 주거부문의 양극화 상황을 진단한다. 경제력으로는 순자산액 규모와 월 소득액을 파악하고, 주거서비스 수준에서는 양적지표와 질적 지표, 그리고 주거비부담지표와 주거안정성 지표로 구분하여 양극화의 정도를

파악한다. 주택자산에서는 보유주택의 현재가격을 기준으로 양극화를 파악한다. 셋째, 주거부문 양극화의 한 극단으로서 주거빈곤가구와 소득빈곤가구로 구분하여 빈곤가구의 주거실태를 분석한다. 주거빈곤가구로는 비닐하우스, 쪽방, 지하 주거공간 거주민의 주거실태를 파악하고, 소득빈곤가구로서는 기초생활수급자 가구 및 차상위계층 가구에 대한 주거실태를 파악하기로 한다. 넷째, 주거부문 양극화의 원인 및 파급효과를 분석하기에 앞서 우선 주거부문의 양극화가 사회 양극화와 어떠한 관계를 가지는지 살펴본다. 주거부문의 양극화는 경제력 양극화에 직접적인 관련을 갖고 여타부문과 연계되고 있으며, 그 기저에는 건강과 가치관이 작용하고 있다. 주거부문 양극화의 원인을 개인적 요인과 사회적 요인, 그리고 주거부문 내적인 요인으로 구분하고, 개인적 요인과 사회적 요인에 있어서는 각각의 경제력, 건강, 가치관에 대한 분석하고자 한다. 주거부문 양극화의 파급효과를 보기 위하여 주거서비스 양극화의 파급효과와 주택자산 양극화의 파급효과로 구분하여 분석해 본다. 다섯째, 연구결과를 종합하여 주거부문 양극화의 악순환 고리를 끊기 위한 대책 마련의 필요성을 제시하고 주거부문 양극화를 해소하기 위한 방안으로서 주거부문 내적요인과, 개인 및 사회적 요인과 주거부문과의 연계 해소방안을 검토해 본다.

2) 연구방법

연구방법으로는 사회양극화 및 주거복지 관련 기존문헌을 조사하여 주거부문의 양극화를 정의하고, 양극화를 측정할 수 있는 지표를 선정하고자 한다. 양극화를 측정할 수 있는 지표로는 지니계수, Esteban-Ray 및 Wolfson 지수, 십분위분배율 등을 검토한다.

주거부문의 양극화 측정을 위하여 이용될 통계자료는 주거수준 양극화 측정에 가용통계를 제공할 수 있는 거의 유일한 조사자료인 2005년 국토연구원과 건설교통부의 “주거실태 및 주택수요조사”를 기본적으로 이용하되, 2005년 인구주택총조사에 포함되는 항목은 통계청 발표자료를 이용한다.

또한 주거수준의 하단에 위치한 비닐하우스, 쪽방 등 비정상거처 거주가구에

대한 사례조사를 선행연구결과 및 기존 조사자료를 활용하여 분석하고, 이들에 대한 규모 파악은 2005년 인구주택총조사 결과를 활용한다. 한편, 빈곤가구의 주거수준 분석을 위하여 보건복지부 행정통계, 건설교통부·국토연구원, 한국보건사회연구원의 조사결과를 이용한다.

연구의 효율적인 수행을 위하여 정부출연 연구기관과의 협동연구를 수행하여 여타부문의 양극화 현황 및 분석방법을 참고하고, 연구협의회, 협동연구기관과의 토론회 및 자문 등을 통하여 전문가 및 관련 실무자의 다양한 의견을 수렴한다.

3. 선행연구의 검토와 차별성

선행연구는 주택정책의 방향전환에 대한 필요성을 제기하고, 저소득층의 주거문제 해결과 주거복지 향상에 대한 정책방안을 제시하고 있다. 하지만 대부분이 주거부문의 전반에 대한 양극화 해소보다 저소득층에 논의가 국한되는 한계가 있다.

고철 외(2000)는 저소득 주거빈곤가구에 대한 건교부의 주택정책과 보건복지부의 복지정책간 연계성 구축방안을 모색하였다. 주택정책이 주택에서 가구 중심으로 전환하는 시기에 수행한 시기적절한 과제로서 이 연구의 기초가 되고 있다.

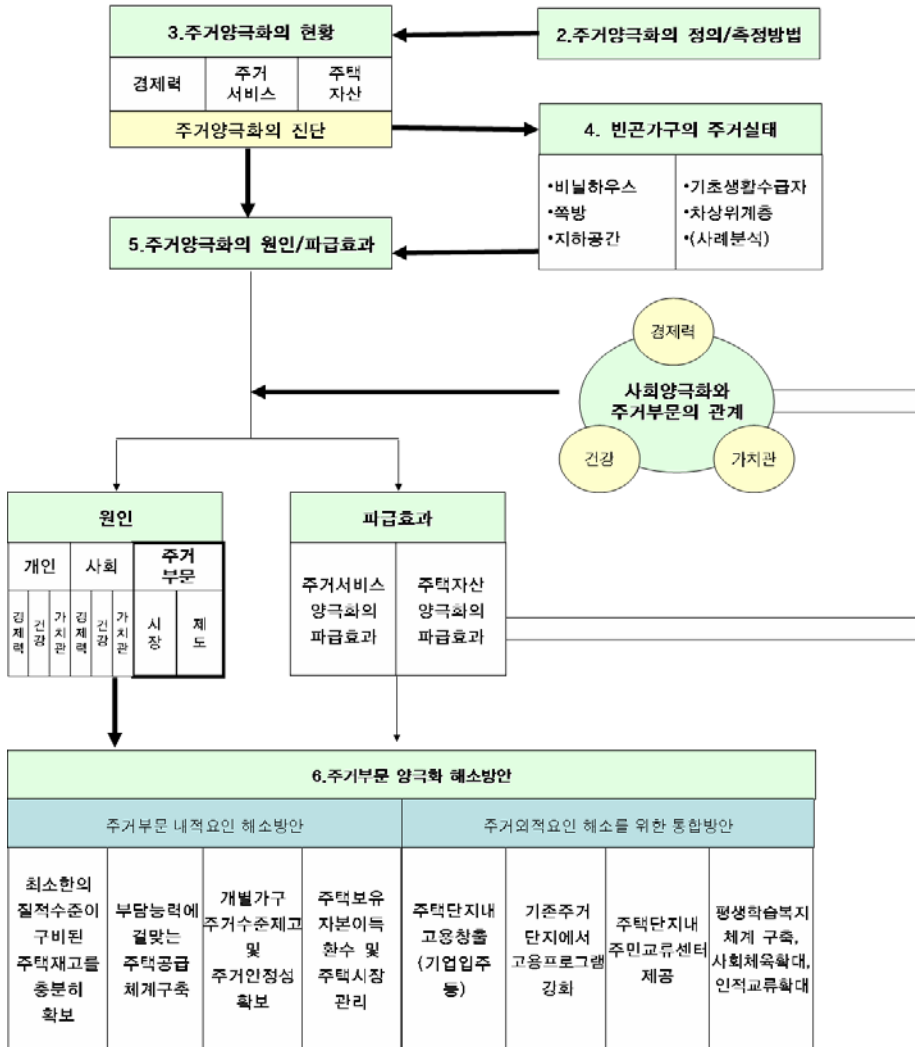
김혜승 외(2004)는 저소득층 주거복지수준의 향상 및 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계를 구축하는 방안을 제시하였다. 논의의 중심이 저소득층에 국한되어 있으나 주거양극화해소를 위해 저소득층의 주거수준 개선은 필수적이므로 정책방안 도출에 있어 큰 역할을 하였다.

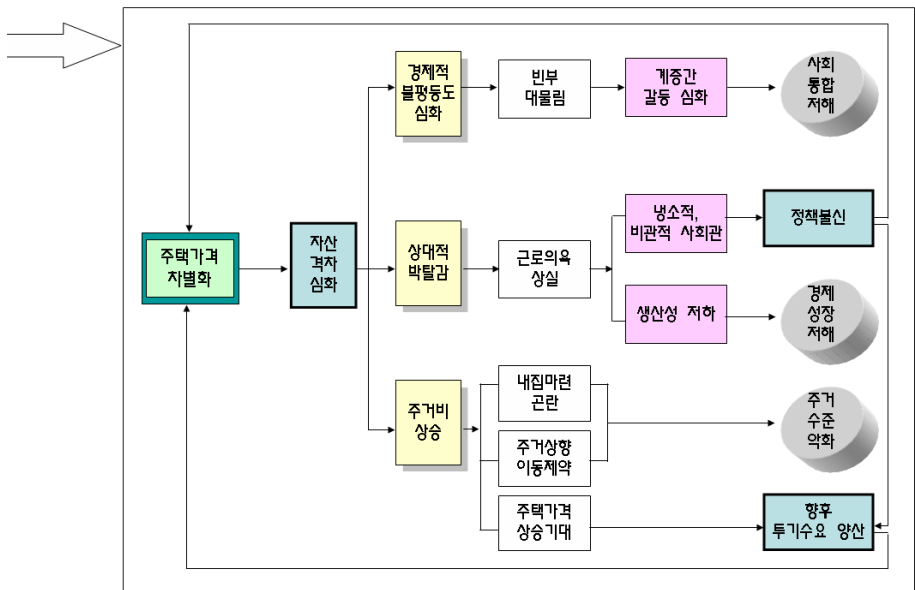
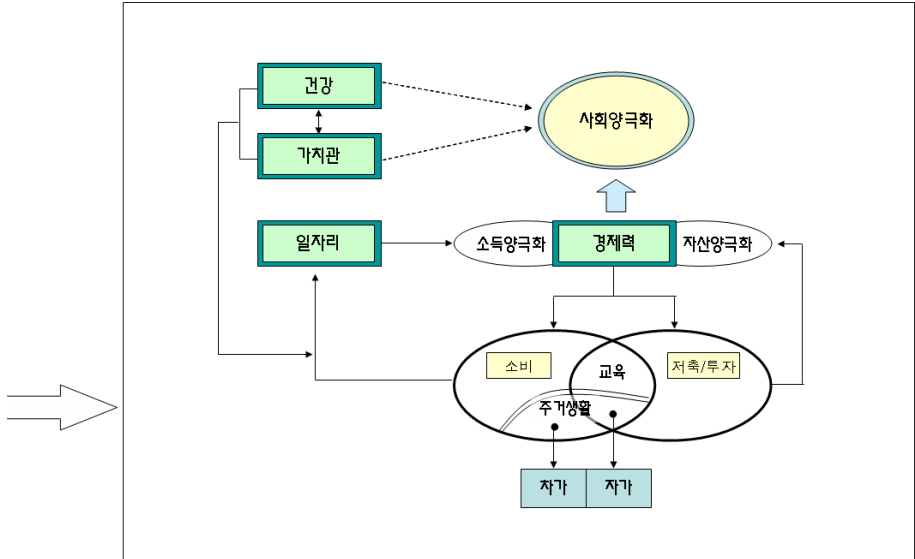
윤주현 외(2005)는 지역간·계층간 주거서비스 실태를 분석하여 각 지역 또는 계층의 특성에 부합하는 주거정책방안을 제시하였다. 이 연구에서 제시한 주거서비스 지표와 현황자료는 주거양극화 현황을 분석하는데 기초가 되었다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 요약

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	-과제명: 주거정책과 복지정책의 연계방안 연구 -연구자: 고철 외(2002) -연구목적: 저소득 주거빈곤 가구에 대한 건교부의 주택정책과 보건복지부의 복지정책간 연계성 구축방안 모색	-국내외 문헌 검토 및 설문조사분석 -외국의 사례분석 -관련 전문가의 의견수렴	-복지정책과 주거정책에 대한 이론적 고찰 -주거복지정책 유형화에 따른 외국의 주거정책 -저소득층 주거실태 및 주거복지소요 분석 -주택정책과 복지정책의 연계방안
	2	-과제명: 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구 -연구자: 김혜승 외(2004) -연구목적: 저소득층 주거복지수준의 향상 및 형평성 제고를 위해 현행의 주거복지 지원프로그램을 체계화시키고, 실효성있는 주거복지전달체계를 구축하는 방안을 제시	-국내외 문헌 검토 -통계 및 설문조사 -지역 사례분석 -외국의 사례분석 -관련기관과의 협동연구 -관련 전문가 및 공무원 의견수렴	-주거복지 지원프로그램과 전달체계의 현황 -주거복지 지원프로그램의 효과 분석 및 문제점 -주거복지전달체계의 실태분석 및 문제점 -외국의 주거복지 지원 및 전달체계 운영사례 -주거복지 지원 및 전달체계 구축방안
	3	-과제명: 지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(I) -연구자: 윤주현 외(2005) -연구목적: 지역간·계층간 주거서비스 실태를 분석하여 각 지역 또는 계층의 특성에 부합하는 주거정책방안을 제시	-국내외 문헌 검토 -설문조사 -계량 및 통계기법 -국제세미나 -관련 전문가의 의견수렴	-주거서비스 및 격차에 관한 이론고찰 -지역별·계층별 가구 및 주거실태 분석 -주거서비스 측정지표 개발 -주거서비스 측정 및 격차의 평가 -지역간·계층간 주거서비스 격차 완화를 위한 정책과제
본 연구		-선행연구는 사회전체의 양극화해소 보다 저소득층 위주의 정책방안을 제시하는 데 주안 -이 연구는 주거부문의 전반적인 양극화 현황과 원인을 파악함으로써 이를 완화하기 위한 구체적인 정책방안을 마련하는데 목적이 있음	-국내외 문헌 및 관련 법·제도의 검토 -설문 및 사례조사 -계량 및 통계기법 -관련 전문가 협의	-양극화의 현황 및 원인 -주거부문의 양극화 현황 분석 -비제도권 거주 주거가구의 주거실태 -주거부문 양극화의 원인 및 파급효과 분석 -주거부문 양극화 해소를 위한 정책방안

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도





2

주거양극화의 정의 및 측정방법

이 장에서는 양극화에 대한 일반적 정의를 검토한 후 주거양극화를 ‘주거서비스 및 주택자산의 격차 확대’로 정의하였다. 격차를 파악하기 위한 주거서비스 측정지표와 격차 측정방법을 검토한 후 주거양극화 측정방법으로 오분위분배율을 선정한 배경을 제시하고자 한다.

1. 주거양극화의 정의

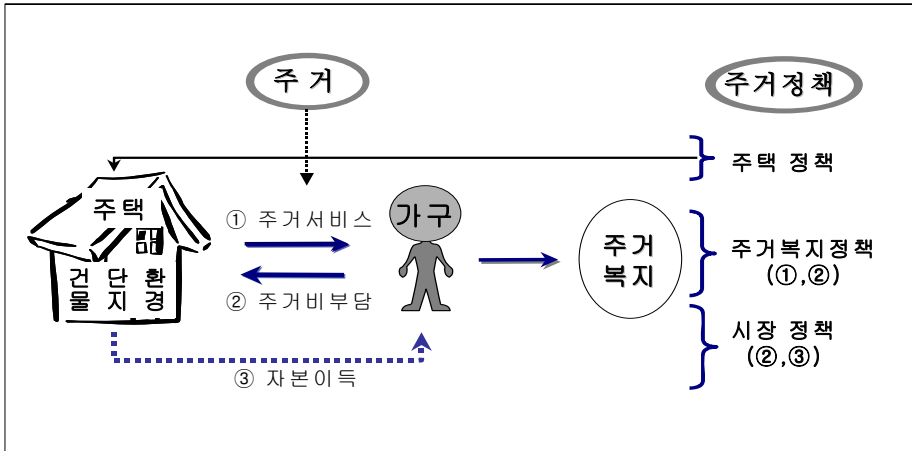
‘양극화’에 대한 관심은 비교적 최근의 현상이다. 미국의 경우 Thurow(1984), Blackburn & Bloom(1985) 등을 중심으로 ‘중산층소멸’ 또는 ‘양극화’라는 명제가 제기되기 시작하였으며, 우리나라의 경우 외환위기 이후 이러한 표현이 자주 언론에 등장하고 있다. 그러나 양극화 현상에 대한 관심이 오래되지 않은 만큼, 이 정우·이성림(2001)이 지적하듯이, ‘양극화’에 대한 확실한 정의나 근거는 최근 까지 제시되지 못하였다. Esteban & Ray(1991, 1994), Foster & Wolfson(1992)의 분석에서 양극화에 대한 정의와 측정을 시도함으로써 양극화에 대한 서수적 지수를 제시하여 소득의 양극화 측정에 활용되고 있다.

이렇듯 양극화라고 하는 것은 일반적으로 “격차의 확대” 또는 “중산층의 소멸”을 의미한다. 이에 따라 ‘주거양극화’는 ‘주거 격차의 확대’ 또는 ‘주거 소비 중산층의 소멸’로 해석할 수 있다. 그러나 주거부문의 경우 소득분포와는 달리 필터링(filtering)효과¹⁾가 존재하므로 ‘중산층의 소멸’ 보다는 최저계층의 주거수준이

1) 주거이동이 발생하면 그 주택은 다른 계층의 거주공간을 제공하는 현상을 말한다.

더욱 문제가 되고 있다. 따라서 본 연구에서 주거양극화는 주거서비스 수준과 주택자산의 격차 및 이의 확대로 정의할 것이다. 격차는 1) “형평성에서 벗어나 있는 정도” 또는 2) “특정 비교집단간의 차이”라 할 수 있다. 여기서 형평성(평등)이라 함은 1) 절대적인 균등배분 또는 2) 가치판단이 가미된 균등배분이 있을 수 있으나 본 연구에서 형평성이라 함은 1)의 경우를 의미한다.

〈그림 2-1〉 가구, 주택, 주거의 상호관계와 주거정책



주거서비스와 주거복지와의 관계를 살펴보면, 주거서비스는 주택이라는 물리적 집합체가 제공하는 총체적인 서비스를 의미하며, 가구가 주거서비스를 소비하면서 향유하는 결과가 주거복지이다. 가구는 주거서비스의 대가로서 주거비를 부담하게 된다.²⁾ 본 연구에서는 그림의 ①과 ②에 해당하는 주거서비스 수준의 양극화와 그림의 ③에 해당하는 주택자산의 양극화를 분석의 대상으로 한다.

2. 주거서비스 및 양극화의 측정

1) 주거서비스의 측정

2) 윤주현·김근용·박천규. 2005. 「지역간·계층간 주거서비스격차 완화방안 연구(I): 주거서비스지표의 개발 및 측정」. 국토연구원. pp.11~24.

주거서비스를 측정하는 지표로서는 <표 2-1>에서와 같이 양적지표, 질적지표, 주거비부담지표, 주거안정성지표로 나누어 주택보급률, 가구당 전용면적, 1인당 주거면적, 건축경과년수, 강제이동 비율, 자가점유율, PIR, RIR 등 8개의 지표로 측정하기로 한다.³⁾

<표 2-1> 주거서비스 지표의 의의 및 측정방법

구분	지 표	의의	측정방법
양적 지표	주택보급률	주택재고의 절대부족 정도	$\frac{\text{주택수(소유권기준)}}{\text{보통가구수}} \times 100$
	가구전용면적	가구의 주거소비량	현재 거주하고 있는 주택의 면적
질적 지표	1인당주거면적	개인의 주거소비량, 주거밀도	$\frac{\text{가구전용면적}}{\text{가구원수}} \times 100$
	건축경과년수	주택의 물리적 노후도	조사년도 - 신축년도 + 1
주거안정성 지표	강제이동비율	주거안정성	“주거부담이 비싸서/임대기간이 만료 되어 집주인이 나가라고 해서”의 이사 이유를 선택한 가구의 비율
	자가점유율	주거안정성	$\frac{\text{자가거주가구수}}{\text{전체가구수}} \times 100$
주거비부담 지표	PIR	주택 구입부담	$\frac{\text{주택가격}}{\text{연소득}}$
	RIR	임차가구의 주거비부담 정도	$\frac{\text{임대료}}{\text{월소득}} \times 100$

2) 주거양극화의 측정

주거양극화는 주거수준과 주택자산에 대한 격차의 측정으로부터 시작하여 이들의 변화를 살펴보기로 한다. 8개 주거서비스 지표에 대한 시간적 비교, 지역간 비교, 계층간 비교를 통하여 양극화의 정도를 파악하기로 한다. 그러나 시간적 비교에 있어서는 비교할 수 있는 충분한 통계가 없기 때문에 센서스를 통하여 비교할 수 있는 지표는 시간적 비교를 시도하지만, 그렇지 못한 지표 즉, 설문조사를 통해서만 확보할 수 있는 지표들은 시간적 비교를 시도할 수 없었다. 또한

3) 전계서 pp49~58 참조

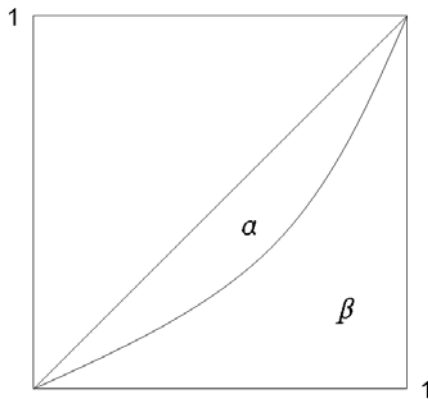
센서스에 조사된 항목이라 하더라도 분포를 파악할 수 없는 통계는 시간적 비교를 할 수 없었다. 따라서 본 연구에서는 주로 지역간·계층간 비교를 통하여 양극화의 정도를 판단하였다.

격차 또는 불평등도의 측정방법은 1) 지니계수(Gini Coefficient), 2) 십분위분배율(Decile Distribution Ratio), 3) Esteban-Ray 및 Wolfson 양극화지수 등을 검토하고, 최종적으로 십분위분배율을 기초로 하위 20%의 특성을 상위 20%의 특성을 비교하는 오분위분배율을 선정하였다.

(1) 로렌츠곡선과 지니계수

로렌츠곡선(Lorenz curve)이란 계층별 소득분포자료에서 인구의 누적점유율과 소득의 누적점유율 사이의 대응관계를 그림으로 나타낸 것이다. 지니계수는 완전평등분포를 나타내는 45° 대각선과 로렌츠곡선이 이루고 있는 면적을 나타낸다. 즉, 지니계수는 누적분포가 완전균등선에서 얼마만큼 떨어져 있는가를 말한다. 아래 그림에서 대각선 아래의 삼각형은 로렌츠곡선에 의해 α 와 β 의 두 구역으로 나뉘지며, 지니계수(Gini coefficient)는 α 의 넓이를 α 와 β 를 합친 구역의 넓이로 나눈 비율과 같은 값 (지니계수 = $\frac{\alpha}{\alpha + \beta}$) 을 갖는다.

〈그림 2-2〉 로렌츠 곡선



(2) 십분위분배율(오분위분배율)

십분위분배율(decile distribution ratio)이란 일반적으로 최하위 40%의 점유율을 최상위 20%의 점유율로 나눈 값으로 다음과 같이 정의한다.

$$\text{십분위분배율} = \frac{\text{최하위 40\% 계층의 점유율}}{\text{최상위 20\% 계층의 점유율}}$$

십분위분배율은 가장 격차가 클 때 0의 값을, 그리고 가장 격차가 없을 때 2의 값을 가짐으로써 십분위분배율은 0과 2 사이의 값을 갖게 되고, 그 값이 클수록 격차가 낮다고 할 수 있다.

주거부문의 분포는 소득분포와는 다른 특성을 가지고 있다. 소득분포가 0원부터(혹은 빗으로 살아가는, 소득이 마이너스인 경우도 있지만) 아주 큰 규모의 소득까지 다양하게 분포되어 있는데 비하여 주거부문에서는 일정 수준 이상으로부터 출발하여 상한 값의 폭이 상대적으로 작으므로 소득분포에 비하여 중간부분이 두터운 분포를 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 일반적인 소득분포의 양극화 측정지수를 그대로 원용하는 데는 무리가 있다고 판단된다.

본 연구에서는 양극단의 움직임을 더욱 민감하게 포착하기 위하여 최하위 20%와 최상위 20%의 점유율을 비교하는 오분위분배율을 사용하기로 한다. 십분위분배율은 연구자의 목적에 따라 비교집단을 달리 적용할 수 있기 때문이다.

$$\text{오분위분배율} = \frac{\text{최하위 20\% 계층의 점유율}}{\text{최상위 20\% 계층의 점유율}}$$

오분위분배율은 가장 격차가 클 때 0의 값을, 그리고 가장 격차가 없을 때 1의 값을 가짐으로써 십분위분배율은 0과 1 사이의 값을 갖게 되고, 그 값이 클수록 격차가 낮다. 이러한 오분위분배율은 지니계수와 방향성은 반대로 되어 있으나 같은 범위에서 움직이므로 지니계수와 비교가 용이하다. 그러나 오(십)분위분배율은 양극단의 숫자가 동일한 한 중간계층의 움직임을 전혀 반영하지 못하는

한계가 있다. 그렇다고 하더라도 주거부분에서 양극단이 불변인 채 중간층의 몰락을 생각하는 것은 어렵다. 왜냐하면 주거이동에 따라 필터링(filtering)이 있으므로 중간층의 주거수준이 모두 하극단으로 나타나기 어렵기 때문이다.

(3) Esteban-Ray 및 Wolfson 지수⁴⁾

Esteban and Ray(1994)는 어떤 사회의 구성원을 소득, 종교, 인종 등 일련의 특성 벡터에 기초해 서로 다른 계층들(cluster)로 구분할 수 있을 경우 그 사회는 양극화되었다고 정의하고 있다. 여기서 특정 계층에 속한 구성원 간에는 매우 유사한 특성을 공유하지만 매우 상이한 특성을 갖는다. Esteban and Ray(1991, 1994)는 이러한 직관적인 기준에 기초해 양극화에 관한 공리체계와 서수적인 양극화 척도를 제안하고 있다. 우선 이들은 특정사회의 구성원의 수가 n 이라 하고 소득의 자연대수 y (양의 실수)가 개인의 모든 특성을 대표하며, 개인의 분포함수 $(\pi, y) = (\pi_1, \dots, \pi_n; y_1, \dots, y_n)$ 의 집합(단, π_i 는 개인 y_i 의 소득계층에 속한 사람들의 척도로서 (π, y) 와 관련된 총인구는 $\sum_{i=1}^n \pi_i$)을 D 라 할 때 양극화 척도 ER 은 D 에서 양의 실수의 집합 R_+ 로의 함수로 정의하고 있다. 즉, $ER: D \rightarrow R_+$.

Esteban and Ray(1994)는 우선 개인들의 태도에 관해 특정 계층 내에서 구성원 간의 동질성이 커지거나 서로 다른 계층에 속한 구성원간의 소외감이 커질 경우 양극화가 심화된다고 가정하고 있다. 이들은 이러한 가정을 만족하는 양극화함수를 다음과 같이 설정하고 있다.

$$ER(\pi, y) = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n m \pi_i \pi_j T(I(\pi_i), a(\delta(y_i, y_j)))$$

여기서 $a(\delta(y_i, y_j))$ (단, $\delta(y_i, y_j) = |y_i - y_j|$)는 개인 y_i 가 개인 y_j 에 대해 느끼는 소외감의 크기이며 $I = I(\pi_i)$ 는 개인 y_i 가 느끼는 동질성의 정도를 나타낸다. 한편 $T(I, a)$ 는 y_i 가 y_j 에 느끼는 유효 적대감(effective antagonism)으로 정의된

4) 최희갑. 2002. 8. “외환위기와 소득분배의 양극화”. 「국제경제연구」 제8권 제2호.

다. 즉, 특정 사회의 양극화는 동질성과 소외감의 함수로 정의되는 유효적대감의 총합으로 정의되는 것이다. Esteban and Ray(1994)는 이렇게 정의된 양극화함수에 공리를 추가함으로써 양극화 함수를 측정 가능한 형태로 제약하고 있다. 보다 구체적으로 이들은 동질성을 특정인과 동일한 소득계층에 속하게 되는 개인들의 수의 증가함수로 정의하고 있다. 특정 개인에 대해 그와 동일한 소득수준을 갖는 개인이 늘어날수록 그가 느끼는 동질성은 더 커진다는 것이다. 한편 이들은 소외 함수를 개인 간의 소득차로 정의하고 있다. 개인은 자신의 소득이 타인의 소득과 차이가 날수록 타인에 대한 소외감을 느낀다는 것이다. y_i 를 계층 i 에 속하는 개인의 소득이라 하고 y_j 를 계층 j 에 속하는 개인의 소득이라 하자. Esteban과 Ray(1994)는 동질화 함수를 π_i^a (여기서 π_i 는 i 계층의 인구비중, $i = 1, 2, \dots, K$)로, 소외 함수를 $|y_i - y_j|$ 로 나타내고, 양극화의 정도를 이 두 함수의 곱을 계산하고 이를 모든 개인에 대해 더함으로써 추계할 것을 제안하고 있다. 즉 Esteban-Ray의 양극화지수는 다음과 같이 계산된다.

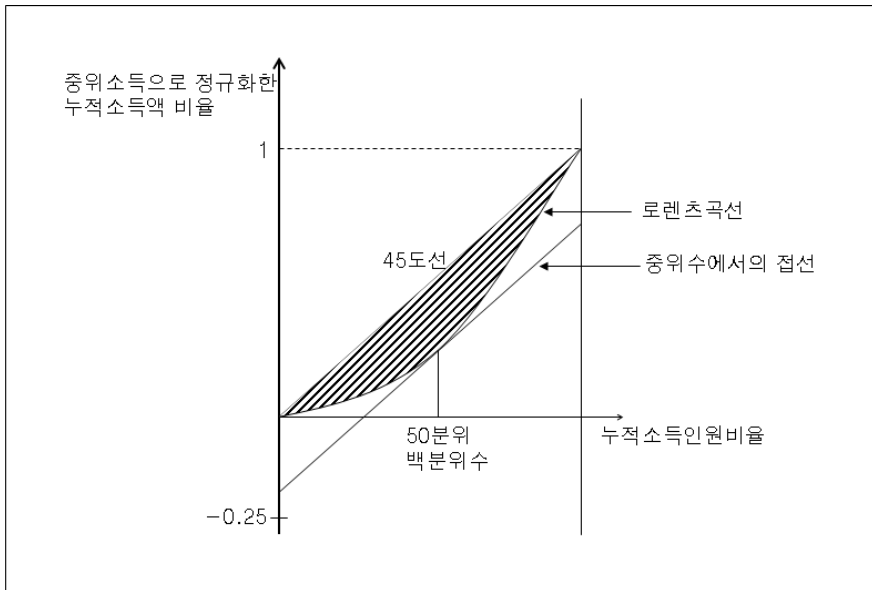
$$ER = A \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k \pi_i \pi_j \pi_i^a |y_i - y_j|$$

여기서 K 는 소득계층의 수이며 A 는 정규화 지수이다. Esteban과 Ray(1994)는 실제로 이러한 양극화지수를 일련의 합리적인 공리를 만족하도록 하여 도출하였다. 그리고 이들은 이들 공리를 만족하기 위해서는 양극화의 정도를 나타내는 민감도 계수 a 가 0과 1.6사이에 놓여야 한다고 주장하고 있다. a 의 값이 더 클수록 ER양극화지수는 일반적인 지니계수와 편차가 커지게 되며, a 가 0인 경우 ER양극화지수는 지니계수와 일치함을 보였다.

Wolfson(1994)의 양극화지수는 양극화를 직관적으로 정의하고 자신들이 제안한 공리체계를 만족하는 양극화 함수를 유도한 Esteban and Ray(1994)와 달리 중산층의 소멸과 양극화를 동일시하고 있다. 즉, Wolfson의 양극화지수는 중산층(Middle class)을 중위소득을 가진 인구계층으로 규정하고 중위 소득으로부터의

소득의 분산 정도가 클수록(more spread away from the median), 즉 중위소득을 기준으로 중위소득과 여타 계층의 소득의 차이가 커질수록 소득의 양극화가 커진다고 정의하고 있다. Wolfson(1994)은 양극화지수를 공리체계로부터 출발하기보다는 소득불평등도를 측정하는 로렌즈곡선(Lorenz curve)으로부터 다음과 같이 유도하고 있다. 우선 로렌즈곡선의 도표에서 출발해 수직축을 ‘중위수/평균’으로 곱하고 이어서 50번째 인구계층(중위계층)에서 출발하는 수직선을 긋고, 이 수직선과 로렌즈곡선이 교차하게 되는 점에서 로렌즈곡선에 접선을 그으면, 로렌즈곡선은 양극화를 측정할 수 있는 곡선, 즉 양극화곡선(polarization curve)으로 변환된다. 양극화곡선은 로렌즈곡선과 마찬가지로 중산층의 규모에 불완전 순위(partial ordering)를 제공한다. 그러나 45° 선과 양극화 곡선간의 면적을 45° 선과 (인구)중위수에서의 접선과의 면적에서 차감하게 되면 양극화에 관한 완전순위(complete ordering)를 제공하는 Wolfson의 양극화지수를 구할 수 있다.

〈그림 2-3〉 로렌즈곡선에 기초한 양극화지수의 척도



주 : $Gini(\times 0.5)$ -사선 친 부문
양극화지수(transformed)-로렌즈곡선과 중위수에서의 접선간의 면적

<그림 2-3>에서 T 를 45° 선과 중위탄젠트에 의해 정의되는 사다리꼴의 면적이라 하면, 접선과 로렌즈곡선 사이의 약하게 사선이 그려진 면적은 $T - Gini/2$ 이다. 변환된 로렌즈곡선, 즉 양극화곡선 아래의 면적을 W^* 라 표시하면 W^* 는 $(T - Gini/2)/mtan$ 이다. 단, 여기서 m 은 중위수, μ 는 평균, $mtan = \frac{m}{\mu}$ 로서 50번째 인구 백분위수에서 로렌즈곡선에 접하는 접선의 기울기이다. 완전히 동등한 소득분배의 경우 w^* 는 0의 값을 가지며, 인구의 절반이 0의 소득을 갖고 나머지는 2μ 를 갖는 완전한 바이모드 분포(bimodal distribution)는 0.25의 값을 가진다. 지니계수와 유사한 범위, 즉 0과 1사이의 값을 갖도록 Wolfson의 양극화 지수를 다음 식으로 정의하기도 한다.

$$W = 4W^* = 2(2T - Gini)/(m/\mu)$$

(4) 양극화 측정지수의 선정

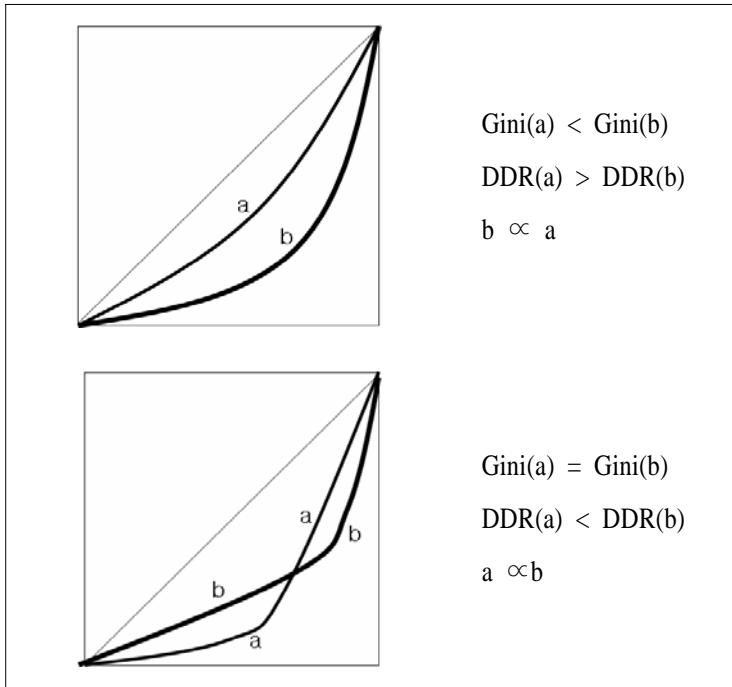
양극화의 측정을 위해서는 1) “형평성에서 벗어나 있는 정도”보다는 2) “측정비교 집단의 차이”가 더 적절할 것으로 판단된다. “형평성에서 벗어나 있는 정도”를 보기 위해서는 지니계수가 적절하지만, “측정비교 집단의 차이”를 보기 위해서는 십분위분배율이 더 적절할 것으로 판단된다.

또한 지니계수의 경우 형평성에서 벗어나 있는 정도를 측정하므로 양극화가 진행되더라도 지니계수의 값은 같은 경우가 생긴다. <그림 2-4>에서 보듯이 분포 a와 분포 b를 비교해 볼 때, 위의 그림에서 분포 a가 분포 b보다 바람직한 형태를 보이고 있다. 이때 지니계수는 분포 a 보다 분포 b보다 작지만, 십분위분배율은 분포 a가 분포 b 보다 더 크게 계산된다.

한편, 아래쪽 그림의 경우 분포 a와 분포 b가 서로 교차하면서 45° 대각선을 기준으로 대칭을 이루고 있다. 따라서 완전균등선인 45° 대각선과 이루는 면적이 같으므로 분포 a와 분포 b의 지니계수는 동일하다. 그러나 십분위분배율은 하위 20%의 누적비율이 높은 분포 a가 분포 b의 경우보다 크게 나타난다. 분포 b가

분포 a보다 바람직한 상황에서 지니계수보다는 십분위분배율이 양극화를 판단하는데 더 적합한 지표임을 알 수 있다. 더욱이 십분위분배율은 양극단을 직접 비교함으로써 양극화의 변화를 파악할 수 있는 지표가 되고 있으며, 균등선과의 면적을 계산하는 지니계수와는 달리 마이너스의 값이 있는 경우에도 그대로 측정이 가능하다는 이점이 있다.

〈그림 2-4〉 지니계수와 10분위분배율 비교



ER 및 Wolfson 지수의 경우 소득의 양극화를 나타내는 지표로서 1994년에 개발되었고, 소득양극화의 문제가 대두되면서 최근에 새로운 지표로서 이용되고 있으나, ER지수는 양극화의 정도를 나타내는 민감도 계수 a 가 0 ~ 1.6 사이에 놓여야 피구-달튼 조건을 만족한다는 한계가 있다. a 가 0인 경우 지니계수와 일치하고 a 값이 커질수록 지니계수와의 편차가 커지게 된다. 이렇듯 연구자의 자의에 따라 a 값이 선정되어야 하는 문제를 안고 있다. 또한 ER 양극화지수는 소득분배

가 특정그룹에 집중되는 현상만 나타나면 양극화 현상이 심화되었다고 판단하는 오류를 범한다. 따라서 ER지수로 양극화 현상을 분석할 경우, 중위소득으로부터의 소득의 분산정도가 클수록 양극화현상이 심화되었다고 나타나며 또한 중위소득으로 집중될 때에도 양극화현상이 심화되었다는 결론을 내리게 된다. 즉, ER 양극화지수는 중위소득이나 하위소득 또는 고소득 계층 등 특정소득계층으로 소득이 집중되는 현상만 발생하면 모두 양극화현상이 심화되었다는 결론을 내리게 된다. 한편, Wolfson 지수는 양극화보다는 중산층의 소멸에 관심을 가지고 있으므로 중산층을 어떻게 정의하느냐에 따라 중산층 비중의 감소여부, 즉, 양극화의 심화여부에 대한 분석결과가 뒤바뀔 수 있는 한계가 있다. 또한 중산층의 변화가 없이 양극단의 변화가 있는 경우 양극화가 심화되고 있음에도 불구하고 이러한 변화를 포착하지 못하는 문제가 있다.

따라서 본 연구에서는 개념이 단순하고 양극단을 직접 비교함으로써 양극화의 척도로 바로 적용할 수 있는 십분위분배율, 특히 하위 20%와 상위 20%를 비교하는 십분위분배율을 적용하여 주거부문의 양극화현상을 측정하고 판단하고자 한다. 즉 본 연구에서는 주거부문의 양극화 측정을 위하여 오분위분배율 이용하기로 하며 피구-달톤 조건을 만족시키기 위하여 (1-오분위분배율)을 이용하고자 한다.

$$\text{오분위분배율(본 연구)} = 1 - \frac{\text{최하위 20\% 계층의 점유율}}{\text{최상위 20\% 계층의 점유율}}$$

3

주거양극화의 현황

이 장에서는 주거부문의 양극화 현황을 지역별·계층별로 살펴보고자 한다. 변수는 경제력, 주거서비스, 주택자산으로 구분하고, 지역은 수도권(서울, 인천, 경기), 지방(대도시, 중소도시, 군부), 계층은 소득, 점유형태, 가구주연령대별로 살펴보고자 한다. 기본적으로 주요변수의 평균, 중위수를 통해 지역별·계층별 주거특성 분포를 살펴보고, 지니계수, 오분위분배율을 활용하여 양극화 정도를 수치화하고자 한다. 이러한 분석내용을 바탕으로 주거부문 양극화의 특징에 대해 종합적으로 진단하고자 한다.

1. 이용자료 및 개요

1) 이용자료

여기에서 시도별 주거서비스 실태를 분석하기 위해 전국의 주택과 가구를 5년마다 전수조사하는 인구주택총조사 자료를 기본적으로 활용하되, 조사의 한계로 조사항목에 포함되지 않는 소득, 자산 등의 격차를 파악하기 위해서 2005년에 국토연구원·건설교통부가 설문조사한 “주거실태 및 주택수요조사” 자료를 이용하여 분석하고자 한다. 2005년 국토연구원 조사는 기존의 주거실태조사에 비해 비교적 대규모로 전국을 대상으로 조사되었으며, 2000년 인구주택총조사 결과를 바탕으로 지역별, 주택유형별, 점유형태별, 건축년도별 구분으로 전체 표본규모를 배분하여 한쪽으로 치우친 설문결과가 되는 것을 방지하였다.⁵⁾

5) 2005년 주거실태 및 주택수요조사(국토연구원)에 대한 상세한 내용은 윤주현 외(2005)를 참조

〈표 3-1〉 실태분석 이용 자료 현황

구분	제목	활용	조사기관	비고
1	1995년 인구주택총조사	1995년 가구 및 주거실태 분석	통계청	2% 표본자료 전수조사자료
2	2000년 인구주택총조사	2000년 가구 및 주거실태 분석	통계청	2% 표본자료 전수조사자료
3	2005년 주거실태 및 주택 수요조사	2005년 가구 및 주거실태 분석	국토연구원 건설교통부	표본 1만 1000개
4	2005년 인구주택총조사	2005년 가구 및 주거실태 분석	통계청	전수조사자료

2) 지역 및 계층 구분

지역을 구분하는 방법은 기본적으로 수도권, 지방으로 구분하고, 다시 수도권은 서울, 인천, 경기, 지방은 지방대도시(광역시), 중소도시(시부), 군부로 세분화하였다.

계층은 소득, 점유형태, 가구주 연령대를 기준으로 구분하였다. 소득계층은 십분위별로 구분하였고, 점유형태는 자가, 전세, 보증부월세, 월세(사글세 포함), 무상으로 구분하였다. 그리고 가구주연령은 20~29세, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60~65세, 66~75세, 76세이상으로 세분화하였다.

〈표 3-2〉 계층의 구분

구분	계층구분
소득*	제1십분위, 제2십분위, 제3십분위, …, 제9십분위, 제10십분위
점유형태	자가, 전세, 보증부월세, 월세, 무상
가구주 연령	20대, 30대, 40대, 50대, 60세 이상

주 : 소득계층은 가계조사(2005년 2/4분기, 통계청)를 바탕으로 구분

2. 양극화 현황

1) 경제력

부동산에 동산을 합하고 부채를 차감한 가구 순자산은 전국적으로 평균 1억 3070만원으로 나타난다. 지역별로는 수도권이 지방의 2배, 서울이 군부지역의 3배 이상으로 나타나, 지역 간 자산의 격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 가구 총소득은 전국 평균 235만원으로 나타났으며, 수도권이 지방보다 상대적으로 높다. 특히 군부지역의 가구총소득은 158만원으로 서울지역의 가구총소득 294만원의 54% 수준에 불과하다.

〈표 3-3〉 지역별 경제력 현황

(단위 : 만원)

구분	수도권				지방				전국
	서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
순자산	19187.3	11993.1	17025.9	17518.3	10814.5	9498.0	6857.3	9519.5	13070.3
총소득	294.4	248.5	263.0	276.4	220.0	210.8	139.3	201.1	235.1

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(1) 순자산

(가) 오분위분배율

순자산을 분위별로 살펴보고, 격차를 측정하기 위해 오분위분배율을 구해 본 결과, 오분위분배율이 매우 높아 격차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 지역별로 보면 지방은 1.01로 하위 20%의 부채가 자산을 상회하고 있으며, 이는 저소득층의 주거의 질을 악화시키는 잠재요인으로 작용할 가능성이 높다.

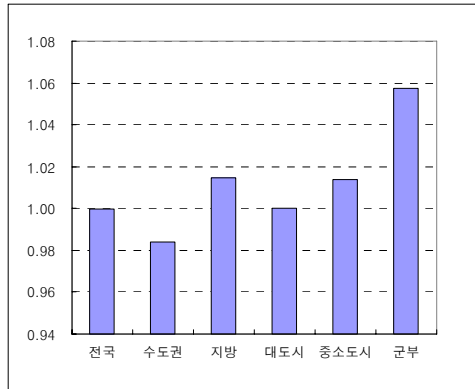
〈표 3-4〉 순자산의 오분위분배율

(단위 : 만원)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율
전국	-1515.1	1538.1	3273.7	4999.3	6741.5	9009.7	11687.4	15833.3	23754.8	56904.2	1
수도권	-926.5	2484.4	4725.2	7098.3	9541.0	12086.9	15908.6	21777.8	31245.9	69902.6	0.98
지방	전체	-1922.8	1025.2	2487.0	3882.2	5392.6	7169.0	9218.2	11769.9	17100.6	1.01
	대도시	-1526.1	1326.0	3020.9	4632.1	6345.9	8316.8	10394.7	13473.3	18880.8	1
	중소도시	-1754.3	1028.1	2498.7	3899.6	5385.8	6926.4	9003.4	11730.8	16967.9	1.01
	군부	-3093.1	642.7	1665.1	2701.6	3722.2	5246.5	7092.0	9250.6	12988.4	29133.2

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-1〉 순자산의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별로 순자산을 살펴보면 지역별로 큰 차이를 보인다. 1분위의 경우 지방은 4338만원, 수도권은 8270만원으로 약 2배, 10분위는 지방이 2억 7천만원, 수도권이 4억 2천만원으로 약 1.6배의 차이가 있다.

〈표 3-5〉 소득계층별 순자산

(단위 : 만원)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	5176.6	8152.8	7853.2	10420.2	9183.7	12062.4	16139.9	17474.7	22920.3	36386.1	
수도권	8270.1	10170	9273.1	12751.4	10560.6	13574.7	17980.0	19903.3	26237.6	42461.2	
지방	전체	4337.9	6950.1	6975.5	8573.1	7915.3	10498.2	14017.7	12737.7	17845.3	26904.1
	대도시	5060.4	6318.9	866.9	9237.9	7875.5	10175.9	14355.6	14216.6	20903.8	28088.0
	중소도시	4028.5	7672.5	6244.6	8309.2	8033.4	10236.6	13527.8	11547.5	16893.7	26964.1
	군부	4096.0	6372.5	6678.4	7461.0	7256.7	13085.0	14586.2	10424.7	10504.4	15665.7

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 점유형태별

점유형태별로 순자산 현황을 살펴보면, 주택을 보유하고 있는 자가 1억 8천 만원으로 가장 높고, 전세 9천 6백만원, 무상 5천 7백만원 순이다. 모든 지역에서 이와 같은 경향을 보이며, 주택가격이 높은 지역일수록 순자산도 높다.

