

전략연구 2016-29

충청남도의 빈집실태와 도시재생과의 연계 방안

임준홍 외

발 간 사

2015년도 인구주택총조사에 의하면 우리나라의 빈집은 총 주택의 6.5%이다. 우리나라의 빈집 6.5%를 다른 선진국과 비교하면 걱정할 수준은 아니라고 판단할 수도 있지만 최근의 빈집증가와 정부의 빈집 관련 특별법 제정 등의 움직임을 볼 때, 지금부터 빈집대책이 요구된다 하겠다.

특히, 일본의 빈집은 13.5%이고, 미국은 8-10%, 영국은 3-4%정도이며, 우리나라도 2025년 경에는 13%까지 증가할 것으로 예측하고 있다. 이러한 여건과 동향에 비추어 볼 때, 충남 역시 빈집에 대한 보다 적극적인 대책이 요구된다.

이러한 우려에 정부도 최근 ‘(가칭) 빈집 등 소규모 주택정비에 관한 특별법’을 준비하고, 단순한 빈집문제 해결뿐만 아니라 빈집과 연계한 소규모 주거지 재생을 고민하고 있다.

이러한 측면에서는 부족하지만 본 연구는 단순한 빈집의 실태뿐만 아니라 도시 차원에서의 빈집 분포와 주거지 내에서의 빈집분포와 실제 이용실태 등을 실증분석 한 연구로서, 향후 빈집과 연계한 소규모 주거지 정비 정책개발과 사업발굴에서 보다 많이 활용될 것을 기대한다.

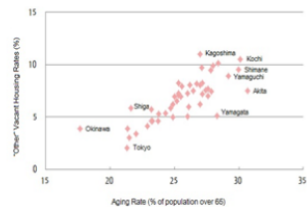
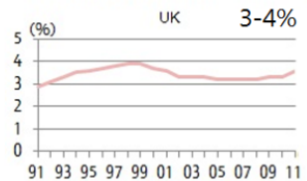
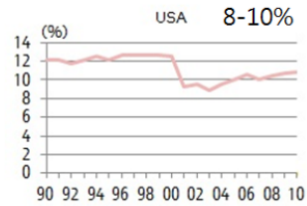
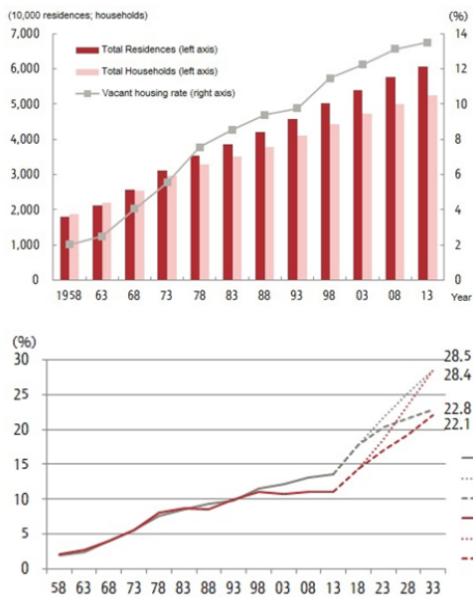
2016년 12월 31일
충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 왜! 지금 빈집정비인가?

- 2015년도 인구주택총조사에 의하면 우리나라의 빈집은 총 주택의 6.5% 정도이다. 주택보급률 100%를 상회하는 지금의 시대에 6.5%의 빈집을 어떻게 볼 것인가에 대한 고민부터 요구된다.
- 실제 주택시장에서는 적정공가율 개념에서 3~5%정도를 주택시장 안정화 및 주택의 필터링 과정에서 반드시 필요하다고 본다. 하지만 여기서 말하는 적정공가율은 사람들이 거주할 수 있는 양질의 주택을 의미하는 것으로, 본 연구에서 말하는 빈집과 다소 차이가 있다.
- 이러한 측면에서, 현재 우리나라 빈집률 6.5%와 선진국 빈집률과의 비교를 통해 그 총량의 적절성과 대책의 필요성에 대해 고민할 필요가 있다.

Japan(8.2 million, 13.5%)



* 자료 : Hidetaka Yoneyama(2016) 등 인터넷 자료 참조 재정리.

〈그림 1〉 외국의 빈집 현황

● 빈집문제에 대해 특별법을 제정하고 강력히 대책을 수립하고 있는 일본의 빈집률은 13.5%이고, 미국은 8~10%, 영국은 3~4% 정도이다. 이와 비교할 때, 우리나라의 현재 빈집률은 6.5%이고, 충남의 빈집률은 9.8%이며, 장래 빈집률 예측 등을 고려해 볼 때 빈집에 대해 근본적 고민과 대책마련이 필요한 시점이라 할 수 있다. 또한, 이러한 맥락에서 많은 자치단체들이 빈집 관련 조례를 제정하고, 국가 차원에서도 빈집 특별법을 준비하고 있다고 판단된다.

- 국토교통부가 구상하고 있는 ‘(가칭) 빈집 및 소규모 주택정비에 관한 특별법’의 주요 내용은 다음 <그림 2>에서 보는 바와 같이 빈집실태조사, 빈집정보시스템 구축을 포함한 빈집정비계획 수립과 빈집정비사업 추진 등 빈집의 정비 및 활용에 관한 일련의 과정을 추진·지원하도록 하고 있다.



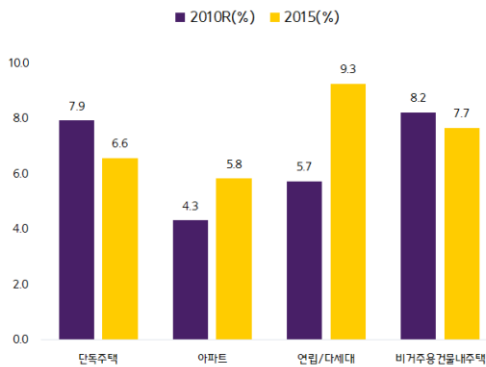
* 자료 : 권혁삼(2016) 참조 재정리.

<그림 2> 국토교통부의 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)’의 주요내용

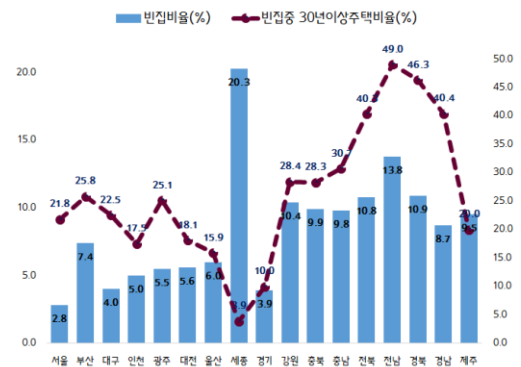
2. 충남의 빈집 실태

- 충남의 빈집률은 9.8%로 전국 5.4%(2015년 6.5%)에 비해 다소 높은 수준이다. 2010년 인구주택총조사에 의한 빈집발생원인을 살펴보면, 매매·임대·이사가 전체의 26.6%로서 주요 요인으로 파악되지만, 이번 연구에서 의미하는 폐가의 경우 전체의 5.5%정도이다. 회귀분석을 통한 실증분석 결과에서는 다른 어떤 변수들보다 ‘고령화’가 빈집발생의 주요 원인인 것으로 분석되었다.

[주택유형별 빈집비율]



[시도별 빈집비율 및 빈집 중 30년이상된 주택비율]

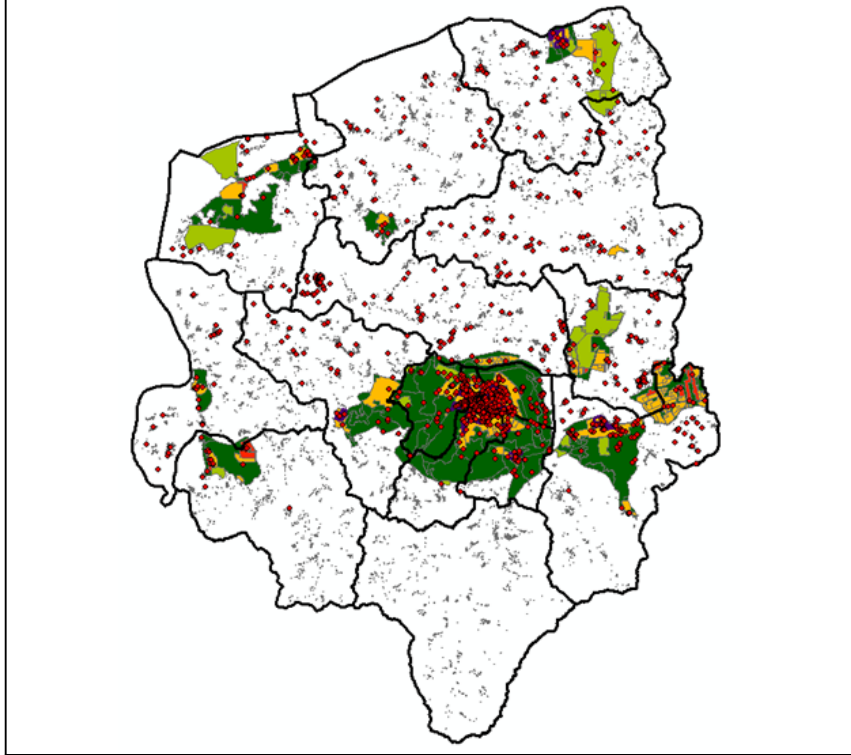


* 자료 : 통계청 보도자료(2016. 09. 07)

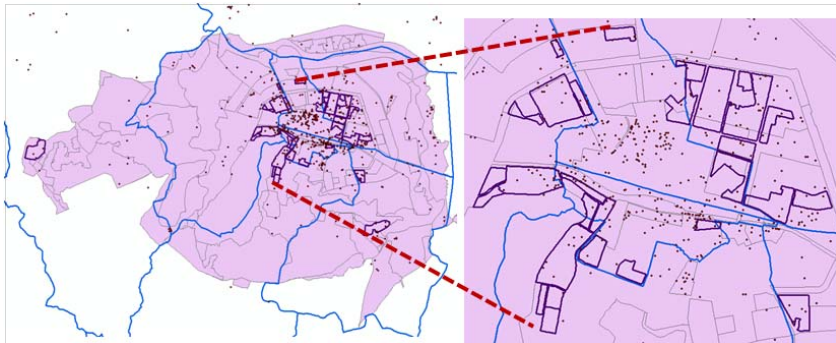
<그림 3> 우리나라 빈집현황(2015년)

- 아산시의 빈집 실태를 상수도 자료를 통해 보다 구체적으로 분석한 결과, 빈집의 분포는 아산시 전반에 확산되어 있으며, 수적으로는 주택이 밀집된 도시지역에 많이 분포하고, 비율적으로는 농촌지역에 많이 분포하고 있다.
- 도시지역 내 주거지뿐만 아니라 상업지역 내 주택의 빈집발생도 상당히 많이 나타나고 있다. 또한, 도시정비(예정)구역을 비롯하여 인접 주거지에도 많이 분포하고 있다. 즉, 빈집문제는 도시정비(예정)구역 못지않게, 도시지역 전반에서 나타나는 문제라고 판단된다.

구 분	1- 2년이하 빈집	2년초과 빈집	전체 빈집
동	64	304	351
면	85	748	842
읍	18	263	289
전 체	167	1,315	1,482

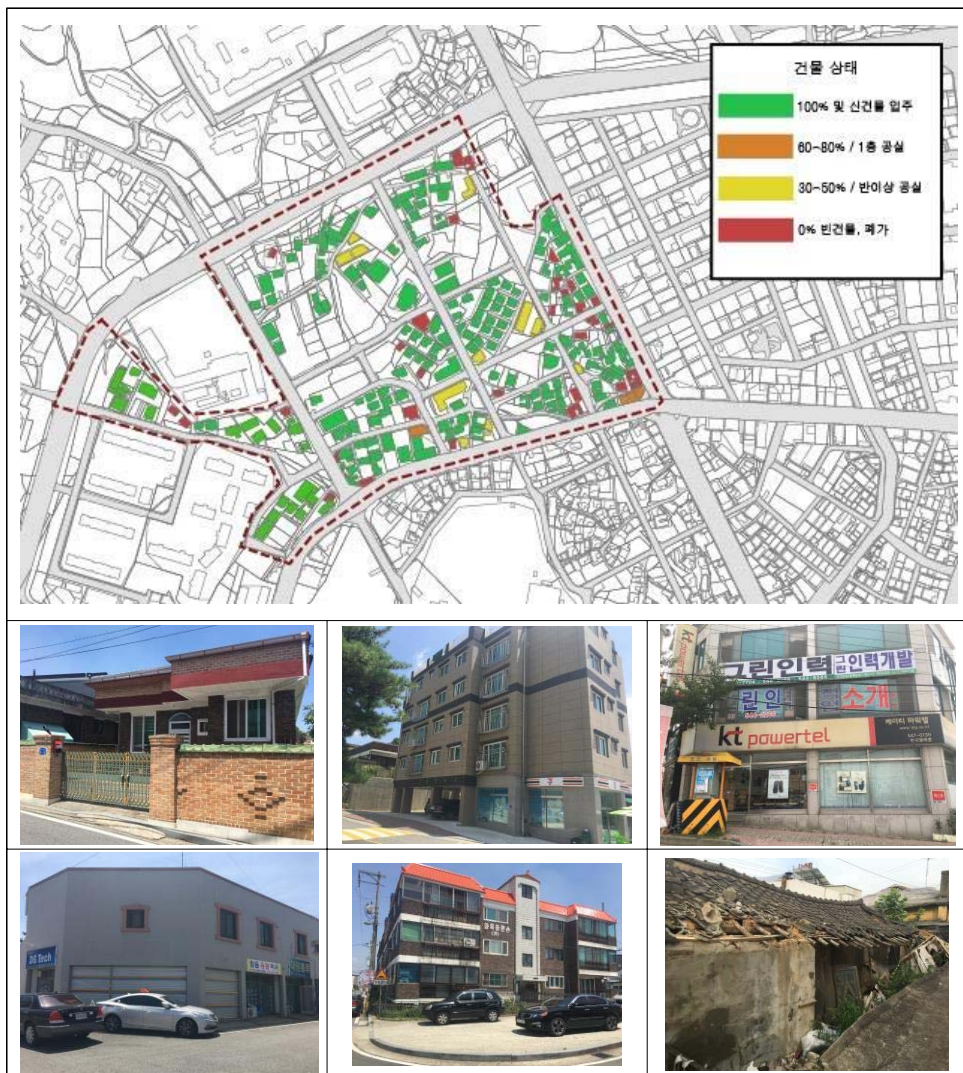


〈그림 4〉 아산시 빈집(예상) 현황 및 분포도



〈그림 5〉 아산시 온양도시지역 빈집 분포도

- 보다 구체적으로 빈집의 분포실태를 실증 분석하기 위해 아산시 원도심 인접지역에 대해 분석한 결과, 빈집들이 상당히 많이 분포하고 있었으며, 빈집뿐만 아니라 나대지 등 저이용·미이용 토지들도 많이 분포되어 있는 것을 확인 할 수 있다. 이들 빈집과 저이용토지의 분포는 향후 도시재생과 주거지정비에서 유효하게 활용할 수 있다는 점에서 도시재생과의 연계를 고민하여야 할 것이다.



〈그림 6〉 빈건축물 등 분포현황

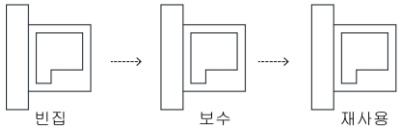



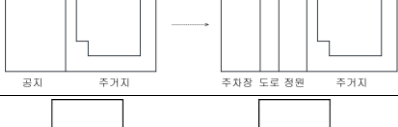



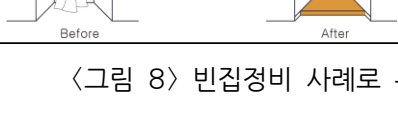
3. 빈집과 연계한 도시재생 방향

- 빈집정비의 궁극적 목적은 단순한 빈집의 정비도 의미가 있지만 이 보다는 빈집정비를 통해 주거환경의 위해요소를 줄이고, 주거환경을 업그레이드하여 도시민의 삶의 질을 높이는 것이라 하겠다.
- 이러한 측면에서 빈집과 주변지역의 특성을 고려하여, 정비방향을 설정하는 것이 선행되어야 할 것이다.

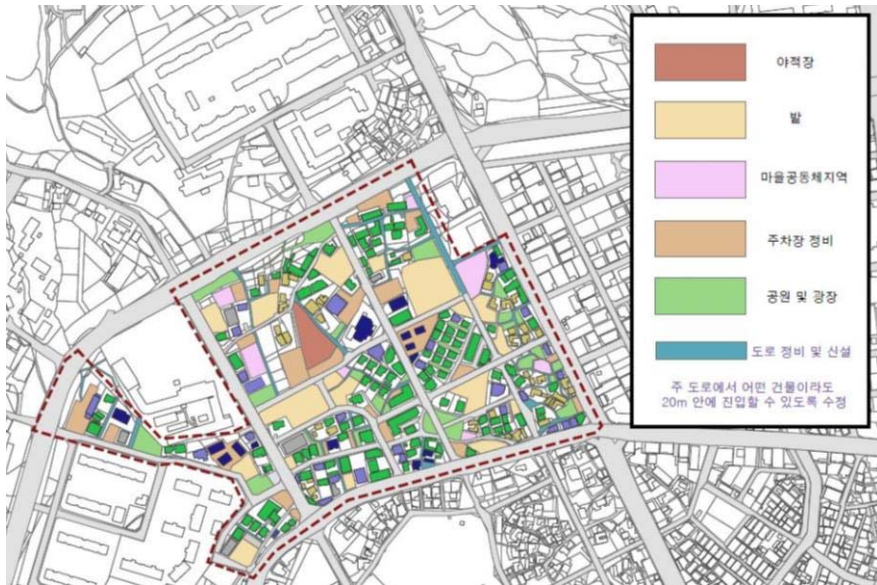


〈그림 7〉 주거지 특성을 반영한 주거지 정비방향(예시)

- 빈집과 연계한 주거지 정비를 위한 다양한 빈집정비 기법 개발이 요구된다.
- <그림 8>은 빈집의 분포특성과 주변지역과의 관계를 고려하여 적용 가능하다고 판단되는 정비기법을 예시적으로 제시한 것이다.
- <그림 9>는 개발된 정비기법을 기초로 실제 빈집실태 조사된 지역에 적용할 수 있는 부분을 찾고 예시적으로 제시한 것이다.

패턴 명	패턴 이미지	패턴 간략 설명
패턴 1	 <p>빈집 → 보수 → 재사용</p>	상태가 양호한 빈집을 개보수하여, 주거나 게스트 하우스로 혹은 본래의 건물 용도로 재사용
패턴 2	 <p>주거지 빈집 → 주거지 공공</p>	주거지 옆 빈집을 합필하여, 공공공간 및 공공건물로 활용
패턴 3	 <p>빈집 맹지 → 확장</p>	노후화가 심한 빈집과 맹지가 함께 있는 대지를 합필하여 신축
패턴 4	 <p>빈집 주거지 맹지 → 주차장 주거지 정원</p>	빈집철거 후 주차장으로 활용 맹지를 정원화하여 주거지 개선
패턴 5	 <p>공지 주거지 → 주차장 도로 정원 주거지</p>	주거지 옆 공지를 도로를 확장 및 주차장, 녹지로 조성
패턴 6	 <p>빈건축물 → 새로운 용도</p>	상태가 양호한 빈건축물 중 임대가 되지 않은 건축물을 새로운 용도로 활용하거나 공공시설 활용
패턴 7	 <p>주차장 공지 주거지 → 주차장 주거지</p>	3개의 필지 중 2개의 필지를 합필 후 주차장으로 이용
패턴 8	 <p>주차장 공지 주거지 → 주차장 주거지</p>	3개의 필지 중 2개의 필지를 합필 후 주차장을 확장하여 주거지 개선한다.
패턴 9	 <p>Before → After</p>	쓰레기 더미로 채워지는 건물사이를 정리하고, 평상을 설치함으로써 주민들에게 휴게 공간 확보

〈그림 8〉 빈집정비 사례로 본 빈집정비 패턴(예시)



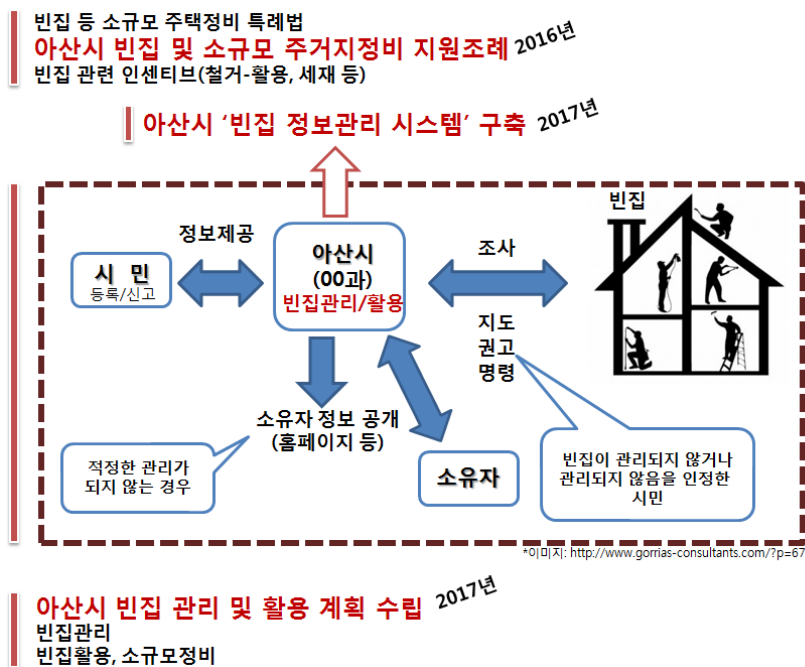
〈그림 9〉 빈집 실태와 정비 기법을 적용한 계획안



〈그림 10〉 마을공동체 지역 세부 건물계획

4. 정부의 대응방향

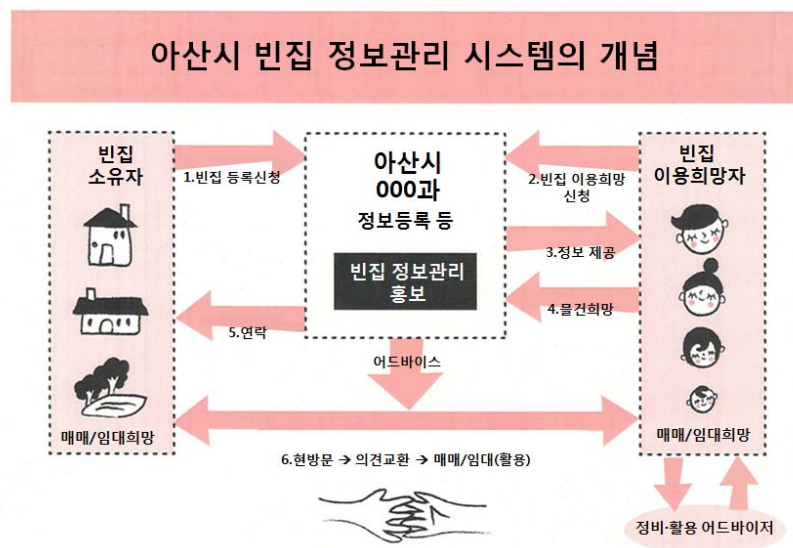
- 빈집에 대한 국가차원의 법제도 정비, 지원체계구축도 중요하지만 무엇보다 가장 고민하고 정비, 활용하는 주체는 자치단체일 것이다. 따라서 여기에서는 현재 국가차원에서 진행되고 있는 ‘(가칭) 빈집 특별법’의 내용과 선진사례 등을 참조하여, 기초자치단체를 중심으로 대응방향을 제시하고자 하며, 아산시를 사례로 그 대응방향을 설명하면 다음과 같다.



〈그림 11〉 아산시 빈집 대응체계의 기본구조

- 빈집의 정비 및 활용을 위한 자치단체의 기본적인 대응체계를 위의 <그림 11>과 같이 제시한다.
- 법률적 근거를 바탕으로 ‘(가칭) 아산시 빈집 및 소규모 주거지 정비 지원조례’를 제정하고, 조례에 기초해 ‘아산시 빈집 정보관리 시스템’을 구축한다.

- 정보의 공유 및 활용을 통해 빈집 소유자, 시민을 연결하고, 아산시는 이를 뒷받침하는 빈집정보의 조사 및 시스템을 구축한다.
- 아산시는 체계적인 빈집정비를 위한 ‘아산시 빈집 관리 및 활용 계획’을 수립하고 실행한다.
- 빈집에 대한 정확한 정보를 바탕으로 다양한 정비와 활용방안을 개발해야 하며, 이 같은 빈집정보 DB 및 관리시스템 구축은 빈집정비를 위한 첫 단계라 할 수 있다.
- 빈집에 대한 정보관리시스템의 근본목적은 빈집 소유자와 빈집 이용희망자를 적절하게 연결하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 것이다. 실제 우리의 현실에서는 지나친 정보공개와 왜곡된 분위기로 인해, 실수요를 바탕으로 하지 않는 임대료 상승으로 이어져 또 다른 사회적 문제를 야기하거나 더 큰 부작용을 초래할 수 있으므로 주의가 필요한 상황이다.



〈그림 12〉 아산시 빈집 정보관리 시스템의 개념

● 주택과 토지에 관련된 지금의 세금구조는 빈집정비를 지원하지 않고, 때론 빈집의 철거 등 정비를 오히려 어렵게 만들고 있다.

- 예를 들어 <그림 13>에서 보는 바와 같이 주택과 관련된 세금은 기본적으로 건축물분 재산세와 토지재산세로 구분할 수 있으며, 오래된 빈집의 경우 건물분재산세는 줄어들어 신규주택에 비해 낮지만 빈집을 철거할 경우 대지에서 건축물이 없는(건축해야 하는) 나대지로 변경되기 때문에 분리과세의 항목이 조정되어(예, 0.07에서 0.2로 상향) 중과세 결과를 발생시킨다.
- 이로 인해 빈집 방치 보다 오히려 세금이 증가하여 소유자의 부담을 가중시키게 된다. 즉, 빈집방치가 빈집정비에 비해 더 유리한 결과를 초래하게 된다.



〈그림 13〉 아산시 빈집정비·활용을 유도할 수 있는 세제 정비 예시

● 토지이용의 효율화 측면과 도시개발의 관점에서는, 원래 목적의 건축물로 채워 나대지를 최소화하는 것이 더 나으나 인구감소 및 도시의 오픈스페이스 부족 등의 현실을 감안할 경우 빈집이용의 첫 단계라 할 수 있는 빈집철거를 지원하고, 적절한 활용을 유도할 수 있는 세금구조 개편이 이루어져야 할 것이다.

