

일본과 한국의 주택공급정책과 빈집정책 비교연구

Comparative Study on Housing Supply Policy and Vacant Housing Policy in Japan and Korea*

이 희 봉** · 임 병 준***

목 차

- | | |
|--------------------|----------------------------|
| I. 서론 | IV. 양국의 주택공급과
빈집정책 비교분석 |
| II. 일본의 뉴타운과 빈집정책 | V. 결론 |
| III. 한국의 신도시와 빈집정책 | |

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

한국은 1960년대부터 농업사회에서 산업사회로 발전하면서 인구집중에 의한 도시화 과정을 겪었다. 이 시기 정부는 도시의 주택 부족문제에 대하여 고밀화된 대규모 공동주택의 공급으로 대응했다. 그러나 산업의 쇠퇴로 인구유출이 심각하였던 지방 중소도시와 달리 서울은 인구집중이 지속됨에 따라, 정부는 1980년대 하반기부터 서울의 교외지역에 신도시를 건설하는 방법으로 주거문제의 해결방안을 모색해오고 있다. 결국 2019년 12월 현재 국내인구의 절반 이상이 수도권에 거주하고(한겨레신문(2020.1.6.)) 있으며, 지방 중소도시와 농촌지역은 인구감소와 더불어 빈집이 증가하는 상황에 처해있다.

· 투고일자: 2020. 01. 28 · 수정제재일: 2020. 02. 18 · 게재확정일: 2020. 02. 27

* 본 연구는 교내학술연구비 지원과제임.

** 공주시 도시재생지원센터장, E-mail: yacon677@gmail.com, 제1저자

*** 한성대학교 부동산학과 교수, E-mail: bjrhim@hansung.ac.kr, 교신저자

농촌지역에서 빈집이 방법, 화재, 위생상의 제반 문제들이 부각되자, 2000년 정부는 「농어촌정비법」에 농어촌의 빈집철거와 정비를 지원하는 제도를 마련했다. 그러나 빈집이 중소도시와 대도시에서도 점차 증가되자, 2016년 「건축법」에도 공익상 유해한 빈집을 해당 지방자치단체(이하 지자체라 함)장이 직권으로 철거할 수 있는 규정을 마련했다. 이후 2017년 2월 「빈집및소규모주택정비에관한특례법」(이하, 「빈집정비특례법」)을 제정하고, 2018년 6월 시행하면서 빈집정비와 관리의 지원체계에 대한 제도적 틀을 갖추게 되었다.

한국의 주택공급정책은 일본의 주택공급정책과 매우 유사한 상황에서 전개되어 왔다. 일본의 2차 대전 종전 이후 전쟁으로 황폐화 되었던 국가 재건과정은, 한국의 6.25 전쟁 이후 상황과 유사하다. 또한 양국 모두 공통적으로 급격한 출산증가현상을 겪었는데, 일본의 단카이세대(團塊世代)¹⁾와 한국의 베이비부머²⁾ 등장이 그것이다. 일본은 산업화시기 인구의 도시집중에 따른 주거문제를 해결을 위해 도시의 고밀도개발과 대도시 인근 신도시 주택건설과 같은 주택공급정책을 시행하였는데, 한국도 이와 같은 방식의 주택공급정책을 펼쳐왔다.

일본은 저출산 고령화와 인구감소³⁾로 인하여 증가하는 빈집문제에 대한 대응책으로 2014년 「빈집등대책추진에관한특별조치법(空家等対策の推進に關する特別措置法, 이하 「빈집대책특별조치법」)을 제정했다. 한국 역시 심각한 저출산 고령화현상과 빈집 증가추세⁴⁾에 놓여있고, 2028년을 정점으로 인구도 감소국면⁵⁾에 접어들 것으로 예측하고 있어 시차는 있지만 일본과 유사한 상황이라 할 수 있다.

본 논문은 일본과 한국의 빈집문제 발생과 관련한 주택공급정책과 빈집정책 체계를 비교분석하여, 한국의 빈집정책 추진방향과 관리체계 구축에 참조할 시사점을 얻는데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 현재 일본의 빈집 증가상황에 영향을 미친 주택공급정책과 빈집정책 전반을 탐색하여, 일본과 시차를 두고 같은 문제에 맞닥뜨리게 되는 한국이, 보다 더 효과적인 정책방안을 발굴하는데 도움을 얻고자 한다. 아울러 국내에서 2018년 2월부터 시행된 「빈집정비특례법」을 중심으로 빈집정책체계를 구축해 나가기 위해서는 우리나라가 어떤 점을 보완하여야 할지 모색하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 범위와 구성

본 논문은 일본과 한국의 주택공급정책과 빈집정책을 비교분석하여 연구결과를 도출하

1) 1947년에서 1949년 사이에 태어난 일본의 베이비 붐 세대를 가리킨다(두산백과사전).

2) 1958년에서 1963년 사이에 백만명 이상 출생한 세대를 가리킨다(동아백과사전).

3) 일본은 2008년 128,084,000명을 정점으로 매년 인구가 감소되고 있다.

4) 통계청 빈집비율은 2010년 5.41%, 2016년 6.53%, 2017년에 6.71%로 나타나고 있다.

5) 통계청 장래인구 추계(출산율 현수준 추계, 기대수명-중위, 국제순이동-중위 추계 조건).

는 내용으로 구성한다. 먼저 두 나라가 도시로의 인구집중에 따른 주택 부족 대책으로 추진 하였던 신도시(일본은 뉴타운이라 칭함) 건설 주택 공급정책이 빈집증가로 이어진 상황을 살펴본다. 또한 두 나라가 빈집증가 문제에 대응으로 시행하는 빈집정책 전반을 살펴본다. 현재 양국 정부는 빈집관련 법을 마련하여 시행중에 있고, 양국의 각 지자체들도 빈집 조례를 갖추어 시행 중에 있다. 그러므로 양국의 빈집관련 대응체계의 탐색은 빈집관련 법과 조례의 내용 비교형식으로 진행한다.

본 연구는 교차사례분석 방식을 분석의 틀로 채택한 비교정책연구로 진행한다. 분석방법은 한국과 일본의 주택공급정책은 채택배경과 수행결과를, 한국과 일본의 빈집정책은 법과 조례의 유사점과 차이점을 비교분석하여 얻은 결론에서 시사점을 도출하는 형식이다.⁶⁾

본 연구에 필요한 자료는 일본의 국토교통성, 총무성 통계국, 한국은 국토교통부, 통계청 등 신뢰할 수 있는 사이트에서, 2018년 이후에 발표된 가장 최신의 정보와 통계자료를 검색하여 수집했다. 또한 선행연구 등의 문헌자료와, 지자체와 정부에서 실시해 온 주택공급정책과 빈집정책 관련 자료 등도 홈페이지 검색방법을 통하여 수집하여 검토했다.

연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서 일본의 뉴타운과 빈집정책을 살펴보고, 제Ⅲ장은 한국의 신도시와 빈집정책을 탐색한다. 제Ⅳ장에서는 양국의 신도시정책과 빈집정책의 차이점과 유사점을 구분하여 비교분석하며, 제Ⅴ장 결론에서 비교분석 결과를 요약하고 본 연구의 시사점을 제시한다.

3. 선행연구와 본 연구의 차별성

빈집관련 해외사례 연구 중에는 일본을 대상으로 하는 연구가 가장 많다. 2017년 「빈집 정비특별법」이 제정된 이후의 연구경향도, 일본의 빈집 활용사례와 정책사례를 들어 국내에 도입할 것을 주장하는 내용이 대부분을 이루고 있다. 그 중에서 한국의 법제정 이후의 빈집정책과 일본 빈집정책을 비교하고, 유사점과 차이점의 비교분석을 통해 시사점을 제시하는 형식을 갖춘 연구로는 다음 2개가 있다.

이다예·유재성(2018)은 일본·미국·영국의 법과 조례를 대상으로 빈집문제에 대한 인식과 빈집관련 제도를 비교분석했다. 연구결과 국내 여건에 맞는 빈집 관리방안을 연구하여 적절히 중앙정부와 지방정부의 역할을 분담하는 관리체계를 구축할 것과, 소유주에게 주택 관리의무를 부여할 것, 그리고 빈집활용에 지역 커뮤니티 참여를 유도하는 방안을 마련하여야 함을 주장했다.

6) 이 방식은 정책 사례국가의 정책성과의 비교분석을 통해 정책 대상국가가 같은 정책수행의 노하우를 얻을 수 있는 장점이 있다. 다만 정책추진 배경의 여러 조건의 유사도가 높을수록 더 큰 시사점을 얻을 수 있게 된다.

