

## 주거복지지표 개발에 관한 연구 I

- 객관적 측면의 주거복지 지표를 중심으로 -

### A Study on Development of the Objective Indicators of Housing Welfare

홍형옥\*  
Hong, Hyung-Ock

채혜원\*\*  
Chae, Hye-Won

최은희\*\*\*  
Choi, Eun-Hee

#### Abstract

The purpose of this study is to develop the housing welfare indicators for evaluating housing welfare policies conducted by the Korean government. The contents of this research were as follows: as a phrase of setting up the development of housing welfare indicators, the scope of housing welfare and the direction of developing housing welfare indicators were settled. Second, as a phrase of drawing the housing welfare indicators, the indicators were categorized and selected. Third, as a phrase of applying the housing welfare indicators, the indicators in this research were quantified, and suggest the housing welfare from 2000 to 2005. As a result of this research, selected housing welfare indicators were settled as follows: the housing welfare indicators comprise 9 in the department of 'House', 4 in the department of 'Community', and 6 in the department of 'Policy Environment' (19 in total). Indicators were (1) Ratio of housing with Flush Toilets (2) Ratio of housing with Kitchen Sink (3) Ratio of housing with Bath facilities (4) Ratio of housing provided water supply (5) Ratio of housing supplied a sewage system (6) Floor Space per person (7) Number of persons per Room (8) PIR (9) RIR (10) Community Facilities Space per person (11) Urban Park Space per person (12) Journey to work (13) Crime Ratio (14) Number of Houses per 1,000 persons (15) Ratio of Substandard housing of the Minimum Housing Standard (16) Ratio of Irregular Dwelling Households (17) Ratio of Owner Occupant (18) Ratio of compulsory immigration (19) Ratio of Long-term Public Social Houses. The housing welfare indicators developed in this research will be used for the comprehensive assessment of the results of housing welfare policies and the establishment of housing policies as a basic material in the future.

Keywords : housing welfare, housing welfare indicators, housing policy, housing welfare policy

주요어 : 주거복지, 주거복지지표, 주택정책, 주거복지정책

## I. 서론

### 1. 문제제기

우리나라 주택정책의 궁극적 목표는 안정된 주거생활과 주거수준 향상을 통한 국민의 주거복지 증진에 있다. 지난 10년간 정부는 공공임대주택 공급 등 대물적인 지원과 영세민 주택전세자금대출 및 주거급여 제도 등 대인적 지원을 통하여 주거의 질적 성장을 추구하고 있다.

1990년대 후반부터 취약계층이 주거빈곤에서 벗어나고 전체 국민의 주거안정을 어느 정도 달성했는가를 파악하기 위한 주거복지정책에 대한 종합적 평가의 필요성이 제기되기 시작하였다. 이러한 인식하에 정부는 지자체의 주거복지수준을 평가하였으며 각종 연구에서도 주거복지의 궁극적 목표와 평가지표가 모색된 바 있으나, 대부분 공

급자 혹은 정책입안자 측면의 평가에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 주거복지적인 측면에서 국민의 주거생활에 질적인 향상이 얼마나 있었는지, 주거복지 혜택을 받은 거주자가 얼마나 만족하고 있는지를 파악할 수 있는 지표를 통해 설명할 수 있는 종합적인 도구가 대한 필요한 상황이다.

본 연구의 목적은 정부의 주거복지정책 실현 정도를 평가하기 위한 주거복지지표(housing welfare indicators)를 개발하는 것이다. 지표 개발은 우리나라의 주거복지 정책이 공급자 중심에서 벗어나 수요자 중심으로 변화하고 있음에 주목하고자 한다. 따라서 정량적 지표로 구성된 주거복지 지표와 정책수요자의 주거복지 체감 지표를 포함한 주거복지지표를 개발하고자 하며, 본 연구는 1차 연구로서 정량적 지표 개발에 한정하고자 한다.

주거복지지표의 개발방향은 첫째, 주거복지의 궁극적 목표를 반영한 지표를 선정하고, 둘째, 주거복지정책의 대상과 개별 지표간의 체계성을 갖추어 주거복지의 방향과 목표를 근거로 구체적인 주거생활을 파악할 수 있어야 한다. 셋째, 개별지표는 대표성, 용이성, 지속성을 충족해야

\*정회원(주저자), 경희대학교 생활과학부 주거환경전공 교수

\*\*정회원(교신저자), 한국주거문화연구소 연구위원

\*\*\*정회원, 대한주택공사 수석연구원

이 논문은 대한주택공사 연구비 지원에 의해 연구되었음.

한다. 즉, 개별지표가 속한 세부관심영역을 대표할 수 있는 지표이어야 하며, 가능한 쉽고 편리하게 지속적으로 사용할 수 있는 지표를 선정해야 한다. 그리고 시계열적 일관성을 유지할 수 있는 지표를 개발해야 한다.

아울러 개발된 주거복지지표를 통해 주거복지정책의 실현성과를 종합적으로 파악하고, 향후 주택정책의 기초자료로 활용될 수 있다.

2. 연구내용

주거복지지표 개발을 위한 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 주거복지와 주거복지지표 관련 연구를 검토한 후 주거복지지표 체계를 구성한다.

둘째, 지표의 부문을 설정하고 개별 지표 항목을 선정한다.

셋째, 선정된 주거복지지표를 토대로 지표별 현황을 파악한다.

II. 연구방법 및 범위

본 연구에서는 주거복지지표를 개발하기 위하여 문헌고찰과 전문가그룹 인터뷰(FGI: Focus Group Interview), 전문가 의견조사를 실시하였다.

첫 번째는 문헌고찰을 통하여 주거복지와 주거복지지표의 개념, 국내외 주거복지지표 관련 연구 및 자료를 검토하고 주거복지개발 방향을 설정하였다.

두 번째는 주거복지지표의 체계와 지표의 부문을 설정은 전문가그룹 인터뷰 기법을 활용하였다. 즉 개발의 대전제를 구분하고 각 지표항목의 부문별 분류를 확정하였다. 전문가그룹은 주거복지 관련 전문가 7인으로 구성하였다.

