

빈집 재생 및 활용을 위한 정책 과제

박성남
건축도시공간연구소
부연구위원

국내 빈집 실태와 정책적 대응 필요성

국내 전국의 빈집은 2000년에 약 51만 호에서 2010년 약 79만 호, 2015년에는 약 107만 호로 급증하는 추세이다(인구주택총조사 2010·2015). 전체 주택 수 가운데 빈집이 차지하는 비율도 2000년 4.68%에서 2010년 5.41%, 2015년 6.5%로 증가하였다. 그러나 빈집 발생 현황과 추이에 대해서는 다각도의 해석이 필요하다. 2010년 대비 2015년 현재 주택 유형별 빈집의 증가를 살펴보면 아파트의 경우 36만 9,000호에서 57만 2,000호로 증가하였고, 다세대의 경우 7만 6,000호에서 16만 6,000호로 증가분이 많은 상황이다. 그러나 단독주택의 경우에는 32만 1,000호에서 26만 1,000호로 감소하였다.*

빈집의 지역별 분포를 보면 수도권의 빈집은 27만 1,000호로 3.7%를 차지하는 반면 비수도권의 빈집은 79만 8,000호로 8.9%를 차지하고 있어 비수도권 빈집에 대한 정책 요구가 상대적으로 높을 것으로 예상된다(인구주택총조사 2015). 지역별로 도시 지역으로 볼 수 있는 동 지역의 빈집 비율은 5.1%이며, 농어촌 지역이라 할 수 있는 면 지역은 13.8%를 차지하고 있어, 도시와 농촌 지역 빈집에 대한 정책 차별화 필요성을 암시하고 있다(인구주택총조사 2015). 30년 이상 된 빈집은 31만 4,000호로 전체의 29.3%를 차지하고 있으며, 그중 전남·경북·경남 지역이 40~50% 수준으로 높게 나타나고 있다. 이는 지역별 빈집 특성 및 노후 정도의 차이에 따른 지역별 차별화 접근이 필요함을 시사한다(인구주택총조사 2015).

빈집의 증가와 더불어 장기 방치 빈집으로 인한 지역 환경 저해 문제점들이 이슈가 되고 있다. 그동안 공·폐가에서 발생한 다수의 사고가 언론에 보도되었으며 화재·방화사고 위험 증가, 범죄사고 발생 및 지

* 국내 인구주택총조사 빈집 통계상 미분양·미입주 아파트 물량을 포함하고 있고 폐가가 미포함되어 있으며, 향후 지역별 빈집 정책 추진 대상에 대한 다차원적 설정이 필요하다.

빈집 발생 현황 추이

구분	2000년		2005년		2010년		2015년	
	빈집(호)	비율	빈집(호)	비율	빈집(호)	비율	빈집(호)	비율
전국	513,059	4.68%	727,814	5.50%	793,848	5.41%	1,069,000	6.5%
서울	56,642	2.96%	79,800	3.44%	78,702	3.12%	79,000	2.8%
부산	25,031	3.11%	53,651	5.55%	40,957	3.97%	87,000	7.4%
대구	14,223	2.68%	18,192	2.99%	29,766	4.30%	30,000	4.0%
인천	18,053	2.94%	36,049	4.98%	41,437	5.04%	47,000	5.0%
광주	13,741	4.24%	12,993	3.43%	17,534	3.95%	27,000	5.5%
대전	12,814	4.00%	16,267	4.28%	17,279	4.10%	26,000	5.6%
울산	9,673	4.22%	14,017	5.07%	15,646	5.03%	21,000	6.0%
세종	-	-	-	-	-	-	16,000	20.3%
경기	80,720	3.95%	126,581	4.63%	154,099	4.79%	145,000	3.9%
강원	38,349	9.15%	48,077	9.73%	52,218	9.73%	59,000	10.4%
충북	26,492	6.69%	32,174	7.05%	37,251	7.30%	55,000	9.9%
충남	48,245	8.99%	51,401	8.10%	60,016	8.38%	74,000	9.8%
전북	32,064	5.98%	44,696	7.47%	44,526	7.03%	74,000	10.8%
전남	39,955	6.58%	53,653	7.99%	56,574	8.19%	103,000	13.8%
경북	50,104	6.47%	62,650	7.14%	75,116	8.05%	108,000	10.9%
경남	41,711	5.34%	67,396	7.15%	64,998	6.29%	99,000	8.7%
제주	5,242	4.29%	10,217	6.66%	7,729	4.86%	18,000	9.5%