- 재산세는 자치단체의 주요 재원이기 때문에 불리하게도 작용할 수 있지만 나대지의 텃밭 및 소공원, 주차장, 경우에 따라서는 새로운 건축물의 재건축 등이 이루어 질 경우 장래에는 더 많은 세금징수 효과가 있으므로 중장기적인 측면에서는 바람직한 측면도 있다고 하겠다. 그리고 재산세는 지방세이므로 세법이나 분리과세 항목 조정이전에도 '시세감면조례'를 통해 재산세 감면(예, 50%감면)이나 취득·등록세 감면(예, 100%) 등을 통해 빈집의 정비와 활용을 지원할 수 있을 것이다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 방법과 범위	4
제2장 국내·외 빈집 관련 정책과 사례	6
1. 국내의 빈집 관련 정책과 사례	6
2. 일본의 빈집 관련 정책과 사례	22
3. 미국의 빈집 관련 조례	37
4. 시사점	48
제3장 빈집의 실태와 발생원인	49
1. 우리나라의 빈집 실태	49
2. 충남의 빈집 실태	54
3. 아산시의 빈집 실태	64
4. 빈집의 발생 원인	68
제4장 도시재생과 연계된 빈집 정비 정책제안	72
1. 정비기법 개발 사례지역 개요	72
2. 주거지 특성과 연계한 빈집정비 기법 제안	78
3. 정부의 대응방안 : 아산시 사례	85
제5장 결론	90
참고문헌	93

표 목 차

<표 1-1> 연구의 주요내용과 분석 방법	4
<표 2-1> 도시활력증진지역 개발사업 추진현황(예시)	12
<표 2-2> 도시활력증진지역 개발사업(예시)	13
<표 2-3> 새뜰마을 사업에서의 빈집 활용 (예시) (2015~2016)	14
<표 2-4> 자치단체의 빈집 관련 조례	15
<표 2-5> 중앙정부의 빈집 유효활용 관련 지원제도	23
<표 2-6> 빈집대책 추진의 단기·중장기 계획	24
<표 2-7> 빈집 적정관리 지자체 조례 유형	33
<표 2-8> 자치단체의 빈집 소유자에 대한 인센티브	35
<표 3-1> 인구주택 총조사에서의 빈집 현황(1990~2015)	50
<표 3-2> 주택 유형별 빈집(2010, 2015)	50
<표 3-3> 시도별 빈집 및 비율(2015)	51
<표 3-4> 시도별 빈집 및 30년 이상 된 빈집(2015)	52
<표 3-5> 광역시도별 빈집 분포	54
<표 3-6> 광역시도별 거처종류별 빈집 분포	55
<표 3-7> 광역시도별 비어 있는 기간별 빈집 분포	56
<표 3-8> 광역시도별 사유별 빈집 분포	57
<표 3-9> 광역시도별 파손의 정도별 빈집 분포	58
<표 3-10> 거처종류별 충남 빈집 분포	60
<표 3-11> 비어 있는 기간별 충남 빈집 분포	61
<표 3-12> 사유별 충남 빈집 분포	62
<표 3-13> 파손의 정도별 충남 빈집 분포	63
<표 3-14> 아산시 읍·면·동별 빈집 현황	64
<표 3-15> 변수들에 대한 기초통계	69
<표 3-16> 개별 읍·면·동 내 1년 이상 비어 있는 주택의 수에 대한 Tobit모형 분석결과 ..	70
<표 3-17> 해당 유형의 빈집수에 대한 Tobit모형 분석결과	71
<표 4-1> 거주민의 빈집에 대한 생각	77
<표 4-2> 빈집정비 사례로 본 빈집정비 패턴	79

그림 목 차

<그림 1-1> 실증분석대상지의 위치	5
<그림 2-1> 국토교통부의 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)’의 주요내용	7
<그림 2-2> 2014년 도시재생 선도지역 내에서의 빈집 관련 사업들	10
<그림 2-3> 2016년 도시재생 일반지역 내에서의 빈집 관련 사업들	11
<그림 2-4> 서울시 빈집활용 사례	17
<그림 2-5> 부산시 영도구 햇살등지사업 전과 후 모습	18
<그림 2-6> 두꺼비하우징의 빈집사업들	20
<그림 2-7> SUNLAB과 Z lab의 빈집 활용 사례	21
<그림 2-8> 활용형 빈집재생 추진사업 지원(예시)	30
<그림 2-9> 철거형 빈집재생 추진사업 지원(예시)	31
<그림 2-10> 지방정부의 빈집관리 시책	32
<그림 2-11> 빈집은행제도의 일반적 구조	36
<그림 3-1> 우리나라의 빈집 현황	49
<그림 3-2> 외국의 빈집 현황	53
<그림 3-3> 충남 시·군·구별 빈집수(호)	59
<그림 3-4> 아산시 빈집의 공간적 분포	66
<그림 3-5> 아산시 온양도시지역 빈집의 공간적 분포	66
<그림 3-6> 아산시 도시정비(예정)구역과 빈집 분포	67
<그림 4-1> 조사대상지의 일반적 현황	72
<그림 4-2> 조사대상지의 도로 등 공간 특성	73
<그림 4-3> 조사대상지의 건축물 용도별 분포	74
<그림 4-4> 조사대상지의 빈건축물 등 분포현황	75
<그림 4-5> 조사대상지의 공지 분포	76
<그림 4-6> 주거지 특성을 반영한 주거지 정비방향	78
<그림 4-7> 빈집정비 패턴의 적용 예시	82
<그림 4-8> 빈집 실태와 정비 기법을 적용한 계획(안)	83
<그림 4-9> 공터 및 가로 세부 정비계획	83
<그림 4-10> 마을공동체 지역 세부 건물계획	84
<그림 4-11> 아산시 빈집 대응체계 기본구조	85
<그림 4-12> 아산시 빈집 정보관리 시스템 개념	86
<그림 4-13> 아산시 빈집 정보관리 시스템 (예시)	87
<그림 4-14> 빈집 정비 및 활용의 유형과 기본방향	88
<그림 4-15> 아산시 빈집정비 · 활용을 유도할 수 있는 세제 정비 (예시)	89

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

최근 많은 언론에서는 일본의 빈집문제에 대해 그 심각성을 지적한 바 있다¹⁾. 실제 일본은 인구고령화와 인구감소의 위기 속에서 빈집문제가 심각하며, 이러한 조짐은 우리나라에서도 나타나고 있다. 이에, 국토교통부는 빈집증가와 이로 인한 문제에 대비하기 위해 빈집 관련 특별법 제정을 준비하고 있으며(국토부 2016년 업무보고, 국토부 보도자료, 법안공청회 참조), 국회에서도 관련법의 제정을 준비 중에 있다(이헌성 새누리당의원 대표발의, 이춘석 민주당의원 대표발의).

중앙정부의 이러한 움직임에 앞서 전국의 많은 자치단체 역시 빈집정비와 활용에 대해 많은 관심을 갖고 있다. 초기에는 농촌지역의 빈집문제에 초점을 두었지만 최근에는 도시지역 내 빈집에 대한 관심도 높아지고, 국가차원에서 추진되고 있는 도시재생 관련사업과 연계하여 다양한 빈집정비와 활용사업들이 추진되고 있다.

이러한 맥락에서 충청남도는 도민의 삶의 질 개선을 위해 빈집을 포함한 주거환경개선에 많은 관심을 갖고 정책개발에 노력하고 있다. 이를 위해 충청남도는 빈집에 대한 실태를 파악하기 위한 기초조사를 실시하고(행정부지사 지시사항), 2015년 3월에는 충청남도의 '주거환경개선 프로젝트 추진'을 위해 일본 사례조사를 실시하기도 하였지만 재원문제 등으로 인해 본격적인 추진은 이루어지지 못했다.

1) "[노인이 살고 있다] 일본, 고령화로 늘어나는 빈집...도시 구조도 바뀐다"(TV조선 2016.07.04), "[인구절벽 20년, 일본의 교훈] (2) 도쿄까지 비어가는 '빈집대국'... 묘지보다 싼 집도"(경향비즈 2016.03.18, "빈집줄여 지역황폐화 막아라"...
日, 빈집 리모델링비도 지원'(연합뉴스 2016.08.21) 등 참조.

2) 연구 목적

빈집에 대한 사회적 관심과 국가와 자치단체의 움직임 속에서 빈집정비 및 활용에 대한 연구의 필요성은 충분하다고 판단된다. 이에 본 연구는 충남의 빈집 실태조사를 바탕으로 빈집발생의 문제점과 원인, 빈집분포의 특성, 빈집관련 선진정책 등을 분석하여, 빈집정비 및 활용을 위해 국가와 자치단체가 어떻게 해야 하는가를 제시하고자 한다. 특히 향후 빈집 관련 특별법 제정 및 국가차원에서 추진이 예상되는 시범사업 등에 선제적·능동적으로 대응하고자 한다. 현재 준비 중인 특례법의 내용이 소규모 주택정비를 포함하고 있어, 빈집과 연계한 도시재생 방안에 대한 이번 연구의 활용도는 높다고 기대되며, 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 빈집의 실태와 발생 원인에 대해 명확히 분석하고자 한다. 특히, 전국과 비교한 충남의 빈집발생 현황 등에 대해 명확히 분석하고자 한다.

둘째, 빈집의 공간적 분포에 대해 분석하고자 한다. 실제 아직까지 빈집에 대한 총량만 어느 정도 파악하고 있을 뿐 빈집의 공간적 분포에 대한 정보가 부족하다. 빈집의 공간적 분포 등에 따라 빈집의 정비 및 활용 방법도 차이를 두어야 한다는 판단 때문이다.

셋째, 빈집의 공간적 분포, 인접 필지 등 주변지역과의 관계 등을 분석하여, 적용 가능한 빈집정비기법을 제안하고, 실제 주거지에 적용하고, 그 가능성을 탐색하고자 한다. 제안된 빈집정비기법은 일반화하기에는 한계가 있지만 향후 자치단체에서의 빈집 활용의 가능성을 타진할 수 있다는 의미 있는 시도라고 판단된다.

넷째, 이러한 연구를 종합하여, 국가, 자치단체, 지역사회가 어떤 역할을 해야 하는가에 대해 제시하고자 한다. 특히, 국가차원에서 준비 중인 '(가칭) 빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법' 제정과 정책에 능동적으로 대처하기 위한 충남의 대응방안을 제시하고자 한다.

3) 선행연구 검토

빈집과 관련된 선행연구는 그 대상 측면에서 농촌빈집이 중심이 되어 왔다(이창우·지남석, 2013). 내용적인 측면에서, 최수명·한경수(2002)는 영국의 빈집현황과 Empty

Homes Agency의 활동을 소개하며 국내농촌빈집 정책 활용을 제안하였고, 황정임 외(2012)는 농촌 빈집소유주를 대상으로 설문하여 빈집의 특성 및 발생 사유 등을 분석하였다. 분석결과 빈집발생 사유는 사망 및 이주가 많았으며, 빈집 이용에 대해서는 소유주들의 직접이용(40%), 매매·임대(30%), 철거(30%) 등을 희망하는 것으로 조사되었다.

한편, 김항집(2013)은 도시에서도 방치되고 있는 빈집을 도시쇠퇴의 주요한 양상으로서 주목하고, 주거환경개선사업을 통해 개선되고 있는 대부분의 노후주거지구들은 소방도로 개설이 중심이 되며 주택개량률은 현저히 낮다는 것을 제시하였다. 안현진·박현영(2013)은 도시재생 차원에서 상업 및 문화예술, 커뮤니티, 대체주거로 빈집 등의 일시적 활용을 재생사업지구의 유연적인 도시재생 전략으로 제안하였다.

이재우(2013)는 국내 빈집정비와 활용을 위해 영국의 빈집 정책수단 특성을 소개하고 있다. 영국의 빈집은 2012년 기준 전체 주택 중 빈집은 3.1% 수준으로 심각한 수준은 아니며, 1998년 73만호('99년 77만호, '00년 76만호)에 비해 오히려 현재 더 감소하였다(최수명·한경수, 2002). 그러나 영국정부는 빈집문제 완화를 위해 중앙 및 지방 정부에 자발적 점유, 활용유도, 임시정비조치, 관리명령, 빈집활용 수단 등을 활용하고 있으며, 2011년 중앙정부의 Housing Strategy에 따라, 1억 파운드 규모의 capital funding을 마련하고 7천만 파운드 가량을 장기빈집(6개월이상)을 부담 가능한 저렴주택(affordable housing)으로 개보수하여 이용하고 있다. 빈집을 매입하거나 개보수 후 임차하는 두 가지 방식과 이 대체주거의 사례로 이민자 및 노숙자들에게 불법적으로 점유되고 있는 스쿼팅(Squatting)을 언급하고 있다. 그 밖에 Lydon et al(2012)은 경기침체와 인구변화, 인터넷 발달 시대에는 영구적인 대규모 개발 보다는 점진적으로 진행되는 '전술적 도시론(Tactical Urbanism)'에 기초한 소규모 프로젝트들이 주목받는다라고 주장하였다.

이러한 선행연구와 비교한 이번 연구의 차이점은 다음과 같다. ①연구대상지역에 있어 대부분의 연구가 농촌빈집을 다루고 있지만 도시지역내 빈집에 초점을 두고, ②분석의 범위와 자료에 있어서도 전반적인 통계 분석뿐만 아니라 구체적인 실증 사례분석에 초점을 두고 있다. ③내용적인 측면에서 단순한 실태분석에서 그치는 것이 아니라 실증연구에 바탕을 둔 정책방안 제시까지 확대하였다. 특히, 현재 국가 차원에서도 도시지역 빈집에 대해 특별법 제정 및 대책 수립을 고민하고 있으므로 이번 연구를 통해 국가정책을 모니터링하고, 반영할 수 있다는 측면에서 연구의 활용도 향상을 기대 할 수 있다.

2. 연구의 방법과 범위

1) 연구 방법

연구의 방법은 <표 1-1>과 같이, 서론에서 연구의 방향을 설정하기 위해 선행연구와 관련 정책을 검토하고, 이를 체계적으로 정리하여 향후 빈집 관련 정책과 정비기법 발굴 등에 적용하고자 한다.

빈집의 실태분석과 발생원인 분석에 있어서는 빈집에 대한 전수조사가 이루어진 2010년 인구주택총조사 원자료를 통해 빈집의 실태와 발생 원인을 분석하여 우리나라와 충남의 빈집 실태를 비교·분석한다.

구체적인 빈집의 실태와 공간적 분포특성을 분석하기 위해서는, 아산시를 대상으로 상수도 요금 자료(1년 이상 단수된 주택)를 통해 빈집의 총량과 분포를 분석하고, 아산시 도심과 인접한 주거지역을 대상으로 현장조사와 설문조사를 실시하였다. 그리고 실증 사례분석 대상지역의 빈집분포와 주변필지와의 관계 등을 파악하여 빈집정비기법을 도출하고, 실제 적용해 보았다. 마지막으로 이러한 실태와 빈집 관련 선진사례를 바탕으로 국가와 충청남도, 시·군 등의 역할과 대응방향을 제시하고자 한다.

〈표 1-1〉 연구의 주요내용과 분석 방법

주요내용	분석 자료와 방법
서론: 연구방향 설정 - 이번 연구의 성격 및 선행과 차별성 명확화	- 선행 학술연구 및 관련 정책자료
빈집관련 정책동향과 선진사례 - 도시재생과의 연계 활용 아이디어 및 정책적 시사점 도출	- 일본, 영국, 한국(부산 등 자치단체의)의 사례 분석 - 선행연구, 홈페이지, 필요시 현지 전문가 활용
빈집의 실태와 발생원인 - 전국과 비교한 충남빈집이 실태, 발생원인 등 분석	- 우리나라 : 센서스 자료(2005, 2010년) - 충남의 빈집실태(충남도 2014년 12월 조사자료) - 실증 사례지역 분석 * 필요 시 주민 등 설문조사 실시
빈집의 실증분석과 도시재생과의 연계 활용방안	- 실증 분석 사례지역에 대해 빈집분포, 발생이유 등 조사 - 선진 사례 등의 분석을 통한 도시재생과의 연계 방안 제시 (소규모 주거지 정비기법 개발 등)
정책제언	- 충남도 및 시·군의 역할, 단기 및 중장기적 대응방안 제시(시·군 적용 방법을 예시적으로 제시)

2) 연구 공간적 범위

연구의 공간적 범위는 연구의 주요내용 및 진행과정에 따라 그 범위를 달리하였다. 우선 1차 분석대상지는 인구주택 총조사자료를 바탕으로 한 빈집 실태분석에서는 전국을 대상으로 하였으며, 도시 내에서 빈집의 총량과 공간적 분포를 분석하기 위해서는 아산시를, 구체적인 빈집분포의 실증분석을 위해서는 아산 원도심과 인접한 주거지를 대상으로 하였다. 아산시를 사례분석 대상지로 선정한 이유는 도시성장과 더불어 빈집문제가 많이 발생하고 있다는 판단과 최근 도시 및 주거환경정비기본 수정계획을 수립하고 있다는 측면에서 자료수집이 용이하고, 연구결과의 활용성이 높다고 판단하였기 때문이다.

특히, 빈집분포의 실증분석 대상지는 자치단체 담당자와 전문가의 자문을 거쳐, 비교적 빈집이 많이 분포되어 있고, 도시정비(예정)구역과 일반적인 주거지역이 혼재되어 있어, 주거지의 다양한 특성을 분석할 수 있는 지역을 선정하였다. 구체적 위치는 <그림 3-1>과 같다.



〈그림 1-1〉 실증분석대상지의 위치

제2장 국내·외 빈집 관련 정책과 사례

지금까지 우리나라의 빈집 관련 정책들은 농어촌정비법(제2조제12호: 빈집의 철거 및 정비)과 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법(제29조)에 기초한 농어촌지역의 빈집정비가 주를 이루고 있다. 하지만 최근에는 농촌지역 뿐만 아니라 서울, 부산, 인천 등은 물론 많은 자치단체에서 빈집정비에 대한 관심이 높아지고 있다.

도시지역 내 빈집문제에 이 같이 관심이 높아진 이유는 일본의 빈집문제가 언론을 통해 본격 소개된 작년부터라고 생각된다. 이러한 사회적 관심과 더불어, 2016년 국토교통부의 업무보고를 보면 도심 내 빈집을 철거·수리한 후 공공시설·임대주택 등으로 활용할 수 있도록 특별법 제정 등 제도 기반 마련('16.12) 할 것을 발표하였고, 국회에서도 빈집정비 관련법들이 준비되고 있다.

이에, 본 장은 국내·외 빈집현황 및 관련정책을 분석하여 우리나라 빈집총량에 대해 고민해보고, 정부차원에서의 빈집 관련 정책방향 설정에 기초자료를 제공하는데 의미가 있다.

1. 국내의 빈집 관련 정책과 사례

1) 중앙정부의 빈집 관련 제도

빈집정비 및 활용의 필요성이 높아지고 있지만 아직까지 도시지역에서의 빈집정비와 활용에 대한 명확한 법제는 갖추지 못하고 있다. 빈집이 상대적으로 많다고 인지되고 있는 도시정비(예정)구역 내에서는 '도시 및 주거환경 정비법'에 기초하여 일부 빈집대책이 추진되고 있는 정도이다.

하지만 최근에는 전술한 바와 같이 빈집에 대한 사회적 관심과 법제화의 움직임이 나타나고 있다. 최근 건축법 개정(2013. 1. 19)을 통해 1년 이상 방치된 빈집에 대한 철거 조항 등을 신설하였다. 건축법에서는 1년 이상 방치된 빈집의 경우 범죄발생의 우려가 높고,

주변환경을 악화시킬 수 있다는 판단에서 빈집들을 정비하여 주거환경을 개선하기 위해 서이다. 그 주요내용은 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저하게 장애가 된다고 인정되는 경우 주거환경이나 도시환경 개선을 위한 기반시설과 공동이용시설 확충에 필요한 경우 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집을 철거할 수 있도록 하고, 직권으로 철거할 경우 필요한 절차를 규정하도록 하고 있다(법 제81조의 2 및 제81조의 3 신설).

이러한 법제 정비 및 확충의 움직임은 2016년 국토교통부의 업무보고와 입법기관인 국회차원에서도 이루어지고 있다. 국토교통부가 구상하고 있는 법안의 내용은 <그림2-1>에서 보는 바와 같이 빈집실태조사, 빈집정보시스템 구축을 포함한 빈집정비계획 수립과 빈집정비사업 추진 등 빈집의 정비 및 활용에 관한 일련의 과정을 추진·지원하도록 하고 있다.



* 자료 : 권혁삼(2016) 참조 재정리.

<그림 2-1> 국토교통부의 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)’의 주요내용

또한, 국회에서도 빈집 관련 법제도의 준비작업이 이루어지고 있다. 빈집 관련 국회입법발의(안)은 새누리당 이현승의원과 민주당 이춘석의원의 법안이 있다. 이현승의원 대표발의한 ‘빈집 등 소규모 주택정비 특례법안’은 현재 위원회 심사 중에 있으며(2016. 8. 25), 제안이유와 주요내용은 다음과 같다. 제안이유는 2010년 전국 빈집은 총 79만호로 지속적

으로 증가하고, 도시지역의 경우 구도심 쇠퇴와 정비사업 지연 등이, 농촌지역의 경우 고령화 및 인구감소가 빈집 증가의 주요 원인으로 작용하고 있다는 판단에서이다. 그리고 이러한 빈집 증가는 안전사고 위험, 범죄 장소 제공, 경관 및 주거환경 악화 등 다양한 사회문제가 유발되고 있으나 빈집 실태조사나 정비계획 수립 등 체계적인 빈집관리 제도가 부재하여 빈집정비사업 추진에 한계가 있다는 판단에서 빈집 등 소규모 주택정비를 위한 특별법을 제정함으로써 빈집정비를 활성화하고 빈집 증가에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서라고 명시되어 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 이 법은 빈집을 효율적으로 정비하고 주민 스스로의 소규모 주택정비를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 빈집이나 장기간 아무도 거주 또는 사용하지 아니하여 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사를 실시할 수 있음(안 제4조).
- 다. 지방자치단체장은 빈집실태조사를 위하여 재산세 과세정보, 수도 요금 및 전기 요금 등의 개인정보를 수집·이용할 수 있음(안 제6조).
- 라. 빈집실태조사 결과를 토대로 지방자치단체장이 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 빈집정비 계획을 수립·시행할 수 있음(안 제7조).
- 마. 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우 등에는 지방자치단체장이 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있고, 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 직권으로 철거할 수 있음(안 제9조).
- 바. 빈집실태조사 결과를 토대로 지방자치단체장이 빈집정보시스템을 구축할 수 있음(안 제11조).
- 사. 지방자치단체장은 소규모 정비사업과 관련된 건축심의, 도시·군관리계획 등에 관한 사항을 통합심의 하여야 함(안 제23조).
- 아. 국가 또는 지방자치단체는 빈집정비사업, 소규모정비사업 관련 기반시설 설치 등에 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 출자·융자할 수 있음(안 제40조).
- 자. 지방자치단체는 빈집정비사업을 원활히 시행하기 위하여 취득세, 재산세 등을 감면할 수 있음(안 제41조).
- 차. 빈집이 법령의 제정·개정 등으로 대지나 건축물이 법령에 맞지 않게 된 경우에는 지방건축위원회의 심의를 거쳐 개축 또는 용도변경을 할 수 있음(안 제42조).
- 카. 소규모정비사업의 경우 조경, 건폐율, 대지 안의 공지기준, 높이 제한 등의 건축기준을 완화 받을 수 있고, 빈집 및 소규모 정비사업으로 건설되는 건축물에 대하여 부설주차장 설치비용 납부로 주차장 설치를 갈음할 수 있음(안 제43조).
- 타. 빈집 및 소규모 정비사업에 따른 공공·준공공 임대주택 건설시 용적률은 관계 법령에서 정하는 상한까지 완화할 수 있음(안 제44조).

이춘석의원이 대표 발의한 ‘빈집 등 정비에 관한 특별법안’ 역시 현재 위원회 심사 중에 있다. 법안의 제안이유와 주요내용은 다음과 같다. 제안이유는 사람이 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 빈집은 농어촌지역뿐만 아니라 도시지역에서도 다수 발생하고

있으며, 방치된 빈집들은 인근 주민의 안전을 위협하거나 미관을 해치고 해당 건축물 또는 토지의 효율적인 이용을 저해하고 있는데, 「건축법」 등 관련 법률에 빈집 철거 등 빈집정비에 관한 내용이 일부 마련되었지만 해당 규정만으로는 효율적·체계적으로 빈집정비를 시행해 나가기에 한계가 있다고 판단하였기 때문이다. 이에 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 실태조사 결과를 토대로 2년 마다 빈집 등의 정비에 관한 계획을 수립하도록 하는 등 빈집정비에 필요한 사항을 규정함으로써 종합적·체계적인 빈집정비를 도모하고 안전하고 쾌적한 주거환경 조성 및 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하려는 것으로 명시하고 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 이 법은 빈집 등을 효율적으로 정비하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 안전하고 쾌적한 주거환경을 조성하고 지역사회의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 실태조사 결과를 토대로 2년마다 빈집 등 정비에 관한 계획을 수립하여야 함(안 제5조제1항).
- 다. 시장·군수·구청장은 효율적이고 체계적인 빈집 등의 정비를 위하여 실태조사를 정기적으로 실시하여야 함(안 제7조제1항).
- 라. 시장·군수·구청장은 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변 환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있음(안 제9조제1항).
- 마. 시장·군수·구청장은 빈집정비를 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원으로 하여금 빈집에 출입하여 빈집의 구조 안전상 붕괴 등의 위험여부, 도시미관을 해치는 정도 등을 조사하게 할 수 있음(안 제10조제1항).
- 바. 국토교통부장관은 빈집 등과 관련한 정보를 종합적으로 관리하고 빈집정비 등에 필요한 정보를 제공하기 위하여 빈집 등 정보체계를 구축·운영할 수 있음(안 제14조제1항).
- 사. 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 빈집 등 정비사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있음(안 제15조제1항).

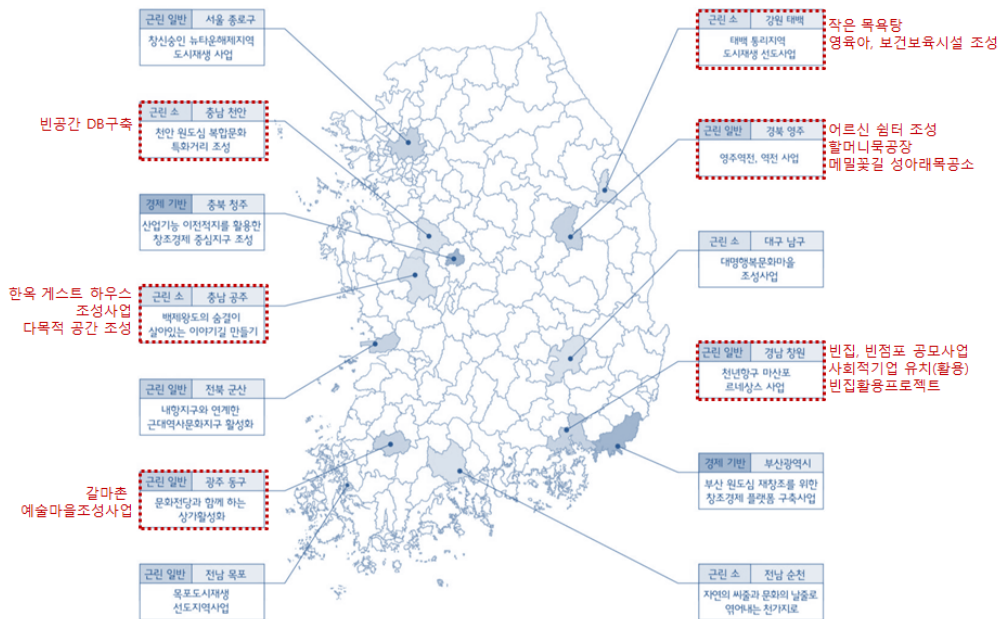
2) 도시재생사업에서의 빈집관련 사업

아직 빈집정비 관련 법률이 없지만, 최근 국가차원에서 추진되고 있는 도시재생 관련 사업들에서는 다양한 빈집정비 및 활용에 대한 사업들이 추진되고 있다. 예를 들어 빈집정비의 필요성이 높은 지자체는 국비지원사업 중 도시재생 선도사업, 도시활력증진지역개발사업과 새뜰마을사업에서 빈집정비와 활용 관련 사업들을 추진되고 있으며, 사업별로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 도시재생 선도지역 사업

지난 2014년 선정된 13개의 도시재생 선도지역과 최근 선정된 33개 도시재생 일반지역 사업 추진에서도 빈집정비와 활용에 대한 많은 내용들이 제시되어 있다. 13개의 도시재생 선도지역에서는 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이 6개 선도지역에서 빈집 관련 사업들이 계획·추진되고 있다. 충남 천안시는 빈공간 DB구축, 공주는 한옥게스트 하우스 조성사업과 다목적 공간조성사업이 있으며, 그 밖에 지역에서는 예술마을조성, 작은 목욕탕건축, 영육아보건보육시설 조성, 어르신 쉼터 조성, 사회적기업 유치 등 다양한 사업을 추진하고 있다.

• 13개 선도지역 → 6개 지역 빈집 관련 사업

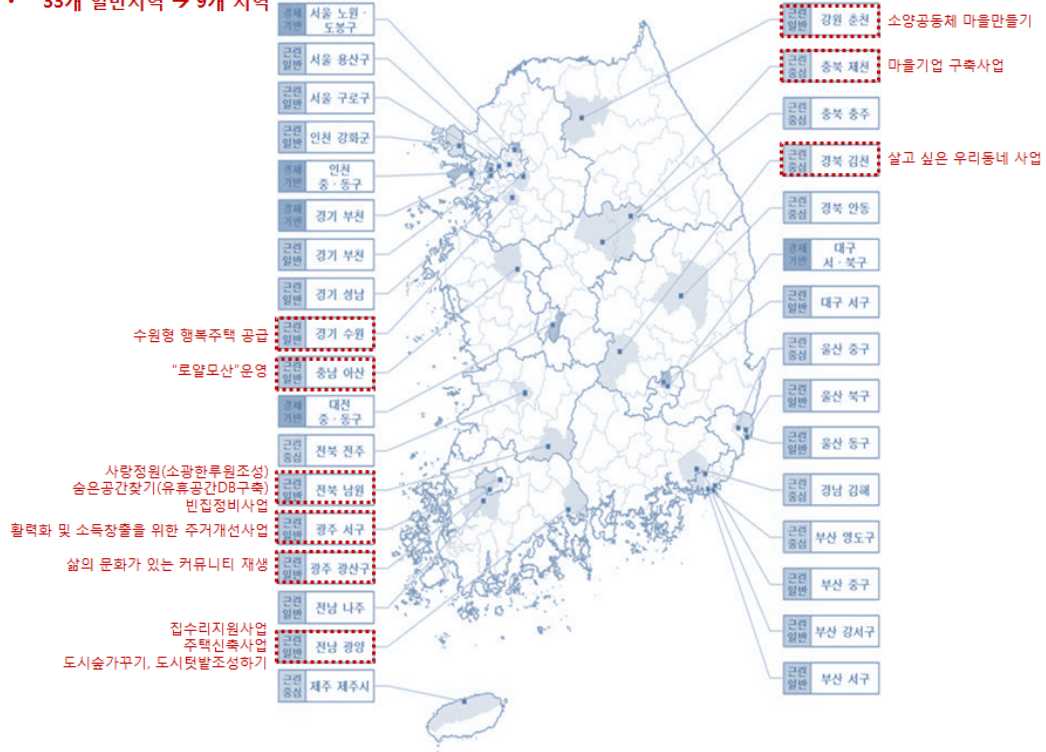


* 자료 : 권혁삼(2016) 참조 재 정리.

<그림 2-2> 2014년 도시재생 선도지역 내에서의 빈집 관련 사업들

33개 도시재생 일반지역 사업 추진에서도 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 9개 지역에서 다양한 빈집의 정비 및 활용계획을 수립·추진하고 있다. 충남의 아산시 '로얄모산' 운영을 제시하고 있으며, 수원시는 수원형 행복주택공급을 하고 있다. 그 밖에 많은 사업지역에서는 정원조성, 텃밭조성, 집수리 지원사업, 마을기업 유치 등에 활용하고 있다.

• 33개 일반지역 → 9개 지역



* 자료 : 권혁삼(2016) 참조 재정리.

〈그림 2-3〉 2016년 도시재생 일반지역 내에서의 빈집 관련 사업들

(2) 도시활력증진지역 개발사업


도시활력증진지역 개발사업에서 빈집정비 관련 사업은 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 총 16건이 계획·추진되고 있다. 2010년 대전시 동구에서 시작하여, 사업유형은 주거지재생형으로 많이 추진되었다. 사업 초기에는 정비사업 해제지역, 주거환경사업지구를 중심으로 시행하였다. 또한 2016년 예산신청가이드라인에 빈집 철거 후 행복주택신축가능, 다만 주민공동이용시설을 포함해야 하도록 하고 있으며, 부지매입비는 지자체 매칭비용, 주민공동이용시설은 도합사업비, 행복주택은 기금지원으로 가능하도록 하고 있다.

