

일본의 임대주택제도 및 농촌주택사업에 관한 연구

A Study on Public Rental Housing Policies and Rural Housing Projects in Japan

이 을 규* 김 준 경**
Lee, Eul-Gyu Kim, Jun-Kyung

Abstract

To ensure the revitalization of rural communities with viable levels of population, various agricultural policies are needed. Attaining this goal demands a comprehensive plan to improve rural housing conditions in general, along with more proactive policies dealing with existing rural housing problems by providing public housing options.

The purpose of this paper is to suggest a set of base data which can provide direction when proposing prospective housing policies which comply the peculiar and changing needs of rural communities. To establish the base data, the study reviewed all the relevant issues, requirements and resources in the course of developing rural housing regulations and policies.

Some municipal organizations have implemented independent housing programs for returning farmers. They provide one-stop service corners to provide returning farmers comprehensive counseling and information about employment, child-rearing and education, housing, and etc. in their municipals. Agricultural housing projects nowadays focus on promoting voluntary establishments of local communities by providing comprehensive plans for public housing, idyllic housing and other interchange facilities. Recent trends on housing project take into consideration both residential areas and their surrounding landscapes at minimum investment possible. The efficient investment of regional housing development lies in the simultaneous consideration on both the construction and operation and management of housing development from beginning to end.

키워드 : 공공주택, 농촌주택, 임대주택, 주택정책, 귀농자

Keywords : Public Housing, Rural Housing, Rental Housing, Housing Policy, Returning Farmer

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

주택을 포함한 농촌지역의 주거환경개선은 농촌근대화정책이 추진된 '60년대부터 시작되어 '70년대 새마을운동이후 본격화되어 오늘에 이르기까지 지속되고 있다. 지금까지는 주택문제라고 하면 대도시에 국한된 문제로 인식되어 왔고 더 나아가서는 수도권 주택문제가 우리나라 주택문제의 거의 전부였다고 할 수 있는 상황이었다. 주택을 포함한 농촌지역의 주거환경은 주택보급율이라는 단순 지표를 통하여 검토하기 때문에 주택의 질적인 부분이 악화된 지금의 심각성을 인식하지 못하고 있다. 농촌지역의 낙후는 우리나라 뿐만 아니라 대부분의 저개발국들이 경제발전과정에서 공통적으로 경험하게 되는 현상이다. 경제발전을 위하여 공업화 전략을 채택함으로써 농업부분 희생위에서 도시부문의 성장을 통한 국가경제 성장을 선택하여 왔다.

이러한 공업·도시부문 중심의 경제발전정책은 농촌지역

사회를 노령화, 과소화 현상을 부추겨서 농촌지역이 상대적으로 낙후되는 것을 방지하는 결과를 초래하게 되었다. 경제정책 뿐 만 아니라 주택정책을 포함한 의료, 교육, 문화, 복지 등 거의 전 부문에 걸쳐 도시 부문을 최우선으로 하는 정책을 채택하게 됨으로써 농촌지역 경제는 상대적인 후퇴를 가져왔고 생활공간으로서의 기능약화가 심각한 수준이다.

농촌지역의 활성화와 농촌지역의 적정인구 유지를 위해서는 다양한 정책적 지원이 필요하다. 그 가운데 가장 기본적인 삶의 요소 중 하나인 주거문제에 대한 종합적 개선방안이 필요하며 농촌임대주택을 포함한 전반적인 농촌주택 문제는 이러한 측면에서 적극적인 정책방안이 필요하다.

지금까지 농촌지역개발 사업이 다양하게 추진되고 있으나 농촌주택에 대한 지원을 포함한 농촌주거환경개선은 여전히 미흡한 실정으로 농촌정비의 가장 기초적인 단위인 주택에 대한 개선의 필요성이 증가하고 있다.

한편, 도시민의 은퇴 후 전원생활 수요가 증가하고 있고, 이러한 수요는 농촌에 대한 일종의 투자수요로 볼 수 있는데, 현재 민간부문에서는 농촌지역에 전원주택단지 조성 및 전원생활에 대한 관심이 증가하고 있으나 기존의 노후된

* 정회원, 한경대학교 건축학부 부교수

** 정회원, 한경대학교 건축학부 조교수

농촌의 주택과 마을의 주거환경이 이러한 이주 수요를 억제하는 간접적 요인이 되고 있기도 하다. 따라서 도시민의 농어촌 이주 활성화를 촉진하기 위한 유인정책으로서의 농촌형 임대주택 정책의 적극적인 도입이 필요한 시점이다.

이처럼 주택에 대한 정비 필요성의 증가는 독거노인 등 농촌지역 영세계층에 대한 주거복지차원의 정책지원 필요성의 증가, 사회문화적 변화에 따른 귀농인구의 주거지원 필요성의 증가, 농어촌 복합 생활공간 조성을 위한 도시민 유입과 도농교류 활성화를 위한 기본요소의 하나인 주택, 주거문제의 개선 필요성의 증가 등 복합적인 요인이 혼재하여 작용하고 있다.

이러한 농촌지역의 주택과 관련된 제반 주거환경의 변화 속에서 농촌지역의 특성을 반영한 농촌주택 관련한 제도와 정책방향을 설정하기 위한 기본적인 전제조건과 방향을 둘러싼 사항들을 검토하여 향후 농촌주택의 정책방향 제시를 위한 기초자료 제안을 하는 것이 본 연구의 목적이다.

