

## 13. 第6回 韓・日住宅協議會議(Ⅱ)

### 주택200만호 건설계획 : 의의와 효과

한 국 : 국토개발연구원

발표자 : 연구위원 金政鎬

#### 요 약

#### 1. 계획의 배경으로써의 주택문제

##### ① 양적 부족

##### ○ '87년 현재 주택보급율

- 전국 69.2%

- 도시지역 58.1%

##### ○ 보급율이 낮은 이유

- 주택재고의 년평균 증가율은 2.4~2.6%, 가구수 증가율은 3.2%~3.4%

- 저조한 주택투자

- 단위주택규모가 커지고 고급화

- 기존 중고주택의 조기노후화와 감실

## ② 소득계층간 주거수준의 격차심화

- 저소득층 차가세대는 높은 임대료를 지불하면서도 질적으로 열악한 상태에서 거주→ 주민하향이동
- 고소득층 차가세대는 주택을 부의 축적수단으로 이용, 따라서 주택을 통해 빈익빈, 부익부 현상이 초래되고 이는 사회적 위화감 조성

## ③ 주택가격/임대료의 상대적 상승

- 주택가격이 년소득의 13배 수준에 육박
  - 임대료는 총 가계지출의 25~40% 수준에 이름
- ※ 따라서 주택문제의 본질은 절대량부족과 함께 주택서비스 소비수준에 있어 계층간 격차심화, 아울러 주택가격/임대료의 급등으로 서민의 주거안정이 야기되고 부의 편재현상이 심화되고 있음.

## 2. 계획의 개요와 추진시책

### 2.1 계획의 개요

#### ① 물량계획(본문 P.3 <표1> 참조)

- '88~'92 5개년 5기간중 년평균 40만호, 5년간 총 200만호 건설
- 공공부문은 90만호 건설, 주로 서민을 위한 소형분양, 또는 임대주택건설에 치중
- 민간부문은 110만호 건설, 일부 중산화가능 계층과 중산층이상을 대상으로 공급
- 소득계층별, 소비자특성별, 공급체계 정립 : '89년 영구임대주택, 90년 근로자주택 추가

#### ② 소요재원

- 약 63조원 소요('87년 불변가격)
- 이중 27%는 재정과 제도금융권에서 조달, 나머지 73%는 주택을 구입, 또는 임차하는 소비자가 부담

#### ③ 택지

- 총 190km<sup>2</sup>의 택지소요, 이중 75km<sup>2</sup>(90만호분)는 수도권에서 소요→택지개발예정지구로 지정, 조기확보
- 수도권택지문제를 광역적으로 해결하고자 분당, 평촌, 일산, 중동, 산본 등 5개 신

도시 건설→서울 인구를 수도권으로 분산, 수용

## 2.2 추진시책

### ① 공급자/생산자 지원 시책

- 주택분양가격상한제→원가연동제로 전환 : 택지비, 자재비, 노임 등 비용상승 요인을 적기에 신속적으로 원가에 반영, 가격의 실세화, 현실화를 기함
- 주택상환사채발행을 허용, 건설업체의 생산자금조달 지원
- 주택금융 신용보증제도 도입으로 주택사업자의 신용보증
- 토지이용규제를 완화 : 복합용도의 개발 허용, 인접동간의 거리제한완화, 공동주택의 개발밀도 상향조정, 고층화유도, 건폐율, 용적을 상향조정 등
- 입지심의, 건축심의 등 행정간소화
- 택지확보와 신도시건설 : 택지개발촉진법에 의거 택지개발예정지구를 조기지정, 경영개발 추진으로 개발택지의 원활한 공급
- 국토이용관리법시행령 개정, 공단주변의 산림보전, 또는 경지지역에 사원용임대주택 건설 허용

### ② 수요자 지원

- 채권입찰제를 경쟁입찰제에서 채권액상한제로 전환→소비자부담 경감으로 시장참여 촉진
- 재정지원 : 서민을 위한 영구임대주택, 주거환경개선사업등에 약3조원 투입
- 소규모 주택(40m<sup>2</sup>이하)에 대해 취·등록세 전액감면(단, 대형주택에 대해 재산세율을 상향조정, 주택과소비 억제)
- 금융지원 : 국민주택기금, 주택은행 민영자금 등 각각 약 12조원 조성
  - 대출한도 및 대출범위 크게 확대
  - 상환부담경감(보증식 할부상환 가능)
  - 전세자금 지원

## 3. 투자 및 공급실적

### 3.1 투자실적

- '88년 5.2조원에서 '91년 12조원으로 급격히 증가→GNP 대비 주택투자율도 '88년 5%에서 '91년 8.4%까지 급격히 상승

### 3.2 공급실적

- '88~'91년 4년간 총 214만호(허가기준)건설→200만호 목표 1년간 앞당김
- '92년까지 합하면 : '88~'92 5년간 271.7만호 건설
- 민간부문은 110만호에 181만호 달성(계획 대비 실적비율 165%)
- 공공부문은 90만호 목표에 90.5만호 건설(목표 달성율 101%)
- 민간부문이 크게 신장한 이유 :
  - 주택경기의 활황 : 주기에 의하면 '89년 부터 호황국면에 접어듦
  - 여기에 기대심리가 작용, 투자가들이 시장에 대거 참여, 가격폭등
  - 각종 지원정책이 주효, 생산확대
  - 시중에 부동산자금(무역흑자, 제2금융권 사채자금등)대기

## 4. 효과와 문제점

### 4.1 긍정적인 측면

- 주택보급을 향상
    - 전국 : '88년 69.4%→'92년 76%
    - 도시 : '88년 59.2%→'92년 69%
  - 가격안정
    - 가격안정을 1년 앞당김
    - 안정효과 15~23% 수준으로 추정
  - 지불능력제고
    - 주택가격 대비 년소득비율(PIR)이 12~13 수준에서 '91년 부터 하락, 최근에는 7.8~8.3수준으로 하락-서민주거안정
    - 다세대, 다가구주택, 소형주택건설 확대
- ※ 전체 공급물량의 85.7%가 25.7평이하, 이의 52.7%가 전용면적 18평이하인 서민주택

- 하향이동→수평, 하향이동으로 전환
- 주거수준 크게 개선(p.12 <표4>참조)
  - 2.4~4년간 자가, 차가 모두 0.4~0.6평 증평
  - 화반실, 부엌시설 등 옥내시설에 있어 자가, 차가 모두 크게 개선
  - 중앙난방시설보급 증가

#### 4.2 부정적인 측면

- 적정생산능력을 크게 초과, 무리한 집행(Overshooting)
  - '87년 당시 적정생산능력 37만호
  - 자재, 인력, 자금, 장비 및 택지의 부족→비용상승(cost→push)요인으로 작용 : 자재 값 20~40%, 노임 30~40% 상승, 집값 상승으로 이어짐
- 타부간, 타제도와의 연계 미흡
  - 신도시 건설 : 주변도시와 기능, 역할, 도로체계, 토지이용 등 모든 면에서 연계가 미흡했고 또한 기존도시의 도시계획 또는 정부정책 등과 상호절충/조정과정이 결여
- 국민경제에 부정적으로 작용
  - 민간의 기대심리 bubble현상에 편승하여 대량공급을 꾀하다 보니 부동산값, 금등, 경제질서 문란
  - 국제수지, 환율, 물가, 고용 등 국민경제의 모든 면에서 부정적으로 작용

### 5. 200만호계획의 의의와 교훈

#### 5.1 반성

- 주택 대량건설에는 분명히 성공, 그러나 이는 투기심리, 기대심리를 극복했기 때문에 가능(즉, 경기의존적, 투기의존적)→민간부문의 주택생산 크게 증가
- 이러한 상황에서 중하위계층, 특히 세입자들은 상대적으로 피해, 물론 이들을 구제하기 위해 근로자주택, 영구/장기임대주택 등을 공급하여 왔으나 양적으로 과부족하여 혜택받는 대상자는 일부에 불과
- 따라서 본 계획은 효율성, 형평성의 양면에서 다소 실패한 것으로 평가되고 있음

## 5.2 경기조절이 힘든 이유

- 경제논리보다는 정치논리가 앞섰기 때문
- 주택금융제도가 너무나 취약하여 금리 또는 대출자금규모를 조정하는 방법으로 경기 조절이 불가능
- 주택산업의 상대적 영세성, 낙후성-낮은 생산성

## 5.3 몇가지 교훈

- 금융, 건설시장의 개방을 계기로 주택금융제도를 강화하고 주택산업을 육성
- 토지제도에 대한 재인식
  - 경직된 토지이용제한 지양
  - 토지의 복합적, 입체적 고밀도 이용 촉진
- 민간부문 강화, 급변하는 수요조성에 민감하게 대처
  - ※ 그러나 종합평가는 아직 이르다.

