

한국과 일본의 빈집 활용에 관한 연구*

지정목**
jippo4217@hanmail.net

박태진***
tjpark@deu.ac.kr

<目次>

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 3.3 일본의 빈집 관리체계 |
| 2. 빈집 현황 | 3.4 일본의 빈집 관련 제도 |
| 2.1 한국의 빈집 현황 | 4. 빈집 활용 사례 비교 및 시사점 |
| 2.2 일본의 빈집 현황 | 4.1 한국의 빈집 정비 및 활용 사례 |
| 3. 빈집 관리체계 및 제도 비교 | 4.2 일본의 빈집 정비 및 활용 사례 |
| 3.1 한국의 빈집 관리체계 | 4.3 한국의 빈집 활용에의 시사점 |
| 3.2 한국의 빈집 관련 제도 | 5. 결론 |

主題語: 빈집활용(Utilization of Empty House), 빈집 관리체계(Empty House Management System), 빈집은행제도(Empty House Banking System), 지역자산(Local Asset), 사회적 기업(Social Enterprise)

1. 서론

빈집(空家)은 도시가 쇠퇴하고 있다는 것을 단적으로 보여주는 대표적인 부산물로서 인구·사회적, 산업·경제적, 물리·환경적 등의 다양한 원인들이 복합적으로 작용해서 나타나는 사회현상이다. 그리고 도시쇠퇴는 출산율 감소, 고령인구 증가, 주택 노후화 등의 원인들과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 빈집의 발생은 곧 도시쇠퇴로 인한 지역의 노후화를 의미하고 있다. 일본에서는 농어촌은 물론 도시부에서의 빈집문제가 사회문제로 오래전부터 대두되었고 그 심각성이 높아지고 있다. 우리나라는 일본에 비해 그 정도는 약하지만 빈집문제가 본격적으로 사회 이슈화되고 있으며 지방과 정부 차원에서의 체계적인 관리 및 대책이 요구되고 있다.

빈집을 효율적으로 활용하기 위해서는 빈집에 대한 사회적 인식의 변화와 함께 정치적

* 이 논문은 2015학년도 동의대학교 연구년 지원에 의하여 연구되었음

** 동의대학교 대학원 금융보험·부동산학과 박사과정

*** 동의대학교 재무부동산학과 교수, 교신저자

관심과 정책적 지원이 무엇보다도 필요하며, 이를 바탕으로 행정적 조치가 이루어져야 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 원도심내에 존재하는 빈집을 도시재생 차원에서 활용할 수 있도록 일본의 빈집 관리체계와 정비 및 활용에 관한 전반적인 내용을 분석하여 우리나라 실정에 맞는 빈집 활용 방안을 모색하고자 한다.

국내의 빈집에 관한 연구를 보면, 나준영(2017)은 서울시의 원도심 재생 및 빈집 관리 체계의 문제점을 영국 중앙정부와 지방정부의 빈집 관리체계와 비교하여 서울시 실정에 맞는 조례의 개정을 통한 빈집 실태조사, 행정력의 강화 등의 빈집 관리 체계의 개선방향을 제시하였으며, 양소영(2017)은 빈집이 가지는 장소적 가치와 활용의 이론적 연구를 통해 빈집의 활용적 특성을 도출하고 이를 바탕으로 활용방안을 제시하였다. 한수정·이희연(2017)은 근린주거환경을 분석하고 이를 바탕으로 빈집을 지역별로 유형화 한 뒤 각 유형에 맞는 빈집 활용 방안과 효과적인 전략을 수립할 수 있는 정보를 제공하고자 하였다.

한편, 일본의 빈집에 관한 연구를 살펴보면, 남지현(2018)은 일본의 빈집 현황과 함께 다양한 사례를 바탕으로 빈집 정책의 보완점을 파악하고 이를 통해 우리나라 빈집 관리체계의 나아갈 방향을 제시하고 있으며, 네모토 마사쓰구(2013)는 일본의 도쿠시마현에 속한 가미야마 정에서의 빈집 리모델링, 부동산 정보 제공 등의 빈집활용 과정에서 NPO 법인과 지방자치단체의 긴밀한 협력이 이루어질 때 빈집문제를 해결할 수 있는 가능성을 제시하였다. 이동훈(2017)은 일본이 빈집문제에 체계적으로 관리할 수 있는 법률적 근거의 마련과 대응체계 고찰을 통해 우리나라의 빈집관련 제도의 체계적 개선을 제시하고 있고 있다.

우리나라의 빈집관련 선행연구들은 사례를 바탕으로 결과를 도출하고 있으며, 빈집관리 방안에 많은 초점을 두고 있다. 하지만 본 연구에서는 우리나라보다 먼저 빈집 문제를 겪고 있는 일본의 빈집 관리체계와 정비 및 활용에 관한 전반적인 내용을 분석하여 우리나라 실정에 맞도록 활용 가능한 빈집 제도를 구축할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 빈집 현황

2.1 한국의 빈집 현황

한국에서는 1995년에 통계청에서 빈집에 대한 통계를 처음 생산하기 시작했다. 1995년의 전국의 빈집은 365,466호로 총 주택 9,204,929호의 약 4.0%를 수준에서 2017년에는 전국의 빈집 수는 1,264,707호로 1995년에 비해 약 3.5배 증가하였다.

<표1> 총 주택, 빈집, 빈집비율

(단위 : 호, %)

구분	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2017년
총 주택	9,204,929	10,959,342	13,222,641	14,667,419	16,367,006	17,122,573
빈집	365,466	513,059	727,814	793,848	1,068,919	1,264,707
빈집비율	4.0	4.7	5.5	5.4	6.5	7.4

자료 : 통계청 인구·주택총조사(1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2017)

2017년 서울특별시를 포함한 6대 광역시 중에서 빈집이 가장 많은 지역은 부산 94,737호, 서울 93,343호, 인천 57,489 호 순으로 높게 나타났으며, 경기도를 포함한 8도 중에서 빈집이 가장 많은 지역은 경기도 194,981호, 경상북도 126,480호, 경상남도 120,548호 순으로 높게 나타났다.

주택의 종류별로 빈집의 현황을 보면, 2015년 전국의 빈집은 1,068,919호이며 이 중에서 단독주택 261,317호(24.5%), 아파트 571,235호(53.4%), 연립주택 54,490호(5.1%), 다세대주택 166,127호(15.5%), 비주거용건물 내 주택이 15,750호(1.5%)를 차지하고 있다.

그리고 2017년 전국의 빈집은 1,264,707호이며, 이 중에서 단독주택 309,697호(24.5%), 아파트 669,620호(52.9%), 연립주택 64,727호(5.1%), 다세대주택 205,186호(16.2%), 비주거용건물 내 주택이 15,932호(1.3%)를 차지하고 있다.

2015년 대비 단독주택 48,380호 증가, 아파트 98,385호 증가, 연립주택 9,782호 증가, 다세대주택 39,059호 증가, 비주거용건물 내 주택 182호 증가한 것으로 나타났다.

노후 기간별로 빈집을 들여다보면, 단독주택은 50년 이상이 53.9% 수준이고, 아파트는 20년~30년 미만이 33.8% 수준이며, 연립주택은 30년~40년 미만이 30.1% 수준이고, 다세대주택은 1년~10년 미만이 31.7% 수준이며, 비주거용건물 내 주택은 20년~30년 미만이 30.2%를 차지하고 있다.

