

충남의 빈집실태와 도시재생 연계 방안

임 준 홍 · 김 지 훈

충남연구원 지역도시연구부 연구위원 / 연구원

jhim@cni.re.kr / jikim@cni.re.kr

정부는 '빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법'을 제정하고, 2018년 2월 시행을 앞두고 있음. 본 글은 충남이 빈집 실태를 분석하고, 도시재생과의 연계방안을 제시함으로써 국가정책에 대응하고자 함

CONTENTS

1. 왜 지금 빈집정비인가?
2. 충남의 빈집실태
3. 빈집과 연계한 도시재생 방안
4. 자치단체의 대응방향

요약

- ◀ 2015년도 인구주택총조사에 의하면 충남 빈집은 전체 주택의 9.8%로 전국 6.5%에 비해 다소 높음
- ◀ 일본 등 다른 선진국과 비교했을 때 심각한 수준은 아니지만, 정부와 충남 차원의 선제적 대응이 요구됨
 - 사례연구 지역인 아산시 빈집은 양적으로는 도시지역<주거지 역, 상업 지역, 도시정비(예정)구역 등>에 많이 분포되어 있고, 비율적으로는 농촌지역에 많이 분포되어 있음
 - 농촌뿐만 아니라 도시지역에서 보다 적극적인 빈집대책이 필요함
- ◀ 빈집 실태파악과 이를 체계적으로 관리할 수 있는 빈집정보체계 구축, 종합적인 빈집 대책 등 체계적인 대응이 요구됨
- ◀ 빈집 총량과 분포 특성을 고려하여, 2018년 2월 시행 예정인 빈집 특례법과 연계하여 단순한 점적인 빈집정비 뿐만 아니라 소규모주거지정비 사업, 가로주택정비 사업, 임대주택공급 사업 등과 적극 연계해야 함
- ◀ 이를 위해서는 빈집과 주변지역의 특성을 반영한 도시재생기법 개발과 빈집정비를 촉진시킬 수 있는 세제지원 등이 요구됨

01

왜 지금 빈집정비인가?

- 2015년도 인구주택총조사에 의하면 우리나라 빈집은 전체 주택의 6.5%임. 주택보급률 100%를 상회¹⁾하는 현 시점에서 6.5%의 빈집을 어떻게 볼 것인가에 대한 고민이 요구됨
 - 실제 주택시장에서 공가율 3~5%정도는 주택시장 안정화·주거 필터링을 위한 적정 공가율임. 하지만 여기서 말하는 적정 공가율은 사람들이 거주할 수 있는 양질의 주택을 의미하는 것으로, 본 연구에서 말하는 빈집과 다소 차이가 있음
- 이러한 측면에서 현재 우리나라의 빈집 비율인 6.5%를 다른 선진국과 비교하면, 총량의 적절성과 대책의 필요성에 대해 고민이 필요함
- 빈집 문제 해결을 위해 특별법을 제정하고 강력한 대책을 수립하고 있는 일본의 빈집 비율이 13.5%이고, 미국은 8~10%, 영국은 3~4%정도임
 - 우리나라 현재 빈집 비율 6.5%, 총남 빈집 비율 9.8%, 장래 빈집 예측²⁾ 등을 고려할 때 빈집 대책을 시작해야 할 시점이라 판단되며, 이러한 맥락에서 많은 자치단체들이 빈집 관련 조례를 제정하고 있고, 국가 차원의 빈집 특별법도 준비중임
 - 국토교통부의 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’ 주요 내용은 [그림 1]처럼 빈집실태조사, 빈집정보시스템 구축을 포함한 빈집정비계획 수립, 빈집정비사업 추진, 빈집 정비 및 활용 등 일련의 과정을 추진지원하도록 하는 것임

1) 국토부와 감사원자료에 의하면 2014년 우리나라의 공식주택보급률은 103.5%이고, 감사원 추정에 의한 실질 주택보급률은 101.9%이다(주택정보포털, 국토교통부 통계누리 참조).