〈표 2-1〉 도시활력증진지역 개발사업 추진현황(예시)

광역시	기초	착공	완료	사업유형	사업명 (2011년이후기준)
강원	동해시	2014	2018	주거지재생	빈집정비사업
강원	속초시	2015	2018	주거지재생	금호3지구 3단계 주거환경개선사업
광주	동구	2015	2018	주거지재생	학운2구역 주거환경개선사업
대구	남구	2014	2018	주거지재생	2000배 행복마을만들기
대구	북구	2015	2018	주거지재생	연암 서당골 여·행
대구	수성구	2015	2017	주거지재생	수성 명품단독주택지 조성사업
대전	동구	2010	2016	주거지재생	주거환경개선사업 (구성2, 대동2, 대신2, 소제, 천동구역)
부산	동구	2013	2015	주거지재생	산복도로초량동 마을활력증진사업
부산	사하구	2014	2017	주거지재생	지성이면감천문화마을조성사업
부산	영도구	2015	2017	주거지재생	흰여울 문화마을 재생 프로젝트
광주	남구	2012	2013	중심시가지재생	희망을 노래하는 방젓골 조성사업
대전	중구	2015	2017	중심시가지재생	선화동 「예술과 낭만의 거리」 조성사업
부산	해운대구	2015	2018	중심시가지재생	반여동 이야기가 있는 무지개길 조성
울산	울주군	2013	2017	기초생활기반확충	어촌종합개발사업
강원	속초시	2016	2019	도시생활환경개선	사람을 그리워하는 아바이 마을 희망가꾸기
부산	동구	2016	2019	도시생활환경개선	가마뽀마을 재생사업

구체적 사례를 보면 광주시 동구 방젓골의 빈집 리모델링사업은 빈집을 매입하여 ‘행복발 전소’라는 커뮤니티시설로 활용하고 있으며, 대구시 남구에서는 빈집을 활용하여 도시농부 학교를 운영하고, 부산시 사하구 감천마을에서는 레지던시 등으로 활용하고 있는 모습을 찾아 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 도시활력증진지역 개발사업(예시)

구분	사업내용
광주시 동구 방젓골 빈집 리모델링(2012 ~ 2014)	빈집활용 커뮤니티센터(행복발전소), 문화골목길조성, 어린이공원 리모델링, 복지프로그램, 학당운영, 행복축제
대구시 남구 빈집을 활용한 도시농부학교운영(2014 ~ 2018년 (6,000백만원))	빈집정비, 녹지, 주민센터 정비, 체험관건립, 텃밭조성, 건축물 입면정비, 상가 및 전통가옥 재정비, 공영주차장, 마을축제, 문화프로그램, 조형물설치, 주민쉼터(총 3군데, 460㎡규모, 40여 명의 주민들이 도시농부학교 참여)
부산시 사하구 감천마을 레지던시(2014 ~ 2017년(4,800백만원))	하수관로 설치, 공동화장실 정비, 소방도로 개설, 공영주차장, 비즈니스센터 건립, 빈집정비(아트 레지던시)
	 

* 자료 : 관련 제안서 및 계획서 참조 제작성.

(3) 새뜰마을사업

노후불량 주거지를 대상으로 사업이 추진되고 있는 새뜰마을 사업에서도 많은 빈집정비 관련 사업들이 추진되고 있다. 새뜰마을사업의 공모계획서 내용을 분석하면 빈집 철거, 철거 후 활용까지 다양한 사업내용이 제시되어 있다. <표 2-3>에서 보는 바와 같이 텃밭조성, 공동이용시설, 주차장, 공원과 쉼터, 임대주택과 게스트하우스, 레지던시, 마을기업 유치 등 다양한 형태로 사업이 추진되고 있다. 그리고 실제 사업추진과정에서는 주민의견 수렴 등을 통해 보다 적극적이고, 새로운 다양한 형태의 활용을 고민하고 있다.

〈표 2-3〉 새뜰마을 사업에서의 빈집 활용 (예시) (2015~2016)

구분	텃밭조성	공동 이용시설	주차장	공공공지 (공원, 숲터 등)	임대주택 (게스트하우스)	레지던시	정비	마을기업
강원 강릉							○	
강원 동해			○	○				
경남 양산		○						
경북 김천		○		○	○			
광주 남구			○					
광주 서구		○						○
대구 중구			○					
대전 대덕	○							
부산 사상구	○							
부산 사하구		○				○		
부산 서구		○						
부산 영도구					○			
울산 남구	○				○			
인천 동구	○	○		○	○			
인천 부평		○		○				
전남 순천				○				
전북 익산		○			○			
전북 전주		○		○	○			
제주		○				○		
충북 제천		○						

* 자료 : 박성남(2016) 정책연구.

3) 지방정부의 빈집 관련 정책동향

(1) 조례제정 현황

빈집정비 관련 지원조례는 2011년 ‘서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례’와 2013년 ‘부산광역시 빈집정비 지원 조례’를 시작으로 현재 총 30여개의 자치단체에서 조례를 운영하고 있다(2016년 6월 기준). 조례내용은 정비사업구역내 빈집관리와 빈집지원계획의 수립·시행 및 지원대상 등이 포함되어 있다.

대도시에서의 빈집 관련 조례들은 정비사업구역 내의 빈집에 초점을 두는 반면, 다른 중

소도시들은 농어촌과 도시지역내의 빈집에 대해 그 실태를 파악하고, 철거하는 등 소극적 지원의 내용을 주로 담고 있다.

〈표 2-4〉 자치단체의 빈집 관련 조례

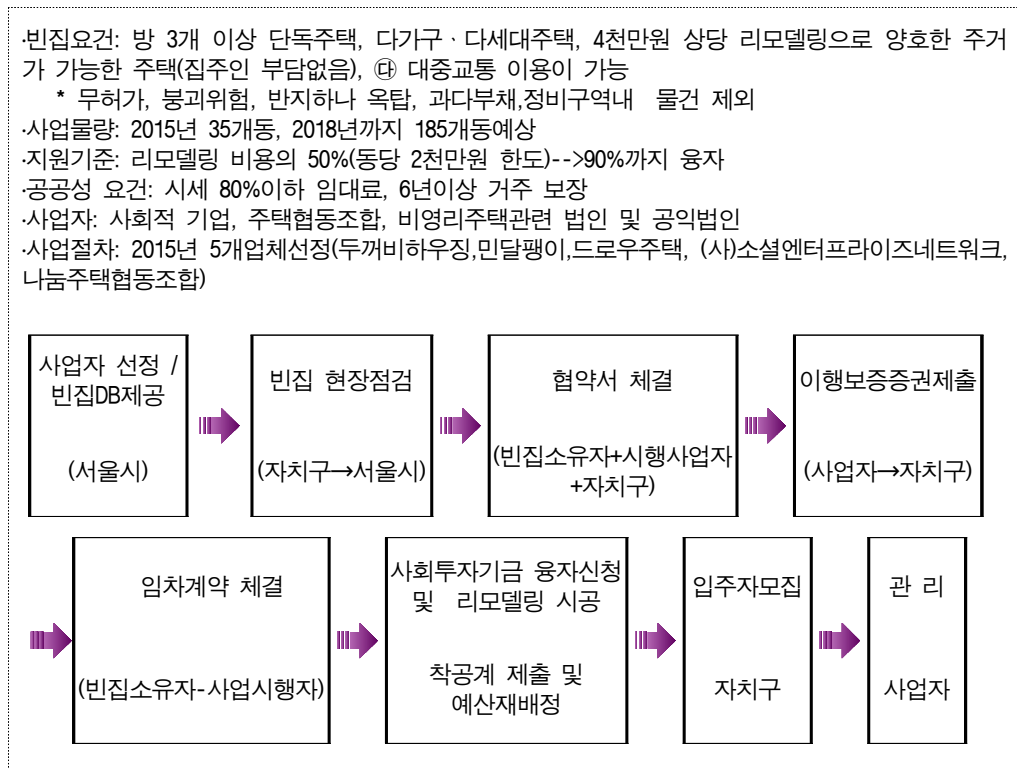
지역명	법령명	공포일자
서울 노원구	서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례	11.10.13
부산광역시	부산광역시 빈집정비 지원 조례	13.10.30
서울 관악구	서울특별시 관악구 빈집정비 지원 조례	14.02.06
인천 남구	인천광역시 남구 빈집관리 조례	15.03.30
안양시	안양시 빈집 관리에 관한 조례	15.04.24
광주 남구	광주광역시 남구 빈집정비 지원 조례	15.04.30
충주시	충주시 빈집정비 지원 조례	15.06.05
부산 남구	부산광역시 남구 정비사업구역 빈집관리 조례	15.06.08
광양시	광양시 빈집정비를 위한 지원 조례	15.06.08
울진군	울진군 농어촌 빈집정비 지원 조례	15.06.15
나주시	나주시 빈집정비를 위한 지원 조례	16.08.11
남원시	남원시 도시지역 빈집정비 지원 조례	15.09.25
순천시	순천시 빈집정비 지원 조례	15.10.01
보성군	보성군 빈집정비를 위한 지원 조례	15.10.01
서울특별시	서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례	15.10.08
목포시	목포시 정비사업 구역 빈집 관리 조례	15.10.12
대구 수성구	대구광역시 수성구 정비사업구역 빈집 정리 조례	15.10.12
경상남도	경상남도 빈집정비 지원 조례	15.10.29
전주시	전주시 빈집정비 지원 조례	15.11.06
구례군	구례군 빈집정비에 관한 조례	15.11.09
김제시	김제시 빈집정비 지원 조례	15.11.19
삼척시	삼척시 빈집정비 지원 조례	15.11.20
강릉시	강릉시 빈집정비 지원 조례	15.12.30
증평군	증평군 농촌 빈집정비 지원 조례	15.12.31
음성군	음성군 빈집정비 지원 조례	16.01.05
화순군	화순군 빈집정비 지원 조례	16.01.08
단양군	단양군 빈집정비 지원 조례	16.01.15
광주광역시	광주광역시 빈집정비 지원 조례	16.03.01
광주 동구	광주광역시 동구 정비사업구역 빈집정비 조례	16.03.23
부산 해운대구	부산광역시 해운대구 빈집관리 조례	16.05.13

* 자료 : 박성남(2016) 정책연구.

(2) 조례에 근거한 빈집정비 사업추진 사례

① 서울시 「빈집살리기 프로젝트」 2)

서울시의 '빈집살리기 프로젝트'는 도심내 방치된 빈집을 리모델링하여 '집이 필요한 사람'에게 6년간 저렴하게 공급하는 사업으로, 현재 11개동의 빈집을 리모델링 중에 있다(2015년). 사업개요는 다음과 같다.



빈집 리모델링 사례들의 특징을 보면 다음과 같다. 입주자들이 스스로 관리하고, 사업주체가 임대료와 근린생활시설로 수익창출, 주민커뮤니티(공동체시설)를 필수로 하고 있다. 빈집리모델링사업은 사회주택공급정책과 연계하여 도심에 저렴한 주택을 공급하는 동시에 주거공동체 활성화에도 도움이될 수 있을 것이다.

2) 서울시 홈페이지(2016. 4. 10) 참조 재정리.

사회주택은 사회적 경제주체 및 비영리주택법인이 소득 6분위이하의 도시근로자를 대상으로 시세 80%이하의 가격으로 10년 간 주택을 공급하는 정책이다. 사업추진과 입주자 모집 등은 SH공사에 의해 이루어지고, 사업유형은 일반주택(역세권;일반지역), 복합주택(임대주택+근린생활시설;재생지역), 단지형주택(임대주택+주민복지시설;국공유지) 등이 있다.

·사회주택 : 사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택(제2조)
 ·공급대상 : 도시근로자 월평균 소득 60%이하 또는 서울시장이 정하는 주거취약계층
 ·사업주체 : 주거관련 협동조합, 사회적 기업, 비영리 법인 및 공익법인 등
 ·정책심의 : 행정2부시장을 위원장으로 하는 ‘사회주택위원회’ 설치 운영
 ·행정지원 : 사회주택종합지원센터 설치
 ·지원사항 : 자금·인력·현물출자 / 택지 제공 / 사회주택 관리·위탁 / 임대보증금 융자 또는 지원 / 건설·재건축·리모델링 비용 융자 및 지원 등



〈그림 2-4〉 서울시 빈집활용 사례

② 부산시 「빈집정비」³⁾

부산시는 2014년도 서민주거환경정비사업 추진계획에 의거하여 주거환경정비사업구역 내 빈집정비 사업을 추진하고 있다. 사업의 주요내용은 정비구역별 시공사가 빈집 철거 정비에 초점을 두고 사업을 추진하기 위해 부산시와 조합, 시공사가 추진팀을 구성하여, 실태 조사와 사업설명회를 거쳐 사업을 시행하는 방식이다. 사업예산은 정비기금과 일반예산을

3) 부산시 홈페이지(2010. 4. 10) 참조 재정리.

통해 2013년부터 24억원이며, 이 예산을 통해 355동을 정비(동당 8백만원)하였다. 빈집 활용을 위해서는 철거 후 일정기간(3년내외) 공공용도로 제공한다는 동의서를 소유자가 제출할 경우에 한하여 쉼터, 생활텃밭, 주차장 등의 공공공간을 조성(재산세 감면)하고 있다.

빈집을 활용한 대표적인 사업인 '햇살둥지사업'은 빈집을 리모델링 후 저소득층, 학생, 신혼부부, 도시근로자에게 주변시세의 반값으로 임대하는 사업으로, 2012년 100동, 180명 입주(15억원)하였고, 2013년에는 108동, 2014년에는 61동을 지원하였다. 사업의 주 대상은 30년 이상 노후화 된 공동주택(빈집, 다세대, 다가구, 연립, 아파트)과 단독주택 중 빈집이며, 총공사비의 50%이내에서 최대 1,800만원을 지원하고, 3년간 반값으로 임대하고 있다.



〈그림 2-5〉 부산시 영도구 햇살둥지사업 전과 후 모습

(3) 기타 빈집정비 사업추진 사례

대전시 중구는 정비구역 내 폐·빈집 관리계획(2013.12.31)에 근거하여 2014년부터 시행하고 있으며, 철거 후 공공용도로 활용하고 있지만 예산이 적고 대상지역 선정의 어려움이 있다. 사업개요는 다음과 같다.

- 대상지역: 정비구역내 조합설립인가된 지역(실태조사결과 점수, 지상권설정제외, 해제예정지 내 위치한 건물제외)
- 정비기금과 일반예산지원(시;구=8:2)
- 철거후 활용은 주차장, 공공시설일 경우 재산세 감면혜택
- 실태조사: 관리대장작성 후 공무원이 연2회 점검, 건물현황, 소유자, 현황사진을 바탕으로 정비의 시급성, 필요성, 안전, 범죄우려 등 등급구분
- * 중구청의 실태조사는 주택, 일반건축물까지 조사범위가 가장 넓음

인천시 중구는 정비구역과 일반지역 내 폐·빈집 근거하여 2015년부터 시행하고 있다. 특히, 빈집 관리대장을 만들어 연 1회 재점검하고 있으며, 관리대장에는 건축물소유자, 건축물현황, 관리상태(단전, 단수, 빈집구방치, 개구부폐쇄여부), 환경저해요인(쓰레기, 화재발생 등), 건축물위험요인(붕괴 등) 등의 내용을 담고 있다.

- 예산: 2016년 430백만원(기금, 시와 구매청으로 진행), 약60개소
 - * 2015년: 56동 정비(철거 34, 안전조치19, 리모델링3)
- 내용: 철거 후 공공이용(텃밭, 주차장 등, 임대주택 사업시행하였으나 관리어려움으로 시범 사업 후 종료)
- 실태 및 관리: 관리대장을 만들어 연1회 재점검, 건축물소유자, 건축물현황, 관리상태(단전, 단수, 빈집구방치, 개구부폐쇄여부), 환경저해요인(쓰레기, 화재발생 등), 건축물위험요인(붕괴 등), 관리자

4) 민간에 의한 빈집 활용 사례

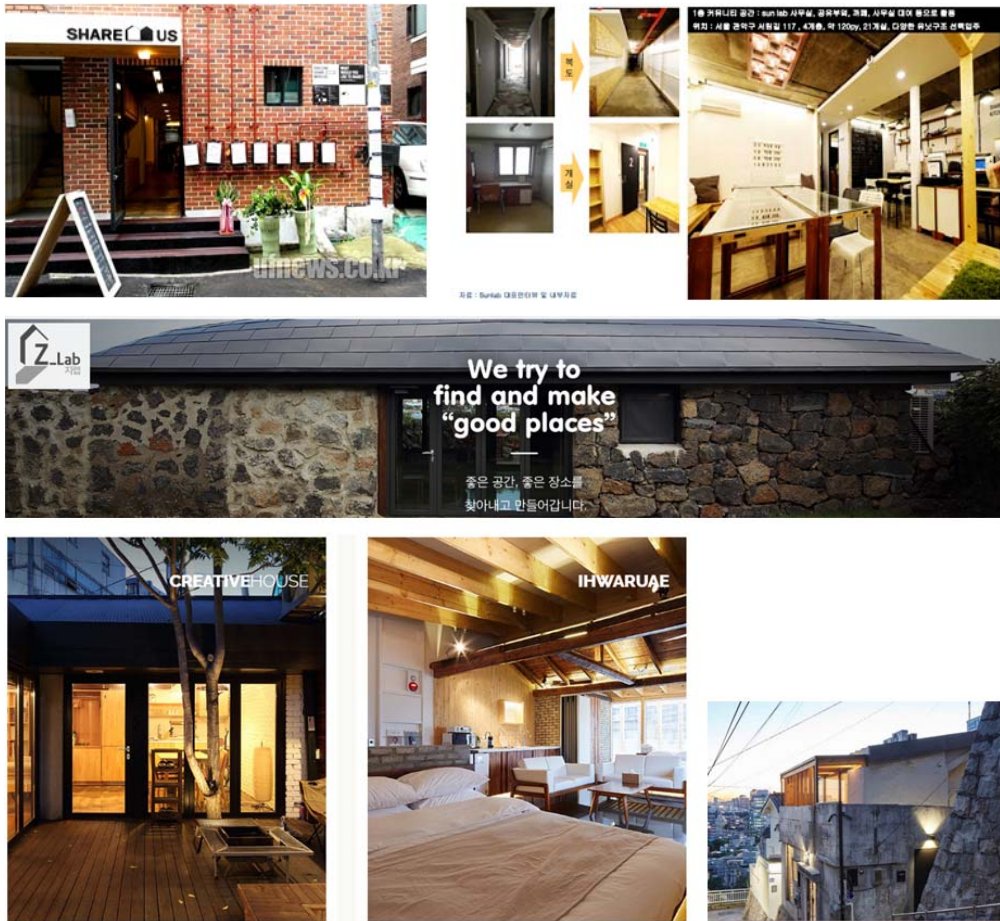
민간에 의한 빈집 활용 사례는 최근 서울을 중심으로 많이 나타나고 있다. 그 대표적인 예가 두꺼비하우징과 선랩(SUNLAB), 지랩(Z lab) 등이 있다. 두꺼비하우징은 청년세대와 1인가구의 주거문제에 대한 관심에서 출발하여, 2014년 빈집활용 1호를 시작으로 지금까지 10호의 빈집 활용사업을 추진하고 있는 공가프로젝트이다.



* 자료 : 두꺼비하우징 홈페이지(2016. 04. 16.) 참조 재정리.

〈그림 2-6〉 두꺼비하우징의 빈집사업들

선랩(SUNLAB)은 고시원, 모텔 등을 활용하여 셰어하우스(공유주택)를 주변고시원 시세의 80%수준으로 1인가구를 중심으로 공급하고 있으며, Z lab은 창신기지 재정비촉진사업 해제 구역 내 오래된(1937년) 빈집, 1950년 조성된 이화동 언덕의 노후주택(이화루에)을 리모델링하여 렌탈하우스로 활용하고 있다.



* 자료 : <http://creativehouse.co.kr>(2016.4.16.).

〈그림 2-7〉 SUNLAB과 Z lab의 빈집 활용 사례

2. 일본의 빈집 관련 정책과 사례

1) 빈집발생과 문제

일본은 전국적으로 빈집이 급속히 증가하면서 지역사회의 다양한 문제를 야기하고 있고, 빈집에 대한 관심도 점차 증대되고 있다. 특히, “방치빈집”은 적절한 관리가 이루어지지 않고 장기간 방치되면서 노후화가 급속도로 진행되어 붕괴위험·치안악화·방화·해충발생 등 다양한 문제를 야기하게 된다. 빈집 소유자와 행정 등에 의한 관리가 이루어지지 않으면 방화에 의한 화재와 노후화에 의한 붕괴, 범죄 온상이 되는 불법침입, 경관악화 등 인근 주민에게 심각한 피해를 줄 수 있다.

국토교통성(2012)에서 조사된 빈집발생원인을 크게 당초에 본인이 거주하다 그 후에 빈집이 된 경우(본인 및 가족의 사정, 물리적 요인)와 임대용 주택 등이 빈집이 된 경우(환경·물리적 요인, 내적요인(소유자 사정)로 구분하고 발생원인을 4가지로 설명하였다. 방치빈집이 증가하는 이유는, 고령화로 인해 체력적으로 관리할 수 없거나, 원거리에 살고 있어서 현실적 관리가 어렵거나, 사용하지 않는 건물 철거 시 고정자산세 상승⁴⁾ 및 건물 상속분쟁 등으로 빈집이 적절히 관리되지 못하기 때문이다. 이러한 방치빈집이 지역사회에 있어서 여러 가지 문제를 야기할 뿐만 아니라, 토지의 효율적인 활용에도 바람직하지 않기 때문에 일본에서는 빈집특별조치법(2014.11)을 제정·시행하고, 이에 의거하여 빈집 적정관리·활용을 위한 지침 마련(2015.5)·지자체 빈집관리지원조례 시행·빈집은행 운영 및 빈집관리 정부 지원사업 등을 추진하고 있다.

빈집특별조치법에서는 소유자에게 빈집의 적정관리를 의무화하고 있어서 방치빈집 소유자에게 개선명령·권고하고, 개선하지 않는 경우 50만엔 이하의 벌금을 부과하고, 붕괴위험이 있는 경우는 행정대집행을 할 수 있다. 2010년 10월 일본에서 최초로 빈집조례를 제정한 사이다마현 도코로자와시(所澤市空き家等の適正管理に関する條例)를 시작으로 2015년 말 현재 전국 430여개 이상의 지자체에서 조례를 제정하였다.

4) 다양한 요인으로 인해 빈집 관리가 제대로 이루어지고 있지 않는데, 철거하면 노후되었지만 빈집 상태로 그대로 두는 것보다 철거후 나대지 상태가 되면 고정자산세를 6배 정도 더 부담하게 되기 때문에 노후빈집 상태로 두는 경향이 있다는 것

2) 중앙정부 차원의 빈집대책

빈집대책은 국가에 앞서서 지자체(市町村)가 조례를 제정하는 등으로 구체적인 시책을 추진하고 있다. 2015년 말 현재 전국 1,718개 지자체(시정촌)에서 430여개 지자체가 조례 제정·시행하고 있으며, 정부는 2014년 11월 “빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법”(이하 빈집특별조치법)을 제정·공포하고, 같은 해 12월에는 “지역(마을)·사람·일자리 창출 종합전략”에서도 빈집대책 추진 발표하였다(2015.12.24 개정). 또한, 다음 표와 같이 다양한 빈집 유효활용 관련 지원제도들을 운영하고 있다.

〈표 2-5〉 중앙정부의 빈집 유효활용 관련 지원제도

지 원 제 도			활용	철거	하드	소프트
지방 공공 단체 용	사회 자본 정비 종합 교부금	①빈집재생 추진사업	○	○	○	
		②시가지환경 정비사업	○	○	○	○
		③기존 건조물 활용사업(도시재생정비계획사업)	○		○	
		④생활활력 재생사업(빈 건물 재생사업)	○		○	○
		⑤주택시가지지중합정비사업(거점개발형·도심거주재생형)	○		○	○
		⑥주택시가지 지중합정비사업(밀집시가지정비형)		○	○	○
		⑦우량건축물 정비사업(기존 Stock재생형)	○		○	○
		⑧매입공영주택제도	○		○	○
		⑨지역우량임대주택제도	○	○	○	○
		⑩소규모 주택지구 개량사업		○	○	○
		⑪주택·건축물 안전stock형성사업(내진개수사업)	○	○	○	○
		⑫효과촉진사업·제안사업	○		○	○
민간 사업자 용	기타 보조금	①집단취락 활성화 추진사업	○		○	○
		②민간주택활용형 주택 안전정비 추진사업	○		○	○
		③빈집활용추진사업(장기우량주택추진환경정비사업)	○		○	○
		④빈집관리 기반강화 추진사업	○	○		○
		⑤주택단지형 기존주택 교류촉진모델사업	○		○	○
기타 시책		①고령자 이주지원사업	○			○
		②빈집주택정보사이트(빈집정보포털사이트)	○			○
		③빈집 실태파악 지원(조사비 지원)				○

(1) 지방창조 정책과 빈집대책의 위상

□ 『지역·사람·일자리창출 종합전략』상의 빈집대책

지역·사람·일자리창출 종합전략은 인구급감·초고령화라는 일본이 직면하고 있는 과제에 정부가 일체적으로 정책을 추진하여 각 지역의 특징을 살려 자율적으로 지속가능한 지역사회를 창조하기 위한 목표를 설정하고 있다(2014). “시대에 부합한 지역을 만들어 안심하고 삶을 영위할 수 있도록 함과 동시에, 지역 간 연계·협력한다”는 것을 기본 목표 중 하나로 설정하고 있으며, 이를 바탕으로 “인구감소를 고려한 기존 주택재고 관리강화”를 위한 빈집대책이 추진된다.

뿐만 아니라 빈집관리특별조치법에 의거하여 빈집대책을 추진하고, 빈집의 원활한 유통·매칭을 촉진하며, 중고주택(빈집 포함)중 이·활용할 수 있는 것은 적절한 가격으로 시장에 공급하고, 아울러 지방공공단체가 추진하는 빈집 기초자료(DB) 정비·빈집상담창구 운영·빈집 활용 및 철거에 대한 지방정부를 지원하고 있다.

〈표 2-6〉 빈집대책 추진의 단기·중장기 계획

구분	2015	2016~2020
추진내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈집대책 추진에 관한 특별조치법 시행에 맞추어 “빈집에 관한 시책을 종합적·계획적으로 실시하기 위한 기본지침” 및 “특정빈집 조치”에 관한 적절한 대응을 도모하기 위해 필요한 지침 책정 ○ 빈집 DB 정비, 빈집상담창구 설치, 지방자치단체의 빈집 활용·철거 대책, 지방재정 지원방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 차기 “주생활기본계획”의 내용을 바탕으로 중고주택 유통 촉진방안 추진 ○ 지방공공단체가 추진하는 빈집 활용·철거에 대한 지원
2020년 성과목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중고주택 유통개조시장 규모: 20조엔(2013년 11조엔) ○ 빈집에 관한 성과목표는 차기 주생활기본계획에서 설정 	

* 자료 : まち・ひと・しごと創生本部, “まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015 改訂版)”
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/>)

□ 『지역·사람·일자리창출 기본방침 2015』상의 빈집대책

“지역·사람·일자리창출 기본방침 2015”는 “지역·사람·일자리창출 종합전략(2014)”에 따라 향후 정책에 대응하기 위하여 “빈집대책 등 기존 주택재고 유효활용”에 대해 방향을 제시하고 있다.

기존 주택제고 유효활용⁵⁾에서 빈집대책을 추진함에 있어서 빈집 주거전이·타용도 전환에 의한 이용·활용, 빈집철거 등 빈집상황·지역사정 등에 부응한 시책 등을 추진하고 있다. 또한 빈집 유효활용을 도모하기 위해 중고주택시장 유통방안을 모색·추진하고 있다. 구체적인 추진책으로는 빈집대책 특별조치법에 따라 지방공공단체에 대해 종합적인 지원 및 중고주택·리모델링 시장의 활성화이다. 빈집대책 빈집특별조치법을 계기로 주택소유자에게 정보를 제공하는 등 노하우를 보급하고 지자체의 종합적인 계획수립을 지원한다. 이를 통해 빈집의 매각 또는 임대주택으로의 활용, 용도전환 및 리모델링을 통해 적극적으로 이용·활용하고 있다. 그리고 빈집 정비 및 활용을 위해 빈집평가·주택성능표시·보험보급 등에 의한 중고주택 품질 향상 및 부동산 관련 정보제공체제 정비로 중고주택·리모델링시장을 활성화하여 주택제고 유통화 및 라이프스타일·라이프스테지에 부응한 주거이동을 원활하게 유도하고 있다.

□ 지방창조 정책과 정부(국토교통성)의 빈집대책 방침

중앙정부의 빈집대책 관련 시책은 주로 국토교통성이 담당하고 있으며, 국토교통성에서는 중점적으로 추진하고자 하는 시책 전체를 설정하여 향후의 시책 방향성을 체계적으로 제시하는 “국토교통성 중점정책 2015”를 마련하였다(2015.8 공포). 여기에서 “제고(stock)효과 최대화를 위한 사회자본 정비 추진”을 설정하고 있는데, 기존시설 최대 활용·소프트시책 철거를 추진하는 것으로 해서 주요 시책으로 “빈집활용”에 대해 방안을 제시하고 있다. 구체적으로, 국토교통성의 빈집활용 시책⁶⁾으로는 빈집을 육아·고령화에 대응한 시설로 활용하고, 빈집 소유자와 이주희망자의 원활한 유통·연결 촉진 등으로 빈집을 포함한 기존 제고 활용을 촉진하여 거주환경 향상과 지역사회발전을 도모하는 것이다.

특히, 거주환경 정비·개선을 위해 빈집주택 활용·철거 지원(사회자본정비 종합 교부금 활용), 빈집대책 빈집특별조치법에 의거한 지원(지자체·민간사업자·전문가와 연계 실시하는 종합 빈집대책 선도모델사업 지원) 등을 통해 빈집활용과 철거를 유도하고 있다. 빈집유통 촉진은 지자체와 민간사업자가 연계해서 빈집은행에 등록된 정보를 민간사업자가 빈집검색 사이트를 통해 정보를 널리 제공하는 등 이주희망자와의 연결하고, 빈집 소유자의 내진 개선·철거를 지원하여 빈집발생을 억제하기 위해 노력하고 있다.

