

해결! 빈집문제

解決! 空き家問題

나카가와 히로코 지음 | 민병석 옮김
국토연구원 도시재생연구센터 기획

KRIHS 국토연구원

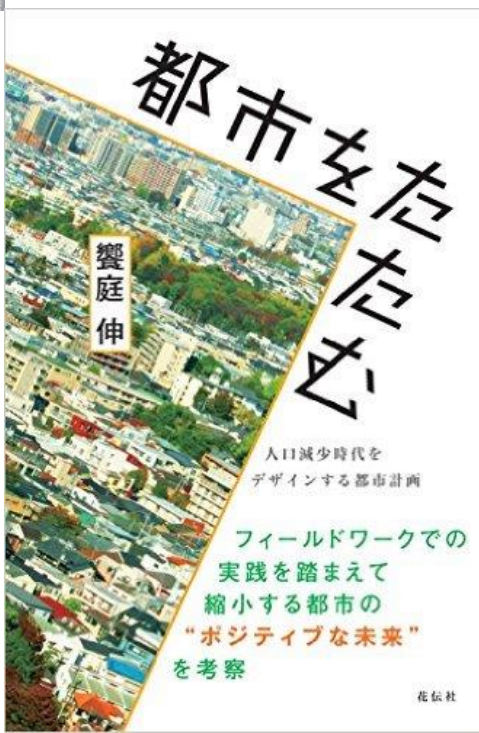


도시를 접는다

축소도시의 긍정적 미래

아이바 신

인구감소로 인해 점점이
빈집, 빈터가 발생하는
시가지에 대한 태도 그리고
토지이용구상 방법



축소도시와 빈집

일본의 대응사례

2017.6.22

민범식

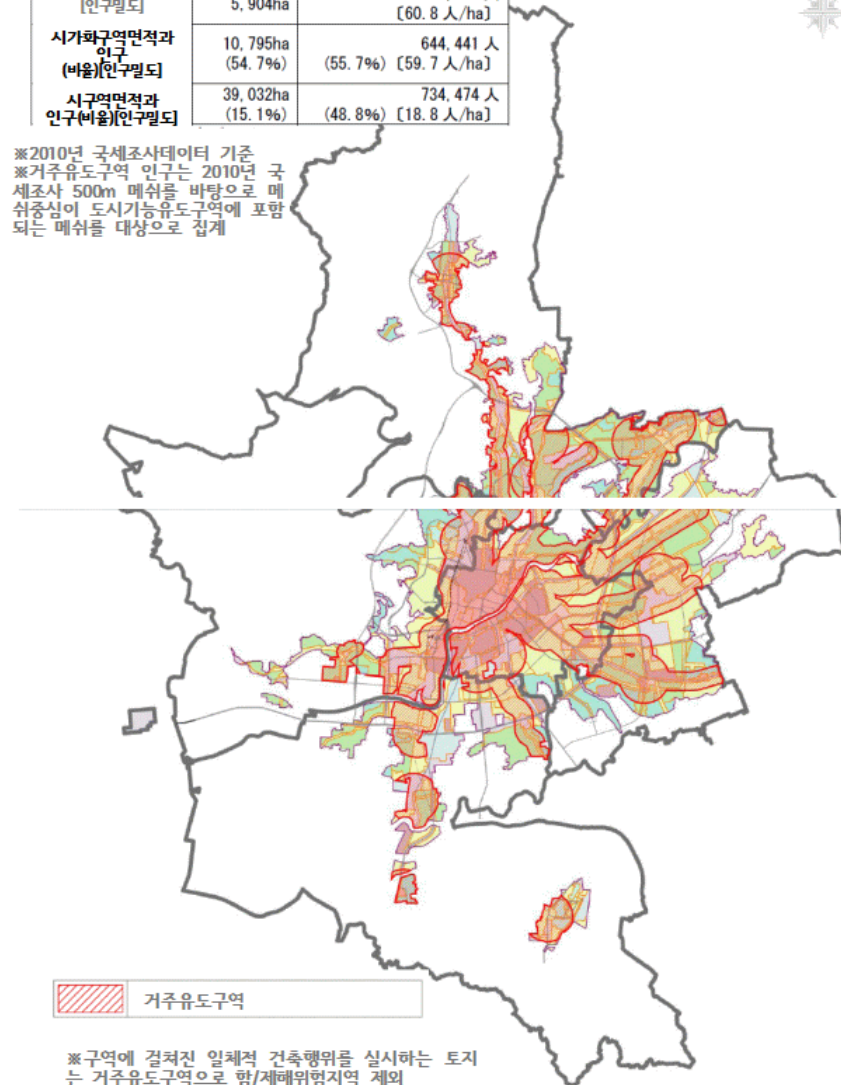
컴팩트화의 필요성과 빈집 -입지적정화계획의 대응

- 도시재생법 : 2014년 입지적정화계획도입
- 거주유도구역/기능유도구역
- 선택적 집중...
이용편리/기반시설효율/재정절약
- 컴팩트화유도는 비거주유도구역의
이전유도?

일본 구마모토시 입지적정화계획(거주유도구역)

	面積	人口
거주유도구역 [인구밀도]	5,904ha	358,767人 [60.8人/ha]
시가화구역면적과 인구 (비율)[인구밀도]	10,795ha (54.7%)	644,441人 (55.7%) [59.7人/ha]
시구역면적과 인구(비율)[인구밀도]	39,032ha (15.1%)	734,474人 (48.8%) [18.8人/ha]

※2010년 국세조사데이터 기준
※거주유도구역 인구는 2010년 국
세조사 500m 메쉬를 바탕으로 메
쉬중심이 도시기능유도구역에 포함
되는 메쉬를 대상으로 집계



인구감소와 빈집의 추이

■일본주택토지통계조사 :

- 2013년 전국 빈집비율은 13.5%(820만호)
- [임대용 주택], [매각용 주택], [2차적 주택], [기타주택]의 네종류의 빈집이 포함
- 민간임대주택 빈집, 막 신축된 입주하지 않은 빈집, 보통은 사용되지 않는 별장 등의 빈집도 포함
- 실제 빈집은 305만호, 빈집비율은 약 5.0%. 약 20채당 1채가 빈집

