

일본에서는 빈집을 어떻게 활용하고 있나?

[글] 남지현 연구위원 whlove@gmail.com
경기연구원 연구위원

일본의 빈집 현황과 정책

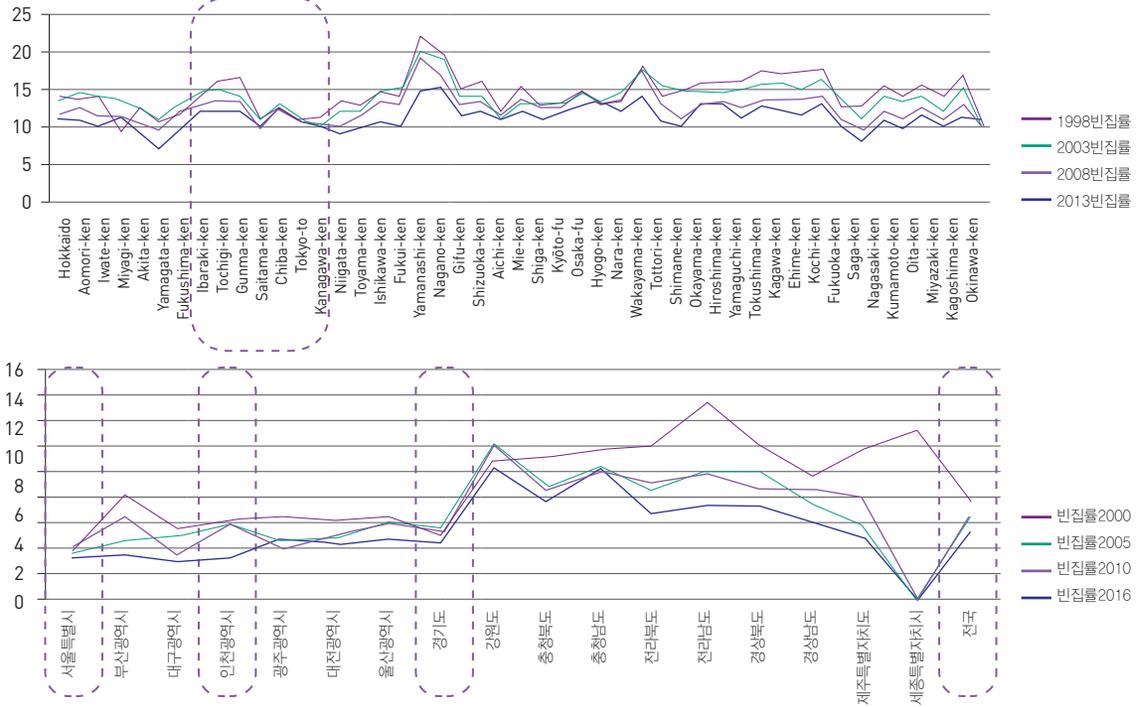
우리나라보다 먼저 인구 감소와 고령화를 경험한 일본에서는 지역 쇠퇴 및 도심 공동화 등의 도시 문제를 겪어왔다. 그 결과 빈집이 증가하는 현상이 나타났다. 빈집 증가는 토지 및 부동산 가격의 하락 등의 지역경제 문제뿐만 아니라 치안 및 방범 문제, 쓰레기 위생 문제와 같은 다양한 도시 문제들을 일으키는 원인이 되고 있다.

통계청 자료에 따르면, 2016년 우리나라의 총 주택수는 약 1,670만 호이며 빈집은 112만 호로, 빈집률이 6.7%였다. 지역별로 서울은 3.3%, 경기도는 4.4%, 인천시는 5.5%를 나타냈으며, 빈집률이 가장 높은 전라남도도는 13.5%였다. 수도권은 다른 지역에 비해 빈집률이 높지 않았으나 지방으로 갈수록 편차가 커지는 특징을 나타냈다. <그림1 참조>

반면 일본의 2013년 총 주택수는 6,063만 동이었고 빈집은 약 820만 호로, 빈집률은 13.5%이다. 동경도는 11.1%, 치바현은 12.7%, 사이타마현은 10.9%, 카나가와현은 11.2%, 나가노현은 가장 높은 19.7%를 나타냈다. 역시 지역별 편차가 높으며, 점선으로 표시한 수도권에 해당하는 도쿄 메트로폴리탄의 경우에도 군마현이나 토치기현은 빈집률이 매우 빠르게 증가하고 있다.

주택토지통계조사에 따르면 일본 빈집은 임대용 주택, 매각용 주택, 2차적 주

그림1 일본과 한국의 빈집 현황



자료 위) 한국통계청, 아래)일본 정부통계종합사이트 <https://www.e-stat.go.jp/>

택, 기타 주택 등 4가지 유형¹으로 나뉘며, 이 유형 구분에 따라 빈집 정책을 실시하고 있다. 이러한 유형 중 2013년 빈집 비율이 가장 높은 유형은 임대주택으로, 52.4%를 차지하고 있다. 한편 임대주택 및 매각용 주택은 소유자에 의해 유지 관리가 가능하지만, 기타 주택의 경우는 매각이나 임대가 불가능하여 주변 환경에 악영향을 끼치는 경우가 많다.