마지막으로 전문가 의견조사를 통하여 구체적인 주거복지지표를 선정하였다. 주거복지 관련 전문가 35명<sup>1)</sup>을 대상으로, 주거복지지표로서의 중요도(10점 척도)를 묻는 전문가 의견조사는 2007년 12월에 실시되었다.

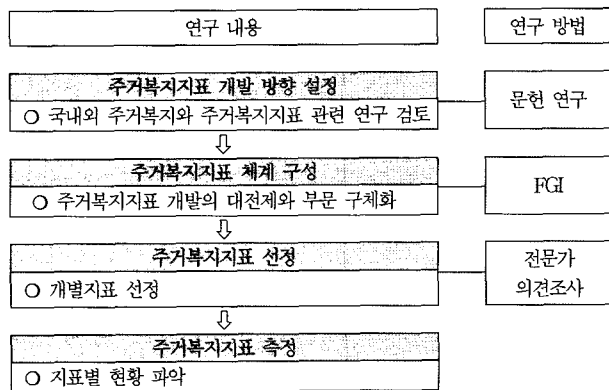


그림 1. 연구내용 및 연구방법

III. 이론적 고찰

1. 주거복지와 주거복지지표의 개념

1) 주거복지의 개념

주거복지(housing welfare)의 개념은 어떠한 관점에 주안점을 두느냐에 따라 주거복지란 용어 자체의 정의와 대상영역, 구체적 지원방안의 내용이 다르게 제시되고 있다.

이제까지 주거복지 개념을 둘러싼 논의는 경제학적 차원, 사회복지적 차원, 거주자 차원의 3가지 경향으로 나눌 수 있다<표 1>.

첫 번째, 경제학적 차원에서 논의된 주거복지 내용은 기본적인 주거욕구를 충족시키기 위한 금전적 지원 및 기타 서비스를 의미하며, 개인효용의 획득 및 분배적 개념을 내포하고 있다. 대표적으로 윤주현(2001), 김상균(1987)<sup>2)</sup>과 강창현(2006) 등이 있다.

두 번째, 사회복지적 차원에서의 주거복지 논의는 정부가 주거복지 지원의 주체가 되어 복지적 주거서비스의 제공하고 사회 안정과 복지증진을 위한 제반 정책과 노력을 기울이는 데 초점을 두고 있다. 이 논의는 장세훈(1999), 하성규(2000, 2003), 김혜승 외(2004), 주거학연구회(2005), 남원석(2006), 한국주거학회(2007) 등이 있다.

세 번째, 거주자 차원에서 접근한 주거복지의 주거를 인간 삶의 기본 조건으로 보고, 사람답게 살 수 있는 환경, 사람간의 관계를 맺을 수 있는 환경 등을 제공하는 데 초점을 두고 있다. 대표적으로 김성연(2004), 김영태(2006)의 주장에서 볼 수 있다.

선진국에서는 주택 혹은 주거라는 개념에 이미 복지적 접근이 포함되어 있어 별도의 주거복지라는 용어를 사용하기 보다는 주거수준(level of housing), 주거지표(housing indicators), 주거서비스(housing service), 주거기준(housing standard) 등의 용어를 사용하고 있다.

영국의 경우, 주거복지의 “모든 사람에게 쾌적한 주거 기회를 제공하고, 이를 통해 사회통합(social cohesion), 안녕(well-being), 자기의존감(self-dependence)을 제고”한다는 정책 목표를 두고 있다(김혜승 외, 2004). 2006년 들어 영국정부는 혼합커뮤니티 접근방법을 통하여 쾌적주거, 근린재개발, 지속가능커뮤니티의 구축에 목표를 둔 정책을 수립하였다(www.communities.gov.uk).

일본은 거주복지(居住福祉)라는 용어를 사용하고 있는데, 사회복지 시책의 전개 과정에서 거주복지가 강조되고 있다. 다카하마시(高崎市)의 ‘거주복지마을 만들기’를 위한 조례는 모든 시민이 안전·안심·쾌적한 거주 환경 아래에서 생활을 경영하고 지역사회 모두가 서로 지지하여 활력 있는 생활을 영위할 수 있는 마을 만들기를 ‘거주 복지’라고 하는 관점으로 접근하고 있다.

본 연구에서의 주거복지의 넓은 의미에서 모든 사회구성원이 주거기본욕구를 충족시킬 수 있도록 국가가 제공

1) 교수 11명, 연구원 12명, 공무원 5명, 시민단체활동가 4명, 주거복지관련 종사자 3명, 총 35명으로 구성하였음.

2) 김혜승 외(2004) 참조

표 1. 주거복지의 대상 및 내용에 관한 선행 연구

	목적	구분	대상	내용
김상균 (1987) 강창현 (2006)	기본적 주거욕구 충족	협의 광의	국민의 일부 전체국민	·금전적 지원 및 기타 서비스 ·집합적 책임
윤주현 (1999)	개인효용 획득 주거권 확보	개인 측면 사회 측면	-	·주택소비 또는 주거서비스 ·분배의 형평성, 개인주거복지 총합
장세훈 (1999)	주거수준 보장	광의	모든 사회구성원	·공공부문이 최소한의 주거수준 보장
하성규 (2000, 2003)	개인가족의 주거 기본욕구 해결, 주거권 확보	협의	주택소요층 (주거빈곤층)	·사회복지적 주거서비스
김성연 (2004)	개인 및 가족이 사람답게 살 수 있는 환경 제공	광의	-	·인간 삶의 기본 조건인 주거환경 제공
김혜승 외 (2004)	기본적 주거욕구 충족	협의	저소득층	·정부가 지원하는 주거복지 지원프로그램
주거학 연구회 (2005)	주거를 통한 국민의 복지증진	협의 광의	저소득층 전체국민	·최저주거기준을 충족시키는 주거수준 유지 ·사회안정과 복지증진을 위한 제반 정책과 노력
김영태 (2006)	적정수준이상의 주택에 거주, 공동체생활 영위	광의	모든 사회구성원	·주거수준 및 공동체생활 상태
남원석 (2006)	주택문제 해소	광의	모든 사회구성원	·사회적 실천의 총체
홍인옥 (2006)	주택자원배분의 형평성, 주거권	협의	사회적 약자집단	·적정수준의 주거생활 영위
박남희, 최재순 (2006)	최고의 만족	광의	전 국민	·주거환경에서의 주거서비스
한국주 거학회 (2007)	기본적 주거욕구 충족	협의	사회적 약자집단	·주거서비스 제공

하는 주거서비스를 의미한다. 좁은 의미로는 사회취약계층의 주거수준향상과 주거생활안정을 위해 사회복지적 차원에서 정부가 제공하는 지원 및 서비스를 의미한다.