1.2 연구방법 및 범위

본 연구는 일본의 임대주택제도와 농촌주택 관련사업을 각종 문헌조사로 현황을 조사하여 검토한 뒤 그 중에서 몇몇 농촌주택 관련사업은 현장 방문과 자료조사로 분석하였다. 연구내용과 범위는 농촌 임대주택 관련 정책의 현황, 농촌주택 정비방안과 농촌주택에 대한 정책적 지원 실태를 문헌조사로 현황을 파악하고, 농촌주택 관련사업에 대해서는 현지 주민을 대상으로 한 현황의 문제점과 개선점을 면담조사하고 농촌주택 사업추진 및 유지관리주체 담당자와 사업추진상 여러 문제와 유지관리면에서도 면담조사를 하였다.

시설현황에 대한 자료는 2005년 기준의 자료이며, 각 통계자료는 정리미흡으로 통계의 한계성이 있어서 최대한 가능한 범위에서 분석하였으며, 현장조사는 2004년 6월부터 2005년 8월까지 실시하였다.

2. 일본의 주택현황

2.1 일본의 주택현황

일본의 농촌지역에 한정된 주택사업은 거의 없으며, 일본 전 지역을 대상으로 하는 주택정책이 지방도시나 농촌지역에서 적용되는 사례가 일반적이라고 할 수 있겠다. 우선 일본의 최근 주택정책을 살펴보자.

일본 건설성은 2005년 9월 사회자본정비 심의회에서 새로운 주택정책에 대한 제도 입안을 위한 몇 가지 전제조건을 내걸고 있다. 즉, 시장중시, 소비자정책 확립, 기존건물중시, 복지 및 마을개발 등과 연계강화, 지역실정 고려가 그것이다.

이러한 기본적인 시점을 전제로 하여 임대주택시장 형성을 도모하고 기존 건물을 유효하게 활용하면서 건전한 가족생활을 위한 임대주택을 확보하면서 주택마련이 어려운

저소득자에게 공영주택이 공평하고 적절하게 공급될 수 있는 체계를 만들어 가자는 것이 정책의 기본 골자라고 할 수 있다.

현재 일본의 주택 현황은 총세대수 4,716만세대에 대해서 총주택수 5,389만호로 공급면에서 어느 정도 충족되어 있다고 할 수 있다. 앞으로 세대수 증가가 줄어들어 2010년대 중반부터는 감소추세로 접어들 것이라고 예측하고 있다.

한편 질적으로는 1주택당 평균면적은 자가단독일 경우는 133㎡, 자가 공동주택은 71㎡에 반해서 민간임대주택은 44㎡에 지나지 않는다. 임대주택의 질이 아직도 낮다는 것을 보여주고 있다.

주거비 지출면에서도 상황을 보자면 근로자세대 전체의 실수입에 대하여 주거비가 차지하는 지출은 10.8%인데 반해서 민간임대주택에 거주하는 노동자의 주거비 지출은 14.0%를 차지하고 있어 비교적 주거비 지출이 높게 나타나고 있다. 이러한 상황을 배경으로 최저거주수준미만의 세대비율이 자가인 경우가 1.1%인데 반하여 민간임대에 거주하는 사람은 9.8%로 나타나고 있어서 저소득자의 임대주택거

표 1. 전국 공공주택과 민간주택 건설추이

	전국공공주택	전국민간주택	전국합계
4期('81~'85)	2,488,370	-	5,848,844
5期('86~'90)	2,567,172	5,561,961	8,129,133
6期('91~'95)	3,156,937	4,160,851	7,317,788
7期('96~'00)	2,661,983	3,928,642	6,590,625
8期('01~'05)	1,205,554	4,678,945	5,884,499
합계	12,080,016	18,330,399	30,410,415



그림 1. 전국 공공주택과 민간주택 비율(1986-2005년 통계)

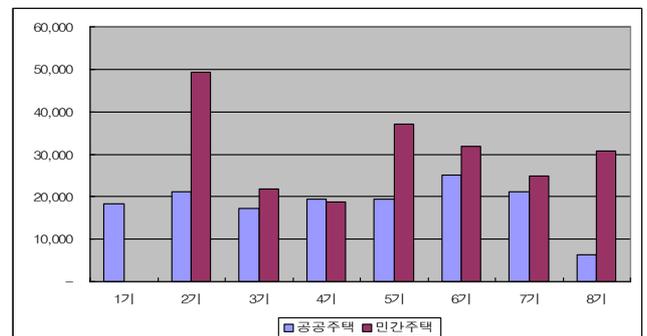


그림 2. 야마나시현 공공주택과 민간주택 건설추이

표 2. 야마나시현 공공주택

계획기간	공영주택			고령자 우량입 대(B)	특정우량입대주택			공적 주택 (D)	공공주택
	현영 주택	市町村 영 주택	計(A)		현영 주택	市町村 영	計 (C)		
1기('66~'70)	938	1,789	2,727					15,655	18,382
2기('70~'75)	1,476	2,003	3,479					17,584	21,063
3기('76~'80)	1,360	1,530	2,890					14,390	17,280
4기('81~'85)	1,092	1,061	2,153					17,237	19,390
5기('86~'90)	926	1,111	2,037					17,384	19,421
6기('91~'95)	618	783	1,401		193	133	326	23,615	25,016
7기('96~'00)	460	369	829		332	71	403	20,294	21,123
8기('01~'05)	449	413	862	76	4	12	16	5,314	6,252
합 계	7,319	9,059	16,378	76			745	131,473	147,927

공적주택:공단주택¹⁾+공고(公庫)주택²⁾+기타,

공공주택³⁾:A+B+C+D

주율이 높게 나타나고 있는 실정이다.