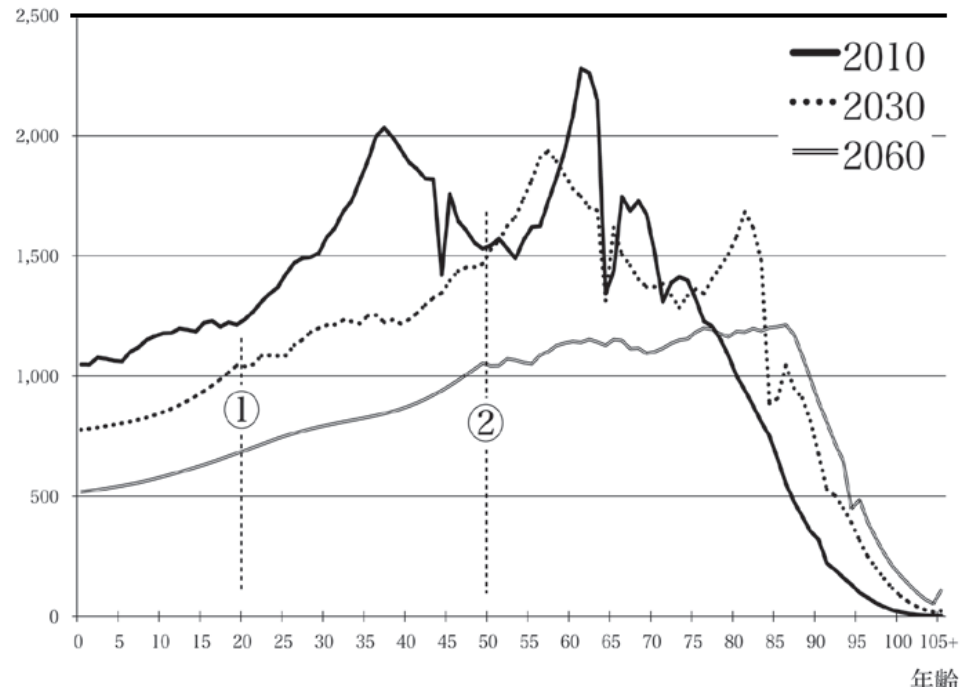
일본 주요인구동향

- 인구감소... 20년간 약10% 감소
 - * 2010년 1억 2,800 만명
→ 2030년에는 1억 1,600만명
- 인구구조변화-노령인구증가 약1.5배
 - * 2010년 23.0% → 2030년 31.6%

문제의 정도

- 도시의 주택과 상업업무공간 공백-
20년동안 약 10%
 - 계층별 필요한 공공편익시설의 변화-
노인시설공급 - 20년동안 약1.5배
- *한국2015-2025약 50%증가

人口 (単位: 千人)



2010년, 2030년, 2060년의 인구구성

일본의 장래추계인구(2012년 1월 추계)

[출처 (표 A-1(1) 남녀연령 각 나이별 인구 :

가정치일정추계 : 출생일정(사망중위), 국립사회보장

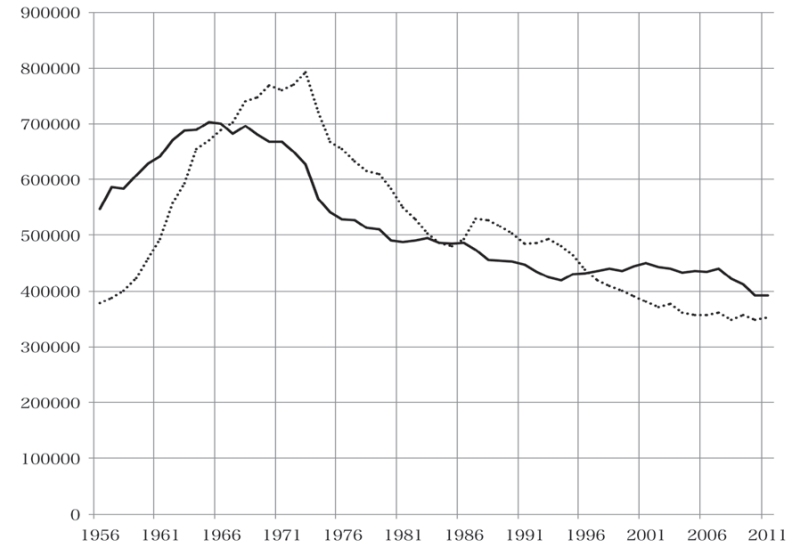
인구문제연구소, 2012년 1월 30일 공표)를 토대로 필자가 작성]

대도시 중심권(도쿄)

