

쇠퇴지역 공간관리를 위한 빈집 정책 개선방안

Policy Improvement for Vacant House Management
Considering Neighborhood Environment in Declining Urban Areas

김민경 Kim, Minkyung

심경미 Sim, Kyungmi

이경재 Lee, Kyungjae

(a u r i

기본연구보고서 2021-4

쇠퇴지역 공간관리를 위한 빈집 정책 개선방안

Policy Improvement for Vacant House Management
considering Neighborhood Environment in Declining Urban Areas

지은이	김민경, 심경미, 이경재
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2021년 10월 26일, 발행: 2021년 10월 31일
주소	세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

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

가격: 23,000원, ISBN: 979-11-5659-328-7

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

연구진

연구책임	김민경 연구원
연구진	심경미 연구위원 이경재 연구원
외부연구진	임현성 공간연구소 올림 소장 송준환 아마구치 국립대학 부교수
연구보조원	임정하, 박지은, 허진우

연구심의위원	유광흠 부원장 오성훈 기획조정실장 서수정 지역재생연구단장 안세희 국토교통부 도심주택공급협력과장 강미나 국토연구원 선임연구위원
연구자문위원	권혁삼 LH 토지주택연구원 연구위원 남지현 경기연구원 연구위원 맹다미 서울연구원 연구위원 문근식 한국부동산원 팀장 안지현 봉산마을 도시재생지원센터 사무국장 양준혁 한국국토정보공사 대리 여해수 대구광역시 서구청 주무관 오선영 익산시청 주무관 윤동진 양주시청 주무관 이상섭 익산시청 계장 이원형 한국국토정보공사 과장 이일주 서울시청 주무관 임준홍 충남연구원 선임연구위원 최형순 서울시청 주무관 최희정 국토교통부 도심주택공급협력과 사무관 태운재 부산광역시 영도구청 팀장 한영숙 씨이트플래닝건축사사무소 대표

제1장 서론

쇠퇴지역의 인구감소와 주거수요의 감소로 인해 나타나는 주요 물리적 현상 중 하나인 빈집은 2020년 통계청 기준으로 151만호를 넘어서고 있다. 쇠퇴지역에 밀집하여 발생하는 빈집은 주변지역에 대한 부정적 인식을 갖게 하며, 지역의 쇠퇴를 가속화 하고 공동화현상을 유발할 수 있다는 측면에서 지역차원에서의 관리가 필요한 대상으로 인식이 확산되고 있다. 그러나 아직 국내 빈집 관련 정책은 빈집이 발생한 이후에 개별 빈집의 정비, 활용 대안에 집중되어 있다. 산발적으로 개별빈집을 철거하거나, 지역의 공간이용 수요 등을 고려하지 않고 개별 빈집을 활용해 임대주택, 주민공동이용시설 등 프로그램과 시설의 기능을 채우는(Infill Development) 방식으로 추진되어 빈집이 재유흡화되는 사례가 발생하고 있다. 빈집수가 지속적으로 증가하고 빈집문제에 대한 대응 필요성이 인식됨에 따라 2018년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정을 통해 도시지역의 빈집관리체계(실태조사, 빈집정비계획, 사업시행)를 마련하였다. 제도적 기반은 마련되었으나 개별 빈집의 물리적 노후도, 안전성에 따른 정비를 중점적으로 다루고 있어 여전히 지역차원에서의 빈집 문제에 대응하는데 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 쇠퇴지역 중 빈집이 밀집하여 발생하는 곳을 대상으로 현황분석 및 대안검토를 통해 지역여건을 고려한 빈집관리방안을 마련하고자 하였으며, 빈집관리를 위한 정책 및 제도 개선방안을 도출하고자 한다.

제2장 쇠퇴지역 공간관리의 방향 및 빈집관리의 의미

2장에서는 인구감소시대의 쇠퇴지역의 공간관리를 위한 빈집관리의 의미와 필요성에 대해 정립하였다. 사전적으로 본 연구에서 제시하는 쇠퇴지역의 공간관리를 위한 방향으로 크게 세가지이다. 우선 인구감소, 수요감소에 대응가능 하도록 축소지향적인 관리가 필요하다. 두 번째는 주거기능의 유지가 필요한 쇠퇴 주거지역의 경우 정주성을 강화할 수 있도록 주거환경의 안전성, 보건성, 편리성, 쾌적성 측면을 고려한 주거지 관리가 필요하다는 점이다. 마지막으로 지속가능한 주거지 조성을 위해서는 민간, 주민들이 자발적인 관리가 이루어질 수 있는 관리 여건을 조성하는 것이 필요하다.

따라서 이러한 쇠퇴지역의 공간관리를 고려한 빈집관리의 의미를 본 연구에서는 크게 4가지로 제시하였다. 첫째, 지역수요에 대응할 수 있는 효율적 배분과 활용을 위한 자원으로서 의미를 가진다는 점이다. 특히 인구가 감소하고 수요가 감소하는 지역에서 빈집은 공간을 축소시킬 수 있는 자원으로 우선 검토될 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 주거환경의 질적향상을 위한 수단으로서 활용될 수 있다는 점이다. 빈집이 많이 발생하는 저층주거지의 경우 일부 빈집의 소거를 통해 주택 간의 동간거리 확보, 접근성 향상, 일조량, 통풍 등 주거환경의 쾌적성, 편리성 측면을 개선시켜줄 수 가능성이 있다. 셋째, 자생적 주거지 관리여건 조성을 위해 빈집을 기반시설로 전환할 수 있는 가능성이 있다는 점이다. 빈집이 많이 발생하는 저층주거지의 경우 인구증가시대에 주택공급에만 치중하여 도로, 주차장, 공원 등 기반시설 여건이 열악한 지역이 많다. 밀집한 빈집을 활용하여 도로확장을 통해 접도조건을 개선을 통해 민간, 주민들이 자발적으로 관리할 수 있는 여건을 마련할 수 있는 가능성이 있다. 넷째, 빈집을 활용해 미래수요 변화에 대응가능한 유보지를 확보할 수 있다는 점이다. 주거기능의 축소가 필요한 지역은 무리하게 당장의 활용, 정비방안 보다 미래수요에 대비할 수 있는 유보지를 확보하는 전략을 마련하는 것이 필요하며, 빈집은 유보지 확보를 위한 유효한 수단으로 작용할 수 있다.

제3장 국내외 빈집 정책 동향

3장에서는 빈집관리를 위한 정책 대안을 마련하기에 앞서 기존의 국내 빈집 정책의 현황 및 한계점을 살펴보고 앞서 빈집문제에 대응하고 다양한 지원책을 마련하고 있는 일본,

영국에의 빈집관리를 위한 정책을 살펴봄으로서 국내에의 시사점을 도출하고자 하였다. 국내 도시지역의 빈집 정책은 2018년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정으로 본격적으로 제도적 기반을 마련하였다. 특히 빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업이라는 관리체계를 마련하였으며, 빈집이 밀집한 지역을 관리하기 위해 ‘빈집밀집구역’이라는 면적관리수단을 도입하였다. 그러나 현재의 관리체계는 빈집의 물리적 노후도를 기반으로 매겨진 등급을 토대로 개별 빈집 대응에 초점이 맞춰져 있다. 또한 빈집밀집구역도 대도시 및 수도권, 지방중소도시가 동일한 지정기준을 적용받고 있었으며 구역의 성격, 역할, 선정방법, 연계수단 등이 구체화되어 있지 않아 빈집관리를 위한 수단으로서 작동되고 있지 못하고 있는 실정이다.

또한 국비지원, 지자체 예산 투입을 통해 정비, 활용사업을 추진하였으나 빈집이 지속적으로 증가하는 현상에 주목할 필요가 있다. 지자체에서 지원되고 있는 사업규모(‘18년~’20년)는 1개 지자체당 평균 연간 약 1억원 정도로 증가하는 빈집수 대비 예산지원 규모는 현저히 부족한 것이 현실이다. 그러나 중앙 및 지자체의 빈집 관련 지원 정책 및 사업은 개별 빈집 단위의 정비, 활용과 같은 단편적 사후처방 지원이 주를 이루고 있다. 지자체 담당자의 인터뷰에 따르면 예산적, 행정적 효율성을 위해 사업성이 있는 빈집, 소유주의 의사가 있는 빈집 등을 우선적으로 사업추진하고 있어 오히려 관리가 시급한 지역의 빈집이 우선순위에서 제외되기도 함을 알 수 있었다.

앞서 빈집관리를 추진해온 일본의 경우 산발적으로 발생하는 빈집을 포함한 빈터, 빈점포 등을 집약, 환지의 방식을 통해 빈집의 적극적 활용이 가능하도록 ‘저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도’ 근거를 마련하였으며, 도로여건 개선, 주차장 확보, 지역 내 오픈스페이스 조성 등 양질의 기반시설 정비를 유도하였다.

영국의 경우 주택수요가 낮은 빈집이 밀집된 지역에 국비지원을 통해 빈집을 통해 주택공급을 하고 도로, 공원 등 기반시설을 공급할 수 있도록 하여 주거여건을 향상시키는 정책지원을 추진하였다. 지역 내 빈집을 관리하기 위해서는 소유주의 적극적인 참여와 지역주민들의 인식개선이 수반되어야 하기 때문에 이들의 참여를 독려할 수 있도록 융자지원, 세금감면, 부가가치세 감면 등 적극적인 인센티브 제도를 도입하였다. 또한 일본의 전문인력 육성 및 지원인력 지원, 영국의 빈집 정책자문관 및 전담인력체계 마련 등의 국가, 지자체, 민간 등 관련 주체간의 역할을 부여하고 그에 따른 지원방안과 운영체계를 마련하였다는 점이 특징이었으며, 국내에의 적용필요성을 검토해볼 필요가 있다.

제4장 쇠퇴지역 여건과 빈집 현황분석 및 대안검토

빈집관리를 위한 정책 개선방안을 도출하기 위해 우선 광주 남구, 전북 전주시, 부산 영도구 쇠퇴지역의 주거환경 여건과 빈집발생 현황을 살펴보았다. 또한 지자체별 빈집정비계획 상에서 제시하고 있는 빈집관리를 위한 계획 방향을 파악하여 빈집관리를 위한 정책 개선 필요사항을 도출하였다. 3개지역의 쇠퇴지역을 대상으로 인구감소율, 노인 인구비율, 단독주택수 대비 빈집비율을 종합적으로 고려하여 우선적으로 빈집관리가 필요하다고 판단되는 1개 행정동을 대상으로 빈집이 밀집된 구역을 설정하였다. 3개지역의 총 9개 구역의 빈집 및 건축물 현황(빈집수 및 비율, 노후도, 노후건축물 비율)과 주거환경 여건 분석(경사, 필지면적, 접도조건, 필지형상, 주변 공공시설 현황, 녹지 현황, 지가현황, 10년 이내 신축건축물 수 등)을 종합적으로 살펴본 결과는 다음과 같다.

우선 빈집발생 특성 측면에서는 쇠퇴지역 내에서도 2~3개 행정동의 빈집수가 지역의 전체 빈집수의 50% 이상에 해당하는 것으로 나타났다. 이들 지역은 인구감소, 고령인구 비율 또한 높은 것으로 나타나, 향후 주거수요 감소로 빈집수의 증가가 지속될 수 있다는 측면에서 우선적인 관리가 필요함을 알 수 있었다.

빈집 발생률이 높은 지역의 주거환경 여건 특성을 살펴보면 우선 9개 구역중에 6개 구역에서 40%이상의 접도조건이 열악한 필지로 이루어져 있음을 알 수 있었다. 그중에서도 빈집은 대부분 접도조건이 열악한 필지에 위치하고 있었으며 이는 빈집발생에 접도조건 영향이 높은 것을 의미함을 알 수 있었다. 구역 내 위치한 빈집은 구역마다 약 3~4개동을 제외하고는 접도조건이 불량해 개별필지단위로 정비, 활용이 불가능한 것으로 나타났다. 또한 급경사지, 막다른 길 등 접근성이 열악한 곳에 빈집이 발생하는 경향을 알 수 있었다. 빈집이 밀집되어 발생하는 구역 중 일부구역은 100호/ha 이상의 주거밀도로 쾌적성이 침해받고 있었으며, 도로여건, 주차장, 공원 등 기반시설 여건이 대체적으로 열악하였으나 국비지원사업, 지자체사업 등 기반시설 정비가 이루어진 일부 구역은 상대적으로 양호한 것으로 파악되었다. 구역 내 노후건축물 비율이 최대 80%에 이르고 있었으며 10년 이내 구역 내 신축건수도 미비하여 주거환경이 노후화 되어있어 자발적인 관리 여건을 형성하기가 어려운 조건이었다.

9개의 구역 내 포함되어 있는 빈집밀집구역의 관리 방향 특성을 빈집정비계획을 통해 살펴본 결과 지자체마다 빈집밀집구역 지정 방식에 차이를 보였으며 이는 수립주체에 따른 차이로 보여진다. 광주 남구는 3,4등급의 빈집이 많은 곳에 최소한의 면적으로 구역을 지정하는 경향을 보였으며, 전주시는 1,2등급의 양호한 빈집비율이 높은 것을 알 수 있었다.

그러나 대체적으로 지정된 구역에 대한 구체적인 연계전략 및 관리 방향은 부재하였다. 오히려 급경사지 등 사업추진이 어려운 곳에 위치한 빈집이 밀집한 지역은 빈집밀집구역에 해당하지 않았다.

