

국토정책 *Brief*

제 241 호
2009. 8. 24

주요 국가의 국토정책 최신 동향시리즈 ④

공공임대주택단지 건설의 사회통합적 접근: 일본사례

배순석(국토연구원 선임연구위원), 남원석(주택도시연구원 선임연구위원)

- 일본에서는 공공임대주택에 대한 기피 또는 배제현상이 거의 부각되지 않고 있음. 이는 일본이 채택해 온 공공임대주택 관련 정책들이 미연에 문제를 방지해 왔기 때문으로 판단됨
- 일례로 HOPE(Housing with Proper Environment)계획제도를 통해 대규모 중고층 공영주택단지 개발을 지양하고 전통적 주거문화를 계승하거나 참신한 디자인으로 개발하여 기피대상이 아닌 지역사회의 주요 자원으로 자리 잡게 함
- 일본의 공영임대주택단지는 평균 160세대의 소단위로 개발되며, 공영임대주택을 재건축하거나 새로 개발할 때 다양한 유형의 공공 및 민간주택과 혼합하여 소득계층의 혼합을 추진함
- 1990년대 중반부터는 민간이 건설한 주택을 매입, 또는 임대하여 공공임대주택으로 활용하여 저소득가구의 공간적 분산을 도모함으로써 소득계층의 혼합을 도모하고 있음
- 2003년부터는 장기거주 고령세대들로 이루어진 공영주거단지에 활력을 불어넣고 단지 이미지를 향상시키기 위해 어린 자녀를 양육하는 젊은 부부세대에게 공영임대주택의 일정부분을 배분하는 전략을 활용하고 있음

■ **시사점:** 공공임대주택단지가 지역사회에서 선호하는 대상이 되도록 하기 위해서는 디자인 등 물리적인 측면과 더불어 주택의 공급, 관리 그리고 사회복지 서비스를 포괄하는 종합적인 사회통합전략을 마련하여 대처하는 창조적 발상이 필요

1. 개요

- 일본에서는 미국 등 서구국가들과는 달리 저소득층 거주지역인 공공임대단지에 대해 지역사회에서 심하게 기피하거나 사회적으로 배제하는 현상이 두드러지지는 않는데 이는 관련 정책추진으로 미연에 문제를 방지할 수 있었기 때문인 것으로 판단됨
- 일본의 공공임대주택은 크게 두 가지로 구분되는데 하나는 지방자치단체가 국고 보조로 공급하는 공영주택이고, 다른 하나는 (구)주택도시공단이 3대 대도시권에 공급하였던 공단주택이 있음
 - 공영(임대)주택의 경우 1966년까지 ‘1종’과 ‘2종’으로 구분되어 1종은 하위소득 18~33%의 가구를 수용하고, 2종은 하위소득 0~17%의 가구를 담당하였는데, 1996년 이후에는 1종과 2종이 통합되어 하위소득 25% 이하 가구에게 공급하되 고령자 및 장애인의 경우 하위소득 40%까지 입주를 허용함
 - 공단주택은 주로 대규모단지의 형태로 분양주택과 임대주택이 같이 개발되었고, 직접적인 국가보조가 없었기 때문에 공영주택 입주자보다 소득이 높은 중간소득층을 대상으로 주택을 공급하였는데 1990년대 초반에 주택공급을 중단함
- 일본에서 공공임대주택단지에 대한 거부감과 배제현상을 최소화하는 데 기여했던 것으로 보이는 대표적인 프로그램과 정책들은 ‘HOPE(Housing with Proper Environment)계획제도’, ‘소규모 혼합형 단지조성방식’, ‘공공임대주택 공급방식’, ‘연령계층 혼합을 위한 입주제도’, ‘공공주택단지와 복지서비스의 연계정책’ 등임

