

生活保護對象者 選定基準의 地域間 差等化의 妥當性 分析

朴 讚 用

생활보호대상자 選定基準은 地域間 물가 특히 주택매매가, 전세가, 월세 등의 차이를 고려하여 차등화되어 있지 않아 地域간의 公平성 문제가 발생한다고 지적되어 왔다. 이에 본 연구에서는 생활보호대상자 선정을 위한 소득기준과 재산기준을 地域간 소비지출 수준의 차이와 주거비용의 차이를 기초로 地域별로 차등화한 후 그 타당성을 검토하였다. 그 결과 생활보호대상자 선정기준을 地域別로 差等化하는 것은 바람직하지 않다는 결과를 얻었다. 그 이유는 주거비용을 제외한 생활필수품의 경우 추정된 地域間 物價差異는 예상보다 크지 않으나 재산기준을 地域별로 차등화해 본 결과 大都市와 郡 地域간의 차이가 너무나 큰 것으로 나타나고 있다. 만일 이 주거비용의 차이를 선정기준에 그대로 적용한다면 많은 부작용이 있으리라고 판단된다. 즉, 地域별 물가 및 주거비용만을 고려하여 차등화한다면, 현재 농어촌지역에서 생활보호대상자로 선정되어 있는 많은 가구가 생활보호대상자에서 제외되는 문제가 발생할 것이다. 또한 생활보호대상에서 제외된 가구들은 도시지역으로 이동할 가능성이 높아지게 된다. 그러므로 생활보호대상자의 경우 도시지역보다는 농어촌지역에 거주할 때 더많은 혜택을 누릴 수 있는 현재의 선정기준을 계속 유지시키는 것이 地域별 차등화를 시행하는 것보다 바람직하다는 것이 본 연구의 결론이다.

◎ 주요용어 : 생활보호, 선정기준, 빈곤

筆者: 本院 副研究委員

▶ 원고를 검독하여 주신 朴宗淇 博士와 尹錫明 責任研究員께 감사드립니다.

I. 序 論

生活保護對象者 選定基準은 거택보호와 자활보호를 위한 소득기준과 재산기준으로 나뉜다. 1997년도의 선정기준을 보면, 거택보호를 위한 소득기준과 재산기준은 각각 1인당 월 21만원 이하와 가구당 2600만원 이하이다. 그리고 자활보호를 위한 소득기준과 재산기준은 각각 1인당 월 22만원 이하와 가구당 2800만원 이하이다. 그런데 이 선정기준은 지역별로 차등화되어 있지 않고 전국적으로 획일적이어서 지역간 물가 특히 주택매매가, 전세가, 월세 등의 차이를 고려하지 못하고 있다는 지적이 계속되어 왔다. 즉, 주거비용이 상대적으로 비싼 서울과 같은 대도시에 거주하는 低所得層은 아무리 값싼 주거지를 구한다해도 전세값이 생활보호대상자의 재산기준을 초과하는 경우가 많다. 반면 농어촌지역에 거주하는 저소득층은 서울에서 거주하는 저소득층보다 상대적으로 좋은 환경의 주거지에 살고 있거나 주택을 소유하고 있음에도 불구하고 재산이 생활보호대상자 재산기준보다 낮은 이유로 생활보호대상자로 선정되는 상황이 발생하고 있다는 것이다. 아울러 이러한 문제는 소득기준에서도 동일하게 지적되고 있는 상황이다. 실제로 保健福祉部의 『1996년 生活保護對象者 現況分析』을 보면, 서울특별시 거주인구 대비 서울특별시의 生活保護對象者 비율은 1.1%로 전국에서 가장 낮은 수준이다. 반면에 전라남도의 경우 그 지역인구의 10.7%가 생활보호대상자로 지정되는 심한 불균형을 찾아볼 수 있다. 이러한 지역적 불균형을 해소하기 위하여 생활보호대상자 선정기준의 지역적 차등화 방안에 대한 검토가 관련 분야 전문가들에 의해 제기되어 왔다. 실제로 생활보호대상자들을 일선에서 접하고 있는 전국의 사회복지전문요원들 의견을 종합해 보면 다음과 같다. 농촌의 생활보호대상 가구들의 생활수준은 서울지역의 생활보호대상 가구들 보다 상당수준 높다는 것이다.

그러므로 본 연구에서는 이러한 문제점을 분석하기 위하여 각 지역

의 소비지출 수준과 거주비용을 추정한 후 이들을 비교함으로써 그 격차를 파악하고, 이를 토대로 생활보호대상자 선정기준의 지역별 차등화의 타당성을 검토하려고 한다.

〈表 1〉 各 地域의 全體人口 對比 生活保護對象者 比率(1996)

(단위: %)

지역	생활보호대상자 비율	지역	생활보호대상자 비율
서울	1.1	충북	5.1
부산	2.2	충남	7.9
대구	2.3	전북	8.7
인천	1.7	전남	10.7
광주	3.7	경북	6.7
대전	3.3	경남	3.6
경기	1.4	제주	2.7
강원	5.5	전국	3.3

資料: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.
통계청, 『지역통계연보』, 1996.

II. 統計資料

본 연구에서 사용된 統計資料는 각 地域間 소비지출 수준을 측정하기 위하여 1994년에 韓國保健社會研究院이 조사한 『國民生活實態調查』 資料를 이용하였으며, 지역간 주거비용의 차이를 측정하기 위해서는 건설교통부가 공시한 '96년도 전국 45만 표준토지자료와 공시지가 자료(한국감정평가협회, 1997) 및 한국공인중개업협회의 『전국 아파트 시세정보』('97. 5. 20일 기준) 자료를 이용하였다.