5) まち・ひと・しごと創生本部, まち・ひと・しごと創生基本方針2015: ローカルアベノミクスの實現に向けて
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info>)

6) 国土交通省, 国土交通省 重點施策 2015(http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/point/sosei_point_tk_000020.html)

(2) 빈집대책 특별조치법

빈집대책특별조치법은 “적절한 관리가 이루어지고 있지 않은 빈집 등이 방재·위생·경관 등의 측면에서 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 주고 있는 것으로부터 지역주민의 생활환경을 보전하고, 빈집활용을 촉진하기 위해 종합적·계획적인 빈집대책을 추진하여 공공 복지 증진과 지역진흥에 기여하고자 2014년에 제정되었다(2014.11). 즉, 빈집특별조치법에 의거하여 방치빈집에 대해 적정관리를 위한 조안·지도·권고·명령·적지 활용촉진·벌금 및 행정대집행 조치를 할 수 있게 되었으며, 주요 내용은 아래와 같다.

- 정부 기본방침 마련, 기초지자체 계획 수립 : 국토교통대신·총무대신(장관)은 빈집대책 기본방침 마련하고 기초지자체는 정부방침에 의거하여 빈집대책계획 수립 및 협의 회 설치·운영하고 있으며, 광역지자체(都道府縣)는 기초지자체에 대해 기술적인 조언 및 기초지자체 상호간의 연락·조정 등 지원
- 빈집정보 수집 : 기초지자체장은 법률로 정하는 범위 내에서 빈집 조사하여 빈집 소유자에게 고정자산세 부가에 활용하기 위한 데이터베이스 정비
- 빈집활용 : 기초지자체에 의한 빈집·부지에 관한 정보제공 및 기타 활용방안 마련
- 특정빈집⁷⁾에 대한 조치 : 특정빈집에 대해서는 철거·정비·조안·지도·권고·명령 및 행정 강제집행 등이 가능하도록 규정
- 재정·세제상 조치 : 기초지자체 빈집대책의 원활한 추진을 위해 중앙정부·지방공공단체에 의한 빈집대책에 필요한 비용을 보조하기 위해 지방교부세 제도와 기타 세제조치 강구

(3) 빈집대책 기본지침

빈집대책특별조치법에 의거하여 총무대신·국토교통대신은 빈집대책을 종합적·계획적으로 추진하기 위한 기본방침을 설정하여, 빈집대책계획 수립 및 주체별 역할분담을 규정하고 있다. 빈집 소유자는 행정주체가 법 규정에 의해 빈집에 대한 대책을 강구하기 전에, 빈집 소유자가 주변에 악영향을 주지 않도록 스스로 책임지고 보다 적극적으로 대응하는 것을 기본전제로 하고 있다. 그러나 빈집 소유자가 경제적 사정으로 빈집관리를 충실히 할 수 없고, 관리책임을 지지 않는 경우, 소유자의 관리책임을 전제로 하면서도 주민에 가장 가까운

7) 방치시 붕괴 등 안전상 위험이 현저한 상태, 위생상 유해의 우려가 현저한 상태, 적절한 관리부재로 경관훼손 상태 및 기타 주변 생활환경 보전을 위해 방치하는 것이 부적절한 상태인 것으로 인정되는 빈집

행정주체면서 개별 빈집의 상황을 파악할 수 있는 입장인 기초지자체가 지역활성화 관점의 빈집 유효활용을 도모하는 한편, 주변 생활환경에 악영향을 미치는 빈집에 대해 필요한 대책을 마련해야 한다.

기초지자체(시정촌)는 빈집 소유자의 적절한 빈집관리 불완전성·공공행정의 빈집관리에 대한 일정의 책임을 명확히 하기 위해 빈집특별조치법 제4조에 자치단체의 역할을 아래와 같이 규정하고 있다.

- 관계 내부기관 간 연계협력·협의회 조직·상담제체 정비
- 빈집 실태파악·빈집 소유자 특정
- 빈집대책계획 수립, 빈집 소유자의 의식함양·이해 증진, 빈집증가 억제책·활용방안 및 철거 지원방안 모색·실시
- 방치빈집 및 주변지역 영향에 대해 지속적인 실태조사
- 특정빈집에 대해 필요조치 강구

그리고 광역지자체(都道府縣) 역할(책무)을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 기초지자체(市町村)의 빈집대책계획 수립·변경 및 실시에 관해 필요한 지원
- 기초지자체(市町村)의 빈집정책 정보제공·기술지원·기초지자체간 연계 조정 및 기타 조치 지원
- 특정빈집 판단에 대한 기술적 조언, 기초지자체 상호간 의견교환의 장 마련 및 협의회 구성원 중개·알선
- 광역지자체내 관계부서간 협조체제 구축
- 기초지자체(市町村)의 빈집 상담체제 구축과 관련하여 부동산사업자·전문가 단체와의 연계체계 구축 지원
- 중앙정부와 함께 기초지자체(市町村)의 빈집대책에 필요한 재정조치(비용보조 등) 강구

그리고 중앙정부의 역할(책무)은 다음과 같다.

- 빈집대책 빈집특별조치법에 대해 지방공공단체에게 정책 취지·내용 홍보
- 기초지자체(시정촌)의 특정빈집 대책 추진을 위한 지침(가이드라인)을 마련하여 시정촌 빈집대책에 대한 제도적 지원

- 기초지자체(市町村)의 빈집대책에 필요한 비용보조·지방교부세 제도 확충 등 재정·세제상 필요조치 강구. 즉 시정촌의 빈집대책계획 수립을 위한 빈집실태조사, 빈집소유자의 빈집 철거·활용에 필요한 비용보조시 기초지자체(市町村)를 통해 지원, 시정촌의 빈집 데이터베이스 구축, 빈집상담창구 설치, 빈집대책계획에 의거한 빈집활용·철거 비용에 대해 특별교부세 교부 등으로 지자체의 빈집대책 지원

(4) 특정빈집 대책 가이드라인

특정빈집은 붕괴 등 안정상 위험, 위생상 현저한 위해, 현저한 경관훼손 및 주변 생활환경 유지상 방치하기에 특별히 부적절한 상태의 빈집을 말한다.

□ 특정빈집에 대한 조치

기초지자체장은 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해 필요하다고 인정되는 경우, 신속히 “특정빈집” 소유자에게 적절한 조치를 강구해야 한다. 특정빈집에 대해 조치를 취할 것인지 아닌지는 특정빈집 판단기준을 참고해서 주변 건축물·보행자에게 악영향을 미칠 우려가 있는지, 악영향 정도와 위험의 절박성을 감안하여 다음과 같은 조치를 할 수 있다.

- 적정관리가 이루어지지 않는 빈집 소유자의 사정 파악
- 특정빈집에 대한 조치의 사전 준비 : 특정빈집 현지조사, 기초자료(DB) 정비와 관계부서에 정보 제공, 특정빈집과 관련 있는 권리자와의 조정
- 특정빈집 소유자에 대한 조언·지도 : 특정빈집 소유자에 통지, 조치내용 검토
- 특정빈집 소유자에게 권고 : 권고 실시(고정자산세 주택용지 특례 제외 명기, 서면권고, 조치내용은 규제목적을 달성하기 위해 필요하거나 합리적인 범위내), 관계부서에 정보 제공
- 특정빈집 소유자에게 명령 : 소유자에 사전 통지, 소유자 공개 의견청취 청구, 공개에 의한 의견 청취, 명령 실시(서면), 표식 설치·고시
- 특정빈집에 대한 행정 대집행 : 실체적 요건 명확화, 절차적 요건, 집행 책임자 증표 휴대·제시, 대집행 대상이 되는 특정빈집 중의 동산 취급, 비용징수
- 특정빈집 소유자를 알지 못하는 경우 : 사전 통지, 대집행 대상이 되는 특정빈집 중 동산 취급, 비용징수

- 필요조치를 한 경우의 대응 : 빈집 소유자가 권고·명령에 대한 조치를 실시하고, 당해 권고·명령이 철회된 경우 고정자산세 주택용지특례요건을 충족한 주택부지는 특례 적용

□ 특정빈집에 대한 세제 조치

2015년 국토교통성은 “빈집의 철거·적정관리를 촉진하기 위해 빈집특별조치법 규정에 의거한 권고를 받은 특정빈집 부지에 대해 고정자산세 특례조치 대상에서 제외”하는 것으로 세제 규정을 개정하였다(주거용 부지에 적용되는 주택용지 세제특례 규정).

주택용지 고정자산세 특례(과세표준)법에 의하여 소규모 주택용지(200㎡ 이하 부분) 1/6로 감액, 일반 주택용지(200㎡ 이상 부분) 1/3로 감액하도록 규정하고 있으며, 2016년에는 빈집발생 억제를 위한 특례조치(소득세)법을 개정하여 상속받은 빈집을 해체 또는 내진공사 후 매각하는 경우 양도소득의 3,000만엔을 특별공제한다.

(5) 빈집 지원시책⁸⁾

노후 위험빈집이 야기하는 위험을 제거하는 방법으로서는 크게 대집행에 의한 행정 측의 직접적인 조치 외에, 보조를 받아 빈집 소유자가 자발적으로 대응하도록 하는 방법으로 분류할 수 있다.

빈집이 철거되도록 하는 것이 빈집에 의한 위험을 회피하는 근본적 해결이지만, 철거에는 많은 비용이 든다. 그래서 일정조건을 충족하는 빈집에 대해 철거비용 보조정책이 이루어지고 있다.

중앙정부 보조제도로는 빈집을 개수하여 지역사회를 활성화하여 지역커뮤니티의 유지·재생을 도모하는 “활용사업형”과 불량주택·빈집주택을 철거하여 지역사회의 방재성·방범성을 높이는 “철거사업형”이 있다.

□ 활용형 빈집재생 추진사업

노후화가 현저한 주거지역의 주거환경 정비·개선을 위해 빈집주택·빈집건축물을 활용하기 위한 사업이다. 빈집주택이 밀집되어 거주환경을 저해하거나, 지역활성화를 저해하고 있

8) 国土交通省住宅局・一般社団法人まちづくりセンター聯合會, 空き家住宅情報・空き家の有効活用など關する情報提供 (<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/akiya>)

는 탄광지역·과소지역 등을 대상으로, 빈집주택을 계획적으로 활용하여 추진해야 하는 구역으로서 지역주택계획·도시재생정비계획에서 설정한 구역(주거유도구역)을 정한 구역으로 한정하고 있다.

사업의 대상 건물은 본 사업을 실시하려는 때에 빈집이 미사용 상태이고, 향후에도 기존의 용도로 사용될 것으로 예상되지 않는 빈집과 빈건축물이다. 사업내용은 빈집주택·빈집건축물을 주거환경 정비 및 지역활성화에 기여하는 체험숙박시설·교류시설·체험학습시설·창작활동시설·문화시설 등의 용도로 활용하기 위해 해당 주택 등의 취득(용지비 제외)·이전·증축·개선 등을 추진한다.

빈집·빈건축물 개선비용은 사회자본정비종합교부금을 활용하며, 주택 등을 체험숙박시설·교류시설·체험학습시설·창작활동시설·문화시설 등의 용도에 사용하기 위한 주택의 취득(용지비 제외)·이전·증축·개축 등에 소요된다. 그리고 빈집·빈건축물의 소유자에게는 교통비·증명서 발행 열람비·통신비·위탁비 등을 지원한다.

사업주체	지방공공단체	민간(예)
부담비율 (음영부분이 보조대상 한도액)	국비 1/2	국비 1/3
	지방공공단체 1/2	지방공공단체 1/3
		민간 1/3

〈그림 2-8〉 활용형 빈집재생 추진사업(예시)

□ 철거형 빈집재생 추진사업

노후화가 현저한 주택이 있는 지구에서 주거환경 정비·개선을 위해 불량주택·빈집·빈건축물을 철거할 수 있다. 대상지역은 빈집 등이 밀집되어 주거환경을 저해하거나 지역활성화를 저해하고 있기 때문에, 빈집을 계획적인 철거를 추진해야 하는 구역으로서 지역주택계획·도시재정비계획에서 설정하는 구역이다. 사업 대상은 주택지구개량법 제2조 4항에 규정하고 있는 불량주택(빈집 불문 대상) 및 철거부지가 지역활성화를 위해 사용되는 빈집·건축물이며, 불량주택·빈집주택 또는 빈집건축물 철거 비용은 철거공사비와 손실보상비의 80%의 경비를 지원하고 소유자에게는 교통비·증명서 발행 열람비·통신비·위탁비 등의 소요비용을 지원하고 있다.

사업주체	지방공공단체	민간(예)
부담비율 (음영부분이 보조대상 한도액)	국비 2/5	국비 2/5
	지방공공단체 2/5	지방공공단체 2/5
	지방공공단체 1/5	민간 1/5

〈그림 2-9〉 철거형 빈집재생 추진사업(예시)

□ 빈집관리 기반강화 추진사업

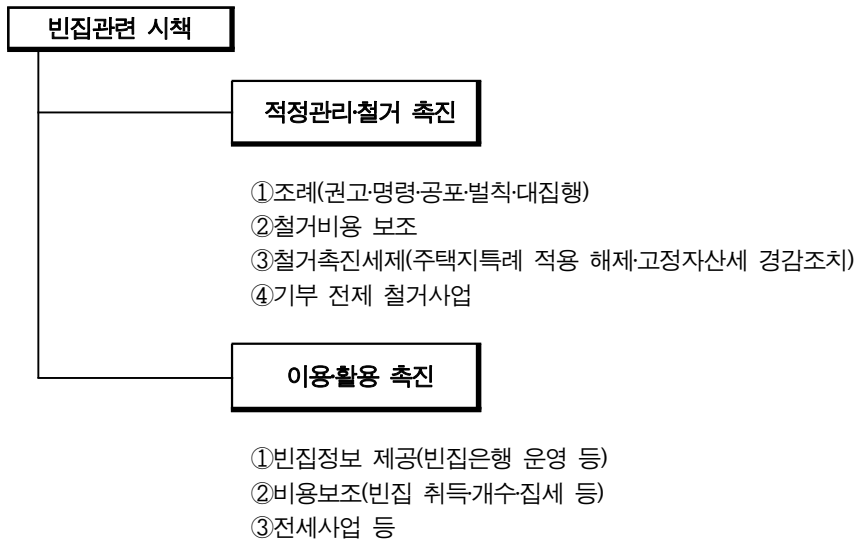
빈집관리 기반강화 추진사업은 지방공공단체를 중심으로 한 다양한 주체들과 연계하여 지역의 빈집 적정관리 상담체제를 정비하거나, 빈집의 적정관리를 지원하는 빈집관리 비즈니스의 육성·보급하는 사업자에게 국가가 필요한 비용의 일부를 보조하는 사업으로 국토교통성이 “주거만들기·마을만들기센터 연합회”와 협력하여 실시한다.

빈집 적정관리 상담체제 정비사업은 민간사업자와 전문가 등으로 구성되는 단체 등이 연계하여 사업을 추진하고 있으며, 상담업무에 필요한 기초정비조사(사업자 리스트 등), 빈집 소유자에게 정보제공에 필요한 자료 작성, 상담업무 실시, 빈집 진단·조사체제의 정비 등에 일정금액을 지원한다.

빈집 적정관리 비즈니스 육성·보급사업은 빈집 적정관리에 관련 있는 민간사업자·전문가 등으로 구성되는 단체 등을 대상으로 지원하며, 소비자 보호를 도모하는 시책(공공·민간·전문가 위원회 설치 등), 업계 협력증진을 도모하기 위한 시책, 빈집관리 비즈니스 사업환경정비 촉진 시책(표준모델계약 약관 등), 기타 빈집 적정관리관련 비즈니스 육성·보급에 필요한 시책 등의 사업에 일정금액을 지원한다.

3) 지방정부의 빈집관리 정책

지방정부의 빈집관리 정책은 <그림 2-10>에서 보는 바와 같이 크게 적정관리·철거 촉진과 이용·활용 촉진으로 구분할 수 있다.



〈그림 2-10〉 지방정부의 빈집관리 시책

(1) 적정관리·철거촉진 시책

① 빈집 적정관리 조례

일본에서 430여개 지자체가 ‘빈집 적정관리 조례’를 제정하여(2015년말 현재), “빈집”을 대상으로 거주자 유무를 불문하고 “노후위험가옥”까지 대상으로 하고 있다.

□ 빈집관리조례의 내용과 유형

자치단체는 정부의 빈집관리특별조치법·빈집관리 기본방침·특정빈집 관리 가이드라인 등에 의거하여 지역내 빈집의 적정관리를 위해 조례를 제정·운영하고 있다. 빈집관리조례에서는 빈집 소유자의 책무로서 “빈집을 적정하게 관리하고, 관리부재 상태가 되지 않도록 해야 함”을 규정하고 있다. 빈집 소유자는 빈집의 상태를 정기적으로 살펴보고 관리하며, 스스로 관리하지 못하는 경우는 관리업자에게 의뢰하는 등 소유자로서의 책무를 이행하도록 규정하고 있다. 그리고 조례는 <표 2-7>과 같이 다양한 처분내용을 포함하고 있다.

〈표 2-7〉 빈집 적정관리 지자체 조례 유형

(○:조례규정 처분, ●:실적 있음)

배경	조례제정 사례	처분내용				
		경고	명령	공포	벌칙	대집행
방치빈집 전반	빈집방치에 의한 외벽낙하·붕괴사고 및 범죄·화재발생 방지 所沢市 빈집 등 적정관리에 관한 조례(2010.10 시행)	●	●	○		
생활환경 보전	쓰레기투기·주변 생활환경 저해상태 해소방지 下仁田町 환경미화 조례(2005.10 시행)	●	●	○		
방재예방	화재발생·빈집침입 방지 豊地美野市 빈집 적정관리에 관한 조례(2011.4 시행)	○	○	○		
경관보전	폐가옥 등 지역경관에 현저하게 지장을 초래하는 건축물 등 제거, 경관지장상태의 해소·방지 和歌山縣 건축물 외관의 유지 보전 및 경관 훼손상태 제한에 관한 조례(2012.1 시행)	○	○			
돌풍에 의한 외벽낙하 붕괴방지	돌풍 등에 의한 노후가옥 빈집의 외벽 등의 낙하·붕괴사고 등 방지 足立區 노후가옥 적정관리에 관한 조례(2011.11 시행)	●				
방법	도시환경 건전화 촉진과 방법성 높은 마을만들기(빈집에 수상한 사람 침입 방지책 추진) 新潟市 범죄없는 안심·안전한 마을만들기 조례(2007 시행)	○	○	○		
폭설에 의한 붕괴방지	폭설에 의한 눈얼음의 낙하·붕괴사고 방지 大仙市 빈집 적정관리에 관한 조례(2012.1 시행)	●	●	○		●
도심주거	매력있는 마을만들기와 도심거주 촉진(빈집 적정관리 포함) 松江市 빈집을 활용한 매력있는 마을만들기 및 도심거주촉진 추진에 관한 조례(2011.10 시행)	○	○		○	○

* 자료 : 国土交通省, 第一回 個人住宅の賃貸流通の促進に関する検討會, 2014.3.

빈집관리조례 내용은 다음과 같다.9)

- 조사 : 시민의 정보제공, 행정부의 순찰 등의 관리가 이루어지지 않고 있는 빈집을 파악하기 위한 실태조사 실시
- 지도·권고 : 조사결과에 의해 관리가 이루어지지 않는 경우, 빈집 소유자에게 관리부재 상태 개선에 필요한 조치를 취하도록 지도·권고
- 조치명령 : 빈집 소유자가 권고에 따르지 않고, 빈집 관리부재 상태가 명확한 경우 기한을 정해서 개선에 필요한 조치를 강구하도록 명령

9) 전국에 300여개의 시정촌에서 빈집관리조례를 제정·시행중으로서 대부분 대동소이한 내용으로, 2013년 10월 개정 시행중인 치바시 빈집 적정관리 조례를 토대로 정리(千葉市空き家等の適正管理に関する條例)

- 명령대집행 : 개선명령을 받은 소유자가 그 명령을 이행할 수 없다는 신청이 있는 경우, 소유자로부터 조치에 필요한 비용을 징수하여 행정부에서 조치 대행
- 공포 : 빈집 소유자가 정당한 이유 없이 조치명령에 따르지 않는 시, 사전에 의사를 표할 기회를 주고, 명령에 따르지 않는 자의 주소·성명·빈집 소재지·명령 내용 공포 가능
- 행정대집행 : 조치명령을 받은 소유자가 당해 명령에 따르지 않는 경우, 행정대집행법에 의거하여 대집행할 수 있도록 하고 소요비용은 소유자 부담

② 빈집관리 보조·세제 정책

철거비 지원사업¹⁰⁾은 “빈집 적정관리 조례”에 의거하여 조연 등에 따라 철거하는 경우와, 위험도 판정으로 평가점이 일정평점을 충족하지 못하는 빈집을 철거하는 경우 공사비 일부를 보조한다. “빈집”를 대상으로, 거주자 유무를 불문하고 “노후위험가옥”을 대상으로 한 것까지 있다. 예를 들어, 다이센시(大仙市) “빈집관리 조례(2012.4 시행)”는 철거비 보조 규정에 의거하여 위험한 상태인 빈집 소유자가 지도·권고에 따라 빈집을 철거하는 경우 50만 엔을 한도로 철거비의 1/2을 보조하고 있다. 또한 오사카부 가도마시(門真市)는 철거비 보조 규정에 따라서 1981년 31일 이전에 건축된 목조주택으로 내진진단 평점이 0.7 미만인 주택·건축물의 내진성능 향상을 위해 조건을 충족하지 못하는 주택(빈집 포함)의 철거비를 시가 보조하고 있다.

철거촉진 세제¹¹⁾는 위험빈집을 철거한 부지(토지)의 고정자산세·도시계획세를 감면하는 제도이다(주택용지특례 적용 해제). 예를 들어 미쓰게시(見附市) 노후위험빈집의 소재지의 고정자산세 감면에 관한 요강(2012.10.1 시행)과 동경도 “불연화특구내에서 노후주택 철거 후 토지에 대한 고정자산세 및 도시계획세 감면요강(2013.7.1. 시행)” 등의 제도가 있다. 뿐만 아니라 “목조건물 밀집지역 불연화 10년 프로젝트”의 경우는 “불연화추진특정정비지구(불연화특구)”내의 노후주택을 철거하고, 그 부지가 연소방지상 유효한 부지를 관리하는 경우, 고정자산세·도시계획세를 최대 5년간 감면하거나 철거비 전액을 지원하고 있다.

10) http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/1492/00139545/05_H25bukai01.pdf

11) http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/1492/00139545/05_H25bukai01.pdf

〈표 2-8〉 자치단체의 빈집 소유자에 대한 인센티브

시책 종류	지자체명	지자체 정책내용
철거보조비	廣島縣 吳市	노후 위험빈집 대상. 철거비용의 30%까지 상한 30만엔 보조
	東京都 足立區	노후 위험빈집 대상. 철거비용의 90%까지 상한 100만엔 보조
	東京都 荒川區	노후 위험빈집 대상. 철거비용의 2/3까지 상한 100만엔 보조
	東京都 北區	노후 위험빈집 대상. 철거비용의 1/2%까지 상한 80만엔 보조
	東京都 福生市	1971년 5월 이전에 착공된 주택 대상. 빈집후 약 1년 이상 경과한 주택 대상. 소유자가 건물을 철거하고, 가족형 주택으로 재건축하는 경우 철거비 보조. 철거비용의 1/2까지 상한 50만엔(단독주택 경우) 보조
공공비용 철거(기부)	長崎縣 長崎市	노후 위험빈집 대상(대상구역내). 토지·건물을 시에 기부하고, 철거부지를 지역에서 관리하는 것을 조건으로 공공비용 철거
	山形縣 山形市	노후 위험빈집 대상(대상구역내). 토지·건물을 시에 기부하고, 철거부지를 지역에서 관리하는 것을 조건으로 공공비용 철거
	富山縣 滑川市	노후 위험빈집 대상(대상구역내). 토지·건물을 시에 기부하고, 철거부지를 지역에서 관리하는 것을 조건으로 공공비용 철거
철거비 보조+고정자산세 면제(적지 공공이용)	福井縣 越前町	노후 위험빈집 대상(대상구역내). 철거부지를 시가 무상으로 임차하여 공공이용(소규모 공원, 10년간)하는 것을 조건으로 철거비 보조(상한 200만엔). 공공이용 기간 중 고정자산세 면제
	東京都 文京區	노후 위험빈집 대상(대상구역내). 철거부지를 구가 무상으로 임차하여 공공이용(10년간)하는 것을 조건으로 철거비 보조(상한 200만엔). 공공이용 기간중 고정자산세 면제
고정자산세의 주택용지특례 해제+세액 인상 유예	新潟縣 見附市	노후 위험빈집 대상. 고정자산세의 주택용지 특례 해제. 단, 바로 인상하지 않고 2년간 유예
	富山縣 立山町	노후 위험빈집 대상. 고정자산세의 주택용지 특례 해제. 단, 바로 인상하지 않고 2년간 유예
	福岡縣 豊前市	노후 위험빈집 대상. 고정자산세의 주택용지 특례 해제. 단, 바로 인상하지 않고 10년간 유예(당초 5년간은 유예하고, 6년차 이후는 단계적 인상)
빈집은행 등록 경우 인센티브	大分縣 竹田市	빈집은행에 등록하고 매각임대하는 경우, 계약성사시 10만엔
	長野縣 大鹿村	빈집은행에 등록하고 매각임대(5년 이상)할 수 있는 것에 대해 가재도구의 운반처분청소비용의 80% 보조(상한 10만엔)

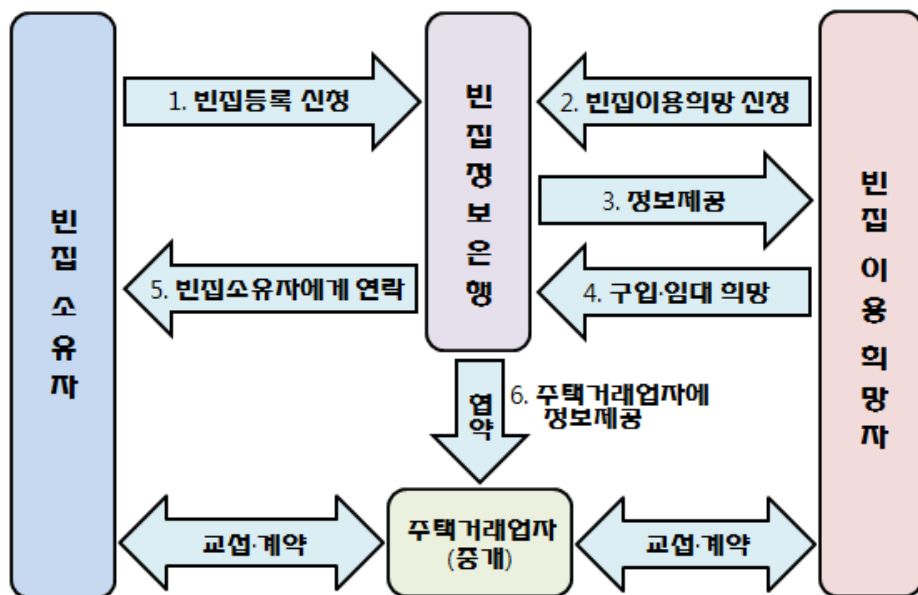
* 자료 : 富士通總研 經濟研究所, 急増する空き家とこれからのまちづくり, 2015.

* 주 : 지자체마다 노후 위험빈집의 정의는 조금씩 상이.

기부에 의한 철거사업은 소유자로부터 빈집·토지를 제공받아(기부·무상양도) 지자체가 철거하는 것이다. 예를 들어 나가사끼시(長崎市) “노후위험빈집 대책사업(2006년부터)”은 빈집 소유자로서 지자체에 토지·건물을 기부한 후, 지자체가 빈집 철거와 부지를 정비하고, 빈집 철거부지는 공공광장으로 활용한다.

(3) 빈집 이·활용 촉진시책 : 빈집은행제도

정주촉진을 위해 빈집·공지를 매매하거나 임대차를 희망하는 소유자가 지자체의 빈집은행에 물건을 등록하고 홈페이지 등을 통해 빈집 이용을 희망하는 사람에게 관련 정보를 제공한다. 이는 빈집·공지의 임대·매각을 희망하는 소유자로부터 신청·등록을 받은 정보를 빈집으로 이주·이용하고자 하는 자를 서로 소개하는 제도이다. 빈집과 그 토지를 소유자와 이용 희망자를 연결시켜 빈집의 적정관리와 유효활용을 도모하기 위해 지자체나 지자체로부터 위탁을 받은 단체가 빈집은행제도(빈집정보등록제도)¹²⁾ 운영하고 있다.



〈그림 2-11〉 빈집은행제도의 일반적 구조

12) 저출산고령화·인구감소·교외화 등으로 빈집이 늘어나는 가운데, 중심시가지 또한 쇠퇴를 경험하면서 대부분의 경우 “빈집은행”의 타이틀로 제도를 운영하고 있으나, 빈집과 빈점포를 통합운영하는 경우도 있음(예: 鹿兒島縣 霧島市 등)

3. 미국의 빈집 관련 조례

1) 리치필드시¹³⁾

(1) 개요

미네소타주의 리치필드(Richfield)시는 행정구역 내 빈 건축물(vacant building)의 등록 및 관리와 관련된 프로그램을 마련하여 공공보건, 안전, 복지를 제고할 조례를 제정하여 운영하고 있다. 조례에는 빈건축물 소유자의 책임 및 이를 위반했을 때 부과되는 행정조치(administration), 집행절차(enforcement), 벌칙항목(penalty) 등의 내용을 담고 있다.

여기서 빈건축물이란 시의 조례를 충족시키는 영구 구조물의 일부에 합법적으로 영업 또는 거주하는 사람이 없는 건물 또는 구조물로 정의하고 있다.