이희봉·백성준(2018)은 일본과 한국의 법과 조례를 비교하여 빈집관련 제도상의 유사점과 차이점을 분석했다. 분석결과 빈집의 발생예방을 염두에 두고 빈집관리 체계를 구축하되, 소유주의 관리책임을 강화하고 빈집관리 및 활용에 시민단체의 참여를 유도할 수 있는 방안이 필요하다는 견해를 제시했다.

본 연구는 이희봉·백성준(2018)의 후속 연구로서, 연구범위를 주택공급정책 부분까지 확대하여 양국의 빈집정책을 비교했다는 차이점이 있다. 2018년, 빈집증가에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 신규주택 공급증가라는 것을 주장⁷⁾한 후속 연구로 주택공급정책과 연계된 빈집정책 비교연구 진행 필요성을 느꼈기 때문이다.

II. 일본의 뉴타운과 빈집정책

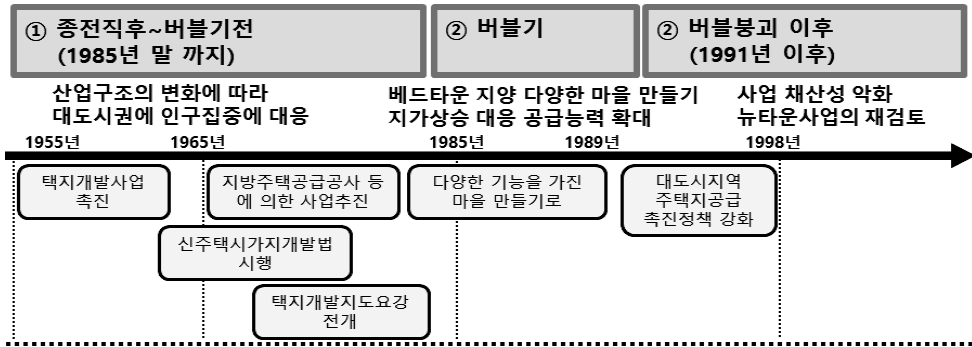
1. 일본 주택공급 정책

1) 뉴타운 개발

일본의 전후 산업재건 시기는 한국전쟁 시기와 맞물려 있다. 일본이 한국전쟁에 소요된 전쟁물자의 배후 생산거점이 되었던 것은 주지의 사실이다. 일본은 이를 바탕으로 1955년부터 고도 경제 성장기에 접어들었다. 일본은 이 시기 2차 대전 종전 후에 폐허가 되었던 국토를 재건할 기회를 맞았다. 하지만 출산율 증가와 도시로 인구집중에 따른 대도시 주택 부족 문제에 당면하여 대량의 주택을 신속하게 공급하여야할 입장에 처하게 되었다. 국토교통성은 이를 위해 ‘계획 세대수 1,000호 이상, 또는 계획인구 3,000명 이상을 수용할 수 있는 사업지구 면적 16ha 이상 면적의 교외지역에 주택지를 개발’하는 뉴타운계획의 기준을 수립하고, 각 도시의 주택수요에 부응하여 1955년부터 뉴타운사업을 전개하기 시작했다. 뉴타운 개발은 지자체 또는 도시 재생기구(도시 기반 정비 공단) 등의 공공기관과, 철도회사나 부동산회사 등의 민간 기업이 시행하도록 했다. 사업방식은 토지구획 정리사업, 신축주택 건설 위주의 시가지 개발사업 등 도시개발사업 형태로 진행되었다. 일본 총무성의 통계자료에 따르면, 1960년대부터 2019년 6월까지 개발된 뉴타운 지구는 전국에 1,500개 이상, 건설 주택 수는 300만호 이상, 거주인구는 1,600만 명 이상에 달한다.⁸⁾

7) 이희봉(2018), “한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구,” 한성대박사학위논문, p.26.

8) 日本 總務省 統計局(2019. 6), 全國のニュータウンリスト.



〈그림 1〉 일본 뉴타운의 시대별 변화

자료 : 國土交通省(2009), 第5回國土審議會土地政策分科會企畫部會中長期ビジョン策定検討小委員會資料2. p.1. (저자 번역)

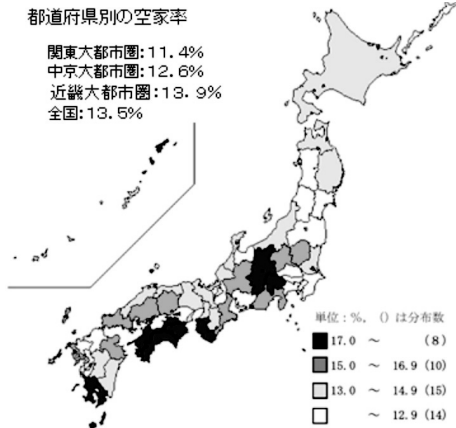
일본 뉴타운은 대도시의 교외지역에 도심과 연결된 철도역 주변에 형성된 것이 특징이다. 간혹 철도역이 없는 곳은 1973년 ‘뉴타운 철도 등 정비 사업비 보조제도’를 도입하여 철도회사로 하여금 철도역을 신설하면서 주택지를 개발하도록 지원하였기 때문이다. 뉴타운의 성격은 시대별로 도시정책의 변화에 따라 달라졌다. 개발초기인 제1기 뉴타운지역이 교외지역에 산업과 연계된 자족기능이 없는 베드타운의 성격을 띠었다면, 제2기 뉴타운은 교외지역에 문화, 산업, 학술단지 등과 연계된 복합형으로 개발하였고, 버블붕괴로 인하여 도심의 부동산가격 하락한 2000년대 이후의 제3기 뉴타운은 콤팩트시티⁹⁾와 같은 도심재개발 형태로 발전되어 왔다.

2) 뉴타운지역의 빈집문제

일본은 현재(2019년 11월) 제1기와 제2기 뉴타운들이 공동화되면서 빈집이 빠르게 늘고 있는 상황이다. 다음 <그림 2>와 <표 1>을 보면 대도시와 인접한 뉴타운지역 지자체에서 빈집 수가 매우 많음을 알 수 있다.

9) 도시의 주요 기능을 중심부에 밀집시킨 고밀도 도시계획 모델로서 ‘지속 가능한 도시(Sustainable City)’를 구현하기 위한 도시정책 중 하나로 도심에서 주거와 사무, 상업 시설을 모두 해결할 수 있는 것이 특징이다. 한국어로는 ‘압축도시’라 한다.(동아백과사전)

<그림 2> 일본의 빈집발생 분포도



<표 1> 일본 대도시권의 빈집 수와 빈집비율

順位	都道府県	空き家率	空き家戸数	
35	佐賀県	12.4%	42,100	0.5%
36	福岡県	12.4%	310,100	3.8%
37	秋田県	12.4%	55,300	0.7%
38	愛知県	12.0%	413,400	5.0%
39	千葉県	11.9%	343,800	4.2%
40	滋賀県	11.6%	69,900	0.9%
41	福島県	11.0%	86,400	1.1%
42	東京都	10.9%	805,000	9.8%
43	神奈川県	10.6%	462,100	5.6%
44	埼玉県	10.6%	345,800	4.2%
45	山形県	10.1%	43,800	0.5%
46	沖縄県	9.8%	59,200	0.7%
47	宮城県	9.1%	93,700	1.1%

자료: 空き家情報提供サイト <https://www.fudousan.or.jp/akiya/kadai/img/img_0201.gif>

일본 정부는 이를 두고 ‘뉴타운의 올드타운화’라 일컬으며 이에 대한 실태파악과 대책 마련에 부심하고 있다. 이는 제1기와 제2기 뉴타운사업이 추진될 당시, 핵심적 도시기능 유지 요건인 ‘사업지구와 산업이 연계된 자족기능’과, ‘사업지구 내의 생활 편의시설’이 부족한 상태로 황급하게 건설이 추진되었기 때문이다.¹⁰⁾

<표 2> 일본 ‘뉴타운의 올드타운화’에 영향을 미친 요인

- 신도시의 자족기능과 도시시설 부족으로 생활불편
- 버블붕괴로 인한 도쿄 도심 부동산 가격의 하락으로 도심부동산 구입용이
- 도쿄 도심 주택공급 증가로 인한 도심으로의 이주 발생
- 젊은 층의 도심 선호 경향으로 뉴타운에서 퇴거
- 경제력 있는 노인인구의 도심이동
- 일정 시기에 공급된 대량의 획일적인 주택에 입주하였던 동 세대들이 고령화
- 근린 주거구역 이론에 근거하여 경직적인 계획에 의한 급속한 추진
- 뉴타운 지역이 여러 시정촌에 걸쳐 여러 주체가 개발한데 따른 관리상 어려움
- 주차 및 장애인 시설 설치 불가능한 구릉지 지역에 주택을 건설
- 거주자가 사망하고 상속 등이 제대로 이루어지지 않음

자료: 林 直人(2010), “少子高齢化及び人口減少時代に対応した 大規模住宅団地の再生”, p.2를 변형

한편, 이들 주택은 건설된 지 50여년이 지나다 보니 적절한 관리를 지속하지 않을 경우 풍화되거나 파손되어 주택의 기능을 발휘하기 어렵게 되었다. 입주당시 대부분 30~40대 연령층의 소유자들이 이제 고령이 되어, 적극적으로 주택을 관리하기 곤란해진 탓이다. 또한

10) 林 直人(2010), “상계논문”, p.2.