특이한 점은 빈집 기간이 1년 미만인 주택은 미분양에 의한 빈집일 가능성이 높으며, 전체주택 65,401호 중에서 아파트가 79.5%를 차지하고 있다는 것이다. 이는 우리나라의 대표적인 주거형태가 아파트이고 미분양 상태에 있는 아파트가 빈집통계에 포함되기 때문이다.

2.2 일본의 빈집 현황

일본은 2000년대 중반부터 인구가 감소하기 시작해서 2030년 116,618천명, 2060년 86,737천명의 인구가 감소할 것으로 추계하고 있다.¹⁾ 2013년 총무성에서 발표한 주택·토지

통계조사²⁾에 의하면, 일본 전국의 빈집은 8,196천호로 총 주택 60,629천호의 13.5%를 차지하고 있으며, 특히 2016년 노무라종합연구소(NRI)에서는 주택 감축 등이 추진되지 않는다면 2033년에는 총 주택 약 7,100만호 가운데 30.2%인 약 2,150만호가 빈집이 될 것으로 예측하였다.³⁾

일본의 지역별 빈집 분포를 보면 수도권에 가까운 도시지역은 빈집이 적은 반면에 지방으로 갈수록 빈집이 많은 것을 확인할 수 있다. 동경(東京), 나고야(名古屋), 오사카(大阪) 등 3대 도시권역에 비해 간토(關東) 주변지역, 주코쿠(中国), 시코쿠(西国), 규슈(九州) 지방에서 빈집 비율이 높게 나타나고 있는 이유는 65세 이상 고령인구가 많은 지역이 빈집 비율이 높게 나타나기 때문으로 예상할 수 있다.⁴⁾

2013년 기준 별장 등의 2차적 주택을 제외한 빈집 비율이 가장 높은 지역으로는 야마나시현(山梨県) 17.2%, 에히메현(愛媛県) 16.9%, 고치현(高知県) 16.8% 순으로 높게 나타났으며, 가장 낮은 지역은 미야기현(宮城県) 9.1%, 오키나와현(沖縄県) 9.8%, 야마가타현(山形県) 10.1% 순으로 낮게 나타났다. 특히 공동주택이 차지하는 빈집 비율이 가장 높은 지역으로는 도쿄도(東京都) 70%이며, 카나가와현(神奈川県), 오사카부(大阪府), 후쿠오카현(福岡県), 오키나와현(沖縄県)은 평균 50%를 차지하고 있다.⁵⁾

<표2> 광역자치단체(都道府県)별 빈집 비율

(단위 : %)

구분	빈집 비율이 높은 도도부현			빈집 비율이 낮은 도도부현		
	2008년		2013년	2008년		2013년
1	야마나시현	16.2	17.2	미야기현	13.2	9.1
2	에히메현	14.5	16.9	오키나와현	9.8	9.8
3	고치현	15.7	16.8	야마가타현	10.6	10.1
4	토쿠시마현	14.9	16.6	사이타마현	10.3	10.6
5	카가와현	15.1	16.6	카나가와현	10.0	10.6
6	가고시마현	14.8	16.5	도쿄도	10.8	10.9
7	와카야마현	16.5	16.5	후쿠시마현	12.4	11.0

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所(2018)「人口統計資料集」, 재정리
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2015.asp?chap=0>
- 2) 総務省(2018)「住宅・土地統計調査における住宅及び世帯の区分」, 재정리
<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/yoyaku.pdf>
- 3) 나카가와 히로코, 민병식 역(2016)「해결! 빈집문제」 국토연구원, pp.22-23
- 4) 상계서, pp.41-42
- 5) 総務省(2018)「住宅・土地統計調査(速報集計)結果の要約」, p.2, 재정리
<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/yoyaku.pdf>

8	야마구치현	14.6	15.6	시가현	11.6	11.6
9	오카야마현	14.2	15.4	치바현	12.0	11.9
10	히로시마현	13.7	15.3	아이치현	10.7	12.0

자료 : <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/yoyaku.pdf>, 総務省(2018)「住宅・土地統計調査(速報集計)結果の要約」, p.2

2013년 총무성 통계국 자료에 의하면, 기타주택은 1983년 총 주택의 3.2% 수준에서 2013년 5.2%로 증가하였으며, 임대·매매용 주택은 1983년 4.8% 수준에서 2013년 7.6%로 증가하였고, 2차적 주택은 1983년 0.6%에서 2013년 0.6%로 큰 변동이 없는 것으로 나타났다.

<표3> 일본 주택 종류별 빈집

(단위 : 천호, %)

구분		빈집	기타주택	임대·매매용 주택	2차적 주택
1983년	합계	3,302	1,252	1,834	216
	비율	8.6	3.2	4.8	0.6
1988년	합계	3,940	1,310	2,336	295
	비율	9.4	3.1	5.6	0.7
1993년	합계	4,476	1,488	2,619	369
	비율	9.8	3.2	5.7	0.9
1998년	합계	5,764	1,825	3,520	419
	비율	11.5	3.6	7.0	0.9
2003년	합계	6,593	2,118	3,978	498
	비율	12.2	3.9	7.4	0.9
2008년	합계	7,568	2,681	4,476	411
	비율	13.1	4.7	7.8	0.6
2013년	합계	8,196	3,184	4,600	412
	비율	13.5	5.3	7.6	0.6

자료 : <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tyousake.html>, 総務省(2018)「住宅・土地統計調査-日本の住宅・土地-」政府統計の総合窓口、재구성

일본은 昭和 43年(1968년)부터 주택수가 세대수를 이미 넘어섰다. 그러나 일본 정부에서는 경제를 자극할 수 있는 원천이 주택이기 때문에 주택 취득을 지속적으로 장려해왔으며, 이렇게 경기부양만을 우선시하고 장래의 인구동태를 무시한 정책의 결과가 오늘날 일본의 빈집 문제를 만들게 되었다. 하지만, 그 당시 일본 정부에서 이런 결정을 할 수 밖에 없었던 이유는 주택건설이 가져다주는 경제파급효과를 무시할 수 없었기 때문이다.

일본에서는 건설되는 주택은 종류와 사용용도에 따라 그 법정내구연수가 달라지는데, 예를 들어 1968년도에 건축된 목조주택이 자기거주용일 때 내구연수가 33년이라면, 2018년 10월을 기준으로 계산하면 이 주택의 가치는 없다고 봐야 할 것이다. 그것이 임대가 목적인 경우에는 주택의 가치는 더 빨리 사라지게 된다.

<표4> 일본 주택의 법정내구연수 비교

구분		사업용(임대용)	자기거주용
		내구연수	내구연수
철골·철근콘크리트조		47년	70년
벽돌조, 석조, 블록조		38년	57년
금속조	두께 3mm 초과 4mm이하	27년	40년
목조·합성수지조		22년	33년

자료 : 나카가와 히로코, 민병식 역(2016)「해결! 빈집문제」국토연구원, pp.30-31

3. 빈집 관리체계 및 제도 비교

3.1 한국의 빈집 관리체계

우리나라의 빈집 관련 법률은 1995년 제정된 「농어촌주택개량촉진법」에 근간(根幹)을 두고 있었다. 하지만, 2001년 「농어촌정비법」의 제정으로 「농어촌주택개량촉진법」은 폐지되었으며, 「농어촌정비법」에서 빈집에 관한 내용을 규정하고 있다.

