

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 701

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

교통비용을 고려한 주거부담 수준 측정 및 정책 활용 방안

박미선 국토연구원 연구위원 외

요약

- 1 서민 주거부담 경감, 교통·통신비 절감 등 생활비 절감의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 주거비 부담 완화를 위한 노력이 다방면에서 진행 중**
 - 유엔 해비타트 III '새로운 도시의제(New Urban Agenda)'에서도 대중교통 접근성이 높은 지역의 주거지 개발 등 주거지 개발 시 교통여건을 고려한 입지의 중요성을 강조하고 있음
 - 주거 입지 결정 시 교통비의 중요성에 대해서는 이론적 기반이 정립되어 있으며 해외에서는 교통비를 고려한 주거부담지표를 개발하여 정책적으로 활용 중
 - 미국은 주거 + 교통 부담지표를 개발하여 주택, 교통, 도시재생 정책 등에 광범위하게 활용하고 있음
- 2 주거부담 수준 측정 결과는 주택정책 분야에서 다양하게 활용되고 있음**
 - 미국의 경우 소득 대비 주거부담 기준은 20%(1910년대)에서 25%(1960년대)로 상향 조정 후 30%(1980년대)로 상승함
 - 주거부담 기준은 공공임대주택정책, 주택바우처 프로그램의 대상자 선정과 정책효과 평가기준으로 주택 정책에서 광범위하게 활용 중
- 3 전월세 실거래 정보를 토대로 주거부담 수준을 분석한 결과, 지역별 주택유형별로 교통비를 포함한 주거비 부담이 소득에 비해 과다한 가구가 확인됨**
 - 수도권 주거비 부담은 월소득 대비 19.6% 수준이나 교통비를 포함하는 경우 23.3%까지 상승
 - 소득수준별로는 저소득층의 주거부담 수준이 높고, 주택유형별로는 아파트 거주자 부담이 높게 나타남

정책방안

- ① (포용 및 국가균형발전) 포용적 국가균형발전 측면에서 지역별 입지별 주거비 격차를 해소하기 위해서는 지자체의 자치 및 분권 강화가 필요**
- ② (주택정책) 주거교통부담지표를 신도시 및 주택 건설에 활용하고, 중앙정부 차원의 주거종합계획 수립 및 부담가능주택 건설 자원 배분 기준으로 활용**
- ③ (교통정책) 중앙정부의 대규모 교통사업 판단에 본 지표를 활용하고, 대중교통비 지원 대상지역 및 가구 선정과 대중교통 접근성 향상을 위한 계획 수립에 활용**
- ④ (도시재생정책) 도시재생사업 평가 및 성과 모니터링 지표로 활용하고, 보조적으로 도시쇠퇴지표로서 활용 가능**

1. 주거비 부담 측정 방식 관련 논의

주거비 부담 측정 방식의 발전

주거비 부담지표는 가구 소득에서 주거비가 차지하는 비율로 표시되며 정책적 활용도가 높음

- 1910년대 미국 메사추세츠주 노동자 소득의 20~25%를 주거비로 사용하는 것이 확인됨
- 이를 바탕으로 1940년대 미국 연방주택도시개발부(HUD)에서는 공공임대주택 입주자의 소득 대비 임대료 부담을 20% 이하로 제한하기 시작하였고 1960년대 25%로 상향 조정한 이후 1981년 30%까지 상승
- 소득 대비 임대료 부담 기준은 임대주택 거주가구에 적용되기 시작하여 자가가구의 주거부담 기준 설정에도 영향을 미침

미 주택정책 지원 기준에 주거비 부담지표가 큰 영향력

- 소득 대비 주거비 부담이 30~50%인 경우 '주거부담가구', 50% 초과 시 '심각한 주거부담가구'로 규정하여 정책적 지원의 최우선 순위로 설정
- 소득 대비 30% 기준은 공공임대주택정책, 주택바우처 프로그램 등 주요한 주택정책 대상자 선정 및 적정 수혜 판단여부의 기준 등으로 광범위하게 적용
- 이외에도 잔여소득법, 생활기반시설 기준의 주거비 부담지표 등 다양한 방식의 주거비 부담 측정 방식이 논의되어 왔음

