

3/ 초고령사회 일본의 방치부동산 발생 원인과 과제

소유자불명 토지와 빈집 문제를 중심으로*

이호상



일본 지방의 방치된 주택

출처: 2017년 7월 12일 필자 촬영.

이호상(李虎相) 인천대학교 일어일문학과(일본지역문화학과) 부교수. 도시지리학, 일본지역학 전공. 쓰쿠바대학에서 박사학위를 받았으며, 일본의 빈집문제, 지역활성화, 지방소멸, 재난 등과 관련된 지역문제를 연구해 왔다. 주요 논문으로 「일본 과소지역의 전략적 6차산업과 도로역(道の駅)을 활용한 새로운 장소 만들기: 에히메현(愛媛県)을 사례로」(2021), 「일본 지방 중소도시의 유료주차장 확산과 중심지가의 공동화: 가가와현(香川県) 다카마쓰시(高松市)를 사례로」(2019), 「나오시마(直島)의 아트프로젝트와 빈집문제에 대한 고찰」(2018) 등이 있다.

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A8021245).

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2023.28.86>

1. 들어가며: 빈집은 고령화의 ‘유산’인가?

일본은 1990년대 거품경제 붕괴 이후 경제적 위기가 지속되었고, 2000년대부터는 고령화, 저출산, 인구감소 등으로 인한 사회적 위기가 이어지면서 다양한 사회문제에 직면하고 있다. 거품경제 붕괴가 표면화된 것은 거품경제 때 급격히 상승했던 부동산 가격이 폭락하면서 비롯되었는데, 2000년대 이후 고령화, 인구감소 등 인구학적 위기가 심화하면서 또다시 부동산 문제가 사회문제로 대두되고 있다. 우리나라에서도 사회문제로 인식되고 있는 빈집문제가 대표적인데, 일본은 부동산시장의 침체가 장기화하면서 지방을 중심으로 자산가치를 상실한 부동산이 속출하고, 그로 인해 방치되는 빈집, 빈 상가, 공터 등이 증가하고 있다.

일반적으로 일본 빈집 발생의 가장 주된 원인을 저출산, 고령화, 인구감소에 따른 지역쇠퇴로 보는 견해가 많다. 지역별 빈집 증가율은 인구 증가율과 반비례하며,¹ 상속인이 없거나, 있더라도 도시에서 생활하고 있는 독거노인들이 증가하면서 그들의 주택이 상당수 빈집으로 변했고,² 빈집의 주인도 갈수록 고령화되면서 1991년 조사에서는 60대 이상이 63.5%였던 것이 2010년에는 75.2%로 증가했다.³ 국토개발이 활발히 진행되던 성장시대에는 이촌향도 현상으로 인해 일부 농어촌 지역에서만 나타났던 토지와 건물의 방치 문제, 이른바 ‘방치부동산 문제’가 초고령사회 일본에서는 도시 지역까지 확산하고 있다.

빈집, 유휴지, 공터, 폐교, 폐산업시설, 폐철도부지 등을 연구자에 따라 유휴부동산(vacant property), 방치부동산(abandoned property), 유휴·방치부동산 등으로 부르고 있다. 말라흐(Mallach, 2010)는 방치부동산을 “소유주가 부동산 소유의 중요한 책임 중 적어도 하나 이상을 수행하지 않은 부동산이

1 中井檢裕, 「空き家問題と不動産学」, 『日本不動産学会誌』 第26巻 第1号, 2012, 52쪽.

2 佐藤米治, 「空き家問題と地域の課題」, 『木材保存』 第45巻 第3号, 2019, 112쪽.

3 佐藤和宏, 「空き家と家主はどのように変わったのか: 「空き家実態調査」を対象として」, 『相關社会科学』 第27号, 2017, 27쪽.

며, 그 결과 해당 부동산이 비어 있거나 가까운 미래에 공실이 예상되는 부동산”으로 정의했다.⁴ 여기서 소유주의 책임이란 세금 및 지방세 납부, 관련 법규 및 조례에 부합하는 부동산 관리, 커뮤니티의 골칫거리가 되지 않도록 하는 것을 말한다. 한수경·이희연은 유휴(vacancy) 또는 방치(abandonment) 상태를 보이는 부동산을 포괄하는 의미로 ‘유휴·방치부동산’에 대한 개념을 정립한 바 있는데, 유휴·방치부동산이란 기존에 개발된 적이 있으나 현재 적절히 사용되지 않고 비어 있거나, 물리적·경제적·사회적으로 적절히 관리되지 못하고 방치된 토지나 건물을 말한다. 물리적 방치(관리되지 않은 외관, 구조적 위험 등)와 경제적 방치(세금 및 담보대출금, 공과금 체납 등)는 부동산 자체의 방치이지만, 사회적 방치는 해당 부동산의 방치로 인해 근린에 부정적인 영향을 미치는 것이다.⁵ 최근 일본에서는 부동산의 사용 여부와 상관없이 소유권이나 관리책임을 ‘방기’하는 부동산이라는 의미에서 ‘방치부동산’이라는 용어를 많이 사용하고 있는데, 본 연구에서도 단순히 사용하지 않는 ‘유휴’의 문제보다는 권리와 책임을 ‘방치’하는 부동산 문제에 대해서 논하기 위해 ‘방치부동산’이라고 표현하고자 한다.

최근 일본에서 빈집문제로 대표되는 방치부동산은 주택이나 토지가 제대로 관리되지 않아 황폐해지고, 그 결과 인접한 토지나 주변 지역까지 다양한 악영향을 미치고 있다. 건물이나 토사의 붕괴와 같은 직접적인 영향뿐만 아니라 환경, 치안, 방화, 방재, 위생, 경관 등 다양한 지역문제를 일으키는 원인으로 지목되고 있으며, 주변 지가의 하락, 지역 상권의 침체와 같은 지역경제의 부정적 외부효과라는 측면에서 인구감소사회의 ‘부정적 외부효과’ 또는 ‘외부불경제’라고 설명하기도 한다.⁶

4 A. Mallach, *Bringing Buildings Back: From Abandoned Properties to Community Assets*, Montclair, NJ: National Housing Institute, 2010, p. 1.

5 한수경·이희연, 「유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로」, 『한국도시지리학회지』 제19권 제1호, 2016, 5~6쪽.

6 尾崎一郎, 「放置不動産と人格的価値」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022, 92쪽.



〈그림 1〉 이바라키(茨城)현 쓰치우리(土浦)시의 신규 주택과 택지(상), 방치부동산(하)
출처: (상) 2018년 8월 22일 필자 촬영, (하) 2019년 2월 14일 필자 촬영.

일본의 빈집문제가 우리나라에서 주목받던 초기에는 주요 발생 원인으로 인구학적 요인과 고정자산세(재산세)가 거론되었다. 그런데 필자가 2016년부터 일본의 빈집문제에 관한 연구를 위해 일본의 여러 지역을 답사하면서 생긴 의문점은 일본의 빈집 증가원인이 인구감소나 고령화와 같은 인구요인에 의해서 발생하는 것이라면, 일반적으로 시장의 원리에 따라 주택에 대한 수요가 줄었으니 공급도 줄어들면서 적정 수준의 주택만 시장에 남아야 할 것이다. 그러나 〈그림 1〉의 사례처럼, 빈집이 증가하고 있는 지역에서도 한편에서는 신규주택을 짓거나 새로운 택지를 조성하는 현장을 많이 목격했다. 빈집이 늘어나고 있는데도 신규주택을 계속 공급하는 이유가 무엇일까. 빈집이 증가하는 이유가 인구요인 외에도 다른 요인이 존재하는 것인가라는 의구심을 가지게 되었다.

또 다른 주요 요인인 고정자산세의 문제도 현지조사를 하면서 의구심이 깊어졌다. 빈집 증가의 원인으로 고정자산세를 지목했던 이유는 일본의 세법에 따라 주택이 없거나, 철거한 나대지의 경우, 해당 토지의 세율이 최대 6배로 오르기 때문에 소유주가 주택을 철거하지 않고 방치하는 경향이 크다고 설명했다. 그런데 필자가 현지조사에서 확인한 수많은 공터는 고정자산세로 그 발생 원인을 설명할 수가 없었다. 집을 허물고 공터로 방치하면 세금이 6배 증가하는데, 공터의 소유주는 왜 주택 철거 후 관리도 안 하고 방치하고 있을까.

주목해야 할 사실은, 고정자산세가 빈집 증가의 원인이 되려면 한 가지 전제조건이 반드시 필요하다. 부모가 사망해서 그 집을 상속받은 상속인이 고정자산세가 부담스러워서 빈집으로 방치하는 상황이 성립되려면, 해당 부동산의 ‘등기’를 통해 상속인이 소유권을 취득하는 법적 절차를 진행해야 새로운 소유주에게 세금이 부과된다. 즉 상속인이 해당 부동산의 등기를 하지 않으면, 고정자산세를 납부할 필요가 없어진다. 법적으로는 해당 부동산의 소유주가 아니기 때문에 세금 납부 의무도 없는 것이다. 따라서 ‘미등기 주택 또는 토지’는 빈집으로 방치되든 철거해서 공터가 되든 고정자산세와는 상관없는 일이 된다. 주거지역에 빈집 외에도 공터가 많은 이유 중 하나가 이것이다. 부동산의 자산가치가 매우 높은 우리나라 입장에서는 상속받은 부동산을 등기하지 않는 상황 자체가 매우 낯설지만, 최근 일본에서는 ‘상속미등기’로 인해 등기부상 소유자를 파악할 수 없는 토지가 증가하고 있어 새로운 사회문제가 되고 있다. 상속미등기 등의 원인으로 부동산등기부상에서 소유자가 즉각 판명되지 않거나 판명되어도 소유자에게 연락이 되지 않는 토지를 ‘소유자불명 토지’라고 한다.⁷

인구감소나 고령화로 인해 토지 수요가 감소하여 빈집이나 공터가 증가한다는 논리로는 같은 지역에서 신규로 개발되는 택지나 주택, 아파트 등에

7 法務省 法制審議會 民法·不動産登記法部会, 「民法·不動産登記法の改正に当たっての検討課題」, <https://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 14.).

대해서는 그 원인을 설명하기 어렵다. 다시 말해, 일본 방치부동산의 증가 원인은 단순히 고령화 등의 인구요인이나 재산세 외에도 소유자불명 토지와 같이 일본 사회의 제도적인 문제들이 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 본 논문은 초고령사회 일본에서 발생하고 있는 방치부동산 문제의 근본적인 원인이 무엇인지 고찰하고, 이에 대한 일본 정부의 방치부동산 관련 법제도의 정비와 그와 관련된 쟁점에 대해서 살펴보고자 한다.

이를 위해 대표적인 방치부동산이라고 할 수 있는 빈집과 소유자불명 토지를 사례로 부동산 관련 법제도가 고령사회의 토지이용변화에 어떠한 영향을 미쳤는지 고찰하고자 한다. 일본 정부는 이러한 방치부동산 문제를 해결하기 위해 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」(空家等対策の推進に関する特別措置法, 2014)(이하 「빈집대책법」), 「소유자불명 토지의 이용 원활화 등에 관한 특별조치법」(所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法, 2018)(이하 「소유자불명토지법」)을 비롯해서 2020년 「토지기본법」 및 2021년 「민법」, 「부동산등기법」 개정에 이르기까지 다수의 토지 관련 법률을 제·개정했다. 그러나 관련 법제도에 대한 문제점이나 한계에 대한 의견이 제기되고 있는데, 이와 관련된 쟁점을 살펴봄으로써 방치부동산 문제의 현상에 대한 분석보다는 근본적인 원인에 대한 고찰을 시도하고자 한다.

