

쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용 정책방안 연구

Policy Suggestions for Regeneration and Reuse of Empty Homes in Deprived Areas

박성남 Park, Sungnam
김승남 Kim, Seung-Nam
윤주선 Yoon, Zoosun

(a u r i

AURI-기본-2016-5
쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용 정책방안 연구
Policy Implications for Regeneration and Reuse of Empty Homes
in Deprived Areas

지은이: 박성남, 김승남, 윤주선

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제569-3850000251002008000005호

인쇄: 2016년 10월 31일, 발행: 2016년 10월 31일

주소: 세종특별자치시 절재로 194, 701호

전화: 044-417-9600, 팩스: 044-417-9608

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

가격: 17,000원, ISBN: 979-11-5659-093-4

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임	박성남 부연구위원
Ⅰ 연구진	김승남 부연구위원 윤주선 부연구위원
Ⅰ 외부연구진	김윤수 연세대학교 심바오티라이프텍연구소 연구교수
Ⅰ 연구보조	김동현, 김성은, 송서영, 신희강

Ⅰ 연구심의위원	김상호 선임연구위원 조상규 연구위원 강태석 국토교통부 서기관 김상조 국토연구원 연구위원 박소현 서울대학교 교수
Ⅰ 연구자문위원	강주연 코디네이터(천안도시재생지원센터) 권혁삼 박사(LHI 수석연구원) 김동규 사무국장(목포도시재생지원센터) 김상조 연구위원(국토연구원) 김은정 교수(계명대학교) 박경난 박사(순천새뜰마을 사경분야 코디네이터) 박소현 교수(서울대학교) 반영선 박사(영주도시재생 코디네이터) 손동욱 교수(홍익대학교 도시공학과) 안상욱 센터장(천안도시재생지원센터) 윤영산 사무관(충청남도) 이상호 교수(한밭대학교 도시공학과) 이재우 교수(목원대학교 금융보험부동산학과) 이제선 교수(연세대학교 도시공학과) 이효식 사무관(대전광역시) 김희현 사무국장(영주도시재생지원센터) 임준홍 박사(충남발전연구원 연구위원) 임윤택 교수(한밭대학교 도시공학과)

연구요약

제1장 서론

노후 주거지내 장기 방치된 공·폐가 정비와 관리를 위한 공간 정책 요구가 증대되고 있다. 2015년 인구주택총조사 결과 전국의 빈집은 약 107만호로 전체 주택 중 약 6.5%를 차지하고 있다. 특히 쇠퇴지역의 주거지의 경우 인구감소, 인구유출, 정비사업 지연 등에 기인하여 공폐가 발생이 가속화, 장기 방치화되고 있는 실정이다.

다른 한편으로 쇠퇴지역의 노후 주거지 재생을 위한 중앙정부의 정책 지원 및 사업이 강화되고 있다. 그 대표적인 사업으로 도시재생 사업(국토부), 주거 취약지역 새뜰마을 사업(지역발전위원회)를 들 수 있다. 쇠퇴지역 노후 주거지 사업대상지는 주거 환경이 매우 취약하여, 빈집이 다수 산재되어 있는 지역으로 빈집 정비 및 관리에 대한 요구가 매우 높다.

이러한 배경하에 공폐가 재생 정책 기반 구축 발전을 위한 시책의 발굴 및 정책 추진 방안 모색이 필요한 실정이다. 본 연구의 목적은 지역맞춤형 공폐가 재생 및 활용을 위한 실행전략 및 수단을 제시하는데 있다. 또한 지역 재생과 연계한 지역 맞춤형 공폐가 재생 정책 시책 및 제도 발전 방안을 제시하는 데 있다. 본 연구의 진행을 위해 다음의 주요 연구 질문을 설정하였다.

□ 본 연구의 주요 연구 질문

- 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따른 공폐가 발생 실태는 어떠한가?
- 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따라 적용가능한 공폐가 재생 및 활용 방안은 무엇인가?
- 지역 맞춤형 공폐가 재생의 효율적, 효과적 추진을 위한 국가 및 지자체 차원의 지원 정책, 제도의 발전·개선 필요 사항과 개선방안은 무엇인가?

제2장 국내 공폐가 개념, 실태, 관련 정책 및 사업 현황

전국의 공가는 2010년 약 79만호에서 2015년 약 107만호로 증가하였다. 이 중 아파트 빈집은 약 57만호이며, 단독주택은 약 26만호로 주로 단독주택 빈집이 주로 빈집 정비의 대상이 될 것으로 파악된다. 장기 방치로 인해 빈집은 지역의 삶의 질을 저해하는 지역 위해요소로 문제화되고 있다. 빈집의 장기 방치로 인해 1) 화재, 방화 사고 위험 증가, 2) 범죄 사고 발생 및 지역주민 불안감 증대, 3) 빈집 붕괴 사고 위험 증가, 4) 지역경관의 악화, 미관침해, 5) 쓰레기 적치, 들고양이 서식지화 등 위생 문제 증가의 문제점이 심화되고 있다.

다음으로 국내 공폐가 재생 관련 법제와 정책 현황을 살펴보았다. 도시재생 관련하여 도시재생법, 국가도시재생기본방침, 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인 등에서 공폐가 정비를 통한 주거환경의 질적 향상을 도모할 필요성을 강조하고 있다. 농어촌 정비법에서는 농어촌 지역 공폐가 재생에 대한 제도적 기반을 구축하여 제시하고 있다. 최근 개정된 건축법에서 1년 이상 방치된 빈집에 대한 철거 조항을 신설하였다. 다수의 지방자치단체 또한 빈집 정비 및 관리 조례를 운영하고 있다.

국내 공폐가 개념과 실태, 관련 정책 및 사업 현황을 종합적으로 고찰한 결과 다음의 정책적 시사점을 도출하였다. 첫째, 빈집에 대한 공공 개입의 필요성과 개입 대상에 대한 정책적 논의가 필요하다. 지역의 삶의 질을 저해하는 지역 위해요인으로의 장기 방치 빈집과 구조적으로나 질적으로 활용 가능한 빈집은 공공개입의 접근이 다를 필요가 있다. 그러나 장기 방치 위해요소 빈집은 지역 안전, 위생 문제 해소 등을 위해 우선적으로 직접적 공공개입이 필요할 것으로 판단된다. 공공 개입 대상 빈집에 대해서는 건축법 상 규정과의 정합성을 고려하면 1년 이상의 방치 빈집(미분양 아파트 등 제외)으로 하는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 빈집 정비 관련 법제도 구축 및 정책적 관심 증대에 따른 장기적 관점의 정책 방향 설정이 필요하다. 빈집에 대한 정책적 관심이 증대되면서 빈집에 대한 공공 개입에 대해 제도적 토대가 발전되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」을 통해 빈집 정비에 대한 정책 추진이 실효성을 가지게 될 것으로 예상된다. 따라서 정책적 개입 필요성과 논거를 확고히 하고, 장기적 관점에서 도시, 비도시 지역간 차이, 빈집 발생 지역 특성의 차이 등에 유연하게 반영 가능한 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

셋째, 빈집 정비 사업의 현장 적용을 위한 정책적 시사점과 사업간 연계 필요성을 검토할 필요가 있다. 근린재생형 도시재생사업, 새뜰마을 사업, 지자체 빈집 재생 관련 사업(서울시 빈집살리기 프로젝트, 부산시 햇살둥지사업) 등에서 빈집에 대한 정비를 포함하여 사업들을 추진하고 있다. 이에 기존 빈집 재생 관련 사업과의 연계 방안, 실행상의 다양한 애로사항, 빈집 정비 관련 사업들의 사업 추진 과정, 효과를 분석하여 정책적 발전 방안을 고려할 필요가 있다고 판단된다.

제3장 국외 공폐가 재생 지원 제도 및 정책 추진 사례

영국 정부는 주거 시장 약화 지역인 쇠퇴지역의 주거지 재생을 연계하면서 공폐가 다발생 지역에 대한 관리를 촉진하고자 하고 있다. 또한 공가 전환 프로그램(Empty Homes Programme)을 활용하여 지역 수요에 맞춘 주택 공급 및 홈리스 문제 해소 및 근린의 쇠퇴를 방지하기 위한 정책을 추진 중이다. 영국 정부의 빈집 재생 관련 정책 및 프로그램의 주요 시사점을 요약하면 다음과 같다.

- 건축물의 질적 수준 점검과 동시에 주거민과 삶의 질에 대한 조사 병행
- 공공 재원의 지원 및 우선순위 설정방식에 대한 형평성, 합리성 차원의 합의 필요
- 프로그램 운영 및 실행에 직접적 도움을 주는 toolkit 제공이 효과적일 수 있음
- 그러나 30%의 재원이 커뮤니티 부문에 지원되었음을 감안하면, 공가 재이용 전환 주체로 커뮤니티 부문이 주도적 역할을 할 수 있음
- 저렴한 주택 제공 등 주거취약계층에 대한 혜택의 제공 및 커뮤니티 시설로의 전환 고려

영국의 경우 리즈시의 캐노피 하우스 사례 등 지역 커뮤니티를 공가 전환 프로그램에 참여시켜 추진한 경험을 축적하고 있다. 향후 마을기업, 협동조합, 공동체 신탁 등의 사업 주체 및 방식을 통해 지역사회가 협력하여 사업을 추진하고 공공은 지원하는 방식의 확산을 위한 정책 방안도 검토할 필요가 있다. 향후 정책 추진에 있어 한편으로는 지역 위해요소 빈집의 정비, 다른 한편으로 빈집 재생을 통한 저렴한 임대주택의 공급 등 다양성을 지닐 수 있도록 유도해야 할 것이다.

일본 정부는 빈집이 총 주택수에서 차지하는 비율이 2013년 13%대로 급격히 증가함에 따라 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 제정하여 2015년 5월 시행하였다.

일본의 빈집 재생 정책은 주택 시장에서 매력이 없어 소외된 불경제 초래라는 근본적 원인과 빈집 발생에 대해 노후화 등 환경적, 물리적 요인과 고령화 등 내적인 요인으로 구분하여 원인을 추정하고 있다. 국내에도 빈집 발생 원인에 대한 면밀한 조사가 필요할 것으로 판단된다.

일본의 빈집 재생 정책 관련 제도에 있어 국가 차원에서는 빈집 대책 추진에 관한 특별조치법, 빈집시책 기본 지침, 특정빈집 조치 가이드라인을 제시하고 있다. 지자체 차원에서는 빈집 대책 계획에 맞추어 특정 빈집 정비 사업을 추진하고 있다. 이를 통해 향후 국내 정책 전달 체계 제도화 및 발전시 참고할 필요가 있다.

일본의 빈집 정비 정책의 경우 다양한 시책 추진을 통해 초기 빈집 정비 시책 추진 및 성과 확산을 도모하고자 하고 있다. 빈집 대책 종합지원 사업, 선도모델 사업을 통해 정책 발전과 사업 추진 성과 확산을 도모하고 있다. 빈집 재생 사업은 철거 타입과 활용 타입으로 구분하여 교부금 보조를 다양화하고 사업 내용을 지역에 맞게 다양화하고 있다. 향후 국내에도 국비 지원 초기 효과 증진과 정책 발전을 위해 지자체와 협력하여 선도 사업 추진, 중간 지원조직 협력을 통한 시범 사업 추진 등을 모색할 필요가 있다.

일본 지방정부의 빈집 정비 대응 사례는 국내에 있어 관련 부서간 협업 체계 구축을 토대로 빈집 정비 사업을 추진할 필요성을 시사하고 있다. 또한 다양한 활용 데이터를 통한 빈집 실태 파악 및 진단의 필요성을 시사하고 있으며, 개인정보 보호에 대한 배려도 필요함을 시사하고 있다. 빈집뱅크 등 빈집에 대한 정보 제공 및 수요자 연계는 지자체의 빈집 정비 정책에 있어 매우 중요한 사항이 될 것으로 사료된다. 가나자와시의 빈집뱅크 운영 사례로 부터는 빈집뱅크 등록시 인센티브 제공, 부동산 네트워크 연계, 젊은 층 유입 촉진을 위한 인센티브 제공 등 향후 국내 적용시 참고할 만한 시사점이 도출되었다.

또한 일본 지방정부의 다양한 빈집 정비 사업은 향후 국내 지자체 관련 빈집 정비 사업 계획에 있어 지역 맞춤형 전략들이 필요함을 시사하고 있다. 따라서 지자체 지원에 있어 철거 비용 보조, 포켓 파크 정비 등 효과 촉진을 위한 보조, 제안사업 보조, 위험 노후 빈집 우선 사업 시행 등 다양한 문맥에 맞춤형 대응이 필요할 것으로 판단된다.

제4장 실증 사례 연구 분석 결과

본 연구에서 진행한 목포, 천안, 영주 도시재생 선도지역과 순천 새뜰마을 사업 대상지 포함 네 지역에 대한 실증 사례 연구 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

지역 특성을 살펴보면, 네 지역 모두 외곽 신도시 건설, 재해 발생 등으로 인한 인구유출 지속 등 쇠퇴 지역의 특성을 공통적으로 지니고 있다. 필지 규모가 작고, 도로 폭이 협소하며 기반시설이 상대적으로 열악한 특성을 가지고 있다. 오래된 시가지로서 30년 이상 지난 건축물의 노후화가 많이 되어 주거지로서의 인기가 상대적으로 낮아, 젊은층 유입이 되지 않는 지역으로의 특징을 가지고 있다.

지역 사회 특성으로는 30년 이상 오래동안 거주한 노령인구 비율이 매우 높다. 지역 사회는 토박이와 장기 거주자가 많아 장기 거주한 주민간 강한 사회적 이웃관계망이 형성되어 있는 것을 알 수 있다. 자가 거주 비율이 매우 높으며, 독거노인 가구 등 1인 가구를 이 매우 높은 특성을 지니고 있다.

심층 사례 지역들의 빈집 발생 특성을 종합하면 신시가지 개발, 공공기관 이전 등으로 인한 원도심 지역의 경쟁력 약화로 인구 유출과 상권 약화, 아파트 선호 등의 원인들이 사례 지역 빈집의 발생과도 연관이 있음이 확인된다. 대중 교통의 불편함, 골목길의 협소함으로 인한 접근성 불량, 기반시설 상대적 결핍, 주거지역으로의 이미지 저해로 인한 주거 선택 시장 소외 또한 빈집 발생을 유발하고 있다. 지적 불부합, 맹지 등 건축 불가능지도 다수 존재하며 대수선, 신축 등 건축행위가 불가능하여 빈집 발생을 유발한 경우도 확인되었다. 30년 이상 경과된 주택의 노후화, 목조, 라멘조 구조 주택의 안정성 무제도 주거 포기를 통한 빈집 발생의 원인으로 확인되었다. 소유자의 특성은 빈집 발생 특성에 가장 큰 원인으로 확인되며, 노모 장기 거주 후 사망 이후 빈집 상태 장기 방치, 경사 급한 지역에서 건강 악화로 인한 인근 지역으로 이사하여 빈집 발생 등의 원인들이 확인되었다.

네 개의 사례지역 관련 재생사업 모두 환경 저해요소로 인식되는 공폐가를 철거하거나 빈집 철거 후 휴식공간 조성, 텃밭 등으로 활용하는 계획을 포함하여 수립하였다. 영주의 경우 빈집을 철거하여 소방도로 개설, 목공장, 동네 사랑방으로 신축하는 계획을 수립하여 소방도로 및 목공장 건물을 신축 완료한 실행 사례도 포함하고 있다.

천안, 영주, 순천 사례 대상지 주민 인터뷰 결과 세 지역 모두 다수의 설문 응답자

연령이 60대~80대의 고령자로, 지역에 오래 거주한 토박이가 많았다. 세 지역에 대한 주요 빈집 발생 원인으로 노부모들이 돌아가신 후에 집이 빈집으로 남겨져 공폐가가 된 경우가 다수인 것을 파악할 수 있었다. 그러나 각 지역 특성에 따라서 빈집 발생과 관련된 사항들 및 이에 대한 주민의 인식에 일부 차별성이 있다는 점을 파악할 수 있었다. 천안과 순천 사례 지역은 언덕 지형에 좁은 골목길로 인해 이동이 불편하고 화재 등의 위험에 있어서도 취약한 점이 지적되었다. 영주 도시재생 선도지역은 상대적으로 평지에 위치하며 빈집 철거 후 소방도로 개설로 인해 주민들의 만족도가 높아진 부분이 확인되었다.

인터뷰에 응한 세 사례 지역 주민 대다수가 장기 방치 빈집으로 인해 주거환경이 악화되고 있음을 지적하였다. 공폐가 처리 방안으로는 철거 의견이 가장 많았으나 사례 지역별로 의견에 차이는 확인되었다. 천안 지역에서는 공폐가 철거를 통한 마을 미관 개선 의견이 가장 많았으며, 사유재산이므로 그냥 놔둬야한다는 의견도 일부 있었다. 주민들은 리모델링을 통한 활용 및 마을용도로 활용하는 안에는 다소 부정적인 시각을 보였다. 순천지역에서도 공폐가 철거 의견이 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 공폐가 리모델링을 통해 양호한 주택 제공을 통한 거주민 확보를 원하는 것으로 확인되었다. 영주 사례 지역 주민들은 공폐가를 철거하여 마을 용도로 활용하는 의견을 다수 개진하였다. 또한 공폐가 발생 및 방치 방지를 위한 방안의 필요성에 대해서도 공감하고 있음이 확인되었다.

심층 사례 지역 코디네이터 인터뷰 결과 빈집을 활용한 사업들을 추진함에 있어 다수의 애로사항들과 다양한 정책 지원 필요 사항에 대한 시사점이 도출되었다.

애로사항	정책 지원 필요사항 시사점
<ul style="list-style-type: none"> • 소유자 확인 및 연락 어려움 • 빈집 조사 및 의사 결정을 위한 데이터 베이스 구축 어려움 • 소유 구조 복잡, 불법 건축물, 지적 불부합 건축물, 맹지상 빈집 다수로 사업 추진 어려움 • 구조적 문제가 심각한 건축물 다수임 • 매입시 보상비 협상, 리모델링 지원 시 자부담 요건 등으로 인해 협의 어려움 • 재생 및 활용 계획, 사업 추진시 공가 활용 대상자 매칭 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린재생 및 새뜰마을 사업 추진시 가이드라인상의 빈집 정비 규정 완화 고려 필요 • 공가 재생을 위한 다차원적 데이터 베이스 구축 및 활용 • 협상 이외의 사업 추진 협의 체계 모색 • 지역의 빈집을 지역 사회 문제 → 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

제5장 공폐가 재생 정책 방향 및 제도개선 방안

향후 장기 방치 빈집 정책의 중요성이 더욱 증대될 것으로 판단된다. 본 연구에서는 단기, 중장기 빈집 재생 정책 방향을 다음과 같이 제시하였다.

□ 단기, 중장기 빈집 재생 정책 방향 설정

- 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

또한 본 연구에서는 중앙-광역-지방 정부의 역할과 중간지원조직인 ‘소규모 주택정비 지원기구’의 역할에 대하여 개념적 연계 사항을 다음과 같이 제시하였다.

□ 중앙-광역-지방 정부, 지원기구의 정책적 역할 구분

- 중앙: 정책 발전, 특례법 등 제도의 구축, 재정 지원 근거 마련
- 광역: 지자체 상호간의 연락 조정, 지자체 간 빈집 대책의 정보 공유 지원, 지자체 상호간의 의견 교환의 장을 마련하기 위한 협의회 지원, 지자체가 관리하고 있는 빈집 관련 정보 취합 및 중앙과의 연계
- 지방: 빈집 실태조사, 빈집 정비계획의 수립, 철거 타입과 활용 타입으로 구분하여 지역 맞춤형 빈집 재생 사업 추진, 빈집정보시스템의 운영, 상담 체제 정비
- ‘소규모 주택정비 지원기구’ (중간 지원조직): 빈집 정비 활성화 시책의 발굴, 관련 지침 및 가이드라인 발전 지원, 시범사업 추진 지원, 사업 모니터링, 빈집 정보시스템 데이터의 분석, 지자체 및 사업주체 역량강화 지원 등

지역 맞춤형 공폐가 재생 추진을 위해 본 연구에서는 쇠퇴지역 특성, 지역사회 특성, 빈집 상태를 종합적으로 반영할 필요성을 강조하면서 다음의 지역맞춤형 빈집 정비 전략 개념을 설정하였다. 또한 빈집 재생 사업 추진에 있어서는 현장 중심의 추진 전략이 핵심이다. 본 연구에서는 지역사회의 수요 파악 및 의견 수렴 과정, 재원의 배분과 협력 체계 구축 과정, 사업 추진 협력 체계 구축 등을 강조한 현장 중심의 빈집 재생 개념을 설정하였다.

본 연구에서는 단기적으로 정책 발전에 반영하기 위한 네 가지 시범사업을 제안하였다. 제안하는 시범사업은 빈집 대책 선도 시범사업, 빈집 정비 지원 시범사업(철거형), 빈집 정비 지원 시범사업(리노베이션 활용형), 빈집 매입 임대주택 집주인 리모델링 지원 시범사업(저렴 임대주택 지원형)을 포함한다.

본 연구에서는 단기적으로 빈집 정비 관련 가이드라인 및 기준의 필요성을 강조하면서, 빈집 정비계획의 역할 및 내용에 대하여 제안한다. 또한 본 연구에서는 빈집 재생 정

책의 확산을 도모하기 위한 관련 법령과 지침 등에 대한 제도개선(안)을 다음과 같이 제시한다.

관련 법령	제도개선(안) 제안
건축법	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체장이 빈집 소유자에게 관리 강화 조치를 명할 수 있도록 제안 • 지방건축위원회에서 빈집 관리 및 철거 명령에 대한 사항을 심의하도록 제안
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 정비기반시설, 공동이용시설 확충, 임대주택 공급을 위한 장기 방치 빈집 대상 정비사업의 경우 수용, 사용할 수 있도록 제안
근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집, 빈점포 활용 사업의 협력 주체를 확대하여 별도의 신탁회사, 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회적기업 또는 기존 민간단체로 확대 운영 • 도시재생 사업지 내 주거환경을 저해하는 공폐가 철거사업을 확산하기 위해 자부담 비율을 삭제 • 도시재생 사업지 내 빈집, 빈점포 소유자가 공공이용 목적으로 장기 무상 임대를 협의하는 경우에는 철거 및 리모델링 비용의 지원이 가능하도록 제안
취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 가이드라인	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 철거 보조비와 슬레이트 주택 철거비를 현실에 맞게 8,000천원/호 이내 실비 지원으로 변경 제안 • 1년 이상 장기 방치 빈집 리모델링시 계층 조건 없이 자부담 10%와 7,000천원 이내/호 지원하도록 제안 • 청장년층의 유입 유도를 위해 45세 미만의 매입 입주자가 빈집을 정비하여 입주하고자 할 경우 호당 10,000천원 이내 지원, 자부담 10% 조건을 제안 • 위험 빈집에 대하여 호당 1,000천원 이내에서 출입금지 조치를 지원할 수 있도록 제안

주제어 : 빈집, 쇠퇴지역, 도시재생, 새뜰마을

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 선행연구 현황 및 차별성	6
3. 연구의 범위 및 방법	11
제2장 국내 공폐가 개념, 실태, 관련 정책 및 사업 현황	15
1. 공·폐가 개념, 실태, 지역 위해 요인 빈집	15
2. 국내 공·폐가 재생 관련 법제 및 정책 현황	22
3. 국내 공·폐가 재생 관련 사업 현황	31
4. 토의	38
제3장 국외 공폐가 재생 지원 제도 및 정책 추진 사례	41
1. 영미권의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램	41
2. 일본의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램	53
3. 종합 및 시사점	74
제4장 실증 사례 연구 분석 결과	81
1. 사례 조사 및 분석 개요	81
2. 공·폐가 다수 분포 지역 특성 및 공폐가 활용 계획 내용 분석	86
3. 심층 사례 분석	94

4. 심층 사례 지역 주민 설문 및 인터뷰 결과	108
5. 전문가 의견 수렴 결과	121
6. 심층 사례 연구 결과 종합 및 시사점	126
제5장 공폐가 재생 정책 방향 및 제도개선 방안	133
1. 공폐가 재생 정책 방향 도출	133
2. 지역 맞춤형 공폐가 재생 추진 전략	135
3. 현장 중심의 빈집 재생 추진 방안	137
4. 단기 정책 추진방안 및 제도개선 방안 제안	141
제6장 결론	149
참고문헌	153
영문요약	157
부록1. 주민 대상 설문지	165
부록2. 전문가 대상 설문지	167

표차례

[표 1-1] 국내 지자체 주도의 빈집 정비 사업 현황	4
[표 1-2] 공폐가 활용 유형	7
[표 1-3] 공폐가 재생 관련 주요 선행 연구	9
[표 2-1] 주택 유형별 빈집(2010, 2015년), 단위: 천호, %	17
[표 2-2] 빈집 발생 현황 추이	17
[표 2-3] 시도별 빈집 및 비율(2015, 단위: 천 호,%)	18
[표 2-4] 시도별 빈집 및 30년 이상된 빈집(2015년, 단위 : 천호, %)	18
[표 2-5] 지자체 빈집 정비 및 관리 관련 조례 운영 현황(2016.6)	30
[표 2-6] 2015년 선정 새뜰마을 사업 대상 지역	35
[표 2-7] 2016년 선정 새뜰마을 사업 대상 지역	35
[표 2-8] 지자체 추진 빈집 정비 관련 사업	36
[표 3-1] HCA 주관 공가재생 프로그램(Empty Homes) 지원 계획(2014)	45
[표 3-2] 일본의 빈집발생 추정 원인	54
[표 3-3] 일본의 중앙정부 지원 빈집 정비 관련 사업 종합	61
[표 3-4] 일본 지자체의 빈집 정비 촉진을 위한 조례 제정 사례	63
[표 3-5] 일본 지자체의 협의회 구축 사례	64
[표 3-6] 일본 지자체의 빈집 실태 파악을 위한 대응 사례	65
[표 3-7] 일본 지자체의 공가은행 운용 사례	66
[표 3-8] 일본 지방정부의 빈집 정비 지원 사업 사례	69
[표 3-9] 포켓파크 직접 정비 사례(후쿠이현 코시마에쵸)	69
[표 3-10] 일본 지방 정부의 노후위험 공가 등 철거비 보조사업 사례	70
[표 3-11] 가나자와 빈집 활용 은행의 대상	72

[표 3-12] 가나자와 빈집 뱅크 입력 정보 및 인센티브	73
[표 4-1] 심층 실증 사례 연구 대상 선정	84
[표 4-2] 주민 대상 설문조사 및 인터뷰 개요	85
[표 4-3] 전문가 설문조사 항목	85
[표 4-4] 근린재생형 도시재생 선도사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역	86
[표 4-5] 근린재생형 도시재생 일반사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역	87
[표 4-6] 2015년 선정 도시형 새뜰마을사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역	87
[표 4-7] 근린재생형 도시재생 선도지역 공가 활용 계획	89
[표 4-8] 근린재생형 도시재생 일반지역 공·폐가 및 빈점포 재생·활용 사업계획	92
[표 4-9] 2015년 선정 도시형 새뜰마을 사업 공·폐가 재생·활용 사업계획	93
[표 4-10] 순천시 청수골 새뜰마을 사업 대상지 공·폐가 현황	104
[표 4-11] 순천시 청수골 새뜰마을 공·폐가 실태조사 결과	105
[표 4-12] 순천시 청수골 새뜰마을 빈집 활용 계획 내용	108
[표 4-13] 천안시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간	109
[표 4-14] 순천시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간	113
[표 4-15] 영주시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간	117
[표 5-1] 건축법 관련 제도개선(안)	143
[표 5-2] 토지보상법 관련 제도개선(안)	145
[표 5-3] 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인 관련 제도개선(안)	146
[표 5-4] 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 가이드라인관련 제도개선(안)	147

그림차례

[그림 1-1] 연구의 흐름	13
[그림 2-1] 방치된 빈집으로 인한 지역주민 불안감 증대(아시아뉴스통신 16.6.28)	20
[그림 2-2] 화재발생 위험성이 높은 폐가 및 공터	20
[그림 2-3] 청소년의 우범지대로 전락하는 빈집(강원도민일보 2010.7.22)	21
[그림 2-4] 빈집 장기적 방치로 인한 위생 문제 발생	21
[그림 2-5] 2014년 선정 도시재생 선도지역 13개 지역	32
[그림 2-6] 2016년 신규 선정 도시재생 일반지역 33개 지역	33
[그림 3-1] 잉글랜드 지역별 빈집 비율 및 각 권역별 빈집 수(2014)	42
[그림 3-2] 장기 빈집포 상태의 상업시설을 주택으로 재생한 사례들	48
[그림 3-3] 캐노피 하우스의 공가 전환 사업의 진행 관련 사진	53
[그림 3-4] 일본의 「빈집 등 대책 추진 관한 특별 조치법」 개요 및 특정 빈집에 관한 사항	56
[그림 3-5] 일본의 빈집 실태 조사 표준적 실시 절차	60
[그림 3-6] 히로시마현 오노미치시 공가 재생 사업 사례 개조전과 개조후 비교	68
[그림 4-7] 가나자와 빈집 활용 बैं크 연계 컨셉	72
[그림 3-8] 일본의 빈집 정비 정책 및 제도상의 전달 체계	78
[그림 4-1] 목포 도시재생 선도지역 소재 빈집 사진	98
[그림 4-2] 천안 도시재생 선도지역 내 빈주택 분포(총 90개 건물 137개 주거용 유닛)	100
[그림 4-3] 천안 도시재생 선도지역 내 빈집 사진	101
[그림 4-4] 영주 도시재생 선도지역 소재 빈집 사진(사업 전)	103
[그림 4-5] 순천시 새뜰마을 사업 대상지 공폐가 현황	105
[그림 4-6] 순천 새뜰마을 사업 대상지 소재 빈집 사진(사업 전)	107
[그림 4-7] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)	110

[그림 4-8] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견)	111
[그림 3-9] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)	112
[그림 3-10] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)	113
[그림 3-11] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견) ...	115
[그림 3-12] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)	116
[그림 4-13] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)	118
[그림 4-14] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견) ...	119
[그림 4-15] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)	120
[그림 5-1] 국내 빈집 발생 전망	134
[그림 5-2] 지역맞춤형 빈집 정비 전략 개념	137
[그림 5-3] 현장 중심의 빈집 재생 개념	139

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 선행연구 검토 및 기존연구와의 차별성
4. 연구의 흐름

1. 연구의 배경 및 목적

1) 노후 주거지내 장기 방치된 공·폐가 정비 및 관리 정책 요구 증대

□ 노후 주거지내 장기 방치된 공·폐가 정비와 관리를 위한 공간 정책 요구 증대

2015년 인구주택총조사 결과 전국의 빈집은 약 107만호로 전체 주택 중 약 6.5%를 차지하고 있다. 특히 쇠퇴지역의 주거지의 경우 인구감소, 인구유출, 정비사업 지연 등에 기인하여 공폐가 발생이 가속화, 장기 방치화되고 있는 실정이다. 장기 방치된 공폐가는 지역의 쇠퇴를 가속화하고 토지 및 부동산 가격의 하락과 관리 소홀에 따른 안전 문제나 방법 위생문제 등 지역문제를 발생시키는 원인으로 지적되고 있다(남지현, 2015).

□ 노후 주거지내 장기 방치된 공·폐가 정비와 관리를 위한 제도 기반 구축 추진

다수의 지자체에서는 2013년부터 빈집 정비에 대한 필요성을 인식하고 빈집 정비 지원 조례 제정 등 지자체 주도의 빈집 관리 지원을 위한 제도적 근거를 마련하여 운영하고 있다. 2016년 5월 현재 30개 지자체에서 빈집 정비 지원 조례를 제정하여 운영하고 있다. 이를 통해 다수의 지자체에서 장기 방치 빈집 정비에 대한 필요성을 인식하고 있음을 알 수 있다. 특히 정비사업구역에 편입되어 장기 방치되고 있는 빈집에 대한 지자체

차원에서 정비 및 관리하는 데 필요한 지원사항들을 조례로 규정하는 경우가 다수이다.

도시지역의 노후 주거지내 장기 방치된 공·폐가 정비를 위한 법적 제도 근거 마련은 2016년 1월 건축법 개정(법률 제13785호, 2016.1.19. 일부개정된 것, 2016. 7.20 시행)을 통해 건축법에서 1년 이상 방치된 빈집에 대한 철거 조항을 신설하여 7월 20일 시행된 것을 들 수 있다. 그러나 지자체에서는 건축위원회 심의를 거쳐 철거를 결정하게 되어 있으나 민원 발생 우려, 절차 및 보상에 대한 근거 미비 등으로 아직 시행하고 있지는 못하고 있는 실정이다.

다른 한편으로 빈집 정비를 위한 근거법 마련을 위한 정책적 흐름을 들 수 있다. 국토교통부에서는 2016년에 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」을 마련하여 9월 공청회를 거쳤으며, 연내 입법을 마칠 계획이다(공청회 자료, 2016). 이 법안에서는 소규모 주택 정비 관련 내용 또한 포함하고 있으며, 빈집과 관련된 주요 내용은 다음과 같다.

- 시장·군수등은 빈집 또는 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사 가능, 빈집 출입 등으로 인해 손실을 입은 자가 있는 경우 협의를 통해 손실보상하도록 함
- 지역 내 빈집 현황과 개별 빈집의 상태를 조사할 수 있도록 지자체에 빈집 출입권한 부여, 수도·전기·가스사용량과 기타 개인정보도 제공할 근거 마련
- 빈집 정비 특별법에는 지자체가 ‘빈집정비계획’을 수립하고 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 하고 지자체 공보에 고시 및 사도지사에게 보고
- 빈집정비사업을 경수선, 개축증축 등, 철거, 철거후 주택 건설 또는 기반시설 설치하는 방법으로 함
- 사업시행자는 사업시행계획서 작성하여 시장·군수 등에게 제출하여 사업시행계획 인가를 득하도록 함
- 시장·군수 등은 1년 이상 방치되고 안전사고 우려 높은 빈집에 대해 철거 등 조치 허용, 소유자의 철거 명령 불이행 또는 소재 불명인 경우 직권 철거 가능
- 사업시행자는 빈집정비계획에 따라 빈집을 협의 또는 수용을 통해 취득 가능, 정비기반 시설 및 공동이용시설 확충, 임대주택 공급에 필요한 경우에 한함
- 시장·군수 등은 실태조사 결과를 토대로 빈집정보시스템 구축 가능, 전문기관에 지정·대행 가능, 빈집의 소유자가 동의하는 경우 빈집정보 공개

2) 중앙정부 및 지자체 지원 사업 추진

□ 쇠퇴지역의 노후 주거지 재생을 위한 중앙정부의 정책 지원 및 사업 강화

빈집 다발생 지역은 쇠퇴지역 노후 주거지역과 매우 밀접하게 관련되어 있다. 중앙 정부는 특히 2014년부터 쇠퇴지역 노후 주거지에 대한 지역 재생 관련 사업들에 대한 지원을 강화하였다. 그 대표적인 사업으로 도시재생 사업(국토부), 주거 취약지역 새뜰마을 사업(지역발전위원회)를 들 수 있다.

① 도시재생 사업(국토부): 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 기반으로 2014년부터 13개 도시재생 선도지역 및 2016년 신규 선정 예정인 33개 도시재생 사업 지역에 대한 도시재생 사업을 시행 중이다. 특히 근린재생형 도시재생사업은 쇠퇴지역의 지역특수성과 쇠퇴문제에 초점을 맞추고 주민들의 삶의 질 향상을 도모하며, 주거지역의 재생을 위한 사업을 지원하고 있다.

② 주거취약지역 새뜰마을 사업(지역발전위원회): 지역행복생활권 정책의 일환으로 주거취약지역 주민들의 삶의 질 개선을 목적으로 하는 사업으로 2015년 85개 마을(도시형 30개, 농어촌형 55개), 2016년에 66개 마을(도시형 22개, 농어촌형 44개)을 선정하여 사업 시행 중이다. 특히 새뜰마을 사업 대상지는 주거 환경이 매우 취약하여, 빈집이 다수 산재되어 있는 지역으로 빈집 정비 및 관리에 대한 요구가 매우 높다.

□ 쇠퇴지역의 빈집 정비 및 관리를 위한 지자체의 지원 사업

쇠퇴지역 빈집 정비 및 관리를 위해 일부 지자체에서는 자체 지원 사업을 추진한 사례도 있다. 서울시의 경우에는 ‘빈집살리기 프로젝트’라는 이름으로 빈집을 리모델링하여 민간임대주택으로 전환하는 사업을 추진하고 있다. 부산시의 경우에는 ‘햇살동지사업’이라는 이름으로 빈집을 리모델링 후 반값 시세의 임대 주택으로 전환하고자 하는 사업을 추진하고 있다. 김제시도 농촌형으로 ‘반값임대주택사업’이라는 이름으로 빈집을 반값 임대 주택으로 전환하고자 하는 사업을 추진중에 있다.

[표 1-1] 국내 지자체 주도의 빈집 정비 사업 현황

서울시 빈집살리기 프로젝트	부산시 햇살둥지사업	김제시 반값임대주택사업
<ul style="list-style-type: none"> · 사업 개요: 6개월 이상 방치된 빈집을 노인, 대학생, 여성 등을 위한 맞춤형 민간임대주택으로 전환하여 저소득가구에 저렴하게 제공 · 지원내용: 리모델링 비용의 50% 이내 최대 2,000만까지 지원 · 수행기관: 사회적기업, 주택협동조합, 비영리단체 등에 위탁 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 개요: 30년 이상 노후 공가를 리모델링 후 주변시세의 반값 임대 · 지원내용: 1,800만원 한도 내 리모델링 비용 지원 · 수행기관: 맞춤형 복합 정비사업으로 기초 지자체가 수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업개요 : 방치된 빈집을 고쳐 신혼부부, 귀농·귀촌자, 저소득 계층 등에 주변시세 반값에 임대. 쓰레기무단투기, 청소년 탈선 예방 · 지원내용 : 주택수리 비용 700만원 (최소 5년 이상 시세반값 임대) · 수행기관 : 지자체 (김제시 관할 읍면동 사무소)

3) 공폐가 재생 정책 추진방안 및 실행 전략 모색 필요

□ 공폐가 재생 정책 기반 구축 발전을 위한 시책의 발굴 및 정책 추진 방안 모색 필요

공폐가 재생 정책은 아직 제도화가 구축되지 않은 현재 초기 단계이다. 현재 입법 추진 중인 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」이 제정될 경우 본격적으로 공폐가 정비 및 관리를 위한 계획 및 사업들이 촉발될 것으로 파악된다. 그러나 공폐가 재생 정책 기반 구축을 위한 시책 및 정책 추진 방안에 대해서는 관련 연구가 미진한 상황이므로, 이에 대한 연구가 필요한 실정이다. 아울러 공폐가 재생 지원 제도 기반 구축과 연계하여 중앙 및 지자체의 정책 실행 방향 설정 및 연계 방안 모색이 필요하다. 효과적인 공폐가 재생 정책 추진을 위해서는 중앙-광역 지자체-지방 기초 지자체-지역 사업 단위까지 어떻게 정책을 전달할 것인지에 대한 체계 구축 방안 모색도 요구된다.

□ 지역맞춤형 공폐가 재생의 구체적인 실행전략 및 수단 제시 필요

지역의 공폐가를 어떻게 정비하고 관리할 것인가는 여건에 따라 다양하게 접근 가능할 것이다. 현재까지는 제도상의 뒷받침이 미미하여 아직 공폐가 재생 사례가 많이 축적되어 있는 않은 실정이므로, 향후 공폐가 밀집 지역 특성 및 지역사회 특성을 반영한 지역 맞춤형 재생 정책 추진을 위한 구체적 공폐가 재생 및 활용 실행전략, 수단을 선행적으로 제시할 필요가 있다.

또한 도시재생 사업 및 취약지역 생활여건 개조 사업 등 중앙정부 주도의 연계 사업

이 진행되고 있으나, 공폐가 재생과 연계하여 전체적으로 주거지역 재생의 파급효과를 증진하기 위한 공폐가 재생 전략 및 수단 제시가 필요하다. 쇠퇴 도시 또는 농어촌 지역 특성, 주택 시장 특성, 지역사회 인구 구성 및 토지이용 등에 따라 지역 특성을 반영한 맞춤형 공폐가 재생 방안이 차별화 될 것으로 예상된다. 따라서 지역 여건, 잠재력과 제약 요소 등 지역의 고유한 특수성을 강조하면서 주거지역 재생에 기여할 수 있는 공폐가 재생의 구체적 실행전략 및 수단을 제안할 필요가 있다.

4) 연구의 목적

□ 지역맞춤형 공폐가 재생 및 활용을 위한 실행전략 및 수단 제시

- 지역 특성, 공폐가 실태 및 발생 원인, 공폐가 활용 수요 등을 고려한 지역맞춤형 실행 전략 및 주요 고려사항 제시
- 도시재생 사업, 취약지역 새마을 사업 등 관련 재생 사업의 효과성 증진을 위한 공폐가 재생 방안 및 시사점 제시
- 쇠퇴지역 내 공간 복지 향상을 위한 공폐가 활용 방안 및 지속적 관리를 위한 방안 및 시사점 제시

□ 지역 재생과 연계한 지역 맞춤형 공폐가 재생 정책 시책 및 제도 발전 방안 제시

- 국가 차원의 공폐가 재생을 위한 세부 정책 실행 전략 및 추진방안 제시
- 공폐가 재생 촉진을 위한 관련 제도개선 방안 제안
- 쇠퇴지역내 공폐가 재생을 위한 중앙 및 지방 정부간 역할, 정책 추진 시사점 제시

5) 주요 연구 질문

- ① 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따른 공폐가 발생 실태는 어떠한가?
- ② 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따라 적용가능한 공폐가 재생 및 활용 방안은 무엇인가?
- ③ 지역 맞춤형 공폐가 재생의 효율적, 효과적 추진을 위한 국가 및 지자체 차원의 지원 정책, 제도의 발전·개선 필요 사항과 개선방안은 무엇인가?

2. 선행연구 현황 및 차별성

1) 빈집 재생 관련 기존 연구 성과

□ 공폐가 정비 및 재생 관련 연구 방향

국내에서 공폐가 정비 및 재생 관련 연구는 농어촌 지역의 빈집 관련 주제로 2000년대 후반에 시작되어, 2012년 이후에는 도시재생과 연계한 도시 지역 빈집 정비에 대한 연구 성과가 증가하고 있다. 빈집 정비 관련 선행 연구는 크게 세 가지로 나눌 수 있으며, 첫째, 공폐가 생성 원인 및 유형 관련 연구, 둘째, 공폐가 활용 전략 관련 연구, 셋째, 공폐가 활용 정책 방안에 관한 연구로 구분할 수 있다. 관련 연구의 방법으로는 국내외 단위 빈집 정비 사례 분석이 주를 이루며, 일부 연구에서는 AHP를 활용한 공무원 대상 설문조사, 해외 정책 문헌 조사 등을 활용한 것으로 파악된다.

□ 공폐가 생성 원인 유형 관련 연구

지역과 소유자에 대한 특성에 따른 공폐가 발생 원인에 대한 연구가 이루어지고 있다. 하창호, 광희중, 김현숙 (2013)은 전주 노송동 일대의 공가를 대상으로 한 사례 연구를 통해 공폐가의 생성요인을 이주 및 소유주의 사망과 건축물의 노후·파손으로 구분하였다. 또한 공폐가의 유형을 가로변형과 택지형으로 나누면서 발생원인으로 국공유지 도로개설, 사유지 공공의 미매수, 빈택지형 건물의 철거, 폐가형 화재 노후화 및 파손, 미입대로 인한 장기 방치로 분석하였다.

전영미, 김세훈 (2016)은 인천 남구 송의동 사례 연구를 통해 각 블록에 따른 클러스터별로 서로 다른 특성이 빈집 발생 양상에 차이를 가져옴을 설명하였다. 빈집 발생 원인으로 폐쇄적 블록, 협소한 가로, 소규모 필지 등의 물리적 환경 특성과 재정비촉진지구의 해제, 사회취약계층의 공간적 집중 등의 경제 사회적 원인을 구분하여 제시하였다. 남지현(2015)은 도심형 빈집 형성 원인으로 뉴타운의 미분양, 미임대 매물이 많아지거나 대규모 이전적지 발생으로 인한 도심공동화를 지적하였으며, 쇠퇴지역의 경우 건물의 노후화 및 빈집의 파손 정도를 빈집 형성 원인으로 지적하였다. 김우겸, 최희량, 이상홍 (2015)은 공폐가 발생 유형을 사망과 이사로 구분하여 고령자 사망 및 상속으로 인한 소유권 문제, 정비사업 추진 지연으로 인한 공가 및 폐가 발생, 이주로 인한 방치로 구분하였다.

□ 공폐가 활용 전략 관련 연구

공폐가 활용에 관한 연구에서는 활용 유형을 구분하거나 국외 빈집 정비 사례 연구를 통해 활용 전략에 대한 시사점을 도출하고자 하는 시도가 주를 이루었다. 안현진, 박현영 (2013)와 김우겸, 최희량, 이상홍 (2015)은 공폐가 활용 전략을 활용, 철거로 나누면서 임대주택 활용 등 주거용도 활용과 철거 유형으로는 일시적 활용이나, 주차장, 텃밭, 공원 등의 용도로 공공 활용하는 유형으로 구분하고 있다. 남지현 (2014b)는 일본 국토교통성의 장기우량주택등 유지환경정비사업을 분석하여 네 가지 빈집 정비 유형으로 구분하였다. 네 가지 빈집 정비 유형으로 리모델링을 위한 설계-부동산 연계시스템 구축형, 유통 및 매치를 위한 정보시스템 구축형, 지속적 활용을 위한 지역네트워크 구축형, 주민주체의 마을만들기 연계형을 제시하였다.

남지현 (2014)는 일본의 세타가야구의 지역공생의 집 사례 연구를 통해 빈집 정비를 통한 지역 커뮤니티 거점 활용을 위한 시사점을 제시하였다. 그 시사점으로는 빈집상황에 대한 단계적 조사 및 실시현장조사에 기반한 실제적 수요파악과 빈집의 위치분석을 강조한 점을 들 수 있다. 빈집활용방안은 조례가 있는 경우, 철거, 수리 지원금이 있는 경우, 지자체 마치즈꾸리센터 및 재단에서 지원하는 경우 등 지역특성에 따라 다양하였다. 근린지역의 용도를 고려한 실용적 프로그램을 운용함을 강조하였으며, 건물주와 공간을 활용하는 사람들의 인적 성향에 따라 활용의 특성이 정해졌다. 운영 프로그램에 있어 겹치는 부분이 없도록 중도에서 코디네이팅하는 전문가의 역할과 차별화 된 프로그램 운영을 강조하고 있다.

[표 1-2] 공폐가 활용 유형

구분		내용	사례
활용	주거 용도 활용	소유자 활용	-
		임대주택 활용	반값 임대 주택
철거	일시적 활용	상업적 활용	가게, 음식점 등
		커뮤니티 활용	주민시설 등
		스포츠, 오락 활용	강습장, 코트시설
		문화, 예술 활용	거리 축제, 전시관 등
	공공 활용	주차장	철거비 지원 후 5년간 공공주차장 활용
		텃밭	철거비 지원 후 3년간 마을텃밭 활용
		공원	매입 철거 후 공원화

출처: 안현진, 박현영 (2013). 재생사업지구 내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인 도시재생 방안 연구

□ 공폐가 정비 및 활용 정책 방안 관련 연구

공폐가 정비 및 활용 정책 방안 관련 일부 연구는 도시 유희 공간 연계 활용 및 우선순위 결정 요인, 해외 정책 사례 조사 등을 통한 시사점을 제시하고자 하였다. 임유경과 임현성(2012)의 연구에서는 부산, 충주, 나주시 유희공간 통계 분석 등을 통해 근린재생을 위한 도시 유희공간 활용 정책방안 및 시사점을 제시하였다. 특히 현황관리체계(DB) 구축, 현황 관리 및 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성을 강조하면서, 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련, 재정지원 및 조세혜택 방안 마련이 필요함을 강조하였다. 또한 유희공간 관리 및 활용계획 수립, 시범사업 도입을 제안하였다.

이창우, 이재우(2015)의 연구에서는 공폐가 정비 우선순위를 결정하는 데 있어 시지역은 피해정도, 활용성, 정비용이성 순으로 우선순위가 조사되었으나, 군 지역은 정비용이성, 활용성, 피해정도 순으로 조사되었다. 이 연구 결과를 통해 도시와 농어촌 지역 특성에 따라 공폐가 정비 우선순위 결정에 차이를 고려해야 함을 시사하였다.

이재우(2013)의 연구에서는 영국의 빈집 정비·활용 체계 고찰을 통해 중앙정부의 빈집 활용 보조금 프로그램들의 도입, 지방정부의 지역주택 빈집 전략과 정비활용 실행수단 도입, 지역 수요에 적합한 활용 유도를 강조하였다. 이창우, 지남석(2013)은 귀농·귀촌인을 위한 빈집 활용 정책에 대한 시사점으로 통합적 관리 및 지원체계 구축, 선택-집중 전략과 타겟 설정, 공공차원의 임대·관리·지원 강화, 지원시스템 확립 및 정책 강화, 준비단계 지원 강화, 빈집 활용 다양화를 제시하였다.

[표 1-3] 공폐가 재생 관련 주요 선행 연구

연구 제목, 저자, 목적	연구방법	주요 연구내용
<ul style="list-style-type: none"> • 근린재생을 위한 도시내 유휴공간 활용 정책방안 연구 -연구자(년도): 임유경 · 임현성(2012, 건축도시공간연구소) -연구목적: 국내 도시 유휴공간 실태 및 특성 파악, 근린재생을 위한 도시 유휴공간 관리와 활용 필요성 제시, 도시 유휴공간 관리와 활용을 위한 정책 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사: 도시 유휴공간 관련 국내외 선행연구 검토 -3개 지자체에 대한 빈집과 빈점포 통계 분석 -유휴공간 실태 조사, 현장관찰 조사와 세대주·인근주민 면담 조사 -유휴공간 관리·활용 관련 국내외 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> -부산, 충주, 나주시 유휴공간 현황 분석, 발생경향과 특성 분석 -근린재생을 위한 도시 유휴공간 활용 정책방안 및 시사점 제시: 현황관리체계(DB) 구축, 현황 관리 및 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성, 공공 개입 제도적 근거 마련, 재정지원 및 조세혜택 방안 마련, 유휴공간 관리 및 활용계획 수립, 시범사업 도입
<ul style="list-style-type: none"> • 주거지 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 평가기준 연구 -연구자(년도): 이창우 · 이재우(2015, 한국주거환경학회) -연구목적: 공·폐가 정비 과정의 검토요소와 정비 우선순위 기준 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -법제도 분석 -공폐가 정비활용 사례 분석 -공폐가 정비 고려요소 중요도에 대한 지자체 공무원 대상 설문조사 및 AHP 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -국내 공폐가 정비 및 활용 법제와 사례 분석 -정비 우선순위 기준정립을 위한 조사 분석:피해정도, 활용성, 정비용이성으로 구분하여 요인별 중요도 분석 -정책적 시사점 제시: 시와 군, 도시와 농촌의 공폐가 정비 우선순위 차이 고려할 필요성 시사
<ul style="list-style-type: none"> • 재생사업지구내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인 도시재생 방안 연구 -연구자(년도): 안현진 · 박현영(2013, 국토계획) -연구목적: 일시적 활용과 전술적 도시론 관점에서 국내 도시재생 정책에 대한 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -이론 고찰: 일시적 활용과 전술적 도시론 이론 고찰 -해외 사례 검토: 커뮤니티 가든, 부지 선활용, 팝업 타운홀, 워싱턴시 'Temporary Urbanism Initiatives' 	<ul style="list-style-type: none"> -유연적 도시재생 전략 이론 고찰: 일시적 활용, 전술적 도시론 -국내 도시재생 시사점 제시: 유연적 토지이용 적응가능성 강조, 공가 및 공터에 대한 임시 활용 제안
<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구-귀농·귀촌자의 주거안정 관점에서 -연구자(년도): 이창우 · 지남석(2013, 농촌계획) -연구목적: 농촌 빈집 실태 파악, 귀농·귀촌자의 주거안정과 농촌지역 활성화를 도모하는 관점에서 농촌 빈집의 활용방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사: 귀농·귀촌 및 빈집에 대한 개념 정의, 관련연구 및 관련 정책 고찰 -통계 및 실태조사: 농촌인구 및 빈집 변화패턴 파악, 지자체 농촌주택 활용정책 실태 파악 -정책 현황 분석: 중앙 및 지방 정부 추진 귀농·귀촌 중심의 주거지원 정책추진 현황 조사 	<ul style="list-style-type: none"> -귀농·귀촌 및 빈집의 정의 고찰 및 기존 관련 연구 동향 분석 -농촌 인구, 귀농인구, 농촌 빈집 실태 변화에 대한 통계 자료 분석 -농촌주택 활용정책 추진 현황 고찰 -귀농·귀촌인을 위한 빈집 활용 정책 시사점 제시: 통합적 관리 및 지원체계 구축, 선택-집중 전략과 타겟 설정, 공공차원의 임대·관리·지원 강화, 지원시스템 확립 및 정책 강화, 준비 단계 지원 강화, 빈집 활용 다양화

<ul style="list-style-type: none"> • 영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰 -연구자(년도): 이재우(2013, 국토계획) -연구목적: 영국의 빈집 정비 체계와 정비활용을 위한 정책수단 특성 파악, 국내 빈집 정비와 활용을 위한 정책적 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -정책 문헌 조사: 중앙정부와 지방정부로 구분 분석 -중앙정부 빈집 정비 정책 및 보조금 프로그램 분석 -지방정부 빈집 정비수법과 정비 수단, 법제 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -영국의 빈집 현황과 빈집 정비 정책 배경 -빈집 정비·활용을 위한 중앙정부 정책 비교 -지방정부 빈집 정비활용 조치와 수단 고찰 -국내 정책적 시사점 제시: 다양한 대응 수단 마련, 중장기적 정비 실행체계 마련, 중앙정부 지역 정비 실효성 제고 지원 강화, 지역 수요에 적합한 활용 유도, 중장기적 주택정책 기조 연계 전략적 접근
<ul style="list-style-type: none"> • 구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구 -연구자(년도): 전영미 · 김세훈(2016, 한국도시설계학회지) -연구목적: 쇠퇴 구시가지 대상 빈집 발생의 원인 및 특성 미시적 측면 파악, 도시설계적 함의 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -사례 조사: 인천 남구 송의동 -도시쇠퇴와 빈집 발생 매커니즘 정리 -빈집 분포현황, 특성, 인과관계 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -클러스터별 물리적 특성의 차이에 따른 빈집 발생 양상의 차이 분석 -빈집 발생의 원인 및 특성을 토대로 클러스터별 빈집발생 매커니즘 도식화: 도시쇠퇴, 의사결정, 빈집발생, 유지관리 여부, 도시쇠퇴 -정책적 시사점 제시: 주민들의 거주환경적 요소 파악 필요, 물리적 특성 파악 필요, 사적영역 폐쇄조치와 공적영역의 지속적 유지관리 필요, 주민 특성에 따른 빈집 인식과 대응방식 설정 차별화

2) 기존 선행 연구의 한계 및 차별성

□ 선행연구의 한계

일부 선행연구에서는 단위 공가 정비 사업이나 해외 단위 빈집 정비 사례를 통해 공폐가 생성 원인 및 공폐가 재생 전략에 대한 시사점을 제시하여 관련 재생 사업이나 지역에 대한 연계성이 부족하다. 현재 추진중인 도시재생 사업, 주거취약 새뜰마을 사업, 지자체 주도의 빈집정비 사업 등과 연계한 실증 사례 연구는 미미하며, 현재 추진중인 관련 사업과 사업 대상지에 대한 실증적 분석을 통한 지역맞춤형 실행 전략 및 사업 추진상의 주요 고려사항을 제시하는 연구가 필요하다.