교통비용을 포함한 주거비 부담 측정 방식 관련 논의

가계소비에서 주거비와 교통비 지출이 차지하는 비중이 크고 상호 상쇄관계에 있기 때문에 주거비 부담지표 개발 시 교통비용을 포함해야 한다는 공감대가 형성

- 주거비 이외에 교통비가 가구의 필수적인 지출이며, 특히 저소득층에서 교통비 부담이 커지면서 교통비용을 고려한 주거비 부담의 중요성이 부각

주거 + 교통 부담지표(H + T Index) 개발

- 2005년 브루킹스연구소에서 개발되어 시범 프로젝트 실시 이후 52개 대도시지역에 확대 적용
- 주거 + 교통 부담지표 결과를 바탕으로 기존의 주거비 부담 기준인 소득 대비 30% 대신 교통비 포함 45%를 새로운 기준으로 채택해야 한다는 결과 도출

입지주거 부담지표(Location Affordability Index)의 개발

- 기존 지표가 대도시권에서만 사용 가능하고 데이터 신뢰도 등의 문제가 제기되면서 보완된 지표 개발
- 하위 공간단위 분석이 가능하도록 데이터를 개선하고, 데이터 투명성을 제고하며 모형 보완 및 다양한 가구형태와 소득 수준을 반영하도록 예측 방식 개선

교통비를 고려한 주거비 부담지표의 정책적 활용 사례: 미국

주택정책 수립 시 활용: 주거종합계획 수립, 정보 제공, 공적자금 배분 시 활용

- 주거종합계획 수립 시 적극적으로 활용
- 지역맞춤형 지표 개발 및 가구에 대한 정보 제공과 교육, 공적자금 배분 및 활용, 계획 지원 및 모니터링을 위한 지역단위 지표 개발 등에 활용
- 대중교통 인접 지역의 주택건설 지원 강화 및 모기지 대출 상향 조정
- 대중교통 중심의 부담가능주택 건설을 위한 기금 마련
- 미 연방정부는 '지속가능한 커뮤니티 전략 보조금' 지급 시에 이를 활용

교통정책 수립 시 활용: 시설 입지 선정, 계획 및 전략 수립 시 활용

- 대중교통 중심적 개발사업 선정 시, 교통부문 시설 입지 선정 시, 장기 광역교통계획 수립 시에도 활용
- 교통계획과 토지이용전략 수립을 위한 지수 활용 등 대도시권 계획기구(MPO)에서 다양하게 활용 중

도시계획 및 정책수립 시 활용

- 시카고 계획기구의 장기 종합계획 수립 시 활용
- 클리블랜드 도시재생 전략계획에서의 활용 등 지역 쇠퇴와 주택시장 불균형 요인 파악 시 활용

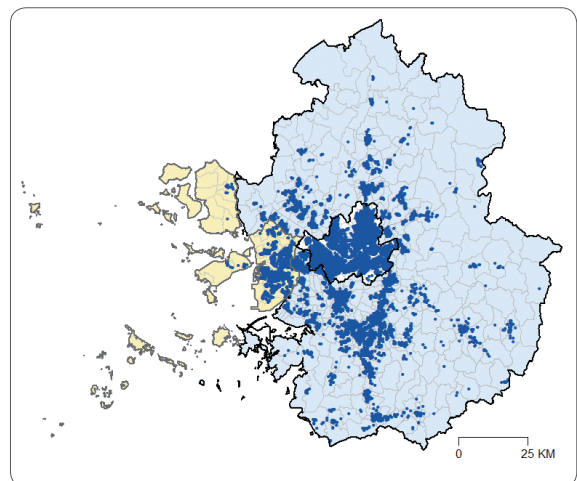
2. 교통비를 고려한 주거부담 수준 실태 분석

분석방법 및 데이터

주거비 산출방법

- 지난 2년간의 전월세 실거래 전수자료(2016.1~2017.12)를 바탕으로, 지역별 월별 주택유형별 전월세 전환율을 적용하여 주거비를 산출
- 분석방법은 자료의 지오코딩을 통한 수도권 읍면동(1,135개) 단위의 공간 분석을 실시
- 주거복지정책 대상이 되는 임차가구를 대상으로 하고, 주거비는 전세보증금의 월세 환산액과 월세의 합산액으로 정의