빈집 관련 법령의 변천과정을 보면, 「농어촌정비법」, 「건축법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 순으로 시대적 배경을 토대로 법적 기반을 마련하였다. 특히 「농어촌정비법」과 「건축법」이 농어촌지역과 도시지역에 있는 빈집을 정비할 수 있는 기초를 다졌다면, 2017년 2월 제정된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 빈집의 붕괴, 화재 등 안전사고와 범죄발생 우려가 높고 도시미관과 주거환경에 현저한 장애를 초래하는 빈집에 대해 시장·군수 등은 소유자에게 철거·개축·대수선·수리·용도변경 등의 필요한 조치를 할 수 있는 법적 근거를 만들게 되었다.

<표5> 법률에 따른 빈집 정비 방법의 차이점

구분	건축법	농어촌정비법	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법
철거	○	○	○
개축	×	○	○
수리	×	×	○
증축	×	×	○
대수선	×	×	○
용도변경	×	×	○
정비기반시설	×	×	○
공동이용시설	×	×	○

자료 : 법제처·국가법령정보센터(2018)「건축법」, 「농어촌정비법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」

3.2 한국의 빈집 관련 제도

3.2.1 한국국토정보공사 빈집정보시스템

2018년 6월 8일 국내 최초로 한국국토정보공사(LX)에서는 빈집을 체계적으로 관리할 수 있는 빈집정보시스템인 일명 ‘공가량’을 구축·운영하였다. 이 빈집정보시스템의 운영방식은 한국국토정보공사(LX)와 업무협약을 체결한 지방자치단체에 한해서 5년간 시스템을 무상으로 사용할 수 있도록 제공하고 있으며, 2018년 8월 기준 서울특별시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도, 전라남도, 제주도 등 6개 시·도와 업무협약을 맺었다.

한국국토정보공사의 빈집판별기준 실태조사표의 구성은 빈집판별기준, 빈집확정기준, 빈집등급기준, 빈집판별결과로 구분하고, 이들 각 구성의 세부적인 내용은 공적장부의 검토와 현장조사를 최종빈집으로 판정하게 된다. 공적장부를 통해서 확인할 수 있는 사항은 1년 동안의 전력 사용량, 상수도 사용량, 기타 에너지사용정보 등이며, 각각의 정보를 취합분석해서 빈집을 찾아내고, 시장·군수 등이 입력한 실태조사 결과를 효과적으로 관리할 수 있도록 지원하고 있다.

3.2.2 한국토지주택공사 빈집비축사업

2018년 8월 시행한 한국토지주택공사 ‘빈집비축사업’은 도심 내 빈집 급증에 따른 범죄 등 각종 사회 문제를 예방하고 정부 정책사업 추진을 위한 도심후보지 확보 및 공공비축

기능 강화를 목적으로 하고 있다. 특히 한국토지주택공사, 부산광역시, 감정원, 노인인력개발원 간의 상호 유기적인 협업체계를 구축하고 각 기관이 수행하는 빈집재생 사업에 대하여 적극 협력하게 된다.⁶⁾ 이 ‘빈집비축사업’은 빈집 발생이 많은 부산광역시 남구, 부산진구, 북구, 사상구, 영도구 등 5개구 원도심을 대상으로 시범적으로 빈집을 매입하고 이를 통해 확보된 빈집은 임대주택 및 청년임대주택 공급 및 도시재생 뉴딜사업의 앵커시설로 활용된다.

3.3 일본의 빈집 관리체계

일본의 빈집 관리체계는「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」기본지침에 의해 중앙정부, 광역자치단체, 지방자치단체 각자의 주체별 역할에 대한 내용을 명시하고 있다. 그리고 빈집을 ‘빈집’ 과 ‘특정빈집 등’ 으로 분류하고 이렇게 분류된 ‘특정빈집 등’에 대해서는 보다 엄격한 기준을 정해서 관리하고 있으며, 세금 등의 혜택에서 배제시켜 빈집 소유자 등에게 재정적 부담을 줌으로써 스스로 관리를 하도록 책임을 묻고 있다.

<표6> 일본 빈집 관리체계

구 분	역 할
중앙정부	· 특정빈집대책에 관한 필요한 지침 및 시정촌에 적절한 추진 지원 · 시정촌이 빈집대책 적절하고 원활하게 추진할 수 있는 비용 보조 · 지방교부세 제도 확충에 필요한 제정 및 세제상 조치 강구
광역자치단체 (都道府県)	· 빈집대책의 정보공유 지원 및 전문 기술적 지원 제공 · 시정촌 상호간의 의견교환 장소 마련 · 협의회 구성원의 중개 또는 알선 등의 대응 · 빈집대책 실시비용 원조 · 관계부서의 협조체제 구축 · 시정촌 주민으로부터 빈집에 관한 상담요구시 대응체제 정비
기초자치단체 (市町村)	· 시정촌 내부 부서간 협력 및 협의회 조직 · 빈집 실태 조사를 통한 빈집 등의 소재와 소유자 파악 · 빈집 대책 및 계획 수립을 통해 빈집과 철거지의 활용방안 검토 · 특정빈집에 대한 출입조사 및 필요한 조치 강구 · 도도부현 지사에게 정보의 제공, 기술적 조언 및 필요한 원조 요구 · 사무의 위탁 및 대집행 등 지자체간 사무의 공동 처리 검토

자료 : <http://www.mlit.go.jp/common/001080536.pdf>, 国土交通省(2018)「空家等対策の推進に関する特別措置法」、재구성

6) 한국토지주택공사(2018) 보도자료

3.4 일본의 빈집 관련 제도

일본의 빈집 관련제도는 중앙정부와 지방정부로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 중앙정부 차원의 빈집 관련 제도는 국토교통성, 총무성, 농림수산성에서 시행하고 있는 정책으로 나누어진다. 그 중에서 국토교통성의 빈집 재생 등 추진 사업은 대상지역, 대상시설, 지원대상 비용, 사업주체, 부담비율 등의 원칙을 정해 놓고, 철거형과 활용형으로 구분하여 진행한다. 철거형은 빈집을 철거한 뒤 포켓공원으로 만들어 어린이 놀이공간과 고령자들의 휴식 공간 등 다양한 용도로 사용된다. 그리고 활용형은 빈집을 개수한 뒤 전시시설 및 지역 교류시설로 활용하고 있다.

또한, 빈집을 상속받은 날로부터 3년 안에 리모델링 또는 철거 후 양도를 하는 경우에는 양도소득세 3,000만엔을 특별공제 해주고 있다.

둘째, 지방정부 차원의 빈집 관련 제도는 빈집뱅크, 빈집철거비지원, 대집행 등 다양한 정책들이 있다. 그 중에서 빈집뱅크 사업은 2018년 8월 기준 일본의 470곳 이상의 기초자치단체(市町村)에서 빈집뱅크를 사용하고 있다. 이 빈집뱅크는 기초자치단체에서 정주환경 축진을 위해 빈집 소유자로부터 물건정보를 모아 홈페이지에 정보를 등록하여 소유자와 이용희망자를 연결 시켜주는 사업으로서 청년 및 육아세대의 정착, 농림업 종사자의 증가 등 기초자치단체(市町村)의 인구 증가가 주된 목적이다.

