

## 일본 주거정책의 변천 및 주생활기본법의 제정과 시사점

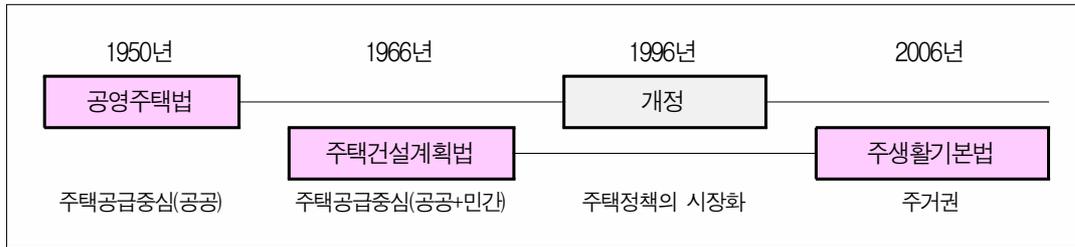
- 최근 일본의 주택정책 중심기조가 변화됨
  - 양(量)에서 질(質)로의 주택정책 전환 및 저출산·고령화사회, 세대감소 등 사회적 환경변화에 대응하기 위한 정책방향의 전환 모색
  - 기존 주택정책을 지탱해 온 공영주택, 주택금융공고, 공단주택제도가 각각 폐지 또는 민영화. 주택건설계획법의 폐지와 주택건설5개년계획의 종료 등
  - 공영주택 및 공적자금주택을 중심으로 한 공급중심의 정책에서 주거권을 기본 이념으로 하는 주생활기본법을 제정(2006년 6월)
- 일본 주생활기본법의 기본이념은 국민 주생활 기반조성을 위한 양질의 주택 공급에 있음
  - 네 가지 목표는 ① 안전·안심의 주택재고 확보, ② 양호한 주거환경 형성, ③ 주택시장의 환경정비, ④ 주거빈곤자에 대한 안전망 구축
- 주생활기본법을 계획적으로 추진하기 위해 주생활기본계획 수립
  - 네 가지 목표 달성을 정량적으로 측정하기 위해 구체적인 성과지표를 설정
- 우리나라 주거정책에 대한 시사점
  - 2000년대 들어와 주거복지정책 비중이 강화되고 있으나 체계적 추진이 미흡
  - 정책목표를 구체화하고 우리나라 전체·지역적 특성에 맞는 객관적인 성과지표를 설정하여 목표달성계획을 수립·평가할 필요가 있음

## 1. 일본 주택정책의 전개

- 제2차 세계대전 이후 일본의 주택정책은 정부주도의 공급중심(1950년) : 공영주택법
  - 절대적인 주택난을 타개하고자 국가가 ‘법적으로’, ‘공적자금’을 투입하여 주택을 직·간접적으로 공급하는 데 주력
    - 인구의 1/4에 해당하는 약 2천만 명이 전쟁으로 주택을 상실하고 그외에도 다수가 비주택거주, 과밀·불량·노후주택에 거주하는 등 주택난이 심각
  - 주택금융공고(주택금융공고법(1950)), 공영주택법(1951), 일본주택공단(1955)을 설립하여 자가지원 중심으로 주택정책을 추진, 2003년에 자가율이 61.2%에 이르는 성과를 이룸
  - 주택정책의 특징
    - 공급중심형의 정책추진
    - 소득계층별 주택공급정책: 저소득계층(공영주택 공급), 중소득계층(공단주택, 임대/분양), 고소득계층(공고용자를 통한 자가보유 독려)
    - 주택정책을 사회복지적인 관점에서 대상 설정 및 추진
  - 주택정책의 괄목할 성과 달성
    - 주택금융공고의 용자실적은 1,909만 호(180조 엔)로서 총 주택의 30%에 해당
    - 공영주택공급이 2001년까지 총 217만 호로 주로 대도시권에 공급
    - 공단이 2001년까지 총 110만 호를 공급. 이 중 74.4%가 임대, 25.6%가 분양
- 공영주택 중심에서 민간주택도 포함한 종합적인 주택공급계획(1966년) : 주택건설계획법과 공영주택법이 공존
  - 1966년 주택건설계획법이 제정된 이후 매 5년마다 주택건설5개년계획을 작성, 추진
    - 중앙의 주택건설5개년계획에 근거하여 지방의 실태를 반영하고 지방행정 편의를 고려하여 지방주택건설5개년계획을 수립. 그러나 실제적으로는 중앙주도적인 주택행정을 구조화한 형태로서 중앙주도적인 성격에는 큰 변화가 없음