또한 일부 선행연구에서는 공폐가 정비 및 활용 유형을 구분하여 제시하고 있으나, 실증 분석을 수행한 연구나 쇠퇴지역 및 지역사회 특성과 연계하여 공폐가 재생 전략을 제시한 연구는 미미하다. 따라서 공폐가 정비 및 활용 전략이 실제 현장에 효과적으로 적용되기 위해서는 지역 및 지역사회 특성과 연계한 지역맞춤형 공폐가 재생 전략을 제시하기 위한 연구가 필요하다. 공폐가 정비 및 활용 정책 방안에 관련 연구에 있어서는 해외 정책 사례 고찰이나 통계, 정책 현황 분석을 중심으로 연구가 이루어지고 있어 정책 효과성 증진을 위한 정책 제안이 미흡하다. 따라서 현재 이루어지고 있는 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」, 「건축법」 개정 등 빈집 정비를 위한 제도적 기반 구축과 관련하여 정책 방안을 제안하는 연구가 필요하다.

□ 선행연구와의 차별성

이 연구는 앞에서 언급한 제도적 기반 구축 흐름과 관련하여 선행연구의 한계를 파악하여 정책적 요구가 증가되는 사항들에 대한 정책 연구를 접근한 차원에서 기획되었다. 따라서 현재 국내 추진 중인 공폐가 재생 관련 법령, 조례, 정책을 조사 및 분석하여 공폐가 재생 및 활용 정책에 대한 종합적인 검토 및 시사점을 제시한다는 점에서 차별성을 갖는다. 특히 공폐가 다발생 지역 관련 재생 사업, 지자체 주도의 빈집 정비 사업 지역을 실증 분석하여 지역 및 지역사회 특성을 반영한 지역맞춤형 공폐가 재생 전략 및 사업 추진상의 주요 고려사항 제시하는 점은 본 연구가 차별적으로 진행되는 과정이다. 아울러 실증 사례 분석 결과와 정책 관련 담당자, 관련 전문가 등의 의견을 종합하여 국가 및 지자체 차원의 공폐가 재생 및 활용 정책의 방향 및 개선방안 제시하는 점은 정책 시사점 제시를 위한 본 연구의 차별성을 갖는다.

3. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 쇠퇴지역 재생 사업의 조사대상 및 범위

현재 추진 중인 공폐가 재생 관련 사업의 경우 국비지원 사업과 지자체 주도의 공폐가 재생 지원 사업으로 구분할 수 있으며, 본 연구에서는 국비지원 사업인 도시재생 사업

과 새뜰마을 사업으로 한정하였다. 사업 관련 문헌 조사의 경우 2016년 4월 이전의 자료에 한정하였으며, 관련 사업 담당자의 경우 사업 추진과 관련된 코디네이터로 한정하였다.

2) 연구의 방법

□ 공폐가 재생 관련 이론 및 정책 문헌조사

- 개념정립, 관련 이론 및 선행연구의 동향 검토
- 공폐가 재생 관련 이론 및 관련 정책 문헌 검토
- 공폐가 특성 및 실태 파악 및 분석의 틀 설계를 위한 선행 연구 및 관련 정책 문헌 고찰

□ 공폐가 재생 정책 및 실행 수단 분석을 위한 국내외 사례조사·분석

- 국내외 공폐가 정책 동향 조사·분석
- 국내외 공폐가 재생 관련 사업 분석을 통한 공폐가 재생 전략 및 프로그램 운영 수단 분석
- 국외 정책 관련 담당자 면담 및 현지 사례 방문을 통한 공폐가 재생 정책 수단 분석

□ 공폐가 재생 정책 발전 방안 의견 수렴을 위한 설문 조사

- 중앙 부처 관계자, 지자체 담당자, 정책 연구소 전문가, 각계 학계 전문가 등을 대상으로 공폐가 관련 정책 의견 설문조사
- 관련 사업 관계자를 대상으로 심층 면접조사

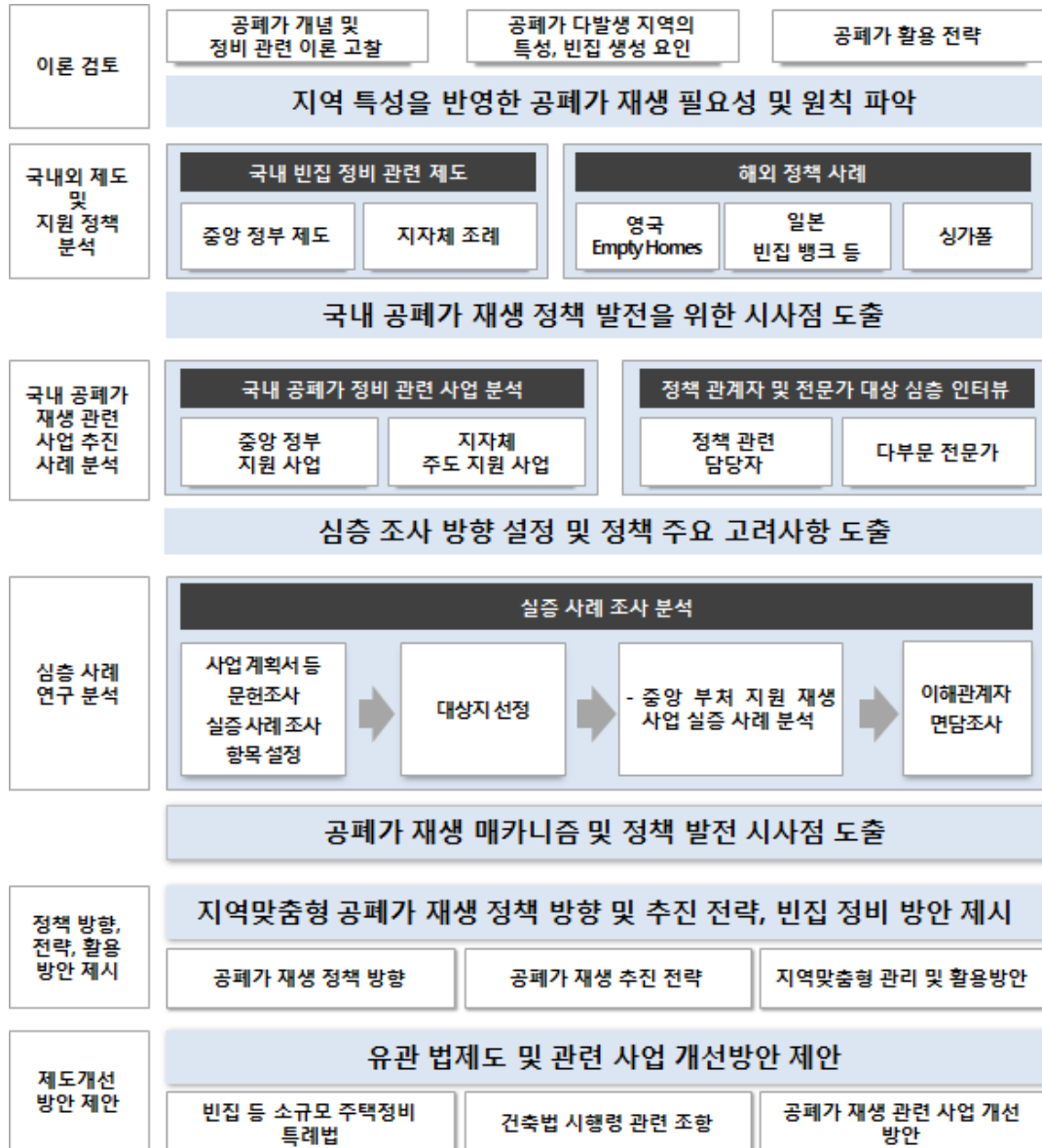
□ 쇠퇴지역 공폐가 재생 실증 사례조사

- 관련 사업 계획서 등 문헌 조사를 기반으로 쇠퇴지역 특성 및 공폐가 재생 관련 사업 1차 분석
- 실증 사례 조사 항목 선정
- 도시재생 선도사업, 취약지역 생활여건 개조 사업(새뜰마을) 등 현재 관련 사업 추진중인 사례지역에 대한 실증 사례 조사
- 일부 실증 사례조사 대상 지역에 대한 공폐가 지역 실태 조사 및 이해관계자 면담 조사

□ 다분야 학계·실무 전문가 자문

- 다분야 학계 · 실무 전문가 자문
- 공폐가 재생 정책 및 제도개선 방안 제언의 적용 가능성 검증을 위한 다분야 전문가 대상 자문

3) 연구 수행 체계



[그림 1-1] 연구의 흐름

제2장 국내 공폐가 개념, 실태, 관련 정책 및 사업 현황

1. 공·폐가 개념, 실태, 지역 위해 요인 빈집
2. 국내 공·폐가 재생 관련 법제 및 정책 현황
3. 국내 공·폐가 재생 관련 사업 현황
4. 토의

1. 공·폐가 개념, 실태, 지역 위해 요인 빈집

1) 공폐가 개념

공폐가 개념 정립은 재생 사업에 있어 공폐가 실태 파악, 정비 우선순위 등을 정하기 위한 기준으로선 선제적으로 필요하다. 특히 정책적으로는 공공 개입의 필요성을 공론화하기 위해서는 ‘특정 빈집’ 등 개입이 필요한 빈집의 기준에 대한 개념 정립이 병행되어야 한다. 일본의 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별 조치법」에서는 빈집을 ‘건축물 또는 이에 부속하는 공작물로서 거주 및 기타 사용이 이루어지지 않는 상태 건축물 및 그 부지’로 정의하고 있다. 또한 ‘특정 빈집’을 별도로 정의하고 있는 데, 붕괴 등 크게 안전상 우려가 있는 상태, 현저하게 건강에 유해될 우려가 있는 상태, 지역 경관을 해치고 있는 상태, 기타 주변 생활환경에 저해되는 부적절한 방치 상태의 빈집으로 정의하고 있다.

국내의 경우 「건축법」, 「농어촌정비법」에서는 ‘거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는’ 방치된 주택이나 건축물로 정의되어 있다. 방치 기간에 대해서는 1년이 대부분이나 조례에서 6개월로 정의하고 있는 경우도 있으며, 일례로 「서울시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례」에서는 6개월 이상 방치된 주택이나 건축물로 정의하고 있다. 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」(2016. 9월 공청회 자료)에서는 빈집을 “특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장이 거

주 사용 여부를 확인할 날로부터 6개월 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간동안 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택(미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다)”로 정의하고 있다.

국내의 실정을 반영하면 방치 기간과 그 시점, 상태에 대한 근거가 빈집에 대한 공적 개입 기준으로 설정될 수 있으며, 방치기간은 지역특성에 맞게 적용 가능하도록 ‘6개월 이상’, 그 시점은 ‘거주 또는 사용 여부를 확인 후’, 상태는 ‘거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 방치된’ 상태로 개념화 하는 것이 합리적이라 판단된다.

2) 공폐가 발생 실태

노후 주거지내 장기 방치된 공폐가의 수는 지속적으로 증가하고 있다. 전국의 공가(빈집)¹⁾는 1995년 약 36만호에서 2010년 약 79만호(2010년 인구주택총조사)로 증가, 2015년 약 107만호(2015년 인구주택총조사)로 급증하는 추세이다. 2015년 조사 결과 전국적으로 전체 빈집수 1,069천 호의 비율은 전체 주택 수 16,367천 호 대비 약 6.5%이다. 이 중 아파트 빈집이 약 57만 2천호이며, 단독주택은 약 26만 1천호로 전체 빈집 중 24.4%를 차지하고 있다. 아파트 빈집의 많은 부분이 미분양, 미입주 아파트가 차지하고 있으며, 단독주택 빈집이 주로 빈집 정비의 대상이 될 것으로 파악된다.

특이한 경우로 보이는 미입주 아파트 분량이 많은 세종시를 제외하고 전남 지역에서의 빈집 비율이 13.8%로 가장 높으며, 경북, 전북, 강원이 10.4~10.9%로 매우 높은 실정이다. 빈집의 호수는 경기도 내 빈집이 약 14만 5천호로 가장 많으며, 경북이 약 10만 8천호, 전남이 10만 3천호 정도로 많다. 농어촌 읍면지역 이외의 동 지역의 빈집은 전체 빈집 중 61.1%인 약 65만 4천 가구이며, 읍면지역의 빈집은 약 41만 5천 호이다.

1) 국내 인구주택총조사를 기반으로 빈집 분포를 읍면동 단위로 확인할 수 있으나, 폐가(파손 50%이상)가 미 포함되어 현실적인 공폐가 조사에 한계가 있으며, 2010년 자료부터는 빈집용도별 유형, 비어있는 기간, 일부파손 유무 등을 구체화하여 빈집현황의 기초 데이터로 유효함 (남지현(2015), 빈집도 지역자산이다. 이슈와 진단, 경기연구원)

[표 2-1] 주택 유형별 빈집(2010, 2015년), 단위: 천호, %

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)

※ 출처 : 통계청(2010, 2015), 인구주택총조사

[표 2-2] 빈집 발생 현황 추이

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

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

빈집의 지역별 분포를 보면 경기의 빈집이 145천 호로 가장 많고, 수도권의 빈집은 271천 호(3.7%), 비수도권의 빈집은 798천 호(8.9%)이다. 지역별로 빈집의 비율이 높은 지역은 세종으로 20.3%이며, 다음은 전남13.8%, 경북 10.9% 순이며, 동 지역의 빈집 비율은 5.1%이며, 먼 지역은 13.8%를 차지하고 있다. 30년 이상된 주택은 빈집 1,069천 호 중 314천 호(29.3%)를 차지하고 있다. 30년 이상된 빈집을 시도별로 보면, 전남 51천 호(49.0%), 경북 50천 호(46.3%), 경남 40천 호(40.4%) 순으로 높은 것으로 조사되었다. 따라서 지역별 빈집 특성 및 노후 정도가 차이가 있으며, 이에 따라 빈집 정비 및 관리를 위한 정책에 있어 지역별 차별화 접근이 필요하다고 해석할 수 있다.

[표 2-3] 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

※ 출처: 통계청(2015) 인구주택총조사(2015),

[표 2-4] 시도별 빈집 및 30년 이상된 빈집(2015년, 단위 : 천호, %)

구 분	주택	빈집		30년 이상된 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

※ 출처: 통계청(2015) 인구주택총조사(2015),

3) 지역 위해요인으로의 빈집

장기 방치 빈집 발생으로 인해 지역의 삶의 질을 저해하는 다음과 같은 문제점을 야기할 수 있다.

- 화재, 방화 사고 위험 증가
- 범죄 사고 발생 및 지역주민 불안감 증대
- 빈집 붕괴 사고 위험 증가
- 지역경관의 악화, 미관 침해
- 쓰레기 적치, 고양이 서식지화 등으로 인한 위생 문제 증가

□ 빈집 화재, 방화 사고 위험 증가

정비구역 지정 등으로 인해 장기 방치 된 빈집의 수가 증가하고 있으며, 매해 화재건수 증가로 인한 인명피해 및 안전사고 발생하고 있다. 대전시의 경우 최근 2년 동안(2013~2015) 공·폐가 화재건수 12건으로 파악²⁾되었으며, 대구시의 경우 2015년 4월 한달 동안 공·폐가 화재건수만 4차례 발생³⁾하였다. 대다수 빈집의 경우 주택밀집지역 내에 위치하고 있어 인근 지역의 피해 발생 및 화재발생으로 인한 위험도 증가하고 있다. 부산의 경우 2015년 11월 27일 한 채의 빈집에서 발화된 화재로 인해 주변 27채의 주택이 피해를 입는 사고가 발생⁴⁾하였다.

□ 빈집 범죄 사고 발생 및 지역주민 불안감 증대

쇠퇴지역 빈집의 노후화된 외관(기울어진 담장, 낡은 철사, 적치된 각종 폐자재 등)으로 인한 지역주민의 안전사고에 대한 불안감이 증대되고 있다. 원주시의 경우 수년째 방치된 빈집이 100곳 이상으로 파악되며 학성동의 경우 30곳 이상으로 통행 시 불안감을 호소하는 주민이 증가⁵⁾하고 있음이 기사화되었다.

방치된 빈집에 대한 범죄 및 청소년 탈선 장소로 전락하거나 노숙자의 무단점거로 인해 치안 상의 문제 발생이 우려되고 있다. 한 사례로 원주시의 국민임대 주택단지 조성 부지가 빈집 상태로 장기간 방치되면서 청소년의 탈선장소와 노숙자들의 무단점거로 주민

2) 대전일보(2016), “2016. 4. 3 대전 중구 은행동 폐가 화재 - 70대 추정 노숙인 사망”, 2016.7.5.

3) 매일신문(2015), “주택가 버려진 빈집 한 달 새 4번 불이야”, 2015.5.12.

4) 노컷뉴스(2015), “부산서 잇단 빈집 화재... 한동네 주택 27채 피해”, 2015.11.27.

5) 강원일보(2016), “붕괴 위험 장기방치 빈집 100곳 넘어”, 2016.4.29.

들의 불안감이 증가⁶⁾되고 있는 실정이다.



[그림 2-1] 방치된 빈집으로 인한 지역주민 불안감 증대(아시아뉴스통신, 2016.6.28)



[그림 2-2] 화재발생 위험성이 높은 폐가 및 공터 (매일신문, 2015.5.12)

□ 빈집 붕괴 사고 위험 증가

빈집 붕괴에 대한 위험도 간과할 수 없는 데, 빈집의 경우 별도의 안전장치 등이 이루어져 있지 않아 붕괴가 발생으로 인한 재산 및 인명피해가 우려되며 폭우 등 자연재해 시 추가적인 사고 위험이 증가하고 있다. 일례로 부산 동래구에서는 2016년 4월 12일 철거 예정이었던 빈집의 붕괴로 인해 주차된 차량이 파손되는 사고가 발생⁷⁾하였다. 또한 전남 여수시에서는 2012년 8월 24일에 폭우로 인해 빈집과 옥벽이 붕괴되어 주변 주민이 부상당하는 사고가 발생⁸⁾하였다.

빈집 붕괴를 방지하기 위한 조치가 필요하나, 일부 빈집의 경우 사유지에 위치하고 있어 대비책을 마련할 권한이 미흡하며, 추가적인 조치 등이 어려워 방치되는 실정이다. 일례로 서울 용산구에서는 빈집의 붕괴 위험으로 주민들이 안전대책을 요구하였으나, 해당지역이 사유지인 사유로 대비책 마련에 대한 권한 부족으로 안전 조치를 취하지 못하고 방치⁹⁾하게 된 경우도 있다.

6) 강원도민일보(2010), “불량 청소년 탈선장소 전락”, 2010.7.22.

7) KNN(2016), “부산 동래구 안락동에서 철거가 예정된 빈 집이 붕괴돼 골목길에 주차된 승용차 파손 사고 발생”, 2016.4.12.

8) 뉴시스(2012), “전남 여수에 2012. 8. 24 폭우로 인한 빈집과 옥벽 붕괴 사고”, 2012.8.26.

9) 문화일보(2013), “범죄 소굴, 붕괴, 화재 우려”, 2013.3.4.

□ 지역경관의 악화, 미관 침해

빈집 방치로 인해 도시미관이 훼손되고 있으며 장기 방치 시 지역 및 도시이미지 저하로 확대되고 있다. 포항 송도해변의 경우 2009년부터 방치되고 있는 폐가들이 축제 및 행사에 방문하는 시민 및 관광객들에게 부정적 지역 이미지를 인식시키는 저해요소로 작용¹⁰⁾하고 있다.

□ 쓰레기 적치, 들고양이 집단 서식지화 등으로 인한 악취, 소음 등 위생 문제 증가

장기 방치 빈집터에 쓰레기가 적치되는 등 악취 발생과 장기간 방치되는 경우 위생 해충 발생, 들고양이 집단 서식지화되어 빈집으로 인한 지역의 위생 문제가 증가하고 있다. 강원도 강릉의 경우 빈집이 15년 이상 방치됨에 따라 쓰레기 및 폐기물이 적치되어 악취 및 위생상 문제가 발생¹¹⁾하고 있음이 기사화 되었다. 또한 빈집의 위생 문제를 해소하기 위해 의정부시를 포함한 일부 지역에서는 공·폐가 등을 집중적으로 소독 관리하기 위한 별도의 행정대책을 마련한 경우¹²⁾도 있었다.



[그림 2-3] 청소년의 우범지대로 전락하는 빈집(강원도민일보 2010.7.22)



[그림 2-4] 빈집 장기적 방치로 인한 위생 문제 발생 (국제뉴스 2016.7.20)

□ 지역 위해요인 장기 방치 빈집 문제점과 정비 연계 필요성

빈집의 장기 방치로 인해 앞서 살펴본 다양한 지역 위해 문제들이 발생하고 있다. 물론 상태가 양호한 빈집은 활용적 측면에서 정책적 효율성이 높다고 할 수 있다. 그러나 쇠퇴지역의 경우 빈집으로 인해 발생하는 문제가 많이 발생하고 있는 지역이 현실적으로 다수 존재한다. 따라서 이런 쇠퇴 지역에 대해서는 지역의 삶의 질을 저해하는 위해 요소로 작용하는 빈집에 대한 정비에 대해 정책적으로 우선순위를 설정하여 접근할 필요가 있다고 판단된다.

10) 경향매일신문(2015), “‘골칫거리’ 포항송도해변 흉물 폐가”, 2015.1.21.

11) 강원도민일보(2015), “강릉 빈집 처리 ‘골치’”, 2015.5.24.

12) 국제뉴스(2016), “의정부시보건소, 폐가 집중소독 관리”, 2016.7.20.

2. 국내 공·폐가 재생 관련 법제 및 정책 현황

1) 공폐가 재생 관련 법제 및 정책 현황

① 도시재생 관련 법제도상의 공폐가 재생 관련 사항

도시재생사업에서는 쇠퇴지역의 재생을 활성화하기 위한 대상으로 공폐가 정비를 강조하고 있다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조에 의거하여 전략계획 수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위해 설치·운영할 수 있는 도시재생 특별회계의 세출 항목으로 ‘도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용’을 사용할 수 있는 바, 공폐가 정비를 위한 예산 지원 근거가 마련되어 있다.

〈도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제28조(도시재생특별회계의 설치 및 운용)〉

제28조(도시재생특별회계의 설치 및 운용) ① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.

② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「지방세법」 제112조(제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령으로 정하는 일정비율 이상의 금액
2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부
3. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분
4. 「수도권정비계획법」에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액
5. 일반회계로부터의 전입금
6. 정부의 보조금
7. 차입금
8. 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금

③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 도시재생사업을 위한 조사·연구비
2. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 비용
3. 도시재생사업에 필요한 비용
4. 도시재생활성화지역 내 임대주택 건설·관리 비용
5. 전문가 활용비 및 기술비
6. 도시재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
7. 도시재생지원센터의 구성비 및 운영비
8. 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비
9. 공공 건축물의 보수 및 정비 비용
10. 도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용
11. 제27조에 따른 보조 또는 융자 비용
12. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

④ 전략계획수립권자 또는 도지사는 도시재생특별회계를 통한 지원이 도시재생활성화지역에 집중될 수 있도록 노력하여야 한다.

또한 「국가도시재생기본방침」에는 도시재생사업 내 주거지역 노후주택 등에 대한 국민주택기금 용자 사업을 확대하도록 명시하고 있다. 현재까지는 국민주택기금 용자를 통한 도시재생사업 활성화를 촉진한 사례가 없으나, 향후 공폐가 재생 관련 사업시 연계 방안을 모색할 필요가 있다.

〈국가도시재생기본방침〉

3.3.1 조세 및 금융기법을 활용한 도시재생사업 지원

(2) 국민주택기금을 활용한 투자 및 용자 지원

주거지역 노후주택 개량 등에 대한 국민주택기금 용자사업을 확대한다. 또한 변화하는 사회경제적 환경을 고려하여, 국민주택기금의 지원대상을 주택뿐만 아니라 도시재생사업까지 확대한다.

「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」에는 단위사업 발굴 시 빈집을 활용하여 공공시설인 문화·돌봄·복지시설 등의 설치하는 사업을 적극 발굴·검토하도록 명시하고 있다. 이에 도시재생 지역 내 공폐가 활용을 위한 다양한 지역맞춤형 전략이 모색되고 사업이 추진되고 있으나, 현재는 과정이나 사업 추진 전반에 대한 실제 사례가 축적되어 있지 못하고 있는 실정이다.

〈근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인〉

4-5-1. (단위사업의 발굴 및 시행계획 수립)

① 활성화계획의 수립권자 는 발굴된 핵심 콘텐츠에 따라 단위사업에 대한 시행계획을 수립하여 야 한다. 이 때 단위사업을 보다 세분할 필요가 있을 경우에는 2개 이상의 세부사업으로 단위사업을 구성할 수 있다.

② 단위사업 시행 계획은 개별 사업의 필요성, 사업개요, 추진 일정, 참여주체, 사업효과, 자원조달 및 집행계획 등을 포함하여야 한다.

③ 단위사업을 발굴할 때에는 희망하는 사업을 나열하는 것이 아니라, 구체적으로 실현가능한 사업 위주로 실행계획을 수립하여야 한다.

④ 단위사업을 발굴할 때에는 실현 가능성을 높이기 위하여 관련 계획 에 반영되어 있는 사업이나 시행중인 사업 등을 우선 조사발굴하는 것을 권장한다.

⑤ 단위사업은 여러 중앙부처가 추진하는 사업 및 지방자치단체 내의 타 부서의 사업계획 등을 조사하여 활성화지역을 중심으로 유기적으로 연계되도록 계획을 수립하여야 한다.

⑥ 개별 사업별로 가장 최적의 사업시행방식을 도출하고, 다양한 개발 수법과 자원조달 방식을 활용하여야 한다.

⑦ 기반시설의 정비 등 사업에 대한 계획을 수립할 때에는 향후 운 영·관리 방안까지 제시하여야 한다.

⑧ 단위사업을 발굴할 때에는 노후 취수장, 폐교, 폐철도역, 빈집, 장기 방치 건축물, 유휴 부지 등을 활용하여 대중이 이용가능한 문화·돌봄·복지시설 등의 설치하는 사업을 적극 발굴검토하여야 한다.

또한 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」에는 빈집 활용 사업에 대해 별도의 신탁회사 또는 민간단체 등에 신탁 운영할 수 있음을 명시하고 있다. 현재는 아직 신탁 운영 사례가 미미하며, 향후 신탁을 통해 다수의 공폐가를 종합적으로 신탁 운영하는 방안 등 다양한 정비 및 관리 방안을 통해 빈집 정비를 촉진할 필요가 있다. 또한 공폐가 정비 사업에 대한 예산 지원이 가능함을 명시하고 있어, 적극적으로 공폐가 정비를 통한 주거 환경의 질적 향상을 도모할 필요가 있다.

〈근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인〉

3-3-6. (신탁·위탁) ① 지방자치단체의 장은 빈집·빈점포 활용 사업 등에 대하여 별도의 신탁회사 또는 기존 민간단체 등에 신탁하여 운영할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 단위사업의 실행력을 높이기 위하여 LH공사, 지방공사 등 공공기관에 사업의 전부 또는 일부를 위탁 하여 시행할 수 있다.

4-1. (예산 사용 금지 항목) ① 다음 각 목에 대하여 국토교통부 장관이 지원하는 마중물 사업 예산을 사용해서는 안 된다. 가. 도시재생활성화계획에 포함되지 않은 사업의 사업비

나. 보조금 지원에 관한 법률 시행령 제4조에 따른 지방자치 단체 보조금 지급대상 제외 사업의 사업비
다. 업무 추진과 관련 없는 수용비, 행사성 비용, 기관·단체 운영비, 개인에게 지급되는 물품 등 구입비, 개인의 연수비 및 이와 유사한 비용 등

라. 다른 중앙부처의 예산사업으로 선정되어 보조금을 지원받는 사업과 중복되는 항목의 비용

② 사유 시설물·건축물의 신축 또는 정비 비용은 원칙적으로 지원할 수 없으나 집단적인 도시경관·환경정비(근대건축물 보전 및 활용을 위한 외관정비 및 개·보수, 담장정비, 공·폐가 정비, 간판정비, 지붕정비 등)에 한하여 지원이 가능하다. 단 이 경우 시설비의 20%를 수혜자가 부담하여야 한다.

② 농어촌 정비법상의 공폐가 재생 관련 사항

「농어촌 정비법」에는 빈집의 정의 및 정비 절차, 주택개량자금 지원 및 조성에 대한 내용을 포함하고 있다. 입법 추진 중인 빈집 정비 특례법 세부 조항 내용 발전을 위해 이를 참고하여 적용할 필요가 있다고 본다. 필요시에는 도시, 농어촌 지역을 아우르는 통합적 정책 또는 빈집 관련 법제도 사항의 통합 운영도 고려해 볼 필요가 있다고 사료된다. 다만 농어촌 지역 빈집의 경우에는 이미 제도화된 농어촌 정비법에 의해 정비 사업이 추진되고 있는 바, 도시지역 빈집에 적용되는 범위로 한정하는 특례법을 제정할 것인지, 농어촌을 통합하는 범위로 특례법을 적용할 것인지는 심도있는 부처간 협의가 필요할 것으로 파악된다.

〈농어촌 정비법 제2조(정의)〉

12. "빈집"이란 시장(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)·군수·구청장(광역시 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물을 말한다.

〈농어촌 정비법 제64조~65조(빈집 정비 절차)〉

제64조(빈집 정비) 시장·군수·구청장은 농어촌지역과 준농어촌지역에 있는 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 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행 하여야 한다.

제65조(빈집 정비 절차 등) ① 시장·군수·구청장이 제64조에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다.

② 제1항에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 일간신문에 1회 이상 공고하고, 공고한 날부터 60일이 지난날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(소재부명)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체 없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.

〈농어촌 정비법 시행령 제60조~61조(빈집 철거 통지 및 보상비)〉

제60조(빈집 철거 통지) 시장·군수·구청장은 법 제65조제1항에 따라 직권으로 빈집을 철거하는 경우에는 철거 사유 및 철거 예정일을 명시한 철거통지서를 철거 예정일 7일 전까지 그 빈집의 소유자에게 알려야 한다.

제61조(철거보상비 지급) 법 제65조제3항에 따른 보상비는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감 정평가업자의 감정평가액으로 한다.

〈농어촌 정비법 제66~67조(농어촌주택개량자금 지원 및 조성)〉

제66조(자진 철거자에 대한 지원) 제64조에 따라 시장·군수·구청장의 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농(營農)을 목적으로 주택 개량을 희망할 때에는 제67조에 따른 농어촌주택개량자금을 우선적으로 지원할 수 있다.

제67조(농어촌주택개량자금의 조성 등) ① 정부와 지방자치단체는 제2조제10호바목, 자목 및 차목에 따른 빈집 정비 와 농어촌 주택 개량을 효율적으로 시행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 자금(이하 "농어촌주택 개량자금"이라 한다)을 조성하여야 한다.

② 농어촌주택개량자금의 운용 등에 관한 계획은 농림축산식품부장관이 기획재정부장관 및 국토교통부장관과 협의 하여 수립한다.

③ 농어촌주택개량자금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로만 사용하여야 한다.〈개정 2012.2.17.〉 1. 제2조제10호자목 및 차목의 농어촌 주택 개량사업을 시행하는 자에 대한 보조 또는 융자 2. 농어촌 주택의 개량을 희망하는 자에 대한 보조 또는 융자 3. 농어촌 주택의 품질관리에 드는 경비 4. 제64조 및 제65조에 따른 빈집 철거 비용 및 보상비 5. 농어촌주택개량자금의 운용 및 관리에 드는 경비

제68조(농어촌 주택 등의 분양 등) ① 생활환경정비사업 시행자는 생활환경정비사업 시행에 따른 조성 용지(이하 "조성용지"라 한다), 농어촌 주택, 그 밖의 시설물을 환지하거나 분양 또는 임대할 수 있다.

③ 최근 공폐가 재생 관련 법제도 구축 동향

최근 관련 법제도 동향을 살펴보면 2016년 1월에는 **건축법 개정**을 통해 **1년 이상 방치된 빈집에 대한 철거 조항을 신설**하여 공폐가 정비에 대한 제도적 기반을 구축하였다. 개정 사유로는 1년 이상 아무도 거주하지 않아 방치된 빈집은 범죄발생의 우려가 높고 주변 환경을 저해하고 있어, 이러한 빈집들을 정비하여 주거환경을 개선하고 도시기능의 회복과 상권 활성화 등 도시환경을 개선해 나갈 필요가 있다는 점을 강조하였다. 개정된 건축법의 주요 개정 내용은 다음과 같다.

- 주요 내용: 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 규정함(제81조의2 및 제81조의3 신설)

〈건축법 개정(법률 제13785호, 2016.1.19. 일부개정된 것, 2016. 7.20 시행)〉

제81조의2 (빈집 정비)

특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물(「농어촌 정비법」 제2조제10호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 “빈집”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.

1. 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우
2. 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우

제81조의3 (빈집 정비 절차 등)

① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 제81조의2에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다.

② 제1항에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 일간신문에 1회 이상 공고하고, 공고한 날부터 60일이 지난날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 경우 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를

공탁하여야 한다.

④ 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체 없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.

건축법 개정 내용과 연계하여 빈집 정비 활성화 정책 추진을 위한 법제도화도 추진 중에 있다. 국토교통부에서는 2016년에 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」을 마련하여 9월 공청회를 거쳤으며, 연내 입법을 마칠 계획이다(공청회 자료, 2016). 특례법안은 크게 빈집정비사업 관련 사항과 소규모 정비사업 관련 사항으로 나누어 지며, 다음의 내용을 포괄하고 있다.

• 빈집정비사업 관련 사항

- 시장·군수 등은 빈집 또는 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사 가능, 빈집 출입 등으로 인해 손실을 입은 자가 있는 경우 협의를 통해 손실보상하도록 함
- 지역 내 빈집 현황과 개별 빈집의 상태를 조사할 수 있도록 지자체에 빈집 출입권한 부여, 수도·전기·가스사용량과 기타 개인정보도 제공할 근거 마련
- 빈집 정비 특례법에는 지자체가 ‘빈집정비계획’을 수립하고 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 하고 지자체 공보에 고시 및 시·도지사에게 보고
- 빈집정비사업을 경수선, 개축·증축 등, 철거, 철거후 주택 건설 또는 기반시설 설치하는 방법으로 함
- 사업시행자는 사업시행계획서 작성하여 시장·군수 등에게 제출하여 사업시행계획 인가를 득하도록 함
- 시장·군수 등은 1년 이상 방치되고 안전사고 우려 높은 빈집에 대해 철거 등 조치 허용, 소유자의 철거 명령 불이행 또는 소재 불명인 경우 직권 철거 가능
- 사업시행자는 빈집정비계획에 따라 빈집을 협의 또는 수용을 통해 취득 가능, 정비기반시설 및 공동이용시설 확충, 임대주택 공급에 필요한 경우에 한함
- 시장·군수 등은 실태조사 결과를 토대로 빈집정보시스템 구축 가능, 전문기관에 지정·대행 가능, 빈집의 소유자가 동의하는 경우 빈집정보 공개

• **소규모정비사업** 관련 사항

- 자율주택정비사업은 건축허가 및 건축협정과 같이 스스로 주택을 정비 또는 개량하는 사업, 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 인가받은 관리처분계획에 따라 주택 등을 공급
- 자율주택정비사업은 토지등 소유자 2명 이상 시행 또는 공동시행, 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 조합 또는 공동시행(20명 미만 주민합의체 시행 가능)
- 가로주택정비사업 및 소규모정비사업이 긴급하게 시행할 필요가 있거나 소유자가 요구하는 경우 시장·군수 등이 직접 시행 또는 LH공사등을 사업시행자로 지정
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업이 긴급하게 시행할 필요가 있거나 소유자가 요구하는 경우 신탁업자를 사업시행자로 지정 가능
- 가로주택정비사업은 기존 단독주택의 호수와 공동주택 세대수를 합한 수 이상의 주택 공급, 소규모재건축사업은 국민주택규모 주택 건설비율 고시 가능(전체 세대수의 90% 이하)
- 주민합의체 구성은 토지등 소유자 전원의 합의로 주민합의체 대표자를 선임하고 주민합의서를 작성하여 시장·군수등에게 신고
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업의 조합설립인가 동의요건 규정, 가로주택정비사업의 공동주택 각 동별 구분소유자 및 단독주택 토지면적 동의요건 신설
- 주민합의체는 주민합의서에 따라 건설업자 또는 등록업자를 시공자로 선정, 조합은 조합설립인가 이후 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 유찰된 경우)으로 시공자 선정
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 관리처분계획이 포함된 사업시행계획서 작성, 시장·군수등에게 사업시행계획인가 받도록 절차 간소화(관리처분계획인가 절차 생략)
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업의 경우 건축심의(주민합의서, 조합총회의결 등) 이후 분양신청 등 관리처분계획을 포함한 사업시행계획서 작성
- 시장·군수등은 소규모정비사업 관련 건축심의, 도시·군관리계획 등을 심의하는

경우 통합하여 심의(지방건축위원회 등으로 소집된 공동위원회 구성)

- 사업시행자는 건축심의결과 통지일부터 90일 이내에 분양대상자별 분담금 추산액 등을 토지등소유자에게 통지 및 일간신문에 공고
- 소규모정비사업을 시행하려는 경우 시장·군수등에게 사업시행계획서를 작성하여 사업시행계획인가를 받아야 하고 시장·군수등은 60일 이내에 결정 통보
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업의 경우 관리처분계획을 사업시행계획서에 포함, 자율주택정비사업은 건축허가 수준의 사업시행시행서 작성
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 분양신청 현황을 기초로 관리처분계획 수립, 토지등 소유자가 소유한 주택수 범위에서 3주택 이하로 한정
- 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업은 건축심의 결과일로부터 30일 이내에 조합설립 또는 사업시행자 지정에 미동의한 자에게 매도청구 가능(동의여부 60일 이내 회답)
- 시장·군수등은 소규모정비사업과 관련하여 정비기반시설 등이 필요한 경우 직접 설치하거나 사업시행자에게 설치 권고할 수 있고 이를 우선 지원 가능

• 사업 활성화를 위한 지원 (보조 및 용자 등)

- 빈집정비사업: (보조용자) 안전사고·범죄발생 예방, 임대주택·정비기반시설 등 활용, 사회적기업 등이 시행하는 빈집정비사업 비용을 보조하거나 출자·용자 가능, 주택도시기금 등에서 지원 가능, (조세감면) 빈집정비사업 관련 취득세, 재산세 등을 감면 가능, (건축특례) 빈집이 법령의 제·개정 등으로 법령에 맞지 않게 된 경우 건축심의를 거쳐 개축 또는 용도변경 가능
- 소규모정비사업: (건축특례) 가로주택정비사업 및 안전위험 소규모재건축사업의 경우 대지의 조정, 주차장 면적 건폐율 산정, 대지 안의 공지, 건축물의 높이제한 등 건축규제 완화, (보조용자) 정비기반시설·공동이용시설 설치 등 소규모정비사업 비용을 보조하거나 용자 가능, 미공급된 준공공임대주택 인수, 주택도시기금 등에서 지원 가능

• 사업 활성화를 위한 지원 (건축규제 완화, 지원기구 등)

- 빈집정비사업 및 소규모정비사업: (건축특례) 부지 인근에 노상·노외주차장 사용권 확보시 주차장 설치기준 완화, 공동이용시설·주민공동시설의 용적률 완

화, (임대주택) 공공임대·준공공임대주택(최초 임대료 규정하는 경우 포함) 등에 대해 건축규제 완화 및 사업 비용을 지원하며 임대관리업무 위탁 가능, 용적률 상한적용(임대주택 비율 연면적 20%이상), 주차장 설치기준 완화

- 지원기구 및 기술지원: (지원기구) 국토교통부장관은 공공기관을 사업의 정책 지원, 상담업무, 사업시행계획 및 관리처분계획 지원 등을 위한 소규모주택 정비 지원기구로 지정 가능, (기술지원) 시장·군수등은 주택의 설계·시공·유지관리, 사업시행계획 및 관리처분계획 등 기술지원 및 정보제공 가능, 필요한 경우 도시재생지원센터 등 활용

2) 지방자치단체 빈집 정비 조례 등 자치법규 조사 및 검토

지방자치단체 또한 지자체 조례를 통해 빈집 정비를 지원하기 위한 근거를 마련하고 있다. 2016년 5월 현재 30개 지자체에서 ‘빈집 정비 지원 조례’, 또는 ‘빈집 관리 조례’를 제정하여 운영중이다. 2011년 10월 서울특별시 노원구가 빈집 관련 조례를 처음으로 제정하였으며, 부산시가 2013년 10월 빈집 정비 지원조례를 제정하여 선도적으로 빈집 정비 사업을 추진 중이다. 2014년에는 1개 지자체(서울시 관악구), 2015년에는 21개 지자체, 2016년에는 5개 지자체에서 빈집 정비 관련 조례를 제정하였다. 지자체 조례 관리 부서를 살펴보면 30개 지자체 중 17개 지자체가 건축관련 부서에서, 6개 지자체가 주택관련 부서에서, 기타로 도시과와 민원봉사과에서 운용하고 있다.

[표 2-5] 지자체 빈집 정비 및 관리 관련 조례 운영 현황(2016.6)

순번	지역명	법령명	공포일자	부서
1	서울 노원구	서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례	11.10.13	주택사업과
2	부산광역시	부산광역시 빈집 정비 지원 조례	13.10.30	
3	서울 관악구	서울특별시 관악구 빈집 정비 지원 조례	14.02.06	주택과
4	인천 남구	인천광역시 남구 빈집관리 조례	15.03.30	건축과
5	안양시	안양시 빈집 관리에 관한 조례	15.04.24	건축과
6	광주 남구	광주광역시 남구 빈집 정비 지원 조례	15.04.30	건축과
7	충주시	충주시 빈집 정비 지원 조례	15.06.05	건축디자인과
8	부산 남구	부산광역시 남구 정비사업구역 빈집관리 조례	15.06.08	건축과
9	광양시	광양시 빈집정비를 위한 지원 조례	15.06.08	건축허가과
10	울진군	울진군 농어촌 빈집정비 지원 조례	15.06.15	건축팀
11	나주시	나주시 빈집 정비를 위한 지원 조례	15.08.11	건축허가과
12	남원시	남원시 도시지역 빈집 정비 지원 조례	15.09.25	주택담당
13	순천시	순천시 빈집 정비 지원 조례	15.10.01	건축과
14	보성군	보성군 빈집 정비를 위한 지원 조례	15.10.01	도시경관과
15	서울특별시	서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례	15.10.08	주택정책과
16	목포시	목포시 정비사업 구역 빈집 관리 조례	15.10.12	건축행정과

17	대구 수성구	대구광역시 수성구 정비사업구역 빈집 정리 조례	15.10.12	건축과
18	경상남도	경상남도 빈집 정비 지원 조례	15.10.29	건축과
19	전주시	전주시 빈집 정비 지원조례	15.11.06	주택과
20	구례군	구례군 빈집 정비에 관한 조례	15.11.09	민원봉사과
21	김제시	김제시 빈집정비 지원 조례	15.11.19	건축과
22	삼척시	삼척시 빈집정비 지원 조례	15.11.20	건축과
23	강릉시	강릉시 빈집정비 지원 조례	15.12.30	건축과
24	증평군	증평군 농촌 빈집 정비 지원 조례	15.12.31	
25	음성군	음성군 빈집 정비 지원 조례	16.01.05	허가과
26	화순군	화순군 빈집 정비 지원 조례	16.01.08	도시과
27	단양군	단양군 빈집정비 지원 조례	16.01.15	민원봉사과
28	광주광역시	광주광역시 빈집정비 지원 조례	16.03.01	
29	광주 동구	광주광역시 동구 정비사업구역 빈집정비 조례	16.03.23	건축과
30	부산 해운대구	부산광역시 해운대구 빈집관리 조례	16.05.13	

※ 출처: 국가법령정보센터(2016.6월 기준, 공포일자 순으로 재정리)

3. 국내 공·폐가 재생 관련 사업 현황

1) 국비 지원 공폐가 재생 관련 지역 및 도시 재생 사업

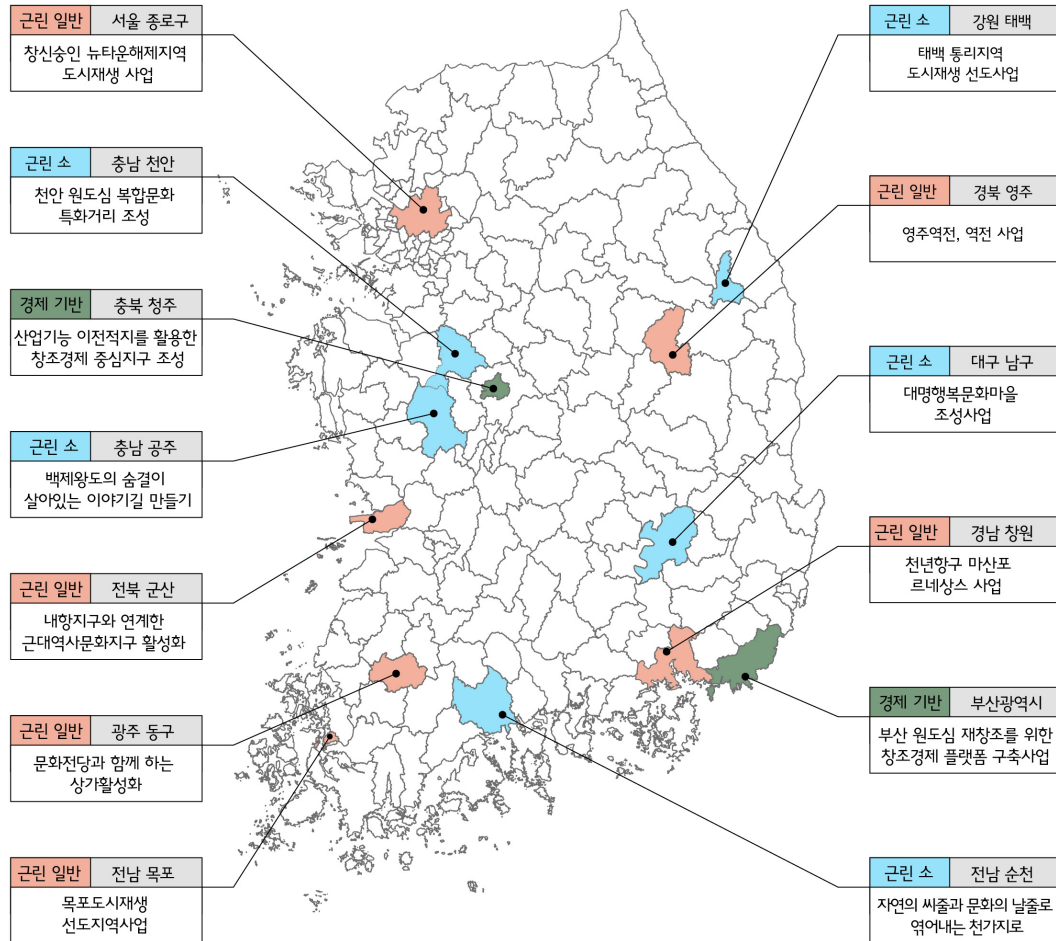
① 국비 지원 공폐가 재생 관련 사업 추진 개요

쇠퇴지역 주거지 재생을 지원하는 국비 지원 재생 사업들이 추진되고 있다. 특히 도시재생특별법에 의해 2014년도부터 추진 중인 도시재생 사업(국토부), 2015년도부터 지역발전위원회에서 추진 중인 주거 취약지역 새마을 사업을 통해 전국적으로 쇠퇴지역 노후 주거지에 대한 재생 사업이 추진되고 있다. 쇠퇴지역 주거지 재생 사업인 근린재생형 도시재생 사업과 새마을 사업 대상지에는 빈집 다발생 지역이 다수이며, 빈집의 활용을 사업에 포함하여 추진하고 있는 사업이 다수이다. 따라서 빈집 정비 및 활용, 관리를 위한 다각적 접근이 필요한 실정이지만, 현재까지는 재생 경험이 축적되어 있지는 않다.

② 도시재생 사업

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정에 이어 2014년 4월에는 경제기반형 2개소, 근린재생형 11개소를 포함한 총 13개 지역이 도시재생 선도지역으로 선정되어 2014부터 사업 추진 중에 있다. 근린재생형 도시재생 사업지의 경우에는 쇠퇴지역 내 노후 주거지역을 포함하고 있는 사업지가 많으며, 다수의 공폐가가 산재되어 있는 지역이 다수이다. 따라서 도시재생 사업 중에는 공폐가 다발생 지역에 대한 근린재생형 도시재생 활성화계획에 공폐가를 활용한 사업들이 일부 포함되어 있는 것으로 파악된다. 공폐가 관련 사업의 경우 대부분 공가 매입을 통한 공공시설 활용이 대부분이나, 주거환경 개선 및

주거복지 향상을 위한 사업들에 대한 확대 요구가 증대되고 있는 것으로 파악된다.