4. 빈집 활용 사례 비교 및 시사점

4.1 한국의 빈집 정비 및 활용 사례

4.1.1 한국의 빈집 정비

한국은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 제정되기 이전부터 일부 시·도 및 기초자치단체에서 빈집 조례를 제정하여 빈집 관련 정책들을 시행하고 있었다. 이 중에서 빈집 정비와 활용을 활발하게 시행하고 있는 대표적인 사례로 서울특별시와 부산광역시의 빈집 정책을 들 수 있다.

서울특별시의 빈집 정비사업은 빈집 살리기 프로젝트, 장기안심주택(노후주택 리모델링 지원사업), 빈집 활용 도시재생 프로젝트를 들 수 있으며, 부산광역시의 빈집 정비사업은 햇살동지사업, 폐가철거사업, 빈집 범죄예방 시경협력 사업, 착한 텃밭 조성 사업 등이 있다.

<표7> 서울특별시·부산광역시 빈집 활용사업 및 노후주택 정비사업 비교

구분	사업명	내용
서울특별시	·빈집 살리기 프로젝트	6개월 이상 비어있는 아파트와 단독주택 등을 리모델링하여 저소득층에 임대주택 제공
	·장기안심주택 (노후주택 리모델링 지원사업)	개·보수가 필요한 노후·불량주택의 리모델링비용을 지원하여 6년동안 전세금 인상없이 임대주택 제공
	·빈집 활용 도시재생 프로젝트	강북지역에 방치된 빈집을 매입하여 청년중심창업공간, 청년주택, 커뮤니티시설로 활용
부산광역시	·햇살등지사업	빈집을 리모델링 한 뒤 형편이 어려운 지방학생, 신혼부부, 저소득층, 다문화 가정, 외국인 근로자 등에게 주변시세의 반값으로 전·월세 임대하는 사업
	·폐가철거사업	빈집으로 인한 범죄 및 방화를 미연에 방지하고 정비구역 내 빈집 철거를 유도하여 주차장, 썬치공원, 주민 휴식공간 등 조성
	·빈집 범죄예방 시경협력 사업	빈집 관련 강력범죄 예방을 위한 지자체와 경찰이 협력하여 범죄 우려 빈집 정비 및 CCTV 설치 등을 통한 사회 안전망 구축
	·착한텃밭 조성 사업	폐가를 철거한 뒤 민간기업의 사회공헌 활동과 연계한 주민편의시설(착한텃밭 등) 조성

자료 : 서울특별시·부산광역시(2018)「주택정책과」 「도시재생정책과」

4.1.2 한국의 빈집 활용

4.1.2.1 서울특별시 빈집 살리기 프로젝트

재개발·재건축으로 인한 주택의 양적증가와 인구감소 그리고 정비사업의 중단 및 지연으로 인해 증가하고 있는 빈집으로 인한 주거환경의 악화를 줄이고 저층주거지 재생의 기틀을 마련하고자 2015년 2월에 시행한 ‘빈집 살리기 프로젝트’는 6개월 이상 방치되어 있는 단독주택, 다가구주택, 연립주택, 다세대주택으로 방 3개 이상 되는 빈집을 협약에 따라 리모델링하여 주변 시세의 80% 수준으로 리모델링 지원 금액에 따라 최장 8년까지 주택을 임대하는 사업으로서, 임대대상은 대학생 및 무주택 1인 가구의 도시근로자 월평균 소득의 70% 이하의 저소득층 및 주거취약계층에게 주변시세의 80%로 저렴하게 임대주택을 공급하고 있다.

<표8> 빈집 살리기 프로젝트 리모델링 지원 기준

구분		내용		
2015년	지원한도	주택당 리모델링 비용의 50%, 최대 2천만원 무상지원		
2017년	사업면적	전용 85㎡ 이하	85㎡초과 165㎡ 이하	165㎡ 초과
	지원한도	2천만원	3천만원	4천만원

자료 : 서울특별시 주택정책과(2015, 2017)「빈집 살리기 프로젝트」

빈집 살리기 프로젝트 사업을 통하여 2015년 사회적 기업인 ‘두꺼비하우스’에서 서울특별시 동작구 신대방동 344-75번지에 위치한 빌라 301호를 셰어하우스로 리모델링하여 6세대를 입주시켰다. 그리고 2016년까지 총 6개의 주택 및 빌라를 리모델링하여 31세대가 입주를 하였다. 이외에도 나눔협동조합, 셰어하우스 우주, 도담주택협동조합, 해맑은주택협동조합 드림큰하우스, 드로우주택협동조합 단비하우스 등에서 2015년부터 2017년까지 총 22개의 주택 및 빌라를 리모델링하여 158세대가 입주하였다. 특히 입주유형을 ‘여성전용’ 또는 ‘남성전용’으로 구분하였다.⁷⁾

빈집 살리기 프로젝트는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 비영리법인, 공익법인, 협동조합, 민간단체, 중소기업 등이 사업자 모집공고를 통해 사업시행자로 선정된 뒤 각 기업이 주도적으로 빈집 발굴, 빈집 리모델링, 임대차 계약서 작성, 입주자 관리, 주택 유지보수 등의 종합적인 업무를 독자적으로 수행하고 있다. ‘빈집 살리기 프로젝트’는 빈집 활용 과정에서 파생되는 일자리 창출과 이를 바탕으로 노후주거지 재생을 동시에 추구하는 새로운 형태의 도시재생사업의 종류로 볼 수 있다.

둘째, 빈집 주택면적에 따라 차등적인 리모델링 비용지원과 리모델링에 필요한 자금을 최대 8천만원까지 지원받음으로써 빈집 소유주의 부담이 없다는 것이다.

서울특별시 관내 25개 기초자치단체(자치구) 가운데 강북구, 관악구, 노원구, 동대문구, 서대문구 등 5개 구만 조례를 제정하여 빈집 문제의 해법을 찾고자 노력하고 있으나, 빈집 살리기 프로젝트에는 다음과 같은 문제점이 노출되었다. 첫째, 빈집을 관리할 수 있는 데이터 베이스를 구축하지 못했다. 둘째, 빈집 관련 업무를 총괄할 수 있는 전담부서가 없다. 셋째, 리모델링 빈집대상의 요건 완화가 필요하다. 넷째, 입주대상 확대 필요 등의 문제점을 남기고 2017년 12월 사업은 종료되었다.

7) 서울특별시(2018)「사회주택종합지원센터」

4.1.2.2 부산광역시 햇살둥지사업

2012년 시행한 ‘햇살둥지사업’은 도심 내 방치되어 있는 빈집을 자치구청과 임대인 협약에 따라 리모델링을 한 뒤 생활환경이 어려운 지방출신학생, 신혼부부, 저소득층, 다문화 가정, 외국인 근로자 등에게 주변시세의 반값으로 조건에 따라 최장 5년 동안 주택을 임대하는 사업으로서, 입주대상은 1순위: 지방 대학생(지방 고교생 포함), 신혼부부(예비부부 및 결혼 3년 이내), 2순위: 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가정, 사회초년생, 다문화·다자녀, 조손 가정, 독거노인, 문화예술인(반딧불이 창작공간 등), 3순위: 최초 입주자가 없거나 장기 미입주 또는 입주자 변동 시 일반인도 입주 가능하다. 단, 입주대상 경합 시 공개추첨으로 입주자를 선정한다.

