

전환기의 일본주택

- 서민주택 연구와 주택정책 -

타카다 미츠오 (일본 교토대학 교수)

1. 니시야마 우조의 [서민주택의 연구]와 공공주택

(1) 서민주택의 연구

현재 일본의 하우징 연구, 즉 주택계획과 주택공급의 연구의 기초를 만든 것은 니시야마 우조 교토대학 명예교수 (1911-1994)이다. 제 2 차세계대전 중이었던 1944 년에 제출된 니시야마의 박사학위논문 [서민주택의 연구] (전시중인 관계로 학위수여는 1947 년에 이루어졌다)는 일본의 하우징 연구의 역사 속에서 가장 중요한 연구의 하나라고 말할 수 있을 것이다. 이 연구는, 전쟁 중의 국민 생활이 압박받는 상황 속에서, 국민의 주생활을 지키기 위해 주생활을 대상으로 이루어진 일본에서의 최초의 과학적인 연구였으며, 매우 실천적인 연구이었다. 또한, 전후의 하우징 연구와 건축계획학, 공공주택 계획과 주택정책에 기초가 되는 중요한 내용을 포함하고 있었다.

니시야마는 인간다운 주생활을 영위하기 위한 최소한의 주택기준을 명확히 하기 위해, 이전까지는 건축학이 대상으로 하지 않았던 [서민주택]을 대상으로, 주택의 물리적 측면에 중점을 두었던 지금까지의 건축학과는 다른 어프로치인 [생활연구]를 실시하였다. 즉, [주거실태조사](스미카타조사) 라고 하는 독자적인 방법론에 의한 방대한 실증 연구를 통해서 주생활에 담겨있는 법칙성을 해명하여, [식침분리]와 [격리취침]이라고 하는 주택 계획의 2 대원칙을 세우게 된다 (그림 1).

(2) 식침분리와 격리취침

여기에서 [식침분리]는 식사실과 침실을 분리하는 것의 필요성을 논한 것이다. 니시야마는 조사연구에 근거해서 아무리 좁은 서민주택이라도 식사실과 침실을 분리하는 경향이 매우 강하다는 것을 통계학적으로 명확히 하여, 그 배경에 주택 위생의 문제가 있다는 것을 지적하는 한편, 인간다운 주생활을 이루기 위한 주택의 최저 기준으로써, 식사실과 침실의 분리를 제창하였다. 한편, [격리취침]은 부부와 자녀, 남자와 여자의 침실을, 아이의 연령에 따라서 격리하는 것의 필요성을 논한 것이다. 니시야마는 [식침분리]와 같은 방법으로, 아이의 나이와 성별에 있어서 침실이 분해되어 가는 원리를 해명하여, 필요한 침실의 격리가 주택의 최저기준의 구성요소인 것을 제시하였다.

또한, 니시야마는 이러한 원칙에 근거한 주택의 계획기준과 규격평면을 제안하였다 (그림 2). 그리고, 그 배경에는 규격설계의 보급에 대한 명확한 전망이 있었다. 즉, 이 연구는 주생활의 원리를 해명하는 생활연구이었을 뿐만 아니라, 주택설계계획, 게다가 사회적 시점에서 본 주택 설계방법의 연구이었다고도 할 수 있다. 연구의 성과는 당시의 공공주택 공급기관이었던 주택공단의 [주택 건설기준]등으로 결실을 맺었고, 제 2 차 세계대전 후의 일본의 주택 계획에 큰 영향을 끼치게 되었다.