현황분석을 통해 도출된 정책 개선 필요사항은 다음과 같다. 첫째, 지역의 쇠퇴도와 밀집도를 종합적으로 고려하여 빈집관리가 우선적으로 필요한 구역에 대한 관리방향을 마련할 필요가 있다. 둘째, 빈집이 밀집하여 발생하는 지역의 정주여건을 개선하기 위해서는 점도조건을 개선할 수 있는 관리방안과 사업연계가 시급하다. 셋째, 빈집이 밀집된 구역간에도 개별 빈집 특성, 필지특성, 주변 공공시설 여건, 기반시설 공급 여건 등이 상이하므로 이를 종합적으로 고려한 빈집관리 방안을 마련할 필요가 있다. 그 중 경사지, 재해위험지역, 점도조건이 매우 열악한 지역 등은 해당 주거지역이 주거지로서 기능을 유지할 필요성이 있는지에 대한 재판단이 필요해 보인다. 개별필지단위의 접근으로는 주거환경의 질 개선에 한계가 있으므로 연접한 빈집, 연접한 노후주택 등과의 적극적인 필지연계 수단을 고려할 필요가 있다.

앞서 현황분석 및 정책 개선필요사항을 토대로 쇠퇴지역의 빈집관리 방안을 마련하기 위한 익산시를 대상으로 대안검토를 수행하였다. 본 연구에서의 대안검토의 목적은 우선적으로 빈집관리가 필요한 구역의 도출과 관리방향을 설정하여 정책의 실현가능성을 검증해보기 위함이다. 이를 위해 총 3단계의 프로세스를 마련하였다. 첫째 빈집분포, 지역의 쇠퇴정도, 용도지역(주거지역)의 중첩분석을 통해 빈집관리가 우선적으로 요구되는 4개의 빈집관리구역을 도출하였다. 둘째, 4개의 빈집관리구역을 대상으로 물리적 여건분석, 공공서비스 수요분석, 주거환경 분석을 통해 주거기능의 지속여부를 판단하고 관리방향 마련을 위한 원칙을 마련하여 구역의 여건에 따른 관리 방향을 검토하였다. 셋째 관리구역 중에서 단기적으로 사업추진이 필요한 곳을 개별필지, 필지간연계, 구역간연계 등 다양한 사업화수단을 적용하여 실현가능성을 검토해보았다.

이를 통해 도출된 시사점은 다음과 같다. 도출된 4개의 빈집관리구역은 10,000~30,000㎡로 크기가 다양하였다. 구역 내 건축물의 노후도는 모든 구역에서 평균 45년을 상회하였으며, 점도조건열악한 필지비율은 41%~최대 74%로 높은 것을 알 수 있었다. 다만 구역별로 요구되는 공공서비스 수요가 다르며, 주변 공공시설 여건 및 접근성 등에 의해서 차이가 발생함을 알 수 있었다. 또한 빈집의 등급뿐 아니라 점도조건과 같은 개별필지단위의 개발여건을 살펴보고 일부 빈집을 활용해 점도조건을 개선하고 기반시설을 공급해 자력으로 개선이 가능한 빈집은 민간이 주도할 수 있도록 유도하는 빈집 관리가 가능함을 확인하였다. 또한 빈집관리구역 도출, 관리방향 마련, 구역별 관리전략 및 대

응방안 마련의 일련의 과정을 빈집관리를 위한 절차적 기준으로 활용가능함을 확인했다. 그 과정에서 기존의 단편적인 기준에 의한 빈집밀집구역 지정에서 입지여건에 따른 철거여부 판단, 연접한 빈집과 노후주택을 연계한 관리전략, 기반시설 확충 우선 고려 등을 통한 차별화된 관리방안을 제시하였다. 본 대안검토를 통해 점도조건개선, 주차장 등 기반시설 확충, 생활인프라 개선 등을 통해 빈집의 자발적 정비가능성이 높아질 수 있음을 예상할 수 있었으며, 빈집 정책을 개별 빈집만 고려할 것이 아니라 주거지역의 활성화와 자력정비 가능성을 높일 수 있는 방향으로 확대될 필요가 있음을 확인하였다. 그 외 빈집관리구역이 실효성 있는 관리 전략과 대안마련을 위해서는 구역지정의 기준 개선과 구역 주변의 심층적인 현황조사(건축물 및 필지특성, 공공서비스 수요 분석 등)가 수반될 필요성이 있음을 알 수 있었다.

제5장 쇠퇴지역 빈집관리를 위한 정책 개선방안

5장에서는 앞선 정책 현황 및 한계, 쇠퇴지역의 빈집발생 및 지역여건 현황, 빈집관리 방안마련을 위한 대안검토를 통해 도출된 시사점을 종합적으로 고려하여 쇠퇴지역의 여건을 종합적으로 고려한 빈집관리 방안을 마련하기 위한 기본방향과 그에 따른 세부실행방안을 제시하였다.

첫째, 한정된 예산과 인력의 효율적 활용, 주변지역으로의 효과성을 고려하여 빈집관리의 우선지역 선정체계를 마련할 필요성을 제시하였다. 기존의 빈집관리체계는 개별 빈집의 물리적 노후도 및 상태에 따른 단편적인 접근 방식이었다. 이러한 방식으로는 지역마다 상이한 여건과 문제에 대응하기가 어렵다. 따라서 지역 내에서 빈집관리가 우선적으로 필요한 구역을 선별하고 주거환경 여건, 빈집특성, 공공서비스 수요 현황 등을 종합적으로 고려해 주거기능을 유지, 축소여부를 검토한 후 그에 따른 관리방향을 수립하도록 제시하였다. 빈집관리구역은 빈집의 발생 예방, 관리를 포괄하는 의미의 구역으로 빈집관리구역 내 단기적으로 소유자 여건 및 수요 등에 따라 단계별, 점진적으로 사업구역을 지정하여 개별필지, 필지간연계, 구역간 연계 등 다양한 사업화 방안을 연계하도록 유도하였다. 이때 단기적으로 우선 사업이 필요한 구역에 한하여 빈집정비계획 내 사업구상(안)을 담아 예산투입의 근거로서 활용가능할 수 있도록 제안하였다. 이를 위해 기존의 빈집밀집구역에서 구역지정의 역할이 명확히 드러날 수 있도록 빈집관리구역으로

용어 변경을 제안하고, 지역의 여건을 고려한 구역지정이 가능할 수 있도록 공간적 범위 설정의 유연성을 확보하였다.

둘째, 빈집 정책 범위를 개별 빈집 정비에서 자생적 주거지 관리 여건 마련을 포괄하도록 확대할 필요성을 제안하였다. 빈집이 밀집되어 발생하는 지역은 대부분 기반시설 여건이 불량하며, 접도조건이 열악하여 개별 빈집단위의 자발적인 정비, 활용을 기대하기가 어려운 상황이다. 따라서 빈집 정책을 빈집으로 한정하지 않고 주거환경을 포괄하는 범위로 확대하여 빈집을 활용해 기반시설을 공급함으로써 거주매력도를 높이고 지역주민의 인식을 개선하는 것이 중요하다. 또한 지역단위에서의 빈집관리가 이루어지기 위해서는 주체별 역할과 협조체계 마련이 중요하므로 국가, 기초자치지자체, 광역자치단체, 정비지원기구, 관련 유관조직 및 기관에 대한 역할과 협조체계를 제안하였다. 세부 방안으로는 지역 내 전담인력의 확보와 총괄건축가/공공건축가 등 전문가 및 전문기관의 자문을 받을 수 있는 운영체계가 필요하며, 기초지자체 내에서는 유관부서와의 협조체계를 마련하는 등 주체별 운영체계와 역할 재편을 제안하였다. 빈집정비계획이 빈집 관리 방안을 마련하는 수단으로서 자리매김하기 위해 컨설팅 역할을 지원해줄 정비지원기구의 역할 부여 필요성 등을 제안하였다.

셋째, 쇠퇴지역의 주거수요를 고려한 지역맞춤형 빈집관리 방안을 다양화 할 수 있도록 유도하는 것이 필요함을 제안하였다. 쇠퇴도가 높은 주거지역 중 빈집 발생률이 높은 지역에 대한 빈집관리 방안을 마련 시 인구감소, 노인인구비율 등 사회적여건을 고려하고 지역의 물리적 현황, 주거환경 여건 등을 종합적으로 고려하여 주거기능을 유지하든지, 축소할것인지에 대한 검토 후 그에 따른 관리방향을 설정하도록 하며, 본 연구에서는 현황분석과 대안검토를 통해 도출된 4가지(주거여건 개선형, 기반시설 정비형, 기능전환 유도형, 유보지비축형)의 안을 제시하였다. 그러나 이는 모든 지역을 대상으로 한 것이 아니기 때문에 지역의 여건과 특성에 따른 다양한 관리방안이 나올 수 있음을 전제로 한다. 그 중 주거기능의 축소를 전제로 하는 유보지 비축형은 방재지구, 재해위험지구, 철도보호지구 등으로 주거기능을유지할 수 없다고 판단되는 지역을 대상으로 유보지 비축의 전략을 제안하였다. 그 외 주거기능이 유지될 필요가 있는 구역을 대상으로 기반시설 여건, 구역의 물리적 특성, 지역 여건을 종합적으로 고려한 지역맞춤형 관리방안이 마련될 수 있도록 유도할 필요성을 제시하였다.

우선적인 공공의 개입을 통해 효과가 예상되는 본 연구에서 제안하는 ‘빈집관리구역’을 대상으로 국비지원, 지자체지원 등의 공공예산의 투입이 가능할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 그 중 국비지원사업으로 2020년도부터 시행된 ‘빈집 특화 도시재생

시범사업'의 추진목적 및 사업내용을 재편하는 개선안을 제안하였다. 개선안으로는 사업의 유형을 지역의 여건에 따라 다양한 사업방식이 가능할 수 있도록 기반시설 개선사업, 지적재조사연계사업, 주거기능축소형 등을 제안하였다. 빈집 매입과 연결지 매입비용을 지원하고 자율주택정비사업 추진 시 자부담 일부 지원, 용자지원 등 인센티브 제도를 도입하여 실행력을 높일 수 있도록 제안하였다.

제6장 결론

본 연구는 기존의 개별 빈집을 1:1로 정비하거나 활용하는 방식으로는 쇠퇴지역에 증가하는 빈집문제에 대응하는데 한계가 있다는 문제인식에서 출발하였다. 이를 위해 기존의 빈집 정책의 한계점을 파악하고 쇠퇴지역의 빈집발생 현황 및 지역 여건분석을 통한 정책 개선 필요사항을 도출하였다. 이를 토대로 빈집관리방안 마련을 위한 대안검토를 수행하여 정책의 적용가능성을 확인해보았다. 이를 통해 인구감소와 고령인구가 증가하고 있는 쇠퇴지역에서의 여건을 고려한 빈집관리 방안을 마련하고 그에 따른 정책 개선방안을 제안하였다. 다만 현황조사 및 대안검토 대상지가 일부 지자체에 한정되어 있어 빈집관리구역 지정을 위한 구체적인 지정 기준을 마련하는데 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서 제시하는 빈집관리 프로세스의 정책화를 위해 분석대상의 범위를 확대할 필요가 있으며, 이를 통해 구역 지정에 대한 구체적인 기준마련과 함께 빈집정비계획의 가이드라인 개정을 구체적으로 수립할 필요가 있다. 또한 대안검토를 수행한 익산시와 같은 도농복합지역은 「농어촌정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 동시에 적용받고 있어 지자체 차원에서의 일원화된 관리방향을 수립하기가 어려움이 예상된다. 이러한 지역에 대한 별도 빈집관리방안 마련을 위한 연구가 수행될 필요가 있다.

주제어

빈집, 빈집관리, 빈집정책, 공간관리, 빈집밀집구역, 빈집정비계획

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 선행연구 검토 및 차별성	10
4. 연구의 흐름	14

제2장 쇠퇴지역 공간관리의 방향 및 빈집관리의 의미

1. 쇠퇴지역 공간관리의 방향	15
1) 인구감소시대에 대응하는 축소지향적 관리	15
2) 쇠퇴지역의 정주성 강화를 위한 주거환경 개선	17
3) 지속가능한 주거지 조성을 위한 자생적관리 여건 조성	19
2. 쇠퇴지역 빈집관리의 의미 및 필요성	20
1) 지역수요에 대응하는 공간의 효율적 배분과 활용을 위한 자원	20
2) 주거환경의 질적향상을 위한 수단	21
3) 자생적 주거지 관리 여건 조성을 위한 기반시설로의 전환 가능성	22
4) 주거수요 감소 및 미래수요 변화에 대응가능한 유보지 확보	23

제3장 국내외 빈집 정책 동향

1. 국내 빈집 정책 동향	25
1) 빈집 관련 법제도 현황	25
2) 중앙부처 빈집 관련 사업 추진현황	38
3) 지자체 빈집관련 사업 추진 현황	42
2. 국외 빈집관리 정책 동향	49
1) 일본 빈집관리 정책 및 제도	49
2) 영국 빈집관리 정책 및 제도	65
3. 소결	72

제4장 쇠퇴지역 여건과 빈집 현황분석 및 대안검토

1. 쇠퇴지역 빈집발생 현황 및 지역여건 현황분석	77
1) 현황분석 개요	77
2) 광주 남구	80
3) 전북 전주시	89
4) 부산 영도구	98
2. 쇠퇴지역 빈집관리 방안 마련을 위한 대안검토	105
1) 대안검토 개요	105
2) 빈집관리 대상 구역 선별을 위한 단계별 프로세스	107
3) 구역별 관리 방향 설정 및 대안제시	117
3. 소결	124

제5장 쇠퇴지역 빈집관리를 위한 정책 개선방안

1. 쇠퇴지역 여건을 고려한 빈집관리 기본방향	131
2. 빈집관리를 위한 기본방향별 세부실행방안	133
1) 쇠퇴지역의 빈집관리 우선지역 선정체계 개선	133
2) 개별 빈집 정비에서 자생적 주거지 관리 여건 마련으로 빈집 정책 범위 확대	137
3) 쇠퇴지역의 주거수요를 고려한 지역맞춤형 빈집관리방안 다양화	140
3. 정책 및 제도개선방안	144