먼저 『國民生活實態調查』는 低所得層家口의 가계수지 및 생활실태를 파악하여 최저생계비를 추정하기 위해 실시되었다. 실태조사의 범위 및 대상은 1차조사의 경우 가구의 소득, 재산 및 가구주 직업, 가구원 구성, 가계부 기장 여부 등 일반사항을 파악하였는데 제주도를 제외한 전국에

서 3000가구를 대상으로 조사원이 조사대상가구를 직접 방문하여 면접 조사방식으로 실시되었다. 조사결과에서 나타난 소득분포상의 하위 30% 上下에 속하는 가구중 조사의 어려움이 있는 가구¹⁾들을 제외하고 그 나머지 600가구를 대상으로 월중 가계수입 및 지출에 관한 사항에 관해 가계부 조사인 2차조사를 통해 통계가 작성되었다²⁾.

지역간 주거비용의 차이를 측정하기 위해 사용된 건설교통부의 산하 단체인 한국감정평가업협회의 『'97 공시지가열람프로그램』을 이용하였는데 이 자료는 전국의 도시지역 및 농어촌지역의 읍·면·동·리 행정단위 까지 상세히 구분하여 공시지가를 나타내고 있는 장점이 있으나 공시지가는 현실가와 큰 차이가 있는 문제가 있다. 이를 보완하기 위하여 한국공인중개업협회가 조사한 『전국 아파트 시세정보』('97. 5. 20일 기준) 자료를 이용하였다. 그런데 이자료는 전국의 도시지역만을 대상으로하므로 농어촌 지역이 빠져있다. 그러므로 이 자료를 건설교통부의 공시지가 자료(한국감정평가업협회, 1997)와 함께 이용하였다.

Ⅲ. 地域別 消費支出패턴을 考慮한 所得基準

1997년도 生活保護對象者 선정기준에서 거택 및 자활보호 소득기준은 각각 1인당 21만원과 22만원으로 책정되어 있다. 그런데 이 소득기준은 지역별 물가를 고려하지 않고 있다. 예를 들면 A라는 지역에서는 물가가 저렴하여 21만원으로 성인 1인에 해당하는 生必需品를 구매하는데

1) 조사의 어려움이 있는 가구란 1) 1차조사에서 가계부 기장을 못하겠다고 응답한 가구, 2) 기장능력이 없는 가구, 3) 가구원의 구성이 가족위주로 구성되어 있지 않은 혼성가구, 4) 가구전체가 장기출타하여 조사가 불가능한 가구, 5) 표본선정 이후 전출한 가구, 6) 부모와 거주지가 다른 학생가구, 7) 외국인 가구 등이다.

2) 1차조사의 시기와 기간은 1994년 2월 18일부터 3월 2일까지 16일간이었으며, 2차조사는 1994년 6월 1일부터 6월 30일까지 30일간 실시되었다.

충분한 반면, B라는 지역은 물가가 비싸므로 같은 금액으로 성인 1인이 한달간 사용할 生必需品를 구입하는데 절대적으로 부족할 수가 있다. 그럼에도 불구하고 전국에 동일한 소득기준을 적용하는 데는 다소 문제가 있다는 지적이 있으므로 먼저 지역간 물가차이를 알아보는 것이 바람직하다. 그런데 우리나라의 지역간 물가차이를 비교하는 데는 통계상의 어려움이 있는데, 이는 우리나라의 각 市·道別 物價를 비교할 수 있는 공식적인 통계자료가 없기 때문이다. 統計廳에서 매월 발간하는 『消費者物價』와 『物價統計年譜』, 그리고 『地域統計年譜』가 각 지역의 물가를 발표하고 있으나 지역간 물가를 비교할 수 없게 되어 있다. 이들 자료의 지역물가는 공통적으로 다음과 같은 방법으로 발표되고 있는데, 예를 들면 서울의 1990년 消費者物價指數를 100으로 놓았을 때 서울의 1993년의 消費者物價指數는 121.7, 1994년의 消費者物價指數는 129.0 등으로 나타내고, 부산의 경우도 마찬가지로 부산의 1990년 消費者物價指數를 100으로 놓았을 때 부산의 1993년 消費者物價指數는 122.6, 1994년의 消費者物價指數는 131.1 등으로 나타내고 있다. 이는 다른 지역의 물가에 대해서도 동일한 방식으로 발표되고 있다. 그러므로 서울, 부산, 대구 등의 각 지역의 물가변동은 위의 자료들을 통해서 알 수 있지만 각 지역간의 물가 차이는 알 수 없다. 이런 통계상의 제약때문에 본 연구에서는 『國民生活實態調査』의 결과³⁾를 이용하여 지역간 물가수준을 간접적으로 알아보기 위하여 지역간 소비지출의 패턴을 분석하였다. 이를 분석한 방법은 다음과 같다. 먼저 상기한 표본가구를 지역별로 구분하였다. 그리고 각 市·군별의 각 가구소득과 총지출을 해당가구 가구원수⁴⁾로 나누어 각 가구의 1인당 소득과 지출을 구하였다. 이렇게 구한 각 가구의 1인당 소

3) 생활보호대상자의 지역별 소비지출패턴을 알아보기 위해서는 전체품목의 물가보다는 저소득층이 주로 구매하는 품목들의 물가자료가 더 적합하다. 그러나 『국민생활실태조사』의 1차조사 결과에서 나타난 소득분포상의 하위 30% 상하에 속하는 600가구는 각 지역간 분석을 하기 위해서는 표본수가 너무 적다. 그러므로 본 연구에서는 1차조사 결과를 이용하였음을 밝힌다.