# 주택 200만호 건설의 의의와 효과

주택 200만호 건설계획은 많은 점에서 우리나라 주택정책사에 있어 획기적이라할 수 있다. 우선 짧은 기간에 많은 양의 주택을 짓는다는 것도 의욕적이지만 이를 뒷받침하기 위해 취해졌던 일련의 제도변화는 실로 획기적이었다.

이 글의 목적은 크게 두가지이다. 그 하나는 200만호 주택건설계획의 내용과 성과, 그리고 이를 적극 추진하는 과정에서 야기된 문제점들을 간략히 소개하는 것이고, 다른 하나는 이같은 물량공급이 주택정책에 어떤 의미를 가지는지를 구명해 보자는 것이다. 우선 계획의 내용부터 기술해 보기로 한다.

## 1. 계획의 배경으로써의 주택문제

주택 200만호계획이 발표되던 1987년 당시의 주택사정을 세가지 측면에서 고찰해 보자 한다. 그 하나는 양적 부족이고, 둘째는 소득계층간 주거수준의 격차이며, 끝으로 주택

가격과 임대료가 오름에도 불구하고 주택공급은 부진했다는 점이다. 특히 수도권지역에서는 아파트가격이 큰 폭으로 오르기 시작하였다. 이는 전월세가격 상승으로 이어져 서민의 주거비 부담을 가중시켰다.

'87년 당시 우리나라에는 총 932만 가구가 거주했다. 그런데 주택수는 644만호에 불과해 주택보급율은 69.2%로 낮은 편이었다. 도시지역에서의 주택보급율은 58.1%이었으며 특히 서울의 주택보급율은 59.1%에 불과하였다. 보급율이 이같이 낮은 이유는 '75년이후 주택재고의 년평균 증가율은 2.4~2.6%수준이었는데 비해 가구수는 년 3.2~3.4%씩 증가하였기 때문이다. 물론 가구수 증가에 비해 주택수의 증가가 낮은 이유는 주택투자가 저조해서 신규주택공급이 그 만큼 충분히 이루어지지 못했기 때문이다. 실제로 대GNP 주택투자율은 1978년이후 200만호계획이 집행되기 시작한 89년까지 평균 5%수준을 넘지 못했다.

주택공급이 충분히 이루어지지 못한 또 다른 이유로 단위주택의 규모가 상대적으로 증가했음을 지적할 수 있다. 예를 들면 '82~'86(5차 경제사회발전계획기간)5년간 건설된 주택의 평균규모는 88.4m<sup>2</sup>로써 '76~'81(4차 계획기간)기간중에 건설된 주택의 평균규모인 61.1m<sup>2</sup>에 비해 30%이상 증가한 것이다. 이와같이 신축주택의 규모가 커지고 시설에 있어서도 고급화되다 보니 단위주택당 투자비용 또한 크게 증가했던 것이다. 그 때문에 대GNP주택투자율은 5%수준으로 상승하였어도 주택의 절대공급량은 상대적으로 저조할 수 밖에 없었다.

여기에 기존주택의 상당수가 재개발이나 공공사업 등으로 감실되었던 것이다. 감실율이 기존주택재고의 1.2~1.5%에 달하는 8~12만호에 이르게 되자 주택을 많이 지어도 결국 보급율을 향상시키는 데는 한계가 있었던 것이다. 사실 매년 30만가구가 새로히 형성되고 기존재고의 약 1.5%가 감실된다면 현재의 주택보급율을 유지하기 위해서만도 연간 40만호 정도의 주택을 계속 지어야 하는 것이다. 감실된 주택의 상당수가 도심지역에서 저소득층 임차인들에게 필요한 주거서비스를 제공해 왔었다. 따라서 멸실로 인해 서민주택 부족현상이 보다 심화되었으며 저소득층 임차인들은 상대적으로 높은 단위비용을 부담하면서도 상대적으로 낮은 수준의 주거서비스를 소비할 수 밖에 없었던 것이다. 연간 10만호가 감실되었다고 볼 때 호당 세가가구가 거주한다고 가정하면 이같은 주택감실이 저소득층 주택시장에 주는 부정적인 영향은 매우 클 수 밖에 없는 것이다.

특히 대도시에서의 주택난은 심각한 상황이었다. 각종 긴축정책으로 주택경기가 3~4년

간 위축되면서 주택생산에 많은 차질을 빚게 되었다. 이는 임대료의 상승을 가져왔고 따라서 저소득층의 주거사정을 더욱 악화시켰다. 임대료가 오르면 이들은 더 많은 주거비를 지불하면서도 하향주거이동을 피할 수 없는 것이다. 또 다른 문제로는 주택이 부의 축적 수단으로 이용되면서 계층간 위화감이 조성되었다는 점이다. 세제가 취약한 상황에서 주택을 통한 빈익빈, 부익부 현상이 점차 심화되었던 것이다.

따라서 주택문제의 본질은 절대량의 부족과 함께 주거서비스 소비수준에 있어 계층간 격차가 심화되었다는 점과 동시에 주택가격이 급등에 따른 서민의 주거불안과 주택을 통한 부의 편재현상이라고 볼 수 있다. 특히 빈곤의 악순환이 사회문제로 부각되면서 경제개발의 “열매”를 보다 고르게 분배하자는 주장이 민주화와 더불어 더욱 설득력을 갖게 되었다. 이같은 사회적 욕구를 어느정도 충족시키려면 집을 많이 지어야 한다는 판단에서 200만호 건설계획이 구체화되었던 것이다.

## 2. 주택 200만호계획의 개요

주택 200만호계획은 '88~'92년 5년간 년평균 40만호씩, 총 200만호의 주택을 건설하여 이상에서 지적한 주택문제를 획기적으로 개선하는데 그 목적이 있었다.

이 계획은 아래의 <표 1>에서 보듯이 계획의 추진과정에서 새로운 프로그램이 추가되거나 주택경기 상황이 변동함에 따라 몇차례 수정, 보완된 바 있다. '89년 2월에 소득계층별 지원체계가 정립되었고 특히 영구임대주택제도가 신설되어 최빈층에 대한 정부지원이 가시화되었다. '90년 2월에는 노사분규가 심화되자 산업평화와 근로자의 주거복지를 향상시킨다는 취지에서 근로자주택「프로그램」이 신설되었다. 그리고 '91~'92년에는 파열된 경기를 냉각시키기 위해 계획지표를 수정, 하향조정하였다.



〈표 1〉

주택 200만호 계획

(단위 : 천호)

구 분	총 계		'88~'89		'90		'91		'92	
	'89당초 <sup>1)</sup>	'90변경 <sup>2)</sup>	당초	변경	당초	변경	당초	변경	당초	변경
총 계	2,000	2,000	700	779	400	450	430	400	470	371
□공공부문	850	900	280	276	170	200	190	210	210	214
영구임대	250	250	40	43	60	60	70	70	80	77
근로복지	—	150	—	—	—	40	—	50	—	60
사원임대	—	100	—	—	—	20	—	30	—	50
장기임대	350	150	110	91	65	25	80	20	100	14
소형분양	250	250	130	142	45	55	40	40	30	13
□민간부문	1,250	1,100	420	503	230	250	240	190	260	157
민영주택 <sup>3)</sup>	480	601	175	241	95	120	100	120	110	120
민간주택	670	499	245	262	135	130	140	70	150	37

주 1) 1989. 2 영구임대주택 25만호 건설 계획 수립

2) 1990. 3 근로자주택 공급제도 신설로 계획 물량 25만호 부분적 수정

(장기임대 35만호에서 15만호로 20만호 축소, 민간부문에서 5만호 축소)

3) 주택은행의 민영주택자금을 지원받아 건설되는 주택

200만호계획의 공급체계를 살펴보면, 우선 공공부문은 도시근로자와 영세민, 그리고 중산화가능계층 등을 위해 각각 영구임대주택, 근로복지 및 사원용 임대주택, 그리고 장기임대주택과 소형분양주택 등을 공급하는데, 여기에 소요되는 재원은 정부재정, 국민주택기금, 그리고 입주자부담 등으로 충당토록 되어 있다. 그리고 중산층과 그 이상의 소득계층을 위해서는 민간주택을 공급하되, 금융지원이 가능하도록 되어 있다. 200만호중 민간부문에서 할당된 물량은 본래 계획보다 5만호가 줄어든 110만호이다. 영구임대와 근로자주택 등이 새로히 추가되므로써 공공부문의 물량이 그 만큼 증가되었기 때문이다.

