

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 502

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

국민체감형 국토지표 시리즈 ③

국민체감형 주거복지 평가지표 개발 및 활용

강미나 국토연구원 연구위원, 안홍기 국토연구원 연구위원, 유미정 국토연구원 연구원

요 약

- 1 국민이 체감할 수 있는 주거복지 수준을 나타내는 지표 개발에 대한 요구가 증대
 - 소득수준 향상, 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 체감형 주거복지 지표에 대한 요구가 증대
 - 2013년 OECD 분석결과 한국의 행복지수는 중하위권이며 특히 주거수준이 낮은 형편
 - 기존 주거관련 지표들은 정책평가와 공급자 중심의 지표들로서 수요자 중심으로의 전환이 요구됨
- 2 새로운 지표는 보편적 주거복지 관점에서 '사회구성원 누구나 건강과 행복을 추구할 수 있는 주거생활을 누릴 수 있는지'를 나타냄
 - 주택 외에도 주거환경을 대상에 포함하고, 보편적 주거복지의 속성을 어메니티, 지불가능성, 안정성, 편리성, 보건성, 안전성, 커뮤니티로 구분
- 3 새로운 국민체감형 주거복지 지표는 국민의 주거복지 수준 및 요구의 파악, 주거복지의 사각지대 발굴 등 주거복지 정책을 지원하는 기준으로 활용
 - 국민의 주거복지 수준 및 요구에 관한 정보를 제공
 - 주거취약계층 파악 및 주거복지 정책의 우선대상 선정, 주거복지 목표 선정에 활용 가능
 - 새로운 주거복지 평가지표를 시범적용한 결과 향후 우선적으로 개선이 필요한 항목은 주택방음과 단열상태, 주거비지불능력, 주택 노후정도 등이며 주거취약계층은 서울 월세, 농촌 차가가구 등임

정 책 과 제

- 1 주거복지 제고를 위해서는 국민의 체감정도 파악과 그에 대응하는 객관적인 자료의 생산이 함께 이루어져야 하며, 이를 위해서 기존 자료의 정비·보완 및 신규생산이 필요한 자료의 점검이 필요
- 2 국토종합계획 및 장기주택종합계획 수립 시 국민체감형 주거복지 지표를 활용한 실효성 있는 계획지원과 지역별 주거복지 격차 해소를 위한 정책 우선순위 결정, 지역별 차별화된 정책개발에 활용
- 3 주택법, 통계법, 도시 및 주거환경 정비법 등에 근거한 기존 주거복지 관련 조사에 국민체감형 주거복지 평가지표를 반영

1. 국민체감형 주거복지 평가지표의 필요성과 개념

- 소득 향상과 함께 국민의 주거복지 요구수준은 변화하고 있으나, 총량적이고 공급자 중심의 현행 주거복지 지표로는 수요자 중심의 체감형 주거복지 평가에 한계
 - 2013년 기준 1인당 국민소득이 2만 6천 달러를 상회하였고, 경제성장도 질적인 성장을 요구하는 등 우리 사회는 삶의 질, 행복 등에 보다 관심을 두고 있음
 - 2013년 경제협력개발기구(OECD) 자료¹⁾에 의하면 한국의 행복지수는 OECD회원국 등 평가대상 36개국 중에서 27위이며, ‘주거’ 항목은 10점 만점에 5.7점의 수준으로 낮게 나타남에 따라 국민의 체감 측면에서 주거복지 수준을 파악할 필요성이 대두
 - 현재 주거수준을 파악하는 지표는 양적 지표와 시장현황을 나타내는 지표 등 총량적 지표가 대부분이고 질적 지표의 경우에도 공급자 중심의 지표들이 생산되고 있어 수요자 중심의 체감형 주거복지 수준 파악에는 한계가 있음
- 외국에서는 주택 수요자의 소득과 부담능력, 주택 상태뿐 아니라 다양한 여건을 반영하는 지표가 개발되어 발표되고 있음
 - 미국은 주택구입능력지수, 1인가구, 노인가구 등 다양한 인구집단을 고려한 주거비용부담, 소수인종의 특별한 주거소요 등이 있고, 영국은 최초 주택구입자 소득 대비 주택가격 비율 등의 지수가 있음
- 주택 및 주거수준뿐만 아니라 주거의 안정성, 커뮤니티 등 주거생활환경 속에서 느낄 수 있는 체감형 주거복지 개념 정립 및 평가지표가 필요
 - 목표달성을 위한 공급자 측면에서의 실적지표가 아니라 수요자가 실제 주거 생활에서의 경험과 주관적인 느낌을 반영할 수 있어야 함
 - 이를 위해 주거복지의 대상은 주택 뿐 아니라 주거환경과 커뮤니티 까지 포함되어야 함
 - 국민이 적정한 주거공간에서 쾌적하고 안전한 삶을 안정적으로 영위하고 있는지를 파악할 수 있는 국민체감형 주거복지 평가지표 개발 필요

