

일본의 전국 주생활기본계획에 따른 지역 주생활기본계획의 수립특성

The Characteristics of the Prefectural Basic Plans according to the National Basic Plan for Housing in Japan

염철호*
Youm, Chirl-Ho

Abstract

In recent years, the insistence that the central government should hand over the right of establishing and managing housing policies to local governments is growing. And, it is needed that local governments should pursue their own original housing policies. The purpose of this study is to explore the characteristics of the prefectural plans of the national basic act for housing in Japan to envision the future directions of regional housing policies. This study analyzed the structure, main policy contents, and the outcome indexes of all 47 prefectures' plans in Japan. The major results of this study are as follows. 1) The central government and local governments shared their roles appropriately. In addition, the local governments proactively demonstrated the unique quality of their regions when establishing their housing policies. 2) In promoting housing policies, they focused on the housing stock and the market including both public and private sectors. 3) The policy-oriented goals and performance management practices were clearly presented.

Keywords : Japan, Basic Law for Housing, Basic Plan for Housing, Housing Policy, Regional Housing Plan

주요어 : 일본, 주생활기본법, 주생활기본계획, 주택정책, 지역주택정책

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

인구사회구조의 급격한 변화, 주택보급률 100%초과, 주택가격 안정 등 주거 관련 여건변화에 따라 기존의 신규 주택 총량공급위주 주택정책의 전환 필요성이 대두되고 있다. 그동안 정치적 변화기마다 총량적인 주택공급계획이 수립되었고, 공공주택, 민간건설업체 구분할 것 없이 주어진 건설목표의 달성을 위해 지역의 필요나 장소특성을 고려할 겨를도 없이 취득이 용이한 택지를 확보하고 표준화된 아파트단지를 건설하기에 급급해왔다.¹⁾ 결국, 지역 수급상황을 고려하지 않고 획일적으로 주택을 공급하면서 경제성과 효율성을 중시한 대단위 아파트를 중성적으로 공급하게 만들고, 이는 결국 주거유형 및 경관의 획일화와 함께 수급 불균형과 미분양 등의 문제까지 초래하기에 이르렀다. 최근에는 이러한 문제를 해결하기 위해 주택정책 관련권한의 지방이양에 대한 요구와 함께 지역의 독자적인 주택정책 추진의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

한편, 일본에서는 2005년 주택건설5개년계획의 8차계획이 종료되면서 주택재고를 확충하고 본격적인 저출산고령화에 대응하기 위해 주택정책을 새롭게 전환할 필요성이 높아졌다. 이에 따라 주택공급 위주에서 벗어나 거주방식과 주거

환경 등에 중점을 두고 시장과 스톡의 활용을 중심으로 하는 새로운 주택정책으로 전환하기 위해 2006년 '주생활기본법'이 제정되었다. 주생활기본법에서는 전국계획과 도도부현계획으로 나누어 국민 주생활의 질적 향상을 도모하기 위한 성과지표를 설정하는 등의 내용을 포함한 10년 단위의 '주생활기본계획'을 수립하도록 하였고, 2007년까지 47개의 모든 도도부현에서 주생활기본계획 수립²⁾이 완료되었다. 이러한 일본의 주택정책 전환은 국가가 기본적인 방향을 제시하고 지역이 이를 바탕으로 지역특성에 맞는 독자적인 주택정책을 수립·추진한다는 점에서 중앙집중적인 주택정책에서 벗어나 새로운 지역주택정책 추진방향의 모색 필요성이 높아지고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 본 연구에서는 일본의 전국 주생활기본계획 수립에 따른 도도부현의 지역주생활기본계획의 수립특성을 파악하고, 우리 주택정책에서 지역주택정책의 수립·추진을 위한 정책방향을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구방법 및 범위

본 연구에서는 일본의 지역 주생활기본계획의 내용적 특성분석을 위해 47개 모든 도도부현의 주생활기본계획을 수집하였다.³⁾ 우선, 구성체계는 목표·시책·성과지표로 구

*정회원(주저자, 교신저자), 국토연구원 부설 건축도시공간연구소 부 연구위원, 공학박사

1) 임서환(2011). 아파트 중심의 주거문화: 주택정책의 쟁점과 과제. 건축도시공간연구소 2011년도 제1회 건축도시포럼자료집, p. 8
2) 시정촌은 주생활기본계획의 수립 의무대상은 아니다.
3) 각 기본계획은 해당 지자체의 홈페이지를 통해 입수하였다.

성되는 일반적인 체계를 따르는 경우, 이를 변용하거나 독자적인 체계를 구성한 경우로 나누어 유형을 분석하였다. 시책의 분석에 있어서는 전국계획에서 제시하고 있는 목표와 시책을 분석의 틀로 설정한 다음, 각 지자체의 주생활기본계획에서 제시하고 있는 목표와 시책의 내용을 유사 키워드별로 그룹핑하고 이를 전국계획과 비교하는 방법을 채용하였다. 전국계획의 시책을 채용한 경우와 별도의 새로운 시책을 채용한 경우를 파악하여 전국계획의 4개 목표별로 특성을 분석하였다. 성과지표는 전국계획의 지표를 따른 경우와 독자적으로 설정한 지표로 나누어 전국지표와의 관계와 특성 등을 분석하였다. 본 연구에서는 주생활기본법에 따라 전국계획과 지역계획으로 수립되는 주생활기본계획의 수립체계 및 현황을 파악하고, 국가가 설정한 시책과 지표에 대해 지역에서는 어떠한 부분에서 이를 따르면서 동시에 독자적인 시책과 지표를 설정하고 있는지를 파악하고자 하므로, 인구, 면적, 지역현황 등 지자체별 특성에 따른 주생활기본계획의 수립 특성분석은 연구내용에 포함하지 않는다.