(3) 제 2 차 세계대전 후의 일본의 주택 계획

현재의 일본, 특히 도시지역에 건설/공급되어 있는 주택 중에는 몇 DK, 또는 몇 LDK 라고 하는 식으로 표현되고 있거나, 표현 가능한 주택이 많다. 일반적으로 nLDK 플랜이라고 불리는 이 형식은 제 2 차 세계대전 후에 성립되어, 급속하게 보급된 주택의 근대 모델이다. 그 제 1 호는 1951 년에 설계되었던 공영주택 기준설계 51C 형 (기본설계 : 동경대학 요시타케 연구실)이었다고 말하여 지고 있다 (그림 3). 이것은 후에 2DK 라고 불리는 형식이며, 앞에 서술한 니시야마 우죠의 연구를 기초로 하여 식침분리와 격리취침의 원칙에 따라서 설계된 것이다. 그 후, 일본의 주택계획은 공영주택과 공단주택 등의 공공주택의 표준설계를 중심으로 전개되어, 그 속에서 확립된 nLDK 플랜은, 니시야마의 주거실태조사를 발전시킨 다양한 조사연구를 기초로 개량을 거듭하여 민간 집합주택과 단독주택을 포함하여 넓게 보급되게 되었다.

하지만, nLDK 플랜은 핵가족이라는 특정한 가족형태에 대응하고 있을 뿐만 아니라, 고도 경제 성장기의 특정한 라이프 스타일에 대응하는 것이기도 하였다. 하지만, 가족도 라이프 스타일도 다양화 하고 있는 현대사회에 있어서는, 획일적이거나 적합성이 결여된 점이 있기 때문에 nLDK 플랜의 재검토가 요구되고 있다. 특히, 생활단위의 개인화와 가족/커뮤니티의 재편이 진행되고 있는 고령사회에서는 새로운 가족과 주거의 관계성을 고려한 주택계획이 필요하게 되었으며, nLDK 플랜으로부터 탈피한 주택계획의 방법이 모색되고 있다. 예를 들면, [쿠마모토 현영 호타쿠보 단지]에서는 개인, 가족, 사회의 관계성을 공공주택의 계획을 통하여 재편하는 시도가 이루어졌다 (그림 4). 또한, 오사카부 주택공급공사의 [후렉스 코트 요시다]에서는 거주자가 참가하여 다양한 주택을 실현 할 수 있고, 변경 가능한 시스템이 도입되었다 (그림 5). 이러한 시도를 포함하여, 공공주택이 수행한 역할은 현재 다시 한번 재인식될 필요가 있다고 생각된다. 또한, 공공주택의 공급을 중심으로 전개되어 왔던 일본의 주택정책은, 이미 커다란 전환기에 직면해 있으며, 주택정책에 있어서부터 주택계획의 장래상의 검토가 필요하게 되어있다.

2. 제 2 차 세계대전 후의 일본의 주택정책

(1) 전후 주택정책의 주요 3 제도

한편, 제 2 차 세계대전 전의 일본의 도시주택은 민간임대주택이 중심이었다고 말할 수 있다. 1941 년에 실행 되었던 [대도시 주택조사](후생성 생활국이 실행한 24 도시의 주택 전호조사)에 의하면 주택임대율, 즉 전 주택수에서 점유하는 임대 주택수의 비율은 동경시가 약 75%, 오사카시가 약 91%, 여기에 나고야시, 교토시, 고베시, 요코하마시를 포함한

6 대도시의 주택임대율의 평균은 약 80%이었다. 그러나, 전쟁으로 많은 임대주택의 스톡이 소실되어, 또한 남은 임대주택도 토지/주택임대료통제령의 존속과 재산세의 창설 등으로 인하여 경영이 곤란하게 되어, 임대주택의 소유주택화가 진행되었다. 전쟁후에는 공공임대주택과 함께 소유주택(분양주택을 포함)의 건설이 증가하여, 전쟁전과 비교하면 임대주택의 비율은 약 40% (이중 공공임대주택은 약 7%), 동경도(구부)와 오사카시에서 약 60% (이중 공공임대주택은 동경도 구부에서 약 8%, 오사카시에서 약 12%)이었다.