기존 공적임대주택수⁴⁾는 343만호이며 전체 임대주택수 1,717만호에 약 20%를 차지하고 있다. 질적인 면에서 보면 공영주택은 건립30년 이상 경과한 건물이 40%를 넘고 있어서 노후화된 건물이 적지 않다.

2.2 일본의 농촌지역 공공주택 정책변화

(1) 임대주택제도의 기본방향

1990년대에 접어들면서 일본은 공공주택정책에 있어서 커다란 변화를 가져오게 되었다. 양적으로 주택공급이 어느 정도 충족되었다는 판단아래 질적인 변화를 시도하고 있다고 할 수 있다. 변화된 임대주택의 기본 방향은 크게 다음 네 가지로 방향지을 수 있다. ①다각적이고 유연한 주택안 전성네트워크 기능 향상유도, ②임대주택 질적 향상 유도, ③입주자부담을 줄이기 위한 검토, ④고령자나 장애자를 위한 주거지원이다.

특히 농촌지역이나 지방도시는 공공주택 공급의 필요성이 크게 줄어들었다. 표2는 야마나시현의 공공주택 건립현황을 보여주고 있다. 이 표를 보면 알 수 있듯이 1970년대 주택수요의 급증에 따라 많은 공공주택이 공급되었으나 그 이후의 공공주택은 점점 줄어들어 90년대 중반 이후는 현격히 공공주택 공급이 줄어든 것을 알 수 있다. 그 대신 고령자주택과 같은 민간기업이 공급하기 어려운 부분의 주택을 적극적으로 공급하고 있다.

민간보다는 보다 저렴한 공적주택은 계속적으로 건설하여 왔으나 그것도 2000년대 이후는 감소하는 경향을 보이

표 3. 야마나시현 건설추이

계획기간	공공주택	민간주택	합 계
1기('66~'70)	18,382	-	-
2기('70~'75)	21,063	49,286	70,349
3기('76~'80)	17,280	21,922	39,202
4기('81~'85)	19,390	18,810	38,200
5기('86~'90)	19,421	37,147	56,568
6기('91~'95)	25,016	31,869	56,885
7기('96~'00)	21,123	24,930	46,053
8기('01~'05)	6,252	30,683	36,935
합 계	147,927	214,647	344,192

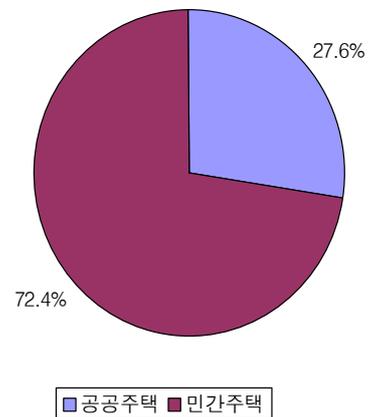


그림 3. 야마나시현 주택공급 주체비율

고 있다. 그러나 일반주택에 대한 수요는 꾸준히 있어서 민간기업이 주택을 계속 공급하고 있다(그림 2참조).

1) 주택도시공단이 건설한 주택
 2) 주택금융공사가 지원하여 건설한 주택
 3) 민간을 제외한 공공기관이 건설한 주택, 필자명명
 4) 공적임대주택은 공영주택, 특정우량임대주택, 고령자우량임대주택, 도시제상기구임대주택, 지방주택공급공사 임대주택 등 공적주택 중 임대주택부분을 지칭한다.

