

쇠퇴지역 빈집 재생 전략 및 추진 방안

박성남 부연구위원

요약

- 전국의 빈집이 지속적으로 증가하여 전국 주택 중 빈집의 비율이 6.5%에 달함에 따라 노후 주거지 내 장기 방치 빈집 정비 정책에 대한 요구 증대
- 이에 따라 빈집 정비를 위한 제도적 기반이 조성되어 왔으며, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 2017년 2월 제정되어 2018년 2월 시행 예정
- 빈집 재생 정책으로 단기적으로는 제도 구축 정비 및 시범사업 운영, 빈집 정비계획의 수립을 확산하고, 중장기적으로는 빈집정비사업 확산 및 지역사회 주도 관리를 강화

정책제안

- 지역 맞춤형, 현장 중심의 빈집 정비 전략 개념을 적용해 사업 전략을 설정하여 사업을 추진하고, 정책 추진 효율성을 증진하기 위해 선도 시범사업을 추진
- 새 정부의 주요 정책 어젠다 중 하나인 '도시재생 뉴딜'과 연계하여, 중소도시 노후주거지 정비 지원을 위한 도시재생 사업 대상지 내 포함되어 있는 빈집 밀집지역에 우선적으로 정비사업을 추진
- 공공이 빈집을 우선 매입 또는 사용권을 장기 저리 임대하거나, 토지비축제도를 활용하여 빈집을 통합 관리
- 대도시와 중소도시의 차별화, 빈집 정비 및 활용 사례 공유와 지역 담당자를 위한 역량강화 프로그램 운영

1 국내 빈집 정비 정책의 필요성

■ 전국 빈집의 지속적 증가로 노후 주거지 내 장기 방치 빈집 정비 정책 요구 증대

- 전국의 빈집은 2010년 약 79만 호에서 2015년 인구주택총조사 결과 약 107만 호로 증가하였으며, 전체 주택 중 약 6.5%를 차지
- 이 중 아파트 빈집은 약 57만 호, 단독주택은 약 26만 호로 주로 단독주택 빈집이 주로 빈집 정비의 대상임
- 특히 쇠퇴지역 주거지의 경우 인구 감소, 인구 유출, 정비사업 지연 등으로 인해 공폐가 발생이 가속화하고 공폐가가 장기 방치되고 있는 실정