제6장 결론

1. 연구의 의의 및 한계	151
2. 향후 연구과제 제안	152

참고문헌	153
------	-----

Summary	159
---------	-----

부록	167
----	-----

1. 국내 빈집실태조사 현황	167
2. 국내 빈집활용 주거환경 개선 주요사례	171

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 쇠퇴지역	6
[표 1-2] 빈집 정비·활용 방안 선행연구	11
[표 1-3] 빈집 정책 및 제도 기반 마련 선행연구	11
[표 1-4] 지역 여건에 따른 빈집 관리 정책 지원 연구	13
[표 2-1] 신도시 단독주택용지와 쇠퇴 주거지역과의 주거환경 여건	17
[표 2-2] 일본 주거환경의 질 향상을 위한 주거환경평가 기준 항목 중 쇠퇴지역에서의 주거환경의 정도	18
[표 2-3] 선행연구 상에서 제시되고 있는 빈집 발생원인	22
[표 3-1] 빈집 관련 법제도 조항 및 주요내용	25
[표 3-2] 「빈집특별법」과 「농어촌정비법」, 통계청 상에서의 빈집의 정의	26
[표 3-3] 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」과 「농어촌정비법」 상에서 빈집 관련 조항	27
[표 3-4] 현장조사에서 사용하는 빈집 판별 기준	29
[표 3-5] 빈집정비사업 업무지침(안) 상에서의 빈집등급산정 기준 항목	29
[표 3-6] 빈집등급별 물리적 상태	29
[표 3-7] 빈집특별법 및 업무지침에 따른 빈집정비계획 내용	31
[표 3-8] 빈집특별법 상 빈집정비사업	33
[표 3-9] 빈집특별법 상 정비지원기구	35
[표 3-10] 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」 개정 주요내용	37
[표 3-11] 중앙부처 지원사업 중 빈집 관련 지원 내용	38
[표 3-12] 2018년 도시재생뉴딜사업 주거지원형 사업 중 빈집 관련 사업계획 내용	39
[표 3-13] 빈집 특화재생 시범사업 예시	42
[표 3-14] 빈집 특화재생 시범사업 평가기준	42
[표 3-15] 지자체 빈집정비사업 현황	43
[표 3-16] 빈집정비사업 유형	45
[표 3-17] 빈집정비사업 일부 내용(도시 및 농촌지역 구분)	45
[표 3-18] 빈집정비사업 예산 현황('18-'20)	46
[표 3-19] 빈집정비사업 중 철거비 지원 현황('18-'20)	46
[표 3-20] 광역자치단체 빈집지원 사업	48
[표 3-21] 부산광역시 서구 도시재생·빈집정비 기금 설치 및 운용 조례	48
[표 3-22] 일본 저미이용 토지관리 설정 등 촉진계획 제도에 의한 지원사항	52
[표 3-23] 빈집재생 등 추진사업 및 빈집대책종합지원사업 개요	60
[표 3-24] 빈집대책의 담당인적재원의 강화 연계모델 사업 및 주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업 개요	62
[표 3-25] 빈집대책 모델사업 및 소유자 정보제공에 의한 빈집 이용 및 활용촉진 사업 개요	62

표차례 LIST OF TABLES

[표 3-26] 빈집클러스터 프로그램 사업개요	66
[표 3-27] 영국 빈집 유형별 지방세 감면 비율	67
[표 4-1] 실태조사 항목	78
[표 4-2] 현황분석 항목	79
[표 4-3] 광주광역시 남구 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황	80
[표 4-4] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향	82
[표 4-5] 구역별 필지여건 및 건축행위 가능 빈집 현황	84
[표 4-6] 광주 남구 월산동 구역별 개별 건축 특성 및 주거 근린환경 여건 종합	87
[표 4-7] 전주시 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황	89
[표 4-8] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향	91
[표 4-9] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향	93
[표 4-10] 전북 전주시 완산구 완산동 구역별 개별 건축 특성 및 주거 근린환경 여건 종합	96
[표 4-11] 부산 영도구 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황	98
[표 4-12] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향	100
[표 4-13] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향(부산 자료로 변경 완료)	101
[표 4-14] 부산 영도구 봉래2동 구역별 개별 건축 특성 및 주거 근린환경 여건 종합	104
[표 4-15] 분석을 위한 자료 수집항목	106
[표 4-16] 구역별 물리적 여건 분석	111
[표 4-17] 각 빈집관리구역과 도로여건	112
[표 4-18] 각 구역별 빈집등급 및 노후도	113
[표 4-19] 구역별 생활권(500M 반경) 내 근린환경	115
[표 4-20] 구역별 관리 방향 설정	118
[표 4-21] 지자체별 빈집발생 수 및 행정동별 빈집비율	124
[표 4-22] 지자체 구역별 빈집 및 주거 근린환경 여건 종합	125
[표 4-23] 빈집밀집구역의 특성 종합 분석	126
[표 4-24] 지자체 구역별 빈집밀집구역 빈집 및 주거 근린환경 여건 종합	127
[표 5-1] 빈집밀집구역의 성격 및 지정기준 개선안	136
[표 5-2] 빈집관리 관련 주체별 역할(안)	140
[표 5-3] 빈집관리가 필요한 쇠퇴 주거지역의 빈집관리 방안(안)	142
[표 5-4] 「빈집특별법」 및 시행령 상에서의 빈집정비계획의 역할 및 성격 관련 개정안	144
[표 5-5] 유관계획과의 연계 관련 '빈집정비사업에 관한 업무지침(안)' 개정안	145
[표 5-6] 빈집정비계획의 성격 및 수립내용 개선안	145

표차례

LIST OF TABLES

[표 5-7] ‘빈집정비사업에 관한 업무지침(안)’ [별표4] 빈집정비계획의 작성기준 개선안	146
[표 5-8] 「빈집특례법」 빈집밀집구역 용어 및 성격 재편	148
[표 5-9] 빈집 특화 시범사업 개선안	149
[표 5-10] 자율주택정비사업, 건축협정 구역과 빈집관리구역 연계	150
[표 부록 1-1] 빈집실태조사 추진 현황	167
[표 부록 1-2] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수	168
[표 부록 1-3] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수(주택유형별)	169
[표 부록 1-4] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수(등급별)	170
[표 부록 2-5] 양주시 봉암리 마을만들기 사업 연도별 추진 현황	172
[표 부록 2-6] 유희공간 활용 마을수익시설 조성 현황	174
[표 부록 2-7] 서울시 빈집 및 연접지 매입 기준 (개선전 20.7.15 기준, 개선후 21.2.19 기준)	177
[표 부록 2-8] 봉산마을 도시재생 사업 개요	180
[표 부록 2-9] 봉산마을 빈집활용 사례 현황	181

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 2015년(좌), 2018년(우) 읍면동 빈집비율 변화	2
[그림 1-2] 본 연구에서 제시하는 빈집관리의 실행범위	8
[그림 1-3] 연구의 내용적 범위	8
[그림 1-4] 관련 선행연구	10
[그림 1-5] 연구의 흐름	14
[그림 2-1] '10-'19년 총 인구수 증감률	16
[그림 2-2] '10-'19년 생산인구 증감률	16
[그림 2-3] 2000-2019년 고령인구 증감률	24
[그림 2-4] 2000-2019년 빈집 수 증감률	24
[그림 3-1] 빈집관리를 위한 조사-계획-사업 추진체계	28
[그림 3-2] 빈집정비계획 수립 절차	31
[그림 3-3] 빈집밀집구역 지정 절차	33
[그림 3-4] 제2기 인구정책 TF 빈집의 효율적 관리와 활용방안 모색 기본방향	36
[그림 3-5] 저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도 개념도	50
[그림 3-6] 저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도 활용예시: 수법적 특징과 관련 세제혜택	51
[그림 3-7] 입지유도 촉진시설협정(커먼즈협정) 제도 개념도	54
[그림 3-8] 입지유도촉진시설협정(커먼즈협정) 제도 활용예시	54
[그림 3-9] 집약환지의 특례「유도시설정비구」의 개요	56
[그림 3-10] 공간재편환기창출 사업의 창설	57
[그림 3-11] 빈집대책 담당인적재원의 양성 및 시스템 구축	61
[그림 3-12] 빈집의 발생을 억제하기 위한 특례조치의 이미지와 구체적 예시	64
[그림 4-1] 광주 남구 쇠퇴지역 빈집현황 및 빈집 핫스팟분석(100x100)	81
[그림 4-2] 광주 남구 월산동 여건분석 대상구역	81
[그림 4-3] 주거환경의 안전성 및 보건성을 침해하는 빈집 방치	83
[그림 4-4] 광주 남구 월산동 구역별 경사현황	85
[그림 4-5] 광주 남구 월산동 구역1(좌), 구역3(우)기반시설 및 빈집현황	86
[그림 4-6] 광주 남구 월산동 구역별 지가현황	86
[그림 4-7] 전주시 쇠퇴지역 빈집현황 및 핫스팟(50x50) 분석	90
[그림 4-8] 전주 완산동 여건분석 대상구역	90
[그림 4-9] 전주 완산동 구역2 주거환경의 안전성 및 보건성을 침해하는 빈집 방치	92
[그림 4-10] 전주 완산구 완산동 구역별 경사현황	94
[그림 4-11] 전주 완산동 구역1(좌), 구역3(우)녹지공간 조성현황	94

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 4-12] 전주 완산구 완산동 구역1(좌), 구역3(우) 기반시설 및 빈집현황	94
[그림 4-13] 전주 완산동 구역1(좌),2(중간),3(우) 지가현황	95
[그림 4-14] 부산 영도구 쇠퇴지역 빈집현황 및 핫스팟(100x100) 분석	99
[그림 4-15] 부산 영도구 여건분석 대상구역	99
[그림 4-16] 부산 영도구 구역2 경사지 및 노후주택 밀집 지역 현황	101
[그림 4-17] 부산 영도구 봉래2동 구역별 경사현황	102
[그림 4-18] 부산 영도구 봉래2동 보행 및 도로 환경 및 녹지 공간	103
[그림 4-19] 부산 영도구 봉래2동 구역1(좌),2(우) 지가현황	103
[그림 4-20] 익산시 위치 및 일반 현황	105
[그림 4-21] 대안검토 적용 프로세스	105
[그림 4-22] 익산시 빈집 현황	107
[그림 4-23] 빈집관리지역 내 빈집 현황	108
[그림 4-24] 행정동별 여건을 고려한 우선순위 구분	109
[그림 4-25] 중점적으로 빈집관리가 필요한 공간적 범위 설정 (주거지역)	109
[그림 4-26] 중점관리권역 내 빈집밀집도(등급 가중합산 적용)가 높은 6개 구역 선별	110
[그림 4-27] 도시개발 사업 및 위험구역과 중복되지 않는 최종 4개 빈집관리구역	111
[그림 4-28] 빈집관리구역 위치 현황	112
[그림 4-29] 쇠퇴주거지역 경로당(좌) 및 어린이집(우) 접근성 분석	114
[그림 4-30] 쇠퇴 주거지역 도시공원(좌), 공공도서관(중), 공영주차장(우) 접근성 분석	115
[그림 4-31] A구역 위치 및 현황사진	115
[그림 4-32] B구역 위치 및 현황사진	116
[그림 4-33] C구역 위치 및 현황사진	116
[그림 4-34] D구역 위치 및 현황사진	117
[그림 4-35] A구역 물리적 현황	119
[그림 4-36] A구역 주요 개선 전략	119
[그림 4-37] B구역 물리적 현황	120
[그림 4-38] B구역 주요 개선 전략	120
[그림 4-39] C구역 물리적 현황	122
[그림 4-40] C구역 주요 개선 전략	122
[그림 4-41] D구역 물리적 현황	123
[그림 4-42] D구역 주요 개선 전략	123
[그림 5-1] 빈집관리의 기본방향 및 세부실행방안	132

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 5-2] 우선성을 고려한 빈집관리 프로세스 개선방안	134
[그림 5-3] 지역 내 빈집의 우선적 관리가 요구되는 빈집관리구역 지정	137
[그림 5-4] 빈집관리를 위한 관련 주체별 협조체계(안)	140
[그림 5-5] 주거기능 유지여부에 따른 빈집관리 유형(안)	143
[그림 부록2-1] 양주시 봉암리 마을살리기 대상지 및 주변 현황	171
[그림 부록2-2] 봉암리 마을살리기 사업 조성계획	173
[그림 부록2-3] 빈집철거 후 오픈스페이스 및 배드민턴장 조성	173
[그림 부록2-4] 마을수익시설 조성	174
[그림 부록2-5] 빈집철거 및 기반시설 조성 후 마을의 이미지 주민설문 결과	175
[그림 부록2-6] 빈집철거 후 오픈스페이스 및 배드민턴장 조성	176
[그림 부록2-7] 생활SOC조성사업 관련 주체별 역할	179
[그림 부록2-8] 마당 개방 및 비워내기를 통한 정비 사례	181
[그림 부록2-9] 빈집조사 결과 (좌) 2017년도, 2020년(아래)	182

제1장 서론

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

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

□ 수요대비 기능 한계로 인한 쇠퇴지역의 빈집 증가와 빈집관리의 필요성 증대

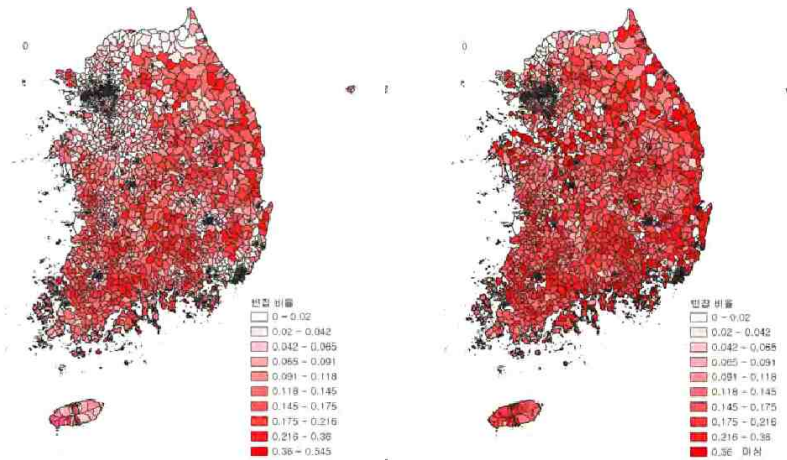
통계청 2020년 기준 빈집은 151만호를 넘어서고 있다.¹⁾ 통계청에 따르면 전국 빈집증가비율의 평균보다 도시지역의 빈집증가 비율이 높은 것을 확인할 수 있다.²⁾ 도시지역의 빈집의 증가 속도는 빨라지고 있는 실정이다. 그중에서 도시 쇠퇴지역에서 빈집 발생은 주요 물리적 현상 중 하나로 인식되고 있다.³⁾ 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별

1) (중략) 줄어드는 인구는 빈집 증가로 이어진다. 주택은 노후화되고, 재개발 사업은 주저앉는다. 인천시는 212개에 달했던 재개발 지정 지역 중 73개를 풀었다.전북 군산에서는 도심에 인접한 수송동의 단독주택 밀집지역 150여 가구 중 50가구가 버려져 있다. ...부산 영도구에서는 재개발 지역 다섯 곳 가운데 세 곳이 사업성 미비 등의 이유로 해제됐다. 이들 지역의 빈집 비율은 30%에 달하는 것으로 알려졌다.(출처: 양길성·서민준 기자, 2019.12.20., [홍물된 공장, 세집 건너 빈집..인천, 부산의 현실](https://www.hankyung.com/economy/article/201912157102i), 한국경제 (<https://www.hankyung.com/economy/article/201912157102i>. (검색일: 2021.2.10.))