함께 거주하던 자녀가 성장하여 직장가 가까운 도심으로 이주해 나가고 노인부부만 남아있다 사망하거나, 자녀와 함께 이주하고 비어있는 집들이 매매나 임대 이루어지지 않기 때문에 빈집문제는 점점 커지고 있다. 1990년대 버블붕괴 이후 20여년 이상 지속된 경기침체로 도심 부동산가격이 하락하게 되자, 교외지역 뉴타운에 살던 경제력이 있는 계층의 도심 이주도 영향을 미쳤다.

2. 일본의 빈집정책

1) 일본의 빈집현황

일본은 인구감소와 기존 주택·건축물의 노후화, 사회적 요구의 변화와 산업구조의 변화 등에 따라 거주 등으로 빈집이 해마다 증가하고 있다. 총무성 통계국의 발표 자료에 따르면, 2018년 빈집 수는 846만 호로 5년 전인 2013년에 비해 26만 호(3.2%) 증가했다. 빈집비율(총 주택 수에서 차지하는 빈집비율)은 13.6%로 0.1%p 상승하여 사상 최고기록을 경신했다.

빈집내역을 살펴보면 ‘임대용 주택’이 432만 7천호(6.9%)이며 ‘매각용 주택’ 29만 3천호(0.5%), 별장 등 ‘보조주택’ 38만 1천호(0.6%)이며, ‘기타 주택’ 348만 7천호(5.6%)이다. 특히 이중에서 거주가 없고 관리가 이루어지고 있지 않은 ‘기타 주택’의 비율¹¹⁾이 2013년에 9.5%였다가 2018년에는 5.6%로 낮아져, 2014년 제정된 「빈집대책특별조치법」의 시행이후 감소세로 전환되었다. ‘기타 주택’은 사회의 안전성 저하, 공중보건의 악화, 경관저해 등 다양한 문제를 야기하고, 나아가 지역 주민의 일상생활과 주변 환경에 나쁜 영향을 미치고 있어 사회적으로 문제가 되고 있다.¹²⁾

〈표 3〉 일본의 빈집 수(만 호)와 빈집비율

연도	총 빈집수 (%)	임대용 (%) *	판매용 (%) *	별장 등(%) *	기타 (%) *
2003년	659 (12.2)	368 (55.8)	30 (4.6)	50 (7.6)	212 (32.2)
2008년	757 (13.1)	413 (54.6)	35 (4.6)	41 (5.4)	268 (35.4)
2013년	820 (13.5)	429 (52.3)	31 (3.8)	41 (5.0)	318 (38.8)
2018년	846 (13.6)	432 (51.1)	29 (3.4)	38 (4.5)	347 (41.0)

자료 : 總務省 統計局(2019), 平成30年 空き家実態調査 結果, * 총 빈집수 대비 비율임

11) 총 주택수 대비 기타주택의 비율로 계산함(기타주택비율=기타주택 수/총 주택 수)

12) 國土交通省(2019), 空き家対策に関する実態調査 結果報告書. p.3.

2) 일본의 「빈집대책특별조치법」

일본은 「빈집대책특별조치법」을 2014년 11월 제정하고 2015년 2월에 시행하였으며, 2015년 5월에 빈집정책의 핵심이라 할 수 있는 ‘특정빈집’의 관리에 관한 내용을 담은 기본지침과 가이드라인을 공포했다.

〈표 4〉 일본 「빈집대책특별조치법」의 내용과 지자체별 역할 구분

조항	시구정촌(市區町村) 역할	도도부현(都道府縣) 역할
제1조	빈집대책 계획 작성	빈집대책계획 작성 지원
제4조	빈집대책 계획의 시행 빈집대책 공포, 빈집정보제공, 기술자문 요청	
제7조	빈집협의회 설치 운영	
제8조	도도부현 지사 예하 지자체 지원	시구정촌의 빈집대책 시행 지원
제9조	빈집 출입조사	
제10조	빈집정보 활용	
제11조	빈집 Data Base 구축	
제12조	빈집 관리 행정명령	
제13조	빈집의 부지활용	
제14조	빈집관리부전에 대한 청문절차와 방법	
제15조	빈집관련 재정상, 세제상의 조치	빈집관련 재정적 지원
제16조	과태료	

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.51.

「빈집대책특별조치법」의 핵심내용은 ‘특정빈집’에 관한 사항이다. ‘특정빈집’은 “그대로 방치하면 붕괴되어 보안상 위험이 따르는 상태, 또는 위생상 현저하게 해를 끼칠 우려가 있는 상태, 관리가 적절하게 이루어지지 않고 있어 크게 경관이 훼손되어 있는 상태, 기타 방치함으로써 주변 생활환경 보전을 방해하고 있다고 인정되는 빈집”에 대해, 해당 지자체(市區町村)장이 실태조사를 통하여 지정한다.¹³⁾ 이때 지자체장은 ‘특정빈집’의 소유자를 파악하여 위해방지조치 권고, 환경보전조치 권고 등과 같은 행정명령을 부과할 수 있다. 만약 빈집 소유자가 계속 빈집을 방치하며 불응할 경우 지자체장은 ‘특정빈집’이라는 표지판을 설치할 수 있고, 행정명령 불복 과태료를 부과할 수 있으며, 최후에는 강제로 빈집을 철거하는 행정대집행을 시행할 수 있는 단계적 대응절차를 규정하고 있다.

13) 구체적인 요건은 「特定空家等に対する措置に關する適切な實施を図るために必要な指針」에 따라 지정하고 관리한다.

3) 일본 지자체의 빈집조례

(1) 일본 빈집조례의 내용

국토교통성이 2019년 3월 31일 발표한 자료를 보면, 일본의 1,051개 지자체(市區町村)가 빈집조례를 제정하여 운영하고 있다.¹⁴⁾ 그 중에서 국토교통성이 지자체 빈집대책 우수사례¹⁵⁾로 소개한 교토시(京都市)의 빈집조례를 다음 <표 5>와 같이 요약 정리했다. 그 내용을 보면 빈집의 발생예방, 적정관리, 관리명령, 특정빈집의 지정과 관리절차 및 행정대집행 등, 빈집의 관리에 관한 규정이 대부분임을 알 수 있다.¹⁶⁾

<표 5> 일본 교토시(京都市) 빈집조례의 내용

조항	내 용	세 부 내 용
1	목 적	빈집적정관리, 발생예방, 빈집부지 활용, 양호한 환경조성
2	정 의	빈집, 소유자, 특정빈집, 부지, 건축물 등
3	기본 이념	빈집활용, 생활환경보전, 커뮤니티 활성화, 빈집유통
4	지자체 책무	시민단체 활동 협력, 빈집활용촉진, 시민참여 촉진
5	빈집 소유자 책무	빈집적정관리 및 활용
6	사업자의 책무	빈집활용 및 유통촉진
7	시민의 책무	빈집발생 예방과 빈집활용 협력
8	자치, 활동단체의 역할	빈집활용이 추진 참여, 빈집정보 파악
9	상호 협력	소유자, 시민, 사업자, 시민활동단체, 자치단체 등의 협력
10	기본 시책	지자체 전담부서 업무, 상담, 조언, 지도, 활동지원, 정보제공, 교류 촉진 등
11	빈집발생 예방	노후 건물 수선 및 조치 지원
12	빈집의 활용	이용 가능성이 없는 경우 매도하거나 임대조치 촉진
13	빈집의 적정관리	소유자의 관리부전 방지책임
14	상담, 조언, 지도	지자체의 빈집발생 예방활동
15	특정빈집 관리조치	특정빈집 지정, 표지판 설치, 소유자 청문
16	특정빈집 관리명령	빈집대책특별조치법 및 행정절차법 준용
17	특정빈집 관리명령	빈집대책특별조치법 및 행정절차법 준용
18	부채소유자 빈집 조치	직접관리, 소유자 조사, 표지판 설치

14) 国土交通省(2019), 空家等対策計画を策定済みの市區町村一覽, 전체 지자체중 60%에 해당한다.

15) 国土交通省(2017.10.5.), 地方公共団体の空き家対策の取組事例.

16) 이희봉·백성준(2018), “상계논문”, p.27.