2. 고령사회의 ‘상속대책’과 빈집 증가

농림수산성 자료에 따르면, 2013년에서 2018년까지 주택용지로 전용된 농지 면적은 총 2만 670ha였다.⁸ 또한 일본 농지법에 따르면, 개인주택으로 농지를 전용할 때의 최대 허가면적은 500m²이다. 최대 허가면적을 기준으로 농지에서 전용된 택지에 단독주택을 건설한다고 가정하면, 최소 약 41만

8 農林水産省, 「農地の権利移動・借賃等調査」, 각 연도, https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/nouti_kenri/index.html(최종검색일: 2022. 10. 5.).

호를 신규로 건설할 수 있다는 계산이 나온다. 그런데 같은 기간에 일본 빈집은 총 29만 호 증가했다.⁹ 택지로 전용해서 농가주택¹⁰이나 공동주택을 건설하는 경우도 있으나, 이를 감안하더라도 빈집이 되는 주택보다 더 많은 신규주택을 건설할 수 있는 택지가 농지전용을 통해 공급되고 있는 현상에 주목할 필요가 있다. 실제, 같은 기간 일본 전국의 신축 주택 수는 467만 호에 달했다.¹¹ 빈집을 허물어서 공터, 주차장, 공원 등으로 이용하는 경우를 감안하더라도, 빈집 증가량보다 월등히 많은 신규주택이 공급되고 있는 셈이다. 한편에서는 빈집이 계속 증가하여 지역문제가 심각한데, 빈집 증가분의 약 16배에 달하는 주택이 신축되고 있고, 빈집 증가분보다 10만 호 이상 많은 주택을 지을 수 있는 규모의 농지가 계속해서 택지로 전용되고 있는 현상이 나타나고 있는 것이다.

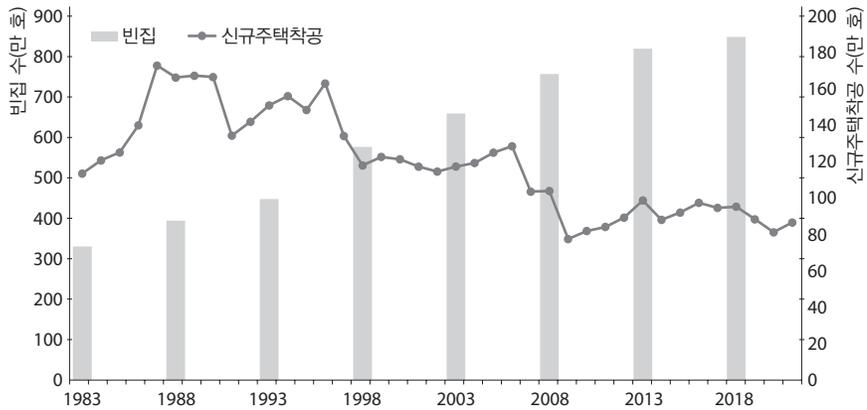
〈그림 2〉에서 보는 바와 같이, 빈집이 지속적으로 증가하고 있음에도 신규주택 착공 건수는 1980년대 후반 거품경제의 영향이 절정이던 시기보다는 감소하였으나 전반적으로 일정 수준을 유지하고 있다. 이로 인해 주택의 공급과잉 상황이 계속되고 있는 것인데,¹² 빈집의 증가와는 별개로 1인 가구의 증가에 따른 소형임대주택의 수요증가, 만성적인 중고주택 기피로 인한 신규주택이나 양질의 주택을 선호하는 현상, 수도권으로의 인구 편중 등 신규주택에 대한 수요가 여전히 존재한다. 문제는 기존의 택지나 빈집이 많은 곳에서 재개발이나 재건축을 통해 신규주택을 건설하기보다는 도시의 외곽 쪽, 즉 시가화(市街化)구역이나 교외지역에서 농지를 택지로 전용해서 신규주택을 건설하는 것이 기존 시가지의 빈집 발생에 영향을 미치고 있는 것이다.

9 総務省統計局, 「平成30年住宅・土地統計調査」, <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/index.html>(최종검색일: 2022. 10. 5.).

10 농가주택은 농업 활동에 필요한 창고 등의 부지도 감안하여 최대 전용허가면적은 1,000㎡까지다. 그러나 그 비중이 크지 않고, 공동주택을 건설한다고 가정하면 단독주택보다 더 많은 주택을 건설할 수 있다.

11 国土交通省, 「住宅着工統計」, 각 연도, https://www.mlit.go.jp/report/press/joho04_hh_000960.html(최종검색일: 2022. 10. 5.).

12 佐藤栄治, 「空き家問題と地域の課題」, 112쪽.



〈그림 2〉 일본의 빈집과 신규주택착공 수(1983~2021)

출처: 일본 국토교통성의 「주택착공통계」(住宅着工統計)와 총무성의 「주택·토지통계조사」(住宅·土地統計調査) 자료를 바탕으로 필자 작성.

기존 주거지역에 있던 주택이나 택지는 대부분 재개발이나 재건축되지 않고 빈집이나 공터로 방치되거나 유료주차장 정도로 이용되는 것이 대부분일 정도로 기존의 택지도 남아도는 실정인데, 굳이 농지를 전용해서 새로운 택지를 조성하고 신규주택을 계속 공급하는 이유가 무엇일까. 고령화, 저출산, 인구감소로 인해 앞으로 주택수요가 감소할 것이라는 전망이 이제는 상식처럼 되어 가고 있는 상황에서 지속적으로 신규 택지와 주택이 공급되고 있다는 것은 분명 이러한 사회적 리스크를 넘어서는 이유가 있을 것이다. 결론부터 이야기하자면, 농지를 전용해서 주택을 짓는 것이 여전히 경제적으로 이득이 되기 때문이다. 그 이유를 알아보기 위해서는 먼저 일본의 상속세부터 살펴볼 필요가 있다.

일본의 상속세는 크게 두 가지 특징이 있는데, 첫째는 누진세율이 세계 최고 수준으로 높다는 점이다. 기초공제액을 제외한 과세표준이 1,000만 엔 이하인 제일 낮은 구간에서는 세율 10%, 5,000만 엔 이하 20%, 1억 엔 이하 30%, 2억 엔 이하 40%, 6억 엔 이하 50%, 6억 엔 초과는 55%까지 증가하는 구조다.¹³ 한마디로 상속받은 자산이 많을수록 세금을 더 많이 내야

13 国税庁, 「相続税の税率」, <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4155.htm> (최종검

한다. 둘째, 현금자산, 주식 등의 금융자산에 비해서 토지나 건물 같은 부동산에 대한 과세 평가가 상대적으로 낮다. 부동산에 대한 평가는 동일한 시장가치의 동산에 비해서 7~8할 정도로 과세를 낮게 평가하는데, 토지에 건물을 세워서 공동주택을 운영하는 경우에는 토지에 대한 평가가 더욱 낮아진다.¹⁴

이러한 두 가지 상속세 특징을 고려한 절세방법이 ‘상속대책’으로 널리 알려져 있는데, 금융자산을 상속하는 것보다 금융자산을 부동산에 투자해서 상속하면 세금을 많이 줄일 수 있다는 것이 핵심이다. 더욱이 토지에 건물을 세워서 아파트와 같은 공동주택을 운영하면 더 많은 세금을 감면받을 수 있는데, 이것이 상속세의 절세대책으로 이용되고 있다.¹⁵ 일본의 부동산 관련 세금 중에서 양도소득세나 고정자산세는 기본적으로 절세가 불가능하지만, 상속세는 자산소유자가 사망하기 전에 금융자산을 토지에 투자해서 상속하면 세금을 절약할 수 있다.

이로 인해 일본의 상속세제가 주택 임대차시장에 큰 영향을 미치고 있다는 주장이 제기되고 있다. 도시 근교에 양질의 주택이라고 보기 어려운 아파트가 많이 건설된 배경 중에는 이러한 절세대책의 일환으로 세워진 사례가 많은 것으로 알려져 있는데, 특히 농지를 전용해서 건설된 아파트가 임대차시장에 큰 영향을 미치고 있다.¹⁶ 동일한 경제적 가치를 가진 금융자산과 부동산이 과세평가에서는 이와 같은 차이를 보이기 때문에, 금융자산을 가진 사람이 택지보다 저렴한 농지를 구매하거나 자신의 농지를 택지로 전용해서 공동주택을 짓는 방법으로 절세를 하고 임대수입도 얻고 있다. 이러한 방법이 일본의 잡지, 신문, 온라인 매체 등을 통해서 세무사, 법무사,

색일: 2022. 10. 11.).

- 14 山崎福寿·中川雅之(2020)는 금융자산과 부동산으로 상속했을 때의 납세액을 각각 계산했는데, 토지의 평가에 따라 차이가 있으나, 금융자산으로 상속했을 때보다 토지로 상속했을 때 절세액이 유산 총액의 약 7.9~10.9% 정도 차이가 나는 것으로 추산했다. 자세한 세액 산출내역은 『経済学で考える 人口減少時代の住宅土地問題』, 東洋経済新報社, 2020, 202~203쪽 참조.
- 15 山崎福寿·中川雅之, 『経済学で考える 人口減少時代の住宅土地問題』, 200~201쪽.
- 16 山崎福寿·中川雅之, 『経済学で考える 人口減少時代の住宅土地問題』, 203쪽.

공인중개사 등이 ‘합법적’으로 상속세를 절감할 수 있는 ‘상속세대책’, ‘절세 대책’ 등의 키워드로 소개하고 있다. 특히 고도성장기에 자산을 축적한 고령의 자산가가 증가하고, 중산층의 실질소득이 장기간 증가하지 않으면서 ‘절세’에 대한 관심이 최근 더욱 증가한 것으로 생각된다.

일반 농지의 전용문제 외에도 생산녹지제도가 농가의 절세수단으로 악용되는 문제도 지적되고 있다. 예를 들어, 도시 근교의 농지를 소유하고 있는 농가가 해당 농지를 생산녹지로 지정받은 후 상속세와 고정자산세를 크게 감면받고 실제로는 농사를 짓지 않으면서 장기간 보유할 수 있다. 장기간 영농이 의무사항이긴 하지만 실질적으로 그것을 확인하는 체계가 유명 무실하기 때문에 세금부담 없이 보유하고 있다가 지가가 상승하는 시기에 매매, 택지로 전용·분양, 임대주택 건설 등의 방법을 통해 이익을 얻는 사례가 많은 것이다. 특히, 농가가 자신의 농지를 전용해서 아파트를 건설하는 경우, 토지를 매각하지 않아도 되므로 양도소득세가 없고, 대출받아서 아파트를 건설·관리할 경우에는 그 대출분은 상속과세 대상에서 공제가 된다. 더욱이 1999년 2월 이후 지속되고 있는 일본의 제로금리 정책으로 인해 대출에 대한 부담도 매우 적은 상황이다. 또한, 토지에 임대주택을 세웠기 때문에 토지에 대한 과세평가는 더욱 낮아지며, 임차권의 비율만큼 건물에 대한 과세평가도 낮아지는데, 보통 건물 가치의 3할 정도가 임차권의 가치로 감액된다.¹⁷

예컨대, 레오팔레스21(レオパレス21), 다이토켄타쿠(大東建託) 등 임대주택 관리 전문업체들이 민간의 토지를 30년간 임대해서 주택을 신축한 다음, 일반에게 재임대하는 이른바 ‘서브리스’(サブリース, sublease)로 운영하여 소유자에게 임대수입을 보장하는 방식이 유행하는 이유도 이와 관련이 있다. 이는 농가나 고령자가 부족한 수입이나 연금을 충당하면서 세금도 절감하는 방안으로 민간임대주택 붐을 일으키는 촉매제가 되었다. 다만 최근에는 과도한 서브리스 주택 확대가 부실시공이나 빈집 발생 및 임대료 하락을 소유자

17 山崎福寿·中川雅之, 『経済学で考える 人口減少時代の住宅土地問題』, 203~205쪽.