2) 통계청에 따르면 2015년 대비 2020년 전국 빈집수 증가율은 41.4%였으며, 그 중 도시지역에 해당하는 동부는 46.5%의 빈집수 증가율을 보였다. (통계청, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 21.10.15))

3) 이재홍 외(2020)의 연구에 따르면 도시쇠퇴를 1~5등급으로 구분하여 빈집발생과의 상관성 분석을 한 결과 가장 심한 쇠퇴등급지역에서 빈집이 77%나 발생한 것으로 나타나, 쇠퇴지역과 빈집발생과의 상관성을 검증하였다. (출처: 이재홍·양성철, 2020. GIS 기반 빈집과 도시쇠퇴지역 간 상관성 분석. 한국지리학회, 제 36권, 제1호, 4(1), pp51-63, p51.)

법」에 따른 쇠퇴지역⁴⁾은 전국 읍면동 중 2013년 64.5%, 2017년 69.0%로 3년새 3.5%가 증가하였으며, 그 중 노후건축물비율 증가 지역이 14.0%에 달하고 있어 쇠퇴지역의 물리적여건의 쇠퇴는 더욱 가속화되고 있는 실정임을 알 수 있다.⁵⁾



[그림 1-1] 2015년(좌), 2018년(우) 읍면동 빈집비율 변화

출처: 조정희 외 (2020, p.44.)

2020년부터 출산율 감소로 인해 인구의 자연감소가 본격적으로 시작되었으며, 쾌적한 주거환경을 원하는 수요자들은 외곽의 신시가지 개발지역으로 인구 유출을 야기하고 있다. 따라서 인구가 감소하는 쇠퇴지역의 노후화된 주택은 새로운 주거수요를 유입하지 못할 경우 빈집으로 방치될 수 있다. 또한 도시의 고령화 현상으로 인해 고령인구의 사망 후 자연스럽게 빈집으로 방치됨에 따라 주거환경을 부정적으로 악화시켜 지역의 쇠퇴를 가속화시킬 수 있다. 따라서 최근 선행연구에서는 인구감소, 고령화로 인해 발생하는 지역의 유휴공간들에 대한 효율적 공간관리와 유휴공간의 활용 필요성이 제기되고 있는 실정이다.(성은영 외, 2015; 성은영 외, 2018; 구형수 외, 2016; 강미나 외, 2017) 특히 빈집은 기존 공간이 가진 특성을 상실하고 지역에 대한 부정적 인식을 갖게 하며, 지역의 쇠퇴를 가속화시켜 지역의 공동화현상을 발생시킬 수 있다는 측면에서 지역차원의 관리가 필요한 대상으로 인식되고 있다. (아이바신, 2017; 서수정 외, 2019; 강미나 외, 2017)

□ 국비지원사업을 통한 개별 빈집의 리모델링 확산으로는 빈집문제 대응에 한계 발생

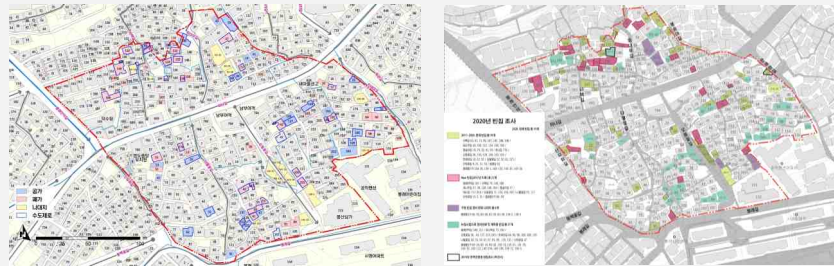
4) 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 쇠퇴지역은 인구가 현저히 감소하고 있으며, 사업체수 감소, 노후주택 증가 등으로 주거환경이 악화되는 지역을 의미한다.

5) 서민호·이혜민. 2019. 도시재생 쇠퇴 진단지표별 전국 변화 양상(2013-2017). 국토 2019.7월호(통권 453호). 지도로보는 우리국토, 부록. 국토연구원. 참고 작성.

쇠퇴지역의 활성화를 목표로 추진된 정부지원정책사업인 도시재생사업, 새마을사업 등에서는 지역 활성화에 주요한 자원으로 빈집의 활용을 유도하였다.⁶⁾ 도시재생선도지역(근린재생형)을 살펴보면, 총 사업예산의 1,829억 원 중 919억 원(약 50%)이 물리적 환경개선을 위해 사용되었으며, 그 중 노후건축물 및 빈집, 빈 점포 정비 및 개선에 사용된 예산은 전체예산의 11%인 205억 원에 달하는 것으로 나타났다.⁷⁾ 이러한 국비지원사업은 사업시행 기간이 3~5년 정도로 정해져 있어, 소유자의 수요에 따른 사업시행이 가능한 빈집을 우선적으로 매입하여 활용방안을 모색하는 즉각적이고 단편적인 방식으로 접근할 수 밖에 없어 지역에 발생하는 빈집에 대한 종합적인 대응과 관리를 하기에는 한계가 있다.

부산 영도구 도시재생뉴딜사업 (우리동네살리기)

부산 영도구의 '빈집없는 베리베리 굿 봉산마을' 사업은 지역내 지속적으로 증가하는 빈집문제에 대한 대응을 주요 재생방향을 설정하고 지역 내 37호의 빈집을 매입하여 적극적인 빈집 활용 및 정비방안을 마련하였다. 그럼에도 불구하고 2017년 대비 2020년 2차 빈집조사에서 70개소의 빈집이 조사되는 등 3년전에 비해 20개소의 빈집이 오히려 증가하는 현상이 나타났다.



빈집조사 결과 (좌) 2017년도, 2020년(우)

출처: 안지현 (2021, pp.10,12.)

또한 사업 추진과정에서 대부분 빈집의 활용방안은 임대주택, 커뮤니티센터, 공동이용시설 등으로 기존의 빈집을 리모델링하거나, 철거 후 신축하여 프로그램과, 시설의 기능을 채우는 방식(Infill Development)으로 진행되었다.⁸⁾ 인구의 감소가 심각하고 지역

6) 도시재생 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인(2016.3) 상에서는 단위사업을 발굴할 때 노후취수장, 폐교, 폐철도역, 빈집, 장기방치건축물, 유휴부지 등을 활용하여 대중이 이용가능한 문화, 돌봄, 복지시설 등의 설치사업을 적극 발굴, 검토하도록 하였다. (출처: 국토교통부, 2016, 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인, p.13)

7) 박성남 외, 2017, 도시재생정책백서Ⅱ, 국토교통부, pp.58-59.

8) 학계에서는 빈집을 물리적으로 개조해 지역을 살리려는 것은 '환상'이라고 지적하고 있다. 냉정하게 볼 때 '지역도시의 통합과 축소'가 더 필요한 대안이라는 것. 김정민 서울대 환경대학원 부원장은 "미국 등 선진국에서는 정부 주도로 시티 다이어트(city diet)라고 부르는 빈집 줄이기 정책을 추진하고 있다"면서 "물리적으로 빈집을 개선해 해결하려는 것은 환상" 그는 "빈집이 있는 곳에 새로 다른 건축물을 짓거나 개조하려는 것은 세금 낭비가 될 가능성이 크기 때문에 철거를 유도해 정리하는 방향으로 가야 한다"면서(중략) (출처:

주민의 여건을 고려하지 못한 지역에 빈집활용을 통해 조성된 기반시설은 관리의 어려움을 호소하거나, 이용자를 찾지 못해 시설이 재유허화되는 상황이 발생하고 있다.

“신혼부부들 살기 싫대요” 헛물켄 ‘빈집 임대주택’ 정책

(중략) 현장 조사결과 장기간 빈집으로 방치된 이유가 분명히 나타났다. 일단 산중턱이나 산기슭에 ‘움막’ 형태로 방치된 무허가주택이 357호나 있었다. 보통 이런 곳은 땅지에 매우 좁고 수도와 전기를 끌어올리기 어렵다. 사실상 주택을 고치거나 새로 짓기 불가능하다는 의미다. 이런 극단적인 곳을 제외하더라도 빈집이 위치한 지역은 기본적으로 주거 환경이 열악하다. 대중교통이 멀고, 편의시설을 이용하기 어렵다. 그래서 빈집을 새단장해도 찾는 사람이 많지 않다. SH공사는 올해 1월 빈집을 리모델링한 강북구 삼양동 행복주택 입주자를 모집했지만 4개 타입 중 2개 타입(전용 47㎡·52㎡)은 수요자가 1명도 없었다.서진형 경인여대 교수(대한부동산학회장)은 “단순히 빈집 숫자를 주택 공급량과 연결짓지 말고 실제 현장을 찾아 정말 사람이 거주할 수 있는 환경인지 해당 부지에 주택을 지으면 입주 수요가 있을지 면밀히 따져야 했다”고 말했다.

출처: 유엄식기자 (2021.7.18.), ‘신혼부부들 살기 싫대요. 헛물켄 ‘빈집 임대주택’ 정책’ 머니투데이 (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021071515101372212>) (검색일: 21. 10.14)

□ 법제정과 빈집관리를 위한 체계 마련, 그러나 여전히 개별 빈집 정비, 관리에 집중

빈집의 체계적 정비, 활용 및 관리방안 마련을 위해 2018년 「빈집 및 소규모주택정비특별법(이하 빈집특별법)」이 제정되었다. 그리고 빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업으로의 관리를 위한 체계를 마련하였다. 하지만 현재 수립되고 있는 빈집정비계획에서는 개별 빈집의 물리적 노후도, 안전성 등을 고려하여 규정된 1~4등급의 빈집을 토대로 1,2등급의 빈집은 리모델링 등 활용, 3,4등급은 철거방안을 제안하는 개별 빈집 정비에 집중되어있다. 따라서 빈집이 밀집된 지역의 경우 면적(面的) 관리가 필요하다는 인식하에 2019년 「빈집특별법」 개정을 통해 ‘빈집밀집구역’을 지정하도록 하고 있으나, 구역에 대한 실행방안과 연계수단은 부족한 상황이다.⁹⁾ 현재의 빈집정비계획은 개별 빈집의 정비에 집중되어 수립되고 있어 지역의 여건과 수요를 고려하여 빈집의 정비, 활용, 예방에 이르기까지의 지역의 빈집에 대한 종합적인 관리수단으로 작동하기에 한계가 있다. 따라서 빈집정비계획이 지역의 다양한 여건을 고려한 지역만의 차별화된 관리방향이 도출될 수 있도록 계획을 수립하고 관리방안을 마련할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다.(정경석, 2019,p.89.; 이재홍,2020,p.61.)

최근 빈집의 정비, 활용 등을 활성화와 관리를 위해 2020년 기획재정부 주재의 ‘제2기 인구정책 TF’¹⁰⁾를 통해 빈집정비, 활용사업의 확대추진을 위해 빈집실태조사의 의무

허지윤 기자 (2020.10.14.), 때되면 한 번씩 ‘빈집’ 활용책 내놓지만... “정책은 헛돌고 있다” 조선비즈(https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/13/2020101302528.html)(검색일:21. 2.15)

9) 실제 지자체에서 수립한 빈집정비계획을 살펴본결과, 점도조건이 불량하고, 경사지 등 지역여건이 열악한 지역에 빈집이 밀집되어 있는 경우 빈집밀집구역으로 지정되지 않은 것으로 파악되었으며, 일부 지자체의 경우 빈집밀집구역을 대상으로 소규모주택정비사업 추진 가능성을 판단하는 기준으로 활용되고 있는 실정이다.

화, 양도세율 감면 등의 세제 지원방안 등이 제시되어 있다. 이러한 흐름하에 2021년 4월 빈집특례법 개정을 통해 안전사고, 범죄발생 우려 등 지역에 영향을 주는 방치된 빈집에 한하여 소유자에게 철거명령을 강제 할 수 있도록 하였으며, 이행강제금을 부과할 수 있는 제도를 마련하였으나 개별 빈집의 노후도 및 물리적 상태에 따른 관리방식으로서의 접근에 한정되어 있다.