이러한 상황은 제 2 차 세계대전 후의 일본의 주택정책과 관계가 깊다. 전후의 일본의 주택정책은 전쟁의 재해에서의 주택 부흥과 대도시권에 있어서의 급속한 인구 증가에의 대응, 즉 [주택난의 해소]를 주된 목적으로 하여, 주택의 양적충족을 무엇보다도 중시하여 진행되어 왔다. 그 때문에 주택정책은 공급 주택수로 평가되는 측면이 많아, [호수주의(戶數主義)] 라고도 불리어 졌다. 주택수 확보의 수단으로써는, 첫째로, 공공임대주택의 공급, 둘째로, 공공분양주택의 공급과 공적 용자 ([소유 주택정책]이라고 불리어져 왔다)를 특징으로 하는 시책이 전개되었다. 그리고, 이러한 정책을 [주택금융공고법](1950), [공영주택법](1951), [일본주택공단법](1955) 이라고 하는 3 개의 법률 ([전후주택정책의 3 기둥], 또는 [주요 3 제도]라고 불려져 왔다.)이 뒷받침해 왔던 것이다 (그림 6).

(2) 주택금융공고법 (住宅金融公庫法)

[주택금융공고법]은 국민의 주택건설을 지원하기 위한 용자제도를 정한 법률이다. 당시 민간 금융기관에서는 제조업 등의 기간산업을 수행하는 기업에 대한 용자가 중심이었고, 개인의 주택건설까지 용자대상을 확대하는 경우는 거의 없었다. 그래서 정부는 주택금융공고라고 하는 특수법인을 만들어, 우편저금 등을 재원으로 하는 재정투융자(財政投融資)의 시스템을 이용한 용자제도를 창설하여 이자 보조지급(利子補給)을 통해, 장기/저리/고정금리의 용자를 실현했던 것이다. 이 자금은 충분한 공공임대주택 건설자금을 가지고 있지 않은 각 지자체로부터도 주목을 받아 도도부현과 행정령 지정도시 등이 설립한 재단법인인 주택협회 또는 주택공사 (예를 들면, 오사카부 주택협회와 오사카시 주택협회 등)에 의해서도 활용되어, 협회(공사) 주택이 건설되었다. 그 후, 각 주택협회(공사)는 [지방 주택공급 공사법](1965)의 시행에 따라 업무를 특수법인으로써의 주택공급공사 (예를 들면, 오사카부 주택공급공사와 오사카시 주택공급공사 등)으로 연장되게 되었다. 현존하는 기존의 협회(공사)주택은 현재 각 주택공급공사의 공사임대주택으로써 관리되고 있다. 또한, 지방 주택공급공사는 주택금융공고를 활용한 분양주택 공급을 수행하여 왔다.

한편, 민간주택을 대상으로 한 주택금융공고 용자는 민간의 주택건설 자금을 대부하는 제도이었으나, 용자의 조건으로써 명확한 기술기준을 두고 있었다. 그렇게 함으로써 용자를 통해서 주택의 질의 향상에 기여하고, 위반건축의 감소에도 일정의 역할을 수행하였다. 주택금융공고 용자를 통해서 건설된 민간주택은 공공주택은 아니나 순수한 민간주택이지도 않은 점에서 공적시책주택이라고 불리어져 왔다.

(3) 공영주택법 (公營住宅法)

[공영주택법]은 각 지자체가 건설하는 공공 임대주택에 국가가 보조를 하는 시스템을 정한 법률이다. 공영주택제도는 국민의 세금을 주택건설에 직접 투입하는 보조제도이었으며, 주요 3제도 중에서도 가장 기본적인 제도라고 말하여져 왔다. 공영주택공급의 대