4) 비동거 가구원은 제외시켰다.

득과 지출을 비교하여 지출액이 소득액보다 큰 가구를 제외시켰다. 그 이유는 국민생활실태조사 시점에서 어떤 특별한 이유로 과다 지출한 경우 이는 정상시의 지출과 차이가 나므로 이런 경우는 제외시키려 하였기 때문이다. 물론 여기서 제외된 가구중에는 만성적으로 지출이 소득을 초과하는 가구도 포함되어 있을 것이나, 이 가구들도 정상적이 아니라고 간주하고 모두 제외시켰다. 그러므로 3,000가구에서 2,386가구로 표본가구가 축소되었으며, 2,386가구를 대상으로 다음과 같이 회귀분석하였다. 즉,

$$E_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta} Y_i + e$$

E_i : 각 가구의 1인당 총지출

$\hat{\alpha}$: 상수

$\hat{\beta}$: 계수

Y_i : 각 가구의 1인당 소득

e : 에러항

회귀분석의 결과는 다음과 같다.

〈表 2〉 回歸分析 結果

지역번호	추 정 식
1	
서울(11)	$E = 8.88098 + 0.26225 Y$ (0.46553)* (0.01317)* $R^2 = 0.4075$ N = 578
부산(12)	$E = 8.30621 + 0.31139 Y$ (0.58198)* (0.02005)* $R^2 = 0.5405$ N = 20
대구(13)	$E = 9.81683 + 0.25821 Y$ (0.88374)* (0.02383)* $R^2 = 0.5029$ N = 11
인천(14)	$E = 5.76394 + 0.508181 Y$ (1.28105)* (0.04285)* $R^2 = 0.5611$ N = 11
광주(15)	$E = 2.3172 + 0.64398 Y$ (2.41199)*** (0.05652)* $R^2 = 0.72$ N = 52
대전(16)	$E = 9.7057 + 0.286385 Y$ (2.37896)* (0.07511)* $R^2 = 0.2152$ N = 55

〈表 2〉 계속

지역번호	추 정 식
2	
경기 성남시(21)	$E = 6.69264 + 0.418607 Y$ (0.91916)* (0.02675)* $R^2 = 0.5244$ N = 224
강원 태백시(22)	$E = 6.62435 + 0.353742 Y$ (2.13888)* (0.07880)* $R^2 = 0.3654$ N = 37
충남 천안시(24)	$E = 4.37751 + 0.44895 Y$ (1.89198)* (0.55235)* $R^2 = 0.4855$ N = 72
전북군산시(25)	$E = 4.73929 + 0.41752 Y$ (0.92657)* (0.03051)* $R^2 = 0.7423$ N = 67
전남 여수·순천시(26)	$E = 3.16942 + 0.49529 Y$ (1.20983)* (0.4142)* $R^2 = 0.6217$ N = 89
경북 구미시(27)	$E = 7.29222 + 0.31103 Y$ (1.35360)* (0.03614)* $R^2 = 0.5176$ N = 71
경남 김해시(28)	$E = 5.69006 + 0.44149 Y$ (1.70563)* (0.06910)* $R^2 = 0.5114$ N = 41
경북 구미시(27)	$E = 7.29222 + 0.31103 Y$ (1.35360)* (0.03614)* $R^2 = 0.5176$ N = 71
경남 김해시(28)	$E = 5.69006 + 0.44149 Y$ (1.70563)* (0.06910)* $R^2 = 0.5114$ N = 41
3	
경기 화성군(31)	$E = 5.51901 + 0.32375 Y$ (1.17313)* (0.03728)* $R^2 = 0.3331$ N = 15
강원 영월군(32)	$E = 3.77542 + 0.50392 Y$ (1.33435)* (0.05925)* $R^2 = 0.5191$ N = 69
충북 괴산군(33)	$E = 4.38430 + 0.41860 Y$ (1.01223)* (0.03697)* $R^2 = 0.6601$ N = 68
충남 예산군(34)	$E = 7.54180 + 0.25408 Y$ (1.10333)* (0.03244)* $R^2 = 0.3709$ N = 10
전북 김제군(35)	$E = 5.66336 + 0.35139 Y$ (1.09098)* (0.03695)* $R^2 = 0.6261$ N = 56
전남 고흥군(36)	$E = 4.21233 + 0.41143 Y$ (0.96629)* (0.04018)* $R^2 = 0.5465$ N = 89
경북 영천군(37)	$E = 8.76912 + 0.24672 Y$ (1.89662)* (0.04551)* $R^2 = 0.3482$ N = 57
경남 김해군(38)	$E = 8.34270 + 0.22129 Y$ (1.14842)* (0.04023)* $R^2 = 0.3244$ N = 65
전국	$E = 7.10736 + 0.33966 Y$ (0.24530)* (0.00749)* $R^2 = 0.4631$ N = 2,386

註: * t값이 유의수준 0.95를 만족함.