원안에 따르면 200만호 건설에 소요되는 자금은 총 63조원으로 추정되었는데, 이중 5조2000억원은 국민주택기금에서, 14조1천억원은 주택은행 등 제도금융권에서 조달하도록

되어있다.<sup>1)</sup> 따라서 총소요재원의 73%인 46조원은 주택을 구입, 또는 임차하는 소비자가 직접 부담토록 되어있다. 그 만큼 소비자부담이 크며 여유자금이 있는 가구가 아니면 시장참여가 어려운 것을 알 수 있다. 물론 많은 사람들이 용자지원을 받을 수는 있으나 지원대상에도 한계가 있고 설령 지원을 받더라도 일부 소형, 서민주택(예 : 국민주택인 경우 주택가격의 55% 용자)을 제외하면 구매력 증가에 크게 도움이 되지 않는 것이다.

200만호계획에서 가장 두드러진 것은 택지의 조기확보라 볼 수 있다. 200만호를 건설하는 데는 총 190km<sup>2</sup>의 택지가 필요한 것으로 추정되었으며 이중75km<sup>2</sup>(약 90만호분)는 수도권에서 소요되었다. 서울의 택지난이 매우 심각한 상황이 이르자 이를 광역적으로 해결한다는 취지에서 분당, 일산, 평촌 등 5개“신도시건설”을 추진하게 되었다.

이상에서 보았듯이 200만호계획은 매우 의욕적이었다. 문제는 당시의 우리 경제가 이를 수용할 수 있었는가 하는 것이었다.

### 3. 계획의 추진과 제도 보완

200만호 주택건설계획을 성공적으로 추진하기 위해 일련의 조치들이 취해졌다. 이중 몇 가지만 선별하여 여기에 소개하기로 한다.

#### 3.1 주택분양가격 원가연동제

정부는 오랫동안 주택가격을 안정시킨다는 목적으로 주택분양가격상한제를 실시해왔다. 이는 주택산업발전을 저해하였고 아울러 양질주택의 대량생산을 어렵게 만들었다. 200만호주택 대량건설을 추진하려면 이같은 상한제를 없애야만 했었다. 그러나 일시에 상한제를 풀게되면 단기적으로 시장충격이 너무 클 수 있으므로 정부는 택지비, 자재비, 노임 등 비용상승요인을 수시로 점검, 분양가격에 반영하도록 하는 연동제를 도입하였다. 연동제란 한마디로 분양가격을 원가에 연동하여 “실세화” 또는 “현실화”한다는 의도에서 취해진 조치이다. 택지비는 사업자가 보유한 경우 감정평가액을 공공기관이 개발한 택지인 경우 공급가격을 적용토록하고, 건축비는 건설부장관이 정한 가격을 이용하도록 규정하고 있다.

---

1) 투자계획은 추후에 변경되어 공공부문과 제도금융권에서 총 25조원의 자금을 투입하는 것으로 상향조정 되었다.

적용대상주택은 주택건설촉진법(제33조 및 제1항의 규정)에 의해 20세대 이상의 사업 승인을 받아 일반인들에게 분양되는 주택이며, 대상지역은 서울, 부산, 인천, 광주, 대전 등이며 기타 지역에 대해서는 지방자치단체장이 판단하되 연동제와 자율화중 선택하도록 되어있다. 뿐만 아니라 건축비의 7%(현재는 9%)범위내에서 전용 18평을 초과하는 주택에 대해 사양제도를 허용함으로써 개발업자들이 보다 “경쟁적”으로 주택생산에 참여할 수 있는 동기를 부여했던 것이다. 그러나 주로 대형업체 중심으로 이같은 참여가 이루어져 업체간 공정경쟁을 기한다는 점에서 도움이 되지 못했다.

### 3.2 채권입찰제의 개선

채권입찰제는 '83년 5월에 아파트 당침에 따른 「프리미엄」을 크게 축소시키고, 주택가격을 안정시키며, 특히 “프리미엄”의 일부를 국민주택기금(제2종채권)으로 흡수하여 서민 주택개발에 이용한다는 취지에서 실시되었다. 일종의 교차보조수단으로 이용되어 왔던 것이다. 그러나 이에 대한 비판은 매우 컸다. 즉, 사행심을 부추켜 주택값을 올린다는 주장이었다. 이론적으로 공급에 중립적이고 수요, 특히 불필요한 초과수요, 또는 가수요를 억제하기 때문에 가격을 상승시킨다기 보다는 오히려 하락효과가 더 클것으로 기대되나 이를 반대하는 여론이 비등하자 정부는 1989년 11월에 채권입찰상한제로 전환하기에 이른 것이다. 즉 고액입찰로 주택가격이 상승하는 부작용을 막고 동시에 “실수요자”에게 입주 부담을 경감시켜 주겠다는 취지에서 취해진 조치이다.

채권액 상한제는 서울과 수도권, 그리고 5개 신도시에서 모두 실시되어 왔다. 특히 수도권 5개 신도시에서는 전용면적 40.8평 이상에 대해서만 적용되므로써 청약경쟁을 과열시킨 점도 간과할 수 없는 사실이다. 최근에는 25.7평 이상의 모든 아파트에 적용하도록 적용범위를 확대한 바 있다. 그러나 극히 일부 지역을 제외하고는 대부분 상한액에서 당침되었기 때문에 결국 모든 응찰자가 상한액을 고수한다면 분양가격이 그 만큼 높아진 것으로 볼 수 있을 것이다. 분명한 사실은 연동제가 개발업자의 시장참여를 촉진하는데 기여했다면 채권액 상한제는 중산층 소비자의 시장참여를 촉진하는데 크게 기여했던 것이다.

### 3.3 주택상환사채제도

주택상환사채는 개발업자가 발행하는 기명식 보증사채로 일정기간이 지나면 아파트를 상환받을 수 있는 권리가 주어지는 채권이다. 이는 주택건설촉진법 27~30조에 의거하여

실시되었는데, 동법 27조는 대한주택공사와 지정업체 및 대통령령이 정하는 기준에 맞는 등록업체에 한해서 대통령령이 정하는 바에 따라 주택상환사채를 발행할 수 있도록 규정하고 있다.

'78~'79기간중 대한주택공사가 처음 상환사채를 발행한 실적이 있으나 그후 중단되었다가 주택 200만호계획의 일환으로 추진된 신도시건설에 시증자금을 동원하기 위한 방법으로 '89년 9월부터 민간업체들이 사채발행을 재개한것이다. 상환사채의 이자율은 6~7%, 상환기간은 1~2년으로 되어있었다. 경기가 좋았던 '90~'91년에는 이러한 방법으로 많은 자금이 조달되었다. 예를 들면 '90년 9월 현재 14개 지정업체가 신도시에서 분양한 13,000호중 41.3%에 해당하는 5,366호에 대해 2,093억원 상당의 상환사채가 발행된 것으로 집계되고 있다. 호당 평균금액은 약3,900만원에 달한다.

상환사채제도의 부활이 신도시건설에 참여하는 건설업체의 자금난을 완화시키는데 크게 기여한 것은 사실이나, 사채를 구입하여 주택을 분양받는 소비자들에게는 일시에 많은 자금부담을 감수해야 하는 부작용을 낳게 되었다.

### 3.4 토지이용 규제완화

주택의 대량생산에 기여한 또다른 조치로써 토지이용규제의 완화를 들 수 있다. 우선 '90년 7월에 주택건설촉진법을 개정하여 공동주택의 건축 규모를 크게 확대하였다. 예를 들면 연립주택이나 다세대주택의 경우 과거에는 연면적 330m<sup>2</sup>초과, 동당 3층 이하로 규정되었던 것을 660m<sup>2</sup>초과 4층 이하로 확대하는 동시에 복합용도의 개발을 허용하였다. 이에 앞서 같은 해 1월에는 건축법 시행령을 개정하여 인접동간에 거리제한을 완화하였고 동시에 공동주택의 개발밀도를 상향조정하여 고층화를 유도하였다.

또한 서울의 경우 아파트의 건폐율을 25%에서 30%로 상향조정하였고, 특히 건폐율 50% 범위내에서 복합건물을 허용하였으며, 준주거지와 상업지역에서는 건폐율을 60% 범위로 확대하였다. 용적율도 과거에는 아파트지역에서 최고 250%였으나 이를 크게 완화, 주거지인 경우 300%, 준주거지인 경우 500%까지 확대하였다. 특히 주상 복합건물인 경우 용적율을 670%에서 1000%까지 상향 조정하였다. 다시말해 670%를 초과하는 부문을 주거용도로 확보하려는 것이다. 건축행정측면에서는 입지심의와 건축심의등 심의과정을 간소화했으며 사업승인을 가능한 한 10일 이내에 받을 수 있도록 하는 등의 조치가 주택 건설업체의 시장참여를 촉진하는데 주효했다.

