Journal of the Korean Housing Association
Vol. 22, No. 4, 2011

일본 임차가구의 주거비부담능력 변화와 정책적 함의

The Change in the Housing Affordability of Japanese Tenants and the Policy Implication

남원석*
Nam, Won-Seok

Abstract

The change in the Japanese rental housing policy since the 1990s appeared as a reduction in the role of central government, an expansion in the local government's discretion, and an increase in the dependence on the housing market. As a result, the supply of new public rental housing decreased drastically and the rent regulation was eased. This study is designed to evaluate the validity of the policy change through an analysis of the change in housing affordability of tenants during the period of 1983~2008. The analysis showed that the housing affordability and the accessibility to the housing market by tenants had been improved, confirming that if the public rental housing stock was properly used, the housing needs of the low-income tenants would be met without new supply. Therefore, it appeared that the change in the Japanese rental housing policy may have a certain amount of validity. However, the study pointed out that the validity of the policy change must be limited as the future risk factors such as the possibility of residualisation of public rental housing and the increase of poor households according to job insecurity were not well considered. Accordingly, in conclusion this study suggests that new policy instruments should be developed at central government-level, such as offering incentives for local governments and establishing a housing allowance etc.

Keywords : Japan, Rental Housing Policy, Tenants, Housing Affordability
주 요 어 : 일본, 임대주택정책, 임차가구, 주거비부담능력

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

일본은 제2차 세계대전 참전의 여파로 나타난 주택부족 문제에 대응하기 위해 1950~1960년대에 걸쳐 중앙정부 주도의 주택정책체계를 정비하였다. 자금융자를 통해 자가소유를 촉진하는 한편, 저소득가구에 대해서는 공공임대주택 공급 및 임대료 규제정책을 시행해왔다. 그러나 1990년대를 지나면서 전후(戰後) 형성된 중앙정부 주도의 주택정책은 서서히 와해되었다. 자가소유 촉진은 민간부문의 역할이 되었고, 공공임대주택 정책은 신규공급보다는 기존 재고의 활용에 초점이 맞춰졌으며, 임대료에 대한 규제도 완화되었다. 이러한 정책변화의 배경에는 주택부족 문제가 해소되었고, 최저거주수준 미달가구 비율, 주택의 방수 및 면적 등 질적 지표도 일정 수준에 올라섰다는 판단이 크게 작용했다.

그러나 임대주택정책의 변화에 대해서는 우려의 목소리도 존재한다. 일례로 本間義人(2004), 平山洋介(2005), 塩崎賢明(2006)는 공공임대주택 재고가 여전히 부족한 상황에서 신규공급 감소나 임대료 규제 완화는 저소득가구의 주거문제를 가중시킬 것이라고 지적하면서, 1990년대의 정책변화는 주택정책의 '후퇴'라고 비판한 바 있다.

이처럼 임대주택 정책변화에 대해 대립되는 견해의 타당성 여부를 판별할 수 있는 기준을 찾는다면, 임차가구의 주거비부담능력 수준을 살펴보는 것이 하나의 방법이 될 수 있다. 만약 임차가구가 주택시장에서 적절한 주택을 확보할 수 있을 정도로 주거비부담능력이 전반적으로 향상되었다면, 공공임대주택 신규공급이나 임대료 규제는 정부의 논리대로 불필요할 것이다. 반면, 주택시장에서 주택확보가 어려운 임차가구가 여전히 대규모로 존재한다면, 최근의 정책 변화는 재고할 여지가 있을 것이다.

그럼에도 그간의 논란은 주로 '신규공급량 감소'나 '국가 역할 축소' 등 다소 현상적인 변화를 둘러싸고 전개되었으며, 주거비부담능력이나 주택시장에 대한 접근성을 중심으로 임대주택정책 변화의 타당성을 검토하려는 시도는 찾아보기 힘들다[1]. 이에 본 연구는 임차가구의 주거비

*정회원(주저자, 교신저자), 삼성물산 주택사업부 마켓리서치팀 과장, 도시계획학 박사

이 논문은 남원석의 박사학위논문(2007)의 일부 내용을 재구성하여 작성한 것임.

1) 前田昭彦(1996)가 주거비부담능력 개념을 활용한 분석을 수행한 바 있으나, 공영주택 중심의 분석에 초점을 맞춤으로써 다양한 주택점유형태를 종합적으로 고려하지 않았고, 횡단면적 분석으로 인해 주거비부담능력의 변화양상을 살펴보지 못했다는 한계가 있다.

부담능력 변화에 대한 분석을 통해 일본 임대주택정책 변화의 타당성에 대한 함의를 도출하고자 하며, 이를 토대로 한국 임대주택정책에 대한 시사점도 논하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

본 연구는 일본 임차가구의 주거비부담능력 변화를 주요 분석대상으로 삼는다. '임차가구'는 일반적으로 임대차계약에 의해 일정한 임대료를 지불하면서 주택을 빌려 쓰고 있는 가구라 할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 임대차계약에 근거하지 않는 동거가구, 주택 이외의 건물에 거주하는 가구까지 포괄하는 넓은 의미로 사용하고자 하는데, 이들은 상대적으로 주거비부담뿐만 아니라 거주공간의 과밀, 노후화 등 물리적 문제도 가지고 있을 가능성이 높다.

또한 '주거비부담능력'은 일반적으로 가구가 자신의 소요(needs)를 충족시키기 위해 벌어들이는 소득에서 주거비가 미치는 영향의 정도를 나타낸다(Milligan, 2003). 대개는 소득 대비 주거비 지출액의 비율로 계량화하는데, 규범적으로 그 비율이 20~30%를 초과할 경우 주거비부담이 과중하다고 판정하며, 이는 주거비부담능력이 충분하지 않음을 의미한다. 본 연구에서는 이와 같은 주거비부담능력의 일반적 정의를 토대로, 해당 가구가 소득 대비 적정한 비율로 민간임대주택의 임대료를 부담할 수 있는지의 여부에 초점을 맞추었다. 이는 달리 표현하면, 임차가구의 '시장참여 가능성'에 대한 분석이라고 할 수 있는데, 일본 임대주택 정책변화의 타당성에 대한 함의를 도출하기 위해서는 무엇보다 주택시장에 대한 임차가구의 접근성이 주요하게 다뤄질 필요가 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 특히 주목하는 대상은 임차가구 중 주택시장에서 자력으로 적절한 수준의 임대주택을 확보하기 어려운 저소득가구라 할 수 있다.

한편, 주거비부담능력 변화에 대한 분석은 1983~2008년까지의 기간 동안 일본 임차가구를 대상으로 지역구분 없이 전국의 총량적인 수준에서 이루어졌다. 시장참여 가능성 분석을 보다 세밀하게 하려면, 지역별로 구분되는 하위주택시장을 검토해야 함이 타당하나, 이 경우 분석의 범위나 결과가 상당히 광범위하고 복잡해질 수 있음을 감안하여 본 연구의 분석에서는 지역적 차이에 대한 고려를 하지 않았다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 우선, 공공임대주택 공급과 임대료 규제를 중심으로 일본 임대주택정책의 변화양상과 배경을 검토한다. 그리고나서, 일본 임차가구의 주거비부담능력 변화를 분석한 후, 결론으로서 이상의 분석결과가 일본과 한국의 임대주택정책에 시사하는 바를 논하고자 한다.

2) 연구방법

일본 임대주택정책의 변화양상을 파악하고, 주거비부담능력 변화에 대한 분석결과를 해석하기 위해, 국내외 선행연구 및 일본 정부자료 등을 중심으로 문헌연구를 진행하였다.

또한 주거비부담능력 변화와 관련해서는 전국가구에 대한 정량적 분석을 바탕으로 지난 25년간의 변화를 추적하는 시계열분석을 진행하였다. 분석자료 및 분석방법은 뒤에서 구체적으로 언급되므로 개략적으로 설명하자면, 일본 총무성 통계국에서 5년마다 집계하여 발표하는 주택토지통계조사(住宅土地統計調査)[2] 중 주택점유형태별・가구원수별 가구소득이 정리된 결과표를 가공하고, 임대료부담한도율, 최저/유도거주수준, 민간임대주택 평균임대료 등의 자료들을 가공된 표와 결합시키는 방식으로 분석이 이루어졌다. 이를 통해 주택시장에서 적절한 민간임대주택을 확보할 수 없는 임차가구 규모를 시기별로 산출하였고, 그 변화양상을 토대로 일본 임대주택 정책변화의 타당성을 검토하였다.