상자는 법률 제정 당시에는 국민의 80%정도로 폭 넓게 설정되었으나, 그 후, 입주 자격자의 상한이 낮추어져, 전 세대중 소득계층이 아래에서 33% (1/3)이하의 저소득자로 되었다. 또, 공영주택에는 1종, 2종의 구별이 설정되었다. 1 종은 소득이 33% (1/3)부터 17% (1/6)까지의 계층을 대상으로 하고, 2 종은 17% (1/6)이하의 좀 더 소득이 낮은 계층을 대상으로 하였다. 원칙적으로 1종의 경우 총건설비의 50% (1/2), 2 종의 경우 67% (2/3)를 국고 보조로 하여, 나머지는 각 지자체에 의하여 임대료로써 회수 되었다. 그 결과, 단순화하여 말하자면, 1 종에서는 임대료가 50%로, 2 종에서는 33%로 감소되는 것이 된다. 이것이 공영주택에 있어서 저임대료가 실현가능했던 시스템이다. 이러한 임대료 제도는 [원가임대]제도라고 불리어, 1996 년의 공영주택법 개정까지 일본의 공영주택에 적용되어 왔다.

(4) 일본주택공단법 (日本住宅公團法)

[일본주택공단법]은, 대도시권으로의 근로자의 집중에 따른 주택부족에 대응하기 위해, 주택건설과 택지개발을 수행하는 조직의 업무를 정한 법률이다. 일본주택공단의 사업은 공영주택 건설과 마찬가지로, 공공주택 공급을 중심으로 하였으나, 공영주택과는 다른 다음과 같은 특징이 있었다. 첫째로, 공영주택이 행정구역단위로 사업을 수행하는 시스템이었던 것에 비해서, 공단주택은 인구가 집중하는 특정지역에 있어서 행정구역 단위를 넘어선 주택공급을 수행하는 시스템이었다. 둘째로, 공영주택이 저소득자를 대상으로 주택을 공급한 것에 비해서, 공단주택은 중견근로자를 대상으로 하였다. 셋째로, 공영주택은 목조, 간이내화구조, 내화구조 등의 주택을 포함한 것에 비해서, 공단주택은 내화성능을 가진 집단주택을 기본으로 하여, 대규모 단지로서 건설되었다. 게다가, 공단의 업무에는 대규모의 택지공급과 관련시설의 건설, 토지구획 정리사업 등도 포함되어, 공적 개발자로서의 역할이 기대되었다.

일본주택공단의 사업은 주택금융공고의 용자와 마찬가지로, 재정투융자의 자금을 이용하여 전개되었다. 국고보조금은 재정투융자의 기금으로부터 차입금에 대한 이자 보조 지급 뿐으로, 국고보조에 의해서 임대료를 직접 줄이는 공영주택과는 임대료의 시스템이 달랐던 것이다. 또한, 공단은 처음부터 임대주택만이 아니라 분양주택도 공급하여 왔다.

3. 주택정책 목표의 변화와 공공주택

(1) 주택정책 목표의 변화

앞에서 말한 바와 같이, 제 2차 세계대전 후의 일본의 주택정책은 [주택난의 해소]를 목표로, 공공주택 공급과 공적용자를 중심으로 해서 진행되어왔다. 구체적으로는 1965년에 성립된 [주택건설 계획법]에 근거하여, 주택건설 목표가 5년을 기준으로 설정되어, 공적자금을 활용한 주택의 사업량이 주택건설 5개년 계획으로 내각의결을 통해서 결정되어 사업이 추진되어 왔다. 주택의 절대량이 부족하여 주택산업이 발달하지 않은 상황 하에서는 이 정책은 유효성이 높았다. 그러나, 고도경제 성장이 일단락된 1970년대 후반부터 흔들림이 보이기 시작하였다.

제 1 차 석유파동이 일어난 1973 년에 이루어진 [주택 통계조사]에 있어서, 일본의 모든 도도부현에서 주택수가 세대수를 넘은 것이 확인되어, [주택난의 해소]를 목표로 해온 전후 주택정책은 재검토의 요구에 직면하게 되었다. 주택문제는 [양의 시대에서 질의 시대로] 이행했다고 말해지게 되었고, 주택산업의 발전 속에서 주택공급에 있어서의 공공과 민간의 새로운 역할분담이 과제가 되었다.