** t값이 유의수준 0.90을 만족함.

*** t값이 유의수준 0.75를 만족함.

앞의 회귀분석 결과를 보면 횡단면 분석결과로는 R^2 값이 좋은편이다. 그리고 t값을 보면 회귀분석 결과는 광주를 제외한 모든 지역의 통계적 유의성이 0.95 수준을 만족시키고 있다. 그런데 앞의 表에서 이텔릭체로 나타나 있는 추정식들은 분석표본수가 너무 적거나 통계적 유의성이 다소 떨어지는 결과들이다. 이러한 점을 고려하여 각 지역의 소비성향을 보면 전국이 약 0.34로 나타나고 있으며, 대도시의 경우 0.26에서 0.31사이(이텔릭체의 추정식은 제외)에 있으며, 중소도시의 경우 0.31에서 0.495까지 다소 높은 것으로 나타나고 있으며, 군지역의 경우 0.22에서 0.5까지 그 폭이 상당히 넓게 나타나고 있다. 이 결과를 토대로 전국의 각 지역간 소비지출 패턴을 알아보기 위하여 소득을 생활보호대상자 거택보호자 소득기준인 21만원으로 정하고 이를 각 지역의 공식에 대입시킴으로써 각 지역별 지출액의 차이를 비교하였다. 그 결과는 <表 3>과 같다.

<表 3>에서 각 지역의 소비지출추정치는 앞에서 구한 각 지역의 소득-지출 추정식에서 모든 지역에 동일하게 21만원을 대입했을 때 결과 되는 지출이다. 서울의 경우 14만 3880원의 지출을 기록하였으며, 부산은 14만 8450원, 대구는 15만 2390원, 인천은 16만 4360원, 광주는 15만 8410원, 대전은 15만 7200원으로 대도시중 서울의 지출수준이 가장 낮은 결과가 나왔다. 또한 서울은 중소도시중에서 경기도의 성남시나 경남의 김해시에 비해 같은 소득대비 지출이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 군지역에서도 마찬가지이다. 군지역에서도 서울의 수준에 근접한 지역이 있으므로 사실상 한국의 대도시-중소도시-군지역간의 생필품에 대한 물가차이는 각 시·군의 유통구조나 產地로부터의 운송을 위한 교통상황 등에 의해서 결정될 것이라고 추측할 수 있다. <表 3>에서 A열은 다음과 같다. 지역간 구분없이 전국의 가구소득과 지출의 회귀분석 결과에다 앞에서와 마찬가지로 21만원을 대입하였을 때 14만 2400원의 지출추정치를 얻었다. 각 지역의 지출추정치를 전국의 지출추정치로 나눈 값이 A열에 나타나 있다. 이 비율이 1보다 큰 경우 그 지역의 물

가는 전국의 평균수준보다 높을 것으로, 그리고 1보다 작은 경우는 전국의 평균물가수준보다 낮을 것이라고 예측된다. 이 비율은 지역간 물가수준의 차이를 간접적으로 나타내는 代理數(proxy)로 볼 수 있다. 또한 B열은 A열의 비율에 21만원을 곱한 값을 나타내고 있다. 즉, 간접적으로 도출한 각 지역의 물가수준에 따라 생활보호대상자의 소득기준을 조정 한 값이 된다. B열을 보면 인천의 소득기준이 가장 높게 나타나며, 경기도 화성군이 가장 낮게 나타나고 있는데 그 차이는 약 6만원이 된다.

〈表 3〉 各 地域의 支出推定値

지역(지역번호)	지출추정치	A ¹⁾	B ²⁾
서울 (11)	14.38824	1.01038	21.218
부산 (12)	14.84542	1.042484	21.8922
대구 (13)	15.23939	1.07015	22.4731
인천 (14)	16.43574	1.15416	24.2374
광주 (15)	15.84078	1.112381	23.36
대전 (16)	15.71978	1.103884	23.1816
대도시 전체	14.9524	1.05	21,9713
경기 성남시 (21)	15.48339	1.087284	22.833
강원 태백시 (22)	14.05293	0.986833	20.7235
충남 천안시 (24)	13.8055	0.969458	20.3586
전북 군산시 (25)	13.50725	0.948514	19.9188
전남 여수·순천시 (26)	13.5706	0.952963	20.0122
경북 구미시 (27)	13.82391	0.970751	20.3858
경남 김해시 (28)	14.96151	1.050636	22.0634
중소도시 전체	14.5252	1.02	21.3225
경기 화성군 (31)	12.31781	0.864988	18.1648
강원 영월군 (32)	14.35783	1.008244	21.1731
충북 괴산군 (33)	13.17498	0.925182	19.4288
충남 예산군 (34)	12.87765	0.904302	18.9903
전북 김제군 (35)	13.04264	0.915888	19.2336
전남 고흥군 (36)	12.85247	0.902534	18.9532
경북 영천군 (37)	13.95039	0.979633	20.5723
경남 김해군 (38)	12.98996	0.912189	19.156
군지역 전체	13.1012	0.92	19.2398
전국	14.24043	1	21 (36)

註: 1) 지역별 지출추정치÷전국 지출추정치

2) A×21만원

앞의 분석을 통해 발견된 점은 다음과 같다. 첫째, 동일한 소득에 대한 각 지역간의 소비지출 수준은 대도시, 중소도시, 그리고 군지역 순으로 낮아지며, 둘째, 대도시내, 중소도시내, 군지역내에서도 소비지출 수준의 차이가 예상보다 크게 나타나고 있다. 즉, 첫 번째의 경우는 지역간 비교이며 두 번째의 경우 지역내의 비교를 말한다. 그런데 첫 번째 지적은 어느 정도 예상된 바이다. 그러나 두 번째의 지적 즉, 대도시, 중소도시, 그리고 군지역내에서도 물가차이가 상당히 나고 있는 점은 주목할 점이다. 이러한 차이를 정확히 파악하기 위해서는 전수조사자료가 필요하므로 여기서는 각 지역내에서의 소비지출 수준의 차이를 무시하고 단지 대도시, 중소도시 그리고 군지역으로 三分한 후 지역간 차이만을 분석하였다. 이렇게 삼분된 지역단위(대도시, 중소도시, 군지역)의 평균 소비지출 수준을 도출하기 위하여 각 지역의 가구수를 가중치로 하여 각 지역단위의 평균 소비지출 수준의 비율을 구하였다(表 3 참조). 즉, 전국의 소비지출 수준을 1로 놓고 볼 때 대도시의 경우 1.05, 중소도시는 1.02, 그리고 군지역은 0.92로 나타났다.