에게 떠넘기는 등의 문제도 일어나고 있다.¹⁸

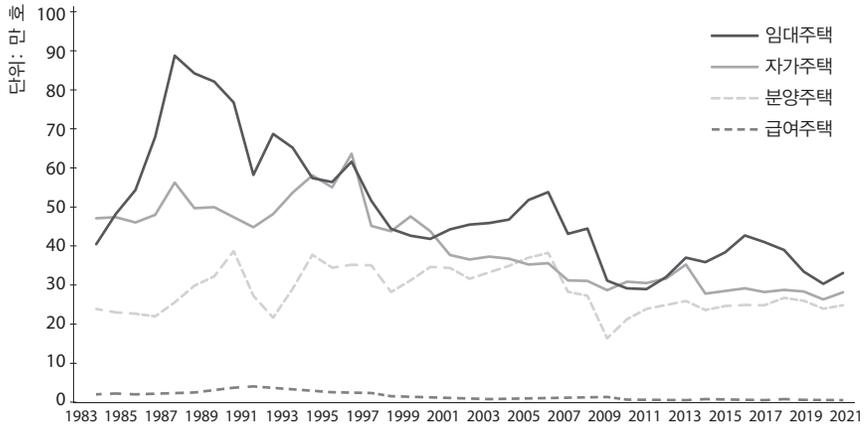
한편, 1974년에 제정된 「생산녹지법」(生産緑地法)에 따라 장기간 농사를 지은 농지에 대한 상속세는 납세유예제도가 적용되어 실질적으로 면제되고, 고정자산세도 농지과세가 적용되어 큰 폭으로 감액해 주는 제도가 시행되었다. 그러나 ‘위장농지’ 사례가 많이 적발되면서 불공평 세제라는 비판이 크게 일면서,¹⁹ 1991년에 「장기영농계속농지제도」(長期営農継続農地制度)가 폐지되었고, 이듬해 「생산녹지법」 개정으로 인해 지정 조건이 까다로웠던 생산녹지지구의 조건이 완화되면서 생산녹지로 지정받은 농지가 증가했다. 그러나 이 생산녹지제도가 2022년 3월에 종료되면서 기존의 생산녹지 혜택을 계속 받기 위해서는 ‘특정생산녹지’(特定生産緑地)로 새롭게 지정받아야 한다. 1992년 개정된 「생산녹지법」에 따라 지정일로부터 30년의 영농의 무가 끝나는 2022년에 일제히 생산녹지 지정 해제가 이루어지는데,²⁰ 자칫 많은 농지가 택지로 공급될 가능성이 우려되고 있다. 앞으로 농사를 계속 이어 갈 농민이라면 특정생산녹지로 다시 지정받으면 되지만, 농사를 이어 갈 후계자가 없는 고령의 농민은 앞으로 장기간 농사를 이어 가기 어려울 수 있으므로 이번 기회에 농지를 처분해서 이익을 얻고자 하는 사례가 속출할 수 있기 때문이다. 만약 이것이 현실화한다면 이미 상속세의 절세대책으로 일반 농지를 전환해서 신규주택을 공급하던 물량에다가 생산녹지의 택지 전환까지 가중되는 상황이 초래될 수 있고, 이로 인해 주택시장이 더욱 왜곡될 가능성도 존재한다.

이러한 농지전용을 수반하는 소위 ‘상속대책’은 주택시장의 수요를 고려한 계획적인 주택공급이 아니라 토지 소유자의 개인적인 사정이나 의사에 따라 택지를 개발하고 주택을 공급하는 방식이기 때문에 주택시장에 신규물량을 과도하게 공급하고 중고주택은 시장에서 잉여물건으로 취급받

18 김수현, 「일본에 빈집이 많은 이유와 시사점」, 『주택연구』 제29권 제1호, 2021, 140쪽.

19 發地喜久治, 『都市化地帯における農地制度に関する研究』, 酪農学園大学審査博士論文, 2008, 5~6쪽.

20 国土交通省, 「都市緑地法等の一部を改正する法律が施行されました」, https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000073.html(최종검색일: 2022. 9. 27.).



〈그림 3〉 일본의 이용관계별 주택착공 수(1983~2021)

출처: 국토교통성 「건축착공통계조사보고」(建築着工統計調査報告)의 통계자료를 바탕으로 필자 작성. https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/jouhouka/sosei_jouhouka_tk4_000002.html(최종검색일: 2022. 10. 6.).

는 상황을 심화시키고 있다. 〈그림 3〉의 이용관계별 주택착공 현황을 보면, 1997년 아시아 금융 위기 이후 자가주택의 착공 수는 꾸준히 감소하고 있지만, 1980년대 공급이 급증했던 임대주택을 비롯한 분양주택은 전체 신규 주택 중에서 여전히 큰 비중을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 애초에 전세가 주목적이었던 임대주택은 저렴한 자재를 사용해서 건축비를 최소화하여 지은 것이기 때문에 양질의 주택을 기대하기 어렵다. 또한 임대주택의 관리비용을 절감하기 위해 전문법인이 아니라 개인이 하는 경우도 많아서 관리상의 문제도 다수 발생하고 있다. 이로 인해 질이 낮은 임대주택이 대량 공급되었고, 이런 임대주택은 시장에서 외면받거나, 저렴한 자재로 건설된 주택이므로 노후화가 빠르게 진행되면서 결국 빈집을 양산하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

고정자산세나 상속세에서 건물이 없는 나대지보다 건물이 있는 토지에 세금을 감면해 주는 목적은 전후 복구 과정과 고도성장기에 민간의 주택 건설과 토지이용 활성화를 적극 유도하기 위해 세제상의 혜택을 제공했던 것이다. 이로 인해 고도성장기에 국가의 공공주택공급 부담을 완화하고 도시의 주택난을 해소하는 데 기여했고, 시가화구역 내의 농지를 택지로 전환하

도록 유도하기 위한 세제 정책도 도시화를 촉진하는 효과가 있었다. 그러나 인구감소와 저성장시대로 접어든 지금까지도 개발시대의 세제정책이나 부동산정책을 유지하는 것이 적절한가에 대해서는 근본적인 재검토가 필요하다. 주택 공급량을 적절히 관리하지 않은 채 증가하는 빈집문제를 해결하고자 하는 것은 제도적으로 모순적인 상황이기 때문이다. 또한, 이러한 주택의 과잉공급과 빈집의 양산은 부동산의 자산가치가 상실되는 원인 중 하나이며, 후술하겠지만 이는 특히 일본 지방에서 방치부동산을 발생시키는 근본적인 배경이다.

3. 소유자불명 토지의 발생 원인과 문제점

1) 토지소유권을 방치하는 이유: 상속미등기의 확산

일본의 ‘소유자불명 토지’는 소유자의 주소, 생사가 불분명한 토지를 말하는데, 이 문제가 일본 사회에서 본격적으로 공론화된 것은 요시하라 쇼코(吉原祥子)의 2017년 저서에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그녀는 일본의 토지제도가 가지고 있는 여러 문제로 인해 인구감소시대에 정부가 토지문제를 제대로 대응하지 못하고 있음을 지적하면서, 근본적으로 토지나 주택의 자산 가치가 상실되면서 발생하고 있는 소유자불명 토지문제를 직시할 필요가 있음을 역설하였다.

토지 소유자의 주소나 생사를 알 수 없는 가장 주된 이유는 부동산의 ‘상속미등기’ 때문이다. 일반적으로 토지나 건물의 소유자가 사망하면, 상속인이 상속등기를 해서 부동산등기부의 명의를 선대에서 자신으로 변경하는 절차를 통해 소유권을 취득하는 것이 통상적이다. 그러나 일본에서 상속등기가 의무사항이 아니기 때문에, 명의변경 여부나 언제 행정절차를 진행할 것인지 등은 전적으로 상속인의 판단에 달려 있다. 그 때문에 상속등기가 이루어지지 않는 경우, 등기부상 명의를 사망자로 그대로 남게 되고, 실제로는 상속인 중 누군가가 그 토지를 이용하거나 방치하게 된다. 그 후 시

간이 경과하여 또다시 세대교체가 이루어지면, 법정상속인은 기하급수적으로 증가하여 등기부정보와 실태는 더욱 불일치하게 되는 것이다.²¹ 근본적으로 상속을 통해서 형성된 자산의 귀속 관계를 등기라는 형태로 공시하는 것에 대해서 상속인이 그 필요성을 느끼지 못하는 것이 문제인데, 그 결과 개인이 소유하고 있는 토지를 수 대에 걸쳐서 상속에 따른 권리변동을 등기를 통해 공시하지 않는 사태가 발생하고 있다.²²

특히 지방에는 이미 수십 년 전에 사망한 사람의 명의로 된 부동산이 상당수 존재한다. 부동산 거래 계획이 없다면 서류상으로 등기이전하지 않고 선조의 명의를 그대로 유지해도 문제가 없기 때문이다. 상속받을 부동산의 자산적 가치가 매우 낮은 경우, 상속인 입장에서는 등기를 위해 소요되는 행정비용, 세금, 시간 등을 고려하면 등기하는 것이 오히려 금전적으로 손해이므로 명의변경에 매우 소극적²³일 수밖에 없고, 해당 부동산을 본인이 직접 이용하는 경우에도 미등기로 인한 문제가 전혀 없다. 1990년대 거품 경제 붕괴 이후 부동산 가치는 지속적으로 하락했으며, 특히 임야나 농지의 경우 유지관리비용이 많이 들고, 명의이전에 따른 세금까지 고려하면 등기를 하는 것이 오히려 손해라고 판단하는 것이다. 후술하겠지만, 오히려 미등기로 인해 세금도 회피할 수 있기 때문에 의무사항도 아닌 부동산등기의 필요성이 크지 않은 상황이다. 지방의 어떤 지자체에서는 토지건물 소유자 중에서 사망한 경우, 1년간 상속등기가 이루어지는 비율이 약 2%에 불과한 경우도 있다.²⁴

경기침체가 장기화하고 인구감소, 고령화, 저출산 등의 인구변화로 인해 토지 수요가 감소하고 부동산 가치가 하락하는 상황에서는 토지이용의 선택지 자체가 줄어들 수밖에 없다. 특히, 지방의 경우 인구감소 등 구조적

21 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 中公新書, 2017, 9~10쪽.

22 山野目章夫, 『ストーリーに学ぶ所有者不明土地の論点』, 商事法務, 2018, 82~83쪽.

23 이호상, 「지방 중소도시의 유료주차장 확산과 중심시가지의 공동화: 가가와현(香川県) 다카마쓰시(高松市)를 사례로」, 『한국도시지리학회지』 제22권 제1호, 2019, 88쪽.

24 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 24~25쪽.

인 요인 등에 의해서 토지나 건물의 자산가치가 상실되어 그대로 방치되는 부동산이 증가하고 있는데, 지가의 하락이 장기간 지속되면서 ‘부동산은 자산’이라는 인식이 붕괴하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 상속받은 토지나 건물의 경제적 가치를 기대하기 어렵고 각종 세금이나 관리비용만 발생하는 부담스러운 부동산이라면, 굳이 등기이전을 해서 스스로 세금이나 관리 부담을 떠안을 사람은 많지 않을 것이다.