2. 일본의 HOPE계획제도 도입을 통한 공영주택단지 디자인 개선

- 일본 정부는 1983년에 HOPE계획제도를 신설하여 기초자치단체(市区町村)들이 지역특성을 반영한 주택을 계획하여 공급하는 것을 재정적으로 지원하였는데 HOPE계획제도의 3대 목표는 아래와 같음
 - 자연환경, 전통, 문화 등 지역 특성에 적합한 질 높은 거주공간 창출
 - 지역의 자주성과 다양성 존중
 - 주거환경, 지역사회, 지역산업을 종합적으로 감안한 지역주택사업 추진

- HOPE계획제도를 수립한 지자체의 약 40%가 공영주택에 관한 내용도 포함하였는데, 계획수립 비용의 1/3을 국가가 보조하며, 추진사업의 경우 계획수립 후 3년 동안 국가가 소요비용의 1/3을 보조하고, 공영주택의 경우는 유리한 조건의 특별융자금을 제공함
- HOPE계획제도의 추진에 따라 공영주택은 종래의 중고층 대단지 공급방식에서 벗어나 해당지역의 전통적인 주거문화를 계승한 목조주택, 참신한 디자인의 철근콘크리조 주택 등 다양한 모습으로 공급되었고, 단지 내에는 광장, 놀이터 등 편의시설들을 배치하였음
 - 단지입구에는 전통양식의 나가야 문(長屋門)을 설치하거나, 외벽에 지역 고유의 대리석을 붙이고 지붕을 기와로 조성하는 등 지역경관을 오히려 풍요롭게 하는 공영주택단지 조성 사례들이 증가함
- 공영주택은 지자체 차원에서 기피의 대상이라기보다는 지역사회의 중요한 자원으로 새롭게 자리매김하였는데, 이러한 경향은 지금도 지속되고 있음
 - 지자체의 담당 공무원들은 공영주택에 대해 단지 저소득자용 주택이라는 기존 인식에서 벗어나 지역의 다양한 특성과 연계시키기 위해 노력하고 있음
- HOPE계획제도를 계기로 공영주택에 대한 인식이 변화되어 공영주택의 주거수준이나 주거환경은 후퇴할 수 없었으며, 공영주택 거주자들에 대한 지역사회의 차별, 배제, 낙인화 등 부정적인 요소가 발생할 여지가 크게 감소함

3. 일본의 소규모 소득계층 혼합형 공영주택개발

● 소규모 단지조성

- 일본에서는 공영주택의 단지당 세대수가 평균 160호 전후로 우리나라에 비하면 매우 소규모 단지로 개발됨
- 주택의 양적 부족문제에 대응하여 대규모 공영주택단지를 개발한 경험이 없는 것은 아니나, 주택의 양적 부족문제가 해소된 이후에는 질적 측면을 강조하면서 주로 소규모 공영주택단지를 개발하여 저소득가구가 특정지역에 과도하게 밀집하지 않도록 하였음

● 일본의 공공임대주택 재건축 또는 신규 개발 시 소득계층의 계획적 혼합

- 공공임대주택단지의 재건축을 통한 소득계층 혼합전략은 두 가지가 있는데 하나는 잔여지처분방식(殘地処分方式)으로 1990년대 이후 가장 많이 선호되고 있음
 - 공공임대주택 재건축 후 재입주 의사를 보인 세대를 위해 고층의 공공임대주택을 건설하는 한편, 잔여지는 민간사업자에게 매각 또는 일정 기간 임대하여 민간사업자가 민간주택지를 조성하도록 함으로써 소득계층의 혼합을 이루는 방식임
 - 그러나 잔여지 처분방식은 소득계층 간 혼합을 염두에 둔 재건축 수법이라기보다는 공공임대주택 개발기관이 잔여지 처분에 따른 수익을 이용하여 재건축사업비나 적자해소에 충당하고자 하는 목적이 크며, 공영주택을 고층화시킴으로써 주거환경과 경관에 부정적인 영향을 미친다는 지적을 받고 있음^{주)}
- 또 다른 혼합방식은 1993년부터 시작된 공공임대주택의 복합재건축사업인데, 공영주택단지와 입주대상 소득수준이 상대적으로 좀 더 높은 공단주택 단지를 통합하여 개발하는 방법임
 - 본래 분리되어 있던 공영주택단지와 공단주택단지의 일부 토지를 등가 교환하여 공영주택단지 내에 공단주택을, 공단주택단지 내에 공영주택을 공급함
- 공공임대주택단지의 신규개발 시에도 복합재건축사업과 유사한 방식이 도입되는 사례가 있는데, 이른바 다수공급주체의 복합개발에 의한 계층혼합 방식임
 - 최저소득층이 입주하는 공영주택과 근로자세대, 중간소득층이 입주하는 공사 주택, 공단주택을 지자체, 도시재생기구, 지방주택공급공사 등 다수의 주택공급 주체가 합동 개발하는 것이 대표적인 예인데, 단지 내 커뮤니티 구성을 보다 다양화함으로써 과도하게 극빈층이 밀집하거나 고령화되는 것을 방지함