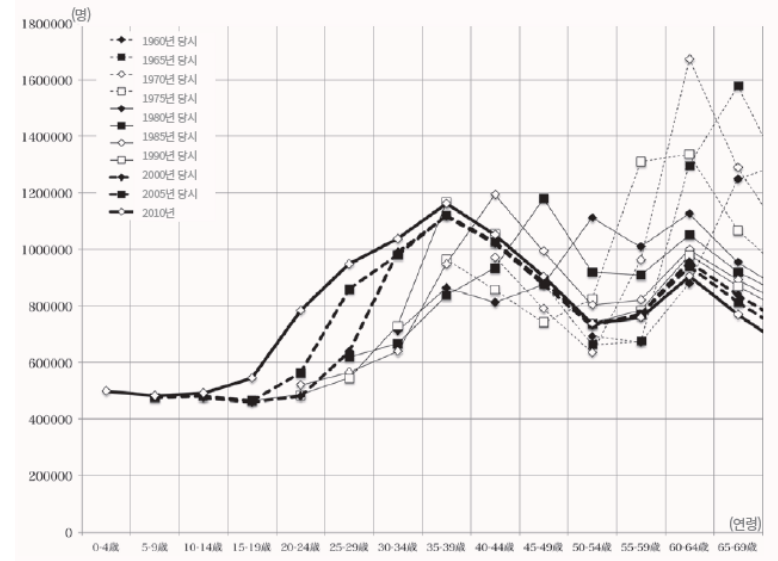
- 도시의 주택과 상업업무공간
권역별 격차

- 대도시중심 : 도심회귀로
청년인구증가, 노인인구감소

연도별로 본 도쿄
인구의 사회적 증
감에 따른 변화
전입 ----
전출

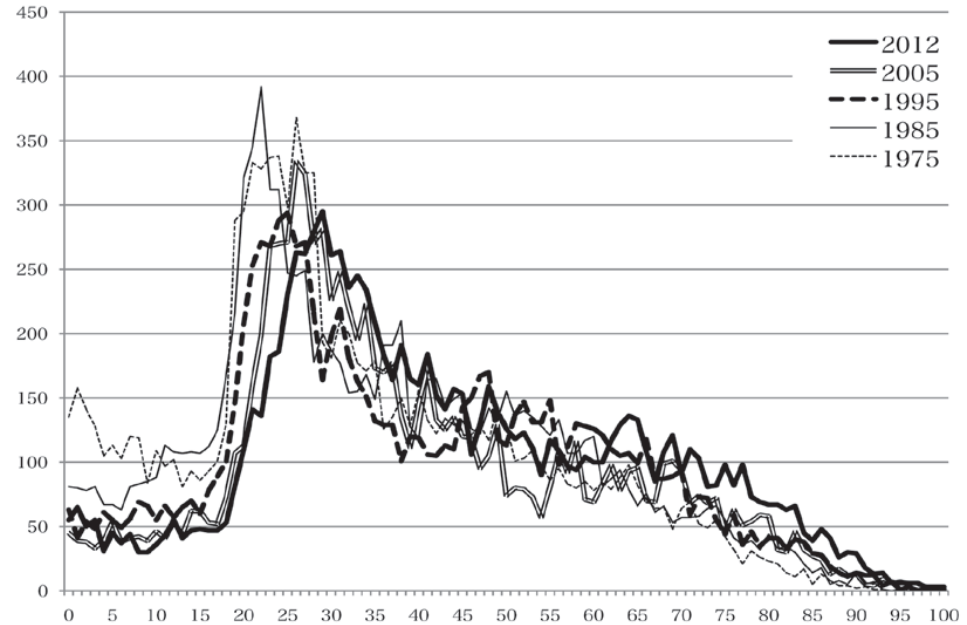


도쿄의 인구구성
과 같은해 태어
난 인구 비교
(당시의 인구를 현재
연령으로 환산하여 표
시한 것)



대도시 외곽(도쿄외곽)

- 대도시 교외 20~30km권 :
현상유지(세타가야구등)
- 대도시 교외 30~50km권 : 인구감소,
노인인구 증가(*하치오지시, 다마뉴타운)
- 대도시 초교외 50~70km권 :
인구감소가 두드러짐



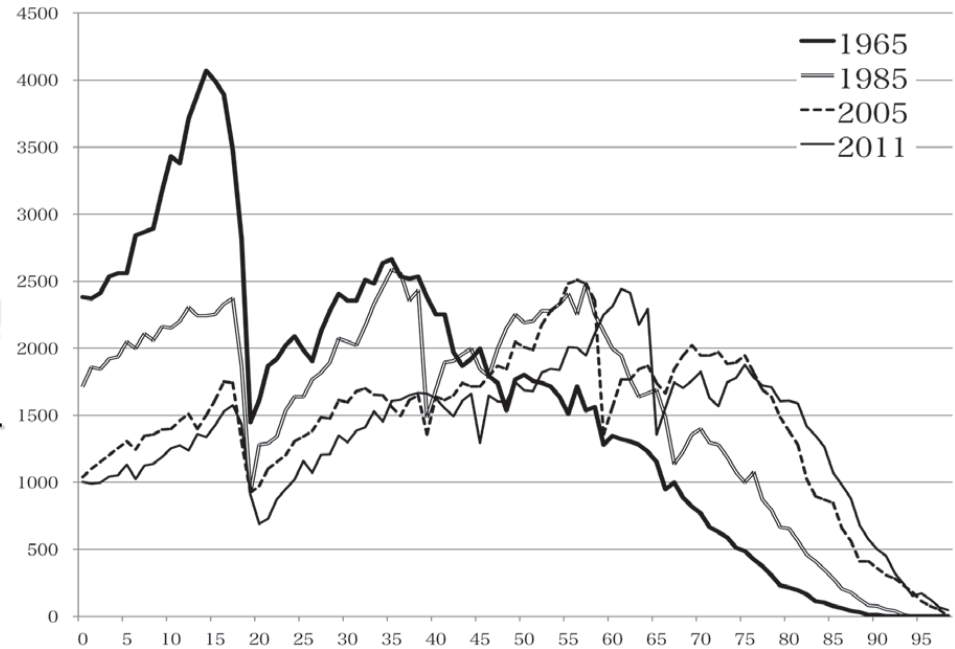
세타가야구 M지구의 인구구성 변화

지방중소도시

- 인구급증기 대도시로 인구이동으로 인구급감 경험
- 현재는 인구안정... 주택일자리 수요 안정
- 인구연령계층별 인구구성 안정...노령인구 미증