게다가, 버블경제 붕괴 후, 한신아와지 대지진 재해가 발생한 1995 년의 주택택지심의회 답신에서는 [시장중시/스톡중시]라고 하는 전후 주택정책의 근본적 개혁의 방침이 내세워졌다. 공영주택법의 개정, 공단과 주택금융공고의 독립행정법인화의 결정 등의 일련의 움직임은 이러한 방침에 의한 것이다.

(2) 공영주택법의 개정

공영주택의 원가임대료제도는, 각 주동 단위의 경영을 생각하면 이해하기 쉬운 제도 이었다. 그러나, 지역단위로 생각하면 여러가지 모순을 포함하고 있다. 예를 들면, 시간이 경과하면 물가상승에 따른 건설비가 상승하여 원가 그 자체에 큰 격차가 생기게 되어, 새로운 공영주택의 임대료가 오래된 공영주택의 몇 배까지 될 가능성이 있다. 또한, 임대료가 저렴한 오래된 공영주택의 유지관리비는 점점 더 높아지는 것에 비해서, 임대료가 비싼 새로운 공영주택은 유지관리비가 거의 들지 않는다고 하는 모순이 생기게 되었다. 게다가, 도시의 고밀화에 따른 주택입지가 교외화함으로 인해서 건설시기가 느리면 느릴 수록 입지는 불편한 장소가 되나, 임대료는 거꾸로 높아지는 등의 문제도 있었다.

이러한 모순의 해소를 목적으로, 1966 년의 공영주택법 개정에서는 [응능응익(應能應益) 임대료]제도가 도입되었다. 응능(應能)제도는 입주자의 소득에 따라서 임대료가 정해지는 시스템이다. 응익(應益)제도는 주택의 넓이와 입지 등의 편익에 따라서 임대료가 정해지는 시스템이다. 이 2개의 원리를 조합해서 좀 더 공평한 임대료 제도를 실현하는 것이 개정의 목표이었다. 여기에 맞추어서 1종, 2종의 종별은 철폐되었다. 또한, 공급대상은 좀 더 저소득층으로 넘어가 소득계층 25% 이하로 되었다. 게다가 공영주택공급은 직접 건설만이 아니라 민간주택의 임차와 구입으로도 가능하게 되었다. 또한, 공영주택만으로 대응하기 힘든 정책과제에 대해서 1993 년부터 [중견소득자를 위한 특정 우량임대주택]제도, 2001 년부터 [고령자를 위한 우량임대주택]제도 등의 국고보조제도가 창설되었다.

(3) 공단/주택금융공고의 독립행정법인화

1981년 일본주택공단은 택지개발공단과 통합되어 [주택·도시정비공단]이 되었다. 사업의 범위와 규모는 한층 확대되어 뉴타운 개발부터 철도 경영까지 다양한 사업이 전개되었다. 그러나, 그 후 민간 사업자와의 경합이 문제시되고, 재정투융자와 특수법인에 대한 비판도 높아지는 속에서 사업의 축소가 부득이하게 되었다. 우선 1999년에는 [도시기반정비공단]이 되어 분양주택 사업이 제외되었고, 게다가 2004년에는 지역공단과 통합되어 독립행정법인 [도시재생기구]가 되어, 주택의 직접공급에서 민간공급지원으로 사업의 중심이 바뀌어짐과 더불어 신규 뉴타운 사업도 제외되었다.

주택금융공고도 마찬가지로, 최근 민간금융기관이 주택융자에 진출하여 주택금융공고의 융자와의 경합이 현저해짐과 더불어 재정투융자와 특수법인에 대한 비판이 높아짐에 따라 주택금융공고의 폐지론이 강해지게 되었다. 현재, 2001 년의 특수법인 등 정리합리화

계획에 따라서 증권화 지원사업 등이 진행되고 있으나, 2006년말까지는 주택금융공고는 폐지되어 새로운 독립행정법인이 설립되는 것이 결정 되어있다.