(2) 빈건축물 조례제정의 배경

빈건축물은 소유주나 책임자가 건축물의 유지관리를 소홀히 할 경우 기성시가지 쇠퇴의 주원인이 되고, 빈건축물은 약물중독자뿐 아니라 가출청소년, 홈리스, 범죄자들을 끌어들인다. 부랑자나 범죄자들이 들어갈 경우 화재 또는 폭발물 사고, 홍수피해 등의 문제를 일으켜, 지역 경제성장의 장애를 초래하고 부동산가치를 떨어뜨릴 수 있다.

이에, 빈건축물을 관리하기 위해 시의 재정투입이 요구되고 이에 필요한 재정은 근본적으로 일반납세자가 아니라 빈 건축물의 관리책임자(소유자 등)가 부담하여야 한다. 즉, “빈건축물 소유자들은 빈건축물로 인해 지역사회의 악영향 즉, 공중보건, 안전, 복지 등에 부담을 주지 않도록 의무를 다해야 한다”는 관점에서 조례를 제정하였다.

13) Code of Ordinances Richfield, MN. 2016.8.10. Subsection 925.02. - Registration and regulation of vacant buildings를 참조하여 재정리 함

(3) 조례내용

① 빈건축물 등록절차와 방식

☐ 등록 절차

빈건축물의 소유자는 건축물이 비게 된 날로부터 90일 이내에, 절차에 따라 시에 등록하여야 하며 등록서에는 다음의 내용을 포함하고 한다.

- 소유자나 기관일 경우 대표이사의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 건축물에 대한 법적 권리를 가진 모든 사람의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 자산의 유지관리에 책임이 있는 지방기관, 기업, 개인의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 건축물이 위치한 부지의 법적 요건, 납세번호, 도로명 주소
- 부동산의 일반적인 주소를 포함한 부지에 대한 정보
- 건축물이 공실된 날짜, 공실 예상기간, 재활용을 위한 계획 및 일정, 조례위반사항 시정계획 및 일정, 건축물 철거계획 및 일정
- 상하수도, 천연가스, 전기시설의 상태

또한, 빈건축물 소유자는 빈건축물의 여건이 변동될 경우 15일 이내 다시 신고하여야 하며 소유자가 재산권행사를 포기하거나 등록절차를 진행하지 않을 경우에는 시가 빈건축물로 등록할 수 있다.

☐ 부동산 운영계획

부동산 운영계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- 일반규정 : 운영계획은 관련규정을 준수하여야 하며 준법감시공무원의 승인을 받아야 하며, 계획서에는 사용 또는 철거에 대한 시간계획을 포함하여야 하며, 빈 건축물 등록서에 포함되어야 함
- 유지관리 : 계획서에는 유지 및 손상과 관련된 사항을 포함한 수단과 시간계획이 있어야 하며, 수리, 개선, 변경과 관련된 사항은 건축조례와 시의 규정을 준수하여야 함
- 계획변경 : 빈 건축물의 운영계획 또는 일정이 변경될 경우, 변경사항은 준법감시공무원의 승인을 받아야 함
- 철거명령 : 건축물이 1년 동안 비어있고 준법감시공무원이 부동산운영에 대한 대안적인 계획을 승인하지 않을 경우, 소유자는 시 조례와 주 법률에 따라 건축물을 철거하여야 함

☐ 위반에 대한 처벌규정

규정 위반행위 시에는 시의 조례와 주의 법률에 따라 빈건축물을 정비하고, 소요되는 비용은 소유자에게 청구할 수 있다. 소유주가 부재하거나 지속적으로 유해한 환경을 유발할 경우 1회에 걸쳐 통보하고 추가적으로 통보할 의무가 없다.

☐ 일시부재자에 대한 면제

휴가목적 또는 90일 이상의 기간에 다른 지역에 거주하기 위해 주택을 비우는 사람(180일 이내 복귀예정인 사람들은 등록을 면제 가증)은 시에서 제공하는 일시부재자 신청서를 제출하여야 한다.

☐ 수수료(fees)

등록에 필요한 수수료는 소유자가 지불하여야 하며, 요금은 시의회에서 결정하는데 등록을 위한 행정비용, 서류 처리비용, 빈 건축물을 모니터링 비용 등을 포함한다. 또한 등록마감 또는 상고에 대한 결정이 이루어진 시점으로부터 이후 60일이 경과하여도 납부하지 않을 경우 시의회는 미납부 수수료를 강제로 징수할 수 있다.

☐ 허가증 발급

등록절차가 완성되고 수수료 지불이 완료되면 시는 소유자에게 빈 건축물 허가증(permit)을 발급하고, 소유자는 해당 빈건축물의 현관 측면부나 후면부 또는 다른 활용 가능한 공간에 빈건축물 허가증을 게시하여야 한다.

② 소유권 변경절차 및 방식

새로운 소유주는 취득 후 15일 이내에 등록하여야 하고, 이전 소유자가 제출한 재산 활용 계획과 일정을 따라야 하며, 변경을 희망할 경우 준법감시공무원의 승인을 받아야 한다.

③ 검사 방식

준법감시공무원은 행정구역내 빈건축물을 대상으로 규정의 준수여부를 확인하여야 한다. 준법감시공무원이 요구할 경우 소유주는 검사가 가능하도록 건축물 내·외부 공간 출입을 허락하여야 한다. 만약, 소유주가 출입을 거부할 경우 시는 검사를 이유로 건축물의 진입권을 확보하기 위한 법적 조치를 취할 수 있다. 또한 빈건축물을 재활용하고자 할 경우에는 시의 조례와 기타 관련규정에 따라 시의 검사를 받아야 하며, 이와 관련된 비용은 검사 이전에 납부되어야 하며 금액은 시의회에서 결정한다.

④ 빈건축물의 유지방식

빈건축물 소유자는 재산활용계획에서 제시한 다음의 항목을 준수하여야 한다.

☐ 외형

모든 빈건축물은 사용 중인 것과 동일한 상태로 유지되어야 한다.

☐ 안전장치(securing)

모든 빈건축물은 외부인의 무단침입 또는 유해 동물로부터의 침입을 막기 위해 창문이나 문은 외부침입을 적절히 방어할 수 있도록 모든 문과 창문은 잠겨 있어야 한다. 그리고 건축물 당 최소 1개소의 문이 확보되어야 하며, 외부벽면과 지붕에는 구멍이 없어야 한다. 창문과 문에 대한 잠금장치를 통해 외부침입을 방지할 수 없을 때에는 입구에 합판이나 목재 등을 이용하여 폐쇄하여야 한다.

- 방재·방법패널(Architectural structural panel): 방재·방법패널은 창문, 문, 부수고 침입하기 적합한 지점의 안전을 확보하기 위해 사용될 수 있음
- 임시안전장치: 최대 14일 동안 창문, 문, 다른 개구부의 안전을 확보하는데 사용할 수 있도록 합판, 패널, 임시 펜스를 사용할 수 있음
- 판자로 차단하는 방식: 준법감시공무원이 승인하기 전에 빈 건축물의 안전을 확보하기 위해 판자로 차단할 수 있음
- 응급안전장치: 준법감시공무원은 긴급 상황이라고 판단될 경우, 빈 건축물의 안전을 확보하기 위한 즉각적인 조치를 취할 수 있음

한편, 빈건축물 소유자는 미네소타 주의 소방법을 준수하여야 하며, 빈건축물 소유자는 배관, 전기, 조명, 난방설비의 유지, 수리, 철거와 관련하여 시와 주정부의 조례를 준수하여야 한다. 그리고 준법감시공무원은 상하수도, 전기, 가스의 공급중단을 요청할 수 있으며, 시설물에 긴급한 위험이 없다면 서비스공급 중단 이전에 준법감시공무원은 소유주에게 서면으로 된 통지서를 보내거나 현장에 직접 게시할 수 있다. 그 이후에는, 공무원의 인가가 있어야 공급처리시설의 재공급이 가능하며 소유주의 요청에 의해서도 공급중단이 가능하다. 준법감시공무원이 긴급 상황이라고 판단할 경우 즉시 공급을 중단시킬 수도 있다.

그리고 건축물 외관의 유지를 위해 다음의 사항을 이행하여야 한다.

- 공적 불법 방해행위(public nuisances): 소유자는 시 조례에서 규정한 공적 불법 방해 행위를 하지 않아야 함
- 잔디와 잡초: 6인치 이상 자리지 않게 하여야 함
- 외형유지: 소유자는 준법감시공무원이 필요하다고 결정한 시의 조례와 건축조례를 준수하여 빈건축물을 유지하여야 함
- 방치차량: 소유자는 소유지내 방치된 차량을 처분하여야 함. 시는 조례에 따라 방치 차량을 압수할 수 있어야 함
- 창고 및 쓰레기 처리: 시 조례에서 요구하는 요건을 준수하여야 함
- 고사목과 낙서: 소유자는 시 조례에 따라 병에 걸린, 죽은, 위험한 나무나 가지, 낙서를 제거해야 함
- 수영장: 수영장은 시의 조례에 따라 배수처리하고 빈 상태로 안전하게 유지되어야 함

⑤ 기타

그 밖에 빈건축물 소유주는 건축물 및 대지 내 다양한 유형의 쓰레기를 치우고, 방법 및 화재경보시스템은 적절히 작동되도록 유지해야 하며 준법감시공무원은 공중 보건과 안전에 직접적인 위협이 있다고 판단할 경우 불법 행위를 즉시 제지할 권한을 가지고 있다. 그리고 소유주의 동의 없이 일시 또는 영구적으로 빈건축물을 횡단, 점유, 거주할 수 없으며, 소유주의 동의 없이 장비, 고형물, 전선 등 부지 내에 위치한 건축물과 재산을 파괴하거나 없앨 수 없다.

마지막으로 이러한 규정을 위반할 경우, 시 조례에 근거하여 경범죄에 따른 처벌 및 관리 수수료 부과대상이 된다. 또한 이러한 조례에서 규정한 내용으로 인해 곤경에 처한 사람들은 시의회에 항소할 수 있으며, 항소는 문서로 작성되어야 하며 항소의 이유가 구체적으로 명시되어야 한다.

2) 라살(La Salle)시¹⁴⁾

(1) 도시 개요

라살시는 일리노이 주 북부의 라살카운티에 있는 인구 1만 명의 도시이다. 남서쪽으로 약 215km 떨어진 곳에 주도(州都)인 스프링필드(Springfield)가 있고, 북동쪽으로 약 150km 거리에 미국 제2의 대도시인 시카고(Chicago)가 있다.

(2) 빈건축물 조례제정 배경

라살시는 빈건축물이 흑한기에 제대로 관리되지 않아 상수도관이 파손되는 등 다양한 문제가 발생하자, 불법 방해 행위를 감소시키고 황폐화를 예방하고, 주변지역 지가 하락을 방지하고 소유주의 책임을 명시하고 이를 통해 공공보건, 안전, 복지 등을 위해 조례를 제정하였다.

(3) 빈건축물 조례내용

① 빈건축물 등록절차와 방법

☐ 빈건축물 판정절차

건축물 검사관은 규정에서 제시한 빈건축물 판정 기준에 따라 평가한다. 빈건축물로 판정 되면 판정근거와 함께 판정사실을 소유자에게 7일 이내에 내용증명 형태로 통보하거나 눈에 잘 띄는 지점에 통지서를 게시한다. 통지서에는 빈건축물로 선정된 소유주의 의무사항, 등록신청서 양식, 검사관의 결정에 대한 이의서가 포함되어 있다.

빈건축물 소유자는 이에 대해 이의가 있을 경우, 통보를 받은 날로부터 21일 이내에 시 의회의 건축위원회(Building Code Committee)에 이의를 제기할 수 있으며, 이의서에는 이

14) City of LaSalle. 2014.3.13. 11:19:55. Ordinance amending ordinance establishing regulation of vacant building를 참조 제정리.

의를 제기한 사유를 정리한 내용이 포함되어야 한다. 시의 공무원은 위원회 개최를 요청할 수 있으며 개최 최소 15일 이전 소유자에게 서면으로 통지하여야 하고, 건축위원회는 공청회 이후 이의제기 사항을 최종적으로 결정한다. 시 공무원은 공청회 이후 15일 이내에 결정 사항을 소유자에게 서면으로 통보하여야 하고 이의가 있을 경우 양측은 살레 카운티 순회법원에 상소할 수도 있다.

□ 빈건축물 등록의무

조례나 건축부서공무원에 근거하여 빈건축물로 판정되었을 경우, 소유주는 10일 이내 빈건축물로 등록하고 빈건축물 계획(vacant building plan)서를 제출하여야 한다. 등록서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다.

- 건축물의 주소 또는 인지하기 충분한 내용
- 우편통지 후 10일 이내에 건축물을 폐쇄하고 필요한 허가를 받도록 시의 부서에 등록하도록 요구하는 내용
- 부동산 소유주가 검사를 예약하려면 폐쇄하기 전에 부서에 연락해야 한다는 내용
- 소유주는 덩불, 고사목, 뿌리, 고형폐기물이 없도록 하고, 풀이나 잡초의 키가 6인치를 넘지 않도록 관리하는 내용
- 등록된 건축물과 관련된 조항을 포함한 내용
- 시 조례 위반사항이 제기될 경우 내용이 포함되는 구체적 내용

□ 빈건축물 등록절차

소유주는 다음의 내용을 작성하여 등록비와 함께 납부해야 한다.

- 소유자의 이름, 주소, 전화번호
 - ※ 소유자가 라살 카운티에 거주하지 않을 경우 위임대리인(authorized agent)의 이름, 주소, 전화번호(위임대리인은 자연인으로 18세 이상이어야 하며 라살 카운티에 거주하여야 하며 소유주의 조례위반, 법적 절차, 행정집행절차와 관련된 통지사항을 전달받을 권한을 가짐)
- 자산, 건축물, 부지와 법적으로 관련된 모든 사람의 이름, 주소, 전화번호
- 건축물이 위치한 부지의 법적 상태, 납세번호

- 건축물의 일반주소
- 건축물이 공실된 날짜
- 빈 건축물에 대한 계획

☐ 빈건축물 계획 및 승인

빈건축물 계획에는 다음의 정보가 포함되어야 한다.

- 건축물과 부지를 관리하기 위한 집행계획(action plan)
- 위반사항이 있는 건축물과 부지의 시정을 위한 집행계획
- 위반사항에 대해 수리를 시작하여 완료하는데 소요될 날짜가 포함된 일정계획

한편, 소유자가 빈건축물의 철거를 제안하였다면 철거에 대한 구체적인 계획과 시간을 제출하여야 한다. 또한 소유자는 빈건축물 계획에서 제시된 사항을 완료시 부서에 건축물의 재검사를 요청할 수 있으며, 검사관은 제출된 빈 건축물 계획의 승인여부를 결정할 권한을 가지고, 승인결과를 소유주에게 통보한다.

☐ 계획 수정 및 항고권

검사관은 소유자에게 빈건축물 계획을 변경하도록 요청할 권한을 가진다. 만약 소유자가 변경을 거부할 경우나 수정에 동의하지 않을 경우 검사관의 결정에 대해 소방서장에게 항고할 수 있다. 소방서장은 검사관, 건축물 소유주, 다른 이해관계자의 의견을 청취한 후 독자적인 자체계획을 수립할 것인지, 소유주의 건축물 계획을 승인할 것인지, 검사관의 수정계획을 승인할 것인지 결정하게 된다. 이의가 있을 경우 소유주는 시의 소방서장이 보낸 결정문을 받은 날로부터 30일 이내에 서면으로 건축조례위원회(Building Code Committee)에 항고할 수 있다. 소방서장은 통지 후 청문회를 개최하고 15일 이내에 서면으로 결과를 통지할 수 있으며, 소방서장의 결정에 불복 시 35일 이내에 라셀카운티 순회 재판소에 이의를 제기할 수 있다.

☐ 외부침입이 가능한 건축물에 대한 조치사항

소유자는 시의 자산관리조례(City Property Maintenance Code)에 근거하여 다음의 조치를 하여야 한다.

- 문이나 창문을 통해 내부로 침입하는 것을 제한하고나 금지할 수 있도록 모든 창문은 닫혀있어야 하고 문은 철망으로 덮혀 있어야 하는데, 이러한 방식은 내부에 사람이 살고 있는 것으로 느끼게 하며 근린의 노후화를 최소화하는 방식으로 이루어져야 함
- 동물의 침입을 막을 수 있도록 개구부를 철망으로 덮어야 하는데, 이러한 방식은 내부에 사람이 살고 있는 것으로 느끼게 하며 근린의 노후화를 최소화하는 방식으로 이루어져야 함
- 상수도과 가스시설 및 전기설비도 차단함
- 쓰레기와 고형폐기물도 건축물의 내·외부공간에서 철거되어야 함
- 건물 내 있는 모든 보안장치는 수리되어야 함
- 물품의 보관은 소방서장과 시 조례가 설정한 기준 이내로 제한되어야 함
- 부동산 소유자는 규정준수여부를 점검하기 위한 시간을 결정하기 위한 폐쇄를 결정하기 이전 건축물 검사관에게 연락하여야 함

□ 소유주의 규정위반에 대한 조치사항

빈건축물 소유주가 우편 통지를 받은 날로 10일 이내에 폐쇄에 대한 규정을 준수하지 않으면 건축물 검사관은 순회법원에 건축물소유자가 폐쇄하도록 요청하는 항의를 제기할 수 있으며, 소유주가 법원의 결정에 따르지 않을 경우 시 조례에 따라 시설물을 폐쇄 조치할 수 있다.

건강에 직접적인 위험을 유발할 수 있는 개방된 시설물은 24시간 이내 폐쇄 조치되어야 하며, 24시간 이내 폐쇄되지 않을 경우 시의 관련부서에서 폐쇄하거나 폐쇄토록 조치할 수 있고, 응급상황이라고 판단할 경우 시의 관련부서는 즉시 시설물을 폐쇄조치할 수 있다.

이때, 폐쇄에 소요되는 비용으로 건축물 재산에 대한 유치권(lien)¹⁵⁾을 행사할 수 있으며, 이를 해소하고자 할 때, 소유자는 유치권뿐 만 아니라 조례위반으로 별도의 벌금을 납부하여야 하며, 시는 이에 소요되는 비용에 대해 별도의 배상을 청구할 수 있다.

15) 유치권이라 함은 타인의 물건 또는 유가증권을 점유한 자가 그 물건이나 유가증권에 관하여 생긴 채권(債權)을 가지는 경우에, 그 채권의 변제를 받을 때까지 그 물건 또는 유가증권을 유치할 수 있는 권리를 말한다. 예컨대, 시계를 수선한 자는 그 수선료를 지급받을 때까지는 그 시계를 그대로 가지고 있을 수 있는 것임 [네이버 지식백과] 유치권 [lien, 留置權] ((주)영화조세통합).

□ 폐쇄허가증(Enclosure Permit), 수수료(Fee)

폐쇄허가증이 발부된 날로부터 3일 이내에 폐쇄작업을 시작하여야 하며 10일 이내에 완료하여야 하며, 합당한 사유가 있을 경우 특별검사를 통해 기간 연장이 가능하다. 또한, 폐쇄허가, 갱신, 연장과 관련된 모든 신청서는 시의 관련부서로부터 허가를 받아야 하며, 건축물의 폐쇄를 위한 등록허가 수수료는 50달러이다.

② 등록

최초 등록수수료는 건물면적이 2만 제곱피트(1,858m²) 이하의 건축물 등록비는 300달러, 2만 제곱피트 이상은 600달러(1,858m²)이며, 이후 등록수수료는 각각 500달러와 1,000달러로 인상되고, 전체등록기간은 3개월이다.

등록 및 재등록의 담당부서와 유관부서는 조례위반사항이 있는지 공동으로 조사할 수 있으며, 소유주가 공동조사를 거부할 경우 순회법원의 허가를 받아 행정조치를 취할 수 있다. 이렇게 해서 등록이 완료되면 소유자는 확인서를 받게 되고, 3년 동안 추가적인 절차를 거치지 않아도 된다. 그리고 시의 해당부서는 건축물의 안전성 여부를 종합적으로 판단할 수 있는 종합검사를 하고 등록된 건축물의 주소와 소유자의 이름이 포함된 리스트를 시의 웹사이트에 등재한다.

□ 등록정보의 변경

소유자는 등록신청서에 기재된 사항이 변경되었을 때에는 21일 이내 건축물 검사관에게 통보하여야 한다. 소유권이 바뀔 경우 신규로 등록하여야 하며, 등록서류에는 건축물 또는 건축물이 위치한 필지와 관련하여 시에서 규정한 행정집행절차나 법적 집행절차를 포함한 분명한 내용을 포함하고 있다.

□ 소유주의 추가적인 책임

소유주는 빈건축물이 조례에서 “빈건축물”로 규정할 때까지 건축물을 폐쇄하고 외부의 침입을 막아야 하며 안전하게 닫힌 상태로 유지하여야 한다. 또한, 건축물이 위치한 필지에는 잡초, 쓰레기, 폐자재, 폐차 등이 없도록 깨끗하고 안전하며 위생적으로 유지하여야 하며, 시설물들이 낙서(graffiti), 꼬리표(tagging), 잡다한 표식이 없는 상태로 유지하고, 풀장과 스파

(spa)시설이 작동 가능하도록 하여 녹조가 발생하지 않도록 깨끗하게 유지하거나 물이 없는 상태로 유지하여야 한다. 그리고 응급상황 발생시 경찰, 의료원, 소방서, 기타 긴급 상황 대처자에게 연락이 가능하도록 이름과 전화번호를 건물의 현관에 표기하여야 한다.

③ 집행방식 및 벌칙

시는 소유자에게 빈건축물 등록신청서를 수령하거나, 등록절차를 완료하거나, 등록수수료를 납부하지 않을 경우 배달증명 또는 소환장 등의 교부송달을 통해 이루어진다. 서류는 개별적인 위반사항에 따라 건별로 배부되고, 송부에 대한 입증은 통지서의 수령영수증으로 대체할 수 있다. 소유자에게는 빈건축물에 대한 등록신청서 작성, 등록절차의 이행, 등록수수료의 납부를 위해 21일이 주어지고, 21일 이내 절차를 완료하지 않으면 추가로 100~750달러의 벌금이 부과된다. 그리고 재등록을 하지 않을 경우에도 위와 동일한 벌칙이 적용된다. 소유주가 우편 통지를 받을 날로부터 10일 이내에 별도의 조치를 시작하지 않을 경우 건축물 검사관을 순회법원과 조례의 준수를 요청하는 행정조치를 취할 수 있으며, 또한 시 조례에서 명시된 다른 항목을 위반할 경우에는 사안별로 60~750달러의 벌금을 납부하여야 한다.

4. 시사점

농어촌을 대상으로 추진된 우리나라 빈집정책이 도시지역까지 확대되고 있다. 보다 체계적인 빈집정비를 위해 정부와 국회는 빈집정비 관련 법률 제정을 준비 중에 있지만 실제 빈집에 대한 관심은 자치단체와 민간기업에서 먼저 이루어졌다. 그리고 최근 추진되고 있는 도시재생 관련 사업에서 다양한 빈집정비 및 활용 관련 사업들이 추진되고 있다. 조금 늦었지만 정부차원의 빈집 관련 법률이 제정됨에 따라, 향후 관련 정책개발 및 사업추진은 본격화 될 것으로 기대된다.

빈집에 대한 관심은 일본과 미국을 비롯한 많은 선진국에서 이루지고 있다. 특히, 인구감소와 고령화 등으로 빈집문제가 심각한 일본은 '빈집특별조치법'을 통해 안전과 다양한 활용이 이루어지고 있다. 일본 역시 중앙정부보다는 자치단체 차원에서 빈집정비가 시작되었고, 최근에는 다양한 형태의 사업으로 발전하고, 마을만들기와 연계하려는 움직임이 강하게 나타나고 있다.

미국은 자본주의에 기초한 사적재산을 강조하는 국가이지만 안전과 경관 등 여러 측면에서 자치단체를 중심으로 철저한 빈집관련 조례를 운영하고 있다. 빈집에 대한 신고의무와 안전과 경관을 확보하기 위해 건물주의 강한 책무를 요구하고 있다. 예를 들어 빈집이 발생할 경우 안전 등을 위해 출입구를 정리하고, 자치단체의 신고를 바탕으로 빈집 안내문을 부착하는 등 건축물 소유자가 안전을 위한 다양한 조치를 취하도록 하고 있다.

이처럼 인구감소와 더불어 빈집에 대한 관심이 확대되고 있으며, 우리나라에서도 빈집 관련 법률을 준비하고 있다. 우리나라에서 준비 중인 빈집관련 법률은 빈집에 대한 실태조사와 활용 등에 초점을 두고 있지만 일본과 미국에서 보는 바와 같은 건축물 소유자에 대한 책무 등은 약한 수준으로 도입되고 있다. 또한, 일본과 미국과 달리 우리의 빈집관련 법률은 빈집정비뿐만 아니라 소규모 주거지 정비를 포함하고 있다.

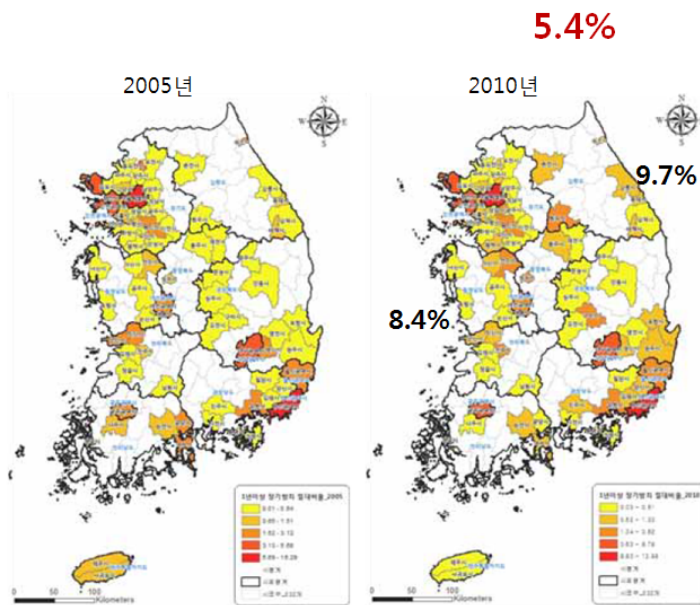
그러나 우리나라의 경우 현실적으로 빈집에 대한 총량을 명확히 파악하지 못하고, 빈집 분포실태 분석은 거의 이루어지지 않는 상태에서 빈집과 연계한 소규모 정비의 가능성과 효과성에는 많은 의문이 있기도 하다. 이러한 시사점에 착안하여 이번 연구에서는 빈집에 대한 실태조사와 사례를 통한 빈집분포 등도 분석하고자 한다.

제3장 빈집의 실태와 발생원인

1. 우리나라의 빈집 실태

인구주택총조사 원자료를 통해 빈집실태를 분석하면, 2010년 기준으로 전국에는 전체 14,748호 주택 중 미분양 주택과 빈집 등을 포함한 총빈집수는 839,859호(5.4%)이고, 이 중에서 충남은 66,170호가 있다.

- 충남의 빈집은 2010년 기준으로 66,170호로 인접한 충북의 39,854호에 비해 많음



지역	빈집
서울	79,858
부산	43,310
대구	30,565
인천	42,138
광주	18,208
대전	17,631
울산	15,920
경기	159,080
강원	54,846
충북	39,854
충남	66,170
전북	49,209
전남	62,683
경북	81,496
경남	70,756
제주	8,135
전국	839,859

* 자료 : 임유경(2012) 참조

〈그림 3-1〉 우리나라의 빈집 현황

최근 발표된 2015년 인구주택총조사 전수집계결과 보도자료를 보면 다음과 같다 (2016.09.07, 통계청). <표 3-1>에서 보는 바와 같이 주택수가 증가하는 것과 마찬가지로 빈집수의

규모도 점점 증가하여 2015년 현재 전국의 빈집은 106만9천 호로 2010년(81만9천 호)에 비하여 25만 호 증가하였고, 과거에 비해 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 3-1〉 인구주택 총조사에서의 빈집 현황(1990~2015)

(단위: 천 호, %)

조사연도	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2010년	2015년
총 주택	7,357	9,570	11,472	13,223	14,677	14,748	16,367
주 택	7,160	9,205	10,959	12,495	13,884	13,930	15,298
빈 집	197	365	513	728	794	819	1,069
증감	1,086	2,213	1,902	1,751	1,454	-	1,619
증감률	17.3	30.1	19.9	15.3	11.0	-	11.0
연평균 증감률	3.2	5.4	3.7	2.9	2.1	-	2.1

* 자료 : 통계청, 보도자료(2016.09.07.).

주택유형별로 2010년과 2015년의 빈집발생 통계를 보면 아파트 빈집이 57만2천 호로 가장 많고, 단독주택은 26만1천 호를 차지하고 있다. 증가하는 추세를 보면 아파트(63%)보다 다세대(118%)에서의 빈집증가율이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-2〉 주택 유형별 빈집(2010, 2015)

(단위: 천 호, %)

조사연도	계	단독주택	아파트	연립	다세대	비거주용 건물내주택
2010년	819 (100.0)	321 (39.2)	369 (45.0)	36 (4.4)	76 (9.2)	18 (2.2)
2015년	1,069 (100.0)	261 (24.4)	572 (53.5)	54 (5.1)	166 (15.5)	16 (1.5)

* 자료 : 통계청, 보도자료(2016.09.07.).