자료: 통계청(2000, 2005, 2010, 2015), 인구주택총조사

역 주민 불안감 증대, 빈집 붕괴사고 위험 증가, 지역 경관 악화 및 미관 침해, 쓰레기 적치 및 들고양이 서식지화로 인한 위생 문제 증가 등 장기 방치 빈집으로 인한 지역 환경 위해 문제가 표출되고 있다(박성남 외, 2016).

일본의 경우 2013년 10월 기준 빈집이 약 820만 채로 전체 주택에서 빈집이 차지하는 비율이 13.1%에 달하면서 저출산·고령화에 따른 세대수 축소로 인한 주택 수와 세대수의 미스매치 현상과 연계된 빈집 문제에 직면하고 있다. 이에 대한 정책적 대응을 위해 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 제정하여 2015년 5월 26일 시행하였다. 국내에서도 지속적인 빈집 증가 문제와 장기 빈집으로 인한 지역

위해 문제 심화에 대비하여 선제적인 정책적 대응이 필요하다는 공감대가 확산되고 있다.

빈집에 대한 국내 정책적 관심의 증대

현재까지의 국내 빈집 정비 및 활용 정책 추진 현황은 농어촌 지역과 도시 지역으로 구분해 살펴볼 수 있다. 농어촌 지역 빈집 정책은 2014년 3월 24일 「농어촌정비법」 개정을 통해 농어촌 지역과 준농어촌 지역에 있는 빈집이 공익상 유해할 경우 빈집의 소유자에게 빈집 정비에 필요한 조치를 취할 수 있도록 법 제64조를 신설하여 2015년 3월 25일부터 시행한 것을 토대로 진행되고 있다. 이 조항에 빈집의

정의와 빈집 정비 내용이 포함되면서 농촌의 빈집 정비 및 활용에 대한 정책적 관심을 촉진하였다.

도시 지역의 경우 지자체 빈집 정책은, 정비사업구역의 사업 지연으로 인한 장기화와 해제에 따라 발생하는 빈집 문제에 대한 정책 관심에서 시작되었다. 2011년 10월 서울시 노원구에서 ‘정비사업구역 빈집 관리 조례’를 제정하였으며, 2013년 10월에는 부산광역시가 ‘빈집 정비 지원 조례’를 제정하는 등 2016년 6월 기준 30개 지자체에서 빈집 정비 및 관리 관련 조례를 운용하고 있다(국가법령정보센터 자료). 또한 2012년부터 부산시, 2015년부터 서울시, 김제시 등 일부 지자체에서는 빈집을 철거 또는 리모델링하여 활용하는 지자체 지원 사업들을 추진하였다.

중앙정부 지원을 포함하여 지역적 차원에서는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 기반으로 한 국비지원 근린재생형 도시재생사업과, 지역발전위원회의 지역행복생활권 정책의 일환으로 주거취약지역 주민들의 삶의 질 개선을 목적으로 하는 새뜰마을사업이 추진 중이다. 근린재생형 도시재생사업과 새뜰마을사업은 사업 대상지에 빈집들이 많아 빈집을 활용한 계획들을 다수 포함하고 있다.*

이렇듯 빈집 정비 및 활용에 대한 공간 정책적 관심이 커지면서 지역적으로 산재해 있는 빈집을 정비하기 위한 제도적 기반 구축의 필요성이 공론화되고 있으며, 계획적 빈집 정비와 공공의 개입에 대한 정책의 구체화 과정이 진행 중이다.