3. 선행연구 동향 및 본 연구의 차별성

지방자치체도의 시작과 함께 주택정책에서의 중앙과 지방의 역할분담에 대한 주장이 대두되면서 지역주택정책에 관한 연구가 등장하기 시작하는데, 우선 Koh and Choi (1996)는 지방화 시대의 본격화에 맞추어 지방정부는 지역실정에 맞는 주택건설계획, 택지개발계획 등을 수립하고, 중앙정부는 지방정부의 주택계획을 근거로 장·단기 주택건설계획을 수립하고 지방정부에 대한 각종 기준을 수립하는 등 역할분담의 방향과 실현방안을 제시하였다. 또한 장성수(1999)는 정부주도하의 주택정책 결과 전반적인 주택의 수준향상과 보급률의 증가에도 불구하고 지역간 주거수준의 격차가 심화하며, 중앙정부는 지방정부간 혹은 사업자간의 업무조정·지원의 주체가 되고, 지방정부가 주택정책상의 계획의 수립과 집행의 주체가 되어야 함을 지적하였다. Chun et al.(2005)은 주택정책 운영 실태조사를 통해 지방정부가 자율권을 갖고 지역특성에 맞게 시행하는 업무는 거의 없었으며 중앙정부 의존적 경향이 높음을 분석하고, 수평적 네트워크체계 구축, 행정분권화를 위한 주택관련 법령정비 및 제도 확충, 중앙과 지방간 상호신뢰관계 정립 등을 통해 특히 주거복지와 주거환경정비 분야에서 지방정부의 역할을 확대하는 방안을 제시하였다. 이상의 지역주택정책을 다룬 연구에서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담의 필요성을 주장하면서 이를 위해서는 중앙정부가 보다 권한을 이양하고 지방정부가 지역주택계획을 제대로 수립·수행할 수 있도록 다양한 지원책이 필요함을 주장하고 있으나, 지역주택계획이 구체적으로 어떠한 체계와 내용을 담아야 할 것인지에 대한 검토는 이루어지지 못했다.

한편, 주택정책과 관련한 선행연구 중 일본의 지역주택계획을 다룬 연구로는 Kim(1999a) and Kim(1999b)의 2

편의 연구가 있는데, 여기에서는 일본 지자체의 주택마스터플랜을 대상으로 책정경위와 계획내용 등을 분석하여 그 특성과 과제를 도출하였다. 또한 Choi(2007)은 주생활기본법 제정을 배경으로 주택건설계획법과 주생활기본법의 체계를 비교분석하고 우리 주택정책 계획수립에서의 정책적 제언을 도출하였다. 이상의 연구에서는 일본의 지역주택계획과 이의 바탕이 된 관련법의 특성을 살펴볼 수 있으나, 지역 주생활기본계획을 구체적으로 분석한 연구는 아직까지는 없다.⁴⁾ 본 연구는 주생활기본법 제정을 계기로 기존의 주택공급 위주에서 탈피한 새로운 주택정책을 추진하고 있는 일본의 지역주택계획 분석을 바탕으로 우리 지역주택정책의 수립·추진을 위한 정책방향을 제시한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다고 할 수 있다. 또한, 향후 일본의 주생활기본법을 바탕으로 하는 주택정책의 변화 동향이나 특성을 분석하는 후속 연구에 대해서도 선행연구로서 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 주생활기본법과 지역주택정책

1. 주생활기본법과 주생활기본계획(전국계획)의 개요

주생활기본법은 주생활의 안정확보 및 향상추진에 관한 시책에 대해서 기본이념 등을 제시하면서 시책의 기본이 되는 사항을 규정하여 풍요로운 주생활을 실현하는 것을 목적으로 하고, ① 양질의 주택스톡의 형성, ② 양호한 주거환경의 형성, ③ 민간활력과 기존 스톡을 활용한 시장 정비와 소비자이익 보호·증진, ④ 저소득층, 고령자, 육아가정 등의 거주안정 확보를 기본이념으로 설정하고 있다. 또한 국가와 지자체에 대해서는 주생활 안정향상 시책의 책정·실시와 국민의 이해증진, 사업자에 대해서는 주택의 안정성 등의 확보, 적확하고 적절한 주택정보의 제공, 거주자에 대해서는 주생활의 안정향상의 촉진을 위한 연계협력을 책무로 규정하고 있다. 또한, 국가와 지자체가 추진해야 할 주생활 안정향상의 촉진을 위한 시책으로서, 첫째, 안전하고 안심할 수 있는 양질의 주택스톡·양호한 주거환경의 형성, 둘째, 주택매매의 적정화 및 유통의 원활화를 위한 주택시장의 환경정비, 셋째, 공영주택의 공급 등 주택약자에 대한 주택안정망의 구축을 들고 있다(住宅法令研究會, 2006a).

법 제3장에서 주생활기본계획을 다루고 있는데, 우선 제15조에서 주생활의 안정확보 및 향상추진에 관한 시책을 종합적·계획적으로 추진하기 위한 전국계획을 수립할 것을 규정하고, 계획기간, 주생활의 안정확보 및 향상추진에 관한 시책의 기본적 방침, 목표, 목표달성을 위해 필요한 시책에 관한 사항, 주택·주택지의 공급추진에 관한 사항,

4) 한편, 일본에서는 모든 도도부현이 주생활기본계획을 수립한 2007년부터 수립현황 및 특성에 관한 연구가 수편 발표되었는데, 아직까지는 수립추진 경향 및 현황에 관한 파악위주의 대외발표 연구가 대부분이다. 참고문헌 10)~14)

시책의 종합적·계획적 추진을 위해 필요한 사항을 담도록 하고 있다. 또한, 17조에서는 전국계획을 바탕으로 지역계획을 수립하도록 규정하고, 계획기간, 주생활의 안정 확보 및 향상추진에 관한 시책의 기본적 방침, 목표, 목표달성을 위해 필요한 시책에 관한 사항, 공영주택의 공급 목표량 및 주택·주택지의 공급을 중점적으로 추진해야 할 지역에 관한 사항, 시책의 종합적·계획적 추진을 위해 필요한 사항을 담도록 하고 있다. 따라서 전국계획과 지역계획은 전체적으로는 유사한 내용적 체계를 가지게 되며, 지역계획은 각 지역의 특성에 따라 과제를 설정하여 보다 구체적인 시책과 사업 등을 설정한다고 볼 수 있다.