빈집의 지역별 분포를 보면 수도권의 빈집은 27만1천 호(3.7%), 비수도권의 빈집은 79만8천 호(8.9%)로 수도권보다는 비수도권에 더 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 빈집이 가장 많이

발생하는 지역은 경기도로 빈집이 14만5천호이고, 서울, 부산, 경남 순서로 광역시의 빈집 물량이 더 많았다. 전체주택수 대비 빈집의 비율이 높은 지역은 세종 20.3%로 가장 높고 전남 13.8%, 전북 10.9%, 강원 10.4%이고 충남은 9.8%로 전국 평균 6.5%에 비해 다소 높게 나타났다. 전국 읍, 면, 동단위 빈집비율을 보면 면부 13.8%, 읍부 8.8%, 동부 5.1%로 농촌지역의 면부가 가장 높게 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 시도별 빈집 및 비율(2015)

(단위: 천 호 %)

시 도	주택	빈집	비율	시 도	주택	빈집	비율
전 국	16,367	1,069	6.5	읍 부	1,615	142	8.8
면 부	1,982	273	13.8	동 부	12,770	654	5.1
수도권	7,429	271	3.7	비수도권	8,938	798	8.9
서 울	2,793	79	2.8	경 기	3,694	145	3.9
부 산	1,164	87	7.4	강 원	570	59	10.4
대 구	738	30	4.0	충 북	557	55	9.9
인 천	942	47	5.0	충 남	754	74	9.8
광 주	487	27	5.5	전 북	687	74	10.8
대 전	469	26	5.6	전 남	748	103	13.8
울 산	358	21	6.0	경 북	995	108	10.9
세 종	81	16	20.3	경 남	1,135	99	8.7
				제 주	195	18	9.5

* 자료 : 통계청, 보도자료(2016.09.07.).

<표 3-4>는 빈집의 노후정도를 집계한 것으로 30년이상된 빈집을 별도로 집계하였다. 빈집 106만9천 호 중 31만4천 호(29.3%)가 30년 이상 된 주택으로 빈집의 노후화는 심각한 상태임을 보여주고 있다. 30년 이상 된 빈집을 시도별로 보면, 전남 5만1천 호(49.0%), 경북 5만 호(46.3%), 경남 4만 호(40.4%) 순으로 높으며, 충남은 30.7%이다.

〈표 3-4〉 시도별 빈집 및 30년 이상 된 빈집(2015)

(단위: 천호 %)

구 분	주택	빈집		30년이상된 빈집	
			비율		비율
전 국	16,367	1,069	6.5	314	29.3
서 울	2,793	79	2.8	17	21.8
부 산	1,164	87	7.4	22	25.8
대 구	738	30	4.0	7	22.5
인 천	942	47	5.0	8	17.5
광 주	487	27	5.5	7	25.1
대 전	469	26	5.6	5	18.1
울 산	358	21	6.0	3	15.9
세 종	81	16	20.3	1	3.9
경 기	3,694	145	3.9	14	10.0
강 원	570	59	10.4	17	28.4
충 북	557	55	9.9	16	28.3
충 남	754	74	9.8	23	30.7
전 북	687	74	10.8	30	40.3
전 남	748	103	13.8	51	49.0
경 북	995	108	10.9	50	46.3
경 남	1,135	99	8.7	40	40.4
제 주	195	18	9.5	4	20.0

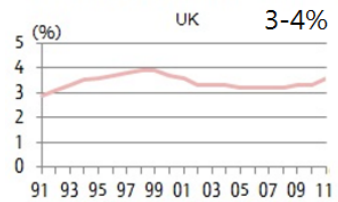
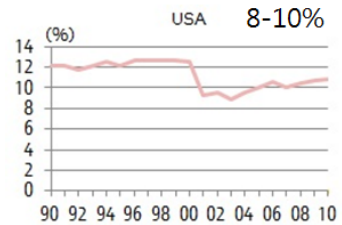
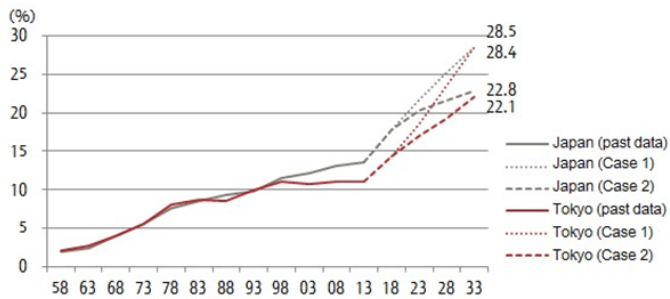
* 자료 : 통계청, 보도자료(2016.09.07.).

지금 단계에서는 우리나라의 빈집현황을 어떻게 볼 것인가에 대한 고민에서부터 출발하여야 한다. 즉, 전체 주택대비 6.5%의 빈집을 어떻게 볼 것인가에 대한 근본적 고민이 필요한데, 우선 5.4%라는 총량의 적절성을 판단할 필요가 있다. 주택시장에서는 흔히 필요빈집율을 3-5%정도 보고 있다. 여기서 말하는 빈집은 양호한 빈집으로서, 폐가나 불량화된 빈집과는 차이는 있지만 2015년 기준 6.5%는 심각한 우려가 있는 수준은 아닌 것으로 판단된다.

전술한 빈집의 총량적절성 등을 보다 심도 있게 고민하기 위해, 외국의 빈집 특성을 살펴볼 필요가 있다. 외국의 빈집 총량은 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 일본이 8백20만호정도로, 전체 주택의 13.5%정도이며, 미국은 8~10%, 영국은 3~4%정도로 나타났다. 특히, 일본의

경우 2033년까지 28.5%까지 증가할 것으로 예측하는 연구도 있어 그 심각성을 짐작할 수 있다. 그리고 고령화와 빈집발생의 상관관계가 높다는 점에서 더 큰 우려가 있다.

Japan(8.2 million, 13.5%)



* 자료 : Hidetaka Yoneyama(2016) 등 인터넷 자료 참조 재정리.

〈그림 3-2〉 외국의 빈집 현황

2. 충남의 빈집 실태

1) 전국 대비 상대적 분포

(1) 지역별 현황

2010년 기준 충남 소재 빈집은 66,170호로 조사되었고, 이는 전국(839,859호)의 7.9%에 해당하는 수치로 경기(18.9%), 경북(9.7%), 서울(9.5%), 경남(8.4%) 다음으로 높은 것으로 나타났다.

2005년과 비교하면 충남의 빈집은 51,401호에서 28.7% 증가한 것으로, 이는 전국의 증가율(15.4%)을 크게 상회할 뿐 아니라 대구(68.0%), 광주(40.1%), 경북(30.1%) 다음으로 높은 수치에 해당하며 제주(-20.4%)와 부산(-19.3%)이 감소한 것과 대조된다.

〈표 3-5〉 광역시도별 빈집 분포

	2010년	2010년 전국 대비 비중	2005년	2005-2010년 증가율(%)
서울	79,858	9.5	79,800	0.1
부산	43,310	5.2	53,651	-19.3
대구	30,565	3.6	18,192	68.0
인천	42,138	5.0	36,049	16.9
광주	18,208	2.2	12,993	40.1
대전	17,631	2.1	16,267	8.4
울산	15,920	1.9	14,017	13.6
경기	159,080	18.9	126,581	25.7
강원	54,846	6.5	48,077	14.1
충북	39,854	4.7	32,174	23.9
충남	66,170	7.9	51,401	28.7
전북	49,209	5.9	44,696	10.1
전남	62,683	7.5	53,653	16.8
경북	81,496	9.7	62,650	30.1
경남	70,756	8.4	67,396	5.0
제주	8,135	1.0	10,217	-20.4
전국	839,859	100.0	727,814	15.4

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

(2) 거처종류별 현황

〈표 3-6〉에서 보는 바와 같이, 2010년 기준 충남 소재 빈집의 거처종류별 분포는 단독주택 34,608호(52.3%), 아파트 2,401호(41.4%), 연립주택 2,057호(3.1%), 다세대주택 1,313호(2.0%), 비거주용 건물 내 주택 791호(1.2%)로 나타났다. 빈집의 거처별 전국비중은 단독주택 39.8%, 아파트 46.8%, 연립주택 4.0%, 다세대주택 8.2%, 비거주용 건물 내 주택 1.2%-에 비해 충남의 빈집은 아파트나 다세대주택보다 단독주택에서 더 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 이렇게 충남의 단독주택 발생률이 높은 것은 전체주택에서 단독주택비중이 높기 때문으로 사료된다.

〈표 3-6〉 광역시도별 거처종류별 빈집 분포

구분	2010					2005				
	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택
서울	9,166	44,199	5,595	19,831	1,067	12,051	41,350	6,861	18,315	1,223
부산	11,711	24,826	1,590	4,588	595	10,644	34,259	2,257	6,037	454
대구	7,017	21,259	209	1,438	642	6,204	9,442	311	1,614	621
인천	8,278	18,101	1,998	13,255	506	7,500	15,566	1,453	11,110	420
광주	5,581	11,780	237	333	277	4,086	8,179	260	308	160
대전	3,023	12,419	466	1,473	250	3,765	8,440	1,791	2,029	242
울산	2,628	12,021	447	673	151	3,170	8,670	815	981	381
경기	35,806	92,857	9,461	19,161	1,795	31,769	67,309	9,609	15,960	1,934
강원	23,385	26,400	3,533	624	904	21,100	22,164	3,269	762	782
충북	19,427	17,949	1,440	494	544	16,141	13,743	1,365	451	474
충남	34,608	27,401	2,057	1,313	791	26,484	20,589	2,174	1,422	732
전북	31,389	15,870	1,116	286	548	25,127	17,453	1,187	428	501
전남	46,370	13,727	1,147	776	663	33,489	17,671	1,256	526	711
경북	48,707	27,693	1,804	2,383	909	39,546	17,644	2,319	2,295	846
경남	43,052	24,280	1,411	1,356	657	32,794	30,842	1,602	1,482	676
제주	4,526	1,853	990	650	116	4,717	2,411	1,672	1,237	180
전국	334,674	392,635	33,501	68,634	10,415	278,587	335,732	38,201	64,957	10,337

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료

(3) 비어 있는 기간별 현황

비어 있는 기간별로 빈집을 구분하는 경우 충남은 3개월 미만 14,874호, 3~6개월 미만 9,641호, 6~12개월 미만 11,570호, 12개월 이상 30,085호로 나타났다. 이들의 구성비는 각각 22.5%, 14.6%, 17.5%, 45.5%로, 전국의 해당 비율(각각 33.0%, 15.4%, 15.2%, 36.4%)과 비교 하여, 가장 문제가 되는 12개월 이상 빈집의 비중이 충남에서 전국에 비해 9.1% 높다는 점이다. 2005년에도 12개월 이상 빈집의 비중이 충남에서 전국에 비해 높았으나 이때에는 6.1%에 불과했음을 고려할 때 2010년이 보다 심각한 수준으로 해석된다. 충남을 비롯하여 전국적으로 비어 있는 기간이 보다 긴 빈집의 비중이 2005년에 비해 2010년에 보다 높아 빈집의 장기화 추세를 엿볼 수 있다. 여기에서 충남은 5년기간동안 12개월 이상 빈집의 숫자가 16,619호에서 30,085호로 81%증가하였다.

〈표 3-7〉 광역시도별 비어 있는 기간별 빈집 분포

구분	2010				2005			
	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상
서울	39,144	15,415	8,748	16,551	41,052	17,208	9,549	11,991
부산	16,873	6,356	4,788	15,293	24,443	9,249	9,567	10,392
대구	9,005	3,445	7,167	10,948	9,788	2,835	2,279	3,290
인천	19,561	8,843	5,022	8,712	18,024	8,065	4,569	5,391
광주	5,861	3,267	2,796	6,284	6,808	2,313	1,942	1,930
대전	8,956	2,966	1,459	4,250	9,388	2,779	1,862	2,238
울산	5,817	2,604	3,992	3,507	7,111	2,188	2,065	2,653
경기	68,372	27,462	26,123	37,123	63,083	23,061	15,569	24,868
강원	13,238	8,923	8,855	23,830	19,510	8,439	7,763	12,365
충북	15,122	5,545	4,876	14,311	12,063	6,037	4,381	9,693
충남	14,874	9,641	11,570	30,085	19,283	7,994	7,504	16,619
전북	10,771	5,948	6,931	25,559	15,583	5,322	6,409	17,382
전남	12,758	6,737	8,989	34,199	12,771	6,941	9,898	24,043
경북	17,412	10,859	14,241	38,984	20,531	8,105	9,590	24,424
경남	16,776	10,240	10,565	33,175	24,162	11,192	11,346	20,696
제주	2,353	1,385	1,557	2,840	2,864	1,889	2,510	2,954
전국	276,893	129,636	127,679	305,651	306,464	123,617	106,803	190,929

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

(4) 사유별 현황

빈집의 분포를 사유에 따라 구분하면, 충남의 경우 매매, 임대, 이사로 인한 빈집이 16,805호로서 충남 전체 빈집의 25.4%를 차지해 가장 큰 비중으로 나타났으며, 그 다음으로는 일시적(가끔) 사용 14,044호(21.2%), 미분양, 미입주 13,635호(20.6%), 폐가 6,154호(9.3%) 등의 순이며 전국 빈집의 사유에 따른 구성비와 대체로 유사하다.

하지만, 장기적 빈집의 가능성이 큰 폐가의 경우 충남의 비중(9.3%)은 전국의 그것(5.5%)에 비해 월등히 높아 이에 대한 정책적 개선책의 발굴이 필요하다.

〈표 3-8〉 광역시도별 사유별 빈집 분포

구분	2010						
	매매, 임대, 이사	미분양, 미입주	현재 수리 중	일시적 (가끔) 사용	폐가	영업용	기타
서울	24,968	22,975	1,894	5,245	1,156	3,954	19,666
부산	15,942	9,761	904	4,662	2,356	1,444	8,241
대구	8,638	12,821	368	2,806	799	717	4,416
인천	13,152	13,256	518	4,960	701	1,124	8,427
광주	6,769	5,384	307	2,033	674	613	2,428
대전	5,062	5,748	312	2,322	352	815	3,020
울산	4,232	7,334	242	1,975	274	248	1,615
경기	33,727	59,053	2,016	21,209	4,981	4,926	33,168
강원	12,516	8,179	1,019	17,403	2,626	1,158	11,945
충북	9,057	9,239	498	9,856	2,603	657	7,944
충남	16,805	13,635	515	14,044	6,154	837	14,180
전북	14,951	6,163	388	11,490	4,683	915	10,619
전남	15,807	4,875	615	17,861	6,109	931	16,485
경북	22,026	14,315	955	21,233	6,380	1,274	15,313
경남	17,677	9,983	1,034	19,635	5,758	1,854	14,815
제주	2,144	1,141	121	2,731	406	104	1,488
전국	223,473	203,862	11,706	159,465	46,012	21,571	173,770

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료

(5) 파손의 정도별 현황

파손의 정도에 따른 빈집의 분포를 살펴보면, 충남의 경우 파손이 없는 빈집은 50,547호, 일부 파손된 빈집은 9,469호, 절반 이상 파손된 빈집은 6,154호로 집계되었다. 일부파손된 빈집과 절반이상 파손된 빈집의 합계가 15,623호로 주거환경에 문제가 발생할 수 있을 것으로 보인다. 이들의 구성비는 각각 76.4%, 14.3%, 9.3%로 전국의 해당 구성비(각각 83.4%, 11.1%, 5.5%)와 비교해 충남에서 파손의 정도가 심한 경우의 비중이 전국의 그것에 비해 상대적으로 높음을 볼 수 있으며 이러한 상대적 차이는 2005년에도 유사하게 나타났다.

다만, 전국적으로 절반 이상 파손된 빈집의 비중이 2005년(2.8%)에 비해 2010년에 보다 높아 점차 그 정도가 보다 심각해지는 것을 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 광역시도별 파손의 정도별 빈집 분포

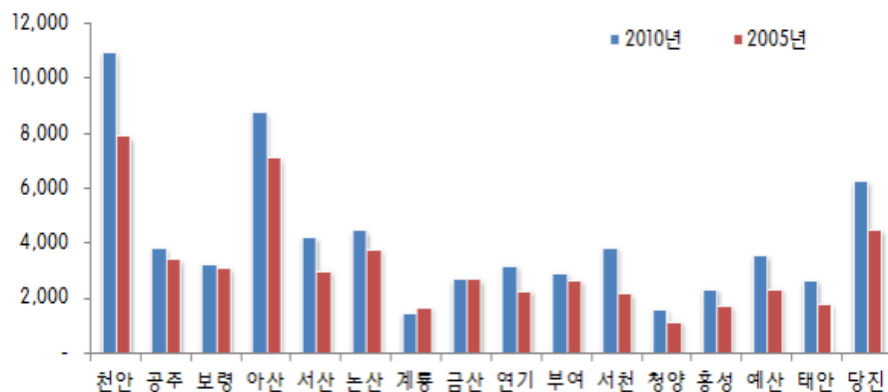
구분	2010			2005		
	파손 없음	일부 파손	반 이상 파손	파손 없음	일부 파손	반 이상 파손
서울	73,857	4,845	1,156	71,255	4,944	3,601
부산	36,670	4,287	2,353	49,322	3,748	581
대구	27,306	2,460	799	15,211	2,193	788
인천	38,681	2,756	701	32,186	2,029	1,834
광주	16,026	1,508	674	11,688	1,087	218
대전	16,371	908	352	15,111	961	195
울산	15,058	588	274	12,524	1,363	130
경기	145,292	8,808	4,980	117,359	7,615	1,607
강원	46,874	5,344	2,628	42,690	4,672	715
충북	32,354	4,897	2,603	26,220	4,770	1,184
충남	50,547	9,469	6,154	42,178	7,363	1,860
전북	34,936	9,590	4,683	35,906	6,866	1,924
전남	43,130	13,444	6,109	42,622	9,185	1,846
경북	62,608	12,508	6,380	51,413	9,470	1,767
경남	53,915	11,083	5,758	57,629	7,788	1,979
제주	6,754	975	406	9,046	978	193
전국	700,379	93,470	46,010	632,360	75,032	20,422

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

2) 충남 빈집의 시·군별 분포

(1) 지역별 현황

충남 소재 빈집의 수는 2010년에 66,170호로 2005년의 51,401호에 비해 28.7% 증가하였다. 시·군·구별로는 천안시에 10,994호가 소재하여 충남 전체에서 16.6%를 차지하며, 그 다음으로는 아산시 8,800호(13.3%), 당진시 6,301호(9.5%), 논산시 4,475호(6.8%), 서산시 4,225호(6.4%) 등으로 빈집의 수가 많아 지리적으로 충남 북부에서 높은 비중을 차지하고 있다. 반면, 2005~2010년 기간 동안의 증가율은 서천군(78.1%), 예산군(51.6%), 태안군(46.2%), 당진시(40.5%) 등의 순으로 높으나 계룡시의 경우 1,668호에서 1,435호로 감소하였다.



* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

〈그림 3-3〉 충남 시·군·구별 빈집 현황

(2) 거주종류별 현황

거처종류별로 빈집을 구분하면, 충남 전체 단독주택 빈집의 비중은 논산시에서 9.5%(3,286호)로 가장 높고, 그 다음은 서천군 8.8%(3,046호), 당진시 7.4%(2,558호), 보령시 7.3%(2,543호), 아산시 7.3%(2,518호) 등의 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 아파트 빈집의 경우 천안시 29.4%(8,055호), 아산시 21.1%(5,775호), 당진시 12.0%(3,292호)로 충남 전체 아파트 빈집의 60% 이상을 차지하고 있다.

〈표 3-10〉 거처종류별 충남 빈집 분포

구분	2010					2005				
	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택
천안	2,180	8,055	216	391	152	1,615	5,362	260	407	274
공주	2,505	975	226	57	65	2,440	721	174	51	31
보령	2,543	474	92	81	67	1,999	857	118	64	55
아산	2,518	5,775	240	223	44	2,050	4,446	357	216	57
서산	2,160	1,744	189	108	24	1,396	1,187	149	261	25
논산	3,286	845	214	47	83	2,737	777	173	73	34
계룡	144	1,284	5	2	0	157	1,401	109	0	1
금산	2,314	323	10	30	31	2,091	480	46	51	34
연기	1,583	1,506	69	21	28	1,235	965	50	17	15
부여	2,691	148	59	7	39	2,229	345	62	9	28
서천	3,046	579	144	34	61	1,893	109	125	28	15
청양	1,452	81	25	18	11	968	127	57	8	6
홍성	1,748	431	49	62	38	1,263	311	84	49	17
예산	2,147	1,117	180	92	32	1,428	722	85	64	55
태안	1,733	772	102	23	19	1,248	388	103	25	48
당진	2,558	3,292	237	117	97	1,735	2,391	222	99	37
충남	34,608	27,401	2,057	1,313	791	26,484	20,589	2,174	1,422	732

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료

(3) 비어 있는 기간별 현황

비어 있는 기간별 빈집 분포를 살펴보면, 12개월 이상 비어 있는 충남 소재 빈집 가운데 천안시에 가장 높은 비중인 12.6%(3,801호)가 소재하고 있으며, 아산시 7.9%(2,380호), 논산시 7.6%(2,273호), 당진시 7.5%(2,270호), 서천군 7.5%(2,250호) 등으로 높은 비중을 차지하고 있다.

2010년 기준 12개월 이상 비어 있는 빈집수의 도내 시·군별 비중을 2005년의 수치와 비교하면, 금산군(-3.3%p), 공주시(-2.6%p), 논산시(-1.6%p), 보령시(-0.3%p), 홍성군(-0.2%p)에서 감소한 반면에 천안시(5.0%p), 계룡시(1.3%p), 당진시(1.0%p), 서산시(1.0%p) 등에서 그 비중이 상대적으로 크게 상승하였다.

〈표 3-11〉 비어 있는 기간별 충남 빈집 분포

구분	2010				2005			
	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상
천안	2,179	1,749	3,265	3,801	4,108	1,664	874	1,271
공주	1,153	414	543	1,718	1,029	570	443	1,375
보령	627	392	386	1,852	1,013	430	583	1,067
아산	3,224	1,920	1,276	2,380	3,792	1,490	673	1,171
서산	1,085	607	571	1,962	1,088	481	536	913
논산	1,092	473	637	2,273	1,160	527	591	1,516
계룡	533	128	244	530	1,129	416	44	79
금산	373	234	286	1,815	408	372	370	1,552
연기	811	448	540	1,408	775	310	441	756
부여	346	196	311	2,091	480	242	372	1,579
서천	456	328	830	2,250	390	180	389	1,211
청양	166	127	176	1,118	337	129	170	530
홍성	459	273	249	1,347	511	185	252	776
예산	581	338	604	2,045	631	290	308	1,125
태안	676	226	522	1,225	530	337	341	604
당진	1,113	1,788	1,130	2,270	1,902	371	1,117	1,094
충남	14,874	9,641	11,570	30,085	19,283	7,994	7,504	16,619

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

(4) 사유별 현황

사유별 빈집을 도내 시·군별로 살펴보면, 매매, 임대, 이사로 인한 빈집은 아산시에서 2,894호로 가장 많아 충남 전체에서 17.2%를 차지하며 미분양 혹은 미입주로 인한 빈집은 천안시에서 5,427호로 도내에서 39.8%의 비중을 나타내고 있다. 폐가의 경우 서천군에 632호가 존재해 도내 비중이 10.3%로 가장 높으며, 논산시 596호(9.7%), 보령시 508호(8.3%), 아산시 502호(8.2%) 등으로 높게 나타났다.

〈표 3-12〉 사유별 충남 빈집 분포

구분	2010						
	매매, 임대, 이사	미분양, 미입주	현재 수리 중	일시적 (가끔) 사용	폐가	영업용	기타
천안	2,461	5,427	88	1,233	387	205	1,193
공주	941	510	27	1,103	390	67	790
보령	785	117	40	1,030	508	38	739
아산	2,894	2,043	53	2,180	502	191	937
서산	1,258	456	35	790	442	52	1,192
논산	1,264	453	33	1,216	596	73	840
계룡	43	23	2	32	9	5	1,321
금산	607	95	16	837	450	23	680
연기	623	477	21	358	154	17	1,557
부여	765	75	46	699	600	19	740
서천	840	480	16	801	632	25	1,070
청양	391	44	12	490	306	12	332
홍성	574	251	25	561	307	20	590
예산	926	751	18	810	266	23	774
태안	695	276	26	948	192	37	475
당진	1,738	2,157	57	956	413	30	950
충남	16,805	13,635	515	14,044	6,154	837	14,180

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

(5) 파손의 정도별 현황

빈집 가운데 절반 이상 파손된 경우의 충남 전체 대비 비중은 서천군에서 10.3%(632호)로 가장 높고 계룡시(0.1%)와 태안군(3.1%)을 제외하고는 시·군 간 고르게 분포하고 있다. 절반 이상 파손된 빈집은 폐가에 해당하며, 이를 고려할 때 폐가는 심각한 파손 상태로 인해 재이용이 용이하지 않을 것으로 예상된다.

〈표 3-13〉 파손의 정도별 충남 빈집 분포

구분	2010			2005		
	파손 없음	일부 파손	반 이상 파손	파손 없음	일부 파손	반 이상 파손
천안	10,060	547	387	7,283	567	68
공주	2,846	592	390	2,706	563	148
보령	2,008	741	508	2,539	429	125
아산	7,586	712	502	6,364	565	197
서산	3,117	666	442	2,499	432	87
논산	2,989	890	596	2,971	685	138
계룡	1,423	3	9	1,631	32	5
금산	1,631	627	450	1,980	590	132
연기	2,791	262	154	1,872	358	52
부여	1,582	762	600	1,812	614	247
서천	2,429	803	632	1,472	545	153
청양	950	331	306	844	268	54
홍성	1,470	551	307	1,112	522	90
예산	2,597	705	266	1,882	348	124
태안	2,013	444	192	1,437	296	79
당진	5,055	833	413	3,774	549	161
충남	3,159.19	591.81	384.63	2,636.13	460.19	116.25

* 자료 : 통계청, 인구주택총조사(2005년, 2010년), 빈집자료.

3. 아산시의 빈집 실태

충남지역에서 빈집의 수가 두 번째로 많은 아산시를 대상으로 실태조사를 실시하였다. 지자체로부터 받은 빈집대장을 기반으로 아산시의 비어 있을 것으로 예상되는 주택(이하 빈집)의 실태를 분석하기 위해 상수도 요금부가 자료를 바탕으로 1년 이상 단수된 주택현황을 중심으로 분석하였다. 상수도 요금부가 자료를 이용한 이유는 실측에 의한 빈집실태 조사 외에, 공적 자료를 활용한 빈집 후보군을 추출할 경우 상수도 요금부가 자료와 전기료 부가자료 등을 이용하는 것이 가장 바람직하다는 판단에서이다.

〈표 3-14〉 아산시 읍·면·동별 빈집 현황

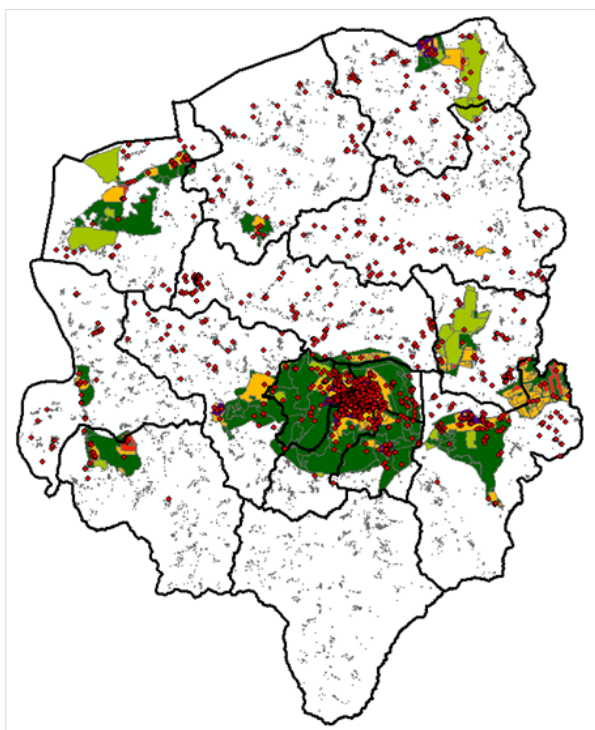
읍면동	전체주택	단독주택	2년이하 빈집	2년초과 빈집	전체빈집	전체주택 대비빈집(%)	단독주택 대비빈집(%)
염치읍	3,103	1,540	10	140	160	5.2	10.4
배방읍	16,855	1,765	8	123	129	0.8	7.3
송악면	1,344	1,260	0	0	0	0	0
탕정면	5,339	1,104	7	109	127	2.4	11.5
음봉면	6,695	1,570	23	91	97	1.4	6.2
둔포면	3,402	1,876	13	58	65	1.9	3.5
영인면	2,194	1,957	11	54	61	2.8	3.1
인주면	2,903	1,388	15	215	223	7.7	16.1
선장면	1,436	1,393	5	122	132	9.2	9.5
도고면	2,021	1,672	1	66	89	4.4	5.3
신창면	9,177	1,580	10	33	48	0.5	3
온양1동	1,813	462	20	52	59	3.3	12.8
온양2동	2,251	418	6	45	46	2	11
온양3동	10,309	902	18	76	89	0.9	9.9
온양4동	7,773	812	6	28	33	0.4	4.1
온양5동	5,875	928	7	53	63	1.1	6.8
온양6동	10,248	697	7	50	61	0.6	8.8
전 체	92,738	21,324	167	1,315	1,482	1.6	6.90%

상수도 요금부가 자료 즉, 1년 이상 단수정보를 바탕으로 빈집을 분석한 결과 2016년 6월 현재 아산시에는 총 1,482호의 빈집이 있을 것으로 추정된다. 이중 2년 이상 빈집으로 추정되는 경우가 전체 1,315호로 많아 장기간 방치되었을 가능성이 높으며, 이중 304호는 도시지역인 동지역에 분포하고 있는 것으로 나타났다.