II. 일본 임대주택정책 변화와 배경

1. 공공임대주택 공급정책

1) 공영주택

제2차 세계대전 직후, 일본 정부는 지속적으로 일정량의 공공임대주택을 건설하기 위해서는 국가와 지자체의 책임을 법률적으로 규정할 필요가 있다는 취지하에 1951년 공영주택법을 제정했다. 초기에는 일반 저소득가구를 대상으로 하되, 제1종과 제2종으로 구분하여 후자에는 최저소득계층이 입주하도록 하였다. 따라서 중앙정부는 제1종의 경우 건설비의 1/2을 보조하고, 제2종에 대해서는 건설비의 2/3를 보조하였으며, 그 외 비용은 지자체가 담당하도록 했다(남원석, 2009). 공영주택 정책은 1966년 주택건설5개년계획이 시행되면서 대량공급체제를 갖추고 체계적으로 운영되기 시작했으며, <표 1>과 같이 2007년 3월 현재 총 219만호의 재고를 운영하고 있다(日本建築センター, 2009).

표 1. 주택건설5개년계획 기간별 공영주택 공급량 추이(천호)

제1기 ('66-'70)	제2기 ('71-'75)	제3기 ('76-'80)	제4기 ('81-'85)	제5기 ('86-'90)	제6기 ('91-'95)	제7기 ('96-'00)	제8기 ('01-'05)
479	494	361	251	216	323	301	209

자료: 日本住宅協會(2007, p. 53-60)를 정리

공영주택 정책의 가장 큰 변화를 꼽는다면, 1996년 운영체계 개편과 2005년 지역주택교부금제도의 시행을 들 수 있다. 1996년 운영체계 개편의 골자는 첫째, 기존 1종, 2종 구분을 폐지하고, 중앙정부 보조는 건설비의 1/2로 통일하며, 둘째, 입주자 소득기준을 종래 하위소득의 33%에서 25%로 낮추는 한편 고령자와 장애인은 40%까지 상향조정하며, 셋째, 소득수준별 임대료 차등화 제도를 도입함으로써 소득초과자의 이주를 유도하는 것이었다(김

2) 1993년까지는 '주택통계조사(住宅統計調査)'라는 이름으로 행해졌다.

승희・문영기, 2003). 지역주택교부금제도는 지자체가 자율적인 지역주택정책을 계획・집행하도록 하기 위해 도입되었으며, 포괄보조금 형식으로 예산을 배분하여 지자체가 자체적인 계획에 근거하여 예산을 사용하도록 하는 제도이다(國土交通省, 2005).

이와 같은 정책변화의 결과는 공영주택 공급 축소로 이어졌다. 공영주택 입주대상층 제한으로 과거와 같은 대량 공급의 필요성이 감소했으며, 지자체의 재량이 확대되면서 저소득가구의 유입을 우려하는 지자체가 공영주택 신규건설을 기피했기 때문이다. 이미 토쿄도는 2000년 이후 공영주택 신규건설을 중단한 상태이며, 전국적으로 1999년을 기점으로 공영주택 착공물량 중 재건축물량이 신축물량을 앞서기 시작했고, 현재는 연간 2만여호의 착공물량 중 약 80%를 재건축물량이 점유하고 있는 실정이다(日本建築センター, 2009).

2) 공단주택

1955년 정부는 공영주택정책의 연장선상에서 광역적인 주택건설을 행하는 국가기관으로서 일본주택공단(日本住宅公社)을 설립하였다. 공단주택은 일본주택공단이 공급하는 분양주택과 임대주택을 통칭하는 것으로, 임대주택의 경우 도시근로자 등 공영주택 입주대상보다 소득수준이 높은 가구를 대상으로 공급되었다. 공단주택은 공영주택과 함께 '계층별 주택공급체제'를 형성하여(大本圭野, 1985), <표 2>와 같이 지속적인 공급이 이루어져왔다.

표 2. 주택건설5개년계획 기간별 공단(임대)주택 공급량 추이(천호)

제1기 ('66-'70)	제2기 ('71-'75)	제3기 ('76-'80)	제4기 ('81-'85)	제5기 ('86-'90)	제6기 ('91-'95)	제7기 ('96-'00)	제8기 ('01-'05)
335	284	163	105	107	108	83	97

자료: 日本住宅協會(2007, pp. 53-60)를 정리

그러나 공단주택 공급을 담당한 주택도시정비공단(구 일본주택공단)은 1995년 중앙정부의 특수법인정리합리화계획에 의거하여 신규주택공급에서 도시재개발사업 중심으로 전환하게 되었고, 2001년에는 중앙정부에 의해 2005년 법인폐지를 전제로 임대주택 건설 중단, 주택관리의 민간위탁 등의 조치가 취해졌다(本間義人, 2004). 그 결과 2004년 주택도시정비공단은 폐지되었고, 새로운 조직으로서 도시재생기구(UR)가 출범하였다. 따라서 현재 공단주택은 신규로 공급되지 않고 있으며, 도시재생기구에 의해 76.4만호의 재고가 관리되고 있다.

3) 공사주택

공사주택은 1965년 지방주택공급공사법에 근거하여 지역별로 설립된 지방주택공급공사(地方住宅供給公社)[3]가 공급하는 주택으로, 분양주택과 임대주택으로 구분된다. 본래 지방주택공급공사는 분양주택을 통한 자가소유 촉진을 목적으로 설립되었으나 토쿄도 등 일부 대도시권에서는 중간소득층을 대상으로 하는 임대주택 중심의 공급이 이루어졌다(本間義人, 2004). 그러나 <표 3>과 같이 임대주택으로 공급되는 공사주택의 공급량은 공영주택이나 공단주택에 비해 매우 적은 양이었다.

표 3. 공사(임대)주택 공급량 추이(호)

'66~'85	'86~'95	'96~'00	2001	2002	2003	2004	2005	2006
84,954	13,974	12,225	1,799	2,184	1,675	828	1,384	1,187

자료: 日本住宅協會(2007, p.106)를 정리

2. 민간임대시장 규제정책

일본의 경우, 서유럽이나 미국 등과 달리 임대료보조제도를 시행하고 있지 않다. 그 대신 차지차가법(借地借家法)을 통해 임차가구를 보호하는 방식으로 민간임대시장을 규제해왔다. 차지차가법에 의하면, 정당한 사유가 없는 한 임차가구는 지속적으로 거주할 수 있으며, 임대료 역시 임대사업자가 정당한 사유를 제시하지 않으면 인상이 불가능했다(남원석, 2009).

그러나 이 조항이 지나치게 임차가구를 보호함으로써 임대주택시장 활성화를 저해한다는 지적이 제기되면서, 1999년 차지차가법을 개정하여 정기차가권(定期借家權) 제도를 신설했다(本間義人, 2004). 정기차가권 제도는 임차계약 종료시 임대사업자는 정당한 이유가 없어도 계약갱신을 거부할 수 있으며, 임대료도 주변 시장임대료에 부합하게 임대사업자가 변경할 수 있도록 하였다(남원석, 2009). 이로써 민간임대주택 임차가구의 비자발적 퇴거나 임대료 상승 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

3. 임대주택정책 변화의 배경

전반적으로 1990년대 중반 이후 일본 임대주택정책은 중앙정부 주도의 공급 및 규제에서 중앙정부 역할 축소, 지자체 재량 확대, 주택시장 및 민간부문 역할 강화의 성격으로 변화하였다고 할 수 있다. 그 결과 과거에 비해 공공임대주택 신규공급량은 크게 축소되었고[4] 임차인보호를 위한 규제도 완화되었다.