### 3.5 주택확보와 신도시 건설

한편 택지확보와 관련된 조치로 신도시개발과 근로자 주택개발을 들 수 있다. 신도시개발은 택지개발촉진법에 의거하여 한국토지개발공사와 대한주택공사(산본지구)를 중심으로 이루어졌다.

한편 근로자 주택개발을 위해서 공단주변의 녹지에 사원용 임대주택을 건설할 수 있도록 하는 지침을 각 시도에 전달하였고, 특히 국토이용관리법 시행령을 개정하여 공단주변의 산림보전 및 경기지역에 3만 $m^2$ 범위내에서 사원용 임대주택의 건설을 허용하였다.

### 3.6 재정, 금융지원

200만호 계획을 추진하는 과정에서 특기할 만한 것은 유례없는 수준의 재정, 금융지원이 이루어졌다는 점이다. 재정자금의 경우 '89~'92 4년 동안에 총 2조 8천 725억원, 그리고 '91년 한해 동안에만도 총 9,700억원이 지원되었다. 이의 대부분은 영구임대주택건설에 투입되었다. 영구임대주택건설과 주거환경개선 사업추진을 위해 총 4.2조원 상당의 재정자금이 투입되기로 계획되었으나, 실제로는 19만호분인 2.8조원 만이 집행되었다.

세제지원도 과거에 비해 획기적이었다. 예를 들면 40 $m^2$ 이하의 소형주택에 대해 취득세, 등록세를 전액 감면해 주고, 동시에 대형주택에 대해서는 재산세율을 상향조정하여 주택과소비를 억제하려 하였다.

국민주택기금과 민영자금 또한 과거에 비해 크게 증가되었고 따라서 지원폭 또한 크게 확대되었다. 국민주택기금은 '89~'92 기간중 총 11.9조원 정도가 조성되어 각종 서민주택개발사업에 투입되었다. 민영자금도 주택은행을 중심으로 같은 기간중에 약 11.7조원이 조성되어 민간주택건설에 활력소 역할을 하였다. 조성액이 급증한 만큼 지원의 폭도 크게 확대되었다. 국민주택기금의 경우 주택자금 대출한도를 대폭 상향조정하고 다가구 단독주택의 건설투자대출제도와 근로자복지주택, 사원용 임대주택자금대출제도 및 영세민에 대한 주택전세자금 지원제도를 신설하였다. 후자의 두제도는 순수하게 서민을 위한 제도라고 볼 수 있다. 또한 담보능력이 부족한 개인, 또는 민간주택사업자의 신용을 보증하기 위해 주택금융신용보증제도를 도입하였다. 민영자금의 경우에도 호당 대출한도를 크게 늘렸으며 상환부담을 경감해주기위해 대출기간이 20년인 경우 체증식 할부상환이 가능하도록 배려하였다. 아울러 무주택자의 주거생활안정을 기하기 위해 주택전세자금지원을 확충하였다. 전세자금 신청자격을 완화하는 동시에 영세민을 포함하는 등 지원대상의 범위를 크게 확대하였다.

#### 4. 물량공급실적

다음의 <표 2>는 '88~'91기간중 주택공급실적을 보여주고 있다. 4년간 총 214만 2천호가 건설된 것으로 집계되어 200만호 건설목표를 1년 앞당긴 것으로 나타나고 있다. 그러나 이같은 목표의 초과달성은 주로 민간부문에 의해서 이루어졌음을 알 수 있다. 민간부문은 '91년말에 이미 5년간의 목표물량인 110만호를 크게 초과한 143만호를 달성했기 때문이다. 여기에 비해 공공부문은 같은 기간에 71만호 주택을 건설해 90만호 건설목표에 크게 미달하는 것으로 나타났다.

214만호에 '92년에 건설된 물량 57.5만호까지 합하면 5년간 건설된 총 건설물량은 271.7만호가 되는 것이다. 다시말해 계획대비 실적이 136%에 이르는것이다. 민간부분의 목표달성율은 165%인데 비해 공공부문은 '92년에 건설한 19만호를 포함해서 계획목표에 접근한 것으로 나타나고 있다.

<표 2>

주택건설실적

(단위 : 천호)

구 분	계 획 ( '88~'92)	실 적			대 비
		'88~'91	'92	계	
계	2,000	2,142	575	2,717	136
공 공 부 문	900	710	195	905	101
민 간 부 문	1,100	1,432	380	1,812	165

자료 : 건설부, 주택국

민간부문이 이렇게 신장세를 보인 것은 주택경기의 호황 때문이었다. 200만호 계획이 발표되자 주택가격에 대한 기대심리가 작용하여 주택값이 오르게 되었고, 이에 편승하여 많은 사람들이 주택시장에 대거 참여하면서 이같은 결과를 가져온 것이다. 그러나 주택가격이 하향안정세로 바뀌면서 이같은 투자, 또는 투기수요는 크게 줄어들게 되었다. 대신에 정부가 주도하는 공공주택의 건설량은 꾸준히 신장되었다. 공공부문은 이 시기에 영구임대주택, 근로자주택 등 저소득층을 위한 소형주택건설에 역점을 두므로써 무주택 서민의 주거문제해결에 실질적인 기여를 하였던 것이다.

민간부문이 '88~'92기간중 이처럼 크게 신장한 이유는 각종 지원정책이 주효했기도 하

지만 무엇보다 시중에 많은 유동자금이 존재했다는 점이다. '80년대 중순부터 누적된 국가수지 흑자는 투자대상을 찾고 있었다. 같은 시기에 내수경기가 과열되고 소득이 급증하면서 주택수요가 가히 폭발적으로 늘어난 것이다.

여기에 투입된 주택투자는 다음의 <표 3>에서 보는 바와 같이 '88년 5.2조에서 시작해서 '89년 6.4조, 90년 10.4조, '91년에 12조원으로 상승, 4년간에 무려 2.4배의 증가를 보였다. 따라서 GNP 대비 주택투자율도 '88년에 5.3%서 '91년에는 무려 8.4%까지 증가한 것이다. '92년의 주택투자 규모는 10.7조원으로 전년대비 10%정도 줄어들었으나 '89~'91 3년간 주택투자의 급격한 증가는 국민경제에 많은 부담을 주게되어 그 후유증이 차기정부에 까지 영향을 미쳐 왔음은 주지의 사실이다.

<표 3> 주택투자 추이

구 분	'80~'87 (연평균)	'88	'89	'90	'91	'92
주택건설호수(천호)	220	317	462	750	613	575
주택투자(10억원)	3,304	5,264	6,406	10,440	11,931	10,733
(전년대비증가율%)		(21.3)	(22.8)	(61.5)	(14.3)	(-10.0)
GNP대비 주택투자율(%)	4.6	4.7	5.3	8.0	8.5	7.2

자료 : 건설부, 주택국

## 5. 200만호 건설계획의 효과

200만호 계획이 주택의 대량공급을 가져 왔음은 상술한 바와 같다. 그 결과 주택보급율이 크게 향상되었고 치솟기만 하던 주택가격도 안정세를 유지하기에 이르렀다. 뿐만 아니라 계획을 추진하는 과정에서 주택산업발전에도 공헌한 바 없지 않다.

그러나 주택을 짓는 데만 급급하다보니 국민경제 전반에 걸쳐 엄청난 부작용을 초래하였고 특히 신도시건설 등은 수도권 정비정책과 많은 점에서 상충되는 데도 불구하고 무리하게 추진하는 과정에서 교통문제, 환경문제 등 사회적비용을 증가시켰으며, 앞으로도 주변도시와의 유기적인 관계를 충분히 고려하지 않고 계획을 집행하는데 따른 문제들이 심각할 것으로 예상되는 것이다. 여기서는 200만호계획의 긍정적, 부정적인 측면을 간략

히 나열하고 이어서 주택대량건설의 의의에 대해 언급해 보고자 한다.