일본에서 빈집에 대한 문제인식과 대응 정책은 중앙정부보다는 지방정부에서 먼저 시작되었다. 빈집 발생의 주원인인 인구 고령화와 노후화가 지방 중소도시부터 시작되었기 때문이다. 2010년부터 빈집 조례가 전국적으로 확산되었고, 점차 중앙정부 및 동경에서도 법을 정비하기에 이르렀다.²

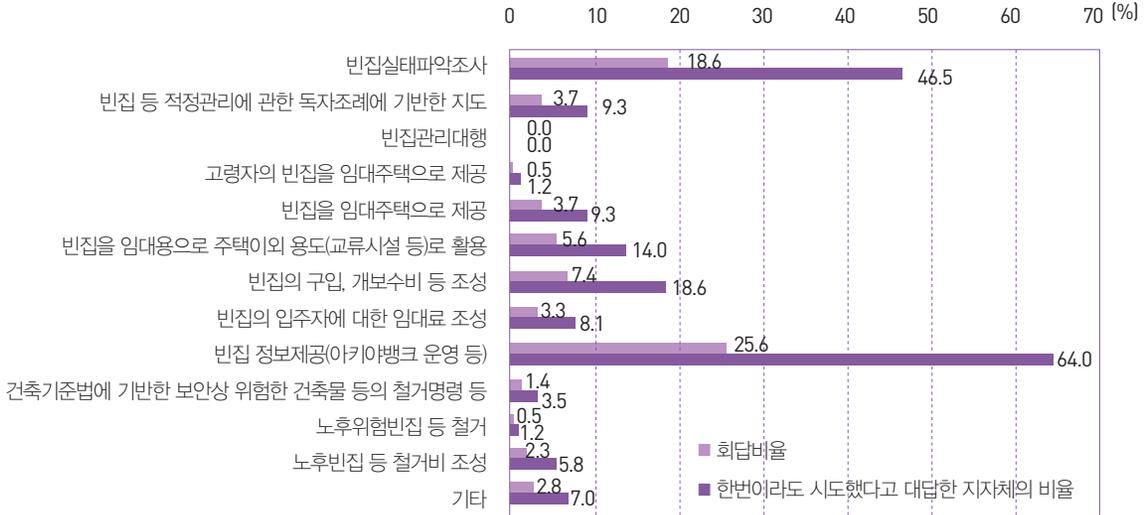
도쿄도는 2001년 5월 도쿄도 주택정책심의회를 계기로 종래의 공동주택 건설 위주였던 직접공급 방식에서 전환하여 부동산 시장을 활용하기 시작했다. 즉 주택 재고 물량을 활용하는 방식을 주택 정책에 도입한 것이다.³ 이에 따라 '주택건

1 2차적 주택은 별장 등 일시적으로 사용하는 주택을 의미하며, 기타 주택은 임대나 매각의 예정이 없이 잔근이나 입원 등으로 장기간 부채중인 주택, 재건축을 위해 철거하기로 예정된 주택 등을 의미함

2 빈집을 활용한 지역 커뮤니티 거점 만들기-세타가야구 지역공생의 집을 대상으로, 2014. 남지현

3 東京都住宅政策審議会, 社会経済情勢の変化に対応した新たな住宅政策の展開について, 2011.11.

그림2 일본의 빈집 대책 현황



자료 국토교통성 긴키지방정비국, 주환경정비방책조사업무보고서, 2012.03

설 5개년계획(2001~2005)’과 ‘도쿄도주택마스터플랜(2006~2015)’에서 중고 주택자산의 활용 정책으로 구체화되었고, 이후 중앙정부의 주요 정책인 ‘주생활기 본계획(2011.03)’으로써 빈집 재생 및 철거를 시행하기 시작했다. 또한 국토교통성은 ‘중고주택, 리폼 토탈플랜(2011)’을 통해 부동산 및 건설 관련 민간기업을 연계함으로써 중고주택의 유통을 활성화하고자 했다.

이처럼 지역별 조례로써 다양한 빈집 시책이 운영되는 가운데 2014년 중앙정부는 공가대책특별조치법을 마련하여 법적 차원으로 대응하기 시작했다. 이는 지자체가 소유자의 재산인 빈집에 대하여 함부로 조사 및 철거하는 문제를 해결하기 위한 것으로, 법으로써 정부 차원의 가이드라인을 제시하고 합리적인 법적 지위를 부여하고 고정자산세에 관한 정보를 지자체가 이용하도록 했다. 이에 따라 다양한 빈집 대책이 체계적으로 실시되고 있으며, 그 현황은 다음과 같다.⁴

전체 지자체의 64%가 빈집 정보를 제공하는 아키야뱅크를 운영하고 있으며, 빈집 실태조사를 실시하는 지자체는 46.5%에 해당한다. 특히 빈집을 매입하여 개보수비 등을 지원하고 있는 지자체는 약 18.6%, 임대료를 지원하는 경우는 8%로 나타났다. 빈집의 활용 방식을 살펴보면, 임대주택으로 활용하는 지자체는 10%였고, 주택 이외의 교류시설 등으로 활용하는 지자체는 14%인 것으로 나타났다.