2) 박성남(2016)의 연구에 의하면 국내 장래 빈집의 추계를 예측한 결과 우리나라의 빈집 비율이 2025년에는 약 13%까지 증가할 우려가 있는 것으로 분석되었다.



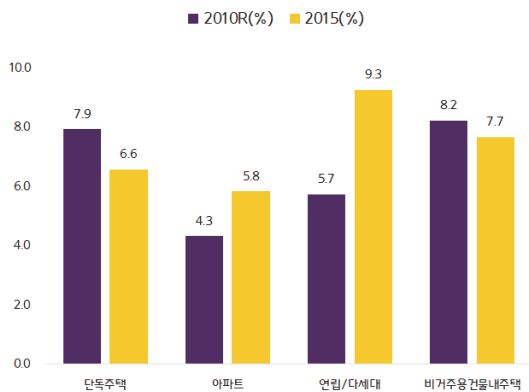
* 자료 : 권혁삼(2016) 참조

[그림 1] 국토교통부의 '(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)'의 주요내용

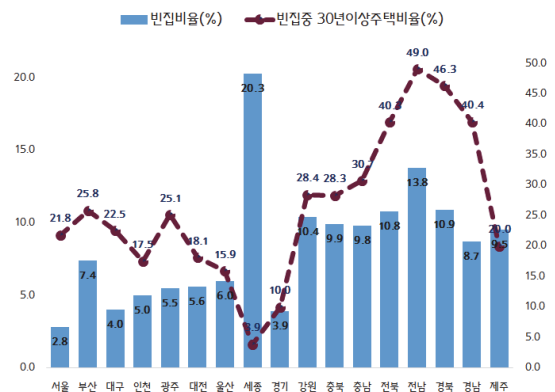
02 충남의 빈집 실태

- 2015년 인구주택총조사(2016.9.7)에 따르면, 충남도의 빈집은 전체 주택(754천호)의 9.8%로 나타났으며, 이는 전국 6.5%에 비해 다소 높은 수준임
 - 주택유형별로는 단독주택과 연립/다세대 주택이 많으며, 30년 이상 된 빈집의 비율도 30.7%임
 - 세종시를 제외한 대부분이 지역에서 30년 이상 된 빈집의 비율이 높다는 점에서 기성시가지 내 빈집 문제의 심각성을 짐작할 수 있음

[주택유형별 빈집비율]



[시도별 빈집비율 및 빈집 중 30년 이상 주택비율]



* 자료 : 통계청 보도자료(2016.09.07)

[그림 2] 우리나라 빈집 현황(2015년)

- 충남 빈집은 농촌지역인 면지역이 가장 많지만 시·군의 도심지역이라 할 수 있는 동과 읍 지역에도 상당 부분 분포하고 있어, 빈집 문제가 더 이상 농촌지역의 문제에 국한된 것이 아니라는 것을 말해주고 있음