이와 같은 변화의 배경으로는 주택의 양적 부족 해소 및 질적 수준 향상, 저출산으로 인한 인구감소, 국가재정 수지 악화를 꼽을 수 있다(남원석, 2009). 1973년 모든 지자체에서 주택수가 가구수를 상회하기 시작하였고, 최저거주수준 미달가구의 비율은 1973년 30.4%에서 2003년 4.2%까지 줄어들었다. 이에 중앙정부가 주도하여 주택 대량공급을 통해 주택수급에 대응해야 할 필요성은 크게 줄었다고 할 수 있다. 또한 2006년을 정점으로 인구가 감소하고 있고 2015년에는 가구수도 감소할 것으로 전망되고 있어(社會資本整備審議會, 2005), 신규주택 공급에 정

3) 지방주택공급공사는 광역지자체(都道府縣) 및 인구 50만명 이상의 도시를 중심으로 53개가 설치되어 있다.

4) 공공임대주택의 신규공급량 감소로 전체 가구 중 공공임대주택 거주가구 비율은 1983년 7.6%, 1993년 7.1%, 2003년 6.7%, 2008년 6.1%로 지속적으로 줄어드는 추세이다(住宅土地統計調査, 각년도).

부가 적극 개입하는 것은 비효율적인 것으로 받아들여졌다. 한편, 이러한 경향을 더욱 정당화했던 것은 국가재정 위기였다. 1993년, 1998년, 2001년 세 차례의 마이너스 성장을 기록하였고, 재정수지도 지속적으로 악화되면서(조영훈, 2002)[5], 과거처럼 주택공급에 막대한 재정을 투여하기 어렵게 되었다. 이에 중앙정부는 '재정건전화를 도모하면서 민간의 주택공급능력을 활용하는 방식'으로 주택정책의 재편을 모색하기에 이르렀던 것이다(住宅宅地審議會, 1995, 1998).

III. 일본 임차가구의 주거비부담능력 변화 분석

1. 분석자료

서론에서 언급했듯이 본 분석은 5년마다 시행되는 주택토지통계조사의 결과표 중 1983~2008년의 기간 내에서 주택점유형태별・가구원수별 가구소득이 집계된 표를 분석자료로 활용하였다. 구체적으로는 1983년 주택통계조사 제2표, 1988년 주택통계조사 제69표, 1993년 주택통계조사 제72표, 1998년 주택토지통계조사 제59표, 2003년 주택토지통계조사 제32표, 2008년 주택토지통계조사 제57표를 분석하였다[6].

이들 결과표는 횡축에서 가구연소득(세전)을 12개 내외의 구간으로 나누고, 종축에는 소득구간별 해당가구수를 주택점유형태 및 가구원수별로 구분하는 방식으로 정리되어 있다. 또한 주택점유형태는 자가, 공영주택, 공단・공사주택(임대), 민간임대주택, 급여주택으로 분류하되, 이에 해당하지 않는 동거가구, 주택이외의 건물에 거주하는 가구(이하 비주택가구)를 별도의 범주로 분류하고 있다. 본 분석에서는 자가와 급여주택[7] 거주가구를 제외한 모든 점유형태를 분석대상으로 삼았다.

한편, 주거비부담능력 분석을 위해 몇 가지 자료를 추가적으로 활용하였다. 우선 주거비부담능력의 규범적 기준으로서 제3기 주택건설5개년계획에서 정부가 공표한 임대료부담한도율을 사용하고자 하는데, 가구원수와 소득분위별로 구분되어 있어 주택토지통계조사 결과표와 결합하기가 용이하다. 또한 주택시장에 대한 저소득가구의 접근성을 파악하기 위해, 민간임대주택(목조, 설비전용)의 조(疊)[8]당 평균임대료와 가구원수별 최저/유도거주수준[9] 자료를 활용하고자 한다. 이를 통해 일정 거주수준 이상의 민간임대주택을 저소득가구가 자력으로 확보할 수 있는지를 검토할 것이다. 임대료부담한도율, 민간임대주택의 월평균임대료, 최저/유도거주수준은 <표 4-6>과 같다.

표 4. 가구원수별・소득분위별 소득대비 임대료부담한도율(%)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	18.1	19.8	21.8	22.1	23.3
2인	17.1	19.2	21.7	22.0	23.2
3인	16.1	18.6	21.6	21.9	23.1
4인	15.0	18.0	21.5	21.8	23.0
5인	13.9	17.3	21.3	21.6	22.8
6인	12.6	16.5	21.0	21.3	22.5
7인	11.5	15.7	20.5	20.8	22.0

자료: 第3期 住宅建設5個年計劃(1976~1980); 小林綏枝・大本圭野(1996, p. 175)에서 재인용

표 5. 거주수준별・가구원수별 거주면적(조)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상
최저거주수준	4.5	10.5	15	19.5	22.5	27	31.5
유도거주수준	12	20	28	36	42	45.5	48

주: 중고령단신, 고령부부의 경우, 별도로 더 넓은 면적을 규정하고 있지만 본 연구에서는 일반기준을 이용하고자 함
자료: 日本住宅協會(2005, pp. 59-61)

표 6. 민간임대주택의 조당 월평균 임대료 추이(전국, 엔/조)

1983년	1988년	1993년	1998년	2003년	2008년
1,889	2,149	2,691	2,825	2,725	2,716

자료: 住宅土地統計調査, 각년도

2. 분석방법

본 분석은 다음과 같은 과정을 통해 이루어진다. 우선, 주택토지통계조사의 연도별 결과표에서 소득구간별로 가구가 균일하게 분포(uniform distribution)하고 있다고 가정하여 가구수를 5등분하고, 그에 따라 소득구간도 소득오분위로 재구분하여 소득분위별 중위값을 구하였다.

다음으로, 소득분위별 소득의 대표값으로서 중위값을 사용하고자 하는데, <표 4>의 임대료부담한도율을 적용하여 가구원수별・소득분위별 월임대료의 부담한도액을 구하였다[10]. 여기서 월임대료의 부담한도액은 임대료 지출의 적정수준을 의미하는 것으로, 이 수준을 넘어서면 개별가구의 임대료 부담이 과중하다고 볼 수 있다.

그리고나서 <표 5>의 가구원수별・최저/유도거주수준별

5) 경제성장률은 1993년 -1%, 1998년 -1.1%, 2001년 -1.2%였으며, 재정수지는 1994년 GDP 대비 -2.2%, 1999년 -6.8%, 2000년 -9%로 점차 악화되었다(조영훈, 2002).
6) 본 분석에서 주거비부담능력의 기준으로서 사용되는 임대료부담한도율이 제3기 주택건설5개년계획(1976~1980)에서 공표된 것이므로, 시계열분석을 1980년대부터 진행하는 게 적절하다고 판단했다.
7) 급여주택은 기업이나 관공서 등이 소유・관리하면서 업무상의 필요나 급여의 형태로서 종업원 등에게 대여하는 주택으로서(金森久雄 外, 2000, p. 226), 자가와 마찬가지로 일정수준의 주거안정이 확보된 점유형태로 간주하여 본 분석에서는 제외하였다.
8) '조'는 다다미의 장수를 나타내는 단위로, 1조(다다미 한 장)의 크기는 180 cm×90 cm이다.
9) 최저거주수준은 모든 국민이 최소한 확보해야 하는 거주수준으로서 제3기 주택건설5개년계획에서 제시되었으며, 유도거주수준은 국민이 안정되고 여유있는 주거생활을 영위하는 데 필요한 거주수준으로, 제5기 주택건설5개년계획에서 제시되었다. 유도거주수준은 제3기 주택건설5개년계획에서 최저거주수준과 함께 제시된 평균거주수준을 보완한 것이며, 도시내 공동주택을 상정한 도시거주형 거주수준과 교외 및 지방의 단독주택에 대한 일반형 거주수준으로 구분하고 있는데, 전자가 후자에 비해 상대적으로 면적이 적다. 본 연구에서는 공동주택에 적용되는 도시거주형 유도거주수준을 활용하였다.
10) 가구원수별・소득분위별 월임대료 부담한도액은 <가구원수별・소득분위별 연소득 중위값÷12개월×가구원수별・소득분위별 임대료부담한도율>로 계산한다.