〈표 3-6〉 점유형태별 순자산

(단위 : 만원)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상	
전국	17977.6	9645.2	3974.7	1116.8	5732.9	
수도권	26865.8	11232.6	4302.7	1572.1	11351.9	
지방	전체	12383.2	7512.8	3621.9	1002.2	3362.7
	대도시	15448.4	7908.6	3566.7	1418.5	4331.8
	중소도시	12573.7	7321.1	3778.2	925.5	2747.6
	군부	7824.6	5652.9	2919.8	127.0	3482.3

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(라) 가구주연령대별

가구주연령대별로 순자산을 살펴보면, 50대, 60대 초반, 40대 순으로 높게 나타났다. 50대는 1억 7천만원, 60~65세는 1억 5천만원, 40대는 1억 3천만원으로 다른 연령대에 비해 높다. 단, 지방은 수도권과 다르게 40대가 60대 초반보다 순자산이 더 높게 나타났다.

〈표 3-7〉 가구주연령대별 순자산

(단위 : 만원)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~	
전국	4504.4	10269.9	14438.4	16947.0	15410.6	11689.9	7430.1	
수도권	5700.9	12375.1	18407.7	23353.6	22599.1	18653.1	15677.2	
지방	전체	3534.2	7913.1	10573.4	12352.8	10483.9	8477.3	5425.4
	대도시	3282.1	8842.4	11763.2	13433.1	11553.5	10396.4	8167.5
	중소도시	4041.6	7444.9	9948.5	12876.8	11545.3	8535.9	5110.6
	군부	2835.7	6269.3	8659.0	8425.0	6646.7	6424.5	4180.1

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」.

(2) 총소득

(가) 오분위분배율

총소득의 오분위분배율은 0.92로 매우 높아 계층간 격차가 매우 높은 것을 알 수 있다. 지역별로 살펴보면 지방은 0.91로 수도권 0.87에 비해 높아 소득격차가 더 심한 것으로 판단된다.

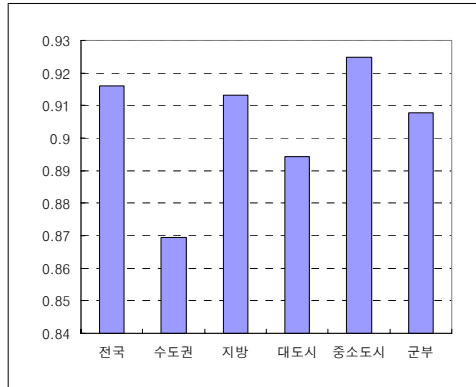
〈표 3-8〉 총소득의 오분위분배율

(단위 : 만원)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
전국	34.6	71.3	106.6	155.9	199.9	227.0	253.3	300.0	377.1	664.2	0.92	
수도권	50.1	105.7	155.8	200.0	227.9	253.6	300.0	348.2	406.4	688.4	0.87	
지방	전체	26.3	56.2	95.8	125.7	156.2	199.9	226.0	253.0	308.3	554.0	0.91
	대도시	32.5	70.8	108.7	150.5	177.3	200.0	247.3	298.0	348.4	544.2	0.89
	중소도시	27.6	56.8	95.9	124.6	156.5	200.0	245.3	274.3	309.2	582.0	0.92
	군부	18.3	33.2	49.7	69.6	99.6	124.9	156.8	200.0	250.7	365.1	0.91

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」.

〈그림 3-2〉 총소득의 오분위분배율



(나) 점유형태별

점유형태별로 총소득을 살펴보면, 주택을 보유하고 있는 자가보다 전세가 더 높게 나타났다. 전국 기준으로 전세가 250만원, 자가 245만원, 보증부월세 193만원 순이다. 지역별로 세분해 보면, 수도권과 대도시는 자가의 소득이 전세보다 더 높게 나타난 반면, 중소도시, 군부지역은 전세형태로 거주하는 가구의 소득이 더 높게 나타났다. 지방에서 특히 중소도시, 군부지역은 직장이동 등의 사유로 소득은 높으나 일시적으로 차가의 형태로 거주하는 비중이 높기 때문에 풀이된다.

〈표 3-9〉 점유형태별 총소득

(단위 : 만원)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상	
전국	244.5	249.7	193.2	154.1	183.2	
수도권	305.1	271.5	197.7	219.7	230.5	
지방	전체	204.9	219.8	188.1	136.3	161.4
	대도시	241.8	217.5	171.9	141.7	190.4
	중소도시	217.4	225.6	206.2	136.2	159.0
	군부	131.7	202.2	173.2	122.0	142.8

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 가구주연령대별

가구주연령대별로 총소득은 40대가 291만원으로 가장 높고, 30대 265만원, 50대

261만원 순이다. 보통 은퇴시기인 60대에는 총소득이 186만원으로 크게 낮아지는 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 수도권과 지방 중소도시는 전국의 경향과 다르게 40대 324만원 다음으로 50대가 293만원으로 30대 281만원보다 더 높다. 이외 대도시, 군부는 전국의 경향과 같이 40대-30대-50대 순이다.

〈표 3-10〉 가구주연령대별 총소득 (단위 : 만원)

구분		20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국		210.9	264.7	291.0	261.0	186.4	108.4	68.4
수도권		225.5	281.1	323.6	293.0	243.0	142.4	106.8
지방	전체	198.7	245.7	258.2	237.5	148.1	92.0	58.0
	대도시	172.5	249.3	265.2	248.8	167.1	105.4	65.6
	중소도시	239.3	248.5	265.0	251.3	153.3	100.3	63.4
	군부	160.8	224.3	212.6	174.4	105.4	66.6	46.1

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

2) 주거서비스

(1) 주택보급률

총주택수를 보통가구수로 나눈 전국의 주택보급률은 1995년에 86%에서 2000년에 96.2%로 크게 증가하였고, 2005년 말 현재 전국의 주택보급률은 105.9%에 달한다. 서울을 제외하고 모든 지역에서 100%에 도달해 수급불균형이 상당히 해소되었다.

〈표 3-11〉 지역별 주택보급률 (단위 : %)

구분		1995	2000	2005
수도권	서울	68.0	77.4	89.7
	인천	89.9	98.1	107.6
	경기	84.3	92.4	100.8
	계	76.7	86.1	96.8
지방	대도시	76.2	86.1	101.0
	중소도시	85.8	91.2	102.9
	군부	111.9	129.0	137.4
	계	89.4	105.5	113.6
전국		86.0	96.2	105.9

자료 : 통계청, 각 연도. 「인구주택총조사」

(2) 가구전용면적

가구전용 주거면적은 지방 군부지역이 22.9평으로 가장 넓고, 경기도 22.3평, 지방 중소도시 21.5평, 서울 21.2평 순이다. 지역별로 큰 차이를 보이고 있지 않으며, 이는 국민주택규모의 주택이 대량으로 공급되어 나타난 결과로 보인다.

〈표 3-12〉 지역별 가구전용면적

(단위 : 평)

구분	수도권				지방				전국
	서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
면적	21.2	20.8	22.3	21.6	20.7	21.5	22.9	21.5	21.5

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(가) 오분위분배율

가구전용면적의 오분위분배율은 전국적으로는 0.72로 나타났으며, 지역별로 살펴보면 큰 차이는 없다. 단, 지방 대도시, 중소도시가 0.75로 가장 높아 격차가 큰 것으로 판단된다. 농촌지역인 군부의 경우 0.63으로 전국 수준과 비교해서 매우 낮아 가구전용면적의 격차가 상대적으로 크지 않았다. 군부는 인구가 적고 주택이 대개 단독주택으로 면적이 넓어서 계층간 차이가 크게 나타나지 않는 것으로 보인다.

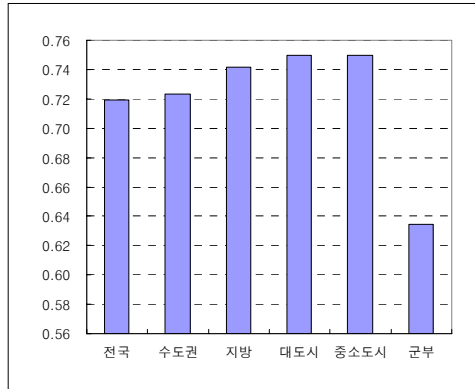
〈표 3-13〉 가구전용면적의 오분위분배율

(단위 : 평)

구분		~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율
		전국	8.1	12.5	15.2	17.5	19.0	20.1	22.6	25.5	29.7	
수도권		8.1	12.2	15.0	17.5	19.1	20.1	22.6	25.6	30.1	46.4	0.72
지방	전체	8.1	12.5	15.5	17.7	18.9	20.1	22.7	25.5	29.5	42.7	0.74
	대도시	6.9	11.3	14.6	17.0	18.5	19.8	21.4	24.2	28.4	44.0	0.75
	중소도시	8.4	12.8	15.7	17.8	18.9	20.3	23.1	25.5	29.5	41.7	0.75
	군부	10.0	14.8	16.8	18.5	20.0	22.7	25.0	27.6	30.0	44.8	0.63

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-3〉 가구전용면적의 오분위분배율



(나) 소득계층별

가구전용면적은 소득이 낮을수록 좁아지는 것으로 나타났다. 제10십분위는 28.7평으로 가장 넓고, 제9십분위가 24.1평으로 그 다음으로 넓다. 반면, 제1십분위는 18.4평으로 가장 작고, 제2십분위와 제3십분위가 각각 20.0평, 19.7평으로 나타났다. 제6십분위까지는 20평 내외로 크게 늘어나지 않다가 제7십분위에 23.2평으로 크게 늘어나며 제10십분위에서 28.7평으로 다시 크게 늘어나는 경향을 보인다. 지역별로 살펴보면 인구가 밀집된 도시지역 즉, 수도권, 대도시의 가구전용면적이 다른 지역에 비해 좁고, 특히 제1십분위는 수도권 17.3평, 대도시 16.1평으로 매우 좁다.

〈표 3-14〉 소득계층별 가구전용면적

(단위 : 평)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	18.4	20.0	19.7	20.9	18.8	20.9	23.2	23.3	24.1	28.7	
수도권	17.3	19.2	18.8	20.6	18.1	20.4	22.1	23.4	23.4	29.0	
지방	전체	18.8	20.6	20.3	21.2	19.5	21.5	24.5	23.2	25.1	28.0
	대도시	16.1	18.6	19.1	19.9	18.0	20.9	24.8	22.8	24.8	28.9
	중소도시	18.8	20.6	20.2	21.3	20.4	21.5	23.9	23.6	25.1	27.4
	군부	21.0	23.6	23.2	24.5	21.3*	23.7	25.3	23.9*	26.0	26.5*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 점유형태별

점유형태별로 가구전용면적을 살펴보면 다음 <표 3-15>와 같다. 전국적으로 자가 24.8평으로 가장 넓고, 무상 21.4평, 전세 18.8평 순이다. 지역별로는 수도권의 자가 25.7평으로 가장 넓고, 지방은 대도시, 중소도시, 군부 모두 자기는 24평 내외로 비슷한 수준이다. 전세는 지역별로 뚜렷한 차이없이 18~19평 내외로 나타났다.

<표 3-15> 점유형태별 가구전용면적

(단위 : 평)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상	
전국	24.8	18.8	14.9	14.6	21.4	
수도권	25.7	18.6	14.6	15.2	25.5	
지방	전체	24.1	19.0	15.2	14.4	19.5
	대도시	24.2	18.6	14.4	13.0	20.8
	중소도시	24.1	19.4	15.7	15.0	18.7
	군부	24.2	18.7	17.4	16.4	19.7

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(라) 가구주연령대별

가구주연령대별로 살펴보면, 50대가 23.8평, 60대 초반이 23.6평, 60대 후반 22.2평, 40대 21.9평 순이다. 60대 이상의 연령대에서도 가구전용면적이 넓은데, 은퇴 이후에도 상속, 투자 차원에서 주택면적을 줄이지 않고 기존 주택에서 거주하려는 동기가 강해 나타난 결과로 보인다. 20대와 30대는 다른 연령대에 비해서 가구전용면적이 작으며, 수도권과 대도시의 30대는 18.6평으로 나타났다.

<표 3-16> 가구주연령대별 가구전용면적

(단위 : 평)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~	
전국	16.1	18.8	21.9	23.8	23.6	22.2	20.8	
수도권	15.6	18.6	22.1	24.3	24.9	22.2	23.5	
지방	전체	16.4	19.1	21.7	23.5	22.8	22.2	20.1
	대도시	15.7	18.6	21.6	21.8	22.4	21.8	17.8
	중소도시	17.2	19.2	21.2	24.3	22.3	22.3	20.0
	군부	16.5	20.4	23.8	24.9	24.1	22.6	21.6

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(3) 자가점유율

자가점유율은 2000년 54.4%에서 2005년 55.6%로 소폭 증가하였다. 서울은 44.6%로 다른 지역에 비해 크게 낮은 것으로 나타났다. 경기도, 지방 대도시도 전국 평균을 하회하고 있다. 지방군부 지역은 자가점유율이 높아 상대적으로 주거가 안정되어 있는 것으로 판단되나, 지방중소도시, 군부지역의 자가점유율이 점점 낮아지고 있다.

〈표 3-17〉 지역별 자가점유율

(단위 : %)

구분		1995	2000	2005
수도권	서울	38.8	41.4	44.6
	인천	56.8	59.5	60.6
	경기	48.9	51.9	53.2
	계	44.5	47.8	50.2
지방	대도시	44.8	51.2	55.1
	중소도시	58.9	59.0	58.9
	군부	77.8	76.9	76.7
	계	58.6	59.7	60.5
전국		52.5	54.4	55.6

자료 : 통계청. 각 연도. 「인구주택총조사」.

(가) 소득계층별

소득계층별 자가점유율을 보면, 고소득층이 가장 높고, 저소득층, 중소득층 순서이다. 저소득층에서는 소득분위가 낮을수록 자가점유율이 높게 나타나고 있다. 이는 저소득층의 지역특성, 연령특성, 주택특성에 기인한다. 즉, 저소득층은 주로 지방에 거주하고, 60세 이상 가구주의 비율이 높고, 단독주택에 거주하는 비율이 다른 계층에 비해 상대적으로 높다.

〈표 3-18〉 소득계층별 자가점유율

(단위 : %)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
비율	61.1	54.1	46.8	49.5	40.5	47.2	52.7	55.9	62.1	66.7

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(나) 가구주연령대별

가구주연령대별 자가점유율을 살펴보면, 연령대가 높아질수록 자가점유율이 높아져 60세 이상은 72.7%로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 연령대가 높아지고 소득수준이 높아질수록 자기집을 마련하게 되는 현실을 반영하며, 노인가구의 경우 젊었을 때 마련한 주택에 계속 거주하는 경향이 있기 때문으로 보인다. 그러나 지방의 노인거주 주택은 노후도가 높아 주택성능이 낮거나 자산가치가 낮은 경우가 많을 것으로 보인다.

〈표 3-19〉 가구주연령대별 자가점유율

(단위 : %)

구분	1995	2000	2005
20대	14.0	12.3	11.8
30대	38.3	35.3	34.5
40대	59.1	56.0	48.9
50대	71.8	69.9	65.8
60~65세	77.8	77.4	75.0
66~75세	77.9	77.3	76.5
76세 이상	76.9	74.2	68.8

자료 : 통계청, 각 연도. 「인구주택총조사」, 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」.

(4) 1인당주거면적

1인당 주거면적은 전국적으로 7.5평으로 나타났다. 서울, 인천, 수도권, 대도시 지역은 전국 평균을 하회하여 주거밀도가 높다. 반면 지방 군부의 경우 9.8평으로 서울의 6.7평에 비해 약 1.5배 높다. 1인당 주거면적의 지역별 차이는 대도시로의 인구이동으로 지방의 가구원수가 줄었고, 지방은 대체적으로 넓은 단독주택에 거주하는 비율이 높기 때문이다.

〈표 3-20〉 지역별 1인당 주거면적

(단위 : 평)

구분	수도권				지방				전국
	서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
면적	6.7	6.7	7.5	7.0	7.1	7.8	9.8	7.9	7.5

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(가) 오분위분배율

1인당주거면적의 오분위분배율은 전국 기준으로 0.78로 가구수를 고려하지 않은 가구전용면적 0.72보다 약간 높아 계층간 격차가 더 심한 것으로 보인다. 지역별로 1인당주거면적은 군부지역에서 0.83로 격차가 더 큰 것으로 나타났는데, 가구전용면적에서 군부가 다른 지역에 비해 오분위분배율이 낮은 것과는 상반된 결과이다. 이는 상위계층이 가구원수에 비해 넓은 주택에 거주하고 있기 때문으로 풀이된다.

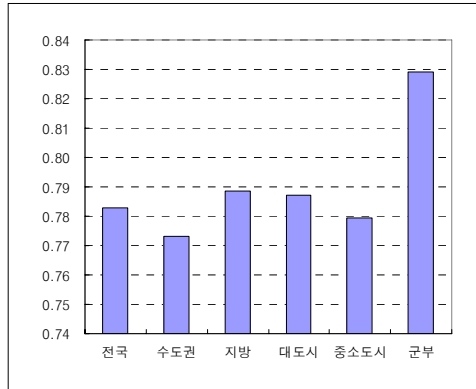
〈표 3-21〉 1인당주거면적의 오분위분배율

(단위 : 평)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
	전국	2.7	3.8	4.5	5.0	5.7	6.3	7.2	8.8	11.1	20.1	0.78
수도권	2.7	3.7	4.4	4.9	5.4	6.1	6.7	8.0	10.0	18.5	0.77	
지방	전체	2.7	3.9	4.6	5.1	5.8	6.5	7.7	9.5	12.3	21.0	0.79
	대도시	2.6	3.7	4.5	5.0	5.5	6.1	7.0	8.3	10.2	18.6	0.79
	중소도시	2.8	3.9	4.6	5.0	5.8	6.5	7.6	9.3	12.1	20.6	0.78
	군부	3.1	4.3	5.0	5.9	7.2	8.6	10.0	12.2	15.3	26.7	0.83

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-4〉 1인당주거면적의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별로 1인당주거면적을 살펴보면 다음 <표 3-22>와 같다. 전국 기준으로 제1십분위가 11.2평으로 가장 넓고, 제2십분위 8.3평, 제10십분위 7.6평 순으로 나타났다. 제5십분위는 5.7평으로 1인당주거면적이 가장 좁고, 다른 계층은 6평 내외 수준이다. 지역별로 살펴봐도 제5십분위가 모든 지역에서 1인당주거면적이 가장 좁고 특히 지방 군부 및 대도시가 각각 4.9평, 5.0평으로 가장 좁다.

〈표 3-22〉 소득계층별 1인당주거면적

(단위 : 평)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	11.2	8.3	6.8	6.4	5.7	6.1	6.5	6.4	6.2	7.6	
수도권	10.4	7.8	6.6	6.6	5.5	6.1	6.4	6.3	6.2	7.9	
지방	전체	11.4	8.7	6.9	6.3	5.8	6.0	6.7	6.5	6.3	7.1
	대도시	9.6	8.4	6.8	6.0	5.0	5.8	6.6	6.8	6.2	7.1
	중소도시	11.4	8.3	6.8	6.3	6.6	6.1	6.7	6.2	6.3	7.0
	군부	12.8	9.8	7.3	7.1	4.9*	7.0	6.6	5.7*	6.1	7.5*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 점유형태별

점유형태별로 1인당주거면적을 살펴보면, 자가의 면적이 가장 좁고, 전세 및 보

증부월세가 가장 좁은 것으로 나타났다. 전국 기준으로 자기는 8.5평이며, 전세 및 보증부월세는 6.1평으로 차이가 크다. 전세 및 보증부월세는 6평 내외로 거의 모든 지역에서 비슷한 수준이나, 군부지역의 경우 각각 5.9평, 5.5평으로 다른 지역에 비해 월등이 좁다. 자가주택은 농촌성격이 짙은 군부에서 10.5평으로 가장 넓다.

〈표 3-23〉 점유형태별 1인당주거면적

(단위 : 평)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상	
전국	8.5	6.1	6.1	7.8	8.6	
수도권	7.9	6.0	5.9	10.2	8.8	
지방	전체	8.8	6.2	6.3	7.1	8.5
	대도시	7.8	6.2	6.5	6.7	7.2
	중소도시	8.6	6.2	6.2	7.2	8.9
	군부	10.5	5.9	5.5	7.9	8.9

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(라) 가구주연령대별

가구주연령대별로 살펴보면 연령대가 높아질수록 1인당주거면적이 넓어지고 있는 것을 알 수 있다. 76세 이상이 12.5평, 66~75세가 11.2평, 60~65세가 9.5평 순으로 나타났다. 고령층은 자녀의 독립 등으로 인해 가구원수가 줄어들더라도 주거소비량을 줄이지 않고 기존 주택에 계속 거주하기 때문에 이런 현상이 나타난 것으로 보인다. 반면, 30대, 40대가 5.9평으로 1인당주거면적이 가장 좁은데, 이들 연령층에서 대개 가구가 확장되는 시기로 더 넓은 주택으로 이동하고자 하는 욕구가 가장 강하게 표출될 것으로 보인다.

〈표 3-24〉 가구주연령대별 1인당주거면적

(단위 : 평)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국	8.0	5.9	5.9	7.4	9.5	11.2	12.5
수도권	7.9	6.1	5.8	7.2	9.3	10.3	12.2
지방	전체	8.0	5.7	5.9	7.6	9.7	12.6
	대도시	8.4	5.7	5.9	6.8	9.0	9.0
	중소도시	7.6	5.7	5.8	7.8	9.5	12.5
	군부	7.9	5.6	6.3	8.8	11.4	14.9

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(5) 건축경과년수

건축경과년수 추이를 보면, 2000년에 14.3년으로 1995년과 동일하나, 2005년에는 13.7년으로 감소하였다. 지역별로 살펴보면, 지방에서 주택의 노후도가 심하며, 특히 농촌지역이 포함되는 군부지역의 건축경과년수가 높게 나타나고 있다. 즉, 군부지역은 다른 지역에 비해 주택보급률이 높고 자가로 점유하는 비율이 높으나, 상대적으로 노후화된 주택이 많다.

〈표 3-25〉 지역별 건축경과년수

(단위 : 년)

구분		1995	2000	2005
수도권	서울	12.8	13.9	12.8
	인천	11.0	12.7	16.0
	경기	10.0	11.1	11.5
	계	11.5	12.5	12.6
지방	대도시	12.3	13.3	16.4
	중소도시	15.2	14.9	17.8
	군부	21.5	20.1	23.6
	계	16.1	15.5	18.3
전국		14.3	14.3	15.8

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(가) 오분위분배율

건축경과년수의 오분위분배율은 가구전용면적, 1인당주거면적에 비해 높은 것으로 나타났다. 전국이 0.88로 주택간의 노후도의 격차가 매우 높은 것을 알 수 있다. 특히 군부지역의 경우 0.93으로 오분위분배율이 상당히 높게 나타나 노후화된 주택이 상대적으로 많이 분포하고 있다는 것을 알 수 있다. 농촌의 특성이 많은 지역일수록 노후화된 주택에 거주하는 비중이 높기 때문인 것으로 보인다. 향후 농촌지역에서 노후주택 개선, 빈집 정비 등의 주요한 이슈로 등장할 것으로 보인다.

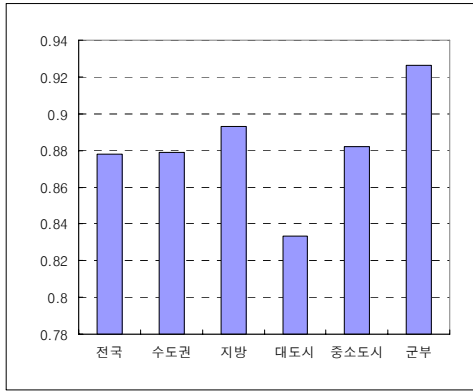
〈표 3-26〉 건축경과년수의 오분위분배율

(단위 : 년)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위 분배율	
전국	3.1	5.6	7.6	9.4	11.0	12.4	15.4	20.1	27.0	51.1	0.88	
수도권	2.5	4.4	6.4	8.0	9.4	11.0	12.4	15.4	20.4	34.5	0.88	
지방	전체	3.6	6.4	8.5	10.0	11.3	14.6	18.3	23.1	30.5	54.1	0.89
	대도시	3.8	7.1	9.4	11.0	12.4	15.1	18.5	21.3	26.4	38.1	0.83
	중소도시	2.9	6.0	8.5	10.0	11.0	13.2	17.3	23.3	30.6	51.4	0.88
	군부	3.0	5.7	7.5	9.3	11.0	14.1	22.8	32.1	48.9	82.4	0.93

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-5〉 건축경과년수의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별 건축경과년수를 보면, 저소득층이 가장 노후도가 높은 주택에서 거주하고 있는 것으로 나타났다. 특히 제1십분위의 경우 25.9년으로 전체 평균 15.8년에 비해 월등히 높으며, 고소득층의 11.7년에 비해 2.5배에 가까운 노후화된 주택에 거주하고 있다. 앞의 분석결과에서 보는 것과 같이 저소득층은 1인당 주거면적이 넓고, 자가주택에 거주하는 경우가 많으나 상대적으로 노후화된 주택에 거주하는 경우가 많다. 재산상의 이유로 이사의 제약을 받고 있거나, 입지적으로 수요가 많지 않는 지역내 노후주택에 거주함으로써 현 주택을 팔아서 이동하는 데에도 제약이 있을 것이다.

〈표 3-27〉 소득계층별 건축경과년수

(단위 : 년)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
전국	25.9	18.2	16.4	13.9	11.8	12.7	12.5	11.8	11.6	11.7
수도권	19.4	14.8	14.0	12.1	11.2	11.1	11.4	10.4	11.3	11.4
지방	전체	27.7	20.3	17.8	15.2	12.3	14.4	13.7	14.7	12.2
	대도시	22.7	19.8	16.1	15.5	12.3	15.7	13.7	12.7	12.5
	중소도시	26.3	20.6	18.5	15.2	12.0	13.0	13.2	15.6	12.2
	군부	33.1	20.2	19.8	14.3	14.8*	14.3	14.9	20.2*	10.9

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 점유형태별

점유형태별로 건축경과년수를 살펴보면, 월세가 20.5년으로 가장 노후화되고 무상 17.7년, 자가 17.1년으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 신규 주택공급량이 상대적으로 많은 대도시의 노후도가 상대적으로 낮고 중소도시-군부로 갈수록 건축경과년수가 높아진다. 특히 군부지역의 경우 월세 27.9년, 자가 25.0년으로 주택이 매우 낡은 것을 알 수 있다.

〈표 3-28〉 점유형태별 건축경과년수

(단위 : 년)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상
전국	17.1	12.9	13.8	20.5	17.7
수도권	13.4	11.5	12.2	14.5	12.0
지방	전체	19.5	14.9	15.2	22.4
	대도시	16.4	15.5	16.7	20.9
	중소도시	18.9	14.3	14.4	21.8
	군부	25.0	13.7	11.5	27.9

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(라) 가구주연령대별

가구주연령대별로 건축경과년수를 살펴보면 다음 <표 3-29>와 같다. 전반적으로 가구주의 연령대가 높아질수록 건축경과년수가 높아지는 것을 알 수 있다. 전국 기준으로 76세 이상이 28.0년, 66~75세가 23.1년, 60~65세가 19.1년 순으로 나타났다. 20대를 제외하고 수도권 30대가 10.1년으로 주택의 상태가 가장 양호한 것으로 보인다. 반면, 군부의 76세 이상은 37.7년, 66~75세는 30.9년의 매우 오래된 주택에서 거주하고 있다.

<표 3-29> 가구주연령대별 건축경과년수

(단위 : 년)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~	
전국	12.2	11.1	13.1	16.7	19.1	23.1	28.0	
수도권	9.2	10.1	11.2	14.8	14.8	17.7	22.2	
지방	전체	14.2	12.3	15.1	18.0	22.1	25.7	29.6
	대도시	14.2	12.8	14.7	17.0	20.8	20.7	26.8
	중소도시	14.2	11.5	15.0	18.0	21.4	25.4	24.7
	군부	14.6	12.8	16.3	20.6	25.5	30.9	37.7

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(6) 강제이동 비율

앞으로 2년 이내 이사할 계획이 있는 가구 중 “주거비 부담이 비싸서”, “임대기간이 만료되어 집주인이 나가라고 해서”의 이유를 선택한 강제이동 비율을 보면, 서울과 중소도시가 각각 12.2%, 13.9%로 높으며, 수도권 10.6%, 지방 10.2%로 수도권과 지방 간에는 큰 차이가 없으나, 지방군부는 6.8%로 다른 지역에 비해 크게 낮다. 도시지역에서 임차로 거주하는 비율이 높고 주거비지출이 높은 것이 주된 원인이다.

<표 3-30> 지역별 강제이동 비율

(단위 : %)

구분	수도권				지방				전국
	서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
비율	12.2	8.9	9.1	10.6	7.4	13.9	6.8	10.2	10.4

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(가) 소득계층별

소득계층별 강제이동 비율은 저소득층이 가장 높고, 중소득층 순이다. 특히 소득 제1십분위의 경우 22.1%로 나타나 주거의 안정성이 다른 계층에 비해 월등하게 낮다. 중소득층에 속하는 제6십분위도 12.5%로 비교적 높게 나타났다.

〈표 3-31〉 소득계층별 강제이동 비율

(단위 : %)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
비율	22.1	14.2	12.5	12.1	9.2	12.5	7.7	1.8	9.4	3.4

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(나) 점유형태별

점유형태별 강제이동 비율은 월세가 23.6%, 보증부월세가 19.5%로 다른 점유 형태에 비해 현저히 높다. 자가의 강제이동 비율이 낮은 것은 주거비부담이 높아 서 이사한 경우를 강제적 주거이동으로 포함하였기 때문이다.

〈표 3-32〉 점유형태별 강제이동 비율

(단위 : %)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	무상
비율	1.9	11.4	19.5	23.6	0.0

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 가구주연령대별

연령대별 강제이동 비율은 50대까지 감소하다가 60대 이후에는 급격하게 높아 지는 것으로 나타났다. 특히 66~75세의 경우 강제이동 비율이 26.6%로 매우 높아 소득감소로 인해 주거비부담이 높아 이주하려는 비율이 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-33〉 가구주연령대별 강제이동 비율

(단위 : %)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
비율	14.5	11.7	7.4	8.0	14.3	26.6	6.9

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(7) 주거비부담

지역별 주거비 부담 정도를 비교하기 위해 연소득대비 주택구입가격 비율 (Price to Income Ratio : PIR), 월소득대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio : RIR) 을 산출하였다.

연소득대비 주택구입가격 비율(PIR)은 외국사례 및 기존문헌에서 주택가격이 연소득의 3~4배가 되는 수준이 적정하다고 인식한다. PIR은 중위수 기준으로 서울이 7.7배로 가장 높다. 이는 주요 선진국 수도의 PIR에 비해 크게 높은 수준이다.⁶⁾ 경기도는 4.5배, 인천 4.2배로서 수도권 전체가 5.0배로 나타난 반면, 지방 대도시 3.8배, 중소도시 2.6배, 군부 2.9배로서 지방 전체가 3.1배로 나타나 지방에서 주택구입이 수도권에 비해 상대적으로 용이한 것으로 보인다.

전국의 월소득대비 임대료 비율(RIR)은 중위수 기준으로 20%에 약간 못 미치는 17.3%로 나타났다. 지역별로 보면 군부 23.0%, 서울지역 21.0%, 경기지역 15.6% 순이며, 수도권지역이 17.5%로 지방의 15.5%에 비해 높게 나타나 수도권 지역 임차가구의 주거비부담이 상대적으로 높음을 알 수 있다.⁷⁾

<표 3-34> 지역별 주거비부담 지표 현황

구분		수도권				지방				전국
		서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
PIR(배)	평균	8.8	5.4	7.4	7.7	5.9	4.5	4.2	4.9	6.0
	중위수	7.7	4.2	4.5	5.0	3.8	2.6	2.9	3.1	3.8
RIR(%)	평균	27.4	22.6	24.5	25.9	23.4	21.4	19.0	22.2	24.2
	중위수	21.0	14.4	15.6	17.5	14.6	14.1	23.0	15.5	17.3

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(가) 오분위분배율

PIR과 RIR의 오분위분배율을 구한 결과는 다음 <표 3-35>, <표 3-36>과 같다.

6) 2003년을 기준으로 외국 주요도시의 PIR은 뉴욕 2.7배, 동경 5.6배, 파리 4.7배이다.
 7) 주거비부담에는 월임대료 외에도 주택관리 및 주거관련비용이 포함되어야 하나 자료의 한계 상 월임대료만 포함하였다.

PIR의 오분위분배율은 0.90 이상으로 매우 격차가 크다. RIR도 0.83~0.88로 매우 높으나 PIR보다는 격차가 심하지 않는 것으로 나타났다. 이는 월세보다 주택가격의 격차가 더욱 심해 나타난 결과로 보인다.

두 지표 모두 지방 군부의 격차가 각각 0.94, 0.88로 가장 높게 나타났으며, 수도권 격차가 0.90, 0.83으로 상대적으로 가장 양호한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수도권의 소득이 상대적으로 높아서 나타난 현상으로 판단된다.

〈표 3-35〉 PIR의 오분위분배율

(단위 : 배)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
전국	0.9	1.7	2.3	2.9	3.6	4.3	5.4	6.9	9.9	22.2	0.92	
수도권	1.4	2.4	3.3	4.0	4.8	5.8	7.1	9.0	12.6	26.5	0.90	
지방	전체	0.8	1.5	2.0	2.4	2.9	3.5	4.3	5.6	8.0	17.8	0.91
	대도시	1.2	1.9	2.4	2.9	3.4	4.1	4.9	6.4	10.0	21.9	0.90
	중소도시	0.8	1.4	1.8	2.2	2.7	3.2	4.2	5.6	7.9	15.3	0.91
	군부	0.5	1.0	1.5	2.0	2.4	3.1	4.0	5.2	7.5	17.2	0.94

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

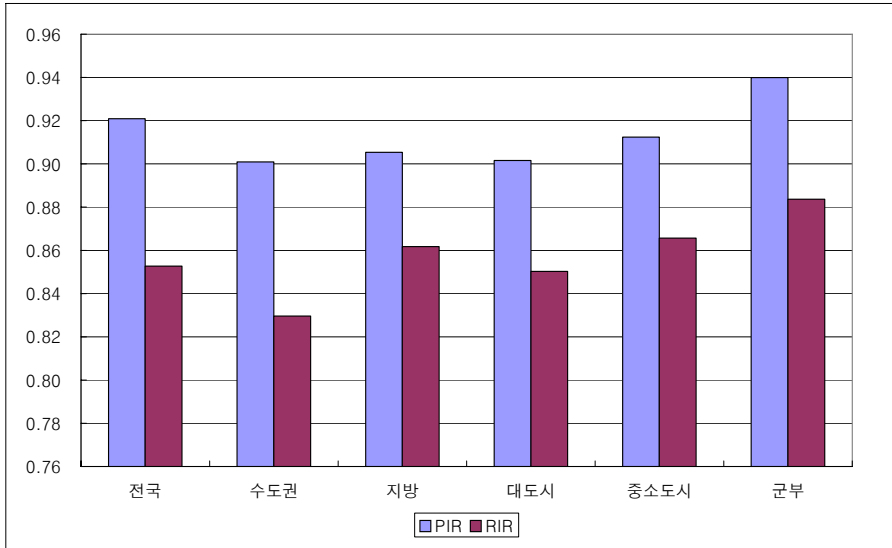
〈표 3-36〉 RIR의 오분위분배율

(단위 : %)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
전국	6.0	10.0	12.5	14.8	17.4	20.5	24.0	28.5	36.8	71.0	0.85	
수도권	7.0	11.7	14.3	16.9	19.7	22.6	26.1	30.9	39.1	70.9	0.83	
지방	전체	5.5	8.9	11.0	12.9	15.1	17.6	21.2	25.6	33.4	71.0	0.86
	대도시	6.4	9.6	11.8	14.0	16.2	19.2	22.9	26.9	35.5	71.1	0.85
	중소도시	5.0	8.5	10.4	12.2	14.5	16.6	19.8	24.2	31.0	72.2	0.87
	군부	4.1	6.8	9.1	11.1	12.1	14.0	16.4	23.0	33.0	59.9	0.88

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-6〉 주거비부담 지표의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별로 주거비부담 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 PIR의 평균치를 살펴보면 1십분위는 10.4배로 매우 높으며, 5배 이상을 보인 계층은 1~4십분위로 나타났다. 수도권은 최빈계층인 1~2십분위는 각각 19.5배, 13.5배로 다른 지역에 비해 월등히 높았다.

〈표 3-37〉 소득계층별 PIR(평균)

(단위 : 배)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	10.4	7.9	5.7	5.0	4.4	4.3	4.3	4.3	4.1	4.3	
수도권	19.5	13.5	8.6	7.3	6.1	5.8	5.7	5.3	5.2	5.5	
지방	전체	8.7	5.4	4.6	3.6	3.1	3.0	3.1	2.4	2.5	2.3
	대도시	15.8	8.1	6.2	4.3	3.0*	3.5	3.5	2.7	3.2	2.6
	중소도시	8.6	4.9	4.1	3.2	3.2*	2.8	3.0	2.1	2.2	2.1
	군부	5.9	3.7	3.1	2.9	2.8*	1.8	2.3	3.1*	1.4*	1.3*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

PIR을 중위수 기준으로 살펴보면, 전국적으로 1~2십분위가 각각 6.5배, 5.8배로 크게 높고, 지역별로 살펴보면 주택가격이 높은 수도권은 1십분위가 13.9배, 2십분위가 10.4배로 주거비부담이 매우 높다. 대도시의 최빈계층인 1십분위도 11.7배로 높게 나타났다.

〈표 3-38〉 소득계층별 PIR(중위수)

(단위 : 배)

구분		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
전국		6.7	5.8	4.4	3.8	3.6	3.3	3.3	3.1	3.1	3.3
수도권		13.9	10.4	6.7	5.4	4.3	4.7	4.7	4.3	4.8	5.0
지방	전체	5.0	4.2	3.7	2.9	2.7	2.3	2.5	1.9	1.9	2.0
	대도시	11.7	6.7	4.4	3.9	2.7	2.7	2.9	2.2	2.5	2.5
	중소도시	6.7	4.2	3.1	2.7	2.8	2.3	2.2	1.8	1.7	2.0
	군부	3.3	3.3	2.8	2.1	2.5	1.6	1.5	2.2	1.3	1.2

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

소득계층별 RIR 현황을 살펴보면, 평균치는 1십분위가 50.7%로 일반적으로 주거비부담 판단 기준인 30%를 월등이 초과하는 것으로 나타났다. 이외 계층은 30% 미만으로 나타나고 있으나 수도권의 2십분위는 33%로 비교적 주거비부담이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-39〉 소득계층별 RIR(평균)

(단위 : %)

구분		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
전국		50.7	28.2	22.7	21.2	19.1	18.7	17.8	17.1	17.7	13.3
수도권		58.0	33.0	27.1	25.0	22.1	21.3	20.6	19.4	20.2	15.1
지방	전체	47.2	23.8	18.8	17.0	15.5	15.1	13.0	11.6	13.1	9.6
	대도시	48.2	24.8	20.6	17.9	18.1*	15.1	14.0	13.0	13.4	13.0
	중소도시	48.6	23.1	17.5	16.7	13.6*	15.2	12.4	10.6*	12.7	6.4
	군부	35.0	22.6	15.5	14.0	11.4*	14.6*	8.8*	5.8*	13.4*	5.6*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

소득계층별 RIR 중위수 기준으로 살펴보면, 최빈계층인 1십분위가 전국 37.5%로 상대적으로 높은 주거비를 부담하고 있는 것으로 나타났다. 특히 수도권과 대도시는 각각 42.0%, 37.9%로 다른 지역에 비해 높다. 반면, 3~10십분위는 20% 미만으로 크게 높지 않았다.

〈표 3-40〉 소득계층별 RIR(중위수)

(단위 : %)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	37.5	25.6	19.6	17.3	16.2	15.9	15.3	17.0	15.3	12.3	
수도권	42.0	27.5	23.0	21.9	21.3	19.3	19.2	18.9	15.9	13.9	
지방	전체	34.5	23.0	16.7	14.6	12.9	13.7	11.5	9.9	11.4	8.1
	대도시	37.9	24.6	18.6	15.6	14.9	13.1	12.4	10.6	13.6	13.6
	중소도시	34.0	23.0	16.3	14.4	13.1	13.8	11.5	9.9	10.6	6.9
	군부	29.9	22.6	13.8	11.7	12.6	11.6	9.6	6.6	8.8	6.8

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 가구주연령대별

가구주연령대별로 주거비부담 지표를 살펴보면, PIR 평균의 경우 50대 이상이 크게 높게 나타났다. 은퇴이후인 60대 이상은 7배를 넘어 소득대비 주택가격이 매우 높다. 연령대가 높아질수록 PIR도 높아지는데 소득이 줄더라도 주택을 보유하려고 하는 경향이 강해 나타난 결과로 보인다.

〈표 3-41〉 가구주연령대별 PIR(평균)

(단위 : 배)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~	
전국	2.7	4.0	4.4	5.2	7.3	9.3	9.8	
수도권	4.6*	5.2	5.9	7.1	10.5	13.1	16.2	
지방	전체	2.2	2.9	3.1	3.9	5.3	7.8	8.5
	대도시	2.6*	3.3	3.5	4.4	6.7	12.7	15.0
	중소도시	1.9*	2.6	2.9	4.0	5.0	6.7	7.9
	군부	2.1*	2.4	2.8	3.0	4.1	5.4	6.6

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원. 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

가구주연령대별 PIR을 중위수 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 전국 기준으로 50대까지는 4배 이하로 양호한 편이나 은퇴가 본격화되는 60대 초반 5.6배, 66~75세 7.1배, 76세 이상은 8.3배로 높다. 수도권은 주택가격이 높아 40대 4.7배, 50대 6.0배로 이들 계층도 소득대비 주택가격 비율이 높게 나타났다. 지방 대도시의 경우 66세 이상의 주택가격 비율이 11.9배, 20.9배로 월등히 높다.

〈표 3-42〉 가구주연령대별 PIR(중위수)

(단위 : 배)

구분		20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국		2.3	3.2	3.5	4.2	5.6	7.1	8.3
수도권		5.0	5.0	4.7	6.0	7.9	9.2	16.7
지방	전체	2.8	2.9	2.8	3.3	5.0	6.9	6.3
	대도시	2.7	3.5	3.2	4.2	5.0	11.9	20.9
	중소도시	2.3	2.7	2.3	3.3	4.9	6.0	8.3
	군부	2.2	2.1	2.1	2.4	3.0	5.0	4.2

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

가구주연령대별 RIR 현황을 먼저 평균치를 통해 살펴보면, 60세 이상이 평균적으로 소득의 30% 이상을 임대료로 지불하고 있는 것으로 나타났다. 다른 계층은 모든 지역에서 30% 미만으로 상대적으로 양호한 것으로 보인다.

〈표 3-43〉 가구주연령대별 RIR(평균)

(단위 : %)

구분		20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국		20.2	20.8	20.7	22.9	36.2	44.4	61.9
수도권		22.8	23.3	23.2	25.0	37.1	47.6	57.5
지방	전체	17.7	17.5	17.7	20.8	35.5	41.8	64.8
	대도시	18.6	18.5	19.1	20.2	34.3	46.8	66.1
	중소도시	17.1	17.5	15.8	21.7	38.1	34.6	65.9
	군부	15.1*	13.4	19.0	19.6	29.8*	46.3*	46.2*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

가구주연령대별 PIR을 중위수 기준으로 살펴보면, 50대 이하 계층은 주택가격과 물가가 상대적으로 높은 수도권에 높게 나타났으나, 60대 이상은 지방이 높게 나타나 이들 계층에 대한 시급한 주거비 보조가 필요한 것으로 보인다. 모든 지역에서 은퇴로 소득이 줄어드는 고령층의 주거비부담이 높다.

〈표 3-44〉 가구주연령대별 RIR(중위수)

(단위 : %)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국	16.7	15.6	14.9	16.2	18.6	29.6	38.8
수도권	18.7	20.0	17.5	16.0	17.5	26.3	35.5
지방	전체	16.3	14.9	12.6	13.2	21.7	31.0
	대도시	16.1	16.4	12.5	14.6	14.8	26.0
	중소도시	14.3	14.6	11.5	11.6	20.2	27.9
	군부	8.1	12.7	11.5	14.3	21.3	40.0

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

3) 주택자산

지역별로 주택자산 현황을 살펴보면 평균 주택가격의 경우 수도권은 2억 1747만원, 지방은 8천 277만원이다. 평당주택가격은 수도권은 875만원, 지방은 248만원으로 수도권이 지방에 비해 두 배 이상 높다.

〈표 3-45〉 지역별 주택자산

(단위 : 만원)

구분	수도권				지방				전국
	서울	인천	경기	계	대도시	중소도시	군부	계	
현재주택가격	28568.3	11823.0	18417.6	21746.8	11440.0	7829.8	4659.9	8276.5	13562.2
평당주택가격	1147.4	500.7	732.9	875.1	485.2	326.4	194.9	348.0	554.6

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(1) 현재 주택가격

(가) 오분위분배율

현재주택가격을 분위별로 살펴보고 오분위분배율을 구해보면 소득분위로 살펴본 것에 비해 최상하위 계층 간의 차이가 더욱 심해진 것을 알 수 있다. 하위 10%는 1366만원, 상위 10%는 4억 6431만원으로 무려 차이가 34배에 달한다. 평당주택가격의 경우도 소득분위별로 살펴볼 때와 비교하여 그 차이가 더욱 심해진다.

전국의 경우 오분위분배율은 0.94로 앞서 살펴본 월소득, 주거면적과 비교하여 격차가 매우 높다. 이는 지역, 주택유형, 주택규모 등에서 주택가격 차별화가 이루어지면서 앞으로 더욱 심화될 것으로 보인다. 따라서 공급이 절대적으로 부족하거나 앞으로 수요가 늘어날 가능성이 있는 유형·규모의 주택을 지속적으로 공급할 필요가 있으며, 주택자산으로 인한 자본이득에 대한 환수장치가 필요하다. 지방의 오분위분배율은 0.90, 수도권은 0.88로 지방에서의 격차가 수도권에 비해서는 크게 나타났다. 이는 다른 주거수준 지표에 비해서는 격차가 큰 수준이며, 특히 군부지역의 격차는 0.93으로 매우 높다. 주택자산에 대한 격차는 주택가격이 높은 지역보다 오히려 농촌성격이 짙은 지방일수록 높다. 이는 지방의 경우 매우 낙후되어 거래가치가 없는 주택이 많아 지역내 주택가격의 편차가 크게 나타나기 때문에 발생한 결과로 보인다. 지역별로 볼 때 지방 대도시의 주택자산의 격차가 덜 심한 것으로 나타났다.