<Figure 1>은 주생활기본계획의 체계를 정리한 것이다(住宅法令研究會, 2006b). 전국계획은 2006년부터 2015년까지의 10개년 계획으로 수립된 이후, 2011년에 일부를 개정하여 2020년까지의 계획기간으로 새로이 수립되었다.⁵⁾ 전국계획에서는 주생활의 안정 확보 및 향상추진에 있어서 스톡중시 시책전개, 시장중시 시책전개, 타 분야와의 연계에 의한 종합적 시책전개, 지역실정을 감안한 세심한 시책전개를 기본으로 할 것을 강조하면서, 4가지 목표와 시책, 성과지표를 제시하고 있다.⁶⁾ 4가지 목표는 ① 양질의

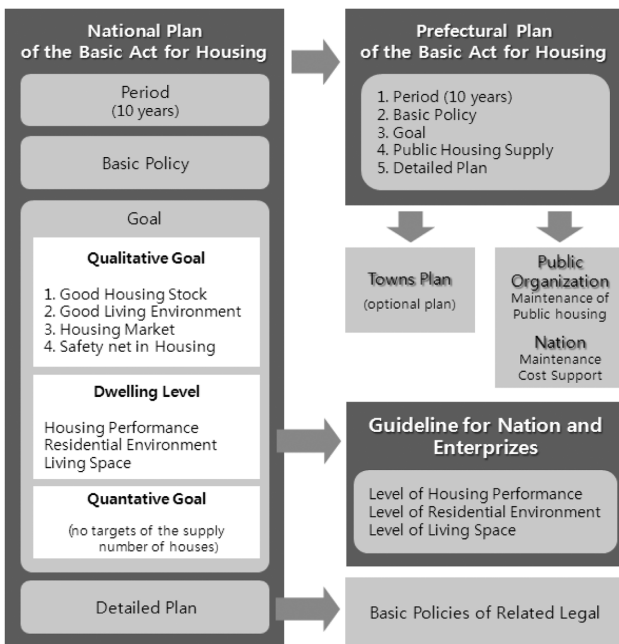


Figure 1. Composite System of the Basic Act for Housing Based on material of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport

5) 2006년 계획을 바탕으로 주택정책이 전개되어 왔으나, 사회경제적 상황변화와 시책의 효과에 대한 평가를 바탕으로 약 5년 후 개정을 한다는 조항에 따라 2011년 새로운 주생활기본계획(전국계획)이 내각에서 결정되었다. 2006년 계획과 비교하여 2011년 계획에서는 소프트웨어의 충실에 따른 주생활의 향상, 노후 공동주택 대책 등 주택스톡의 관리·재생시책 추진, 기존주택유통·리폼시장의 정비 촉진 등이 강조되었다. 도도부현 계획은 2006년 계획을 바탕으로 수립되었기 때문에 본 연구에서는 2006년의 전국계획에서 제시된 목표, 시책, 지표를 바탕으로 분석을 실시하였다.

6) 구체적인 시책과 성과지표는 IV장과 V장의 <Table 2-6>에서 설명.

주택스톡 형성과 장래세대로의 계승, ② 양호한 주환경의 형성, ③ 다양한 주요구가 적절하게 실현되는 주택시장 환경정비, ④ 주택확보에 특히 배려를 필요로 하는 자의 거주안정 확보이다. 또한, 전국계획에서는 주거수준으로서 주택성능수준, 주거환경수준, 유도거주면적수준, 최저거주면적수준을 제시하고 있으며, 공영주택 공급에 대해서는 목표량의 설정에 관한 개념만을 제시할 뿐 공급목표량을 제시하지 않고 있다. 각 시정촌에서도 의무는 아니나 주생활기본계획을 수립할 수 있으며, 도도부현, 시정촌 등 지역이 수립한 지역계획을 바탕으로 공공주택의 정비가 이루어지며 국가는 이를 위한 예산을 교부금을 통해 지원하게 된다.

2. 일본 지역주택정책의 변천

주택건설계획법 제정에 따라 1966년부터 주택건설5개년 계획이 시행되었으며, 각 도도부현에서도 이에 맞추어 공영주택의 공급량 등을 명시하는 도도부현 주택건설5개년 계획을 수립·추진하여 왔다. 한편, 제5기 주택건설5개년 계획(1986-1990)에서는 ‘시정촌 주택계획의 책정 추진과 지역특성을 반영한 매력 있는 주택공급’을 주요시책 중 하나로 설정하고 있는데, 1980년대 중반부터 지역주택정책과 이의 실현을 위한 지역주택계획의 추진이 주택정책의 주요한 과제였음을 알 수 있다. 1983년에는 시정촌 차원의 지역의 독자적인 주택 및 주거지 계획으로서 ‘HOPE(Housing with Proper Environment)계획’이 창설되었는데, HOPE계획은 양호한 주택시가지 형성, 지역주택 문화 육성, 지역주택산업 진흥 등에 관한 장기적인 주택 정비의 기본방침과 구체적인 시책 등을 담고 있다. 이후, HOPE계획은 주택마스터플랜 제도에 따라 주택 마스터플랜 내용의 일부로 포함되게 된다. 또한, 1986년에는 지역의 급격한 고령화 등에 대응하기 위해 복지시설과의 연계를 도모하면서 고령자가 살기 좋은 주환경 정비를 추진하기 위해 ‘지역고령자주택계획제도’가 도입되었으며 시정촌을 중심으로 별도의 계획으로 수립되었다.

그러나 인구구조 및 사회경제적 정세가 다양화하면서 개별적 주택계획이 아닌 종합적인 지역주택정책의 전개 필요성이 높아지게 되었고, 제7기 주택건설5개년계획(1996-2000)에 즈음하여 주택택지심의회는 지자체가 종합적인 주택계획(주택마스터플랜)을 책정하고 이에 근거한 주택정책을 전개하라는 의견을 내게 되는데, 이에 따라 1994년~95년 2년간에 걸쳐 도도부현 및 지정도시가 ‘주택마스터플랜’을 책정하여 당해 주택건설5개년계획에 대응하도록 하였다.⁷⁾ 주택마스터플랜은 주택공급촉진, 지방정부추진을 위한 주택공급, 지역 주거문화 등에 관한 주택공급(HOPE 계획), 고령자 등의 주택공급에 관한 사항 등에 관하여 지

7) Kim, S. (1999). The future of housing for proper environment in Japan -focusing on housing masterplans of local governments-. Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design, 15(8), 1999. 08, 40

역특성에 따라 구체적인 시책의 추진방침 등을 규정하고 있다.

또한, 2005년에는 ‘지역에서의 다양한 수요에 대응하는 공적임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조치법’이 시행되면서 ‘지역주택교부금’ 제도가 창설되었고, 지역주택교부금 제도에 따라 지자체는 지역의 실정에 맞추어 주택정책을 추진하기 위한 ‘지역주택계획’을 작성하고 지역주택계획에 따라 실시되는 사업에 대해서 국가가 주택교부금을 교부하게 된다.