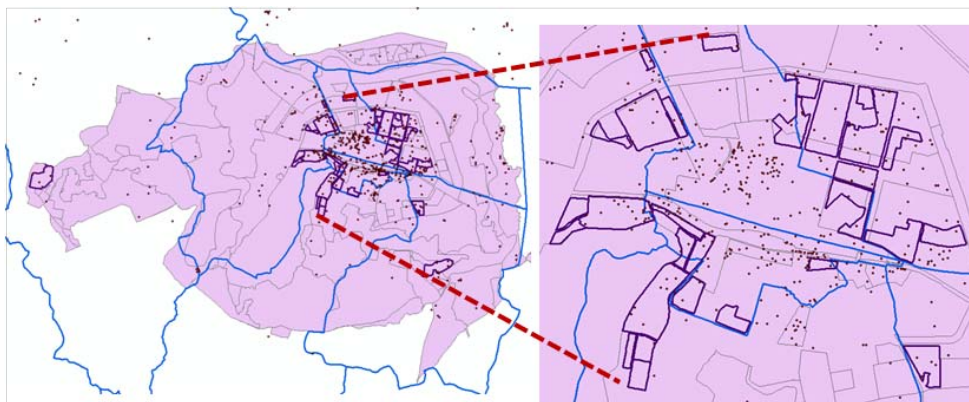
아산시 전체 주택에 빈집이 차지하는 비중 예측하면 1.6%로 미약하지만, 전체 단독주택에서 차지하는 비중은 6.9%로 상당히 높음을 알 수 있다. 그리고 이들 빈집들의 읍면별 분포를 보면 표에서 보는 바와 같이 인주면이 가장 높지만 도시지역(동지역)인 온양1동과 온양2동은 각각 12.8%, 11.0%로 높게 나타났다.

빈집의 공간적 분포를 보면 전체 주택이 밀집한 주거지 특히, 노후주거지에 빈집이 많이 분포되어 있을 가능성은 높지만 그림에서 보는 바와 같이 빈집의 산재되어 있는 모습을 볼 수 있다. 특히, 총량으로 보았을 경우 도시지역인 온양지역을 중심으로 많이 분포되어 있는 것으로 나타났다.

온양지역을 중심으로 좀 더 자세히 살펴보면 <그림 3-5>에서 보는 바와 같이 상당 수 집적되어 있는 모습을 알 수 있으며, 정비(예정)구역에도 상당부분 분포하는 반면 주변지역도 폭 넓게 분포되어 있다. 이는 정비(예정)구역에 빈집이 많이 분포되어 있지 않다고도 볼 수 있지만 반대로 정비(예정)구역으로 지정되지 않은 지역도 정비구역 못지않게 노후화·불량화되었을 가능성도 충분히 짐작할 수 있다.



〈그림 3-4〉 아산시 빈집의 공간적 분포



* 음영부분은 온양 도시지역, 지역내 굵은 면적 지역은 정비(예정)구역 경계임

〈그림 3-5〉 아산시 온양도시지역 빈집의 공간적 분포

도시정비(예정)구역인 실옥지구의 빈집 분포와 실태를 사진을 통해 분석하면, <그림 3-6>에서 보는 바와 같이 빈집의 모습을 곳곳에서 볼 수 있지만 빈집이 집단화 하는 모습은 찾아보기 어렵다. 빈집의 상태는 개별 빈집별로 차이가 있지만 폐가의 수준도 상당부분 있고, 특징적인 것은 빈집뿐만 아니라 텃밭이나 방치된 나대지 등의 모습도 흔히 찾아 볼 수 있다. 이러한 모습은 향후 주거지 정비 및 주거환경개선, 도시재생 차원에서는 훌륭한 자원으로 활용할 수 있다는 긍정적 측면도 많다고 판단된다.



<그림 3-6> 아산시 도시정비(예정)구역과 빈집 분포

4. 빈집의 발생 원인

1) 분석모형 및 기초통계

(1) 분석모형

읍면동별 빈집수를 종속변수로 하는 Tobit분석을 이용해 빈집발생요인-주택수 혹은 거처종류별 주택수, 인구수와 고령자 비중, 사업체수와 제조업 비중-에 대한 실증분석을 수행하였다.

회귀식은 $y_j = \alpha + X_j\beta + \sum_k \gamma_k region_k + \epsilon_j$ 로 정의되고, 종속변수인 y_j 는 개별 읍면동 j 에 소재하는 1년 이상 비어 있는 빈집의 수를 나타내며 X_j 는 해당 읍면동 내 주택수 (혹은 거처종류별 주택수), 인구수와 고령자 비중, 사업체수와 제조업 비중을 포함하고 $region_k$ 는 해당 읍면동 j 가 속한 시·군·구에 대한 더미변수에 해당한다.

(2) 기초통계

아산시 읍면동 17개에 대해 1년 이상 비어 있는 빈집의 수는 전국적으로 평균 88호에 해당하고 이의 표준편차는 110호에 달하는 반면, 1년 미만 비어 있는 빈집수의 평균은 80호로 1년 이상 비어 있는 빈집수에 비해서는 작으나 표준편차는 179호로 오히려 크다.

단독주택 빈집수의 평균은 96호인 반면 아파트 빈집은 113호에 해당하며, 표준편차는 전자가 96호인데 반해 후자는 269호에 해당하며, 폐가는 평균과 표준편차가 각각 13호와 28호에 해당한다. 주택수는 평균적으로 4,315호로 유형별로는 단독주택이 1,178호, 아파트가 2,470호, 연립주택이 154호, 다세대주택이 379호, 비주거용 건물 내 주택이 47호, 주택 이외의 거처가 87호에 해당한다.

인구수의 평균은 13,822명으로 최소 101명에서 최대 120,385명까지 분포하고 65세 이상 고령자의 비중은 평균 19.7%로 최소 1.3%에서 최대 61.8%까지 분포되어 있다. 사업체수의 평균은 968개소로 최소 2개소에서 최대 15,280개소까지 분포하며, 제조업 비중은 평균 10.2%로 이의 분포는 최소 0.0%와 최대 71.9%에 해당한다.

〈표 3-15〉 변수들에 대한 기초통계

변수	평균	표준편차	최소	최대
1년 이상 비어 있는 빈집수	88.0	109.8	0	1,732
3개월 미만 비어 있는 빈집수	79.8	178.8	0	5,987
단독주택 빈집	96.4	96.2	0	683
아파트 빈집	113.1	268.7	0	6,015
폐가	13.3	27.6	0	1,113
주택수	4,314.7	3,632.8	57	38,614
유형별 주택수				
단독주택	1,177.8	721.0	0	6,040
아파트	2,470.1	3,378.5	0	36,289
연립주택	154.4	298.7	0	5,372
다세대주택	378.6	821.7	0	8,572
비주거용 건물 내 주택	46.5	48.5	0	469
주택 이외의 거처	87.3	338.0	0	10,742
인구수	13,822.2	12,377.5	101	120,385
65세 이상 인구 비중	19.7	13.5	1.3	61.8
사업체수	967.6	1,013.8	2	15,280
제조업 비중	10.2	10.0	0.0	71.9

2) 분석결과

(1) 개별 읍면동 내 1년 이상 비어 있는 주택의 수에 대한 Tobit모형 분석결과

개별 지역(읍면동) 내 1년 이상 비어 있는 빈집의 수를 종속변수로 하며, 일부 지역에서는 이러한 빈집이 존재하지 않아 Tobit모형을 이용해 추정하였다. 즉, 개별 지역 내 빈집의 유무와 빈집의 수는 동일한 요인에 의해 결정됨을 가정한다.

지역(읍면동) 내 주택수, 인구수, 혹은 사업체수가 많은 경우에 빈집의 수가 상대적으로 많이 발생하고 있으며, 지역 내 주택수를 거처종류에 따라 유형별로 구분하는 경우, 단독주택과 아파트가 많은 지역에서 빈집이 상대적으로 많이 발생하였다.

지역 내 65세 이상의 고령자 비중이 높을수록 빈집의 수가 상대적으로 많았으며, 제조업 비중은 빈집의 발생에 통계적으로 유의한 영향을 나타내지 못하고 있다. 개별 시·군·구에 대한 더미변수들이 모형에 포함되었기 때문에 시·군·구 단위에서의 차이-즉, 시·군·구별 고유한 영향-가 통제된다.

〈표 3-16〉 개별 읍·면·동 내 1년 이상 비어 있는 주택의 수에 대한 Tobit모형 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)
주택수	0.0092** (10.45)			
유형별 주택수				
단독주택		0.0554** (14.85)		
아파트		0.0088** (9.66)		
연립주택		0.0169 (1.51)		
다세대주택		-0.0031 (-1.21)		
비거주용 건물 내 주택		-0.2118** (-4.02)		
주택이외의 거처		0.0003 (0.04)		
인구수			0.0026** (8.47)	
65세 이상 인구 비중			1.0436** (3.10)	
사업체수				0.0126** (4.09)
제조업 비중				-0.1792 (-0.90)
상수항	-1.1875 (-0.55)	-23.1850** (-5.18)	-14.1636* (-2.33)	-3.1391 (-0.50)
Pseudo R2	0.0229	0.0294	0.0206	0.0179
관측수	3,472	3,472	3,472	3,466
좌측 단절(left-censored)	25	25	25	25

주 : 괄호 안의 수치는 강건한(robust) t-값이며, 시·군·구 내에서 상호 연관됨을 가정함. 모든 회귀식에 개별 시·군·구 더미가 포함되었음. **, *, 그리고 +는 각각 1%, 5%, 그리고 10%에서의 통계적 유의성을 나타냄.

(2) 유형별 빈집수에 대한 Tobit모형 분석결과

신규 빈집 -비어 있는 기간이 3개월 미만인 빈집-의 수는 기존 빈집- 즉, 3개월 이상 비어 있는 빈집 -이 많은 지역(읍면동)에서 보다 큰 것으로 나타나며, 이는 빈집의 존재가 지역 내 근린환경에 부정적인 영향-이를테면, 주택가격의 하락, 범죄율 상승 등- 을 미쳐 해당 지역 내 빈집의 발생을 촉진하는 자기 -강화적(self-reinforcing) 효과-부정적 외부효과- 가 있음을 함축한다.

단독주택 유형의 빈집은 지역 내 고령자가 많은 지역에서 보다 많이 분포하지만, 아파트 유형의 빈집은 오히려 고령자 비중에 부(-)의 영향을 나타내며, 이는 도농 간의 차이에 기인 하는 것으로 유추된다. 폐가로 인해 빈집이 된 경우는 지역 내 인구수가 통계적으로 유의한 영향을 나타내지 못하는 반면 고령자 비중에는 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 부분은 일 본의 빈집발생원인 중에 고령자의 소유주의 사망이 중요한 원인이 되고 있다는 점이 우리나라에서도 설명된다고 하겠다.

〈표 3-17〉 해당 유형의 빈집수에 대한 Tobit모형 분석결과

	비어 있는 기간 : 3개월 미만	거처의 종류 : 단독주택	거처의 종류 : 아파트	빈집의 사유 : 폐가
3개월 이상 비어 있는 주택수	0.1851** (4.68)			
인구수	0.0035** (5.38)	0.0008** (3.92)	0.0072** (5.83)	-5.71e-06 (-0.07)
65세 이상 인구의 비중	-1.1397** (-2.65)	2.4127** (6.52)	-16.2587** (-7.72)	0.2309** (2.78)
상수항	14.3676 (1.44)	-2.9327 (-0.51)	132.4052** (4.13)	-9.3329** (-3.56)
Pseudo R2	0.0208	0.0671	0.0505	0.0389
관측수	3,472	3,472	3,472	3,472
좌측 단절(left-censored)	46	118	900	753

* 주 : 괄호 안의 수치는 강건한(robust) t-값이며, 시·군·구 내에서 상호 연관됨을 가정함. 모든 회귀식에 개별 시·군·구 더미가 포함되었음. **, *, 그리고 +는 각각 1%, 5%, 그리고 10%에서의 통계적 유의성을 나타냄.

제4장 도시재생과 연계된 빈집 정비 정책제안

1. 정비기법 개발 사례지역 개요

1) 조사대상지의 일반적 특성

대상지는 아산시 원도심과 인접한 주거지로, 주택이 주를 이루는 가운데, 상업용 건축물과 학교 등 교육시설이 혼재된 곳으로 대상지 내부에는 다수의 나대지와 텃밭이 분포하고 있다. 원도심과 인접하고 있지만 지가가 높지 않고, 토지이용 역시 곳곳에 나대지, 텃밭, 야적장형 공장들도 분포하고 있다.

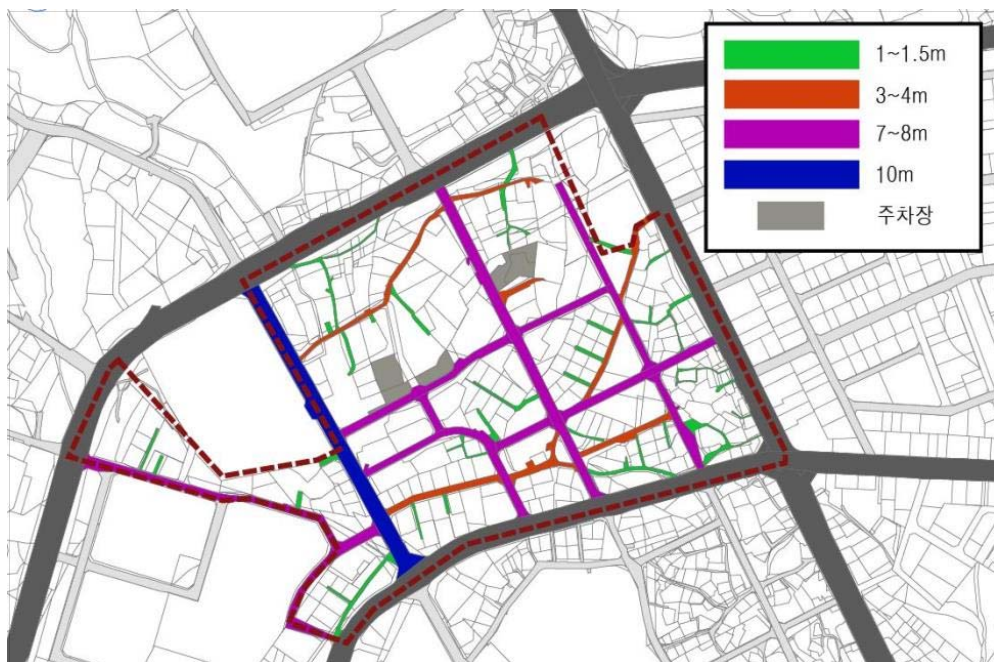


〈그림 4-1〉 조사대상지의 일반적 현황

1) 조사대상지 공간 및 빈집분포 특성

(1) 도로현황

대상지의 도로망은 폭 16m이상의 도로로 둘러싸여 있으며, 내부는 3~10m 정도의 다양한 도로로 주거지 내부도로를 형성하고 있다. 특히, 주거지와 연결되는 도로는 편측으로 차량 통행이 가능한 3~4m뿐만 아니라 겨우 보행자들만 접근 가능한 1~2m의 도로들도 많이 분포하여, 차량 접근성은 상당히 불편한 지역이다.



〈그림 4-2〉 조사대상지의 도로 등 공간 특성

(2) 건축물 용도 현황

대상지 내에는 주택을 비롯한 다양한 용도의 건물이 혼재하고 있다. 주택이 가장 많으며, 도로변을 따라 상업용 건축물이 산재하고, 내부에는 종교, 집회시설 등도 분포하고 있다. 또한, 곳곳에는 새롭게 건축된 비교적 양호한 건축물과 도로내부를 중심으로 불량한 주택들이 혼재하고 있다. 특히, 건축물이 없는 나대지나 텃밭 등도 상당히 분포하고 있다.



〈그림 4-3〉 조사대상지의 건축물 용도별 분포

(3) 빈집(빈건축물)의 분포 현황

빈집의 총량과 분포실태 등을 분석하기 위한 조사는 2016년 07월 9일부터 10일간 사례지역에 대해 현장관찰 조사방식으로 수행하였다. 특히, 빈집의 여부를 확인하기 위해 폐가 등을 제외한 빈집이 의심되는 집에 대해서는 우편물 수령여부, 전기사용여부, 인접 주민의 질문 등을 통해 조사가 이루어졌다. 또한 2번째 과제인 지역 정비를 위한 개선방향 제시와 건물선정을 위해 건물의 노후화정도, 울타리상태, 건물용도, 주차장유무, 주변 기반시설, 통행로 등도 함께 조사하였다.

조사결과, 전체 213개의 건물 중에 빈 건물은 34곳이 비었으며 그 중 단독주택이 23곳(주택수 120개)이고 부분적으로 빈 건물은 18곳이다. 빈집뿐만 아니라 상업용 건축물의 빈 점포도 상당히 많았는데, 특히 2층 이상 상층부에 많았다. 주택의 빈집은 좁은 도로 내부에 많았고, 특정지역에 밀집 분포하는 현상도 파악할 수 있었다. 그리고 실제 상수도자료(1년이상 단수)를 통한 빈집 조사를 분석한 결과 실제 조사결과 보다 많은 수치로 나타나 있어(12곳 정도), 현장조사의 중요성에 대해 재고할 수 있었다.



〈그림 4-4〉 조사대상지의 빈건축물 등 분포현황

(4) 나대지 분포 현황

조사대상지는 원도심에 인접한 주거지임에도 불구하고, 곳곳에 나대지와 텃밭, 정비되지 않은 주차공간 등이 혼재하고 있다. 나대지(공터)는 빈집(폐가) 주변이나 접근성이 좋지 않은 좁은 골목길 주변에 주로 방치되어 있었다. 특이한 사항으로 공터를 트램펄린 놀이터로

조성하여 어린이 놀이터로 조성한 곳도 있었으며, 공동주택 주변엔 작은 운동기구를 설치하여 운동공간으로 활용하는 곳도 있었다. 텃밭의 경우 아산시에서 장려하여 조성한 텃밭에서부터 주민들이 자발적으로 조성한 텃밭 등 다양한 모습을 찾아 볼 수 있었다.



〈그림 4-5〉 조사대상지의 공지 분포

(5) 거주민의 빈집에 대한 생각

주거지 내 빈집들에 대한 주민들의 생각을 알아보기 위해, 20세 이상의 주민 40명을 대상으로 2016년 9월 26일부터 5일간 설문조사를 실시하였다. 분석결과, 현 주거지의 빈집 수에 대해서는 많다고 느끼는 사람은 15% 정도로 적었지만 향후 빈집이 증가할 것으로 생각하는 주민의 수(40%)는 높게 나타났다. 이러한 빈집의 대표적인 문제는 쓰레기 방치와 주거환경 악화를 들고 있다.

또한 본인의 집이 빈집이 될 경우 매매를 하겠다는 사람이 절반 이상(52.5%)이었으며, 철거하겠다는 의견은 33%였고, 오히려 상속을 위해 빈집상태로 그대로 두겠다고 응답한

경우도 15%인 것으로 조사되었다. 반면, 철거비 등의 예산 지원이 이루어질 경우 자진 철거를 하겠다는 사람은 82.5%로 조사되었으며, 이는 빈집철거에 소요되는 비용이 부담이 되거나, 철거에 대한 필요성을 느끼지 못하는 것으로 판단된다. 아산시가 빈집을 위해 대책을 수립할 때 가장 선호하는 대책으로는 빈집 철거비 지원을 원하는 사람이 57.5%로 가장 많았고, 이어 철거 후 공원, 주차장 등 공공의 목적으로 활용을 하는 것이 필요하다고 생각하고 있었다. 그 밖에 빈집 철거를 위한 세제감면과 자치단체 차원에서의 빈집대책을 요구하기도 하였다. 보다 구체적인 빈집대책에 대해서는 철거 후 재축이 필요하다는 37.5%였으며, 쉼터와 공원 조성이 30.0%이고, 그 밖에 지역전시관, 체험장, 셰어하우스가 필요하다는 사람도 12.5%였다.

〈표 4-1〉 거주민의 빈집에 대한 생각

빈집의 수	비중(%)	철거비 지원시 철거의향	비중(%)
매우 많다	2.5	철거함	82.5
많다	12.5	철거하지 않음	17.5
보통	40.0	빈집 활용 방법	비중(%)
없다	45.0	철거지원	57.5
전혀 없다	0.0	철거후 공적 활용	17.5
향후 빈집증감 예측	비중(%)	철거를 위한 세제감면	12.5
증가	40.0	체계적 빈집대책 마련	12.5
보통	32.5	예시적인 빈집 활용 사업	비중(%)
감소	27.5	재축	37.5
빈집증가에 따른 문제점	비중(%)	쉼터, 공원 조성	30.0
쓰레기 방치	72.5	경로당	2.5
주변환경 악화	27.5	지역 전시관	12.5
향후 빈집이 될 경우 대처	비중(%)	체험장	5.0
매매	52.5	셰어하우스	12.5
상속을 위해 방치	15.0	* 총설문 응답자는 40명이지만, 항목별 합이 40이 되지 않을 수 있음(결측치 때문)	
철거	33.0		

2. 주거지 특성과 연계한 빈집정비 기법 제안

1) 주거환경 정비의 기본방향

빈집의 단순한 정비와 활용 못지않게 중요한 것은 주거지의 물리적·사회적 특성을 반영한 빈집정비라 할 수 있다. 즉, 주거지 특성을 고려한 주거지 정비방향을 설정하고 빈집의 분포와 주변지역과의 관계를 분석하여 주거지 특성과 연계한 빈집정비 기법의 개발과 적용이 필요하다. 예시적으로 접근 방법을 제시하면 다음과 같다.

현장조사를 바탕으로 사례 대상지역을 4개의 소지역으로 구분하고, 지역적 특성과 빈집의 분포, 빈집의 분포와 도로, 공지 등과의 관계 속에서 <그림 4-6>과 같이 접근강화지역, 주민자력재생 유도지역, 중점빈집정비 지역 등으로 방향을 설정하였다.

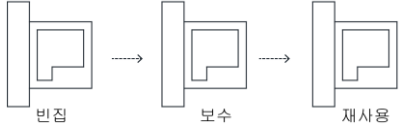

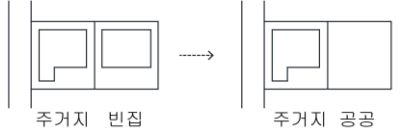
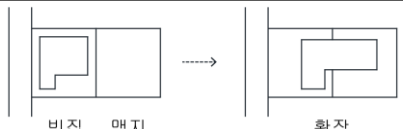
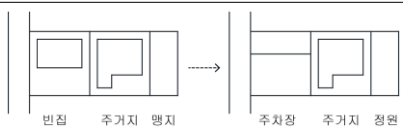
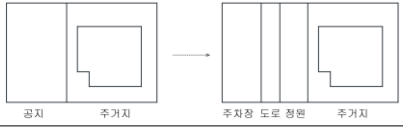
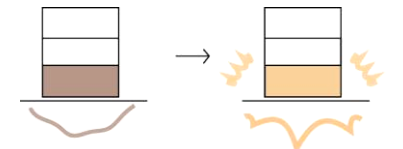
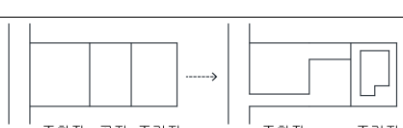


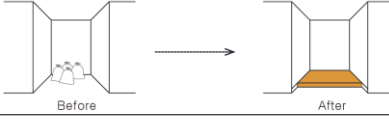
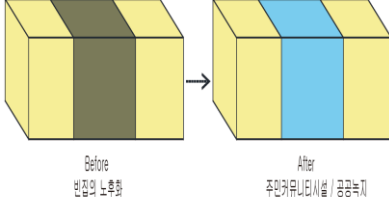
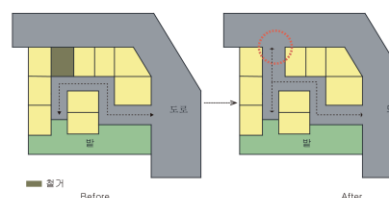
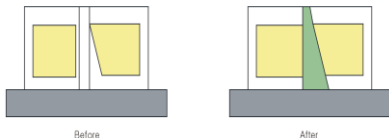
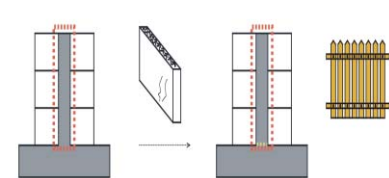
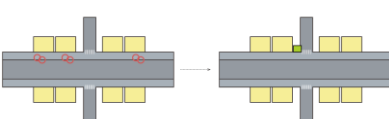

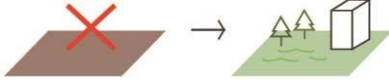
〈그림 4-6〉 주거지 특성을 반영한 주거지 정비방향

2) 빈집정비(활용) 패턴의 도출

앞에서 분석·제시한 주거지의 특성과 정비방향 및 빈집의 분포와 주변 필지와의 관계 등을 기초로, 활용 가능한 다양한 정비기법을 도출하면 <표 4-2>와 같다. 도출된 정비기법은 검토 가능한 다양한 빈집정비 기법을 예시적으로 적용한 것이며, 이에 대해 뒤에서 실제 적용해본다.

〈표 4-2〉 빈집정비 사례로 본 빈집정비 패턴

패턴 유형	패턴 명	패턴 이미지	패턴 간략 설명
1. 빈집 활용형	패턴1	 빈집 → 보수 → 재사용	상태가 양호한 빈집을 개보수하여, 주거나 게스트 하우스로 혹은 본래의 건물용도로 재사용한다.
	패턴2	 빈집 → 맹지 → 공지	노후화가 심한 빈집을 맹지화시킨 후, 사용가능한 공개공지 및 공공건물로 만든다.
	패턴3	 주거지 빈집 → 주거지 공공	주거지 옆 빈집을 합필하여, 공공공간 및 공공건물을 만든다.
	패턴4	 빈집 맹지 → 확장	노후화가 심한 빈집과 맹지가 함께 있는 대지를 합필하여 신축한다.
	패턴5	 빈집 주거지 맹지 → 주차장 주거지 정원	빈집철거 후 주차장으로 활용, 맹지를 정원 화하여 주거지를 개선한다.
	패턴6	 공지 주거지 → 주차장 도로 정원 주거지	주거지 옆 공지를 도로를 확장 및 주차장, 녹지를 조성한다.
	패턴7	 →	상태가 양호한 공실건물 중 임대 가 되지 않는 것을 새로운 형태의 건물용도나 공공시설로 탈바꿈시켜 자생을 유도한다.
	패턴8	 주차장 공지 주거지 → 주차장 주거지	3개의 필지 중 2개의 필지를 합필 후 주차장을 확장하여 주거지 개선한다.

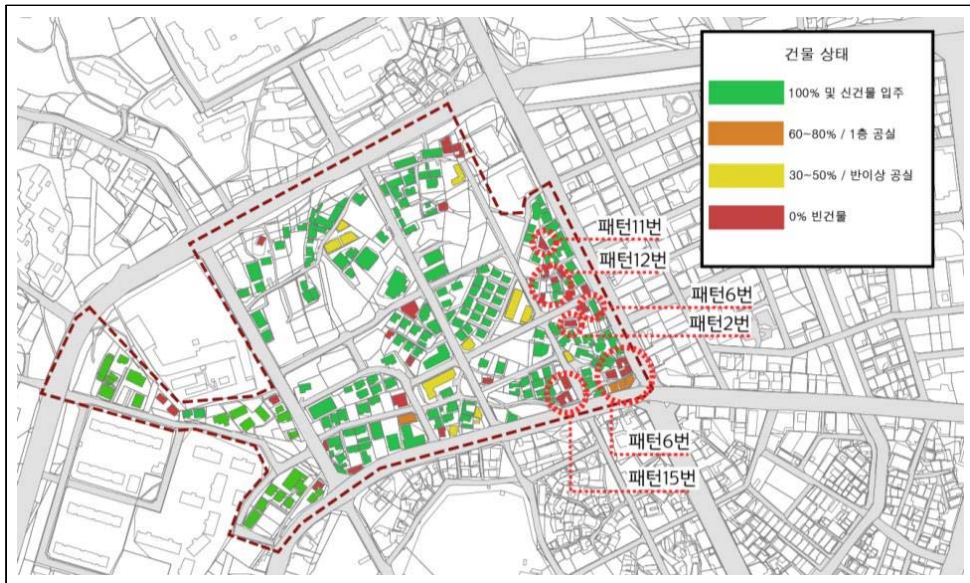
2. 건물 사이 공간 활용형	패턴9		쓰레기 더미로 채워지는 건물사이를 정리하고, 평상을 설치함으로써 주민들에게 휴게 공간 확보
3. 노후 건물 활용형	패턴10		문제점: 빈집의 심한 노후화로 낭비되는 대지 방안: 노후화 상태에 따라 리모델링 후 커뮤니티시설 및 공공녹지 만들기 기대효과: 커뮤니티공간 확보, 주민 공동체 활성화
4. 빈집과 인접토지 의 연계성	패턴11		문제점: 골목 깊숙이 위치한 주거를 위한 방안 방안: 노후가 심한 빈집을 철거하여, 큰도로변과 연결 기대효과: 주거 접근성을 높이고, 골목에서 일어나는 사고에 대한 대비
	패턴12		빈집->맹지철거->사용가능 공공문제점: 건물과 건물사이 애매하게 담장으로 막힌 곳 방안: 헨스 제거 후 생활체육기구 설치 및 녹지 공간확보
5. 주거 밀집형	패턴13		문제점: 노후화 된 담장 및 유리병 조각으로 담장위 설치 방안: 노후화 된 담장 교체, 골목길 앞 중문설치 기대효과: 주민들의 커뮤니티 공간 확보로 주민 안전 및 공동체 활성화
6. 도로 개선형	패턴14		문제점: 인도 위 버려진 쓰레기 봉투, 옷 수거함 방안: 일정 지점 및 맹지에 분리수거함 설치
7. 신축형	패턴15		노후화가 심하나 사람이 살고 있고 같은 장소에 거주하고자 하는 의지가 강한 경우 신축을 한다. (가건물 포함)
8. 공지 활용형	패턴16		불법 건물이 있거나 버려져 있던 공지를 새로운 용도로 탈바꿈 시킨다.