표 1 주거복지의 기존지표 특성과 신규지표 예시

기존지표 예시	신규지표 예시
공급자 측면 지표 • 주택보급률	수요자 측면 지표 • 지역 중위 주택가격 이하의 주택수 • 사회초년생의 평균 연봉으로 내 집 마련에 소요될 기간
총량(평균) 지표 • 지역별 주택가격지수 • 모기지 판매실적	계층별 체감지표 • 지역 중위소득 대비 지역 중위주택가격 • 주택연금 수령기간 및 금액(중위/평균)
객관적 지표 • 지역 내 병원수	주관적 지표 • 병원 접근성에 대한 만족도 (주거실태조사자료를 이용)
House 지표 • 노후주택(건축연도) 비중	Home 지표 • 노년기를 보낸 주택의 유형 • 한 주 동안 이웃과 인사한 횟수
(없거나 미비)	신규개발 • 공공임대주택 대기기간 • 공공임대주택 대기자 중 비주택거주가구 수 • 위생상태가 양호한 주택 비중 • 단지/집주변에서 고성방가 등 이웃과의 문제 발생 횟수

1) 연합뉴스, 2013.5.28, 경제협력개발기구(OECD)가 회원국 34개국과 브라질, 러시아를 포함한 36개국을 대상으로 삶의 질 수준을 ‘행복지수’로 환산한 결과 10점 만점에 한국은 5.35점으로 27위를 기록

- 보편적 주거복지를 ‘사회구성원 누구나 건강과 행복을 추구할 수 있는 주거생활을 누리는 것’으로 정의
 - 기존 주거복지의 개념은 개인이 자력으로 주거문제를 해결하지 못하는 경우에 대해 국가가 개입하는 영역이었으나 현재 주거복지는 그 개념과 범위가 확대되어 보편적 주거복지가 논의되고 있음
 - 전문가 설문조사 결과, 보편적 주거복지의 대상은 ‘사회 구성원 누구나(51.9%)’, 보편적 주거복지의 기준은 ‘건강과 행복을 추구할 수 있는 주거생활(40.7%)’이 우위를 차지
 - 보편적 주거복지의 범위는 ‘주택과 주거환경 및 커뮤니티(59.3%)를 모두 포함’, 보편적 주거복지를 위한 사업에 ‘공공을 중심으로 민간이 참여해야 한다(55.6%)’는 의견이 많았음
- 보편적 주거복지의 영역은 기존의 선행연구, 다른 나라의 주거관련 구성요인 분석과 설문조사를 토대로 어메니티, 지불가능성, 안정성, 편리성, 보건성, 안전성, 커뮤니티로 선정
 - ‘어메니티’란 주택과 주거환경에서의 쾌적성, 심미성, 휴양 등을 의미하며 일반적인 쾌적성보다 포괄적인 개념으로 사용
 - ‘지불가능성’은 주택에 거주하기 위해 지불하고 있는 비용과 지불능력 등을 의미
 - ‘안정성’은 주택과 주거환경에 거주하는 데 있어서의 거주 안정성을 나타내는 것으로 재건축, 재개발, 임차가구의 계약 만료로 인한 이동가능성, 비자발적인 이사 등을 포함
 - ‘편리성’은 주택과 주거환경에서의 편리함을 의미하며, 생활편의시설, 대중교통 접근성 등을 포함
 - ‘보건성’은 주택과 주거환경에서의 육체적, 정신적 건강의 유지를 나타내는 것으로 건강상 문제를 일으킬 수 있는 요소가 없도록 하는 것임
 - ‘안전성’은 주택과 주거환경에서 생명의 위협 없이 생활할 수 있는 것을 의미하며 주택 구조의 안전성, 자연재해 안전성 등을 포함
 - ‘커뮤니티’는 주거지 내 이웃과 공동체에 관련된 것으로 이웃과의 친밀도, 지역 자긍심 등