표 4. 공영주택 관련사업 개요

	사업개요	사업주체와 보조율
주택마스터 플랜	① 주택마스터 플랜책정 지역주택 사정에 관련한 현황분석, 주택대책과제 정리 및 주택대책 기본적인 방향과 다음에 해당하는 지역 특성에 따른 구체적인 시책 전개방침으로부터 주택마스터플랜을 책정한다. · 대도시지역에 주택공급촉진 · 특정우량임대주택 공급촉진 · 양호한 주택공급촉진을 위한 단계적인 주택건설유도 · 지방주택공급공사가 건설하는 우량분양주택의 공급 · 지방정주촉진을 위한 주택공급 · 생애학습마을정비를 위한 주택공급 · 지역 주거문화에 관련한 주택공급 · 눈이 많이 내리는 지역에 관련한 주택공급 · 고령자등에 관련한 주택공급 · 주택정보화 추진 ② 주택마스터에 기초한 주택 및 주택지 정비 · 지역특성에 따른 주택보급촉진 · 특정우량임대주택 자격심사, 선정 등의 체제정비 · 고령자대상 우량임대주택의 자격심사, 선정 등을 위한 체제정비 · 모델주택 건설 · 눈이 많이 내리는 지역주택의 집단적 정비촉진 · 지방 눈 처리방식의 실험적 실시	· 사업주체가 지방자치단체, 공단의 경우 국비 1/3 · 사업주체가 지방주택공급공사 등의 경우 국비1/3, 지방자치단체 1/3
공공주택 등 공급효율화 계획	①공공주택 등 공급효율화계획의 책정 공공주택 등의 효율적인 공급 및 신기술 도입에 관련된 사항을 정한 주택마스터 플랜의 책정을 위한 사업 ②공공주택 등 공급효율화계획에 기초한 사업 공공주택 등의 효율적인 공급 및 신기술 도입에 관련된 사항을 정한 주택마스터 플랜에 기초한 다음의 사업 · 공공주택 등 공급효율화 등에 관련된 기술개발· 보급에 관한 사업 · 모델주택 건설, 실험 및 모델적인 주택단지 정비 · 주택개수, 개축지원에 관한 사업 · (재)주택보증기구가 실시하는 중소주택생산자에 의한 충실한 하자보증도입을 원활히 하기 위한 기금 및 중고주택에 관련된 저비용 보증제도 도입을 위한 기금조성 · (재)주택보증기구가 실시하는 중소주택생산자에 의한 저비용 완성보증 도입을 도모하기 위한 기금조성	· 사업주체가 지방자치단체인 경우국비1/2 · 사업주체가 공사, 3헥타, 34조법인의 경우 국비1/3
지역활성화 주거기반종합 정비계획	①기존공영주택 종합활용계획의 책정 ②기존공공임대주택 종합활용계획의 책정 ③개별단지 재건축계획 등의 책정 ④재건축사업등의 종전거주자에 대한 조성 ⑤기설공영주택의 내진진단 ⑥기존 공공임대주택의 구조체내구성 사전판정 및 기존건물의 효율적수법의 판정	· 사업주체가 지방자치단체,공단의 경우 국비 1/3 · 사업주체가 지방주택공급공사등의 경우 국비 1/3, 지방자치단체1/3 원칙
기존공영주택 종합활용계획 등	①기존공영주택 종합활용 계획의 책정 기존 공영주택의 종합적활용을 추진하기 위해서 주택마스터플랜에 있어서 기존공영주택 종합활용 계획 책정을 위한 사업이다. ②기존공공임대주택 종합활용 계획의 책정	
고령자 주택정비계획	①고령자주택정비계획 책정 ○ 다음 항목을 내용으로 하는 고령자주택정비계획 책정 · 실버하우징, 프로젝트에 의한 복지시책과 연계한 고령자주택의 공급 · 고령자용 우량임대주택 공급 · 고령자의 안전과 쾌적한 주거환경조성을 위한 종합적인 사업	· 지방자치단체, 공단의 경우 국비1/3 · 토지소유자등, 지방주택공급공사 등의 경우 국비1/3, 지방자치단체 1/3

현재 야마나시현의 민간주택과 공공주택⁵⁾의 구성비는 72.4%, 27.6%로 적지 않은 비율의 공공주택이 건설되었음을 알 수 있다.

5) 일본의 공공주택은 영구임대주택형태가 대부분이다.

3. 일본의 공공임대주택제도

3.1 공영주택제도

공영주택제도의 사업목적은 국가나 지방자치단체⁶⁾가 협력하여 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 주택을 정비하고 이것을 주택이 필요한 저소득자에게 저렴한 임대료에 임대함으로써 국민생활을 안정하고 사회복지 증진에 기여하고자 하는 것이다.

공급방식 및 사업주체는 지방자치단체가 되며, 직접 건설하여 임차하는 방식으로 한다.

공영주택 입주자격은 소득분위 25%이하⁷⁾인 계층을 원칙으로 하되, 25~40%⁸⁾의 고령자등에 해당하는 재량계층도 포함된다. 원칙적으로 동거친족이 있는 자를 그 대상으로 한다.

3.2 공영주택 종합개선사업

기존의 공영주택 종합개선사업의 사업목적은 지방자치단체가 사업주체가 되며 양질의 공영주택을 효율적으로 공급 촉진하는 데에 그 목적이 있다. 기존의 공영주택의 거주수준 향상, 안전성 확보를 위해서 필요한 리모델링을 다양한 방법을 강구하여 계획적으로 실시한다.

사업내용은 규모증개축 리모델링, 주호리모델링(거주성향상, 고령자대응, 안전성확보), 공용부분리모델링(거주성향상, 고령자대응, 안전성확보, 주환경향상), 옥외·조경리모델링(거주성향상, 고령자대응, 안전성확보, 주환경향상)이다.

대상요건은 ㉠ 개별리모델링은 원칙으로서 기존공영주택 종합활용계획에 기초하여 실시하는 리모델링사업이 되도록 할 것이며, 1990년 이전 (내진개수에 대해서는 1980년도이전의 예산,엘리베이터 설치를 동반하는 공용부분의 배리어프리화에 대해서는 1998년 이전)의 예산에 관계되는 기존 공영주택을 대상(단, 장애자를 위한 리모델링에 관한 보조를 제외)으로 하며, 리모델링후 주택에 대해서는 이미 10년 계속 관리해온 주택일 것이 조건이다.

한편, ㉡ 전면적리모델링은 기존공영주택 종합활용계획에 기초하여 실시하는 리모델링사업이 되도록 할 것이며, 최적리모델링수법평가에 의해서 전면적인 리모델링이 적절하다고 판단되는 주거일 것, 그리고 1977년도 이전의 예산으로 정비된 기존 공영주택일 것, 리모델링후 주택에 대해서는 이미 30년간 이상 계속 관리해온 주택일 것이며, 리모델링 내용으로서는 원칙적으로는 주호리모델링(거주성향상, 고령자대응), 공용부분리모델링(고령자대응, 안전성확보), 옥외·조경부분리모델링(고령자대응)의 사항을 모두 포함하고 주택에 대해서는 구조체를 남기고 전면적으로나 거기에 준하는 리모델링을 할 것으로 하고 있다.