19	긴급 안전조치	위해 빈집의 직권 안전조치
20	경미한 조치	방법, 방재 예방을 위한 출입문, 창문폐쇄 등 직접조치
21	관련기관 협조 요청	직접조치 관련 기관, 자치단체 등 협조 요청
22	빈집철거 부지의 활용	철거부지 적절한 활용 조치
23	빈집대책협의회	법 규정에 따른 협의회 설치
24	협의회 조직	협의회 위원 20인의 인적요건
25	위원임기	위원 보궐시 전임자의 잔여임기 승계, 2년, 재임가능
26	비밀 준수 의무	직무상 비밀은 퇴임 후까지 준수
27	조사	빈집과 그 부지에 대한 조사
28	보고 요청	소유자 등에 대한 빈집의 관리상황 보고요청
29	출입조사	빈집 출입조사의 방법과 절차
30	위임	시장이 조례의 시행의 책임
31	과태료	출입조사방해, 특정빈집 관리명령 기피 등(50만엔 이하)

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.53.

(2) 일본 빈집조례의 특징

일본은 2010년 7월 제정된 도쿄로자와시(所澤市)가 「빈집등적정관리에관한조례」를 제정·공포함으로써, 지자체 중에서 가장 먼저 빈집 조례를 제정했다.¹⁷⁾ 일본 각 지자체의 초기 빈집조례는 그 내용이 각기 달랐지만, 「빈집대책특별조치법」의 제정 이후에는 다 지방의 모범사례 조례를 모방하는 경향으로 인하여 지자체마다 조례의 내용이 유사한 특징을 보인다.

앞 <표 5>의 교토시 빈집조례에는 빈집관리를 강제하는 행정명령이 포함되어 있지만, 2000년 이전 제정된 경관조례, 환경조례의 경우에는 빈집관리에 대한 행정명령과 같은 강제조치가 없는 경우가 대부분이다. 법 제정 이전에 탄생한 빈집조례들이 비교적 다양한 명칭과 내용으로 구성된 반면, 법 공포이후 제정한 각 지자체의 빈집조례들은 내용과 명칭도 대부분 유사했다. 다음 <표 6>은 일본 각 지자체 빈집 조례의 명칭을 비교한 것으로 역시 「빈집등적정관리에관한조례」라는 명칭이 가장 많았다.¹⁸⁾

17) 北村喜宣(2015), “空家対策特措法の成立と條例進化の方向性,” 都市自治体と空き家, p.12.

18) 이희봉(2018), “상계논문”, p.55.

<표 6> 일본 빈집조례의 명칭 분석

일본 빈집조례의 명칭	수량 (개)
빈집등적정관리에 관한조례	221
환경미화에 관한조례	6
환경만들기조례(생활안전, 오염물, 빈집의적정관리)	4
경관 조례	3
폐옥 대책 조례	2
마을만들기 조례	2
빈집등적정처리 및 환경미화에 관한 조례	2
환경미화 조례	2
생활환경보전 조례	1
빈집의관리 및 활용에 관한 조례	1
빈집의안전 및 관리에 관한 조례	1
쓰레기없는 깨끗한거리를 만드는조례	1
깨끗하고 살기좋은 마을이되는 조례	1
기 타	108

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.53.

일본 빈집조례의 특징을 알아보기 위해 빈집조례의 명칭을 이루는 단어의 사용빈도를 파악하여, 어떤 단어를 많이 채택하였는지 분석했다. 조례의 명칭은 조례의 내용을 대표하는 단어를 사용하였을 것이기 때문이다. 이런 형태의 분석은 텍스트 마이닝 분석기법¹⁹⁾의 응용이다. 다음 <표 7>의 분석결과를 보면 분석대상 총 355개 지역의 조례명칭 중 ‘관리’와 ‘빈 집’이라는 단어를 압도적으로 많이 채택하고 있었다. 이 두 개 단어를 조합해 보면 일본 빈 집조례는 ‘빈집 관리’를 중시하고 있다고 유추할 수 있다²⁰⁾.

<표 7> 일본 빈집조례 명칭에 사용된 단어 구분

관리	빈집	환경	만들기	보전	안전	미화	추진	활용	가옥	경관	처리
284	272	35	24	16	11	10	10	10	5	5	4

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.56.

19) 자연어처리기반 텍스트마이닝은 언어학, 기계학습, 통계학 등을 기반으로 자연언어처리기술을 활용하여 반정형·비정형 텍스트데이터를 정형화하고, 그 특징을 추출하기 위한 기술, 추출된 특징으로부터 의미 있는 정보를 발견하는 기술이다(국립중앙과학관).

20) 이희봉(2018), “상계논문”, p.56.

Ⅲ. 한국의 신도시와 빈집정책

1. 한국의 주택공급 정책

1) 한국의 신도시 개발

주택공급정책의 관점에서 일본의 뉴타운과 견줄 수 있는 한국의 신도시는 1989년부터 개발에 착수되었다. 당시 저금리, 저환율, 저유가의 3저 현상과 함께, 88서울올림픽 개최 등으로 도시개발사업 활발해지자 서울에서 부동산 가격이 폭등했다. 이에 당시 노태우 대통령 후보는 집값안정과 주택난 해결을 위해 주택 200만호 건설계획을 선거공약으로 내세웠다. 이때 제1기 신도시 부지로 선정된 곳은 지금도 신도시의 대명사로 언급되는 경기도 일산과 분당, 산본, 중동, 평촌 5곳이다.

〈표 8〉 제1기 신도시 개발현황

구분	도시	면적(Ha)	계획인구(명)	계획가구(호)
제1기	성남 분당	1,964	390,000	98,000
	고양 일산	1,574	276,000	69,000
	안양 평촌	511	168,000	42,000
	안양 산본	420	168,000	42,000
	부천 중동	545	166,000	41,000
계		5,014	1,168,000	292,000

자료 : 국토교통부 홈페이지 신도시 정책자료

이 지역들은 서울과 가깝지만 그때만 해도 허허벌판이었던 이곳에 아파트 단지가 들어 서면서 주택보급률은 1985년 69.8%에서 1991년 74.2%로 상승하게 되었다. 1기 신도시는 서울도심에서 반경 20km 거리에 접근성이 우수하고 교통여건도 좋았지만, 도시와 연계된 산업시설이나 생활 편의시설이 부족한 상태에서 고밀도 아파트위주로 건설되었다. 때문에 제1기 신도시는 잠만 자는 곳으로 일컫는 이른바 베드타운이라는 지적을 받고 있다.

제2기 신도시 개발은 2003년 노무현 정부에서 추진되었다. 그 당시 안정화되는 듯했던 집값이 또다시 오르기 시작하면서 주택 부족문제가 불거진 것이 신도시 개발의 명분이었다. 제2기 신도시는 서울에서 30km 정도 떨어진 경기도 김포, 파주, 화성, 판교, 평택, 인천 청라 등의 지역에 대규모 주택공급을 목표로 진행되었다. 하지만 제2기 신도시는, 상대적으로 서울과 거리도 가깝고 자족기능을 갖춘 판교를 제외하고, 나머지 지역은 광역교통망이 제대로

갖추어지지 못해 주택수요가 골고루 분산되지 못했다는 평가를 받고 있다.

<표 9> 제2기 신도시 개발현황

구분	도시	면적(Ha)	계획인구(명)	계획가구(호)
제2기	관교	920	88,000	29,000
	화성 동탄 1	900	124,000	41,000
	화성 동탄 2	2,390	278,000	111,000
	김포 한강	1,170	165,000	59,000
	파주 운정	1,650	205,000	78,000
	양주 옥정	1,140	165,000	59,000
	위례	680	115,000	46,000
	평택 고덕 국제화	1,350	136,000	54,000
	수원 광교	1,130	78,000	31,000
	인천 검단	1,812	230,000	92,000
계		13,142	1,584,000	600,000

자료 : 국토교통부 홈페이지 신도시 정책자료

2018~19년, 문재인 정부는 제3기 신도시 개발계획을 발표했다. 대상 지역은 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장이 지정되었으며, 총 17.3만 가구, 274.2만㎡ 면적으로 계획하고 있다. 그러나 당초 정부가 발표한 제3기 신도시의 주택공급 규모가 30만 가구이므로, 이후로도 추가 지구지정이 있을 것으로 예상되며 기존의 발표는 제3기 신도시의 일부분일 것으로 여겨진다.