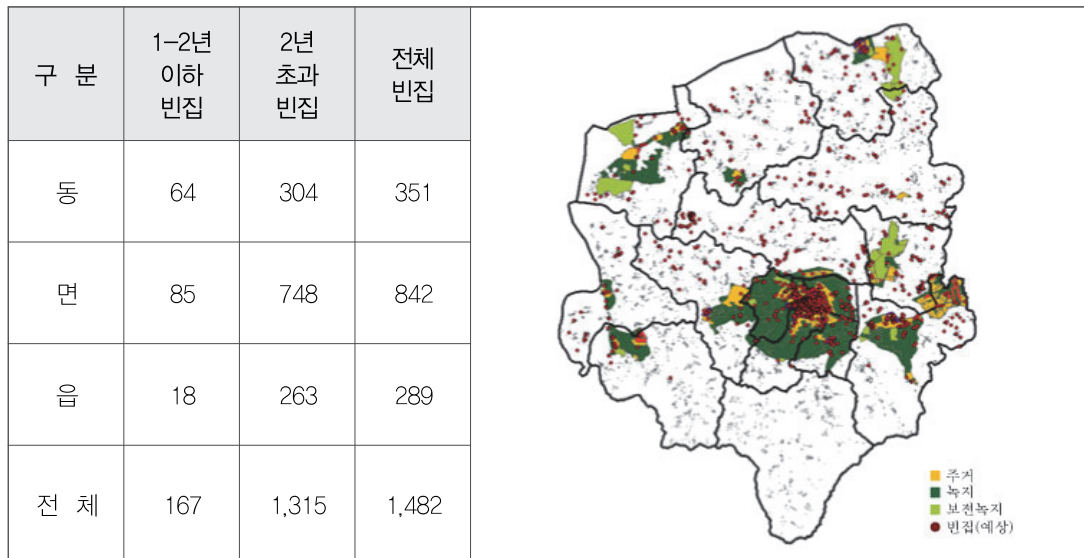
- 주택유형별 빈집을 보면, 아파트가 가장 많고, 이어 단독주택, 다세대 순임. 하지만 아파트의 경우 미분양 주택도 빈집통계에 포함되어 있어, 이를 제외한다면 단독주택의 비중이 가장 높을 것으로 판단됨
- 도시재생의 주요 대상지가 단독주택 밀집지역이라는 점을 감안하면 시급도시인 논산시, 공주시, 보령시 등과 군급도시인 부여군, 서천군, 홍성군 등에서 보다 적극적인 관심을 가져야 함

[표 1] 충남 및 시군별 빈집 현황(2016년)

구 분		빈집 전체	빈집 주택유형				
			단독	아파트	연립	다세대	비거주
전 국		1,120,207	278,200	580,208	57,252	187,763	16,784
충남	전체	80,152	20,651	46,375	4,074	7,905	1,147
	읍지역	19,516	3,077	12,069	1,456	2,523	391
	면지역	37,734	16,559	17,382	982	2,372	439
	동지역	22,902	1,015	16,924	1,636	3,010	317
천안시		16,037	969	11,704	1,024	2,096	244
공주시		4,178	2,011	1,463	346	279	79
보령시		4,271	1,664	2,035	246	233	93
아산시		9,450	549	7,506	217	1,099	79
서산시		6,707	1,170	4,283	343	841	70
논산시		4,708	2,129	1,969	211	289	110
계룡시		3,516	67	3,235	130	84	-
당진시		5,749	216	4,281	458	731	63
금산군		2,671	1,617	823	78	111	42
부여군		2,730	1,805	620	119	136	50
서천군		3,454	2,564	478	147	191	74
청양군		1,714	1,281	302	26	83	22
홍성군		7,307	2,202	4,376	227	395	107
예산군		4,163	1,632	1,389	240	858	44
태안군		3,497	775	1,911	262	479	70

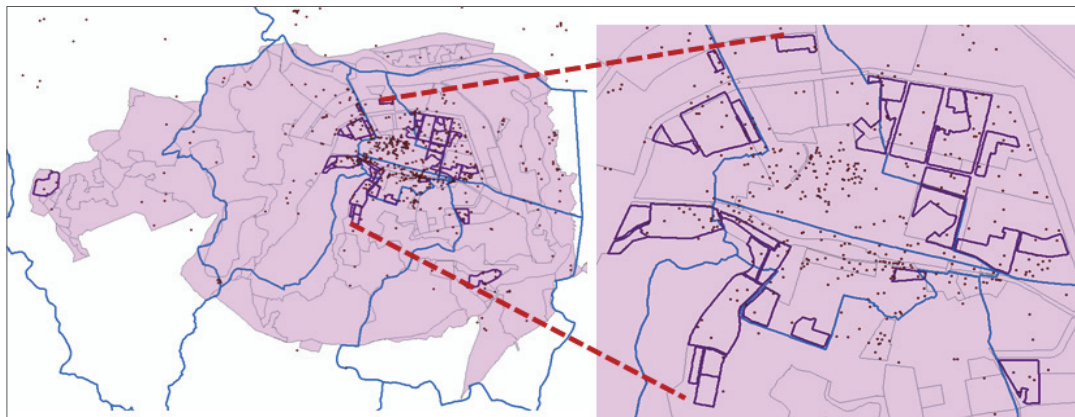
* 자료 : 국가통계포털(2017).