그럼 이 단계에서 생활보호대상자의 소득기준을 지역별로 차등화한 결과를 정리하면 <表 4>와 같다. 1997년 생활보호대상자 선정을 위한 소득기준이 거택보호는 21만원, 자활보호는 22만원이므로 앞에서 도출한 지역별 소비지출 비율에 소득기준을 곱하면 다음과 같은 결과를 얻는다.

<表 4> 地域別 消費支出 水準을 考慮한 生活保護對象者 所得基準

(단위: 원)

생활보호대상자 선정기준	전국	대도시	중소도시	군
거택보호 소득기준	210,000	220,500	214,200	193,200
자활보호 소득기준	220,000	231,000	224,400	202,400

위의 <表 4>에 나타나 있는 생활보호대상자의 선정기준은 지역간 소비지출을 고려했을 때 차등화되는 대도시, 중소도시, 그리고 군지역의 생활보호대상자 소득기준이다. 여기서 거택보호 및 자활보호대상자의 소득기준이 1997년에 각각 21만원과 22만원이므로 이를 기준으로 했을 때 大都市와 郡 지역간의 거택보호와 자활보호대상자의 소득기준 차이가 각각 27,300원과 28,600원으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 그리고 지역간 형평을 제고하려면 전국의 거택 및 자활보호의 소득기준에서 대도시의 경우 각각 10,500원과 11,000원씩 증액되어야 하며, 중소도시의 경우 4200원과 4400원씩 증액되며, 군지역의 경우 거택 및 자활보호대상자 소득기준이 16,800원과 17,600원씩 감액되어야 한다는 결과를 얻을 수 있다. 그러나 이는 소득만을 고려할 때의 결과이며 재산을 함께 고려한다면 이 결과와 다소 차이가 있을 것으로 예상된다. 그럼 다음으로 지역별 재산기준의 차등화에 대하여 논의하자.

IV. 地域別 住居費用을 考慮한 財産基準

1997년 生活保護對象者 선정기준중 재산기준은 거택보호는 2600만원, 자활보호는 2800만원으로 책정되어 있다. 이 기준은 전국 어느지역이나 동일하게 적용되는 기준이다. 그런데 低所得層의 재산은 도시지역의 경우 대부분 전세 및 월세보증금과 家電 및 家具, 그리고 자동차 등으로 구성되어 있는데 자동차를 소유한 생활보호대상자는 극소수이며 家電 및 家具의 경우 시장가치가 너무 낮은 저가 중고품인 경우가 많아 재산에서 차지하는 비중은 극히 미미한 것이 실상이다. 그러므로 재산기준의 지역간 차이를 알아보기 위해서는 생활보호대상자 재산의 대부분을 거주비용으로 보고 각 지역간 전세, 월세 그리고 주택가의 차이를 통해 간접적으로 알아보았다.

지역별 주거비용은 앞에서 분석한 물가수준의 지역별 차이 폭보다 훨씬 큰 것으로 판단된다. 그 이유는 우리나라 도심지의 주택매매가 수준은 세계에서도 상위권에 속하는 것으로 알려져 있으며, 반면에 농어촌 지역의 주택매매가는 이에 비해 상당히 낮은 것으로 알려져 있기 때문이다. 그러면 지역간 거주비용을 어떻게 비교할 수 있는가에 대하여 논의하겠다.

주거비용의 지역간 차이를 비교하기 위하여 먼저 주택매매가를 비교할 수 있다. 그런데 대도시 지역에서는 自家比率이 아주 낮으므로 전세가를 기초로 도시간 거주비용의 차이를 추계하였다. 반면 군지역은 도시 지역보다 자가비율이 높은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 지역간 비교를 위하여 본 연구에서는 모든 지역에서 동일하게 전세가를 기준으로 삼았다. 이렇게 서로 다른 주거환경을 토대로 지역간 주거비용을 비교하기 위하여 다음 두가지 자료를 이용하였다. 먼저 한국공인중개사협회가 작성하는 『전국 아파트 시세정보』이다. 여기에는 대도시 및 중소도시의 아파트 평형별 전세자료가 나와 있으나, 小都市와 農漁村 지역은 제외되어 있다. 小都市와 農漁村 지역의 거주비용을 추정하기 위해 건설교통부 산하 법정단체인 한국감정평가업협회가 '97년에 작성한 『공시지가자료』를 이용하였다. 이 자료는 『지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률』에 의한 절차에 따라 건설교통부가 매년 1월 1일 현재의 가격을 조사한 자료로서 전국에서 45만 표준지에 대한 공시지가가 수록되어 있다. 그런데 서울을 중심으로 한 대도시에 대한 분석을 이 공시지가 자료를 이용하지 않은 이유는 이 자료의 경우 토지를 기준으로 아주 세분화된 토지가격을 수록하고 있으므로, 대도시 전체의 평균치를 추정하기가 어렵기 때문이다. 그러므로 본 연구에서는 大都市 및 中小都市는 각 도시별 坪當 平均傳貰價를 구한 후 그 평균전세가 이하의 거주지만을 골라 그들의 평균가를 다시 구하였다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$M_r^m = (\sum_{i_r}^{k_r} h_{i_r}^m) / k_r \quad i_r = 1 \dots k_r \dots n_r, \quad r = 1 \dots g$$