## 5.1 긍정적인 측면

주택대량건설의 긍정적인 효과로는 우선 주택가격을 안정시켰다는 점을 들 수 있다. 주택의 대량공급에 따른 가격하락효과를 추정 한 연구결과에 의하면 대량공급이 주택가격안정을 1년 정도 앞당기는 효과를 가져왔으며, 아울러 주택부문투자를 매년 10%와 20% 정도씩 증가시키는 두가지 경우를 생각해 볼 때 가격안정효과는 전자의 경우 23%, 후자의 경우 15% 정도인 것으로 분석되었다.<sup>2)</sup> 그만큼 과거에 없던 많은량의 주택을 동시다발적으로 생산하다보니 가격안정효과가 매우 컸던 것이 사실이다. 결과적으로 주택가격대비 년소득의 비율(PIR)이 크게 향상되고 있는 것이 사실이다. 과거에는 PIR이 12~13으로 매우 비관적이었으나 '91년말 부터 점차 하락하며, 최근에는 7.8~8.3수준으로 향상되었다.<sup>3)</sup> 그러나 이는 미국 등 선진국의 2.5~4.8수준에 비하면 아직은 개선의 여지가 크다.

두번째로는 서민주거안정효과이다. 우선 소규모 주택을 양산했고 도심지역에서 다세대, 다가구 주택건설을 촉진한 결과 서민 주거비를 낮추는 데 기여한 바 크다. 이는 결국 주거수준의 점유형태간 격차를 완화하는 데에도 크게 기여했다고 본다. 아래의 <표 4>는 지난 3~6년간 점유형태별 거주이동에 따른 주거수준의 변화추이를 보여주고 있다. 몇가지 특이할 사항을 지적해 보면 우선 점유형태에 불문하고 전반적으로 주거수준이 크게 향상되었다는 사실을 알 수 있고, 둘째로는 주거밀도에 있어서는 자가가가, 그리고 시설수준에 있어서는 차가가들이 상당히 개선되었음을 보여주고 있다. 물론 소득이 높은 자가세대일수록 상대적으로나 절대적으로 더 많은 주거개선이 있었음은 사실이다. 그러나 저소득층 차가인 경우 지난 '87년까지만 해도 하향이동을 계속했던 사실을 상기해 볼때, 이러한 추세가 역전되어 상향이동행태로 바뀌어 가고 있다는 것은 고무적이라 생각된다. 이러한 추세는 임대료와 주택가격이 안정되면서 더욱 두드러질 것으로 예상되는 것이다.

---

2) 자세한 내용에 대해서는 전환기의 주택정책방향 모색(국토개발연구원, 1991. 12)을 참고할 것.

3) 자세한 내용에 대해서는 주택정책의 평가와 향후 정책방향에 관한 연구(중간보고서, 국토개발연구원)을 참고할 것.



(표 4)

## 주거수준의 변화(서울)

	단위	차가(평균)		자가(평균)		전 체	
		변화	현수준	변화	현수준	변화	현수준
1인당 전용규모	평	+0.40	5.64	+0.89	7.10	+0.64	6.37
1인당 전용방수	개	+0.01	0.66	+0.09	0.74	+0.05	0.70
부엌전용비율	%	-0.09	90.90	+2.34	95.51	+1.09	93.24
현대식부엌비율	%	+16.50	85.69	+16.97	94.02	+16.58	89.91
수세식화장실	%	+15.30	90.16	+15.31	95.87	+15.35	93.05
목욕탕온수	%	+22.69	80.11	+20.98	90.79	+21.58	85.56
현대식난방시설	%	+12.71	23.53	+10.53	30.61	+11.45	27.11
평균거주기간		2.97년		6.89년		4.96년	

자료 : 국토개발연구원, '93국민주거상태 및 주거의식조사

이러한 결과를 가져오게된 배경에는 과거와는 달리 200만호 계획은 계층별, 지역별, 소비자 특성별로 다양한 주택개발을 시도했기 때문에 볼 수 있다. 전술한 바와 같이 최빈층을 위한 영구임대주택부터 중산층을 위한 민영주택에 이르기까지 대략 6단계로 공급을 최대화하고 있다. 물론 지나치게 인위적인 감도 없지 않으나 이렇게 하므로써 공공부문, 특히 정부의 역할이 보다 분명해 졌으며 아울러 서민주택개발을 촉진할 수 있었던 것이다. '91년말 까지 건설된 주택의 규모분포를 보면 전체 공급물량의 85.7%인 1,836천호가 전용면적 25.7평 이하이고, 특히 이의 52.7%인 1,238천호는 전용면적 18평 이하의 서민주택인 것이다. 이는 본 계획의 무주택 서민을 주대상으로 했음을 입증하는 것이다.

## 5.2 부정적인 측면

이상에서 언급한 긍정적인 측면에도 불구하고 단기간에 많은 주택을 무리하게 생산하는 과정에서 여러가지 문제가 야기될 수 밖에 없었다. 이는 크게 두가지로 구분하여 언급할 수 있는데, 그 하나는 생산능력의 부족이고 다른 하나는 제도간의 상호 마찰과 이에 대한 조정의 실패에서 연유된 문제들이라고 본다.

계획의 준비과정에서 택지 뿐만 아니라 자재, 인력, 자금, 장비 등 주택생산 소요의 공급능력을 충분히 감안했어야 했었다. 200만호계획의 시안이 마련되었던 '87년에 주택생산

능력은 약 37만호에 불과한 것으로 추정되었다. 그렇다면 투입재 시장규모를 점차 늘리고 생산성을 향상시켜 노동투입을 줄여가면서 주택생산물량을 점진적으로 확대해 나갔어야 했던 것이다. 예를 들면 매년 5만호씩만 추가적으로 생산량을 늘렸더라도 92년말에 200만호 목표는 무난히 달성할 수 있었을 것이다.

주택경기를 통제할 수 있는 수단이 미흡하다보니 건자재값이 20~40%까지오르고 기능공의 임금이 정부의 노임단가를 기준해도 연 23%씩 오른 것이다.(실제로 50~80%)이같은 현상에 대비하여 주택사업계는 기술개발을 통해 원가절감을 기했어야 하였다. 그러나 그럴만한 시간적인 여유도 없었고, 더욱이나 분양가격통제가 계속되는 상황에서 그럴만한 동기부여가 부족했던 것이다. 투입재의 절대적, 지역적인 부족현상이 “비용압박(cost-push)인플레이”를 가져왔고 그 때문에 주택가격은 더욱 오른 것이다. 주택값은 '90~'91년 사이에 무려 30%이상 상승했던 것이다. 그럼에도 불구하고 주택산업은 이같은 충격의 일부라도 생산성향상등을 통해 흡수하지 못했다. 우리나라 주택산업에 대한 과거의 연구결과를 보면 일본, 미국 등 선진국에 비해 우리의 노동생산성, 자본생산성이 1/2, 1/3수준인 것으로 나타났다. 생산성은 향상되지 않는데 임금만 치솟는 상황에서 주택생산의 효율성을 기하기는 힘들 것이다.<sup>4)</sup>

둘째로는 주택대량건설을 추진하는 과정에서 타부간, 또는 타제도와의 연계가 매우 미흡했다는 점이다. 신도시건설의 예를 들면 주변도시의 도시계획이나 기존의 정부계획들과 상호 절충 또는 조정과정이 필요했었다. 한편에서는 수도권 인구유입을 억제하고 다른 한편에서는 대단위 택지개발사업을 추진하므로써 간접적으로 인구유입을 촉진하는 것은 분명 모순이다. 물론 “서울사람들”을 대상으로 신도시를 건설한다지만 개발이 되면 결국은 “침투와 승계”라는 과정을 통해서 수도권인구는 증가될 수 밖에 없을 것이다. 뿐만아니라 지방자치단체와의 협력관계도 정립되지 못했다. 문제는 계획의 집행에 있어 모든 점에서 지나치게 중앙집권적 이었다는 사실이다. 따라서 지방의 특수한 여건들이 제대로 반영될 수 없었고 그 때문에 대부분의 지방에서는 많은 시행착오를 경험했던 것이다.