소유자불명 토지의 전국적인 실태를 파악할 수 있는 통계자료는 없고, 국토교통성이나 법무성 등 정부부처에서 각기 표본조사를 실시한 것이 전부다. 국토교통성이 2016년도에 실시한 표본조사의 확대추계결과에 따르면, 전국의 소유자불명 토지는 20.3%에 달하며, 지목별로는 택지 14.0%, 농지 18.5%, 임야 25.7%로 추산되었다. 소유자불명 토지로 추정되는 면적은 약 410만 ha에 달했는데, 이는 규슈 면적 368만 ha보다도 넓은 면적이며,²⁵ 우리나라 총면적의 약 40%에 해당하는 규모다. 2016년도에 지적조사를 실시한 1,130개 지구(563개 시구정촌) 62만 2,608필지의 토지 중에서, 부동산등기부에서 소유자 소재를 확인할 수 없는 토지는 20.1%였으며, 그중 상속에 따른 소유권 이전 등기가 안 된 사례의 비율이 66.7%, 주소 변경의 미등기가 32.4%로 나타났다. 이 조사에서 최종적으로 소유자불명 토지로 판단된 사례는 전체 조사대상의 0.41%에 불과했다.²⁶ 즉, 0.41%를 제외한 나머지 소유자 소재를 확인할 수 없는 토지는 다른 행정자료를 이용하면 확인할 수 있다는 의미인데, 문제는 각 소유자를 파악하기 위해서는 여러 정부기관이 ‘수작업’으로 조사를 해야 하는 상황이기 때문에 큰 비용과 시간이 소요된다. 여하튼 일본 정부는 실제로 소유자를 파악할 수 없는 토지는 소수에 불과하다고 판단하고 있으며, 소유자불명 토지에서 ‘불명’의 의미는 등기부 등의 공적 정보를 조회했을 때 소유자가 ‘즉시’ 판명되지 않는 토지가 대부

25 国土交通省, 「所有者不明土地の実態把握の状況について」, <https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 5.).

26 国土交通省, 「土地白書 平成30年版」, 2018, 114쪽, <https://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>(최종검색일: 2022. 9. 7.).

분이라고 이해해야 한다는 견해도 있다. 이 관점에서 보자면, 소유자불명 토지라는 명칭보다는 ‘소유권방치 토지’라는 표현이 더 적절할지도 모르겠다.

한편, 상속등기가 수십 년 이상 방치된 사례가 적지 않은데, 필자가 인터뷰했던 지방의 국세청 관계자에 따르면, 장기간 고정자산세가 체납된 부동산 중에는 메이지 시대에 살았던 사람 명의의 부동산도 상당수 포함되어 있다고 한다. 실제로 법무성이 전국 10개 지구(조사대상: 11만 8,346개 소유권)에서 실시한 2017년 조사에 따르면, 대도시에서는 등기 후 50년 이상 경과한 토지가 6.6%, 70년 이상 1.1%, 90년 이상 0.4%였으나, 중소도시 및 중산간지역에서는 50년 이상 경과한 토지가 26.6%, 70년 이상 12.0%, 90년 이상²⁷이 7.0%에 달했다.²⁸ 부동산의 자산가치가 높은 수도권이나 대도시에서는 등기수속을 통해 자신의 권리를 법적으로 보장받는 절차를 진행하는 것이 당연한 일이지만, 부동산의 가치가 상실된 지역에서는 ‘부동산 소유권방치’ 상황이 벌어지고 있는 것이다. 더욱이 등기부상 복수의 명의로 된 공유지이면서 ‘누구 외 몇 명’이라는 방식으로 공동소유자의 이름이 기재되어 있지 않은 경우나 다이쇼(大正) 시대에 설정된 몇십 엔 상당의 저당권에 대해 말소등기를 하지 않아 권리이전이 불가능한 토지 등 권리관계의 조정이 더욱 난항을 겪는 사례도 많다.²⁹

등기가 의무사항이 아니라는 이유 외에 소유자들이 등기를 기피하는 또 다른 이유가 있는데, 등기를 하지 않으면 ‘고정자산세를 회피’할 수 있기 때문이다. 이 문제는 일본 정부가 소유자불명 토지문제가 공론화된 지 얼마 되지 않은 시점에 비교적 신속히 입법조치를 단행한 배경 중 하나라고 볼 수 있다. 즉, 국가 입장에서는 소유자불명 토지가 새로운 탈세수단으로 악용되는 것을 더 이상 방치할 수 없다고 판단한 것이다. 앞서 소개한 국세청

27 조사시점을 기준으로 등기한 지 90년 이상 된 토지는 다이쇼 또는 메이지 시대에 등기된 토지임.

28 法務省 法制審議會 民法・不動産登記法部会, 「民法・不動産登記法の改正に当たっての検討課題」, <https://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 14.).

29 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 20쪽.

관계자가 2018년 필자와의 인터뷰 조사에서 “등기부상 소유자가 사망한 부모나 조부모 명의인 경우, 그 자식이 세금을 납부하지 않아도 된다는 제도의 허점이 공공연하게 알려지면서 이를 악용하는 사례가 많아지고 있다. 이 때문에 세금 징수에 많은 애로사항이 있으며, 장기간 미납한 세금을 감면해 주거나 면제해 주는 식의 유인책 등을 시행했으나, 특히 지방의 경우 별다른 효과가 없는 실정이다.”라고 밝힌 바 있다.³⁰

일본 지방세법 제343조 제1항에 따르면, 고정자산세의 납부의무자는 고정자산의 소유자라고 규정하고 있으며, 여기서 ‘소유자’란 토지 또는 가옥을 등기부나 토지보충과세대장(土地補充課税台帳) 또는 가옥보충과세대장(家屋補充課税台帳)에 소유자로서 등기 또는 등록된 자를 말한다(지방세법 제343조 제2항 제1문). 이를 ‘대장과세주의’ 또는 ‘등기명의인과세원칙’이라고 하는데, 세금의 부과기일 당시에 등기부상 소유자로서 등기되어 있는 자가 납세의무자다.³¹ 소유자가 사망한 후에 등기이전을 하지 않은 경우에는 사망자에게 과세가 되는 소위 ‘사망자과세’가 발생하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2020년에 세제 개정을 통해 등기명의인이 부과기일 전에 사망하거나 재해 등으로 인해 소유자가 불명인 경우에는 해당 토지나 주택을 실소유하고 있거나 사용하고 있는 자에게 세금을 부과할 수 있도록 변경되었다.

이런 일들이 가능한 이유 중 하나는 일본 정부와 지자체의 토지정보관리 체계가 미흡하기 때문이다. 요시하라가 지적한 일본 토지제도의 근본적인 문제점 중의 하나가 토지의 소유, 이용을 행정이 정확히 파악하지 못하고 있고, 일본에는 토지의 소유·이용실태를 파악하는 정보기반 자체가 미비하다는 점이다.³² 일본은 현재 토지에 대한 기본정보는 부동산등기부 외

30 이호상, 「지방 중소도시의 유향주차장 확산과 중심시가지의 공동화: 가가와현(香川県) 다카마쓰시(高松市)를 사례로」, 88쪽.
 31 渊圭吾, 「所有者不明土地·手続保障·固定資産税」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022, 47쪽.
 32 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 1~3쪽.

에도 고정자산과세대장, 국토이용계획법에 따른 매매신고, 농지대장 등이 목적별로 작성·관리되고 있고, 각 대장의 소관은 각각 법무성, 총무성, 국토교통성, 농림수산성으로 나뉘어 있다. 그러나 대장의 내용이나 정확도가 각기 다르며, 토지의 소유·이용에 관한 정보를 총괄적으로 공동관리하는 시스템도 구축되어 있지 않다.

그중에서 토지의 권리관계를 파악할 수 있는 것이 부동산등기부인데, 등기가 의무가 아니라 임의로 이루어지다 보니 내용의 정확도가 많이 떨어진다. 원래 부동산등기제도란 권리의 보전과 거래의 안전을 확보하기 위함이지, 행정이 토지소유자 정보를 파악하기 위한 제도는 아니다.³³ 즉, 개인의 토지소유권을 ‘보호’하는 법제도는 구축되어 있으나, 개인이 소유권을 ‘방치’하고 그로 인해 문제가 발생할 경우에 대응할 수 있는 법제도가 마련되어 있지 않은 것이다. 현재의 토지제도는 메이지 근대국가성립 시에 확립되었고, 전후 경제개발시대에 수정·보완되어 온 것이다. 다시 말해서 지가 상승이나 난개발 등 ‘과잉이용’에 대한 대응이 중심이었고, 과소화나 토지 저·미이용에 대응하는 제도는 아니었다. 토지소유자 불명 문제는 이러한 사회 변화와 현행제도의 사각지대가 확대되어 온 문제라고 볼 수 있다.

요컨대, 지방에서 부동산의 소유권이 방치되는 직접적인 원인은 고령화가 아니라 등기제도, 상속제도 등 관련 법제도의 미비와 부동산의 자산가치 상실이라고 할 수 있다. 고령자 사망 후 빈집이나 상속이 일어나는 것은 자연스러운 일이다. 문제는 사후에 남겨진 부동산이 상속인에게 경제적으로 이득이 되지 않기 때문에 남겨진 부동산이 재이용되지 않고 방치되고 있는 상황이 발생하고 있다. 이 과정에서 제도적 허점을 이용하여 탈세의 수단으로 악용하고 있고 지역에 부정적인 영향을 미치고 있다.

2) 소유자불명 토지의 문제점

전술한 빈집문제를 해결하는 데 있어 가장 어려운 점 중의 하나가 토지와

33 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 31~32쪽.

주택의 소유자가 다른 경우인데, 이때 둘 중 어느 한쪽의 소유자가 특정되지 않으면 빈집의 철거나 재개발은 불가능하다.³⁴ 일본사법서사회연합회의 사법서사총합연구소(司法書士総合研究所)에서 2014년 218개 지자체를 대상으로 조사한 결과에 따르면, 빈집 및 공터 문제가 해결되지 않는 이유로 85%(134개 지자체)가 ‘소유자 특정 곤란’을 꼽았다. 노후위험도가 높은 빈집 일수록 수신인 불명이나 미송부의 비율이 높았고, 상속되지 않은 채 소유권이 특정되지 않는 빈집이 방치되는 사례가 많았다.³⁵

소유자불명 토지는 1990년대 초에 농촌이나 산촌을 중심으로 과소화, 상속 증대로 인해 상속인을 파악하지 못하거나 사망자 명의의 농지가 문제시되었다. 사실, 농림업 관계자들에게는 소유자불명 토지가 새로운 문제는 아니었다. 최근 들어 진재부흥이나 빈집대책을 추진하는 과정에서 토지소유자 불명 사례가 다수 확인되었고, 도시지역에서도 공공사업의 장애요인으로 지목되면서 표면화되었다. 소유자불명 토지로 인해 재해복구, 경작 방기(放棄) 토지의 해소, 빈집대책 등의 공공사업을 추진할 때 토지 소유자를 파악하는 데 많은 시간이 소요되는 등 사업추진에 지장을 초래하는 사례가 다수 나타났다.³⁶

소유자불명 토지는 실소유자를 파악할 수 있느냐 없느냐의 문제보다는 그로 인해 관리가 되지 않은 채 방치되는 부동산이 증가하면서 지역의 토지를 개발·관리·이용하는 데 장애요인이 된다는 점이 가장 큰 문제라고 볼 수 있다. 지역사회에서 소유자불명 토지를 인지하게 되는 계기는 소유권이라는 법적 ‘관리의 방치’가 아니라 토지가 관리되지 않고 황폐해지는 현상이 나타나는 물리적 ‘관리의 방치’로 인해 이웃 주민들에게 위생, 환경, 방재 등의 생활환경에 악영향을 주면서 문제를 인지하게 된다. 나아가서는 지

34 최근 관련 법률 개정을 통해 지자체가 행정대집행을 통해서 철거할 수 있도록 법적 근거는 마련하였으나, 실제 집행률은 매우 저조하다. 그 이유는 빈집 철거의 비용부담 문제인데, 이를 지자체가 세금으로 전액 부담하는 것에 대한 비판의견도 강하고, 지자체가 사후 구상권을 청구할 수 있으나 소유자 파악이 어려운 상황에서 실효성이 낮아 빈집 철거에 소극적이다.

35 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 8쪽.

36 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 2~3, 19쪽.