M_r^{π} : 각 지역(r)의 坪當 平均傳貰價 이하 주거지의 坪當 平均 傳貰價
 h_{ir}^{π} : 각 지역(r)의 坪當 平均傳貰價 이하 주거지의 傳貰價
 i_r^{π} : 각 지역(r)의 坪當 平均傳貰價 이하 주거지
 π_r : 각 지역(r)의 坪當 平均傳貰價

여기서, $\pi_r = (\sum_{ir} h_{ir})/n_r$

h_{ir} : 각 지역(r)의 주거지 傳貰價
 i_r : 각 지역(r)의 주거지

이와 같이 해당 지역의 평당 평균전세가 이하의 주거지의 평당 평균 전세가를 구한 이유는 저소득층이나 생활보호대상자가 거주하는 區나 洞은 대부분 거주비용이 상대적으로 싼 지역일 확률이 높으므로 이러한 지역의 평균가를 선택하는 것이 더 현실적이라고 판단되었기 때문이다.

한편 市단위와 郡단위의 공시지가의 평당 평균가를 추정하였다. 이를 위해 먼저 세분화된 각지역에서 중위수(median)에 해당하는 공시지가를 구한 후 이를 市 또는 郡단위의 평당 평균가로 계산하였다. 그리고 앞에서 구한 중소도시 전세가의 하위 평당 평균가와 공시지가와의 비율을 산출하고 이 비율을 郡단위 지역의 공시지가에 적용하여 대도시, 중소도시, 군지역의 거주비용의 비율을 산출했다. 그 결과는 다음과 같다.

〈表 5〉 大都市의 平均傳貰價 以下の 居住地의 平均傳貰價 (단위: 만원)

도시	서울	부산	인천	대구	광주	대전
A ¹⁾	270	140	150	140	130	130
B ²⁾	1	0.52	0.56	0.52	0.48	0.48

註: 1) 지역 평균전세가 이하에 해당하는 주거지의 평당 평균전세가
 2) 각 지역의 하위 평당전세가÷서울의 하위 평당전세가=A/270(서울)

〈表 6〉 中小都市의 平均傳賃價 以下の 居住地의 平均傳賃價

(단위: 만원)

道	경기도					
市	고양시	과천시	광명시	구리시	군포시	남양주시
A ¹⁾	180	340	210	210	210	190
B ²⁾	0.67	1.26	0.78	0.78	0.78	0.70
道	경기도					
市	동두천시	부천시	성남시	수원시	시흥시	안산시
A	110	90	220	210	130	150
B	0.41	0.33	0.81	0.78	0.48	0.56
道	경기도					
市	안양시	오산시	용인시	의왕시	의정부	평택시
A	240	140	180	180	170	140
B	0.89	0.52	0.67	0.67	0.63	0.52
道	경기도	경남				
市	하남시	거제시	김해시	마산시	밀양시	사천시
A	210	40	90	130	90	60
B	0.78	0.15	0.33	0.48	0.33	0.22
道	경남					경북
市	양산시	울산시	진주시	창원시	통영시	경산시
A	120	160	110	160	110	110
B	0.44	0.59	0.41	0.59	0.41	0.41
道	경북					
市	경주시	구미시	김천시	문경시	상주시	안동시
A	130	90	100	50	50	100
B	0.48	0.33	0.37	0.19	0.19	0.37
道	경북		강원도			
市	영주시	포항시	강릉시	동해시	삼척시	속초시
A	90	140	110	60	70	80
B	0.33	0.52	0.41	0.22	0.26	0.30

〈表 6〉 계속

道	강원도			충남		
市	원주시	춘천시	태백시	공주시	논산시	보령시
A	120	130	100	120	90	90
B	0.44	0.48	0.37	0.44	0.33	0.33
道	충남			충북		
市	서산시	아산시	천안시	제천시	청주시	충주시
A	80	100	110	80	110	90
B	0.30	0.37	0.41	0.30	0.41	0.33
道	전남					전북
市	광양시	나주시	목포시	순천시	여수시	군산시
A	50	60	90	130	60	70
B	0.19	0.22	0.33	0.48	0.22	0.26
道	전북					제주
市	김제시	남원시	익산시	전주시	정읍시	제주시
A	50	60	90	120	60	140
B	0.19	0.22	0.33	0.44	0.22	0.52
道	제주					
市	서귀포시					
A	70					
B	0.26					

註: 1) 지역 평균 전세가 이하에 해당하는 주거지의 평당 평균전세가
 2) 서울 하위 평당전세가÷각 지역의 하위 평당전세가의 비율=A/270(서울)

〈表 7〉 郡의 平均傳賞價 以下の 居住地의 平均傳賞價

(단위: 만원)

道	경기도						
郡	가평군	광주군	김포군	안성군	양주군	양평군	
A ¹⁾	40	160	140	140	60	60	
B ²⁾	0.15	0.59	0.52	0.52	0.22	0.22	
道	경기도				강원도		
郡	여주군	연천군	포천군	화성군	고성군	양구군	
A	130	50	60	90	40	30	
B	0.48	0.19	0.22	0.33	0.15	0.11	
道	강원도						
郡	양양군	영월군	인제군	정선군	철원군	평창군	
A	40	30	20	10	30	30	
B	0.15	0.11	0.07	0.04	0.11	0.11	
道	강원도			충남			
郡	홍천군	화천군	횡성군	금산군	당진군	부여군	
A	50	20	50	50	80	60	
B	0.19	0.07	0.19	0.19	0.30	0.22	
道	충남						
郡	서천군	연기군	예산군	청양군	태안군	홍성군	
A	50	60	60	60	60	70	
B	0.19	0.22	0.22	0.22	0.22	0.26	
道	충북						
郡	강천군	괴산군	단양군	보은군	영동군	음성군	
A	50	50	50	40	50	50	
B	0.19	0.19	0.19	0.15	0.19	0.19	
道	충북			경남			
郡	진천군	청원군	거창군	고성군	남해군	산청군	
A	90	50	80	60	80	50	
B	0.33	0.19	0.30	0.22	0.30	0.19	
道	경남						
郡	의령군	창녕군	하동군	함안군	함양군	합천군	고령군
A	40	10	40	50	50	35	80
B	0.15	0.04	0.15	0.19	0.19	0.13	0.30