<표 10> 제3기 신도시 개발계획

구분	도시	면적(Ha)	계획인구(명)	계획가구(호)
제3기	남양주 왕숙	1,134	164,000	66,000
	고양 창릉	813	95,000	38,000
	하남 교산	649	80,000	32,000
	인천 계양	335	50,000	17,000
	부천 대장	343	50,000	20,000
	과천	155	17,500	7,000
계		3,429	456,500	180,000

자료 : 국토교통부 홈페이지 신도시 정책자료

2) 한국의 신도시 개발 목표와 빈집문제

한국에서 현대적 의미의 신도시가 본격화된 것은 1960년대 이후이나, 수도권 인구집중을 분산하기 위한 주택정책의 일환으로 추진된 것은 제1기 신도시가 최초이다. 국토교통부에서 밝히는 신도시는 정책목표는 ① 국토 및 지역개발 목적의 신도시, ② 대도시 문제 해결목적의 신도시로 구분된다.

한국 신도시의 빈집문제는 아직 보고된 바가 없다. 제1기 신도시가 완공된 지 30여년이 지났지만 아직 건축물이 물리적인 노후단계에 이르지 않았고, 또 일본과는 다르게 서울 도심권의 주택가격이 매우 높은 상태로, 신도시 거주민들의 도심이동이 용이하지 않기 때문이라 여겨진다.

2. 한국의 빈집정책

1) 한국의 빈집현황

한국 역시 저출산 인구감소와 산업구조의 변화 등에 따른 인구의 이동, 기존 주택의 노후화 등의 여러 현상들이 겹쳐 일본과 같이 매년 빈집이 증가하고 있다. 2015년 인구주택 총조사 당시 빈집비율은 6.53%였으나, 2016년 6.71%, 2017년 7.39%, 2018년 8.05%로 상승세를 보이고 있다. 2018년 표본조사에 따르면 한국의 빈집 수는 1,419,617호로 빈집조사 통계 사상 최다상태로 빈집 수 150만호 도달이 머지않아 보인다.

〈표 11〉 한국의 빈집 수와 빈집비율

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
총 주택 수(호)	16,367,006	16,692,230	17,122,573	17,633,327
빈집 수(호)	1,068,919	1,120,207	1,264,707	1,419,617
빈집비율(%)	6.53	6.71	7.39	8.05

자료 : 통계청(2018), 주택통계

2) 한국의 「빈집정비특별법」

한국 「빈집정비특별법」의 가장 큰 특징은, 소유자의 빈집정비 등을 ‘자율주택 정비사업’으로 간소하게 실행이 가능하도록 한 점과, 「도시및주거환경정비법」의 ‘소규모재건축사업’과 ‘가로주택정비사업’이 옮겨와 사업절차를 간소화하고 지원을 확대했다는 점이다.²¹⁾ 「빈집정비특별법」은 제1조부터 제15조까지는 빈집 관련 조항이며, 제16조부터 제64조까지는 소규모

주택의 정비에 대한 조항으로 구성되어 있다. 결국『빈집정비특별법』은 소규모 주택 정비사업에 관한 내용 중심으로 구성되었다. 그동안 지자체 빈집조례에서 통일되지 않았던 빈집의 정의는, 법에서 ‘지자체장이 거주 또는 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택’으로 규정하고 있다. 본 논문은 빈집정책의 논의가 목적이므로 제1조부터 제15조까지 구성된 빈집관련 조항만 분석했다.

다음 <표 12> 『빈집정비특별법』의 구성을 보면, 빈집정비계획, 빈집 실태조사, 그리고 빈집철거가 포함된 빈집정비사업과 관련규정의 세부내용으로 구분된다. 법 제11조는 ‘안전사고 발생의 우려가 높은 지역의 빈집은 소유자의 동의없이 공공(지자체 및 토지주택공사 등)이 일정한 절차에 따라 직권으로 빈집을 철거할 수 있다고 규정한다. 아울러 직권으로 철거하려면 소정의 보상비를 공탁할 것을 규정한다.²²⁾ 반면, 빈집문제 원인의 유발자인 소유자에 대하여 빈집관리에 대한 책임 조항이나, 빈집이 인접지역에 끼치는 피해에 대한 책임에 대한 규정은 마련되지 않았다.

〈표 12〉 『빈집정비특별법』의 구성

조항	조문 내용	세부 내용
제1조	목적	빈집의 효율적 정비
제2조	정의	빈집: 1년 이상 방치한 주택으로 지자체장이 확인
제3조	타법과의 관계	빈집정비 우선 적용, 농어촌정비법은 독립적
제4조	빈집정비계획	기본 방향, 추진 계획, 시행 방법, 재원조달 계획 등
제5조	실태조사	기초 자치단체장의 실태조사 방법
제6조	빈집 등에 출입	실태조사를 위한 빈집 출입방법과 절차
제7조	출입의 손실보상	빈집출입의 손실보상 방법과 절차
제8조	빈집정보 이용요청	기초자치단체의 빈집 관련 정보활용 방법
제9조	빈집정비사업	빈집정비사업의 유형 규정
제10조	빈집정비사업 시행자	빈집정비사업의 시행자로 참여주체 규정
제11조	빈집의 철거	빈집철거 방법과 절차규정
제12조	사업시행 인가	빈집 정비사업 시행인가 방법과 절차
제13조	사업시행계획서 작성	시행계획서 구성과 내용
제14조	준공인가 및 고시	준공인가 요건, 고시 의무 규정
제15조	빈집정보시스템 구축	광역자치단체 책임으로 빈집정보시스템 구축
제16조~제64조 : 소규모 주택정비에 관한 내용		

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.67.

21) 권혁삼(2016), “빈집활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향,” 도시와 빈곤 제109호, p.2.

22) 이는 사유재산권을 보호하여야할 책임이 있는 공공이 사유재산인 빈집의 강제철거에 나서게 되는 것이 사유재산의 침해로 오인될 우려 때문이라 보인다.

3) 한국 지자체의 빈집조례

(1) 한국 빈집조례의 내용

국내에서 빈집조례를 제정하여 운영 중인 지자체는 68개로 조사되었다.²³⁾ 다음 <표 13>은 이들 지자체 빈집조례의 모든 조문을 유사한 내용끼리 구분하여 표준화한 것이다. 거의 모든 지자체가 빈집정비계획 수립, 빈집정비 지원 대상에 대한 내용이 포함되어 있고, 농촌 지역은 빈집정비 지원 대상에 대한 규정만으로 단조로운 내용인 반면, 도시지역일수록 다양한 빈집관리수단을 채택하고 있어 조문 내용이 비교적 다수로 구성된 특성이 있었다.

<표 13> 한국 지자체 빈집조례를 표준화한 내용

조문 내용	세부 내용
빈집조례의 제정목적	화재발생, 붕괴 범죄 방지 및 빈집정비 지원
빈집의 정의	빈집 : 1년 이상 미사용 주택으로 지자체장이 확인(일반적)
다른 법령 등과의 관계	법령규정 없으면 조례를 우선적용
해당 지자체장의 책무	빈집정비를 위한 시책의 추진과 예산상의 조치
빈집정비 지원계획 내용	지원목표, 방향, 시책개발, 시행 방법, 재원 조달계획 등
빈집정비 지원 대상 (일반적)	「국민기초생활보장법」의 수급자와 차상위 계층 소유 빈집 범죄예방, 안전에 관한 민원발생 주택 소유자가 빈집철거 후 3년 이상 공공용지로 활용동의한 경우 그 밖에 지자체장이 필요성을 인정하는 경우
빈집정비 지원 대상 (다른 유형)	관내 방치된 건축물과 부속 건축물 범죄예방, 안전에 관한 민원발생 주택 소유자가 빈집정비를 요청한 경우 소유자가 정비 후 임대 동의한 경우 소유자가 정비 후 예술인 작업실 등으로 사용동의한 경우
빈집 관리 수단 (도시지역에서 채택한 조문)	전기, 도시가스, 수도 등의 공급설비 폐쇄 조치
	안전사고 방지 및 화재예방, 범죄예방 등에 필요한 조치
	출입구 폐쇄 조치, 가설울타리 설치
	정비사업 구역의 경우, 사업자에게 CCTV 설치권고 철거권고 고지
빈집활용 방법 및 절차	철거 후 주차장 등 공공시설 설치나 리모델링 후 공공시설 활용 활용 대상자는 공개모집하고 심사하여 선정
빈집 정비사업 홍보	빈집활용 활성화, 빈집정비의 중요성을 홍보

23) 국가법령정보센터, 2018년 6월 1일 검색 기준, 전체 지자체의 27.3%에 해당한다.

빈집관리 지도·감독	빈집정비·활용·관리 지원비용이 목적대로 잘 사용되었는지 검수
빈집 소유자 자료 확인 요청	소유권을 확인을 위한 재산과세 자료
빈집정비사업의 재원	지원보조금 관리는 지방보조금 관리조례 준용
빈집정보시스템 구축	빈집 실태조사 바탕으로 빈집정보 관리시스템의 구축·운영

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.76.