2. 국민체감형 주거복지 평가지표 개발

- 수요자 중심의 활용성이 높은 국민체감형 주거복지 평가지표 개발을 위해 평가지표 개발과정에 전문가 설문조사, 국민의식조사 등 일반국민 및 전문가 의견을 적극 반영

그림 1 주거복지 평가지표 개발과정

보편적 주거복지의 조직적 정의 (전문가 설문조사, 27명)	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 주거복지의 대상 사회 구성원 누구나(51.9%) • 보편적 주거복지의 기준 건강과 행복을 추구할 수 있는 주거생활(40.7%) • 보편적 주거복지의 범위 주택+주거환경+커뮤니티(59.3%) • 보편적 주거복지의 달성방법 공공을 중심으로 민간이 참여(55.6%)
주거 및 주거환경의 기본 속성 (전문가 설문조사, 27명)	<ul style="list-style-type: none"> • 어메니티(공정 51.8%), 지불가능성(공정 92.6%), 안정성(공정 96.3%), 편리성(공정 51.8%), 보건성(공정 74.0%), 안전성(공정 92.5%), 커뮤니티(공정 51.8%)
체감형 지표의 항목 선정 (전문가 설문조사, 27명)	<ul style="list-style-type: none"> • 어메니티, 지불가능성, 안정성, 편리성, 보건성, 안전성, 커뮤니티 각 영역별 지표 및 분류항목의 적합성 평가(주택과 주거환경으로 분류)
기준지표와의 공통항목 선정 (문헌고찰, 외부전문가 활용)	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 지표(농어촌 서비스 기준, e나라지표 등) 및 국외 지표(미국, 영국, 일본 지표)와의 비교
체감형 주거복지 평가지표 개발 (국민의식조사, 1000명)	<ul style="list-style-type: none"> • 공통항목으로 선정된 35개(주택 18개, 주거환경 17개) 지표의 중요도-만족도 분석 • 중요도 점수 및 중요도와 만족도의 차이를 비교하여 최종적으로 25개의 지표 선정(주택14개, 주거환경 11개)
주거복지 수준 평가 (만족도, 객관적 지표 분석)	<ul style="list-style-type: none"> • 전국(전체)와의 만족도 비교를 통한 체감형 주거복지 수준 파악 및 객관적 자료를 통한 개선수준 제시

■ 새로운 국민체감형 주거복지 평가지표

- 주택부문은 6개 영역, 주거환경 부문은 5개 영역으로 주택 14개 지표, 주거환경 11개 지표 등 총 25개 지표로 구성

표 2 국민체감형 주거복지 평가지표(안)

구분	영역	평가지표	구분	영역	평가지표
주택	어메니티	주택의 단열상태	주거환경	어메니티	주거지 주변의 녹지 비율(놀이터, 산책로, 운동장, 공원, 산, 수변 등)
		주택의 방음상태			편리성
	지불가능성	(자가) 주택가격 (차가) 소득에 따른 임대료 부담		대중교통(지하철, 버스 등) 접근용이성	
		주택구입 또는 임대를 위한 대출의 용이성 및 상환능력		주차시설 이용편리성	
		소득수준에 비추어 지역 내 구입할 수 있는 주택의 수		보건성	주거지 주변 청결상태(쓰레기 처리 등)
	안정성	주택의 노후 정도			대기오염 수준
		주택의 임대기간 만료, 임대료 증가, 재건축 등으로 인한 거주 불안 정도		편리성	주거지 주변 환경오염시설 비율(축사, 공장, 열병합발전소 등)
	편리성	노약자도 쉽게 이용할 수 있는 주택 공간 및 시설			안전성
		주택 유지관리의 편리성		주거지 내 방범 및 치안상태(범죄율, 순찰서비스 등)	
	보건성	주택 내 온도 및 습도상태(곰팡이 등)		유치원, 초등학교 주변 어린이보호구역 설치 수준	
		주택 내 상수도의 수질상태(녹물 등)		커뮤니티	이웃과 친밀한 정도
		유해한 건축 자재 사용 여부(석면, 납성분 페인트 등)			
	안전성	태풍, 지진, 화재 등에 대비한 주택구조 및 재료의 안전성			
		주택 내 방범상태(방범창, 비상벨 설치 등)			