III. 지역 주생활기본계획의 수립현황

1. 지역 주생활기본계획의 수립유형

도도부현이 수립한 주생활기본계획은 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다<Table 1>. 우선 타 계획 등과의 연계 없이 새로이 계획을 수립한 ‘주생활기본계획_신규’ 유형으로 26개 도도부현이 이에 해당된다. 한편, 3개 도도부현에서는 주생활기본계획이나 주택마스터플랜이 아닌 별칭을 부여하고 있다. 주생활기본계획으로 명칭을 제시하면서 이를 주택마스터플랜 등으로 같이 본다고 규정하고 있는 ‘주생활기본계획_병행’ 유형은 6개이며, 12개 도도부현에서는 주생활기본계획이 아닌 주택 마스터플랜이라는 명칭을 부여하고 있는데, 주택마스터플랜이라고 명기하면서 이를 주생활기본법에 따른 ‘주생활기본계획’으로 규정하는 방식을 따르고 있다. 결국 18개의 도도부현이 주택마스터플랜의 형태를 유지하고 있는데, 이는 주생활기본법의 제정에 맞추어 지역차원의 주생활기본계획은 새로이 책정하지만 기초지자체와의 관계나 기존의 관련제도 및 시책과의 정합성, 관련 주체의 이해도 등을 고려하여 기존의 친숙한 주택마스터플랜이라는 명칭과 성격을 그대로 유지하고자 했던 것으로 판단된다.

2. 지역 주생활기본계획의 구성체계

주생활기본법에서는 전국계획과 유사하게 도도부현 계획의 수립에 있어서 기본방침, 목표, 시책에 관한 사항, 계획기간 중 공급하는 공영주택 목표량, 주택 및 주택지 공급을 중점적으로 도모하는 지역 등을 설정하도록 규정하고 있기 때문에 대부분의 도도부현 계획은 전국계획과 비슷한 구성체계를 가지고 있으나, 일부 도도부현의 경우에는 이를 변용하거나 독자적인 형태를 갖추는 경우도 있다. 별도의 추가사항 없이 전국계획에서 규정하고 있는 체계를 채용한 ‘표준형’의 경우는 10개로 나타났으며, 지역현황과 과제를 별도의 장으로 구성하는 등 지역의 상황에 대한 인식을 계획정정의 배경으로서 중시한 ‘강조형’의 경우가 24개로 가장 많은 비중을 차지한다. 또한 기본계획의 후반부 또는 마지막에 기초지자체별 또는 지역별로 중점적으로 적용할 시책을 별도로 규정하거나 중점 프로젝트를 설정하고 있는 ‘지역형’의 경우는 13개로 나타났다. 전체적으로 강조형과 지역형이 80%에 달해 전국

계획의 체계를 바탕으로 지역상황에 맞추어 지역의 독자적인 주생활기본계획을 수립하고자 했음을 확인할 수 있다.

IV. 주요목표 및 추진시책 특성 분석

<Table 2~5>는 전국계획의 4가지 목표에 따라 제시된 시책을 기준으로 지역계획에서 해당 시책을 어느 정도 채용했는지를 정리한 것이다.⁸⁾ 또한 전국계획에서는 없으나 일정비율(10%) 이상의 지역이 새로이 채용한 시책을 일부 추가하였다.

1. 양질의 주택스톡 형성과 장래 세대로의 계승

‘양질의 주택스톡 형성과 장래 세대로의 계승’을 위한 시책 중 ‘내진진단 및 내진개수의 촉진’, ‘주택의 유니버설디자인화 촉진’, ‘주택의 친환경성능 향상’은 90% 이상의 대부분의 도도부현이 채용하고 있어, 주택에 있어서의 방재대책, 고령자 대책, 에너지 절감 대책이 도도부현 주택정책에서 중요한 과제로 인식되고 있음을 알 수 있다. 구체적인 실천전략으로는 내진진단을 위한 정보제공 및 전문가 지원, 내진개수를 촉진하기 위한 각종 지원제도의 활용, 배리어프리 개수를 위한 진단 및 상담 전문가 파견 제도 활성화, CASBEE 등 건축물의 환경성능평가제도의 보급 촉진 등이 있다. 또한, 39개의 도도부현이 ‘지역목재의 이용촉진’을 채용하고 있는데, 저탄소의 친환경적인 재료로서의 목재의 우수성에 대한 인식과 함께 지역자재의 적극적인 활용 및 지역주택업체의 육성 등을 통한 지역주택산업의 발전을 도모하고 있음을 알 수 있다.

한편, ‘노후 분양주택의 재생도모’는 2개의 지자체만이 채용하고 있는데, 대부분의 도도부현이 노후 분양주택 문제를 주요정책과제로 거론하고는 있으나, 이에 대한 대책으로는 적절한 주택관리의 지원 정도의 수준을 제시하고 있어, 합의형성과 비용조달 등의 측면에서 분양주택 재생을 도도부현의 시책으로 적용하기에는 적절하지 못하다는 인식이 있음을 추측할 수 있다.

2. 양호한 주환경의 형성

‘양호한 주환경의 형성’과 관련하여 가장 많은 도도부현이 채용하고 있는 시책은 ‘도심거주 및 중심시가지 활성화 등 촉진’(83.0%)으로 본격적인 인구감소 시대의 도래에 따라 많은 지역에서 기존 시가지의 공동화 현상이 발생하고, 콤팩트한 도시를 지향한 마을만들기가 지역의 주요한 과제로 인식되고 있음을 알 수 있다. 이를 위한 구체적인 실천전략으로는 복지시설, 문화시설 등 도심거주를 촉진하기 위한 생활시설의 정비 및 확충, 빈집의 적극적인 활용, 교외에서 도심으로의 원활한 거주이전을 지원하기 위한 지원체계 구축 등이 있다. 또한, ‘주택과 복

8) 따라서 <Table 2~5>에서 제시하고 있는 각 항목은 전국계획에서 각 목표별로 제시하고 있는 시책들을 의미한다.