빈집 정비 제도의 기반 구축과 쟁점 사항

농어촌 지역 이외의 도시 내 빈집 정비에 대한 제도 기반 구축은 2016년 1월 19일 「건축법」 개정을 통한 ‘1년 이상 방치된 빈집에 대한 철거’ 조항 신설을 들 수 있다(2016. 7. 20. 시행). “공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정되는

경우와 주거환경이나 도시환경 개선을 위한 정비가 반시설과 공동이용시설 확충에 필요한 경우”¹년 이상 방치된 도시 내 빈집에 대하여 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집을 철거할 수 있도록 하면서, 직권으로 철거할 경우 필요한 절차를 규정하였다.**

아울러 계획적 빈집 정비를 위한 제도 기반 구축에 필요한 특별법 입법이 진행되고 있다. 2016년 11월 말 기준 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」이 국회 국토교통위원회 국토법안심사소위원회에 ‘계속 심사’하는 것으로 심의 결정(2016. 11. 8.)되어 진행 중이다. 이 특별법안은 “빈집 증가로 인해 안전사고 위험, 범죄 장소 제공, 경관 및 주거환경 악화 등 다양한 사회문제가 유발되고 있으나 빈집 실태조사나 정비계획 수립 등 체계적인 빈집관리 제도가 부재하여 빈집 정비사업 추진에 한계가 있어…특별법을 제정함으로써 빈집 정비를 활성화하고 빈집 증가에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서”라고 제안 사유를 설정하였다. 2016년 9월에 열린 특별법 공청회 자료를 토대로 살펴보면, 특별법안은 크게 빈집 정비사업 관련 사항과 소규모 정비사업 관련 사항을 포함하고 있으며, 빈집 정비와 관련하여 다음 장의 표에서 정리한 내용을 포괄하고 있다.***

이러한 빈집 정비 제도 기반 구축과 관련하여 주요 쟁점 사항으로 ①방치 빈집 직권 철거가 얼마만큼 현장에서 작동할 것인가 ②빈집정비계획을 통한 빈집정비 사업에 대한 중앙정부와 지방정부 재원 지원

* 국비지원도시재생 사업은 선도지역 13곳(경제기반형 2곳, 근린재생형 11곳), 2016년 신규지역 33곳(경제기반형 5곳, 근린중심지가지형 9곳, 근린일반형 19곳)에서 추진 중이다. 새뜰마을사업은 2015년 선정 85개 마을(도시형 30개, 농어촌형 55개), 2016년 선정 66개 마을(도시형 22개, 농어촌형 44개)에서 추진 중이다.

** 「건축법」, 법률 제13785호, 2016. 1. 19. 일부개정된 것, 제81조의 2 및 제81조의 3 신설

*** 국토교통부 외(2016), 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」공청회 자료, 2016. 9. 22.

빈집정비사업 관련 사항

- 시장·군수 등은 빈집 또는 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사를 할 수 있음. 빈집 출입 등으로 인해 손실을 입은 자가 있는 경우 협의를 통해 손실을 보상하도록 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 거치며, 지자체 공보에 고시 및 시·도지사에게 보고토록 규정
- 빈집정비사업을 경수선, 개축·증축 등, 철거, 철거 후 주택 건설 또는 기반시설 설치하는 방법으로 함
- 사업시행자는 사업시행계획서를 작성하여 시장·군수 등에게 제출하여 사업시행계획 인가를 득하도록 함
- 시장·군수 등은 1년 이상 방치되고 안전사고 우려가 높은 빈집에 대해 철거 등의 조치를 할 수 있음. 소유자가 철거 명령을 불이행하거나 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 빈집정보시스템을 구축하고, 전문기관을 지정하여 대행을 맡길 수 있음. 빈집의 소유자가 동의하는 경우 빈집정보 공개