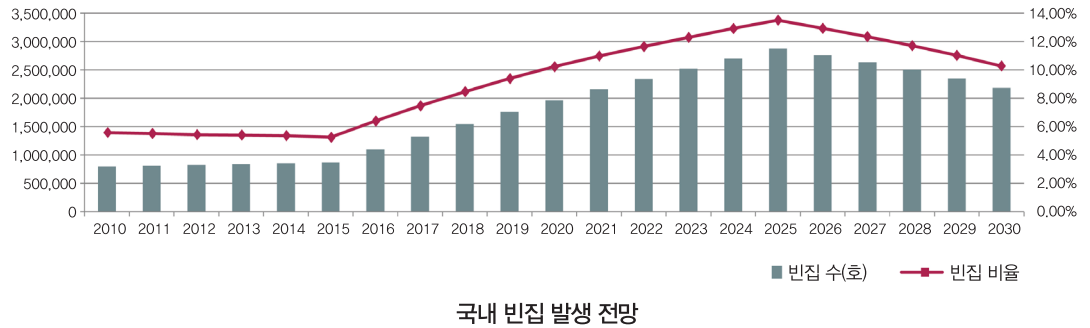
빈집 발생 현황 추이

구분	2000년		2005년		2010년		2015년	
	빈집	비율	빈집	비율	빈집	비율	빈집(천 호)	비율
전국	513,059	4.68%	727,814	5.50%	793,848	5.41%	1,069천 호	6.5%
서울	56,642	2.96%	79,800	3.44%	78,702	3.12%	79천 호	2.8%
부산	25,031	3.11%	53,651	5.55%	40,957	3.97%	87천 호	7.4%
대구	14,223	2.68%	18,192	2.99%	29,766	4.30%	30천 호	4.0%
인천	18,053	2.94%	36,049	4.98%	41,437	5.04%	47천 호	5.0%
광주	13,741	4.24%	12,993	3.43%	17,534	3.95%	27천 호	5.5%
대전	12,814	4.00%	16,267	4.28%	17,279	4.10%	26천 호	5.6%
울산	9,673	4.22%	14,017	5.07%	15,646	5.03%	21천 호	6.0%
세종	—	—	—	—	—	—	16천 호	20.3%
경기	80,720	3.95%	126,581	4.63%	154,099	4.79%	145천 호	3.9%
강원	38,349	9.15%	48,077	9.73%	52,218	9.73%	59천 호	10.4%
충북	26,492	6.69%	32,174	7.05%	37,251	7.30%	55천 호	9.9%
충남	48,245	8.99%	51,401	8.10%	60,016	8.38%	74천 호	9.8%
전북	32,064	5.98%	44,696	7.47%	44,526	7.03%	74천 호	10.8%
전남	39,955	6.58%	53,653	7.99%	56,574	8.19%	103천 호	13.8%
경북	50,104	6.47%	62,650	7.14%	75,116	8.05%	108천 호	10.9%
경남	41,711	5.34%	67,396	7.15%	64,998	6.29%	99천 호	8.7%
제주	5,242	4.29%	10,217	6.66%	7,729	4.86%	18천 호	9.5%

※ 출처 : 통계청(2000, 2005, 2010, 2015), 인구주택총조사

- 현재 빈집 발생 추이대로라면 2025년에는 국내 빈집 비율이 일본의 현재 빈집 비율과 유사한 수치인 약 13%까지 증가할 우려가 있는 것으로 예측¹⁾

1) 빈집 수는 2015년까지는 2005년과 2010년 사이의 빈집 변화율을 적용하여 산정하였으며, 2016년 이후는 '총 주택 수 통계+신규 주택 수-멸실 주택 수'를 적용하였다. 신규주택 스톡 예측은 2025년까지는 2011년부터 2015년까지의 평균값을 적용하였으며, 2025년 이후는 평균값의 2분의 1을 적용하였다. 멸실 주택 수 예측은 2010년부터 2014년까지의 증가율을 적용하였다.



■ 지역 위해요소로서 장기 방치 빈집의 위험성 증가

- 빈집의 장기 방치로 인해 ①화재 · 방화사고 위험 증가, ②범죄사고 발생 및 지역주민 불안감 증대, ③빈집 붕괴 사고 위험 증가, ④지역경관의 악화, 미관 저해, ⑤쓰레기 적치, 들고양이 서식지화 등 위생 문제 증가 등 발생



화재발생 위험이 높은 폐가 및 공터



청소년 우범지대로 전락하는 빈집

2 빈집 정비를 위한 제도적 기반 조성

■ 1년 이상 방치 빈집 철거조항 신설(「건축법」 2016.1.19. 일부개정, 2016.7.20. 시행)

- 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 하고, 특별한 사유 없이 이에 따르지 않으면 직권으로 빈집 철거가 가능
 - 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정되는 경우와 주거환경이나 도시환경 개선을 위한 정비기반시설과 공동이용시설 확충에 필요한 경우 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집을 철거할 수 있도록 하고, 직권으로 철거할 경우 필요한 절차를 규정(제81조의2 및 제81조의3 신설)

■ 지방자치단체의 빈집 정비 및 관리 조례 운용

- 2016년 5월 기준 30개 지자체에서 ‘빈집 정비 지원 조례’, 또는 ‘빈집 관리 조례’를 제정하여 운영 중
- 30개 지자체 중 17개 지자체가 건축 관련 부서에서, 6개 지자체가 주택 관련 부서에서, 기타로 도시과와 민원봉사과에서 운영

■ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정 및 시행 예정

- ‘방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 필요한 사항 및 특례를 규정함으로써 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적’으로 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「빈집특례법」)이 제정(2017.2.8.)되어 2018년 2월 시행 예정이며, 「빈집특례법 시행령」 제정(안)이 입법예고 중
 - 「빈집특례법」에서 ‘빈집’이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 주택으로 규정(다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외)
 - 시장·군수 등은 빈집 또는 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사 가능하며, 빈집 출입 등으로 인해 손실을 입은 자가 있는 경우 협의를 통해 손실보상하도록 함
 - 시장·군수 등은 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 ‘빈집정비계획’을 수립할 수 있으며, 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 하고 지자체 공보에 고시 및 시·도지사에게 보고
 - 시장·군수 등은 1년 이상 방치되고 안전사고 우려가 높은 빈집에 대해 철거 등 조치를 허용하며, 소유자의 철거 명령 불이행 또는 소재 불명인 경우 직권 철거 가능
 - 시장·군수 등은 실태조사 결과를 토대로 빈집정보시스템을 구축할 수 있고 전문기관에 지정·대행이 가능하며, 빈집의 소유자가 동의하는 경우 빈집정보 공개

3 빈집 정비 정책 현안 및 정책 지원 필요사항

■ 빈집 정비 관련 정책 현안

- 빈집에 대한 공공 개입의 필요성과 개입 대상에 대한 정책적 논의 필요
 - 지역의 삶의 질을 저해하는 지역 위해요인으로서 장기 방치 빈집과 구조적으로나 질적으로 활용 가능한 빈집에 대해서는 공공 개입의 접근이 다를 필요가 있음

- 장기 방치 위해요소 빈집은 지역 안전, 위생 문제 해소 등을 위해 우선적으로 직접적 공공 개입이 필요할 것으로 판단됨
- 빈집 정비 관련 법제도 구축 및 정책적 관심 증대에 따른 장기적 관점의 정책 방향 설정 필요
 - 빈집에 대한 정책적 관심이 증대되면서 빈집 정비를 위한 공공 개입과 관련하여 제도적 토대가 발전되고 있으며, 「빈집특별법」을 통해 정책이 실효성을 가지고 추진 될 것으로 예상됨
 - 따라서 정책적 개입 필요성과 논거를 확고히 하고 장기적 관점에서 도시·비도시 지역 간 차이, 빈집 발생 지역 특성의 차이에 따라 유연하게 반영 가능한 정책 방향을 설정할 필요
- 빈집 정비 사업의 현장 적용을 위한 정책적 시사점과 사업간 연계 필요성을 검토할 필요
 - 근린재생형 도시재생사업, 새뜰마을 사업, 지자체 빈집 재생 관련 사업(서울시 빈집 살리기 프로젝트, 부산시 햇살둥지사업) 등에서 빈집에 대한 정비를 포함하여 사업을 추진 중
 - 이에 기존 빈집 재생 관련 사업과의 연계 방안, 실행상의 애로사항, 빈집 정비 관련 사업들의 사업 추진 과정과 효과를 분석하여 정책적 발전 방안을 모색할 필요

■ 빈집 정비 사업 현장 애로사항 및 정책 지원 필요사항

- 빈집 정비 관련 사업을 추진한 경험이 있는 현장 전문가들과의 인터뷰를 통해 현장 애로사항 및 정책 지원 필요사항 조사

현장 애로사항 및 정책 지원 필요사항

애로사항	정책 지원 필요사항
<ul style="list-style-type: none"> • 소유자 확인 및 연락이 어려움 • 빈집 조사 및 의사 결정을 위한 데이터베이스 구축이 어려움 • 소유 구조 복잡, 불법 건축물, 지적 불부합 건축물, 맹지상 빈집 다수로 사업 추진이 어려움 • 구조적 문제가 심각한 건축물이 다수임 • 매입 시 보상비 협상, 리모델링 지원 시 자부담 요건 등으로 인해 협의가 어려움 • 재생 및 활용 계획, 사업 추진 시 공가 활용 대상자 매칭이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린재생 및 새뜰마을 사업 추진 시 가이드라인상의 빈집 정비 규정 완화 • 공가 재생을 위한 다차원적 데이터베이스 구축 및 활용 • 협상 이외의 사업 추진 협의 체계 모색 • 지역의 빈집을 지역 사회 문제에서 지역 자산으로 인식하기 위한 합의 선행 • 지자체, 지역사회 역량강화 및 파트너십 구축 • 창의적 수요를 바탕으로 한 공가 재생 참여자, 프로그램 연계 • 구조 개량, 리모델링, 철거, 신축 등 다양한 물리적 프로그램, 협력 주체, 자원 연계 방안 모색