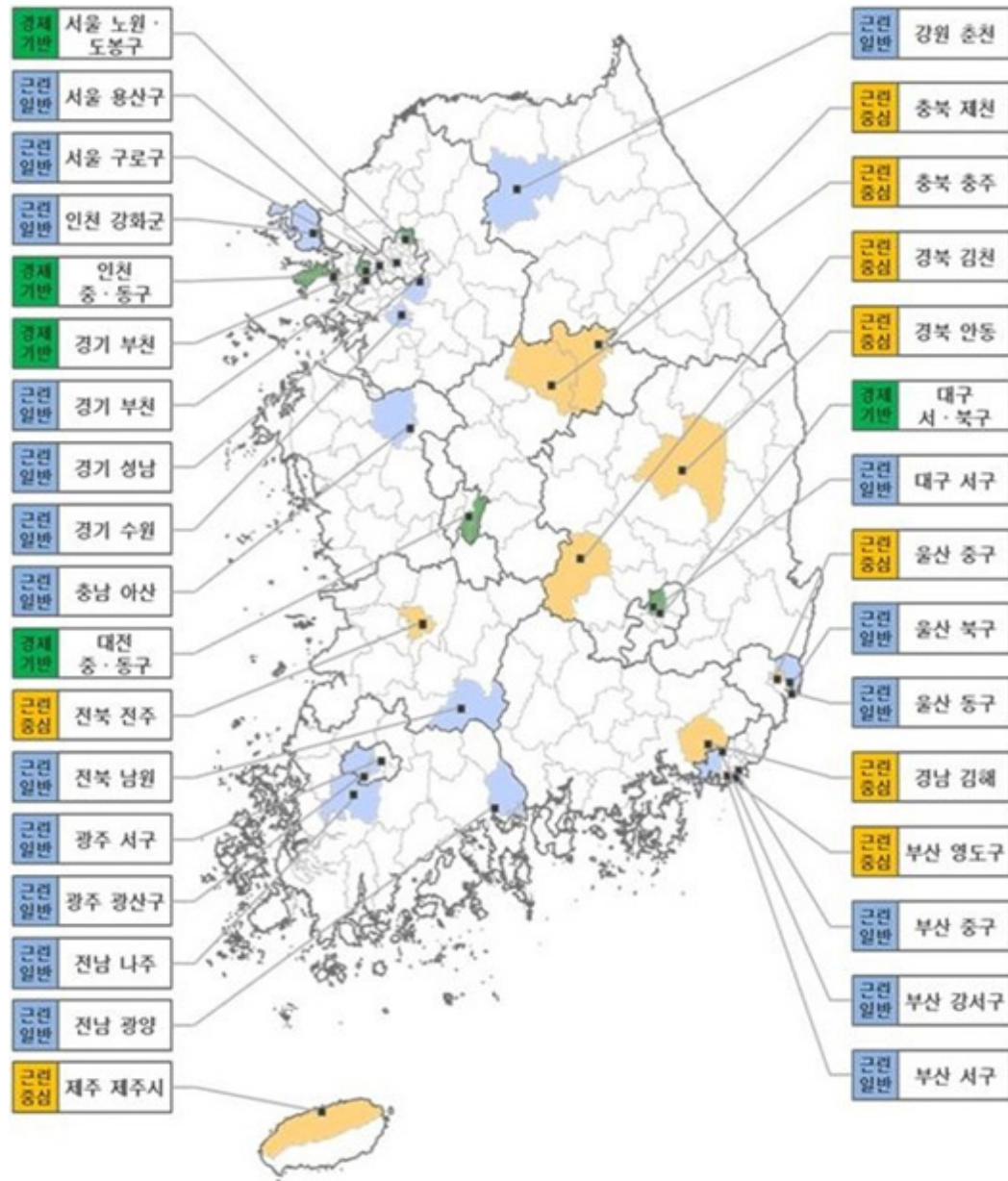


[그림 2-5] 2014년 선정 도시재생 선도지역 13개 지역

출처: 국토교통부 (2014). “도시재생 선도지역 13곳 지정” . 2014. 4. 29 보도자료.

도시재생 사업은 2016년에 전국으로 확산되어 추진중에 있다. 2016년 4월에는 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 도시재생 신규 일반지역이 선정되었으며, 경제기반형, 근린재생 중심시가지형, 근린재생 일반형으로 구분하여 33개소를 선정하여 사업을 추진중에 있다. 이 중 근린재생형 중심시가지형은 중소도시의 원도심 쇠퇴 지역을 대상으로 하며, 대부분 쇠퇴 상가지구와 주거지역이 혼재되어 있고 주거지역 이면 도로부에 공폐가 발생 지역이 포함되어 있는 지역이 많다. 근린재생 일반형 지역의 경우에는 공폐가 다발생 지

역이 다수이다. 따라서 향후 근린재생형 도시재생활성화계획 및 사업에서 공폐가 재생 법 제도 개편과 연계하여 공폐가 재생 및 활용 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.



[그림 2-6] 2016년 신규 선정 도시재생 일반지역 33개 지역

출처: 국토교통부 (2016). “신규 도시재생사업 33곳 확정, 협업 통해 범정부적 지원” . 2016. 4. 18 보도자료.

③ ‘취약지역 생활여건 개조 프로젝트(새뜰마을 사업)’

새뜰마을 사업은 지역발전위원회에서 추진하는 지역행복생활권 정책의 일환으로 주거취약지역 주민들의 삶의 질 개선을 목적으로 하는 사업이다. 이 사업은 취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 긴요한 생활인프라 확충 및 주거환경 개선, 주민역량 강화를 지원하는 데 목적이 있다. 새뜰마을 사업의 특징으로는 취약요소·주민 특성 등 지역적 특성 반영, 집행 효율성(농어촌: 농식품부, 도시: 국토부) 담보 등을 위해 농어촌 지역과 도시 지역을 구분하여 시행하는 점을 들 수 있다. 2015년에는 85개 마을(도시형 30개, 농어촌형 55개), 2016년에는 66개 마을(도시형 22개, 농어촌형 44개)을 선정하여 사업 시행 중이다. 사업 예산은 2015년 국비 550억원, 2016년 국비 700억이며, 2016년 국비 예산의 경우 2015년 선정지구 계속사업비 500억원, 2016년 신규사업 200억원 규모로 지원이 된다.

새뜰마을 사업의 사업시행자는 시장·군수·구청장이며, 사업기간은 농어촌 3년, 도시 4년의 범위 내에서 탄력적으로 운영하되, 사업추진이 저조할 경우는 지역위 심의의결을 거쳐 사업취소 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 국비지원은 개소당 50억원 이내이며, 사업비는 국비 70%, 지방비 30%의 매칭으로 추진된다. 국비 지원은 가구 수에 따라 탄력적으로 조정되며, 200가구 이상 지역 최대 50억원, 100가구 최대 35억원 등으로 차등화하여 재정 지원된다. 안전 및 생활·위생 인프라 관련 사업(화재 예방, 노후담장 보수, 상하수도, 공동홈 등)은 추가적인 포괄보조금 우대를 통해 국고 80%까지 지원 가능하도록 추진하고 있다.

특히 새뜰마을 사업은 지역 주민 우선순위에 따른 사업계획을 수립하여 맞춤형 지원을 추진하는 것을 특징으로 하고 있으며, 사업은 다음의 네 가지 부문에 대하여 추진하고 있다.

- (안전확보) 주민 안전에 직간접 위협을 초래하는 재해(산사태, 상습침수, 화재 등) 예방, 노후위험시설(축대, 담장, 건물) 보수, CCTV 설치 등
- (생활위생인프라) 주민의 생활과 밀접도가 높은 인프라 지원: 간이상수도 설치, 소규모 하수처리시설 설치, 재래식공동 화장실 개량, 마을공동체 거점 생활공간 조성 등

- (주택정비) 기초생활수급자 및 차상위계층 주거여건 개선, 노후불량주택의 안전문제 개선을 위한 지원
- (휴먼케어 및 주민역량강화) 노인돌봄, 건강관리, 문화여가 프로그램, 교육 등 마을 여건에 맞는 다양한 주민 활동 지원

[표 2-6] 2015년 선정 새마을사업 대상 지역

시도	대상지역		시도	대상지역	
	농어촌	도시		농어촌	도시
총계	55개소	30개소	경기(3)	파주	포천, 양주
서울(1)	-	종로	강원(11)	고성, 삼척, 양구, 양양, 인제, 정선, 철원	강릉, 태백, 동해, 영월
부산(4)	-	영도, 서구, 사상, 사하	충북(8)	괴산, 보은, 옥천, 음성, 증평, 청주, 충주	제천
대구(2)	달성	중구	충남(6)	금산, 보령, 부여, 서천, 예산	논산
인천(3)	강화	동구, 부평	전북(10)	남원, 무주, 부안, 순창, 완주, 임실, 정읍, 진안	전주, 익산
광주(2)	-	남구, 서구	전남(12)	곡성, 담양, 무안, 보성, 신안, 영암, 완도, 장흥, 해남, 화순	여수, 순천
대전(1)	-	대덕	경북(9)	군위, 상주, 안동, 예천, 울진, 의성, 청송, 칠곡	김천
울산(1)	-	남구	경남(10)	거창, 남해, 산청, 하동, 함안, 함양, 합천	양산, 창원, 진주
세종(1)	-	조치원	제주(1)	-	제주

※ 출처: 지역발전위원회 (2015). 지역위, 『취약지역 생활여건 개조 프로젝트』 사업대상 85개소 선정. 2015. 3. 24 보도자료.

[표 2-7] 2016년 선정 새마을사업 대상 지역

시도	대상지역	
	농어촌(44개소)	도시(22개소)
부 산 (3)	-	금정구, 남구, 동구
인 천 (2)	강화	동구
광 주 (1)	-	서구
울 산 (2)	-	동구, 북구
경 기 (1)	이천	-
강 원(10)	양구, 영월, 인제, 정선, 평창, 화천, 홍천	동해, 삼척, 태백
충 북 (6)	괴산, 단양, 옥천, 음성, 제천	영동
충 남 (4)	논산, 예산, 태안	부여
전 북 (9)	고창, 남원, 순창, 임실, 장수, 진안	군산, 익산, 전주
전 남(11)	광양, 곡성, 구례, 보성, 완도, 장흥, 함평, 해남	목포, 여수, 장성
경 북 (9)	고령, 군위, 상주, 성주, 영천, 예천, 의성	안동, 영주
경 남 (8)	고성, 밀양, 창원, 하동, 함안, 합천	진주, 통영

※ 출처: 지역발전위원회 (2016). “지역위, 전국 새마을마을 66곳 추가 지원” . 2016. 2. 3 보도자료.

2) 지자체 주도의 공폐가 재생 관련 사업

지자체 주도의 빈집 정비 사업은 일부 지자체에서 실험적으로 운용되고 있다. 지자체 주도의 빈집 재생 관련 사업은 2012년에 시작된 부산시 빈집 정비 지원사업(‘햇살둥지사업’)을 시작으로, 2015년에는 서울시, 김제시가 지자체 주도의 공폐가 재생 사업을 추진하고 있다. 부산시는 2012년에 빈집에서 강력범죄가 연속으로 발생함에 따라 빈집 문제에 대한 적극적 대응을 모색하면서, 빈집 정비 리모델링 지원 사업인 ‘햇살둥지사업’을 추진하고 있다. 현재까지 빈집 223채에 대한 리모델링을 통해 313가구 502명 입주, 폐가 철거 후 텃밭 등 주민편의시설 조성 등의 사업 성과를 나타내고 있다.

서울시는 2015년부터 ‘빈집살리기 프로젝트’를 추진하여 6개월 이상 방치된 빈집을 어르신, 대학생, 여성 등을 위한 맞춤형 민간 임대주택으로 리모델링하여 저소득 가구에 시세의 80% 수준으로 최소 6년간 저렴하게 제공하고자 하고 있다. 서울시는 2015년에 35개, 2018년까지 총 185동(1인 가구 기준 925세대)까지 연차적으로 물량을 확대할 계획이다. 김제시는 전북도에서 빈집이 가장 많은 지역(1,346채)으로 조사되어 2015년부터 ‘반값임대주택사업’을 추진하고 있다. 김제시 사업은 농어촌 지역 장기 방치 빈집을 임대주택으로 리모델링하여 주변시세의 반값으로 최대 5년간 임대 제공하고 있으며, 2015년 30개, 2018년까지 총 100동까지 연차적으로 물량을 확대할 계획이다.

다음의 표에서는 앞서 서술한 서울시, 부산시, 김제시 빈집 재생 관련 사업의 내용을 비교 정리하였다.

[표 2-8] 지자체 추진 빈집 정비 관련 사업

	서울시 빈집살리기 프로젝트	부산시 햇살둥지사업	김제시 반값임대주택사업
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 현상의 지속, 주택의 양적 보급 확대, 기존주택재고 관리 문제 대두 정비사업의 지연 및 중단 가속화, 사업구역 내 주택관리 소홀 및 방치된 빈집 증가 저층주거지 종합관리 필요성 대두 서울시 빈집의 수는 95년 이후 2010년까지 꾸준한 증가, 경관, 환경, 안전, 치안 등의 문제 야기 	<ul style="list-style-type: none"> 도심공동화에 따라 인구 감소한 배후주거지역과 주거환경이 열악한 산업공단 주변지역을 중심으로 빈집 급격히 증가 사회적 문제 야기, 도시경관 및 생활환경의 악화, 화재 및 붕괴 위험 증가, 범죄 유발, 빈집 관리를 위한 행정 비용 낭비 등 빈집 증가 문제 제기 부산시는 빈집에서 전국적으로 이슈가 된 강력범죄가 	<ul style="list-style-type: none"> 구도심 지역과 농촌지역에 빈집 급속히 증가 청소년 탈선장소 및 쓰레기 무단 투기 등으로 주거환경이 악화되는 것을 막고 주거안정 및 농촌 활성화와 쾌적한 주거환경을 조성하고자 빈집 정비에 관심을 가짐 전라북도 빈집 현황 조사 결과 김제시에 1천 346채로 가장 많이 있음

		<p>잇따라 발생하면서 부정적인 도시 이미지 고착화 우려</p>	
사 업 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 대상: 6개월 이상 빈집 상태, 향후 사업시행자와 임대차계약시 '공가' 상태로 유지되어야함 • 리모델링 대상: 입지는 도보로 전철역 또는 마을버스 정거장까지 접근 가능할 것, 노후화 정도가 심해서 리모델링 불가능한 빈집 제외 • 사업대상: 4천만원 정도 금액으로 리모델링이 가능한 주택이어야 하며 건물전체가 빈집상태, 방 3개 이상의 단독주택, 다가구, 다세대주택, 연립주택 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 소유자와 부산시가 협력하여 리모델링 하여 생활환경이 어려운 지방학생, 저소득층 등에게 주변 시세의 반값으로 전월세 임대 • 사업대상: 단독공가, 부분공가, 현재 공가인 다세대주택, 다가구세대, 연립주택, 아파트 등 (부분공가의 개념: 단독주택 중 일부 거주 일부 공실인 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전라북도 농어촌 지역에 방치되어 정주환경을 악화시키는 빈집을 저소득계층 등을 위한 임대주택으로 전환하여 주변시세의 반값으로 최대 5년간 제공 • 사업대상: 소유자 동의를 득한 농어촌 지역에 방치된 빈집으로 지나치게 노후되어 붕괴위험이 있는 집은 제외
추진 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 발굴: 사업시행자(건축주)와 자치구, 사회적 기업에서 진행 • 입주대상: 빈집을 리모델링하여 80% 수준으로 어르신, 대학생 등 취약계층에게 최소 6년간 임대, 1-2인 가구를 중심으로 한 주거취약계층(도시근로자 월평균가구소득의 70-100% 이하) • 사업 시행 주체: 사회적기업, 주택협동조합, 비영리단체 등을 선정하여 위탁하며 서울시에서 주택당 리모델링 비용 50% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행 주체: 기초 지자체가 수행, 부산시청 도시정비과 지원 • 예산 지원: 동당 최고 18백만원 지원, 총사업비 36백만원 이내 소요비용은 원칙적으로 사업비 50% 지원(초과비용은 건물주 개인 부담) • 입주대상: 1순위 지방 대학생(지방 고교생 포함), 2순위 신혼부부(예비부부 및 결혼 3년 이내), 저소득 서민, 3순위 외국인 근로자 • 지원조건: 공가를 리모델링하여 주변시세의 반값에 3년간 전월세, 임대 • 공급방법: 협약체결(관할구청장↔ 임대자), 반값계약(임대자↔ 입주자), 주택임대차계약서 임대기간 3년 작성 • 시행절차: 1. 공익사업, 계획 결정 → 2. 토지, 물건조사서 작성 → 3. 보상계획 공고, 열람 → 4. 보상액 산정 → 5. 협의 → 6. 사업인정 → 7. 수용재결 → 8. 이의 재결 또는 소송 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업대상: 저소득층(기초생활수급자, 차상위 계층, 한부모가정), 귀농, 귀촌인, 지방대학생, 신혼부부 • 사업시행 주체: 지자체(김제시 관할 읍면동 사무소), 김제시청 • 사업 내용: 주택 당 리모델링 비용 최대 7백만원 지원 • 공급방법: 협약체결(관할시장, 군수↔임대자) → 반값계약(임대자↔임주자)- 주택임대차계약서 • 업무 흐름: 사업계획 수립(도) → 임대자 공모(도·시·군) 및 협약체결(시·군) → 자금배정(도) 및 사업시행(시·군, 건물주) → 반값계약 및 입주관리(시·군)

4. 토의

□ 빈집에 대한 공공 개입의 필요성과 개입 대상에 대한 정책적 논의 필요

지역의 삶의 질을 저해하는 지역 위해요인으로의 장기 방치 빈집과 구조적으로나 질적으로 활용 가능한 빈집은 공공개입의 접근이 다를 필요가 있다. 주택 시장에서의 소외 또는 주택시장 붕괴 지역으로 인한 빈집 중 어느 정도 질적 향상 가능성이 있는 빈집은 지자체 차원이나 재생 사업 등과의 연계를 통한 간접적 수단의 공공 개입을 통한 저렴주택 공급 활용, 공공시설 또는 다른 용도로의 전환, 빈오피스나 공점포의 저렴주택화 등 지역 여건에 따른 정책적 유연화가 필요할 것으로 판단된다.

그러나 장기 방치 위해요소 빈집은 지역 안전, 위생 문제 해소 등을 위해 우선적으로 직접적 공공개입이 필요할 것으로 판단된다. 공공 개입 대상 빈집에 대해서는 현재 관련 조례에서 6개월 이상 또는 1년 이상 방치된 빈집을 대상으로 하고 있는 경우도 있는 바, 건축법 규정과의 정합성 등을 고려하여 1년 이상의 방치 빈집으로 하는 것이 타당하다고 본다. 그러나 미분양 주택 및 공동주택 빈집 등을 제외하고 지역 여건에 맞게 적용하는 것이 효과적이라고 사료된다.

□ 빈집 정비 관련 법제도 구축 및 정책적 관심 증대에 따른 장기적 관점의 정책 방향 설정 필요

빈집에 대한 정책적 관심이 증대되면서 「도시재생 활성화 지원에 관한 특별법」, 「농어촌 정비법」, 「건축법」 개정(2016. 1.19), 지자체의 빈집정비 지원 조례 등에서 빈집에 대한 공공 개입에 대해 제도적 토대가 발전되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」을 통해 빈집 정비에 대한 정책 추진이 실효성을 가지게 될 것으로 예상된다. 따라서 정책적 개입 필요성과 논거를 확고히 하고, 장기적 관점에서 도시, 비도시 지역간 차이, 빈집 발생 지역 특성의 차이 등에 유연하게 반영 가능한 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

□ 빈집 정비 사업의 현장 적용을 위한 정책적 시사점과 사업간 연계 필요성 검토 필요

앞서 살펴본 바와 같이 근린재생형 도시재생사업, 새뜰마을 사업, 지자체 빈집 재생 관련 사업(서울시 빈집살리기 프로젝트, 부산시 햇살둥지사업) 등에서 빈집에 대한 정비를

포함하여 사업들을 추진하고 있다. 물론 현실적으로 사업 추진 현장에서는 빈집 철거, 집수리, 활용, 사후 관리 등에 대해 실행상의 다양한 애로사항들이 상존하고 있음이 예상된다. 이에 빈집 정비 관련 사업들의 사업 추진 과정, 효과를 분석하여 정책적 해소방안을 고려할 필요가 있다고 판단된다. 다만 기 추진되고 있는 빈집 정비 관련 사업들은 도시재생 활성화 구역, 새뜰마을 사업 구역 등 경계가 한정되는 사업이다. 따라서 일반적으로 비경계적 정책 프로그램(non-area based initiative)으로 추진 가능한 빈집 정비 사업과의 차별화와 관련 사업과의 연계를 통한 시너지 극대화 방안에 대해 고려할 필요가 있다고 판단된다.

제3장 국외 공폐가 재생 지원 제도 및 정책 추진 사례

1. 영미권의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램
2. 일본의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램
3. 종합 및 시사점

1. 영미권의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램

1) 영국의 빈집 발생 현황

영국의 경우 잉글랜드 지역의 공가는 2008년에 783,119호까지 늘어난 후 점점 감소하여 2010년에는 734,000여 호, 2015년에는 600,179 호까지 줄어들었으며, 이는 2015년 전체 주택 23,543,000 호의 2.5%를 차지¹³⁾하고 있다. 이 중 6개월 이상 비어있는 공가는 2015년 기준 총 203,596호로, 전체 공가의 약 34%를 차지하는 것으로 조사¹⁴⁾되었다 (Housing Statistical Release, 2016). 민간 소유의 공가는 301,000여 호로써 전체 민간 소유 주택 물량의 1.6% 차지¹⁵⁾하고 있다.

2014년도 기준으로 권역별로는 상대적 쇠퇴지역인 북동부 North East 권역과 북서부 North West 권역의 빈집 비율이 3.40%, 3.43으로 전국 2.60%과 비교하여 상대적으로 높다. 런던 권역 1.63%로 가장 낮은 비율로 나타났다¹⁶⁾.

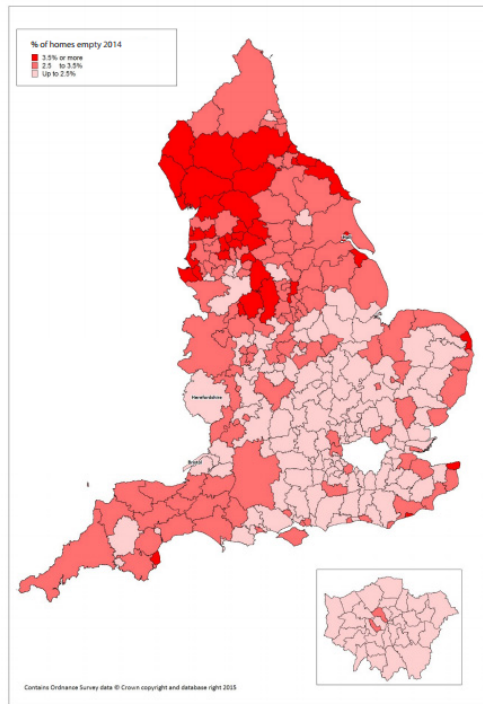
13) Council Tax Base(2016), "Housing Stock Statistics 2015".

14) Housing Statistical Release(2016), "Empty Homes Statistics 2015".

15) Council Tax Data(2010), "Private owned Empty Homes 2010".

16) Empty Homes(2015), 「Empty Homes in England」.

Map two: percentage of homes empty by local authority



Region	Number of dwellings	Number of dwellings empty	Percentage of dwellings empty
North East	1,196,943	40,708	3.40%
Yorkshire and Humber	2,357,866	77,117	3.27%
North West	3,193,675	109,485	3.43%
East Midlands	2,014,514	55,737	2.77%
West Midlands	2,413,862	63,991	2.65%
East of England	2,590,719	58,197	2.25%
London	3,470,247	56,715	1.63%
South East	3,768,624	84,666	2.25%
South West	2,457,713	63,507	2.58%
England	23,464,163	610,123	2.60%

[그림 3-1] 잉글랜드 지역별 빈집 비율 및 각 권역별 빈집 수(2014)

출처: Empty Homes(2015). Empty Homes in England. pp. 5~6.

2) 빈집 재생 관련 정책 동향

영국 정부는 2002년부터 2010년까지 쇠퇴지역 재생 정책을 주요 도시정책으로 추진하였으며, ‘Housing Market Renewal Pathfinder’ 프로그램 등 광역적 단위의 쇠퇴지역 재생 접근 전략을 통해 주거환경의 질적 향상과 더불어 사회적, 경제적 문제를 연계하여 대응하고자 하였다. 영국의 중부 및 북부의 산업도시들은 2000년대 초반 도시 인구의 도시 인구의 급격한 감소, 공공 임대주택의 높은 공가율, 낮은 수준의 자가 거주율로 대변되는 쇠퇴를 경험하고 있었다. 2002년부터 12개 쇠퇴 지역에 대한 광역적 지원을 한 재생 지원 프로그램인 하우스링 마켓 리뉴얼 패스파인더 프로그램은 지역 쇠퇴의 문제가 주택 문제와 깊이 연계되어 있다는 전제하에 정책을 추진하면서 주택 시장에 대한 낮은 수요 전환을 통한 지역 재생을 목적으로 하고 있다.

특징으로는 주택 거주 포기로 인한 공가 다발생, 밀집 지역에 대하여 광역적으로 접근하되 소규모 지역 특성에 맞추어 다양한 재생 방안을 모색하고자 하였다. 또한 15년 정도의 장기 중앙정부 재정지원 계획을 통해 장기적 관점에서 접근하였으며, 주거의 질적 향상과 주거 선택의 개선과 범죄 예방, 지역 복지서비스 향상 등 사회적 문제에 대한 복합적 대응을 유도하고자 하였다. 2011년도에 프로그램은 조기 종료되었으나 쇠퇴한 주거 지역의 재생에 대한 국가 정책 지원을 통해 광역적으로 주택 시장 측면의 접근으로부터 미시적 지구의 다양한 대응을 추진한 정책 사례라 할 수 있으며, 쇠퇴지역 빈집 재생 측면에서도 가시적인 성과가 있었다.

2011년 이후부터 현재까지 소단위 주거재생 정책과 커뮤니티 개발 정책이 연계되어 중요하게 추진되고 있으며, ‘Empty Homes’ 프로그램 등 빈집의 재생과 ‘Decent Homes’ 프로그램 등 공공임대주택의 개량에 관심을 가지고 커뮤니티 정책과 연계하여 지원하고 있다. 영국 정부는 잉글랜드 내 쇠퇴지역에 다수 존재하는 공가를 재이용 상태로 전환하고자 하는 정책 프로그램을 마련하여, 지역의 수요에 맞추어 주택을 공급하고 홈리스 문제를 해소하며 근린의 쇠퇴를 방지하고자 정책을 추진 중이다(HCA, 2014).

공가에 대한 재이용 상태 전환 프로그램은 보수당 연합 정부의 최우선 과제 중 하나였으며, 이를 위해 정부 재정을 지원하였다. 2010년에는 1억 파운드의 기금을 지원하는 계획을 발표하였다. 2011년에 발표된 국가 주택 정책(Housing Strategy)에서는 2011년부터 2015년까지 저렴 주택 지원 프로그램(Affordable Home Programme)을 통해 1억 파운드 가 어떻게 지원될 지에 대한 세부계획을 발표하였으며, 2015년 3월까지 최소한 3,300여 호의 공가 재생을 통한 저렴 주택을 공급할 것을 제시하였다.

잉글랜드에서는 매년 240,000~245,000 호의 추가 주택 공급을 승인하고 있으며, 이 중 약 3분의 1에 해당하는 주택은 매매 시세 및 임대 시세보다 낮은 가격으로 공급되도록 정책적으로 유도하고 있다. 지자체의 대기명단 상으로 약 130만 가구가 저렴 주택을 얻고자 기다리고 있으며, 이를 위해 저렴한 주택을 공급하고자 지역별 수요에 대한 해당 조사를 시작하였다.

또한 영국 정부는 빈 상업 또는 업무용 건물을 주택으로 전환하는 프로그램도 함께 추진 중이다. 2013년부터 영국 정부는 3년 간 업무용 건물을 주택으로 변경할 수 있도록 하여 주택 공급과 일자리 창출, 도심 재생을 함께 이루고자 하고 있다. 2014년 4월부터

2015년 6월까지 약 4,000호가 변경 개발을 허가받았다.

3) 빈집 정비 추진 시책 사례

① 영국의 공가 재생 지원 프로그램 Empty Homes Programme

2011년부터 영국의 보수당 연합정부는 빈집 활용을 통해 지불가능주택(affordable homes)을 제공하기 위해 주택 공급 시행자(housing provider) 및 커뮤니티 단체를 지원하고 장려하는 Empty Home Programmes를 도입하였다. 이 프로그램은 주택 공급 시행자 및 커뮤니티 단체가 장기간 방치되어 있는 빈집을 구입하거나 임대하고 개조 및 보수하여 지불가능주택으로 재생하는 프로그램이다. 이를 통해 9,000호 이상의 빈집이 신규 주택으로 전환된 성과를 보이고 있다.

영국 정부는 2011년~2015년까지 적용되는 ‘New empty home schemes’을 통해 공가 재생을 촉진하였다. 정부 재원 지원 중 7천만 파운드는 주택·커뮤니티청(HCA)이 주관하는 공가 재생 지원프로그램에 직접 제공되도록 하였다. 나머지 3천만 파운드는 중앙정부기관인 DCLG(Department of Communities and Local Governments)의 주관하에 Tribal Education에 위탁하여 운영하는 독립된 재정 지원 프로그램을 통해 지역 커뮤니티와 자발적 시민 조직들의 활동에 지원될 수 있도록 하였다.

2012년 3월에는 2015년까지 총 5,600 주택으로 추산된 사업 대상 공가를 각 광역단위별로 사업 가능한 대상 주택 개수와 그에 따른 지원금 예산을 배정하였다. 공가 재이용 사업을 하고자 하는 주택 공급자는 사업 제안 내용을 지역의 HCA 사무소와 협의하여야 하며, 입찰 과정을 거치게 된다. HCA와 확정된 사업자 상호간에 ‘Empty Homes 2012/15 Framework Delivery Agreement’라고 명명된 협약을 맺으며, 단일 사업자와 컨소시엄 사업자별로 나누어져 있다.

HCA는 2010/2011년부터 Empty Home와의 파트너십 체계로 260여 지자체를 대상으로 기술, 지식, 지원과 훈련을 담당하는 ‘Capacity Building Programme(CPB)’ 역량 구축 프로그램을 운영하고 있다. 웹 기반의 Empty Homes Toolkit을 제공하고 있으며, 공가와 관련된 법률 및 운영 정보, 지자체, 주택 조합, 공가 소유주, 커뮤니티를 위한 사업 사례, 통계 자료, 파트너십 구축과 투자를 위한 정보 등을 제공하고 있다.

[표 3-1] HCA 주관 공가재생 프로그램(Empty Homes) 지원 계획(2014)

지역	재정지원계획(£)	주택개량계획(호)
동부 및 남동부	10,699,500	748
중부	15,517,487	1,289
북동부, 요크셔와 험버 지역	9,867,650	945
북서부	11,520,063	1,075
남부 및 남서부	6,529,065	480
런던 외 지역	54,133,765	4,537
런던 지역	15,688,985	1,118
합계	69,822,650	5,655

※ 출처 : HCA(2014)

2010년부터 영국 중앙정부는 지자체 관할 지역 내 장기간 동안 방치된 빈집의 수를 감소시키기 위해서 장기간 방치된 빈집을 활용할 경우 지자체 의회에 News Homes Bonus라는 보조금을 지원하도록 유도하였다. 이 보조금은 재생되는 빈집 수 당 지방세(council tax)만큼 6년 동안 매년 지급하도록 하고 있다. New Homes Bonus 지원은 지자체들이 주택 소유주, 커뮤니티 및 주택 기구(housing organization)와 협력하여 빈집이 주거 가능한 주택으로 변환하는 것을 촉진하는 데 활용되고 있다.

빈집에 대한 지방세(council tax) 감면 폐지도 적용되었다. 2013년부터 빈집들은 최대 6개월 동안 자동적으로 적용되었던 지방세 감면 혜택을 받을 수 없게 되었으며, 지자체는 빈집에 대한 지방세 할인 정도와 적용 기간을 설정할 수 있다. 일부 지자체에서는 빈집이 수리 또는 재생 공사에 들어갔을 경우 할인 혜택을 제공하기도 한다. 일부 소유주들은 지방세 납부를 피하고자 거주하지 않으면서도 거주하는 것과 같이 가구를 비치해 놓고 주택을 유지할 수도 있다. 따라서 지방세가 청구되지 말아야 하는 일부 빈집 소유주의 경우(예를 들면 소유자가 요양시설에 입주하거나 강제 수용되어 건물의 철거를 기다리는 경우)를 제외하고는 빈집 소유주들은 지방세 감면 혜택을 받을 수 없게 되었다.

장기 빈집에 대한 지방세 중과도 추진되었는데, 2013년부터 지자체 의회는 2년 이상 비어있거나 가구가 비치되지 않은 건물에 대해 기준 지방세의 150%까지 징수할 수 있으며, 대부분의 지자체는 150%를 부과하고 있다. 장기 빈집에 대한 지방세 및 다른 재산세(property tax)를 중과세 부과를 통해 집 소유주들이 빠른 시일 내 빈집을 재생하도록 유도하고 있다. 또한 2007년부터 2년 이상 방치된 빈집을 활용하는 데 부가세율이 인하

되어 5%가 부과되고 있다.

의회는 빈집에 대한 강력한 권한을 정부에게서 위임받는데, 2004년부터 장기간 방치된 빈집의 관리를 위해 지자체가 권력을 행사할 수 있는 Empty Dwelling Management Orders(EDMO)가 진행되었다. 주택이 2년 이상 빈집으로 방치되어 있을 때, 지자체는 EDMO 중간과정으로 3개월 경고 후 재판소로 넘기게 된다.

② 캐나다 Convert-to-Rent/Rehabilitation Assistance Program¹⁷⁾

이 프로그램은 인구 증가와 저렴한 임대주택 부족에 따라 사용되지 않는 빈 주택들을 활용하여 저렴 임대주택(affordable housing)을 제공하기 위해 마련된 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 가로변에 위치한 상가 건물에서 사용되지 않고 있는 2층과 3층을 임대 주거용도로 변환하거나, 활용도가 낮은 주거 또는 비주거 건물들을 새로운 임대 주택으로 변환하는 시책을 추진하고 있다.

캐나다 런던시 Convert-to-Rent/Rehabilitation Assistance Program은 다음 세 가지 경우 재정 지원이 있다.

- 비주거 건물을 지불가능한 독립된 임대 주택(affordable self-contained rental housing)으로 변환
- 비어 있는 임대건물들의 실질적인 재활용
- 장애인들 거주를 위한 건물의 접근성을 높임

재정지원(Funding)은 독립된 임대주택(self-contained rent unit) 한 호당 최대 \$48,000 까지 지원하고 하나의 대지(property) 마다 최대 7개의 호(unit) 또는 최대 \$336,000 까지 지원하고 있다. 프로그램 대상지는 Downtown Business Improvement Area, Old East Village Business Improvement Area, Dandas Street, Hamilton Road Business Area, SOHO District Community Improvement Area의 다섯 지역을 대상으로 한정하여 적용하고 있다.

특정 조건을 충족하면 상환을 면제 받을 수 있는 상환면제가능대출(forgivable loan)을 운용하고 있는데, 새로운 소유주가 대출의 조건에 만족하고 동의하면 대출이 가

17) City of London. (2015). Convert-to-rent/rehabilitation assistance program. retrieved from <https://www.london.ca/residents/Housing/Housing-Programs/Documents/2015%20CTR-Rehab%20Details.pdf>

능하다. 상환면제가능대출은 임대주택이 주거지로서 매우 적합한 상태라고 간주되면 진행되며, 이는 런던시 주택과(The City of London Housing Division)의 최종 점검(final inspection)을 통해 승인된다. 대출 상환 면제(Loan Forgiveness)도 적용하고 있는데, 대출 금액은 프로그램의 모든 요구 사항들이 충족되었을 때 대출 기간 마지막 달의 마지막 날 상환면제가 된다. 추가 재정지원은 장애인들을 위한 변형/보수 작업(사업 제안)이 가능한 아파트를 변형/보수할 때 제공된다.

모든 사업 제안은 관련 도시 계획(municipal official plans), 용도 규제(zoning-by-law regulations), 건축 법규(Building Code)등을 준수하여야 하며, 대출은 런던시에서 허가된 대상에 한해서만 가능하다. 사업 제안자들은 프로젝트에서 주택(residential units)에 드는 총 비용의 최소 10%와 상업공간에 드는 100% 비용을 현금으로 지불해야 한다. 모든 사업 제안은 목표 대상 그룹(예: 가족, 노인, 청년)과 주거 유형 형태(예: 독신자 아파트, 원룸 아파트 등)를 설명해야 하며, 세입자는 가구 소득 증명 서류에 서명해야 한다. 525ft²~650ft² 사이즈의 원룸 아파트에 우선적으로 지원하고 있으며, 다음과 같은 경우 사업 지원의 우선권이 주어진다.

- 주택의 호(unit) 당 임대료가 낮고 적은 재정지원이 요구되는 경우
- 다른 정부기관으로부터 재정지원을 받는 경우
- 에너지 절감이 가능한 경우
- 6개월 이내에 완공이 가능한 경우

사업 제안자들은 LED 조명, 고효율 난방/냉각 시스템, 블라인드 등 에너지 절약 관련 세부내용을 제공해야 한다. 대출 자금은 의회에서 대출 승인이 나기 이전에 사용될 수 없다. 사업 제안자들은 승인받은 후 두 개의 상세 견적을 제출하여야 함. 건축 법규 상 문제가 있는 것은 수리가 필수이다. 제안자들은 계약 관련 영수증 및 지불 증빙 사본을 보관하고 사업 완료시 런던시 주택과(The City of London Housing Division)에 제출하여야 한다.

사업이 완료된 후 런던시가 최종 점검을 통해 확인하면 대출금이 지원된다. 런던시로부터 약정서를 받은 후 2주 내에 착공되지 않고 6개월 내 완공되지 않은 경우 대출은 해지된다. 사업 제안자들은 공사 잔금 비용을 충당하기 위해 항상 계약자로부터 충분한 자금을 확보할 책임이 있다. 사업자는 현재년도 임대료 수준, 작년 세입자 가구소득 등을 담은 매년 런던시에 보고서(information report)를 제출해야 한다.

4) 빈집 재생 정책 지원 기구 운영 사례

① 영국 Empty Homes

영국의 공가재생 지원 프로그램은 'Empty Homes'라는 중간지원조직을 통해 추진되고 있다. Empty Homes는 1992년에 설립된 독립된 자선 단체로, 빈집 관련 입법 및 제도 개선을 촉구하는 공론화를 주도해오고 있으며, 매년 1월 말/12월 초 "Empty Homes Week" 행사를 진행하여 빈집 재생 성공 사례들을 공유하고 있다. 또한 공가의 낭비에 대한 인식 제고와 공가를 거주 가능한 주택으로 재생하는 캠페인을 진행하고 있으며, 다양한 캠페인 효과를 가시화하고 있다.

Empty Homes는 2016년 7월 'Affordable homes from empty commercial spaces'라는 보고서를 발간하였다. 이 보고서에서는 지자체 공무원들과 주택 공급자들의 인터뷰 및 사례조사를 통해 비어 있는 상업 시설을 주택으로 재생하는 방안에 대해 소개하고, 지자체 및 주택공급자, 정부지원기관, 지역커뮤니티 기관, 부동산 업체 등 관련 단체들에 대한 권고사항을 제시하고 있다. 해당 사업을 통해 주택으로 재생된 건물들의 사례를 개발 전 상황, 지원 기금, 공사 기간과 함께 제시하고 있다.



[그림 3-2] 장기 빈점포 상태의 상업시설을 주택으로 재생한 사례들

출처: Empty Homes(2016). Affordable homes from empty commercial spaces.

② 미국 Center for Community Progress¹⁸⁾

2010년 출범한 Center for Community Progress는 국가 비영리기관으로 빈집(비어있는 대지)들이 지역 사회에 활력을 불어넣어 줄 수 있는 자원으로 변환되기 위해 필요한 비전, 지식과 시스템을 지역사회가 구축하도록 지원하고 있다. 2010년 이후 미국 내 30개의 주(states)에서 200개 이상의 지역사회 커뮤니티를 기술적으로 지원해 오고 있다. 핵심 지원 프로그램으로 기술지원(technical assistance), 리더십 및 교육(leadership and education), 정책 및 연구(policy and research)가 있다.

기술 지원(Technical Assistance)을 통해 숙련된 인력들을 지원함으로써 미국 지역사회 내 대규모 스케일의 빈집(비어있는 대지)을 효율적으로 사용할 수 있는 시스템과 정책을 평가, 개혁, 개발, 그리고 구현하는데 힘써오고 있다. 프로젝트 지원은 빈집(비어있는 대지) 관련 정책 및 시스템의 종합 평가(Comprehensive Assessment of Policies and Systems Related to Vacancy and Abandonment), 건물(대지)관련 정보 수집 및 관리 실행(Property Data Collection and Management Practices), 전략적 코드 실행(Strategic Code Enforcement) 지원을 포함하고 있다. 또한 재산세 실행 및 강제 집행 개혁(Property Tax Enforcement and Foreclosure Reform), 토지 은행 운영(land Banks and Land Banking), 강화 및 재활용 전략(Maintenance and Reuse Strategies) 수립 지원을 수행하고 있다.

리더십 교육 및 역량강화 프로그램을 지원하고 있는데, Community Progress는 빈집(비어있는 대지) 변환 관련 정책 및 관행을 개발하고 실행할 박식하고 협동적인 리더를 키워 체계적이고 효과적으로 지역사회를 발전시켜 나가고 있다. Community Progress가 운용하는 교육 프로그램은 두 가지의 구체적 전략에 초점을 맞추고 있다. 첫째, 문제 해결 및 학습에 동원시키는 것과 둘째, 지역 정책과 관행의 도입과 제정을 추진하기 위해 주(state) 및 지방(local) 리더들 간의 협력과 조직화를 장려하는 것이다. 대표적인 교육 및 역량강화 프로그램으로 Community Progress Leadership Institute(CPLI), the Reclaiming Vacant Properties(RVP) conference를 운용하고 있다.

정책 및 연구(Policy and Research) 부분에 있어서는 Community Progress는 국가 내 지역사회를 위해 빈집(비어있는 대지)을 활성화시키는 정책 개발과 실행 연구를 지원

18) Center for Community Progress <<http://www.communityprogress.net/>>

하고 있다. 토지 은행(land banking), 코드 실행(Code enforcement), 세금 압류(tax foreclosure) 등을 통해 개혁되도록 지원하고 있으며, 펀딩 배분 결정을 통해 커뮤니티 안정화를 극대화시킬 수 있는 방안에 대해 연방기관에 조언하는 역할도 수행하고 있다. Community Progress는 실질적인 연구를 통해 지역사회가 직면하고 있는 과제와 개혁의 기회에 대한 실무자들의 이해를 심화시키고자 하고 있다. 주(state)와 연방(federal) 차원의 정책입안자들이 지역 맞춤 정책 및 펀딩 결정을 위한 정보와 도구를 활용하도록 지원하고 있으며, 주(state)와 연방(federal) 차원에서 대응할 수 있는 빈집(비어있는 대지)에 대한 새로운 정책 개발을 지원하고 있다.

5) 커뮤니티 주도의 공가 재생 사업 사례-캐노피 하우스(The Canopy Housing Project)

캐노피 하우스 프로젝트는 영국내 지자체와 커뮤니티 주도의 공가 재생 사업의 대표적 협력 추진 사례이다. 캐노피 하우스의 설립 배경으로 2008년 공가 상태의 주택들에 대한 전략적 대응이 국가적 주요 이슈로 인식되면서 대도시인 리즈시의 공가에 대한 대응이 필요하였다. 2008년 리즈시 내 17,557호의 공가가 존재하였으며, 이것은 도시 주택 물량의 5%가 넘는 수치였다. 리즈 시 공가 전환 프로그램은 지역사회 참여와 소규모 개량을 강조하면서 지역 내 공가의 조속한 전환, 장기간 임대 계약의 유지, 그리고 반사회적 행동과 관리의 문제들에 대한 신속한 반응을 강조하였다.

이에, 리즈시 공가 전환 프로그램 추진을 위한 커뮤니티 주도의 주택 관리 조직으로서 캐노피 하우스가 조직되었다. 지역의 환경의 질을 향상시키기 위한 초기 활동에 참여한 대부분의 사람들은 지역 주민이었다. 캐노피 하우스가 개량한 노후 주택의 대다수는 장기간 공가 상태가 지속되었던 주택들이었으며, 기존 반달리즘과 쓰레기 투척 장소였다. 캐노피 하우스는 노후화된 주택들을 홈리스를 위한 양호 주택으로 전환하기 위한 주택개량 사업을 하며, 신규 임차인은 캐노피 하우스의 기술자와 자원 봉사자와 함께 주택을 개량, 장식하고 이주하게 되었다.

캐노피 하우스의 발전 연혁을 요약 정리하면 다음과 같다.

- (1996) 두 명의 지역 주민들이 리즈시 내 버릴 랫지 지역에 꽤 많은 공가가 존재함을 문제화 하였음(Canopy Housing Project, 2013)

- 그들은 지역 주민이 공가 전환을 위한 프로젝트 과정에 참여할 수 있기를 원했으며, 특히 사회적 불이익을 경험하고 있는 지역 청년들이 홈리스를 위한 양호 주택을 공급하는 데 있어 자체적 도움을 제공하는 기회를 생성하고자 함
- (1997) 캐노피 하우스가 공가 전환 프로그램을 위하여 리즈시 당국과 리즈시 연합 주택 협회와 함께 협업하는 계획이 수립되었음
 - 기금 마련을 위한 협업은 성과를 내기 시작하였으며, 주택 개량 업무들은 프로젝트 거점과 자원 센터에서 시작되어 10월에 처음으로 공가에 대한 전환 작업을 개시함
- (1998) 캐노피 하우스는 법적 인증이 되어 공식적으로 ‘커뮤니티 혜택 제공 사업 조직체’로 등록되었음
 - 자원봉사자들의 자발적 참여가 증가하였으며, 하이드 파크 기금을 통해 버리랏지 지역의 공지를 개량하는 작업을 수행함
- (1999) 작업 영역을 부엌, 작업실, 사무실, 건축 시설 개량을 위한 역량을 구축하고 캐노피 실습 훈련 프로젝트 계획이 실행
- (2000) 비스톤 힐 지역의 공가 전환 작업을 시작
- (2001) ‘비칸’ (Beacan)이라 불리는 남부 리즈 프로젝트를 시작
- (2002) 캐노피가 빈야드 프로젝트 수행을 확장하여 향후 2년간 42곳의 공창고를 재활용하여 주민들을 위한 공동체 시설을 제공하였으며, 하이드 파크에서 20번째 공가 전환 주택 개량을 완료하고 비스톤 지역에 첫 번째 공가 전환 프로젝트 시작
- (2004) 캐노피는 공식적으로 난민 및 보호시설 거주 커뮤니티와 협업하여 업무 영역을 확장하고 다양한 보조금을 활용하여 주택과 자원을 제공하였으며, 캐노피의 사무 공간을 망명자 난민(refugee) 커뮤니티 조직과 함께 사용함
- (2006) 비스톤 지역 내 주택 개량과 자원봉사 프로그램을 재구성하였으며, 홀벙 지역의 부동산을 매입하기 시작함
- (2007) 400명 이상의 자원봉사자와 협업하여 36호의 공가 전환 주택을 공급하였으며, 자원 봉사 프로그램은 중앙정부로부터 ‘Investing in Volunteers’ 상을 받음
- (2008) 헤어힐 지역에 프로젝트를 시작하면서 지역의 자원봉사자들과 지역 조직들로 부터 많은 지원을 받았으며, 리즈시 주택관리 조직인 East North East Homes Leeds가 캐노피에게 공가의 제공을 지원하여, 중규모 공가를 자원봉사자, 임차인, 지역 주민들을 위한 시설을 갖춘 작업장과 사무실로 변화 시켰음
- (2009) 10~12월 사이에 캐노피의 업무에 대한 보조금이 지원되었으나, 추가 지원 기금이 향후 5년간의 운영비 재원 확보 및 업무 유지를 위해 필요한 사항임

캐노피 하우스의 관리 사업 운영 현황으로, 캐노피 하우스는 3동의 커뮤니티 건물들을 관리하고 있으며, 리즈의 비스톤, 벌리와 헤어힐즈 지역에 있는 32호의 주택을 관리하고 있다. 대부분의 관리 주택은 빅토리아 시대의 테라스 하우스로 리즈시 당국으로부터 2년간 장기 임대계약을 하여 관리하고 있다. 캐노피 하우스는 리즈시에 의해 2007년 4월 설립된 ALMO와 파트너십을 이루어 협업하고 있다.

개량 주택에 대한 임대료 수입으로 조직의 연간 수입의 3분의 1정도를 충당하고 있으며, 나머지는 기금 신탁과 복권 기금 등의 자선 기금으로부터의 보조금으로 운영하고 있다. 캐노피 하우스의 인력 수급 현황으로는 8명의 근로자가 상근하고 있으며, 지역 커뮤니티로부터 자원봉사자를 지원받아 사업을 운영하고 있다.

공가 개량과 관련된 실제 업무를 통해 캐노피 하우스는 지역 커뮤니티로부터 많은 지원자들을 지원받으며, 지역 주민들이 기술을 익히고, 장애요소를 극복하는 데 있어 긍정적 개선 효과를 가져왔다. 자원봉사자는 지역의 다양한 연령층과 다양한 기술을 지닌 사람들을 포함하고 있다. 캐노피 하우스의 활동은 다양한 국적의 사람들에게 접근 가능하게 제공되도록 서비스 개선을 진행하고 있다. 자원 봉사자는 고난도가 아닌 건설 업무, 도색, 장식, 카펫 설치와 타일 작업 등에 참여하고 있다.

캐노피 하우스 수행 사업은 다음의 두 가지 목적을 지니고 있다. 첫째, 미사용 상태의 공가 개량을 통해 홈리스들과 협업하여 안전하고 저렴하며, 질적 기준에 부합하는 주택을 공급하는 데 목적이 있다. 홈리스들이 장래 거주할 주택개량 작업의 모든 부분에 참여하도록 보장하고, 그들의 역량에 대해 새로이 확신을 지니게 하고, 개인적 만족을 느끼게 하는 ‘자발적 도움 주택 모델(a self-help housing model)’의 실현(<http://self-help-housing.org/>)을 추진하고 있다.

둘째, 지역 커뮤니티가 구시가지 지역의 재생에 기여할 수 있도록 주도하며, 커뮤니티 결속력을 배양하는 데 목적이 있다. 홈리스를 포함한 주거취약 계층의 임대상태를 유지하고 그들의 노력을 기여하게 함으로써 지역의 사회적·경제적 일상에 삶에 있어 그들에 대한 신규 커뮤니티로의 통합을 지원하기 위함이다. 사회적 불이익을 받는 지역 주민들의 역량을 증진하고 훈련과 고용에 대한 접근성이 개선되도록 돕기 위해 지원하며, 특히 청년층을 캐노피 하우스의 업무에 참여시키고 있다. 유관 조직 및 그룹들과 프로젝트로부터

의 경험 및 성공과 실패들을 공유하고, 경험과 프로젝트의 모델로부터 시사점을 배울 수 있도록 하고 있다.



[그림 3-3] 캐노피 하우스의 공가 전환 사업의 진행 관련 사진
출처: Canopy Housing Project (2013).

2. 일본의 공가 재생 지원 제도 및 정책 프로그램

1) 일본의 빈집 발생 현황

① 빈집 발생 현황

일본은 1973년 이후 전국의 도도부현에 총 주택수가 총 세대수를 넘었으며, 2008년에는 총 주택수가 총 세대수를 761만호를 넘어섰으며, 그 중 빈집이 757만호(전체 주택스톡수에 대한 빈집 비율은 13.1%)를 차지하고 있다¹⁹⁾. 임대용 주택의 빈집 비율은 전국 평균은 18.8%에서(2003년 조사) 1.2 포인트 상승하였으며, 임대용 주택의 빈집 비율이 가

19) 총무성, 2008년 주택·토지 통계조사

장 높은 곳은 후쿠이현이 30.8%이며, 가장 낮은 곳은 오키나와현(11.6%)이 차지하고 있다. 2003년 조사와 비교해서, 임대용 빈집의 비율이 높은 상위 5현으로는 시마네현, 고치현, 후쿠오카현, 아키타현, 돗토리현 순이다. 일본의 주택수와 세대수의 미스매치 현상은 저출산, 고령화나 세대수의 축소로 인해 빈집수와 빈집 비율의 증가를 가속화하고 있으며, 계속해서 증가하고 있는 빈집 중, 주택시장의 유통이 안되는 점이나 관리부족으로 주변의 악영향을 미치는 등 다양한 문제가 내제된 빈집이 포함되어 있다. 빈집 전체의 호수는 20년 사이에 증가하였으며, 그 종류는 「임대용 주택(412만호)」로 가장 많이 차지하며, 공개몰의 경우, 도시부에 비해 지방부의 단독주택의 빈집 비율이 증가하는 경향이 있다(총무성, 2008년 주택·토지통계 조사).

② 빈집 발생 원인

개인주택의 임대유통 촉진에 관한 검토회 보고서²⁰⁾는 일본 내 빈집 발생의 원인을 다음표와 같이 정리하고 있다.