- 아산시의 빈집 실태를 상수도 요금징수 자료³⁾로 분석한 결과 빈집은 도시 전체에 분포되어 있으며, 양적으로는 주택이 밀집된 도시지역에 많고, 비율적으로는 농촌지역에 많음
 - 도시지역에서는 주거지뿐만 아니라 상업지역 내, 도시정비(예정)구역 등에도 상당부분 분포되어 있음



* 자료 : 아산시 내부(상수도 단수정보) 자료 참조

[그림 3] 아산시 빈집(예상) 현황 및 분포



* 주 : 음영부분은 온양 도시지역, 지역 내 붉은 면적 지역은 정비(예정)구역 경계임

[그림 4] 아산시 온양도시지역 빈집의 공간적 분포

3) 본 연구에서의 빈집은 상수도 요금 징수자료(2016.6월 기준) 중 1년 이상 요금 미납된 주택을 빈집 후보로 봄. 상수도 요금이 미납되어도 빈집이 아닐 수 있지만 빈집일 가능성이 높다는 판단 때문임.

- 빈집 분포실태를 보다 구체적으로 파악하기 위해 아산시 원도심 인접지역을 실증 분석한 결과 생각보다 빈집이 많을 뿐만 아니라 나대지 등 저·미이용 토지도 많음을 확인 할 수 있었음
- 하지만 빈집과 저·미이용 토지는 향후 도시재생과 주거지정비에서 유용한 자산으로도 이용할 수 있을 것임



[그림 5] 빈건축물 등 분포현황

03

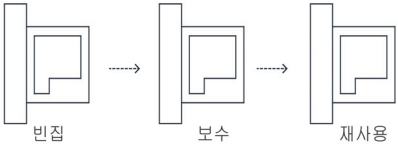
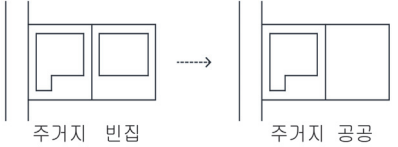
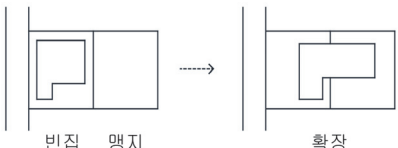
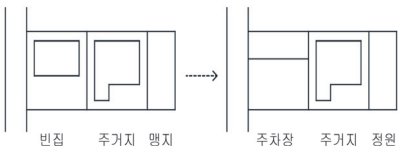
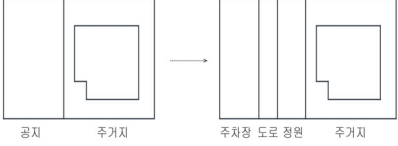
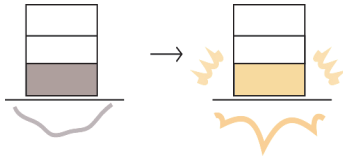
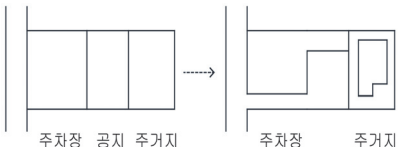
빈집과 연계한 도시재생 방안

- 빈집 정비의 목적은 단순한 정비도 있지만 궁극적으로는 주거환경 위해요소를 줄이고, 주거환경을 업그레이드하여 도시민의 삶의 질을 높이는 것임
 - 이러한 측면에서 빈집과 주변지역의 특성을 고려하여, 정비방향을 설정하는 것이 선행되어야 함