이 사업의 보조금내용은 개별리모델링에 대해서는 정비비(리모델링비)보조를 해주게 되며, 보조율은 1/2를 국비보조를 해 준다. 임대비 대책보조는 엘리베이터를 설치한 주동에 대한 주택에 대해서, 리모델링후 그 지역 근처의 임대료와 입주자부담액과의 차액에서 임대료 수입보조대상액을 감한 액수에 대해서 1/2를 국비보조(보조기간: 1년간)를 해 준다.

전면적리모델링에 대해서는 다음과 같은 항목의 측량시험비를 보조해 준다(보조율: 국비1/2). 최적리모델링수법평가비용, 측량·시험·조사비등, 주호의 전면리모델링 및 공용부분리모델링 등, 리모델링후 그 지역 근처의 임대료와 입주자부담액과의 차액에서 임대료 수입보조대상액을 감한 액수에 대해서 보조(보조기간: 5년간), 종전과 사업후 입주자 부담기준액의 차액에 대한 액수에 대해서 2년간의 임대료격변완화조치를 해 준다.

3.3 공영주택 관련사업

본 사업의 목적은 지방자치단체가 주택마스터플랜 책정과 그에 따른 주택정비에 관한 사업추진을 통하여 지역특성에 맞는 주택공급과 고령자를 배려한 양질의 공영주택공급을 추진한다. 계획에 기초하여 주택정비 사업 실시에 대해서는 본 사업에 따른 조성 외에 공영주택 정비사업에 따른 조성, 주택금융공고(주택금융기금)에 의한 용자와도 연계하고 그 추진을 도모한다.

사업주체는 지방자치단체, 도시기반정비공단, 지방공급공사, 기타이며, 사업내용은 공영주택 관련 추진사업이다. 표4와 같이 5가지 계획방향에 대한 조성 및 계획에 기초한 주택정비 사업으로 구성된다.

4. 일본 농촌주택 공급정책

4.1 우량전원주택 제도 근거

우량전원주택 제도의 근거 법률은 「우량전원주택건설촉진에 관한 법률」에 두고 있다. 이 법이 만들어지게 된 배경으로는, 주택정책에 있어서는 종래보다 더욱 안전하고 쾌적한 도시거주를 위한 주택 및 주환경 정비와 교외 신시가지 정비, 지방정주촉진과 지역활성화를 위한 주택 및 주환경 정비를 병행 추진하여 왔으나 성숙한 장수사회로의 이행, 라이프스타일의 다양화 및 교통 편리성 향상 등을 배경으로 하여, 국민의 거주에 대한 가치관이 다양화하는 중에 자연적 환경이 좋은 지역에서 여유있는 생활을 영위하는 의식에 대한 전원거주 수요가 점차 높아져 왔다. 이에 전원주택 건설을 촉진할 정책적 필요성이 높아져 왔다.

또한 농산촌지역, 도시의 근교에 있어서 고령화와 과소화가 진행되어 지역사회의 유지에 심각한 영향이 발생됨에 따라 지역활성화 관점에서도 정주촉진, 도시와 지역의 교류촉진을 위해서 매력 있는 주택건설이 요구되어지고 있다.

이에 국민들의 풍요로운 21세기의 여유 있는 거주형태

6) 일본에서는 都道府縣 및 區市町村의 지방자치단체를 지방공공단체(地方公共團體)라고 칭함.
7) 4인 표준세대년수 약510만엔
8) 4인 표준세대년수 약610만엔

실현을 위해서 주택의 다양한 선택을 최대한 추구하고 풍요로운 자연 속에 있는 전원주택 건설을 촉진하고 국민의 주택에 대한 꿈을 실현하는 것을 목적으로 한다. 「우량전원주택 건설촉진에 관한 법률」이 1998년 4월 17일에 공포되고 7월15일에 시행되었다. (국토교통성과 농림수산성의 공관법)

4.2 우량전원주택의 유형과 사업진행

우량전원주택에는 다양한 입주자를 예상하여 구상하게 되었다. 그 중에 대표적인 생활패턴으로는 다음의 네 가지 생활 패턴을 선정하여 구상하게 되었다(표 5 참조).

우량전원주택이란 농산촌지역과 도시 근교나 그 외의 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역에 소재하는 단독주택으로 건폐율 30%이하, 용적률 50%이하, 대지면적300㎡이상, 3층 이하 건물의 기준을 만족하는 주택을 말한다.

우량전원주택을 건설할 때에는 그 지방의 특색을 살려서 개성 있는 지역을 만들 수 있도록 함. 이를 위해서는 지자체가 주체적으로 가이드라인을 설정할 필요가 있습니다.

4.3 우량전원주택 건설에 있어서 혜택

(1) 용자와 자금원조

2가구 주택취득에 대한 주택기금융자(公庫融資)를 받을 수 있으며, 지역우량분양주택제도, 지역활성화 분양주택제도 대상으로서 민간사업자를 선정하여 지방공공단체의 이자보급과 주택기금융자(公庫融資)의 용자를 우대를 받을 수 있다.

(2) 세제상 우대조치

전원통근형 주택에 대한 세제상 우대사항으로서 주택에 대한 고정자산세의 감액조치(당초3년간1/2)를 받을 수 있으며, 부동산취득세 특별조치(주택에 대해서 1200만엔 공제) 혜택도 받을 수 있다.