거주면적을 위에서 산출한 월임대료 부담한도액에 적용하여 조당 월임대료의 부담한도액을 가구원수별・소득분위별로 산출했다[11]. 이상의 과정을 통해 계산된 조당 월임대료의 부담한도액은 개별 가구가 최저거주수준 또는 유도거주수준을 달성하기 위해 지불할 수 있는 임대료의 최대 수준을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 이 수치를 <표 6>에 제시한 민간임대주택의 조당 월평균임대료와 비교하면, 가구들이 주택시장에서 민간임대주택을 자력으로 확보할 수 있는지의 여부를 판단할 수 있다.

본 연구에서는 분석결과를 보다 명료히 드러내기 위해, 전체가구를 크게 세 종류의 계층으로 구분하였다. 우선 최저거주수준을 적용하여 산출한 조당 월임대료 부담한도액이 민간임대주택의 조당 월평균 임대료보다 낮은 가구는 '시장참여 불가능군'으로 규정하였다. 그리고 시장참여 불가능군을 제외한 나머지 가구 중 유도거주수준을 적용하여 산출한 조당 월임대료 부담한도액이 민간임대주택의 조당 월평균 임대료보다 낮은 가구는 '시장참여 제약군'으로 규정하였다[12]. 마지막으로 불가능군과 제약군을 제외한 가구들은 자신의 소득으로 유도거주수준 이상의 민간임대주택을 확보할 수 있으므로 '시장참여 가능군'으로 규정했다.

그리하여 세 계층에 해당하는 가구수를 계산하면, 해당 연도에 시장참여 불가능군, 제약군, 가능군이 어떤 비중으로 분포하는지를 파악할 수 있다. 그리고 이상의 방식을 주택점유형태별로 적용하면, 해당 주택점유형태에서 세 계층의 분포를 알 수 있으며, 연도별 비교를 통해 시계열적 변화양상 또한 파악할 수 있다.

이상의 분석과정을 요약하면 <그림 1>과 같다.

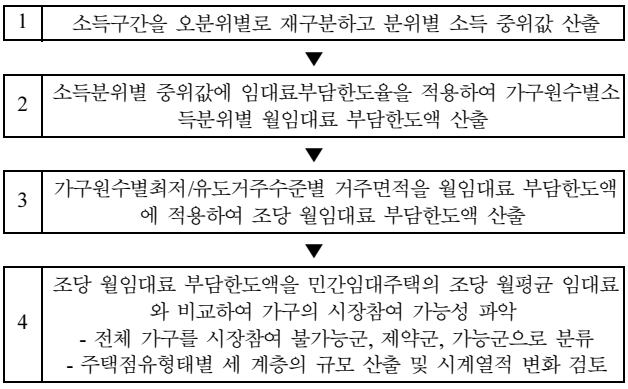

그림 1. 주거비부담능력 변화에 대한 분석과정

3. 분석결과 및 해석

우선, 가구원수별・소득분위별 전체가구의 계층분포를 중심으로 분석결과를 살펴보면, 시장참여 불가능군의 경우, 1983~1998년까지는 소득 제1오분위의 2인 이상 가구, 제2오분위의 4인 이상 가구, 제3오분위의 7인 이상 가구가 해당되었으나, 2003년 이후에는 제3오분위의 6인 가구가 새로이 포함되었다. 시장참여 제약군의 경우, 1983~1998년까지는 제1오분위의 1인 가구, 제2오분위의 2~3인 가구, 제3오분위의 4~6인 가구, 제4오분위의 6인 이상 가구가 포함되었으나, 2003년 이후에는 제3오분위의 3인 가구, 제4오분위의 5인 가구가 새로 추가되고, 제3오분위의 6인 가구가 시장참여 불가능군으로 변화하였다. 이와 같은 경향을 보면, 시간이 지남에 따라 주택시장에 대한 가구의 접근성 저하 경향이 소득수준과 가구구성에 따라 더욱 넓게 확산되고 있음을 알 수 있다.

표 7. 계층별 가구 분포

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인		◎	◎	◎	◎
2인	●		◎	◎	◎
3인	●		◎	◎	◎
4인	●	●		◎	◎
5인	●	●		◎	◎
6인	●	●	●		◎
7인 이상	●	●	●		◎

주1: ●는 시장참여 불가능군, 음영은 제약군, ◎는 가능군임
주2: ●와 음영이 함께 표시된 셀은 1998년까지는 제약군에 속했으나 2003년부터 불가능군에 포함된 경우임
주3: 음영과 ◎이 함께 표시된 셀은 1998년까지는 가능군에 속했으나 2003년부터 제약군에 포함된 경우임

그러나 계층별 가구수를 산출하여 연도별로 비교해보면, 시장참여 불가능군의 경우, 시간이 지날수록 전체가구에서 차지하는 비율은 점차 감소하여, 2008년 11.6%까지 줄어들었다. 물론, 불가능군 가구수는 1998년부터 2008년까지 6.7% 증가하였는데, 같은 기간 전체가구가 12.8% 증가한 것에 비하면 그 증가폭은 적다고 할 수 있다. 반면 시장참여 제약군에 해당하는 가구수는 1998~2008년간 26.1% 증가했으며, 전체가구에서 차지하는 비율도 1998년을 기점으로 비교적 큰 폭으로 늘어났다. 시장참여 가능군은 같은 기간 7.3%의 가구수 증가를 보여 불가능군과 유사하게 양적 증가가 크지 않았다. 이러한 결과는 세 계층 중 제약군이 점차 두터워지고 있으며, 적어도 최저거주수준 이상의 민간임대주택에 대한 주거비부담능력은 점차 향상되어 왔음을 보여준다.

표 8. 계층별 가구수 추이(천가구, %)

연도	불가능군	제약군	가능군	합계
1983년	6,854(19.6)	11,449(32.8)	16,602(47.6)	34,906(100)
1988년	6,373(17.0)	11,529(30.7)	19,661(52.3)	37,563(100)
1993년	5,541(13.5)	12,704(31.0)	22,689(55.4)	40,934(100)
1998년	5,390(12.2)	13,242(30.0)	25,502(57.8)	44,134(100)
2003년	5,575(11.8)	16,344(34.7)	25,164(53.4)	47,083(100)
2008년	5,756(11.6)	16,695(33.5)	27,353(54.9)	49,804(100)

11) 가구원수・소득분위별 조당 월임대료 부담한도액은 <가구원수별・소득분위별 월임대료 부담한도액÷가구원수별 최저/유도거주수준의 조수>로 계산한다.
12) 시장참여 제약군은 최저거주수준 이상 주택은 확보할 수 있으나, 유도거주수준 이상 주택은 자력으로 확보하기 어려운 특성을 갖는다.

그런데 이상의 분석결과는 전체가구에 대한 것으로, 임차가구를 중심으로 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 자가와 급여주택을 제외한 주택점유형태별 세 계층의 가구수 및 비중 변화를 정리하면 다음의 <표 9, 그림 2-5>와 같다.