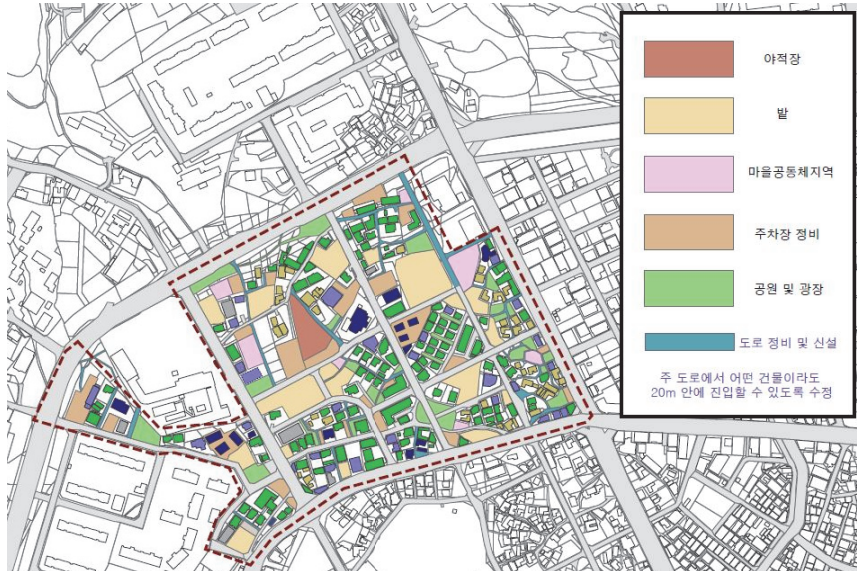
[그림 6] 주거지 특성을 반영한 주거지 정비방향(예)

- 빈집과 연계된 주거지 정비방향에 대해 다양한 정비기법 개발이 요구됨
 - [그림 7]은 빈집의 분포특성과 주변지역과의 관계를 고려하여 적용 가능하다고 판단되는 정비기법을 예시적으로 제시한 것임

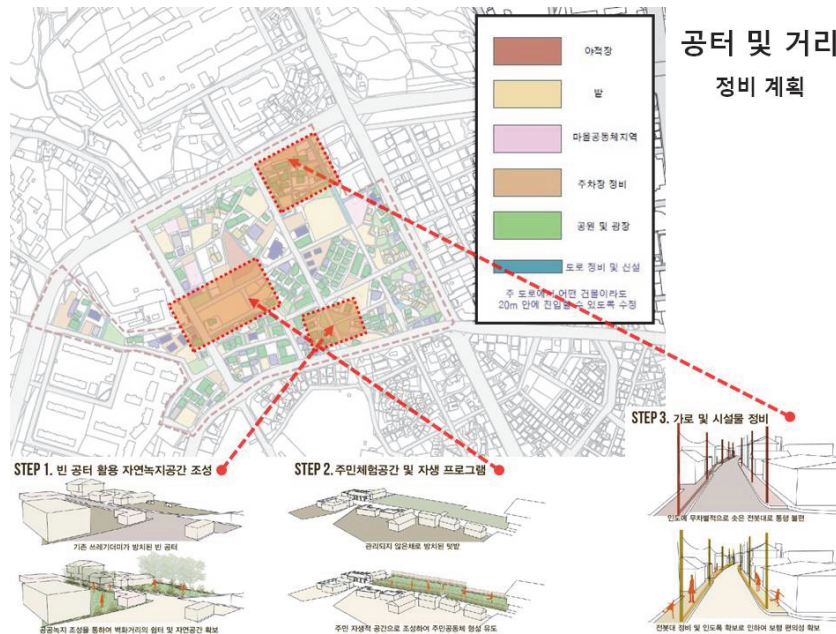
패턴 명	패턴 이미지	패턴 간략 설명
패턴1	 빈집 보수 재사용	상태가 양호한 빈집을 개보수하여, 주거나 게스트 하우스로 혹은 본래의 건물용도로 재사용한다.
패턴2	 주거지 빈집 주거지 공공	주거지 옆 빈집을 합필하여, 공공공간 및 공공건물을 만든다.
패턴3	 빈집 맹지 확장	노후화가 심한 빈집과 맹지가 함께 있는 대지를 합필하여 신축한다.
패턴4	 빈집 주거지 맹지 주차장 주거지 정원	빈집철거 후 주차장으로 활용, 맹지를 정원 화하여 주거지를 개선한다.
패턴5	 공지 주거지 주차장 도로 정원 주거지	주거지 옆 공지를 도로를 확장 및 주차장, 녹지를 조성한다.
패턴6		상태가 양호한 공실건물 중 임대가 되지 않는 것을 새로운 형태의 건물용도나 공공시설로 탈바꿈시켜 자생을 유도한다.
패턴7	 주차장 공지 주거지 주차장 주거지	3개의 필지 중 2개의 필지를 합필 후 주차장을 확장하여 주거지 개선한다.