〈表 7〉 계속

道	경북					
郡	군위군	성주군	영덕군	영양군	예천군	울릉군
A	50	40	30	30	40	60
B	0.19	0.15	0.11	0.11	0.15	0.22
道	경북					
郡	울진군	의성군	청도군	청송군	칠곡군	진남
A	40	50	30	30	50	30
B	0.15	0.19	0.11	0.11	0.19	0.11
道	전남					
郡	고흥군	곡성군	구례군	담양군	무안군	보성군
A	20	20	30	50	30	20
B	0.07	0.07	0.11	0.19	0.11	0.07
道	전남					
郡	신안군	여천군	영광군	양암군	완도군	장성군
A	10	30	20	30	20	30
B	0.04	0.11	0.07	0.11	0.07	0.11
道	전남				전북	
郡	장흥군	진도군	함평군	화순군	고창군	무주군
A	20	20	10	30	30	30
B	0.07	0.07	0.04	0.11	0.11	0.11
道	전북					
郡	부안군	순창군	완주군	임실군	장수군	진안군
A	30	30	40	10	10	30
B	0.11	0.11	0.15	0.04	0.04	0.11
道	제주					
郡	남제주군	북제주군				
A	30	40				
B	0.11	0.15				

註: 1) 지역 평균 전세가 이하에 해당하는 주거지의 평당 평균전세가
 2) 서울 하위 평당전세가÷각 지역의 하위 평당전세가의 비율=A/270(서울)

앞의 表에서 A는 각 지역의 평당 평균전세가 이하의 거주지의 평당 평균전세가 추정치이고, B는 각 지역의 A값을 서울의 A값으로 나눈 비율이다. 앞의 表에서 보는 바와 같이 우리나라의 지역별 중하위 거주지의 전세가 차이는 상당히 크다. 지역별로 보면 먼저 서울의 경우 평당 전세가가 중하위 수준인 거주지의 평당 평균전세가가 270만원으로 추정되었으며, 전국에서 가장 비싼 주거지역은 과천(평당 340만원)으로 나타났다. 그리고 서울 근교의 중소도시 즉, 고양시, 광명시, 구리시, 군포시 등은 서울을 제외한 대도시의 평당 전세가 보다 높은 것으로 나타나고 있다. 한편 중소도시간에도 평당 전세가의 심한 격차를 볼 수 있는데 경남 울산시의 평당전세가는 거제시에 비해 무려 4배나 되는 것으로 나타났다.

각 郡의 평당 평균전세가를 보면 대부분 약 30~60만원 사이에 있다. 郡 지역의 전세가와 대도시 특히 서울의 전세가를 비교하면, 각 郡의 전세가는 서울의 평당 평균전세가 270만원의 1/9에서 2/9에 불과하다. 그렇다면 거택보호대상자와 자활보호대상자의 재산기준인 2600만원과 2800만원을 지역간 차이를 얼마만큼 넓혀야 하는가라는 문제에 부딪히게 된다. 이를 살펴보기 위해 군지역 전체의 주거비용의 평균치를 구하고 이를 서울의 주거비와 비교해 보자. 만일 서울과 郡 지역의 전세가 비율을 그대로 적용한다면 다음과 같은 결과가 나올 것이다. 서울의 자활보호대상자 재산기준을 2800만원으로 할 때 郡 지역의 재산기준은 약 500만원 정도, 반면에 郡 지역의 재산기준을 2800만원으로 할 때 서울의 재산기준은 1억 2600만원이 된다.

V. 結 論

본 연구를 통해서 먼저, 주거비용을 제외한 생활필수품의 경우 地域間 物價差異는 예상보다 크지 않은 것으로 추정되었다. 그 이유는 대도시지역의 유통구조의 상대적 발달로 인해 저렴하고 풍부한 물품공급이

이루어지는 데에 기인하는 것으로 보인다. 즉, 우리나라에서는 상당량의 농·수산물이 서울이나 다른 대도시에서 그 가격이 흥정된 후에 중소도시 및 군지역으로 공급되고 있다. 그런데 이때 상품 운송이 상대적으로 어려운 산악지방이나 해안지역의 경우 물품가격에 운송비가 추가되며, 또한 각 해당지역의 중간상인을 거쳐야 하므로 결국 상품가격은 서울이나 대도시보다 더 높게 되는 경우가 많다. 더욱이 서울이나 대도시의 경우 대형 할인점 등의 수가 많고 판매점들간의 가격경쟁도 활발히 이루어지는 등 대도시의 유통구조의 상대적 발달은 상품의 가격을 낮추는 요인이 되고 있다. 반면에 군지역의 경우 상품판매점 수가 적어 가격경쟁이 이루어지지 않고 있으며, 아울러 해당지역 소비자들은 가게선택을 자유롭게 할 수 없는 조건에서 상품을 구입하므로 일반적으로 같은 상품에 대한 가격이 대도시에 비해 상대적으로 높은 품목이 상당수 있으리라고 추정된다. 이런 이유로 대도시와 중소도시, 그리고 군 지역간의 물가차이가 예상보다 적은 것으로 나타나고 있는데, 실제로 가구 소비지출수준을 고려해서 생활보호대상자의 소득기준을 地域別로 差等化해 본 결과 대도시와 군 지역 차이가 최고 2만 8600원 정도로 나타났다. 그리고 현행 전국의 소득기준은 中小都市의 소득기준과 대체로 비슷하므로 농어촌 지역의 소득기준은 大都市에 비해 유리한 것으로 나타났다.