그림 1 전월세자료 아파트 지오코딩 결과

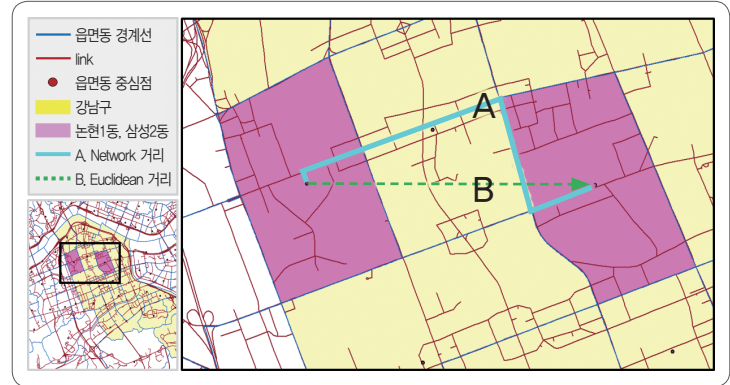


주: 파란색은 거래된 아파트의 위치를 표시한 것.
자료: 국토교통부 전월세 실거래가 원자료를 바탕으로 작성.

교통비 산출방법

- 가구통행실태조사(2016) 전수화 자료를 바탕으로, 가구별 통행수단별 통행목적별 통행시간을 활용하여 직접 지출한 교통비용을 산출
- 분석방법은 통행거리와 단위당 교통비용을 적용하고 거리 산출은 네트워크 분석을 통해 도출

그림 2 네트워크 거리 산정 방식 예시



출처: 저자 작성.

주거비, 교통비 지출 실태

주거비 지출

- 수도권 지역 임차가구의 주거비 지출은 월평균 68.7만 원 수준으로 분석
- 지역별로는 서울시가 76.9만 원으로 가장 높고, 주택유형별로는 아파트가 91.7만 원으로 가장 높음

교통비 지출

- 수도권 지역 교통비 지출은 월평균 11.7만 원, 지역별로는 인천이 12.4만 원으로 가장 높음
- 가구소득이 높을수록 교통비 지출액도 높아지는 것으로 분석

수도권 지역별 가구 월소득 대비 주거부담 수준

지역별 월소득 대비 주거부담 수준은 교통비를 고려하는 경우 확연히 상승

- 전월세가격만을 고려한 경우의 월소득 대비 주거비 부담(RIR(H))은 수도권 평균 19.6%이고, 서울은 21.7%로 가장 높음
- 지역별 월소득 대비 주거비에 교통비를 추가로 고려한 주거교통부담 수준(RIR(H+T))은 수도권 평균 23.3%, 서울은 25.3%, 인천 22.3%, 경기 21.7%로 상승함

소득수준과 교통비 부담은 반비례 관계

- 소득수준이 낮을수록 주거비 부담수준은 상승하며, 가구소득이 300만 원 미만인 경우 주거교통부담 수준(RIR(H+T))이 30%에 육박
- 교통비용을 고려하여 지역별·소득수준별로 세분화하면, 서울의 중하위 소득(300만 원 이하) 계층에서 RIR(H+T)가 31.2%까지 상승하며, 다음으로 높은 대상은 경기도의 동일 소득계층으로 30.0%를 보임

표 1 수도권 지역별 가구 월소득 대비 주거부담

(단위: %)