그러나 무엇보다도 가장 중요한 것은 국민경제에 준 타격이라 볼 수 있다. 한 연구결과에 의하면 주택대량건설이 주택부족을 완화하고 중장기적으로 주택가격을 안정시키는 데 기여한 것은 사실이나 주택건설경기가 과열됨으로써 건설투자를 급격히 증가시켰고, 이는

---

4) 좀더 자세한 내용에 대해서는 주택생산에 관한 연구(국토개발연구원, 1989. 12)를 참조

결국 건설자재 및 건설인력난을 가져왔으며 따라서 자재값이 뛰고 임금이 전례없이 오르는 등 엄청난 부작용을 수반했다는 점이다. 이는 또한 무역적자를 심화시켰고 인플레이 기대심리를 야기시켰다.<sup>5)</sup> 문제는 국민경제에 부정적인 영향을 주지 않는 범위내에서 적정 주택생산량이 대략 45~48만호 정도인데 비해 실제 건설량은 55~65만호나 되므로써 과열현상이 빚어지는 데 있는 것이다. 주택금융제도를 강화하여 건설물량을 간접적으로 적정수준에서 조절할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

## 6. 200만호 계획의 의의

이상에서 주택 200만호계획의 배경과 추진과정, 그리고 대량건설로 나타나는 긍정적인 면과 부정적인면 등을 두루 살펴보았다. 본 계획은 주택대량건설에는 분명히 성공했다. 그러나 문제는 대량건설은 투기심리, 또는 기대심리를 자극했기 때문에 가능했다는 점이다. 민간부문이 대량건설을 주도한 것도 이때문인 것이다. 결국 집값이 오르리라는 기대 때문에 많은 사람들이 주택시장에 참여하는 것이고 그러한 기대는 결국 집값을 올리게 되므로 더 많은 주택을 짓도록 하는 동기를 제공했던 것이다. 다시말해 가격상승을 전제로 집을 많이 지었던 것이다. 흔히 말하는 경기의존적, 또는 투기의존적인 주택개발이었던 것이다. 이러한 상황에서는 항상 집없는 사람들, 특히 집없는 중하위계층이 피해를 보게 마련이다. 물론 이러한 피해를 일부라도 보상하기 위해서 근로자주택, 전세금융자지원, 영구임대주택제도 등 서민을 위한 주택프로그램을 정부가 강조했는지도 모른다. 그러나 일단 오른 집값은 다시 내리기란 어려운 것이고 특히 피해자는 집없는 대다수의 국민인데 반해 정부지원으로 지어진 주택에 입주하게 될 사람들은 이중 극소수에 불과하므로 200만호계획을 형평성, 효율성 등의 두가지 측면에서 모두 다소 부정적으로 평가하는 사람들이 많은 것이 사실이다.

물론 이같은 문제들이 계획단계에서 이미 지적되었다. 이미 많은 사람들이 대량건설의 필요성을 인정하면서도 경제윤리로는 주택대량건설을 무리하게 추진하는 것이 바람직하지 않다는 사실을 강조했었다. 그러나 결국 정치윤리가 경제윤리에 앞서는 상황에선 이같은 사실을 인식시키는 것이 어려웠을 것이다. 그러나 주택문제를 많이 완화시킨것은 기

---

5) 좀더 자세한 내용에 대해서는 전환기의 주택정책방향(국토개발연구원, 1991. 12)를 참조

지적인 바와 같다. 아쉬운 것은 물량공급을 생산능력을 감안하고 특히 국민경제에 주는 부정적인 영향을 최소화하면서 급진적으로 확대했었다더라면 하는 것이다.

그렇다면 이 계획을 통해서 우리는 무엇을 배웠는가? 다시말해 계획의 의의가 어디에 있는 것일까? 우선 계획을 무리하게 집행하다보면 그 파장이 너무나 심각할 수 있다는 사실을 인식하게 되었다. 주택금융이 미약하고 주택산업도 아직은 선진국에 비해 체계화 되어있지 못한 상황에서 주택경기를 “조절”하는 것이 힘들 수 밖에 없는 것이다. 따라서 그 첫번째 교훈은 금융시장과 건설시장의 개방을 계기로 주택금융체도를 강화하고 주택산업을 육성하는데 정책적으로 총력을 기울여야 한다는 점이다. 이미 수요구조는 선진화되고 있다. 문제는 주택산업이 이를 충족시키기에 미흡하다는 데 있다. 200만호계획을 추진하는 과정에서 우리나라 주택산업에 대한 문제점이 보다 분명해졌다. 과거에는 주택산업이라 하면 시공업자만을 칭했으나 이제는 건설사업은 물론, 금융산업, 자재산업, 부동산 정보/유통산업, 주택관리산업 등을 포괄하는 매우 복잡하고 종합적인 그리고 국민경제에 주는 파급효과가 엄청난 산업이라는 데 의견의 일치를 보고 있는 것 같다. 물론 이러한 인식은 주택산업이 너무나 미약해 200만호 건설에 많은 무리가 뒤따른 데서 비롯된 것이다. UR등으로 우리 건설시장에 대한 대외개방이 압박한 상황에서 생산성 향상이 그 무엇보다도 시급한 과제임을 인식할 때, 모종의 해결책이 어서 빨리 강구되어야 할 것이다.

끝으로 200만호계획을 추진하는 과정에서 얻은 또 다른 교훈은 토지이용에 대한 인식을 새롭게 할 수 있었다는 점이다. 용적율, 건폐율 등 건축적 규제와 단일목적의 필지중심으로된 경직된 토지이용제도를 지양하고 토지의 고밀도, 입체적 이용을 도모해야 한다는 데 공감대를 형성했다고 볼 수 있다. 즉, 과거와 같이 평면적이고 단일기능의 토지이용구조를 탈피하는 것이 중요하다는데 인식을 같이했다고 생각된다. 물론 그대로 시행되지는 않았다. 이를 제도화하여 이러한 취지에 부합하는 택지개발방법을 모색하는 데에는 많은 시간이 소요되기 때문이다. 그러나 인식을 전환하기 위한 노력은 분명히 있었고 이는 다음 정부가 보다 진취적인 개발을 추진하는 데 논리적 근거를 제공하게 될 것으로 기대되는 것이다.

200만호계획은 엄청난 도전이었다. 시행착오에 따른 비용이 컸었음은 사실이나 이를 통해 배운것도 많다. 긍정적인 측면은 강화하고 부정적인 측면은 지양하는 방향에서 본 계획에 대한 객관적인 평가가 있어야 할 것이다. 그러나 아직은 이르다. 왜냐하면 아직도 주택시장이 그 영향을 받고 있기 때문이다. 그 파장은 아마도 '95~'96년까지는 가지않을까 생각된다. 단지 시행착오를 기 인식된 몇가지 사항을 가능한 한 반복되지 않는 범위내에서 최소화하여야 함을 강조하고자 한다.

# 일본의 고령자주택주택시책의 현황

일 본 : (財)고령자주택재단

발표자 : 전무이사 菅山和生

(와카야마 카즈오)

## 요 약

서기 2020년 전후에는 국민의 4명에 1명이상이 고령자라고 하는 이제까지 인류사회가 경험하지 못한 미증유의 고령사회의 도달을 목전에 하고 일본에서는 고령사회를 지탱하는 각반의 사회기반의 정비를 서두르고 있고 그 주요한 기둥의 하나가 거주의 터의 정비이다.

고령자 주택시책의 기본은 고령자가 가능한 한 생활에 익숙한 지역사회 속에서 안심하고 활기있게 생활할 수 있도록 다음의 주거조건을 갖추는데 있다.

- ① 친족과의 동거·린거·근거등 다양한 주거방식의 선택을 가능하게 하는 주택시책
- ② 고령자의 신체조건에 변화를 배려한 설계·설비의 주택의 보급
- ③ 의료·복지시책과의 연휴를 계속하면서 정확한 공공임대주택을 공급하는 것

## 일본의 고령자 주택 시책의 현황

### 1. 인구고령화의 진전

일본의 총인구는 1993년 1월 현재, 1억 2,436만인이다. 또, 고령자인구(65세이상인구)는 1992년 10월 단계에서 1,625만인이고 전인구의 13.1%를 차지한다.

일본의 인구고령화의 제일의 특징은 제외국에서 예를 볼 수 없는 속도로 고령화가 진행되고 있다는 것이다. (표-1참조)

제2의 특징은 장래 고령자인구의 비율이 세계에서 제일 높은 수준에 도달한다는 것이다. 2020년에는 인구의 4명에 1명 이상이 고령자가 될 것으로 예상되며, 특히 75세이상의 후기 고령자의 현저한 증가가 예측되고 있다.(표-2참조)

따라서, 일본의 경우, 인구고령화가 상대적으로 천천히 진행된 서구 선진국들과 달리, 우리는 짧은 기간에 신속하게 고령화 사회에 맞는 사회시스템을 체계적으로 정비해야 한다.

## 2. 고령자세대의 장래 추계

지금부터 22년후인 2015년에는 65세이상의 고령자가 있는 세대수는 1,786만에 달하고 전세대수의 37.8%을 차지하게 될 것으로 예측된다. (표-3참조)

때문에 고령자가 가능한 한 생활이 익숙한 사회에서 평온히 생활할 수 있는 주택 및 주변환경의 정비를 추진하는 것이 앞으로의 주택정책의 주요과제이다.

또, 이제까지의 일본에서는 부모·자식의 동거세대의 비율이 높았다가 앞으로는 「고령자 단신세대」 및 「고령자 부부만의 세대」의 비율의 증가가 예측되고 2015년에는 고령자 세대에 차지하는 이런 고령자세대의 비율이 50%에 다가와질 것으로 예측된다.