□ 쇠퇴지역 여건을 종합적으로 고려한 빈집관리를 위해 정책 대안 마련이 필요

쇠퇴지역은 물리적, 경제적, 사회적인 지역문제가 집중해서 발생하는 공간적 범위를 의미한다. 이러한 쇠퇴지역은 인구감소, 건축물 노후, 산업쇠퇴 등 다양한 문제가 발생함에 따라 어떻게 관리하고 활성화시켜야 하는가에 대한 문제인식이 확산되고 있다. 기존의 인구성장시대에는 부족한 수요에 대한 대응을 위해 지속적으로 도시공간을 채우고 시설을 공급하는 것에 집중하였다면, 인구가 감소하는 쇠퇴지역은 자연스럽게 빠져나가 생긴 빈집과 같은 공간들을 어떻게 효율적으로 관리하고 기능을 재편할 것인가가 중요한 과제로 논의되어지고 있다.(성은영 외, 2015; 구형수 외, 2016; 서수정 외, 2019) 이러한 흐름 하에 빈집 정책도 기존의 개별 빈집의 물리적 상태에 따른 개별 빈집에 대한 사후처방 방식에서 더 나아가 지역의 공간관리 방향에 부합될 수 있도록 정책대안이 마련되는 것이 필요한 상황이다. 이를 위해서는 지역의 물리적, 사회적 여건을 고려한 빈집의 관리방향을 수립하고 지역 내 빈집의 예방과 자발적 관리가 가능할 수 있는 여건을 조성할 수 있는 구체적인 수단마련이 필요한 상황이다. 한정된 예산과 인력으로 지역 내 발생하고 있는 개별 빈집에 대한 1:1정비는 불가하므로, 우선적으로 관리가 필요한 곳에 대한 선별과 빈집의 관리를 통해 빈집의 증가를 예방하고, 자생적안 주거지역의 관리가 이루어질 수 있도록 유도하는 정책이 필요한 시점이다.

2) 연구의 목적

본 연구의 주요 목적으로는 첫째, 빈집이 밀집되어 발생하는 쇠퇴지역의 빈집발생 현황 및 물리적, 사회적 현황을 파악하여 지역여건을 고려한 빈집관리방안을 마련하는 것에 있다. 두 번째, 본 연구에서 제안하는 지역의 수요와 여건을 고려한 빈집관리가 이루어질 수 있도록 기존의 빈집정책의 한계 및 시사점을 도출하여 빈집 정책 및 제도적 개선방안을 제시하는 것에 있다.

10) 기획재정부 주재 관계부처(교육부, 과기부, 법무부, 국방부, 행안부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 고용부, 여가부, 국토부, 해수부, 중기부, 금융위로 구성된 TF로 지역공동화의 선제적 대응을 위해 빈집의 효율적 관리방안 마련을 위한 논의

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

① 공간적 범위

□ 도시 쇠퇴지역 중 주거지역

쇠퇴지역에서 나타나는 물리적쇠퇴현상 중 하나로 빈집발생이 인식되고 있다. 국내 도시 쇠퇴문제에 대한 연구는 2000년대부터 시작되었으나, 쇠퇴지역에 대한 공동적으로 합의된 정의는 없는 실정이다. 이는 지역의 여건과 상황이 매우 상이하기 때문에 측정할 수 있는 지표를 명확하게 설정할 수 없기 때문이다.¹¹⁾ OECD ‘한국도시정책보고서(1983)’에서는 쇠퇴되는 지역을 실업, 빈곤, 주거여건의 악화, 기반시설의 노후화 등 지역의 사회적, 경제적, 환경적 문제가 공간적으로 집중된 것이라 정의하고 있다.¹²⁾ 쇠퇴지역은 물리적 노후도가 심화되고 인구가 감소되고 있는 지역이기 때문에 인구유출 등으로 인해 빈집 발생 우려가 높고, 주거여건이 양호하지 못해 빈집이 방치되거나 밀집해 발생할 수 있는 소지가 높다는 측면에서 빈집발생의 우선적 대응이 필요하다. 쇠퇴지역의 활성화를 목표로 제정된 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 인구감소, 사업체수 감소, 건축물의 노후화를 활성화가 필요한 쇠퇴정도를 파악하는 지표로 설정하고 있으며, 이중 2개 이상 충족되는 지역을 쇠퇴지역으로 간주하고 있다.

[표 1-1] 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 쇠퇴지역

구분	조항	주요내용
시행령 제 17조	도시재생 활성화지역 지정의 세부 기준	1. 인구가 현저히 감소하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
		2. 총사업체수의 감소 등 산업의 위축이 발생하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체총조사 결과에 따른 총사업체수(이하 이 호에서 “총사업체수”라 한다)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총사업체수가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총사업체수가 감소한 지역
		3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

출처: 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행령, 국가법령정보센터, [https://www.law.go.kr\(검색일: 21.5.7\)](https://www.law.go.kr(검색일: 21.5.7))

11) 이재홍 외, 2020, GIS 기반 빈집과 도시쇠퇴지역 간 상관성 분석, 한국지리학회, 제36권, 제1호, 4(1), p.52.

12) 기정훈 외, 2011, 인구감소 지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책고제 연구, 국회입법조사처, p.39.

기존 선행연구에서도 도시의 쇠퇴지역의 기준을 인구사회측면(거주인구 비율 감소, 노령인구비율 감소, 인구감소 등), 산업경제측면(사업체당 종사자수, 인구천명당 종사자수 감소, 사업체 감소, 종사자 감소율, 지가감소율), 물리환경측면(노후단독주택 증가, 주거불량주택 증가, 과소필지, 도로율)의 지표들을 제시함으로써 보여주고 있다.¹³⁾ 기존의 연구들에서 제시되고 있는 쇠퇴지역을 나타내는 현상들은 대부분 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 제시하고 있는 쇠퇴지역의 요인들과 대부분 수렴되고 있었다. 이에 본 연구에서는 빈집관리가 우선적으로 필요하다고 판단되는 쇠퇴지역의 공간적 범위를 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 제시하고 있는 쇠퇴지역(활성화지역 지정 요건 충족지역)으로 한정하고자 한다.

또한 빈집은 주택으로 대부분 주거지역에서의 발생률이 높으며, 빈집의 발생으로 인한 영향과 빈집의 밀집된 발생 양상도 주거지역에서 발생가능성이 높다.¹⁴⁾ 상업지역 내 빈집은 주거지역과의 다른 전략과 방안의 접근이 필요하므로, 본 연구에서는 쇠퇴지역 중 주거지역에 대한 빈집관리 방안과 정책방안을 제시하는 것에 중점을 두고자 한다.

□ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 상의 빈집

빈집은 사전적으로 사람이 살지 않는 집으로 정의되어 있다. 국내 선행연구에서는 사용하지 않아 훼손되거나, 방치되어 관리되지 않은 집을 의미하며, 빈집의 범위를 구분하여 방치된 빈집, 공폐가 등의 용어로 정의하기도 한다.(조정희 외, 2020, p.21) 빈집에 대한 체계적인 정비, 활용, 관리를 위해 제정된 빈집특례법¹⁵⁾에서는 빈집¹⁶⁾을 시장, 군수, 구청장 등의 거주 또는 사용여부 확인 이후 1년 이상 사용하지 않은 주택으로 정의하고 있다. 이처럼 빈집에 대한 대상과 정의가 통용되어 있지 않은 상황이므로 본 연구에서는 빈집관리를 연계할 정책 대상인 빈집특례법에서 제시하는 빈집에 한정하고자 한다.

② 내용적 범위

13) 이재홍 외 (2020)에서는 도시쇠퇴를 측정하는 지표로 인구사회측면(거주인구 비율, 노령인구비율, 인구증감율, 가구증감률), 산업경제측면(사업체당 종사자수, 인구천명당 종사자수, 고차산업종사자수, 상비체 증감률, 종사자 증감률, 지가변동률), 물리환경측면(노후단독주택, 주거불량주택, 과소필지, 도로율)을 제시하고 있다. (출처: 이재홍 외, 2020, GIS 기반 빈집과 도시쇠퇴지역 간 상관성 분석, 한국지리학회, 제36권, 제1호, 4(1) . p54.)

14) 김진하·남진, 2016, 도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구, 지역연구. 제 32권 제1호 vol.32, no.1, p.106. 참고 재작성

15) 「농어촌정비법」은 부속건축물을 포함한다는 측면에서 빈집을 정의하는 범위에 차이가 있음

16) 빈집특례법이 제정되기 이전부터 조사를 시행한 통계청의 주택총조사 상에서의 빈집은 '조사시점에 사람이 살지 않는 주택'으로 정의하였다.

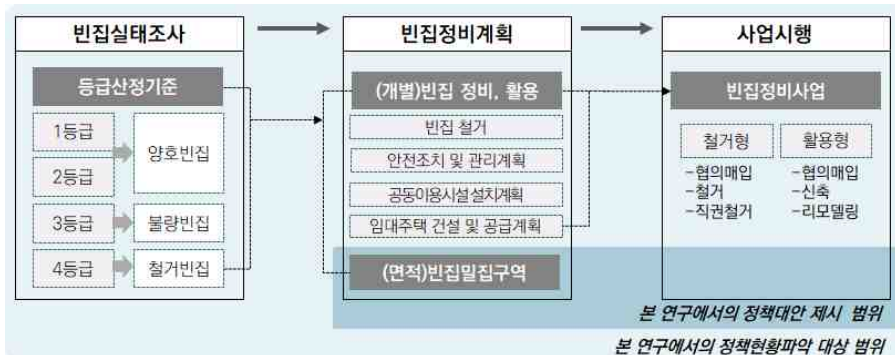
본 연구에서 제시하고자 하는 빈집 정책에 대한 내용적 범위는 빈집관리에 한정하고자 한다. 빈집 관리에 대한 정의는 명확하게 정의되어 지고 있지 않으며 기존 연구에서도 빈집관리의 개념을 명확하게 제시하고 있지 않으나, 빈집관리를 지역차원에서 개별 빈집의 빈집 활용, 정비 뿐 아니라 지역단위에서의 빈집발생의 증가 억제, 지역재생적 측면까지를 포괄하는 의미로 사용되고 있다. (장남중 외, 2018, p.104.; 조정희 외, 2020, p.174-6) 따라서 본 연구에서 빈집관리는 빈집발생 이후 개별 빈집의 유지관리, 철거, 활용과 같은 사후처방에서 더 나아가 지역의 여건개선과 빈집발생을 예방하는 측면까지를 포괄하는 의미로 조작적 정의를 한다.



[그림 1-2] 본 연구에서 제시하는 빈집관리의 실행범위

출처: 연구진 작성

조정희 외(2020,p.50.)에서는 빈집관리를 정책의 틀 안에서 제시하기 위해 제도적기반, 관리대상, 관리주체, 관리방식의 종합적 체계구축이 필요함을 제시하고 있다. 본 연구에서 제시하는 정책 개선방안의 내용적 범위를 빈집관리가 우선적으로 필요한 빈집이 밀집된 지역의 빈집증가를 억제할 수 있는 사전적 관리가 포함될 수 있도록 면적관리를 위한 관리대상선정, 관리주체, 관리를 위해 필요한 계획적 프로세스와 연계가능한 재정수단에 대한 정책대안을 마련하는 것에 한정하고자 한다. 그러나 빈집관리의 정책 대안을 마련하기 위해 기존의 제도적 기반인 빈집관리체계의 현황파악과 연계성을 고려해야 하므로 빈집관리체계 전반에 대한 정책현황을 분석하고자 하였다.



[그림 1-3] 연구의 내용적 범위

출처: 연구진 작성

2) 연구의 방법

□ 문헌 및 관련 기초자료 조사·분석

- 국내외 선행연구 검토를 통한 이론 및 유사개념 정립
- 국내외 빈집관리 관련 정책 및 제도분석
 - 관련 법, 업무지침, 가이드라인 등 관련 제도 및 정책자료 분석
 - 빈집정비계획 및 도시재생뉴딜사업 활성화계획 등 관련 계획안 분석

□ 현장답사 및 관계자 면담조사

- 쇠퇴지역 발생 빈집 지역 여건 파악 및 주요사례 조사분석을 위한 현장조사 및 관련 주체 면담
 - 쇠퇴지역의 밀집된 빈집발생 지역의 여건파악 및 분석을 위한 현장답사 및 조사
 - 지역주민, 관련 지자체 담당자 인터뷰 수행

□ 통계분석 및 GIS공간분석

- 빈집정비사업 추진현황 파악을 위한 공문발송 및 결과물 통계분석
 - 지자체 공문발송(21.4.2) 회수를 통해 3개년(18~20년) 빈집정비사업 추진 현황 파악
- 빈집발생 현황과 지역여건 분석을 위한 3개지역 통계 및 GIS공간분석 수행
 - 빈집발생의 밀도를 파악하고 빈집이 밀집된 지역의 필지여건, 건축물 현황, 기반시설 여건 현황, 지가, 경사도 등을 파악하기 위해 Arc-GIS 공간분석 수행
 - 인구감소, 고령인구 등 사회적 특성을 도출하기 위해 통계분석 수행