2) 주거복지지표의 개념

지표(指標, indicator)의 가장 큰 특징은 간략화(simplifying)이다. 이는 복잡하고 많은 양의 자료를 가공하여 비전문가도 쉽게 알아볼 수 있도록 간단하게 하나의 숫자로 표시하는 것이다.

윤주현(1999)와 윤주현 외(2005)는 국민주거복지를 파악할 수 있는 구체적인 지표의 개발이 필요하다고 보고, 수혜자에 따라 느끼는 개별적인 만족도를 제외한 주거복지지표 개발을 주장하였다.

건설교통부(2005)는 일정 수준 이하의 주택에 거주하는 이들의 주거환경을 명확하게 직시할 수 있어야 하며 정부의 지원이 필요한 시장소외 계층의 주거환경을 개선할 수 있는 방향으로 지표를 종합화할 수 있어야 한다고 보았다. 또한 주택종합계획(2003~2012)에서는 국민들의 주거상황을 종합적으로 보여줄 수 있는 주거복지지표를 개

발하고자 하였다. 지표의 목적은 국민주거 실태 및 주택시장의 상황을 정확하게 파악하고 중장기 주택정책의 수립 준거를 마련하기 위함이다.

한편, 유엔 경제·사회·문화 권리 위원회(U.N., Committee Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)는 국가에서 이행해야 할 주거권 실태를 모니터링 하기 위하여 지표를 개발하였으며, 적절한 주거, 주거권에 대한 침해, 주거권의 성취과정에 대한 지표를 제시하였다(U.N. Habitat, 2003).

종합하면, 주거서비스지표 혹은 주거복지평가지표, 주거복지지표는 각각의 세부지표가 현재의 주거복지 현황을 기술하고 정부가 펼치고 있는 주거복지 정책의 성과를 측정하는 데 사용되고 있다.

본 연구에 있어 주거복지지표(housing welfare indicators)란 국민의 주거상황을 복지적 측면에서 종합적으로 보여줄 수 있는 지표로서, 정부의 주거복지정책 성과를 판단하고 향후 주택정책 수립에 활용될 수 있는 기준으로 삼는다.

2. 국내외 주거복지지표 관련 연구

우리나라에서 '주거복지지표'라는 명칭으로 개발된 기존 지표로는 윤주현(1999)과 건설교통부(2003)에서 제시한 지표가 있다. 윤주현(1999)의 경우, 주거복지를 개인적인 측면과 사회적인 측면으로 구분하고, 지표군을 양적지표, 질적지표, 주거비부담지표, 주거점유안정성, 주거환경지표, 형평성지표의 6개로 나누었다. 2005년에 개발된 '주거서비스지표'는 세부적으로 양적지표, 질적지표, 주거비부담지표, 주거안정성지표, 주거형평성지표로 구분하여 총 15개의 세부지표로 제시되었다.

건설교통부(2003)가 발표한 주택종합계획(2003~2012)에 제시된 표는 크게 양적지표, 질적지표, 시장지표의 세 부문으로 나뉘며, 하위지표로 11개 지표를 추출하여 제시하였다. 그리고 지표의 가중치를 조정하고, 각 지표의 목표 수준을 설정하였다. 또한 건설교통부(2004, 2005)는 지자체의 주거복지 평가를 위한 '주거복지평가지표'를 개발하였다. 개발된 주거복지평가지표의 평가분야는 주거수준부문, 지방정부노력 및 서비스 부문, 지자체 사업부문 등 3개 부문으로 나뉘며, 저소득층 주거복지에 중점을 두고 주택업무 전반에 대해 평가할 수 있는 36개 지표를 선정하였다.

영국의 주택공사(housing corporation)는 공공기관으로서의 역할 수행과 활동의 성과를 측정하기 위한 성과지표는 개발하였으며 지역사회 주거기준과 수행내용을 파악하는 지표로 활용한다. 지표는 양질의 주거확대, 임대사업자의 수행개선, 공사의 전문지식 활용 극대화 등 3개 부분으로 구성되었다(Housing Corporation, 2007).

주거기준 지표로서 2000년 영국은 모든 사람에게 적정 주거 기회를 제공한다는 정책목표를 두고 쾌적주거기준(Decent housing standard)을 제정하였다. 쾌적주거는 주거에 대한 현재 법적 최저기준과 일치할 것, 수선이 적절한

상태일 것, 적절한 현대적 시설과 서비스를 가질 것, 적절한 열쾌적(thermal comfort)을 제공할 것이라는 4가지 기준을 빠짐없이 충족하도록 규정하고 있다(U.K. Department for Communities and Local Government, 2006).

한편 미국의 주택도시개발부(HUD)는 전략적 목표와 대상에 대한 수행 내용을 파악하기 위한 성과지표를 개발하여 매년 프로그램 수행 결과, 관리, 재정상황에 대한 보고서를 작성한다. 2006년도 성과지표는 적정저렴주택(decent affordable housing)촉진 전략을 위한 수행지표로서 저렴임대주택 접근 확대, 공동주택과 지원주택의 물리적 질과 관리 책임 개선, 노인과 장애인을 위한 주거기회의 증대, HUD수급입차인 가족에서 자족가족으로의 전환이며, 커뮤니티 강화 전략을 위한 수행평가지표는 빈민지역에서 경제적 상황을 개선하기 위한 자본과 자원의 공급, 조직들이 빈민지역 재생에 필요한 자원에 접근할 수 있도록 지원, 만성적 홈리스의 종결과 홈리스 가족과 개인들의 영구주택으로의 이동, 건강을 위협하는 주거상황의 완화로 구성되었다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006).