● 일본의 민간주택을 활용한 저소득가구의 분산

- 1996년 공영주택법 개정을 계기로 시작된 기존 민간주택의 매입·임대방식에 의한 공영주택 공급제도와 1993년 「특정우량임대주택 공급촉진에 관한 법률」에 따라 공급되기 시작한 특정우량임대주택 정책은 민간주택을 활용한 저소득가구의 분산방식임

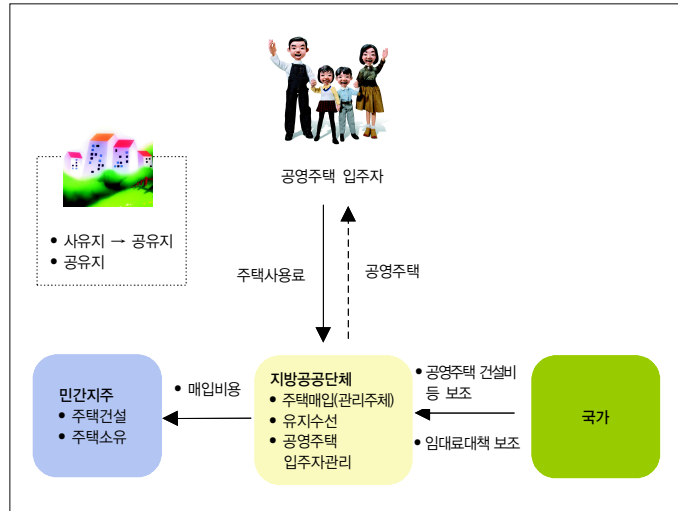
주: 카도바시 테츠야, 2006. “단지재생과 주택정책”(団地再生と住宅政策). 시오카시 캔메이 편. 주택정책의 재생: 풍요로운 거주를 향하여(「住宅政策の再生: 豊かな居住をめざして」). 일본경제평론사. pp167-181.

- 공영주택법에 근거하여 매입·임대방식에 의해 공급되는 공영주택은 국가와 지자체가 임대료대책 보조와 함께 매입 시 필요한 비용의 절반을, 임차 시 공동시설 정비비의 1/3을 각각 보조하는 방식임

- 특정우량임대주택은 민간토지소유자, 지방주택공급공사 등이 건설계획을 수립하여 지자체의 승인을 받은 임대주택에 대해 건설비용의 1/3을 국가와 지자체에서 각각 보조하여 하위소득 25~50%(하위소득 80% 이하에서 지자체 재량으로 입주세대를 정할 수 있음)인 세대에 대해 비교적 저렴한 임대료로 제공되는 것으로, 2005년 현재 17.8만 호가 공급되었음