⁴ 국토교통성, 주환경 정비방책 조사 업무 보고서, 2012

일본에서 빈집이 늘어난 이유

공급과 수요의 불균형

일본은 빠른 고령화 추세에 따라 정년 후의 인생을 설계하는 노인 인구가 증가한 반면, 생산인구의 감소로 생산업의 활성화를 위해 외국인이 유입되는 과정을 거쳤다. 이로 인해 인구 구조가 크게 변화되었고, 가족관계 및 취업과 노동 형태에도 변화를 일으키면서 주거에 대한 새로운 수요를 불러일으키고 있다. 기존과는 다른 형태의 라이프스타일에 맞는 새로운 주거 수요가 증가했고, 과잉 공급되고 있는 기존의 주택 공급은 미분양을 양산시키는 원인이 되었다.

노후 건축물의 가치 하락

일본은 1970년대 '주택건설촉진법'과 '건축법' 개정으로 5층 이상의 신축 건물에 엘리베이터를 설치하는 등 주택 시설이 개선되기 시작했다. 이에 따라 노후 건물들이 점차 수요를 잃게 되어 빈집 현상이 나타났다. 특히 1981년 이후 개발된 민간분양 단지의 경우, 밀집주택 시가지와 같은 고밀주택 지역 재개발이 장기간 정체되기 시작했고, 입지조건이 안 좋은 주택단지는 부동산으로서의 가치가 떨어졌다. 이러한 주택시설의 노후화는 빈집 발생의 직접적인 원인이 되었다.⁵

부동산 가치의 변화에 따른 소유와 거주 문제

가족관계에서 상속이 문제가 있거나, 고령자의 입원 및 이민·유학 등과 같은 다양한 사유로 인해 일본에서는 장기간 비어 있는 집들이 늘고 있다. 부동산 가치가 계속 올라가는 시기에는 빚을 내서라도 집을 소유하고자 하는 사람들이 많기 때문에 소유와 거주 문제의 분리가 더욱 심화될 수밖에 없다. 그러나 부동산 가치의 하락이 예상되거나 불안정하다고 판단되는 최근에는 집을 소유하기보다는 생활 패턴에 따라 전세를 선호하는 사람들이 늘고 있다. 이는 실제 거주를 위한 소유, 또는 소유하지 않고 임대하는 사람이 증가한다는 뜻이다. 이러한 라이프스타일의 변화에 따라 입지가 취약하거나 노후한 건물은 비워진 채 남아 있는 경우가 많다. 특히 지방도시의 중심가로와 같은 구도심 상권 지역의 노후 건물은 부동산 소유권이 세분화되어 있어 소유와 이용의 분리도 심화된 상태였다. 즉 공동 이용의 합의가 어려운 상태에서 경제 침체기를 맞아 재개발이 무산되거나 개보수를 포기하여 빈 점포와 빈집이 늘어난 상황이다.

5

도시의 빈 공간을 활용한 지역공동체 활동거점 만들기-도쿄의 빈 건물 활용 사례를 중심으로, 2012. 남지현

나대지와 빈집 간의 세금 격차

일본에서는 나대지와 빈집 간에 세금 차이가 있다. 결론부터 말하자면, 한국과 마찬가지로 집을 철거하는 것보다 그냥 빈집으로 놔두는 쪽이 세금 측면에서 이익이다. 일본은 2015년 빈집법으로 불리는 ‘공가 등 대책의 추진에 관한특별조치법(이하 빈집법)’과 관련하여 고정자산세에 관한 지방세법을 개정했고, 2014년까지는 ‘주택용지에 관한 특례’⁶가 모든 주택에 적용되었으나 2015년부터는 특정조건의 빈집을 제외하기로 했다. 그로 인해 집을 철거하여 나대지로 둘 경우의 고정자산세는 3~6배, 도시계획세는 1.5~3배로 늘어나게 되었다.⁷ 따라서 빈집 소유자는 집을 철거하면 재건축을 하거나 활용을 해야 한다.

더욱이 미관 및 환경적으로 주변에 해를 끼치는 빈집을 ‘특정 빈집’으로 정의하고, 시·정·촌의 장은 특정 빈집 등 소유자에 대하여 주변에 악영향을 끼치는 건물의 철거 및 개선에 대한 조언, 지도, 권고, 명령을 할 수 있다.

현재 한국에서도 빈집 철거 후 장기간 나대지로 두는 경우에는 비업무용 토지로 분류되어 많은 재산세를 부과하고 있다.⁸ 이렇듯 빈집으로 두었을 때보다 더 많은 양도소득세가 부과되는 것도 철거를 망설이게 하는 원인으로 볼 수 있다.