(2) 한국 빈집조례의 특징

한국 빈집조례의 성격을 파악하기 위하여 일본 조례의 명칭에 사용된 단어 분석과 같은 방법의 분석을 시행했다. 집계결과 조례의 명칭에 사용된 단어는 총 8개로, ‘빈집’, ‘정비’, ‘지원’, ‘관리’, ‘활용’, ‘정비사업구역’, ‘도시’, ‘농촌’이었다. 이 중에서 ‘도시’, ‘농촌’은 각각 1개씩으로 채택비율 낮아 표에서 제외했다. 다음 <표 14> 분석결과를 보면, ‘빈집’이라는 단어는 모든 조례에서 채택하고 있고, 그 다음으로 ‘정비(88.2%)’와 ‘지원(69.1%)’이 높은 비율로 사용되고 있는 반면, ‘관리(14.7%)’나 ‘활용(4.4%)’은 채택비율이 낮게 나타났다. 이는 빈집을 ‘관리(14.7%)’나 ‘활용(4.4%)’의 대상보다는 ‘정비’나 ‘지원’의 대상으로 인식하는 것이라고 유추할 수 있다.²⁴⁾

<표 14> 한국 지자체 빈집조례 명칭에 사용된 단어분석

단어	빈집	정비	지원	관리	정비사업구역	활용
개수 (개)	68	60	47	10	5	3
채택비율 (%)	100	88.2	69.1	14.7	7.4	4.4

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.74.

IV. 양국의 주택공급과 빈집정책 비교분석

1. 양국의 신도시 주택공급정책 비교분석

일본이 대도시 주택 부족문제를 교외지역에 일정규모의 주택단지를 개발하는 뉴타운 계획을 본격 실행한 것은 1965년 부터였다. 한국의 제1기 신도시 개발은 1989년이므로 양국 간 24년의 시차가 있다. 양국은 대도시 교외지역을 대규모 주택단지로 개발하는 형태의 신도시

24) 이희봉(2018), “상계논문”, p.74.

건설형태의 주택공급정책을 펼쳤다는 공통점이 있다.

양국의 인구특성상 공통점은, 전후 베이비부머가 등장했고 현재는 저출산 고령화 및 인구감소의 추세에 놓여있다는 점이다. 다만, 한국은 인구의 증가비율은 급속도로 낮아졌지만 아직 노인인구의 사망이 많지 않아 아직 일본처럼 총인구 감소상태에 이르지 않았다. 하지만 통계청 2019년 장래인구추계에 따르면, 2028년을 정점으로 한국도 총 인구가 감소하게 될 것으로 전망하고 있어, 이미 인구감소시기에 접어든 일본과 유사한 상황전개가 예상된다.

일본의 빈집증가에 큰 영향을 미친 것은 ① 국가 전체 인구감소, ② 뉴타운이라는 불완전한 주택공급정책 전개, ③ 1990년대 이후 20년간 지속된 부동산 버블기에도 경기확대정책²⁵⁾의 일환으로 주택건설을 지속했던 점 등을 들 수 있다.

한국은 주택소비에 영향을 미치는 1인 가구 및 2인 가구 증가 등의 세대수 증가현상이 지속되고 있어 주택수요 감소현상을 둔화시키고 있다. 또한 높은 교육열로, 교육여건이 좋은 도심거주 선호경향이 강한 점이 도시의 높은 부동산가격을 지지하고 있다. 일본은 버블붕괴기 부동산가격 폭락으로, 도시의 노후건물을 헐고 재개발사업을 진행하기 용이한 조건이 되었다. 서울도 주택 보급률과 노후주택비율이 높아²⁶⁾ 도심재개발의 필요성이 크게 제기되고 있지만, 지나치게 높은 부동산 가격이 걸림돌이 되고 있다. 이와 더불어 소득대비 주택구입능력이 도쿄에 비해 큰 것²⁷⁾이 교외 신도시 개발의 명분으로 거론되고 있다.

〈표 15〉 일본의 뉴타운과 한국의 신도시 비교

구분	일본의 제1기 뉴타운	한국 제1기 신도시
도시 명칭	오사카 인근 센리 뉴타운 도쿄인근 타마, 치바 뉴타운 등	성남 분당, 고양 일산, 안양 평촌, 안양산본, 부천 중동
개발시기	1960~85년	1989~96년
위치	도심으로부터 50Km 이내	도심으로부터 20Km 이내
면적	16ha 이상	420ha 이상
주택유형	단독주택위주	아파트 위주
가구 수	1,000호 이상	40,000호 이상
계획인구	3,000명 이상	160,000명 이상
자족기능	불충분	일부도시 확보(도시별 상이)

25) 小峰隆夫・岡田恵子(2011), “バブル／デフレ期の日本経済と経済政策,” 内閣府経済社会総合研究所 日本経済の記録, p.416.

26) 권영선(2018), “서울시 주택노후도 현황분석 및 시사점,” p.3. 서울의 주택 보급률은 98%이고 이중 노후주택비율은 37.2%이다.

27) 연합뉴스. 2018.9.13. 서울의 PIR은 11.2인 반면 도쿄는 PIR이 4.8로 낮다.

도시시설	불충분	일부도시 불충분(도시별 상이)
주거비용	도쿄 부동산가격 하락	서울 부동산가격 지속상승
교통비용	대중교통 비용이 크고 느림	대중교통이 저렴하고 발달됨
빈집상황	2000년부터 발생하여 증가추세	아직 발생이 보고되지 않고 있음
도심이주	부동산가격 하락으로 이주가 많음	부동산가격이 높아 이주가 어려움

자료 : 저자작성

일본 뉴타운의 빈집증가사례의 교훈을 바탕으로 한국이 주택공급의 일환으로 신도시개발을 추진한다면, ①산업과 연계된 자족기능, ②생활불편을 초래하지 않을 정도의 충분한 시설 구비, ③대도시와의 교통 접근성 확보, ④유입인구 세대의 다양화 방안 등을 모색하여야 할 것이다. 또한 2017년 한국의 주택보급률은 이미 103.3%(28)에 이르렀기에, 이제는 신도시개발을 통한 주택공급에 주력하기 보다는 도심의 노후주택과 빈집을 정비하는 도심재생사업에 주력하는 것이 바람직할 것이라 여겨진다. 만약 앞으로도 늘어나는 주택공급량만큼 노후주택과 빈집의 수를 줄이지 않는다면, 한편으로 새로운 주택공급, 다른 한편으로 빈집문제를 해결하는데 막대한 재정을 투입하게 될 수도 있기 때문이다.

2. 양국의 빈집정책 비교분석

1) 빈집관련 법과 조례의 비교

양국의 빈집관련 법을 다음 <표 16>과 같이 비교했다. 양국 법의 유사점은 목적, 정의, 지자체의 빈집계획 수립규정, 빈집실태조사, 빈집정보의 구축 등이다. 차이점은 ① 방치 빈집의 관리방법과 절차에 대한 규정(특정빈집 지정과 관리절차), ② 빈집을 방치한 소유자에 대한 책임규정(권고→명령→과태료부과→강제철거→비용청구), ③ 빈집의 정비와 활용의 유인책으로 세제수단 활용(양도세 특별공제와 재산세 감면조치), ④ 지자체에서 빈집대책 수립을 위한 전담기구인 협의회 설치·운영, ⑤ 빈집관련 활동을 전개하는 시민단체 등과 협조체계 구축 등이었다.

28) 통계청(2017), 주택통계

<표 16> 일본 「빈집대책특별조치법」과 한국 「빈집정비특별법」의 비교

구분	일본 「빈집대책특별조치법」	한국 「빈집정비특별법」
유사점	목적, 정의, 지자체의 빈집계획의 수립규정, 빈집실태조사, 빈집정보의 구축	
차이점	빈집 소유자의 책무 빈집대책 협의회의 설치 운영 특정빈집의 지정과 관리 빈집 철거 부지의 활용 행정대집행의 절차와 소유자 의견청취 빈집에 대한 세제상의 조치 관리명령, 실태조사 방해시 과태료 부과	빈집정비사업 빈집의 철거 후 보상 소규모주택정비와 관련 내용 포함

자료 : 이희봉·백성준(2018), “상계논문”, p.37.

한편, 한국의 법은 ① 사회적 문제의 원인이 되는 빈집에 대하여 그 소유자에게 책임을 묻는 규정이 없고, ② 사회문제가 되는 빈집을 철거하기 위하여 공공이 사회적 비용을 사용한 경우에도 보상비를 공탁하라고 되어 있다. 이는 자기비용으로 빈집을 자진 철거하는 소유주에 대한 역차별이 될 뿐만 아니라, 문제를 유발한 원인자 부담원칙이라는 보편적 상식과도 상충된다. 아울러 소유주의 도덕적 해이를 부추기고 빈집방치를 조장하게 될 소지도 있다.