4 빈집 재생 정책 방향 및 실행 방안

■ 향후 빈집 재생 정책 방향 설정

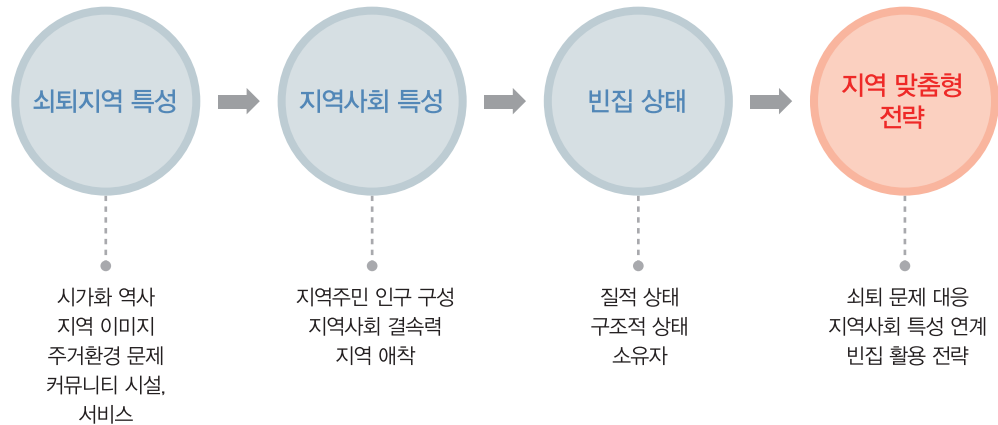
- 국내 빈집 추계 전망을 고려하여, 증가하는 장기 방치 빈집에 대한 단계별 정책 방향을 설정 및 추진
 - (단기, 1~2년) 제도 구축 및 정비, 시범사업 운영, 빈집 실태조사 및 빈집정보시스템 구축, 빈집 정비계획의 수립
 - (중기, 3~7년) 지자체 공가 철거 및 활용 사업 운영, 사업 확산
 - (장기, 7년~이후) 지역사회 주도 관리 강화, 사업 지속 관리
- 제도와 현장 간 연계를 통해 빈집 정비 정책 효과를 증진하기 위해 중앙-광역-지방 정부 간 역할 분담 및 중간지원조직인 ‘지원기구’의 역할 규정
 - (중앙) 정책 발전, 특례법 시행령·시행규칙·가이드라인 등 제도 구축, 재정 지원 근거 마련
 - (광역) 지자체 상호 간의 연락 조정, 지자체 간 빈집 대책의 정보 공유 지원, 지자체 상호 간의 의견 교환의 장을 마련하기 위한 협의회 지원, 지자체가 관리하고 있는 빈집 관련 정보 취합 및 중앙과의 연계
 - (지방) 빈집 실태조사 실시, 빈집 정비계획의 수립, 철거·활용 유형으로 구분하여 지역 맞춤형 빈집 재생 사업 추진, 빈집정보시스템 운영, 상담 체제 정비
 - (지원기구) 빈집 정비 활성화 시책의 발굴, 관련 지침 및 가이드라인 발전 지원, 시범 사업 추진 지원, 사업 모니터링, 빈집 정보시스템 데이터의 분석, 지자체 및 사업주체 역량 강화 지원 등