(4) 지방분권 개혁과 공공주택

게다가 최근에는 [삼위일체의 개혁]이라고 불리는 지방분권개혁이 진행되고 있다. 이것은, 첫째로 국고보조금의 폐지/감축, 둘째로 지방교부세의 억제, 셋째로 국가에서 지자체로의 세원 이전을 동시에 행하는, 국가와 지방의 역할분담을 재검토하여 지방분권을 추진하는 정책이다. 이 개혁에 의해서 공영주택 공급을 시작으로 하는 주택정책은 국가의 역할에서 지자체의 역할로 바뀌려고 하고 있다. 즉, 국고보조에 의한 공공주택 공급은 급격히 축소될 가능성이 높아진 것이다. 각 지자체에는 지역성을 중시한 보조금 제로(0)의 주택정책으로의 역할이 요구되고 있으나, 지자체에 있어서는 충분한 주택정책이 행하여 지지 않을 가능성도 지적되고 있다.

(5) 주택정책과 공공주택

이상과 같은 흐름 속에서, 현재 일본에 있어서는 공공주택 공급의 축소와 폐지를 요구하는 목소리가 높아지고 있는 한편, 공공주택 스톡의 활용과 재생이 커다란 과제가 되어가고 있다. 그러나, 공공주택을 둘러싼 이러한 논의에는 그 정책론적 평가의 혼란이 보여진다. 향후의 공공주택을 논함에 있어서는 그 주택정책적 평가를 정확히 하여 재설정하는 것이 중요하다고 판단된다.

원래 주택정책에는, 주택곤궁(困窮)자에 대한 거주지원이라고 하는 [사람]에 대한 정책(주거복지)과, 양질의 주택 스톡의 형성이라고 하는 [지역]에 대한 정책(주거기반정비)이 있다. 공공주택 공급은 실제로 이 2정책이 합쳐진 정책이라고 할 수 있다. 이 정책은 제 2차 세계대전 직후부터 고도경제 성장기까지의 일본의 상황에서는 적합했다고 할 수 있을 것이다. 그러나, 주택의 양적 충족이 달성되고, 주택산업이 발달한 상황 하에서는 재검토가 필요하게 되었다고 생각된다. 이 2개의 역할을 혼동하지 않고 구분해 검토해서 향후의 주택정책을 논할 필요가 있는 것이다. 즉, 주택곤궁자에 대한 주거지원 문제와 공공주택 스톡의 활용/재생 문제는 따로 구분해서 생각하지 않으면 안 된다.

중래와 같은 공공주택 공급의 축소에는 일정의 필연성이 있다고 생각된다. 그러나, 저소득층을 위한 적절한 주택공급의 시스템이 불필요하게 된 것만은 아니다. 주택곤궁자에 대한 지원책은 공공주택 공급이 아닌 임대료 보조 등의 수단을 중시하는 방식으로, 오히려 앞으로 좀더 정비되지 않으면 안 된다. 공공주택 공급의 한계와 혼동해서는 안 되는 것이다.

한편, 공공주택 스톡은 이제는 [지역]의 일부이다. 주택공급의 논리만으로 그 장래를 생각해서는 안 된다. 지역의 마을만들기의 자원으로써도 유효하게 활용할 필요가 있다. 예를 들면, 공영주택단지에는 전 주호를 언제까지라도 공영주택으로써 관리할 필요는 없다. 지역의 상황에 따라서 다양한 입거자의 혼주(混住)촉진, 그룹 리빙의 도입, 지역시설의 단지내 설치등도 생각될 수 있는 것이다. 지역의 장래상에 적합한 활용/재생이 보다 더 중요한 것이다.

게다가, 공공주택 및 그 공급기관이 담당해온 주택과 도시정비에 관한 연구기능과 계획재안기능 등의 중요성도 재인식 되지 않으면 안된다. 주택정책의 재편 속에서, 이러한 기능의 평가와 재구축이 요구된다고 할 수 있다.