역의 새로운 토지이용 기회마저 잃어버리게 하는 문제도 낳고 있다. 소유자 불명 토지가 최근 지역에서 문제가 되는 이유를 살펴보면, 전술한 법제도적 측면 외에도 상속인의 거주지와 토지의 소재지가 불일치하면서 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

국토교통성이 2019년에 실시한 ‘빈집 대책에 관한 실태파악조사’에서 관리가 안 되고 방치된 토지가 발생하는 이유에 대해서 시정촌 담당자를 대상으로 설문조사 한 결과를 보면, 가장 많은 이유가 ‘공터 소유자가 타지 거주 등의 이유로 관리 방치상태를 인식할 수 없기 때문’(43.5%)이었다. 절반에 가까운 응답자가 소유자가 다른 지역에 살고 있어서 토지의 관리상태를 인지하지 못하고 있는 상황을 원인으로 생각하고 있었다. 시정촌의 인구 규모별로 보면, 인구규모가 작은 지자체일수록 소유자의 타지 거주로 인해 토지 관리가 되지 않는다고 응답했다. 두 번째로 ‘공터 소유자가 관리 방치 상태에 대한 개선 의식이 희박하기 때문’이 33.4%였다.³⁷ 국토교통성이 같은 해에 이용되지 않는 토지의 소유자들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 토지를 관리하지 않는 이유로 가장 많이 응답한 것이 ‘먼 곳에 살고 있어서 일부러 가는 것이 부담스럽기 때문’이 41.7%로 가장 많았고, 그다음으로 ‘풀베기 등 관리작업에 신체적으로 부담을 느끼기 때문’(13.8%), ‘세금 및 관리비용이 경제적으로 부담되기 때문’(7.9%) 순으로 조사되었다.³⁸

전술한 상속미등기가 지방에서는 이미 메이지 시대부터 오랫동안 관행처럼 내려왔는데, 최근에서야 지역문제로 인식되기 시작한 이유가 바로 상속인과 미등기토지의 소재지가 불일치하면서 더욱 표면화된 것이라고 판단된다. 과거에는 미등기토지를 상속인이 직접 이용하면서 관리하는 경우가 대부분이었으므로 법적인 등기이행 여부와 상관없이 타인이 보기에는 아무런 문제가 없는 토지로 인식되었고, 해당 토지에 대한 부동산 거래가 발생하지 않는 한 어느 누구도 해당 토지의 등기 여부에 관심도 없었다. 그런데

37 国土交通省, 「土地白書 令和2年版」, 2020, 85쪽, <https://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>(최종검색일: 2022. 9. 7.).

38 国土交通省, 「土地白書 令和2年版」, 89쪽.

고도성장기를 거치면서 지방의 젊은이가 수도권과 대도시로 떠나고, 이제 그들이 피상속인 또는 상속인이 되면서 고향의 토지를 처분 또는 관리해야 하는 상황이 된 것이다. 해당 토지가 경제적 가치가 높은 물건이라면 매도를 하면 간단히 해결할 수 있겠지만, 어느 누구도 매수할 의사가 없는 소위 ‘100엔 주택’, ‘1엔 토지’라면 세금과 관리 부담만 떠안아야 하는 애물단지인 것이다. 결국 ‘권리의 방치’가 ‘관리의 방치’로 이어지고, 자산가치를 상실한 토지의 상속이 증가하면서 해당 토지만의 문제가 아니라 지역의 문제로 확대되고 있다. 소유자불명 토지문제의 본질은 인구감소, 고령화와 같은 시대적 변화에 일본의 토지 관련 법제도가 대응하지 못하고 있는 것이며, 토지의 ‘관리 방치’와 ‘권리 방치’는 이러한 시대변화에 법제도가 따라가지 못하면서 나타나는 현상이라고 할 수 있다.³⁹

한편, 소유자불명 토지는 다양한 주체에 영향을 미치고 있는데, 그것을 정리한 것이 <표 1>이다. 토지 소유자도 경우에 따라서는 토지의 이용, 관리, 처분 등에 어려움을 겪을 수 있으며, 관리되지 않고 방치된 토지로 인해 생활환경에 직접적인 영향을 받는 지역주민은 인근에 방치부동산이 증가할 수록 자신의 부동산 가치도 저평가되는 피해를 입을 수 있다. 또한 다수의 방치부동산은 해당 토지만 황폐화하거나 관리 문제가 발생하는 것이 아니라 지역의 토지이용에도 부정적인 영향을 미치면서 지역 차원의 문제로 확대될 수 있다. 새로운 공공사업이나 민간사업의 추진을 위한 후보지 선정이나 토지 매입 단계에서 방치부동산이 다수 존재하면 해당 지역의 개발계획 결정에 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크며, 결국 미래의 성장 기회마저 상실하게 되고 그로 인해 지역 전체의 토지 자산가치와 개발가능성이 더욱 저하되는 악순환을 초래할 수 있다.

행정기관의 업무나 공공사업에도 큰 영향을 미치고 있는데, 특히 세무당국의 고정자산세제도 및 그 운영에 큰 어려움을 겪고 있다. 시정촌이 고정자산세의 납세의무자가 사망 사실을 파악하지 못하면서 비롯되는 문제인

39 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 47쪽.

〈표 1〉 소유자불명 토지의 문제점

구분	문제점
토지소유자	① 소유권자 중 다수의 불명자가 존재할 경우, 의사결정이 어렵고 토지의 이용·관리·처분을 할 수 없음. ② 토지의 소재, 경계, 소유관계 등이 불명확한 경우, 토지의 이용·관리·처분을 할 수 없음.
지역주민, 토지이용 희망자	① 위생, 환경, 방재 등의 생활환경에 악영향을 주고, 새로운 토지이용 기회 제약 ② 소유자 및 소재 불명으로 소유자에게 연락할 수 없고, 소유자 확인에 많은 노력과 비용 발생
미래세대	① 장기적인 인구감소에 따라 국토 곳곳에 소유자불명 토지가 축적되어 국토 이용과 경제발전의 큰 저해 요인이 될 우려 ② 어떠한 방식으로든 이용·관리가 어려운 경우에는 실질적인 국토의 상실을 초래
행정기관	① 공공사업, 방재·재해 부흥사업 등을 추진할 때 소유자 확인이나 조정애 많은 노력과 비용 발생 ② 민집·공터, 경작포기지, 산림관리부실 등의 문제가 발생하고, 그 해결에 많은 노력과 비용 발생 ③ 도시계획 등의 토지이용계획, 국토관리, 세무당국 등의 업무수행에 많은 지장 초래
지역	① 토지의 황폐화, 노후건물 방치 등으로 인한 주변 지역에 미치는 외부불경제 ② 토지이용의 비효율성 ③ 지역재생, 재개발, 도로개설, 공공시설 신축, 재해복구 등 지구·지역 단위의 개발행위에 장애

주: 丹上健, 「所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(総論)」, 『Urban Study』 第67号, 2018, 35쪽의 내용을 토대로 필자가 가필·수정함.

데, 사망자가 거주하던 지자체와 부동산 소재 지자체가 동일한 경우에는 호적법, 주민기본대장법 및 상속세법에 의거 사망 사실 파악이 가능하다. 그러나, 지자체가 상이한 경우에는 소유자의 사망 사실을 인지하지 못해 사망자에게 세금을 부과하는 이른바 사망자과세가 발생하게 된다. 또한 고정자산세가 체납된 상태에서 납세의무자가 사망하고 상속등기도 안 했다면, 지자체에서는 미상속 여부를 확인하기 위해 가정법원의 결정을 기다려야 한다. 더욱 문제는 상속인이 여러 명인데 일부 상속인의 소재가 파악되지 않는다면, 그 상속인이 내야 할 체납액을 청구할 방법이 없다. 또 다른 문제는 상속인이 외국에 체류하고 있는 경우에 세금을 부과·징수하는 데 많은 어려움이 있다.⁴⁰

인구감소와 세계 최고 수준의 고령화가 진행되고 있는 일본에서 토지제도는 큰 기로에 놓여 있다고 볼 수 있는데, 거품경제 당시와는 정반대의 상황이라고 할 수 있다. 거품경제 당시에는 폭등하는 부동산 가격을 적시에 적절히 대응하지 못하면서 장기침체로 이어졌다면, 초고령사회 일본은 자산가치를 상실한 부동산이 방치되면서 시가지의 공동화와 지역경제 침체를 심화시키고 이것이 부동산 수요를 다시 감소시키는 악순환이 반복되면서 만성적인 저성장 사회로 고착화할 수도 있다.

4. 방치부동산 관련 법제도의 정비와 쟁점

일본의 토지정책은 각 시대의 사회경제적 배경에 따라 변화해 왔는데, 1980년대 후반부터 거품경제 시기에는 급격한 지가상승을 억제하고 합리적인 토지이용을 유도하는 것이 시대적 과제였다. 그러한 배경에서 1989년(헤이세이 1) 「토지기본법」이 제정되었으며, 토지에 관한 기본이념이나 국가·지방공공단체의 책무가 규정되어 투기적 거래를 억제하는 동시에 토지의 적절한 이용 및 계획이 제시되었다. 이후 거품 붕괴로 지가가 크게 떨어지면서 부실채권 관련 토지를 비롯한 저·미이용 토지의 유효 활용 등이 사회적 과제로 부각되면서 토지정책은 지가급등 억제에서 토지의 유효 이용을 장려하는 방향으로 전환되었다. 그런데 인구감소와 고령화가 심화하면서 토지 수요가 감소하고 소유자불명이거나 소유자의 소재가 불명인 토지, 관리가 되지 않는 토지 등 토지의 과소이용이나 방치로 인해 발생하는 문제가 최근 일본 사회의 새로운 과제로 대두되었다. 이에 대응하기 위해 2020년(레이와 2)에 「토지기본법」이 개정되었는데, 일본의 연호가 바뀌는 시기마다 토지법이 제·개정된 사실은 시대의 변화를 상징적으로 보여 주는 단면이라고 볼 수 있다. 토지제도 개혁은 토지 그 자체뿐만 아니라 ‘시대의 전환’

40 測圭吾, 「所有者不明土地・手続保障・固定資産税」, 53~55쪽.

과도 관련되어 있기 때문이다.⁴¹

방치부동산은 주변 지역에 다양한 외부불경제를 초래하고 공공사업이나 민간의 경제활동에 지장을 초래하는 등 이에 대한 대책 수립이 요구되었다. 이로 인해 일본 정부는 2014년 「빈집대책법」 제정을 비롯해서 2018년 내각관방장관이 주재하는 ‘소유자불명 토지 등 대책 추진을 위한 관계 장관회의’를 출범시켜 범부처 차원의 대응과 함께 같은 해에 「소유자불명토지법」도 제정했다.⁴² 또한, 「경제·재정 운영 및 개혁의 기본방침(骨太の方針) 2018」에서는 ‘인구감소 시대에 대응한 제도 등의 근본 재검토로 소유자불명 토지 등에 대해 기본방침 등을 토대로 대책을 추진한다.’라고 각의에서 결정되었다.⁴³ 이를 통해 상속등기의 의무화 등을 포함해 상속을 등기에 반영시키기 위한 제도, 등기부와 호적 등의 연계를 통한 소유자 정보를 원활히 파악하는 제도, 토지를 처분하기 위한 제도 등 필요한 제도 정비를 추진했다.⁴⁴ 이후 2020년에는 약 30년 만에 「토지기본법」 일부가 개정되었는데, 토지에 관한 기본이념으로서 토지의 적정한 ‘관리’에 관한 토지 소유자 등의 ‘책임’이 규정되었고, 소유자불명 토지의 원활한 이용 및 관리 확보에 관한 규정이 추가되었다. 개정 이전의 토지기본법은 경제성장과 도시개발이 활발하던 시대적 배경으로 인해 무분별한 토지이용을 어떻게 ‘규제’할 것인가가 법의 주요 내용이었다면, 개정된 토지법은 토지의 ‘관리’와 소유자의 ‘책임’과 ‘부담’을 강조하고 있다. 소유자불명 토지나 빈집, 공터 등은 결과적으로 ‘개인이 책임을 방임’함으로써 발생하고 있다는 인식이 깔려 있는 것이다.