<표9> 거주기간 및 임대료

구분		내용
리모델링 지원금액	단독주택 (1,800만원)	주변시세의 반값, 거주기간 3년 의무
	노후 공동주택 (1,800만원)	주변시세의 반값, 거주기간 5년 의무
보증금 상한		주변시세의 반값이란, 해당 지역의 개업공인중개사 사무소에서 확인한 적정 임대료를 근거로 시행주체인 자치구·군과 임대인이 임대주택협약체결 시 합의된 금액을 말한다.

자료 : 부산광역시(2018)「도시재생정책과」

2012년 햇살둥지사업 반값임대주택 제1호 입주를 시작으로, 2017년까지 총 382호의 빈집을 리모델링을 통해 539세대가 입주하였으며, 소요된 예산은 총 63억원이다.

빈집의 방치로 인한 폐가(廢家)의 발생을 사전에 방지하고, 이를 새로운 주거형태로 리모델링하여 지방 대학생 및 저소득층에게 공급함으로써 주거비 부담과 도시관리 문제를 동시에 해결하는 햇살둥지사업은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 2012년 전국에서는 처음으로 도심 내 빈집을 리모델링해서 주변시세의 반값으로 공급하는 사업으로서 2018년 현재까지 꾸준히 사업이 진행되고 있으며, 타 시·도의 빈집 활용사업에 롤 모델이 되고 있다. 둘째, 입주대상을 1순위, 2순위, 3순위 분류하여 입주대상의 폭을 넓혀 주택의 공실을 최소화 하고자 했다.

부산광역시 관내 16개 구·군(區·郡) 가운데 남구, 사하구, 중구, 해운대구 등 4개 구·군(區·郡)만 조례를 제정하여 빈집 문제의 해법을 찾고자 노력하고 있으나, 2017년 기준 특별시·광역시 중에서 부산광역시의 빈집이 94,737호로 전국에서 가장 높게 나타났다. 이렇듯 부산광역시

에서도 해마다 늘어나는 빈집을 효율적으로 활용하고자 햇살둥지사업 이외 여러 가지 빈집 관련 정책을 시행하고 있지만, 그 효과는 아직 미비하다.

햇살둥지사업의 문제점을 몇 가지 요약하면 다음과 같다. 첫째, 빈집을 관리할 수 있는 데이터베이스가 구축되어 있지 않다. 둘째, 빈집 소유주의 자발적인 참여가 미흡하다. 셋째, 빈집 관련 업무를 총괄할 전담 부서가 없다. 넷째, 사업자의 다양성을 꾀하지 못했다.

4.2 일본의 빈집 정비 및 활용 사례

4.2.1 빈집 정비

일본에서는 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」 제2조 2항의 ‘특정빈집 등’에 해당하는 건축물에 대해서 기초자치단체(市町村)장은 조사를 할 수 있으며, 이 조사를 근거로 소유자 등에게 필요한 조치를 조언·지도 할 수 있다. 그리고 빈집 소유자 등이 조치를 이행하지 않을 때와 이행을 했지만 충분하지 않은 때 또는 정해진 기한에 조치 될 가망이 없을 때에는 ‘행정대집행법’을 기초로 ‘특정빈집 등’의 소유자가 이행해야 할 조치를 대신해서 집행할 수 있도록 명문으로 규정하고 있다.

특히 조치건수는 2015년 2,890건에서 2017년 4,271건으로 불과 2년 사이에 1,381건 증가했다. 한편, 대집행에 소요된 비용은 빈집 소유자 등에게 청구하고 있지만, 회수를 못하는 경우가 빈번하게 발생하고 있으며, 이에 따라서 정주환경의 개선을 위해 소요되는 사회적 비용의 사용여부가 적절한 것인가에 대한 새로운 문제가 제기되고 있다.

<표10> 특정빈집(特定空家) 등에 대한 조치

구분	2015년		2016년		2017년		합계	
	시정촌수	조치건수	시정촌수	조치건수	시정촌수	조치건수	시정촌수	조치건수
조언·지도	167	2,890	221	3,515	278	4,271	452	10,676
권고	25	57	74	210	91	285	143	552
명령	3	4	17	19	30	47	44	70
대집행	1	1	10	10	12	12	21	23
약식대집행	8	8	23	27	33	40	57	75

자료 : <http://www.mlit.go.jp/common/001238381.pdf>, 「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」国土交通省・総務省調査、재구성

이에 따라 도쿄도(東京都) 카쓰시카구(葛飾区)에서는 안전상 위험, 위생상 위험, 방치 부적 절의 이유로 2006년부터 방치되어 있는 ‘특정빈집’에 대해서 빈집 소유자에게 수차례에 걸쳐 건물의 노후화 대책을 조언하였지만, 빈집 소유자는 아무런 대책도 하지 않았다. 이로 인해 노후화가 계속 진행되어 붕괴될 우려가 커지는 상황에서 주민들에게 피해를 끼칠 것이 확실하 다고 판단하여 2008년 3월 3일에 대집행을 실시했다.



자료 : 日本 国土交通省(2018)「地方公共団体の空き家対策の取組事例1」、p.23、재구성

<그림1> 도쿄도 가쓰시카구 행정대집행 사례

4.2.2 빈집 활용

일본의 빈집 활용은 크게 3가지 관점에서 접근한다. 주택으로 활용, 주택 이외 용도로 활용, 철거를 통한 포켓파크 또는 코인 주차장 등의 활용이다. 그리고 빈집을 거주용으로 임대, 사업용으로 임대·매매, 해체 후 다양한 용도로 활용, 자신의 사업에 활용의 용도 등으로 세분 화하고 있다.

특히 빈집 활용사업에 대해 기초자치단체(市町村)가 적극적으로 홍보하고 있으며, 회원제 민박집으로 빈집을 활용한 사례, 지방이주자 체험시설로 빈집을 활용한 사례, 사회성에 초점 을 두고 빈집을 활용한 사례 이외에도 많은 사례가 있다. 그리고 이들 사례의 내용을 살펴보면 어김없이 NPO(Non Profit Organization)법인이 개입되어 있는 것을 확인할 수 있다.

NPO에게 법인격인 ‘특정 비영리 활동법인(NPO법인)’을 부여함으로써 이 제도에 의해 법인 격을 취득하면 민법상 계약주체로 기능을 할 수 있게 됨으로 사회적 신용도를 제고할 수 있으며, 첫째 영리를 목적으로 하지 않고(법 제2조 제2항), 둘째 종교 및 정치활동을 주목적으

로 하지 않으며(법 제2조 제2항), 셋째 사원은 10명 이상이어야 하며(법 제12조), 넷째 폭력단 단체가 아니어야 한다(법 제12조). 는 인증 요건을 두고 있다. 2013년 2월말 기준 일본의 NPO법인 수는 약 47,000개에 이른다.⁸⁾

4.2.2.1 빈집 재생 등 추진사업의 철거를 통해 포켓공원으로 활용 사례

후쿠이현(福井県) 에치젠초(越前町) 에치젠지구(越前地区)의 빈집 철거형 사례이다. 에치젠지구(越前地区)는 인구감소와 고령화로 인해 과소지역으로 지정되어 있는 곳이다. 특히 이 지역은 임야가 많고 평지가 적어서 주택들이 좁고 밀집되어 있는 특징이 있으며, 빈집 소유주들이 비용을 들여서 수선을 하지 않아 방치된 빈집으로 인해 지역의 주거환경을 위협하고 있는 상황이었다. 이에 에치젠초(越前町)에서는 총 사업비 207만엔을 투입하여 지역의 불안요소인 빈집을 철거한 뒤 포켓공원으로 만들어 아이들의 놀이공간과 고령자들의 휴식공간으로 제공하고 있다.