Table 1. Establishment Type and Compositive System of the Prefectural Plan

Prefecture	Population	Area (km ²)	Establishment type	Compositive system			Note
				Standard	Emphasis	Rural	
Tokyo	13,161,751	2,187.65	HMP_revise	○			
Hokkaido	5,507,456	78,420.61	BAH_new			○	Regional detailed plan
Osaka	8,862,896	1,898.01	HMP_revise		○		Regional status and problems
Kyoto	2,636,704	4,613.13	BAH_new		○		Regional status and problems
Fukushima	2,028,752	13,782.75	BAH_combine	○			
Yamagata	1,168,789	9,323.46	BAH_new		○		Regional status and problems
Miyagi	2,347,975	7,285.75	BAH_new	○			
Aomori	1,373,164	9,644.21	BAH_new			○	Regional detailed plan
Iwate	1,330,530	15,278.89	HMP_revise	○			
Akita	1,085,878	11,636.25	HMP_revise		○		Regional status and problems
Ibaraki	2,968,865	6,095.69	BAH_new			○	Regional detailed plan
Tochigi	2,007,014	6,408.28	HMP_new		○		Regional status and problems
Gunma	2,008,170	6,363.16	HMP_new	○			
Saitama	7,194,957	3,797.25	BAH_new	○			
Chiba	6,217,119	5,156.60	BAH_new		○		Regional status and problems
Kanagawa	9,049,500	2,415.85	BAH_new			○	Regional detailed plan
Niigata	2,374,922	12,583.73	BAH_new		○		Regional status and problems
Fukuyama	1,093,365	4,247.59	Alias_new			○	Center city maintenance, main projects
Igawa	1,170,040	4,185.58	BAH_combine		○		Measure of an earthquake disaster
Fukui	806,470	4,189.59	HMP_new			○	Regional detailed plan
Yamanashi	862,772	4,465.37	BAH_combine	○			
Nagano	2,152,736	13,562.23	BAH_new		○		Regional status and problems
Gifu	2,081,147	10,621.17	BAH_new		○		Regional status and problems
Shizuoka	3,765,044	7,780.38	HMP_new		○		Regional status and problems
Aichi	7,254,704	5,164.58	Alias_new			○	Main projects
Mie	1,854,742	5,777.22	BAH_new		○		Regional status and problems
Shiga	1,410,272	4,017.36	BAH_new		○		Regional status and problems
Hyogo	5,589,177	8,395.89	BAH_combine	○			
Nara	1,399,978	3,691.09	BAH_new			○	Regional detailed plan
Wakayama	1,001,261	4,726.29	BAH_combine		○		Outcome index
Tottori	588,418	3,507.26	BAH_combine		○		Regional status and problems
Shimane	716,354	6,707.86	BAH_new		○		Regional status and problems
Okayama	1,944,986	7,113.21	BAH_new	○			
Hiroshima	2,860,769	8,479.27	BAH_new	○			
Yamaguchi	1,451,372	6,113.89	HMP_revise			○	Main projects
Tokushima	785,873	4,146.67	BAH_new		○		Regional status and problems
Kagawa	995,779	1,876.53	Alias_new		○		Regional status and problems
Ehime	1,430,957	5,678.00	HMP_new		○		Regional status and problems
Kochi	764,596	7,105.16	BAH_new		○		Regional status and problems
Kukuoka	5,072,804	4,977.20	BAH_new			○	Main projects
Saga	849,709	2,439.65	BAH_new		○		Regional status and problems
Nagasaki	1,426,594	4,105.05	HMP_new			○	Regional detailed plan
Kumamoto	1,817,410	7,405.84	HMP_new			○	Regional detailed plan
Oita	1,196,409	6,339.58	BAH_new		○		Regional status and problems
Miyazaki	1,135,120	7,734.84	BAH_new		○		Regional status and problems
Kagoshima	1,706,428	9,188.74	BAH_new		○		Regional status and problems
Okinawa	1,392,503	2,275.96	BAH_new			○	Regional detailed plan

HMP: Housing Master Plan, BAH: Basic Act of Housing policy, Alias: the other name not HMP & BAH, new: establishment of a new plan, revise: consider as BAH, combine: consider as HMP

Table 2. Policy about good formation of housing stock and succession in the generation

Detailed plan	Adoption num.	Adoption ratio
Accurate practical use of the architectural regulation to secure the basic quality of the housing or the performance	12	25.5
Promotion of earthquake-proof diagnosis and earthquake-resistant repair	45	95.7
Securement of the fire-proofness and lighting	28	59.6
Improvement of a sick house problem	30	63.8
Dissemination of information for crime prevention improvement in housing	41	87.2
supply in long excellent housing	34	72.3
Promotion of universal design-ization in housing	44	93.6
Improvement of an environmental performance in housing	44	93.6
Promotion of use of natural energy in housing	6	12.8
Promotion of regional material use to housing	39	83.0
Promotion of use of revival building material	8	17.0
Reduction and proper processing of the waste which forms by construction and dissolution in housing	14	29.8
Promotion of supply in good housing according to the climate of the area, the history and the culture, etc.	14	29.8
promotion of Appropriate upkeeping and making over	15	31.9
The spread of an apartment history system	30	63.8
Regeneration in a superannuated condominium	2	4.3
Reasonable and proper upkeeping of a private rental apartment	7	14.9

Table 3. Policy for the formation of a good living environment

Detailed plan	Adoption num.	Adoption ratio
Improvement of safty from large-scale fire and a natural disaster in housing area	15	31.9
Maintenance in the crowded housing area	35	74.5
Prevention from a traffic accident and improvement of crime prevention in a housing area	31	66.0
Obstruction prevention in a living environment from a noise and air pollution, etc.	1	2.1
Formation of a good view (Utilization of a regulation led method)	30	63.8
Green maintenance in a housing area	10	21.3
Promotion of urban residence and residence in the a town	39	83.0
Universally designed housing area	26	55.3
Support of the deliberate rebuilding of a public rental apartment complex and community revitalization	6	12.8
Environmental improvement for residents who work on management activities in the housing area	2	4.3
Rationalization of regulations about the use of buildings, the forms and the usage in a building lot	3	6.4
Cooperation with a welfare facilities*	13	27.7
Formation of the good living environment that can harmoniously work with the regional area*	30	63.8

*: Original policy of prefectures

지시설의 연계’, ‘지역 특성을 반영한 주거환경’은 전국계 획에는 제시하고 있지 않으나 많은 도도부현에서 채용하고 있는데, 주택을 보급하거나 정비하는 데서 그치지 않고 고령화 및 보육지원 등을 위한 지원책으로서 주택과 다양한 복지시설을 연계하는 것과 지역의 전통적인 주거 지 경관을 보전하고 형성하는 것이 지역차원의 주요한 과제 로 인식되고 있음을 알 수 있다.