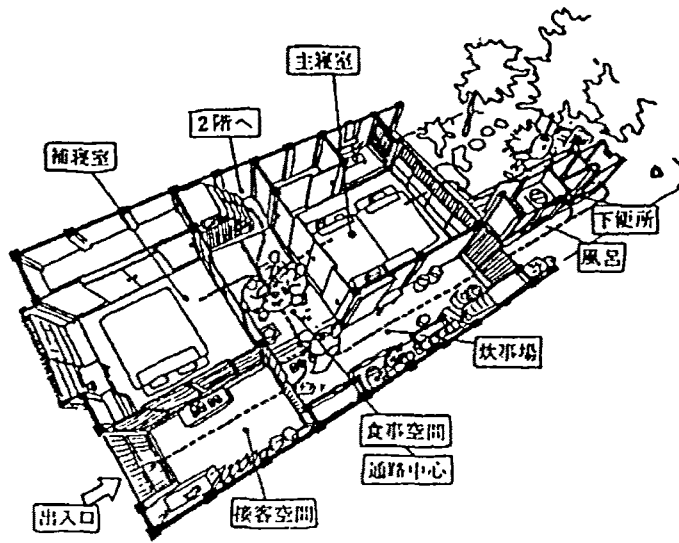


그림 1. 니시야마 우죠의 주거실태 조사

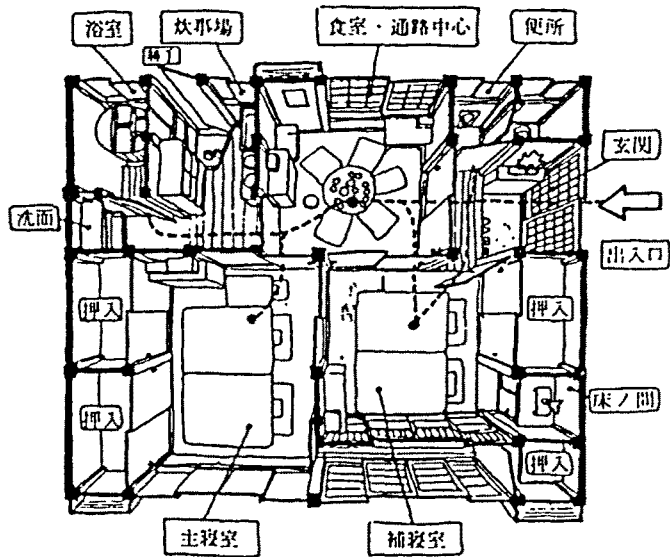


그림 2. 644 형 주택의 제안 (니시야마 우죠)

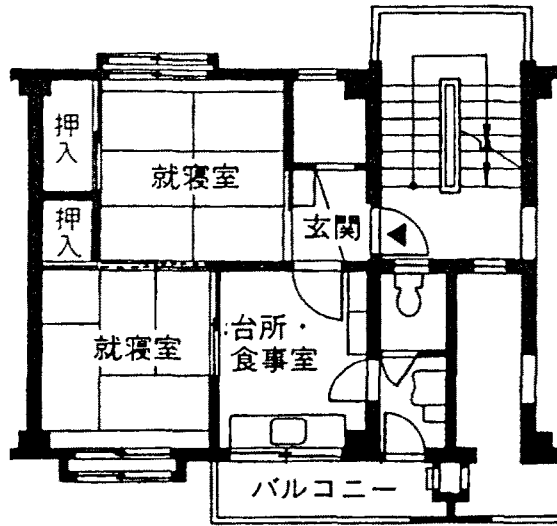


그림 3. 51C 형 공영주택 표준설계 (동경대학 요시타케 연구실)