지자체 조례는 법의 내용을 보완하는 내용으로 그 절차와 방법을 세밀하게 규정한다. 다음 <표 16>과 같이 양국의 빈집관련 조례를 비교한 결과 일본은 빈집관리의 방법과 절차가 상세한 반면, 한국은 빈집정비 지원 대상에 대한 조항을 제외하면 관리수단은 일본에 비해 미흡하게 나타난다.

<표 17> 일본 교토시 빈집조례와 한국 빈집조례 표준화 내용의 차이점 비교

일본 교토시 빈집조례	한국 빈집조례 표준화 내용
목적 : 빈집발생예방, 적정관리, 부지의 활용, 양호한 환경조성	목적 : 범죄, 붕괴, 화재발생 방지 및 정비지원
생활환경보전, 빈집활용, 빈집유통의 기본이념	없음
지자체의 책무 : 빈집활용촉진, 시민단체 활동협력, 시민참여 촉진	지자체 책무 : 빈집정비를 위한 시책의 추진과 예산상의 조치가능
빈집 소유자의 책무	없음
사업자의 책무	없음
빈집에 대한 시민의 책무	시민을 빈집의 지원 대상으로 규정
자치, 활동단체의 참여와 역할규정	없음
소유자, 사업자, 시민, 자치단체와 상호협력	없음

지자체 전담부서의 업무의 기본시책	없음
빈집발생예방에 대한 상담과 지도	없음
특정빈집의 지정과 관리 절차	부득이한 경우의 철거규정만 있음
철거부지의 적절한 활용조치 규정	없음
빈집법규에 따라 빈집대책 협의회 설치	없음
퇴임 후까지 직무상 비밀 준수의무	정보누설시 과태료 부과규정
관리명령 불응시 과태료 부과	없음

자료 : 이희봉·백성준(2018), “상계논문”, p.39.

2) 지자체 빈집조례의 특징 비교

일본과 한국 지자체 빈집조례의 특징비교를 위하여 다음 <표 18>과 같이 양국의 지자체 빈집조례에 사용된 빈도가 가장 많은 상위 3개 단어를 비교했다.

<표 18> 빈집조례의 명칭에 사용된 단어 비교

일본	단어	관리	빈집	환경
	사용 개수 (채택비율)	284 (73.8%)	272 (70.6)	35 (9.1%)
한국	단어	빈집	정비	지원
	사용 개수 (채택비율)	68 (100%)	60 (88.2%)	47 (69.1%)

자료 : 이희봉(2018), “상계논문”, p.75.

양국에서 공통적으로 사용한 ‘빈집’이라는 단어를 제외하고 각기 다르게 사용한 단어를 보면, 일본은 ‘관리(73.8%)’, ‘환경(9.1%)’이 사용빈도가 높고, 한국은 ‘정비(88.2%)’, ‘지원(69.1%)’ 사용빈도가 높게 나타났다. 이는 일본은 빈집을 ‘관리’의 대상으로, 한국은 ‘정비’의 대상으로 인식하는 경향이 강하다고 유추할 수 있다²⁹⁾.

V. 결론

1. 연구결과 요약

본 논문은 2018년부터 시행된 「빈집정비특별법」을 중심으로 한국의 빈집정책 체계를 수

29) 이희봉(2018), “상계논문”, p.74.

립하는데 도움을 줄 목적으로 빈집정책을 먼저 경험한 일본의 사례를 분석하였다.³⁰⁾ 양국의 주택공급정책과 빈집정책의 추진과정을 탐색하고 비교분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

일본의 초기 뉴타운은 현재 빈집발생 비율이 매우 높은 지역이 되었다. 이는 당초 뉴타운 계획이 미흡하고 불완전한 상태에서 다양한 주체에 의해 황급히 추진된 것에 기인한다. 도시계획의 불완전 요소로는 ① 산업과 연계된 자족기능 미비, ② 주민 생활편의 시설의 부족, ③ 교통여건과 접근성이 좋지 않은 입지선정, ④ 구릉지와 같은 주택지로 부적합한 지형의 활용, ⑤ 다양한 세대를 포용할 수 있는 도시기능 미비 등을 확인할 수 있었다. 이는 한국이 주택공급정책의 일환으로 신도시 건설 방법을 채택하는 경우 참조할 수 있는 사례이다.

한국의 제1기 신도시는 아직 빈집발생과 도시공동화현상이 보고되지 않고 있다. 일본의 사례에서 보듯 대부분 소유자의 자녀 세대들이 구직에 따라 이주가 활발해지는 시기에 이르면, 한국의 제1기 신도시도 빈집증가 상황에 처할 수 있다. 다만, 한국은 일본과 달리 이용요금이 저렴한 광역교통망이 발달되어 있고, 서울도심의 부동산 가격도 높게 형성되어 있다는 점에서, 제1기 신도시의 슬럼화 가능성은 적은 편이라 할 수 있다.³¹⁾ 이들 신도시는 향후 자족기능과 편의기능을 추가한 도시재생방법 적용연구의 필요성이 있다. 그러나 판교를 제외하면 서울도심과 거리가 멀고 상대적으로 접근성과 자족기능이 떨어지는 제2기 신도시의 경우, 일본 뉴타운의 빈집증가 사례를 참조하여 대비책 마련이 필요할 것으로 여겨진다.³²⁾

빈집증가는 주택공급량 증가와 불가분의 관계이다. 주택공급량을 흡수할 주택수요량은 ‘가구 수’나 ‘인구 수’에 영향을 받는데, 인구 감소가 다가올 상황에서 주택수요량을 늘리기 어렵다. 그러므로 주택공급량³³⁾을 줄여야 주택 초과재고량을 줄일 수 있다. 또한 주택공급량 증가 상태에서 노후주택 철거와 빈집의 재활용이 미미하다면, 빈집은 증가하게 된다. 결국 주택공급정책은 주택 부족과 같은 양적(量的)문제, 노후주택의 퇴출과 더불어 더욱 새롭고 편리한 신축주택의 건축과 같은 질적(質的)문제의 해결이 선순환하도록 구축하는 것이 바람직하다. 이러한 균형이 무너지면 한편으로는 주택공급, 다른 한편으로는 빈집철거에 이중으로 비용을 들이게 되어 결과적으로 국부를 낭비하게 된다. 더구나 이러한 낭비가 세금을 이용한 공공의 재정에서 발생하게 된다면 전향적으로 주택정책 방향을 재검토하는 것이 바람직할 것이다.

일본과 한국의 빈집정책 관리체계를 비교한 결과에서 가장 두드러지는 점은, 한국의 빈

30) 일본은 한국과 인구특성과 산업의 발달과정, 인구집중에 따른 신도시건설 위주의 주택공급정책, 빈집증가 상황에 당면한 빈집정책의 추진과정이 유사하여, 사례의 연구대상으로서의 적합성이 매우 크다고 여겼기 때문이다.

31) 그러나, 개발이 완료된 지 30년이 지났으므로 도시기능 쇠퇴에 대한 주의관찰이 요구된다.

32) 주변 산업지역과의 연계성을 고려한 교통망 확충이나 도시 내의 편의시설 확충 등을 꼽을 수 있다.

33) 주택공급량=(주택재고량+신규 건설량)-(멸실+용도 전환량)

집관리 절차나 방법이 일본에 비해 다소 부족하다는 것이다. 일본의 빈집정책 중에서 ① 빈집의 관리방법과 절차에 대한 규정, ② 빈집을 방치한 소유자에 대한 책임규정(권고→명령→과태료부과→강제철거→비용청구), ③ 빈집의 정비와 활용의 유인책으로 세제수단 활용(양도세 특별공제와 재산세 감면조치), ④ 지자체에 빈집대책 수립을 위한 전담기구 설치·운영, ⑤ 빈집관련 활동을 전개하는 시민단체 등과의 협조체계 구축 등은 국내 상황에 맞게 도입하는 연구가 필요하다고 여겨진다.

특히, 한국의 법에는 사회문제의 원인을 제공한 빈집 소유자에게 책임을 묻는 규정이 없어 빈집방치를 부추길 여지가 있다. 이는 빈집정책의 목적인 빈집발생 억제와 배치된다. 또한 사회문제가 되는 빈집을 철거하기 위하여 공공이 사회적비용을 들인 경우에도, 따로 보상비를 공탁하라는 점도 문제이다. 원인유발자 부담이라는 보편적 원칙과, 빈집정책의 실행으로 사회적 자본의 낭비를 방지하자는 정책목표와 모순되기 때문이다.