[표 3-2] 일본의 빈집발생 추정 원인

당초 자기가 거주하였으나 그 후 빈집이 된 경우		
본인이나 물리적인 요인		비고
본인·가족사정	① 고령화	
	• 입주자 사망후 상속자가 입주 안함	
	• 자식이 부모를 모셔옴	지방부(부모를 도시로 모셔와 동거 등)
	• 입원이나 노인홈 등의 입원(소)	규모가 너무 큰 집을 주체하지 못해서 이사후 방치
	• 자식이 돌아오지 않음	지방부(산간지역, 뉴타운 등)
물리적요인	② 미래를 위해 동거·근거·편리성이 높은 장소로 이사	
	① 전면도로쪽	
	• 미접도로	밀집시가지, 경사면 시가지, 어촌부락
	② 기존부적합 도로	역사적 시가지
	③ 재해위험구역 지정	경사면 시가지 등
환경물리	④ 폭(토지나 주택의 정면)	
	• 채광, 통풍 등의 조건이 열악	밀집 시가지, 어촌부락
임대용 주택 등이 빈집이 된 경우		
환경물리	① 수요자 감소로 인한 세입자 전출	
	• 지역(고향)의 일자리 감소	
	• 기업, 학교용 주택 수요 감소	
환경물리	② 임대료 수준	

20) 출처 : 국토교통성, 개인주택의 임대유통 촉진에 관한 검토회 자료
(2014년 3월) p.29(<http://www.mlit.go.jp/common/001032284.pdf#page=32>)

적요인	내용에 비해 임대료가 고가로 느껴짐 ③ 노후화, 거주수준 설비 등 수준이 낮음, 분열 등이 진행, 낡음, 내진성능을 만족하지 않음	
내적인요인	① 고령화 <ul style="list-style-type: none"> • 이용에 대한 의욕 없음 • 자금조달의 곤란 ② 원격지 <ul style="list-style-type: none"> • 이용에 대한 관심 없음 ③ 자금부족 <ul style="list-style-type: none"> • 새로운 투자욕, 능력이 없음 • 철거에 대한 부담 비용도 없음 	④ 활용방법에 대해서 <ul style="list-style-type: none"> • 상담할 상대 등이 없음 • 어떻게 해야 할지 모름 ⑤ 미래에 대한 투자 등 <ul style="list-style-type: none"> • 미래의 임대, 매각을 예정

※ 출처 : 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/common/001080534.pdf>

2) 빈집 재생 관련 정책 동향

① 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별 조치법」²¹⁾(2014년 법률 제 127호, 공표일 : 2014년 11월 27일) 제정 및 운용

일본 정부는 저출산, 고령화의 영향으로 급증하여 2013년 10월 기준 약 820만 채에 달하는 공가에 대한 정책적 대응을 위해, 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 제정하여 2015. 5. 26. 시행하였다. 2014년 10월 현재 401개의 지자체가 빈집 조례를 제정하여 운용 중에 있다. 특별조치법의 제정을 통해 방재, 위생, 경관 등 지역 주민의 생활 환경에 악영향 끼치는 적절한 관리가 이루어지고 있지 않은 빈집에 대하여 지역주민의 생명·신체·재산의 보호, 생활환경의 보전의 목적으로 정비, 활용하기 위한 제도적 기반을 구축하였다.

□ 빈집의 정의

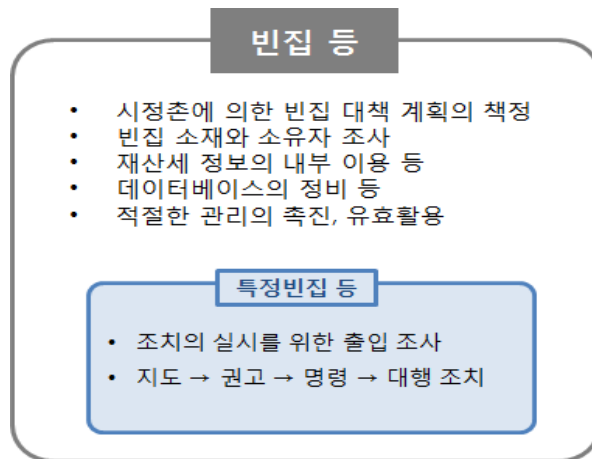
특별조치법에서 「빈집」이란 ‘건축물 또는 이에 부속하는 공작물로서 거주 및 기타 사용이 이루어지고 있지 않은 상태의 건축물 및 그 부지(입목 기타 토지에 정착하는 것 포함)를 말하며, 국가 또는 지방 공공 단체가 소유하거나 관리하는 것은 제외 (2조 1항)’한다고 정의하고 있다. 「특정 빈집」에 대해서도 별도로 정의하고 있다. 특정 빈집으로 분류되는 상태는 붕괴 등 크게 보안 상 허점이 될 우려가 있는 상태, 현저하게 건강 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리를 하지 않는 것으로 크게 경관을 해치고 있는 상태, 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해 방치한 부적절한 상태이다.

□ 「빈집 등 대책 추진 관한 특별 조치법」의 주요 내용

21) 출처 : 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/common/001080534.pdf>

일본의 「빈집 등 대책 추진 관한 특별 조치법」의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

- 국토교통장관과 총무대신은 빈집에 관한 시책 기본 지침을 책정(5조)
- 시정촌은 국가의 기본 지침에 입각한 빈집 대책 계획을 수립(6조)하고 협의회를 설치(7조)
- 도도부현은 시정촌에 대해 기술자문 및 시정촌 상호간의 연락 조정 등에 필요한 지원(8조)
- 시정촌장의 역할
 - 법률에서 규정하는 한도에서 빈집 조사를 실시(9조)
 - 빈집 소유자 등을 파악하기 위해 재산세 정보의 내부 이용(10조) 등을 허용
 - 시정촌은 빈집에 관한 데이터베이스의 정비 등을 실시하도록 노력(11조)
- 시정촌은 빈집 및 그 부지에 관한 정보를 제공하고 활용을 위한 대책 실시(13조)
- ‘특정 빈집’에 대하여는 철거, 수선, 입목, 벌채 등의 조치에 대해 조언, 지도, 권고, 명령이 가능
 - 또한 요건이 명확한 행정 집행 방법에 따라 강제 집행도 가능(14조)
- 시정촌 빈집 대책의 원활한 추진을 위해 국가 및 지방 공공 단체의 빈집 시책 실시 소요되는 비용에 대한 보조 및 지방 교부세 제도를 확충(15조 1항)
- 기타 향후 필요한 세제상의 조치 실시(15조 2항)



[그림 3-4] 일본의 「빈집 등 대책 추진 관한 특별 조치법」의 개요 및 특정 빈집에 관한 사항

② 「빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 기본적인 지침」 22)

특별조치법 제5조에 따라 국토교통대신 및 총무대신이 「빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 기본적인 지침」을 정하도록 하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

I. 빈집에 관한 시책의 실시에 관한 기본적인 사항

1. 기본 지침의 배경

(1) 빈집의 현황

(2) 빈집 대책의 기본적인 생각

① 기본 개념

- 소유자 등에 일차적 관리 책임
- 주민에 가장 가까운 시정촌에 의한 빈집 대책의 실시의 중요성

② 시정촌의 역할

- 빈집 대책의 체제 정비
- 빈집 대책 계획의 작성, 필요한 조치의 실시

③ 도도부현의 역할

- 빈집 대책 계획을 수립·실시 등에 관한 시정촌에 필요한 지원의 실시

④ 중앙정부의 역할

- 특정 빈집 대책 지침의 책정
- 필요한 재정상의 조치·세제상의 조치의 실시

2. 실시 체제의 정비

(1) 시정촌 관계 부서와의 연계 체제

(2) 협의회 조직

(3) 빈집 소유자 및 주변 주민 상담 체제의 정비

3. 빈집의 실태 파악

(1) 시정촌의 빈집의 소재 등 파악

(2) 빈집의 소유자 등의 특정 및 의향 파악

(3) 빈집의 소유자 등에 관한 정보를 파악하는 방법

- 재산세 정보의 내부 이용 등

4. 빈집에 관한 데이터베이스의 정비 등

5. 빈집 대책 계획의 작성

6. 빈집 및 그 부지의 활용 촉진

7. 특정 빈집에 대한 조치 촉진

- 가이드라인을 참조하여 「특정 빈집」의 대책을 추진

8. 빈집에 관한 대책 실시를 위한 재정적·세제상의 조치

(1) 재정상의 조치

(2) 세제상의 조치

- 빈집의 발생을 억제하기 위한 소득세 등의 특례 조치
- 시정촌장에 의한 필요한 조치의 권고를 받은 「특정 빈집」에 대한 재산세 등 주택 용지 특례 해제

22) 출처 : 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/common/001126395.pdf>

II. 빈집 대책 계획에 관한 사항

1. 효과적인 빈집 대책 계획 수립 추진

2. 빈집 대책 계획이 정하는 사항

- (1) 빈집에 관한 대책의 대상으로 하는 지역 및 대상으로 빈집의 종류
‘기타 빈집’에 관한 대책에 관한 기본 방침
- 중점 대상 지역의 설정 빈집 대책의 우선 순위의 명시 등
- (2) 계획 기간
- 기존의 계획과 조사의 실시 년의 무결성 확보 등
- (3) 빈집 조사에 관한 사항
- 대상 지역, 기간, 대상 등 조사 내용 및 방법의 기재 등
- (4) 소유자 등에 의한 빈집의 적절한 관리의 촉진에 관한 사항
- (5) 빈집 및 빈집 철거지 활용의 촉진에 관한 사항
- (6) 특정 빈집에 대한 조치 기타 특정 빈집에의 대처에 관한 사항
- (7) 주민 등의 빈집에 관한 상담에 대한 대응에 관한 사항
- (8) 빈집에 관한 대책의 실시 체제에 관한 사항
- 각 부처의 역할 분담 조직 체제 창구 연락처 등의 기재 등
- (9) 기타 빈집에 관한 대책의 실시에 관하여 필요한 사항
- 대책의 효과 검증 결과를 근거로 한 계획의 재검토 방침 등

3. 빈집 대책 계획의 공표 등

III. 기타 빈집에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위하여 필요한 사항

1. 빈집 소유자 등의 의식 함양과 이해 증진
2. 빈집에 대한 다른 법령에 따른 제반 규제 등
3. 빈집의 증가 억제책, 활용 시책, 철거에 대한 지원 시책 등

③ 「특정 빈집에 대한 조치」에 관한 적절한 실시를 도모하기 위해 필요한 지침²³⁾

시정촌이 「특정 빈집」 판단의 참고가 되는 기준 등 및 「특정 빈집에 대한 조치」 관련 정차에 대해, 참고가 되는 방향을 제시하기 위해 중앙정부는 「특정 빈집에 대한 조치 지침」을 제공하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

제1장 빈집에 대한 대응

1. 법에 정의된 「빈집」 또는 「특정 빈집」
2. 구체적 사안에 대한 조치의 검토
 - (1) 「특정 빈집」으로 인정되는 빈집에 대해 법규정을 적용했을 경우의 효과
- 재산세 등 주택 용지 특례에 관한 조치
 - (2) 행정 관여의 필요 여부의 판단
 - (3) 다른 법령 등 여러 제도와의 관계 여부
3. 소유자 등의 특성

제2장 「특정 빈집에 대한 조치」를 취할시 참고사항

- 「특정 빈집에 대한 조치」의 강구여부에 대해서는 (1)을 참고하고 (2) 및 (3)에 표시된 사항을 감안하여 종합적으로 판단함

23)출처 : 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/common/001090532.pdf>

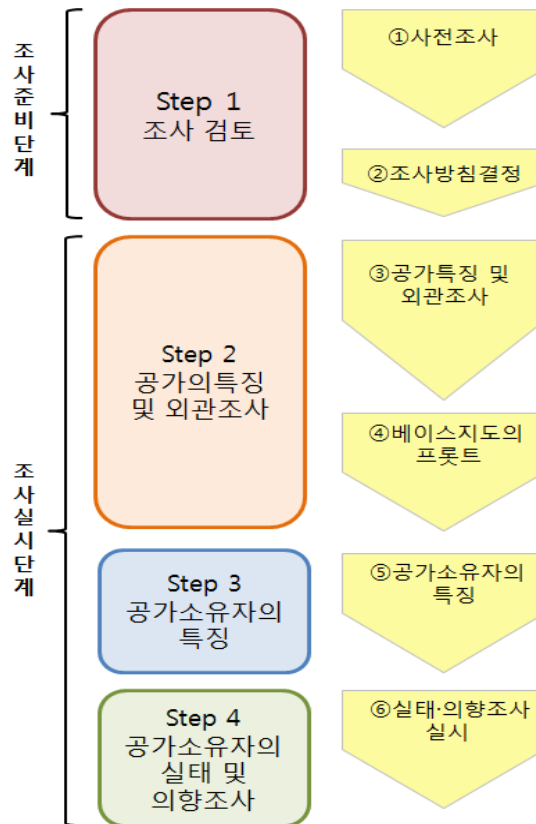
- (1) 「특정 빈집」 판단의 참고 기준
 - 빈집의 물리적 조건 결정시 참고가 되는 기준은 [별지1~4]와 같음
- (2) 주변의 건축물과 통행인 등에 대해 악영향을 초래하는지에 대한 여부
- (3) 악영향 정도와 위험 등의 절박성

제3장 '특정 빈집'에 대한 조치

1. 적절한 관리가 이루어지고 있지 않은 빈집의 소유자 등의 사정 파악
2. 「특정 빈집에 대한 조치」에 대한 사전 준비
 - (1) 현장 조사
 - 명시적 거부가 있을 경우, 물리적 강제력을 행사하여 현장조사를 할 수 없음
 - 빈집을 파손시키는 일이 없는 범위 내에서의 현장조사는 허용할 수 있음
 - (2) 데이터베이스(대장 등)의 정비 및 관계 부처간의 정보 제공
 - 세무부처의 빈집 시책 담당 부서에 「특정 빈집」에 관한 최신 정보를 항시 제공
 - (3) '특정 빈집'에 관련된 권리의 조정
 - 저당권 등이 설정되어 있는 경우, 명령 등을 함에 있어서는 관계 권리자와 반드시 조정을 할 필요는 없음
3. '특정 빈집' 소유자 등에 대한 조언 및 지도
 - (1) 특정 빈집의 소유자 등 고지
 - (2) 조치의 내용 등 검토
4. '특정 빈집'의 소유자 등에 대한 권고
 - (1) 권고의 실시
 - 재산세 등 주택용지 특례에서 제외되는 것을 나타냄
 - 권고는 서면으로 함
 - 조치내용은 규제 목적을 달성하기 위해 필요하고 합리적인 범위 내에서 진행함
 - (2) 관계 부서에의 정보 제공
5. '특정 빈집'의 소유자 등에게 명령
 - (1) 소유자 등에게 사전 통지
 - (2) 소유자 등에게 공개에 의한 의견 청취를 청구
 - (3) 공개 의견 청취
 - (4) 교육 실시 - 명령은 서면으로 실시
 - (5) 표식설치 및 기타 국토교통성령·총무성령이 정하는 방법에 의해 공시
6. '특정 빈집'에 관한 집행
 - (1) 실체적 요건의 명확화
 - (2) 절차적 요건
 - (3) 비상시 또는 위험이 절박한 경우
 - (4) 집행책임자의 증표 휴대 및 제시
 - (5) 집행의 대상이 되는 '특정 빈집' 중 동산에 대한 취급
 - (6) 비용의 징수
7. 과실 없이 조치를 명령할 수 있는 사람을 확인할 수 없는 경우
 - (1) 「과실이 없음」 「확인 할 수 없음」의 경우
 - 부동산 등기부 정보, 재산세 정보 등을 활용하지 않고, 소유자 등을 특정할 수 없는 경우 「과실이 없다」라고는 말하기는 어려움
 - (2) 사전 공고
 - (3) 집행의 대상이 되는 특정 빈집 중 동산에 대한 취급
 - (4) 비용의 징수
 - 나중에 의무자가 판명했을 때에는 그 자로부터 비용을 청구할 수 있음.
8. 필요한 조치가 강구되었을 경우에 대한 대응
 - 소유자 등이 권고 또는 명령에 따른 조치를 실시하고 권고 또는 명령이 철회된 경우, 재산세 등 주택용지 특례 요건을 충족하는 주택부지는 특례적용 대상

④ 빈집 실태 파악을 위한 대응

현재 빈집 실태를 파악하고 있는 곳은 전국 1/6의 시구정촌에 머물러 있으며, 지역에 따라 크게 차이가 나고 있다. 국토교통성은 지자체가 실시하는 빈집 실태 조사를 효율적, 효과적으로 추진하도록 유도하기 위해 「지방공공단체를 위한 공가조사의 절차 Ver.1(2012년 6월 국토교통성 주택국 주택정책과)」를 제공하고 있다. 이 절차 가이드라인은 지방공공단체가 실시하기 전 단계나 실시하는 과정에 필요한 공가실태조사를 원활하고 효율적으로 실시할 수 있도록, 사례를 토대로 조사의 순서나 방법을 정리한 것이다. 이 가이드라인에서는 절차에 대한 공가조사 패턴을 분류하고 지방공공단체 종류별의 관계를 정리하고, 표준적인 빈집 조사 실시 스텝, 각 스텝별 구체적인 절차를 구체적 사례를 들어 설명하고 있다.



[그림 3-5] 일본의 빈집 실태 조사 표준 실시 절차
출처: 국토교통성 홈페이지.

<http://www.mlit.go.jp/common/001090532.pdf>

빈집실태조사를 지원하기 위해 사회자본정비 종합 교부금을 지원하고 있다. 주택지구개량사업 등 계획기초조사사업 또는 주택·건축물 안전 스톡형성사업 요건에 해당하는 것은 사회자본정비 종합교부금의 기반한 사업의 대상이 되며, 이 요건에 해당하지 않는 경우에는, 사회자본정비 종합교부금의 효과촉진사업·제안사업의 대상이 된다.

- 주택지구 개량사업 등 계획기초조사 사업
 - 정비 프로그램 책정: 주택시가지의 정비·유도계획에 책정 또는 그 책정의 기초로서 필요한 현황조사를 실시. 도도부현, 시구정촌이 실시하며 보조율은 1/2(1,794천엔/ha 이하), 시구정촌 전구역 대상 가능
 - 계획기초조사: 주택지구개량사업 등 실시를 검토하고 있는 지구에 대해 필요한 현황조사를 실시. 시구정촌에 실시하며, 보조율은 1/2(2,050천엔/ha 이하)
- 주택·건축물 안전 스톡형성 사업
 - 지진, 재해시, 건축물의 무너짐에 의한 도로파괴 위험의 유무 등의 판단이 될 때, 필요한 현황조사를 실시
 - 도도부현, 시구정촌에 실시, 보조율 1/2(ha당 한도금액 없음)
- 효과촉진 사업·제안사업
 - 사회자본정비 종합교부금의 기반사업과 일체한 효과를 한층 높이기 위해 필요한 사무·사업
 - 도도부현, 시정촌이 실시, 보조율은 1/2(ha당 한도금액 없음), 전체사업비의 20/100이내

3) 빈집 정비 추진 시책 사례

일본의 중앙정부가 추진하는 빈집 정비 추진 시책은 빈집대책 종합지원 사업, 선도 빈집 대책 모델 사업, 빈집 재생 추진 사업(철거 타입, 활용 타입으로 구분하여 지원) 등을 들 수 있으며, 다음 표에서 주요 내용을 정리하였다.

[표 3-3] 일본의 중앙정부 지원 빈집 정비 관련 사업 종합

구분	빈집 대책 종합지원 사업	선도 빈집 대책 모델 사업	빈집 재생 추진사업	
			철거 타입	활용 타입
2016 예산	20억엔	1.2억엔		

보조 조건	·빈집 대책 계획 수립 + 협의회 설치	·법무, 부동산 등의 전문가와 시구청촌 등이 협력 대처 ·현실적 빈집을 대상으로 실제 적용할 것 ·대처 성과 운용방침 등을 공개할 것	·빈집 등 대책 계획에 정해진 빈집 대책 대상지역 ·빈집의 집적이 주거 환경을 저해하거나 지역 활성화를 저해하고 있어 빈집의 계획적인 처분을 추진해야 할 지역으로 지역 주택 계획 또는 도시 재생 정비 계획 정해진 지역	·빈집 주택 등의 집적이 주거 환경을 저해하거나 지역 활성화를 저해하는 요인이 되고 있는 석탄 등을 생산하는 지역 또는 과소 지역 ·거주 유도 지역을 정한 경우는 그 지역에 제한함
			·거주 유도 지역을 정한 경우에는 그 지역 외에서 빈집 주택 등의 집적이 주거 환경을 저해하거나 지역 활성화를 저해하고 있는 지역	
보조대상사업	·빈집 활용 : 빈집을 지역 활성화를 위한 관광 교류 시설 활용 ·빈집 처분 : 포켓 파크로 이용하기 위한 빈집 철거 ·관련 사업 : 빈방을 저소득층 위한 주택 활용, 주변 건물의 외관 정비	·빈집 조사 : ICT를 활용하는 등 효율적인 빈집 상태 등 파악 방법 ·적절한 관리 : 원격지에 거주하는 소유자 등의 적정 관리 등을 촉구 짜임새 · 체제 등의 용의 ·특정공가 등에 대한 조치 : 정량적인 평가에 의한 특정공가 등의 판단기준, 권고, 명령 등의 운용기준을 작성하며, 대집행에 건물을 처분할 시에는 내부동산의 적정하고 효율적인 처분, 관리기준을 작성	·불량 주택 : 주택지구 개량법 제 2조 제 4 항에 규정하는 것(빈집 여부에 관계없이 대상) ·빈집 : 부지가 지역 활성화를 위해 제공되는 것 ·빈 건축물 : 부지가 지역 활성화를 위해 제공되는 것	·미사용 상태의 장래 기존 용도로 제공될 전망이 없는 빈집 또는 빈 건축물 (※ 민간 기업 등 또는 개인에게 보조하는 경우, 지역 사회 유지·재생 용도로 10년 이상 활용되는 것에 제한) ·주거 환경 정비 개선 및 지역 활성화 목적으로 용도 전환 ·숙박 체험 시설, 교류 시설, 체험 학습 시설, 창작 활동 시설, 문화 시설 등의 용도
비용 및 보조율	1/2 등	일정액 보조	·불량 주택 빈집 주택 또는 여유 건축물의 철거 등에 소요되는 비용 ('철거 공사비' + '철거에 의해 통상 발생하는 손실 보상비') $\times 8 / 10$ ·불량 주택 빈집 주택 또는 여유 건축물의 소유자의 특정에 필요한 비용	·빈집 주택 빈 건축물의 리노베이션 등에 소요되는 비용 : 주택 등의 취득 (용지비를 제외한다), 이전, 증축, 개축 비용 ·빈집 주택 빈 건축물의 소유자의 특정에 필요한 비용 ·빈집 등 대책 계획의 수립 등에 필요한 빈집 주택 등의 실태 파악에 소요되는 비

				용
사업 주체	시구정촌 등	시구정촌, 민간사업 자 등	·지자체 : 국비 (2/5), 지자체(2/5), 지역공동단체(1/5) ·민간 : 국비(2/5), 지자체(2/5), 민간 (1/5)	·지자체 : 국비 (1/2), 지자체(1/2) ·민간 : 국비(1/3), 지자체(1/3), 민간 (1/3)
기타	시정촌에 의한 「빈 집 등 대책 계획」 에 근거하는 사업을 지원하고, 법정의 「협의회」 등 민간 사업자 등과 연계	사업기간 : 2016 년~2017년		

※ 출처: 국토교통성 홈페이지, <http://www.mlit.go.jp/common/001090532.pdf> 재정리.

또한 빈집 관리 및 정비와 관련된 네가지 관련 법령에 의해 빈집에 대한 규제를 종합적으로 실시하고 있다.

- 건축기준법에 의한 명령, 대집행(제 9조 ①⑪⑫, 제 10조 ③④)
- 소방법에 의한 명령, 대집행(제 3조)
- 폐기물처리법에 의한 명령, 대집행(제 19조, 제 19조의 7)
- 밀집시가지 정비법에 의한 권고(제 13조)

4) 지방 정부의 빈집 정비 대응 사례

① 지방 정부 조례에 의한 규제 운용 사례

일본의 경우 전국 약 430개소의 지방 정부에서 빈집 등의 적정관리에 관한 조례를 제정, 시행하고 있다. 조례를 통해 장기 방치 빈집에 대하여 권고, 명령, 공포, 대집행 등의 처분을 운용하고 있다.

[표 3-4] 일본 지자체의 빈집 정비 촉진을 위한 조례 제정 사례

계기		조례제정사례	처분 등 내용				
			권고	명령	공포	집중	대집행
방치빈집 전반	빈집 방치에 의한 외벽낙하, 붕괴사고, 범죄, 화재 발생을 방지	도코로자와시 빈집 등의 적정관리에 관한 조례	●	●	○		
생활·환경보전	쓰레기 등 주변 생활환경의 저해상태 해소 및 방지	시노니타초 환경미화에 관한 조례	●	●	○		
화재예방	화재발생 방지, 빈집 침입 방지	후지미야시 빈집 등 적정관리를 위한 조례	●	●	○		

경관보존	폐가 등 지역의 경관형성에 지장을 주는 건축물 등을 철거, 경관지장 상태 해소와 방지	와카야마현 건축물 등 외관 유지보전 및 경관지장상태의 제한에 관한 조례	●	○			
돌풍으로 인한 외벽낙하, 붕괴방지	돌풍 등에 의한 노후가옥, 빈집의 외벽낙하, 붕괴사고 등 방지	아타치구 노후가옥 등 적정관리에 관한 조례	●				
방법	도시환경건전화촉진과 방법성을 높이기 위한 마을 만들기(빈집 침입자 방지)	니이가타시 범죄없는 안심, 안전 마을만들기 조례		○	○		
적설에 의한 붕괴방지	눈, 비, 우박의 낙하사고, 붕괴사고 예방	다이센시 빈집 등 적정관리에 관한 조례	●	●	○		●
마을 내 거주	매력적인 마을만들기와 마을내 거주 촉진(빈집 적정관리 포함)	마츠에시 빈집을 이용한 매력있는 마을 만들기 및 마을 내 거주촉진에 관한 조례	●	●	●	○	○

※ 출처: 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례부분, p.10.
(<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

② 지방 정부의 빈집 적정 관리에 관한 협의체계 구축 사례

일본의 지방 정부는 각 지역 특성에 맞추어 빈집 적정 관리를 위한 연계 협의 체계를 구축하고 있으며, 주요 사례는 다음 표에 정리하였다.

[표 3-5] 일본 지자체의 협의회 구축 사례

지자체	협의회 구축 사례
나사사키시(나가사키현)	<ul style="list-style-type: none"> 노후위험 빈집대책사업의 대상 빈집의 선정 등을 위한 「관계과 장회의(도시계획부 마츠츠클리추진실이 사업소관)」 개최 본 회의에서 이재부, 시민생활부, 환경부, 토목부, 도시계획부, 건축부, 소방국의 7국, 13과실이 참가
도코로자와시(사이타마현)	<ul style="list-style-type: none"> 「도코로자와시 빈집 등의 적정관리에 관한 조례」의 제정과정에 공동으로 검토를 실시하고 소방본부 예방과, 생활환경과, 건축지도과는 조례 시행후 연계 도로유지과, 자원순환추진과, 고령자지원과는 조례제정시는 협의 체제에 참가하지 않았으나, 조례 시행후는 연계 위기관리과 방법대책실에서 빈집 상담에 관한 종합창구가 설치되어 있음
아타치구(도쿄도)	<ul style="list-style-type: none"> 「아타치구 노후가옥 등의 적정관리에 관한 조례」에 준하여 지도, 대응방침 등의 기관(노후가옥등 상의회)는 총무부, 총무부법무과, 위기관리실, 도시건축부가 참가 도시건설부 건축실은 건축안전 담당과를 설치하고, 노후위험가옥의 창구 일체화

※ 출처: 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례부분 재정리.
(<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

③ 빈집 실태파악에 대한 대응 사례

각 지자체별로 국토교통성의 실태조사 지침을 참고하여 지자체 특성에 맞추어 실태조사를 실시하고 있으며, 다양한 정보를 활용하고 있으나 개인정보에 대한 배려도 포괄하고 있다.

[표 3-6] 일본 지자체의 빈집 실태 파악을 위한 대응 사례

	A시	B시	C시	D시
조사명	지역내 낮은 이용이나 미이용 토지 활용 촉진 모델지구 조사	건물붕괴위험도 맵 작성	도시계획구역 변경 등 지도정비 검토자료 작성	위험장소 가옥현지도사
조사 목적	정주촉진을 위해 활용가능한 빈집의 파악과 기존제도 등의 검증	시전역 또는 건물레벨의 재해위험성의 파악이나 붕괴율 등의 진단	노후위험의 빈집의 확정과 합병전 4개의 정(동단위)의 건물용도 현황지도의 GIS화	앞으로 빈집 등의 활용이나 범위유발, 환경미화를 위해 기초자료의 정비
조사 범위	중심시가지내의 6개의 모델지구	시 전역	시 전역	시 전역
조사 대상	빈집, 빈토지	주택을 포함한 건물 전체	빈집, 빈자재 창고	주택을 포함한 건물 전체
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 현지조사 실시하고, 빈집 확정 • 빈집의 위치정보를 GIS데이터에 통합 • 등록기록과 주택지도의 표시데이터를 가지고 빈집 소유자 파악하고 앙케이트조사 실시 • 빈집소유자의 활용의향 등 GIS데이터에 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • GIS건물지형데이터에 고정자산세 가옥대장의 건물 데이터, 주민기본대장의 주민등록 세대 데이터 등 링크 • (구)내진기준전에 노후목조주택에서 주민등록이 없는 건물을 '노후위험 빈집'으로 특정 	<ul style="list-style-type: none"> • GIS건물지형데이터에 주택지구를 합쳐서 표시하지 않고, 건물의 빈집을 특정 • 과세대장의 건물 용도, 건축년수 데이터를 명확하게 하며, 노후하고 위험한 빈집을 설정 • 빈집이 집중한 지구 등의 대상에 현지추적조사 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • GIS건물지형데이터에 수도중지, 폐기한 전주 데이터, 고정자산세 데이터를 링크 • 화재예방조례에 준하여 소방서의 「빈집대장」 위치 데이터 링크 • 현지조사를 실시하고, 붕괴위험성이나 택지내에 관리상을 파악
활용 데이터	①고정자산세 과세대장 ②등록본 ③주택지도	①고정자산세 과세대장 ②주민기본대장	①고정자산세 과세대장 ②주택지구	①수도중지, 폐전주 데이터 ②고정자산세 과세대장 ③빈집 등의 실태조사일람표
개인 정보 보호에 대한 배려	①은 정주촉진제도의 보완을 목적으로 신청하며, 건물용도 등 개인정보를 포함하지 않는 범위 내에 정보만 활용	①개인정보 목적 외에 신청 ②세대주성명과 링크하지 않음	①은 내부활용 엄수 조건에 준하여, 건물 용도 등 개인정보를 포함하지 않는 정보만 활용	②는 세무과의 「기록장」에 기전된 사항만을 조건적으로 제공하고 개인명부와 링크하지 않음

※ 출처 : 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/common/001091836.pdf>

④ 빈집 유효 활용을 위한 대응 사례

□ 상담 지원

빈집 활용을 촉진하기 위해 상담을 지원하고 있는 지자체 지원 사례도 있다. 아오모리현 이주지원협의회에서는 빈집, 이주에 관한 상담창구를 운영하고 있다. 「아오모리현 이주 지원협의회」를 설립 목적은 중심시까지 활성화를 위해 마을내 거주 촉진과 교외 등의 빈집 대책을 파악하고, 주생활의 질 향상을 위해 기존주택 유효활용이 가능하게 하는 주택유통시장을 형성하고, 「이주」를 원활하게 할 수 있도록 환경정비가 필요함에 따른 대응을

군마현에서는 군마현 내의 빈집의 증가와 비교적 넓은 집을 가진 집에 거주하는 고령자 세대와 여유 있는 삶을 위해 주택을 필요로 하는 육아세대간 주택니즈의 미스매치를 연계하기 위해 상담 및 정보 제공을 하고 있다. 군마현과 현내 35개의 시 또는 이주, 이전 지원기구(JTI) 등을 구성으로 한 협의회를 설립하여 지원하고 있다.

□ 공가은행 운용 사례

일본의 경우 전국 470개 이상의 지방 정부에서 빈집에 대한 정보를 제공하기 위해 빈집 은행을 운영하고 있다. 다음표에서 공가은행을 실시하고 있는 지자체의 몇가지 사례를 간단히 정리하였다.

[표 3-7] 일본 지자체의 공가은행 운용 사례

		이시가와현 가네자와시	사가현 다케오시	시마네현 이이난쵸	츠크바현 지역그린고향진흥 기공
명칭		가네자와 마을내 주택재생 은행	다케오시 빈집뱅크	이이난쵸 빈집뱅크	농촌거주 빈집 정보 은행
담당부서		주택정책과	정책부 시민협동 과· NPO법인 순 환형 건물연구속	정주지원센터	그린고향진흥기공
정보제공대상	구역	중심시까지	시내 9개초 중 과 소화가 진행된 7 개 초(정주특구)	초내 전역	츠크바현 기타부 7개시초
	물건	빈집/빈주호(중고 공동주택)/공지	빈집	빈집	빈집(오래된 민가 / 일반)
정보공개, 제공방법		HP에 일반공개	HP에 일반공개	HP에 일반공개	이용등록자만 제공
상담	뱅크	가네자와시 주택	NPO법인 순환형	이이난쵸 정주지	그린고향과 진흥

등의 대응	운영 상담 창구	정책과	건물연구숙	원센터가 여 담당	기공이 일관하여 담당
	물건 안내	각 의 자	다케오시	무료 직업소개를 실시	
	그 외 상담	-	이주 상담원(시직 원 3명)이 각종 상담에 대응	당사업자간의 진행	7개시초, 지역 주민, 이주경험자 에 의한 생활상담 을 실시
	빈집 소유자와 의 교섭, 계약	택지, 건축업자 중개	당사업자간, 혹은 택지, 건축업자의 중개	51건	당사업자간 진행(직 접형)
소유자		161건(공지제외)	9건	137건	-
임차인 등		등록제도없음	10건		-
성사건수*		97건(공지제외)	9건	40건	69조(132명)

* 사업개시부터 2011년 3월말까지의 통계건수

※ 출처 : 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처리사례부분, p.34.
(<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

□ 공가 유통촉진 사례 : 지역 연계형 빈집 유통촉진 사업(교토시)

교토시는 빈집의 유통촉진과 지역의 활성화를 목표로, 지역이 주체가 되어 빈집 실태조사를 실시하고, 지역의 매력과 정주 룰에 대해 전달하고, 빈집 소유자와 지역 쌍방간 니즈에 대응하는 빈집의 활용방법을 빈집 소유자에게 제안하는 대처에 대해 경비보조나 조언, 제안 등 경험자나 부동산사업자 등 전문가를 소개해 주고 있다. 사업비는 2013년 기준 약 5백만엔이다. 교토시는 빈집 유통 촉진 사업을 통해 빈집을 특정, 빈집 소유자에게 정보 제공하여 알선을 실시하고, 지역의 매력을 소개할 수 있는 발언이나 자료 작성 및 배포, 사업취지를 주민에게 전달하기 위한 신문을 배포하며, 빈집 지키기 자원봉사자를 모집하여 지원하고 있다.

□ 빈집 청소 지원 사례 : 니이가타현 사도시(하우스 클리닝 서비스 등)

니이가타현 사도시는 빈집의 이용과 활용을 촉진하기 위해 빈집 소유자, 또는 관리인의 의뢰에 응하여, 실내청소나 마당의 잡초제거 등 「하우스 클리닝 서비스」를 실시하고 있다. 또한 빈집 현지 시찰을 위한 여행비 보조금을 제공하는데, 장소가 섬인 관계로 본토에서 빈집을 활용하는 희망자의 비용부담을 경감하고, 빈집 정보시스템에 등록한 물건을 섬외 거주자가 시찰할 경우, 그 여행비용을 보조하고 있다.

□ 개조비용 보조사업 사례 : 빈집재생 촉진사업(히로시마현 오노미치시)

오노미치시는 역사적인 유지향상 계획의 중점구역의 빈집을 개조하여, 거주하는경우의 경비를 조성하는 사업을 지원하고 있으며, 2013년 기준 150만엔의 사업비를 사회자본 정비종합교부금 활용하여 지원하고 있다. 빈집의 유효활용을 통해 지역의 활성화 및 좋은 경과 형성을 촉진시키고자 하며, 보조대상자는 빈집 소유자 또는 임차인 등으로 보조대상 경비는 부엌, 욕실, 화장실, 세면대 등의 개조, 내장재, 지붕, 외벽의 개조를 지원하고 있다.



[그림 3-6] 히로시마현 오노미치시 공가 재생 사업 사례 개조전과 개조후 비교

※ 출처 : 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례부분, p.56.
(<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

□ 빈집 입주자에 대한 임대료 보조사업 사례 : 가나가와현립 보건복지대학 학생거주 지원사업

가나가와현은 시내의 빈집 활용 촉진, 빈집의 집세 일부를 시의 예산 범위 내에서 보조하고 있으며, 2013년 기준 100만엔의 사업비를 사회자본정비종합교부금을 활용하여 지원하고 있다. 보조대상자는 개조한 빈집에 사는 사람으로 보조금은 월당 1만엔 수준으로 지원하고 있다.

기타 일본 지자체의 공가 정비 지원사업은 다음표로 정리하였다.

[표 3-8] 일본 지방정부의 빈집 정비 지원 사업 사례

구분	빈집 재생 등 추진사업	사회자본정비종합기부금(효과촉진사업)	사회자본정비종합기부금(효과촉진사업·제안사업)	시의 단독사업
	안심하고 윤택한 마을만들기 사업(후쿠이현)		나가사키시 노후 빈집대책사업(나가노현)	위험노후빈집 대상사업(도야마현)
	빈집 소유자의 빈집철거 공사비 보조 사업	포켓파크 정비		
대상지역	과소지역	왼쪽과 같음	특별 정비가 필요한 기성시가지	인구집중지구
철거대상 폐가 등	현지조사 등에 의한 방염상, 방범상 위험하다고 판정한 빈집 등		현지조사 등에 의해 개별적 판단, 결정 주택 등 근처에 살지 않은 주택 대상	주변에 대해 위험성이 있다고 판단되는 목조 건축물 등
사업요건	빈집 철거, 포켓파크로 10년이상 마을에 무상으로 빌려주는 것을 소유자가 승락	유지관리에 대해 자치구의 합의를 얻음(해체전에 자치구와 「유지관리에 관한 각서」 체결)	토지 또는 건물을 시에 기부 또는 무상 토지의 유지관리에 대해 지역 주민 결정	토지 또는 건물을 시에 기부 유지관리에 대해 지역주민 등의 동의
사업내용	빈집 소유의 해체비용 보조(상한액 200만엔)	①정비 또는 배수공사 ②화단, 벤치 등의 설치 ③펜스, 표식, 그 외의 안전시설 설치 *유지관리비 자치구에서 부담	시에 기부한 후, 등록, 해체 공사를 실시	시에 기부한 후, 등록, 해체 공사를 실시
정비 등	-		자치회와 협의하여 정비내용을 결정	

※ 출처 : 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처리사부분 p.64 (<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

[표 3-9] 포켓파크 직접 정비 사례(후쿠이현 코시마에쵸)

	
[해체철거전] 면적 : 약 120㎡	[해체후] 약 150㎡에 포켓파크로 정비
[사업내용]	<ul style="list-style-type: none"> 정비 또는 배수공사 화단, 벤치 등 설치 펜스, 표식, 그 외 안전시설 설치 등

※ 출처 : 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처리사부분 p.66, 일부 편집, (<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

□ 노후위험 공가 등 철거비 보조사업_폐가대책사업(나가노현 시로우마무라)

[표 3-10] 일본 지방 정부의 노후위험 공가 등 철거비 보조사업 사례

	니세고초 폐옥 철거촉진사업(홋카이도)	니시오코페촌 아름다운 마을 만들기 사업 (홋카이도)	하쿠바촌 폐옥 대책사업 (나가노현)	스즈카시 목조 주택내진보강공 사 등 사업 (미야현)	쿠레시 위험건 물철거촉진사업 (히로시마현)
대 상 폐 가 등	5년이상 연속적 으로 방치되어 있는 건물	1년이상 거주 또는 이용하지 않는 건축물	붕괴 등 위험에 처하며, 경과상 주변환경에 악 영향을 미치는 폐옥(주택, 점 포, 숙박시설 등)	시의 무료진단 의 결과, '붕괴 할 가능성이 높 음'으로 진단받 은 주택(빈집 포 함)	• 단독주택, 장 옥, 공동주택, 변용주택에 거 주용 건물 • 위험 건물로 인정된 건물
대 상 자	개인 또는 단체	폐가 소유자(촌 내, 외, 개인, 단체 불문)	폐옥을 소재한 행정구 구장	주택 소유자(개 인)	토지, 또는 건물 소유자, 법정상 속인
보 조 요 건	• 소유권, 그 외의 권리조 정이 끝난 것 • 물건의 철거 또는 적정처 리방법에 관 한 계획서 제 출	• 해체후 3년 간은 가옥 등 건설 불가 • 해체후, 토지 는 경관을 해 치지 않도록 관리 • 폐옥은 반의 회에서 인정	• 행정구가 소 유자 등의 승 인을 받음 • 행정구가 주 체가 되어 해 체 철거 사업 • 해체후 3년 간은 가옥 등 건설 불가	지진에 의한 붕 괴 등 피해방지 를 위한 목적으 로 목조주택의 철거 공사	• 토지, 건물 소 유자가 다를 경 우, 동일 소유자 의 동의를 구함 • 시내의 해체 업자 • 해체후 토지 의 침수방지, 토 양 등 유출방지 장치
보 조 율 · 보 조 액	해체철거 등 비 용의 1/3(상한액 20만엔)	해체철거 등 비 용의 1/2(상한액 100만엔)	사업비의 1/2이 내(연면적 100 ㎡ 미 남 : 20 만 엔, 100㎡ 이상 200㎡미만 : 40 만엔, 200㎡이 상: 80만엔)	철거공사에 필 요한 경비 2/3 (상한액 10만엔)	해체철거 등 비 용의 30%(상한 액 30만엔)

※ 출처 : 국토교통성, 공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례부분 p.68, 일
부 편집, (<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

5) 가나자와시 빈집 정비 지원 및 주택재생 뱅크 운용 사례

□ 가나자와 빈집 정비 지원제도

가나자와시의 주택지원제도는 리모델링 지원에 치중하고 있으며, 기본 부분과 가산
부분으로 보조내용을 나누어 적용하고 있는 점이 특이점이며, “일본 가나자와 주택지원제

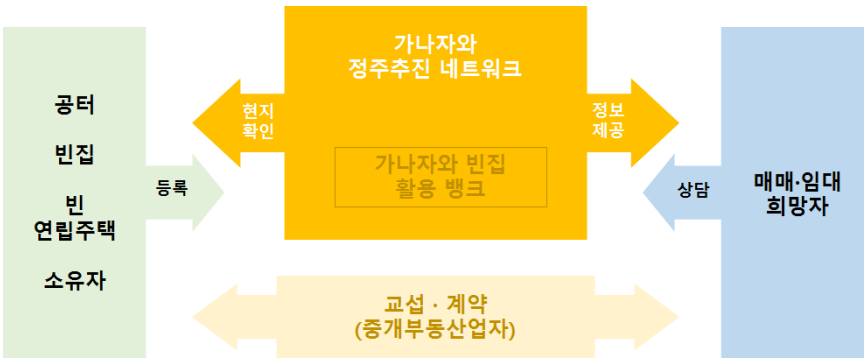
마을내의 빈집을 구입하고 내부 리모델링을 하는 경우에는 「마을내 빈집활용촉진 보조금」은 1951년 이후에 건축된 빈집을 구입하고 스스로 정착하는 주민에 대해서 내부 리모델링 공사비를 보조한다.

- 교외지역의 빈집을 구입하고 내부 리모델링하는 경우에는 「교외 지역 이주자 빈집 활용 촉진 보조금」을 통해 이주자(UJI 턴 가구)가 1951년 이후에 건축된 빈집을 구입하고 스스로 정착하는 자에 대해 내부 리모델링 공사비를 지원한다.

- 가나자와시 빈집 뱅크(<http://www.kanazawa-sumai.net/>)

제3장 · 국외 공폐가 재생 지원 제도 및 정책 추진 사례 71

토지, 빈 집, 빈 연립주택 물건 정보 검색, 빈 정가 물건 정보 검색, 빈 농가 물건 정보 검색(가나자와시 홈페이지와 연계)으로 구성되어 있다. 일본 빈집 활용 بانک은 빈집 뿐 아니라 공터에 대한 부분도 연계하여 적용하고 있으며, 정주 추진 네트워크를 구성하여 적용하고 있는 점이 특이점이다.



[그림 4-7] 가나자와 빈집 활용 بانک 연계 컨셉

출처 : 가나자와시(2016) 빈집 بانک 홈페이지. <http://www.kanazawa-sumai.net/>

[표 3-11] 가나자와 빈집 활용 بانک의 대상


	① 공터	② 빈집	③ 비어있는 연립주택 (중고분양아파트)	④ 정가 (1층이 상가인 일본전통건물)
대상구역	마을내 구역	마을내 구역 교외 (시가화구역)	마을내 구역 교외(시가화구역)	시내전역
대상물건	500㎡ 미만	1951년 이후 건축	1981년 6월 1일 이후에 확인필증이 교부된 것으 로 주택면적 50㎡이상	1950년 이전의 건축
활용가능	매매·임대	매매·임대	매매·임대	매매·임대
보조금제도 [①②③은 가 나자와 빈집활 용뱅크에 게재 되는 것이 조 건임]	매매물은 「마을내 공터 활용촉진장려 금」이 대상	매매물은 「마을내 빈집활용촉진 보조 금」 「교외지역 이주자빈집활용촉 진보조금」이 대상	매매물은 「마을내 중고 분양아파트 개보수보조 금」 「교외지역 이주자 중고분양 아파트 개보수 보조금」이 대상	조건에 적합할 경 우, 「가나자와 정가재생활용사 업」이 대상

※ 출처 : 가나자와시(2016) 빈집 بانک 홈페이지. <http://www.kanazawa-sumai.net/>

가나자와시 빈집 بانک는 맞춤형 정보를 제공하고 있는데, 제공된 정보시트(체크리스

트)는 상당히 체계적이며 자세하게 기술되어 있으며, 사진파일도 별도로 제공되어 있어 빈집을 찾는 사람들에게 조건에 맞는 맞춤형 정보습득이 가능하다. 정보를 제공하고자 하는 빈집 소유자의 경우 현재 부동산과 계약되어 있지 않는 상태에서도 자신의 빈집정보를 게재할 수 있으며 빈집을 전문적으로 관리하는 부동산임대관리업체 네트워크 협의회를 구축하고 있어 항시 연계할 수 있는 지원체계를 실시하고 있다. 빈집을 리모델링할 시 해당 되는 조성금 등을 자세하게 설명하고 있으며, 빈집활용 전후 사례를 제시함으로써 빈집을 활용하는 자에게 충분한 신뢰를 제공하고 있다.

[표 3-12] 가나자와 빈집 뱅크 입력 정보 및 인센티브

빈집뱅크 입력 정보		빈집뱅크 대상 물건			
			대상구역	대상물건	대상행위
		정가 ²⁴⁾	시내전역	쇼와25년이전 건축	매매·임대
		공사		쇼와26년이후 건축	매매·임대
		빈 주 호 (중고공 동주택)	마 을 내 구역	쇼와56년6.1이후 건축 내진성있음 주호면적 50㎡이상	매매·임대
		공지		택지면적500㎡미만	매매·임대
빈집뱅크 등록 인센티브					
		정가	경관조례지성구역내의 정가를 대상으로 내외 장의 수선 및 내진보강 공사의 비용을 반액 보조(정가재생활용사업)		
		공사	공가의 매매주 스스로가 정주하는 자에 대해 내부개조송가비, 내진개조비를 보조함. (UJ턴 세대 가산점 있음)		
		빈주호	빈주호의 매매주 스스로가 정주하는 자에 대 해, 주호내부의 개조공사비를 보조(UJ턴 세대 가산점 있음)		
		공지	<ul style="list-style-type: none"> 마을내 4m미만의 좁은 도로에 접하며, 500㎡미만의 저미이용지를 32구역이상의 단독주택지로서 등록한 경우, 도로확장정비 비나 노후건축물 철거비를 보조 상기제도에 정비사업에 토지를 제공하고 정주하는 양도소득금액상당금액의 3%(한도 액 30만엔)을 보조 		

※ 출처 : 국토교통성, 공사 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례부분, p.36.
(<http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>)

24) 정가(町家)는 일본의 민가의 종류로서, 주거공간과 상점이 병설된 주택으로, 앞쪽은 상점으로 되어있으며, 내부에는 거주를 위한 공간이 설치되어 있음. 아직도 교토 등을 비롯해 전국 곳곳에 남아있으며, 일본 전통 상점가 풍경을 조성하고 있으며, 기술적·의장적으로 일본의 주택수준을 높이는 역할을 감당한 것으로 평가되고

3. 종합 및 시사점

1) 영국 정부 정책의 시사점

① 영국 정부의 관련 정책 동향 시사점

영국 정부는 하우스링 마켓 리뉴얼 프로그램 사례에서 볼 수 있듯이 국비 지원 재생 사업과 주거 시장 약화 지역인 쇠퇴지역의 주거지 재생을 연계하면서 공폐가 다발생 지역에 대한 관리를 촉진하고자 하고 있다. 또한 공가 전환 프로그램(Empty Homes Programme)을 활용하여 중앙정부가 재원을 지원하여 공가를 재이용 상태로 전환함으로써 지역 수요에 맞춘 주택 공급 및 홈리스 문제 해소 및 근린의 쇠퇴를 방지하기 위한 정책을 추진 중이다.

- 2011년부터 2015년까지 최소 3,300여 호의 공가 재생을 통해 저렴주택을 공급하기 위한 1억 파운드의 중앙정부 재원 지원
- 국가 차원에서 사업 담당 지자체에 대한 역량 구축 프로그램을 운영하고 있음
- 공공 지원 재정의 30%인 3천만 파운드를 커뮤니티 부문에 제공하여 커뮤니티 그룹이 역할을 담당하도록 지원하고 있으며, 외부 전문기관에 위탁한 교육 프로그램을 통해 역량을 구축할 수 있도록 지원하고 있음

영국 정부의 생활환경개선을 위한 정부 지원 프로그램의 운영 경험은 국내 노후주거 지역에 산재되어 있는 주택의 질적 개량을 기반으로 한 생활환경 개선을 위한 공공부문의 역할이 중요함을 시사한다. 주요 시사점을 요약하면 다음과 같다.

- 특히 사회취약계층에 대한 주택 정비에 대한 고려가 중요하며, 이를 위해서는 건축물의 질적 수준 점검과 동시에 주거민과 삶의 질에 대한 조사가 병행하는 것이 바람직함
- 지자체 매칭 펀딩의 당위성 및 불량주택 개량에 대한 공공 재원의 지원 및 우선순위 설정 방식에 대한 형평성, 합리성 차원의 합의가 필요할 것임
- 특히 중소도시 쇠퇴지역 중 노후 주거지역은 공가가 다수 존재하며, 장기간 공가 상태로 존재하는 주택에 대한 세부조사 필요성과 정부 재원 지원의 필요성을 시사함

있음.(일본 위키피아 참고 : <https://ja.wikipedia.org/wiki/>)

영국에서 추진된 공가 전환 프로그램으로부터 사업 지원 프로그램 추진 시사점을 얻 제한다면 현재 추진중인 그린재생형 도시재생 선도지역, 일반지역 대상지, 새뜰마을 사업 대상지에 적용 가능할 것이다. 상기 사업 대상지에는 공가가 다수 존재하며 공가에 대한 사용 상태로의 전환을 위한 지원이 필요할 것이다.

- 공가 전환(Empty Homes) 프로그램을 담당한 실행 조직을 보면 대부분 공공 부문(지자체)가 직접 실행·관리 하거나 여러 지자체들의 공공부문 파트너십을 구성하여 참여한 것을 고려하면, 공공 부문의 주도적 역할이 필요하며 소규모 지자체의 경우 인접한 지자체간 협업이 중요할 것임
- 또한 중앙정부의 지자체 대상 역량 강화 프로그램 운영 및 실행에 직접적 도움을 주는 toolkit 제공이 효과적일 수 있음
- 그러나 30%의 재원이 커뮤니티 부문에 지원되었음을 감안하면, 공가 재이용 전환 주체로 커뮤니티 부문이 주도적 역할을 할 수 있음을 시사하며, 공공 부문은 커뮤니티 부문에 대한 역량 강화 프로그램을 제공하고 그들이 활동할 수 있도록 재정·기술적 지원을 할 필요가 있음
- 아울러 공가 재생을 통한 재이용에 있어 홈리스 문제 및 저렴주택 제공 등 주거취약계층에 대한 혜택의 제공 및 커뮤니티 시설로의 전환을 중점적으로 고려할 필요가 있음
- 이는 반달리즘과 쓰레기 투척의 장소로 인식되어 지는 공폐가 및 인근의 생활환경을 개선함으로써 근린의 부정적 이미지를 전환하는 효과도 발생할 것으로 예상되어 근린에 대한 쇠퇴문제의 개선을 위한 효과적인 물리적 대응방법 중 하나로 고려될 필요가 있음

② 영국의 주택 관리 체계의 시사점: 커뮤니티의 참여와 권한 위임

영국의 주택 관리에 있어 커뮤니티의 참여를 강조하는 경향이 보이며, 생활환경개선을 위한 중앙정부 재정 지원 프로그램인 양호주택 프로그램(Decent Homes)과 공가 전환 프로그램(Empty Homes)은 커뮤니티 부문의 참여가 가능하다. 국내의 경우 공가 재생 사업 이후에 관리에 대해서는 아직 경험이 부족한데, 지역 주민들이 관리에 공동으로 참여하고 관심을 지속하도록 촉진할 수 있는 정책 수단이 필요할 것이다.