표 9. 주택점유형태별 · 계층별 가구수 추이(천가구)

구분		공영주택	공단 · 공사 주택	민간임대 주택	동거 · 비주택가구
1983	불가능군	724	99	1,523	51
	제약군	719	222	3,408	60
	가능군	425	456	3,556	91
	계	1,868	776	8,487	203
1988	불가능군	725	99	1,465	34
	제약군	775	217	3,751	41
	가능군	489	493	4,452	74
	계	1,989	809	9,669	149
1993	불가능군	646	90	1,241	31
	제약군	853	232	4,147	46
	가능군	534	523	5,375	83
	계	2,033	845	10,763	160
1998	불가능군	644	96	1,240	39
	제약군	908	256	4,487	55
	가능군	534	512	6,323	118
	계	2,086	864	12,049	212
2003	불가능군	654	102	1,294	40
	제약군	1,117	353	5,043	73
	가능군	412	481	6,224	106
	계	2,182	936	12,561	219
2008	불가능군	613	93	1,284	37
	제약군	1,090	338	4,993	64
	가능군	385	487	7,088	97
	계	2,088	918	13,365	198

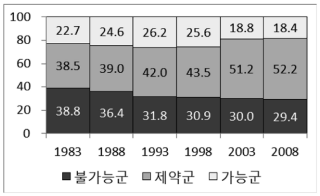

그림 2. 공영주택의 계층별 비중 추이(%)

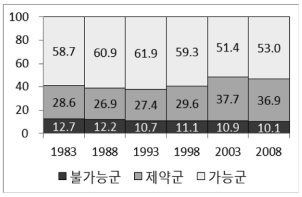

그림 3. 공단 · 공사주택의 계층별 비중 추이(%)

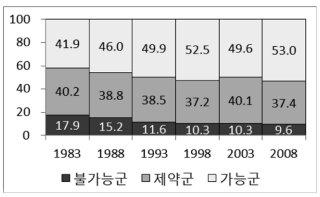

그림 4. 민간임대주택의 계층별 비중 추이(%)

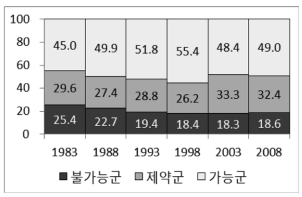

그림 5. 동거 · 비주택가구의 계층별 비중 추이(%)

우선, 공영주택의 경우, 시장참여 불가능군의 비중이 감소추세이기는 하나 대체로 30% 내외 수준이 유지되고 있으며, 제약군의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 가능군의 비중은 증가추세에 있다가 1998년 이후 감소추세로 돌아섰는데, 이는 1996년 운영체계 개편의 일환으로 소득기준을 하향화하고 소득수준이 상대적으로 높은 가구는 퇴거를 유도한 것이 영향을 미쳤기 때문으로 생각된다.

공단 · 공사주택은 본래 중간소득층을 대상으로 공급해 왔기 때문에, 시장참여 불가능군의 비중은 공영주택에 비해 적게 나타났다. 시간이 지남에 따라 시장참여 불가능군의 비중은 감소하고 있으며, 가능군의 비중도 최근 다소 증가했으나 과거에 비해서는 축소된 규모라 할 수 있다. 이는 공단 · 공사주택의 임대료가 일반 민간임대주택의 임대료와 유사한 수준, 혹은 그 이상의 수준으로 상승함으로써(上野芳子, 2004), 불가능군이나 가능군 가구들에게 공단 · 공사주택이 주거안정에 유리한 점유형태로 기능하지 못했기 때문으로 보인다[13].

민간임대주택의 경우, 시장참여 불가능군에 해당하는 가구수는 1993년 이후 120~130만 가구의 범위내에서 큰 변동이 없었는데, 그 비중은 점차 감소하였다. 또한, 시장참여 제약군의 비중이 다소 감소하고 가능군의 비중이 점차 증가하는 양상을 보이고 있다. 동거·비주택가구의 경우, 시장참여 불가능군의 비중은 지속적으로 감소하다가 1998년 이후 18%대를 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 같은 기간 제약군의 비중이 늘고 가능군의 비중은 줄어드는 양상을 보였다.

이상의 주택점유형태별 분석결과를 종합하면, 분석대상이 된 모든 주택점유형태에서 시장참여 불가능군의 비중이 감소하고 있으며, 시장참여 제약군의 비중은 민간임대주택을 제외하고는 대체로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞의 전체가구에 대한 분석결과와 마찬가지로, 주택시장에 대한 가구의 접근성이 개선되고 있음을 보여준다.

그렇다면 왜 이와 같은 결과가 나타났는지를 살펴볼 필요가 있는데, 그 요인으로는 공급측면에서 주택재고 규모, 임대료 규제제도, 민간임대사업의 특성을, 수요측면에서 인구학적 변화를 들 수 있다[14].

첫째, 시장참여 불가능군의 비중이 줄어들고 있는 현실은 기본적으로 주택재고가 꾸준히 증가해왔다는 점과 관련이 깊다. 즉, 주택공급량이 많아지면서 수급의 긴박성이 해소되었고 이는 민간임대주택의 임대료 안정화로 이어졌다고 볼 수 있다. <표 10>에서 보는 바와 같이 2008년 현재 공가율은 13.1%(756.8만호), 가구당 주택수는 1.15호에 이르고 있다.

13) 불가능군 가구에게는 임대료 수준이 과중했고, 가능군 가구에게는 유사한 수준의 임대료로 민간임대시장에서도 적절한 주택을 확보할 수 있었다는 점이 이들의 비중축소를 낳은 원인이라 할 수 있다. 반면, 제약군 가구의 경우 이상의 효과들이 불가능군이나 가능군 가구들에 비해 상대적으로 크지 않았을 것이다.

14) Milligan(2003, p. 61)은 주거비부담능력에는 공급(생산)측면에서 주택생산비용(혹은 임대료) 및 사회적 규제, 수요(소비)측면에서 가구소득과 인구학적 요인 등이 복합적으로 개입한다고 주장한다.

표 10. 공가율 및 가구당 주택수 추이(%, 호/가구)

구분	1983년	1988년	1993년	1998년	2003년	2008년
공가율	8.6	9.4	9.8	11.5	12.2	13.1
가구당 주택수	1.10	1.11	1.11	1.13	1.14	1.15

주: 공가율은 전체 주택수 대비 공가수의 비율임
자료: 住宅土地統計調査, 각년도

둘째, 민간임대시장에 대한 임차가구의 접근성 향상에는 지속적인 주택공급뿐만 아니라 차지차가법을 통한 임대료 규제의 영향도 컸다고 할 수 있다[15]. 실례로 버블경제가 최고조에 달했던 1983~1988년의 토지가격은 최고 50%에 육박한 증가율을 기록했지만, 이 시기 민간임대주택 임대료는 17.7% 정도만 증가했다(住宅産業新聞社, 2005; 日本住宅協會, 2005). 또한 1990년대 이후에는 앞의 <표 6>과 같이 민간임대주택 임대료의 증가폭이 둔화되었는데, 이는 버블경제 붕괴에 따른 토지가격의 하락추세의 영향이 컸지만, 한편으로는 1999년 규제완화가 이루어지기까지 유지되었던 임대료 규제의 영향도 무시할 수 없다. 또한 신설된 정기차가권 제도가 신규계약주택에만 적용되다보니 임대료 규제의 영향은 1999년 이후에도 일정 정도 유지되었다고 할 수 있다.

셋째, 민간임대사업의 특성과 관련하여 일본에서는 민간임대주택 운영으로 인한 수익이 크지 않더라도 토지를 소유하고 있는 개인이나 가족이 부업으로서 임대주택을 건설·운영하는 경우가 많았다. 이들 주택은 주로 목조구조로서 임대료가 저렴하였는데, 이로 인해 저소득가구라 하더라도 주택시장에서 저렴한 임대주택을 확보하는 것이 가능했다(Hirayama, 2010).

넷째, 저출산에 따른 인구감소시대에 접어들면서, 가구규모 역시 과거에 비해 축소되고 있다. 1983~2008년간의 주택토지통계조사 결과에 따르면, 1~2인 가구의 비중은 1983년 34.1%에서 2008년 57.4%로 증가한 반면, 3인 이상 가구는 1998년 이후 감소세로 접어들었다. 이러한 1~2인 가구의 증가는 필요주거면적 감소에 따른 주거비 지출의 감소를 낳았을 것이다. 따라서 가구원수의 감소는 가구별 주거비부담능력에 정(+)의 효과를 미쳐 시장참여 불가능군의 비중 감소라는 결과로 이어졌다고 판단된다[16]. 실제 <표 7>과 같이 시장참여 불가능군의 분포가 소득수준과 가구구성에 따라 넓게 확산되고 있음에도, 불가능군의 가구수가 크게 늘지 않고 비중은 오히려 감소하고 있는 것은 이와 같은 인구학적 변화요인과 관련이 깊다고 할 수 있다.