구분	RIR(H)	RIR(H + T)
서울특별시	21.7	25.3
인천광역시	17.5	22.3
경기도	17.9	21.4
전체	19.6	23.3

표 2 소득수준별 가구 월소득 대비 주거부담

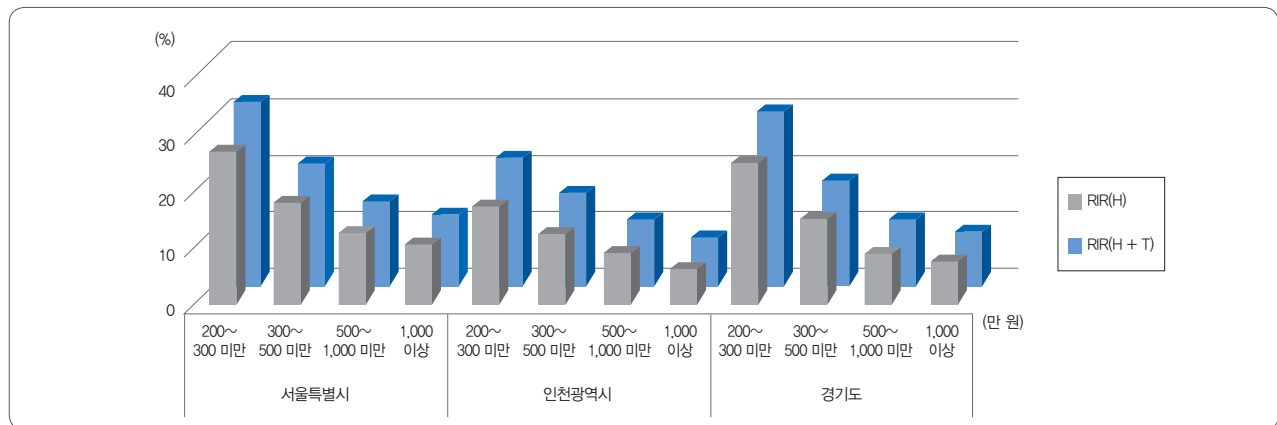
(단위: %)

가구 월소득	RIR(H)	RIR(H + T)
200~300만 원 미만	24.9	29.6
300~500만 원 미만	16.2	19.3
500~1,000만 원 미만	10.6	12.4
1,000만 원 이상	8.5	9.9
전체	19.6	23.3

주: RIR(H)는 주거비만 고려한 경우, RIR(H+T)는 교통비를 추가로 고려한 경우의 부담률을 의미.

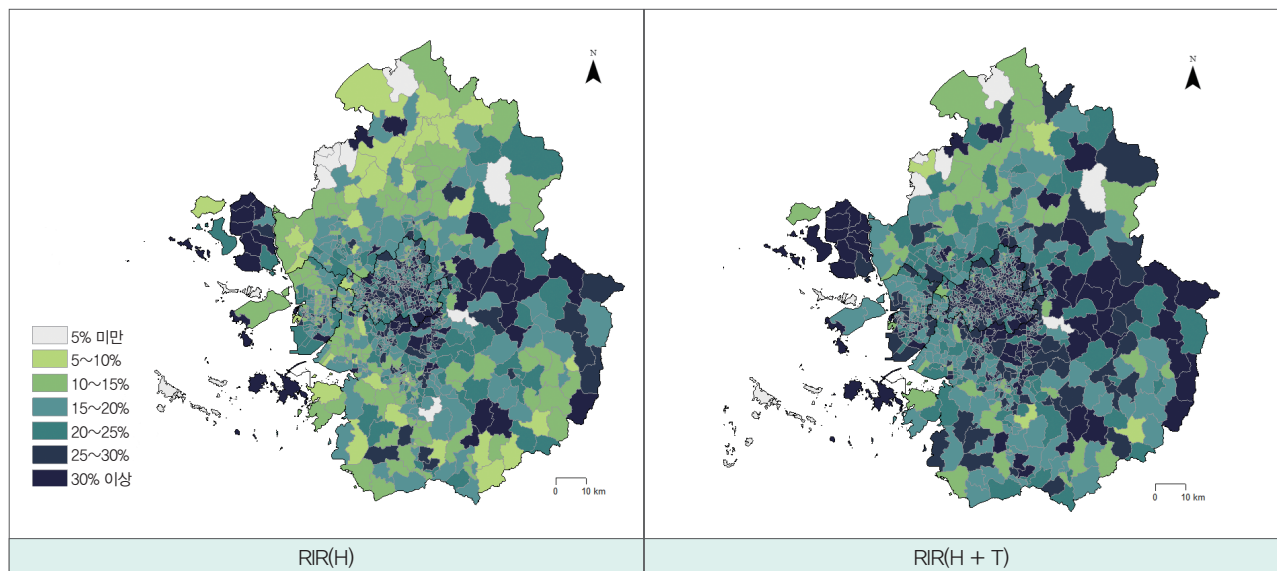
자료: 국토교통부 전월세 실거래가 원자료 및 가구통행실태조사 자료를 기준으로 분석한 주거부담 수준(H)을 바탕으로 직접 작성.