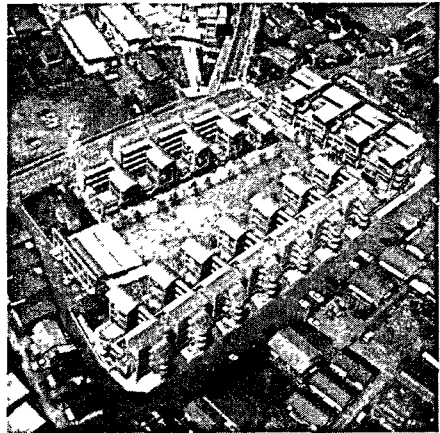
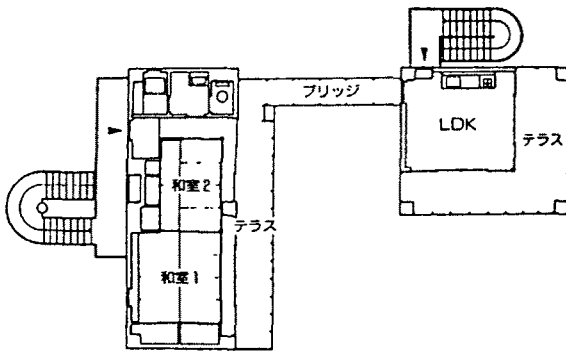


그림 4. 쿠마모토 현영 호타쿠보 단지 (야마모토 리켄)

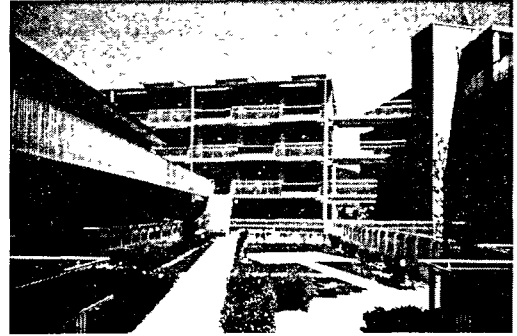
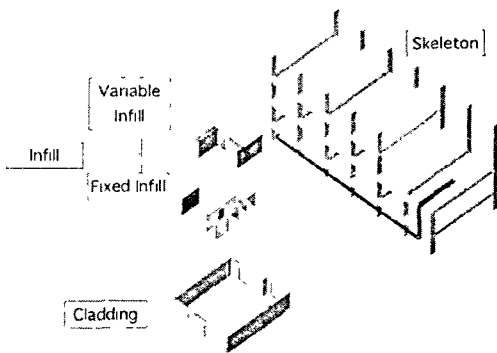


그림 5. SI 방식에 의한 오사카부 주택공급공사 후렉스 코트 요시다

1945		1975		2000		2005
주택난의 해소		도시의 아도해서		신외의 인성으로		최장기능과 소득의 증대로
		(1968)	(1978)	(1988)	(1998)	(2003)
인구		1,783	3,545	4,201	5,025	5,387
인구		1,845	3,284	3,781	4,435	4,777
주택 공급규모	주택공급 규모 (1950)				<ul style="list-style-type: none"> · 수도권응급경직기화사업 (2001) · 수도권주택기 · 수도권 주택비상대책위원회 	
공인 주택	공인 주택 (1951)		<ul style="list-style-type: none"> · 공영주택법 제정 (1951) · 주택공급(住宅供給)법 제정 · 민간주택의 등장, 주택법 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택수급차별 해결 · 주택수급차별 해소 (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> · 고도직을 위한 · 주택(내)주택제도 (2001) 	주택정책의 변천
공인 주택	역대주택 공인법 (1956)	주택·도시개발법(1981) · 도시개발공급과 공급		도시개발법(1990) · 도시·주택사업 제외	도시개발법(2004) · 민간주택기 지원 · 주택공급과 농화	
		주택건설촉진법 (1962)		주택공급촉진법 (1999) (주택법, 도시주택법)		
		지방 주택공급공사법 (1965)				

그림 6. 주택정책의 변천 (자료: 국토건설성)