- 공가 전환 프로그램(Empty Homes)을 위한 중앙정부 재원의 30%가 커뮤니티 부문에 제공되고 있으며, 사업 추진 시 커뮤니티 부문의 자원봉사자가 참여하여 기술역량 강화 기회를 가짐
- 영국의 주택 관리 체계를 참고하여 국내 적용시 주택 관리 부문에서 커뮤니티의 참여가 가능한 형태는 다음을 포함하며, 마을기업 성격의 조직 운영을 고려할 수 있음

- ※ 지역사회 부문은 네 가지 방식으로 참여 가능함: 1) **협동조합 형태로 주택을 공동 개발하거나 임대관리**하는 사업에 참여, 2) 공공임대주택 관리에 **임차인 주도 관리조직**으로 참여, 3) 지자체에 등록 및 인증된 **주택개량서비스 공급자**로 참여, 4) 협업 관계의 **개별 기술자 또는 자원봉사자**로 참여

③ 캐노피 하우스 운영 사례의 시사점

리즈시의 캐노피 하우스 사례는 공가 전환 프로그램에 있어 커뮤니티 부문이 주도하여 ‘커뮤니티 사업 조직체’를 등록하여 사업을 추진한 사례이다. 국내에는 아직 지역 공동체 사업 주체나 신탁을 통해 공가 전환을 추진한 사례는 미미하다. 향후 마을기업, 협동조합, 공동체 신탁 등의 사업 주체 및 방식을 통해 지역사회가 협력하여 사업을 추진하고 공공은 지원하는 방식의 확산을 위한 정책 방안도 검토할 필요가 있다.

- 공가 개량을 통해 홈리스를 위한 양호 주택으로 전환하고 주거취약계층인 신규 임차인을 주택개량 과정에 함께 참여시킴
- 지자체 직영 주택관리조직인 ALMO와 파트너십을 이루어 협업하고 있으며, 지역사회로부터 다수의 자원봉사자들을 지원 받아 사업을 운영함으로써 자원봉사자들의 기술 증진 및 장애요소 극복의 긍정적 효과를 촉진함
- 특히 홈리스를 포함한 주거취약계층의 임대상태를 유지하게 하고 커뮤니티로의 통합을 지원하기 위한 노력을 지속하고 있음

캐노피 하우스 사례는 국내의 쇠퇴지역에 존재하는 공폐가 재생 사업을 통해 주거취약계층에 대한 주거복지 차원에서 혜택을 제공할 수 있음을 시사하고 있다. 특히 상태가 양호한 빈집의 리모델링을 통한 저렴 임대주택의 공급은 일부 지자체에서 추진된 시범사업들에서도 성과가 나타나고 있다. 저렴 임대주택과 주거취약계층의 연계는 빈집 정비에 있어서도 주요 과제 중 하나이며, 향후 정책 추진에 있어 한편으로는 지역 위해요소 빈집의 정비, 다른 한편으로 빈집 재생을 통한 저렴 임대주택의 공급 등 다양성을 지닐 수 있도록 유도해야 할 것이다.

- 공가 개량을 통해 전환된 공간은 주거취약계층에 대한 저렴주택 임대를 위한 우선순위 부여를 고려할 필요가 있으며, 일부 커뮤니티 시설로 전환할 수 있음
- 잠재적 임차인이 직접 공가 수리 작업에 참여하게 하는 ‘자발적 도움 주택 모델(a self-help housing model)’을 적용 가능성을 고려해 볼 필요가 있음

- 공폐가 전환을 통해 주거취약계층이 임차인으로 거주할 경우 임대상대의 유지와 커뮤니티로의 통합을 위한 프로그램을 연계할 필요가 있음
- 또한 지역의 유휴인력을 활용한 자원봉사 프로그램을 고려할 수 있으며, 특히 지역의 유휴인력을 자원봉사자로 활용하여 실습 훈련 프로그램 제공을 통해 기술을 발전할 기회를 제공할 필요가 있음

2) 일본 정부의 공가 재생 지원 제도 및 정책의 시사점

① 빈집 재생 정책 추진 배경

일본의 경우 빈집이 총 주택수에서 차지하는 비율이 1958년 2%대에서 2008년과 2013년 13%대로 빈집이 급격히 증가하였다. Yoneyama(2015)가 수행한 일본의 향후 20년에 대한 빈집 비율을 추정한 연구에서는 2025년에는 빈집 비율이 약 25%에 이를 수 있음을 전망하고 있다. 이에 일본 정부는 저출산, 고령화의 영향으로 급증하여 2013년 10월 기준 약 820만 채에 달하는 공가에 대한 정책적 대응을 위해, 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 제정하여 2015. 5. 26. 시행하였다. 이는 국내 빈집 관련 법령의 필요성 논의에 있어 빈집의 증가와 고령화 등을 반영하여 정책적 대응이 필요함을 시사하고 있다.

② 빈집 재생 관련 정책 및 제도 시사점

일본의 빈집 재생 정책은 주택 시장에서 매력이 없어 소외된 불경제 초래라는 근본적 원인으로 인해 유지관리가 결핍된 빈집에 대한 파악 및 빈집 발생 원인에 관심을 가지고 있다. 이에 빈집 발생에 대해 노후화 등 환경적, 물리적 요인과 고령화 등 내적인 요인으로 구분하여 원인을 추정하고 있다. 국내에도 장기 방치 빈집은 발생 원인이 지역적 특성과 소유자의 특성, 물리적 특성 등이 복합적으로 영향을 미치고 있으리라 예상되며, 빈집 발생 원인에 대한 면밀한 조사가 필요할 것으로 판단된다.

일본의 빈집 재생 정책 관련 제도에 있어 국가와 지자체 차원간 정책 전달 체계를 제도화하고, 국가 차원에서는 빈집 대책 추진에 관한 특별조치법, 빈집시책 기본 지침, 특정빈집 조치 가이드라인을 제시하고 있다. 지자체 차원에서는 빈집 대책 계획에 맞추어 특정 빈집 정비 사업을 추진하고 있다. 이를 통해 향후 국내 정책 전달 체계 제도화 발전시 참고할 필요가 있다.

- 특히 국가 차원에서는 빈집 시책 기본 지침에서 빈집 대책에 대한 기본 개념, 각 정부의 역할, 실시체제의 정비, 빈집의 실태 파악 방법, 데이터 정비, 대책 계획 작성, 빈집 및 그

부지의 활용 촉진, 특정 빈집에 대한 조치 촉진, 재정적·세제상의 조치, 빈집 대책 계획에 관한 사항, 빈집 시책을 실시하기 위해 필요한 사항들을 제시하고 있음

- 또한 특정 빈집에 대한 조치 지침을 제공하여 시정촌이 빈집 대책 계획 및 특정빈집에 대한 조치를 시행하는 데 있어 상세한 가이드라인을 제공하고 있음
- 시정촌을 위한 공가 조사 절차 등을 제공하여 지역 정부 담당자들에 대한 이해를 증진하고 조사의 효율성을 증진을 도모함



[그림 3-8] 일본의 빈집 정비 정책 및 제도상의 전달 체계

③ 빈집 정비 추진 시책 시사점

일본의 빈집 정비 정책의 경우 다양한 시책 추진을 통해 초기 빈집 정비 시책 추진 및 성과 확산을 도모하고자 하고 있다. 빈집 대책 종합지원 사업을 통해 시정촌의 빈집 대책 계획에 근거한 사업을 국비 보조 지원(보조율은 1/2임)을 하고 있다. 또한 선도모델 사업을 통해 국가 지원하는 협력 사업을 추진하여 성과의 운영 방침 등을 공개하여 사업 추진 성과 확산을 도모하고 있다. 빈집 재생 사업은 철거 타입과 활용 타입으로 구분하여사회자본 정비 종합 교부금 및 방재·안전 교부금 보조를 다양화하고 사업 내용을 지역에 맞게 다양화하고 있다. 향후 국내 빈집 정비 정책 추진에 있어서도 빈집 재생 지원 사업은 철거, 활용 유형 등으로 구분하여 차별화 지원할 필요가 있음을 시사하고 있다. 또한 향후 국비 지원 초기 효과 증진과 정책 발전을 위해 지자체와 협력하여 선도 사업 추진, 중간 지원조직 협력을 통한 빈집 대책 시범 사업 추진 등을 모색할 필요가 있음을 시사하고 있다.

④ 지방 정부의 빈집 정비 대응 사례 시사점

일본 지방정부의 빈집 정비 대응 사례는 국내에 있어 관련 부서간 협업 체계 구축을 토대로 빈집 정비 사업을 추진할 필요성을 시사하고 있다. 나카사키시, 아타치구 사례에서 보여지 듯 ‘관계과장회의’ 개최 등 다양한 관련 부서간 협업체를 구축하여 상호 지원될 수 있는 행정 환경 조성이 필요하다.

또한 다양한 활용 데이터를 통한 빈집 실태 파악 및 진단의 필요성을 시사하고 있으며, 개인정보 보호에 대한 배려도 필요함을 시사하고 있다. 일본의 경우 고정자산세 과세대상, 등록본, 주택대장, 수도세 및 전기세 자료, 실태조사 일람표 등을 복합적으로 활용하여 빈집 실태조사를 추진하고 있다. 빈집 실태 파악 및 데이터베이스 구축시 개인정보 유출의 문제가 상존하므로 개인 정보 보호에 대한 조치를 병행할 필요가 있음을 고려해야 한다.

빈집 банк 등 빈집에 대한 정보 제공 및 수요자 연계는 지자체의 빈집 정비 정책에 있어 매우 중요한 사항이 될 것으로 사료된다. 아오모리현의 상담 지원 사례와 470개의 지방 정부에서 운영하는 공가은행 사례에서 볼 수 있듯이 일본의 지방 정부는 빈집에 대한 정보 제공을 통해 빈집 활용을 원하는 다양한 수요자에 대한 맞춤형 연계 및 상담을 지원하고 있다. 가나자와시의 빈집뱅크 운영 사례에서는 빈집뱅크 등록시 인센티브를 제공하여 정보 유통을 촉진하고 있으며, 부동산 네트워크와 연계하여 정보 제공하고 있는 점도 향후 국내 지자체에서 빈집 банк 운영시 참고할 사항이라 사료된다. 가나자와시의 경우 외곽에서 시내로 이주하길 원하는 45세 미만의 수요자가 빈집을 구매할 경우 인센티브를 제공하여 젊은 층 유입을 촉진하고 있는바, 국내에도 지역에 맞추어 유입하고자 하는 타겟층에 대한 인센티브 제공 등을 고려할 수 있다.

일본 지방정부의 다양한 빈집 정비 사업은 향후 국내 지자체 관련 빈집 정비 사업 계획에 있어 지역 맞춤형 전략들이 필요함을 시사하고 있다. 지역 연계형 빈집 유통 촉진 사업(교토시), 빈집 청소 지원 사례(니이가타현), 빈집 관리 지원 사례(시마네현), 개조비용 보조사업 사례(히로시마현), 학생 등 빈집 입주자 임대료 보조사업(가나가와현) 등 다양한 지역 특성에 맞추어 빈집 정비와 관리를 촉진하고 있는 정책 지원 사례이다. 따라서 지자체 지원에서 있어 철거 비용 보조, 포켓 파크 정비 등 효과 촉진을 위한 보조, 제안사업 보조, 위험 노후 빈집 우선 사업 시행 등 다양한 문맥에 맞춤형 대응이 필요할 것으로 판단된다.

제4장 실증 사례 연구 분석 결과

1. 사례 조사 및 분석 개요
2. 공·폐가 다수 분포 지역 특성 및 공폐가 활용 계획 내용 분석
3. 심층 사례 분석
4. 3개 지역 주민 인터뷰 결과
5. 전문가 의견 수렴 결과
6. 심층 사례 연구 결과 종합 및 시사점

1. 사례 조사 및 분석 개요

1) 사례 조사 및 분석 방법

본 연구의 사례 조사를 위해 근린재생형 도시재생 사업 및 새뜰마을 사업 내 공폐가 재생 관련 사항 파악을 위해 1차로 문헌 분석과 2차 심층사례 분석을 수행하였다. 2014년 이후 도시재생 선도지역, 2015년 부터는 새뜰마을 사업, 2016년 부터 도시재생 신규 지역에 대한 재생 사업이 추진되고 있으며, 빈집 관련 사업들이 재생 사업들과 연계되어 추진되고 있다. 이에 본 연구에서 빈집 재생 관련 조사 대상으로 적합한 재생 사업 대상지를 모색하였으며, 쇠퇴지역 재생과 공폐가 재생간의 연계성 파악을 통해 시사점을 제시하고자 하였다. 특히 다양한 지역 특성에 따라 계획된 공폐가 재생 및 활용 사업 계획 조사를 통해 공폐가 재생 및 활용 방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 2단계로 사례 조사를 추진하였으며 1차 문헌조사를 통해 다수 지역에 대한 지역 쇠퇴 및 공폐가 특성 등에 대한 이해도를 증진하였다. 연결하여 2차 심층 조사 대상지 선정 및 심층 조사 항목 설정을 위한 기반 자료를 구축하고 2차 심층 사례 조사를 수행하였다.

2) 1차 문헌 조사, 분석의 방법

□ 대상 사업 선정

1차 문헌조사는 도시재생 사업과 새뜰마을 사업으로 한정 하였으며, 다수의 사업 대상지가 포함되어 있는 바 분석상의 시간 제약 등을 고려하여 조사 대상 사업을 한정하였다. 조사 대상 사업은 다음과 같다.

- 근린재생형 도시재생 선도지역 11개소
- 신규 선정 근린재생 도시재생 일반지역의 경우 28개소에 달해 건축도시공간연구소가 모니터링을 담당하는 11개소
- 2015년 선정 새뜰마을 사업 중 도시형 30개소

□ 조사 대상 문헌

조사 대상 문헌은 선도지역 근린재생형 도시재생사업 대상지 11개소의 경우 2014~2015년도에 결정된 근린재생형 도시재생 활성화계획 문헌과 사업추진실적보고서를 대상으로 하였다. 일부 사업의 경우 변경중에 있는 곳도 있으나 본 연구에서는 초기 계획 내용을 기준으로 한정하였다. 2016년 신규 선정 일반지역 근린재생형 11개소의 경우 활성화계획이 2016년까지 수립될 계획이며 초기 기반구축 단계이므로 도시재생사업 공모서를 분석 대상으로 하였다. 2015년 선정 새뜰마을 사업 도시형 30개소에 대해서는 조사 시점이 사업계획서 발진 단계에 있어 사업 공모시의 사업신청서를 분석 대상으로 하였다.

□ 분석의 방법

수집된 문헌 자료는 도시재생 선도지역, 도시재생 일반지역, 새뜰마을 사업으로 분류하여 그룹별 질적 자료로서 정리하고, 질적 자료 분석 프로그램인 NVIVO를 활용하여 구조화된 코드로 분류하였다. 1차적으로 공폐가 현황, 공폐가 재생 및 활용 관련 계획 내용 등 공폐가 관련 내용을 코드화하였다. 2차로 공폐가 다발생 지역 또는 관련 계획이 포함되어 있는 지역에 대한 지역 특성을 코드화하였다. 공폐가 재생 및 활용 계획은 각 그룹별 지역 내용으로 일괄 정리하고, 지역 특성은 쇠퇴 원인 및 쇠퇴 문제와 연계하여 분류하였다. 분석된 지역 특성 및 공폐가 재생 프로그램 내용은 연구 질문에 맞추어 분류하여 2차 심층조사로 발전하기 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

3) 2차 심층 사례 연구

① 심층 사례 연구의 목적

□ 쇠퇴지역 재생 사업 참여자 의견 수렴을 통한 연구 실효성 증진

심층 사례 연구는 공폐가 재생 관련 사업을 추진중에 있는 사업 참여자(도시재생 지원센터 코디네이터, 일부 주민 등) 의 의견 및 인식을 파악하여 재생 사업 현장에 대한 이해를 증진하고자 하는 목적에서 수행하였다. 다양한 문맥상의 사업 추진 과정 및 애로 사항 등의 파악을 통해 지역 특성에 따른 공폐가 재생 시사점을 도출하고자 하였다.

□ 현장의 애로사항에 대해 대응하기 위한 정책 제언 및 시사점 발전

심층 사례 연구를 통해 사업 추진 현장에서 발생하는 다양한 애로사항 등을 파악하고 쇠퇴지역 특성에 따른 사업 추진상의 차이점을 이해하여 실제적으로 대응하기 위한 정책 발전 방안을 모색하기 위한 기반 자료를 구축하고자 하였다.

② 심층 사례 대상지 선정

심층 사례 대상지 선정을 위해 우선 1차 문헌 조사 분석 결과를 반영하여 도시재생 선도지역, 일반지역, 새뜰마을 사업 문헌 분석을 통한 공폐가 다수 분포 지역 및 공폐가 활용 사업을 일부 추진하고 있는 사업대상지를 도출하였다. 다수의 후보지 중 실증 연구 대상 사업 선정에 위해 다음의 기준을 적용하였다.

- 심층 실증 연구 대상 사업 선정에 위한 선정 기준
 - 공폐가 다수 분포 지역 또는 공폐가 활용 사업을 추진 중인 사업 대상지
 - 중소도시 지역 비중을 높게 하되 도시 지역과 농어촌 지역을 통합적으로 분석 가능하도록 선정
 - 정책 관계자 추천 대상지 우선 선정

이를 통해 선정된 심층 조사 대상 사업지로 도시재생 선도지역 중에서는 목포, 천안, 영주시를 선정하였다. 새뜰마을 사업대상지는 대다수가 공폐가 다수 분포 지역 및 공폐가 활용 계획 수립 사업 대상지이므로 특징적인 공폐가 활용 사업 계획이 있는 순천 지역을 선정하였다.

[표 4-1] 심층 실증 사례 연구 대상 선정

구분	지역	사업추진	도시		자료 수집방법		
			대	중소	심층 현장조사	전문가 인터뷰	주민 인터뷰
도시재생 선도지역	영주	2014~		○	○	○	○
	천안	2014~		○		○	○
	목포	2014~		○		○	
새뜰마을 사업지	순천	2015~		○	○	○	○

4) 자료 수집, 분석 방법

선정된 실증 사례에 대한 자료 수집은 심층현장 조사, 전문가 인터뷰, 주민 인터뷰로 구분하여 실시하였다. 이를 위해 지역 공폐가 현황 및 관련 사업 추진 현장 파악을 위한 현장 조사와 재생 사업 대상지 주민 설문 및 재생 사업 참여자인 전문가 인터뷰를 병행하였다. 실증 사례 조사 진행에 있어 심층 현장 조사, 주민 인터뷰 섭외 지원 등을 위한 센터나 관련 재생 사업 참여자의 지원이 필요한 사항이 다수 요구되었다. 심층 현장조사는 빈집에 대한 접근 및 빈집 주변 주민에 대한 접근 등 어려움이 있어 천안, 목포의 경우 조사를 추진하였으나 실효성이 없어 영주, 순천 사례에 대해서만 조사 결과를 활용하였다. 천안의 경우 충남연구원이 올해 수행한 관련 연구 용역 결과를 일부 활용하였다.

재생 사업 참여자 인터뷰 대상자에 있어서는 사업 추진 경위 및 내용을 잘 숙지하고 있고 사업 추진 현장을 잘 알고 있는 이해관계자를 대상으로 하여야 하므로 가능하면 지역 도시재생 지원센터 코디네이터, 주거지역 관련 부문 코디네이터, 새뜰마을 사업 코디네이터, 사업총괄 코디네이터를 섭외하여 진행하였다. 전문가 설문의 경우 개별 면접 조사 또는 전화 설문 조사와 서면 설문 조사를 병행하였으며, 수집된 응답을 통합하여 분석하였다. 개방형 설문 의견을 종합하여 애로사항 및 정책 제언 사항을 파악하고 시사점을 도출하고자 하였다.

주민 설문 및 인터뷰의 경우 주민에 대한 접근이 쉽지 않으므로 지역의 사업 참여 코디네이터, 센터 코디네이터 등에 사전 연락하여 지원을 요청하였다. 가능하면 사업 대상지 내 빈집들 인근에 거주하는 주민을 대상으로 하여 설문을 진행하였다. 설문 내용은 빈집 발생 시기와 원인, 소유자 등 파악 여부, 빈집으로 발생하는 문제점, 향후 처리 방향에 대한 의견 등을 파악하고 시사점을 도출하고자 하였다(부록1 주민대상 설문지 참고). 천안은 2016년 8월 1일, 순천은 2016년 8월 3일, 영주는 8월 16일에 주민 대상 설문을 시행하였으

며, 천안은 12인, 영주는 21인, 순천은 17인의 주민이 설문 및 인터뷰에 응하였다.

[표 4-2] 주민 대상 설문조사 및 인터뷰 개요

		설문 및 인터뷰
1	천안	도시재생 선도지역 인근 성황마을 대상/ 12인 응답
2	영주	도시재생 선도지역 주민 대상/ 21인 응답
3	순천	새들마을 사업대상지 빈집 인근 주민 대상/ 17인 응답
질문 항목		기본사항(성별, 연령), 거주 기간
		빈집 발생 시기 인지 여부와 원인
		소유자 등 파악 여부, 연락 가능 여부, 소유자 인척관계자 거주 여부 인식
		빈집으로 발생하는 문제점 인식 여부, 빈집의 주거환경 침해하는 요인 의견
		공폐가 향후 처리 및 활용 방향에 대한 의견, 지원제도 등에 대한 의견

전문가 대상 설문조사는 재생 사업 지역 및 지역사회 특성, 공폐가 특성 및 활용 사업 특성, 사업 추진시의 애로사항, 제약요소 및 정책개선 방향 의견을 파악하고자 하였다. 개별 설문 항목은 다음 표에 정리하였다. 주민 대상 설문 항목은 응답자 기본 사항, 거주년도, 공폐가 발생시기 인식 여부, 공폐가 발생 원인 인식 여부, 빈집 소유주 인식 여부 및 연락 가능 여부, 빈집의 주거환경 악영향 인식 여부 및 침해 요인, 빈집 활용 방법에 대한 의견 등으로 구성하였다(별첨 2 전문가 대상 설문지 참조). 전문가 설문 대상은 지역 특성과 빈집 관련 재생 사업 내용을 잘 숙지하고 있는 각 지역 코디네이터를 대상으로 하였다. 가능하면 도시재생 지원센터 코디네이터를 포함하여 목포의 경우 2인의 코디네이터, 천안은 2인의 코디네이터, 영주는 2인의 코디네이터, 순천은 1인의 코디네이터를 섭외하여 설문조사를 실시하였다.

[표 4-3] 전문가 설문조사 항목

조사범주		세부항목
1	지역 특성	- 지역 쇠퇴 문제/ 쇠퇴 원인/ 공가 다발생 지역 특성
2	지역사회 특성	- 지역사회 특수성/ 주민 특성
3	공폐가 발생 특성	- 공폐가 다발생 지역의 경우 공폐가 발생 현황/ 발생 원인/ 지역 특수성
4	공폐가 특성	- 노후 정도, 구조 안정/ 공폐가 발생으로 인한 지역 현안 문제/ 지역 특수성
5	공폐가 활용 사업	- 공폐가 활용 계획/ 구상 과정/ 차별성
6	애로사항	- 사업 추진시 애로사항/ 계획 변경사항/ 지역 특수성
7	제약요소	- 공폐가 재생 제도 제약요소
8	정책 개선방향	- 공폐가 재생 사업 효율적 추진을 위한 정책 개선 필요 의견/ 제도개선 방향 의견

수집된 설문 조사 자료는 주제별로 응답자별 다층적 질적 자료로 변환하였으며, 설문 대상자가 소수이므로 각 질문 주제별로 통합하여 정리하였다. 세부 설문 항목별로 지역 및 지역사회 특성, 빈집 발생 특성 및 재생·활용 계획, 공폐가 재생 사업 추진시 애로사항 및 정책 지원 의견으로 구분하여 분석하였다. 설문조사 결과 분석을 통해 국내 공·폐가 재생 정책 발전 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 공·폐가 다수 분포 지역 특성 및 공폐가 활용 계획 내용 분석

1) 국비지원 쇠퇴지역 재생 사업지 중 공폐가 다수 분포지역 특성

1차 문헌조사 분석 결과 근린재생형 도시재생 선도지역 및 일반지역의 다수가 신시가지 개발로 인한 원도심 공동화와 기반산업의 쇠퇴를 경험하고 있으며, 빈집과 빈점포가 다수 산재되어 있음이 분석되었다. 도시재생 선도지역 대상 지역 중 공폐가 다수 분포 지역은 태백, 목포, 광주 동구, 천안, 순천 등이며 주거지역이 상가 지역과 혼재되어 있는 경우가 다수로 공점포 또한 다수 분포하고 있음이 조사되었다. 도시재생 일반지역 대상지역 중 공폐가 다수 분포 지역은 광양, 광주 광산, 광주 서구, 김천, 나주, 남원, 아산, 춘천 등이며, 선도지역과 마찬가지로 주거지역이 상가 지역과 혼재되어 있는 경우가 다수로 공점포 또한 다수 분포하고 있는 것으로 조사되었다.

2015년도 도시형 새뜰마을 대상지역은 주거취약지역을 대상으로 하고 있어 조사 지역 대다수가 공폐가 다수 분포 지역으로 공폐가 비율이 매우 높으며, 일부 지역에서는 공폐가 비율이 50%를 차지하고 있다. 새뜰마을 대상지역은 일제 강점기 및 한국 전쟁 피난민 정착촌, 태백 철암 등 기반 산업 쇠퇴 배후 주거지역 등의 점유 특성을 가지고 있어 건축법상의 불부합 건축물, 구조적 불량 건축물이 상대적으로 다수인 것으로 파악된다.

[표 4-4] 근린재생형 도시재생 선도사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역

지역	세부사항
태백시	공·폐가, 빈 점포 등의 건축물이 전체 건축물의 30%
목포시	공·폐가, 빈 점포 등의 건축물이 전체 건축물의 18.29%, 총 520개소
광주광역시 동구	사업대상지 내 공폐가 130개동 3.6%, 빈 점포 8개소
천안시	공·폐가, 빈 점포 등의 건축물이 전체 건축물의 25.3%
순천시	원도심 내 공·폐가 190동, 대상지 내 공폐가 11동, 빈 점포 17개소

※ 출처 : 각 지역 근린재생형 활성화계획(2015) 참고하여 재작성

[표 4-5] 근린재생형 도시재생 일반사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역

지역	세부사항
광양시	공·폐가 47동으로 전체 건축물의 1.2%, 빈 점포 61개소로 전체 점포수의 6.8%
광주광역시 광산구	공·폐가 153동, 빈 점포 73개소
광주광역시 서구	공·폐가 126동으로 전체 건축물의 7.9%
김천시	빈 점포 105개소로 전체 점포수의 14.8%
나주시	공·폐가 197동으로 전체 건축물의 11.5%, 빈 점포 83개소로 전체 점포수의 18.1%
남원시	공·폐가 58동
아산시	빈 점포 40개소
춘천시	공·폐가 40동으로 전체 건축물의 3%

※ 출처 : 각 지역 사업공모서(2016) 참고하여 재작성

[표 4-6] 2015년 선정 도시형 새마을사업 대상지 중 공·폐가 다수 분포지역

지역	전체 건축물수	공·폐가수	공폐가 비율
강원 태백	92동	20동	21.70%
경기 양주	52동	6동	11.50%
광주 서구	110동	22동	20%
대전 대덕	203동	21동	10.30%
부산 사하구	4571동	310동	6.80%
부산 서구	494동	99동	20%
울산 남구	493동	34동	6.90%
인천 부평구	87동	40동	46%
전남 여수	260동	59동	22.70%
전북 익산	124동	20동	16.10%
전북 전주	162동	55동	34%
제주	33동	16동	48.50%
충북 제천	72동	28동	38.90%
강원 강릉	478동	69동	14.40%
광주 남구	165동	51동	23.60%
부산 사상구	153동	84동	55%
인천 동구	129동	40동	31%

※ 출처 : 각 지역 새마을 사업 공모서(2015) 참고하여 재작성

2) 지역 쇠퇴 특징

도시재생 선도사업 지역 내의 공·폐가 다수 분포 지역이 가지는 지역적 특징은 크게 신시가지 개발로 인한 원도심 공동화와 기반 산업의 쇠퇴로 인한 지역 쇠퇴로 구분할 수 있다. 신시가지 개발로 원도심의 공공기관의 이전하며 이로 인한 상권 및 주거기능의 이전으로 원도심 쇠퇴가 가속화되며 목포시, 광주광역시 동구, 천안시, 순천시가 이에 해당한다. 태백시의 경우 지역 기반 산업인 석탄 산업이 쇠퇴하며 인구유출과 상권 침체로 지

역쇠퇴가 가속화 된 것으로 파악된다.

도시재생 일반지역 사업 대상지내의 공·폐가 다수 분포 지역이 가지는 지역적 특징은 도시재생 선도지역과 마찬가지로 원도심 공동화 현상과 기반 산업의 쇠퇴로 인한 지역 쇠퇴로 구분할 수 있다. 이 뿐만 아니라 교통시설, 특히 철도시설의 폐쇄와 개설로 인한 인구이탈이 발생한 것으로 파악된다. 도시재생 일반사업의 공·폐가 다수 지역은 모두 신시가지 개발로 인한 원도심 공동화로 인한 인구 유출현상을 보였으며 광양시의 철강산업, 광주광역시 서구의 방직산업, 춘천시의 미군기지 철수로 인한 지역 경제가 쇠퇴하는 모습을 보이고 있다. 다만 아산시의 경우 삼성전자, 현대자동차 공장이 개발되었으나 이로 인해 대상지 인구 이탈이 가속화 된 것으로 조사되었다.

철도시설의 변화 또한 지역 쇠퇴 원인으로 분석되었는데, 전라선 복선화 사업에 의한 남원역 이전으로 인한 남원시 도심 쇠퇴, 장항선 직선화 사업에 따른 모산역 폐쇄로 모산역 주변 상권 침체현상이 발생하였다. 이와 반대로 춘천시의 경우에는 ITX가 개통되었으나 오히려 이로 인해 청년층 인구 유출이 가속화 된 것으로 파악된다.

새뜰마을 사업 대상지는 도시재생 선도지역 및 일반지역 사업 대상지에 비해 더욱 주거환경이 취약하다. 새뜰마을의 공·폐가 다수 분포지역의 경우 모든 대상지의 주거환경이 매우 열악하며 이로 인해 기존 거주민의 이탈이 이루어지고 새로운 세입자의 입주 기피로 인해 공·폐가가 늘어나는 실정이다. 부산 사하구, 부산 서구, 인천 부평구, 전남 여수, 강원 강릉, 광주 서구 새뜰마을 사업 대상지는 6.25 전쟁 때 피난민들의 정착촌으로 형성된 경우가 다수이다. 60년 이상된 주택의 노후화가 심각하고 취락이 자연발생적으로 형성되어 공공시설이 전무하거나 화장실도 갖추어지지 않는 등 주거환경이 열악한 지역이 다수 조사되었다. 강원 태백, 광주 서구, 전북 전주, 부산 사상구의 새뜰마을 사업 대상지는 산업 배후 주거지였으나 주변 기반 산업 쇠퇴로 주거 인구 이탈로 인한 공·폐가가 양산되고 있는 것으로 보인다. 경기 양주, 울산 남구, 전북 익산, 충북 제천, 광주 남구, 인천 남구 새뜰마을 사업대상지는 미계획된 집단취락지로 주거 환경이 매우 열악한 지역 특성을 지녀 주거지로의 수요가 낮아 공폐가가 발생하고 있음이 조사되었다.

3) 공폐가 활용 계획 분석

1차 문헌 조사를 통해 11개 근린재생형 도시재생 선도지역의 대다수가 공폐가 및 빈

점포 활용 계획을 포함하고 있는 것으로 분석되었다. 도시재생 선도사업에 포함되어 있는 빈집 활용 사업 내용으로는 공폐가 인근 환경 개선, 빈집 정비 후 공동이용시설로의 활용, 공가 리모델링 후 창작 스튜디오와 작가 레지던스 용도로 전환, 빈공간 DB 구축, 공가 활용 아이디어 주민 공모사업 등의 계획 내용을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 11개 근린재생형 도시재생 일반지역 사업공모서 분석 결과 9개 지역에서 공폐가 재생 계획을 포함하고 있으며, 11개 지역 모두 공폐가 또는 공점포 재생 사업을 포함하고 있다. 공폐가 재생 계획은 공폐가 철거 후 녹지나 포켓공원, 텃밭 조성, 공폐가 리모델링 후 용도 환, 빈집 활용 저렴 임대주택 사업, 신탁사업 활용 창업공간으로 제공, 빈집 정비 지원, 공가 리모델링 후 게스트하우스나 창작 스튜디오로 전환하는 사업들이 구상되었다.

1차 문헌 조사 대상 30개 새뜰마을 사업 지역의 경우 대다수인 20개 지역에서 공폐가 활용계획을 포함하고 있는 것으로 분석되었다. 공폐가 활용 구상 내용으로는 철거 후 텃밭 또는 주차장 조성, 커뮤니티 시설, 공동화장실, 공동 샤워장, 빨래방 등의 공동이용 시설로 활용, 공원이나 쉼터 등의 공공공지로 활용, 리모델링 후 임대주택 및 게스트 하우스, 예술인 레지던스로 전환, 단순 정비 지원, 마을기업 거점 공간으로 활용 등이 포함되어 있다.

[표 4-7] 근린재생형 도시재생 선도지역 공가 활용 계획

지역구분	공가활용 계획	세부내역
태백시	작은 목욕탕	공가로 방치되어 있는 건물 및 공점포 재활용
	도서관(학습실)	공가로 방치되어 있는 건물 및 공점포 재활용
	영유아,보건 보육시설 조성	공가를 활용하여 안전시설 조건에 맞는 리모델링
	빈 점포 특화상점 만들기	통리 상권 활성화 사업 내 사업내용
	체력증진센터 개선	구)연화동사무소 리모델링
목포시	한옥 게스트 하우스 조성사업	고택(불종대길 18) 매입 후 리모델링
	다목적 공간 조성	주민, 예술인, 관광객이 함께 소통할 수 있는 다목적 공간 자드락 골목길 결절부 공·폐가 철거후 신축
	문화예술거리 및 작가의 집 조성 사업	목원동 주거지역 공가와 상가지역 공실점포 리모델링
	술문화 이야기관 조성사업	보해양조 본사 미활용 석조건물 리모델링
	순환형 임대주택 조성	-

	중앙식료시장 특화장터 조성	중앙식료 시장 내 공실점포 리모델링, 음식점 창업지원, 기존업종 활성화, 상가환경 개선
서울 종로구	청소년문화의 집*	창신길 83 주택가 공동주차장 및 복합시설 건립
	공공도서관*	상동
	공동주차장*	상동
	*공·폐가 활용인지 확실치 않음	
영주시	어르신 쉼터 조성	후생시장 빈집활용
	소백여관(게스트하우스)*	영주 중앙통과 후생시장 번영기의 여인숙 용도로 현존하는 소백여인숙의 상징적 가치 유지
	응답하라 1955(후생상회 문화아지트)	근대경관사업 시행시 거주지로 활용 공사 후 게스트 문화공간으로 활용 공점포를 활용한 시장 임대 점포의 기준 제시
	고향사진관*	영주를 배경으로 한 소설 '고향사진관'을 실제화하여 후생시장의 문화 아이콘으로 홍보
	후생시장 주차장 조성사업*	매입건물 철거 및 임시 주차장(20면) 운영
	월요일 창업지원센터	지역주민 / 상인 대상 직업훈련 및 창업교육 지원 후 업종전환과 창업으로 특화된 시장 구축 유도
	목금토 공방 및 문방구	중앙시장 공점포를 활용 하여 청년창업지원 및 중앙시장 거점화
	신낙향다과	중앙시장 공점포를 활용 시장 상인들과 이동형 점포 상인들의 실내 쉼터 및 커뮤니티 시설로서 역할
	유휴지하주차장 활성화사업*	사용되지 않는 기존 지하주차장 조성 및 정비사업 실시설계용역(16.03월 완료)
	할머니목공장	공가매입을 통한 마을공동작업장 조성계획
	메밀꽃길	구성공원에 면해있는 맹지와 공·폐가로 인한 쓰레기 적치를 해소하여 환경개선도모
	성아래목공소	주거만족도가 현저히 낮은 구성마을의 지속적 불량주거 개선 및 마을 내 독거노인 주거 점검 및 물리적 생활지원
	구성마을하우스(순환형임대주택)*	실시설계 용역중, 16년 공사 완료 후 소백여관 위탁운영조직에서 통합 운영예정
	소셜다이닝*	구성마을 권역의 통합 커뮤니티 공간, 노인복지시설
	*기존 부지 및 건물 매입 후 활용은 확실하나 공·폐가 활용인지는 확실치 않음	
광주 동구	갈마촌 예술마을 조성사업	경전선 철로변 공폐가 재생을 통해 창작스튜디오와 예술인 레지던스 조성
	충장미디어 프론티어 조성사업	충장로 5가와 수기동 사이의 공폐가(11개)를 대상으로 예술산업 종사자의 창작스튜디오 등 기반 마

		련
	청년창업공간 조성사업	현실적인 창업교육을 통해 공점포에 실제 창업 기회 제공
	국립아시아문화전당 외곽주차장 건립공사	구)광주여고부지
군산시	근대건축물 보전·정비 사업	보존가치가 있는 근대건축물을 대상으로 리모델링, 문화체험거점화 추진 공가현황은 알 수 없으나 노후화되고 방치된 근대건축물은 공실이 많을 것으로 추정
	영화시장 특성화 사업	야시장, 노후시설개선, 공점포(20여개)에 대한 빈점포 챌린저 사업 추진, 공점포 구체사항은 사업추진 보고서엔 반영되지 않음
	문화체험 복합공간 조성	구)시청사
	문화체험거점 신축공사	구)국립군산검역소
공주시	문화예술촌 리모델링	구)소방서
천안시	빈공간 DB구축 및 콘텐츠 발굴 사업	16년 시행중
	청년 클러스터 조성사업	공점포를 활용한 커뮤니티 조성 및 운영, 동아리방 조성 및 활동사업 지원, 문화예술 팩토리 조성
대구 남구	공연박물관 및 무대제작소 리모델링	노후된 공점포를 임대 및 매입하여 리모델링 실시 후 저렴하게 재임대하여 예술인 활동공간 제공예정
순천시	도시재생사업 창업교육 및 지원	중앙동 상가 공점포를 활용한 청년 창업 지원
	지하상가활용 문화공간 리모델링	순천시 남내동 125-1 지하 순천지하상가 135개소 점포(사용중 63개, 공점포 77개) 리모델링
창원시	창동예술촌·창작공예촌 국제화를 위한 역량강화 프로젝트	창원 TB를 통해 기조성된 예술촌 및 공예촌 활성화 위한 프로그램
	주민역량강화	주민조직, 마을기업, 사회적기업 유치를 위한 교육 및 양성 후 사업 추진 운영지원 공가, 공점포 등 도심 유휴 시설 활용을 위한 공모사업 추진
	공가활용 프로젝트	안내센터 및 비즈니스 센터, 주민 커뮤니티 공간 성호동,동서동,오동동 폐·공가 9개 및 구 성호동 주민센터 리모델링, 2016년 기본계획 및 실시설계 착수 예정

※ 출처 : 11개 도시재생 선도지역 활성화계획 및 사업추진실적 보고서 참고 재작성

[표 4-8] 근린재생형 도시재생 일반지역 공·폐가 및 빈점포 재생·활용 사업계획

지역구분	공가 사업		세부사업
광양시	공·폐가 사업	집수리 지원사업	빈집 철거 후 한옥 리모델링
		주택신축사업	노후불량 주택 및 공·폐가를 이용한 한옥주택 신축사업
		도시숲가꾸기	공·폐가를 활용한 녹지공간 조성
		도시텃밭 조성하기	공·폐가 및 나대지에 도시텃밭 조성
	빈점포 사업	상가신탁창업지원사업	빈점포 무상신탁(2년)
광주광역시 시 광산구	공·폐가 사업	삶의 문화가 있는 커뮤니티 재생	역전 해피하우스 조성사업
			역전 문화공방 조성사업
			도산 소공원 조성사업
	빈점포 사업	맛과 멋의 재래시장 활성화 사업	광산 FOOD 스튜디오
	공터 사업	커뮤니티 스테이션 재생사업	다문화 커뮤니티센터 조성사업 스테이션 광장 조성사업 다문화 카페 조성사업
광주광역시 시 서구	공·폐가 사업	활력화 및 소득창출을 위한 주거개선 사업	노후 주택 및 공폐가를 상가 또는 사무실로 개조하여 소득창출
김천시	공·폐가 사업	살고 싶은 우리동네 사업	빈집 리모델링 주택/상가 임대사업
			내 집앞 문화공간 만들기(공가 및 담장 허물 기)
			주인과 함께하는 집수리(빈집활용 리모델링 임대주택사업)
	빈점포 사업	상권활성화 사업	골목길 특화가로 조성(빈점포 입면 특화 및 청년창업 지원)
			빈점포 활성화사업(평화시장 빈점포 활용)
나주시	빈점포 사업	행복한 삶터 만들기	평화시장 빈점포 어린이 놀이방 설치
			빈집·빈점포활용 1인창조기업, 마을기업 육 성(신탁사업 활용)
남원시	공·폐가 사업	사랑정원(소광한루원조성)	방치된 화재건물 정원 조성
		숨은공간찾기(유희공간DB구 축)	유희공간 실태조사
		빈집정비사업	매년 15동 내외 빈집 정비 지원
수원시	공·폐가 사업	수원형 행복주택공급	노후건물의 리모델링을 통한 주거환경 개선
	빈점포 사업	상생경제 Social Venture 조 성사업	청과물상가 빈점포 활용 도심 정주기능 회복
아산시	공·폐가 사업	“로알모산” 운영	폐가를 활용하여 도자기 관련 예술인 유치
	빈점포 사업	사랑나눔 지역공동체 기숙사	지역 기업에 종사하는 근로자에게 숙식공간 제공
제천시	공·폐가 사업	마을기업 구축사업	실버방앗간 운영 마을민박방앗간 스테이(빈방활용)
	빈점포 사업	대학생창업가게 왓지컬마 켓 조성사업	중앙시장 2층 빈점포활용 창업지원
춘천시	공·폐가 사업	소양공동체 마을만들기	게스트하우스 조성계획
	빈점포 사업	소양로 문화가로 연계하기	청년창업공간조성사업 복합 문화 커뮤니티센터 조성사업
충주시	빈점포 사업	도시청년 창업·문화 놀이터	문예인 창작공간 및 청년 문화 창업벤처 공 간 제공

※ 자료: 11개 도시재생 일반지역 사업공모서 분석 재작성

[표 4-9] 2015년 선정 도시형 새들마을 사업 공·폐가 재생·활용 사업계획

구분	공·폐가 사업여부	텃밭 조성	공동이용 시설 (커뮤니 티시설, 화장실, 샤워장, 빨래방)	주차장	공공공지 (공원, 쉼 터등)	임대주택 및 게스트하 우스	레지던시	정비 (지붕개 량등)	마을기업
강원 강릉	0	-	-	-	-	-	-	0	-
강원 동해	0	-	-	0	0	-	-	-	-
강원 영월*	0	-	-	-	-	-	-	-	-
강원 태백*	0	-	-	-	-	-	-	-	-
경기 양주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기 포천	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남 양산	0	-	0	-	-	-	-	-	-
경남 진주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남 창원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북 김천	0	-	0	-	0	0	-	-	-
광주 남구	0	-	-	0	-	-	-	-	0
광주 서구	0	0	0	-	-	-	-	-	-
대구 중구	0	-	-	0	-	-	-	-	-
대전 대덕	0	0	-	-	-	-	-	-	-
대전 중구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산 사상구	0	0	-	-	-	-	-	-	-
부산 사하구	0	-	0	-	-	-	0	-	-
부산 서구	0	-	0	-	-	-	-	-	-
부산 영도구	0	-	-	-	-	0	-	-	-
서울 종로구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산 남구	0	0	-	-	-	0	-	-	-
인천 동구	0	0	0	-	0	0	-	-	-
인천 부평	0	-	0	-	0	-	-	-	-
전남 순천	0	-	-	-	0	-	-	-	-
전남 여수*	0	-	-	-	-	-	-	-	-
전북 익산	0	-	0	-	-	0	-	-	-
전북 전주	0	-	0	-	0	0	-	-	-
제주	0	-	0	-	-	-	0	-	-
충남 논산*	0	-	-	-	-	-	-	-	-
충북 제천	0	-	0	-	-	-	-	-	-

※ 자료: 30개 새들마을 사업공모서 분석 재작성,

*강원 태백, 전남 여수, 충남 논산은 공폐가 활용계획 없음

3. 심층 사례 분석

1) 지역 및 지역사회 특성

① 목포시 도시재생 선도지역

□ 지역 특성

목포시 도시재생 선도지역은 상업지역(중심시가지)과 주거지역이 혼재한 지역이다. 제1종 일반주거지역 45.3%, 제2종 일반주거지역 6.7%, 일반상업지역 39.2%, 자연녹지지역 8.8%로 구성되어 있다. 이 지역은 개항 초기 목포시의 중심지역으로 유달산 밑자락에 자연발생적으로 조성된 지역이다. 목포시 목원동은 목포역과 유달산의 사이에 위치한 지역으로 예전부터 목포의 중심지로서 역할을 수행해 왔으나 하당신도시, 남악신도시 등이 생기면서 인구유출이 지속적으로 진행됨에 따라 상권 역시 쇠퇴하였다. 목포시 목원동 지역은 일제시대 조선인들의 거주 지역으로 구획의 구분이 다소 명확하지 않으며 그 폭이 좁아 골목이 다수 존재한다. 도시재생 지원센터 코디네이터는 차 없는 거리 일부 구간을 제외하고는 상권 전체에 공점포 수가 많으며 유달산 자락에 위치한 주거지역의 경우에도 쇠락한 주거지의 전형이라고 설명하였다. 또한 폐가 및 공가가 곳곳에 다수 존재하여 주민들의 안전 및 보안 문제를 저해하고 있음을 언급하였다. 상업지역의 경우에는 신도심으로의 상권의 변화, 지역경제의 침체 등으로 공점포가 늘어나는 추세이며, 주거지역의 공가의 경우는 건물의 노후화와 기반시설(도시가스 및 대중교통 접근 등)이 열악하여 공가가 점차 늘어나고 있음을 설명하였다.

□ 지역사회 특성

도시재생 지원센터 코디네이터는 목포시 도시재생 선도지역이 오래되고 낙후된 지역으로 정주환경이 불안정하여 젊은층의 인구 유입이 되지 않고 있는 지역임을 우려하였다. 또한 노령인구의 비율이 높고 목원동 내 사업체 수의 감소에 따라 종사자의 비율도 감소하여 경제적 여건 또한 여유롭지 못함을 언급하였다. 노령인구가 많다 보니 목원동에 오랫동안 거주한 인구가 많으며, 1980년 이후 지속적인 인구유출이 심화되고 있어 고령화율이 약 23%로 나타나고 있음을 설명하였다. 특히 코디네이터는 노인층이 많기 때문에 재생사업에 있어 적극적으로 참여할 수 있는 인력이 부족함을 걱정하였다.

② 천안시 도시재생 선도지역

□ 지역 특성

천안시 도시재생 선도지역의 대상지인 천안시 동남구 중앙동, 문성동 지역은 일반상업지역으로 분류되어 있으며, 제1,2종 근린생활시설이 전체 중 38.3%를 차지하고 있다. 대상지 내 공실 건축물 비율은 25.3%로서, 빈 공간 다발생 지역임을 알 수 있다. 인구 현황을 살펴보면, 천안시 전체로는 지속적인 성장세를 보이고 있으나 원도심 지역의 최근 30년간 인구 증감율은 중앙동 69.3% 감소, 문성동 69.7% 감소로서 급감하였다. 노후 건축물 현황을 살펴보면, 20년 이상 지난 노후 건축물이 대상지역 내 87.8% 분포하고 있다.

□ 지역사회 특성

도시재생 지원센터 코디네이터는 지역사회 특성으로 젊은 층이 적고 노년층 비율이 높으며, 천안시 전체에서 1인 가구율이 가장 높은 특성을 지니고 있음을 언급하였다. 그러나 천안시 내에 12개 대학이 소재하며, 특히 도시재생 선도지역 주변 5km² 이내에 일곱개소의 대학이 소재하고 있는 등 청년 자원의 잠재력은 매우 큰 지역임을 언급하였으며, 이러한 청년 자원을 어떻게 재생사업에 연결할 수 있을지가 중요함을 강조하였다.

또한 천안역 주변을 중심으로 천안다문화인회, 천안외국인력지원센터, 천안모이세, 행복한 다문화가족 연합회, 다문화가족지원센터, 이주여성의 집 등 다수의 다문화 관련 인구 및 조직이 분포하고 있음을 설명하였다. 다문화 가정 밀집 지역 특성에 따라 식료품점, 음식점, 번역 및 행정업무 대행사, 여행사 등 외국인 집객시설이 입지한 특성도 언급하였다.

③ 영주시 도시재생 선도지역

□ 지역 특성

영주시 도시재생 선도사업 대상지는 옛 영주역 인근의 변화하였으나 영주역이 이전되어 상권이 쇠퇴하고 서천이 범람하여 수해가 발생함에 따라 현재에 이르기까지 쇠퇴가 가속화된 지역이다. 후생시장의 경우 상가 종사자가 50인이 되지 않음에 따라 현재는 법정 시장으로 인정받지 못하고 있는 지역이며, 이러한 여건 때문에 중기청, 소상공인진흥

재단 등의 지원을 일체 받지 못하는 지역이며 이에 따라 쇠퇴가 가속화되어 현재는 빈집 포가 다수 발생한 지역이다. 중앙시장의 경우 옛 영주역 터에 설립된 건물형 시장으로 초창기에는 활발한 상행위가 이루어짐에 따라 1, 2층이 모두 상가로 사용된 건물이나 현재는 대부분의 점포가 없어지고 2층의 경우 주거지 용도로 이용되고 있다.

구성마을의 경우 철도배후 주거지역으로 시내 중심부에 위치했음에도 불구하고 현재까지 그 어떠한 개발이나 지원이 없었던 노후 주거지역이다. 주민들 거처에는 지내가 지속적으로 출몰하는 등 주거환경이 극도로 열악하며 빈집 등이 발생한 특성을 지니고 있는 것으로 조사되었다.

□ 지역사회 특성

영주시 도시재생 선도지역을 구성하고 있는 세 개 지역 모두 거주민의 연령이 60대 이상의 초노령층이며 지역 소득이 극도로 낮은 지역으로 자생적인 기반이 매우 부족한 상태로 파악되었다. 또한 두 개의 상업 지역과 한개의 주거지역의 주민들의 성향이 각각 다르며, 특히 상업지역의 주민들의 경우 생업으로 인하여 재생 사업의 참여가 미진한 문제가 있는 것으로 파악되었다. 구성마을의 주거지역은 지역내 오래 거주한 고령자 자가 소유자들이 많은 특성이 조사되었다. 그러나 일부 주택 소유자는 영주시 타지역에 거주하고 상대적으로 저렴한 임대료로 인해 고령층 세입자가 장기 거주하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 자가 거주가 아닌 주택은 일부 빈집으로 남겨졌으며, 소유자가 지역에 거주하지 않고 세입자가 거주하다가 거주 환경이 안 좋아 이주한 경우가 있는 것으로 파악되었다.

④ 순천시 새뜰마을 사업 대상지

□ 지역 특성

순천시 새뜰마을 사업 대상지는 원도심의 산동네이며, 주민들은 순천의 첫마을이라고 지역 역사를 인식하고 있는 지역이다. 큰 도로가 난 산쪽 구역으로 길을 따라 길게 마을이 형성되어 있으며, 경사가 심한 지역은 사업구역 선정이후 위험지역으로 지정되어 철거하였다. 철거된 재해 위험지역에는 공폐가로 방치된 주택이 다수 있었던 것으로 조사되었다. 새뜰마을 사업 대상지 내 건축물은 불법 건축물이 다수이며, 향교땅, 교육청땅, 박씨문중땅 등 토지 소유주와 건물 소유주가 다른 곳이 포함되어 있는 것으로 조사되었다.

목공소와 고물상도 지역내 위치하고 있는데, 마을입구에는 목공소(도로개설시 설치한 현장사무소가 불법건축물로 임대)와 도로변 공가를 고물상에게 임대하여 고물상이 운영되고 있다. 마을 진입로에 위치한 2개소 목공소는 공방이라기보다 창고 겸 작업소이고 고물상의 고물적치로 미관상 문제가 있는 것으로 조사되었다.

□ 지역사회 특성

순천시 새뜰마을 사업 대상지는 오래된 주거지역이므로 오래 거주한 순천 토박이와 장기 거주자가 많으며, 독거 노인 가구가 많이 거주하고 있는 것으로 조사되었다. 사업대상지는 마을이 고향인 사람들은 마을내 친족관계가 있는 사람들이 있고 토박이와 장기 거주한 주민간에 강한 이웃관계가 형성되어 있으나, 이들과 이주해 온 사람들과의 사회적 교류가 적은 것으로 조사되었다. 공간적으로는 구역내에 공공공간(경로당)이 없어 주민들이 모일 수 있는 구심적인 공간이 없는 것으로 파악된다. 코디네이터는 길을 따라 길게 잡힌 구역으로 사회적 관계로 형성되는 커뮤니티가 두개 지역으로 구분되는 특성이 있음을 설명하였다.