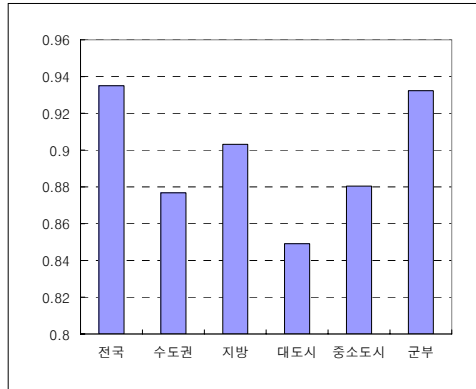
〈표 3-46〉 현재 주택가격의 오분위분배율

(단위 : 만원)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
전국	1366.0	3482.3	5007.1	6524.2	8247.7	9983.1	12447.4	16137.3	22879.4	46430.9	0.94	
수도권	3745.4	7545.7	9958.6	12050.0	14643.5	17403.7	21103.0	27815.6	37815.1	65824.9	0.88	
지방	전체	900.2	2538.0	3844.6	4897.5	6001.8	7121.9	8428.8	10183.9	13550.0	25953.3	0.90
	대도시	3401.1	5117.2	6204.8	7530.8	8772.3	9914.9	11618.3	13283.9	16655.0	31078.0	0.85
	중소도시	1364.6	2858.7	3814.9	4881.1	5862.8	6848.5	7842.3	9624.1	11936.3	22655.6	0.88
	군부	400.2	953.0	1482.8	2129.8	3076.1	4096.7	5000.0	6432.3	8205.4	14353.7	0.93

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-7〉 현재 주택가격의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별로 주택가격은 제1십분위는 5540만원인 반면, 제10십분위는 3억 406만원으로 나타나 그 차이가 매우 크다. 수도권은 제1십분위가 1억 811만원으로 전국 수준의 2배 이상으로 수도권의 높은 주택가격에 기인한다. 제10십분위는 3억 9693만원으로 나타났다. 지방은 제1십분위는 4523만원, 제10십분위는 1억 5945만원으로 나타난다. 이는 수도권에 비해 매우 낮은 수준으로 전국 주택자산의 격차를 높이는 원인이 된다.

〈표 3-47〉 소득계층별 현재 주택가격

(단위 : 만원)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	5540.3	9633.9	10117.4	11804.7	11753.6	12875.2	15523.1	17981.0	19828.2	30405.7	
수도권	10811.6	16338.3	15275.1	17316.2	16402.7	17554.2	20421.3	22279.1	25644.2	39692.8	
지방	전체	4523.2	6576.8	8012.5	8442.4	8312.8	8996.8	11268.8	10226.0	12099.5	15944.5
	대도시	8452.3	9868.3	10595.3	10150.0	8031.8	10433.5	12736.1	11473.3	15642.0	18346.2
	중소도시	4565.5	6011.8	7176.5	7518.1	8558.4	8566.5	10765.0	8652.9	10758.1	14667.1
	군부	2759.6	4591.1	5463.9	6872.6	7769.7	5366.0	8251.1	12630.0	6556.6	8760.7

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 가구주연령대별

가구주연령대별로 주택자산 현황을 살펴보면, 다음과 같다. 주택가격은 40대가 1억 6천만원으로 가장 높고, 50대 1억 5천만원, 60~65세 1억 4천만원 순이다. 평당가격은 40대, 30대, 50대, 60대 순이다. 40~50대 장년층에서 주택자산을 가장 많이 보유하고 있는 것으로 보인다. 은퇴한 고령층의 주택자산이 크게 줄어들지 않는 것은 노후자금마련, 재산상속에 주택을 선호하는 전통적인 현상 때문으로 판단된다.

〈표 3-48〉 가구주연령대별 현재 주택가격

(단위 : 만원)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~
전국	6299.9	12682.0	16015.5	15388.6	13974.5	10158.2	7495.7
수도권	11099.6*	17010.6	23753.2	24217.2	23476.9	18607.6	20052.8
지방	전체	4871.1	8463.6	9313.5	9855.0	7841.4	6888.3
	대도시	5764.7*	9910.0	11537.6	12104.8	11127.4	12510.0
	중소도시	5104.5*	7488.4	8416.8	10010.4	7611.1	6015.1
	군부	4042.1*	6652.4	6532.8	5520.6	4221.1	3643.4

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(2) 평당주택가격

(가) 오분위분배율

평당주택가격을 분위별로 살펴보고 오분위분배율을 구해보면 0.92로 다른 주거서비스 지표에 비해 월등이 높으며, 소득분위별로 살펴볼 때와 비교하여 그 차이가 더욱 심해진다. 지역별로 살펴보면 지방 군부의 경우 0.92로 가장 높고, 수도권과 지방 중소도시는 0.85~0.86으로 비슷한 수준이다. 지방 대도시의 경우는 0.75로 가장 격차가 작은 것으로 나타났다.

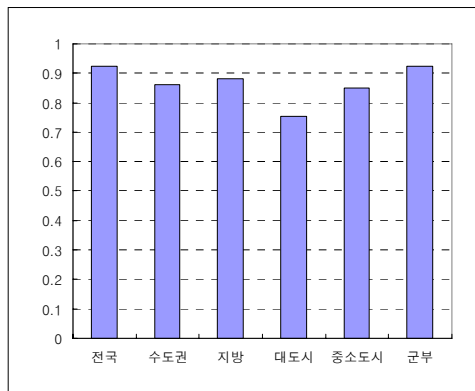
〈표 3-49〉 평당주택가격의 오분위분배율

(단위 : 만원)

구분	~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90%~	오분위분배율	
전국	64.8	156.7	230.5	305.8	374.9	446.3	547.5	693.4	924.9	1788.4	0.92	
수도권	181.2	350.0	453.5	562.7	665.9	763.3	892.8	1081.0	1375.2	2434.4	0.86	
지방	전체	47.0	119.9	181.2	230.5	277.5	331.2	386.4	450.7	547.3	926.2	0.88
	대도시	174.4	261.7	316.8	370.1	417.9	461.0	509.0	570.7	676.8	1090.1	0.75
	중소도시	64.7	136.3	184.2	225.1	264.4	317.5	356.7	400.9	486.9	847.0	0.85
	군부	21.0	48.6	75.8	107.7	141.0	172.7	205.5	253.4	317.8	603.0	0.92

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

〈그림 3-8〉 평당주택가격의 오분위분배율



(나) 소득계층별

소득계층별로 평당주택가격을 살펴보면, 전국 기준으로 소득이 높아질수록 평당가격이 높은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 제10분위의 경우 1,043만원으로 다른 계층에 비해 월등히 높다. 지방 대도시의 경우 모든 소득 분위가 400~570만원 사이에 위치하고 있어 계층간 큰 차이가 없다. 수도권은 제10십분위가 1,384만원의 가장 평당 가치가 높은 주택에 거주하고 있다. 수도권 제1십분위가 거주하고 있는 주택의 평당가치는 지방 제10분위의 평당 주택가치와 거의 비슷하여 지역간 주택가격의 격차가 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈표 3-50〉 소득계층별 평당주택가격

(단위 : 만원)

구분	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
전국	271.5	408.0	447.1	510.2	541.1	586.0	629.2	738.9	767.0	1042.6	
수도권	516.4	676.0	666.4	723.0	719.6	837.6	845.4	922.7	1008.0	1383.6	
지방	전체	224.5	285.8	357.6	380.3	409.0	382.3	441.4	407.3	446.7	511.7
	대도시	436.3	441.4	487.8	491.0	397.0*	433.0	500.4	464.0	571.9	567.0
	중소도시	225.7	266.1	312.5	326.1	424.8*	378.3	421.3	349.3	402.3	472.1
	군부	130.1	179.3	233.8	266.1	354.8*	214.7	319.7	446.1*	236.2*	406.6*

주 : *은 분석 표본수가 30개 미달함을 의미

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

(다) 가구주연령대별

가구주연령대별로 평당주택가격을 살펴보면, 전국 기준으로 40대가 628.5만원으로 가장 평당 가치가 높은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 30대 615.4만원, 50대 600.5만원, 60~65세 531.6만원 순이다. 중·장년층에서 높게 나타나는 이유는 교통이 좋고 교육환경이 우수한 지역에 거주하려는 동기가 강하기 때문으로 풀이된다. 수도권외의 76세 이상은 1,174만원으로 면적 당 가치가 높은 주택에서 거주하고 있다.

〈표 3-51〉 가구주연령대별 평당주택가격

(단위 : 만원)

구분	20대	30대	40대	50대	60~65세	66~75세	76세~	
전국	341.4	615.4	628.6	600.5	531.6	407.5	390.9	
수도권	564.4	831.2	903.7	942.1	860.2	726.8	1,174.7	
지방	전체	275.0	405.2	390.4	386.4	320.1	286.0	232.9
	대도시	375.6	486.4	470.0	499.9	453.4	518.0	479.8
	중소도시	240.1	350.5	370.0	372.9	313.2	251.5	227.9
	군부	234.5	303.3	261.4	217.9	169.6	150.4	136.3

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」

3. 요약 및 시사점

이제까지 주거부문의 양극화 현황에 대해 지역별, 소득계층별로 구분하여 살펴보고, 오분위분배율을 통해 양극화의 정도를 측정하여 보았다.

양극화 지수는 거의 모든 지표에서 높게 나타났으나, 특히 경제력, 주택자산, 주거비부담, 건축경과년수에서 높게 나타났다. 순자산의 오분위분배율은 거의 1로서 완전 불균등한 수준이고, 주택가격도 오분위분배율이 0.94로 격차가 매우 높다. 주택가격과 관련이 깊은 PIR도 오분위분배율이 0.92로 매우 높으며, RIR의 경우는 이보다 약간 낮은 0.8수준이다. 건축경과년수의 경우 전국 오분위분배율은 0.88이며, 노후주택과 빈집이 상대적으로 많이 분포하는 지방 군부의 경우 0.93으로 월등히 높았다.

경제력 부문에서 순자산은 주택 소유여부에 따라 크게 달라지는 양상을 보였다. 지역별·규모별로 주택가격이 차별화되고 있는 시점에서 주택을 어느 지역, 어느 규모로 소유하고 있느냐에 따라 그 가구의 경제력에 큰 차이를 초래하고 있다.

보통 은퇴시기인 60세 이후 소득이 줄어들고, 자녀들의 출가로 주거소비량을 조정할 필요가 있으나, 재산상속, 투자 측면에서 주택을 선호하는 관습이 강해 비교적 넓고 비싼 주택에 계속 거주하고 있는 것으로 보인다. 이러한 현상은 가구 확장시기인 중·장년층의 원활한 주거이동을 저해하는 장애가 될 수 있다. 실제로 30~50대의 1인당 주거면적, 자가점유율은 낮게 나타나고 있으며, 이로 인해 이들이 선호하는 중형 이상의 주택의 가격을 상승시키는 요인으로 작용할 우려도 있다. 앞으로 소득에 맞는 적절한 주거생활이 영위될 수 있도록 주택가격 안정기반을 지속적으로 마련할 필요가 있으며, 주택 과소비를 억제하기 위해 보유세를 강화하고, 이와 더불어 많은 주택이 원활하게 거래될 수 있도록 거래세를 완화할 필요가 있다.

주택보급률은 크게 늘어나고 있는 반면, 자가점유율의 증가는 상대적으로 미미하다. 이는 신규로 공급된 주택이 이미 주택을 보유하고 있는 가구에게 다수

공급되었음을 의미한다. 저금리에 시중 유동성이 풍부해지면서 주택이 주요한 투자수단으로 인식되고 주택을 다수 보유하려는 심리가 강해진 것이 사실이다. 이러한 현상은 주택가격 상승으로 이어지면서 결국 실수요자들의 부담능력을 저하시키는 원인이 되고 있다. 주택 보유에 따른 비용이 상대적으로 싸고 투자수익은 월등히 높아 이러한 결과가 초래된 것으로 보인다.

4

빈곤가구의 주거실태

이 장에서는 빈곤가구를 주거빈곤가구와 소득빈곤가구로 구분하여 양극화의 한 극단에 있는 빈곤가구의 주거실태를 심층면접 자료를 이용하여 구체적으로 파악하고자 한다. 우선 주거빈곤가구의 주거실태는 최근 빈곤층의 주거유형으로 자주 언급되는 비닐하우스촌, 쪽방 및 지하주거공간 등 비정상거처에 거주하는 가구를 대상으로 파악하고, 다음으로 소득빈곤가구의 경우에는 국민기초생활수급자 및 차상위계층을 중심으로 그들의 거주특성 및 원인 등을 생활이력 등을 심층분석함으로써 양극화의 원인파악에 참고하고자 한다.

1. 비정상거처 거주가구의 주거실태

여기에서는 최근 빈곤층이 거주하는 주거유형으로 등장하고 있는 비닐하우스촌, 쪽방 및 지하주거공간의 개념, 형성배경 그리고 거주가구의 특성 및 주거실태를 기존연구들⁸⁾을 토대로 살펴보고, 2005년 인구및주택총조사 자료를 토대로 이러한 비정상거처 거주가구의 규모를 파악한다. 2005년 인구주택총조사에서는 처음으로 이들 주택유형(판잣집, 비닐하우스, 동굴, 움막 등)에 대한 조사가 실시되었기 때문이다.

- 8) 대한주택공사. 2005. 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」
 대한주택공사. 2005. 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」
 대한주택공사. 2005. 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」
 보건복지부·건설교통부. 2004. 「저소득층 밀집지역 실태조사 보고서」
 한국도시연구소. 2003. 「지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구」
 국가인권위원회. 2003. 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구」
 한국도시연구소·서울시정개발연구원. 2002. 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」
 한국도시연구소. 2002. 「빈곤 가족의 마지막 잠자리·비닐하우스촌과 주민생활실태에 대한 조사보고서」
 보건복지부·서울특별시. 2000. 「쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발」 등

1) 비닐하우스촌 주민의 주거실태

(1) 개념

‘비닐하우스촌’은 법 또는 행정적으로 일반화되지 않은 용어로 이렇게 불리는 대상 또한 명확하지 않다. 비닐하우스촌은 애초에 영농용으로 사용하던 비닐하우스를 주거용으로 불법 용도전환하면서 형성되었기 때문에 속칭 ‘비닐하우스촌’이라 불리어져 왔다. 그러나 이후 이와 비슷한 유형의 무허가 주거지가 여러 곳에서 형성되어 왔기 때문에 단순히 영농형 비닐하우스가 주거용으로 사용되는 것만을 의미하기 보다는 비슷한 유형의 무허가 주거지를 통칭하는 것이 보다 적절하다고 할 수 있다. 이에 비닐하우스촌 주민의 주거실태를 분석한 기존연구⁹⁾에서는 비닐하우스촌을 ‘주거를 목적으로 한 (신발생)¹⁰⁾ 비등재 무허가 집단 거주지’라 정의하고 있다.

(2) 비닐하우스촌의 특징

비닐하우스촌은 건축허가를 받지 않고 주거용으로 건설된 불법 건축물이라는 점과 타인의 토지를 무단점유했다는 특징을 지니며, 비등재 무허가주택들로 형성된 주거지이므로, 주택에 대한 거주민의 소유권 및 점유권이 법적으로 인정되지 않는다.

비닐하우스촌에는 일관되지 못한 행정대응으로 자신의 실제 거주지로 주민등록이 등재된 가구와 그렇지 못한 가구가 혼재되어 있으며, 비닐하우스촌은 개별주택과 그것이 입지한 주거지가 모두 불량한 의미의 불량주거지라는 특성을 지닌다.

(3) 비닐하우스촌의 형성배경 및 규모

서울에서 비닐하우스촌이 대량으로 형성된 시기는 주로 1980년대 후반부터이

9) 대한주택공사. 2005. 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」. p28

10) 무허가주택이라 하더라도 일정한 시기 이전에는 양성화 조치 등을 통해 등기를 허용했고, 그 이후에 건립된 주택에 대해서는 그러한 등기를 허용하지 않음. 따라서 무허가주택은 기존 무허가주택과 신발생 무허가주택으로 구분된다.

다. 1980년대 후반은 부동산투기에 의한 주택 및 임대료의 상승이 절정에 달했고, 1980년대 초부터 시작된 대규모 불량주택 재개발 사업으로 저소득층을 위한 저렴한 주거지가 대량 소멸된 시기로 주거비 폭등으로 인한 사회문제가 심각하게 나타났던 시기였다. 이러한 극심한 주거불안정 문제를 해결하기 위해 정부는 1989년 이후 영구임대주택 19만호와 재개발·주거환경개선사업지구에 세입자용 공공임대주택을 건설하도록 하였다.

그러나 영구임대주택은 당시 생활보호대상자 중 일부만을 입주시키는 데 그쳤고, 주거지정비사업에서의 공공임대주택 제공은 그 이후에 사업고시가 이루어진 지구에 한정되었기 때문에 주거지를 상실한 주거빈곤계층을 모두 포괄할 수 없었다. 이러한 이유로 1990년대에도 비닐하우스촌이 꾸준히 증가하였고, 이 시기에는 서울시내보다는 주로 서울에 인접한 경기도 지역에서 형성되었다. 이와 같이 서울과 수도권 인근에 비닐하우스촌이 급속하게 형성된 가장 중요한 요인은 주거빈곤계층의 증가와 이에 대한 정부정책의 미흡이라 할 수 있다.

기존연구¹¹⁾에 따르면 2004년 9월 현재 비닐하우스촌의 규모는 서울에 28개 마을 약 3,763가구, 서울 인접 경기도 지역에는 19개 마을 약 1,251가구가 확인되었다. 그러나 이 규모는 직접 확인한 것에 국한된다. 반면, 2005년 인구및주택총조사 결과분석을 통해 통계청이 집계한 자료에 따르면 판잣집·비닐하우스·동굴·옴막 등에 거주하고 있는 가구수는 전국적으로는 45,237가구이며, 서울시 10,005가구, 경기도 17,130가구 등 수도권의 경우 28,357가구에 달하는 것으로 나타났다. 특히 경기도 고양시, 서울시 강남구 및 서초구, 경기도 남양주시, 서울시 송파구는 판잣집·비닐하우스·옴막의 거주가구가 가장 많은 시군구로 나타났다.

11) 대한주택공사. 2005. 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」

〈표 4-1〉 지역별 판잣집·비닐하우스·동굴·움막 거주가구수(2005)

지역	전국	수도권	서울시	경기도	인천시	부산시
가구수	45,237	28,537	10,005	17,130	1,402	2,293
지역	대구시	광주시	대전시	울산시	강원도	충청북도
가구수	1,077	394	498	590	1,581	1,071
지역	충청남도	전라북도	전라남도	경상북도	경상남도	제주도
가구수	1,952	945	1,121	2,199	2,484	495

자료 : 통계청. 2005. 인구주택총조사

〈표 4-2〉 판잣집 비닐하우스 동굴 등의 거주가구가 많은 시군구 5

	판잣집, 비닐하우스, 움막		업소의 잠만자방, 건설공사장임시막사, 동굴 등	
	시군구	가구수	시군구	가구수
1	경기도 고양시	3,244	서울시 중구	1,441
2	서울시 강남구	2,271	서울시 관악구	821
3	서울시 서초구	1,165	경기도 하남시	546
4	경기도 남양주시	1,030	경기도 김포시	406
5	서울시 송파구	423	충남 당진군	386

주 : * 집단가구와 집단가구원은 제외
 자료 : 통계청. 2005. 인구주택총조사

(4) 비닐하우스촌의 주거실태

비닐하우스촌은 무질서하게 주택들이 분할 또는 건축되었기 때문에 내부 골목길이 매우 비좁아 소방도로의 확보 등과 같은 안전상의 문제가 발생할 우려가 높으며, 불량하고 비공식적인 전기설비 및 공급방식 등으로 항시 화재의 위험에 노출되어 있다. 각 가구별로 주택내부에서 외부로 하수를 배출하는 설비는 있으나, 그 하수관이 정식 하수도관으로 연결되어 있지 않아 환경·위생·재해의 위험에 취약하다.

또한 일상적인 생필품을 구입하는데도 곤란을 겪을 정도로 최소한의 편의시설이 부족한 문제를 지니며, 불법주거지 이므로 주민들 스스로가 상시적으로 철거

의 위협을 느끼며 살아간다. 기존연구¹²⁾에 따르면 비닐하우스촌의 주택은 내부 면적이 적게는 2~3평 정도에서 30평 이상까지 매우 다양하며, 방수는 1개에서 4개까지로 조사되었다. 비닐하우스촌 주민의 약 80%가 자가가구이며, 무상으로 사용하는 경우도 18.7%¹³⁾로 나타나 주민들 대부분이 임대료 등 주거비를 별도로 지출하지 않고 있다.

비닐하우스촌의 최저주거기준 미달가구 실태를 살펴보면 방수 미달가구는 39.4%, 면적 미달가구는 34%¹⁴⁾로 이는 전국 평균에 비해 각각 6.7배, 3.2배 높은 수치이다.¹⁵⁾ 75.1%가 상수도를 사용하고 있으나 대부분이 개별가구에까지 직접 상수도가 공급되는 형태가 아니라, 마을별로 하나 또는 몇 개의 상수도관을 연결한 후 각 가구가 개별적으로 주택내부까지 상수도관을 연결하는 형태이다. 전용 부엌을 갖춘 가구는 96.1%이나, 대부분이 전용입식부엌이 아니라 세면장과 혼용하고 있다. 화장실은 주민의 69.5%가 주택내부에 설치하지 못하고 공동화장실을 사용한다.¹⁶⁾ 건물의 주요재질이 주로 판자와 비닐, 부직포 등이어서 내열·내화·방열·방습 등에 취약하고, 방음·환기·채광·난방 설비 역시 취약하다. 또한 소음·진동·악취 등에 대한 환경적 배려가 거의 없이 건축되었기 때문에 구조·성능·환경 기준을 적용하면 비닐하우스촌은 모두 최저주거기준에 미달한다고 할 수 있다.

(5) 거주민의 경제적 실태¹⁷⁾

2002년 비닐하우스촌에 대한 조사¹⁸⁾결과에 따르면 거주가구들의 최근 3개월

12) 한국도시연구소·서울시정개발연구원. 2002. 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」
 13) 한국도시연구소. 2002. 「빈곤 가족의 마지막 잠자리 - 비닐하우스촌과 주민생활실태에 대한 조사보고서」
 14) 한국도시연구소·서울시정개발연구원. 2002. 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」
 15) 대한주택공사. 2005. 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」
 16) 한국도시연구소. 2002. 「빈곤 가족의 마지막 잠자리 - 비닐하우스촌과 주민생활실태에 대한 조사보고서」. 이 연구에서 실시한 조사는 2000년 6월과 7월에 서울(서초구, 강남구, 송파구, 마포구)과 경기(고양, 군포, 광명, 시흥, 안양, 의왕, 의정부, 하남)에서 행해졌으며, 표본수는 253 가구(서울 152가구, 경기 101가구)이다.
 17) 한국도시연구소·서울시정개발연구원. 2002. 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」
 18) 이 조사는 2002년 3월~5월에 수행되었으며, 조사지역은 서울(서초구, 송파구, 강남구)의 비닐하우스촌 17개 마을이며, 표본수는 179가구이다.

평균 가구근로소득이 89만원으로 나타났는데, 이는 도시근로자가구 평균소득의 47% 수준이고, 동년 최저생계비 기준에 미달하는 가구도 53.5%에 이르는 것으로 파악되었다. 가구주 직업분포를 보면 단순노무직(건설일용)에 종사하는 경우가 28.1%로 가장 많았고, 실업률도 11.6%로 조사 당시 전국 실업률의 4배에 달하여 취약한 고용상태를 보여준다.

이러한 결과는 낮은 소득과 취약한 고용구조 등 거주민의 경제적 여건이 주거 수준은 열악하나 집값이나 임대료가 저렴한 비닐하우스촌에 거주하도록 작용하였음을 시사한다.

2) 쪽방 주민의 주거실태¹⁹⁾

(1) 개념

IMF 경제위기 이후 쪽방이 빈곤가구의 ‘마지막 잠자리’로서 널리 알려진 이래 11개 쪽방상담소²⁰⁾가 전국의 쪽방지역에서 활동해 왔지만, 아직까지도 쪽방의 개념에 대해서는 공통적으로 합의되지 못한 상황이다.

쪽방의 기능은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 쪽방은 노숙 혹은 관련시설로부터 벗어날 수 있는 일종의 발판역할을 하고 있다. 즉 노숙이나 시설생활에서 벗어나 적절한 주거생활을 영위하고자 하는 이들이 가장 쉽게 접근할 수 있는 저렴한 주거가 바로 쪽방이다. 둘째, 쪽방은 저소득층이 노숙이라는 극단적인 주거 빈곤상태로 떨어지지 않게 하는 안전망으로서 주거상향 이동을 경험하게 하는 역할을 하고 있다.

이러한 쪽방의 기능적 측면을 감안할 때 쪽방은 ‘주거용으로 사용되는 주택

19) 여기에서 제시되는 쪽방 주민의 생활 및 주거실태에 관한 내용은 대한주택공사가 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」(2005)의 일환으로 실시한 조사결과를 참조하였다. 이 조사는 2004년 6월 1일부터 7월 10일까지 서울, 대전, 대구, 부산, 인천 지역을 대상으로 행해졌으며, 분석표본은 383가구이다.

20) 쪽방상담소는 정부가 노숙인 지원정책의 일환으로 쪽방거주자를 잠재노숙인으로 인정하면서 거주민에 대한 서비스를 지원하고자 설치한 정부지원 민간위탁시설이다. 2004년 현재 서울 5개소(중구, 종로구, 용산구, 영등포구), 부산 2개소(동구, 진구), 대구 1개소(북구), 인천 2개소, 대전 1개소가 운영되고 있다.(대한주택공사. 2005. 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」. p94)

이외의 거처로서, 임대차계약에 의하지 아니한 무보증월세 또는 일세로 운용되는 시설'로 정의할 수 있다. 통계청의 인구주택총조사에서 정의하는 '주택'은 한 가구가 살 수 있도록 지어진 집으로서 영구건물, 한 개 이상의 방과 부엌, 독립된 출입구, 관습상 소유 또는 매매의 한 단위라는 요건을 갖추어야 한다. 따라서 취사목적으로 사용되는 전용부엌시설이 없거나, 경우에 따라서는 건물의 구조적 안정성이 위협받고 있는 쪽방의 경우는 주거용으로 사용되는 주택이외의 거처라 할 수 있다. 또한 공식적인 임대차계약서를 작성하지 않는다는 것은 쪽방주민의 이동성이 크다는 사실과 관련 있으며, 비자발적인 퇴거를 경험할 수 있는 불안정한 주거상태임을 함축하고 있다. 또한 무보증월세와 일세라는 점유형태는 쪽방주민들이 목돈마련이 어려운 빈곤가구이며, 임대료를 지불하지 못하면 노숙의 위험에 처할 가능성이 높은 한계집단임을 시사해 준다.

(2) 쪽방의 형성과정과 입지 및 규모

쪽방지역이 현재와 같은 기능을 하기 시작한 것은 30년 이전으로 보이며, 쪽방의 형성과정은 대도시 빈곤지역의 형성과정과도 일치한다. 현재 쪽방지역으로의 유입경로는 두 가지 유형으로 구분할 수 있는데 하나는 정치적인 격변과 농촌의 빈곤화, 도시화 등으로 인해 도시로 유입된 사람들이며, 다른 하나는 도시에서 생활이 곤란해지고 가정이 해체된 사람들의 유입이다.

쪽방을 그 기원(紀元)을 중심으로 유형화하면 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 사창가가 쪽방으로 변화된 유형으로 쪽방지역은 종종 사창가로 이름난 곳이 있거나 그러한 지역과 인접해 있던 곳이 많은데, 서울의 돈의동, 창신동, 영등포 지역, 동인천역 부근 및 부산진역 부근 등의 쪽방이 이러한 예이다. 둘째, 여관·여인숙이 쪽방으로 변화된 유형이며 이는 본래 여관 혹은 여인숙이었던 곳이 쪽방으로 전환된 사례이다. 부산지역 쪽방의 대다수, 서울 창신동, 남대문로5가동, 대전 및 대구 등의 여관·여인숙 지역이 이에 속한다. 셋째, 고시원이 쪽방으로 변화된 경우로 이는 사창가나 여관·여인숙에 비해 상대적으로 최근에 발생하였으며, 고시원 역시 보증금 없이 임대료를 월세로만 지불하기 때문에 빈곤층이 주

거지로 쉽게 선택할 수 있었고, 이러한 수요 때문에 상당수의 고시원이 급격하게 주거시설로 전환하는 추세를 보였다. 마지막으로 축사, 일반주택, 기숙사, 노동자 합숙소, 공장건물 등이 쪽방으로 전환된 경우를 들 수 있다.

쪽방은 기차역, 인력시장, 인력소개소, 재래시장, 노숙장소 등과 인접해 있는 입지적 특성을 지니며, 이러한 입지는 쪽방사람들의 일자리와 관계가 있다.

2003년 12월 현재 정부에서 파악하는 쪽방은 11개지역 총 9,030개(이중 쪽방상 담소에 의해 거주사실이 확인된 주민 6,545명, 국민기초생활보장법에 따른 수급자 1,512명)로, 지역별로는 서울이 4,085개로 가장 많으며, 대구와 대전이 각각 1,760개, 1,459개, 그리고 부산과 인천이 1,000개 미만인 것으로 나타났다.

(3) 쪽방의 주거실태

쪽방은 그 건축재료는 다양하나 전반적으로 건물의 노후정도가 심해 누전이나 부주의에 따른 화재나 수해 등 각종 재해에 취약하며, 쪽방 밀집지역의 경우 골목길이 매우 좁아 화재발생시 소방차가 진입할 공간이 없어 신속한 대응이 어려운 실정이다.

쪽방주인 중 일부는 방수를 늘리기 위해 기존건물에 한 층을 추가하는 방식으로 방수를 늘리는 경우(중이층(中二層) 개조)도 있는데, 이렇게 조성된 방의 높이는 1~1.6m정도로 매우 낮아 허리를 제대로 피기가 힘든 수준이다.

대개 쪽방은 좁은 통로를 사이에 두고 한편 또는 양편으로 늘어서 있으며, 크기는 다양하여 0.5~1평 정도의 쪽방도 있고, 2~3평 정도의 방도 있다. 그러나 대부분 좁은 단칸방으로, 갖추어진 시설은 거의 없으며, 보통 TV와 이불 등은 쪽방주인이 제공하고 있다. 방에는 작은 창이 나 있지만 주변 건물에 가려 채광과 환기 상태가 열악한 수준이다.

일반적으로 쪽방은 개별적으로 사용할 수 있는 전용부엌, 화장실, 세면실 등을 갖추고 있지 않아 주거시설이 열악하다. 화장실은 대개 한 건물에 하나 정도 있는 공동화장실 혹은 동네에 설치된 간이화장실을 이용하고 있는데, 조사된 주민의 80% 이상이 건물내 공동화장실을, 14.3%가 동네 공중화장실을 이용하는 것으

로 나타났다. 또한 한 건물 혹은 층마다 하나씩 있는 조그만 공간에 수도시설이 있고 여기에서 세면이나 빨래를 하고 있다.

쪽방값의 수준은 일세의 경우 하루 4,000원~7,000원 정도, 월세인 경우는 대개 10만원~20만원 정도로, 이러한 임대료를 전세로 환산하면 산동네나 주변의 저렴한 단칸방 전세를 얻을 수 있는 수준으로 임대료수준이 낮은 편이 아니다. 특히 쪽방 가구의 월소득 대비 월임대료 비율은 평균적으로 47.7%(중위값 41.7%)로 나타나 상당히 높은 주거비부담을 지니고 있음을 알 수 있으며, 월임대료가 소득의 30%를 초과하는 주거비부담 과다가구의 비중도 71.2%에 달하는 것으로 나타났다.

(4) 쪽방 주민의 생활실태

쪽방주민의 평균 가구원수는 1.19명, 1인가구의 비중이 조사대상의 86.4%로 나타났고, 국민기초생활보장법에 따라 수급자로 선정된 가구는 조사대상의 약 60% 수준이다. 가구주의 77% 정도가 중졸 이하의 학력을 보이고 있으며, 가구주의 평균연령은 53.3세, 직업에 대해 무직이라고 응답한 가구주가 55.8%, 건설일용직이 26.3%로 나타났다. 현주소지에 주민등록을 등재하고 있는 가구는 72.1%, 등재하지 않은 가구가 27.9%이며, 가구주 중 장애가 있는 경우가 조사대상의 31.2%, 가족구성원 중 만성질환이 있는 가구는 장애가구 비율의 2배인 62.4%로 나타났다.

쪽방 거주가구의 가구당 월평균소득은 36만원으로 정부에서 정하는 1인가구의 최저생계비 수준에 그치고 있으며, 월소득 50만원 미만인 가구의 비중이 조사대상의 78%에 이르는 것으로 조사되었다. 월소득의 구성항목을 살펴보면, 근로소득이나 수급자 지정에 따른 생계급여가 주종을 이루고 있고, 그 외에 공적급여, 가족·친지의 도움, 종교·복지단체의 지원, 연금 등도 소득의 일부를 차지하고 있다. 쪽방 거주가구가 매월 지출하는 주요 항목은 주거비와 식비로, 각각의 평균 지출액은 14.8만원, 11.8만원으로 나타났다.

쪽방 주민들의 가장 큰 특징 중 하나는 대개 단독가구를 형성하고 있다는 점인

데, 이렇게 단독가구로 거주한 기간의 평균은 19.4년으로 조사되었다. 이러한 장기간의 단신생활의 원인으로는 이혼·가출·배우자 사망 등의 가족해체, 장애나 질병, 경제력 부족, 가족을 이루는 것에 대한 자신감 결여, 단신생활에 대한 적응 등 여러 요인이 있다.²¹⁾ 쪽방 주민들의 이웃관계를 분석한 결과에 따르면 골목길에서 이웃들과 담소를 나누는 정도의 행위에서는 비교적 높은 점수를 보이나, 일자리 소개, 돈의 융통, 생활용품 공동사용 등의 행위에서는 낮은 점수를 나타내 이웃관계를 통한 지지망 형성이 쉽지 않음을 알 수 있다. 가족, 친지, 이웃을 통한 지지로부터 단절되어 있는 쪽방주민들에게 거의 유일하게 남아있는 사회적 지지는 개인, 동사무소, 복지단체 등 외부기관이나 외부인에 의해 이루어지는 서비스제공활동으로 조사대상의 약 65%가 이러한 외부지원을 받고 있는 것으로 나타났다.

3) 지하주거공간 거주민의 주거실태²²⁾

(1) 지하주거의 정의

우리나라에서 지하주거는 주택부족문제에서 비롯되었는데, 공간확보를 위해 도시지역 내 주택의 지하공간을 주거용으로 활용하는 사례는 증가하였다.

지상이 아닌 지하공간에서 주거활동이 이루어지는 것을 총칭하여 ‘지하주거’로 하고, 지하주거가 행해지는 장소를 ‘지하주거공간’이라 할 때 지하주거공간을 지칭하는 용어로는 ‘지하셋방’, ‘반지하’ 및 ‘지층’ 등을 들 수 있다. ‘지하셋방’은 다세대주택과 다가구주택이 도입되기 이전 지하주거의 대부분이 단독주택의 지하에 마련되어 있는 지하실이나 주차장 등 비주거용 공간을 주거용으로 개조하여 임대한 데서 비롯되었다. 지금은 단독주택이 다세대주택이나 다가구주택으로 개축되면서 이러한 지하셋방이 많이 사라졌다. ‘반지하’는 주로 다세대주택과

21) 보건복지부·서울특별시. 2000. 「쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발」

22) 여기에서 제시되는 지하주거공간 거주민의 주거실태 및 가구특성에 관한 내용은 대한주택공사가 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」(2005)의 일환으로 실시한 조사결과를 참조하였다. 이 조사는 2004년 10월 한 달 동안 서울 14개구, 수도권외 수원, 성남, 안양, 부천, 하남, 구리시를 대상으로 행해졌으며, 분석표본은 462가구이다.

다가구주택의 지하공간을 나타내는데, 이는 건축법상 지하층에 대한 규정을 완화한데서 비롯된다. 1984년 건축법 개정으로 지하층에 대한 규정이 완화되어 지하층이긴 하나 지상으로 올라오는 부분이 늘어났으며, 이로 인해 채광, 환기 등 지하의 여건도 이전에 비해 나아졌다. 때문에 이를 지하와 구분하여 ‘반지하’로 부르고 있다. ‘지층’은 주거활동이 이루어지는 지하층을 의미하는 일종의 행정용어로, 건축물 관리대상 등 행정문서와 부동산중개업소에서 사용되는 용어이다.

(2) 지하주거의 형성과정 및 규모

지하주거가 토막과 같은 도시빈민 주거지역이 아닌 일반 주거지역에 나타나기 시작한 것은 이른바 ‘다세대거주 단독주택’이 등장하면서부터이다. ‘다세대거주 단독주택’은 한 가구가 거주하는 독립된 주택유형인 단독주택에 임대차관계에 의해 2가구 이상이 집주인과 함께 거주하는 주택형태를 말하는데, 주로 단독주택 1층의 일부 방 혹은 지하층 또는 2층에 1~2 가구의 임차가구가 동거하는 등의 형태로 나타난다. 다세대거주 단독주택의 지하주거는 비거주용 부대공간인 창고, 차고, 보일러실 등을 주거공간으로 불법개조하는 등 좁은 대지를 최대로 활용하려 했기 때문에 거주공간의 규모나 부엌, 화장실 등의 기본시설조차 갖추지 못하였고, 채광이나 환기를 위한 창문조차 없는 등 주거환경이 매우 열악한 상태라 할 수 있다.

다세대거주 단독주택이 수행하고 있던 소형 임대주택의 공급이라는 순기능과 지하주거 등으로 인한 주거환경의 악화라는 역기능을 제도적으로 해결하고자 마련한 대응책이 바로 다세대주택과 다가구주택의 도입이었다. 다세대주택과 다가구주택은 단독주택 내 지하거주를 현실로 받아들이고 지하층의 주거환경을 개선하기 위해 지하층에 대한 건축기준을 완화²³⁾시킨 경우이다. 그 결과 단독주택 지하공간의 불법적 이용을 통해 이루어지던 지하주거를 양성화하는 동시에 지하주거 공간개발을 보편화시키면서 지하주거의 급격한 확대를 초래하였다. 즉 지하층에 대한 규정완화는 지하주거에 대한 환경개선보다는 지하주거를 급속하게 확

23) 지하층의 바닥으로부터 지표면까지의 높이와 당해 층의 층고 비율을 2/3에서 1/2로 하향조정

산시키는 계기로 작용했던 것이다.

통계청의 2005년 인구주택총조사에서 처음으로 실시한 거주층별 가구조사 결과²⁴⁾에 따르면 반지하를 포함한 지하주거 가구의 규모는 전국적으로 586,649가구인 것으로 나타났다. 이 중 수도권은 559,415가구로 지하주거 가구의 대부분인 95.4%를 차지하고 있으며, 특히 서울시의 지하주거 가구수는 355,427가구로 총 지하주거 가구수의 60.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 지역별 지하(반지하) 거주가구수(2005)

지역	전국	수도권	서울시	경기도	인천시	부산시
가구수	586,649	559,415	355,427	159,281	44,707	6,385
지역	대구시	광주시	대전시	울산시	강원도	충청북도
가구수	3,607	390	5,976	515	2,057	1,883
지역	충청남도	전라북도	전라남도	경상북도	경상남도	제주도
가구수	2,013	671	201	588	2,255	693

자료 : 통계청. 2005 인구주택총조사

(3) 지하주거공간 거주민의 주거실태

대한주택공사의 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」(2005)의 일환으로 실시한 조사결과에 따르면 지하주택유형은 단독 및 다가구주택이 51.7%, 다세대 및 연립주택이 44.2%로 나타났다. 또한 점유형태는 보증부월세와 전세의 비중이 각각 44.9%, 42.8%로 대부분이고, 자가는 11.8%를 차지하고 있다.

평균 주거면적은 13.6평, 가구당 평균 사용방수는 2개이며, 단독으로 사용하는 거실이 있는 경우가 72.5%로 나타났다. 주거시설의 경우 단독입식부엌이 있는 가구가 98%, 단독수세식화장실을 사용하는 가구가 91.4%, 목욕시설이 있는 가구

24) 2005년 인구주택총조사의 거주층별 가구조사 결과 옥상(옥탑)에서 거주하고 있는 가구수는 전국적으로 51,139가구이며, 수도권은 45,264가구, 이 중 서울시의 경우가 34,098가구인 것으로 나타나 대부분의 옥탑방 거주가구도 수도권에 집중해 있음을 보여주고 있다.

가 83.8%, 단독 전기계량기를 사용하는 가구가 80.7%였다.

지하거주가구의 43.4%가 최저주거기준 미달가구로 나타났으며, 이 중 방수 미달가구가 32.2%로 가장 많았고, 면적 미달가구 13.1%, 시설기준 미달가구가 12.4%를 차지하고 있다. 습기, 환기, 채광, 소음, 악취, 재해위험, 사생활 침해, 치안문제 등 7개 생활환경의 만족도에서는 습기, 채광, 환기, 악취 등의 순으로 만족도가 낮게 나타났다.

지하거주 자가га구의 경우 평균 주택가격은 4,467만원, 임차가구의 임대료 수준은 전세의 경우 평균 전세금이 2,974만원, 보증부월세의 경우 평균 보증금 983만원, 평균 월세 21.8만원, 무보증월세인 경우 평균 월세는 19.5만원으로 나타났다. 한편 지하거주가구의 평균 거주기간은 약 7년이고, 11년 이상 지하에 거주한 가구도 14.9%를 차지하였다.

(4) 지하주거공간 거주민의 가구특성

지하거주가구의 평균 가구원수는 3명, 가구구성은 부부와 자녀로 구성된 일반가구가 53.7%로 가장 많았다. 그러나 한부모가구의 비중은 전국 평균에 비해 3배 이상 높음을 보였다. 지하거주가구 중 기초생활수급가구는 전체의 11.3%를 차지하였고, 가구원 중 장애인이 있는 가구도 12.8%로 높은 편이다.

지하거주가구의 가구주 특성을 보면, 남성가구주의 비중이 80%이고, 연령분포는 40대가 35.3%로 가장 높으며, 학력은 61%가 고졸 이상이였다. 가구주 직업은 자영업·판매직이 21.5%, 무직이 21.3%, 건설일용직이 17.5%를 차지하고 있다.

지하거주가구의 경제상태를 살펴보면, 조사가구의 84.2%가 월평균 소득 200만원 이하로 나타나 지하거주가구의 대부분이 도시근로자가구 월평균소득(2003년 말 현재 도시근로자가구 평균소득은 약 294만원)에 미치지 못하고 있다. 특히 월평균 소득 100만원 이하인 가구도 40.9%를 차지하고 있다. 또한 조사가구의 55.2%가 부채를 안고 있고, 저축을 하고 있는 가구는 27.3%, 평균 저축액은 403만원으로 나타났다. 지출수준을 보면, 조사가구의 51.5%가 월평균 지출이 100만원 이하이고, 가장 많이 지출하는 항목은 주거비, 자녀교육비 및 식비로 나타났다.

〈표 4-5〉 지역별 국민기초생활보장 수급률

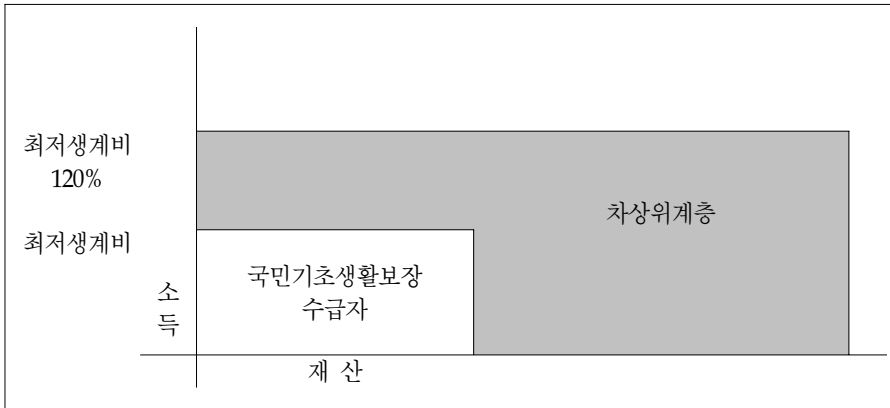
(단위: %)

전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
3.0	1.8	3.4	3.3	2.4	3.9	2.8	1.7	1.8	4.1	3.5	4.0	6.2	6.9	4.6	3.3	3.8

주 : 수급률 = 지역의 수급자수/지역의 전체인구 × 100

차상위계층은 국민기초생활보장법 시행령 제21조에 수급자와 생활수준이 유사한 자로 정의하고 있다. 한편 시행령 제36조(차상위계층)에서는 ‘법 제 24조에서 차상위계층이라 함은 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만의 자’로 설정하고 있다. 차상위계층을 법에 따라 조작화한다면 소득을 기준으로 최저생계비의 120% 미만의 집단 중 여러 조건들로 인하여 수급자로 선정되지 못한 비수급집단으로 이해하는 것이 타당하다.

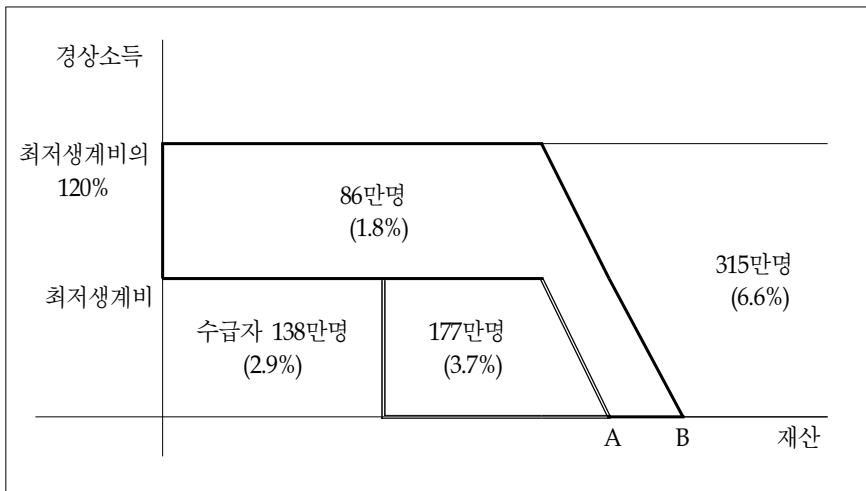
〈그림 4-1〉 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층의 위치



이현주 외(2005)는 먼저 경상소득을 기준으로 차상위계층의 규모를 추계하고, 다시 소득인정액을 감안하여 차상위계층 중 정책표적집단의 규모를 추계하였다. 2003년 경상소득을 기준으로 소득이 최저생계비의 120% 미만이면서 비수급자인 차상위계층의 가구는 전 가구의 13.9%, 약 212만 가구이며 인구로는 전 인구의 12.1%, 약 578만명인 것으로 추정되었다. 차상위계층 중 정책표적집단을 추계하

여 보면, 소득인정액이 최저생계비이하인 집단은 수급자 138만명을 제외하고는 전 인구의 3.7%에 해당하는 177만명이며 소득인정액이 최저생계비의 100% 이상이고 최저생계비의 120%미만인 집단은 전 인구의 1.8%인 86만명 정도에 이른다. 차상위계층 중에서도 전 인구의 6.6%인 315만명은 소득인정액의 120% 이상으로 국민기초생활보장제도의 기준보다 다소 완화된 재산기준을 적용한 상태에서도 정책표적집단에서 배제될 수 있다.