미국의 주거지불능력지표인 주거기회지표(HOI: Housing Opportunity Index)는 주택건설업자 전국협회(National Association of Home Builders)에 의해 개발되었다. 이 지표는 중간소득계층가구의 소득과 신규주택과 기존주택의 가격을 근거로 측정되며, 이자율과 지불가능 금액을 계산한 지표이다. 전국저소득연립임대주택지표(RHI: National Low Income Coalition Rental Housing Index)는 HUD의 공정시장임대료 자료(Fair Market Rent data)를 활용하여 임대주택의 지불가능성을 측정한다(Merrill, 2005).

또한 미국의 커뮤니티욕구지표(Community needs Index)는 HUD의 커뮤니티개발종합지원금(Community Development Block Funds) 프로그램을 효과적으로 수행하기 위하여 개발되었다. 지표는 커뮤니티를 강화하기 위한 도시정책을 수행하는데 장애가 되는 도시의 문제들을 “욕구(needs)”로 파악하고, 이를 측정하기 위한 총 27개의 지표로 구성되었다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2007).

일본은 ‘주택수요실태조사’와 ‘주택토지 통계조사’ 등을 통해 주거복지관련 통계자료가 생산되고 있으며, 성과지표, 거주수준지표, 업적지표, 주거만족도지표 등 다양한 지표를 설정하여 주택정책에 대한 평가수단으로 활용하고 있다. 국토교통성은 주생활기본계획(2006년)의 4가지 목표에 대한 전국적 달성 상황을 정량적으로 측정하기 위하여 성과지표를 설정하고 있다. 지표 항목은 통계자료로 현황 파악이 가능하고 사후 점검이 가능한 항목들로 구성되었으며 주택·주거환경 등은 재고물량 전체의 상황을 나타내고, 시장상황은 신축주택의 동향을 나타낸다(国土交通省, 2006).

또한 일본의 공공부문은 적정한 주거수준을 유지하는 목표를 설정하고 이를 위한 ‘최저거주수준’, ‘평균거주수준’, ‘유도거주수준’ 등의 기준을 제시함으로써 이를 신규

주택 공급의 기준으로 삼고 있다. 최저거주수준은 주택의 규모 및 설비에 관한 수준으로서, ① 거주실 등의 구성 및 규모, 세대인원별 주택규모 ② 성능·설비, ③ 주거환경 등의 기준을 포함하고 있다(<http://www.mlit.go.jp>).

일본의 국토교통성에서는 2003년도부터 공공사업의 효율성 및 그 실시 과정의 투명성의 한층 더 향상시키기 위하여 공공사업의 사후 평가를 본격 도입하였다. 2007년 7월 ‘국토교통성 소관 공공사업의 신규사업 채택 시 평가 실시 요령’과 ‘국토교통성 소관 공공사업의 재평가 실시 요령’을 책정하여, 신규사업 채택 시 업적지표를 통해 사업 평가 및 재평가를 실시하고 있다(<http://www.mlit.go.jp>).

결국, 우리나라를 비롯한 각국의 주거복지 관련 지표들은 크게 개별가구의 주거기준이나 수준, 가구의 주거비 지불능력, 정부·지자체나 공사들의 주택정책 성과, 커뮤니티의 질을 측정하는데 초점을 맞추고 주거 상황을 평가하고 있다.

따라서 본 연구에서는 주거복지지표 체계를 구성하는데 있어서 다음의 3가지 지표를 포함한다. 첫 째, 주택지표로서 주택의 시설·설비, 면적과 공간 등 물리적인 부분을 포함하며, 이를 영위하기 위해 필요한 경제 비용적인 면을 포함한다. 둘째, 주거환경지표로서 주거환경은 주거를 둘러싼 공간이자 인간적 대인관계가 이루어지는 장이 되며, 적절한 복지시설, 녹지, 입지 등을 포함한다. 셋 째, 정책환경지표로서 주택정책의 목표인 주택의 공급 및 형평성, 안정성을 가늠하는 지표를 포함한다.

#### IV. 주거복지지표의 선정

##### 1. 주거복지지표의 체계 구성

주거복지지표는 주거복지의 대상과 목표를 어디에 두는가에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 본 연구에서는 주택종합계획(2003~2012)이 주택정책의 근간이 된다고 보고 주택종합계획에서 제시하고 있는 주거복지정책의 목표를 근거하여 지표체계를 구성하였다.

주거복지지표 개발의 대전제는 주거복지의 궁극적인 목표가 주거수준 향상과 주거생활의 안정을 통한 국민의 주거복지 증진, 특히 사회적 취약계층의 주거복지에 두고 있음에 근거하여 주거수준 향상과 주거생활 안정이라는 2개의 대전제로 설정하였다.

주거복지란 주택이라는 물리적 건물과 주택의 위치 고정성에 의한 주거환경에서 제공하는 물리적 측면, 정부에서 시행하고 있는 정책환경적인 측면에 의해 구체적으로 나타난다. 따라서 각 측면은 주택지표, 주거환경지표, 정책환경지표라는 3개의 지표로 구분하였다.

주택지표는 주거수준 향상을 위한 주택설비 및 시설, 면적, 과밀과 주거안정지속을 위한 주거비, 가격안정성에 대한 개별 지표를 포함하며, 주거환경지표는 주거수준향상을 위한 주민복지시설, 자연친화공간, 입지에 대한 개별지표와 주거안정지속을 위한 안전에 대한 개별지표를 포함

표 2. 주거복지지표의 체계

	주거복지의 목표	
	주거수준 향상	주거안정 지속
주택 house	주택시설설비, 면적, 과밀	주거비 가격 안정성
주거환경 community environment	주민복지시설, 자연친화공간, 입지	안전
정책환경 policy environment	주택공급, 형평성, 최저주거수준	주택소유 점유 안정성

한다. 또한 정책환경지표는 주거수준향상을 위한 주택공급, 형평성, 최저주거기준에 대한 개별지표가 포함되며, 주거안정지속을 위한 주택소유, 점유안정성에 대한 지표를 포함한다.