(3) 시가화조정구역과 농지구역이라도 주택건설이 허용된다. 우량전원주택 건설계획 인정에 있어서, 미리 무질서한 난개발 방지, 주택부지의 양호한 보전, 관리와 농업의 건전한 발전과 조화를 규정하는 기본방침에 비추어 심사하기 때문에 허가를 받은 우량전원주택 건설계획을 위한 도시계획법의 개발허가, 농진법의 농업용지지역에서 제외하거나 농지법 전용허가에 대해서는 수속을 원활히 하는 등의 배려를 하고 있다. 단, 시가화조정지역에 대해서는 지구계획이 정해져 있지 않은 경우, 인정을 받지 못하는 경우가 있다.

(4) 시가화조정구역에 있어서 지구계획에 관한 도시계획법 개정과의 관련성에 대해서는 제도적인 관계는 없지만 시가화조정지역에 있어서 지구계획이 정해져 있지 않은 경우에는 이것에 따라서 행해지는 개발에 대해서 허가될 수 있도록 개발허가제도의 특례조치가 강구되어 있으므로 필요한 경우에는 지자체의 판단으로 활용할 수 있다.



그림 4. 우량전원주택사례(북해도)

표 5. 우량전원주택 유형

유유자적형	생활패턴	자연환경이 좋은 곳에서 자연과 동화한 생활을 보내기 위한 주택
	입지	기존의 농산촌 마을과 조금 떨어진 곳
퇴직생활형	생활패턴	퇴직후 풍족한 노후생활을 좋은 자연환경에서 보내기 위한 주택
	입지	도시근교의 마을주변
전원통근형	생활패턴	전원지역에서 도시에 있는 직장으로 통근하기 위한 주택 직주근접 도심생활과 주말에 전원생활을 하기 위한 주택
	입지	고속철도역 주변, 고속도로 출입구 근처의 교통이 편리한 지역
귀농자형	생활패턴	도시부에서 지방으로 귀농한 사람을 위한 주택
	입지	기존 농산촌 마을 내

표 6. 우량전원주택계획 수립과정

단계	사업진행
1단계	지자체(市町村)는 우량전원주택 건설촉진에 관한 기본방침을 작성 (작성시 상위지자체(都道府縣) 지사와 협의) [기본방침내용] -기본적인 방향 -대략적인 토지구역에 관한 사항 -개성있는 지역사회 장조를 위한 필요한 사항 (예를 들면, 지역목적 활용 등) -자연환경 보전·농림어업의 건전한 발전과 조화에 관한 사항
2단계	주택을 건설하고자 하는 자는 우량전원주택 건설계획을 지자체(市町村)에 제출한다.
3단계	지자체(市町村) = 우량전원주택 건설계획 인정 (인정에 있어서 상위지자체(都道府縣) 지사와 협의. 2ha이상의 농지를 포함하는 경우 등은 농림수산대신과 협의)

(5) 토지구획정리사업등 다른 사업을 이용한 주택건설도 가능하다. 우량전원주택을 건설하기 위한 사업방법에 대해서는 제한이 없으므로 어떤 방법을 사용해도 무방하다.

4.4 일본의 농촌주택 지원제도

일본에서는 농촌 정주를 촉진하기 위하여 여러 가지 면에서 사업을 실시하고 있다. 그 중 몇몇 지자체들은 주택을 임대하거나 토지를 싸게 임대하기도 하고 어린이들이 보다 살기 좋게 주변여건을 좋게 하기도 하는 등 다방면으로 노력하고 있는 실정이다.

최근 정부와 지자체는 농산촌 이주에 대해서 적극적인 대응을 하게 되었다. 2005년 정부 위원회를 중심으로 정주보다는 체재 위주의 정책을 계획 중에 있는데, 주 대상은 2007년부터 본격적으로 퇴직하는 전후 베이비붐세대이다. 이들은 대부분 농촌출신이기 때문에 많은 수가 농촌으로 회귀할 것으로 전망하고 있으며, 이들을 농촌으로 유치함에 있어 가장 큰 메리트는 연금+a가 있다는 점이다. 하지만 이들이 농산촌으로 이주하더라도 건강, 의료 등의 이유로 다시 도시로 돌아올 것으로 예측되기 때문에 정주보다는 일시체재 위주로 정책을 세워야 하며 이를 위해 신축보다는 기존 빈집을 적극 활용해야 한다. 일본에서도 300만 빈집 활용이 큰 문제가 되고 있고, 더욱이 일본주택의 경우 보통 25-30년 이상 사용되는데 이 전후 베이비붐세대는 정년 후 10년 정도 사용하기 때문에 신축해도 별 효용이 없다고 판단된다.

거의 대부분의 지자체는 귀농희망자에 대한 농촌정주를 위한 상담과 정보제공요녀를 동경과 오오사카 등 지자체사무실에 개설해 놓고 있다. 그 중 잘 된 A턴 사업사례를 소개하고자 한다.

(1) 아키타현(秋田縣) 귀농사업(A턴 사업)

A턴이란 “아키타현 출신자나 그 외의 사람도 모두 아키타현에 오십시오.”라는 바램을 의미하는 All Turn⁹⁾의 A와 아키타의 A를 의미한다. 아키타현은 아키타정보플라자를 동경에 설치하고 다음과 같은 업무를 한다.