〈그림 4-2〉 소득과 재산기준을 고려한 차상위계층 규모(2003)



A: 소득인정액이 최저생계비의 100%인 선('03 재산최고액 5,445만원)

B: 소득인정액이 최저생계비의 120%인 선('03 재산최고액 6,534만원)

자료 : 이현주 외. 2005. 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」. 한국보건사회연구원

본 연구의 실태분석에서 차상위계층은 경상소득과 소득인정액이 최저생계비 120% 이하이면서, 비수급권자인 263만명을 의미한다.

(2) 이용자료

최근 기초생활수급자 및 차상위계층의 실태를 분석한 자료는 보건복지부(2006), 이현주 외(2005), 진정수 외(2006) 등을 들 수 있다.

보건복지부(2006)는 지방행정정보망의 복지행정시스템에 생성되어 있는 자료

를 제한적으로 선별·발췌하여 분석한 내용으로 전수자료이다. 개인정보 보호를 위해 복지행정시스템에 접근하는 것이 불가능하므로 이 자료를 통해 발표된 수치 이외에는 이용할 수 없다.

이현주 외(2005)에서는 한국보건사회연구원이 소득계층에 따라 총 4,400가구를 비동일확률표집을 하여, 수급가구에서 550가구, 차상위계층(경상소득이 최저생계비의 120% 미만 가구로서 비수급빈곤층 포함) 중 1,650가구, 경상소득이 최저생계비의 120%에서 180%사이의 가구 중 1,650가구, 경상소득이 최저생계비의 180%이상의 가구 중 550가구를 무작위 표본추출한 자료를 분석하였다. 이 자료는 수급자 및 차상위계층 등의 실태를 상세히 상호비교하여 활용가치가 높다.

진정수 외(2006)에서는 국토연구원·건설교통부가 전국 기초생활 수급자 및 차상위계층 368가구(기초생활수급자 182가구, 차상위계층 172가구)를 직접 방문하여 심층면접 조사한 자료를 분석하였다. 최근의 실태를 잘 반영하고 있으나 표본수가 작다는 단점이 있다.

여기서는 이 세 자료를 적절히 이용하여 기초생활수급자 및 차상위계층에 대한 주거실태를 파악하고자 하였다. 기본적으로 기초생활수급자와 차상위계층의 일관된 상호비교를 위해 김현주 외(2005)를 이용하고, 기초생활수급자의 규모 등 일반적인 현황은 보건복지부(2006)를 이용하여 보완하였다. 표본수가 상대적으로 작은 진정수 외(2006)는 앞의 두 자료가 포함하고 있지 못하는 주거실태를 보완하는 데 주로 활용하였다.

〈표 4-6〉 기초생활수급자 및 차상위계층 실태분석 이용자료 현황

명칭	조사자	조사대상	표본수	조사시점
국민기초생활보장 수급자 현황	보건복지부	기초생활수급자	전수 조사	2005
차상위계층 실태분석 및 정책제안	한국보건사회연구원	기초생활수급자, 차상위계층 등	4,400	2004
기초수급자 및 차상위계층 주거실태 분석	국토연구원 건설교통부	기초생활수급자, 차상위계층	368	2005

2) 가구특성

기초생활수급자 및 차상위계층의 일반적인 가구특성을 살펴보면 다음과 같다. 기초생활수급자는 여성, 차상위계층은 남성의 비율이 높다. 기초생활수급자의 경우 여성 57.6%, 남성 42.4%이며, 차상위계층은 남성이 59.1%, 여성이 40.9%를 차지하고 있다.

기초생활수급자, 차상위계층 모두 사별이나 이혼한 경우의 비율이 매우 높게 나타났다. 기초생활수급자는 58.2%, 차상위계층은 41.4%에 달한다.

기초생활수급자 평균 연령은 59.1세, 차상위계층은 61.9세로 고령자 비중이 높다. 기초생활 수급자의 32%(2005년), 차상위계층 63.6%(2005년)가 60세 이상이다.

평균가구원수는 기초생활수급자 2.1명, 차상위계층 2.2명으로 나타났다. 2005년 인구주택총조사에서 일반가구의 평균 가구원수 2.9명에 비교하여 상대적으로 낮다. 이는 기초생활수급자 및 차상위계층의 높은 1인가구 비중에 기인한 것으로 보인다. 기초생활수급자와 차상위계층의 1인가구 비중은 각각 58%(2005년), 34.7%(2004년)이다.

〈표 4-7〉 기초생활수급자 및 차상위계층 가구 특성

구분		기초생활수급자	차상위계층
성별	남	42.4%	59.1%
	여	57.6%	40.9%
결혼여부	유배우자	29.3%	51.3%
	이혼, 사별	58.2%	41.3%
연령(세)		59.13	61.87
가구원수(명)		2.12	2.16

주 : 1) 기초생활수급자 성별은 보건복지부(2006), 이외 현황은 이현주 외(2006) 참조

2) 차상위계층의 실태는 이현주 외(2006) 참조

자료 : 보건복지부, 2006. 「국민기초생활보장 수급자 현황」; 이현주 외, 2005. 「차상위계층 실태 분석 및 정책제안」. 한국보건사회연구원

3) 경제적 특성

기초생활수급자 및 차상위계층 모두 비경제활동인구의 비중이 각각 77.7%, 47.8%로 높게 나타났다. 특히 수급자의 비중이 높는데 이는 고령화, 장애로 인한 것으로 보인다. 기초생활수급가구의 가구주가 장애인인 경우는 26.9%로 차상위계층 9.7%에 비해 매우 높다.

월평균 소득은 2003년 1년간 연간소득을 월평균으로 환산한 결과이다. 수급가구의 총소득이 64.97만원, 차상위계층은 53.7만원이다. 총소득은 기초보장급여, 기타 공공·부조성 급여 등을 포함한 금액으로 오히려 수급자가 높게 나타났다. 총소득에서 비경상적 소득을 제외하고, 기초보장급여, 기타 공공부조성급여를 제외한 소득은 기초생활수급자 33.21만원, 차상위계층 45.45만원이다.

총재산에서 총부채금액을 제외한 순재산은 수급자의 경우 928만원이고, 차상위계층은 2,676만원으로 소득보다는 재산에서 집단간 상당한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 평균 부채규모는 수급자는 1,790만원, 차상위계층은 3,063만원으로 나타났다. 가구 1인당 부채금액 평균을 계산해보면 수급가구는 179만원, 차상위계층은 1,422만원으로 약 2배 정도 차이가 있다.

〈표 4-8〉 기초생활수급자 및 차상위계층 경제적 특성

구분		기초생활수급자	차상위계층
고용형태	실업	6.6%	4.5%
	비경제활동인구	77.7%	47.8%
소득 (만원)	총소득	64.97	53.74
	생계급여, 공공부조성 급여 전 경상소득 ³⁾	33.21	45.45
순재산(만원)		228	1,361
부채 (만원)	평균부채	1,790	3,061
	1인당 부채	719	1,422

주 : 1) 기초생활수급자 고용형태는 보건복지부(2006), 이의 현황은 이현주 외(2006) 참조
 2) 차상위계층의 실태는 이현주 외(2006) 참조
 3) 소득 = 총소득 - 기타소득(비경상적 소득) - 기초보장급여 - 기타 공공부조성급여
 자료 : 보건복지부. 2006. 「국민기초생활보장 수급자 현황」; 이현주 외. 2005. 「차상위계층 실태 분석 및 정책제안」. 한국보건사회연구원

4) 주거특성

기초생활수급자 및 차상위계층 모두 단독주택, 다가구주택에 거주하는 비율이 높다. 진정수 외(2005)에 따르면 이들이 거주하는 층이 지하나 반지하인 경우가 25%로 주거환경이 열악한 것으로 보인다. 기초생활수급자의 23.3%는 영구임대주택에 거주하고 있는 반면, 차상위계층의 4.2%만이 영구임대주택에서 거주하고 있다.

기초생활수급가구의 점유형태는 보증부월세가 35.0%로 가장 높고, 자가 27.5% 순이다. 반면, 차상위계층은 자가가 51.4%로 가장 높고, 전세 15.7% 순으로 나타났다. 수급가구의 자가거주율은 전체평균에 훨씬 미치지 못하며, 보증부월세, 월세의 형태로 거주하는 경우가 많아 주거안정성이 낮은 것으로 판단된다.

1인당 사용면적은 기초수급자가 5.67평, 차상위계층 5.66평으로 큰 차이가 없으며, 가구당 사용방수도 기초수급자 1.7개, 차상위계층 1.9개로 평균적으로 비슷하다. 그러나 2005년 인구주택총조사의 가구당 평균방수 3.6개에 크게 미달하는 것으로 이들 계층이 가구원수가 적은 데도 불구하고 좁은 주택에서 거주하고 있는 것으로 보인다.

자가가구의 평균주택가격은 4,500만원 수준이고, 기초수급자의 경우 3120만원, 차상위계층은 5246만원이다. 자가가구의 전세보증금은 평균 3,666만원으로 기초수급자의 76.1%, 차상위계층도 71.5%가 2000만원 이하의 전세주택에 거주하고 있다.

월세가구의 월임대료는 평균 14.3만원으로 기초수급자 13.2만원 차상위계층 15.7만원으로 조사되었다. 월세가 소득에서 차지하는 비중이 30% 미만인 경우가 46.2%이고, 조사대상자의 53.8%가 RIR이 30%를 초과하고 있다.

〈표 4-9〉 기초생활수급자 및 차상위계층 주거 특성

구분		기초수급자	차상위계층
주택유형 (%)	단독	40.2	50.4
	다가구	17	15.9
	다세대	1.9	3.6
	연립(빌라)	6.9	9.2
	일반아파트	5.7	10.6
	영구임대아파트	23.3	4.2
	기타	5	6.1
점유형태 (%)	자가	27.5	51.4
	전세	15.0	15.7
	보증부월세	35.0	12.4
	월세(사글세)	10.6	5.9
	기타(무상)	11.9	14.6
1인당 사용면적(평)		5.67	5.66
사용방수(개)		1.66	1.90
주택가격 및 주거비부담	주택가격(만원)	3,120.0	5,246.4
	전세보증금(만원)	2,818.5	4,595.2
	월세(만원)	13.2	15.7
	RIR(~30%)	46.2	43.1
	RIR(30%~)	53.8	56.9

주 : 1) 기초생활수급자의 주택유형 및 점유형태는 이현주 외(2005) 이외 현황은 진정수 외(2006)을 참조

2) 차상위계층의 주택유형 및 점유형태는 이현주 외(2005), 이외 현황은 진정수 외(2006) 참조
 자료 : 보건복지부. 2006. 「국민기초생활보장 수급자 현황」; 이현주 외. 2005. 「차상위계층 실태 분석 및 정책제안」. 한국보건사회연구원; 진정수 외. 2006. 「기초수급자 및 차상위계층 주거실태 분석」. 국토연구원·건설교통부.

3. 요약 및 시사점

비닐하우스촌, 쪽방 및 지하주거공간에 거주하는 주거빈곤가구와 국민기초생활수급자 및 차상위계층으로 대표되는 소득빈곤가구의 주거실태를 다음과 같이 요약하고 시사점을 도출하였다.

첫째, 빈곤가구는 비닐하우스, 쪽방, 지하 혹은 반지하에 거주하거나 거주주택 유형도 단독, 다가구 주택에 속하는 비중이 높다. 따라서 사용면적, 사용방수, 주거시설 등의 측면에서 볼 수 있는 주거수준과 주거환경이 상대적으로 열악하다. 이는 빈곤가구들을 환경·위생·재해 위험에 노출시키게 되고 이들의 건강상태를 악화시키는 요인으로 작용할 우려가 높다. 따라서 이들의 주거수준을 향상시키고 주거환경을 개선할 수 있도록 공공임대주택 공급, 주택개량자금지원 등의 정책이 필요하다.

둘째, 빈곤가구의 고용형태는 고령화·장애 등의 요인으로 경제활동을 할 수 없는 비중이 높으며, 실업상태이거나 단순노무직인 경우가 많아 소득수준이 매우 낮다. 또한 1인가구, 사별·이혼의 비율이 높아 가구의 생계를 책임질 수 있는 가구구성원 수도 상대적으로 작아 소득을 창출할 수 있는 기회가 많지 않다. 따라서 이들의 주거수준을 제고하는 정책과 동시에 경제적 소득을 늘릴 수 있는 방안 마련이 필요하며, 장애 등의 이유로 노동능력이 없는 사람에 대해서는 주거비지원을 확대하는 방안이 고려될 필요가 있다.

셋째, 소득에서 주거비가 차지하는 비중이 높아 주거비부담이 크다. 높은 주거비부담은 이들의 교육 및 문화생활 기회를 박탈함으로써 빈곤의 세습화의 주요 원인으로 작용하고 있다고 판단된다. 공공임대주택의 공급, 주거비보조 등 주거지원정책을 통해 이들의 주거비부담을 완화시킬 필요가 있다.

5

주거양극화의 진단, 원인 및 파급효과

이 장에서는 제3장과 제4장에서 분석한 주거양극화의 현황을 종합하여 주거양극화를 진단하고, 그 원인을 파악하기에 앞서 사회양극화와 주거부문간의 관계를 고찰하였다. 주거부문 양극화가 발생하는 원인이 주거부문에 한정되는 것이 아니라 개인 및 사회적 요인과 연계되어 있음을 보이고, 각각의 원인을 분석하였다. 이러한 원인을 해소하는 것이 주거양극화를 해소하는 방안이기 때문이다. 이와 함께 주거양극화의 파급효과를 파악함으로써 주거양극화 해소의 필요성을 제기하고자 한다. 열악한 주거서비스 수준은 거주민의 건강 저하 및 심리적 불안을 야기하고 이는 노동생산성을 저하시켜 소득감소, 주거비지출 부담증가로 이어진다. 주택자산 격차의 확대는 사회전체의 경제적 불평등도를 심화시켜 사회통합을 저해하고, 개별가구의 상대적 박탈감을 야기하여 근로의욕을 상실하게 하며, 주거비상승을 야기하여 주거수준을 악화시킨다.

1. 주거양극화의 진단

경제력의 격차는 수도권이 가장 낮고, 지방중소도시 및 군부의 오분위분배율이 가장 높다. 순자산의 오분위분배율이 대도시 및 중소도시는 1, 군부 지역은 1을 약간 초과하는 경우도 생겨난다. 이는 제1십분위가구의 순자산이 마이너스로 크게 나타나서 제2십분위까지 합한 제1오분위의 순자산도 마이너스로 나타나는데 따른 결과이다. 월소득의 격차는 순자산의 격차보다는 낮은 정도를 보이지만, 오분위분배율이 수도권 0.87, 중소도시 0.92로서 격차지수가 높게 나타나고 있다. 이로써 경제력 양극화가 매우 큼을 알 수 있다. 또한 경제력의 경우 중산층의 움직임도 함께 고찰할 필요가 있는 것으로 보인다.

주거수준 양극화를 살펴보면, 주택대량공급으로 도시지역은 주택의 양적 부족

문제가 완화되고 있으나 군부지역은 주택보급률이 오히려 과다한 수준에 이르고 있다. 이는 군부지역에 빈집이 많음을 의미한다. 가구전용면적은 지방대도시 및 중소도시에서 격차가 크게 나타나고 있다. 주거서비스의 질적 수준을 나타내는 1인당주거면적 및 건축경과년수는 군부에서 그 격차가 매우 높게 나타났다. 소득계층별 1인당 주거면적은 U자형 분포를 보임으로써 중산층의 주거수준이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 또한 이는 저소득층의 가구원수가 상대적으로 적은 데에도 기인하고 있다.

주택경과년수의 격차도 다른 변수에 비해 상당히 크다. 건축경과년수의 오분위분배율을 살펴보면, 전국 0.88, 수도권 0.88, 지방 0.89로 가구전용면적, 1인당주거면적의 오분위분배율인 0.72, 0.79에 비해 높다. 앞서 살펴본 것과 같이 농촌의 특성이 많은 지역일수록 노후화된 주택이 많아 지방군부의 건축경과년수의 오분위분배율은 0.93으로 0.9를 상회하고 있다. 주택보급률의 개선으로 양적인 문제는 어느 정도 해결되었으므로 앞으로 노후화된 주택과 열악한 주거환경을 개선하고, 빈집을 체계적으로 파악하고 정비하는 방향에 보다 많은 정책적 배려가 필요하다. 특히 주택보급률이 105.9%에 이르고, 노후화된 주택이 상대적으로 많이 분포하는 지방 군부에 대해서 주거환경개선과 빈집정비는 더욱 필수적인 주택정책이라고 할 수 있다.

주거비부담수준을 나타내는 PIR과 RIR의 격차도 상당히 크다. PIR의 오분위분배율은 0.90 이상으로 매우 격차가 크다. RIR의 경우 오분위분배율은 0.83-0.88로 매우 높으나 PIR보다는 격차가 심하지 않는 것으로 나타났다. 두 지표 모두 지방 군부의 오분위분배율이 각각 0.94, 0.88로 격차가 가장 높게 나타났다.

주거안정성을 나타내는 자가점유율은 과거 10년간 대도시는 미증하는 추세이나, 중소도시는 정체상태를 보이고 있으며, 군부는 오히려 감소하는 추세를 나타내고 있다. 이는 군부 지역의 주거수준이 평균적으로 악화되고 있음을 의미한다.

한편, 주택자산 양극화 정도를 오분위분배율로 살펴보면, 현재주택가격은 0.94, 평당주택가격은 0.92로서 앞서 살펴본 월소득 및 주거면적과 비교하여 격차가 매우 높다. 지역별로 살펴보면, 주택가격이 높은 수도권의 격차가 지방보다

작고, 지방에서는 대도시가 다른 시부, 군부보다 더 작았다. 지방대도시의 경우 오분위분배율이 현재주택가격 0.85, 평당주택가격 0.75로 다른 지역에 비해 낮아 다른 지역에 비해 주택가격의 편차가 크지 않는 것으로 보인다. 반면, 군부의 양극화수준은 오분위분배율이 현재주택가격 0.93, 평당주택가격 0.92로 현저히 높은데, 이는 노후도가 높아 주택으로서 가치가 없는 경우가 상당수 존재함으로써 주택가격의 편차가 높아져 나타난 결과로 보인다. 주택자산의 격차가 큰 또 다른 원인으로는 주택보급률에 비해 자가점유율의 증가속도가 늦다는 점을 들 수 있다. 낮은 자가점유율은 직장이동으로 인한 일시적 임차수요가 늘어났기 때문이나, 신규로 공급되는 주택이 무주택 가구보다 이전에 주택을 소유하고 있는 가구에 더 많이 공급된 것이 주된 원인이다. 이러한 현상은 지역간·계층간 자산격차를 확대시키는 주된 요인이다. 여기에서 분석한 주택자산의 양극화는 주택을 보유하고 있는 사람들만을 대상으로 계층하였으므로 주택을 보유하고 있지 못한 수많은 가구들을 포함한다면 주택자산 양극화는 더욱 심각한 양상을 나타낼 것이다. 주택자산 양극화는 향후 지역별, 주택유형별, 주택규모별 가격차별화가 진전되면서 앞으로 더욱 심화될 우려가 있다.

중소득층은 자가점유율과 1인당주거면적이 상대적으로 낮다. 특히 수도권 지역의 경우 주거비부담도 높아 중산층의 주거수준이 상대적으로 열악한 측면이 있다. 이러한 현상은 중소득층의 다수를 이루고 있는 30~40대에서 결혼, 출산 등 가구원수가 늘어나는 시기인데 반해 소득은 지출에 비해 크게 늘지 않고, 주택가격과 임대료는 비싸 더 나은 주거환경으로 이동하기 위한 여력이 부족하기 때문에 나타난다. 지역별, 주택유형, 주택규모별로 주택시장의 차별화가 이루어지고 있는 시점에서 주거소비량이 높을 수밖에 없는 중소득층이 주거환경을 개선할 수 있는 기회가 차츰 줄어들 수밖에 없으며, 이들의 주거수준 하향화도 우려된다. 따라서 지역별 수요를 감안한 주택공급, 중산층 가구원수를 고려한 주택공급정책, 주택전세자금 및 구입자금 지원, 모기지론 등이 필요한 시점이다.

지역별 저소득층에 대한 주거수준의 특성 차이를 보면 수도권, 지방 대도시 가구의 자가점유율(기준 50%)은 낮은 반면, 지방 중소도시, 군부의 자가점유율은

상대적으로 높다. 주택의 노후도(20년 기준)는 중소도시와 군부가 높으며, 특히 군부의 제1십분위는 33.1년으로 매우 높다. 강제이동 비율은 모든 지역에서 높으며, 중소도시, 군부가 특히 높다. 저소득층 주거비 부담 수준은 모든 지역에서 높으며, 주택가격이 상대적으로 높은 수도권, 지방 대도시의 RIR은 매우 높게 나타난다.

이러한 지역별 저소득층의 주거수준을 감안하여 다음 <표 5-1>에서 보는 것과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 저소득층의 자가점유율이 낮은 수도권과 대도시의 임대주택주택을 지속적으로 공급하고, 주거비지원 등을 통해 주거비부담을 완화시키고, 주거안정성을 높일 필요가 있다. 주택경과년수가 상대적으로 높은 지방 중소도시 및 군부는 주거환경개선사업을 통해 노후주택을 개선할 필요가 있으며, 매입형 공공임대주택재고를 확보하고 주거비 보조 등 수요자지원을 확대하여 주거안정을 도모할 필요가 있다.

<표 5-1> 지역별 저소득층의 주거수준별 문제점

구분	수도권	지방		
		대도시	중소도시	군부
양적지표	자가점유율 ↓	자가점유율 ↓		
질적지표			주택경과년수 ↑	주택경과년수 ↑
주거안정성	강제이동비율 ↑	강제이동비율 ↑	강제이동비율 ↑	강제이동비율 ↑
주거비부담	PIR ↑ RIR ↑	PIR ↑ RIR ↑	PIR ↑ RIR ↑	PIR ↑ RIR ↑
정책적 시사점	주택공급 주거비보조 주택가격안정	주택공급 주거비보조 주택가격안정	노후주택 개선 주거비보조 매입형공공임대	노후주택 개선 주거비보조 매입형공공임대

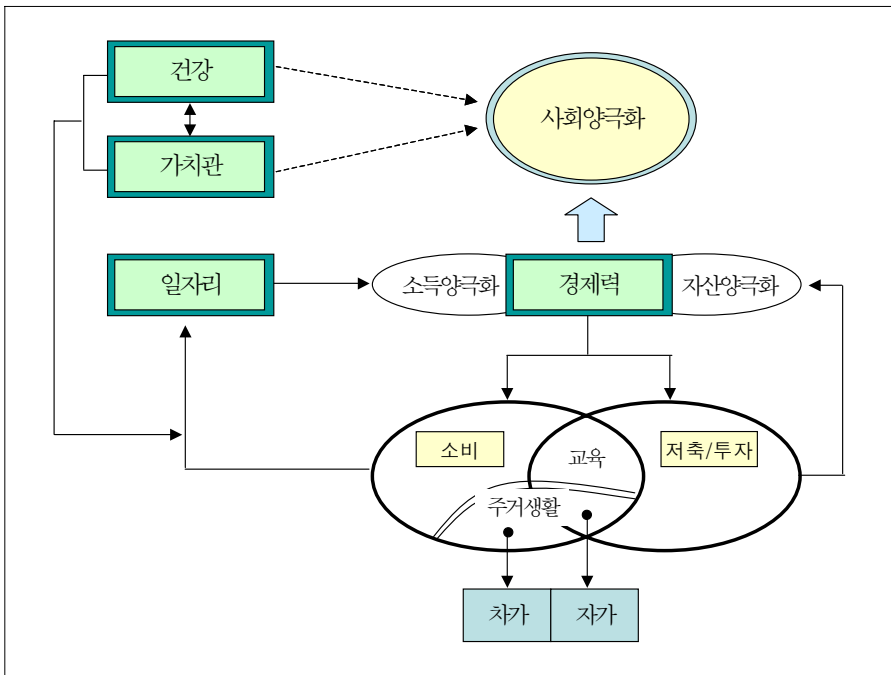
주거양극화는 경제력 양극화보다는 심하지 않으나, 하위계층의 주거실태가 매우 열악함을 보였다. 또한 이들은 실업, 건강악화, 가족해체 등을 겪고 있으며,

이들은 주거수준과 상호 원인과 결과를 주고받는 관계에 놓여있음을 알 수 있다. 따라서 주거양극화의 해소를 위해서는 주거부문에서의 노력뿐만 아니라 노동, 건강, 정서 및 가치관 등을 제고할 수 있는 방안을 함께 마련해야 하며, 더욱이 주거부문에서 이들 방안을 통합하여 모색하는 것이 양극화해소에 매우 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

2. 주거양극화의 원인

1) 사회양극화와 주거부문간의 관계

〈그림 5-1〉 사회양극화와 주거부문의 관계



사회양극화는 다양한 방면에서 나타나고 있으나 각 분야 양극화 현상은 직접적으로는 경제력 양극화에 그 원인이 있다. 그러면 경제력 양극화는 왜 생겨나는 것일까? 부모로부터 물려받은 기본재산의 차이, 소득획득 능력의 차이에서 연유

하는 것이겠지만 그 기저에는 개인의 가치관과 건강상태가 기본을 이루고 있다고 생각된다. 물론 이들 3개 원인 즉, 경제력, 가치관, 건강은 상호연계 되어있는 측면도 있음을 부인할 수 없다. 다시 말하면, 건강해야 건전한 가치관이 성립되고 이를 바탕으로 경제력을 획득할 수 있다. 또 한편으로는 가치관이 건전해야 스스로 건강관리도 하고 경제력 획득을 위한 성실한 노력을 하게 된다.

노동없이 자산만으로 살아가는 사람도 있을 수 있지만, 기본적으로 경제력은 노동활동을 통하여 획득할 수 있다. 개인의 가치관과 건강상태는 근로활동 참여 여부에 영향을 주고 결과적으로 경제력획득에 영향을 준다. 가치관은 개인의 인생설계 및 경제력 향상을 위한 동기부여의 중요한 요인이며, 올바른 가치관의 형성은 양극화 해소의 가장 근본적인 해결방안이라고 생각된다. 가치관의 형성은 유소년기의 가정교육에서 지대한 영향을 받으므로 특히 저소득가구의 부모가 이런 역할을 제대로 못해주는 경우 사회적으로 대신해 줄 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

경제력은 초기자산과 소득으로부터 창출된다. 따라서 경제력 양극화는 직업활동을 통한 소득양극화개념과 투자활동을 통한 자산양극화 개념을 포괄하고 있다. 개개인은 자신의 노동소득(일자리) 또는 자산소득을 가지고 소비생활 및 투자(저축)활동을 영위한다. 소비생활에는 먹고 입는데 쓰는 일반 소비뿐만 아니라 주거소비 및 교육소비도 포함된다. 소비활동 이외에 개인은 여유자금을 저축하거나 투자를 한다. 개인이 주어진 소득으로 저축이나 투자를 못하고 소비생활에만 머물게 되면 경제력 증대를 기대하기 어려워 경제력 약화의 악순환에 당면할 우려가 있으나 저축 및 투자활동에 참여하게 되면 경제력 상승의 기회가 됨으로써 경제력 약화의 악순환에서 벗어날 수 있게 된다.

여기서 특기할 것은 교육 및 내집마련은 소비활동임과 동시에 투자활동이 될 수 있다. 똑같은 소비활동이라 하더라도 교육소비 또는 주거소비(내집마련)은 미래의 소득 상승 또는 자산가치 상승 가능성을 가지게 되므로 양극화의 악순환 고리에서 벗어날 수 있는 전환점이 될 수 있을 것으로 생각된다. 가구의 현재 경제력이 낮다고 하더라도 교육 및 내집마련은 경제력 상승기회를 제공한다. 전통적

으로 어려운 가정 형편에서라도 자식의 교육에 힘써 왔던 우리 조상들의 노력이 우리나라의 경제발전에 크게 기여하였음은 주지의 사실이다. 특히 교육의 경우 정규교육 및 기술교육 이외에도 가장 중요한 역할을 하는 것이 인생관 또는 가치관을 형성할 근간을 마련해 주는 가정교육임을 유념할 필요가 있다.

주거생활에 있어서 임차가구는 소비활동에만 참여하게 되고, 자가가구의 경우에는 소비생활과 동시에 투자활동에 참여하게 된다. 임차가구는 주거생활에 따르는 임대료(전세 또는 월세 등)를 부담해야 하며, 이러한 행위 자체는 순수한 소비행위로서 경제력 향상에 직접적인 기여를 하지 못한다. 반면, 자가가구는 내 집 마련에 목돈을 지불하지만 거주기간 중 실질적인 임대료 지불이 없으며, 주택가격의 지속적 상승 또는 하방경직성으로 인하여 집값의 기회비용 이상의 자본이득을 기대할 수 있다. 따라서 주거부문에 있어서 내집 마련 여부는 양극화의 악순환을 벗어나는 분수령이 되고 있다고 할 수 있다.

따라서 주거수준 양극화의 원인 파악은 주거부문 내적인 요인, 즉, 주거수준 양극화와 주택자산 양극화의 원인과 함께, 주거부문 외적인 요인, 즉, 경제력, 건강, 가치관 등의 요인도 함께 고려해야 할 것이다.

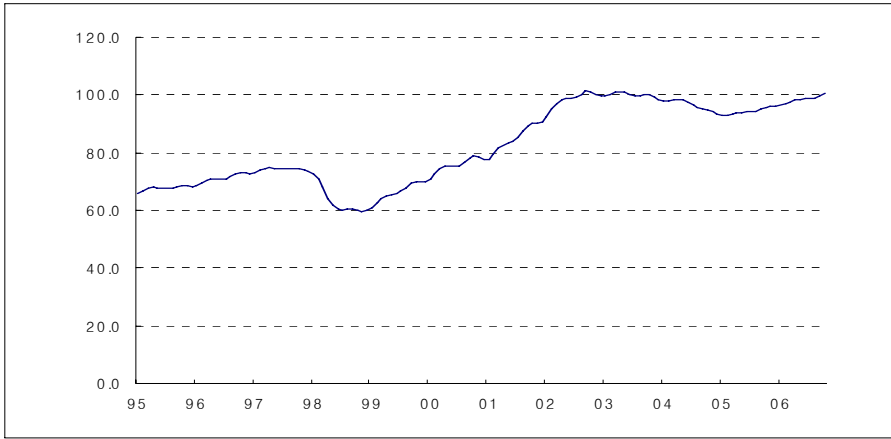
2) 주거수준 양극화의 원인

(1) 전세가격 상승

1999년 이후 높은 상승률을 보이던 전세가격은 2003년과 2004년 조정기를 거친 후 다시 상승세를 나타내고 있다(<그림 5-2> 참조). 이러한 전세보증금 및 임대료의 상승은 가구에게 주거비부담을 증가시켜 더 나은 주거환경으로 이동하거나 주택을 소유하는 데 제약요인으로 작용하게 된다. 특히 소득계층이 낮을수록 임차가구인 경우가 많고, 상대적으로 주거수준은 낮은 반면 주거비부담은 높은 경향을 보인다. 따라서 전세가격의 상승은 주거수준, 주거비부담 및 주거자산 측면에서 양극화를 초래하게 된다.

〈그림 5-2〉 전국 전세가격 추이(1995-2006)

(2003. 9=100)



자료 : 국민은행

(2) 높은 월세 전환금리

과거 월세는 시중유동사채이자율 수준을 기준하여 쌍방의 협의에 의하여 결정되어, 은행이나 시중금리가 높은 수준일 때는 보증금 차액에 2%(매월 기준)의 월세를 계산하는 것이 통념이었다. 최근에는 이자율이 낮아지고 풍부한 유동성으로 주택담보대출이 쉬워지면서 임대보증금 차액에 대한이자율이 매월 0.9~1.2%(연 10.8~14.4%)로 낮아졌으나, 아직도 시장이자율보다 현저히 높은 수준이다.

〈표 5-2〉 월세전환이율 및 시장이자율 추이

(단위 : %)

지역	월세전환이율				시장이자율		
	전국	수도권	서울	광역시	국고채(3년)	CD유통수익률(91일)	회사채
2002.12	1.2	1.1	1.0	1.2	5.3	4.9	5.9
2003.12	1.1	1.0	0.9	1.1	4.9	4.3	5.6
2004.12	1.0	1.0	0.9	1.0	3.3	3.4	3.7
2005.12	1.0	1.0	0.9	1.0	5.1	4.0	5.5
2006. 8	1.0	0.9	0.9	1.0	4.8	4.7	5.1

자료 : 국민은행; 한국은행

높은 월세전환이율로 인해 세입자는 주거상향 이동을 위한 밀천 마련이 어려워질 수밖에 없다. 또한 외환위기를 거치면서 전세비중이 감소하고 월세비중이 증가하면서 이러한 문제가 더욱 부각될 것으로 보인다. <표 5-3>에서 보는 것과 같이 월세는 2000년 14.8%에서, 2005년에 19%로 증가하였다. 월세비중의 증가원인은 임대인 입장에서 높은 월세전환이율이 시장이자율보다 높아 투자수익이 상대적으로 높고, 주택금융시장이 성장하면서 전세를 통한 자금조달 기능의 중요성이 상대적으로 약화되었기 때문이다. 앞으로 월세시장이 보다 경쟁적 구조로 재편되면서 월세전환이율은 점차 낮아질 것으로 보이나, 현재의 높은 월세전환이율과 월세비중의 증가는 임차인의 주거비부담을 가중시켜 주거 상향이동을 가로막는 주요한 원인이 되고 있다.

〈표 5-3〉 주택점유형태 추이

(단위 : %)

구분	자가	전세	월세	무상
1995	53.3	29.7	14.5	2.5
2000	54.2	28.2	14.8	2.8
2005	55.6	22.4	19.0	3.1

자료 : 통계청. 각 연도 인구주택총조사

(3) 임차인의 권리확보 미흡

일반적으로 세입자는 자기 집에 살고 있는 가구보다 주거에 대한 불안감이 높다. 세입자들이 느낄 수 있는 주거불안의 종류를 4 가지 정도로 제시하고 각각의 경우마다 불안 정도를 응답하도록 조사·분석한 기존연구에 따르면 세입자는 임대료 상승에 대한 불안감을 가장 많이 느끼고 있으며, 다음으로 짧은 계약기간, 계약기간 중 집을 비워야 할 가능성 및 보증금의 안전여부에 대한 불안감의 순으로 불안정도가 낮아지고 있다.²⁵⁾

25) 김혜승. 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. 국토연구원. pp.37-39.

〈표 5-4〉 세입자의 주거불안정도

구분	계약기간 중 집주인이 나가달라고 요구할 경우에 대한 불안	계약기간 자체가 너무 짧아 불안	계약기간 만료후 상승할 임대료에 대한 불안	(전세)보증금을 받지 못할 수도 있는 불안
아주 큼	4.8	2.1	11.1	5.9
큰 편임	19.1	19.2	31.8	16.7
보통	32.3	37.5	28.6	31.0
작은 편임	26.8	25.0	16.6	26.7
없음	17.0	16.2	12.0	19.8

자료 : 김혜승, 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. p38.

현행 주택임대차보호법에서는 임대료인상률을 1년에 최고 5%로 제한하고 있다. 이는 임대료가 부당하게 고액화하는 것을 막고 임차인의 경제적 이익을 보호함으로써 임차권의 안정을 도모하는데 목적이 있다. 그러나 현실적으로 최고인상률 범위내의 인상은 극히 드문 경우로서, 대부분의 임대인은 임차인과 계약을 갱신하지 않고 임차인을 교체하는 방법으로 5% 이상의 임대료 인상을 실현하고 있다. 이는 임차인에게 계약갱신권이 없고 최초의 임대료에 대한 규제가 없기 때문이다. 또한 임대차계약기간 만료후 그리고 계약기간 중에도 소유권 변동시 및 세입자 사정으로 인한 이주시 등에 전세금 원금보장(반환) 문제가 상존하여 세입자의 주거불안의 한 요인으로 작용하고 있다.

따라서 임대료 증액제한, 재계약 및 보증금 반환보장과 관련하여 임차인의 주거안정을 증진시킬 제도적인 조치가 필요하다 하겠다.

(4) 과거 주택공급 중심의 정책기조로 가구에 대한 관심 미흡

얼마 전까지만 해도 우리나라에서는 주택재고의 확보에 정책우선순위가 주어져 물량확대에 치중한 주택중심으로 정책이 집행되어 왔으며, 최근에서야 비로소 가구 중심의 주거복지정책으로의 전환이 가시화되고 있다.

우리나라에서 본격적으로 주택정책을 정부의 계획하에서 포함시킨 것은 1962년 제1차 경제개발5개년계획부터라고 할 수 있다. 그러나 이 때 정부의 개입은 시장을 원활하게 하기 위한 극히 최소한의 개입이었다. 이후에도 1980년대말까

지는 주로 민간부문을 통하여 주택을 공급하였기 때문에 저소득층보다는 지불능력이 어느 정도 갖추어진 중산층 이상이 신규주택에 대한 수요계층이 되었다. 한편, 1980년대 말 소득계층별 주택공급전략 도입과 영구임대주택 공급 등을 포함하는 주택200만호건설계획의 추진과 함께 비로소 정부의 직접개입이 확대되었고, 저소득층을 위한 사회주택이 공급되기 시작되었다. 그러나 이후 공급된 공공임대주택의 경우에도 무주택세대주 및 청약저축가입자를 근간으로 하여 입주대상을 선정하였고, 가구의 경제력, 주거수준 등 가구특성을 세심하게 반영하지는 못한 한계를 지닌다. 최근에 와서야 정부는 주거의 질적 측면을 감안할 수 있도록 최저주거기준을 정책지표로 제도화하였고('04.6월 기준 고시), 「주택종합계획」(2003-2012)을 수립하는('04.1월) 등 가구 중심의 주거복지를 중시하는 주택정책으로 전환하기 위한 제도정비에 노력하고 있다.

최근 주택시장을 둘러싼 환경변화로 주택수요 특성이 매우 다양화되고 있으며 이들 특성에 부합하는 주택공급이 중요한 문제로 대두되고 있다. 특히 인구 및 가구구성, 주택금융시장의 발달, 주택의 양적부족 문제 해결 등의 변화는 주택수요 특성의 다변화를 가속시키고 있으며 이에 대응하여 주택공급 정책을 수립할 당위성이 점차 증대하고 있다.

우선 인구증가율이 감소하고 있으며, 가구구성에도 많은 변화가 나타나고 있다. 인구성장률은 2005년 현재 0.44%에서 2010년은 0.34%로 점차 둔화하여 2020년에는 0.01%에 도달한 후, 2030년 -0.28%, 2050년 -1.18%로 감소할 전망이다.²⁶⁾ 인구성장률 둔화에 따라 유년인구와 생산가능인구의 비율은 낮아지고, 노령인구의 증가로 2026년에는 초고령사회에 도달할 것으로 보인다.²⁷⁾ 가구 구성비를 보면 2세대 가구가 가장 주된 유형을 유지하고 있는 가운데 2세대 이상은 감소하고 1세대 가구 및 1인 가구는 크게 증가하는 패턴을 보이고 있다. 인구 및 가구는 주택수요를 결정하는 기본적인 요인이라는 점을 감안할 때 인구성장률 둔화 및 연령계층별 구성비, 가구구성의 변화는 중장기 주택수요에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

26) 통계청. 2005. 1. 장래인구 특별추계 결과.

27) 고령사회 : 총인구중 노령인구 구성비가 14%, 초고령사회 : 20%

〈표 5-5〉 가구구성 추이

(단위 : 만가구, %)

구분	계	1세대	2세대	3세대이상	비혈연가구	1인 가구	핵가족
1985	957 (100.0)	92 (9.6)	641 (67.0)	142 (14.9)	16 (1.7)	66 (6.9)	659 (68.8)
1990	1135 (100.0)	122 (10.7)	753 (66.3)	142 (12.5)	17 (1.5)	102 (9.0)	773 (68.0)
1995	1296 (100.0)	164 (12.7)	820 (63.3)	129 (10.0)	18 (1.4)	164 (12.7)	889 (68.6)
2000	1431 (100.0)	203 (14.2)	870 (60.8)	120 (8.4)	16 (1.1)	222 (15.5)	978 (68.3)

주 : ()는 해당 가구유형이 전체가구에서 차지하는 비중
 자료 : 통계청, 각 연도 인구주택총조사.

다음으로 외환위기 이후 주택금융시장이 크게 성장하면서 소비자 입장에서 주택구입자금을 조달하는 것이 용이해졌다. 주택금융공사의 설립과 정부의 주택마련자금 지원 등 각종 주택수요지원 정책으로 무주택서민의 내집마련 기회가 확대되고 있으며, 일정한 소득이 있는 젊은 계층도 과거에 비해 주택을 구매하는 시점을 앞당길 수 있게 되었다. 이러한 요인은 주택수요를 증가시키는 주요한 원인으로 부각되고 있다. 따라서 수요자의 다양한 특성에 부응하는 주택공급정책이 요구된다.

또한 전국적으로 주택보급률이 100%를 넘어서면서 지역별·계층별 주택수요 특성을 감안하여 주택정책을 추진할 필요성이 대두되고 있다. 2005년 현재 서울(89.7%), 대구(92.5%), 울산(99.7%)을 제외하고 전 지역에서 이미 주택보급률은 100%를 상회하고 있다. 주택이 풍부해 지면서 보다 지역별·계층별 주거서비스 특성을 감안한 주택공급정책을 마련할 필요가 있다.

(5) 질적 수준이 확보된 저렴주택재고의 부족

주거수준의 양극화를 가져온 또다른 요인은 주택의 질적 수준을 체계적으로 유지·관리하기 위한 조치가 충분히 이루어지지 않은 데서 찾을 수 있다.

통계청의 인구주택총조사에 따르면 주택이란 가구가 독립적으로 살림을 할 수 있도록 지어진 집으로 ①영구 또는 준영구 건물이며, ②부엌과 한개 이상의 방을

갖추고 있으며, ③독립된 출입구를 갖추고 있고, ④관습상 소유 또는 매매의 한 단위를 이루고 있어야 한다고 정의되고 있다. 그러나 이러한 주택의 요건도 제도적으로 구속력이 있는 것은 아니며, 이러한 주택의 요건이 보다 구체화된 주택의 질적 기준은 아직 미흡한 실정이고, 건축법에 의한 주택관련 기준도 주로 신규주택에 적용되는 한계를 지닌다.

정부는 2004년 6월 <주택법>(2003년 11월 시행)에 따라 최저주거기준을 공식적으로 제시하였다. 정부가 제시한 최저주거기준은 가구구성에 따른 가구면적 및 방수 기준, 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설 확보 등 필수적인 설비 기준 및 주택의 구조·성능 및 환경 기준으로 구성되고 있다. 또한 이러한 최저주거기준은 가구가 거주하기 위해 최소한도로 확보되어야 하는 주택의 규모와 시설을 규정하고 있고, 주택의 구조·성능·환경에 관한 구체적 기준은 건축법, 환경관련법령 등 개별법의 규정을 준용하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정만으로는 기존주택의 질적 수준까지를 적절하게 체계적으로 유지하는 데는 미흡하다 할 수 있다. 한편 현재 민간주도로 주택품질보증관련 상품이 개발 중이나 이 경우도 신규주택에 한정되는 문제를 지니고 있다.

(6) 주거복지정책의 실효성 미흡

1990년대 후반 국민의 정부에서 주거복지정책의 전환이 시작되었고, 2000년대 들어와 참여정부에서 본격적인 주거복지정책 프로그램들이 개발되었다. 그러나 주거복지 실태파악이 미흡한 상황에서 공급자 중심의 프로그램이 개발됨으로써 대상계층 및 지원조건, 전달체계 등에서 체계화가 이루어지지 못하였다.

(가) 주거복지정책 체계화 미흡

일반적으로 주거지원정책은 공공임대주택의 공급 등과 같은 공급측면의 지원과 주거비보조 등과 같은 수요측면의 지원으로 구분된다. 공공임대주택의 공급은 호당 투입비용이 많고, 건설기간이 길어 정책효과가 느리게 나타나 누적효과가 있고, 저소득층을 위한 저렴한주택재고가 부족할 경우 상당히 실효성이 있다고 할 수 있다. 반면 수요측면의 지원은 수혜가구의 실질소득을 증가시켜 저소득

층의 주거안정에 직접적으로 기여하는 효과를 지니나, 저소득층을 위한 주택재고가 충분하지 않은 경우 소득상승에 따른 수요증가는 주택가격 혹은 임대료 상승을 초래하는 문제를 발생시킬 수 있다.

대부분의 주요 선진국들은 주택부족문제가 완화됨과 함께 가구의 주거비부담 능력 제고를 토대로 하여 시장기구를 통해 주택을 공급하는 방안이 공공임대주택을 공급하는 방안보다 효율적이라는 인식하에 수요측면의 지원정책에 보다 많은 비중을 두고 있다. 우리의 경우는 이미 언급했듯이 공공임대주택 재고가 절대적으로 부족한 실정이다. 따라서 공공임대주택 재고를 확충시키는 데 많은 노력을 기울임과 동시에 주거지원정책의 형평성 및 실효성을 높이기 위해 주택재고 등 주택시장여건을 감안한 수요측면의 지원 및 기존주택의 개량지원도 단계적으로 확충할 필요가 있다.

참여정부 들어 2003년 ‘서민주거복지 지원대책’(2003.5.28)에서 소득계층별로 주거복지 지원계획이 수립되었고(<그림 5-3> 참조), 주택법상의 법정계획인 「주택종합계획」(2003-2012)의 수립을 통해('04.1월) 주거복지정책을 체계화하려는 노력이 시도되고 있다.

〈그림 5-3〉 소득계층별 주거복지 지원계획('03. 5. 28, 서민 주거복지 지원대책)

《 계 층 》	《 특 징 》	《 지원 방향 》	집 안 정 기 조 유 지	
소득 1분위 *월소득 78만원 이하	• 임대료 지불 능력 취약계층	• 주거급여 지원 확대 • 소형 국민임대주택 공급 • 다가구 등 매입임대		↔
소득 2~4분위 *월소득 200만원 이하	• 자가주택 구입 능력 취약계층	• 불량주택 정비 활성화 • 국민임대주택 집중 공급 • 전월세자금 지원 확대		↔
소득 5·6분위 *월소득 272만원 이하	• 정부지원시 자가가능 계층	• 중소형주택 저가 공급 • 주택구입자금 지원강화		↔
소득 7분위 이상 *월소득 272만원 초과	• 자가주택 구입가능 계층	• 시장기능에 일임 • 모기지론 등 금융지원	↔	

주거지원을 위한 우선적인 정책대상은 저소득·서민층이 될 것이며, 이들 중에서도 주거비부담이 과도한 가구 혹은 최저주거기준에 미달하는 가구가 우선적인 정책대상이어야 할 것이다. 2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 전체 일반 가구의 23.4%로 나타났고 이에 정부는 2004년 1월 『주택종합계획(2003-2012)』에서 주거복지의 정책적 목표를 최저주거기준 미달가구의 주거수준 향상 및 사회적 약자의 주거생활 안정에 두고 공공주택정책을 계획하였다.