2) 빈집 발생 특성 및 재생 · 활용 계획

① 목포시 도시재생 선도지역

□ 빈집 발생 특성

사업계획서에 따르면 사업구역 내 전체 건축물 중 18.29%인 520개소의 건축물이 공실인 것으로 나타나고 있으나 부정확한 부분이 있어 사업구역 내 공가공실 전수조사를 준비 중인 것으로 파악되었다. 도시재생 지원센터 코디네이터는 주목한 빈집 발생 원인을 설명하면서 사업대상지가 목포의 개항 초기 형성된 시가지와 유달산 하단부에 생성된 노후 주거지역인 점을 특징으로 들었다. 코디네이터는 해당신도시의 조성으로 인구와 상권의 유출이 있었고 전남도청 이전 이후 남악신도시가 본격적으로 조성되면서 인구 유출 및 공가 및 공실 발생이 가속화 된 것으로 판단하고 있었다. 인터뷰에 응한 다른 코디네이터는 공점포 발생의 경우 상권의 변화를 붙잡지 못한 것과 소유주들의 위기의식이 낮은 점을 지적하였으며, 빈집 발생 원인으로는 아파트 문화를 선호하는 시대적 흐름으로 인한 신도시로의 인구 유출과 대중교통의 불편, 불편한 주거환경 등을 지적하였다.

코디네이터들은 사업대상지 내 3,457개(85.9%)의 건축물이 준공 후 20년 이상 경과된 건축물이며 철근 콘크리트, 시멘트 벽돌조 등 다양한 구조의 건물이 분포되어 있으나, 오래된 건축물의 경우 목조 및 라멘조 구조 건축물의 비중이 상당하여 안정성에 문제가 있는 빈집이 많음을 우려하고 있다. 아울러 코디네이터들은 공통적으로 공폐가 등으로 인한 지역 이미지 저해와 지역 안전성 감소를 우려하였다. 지역 안전에 대해서는 침언하였는데, CCTV 등 보안시설 설치에 대한 주민수요가 있는 편으로 현재 도시재생활성화 사업 계획 상에 주민안전시설 설치 사업이 포함되어 있고 2016년 목포시 CCTV 통합관제센터 구축과 연계하여 추진 예정임을 언급하였다.



[그림 4-1] 목포 도시재생 선도지역 소재 빈집 사진

□ 공폐가 재생 및 활용 사업 계획

공폐가 재생 및 활용 사업 계획 관련하여 도시재생 지원센터 코디네이터는 목원동 도시재생사업을 기획하는 과정에서 사업구역 내 산재한 여러 공간의 결절점을 주요 거점으로 판단하고 이를 활용하기 위해 인근의 공폐가를 대상으로 체험 및 휴식공간 조성과 같은 사업을 구상하게 되었다고 설명하였다. 목포시에서 추진하는 세계마당축제 기간에 공점포를 이용한 예술가들의 작품 활동 공간 및 전시 공간으로 제공하는 계획과 연계하고자 하고 있으며, 빈집과 빈점포를 활용하여 청년몰, 마을기업 등이 활용하는 창업공간과 게스트 하우스 용도로 전환하고자 하고 있음을 설명하였다.

② 천안시 도시재생 선도지역

□ 빈집 발생 특성

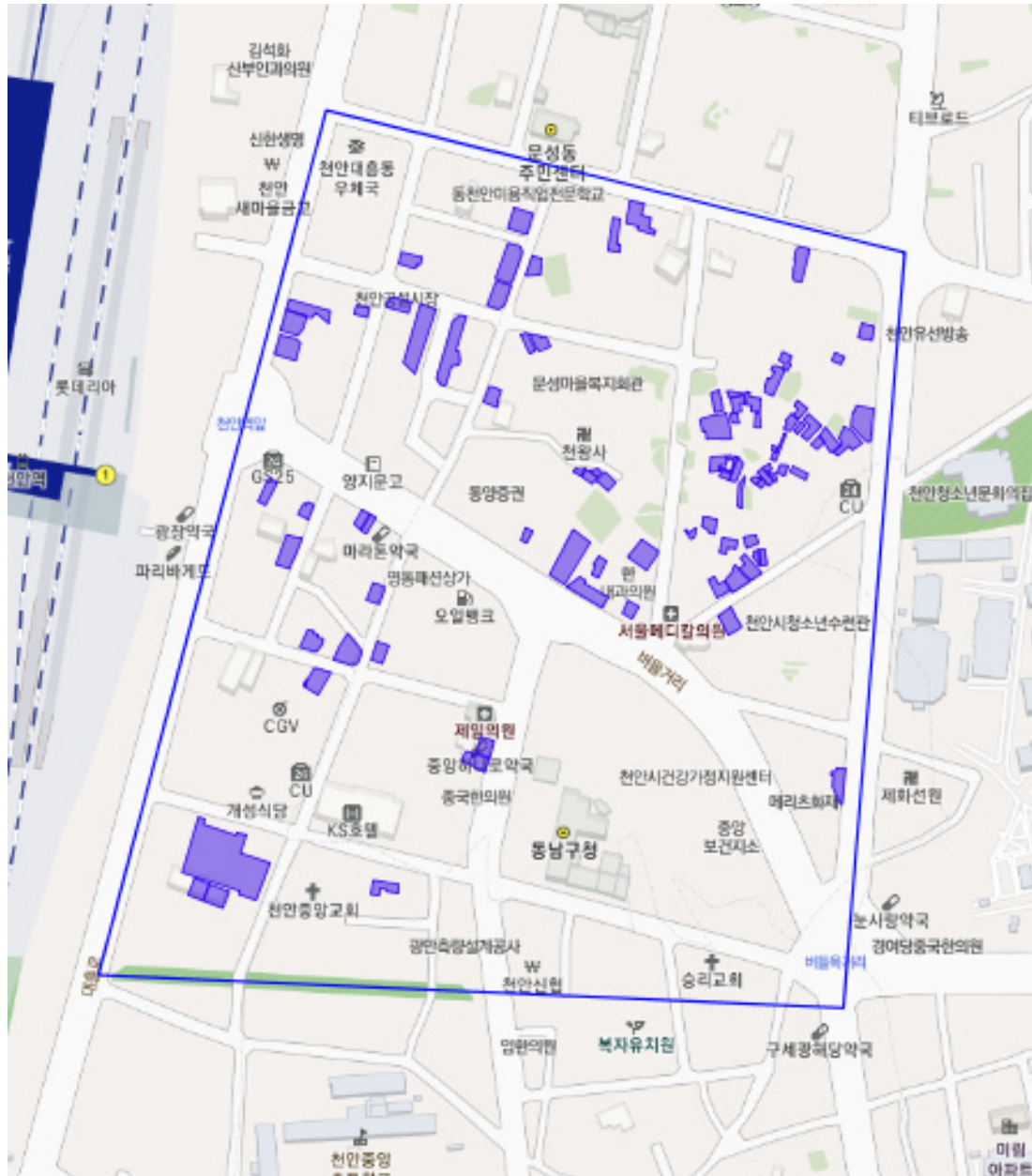
현재 천안 도시재생 선도지역에는 총 563개의 건축물 중 192개의 건물에 1개 이상의 빈공간이 있음이 조사되었으며, 빈점포, 빈집을 포함하여 건물 전체가 빈 건물은 91개 이다²⁵⁾. 충남연구원(2016) 연구용역에서 조사한 바에 의하면 선도지역 내에는 총 239개의 주거용 건축물이 있으며, 단위공간을 하나의 점포, 1가구가 사는 주거공간의 경우 1개의 단위공간으로 산정할 경우 총 단위공간으로 보면 695개의 주거용 빈 공간이 있는 것으로 조사되었다. 천안 도시재생 선도지역의 경우 원도심 상업, 주거 혼재 지역인 특성과 연계되어 있으며, 주택 전체가 비워있는 경우도 있지만 주상복합 건축물의 주거공간이 비워있는 경우도 있고 양호한 주택이 비워있는 경우도 있다.

도시재생 지원센터 코디네이터는 빈 공간 발생의 원인으로 1990년대 이후에 이루어진 서북권 중심의 신시가지 개발과 이에 따라 이루어진 2000년대의 시청, 교육청, 세무서 등 공공기관의 서북권 이전을 언급하였다. 또한 서해안 고속도로(2001년)와 천안 아산역(2004년) 개통으로 인한 광역교통체계의 변화도 빈 공간 발생의 원인 중 하나로 보고 있었다. 코디네이터는 빈집 및 공점포는 대부분 20년 이상 지난 노후 건축물로서, 대로변 1층에도 빈 공간이 상당 수 존재하고 있어, 현재 사업 추진을 위한 준비 단계로 빈공간에 대한 구체적인 현황을 파악 중이며 빈공간을 활용한 재생 프로그램에 대한 구상 단계임을 언급하였다.

□ 빈집 재생 및 활용 사업 계획

빈집 재생 및 활용 사업 계획 관련하여 천안시 선도지역 도시재생활성화계획은 ‘빈 공간 채우기’를 추진 전략으로 제시하고 빈 공간을 채우는 유입요소로서 청년, 문화예술, 다문화로 계획하고 있다. 인터뷰한 코디네이터는 현재까지는 사업 추진이 미진하며, 빈공간을 채우기 위한 전략으로서 빈공간 DB 구축 및 콘텐츠 발굴 용역 결과에 따라 빈 공간의 구체적 활용 방안을 모색할 예정임을 언급하였다. 빈집과 빈점포를 포함한 활용 사업 운영 전략은 활동공간 조성 시범사업을 포함하고 있으며 임대료 및 리모델링비 지원, 창업아이템 발굴 비용 지원, 공동체 프로그램 운영비 지원 등을 계획에 담고 있다.

25) 충남연구원, 천안시(2016) 천안 도시재생 선도지역 빈공간 DB구축 및 콘텐츠 발굴 연구용역.



[그림 4-2] 천안 도시재생 선도지역 내 빈주택 분포(총 90개 건물 137개 주거용 유닛)
출처 : 충남연구원 · 천안시(2016) 천안 도시재생 선도지역 빈공간 DB구축 및 콘텐츠 발굴 연구용역



[그림 4-3] 천안 도시재생 선도지역 내 빈집 사진

출처 : 충남연구원 · 천안시(2016) 천안 도시재생 선도지역 빈공간 DB구축 및 콘텐츠 발굴 연구용역

③ 영주시 도시재생 선도지역

□ 빈집 발생 특성

인터뷰에 응한 주거지역 코디네이터는 영주시 도시재생 선도지역이 상가지역과 주거지역이 혼재되어 있는 바, 상가지역의 공점포 발생 현황도 빈집 발생 특성과 연계하여 설명하였다. 후생시장은 총 53개 점포 중 현재 점포로 사용중인 건물이 19개, 주거용도 12개, 창고 및 고추작업장 9개, 공실점포가 13개소로 점포 사용율이 35.8%에 불과한 점을 강조하였다. 근대의 2층형 한옥 상가 형태의 건물이 밀집된 지역으로 전체의 90.6%가 목구조 건축물이며, 모든 건물이 30년 이상의 노후도를 갖고 있으며 화재 및 재난에 매우 취약하다는 점을 우려하였다. 중앙시장은 철근콘크리트조의 건물 1동(1982년 신축)이며

총 점포수는 130개(1층 65개, 2층 65개)이며 실제 점포 사용률이 38.46%에 불과함을 언급하였다.

코디네이터는 구성마을의 경우 지적 불부합, 맹지 등 건축 불가능지로 대수선, 신축 등 건축행위가 불가능한 입지적 특성으로 인해 공가 발생이 된 사항을 설명하였다. 사업 대상지 내 총 191개 건물 중 빈집은 다섯 개였으며, 그 중 세 개의 빈집이 점도조건이 불량한 지역에 위치하고 있었음을 설명하였다. 코디네이터는 노후 주거 환경과 주변 상가의 쇠퇴로 인한 양호한 주거지로의 이미지 저하를 빈집 발생의 원인으로 언급하였다. 또한 건축 행위 불가능한 토지에 대하여 자산가치가 낮아 장기 방치 또는 거주 포기하고 타지역으로 이주한 경우가 두 개소였음을 설명하였다. 구조상으로는 사업 대상지내 빈집들은 벽돌 구조, 폐가는 목구조에 슬레이트 지붕이었으며, 구조상 매우 취약한 상황이었음을 언급하였다.

□ 빈집 재생 및 활용 계획

도시재생 지원센터 코디네이터는 영주의 도시재생 선도지역의 경우 주거와 상가지역이 연결한 지역임을 언급하며 빈집과 빈점포 재생 및 활용 계획에 대해 함께 설명하였다.

- 후생시장: 공점포를 활용하여 게스트하우스, 빨간인형극장, 후생기념관 등의 사업 구상
- 중앙시장: 청년작가 입주 점포, 낙향다과 등의 프로그램 운영 점포로 추진
- 구성마을: 폐가 매입후 소방도로 개설 완료, 폐가 매입후 목공장 신설 추진

다른 주거지역 코디네이터는 구성마을 구호동 티타임 사업의 경우 기존 주택을 리모델링 하여 사랑방 형식으로 조성할 예정이었으나 사업 실행 시기가 맞지 않아 중단되었음을 설명하였다. 할머니 목공장 사업추진 공간 변경 과정에서 두루두루 생활마당과 통합하게 되었음을 언급하면서, 목공장 안에 계획상 생활마당을 함께 구성하고 구호동 티타임을 대체할 수 있는 사랑방을 조성하는 것으로 계획 변경하였음을 언급하였다. 사업실행과정에서 지적선에 의한 잔여지가 100평 가량 발생하였으며, 잔여지를 텃밭으로 활용하는 계획을 추가로 고려하여 텃밭조성으로 꾸러미채소가게를 소셜다이닝과 연계하여 공간 부지를 확보하게 된 과정을 설명하였다.



영주동 290-13 소재 공가, 철거 후 신축하여 성아래 목공소로 활용할 계획이 있음



영주동 290-7 소재 공터, 할머니 목공장 사업 부지에 편입



영주동 290-10 소재 공가, 할머니 목공장 사업 부지에 편입되어 철거



영주동 296-11 소재 폐가, 메밀꽃길 소방도로 사업 부지에 편입하여 철거 후 도로 개설함



영주동 296-11 소재 폐가, 메밀꽃길 소방도로 사업 부지에 편입하여 철거 후 도로 개설함



영주동 441-18 소재 폐가, 메밀꽃길 소방도로 사업 부지에 편입하여 철거 후 도로 개설함

[그림 4-4] 영주 도시재생 선도지역 소재 빈집 사진(사업 전)

④ 순천시 새뜰마을 사업 대상지

□ 빈집 발생 특성

인터뷰에 응한 사경분야 코디네이터는 지역내 공가 발생의 이유로 인프라가 갖춰지지 않은 경사가 급하고 좁은 골목길, 주택 노후화, 고령의 거주자 사망 이후 방치된 상황을 지적하였다. 노모가 장기 거주하다 사망 이후에 공가 상태로 방치되어 있는 주택이 다수 있었으며, 또한 지역 외부로의 이사도 언급하였으며, 고령 노인의 인근 마을로의 이동과 직장 상의 이유로 외지 이동 등으로 공가로 방치된 경우도 있음을 설명하였다. 특히 새뜰마을 사업 대상지가 경사가 급한 지역 특성으로 고령 노인의 건강상의 이유로 경사가 완만한 지역으로 이전하고, 접근성 문제로 집을 옮기는 문제도 커서 집을 방치한 채로 공가인 곳도 있음을 지적하면서 경사도 등 물리적 환경의 특성도 빈집 발생의 원인일 수 있음을 설명하였다.

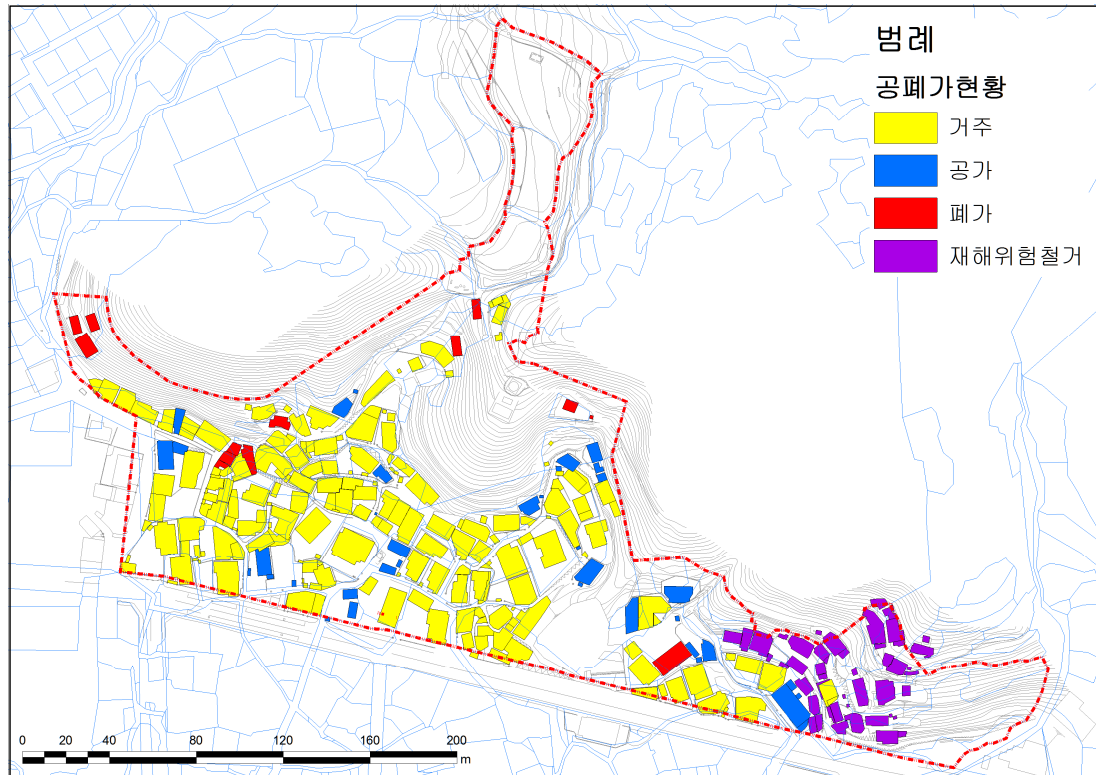
코디네이터는 지역내 공가의 상태가 매우 불량함을 지적하였으며, 개량하면 거주할 수 있는 공가도 있으나 대부분의 공가가 대규모 수선이 필요함을 지적하였다. 아울러 인프라 미구축과 주택 노후가 공폐가 발생의 큰 원인임을 강조하며, 향후 소방도로 일부지역 개설, 도시가스 설치, 오폐수 분리관 설치 예정인 사항과 연계하여 설명하였다.

[표 4-10] 순천시 청수골 새뜰마을 사업 대상지 공·폐가 현황

구분	계	거주	공가	폐가	철거
가구주	158	111	15	10	22
비율(%)	100.0	70.3	9.5	6.3	13.9

주: 재해위험지역 정비사업(건설재난관리과)과 연계하여 철거 진행하였음

출처 : 순천시 새뜰마을 사업계획서(2016)



[그림 4-11] 순천시 새뜰마을 사업 대상지 공폐가 현황

출처 : 순천시 새뜰마을 사업계획서(2016)

[표 4-11] 순천시 청수골 새뜰마을 공·폐가 실태조사 결과

주소	층수	건물구조	지붕	건축용도	거주여부	국가지원	소유자 관련 사항	활용계획
공마당1길20	1	목조	슬레이트	주택	폐가			재해위험 활용불가 철거
공마당1길18	1	목조	슬레이트	주택	폐가			재해위험 활용불가 철거
공마당2길11	1	조적조	슬라브	주택	공가		인근 거주	청년회사무실활용
공마당1길10	1	목조	슬레이트	주택	공가		8.10한집임	소방도로개설시 철거
공마당1길8	1	목조	슬레이트	창고	공가		거주가능동반거주	소방도로개설시 철거
공마당2길40	1	목조	함석기와	주택	공가		딸에게 상속 또는 판매	
공마당2길40	1	조적조	슬라브	주택	공가		건강악화로 아래 동네 이주	

공마당2길40	1	조적조	함석기와	주택	공가		이주	
공마당2길19	1	목조	슬레이트	주택	공가	기초 생활	최근까지 거주, 인접한 딸집으로 이동	철거, 텃밭조성
공마당2길21	1	조적조	슬레이트	주택	폐가		오래방치	철거, 텃밭조성
공마당2길27	1	조적조	함석기와	주택	공가		노모사망후 공가	공방레시던시 활용
	1	목조	슬레이트	주택	폐가			텃밭조성
	1	조적조	슬레이트	주택	폐가			공원조성
	1	목조	슬레이트	주택	폐가			철거
공마당2길12	1	목조	슬레이트	주택	공가		고물상으로 이용	해결과제임
	1	콘테이너	콘테이너	창고	공가			
	1	조립식	조립식	창고	공가			
	1	조적조	슬라브	창고	공가			
공마당2길77	1	조적조	슬레이트	주택	공가		공가방치후 소방도로	철거
	1	목조	슬레이트	창고	공가		보상	
	1	목조	슬레이트	창고	공가			
공마당2길95	1	조적조	슬레이트	주택	공가		노모사망후 공가, 아들 매매 최근 입주	소공원 계획 - 최근입주
공마당2길105	1	조적조	함석기와	주택	공가			
	1	조적조	슬라브	창고	공가			
공마당2길101	1	목조	슬레이트	주택	공가	차상위	아래동네로 이주	
	1	조립식	조립식	주택	공가		보유유지	
공마당2길39	1	목조	슬레이트	주택	폐가		오래방치	소공원
공마당길47	1	조적조	슬레이트	주택	공가		고물상 창고로 이용	철거, 커뮤니티센터건립
	1	콘테이너	콘테이너	창고	공가		도로 및 센터 건립지	
공마당2길129	1	조적조	슬레이트	주택	공가		연락안됨	
	1	조적조	슬레이트	창고	공가			
공마당길97	1	목조	슬레이트	주택	공가		안력산격리병동	의료봉사관 리모델링
	1	조적조	슬레이트	화장 실	공가		오래방치	
	1	조적조	슬레이트	창고	공가		의료역사적의미	
	1	목조	슬레이트	창고	공가			
공마당길77	1	목조	함석기와	주택	공가		고물적재 활용	마을텃밭
공마당길79	1	조적조	슬레이트	주택	폐가		장기간 방치	마을텃밭
공마당길83	1	목조	슬레이트	주택	공가		올해공가로	공방 레시던시



공마당길 10 소재 공가. 소방도로 개설시 철거할 계획임



공마당길 21 소재 폐가. 장기간 방치되어 지역환경을 저해하고 있으며 철거 후 텃밭으로 활용할 계획이 있음



공마당길 27 소재 공가. 노모 사망후 방치된 공가로 리모델링 후 공방 레지던시로 활용할 계획이 있음



공마당길 95 소재 공가. 노모 사망후 공가 상태로 있다가 아들이 매매하여 최근에 신규 입주함. 공가 상태가 양호하여 사용 전환된 사례



공마당길 47 소재 공가. 고물상 창고로 이용되다 방치된 공가로 철거 후 커뮤니티 센터를 건립할 계획이 있음



공마당길 97 소재 공가. 장기 방치된 공가이나 의료시설로 사용된 지역 자산으로 의료봉사관으로 리모델링 계획이 있음

[그림 4-12] 순천 새들마을 사업 대상지 소재 빈집 사진(사업 전)

□ 빈집 재생 및 활용 계획

빈집 재생 및 활용 계획과 관련하여 공마당1길 20, 공마당 1길 18 소재 공가 등 재해나 구조적으로 위험한 지역에 위치한 공폐가에 대해서 철거 계획이 있으며, 환경 저해 요소로 인식되는 공폐가에 대한 철거 계획이 있다. 새뜰마을 사업을 통해 공폐가 철거 후 텃밭, 소공원을 조성하거나 커뮤니티 센터를 신축하고자 하는 계획이 있으며, 리모델링을 통해 공방 레지던시, 청년회 사무실로 활용하고자 하는 계획을 포함하고 있다.

공마당길 97 소재 공가의 경우에는 이전에 의료 시설로 활용된 건물로서 지역 건축 자산으로 인식하여 의료봉사관으로 활용하고자 하는 계획이 있다. 코디네이터는 마을 뒷산에 조성된 둘레길로 연결되는 지점의 공가를 주민사업연계 공방으로 활용방안을 제안하였음을 설명하면서, 그 구역의 주민 거점 공간으로의 역할을 담당할 수 있기를 기대하였다.

[표 4-12] 순천시 청수골 새뜰마을 빈집 활용 계획 내용

활용 계획		주소
철거형	환경 저해 요인 제거	공마당2길77
	재해위험 활용 불가	공마당1길20, 공마당1길18
	소방도로개설시 철거	공마당1길10, 공마당1길8, 공마당2길40
	텃밭 조성	공마당2길19, 공마당2길21
	소공원 계획 - 최근입주	공마당2길95
	소공원	공마당2길39
	커뮤니티센터 신축 건립	공마당길47
	마을텃밭	공마당길77
리모델링 활용형	공방 레지던시	공마당길83, 공마당2길27
	청년회사무실	공마당2길11
	의료봉사관	공마당길97

4. 심층 사례 지역 주민 설문 및 인터뷰 결과

1) 천안 도시재생 선도지역 인근 성황마을

천안의 경우에는 처음에 도시재생 선도지역 내 주민을 파일럿 인터뷰하였으나, 인터뷰에 응했던 주민들이 대부분 지역내에 상업 행위를 동시에 하거나 상가 건물 소유자들이 많아 빈집에 대한 응답 집중도가 현저히 낮았다. 이에 본 연구 취지에 부합하도록 선도지역 인근 성황마을로 이동하여 주거지역에 대한 설문 및 주민 인터뷰를 실시하였다.

□ 응답자 기본 사항

응답한 주민 12명은 모두 60대 이상이였다. 여성이 10인으로 많았으며, 남성 응답자는 2인이였다. 응답한 주민들 모두 30년 이상 성황마을에서 거주한 것으로 응답하였다. 이는 고령자 인구가 다수이며, 장기 거주 가구가 많은 지역사회 특성을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

[표 4-13] 천안시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간

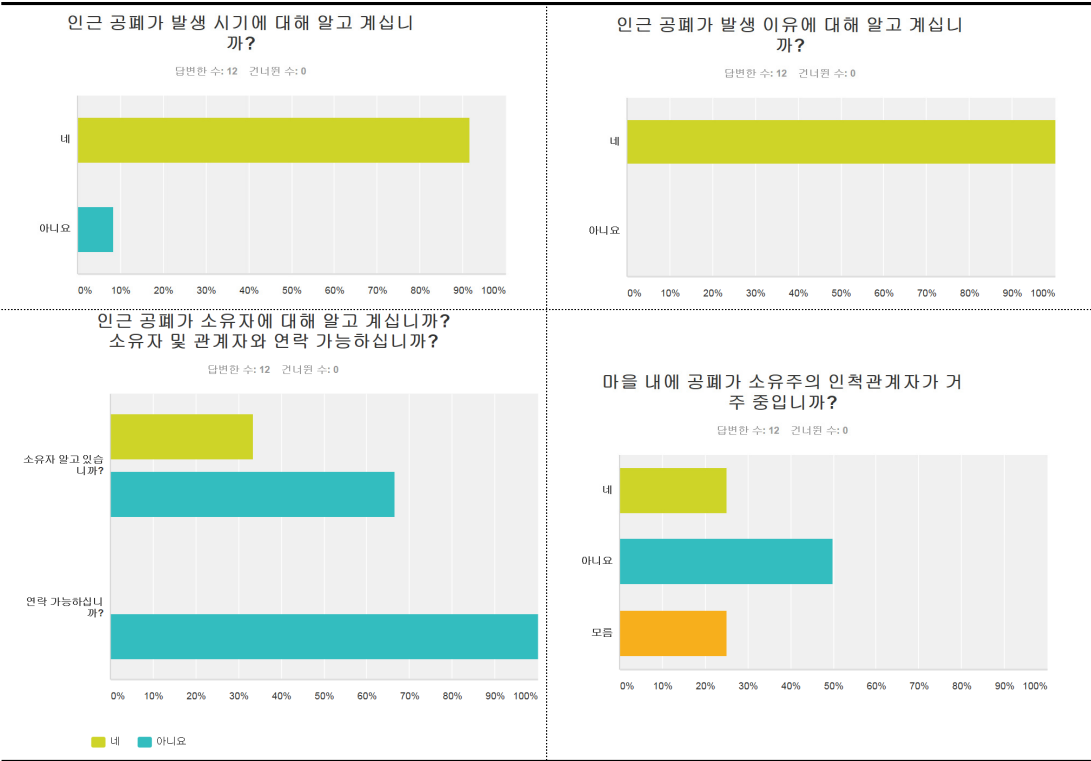
응답자 성별 및 연령						거주 기간		
						보기	응답	
						5년 이하	0.00%	0
						5~10년	0.00%	0
						10~20년	0.00%	0
						20~30년	0.00%	0
						30년 이상	100.00%	12
						총계		12

□ 빈집 발생 시기 및 원인

주민들은 성황마을의 공폐가 발생 시기를 약 5년 전후로 기억하고 있으며, 마을의 낙후된 주거 환경을 주된 공폐가 발생 이유로 언급하였다. 천안역 및 천안버스터미널 주변이 개발되어 신축 아파트들과 고층 상가빌딩이 들어섰으며, 해당 마을도 약 20년 전부터 아파트 재개발이 될 것이라는 이야기가 있었으나, 현재까지 개발이 되지 않고 있는 상태임을 언급하였다. 낡고 작은 주택 및 높은 언덕지대와 차가 들어올 수 없는 좁은 골목길로 인해 생활 환경이 많이 낙후되어 있음을 설명하였다. 마을 거주민은 이곳에 오랫동안 거주해 온 장년층이 주를 이루며, 이들의 자녀세대는 외지로 나가서 살고 있는 상태임을 설명하였다. 빈집 발생과 관련하여 동네의 임대료가 저렴한 집을 찾아 온 외국인 노동자들이 일부 거주하고 있었으나, 최근에는 외국인 노동자 세입자들도 이주해 나가 공가가 일부 늘어나고 있음을 언급하였다.

“5~6년 전에는 외국인 노동자들이 많이 나와서 살았어요. 시내 한 복판에 집세가 제일 싸. 15만원~20만원이면 방 좋은 것 있고. 딱 데 가면 몇 십 만원씩 줘야 되지만. 한 15만 원 짜리 얻어가지고 세 사람이 한 달에 5만원씩만 하고 세 사람이 사는 거야. 그래서 세를 외국인 노동자 사람들이 와서 살았잖아. 이 동네에 외국인 노동자들이 최고 많이 살 때에는 350명까지 살았었어. 그런데 경기가 안 좋아지고 일거리가 많이 없고 중국이 번창하고 하니까 중국으로 다 들어가는 거. 여기 와서 기술을 다 배워가지고 아파트 공사장에서 한 보름만 일하면 기술자가 되어서 가는 거야. 그러니까 여기서 있으려고 안하지.” (ID 천안-03 인터뷰)

마을 내 주택 소유주들의 일부는 마을의 아파트 개발을 기다리며 거주하던 주택을 공가로 놔두고 주거환경이 양호한 타 지역으로 이사해 거주하고 있는 실정이라고 설명하였다. 이렇게 비워진 집은 세를 내놓아도 마을의 낙후된 주거환경으로 인해 세입자가 구해지지 않아 공가로 남아 있는 상황임을 언급하였다.



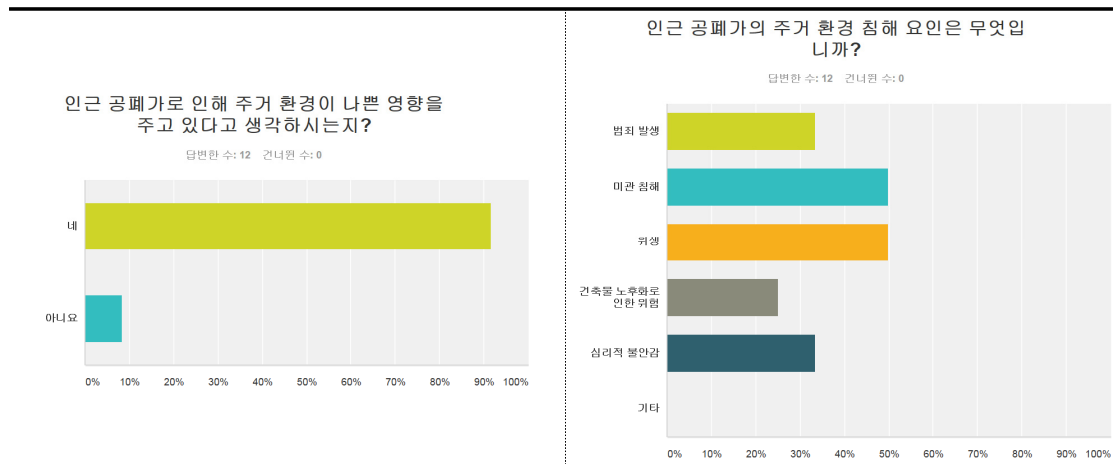
[그림 4-13] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)

□ 방치 빈집의 주거환경 침해 의견

설문 응답자 대부분이 공폐가로 인해 마을 주거 환경이 침해되고 있다고 느끼고 있었으며, 세부적인 침해 요인으로는 범죄 발생 위험, 마을 미관 침해, 위생 문제, 건축물 노후화로 인한 위험, 심리적 불안감 조성 등으로 나타났다. 주민들은 마을 곳곳에 집이 비어있어 골목이 어둡고 인적이 드물어 불안함을 느끼고 있다고 응답하였다. 마을 내 거주하는 일부 주민 및 빈집을 찾아와 담배를 피는 학생들로 인해 범죄 발생의 위험을 느낀다고 의견 개진하였다.

또한 노후된 공가로부터 녹물이 흘러나오고, 공가가 잘 관리되지 않아 위생 문제 및 마을 미관이 침해된다고 느끼고 있는 의견도 있었다. 일부 주민들은 공가 건물이 낡아 무너질 위험이 있으며, 공가에 불이 났을 경우 마을 골목이 좁아 소방차가 들어올 수 없어 사고 발생의 위험성을 느끼고 있다고 응답하였다.

“동네가 많이 비어있으면 지장이 많지요. 왜냐하면 첫째 골목이 후미지고, 저녁 같은 때에는 ○ ○ 사람들이 많이 왔다 갔다 하면 무서워서 나와 다니기가 어려워요. 둘째는 학생들이 많이 와서 빈 집을 찾아다니며 담배를 피어요. 세 번째는 청소 같은 것을 잘 안 해놓으니까 냄새도 날 뿐더러 무섭지. 저녁에 다니기가. 그리고 앞으로라도 다시 자기가 사는 집을 수리라도 해서 잘 살 수 있게끔 정부에서 한다고 그랬어요. 그런데 이 가운데 불이 나면 소방차가 들어가도 못해. 소방도로가 필요해요. 그리고 빈집 같은 것을 잘 활용할 수 있다면 발전성 있게 무슨 운동기구 같은 것들 놔두면 좋죠. 그런 게 하나도 없어요.” (ID 천안-03 인터뷰)

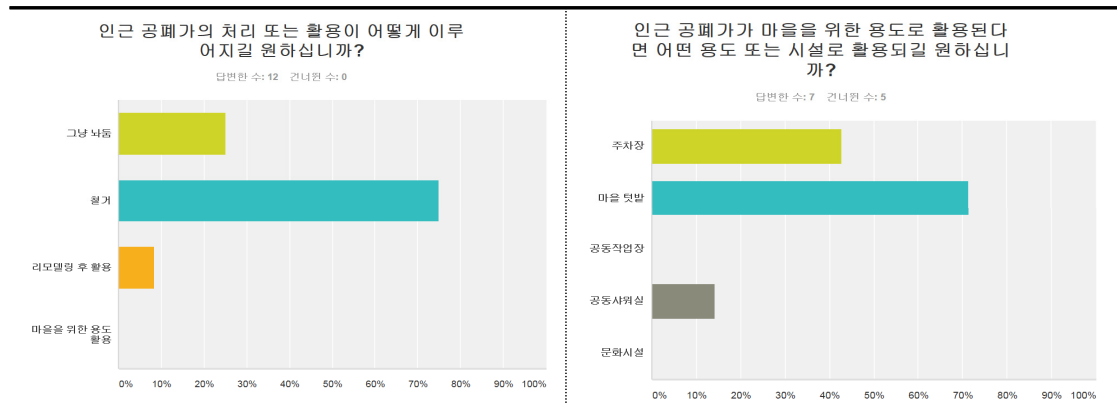


[그림 4-14] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견)

□ 공폐가 처리 및 활용 의견

지역 주민들은 공폐가 처리 방안에 대하여 철거 응답이 가장 많았으며, 공폐가가 사유재산이므로 그대로 놔둬야 한다는 의견이 그 뒤를 이었다. 일부 주민은 리모델링을 하여 주거가 가능하게 개선하자고 응답하였으나, 공폐가들이 많이 낡아 대부분 리모델링 후 활용 안에 대해서는 부정적인 반응을 보였다.

공폐가를 마을을 위한 용도로 활용할 경우, 주민들이 희망하는 활용 용도로 주차장, 마을 텃밭, 공동샤워실, 운동기구 설치 등의 의견이 개진되었다. 마을 내 거주민이 적어 시설을 이용할 인원이 많지 않으므로 추가적인 시설 도입을 원치 않는다는 의견도 상당 수 있었다.



[그림 3-15] 천안시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)

□ 공폐가 발생 방지를 위한 의견

마을 내 공폐가 발생 방지를 위해 마을 내 도로를 새로 내야한다는 의견이 주를 이루었다. 현재 마을 내 도로는 차가 들어설 수 없는 좁은 골목으로 이루어져 있기 때문에 이삿짐센터에서 가전, 가구 등을 옮기는데 어려움이 많아 더더욱 세입자가 들어오기 어려운 구조라는 응답이 있었다. 일부 주민은 관련하여 마을 내 도로를 넓혀 트럭 및 소방차가 다닐 수 있게 하여 편리성을 높이고, 화재 등의 사고 위험을 줄여 주거 환경을 개선하길 원한다는 의견을 개진하였다. 아울러 낡은 주거환경을 깨끗하게 정비하여 마을 외관을 개선하길 원한다는 의견이 개진되었다.

2) 순천 새들마을 사업 대상지

□ 응답자 기본 사항

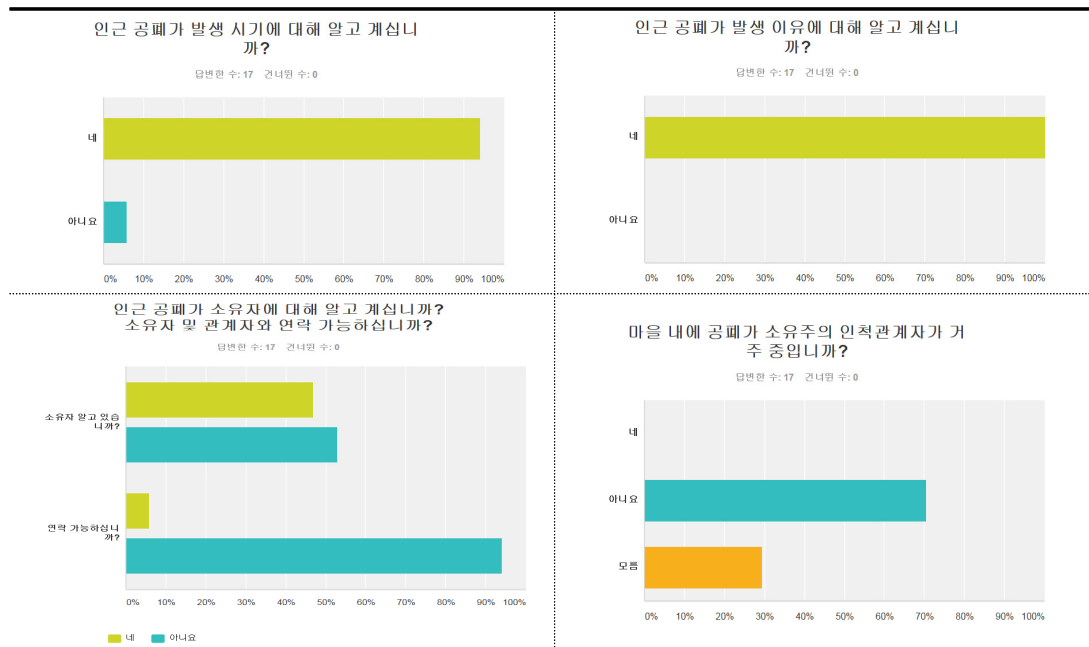
응답한 주민 17명 중 30~40대 1인을 제외하고는 모두 60대 이상이었다. 여성이 14인으로 많았으며, 남성 응답자는 3인이었다. 응답한 주민들 중 대다수인 16명이 30년 이상 순천 새들마을 사업 대상지에서 거주한 것으로 응답하였으며, 1인만 10~20년 사이 거주에 해당하였다. 이는 고령자 인구가 다수이며, 장기 거주 가구가 많은 지역사회 특성을 반영하고 있다.

[표 4-14] 순천시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간

응답자 성별 및 연령						거주 기간	
	10~20대	30~40대	50~60대	60대 이상	총계	보기	응답
남	0.00% 0	0.00% 0	0.00% 0	100.00% 3	3	5년 이하	0.00% 0
						5~10년	0.00% 0
						10~20년	5.88% 1
						20~30년	0.00% 0
여	0.00% 0	7.14% 1	0.00% 0	92.86% 13	14	30년 이상	94.12% 16
						총계	17

□ 빈집 발생 시기 및 원인

지역 주민들은 사례 지역 내 공폐가가 약 7~8년 전후로 발생되었으며, 일부 빈집은 10년~20년 이상 장기 방치되어 주거환경을 저해하고 있다고 응답하였다. 빈집 발생 원인으로서는 낙후되고 불편한 주거환경이 주된 공폐가 발생 이유라는 의견이 많았다. 해당 지역 또한 아파트 개발이 예정되어 있었다가 해제되었으며, 몇몇 거주민들은 보상을 받고 타 지역으로 이주하여 해당 주택들이 공폐가로 남게 되었다고 설명하였다. 교통이 불편한 점도 빈집 발생 원인과 연계해서 언급하였는데, 마을버스가 다니지 않고, 높은 언덕지형과 좁은 골목으로 이루어진 마을로 교통이 불편하다고 설명하였다. 불편한 주거환경으로 인해 자녀들은 외지로 이주해 살며, 노부모가 돌아가신 후 공가로 남게 되었다고 설명하였다.



[그림 3-16] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)

□ 방치 빈집의 주거환경 침해 의견

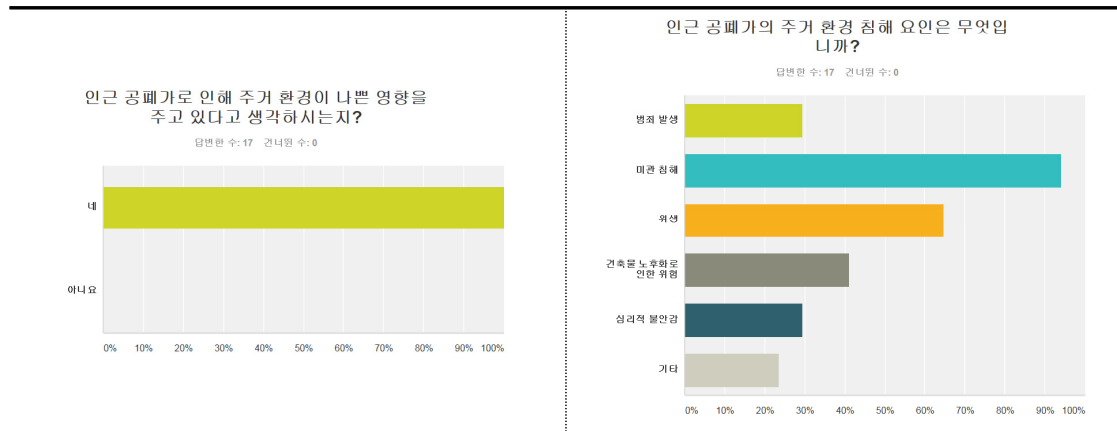
지역 주민 설문 응답자 모두 공폐가가 마을 주거 환경에 나쁜 영향을 주고 있다고 응답하였다. 침해 요인으로는 마을 미관 침해가 가장 높았고, 그 외 위생 문제, 건축물 노후화로 인한 위험, 심리적 불안감 조성, 범죄 발생 위험, 화재 발생 위험 등을 인식하고 있는 것으로 응답하였다. 공폐가가 관리되지 않고 방치되면서, 사람이 살지 않는 마을과 같은 분위기 조성 및 미관 침해가 가장 큰 문제로 우려하고 있었다.

“이것이 리모델링을 해서 다시 사람이 와서 살고 하면 좋을텐데, 빈집으로 놓고 가버린 사람들이 이것을 철거하자고 해도 안하고, 그냥 관심이 없어요. 그러니 사유재산을 어떻게 할 수가 없지.” (ID 순천-03 인터뷰)

주민들은 방치된 공폐가에 잡초가 무성히 자라고 벌레들이 많아지고, 길고양이들이 번식하면서 위생문제도 심해지고 있음을 우려하였다. 일부 주민과의 인터뷰에서는 위생 문제와 심리적 불안감 뿐만 아니라, 화재 위험과 붕괴 위험 우려도 언급되었다. 비가 많이 내리고 태풍이 올 때에는 낡은 공폐가들이 무너져 이로 인한 인근 주민들의 사고 불안감이 크다고 설명하였다. 또한 공폐가가 관리되지 않은 채로 방치되어 있어 화재 위험성이 높고, 마을 내 골목이 좁고 언덕 지형으로 소방차가 들어올 수 없어 화재 사고 발생에 대한 불안감이 크다는 점을 언급하였다.

“안 좋죠. 고양이가 똥을 싸고, 살고, 동네도 지저분하고. 빈집 때문에 사람 살지 않는 동네 같기도 하고. 안 좋은 점이 많죠. 집이 한 쪽이 다 쓰러져서 구멍이 나있고 그런데, 무너질 것 같아 무섭고. 빈집에 불이 날까 무섭고. 나쁜 사람들도 많아서 범죄 위험도 많고.” (ID 순천-06 인터뷰)

“그렇죠. 집이 비니까 위험하고 무서워. 모르는 사람들이 와서 담배피고. 제일 무서운 것이 불 날까봐 무섭고. 사람이 안사니까 쓰레기 문제는 없을 거야. 우리가 들어가 보지는 않아서 몰라. 무너질 것 같은 위험은 있어요. 지붕도 바람에 날아가 버리고. 비올 때는 무서워서 못나가. 다 무너지고 쓸려내려 갈까봐. 애들이 들어와서 담배피고 그러면 무섭고.” (ID 순천-09 인터뷰)

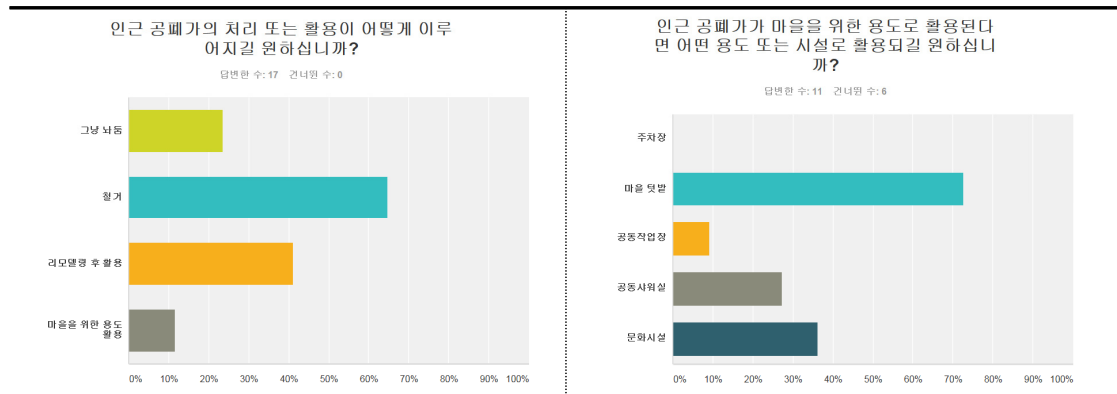


[그림 3-17] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견)

□ 공폐가 처리 및 활용 의견

공폐가 처리 방안에 대해서 설문한 결과 철거 의견이 가장 많았으며, 리모델링 후 활용, 사유재산이므로 그냥 놔두자는 의견, 마을을 위한 용도로 활용의 의견이 뒤를 이었다. 낡고 지저분한 공폐가의 미관 침해 및 위생 문제, 사고 발생 위험성 등을 줄이기 위하여 철거를 원한다는 의견이 가장 많이 개진되었다. 또한 마을에 거주하는 사람이 적으므로, 공폐가를 리모델링하여 사람이 살 수 있는 양호한 주택 제공을 통해 마을 거주민을 늘려야 한다는 의견도 다수 응답되었다.

공폐가를 마을을 위한 용도로 활용하는 방안으로는 마을 텃밭으로 활용하자는 의견이 가장 많았으며, 주거가 가능한 양호한 주택으로 재생하여 활용해야 한다는 의견이 그 다음으로 많이 응답되었다. 마을텃밭 및 화단 조성 등으로 마을 미관 개선을 원하는 의견이 가장 많았으며, 공폐가를 양호한 주택으로 정비하여 젊은 사람들이 와서 살 수 있는 마을로 재생되길 원한다는 의견도 상당수 있었다. 그러나 공폐가 필지가 작고, 시설 관리상의 문제가 있을 수 있으므로 추가적인 시설 설치를 원치 않는다는 의견도 일부 개진되었다.



[그림 3-18] 순천시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)

□ 공폐가 발생 방지를 위한 의견

공폐가 발생 방지를 위한 방안으로는 마을에 진행되고 있는 사업의 원활한 추진 및 추가적으로 사람이 이주해 와서 살 수 있는 주거환경을 조성해야 한다는 의견이 개진되었다. 해당 마을은 새뜰마을 사업 대상지로서 여러 가지 사업 추진이 이야기되고 있고, 이에 따라 주민들의 기대감이 높았으나 현재까지 가시적인 성과가 없어 공공사업에 대한 주민들의 불신이 상당히 있음이 인터뷰에서 확인할 수 있었다.

“새뜰마을 사업을 3년에 걸쳐서 한다는데 진척되는 것이 없어요. 사람들 마음만 붕 띄어놓고, 시에도 마음이 안 가요. 가시적인 성과들이 필요하다고 봐요. 이전에 국토부에서 여기에 공동주택을 짓는다고 하더니 아무것도 안하고, 수 년 동안 재산권 행사 못하도록 묶어놔다가 이제야 풀렸을 거예요. 무엇이든 시작이 되는구나, 주민들이 보고 느낄 수 있는 것들이 진행이 되었으면 좋겠어요.” (ID 순천-03 인터뷰)

따라서 현재까지 진행된 마을 조사가 잘 활용되고 계획된 사업들이 순차적으로 잘 추진되길 바라는 의견이 다수 개진되었다. 인터뷰에 응한 일부 주민들은 빌라 등의 양호한 주택을 제공하여 마을에 젊은 사람들이 거주할 수 있는 환경을 조성하자는 의견을 개진하였다. 또한 편리한 주거환경을 위해 마을 내 도로를 정비하고, 마을 앞에 도달하는 버스 운행을 원한다는 의견도 개진되었다.

“이 곳 지대가 높잖아요, 도로를 새로 낸다고 하는데 새로 내도 다닐 만 하게 시내버스를 놓고 해야 해요. 그리고 젊은 사람들이 들어와 살아야지, 지금은 우리가 제일 젊어요. 계속 다른 것들을 만든다고 말은 나오는데 그런 것들은 환영을 안 해. 여기가 살아나려면 깨끗이 건물이 들어와서 사람이 살아야지. 옛날에는 이 맘 때쯤에는 방학이라고 골목에서 애들이 뛰놀고 그랬는데 이제는 없어요. 사람들이 들어와 살고 인구가 늘어야지. 젊은 사람들이 살기에는 이 동네가 너무 불편해요. 그런데 정부에서는 30년 동안 수리 한 번도 안한 집을 대상으로 지원을 해준다는데 그게 현실적으로 말이 안 되잖아요. 어떻게 30년을 살면서 문 한 짝도 안 바꾸겠어. 제대로 하려면 이 동네에 직접 와서 현실을 보고 진행을 해야 하는데 그렇게 안 되고 있어요. 젊은 사람들이 이 동네 와서 공짜로 살라고 해도 안와. 너무 불편해서.” (ID 순천-09 인터뷰)

“여기에 빌라 같은 것을 지어줬으면 좋겠어요. 그래야 다른 사람들이 들어와서 살 것 아니에요. 여기는 사람들이 없어. 이 곳이 살아나려면 빌라 같은 것이 들어와서 집을 지어야 해요. 광주 문화거리도 결국 안 살아나더라고요. 사람이 없어. 그리고 요 앞에 버스가 다니고 그래야지. 다른 곳에는 빈 곳에 주차장으로 해놔더니 사람들이 없고 싹 나가버렸어. 이렇게 우리 이야기를 들어 봐야지. 시내버스가 다니게 해준다고 이야기가 나오고 있는데 그렇게 해줬으면 좋겠어요. 안 그러면 다른 것 해도 이 동네 절대 안 살아나요. 젊은 사람들이 들어와 살아야 해요. 아파트 아니라도 한옥이나 빌라나 이런 게 들어와야 인구를 끌어올 수 있어요. 사람이 들어와야 다른 것들도 할 수 있지. 그리고 사람이 사는 집부터라도 사람이 살기 편하게 좀 지원을 해주면 좋지. 창문이라도 좀 수리해서 쓸 수 있게. 그런 사업비를 사는 사람들을 위해서 먼저 충당을 해주면 좋겠어요. 동네가 살아나야 뭔가 되잖아요.” (ID 순천-10 인터뷰)

3) 영주 도시재생 선도지역

□ 응답자 기본 사항

응답한 주민 21명 중 유효한 설문 응답자 18인 중 50~60대 2인을 제외하고는 모두 60대 이상이였다. 여성이 15인으로 많았으며, 남성 응답자는 3인이였다. 응답한 주민들 중 대다수인 14명이 30년 이상 영주 구성마을에서 거주한 것으로 응답하였으며, 2인은 20~30년 사이, 1인은 10~20년 사이 거주에 해당하였다. 이는 앞서 살펴본 지역사회 특성인 고령자 인구 다수지역, 장기 거주 가구 다수 지역의 특성을 반영하고 있음을 알 수 있다.