그림 3 지역별 소득수준별 교통비를 고려한 주거부담 수준



자료: 가구통행실태조사자료, 주거부담 수준을 바탕으로 직접 작성.

그림 4 교통비를 고려한 주거부담 수준의 지역 맵핑 비교



주: RIR(H)는 주거비만 고려한 경우, RIR(H+T)는 교통비를 추가로 고려한 경우의 부담률을 의미.

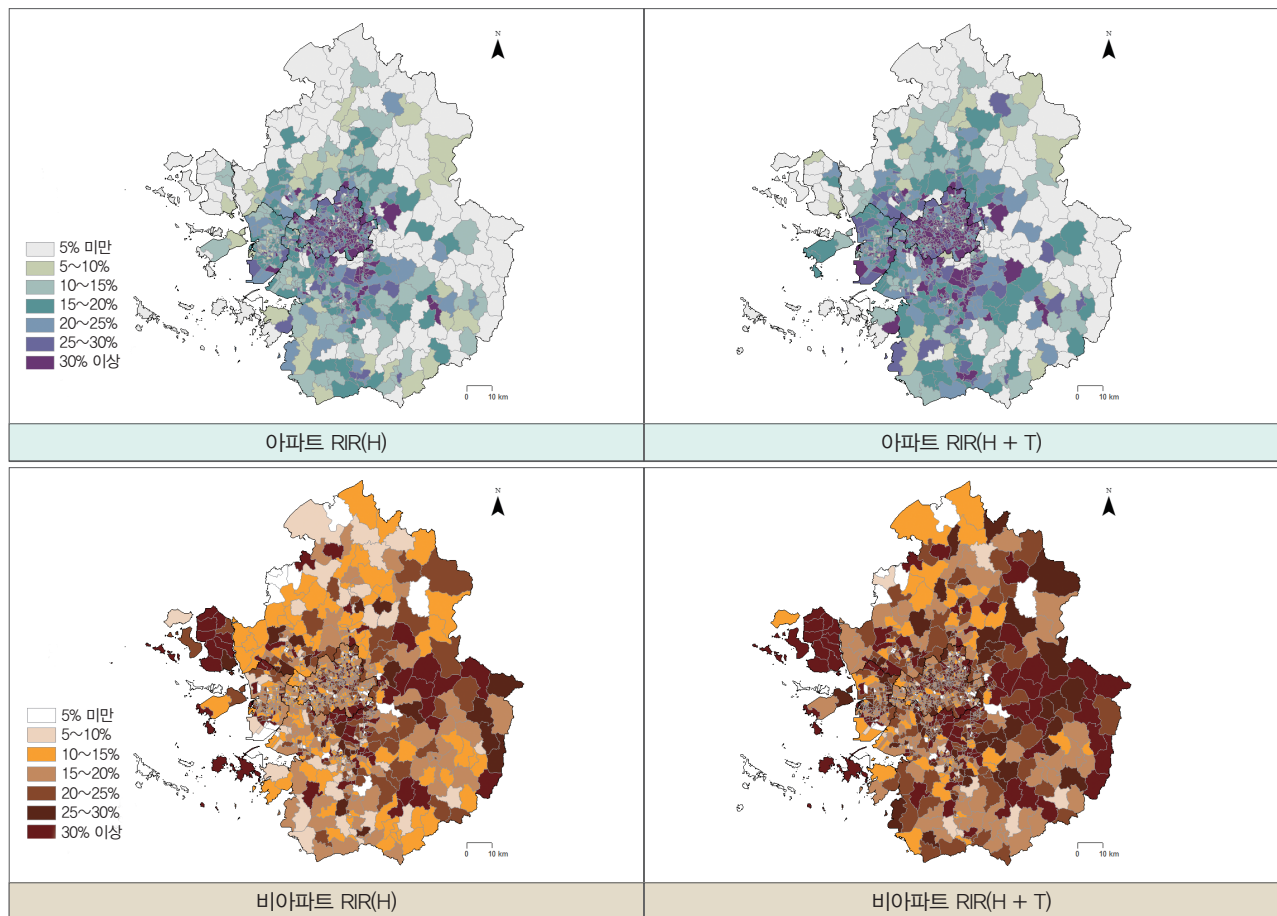
자료: 국토교통부 전월세 실거래가 원자료 및 가구통행실태조사 자료를 기초로 작성.