다양하게 개발되고 있는 일본의 빈집 활용 사례

민간단체와 함께 공공자산으로 활용하는 사례

• 외국인 민박시설로 활용(동경 오오타구 빈집 지역공헌 사업)

도쿄도의 오오타구(大田区)에서는 2014년 12월부터 전용 창구를 설치하여 빈집 소유주와 빈집 활용 희망자를 연결하는 사업을 벌이고 있다. 이미 많은 자치단체에서 이러한 활동을 펼치고 있지만, 오오타구에서는 자치 단체나 관련 자격자가 상담 및 컨설팅 등에 적극 개입함으로써 주민 복지를 위한 활동 공간, 놀이터, 영어 회화 커뮤니티 장소 등 다양한 공간 수요를 발굴했다. 특히 국가전략 특별구역의 외국인 체류시설 경영사업의 일환으로 민박특구를 진행하기도 했다. 이는 2020년 올림픽을 앞두고 외국인 방문이 증가함에 따라 숙박업의 안전성과 위생성을 강화하기 위한 국가전략특별구역법의 여관업법 특례를 활용한 사례로, 현재 30여 개의 시설이 인정을 받아 사용 중이다.⁹

6

그 구체적인 내용으로는 200평방미터 이하의 소규모 주택용지에 대하여 고정자산세를 최대 1/6, 도시계획세를 1/3로 줄였으며, 그 이상 규모에 해당하는 일반주택용지는 고정자산세의 1/3, 도시계획세의 2/3으로 줄이는 것이다.

7

米山秀隆, 空き家対策の最新事例とのこされた課題, 富士通総研経済研究所, 2014.05

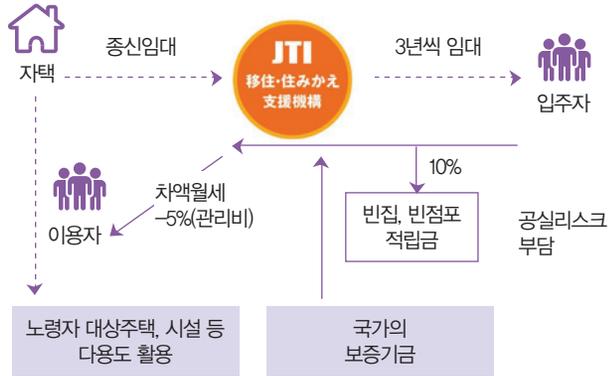
8

2016년부터 비업무용 토지에 대한 양도소득세(6~38%)가 10% 추가(16%~48%)로 적용되며, 장기보유

9

오오타구 국가전략특별구역외국인 체재시설경영사업(특구민박)에 대하여, http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/kokkasenryakutokku/ota_tokkuminpaku.html

그림3 내 홈 빌려주기 제도 개념도



자료 郊外 ニュータウンにおける空き家の賃貸資産化促進事業

• 임대 자산화를 위한 빈집 관리 시스템(이주지원기구)

이주생활지원기구에서는 2006년부터 일본 전역을 대상으로 50세 이상의 사람들(국적 불문)을 대상으로 주택을 원칙적으로 평생 빌릴 수 있는 ‘마이홈 빌려주기 제도’를 운영하고 있다. 건설된 지 30~40년이 넘는 교외 뉴타운에는 고령자의 증가로 인해 노인홈(실버타운 시설)이 생기거나 잦은 이주 등으로 빈집이 많이 늘었다. 이주생활지원기구(JTI)는 이러한 빈집의 임대자를 찾아주고 그 수익금을 소유자에게 전해주는 기구로, 정부 지원 아래 2006년부터 299건을 처리해왔다. 남해전철(南海電鉄) 등 개발회사와도 긴밀한 협력을 이루고 있다. 도쿄 도심부에서 교외로 나가는 기차 및 전철회사의 경우, 지역의 노후화와 거주자 감소로 인해 토지 가치가 하락하기 때문에 이주 지원활동에 적극 관여하고 있다. 마이홈은 전세임대의 10%를 공실 적립금으로 하여 독립채산으로 운영하고 있기 때문에 다시 빈집이 되더라도 최저 집세를 보장받을 수 있다.

주민과 함께 지역자산으로 활용하는 사례

• 경사로 지형을 활용한 빈 점포 활용(NPO오노미치 빈집재생 프로젝트)¹⁰

역사적인 도시경관을 지니고 있는 히로시마현의 오노미치(尾道)에서는 최근 출생률 감소 및 고령화, 경사지토지의 지리적 특수성 등으로 빈집이 증가하고 있다. 2002년부터 시 주도로 빈집 대책을 전개하면서 경사지의 빈집 정보를 제공