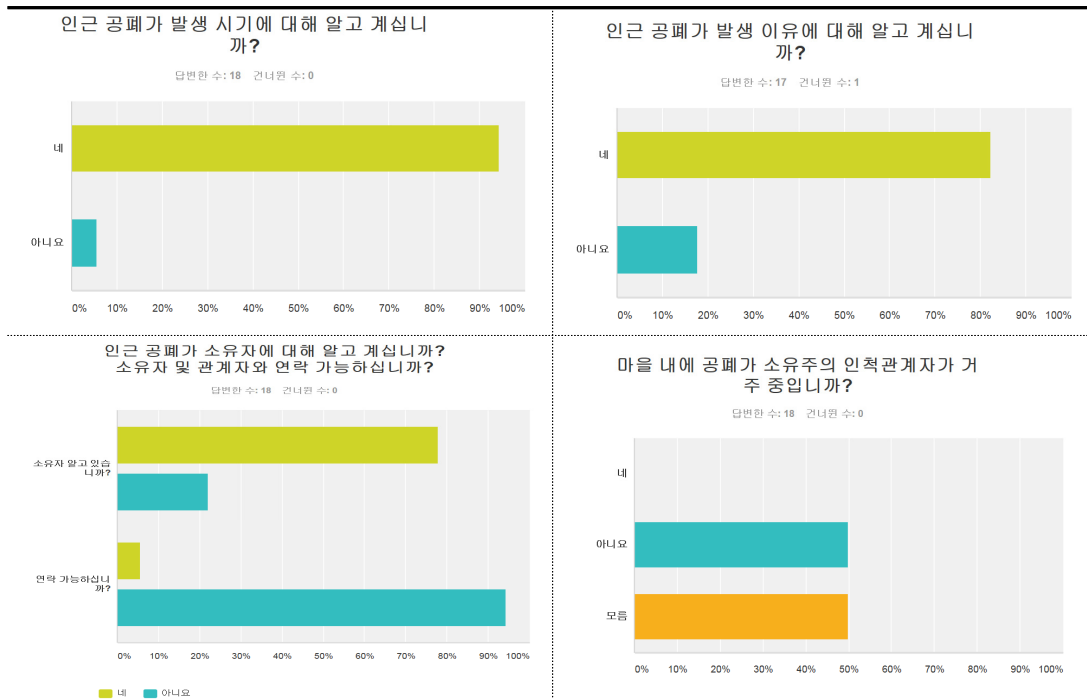
[표 4-15] 영주시 설문 응답 주민 성별, 연령 및 거주기간

응답자 성별 및 연령						거주 기간		
	10~20대	30~40대	50~60대	60대 이상	총계	보기	응답	
남	0.00% 0	0.00% 0	0.00% 0	100.00% 3	3	5년 이하	0.00%	0
						5~10년	0.00%	0
						10~20년	5.56%	1
						20~30년	16.67%	3
						30년 이상	77.78%	14
여	0.00% 0	0.00% 0	13.33% 2	86.67% 13	15	총계		18

□ 빈집 발생 시기 및 원인

인터뷰에 응한 지역 주민들은 도시재생 선도지역내 공폐가들이 15년 이상 장기 방치되고 있었다고 응답하였다. 빈집 발생 원인에 대해서는 해당 주택에 살던 노부모가 돌아가시고 난 후 자녀들은 타지로 이주하여 살고, 남아있는 집에 세입자가 들어오지 않아 공폐가로 남게 되었다고 설명하였다. 공폐가들이 매우 낡고, 개보수가 이루어지지 않아 낙후된 주거환경으로 인해 세입자가 구해지지 않았다고 응답하였다.

마을 입구 길목에 위치한 빈집은 과거에 주민들의 의견을 반영하여 시에서 매입하는 것으로 추진이 되었으나, 소유주가 후에 해당 빈집을 팔기를 원치 않아 그대로 방치되고 있는 상태임을 설명하였다. 해당 빈집의 위치는 마을 입구 길목에 위치해 있으며 바로 앞에 주민들이 모여 쉴 수 있는 등나무 쉼터가 있어, 주민들이 오래전부터 해당 공폐가를 철거한 후 묵공장을 지을 장소로 생각하던 곳이었다. 시에서 계속해서 소유주와 연락하여 해당 공가의 매입을 추진하였으나, 소유주는 공가 판매 의사를 취소하고 해당 공가와 시유지의 일부를 맞바꾸길 원했음을 설명하였다. 시에서는 해당 방법은 불가능하다고 하여, 해당 공폐가가 매입되지 못하고 방치되어 있는 상태이다.



[그림 4-19] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가 발생시기 및 이유, 소유자 관련)

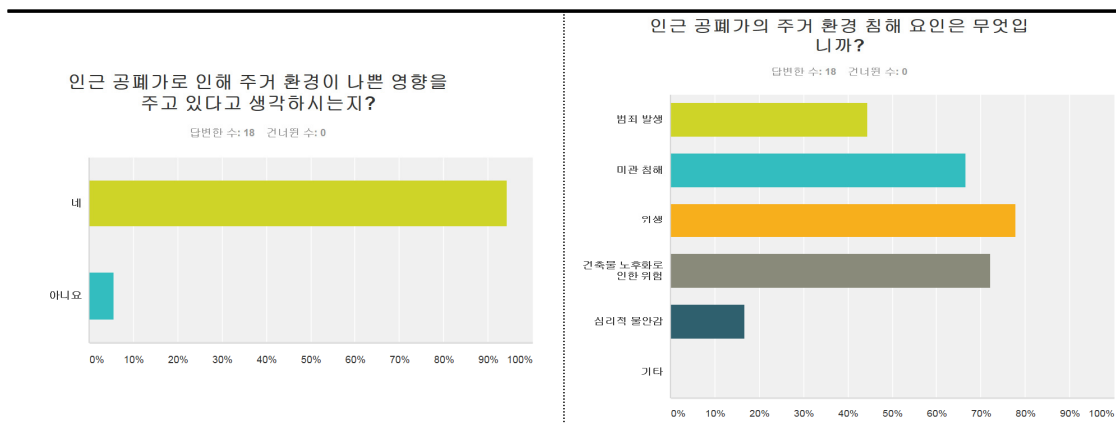
“집주인이 돈이 많은 집이에요. 그 집 주인이 돈이 있어도 집을 안 고쳐주고, 세사는 사람이 알아서 고쳐서 살아라 하니까 집이 더 많이 헐어지니까 이사를 가버렸어요. 그 뒤로 들어올 사람이 없다보니까 집이 비었어요. 지붕이 다 벗겨지고, 그러다가 학생들이 가서 본드를 하고, 아주 위험한 집이에요. 방 안에 나무가 자랐는데, 나무가 커서 지붕을 뚫고 나왔어요. 지붕이 무너지고 집이 비어있는 게 한 15년이 넘었어요. 그래서 그 집을 목공장 자리로 선정을 했는데, 집 주인이 안 된다고 했어요. 돈 많이 줘도 안판다고 해요.” (ID 영주-03 인터뷰)

□ 방치 빈집의 주거환경 침해 의견

설문에 응한 주민 모두 공폐가가 마을의 주거환경을 침해하고 있다고 인식하고 있는 것으로 응답하였다. 공폐가의 주거환경 침해 요소로, 위생 문제에 대한 의견이 가장 많았으며 그 다음으로 범죄 발생 위험, 건축물 노후화로 인한 위험, 미관 침해 등의 문제를 제시하였다. 특히 마을 내 공폐가에 무단 쓰레기 적치 및 길고양이 번식, 잡초 및 해충이 늘어남에 따라 위생문제가 점점 커지고 있음을 지적하였다. 마을 내 공폐가들이 문이 잠기지 않은 채로 방치되어 있어, 청소년 범죄가 일어나고 그에 따른 주민들의 불안감이 높다는 우려도 있었다. 건축물의 노후화로 비가 많이 오는 날에는 건물이 무너져 내려 주변 거주민들의 안전 문제가 있다는 의견도 개진되었다.

“쓰레기랑 들고양이 때문에 더럽고 문제 많아요. 지네도 나오고. 고양이, 모기, 쥐 등등 너무 더러워요.” (ID 영주-04 인터뷰)

“빈집에 걸인들도 밤에 와서 자고요. 동네가 아주 안 좋아요. 집이 쓰러지려고도 했어요. 오래 되니까 무너지고, 또 무너지고. 그 전에 애들이 빈집에 와서 자다가 무너지니까 그 위에 다락이 있는데 그 다음에는 거기서 자는 거예요.” (ID 영주-03 인터뷰)

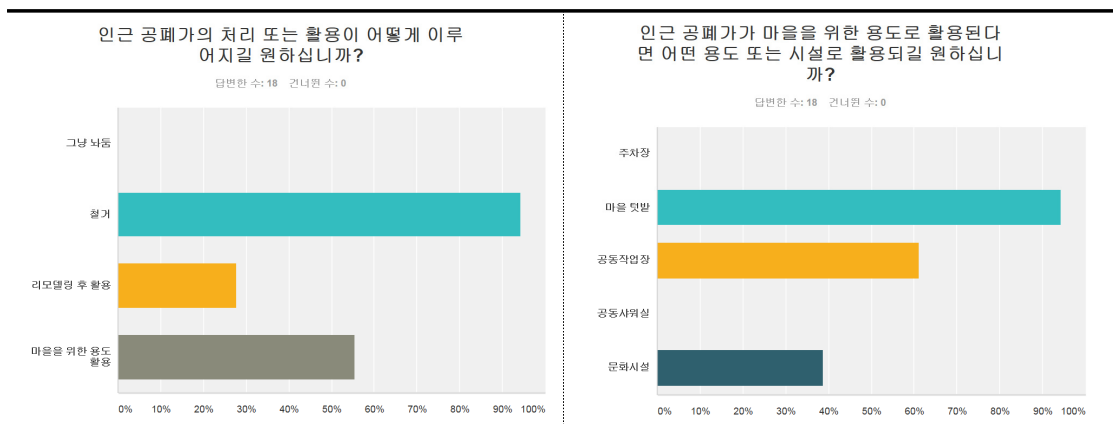


[그림 4-20] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가의 악영향 인식 및 주거환경 침해요인 의견)

□ 공폐가 처리 및 활용 의견

공폐가의 처리 방안에 대한 설문 결과 마을을 위한 용도로 활용하자는 의견이 가장 많았으며, 철거 의견이 그 뒤를 이었다. 존치 및 리모델링 후 활용하는 것을 선호한다는 응답은 없었다. 공폐가의 마을을 위한 용도 활용 방안으로는 마을 텃밭 및 공동 작업장으로의 의견이 가장 많았으며, 주민들을 위한 문화시설 의견이 그 뒤를 이었다. 활용에 대한 의견과 관련하여 마을 내 몇몇 공폐가는 철거 후 마을 텃밭으로 활용되거나 할머니 목공장이 새로 들어서서 원활히 운영되고 있음이 언급되었다. 이러한 선례와 같이, 마을 내 공폐가를 철거하여 추가적인 마을 텃밭과 마을 주민들의 공동 작업장을 신설하길 원하는 의견이 일부 주민들에 의해 제시되었다. 또한 마을 내 주민들을 위한 쉼터가 부족하고, 주민들 대부분이 고령자로서 이동이 불편한 것을 감안하여, 공폐가를 철거한 터에 주민들을 위한 문화시설 설치를 원하는 의견도 개진되었다.

“이 앞에 빈집은 자리가 좋아요. 길목이 좋아서 목공장이 거기 있으면 좋았을텐데, 집 주인이 절대 안 된다 해가지고 못했어요. 그러니까 경관상 보기도 안 좋고, 거기 등나무가 하나 있어요, 이 동네에 경로당이 없다 보니까 노인들이 그 등나무 밑에만 나가 놀거든요. 근데 그 집이 만약에 철거 된다면 거기다가 경로당 같은 것 지어서 유용하게 쓸 수 있을 것 같은데, 지금 그 집이 안 팔고 안 한다고 하니까, 시에서도 6번 찾아갔는데 안 판다 해서 못하고 있어요. 그 집을 활용해서 경로당을 지으면 좋겠어요. 이 동네에 전부 노인들만 있는데 어디 있을 데가 없어서 골목길에다가 자리 잡고 노는 거예요. 그러다보니까 쉬는 분들도 불편하고, 그래서 우리 동네에 경로당 하나 지어주면 참 좋을 것 같은데.” (ID 영주-03 인터뷰)



[그림 4-21] 영주시 주민 설문 응답 결과(공폐가 향후 처리 및 활용 방안 의견)

□ 공폐가 발생 방지를 위한 의견

일부 주민들은 공폐가의 추가 발생 및 방치를 방지하기 위한 방안으로 지역 주민들의 의견을 반영하여 강제 철거할 수 있는 제도가 필요하다는 의견을 개진하였다. 영주 도시재생 선도지역의 경우 타지역에 비해 공폐가 방치기간이 길고 도시재생 사업이 추진 중인 경험을 주민들도 공유하고 있어 공폐가를 강제 철거할 수 있는 법안의 필요성을 크게 느끼고 있는 것으로 파악된다. 또한 마을 내 부족한 주민 문화시설을 확충하여 거주민들의 편의 및 주거 만족도를 높이는 것이 해당 마을의 거주율을 높이고 마을을 살리는 방안이라는 의견이 제시되었다.

“동네에 경로당 같은 거 만들어주면 동네 사람들이 문화생활도 할 수 있고 재미있게 지낼 수 있으니까 딴 곳으로 이사를 안 갈 것 같아요. 지금은 어디 모여서 놀데가 없으니까. 모이는 곳이 없거든요. 지금 묵공장 방 여기도 사실 모이는 곳이 아니고 사무실이에요. 여기에 의자 들어오고 그러면 이제 못 놀아요. 놀 수가 없고 일할 수 있는 공간이 없죠. 그런 회관 같은 것 만들어주면 모이고, 문화생활 즐기고 할 수 있죠. 새로 법을 하나 만든다면, 주민들이 원하면 헌집 못하는 것 뜨더라도 주면 좋겠어요. 벌레가 생기고 애들 범죄 위험도 있고 하니까 경관이라도 보기 좋게 강제로 철거할 수 있는 법이 틀림없이 필요해요.” (ID 영주-03 인터뷰)

5. 전문가 의견 수렴 결과

1) 목포시 도시재생 선도지역

□ 사업 추진시 애로사항

목포시 도시재생 지원센터 코디네이터는 우선적으로는 공폐가의 소유주의 확인에 어려움이 있으며 실제 거주지역이 목포가 아닌 경우가 많음을 지적하였다. 또한 사업대상지는 목포의 개항초기 자연발생적으로 조성된 조선인들의 거주지역으로 토지의 구획이 불분명하여 소유구조가 복잡한 측면이 있음을 언급하였다. 아울러 공폐가의 경우 실질적으로 신축이나 리모델링이 필요한 경우가 대부분임에도 불구하고 현재 사업추진 가이드라인(2016년도) 하에서는 지원을 적용하기에는 어렵다는 점을 우려하였다. 일부 지원이 가능한 단서조항이 있기는 하나 시설비 20%의 자부담 등의 요건이 현실적으로 소유자와 협의하기에는 부적합함을 지적하였다.

다른 코디네이터는 아직 직접적인 공가 활용 재생사업을 추진하지 않았기 때문에 사업 추진상의 애로사항을 파악하는 데 한계가 있으나, 주민들의 소극적인 참여와 협조의

문제가 가장 어렵다고 지적하였다. 특히 임대료의 부담 등의 이유로 소유자가 비협조할 경우 사업 추진이 불가능할 수 있음을 언급하였다. 또한 공가, 공점포를 활용한 계획의 의사결정을 추진하기 위한 기본 데이터 정비가 되지 않고 있어 사업 추진에 어려움이 있어 현재 용역을 발주하여 공간 DB작업을 추진중에 있음을 설명하였다.

□ 정책 지원 필요 사항

도시재생지원센터 코디네이터는 근린재생형 도시재생 사업추진 가이드라인상의 빈집 정비 규정에 대한 완화를 고려할 필요가 있음을 제안하였다. 또한 도시재생사업의 경우 해당 공폐가에 대해 협상에 의한 수용 이외에는 불가능하며 사업의 원활한 추진을 위해서는 협상 이외에도 수용이 가능한 체계 마련이 필요함을 언급하였다. 예를 들어 도시계획 관리계획에 의해 조성되는 도로나 공원의 경우 소유주와 협상이 원활하지 못할 경우 법원 공탁 등에 의해 추진이 가능한 부분이 있으나, 도시재생사업의 경우 소유주와 협상이 원활하지 못할 경우 체계적인 추진이 어려움이 있음을 강조하였다. 따라서 일정 조건을 만족할 경우 수용, 사용하는 제도를 검토하면 좋겠다는 의견을 제시하였다.

다른 코디네이터는 기본적인 공간 DB를 구축하여야 함을 언급하면서, 주민의식 등이 반영된 조사 형태로 추진되면 좋겠다는 의견을 피력하였다. 아울러 큰 틀에서 공가의 문제를 개인의 문제가 아닌 지역사회의 문제로 인식할 수 있는 교육체계 등이 먼저 이루어져야 함을 지적하였다. 덧붙여 주민이 직접 느끼지 못하면 사업 추진 자체에 연속된 문제가 발생할 것이라고 예상하였다.

2) 천안시 도시재생 선도지역

□ 사업 추진시 애로사항

도시재생 지원센터 코디네이터는 빈공간에 대해 신탁제도 적용 방안을 고민하고 있으나, 현실적으로 신탁제도를 적용하기에는 어려운 측면이 있음을 언급하였다. 애로사항으로 도시재생 사업 등에 따른 기대 심리로 공시지가 및 호가가 높아져 임대인이 원하는 임대료와 임차인이 지불가능한 임대료가 불일치한 점을 우려하였다. 또한 대부분의 소유주가 타지역에 거주하는 경우가 많아서 직접적인 연락이 어려운 점을 언급하였다. 임대료 수입에 대한 경제적 의존도가 높지 않은 편이어서 재생 사업에 대해 우호적이기 보다는

관망적인 자세를 보이고 있음을 우려하고 있었다. 아울러 건축물 관리를 하지 않아서 건물의 외부 및 기반시설 등의 상태가 매우 열악한 상태이므로 재생, 활용을 고려하더라도 건축물 상태 자체가 매우 불량하여 추진이 어려운 건축물이 다수임을 지적하였다.

□ 정책 지원 필요사항

도시재생지원센터 코디네이터는 우선 소유주, 임차인, 행정, 센터, 금융권 등으로 구성된 조직을 구축하여 사업을 추진할 수 있는 협치 기반 마련이 필요하다는 점을 언급하였다. 지역 협치 기반과 더불어 다양한 지원 정책을 고려할 수 있음을 제안하였다. 제안한 정책 고려 사항은 다음의 사항들을 포함하여 언급하였다.

- 신탁제도 또는 상생협약 등에 동의하는 기존 소유주에게는 지방세 감면 또는 건물 리모델링비 지원 등의 행정적 지원 마련
- 신탁제도 또는 상생협약 등에 동의하는 신규 소유주에게는 건물 매수를 위한 대출시 우대금리 적용 등의 금융적 지원 마련
- 또한 소유주들의 건물유지 비용을 높일 수 있는 정책을 마련하여, 빈 공간이 그대로 방치되어도 소유주의 손실이 그리 크지 않은 현재 상황에 대한 개선이 필요함
- 건축법에서의 건축주의 건물관리 기준 강화(불법 건축물 규제, 소방시설, 치안관리 등의 기준 강화)
- 재산세 체납 시 압류 등의 규제 강화 등

3) 영주시 도시재생 선도지역

□ 사업 추진시 애로사항

도시재생 지원센터 코디네이터는 마중물 사업 시행을 위한 빈집 매입 의견에도 불구하고 빈집 소유자와의 협의가 제대로 이루어지지 않음을 설명하였다. 소유자의 과도한 요구, 매입의사 묵살 및 폐가 방치 주장, 시소유 타 토지의 대토 요구 등을 애로사항으로 언급하였다. 특히 소유자 동의 없이는 어떠한 형태의 사업도 불가능한 상황이므로 방치된 폐가로 인하여 마을의 경관개선이 협의가 용이하지 않은 경우 어려운 상황이며, 소유자가 폐가 철거 비용 및 세금 문제로 인한 철거 거부 상황도 발생함을 설명하였다.

일례로 구성마을 묵공장 토지 매입 불응에 따라 기존의 계획부지가 아닌 타 부지로 사업 대상지를 변경하게 되었으며 이에 따라 사업이 지연된 상황을 설명하면서 협의의 어

려움을 지적하였다. 또한 공폐가가 맹지여서 지적 불부합지에 건축 불가능지여서 활용이 어려웠음을 설명하였다. 현재는 소방도로 개설로 인하여 맹지 상황에서 건축가능지로 전환되어 건축 행위가 가능해진 상황임을 설명하였다.

지적 경계에 있어 매입을 추진하였으나 잔여지 활용에 대한 과소 토지 활용 측면에 애로사항이 있었으며, 현재는 공통 텃밭으로 활용하고 있는 바 영주의 경우 지가가 낮아 가능한 부분이라 생각하고 있음을 설명하였다. 아울러 마을 공동체에서 활동하던 어르신 주택이 소방도로 수용 대상지로 편입되어 매입하면서 협의 보상은 되었으나, 참여 주체로 활동하던 어르신이 타지역으로 이주하면서 마을내 참여 활동이 본의 아니게 중단되게 된 경우도 있었음을 언급하였다.

□ 정책 지원 필요사항

코디네이터는 현 도시재생법 상에는 강제로 토지나 건물을 수용할 수 있는 방법은 없어 도시재생사업으로 사업 추진시 공공의 목적으로 수용할 수 있는 제도를 마련하면 좋겠다는 의견을 개진하였다. 지역 사회 공동 목적으로 활용하는 경우에는 토지 사용권이 협의 가능하도록 하는 제도가 마련되면 좋겠다는 의견도 개진하였음. 임시적 활용이 가능하도록 협의제도가 있었으며 좋겠고, 민간 NPO, NGO, 도시재생지원센터 등 1차 사용 당사자와 협의 후 사용할 수 있도록 지자체에서 중재, 알선하면 좋겠다는 의견을 개진하였다.

임시적 활용시에는 계획의 일반적 사업 과정과 계획 내용과는 별개로 한시적으로 임시 활용이 가능하도록 계획 외의 탄력적 운용이 되면 좋겠다는 의견을 제안하였다. 또한 도시재생 사업의 취지에 부합하는 재생사업이 이루어지기 위해서는 재생사업 추진 주체들의 빈집 활용을 위한 조사, 협의 등 각고의 노력과 시간이 소용됨에 따라 전반적인 재생사업이 지연되고 있음을 언급하였다. 이에 빈집 조사 및 협의 체계 구축을 위한 정책 지원 필요성을 강조하였다.

아울러 빈집의 경우 개인의 소유물로 관리의 책임이 소유자에게 있으나 철거비용 발생, 세금 발생 등의 이유로 철거를 꺼리는 상황이 발생하고 있어 이를 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 점을 강조하였다. 도시재생 사업으로 인한 폐가 철거시 철거 비용 지원 및 세금 감면 등 혜택 지원을 고려할 수 있음을 제안하였다.

4) 순천시 새뜰마을 사업대상지

□ 사업 추진시 애로사항

순천시 새뜰마을 사회적 경제 분야 코디네이터는 지역 현황 및 주민 현황 파악의 어려움을 언급하면서 건축물대장, 토지대장, 주민등록 정보 등이 실제 현황과 불일치한 경우가 다반사고, 현황조사를 위해 가구를 방문해도 부재중인 경우가 많아 애로사항이 있음을 설명하였다. 또한 주택의 노후 정도가 집수리로 해결할 수 있는 한도를 넘는 수준이 많고, 빈집의 경우 정비를 한다 하더라도 안전진단에 필요한 비용을 투입할 수 있는 여건이 되지 않는 상황임을 지적하였다.

아울러 불법으로 증축한 건물이 많아 토지 경계와 건축물 형태가 다른데다가 토지소유주와 주택소유주가 상이하여 매입을 고려한다 하더라도 토지수용이나 보상에 어려움이 예상됨을 우려하였다. 주민들의 참여 유도의 어려움도 제시하였는데, 순천시 새뜰마을 사업지는 고령인구가 많고, 공동체 활동에 대한 경험이 적어서 자체적으로 무엇인가 할 수 있을 거라는 생각이 희박하고 게다가 전체 주민이 모일 수 있는 공간 자체가 없어 마을 공동의 목적으로 빈집 재생을 하더라도 지속 관리에 어려움이 있을 것이라 예상하였다.

□ 정책 지원 필요사항

코디네이터는 공가를 집주인과 협의하여 수리하여 적극적으로 활용하는 방안이 새뜰마을 사업 대상지에서는 정책적으로 지원되면 좋겠음을 강조하였다. 또한 마을로 새로운 가구 유입이 가능하도록 주택수선 및 건축 사업을 활성화할 수 있는 방안 모색이 필요함을 언급하였다. 향후 제도 개선 방향에 대한 의견으로는 현재 공폐가로 방치되고 있는 상황에 대한 행정적인 대처가 미미하므로, 향후 소유자의 관리책임 강화 및 지원 강화를 위한 제도 개선이 필요함을 강조하였다. 특히 지자체의 행정 지도 강화를 제안하면서 일정 기간 이상 방치시 관리 의무화하는 규정을 제도화하거나, 이웃 관리자 지정제 및 마을위탁 등의 커뮤니티 관리 위임하는 방안을 제안하였다.

6. 심층 사례 연구 결과 종합 및 시사점

1) 지역 및 지역사회 특성 종합

□ 지역 특성

심층 사례 연구 대상 지역 네 지역 모두 외곽 신도시 건설, 재해 발생 등으로 인한 인구유출 지속 등 쇠퇴 지역의 특성을 공통적으로 지니고 있다. 네 지역 모두 도시 발전 초기에 시가화된 지역으로 필지 규모가 작고, 도로 폭이 협소하며 주거지 선택에 영향을 미치는 기반시설이 상대적으로 열악한 특성을 가지고 있다. 목포, 순천 등은 경사지에 위치하여 보행 접근이 용이하지 않은 주거지역으로의 단점도 지니고 있다. 오래된 시가지로서 30년 이상 지난 건축물의 노후화가 많이 되었으며, 기반시설 상대적으로 열악하다. 주거지로서의 인기가 상대적으로 낮아, 젊은층 유입이 되지 않는 지역으로의 특징을 가지고 있다.

□ 지역사회 특성

시가화 역사가 오래된 지역으로 30년 이상 오래동안 거주한 노령인구 비율이 매우 높다. 지역 사회는 토박이와 장기 거주자가 많아, 마을내 친족관계가 있는 경우도 있으며 장기 거주한 주민간 강한 사회적 이웃관계망이 형성되어 있는 것을 알 수 있다. 그러나 새로 이주해온 사람들과의 사회적 교류는 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 자가 거주 비율이 매우 높으며, 독거노인 가구 등 1인 가구가 매우 높은 특성을 지니고 있다. 지역 소득이 낮아 자생적인 기반은 부족한 것으로 파악된다. 영주, 천안의 경우 상대적으로 저렴한 임대료로 인해 고령층 세입자(영주)나 외국인 노동자 세입자(천안)가 거주하는 경우도 있었으나 단기 거주 후 타지역으로 이주하는 경향이 있는 것으로 나타났다.

2) 빈집 발생 특성 및 재생·활용 계획 종합

□ 빈집 발생 특성

심층 사례 지역들의 빈집 발생 특성을 종합하면 신시가지 개발, 공공기관 이전 등으로 인한 원도심 지역의 경쟁력 약화로 인구 유출과 상권 약화, 아파트 선호 등의 원인으로 인해 오래된 원도심 인근 사례 주거지역 쇠퇴를 가속화한 측면이 발견되며, 빈집의 발

생과도 연관이 있음이 확인된다. 대중 교통의 불편함, 골목길의 협소함으로 인한 접근성 불량, 기반시설 상대적 결핍 등으로 주거지역으로의 매력도가 감소하고 주거지역으로의 이미지가 저해되어 주거 선택 시장에서 소외되어 빈집 발생을 유발한 측면이 있다. 지적 불부합, 맹지 등 건축 불가능지도 다수 존재하며 대수선, 신축 등 건축행위가 불가능하여 빈집 발생을 유발한 경우도 확인되었다.

30년 이상 경과된 주택의 노후화, 목조, 라멘조 구조 주택의 안정성에 문제 발생하여 주거 포기를 통한 빈집 발생의 원인을 제공한 경우도 있다. 소유자의 특성은 빈집 발생 특성에 가장 큰 원인으로 확인되며, 노모 장기 거주 후 사망 이후 빈집 상태 장기 방치, 경사 급한 지역에서 건강 악화로 인한 인근 지역으로 이사하여 빈집 발생 등의 원인들이 확인되었다.

□ 빈집 재생·활용계획 종합

네 개의 사례지역 관련 재생사업 모두 환경 저해요소로 인식되는 공폐가를 철거하거나 빈집 철거 후 휴식공간 조성, 텃밭 등으로 활용하는 계획을 포함하여 수립하였다. 일부 사업에서는 리모델링을 통해 공방 레지던시, 게스트 하우스, 커뮤니티 모임 장소 등으로 활용하는 계획도 포함하고 있다. 영주의 경우 빈집을 철거하여 소방도로 개설, 목공장, 동네 사랑방으로 신축하는 계획을 수립하여 소방도로 및 목공장 건물을 신축 완료한 실행 사례도 포함하고 있다.

3) 주민 인터뷰 결과 종합 및 시사점

□ 고령 인구와 빈집 발생 연계성

세 지역 모두 다수의 설문 응답자 연령이 60대~80대의 고령자로, 거주민들 대부분 고령자인 지역으로 판단된다. 고령의 주민들은 한 지역에 오래 거주한 토박이가 많으며, 기존의 주거환경이 개발되지 못하고 낙후됨에 따라, 젊은 세대들은 더 편리한 주거환경을 찾아 이주하고 부모세대들만 남아서 살게 된 과정에 대해 인터뷰에서 많이 언급되었다. 세 지역에 대한 주요 빈집 발생 원인으로 노부모들이 돌아가신 후에 집이 빈집으로 남겨져 공폐가가 된 경우가 다수인 것을 파악할 수 있었다. 그러나 각 지역 특성에 따라서 빈

집 발생과 관련된 사항들 및 이에 대한 주민의 인식에 일부 차별성이 있다는 점을 파악할 수 있었다.

천안 사례 지역은 천안역과 천안버스터미널에서 가까운 곳에 위치하여, 주변 교통이 편리하고 편의 시설이 가까이 있다는 이점이 언급되었다. 따라서 마을 시설은 낙후되었으나 근처에 집세가 싼 집을 찾아 마을로 이주해온 외국인 거주자들이 일부 있으며, 이주자들의 주거 포기가 빈집 발생으로 이어진 과정이 부각되었다.

순천 사례 지역은 마을버스가 닿지 않는 고지대에 위치해 있어 교통이 불편하고, 마을 주거환경도 많이 낙후되어 있는 측면이 다수의 주민으로부터 언급되었다. 이에 따라 마을로 이주해 오려는 수요가 없어 마을 거주민 수가 점점 줄어들고 있고, 마을 주민들은 공폐가를 활용하여 양호한 주택 제공을 통해 젊은이들을 비롯한 주거민이 늘어나길 원하고 있음이 확인되었다.

영주 사례 지역은 주변 편의시설과 가까운 곳에 마을이 위치해 있으나, 집들이 매우 오래되고 낙후되어 마찬가지로 마을 내 이주 수요가 없는 점이 다수 언급되었다. 인터뷰에 응한 다수의 주민들은 도시재생 선도사업 이후 부족한 주민 쉼터 등 문화시설을 확충하여 거주민들의 환경 개선을 지속하면 타지역으로 이주가 줄어들지 않겠는가 하는 기대감을 표출하였다.

□ 경사도, 접근로 넓이 등 물리적 특성과 빈집 발생과의 연계성

천안과 순천 사례 지역은 언덕 지형에 좁은 골목길로 이루어진 마을로, 일반 자동차 및 소방차가 들어올 수 없어 이동이 불편하고 화재 등의 위험에 있어서도 취약한 점이 인터뷰를 통해 지적되었다. 두 사례 지역의 경우 경사도가 높은 지역 특성으로 인해 건강이 악화된 고령층 거주민이 인근 평지 지역 주택으로 이주하여 빈집이 된 경우도 발생한 점이 인터뷰를 통해 파악된 바 주거지로서의 급경사 등 물리적 약점이 빈집 발생을 가속화한 부분도 있음을 알 수 있다. 영주 도시재생 선도지역은 상대적으로 평지에 위치하여 물리적 특성으로 인한 빈집 발생은 적은 것으로 사료된다. 도시재생 사업으로 인해 접근도로 개설로 마을 뒤쪽으로 차량이 들어올 수 있게 되어 교통이 편리해짐에 따라 주민들의 만족도가 높아진 부분이 확인되었다.

□ 주거환경 침해 요인으로 인식, 공폐가 처리 필요성 인식

인터뷰에 응한 세 사례 지역 주민 대다수가 장기 방치 빈집으로 인해 주거환경이 악화되고 있음을 지적하였다. 특히 공폐가 방치로 인한 범죄 발생 위험, 위생 문제 및 마을 미관 침해를 주요 침해 요소로 꼽았으며, 건축물 노후화로 인한 위험 및 화재 발생에 대한 불안감도 공동적으로 인식하고 있음이 확인되었다.

공폐가 처리 방안으로는 철거 의견이 가장 많았으나 사례 지역별로 의견에 차이는 확인되었다. 사유재산이므로 공폐가를 소유주 의견에 따라 존치해야 한다는 의견은 비교적 공폐가 발생 및 방치 기간이 짧은 천안과 순천 지역에서 나타났으며, 영주지역에서는 전무하였다. 천안 지역에서는 공폐가 철거를 통한 마을 미관 개선 의견이 가장 많았으며, 사유재산이므로 그냥 놔둬야한다는 의견도 일부 있었다. 주민들은 리모델링을 통한 활용 및 마을용도로 활용에 대한 안에는 다소 부정적인 시각을 보였다. 리모델링을 하기에는 주택 구조가 오래되어 적합하지 않으며, 마을을 위한 시설 도입의 경우 이용자가 적고 관리상의 문제로 원하지 않았다. 순천지역에서도 공폐가 발생 및 방치로 인한 여러 위험성으로 인해 공폐가 철거 의견이 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 공폐가 리모델링을 통해 양호한 주택 제공을 통한 거주민 확보를 원하는 것으로 확인되었다.

영주 사례 지역은 타지역에 비해 공폐가가 오래 방치되었고 이에 따른 주민들의 불편이 컸다는 점이 부각되었다. 영주 사례 지역은 주민들이 도시재생 사업으로 인한 공폐가 사업이 추진된 경험을 공유하고 있음에 따라, 인터뷰에서 공폐가를 철거하여 마을 용도로 활용하는 의견이 다수 개진된 것으로 파악된다. 영주 사례지역에서는 도시재생 사업 시행시 일부 빈집에 대한 사업 추진 협의 과정에서 애로사항이 발생한 점을 주민들이 인식하고 있어, 공폐가 발생 및 방치 방지를 위한 방안으로 강제 철거가 가능한 제도 도입의 필요성에 대해서도 공감하고 있음이 확인되었다.

4) 전문가(코디네이터) 의견 수렴 종합

심층 사례 지역 코디네이터 인터뷰 결과 빈집을 활용한 사업들을 추진함에 있어 다수의 애로사항들이 있음이 확인되었다. 또한 빈집 활용 사업들의 효과적 추진을 촉진하기 위한 정책 지원 필요 사항에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 애로사항과 정책 지원 필요사항을 종합하면 다음과 같다.

□ 빈집을 활용한 사업 추진상의 애로사항

- 소유자 확인 및 연락 어려움
 - 빈집 소유자 확인이 어려우며 소유자가 확인되더라도 연락처 취득이 어렵고, 타지역에 거주하는 등 연락이 용이하지 않아 빈집 활용 계획이 있어도 소유자 확인과 접촉을 위한 노력과 시간이 많이 소요된다.
- 빈집 조사 및 의사 결정을 위한 데이터 베이스 구축 어려움
 - 빈집 출입이 불가능해 현황 실태 조사가 어려우며, 어떠한 빈집을 재생할 것인가에 대한 의사 결정 및 계획에 활용하기 위한 데이터베이스 구축이 어렵다.
- 소유 구조가 복잡, 불법 건축물, 지적 불부합 건축물, 맹지상 빈집도 다수로 사업 추진 어려움
 - 소유자 확인이 되더라도 빈집의 소유 구조가 복잡한 경우가 많으며, 상당수의 빈집이 불법 건축물로서 리모델링 등 사업 추진에 어려움이 있다.
- 구조적 문제가 심각한 건축물 다수임
 - 쇠퇴지역 빈집은 구조적 문제가 심각한 불량 건축물이 다수여서, 구조적 보강 등이 어렵고 리모델링보다 오히려 철거하는 편이 안전성 측면에서 효과적인 건축물이 다수이다. 특히 새뜰마을 사업 대상지와 같이 주거취약지역의 경우 합벽 건축으로 이루어진 구조가 많아 하나의 빈집을 대상으로 하더라도 구조적 영향을 연접 건축물이 많아 어려움이 있다.
- 매입시 보상비 협상, 리모델링 지원 시 자부담 요건 등으로 인해 협의 어려움
 - 사업 추진 시 빈집 활용을 위해 소유주와 협의시 소유자가 너무 높은 금액을 요구하거나, 리모델링 지원 등에 있어서도 자부담 요건이 있어 협의를 꺼리는 등 실제 지원 추진 협의가 어렵다.
- 재생 및 활용 계획, 사업 추진시 공가 활용 대상자 매칭 어려움
 - 빈집을 점유 활용하기 위한 수요 파악이 어려우며, 민간 부문에서 공가 활용 의사가 있는 대상자를 매칭하는 것이 어렵다. 또한 매칭이 되더라도 임대 기간, 임대료 등에 대한 이견 발생시 조정이 어렵다.

□ 정책 지원 필요 사항 시사점

- 근린재생 및 새뜰마을 사업 추진시 가이드라인상의 빈집 정비 규정 완화 고려 필요

- 관련 가이드라인의 내용들이 사유재산에 대한 지원 한정과 더불어 빈집 정비 및 활용에 대한 현실적 지원 요건들을 충분히 반영하고 있지 않아 현실적으로 접근할 필요가 있다.
- 공가 재생을 위한 다차원적 데이터 베이스 구축 및 활용
 - 주변 주민들 의견, 지역 특성을 반영한 접근 가능한 데이터 구축 방안 모색 필요하며, 건축물 구조 및 안전 상태에 대한 진단도 필요하다.
- 협상 이외의 사업 추진 협의 체계 모색
 - 위해요소 빈집 정비 또는 공공 활용 목적으로 빈집을 활용할 경우 수용, 사용하는 제도 검토 필요성이 있다.
- 지역의 빈집을 지역 사회 문제 → 지역 자산으로 인식하기 위한 합의 선행
 - 주거 환경의 질적 관리 차원에서 빈집 주변 지역 주민들의 협조가 매우 필요하며, 토지 사용권 공동체 협의, 임시적 활용 등을 위한 합의가 선행될 필요가 있다.
- 지자체, 지역사회 역량강화 및 파트너십 구축
 - 지자체 지원 협의 체계 구축, 지속적 관리를 위한 지역사회 역량강화 지원 필요성을 시사하며, 지자체의 빈집 소유자에 대한 관리 행정지도 강화 및 이웃 관리제, 마을 신탁 등 공동체 관리를 위한 파트너십 구축이 필요하다.
- 창의적 수요를 바탕으로 한 공가 재생 참여자, 프로그램 연계
 - 주거 매력도가 현저히 떨어지는 쇠퇴지역에 빈집 다발생 지역이 많으므로, 지역 특성, 지역사회 특성을 반영하되 반대로 창의적 수요를 발생할 수 있는 프로그램 연계 가능성도 모색할 필요가 있다.
- 구조 개량, 리모델링, 철거, 신축 등 다양한 물리적 프로그램, 사업추진 협력 주체, 자원 연계 방안 모색
 - 안전도가 현저히 떨어지는 빈집도 다수이며, 불부합 건축물, 불법 건축물, 맹지 위 건축된 빈집 등 다양한 상황이 있으며, 위해요소 빈집, 구조적으로 활용 가능한 빈집 실태, 지역 여건에 따라 다양한 정비 프로그램과 사업 추진 주체 연계 및 자원 연계 방안을 다각화 할 필요가 있다.

제5장 공폐가 재생 정책 방향 및 제도개선 방안

1. 공폐가 재생 정책 방향 도출
2. 지역 맞춤형 공폐가 재생 추진 전략
3. 현장 중심의 빈집 재생 추진 방안
4. 단기 정책 추진방안 및 제도개선 방안 제안

1. 공폐가 재생 정책 방향 도출

1) 국내 장래 빈집 추계 전망

공폐가 재생 정책 방향 도출을 위해서는 향후 정책 대상 빈집 추계에 어떠한 변화가 있을 것인지 선제적으로 분석하는 것이 매우 중요하다. 장래 빈집 추계 예측을 위해 총 가구수 추정 통계²⁶⁾, 총 주택수 통계²⁷⁾, 신규 주택허가 건수 통계²⁸⁾, 멸실된 주택 건수 통계²⁹⁾를 활용하였다. 빈집수의 경우 2015년까지는 2005과 2010년 사이의 빈집 변화율을 적용하여 산정하였으며, 2016년 이후는 총 주택수 통계 + 신규 주택수 - 멸실 주택수를 적용하였다. 신규주택 스톡 예측은 2025년까지는 2011~2015년까지의 평균값을 적용하였으며, 2025년 이후는 평균값의 1/2을 적용하였다. 멸실 주택 수 예측은 2010~2014년까지의 증가율을 적용하였다.

국내 장래 빈집의 추계를 예측한 결과는 [그림 5-1]과 같다. 국내 빈집은 2025년에

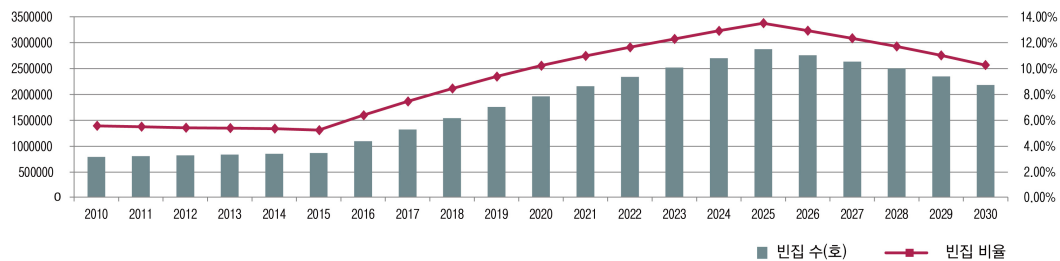
26) 통계청(2016), “가구의 연령/가구유형별 추계가구-전국”, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0502&conn_path=I3.

27) 통계청(2016), “인구주택총조사 2015”.

28) 국토교통부(2016), “주택건설인가 실적 통계”, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1229, 국토교통부 내부행정자료.

29) 국토교통부(2016), “멸실 주택 통계”, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2839, 국토교통부 시도자료.

는 약 13%까지 증가할 우려가 있는 것으로 분석되었다. 이는 일본의 현재 빈집 비율과 유사한 수치이다. 빈집 감소를 위한 정책은 주택 수요량과 균형을 맞춘 신규주택 공급량의 조정, 주택 기능을 상실한 노후 주택에 대한 멸실량의 조정 정책, 리모델링을 통한 전환 촉진 정책으로 나누어 질 수 있을 것이다. 실제적으로는 빈집의 장래 추계는 신규 아파트 공급 물량 등과 맞물려 있으며, 빈집 등 소규모 주택정비 특례법 등 제도화를 통해 빈집 정비 사업이 활성화된다는 가정하에는 멸실량이 증가하므로 매우 복합적인 사항이다.



[그림 5-1] 국내 빈집 발생 전망

2) 빈집 재생 정책 방향 제시

위 그래프에서 알 수 있듯이 장기 방치 빈집에 대한 정비, 관리, 재생, 활용을 위한 정책의 중요성이 더욱 증대될 것으로 판단된다. 앞서 서술한 가정하에 예측한 국내 빈집 발생 전망 추세를 통해 단기 2017~2018년, 중기 2019~2022년, 장기 2022~2027년에 대한 대응을 연계해 볼 수 있다.

단기적으로는 빈집의 총량은 증가세를 유지할 것으로 보이며, 신규 주택 공급 물량이 수요량을 초과하여 공급되는 추세가 당분간 유지될 것으로 예상되어 빈집 정비를 위한 제도 및 사업 추진 기반 구축 단계라 할 수 있겠다. 중기적으로는 빈집 총량 증가에 대응하여 빈집 멸실 및 이용 상태로 전환하기 위한 사업 확산 단계로 볼 수 있겠다. 이 기간 동안의 대응에 따라 장기적 빈집 총량의 증가세 변동에 큰 영향을 미칠 것으로 파악된다. 장기적 관점에서는 신규 주택 공급 물량의 감소세와 더불어 장기 방치 빈집 중 아파트를 제외한 주택 빈집 물량 비율이 점차로 낮아질 것으로 예상되므로 관리에 대한 측면이 정책적으로 보다 강화될 필요가 있다고 사료된다.

□ 단기, 중장기 빈집 재생 정책 방향 설정

- 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

3) 중앙-광역-지방 정부, 지원기구 간 정책적 역할 구분

빈집 재생 정책이 제도와 현장간 연계를 통해 정책 효과를 증진하기 위해서는 중앙-광역-지방 정부간 역할 분담 및 정책 전달 체계의 마련이 필요하다. 현재는 도시지역 빈집 정비와 관련된 기반 법령이 아직 없으므로 향후 법제도 발전 및 자원 마련, 사업 추진 확산을 위한 여러 차원의 과제들이 있다. 본 연구에서는 중앙-광역-지방 정부의 역할과 중간지원조직인 ‘소규모 주택정비 지원기구’의 역할에 대하여 개념적 연계 사항을 제시하고자 한다.

□ 중앙-광역-지방 정부, 지원기구의 정책적 역할 구분

- 중앙: 정책 발전, 특례법 등 제도의 구축, 재정 지원 근거 마련
- 광역: 지자체 상호간의 연락 조정, 지자체 간 빈집 대책의 정보 공유 지원, 지자체 상호간의 의견 교환의 장을 마련하기 위한 협의회 지원, 지자체가 관리하고 있는 빈집 관련 정보 취합 및 중앙과의 연계
- 지방: 빈집 실태조사, 빈집 정비계획의 수립, 철거 타입과 활용 타입으로 구분하여 지역 맞춤형 빈집 재생 사업 추진, 빈집정보시스템의 운영, 상담 체제 정비
- ‘소규모 주택정비 지원기구’ (중간 지원조직): 빈집 정비 활성화 시책의 발굴, 관련 지침 및 가이드라인 발전 지원, 시범사업 추진 지원, 사업 모니터링, 빈집 정보시스템 데이터의 분석, 지자체 및 사업주체 역량강화 지원 등

2. 지역 맞춤형 공폐가 재생 추진 전략

1) 지역 맞춤형 공폐가 재생 개념 설정

지역 맞춤형 공폐가 재생을 위해서는 본 연구에서 수행한 실증 사례 연구 결과에서도 강조되었듯이, 쇠퇴지역 및 지역사회 특성을 반영하여 지역 맞춤형 전략을 수립하는 것이 매우 중요할 것이다. 향후 빈집 정비 기본계획 등 빈집 정비 전략을 설정함에 있어서는 빈집 발생 실태, 특징과 연계하여 추진할 필요가 있으며, 빈집의 상태와 소유자도

주요 고려 사항이다.

지역 맞춤형 전략 설정에 있어서는 전체적으로 쇠퇴지역의 특성을 우선 파악할 필요가 있다. 실증 사례에서도 나타났듯이 시가화 역사, 지역의 이미지, 주거환경 문제 및 상태, 커뮤니티 시설 및 서비스의 수준 등을 종합적으로 파악할 필요가 있다. 쇠퇴지역의 특성은 빈집 다발생 지역 특성과 연계되어 있으며, 사업 지역이 주거지역으로의 매력도가 증진되어 주거 시장의 신규 수요를 발생시킬 수 있을 것인지가 빈집의 전환과 연계되어 있다.

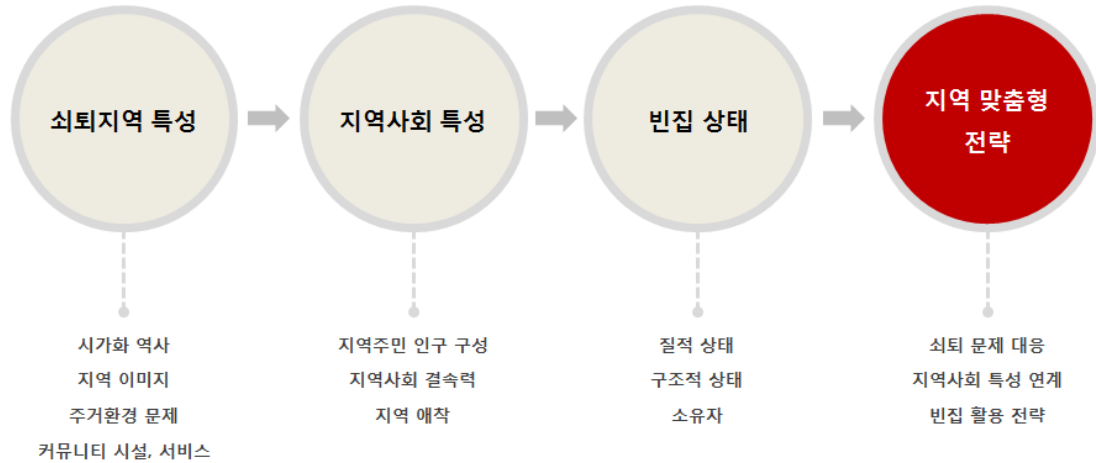
다음으로 지역사회 특성의 파악은 지역의 지속 관리 및 빈집 정비를 위한 지역 주민 협조를 증진하기 위해 중요한 과정이며, 지역 주민의 인구 구성, 지역사회 결속력, 지역사회 애착 정도 등을 파악할 수 있겠다. 실증 연구에서 알 수 있듯이 고령 인구가 많거나 오래 거주하여 공동체 네트워크와 결속력이 강한 지역사회 특성은 빈집의 활용 및 관리에 있어 지역사회의 지원 및 참여와 결부되어 전략을 수립할 수 있는 요인들로 작용할 수 있다.

구체적으로 지역맞춤형 전략의 실행 대상이 될 빈집 상태의 파악은 매우 중요한데, 질적 상태 파악을 통해 리모델링 가능한 양호한 주택인지, 철거를 하는 것이 좋은지에 대해 사전적 점검을 할 수 있다. 구조적 상태의 파악도 중요하며, 안전 문제 등을 야기할 수 있는 지역 위해요소 빈집에 있어서는 구조적 안전성을 일일이 점검할 필요가 있다. 소유자의 파악 및 소유자 관련된 빈집 발생 원인의 파악은 협의 가능성을 증진하고 민원 발생 위험을 사전 방지하기 위해서도 중요한 과정이다.

이상과 같이 본 연구에서는 쇠퇴지역 특성, 지역사회 특성, 빈집 상태를 종합적으로 반영하여 지역 맞춤형 전략을 수립해야 함을 강조한다. 지역 맞춤형 전략은 지역의 주택 시장에서의 소외와 쇠퇴 문제에 대응하고, 지역사회 특성을 연계하여 지속성을 강화하며, 복합적인 빈집 활용 전략을 다차원적으로 모색하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

쇠퇴지역 및 지역사회 특성 반영

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



[그림 5-2] 지역맞춤형 빈집 정비 전략 개념

3. 현장 중심의 빈집 재생 추진 방안

1) 적용 가능한 빈집 재생 및 활용 전략

빈집 재생 사업 추진에 있어서는 현장 중심의 추진 전략이 핵심이다. 지역 현장 중심의 빈집 정비 및 활용 사업 추진을 위해서는 지역 주거 수요 반영, 지역 사회 수요 반영 및 의견 수렴, 재원의 배분, 협력체계 구축 과정을 통한 빈집 재생 사업이 추진되어야 할 것이다. 빈집 재생 및 활용에 있어서는 빈집을 어떤 용도의 이용 상태로 전환할 것인지에 대한 분석이 선행되어야 한다. 사업 대상 빈집은 기존 주택 용도 건축물이므로 우선적으로 신규 주거 수요가 있는지를 연계해 보아야 한다. 만약 지역내 저렴 임대주택 공급 등을 위한 리모델링을 통한 주택 입주 수요가 있다면 주거 용도로의 활용을 적극적으로 검토하는 것이 합리적이다. 주거 수요 이외에 타 수요 창출 가능성이 있는 지역에 있어서는 사례 연구 대상 지역 및 국외 사례 등에서도 확인되는 바, 문화 창작, 상업, 숙박, 관광 등 빈집의 재생 용도 전환에 대해 다각적으로 검토할 필요가 있다.