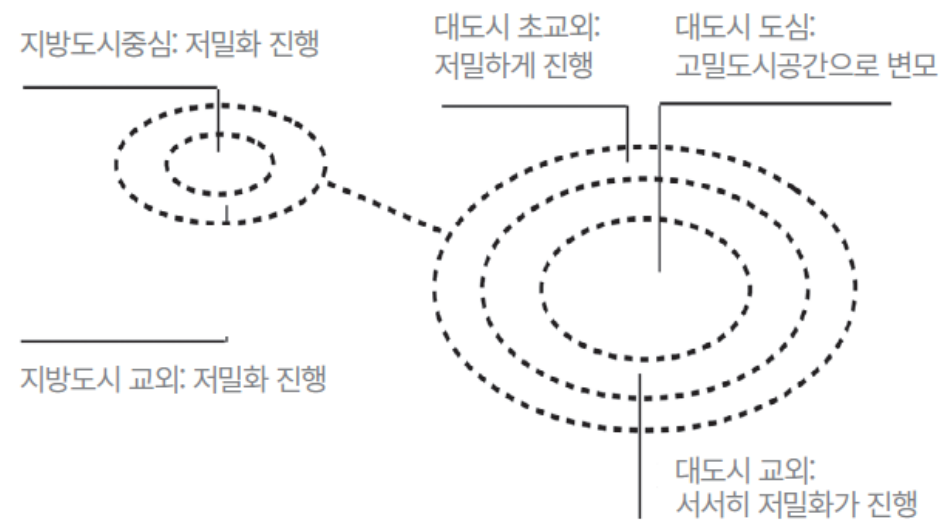
■ 도시내부에서의 인구증감현상

...신규개발과 대점포의 외곽입지로 인한 내부 인구감소/셔터상점가발생



일본 동북지방의 인구 10만정도의 T도시

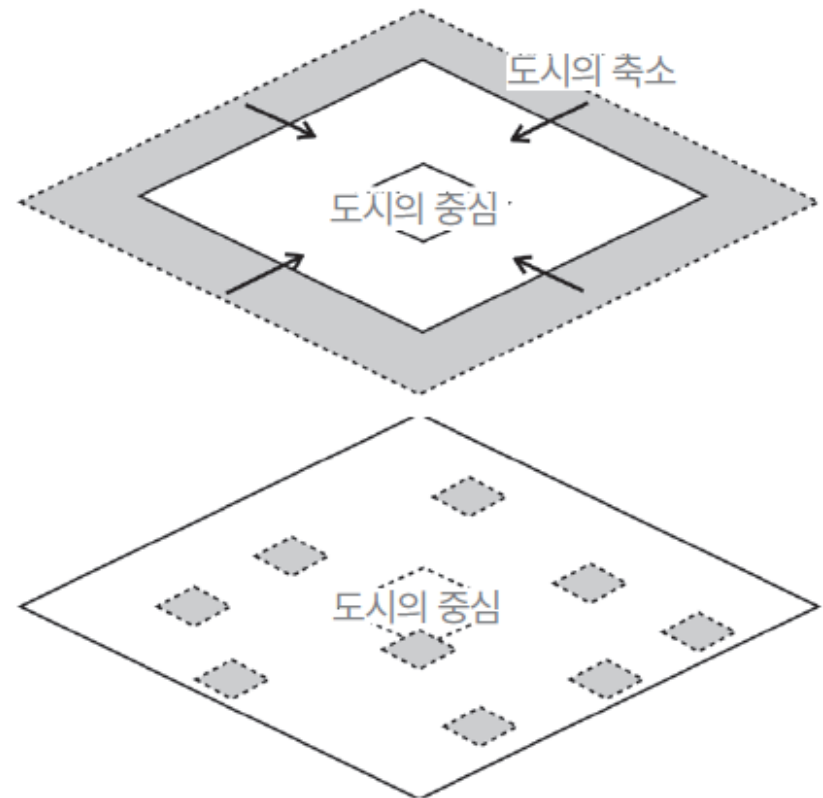
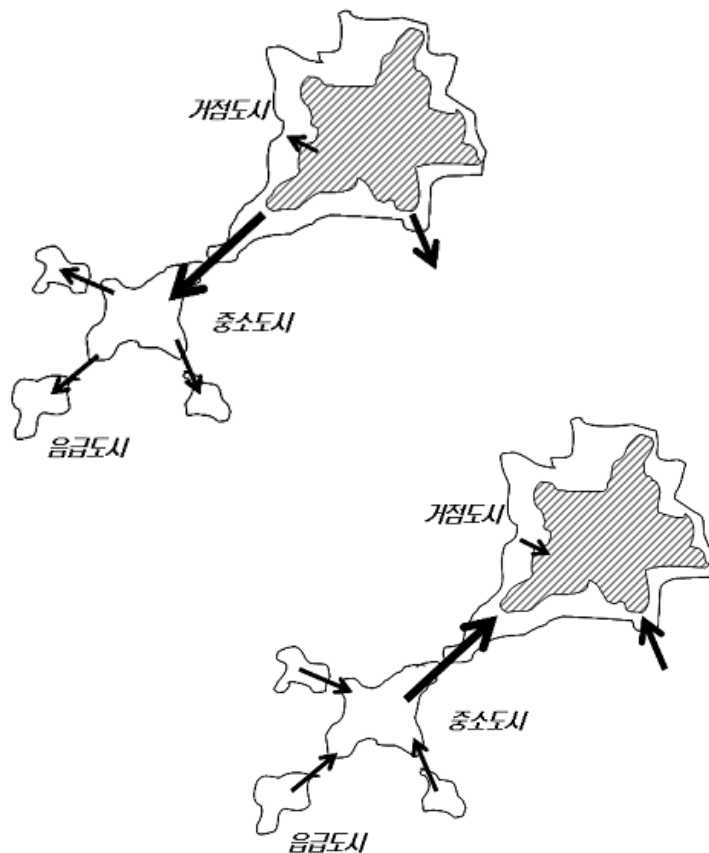
- **대도시 도심** : 도시재생등으로 빈땅해소, 도심회귀지속
- **대도시 교외** : [도심회귀]의 영향을 받아 서서히 저밀화경향이 진행되고 있는데 문제는 발현이 심각하지 않음
- **대도시 초교외** : 수도권이라면 50~70km 권 밖에 개발된 주택지로서 간신히 개발되다가 방기된 빈땅과 빈집이 많은 [한계주택지]로 극단의 저밀화
- **지방도시 중심** : 1980~90년대 동안 대점표 교외화의 영향으로 서터상점가화, 상업시설 교외화의 흐름은 2000년대에 들어와서도 그대로 이어서 공동화한 채로 있음
- **지방도시 교외** : 인구감소영향을 받아 서서히 저밀화가 진행



주택토지시장특성	도시지역 유형
시장유지지역	대도시 중심부
시장한계지역	대도시 주변부 20~50km 지방생활거점도시 중심부 대도시 중심부 기존부적격지역/부적합지역*
시장작동불능지역 (비영리경제사회)	대도시 초교외지역 인구감소지방도시