주택종합계획(2003-2012)에서 공공지원대상계층은 일정 소득수준 이하의 최저주거기준 미달가구로 소득수준 및 주거비부담 정도에 따라 우선지원, 직접지원 및 간접지원 대상계층으로 구분하였다(<표 5-6> 참조). 이러한 공공지원대상계층 구분에 따라 점유형태, 주거지역 및 1인가구 여부 등을 감안하여 주거지원 프로그램은 <표 5-7>와 같이 제시하였다.

<표 5-6> 주택종합계획(2003-2012)상의 공공지원대상계층 및 지원프로그램

공공지원대상계층	대상가구
우선지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득하위 30% 가구 중에서 최저주거기준 주택의 거주를 위한 소득대비주거비 부담의 비중이 30%를 상회하는 가구
직접지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득 하위 40%에 속하는 가구 중에서 우선지원대상 계층을 제외한 가구
간접지원대상 계층	소득이 하위 40%~60%에 속하는 최저주거기준 미달가구로, 저렴한 분양주택 공급 또는 주거안정 지원으로 중산층화가 가능한 가구

자료 : 손경환·김혜승 외, 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. p136

〈표 5-7〉 주택종합계획(2003-2012)상의 계층별 주거복지 지원프로그램

구분		자가		차가	
		1인가구	2인 이상 가구	1인가구	2인 이상 가구
우선지원계층		주택개량지원 I		주거비보조 I	
직접 지원계층	도시	주택개량지원 II	국민임대주택공급	주거비보조 II	국민임대주택공급
	농촌	주택개량지원 II		주거비보조 II	
간접지원계층		10년장기임대주택공급, 주택마련 및 주택리모델링 지원			

자료 : 손경환·김혜승 외. 2003. 5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. p137

그러나 이상과 같이 주거복지지원 프로그램을 체계화하고 종합화하려는 노력에도 불구하고 아직까지는 국민의 주거복지수준을 향상시키기 위해 실효성있는 구체적이고 실천적인 전략은 미흡하다고 할 수 있으며, 주택종합계획에 따른 정책대상계층도 최저주거기준 미달가구에 한정된 문제점을 지니고 있다.

(나) 주거복지프로그램별 지원조건의 체계화 미흡

현재 시행 중인 우리나라의 주거지원 프로그램 중 공급측면의 프로그램은 영구임대주택, 국민임대주택, 50년 공공임대주택, 5년 공공임대주택, 10년 임대주택 등을 들 수 있고, 수요측면의 프로그램으로는 국민기초생활수급자에게 제공되는 주거급여, 영세민전세자금 대출지원, 근로자서민전세자금 대출지원, 근로자서민 주택구입자금 대출지원 등을 들 수 있다.

공공임대주택의 입주대상은 영구임대주택의 경우 국민기초생활보장법에 의한 수급자(생보자), 모자가정 및 국가유공자, 기타 청약저축가입자 등에 해당하는 무주택세대주이며, 50년/10년/50년 공공임대주택은 당해주택건설지역에 거주하는 무주택세대주로서 청약저축 가입자에게 우선 공급된다. 국민임대주택은 전용면적 50㎡미만인 주택인 경우에 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 자(단, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50퍼센트 이하인 자에게 우선공급), 전용면적 50㎡이상 60

m²이하인 주택인 경우에 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 청약저축가입자, 전용면적 60m² 초과인 주택인 경우에는 무주택세대주로서 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 청약저축가입자에게 공급된다. 반면 영세민전세자금 대출지원 대상자는 무주택인 세대주로서 지자체장의 추천을 받은 저소득세입자이고, 대상주택은 지역별 보증금 한도 3,000만원~5,000만원인 전용면적 85m²이하인 주택으로, 대출한도는 지역별 전세보증금의 70% 범위 내에서 지원된다. 근로자서민전세자금대출지원의 경우 대상자는 연간급여(소득)가 3,000만원 이하인 무주택세대주로서 대상주택은 전용면적 85m²이하인 주택으로, 대출한도는 전세가격의 70% 범위내에서 최고 6,000만원까지 지원된다. 근로자서민주택구입(중도금) 자금지원의 대상자는 연간급여(소득)가 2,000만원 이하인 무주택세대주로서 대상주택은 전용면적 85m²이하인 주택으로 기금취급은행의 주택평가가격 3억원 이하인 주택이고, 대출한도는 최고 1억원으로 담보평가금액 이내에서 지원된다.

특히 공공임대주택은 주로 정치적 결단에 의한 결과로 각 유형이 만들어진 시점도 다르고, 새로운 유형도 기존 유형과의 연계성을 충분히 고려하지 않고 도입되었기 때문에 앞에서 살펴본 공공임대주택의 입주자 선정기준에서도 알 수 있듯이 공공임대주택 유형들간의 체계성이 부족하다. 즉 입주자 선정기준이 임대주택의 유형에 따라 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 보훈대상자 중 수급자의 일정소득 수준 이하인 자, 일군위안부, 모부자가정, 북한이탈주민, 청약저축가입자, 무주택세대주, 철거세입자, 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자가구소득의 50%, 70%, 100% 이하인 자 등 다양하다. 또한 일정규모의 면적기준의 한도를 설정 - 영구임대는 전용 40m² 이하, 50년 임대는 전용 60m² 이하, 국민임대와 사원임대는 전용 85m²이하, 5년 및 10년 임대는 149m² 이하 - 함으로써 프로그램을 차별화시키고 있다. 특히 국민임대주택의 경우 적은 면적일수록 낮은 소득계층이 입주하도록 배분기준을 설정하고 있다. 그러나 가구의 경제적 여건 및 가구 특성에 적합한 면적 등을 고려하지 않고 면적의 한도를 설정하여 프로그램을 차

별화시키는 것은 수혜대상가구를 최저주거기준 미달가구로 만드는 문제를 야기할 수 있으며, 수혜가구간 혹은 수혜가구 및 비수혜가구간의 형평성을 저해할 우려가 있다. 따라서 공공임대주택 공급프로그램이 수혜대상에 있어 중복 및 누락 현상을 없애고 수혜가구에 대한 편익이 형평성을 지니기 위해서는 대상자선정에 있어 가구의 소득수준 및 가구특성에 적합한 주거기준이 모두 고려되도록 규정될 필요가 있다.

또한 건설원가를 토대로 산정되는 현행 공공임대주택의 임대료는 동일한 임대주택인 경우에도 입주가구마다 상이한 임대료부담을 주게 되며, 서로 다른 유형에 입주하고 있는 동일한 조건의 입주자들간에는 형평성 문제를 야기한다. 특히 국민임대주택, 5년/50년 공공주택에 입주해 있는 하위 소득 1분위에 속하는 가구의 임대료부담은 적정수준을 초과하고 있다. 이는 최저소득층이 영구임대주택의 임대료 수준으로 공급되는 공공임대주택 이외의 공공임대주택에 거주하기 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 따라서 공공임대주택의 임대료를 소득수준에 따라 적정한 부담이 되도록 차등화시키고, 개별주택이 제공하는 서비스수준 및 해당 지역의 임대료수준 등을 고려하여 산정하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁸⁾

(다) 주거복지 전달체계의 미흡

현재 우리나라 주거복지지원 프로그램과 관련된 전달체계는 사업계획을 수립하는 등 정책을 결정하는 중앙정부(건설교통부, 보건복지부 및 행정자치부), 지침에 따라 업무를 수행하는 지방자치단체(시도, 시군구, 읍면동) 및 금융기관·공사, 그리고 수혜자가 존재하는 구조로, 다음과 같은 문제점을 지닌다.²⁹⁾

첫째, 주거복지관련 행정체계가 다원화되어 있다. 주거복지와 관련된 정책결정기관(건설교통부, 보건복지부 등)과 정책집행기관(행정자치부)이 분리되어 정책부처가 정책집행과정을 통제하기 어렵고 환류를 통한 정책조정이 어려운 구조이다. 또한 지역마다 주거복지프로그램을 담당하는 부서(국/과)는 일관되지 않고

28) 김혜승 외. 2006. 「임대주택 체계개편 연구」. 건설교통부.

29) 김혜승 외. 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. 국토연구원. pp130-132.

그 명칭조차 상이한 것으로 나타났다.

둘째, 주거복지전달체계의 구조가 수직적이고 상의하달식이다. 기본정책과 사업계획을 수립하는 중앙정부와 지침에 따라 업무를 수행하는 지자체(시도, 시군구, 읍면동의 3중구조)가 존재하는 구조로, 이는 정책집행을 지연시키고 형식화시키는 문제점 야기할 우려가 있다. 즉, 지역실정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기보다는 상위기관으로부터 지침을 수동적으로 하달받는 방식의 행정체계 하에서 주거복지 업무수행이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 주거복지관련 전담인력 및 전문성이 부족하다는 점이다. 실태조사 결과, 주거복지 지원프로그램을 담당하고 있는 공무원의 전체업무 중 주거복지관련 업무가 차지하는 비중은 24.9% 정도로 나타나 주거복지전담인력이 부재한 실정이다.

마지막으로, 주거복지 지원프로그램별로 또 서비스제공기관별로 대상자선정 기준, 지원내용 및 전달과정이 각각 별개로 운영되고 있고, 이들을 연계하는 체계가 미비하여 정책 대상자에 따라 서비스 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다. 특히 수요자 위주의 주거복지서비스를 제공하기에 미흡한 전달체계를 지니고 있다.

따라서 주거지원 정책대상자의 접근성을 제고하고, 주거지원의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 이러한 주거복지 전달체계의 문제점을 개선하여 주거복지정책의 실효성을 높여야 할 것이다.

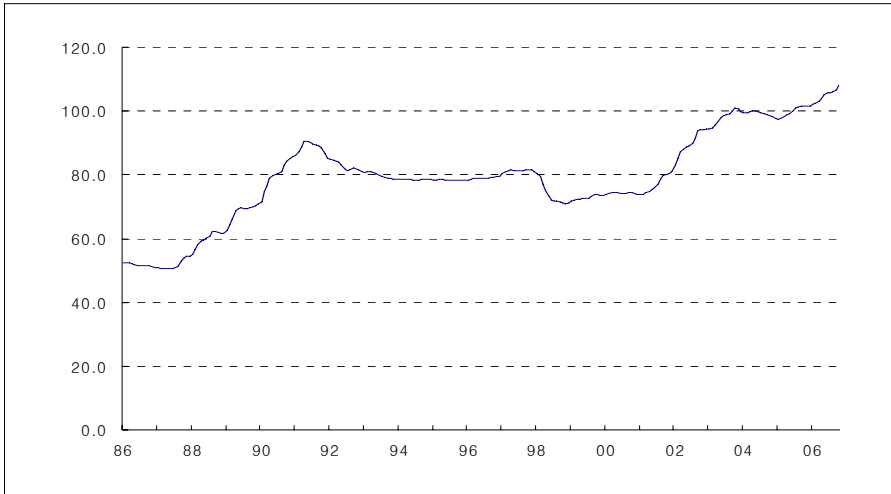
3) 주택자산 양극화의 원인

(1) 주택가격 상승

과거 주택가격은 소득수준의 상승과 주택재고의 부족으로 상승추세를 보이다가 주택200만호 건설에 힘입어 1990년대 초반 이후 안정세를 보였다. 그러나 IMF 금융지원 직후 급락했던 집값은 1999년부터는 지속적인 상승세를 보이고 있다(<그림 5-4> 참조).

〈그림 5-4〉 전국 주택매매가격 추이(1986-2006)

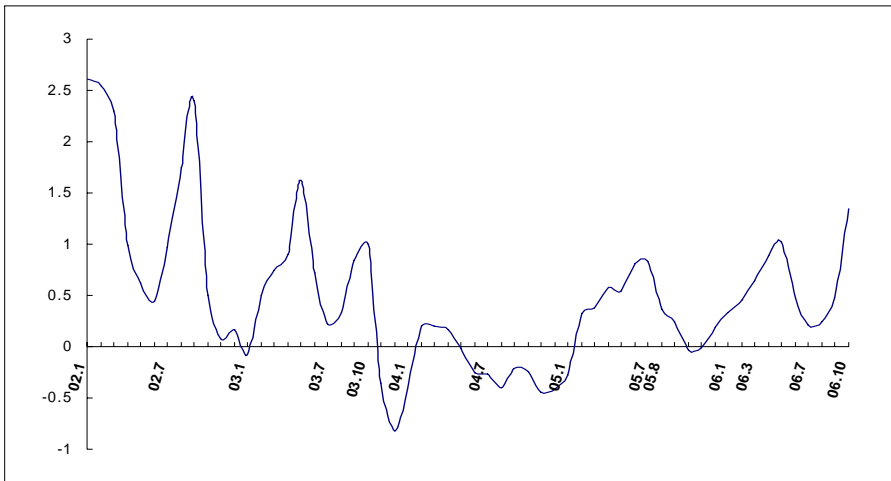
(2003.9=100)



자료 : 국민은행

참여정부에 들어와서는 10.29대책(2003), 8.31대책(2005), 3.30대책(2006) 등 강력한 부동산시장 안정대책으로 전국적인 주택가격이 조정되는 시기도 있었으나 최근 들어와서는 다시 상승세를 보이고 있다(<그림 5-5> 참조).

〈그림 5-5〉 전국 주택매매가격 전월대비 증감률(2002-2006)

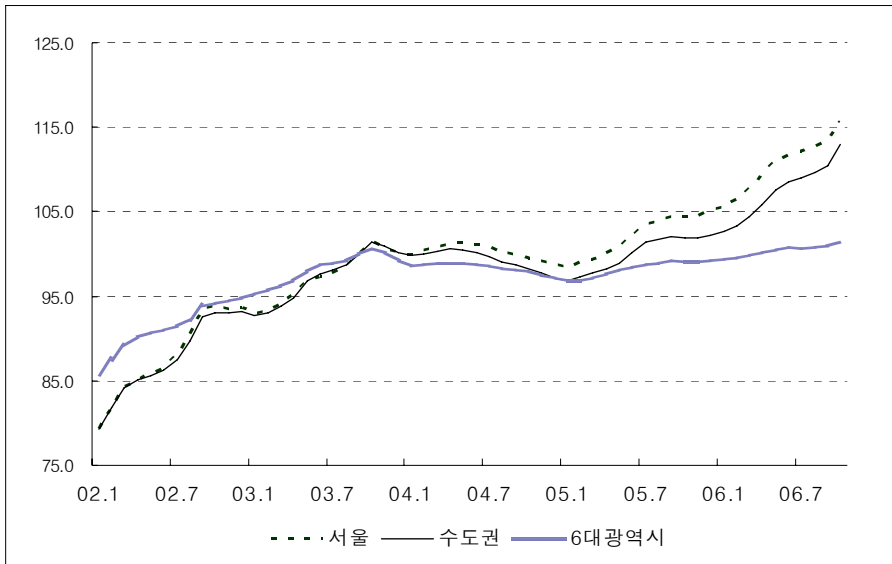


자료 : 국민은행

최근 주택가격은 서울과 수도권을 중심으로 높은 상승률을 보이고 있는데, 지방은 2004년 이후 주택가격이 조정기에 있는 것으로 판단되나 서울 및 수도권의 주택가격은 2004년 조정기를 거친 후 상당히 높은 상승세를 나타내고 있다(<그림 5-6> 참조).

〈그림 5-6〉 지역별 주택매매가격 추이

(2003.9=100)



자료 : 국민은행

특히 2006년 상반기에는 재건축 아파트 가격을 중심으로 서울시 강남지역의 주택가격이 상승하였고, 판교신도시 아파트분양을 전후로 하여 인근지역의 주택가격이 급격히 상승하였다(<표 5-8> 참조). 이렇게 서울 및 수도권과 지방간 주택가격의 격차가 커지고 또한 수도권내에서도 국지적으로 주택가격의 차별화가 심화되고 있는 현상은 주거자산의 양극화를 초래하고 있다.

〈표 5-8〉 주택매매가격 증감률(2004-2006)

구분	전국	수도권	강남구	서초구	송파구	용인시	안양시
04년1분기	-0.001	0.070	0.739	0.274	0.547	-0.079	-0.032
04년2분기	-0.035	-0.076	0.079	0.022	0.453	-0.010	0.149
04년3분기	-0.292	-0.474	-0.717	-0.314	-0.924	-0.293	-0.342
04년4분기	-0.367	-0.506	-0.759	-0.415	-0.533	-0.294	-0.279
05년1분기	0.142	0.175	0.782	0.901	0.723	0.602	0.194
05년2분기	0.644	0.834	3.001	3.227	2.636	2.745	2.125
05년3분기	0.478	0.608	0.770	1.689	0.853	0.735	1.473
05년4분기	0.052	0.053	0.230	0.185	0.755	-0.422	0.201
06년1분기	0.475	0.716	2.249	1.927	1.643	1.010	1.914
06년2분기	0.794	1.325	1.971	2.146	1.608	1.546	3.552

주 : 분기별 증감률은 3개월간 전월대비 증감률의 평균

자료 : 국민은행 전국주택가격 동향조사(2006.10)

(2) 주택보유에 따르는 부담 경미

주택자산의 양극화가 급속히 진전되고 있는 것은 주택가격 상승이 차별적으로 심화되고 있는 것과 함께 주택보유에 대한 비용부담이 낮은 데에서 비롯되고 있다.

사용자비용분석에 따르면 우리나라는 주택을 보유함으로써 얻는 이득은 가격 차별화의 심화에 따라 매우 큰 차이를 보이는 데에 비하여 주택을 보유하는데 따르는 비용은 전국적으로 동일한 이자율과 세율이 적용됨으로써 비용부담이 매우 낮다³⁰⁾. 사용자비용이란 주택보유자가 주택을 보유함으로써 발생하는 순비용으로서 이는 주택투자에 대한 기회비용에, 주택보유기간 동안 발생하는 보유비용을 합하고, 가격상승에 의한 자본이득을 제하여 계산한다.

30) 윤주현·강미나 외. 2005. 「서울 강남주택시장 구조분석연구」, 국토연구원. pp.120~121

사용자비용 = 기회비용 + 보유비용 - 자본이득

$$C_t = V_t(i_t + \tau_t - \pi_t)$$

V_t : 아파트의 평당매매가

i_t : 회사채 수익률(만기3년, AA등급)

τ_t : 재산세 실효세율(보유에 따르는 비용은
재산세부담만을 고려하였음)

π_t : 아파트가격 증감률

이러한 사용자비용은 그 값이 높으면 주택보유로 인한 부담이 크므로 주택수요가 줄고 값이 낮으면 주택수요가 증가한다. 특히 사용자 비용이 마이너스인 경우 주택보유로 인한 비용보다 이득이 절대적으로 높으므로 주택수요의 폭발적 증가를 불러일으킬 수 있다. 주택보유의 사용자 비용이 마이너스로 나타나는 이유는 보유세가 낮고, 주택가격 상승에 따른 자본이득이 매우 높기 때문이다. 따라서 사용자비용의 개념을 주거정책의 한 수단으로 활용해야 한다고 본다. 주택보유의 사용자 비용이 임대료지불 부담 내지는 여타 투자상품의 수익률과 크게 차이가 나지 않도록 유지해야 한다. 금리하락기에 가벼운 보유비용은 주택수요를 급증시켜 가격상승을 초래하고 이는 투자수요를 유인하는 악순환 야기하기 때문이다. 현재는 주택보유비용이 임차거주비용보다 월등히 낮으므로 임차거주보다는 주택보유를 선호하는 구조이다. 임차거주는 선택이 아니라 경제력이 부족하여 나타나는 결과일 뿐이다.

따라서 자가와 임차의 선택이 경제력에 의하지 않고 선호도에 따라 결정되는 구조를 만들 필요가 있다. 적절한 사용자비용은 주택가격에 대비한 임대료비용(연간 월세기준)과 유사한 수준이라 하겠다. 현재는 사용자비용은(금리5%+재산세실효세율0.3%-가격상승률)로서 가격 상승률에 따라 사용자비용의 움직임이 매우 크다. 점유형태간 사용자비용의 형평성을 높이기 위해서는 금리가 높아지거나, 재산세 실효세율이 높아지거나, 가격이 안정되어야 한다. 금리는 거시경제

과급효과가 크므로 주택부문만을 고려하여 금리를 올려서 사용자비용을 높이는 주장을 할 수는 없다. 다만 재산세 실효세율을 높이고, 주택가격 상승 기대감을 낮추는 방안을 모색해야 할 것이다.

2003년 기준으로 우리나라의 보유세 실효세율은 0.12%에 불과한 반면, 미국의 경우는 1.15%(주별로 0.3%~4.0%), 일본은 0.4%, 대만 0.3%인 것으로 나타났다. 이는 우리나라는 아직까지 외국에 비해 실질적인 보유세 부담수준이 낮아 고가주택을 보유하거나 다주택을 보유하는 경우에도 부담 정도가 미미한 수준임을 말해 준다. 한편, 주택가격 상승에 따른 자본이득을 환수할 수 있는 양도소득세의 경우도 실과과세가 되지 않아, 가격 급등시 부동산가격상승이득을 세금으로 제대로 환수하기 어려우며, 1세대1주택에 대한 비과세 등으로 과세 실효성이 낮았다.

참여정부에 들어서 재산세 실효세율을 높이는 정책이 추진되고 있고, 주택가격 상승 기대감을 낮추기 위한 부동산시장 투명화 및 자본이득 환수 강화가 추진되고 있으나 정책방향의 타당성에도 불구하고, 실질적인 추진체계의 미흡 및 기득권층의 반발로 정책효과가 가시화되지 못하고 있는 실정이다.

참여정부 들어서 발표된 부동산관련대책(10.29, 8.31, 3.30 등)에 포함된 부동산 관련 세제 강화내용을 보면, 실거래가 등기부등본 기재, 실거래가에 근거한 취득등록세 부과, 재산세제 개선 및 종합부동산세 도입, 양도소득세의 강화 등을 손꼽을 수 있다. 부동산시장 투명화와 보유세제의 강화 등은 주택관련 조세정책의 효과성 제고 및 주택보유로 인한 사용자비용부담을 증가시키는데 기여하고 있다. 이러한 조치는 바람직한 방향이라 생각된다.

재산세는 과세대상의 시가표준액을 기준으로 세율이 적용되고 있다. 예를 들면 건물시가표준액은 $(\text{m}^2\text{당 기준가액} \times \text{적용지수(구조, 용도, 위치)}) \times \text{잔존가치율} \times \text{가감산율} \times \text{면적}$ 으로 계산되고, $\text{m}^2\text{당 기준가액}$ 결정은 매년 1월1일 시장·군수가 도지사 승인을 얻어 결정 고시한다. 행정자치부장관은 「건물시가표준액 조정기준」을 국세청장과 협의하여 시, 도지사에게 권고할 수 있다. 재산세율은 다음의 표와 같다. 다만, 시장·군수는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재

산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 제1항의 표준세율의 100분의 50범위 안에서 당해연도에 한하여 가감조정할 수 있다.

〈표 5-9〉 재산세율 현황

과세표준	세율
4,000만원 이하	1,000분의 1.5
4,000만원 초과 1억원 이하	6만원+4,000만원 초과금액의 1,000분의 3
1억원 초과	24만원+1억원 초과금액의 1,000분의 5

시가표준액은 대부분의 지자체에서 실거래가의 70-80% 수준으로 고시되고 있는데, 실거래가가 1억원³¹⁾이고 시가표준액이 8천만원인 경우 재산세 부담액을 계산해 보면 18만원(= 6만원 + 4천만원×0.003)이 나온다. 한편, 서울지역의 경우 실거래가가 10억원이고 시가표준액이 8억원인 주택의 재산세 부담액을 계산해 보면 374만원(= 24만원 + 7억원×0.005)에 달한다. 재산세율을 적용하는 과세표준 구간이 실제의 주택가격 분포에 비하여 매우 간략히 구분되어 있어 과세표준이 1억원을 초과하는 아파트는 그 상한값이 매우 높음에도 불구하고 하나의 구간으로 설정되어 똑같은 세율을 적용받는 문제가 있다.

종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세 부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 도입되었다. 종합부동산세는 주택에 대한 종합부동산세와 토지에 대한 종합부동산세의 세액을 합한 금액을 그 세액으로 한다. 납세의무자는 주택의 경우 과세기준일 현재 주택분 재산세의 납세의무자로서 국내에 있는 재산세 과세대상인 주택의 공시가격을 합산한 금액이 6억원(개인의 경우 세대별로 합산한 금액을 말하며, 이하 “주택분 과세기준금액”이라 한다)을 초과하는 자는 종합부동산세를 납부할 의무가 있다. 과세표준액은 주택의 경우 납세의무자별로 주택의 공시가

31) 2005년 설문조사 결과 자가거주자의 경우 거주주택가격이 5천만원-1억미만이 28.7%, 1억-1억5천만원이 18.0%로 가장 높은 비율을 차지하고 있음

격을 합산한 금액에서 6억원을 공제한 금액으로 하고, 토지의 경우에는 납세의 무자별로 당해 과세대상토지의 공시가격을 합한 금액에서 3억원을 공제한 금액으로 한다. 적용세율은 다음 표와 같다.

〈표 5-10〉 종합부동산세율 현황

과세표준	세율
3억 이하	1천분의 10
3억원 초과 14억원 이하	1천분의 15
14억원 초과 94억원 이하	1천분의 20
94억원 초과	1천분의 30

주택분 종합부동산세액을 계산함에 있어 2006년부터 2008년까지의 기간에 납세의무가 성립하는 주택분 종합부동산세에 대하여는 제1항의 규정에 의한 세율별 과세표준에 다음 각 호의 연도별 적용비율을 곱하여 산출한다.

〈표 5-11〉 종합부동산세 과세표준 적용비율

연도	과세표준 적용비율
2006	100분의 70
2007	100분의 80
2008	100분의 90
2009	100% 적용

시가표준액이 8억원인 주택의 경우 종합부동산세 부담금액을 계산해 보면 6억 원을 초과하는 금액이 2억원이므로 2억원에 2006년의 과세표준 적용비율 70%를 곱하고 여기에 적용세율 1%를 곱하면 종합부동산세는 140만원에 달한다. 2009년이 되면 200만원 수준에 이른다. 이에 따라 시가표준액 8억원인 주택의 보유자는 재산세 374만원에 종합부동산세 140만원을 합친 512만원을 1년에 부담해야 하는 결과가 된다. 이렇게 보면 주택보유로 인한 보유세 부담은 종합부동산세에 비하여 재산세 부담이 절대적으로 높은 결과를 초래한다. 주택가격이 높아질수록 재

산세부담보다 종합부동산세가 더 커지게 된다.

주택보유로 인한 재산세 및 종합부동산의 도입으로 주택보유에 대한 부담이 급격히 인상되어 기득권층의 반발을 야기하고 있다. 2003년만 하더라도 시가 8억 5천만원하는 강남소재 45평형 아파트의 연간 주택보유세(재산세및종토세) 부담은 54만원에 불과하여 시가 1600만원하는 2000cc 중형승용차의 세금부담 52만원과 유사한 수준이었다.

〈표 5-12〉 과거 강남소재아파트 재산세 부담 현황

종 류	강남소재 아파트	중형승용차
규 모	45평형	2000cc
시 가	8억5,000만원	1,600만원
연간세금	54만원	52만원

자료 : 행자부 2003. 9. 「부동산보유세제 어떻게 달라지나?」

그러나 그 절대적인 수준에서 보면 세금부담이 부당하게 높다고 볼 수는 없다. 자동차세 등 여타 내구재의 조세부담의 실효세율과 비교해 보았을 때 주택보유에 따른 조세부담이 절대적인 수준에서 높은 것은 아니고, 다만, 예전의 부담과 비교하여 상당히 높아진 것에 대한 불만으로 해석된다. 보유자산가액은 높지만 소득이 낮아서 보유세를 납부하기 어려운 계층에 대해서는 보유세납부를 유예할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 이보다도 문제가 되는 것은 그동안의 급격한 가격상승으로 부동산 양도차익이 급증하였음에도 불구하고 양도소득세의 강화는 조세정책이 완화될 수 있을 것이라는 기대 속에 거래를 위축시키는 결과를 야기하였다. 기존주택 물량공급의 위축은 주택수요의 확대와 더불어 주택부족문제를 야기하고, 결국은 주택가격의 상승으로 이어진다. 시장에서의 주택부족문제를 신규주택 건설공급으로만 해결하려는 노력은 바람직하지 않다. 시장에서의 주택부족문제를 완화하기 위해서는 거래원활화 방안도 그 하나가 될 수 있다.

따라서 그동안의 보유세 강화정책이 실효를 거둘 수 있도록 거래원활화를 도모하는 방안이 모색되어야 한다.

(3) 주택보유에 따르는 자본이득 환수 미비

주택보유에 있어서 발생하는 자본이득은 재건축사업 추진에 따른 주택자산가치의 상승에서 나오는 개발이득과, 보유주택의 가격상승으로 양도시 발생하는 양도차익이 있을 수 있다.

재건축사업이 예정된 주택단지에서는 재건축 사업 완료후의 개발이득을 겨냥한 주택구입수요가 증대함에 따라 대도시 주택가격 상승의 주범으로 인식되어 왔다. 2006년 3.30대책에서는 재건축제도 합리화방안을 마련하여 무분별한 재건축으로 인한 사회적 자원낭비와 고질적인 투기요인을 차단하고, 재건축에 따른 초과이익을 공적으로 환수하도록 하고 있다. 재건축사업의 투명성을 강화하고, 재건축정비기본계획에 대한 중앙정부의 협의기능을 강화하여 용적률·층고 등의 도시계획적 측면과 주택시장 안정측면을 감안하도록 하였다. 또한 재건축을 위한 안전진단의 객관성과 신뢰성을 제고하고, 개인의 노력과 관계없이 용적률 증가 등에 따라 재건축조합에 귀속되는 개발이익을 환수하는 제도 마련이 주요 골자이다.

재건축사업에 대한 개발이익 환수방안에 있어서는 준공시점과 착수시점의 집값 차액에서 개발비용과 정상집값 상승률을 공제하여 산정한 개발이익의 일정비율에 해당하는 부담금을 조합에 부과하는 개발부담금 부과제도가 도입된다. 부담금 부과율은 조합원1인당 평균 개발이익규모를 기준으로 누진하여 0-50%로 적용할 예정이다. 재건축부담금으로 징수한 자금은 국가와 지자체가 일정비율로 배분하여 서민주택건설과 도시재정비사업 등에 활용할 예정이다.

주택보유에 따르는 또 하나의 자본이득은 보유주택을 처분하면서 발생하는 양도차익이다. 과거 우리나라의 양도소득세는 국세청 기준시가를 근거로 양도차익을 계산하였고, 1가구 1주택자에 한하여 비과세되어 왔다. 그 결과 양도차익이 저평가되어 다주택보유자라 하더라도 양도차익에 비하여 양도소득세 부담이 실질적으로 크지 않았다. 또한 1가구1주택자에 대해서는 양도차익 규모에 관계없이 양도소득세가 비과세됨으로써 부동산보유에 대한 투자수요의 증대를 구조적으로 야기하고 있다. 주택보유과세도 미진한 상황에서 특정지역으로의 주택수요

편중은 그 지역의 주택가격 급등을 야기하였고, 그 결과 주택자산의 양극화 및 자산양극화를 초래하고 있다.

2005년 8.31 부동산제도 개혁방안에서는 부동산거래투명화를 위한 실거래가 신고제도 및 등기부에 실거래가 기재, 투기수요억제를 위한 종합부동산세 강화 방안과 함께 투기이익의 환수를 위한 양도소득세 강화를 포함하고 있다. 그 내용은 양도세 과세를 2007년부터 모든 주택에 대해 실거래가를 적용하고, 1가구2주택에 대한 양도세를 강화하여 수도권 및 광역시 소재 기준시가 1억원 초과주택과 기타지역 소재 기준시가 3억원 초과주택에 대하여 장기보유특별공제혜택 적용을 배제하고 세율도 9-36%에서 50%로 인상하였다. 1가구1주택자의 경우 15년 이상 장기보유자에 대한 특별공제율 45% 적용을 신설하였다. 이는 1가구1주택인 경우에도 양도소득세 과세대상이 되는 실거래가 6억원을 초과하는 고가주택에 대하여 6억원 초과분에 양도세를 과세하는데에 따른 반발을 완화하기 위한 것으로 해석된다.

(4) 부동산시장 투명성 미흡

부동산시장이 투명하지 못하면 주택투기세력이 기승을 부려 실수요자는 상대적으로 비싼 비용을 지불하고 주택을 구매할 수밖에 없다. 또한 중·저소득층의 내집마련의 기회를 저해함으로써 주택자산의 양극화 현상을 심화시키게 된다. 과거 우리나라는 부동산거래 및 보유 측면에서 자금흐름구조의 불투명성과 과세의 불공평성이 부동산시장의 투명성을 약화시키는 요인으로 지적되어 왔다.

최근까지 부동산거래시 매수자는 취득세, 매도자는 양도세를 적게 내기 위해 이중계약서를 작성하는 것이 관례화 되어 있었다. 그러나 과세당국은 신고가격을 검증할 수 있는 체계가 미비하고 금융시스템과의 연계가 부족하여 실제보다 낮은 과표에 세금을 부과할 수밖에 없었다. 이러한 상황은 우리나라 부동산시장의 투명성을 약화시키고 과세의 형평성을 저해하는 고질적인 병폐로 늘 지적되어 왔으며, 부동산투기를 부추기는 요인으로 작용하여 왔다.

부동산시장의 투명성을 보여주는 주요지표의 하나로 과세의 공평성을 들 수

있다. 과거 부동산세제의 과세표준은 행자부의 시가표준액, 국세청의 기준시가, 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 공시지가로 다원화되어 있었다. 2000년 기준으로 시가표준액의 현실화율은 40~50%이며, 기준시가의 경우 단독주택 60~70%, 공동주택 80~90%, 2003년 개별공시지가는 70~80% 수준으로 나타났다.³²⁾ 또한 지역별·용도지역별로 편차가 크게 나타났다.

이처럼 과거에는 부동산세금을 부과하기 위한 과세표준으로 사용되는 공적인 가격들의 다원화되고 현실화율이 낮은 문제가 있었다. 세금이 공정시장가치(fair market value)에 맞도록 적절하게 부과되지 못하고, 부동산 유형별, 지역별, 이용상황별로 현실화율이 상당한 차이를 보여 소유하고 있는 부동산의 포트폴리오 구성에 따라 불공평하게 과세되었다.³³⁾

최근 정부는 이러한 부동산시장의 문제점을 시정하고 투명성을 제고하고자 실거래가 신고제 및 등기부 기재를 시행하고 실거래가 검증시스템을 구축하였다. 이를 통해 이중계약서 작성을 근절할 수 있게 되었으며, 실거래가격과 산재되어 있는 각종 부동산정보를 통합·축적하는 부동산정보망을 구축함으로써 건전한 거래질서를 확립하는 한편 부동산정책을 보다 효율적이고 합리적으로 수립할 수 있는 기반을 마련하였다.

이와 함께 과표 일원화와 현실화도 적극적으로 추진하고 있다. 기존에 행정자치부, 국세청, 건설교통부에서 따로 수행해오던 부동산 가격평가업무를 건설교통부에 이관하여 일원화하였다. 또한 주택에 대해서는 토지, 건물을 일체 평가하는 주택공시가격, 토지에 대해서는 공시지가로 과표를 통일하였다. 현실화율도 주택공시가격은 80%로 설정하여 지역별·용도별로 균형을 가지도록 유도하고 있으며, 공시지가의 경우도 시장이 수용하는 범위내에서 점차 현실화시키고 있다.

그러나 우리나라의 부동산시장의 투명도는 국제적인 시각에서 아직까지 낮은 것으로 나타났다. Jones Lang LaSalle에서는 1999년부터 세계 부동산시장 투명성

32) 한국감정원. 2000. 「공시건물가격제도(가칭) 도입에 관한 연구」.

33) 부동산시장의 투명성을 확보하고 있는 많은 국가에서는 여러 단계에 걸친 다양한 평가기법을 사용하여 시장가치를 산출하고, 이를 바탕으로 부동산의 과세표준을 정하고 있다. 미국의 경우 지방정부와 주정부에서 3단계의 평가작업을 거쳐 부동산의 시장가치를 산정하고 있다. 따라서 불합리한 과세표준으로 인한 세금의 불공평 문제는 거의 발생하지 않는다.(손경환 외. 2004)

지수(Global Real Estate Transparency Index)를 도입하여 발표하고 있는데, 한국의 경우 측정대상국인 51개국 중에서 국민소득이 우리보다 적은 말레이시아보다 낮은 31위를 차지하여 부동산시장이 투명성이 상당히 낮은 수준으로 나타났다. 한국 부동산시장의 투명성은 필리핀, 태국 등과 비슷한 수준을 보여주고 있다. 부동산시장의 투명도가 높은 나라는 뉴질랜드, 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드 등이며 이들 국가들은 실거래가격을 기초로 하는 부동산가격평가체계가 잘 구축되어 있고, 이를 바탕으로 부동산정책과 세제를 운영하고 있다. 그리고 금융거래에 있어서도 투명성이 상당한 수준까지 확보된 나라들이다.³⁴⁾ 따라서 우리나라는 앞으로 부동산시장의 투명성을 제고하기 위해 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

〈표 5-13〉 2006년 국가별 부동산시장 투명도

(단위 : 점, \$)

2004년		2005년	
국가명	투명도	국가명	투명도
호주	1.19	호주	1.15
뉴질랜드	1.19	미국	1.15
미국	1.24	뉴질랜드	1.20
네덜란드	1.37	네덜란드	1.37
홍콩	1.50	스웨덴	1.38
스웨덴	1.51	프랑스	1.40
독일	1.60	핀란드	1.63
스페인	2.19	말레이시아	2.21
말레이시아	2.30	일본	2.40
일본	3.08	포르투갈	2.44
멕시코	3.14	이스라엘	2.86
그리스	3.31	타이완	2.86
한국	3.36	한국	2.88
필리핀	3.43	슬로바키아	2.99
타이	3.44	칠레	3.11

자료 : Jones Lang LaSalle. 2006. 「Global Real Estate Transparency Index」. 참고로 작성
 주 : 점수의 범위는 1~5점 사이의 구간을 가지며, 1 : 매우투명, 2 : 투명, 3 : 보통, 4 : 약간투명,
 5 : 불투명

34) 손경환, 지대식, 김승중, 최수, 박천규. 2004. 「부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 방안 연구」. 국토연구원

(5) 기존 시가지와 신개발지의 주거여건 형평성 미흡³⁵⁾

지난 수십 년 동안 우리 국토에서 이루어진 공공개발은 우리의 물리적 생활환경과 삶의 질 향상에 상당한 기여를 했다고 할 수 있다. 급격하게 증가하는 도시 인구를 수용하기 위한 각종 도시기반시설과 주거단지의 개발, 소득 증가에 부응하는 각종 사회간접자본시설의 공급 등 공공개발의 성과는 실로 크다고 할 수 있다.

그러나 이러한 공공개발은 급격한 도시화에 대응하여 신시가지형 대규모 주거 단지를 조성함으로써 도시구조를 인위적으로 개편하고 천편일률적인 아파트촌을 형성하는 등 도시구조적 측면에서 기형적인 모습을 띄고 있다. 또한 신개발 중심의 문제해결로 도시의 외연적 확산과 기성시가지의 침체라는 양극화 현상도 나타나고 있다. 즉 급증하는 주거단지 개발수요를 대부분 도시외곽의 자연녹지를 개발하는 신시가지 또는 신도시 개발방식으로 해결함으로써 도시주변의 대규모 자연환경 훼손은 물론 기성시가지를 쇠퇴시키는 원인으로 작용하고 있다. 이는 도시를 신도시와 구도시로 이원화시켜 불균형적인 발전의 원인이 되고 있으며, 그 결과의 하나로 주거여건의 형평성 문제도 발생시키고 있는 것이다.

4) 주거양극화의 개인 및 사회적 요인

(1) 개인적 요인

본 연구의 대상은 주거양극화이지만 주거양극화의 원인은 개개인의 경제력, 건강, 가치관에 의해 영향을 받고 이들 간에는 상호작용을 하여 원인이면서 동시에 결과도 되는 상호관계를 가진다.

소득의 획득원인 일자리의 확보는 경제력 빈곤 및 주거빈곤의 직접적인 원인으로 작용한다. 일자리를 잃거나 일자리를 찾지 못하는 경우 생활비 조달에 필요한 소득을 획득할 수 없으므로 이러한 상태가 상당기간 지속된다면 생활수준이

35) 김혜천. 2006.11. “도시적 시각에서 본 공공개발의 평가.” 「한국의 주택시장, 이대로 좋은가?」. 한국주택학회, 2006년 추계학술대회. pp.52-62.

급격히 낮아질 수밖에 없다. 기초생활수급자 및 차상위계층에 대한 조사 결과, 사업실패 또는 실직 등 경제적인 충격에 의하여 극빈층으로 전락한 경우가 20% 가량으로 추계되었는데, 이는 설문문항에 의한 응답이라기보다 심층면접에서 나타난 결과이므로 사업실패 또는 실직을 경험하였다더라도 심층면접에 이 사실을 떠올리지 않았을 경우도 있다는 점을 감안할 때, 실제 수치는 이보다 높을 것으로 판단된다.

가족구성원의 건강 상태는 그 가족 전체에 경제적 비경제적으로 지대한 영향을 미친다. 가족 중 어느 하나가 건강을 잃으면 이는 당사자의 직접적인 경제활동에 영향을 미칠 뿐만 아니라 간호를 해야 하는 나머지 가족의 경제활동에도 지장을 초래하며, 또한 개인의 신체적 불건강은 건전한 가치관의 유지에도 악영향을 미친다. 기초생활수급자 및 차상위계층에 대한 조사 결과 가족 구성원 중 장애인이 있는가의 물음에, 수급권자의 경우 본인의 장애율은 26.9%이며, 가족이 장애인인 가구비율도 16.7%로 높다. 또한 수급권자 및 차상위가구 모두 본인이 질병에 걸려있는 경우가 50% 이상으로 높고, 가족 구성원 중에 질병이 있는 경우도 13%에 이르고 있다. 이에 따라 의료비 지출액이 매우 높으며, 아파도 병원에 가지 못하는 경우도 매우 높게 나타나고 있다.³⁶⁾ 2005년 상반기 동안 병원이나 약국에 지불한 본인부담금이 있는 경우가 61%이며, 동 기간 중 본인이 부담한 의료비는 평균 111만원(월 18.5만원)에 이른다. 이는 이들 가구의 평균소득(월 56만원)의 1/3에 해당하는 매우 높은 수준이다. 또한 이가 아파도 치과에 가지 못한 경우가 40.6%에 이르며, 몸이 아파도 병원에 가지 못한 경우가 46.8%에 이르고 있다.

이상에서 보듯이 수급자 및 차상위계층 가구의 구성원이 건강하지 못한 경우가 매우 높다는 사실을 알 수 있고, 건강하지 못하기 때문에 일을 할 수 없어서 빈곤층에 머물고 있으며, 또한 소득이 낮기 때문에 건강관리에 소홀한 측면도 무시할 수 없다. 이렇게 빈곤상태와 건강상태가 상호 연계되어 있음을 알 수 있다.

36) 진정수 외. 2006. 「기초수급자 및 차상위계층 주거실태 분석」. 건설교통부·국토연구원. pp.42~44

〈표 5-14〉 기초생활수급자 및 차상위계층 건강 및 사회특성

(단위: 가구수, 발생비율)

구분		수급자	차상위	전체	
건강	장애	본인	50 (26.9)	28 (16.4)	78 (21.8)
		가족	31 (16.7)	13 (7.6)	44 (12.3)
	질병	본인	93 (50.0)	91 (53.2)	184 (51.5)
		가족	27 (14.5)	19 (11.1)	46 (12.9)
가치관	가족해체		79 (42.5)	70 (40.9)	149 (41.7)
	교육(자녀교육 중도포기)		46 (25.3)	36 (20.9)	82 (23.2)
경제활동	사업실패	본인	14 (7.5)	25 (14.6)	39 (10.9)
		가족	10 (5.4)	16 (9.4)	26 (7.3)
	IMF실직	본인	18 (9.7)	17 (9.9)	35 (9.8)
		가족	3 (1.6)	9 (5.3)	12 (3.4)
	신용불량	본인	9 (4.8)	10 (5.8)	19 (5.3)
		가족	3 (1.6)	2 (1.2)	5 (1.4)
민간 네트워크	친인척보조		16 (8.6)	23 (13.5)	39 (10.9)
	이웃교류		57 (30.6)	33 (19.3)	90 (25.2)
	종교		23 (12.4)	10 (5.8)	33 (9.2)
	정부지원 감사마음		28 (15.1)	6 (3.5)	34 (9.5)

자료 : 진정수 외, 2006. 「기초수급자 및 차상위계층의 주거실태 분석」. 건설교통부·국토연구원.

올바른 가치관의 형성은 빈곤계층으로의 전락을 막는데 큰 영향을 미친다. 안정적인 가족관계는 유아기의 가치관 형성에 결정적인 역할을 하며, 이는 인생 전반에 있어서의 가치관 형성을 좌우하고 있다고 볼 수 있다. 이 밖에도 학교교육 기회는 가치관의 성숙기회로서 빈곤의 대물림을 억제할 수 있는 수단이 된다. 건전한 가정을 만드는 것은 성인의 사회생활, 아동의 미래생활에 커다란 영향을 미친다. 우리는 지식습득 위주의 교육에 치중하고 있으나, 좋은 부모 되기, 좋은 배우자 되기, 좋은 사회인 되기 등에 대해서는 제대로 된 교육을 받지 못하고 자라왔다. 독서나 경험, 인적 관계 등을 통하여 스스로 노력하거나 아니면 방치된 상태로 살아가고 있는 경우가 허다하다. 가구소득이 낮더라도 올바른 가정을 형성하면 그 안에서 자란 어린이는 건전한 가치관을 형성하여 성실하게 노력할 수

있게 되는 것이다. 건전한 가정의 유지가 가치관 형성에 매우 중요하다. 실증적인 예로서, 빈곤가구일수록 가족해체를 경험하고 있는 비율이 높다. 수급자 및 차상위가구 설문조사에서 양쪽 모두 가족해체(이혼 포함)를 경험하고 있는 가구비율이 42%에 이르고 있다. 자녀의 예상교육수준은 고등학교가 51.1%, 2년제 이상 대학도 36.4%로 높은 희망수준을 보이고 있으나, 경제적 여건으로 중도에 학업을 포기한 자녀가 있는 경우는 조사대상가구의 20.7%에 달하고 있다. 특히 기초생활수급자는 학업을 포기한 자녀가 있는 경우가 25.3%로서 1/4에 이르고 있었고, 학업 포기는 주로 고등학교 때 나타나며, 중학교인 경우도 20.7%로 나타났다.³⁷⁾

여러 가지 사례분석³⁸⁾을 통하여 얻어진 결론 중의 하나는 개인의 인내심과 끈기, 그리고 현 상황에 대한 인식이 개인의 가치관을 형성하는 또 다른 요인으로 판단된다. 주어진 상황으로부터 발전적으로 나아가기 위해서는 현 상황을 자신에게 유리한 쪽으로 활용해야 하는데, 이를 위해서는 현재 안고 있는 어려움을 이겨내는 인내심과 끈기가 필요하다. 인내심과 끈기는 자기발전의 원동력이라고 할 수 있다. 현실적인 어려움에 대한 사회적 적개심은 현 상황의 원인을 나에게서 찾기 보다는 내가 아닌 남, 또는 사회에 그 원인을 돌림으로써 스스로의 자구 노력에 소극적인 결과를 초래하게 된다.