2. 개별 지표 항목의 선정

주택지표, 주거환경지표의 개별지표항목을 선정하기 위해 전문가 의견조사를 실시하였다. 조사항목으로써 주택부분의 14개 지표, 주거환경 부분의 6개 지표, 정책환경 부분의 17개 지표가 이론적 고찰을 통해 제시되었으며, 각 지표에 대한 중요도에 대한 분석결과를 토대로 주거복지지표를 선정하였다. 중요도의 측정방법은 주거복지지표로서의 중요성이 100%라면 10으로 표시하고, 10%라면 1로 표시하도록 하였으며, 지표의 선정은 평균 중요도가 7.0 이상인 지표를 추출하는 방식으로 하였다. 최종으로 선정된 주거복지지표는 주택 부분의 9개 지표, 주거환경 부분의 4개 지표, 정책환경 부분의 6개 지표로, 총 19개 지표이다.

주거수준향상을 위한 주택지표에는 주택 내 수세식화장실보급 비율, 주택 내 입식부엌 보급 비율, 주택 내 목욕시설 보급 비율, 상수도 보급률, 하수도 보급률, 1인당 평균주거면적, 방당 거주인 수가 선정되었으며, 주거안정지속을 위한 주택지표에는 PIR, RIR이 적합한 지표로 선정되었다<표 3>.

주거수준향상을 위한 주거환경지표에는 1인당 주민복지시설 면적, 1인당 자연친화공간 면적, 비정상적 거처가구를, 통학통근 소요시간이 적합한 지표로 선정되었으며, 주거안정지속을 위한 주거환경지표에는 범죄율이 적합한 지표로 선정되었다<표 4>.

주거수준향상을 위한 정책환경지표에는 인구1,000명당 주택 수, 장기 공공임대주택 재고율, 최저주거기준 미달가구의 지표가 적합한 지표로 선정되었으며, 주거안정지속 지표에는 자가거주율<sup>3)</sup>, 강제이동비율이 적합한 지표로 선정되었다<표 5>.

최종 선정된 주거복지지표는 총 19개 지표이며, 정리하면 <표 6>과 같다.

3) 전문가조사를 통하여 자가거주율과 자가보유율이 모두 주거복지 지표로서 선정되었으나, 국제적인 비교가 용이하고 데이터가 안정적으로 공급되는지를 고려하여 자가거주율을 지표로 최종 선정하였다.

표 3. 전문가에 의한 주택지표 선정 여부

주거수준향상	선정 여부	주거안정지속	선정 여부
주택내 수세식 화장실 보급 비율	○	PIR(배): 주택지불능력	○
주택내 입식부엌 보급 비율	○	RIR(%): 임차가구의 주거비부담정도	○
주택내 목욕시설 보급 비율	○		
상수도 보급률	○	주택매매가격 증가율	×
하수도 보급률	○	임대료 증가율	×
1인당 평균 주거면적	○		
방당 거주인 수	○		
주택의 평균면적	×		
독립된 출입구 보급 비율	×		
건축경과년수 (주택의 노후도)	×		

표 4. 전문가에 의한 주거환경지표 선정 여부

주거수준향상	선정 여부	주거안정지속	선정 여부
1인당 주민복지시설 면적	○	범죄율	○
1인당 자연친화공간 면적	○		
통학통근 소요시간	○		
교육시설수	×		
도로보급률	×		

표 5. 전문가에 의한 정책환경지표 선정 여부

주거수준향상	선정 여부	주거안정지속	선정 여부
주택보급률	×	자가거주율	○
인구1000명당 주택 수	○	자가보유율	×
장기공공임대주택 재고율	○	강제이동 비율	○
최저주거기준 미달가구	○	평균거주기간	×
전체주택대비 소형주택비율	×	국민임대주택 입주가구 중 노인, 장애인 비율	×
비정상적 거처 가구율	○		
자니계수	×		
타일지수	×		
가구당 공공임대주택비율	×		
국민임대주택의 분양주택 혼합비율	×		
노인, 장애인 등을 배려한 임대주택 보급률	×		
저소득가구에 대한 사회복지프로그램 연계	×		

표 6. 주거복지지표

	주거수준향상	주거안정지속
주택 house	(1) 주택 내 수세식 화장실 보급 비율 (2) 주택 내 입식부엌 보급 비율 (3) 주택 내 목욕시설 보급 비율 (4) 상수도 보급률 (5) 하수도 보급률 (6) 1인당 평균 주거면적 (7) 방당 거주인 수	(8) PIR(배) (9) RIR(%)
주거환경 community environment	(10) 1인당 주민복지시설 면적 (11) 1인당 자연친화공간 면적 (12) 통근통학 소요시간	(13) 범죄율
정책환경 policy environment	(14) 인구1000명당 주택 수 (15) 최저주거기준 미달가구 비율 (16) 비정상적 거처 가구율	(17) 자가거주율 (18) 강제이동비율 (19) 장기공공임대주택 재고율

V. 주거복지지표의 측정방법 및 지표별 현황

주거복지지표에 대한 측정방법을 정리하면 <표 7>과 같다.