한편, ‘소음, 대기오염 등에 따른 주거환경의 저해 방

Table 4. Policy about Environmental Improvement of the Housing Market

Detailed plan	Adoption num.	Adoption ratio
The spread and substantiality of a dwelling performance certification mark system	34	72.3
Promotion of an offer of appropriate information about housing and a housing related enterpriser, etc.	37	78.7
Maintenance of the appropriate advice system to home buyers	19	40.4
Development of the mechanism to secure the efficacy of the vendor's defect liability discharge in housing	3	6.4
Prevention from troubles in the rental apartment market	5	10.6
The spread of the mechanism to resolve smoothly any troubles in housing	9	19.1
Maintenance in the housing financial market where various housing loans are supplied in stable ways	8	17.0
Promotion of the supply of good rental apartments through utilizing a lease-holding system, etc.	8	17.0
Promotion of the dissemination of information about exiting housing	16	34.0
Promotion of utilizing existing housing for renting	3	6.4
Dissemination of information for suburban residences and realization of multi-habitation	16	34.0
Environmental improvement to achieve the urban residence for easily nurturing children	16	34.0
Maintenance of housing and living environments considering bringing up children	37	78.7
Promotion of technical development and standardization of building materials for good wooden house production and supply	0	0.0
Traditional technological succession and development of wooden houses	31	66.0
Maintenance of a production system for wooden houses: The area for their materials is utilized	21	44.7
Promotion and support of housing construction depending on the life stage change*	37	78.7
Upbringing and activation in an existing house market*	30	63.8
Promotion of effective use vacant houses*	20	42.6
Promotion of the settling-down in rural district areas*	13	27.7
Offering housing related information and establishing a housing securement system to promote the moves to a new place*	27	57.4
Utilizing the housing where senior citizens live for child- rearing households as rental apartments*	6	12.8
Educational promotion about housing and living*	14	29.8

*: Original policy of prefectures

지'는 거의 대부분의 도도부현에서 채용되지 않았는데 이는 시책의 구체성이 다른 시책에 비해 떨어지고 도도부현의 주택정책 차원에서 이를 실천하기 위한 전략을 구체화하기 어려웠기 때문으로 판단된다.

3. 다양한 주요구가 적절하게 실현되는 주택시장 환경정비
 '주택시장 환경정비'에서 가장 많은 도도부현이 채용하고 있는 시책은 '주택상담 및 주택정보 제공 촉진'(78.7%)과 '보육을 배려한 주택·주거환경 확충'(78.7%)이다. '주택상담 및 주택정보 제공 촉진'과 함께 '주택성능표시제도 보급·충실'(72.3%) 또한 많이 채용되고 있어 주택 선택에서 안심을 담보하는 제도보급과 체제구축이 주요정책으로 다루어지고 있다. 주요구의 다양화·고도화에 따라 과거 공공이 직접 주택을 공급하거나 주택시장을 규제해 온 방식에서 정확한 정보가 제공되는 건전한 주택시장 환경을 조성하고 국민이 현명하게 주택을 선택할 수 있도록 판단을 지원하는 주택정책으로 변화하고 있음을 알 수 있다. 또한, '보육을 배려한 주택 및 주거환경의 확충'과 함께 '보육세대의 도심거주 지원'(34.0%), '보육세대를 위한 임대주택으로서의 고령자 주택의 활용지원'(12.8%) 등 심각한 저출산 문제를 개선하기 위한 보육세대의 거주지원 정책도 지역주택정책의 주요과제로 다루어지고 있다.

한편, 국가차원의 시책의 성격이 강한 '주택 매매 시 하자담보책임이행의 실효성 확보를 위한 제도 구축', '정기 차가제도의 활용 등을 통한 자가주택의 임대화', '양질의 주택을 위한 기술개발 및 건축자재의 표준화' 등은 거의 대부분의 도도부현에서 채용되지 않았다.

Table 5. Policy about Securement of Resident Stability

Detailed plan	Adoption num.	Adoption ratio
Fair and accurate supply of public housing to people living in the low-income bracket	43	91.5
Appropriate reconsideration of the income standards and the rent system of the public housing	2	4.3
Supply in emergency temporary housing and the housing necessary for rehabilitation in a devastated area	25	53.2
Overall practical use of system and stock management of public rental apartments	14	29.8
Effective use of the public rental apartment stock to secure the resident stability for a senior citizens and a people with disabilities, etc.	43	91.5
Offer of information about the private rental apartment senior citizens can move	26	55.3
Promotion of the barrier free housing and watch support for senior citizen	33	70.2
Overall maintenance of a public rental apartments and welfare facilities	11	23.4
Promotion of deliberate repair and rebuilding of public rental apartments*	22	46.8
Securement of resident stability by utilizing of a private rental apartments*	15	31.9

*: Original policy of prefectures

4. 주택확보에 배려를 필요로 하는 자의 거주안정

'거주안정'을 위한 시책 중 가장 많은 도도부현이 채용하고 있는 시책은 '저소득층에 대한 공평하고 정확한 공영주택 공급'으로 이는 지역주택정책의 가장 핵심인 공영주택의 직접적인 공급과 관련한 사항이므로 당연한 결과라 할 수 있다. 한편, '고령자, 장애인 등의 거주확보를 위한 민간임대주택의 정보제공'(55.3%), '민간임대주택을 활용한 거주 안정성 확보'(31.9%)에서 알 수 있듯이 주거약자의 거주 안정을 위한 정책을 추진하기 위해 공공주택과 함께 민간임대주택까지 정책수단으로서 다루어지고 있음을 알 수 있다.

한편, '공영주택 임대료제도 등의 적절한 재검토'(4.3%)는 2곳에서만 채용되었는데 공영주택 임대료인상 등을 검토하는 것을 지역주택정책에 직접적으로 포함하는 것에 대해서는 도도부현 입장에서 상당한 부담을 느꼈을 것으로 추측된다.