- A턴 취직면담회
- A턴 등록
- 시정촌 정보
- 헬로 워크 구인정보
- 아키타현내구인정보
- 아키타현내기업 정보
- 신규취농자지원정보
- 아키타현영주택 입주정보
- (재)아키타현 고향 정주기관 소개
- 아키타현내 보육원,유치원,학교정보
- 아키타현 귀농자를 위한 주택건설자금 상담

(2) 후쿠이현의 이케다정-「고향십자군관」 건설

9) 일본에서는 귀농자의 호칭을 다음과 같이 구분하여 지칭한다.
 U-Turn :취직이나 취학을 위해서 농촌을 떠나 도시로 이주했다가 다시 자기가 살던 농촌으로 이주하는 것.
 J-Turn :취직이나 취학을 위해서 고향을 떠나 도시로 이주했다가 고향은 아니지만 농촌으로 이주하는 것.
 I-Turn :도시나 다른 농촌지역에 살다가 농촌으로 이주하는 것.

후쿠이현의 이케다정(福井縣 池田町)은 후쿠이현의 남동부에 위치하고 주위가 산으로 둘러싸인 중산간 지방이다.

인구는 4203명으로 1976년에는 눈이 많이 내리는 지대로 지정되었으며 젊은 인구의 유출과 출산을 저하로 고령자 비율이 높아서 과소지역으로 지정되었다.

그렇기 때문에 생활환경시설 정비와 복지시설 등 후생시설정비를 비롯하여 침체한 농림업의 활성화와 지역사회의 활력을 증진함과 더불어 후계자 대책을 위한 농림업종사자의 조건 정비와 귀농자를 위한 주택정비를 실시하고 젊은 층을 대상으로 하는 정주대책을 실시하고, 지역활성화를 도모할 목적으로 외지에서 젊은 활력을 모집하게 되었다. 이 조건은 첫째 농림업에 흥미를 가지고 이케다마을을 사랑하고 마을의 일원으로서 지역융화에 앞장 설 사람, 둘째, 연령은 대략40세 미만부부로서 계속 이 마을에 살 것을 전제로 하여 전입하여 가족 중 1명은 농림업이나 그 관련된 산업에 취직하여 20년간 생활할 것. 셋째, 영주의사가 있는 경우에 입주할 집과 토지를 무상양도 한다. 이런 조건으로 입주자 10가족을 모집하게 되었다.

지자체 담당자의 면담결과 이 사업에 신청한 사람은 전국각지에서 천명의 문의자가 쇄도하였는데, 그 중 60명의 응모자가 신청하였다. 면접 후 논농사 4가족, 삼림조합 4가족, 축산관계 2가족, 총 10가족 48명을 결정하고 1992년부터 지금까지 각 분야에서 정력적으로 일하고 있다고 했다.



그림 5. 고향십자군관 전경

그리고 1993년도부터 젊은사람(40세이하) 귀농자와 마을주민으로 새로운 세대로 분가하고자 하는 차남, 장남, 차녀, 삼녀를 대상으로 한 젊은이 정주대책을 펴고 있다. 이 사람들을 위한 주택은 월 2만엔의 임대료로 집을 임대하고 25년 후 무상제공하고 토지는 그 시점의 시가의 반값으로 양도하며, 2단지 20호를 정비하고 젊은이 정주를 촉진하는 데 힘쓰고 있다. 현재 10가족이 입주하고 마을과 마을 근처에서 일하면서 쾌적한 환경에서 생활하고 있다고 했다.

(3) 효고현(兵庫縣)의 주택지원 사례 - 다자연 거주사업
 공영주택, 우량전원주택단지 분양, 교류시설을 종합적으로 계획함으로써 지역커뮤니티 자발적인 구성에 역점을 두었고, NPO법인 「神樂の郷」를 만들어서 단지 운영 및 관리를 하도록 하는 등 이 단지의 설립 초창기부터 하드와 소프트측면을 동시에 고려했다.

효고현에서는 다자연거주와 병행해 효고현 주택 마스터플랜을 시작하게 되었는데 정부, 현, 시정촌이 각각 1/3씩 투자해 수립하였다. 빈집 구입 시 용자한도액은 500만 엔이

며 현(縣), 정(町), 본인 부담률은 각각 25:25:50이며 신축의 경우 한도액은 천만 엔으로 부담률은 동일하다. 이 플랜은 2002-4년까지 3년간의 사업계획서이다.

다자연 거주축진특구 지정으로 인한 규제 완화 내용은 ① NPO 등에서 빈집 정보 제공 가능, ② 농가민숙시 소방기구 설치 완화, ③ NPO도 농업경영 자격 부여(농지의 임대 가능), ④ 농민의 농지소유 기준이 10a 이상으로 완화(일반 농민의 농지의 경우 40a 이상임), ⑤ 시민농원의 개설이 용이함 등을 들 수 있다.

지자체 담당자의 면담결과 현재 추진 중인 다자연거주사업이 정(町)단위 사업이 주인데 최근 일본의 행정구역개편으로 많은 정들이 통합되고 있어 정의 발언권 및 권한이 급속도로 작아지고 있으며, 현에서는 주택지원을 통해 정년퇴직자를 위한 공동시설을 오노시에 조성하고자 하나 도시민들은 일자리 부족, 통근 거리 등의 문제로, 농민들에게는 외지인의 농지취득에 대한 반감으로 지지부진한 상태이다.