[그림 7] 빈집정비 사례로 본 빈집정비 패턴

- 개발된 정비기법을 사례지역에 적용하면 [그림 8], [그림 9]와 같음. 빈집과 인접필지, 도로 등 주변지역과의 관계 등을 분석하여 정비기법을 예시적으로 적용한 것임



[그림 8] 빈집 실태와 정비 기법을 적용한 계획안



[그림 9] 공터 및 거리 세부 정비계획

- [그림 10]은 최근 도시재생 뉴딜에서 강조하고 있는 쉐어 하우스(Share House) 방식의 임대주택 공급과 일자리 창출 등을 위한 마을공동체 직판장 등 다양한 정비기법을 예시적으로 적용한 것임



[그림 10] 마을공동체 지역 세부 건물계획

- 특히, 최근 정부가 발표한 주거복지 로드맵(2017. 11. 29)에서는 소규모 주택정비사업 활용을 통해 매년 2천호의 임대주택 공급계획과 집수리 연계형 장기전세임대사업을 제 시함에 따라 보다 적극적인 연계·활용이 요구됨.
 - 예를 들어 연면적의 20% 이상을 공공지원 임대주택으로 공급할 경우 빈집 특례법('18.2월 시행)에 따라 용적률을 법정 상한까지 완화하고, 대지 조경·건폐율 산정기준·층고 제한 등을 완화하며, 사업비의 70%까지 융자하고 필요시 금리 인하(2%)
 - 주거지역의 노후 단독주택 등을 매입하여 1~2인 가구를 위한 '리모델링·재건축 활성화'
 - 전세임대를 8년 이상 장기계약 하는 경우 집주인에게 수리비를 보조하여 장기 임대 유도하는 '집수리 연계형 장기전세임대'(최대 8백만 원 지원: 2018년 세부 추진방안 마련)