4.2.2.2 빈집 재생 등 추진사업의 빈집 활용 사례

히로시마현(広島県) 쇼바라시(庄原市)의 빈집 활용형 사례이다. 해당 지역은 쇼바라시(庄原市)의 중심부에 위치해 있으며, 노후 된 주택이나 점포들이 밀집하고 있어 방재·위생상 문제가 되는 곳이다. 그리고 해당 건물과 접하는 도로의 폭이 좁으며, 건물 소유주의 자립적인 교체·개수·정비가 힘든 상황이었다. 이에 쇼바라시(庄原市)에서는 총 사업비 175만엔을 투입하여 2008년부터 2009년까지 주택지구 개량사업 실시를 통해 노후 된 연립주택을 점포로 개수하여 전시 및 교류시설로 사용하고 있다. 이를 통해서 중심시가지 주거환경이 개선되었다.

4.2.2.3 지방이주자 체험시설로 빈집을 활용한 사례

홋카이도 B&B협회의 빈집 소개사업은 NPO법인 ‘홋카이도 B&B협회’와 홋카이도 아시베쓰시(北海道 芦別市)가 함께하는 사업이다. ‘B&B’란 ‘Bed and Breakfast’의 약자로 영국에서 발상되었으며, 이는 농촌의 주부들이 현금수입을 얻기 위해 여행객들에게 비어있는 방과 조식을 제공하는 농가민박을 말한다. ‘홋카이도 B&B협회’는 B&B와 일본의 옛 문화를 결합하여 도시와 농촌의 교류를 목적으로 하는 일본풍 B&B 시스템을 구축하였다. 도시에서 ‘이주희망자’ 또는 ‘두 지역거주희망자’를 대상으로 빈집을 소개하여, 거주희망자의 조건뿐만 아니라 받아들이는 주민들의 의향도 충분히 고려한 매칭(matching)을 실시하여 지금까지 15건 이상의

8) 네모토 마사쓰구(2013)「지역자원 활용 사회적 경제조직과 지방자치단체의 협력방안」『한국지적정보학회지』제15권 제1호, 한국지적정보학회, p.54

계약을 성공하였다.⁹⁾

4.2.2.4 사회성에 초점을 두고 빈집을 활용한 사례

히로시마현 오노미치시(広島県 尾道市)는 철도노선인 산요본선(山陽本線)을 끼고 산 쪽으로 절과 주택이 밀집되어 있고 급경사지에 밀집되어 있는 주택들은 훌륭한 조망을 자랑하지만, 차가 들어가지 못하고 계단으로 올라가야 하는 단점이 있다.

NPO법인 ‘오노미치(尾道) 빈집 재생 프로젝트’는 빈집재생의 선진사례로 평가되고 있다. 고령화와 도심공동화로 고통받던 오노미치시(尾道市)는 경사진 곳에 지어진 쇼와시대(昭和時代) 초기(初期)의 주택을 통칭 ‘가든하우스’라 불리는 건물을 재생하는 것으로 사업을 시작했다. 이 사업은 단순히 빈집을 재생하는 것에 그치지 않고 이를 바탕으로 시너지 효과를 낼 수 있는 것을 주목적으로 하고 있으며, 커뮤니티, 건축, 환경, 관광, 아트 등 5개의 관점에서 빈집을 재생하고 있다. 이 결과 빈집뱅크 등록자도 꾸준히 증가하고 있으며, 오노미치시로 이주(移住)해오는 사람들도 꾸준히 늘어나고 있다.¹⁰⁾

4.3 한국의 빈집 활용에의 시사점

4.3.1 상속 빈집 양도소득세 특별조치

2016년 일본 정부에서는 해마다 증가하는 빈집의 발생을 억제하고 방치된 빈집을 정비하기 위한 조치의 일환으로 상속받은 빈집을 상속일로부터 3년 안에 내진설계를 포함한 리모델링 또는 철거 후 주택·토지를 양도하는 때에는 해당 주택 또는 토지의 양도소득세 3,000만엔을 특별공제하고 있다.

양도소득세 3,000만엔을 특별공제 받기 위해서는 4가지 요건이 필요하다. 첫째, 상속개시 직전에 피상속인이 거주용으로 살던 주택일 것, 둘째, 상속개시 직전에 해당 피상속인 외에 살고 있던 사람이 없던 주택일 것, 셋째, 1981년 5월 31일 이전에 건축된 가옥(구분소유 건축물을 제외)일 것, 넷째, 상속부터 양도 시점까지 사업용이나 대출용 또는 거주용으로 제공된 적이 없는 주택이어야 한다. 그리고 양도 가액이 1억엔 이하이며, 주택을 양도하는 경우(그 대지에 제공되고 있는 토지 등도 같이 양도하는 경우도 포함한다) 양도시점에 해당 주택이 현행 내진 기준에 적합해야 특별조치 혜택을 볼 수 있다.

이 제도를 시행한 첫해인 2016년 양도소득세 공제 확인서 교부실적은 1,741곳의 기초자치단

9) <https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/001000171>, 2018, 재정리

10) <http://www.onomichisaisei.com/>, NPO法人尾道空き家再生プロジェクト, 2018, 재정리

체(市町村) 가운데 469곳의 기초자치단체(市町村)에서 4,477건을 교부하였으며, 2017년 564곳의 기초자치단체(市町村)에서 6,983건을 교부하였다. 1년 사이에 95곳의 기초자치단체와 2,506건의 교부실적이 증가하였다. 이에 일본 정부에서는 2016년 4월부터 2019년 연말까지 한시적으로 실시하고자 하였던 특별조치의 효과를 극대화하기 위해서 2023년 12월 31일까지 연장하게 되었다.

2014년 국토교통성·주택국 빈집실태조사¹¹⁾ 집계 결과 보고서를 보면, 빈집 소유주들이 빈집으로 방치하는 18가지 이유는 해체비용이 들기 때문에 39.9%, 철거하면 고정자산세가 올라가기 때문에 25.8%, 리모델링 비용을 쓰고 싶지 않기 때문인가 20.6%를 차지하고 있다. 이처럼 일본에서 빈집 소유주들이 빈집을 방치하는 이유가 돈과 관련이 크다 할 수 있다. 하지만, 이 특별조치법의 시행으로 관리되지 않고 방치될 수 있는 빈집의 발생을 억제하는 효과를 보고 있으며, 아울러 빈집 소유주가 스스로 정비할 수 있도록 유도함으로써 ‘예방적 측면’의 목적을 달성하고 있다.

4.3.2 대집행

행정대집행은 관리되지 않고 방치되어 있는 ‘특정빈집 등’에 대한 강력한 행정적 수단으로서 마땅히 관리되어야 할 빈집을 관리하지 않는 소유자를 대신해서 기초자치단체(市町村)에서 집행할 수 있는 최고 수준의 행정조치이다.

빈집의 조사 → 특정빈집 등에 대한 인정 → 조언·지도 → 권고 → 명령 → 대집행의 절차에 따라 집행이 이루어지고 있으며, 기초자치단체(市町村)장이 빈집 소유주에게 조치를 취할 것을 ‘권고’ 하면 주택용지 특례에서 제외시켜 빈집 소유자에게 세금의 부담이 발생한다. 그리고 ‘명령’을 했는데도 불구하고 빈집 소유주가 빈집에 대한 조치를 취하지 않으면 최대 50만엔의 과태료를 부과시켜 2차적 재정적 부담을 가중시킨다.