□ 쇠퇴지역 빈집관리 대안 검증을 위한 계획 수립 및 관계자 협의체 구성

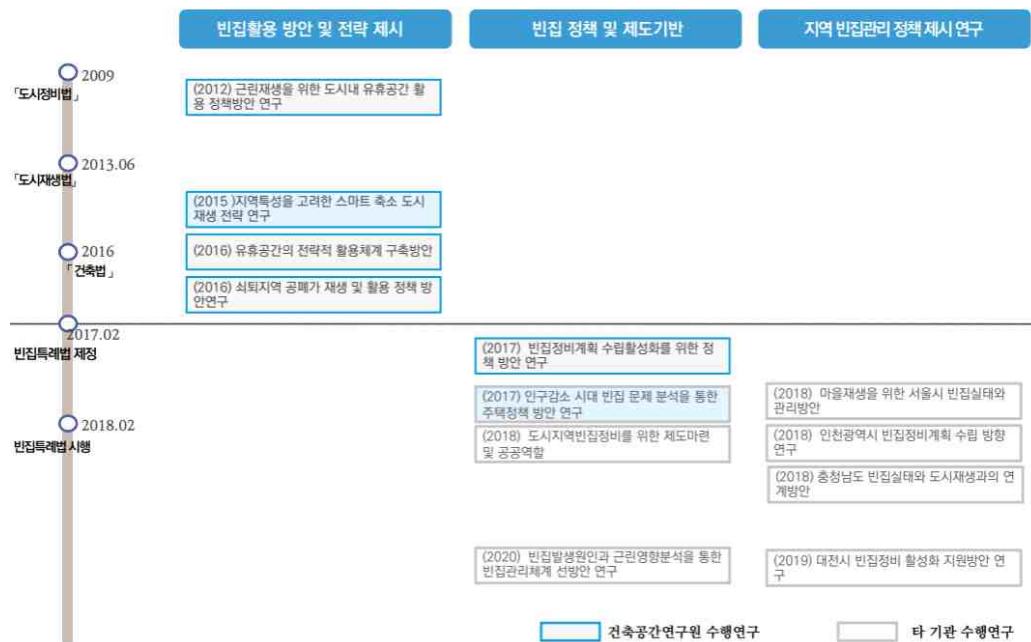
- 빈집관리 대안검토를 위해 지자체-정비지원기구-auri와의 협업체계 구성
 - 빈집실태조사 결과 단독주택의 빈집발생수가 가장 높은 1개 지역을 대상으로 지자체, 실태조사 수행 정비지원기구와의 협업체계 구성

□ 전문가 및 관계자 자문회의

- 빈집관리 정책의 한계 및 개선방안 도출을 위한 전문가 및 관계자 자문
 - 지자체, 정비지원기구, 용역사, 전문가 등 관계자 면담조사를 통한 국내 정비 계획수립 및 빈집정비 사업 추진 이슈 및 개선필요사항 도출
 - 정책대안의 실효성 확보를 위한 주무부처 업무협의

3. 선행연구 검토 및 차별성

2017년 2월 「빈집특례법」 제정 시점으로 관련 계획, 사업추진, 관리체계 등 제도기반 마련 연구가 진행되었으며, 그 이후 지자체 단위에서 빈집정비 및 활용의 실행력 확보를 위한 지역단위의 연구가 증가하고 있는 실정이다. 국내 빈집 관련 연구는 크게 빈집 활용방안 및 전략제시를 위한 연구, 빈집의 정책 및 제도기반 마련을 위한 연구, 지역의 빈집 관리 및 실행 확보 방안 연구로 구분할 수 있다.



[그림 1-4] 관련 선행연구

출처 : 연구진 작성

빈집 활용방안 및 전략제시를 위한 연구로는 2017년 「빈집특례법」 제정 이전단계에는 도시의 빈공간, 유휴공간 등 포괄적 범위에서 빈집 활용 방안을 모색하는 연구가 주로 진행되었다. 임유경 외(2012)는 국내 도시 유휴공간의 현황과 발생 특성을 파악하고 근린재생을 위한 도시 유휴공간의 관리·활용을 위한 정책의 기본방향과 과제를 제시하였으며, 성은영 외(2015)는 인구 감소시대에 증가하는 빈집을 한국형 스마트축소 전략을 통해 빈집을 포함한 유휴공간을 관리하는 방안을 제시하였다. 이종민 외(2016)은 증가하고 있는 도시 유휴공간의 활용 활성화를 위한 '전략적 활용' 개념을 제시하고 그에 적합한 체계를 제안하며, 유휴공간의 전략적 활용가치 판단을 위한 정보의 항목과 활용 활성화를 유도하는 방안, 다양한 주체들의 활용 방안을 모색하였다.

[표 1-2] 빈집 정비·활용 방안 선행연구

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
임유경외(2012), 근린 재생을 위한 도시 내 유희공간 활용 정책방안 연 구	국내 도시 유희공간 실 태분석을 통해 유희공 간 관리 필요성을 제시 하고, 관련 정책방안을 제시	-문헌조사 -통계분석 및 GIS 공간분석 -유희공간 현황조사 및 도상분석 -국내외 사례분석 -지자체, 전문가 자문·워크숍	-국내 도시 유희공간 현황 및 관련 정책사업 분석 -국내 도시 유희공간 문제점 진단 및 잠재력 도출 -지자체 유희공간 실태 및 관리 활용 심층분석 -국외 유희공간 관리 및 활용정책 -근린재생을 위한 유희공간 관리 활용 정책 방안 도출
박성남외(2016), 쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용정책 방안 연구	지역맞춤형 공폐가 재 생 및 활용을 위한 실행 전략 및 수단을 제시, 관 련 정책 및 제도 발전방 안 제시	-문헌조사 및 분석 -국내외 사례조사 -실무자, 전문가 설문 및 자문 -관련 사업주체 심층면담 -공폐가 재생 사례조사	-국내 공폐가 법제·정책현황 분석 -국외 공폐가 재생 지원정책 및 제도 분석 -공폐가 분포 특성 및 활용 실증사례 분석 -공폐가 재생 정책 및 제도개선 방안 도출
성은영 외 (2015), 지역특성을 고려 한 스마트 축소 도 시재생 전략 연구	인구감소·저성장 시대 에 맞는 지속성 있는 도 시재생 방안으로 지역특 성에 맞는 스마트 축소 전략 및 추진근거 마련	- 문헌조사·분석 - 국내외 출장 및 관계담당자 면담 - 통계 및 지표 분석 - 축소 근린 예측 LEAM 분석	-스마트 축소 관련 계획 이론 고찰 - 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생의 개념 정립 -국내 도시 축소와 근린환경의 변화 진단 -국외 스마트 축소 도시재생 사례 연구 -지역특성별 도시축소 양상 및 공간관리 현황 분석 -스마트 축소도시재생을 위한 공간계획과제 및 수립방향
이종민외(2016) 유희공간의 전략 적 활용체계 구축 방안	도시 내 방치되는 유희 공간 활용을 위해 '전략 적 활용'개념을 제시, 그 와 관련한 주요 쟁점 및 적용 가능성을 모색	- 문헌연구 및 법제도 검토 - 국내외 유희공간 정책 및 활용사 례분석 - 전문가 설문조사 - 유희공간 정보 구축 대안검토	- 유희공간 정책 추진 현황분석 - 유희공간 '전략적 활용' 개념 고찰 및 해외사례분 석을 통한 '전략적 활용' 특징 및 관련 제도 분석 - 국내 유희공간의 전략적 활용 현황 및 주요 쟁점 도 출 및 활용체계구축 방안

출처: 임유경 외, 2012.; 박성남 외, 2016.; 성은영 외, 2015.; 이종민 외, 2016. 참고 연구진 재작성

그러나 2018년 「빈집특례법」 시행 이후 빈집정비계획 등 관련 제도적 기반 및 체계마련 연구가 다수 진행되었다. 빈집 정비사업 추진을 위한 전략과 추진절차 및 기준을 제시하는 연구(성은영, 2017; 강미나, 2017)와 「빈집특례법」을 분석하고 그 한계점을 짚고 새로운 법제도 신설 및 여타의 제도와 시스템을 제시하는 연구(권혁삼, 2018)가 주로 있다. 그중 성은영 외 (2017)는 빈집의 실태분석을 통한 정비계획 과제 및 수립방향을 설정하였으며, 이를 반영한 빈집정비사업 업무지침(안)을 제시하였다. 강미나 외(2017)은 도시지역 빈집에 관한 법제도의 현황 및 한계점을 분석하고 사례지역의 실태조사를 통해 빈집문제 해결을 위한 과제를 도출, 최종적으로 빈집예방과 관리·활용을 위한 정책 과제와 이를 위한 정책안을 제안하였다. 권혁삼 외(2018)의 연구에서는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 대한 제정안을 마련하고 도시지역 빈집정비 활성화하기 위한 '민관협력 빈집정비 사업'과 '빈집밀집구역 소규모주택정비사업'과 같은 공공지원형 빈집정비 사업 모델을 모색하였다.

[표 1-3] 빈집 정책 및 제도 기반 마련 선행연구

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
성은영 외(2017), 빈집정비계획 수립 활성화를 위한 정책 방안 연구	빈집 현황 및 실태 분석을 통한 상세한 빈집정비 절차 및 기준제시	- 문헌조사 및 분석 - 현지조사 - 국외 사례분석 - 전문가 자문 - 관계 기관 협의체 참여	- 빈집 현황 및 실태 분석 - 빈집정비계획 수립 관련 제도 및 정책 분석 - 국내외 빈집 활용사례분석 - 빈집정비계획 수립 활성화를 위한 관련자침 및 정책지원 방안 제시
강미나 외(2017), 인구감소 시대 빈집 문제 분석을 통한 주택 정책 방안 연구	빈집 예방, 관리 및 활용을 위한 정책 방안 모색	- 문헌 자료 분석 - 국외 빈집관리 정책 사례조사 - 사례지역 선정 및 조사 - 현장조사 및 인터뷰, 주민 설문 - 공간통계(GWR), 3D 대안검토 - 자문회의, 업무협의회	- 빈집 정의 및 국내 현황 및 빈집 관련 법률 및 관리체계 검토 - 도시정비구역의 빈집, 빈집해제시 문제, 빈집밀집지역(정비구역 해제지역) 관리방안 고찰 - 영국 및 일본의 빈집실태와 정부정책, 법제도, 가이드 라인 분석 - 빈집 실태 조사 및 주민설문을 통한 향후 활용방안 수요
권혁삼 외(2018), 도시지역 빈집정비를 위한 제도 마련 및 공공역할 연구	「빈집 특별법」 제정안을 마련하고 빈집 정비 활성화를 위한 공공의 역할 제시	- 문헌조사 및 분석 - 현장 실태·인식 조사 - 전문가 활용, 의견수렴 - 현장 대안검토 구성	- 국내외 빈집정비 정책/사례 분석 - 빈집밀집구역 실태 및 인식조사 - 도시지역 빈집정비 법제도 분석 - 빈집정비 활성화를 위한 사업모델 및 제도개선안 제시
조정희 외(2020) 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구	국내 빈집관리체계의 실태를 분석하고 정책 개선사항을 도출	- 문헌조사 및 분석 - 통계 및 계량분석 - 현장조사 및 심층인터뷰 - 전문가 및 관계자 설문 및 자문	- 빈집의 개념 및 공간적, 지역적 분포특성 - 빈집 발생현황 분석 - 빈집 근린영향 분석 - 빈집관리체계 개선을 위한 정책 이슈 및 실태분석 - 빈집관리체계 개선방안 도출

출처: 성은영 외. 2017.; 강미나 외. 2017.; 권혁삼 외. 2018.; 조정희 외. 2020. 참고 연구진 재작성

빈집의 관리측면에서 보면 법제정 이후 마련된 빈집관리체계를 기반으로 지자체 단위의 빈집실태조사, 빈집정비계획 수립 등 실제 사업실행을 위한 지자체 단위의 실천안을 제시하는 연구(장남중, 2018; 윤혜영, 2018; 정경석, 2019)가 서울, 대전, 인천, 강원 등 광역 및 도단위 일부 지자체에서 수행되고 있다. 장남중(2018)은 서울시 빈집 실태와 특성을 분석 후 마을재생 관점에서 빈집 밀집지역의 정비방안을 예시적으로 제안하고, 윤혜영(2018)은 인천광역시 지역 특성과 빈집 발생 원인 및 그에 따른 과제 등을 포괄하는 인천시 빈집정비 계획 수립을 위해 빈집정비계획 수립의 기본방향과 계획 수립시 주안점 및 지원체계 등을 제시하였다. 정경석(2019)은 빈집자원의 확보 및 활용을 위해 대전시 빈집 실태를 파악하고, 대전시 빈집정비의 활성화를 위한 정책 목표와 방향, 빈집정비 활성화 지원 방안 등을 모색하였다.