더불어 2021년에는 소유자불명 토지의 발생 예방·이용의 원활화를 목

41 五十嵐敬喜, 『土地は誰のものか: 人口減少時代の所有と利用』, 岩波新書, 2022, 2쪽.

42 国土交通省, 「土地白書 令和4年版」, 2022, 47쪽, <https://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>(최종검색일: 2022. 9. 7.).

43 丹上健, 「所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(総論)」, 『Urban Study』 第67号, 2018, 28~29쪽.

44 法務省 法制審議会 民法・不動産登記法部会, 「民法・不動産登記法の改正に当たっての検討課題」, <https://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 14.).

적으로 「민법·부동산등기법」이 개정되었다. 상속등기 등의 신청을 의무화한 것 외에 상속 등에 의해 토지소유권을 취득한 자가 일정한 요건하에 그 토지의 소유권을 국고에 귀속시킬 수 있는 「상속토지국고귀속법」(2021)도 제정되었다. 또한 소유자불명 토지나 관리부실 토지에 대해 이해관계인의 청구에 따라 법원이 관리인을 선임해 관리를 명할 수 있는 「소유자불명 토지 관리제도 및 관리부실 토지 관리제도」도 수립되었다. 이처럼 인구감소, 저출산, 고령화가 진행되는 가운데 소유자불명 토지라는 새로운 과제에 대해 일본 정부 차원에서 일련의 대응이 추진되었다.

그런데 토지이용을 저해하는 방치부동산 문제에 대응하기 위해 일본 정부가 제정한 법제도와 관련해서 그 실효성에 대해 의구심을 제기하거나 관련 법규정의 개정내용이 그 목적과 불일치한 측면이 있어 소유자불명 토지 문제를 해결하기에는 법리적으로 한계가 있다⁴⁵는 의견이 제기되고 있다. 몇 가지 사례를 살펴보면, 「소유자불명토지법」에 근거해 시행되는 「지역복리증진사업 및 토지수용법의 특례」(이하, 지역복리증진사업)는 소유자불명 토지 중에서 현재 건축물이 없고, 업무용 등의 특별한 용도로 사용되지 않는 소유자불명 토지를 ‘지역주민 등 공동의 복지 또는 편의 증진을 위하여 추진하는 사업에 사용’할 수 있도록 규정한 제도다. 그러나 지역복리증진사업 등의 대상이 되는 토지가 원칙적으로 건축물이 없는 것으로 한정된 점, 사업의 범위가 한정적이고 대규모 자연재해가 빈발하는 추세에 대응하기에는 불충분한 점, 사업기간이 짧은 점, 사업계획서 등의 공람기간이 긴 점 등이 과제로 지적되고 있다.⁴⁶

무엇보다도 소유권을 가진 자에게 토지의 이용을 강제할 수 있는 것인가 또는 공공성이라는 명분으로 토지소유권을 제한할 수 있는가에 관한 법리적 논쟁이 가장 치열하게 일어나고 있다. 어느 정도 제한이 필요하다는 입장은 ‘지역주민 공동의 복리’를 위한 ‘공공성’의 측면에서 그 불가피성을

45 伊藤英寿, 「区分所有法の改正と財産権の保障: 建替え決議制度の違憲審査について」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022, 10~11쪽.

46 国土交通省, 「土地白書 令和4年版」, 33쪽.

주장하고 있는데 반해, 반대 입장에서는 근본적으로 토지를 소유한 자는 토지를 이용할 ‘책임’만 있는 것이 아니라 ‘토지를 이용하지 않을 자유’, ‘토지 소유권을 행사하지 않을 자유’도 함께 존재하며, 토지소유권은 본질적으로 토지를 개발하든 방치하든 그것은 개인의 ‘자유’⁴⁷라는 반론을 제기하고 있다. 또한 인구감소시대에 지역의 지속가능성을 유지하기 위해서 어느 정도의 토지이용과 관리를 요구할 것인지는 주관적인 판단의 여지가 다분하고, 주민 간의 합의형성을 위해 어떠한 절차에 따라 공공성과 사업의 절차적 정당성을 확보할 것인가도 중요한 쟁점 중 하나다.⁴⁸ 즉, 공공의 복리를 앞세워 개인의 소유권과 그 소유권을 행사할 자유를 침해하는 것은 헌법에 어긋나는 일이라고 주장하고 있다.

이러한 토지소유권의 자유는 메이지유신 이후 메이지 헌법 및 민법 제정에 의해 확정된 개념으로 ‘근대적 토지소유권’이라고 부르기도 한다.⁴⁹ 근대적 토지소유권에 기반하여 국토개발시대에는 토지 소유자들이 적극적으로 토지를 이용하도록 유도하는 토지정책과 세제정책을 펼쳐 왔는데, 저성장 및 인구감소시대에 접어들면서 ‘토지의 자산가치가 상실’되는 현실과 기존 법제도와 모순이 방치부동산을 통해서 드러나고 있는 것이다. 사회의 구조적 변동으로 인해 토지에 대한 권리 및 책무, 토지이용의 공공성 및 합리성, 토지의 자산적 가치 등 일본의 근대화 과정에서 확립된 토지제도 전반에 대한 근본적인 재정립이 요구되는 상황이라고 할 수 있다.

그리고, 지방을 중심으로 부동산이 방치된 ‘경위’는 다양하게 나타나고 있는데, 가장 전형적인 사례가 부동산 상속 후 ‘의도적으로’ 미등기하는 것이다. 그러나 해외 체류 등의 이유로 상속 사실을 인지하지 못하는 등의 이유로 권리자의 의사와 관계없이 ‘방치’ 상태가 되는 경우도 적지 않다.⁵⁰ 그

47 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022, 179쪽.

48 平良小百合, 「土地所有権と憲法: 土地基本法の制定・改正論議から考える」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022, 79~80쪽.

49 五十嵐敬喜, 『土地は誰のものか: 人口減少時代の所有と利用』, 3쪽.

50 尾崎一郎, 「放置不動産と人格的価値」, 107쪽.

때문에 법리적으로 ‘방치’의 표현을 재검토해야 한다는 의견도 있다. 즉, 등기를 하지 않은 것만으로 소유권을 방치한 것이라고 규정하는 것이 타당한 것인가에 대한 이의제기인데, 서류상 등기가 안 되었을 뿐 실제로는 해당 부동산이 실소유자에 의해 잘 관리·활용되고 있고, 지역사회에 미치는 악영향도 전혀 없는데, 단지 행정적으로 미흡함이 있다 하여 그것을 방치된 부동산으로 보는 것이 적절한가. 또한 법적으로 상속등기를 했으나 개인사정으로 다른 지역으로 이사를 해서 등기부상 주소와 일치하지 않아 행정에서 소유자와 연락이 되지 않는 것까지 개인이 책임을 다하지 않은 ‘방치 행위’로 보는 것이 타당한 것인가라는 반론도 있다. 국가가 책무를 다하지 못한 것에 대한 반성이나 대책은 미흡한데, 방치부동산 발생의 책임을 ‘의무사항도 아니었던’ 등기를 하지 않은 국민, 합법적인 ‘상속대책’을 실행한 국민, ‘매매수요도 없는 토지’를 제대로 관리·이용하지 않은 국민 등 모든 원인을 ‘국민의 책임’으로 전가하고 이에 대한 규제법안만을 제시하는 국가의 태도에 대한 비판이라고 볼 수 있다.

예를 들어, 「부동산등기법」 일부 개정(2021)에는 소유자불명 토지 등의 ‘발생 예방’의 관점에서, 그 주요 발생 원인으로 지목되고 있는 상속미등기 또는 주소 등의 변경미등기에 대응하기 위해, 지금까지 임의사항이었던 상속등기나 주소 등의 변경등기를 의무화하는 동시에, 그러한 등기의무의 실효성을 확보하기 위한 기반 정비방안을 도입하는 등의 내용이 포함되어 있다. 구체적으로는 우선 상속등기의 관계에서는 상속으로 부동산의 소유권을 취득한 상속인에 대해 그 취득 등을 안 날로부터 3년 이내에 상속등기 신청을 의무화하고, 정당한 사유 없이 신청을 늦게 했을 때는 과태료 처분을 하도록 했다. 이러한 제도개선과 함께 등기절차의 비용부담을 경감하고 상속등기를 촉진하기 위해 2018년도부터 일정한 상속등기와 관련된 등록면허세의 면세조치가 마련되었으며, 2021년도에는 그 적용기한이 3년 연장되고 적용 대상이 되는 상속등기의 범위가 확충되었다.⁵¹ 등기의무화는 어

51 国土交通省, 「土地白書 令和4年版」, 31~32쪽.

떨 수 없는 조치라고 볼 수 있으나, 문제는 수십 년을 ‘등기’에 대해서 생각하지 않던 지방 토지의 소유자에게 2024년까지 ‘개인비용’으로 등기하지 않으면 과태료 처분을 하겠다는 국가의 방침에 대해서 사회적 합의가 충분히 이루어졌는가에 대해 의문이 든다. ‘과태료’ 처분이 두려워서 등기를 하면 ‘세금’을 내야 하는데, 미등기의 근본적인 이유가 경제적 가치가 없어서 등기를 안한 것인데, 수요가 거의 없는 지방의 부동산을 상속받으면 이제 과태료와 세금 중에서 선택을 해야 하는 상황이 된 것이다. 경제적 상황이 여의치 않은 소유자는 2024년까지 어떠한 방식이든 부동산을 처분해야 하는 처지에 놓여 있다.

이처럼 상속으로 인해 원치 않는 토지를 취득한 소유자의 부담이 커지면서 이를 포기하려는 사람이 증가하고 있는 것이 소유자불명 토지를 발생시키고, 토지 관리의 부실을 초래하는 요인으로 지목되고 있다. 이에 대응할 목적으로 2021년에 관련 법률을 제정하여 상속으로 취득한 토지를 국고에 귀속시킬 수 있도록 하는 ‘상속토지 국고귀속제도’(相統土地国庫帰属制度)를 2023년 4월 27일부터 시행할 예정이다. 이 제도를 통해 상속 등으로 취득한 토지 중에서 일정 요건을 충족하는 경우에 한해서 법무장관의 승인을 얻어 토지소유권을 국고에 귀속할 수 있도록 규정하고 있다.⁵²

이 제도에서는 토지의 관리비용을 국가에 전가하거나 향후 토지소유권을 국고에 귀속시킬 목적으로 소유자가 의도적으로 토지를 제대로 관리하지 않는 등의 도덕적 해이가 발생하는 것을 방지하기 위해 국고귀속 조건을 매우 엄격하게 적용하고 있는데, 이 조건이 너무 까다롭다는 평가가 나오고 있다. 이보다 더 논란이 되는 내용은 신청자가 토지(국유지)의 종목에 따라 10년치에 해당하는 표준적인 관리비용을 의무적으로 납부⁵³하도록 규정하고 있다. 신청자에게 부담금 납부를 요구하는 것은 이 제도를 통해 소유

52 法務省, 「相統等により取得した土地所有權の国庫への帰属に関する法律(令和3年法律第25号)」, <https://www.moj.go.jp/content/001347359.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 27.).

53 「상속 등에 의해 취득한 토지소유권의 국고귀속에 관한 법률」(相統等により取得した土地所有權の国庫への帰属に関する法律) 제10조.

자의 의무나 책임을 면하려는 자에게 아무런 부담을 지우지 않는 것이 오히려 합리성이 결여된다고 보는 것인데, 개인의 토지 관리 부담을 국가나 현재·미래의 국민에게 전가할 수 없다는 논리다.⁵⁴ 그러나 이 때문에 제도의 실효성 문제가 제기되고 있는데, 국고귀속이 가능한 상속토지의 조건 자체가 매우 까다로운데 10년치의 관리비용이라는 적잖은 경제적 부담까지 감내하면서 국고귀속을 신청할 이유가 없기 때문이다.