그리고 최후의 수단으로 ‘대집행’을 하게 되면, 철거에 소요된 비용을 빈집 소유자에게 징수하게 된다. 이를 통해 빈집 소유주에게 3차적 재정적 부담을 안김으로써 ‘정비적 측면’의 목적을 달성할 수 있는 최후의 수단이 된다.

2015년에는 2,890건의 조치건수 중에서 9건의 대집행이 실시되었으며, 2016년에는 3,515건의 조치건수 중에서 37건의 대집행이 실시되었고, 2017년에는 4,271건의 조치건수 중에서 52건의 대집행이 실시되었다.

11) <http://www.mlit.go.jp/common/001110681>, 平成26年, 空家実態調査集計結果, 国土交通省住宅局, 2018, 재 정리

4.3.3 빈집 뱅크 제도

빈집 뱅크는 일본의 기초자치단체(市町村)에서 정주환경 촉진을 위해 빈집 소유자로부터 물건정보를 모아 홈페이지에 정보를 등록한 뒤 소유자와 이용희망자를 연결 시켜주는 사업으로서 청년 및 육아세대의 정착, 농림업 종사자의 증가 등 기초자치단체(市町村)의 인구 증가가 주된 목적이다.

특히 해당 지역으로 인구를 유인하기 위한 시험 삼아 살아보기, 보조금 지급, 개·보수비용 또는 집값 보조, 출산 축하 장려금 지급, 어린이 의료무상지원 등의 다양한 인센티브를 제공하며 이주자 유인정책에 적극 활용하고 있다.

2012년 국토교통성 킨키지방정비국 자료에 의하면, 일본의 1,741곳의 기초자치단체(市町村) 가운데 약 64%가 자체적으로 빈집 뱅크를 이용하고 있는 것으로 파악되었다.¹²⁾ 하지만, 2017년 국토교통성에서는 빈집과 공터의 유통 활성화를 위해 ‘전국판 빈집·공터 뱅크 구축’과 ‘지역의 빈집 유통 모델 구축’을 실시하고 있다.¹³⁾ 이 전국판 빈집·공터 뱅크 사이트는 2017년 10월부터 시행 운용하였으며, 2018년도부터 본격 운용하고 있다.

이와 같이 빈집 뱅크 사업을 시행함으로써 해당 지역에서 얻을 수 있는 효과는 첫째, 빈집 유통 시장 확대, 둘째, 지역 인구 증가, 셋째, 지역 경제 활성화, 넷째, 세수 증가 등을 기대할 수 있다. 이는 빈집의 ‘활용적 측면’에서 이제 막 빈집에 대한 법·제도적 관리체계를 구축해 나가는 우리나라의 빈집 활용 정책에 시사하는 바가 크다.

5. 결 론

본 연구는 관리되지 않고 방치된 빈집으로 인해 발생하는 사회적 문제의 심각성에 대한 인식에서부터 출발하였다. 우리나라는 지금 빈집이라는 시대적 문제를 풀어가야 할 중요한 시기에 봉착해 있다. 이런 상황에서 중앙정부 차원의 빈집 정책이 거시적이고 포괄적이라면, 지방정부 차원의 빈집 정책은 미시적이며 구체적인 내용을 바탕으로 빈집 문제에 접근해야 할 것이다.

첫째, 빈집에 대한 기본 개념을 수립해야 한다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과

12) 남지현(2018)「일본에서는 빈집을 어떻게 활용하고 있나」『세계와 도시』22호 특집1, 서울정책아카이브, p.14

13) http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/sosei_const_tk3_000131.html, 平成29年, 空き家・空き地等の流通の活性化の推進, 国土交通省, 2018, 재정리

통계청의 빈집 정의에서 ‘미분양 주택’의 포함여부에 따라 통계 결과가 상이할 수 있다는 것은 분명한 일이다. ‘미분양 주택’은 말 그대로 분양이 되지 않은 주택일 뿐 언제든지 거래가 가능한 주택이다. 그리고 ‘미분양 주택’으로 해당 시·군·구에 등록을 하면 종합부동산세, 양도소득세 등의 세금 혜택도 볼 수 있다. 하지만, ‘폐가’는 사람이 사실상 거주하지 않고 주택으로서의 기능을 상실하였지만 여전히 주택에 합산되어 세금 등의 혜택을 받을 수 없는 것이 현실이다. 따라서 통계청에서 빈집 통계를 생산 과정에서 ‘미분양 주택’은 빈집에서 제외하고, ‘폐가’는 포함시키는 것이 타당할 것으로 사료된다.

둘째, 일본의 「빈집 등 대책의 추진에 필요한 특별조치법」은 다분히 공법적인 성향을 띠고 있다. 그 이유는 주민들에게 피해를 줄 수 있는 ‘특정빈집 등’에 대해서 행정청이 적극적으로 개입하여 빈집 소유자에게 조치할 것을 지도·조언·권고·명령·대집행을 할 수 있다는 점이다. 이 법에서 알 수 있는 것은 빈집의 기본적인 관리는 빈집 소유주가 해야 한다는 것이다. 하지만, 빈집 소유자가 자신이 해야 할 의무를 다하지 못하는 경우에는 대집행이라는 절차에 따라 빈집을 철거하고 이에 소요된 빈집은 빈집 소유자에게 청구한다. 이런 절차는 빈집 관리체계를 구축해 나가고 있는 우리나라의 빈집 관련 정책에 시사하는 바가 크다.

셋째, 빈집 선별 작업과 빈집은행제도의 운영이 필요하다. 빈집의 관리상태, 수선 후 사용가능여부 등 빈집에 관한 전반적인 내용을 면밀히 조사하여 활용 가능한 빈집과 활용 불가능한 빈집으로 구분하여 관리해야 할 필요가 있다. 활용 가능한 빈집은 리모델링 후 매매·임대를 우선 고려하고, 공공시설(주민 교류시설, 노인·아동 복지시설 등) 용도로 활용이 가능하다. 활용 불가능한 빈집은 철거 후 도시재생 기반 시설 또는 포켓 공원, 텃밭 등의 용도로 활용할 수 있다. 그리고 한국토지주택공사에서 실시하고 있는 ‘빈집비축사업’을 통해 빈집을 매매한 뒤 연금 또는 일시불 형태로 잔금을 수령하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 또한, 활용 가능한 빈집은 빈집은행제도와 연관된다. 시·군·구에서 운영하는 빈집은행 홈페이지와 SNS를 통해 빈집을 적극적으로 홍보하여 시장에서 유통될 수 있는 기회가 주어지게 된다. 빈집은행을 운영하면 해당 지역의 인구 증가를 기대할 수 있으며, 이 과정에서 사회적 기업들이 빈집 업무를 수행할 수 있는 기회를 제공함으로써 고용창출과 지역 경제 활성화 효과도 볼 수 있게 된다. 무엇보다도 이런 일련의 과정들은 행정관청이 주관해야 할 업무이므로 빈집 업무 전담부서가 필수적으로 존재해야 하는 이유이기도 하다.