표 7. 세부지표의 설명 및 측정방법

번호	지표명	설명	측정방법	자료원
(1)	주택내 수세식 화장실 보급 비율	주택내 수세식 화장실의 존재 여부. 수세식은 정화조를 갖추고 수도시설에 의하여 배설물을 씻어 내리는 시설이 있는 경우가 해당됨.	$\frac{\text{수세식화장실을갖춘주택수}}{\text{총주택수}} \times 100$	인구주택총조사
(2)	주택내 입식부엌 보급 비율	주택내 입식부엌의 존재 여부. 음식을 요리할 수 있는 시설을 갖추고 취사목적으로 사용되는 공간을 말하며, 입식부엌은 조리(취사)시설, 싱크대 등 현대식(입식)시설을 갖춘 부엌이 해당됨.	$\frac{\text{입식부엌을가춘주택수}}{\text{총주택수}} \times 100$	인구주택총조사
(3)	주택내 목욕시설 보급 비율	주택내 목욕시설의 존재 여부. 보건과 관련된 시설로써 목욕할 수 있는 시설과 장소를 갖춘 공간(온수시설, 비온수시설 포함).	$\frac{\text{목욕시설을갖춘주택수}}{\text{총주택수}} \times 100$	인구주택총조사
(4)	상수도 보급률	최저주거기준에 제시되어 있는 주택내 상수도의 존재 여부. 상수도 총인구 대비 급수인구 비율로 급수인구라 함은 상수도, 마을상수도, 자가수도 공급을 받고 있는 인구.	$\frac{\text{급수인구수}}{\text{총인구수}} \times 100$	환경부 '상수도통계'
(5)	하수도 보급률	주택내 하수도의 존재 여부. 하수도는 총인구 대비 하수도 처리인구비율로 하수처리 인구수는 하수종말처리인구와 기타(폐수, 마을하수도)하수처리인구를 의미함	$\frac{\text{하수처리인구수}}{\text{총인구수}} \times 100$	환경부 '하수도통계'
(6)	1인당 평균 주거면적	1인이 사용하는 거주 면적.	$\frac{\text{총주택의 연면적}}{\text{총인구수}} \times 100$	인구주택총조사
(7)	방당거주인 수	1방에서 거주하는 사람 수.	$\frac{\text{방수}}{\text{총인구수}} \times 100$	인구주택총조사
(8)	PIR(배)	연소득대비 주택가격 비율로서 주택 지불 능력을 나타내는 지표임(중위수 기준).	$\frac{\text{주택가격}}{\text{연소득}} \times 100$	국토연구원, '주거실태조사보고'
(9)	RIR(%)	월소득에 대비한 임대료 수준을 비율로 나타낸 지표(중위수 기준).	$\frac{\text{임대료}}{\text{월소득}} \times 100$	국토연구원 '주거실태조사보고'
(10)	1인당 주민복지시설 면적	주민등록상의 인구 1인당 이용가능한 주민복지시설(각종 복지관, 주민회관, 주민체육센터, 공공도서관, 문화원, 보건소, 기타)의 면적	$\frac{\text{주민복지시설면적}}{\text{인구수}} \times 100$	건설교통부 '지방자치단체 주거복지평가' 결과 자료
(11)	1인당 자연친화면적	1인당 자연친화공간면적은 국제적 비교가 가능한 1인당 도시공원 면적을 그 대상으로 함. 도시공원은 도시지역 안에서 시민의 건강, 휴양을 위한 휴식공간.	$\frac{\text{도시공원면적}}{\text{인구수}} \times 100$	건설교통통계연보
(12)	통근통학 소요시간	주택에서 학교, 직장까지 걸리는 시간	평균시간	인구주택총조사
(13)	범죄율	연간 발생하는 범죄발생건수. 국민에게 직접적으로 영향을 미치는 범죄로서 형법범을 인구 10만명당 범죄발생건수로 나타냄	$\frac{\text{범죄발생건수} \times 100,000}{\text{인구수}} \times 100$	대검찰청, 연도별 '범죄분석'
(14)	인구 1,000명당 주택 수	인구 1,000명당 주택 수(빈집을 포함한 전국의 모든 주택)	$\frac{\text{주택수} \times 1000}{\text{인구수}} \times 100$	인구주택총조사
(15)	최저주거기준 미달가구 비율	총가구수에 대한 최저주거기준의 면적(과밀기준 미달가구), 시설(설비기준 미달가구), 중복기준 미달가구(과밀기준미달이면서 시설기준미달인 가구)비율	$\frac{\text{최저주거기준미달가구수}}{\text{총가구수}} \times 100$	인구주택총조사
(16)	비정상적 거처 가구율	비거주용건물(상가, 공장, 여관, 등)내 주택과 호텔, 여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수 사회시설, 판자집, 비닐하우스, 움막, 쪽방, 기타에 거주하는 가구의 비율	$\frac{\text{비정상적 거처가구수}}{\text{전체가구수}} \times 100$	인구주택총조사
(17)	자가거주율	전체가구가 대비 소유 주택에 거주하는 가구수	$\frac{\text{자가거주가구수}}{\text{전체가구수}} \times 100$	인구주택총조사
(18)	강제이동비율	현재 주택으로 이사한 이유가 집세가 비싸거나 집주인이 나가라고 해서 이동한 비율	$\frac{\text{최근1년내에강제이동한가구수}}{\text{최근1년내에이동한가구수}} \times 100$	국토연구원 '주거실태조사보고'
(19)	장기공공임대주택 재고율	장기공공임대주택(영구임대주택, 국민임대주택, 임대기간 10년이상의 공공임대주택)공급 비율	$\frac{\text{장기공공임대주택수}}{\text{총주택수}} \times 100$	건설교통부 임대주택연말매뉴얼

표 8. 주거복지지표의 추이

번호	지표명	단위	2000년	2005년	목표수치 (2012년)
(1)	주택내 수세식 화장실 보급 비율	보급률	87.0%	94.0%	100%
(2)	주택내 입식부엌 보급 비율	보급률	93.9%	97.9%	100%
(3)	주택내 목욕시설 보급 비율	보급률	89.1%	95.2%	100%
(4)	상수도 보급률	보급률	87.1%	90.7%	95.1% (2020년)
(5)	하수도 보급률	보급률	83.5%	90.0%	90% (2015년)
(6)	1인당 평균주거면적	면적	20.2 m <sup>2</sup>	22.9 m <sup>2</sup>	27.1 m <sup>2</sup>
(7)	방당거주인 수	사용인수	0.9명	0.8명	0.72명
(8)	PIR(배)	비율	4배	3.8배	3.5배
(9)	RIR(%)	비율	20.7%	17.3%	15.0%
(10)	1인당 주민복지시설 면적	면적	0.36 m <sup>2</sup> (2004년)	0.51 m <sup>2</sup>	-
(11)	1인당 자연친화 면적	면적	5.0 m <sup>2</sup>	8.7 m <sup>2</sup>	-
(12)	통근통학 소요시간	평균시간	32분	31분	-
(13)	범죄율	발생비	1,091.4	1,692.9	-
(14)	인구 1,000명당 주택 수	주택수	248.7호	279.9호	375호
(15)	최저주거기준 미달가구 비율	비율	23.4%	13.0%	6%
(16)	비정상적 거처 가구율	비율	4.64%	2.20%	-
(17)	자가거주율	비율	54.2%	55.6%	65%
(18)	강제이동비율	비율	5.4% (1999년)	10.3%	-
(19)	장기공공임대주택 재고율	재고율	2.46%	2.87%	15.0%

기준년도(2000년) 대비 비교년도인 2005년도의 자료를 통하여 각 지표의 시계열별 추이를 보면 <표 8>과 같다.