주택 유형별 주거부담 수준

주택의 유형을 아파트와 아파트가 아닌 경우(비아파트)로 구분하여 RIR(H)와 RIR(H+T)를 구분하면 지역적 차이가 확연하게 드러남

- 아파트의 경우, 교통비 부담이 큰 지역이 서울 내부와 인근 지역, 비아파트는 수도권 외곽에 집중되어 공간적으로 차이가 발생

그림 5 교통비를 고려한 주거부담 수준의 지역 맵핑 비교(아파트/비아파트)



주: RIR(H)는 주거비만 고려한 경우, RIR(H+T)는 교통비를 추가로 고려한 경우의 부담률을 의미.

자료: 국토교통부 전월세 실거래가 원자료 및 가구통행실태조사 자료를 기초로 작성.

교통비로 인한 영향이 큰 지역

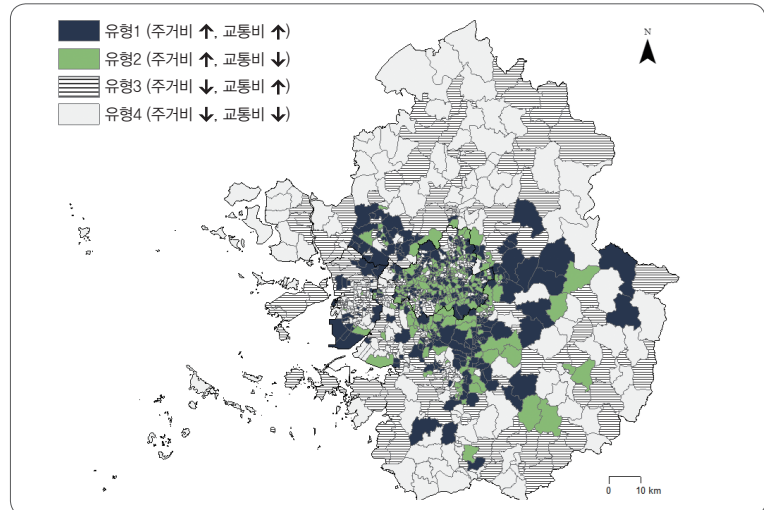
- 교통비를 고려하는 경우 관심을 갖고 살펴 볼 지역은 주거비 부담(RIR(H))이 30% 미만이나 교통비를 고려하는 경우(RIR(H+T))가 30%를 상회하는 곳(예: 인천 울목동, 용유동; 수원 광교1동 등)
- 이들 지역은 향후 추가적인 광역 대중교통시설 투자나 신설 시, 부담가능주택 및 공공임대주택 공급 시 우선적으로 고려할 대상 지역임

교통비와 주거부담 수준을 고려한 지역 유형화

주거비와 교통비의 수준에 따라 네 가지 유형으로 지역 구분 가능

- 주거비와 교통비를 함께 고려하여 통합적 주거비 부담수준을 분석한 후 주거비와 교통비의 수준에 따라 지역을 유형화
- (유형1) 주거비와 교통비가 모두 높은 지역으로 평균 주거부담은 월 82.5만 원, 교통비 지출은 14만 원
- (유형4) 주거비와 교통비가 모두 낮은 지역으로 주거부담은 38.2만 원, 교통비 지출은 8.1만 원
- 서울 내부는 주거비는 높으나 교통비는 낮은 지역이 많이 분포함

그림 6 교통비를 고려한 주거부담 수준의 지역 유형화 결과



자료: 국토교통부 전월세 실거래가 원자료 및 가구통행실태조사 자료를 바탕으로 작성.