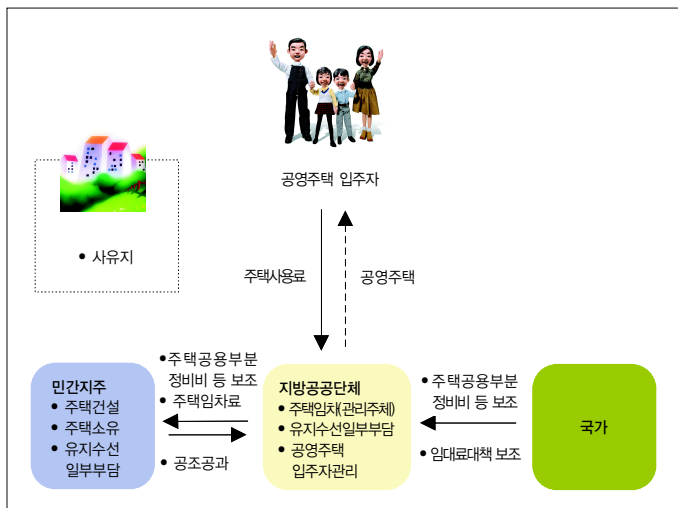
- 이러한 방식은 소득계층의 혼합을 의도한 정책은 아니지만, 기본적으로 단지형 공급방식을 취하고 있지 않고 공공임대주택이 맨션 등 일반주택과 구별이 되지 않기 때문에 저소득세대의 집단거주로 인해 발생할 수 있는 여러 사회문제를 방지할 수 있는 공급방식이라 할 수 있음

【그림 1】 매입방식에 의한 공영주택 공급(일본사례)



자료: 일본주택종합센터. 2001. 공영주택건설사업에 있어서의 PFI방식의 도입에 관한 조사(公営住宅建設事業におけるPFI方式の導入に関する調査). p16.

【그림 2】 임대방식에 의한 공영주택 공급(일본사례)



자료: 상계서.

4. 일본 공영임대주택의 연령계층 혼합제도

- 공영임대주택의 장기 거주세대 증가는 거주세대의 고령화로 이어져 관리 및 커뮤니티의 활성화 등에 부정적인 영향을 미쳐 왔음

- 일본의 경우 대다수의 지자체는 단지 내 복도, 계단 등 공용부분의 청소와 제초작업 등을 거주세대의 자주관리로 이뤄지도록 하고 있는데, 고령화가 진행되면서 이러한 활동이 차질을 빚고 있음
- 이에 1999년 12월 「양질의 임대주택 등의 공급촉진에 관한 특별조치법」이 제정되어 정기차가제도(定期借家制度)가 도입되었고, 도쿄도는 이를 근거로 2001년부터 젊은 가족세대를 대상으로 ‘기한부입주’를 적용하기 시작하였으며, 2003년부터는 일반 공영주택에도 적용하기 시작함
 - 젊은 가족세대들은 시간이 지나면 경제력이 증대하여 기한부입주로 인한 문제발생 소지가 매우 적고, 젊은 세대라는 특성으로 인해 단지 내 커뮤니티 활성화 또한 기대될 수 있었기 때문임
- 젊은 세대가 기한부입주제도를 통해 공영주택에 입주하기 위한 조건은 ① 소득수준이 공영주택 입주자격에 부합할 것, ② 신청자와 그 배우자가 40세 미만일 것, ③ 부부세대 혹은 자녀세대일 것 등임
- 대상주택은 특정 공영주택의 공가(空家) 중 세대특성에 따른 거주수준을 고려하여 전용면적 40㎡ 이상의 주택으로 정하였으며, 10년이 지난 후에는 퇴거를 원칙으로 하지만 그 시점에서 여전히 공영주택의 입주자격을 가지고 있는 세대에 대해서는 거주안정을 고려하여 희망자에 한해 도쿄도가 다른 주택을 알선함
- 대상주택은 역에서 도보로 15분 이내이면서 보육원이나 의료시설 등을 이용하는 데 어려움이 없는 공영주택으로 정하여, 자녀양육이나 직주근접의 측면에서 젊은 세대를 유인하기 용이하도록 하였고 입주대상에는 젊은 세대뿐만 아니라 맨션·목조주택밀집지역의 재건축에 따라 주거지를 일시적으로 필요로 하는 세대도 포함하였음
- 2005년 이후 공영주택에서 기한부입주제도를 실시하는 지자체가 점차 증가하였으며, 소득 하위 40% 이내의 장애인, 고령자뿐만 아니라 초등학교 취학 전의 자녀가 있는 세대도 입주대상 가구에 포함시킴
- 기한부입주제도는 공영주택의 본래 취지, 즉 저소득세대의 지속적인 거주안정 보장과 배치되는 측면이 있기는 하지만, 고령화의 진전과 커뮤니티의 침체라는 현재 일본 공공임대주택 정책이 당면한 문제에 대응할 수 있는 하나의 수단으로서 의의가 있음