앞서 살펴본 바와 같이, 일본에서 시행하고 있는 빈집 정책과 우리나라의 빈집 정책은 사뭇 분위기가 다르다. 일본에서 저출산과 고령화로 인한 빈집 발생은 이미 시대적 과제가 되어버렸지만, 빈집 발생을 예방하고 정비하고 활용하기 위한 다양한 정책을 펼치면서 빈집의 발생과 소멸을 실시간으로 모니터링 한다는 것이다. 이를 보여주는 정책으로 빈집 발생을

사전에 예방하고자 ‘상속 빈집 양도소득세 특별조치’를 시행하고 있으며, 이미 생겨난 빈집이 방치됨으로 인해 발생하는 정주환경의 불안을 차단하고, 빈집 소유자가 정비를 하지 않으면 기초자치단체(市町村)에서 빈집을 관리하지 않는 소유자를 대신해서 ‘대집행’하여 빈집을 정비할 수 있도록 하였으며, ‘빈집 뱅크’를 통해 빈집을 지역 자산으로 활용하여 해당 지역으로 인구를 유입하기 위한 다양한 인센티브 제도를 시행하고 있다는 것이다.

우리나라는 이제 빈집에 대한 체계를 구축해 나가는 단계에 있다. 그리고 우리나라의 빈집 정책이 성공적으로 뿌리내리기 위해서는 많은 선결 과제들을 해결해야 한다. 그중에서 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 개정을 통해 우리나라의 빈집 관리 방식도 일본과 같이 예방과 정비, 그리고 활용이라는 기본적인 틀을 근거로 빈집 관리체계를 구축해 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김진하·남진(2016)「도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구」『지역연구』 제32권 제1호, 한국지역학회
- 나카가와 히로코, 민병식 역(2016)「해결! 빈집문제」국토연구원
- 나준영(2017)「서울시 빈집현황과 관리체계 개선방향에 관한 연구」서울과학기술대학교 대학원 석사학위논문
- 남지현(2018)「일본에서는 빈집을 어떻게 활용하고 있나」『세계와 도시』 22호 특집 1, 서울정책아카이브
- 네모토 마사쓰구(2013)「지역자원 활용 사회적 경제조직과 지방자치단체의 협력 방안」『한국지적정보학회』 제15권 제1호, 한국지적정보학회
- 노민지(2017)「빈집의 공간분포와 빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석」건국대학교 대학원 박사학위논문
- 박성남·김승남·윤주선(2016)「쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용정책 방안 연구」건축도시공간연구소
- 양소영(2017)「장소적 측면의 지역커뮤니티 증진을 위한 빈집 활용방안 연구」조선대학교 대학원 석사학위논문
- 이다예·유재성(2017)「일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구」『한국도시지리학회지』 제20권 3호, 한국도시지리학회
- 이동훈(2017)「일본의 빈집 대응체계에 관한 연구」『한국도시설계학회지 도시설계』 제18권 제1호, 한국도시설계학회
- 한수경·이희연(2017)「맞춤형 빈집 활용을 위한 근린주거환경 분석에 관한 연구」『한국도시지리학회지』 제20권 2호, 한국도시지리학회
- 日本 NPO法人ポータルサイト、北海道B&B協会(2018)
<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/001000171>
- 日本 NPO法人尾道空き家再生プロジェクト(2018)、<http://www.onomichisaisei.com/>
- 日本 国立国会図書館(2018)「調査及び立法考査局, 調査と情報-ISSUE BRIEF-(NO.997), 空き家対策の現状と課題」『空家法施行後の状況』
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11045312_po_0997.pdf?contentNo=1
- 日本 国立社会保障・人口問題研究所(2018)「人口統計資料集」
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2015.asp?chap=0>
- 日本 国土交通省(2017)「空き家・空き地等の流通の活性化の推進」
 (2016)「空き家の発生を抑制するための特例措置(空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除)について」

_____ (2015)「空家の除却等を促進するための土地に係る固定資産税等に関する所要の措置」

_____ (2014)「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成二十六年法律第二百二十七号)」

_____ (2016)「地方公共団体の空き家対策の取組事例1」

日本 国土交通省住宅局(2014)「空家実態調査集計結果(概要)」

日本 国土交通省・総務省調査(2018)「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」

日本 総務省統計局(2013)「住宅・土地統計調査(調査の結果)」

日本 総務省(2013)「住宅・土地統計調査(速報集計)結果の要約」

日本 特集 2030年住宅市場,「空き家問題」,の今來と中古住宅の活用可能性, 知的資産創造(2015)

<https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/publication/chitekishisan/2015/08/cs20150804.pdf>

논문투고일 : 2019년 03월 20일

심사개시일 : 2019년 04월 16일

1차 수정일 : 2019년 05월 14일

2차 수정일 : 2019년 05월 16일

게재확정일 : 2019년 05월 17일

<要旨>

한국과 일본의 빈집 활용에 관한 연구

지정목·박태진

우리나라의 빈집 문제는 농어촌지역의 이촌향도현상에서부터 시작되었다. 하지만, 오늘날 빈집 문제는 농어촌지역만의 문제가 아니라 우리나라 사회 전반적인 문제로 대두되고 있다. 출산율의 감소, 고령인구의 증가, 주택의 노후화, 주택의 과잉공급 등으로 인해 생겨나고 있는 빈집은 지역의 위해요인으로서는 많은 문제들을 내포하고 있다. 그리고 빈집은 매매, 재개발 등의 특별한 호제가 없다면 계속 방치될 수밖에 없는 특징을 가지고 있으며, 빈집이 발생하면 그 주변지역에 추가적인 빈집이 발생하는 과정들이 되풀이 되면서 해당 지역의 거주 환경은 나빠질 수밖에 없는 상황으로 변하고 있다. 본 연구는 원도심내 방치되어 있는 빈집을 지역 자산으로 활용할 수 있는 방법을 찾고자 문헌연구와 선행연구 그리고 국내외 사례를 검토하여 방안을 모색하였다. 빈집 정책이 성공적으로 진행되기 위해서는 첫째, 정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 주체별 역할에 대한 체계적인 분담, 둘째, 빈집을 지역 자산으로 유통을 촉진시키고 활용하기 위한 ‘빈집은행제도’의 도입, 셋째, 사회적 기업(NPO법인) 등이 참여하여 빈집 관련 업무를 수행할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 사회적 문젯거리로 취급받는 빈집 정책이 성공을 거둘 수 있을 것이다.

A Study on the Utilization of Empty House in Korea and Japan

Ji, Jung-Mok · Park, Tae-Jin

The empty house matter in Korea started from the phenomenon of rural to urban migration. However, recently the empty house matter is not a problem only in rural areas, but it is also emerging as a general problem of society in Korea. The empty house matter, which is caused by the decline in fertility rate, aging population growth, deterioration and oversupply of housing, has many problems as a local risk factor. And the empty house has feature that it would have been neglected continuously unless there would be favorable factors such as trade, redevelopment and etc. The purpose of this study including literature review, precedent study and case studies of Korea domestic and overseas is finding ways to utilize empty houses neglected in old downtown as local assets. For the success of the empty house policy, First, systematic sharing of the roles of the government, local governments, and local governments, Second, the introduction of the ‘Empty House Banking System’ to promote and utilize the distribution of empty houses as local assets, Third, only when social enterprises (NPO) and others are involved in providing legal grounds for carrying out work related to empty houses will the policy of empty houses be successful.