10

NPO법인 오노미치 빈집재생 프로젝트 홈페이지 <http://www.onomichisaisei.com/>

그림4 오노미치 빈집재생 프로젝트



자료 오노미치 재생 프로젝트 <http://www.onomichisaisei.com/>

하는 빈집뱅크 제도를 실시했지만, 2007년 6월의 계약을 마지막으로 거래가 이루어지지 않았다. 이후 2008년 오노미치 빈집재생프로젝트가 법인화하면서 빈집 운영이 활성화되었다. 가우디하우스, 키타무라양품점이라는 활동거점 공간을 마련하고, 주변의 목조 아파트를 서브리스하여 개성 있는 점포 및 갤러리, 아틀리에, 카페 등을 운영하는 방식이다. 2010년부터는 오노미치시와 협력으로 빈집뱅크를 개설하여 정주 상담창구의 상시 개설 및 빈집 투어, 사면지 지역의 빈집 이주지원, 사면 유흥지의 녹지화 등을 추진하였다. 빈집 투어는 지금까지 40~50명의 참가자가 있었으며, 교토나 효고 등에서도 참여가 늘어 광역 차원에서 오노미치의 빈집 재생에 대한 관심이 확대되고 있다. 오노미치에서는 행정력이 아닌 주민의 적극적인 참여로 실효성 있는 빈집 자원의 추출 기준을 구체화한 특성을 보인다.¹¹ 특히 여행자를 위한 숙박시설 등으로 활용하여 주민뿐만 아니라 외국인 대상으로 수익구조를 창출한 점이 주목할 만하다.

• 지역 활성화를 위한 빈 점포 활용(빈집 매칭 시스템)

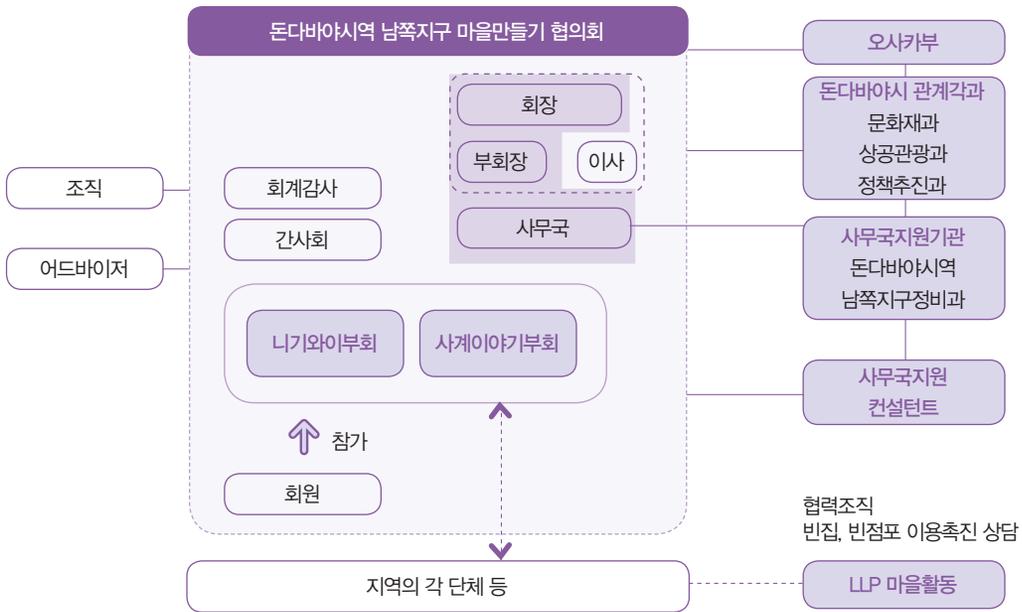
오사카의 돈다바야시역(富田林) 주변 지구는 오사카 주요 역에서 1시간가량 떨어진 외곽지역으로, 오사카에서 유일하게 중요전통적건조물군보존지구로 지정되어 있는 역사지구이다. 도심 개발에서 소외된 외곽지역인 데다 시설 노후화로 인해 점차 인구가 감소하고 고령화하면서 중심 시가지 내에 빈 상점이 증가해 왔다.

11 특히 유효한 빈집 자원을 추출하는 과정에서 소유자에게 세금 체납이 있거나, 노후화가 현저하여 대정비가 필요한 집은 미리 제외시켜 실제 유통이 가능한 빈집을 대상으로 한다는 것이 특징이다.

2009년 9월에 설립된 빈집 매칭 시스템(LLP)은 토지소유자 위원회 조직으로, 오사카의 돈다바야시역 주변지구사업을 추진하면서 빈집 소유자와 입주 희망자들을 중개했다. 2005년 도시재생정비계획을 기반으로 '마을만들기 교부금' 채택되었고, 도시기반 정비사업과 지역 활성화 사업의 일환으로 점포 정비사업이 시작되었다. 그리고 2008년에 설립된 '돈다바야시역 남쪽지구마을만들기 협의회'에서 빈집 활용에 관한 다양한 방법들을 제시하였다. 그 중에서 상점가의 빈집 활용, 주민과의 지역정보 교류, 전철역 주변 정비, 빈집 활용 등이 주요 프로젝트로 빈집 활용에 관한 상담 및 지원 창구의 역할을 하고 있다.

돈다바야시 지나이초(寺内町) 부근에서는 2008년부터 '지역자원과 인재를 살린 공터 활용 프로젝트'를 통해 빈집 조사 및 빈집 소유자의 의향 조사, 매물 간 중개(매칭) 등을 시행하였다. 이러한 조사 결과를 토대로 지구(地區) 내에서 창고 등을 포함한 빈집 80채를 기반으로 매칭시스템을 전개하였다. 관광 수익을 기대한 대규모 사업이 아니라 지역 내에서 자체 수용할 수 있는 실용 업종을 선정한다는 것이 특징이다.