【표】 일본에서 공영주택 기한부임주제도를 실시하는 지자체

사업주체	실시시기	대상자	거주기간
도쿄	2001년 12월	• 젊은 가족세대(40세 미만) • 다자녀 세대(45세 미만, 자녀 3인 이상) • 맨션·목조주택밀집지역 재건축에 따른 가이주	10년 10년 3년 이내
사이타마현 (埼玉県)	2005년 2월	• 중학교 취학 전의 자녀가 있는 세대	10년
도쿄 네리마구(練馬区)	2005년 3월	• 젊은 가족세대(40세 미만)	10년
오사카부 히가시오사카시 (東大阪市)	2005년 7월	• 젊은 가족세대(35세 이하)	10년
니가타현 니가타시 (新潟県 新潟市)	2006년 1월	• 초등학교 3학년 종료 전의 자녀가 있는 세대	10년 거주와 중학교 수료 전까지의 거주 중 짧은 기간을 선택
군마현 이세자키시 (群馬県 伊勢崎市)	2006년 3월	• 전 세대	10년

자료: 일본 국토교통성 주택국, 2006.

5. 일본의 복지서비스 연계를 통한 단지의 매력 증대

- 전후 일본 공공임대주택이 사회적 배제나 낙인의 문제에서 비교적 자유로울 수 있었던 것은 거주수준이나 주거환경의 측면에서 다른 민간주택을 오히려 선도하는 역할을 했기 때문임
- 그러나 점차 민간부문의 주택공급역량이 신장되고 공공임대주택에서 고령자를 위시한 저소득세대의 집중이 진행되면서 일본에서 거주수준을 중심으로 한 공공임대주택의 매력은 과거에 비해 감소하기 시작하였음
- 공공임대주택에 대한 이미지 악화문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 거주세대의 다양한 복지소요에 적절히 대응할 수 있는 체계를 구축함으로써, 공공임대주택의 매력을 지속적으로 유지시키고자 하는 노력들이 나타나고 있음
 - 과거의 공공임대주택이 양호한 주거환경으로 인해 민간주택을 선도해왔다면, 이제는 복지서비스와의 연계체계를 구축함으로써 민간주택을 새로이 선도하고 있음

6. 시사점

- 일본의 경우 공공주택단지에 저소득 주민들의 집중함에 따른 단지의 쇠퇴와 커뮤니티의 침체를 제어하려는 다양한 조치들을 취함
- 이러한 일본의 사례를 통해 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있음

첫째, 단순히 물리적 공급방식의 개선만으로 계층 간 갈등이 해결될 수 없는 만큼, 일본의 경험을 바탕으로 공공임대주택의 공급, 배분, 관리의 전체 영역을 종합하는 새로운 사회통합 전략을 마련할 필요가 있음

둘째, 적정규모의 공공임대주택단지 건설이 필요: 단일 공급주체에 의한 대단지 공급방식은 지역사회에서 이질적인 존재로 인식되기 쉽고 보다 넓은 택지를 확보하려 하다보면 직주근접을 실현하기 어렵다는 단점을 고려

셋째, Age Mix 필요: 재건축을 통한 계층혼합과 더불어 젊은 계층과 섞여 살 수 있도록 하는 일본의 기한부입주제도를 응용해 볼 필요가 있음

넷째, 공공임대주택의 관리와 관련하여 복지서비스의 연계와 커뮤니티의 활성화에 초점을 맞춘 프로그램이 필요함: 이는 일본의 경험에서 보는 바와 같이 단지의 매력을 높여 다양한 소득계층의 입주 유도 필요

- 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 배순석 선임연구위원 (ssbae@krihs.re.kr, 031-380-0304)
- 주택도시연구원 남원석 선임연구원 (wipeout21@naver.com, 031-738-4228)