- 40년에 걸친 계획의 내용에 따라 ① 양의 충실기(제1기, 제2기), ② 질의 향상기(제3기~제8기)로 구분 가능
- 공고, 공영, 공단, 공사와 더불어 민간주택 공급을 통하여 급속한 주거수준의 향상을 이룸
  - 최저주거기준 미달세대의 현격한 감소
    - 1971년 874만 세대(총 세대의 30.4%) → 2003년 197만 세대(총 세대의 4.2%)
  - 유도주거수준 이상 거주세대의 증대
    - 1971년 823만 세대(총 세대의 28.6%) → 2003년 2,447만 세대(총 세대의 52.2%)
- 주택금융공고를 경기대책의 일환으로 활용
  - 오일 쇼크로 인한 경기불황에 대한 대책으로 공고 융자액을 매년 증액하여 1970년도 2,888억 엔이 1974년에 1조 1,074억 엔에 이룸
  - 주택수요자는 지가, 건축비 급등 및 주택가격 상승으로 자가취득이 어려워졌지만 인플레이션 헷지와 노후보장을 목적으로 주택구입을 위한 융자수요가 가속화
- 공공중심에서 시장중심으로(1996) : 공영주택법 대개정
- 1990년대 이후 주택정책을 경제정책의 일환으로 전개함에 따라 정책실패를 초래. 이를 극복하기 위하여 주택정책을 시장중심으로 방향 전환
  - 일본열도 고속교통망 확충사업과 오일쇼크 등으로 인한 지가 앙등에도 불구하고 공적자금을 투입한 주택공급에 비중을 두어옴
  - 1990년대에도 공고융자를 확대함에 따라 채정의 이차지원과 공고의 특별손실금 확대
  - 1996년에 공영주택법을 개정하여 공영주택비 삭감 등 공적임대주택의 건설계획 후퇴
- 공적주체의 역할을 ‘시장의 환경정비’, ‘시장의 유도’, ‘시장의 보완’으로 전환
  - 공단을 도시재생기구로 민영화, 주택금융공고를 폐지하고 주택금융지원기구 설립 → 기존 주택정책의 주요 수단 변화

[그림] 일본 주택정책의 전개과정



## 2. 주생활기본법 제정 ('06. 6. 8, 법률 제61호)

### ● 주생활기본법 제정의 배경과 목표

- 일본 정부는 국민 주거생활의 안정확보 및 향상 도모를 목적으로 하는 ‘주생활기본법’을 제정 발표
  - 주택건설5개년계획 종료(1966년부터 8차례)와 주택건설계획법 폐지
  - 주택공급중심에서 주거환경 향상을 위한 정책의 전환 및 저출산·고령화사회, 세대감소 등 사회적 환경변화에 대응
- 기본이념은 현재 또는 장래 국민의 주생활 기반조성을 위한 양질의 주택공급
  - 네 가지 목표는 ① 안전·안심의 주택재고확보, ② 양호한 주거환경 형성, ③ 주택시장의 환경정비, ④ 주거빈곤자에 대한 안전망 구축
- 역할분담
  - 중앙정부는 ① 주생활의 품질, 성능의 유지 및 향상을 위한 연구개발 촉진, ② 전통적인 기술의 계승 및 향상
  - 국가와 지방공공단체는 ① 국민의 이해와 협력도모, ② 주택관리(안정성, 내구성, 쾌적성을 고려한 효율적인 관리)를 위한 시책강구
  - 주택관련사업자는 주택의 설계, 건설, 판매 및 관리 등 각 단계에 있어 주택의 안정성과 그외 품질의 안정과 성능에 관한 조치를 강구
  - 국가, 지방공공단체 등의 상호협력을 통해 기본이념을 실천