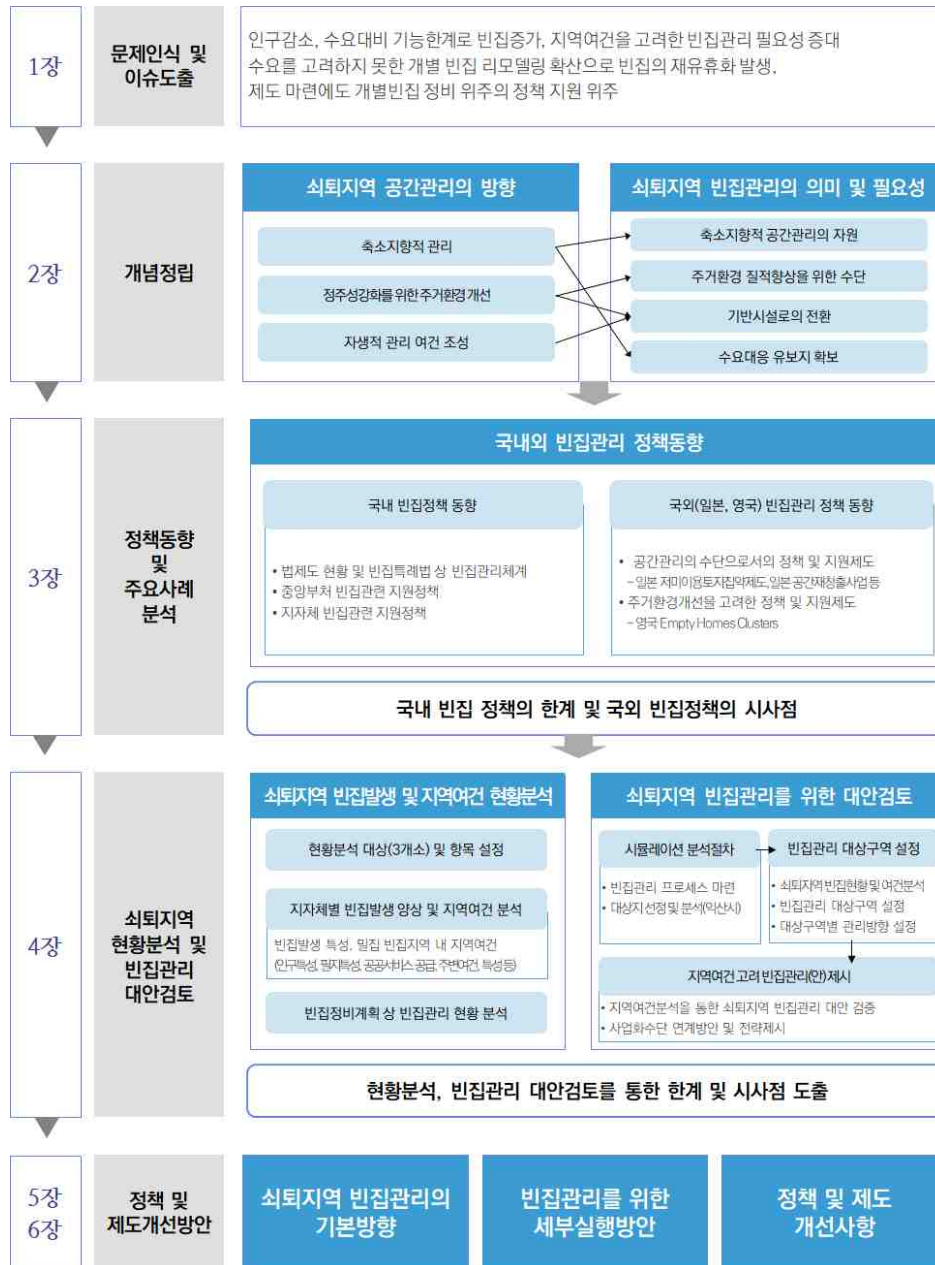
[표 1-4] 지역 여건에 따른 빈집 관리 정책 지원 연구

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
장남종 외 (2018)마을 재생을 위한 서울시 빈 집 실태와 관리방안	서울의 빈집 발생 실태 파악과 빈집 밀집지역에 대한 관리 및 활용방안을 모색하고 빈집의 효율적 관리를 위한 정책 제도 개선방안 제시	-문헌조사 및 분석 -통계자료 분석 -현장조사, 심층분석 -국외사례 분석	-서울의 빈집발생 특성 분석 -빈집 관리 활용을 위한 법제 및 정책 검토 -서울시 빈집 현황 및 변화추이 분석 -빈집밀집지역 심층사례 분석 -일본, 영국 등 국외 빈집 정비 및 활용방안 분석 -마을재생 관점에서 서울시 빈집 관리 및 활용방안 도출
윤혜영 외(2018), 인천광역시 빈집정비계획 수립 방향 연구	빈집정비법을 근거로 지자체에서 수립하여야 할 빈집정비계획의 체계, 역할 등 기본방향을 설정하는 것	- 관련 법·제도 검토 - 선행연구 문헌 검토 - 국외사례분석 - 현장 실증 조사	- 인천시 빈집 및 빈집정비 현황 및 관련 사업 추진 현황 조사 - 빈집정비계획 수립 관련 제도 및 정책 분석 - 일본 빈집법 및 지자체 빈집정비계획 수립을 위한 지침 사례 분석 - 인천 빈집정비 유관 계획과 사업 및 지역자산 조사 - 인천 빈집정비계획 수립 방향 설정
임준홍 외(2018) 충청남도 빈집실태와 도시 재생과의 연계방안	빈집실태 및 발생원인, 빈집의 공간적분포 및 주변지역여건을 고려한 빈 집정비기법을 제안하고 지자체 대응방안 모색	- 문헌조사 및 분석 - 국외사례분석 - 충남 빈집실태분석 - 주요사례지역 분석	- 국내외 빈집 관련 정책 및 사례분석 - 국내, 충남, 아산시 빈집실태 및 발생원인 분석 - 도시재생 연계 빈집 정비 정책 대안 제시 - 주거지 특성과 연계한 빈집정비 기법 제안
정경석(2019), 대전시 빈집정비 활성화 지원 방안 연구	주거환경의 개선 및 지역 커뮤니티 향상을 위한 대전시 빈집정비 지원방안을 제시	-문헌조사·이론고찰 -관련 선행연구 분석 -국내외 사례 분석 -현황 실증 데이터 분석 - 전문가 자문	- 빈집정비 관련 이론적 고찰 및 선행연구 분석 - 국내외 빈집정비관련 정책, 법제도 및 활용 사례 - 대전시 빈집현황 분석 → 시책·주요 이슈 - 대전시 빈집정비를 위한 정책 및 과제 도출 - 빈집 정비사업 활성화 방안제시

출처: 장남종 외, 2018.; 윤혜영 외, 2018.; 임준홍 외, 2018.; 정경석, 2019. 참고 연구진 재작성

그러나 기존의 빈집 관련 선행연구들은 대부분 빈집활용 및 관리 정책 지원방안을 제시하기 위한 목적으로 추진되었으며, 지역여건에 따라 차별화된 빈집 활용 및 관리방식의 필요성을 제기하는 연구는 다수(임유경 외, 2012; 박성남, 2016; 강미나 외, 2017) 있었으나 실제 적용 대안을 검토하여 정책대안을 제시하는데 한계가 있었다. 인구감소 등 시대적 흐름과 빈집발생으로 인해 지역적 문제발생 우려가 높아 관리가 시급한 지역을 대상으로 실천적 관리 대안을 제시한 연구는 미비한 실정이다. 따라서 본 연구는 인구감소와 주거수요가 감소되고 있는 쇠퇴지역을 대상으로 물리적, 사회적 여건에 대응가능한 빈집관리방안을 제안하고 이를 실행하기 위한 계획의 프로세스와 수단을 마련하여 정책개선안을 마련한다는 점에서 기존의 연구와 차별화 된다.

4. 연구의 흐름



[그림 1-5] 연구의 흐름

출처 : 연구진 작성

제2장 쇠퇴지역 공간관리의 방향 및 빈집관리의 의미

1. 쇠퇴지역 공간관리의 방향
 2. 쇠퇴지역 빈집관리의 의미 및 필요성
-

1. 쇠퇴지역 공간관리의 방향

1) 인구감소시대에 대응하는 축소지향적 관리

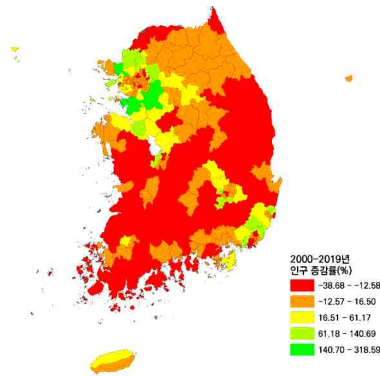
국내 인구는 2028년 5,194만명을 정점으로 감소가 시작될 것이라는 통계청의 예측과 다르게 합계출산율 추이를 감안했을 때 2019년부터 이미 인구의 자연감소가 시작되었으며, 이제 인구감소시대에 접어들었다.¹⁾ [그림 2-1]과 같이 '10~' 19년까지 약 10년간의 인구 변화를 살펴본 결과 전국 228개 기초지자체 중 152개 지자체에서 인구감소가 눈에 띄게 증가하고 있음을 알 수 있었다. 인구²⁾는 지역 구성의 기본적인면서도 중요한 요소로 인구가 감소하고 고령화가 심화될 경우 지역이 소멸되거나 쇠퇴위험이 상대적으로 높아지는 현상을 가장 잘 나타내주고 있다. (구형수 외 2018, p.16.; 최예슬 2020, p.9-10.)

이러한 인구감소시대에 대응하기 위해서는 기존의 도시계획 체계와 공간관리의 방식에 변화가 필요하다는 목소리가 증가하고 있으며, (아이바신 2017, pp.77-9.; 임준홍 외 2017, p.99.; 서수정 외 2019, p.28.; 구형수 외 2016, p.210. ; 성은영 외 2015, p.28.) 국내에서는 최근 지역의 공간관리의 방향을 설정하는 도·시·군기본계획, 도시재생전략계획 등에서도

1) 통계청 보도자료, 2018.12.24., 성수영 기자, 2018.12.23. '정부 예상보다 9년 빨라진 인구절벽...왜', 한국경제 <https://www.hankyung.com/economy/article/2018122355901>(검색일: 2021.5.2.) 참고 재작성

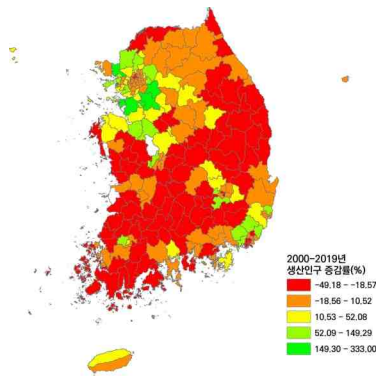
2) 도시쇠퇴의 원인과 결과에 영향을 미치는 요소는 다양하며, 그 중 인구의 감소는 쇠퇴지역의 원인이자 동시에 결과라 할 수 있음 (김광중, 2010, 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성, 한국도시지리학회지, 제 13권 2호 p.44)

인구감소와 도시축소에 대응할 수 있는 계획을 수립하도록 유도하고 있는 실정이다.³⁾



[그림 2-1] '10-'19년 총 인구수 증감률

출처: 연구진 작성

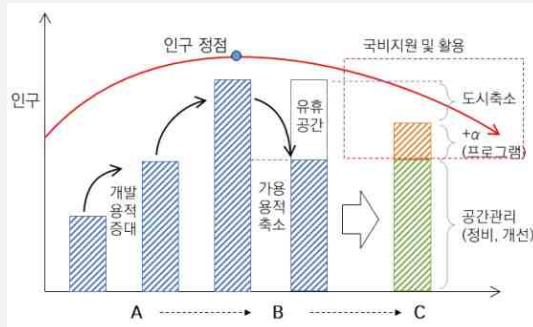


[그림 2-2] '10-'19년 생산인구 증감률

출처: 연구진 작성

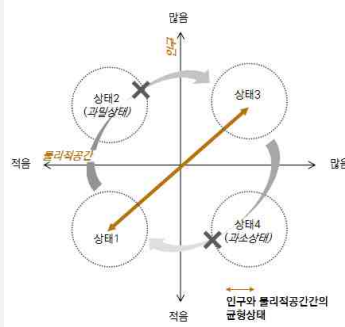
인구감소시대의 도시공간 축소 방향

인구성장시대에는 중심지로부터 외곽지역으로 점차 확산되는 형태를 보였다면, 인구감소로 인해 도시가 축소할 때는 지역 곳곳에 일명 도시스폰지화라 불리는 형태로 불규칙하고 일정한 패턴 없이 쇠퇴하는 모습으로 나타나기에 기존의 경직된 도시계획으로는 대응하는데 한계가 있다.(아이바신, 2017, pp. 77-79.; 임준홍 외, 2017, p.99.)



인구감소에 따른 공간관리 방향

출처: 서수정 외, 2019, p.28



인구와 물리적 공간의 균형

출처: 아이바신, 2017, p.187. 참조 연구진 작성

인구감소시대에 대응하는 공간관리는 지역의 인구감소 현상과 수요 및 용량을 고려하여 지역의 외연 확장을 지양하고 공간적인 성장을 억제하는 것이 필요하다.(서수정 외, 2019, p23.) 그러나 아직 주거지역의 여건과 수요를 고려한 주택의 공급이 이루어지기 보다, 거주민의 수요와 사업추진이 가능한 지역을 중심으로 가로주택정비사업, 소규모주

3) 최근 개정한 도시재생전략계획 수립 가이드라인에서는 저출산, 초고령화 사회에 대응하여 자원을 효율적으로 활용, 재배치하고 새로운 공간조성의 방향을 제시하도록 유도하고 있다.(출처: 국토교통부, 2021. 도시재생전략계획 수립 가이드라인, p.3.)

택정비사업, 재개발재건축사업 등이 추진되고 있다. 4) 인구감소의 가속화와 고령인구 증가, 가구형태의 다양화에 따라 주택의 수요도 변화하고 있다. (맹다미 외, 2017, p.108) 인구감소시대에 대응하기 위해서는 주거수요가 상대적으로 낮고 여건상 주거지역으로 유지하기 어려운 자연재해위험지구, 방재지구, 공장지역 인근 주거지, 경사지 및 대규모 인프라 인접지 등의 경우 주거기능을 유지할 필요가 있는지에 대해 재검토해볼 필요가 있다. 이러한 지역의 경우 주거공급을 확산하기 보다 수요감소에 따라 주거공간을 적정하게 축소하는 관리방안을 유연하게 수립할 필요가 있다.