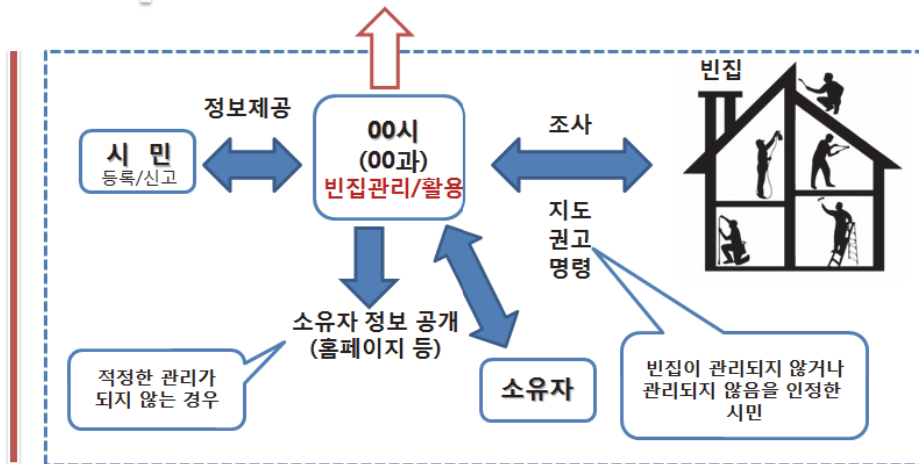
04

자치단체의 대응방향

- 빈집 정비·활용의 주체는 무엇보다 자치단체일 것임. 물론 국가차원의 법제도 정비, 지원체계구축 이루어져야 하지만 여기에서는 현재 국가차원에서 진행되고 있는 ‘빈집 특례법’의 내용과 선진사례 등을 참조하여, 기초자치단체를 중심으로 대응방향을 제시함

빈집 등 소규모 주택정비 특례법
00시 빈집 및 소규모 주택정비 지원조례
빈집 관련 인센티브(철거·활용, 세제 등)

00 시 ‘빈집 정보관리 시스템’ 구축



00 시 빈집 관리 및 활용 계획 수립
빈집관리
빈집활용, 소규모정비

[그림 11] 기초자치단체의 빈집 대응체계 기본구조(안)

- 빈집 정비 및 활용을 위한 자치단체의 기본적 대응체계를 앞의 그림과 같이 제시함. 그림에서 보는 바와 같이 법률적 근거를 바탕으로 ‘(가칭)빈집 및 소규모 주거지 정비 지원

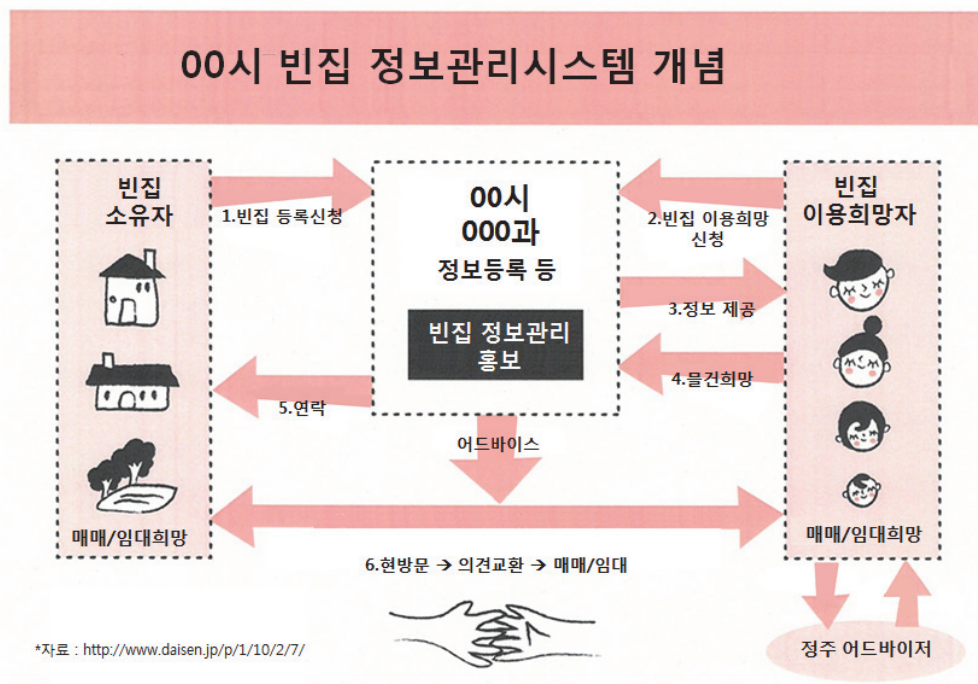
조례’를 제정하고, 조례에 기초하여 ‘빈집 정보관리 시스템’을 구축하여, 정보 공유와 활용을 통한 빈집 소유자, 시민의 소통이 이루어져야 함