시가지 축소현상과 컴팩트시티화 필요성

깔끔하지 않은 축소 -스폰지화...거주이동선택 부조화



실제의 도시축소: 스폰지화 현상

연한회색부분이 빈땅, 진한
회색부분이 주차장



축소시가지의 환경판단 :

기반시설효율/슬럼화우려 관점에서
대응시급성

□ 10~20%정도 빈땅인

구획정리주거지(도쿄60km권)

- 지속적으로 도시환경유지,,,비교적 잘 유지되고 있음 → 빈집빈터를 필요공간으로 이용



인구감소와 도시공간

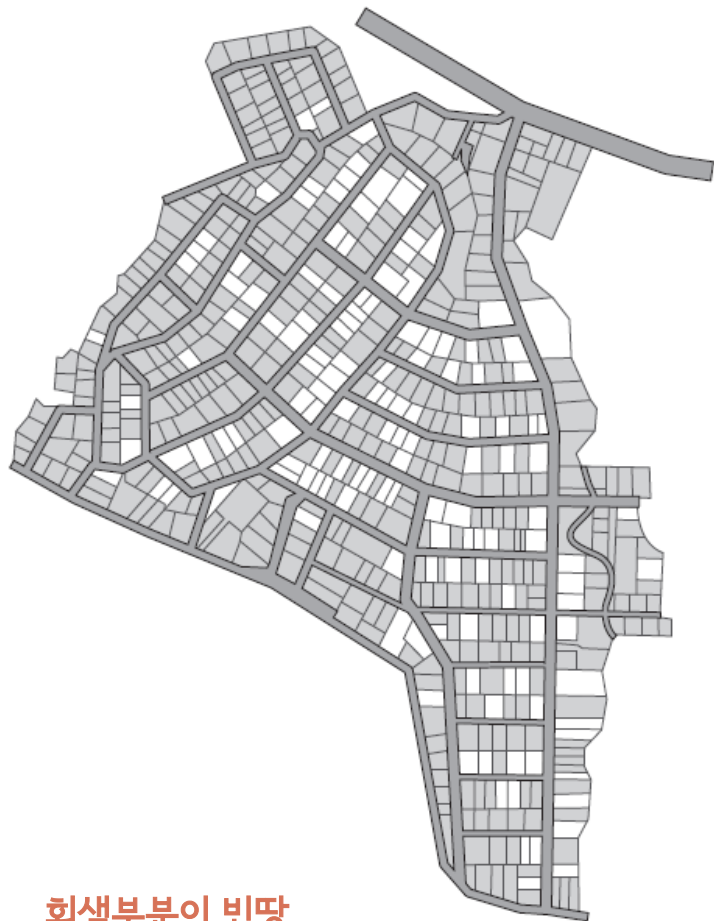
□ 스프롤시가지(T도시 교외) : 기존과

큰 차이없는 기반시설유지가능, 낮은
주택정비

→ 슬럼화우려 없음

진한 검정색부분이 빈집





회색부분이 빈땅

□ 20%정도 입주한 구획정리

시가지(70km 권 1970년대중반 개발) :

- 고집적 도시기반시설 유지 어려움 → **컴팩트화 유도 어려움/ 유지관리가능한 환경변화** → **자연과 농지가 섞인 농촌전원주택지화(농촌마을)**



축소시가지의 컴팩트화 가능성 -입지적정화계획의 대응

- 축소시가지는 대부분 **시장 작동불가능 지역** → **매각이주기회 가능성 적음/ 공공이주유도시 지방재정부담 한계**
- 주로 은퇴계층으로 연금/의료보험등 사회보장제도에 의한 거주유지가능



- 주변시가지도 지속적으로 존속해야 한다면 **신규공공시설수요(노인개호, 복지문화)에 대한 입지유지 ...빈집빈터활용**

➡ 축소의 정도에 따라 점진적으로 공공시설의 통폐합 실시

거주유도구역 [단위:㎡]	面積	人口
거주유도구역 [단위:㎡]	5,904ha	358,767人 [60.8人/ha]
시가지구역면적과 인구 (비율)[단위:㎡]	10,795ha (54.7%)	644,441人 (55.7%) [59.7人/ha]
시가지구역면적과 인구(비율)[단위:㎡]	39,032ha (15.1%)	734,474人 (48.8%) [18.8人/ha]

※2010년 국세조사데이터 기준
※거주유도구역 인구는 2010년 국
세조사 500m 메쉬를 바탕으로 메
쉬중심에 도시가능유도구역에 포함
되는 메쉬를 대상으로 집계

거주유도구역

※구역에 걸쳐진 일체적 건축행위를 실시하는 토지
는 거주유도구역으로 함/제배위험지역 제외

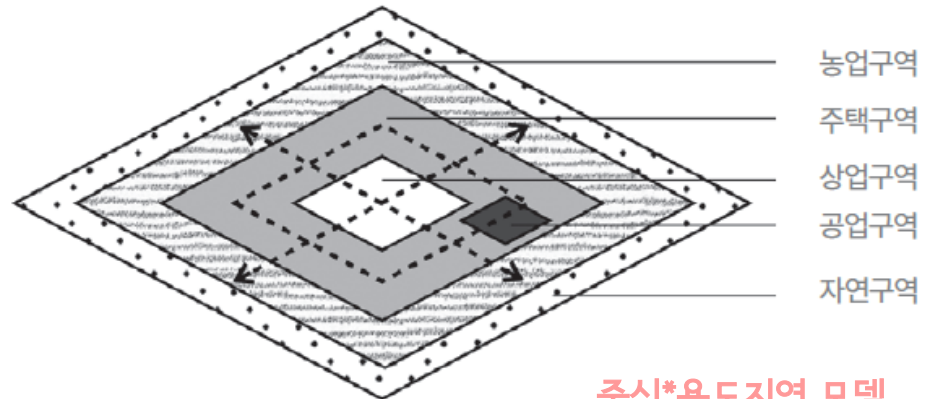
일본 구마모토시 입지적정화계획(거주유도구역)

축소시가지의 도시계획 과제:

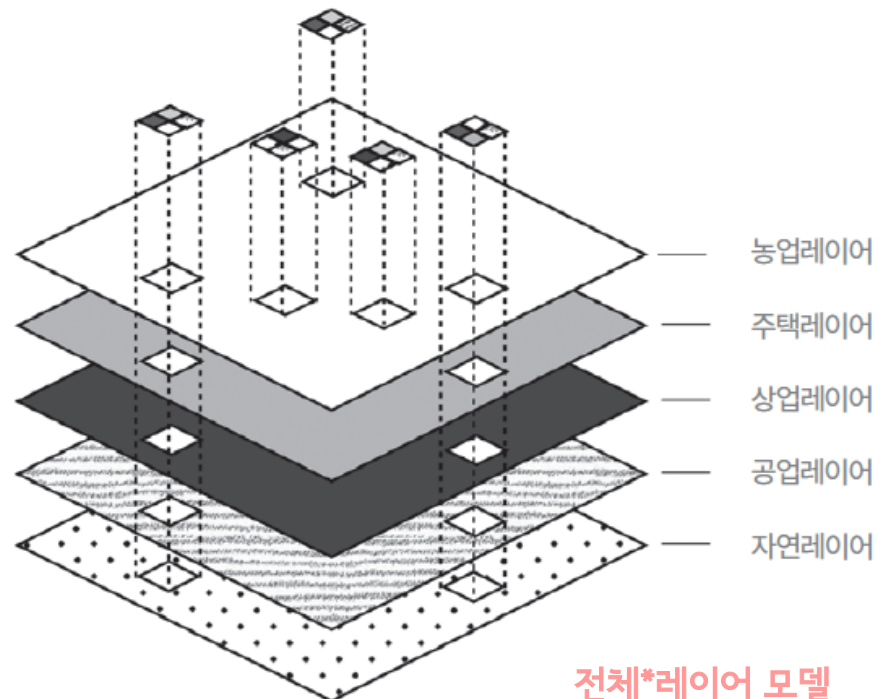
점적인 *개별필지에 대한 토지이용(*124쪽)*

**용도지역규제하 건축허가→...계획허가제*

- **스폰지화와 탈시장화** : 건설자본의 영향을 받지 않은 지역주민이 저렴하게 쓸 수 있는 기회의 공간
- **용도혼재** : 작은 공간이 점점이 분포 도시와 농촌과 자연이 근린 속에서 혼재가능
- **비슬럼화** : 저소득층이 남거나 들어올 수 있지만, 빈곤이 집단화되지는 않음
- **부드러운 도시** : (*부동산자본에 영향받지 않은) 지역주민들이 만들어가는 도시



중심*용도지역 모델



전체*레이어 모델

		중심 x 용도지역 모델	전체 x 레이어 모델
공간모델		도시확대기에는 도시에 중심이 있고 바깥으로 향하여 확대됨	도시축소기에는 넓은 범위에서 스폰지상태로 저밀화가 진행. [중심]과 [용도지역]의 경계가 모호해짐
도시 계획 방법	개요	도시중심에 가까운곳에 상업지 를주변에 주거지를, 공업지를 한데 모아서 배치하고 그 바깥에 농지가 더 바깥에 자연이 있다는 동심원형의 지역으로 분할된 공간을 생각하고, 각각을 커다란 규모로 배치함	공간은 작은 규모로 변화하고, 변화하는 모든 공간에서 모든 레이어가 생길 가능성이 있고, 모든 레이어에서 얻어지는 여러 가지 가능성을 서로 맞춰가면서 공간을 계획함
	토지이용규제	중심을 의식하고 용도지역으로 분할하여 생각함	작은 규모로 토지이용을 혼재 시킴
	도시계획시설	큰틀에서 만든 계획을 토대로 대규모로 하나가 된 토지를 사용 하여 만들어지는 도시계획시설	작게 흩어진 토지를 하나로 모아서 만들어지는 도시계획시설
	도시개발사업	공간의 권리를 대규모로 조정하여 실현하는 대규모 면적과 도시 중심 을 만드는 사업	도시 속에 산재된 공간권리를 조정하여 실현하는 작은 규모의 개발사업
	마스터플랜	뚜렷한 도시미래상을 즉지적으로 그림	[이 언저리에 이런 기능이 바람직 하다]와 같은 큰 영역에 대한 [갖고싶은 목록]을 제시

■ 축소시가지의 빈집, 빈터대응

* 부동산 탈시장화 [비영리경제사회 지역]

비영리 경제사회 지역의 지자체(동북지방 T시 S마을) 선구적 예(*134쪽)

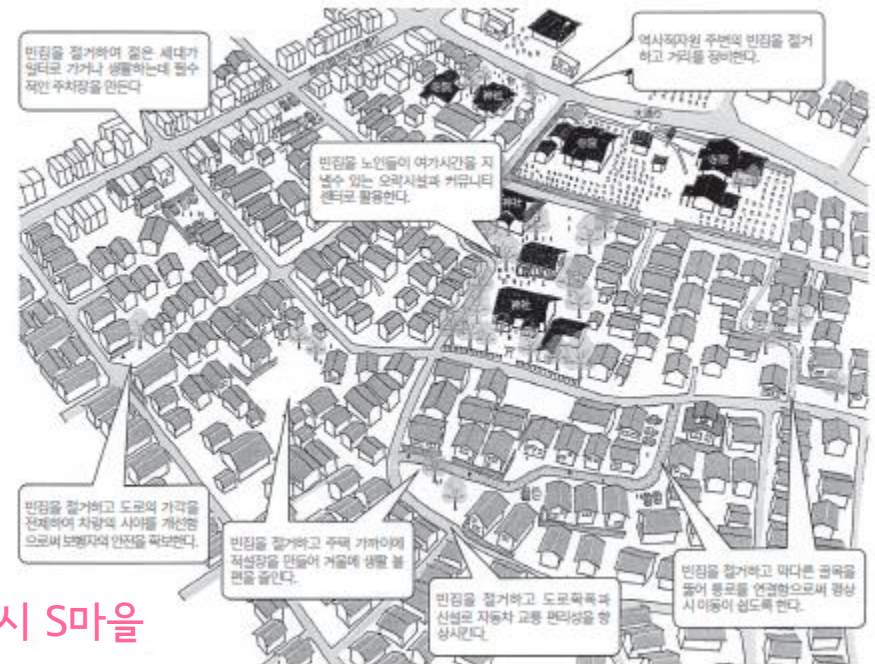
: 민간투자와 공공재정부족에 대응

→ **사용기부(+재능기부)**를 전제로 한(*재산세 면제 정도)