올바른 가치관의 형성에 영향을 주는 또 다른 요인으로는 사회적 자본의 형성이라고 하겠다. 민간부문의 네트워크 정도에 따라 같은 상황에서라도 느끼는 정서가 다를 것으로 판단된다. 본인은 힘들어도 주변에서의 관심, 어려움을 토로할만한 상대와의 교류, 종교에 대한 믿음 등은 어려운 가운데 버티어낼 힘을 주고, 정부 또는 이웃의 지원에 대한 감사의 마음을 가짐으로써 생활에 활력을 줄 수 있을 것이다. 기초생활수급자 및 차상위계층에 대한 설문조사 결과에서도 종교가 있는 사람들이 정부의 지원에 감사하는 마음을 갖고 있는 것으로 나타났다.

이상의 검토에서 파악할 수 있는 것은 사회 양극화의 문제는 이미 발생한 것이므로 이에 대한 대응책도 필요하지만, 사후지원을 통한 문제의 완화 보다 더욱

37) 진정수 외. 2006. 「기초수급자 및 차상위계층 주거실태 분석」. 건설교통부·국토연구원. pp.45-46.

38) 국가인권위원회, '사회적 배제'의 관점에서 본 빈곤층 실태연구, 2004, 부록, 빈곤가구의 심층면접 사례 참조.

중요한 것이 사전예방을 통하여 문제의 소지를 없애는 것이다. 이러한 노력이 더욱 효율적이고 효과적이라 하겠다. 따라서 개개인의 차원에서 건강관리, 가치관 형성, 일자리획득, 민간네트워크 구축 등에 노력해야겠지만, 이러한 개개인의 노력을 사회적 수준에서 제도적으로 지원할 필요가 있다.

(2) 사회적 요인

개인차원의 양극화 요인으로 꼽고 있는 경제력, 건강, 가치관에 사회적으로 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 파악하고, 사회적으로 이를 완화할 수 있는 방안이 무엇인가를 검토하고자 한다.

(가) 경제적 요인

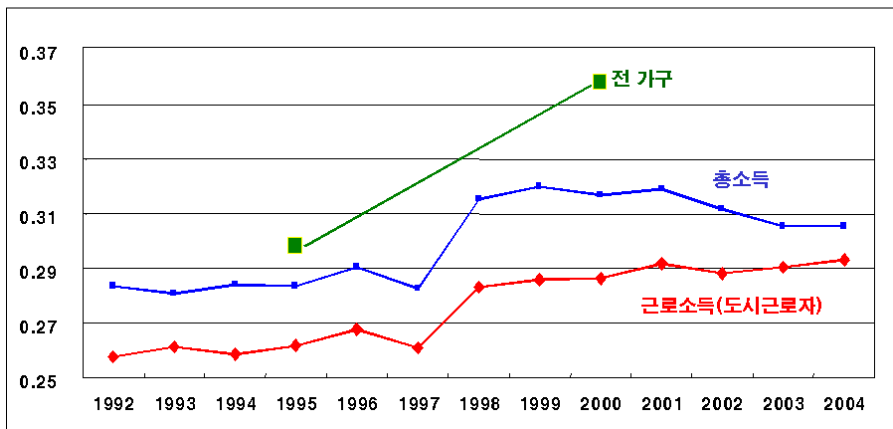
세계화의 진전, IT의 급속한 발전 및 중국경제의 확대 등 경제여건의 변화는 고용 및 소득의 양극화를 심화시키고 있다. 전 세계적으로 양극화는 이러한 여건 변화로 인한 산업구조전환에 따른 보편적인 현상이 되고 있으며, 우리의 경우는 그 구조변화가 보다 급속히 진행된 특징을 지닌다.

세계화로 인한 대외교역 확대 및 시장통합은 수출산업과 내수산업간, 수출산업내에서도 선도업체와 한계업체간의 양극화, 나아가서 이로 인한 고용·소득의 양극화 현상을 초래한다. 우리의 경우, 이와 같은 세계화에 따른 일반적인 양극화는 이미 80년대 후반부터 무역·투자자유화 조치와 함께 서서히 진행되어 왔지만, 잔존하던 국내의 무역 및 투자장벽의 다수가 위환위기를 계기로 해소됨으로써 다른 요인과 더불어 국내 산업구조조정과 양극화가 본격적으로 진행되게 되었다고 할 수 있다. 또한 IT의 급속한 발달은 IT산업 자체는 물론 IT활용도가 높은 산업의 성장을 촉진하여 산업의 양극화를 초래한다. 이와 함께 IT의 활용범위가 서비스업을 포함한 전산업으로 확산되면서 단순사무직 등 저숙련노동에 대한 수요는 감소하는 반면 전문고급인력에 대한 수요가 증가하게 되어 고용·소득의 양극화 현상을 초래하게 된다. IT는 90년대 들어 인터넷의 확산과 함께 비약적으로 발전하고 응용범위가 넓어지게 되었는데, 90년대 이미 전자산업의 비중이 높았던 우리의 경우 IT를 수용하고 산업화하는데 매우 양호한 시장 및 정책 여건을 갖추고 있었기 때문에 그만큼 IT로 인한 산업 및 고용·소득의 양극화

효과도 컸다. 세계화의 진전이나 IT의 급속한 발전보다 우리에게 더 직접적이고 큰 영향을 미치는 양극화의 원인은 중국의 급격한 산업화 및 중국과의 교역확대라고 할 수 있다. 90년대 이후 성공적인 산업화를 통해 세계의 공장으로서 부상한 중국과의 교역 급증 결과, IT제품 및 부품·소재 등 기술집약적 제품에 있어 우리의 대중국 수출이 급증한 반면 생활관련 소비재와 노동집약적 생산비중이 높은 전기, 전자제품의 역수입 등을 중심으로 중국으로부터의 수입이 확대되었는데, 이는 동 부문의 국내 산업을 위축시키고 이에 종사하는 저숙련 노동자들의 임금상승을 제약하거나 고용기반을 감축시킴으로써 결국 국내산업의 구조조정을 가속화하고 소득분배에 부정적 영향을 초래하였다.³⁹⁾

우리나라의 고용·소득의 구조변화를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁰⁾ 우선 외환위기 이후의 급속한 산업구조변화 속에 소득불평등이 크게 확대되었는데, 임금(근로)소득의 격차 확대는 도시근로자가구 등 임금근로자의 소득 불평등 확대시켰고, 고용률 저하 등은 무직·자영업가구를 포함한 전가구의 불평등 더욱 확대시켰다(<그림 5-7> 참조).

〈그림 5-7〉 지니계수 추이(1992-2004)



주 : 도시근로자 가구 대상

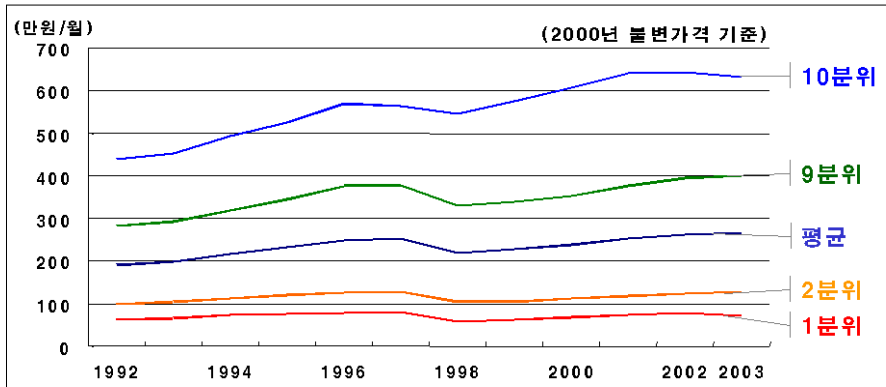
자료 : 통계청

39) 우천식. 2005.9. 「경제구조변화와 양극화」 (출간예정). 한국개발연구원. pp.27~28.

40) 한국개발연구원·산업연구원. 2004.11. 「한국경제의 구조변화와 양극화」

임금소득의 격차가 확대된 것은 외환위기 이후 상위계층의 실질소득은 증가한 반면, 하위계층의 실질소득 정체한 데에 기인한다(<그림 5-8> 참조). 이 때 하위 계층의 소득 정체는 임시일용직 근로자의 비중이 확대된 현상을 반영하며, 임시일용직의 고용 증가는 임시일용직 비율이 높은 전통적 서비스업이 90년대 중 팽창한 데 주로 기인한다. 이러한 임시일용직의 증대와 함께 임금격차도 확대되어 소득불평등을 심화시켰다. 이러한 임금격차를 사업체 규모, 학력 및 고용형태별로 살펴보면, 사업체 규모간 임금격차(500인 이상 기업/10~29인 기업)는 90년 이후 지속적으로 확대되다가 최근에 가속화되고 있고, 학력간 임금격차(대졸/고졸)는 90년대 중반까지 하락하다 이후 확대세로 반전하고 있으며, 최근 상용직/임시일용직간의 임금격차도 확대되는 추이를 보인다(<그림 5-9> 참조).

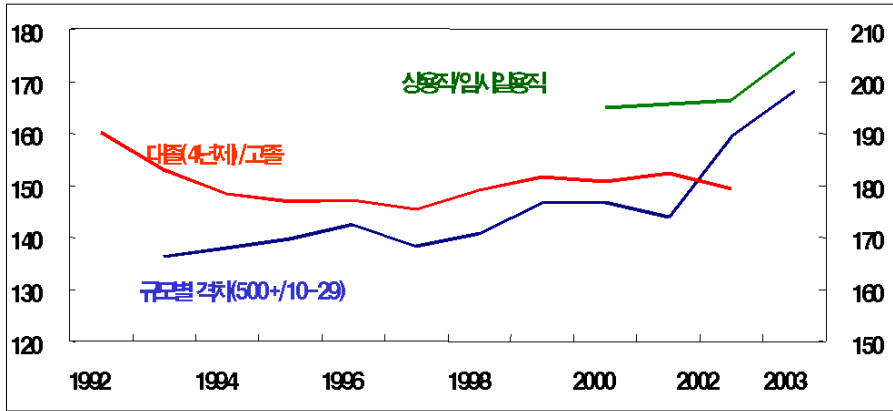
〈그림 5-8〉 소득계층별 실질월소득 추이



주 : 도시근로자 가구 대상
 자료 : 통계청

이러한 고용·임금구조의 변화는 취업률이 낮으며, 임시일용직, 자영업자 비율이 높은 저소득가구 및 음식숙박·건설·도소매·개인서비스업 등 전통적 서비스업 종사자의 소득을 악화시키고 있다(<표 5-15> 참조).

〈그림 5-9〉 사업체 규모, 학력 및 고용형태별 임금격차 추이



자료 : 통계청

〈표 5-15〉 소득계층별 가구주의 산업별 분포(도시근로자 가구, 2003년)

(단위: %)

구분	제조업	건설업	도소매업	음식 숙박업	금융· 보험	기타 개인서비스	월평균가구 소득 (만원)
하위 20%	23.1	19.0	9.7	10.1	2.5	7.9	109
상위 20%	26.6	8.2	5.3	0.8	13.6	3.1	565
평 균	27.6	14.4	8.1	4.1	7.6	4.3	293

주 : 도시근로자 가구 대상

자료: 통계청

(나) 건강요인

건강은 인간다운 생활을 영위하기 위한 기본조건으로, 건강의 상실은 개인에게 신체적·정신적 고통을 줄 뿐 아니라 사회경제 활동을 제약하며, 그가 속한 가족에게도 심리적·경제적 부담을 주게 된다. 건강을 상실하는 원인으로는 개인적으로는 영양부족, 운동부족, 흡연과 음주, 불의의 사고, 과중한 업무, 직장생활에서의 스트레스 등 매우 다양할 것이다. 또한 이웃관계 및 상대적 박탈감 등 공동체 및 사회구조가 주는 스트레스도 하나의 주요한 원인이 될 수 있다. 이러한 여러 가지 이유로 개인이 건강의 상실이라는 위기에 처했을 때 그 위기가 개

인 및 가족에 미치는 영향은 개인이 처한 사회적·경제적 환경에 따라 다를 것이다. 특히 의료보장 체계를 포함한 사회안전망이 제대로 구축된 경우에는 건강의 상실에 따라 개인과 가족이 당면하게 되는 다양한 측면의 삶의 기회로부터의 단절을 극복할 수 있을 것이다. 따라서 사회안전망의 구축은 국민들의 건강을 사회적으로 지켜낼 수 있는 장치라고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 경우에는 의료보험 적용이 되지 않는 의료급여 및 서비스가 많고, 또 보험적용이 되더라도 큰 병에 걸렸을 경우 본인부담액이 높은 상황이다. 특히 저소득층의 경우 의료보호 종별 구분으로 상대적으로 높은 의료비를 부담해야 하는 의료보장 체계는 빈곤한 사람들의 의료서비스 접근성을 막고, 필요한 서비스를 받지 못하게 함으로써 건강을 악화시키는 요인으로 작용한다. 한편 건강의 상실과 이로 인한 생계비 획득 감소, 심리적 위축 등의 상황은 질병이나 장애를 가진 개인 및 가족을 사회로부터 더욱 고립시키는 결과를 초래한다. 따라서 적절한 시기에 견고한 사회적 안전망의 기능이 작동되도록 하는 체계를 구축할 필요가 있다.

(다) 가치관

개인의 가치관은 어려운 현실을 헤쳐 나가는데 매우 중요한 요소이다. 개인의 가치관을 형성하는데 기여하는 요인은 유아기의 가정환경이 가장 큰 역할을 한다. 이 밖에도 물론 개인이 처하는 사회환경, 인적 교류 등에도 영향을 받을 것이다. 건전한 가정 만들기, 좋은 부모역할 하기에 대한 교육이 충분하지 못하다. 따라서 이러한 부문에 대한 교육을 제도권 학교 교육 또는 사회교육을 통하여 제공해야 할 것이다. 또한 부모가 제 역할을 못하고 나아가 아동의 가치관 형성에 부정적인 영향을 미치는 경우 개인적인 일로 치부할 것이 아니라 사회가 적극적으로 개입하여 불우환경에 있는 아동을 격리 또는 이에 상응하는 조치를 취할 수 있어야 할 것이다.

사회적으로 개인의 가치관에 가장 큰 영향을 주는 것은 학교 교육⁴¹⁾이라고 생

41) 최근에는 비제도권 개인교육이 증가하고 있으나 큰 의미에서 학교교육에 포함시켜 함께 논의한다.

각된다. 학교교육이 제대로 이루어지지 못하게 되면 비행청소년, 교육중단, 저학력으로 인한 노동시장에서의 차별화 등을 야기한다. 학교교육이 지식교육에 국한되지 않고 이 세상을 슬기롭게 살아나갈 수 있도록 인성교육 및 생활교육 등이 강화되어야 할 것이다. 인적자산 양극화는 소득 및 자산양극화보다 빈곤의 대물림에 더 큰 요인이 되고 있다고 보이므로, 저소득계층 가구원의 인적 자본력의 향상에 사회적 관심을 기울여야 할 것이다.

교육측면에서 야기되는 사회적 배제(양극화를 유발하는 현상 및 행태)의 유형을 살펴보면 성적에 의한 인격차별과, 학업중단, 그리고 학력차별을 들 수 있다⁴²⁾. 성적에 의한 인격차별은 학업성적으로만 개개인을 평가함으로써 나타나고 있다. 개개인의 특성을 살려 개인의 경쟁력을 높일 수 있는 교육을 하지 못하고 성적이라는 일률적인 잣대로 학생들을 평가함으로써 개개인의 학업만족도 및 성취도를 저해하고 있다. 다음으로는 학업중단이라는 형태로 나타나는 사회적 배제이다. 학교 교육에 대한 흥미 상실이 학업중단을 야기함으로써 개인의 가치관을 성숙하게 하거나, 노동의 질적 수준을 높이는 기회를 차단하게 된다. 학업중단 후 개인의 특성에 맞는 인성 또는 기술 육성의 기회가 마련되지 못함으로써 양극화의 요인으로 작용하고 있다. 학력차별로 나타나는 사회적 배제는 노동생산성이 대체적으로 학력에 비례한다는 기본 가정하에 소득이 결정되고 있는 현실에서 학력이 낮아도 우수한 능력을 가진 사람이 저학력이라는 이유로 직장마련 및 소득결정에 불리한 입장에 처하게 된다는 것이다.

따라서 학교교육에서는 지식교육, 입시교육에 편중되는 것을 지양하고 개개인의 특성을 발굴하고 키워주는 적성교육과 가치관의 형성을 도와주는 인성교육, 그리고 생활교육이 동시에 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 정규교육 이외에도 인성교육과 적성교육이 평생교육으로 이어질 수 있는 사회체계의 구비가 요구된다.

42) 국가인권위원회 2004. 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태연구」 pp.159-168.

3. 주거양극화의 파급효과

주거부문의 양극화는 두 가지 측면에서 검토할 수 있다. 그 하나는 주거수준의 양극화이고, 또 다른 하나는 주택자산의 양극화이다. 주거부문 양극화로 인해 나타나는 현상을 주거서비스와 주택자산으로 나누어 그 파급효과를 파악해 보기로 한다.

1) 주거서비스 양극화

소득 ↓ ⇒ 주거서비스 ↓ ⇒ 건강, 심리적 불안 ⇒ 생산성 ↓ ⇒ 소득 ↓ ⇒ 악순환

열악한 주거서비스 수준의 1차적인 원인은 저소득에 있음은 주지의 사실이다. 경제력이 약함으로써 열악한 주거수준을 자력으로 해결하기 어렵다고 볼 수 있다. 열악한 주거서비스 수준은 1)주택의 취약한 물리적 조건에 따른 불건강성과 2)과밀주거로 인한 불건강 및 가족관계의 갈등유발 등의 문제를 야기한다.

주택의 취약한 물리적 조건으로는 연료 및 난방문제, 주거설비의 미비, 열악한 주변환경으로 인한 사고위험과 건강·위생상의 문제, 일조·통풍 불량과 쥐·해충 등에 의한 불건강, 취약한 내구성으로 인한 소음 문제 등을 열거할 수 있으며, 이러한 조건의 주택에 거주함으로써 정신적, 육체적으로 건강을 해칠 수 있음을 의미한다.

주택이라는 공간은 거주하는 사람들의 안식처로서, 추위와 비바람 등 외부환경으로부터의 보호, 소득획득을 위한 노동 후의 휴식, 삶의 지탱이 되고 있는 사랑하는 가족과 동거, 삶의 열정을 지켜주는 공간으로서 살아가는데 필수적인 요건이 되고 있다. 그러나 좁은 주택에 너무 많은 사람이 조밀하게 거주하게 되거나 개인별 거주공간이 매우 비좁은 경우, 개인적인 문제(privacy)가 상호간에 필요 이상으로 드러나고 필요 이상의 감정 교류가 이루어져 심리적인 갈등관계를 야기하기도 한다.

건강이 나쁘거나 심리가 불안한 사람은 건전하고 성실한 직장생활을 영위하기 어렵다. 이에 따라 노동생산성이 낮아져 국가 전체적으로도 손해지만 개인적으로도 소득증대를 기대하기 어렵고, 경우에 따라서는 소득감소를 초래하기도 한다.

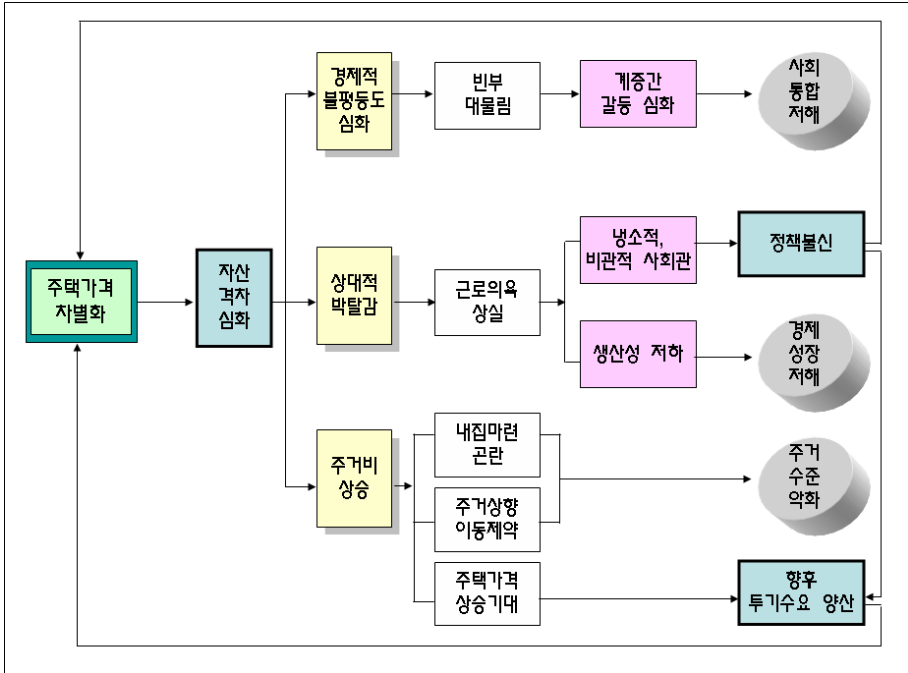
이렇듯 열악한 주거서비스 수준은 거주민의 건강 저하 및 심리적 불안을 야기하고 이는 다시 노동생산성을 저하시켜 소득감소를 야기하며, 소득감소로 인하여 주거비 지출이 부담스러워지는 결과를 초래하고, 이로써 부담가능한 주거수준을 낮추게 된다. 결국 열악한 주거서비스 수준이 향후의 주거서비스 수준을 더욱 악화시키는 악순환으로 연결될 우려가 있다. 따라서 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 있는 구조적 지원이 필요하다.

이러한 악순환을 끊기 위해서는 모든 주택이 인간의 존엄성을 해치지 않을 정도로 주택의 질적 수준이 확보되어야 하며(decent housing), 스스로 부담가능한 수준의 주택에 거주할 수 있도록 하는 것(affordable housing)이 주거수준 양극화 해소의 기본 목표가 될 것이다.

2) 주택자산 양극화

주거부문의 양극화에 있어서 주거수준의 양극화도 문제가 되지만 우리나라는 주택가격의 차별적 상승에 따른 주택자산의 양극화 문제가 더욱 심각하다. 주거수준의 양극화로 인한 파급효과는 개인적 수준에 머물지만 주택자산의 양극화로 인한 파급효과는 개인적 수준뿐만 아니라 사회 전체적으로 영향을 미치기 때문이다. 소득양극화의 진전이 세계적으로 전망되는 상황에서 자산격차의 확대는 소득격차보다 더 큰 폭으로 진전되고 있으며, 또한 부동산에서 오는 자본이득의 환수가 아직 합리적으로 이루어지고 있다고 보기 어려운 현실에서 이러한 격차는 개인의 노동활동으로 해결하기 어렵다.

〈그림 5-10〉 주택가격 상승이 개별가구 및 사회전체에 미치는 영향



주택자산 격차의 확대는 사회전체의 경제적 불평등도를 심화시켜 사회통합을 저해하고, 개별가구의 상대적 박탈감을 야기하여 근로의욕을 상실하게 하는 한편, 직접적으로는 주거비상승으로 주거수준 악화를 초래한다(<그림 5-10> 참조). 이는 결과적으로 부동산시장 및 사회 전반적으로 악영향을 미친다.

자본이득 환수가 미흡한 상황에서 주택가격의 차별적 상승은 자산격차의 확대를 야기하고 더욱이 주택을 가진 사람과 가지지 못한 사람과의 격차는 더욱 커진다. 가계자산의 대부분을 차지하는 주택자산의 가격상승은 주택보유 유무, 가격상승폭의 차이에 따라 자산불평등도를 심화시킨다.

〈표 5-16〉 가계자산에서 주택자산이 차지하는 비중

지역구분	전체가구	자가가구	차가가구
수도권	75.2%	80.3%	68.6%
광역시	70.9%	76.0%	64.0%
지방 시부	65.2%	68.8%	55.7%
지방 군부	58.6%	59.9%	47.9%
전국	69.7%	72.9%	63.8%

자료 : 국토연구원, 2005. 「주택수요 및 주거실태조사」.

부동산가격 상승은 생산과정을 통하지 않고 사회구성원 사이에 소득과 부를 역진적으로 재분배하여 경제적 불평등도를 심화시킨다. 근로소득자로부터 부동산투자 소득자에게, 가격 상승폭이 적은 지역으로부터 상승폭이 큰 지역으로, 부동산 비소유자로부터 부동산 소유자에게 부가 재분배되는 부작용을 초래한다.

주택자산의 양극화로 야기되는 경제적 불평등도의 심화는 자본이득, 상속 및 증여에 대한 공평하고 정확한 회수가 없는 한 가진 자와 못가진 자의 자산격차를 더욱 확대하고 이러한 격차가 당대에 끝나는 것이 아니라 후대에 까지 연결되어 빈부격차의 대물림 현상이 나타나게 된다. 빈익빈 부익부 현상이 지속된다면 이는 계층간 갈등을 심화시켜 사회통합을 저해하게 된다. 부동산 소유자와 비소유자간, 근로소득자와 자산소득자간, 저소득계층과 고소득계층간의 사회적 갈등 및 괴리가 확대되고, 지역간 부동산가격 상승폭이 상이한 경우 부동산 소유자 사이에도 상대적 박탈감에 따른 사회적 위화감을 초래하게 된다. 이는 결국 사회통합을 저해하여 국가발전에 걸림돌로 작용하게 될 것이다.

주택자산의 양극화는 자산가치상승의 혜택을 받지 못한 사람들에게 상대적 박탈감을 안겨주고 이는 근로의욕을 상실하게 되는 결과를 초래한다. 아무리 열심히 일하여 저축을 해도 주택보유자의 자본이득을 따라 잡을 수 없다면 어떻게 해서라도 주택보유자의 반열에 끼기 위하여 최대한 노력하고, 성실한 노동의 가치를 평가절하하게 될 것이다. 이러한 태도는 냉소적, 비관적 사회관을 야기하여

사회통합을 저해하고 정부의 정책을 불신하는 결과를 초래하며, 이러한 정책불신은 정부의 주택가격 안정정책의 효과를 반감시켜 주택자산 양극화를 완화하는데 실패하게 된다. 또한 근로의욕의 상실로 인한 성실한 노동에 대한 평가절하는 노동생산성의 저하로 이어져 국가경제성장의 저해요인으로 작용한다.

다음으로 주택자산의 양극화는 주거비 상승을 야기하고 이에 따른 주거수준 악화를 초래한다. 무주택자의 경우 내집마련을 위한 소요기간이 더 길어지며, 가격상승에서 소외된 지역의 주택보유자는 주거이동에 어려움을 겪게 되고 자산형성에 상대적 상실감을 느끼게 된다. 가격상승지역 주민 역시 주택가격 상승에 따른 자산규모증가에도 불구하고 주거상향이동에 어려움을 겪을 수 있다. 동일한 서비스를 제공하는 부동산에 대해 임차인은 임대인에게 더 많은 임대료를 지급해야 하며, 이는 주거의 하향이동을 야기한다. 결과적으로 주택자산의 양극화는 하위계층의 주거수준을 악화시키는 결과를 초래한다.

수도권의 주거비 상승 추이를 살펴보면 90년대 중반이후 하향안정세를 보였던 PIR이 2000년 이후 점차 증가하여 5.0배 수준이며, RIR도 역시 상승세를 보이고 있다. 이는 주거비부담이 증대되고 있음을 나타낸다.

〈표 5-17〉 수도권 PIR, RIR 추이

연도	PIR(배)	RIR(%)
1993년 2월	7.2	24.0
2000년 11월	4.0	20.7
2005년 5월	6.9	23.7

자료 : 2005년은 윤주현·김근용 외, 「주택수요조사 연구」, 그 외 연도는 손경환·김혜승 외, 「주택종합계획(2003~2012) 수립연구」, 2003, p.46에서 인용

주 : 1993년, 2000년은 중위수를 사용, 2005년 5월은 평균값을 사용

6

주거부문 양극화 해소방안

이 장에서는 이제까지의 연구내용을 토대로 하여 주거부문 양극화를 해소하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다. 주거부문 양극화 해소방안을 마련하는데 있어서 주거부문 내적인 요인의 해결방안과 외적인 요인의 해결방안이 함께 검토되어야 한다. 주거부문 양극화 해소의 기본목표를 “누구나 질적 수준이 확보된 주택에서(decent housing), 부담가능한 수준으로 거주하는 것(affordable housing)”으로 설정하고 이를 추진하기 위한 기본방향으로 첫째, 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고를 충분히 확보하고, 둘째, 부담능력에 걸맞은 다양한 주택을 공급하여 주거비부담도 완화하고, 경제력 향상노력에 따른 주거상향이동 원활화를 도모하며, 셋째, 개별가구의 주거수준 제고 및 주거안정성을 확보하고, 넷째, 주택보유로 인한 자본이득 환수를 강화해야 하는 것으로 설정하였다. 한편, 주거외적인 부문에서의 양극화 해소방안으로 고용창출 및 소득 증대, 건강관리, 가치관 형성 지원 등의 방안을 검토하고 이러한 방안들을 주거부문과 연계하여 해결할 수 있는 방안을 모색하였다.

1. 양극화 해소 기본방향

주거부문 양극화 해소방안을 마련하는데 있어서는 주거부문 내적인 요인의 해결방안과 외적인 요인의 해결방안이 함께 검토되어야 할 것이다. 그러나 주거외적 부문에 대한 방안 마련은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 직접적으로 방안을 모색하지는 않을 것이다. 다만 주거부문에서 주거외적 부문에 대한 방안을 통합하여 모색할 수 있다면 효율적인 양극화 해소방안이 될 것이라 여겨진다. 따라서 주거부문 내적 요인의 해결방안을 주로 모색하고 이와 함께 주거외적 부

문에 대한 기본적인 논의를 기초로 하여 이들 부문의 방안을 주거부문에 통합 모색하는 방안을 검토할 것이다.

현재 시행되고 있는 모든 주택정책 및 주거복지정책은 주거양극화해소를 목표로 하고 있음을 언급하고 있지는 않지만, 저소득서민의 주거안정을 목표로 하고 있으므로 직간접적으로 주거양극화 해소를 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 주거정책의 기본목표를 재설정하자면, 주거양극화의 악순환을 끊기 위해서는 "모든 주택이 인간의 존엄성을 해치지 않을 정도로 주택의 질적 수준이 확보되어야 하며(decent housing), 스스로 부담가능한 수준의 주택에 거주할 수 있도록 하는 것(affordable housing)이 주거수준 양극화의 기본목표"가 될 것이다.

주거부문 양극화 해소의 기본방향으로는 첫째, 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고를 충분히 확보하고, 둘째, 부담능력에 걸맞은 다양한 주택을 공급하여 주거비부담도 완화하고, 경제력 향상노력에 따른 주거상향이동 원활화를 도모한다. 셋째, 개별가구의 주거수준제고 및 주거안정성을 확보하고, 넷째, 주택보유로 인한 자본이득 환수를 강화해야 한다.

주거부문 양극화는 경제력, 건강, 가치관의 미비로 인해 직간접적으로 야기되는 것으로 파악하고, 주거외적인 부문에서의 양극화 해소방안으로 고용창출 및 소득 증대, 건강관리, 가치관 형성 지원 등의 방안을 검토하고 이러한 방안들을 주거부문과 연계하여 해결할 수 있는 방안을 모색한다.

2. 주거부문 내적요인 해소방안

1) 최소한의 질적 수준이 구비된 주택재고를 충분히 확보

(1) 최소한의 질적 수준 확보

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.

서구에서 주택기준을 도입하게 된 시기는 초기산업사회시대이다. 이 당시 불

량한 주거환경에서 거주했던 노동자계급 사이에 전염병이 만연하고, 유아사망률이 매우 높아, 생명 자체에 위협을 주는 상황이 발생하였기 때문에 이에 대응하기 위해 주택기준이 도입되었던 것이다. 주택기준은 그 안에 살고 있는 가구에 대한 규정이 아니라 주택 그 자체에 대한 규정이다. 따라서 서구의 주택기준은 단순히 계층간의 주거수준 격차를 줄이기 위한 기준이라기보다는 인간의 생존권 보장 차원에서 도입된 것이라고 할 수 있으며, 사상적으로는 초기산업사회의 자유방임주의에 의해 많은 사회문제를 목격하였던 사회 엘리트들이 이러한 문제에 대응하여 창안한 사회민주적 이상주의(social democratic idealism)에 기초하고 있다고 하겠다. 한편 일본의 경우는 1976년에 유사한 기준을 도입했다. 2차세계대전 이후 일본도 극심한 주택부족난을 겪는 등 어려운 주택문제를 안고 있었지만 산업혁명시대의 서구에서처럼 심각한 위생상의 문제 즉 생존을 위협하는 상황은 아니었다.

주거기준이란 주택점유자인 가구의 공간점유 및 시설사용기준과 주택의 관리상태 등을 포괄하는 기준이다. 단, 국가의 주거상황에 따라 가구의 공간점유 및 시설사용기준이 강조될 경우도 있고, 거처로서 기능하기 위해 주택으로 갖추어야 할 조건 및 관리상태가 강조되는 경우가 있다. 외국의 경우도 대부분 가구의 주거수준(주로 점유기준)과 주택의 질적 수준이 혼재된 상태로 설정되어 운영되고 있다. 다만 주택의 양적(호수 및 면적) 문제가 심각하지 않았던 미국과 영국에서는 단위주택의 질적인 부분을 상세히 규정하고 있고, 주거공간의 과밀문제가 상존하고 있는 일본의 경우 가구의 공간점유기준이 강조되어 기준이 설정되어 있다.⁴³⁾

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. 그 후 주택법의 개정(2003.11.30 시행)으로 최저주거기준이 법제화되었고, 건설교통부 장관이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위

43) 배순석 외. 1997. 「주거기준 도입방안 연구」. 국토연구원. pp.25-26.

하기 위해 필요한 최저주거기준을 설정·공고하도록 하였다. 이 때 최저주거기준은 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수, 전용부엌, 화장실 등 필수적인 설비의 기준 및 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능·환경기준을 포함하고 있다. 여기에서 면적 및 방수 기준, 부엌·화장실 등 필수적 설비 기준은 구체적으로 규정하고 있으나, 주택의 구조·성능·환경에 관한 구체적 기준은 건축법, 환경관련법령 등 개별법에서 규정하도록 하였다.⁴⁴⁾ 정부에서는 이러한 최저주거기준을 주거복지정책의 주요지표로 활용하여, 주거실태조사 등을 통해 기준미달가구 규모를 파악하고 미달가구수를 줄이기 위한 다양한 계획을 추진하고 있다. 그러나 이러한 규정만으로는 기존주택의 질적 수준까지 적절하게 체계적으로 유지하는 데는 미흡하다 할 수 있다.

기존주택이 주택으로서 지녀야 할 기본적인 조건을 가능한 오랫동안 유지하도록 관리하는 것은 주택의 멸실률을 낮추어 자원의 낭비도 방지할 뿐 아니라 주거기준 미달가구를 감축하는데도 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 따라서 먼저 주택의 구조·성능·환경 기준에 대해서는 건축법, 환경관련법령 등 개별법에서 규정하고 있는 내용을 토대로 보다 세심하게 검토할 필요가 있다. 일례로 건축법

44) ① 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수

- 가구원수 및 가구구성별(부부, 자녀성별, 나이 등)로 필요한 침실면적과, 부엌·화장실 등 기타면적을 합산하여 산정

가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	1 K	12 (3.6평)
2	부부	1 DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2 DK	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3 DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3 DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	49 (14.8평)

주) K: 부엌, DK: 식사실 겸 부엌. 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수

- 침실분리기준 : 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상 이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용

② 필수적인 설비의 기준

- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설 확보

③ 주택의 구조·성능 및 환경기준

- 영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질확보

- 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비

- 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합

- 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것

에서는 주택을 단지 전체 건축물의 일부로서 다루기 때문에 주생활을 영위하기 위해 주택이라는 물리적 공간이 갖추어야 하는 여러 가지 특성과 기준요건에 대해서는 세부적으로 기준을 정하지 못하는 한계가 있기 때문이다. 이렇게 주택기준을 보다 정교히 마련한 후에는 이를 토대로 주택의 상태를 정기적으로 조사하여 기존주택재고의 실태를 보다 정확히 파악하여야 할 것이다. 이러한 정기적인 주택상태조사와 가구의 주거실태조사는 재고주택관리를 통해 주택의 수명을 늘리고 나아가 최저주거기준 미달가구를 감축하는 등 국민의 주거복지향상을 위한 주거지원정책을 마련하기 위해서는 필수적인 작업이다. 즉 이러한 조사자료를 토대로 주택개량 대상주택과 대상개량행위를 구체화하고 그에 수반되는 비용을 지원하는 등 주택개량지원 프로그램을 마련할 수 있을 것이며 이를 통해 재고주택의 관리를 강화할 수 있을 것이다.

(2) 안정적인 주택재고 확보 기반 구축

주택을 안정적으로 공급하기 위해서는 주택수요의 전망 및 주택시장의 여건변화를 감안하여 다음과 같은 정책방향을 중심으로 중장기 공급계획을 마련해야 할 것이다.

우선 가구구성의 변화, 주거선호요인의 변화 등으로 주택수요가 다양해지고 있으므로, 이러한 다양한 수요에 부응하는 주택공급계획을 수립해야 할 것이다. 정부는 인구 및 가구구성의 변화, 소득 및 가격 전망 및 시장소외계층의 규모 등을 반영하여 주택종합계획(2003-2012) 기간 동안 연평균 50만호의 주택을 공급할 것을 계획하였다. 주택시장의 대내외적 여건이 끊임없이 변화하고 있으므로 이에 대응한 수요 및 소요 추정에 근거한 이러한 계획내용은 지속적으로 점검되어야 할 것이다. 특히 2년 주기로 전국적으로 주거실태조사가 이루어지고 있으므로 이를 활용한 주택공급계획의 주기적인 수정 및 보완이 요구된다.

또한 주택공급계획시에는 주택수요의 전망 뿐 아니라 택지의 수급여건도 반드시

시 고려해야 한다. 최근 10년 동안 공급된 주택 중 공공택지개발지구에서 공급된 주택의 비중은 약 36.5%이며, 토지구획정리사업 등의 기타 개발사업에 의해 공급된 규모를 포함하면 공공택지개발에 의한 주택공급이 전체 주택건설에서 차지하는 비중이 약 43% 수준이다. 그리고 민간부문은 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구·다세대 및 도시지역 밖의 준농림지 등에서 택지를 개발하여 주택의 57%를 공급해 왔다.⁴⁵⁾ 하지만 선계획·후개발에 입각한 국토관리체계의 구축, 준농림지의 폐지, 기성시가지 나대지 고갈 등의 영향으로 택지공급의 애로가 예상된다. 장기적 관점에서 택지가 안정적으로 공급될 수 있도록 택지공급에 대한 중·장기 로드맵을 마련하고, 이를 실천하기 위한 구체적인 방안을 단계별로 제시할 필요가 있다.

또한 신규주택의 공급뿐만 아니라, 기존주택도 활발하게 거래되면서 시장에 공급될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 주택의 투기와 과소비를 억제하는 한편, 실수요자의 거래비용을 경감하는 조치가 따라야 한다. 즉 한 가구가 여러 채의 주택을 소유하는 등의 주택의 과소비 현상을 억제하기 위해서는 재산세를 강화하고 다주택자에 대해 양도소득세를 증과하는 원칙을 유지해야 한다. 다만 양도소득세는 공급동결효과의 부작용을 최소화하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 또한 부동산 거래시 납부해야 하는 취득세와 등록세는 과표현실화에 대응하여 지방의 세수를 감안하면서 세율을 추가적으로 인하하는 것이 바람직하다. 이와 함께 부동산정보망을 구축하여 시장참여자들간의 정보 비대칭 문제 등을 해소하고, 시장에 신뢰있는 부동산정보를 제공함으로써 투기적 이득을 노린 수요에 따른 부동산가격의 왜곡 현상 등을 시정해야 한다.

한편 저소득층의 주거욕구 증가와 높은 주거비부담 등은 이들을 위한 장기공공임대주택 재고가 일정 부분 유지되어야 할 필요성을 시사한다. 그러나 2004년 현재 장기공공임대주택 재고비중은 전체 주택재고의 2.54%에 불과하다. 이는 주

45) 손경환·김혜승 외. 2003.5. 「주택종합계획(2003-2012) 수립 연구」. p107.

요 외국의 사례와 비교할 때 상당히 낮은 수준으로 공공임대주택을 통한 저소득·서민층의 주거안정과 주택시장 조절을 달성하기에는 충분치 않은 실정이다. 영국의 경우 공공임대주택과 민간임대주택 비율은 각각 19%, 10%(2003)이며,⁴⁶⁾ 프랑스의 경우는 2002년 현재 공공부문 임대주택이 약 4.8백만호로 전체 주택재고의 19%를 상회하고, 네덜란드는 공공 및 민간 임대주택 거주비율이 각각 40%, 13%(1996), 독일의 경우도 이 비율들이 각각 20%, 40%(1996)를 나타내고 있다.⁴⁷⁾ 따라서 주택종합계획에 각 지역별 수요를 고려한 공공임대주택건설계획을 포함하되, 이에 의무적인 공공임대주택 공급물량, 다양한 공공임대주택 공급방안, 구체적인 재원지원 방안 등을 명시하도록 하여 공공임대주택의 공급 의무를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 부담능력에 걸맞은 주택공급체계 마련(응능응의형 주택공급)

(1) 부담능력에 상응하는 주택공급체계

우리나라의 주택공급체계는 입주자의 부담능력을 감안하지 않은 채 공급자 중심으로 이루어져 특히 공공임대주택의 경우에는 입주자의 이탈 및 임대료연체 등이 나타나고, 입주 후에는 상위주택으로의 이동이 원활하지 못한 문제를 안고 있다. 따라서 프로그램별로 입주대상자 선정기준을 합리화시키고, 소득수준에 따라 적절한 부담이 되도록 임대료를 차등화시키는 등 공공임대주택 프로그램을 체계적으로 정비할 필요가 있다. 아울러 나아가서 모든 국민이 자신의 소득수준에 따라 공공임대주택, 기존 민간셋집, 공공지원인 투입된 공공분양주택, 기존주택 및 신규분양주택 중에서 적절한 주택을 임차하거나 구입하여 거주할 수 있도록 부담능력에 상응하는 주택공급체계를 구축할 필요가 있다. 예를 들어 최저소득층의 경우에는 주거비보조 및 영세민전세자금대출지원을 통해 저렴한 민간셋집에 거주하거나 공공임대주택에 입주할 수 있도록 하고, 소득수준이 높아질수록 그에 맞는 공공임대주택 또는 기존 민간셋집 거주 → 공공분양주택 또는 기존

46) 김혜승 외. 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. p.134. 국토연구원.

47) 홍인옥 외. 2003. 「공공주택 관련 법률정비 방안」. p.79. 한국도시연구소.

저렴주택 구입 → 신규분양주택 혹은 기존주택 구입을 선택할 수 있는 공급체계를 갖추도록 공급 및 수요 측면의 주거지원을 원활하게 제공할 필요가 있다.

(2) 수요특성에 부합하는 주택공급

주택시장을 둘러싼 여건변화에 대응하여 주택수요 특성에 부합하는 주택을 공급하는 것은 매우 중요한 사안이다. 이러한 목적에 부합할 수 있도록 다음과 같은 정책방안을 마련할 필요가 있다.

첫째, 생애주기에 따른 수요특성을 고려하여 주택을 공급할 필요가 있다. 앞서 현황에서 보는 것과 같이 장년층인 40~50대는 주거소비가 가장 크게 늘어나는 시기인데 반해 1인당주거면적이 작고, 자가점유율이 낮은 편이다. 그러나 이 시기에 소득이 크게 늘어나는 이르는 시기로서 주택을 신규로 구매하거나 기존의 집을 넓히려는 욕구가 강하게 표출된다. 특히 이 계층은 다른 계층에 비해 결혼, 출산 등의 이유로 가구원수가 많아 중대형 주택에 대한 주택수요를 증가시키게 될 것이다. 이들 계층이 요구하는 주택이 상대적으로 부족할 경우 주택가격이 상승하면서 지불능력(affordability)을 감소시킬 것이다. 따라서 생애주기 특성을 감안하여 수요가 더욱 늘어날 것으로 보이는 중대형 주택의 공급을 증가시킬 필요가 있으며, 이들 계층이 보다 주택을 적정한 주거소비 생활을 영위할 수 있도록 주택공급제도를 개선할 필요가 있다. 또한 주택가격 및 전세가격이 급등하고 있는 현실에서 신혼부부는 보금자리 마련에 많은 어려움이 있다. 젊은 세대들이 주거비부담을 우려하여 결혼을 늦추는 현상은 저출산·고령화 문제에 직면해 있는 현 상황에서 이를 악화시키는 역할을 한다. 신혼부부에게 전세자금인 소형주택 구입자금을 저리지원하고, 또는 공공임대주택 입주자격을 부여함으로써 공공임대주택단지내의 소득계층간 사회통합에 기여할 수 있고 또한 이들이 조만간 아이를 낳게 됨으로서 연령계층간 사회통합에도 기여할 수 있다.

둘째, 지역별 주택서비스 특성을 감안하여 주택을 공급할 필요가 있다. 만성적인 주택부족문제가 해소되면서 지역별 주택수요 특성을 감안한 주택정책수립의 중요성이 증대되고 있다. 보다 지방의 수요특성을 반영하는 주택공급정책을 수

립하기 위해서는 영국에서와 같이 지역별로 일반소요지수(General Needs Index) 등의 평가지표도 마련할 필요도 있다. 지역별 주택보급률, 자가점유율, 주택상태, 최저주거기준 미달가구 규모 등의 요소를 종합적으로 고려하여 지역별 주택공급 계획을 수립하는 것이다. 또한 지역특성에 밀착된 주거정책의 수립 시행을 위하여 지방정부의 정책자율성이 증대될 필요가 있다. 다만 저소득계층의 주거안정을 위해서는 지방정부의 재정자립도가 낮음을 고려하여 중앙정부의 기본계획 수립 및 자금지원, 지역간 형평성 제고 등의 노력이 필요할 것이다.