3) 빈집패턴의 적용

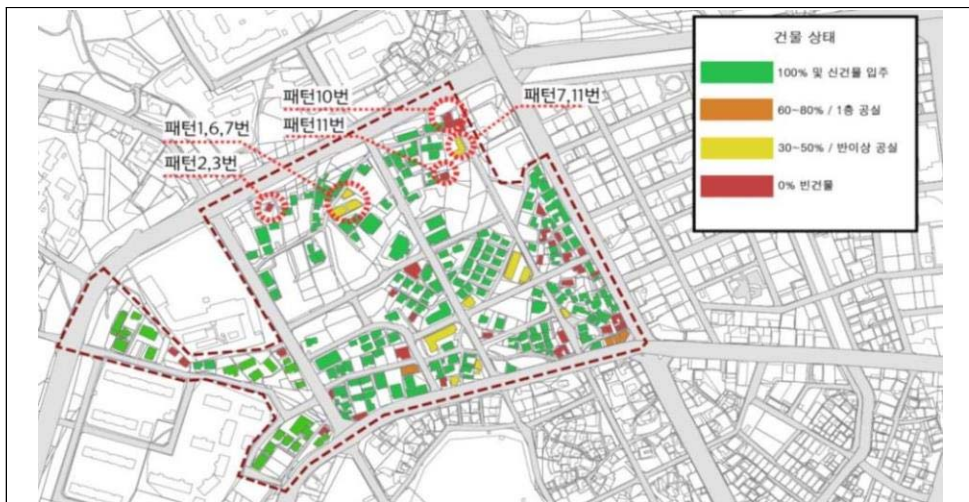
앞에서 도출된 빈집정비기법을 실제 공간에 적용하면 <그림 4-7>과 같다. 도출한 빈집정비 패턴을 본 대상지역에 모두 적용할 수는 없지만, 다른 주거지역에도 다양하게 적용할 수 있으며, 이를 바탕으로 발전된 빈집정비 기법도 개발될 수 있을 것으로 기대된다.



<그림 4-7> 빈집정비 패턴의 적용 예시



〈그림 4-7〉 빈집정비 패턴의 적용 예시

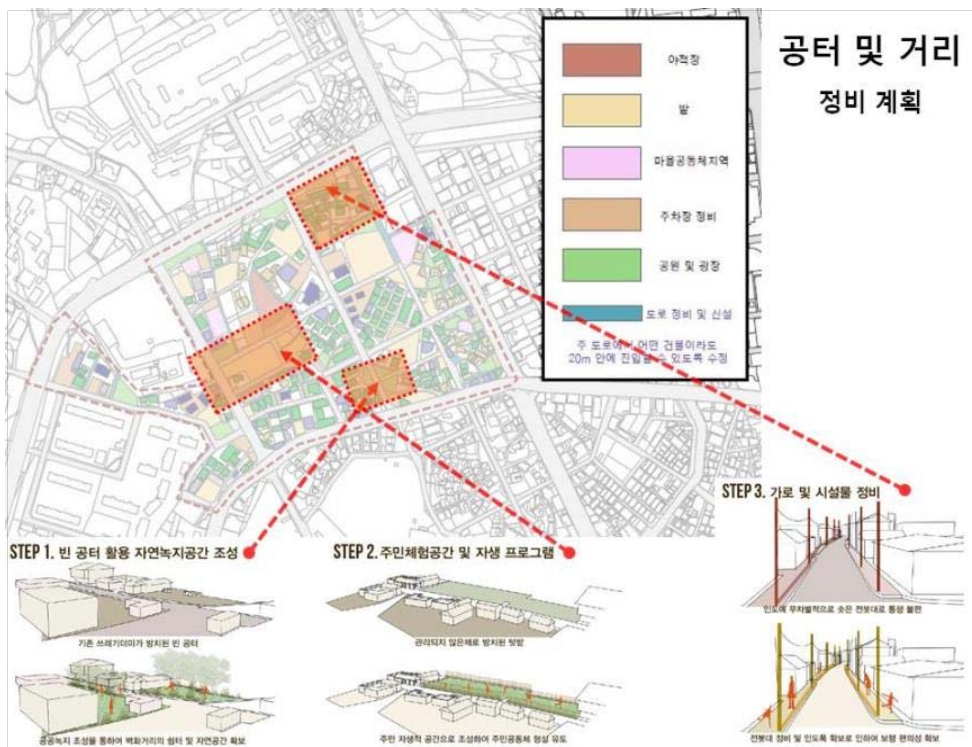


〈그림 4-7〉 빈집정비 패턴의 적용 예시

이상에서 도출된 빈집정비기법을 앞에서 제시한 지역의 특성 등을 고려하여, 종합적으로 적용한 결과는 <그림 4-8>, <그림 4-9>와 같다. 주거지 특성을 반영한 주거지 정비방향에 따라 빈집정비와 연계한 도로 정비, 주차장 확충, 광장 정비를 위한 나대지 활용을 종합적으로 적용한 예이다.



〈그림 4-8〉 빈집 실태와 정비 기법을 적용한 계획(안)



〈그림 4-9〉 공터 및 가로 세부 정비계획

<그림 4-10>은 빈집 철거 특히, 나대지 등 저이용·미이용 공간을 활용한 주거지의 정비뿐만 아니라 주거환경의 질을 높이기 위한 다양한 생활편의 및 공동체 시설, 마을 경계를 활성화하기 위한 일자리 공간 등으로 정비한 모습을 예시적으로 나타낸 것이다. 물론 이러한 종합적인 개선은 주거지의 물리적 특성뿐만 아니라 주민의 속성, 공동체의 특성 등을 종합적으로 분석하여야 한다. 하지만 이번 연구에서는 방법론 측면에서 실현가능성 등을 고려하지 않고, 아이디어 차원에서 예시적으로 제시한다.

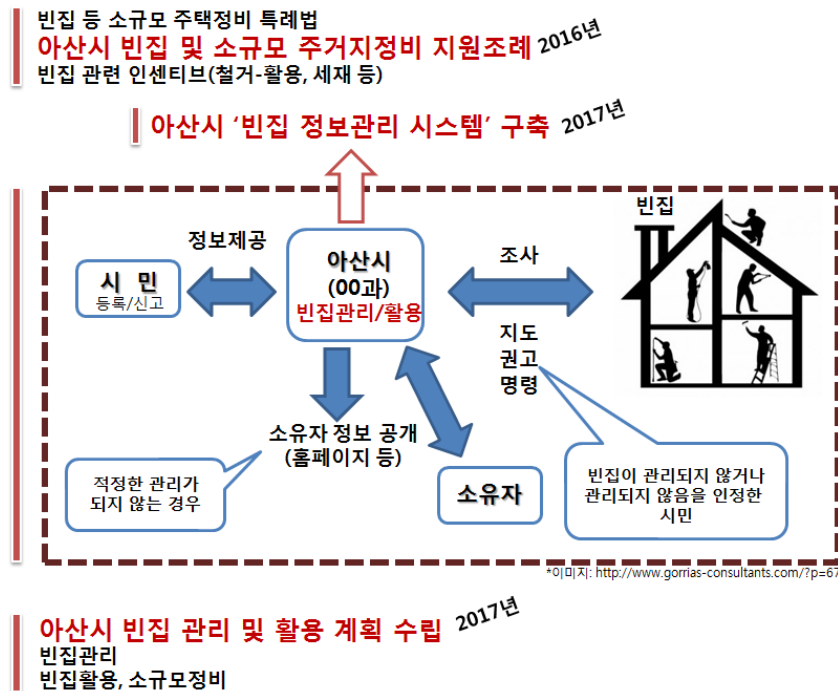


<그림 4-10> 마을공동체 지역 세부 건물계획

3. 정부의 대응방안 : 아산시 사례

빈집에 대해 가장 많이 고민하고, 정비·활용의 주체는 자치단체일 것이다. 물론 국가차원의 법제도 정비, 지원체계구축도 이루어져야 할 것이다. 여기에서는 현재 국가차원에서 진행되고 있는 ‘(가칭)빈집 특별법’의 내용과 선진사례 등을 참조하여, 기초자치단체를 중심으로 대응방향을 제시하고자 한다. 보다 구체적 설명을 위해 아산시를 사례지역으로 설정하여, 자치단체의 대응방안을 제시하고자 한다.

1) 정부의 대응체계



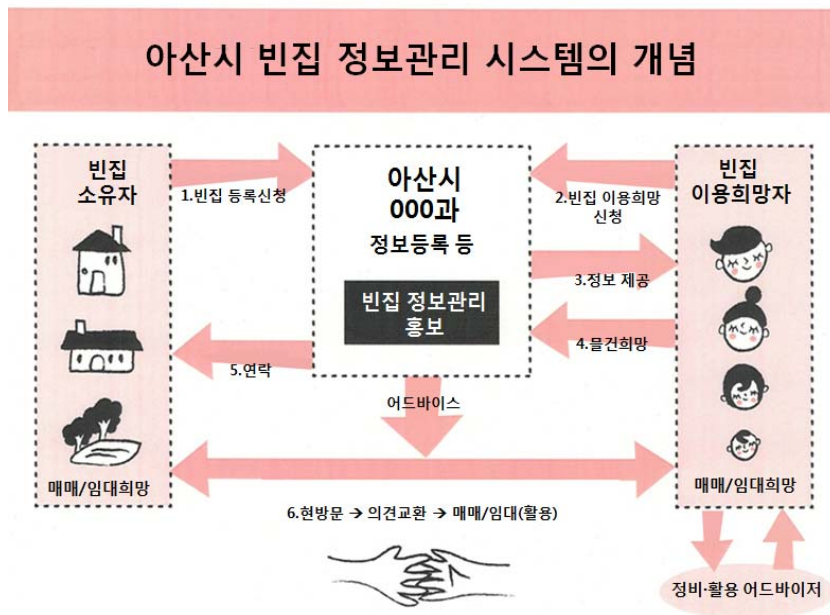
〈그림 4-11〉 아산시 빈집 대응체계 기본구조

빈집의 정비 및 활용을 위한 자치단체의 기본적인 대응체계를 제시한 것이 <그림 4-11>이다. 그림에서 보는 바와 같이 우선적으로 ‘(가칭)아산시 빈집 및 소규모 주거지 정비 지원조례’를 제정하여 제도적·정책적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 조례에 근거하여 ‘아산시 빈집

정보관리 시스템'을 구축하여 소비자와 시민이 소통하면서 빈집정보의 공유를 통해 다양한 이용방법을 고민하는 것이 요구된다. 그리고 자치단체 차원에서의 빈집 대응전략인 '아산시 빈집 관리 및 활용 계획'을 수립하고 실행전략을 제시하여야 할 것이다.

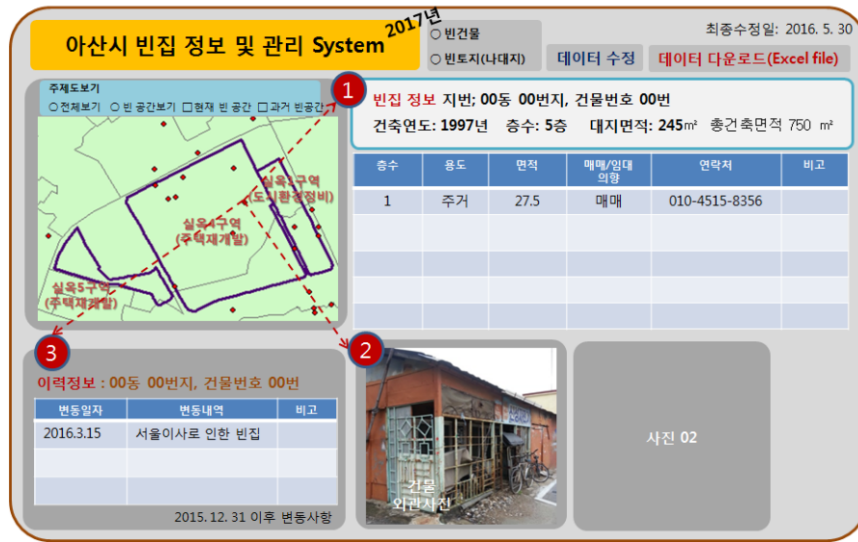
2) 빈집 정보관리시스템 구축

빈집 대책의 시작은 빈집에 대한 실태조사를 바탕으로 한 빈집 정보관리시스템 구축일 것이다. 빈집 정보관리시스템의 근본 목적은 빈집 소유자와 빈집 이용희망자를 적재적소에 연결하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 것이다. 실제 현실에서는 지나친 정보공개가 주택가격을 떨어뜨리기도 하고, 반대로 임대료 상승으로 이어져 또 다른 사회적 문제를 야기하거나 더 큰 부작용을 초래할 수 있기 때문에 주의하여야 할 것이다.



〈그림 4-12〉 아산시 빈집 정보관리 시스템 개념

〈그림 4-13〉은 현장조사 항목과 효율적 활용을 고려하여, 사용자친화적시스템 GUI(Graphic User Interface) 환경을 예시적으로 제시한 것이다.



〈그림 4-13〉 아산시 빈집 정보관리 시스템 (예시)

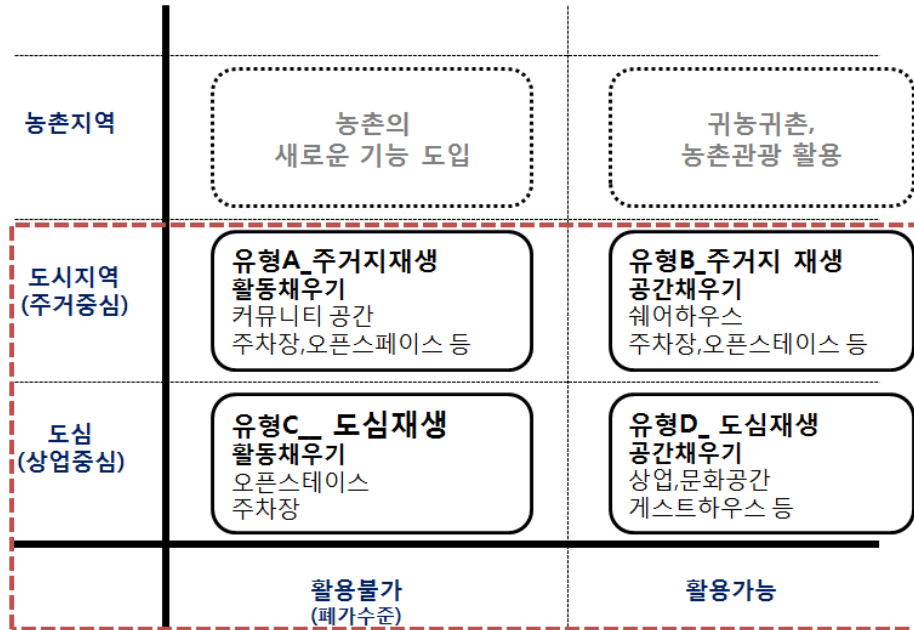
3) 빈집 정비 및 활용의 기본방향 설정

빈집의 공간적 분포와 상태 조사를 통해 빈집 정비 및 활용에 대한 기본적 방향을 설정하는 것이 요구된다. 빈집이 어디에 위치하는가, 어떤 상태인가에 따라 빈집 정비의 방향을 설정할 수 있기 때문이다. 특히, 국가가 준비 중인 빈집 관련 특별법은 빈집과 연계한 소규모 주택 정비의 내용을 포함하고 있기 때문에, 보다 체계적인 정비 및 활용방향을 설정하여야 한다. 빈집의 공간적 분포와 상태에 따라 도심과 도시지역에서의 유형을 <그림 4-14>와 같이 4가지로 구분할 수 있다.

유형A와 유형B는 도심주변 또는 기정 주택시가지에 분포한 빈집으로 폐가 수준으로 활용이 불가능한 빈집의 경우 ‘철거’에 초점을 두고, 주거지 내에서 부족한 기능(활동) 예를 들어 주민 커뮤니티공간, 주차장, 광장과 공원 등 기반시설 확보하여 주거지의 질을 높이는 것이 요구되며, 활용가능한 빈집인 유형B는 빈집을 리모델링하여 거주민의 지속성을 확보할 수 있는 주택으로 개보수하거나 지역수요 등을 고려하여 셰어하우스 등을 통해 시대변화에 대응할 수 있는 새로운 주택유형으로 개조하는 것이 요구된다.

한편, 중소도시의 경우 도심에도 도로내부를 중심으로 많은 주택과 빈집들이 산재되어 있다.

이들 빈집에 대해서는 폐가 수준의 빈집인 유형C는 ‘철거’에 초점을 두고 오픈스테이스 확보나 상권활성화 등 도심재생 수단으로 활용하고, 활용가능한 유형D는 도심수요와 도심 재생 방향 등을 고려하여 관광객을 위한 게스트하우스나 상업문화공간으로 활용하여, 도시 재생 수단으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.



〈그림 4-14〉 빈집 정비 및 활용의 유형과 기본방향

4) 빈집정비·활용을 유도할 수 있는 세제 정비

지금의 주택과 토지에 관련된 세금구조는 자발적인 빈집정비를 지원하기보다는 빈집의 철거 등 정비를 오히려 어렵게 만들고 있다. 예를 들어 <그림 4-15>에서 보는 바와 같이 주택과 관련된 세금은 기본적으로 건축물분재산세와 토지재산세로 구분할 수 있다. 노후화된 빈집의 경우 건물분재산세가 많지 않아 신규주택에 비해 낮지만, 빈집을 철거할 경우 ‘대지’에서 건축물이 없는(건축해야하는) ‘나대지’로 변경되기 때문에 분리과세의 항목이 조정되어(예, 0.07에서 0.2로 상향) 중과세 되는 결과가 발생한다. 이로 인해 빈집을 방치할 때보다 오히려 세금이 증가하여 소유자의 부담을 가중시킨다. 즉, 빈집방치가 빈집정비보다 오히려 경제적 이익을 초래하는 양상이다.

물론, 토지이용의 효율화, 도시개발의 관점에서는 나대지가 대지 변경되어 건축물로 활용되는 것이 더 바람직하다고 할 수 있지만 인구감소 및 도심 오픈스페이스 부족 등의 현실을 감안할 경우 빈집 철거를 통한 오픈스페이스 확보 등이 더 적절할 수도 있다. 이에 세금 구조 역시 빈집 철거를 유도하여 이용을 촉진하고 도시환경을 개선하도록 유도하는 것이 보다 바람직할 것이라고 판단된다.

재산세는 자치단체의 주요 재원이기 때문에 단기적으로는 세수감소가 될 수도 있지만 나대지의 텃밭 및 소공원, 주차장 활용으로 주거환경이 좋아지거나, 새로운 건축물로의 재건축으로 중장기적으로는 세수가 확대되는 효과를 가져 올 것이다. 그리고 재산세는 지방세이므로 세법이나 분리과세 항목 조정 이전에도 ‘시세 감면조례’를 활용하여 재산세 감면(예, 50%감면)이나 취득·등록세 감면(예, 100%)이 가능할 것으로 판단된다. 즉, 자치단체의 정책의지에 따라 충분히 실행 가능할 것이다.



〈그림 4-15〉 아산시 빈집정비·활용을 유도할 수 있는 세제 정비 (예시)

제 5 장 결 론

2015년도 인구주택총조사에 의하면 우리나라의 빈집은 총 주택의 6.5% 정도이다. 주택보급률 100%를 상회¹⁶⁾하는 지금의 시대에 6.5%의 빈집을 어떻게 볼 것인가에 대한 고민부터 요구된다. 실제 주택시장에서는 적정빈집률의 개념에서 3-5% 정도를 주택시장 안정화와 주택의 필터링 과정에서 반드시 필요하다. 하지만 여기서 말하는 3-5%의 적정빈집률은 사람들이 거주할 수 있는 양질의 주택을 의미하는 것으로, 이번 연구에서 말하는 빈집과 다소 차이가 있다.

이러한 측면에서 현재 우리나라의 빈집 6.5%를 다른 선진국가와 비교하면서 그 총량의 적절성과 대책의 필요성에 대해 고민할 필요가 있다. 본문에서도 제시한 바와 같이 빈집문제에 대해 특별법을 제정하고 강력히 대책을 수립하고 있는 일본은 13.5%이고, 미국은 8-10%, 영국은 3-4% 정도이다. 이와 비교할 때, 우리나라의 현재 빈집률 5.4%, 충남의 빈집률 8.4%와 장래 빈집률 예측¹⁷⁾ 등을 고려할 때 빈집에 대해 근본적 고민과 대책을 준비하여야 할 시점을 판단되며, 이러한 맥락에서 많은 자치단체들이 빈집 관련 조례를 제정하고, 국가 차원에서도 빈집 특별법을 준비하고 있다고 판단된다.

이러한 배경에 따라 충남도 역시, 빈집에 대한 대책이 요구된다. 하지만 국가적으로 빈집에 대한 명확한 실태 자료가 없고 충남도 역시 마찬가지다. 이에 이번 연구는 충남의 빈집 실태가 어떠한지, 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 아산시를 대상으로 빈집 실태를 분석하였다. 또한 빈집의 공간적 분포를 보다 명확히 하기 위해 실증분석 대상지를 선정하여 빈집의 분포는 물론 향후 도시정비 특히, 빈집 관련 특별법에서 제시하고 있는 소규모 주택 정비 사업에 대응하기 위한 정비기법을 구상하고 제안하고자 하였다. 연구결과는 다음과 같다.

16) 국토부와 감사원자료에 의하면 2014년 우리나라의 공식주택보급률은 103.5%이고, 감사원 추정에 의한 실질 주택보급률은 107%임(주택정보포털 등 참조).

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

1) 빈집의 실태와 분포

첫째, 충남도의 빈집 실태는 9.8%로 전국 5.4%(2015년은 6.5%)에 비해 다소 높은 수준이다. 이러한 빈집의 발생 원인은 2010년 인구주택총조사 자료에 의하면 매매·임대·이사가 전체의 26.6%로 주요 요인으로 파악되지만, 이번 연구와 관계있는 실질적인 폐가의 경우 전체 5.5% 정도이다. 회귀분석을 통한 실증분석 결과에서는 다른 어떤 변수들보다 고령화가 빈집의 주요 발생원인인 것으로 분석되었다.

둘째, 아산시의 빈집 실태를 상수도 자료를 통해 분석한 결과 빈집의 분포는 도시공간 전체에 확산되어 있으며, 수적으로는 주택이 밀집된 도시지역에 많이 분포하고, 비율적으로는 농촌지역에 많이 분포되어 있다. 도시지역에서는 주거지뿐만 아니라 상업지역에 분포된 주택의 빈집발생도 상당히 많이 나타났으며 도시정비(예정)구역뿐만 아니라 인접 주거지에도 많이 분포되어 있다. 이는 도시정비(예정)구역 못지않게, 빈집문제는 도시지역 전반에서 나타난 문제라고 판단된다.

셋째, 빈집의 분포실태를 보다 구체적으로 실증 분석하기 위해 아산시 원도심 인접지역을 실증 분석한 결과 빈집률이 상당히 많이 분포하고 있었으며, 빈집뿐만 아니라 나대지 등 저이용·미이용 토지들도 많이 분포되어 있는 것을 확인 할 수 있다. 이들 빈집과 저이용토지의 분포는 향후 도시재생과 주거지정비에서 유효하게 활용할 수 있다는 측면에서 장점으로 작용할 수도 있을 것이다.

넷째, 빈집의 분포와 지역의 특성을 고려하여, 빈집정비기법을 몇 가지 예시적 패턴으로 제시하고, 실제 공간에 적용하여 보았다. 적용 결과 빈집과 저이용토지를 도시재생 특히, 주거환경 정비와 연계할 경우 큰 주거지 정비효과를 가져올 것으로 기대되며, 지역의 특성을 고려한 정비가 이루어질 경우 도시민의 삶의 질 향상에도 많은 기여를 할 것으로 기대된다.

2) 빈집과 소규모 주거지 정비와 연계

빈집정비의 궁극적 목적은 단순한 빈집의 정비도 의미가 있지만 이 보다는 빈집정비를 통해 주거환경의 위해요소를 줄이고, 주거환경을 업그레이드하여 도시민의 삶의 질을 높이는 것이라 하겠다. 이러한 측면에서 이번 연구는 일반적으로 빈집과 주변지역의 특성을 고려하여,

16개의 정비 패턴을 제시하고, 이러한 패턴의 지역의 사회문화적 특성과 결합하여, 보다 확장적으로 적용·개발되었으면 한다.

3) 정부의 대응방향

대응방향에 대해 중앙정부와 지방정부로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 우선적으로 빈집과 관련된 세제개편의 내용을 담아야 할 것이다. 전술한 바와 같이 현재의 토지와 건축물 관련 세제는 빈집철거와 활용을 어렵게 하고 있다. 이에 근본적으로 세금제도에서 빈집 철거 후 나대지로 변화됨에 따라 중과세되고 있는 부분에 대해 일반과세로 변경하거나 지방세 감면 관련 조례를 통해 세제를 경감하는 방향으로 전환하여야 할 것이다. 과거 토지의 효율 극대화 측면에서는 중과를 통해 나대지를 새로운 주택이나 건축물로 유도하는 것이 바람직하지만 지금과 같이 인구저성장, 과밀화된 도심에서는 빈집 철거를 통한 오픈스페이스 확보와 새로운 용도로의 전환을 유도할 수 있도록 인센티브(경감)를 부여하는 것으로 전환하는 것이 바람직하다고 판단된다. 활용을 강화하기 위해서는 철거 후 신축을 할 경우 지방세(재산세)를 일정기간동안 감면하는 등의 보다 적극적인 인센티브제도를 개발하여야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 준비 중인 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특례법’에 근거하여 체계적인 준비와 대응을 마련해야 한다. 그 첫 번째 단계는 도시별로 파악 자체가 안 된 빈집의 총량과 분포에 대한 조사를 실시하고 이를 기초로 한 대책(계획)을 수립해야 한다. 이 과정에서 빈집정보시스템을 개발하여, 관련 정보를 제공하고 지속적으로 관리할 수 있는 체계를 만들어야 할 것이다. 실제 이번 연구에서도 나타난 바와 같이 빈집조사는 조사자료나 방법에 따라 많은 차이가 있기 때문에 실태조사를 바탕으로 현재의 실태를 파악하여 보다 정밀한 빈집정보시스템을 구축해야 하고, 변화에 대한 이력관리가 반드시 필요하다. 이러한 빈집정보관리시스템을 통해 빈집정비계획 및 빈집정비의 정책 우선순위로 선정하는 등의 정책지원시스템으로도 활용되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 정책을 뒷받침 할 수 있는 조례제정을 통해 재정적 지원을 확보하고, 더 적극적으로는 전술한 소규모 주거지 정비와 연계하여 단순한 빈집의 정비와 활용보다는 주거환경의 개선 차원에서 중장기적 대책을 수립하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 빈집활용 모델을 개발하고, 지역에 맞게 적용할 수 있도록 빈집 등 소규모 정비 종합계획의 수립이 요구된다.

참 고 문 헌

- 이재우, 2013, “영국의 빈집정비·활용 체계와 수단 고찰”, 국토계획 48(4), pp. 95-115
- 임유경, 2012, 근린재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소.
- 박성남, 2016, 빈집을 활용한 근린재생과 국외사례, 주거복지포럼.
- 정상길, 2016, 빈집 활용 사회주택 공급 운영사례, 주거복지포럼.
- 권혁삼, 2016, 빈집정비활용 정책현황 및 제도개선 방향, 주거복지포럼.
- 전영미·김세훈(2016), “구시가지 빈집발생의 원인 및 특성에 관한 연구 - 인천 남구 송의동 지역을 중심으로”, 한국도시설계학회지 17(1), pp. 83-100
- 김향집, 2013, “지방중소도시 노후 불량주거지의 정비방향 전환 및 촉진방안”, 도시 및 주거환경정비 정책세미나
- 안현진·박현영, 2013, “재생사업지구 내 빈집 및 공토 활용을 통한 유연적인 도시재생 방안 연구”-‘일시적 활용’ 및 ‘전술적 도시론’의 사례 고찰을 통해-, 「국토계획」, 제48집 제6호, pp.347-366.
- 이창우·지남석, 2013, “농촌지역 활성화를 위한 빈집활용방안 연구-귀농·귀촌자의 주거 안정 관점에서-”, 「농촌계획」, 제19집 제3호, pp.169-182.
- 최수명·한경수(2002), “선진사례에서 본 농촌빈집정비사업의 발전방향”, 「농촌계획」, 제8집 제1호, pp.85-93.
- 황정임·최윤지·김효정(2012), “농촌 빈집 소유자들의 빈집 관리·활용 실태 및 인식 분석 -전북 완주군을 중심으로-”, 「농촌지도와 개발」, 제19집 제4호, pp.990-1020.
- Code of Ordinances Richfield, MN. 2016.8.10. Subsection 925.02. - Registration and regulation of vacant buildings. national campaigning charity, 2015, Empty Homes in England.
- Hidetaka Yoneyama, 2016, Vacant Housing Rate Forecast and Effects of Vacant Homes Special Measures Act.
- まち・ひと・しごと創生本部, “まち・ひと・しごと創生総合戦略, 2015, 改訂版”.
- 国土交通省, 国土交通省 重點施策, 2015.

国土交通省, 第一回 個人住宅の賃貸流通の促進に関する検討會, 2014. 3.
千葉市空き家等の適正管理に関する條例(치바시 빈집 적정관리 조례), 2013.
富士通總研 經濟研究所, 急増する空き家とこれからのまちづくり, 2015.
国土交通省住宅局・一般社團法人まちづくりセンター聯合會, 空き家住宅情報・空き家の有効活用など關する情報提供(<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/akiya>)
국가통계포털(<http://kosis.kr/>)
국토해양부 외3, “서민 주거비 부담 완화 방안(보도자료)”, 2014.10.30.
국토교통 통계누리 홈페이지(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>)
법제처 홈페이지(<http://www.law.go.kr/main.html>)
온나라부동산정보 홈페이지(<http://www.onnara.go.kr/>)
일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>)
서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr>)
부산시 홈페이지(<http://www.busan.go.kr/>)

■ 집 필 자 ■

- 연구책임 · 임준홍 충남연구원 연구위원
원내 연구참여 · 김지훈 충남연구원 연구원
사공정희 충남연구원 책임연구원
원외 연구참여 · 홍성효 공주대학교 교수
이희원 선문대학교 교수
조사 및 디자인 · 문현빈 선문대학교 대학원생
이봉근 선문대학교 대학원생

전략연구 2016-29 · 충청남도의 빈집실태와 도시재생과의 연계 방향

글쓴이 · 임준홍, 김지훈, 사공정희, 홍성효, 이희원

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2016년 12월 31일 / 발행 · 2016년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1121(지역도시연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1159

ISBN · 978-89-6124-368-1 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2016. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.