– 기초자치단체는 이를 뒷받침하는 빈집정보의 조사 및 시스템을 구축하고, 이러한 대응체계에 대한 ‘(가칭)빈집 관리 및 활용 계획’을 수립하여 실행해야 할 것임

● 빈집 정보를 바탕으로 다양한 활용방안을 마련하여야 함. 빈집에 대한 DB 구축과 관리 시스템 구축은 그 첫 단계라 할 수 있음

– 빈집 정보관리시스템의 기본개념은 빈집 소유자와 빈집 이용희망자를 적재적소에 연결하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 것임

– 정보공개 과정에서 임대료 상승 등 부작용도 발생할 수 있으므로 이에 대한 대비도 요구됨



[그림 12] 기초자치단체 빈집 정보관리 시스템 개념(안)

● 주택과 토지에 관련 된 세금구조는 빈집 정비를 지원하지 않고, 오히려 빈집의 철거 등 정비를 어렵게 함

– 예를 들어 [그림 13]에서 보는 바와 같이 주택과 관련된 세금은 기본적으로 건축물분 재산세와 토지 재산세로 구분할 수 있는데, 오래된 빈집의 경우 건축물분 재산세는 적어져 신규주택에 비해 낮지만

빈집을 철거할 경우 대지에 건축물이 없는(건축해야하는) 나대지로 변경되기 때문에 분리과세의 항목이 조정되어(예, 0.07에서 0.2로 상향) 중과세 되는 결과가 발생함. 이로 인해 빈집을 방치할 때보다 오히려 세금이 증가하여 소유자의 부담을 가중시킴



[그림 13] 기초자치단체 세금구조 변경(안)

- 물론, 토지이용효율화와 도시개발 관점에서는 빈 나대지에 건축물이 건축되는 것이 좋겠지만 인구 감소, 오픈스페이스 부족 등의 현실을 감안할 때 빈집이용의 첫 단계는 빈집 철거이기 때문에 이를 유도할 수 있는 세금구조 개편이 병행되어야 할 것임
- 재산세는 자치단체의 주요 세원이기 때문에 재산세 감면이 일시적인 세수감소일 수도 있지만 빈집 철거 후 텃밭, 소공원 및 주차장으로 활용할 경우 주거환경이 좋아지고, 새로운 재건축으로 더 많은 재산세를 징수할 수 있어 중장기적으로는 세수증대 효과가 있음
 - 또한 재산세는 지방세이므로 세법이나 분리과세 항목 조정 이전에도 '시세감면조례'를 통해 재산세 감면(예, 50%감면)이 가능함

임 준 홍

충남연구원 지역도시연구부 연구위원

041-840-1121, jhim@cni.re.kr

김 지 훈

충남연구원 지역도시연구부 연구원

041-840-1150, jikim@cni.re.kr

※ 이 글은 2016 충남연구원 전략연구과제 ‘충남의 빈집실태와 도시재생과의 연계방향’ 연구 결과를 재정리, 보완한 것임.

- 국토교통부, 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵, 2017.11.29.
- 권혁삼, 빈집 정비활용 정책현황 및 제도개선 방향, 주거복지포럼, 2016.
- 임준홍, 아산시 빈집실태와 활용방안, 충남연구원, 2016.
- 임준홍(천안시), 천안시 도시재생 선도지역 빈공간 DB구축과 콘텐츠 발굴연구, 충남연구원, 2016.
- 임유경, 근린재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구, 도시건축공간연구소, 2012.
- 박성남, 빈집을 활용한 근린재생과 국외사례, 도시건축공간연구소, 2016.
- 정상길, 빈집 활용 사회주택 공급 운영사례, 주거복지포럼, 2016.
- 국가통계포털, <http://kosis.kr/index/index.jsp>, 2017.
- 통계청 보도자료, 2015 인구주택총조사, 2016.09.07.
- 기타 관련 홈페이지, 신문기사 등 참조.