그림5 돈다바야시역 마을만들기협의회



자료 中心市街地活性化における空き家の活用

전문가와 협력하여 민간사업으로 활용하는 사례

• 외진 입지의 빈집을 지역 커뮤니티 거점으로 활용(토시마 리노베이션 스쿨)

2013년 주택토지통계에 따르면, 토시마구는 도쿄도의 23구 가운데 빈집률이 가장 높은 지역 중 하나이다. 이곳에서는 빈집을 재활용하기 위한 리노베이션 스쿨을 운영하는데, 유휴 부동산을 활용한 실천적 도시재생 방식이다.

‘마을 건설을 위한 단기 집중 스쿨’에서는 소유자가 제공한 빈집 매물에 대한 리노베이션 워크숍을 진행한다. 3일간 진행되는 이 과정에서 리노베이션 전문가인 유닛 마스터(강사)와 전국에서 모인 수강생이 함께 실제적인 리노베이션의 사업 계획을 작성하고, 이러한 결과물을 유튜브로 전달하고 있다. 이렇게 검토된 사업계획 가운데 실제로 카페, 여관(시나와 잇페이) 등이 리노베이션되었다.

• 전문가 및 시민단체 협력에 의한 도시재생(코가네초 애리어매니지먼트 센터)

요코하마시의 코가네초(黄金町)는 개항 시기 무역업과 관련한 창고와 노동자 시설, 유곽 등이 많이 남아 있는 유휴지구다. 전후에는 사창가가 확산되면서 고가 밑에 특수음식점이 줄지으면서 범죄의 온상이 되었다. 2006년 유휴가 지역 단속이 추진되면서 소규모 점포전용 모델 사업의 일환으로 코가네초, 하쓰네초(初音町), 히노데초(日出町)의 3개 도시가 환경개선 및 지역활동 네트워크를 구축하였다.¹² 독특한 점은 지역 대학과 주민 간의 협력 시스템 구축이다.

먼저 요코하마시립대학을 중심으로 협의회가 구축되어 이 지구의 건물 현황조사가 이뤄졌고, 이후 게이힌 급행전철(京浜急行電鉄), 경찰·행정·전문가의 협력, 지역 주민의 의견 수렴을 통해 마을조성현장 및 협정을 만들었다. 2006년 3월, 제1호 소규모 점포전용 모델 사업으로 ‘스텝원’이 개설되었다. 스텝원은 해당 지역의 환경 정화를 위한 협의회 활동 거점 및 환경 정화 패트rollers의 집합 장소라 할 수 있다.

또한 2007년에는 안전·안심 마을 조성의 거점으로서 ‘Kogane-X Lab’이 개설되었고, 요코하마시립대학의 학생들이 건물 현황 조사를 했다. 2008년에는 ‘요코하마 트리엔날레2008’에 맞추어 ‘코가네초 바자’가 개체되었으며, 2009년에는 Kogane-XLab과 코가네초 바자를 연계하여 ‘코가네초 애리어매니지먼트센터’가 설립되면서 지역 내부 네트워크를 통해 지역 문제를 해결하고자 하는 애리어매니지먼트 활동이 이루어졌다. 이를 바탕으로 요코하마 플래너스 네트워크¹³가 구성되어 마치즈쿠리(まぢづくり, 마을만들기) 전반적인 활동을 연계하고 있다.

12

NPO 법인 고가네초(黄金町) 애리어매니지먼트센터 : 주가마을조성 담당자 지원사업 대상단체의 활동역사, 일반사단법인주가마을조성담당자지원기구, 2010.03.31

13

이들은 시내에 활동하는 건축가, 도시계획가, 마치즈쿠리 코디네이터 등으로 시민의 자발적인 마치즈쿠리를 지원하는 단체이다.

서부터 공사 내용 및 건물 구입 등의 상담을 지원한다. 구입 후에는 지역재생리서치에서 리모델링 설계를 시행하고, 관련 공사업자들과 연계하여 다양한 활동¹⁵을 지원하기도 한다.

일본 빈집 활용의 보완점과 우리의 전략

중앙-지자체-민간의 역할 정립이 필요하다

일본 빈집 발생의 주요 원인은 도시개발에 따른 주택의 과잉 공급과 지역 노후화이다. 이러한 원인에 대한 분석은 빈집에 대한 조사 및 활용의 기초자료가 될 수 있다.

빈집 조사에서 중앙정부는 각 기관부처로부터 전기, 가스, 수도 이용 내역을 확보하여 빈집의 1차적 데이터베이스 및 빈집 예상 리스트를 구축해야 한다. 이 자료를 토대로 지자체는 현장을 상세히 조사를 할 수 있다. 특히 광역지자체에서는 지자체 간의 빈집 매칭에 필요한 데이터베이스 및 정보 공유 시스템을 구축하고, 빈집 리모델링을 위한 전문가 풀을 구성할 수 있다. 치밀한 조사는 지역에 대한 이해 및 추후 지역활동의 밑바탕이기 때문에 상세조사 단계부터 시민단체나 전문가가 동참하는 프로세스를 구축할 필요가 있다. 또한 지역 특성에 맞춘 다양한 빈집 활용을 위해서는 현장 방문에 입각한 체계적 빈집 조사가 실시되어야 한다.