15) 足立基浩(2000, p. 3)에 따르면, 임차인의 지속거주와 임대료의 유지를 보장했던 차지차가법은 물가인상이나 지가상승 등에 의해 야기될 수 있는 임대료 인상을 사실상 억제하는 기능을 하였다.
16) 이러한 추론이 성립하려면, 1~2인 가구를 위한 소형주택이 시장에서 원활히 공급되고 있다는 전제가 필요하다. 그런데 앞의 <표 10>과 같이 공가주택이 일정량 존재하고 주택재고가 가구수를 크게 상회하고 있음을 감안할 때, 다양한 규모의 주택재고가 충분히 존재한다고 보아도 무방할 것이다.

그런데, 이와 같은 시장참여 불가능군의 비중 감소가 불가능군 자체의 해소를 의미하는 것은 아니다. 따라서 시장참여 불가능군의 주거안정을 위한 정책적 지원가능성을 추가적으로 검토할 필요가 있다. 이에 공영주택과 공단·공사주택에 거주하는 시장참여 불가능군과 달리, 민간임대주택 거주가구와 동거·비주택가구 중 불가능군은 주거불안에 노출될 수 있다고 가정하여 후자의 가구들을 '정책지원 필요가구'로 규정했다. 그리고나서 임대료가 저렴한 공영주택을 활용할 경우[17], 정책지원 필요가구들이 어느 정도 포괄될 수 있는지를 분석해보았다.

표 11. 정책지원 필요가구에 대한 공영주택 활용가능성(천가구, %)

구분	정책지원필요가구		공영주택 가능군 가구수(B)	공영주택 제약군 가구수(C)	B/A	(B+C)/A
	가구수 (A)	전체가구 대비 비율				
1983년	1,574	4.5	425	719	27.0	72.7
1988년	1,499	4.0	489	775	32.6	84.3
1993년	1,272	3.1	534	853	42.0	109.0
1998년	1,279	2.9	534	908	41.8	112.7
2003년	1,334	2.8	412	1,117	30.9	114.6
2008년	1,321	2.7	385	1,090	29.1	111.7

주: 정책지원 필요가구수는 민간임대주택 거주가구와 동거·비주택가구 중 불가능군에 해당하는 가구수의 총합임.

<표 11>에서 보는 바와 같이 정책지원 필요가구수는 2008년 약간 줄어들었으나 1993년 이후 소폭 증가추세라 할 수 있다. 만일 주택시장에서 유도거주수준 이상의 주택확보가 가능한 공영주택내 시장참여 가능군이 이주를 하고, 빈 주택을 정책지원 필요가구들에게 제공한다고 가정하면, 2008년 기준으로 정책지원 필요가구의 29.1%를 포괄할 수 있다. 이 경우, 주거비부담과 과밀 등 주거소요 정도가 가장 클 것으로 예상되는 동거·비주택가구의 불가능군에 대한 주거지원은 충분히 가능할 것이다[18]. 나아가 공영주택의 시장참여 제약군까지 이주를 하게 된다면, 정책지원 필요가구를 모두 입주시킬 수 있는 재고량을 확보할 수 있게 된다[19]. 이와 같은 결과는 제도변화를 통해 공영주택 등 공공임대주택 재고를 적절히 활용할 경우, 신규공급이 없어도 정책지원 필요가구들의 주거비부담 완화에 기여할 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

17) 사실상 공단·공사주택은 임대료 수준이 높아 시장참여 불가능군을 수용하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 공영주택으로 한정하여 살펴보았다.
18) <표 9>에 근거할 때, 동거·비주택가구 중 불가능군은 2008년 기준 정책지원 필요가구의 2.8%(3.7만 가구)를 차지하고 있다.
19) 이와 관련하여, 공영주택 가능군과 제약군이 어디로 이주해야 하는지, 이들이 이전하는 주택에 거주하던 기존 거주자들은 어디로 이주해야 하는지 등에 대한 의문이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구의 서두에서 언급한 바 있듯이 본 연구는 전국의 총량적인 수준에서 분석을 하고 있으므로 이에 대한 명확한 답을 제시하기에는 한계가 있다. 다만, 본문의 <표 10>과 같이 2008년 가구당 주택수가 1.15호에 이를 정도로 주택재고는 충분한 상황이기 때문에 공영주택내 가능군과 제약군의 지리적 주거이동 범위나 이들이 이전하는 주택의 기존 거주자들의 주거이동에 있어서 큰 제약은 없으리라 생각된다.

IV. 일본 임대주택정책에 대한 함의

이상의 분석결과는 임차가구의 주거비부담능력이 점차 향상되고 있어 주택시장에 대한 접근성이 개선되고 있음을 보여준다. 나아가 정책지원 필요가구의 규모에 비추어 볼 때, 공영주택 등 공공임대주택 재고가 크게 부족한 상황이 아님을 확인할 수 있었다. 곧, 현재 일본은 공공임대주택을 신규로 공급하지 않더라도 입주자격 등 배분방식의 조절을 통해 정책지원 필요가구의 주거소요에 대응할 수 있는 상황이라 할 수 있다. 이런 점에서 본 분석결과는 1990년대 이후 일본 임대주택 정책변화에 대한 정부 논리의 타당성을 일정정도 뒷받침해주고 있다.

그러나 이러한 정책논리는 두 가지 점에서 약점을 가지고 있다. 무엇보다 기존 공영주택 재고를 활용하여 정책지원 필요가구들의 주거소요에 대응해 나가는 것은 자칫 공영주택의 잔여화(residualisation)[20]를 유발하여 여러 사회문제를 낳을 수 있다. 공영주택이 소득의 대부분을 노동시장이 아닌 국가에 의존하는 최저소득계층의 집단거주지로 변모할 경우, 입주가구와 비입주가구 사이의 사회경제적 격차가 심화되어 주거지의 고립과 각종 낙인(stigma)이 발생할 것이다. 더불어 공영주택은 여러 반사회적 행동(anti-social behaviour)이 나타나고, 주택관리가 소홀해지면서 급속히 게토화될 가능성 또한 있다. 따라서, 공영주택의 신규공급 없이 기존 재고를 활용하겠다는 정책은 공영주택의 잔여화를 용인하겠다는 것으로 해석될 수밖에 없다.

다른 하나는 고용불안정이 심화됨에 따라 저소득가구의 주거문제가 더욱 악화될 소지가 있다는 점이다. 일본 경제는 소위 '잃어버린 10년'을 야기한 버블경제 붕괴와 최근의 미국발 세계금융위기 등을 경험하면서 저성장국면이 지속되고 있다. 이 과정에서 실업률이 증가했으며, 노동시장 탈규제화의 영향으로 단기계약, 파트타임, 임시고용 등 비정규직 노동자가 대량 양산되었다(伊藤圭一, 2004; 後藤道夫, 2005)[21]. 특히 비정규직 노동자의 경우, 1982년 전체 노동자의 15.8%에 불과했으나 2007년에는 33.0%까지 확대되었다(Hirayama, 2010). 이와 같은 고용의 불안정성 심화로, 일자리를 잃은 노동자들이 안정적인 재고용기회를 확보하기 어렵게 되었고, 낮은 수준의 비정규직 임금으로 주택시장에서 적절한 주택을 확보하는 것 또한 어렵게 되었다. 앞으로 이러한 상황이 역전되기는 쉽지 않은 만큼, 비정규직 노동자 등 저소득가구의 주거문제는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 즉 고용시장의 비정규직화에 따른 가구의 빈곤화가 촉진됨으로써 새로운 주거소요(arising housing needs)가 나타날 수 있음에도, 임대주택정책에서는 이러한 요인을 고려한 신규공급의 필요성을 충분히 인지하지 못했다고 할 수 있다.

이상의 두 가지 문제를 감안할 때, 1990년대 이후 진행된 일본 임대주택정책의 변화는 제한적인 수준에서만 타당성을 가질 수밖에 없을 것이다. 공영주택의 잔여화를 방지하고 새롭게 나타날 수 있는 주거소요에 대응할 수 있는 중앙정부 차원의 정책수단 개발이 뒤따르지 못했기 때문이다. 현재는 저소득 임차가구의 주거문제를 지자체나 민간부문의 역할에 의존할 수밖에 없는 형국이 되었으며, 이들이 적극적으로 대응하지 않는다 하더라도 중앙정부가 동원할 수 있는 정책수단은 거의 없다. 이는 향후 일본 임대주택정책의 딜레마로 작용할 가능성이 높다고 하겠다.