각 개별 지표의 변화를 살펴보면, 주택 내 수세식 화장실, 입식부엌, 목욕시설의 보급이 주거수준 향상과 관련되어 주택시설 현황을 가늠하는 지표로 사용되었다. 각 시설에 대한 2000년에서 2005년의 변화를 살펴보면, 수세식화장실은 87.0%에서 94.0%, 입식부엌은 93.9%에서 97.9%, 목욕시설은 89.1%에서 96.2%로 상당히 개선되었음을 알 수 있다. 이들 시설은 기본적인 주거생활을 영위하기 위하여 주택 내에서 반드시 갖추어져야 할 시설이지만 일부 저소득층이나 특수 소요계층에서는 제대로 확보되지 않은 실정이다. 따라서 모든 국민의 안전하고 편리한 주거생활을 위해서 이들 시설의 미달가구에 대한 정부의 공공임대주택의 우선적인 공급, 주택개량지원 등의 다양한 주거지원 방안이 요구된다.

상하수도 보급률은 2000년과 2005년을 비교할 때, 상수도 보급률은 87.1%에서 90.7%, 하수도 보급률은 70.5%에서 83.5%로 증가하였다. 상하수도 보급률의 목표에 대하여, 건설교통부는 2012년까지 100% 보급을 계획하였으며, 환경부에서는 상수도 보급률 95.1%(2020년), 하수도 보급률 90%(2015년)를 목표로 세웠다. 아직까지 면지역에서는 소규모 수도시설이나 우물 등에 의존하고 공공하수처리시설이 미흡한 상황이다. 따라서 국민의 주거복지 향상을 위해서는 농어촌 지역의 상하수도 확충사업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

1인당 평균 주거면적과 방당 거주인 수는 주거의 물리적 밀도를 파악하기 위한 지표로 사용하였다. 1인당 평균 주거면적은 2000년에 20.2 m<sup>2</sup>에서 2005년 22.9 m<sup>2</sup>로 증가하여 1인이 소비하는 공간규모가 점차 커지고 있음을 알 수 있다. 건설교통부는 2012년까지 1인당 평균 주거면적을 27.1 m<sup>2</sup> 수준으로 끌어올릴 것으로 기대하고 있다. 또한 방당 거주인 수는 2000년에는 0.9인, 2005년에는 0.8인으로 낮아졌다. 건설교통부는 2012년까지 방당 거주인 수를 0.72명으로 설정하였으며 앞으로 과밀해소를 위한 정책적 노력이 이루어져야 할 것이다.

PIR과 RIR은 가구의 주거비 부담능력을 나타내는 주거안정을 나타내는 지표로서, 경기 변동과 부동산 시장의 변화에 따라 달라진다.

PIR은 기준년도인 2000년도에 4.0배에서 2005년도 3.8배(중위수 기준)로 다소 감소하였다. 건설교통부와 국토연구원(2006)의 자료에 의하면 2006년도 PIR은 전국평균 4.2배로 2005년도에 비해 더 높아졌다고 보고하고 있다. PIR이 높아졌다는 것은 그만큼 가구의 주거비 부담이 가중되었음을 의미하는 것으로, 그만큼 주택구입이 어렵다는 것을 나타낸다.

연소득대비 주택가격 비율인 PIR가 중위수 기준으로는 낮아지고 있으나, 평균으로 보면 2000년도 이후 급등하고 있음을 볼 수 있다. 이는 주택시장가격 등의 상승 요인에서 그 이유를 찾을 수 있다. 정부에서는 2012년까지 PIR의 목표수치를 3.5배로 설정하고 있다. 이를 위해 서울을 비롯한 수도권 지역에서는 지속적인 주택공급과 주거환경정비사업의 추진, 기타 실수요자 중심의 주택제도 개편을 통해 목표를 달성하고자 계획(서울시, 2005)하고 있다.

RIR은 2000년도에 20.70%이던 것이, 2005년도에는 17.30%로 변화하였다. 이는 가구의 월소득 대비 임대료 부담능력이 5년간 다소 개선되었다고 해석할 수 있다. 하지만 건설교통부와 국토연구원(2006)의 자료<sup>4)</sup>에 의하면 2006년도 RIR은 18.70%로 1년 만에 1.4%정도가 증가한 것으로 보고되었다. 이것은 1년 동안 가구의 임대료 부담이 더 늘어난 셈이다. 건설교통부에서 발표한 RIR의 목표수치 15.0%를 달성하기 위해서는 급등하고 있는 임대료를 안정시키기 위한 정책적 방안이 적극 모색될 필요가 있다.

최저수준미달가구 비율은 주거수준향상 정도를 파악할 수 있는 지표로 2000년 23.4%에서 2005년 13%로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 목표수준은 장기주택종합계획에 의하면, 2012년에는 최저주거기준 미달가구비율 6%수준에 도달할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 따라서 정부는 최저주거기준미달가구에 대하여 공공임대주택의 우선적인 공급과 주택개보수 자금 등의 다양한 지원 방안을 강구해 할 것이다.

장기공공임대주택 재고율은 주거의 안정성을 설명하는

4) 2006 주거실태 및 수요조사

지표로서 2000년 2.46%에서 2005년 2.87%로 상승 추세를 나타내고 있다. 목표수준은 2012년까지 장기공공임대주택 재고율이 15% 수준으로 계획하고 있다. 높은 목표수준 달성을 위하여 임대주택법을 개정하여 비축용 임대주택 건설사업을 지원하고, 국민임대주택을 2006~2012년 동안 72만호 건설을 추진하는 동시에 다가구 매입, 전세임대 등 맞춤형 임대를 2006년부터 연 1.3만호 수준으로 확대하고 있다. 또한 재개발, 재건축 등 정비사업 시 임대주택 건설을 의무화하여 세입자의 주거안정과 도심 내 임대주택 확충 등의 방안을 마련하고 있어 지속적인 추진으로 목표수준 달성을 기대한다.