따라서 장래의 일본의 고령화 사회에 대응하는 주택정책의 전개에서는 이러한 고령자만의 세대에 대한 시책의 중요성이 더해 갈 것이다.

## 3. 고령자의 주택사정

고령자가 있는 세대의 자가율은 85.4%이지만 고령자 부부만의 세대는 81.3%, 고령자 단신세대는 62.5%로 낮다. (표-4참조)

또, 고령자가 있는 세대 중에 민영차가(목조·설비공용)에 거주하고 있는 자의 거주수준은 상당히 낮고, 특히 고령자단신세대에서는 정부가 주택시책에 의해 그 해소를 꾀하고 있는 최저 거주수준 미만의 거주 비율이 74.6%에 달하고 있다. (표-5참조)

#### 4. 고령자주택시책의 방향

1988년의 정책주택통계조사에 의하면 일본의 1세대당의 주택호수는 1.11호로 양적으로는 충족되어 있고, 질적인 충족이 주택시책전체의 중심과제로 되어 있다.

고령자주택시책은 고령자가 가능한 한 생활이 익숙한 사회에서 평온하게 생활할 수 있는 주거조건을 마련하는 것을 기본으로해서 대요 이하와 같다.

- ① 고령기에 달하기전에, 약년기에 양질의 주택을 확보할 수 있는 시책
- ② 전통적인 친족과의 동거가 감소하는 반면 근거나 린거를 희망하는 국민이 증가하고 있는 의식변화를 바탕으로 동거·린거·근거등 다양화하는 고령기의 거주형태에 대응한 거주공급이나 주택용자의 충실을 꾀한다.
- ③ 고령자의 신체기능저하를 배려한 설계·설비보급을 꾀한다. 이 시책에 관해서는 최근 공영주택을 비롯하여 신축공공주택의 바리어후리화(무장해화)가 실시되고, 이것을 계기로 고령주택설비가 일부의 주택에 멈추지 않고 주택 전반으로 보급될 기운이 생기고 있다.
- ④ 신체기능이 저하한 고령자가 지역 사회에서 생활을 유지할 수 있도록 복지시설과의 연계를 꾀한 주택시책의 전개

최근, 다양한 케어가 달린 공공주택의 공급이 시작되고 있고, 그 위에 데이서비스센터 등의 노인복지시설과 공공주택의 복합정비가 앞으로 추진될 방향에 있다.(표-6참조)

#### 5. 고령자를 위한 주택대책의 현황

고령자의 심신기능의 저하나 거주형태의 다양화 등에 배려할 필요성을 인식해서 고령자의 일상생활에 적합한 규모, 설비 등이 있는 주택을 확보하기 위해 이하의 시책을 전개하고 있다.

또, 1993년도에는 고령자대상 공공임대주택의 금세기중의 정비목표(20만호)를 설정하기로 했다.

##### ① 공영주택

다양한 주거형태에 대응하는 것과 함께 규모, 설비 등의 면에 배려한 고령자대상 공영주택의 공급을 1964년도부터 실시해 왔다.

또, 기설공영주택에 고령자용의 설비를 설치해서 노인대상의 주택등으로 활용하는 고령자대상 주호개선을 1986년도부터 실시하고 있다.

1991년도부터 신규로 건설하는 공영주택에 대해, 공용계단의 난간, 실내 단차해소, 5층용 에레베이터등 일정의 고령자 시방에 관하여 일반화 했다.

이 밖에 고령자에 대해서는 동거친족이 없어도 예외적 단신 입주를 인정하고 있다.

#### ② 복지형차상공공임대주택

민간의 토지소유자 등이 건설하는 양호한 임대주택을 지방공공단체 및 주택공급공사가 빌려 가임부담을 경감하여 고령자, 장애인, 모자세대에 임대하는 것에 따라 공영주택의 공급을 보완하는 복지형차상공공임대주택의 공급을 1991년도부터 추진해 왔다.

#### ③ 공단주택

1972년도 이후 고령자의 주생활니즈에 대응한 주택건설을 실시하여 왔지만 1990년도부터는 고령자의 안전성·편리성을 중시한 설계의 고령자용 주택의 건설을 함과 동시에 1991년도부터는 주거내의 단차를 해소하는 등의 바리아후리화를 추진하고 있다.

또, 종래부터 고령자가 있는 세대에 대해서는 당선율을 통상의 10배로 하는 등의 우수 조치를 함과 동시에 입주자에 대해 일층이나 에레베이터 정지층으로의 주거변경을 우선적으로 인정하고 있다.

더우기 기존임대주택단지중 고령자의 사용상태를 배려한 주택개선, 단지거주환경개선등을 하는 단지를 지정하고, 이러한 주택에의 특별모집을 실시하고 있다.

#### ④ 주택금융공고용자

고령자(60세이상)가 동거하는 주택등에 대한 할증대부, 고령자용토이레·바스유니트등 설비공사 및 홈에레베이터설치공사 등에 대한 할증대부를 실시함과 동시에, 1990년도부터 고령자대상 주택개량공사에 대한 할증대부를 실시하고 있다. 또, 질 높은 2세대주택등을 건설하는 경우에는 고령자가 신청자인 경우에도 일정 친족을 후계자로 반제를 계속하는 승계상환제도를 활용해서 상환기간을 최장 50년까지 연장하는 초장기론 제도를 실시하고 있는 것 이외에, 부모의 주택을 자식이 채무자가 되어 건설하는 등으로 융자하는 효도론을 실시하고 있다.

더우기, 지방공공주택공사등에 의한 케어가 달린 고령자주택의 공급에 자금공급을 하고 있다.

#### ⑤ 지역고령자주택계획



고령사회에 대응한 주택소득의 형성과 종합적거주환경의 정비를 계획적으로 추진하는 것과 동시에 지역의 고령자의 생활의 안정·향상을 꾀하기 위해 주택·시설수요를 억압하고 주택 및 부속시설 등의 건설·개선, 관리·운영시에 관한 지역레벨의 계획을 책정한다. 1983년도부터 1992년도까지에 83지구정촌이 계획을 책정하고 있다.

⑥ 실버하우징·프로젝트

복지시책과의 밀접한 연휴하에서 고령자가 자립하여 보다 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록, 고령자에 대응한 설계·설비의 공영주택등을 공급함과 동시에 라이후서포트 어드바이저(생활원조원)에 의한 생활지도, 안부확인, 긴급시의 연락 등의 서비스의 제공을 하는 실버하우징·프로젝트를 1987년도부터 실시하고 있다.

1993년도에는 종래의 라이후서포트어드바이저의 상주방식에 데이서비스 등과의 병설에 의한 방식을 추가하도록 하고 있다.

⑦ 시니아주택공급추진사업

고령자의 생활특성을 배려한 설비·방법의 채용, 생활을 지원하기 위한 시설의 설치, 서비스의 제공, 중신년금보험의 활용 등에 의한 입주주택의 전세의 일시사방식등이 고령자생활의 안정·향상에 기여하는 특별조치를 꾀하면서 주택·도시정비공단 및 지방주택공급사가 공급하는 시니아주택의 공급을 추진하고 있다.

〈표-1〉 인구고령화속도의 국제비교

국 명	65세이상 인구 비율의 도달년차		소 요 년 수
	7%	14%	
일 본	1970년	1994년	24
미 국	1945년	2010년	65
영 국	1930년	1975년	45
독 일	1930년	1975년	45
프 랑 스	1865년	1980년	115
스 웨 덴	1890년	1975년	85

(자료) 1940년 이전은 UN, The Aging of population Its Economic and Social Implication (Population Studies, NO. 26, 1956), 1950년 이후는 UN, World Population Prospects : 1990.