■ 지역 맞춤형 빈집 정비 전략 제시

- 쇠퇴지역 특성, 지역사회 특성, 빈집 상태를 종합적으로 반영하여 지역사회 특성과 연계한 빈집 활용 전략 마련

쇠퇴지역 및 지역사회 특성 반영

- 빈집 발생 실태, 특징과 연계성 파악 필요
- 지역 맞춤형 빈집 재생 및 활용 전략 모색



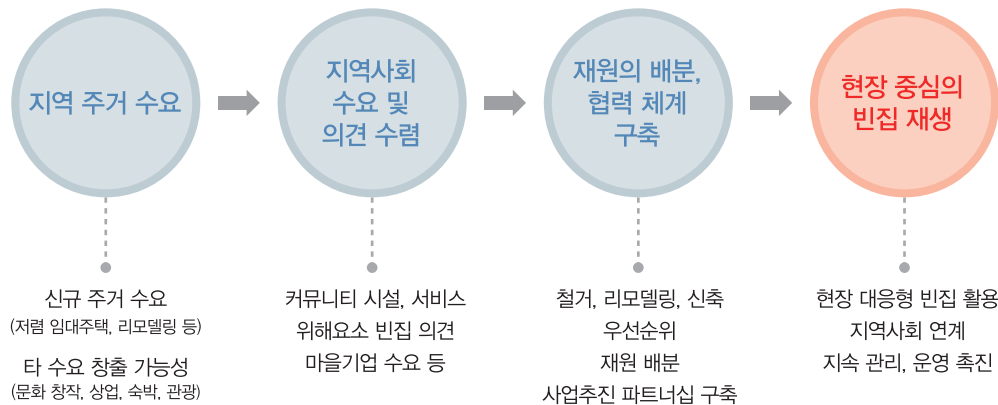
지역 맞춤형 빈집 정비 전략 개념

■ 현장 중심의 빈집 정비 전략 제시

- 지역사회의 수요 파악 및 의견 수렴 과정, 자원의 배분과 협력 체계 구축 과정, 사업 추진 협력 체계 구축 등을 강조한 현장 중심의 빈집 재생 개념을 설정

적용 가능한 빈집 재생 및 활용 방안

- 지역 주거 수요 및 지역사회 수요 파악 필요
- 연계 가능한 자원 및 협력 체계 구축
- 우선순위 선정 등 합리적 판단 기준 필요
- 현장 여건에서 발생하는 다양한 상황에 유연하게 대처



현장 중심의 빈집 재생 개념

■ 빈집 정비 정책 실행 방안 제안

- 단기적으로 정책 발전에 반영하기 위한 시범사업 추진
 - 제안하는 시범사업은 ①빈집 대책 선도 시범사업, ②빈집 정비 지원 시범사업(철거형), ③빈집 정비 지원 시범사업(리노베이션 활용형), ④빈집 매입 임대주택 집주인 리모델링 지원 시범사업(저렴 임대주택 지원형)
- 새 정부의 주요 정책 어젠다 중 하나인 ‘도시재생 뉴딜’과 연계하여, 중소도시 노후 주거지 정비 지원을 위한 도시재생 사업 대상지 내 포함되어 있는 빈집 밀집지역에 우선적으로 정비 사업을 추진
 - 빈집 밀집지역은 시장 수요가 많지 않은 지역으로 공공성이 우선시되는 재생 프로그램의 적용 대상지로 적합
 - 도시재생의 공공재원 지원과 연계하여 지역 빈집 재생 주체를 지역협동조합, 토지신탁 등의 다양한 재생 사업 운영 구조를 포함할 필요
- 공공이 빈집을 우선 매입 또는 사용권을 장기 저리 임대하거나, 토지비축제도를 활용하여 빈집 및 부속 토지를 통합적으로 관리
- 대도시와 중소도시의 차별화, 빈집 정비 및 활용 사례에 대한 공유와 지역 담당자를 위한 역량강화 프로그램 운영
 - 대도시의 경우 부동산 네트워크를 활용하며, 중소도시의 경우 상담 지원 및 빈집 정비 컨설팅을 위한 파트너십 네트워크 구축 및 전담 지원 인력 확보 필요
 - 지역 담당자를 위한 역량강화 프로그램 운영과 빈집 정비 과정을 이해관계자가 이해하기 쉽도록 작성된 툴킷, 사례집 등을 만들어 지원

박성남 부연구위원 (044-417-9843, snpark@auri.re.kr)