따라서, 향후 일본 임대주택정책의 주요 과제는 중앙정부 차원의 새로운 정책수단 개발이라 할 수 있다. 이와 관련하여 생산자보조방식(producer subsidy)인 공영주택 등 공공임대주택 공급은 인센티브 제공을 통해 지자체의 참여를 촉진하되, 중앙정부는 미국, 유럽 등과 마찬가지로 소비자보조방식(consumer subsidy)인 임대료보조제도를 새로 도입하여 정책지원 필요가구들의 주거소요에 대응하는 방안[22]이 그 대안 중 하나가 될 수 있을 것이다.

V. 결 론

본 연구는 일본 임차가구의 주거비부담능력 변화를 분석함으로써 1990년대 이후 일본 임대주택정책 변화의 타당성에 대한 함의를 도출하고자 하였다. 이와 관련하여 앞의 제IV장에서 논의한 일본 임대주택정책 변화의 함의는 한국의 임대주택정책에 대해서도 시사하는 바가 적지 않다고 생각된다. 첫째, 그동안 정권변화에 따라 공공임대주택 정책의 부침(浮沈)이 있어 왔으나, 앞으로는 공공임대주택 신규공급량의 급격한 변동을 지양하고 일정량을 지속적으로 공급할 필요가 있다. 일본 사례에서 보는 바와 같이, 신규공급이 부족해지면 입주자격의 하향화 등의 제도변화를 통해 기존 공공임대주택 재고를 활용할 수밖에 없는데, 이것만으로는 장래에 발생할지 모르는 주거문제 대응에 한계가 있다. 따라서 정부는 정기적인 주거소

20) 공공임대주택의 잔여화란, 다양한 사회문제를 가지고 있는 취약계층들이 다수 입주함으로써 일반 저소득층이 입주하기를 기피하는 상태를 가리키며, 이로 인해 공공임대주택 입주가구들은 주변 지역사회로부터 다양한 사회적・공간적 격리(segregation)를 경험한다.

21) 고도경제성장기 일본 기업은 종신고용, 연공서열임금을 매개로 광범위한 정규노동자를 정년까지 경쟁시키면서 나름의 경쟁력을 구축해왔지만, 장기경제불황기 이후에는 해외로 기업을 이전시키거나 IT기술을 활용하여 비용을 저렴화하기 시작했다. 결과적으로 기업은 다수의 정규노동자를 보유할 필요가 없었고 정규노동자의 고령화에 의해 연공서열임금도 부담으로 작용했다. 이에 일본 기업은 종신고용 관행 타파 및 구조조정(정리해고), 비정규노동자 고용 등의 방법을 선택하게 된 것이다(渡辺 治, 2004, p. 13-14).

22) 일본에서 임대료보조제도는 두 차례 시행된 바 있다. 버블경제기 고령자, 장애인, 한부모가구 등의 주거안정을 위해 1991년부터 토쿄도 산하 기초지자체들이 자체적으로 시행하였으며, 미국발 금융위기에 따른 실직노동자들의 주거지원을 위해 후생노동성이 2008~2009년간 6개월 동안 한시적으로 시행하기도 했다(Hirayama, 2010, p. 121). 그러나 이러한 시도는 긴급대책의 일환으로 이뤄진 것이고, 정액으로 지급됨으로써 가구별 주거비부담능력의 차이를 고려하지 않았다. 이런 점에서 미국이나 유럽에서 볼 수 있는 체계적인 임대료보조제도는 아직 정착하지 못하였다고 할 수 있다.

요조사를 기반으로 매년 신규주택공급량의 일정비율을 공공임대주택으로 공급할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

둘째, 공공임대주택이 지속적으로 공급된다 하더라도, 시장참여가 어려운 저소득가구 전체를 포괄할 수 있는 게 아니므로, 민간임대주택을 주요한 정책자원으로 활용할 필요가 있다. 일본에서 임대료 규제정책과 민간에 의한 저렴한 목조임대주택 공급이 주택시장에 대한 저소득가구의 접근성을 높이는 효과를 낳았던 것에 주목해야 할 것이다. 이런 점에서 한국도 다가구주택, 연립주택 등 저소득가구가 저렴하게 이용하고 있는 민간임대주택 재고를 지속적으로 유지·확보할 필요가 있는데, 이를 위해서는 현재 2012년 종료예정인 매입/전세임대주택 공급정책을 영구적 프로그램으로서 활성화하는 한편, 이들 주택의 대량멸실을 초래하는 뉴타운 개발 등 전면철거방식의 도시재생사업 추진을 재검토해야 할 것이다. 나아가 현재 도입을 검토중인 임대료보조제도를 조속히 시행하여 굳이 공공임대주택에 입주하지 않고서도 민간임대주택에서 주거안정을 기할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 임대주택정책의 지방화에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 지방자치의 역사가 오래된 유럽 등에서는 지자체 주도의 임대주택정책이 보편적이지만, 일본, 한국 등 국가주도의 사회·경제발전전략을 추진해 온 아시아 국가들의 경우, 지자체 재원이 풍부하지 않고, 저소득 임차가구의 주거문제에 대한 관심도 적다. 이러한 조건에서 임대주택정책을 지자체 주도로 전환할 경우, 중앙정부의 재정적 부담은 덜 수 있겠지만 임대주택정책은 축소 내지는 후퇴로 귀결될 가능성이 높을 것이다. 따라서 한국에서는 일본의 경험을 거울삼아 10~12% 내외의 선진국 수준의 공공임대주택 재고율이 확보될 때까지는 중앙정부 주도의 정책추진이 필요하며, 중장기적으로는 지자체의 공공임대주택 공급을 유도할 수 있는 적절한 인센티브 체계를 마련할 필요가 있다.

한편, 본 연구는 일본 임대주택정책에 대한 심층적인 분석결과를 제시함으로써 일본 주택정책 연구의 지평을 넓히는 데 기여했다는 점에서 나름의 의의를 가질 수 있다. 나아가 비록 일본이라는 단일사례에 대한 연구이지만, 향후 임대주택정책과 관련한 국가간 비교주택연구(comparative housing research)로 발전할 수 있는 출발점을 제공하고 있다고 생각한다. 그럼에도 본 연구는 전국의 평균적인 경향을 드러내는 자료를 중심으로 분석을 진행함으로써 지역간 주거비부담능력의 차이나 대도시 등의 국지적인 주거문제를 파악하기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 앞으로 본 연구를 시발로 일본 주택정책에 대한 보다 정교한 분석이 이루어지기를 기대하며, 한국에서도 전체가구에 대한 가구원수, 가구소득, 주택점유형태 등을 종합적으로 파악할 수 있는 조사체계가 인구및주택총조사 등 공식통계조사에 반영됨으로써 주거비부담능력과 관련한 체계적인 연구가 활성화되기를 바란다.