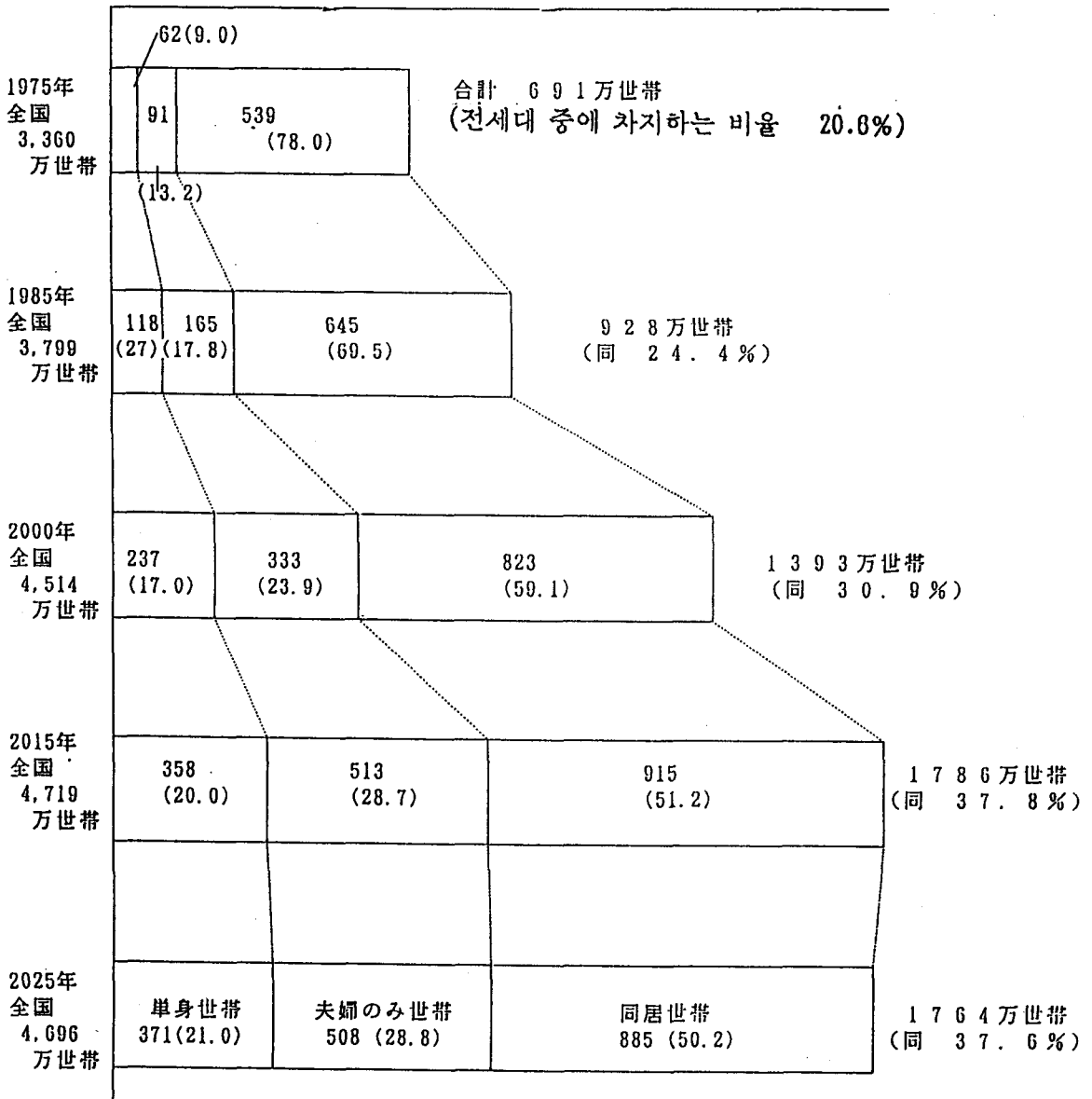
단, 일본은 후생성인구문제연구소「일본의 장래추계인구」에 의함

〈표-2〉 고령자인구의 추이

년차	인 구(천인)		총인구비(%)	
	총 수	65세이상	65세이상	75세이상
1960	94,302	5,399	5.73	1.74
1970	104,665	7,393	7.06	2.14
1980	117,060	10,718	9.16	3.13
1990	123,611	14,928	12.08	4.83
2000	127,385	21,669	17.03	6.86
2010	130,397	27,746	21.28	9.99
2020	128,345	32,738	25.51	12.50

2000년이후분은 후생성인구문제연구소 「일본의 장래추계인구」(1992년 9월)의 중위추계치

〈표-3〉 65세 이상의 고령자가 있는 세대수의 추이 및 장래동향



(자료) 후생성인구문제연구소시산

(주) 단위 : 만세대, ( )내는 구성비를 표시한다(%)

「단身世帯」라는 65세이상의 단身世帯

「부부만의 세대」라는 부부의 한쪽이 65세 이상의 부부만의 세대 「동거세

대」라는 65세이상의 친족이 있는 기타 세대를 표시한다.

〈표-4〉 고령자세대의 주택소유관계

(단위 : 천세대(%))

	고령자 단신세대	고령자 부부만의세대	고령자를포함 한전세대	전세대
자 가	841 (62.5)	1,549 (81.3)	8,457 (85.4)	22,948 (61.3)
공적 차 가	123 (9.1)	129 (6.8)	430 (4.3)	2,799 (7.5)
민영 차 가	375 (29.9)	217 (11.4)	966 (9.8)	9,666 (25.8)
급여·불명	7 (0.5)	11 (0.5)	51 (0.5)	1,550 (4.1)
계	1,346 (100)	1,905 (100)	9,905 (100)	37,413 (100)

※ 전세대계에는 불상을 포함한다

(자료)1988년 주택통계조사

〈표-5〉 주택의 소유관계별 고령자세대의 최저거주수준미만을

단위 : %

주택의 소유관계		고령자 단신세대	고령자 부분만의세대	고령자를 포함한전세대	전세대
전 체		7.9	2.3	5.9	9.5
자 가		2.0	0.8	2.9	2.7
차 가		17.8	9.1	24.0	20.9
그중 민영 차 가	목조·설비전용	14.9	11.9	24.1	23.3
	목조·설비공용	74.6	56.9	73.4	42.5
	비 목 조	13.3	6.8	18.9	12.3

(자료)1988년 주택통계조사

## 〈표-6〉 고령사회의 주택대책의 기본방침

### (1) 제6기 주택건설5개년계획(1991~1996)의 기본방침

고령자가 가능한 한 생활에 익숙한 지역사회에서 평온하고 활기있게 생활할 수 있도록 다음과 같이 주택의 정비를 추진함.

- ①친족과의 동거, 근거등 고령자의 다양한 생활방식에 대응한 주택공급을 추진한다.  
또, 공공임대주택의 정확한 공급등에 의한 주거의 안정을 도모함
- ②설계·설비등의 면에서 고령자를 배려한 주택의 공급을 촉진한다.
- ③의료·복지시책과의 연계를 꾀하면서 고령자 대상의 주택대책을 실시함.

### (2) 주택택지심의회의 답신(1990년 6월 22일)

#### ● 고령화사회에의 대응

고령자가 가능한 한 생활에 익숙한 지역사회에서 건전하게 삶의 보람을 갖고 생활할 수 있도록 하는 것을 기본으로 고령자에게 적합한 설계, 설비가 있는 주택의 공급, 고령자의 주거의 안정의 확보, 복지시책과 주택정책의 연계의 강화를 꾀함.

#### ①고령자의 다양한 주거방식에의 대응

- a. 동거, 런거, 근거등 고령자의 다양한 주거방식에 대응하기 위해서 공공용자를 통해서 이것들에 적합한 주택의 건설 및 증개축을 촉진한다.
- b. 공공주택에 있어서 동거등을 가능하게 하는 주택공급을 위해 노력하는 것과, 입주면에서의 우선조치의 충실을 꾀한다.

#### ②고령자 거주 안정확보

- a. 개축등에 있어서 거주 안정확보가 어렵게 되는 고령자에 대하여는 공공임대 주택에서 적극적으로 받아 들인다. 또 저소득 고령자에 대한 일괄 차입(차입)주택등에 의한 전세비 부담경감책의 검토를 한다.
- b. 고령자의 민간임대주택에의 입주를 용이하게 하기위해 경영자와 지방공공단체와의 연계를 꾀한다.
- c. 입주권방식에 의한 주택공급 및 민간에 있어서의 양질의 고령자 대상 공동주택의 공급의 방법을 검토한다.

#### ③고령자를 배려한 주택정비

- a. 민간주택에 대하여 공고용자에 의한 고령자대응주택의 정비에의 지원 및 고령자 대상 리홈의 실시를 위한 마니얼책정을 추진한다.
- b. 신설의 공동주택에 관하여 고령자에 대응한 일정의 설계, 설비면에서의 배려를함과 동시에 개설의 공공주택의 주호개선을 추진한다.

④복지시책과의 연계강화

- a. 실버하우징등의 생활지원 서비스가 달린 공공주택의 공급을 촉진한다.
- b. 공공주택단지내에서의 데이서비스센터의 병설을 추진하고지역의 고령자대책의 거점 만들기를 추진한다.

⑤고령자와 약년층의 교류를 가능하게 하는 마을 만들기

공적주택의 공급, 주환경의 정비, 마을 만들기에 있어서는 고령자가 지역주민의 한 사람으로서 약년층과의 교류등 적극적으로 지역활동에 참가할 수 있도록 충분히 배려한다.