표 3 교통비(T)와 주거비(H)를 고려한 지역 유형별 기초통계 결과

(단위: 만 원/월)

구분	유형1 (H↑, T↑)	유형2 (H↑, T↓)	유형3 (H↓, T↑)	유형4 (H↓, T↓)	평균
평균 주거비(H)	82.5	85.7	41.0	38.2	61.6
평균 교통비(T)	14.0	9.1	14.4	8.1	11.4

자료: 주거비 및 교통비 분석 결과를 토대로 작성.

3. 교통비를 고려한 주거비 부담지표의 개발 및 활용 방안

교통비를 고려한 주거비 부담지표의 개발

주거교통부담지표의 개발 원칙: 통합성, 객관성, 실용성, 보완성, 정시성의 원칙

- 통합성: 주택부문만이 아닌 교통부문, 도시계획 전체를 아우르는 틀 속에서 지표를 개발하고 주택정책뿐 아니라 교통정책, 도시재생정책에도 활용가능한 지표 개발
- 객관성: 정책지표로 활용되기 위한 데이터의 객관성 담보
- 실용성: 생산과 사용이 용이하고 이해가 쉬운 지표
- 보완성: 기존의 주거부담지표를 대체하는 것이 아닌 보완하는 지표
- 정시성: 일정한 시기에 업데이트되고 주기적으로 발표되어 변화 확인이 가능한 지표

교통비를 고려한 주거비 부담지표의 활용

지역균형발전과 소득주도성장 등 국정과제 이행의 근거자료로 활용 가능

- (포용적 복지국가 및 균형성장) 지역 및 입지에 따른 주거비 부담을 종합적으로 고려함으로써 지역에 따른 주거비 부담의 차이를 규명하고 이를 해소하기 위한 지역균형발전의 필요성과 지자체의 자치권 강화에 대한 논의의 근거 제공
- 주거교통부담지표를 통하여 주거비와 교통비를 동시에 고려함으로써 주거부문과 교통 측면에서 복합적으로 발생하는 사회적 배제를 극복하는 포용적 정책 대안 제공
- (소득주도성장) 주거교통부담지표는 주거비와 교통비로 구성되어 있으므로 두 가지 비용요소의 경감을 통한 가처분 소득 증대가 가능하고 이는 소득주도 성장의 핵심 과제와 연결됨

주택정책 활용 방안

- (신도시 및 대단위 주택공급 시 활용) 신도시 및 대단위 택지개발 입지선정 시 주거교통부담지표를 교통 결절점으로서의 접근성 강화 및 신도시의 교통여건 확충 근거로 활용
- (주거종합계획 수립 시 활용) 주거부담 수준 측정 및 변화 파악에 본 지표를 활용, 교통 접근성에 따른 지표 변화 추적. 중앙정부에서 데이터 구축 및 방법론을 개발하여 지방정부에 개방하고 계획 수립 시 활용 유도
- (부담가능주택 공급을 위한 자원 조달 및 배분 시 활용) 중앙정부의 주택도시기금 지원 사업 우선순위 결정 시 활용하여 교통접근성이 높은 곳에 부담가능주택 공급의 당위성 부여

교통정책 활용 방안

- (중앙정부의 대규모 교통사업 의사결정 시 활용) 예비타당성 검토 항목에 주거교통부담지표를 포함하여 지역 여건을 반영하는 방안 검토
- (대중교통비 지원 대상 지역 및 가구 선정 시 활용) 부담가능주택 공급의 보완적 대책으로 대중교통비 지원 시 대상 지역 및 가구 선정에 활용하고 우선적으로 청년, 산업단지 근로자 대상 교통비 지원에 본 지표 활용

도시재생정책 활용 방안

- 도시재생사업의 평가 및 성과 모니터링 지표로 활용, 도시 쇠퇴, 축소도시 판단 보조지표로 활용

※ 본 자료는 “박미선 외, 2018, 교통비용을 고려한 주거부담 지표의 개발 및 활용방안 연구, 국토연구원”을 바탕으로 작성한 것임.

박미선 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)

김호정 국토연구원 국토인프라연구본부 선임연구위원(hjkim@krihs.re.kr, 044-960-0344)

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)