V. 성과지표 특성 분석

1. 전국지표의 전체적인 경향

<Table 6>은 전국계획에서 제시하고 있는 성과지표를 대상으로 도도부현 계획에서의 적용실태를 정리한 것이다. 채용비율이 가장 높은 지표는 '신 내진성능을 만족하는 주택스톡 비율'(97.9%)로 동급 또는 그 이상을 적용한 곳이 37개, 축소하여 적용한 곳이 9개에 이를 정도로 주요한 지표로 인식되고 있다. 다음은 '도로에서 현관까지 휠체어나 유모차로 통행 가능한 공동주택 비율'(91.5%)인데 이 중 전국계획 지표와 동급 또는 그 이상을 적용한 곳은 13개에 불과하고 축소하여 적용한 곳이 10개, 오히려 유사지표를 적용한 곳이 20개에 이른다.⁹⁾

'보육세대의 유도거주면적수준 달성률', '리폼실시 주택스톡 비율', '멸실주택의 평균수명' 등은 채용한 도도부현의 대부분이 국가가 제시한 성과지표와 동급 또는 그 이상을 적용하고 있어 중요도에 대한 인식과 함께 충분히 달성 가능한 수치로 다루고 있음을 알 수 있다. 한편, '일정한 에너지절감대책을 적용한 주택스톡 비율', '신축주택의 주택성능표시 실시율', '기존 주택 유통쉐어' 등은 전체적인 채용비율은 80% 이상으로 높으나, 축소하여 적용한 경우가 많아 필요성은 인식하지만 국가가 제시한 수준을 달성하기는 어렵다고 판단한 것으로 평가된다.

'장기수선계획에 따라 수선적립금을 설정하고 있는 분양주택 비율(6.4%)', '지진 시 위험한 대규모 성토조성지수(4.3%)'는 채용비율이 낮아 도도부현이 주택정책을 수행하면서 자체적으로 실현하기 어렵거나 성과측정이 곤란한 과제로 인식하고 있음을 알 수 있다.

9) 여기에서 유사지표로는 공동주택 공용부분의 배리어프리화 비율, 주택의 배리어프리화 비율, 신축주택의 배리어프리화 비율, 유니버설디자인 대응 주택수 비율 등이 적용되었다.

2. 독자지표의 경향

14개 국가지표 외에 도도부현이 새로이 책정한 성과지표(이하, 독자지표)는 총 97개가 파악되었다. 이 중 비교적 많은 지자체가 책정한 지표로는 우선 21곳에서 양호한 경관형성과 관련하여 ‘경관계획을 책정한 기초지자체 수’, ‘경관계획·지구계획·고도지구 책정 수’ 등 관련 계획책정을 지표로 설정하고 있다. 또한 지역주택과 주택산업의 발전과 관련하여 ‘주택에서의 지역산 재료 사용비율’은 14곳이 적용하고 있으며, ‘신축 단독주택에서 목조주택이 차지하는 비율’을 적용하고 있는 경우도 13곳에 달할 정도로 많은 지역이 지역주택산업의 발전을 측정하는 지표를 추가적으로 설정하고 있다. 고령자 거주안정과 관련하여 ‘고령자가 원활하게 입주할 수 있는 임대주택 등록호수’를 지표로 설정한 곳도 19곳에 달해 ‘고령자 원활입거 임대주택 등록제도’가 지역의 대표적인 고령자 주거안정 정책수단으로서 활용되거나 인식되고 있음을 알 수 있다. 또한, 주택정책에서 소비자에 대한 정확한 주정보의 제공이 주요한 과제로 인식되면서 국가지표에는 포함되어 있지 않으나, ‘주택상담창구를 설치한 기초지자체수’ 등을 지표로 설정하고 있는 곳도 14곳에 달해 주택의 구입, 이전, 개보수를 계획하고 있는 지역주민에 대한 관련 정보의 제공을 시정촌이 적극적으로 추진하도록 하고 이를 성과지표로 관리하려는 의도를 알 수 있다.

도도부현 독자지표의 또 하나의 특징으로는 만족도, 불만도 등 주택 또는 주거환경에 대한 지역주민의 평가를 지표로 설정하고 있는 경우가 많다는 점이다. 총 17곳에서 주민평가를 지표로 설정하고 있는데, ‘주택에 대한 평가에서의 만족도’, ‘주거환경에 대한 평가의 만족도’, ‘경관에 대한 불만도’ 등 주거환경에 대한 전체적인 평가를 채용한 경우가 많으나, 이외에도 ‘보육세대의 정주의지’, ‘도심으로의 거주이전 의향’, ‘마을만들기 참가를 원하는 주민 수’, ‘유니버설디자인 정비가 진척되고 있다고 생각하는 지역주민 수’ 등 특정정책의 성과를 평가하는 방법으로 수치적인 지표를 대신하여 지역주민의 의견을 채용하는 경우도 보인다.

VI. 결 론

본 연구에서는 시장과 스톡활용을 통한 생활환경 정비 중심의 주택정책을 전개하고 있는 일본을 대상으로 주생활기본계획에 의한 지역 주택정책의 수립특성을 파악하고자 하였으며, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 주생활기본계획을 통해 국가가 정책목표, 시책, 성과지표를 제시하고 이를 바탕으로 지역이 고유한 특성을 반영하면서도 국가가 제시한 목표에 부합하는 내용과 형식으로 독자적인 주생활기본계획을 수립하고 있다. 우리나라

Table 6. Adoption type of the outcome index in the Prefectural plan

Goal	Outcome index in national plan		Adoption type			Adoption ratio
	Item	Index	Same, more than	Reduction	Similar	
Development of good housing stock and succession in the future's generation	The percentage of the housing stock with new earthquake performance	75% (03)→90% (15)	37	9		97.9
	The ratio of the housing where wheelchairs and strollers can be moved from the road to the door	10% (03)→25% (15)	13	10	20	91.5
	The achievement ratio of the energy-saving standard in a newly-built house	18% (03)→40% (15)	21	14	7	89.4
	The percentage of the housing made over to the housing stock	2.4% (99-03ave.)→5% (15)	33	4	2	83.0
	The ratio of the condominium housing for which a repair reserved fund is set based on the long repair plan	20%(03)→50% (15)	2	1	-	6.4
Development of a good living environment	The ratio of the city minimum safety reserved in the crowded cities with the high dangerous degree of accidents	0% (02)→ about 100% (11)	9	1	8	38.3
	The large-scale area with a high earthquake disaster possibilities reclaimed by banks	about 1,000 part (05)→ about 500 part (15)	-	-	2	4.3
Environmental improvement of housing market corresponding to various demands	The dwelling performance indication ratio of the newly built houses	16% (05)→50% (10)	27	10	-	78.7
	The circulation share of existing houses	13% (05)→23% (15)	21	16	3	85.1
	Average life expectancy of lost housing	about 30 years (03)→ about 40 years (15)	33	3	-	76.6
	The lost ratio of the housing	8% (98-03)→7% (10-15)	10	5	-	31.9
	The targeted housing standard achievement ratio of the child rearing household	nation: 42% (03)→50% (15) big city: 37% (03)→50% (15)	39	1	2	89.4
Securement of safety net in housing	Percentage of less than lowest level of the dwelling area	solve in a period as early as possible	39	1	-	85.1
	The barrier-free ratio of housing for the elderly	standard: 29% (03)→75% (15) high: 6.7% (03)→25% (15)	30	5	-	74.5