빈집정비사업 활성화를 위한 지원(보조 및 융자 등)

- (보조융자) 안전사고·범죄발생 예방, 임대주택·정비기반시설 등 활용, 사회적기업 등이 시행하는 빈집정비사업 비용을 보조하거나 출자·융자 가능, 주택도시기금 등에서 지원 가능
- (조세감면) 빈집정비사업 관련 취득세·재산세 등의 감면 가능
- (건축특례) 빈집이 법령의 제·개정 등으로 법령에 맞지 않게 된 경우 건축신의를 거쳐 개축 또는 용도변경을 할 수 있음

사업 활성화를 위한 지원(건축규제 완화, 지원기구 등)

- (건축특례) 부지 인근에 노상·노외주차장 사용권 확보 시 주차장 설치기준 완화, 공동이용시설·주민공동시설의 용적을 완화
- (임대주택) 공공임대·준공공임대주택(최초 임대료 규정하는 경우 포함) 등에 대해 건축규제 완화 및 사업비를 지원하며, 임대관리업무를 위탁할 수도 있음. 용적을 상한적용(임대주택 비율 연면적 20% 이상), 주차장 설치기준 완화

*위 내용은 2016년 9월 공청회 자료 내용을 기준으로 향후 입법 과정에서 변경이 예상됨

이 얼마나 가능할 것인가 ③도시지역 빈집과 농촌지역 빈집을 통합적으로 다룰 수 있는가 등을 들 수 있다.

첫 번째 쟁점사항인 「건축법」개정에 의한 빈집 직권 철거'의 경우 제도적으로는 실행 가능하나 현재까지 지자체에서 소유자 연락의 애로사항, 민원 발생의 우려, 보상 등에 대한 해석의 어려움 등으로 추진할 엄두를 못 내고 있는 실정이다. 따라서 향후 이에 대한 정책적 보완이 필요하다.

두 번째 쟁점사항인 '특례법 제정에 따른 빈집정비 사업'은 지자체가 주도하여 추진하는 사업으로 규정되어 있으나, 다수의 중소 지방도시에서는 충분한 사업 재원 확보가 어려워 중앙정부 재원 지원에 대한 요구가 표출되고 있다. 향후 공공성을 토대로 공공 재원 확보 및 지원에 대한 정책적 협의가 필요한 대목이다.

세 번째 쟁점사항은 「농어촌정비법」에서 농어촌 지역 빈집 정비에 대한 사항을 이미 제도화하고 있

다. 따라서 특례법에서 도시와 농어촌 지역을 포괄할 것인지에 대한 다각적 정책 논의가 있어야 한다.

앞으로의 빈집정비 정책 추진 과제

가장 먼저 빈집 정비 정책은 포괄적 주택 정책과 맞물려 추진되어야 한다. 빈집의 증가는 신규 주택 공급물량이나 주택 멸실 물량과 밀접하게 연계되어 있다. 신규 주택의 수요를 초과한 공급물량이 지속되는 한 빈집의 물량은 증가할 수밖에 없다. 그러나 특례법이 제도화될 경우 장기 방치 빈집에 대한 활용이나 철거를 통한 지역 위해요소 빈집 멸실 물량을 확보할 수 있어, 장기 방치 빈집의 감소에 어느 정도 기여할 것으로 기대된다.

따라서 거시적으로는 지역의 주택 공급과 수요의 균형을 맞추기 위한 주택 정책 아래 빈집 정비 정책이 연계되어 추진될 필요가 있다.

빈집 정비 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 국내 장래 빈집 전망 시나리오를 설정하고 이에 대응하여 단기·중장기로 구분하여 정책 방향을 설정하는 등 전략적 접근을 강조할 필요가 있다(박성남 외, 2016).