[빈집활용 마을만들기계획]을 세워서 도로나 주차장등 도시시설을 만들어 내는 방법

[토지은행사업]... 법적 강제로 빈집매수 재원도 없이, 무작위하게 발생하는 개개의 빈집에 대한 권유와 협의에 의한 기부와 철거

그림4 빈집을 활용한 마을만들기계획 이미지



동북지방T시 S마을

빈집을 철거하지 않고 개수하여 활용



빈집을 철거하고 지역에 필요한 공지로서 이용



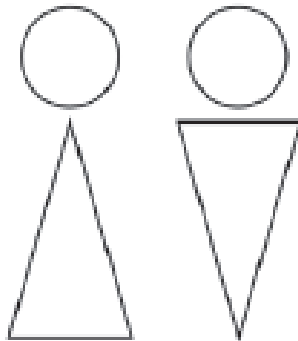
빈집을 철거하고 지역에 필요한 도시기반을 정비



축소도시에서의 시가지 정비에 대한 대응방법 (*191쪽)

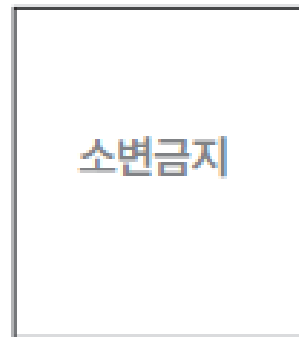
: 인구감소와 노령화에 따른 소비감소, 부동산시장 저하, 지방재정감소

정부



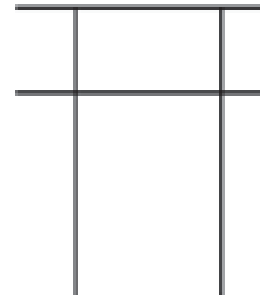
공중화장실을 설치

커뮤니티



자치회에서
코팅해서 게시

토착적 제도



벽에 페인트로
그림

□ 빈집활용 세 가지 키워드 수익성, 공익성, 사회성(*97쪽)

- 입지나름으로 수익성추구도 ● 공익성있는 활용에서는 사회공헌이 중요 ●
- NPO 증가에 대한 지역수요 ● 인구감소지역에서는 사회적 활용 ●

입지		수익성 민간투자	공익성 공적재원	사회적 주민기부
시장작동지역	대도시 중심부	일반적 수익개발	매입/임대	-
시장한계지역	대도시 주변부 20~50km 지방생활거점도시 중심부 대도시 중심부 기존부적격/입지 불리지역*	틈새/저렴/ 공유	매입/임대 /사용기부	사용기부
시장작동불능지역 (비영리경제사회)	대도시 초교외지역 인구감소지방도시	-	저가임대/ 사용기부	사용기부

□ 대도시·지방도시의 일등급지 수익성을 우선으로 하여 활용...111

- 탈상식의 유연한 발상이 필수 ● 스시집을 시설통째로 빌려서 카페로
- 옛날의 여인숙촌을 공유오피스로
- 건축연령50년이 넘는 육조없는 목조임대주택을 외국인용 공유주택으로
- 공중목욕탕을 볼더링집으로 ● 목조임대주택을 단독주택으로
- 목조임대주택을 세계최소의 문화시설로
- 많은 사람들과 연관되는 점이 활용을 촉진 ● 사업자가 리노베이션 비용을 부담
- 오피스 리노베이션도 같은 틀 ● 가치가 제로인 빈집을 자택으로
- 지식이 빈집을 살린다 ● 스스로 내진구조를 보강하여 빈집을 재생
- 밑바닥에는 작은집 붐



● 중심부 입지불리지역...공유주택

...▶ 113쪽

가나가와현 요코하마시의 게이큐
이도가야역京急井土ヶ谷駅에서
도보로 5분 정도의 고지대에 있는
건물연령70년 이상, 9DK의 2세대
주택을 공유 주택

급경사지로 차량이 들어가지 못하고
계단접근하는 건물





● 중심부 입지/건물불리빈집...외국

인용 공유주택 ...→123쪽

도쿄도 네리마구練馬区の 도부도쿄선
東武東上線가미이타바시역上板橋駅
에서 걸어서 10분정도
건축연령50년이 넘는 욕조없는 목조임
대주택을 외국인용 공유주택으로



욕조에 몸담가야만 하는 습관이 없는
나라도 있고, 건물연령, 지명에도 집착
하지 않고 오랜건물, 인기없는 노선변
이라도 불리하지 않으며, 공유주택에
대한 거부감이 없고 일식 다타미방을
좋아하는 사람도 많아 빌려주기 쉬운
요인

□ 입지에 어려움이 있는 도시지역·일부농촌 공익성을 우선으로 하여 활용.....153

- 복지적 관점에서 생각하는 후생노동성의 모델사업
- 복지와 주택정책은 같은 뿌리 ● 저소득·저자산노인의 주택확보
- 지역에 따라서 대응은 여러 가지 ● 인간관계가 활용으로 가는 지름길
- 부동산회사 주체로 정신장애자등에게 주택을 알선 : 오카야마岡山
- 사회공헌거점으로서 모델사업추진 : 세타가야구世田谷区
- 독자활용을 모색하는 지자체도 : 니가타市新潟市, 다카사키市高崎市, 교토市京都市, 마에바시市前橋市

● 복지적 관점에서 생각하는 후생노동성의 모델사업...154쪽

○ 2000년 개호보험법 실시

○ 2011년에 노인거주의 안전확보에 관한 법률...서비스팔린 노인용주택([서비스노인주택])

○ 2013 지역포괄케어시스템...통소개호, 입소개호, 재택서비스(재가서비스)