셋째, 1인가구 증가에 대응하여 기존의 원룸주택, 오피스텔 공급과 함께 도심지의 재개발에 따라 공실되는 노후건물을 주택으로 개량해서 이들에게 공급하는 방안을 검토한다. 또한 도심지의 소규모 택지, 철도나 도로의 상부공간, 고가도로의 하부공간 등을 활용해 1인가구를 위한 주택을 건설하는 방안을 검토한다.

마지막으로 노인가구 증가에 따라 주택의 물리적 수준을 제고하고, 주택관리인, 건강보호인이 상주하고, 노인가구가 자립적으로 생활할 수 있는 여건을 갖추기 위한 정책적 노력이 필요하다. 미국의 지원주택(assisted housing)이나 영국·스웨덴 등의 보호주택(sheltered housing) 개념을 도입하여 지역사회의 복지, 의료시스템과의 연계를 강화시켜 노인의 복지수준을 종합적으로 제고시킬 수 있도록 유도한다. 또한 종합적인 베리어 프리(barrier free)정책을 추진하여 주거생활에 영향을 미치는 시설을 노인의 생활기능에 적합하도록 개조를 유도하도록 금융·기술지원을 강화하는 한편, 관련 건축기준을 정비한다.

(3) 임차가구 주거비부담 완화

앞서 언급했듯이 2003년과 2004년 조정기를 거친 후 최근 다시 상승세를 나타내고 있는 전세가격, 외환위기 이후 나타나고 있는 월세비중의 증가추세 및 시장이자율보다 훨씬 높은 수준인 월세전환이율은 임차가구, 특히 저소득·서민층의 주거비부담을 가중시켜 주거 상향이동을 가로막는 주요한 원인이 되고 있다.

현재 전세자금을 저리로 융자해 주는 주거지원 프로그램으로는 국민주택기금에서 운용하는 영세민전세자금 대출지원과 근로자서민 전세자금 대출지원을 들

수 있다. 영세민전세자금의 경우에는 대상주택이 지역별 전세보증금 한도 3,000만원~5,000만원인 주택이며, 대출한도는 지역별 전세보증금의 70% 이내이다. 근로자서민전세자금의 경우에는 전세가격의 70% 범위내에서 최고 6,000만원까지를 대출한도로 정하고 있으며, 주택금융신용보증서를 담보로 제공한 경우 8,570만원 이하의 주택, 연대보증인을 세우는 경우 7,140만원 이하의 주택, 임대인의 반환확약서를 제출하는 경우 4,290만원 이하의 주택으로 대상범위가 한정되어 있다.⁴⁸⁾ 즉 현행 전세자금지원 프로그램은 그 융자대상의 범위가 극히 제한되어 있다는 문제를 지닌다. 따라서 임차가구의 주거비부담을 완화시키기 위해서는 전세자금 융자지원을 확대할 필요가 있고 또한 이를 위해서는 융자대상주택의 금액한도의 상향 조정을 검토할 필요가 있다.

한편 현재 주택구입자금 대출가구에 대해서는 대출이자 소득공제가 이루어지고 있으나 전세자금 대출가구에 대해서는 이러한 혜택이 주어지지 않고 있다. 주택구입자금대출이나 전세자금대출이나 주거비부족분을 지원하는 성격은 마찬가지로 주택구입자금대출가구보다 더 경제력이 낮은 전세자금대출가구에 대해서도 소득공제와 같은 정책적 지원을 검토할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 또한 월세가구의 경우에도 일정조건에 해당하는 경우에는 월세부담 일부의 소득공제방안을 검토할 수 있을 것이다.

(4) 내집마련 지원

부담능력에 걸맞은 주택공급체계를 마련함과 동시에 개별가구의 경제력 향상 노력으로 내집을 마련할 수 있도록 지원해야 한다. 주거생활에서 내집마련 여부가 주거부문 양극화를 탈피할 수 있는 분수령으로 작용하고 있다고 판단된다. 그러나 주택은 여타 재화보다도 가장 비용부담이 많이 소요되는 내구소비재 겸 투자재이다. 주택마련을 위한 초기부담이 과중하지 않도록 정책적인 지원이 필요하다. 서민들의 내집마련을 지원하기 위하여 정부에서는 주택구입자금의 저리대

48) 한국주택학회. 2005. 「주택임대차시장의 변화 전망 및 대응방안」

49) 한국주택학회. 2005. 「주택임대차시장의 변화 전망 및 대응방안」

출, 주택자금대출 이자액의 소득공제, 소형주택구입에 대한 취득등록세 감면 등을 시행하고 있다.

주택구입자금 저리지원 프로그램에는 국민주택기금에서 지원하는 생애최초 주택구입자금과 근로자서민주택구입자금, 한국주택금융공사에서 일반금융기관을 통해 공급하고 공사의 유동화자산의 기초가 되는 장기모기지론 등이 있다. 이들 자금은 일반은행의 주택자금대출과는 달리 장기 저리로 운용됨으로써 서민들의 내집 마련을 지원하고 있다. 이 밖에도 국민주택기금에서는 임차가구 서민들의 주거안정을 위하여 근로자서민 전세자금과 영세민전세자금 대출도 함께 시행하고 있다.

근로자·서민 주택구입자금은 연소득 2천만원 이내 무주택가구에게 주택가격 3억원 이내 85㎡ 이하주택에 대하여 1억원(3자녀 이상 세대는 1.5억원)까지 연이율 5.2%(3자녀이상 가정 0.5% 포인트 우대)로 지원하며 1년거치 19년 또는 3년거치 17년 원리금 균등분할상환 조건이다. 생애최초주택구입자금은 연소득 3천만원 이내 가구에게 85㎡ 이하 3억원 이하 주택에 대하여 1.5억원(연소득 2천만원 이하는 1억원)까지 연이율 5.7%(연소득 2천만원 이하는 1억원까지 5.2%, 3자녀이상 가구 0.5% 포인트 우대금리 적용)로 지원하며 1년거치 19년상환 또는 3년거치 17년 원리금균등분할상환 조건인데, 시행일로부터 1년간(2006.11.6까지) 한시 운용할 예정이다. 한편, 한국주택금융공사의 장기모기지론은 6억원 이하 주택값의 70% 범위내에서 3억원까지 연 6.5% 정도 고정금리로 지원하며, 10년, 15년, 20년 동안 원금균등 또는 원리금균등상환 조건을 선택할 수 있다. 한편, 상업금융기관에서 제공하는 주택구입자금은 대상주택이나 한도의 제한없이 집값의 40%~60% 범위내에서 년 5~6% 내외의 고정금리 또는 변동금리로 지원하고, 3년~최장 30년 기간에서 만기일시상환 또는 원리금균등상환 조건을 제시하고 있다.

〈표 6-1〉 주택구입관련 융자프로그램의 대출조건 비교(2006.8 현재)

구 분	국민주택기금		한국주택금융공사 모기지론	시중은행 주택담보대출
	근로자·서민 주택구입자금	최초주택구입자금		
대출자격	-무주택자 -연소득2천만원이하	-최초주택구입자 -연소득3천만원이하	-무주택자 1가구 1주택자	-제한없음
대출금리	-연 5.2%(다자녀 가구의 경우 연 4.7%)	-연 5.7%(2천만원 이 하 연 5.2%, 다자녀 가구 0.5%p 우대)	-연 6.5% 최저 수준 연 6.3%	-연 5.0%~6.0% 내외
대출한도	-1억원(3자녀 이상 가구 1.5억원)	-1억 5천만원	-3억원	-한도없음
대출기간	-20년		-10년/15년/20년	-3년~30년
상환방법	-1년거치 19년상환 또는 3년거치 17년 상환		-원금 균등분할상환 / 원리금 균등분할상환	-만기일시상환 -매월 균등상환

주택구입자금 대출금에 대한 저리 지원은 월부금 부담을 낮추어줌으로써 그만큼의 실질소득을 증대시키는 효과를 가지며, 그 결과 소득탄력성의 크기에 따라 주택수요가 증대된다.⁵⁰⁾ 그러나 공공부문의 주택자금대출상품 간에 대상자의 차별화 정도가 낮아 경쟁관계가 형성되고 유리한 상품으로 대출수요가 편중되는 문제를 야기하고 있다. 국민주택기금에서 지원하는 근로자서민 주택구입자금의 대상가구나 최초주택구입자금 대상가구가 차별화되지 않고, 적용금리 및 상환방법도 동일하며 다만 대출한도에서 최초주택구입자금이 5천만원 높은 정도이다. 따라서 무주택자라면 근로자서민주택구입자금보다는 최초주택구입자금으로 수요가 우선적으로 몰릴 것이다. 또한 한국주택금융공사의 장기모기지론 보다 대출한도에서는 불리하나 금리면에서 유리하므로 국민주택기금대출상품으로 수요가 몰리는 현상이 우려된다. 이러한 현상은 소비자입장에서는 크게 문제될 것이 없으나 공급자 입장에서는 자금공급이 제한되어 프로그램의 지속 운영이 어려워 결국은 소비자에게도 피해가 가게 된다.

50) 윤주현·김혜승, 「외환금융위기 이후 주택정책의 시장과급효과 분석연구」, 국토연구원, pp.63-66.

최초주택구입자금의 경우 2005년 11월 제도입시에 개인소득한도를 5천만원으로 설정하였는데, 개별가구원이 아니라 가구단위에서의 소득한도 5천만원 수준은 전체가구의 80% 정도가 해당됨으로써⁵¹⁾ 공공부문의 포괄범위가 너무 넓어, 대출자금수요가 최초주택구입자금으로 쏠려서 예정된 공급액이 조기에 소진되었던 사례가 있었던 사실을 유념해야 할 것이다. 민간금융기관에서는 자금이 풍부하여 금융기관간 대출경쟁이 높으나 공공부문에서는 자금이 모자라는 기현상 야기하고 있다.

개선방안으로는 국민주택기금 운용의 기본방향을 재검토할 필요가 있다. 건설자금 지원은 공공분양주택건설 지원을 축소하고 공공임대주택 건설자금에 주력하며, 근로자서민주택구입자금과 최초주택구입자금에 대한 대상계층구분을 명확히 하고 이에 따른 가구 소득한도를 제시해야 할 것이다. 또한 국민주택기금의 주택구입대출과 한국주택금융공사의 장기모기지론의 역할분담이 규명되어야 하고 주택금융시장에서 공공부문과 민간부문의 역할도 설정할 필요가 있다.

최근 들어 강화되고 있는 투기억제를 위한 대출규제가 서민들의 내집마련을 저해하지 않도록 운용하여야 한다. 2005년 국토연구원과 건교부의 설문조사결과 2년 이내에 주택을 구입하겠다고 응답한 가구 중 약 60%는 은행대출 없이 자기 자금만으로 구입하겠다고 하였고, 나머지 40%만이 은행대출을 받아서 주택을 구입하겠다고 응답하였다. 따라서 주택자금대출 규제는 보유현금이 많아서 은행대출을 받지 않고도 주택을 구입할 수 있는 계층은 손을 대지 못한 채 결국은 서민의 내집마련과 중산층의 주거상향이동을 제약하는 결과를 초래할 우려가 있다. 실수요자의 내집마련 부담을 완화해 줄 주택자금대출이 원활하게 공급되어야 할 것이다.

정부는 실수요자 주택구입부담을 완화하기 위하여 장기 주택자금 대출이자에 대하여 연말소득 정산시에 소득공제 대상에 포함시키고 있다.

51) 가구소득 5천만원은 통계청 조사에 따른 전 가구 및 도시가구의 8분위에 속하는 소득수준이며, 국토연구원 조사에서도 전체의 85%(수도권 81%)에 이르는 것으로 파악되었음.

소득공제를 받을 수 있는 조건은 첫째, 상환기간이 15년 이상인 주택 취득을 위한 장기대출이어야 한다. 여기에 해당되는 주택자금대출상품으로는 국민주택 기금에서 지원하는 최초주택구입자금대출과 근로자서민주택구입자금대출, 한국주택금융공사에서 일반은행을 통하여 판매하고 있는 장기모기지론이 있으며, 일반은행에서 취급하는 주택대출 중에서도 15년 이상 장기대출은 소득공제 대상에 해당된다. 둘째, 대출을 받아 구입한 주택이 국민주택규모(전용면적 85㎡) 이하 주택이어야 한다. 1주택 소유자일 경우에는 실제 거주 여부에 상관없이 공제를 받을 수 있지만 2주택 이상을 소유한 경우에는 본인이 실제 거주한 기간 동안만의 이자에 대해 소득공제 혜택을 받을 수 있다. 셋째, 부양가족이 있는 세대주어야 한다. 단, 만 30세 이상이면 단독세대주도 가능하며, 30세 이하이더라도 이혼으로 인해 단독세대주인 경우에도 인정이 된다. 이상의 조건에 해당하는 경우 소득공제는 연간 대출이자 지불액의 범위 내에서 1인당 최고 1000만원까지 가능하다. 2003년 이전에는 600만원 한도에서 소득공제를 해주었으나 재정경제부는 2004년부터 서민주택구입을 촉진하기 위하여 한도를 1000만원으로 확대하여 오늘에 이르고 있다.

주택구입자금 대출이자에 대한 소득세 감면 혜택은 소득지원효과를 통해서 소득공제액에 소득세율을 적용하여 산출되는 감면 소득액에 소득탄력성을 곱한 만큼 주택수요 증대에 기여한다⁵²⁾. 따라서 대출이자 소득세 감면 조치는 양극화해소에 기여한다고 보겠다. 그러나 이러한 조치가 국민주택규모 이하의 소형주택에 한정되어 있어 실수요자 및 중산층의 주거상향이동까지 포괄하지 못하고 있는 점이 아쉽다.

주택자금 저리대출과 주택자금대출 지불이자 소득공제 이외에도 정부는 서민들의 내집마련을 지원하기 위하여 국민주택규모 이하의 소형주택을 구입하는 경우 취득세와 등록세를 감면하는 혜택을 부여하고 있다. 일반적으로 주택을 구입하는 사람은 취득가액의 2%의 취득세와 2%의 등록세를 부담하고 있는데, 소형주택 구입자들은 50% 감면혜택을 받고 있다. 2007년부터 실거래가가 등기부에

52) 윤주현·김혜승, 「외환금융위기 이후 주택정책의 시장파급효과 분석연구」, 국토연구원, pp.68-70.

기재되고 이를 기초로 취득세와 등록세가 부과되는 만큼 서민들의 취득등록세 부담은 50%를 경감받는다 하더라도 부담스러운 수준이 될 것이다. 모든 주택에서 취득세와 등록세가 과중하다는 지적이 계속되고 있으며, 이의 개선과 함께 소형 주택에 대한 부담을 우선적으로 완화할 필요가 있다.

3) 개별가구의 주거수준 제고 및 주거안정성 확보

(1) 주거지원정책의 체계화와 최저주거기준의 정책적 활용

여기에서는 주택종합계획의 내용을 포함하되 대상계층을 최저주거기준 미달 가구에서 전체가구로 확대하여 공공지원대상을 체계화시킨 김근용·윤주현 외(2003)의 방안⁵³⁾ 중 가구의 계층구분을 수용하되, 이들의 계층구분 중 소득 하위 40% 이하인 절대지원계층에 초점을 두고, 이 계층을 다음과 같이 세분하는 주거지원정책 체계화방안⁵⁴⁾을 제시한다.

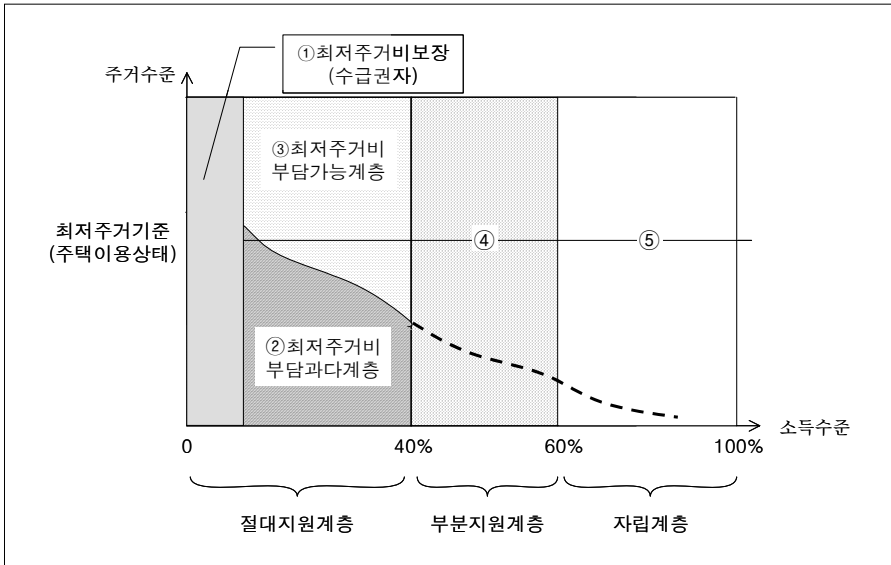
우선 최빈계층이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도하의 수급권자를 하나의 계층으로 구분하였다. 이들에게는 일단 수급권자로 선정되면 통합급여의 방식으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여 등 법에 의한 급여가 모두 주어지고 있다. 특히 주거측면에서는 보충급여의 원리에 따르기는 하지만 주거급여 및 생계급여에 포함된 주거비를 통해 최저주거비를 보전해주고 있다. 이렇게 수급권자는 공공부조 차원에서 일정수준의 다양한 혜택을 받는 계층이므로 별도의 계층(①)으로 구분하였다.⁵⁵⁾ 다음으로 수급권자 이외의 절대지원계층은 최저주거비 부담과다계층(②)과 최저주거비 부담가능계층(③)으로 차별화하였다

53) 김근용·윤주현 외. 2003. 「국민주거안정을 위한 주택정책개편방안 연구」. 국토연구원. p.120.

54) 김혜승 외. 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. 국토연구원. pp.204-210.

55) 최저소득수준에 미치지 못하는 최빈층의 경우 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 최저소득수준에 미치지 못하는 최빈층의 경우 주거비보조는 주거수준만을 고려하여 지급하는 것보다는 주거 및 비주거부문을 모두 포괄하는 최저수준의 생계비 보전을 위한 복지정책적 관점에서 주거비지불능력을 고려하면서 제공되어야 함을 시사해준다(김혜승, 2004).

〈그림 6-1〉 정책대상 계층구분



자료 : 김혜승 외, 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. p206.

이 때 최저주거비 부담과다계층이란 최저주거기준(주택 면적 및 시설사용기준)을 유지하기 위한 주거비부담(최저주거비부담)이 가구소득의 일정비율(20%~30%)⁵⁶⁾을 초과하는 가구로 정의할 수 있다. 2000년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체일반가구의 23.4%를 차지하고 있는 우리 나라의 현실을 감안할 때 중단기적으로는 최저주거비를 부담하는 것조차도 힘든 가구를 우선적으로 지원하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 적정주거기준을 설정

56) 기존연구에 따르면 일반적으로 개개가구의 주거비부담이 소득의 20%~30%를 넘으면 주거비부담이 과도한 수준이라고 할 수 있다. 전통적으로 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 급여 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급여는 주택가격의 1%와 동일할 것 등이다. 세금, 유틸리티)비용, 이자율의 증대를 감안하면 이러한 원칙은 적절치 않을 수도 있지만 자주 인용되고 있다. Morris와 Winter는 적절한 소득대비 주거비용의 비율을 25%로 설정하고 있다. 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. 그리고 유럽 각국의 주거수당을 비교 분석한 기존연구에 따르면 가구소득 중 임대료로 부담할 수 있는 적정비율은 소득의 15~30%의 범위에 있는 것으로 정리하고 있다.(김혜승, 2004. 「임대료 보조제도 확대도입방안 연구」. p140에서 재인용)

함과 함께 일정소득수준 이하인 가구 중 적정주거비 부담의 과다 여부가 정책지원 대상계층을 차별화하는 기준이 될 수 있을 것이다. 여기에서 최저주거비 혹은 적정주거비는 가구 및 지역 특성을 반영한 가격으로 이에 대한 정보는 정부가 매년 제공해야 할 것이다.

이렇게 주거지원 프로그램의 대상자선정기준으로 소득기준 및 주거비부담 기준을 선정하였고, 이는 ‘주택’이 아닌 ‘가구’를 대상으로 한 기준이므로 지원내용은 가구의 점유형태에 따라 차별화시켰다. 이렇게 분류된 절대지원계층에게는 첫째, 중단기적으로는 최저주거비 부담이 과도하지 않도록, 장기적으로는 적정주거비 부담이 과도하지 않도록 지원해야 하며 둘째, 최저주거기준을 우선적으로 향유할 수 있도록 나아가서 적정수준의 주거기준을 누릴 수 있도록 지원하고 셋째, 가구의 선호에 따라 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공해야 할 것이다.

이상과 같은 정책대상계층의 구분에 따라 이들을 위해 제공될 수 있는 주거복지 지원프로그램은 <표 6-2>에 나타나 있다.

<표 6-2> 주거복지정책 대상계층 및 지원프로그램

지원대상 구분			지원방안
절대지원계층 (소득하위 40%)	①기초생활보장 수급권자	자가	주거급여, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거급여 및 공공임대주택 입주우선권 부여
	②최저주거비 부담과다계층	자가	주택개량지원, 주거비보조, 공공임대주택 입주우선권 중 택일
		차가	주거비보조, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
	③최저주거비 부담가능계층	자가	주택개량지원, 공공임대주택입주 우선권 중 택일
		차가	공공임대주택입주 우선권 부여
④부분지원계층 (소득하위 40%~60%)			주택마련 공공지원
⑤자립계층 (소득 상위 40%)			지속적인 공급확대 및 주거상향이동 원활화 지원

자료 : 김혜승 외, 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. p208.

(2) 개별가구 주거수준 제고를 위한 주거지원 프로그램 운영방안

여기에서는 먼저 앞의 <표 6-3>에서 제시한 공공임대주택의 공급, 주거비보조 및 주택개량지원 프로그램의 대상자 선정 및 지원내용에 대해 보다 구체적으로 언급해 보기로 한다.

우선 공공임대주택을 공급하는 경우 주된 대상자 선정기준은 소득수준, 최저주거비부담 과다 여부, 점유형태, 최저주거기준 미달 여부 등이 될 것이다. 이 때 일정 소득수준 이하인 최저주거비부담 과다가구, 임차가구, 최저주거기준 미달 가구에겐 그렇지 않은 가구보다 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다. 특히 수급권자, 노인, 장애인, 소년소녀가장 등 결손가구 등의 취약계층은 동일한 조건이라면 공공임대주택 공급물량의 일정부분에 한정하여 우선순위를 부여할 수 있을 것이다. 또한 공공임대주택에 입주하는 가구는 최저주거기준을 충족시키면서 주거비부담이 과도하지 않게 주거생활을 영위할 수 있어야 한다. 따라서 수급권자, 최저주거비부담 과다계층, 최저주거비부담 가능계층 등 다양한 계층의 가구가 입주할 수 있도록 공공임대주택의 유형, 규모, 임대료, 입지 등을 여러 가지로 세분하여 공급해야 할 것이다. 이를 위해서는 공공부문 뿐 아니라 민간부문의 참여도 촉진시키도록 재정, 세제 및 금융 측면에서 다양한 지원책을 마련하여야 할 것이다. 그러나 이러한 공공임대주택의 공급만으로는 다양한 주거복지욕구를 충분히 만족시킬 수 없다. 따라서 동일한 조건의 절대지원계층이라도 공공임대주택의 입주를 선택하지 않고 주거비보조 프로그램 및 주택개량지원 프로그램을 선택할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

주거비보조 프로그램의 경우에는 절대지원계층이면서 최저주거비부담 과다가구에게 정부가 설정한 최저주거비 중 가구가 스스로 부담하는 주거비인 소득의 일정비율(20%~30%)을 초과하는 부분에 대해 주거비를 지원하도록 운영할 수 있을 것이다. 이 때 주거비보조금액의 산정시 기준이 되는 소득대비 주거비부담 비율은 소득수준에 따라 단계적으로 높여, 소득이 높을수록 자기부담분을 높이는 방법을 검토할 수 있다. 또한 임차가구인 경우 임대료를 지원하는 방식은 매월 현금이나 쿠폰 형태로 지급하는 방식 및 시장금리보다 낮은 정책금리로 전세

자금유자를 지원하는 방식 등 다양화시킬 수 있을 것이며, 보조금을 지급하는 대상도 세입자 및 집주인으로 구분할 수 있을 것이다. 특히 미국의 경우처럼 일정 수준 이상이 되는 주택에 대해서만 임대료보조프로그램을 적용한다든지, 프랑스의 경우처럼 주택을 공급하거나 개량할 때 정책적 지원을 받으면 그 주택의 입주자에게 임대료보조를 제공하게 하는 지원프로그램의 연계방안을 검토함으로써 임대료보조 수혜자의 주거수준을 향상시킬 수 있을 것이다. 자가가구의 주거비 지원은 주택개량지원 프로그램과 연계하여 운영하는 방안, 주택자금대출이자의 세액공제 혹은 소득공제와 연계시키는 방안 등을 검토할 수 있다.

특히 수급권자의 경우에는 현재 주거급여와 생계비에 포함된 주거비로 최저주거비를 보전하고 있다. 주거급여도 임차가구에게는 주거현금급여를, 자가가구에게는 주거현금급여와 주거현물급여의 30%에 해당하는 주거현물급여를 제공하고 있는데, 주거급여로 책정된 금액⁵⁷⁾이 작아 실질적인 주거수준의 향상효과는 미미한 편이라 할 수 있다. 또한 현재의 주거급여 운영체계하에서는 주거급여를 독립적으로 분리하여 최저주거비를 모두 보전해주는 것이 현실적으로 매우 복잡하고 어렵다고 판단된다. 따라서 수급권자에게는 현재 생계급여에 포함된 주거비를 점진적으로 독립적인 주거급여로 포함시키면서 최저주거비를 보전하도록 하되, 보전되는 최저주거비가 소득보조의 차원을 넘어서, 주거수준의 향상 및 주거비부담 완화에 기여할 수 있도록 지급방식을 개선해야 할 것이다. 한편 수급권자에 대한 주거급여가 완전히 분리된 후, 장기적으로 수급권자에게는 지역별, 가구별로 설정된 최저주거비를 모두 보장해 주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 영국의 주거급여(Housing Benefit)의 경우 기초생계급여 대상에게는 적정임대료 전부에 해당하는 보조금을 지원하고 있다. 특히 자가가구인 수급권자에게는 주거현물급여를 통한 주택개량지원을 확대할 수 있을 것이다.

마지막으로 주택개량지원 프로그램의 경우에는 대상주택 및 대상개량행위에 대한 기준을 마련하고 실비(건축비용 및 관련행정비용)를 충당할 수 있도록 프로그램 내용을 설계하되, 소득수준, 최저주거비부담 과다여부, 최저주거기준 미달

57) 2004년 현재 주거급여는 가구원수에 따라 월 33,000원~55,000원 수준이다.

여부 등에 따라 지원내용 및 지원순위를 차별화시킬 수 있을 것이다.

다음으로 주거지원 프로그램 운영시 반드시 검토해야 하는 부분은 이러한 프로그램이 정책수혜자까지 효과적으로 전달될 수 있도록 조사체계 및 전달체계를 구축하는 작업이다. 즉 프로그램에 대한 지원신청이 있는 경우 ① 대상가구의 소득 및 자산, ② 대상가구의 가구특성, ③ 대상가구의 최저주거기준 미달여부를 파악할 수 있는 주거실태 및 주거비부담관련 항목 등에 대한 조사가 요구된다. 주거지원 프로그램 운영을 위한 조사체계는 현재 보건복지부 소관인 국민기초생활보장제도에서의 조사체계와 연계하되, 이 조사내용에 포함되어 있는 소득 및 자산, 가구특성 이외에도 건설교통부가 발표한 최저주거기준과 관련된 항목 및 주거비부담에 관한 항목 등 보다 구체적인 주거실태관련 항목을 추가하여 의무적으로 조사하도록 제도화하고, 정책대상가구인 저소득·서민층에 대한 다양한 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다. 조사는 매년 실시하여 지원을 받고 있는 가구가 대상자 자격조건에 부합하는지 여부, 주거비부담의 완화 및 주거수준의 향상 효과가 있는지 여부를 지속적으로 점검해야 한다. 이를 위해 현재의 사회복지전담 공무원만으로 인력이 부족하다면 사회복지 혹은 주거복지 전담 공무원 등 인력충원을 검토할 필요가 있다. 이러한 조사체계의 구축을 위해서 뿐 아니라 주거지원 정책대상자의 접근성을 제고하고, 주거지원의 중복 및 단절 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 관련 중앙부처간의 정책조정, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담, 지방정부의 주거복지 관련기능 재조정, 민간자원의 활성화 및 연계 방안 등 전달체계에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

(3) 주택임대차보호법의 실효성 증대

주택임대차보호법에서는 연간 임대료인상폭을 5% 이내로 제시하고 있으나 현실적으로 시장에서는 이 조항이 작동하지 않고 있다. 시장에 대한 통제력이 발휘될 수 없는 여건이므로 전세보증금 및 임대료는 시장의 가격형성기체에 맡기고 대신 정부의 임차인에 대한 임대료보조를 통해서 문제를 해결하는 방안을 검토하거나 임대료인상폭을 주택가격변동률과 연동하여 정하는 방안을 검토할 수 있

을 것이다.⁵⁸⁾

현재 임대차계약기간 만료 후에 임대인이 기존 임차인과 재계약을 하지 않고, 새로운 임차인과 재계약을 하는 이유는 대부분 임대료 및 보증금을 올려 받기 위한 것으로 저소득층의 주거불안을 초래하는 원인이 되고 있다. 그러나 임차인 자신의 의무를 이행하고 있는 한 임차인의 의사에 반하는 임대차계약 갱신을 거절할 수 있다든지, 계약을 해지할 수 없다는 것이 존속보호이다. 존속보호는 임차인 보호를 위해 필수적인 조항으로 외국의 경우 주택임대차보호법은 사회법적인 성격을 가지므로 사회적 약자를 보호하기 위해서는 계약의 자유를 제한하면서 존속보호를 강화해야 한다는 주장이 광범위하게 받아들여지고 있다. 따라서 재계약을 거절할 수 있는 사유를 제도적으로 명시하여 이에 해당하는 사항이 없는 경우에는 임대인 마음대로 새로운 임차인과 계약을 하지 못하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁵⁹⁾

한편 전세금 원금보장(반환)에 대한 문제로 거주기간 동안에 임대인의 갑작스런 사정에 의해 소유권이 변동되는 경우 전세금의 원금보장이 될 수 없을 경우가 발생할 수 있으며, 계약기간이 만료되었음에도 불구하고 반환전세금을 반환받지 못하거나 새로운 세입자를 구해야 전세금을 반환받을 수 있는 경우가 상존한다. 또한 세입자 본인의 생업활동에 의해 계약 만료 이전 이주를 해야 할 경우 원금의 반환이 즉시 이루어지지 않는 경우가 많다. 현재 확정일자제도를 통해 보증금에 대한 우선변제권을 갖도록 임시대책을 마련하고 있으나 우선변제효력은 입주와 주민등록을 마친 다음날 발생하므로 효력이 발생하기 전에 동일주택에 담보가 설정된다면 채권순위면에서 우선순위가 뒤바뀌는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 모든 임대차 계약시 전세보증보험 가입을 의무화하거나, 주택임대차보호법 시행령 제3조에서 규정하고 있는 보증금 중 우선변제 받을 수 있는 보증금의 범위와 임차인의 범위를 현실에 맞게 확대시키는 방안을 검토할 필요가 있다.⁶⁰⁾

58) 장영희 외. 1999. 「주택임대차관련 법제도 정비방안」. 서울시정개발연구원. pp.98-100

59) 장영희 외. 1999. 「주택임대차관련 법제도 정비방안」. 서울시정개발연구원. pp.96-97

60) 한국주택학회. 2005. 「주택임대차시장의 변화 전망 및 대응방안」

4) 주택보유 자본이득 환수 강화 및 주택시장 관리

(1) 주택보유에 따른 비용부담 강화

과거 실질적인 보유세부담이 높지 않았던 점에 비추어 참여정부 들어 시도하고 있는 보유세 강화 정책은 지속적으로 추진되어야 하며, 정책의 실효성을 높이기 위해서는 이와 함께 거래원활화를 도모하는 방안이 모색되어야 한다.

그동안 많은 전문가들이 지속적으로 취득과세 인하를 주장하여 왔으나, 실거래가에 근거한 취득등록세 부과로 오히려 취득과세부담이 증가하여 원활한 거래를 제약하고 있다. 따라서 보유세 부담의 강화와 더불어 취득과세의 인하를 적극적으로 추진해야 한다.

또한 점진적인 조세 강화계획의 사전예고로 의사결정을 할 수 있는 시간적 여유를 제공할 필요가 있다.

(2) 주택보유에 따른 자본이득 환수 강화

재건축사업에 대한 일련의 조치들은 그동안 정당한 대가를 치르고 주거수준의 향상을 도모하는 의도가 아니라, 비용을 안들이고 더 큰 주택을 새로 마련할 수 있다는 투자성 수요가 많았던 재건축사업을 위축시키는 결과를 초래하여 비난을 받고 있다. 그렇다 하더라도 자본이득을 노리고 재건축사업에 참여하는 입주주민의 의식에 변화가 필요하며, 재건축사업의 자본이득 환수는 바람직하다. 재건축사업 수요가 자본이득 추구형에서 주거수준제고형으로 정상화되기 위한 시간이 필요하다고 본다. 도심에서 재건축을 통한 주택공급이 주요한 역할을 하고 있으므로, 중복규제를 정비하는 선에서 재건축사업이 정상화될 수 있도록 정부와 국민의 노력이 필요하다.

양도소득세 강화를 통한 자본이득 환수 또한 바람직하다. 정부규제변화로 유발되는 주택가격 상승에 따른 자본이득의 철저한 환수도 필요하다. 다만, 새로운 제도의 도입으로 시장충격이 가해진 만큼, 이에 순응하여 행태를 결정할 수 있는 적응기간이 필요할 것으로 본다. 이 기간에는 시장참여자의 새로운 행태가 단기

적으로 나타나기 어려워, 거래가 위축되고 있다. 단기적인 거래동결효과 완화를 위한 거래세 완화가 시급한 실정이며, 거래동결 효과 해소를 위한 양도소득세제의 후퇴는 신중한 검토가 필요하다.

(3) 부동산시장 투명성 기반 강화

부동산시장의 투명성 제고는 지속적으로 추구해야 할 과제가 분명하다. 정부의 부동산시장 투명성 제고 노력이 일관성 있게 추진되고, 도입된 제도의 원활한 정착을 위해 더욱 노력하는 것이 필요하다.

우선 실거래가 신고기반을 확고히 다져 공평한 과세기반을 구축할 필요가 있다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 실거래가 신고의 의무화와 함께 실거래가의 성실한 신고를 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 실거래가의 성실한 신고유도장치는 불성실 신고에 대한 제재조치와 성실신고에 대해 다양한 혜택을 주는 방안을 병행하는 것이 효율적이다. 성실신고를 유도하는 장치로는 다음과 같은 방안을 검토할 수 있을 것이다.

검인계약서에 기재된 거래가액을 부동산 양도시 취득가액으로 간주하도록 하여 양도소득세와 취득·등록세의 과표산정기준을 일치시키도록 조치할 필요가 있다. 실거래가 신고의 기반을 마련할 수 있는 취득시점에서 부동산 취득세와 등록세를 낮추어 과소신고하는 경우에는 향후 부동산 양도시 양도소득세의 투기부담을 야기하기 때문이다.

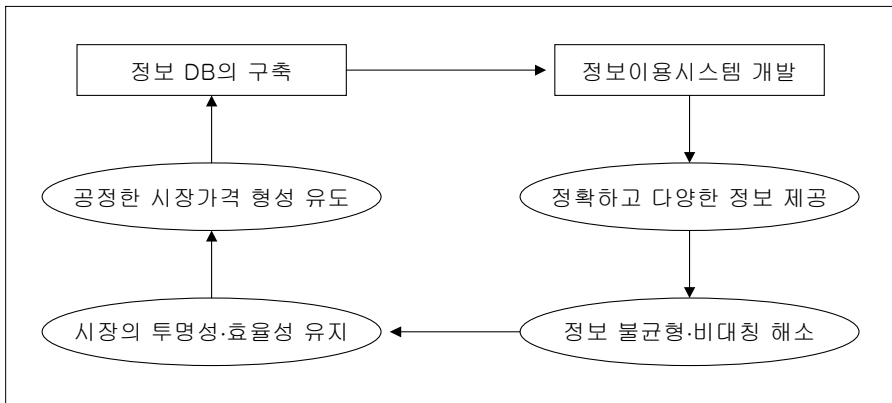
신고가격을 금융기관에서 모기지론을 비롯한 부동산담보대출을 시행할 때 담보가액의 산정기준으로 사용토록 권장한다. 신고가격을 바탕으로 대출한도를 설정한다면 가격을 낮게 신고하는 불성실신고는 금융기관의 자금이용에서 제약을 받는다. 특히 모기지론의 활성화로 주택자금대출을 최대한 이용하려는 주택구입자는 가능한 한 실거래가격을 신고하게 될 것이다. 미국의 경우 부동산거래가격이 금융기관의 전산망과 연계되어 있어 대출한도 산정 등에 이용되고 있다.

신고가격의 적정성을 평가해서 불성실신고로 최종 판정된 경우, 국세청에서 불성실신고자 명단으로 보관해 관리하는 방안을 검토한다. 미국의 경우, 부동산

거래 중에서 일정한 표본을 추출하고 이렇게 선정된 거래에 대해서는 직접 시장 조사를 실시하는 방법으로 성실한 신고 여부를 조사한다. 조사결과가 불성실신고로 판정되면 불성실신고명단(list)에 기록하고 집중적으로 관리해, 불성실하게 신고하려는 유혹을 사전에 차단하는 장치를 가지고 있다.

실거래가격 신고기반을 다지면서 부동산 DB를 구축하고 활용성을 제고할 필요가 있다. 실거래가격, 거래건수 등 부동산거래 정보는 부동산정책 의사결정, 부동산시장 상황 판단 등에 있어서 아주 중요한 정보이다. 부동산정보 DB를 구축하고 수요자에게 다양한 정보를 제공하는 시스템을 갖추는 것은 부동산시장의 투명성을 높이는데 핵심적인 역할을 맡을 수 있다.

〈그림 6-2〉 정보와 부동산시장의 연계관계



자료 : 손경환, 지대식, 최수, 김승중, 박천규. 2004. 「부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 방안 연구」. 국토연구원

부동산 DB의 구축에 있어 정보관련 조직들간의 연계와 정보의 공유가 중요하다. 즉, 각 부처별로 산재화되어 서로 잘 연계되지 못한 부동산거래, 소유, 세금정보 등을 표준화하여 공유하는 것이 필요하다. 또한 낮은 이용가격으로 누구나 정보에 접근할 수 있어야 한다. 정보의 용이한 접근은 정보 재가공의 기회를 줄 수 있다. 재가공된 정보는 새로운 고급정보로 발전하여 부동산시장을 분석하는 데 필요한 연구자료로서 활용될 수 있다. 공인되고 신뢰된 정보가 쉽게 이용가능하므로

부동산시장을 바라보는 왜곡된 시각이 사라질 수 있을 것이다. 부동산거래관리시스템의 활용과 함께 실거래가격 DB가 어느정도 구축되면, 이를 바탕으로 모든 부동산의 시장가치를 평가하는 대량평가시스템(Computer Assisted Mass Appraisal)⁶¹⁾을 개발하여 실거래가격에 근접한 가격을 큰 비용없이 산정하는 것도 필요하다.

3. 주거부문과 사회적 요인의 통합 해소방안

1) 기본방향

다양하게 나타나는 각 부문의 양극화는 직접적으로는 경제력 양극화로 인해 야기되며, 경제력 양극화의 근본원인으로 노동, 건강, 가치관을 꼽을 수 있는 것으로 파악하였다. 물론 이들 3개 요소는 상호연계되어 작용하고 있다.

양극화 해소를 위한 정책접근방향은 양극화의 정도 및 요인에 따라 차별적으로 접근할 필요가 있다. 성인의 경우 건강상태에 따라 노동가능계층, 요보호계층으로 구분하고, 노동가능계층에 대해서는 소양교육, 직업교육 등을 통하여 노동생산성을 제고한 후 적극적인 직업알선이 필요하다. 요보호계층에 대해서는 사회복지서비스를 제공하거나 지속적인 관리 및 시설수용이 요구된다. 노동가능계층과 요보호계층의 혼재되어 있는 상태에서 상호 악영향을 미칠 수 있고, 또한 정책지원효과도 낮아지기 때문이다. 또한 이들에게 스스로의 건강을 관리하고, 세상을 건전한 눈으로 바라보는 가치관 형성을 지원해야 한다. 이러한 대책들이 공급자 중심으로 제공되기보다 수요자 중심의 접근을 위해 이들의 주거지를 중심으로 이들 대책을 연계시켜 줄 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그러한 접근방법이 정책효과도 높이고, 정부지원이 필요한 수요자에게 적절한 대책을 쉽게 제공함으로써 개별 만족도도 제고할 수 있을 것이다. 노동이 제한되어 있는 청소년 및 아동의 경우 건강관리, 가치관 형성 등을 지원할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 이들에 대한 주거부문과의 연계가능성을 검토하여 사회

61) 대량평가시스템은 매매가격에 대한 통계분석에 기초하여 부동산의 전체가치를 계산하기 위한 모형을 말한다. 뉴질랜드의 경우 토지이용부터 조망경관까지 총 20개의 항목을 조사하여 대량평가자료로 별도 관리하고 있다.

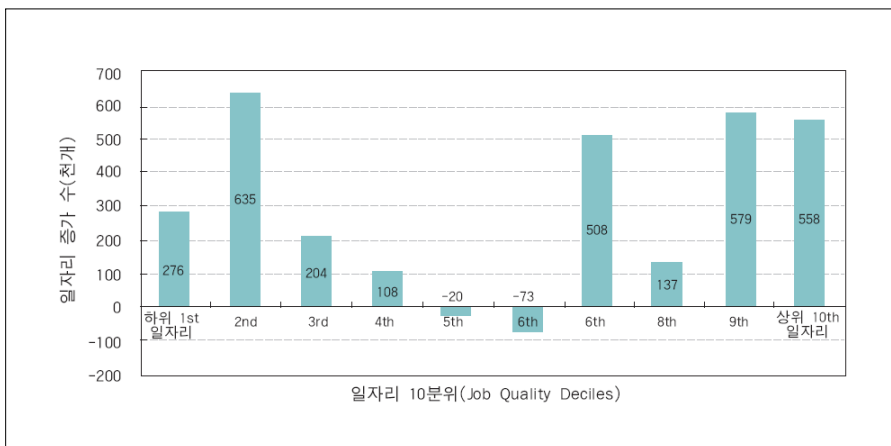
적 양극화 해소방안을 모색하고자 한다. 주거부문과의 연계가능성에 있어서는 두 가지 접근방향을 고려할 수 있다. 하나는 하드(hard)한 측면에서 실질적인 주거단지개발, 주거환경개선 등 개발 및 정비사업 추진시 개발사업으로 병행할 수 있는 사회적 양극화 완화방안을 모색하는 것이고, 다른 하나는 소프트(soft)한 측면에서 기존 주거단지에 양극화 완화를 위한 정책프로그램을 연계할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

2) 고용창출 및 소득 증대

(1) 고용양극화 해소방안

우리나라는 고용에서도 양극화가 빠르게 진전되고 있다.⁶²⁾ 임금 근로자 비중이 선진국 중에서 가장 높은 수준인 미국보다도 높은 수준이다. 중위임금의 2/3 이하인 저임금 근로자의 비중이 최근 26.7%까지 증가하여 미국 수준(약 25% 정도)을 상회하고 있고, 소득불평등도의 확대보다 사회적 갈등의 정도를 나타내는 양극화지수의 증가속도가 더욱 빠르게 나타나고 있다. 1990년대 이후 새로 만들어지고 있는 일자리의 구조도 중간 일자리가 사라지고 하위 및 상위 일자리가 증가하는 매우 뚜렷한 U자 형태의 양극화현상을 나타내고 있다. 이러한 고용부문의 양극화를 해소하기 위해서는 근로계층의 취업능력을 제고시켜야 할 것이다.

〈그림 6-3〉 일자리 10분위별 고용증감



자료 : 한국개발연구원. 2006. 8. 「양극화극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안」

62) 한국개발연구원 2006. 8. 「양극화극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안」 p.84

여기에서는 현행의 근로계층 취업능력제고와 관련된 정책을 간략히 평가하면서 향후 실행과제를 언급해보기로 한다.⁶³⁾ 우선 근로계층별로는 자영업자, 중소기업·비정규직 근로자의 직업훈련 기회가 제약되어 있다. 자영업자 등 고용보험 비가입자에 대한 정책부재, 중소기업 참가가 저조('03, 참가율 5.4%)한 가운데 대기업 정규직 사원 중심으로 고용보험사업이 진행되고 있다. 재직단계에서의 전직/창업 훈련⁶⁴⁾에 대한 지원이 미흡하고, 고용보험 피가입자로 대상이 제한되어 있다. 직업훈련에 관한 다수의 소규모 사업이 산재되어 있고, 사업의 인지도 및 실효성이 저조한 상황이다. 또한 실업급여와 취업지원과의 연계 미약 등 사회안전망의 근로유인 제공이 미흡하다.

한편 공급자간 경쟁이 제약되어 훈련의 질적 저하를 초래하는 등 공공직업훈련기관의 혁신이 미흡하다. 소비자 선택권, 성과제고유인이 제약되어 기관별로 직접지원(표준훈련비 방식 지원금)위주이며 고급일자리와 연계된 전문훈련과정 부족, 대학 등 민간기관의 시장 참여가 미흡하다. 또한 고용안정센터 인력의 양과 질이 미흡하여 알선·상담 등을 포함한 맞춤형 지원이 불가능한 실정이며 교육·노동·복지정책의 중앙·일선집행 기관간 정책적 연계성·행정적 통합성이 미흡하다. 지방정부·민간 참여 미흡하고, 정규교육·직업훈련·고용안정센터·복지사무소가 분리 운영되고 있다.

따라서 근로계층의 취업능력을 제고하기 위해서는 먼저 직업훈련사업의 대상을 확대하고, 차별적으로 접근할 필요가 있다. 첫째, 중소기업 근로자에게는 고용보험 직업훈련사업의 참여율·실효성을 제고한다. 훈련비 지원인상, 최소훈련시간 요건 완화 등 중소기업 우대지원제도를 확대한다. 공단 내 학습 지원센터를 시범 운영하고 중소기업 협력업체에 대한 현장 기술훈련 지도 활성화 등 대기업과의 훈련컨소시엄 사업을 확대한다. 민간훈련기관의 현장교육 지원을 강화하고, 산업대 등 대학의 참여를 확대한다. 둘째, 비정규직 근로자에게는 시범사업을 거쳐 직업훈련기회를 확대한다. 노조, 훈련기관 공동의 단기사업을 실시, 성

63) 우천식. 2005. 9 「경제구조변화와 양극화」 (출간예정). 한국개발연구원. pp.68~71.