## VI. 결론 및 제언

본 연구는 주거복지라는 추상적인 개념을 구체화하고 보다 쉽게 주택상황을 평가할 수 있는 지표를 개발하기 위하여 수행되었다. 개발된 주거복지지표는 주택지표, 주거환경지표, 정책환경지표로 구분되며, 주택부분 지표는 주거향상 부문으로 7개 지표, 주거안정지속 부문으로 2개 항목으로 구성되어 있으며, 주거환경지표는 주거수준 향상 부문 3개 지표, 주거안정지속 부문 1개 지표로 구성되어 있다. 그리고 정책환경지표는 주거수준향상 부문 4개 지표, 주거안정지속 부문 2개 지표로 구성되어, 총 19개의 지표로 이루어져 있다.

본 연구를 통해 개발된 주거복지지표는 크게 3가지 측면에서 그 활용이 기대된다. 첫 번째, 주거복지지표는 현재 우리나라 주거복지정책의 향상 정도를 파악할 수 있다. 각 지표들은 주거생활에 최소한 기본적으로 충족해야 할 조건에서부터 안락하고 쾌적한 주거생활을 위해 필요한 조건들을 포함하고 있다. 따라서 지표는 정책수행의 결과를 수치화함으로써 우리나라 주거복지 정책의 현주소가 어떠한지를 보여줄 것이다. 두 번째, 주거복지지표의 시계열적인 분석이 가능하게 됨으로써 특정시기의 주거복지정책의 결과를 비교·반영이 가능하다. 또한 국가 전반의 주거복지정책에 대해서만이 아니라 지역 주거복지정책에 대한 평가도 가능하므로 장단기 주거복지정책의 방향과 목표 설정에 활용될 수 있다.

그러나 주거복지지표는 시공간적·사회적 여건 변화에 따라 변화가능성이 있으므로, 지속적으로 살펴보는 것도 중요하다. 지표의 유지작업은 개별지표들의 지표값들을 적정한 시기에 수집할 수 있는가와 관련된다. 본 연구에서 선정된 개별지표들의 지표값은 그 수집 시기가 일정하지 않다는 한계가 있다. 따라서 지표의 활용도를 높이기 위해서는 시기별 데이터의 구축 작업이 선행되어야 할 것이다.

세 번째, 주거복지지표는 소득계층별, 특히 주거복지의 주요 관심 대상이 되고 있는 저소득층의 주거복지 상황을 평가하는 데 활용할 수 있다. 그러나 아직까지 소득계층에 따른 지표값을 얻기 어렵다는 한계가 있으므로 앞으로 이에 대한 데이터 구축도 필요하다고 판단된다.

## 참 고 문 헌

1. 강창현(2006), 지역주거복지 전달체계의 통합, 조정, 네트워크, 한국행정논집, 18(2), 561-584.
2. 건설교통부(2003), 주택종합계획(2003~2012).
3. 건설교통부(2004), 2004년 주거복지평가.
4. 건설교통부(2005), 지방자치단체의 주거복지평가지표 개발 및 평가를 위한 연구.
5. 김성연(2004), 최저주거기준을 활용한 주거복지지표 개선에 관한 연구, 주택도시 82호, 대한주택공사, 47-58.
6. 김영태(2006), 주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제, 한국주거학회논문집, 17(1), 127-134.
7. 김혜승 외(2004), 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구. 국토연구원.
8. 남원석(2007), 주거복지 개념정립을 위한 시론, 도시와 빈곤, 84, 93-108.
9. 박남희 외(2006), 주거학 전공자를 위한 주거복지 교육프로그램 모델 개발 기초연구, 한국주거학회논문지, 17(4), 89-98.
10. 윤주현 외(2005), 지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안연구(1): 주거서비스 지표의 개발 및 측면, 국토연구원.
11. 윤주현(1999), 주거복지지표의 개발, 국토연구원.
12. 윤주현(2001), 복지중심의 주택정책 전환과 국민주택기금의 역할, 주거복지 실현을 위한 정책토론회 자료집.
13. 장세훈(1999), 제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지, 도시연구, 5, 81-151.
14. 주거학연구회(2005), 넓게 보는 주거학, 교문사.
15. 하성규 외(2000), 주택·도시·공공성, 박영사.
16. 하성규(2003), 신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의, 한국지역개발학회지, 15(4), 71-96.
17. 한국주거학회(2007), 주거복지론, 교문사.
18. 홍인옥(2006), 사회복지와 주거문제, 한국주거학회 제1회 주거복지사 자격연수 자료집.
19. Housing Corporation (2007), Housing Corporation Annual report and accounts (2006~2007), The National Affordable Homes Agency.
20. Merrill, J.L. (2005), Introduction to Housing, Pearson Education: New Jersey.
21. U.K. Department for Communities and Local Government (2006), A Decent Home: Definition and guidance for implementation. June 2006-update.
22. U.S. Department of Housing and Urban Development (2007), Office of Policy Development and Research, Research to Development a Community Needs Index, June 2007.
23. U.S. Department of Housing and Urban Development (2006), Performance and Accountability Report.
24. U.N. Habitat (2003), Monitoring Housing Rights, Discussion Paper Geneva 26-28 Nov. 2003.
25. 国土交通省(2007), 住宅の長期計画の在り方
26. 国土交通省(2006), 住生活基本計画
27. <http://www.moct.go.kr>
28. <http://www.index.go.kr/gams/default.jsp>
29. <http://www.mlit.go.jp>
30. <http://www.communities.gov.uk>
31. <http://www.hud.gov>

접수일(2008. 7. 25)

수정일(1차: 2008. 9. 9, 2차: 10. 9)

게재확정일(2008. 10. 17)