지자체는 지역 활성화를 위한 도시정책과 연계하여 빈집 활용 콘텐츠를 적용할 수 있다. 또한 부동산 계약이나 개보수 지원 등 민간 및 전문가의 협력이 필요한 경우, 지원 체계를 마련하고 민간사업자의 육성을 통해 전문적 지원을 강화해야 한다. 지역 주민이 주체가 되는 빈집 활용 모델은 성숙한 단계에서 나타나는 유형으로, 조직적인 빈집 활용이 이루어지는 편이다. 대체로 안정적인 주민협의체를 바탕으로 하는 지속적인 관리체제가 필요하고, 내부의 인적 자원만으로는 한계가 있기 때문에 지속적인 수익구조를 창출할 필요가 있다. 이를 위해서는 방문객 및 잠재적 외부 수요를 창출할 만한 독창적 아이디어 개발이 필요하며, 외부 활동가에 의해 그 용도가 결정되기보다는 지역 내부 수요에 바탕을 둔 조직 구성이 요구된다.

15 구체적으로는 부동산업자와의 연계 방법, 하이브리드 리폼의 계약 시기, 부동산업자와의 리스크, 침입분담 등의 조건 정비, 부동산업자와 함께한 모델 구축 등을 고안하였으며, 치바현 주택건물 거래협회치바지부 및 지역 리폼업자와 협력을 연계해 하이브리드 리폼을 활용한 부동산유통촉진연구회를 개최하고, 부동산업계 모델의 실시를 향한 검토 및 연구회, 협력 이벤트 등을 개최하였다.

임대 및 철거 과정의 갈등 조정이 필요하다

빈집 활용을 하는 활동단체는 안정적인 임대기간이나 리모델링 가능 여부 등 장기적인 활동을 위한 여러 요소를 고려할 수밖에 없다. 이에 따라 중앙 혹은 지자체는 빈집 임대 과정이나 철거 과정에서 발생할 수 있는 지역 갈등을 사전에 조정하는 역할을 해야 한다. 그러기 위해서는 빈집 소유자와 이용자 간의 갈등 및 손해 발생을 방지하는 대책이 필수적이다.

리모델링의 유형에 따라 전문가의 컨설팅이 필요하다

빈집 리모델링은 활용 유형에 따라 전문가의 맞춤형 컨설팅이 필요하다. 임대자가 별다른 리모델링 없이 생활 유지를 위한 단순 보수를 원할 수도 있지만, 특정한 활동을 위한 리모델링을 원한다면 그에 적합한 리모델링 방식이나 예산 등을 검토할 장치가 요구되기 때문이다.

리모델링을 통해 빈집의 자산 가치가 상승할 경우 임대료를 낮추거나 장기간 임대를 보증하는 제도 역시 고려할 수 있다. 추진 주체의 입장에서는 리모델링 대상을 확대하여 주민 교육 및 관련 기술을 갖춘 주민을 발굴함으로써 지역 내에서 아마추어 전문가를 양성하는 방식도 의미가 있다. 특히 소유주와 이용자에 따라 빈집에 대한 다양한 수요와 변경사항이 있을 수 있다는 점을 고려할 때 컨설팅이나 지속적인 관리체제는 필수적이다.

공공 활용을 위한 빈집은 접근성이 중요하다

공공 활용을 목적으로 공적 자금으로 빈집을 매입하는 경우에는 우선 주변 입지와 교통 접근성 등을 고려해야 한다. 즉 공익적 활용의 파급 효과를 높이기 위해서는 주변 용도, 교통 접근성, 지리적 특성, 재래상권의 위치, 시민활동 단체의 유무 등의 조건을 검토해야 한다. 특히 빈집 활용에 공적 자금을 지속적으로 투입하는 데는 한계가 있기 때문에 대상 선정 시 공익적 활용 기획을 주요 잣대로 삼아야 한다. 특히 주공아파트 등 공공이 소유하고 있는 노후 빈집의 경우는 비교적 접근성이 좋기 때문에 리모델링을 통한 환경 개선과 공익시설 확충을 통해 공공자산의 가치를 증진시키고 새로운 수요를 창출해야 할 것이다.

최소한의 철거 명령으로 사유재산권을 보호해야 한다

빈집은 대체적으로 사유재산이기 때문에 철거 명령을 내릴 때는 명확한 근거가 필요하고 소유주와도 충분한 논의를 거쳐야 한다. 일본의 건축기준법에서는

보안 및 위생상 위해한 빈집에 대해서는 소유자에게 철거를 명령할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 경우 정부기관이 대신 집행하도록 하고 있다. 그러나 요건이 명확하지 않은 경우에는 철거 명령을 최소화하고 있다.