3. 국민체감형 주거복지 평가지표의 시범적용 결과

- 체감형 주거복지 평가지표 활용을 위해 국민의식조사 결과²⁾ ‘지불가능성’이 중요도는 높으나 만족도는 상대적으로 낮아 향후 개선이 시급한 ‘집중노력지향’ 영역으로 나타남
 - 설문조사 전체 사례에 대한 지불가능성의 중요도는 5.9점이지만 실제 만족도는 4.1점으로 중요도에 대한 인식과 실제 만족도 간의 차이가 크게 벌어지고 있음(<그림 2> 참조)
 - 특히 지불가능성에서 만족도가 낮은 서울의 경우 만족도가 3.9점인데, 이 중에서도 주택가격 및 임대료 부담에 대한 만족도는 3.8점으로 중요도 6.2점과 가장 큰 격차를 보이고, 대출 용이성 및 상환능력, 구입할 수 있는 주택의 수 항목에서도 차이가 크게 나타남(<그림 2> 참조)

2) 국민의식조사는 2014년 9월 15일부터 10월 7일까지 서울(400부), 청주(300부), 농촌(읍면부, 300부)으로 구분하여 가구조사를 실시하였음. 주택 및 주거환경에 대한 중요도-만족도 분석(Important Performance Analysis: IPA) 결과를 전체 설문대상자들이 응답한 중요도(5.9)와 만족도(4.5)의 평균을 기준으로 분류

4. 국민체감형 주거복지 평가지표의 활용방안과 정책과제

- 도시 및 주거환경정비법 제2조 3호에 의거한 시·도의 노후·불량 건축물 관련 조례에 새로운 평가지표를 반영하여 노후·불량 주택의 개량 또는 재건축, 재개발 기준으로 활용
 - 주거환경이 불량한 곳, 노후화로 인하여 구조적 결함 등이 있는 건축물 등의 여부를 판단할 때 어메니티, 편리성, 보건성, 안전성 관련 지표들에 대한 지역의 평균적 수준 또는 당해지역의 수준 등을 고려하여 반영
- 국토종합계획과 주택종합계획에 주거복지 정책지표를 활용하여 국민의 실질적 주거복지 수준 제고
 - 국토종합계획의 주거부문에 새로운 주거복지 정책지표를 반영하여 중장기적 주거정책 방향을 구체화
 - 주택종합계획에 본 연구에서 개발한 어메니티, 편리성, 보건성, 안전성 관련 지표들을 반영함으로써, 국민의 실질적 주거복지 수준을 향상시키는 실효성 있는 계획을 수립
 - 지역별 주거복지 격차 해소를 위한 정책 우선순위 결정 및 지역별 차별화된 정책개발 등에 활용
- 기존의 자료 중에서 미흡하거나 신규로 생산이 필요한 자료를 보완하고 정비할 필요
 - 주택부분의 평가지표 항목 중 ‘주택의 단열상태’, ‘주택의 방음상태’, ‘노약자도 쉽게 이용할 수 있는 주택 공간 및 시설’, ‘주택 내 온도 및 습도상태’, ‘유해한 건축 자재 사용 여부’, ‘태풍, 지진, 화재 등에 대비한 주택구조 및 재료의 안전성’ 항목은 객관적 자료가 미흡하므로 향후 보완하여 생산할 필요
 - ‘주택 유지관리의 편리성’과 ‘주택 내 방범상태’ 항목은 신규로 생산되어야 할 항목
 - 주거환경 부분에서는 ‘주거지 주변 청결상태(쓰레기 처리 등)’는 ‘집주변의 청소상태 만족도(주거 실태조사)’와의 보완 등을 통해 향후 보다 객관적인 자료의 생산이 필요
- 주택법, 통계법, 도시 및 주거환경 정비법 등에 근거한 기존 주거복지 관련 조사에 국민체감형 주거복지 평가지표를 반영할 필요

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)

안흥기 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원(hkahn@krihs.re.kr, 031-380-0341)

유미경 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mkyoo@krihs.re.kr, 031-380-0206)