지금까지 살펴본 방치부동산 관련 법제도의 정비 방향을 종합적으로 살펴보면, ‘문제’로 지적되는 부분만을 대응하기 위한 법률 제·개정이 단편적으로 이루어지고 있다. 이것이 일본 법률의 전반적인 특징이라고 평가하는 시각도 있으나, 토지문제는 단편적으로 접근해서는 근본적인 해결이 어렵다. 예컨대, 빈집이 증가하는 것이 문제라고 지적되자 빈집의 수만 어떤 식으로든 ‘감소’시키는 것에 매몰되었던 사례를 상기할 필요가 있다. 빈집 감소의 목적이나 의미는 지역의 활기를 되찾는 것에 있는데, 빈집을 주차장, 공터, 공원 등으로 임시방편으로 용도 변경해서 ‘통계상’으로 빈집의 수가 감소한 것처럼 대응하는 것은 암에 걸린 환자에게 근본적인 항암치료는 하지 않고 진통제만 투여하는 방식과 다를 바 없을 것이다. 단순히 문제가 되는 지역의 현상을 겉으로만 ‘완화’하는 방식의 접근은 장기적으로 지역문제를 더욱 ‘심화’시킬 뿐이다.

5. 나가며: 국가의 책임과 역할

토지는 인간의 모든 활동이 이루어지는 물적 토대이기 때문에 토지의 가치를 평가하는 기준도 이용하는 주체, 목적, 시대적 배경 등에 따라 상이하며, 일반적으로 부동산의 자산가치가 하락하는 배경에는 다양한 사회경제적 요인이 복합적으로 작용한다. 그런데 현재의 일본처럼 인구감소와 저성장 등

54 平良小百合, 「土地所有權と憲法: 土地基本法の制定・改正論議から考える」, 81~82쪽.

으로 인해 부동산 수요가 감소하고 지역 간 불균형이 심화하는 상황에서 지방의 토지와 건물은 자산으로서의 가치가 매우 낮은 상황이다. 근본적으로 방치된 부동산을 이용해서 새로운 경제적 가치를 창출하기 어려운 상황이 지속되면서 시장에서 외면받고 있는 것이다.

교외에 신규주택을 짓는 것보다 기존 시가지에서 빈집을 허물고 재건축하는 것에 더 많은 인센티브를 제공하거나 소유자불명 토지를 이용해서 경제적 실익을 얻을 수 있는 새로운 토지이용 방식이나 개발모델이 나오지 않으면, 기존 방치부동산으로 새로운 개발행위를 하는 것은 메리트가 거의 없는 실정이다. 특히, 빈집문제의 경우 공급과잉 현상을 완화할 수 있는 조치가 시급한데, 농지를 택지로 전용하는 조건을 보다 엄격히 적용하고 신규로 택지를 조성하여 공공주택 등을 공급하는 행위에 대해서 세제 혜택을 대폭 축소할 필요가 있다. 이는 일본 정부가 추진하는 콤팩트시티(Compact City) 구상과도 연계될 수 있는 내용이기 때문에 국가 차원의 종합적인 법제도 준비를 통해 빈집 발생을 어느 정도 완화할 수 있을 것이다.

또한, 방치부동산 문제를 시장의 원리로 해결되길 기대하기보다는 국가가 보다 적극적으로 개입할 필요가 있다. 그런데 최근 일본 정부가 보여주는 단편적인 사항에 한정된 법제도 정비나 전술한 상속토지 국고귀속제도와 같은 소극적인 대응으로는 문제해결에 한계가 있다. 이러한 방식으로는 통계적으로 방치부동산의 수는 감소시킬지 몰라도 지역이 다시 활기를 찾아서 근본적으로 방치부동산의 발생을 최소화할 수 있는 해결책은 아닌 것이다. 예컨대, 상속토지 국고귀속제도에서 방치부동산 소유자의 도덕적 해이와 예산부담 등을 우려해서 10년치의 관리비를 요구하기보다는 토지 상속이나 등기 의사가 없는 소유자들이 해당 토지를 국가나 지자체에 기부채납할 수 있는 조건을 대폭 완화해서 보다 실효성 있는 출구전략을 제시할 필요가 있다. 국가나 지자체는 당장의 관리비 부담만을 걱정할 것이 아니라, 기부된 토지나 건축물을 지방창생, 지역재생, 재개발, 도로 확장, 공공시설 신축 등을 위한 부지로 활용한다면, 각종 사업의 부지매입에 소요되는 예산, 시간, 수고 등을 대폭 절감할 수 있을 것이다. 일시적으로 국공유지의

관리비용은 증가할 수 있으나, 중장기적으로는 국가와 지자체의 예산을 절감하고, 나아가서는 각종 지역활성화사업을 추진할 수 있는 거점과 가능성을 확보할 수 있는 효과도 기대할 수 있다. 상속토지의 국고귀속을 지방창생이나 지역활성화 차원에서 접근한다면, 관련 예산에서 증가하는 관리비용문제도 충분히 해결할 수 있을 것이다. 무엇보다도, 방치부동산 문제의 책임과 부담을 국민에게만 전가할 것이 아니라 국가도 그 책임을 함께하는 차원에서 접근할 필요가 있다.

현재 일본에서 공공사업을 추진할 때 가장 큰 난관이 사업부지의 확보라는 것은 잘 알려진 사실이다. 일본의 많은 중소도시에서 새로운 공공시설을 건설하거나 공공사업을 추진하고자 할 때, 중심시가지 일대에서 적절한 부지를 확보하지 못해 교외 지역에서 사업을 추진하는 경우가 많고, 그로 인해 중심시가지의 공동화가 더욱 심화하고 있는 현실을 감안한다면, 부지확보 문제를 결코 가볍게 생각할 수 없다. 소유자불명 토지가 공론화되기 시작했던 계기도 바로 공공사업을 추진할 때 사업후보지의 토지 소유자를 파악하지 못하거나 연락이 되지 않아서 비롯되었다는 점을 감안한다면 부지확보가 현재 얼마나 어려운 일인지 가늠할 수 있을 것이다. 단기적으로는 이러한 방치부동산의 활용방안을 찾기가 어렵더라도 국가나 지자체가 지역의 활성화를 위해 장기적인 안목으로 ‘투자’할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 특히, 도시 중심시가지 인근의 빈집이나 공터, 주차장 등을 적극적으로 활용해서 토지이용의 유연성을 제고하기 위해서는 국토개발 시대에 토지의 무분별한 개발행위를 규제하기 위해 만든 각종 규제와 세제를 방치부동산이 많은 지역에 대해서는 과감한 규제 완화와 지원책을 추진해야 한다.

빈집이나 소유자불명 토지 등이 증가하는 직접적인 원인은 고령화, 저출산 등 ‘어쩔 수 없는’ 사회의 구조적 변동이나 ‘국민의 책임’이 아니라 토지정책, 주택정책, 상속제도, 세제정책, 농지정책 등이 사회의 변화에 적절히 대응하지 못하면서 상속미등기, 사망자과세, 절세를 위한 농지전용 및 상속대책 등의 문제가 발생했다. 결국 이러한 제도적 문제가 방치부동산 발생의 직접적인 원인이었기 때문에 ‘국가의 책임’을 되돌아봐야 할 것이며,

국가의 책임을 국민이나 지역에 전가할 것이 아니라 새로운 시대에 대응할 수 있는 사회적 합의와 혁신적인 수준의 법제도 정비를 서둘러야 할 것이다. 우리나라와 일본은 주택시장의 구조, 전자정부의 수준, 부동산이나 세제 정책 등이 다르므로 일본의 방치부동산 문제가 우리나라에서 발생할 가능성은 크지 않다. 그러나 일본보다 심각한 고령화와 저출산을 목도하고 있는 우리나라가 사회의 구조적 변동을 대비하기 위해서는 과거 경제개발시대의 관성에 젖은 부동산 관련 법제도에 대한 검토가 선행되어야 한다.

투고일자: 2022. 11. 18. | 심사완료일자: 2022. 12. 5. | 게재확정일자: 2022. 12. 9.

- 佐江衆一, 『老熟家族』, 新潮社, 1996.
- 佐江衆一, 『古い方の探求』, 新潮社, 1996.
- 寿台順誠, 「諦め」としての安楽死: 森嶋外の安楽死観, 『生命倫理』 26, 2016.
- 関口正和, 「文学に現れた安楽死」, 『流通経済論集』 9, 1975.
- 厚生労働省, 『厚生白書(昭和53年版)』, 1978.
- 小松美彦, 今野哲男, 『「自己決定権」という罌: ナチスから新型コロナ感染症まで 増補決定版』, 現代書館, 2020.
- 田中武士, 「介護殺人の社会的性格と社会的背景」, 『仏教大学大学院紀要社会福祉学科篇』 50, 2022.
- 橋田壽賀子, 『安楽死で死なせて下さい』, 文芸春秋, 2017.
- 崔正美, 「佐江衆一の描く「介護殺人」小説: 『老熟家族』について」, 米村みゆき・佐々木亜紀子 編, 『〈介護小説〉の風景: 高齢化社会と文学 増補版』, 森話社, 2015.

초고령사회 일본의 방치부동산 발생 원인과 과제: 소유자불명 토지와 빈집 문제를 중심으로 | 이호상

- 김수현, 「일본에 빈집이 많은 이유와 시사점」, 『주택연구』 제29권 제1호, 2021.
- 이호상, 「지방 중소도시의 유료주차장 확산과 중심시가지의 공동화: 가가와현(香川県) 다카마쓰시(高松市)를 사례로」, 『한국도시지리학회지』 제22권 제1호, 2019.
- 한수경·이희연, 「유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로」, 『한국도시지리학회지』 제19권 제1호, 2016.
- 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022.
- 五十嵐敬喜, 『土地は誰のものか: 人口減少時代の所有と利用』, 岩波新書, 2022.
- 佐藤栄治, 「空き家問題と地域の課題」, 『木材保存』 第45巻 第3号, 2019.
- 佐藤和宏, 「空き家と家主はどのように変わったのか: 「空き家実態調査」を対象として」, 『相關社会科学』 第27号, 2017.
- 丹上 健, 「所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(総論)」, 『Urban Study』 第67号, 2018.
- 中井検裕, 「空き家問題と不動産学」, 『日本不動産学会誌』 第26巻 第1号, 2012.
- 發地喜久治, 「都市化地帯における農地制度に関する研究」, 酪農学園大学審査博士論文, 2008.
- 吉原祥子, 『人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆくえ』, 中公新書, 2017.
- 山崎福寿・中川雅之, 『経済学で考える・人口減少時代の住宅土地問題』, 東洋経済新報社, 2020.
- 山野目章夫, 『ストーリーに学ぶ所有者不明土地の論点』, 商事法務, 2018.
- 渕圭吾, 「所有者不明土地・手続保障・固定資産税」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022.
- 平良小百合, 「土地所有権と憲法: 土地基本法の制定・改正論議から考える」, 秋山靖浩 編, 『新しい土地法: 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』, 日本評論社, 2022.
- Mallach, A., *Bringing Buildings Back: From Abandoned Properties to Community Assets*, Montclair, NJ.: National Housing Institute, 2010.
- 国税庁, 「相続税の税率」, <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4155.htm> (최종검

색일: 2022. 10. 11.).

国土交通省, 「建築着工統計調査報告」, https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/jouhouka/sosei_jouhouka_tk4_000002.html(최종검색일: 2022. 10. 6.).

国土交通省, 「都市緑地法等の一部を改正する法律が施行されました」, https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000073.html(최종검색일: 2022. 9. 27.).