64) 훈련수강료 지원 및 대부사업('04년 각 280억, 60억), 전직지원장려('04년 18억) 등에 불과하다.

과평가 후 확산한다. e-learning 수강지원금 제도를 도입하고 Cisco Networking Academy Program' 등 외국계기관과의 제휴/협력체제 구축, 비정규직 근로자 수요에 맞는 프로그램콘텐츠 개발을 지원한다. 셋째, 자영업자에게는 경영개선, 전진/전업 지원을 위한 신규사업을 도입한다. 전국, 광역·기초지자체 단위의 다각적 접근을 통해 지자체-사업자단체의 공동사업을 활성화한다. 사업공모, 대응자금 방식으로 일반회계에서 지원하는 방안 강구, 영세업자의 전직/전업훈련서비스는 채무조정, 창업지원 등의 자활프로그램과 연계시킨다. 개인부담 훈련비에 대한 소득공제를 확대하고 민간 금융기관의 참여를 유도하여 자영업자 대상의 교육훈련비 대부제도 도입한다. 장기적으로 자영업자를 노동시장의 보호제도 틀속으로 포함시키는 방안을 강구한다. 마지막으로 이직자·실업자에게는 직업훈련과 연계하여 재취업/전직을 촉진한다. 전문교육프로그램을 개발하는 등 중견경력자의 전직 지원을 강화하여 기업지원서비스업 진출을 유도한다. 자발적 장기실업자에 실업급여 지급, 실업기간별로 차별화된 지원 프로그램 개발·시행한다. 초기는 구직노력확인-직업알선, 중기는 실업탈출계획 상담, 장기는 알선직장 의무취업을 실시한다. 고용안정센터 전담인력 확충, 종사자 교육훈련 강화, 기능정비하여 맞춤형 지원체계를 구축한다. 수요자 입장에서 센터의 규모·위치 정비, 고용보험·실업대책 사업이 통합 서비스 제공되게 한다.

다음으로 사회안전망을 확충하고 내실화하여야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 구조조정과 직결된 제도/사업부터 정비하여 사회보험의 사각지대를 축소하고 효율화한다. 비정규직 보호법안 조기 입법화, 고용·건강·산재보험 적용 확대, 고용안정센터·근로복지공단의 피보험자 관리업무 연계 강화하여 고용인프라 선진화를 달성한다(고용안정사업이 전직지원장려금의 지원대상에 포함). 둘째, 기초생활보장제도를 정비한다. 근로소득공제제도 확대, 차상위계층에 대한 의료·자활급여 등 지원확대, 한국형 근로소득보전제도(EITC) 도입 등을 검토한다. 셋째, 저소득층 자녀에 대한 학자금 지원제도를 확충한다. 유·초·중등학생에게는 불특정 다수 대상의 학비를 보조하던 것을 저소득층 자녀에 집중 지원한다. 대학생은 장학금제도를 대폭 확대/신용보증방식의 학자금 대출 및 유동화 제

도를 도입하여 현행 利差보전 방식과 병행한다. 넷째, 차입형 우리사주제도(ESOP)를 확대하여 근로자의 자산형성을 촉진한다. 우리사주조합 대출 금융기관의 수익금 비과세 등 금융지원과 장기보유를 유도할 수 있는 세제지원을 보장한다.

마지막으로 정책전달·추진체계 혁신하여 수요자·지역 중심의 평생학습복지체제를 구축해야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 직업훈련체계 혁신 및 수요자의 선택권을 강화해야 한다. 공공훈련기관 평가 강화, 성과 연계형 지원제도 확립, 산업별 자격 컨소시엄 운영 등 자격제도 혁신, 산업별 인적자원개발협의체를 활성화한다. 훈련바우처 등 학습자 직접지원제도 도입, 교육훈련비 대부제도를 확대한다. 둘째, 교육·고용·산업·복지 정책의 시너지를 제고한다. 중앙부처간 정책조율기능 강화, 정책정보와 사업 D/B 공유를 확대하고, 인적자원개발회의의 실효화와 국가과학기술위원회와의 연계를 강화한다. 정책 전반에 관한 엄격한 감사/평가를 실시하여 유사·중복사업 및 전달체계를 단계적으로 정비한다. 셋째, 지역중심의 분권적·종합적 지원체제로 단계적 이행을 실시한다. 인적자원개발·지역개발·기술혁신과 관련된 지역내 협의체간의 연계성을 확보하고 직업훈련-고용안정사업-복지서비스를 연계하는 지역내 통합적 서비스체제를 구축한다. 평생학습복지 관련 예산을 통합해서 운영하는 방안을 강구한다.

(2) 주거부문과의 연계방안 모색

이상에서는 고용양극화해소를 위한 일반적인 방안들을 정리하였다. 주거부문 양극화 완화방안의 하나로서 주거부문과 고용양극화방안을 연계해서 추진할 필요가 있다. 두 가지 접근방향이 있는데, 하나는 주거단지개발, 주거환경개선 등 개발 및 정비사업 추진시 개발사업으로 병행할 수 있는 방안을 모색하는 것이고, 다른 하나는 기존 주거단지에 양극화 완화를 위한 정책프로그램을 연계할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

첫째, 개발사업에 병행하여 모색할 수 있는 주거부문의 양극화 방안으로서 국민임대주택 단지 개발 시에 단지 내 또는 단지 인근에 미숙련노동자 취업이 가능한 영세제조업단지를 염가로 공급하자는 것이다. '아파트형 공장 또는 공장아파

트를 단지내 또는 단지 인근에 유치하여 직주근접 또는 유희노동력 활용을 도모할 수 있다. 참여정부 들어와 국민임대주택 100만호 공급을 목표로 추진중에 있으며, 사회계층간 통합(social mix)을 위하여 분양주택과 국민임대주택과의 공급 배분 비율을 지역에 따라 약간씩 차이는 있으나 대략 50:50으로 계획하고 있다. 그러나 한편으로 사회계층간 통합을 위한 택지공급도 필요하겠지만 사회계층간 통합의 정도를 축소하여 국민임대주택과 소형분양주택단지를 공급하면서 저소득 입주민의 소득원인 일자리를 제공할 수 있는 방안을 마련하는 것이 보다 더 효과적으로 여겨진다.

둘째, 지역개발사업이나 주거환경개선사업 시행시에 입주하게 되는 기업 또는 인근지역에 위치한 기업에 대하여 일정비율의 일자리를 지역주민에게 할당하도록 규정화하는 방안이다. 이를 통하여 지역주민이 직주근접의 일자리를 확보할 수 있을 것이다. 외국의 유명 관광지에서, 외지에서 온 관광안내원의 경우 반드시 현지 등록된 관광안내원을 동반하도록 규정한 것이 그 한 예가 될 수 있다. 또한 미국의 경우 CDBG(Community Development Block Grant)를 통하여 지방정부의 개발사업과 고용창출에 지원하고 있는 것도 좋은 예가 되겠다. 우리나라도 주거환경개선사업지구에 지방정부와 중앙정부의 재정지원이 투입되고 있으나, 고용창출사업과 연계하여 재정을 지원하고, 국민주택기금에서도 재원을 투입하는 지역개발기금의 마련도 필요하다.

셋째, 기존 단지에서 사회복지프로그램과의 연계성을 강화하기 위하여 국민임대주택 등 공공임대주택의 아파트관리주체와 지역 동사무소의 복지행정 기능을 확대하자는 것이다. 기존의 아파트관리주체는 주택관리와 입주민관리에 역할이 한정되어 있었으나, 여기에 사회복지행정서비스 역할을 추가하여 집합거주하는 저소득 입주민을 위한 지원을 강화해야 할 것이다. 예를 들어 현재 주택관리공단에서 관리소별로 요보호세대를 밀착 보호하는 ‘관리홈택터’와 불우아동의 후견인 역할을 담당하는 ‘We start 멘토링’ 등 주민특성에 따른 복지서비스를 제공하고 있는데 이러한 프로그램에 대한 보다 체계적인 지원을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 방식으로 아파트관리주체와 동사무소를 중심으로 지역밀착형 복지서

비스가 가능하게 될 것이다.

넷째, 아파트관리주체 또는 지역 동사무소가 주도가 되어 지역 인근의 일자리 창출사업을 적극 발굴하고 지역주민과 연계시켜주어야 한다. 아파트 관리업무에서도 지역주민을 우선적으로 고용할 수 있는 부문을 찾아낼 수 있을 것이다. 예를 들어 단순노무(경비, 청소 등) 인력이나 임대아파트 단지에서 이루어지는 주거복지 프로그램(독서실, 공부방 운영, 아동급식 프로그램 등)의 운영 및 지원인력을 단지내 입주주민을 활용하고 일정한 수당을 지급하여 자활능력을 제고할 수 있을 것이다. 특히 국가적으로 시행되고 있는 일자리창출사업 중 사회복지분야의 일자리창출 사업과 적극 연계하여 지원할 필요가 있다. 양극화해소를 위한 일자리마련 사업이 필요한 사람들은 주로 비숙련노동력을 가지고 있고, 공공임대주택 단지의 저소득자 또는 일반거주지의 저소득자이므로 사회적 일자리창출사업의 대상으로 적합할 것이다.

사회복지에 대한 정책적 관심이 증대하면서 관련 정책 프로그램이 증대하고 있다. 사회복지 프로그램은 정부재정과 행정력의 증대를 수반하는 사업임에도 불구하고 정부재정투입은 충분히 이루어지지 못하고 행정력의 증대도 충분히 제공되고 있지 못하다. 따라서 정책프로그램의 효과성이 낮은 실정이다. 사회복지분야의 인력소요에 대응하여 사회복지 수혜 대상자의 노동생산성 제고를 통하여 좀 더 나은 입장에 있는 사람들이 자기보다 더 어려운 처지에 있는 사람에게 서비스를 제공하게 함으로써, 서비스 제공자는 일자리 및 소득 획득과 사회적 참여에 대한 만족감을 얻을 수 있고, 서비스 수혜자는 정부정책프로그램의 혜택을 받을 수 있으며, 정부입장에서는 저렴한 비용으로 정책프로그램을 실행할 수 있는 이점이 있다. 따라서 사회복지분야의 일자리 창출을 통하여 양극화를 해소하고 사회통합을 이루어나갈 수 있을 것으로 생각된다. 이에 따라 사회복지분야의 일자리를 적극적으로 발굴하고 이를 위한 직업훈련 및 직업알선 등이 필요하다.

사회복지분야의 일자리창출 사업은 사회적 일자리 창출, 보육·노인보건·의료관련 일자리확대, 공공서비스분야 일자리 확충으로 구분되어 있다⁶⁵⁾.

65) 이규용 외. 2006. 3. 「2004년도 일자리창출사업 평가」. 한국노동연구원.

사회적 일자리란 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 일자리를 말한다. 고령화, 여성의 경제활동참가 등으로 사회복지 분야 등 공익성 있는 분야의 일자리 수요는 증가하고 있으나 우리나라의 사회적 일자리 창출은 공공근로와 같은 일시적인 일자리가 대부분을 차지하여 왔다. 공익적 사업 중심으로 사회적 일자리를 확대하여야 한다. 보건복지부의 집수리·간병 등 자활사업 확대, 노인일자리제공, 장애인 일자리발굴 등과 연계해야 한다. 고령화에 따라 노인 인력도 급증하고 있다. 건강하고 일하고 싶어 하는 노인에 맞는 일자리를 마련해야 한다. 이를 통하여 노인부양 부담을 완화하고 국가의 생산성 제고를 도모할 수 있다. 노인의 능력과 적성을 고려한 일자리를 개발 보급하고, 노인 인력에 대한 사회적 인식 제고 및 지역사회 일자리 창출 기반을 확립해야 한다. 장애인 직업재활시설 확충을 통해 중증장애인에 대한 보호고용을 확대하고, 더불어 직업지도, 직업적응훈련, 취업알선 등 취업지원서비스를 강화하며, 장애인 우선허가 및 장애인 자립자금 대여요건을 완화하여 자영업 창업을 지원해야 한다.

보육·노인보건·의료관련 일자리확대는 이 부문에서 사회복지서비스 분야의 고용 비중을 높이는 것을 말한다. 보건복지부의 보육서비스 활성화, 간병서비스 활성화 사업과 연계해야 할 것이다. 여성의 사회참여 확대 및 가족구조와 기능의 변화 등 사회적 환경변화에 따라 증대하고 있는 보육수요를 충족시키기 위하여 국공립 및 법인 등의 보육시설 확충을 통하여 종사자 고용을 증대할 필요가 있다. 한편, 장기요양보호노인의 간병수발이 중요한 사회문제로 대두되고 있는 바, 간병·수발지원서비스 제도화를 위한 공적노인요양보호제도를 도입하고, 서비스의 질을 확보하고 효과성을 제고하기 위한 전문인력을 제도적으로 양성해야 할 것이다.

공공서비스분야 일자리 확충은 공공시설 개장시간을 확대하여 탄력적인 인력 운영으로 고용창출을 도모한다는 것이다. 또한 저소득층·장애인·노인 등 취약 계층에게 전문적 복지서비스를 제공하기 위하여 지방자치단체에 전담공무원을 배치하여 증가하는 국민의 복지수요에 대처하고 더불어 예방적 복지 및 내실있

는 복지서비스를 제공하려는 것이다. 보건복지부의 복지서비스 인력확충이 그 예이다.

주거부문에서 사회복지분야의 일자리창출사업과 적극적으로 연계가 가능한 사업으로는 단지내 또는 지역내 집수리, 간병서비스에 단지내 또는 지역내 거주자를 실비로 우선 고용하도록 하는 것이다. 단지내 또는 지역내 보육시설을 확충하고 자식을 키워본 경험이 많은 고령자를 실비로 고용할 수 있도록 하며, 또한 인근에 위치한 기업에 대하여 주민고용을 연계할 수 있을 것이다. 또한 이러한 노력이 제대로 작동하기 위해서는 제도적인 장치가 마련될 필요가 있다.

3) 건강관리 및 가치관 형성지원

경제력 부족이 사회양극화의 직접적인 원인이라면 건강과 가치관은 근본원인이라 할 수 있다. 저소득가정에 태어났더라도 성실성 및 자기관리능력 등을 직간접적으로 배울 수 있는 환경이 되었다면 빈곤의 대물림이 나타나지는 않을 것이다. 성실하고 건강한 사람은 어려운 환경을 극복하여 이를 자신을 성장시킬 수 있는 계기로 만들 수 있지만, 건전한 가치관을 갖고 있지 못하면 사회에 대한 적개심으로 건전한 사회인으로 성숙하기 어렵다. 사회에서의 소외감이 스스로의 건강을 해치는 경우도 있고, 건강하지 못함으로써 건전한 가치관을 유지하기 어려운 경우도 있다. 따라서 개개인의 건전한 가치관의 형성은 개인적으로나 사회적으로 매우 중요하다. 스스로 자기발전을 위하여 노력하는 사람이거나 스스로의 건강관리에 노력하는 사람은 사회적으로도 건전하게 나아갈 수 있지만 그렇지 못한 사람들의 경우 사회가 이를 방치해서는 안 된다.

아동 및 청소년의 경우 유아교육과 초중등교육 제도를 통하여 건전한 가치관 형성을 유도하고 있지만, 현재와 같이 성적 중심의 교육은 가정교육에서 미비한 인성교육을 보완해주지 못하고 있는 것이 사실이다. 보육 및 교육의 내적 충실화는 사회양극화 진전의 사전예방에 기여함으로써 양극화 해소의 가장 중요한 대책의 하나이다. 지식교육 중심에서 개개인의 특성을 살리고, 인성교육 및 생활교

육을 강화해야 한다. 균등한 교육기회 제공과 함께 저소득층 자녀에 대한 학자금 지원제도를 확충해야 할 것이다.

가정교육을 보완해 줄 수 있는 사회서비스의 확충도 필요하다. 유아기 및 청소년기의 성장에 장애가 될 정도의 불우한 가정환경에 처한 경우 가정교육에서 얻어야 할 가치관에 손상을 입을 수 있으므로 사회적으로 대신으로 해 줄 수 있는 방안이 마련되어야 건전한 청소년으로 자라날 수 있을 것이다.

또한 충분한 검토가 이루어져야 하겠지만, 경제적 어려움을 겪고 있는 청소년 및 아동에게도 적절한 감독 하에 건전한 노동을 통한 최소한의 경제력 획득 기회를 제공함으로써, 돈이 필요함에도 불구하고 돈을 벌 수 있는 기회가 제공되지 못함으로써 손쉽게 돈을 획득하려는 비행을 저지르는 결과가 초래되지 않도록 배려할 필요가 있을 것으로 생각된다. 또한 건전한 직장인들과의 연계 속에서 자연스런 사회경험을 제공하여 사회교육이 이루어질 수도 있다.

아동 및 청소년의 가치관 형성에는 가정교육과 학교교육 이외에도, 개별적인 경험에 영향을 많이 받는다. 독서를 통한 간접경험, 동년배 또는 사회적 선배들과의 인적 교류 기회를 확대할 수 있도록 지원해야 한다. 사회적 배제감에서 탈피하고 인적 교류(social networking) 확대를 통하여 사회참여 의식이 제고될 수 있기 때문이다.

성인의 경우 학교교육 시기가 이미 지나갔기 때문에 평생 사회교육체제를 구축하여 지식이든, 가치관이든 부족한 부분을 배워나갈 수 있도록 해야 한다. 수요자·지역 중심의 평생학습복지 체제를 구축하여 지적 호기심을 충족시키고, 좋은 부모역할, 가정에서의 역할, 사회구성원으로서의 역할, 노인의 역할 등을 교육할 필요가 있다. 또한 건강을 잃은 사람들을 위한 의료서비스가 지원되어야 할 것이지만 건강한 사람들인 경우 사전적인 건강관리를 위하여 사회체육을 확대하고, 인적 교류 확대로 정신건강 관리를 도모할 수 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 생활을 즐길 수 있도록 건전하게 즐기는 문화를 제공해야 한다.

국민임대주택단지 개발시에 이상의 프로그램을 담을 수 있도록 단지 설계에 반영하는 방안을 모색해야 한다. 즉, 단지내에 커뮤니티 센터를 설치 운영하여

주민 교류 및 교육의 장으로 활용하고, 이러한 프로그램 운영을 위한 인력소요를 단지내에서 확보하도록 함으로써 스스로 일자리를 창출하도록 한다. 또한 동사무소, 공공임대주택 관리주체, 민간복지단체 등에서 이상의 프로그램을 적극 발굴하고, 운용하여야 할 것이다.

7

결론

지금까지 주거양극화의 정의 및 측정방법, 주거수준 양극화와 주택자산 양극화의 현황을 파악하여 주거양극화를 진단하였고, 주거부문과 사회양극화의 관계 분석을 통하여 주거양극화의 원인을 파악하고 그 파급효과를 분석하였다. 또한 원인에 따른 정책 방안을 다양하게 제시하였다. 이 장에서는 여태까지 분석되었던 내용을 종합하고, 주거부문 양극화 해소방안을 장단기 정책으로 구분하여 정책 건의를 담고, 이 연구의 기대효과를 제시하여 본다. 뿐만 아니라 이 연구의 한계를 명시함으로써 향후의 연구 과제를 도출하고자 한다.

1. 연구결과의 종합 및 정책건의

주거양극화는 경제력의 양극화보다는 낮은 것으로 나타났다. 경제력의 격차는 순자산의 경우 제1십분위가구 뿐 아니라 제1오분위 가구의 경우에도 마이너스로 나타나 오분위분배율이 1 내지 1을 넘어서는 수준으로 높게 나타나고 있다. 주거양극화는 이보다는 낮게 나타나지만, 주택자산의 양극화를 나타내는 오분위분배율이 현재주택가격은 0.94, 평당주택가격은 0.92로서 월소득(0.92)과 유사하고, 이는 주거면적(0.72)과 건축경과년수(0.88) 등 주거수준의 경우와 비교하면 격차가 매우 높다. 또한 여기에는 주택을 보유하고 있는 사람들만을 대상으로 계측하였으므로 주택을 보유하고 있지 못한 수많은 가구들을 포함한다면 주택자산 양극화는 더욱 심각한 양상을 나타낼 것이다. 주택자산 양극화는 향후 지역별, 주택유형별, 주택규모별 가격차별화가 진전되면서 앞으로 더욱 심화될 우려가 있다. 경제력 양극화가 진전될 것으로 전망되는 것에 비추어 주거수준의 양극화 역시

악순환의 우려가 된다. 이 악순환 고리를 끊기 위한 정책적 노력이 필요하다.

주거양극화는 경제력 양극화보다는 심하지 않으나, 하위계층의 주거실태가 매우 열악함을 보였다. 또한 이들은 실업, 건강악화, 가족해체 등을 겪고 있으며, 이들은 주거수준과 상호 원인과 결과를 주고받는 관계에 놓여있음을 알 수 있다. 따라서 주거양극화의 해소를 위해서는 주거부문에서의 노력뿐만 아니라 노동, 건강, 정서 및 가치관 등을 제고할 수 있는 방안을 함께 마련해야 하며, 더욱이 주거부문에서 이들 방안을 통합하여 모색하는 것이 양극화해소에 매우 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서 지적한 주거양극화의 원인은 다음의 표와 같이 요약된다.

〈표 7-1〉 주거양극화의 원인(요약)

구분		원인
주거부문 내적 요인	주거수준 양극화	전세가 상승
		높은 월세전환금리
		임차인보호 미흡
		주택중심의 정책
		양호한 저렴주택 부족
		주거복지정책실효성 미흡 -주거복지정책 체계화 미흡 -주거지원조건의 체계화 미흡 -주거복지 전달체계의 미흡 -재정지원의 미흡
	주택자산 양극화	주택가격 상승
		주택보유부담 미미
		자본이득 환수 미비
		부동산시장 투명화 미흡
주거여건의 지역간 불균형		
주거부문 외적요인	경제력	
	건강	
	가치관	

주거양극화 해소의 기본 목표로서 "누구나 질적 수준이 확보된 주택에서 (decent housing), 부담가능한 수준으로 거주하는 것(affordable housing)"으로 설정하고 이를 추진하기 위한 기본방향으로 첫째, 최소한의 질적 수준이 구비된 주택 재고를 충분히 확보하고, 둘째, 부담능력에 걸맞은 다양한 주택을 공급하여 주거비부담도 완화하고, 경제력 향상노력에 따른 주거상향이동 원활화를 도모하며, 셋째, 개별가구의 주거수준제고 및 주거안정성을 확보하고, 넷째, 주택보유로 인한 자본이득 환수를 강화해야 하는 것으로 설정하였다. 또한 주거부문 외적 요인 해소방안을 주거부문과 연계하여 해소할 수 있는 방안도 함께 모색하였다. 이에 따른 정책방안을 요약하면 <표 7-2>와 같다.

<표 7-2> 주거양극화 해소방안(요약)

구분	기본방향	정책방안	
		단기	중장기
주거 부문 내적 요인 해소 방안	1)최소한의 질적수 준이 구비된 주 택재고를 충분히 확보	(1) 최소한의 질적 수준 확보 - 주택기준 마련, 주택상태조사 - 주택개량 지원, 주택관리 강화	(2) 안정적인 주택재고 확보 기반 구축 -공공임대주택 재고 확보 기반구축 -주거이동 원활화 -여건변화에 대응하는 중장기 주택 공급계획, 중장기 택지수급계획
	2)부담능력에 걸 맞은 주택공급 체계	(1) 부담능력에 상응하는 공공임대 주택 프로그램의 체계적 정비 (2) 수요특성에 부합하는 주택공급 (3) 임차가구 주거비부담 완화 (4) 내집마련 지원	
	3)개별가구 주거 수준제고 및 주 거안정성 확보	(1) 최저주거기준 운용 및 주거지 원정책의 체계화 (2) 주거지원프로그램의 운영 효 율화(공공임대주택공급, 임대료 보조, 주택개량지원, 전달체계)	(3) 주택임대차보호법의 실효성 증대
	4)주택보유 자본이 득환수 강화 및 주택시장관리	(1) 주택보유에 따른 비용부담 강화 (2) 주택보유에 따른 자본이득 환수 강화 (3) 부동산시장 투명성 기반 강화	

주거 부문과 사회적 요인의 통합 해소 방안	개발사업시 양극 화해소방안 병행	<ul style="list-style-type: none"> · 국민임대주택단지 개발시 단지 내 또는 인근에 영세제조업단지 염가공급(아파트형공장 설립) · 공공임대주택단지 개발시에 주민교류센터 제공 	· 개발사업 시행시 입주기업에 대한 인근주민 고용할당제
	기존주거단지에서 사회 프로그램 연 계 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 관리주체 및 동사무소의 복지행정기능 강화 · 아파트관리주체 또는 동사무소가 적극적으로 일자리창출사업 발굴하여 지역주민 연계 	<ul style="list-style-type: none"> · 수요자·지역 중심의 평생학습 복지 체계를 구축 · 사회체육을 확대하고, 인적 교류 확대

여기에서 제시된 주거부문의 대책들은 새로운 것이 아니다. 기존의 모든 주택 및 주거정책이 직간접적으로 주거양극화의 해소를 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 기존의 주택 및 주거 관련 정책을 양극화 해소의 시각에서 평가하고 개선방향을 제시한 것으로 볼 수 있다. 한편, 주거부문 외적 요인 해소 방안을 주거부문과 연계하여 모색하였다는 점은 본 연구의 특징점이라 할 수 있다. 제6장에서 제시된 다양한 정책방안들을 장단기로 구분하여 제시해 보기로 한다. 다양한 정책방안들은 서로 독립적이거나 단계적인 방안들로 보기 어렵다. 따라서 우선순위나 장단기를 구분하기가 매우 뚜렷한 것은 아니다. 그 중에서도 우선적으로 시행 가능한 정책방안을 단기방안으로, 정책방안을 구체화하기 위해서는 좀 더 연구가 필요한 방안은 중장기방안으로 구분하여 보았다.

우선 주거수준 양극화 해소를 위하여 단기적으로 시행가능한 방안으로 가장 우선순위가 높다고 볼 수 있는 것은 "부담능력에 걸맞은 주택공급체계의 구축"이다. 부담능력에 상응하도록 공공임대주택 프로그램을 체계적으로 정비하고, 전세자금지원이나 월세지불액의 소득공제 등을 통하여 임차가구의 주거비부담을 완화해야 한다. 다양화된 수요특성에 부합하는 주택을 공급해야 하며, 1인가구, 노인가구, 신혼부부가구, 가구확장기에 있는 가구 등 사회적 특수가구에 대한 배려가 필요하다. 이를 통하여 주거문제의 어려움에 처해 있는 가구들의 주거문제를 완화하고 소득계층간, 연령간, 다양한 계층의 사회적 통합혼합을 달성할 수 있기 때문이다. 그리고 양극화의 하단에서 중산층으로의 진입을 지원하기 위

한 금융, 세제 등을 통한 내집마련 지원에도 힘써야 할 것이다.

둘째는, 개별가구의 주거수준을 제고하고 주거안정성을 높이기 위하여 최저주거기준을 적절히 운용하고 기존의 주거지원정책을 체계화해야 한다. 또한 개별 주거지원프로그램의 운영 효율화를 위하여 지원조건을 체계화하고, 정책전달체계를 시급히 구축할 필요가 있다. 셋째, 주택의 질적수준 확보를 위하여 주택기준을 설정하고, 주택상태조사를 시행하는 일이다. 이를 토대로 하여 주택개량지원 방안을 마련하고 기존주택의 질적 수준유지를 위한 관리를 강화할 필요가 있다.

중장기적으로는 안정적인 주택재고를 확보하기 위한 기반을 구축하고, 임차가구의 주거안정을 위한 주택임대차보호법의 실효성 증대에 노력해야 할 것이다.

주택자산 양극화 해소를 위한 정책방안은 시급히 정책방안이 마련되어야 하지만 이미 정책방안이 마련되어 시행되기 시작하였으므로 그 파급효과를 고려하면서 정책개선방안에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 이들 정책방안이 정착하기 위해서는 상당한 시간을 요할 것으로 보이기 때문이다.

마지막으로 주거부문에서 양극화해소방안과의 연계하여 우선적으로 시행할 것을 제안하는 정책방안으로는 국민임대주택단지 개발시 단지내 또는 인근에 영세제조업단지임가공급(아파트형공장 설립)하는 것과, 공공임대주택단지 개발시에 주민교류센터를 제공하자는 것이다. 다음으로는 공공임대주택 관리주체 및 동사무소의 복지행정기능을 강화하여 아파트관리주체 또는 동사무소가 적극적으로 일자리창출사업 발굴하여 지역주민을 연계시켜 주자는 것이다.

중장기적으로는 개발사업 시행시 입주기업에 대한 인근주민 고용할당제를 의무화하고, 수요자·지역 중심의 평생학습복지 체제를 구축하며, 지역주민에게 사회체육을 확대하고, 인적 교류를 확대는 방안이다.

2. 연구의 기대효과

이 연구에서는 주거양극화의 실상을 파악하고 하위극단계층의 주거실태를 파악함으로써 현실인식에 대한 논리적 배경을 제공하고 있다. 이 연구는 주거양극화 해소방안을 제시함에 있어서, 주거부문 내에 국한하지 않고 사회양극화와 주

거부분과의 연관관계를 분석하여 주거양극화에 간접적으로 영향을 미치는 부문의 대응방안을 주거부문에서 통합 모색함으로써 양극화 해소방안의 효율성을 제고하는데 기여하고 있다. 이를 통하여 주거공간 구성을 통한 사회적 통합을 넘어서 소득계층간, 연령계층간, 사회계층간 사회적 통합에 기여할 수 있을 것이다. 또한 주거복지정책의 목표를 구체화하고 기존의 정책방안을 재검토하여 개선방안을 마련하는 계기가 될 것이다.

이 연구는 국책연구기관과의 협동연구로 추진됨에 따라 다각적인 측면에서 양극화를 진단하고 정책방안을 마련함으로써 보다 종합적이고 현실적인 대안 마련에 기여할 것으로 기대된다.

3. 연구의 한계 및 향후 연구과제

이 연구에서는 주거양극화를 정의하고 측정방법을 제시하여, 주거서비스 수준과 주택자산의 양극화 현황을 통계적으로 살펴보고, 주거양극화의 하극단에 위치한 주거빈곤가구(비닐하우스, 쪽방, 지하방 등)와 소득빈곤가구(기초생활수급자, 차상위계층)의 주거실태를 심층면접 분석한 선행연구결과의 자료를 참고하여 살펴보았다. 또한 이러한 분석을 통하여 주거양극화를 진단하고, 그 원인 및 파급효과를 파악하여 주거양극화를 해소하기 위한 정책방안을 제시하였다.

이 연구의 특징으로는 주거서비스를 양적지표, 질적지표, 주거비부담지표, 주거안정성지표 등 4개 지표군의 8개 측정지표를 통하여 주거서비스를 측정함으로써 주거서비스를 구체화하였다는 점을 들 수 있고, 또한 양극화의 측정을 위하여 십분위분포를 파악함으로써 경제력 양극화에서 주로 사용하는 양극화지수들과는 달리 양극단, 특히 하극단의 주거수준이 주요관심이 되는 주거정책에 있어서 오분위분배율로 제시된 주거양극화 측정지표를 개발하고 이를 통하여 양극화의 측정을 시도하였다는 점이다. 또한 전체의 분석을 통한 양극화 측정 이외에, 주거부문의 하극단에 위치한 가구들의 주거실태를 심층분석함으로써 주거양극화의 다양한 원인을 파악하는데 기여하였다는 점도 꼽을 수 있다. 이로써 주거양극화 해소방안을 주거정책에서만 찾는 것으로 한정하지 않고, 주거양극화의 다양

한 원인을 해소하는 방안을 주거부문에서 함께 고려하였다는 점은 양극화 해소의 효율적인 방안으로 내세울 수 있다. 이러한 연구노력이 주거양극화, 나아가 사회양극화의 완화에 기여할 수 있기를 기대한다.

그러나 이러한 연구노력에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 한계점을 지니고 있음을 짚고 넘어가야 하겠다. 이 연구에서는 양극화의 기존 정의를 찾아 이에 따른 주거양극화를 정의하고, 이를 주거서비스 수준과 주택자산으로 구분하여 주거양극화의 현황을 살펴보았다. "양극화"라는 표현은 학문적인 용어라기보다는 언론을 통하여 등장한 용어로서 양극화에 대한 학술적 정의가 구체화되지 않은 상황이고, 2000년대 이후 양극화에 대한 관심이 높아지면서 1990년대부터 시작된 일부 학자의 양극화 정의 및 측정지수에 대한 활용이 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 이들이 제시하고 있는 양극화 지수도 한계를 지니고 있음을 본문에서 제시하였다. 이 연구에서는 기존의 양극화 정의를 따라서 주거부문에 적합한 오분위분배율을 작성하여 이용하였지만, 향후 양극화의 정의에 대한 학술적인 노력과, 이의 측정방법에 대한 심도 있는 논의가 필요하다고 하겠다.

이 연구에서는 주거양극화를 주거수준 및 주택자산의 격차, 그리고 이러한 격차의 확대로 정의하였으나, 가용 통계자료의 부족으로 인하여 격차의 파악에 국한된 한계가 있다. 인구주택총조사를 통하여 과거 10년간의 변화를 파악할 수 있는 주거서비스 지표도 있었으나 이를 분포로 파악하기는 어려웠다. 또한 인구주택총조사는 주거실태파악에 필요한 많은 정보를 제공하지 못하므로 설문조사자료를 이용할 수밖에 없었다. 2005년에 국토연구원과 건설교통부가 전국의 1만가구를 대상으로 설문 조사한 "주거실태 및 주택수요조사" 자료는 주거서비스 실태파악에 필요한 많은 정보를 제공하고 있으나, 전국 1만가구 표본이라 하더라도 지역별, 계층별 분포를 파악하기에는 미흡한 수준이다. 이에 따라 가용통계가 확보 되는대로 주거격차의 변화양태를 파악해 볼 필요가 있다. 건설교통부는 국토연구원에 위탁하여 주택법에 의거한 주거실태조사를 금년부터 실시하고 있다. 이는 전국 3만가구를 대상으로 한 정부 주도의 대규모 설문조사로서 주거실태 및 주택수요 파악에 귀중한 통계자료를 제공하게 될 것이다. 이러한 조사가

연속적으로 실시되어 통계자료가 축적되면 실질적인 양극화의 진전 여부를 판단하는데 충분한 정보를 제공할 것으로 기대한다.

이 연구는 주거양극화의 실태를 파악하고 양극화 해소방안을 마련하기 위한 과제를 도출하는데 목적이 있다. 따라서 여기에서 제시한 정책방안들은 양극화 해소를 위한 과제적 성격을 가지므로 정책방안이 곧바로 실행될 수 있을 정도로 구체화되지 못하였다. 따라서 이를 실행하기 위해서는 각 방안 별로 세부적인 연구검토가 필요하다.

이에 따라 향후 추진되어야 할 연구과제로서는 양극화의 정의 및 측정지표 개발에 관한 연구, 주택법에 의거한 주거실태조사의 통계자료가 누적 되는대로 격차의 변화양태를 파악하는 연구, 양극화방안의 세부실천방안 연구가 추진될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 고철·천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 국토연구원.
- 건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」.
- 국가인권위원회. 2003. 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구」.
- 국토개발연구원. 1983. 「주택 수요 및 임대주택에 관한 연구」.
- 국토개발연구원. 1986a. 「지역별 주택시장에 관한 연구-서울 주택시장연구」.
- 국토개발연구원. 1986b. 「지역별 주택시장에 관한 연구」.
- 김경환·서승환. 1999. 「도시경제」. 홍문사.
- 김근용·윤주현 외. 2003. 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」. 국토연구원 .
- 김근용 외. 2004. 「공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 김정호 외. 1991. 「수도권 및 부산지역의 주택시장 분석」. 국토개발연구원.
- 김정호·천현숙. 1999. 「살기좋은 우리동네 만들기」. 국토연구원.
- 김혜승. 2001. 「최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구」. 국토연구원.
- 김혜승. 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. 국토연구원.
- 김혜승 외. 2004. 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」. 국토연구원.
- 김혜승 외. 2004. 「임대료보조제도 확대도입방안 연구」. 건설교통부.
- 김혜천. 2006.11. “도시적 시각에서 본 공공개발의 평가.” 「한국의 주택시장, 이대로
좋은가?」. 한국주택학회. 2006년 추계학술대회.
- 노영훈. 2002. “주택시장의 문제점과 조세정책의 방향”. 「재정포럼」 통권 제74호 pp.6~31.
- 대한주택공사. 2005. 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」.

- 대한주택공사. 2005. 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」.
- 대한주택공사. 2005. 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」.
- 박능후 외. 2000. 「외국의 공공부조제도 비교연구」. 한국보건사회연구원.
- 박환용·문진아. 2004. “주택시장의 주거수준 격차 분석”. 「한국지역학회지」.
- 보건복지부·서울특별시. 2000. 「쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발」.
- 보건복지부·건설교통부. 2004. 「저소득층 밀집지역 실태조사 보고서」.
- 보건복지부. 2006. 「국민기초생활보장 수급자 현황」.
- 배순석 외. 1997. 「주거기준 도입방안 연구」. 국토연구원.
- 배순석. 2001. 「주거수준 향상을 위한 주택개보수 지원정책 연구」. 국토연구원.
- 배순석 외. 2005. 「주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구」. 국토연구원.
- 손경환·김혜승. 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립 연구」. 건설교통부.
- 우천식. 2005.9. 「경제구조변화와 양극화」(출간예정). 한국개발연구원.
- 윤주현·김혜승. 1995. 「국민주택기금운영합리화방안」. 경기 : 국토개발연구원.
- 윤주현·김혜승. 1997. 「주거복지제도의 평가와 개선방안」. 경기 : 국토개발연구원.
- 윤주현·김혜승. 2000. 「외환금융위기 이후 주택정책의 시장과급효과 분석연구」. 국토연구원.
- 윤주현. 2001. “복지중심의 주택정책 전환과 국민주택기금의 역할”. 「주거복지 실현을 위한 정책토론회」.
- 윤주현 외. 2004. 「고령화사회 노인주거의 현황과 정책과제」. 국토연구원.
- 윤주현 외. 2005. 「지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(I)」. 국토연구원.
- 윤주현 외. 2005. 「서울시 강남주택시장의 구조분석 연구」. 국토연구원.
- 윤주현·강미나 외. 2005. 「서울 강남주택시장 구조분석연구」, 국토연구원.
- 윤혜정·장성수. 2003. 「주거와 주택」. 다락방.
- 이규용 외. 2006. 3. 「2004년도 일자리창출사업 평가」. 한국노동연구원.
- 이석규. 1986. 「주거서비스 적정배분에 관한 연구」. 동국대학교 경영대학원
부동산학과 석사학위 논문.
- 이정우·이성림. 2001. “경제위기와 빈부격차 : 1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤”.
「국제경제연구」 제7권 제2호.
- 이중희. 1997. 「주택경제론」. 다우문화사.

- 이현주 외. 2005. 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」. 한국보건의사회연구원.
- 임미숙. 1992. 「주거유형에 따른 아동의 주생활형태에 관한 연구」. 연세대학교 박사학위논문.
- 손경환 외. 2004. 「부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 방안 연구」. 국토연구원.
- 장영희 외. 1999. 「주택임대차관련 법제도 정비방안」. 서울시정개발연구원.
- 정의철. 1997. 「서울시 저소득시민을 위한 임대료 보조제도 도입방안」. 서울시정개발연구원.
- 정의철. 2001. “소득기준 및 주거기준을 이용한 공공임대주택 소요분석에 관한 연구”. 「사회과학논총」 제25집. 건국대학교.
- 진정수 외. 2006. 「기초수급자 및 차상위계층 주거실태 분석」. 국토연구원 · 건설교통부.
- 천무익. 1998. 「주거서비스 요인이 주택가격 및 임대료에 미치는 영향에 관한 연구」. 홍익대학교 건축도시대학원 도시계획학과 석사학위논문.
- 최희갑. 2002. 8. “외환위기와 소득분배의 양극화”. 「국제경제연구」 제8권 제2호.
- 통계청 · 한국주택학회. 2002. 9. 「한국의 인구 및 주택심포지움 발표문(주택)」.
- 통계청. 「사회통계조사보고」. 2002.
- 하성규. 1995. 「주택정책론」. 박영사.
- 하성규 외. 1998. 「주택보장과 주택정책」. 세종출판사.
- 하성규 외. 2000. 「주택 도시 공공성」. 박영사.
- 하성규. 2002. “주거빈곤의 순환누적과정 및 정책적 대응방안”. 「도시연구」 제8호. 한국도시연구소.
- 한호덕. 2000. 「주거단지 계획사조 변천에 관한 연구」.
- 홍인옥 외. 2003. 「공공주택 관련 법률정비 방안」. 한국도시연구소.
- 홍인옥 외. 2005.7. 「영구임대주택 주거실태조사」. 건설교통부.
- 한국감정원. 2000. 「공시건물가격제도(가칭) 도입에 관한 연구」.
- 한국개발연구원. 2001. 「비전 2011 중간보고서 공청회」.
- 한국개발연구원 · 산업연구원. 2004.11. 한국경제의 구조변화와 양극화.
- 한국개발연구원. 2006. 8. 「양극화극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제안」
- 한국도시연구소. 2003. 「지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구」.
- 한국도시연구소. 2002. 「빈곤 가족의 마지막 잠자리 - 비닐하우스촌과 주민생활실태에 대한 조사보고서」.

한국도시연구소·서울시정개발연구원. 2002. 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」.
한국주택학회. 2005. 「주택임대차시장의 변화 전망 및 대응방안」.
한국보건사회연구원. 1995. 「고령화사회를 향한 노인복지의 실천과제」.
한국보건사회연구원. 2003. 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책 대응방안」:

Bish, R. L. 1969. "Public Housing : the Magnitude and Distribution of Direct Benefits and Effects on Housing Consumption". *Journal of Regional Science* 9. pp425-438.

Capozza, Dennis R., Richard K. Green, and Patrick H. Hendershott, "Taxes, Mortgage Borrowing, and Residential Land Prices". *Economic Effects of Fundamental Tax Reform* 1996, Brookings Institution Press, pp. 171-210.

Case, K. E., J. M. Quigley and R. J. Shiller. 2001. "Comparing Wealth Effects : The Stock Market Versus the Housing Market". *NBER Working Paper*. 8606.

C. Pugh. 1980. *Housing in Capitalist Societies*. Gower Publishing.

Duncan MacLennan. 1983. *Housing Economics*. Longman.

Edwin S. Mills. 1979. *Studies in the Structure of the Urban Economy*. Johns Hopkins Press.

Esteban Joan-Maria, Debraj Ray. 1991. "On the measurement of polarization". *Institute for Economic Development Discussion Paper* 18.

Esteban Joan-Maria, Debraj Ray. 1994. "On the measurement of polarization". *Econometrica* Vol 62, No 4, pp819~851.

Jones Lang LaSalle. 2006. *Global Real Estate Transparency Index*.

Harvey S. Rosen. 1997. "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity," A. Auerbach(ed.). *Handbook of Public Economics*. North Holland.

Keith Bassett and John Short. 1980. *Housing and Residential Structure*. Routledge

& Kegan Paul.

- Mayo, S. K. 1981. "Theory and Estimation in the Economics of Housing Demand". *Journal of Urban Economics* Vol.10. pp.95~116.
- Richard F. Muth. 1969. *Cities and Housing*. University of Chicago Press.
- Rosen, Harvey S., "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity". *Handbook of Public Economics*.
- Rosen, Harvey S. *Public Finance*. 5th ed. Irwin/McGraw-Hill.
- Rosen, S. 1974. "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition". *Journal of Political Economy*. pp34-55.
- Skinner, Jonathan. *The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing*.
- Smith, Lawrence B., Kenneth T. Rosen. and George Fallis. March 1988. "Recent Developments in Economic Models of Housing Markets". *Journal of Economic Literature* 26. pp.29-64.
- S. K. Mayo. 1981. "Theory and Estimation in the Economics of Housing Demand". *Journal of Urban Economics* Vol.10, pp.95~116.
- Thurow, L. 1984. "The Disappearance of the Middle Class". *New York Times* sec. 3, 2.
- W. F. Smith. 1971. *Housing: the Social and Economic Elements*. Berkeley: University of California Press.
- Wolfson, Michael C. 1994. "When Inequalities Diverge". *American Economic Review* Vol. 84 No. 2 pp353~358.
- Wolfson, Michael C. 1997. "Divergent Inequalities-Theory and Empirical Results". *Review and Income and Wealth* 401-21.
- Wolfson, Michael C. and Brian B. Murphy. 1998. "new views on inequality trends in Canada and the United States". *Monthly Labor Review* 3-20.
- Zabel E. 2004. "The Demand for Housing Services". *Journal of Housing Economics* Vol.13. pp.16~35.

SUMMARY

Social Polarization in Housing Sector : Diagnosis and Policy Responses

Juhyun Yoon, Hye-Seung Kim, and Chun-Gyu Park

Entering the 2000's, social polarization has become a critical issue in various fields in Korea. In particular, economic polarization is regarded as the resulting consequences of the highly competitive capitalized economic system. This is a worldwide trend; however, what is notable is that the process of polarization in Korea is excessively rapid compared to other countries. Polarization may bring about social conflicts if left unattended.

Polarization is a highly important issue in the housing sector, also. The average housing consumption level of the country has improved a lot thanks to the plans for massive housing projects since the 1990's. However, the majority of low-income households still live in poor housing conditions. Households living in substandard housing amount to 23.4% of the total households as of 2000. The owner occupied ratio has slightly improved to 56%; that of local municipalities has been decreasing.

However, the housing provision ratio of them is 106% while it is over 100% nationwide. In addition, the differentiated increase in housing price results in conflicts between those who have houses in the regions of rapid price increase and those in the regions of stable increase, and between homeowners and non-owners.

The purpose of this study is to diagnose polarization in the housing sector, figuring out the causes and impacts. It aims to propose policy responses to mitigating the polarization. The study consists of five parts, and in the first part, it defines "polarization in the housing sector" and selects proper measurement tools after reviewing several measurement methods.

The second part analyzes polarization in the housing sector using quintile distribution ratio. Economic power represented as assets and income, housing service level, and housing assets are analyzed by region and by class. Housing service here includes quantitative and qualitative indicators, affordability, and tenure security indicators.

In the third part, the housing status of the poor is reviewed in detail who represent the bottom-end part of the housing demanders. The group of the poor is divided into two; housing poor who does not own a house, and income poor who are classified as supporting group by the government.

In the fourth part, the relationships between housing polarization and polarization in other social sectors are analyzed before the study figures out the causes and effects of housing polarization. Because housing polarization is not separated from other problems, it would be more effective to solve problems with the housing sector associating it with problems with other sectors including economic power, health, and one's values of life. Individual economic power is the direct cause of housing polarization while health and attitude towards life or values of life are some examples of indirect causes of housing polarization that are based on the economic power. The impacts of housing polarization are analyzed from two types of perspectives: housing

service and housing asset.

Finally, the study proposes several policy responses to mitigating housing polarization in the country. It presents those suggestions that are aimed at improving economic power, health, and living environment, which can be promoted in the housing sector, as well as those that are for the housing sector itself.