앞의 다이어그램에서(그림2) 살펴본 바와 같이 지자체에서 노후 위험 빈집 등을 철거하는 사업은 대당률도 낮았지만, 실행률이 1.2%에 해당할 뿐이며, 대개 지진 등 취약한 지역에 해당한다. 다만 역사적 가치가 있는 건축물에 대한 충분한 검토를 생략하거나 소유자의 충분한 의견수렴을 거치지 않고 철거를 수행되는 경우는 문제가 될 수 있다. 따라서 역사적 건축물은 철거명령에서 제외되도록 하여야 하며, 공공에 반하는 빈집에 대한 충분한 사회적 합의가 형성되어야 하며, 소유주와의 협의가 필수적이다.

직접 지원보다는 운영조직 및 주체에 대한 간접 지원을 강화해야 한다

일본의 빈집 지원활용을 살펴보면 기업 및 개인, NPO법인이 운영하는 케이스가 비교적 많으나, 지역조직 및 여러 주체의 협력(지자체, 대학, 기업, 시민단체 등)이 공동 운영하는 방식도 많다. 사업적 목적으로 대폭적인 개보수가 필요한 경우, 그 비용을 지원하거나 공적 자금을 투입 통한 매입방식도 진행되고 있다. 하지만 이러한 직접적 재원투자는 투자대비 활용성의 리스크가 크고, 유지관리를 위한 인력 및 추가재원 확보에 어려움이 많다. 따라서 빈집 자체에 대한 직접 지원보다는 이를 운영하고자 하는 주체에 대한 간접 지원이 효율적이다. 즉 빈집의 활용안과 연계하여 기존 및 신규 활동단체에 대한 조직 유지 및 육성을 지원하는 방식이다. 리모델링 비용을 무조건 투입하기보다는 활동 조직의 용도와 필요에 따라 필요한 만큼만 리모델링하도록 하는 다양한 옵션이 개발되어야 할 것이다.

지역 유형별 특성화된 빈집 관리가 필요하다

일본에 비해 한국의 빈집 분포는 지형 및 지리적 특성에 따라 다소 편차가 크다. 따라서 지역 유형별로 특성화된 빈집 관리전략이 필요하다. 특히 산간이나 농어촌의 경우, 노후화나 별장 등 일시적 사용에 따른 빈집이 많기 때문에 인구 유입과 연계한 빈집 관리를 고려해야 한다.

개발해제 지역이나 구도심 쇠퇴 지역의 경우는 노후도와 역사성을 검토하여 객관적 기준을 통해 철거 및 활용 대상지를 선별하고, 가치가 있는 빈집은 지역 수요에 따라 편의시설로 활용할 수 있다.

노후 공공임대주택과 미분양 주택도 빈집에 포함해야 한다

현재 한국에서 ‘빈집’이란 법적으로 “구청장 등이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택”으로 정의하고 있다. 이때 공공임대주택과 5년 미만 미분양 주택 등은 빈집에서 제외한다고 명시하고 있다. 그러나 한국은 급격한 개발에 의해 주택의 공급과 수요가 불균형을 이루어 다른 나라에 비해 미분양형 빈집이 많은 편이고, 노후화된 공공임대주택 역시 비는 곳이 늘고 있다. 앞으로 새로운 정책에 따라 공공임대주택이 대량으로 지어질 추세이기 때문에 기존의 공공임대주택의 관리를 위한 공익적 시범사업이 필요한 시기이다. 빈집 활용을 위한 사업은 공공의 역할 만으로는 불충분하기 때문에 민간 협력형 사업으로서 추진 가능하도록 빈집의 정의를 미분양형과 공공임대주택까지 확장하여 시기에 따른 적절 관리 및 일시적 활용을 가능하게 하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 미입주나 미분양이 많은 지역에서는 추가적인 신규 물량을 일부 제한하여 과잉 투자를 최소화하는 한편, 지역 특성에 맞춘 리모델링으로 빈집 재활용 방안을 구축해야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 남지현, 2015.11, 빈집도 지역자산이다, 이슈앤 진단, 경기연구원
- 남지현, 2014, 빈집을 활용한 지역 커뮤니티 거점 만들기-세타가야구 지역공생의 집을 대상으로, 대한건축학회
- 남지현, 2012, 도시의 빈 공간을 활용한 지역공동체 활동거점 만들기-도쿄의 빈 건물 활용사례를 중심으로, 서울연구원
- 남지현, 2014. 12. 31, 일본의 빈집 형성의 원인과 대처 방안-일본 국토교통성의 장기우량주택등유지한 경쟁비사업을 중심으로-한국지역사회학회, 22권 3호
- Jeehyun NAM, 2015. 8, Main Agents Programmes and System for Resolving the Abandoned House Phenomenon, SPACE
- Jeehyun NAM, 2016. 8, Factors Contributing to Residential Vacancy and Some Approaches to Management in Gyeonggi Province, Korea, Sustainability
- 東京都住宅政策審議会, 2014. 5, 社会経済情勢の変化に対応した新たな住宅政策の展開について, 2011.11
- 米山秀隆, 空き家対策の最新事例とのこされた課題, 富士通総研経済研究所
- 総務省・国土交通省, 2015.2, 空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針