지역사회의 수요 파악 및 의견 수렴 과정은 빈집 정비 사업의 공공성 증진을 위해 중요하다. 커뮤니티 시설이나 서비스가 매우 취약한 쇠퇴지역의 경우에는 지역 주민들의

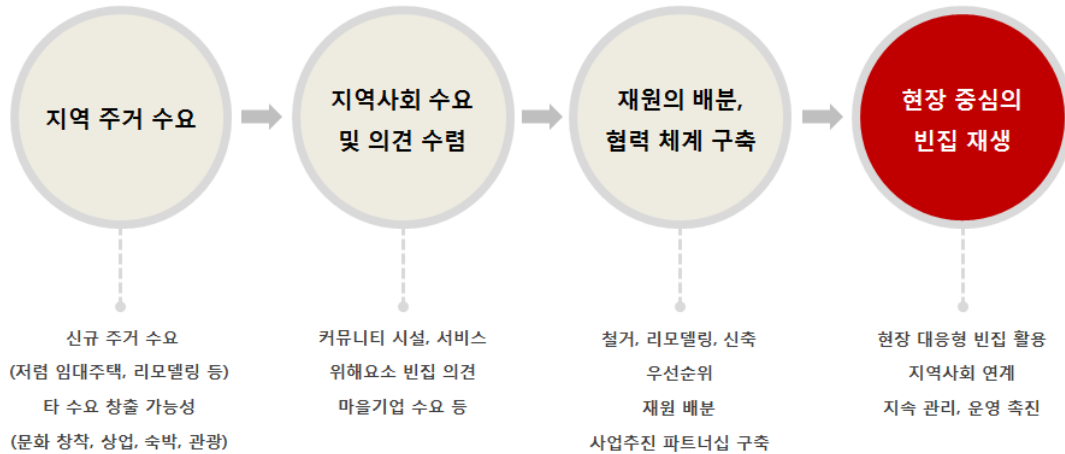
커뮤니티 시설 확충에 대한 필요가 매우 높을 것이며, 정비 사업 대상 빈집은 커뮤니티 시설로 활용할 수 있는 공간적 자원이 될 수 있다. 또한 지역 주민들을 대상으로 위해요소로 인식하고 있는 빈집들에 대한 의견을 청취하고 소유자에 대한 정보를 획득하는 과정은 철거 및 관리 대상 빈집들을 설정하고 사업 추진 효과를 증진시킬 것이다.

다음으로는 재원의 배분과 협력 체계 구축 과정을 들 수 있다. 연계 가능한 재원을 파악하고 우선 순위 사업 대상 빈집들을 자원 범위와 연계하여 설정하고, 철거형, 활용형 등으로 세분화하여 지역별, 사업 유형별 재원을 배분하는 것이 효과적일 것이다. 각 빈집 정비 사업 특성에 맞추어 사업 추진 협력 체계를 구축하는 것은 매우 중요한 사항이다. 지자체와 더불어 지역 기반의 NPO, 마을 기업, 협동기업, 사회적 기업, 자활 기업, 한국해비타트 등 관련 공익 비영리 법인, 집단적으로 정비 필요시 LH나 지방공사 등과 사업 파트너십을 구축할 필요가 있다. 또한 지역의 소규모 집수리 업체나 지역에서 활동하는 목수 등 지역 전문 인력 및 기업과의 연계를 강화할 필요가 있다.

현장 중심의 빈집 재생은 사업 추진 현장에서 일어날 수 있는 많은 변수와 돌발상황에 유연하게 대처할 필요가 있다. 효과적 빈집 재생 사업 추진을 위해서는 지역 주민들과 협력이 매우 중요한 요소임에 틀림없다. 만약 주거 용도의 전환의 경우 새로운 입주민과 기존 주민들과의 관계 형성은 빈집 정비 사업에 따른 사회적 결과이며, 공공 용도의 전환의 경우 지역 주민들이 전환된 빈집을 활용하고 관리하는 데 있어 능동적인 참여를 유도해야 한다. 빈집 정비 사업 이후 운영 및 지속 과정에 있어 효율성과 지속성 확보는 중요하다. 지역 주민들로 구성된 지역사회 NPO가 관리에 참여한다거나, 주택 전환의 경우 입주자 협회 구성 활동을 통한 관리 지속성 강화 등 다양한 방안을 모색하여 지역에 맞게 적용할 필요가 있겠다.

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



[그림 5-3] 현장 중심의 빈집 재생 개념

2) 빈집 재생 활성화 방안

빈집 재생을 활성화하기 위해서는 본 연구에서 진행한 사례 연구에서도 알 수 있듯이 현재 추진중에 있는 도시재생 사업과 도화사업, 새뜰마을 사업과 연계하여 빈집 정비 선도모델 사업을 적극 추진하여 성과 확산을 도모할 필요가 있다. 앞서 열거한 재생 관련 사업 대상지 이외 지역 중 공폐가 다발생 지역에 대한 관리 촉진을 위한 별도의 빈집 재생 사업 추진에 있어서는 국비 지원 재생 사업과 인접한 주거 시장 약화 지역인 쇠퇴지역의 주거지 재생을 우선적으로 연계하면 빈집 재생 사업의 효과성이 높을 것이다.

본 연구를 위한 사례 연구에서도 강조된 바 빈집 실태조사에 있어서는 건축물의 구조적, 질적 수준 점검과 동시에 주거민과 삶의 질에 대한 조사가 병행되어야 할 것이다. 또한 장기간 공가 상태로 존재하는 빈집에 대한 세부조사, 소유자 파악이 중요하다. 필요 시에는 본 연구 사례 연구에서 빈집 주변 거주 주민들에 대한 면담을 진행한 것처럼 지역 주민들로부터의 정보도 활용할 필요가 있다. 어떻게 빈집 정비에 대한 공공 자원 지원 우선순위를 설정한 것인가에 대해서는 지역마다달리 적용할 수 있으나 유연성을 지닌 가이

드라인 공급은 필요하다고 본다. 지역 재생적 차원에서 지역 특성 및 목적의 각기 다른 문맥에 따라 우선순위는 달라질 수 있으나, 지역주민들이 공감하고 있는 지역 위해요소 빈집에 대해서는 우선적 대상으로 검토할 필요가 있다.

공폐가 정비 사업의 원활한 추진을 위해서는 협상 이외에도 수용이 가능한 체계 마련이 필요할 것이다. 관련하여 토지보상법 개정을 검토할 필요가 있으며, 소유주와 협상이 원활하지 못할 경우 체계적인 추진이 어려움이 있어 지역 사회 공동의 목적을 위해 일정 조건을 만족할 경우 수용, 사용하는 제도적 장치의 도입을 검토할 필요가 있다. 다만 사유 재산인 빈집에 대하여 공공적 목적으로의 활용을 위한 수용, 사용권 적용 조건에 대해서는 매우 정교하며 합리적인 기준 마련이 필요할 것이다.

중앙 정부 예산을 투입하는 방안은 꼭 필요한 곳에 제한적으로 적용이 필요할 것으로 사료된다. 공가에 대한 유통이 시장에서 자연적으로 작동되도록 제도적 뒷받침할 필요가 있으며, 이원화 하여 시장이 작동하지 않는 곳에 재정 지원을 차별화하거나 지방정부의 역량 또는 관심도에 따라 자원 지원을 차별화할 필요도 있다고 본다. 1차적으로는 지역 위해요소 빈집 철거 및 관리에 대한 자원 지원에 대하여 지자체 의견을 수렴하여 우선 모색할 필요가 있다.

빈집 실태 및 소유자 파악, 빈집 정비 계획 및 우선순위 선정 등 의사결정을 위한 빈집 데이터 베이스 구축 및 지속적 관리가 필요하다. 빈집 현황은 지역별(도시형, 농촌형), 유형별(철거대상, 재활용 대상), 소유주별, 활용방향별로 아주 구체적이고 체계적으로 조사할 수 있는 방법이 마련되어야 할 것이다. 빈집의 포함 범위도 면적별, 용도별(순수 주택, 주택과 점포가 혼합된 건물 등) 명확히 할 필요가 있다. 공가은행 운용 유도 등 빈집 DB를 연계하여 실제 수요자에 대한 정보 제공 및 매칭을 강화하여야 할 것이다.

빈집 관리를 강화하기 위한 방안 모색이 필요하다. 재활용 공가의 경우 대부분 현행법에 저촉되는 경우가 많아 리모델링하기를 기피할 수 있으므로 특례규정에 대해 검토할 필요가 있다. 다만, 고의성을 대비해 위원회의 검토 절차를 운영하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다. 장기 방치 빈집의 경우 저해요소 빈집에 대해 시장 군수가 직권 철거 또는 수용 등 직접 정비할 수 있어야 하며, 이에 대한 구체적 행정 절차 기준 마련이 필요하다. 지자체의 행정 지도 강화 및 빈집 소유자의 관리 강화를 위한 구체적 행정 절차 기준 마련도 고려하여야 한다.

3) 지역 맞춤형 빈집 정비 확산 방안

지역 맞춤형 빈집 정비 확산을 위해서는 빈집에 관한 대책의 실시에 필요한 재정적·세제상의 조치를 통한 유도가 필요하다. 주택도시기금을 활용할 수 있는 방안을 다각적으로 모색하고, 빈집의 발생을 억제하기 위한 세제상의 특례 조치(소득세·개인 주민세의 특례)를 연계할 필요가 있다. 또한 저해요소 특정 빈집에 대한 재산세 등 주택 용지 특례(재산세·도시계획세)에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

지역 맞춤형 빈집 정비 및 활용을 위해서는 지역에 맞는 다양한 공폐가 활용 방안 모색이 필요하며, 지역 주민에 대한 인식 조사가 병행될 필요가 있다. 지자체 재원 지원을 기준으로 하되 패키지로 지역에 맞게 선택할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 본 연구에서 수행한 국외 운용 사례에서 볼 수 있듯이 지역 연계형 빈집 유통 촉진, 빈집 청소 지원, 빈집 관리 지원, 개조비용 보조, 학생 등 빈집 입주자 임대료 보조 등 다양한 지역 특성에 맞추어 빈집 정비와 관리 촉진 전략을 유도하고 관련 가이드라인을 제공할 필요가 있다.

또한 사업 담당 지자체, 빈집 재생 활동 지역 주체에 대한 역량 구축 프로그램을 운영하여 지역역량강화 프로그램 도입 방안을 모색할 필요가 있다. 지자체 대상 역량 강화 프로그램 운영 및 실행에 직접적 도움을 주는 톨킷 제공이 효과적이라 사료된다. 지속적 관리를 위해서는 신탁 제도 도입 방안을 적극적으로 모색하고, 철거 및 재생 이후 지속 관리를 위한 이웃 관리자 지정제 및 마을위탁 등의 커뮤니티 관리 위임 방안을 적극적으로 반영할 필요가 있다.

4. 단기 정책 추진방안 및 제도개선 방안 제안

1) 단기 정책 추진 방안 제안

□ 단기 중앙정부 지원 빈집 정비 시범 사업 운영 제안

2016~2017년에는 빈집 등 소규모 주택정비 특례법 제도 기반 구축 단계이므로 실제적 운용 시범 사업을 파일럿 프로젝트 성격으로 운영하여 정책 발전에 반영할 필요가 있으며, 다음의 네가지 시범사업을 제안한다.

- (2016~2017) 빈집 대책 선도 시범사업: 빈집 실태조사, 특정 빈집 조치 등 선도적 파일럿 프로젝트를 지자체와 중간지원조직이 공동 수행, 대처 성과를 토대로 정책 발전에 반영
- (2017) 빈집 정비 지원 시범사업(철거형): 위해요소 빈집 철거를 시범적으로 지원, (일본 사례) 국비(2/5):지방비(2/5):예비활용자 또는 소유자부담(1/5)
- (2017) 빈집 정비 지원 시범사업(리노베이션 활용형): 리노베이션 후 숙박 체험 시설, 교류 시설, 체험 학습 시설, 창작 활동 시설, 문화 시설 등의 용도로 전환, (일본 사례) 지자체 사업주체인 경우: 국비(1/2), 지자체(1/2), 민간이 사업 주체인 경우: 국비(1/3), 지자체(1/3), 민간(1/3)
- (2017) 빈집 매입 임대주택, 집주인 리모델링 지원 시범사업(저렴 임대주택 지원형): 지자체, 주택 협동조합, NH 등이 매입한 빈집 또는 집주인 협의 빈집을 주택도시기금 융자 등을 통해 리모델링 후 저렴 임대주택으로 활용

□ 단기적 관련 기준 마련 제안

단기적으로는 빈집 재생 및 활용 정책이 초기 시행단계이므로, 지자체가 빈집 정비 사업을 운용하기 위한 기준을 종합적으로 제공할 필요가 있다고 본다. 또한 지자체에서 운영되는 빈집 정비계획 및 빈집정비사업의 추진 현황에 대해 년차별 모니터링이 필요할 수 있으며, 이에 대한 기준 마련이 효과적일 것이다. 일본 정책 사례 등을 반영하여 제안하는 가이드라인 및 기준은 다음과 같다.

- 지역맞춤형 시책 마련을 위한 가이드라인
- 실태조사 기준 → 행정 절차와 기준, 안전 진단 관련 기준을 포함
- 철거 등에 관한 기준 → 사유재산에 대한 공권력의 최소한의 협의, 행정절차를 포함
- 지역 위해요소 빈집에 대한 정비 기준
- 재생 활용을 위한 빈집 선정, 협의, 리모델링 또는 신축시 가이드라인

□ 빈집 정비계획의 역할 및 내용 제안

빈집 정비계획은 지자체가 재원을 확보하고, 사업 대상과 우선순위를 정하여 사업을 추진하기 위한 근거로서 최대한 지역 여건을 반영한 지역 맞춤형 계획이 수립될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이에 빈집 정비계획에 포함할 내용으로 다음의 내용을 제안하며,

제안된 특례법안에 관련 조항에 ‘대통령령으로 정하는 사항’을 포함하고 있어 향후 시행령 제정시 반영할 수 있다.

- 빈집 대책 대상 밀집 지역과 빈집 대책 대상 빈집의 종류, 그 외에 빈집에 관한 대책에 관한 기본적인 방침
- 계획기간
- 거주유도 지역과 빈집대책 대상 밀집 지역에 관한 사항
- 빈집 조사에 관한 사항
- 소유자에 의한 빈집의 적절한 관리 추진에 관한 사항
- 빈집 및 철거한 빈집 등에 관한 부지(이하 “빈집 등의 부지” 라고 함)의 활용 추진에 관한 사항. (철거, 재생 지원, 공공 활용)
- 우선 조치 필요 저해요소 빈집 등에 관한 조치. 그 이외 특정 빈집 등 대처에 관한 사항 (지도, 권고 → 명령 → 대집행 철거 조치)
- 재정 지원 및 매입 등에 관한 사항
- 주민으로부터의 빈집에 관한 상담 대응, 정보 제공 등에 관한 사항
- 빈집에 관한 대책의 실행체계 및 자원 마련 계획
- 기타 빈집에 관한 대책 실행에 관해 필요한 사항

2) 관련 법령 제도개선 제안

도시 지역 빈집 정비에 대한 근거법 재정이 추진됨에 따라 관련 법령에 대한 제도개선도 병행하여 추진될 필요가 있다. 주요 관련 법령은 건축법과 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 빈집 재생 정책의 확산을 도모하기 위한 관련 법령과 지침 등에 대한 제도개선(안)을 다음과 같이 제시한다.

□ 건축법 (법률 제13782호, 2016.1.19. 개정) 제도개선(안)

- 지자체장이 빈집 소유자에게 관리 강화 조치를 명할 수 있도록 제안
- 지방건축위원회에서 빈집 관리 및 철거 명령에 대한 사항을 심의하도록 제안

[표 5-1] 건축법 관련 제도개선(안)

기정	변경(안)
<p>제81조의2(빈집 정비) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물(「농어촌정비법」 제2조제10호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 "빈집"이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우 2. 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우 	<p>제81조의2(빈집 정비) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물(「농어촌정비법」 제2조제10호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 "빈집"이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 관리 강화, 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우 2. 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높다고 인정하는 경우 3. 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우
<p>〈시행령〉 제5조의5(지방건축위원회) ① 법 제4조제1항에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 두는 건축위원회(이하 "지방건축위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항에 대한 심의등을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제46조제2항에 따른 건축선(建築線)의 지정에 관한 사항 2. 법 또는 이 영에 따른 조례(해당 지방자치단체의 장이 발의하는 조례만 해당한다)의 제정·개정 및 시행에 관한 중요 사항 3. 삭제 <2014.11.11.> 4. 다중이용 건축물 및 특수구조 건축물의 구조안전에 관한 사항 5. 삭제 <2016.1.19.> 6. 분양을 목적으로 하는 건축물로서 건축조례로 정하는 용도 및 규모에 해당하는 건축물의 건축에 관한 사항 7. 다른 법령에서 지방건축위원회의 심의를 받도록 한 경우 해당 법령에서 규정한 심의사항 8. 건축조례로 정하는 건축물의 건축등에 관한 것으로서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장이 지방건축위원회의 심의가 필요하다고 인정한 사항 	<p>〈시행령〉 제5조의5(지방건축위원회) ① 법 제4조제1항에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 두는 건축위원회(이하 "지방건축위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항에 대한 심의등을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제46조제2항에 따른 건축선(建築線)의 지정에 관한 사항 2. 법 또는 이 영에 따른 조례(해당 지방자치단체의 장이 발의하는 조례만 해당한다)의 제정·개정 및 시행에 관한 중요 사항 3. 삭제 <2014.11.11.> 4. 다중이용 건축물 및 특수구조 건축물의 구조안전에 관한 사항 5. 삭제 <2016.1.19.> 6. 빈집 관리 및 철거 명령에 관한 사항 7. 분양을 목적으로 하는 건축물로서 건축조례로 정하는 용도 및 규모에 해당하는 건축물의 건축에 관한 사항 8. 다른 법령에서 지방건축위원회의 심의를 받도록 한 경우 해당 법령에서 규정한 심의사항 9. 건축조례로 정하는 건축물의 건축등에 관한 것으로서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장이 지방건축위원회의 심의가 필요하다고 인정한 사항

□ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (약칭 토지보상법, 법률 제13796호, 2016.1.19.) 제도개선(안)

- 정비기반시설, 공동이용시설 확충, 임대주택 공급을 위한 장기 방치 빈집 대상 정비사업의 경우 수용, 사용할 수 있도록 제안

[표 5-2] 토지보상법 관련 제도개선(안)

기정	변경(안)
제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다. ... 8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업 제4조의2(토지등의 수용·사용에 관한 특례의 제한) ① 이 법에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다. ② 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.	[별표] 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업(제4조제8호 관련) (신설) 111. 「 빈집 등 소규모 주택정비 특례법 」에 의한 빈집정비사업(단 정비기반시설, 공동이용시설 확충, 임대주택 공급을 위한 경우에 한함)

□ 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인(2016. 3, 국토교통부) 제도개선(안)

- 빈집, 빈점포 활용 사업의 협력 주체를 확대하여 별도의 신탁회사, 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회적기업 또는 기존 민간단체로 확대하여 운영하도록 제안
- 기존 가이드라인에는 공폐가 정비사업은 자부담 비율 20%가 규정되어 있으나, 도시재생 사업지 내 주거환경을 저해하는 공폐가 철거사업을 확산하기 위해 자부담 비율을 삭 제하도록 제안
- 또한 도시재생 사업지 내 빈집, 빈점포 소유자가 공공이용 목적으로 장기 무상 임대를 협의하는 경우에는 철거 및 리모델링 비용의 지원이 가능하도록 제안

[표 5-3] 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인 관련 제도개선(안)

기정	변경(안)
<p>3-3-6. (신탁·위탁) ① 지방자치단체의 장은 빈집·빈점포 활용 사업 등에 대하여 별도의 신탁회사 또는 기존 민간단체 등에 신탁하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 단위사업의 실행력을 높이기 위하여 LH공사, 지방공사 등 공공기관에 사업의 전부 또는 일부를 위탁하여 시행할 수 있다.</p>	<p>3-3-6. (신탁·위탁) ① 지방자치단체의 장은 빈집·빈점포 활용 사업 등에 대하여 별도의 신탁회사, 비영리법인, 공익법인, 협동조합 및 사회적기업 또는 기존 민간단체 등에 신탁하여 운영할 수 있다.</p>
<p>4-1. (예산 사용 금지 항목) ① 다음 각 목에 대하여 국토교통부장관이 지원하는 마중물 사업 예산을 사용해서는 안 된다.</p> <p>가. 도시재생활성화계획에 포함되지 않은 사업의 사업비</p> <p>나. 보조금 지원에 관한 법률 시행령 제4조에 따른 지방자치단체 보조금 지급대상 제외 사업의 사업비</p> <p>다. 업무 추진과 관련 없는 수용비, 행사성 비용, 기관·단체 운영비, 개인에게 지급되는 물품 등 구입비, 개인의 연수비 및 이와 유사한 비용 등</p> <p>라. 다른 중앙부처의 예산사업으로 선정되어 보조금을 지원받는 사업과 중복되는 항목의 비용</p> <p>② 사유 시설물·건축물의 신축 또는 정비 비용은 원칙적으로 지원할 수 없으나 집단적인 도시경관·환경정비(근대건축물 보전 및 활용을 위한 외관정비 및 개·보수, 담장정비, 공·폐가 정비, 간판정비, 지붕정비 등)에 한하여 지원이 가능하다. 단 이 경우 시설비의 20%를 수혜자가 부담하여야 한다.</p>	<p>4-1. ② 사유시설물·건축물의 신축 또는 정비 비용은 원칙적으로 지원할 수 없으나 집단적인 도시경관·환경정비를 위한 근대건축물 보전 및 활용을 위한 외관정비 및 개·보수, 담장정비, 간판정비, 지붕정비 사업은 지원이 가능하다. 단 이 경우 시설비의 20%를 수혜자가 부담하여야 한다.</p> <p>③ 도시재생 사업지 내 주거환경을 저해하는 공폐가 철거사업은 지원이 가능하다.</p> <p>④ 도시재생 사업지 내 빈집, 빈점포 소유자가 공공이용 목적으로 장기 무상 임대를 협의하는 경우에는 철거 및 리모델링 비용의 지원이 가능하다.</p>

□ 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 가이드라인(2015.10, 지역발전위원회) 제도개선(안)

- 현재 호당 100만원으로 되어 있는 빈집 철거 보조비와 슬레이트 주택 철거비를 현실에 맞게 8,000천원/호 이내 실비 지원으로 변경 제안
- 집수리의 경우 기존 가이드라인에는 빈집에 대한 집수리는 포함하지 않고 있어, 빈집에 대한 집수리를 통한 재생 사업 확산을 유도하기 위해 1년 이상 장기 방치 빈집 리모델링시 계층 조건 없이 자부담 10%와 7,000천원 이내/호 지원하도록 제안
- 또한 새뜰마을 사업 대상지는 고령화 지역이 대다수로 청장년층의 유입을 유도하기 위해 45세 미만의 매입 입주자가 빈집을 정비하여 입주하고자 할 경우 호당 10,000천원 이내 지원, 자부담 10% 조건을 제안
- 새뜰마을 사업 대상지내 위험 빈집에 대하여 호당 1,000천원 이내에서 출입금지 조치를 지원할 수 있도록 제안

[표 5-4] 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 가이드라인관련 제도개선(안)

구분		기정			변경(안)		
빈 집 정비	일반주택 철거	사업단가 1,000천원/호			8,000천원/호 이내 실비 지원		
	슬레이트 주택 (본체 철거)	1,000천원/호 (지붕 철거는 환경부 ‘슬레이트 처리 사업’예산으로 지원)			8,000천원/호 이내 실비 지원		
집 수 리	자가가구	기 초 생 활 수 급 계 층 (주거)	7,000천원/ 호	-	(추가) 1년 이상 장기 방치 빈집 리모 델링시	계 총 조 건 없음	7,000 천 원 이내/호 자부담 10%
		차상위 계층		자부담 10%		4 5 세 미 만 매 입 주 시	10,000 천 원 이내/호 자부담 10%
		기타 위험 주택 보강	4,000천원/ 호	자부담 50%	(추가) 위험 빈집 출입금지 조치	1,000천원 이내/호	

제6장 결론

본 연구의 목적은 지역맞춤형 공폐가 재생 및 활용을 위한 실행전략 및 수단을 제시하는데 있다. 또한 지역 재생과 연계한 지역 맞춤형 공폐가 재생 정책 시책 및 제도 발전 방안을 제시하는 데 있다. 본 연구의 진행을 위해 설정한 주요 연구 질문은 다음의 세 가지였다.

- 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따른 공폐가 발생 실태는 어떠한가?
- 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따라 적용가능한 공폐가 재생 및 활용 방안은 무엇인가?
- 지역 맞춤형 공폐가 재생의 효율적, 효과적 추진을 위한 국가 및 지자체 차원의 지원 정책, 제도의 발전·개선 필요 사항과 개선방안은 무엇인가?

첫째로, 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따른 공폐가 발생 실태는 어떠한가? 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따른 공폐가 발생 실태를 파악하기 위해 본 연구에서는 근린재생형 도시재생사업과 새뜰마을 사업 대상지의 지역 특성을 중점적으로 조사, 분석하였다. 또한 네 개 심층 사례지역(영주, 천안, 목포, 순천)에 대하여 주민 및 코디네이터를 대상으로 설문조사 및 인터뷰를 진행하였다. 분석 결과 쇠퇴 특성에 대해서는 외곽 신도시 건설 등으로 인한 원도심 공동화 현상과 기반산업 쇠퇴로 인한 지역 쇠퇴, 재해 발생 등으로 인한 인구유출 지속 등이 도출되었다. 도시 발전 초기 시가화된 지역으로 필지 규모의 협소, 도로폭 협소, 기반시설의 상대적 열악함 등의 거주 환경 여건도 확인되었다. 일부 지역의 경우 경사지 위치로 보행 접근이 용이하지 않고 주거지로서의 인기가 낮아 주택 시

장에서의 소외 현상을 보이고 있다. 지역 사회 특성은 노령인구 비율이 높으며, 장기 거주 주민이 많고 상대적으로 강한 이웃관계망이 형성되어 있으며, 독거노인 가구 등 1인 가구율이 높고, 세입자의 경우 단기 거주 후 타지역 이주 경향도 나타났다.

쇠퇴지역 특성 및 지역사회 특성은 빈집 발생을 가속화한 연계성이 확인되었다. 접근성 불량, 기반시설 결핍, 주거지역 매력도 감소, 주거지역 이미지 저해로 인한 빈집의 발생, 건축 불가능지 다수 존재, 노후화, 안전 문제로 인한 주거 포기 빈집 발생, 노모 장기 거주 후 사망 및 건강악화로 인한 이주로 인한 소유자 특성에 따른 빈집 발생 등 다양한 원인들이 복합적으로 연계되어 있음이 확인되었다.

둘째로, 쇠퇴지역 및 지역사회 특성에 따라 적용가능한 공폐가 재생 및 활용 방안은 무엇인가? 근린재생형 도시재생 사업 및 새마을을 사업 분석, 네 개 지역 사례분석 결과 다수의 사업에서 빈집을 활용한 사업을 포함하고 있었다. 저해요소 빈집 협의 철거 후 텃밭 조성 및 주차장, 공공공지 등 임시 활용, 매입 협의 철거 후 신축하여 소방도로나 공동이용시설로 활용, 협의 리모델링 후 장기 저리 임대협의를 통한 임대주택 등 주택 용도 재생 활용, 매입 리모델링 후 공방 등 주택 외 수익 용도 재생 활용 등의 방안들이 포함되어 있음이 확인되었다.

종합하면 철거 또는 리모델링, 협의 또는 매입, 개인 용도 또는 공공 용도 재생, 임시 또는 비임시 용도 활용 등으로 다차원적으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 이를 바탕으로 지역 맞춤형 공폐가 재생 개념으로 쇠퇴지역 특성, 지역사회 특성, 빈집 상태를 종합적으로 고려한 지역 맞춤형 전략이 필요함을 강조하였다. 또한 본 연구에서는 현장 중심의 빈집재생 추진을 강조하면서 지역 주거수요, 지역사회 수요 및 의견 수렴, 재원의 배분 및 협력 체계 구축을 종합적으로 고려할 필요가 있음을 제안하였다.

셋째, 지역 맞춤형 공폐가 재생의 효율적, 효과적 추진을 위한 국가 및 지자체 차원의 지원 정책, 제도의 발전·개선 필요 사항과 개선방안은 무엇인가? 본 연구에서는 심층 사례 지역 코디네이터 의견을 바탕으로 빈집을 활용한 사업 추진상의 애로사항을 도출하였으며, 이와 관련하여 정책 지원 필요 사항을 도출하였다. 이를 통해 공폐가 재생 정책 방향을 도출하고 빈집 재생 정책 방향을 제시하였다. 단기적으로는 빈집 정비 관련 법령 등 제도의 구축, 시범사업 운영 및 확산, 중기적으로는 지자체 빈집 철거 및 활용 사업 운영 및 사업 확산, 정책 발전, 장기적으로는 지역사회 주도 관리 및 사업 지속 강화가

필요함을 구분하여 제시하였다.

또한 본 연구에서는 빈집 재생 활성화 방안으로 기 추진되고 있는 재생 관련 사업과의 연계 강화를 통한 성과 확산, 빈집 실태조사의 고려사항을 제시하였으며, 협상 이외의 체계 마련, 예산 투입 차별화 방안, 빈집 데이터 베이스 구축 및 지속적 관리의 필요성, 빈집 관리 강화 방안을 강조하였다. 본 연구에서는 정책 추진 방안을 모색하고자 하였는데, 단기적으로 시범 사업 운영을 제안하고 기준 마련 필요성을 강조하면서 빈집 정비계획의 역할과 내용을 제안하였다. 건축법, 토지보상법, 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인, 새뜰마을사업 가이드라인 등 관련 제도 개선 방안을 제안하였다.

본 연구의 의의는 공폐가 정비 및 관리 정책 요구가 증대되고 있고 빈집 정비 관련 제도화가 추진되고 있는 정책적 문맥하에서 국내외 정책 및 관련 사업 분석, 실증 사례 연구 등을 종합적으로 분석하여 실제적인 공폐가와 관련된 지역 현안과 정책 발전 과제를 도출하였다는 데 의의가 있다. 또한 정책 방향을 다차원적인 관점에서 설정하고 빈집 재생 추진 방안 및 관련 제도개선 방안을 선도적으로 제안하였다는 데 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 본 연구에서는 분석 대상을 도시지역, 특히 도시재생 사업이나 새뜰마을 사업이 진행되고 있는 지역으로 한정하여 비도시지역이나 재생사업 등이 진행되고 있지 않는 공폐가 다발생 지역 등에 대한 포괄적 적용까지 발전하지는 못한 한계가 있다. 공폐가의 종류, 발생 원인, 현장 여건, 지역 사회 여건, 그에 따른 대응 방안은 지역별로 너무나도 차별성을 지니고 있는 바, 본 연구 이후 진행되는 지역별 빈집 정비 관련 계획이나 관련 연구에서는 차별화된 특성에 따른 다차원적 적용 방안에 대한 발전이 요구될 것이다. 또한 본 연구에서는 관계 전문가 의견 수렴 등에 있어 소수의 의견에 한정되어 있어, 향후 빈집 정비 관련 제도화가 이루어질 경우 향후 집합적 경험의 축적을 통한 정책 발전 시사점을 지속적으로 도출하기 위한 연구가 요구될 것으로 예상된다.

국내 빈집의 정비가 지역의 위해요소의 해소와 지역의 주거 환경의 질적 향상, 서비스의 향상을 동시에 추구할 수 있는 상대적으로 적은 예산을 투입하여 효과가 높은 지역 중심의 협력적 시도임을 다시 한 번 강조하며, 국내 빈집 재생 및 활용 정책의 지속적 발전을 기대해 본다. 향후 쇠퇴지역 내 공폐가가 창조적 마을 재생과 지역 자산화를 위한 주요 거점으로 인식되고 다양한 지역 맞춤형 이용 상태로 전환될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- Canopy Housing Project(2013), 「Annual report 2012-2013」.
- Center for Community Progress(2016), <http://www.communityprogress.net/>.
- City of London(2015), “Convert-to-rent/rehabilitation assistance program”.
- Council Tax Base(2016), “Housing Stock Statistics 2015”.
- Council Tax Data(2010), “Private owned Empty Homes 2010”.
- Empty Homes(2015), 「Empty Homes in England」.
- Empty Homes(2016), 「Affordable homes from empty commercial spaces」.
- HCA(2014), “Empty Homes toolkit”, <http://www.homesandcommunities.co.uk/empty-homes-toolkit>, 2014. 5. 19.
- Housing Statistical Release(2016), “Empty Homes Statistics 2015”.
- KNN(2016), “부산 동래구 안락동에서 철거가 예정된 빈 집이 붕괴돼 골목길에 주차된 승용차 파손 사고 발생”, 2016.4.12.
- 가나자와시(2016), “가나자와시 빈집 뱅크”, <http://www.kanazawa-sumai.net/>.
- 강원일보(2016), “붕괴 위험 장기방치 빈집 100곳 넘어”, 2016.4.29.
- 강원도민일보(2010), “불량 청소년 탈선장소 전락”, 2010.7.22.
- 강원도민일보(2015), “강릉 빈집 처리 ‘골치’”, 2015.5.24.
- 경상매일신문(2015), “‘골칫거리’ 포항송도해변 홍물 폐가”, 2015.1.21.
- 국제뉴스(2016), “의정부시보건소, 폐가 집중소독 관리”, 2016.7.20.
- 공청회(2016), 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」 공청회 자료, 2016.9.22.
- 국토교통부(2014), “도시재생 선도지역 13곳 지정”. 2014. 4. 29 보도자료.

국토교통부(2016), “신규 도시재생사업 33곳 확정. 협업 통해 범정부적 지원”. 2016. 4. 18 보도자료.

국토교통부(2016), “주택건설인허가 실적 통계”, 국토교통부 내부행정자료.

국토교통부(2016), “멀실 주택 통계”, 국토교통부 시도자료.

김우겸, 최희량, 이상홍(2015), “도시지역 공·폐가 활용실태 조사연구”, *한국주거학회 2015 추계학술 발표대회 논문집* 제27권 제2호.

남지현(2014a), “빈집을 활용한 지역 커뮤니티 거점 만들기”, *대한건축학회 논문집 - 계획계*, 30(11), pp.3-12.

남지현(2014b), “일본의 빈집형성의 원인과 대처 방안”, *지역사회연구*, 22(4), pp.187-215.

남지현(2015), “빈집도 지역자산이다”, 「이슈와 진단」, 경기연구원, 2015. 11. 11.

노컷뉴스(2015), “부산서 잇단 빈집 화재… 한동네 주택 27채 피해”, 2015.11.27.

뉴시스(2012), “전남 여수에 2012. 8. 24 폭우로 인한 빈집과 옹벽 붕괴 사고”, 2012.8.26.

대전일보(2016), “2016. 4. 3 대전 중구 은행동 폐가 화재 - 70대 추정 노숙인 사망”, 2016.7.5.

문화일보(2013), “범죄 소굴, 붕괴, 화재 우려”, 2013.3.4.

매일신문(2015), “주택가 버려진 빈집 한 달 새 4번 불이야”, 2015.5.12.

서울시(2016), “서울시청 홈페이지”, <http://citybuild.seoul.go.kr>.

순천시(2015), “순천시 새뜰마을 사업계획서”.

안현진, 박현영(2013), “재생사업지구 내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인 도시 재생 방안 연구”. *국토계획*, 48(6), pp.347-366.

이재우(2013), “영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰”, *국토계획*, 48(4), pp.95-115.

이창우, 지남석(2013), “농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구-귀농·귀촌자의 주거안정 관점에서”, *농촌계획*, 19(3), pp.169-182.

이창우, 이재우(2015), “주거지 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 평가기준 연구”, *한국주거환경학회지*, 13(2), pp.67-79.

일본 국토교통성(2014), “개인주택의 임대유통 촉진에 관한 검토회 자료”, <http://www.mlit.go.jp/common/001032284.pdf#page=32>

일본 국토교통성(2012), “지방공공단체에 의한 공가조사의 절차 Ver.1 3”.

일본 국토교통성(2016), “국토교통성 홈페이지”, <http://www.mlit.go.jp/common/001080534.pdf>

일본 국토교통성(2016), “국토교통성 홈페이지”, <http://www.mlit.go.jp/common/001090532.pdf>

일본 국토교통성(2016), “국토교통성 홈페이지”, <http://www.mlit.go.jp/common/001126790.pdf>

일본 국토교통성(2016), “국토교통성 홈페이지”, http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000045.html.

- 일본 국토교통성(2016), “국토교통성 홈페이지”, <http://www.mlit.go.jp/common/001091836.pdf>.
- 일본 국토교통성(2016), “공가 등 대책 추진에 관한 특별장치법 관련 정보, 지방공공단체 대처사례”, <http://www.mlit.go.jp/common/001125950.pdf>.
- 일본 총무성(2008), 「2008년 주택·토지통계 조사」, <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/2htm#3>.
- 임유경, 임현성(2012), 「근린재생을 위한 도시내 유휴공간 활용 정책방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 전영미, 김세훈(2016), “구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구-인천 남구 송의동 지역을 중심으로”, *한국도시설계학회지*, 17(1), pp.83-100.
- 지역발전위원회(2015), “지역위, 『취약지역 생활여건 개조 프로젝트』 사업대상 85개소 선정”. 2015. 3. 24 보도자료.
- 지역발전위원회(2016), “지역위, 전국 새뜰마을 66곳 추가 지원”. 2016. 2. 3 보도자료.
- 충남연구원, 천안시(2016), “천안 도시재생 선도지역 빈공간 DB구축 및 콘텐츠 발굴 연구용역”.
- 통계청(2000), “인구주택총조사 2000”.
- 통계청(2005), “인구주택총조사 2005”.
- 통계청(2010), “인구주택총조사 2010”.
- 통계청(2016), “인구주택총조사 2015”.
- 통계청(2016), “가구주의 연령/가구유형별 추계가구-전국”.
- 하창호, 곽희중, 김현숙(2013), “근린재생을 위한 노후 저층주거지 내 공지 및 폐가의 활용방안 및 텃밭조성에 관한 연구”, *한국도시설계학회지*, 14(6), pp.81-93.

Policy Implications for Regeneration and Reuse of Empty Homes in Deprived Areas

Park, Sunnam
Kim, Seung-Nam
Yoon, Zoosun

1. Introduction

There is a growing demand for national policies for maintenance and management of long-term neglected empty homes. According to the 2015 Population and Housing Census, the number of empty homes nationwide is about 1.07 million, which accounts for about 6.5% of all houses.

On the other hand, the central government's policy support for the regeneration of declining areas has been strengthened. The residential environment in deprived areas is very vulnerable, and there are a lot of empty homes. Therefore, there is a political high demand for the maintenance and management of empty homes.

The purpose of this study is to suggest implementation strategies and means for the regeneration and utilization of empty homes. In addition, this study suggests measures for the development of regeneration policies and systems that are tailored to the local community in connection with regional regeneration. The following main research questions were set up for the study.

□ The main research question of this study

- What is the actual state of empty homes caused by decline and community characteristics?
- What are the methods of recycling and utilization of empty homes in accordance with the declining region and community characteristics?
- What are the national and local support policies and systems for the efficient and effective implementation of the regeneration of empty homes?

2. The concepts, actual conditions, related policies and projects of empty homes in Korea

The following policy implications were derived from a comprehensive review of the current policies and concepts of empty homes in the Korean contexts. First, it is necessary to discuss the necessity of public intervention for empty homes and the policy discussion about intervention target. Long-term neglected empty homes and the vacant homes that is structurally and qualitatively usable need to have different approach to public intervention. However, it is considered that the long-term neglected empty homes should be directly intervened for direct public intervention in order to solve the local safety and hygiene problems.

Second, it is necessary to establish a long-term policy direction by establishing legislation related to the maintenance of vacant houses and increasing policy interest. As the policy interest in empty houses increases, it can be seen that the institutional basis for public intervention in empty houses is being developed. In addition, it is expected that the implementation of the policy for the empty house maintenance will be effective through the "Special Act on Small House Maintenance such as Empty Homes" (draft).

Third, it is necessary to review the policy implications and the necessity of linkage between projects for the field application of vacant house maintenance projects. It is carrying out projects including renovation of vacant homes in neighboring regeneration type urban regeneration projects, Saetul Maeul projects, and local governments' empty homes improvements projects, such as Seoul city vacancy revitalization project, and Busan city sunny nest project. Therefore, it is necessary to consider the policy development plan by analyzing the connection process with existing vacant house renewal related business, various difficulties in implementation, and the process and effect of empty homes regeneration projects.

3. The review of empty homes regeneration support policies and projects of foreign countries

The UK government has been attempting to facilitate the management of empty homes, linking the residential regeneration of the declining area, which is the

housing market weakening area. In addition, the Empty Homes Programme is being used to implement policies to prevent the decline of the neighbourhood and homelessness problem by regenerating empty homes. The following are some of the key implications of the UK government's policies.

- Inspecting the quality of buildings and the quality of life together
- Equity and rationality of public financing and prioritization
- Providing a toolkit directly to program operation and execution can be effective
- However, considering that 30% of the funding was provided to the community sector, the community sector could play a leading role as a party to public reuse.
- Provide benefits for vulnerable groups such as affordable housing and consider moving to community facilities

The Government of Japan enacted the Special Law for the Promotion of Empty Houses in May 2015 as the ratio of vacant houses to the total number of houses increased sharply to 13% in 2013. The policy of recycling vacant houses in Japan is based on the internal causes such as aging, environmental factors such as aging, and the internal causes such as lack of attractiveness in the housing market and fundamental causes of unemployment and vacancies. It is necessary to investigate the cause of empty homes in Korea.

At the national level, the Special Act, the Basic Guidelines for Empty Homes Policy, and the Guidelines for Empty Homes Emergency Policy are proposed at the national level. At the municipal level, it is promoting a specific vacant house maintenance project in accordance with the vacant house plan. It is necessary to refer to this in the future institutionalization and development of domestic policy delivery system.

The case of the Japanese local government's response to the vacant house maintenance suggests the necessity of partnership to promote the vacant house maintenance projects based on the establishment of the collaboration structure. In addition, it suggests the necessity of identification and diagnosis of vacancies through various utilization data and suggests that consideration of personal information protection is also necessary. The provision of information on vacant houses such as vacant house banks and the linkage of consumers should be a very important issue in

the policy of maintaining vacant houses in local governments.

In addition, a variety of vacant house maintenance projects by the Japanese local government suggest that local customized strategies are needed in the planning of vacant house maintenance projects related to domestic municipalities. Therefore, in the support of the local government, tailored response to various contexts will be needed, such as assistance for dismantling costs, assistance for promoting effects such as maintenance of pocket parks, provision of assistance for proposals.

4. Empirical case studies

The results of the empirical case studies of Mokpo, Cheonan, Yeongju urban regeneration area and Suncheon Saetul maul project are summarized as follows.

In terms of regional characteristics, all four case study areas have common features of declining areas with the reasons such as construction of new suburbs and continuation of population drain due to disasters. It has small lot size, narrow road width, and relatively poor infrastructures. As the old city areas, buildings that have been over 30 years old have become more aged, making them less popular as residential areas, and being characterized as an area where young people do not want live in.

In terms of community characteristics, the proportion of the elderly who have lived for more than 30 years is very high. It can be seen that there are many native and long-term residents in the community, and strong social networks are formed in the long-term residents. The rate of owned residence is very high and the ratio of single -person households such as elderly living alone is very high.

It is confirmed that the causes of demographic outflow, weakening of the business area and apartment preference are related to the occurrence of vacancy in the case area due to the weakening of the competitiveness of the downtown area due to the development of the new city. The disadvantages of public transportation, poor accessibility due to the narrow streets, relative lack of infrastructure, and the lack of residential choice market due to image hindrance to residential areas are also causing vacancies. Also, it is confirmed that the aging of the houses over 30 years old, the

old stability of the wooden and rainstormed houses caused vacancies. The characteristics of the owner were identified as the major cause of the vacancy occurrence, and the cause of some vacant houses was confirmed by moving to a neighboring area due to deterioration of health condition in vacant state after long-term residence and death.

Four case projects were established, including the elimination of some empty homes, which is recognized as an environmental constraint, or a plan to utilize it as a resting space and a garden after demolishing empty houses. In the case of Yeongju city, it also includes the implementation of projects utilizing some empty houses by providing community road, Muk factory for community business, community garden, and a workshop for old local houses improvement.

As a result of interviews with residents of three case areas, including Cheonan, Yeongju and Suncheon, the majority of respondents in all three case areas were elderly people aged 60 to 80, and many residents lived in the area for a long time. After the death of the elderly parents due to the major vacancy in three areas, it was found that the house was left empty. However, according to the characteristics of each case area, it was found that there are some differences in the issues related to vacancy generation and the perception of residents. It is pointed out that Cheonan and Suncheon case areas are not easy to access due to narrow alleys on the hill topography and are vulnerable to fire and other risks. The regeneration area of the Yeongju city is located on a relatively flat area, and it is confirmed that the residents' satisfaction level has been increased due to the opening of community road after the demolition of empty houses.

The majority of the residents pointed out that the housing environment was deteriorating due to long-term neglected empty houses. There was a difference in responding opinion to empty houses by case area. In the Cheonan area, there was the opinion that the improvement of the village aesthetic through the demolition of empty houses was the most, and there was some opinion that it should be let alone because it is a private property. Residents showed a somewhat negative view of using remodeling and using them for village use. In the Suncheon area, the most dismissal was the opinion, followed by the empty homes remodeling. In Youngju city case, many residents wanted to remove empty houses to reuse them for community

interests.

In-depth case interviews with local coordinators showed that many of the difficulties and diverse policy support needs were taken into account in promoting projects that use empty houses.

□ Difficulties

- Owner identification and contact difficulties
- Difficulty in building databases for vacant house surveys and decision making
- Difficulty in carrying out projects due to the complexity of ownership structure, illegal buildings, and landfills
- A large number of serious structural problems
- Difficulty in negotiating due to negotiation of reimbursement fee when purchasing, requirement for overhead when supporting remodeling
- Difficulty in matching people to public use when replaying and utilizing plans and projects

□ Opinions for Policy supports

- Build and utilize multidimensional database for empty homes recycling
- Seeking a system for consultation on project promotion other than negotiation
- Consensus to recognize empty homes the community from a community problem to local assets
- Building strengthening community capacity and building partnerships
- Programme linkage with cooperative participants based on creative demand
- Seeking various physical improvement programs, cooperation partners and financial resources

5. Suggestions for empty homes regeneration policy

It is expected that the policy for the long-term neglected vacant houses will become more important in the future. In this research, we propose policy directions for short-term, mid-term, and long-term as follows.

□ Policy directions for empty homes regeneration

- Short-term (1~2 years): Establishment and maintenance of the system, operation of pilot project, investigation of vacancies and establishment of empty homes information system, establishment of empty homes maintenance plan
- Mid-term (3~7 years): Dismantlement and utilization of empty homes regeneration projects
- Long-term (from 7 years onwards): Strengthening community-led management, sustaining management or recycled empty homes

In this study, the concept of customized vacant house maintenance strategy was set up, emphasizing the necessity to reflect declining area characteristics, community characteristics, and vacancy status comprehensively. In addition, site-driven strategies are key to promoting empty house recycling projects. In this study, we set up the field-based concept of empty house reclamation which emphasizes the process of community demand assessment and opinion gathering, distribution of resources and cooperation system construction, and establishment of business promotion cooperation system.

This study proposed four pilot project types to reflect on policy development in the short term. The proposed pilot project includes a demonstration project for a vacant house, a demonstration project for supporting a vacant house (demolition type), a demonstration project for supporting a vacant house (renovation type), a demonstration project for remodeling with local landlords.

Also, this study suggests the role and contents of the vacant house maintenance plan, emphasizing the necessity of guidelines and criteria for vacant house maintenance in the short term. In addition, this study suggests the improvement of the system for the legislation and guidelines to promote the policy of recycling empty house recycling.

Keywords : Empty Homes, Deprived Areas, Urban Regeneration, Saetul Maul

부록1. 주민 대상 설문지

○○지역 공폐가 현황 및 활용 방안 설문 조사

ID ○○-□□

※ 본 설문의 응답내용은 연구 이외의 목적으로는 결코 사용되지 않으며, **통계법 33조에 따라 철저히 비밀이 보장**됩니다.

안녕하십니까?

본 설문조사는 00지역의 공폐가 현황을 조사하고, 공폐가 문제 및 활용 방안에 대한 지역주민들의 의견을 조사하고자 진행하게 되었습니다.

설문조사에 응해 주셔서 감사드립니다. 정확한 조사를 위하여 모든 문항에 빠짐없이 답해주시길 바랍니다.

아울러, 설문조사 응답자의 개인 신상은 연구 목적 이외에 다른 이유로 사용되거나 공개되지 않습니다.

건축도시공간연구소

I. 다음은 응답자에 대한 기본 사항입니다. 해당되는 곳에 √표시를 해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은?

- ① 남성 ② 여성

2. 귀하의 연령은?

- ① 10대~ 20대 ② 30대~40대 ③ 50대~60대 ④ 60대 이상

3. 해당 지역에 얼마나 오래 거주하셨습니다까? ()년

II. 다음은 공폐가에 관련된 질문들입니다. 해당되는 곳에 √표시를 해 주시기 바랍니다.

1. 인근 공폐가 발생 시기에 대해 알고 계십니까?

- ① 네 ② 아니오

1-1. 인근 공폐가 발생 시기에 대해 적어주시기 바랍니다.
()

2. 인근 공폐가 발생 이유에 대해 알고 계십니까?

① 네 ② 아니오

2-1. 인근 공폐가 발생 이유에 대해 적어주시기 바랍니다.
()

3. 인근 공폐가 소유주에 대해 알고 계십니까?

① 네 ② 아니오

4. 인근 공폐가 소유주 및 관계자와 연락이 가능합니까?

① 네 ② 아니오

5. 마을 내에 공폐가 소유주의 인척관계자가 거주 중입니까?

① 네 ② 아니오 ③ 모름

6. 인근 공폐가로 인해 주거 환경이 나쁜 영향을 주고 있다고 생각하십니까?

① 네 ② 아니오

6-1. 인근 공폐가의 주거 환경 침해 요인은 무엇입니까?

① 범죄 발생 ② 미관 침해 ③ 위생 ④ 건축물 노후화로 인한 위험
⑤심리적 불안감 ⑥ 기타()

7. 인근 공폐가의 처리 또는 활용이 어떻게 이루어지길 원하십니까?

① 그냥 놔둬 ② 철거 ③ 리모델링 후 활용 ④ 마을을 위한 용도 활용

8. 인근 공폐가가 마을을 위한 용도로 활용된다면 어떤 용도 또는 시설로 활용되길 원하십니까?

① 주차장 ② 마을 텃밭 ③ 공동작업장 ④ 공동샤워실 ⑤ 문화시설
⑥ 기타()

9. 마을 내 빈집이 더 발생되거나 방치되지 않도록 하기 위해 필요한 방안 및 지원 제도에 대해 의견을 적어주시기 바랍니다.

- 본 설문에 참여해주셔서 감사합니다.

부록2. 전문가 대상 설문지

1. 도시재생 선도지역 또는 새뜰마을의 지역 특성은 어떤지? 공가, 공점포 다발생 지역인지? 어떤 쇠퇴 문제가 있는지? (특이한 지역 특성은 없는지?)

2. 지역사회 특성은 어떤지? 주민들은 어떤지? (특이한 지역사회 특성은 없는지?)

3. 공폐가 다발생 지역이라면 공폐가 발생 현황은 어떤지? 발생 원인은 무엇인지? (특수한 지역 특성은 없는지?)

4. 공폐가 특성은 어떤지?(노후 정도, 구조 등), 공폐가 발생으로 인한 지역 현안 문제가 있었는지? (특수한 지역 문제 특성은 없는지?)

5. 각 지역의 도시재생 사업에서 공폐가를 활용한 사업들은 어떻게 구상되었는지? (차별화된 과정은 있는지?)

6. 공폐가 활용하기 위해 어려운 점은 없는지? 어떠한 점이 애로사항인지? (지역 특수성에 의한 애로사항은 있었는지?)

7. 계획 내용과 실제적으로 공폐가 활용하고자 하는 데 어려움이 있어 계획 내용과 달리 추진하시는 사항은 있으신지? 있다면 어떠한 내용 변경이 있는지?

8. 공폐가 재생의 제약요소가 있다면 어떤 것이 있는지? (현재 추진상 어려운 점?)

9. 향후 공폐가 재생 사업 효율적 추진을 위해 어떤 점이 정책적으로 개선되었으면 좋겠는지?

10. 향후 제도 개선이 이루어진다면 어떤 방향으로 이루어 졌으면 좋겠는지?

- 본 설문에 참여해주셔서 감사합니다.