国土交通省, 「住宅着工統計」, https://www.mlit.go.jp/report/press/joho04_hh_000960.html(최종검색일: 2022. 10. 5.).

国土交通省, 「土地白書」, <https://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>(최종검색일: 2022. 9. 7.).

国土交通省, 「所有者不明土地の実態把握の状況について」, <https://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 5.).

農林水産省, 「農地の権利移動・借賃等調査」, https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/nouti_kenri/index.html(최종검색일: 2022. 10. 5.).

法務省 法制審議会・民法・不動産登記法部会, 「民法・不動産登記法の改正に当たっての検討課題」, <https://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 14.).

法務省, 「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律(令和3年法律第25号)」, <https://www.moj.go.jp/content/001347359.pdf>(최종검색일: 2022. 9. 27.).

総務省 統計局, 「住宅・土地統計調査」, <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/index.html>(최종검색일: 2022. 10. 5.).

고령화 시대 일본의 세대 정치: 이슈 영역별 복지 태도 비교 | 김성조

김영순·노정호, 「복지태도에 있어서의 세대효과」, 『한국정당학회보』 16권 3호, 2017.

김성조, 「일본 소비세 인상과 세대, 계층의 정치경제: 실버 민주주의론을 넘어서」, 『지역과 세계』 46권 3호, 2022.

오사와 마리, 김영 옮김, 『현대 일본의 생활보장체계』, 후마니타스, 2009.

이현출, 「인구의 정치학: 실버 민주주의의 도래와 세대간 정의」, 『한국정치연구』 27권 2호, 2018.

미야모토 타로, 임성근 옮김, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 논형, 2011.

埋橋孝文, 『福祉政策の国際動向と日本の選択: ポスト「三つの世界」論』, 法律文化社, 2011.

衛藤幹子, 「高齢化の政治」, 新川敏光 編, 『日本・韓国: 世界政治叢書』, ミネルヴァ書房, 2008.

北岡伸一·田中愛治, 『年金改革の政治経済学: 世代間格差を超えて』, 東洋経済新報社, 2005.

棕野美智子·田中耕太郎, 『はじめての社会保障』 第10版, 有斐閣, 2013.

島澤諭, 「消費増税に反対するのは誰か?: シルバーデモクラシー論を超えて」, *PHP Policy Review* 12卷 76号, 2018.

八代尚宏, 『シルバー民主主義: 高齢者優遇をどう克服するか』, 中央公論新社, 2016.

八代尚宏·島澤諭·豊田奈穂, 『社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服: シルバー民主主義を超えて』, NIRA モノグラフシリーズ, 2012.

Boling, Patricia, *The Politics of Work-Family Policies: Comparing Japan, France, Germany and the United States*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

Busemeyer, M, A. Goerres, and S. Weschle, "Attitudes towards Redistributive Spending in an Era

이 가족이 안락사를 의식하게 되는 계기는 신의 이름으로 안락사를 장려하는 W·W·C(Welcome Wagon Company)라는 신종교다. 노부부는 안락사를 인정해 주는 종교라는 점에 이끌려 신종교에 가입하고, 아들 부부는 이를 알면서도 노부모가 안락사를 해주기를 바란 나머지 가입을 묵인한다. 그러나 결국 안락사는 가족에 의한 개호살인의 형태로 실현된다.

일본의 안락사 논의는 주로 법과 의료의 영역에서 연명치료의 거부 및 중지를 중심으로 이루어졌다. 『노숙가족』의 안락사는 치매 환자의 적극적 안락사를 다루었다는 점에서 특히 주목된다. 치매 환자의 경우 안락사의 중요 요건인 당사자의 명시적 의사표명이 인정되기 어렵기 때문이다. 실제로 『노숙가족』에서 안락사는 다른 가족들이 치매 환자의 부탁을 구실로 자신들의 미래를 향한 경멸과 두려움을 투사함으로써 살인에 이른다. 『노숙가족』이 묘사하는 이와 같은 안락사의 표상은 1980년대의 일본사회보다도 현재 한일 양국의 대중에게 보다 가까워진 것으로 보인다는 점에서 많은 시사점을 제시한다.

주제어: 안락사, 개호살인, 노년문학, 사에 슈이치, 치매

초고령사회 일본의 방치부동산 발생 원인과 과제: 소유자불명 토지와 빈집 문제를 중심으로 | 이호상

본 논문은 초고령사회 일본에서 발생하고 있는 방치부동산 문제의 근본적인 원인이 무엇인지 고찰하고, 이에 대한 일본 정부의 방치부동산 관련 법제도의 정비와 그와 관련된 쟁점에 대해서 살펴보았다. 이를 위해 빈집과 소유자불명 토지를 사례로 부동산 관련 법제도가 고령사회의 토지이용변화에 어떠한 영향을 미쳤는지 고찰하였다. 빈집이나 소유자불명 토지 등이 증가하는 직접적인 원인은 고령화, 저출산 등 '어쩔 수 없는' 사회의 구조적 변동이나 '국민의 책임'이 아니라 일본의 토지정책, 주택정책, 세제정책, 농지정책 등 부동산 관련 법제도의 미비로 인해 비롯되었다. 이로 인해 상속미등기, 사망자과세, 절세를 위한 농지전용 및 상속대책 등의 문제가 발생하였고, 저성장 및 인구감소시대에 접어들면서 지방의 부동산 자산가치가 상실되는 등 일본의 특수한 사회경제적 요인이 복합적으로 작용하여 방치되는 부동산이 증가하였다. 이러한 방치부동산 문제에 대응하기 위해 최근 일본 정부는 빈집대책법, 소유자불명토지법, 토지기본법, 부동산등기법 등 다양한 토지 관련 법제도를 제·개정하고 있으나, 그 실효성이나 법리적 한계 등 문제점을 지적하는 의견들이 제기되고 있다. 방치부동산을 발생시키는 원인을 근본적으로 해결하기 위한 법제도의 정비라기보다는 '문제'로 지적되는 부분만을 대응하기 위한 법률 제·개정이 단편적으로 이루어지고 있다. 국토개발 시대에 토지의 무분별한 개발행위를 규제하기 위해 만든 기존의 각종 규제와 세제를 사회변화에 맞게 종합적으로 정비할 필요가 있는데, 방치부동산이 많은 지역에 대해서는 과감한 규제 완화와 지원책 등을 지방장생이나 지역활성화 차원에서 접근할 필요가 있다.

주제어: 방치부동산, 빈집, 소유자불명 토지, 상속미등기, 상속대책, 고령화

고령화 시대 일본의 세대 정치: 이슈 영역별 복지 태도 비교 | 김성조

본 연구는 일본 고령자 복지국가의 편향성과 관련하여 연령별로 복지 영역의 선호도를 실증적으로 비교해 보고자 한다. 소위 '실버 민주주의론'(Silver Democracy)의 논리적이고 미시적 논리를 경험적으로 검증하고 세대 간 복지 균열에 대한 이해를 더욱 심화하고자 한다. 일본에서는 복지혜택이 유권자의 다수를 차지하는 고령자에 편향되어 있으며, 이는 은퇴세대 대 근로세대의 정치적 대결을 초래

on the family. The result of this trend has manifested itself in the form of homecare murder of the elderly. *The Elderly Family* is a unique novel in Japanese elderly literature in that its theme is the euthanasia and the homecare murder of the elderly.

The novel begins with media reports of a sensational homecare murder of the elderly that occurred in a three-generation family in Yokohama. The police suspect a commissioned murder based on the dead face of the victim, who appears to be asleep. The family was triggered by a new religion called W.W.C. (Welcome Wagon Company), which allows euthanasia in the name of God. The elderly couple is attracted by the fact that it allows euthanasia and joins, while the son and his wife approve of their membership, hoping that their parents will be euthanized. In the end, euthanasia is carried out in the form of murder by family members.

In Japan, discussions about euthanasia have focused on the refusal of life-sustaining treatment. It is noteworthy that *The Elderly Family* deals with the active euthanasia of elderly people suffering from dementia. Because patients with dementia are not believed in their will for euthanasia. In *The Elderly Family*, family members take advantage of the dementia patient's wish to die to project hatred and fear toward their own future.

The representation of euthanasia in *The Elderly Family* seems to have come closer to the concept of euthanasia in both Japan and Korea today than the Japanese society of the 1980s.

• **Keywords:** euthanasia, homecare murder of the elderly, elderly literature, Shuichi Sae, dementia

The Causes and Tasks of Abandoned Properties in the Super-Aged Society of Japan: Focusing on Land Plots with Unknown Owners and Vacant House Problems | LEE Ho Sang

This paper examined the fundamental causes of the abandoned property problem in the super-aged society of Japan, and reviewed the Japanese government's reorganization of the abandoned property-related legal systems and related issues. To that end, this paper examined how real estate-related legal systems affected changes in land use in the aged society with the cases of vacant houses and land plots with unknown ownership. Direct causes of the increase in vacant houses or owner unknown lands are not 'unavoidable' structural changes in the society such as population aging and low birth rates or 'people's responsibility,' but are inadequate real estate-related legal systems such as land policies, housing policies, tax policies, and farmland policies in Japan. Consequently, problems such as unregistered inheritance, taxation on the dead, farmland conversion for tax savings, and inheritance measures occurred, and as Japan entered an era of low growth and population decrease, Japan's special socio-economic factors, such as the loss of real estate asset values in provinces acted complexly leading to increases in abandoned properties. In order to respond to such abandoned property problems, the Japanese government has recently enacted and revised various land-related legal systems, such as the Vacant House Countermeasures Act, Unknown Land

Ownership Act, Basic Land Act, and Real Estate Registration Act, but opinions pointing out problems such as their effectiveness and legal limitations are being raised. Rather than reorganizing the legal systems to fundamentally solve the causes of occurrence of abandoned properties, the enactment and revisions of laws to respond only to the parts pointed out as ‘problems’ are fragmentarily carried out. Various existing regulations and tax systems created to regulate indiscriminate land development in the era of national land development should be reorganized comprehensively to correspond to social changes, and regions with many abandoned properties should be approached with bold deregulation and support measures for local regeneration or regional revitalization.

• **Keywords:** abandoned property, vacant house, land with unknown owners, unregistered inheritance, inheritance measures, population aging

Intergenerational Politics of Japan in an Aging Society: A Comparison of Welfare Attitudes Across Policy Fields | KIM Seongjo

This study attempts to empirically compare the preference of different age groups in the welfare sector in relation to Japan’s bias towards the elderly welfare state. This study aims to verify experientially the logical and microscopic reasonings of the so-called “silver democracy” and further deepen our understanding of intergenerational political tensions on the welfare state. In Japan, it is often claimed that welfare benefits are biased toward the elderly, who account for the majority of voters, and that this leads to a political confrontation between the retired and the working generation. In this study, differences in welfare preferences between generations were investigated in four areas of issue—pension, medical care, education, and unemployment—by using the ISSP survey conducted in 2016. With regard to pension, there was a difference in preference between the age group of the 50s or older and of younger generations. In unemployment, in contrast, there was a difference in preference between the 20s and other age groups. In the areas of health care and education, no difference in policy preferences between age groups was observed. As such, intergenerational differences in preference were not as great as asserted by the silver democracy theory except in the area of pension, and the composition of these differences was more complicated than expected.

• **Keywords:** silver democracy, population aging, ISSP, elderly bias, welfare attitudes

Depicting Fujoshi’s Homosocial Solidarity in the Aging Japanese Society: Focusing on the Case of *BL Metamorphosis* | KIM Hyojin

In this paper, I analyze *BL Metamorphosis* (Tsurutani Kaori, 2017-2020), a series of women’s comics on a friendship between a 75-year-old woman and a 17-year-old high school girl formed through boy’s love (BL) comics set in the aging Japanese society. First, I elucidate the social reality of the aging otaku/fujoshi as the background of the life of the elderly depicted in this work.