## ● 주생활기본계획 준비<sup>1)</sup>

- 계획적으로 주생활기본법을 추진하기 위해 주생활기본계획(전국계획, 2006~2015년) 수립 중
  - 네 가지 목표 달성을 정량적으로 측정하기 위해 구체적인 성과지표를 설정
    - 무장애(barrier free) 비율은 2003년 10%에서 2015년 25%로 목표를 설정하고, 주택성능표시 실시율은 2005년 16%에서 2010년 50% 달성을 목표로 하는 등 정부세부목표를 구체화
  - 전국계획은 기본방침, 전국 차원의 목표와 시책, 정책평가 실시를 정함
  - 도도부현계획은 전국계획을 달성하기 위하여 도도부현 내의 시책과 기본방침, 지역특성을 고려한 목표와 시책, 공영주택의 공급목표를 정함

[표] 주생활기본계획의 목표 및 성과지표

목표	성과지표
양질의 주택재고 확보	① 주택의 내진(耐震)기준 적합률 ② 공동주택 공용부분의 유니버설디자인화율 ③ 에너지절약 대책률 ④ 리폼 실시율 ⑤ 적절한 수선적립금 설정 아파트 비율
양호한 주거환경 형성	⑥ 중점밀집시가지 정비율 ⑦ 지진시 위험한 조성지 수
주택시장 환경정비	⑧ 주택성능표시 실시율(신축) ⑨ 기존 주택의 유통 비율 ⑩ 주택의 이·활용 기간 ⑪ 자녀양육세대 유도거주면적 수준 달성률
주택빈곤자 주거 안정성 확보	⑫ 최저 주거면적 수준 미만을 ⑬ 고령자 주택의 무장애화율

## 3. 정책 시사점

- 일본 주택정책의 중심기조 변화
  - 공영주택 및 공적자금주택을 중심으로 한 공급중심의 정책에서 저출산·

1) 2006년 7월 3일부터 8월 1일까지 주생활기본계획(전국계획)(안)에 대한 의견 수렴

고령화사회라는 인구감소시대의 도래, 다양한 주택수요 등 환경변화에 대응하는 방향으로 전환

- 기존 주택정책을 지탱해 온 공영주택제도, 주택금융공고를 통한 주택금융, 공단주택제도가 각각 폐지 및 민영화 등으로 크게 변화되고 있고, 공적주체의 역할이 시장의 기능 원활화로 전환

○ 일본 주택정책의 대전환

- 공공의 역할이 주도적이었던 공영주택법(1951) → 공공과 민간이 함께 주택공급에 주력했던 주택건설계획법과 주택건설5개년계획(1966) → 시장화 추진(1996) → 주거권 개념하의 주생활기본법(2006)이 기존의 주택건설계획법을 대체하면서 주택정책의 대전환을 맞고 있음

○ 우리나라도 양의 절대빈곤문제는 어느 정도 해소되고, 저출산·고령화, 주택수요 특성의 다변화 등의 환경변화에 직면하고 있으므로 일본의 주택정책의 전환은 시사하는 바가 큼

○ 우리나라는 과거 주택공급 중심의 주택건설촉진법에서 건설과 관리가 포함된 주택법(2002)체제로 전환하고 중장기 주택종합계획(2003~2012)을 수립·시행하고 있음

- 2000년대 들어와 주거복지정책 비중이 강화되고 있으나 체계적 추진이 미흡
- 주거법 또는 주거기본법에 대한 필요성이 제시되고 있으나 현재 주거권에 대한 인식과 여건조성이 불충분

○ 우리의 경우, 주거빈곤계층에 대한 정책마련과 시스템 체계화가 긴급하며 주거정책 목표를 구체화하고 이를 달성할 수 있는 우리나라 전체·지역적 특성에 맞는 구체화되고 객관적인 성과지표를 설정할 필요가 있음

- 국토연구원 토자주택연구실 윤주현 선임연구위원 (jhyoon@krihs.re.kr, 031-380-0308)
- 국토연구원 토자주택연구실 강미나 책임연구위원 (mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)
- 국토연구원 토자주택연구실 박천규 연구원 (cgpark@krihs.re.kr, 031-380-0274)