일본도 1970년 이후 급속한 이농으로 2000년 조사에 의하면 300만호의 빈 농가가 생겨 이를 활용한 도시민 유치를 주장하는 목소리도 있으나 실제 현장에서의 실행된 사례는 거의 없다. 따라서 도시민의 농촌이주 시 건물신축은 있지만 빈집을 활용한 임대는 거의 이루어지지 않고 있다. 주민들 생각은 출향민도 오보절(お盆, 우리나라의 추석) 등 일년에 한두 번은 고향을 찾고 있어 그래도 고향에 자기 집은 남겨 놔야한다는 의식이 강하여 빈집을 팔려고 하지 않고 있어서 사업이 성립되기 어렵다.

지자체 담당자의 면담결과 본 사업에 있어서 지자체에서는 지속적인 추진이 어렵다고 판단하고 있으며 이와는 별도로 시에서는 시영주택 600호, 현영주택 400호 총 1000호의 공영주택 신축을 계획하고 있다. 그러나 신축 확대가 바람직하지, 아니면 빈집 등을 활용하는 것이 바람직한지는 좀 더 상황을 두고 판단하려고 하고 있다.

다음 문제점으로는 도시민 유치의 어려움을 들 수 있다. 이 단지를 처음 조성할 때는 외부인력의 유치를 통해 지역활성화를 도모하고자 했지만, 단지가 완성되고 분양을 시작한 결과 외지인의 유입은 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 외지인의 유입보다는 현지 젊은 인력의 외부 유출 방지만으로도 이 단지 조성의 의의가 있다고 본다. 이러한 의의에도 불구하고 사업의 근본적인 목표가 흔들림에 따라 사업 추진의 타당성이 불분명해 졌다. 향후 다자연 거주단지 조성에 있어 중요한 과제로 남을 것으로 보인다.

5. 결 론

일본의 농촌주택사업의 정책을 보면 사업주관기관과 사업목적이 서로 달라서 복잡하게 시행되고 있다. 우선 전국적인 주택공급정책이 있고, 저소득자, 장애인, 고령자를 위한 복지적인 측면에서의 주택정책이 있으며, 농촌지역을 대상으로 하는 전원주택정책으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

농촌지역에 국한하여 이들 정책이 주는 시사점으로는 다음 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 최근 농촌주택 관련 사업경향은 주택과 경관을 동시해 고려하도록 유도하면서 사업비는 최소한으로 투입하고 있는 실정이다. 농촌지역에 해당하는 주택 및 거주환경 관련사업과 전국을 대상으로 하는 주택 공급정책, 경관과 지역특성을 고려한 정책으로 그 사업목표가 명확하다.

농촌주택사업도 단일사업으로 계획하다 보면 더 큰 상승효과를 얻을 수 있음에도 불구하고 단순한 효과에 머물 수가 있고, 다른 지원사업과 중복투자가 되거나 농촌전체의 일관성이 훼손되는 현상이 일어나는 경우가 적지 않다. 이는 조금 더 신경을 쓰고 장기계획을 세운다면 효과적인 지역개발투자로 이어질 수 있고 일관성있는 이들 사업은 엄청난 지역개발을 거둘 수 있는 여지가 많음에도 불구하고 농촌지역 지원액이 적지 않음에도 불구하고 아직 우리의 현실은 그 성과가 항상 부족하게 나타난다.

둘째, 몇몇 지방자치 단체에서는 독자적인 귀농자를 위한 주택공급 사업을 실시하고 있다. 이들 사업의 경향은 공영주택, 우량전원주택단지 분양, 교류시설을 종합적으로 계획함으로써 지역커뮤니티 자발적인 조성에 역점을 두었고, 이 단지 운영 및 관리를 하도록 하는 특별법인을 설립하여 단지의 설립 초창기부터 단지 건설의 하드웨어 측면과 운영과 관리측면의 소프트웨어 측면을 동시에 고려한다는 점이다. 특히 건립후 운영 및 관리자 선정에 많은 검토를 해야 할 것으로 사료된다.

셋째, 도시의 귀농희망자에 대해서 구직, 아이들 육아와 교육, 주택상담 등의 농촌정주를 위한 종합적인 상담과 정보제공코너를 One-Stop 서비스로 제공해야 할 필요가 있다. 농촌 귀농자를 위해서는 생활환경시설 정비와 복지시설 등 후생시설정비를 비롯하여 침체한 농림업의 활성화와 지역사회 활력을 증진함과 더불어 후계자 대책을 위한 농림업종사자의 조건정비와 귀농자를 위한 주택정비와 토지를 저가에 임대하거나 장기거주시 무상양도하는 등 종합적인 정주대책이 필요하다.

참고문헌

1. 이을규, 농어촌뉴타운 계획과 주택모델 사례연구, 한국농촌건축학회 추계학술발표집, 2008. 11
2. 이을규, 일본의 농촌관광의 거점시설 기능에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집, 10권 3호, 2008. pp67~74
3. 이을규, 농촌 활성화사업 유형에 관한 연구, 한국농촌건축학회 논문집, 8권 3호, 2006. pp.67~74
4. 이을규, 농촌관광 관련시설의 이용실태 분석, 농어촌 연구원, 2003.12
5. 이을규, 그린투어관련 생산기반시설의 활용방안, 농어촌 연구원, 2004.10
6. 李乙圭, 西出和彦, 韓國のグリーンツーリズム プログラムと利用施設に関する研究, 日本建築學會學術講演梗概集, 2005.9

(접수: 2009.10.09, 심사완료: 2009.11.11)