에서는 아직까지 주택정책에서의 지자체 역할은 일부 주택공급에서의 택지지정, 주택유형·규모조정 정도에 그치고 있으나, 국가는 큰 방향을 제시하면서 난개발 등을 규제하고 특히 주거환경 개선과 주거안정성 확보 측면에서 지역특성을 반영하면서 지자체가 주도적으로 정책을 수립·추진할 수 있는 체계마련과 함께 정책수행주체로서의 지자체의 역량강화가 필요할 것이다.

둘째, 주택에 있어서의 방재대책, 고령자 대책, 에너지절감 대책의 강화, 기존 시가지의 공동화 문제 개선을 위한 도심거주 촉진, 주정보 체계구축을 통한 건전한 주택시장 형성과 국민의 현명한 주택선택 지원, 주거약자에 대한 민간임대주택을 포함한 폭 넓은 주거안정성 확보 등이 지역 주택정책에서의 주요시책으로 다루어지고 있다. 이제 우리 주택정책도 공공이 주도하는 신축중심의 1가구1주택 소유라는 정책기조에서 탈피할 시점에 왔다고 할 수 있다. 공공이 모든 것을 주도하는 방식에서 시장을 활용하여 다양한 주요구에 대응하도록 전환하고 대신 공공은 건전한 시장환경을 형성하고 현명한 소비자를 육성하는 정책을 주도하는 것이 바람직할 것이며, 국가가 이를 모두 주도하기에는 물리적으로 한계가 있으므로 특히 주정보 제공과 주택상담 등을 지역주택정책의 주요한 과제로 설정할 수 있을 것이다.

셋째, 주생활기본계획의 특징 중의 하나인 성과지표는 국가와 지역이 주택정책에서 지향하는 목표상을 설정하고 정책의 성과를 측정할 수 있다는 점에서 적극적으로 활용되고 있으며, 국가가 제시하는 성과지표에 더하여 지역의 특성에 따라 별도의 독자적인 성과지표를 추가로 설정하고 있다. 그간 우리 주택정책은 정책의 지향점과 성과관리가 불명확했다고 할 수 있다. 국가가 성과지표를 설정하고 이를 지역특성에 따라 차별화하여 반영하는 일본의 방식은 우리 주택정책의 추진에 있어서도 적용 가능성이 높다고 판단된다. 다만 이를 위해서는 주택과 관련하여 지역별로 보다 정확하고 구체적인 통계자료 확충 및 조사체계 구축이 전제되어야 할 것이다.

본 연구는 2007년을 기준으로 하여 일본에서 수립된 국가와 지역의 주생활기본계획을 대상으로 하였으나, 본문에서도 언급했듯이 계획수립 후 5년이 경과하면서 전국계획의 일부 내용이 개정됨에 따라 향후 지역에서도 주생활기본계획의 개정을 추진할 것으로 예측된다. 따라서 향후 지역 주생활기본계획에 대한 추진 동향과 성과지표의 달성도 등을 계속적으로 파악할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 지역 주생활기본계획의 전체적인 특성을 파악하는 것에 중점을 두었기 때문에 각 도도부현이 어떠한 배경과 실상을 바탕으로 시책과 성과지표를 설정했는지는 파악하지 않았으며, 향후 이에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

REFERENCES

1. 임서환 (2011). 아파트 중심의 주거문화: 주택정책의 쟁점과 과제. 건축도시공간연구소 2011년도 제1회 건축도시포럼자료집, 3-10.
2. 장성수 (1999). 지방화시대의 지역주택정책방향. 주택, 62, 20-37.
3. 住宅法令研究會 (2006a). 最新 日本の住宅事情と住生活基本法. ぎょうせい.
4. 住宅法令研究會 (2006b). 逐條解説 住生活基本法. ぎょうせい.
5. Chun, H., Jin, J., & Kim, S. (2005). *Housing governance system in the era of local autonomy*. Korea Research Institute for Human Settlements.
6. Koh, C., & Choi, H. (1996). *A study on change in housing policy with local autonomy*. Korea Research Institute for Human Settlements.
7. Kim, S. (1999a). The future of housing for proper environment in Japan -focusing on housing masterplans of local governments-. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 15(8), 1999.08, 37-48.
8. Kim, S. (1999b). The concerns of housing masterplans of cities in Japan -focusing on cities at choobu and kansai areas in Japan-. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 15(11), 1999.11, 25-36.
9. Choi, J. (2007). A study on the role of the housing construction program law and the implication of the basic law of housing-life in Japan. *Housing Studies Review*, 15(3), 123-167.
10. Kawasaki, N. (2007). A consideration on planning process of basic program for housing. *Proceeding of Annual Conference of Architectural Institute of Japan*, 1409-1412.
11. Majima, J., & Nakajima, A. (2007). New trends and issues of the basic programs for housing and the regional housing plans under the basic act for housing -case study of hokkaido and sapporo city. *Proceeding of Annual Conference of Architectural Institute of Japan*, 1417-1420.
12. Majima, J. et al. (2008). Prefectural planning process of the basic programs for housing and the regional housing plans in Japan. *Proceeding of Annual Conference of Architectural Institute of Japan*, 1453-1456.
13. Majima, J. et al. (2008). Planning process of the regional housing plans and the housing master plans by municipalities. *Proceeding of Annual Conference of Architectural Institute of Japan*, 1387-1392.
14. Muto, H., & Takatsuki, K. (2009). Basic programs for housing by cities, wards, towns and villages. *Proceeding of Annual Conference of Architectural Institute of Japan*, 1393-1396.

접수일(2011. 8. 26)
수정일(1차: 2011. 9. 27)
게재확정일(2011. 10. 11)