우선적으로는 지역 위해요소로의 장기 방치 빈집에 대한 정책적 접근이 효과적일 것으로 판단된다. 다각적으로 빈집 재생을 활성화하기 위한 방안 모색과 지역 맞춤형 빈집정비 확산 방안에 대한 지속적 모색 및 시도가 필요하며, 정책 발전 초기에 시범사업 운영도 고려해 볼 수 있다. 특히 영국의 빈집 정책은 저렴·양호주택의 공급 정책과 직접적으로 맞물려 추진되고 있는데, 국내에서도 향후 빈집을 활용한 저렴·양호주택의 공급 측면을 강조할 필요가 있다.

빈집 정비 정책 관련 제도 구축에 있어서는 중앙·광역·지방정부의 정책적 역할 구분을 명확히 하고, 이를 바탕으로 정책 전달체계를 구축해야 한다. 아울러 빈집 정비 정책을 추진하기 위해서는 「건축법」과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 다각적인 제도 개선도 필요하다. 현재로는 특례법이 제정될 경우 시행령·시행규칙 및 다양한 세부 지침 등이 보완되어야 한다.

지역적으로는 지역 맞춤형 공·폐가 재생 추진 전략과 현장 중심의 빈집 재생 전략이 요구된다(박성남 외, 2016). 지역 특성, 지역사회 특성, 빈집 발생원인 및 대상, 문제점, 지역 수요, 자원 연계 가능성, 소유자 특성 등 지역마다 차이점이 많기 때문에 다차원적이며 전략적인 접근이 필요하다.

따라서 지역적 빈집 재생사업은 소규모 장소 중심적 접근에 초점을 맞춰야 한다. 또한 빈집은 이용 상태가 아니라 장기간 비어 있는 상태이다. 이런 빈집을 자산적 접근을 통해 활용 상태로 전환하기 위해서는 매우 복잡하고 어려운 과정을 거칠 수밖에 없다. 이런 점을 고려하여 사업을 추진해야 한다.

빈집 재생 정책은 지자체 차원에서도, 중앙정부 차원에서도 효과성이 매우 높은 정책임이 확실하다. 빈집 재생 정책의 장점 중 하나는 한 유닛의 빈집에 대하여 상대적으로 많지 않은 재원을 투입해 여러 편익을 실현할 수 있다는 점이다.

지역적으로는 지역 위해요소로 꼽히는 빈집을 정비하거나 활용 가능한 상태로 전환하여 장기 방치 빈집으로 인한 문제를 해결하고 지역 주거환경의 질적 향상을 도모할 수 있다. 또한 지역 기반 건축업체나 자활기업, 공익법인, 사회적기업 등을 활용하여 빈집 정비를 도모하여 지역경제 활성화에 기여할 수도 있다. 빈집 주변 거주 주민들의 주거 환경 만족도 증진과 지역 주거지 이미지 향상도 빈집 정비사업이 가져다 줄 효과다.

거시적으로는 빈집을 활용한 저렴·양호주택의 공급과 빈집을 활용한 지역 커뮤니티 서비스 확충 뿐 아니라 건설 등 관련 부문 경제유발 효과, 일자리 창출 효과, 빈집 다발생 쇠퇴지역에 대한 지원 강화로 지역 간불균형 일부 해소 효과 등도 기대할 수 있다.

국내 빈집 재생 정책은 이제 시작하는 단계로 볼 수 있다. 따라서 지속적으로 국내 빈집 재생 정책을 발전시키고 지역맞춤형 사업 확산을 통해 주거권을 향상시키기를 기대해 본다.

참고문헌

- 국토교통부 외(2016), 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」 공청회 자료, 2016.9.22.
- 박성남, 김승남, 윤주선(2016), 「쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용 정책 방안연구」, 건축도시공간연구소(발간 예정)
- 통계청, “인구주택총조사 2000”, “인구주택총조사 2005”, “인구주택총조사 2010”, “인구주택총조사 2015”