한국과 일본의 빈집조례 명칭에 사용된 단어의 사용빈도 분석을 통하여 조례의 성격을 비교한 결과, 일본은 빈집을 관리의 대상으로 인식하는 경향이 강하고, 한국은 빈집을 정비의 대상으로 인식하는 경향이 강하다고 유추할 수 있었다. 이를 통해 양국이 빈집에 대한 대응관점이 한국은 ‘정비’, 일본은 ‘관리’로 다르다는 것을 알게 되었다. 그래서인지 일본의 조례가 한국에 비해 훨씬 다양한 관리수단을 채택하고 있고, 그 시행방법과 절차 역시 세밀하게 마련되어 있었다. 이는 앞에서도 언급한바 한국이 점차 빈집관리 체계를 발전시켜 나가려면 다양하고 세밀한 빈집관리 수단의 개발과 도입이 필요하다는 것에 대한 부연 설명이다.

2. 연구의 시사점과 한계

일본과 한국의 주택공급정책과 빈집정책체계에 대한 비교연구를 통해 도출한 시사점을 다음과 같이 요약된다.

첫째, 신도시 건설을 통한 주택공급은 도시의 기능적 측면 및 접근성과 거주민의 생활편의를 고려하여 장기적 안목으로 계획되어야 한다. 특히, 주택의 공급과 빈집증가 억제가 하나의 목표로 통합된 주택정책을 전개하는 것이 바람직하다. 자칫 이의 균형이 무너지면 주택의 공급과 빈집의 철거에 이중으로 재정을 낭비할 수도 있기 때문이다.

둘째, 빈집정책 수립 후발국인 한국은 일본 등과 같은 정책 경험국의 사례연구를 반영하여, 한국 실정에 맞는 적실한 빈집관리수단을 보강하는 방향으로 『빈집정비특별법』을 개선할 필요가 있다.³⁴⁾

34) 이를 보다 효과적으로 수행하기 위하여 빈집관련 조항만 분리하여, 빈집정책에 관한 ‘독자적인 별도의 법률’로 만드는 것도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 빈집정책은 공공이 주도하여 빈집 정비 사업을 해주는 것이라는 오해의 소지가 없어야 한다. 그러려면 문제가 되는 빈집에 대한 소유자의 관리 책임을 무겁게 부여하는 방향으로 법을 보완하는 것이 바람직할 것이다.³⁵⁾

결국 빈집정책은 빈집문제가 발생하기 이전에 예방할 수 있는 구조로 구축하는 것이 가장 효과적이다. 이는 앞서 언급한 주택공급 정책과 빈집발생 억제정책을 같은 틀에서 다루는 주택정책이 필요하고, 빈집 소유자가 자발적으로 빈집발생을 방지하도록 강제하는 방안이 필요하다는 내용과 일치한다.

본 논문은 한국이 빈집정책체계를 구축해 나가는데 참조할 시사점을 얻기 위해 우리나라보다 먼저 빈집정책을 시행해 온 일본의 사례를 비교분석했다. 일본이 한국보다 빈집정책을 먼저 시행했지만, 학습할 수 있는 바람직한 측면과 더불어 반면교사로 삼아야 할 부분도 있었다. 만약 비교 대상 국가의 폭을 넓혀 여러 나라 빈집정책의 특징과 장점을 다방면으로 분석했다면, 더 많은 시사점을 얻을 수 있었을 것이다.

35) 소유자가 빈집을 스스로 정비하고 관리하면, 일정한 경우 세제 감면혜택이나 지원금, 융자금의 지원방법 등 인센티브 부여방안도 검토해 볼 수 있다.

참고문헌

- 권영선(2018), “서울시 주택노후도 현황분석 및 시사점”, p.3.
- 권혁삼(2016), “빈집활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향”, 도시와 빈곤 109, p.2.
- 배준호(2007), “국내 일본 경제 · 경영 연구 동향과 전망”, 한일경상논집 (38),
- 이다예 · 유재성(2017), “일본 · 미국 · 영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”, 한국도시지리 학회지 20(3).
- 이중윤 · 김현성(2010). “한 · 일 경제 65년의 회고와 금후의 협력방향”, 한일경상논집 (49)
- 이희봉(2018), “한국 · 일본 · 영국의 빈집정책 비교연구”, 한성대박사학위논문. p.26-74.
- 이희봉 · 백재준(2018), “일본과 한국의 빈집정책체계 비교분석”, 도시정책연구 9(2), p.25-39.
- 국가법령정보센터(2018. 6. 1), 홈페이지 빈집조례
- 국토교통부 홈페이지 신도시 정책자료
- 통계청(2017), 주택통계
- 통계청(2018), 주택통계
- 한겨레신문(2020. 1. 6.), <http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/92338>
- 연합뉴스(2018. 9. 13.), <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180913096900502>>
- 林 直人(2010), “少子高齢化及び人口減少時代に対応した大規模住宅団地の再生”, p.2.
- 北村 喜宣(2015), “空家対策特措法の成立と条例進化の方向性”, 都市自治体と空き家, p.12.
- 小峰 隆夫 · 岡田 恵子(2011), “バブル／デフレ期の日本経済と経済政策”, 内閣府経済社会総合 研究所日本経済の記録. p.416.
- 国土交通省(2009), 第5回国土審議會土地政策分科會企畫部會中長期ビジョン策定検討小 委員會資料 2.
- 国土交通省(2017), 空家等対策の推進に關する特別措置法の施行狀況等について, p.2
- 国土交通省(2017. 10. 5), 地方公共団体の空き家対策の取組事例.
- 国土交通省(2019), 空き家対策に關する實態調査結果報告書, p.3.
- 国土交通省(2019), 空家等対策計畫を策定済みの市區町村一覧.
- 総務省統計局(2019. 6), 全國のニュータウンリスト.
- 総務省統計局(2019), 平成30年空き家實態調結果.
- 空き家情報提供サイト <https://www.fudousan.or.jp/akiya/kadai/img/img_0201.gif>

Abstract

Comparative Study on Housing Supply Policy and Vacant House Policy in Japan and Korea

Lee, Heebong · Rhim, Byeong Jun

The purpose of this paper is to compare the housing supply policy and the vacant house policy in Japan and Korea, and to obtain implications for building the vacant house policy system in Korea.

New towns in Japan are currently increasing in number of vacant houses. This was because the new town plan was urgently pursued by various actors in the incomplete and incomplete state. As housing increases, such as new town development, vacant homes increase. Therefore, it is desirable to promote the housing supply policy and the vacant house policy in the same framework.

It is desirable that the vacancy policy be implemented in a structure that can be prevented before vacancy occurs. To this end, research on the ① management of the owner's vacant homes should be carried out by providing support and penalties according to the attitude, ② supporting the participation of civic groups in the vacant home problem, and ③ introducing various vacant house management measures. In addition, public intervention with financial limitations should be limited to inevitable cases, and efforts should be made to create conditions for various actors to manage their vacant houses.

Key words: Vacant house, Vacant house policy, Vacant house method, Empty home, Empty homes policy, The Vacant house law, Japanese Vacant housing law, The Housing Supply Policy

국문요약

일본과 한국의 주택공급정책과 빈집정책 비교연구

이 회 봉 · 임 병 준

본 논문은 일본과 한국의 주택공급정책과 빈집정책을 비교분석하여 한국의 빈집정책 체계 구축에 참조할 시사점을 얻는데 목적으로 작성되었다.

일본의 초기 뉴타운은 현재 빈집비율이 매우 높은 지역이 되었다. 당초 뉴타운 계획이 미흡하고 불완전한 상태에서 다양한 주체에 의해 황급히 추진되었기 때문이다. 뉴타운 개발과 같은 주택공급량이 많아지면 빈집도 증가한다. 그러므로 주택공급정책과 빈집정책을 같은 틀에서 추진하는 것이 바람직하다.

한국 빈집정책 체계는 그 관리수단이 정비에 치우쳐 있다. 빈집정책을 제대로 수행하기 위해서는 해외의 다양한 정책사례의 연구를 통하여 추가적인 관리수단의 보완개발이 필요하다.

빈집정책은 빈집의 발생 이전에 예방할 수 있는 구조로 추진되는 것이 바람직하다. 그러려면 ① 소유자의 빈집관리 태도에 따라 지원과 벌칙을 주는 방안, ② 빈집문제에 대한 시민단체의 참여를 지원하는 방안, ③ 다양한 빈집관리수단을 도입하는 방안 등의 연구가 필요하다. 또한 재정적으로도 한계가 따르는 공공의 개입은 불가피한 경우에 한정하고, 다양한 주체들이 빈집관리에 나설 수 있는 여건 조성에 힘써야 한다.

핵심주제어: 빈집, 빈집정책, 일본 빈집, 빈집법, 빈집 및 소규모주택정비법, 빈집 조례, 신도시정책, 주택공급, 일본 뉴타운, 空き家, 空家等対策の推進に關する特別措置法, ニュータウン, 空き家對策, 空き家對策條例