둘째, 생활보호대상자 재산기준을 지역별로 차등화해 본 결과 大都市와 郡 지역간의 차이가 너무나 큰 것으로 나타나고 있다. 서울의 평균전세가 이하 거주지의 평균전세가를 '1'로 놓을 때 전북 임실군이나 장수군의 경우 0.04로 나타나고 있으며, 경북 문경시나 상주시의 경우 0.19로 나타나고 있다. 만일 이 차이를 선정기준에 그대로 적용한다면 지역간 재산기준의 차이는 현실에 적용하기 어려울 정도로 그 격차가 커질 것이다. 즉, 서울의 자활보호대상가구 재산기준을 '97년도의 2800만원으로 책정하고 나머지 지역의 재산기준을 지역간 주거비용의 차이를 기준으로 차등화한다면 전북의 임실군이나 장수군의 경우 112만원으로 책정해야 할 것이다. 이럴 경우 많은 부작용이 있으리라고 판단된다. 먼저, 예

를 들면, 전북 임실군이나 장수군에 거주하면서 재산이 112만원 이상 2800만원 이하인 기존의 생활보호대상자들은 차등화된 재산기준을 적용할 경우 생활보호대상자에서 대거 제외되는 문제가 발생한다. 또한 이 가구들은 서울로 이주할 경우 소득 및 재산기준에서 볼 때 다시 생활보호를 받을 수 있는 조건이 되므로 서울이나 기타 대도시로 이주할 가능성이 높아진다. 그러므로 이러한 문제에 대한 사전 대응방안이 마련된 후에야 선정기준의 지역간 차등화가 이루어 질 수 있으나 현재로서는 地域間 隔差를 고려하지 않은 현행의 선정기준을 그대로 적용하는 쪽이 바람직하다.

지금까지의 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 현행의 획일적 선정기준은 농어촌지역의 생활보호대상자에게 유리하게 작용하고 있다. 즉, 대도시보다 상대적으로 높은 생활수준을 유지하는 가구가 생활보호를 받게되기 때문이다. 만일 지역별 물가 및 주거비용만을 고려하여 차등화한다면, 현재 농어촌지역에서 생활보호대상자로 선정되어 있는 많은 가구가 생활보호대상자에서 제외되는 문제가 발생할 것이다. 또한 생활보호대상에서 제외된 가구들은 농어촌에서 계속 거주할 이유가 축소되기 때문에 도시지역으로 이동할 가능성이 높아지게 된다. 즉, 도시지역이나 농어촌지역 어디서나 생활보호지원을 못 받을 경우 도시지역보다 문화, 행정, 교육 등의 여건이 열악한 농어촌 지역에 남을 이유가 적다는 것이다. 그러므로 농어촌지역의 복지증진 차원에서도 도시지역보다는 농어촌 지역에 거주할 때 더많은 혜택을 누릴 수 있는 현재의 선정기준을 계속 유지시키는 것이 지역별 차등화를 시행하는 것보다 바람직하다는 것이 본 연구의 결론이다.

參 考 文 獻

- 박순일 외, 『최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 보건복지부, 『'96 생활보호대상자현황분석』, 1996.
- _____, 『1997년도 생활보호 업무지침』, 1997.
- 안창수 외, 『최저생계비계측』, 한국보건사회연구원, 1989.
- 통계청, 『1997년 지역통계연보』, 1996.
- 한국감정평가업협회, 『'97공시지가열람프로그램』, 1997.
- 한국공인중개업협회, 『전국 아파트 시세정보』 (1997. 5. 20일 기준), 1997.
- 한국보건사회연구원, 『국민생활실태조사』, 1994.
- _____, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 1990.

Summary

Analysis of the Propriety on Setting-up Regionally Graded Criteria for the Selection of the Livelihood Protection Recipients

Chanyong Park

The criteria for the selection of the Livelihood Protection Recipients of Korea was set up without considering the interregional living cost level, especially the housing cost level. Thus, it has been pointed out as an inequitable problem. In fact, statistical data reveal regional disparities; the rate of Livelihood Protection Recipients, among the total population in 1997, recorded 1.1% in Seoul, while the rate for Jeollanamdo Province was 10.7%. Therefore, this study analyzed the income and property criteria for selection of recipients based on the evaluation of interregional difference of household expenditure pattern and housing cost level, then its propriety was examined. Our results manifested that the interregional difference level of living cost, excluding housing cost, was less than what we expected. However, the housing cost level gap between urban and rural areas was so wide that evaluating household property criteria based on the gap of housing cost level is deemed inappropriate. When applying housing cost level as the measure for household property criteria, a series of adverse side effects would occur because the housing cost level gap between urban and rural areas is considerably great. For instance, actual recipients would be excluded and a trend of excluded households' migration to urban areas would occur. The analysis concludes that keeping the actual criteria, which provides in favour of Livelihood Protection Recipients living in rural areas than in urban areas, is better than setting up criteria by evaluating the interregional living cost gap.