참 고 문 헌

1. 김승희·문영기 (2003). 일본 공영주택의 임대료체계 개정 전후 거주가구 속성변화에 관한 연구. 주택연구, 11(2), 163-192.
2. 남원석 (2009). 전후 일본 주택정책의 성격 변화: 복지체제론의 관점에서. 주택연구, 17(4), 153-181.
3. 조영훈 (2002). 축소지향의 복지국가: 세기말 일본의 복지개혁 평가. 비교사회, 4, 267-294.
4. 足立基浩 (2000). 民間家賃の安定性と住宅セーフティ-ネット政策の展望. 和歌山大學經濟學部, 研究年報, 4, 1-32.
5. 上野芳子 (2004). 借地・借家人の居住不安. 日本住宅會議, 住宅白書: 2004~2005 (pp. 97-99). 東京: ドメス出版.
6. 大本圭野 (1985). 福祉國家とわが國住宅政策の展開. 東京大學社會科學研究所, 福祉國家 6: 日本の社會と福祉 (pp. 397-452). 東京: 東京大學出版會.
7. 渡辺 治 (2004). グローバル化・構造改革の新段階とホームレス問題. 日本住宅會議, 住宅白書: 2004~2005 (pp. 12-16). 東京: ドメス出版.
8. 金森久雄 外 (2000). 經濟辭典 (第3版). 東京: 有斐閣.
9. 國土交通省 (2005). 公營住宅等關係予算の概要. 日本住宅協會, 住宅, 54(4), 7-10.
10. 小林綏枝・大本圭野 (1996). 家賃の原理と政策. 早川和男, 横田清(編), 講座現代居住 4: 居住と法·政治·經濟 (pp. 169-200). 東京: 東京大學出版會.
11. 社會資本整備審議會 (2005). 新たな住宅政策に對應した制度的枠組みはいかにあるべきか (報告案).
12. 塩崎賢明 (2006). 住宅政策再生の構圖. 塩崎賢明(編), 住宅政策の再生: 豊かな居住をめざして (pp. 3-24). 東京: 日本經濟評論社.
13. 住宅宅地審議會 (1995). 21世紀に向けた住宅宅地政策の基本体系のあり方.
14. 住宅宅地審議會 (1998). 今後の賃貸住宅政策の方向について.
15. 住宅産業新聞社 (2005). 住宅經濟データ集.
16. 總務省, 住宅土地統計調査, 각년도.
17. 伊藤圭一 (2004). ホームレスの背景にある雇用環境惡化. 日本住宅會議, 住宅白書: 2004~2005 (pp. 112-116). 東京: ドメス出版.
18. 日本建築センター (2009). A Quick Look at Housing in Japan.
19. 日本住宅協會 (2005). 住宅・建築ハンドブック.
20. 日本住宅協會 (2007). 住宅・建築ハンドブック.
21. 平山洋介 (2005). 公營住宅制度の変容とその意味. 都市問題研究會, 都市問題研究, 57(4), 71-84.
22. 本間義人 (2004). 戰後住宅政策の檢証. 東京: 信山社.
23. 本間義人 (2005). 戰後住宅政策の終焉: 進む市場化, なくなる居住のセーフティ-ネット. 世界, 743, 199-207. 東京: 岩波書店.
24. 前田昭彦 (1996). 低所得者向け一般的住宅對策の必要性についての考察: 公營住宅階層及び世帶の市場參加可能性からの檢討. 日本住宅協會, 住宅, 45(10), 31-42.
25. 後藤道夫 (2005). 現代のワーキング・プア. ポリティーク, 10, 8-44. 東京: 旬報社.
26. Hirayama, Y. (2010). Neoliberal Policy and the Housing Safety Net in Japan. City, *Culture and Society*, *1*, 119-126.
27. Milligan, V. R. (2003). *How Different? Comparing Housing Policies and Housing Affordability Consequences for Low Income Households in Australia and the Netherlands*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

접수일(2011. 1. 18)
수정일(1차: 2011. 5. 28)
게재확정일(2011. 6. 7)

부 록

최저/유도거주수준별 조당 월임대료 부담한도액 (엔)

*가구원수별·소득분위별 수치에서 상단과 하단은 각각 최저거주수준과 유도거주수준 확보를 위한 조당 월임대료 부담한도액을 나타냄.

부표 1. 1983년 (조당 민간임대주택 월임대료: 1,889엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	3,722	8,354	13,046	17,675	29,205
	1,396	3,133	4,892	6,628	10,952
2인	1,507	3,472	5,565	7,541	12,463
	791	1,823	2,922	3,959	6,543
3인	993	2,354	3,878	5,255	8,686
	532	1,261	2,077	2,815	4,653
4인	712	1,753	2,969	4,024	6,653
	386	949	1,608	2,179	3,604
5인	572	1,460	2,549	3,455	5,716
	306	782	1,366	1,851	3,062
6인	432	1,160	2,094	2,839	4,700
	256	689	1,243	1,685	2,789
7인 이상	338	946	1,753	2,376	3,939
	222	621	1,150	1,560	2,585

부표 2. 1988년 (조당 민간임대주택 월임대료: 2,149엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	3,972	9,621	15,563	22,099	37,862
	1,490	3,608	5,836	8,287	14,198
2인	1,608	3,998	6,639	9,428	16,157
	844	2,099	3,486	4,950	8,482
3인	1,060	2,711	4,626	6,570	11,261
	568	1,452	2,478	3,519	6,033
4인	760	2,018	3,542	5,031	8,625
	411	1,093	1,919	2,725	4,672
5인	610	1,681	3,041	4,320	7,410
	327	901	1,629	2,314	3,970
6인	461	1,336	2,499	3,550	6,094
	273	793	1,483	2,106	3,616
7인 이상	361	1,090	2,091	2,971	5,107
	237	715	1,372	1,950	3,352

부표 3. 1993년 (조당 민간임대주택 월임대료: 2,691엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	4,514	11,333	18,612	27,118	45,414
	1,693	4,250	6,980	10,169	17,030
2인	1,828	4,710	7,940	11,569	19,379
	960	2,473	4,169	6,074	10,174
3인	1,205	3,194	5,532	8,062	13,507
	645	1,711	2,964	4,319	7,236
4인	863	2,378	4,236	6,173	10,345
	468	1,288	2,295	3,344	5,604
5인	693	1,980	3,637	5,301	8,888
	371	1,061	1,948	2,840	4,761
6인	524	1,574	2,988	4,356	7,309
	311	934	1,773	2,585	4,337
7인 이상	410	1,284	2,500	3,646	6,126
	269	842	1,641	2,393	4,020

부표 4. 1998년 (조당 민간임대주택 월임대료: 2,825엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	4,062	11,190	18,441	27,264	46,291
	1,523	4,196	6,915	10,224	17,359
2인	1,645	4,650	7,867	11,632	19,754
	863	2,441	4,130	6,107	10,371
3인	1,084	3,153	5,481	8,105	13,768
	581	1,689	2,936	4,342	7,376
4인	777	2,347	4,197	6,206	10,545
	421	1,272	2,273	3,362	5,712
5인	624	1,955	3,604	5,330	9,060
	334	1,048	1,930	2,855	4,853
6인	471	1,554	2,961	4,380	7,450
	280	922	1,757	2,599	4,421
7인 이상	369	1,267	2,477	3,666	6,244
	242	832	1,626	2,406	4,098

부표 5. 2003년 (조당 민간임대주택 월임대료: 2,725엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	3,441	9,900	16,478	24,888	41,891
1인	1,290	3,713	6,179	9,333	15,709
2인	1,393	4,114	7,029	10,618	17,876
2인	731	2,160	3,690	5,574	9,385
3인	918	2,790	4,898	7,399	12,459
3인	492	1,495	2,624	3,964	6,675
4인	658	2,077	3,750	5,665	9,543
4인	356	1,125	2,031	3,069	5,169
5인	529	1,730	3,220	4,865	8,198
5인	283	927	1,725	2,606	4,392
6인	399	1,375	2,646	3,998	6,742
6인	237	816	1,570	2,372	4,001
7인 이상	312	1,121	2,214	3,346	5,650
7인 이상	205	736	1,453	2,196	3,708

부표 6. 2008년 (조당 민간임대주택 월임대료: 2,716엔)

가구원수	제1오분위	제2오분위	제3오분위	제4오분위	제5오분위
1인	4,290	9,900	16,189	25,497	40,300
	1,609	3,713	6,071	9,561	15,113
2인	1,737	4,114	6,906	10,878	17,197
	912	2,160	3,626	5,711	9,029
3인	1,145	2,790	4,812	7,580	11,986
	613	1,495	2,578	4,061	6,421
4인	821	2,077	3,684	5,804	9,180
	444	1,125	1,996	3,144	4,973
5인	659	1,730	3,163	4,984	7,887
	353	927	1,695	2,670	4,225
6인	498	1,375	2,599	4,096	6,486
	295	816	1,542	2,430	3,849
7인 이상	389	1,121	2,175	3,428	5,436
	256	736	1,427	2,250	3,567