...103쪽

-정부의 신축 **서비스노인**

주택 월13만엔정도...고비

용 → **빈집활용 기회**

-개호서비스를 위한 사회

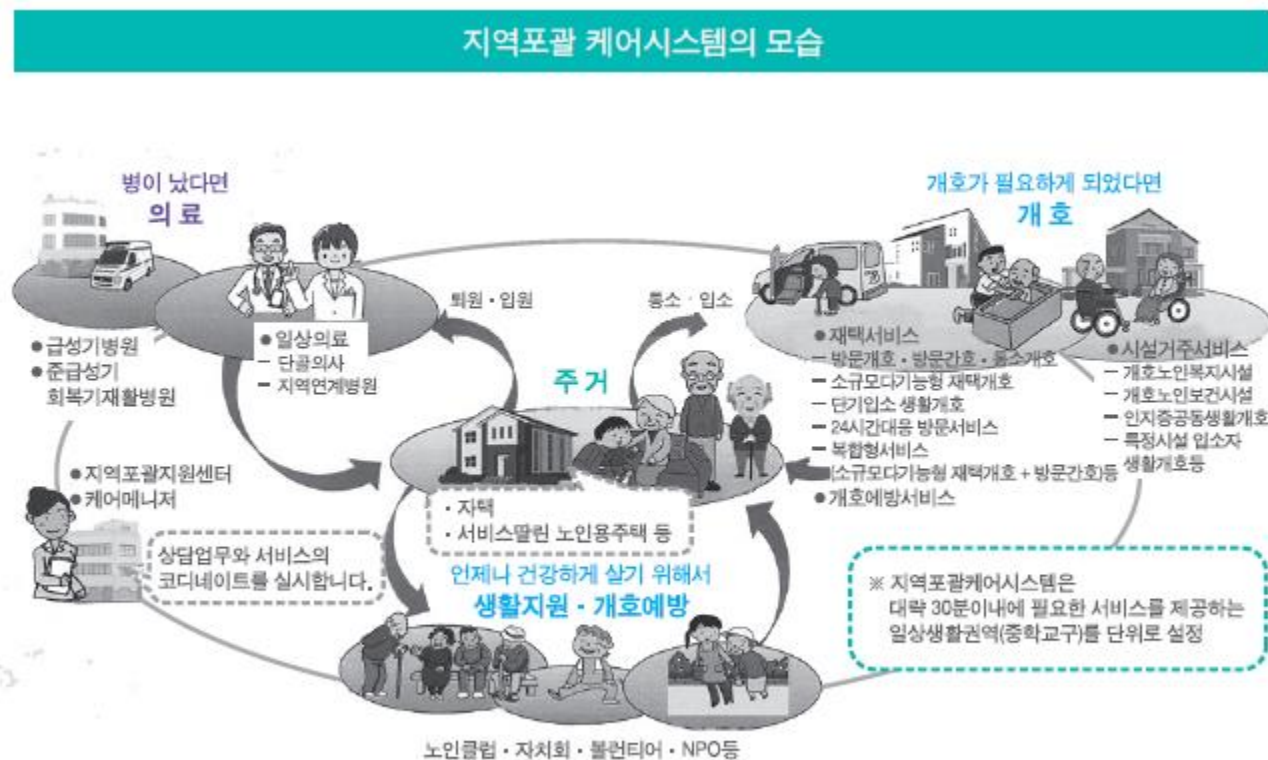
복지법인, NPO활동공간

- 2014 저소득노인주거생

활지원모델사업(8개지자

체 빈집활용시범사업 실시

중)



○ 교토부 교토시

-활용·유통촉진

-특정목적으로 활용지원:

1. 지역의 활동장소만들기(노인의 활동공간, 반상회의 활동거점, 각세대 교류의 장, 관
광객과 교류의 장, 육아세대의 정보교환의 장 등)
2. 중산간지역등으로 이주하는 자의 주거
3. 젊은 예술가의 거주·제작·발표의 장소만들기
4. 교토판 도키와소トキワ荘사업
5. 대학, 단기대학, 대학원의 학생주거
6. 교마치야京町家の 게스트하우스(공유민박, 에어비엔비)
7. 광역형 상업집적지역에 있어서 고객유인력향상 용도(소매업, 음식업등)에서의 활용
8. 유학생 또는 외국인 연구자의 주거
9. 주택확보 요배려자의 주거

● 자세한 정보제공, 농지탈린 주택으로 정주 촉진 : 시마네현 운난시島根県雲南市

-정주촉진 : 2005년부터 정주촉진에 힘을 쏟아왔다. 그 결과 이 10년간에 166세대, 시내 이 주를 포함하면 275세대

-275세대 가운데 229세대는 [빈집은행제도*]를 이용하여 이주하여 정착한...→107쪽

→ 개수비용 소요비용의 1/2 최대 50만엔, 빈집청소비 1/2, 최대5만엔

•빈집은행 빈집재고 : 30채...임대료1만엔...수세식화장실 딸린 것은 3만엔부터

-[농지탈린 빈집제도]: 농지취득하한 1a ...2012년 이후 7채매매, 재고12채



*2015년 현재 빈집은행제도 실시 지자체 595곳(1719기초지자체촌)

■ 축소도시에서의 컴팩트한 공간 재구조화 필요성과 가능성

...필요성은 있으나 인위적 이주유도 불가능...장기적으로 유도

※일본의 입지적정화계획 주요내용

기능유도지역 : 중심부에 대규모 상업시설과 병원 등 입지유도

거주유도지역 : 일정규모이상(3호이상 주택) 유도

* 비유도지역에는 3호이하 신축가능/ 비도시지역 개발행위허가 억제

■ 축소도시에서 공적재원(개호보험, 지방재정) 지속성과 빈집활용

...지속적 수익구조를 활용, 개호보험등 공적재원 수요에 의한 활용

(*NPO, 복지법인 등 사회적기업의 지속기반 활동공간수요 확대)

■ 축소도시에서의 [기부]에 의한 지방재정절감 유도

...비영리경제사회시대 가져야할 토지관 * [토지은행사업]/[빈집은행사업]

➔ 빈집활용마을만들기 계획

➔ 재정절약적 공공기반시설 사용법 개발