2) 쇠퇴지역의 정주성 강화를 위한 주거환경 개선

쇠퇴 주거지역은 단독주택으로 이루어진 저층 주거지역이 대부분이다. 인구가 성장하던 시기에 주택공급의 촉진 정책으로 인해 건축규제가 완화되면서 저층주거지는 별도의 공원, 주차장 등 기반시설의 공급을 고려하지 않고 주택공급에만 집중한 나머지 과도한 주택밀도, 세대밀도 증가가 발생하게 되었다. (맹다미, 2017, p.2) 주거여건이 상대적으로 양호한 신도시의 단독 주택용지와 비교해봤을 때 [표2-1]과 같이 주거밀도가 2배이상 차이나는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 쇠퇴지역은 과도한 주거밀도⁵⁾로 인해 주거환경의 질이 열악해 지고 이는 인구의 지속적 감소, 주택의 노후도 증가로 이어져 부정적 순환을 야기하게 된다. 주거환경이 점차 열악해짐에 따라 사람들은 점차 살기 쾌적한 신도시, 택지개발지구나 공동주택이 조성되는 외곽지역으로 이동하였다. 이러한 인구이동 현상은 원도심 지역의 쇠퇴를 가속화하는 결과를 초래하게 된다.⁶⁾ 이처럼 주거환경의 질은 정주여건과 지속을 결정하는 중요한 요인으로 이를 확보하도록 노력하는 것이 중요하다. 과도한 주거밀도는 일조, 조망, 통풍, 프라이버시 등의 주거환경의 기본적인 조건을 침해하여 거주여건을 불량하게 한다. ⁷⁾ WHO에서는 주거환경의 질을 확보

4) 서수정 외(2019. p25.)에서는 가로주택정비사업, 소규모주택정비사업 등은 개발수요가 있고, 주택부족현상이 높은 서울과 수도권을 중심으로 적용가능하나 지방중소도시에서 이에 대한 고려없이 추진됨에 따라 사업실행력이 저하되고 있으며, 오히려 지역여건에 따라 필요한 집수리지원이나 빈집철거와 같은 공간을 비워내는 방안의 중요도가 낮은 점을 언급하였다.

5) The Federal Housing Administration에서는 단독주택의 주거밀도를 30호/ha로 제한하고 있으며, Kevin Lynch는 50호/ha 이상일 경우 옥외공간 확보가 필요하며 120호/ha 이상일 경우 인간적 규모를 상실한다고 하였다.(출처: 권영덕·민현석, 2010, 지속가능한 도시발전을 위한 주거지 밀도 관리, 서울연구원, p.19)

6) 서수정 외, 2020. 도시재생계획체계 및 전략계획 수립 가이드라인 개선 방안 연구. 국토교통부, pp.223-224, 서수정 외, 2019. 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안, 건축도시공간연구소, pp.61-71

7) 서울시의 경우 1980년 대비 2010년 주택수가 1.8배 증가하였으며, 건물당 세대수 4.1배 증가, 1980년 주택 용적률 98%에서 2010년 신축 주택 용적률이 186%까지 증가한 것으로 나타났다.(출처: 맹다미 외, 2017, 서울시 저층주거지 실태와 개선 방향, p.100-101.)

[표 2-1] 신도시 단독주택용지와 쇠퇴 주거지역과의 주거환경 여건

구 분	신도시 단독주택용지 특성		쇠퇴 주거지역 특성	
	분당신도시	판교	A시_구역 ¹⁾	A시_구역 ²⁾
면적(㎡)	767,000	549,482.9	54,502	38,221
세대수(호)	3,200호	2,062호	448	338
필지규모(㎡)	181~231	231~509	평균 102	평균 154
필지수(개소)	2,900	2,097	416	202
주거밀도(호/ha)	41.7	37.6	82	96

출처: 오성훈·임유경, 2011, p.54-55 참고 연구진 재작성

하하고 건강한 삶을 위한 주거환경 조성 고려요소로 5가지를 제시 하고 있다.⁸⁾ 그 중 혼잡성 감소는 쾌적한 주거환경 조성에 중요한 요소임을 강조하고 있다. 특히 공원면적이 넓고 주거 밀도가 낮아 쾌적한 지역의 경우 주거만족도가 건물밀도가 높은 지역에 비해 높다는 사실은 선행연구에서도 밝혀진바 있다.(한스 페커 가츠바일러 외, 2017, pp78-82.; 서수정 외, 2019, p.23.) 일본의 주거환경평가 기준에 따르면 주거지역의 안전성, 보건성, 접근편의성, 쾌적성 확보를 주요 요인으로 제시하고 있다. 주거환경의 질적 개선을 위해서는 개별주택단위의 상태보다 블록, 지역단위의 여건 및 상태가 주거환경의 질을 결정하는 주요 기준으로 작용되며, 지역여건이 주거환경의 질에 영향을 미칠수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 따라서 쇠퇴지역의 지속가능한 주거지 관리를 위해서는 블록, 지역단위의 관리가 필요함을 의미한다.

[표 2-2] 일본 주거환경의 질 향상을 위한 주거환경평가 기준 항목 중 쇠퇴지역에서의 주거환경의 정도

구 분	주요기준	고려대상	
		주택	지역 (Block) (District)
안 전 성	자연재해 취약성	지반 붕괴위험이 없다	●
		수해재해가 없다	●
		지진피해가 없다	●
	화재 연소의 안전성	화재위험이 없다	●
		연소 위험이 적다	●
		소화하기 쉽다	●
보 건 성	위생의 보건성	피난하기 쉽다	●
		하수, 배수가 좋다.	●
		일조, 통풍, 채광이 좋다	●
	공해에 보건성	공업 등 공해가 없다	●
		자전거에 의한 공해가 적다	●

8) Crowing, Indoor cold and insulation, Indoor heat, Home safety and injuries, Accessibility를 주요 고려요소로 제시 (출처: WHO, 2018, Housing and Health Guidelines, p.19)

구 분	주요기준	고려대상	
		주택	지역 (District)
편 리 성	교통체계의 안전성		●
	교통의 편의성		●
	생활시설접근성		●
			●
쾌 적 성	주거공간의 쾌적성	●	●
		●	●
	오픈스페이스 및 공공공간 확보		●
			●
			●
	경관의 쾌적성		●

출처: 권영덕·민현석, 2010, 지속가능한 도시발전을 위한 주거지 밀도 관리, 서울연구원, pp.12~4 참고 재작성

3) 지속가능한 주거지 조성을 위한 자생적관리 여건 조성

쇠퇴지역 중 단독주택이 밀집한 저층주거지의 대부분은 30년 이상의 노후주택비율이 높으며, 접도조건이 열악하고 이형 필지형상 및 소규모 필지규모로 인해 건축개발여건이 열악하여 자발적인 신축 및 리모델링 활동이 어렵다.(윤서연 외, 2020, p.iv)⁹⁾ 쇠퇴지역 중 주거지역의 필지여건을 살펴봤을 때, 최대 66%의 접도조건이 열악한 지역도 존재하였으며, 40%이상의 접도조건이 열악한 구역이 다수였다. ¹⁰⁾ 지속가능한 주거지역을 조성하기 위해서는 기존의 물리적 노후도를 기준으로 정비되어왔던 방식에서 주거지역이 가지고 있는 여건과 잠재력을 바탕으로 관리해나갈 수 있는 방향으로 정책관점의 변화가 필요하다.(맹다미, 2017, P.108) 지속가능한 주거지역 관리를 위해서는 물리적, 사회적, 경제적부분을 고려한 주거지 조성이 필요하며, 단기적으로는 기반과 토대를 제공해 줄 수 있는 물리적 여건을 우선적으로 개선하는 것이 중요하다.¹¹⁾ 앞서 언급하였듯이 쇠퇴지역의 경우 접도조건이 열악하여 신축이나 리모델링 등을 주민들이 자발적으로 추진할 수 없는 여건인 경우가 다수이므로 주거지역의 자생적 관리 여건을 마련하기 위해 면적관리 차원에서 접도조건 및 필지여건을 양호하게 하는 것은 중요하다 할 수 있다. 지속가능한 주거지역의 자생적 관리 여건을 조성함은 개별 노후주택의 개선부터 오픈스페이스 조성, 접근성 개선 등 주거환경의 개선을 포괄하여 지역주민들이 살기좋은 주거지역을 조성하는 물리적 환경의 토대를 만들어나가는 것에 일차적 목표가 있음을 의미한다.

9) 서울시의 경우 공공의 지원이 이루어졌음에도 불구하고 쇠퇴지역인 활성화지역 내 신축건수가 지난 5년간 4.1%정도로 일반 주거지역보다 낮은 것으로 파악되었다. (윤서연 외, 2020, p.22.)

10) 본 연구보고서 4장에서 광주 남구, 전주시, 부산 영도구의 빈집이 밀집하여 발생하는 구역의 접도조건을 살펴본 결과이다.

11) 서울연구원 맹다미 연구위원 자문의견 참고 작성 (인터뷰 21.6.23)

2. 쇠퇴지역 빈집관리의 의미 및 필요성

1) 지역수요에 대응하는 공간의 효율적 배분과 활용을 위한 자원

인구증가시대에 조성된 시가지와 도심지의 확장으로 인해 조성된 도시지역 내 공간들이 인구 감소로 인해 빈 공간으로 발생하게 됨에 따라 이러한 공간 및 자원들을 어떻게 효율적이고 관리 하는가가 중요한 과제로 떠오르고 있다. 기존 연구에서는 그에 따른 전략으로는 ‘스마트축소’와 ‘적정규모화’, ‘자원의 효율적 배분과 활용전략’ 등을 제시하고 있으며 전략을 실행하기 위해 공공시설의 구조조정, 국·공유재산의 효율적 이용 그리고 빈집에 대한 효율적 관리방안 등을 제안하고 있다.(서수정 외 2019, p.28.; 구형수 외 2016,p.210. ;성은영 외 2015.p.28.) 앞서 축소지향적 도시 관리를 추진해온 일본에서는 도시의 거주와 기능을 유도해야 하는 지역에서 산발적으로 발생하는 저·미이용지가 주변지역까지 영향을 미치는 것에 문제인식을 가지게 되었다. ‘도시스펀지화’라고 불리는 이러한 현상은 지역의 매력도를 낮추고 주변지역으로의 확산을 야기한다는 점에서 이를 효율적 관리·대응의 필요성이 대두되어 ‘저미이용토지권리설정 등 촉진계획’ 제도를 도입하고 빈집, 빈 점포와 같은 미이용지를 효율적으로 관리, 활용하고 있다. 12)

일본 저·미 이용지 토지이용 제도

도시기능유도구역, 거주유도구역 내에 산재해 있는 저·미이용지에 한하여 행정이 소유자의 탐색을 포함해 능동적으로 코디네이트 하고, 토지, 건물의 이용을 위해 권리설정 등에 대한 계획을 일괄적으로 실시하는 제도이다. 이는 공공이 민간의 개발, 건축행위를 지원하는 식의 수동적 관여에서 저 미이용지의 이용을 위한 적극적 개입을 가능하게 하는 제도로 토지를 집약, 교환을 통해 다양한 공간을 창출할 수 있도록 관리, 지원해 주는 제도이다.



저·미이용지 토지이용제도 활용전략 및 방안 예시

출처: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018., p.3.

12) 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策（低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定）活用スタディ集, p.1

인구감소에 직면한 쇠퇴지역에 발생하는 빈집과 같은 미 이용지는 지역의 가치를 하락시키고 주거환경의 경관 악화 및 치안 등 안전성을 결여시킬 수 있다. 따라서 빈집 등의 활용을 촉진하고 발생을 억제시키는 관점에서의 관리가 필요하다(김진하 외, 2016, p106; Victoria C. Morckel. 2014, p.8). 그러나 지금까지의 빈집은 정비, 활용, 예방적 측면을 포괄하는 관리로서 대응하기보다 빈집이 발생된 이후에 정비하고 이를 활용한 주택공급에 치우쳐 있는 실정이다.¹³⁾ 그 외에도 쇠퇴지역의 활성화를 위한 중앙부처 지원 사업들을 통해 빈집을 활용하고 있다. 그러나 대부분 거주수요 및 인구규모 등을 고려하지 않고 빈집을 활용해 과도한 규모의 시설을 건립하는 충전식개발(Infill Development), 소규모주택 정비사업 등을 통해 주택공급방안을 마련하는 등의 단편적 접근되고 있다(서수정 외, 2019, p.22). 따라서 인구감소에 대응하는 주거지역의 공간관리방향에 따른 빈집관리방향의 접근이 필요하며, 이때 빈집이 공간관리를 위한 주요한 자원으로 활용 될 수 있다.

2) 주거환경의 질적향상을 위한 수단

지역이 쇠퇴함에 따라 발생하는 도시지역의 문제 중 하나는 빈집과 같은 유휴공간의 증가이다. 특히 빈집의 문제는 주거환경을 악화시키고 지역자산의 가치를 하락시킨다는 측면에서 문제를 일으키며, 방치시 주거수요의 감소로 인해 인구감소를 가속화시킨다는 측면에서 부정적 순환(Vicious Cycle)을 일으킨다.(김진하 외, 2016, p107) 빈집이 밀집되어 발생하는 지역의 경우 그 문제를 더욱 가속화할 수 있으므로, 부정적 순환을 방지하기 위해서는 빈집의 체계적인 관리가 필요하다. 따라서 빈집은 개별단위에서 접근하기보다 지역과 근린차원에서의 빈집 발생원인을 파악하여 정비와 활용을 포괄하는 지역단위의 관리가 필요하다. (강미나 외, 2017; 권혁삼 외, 2018.; 장남중 외, 2018.).

주거환경의 질적향상을 위해서는 앞서 언급하였듯이 주택자체의 안전성 측면 뿐 아니라 주변환경의 보전성이 양호하고 주변 시설로의 접근성이 양호하고 오픈스페이스 및 경관의 쾌적성을 확보하는 것이 중요하다. 또한 편리성이 낮고 빈집이 밀집되어 방치될 경우 주거환경의 위생 측면에서 불량해 질 수 있다. 따라서 빈집이 밀집되어 있는 주거지역의 경우 적절한 철거와 빈집을 비우는 전략을 통해 주변 주택과의 동간거리 확보, 일

13) 서울시에서는 청년·신혼부부 임대주택 공급을 통해 '빈집활용 도시재생 프로젝트'라는 명칭으로 2018년도 시범사업 추진 이후 2019년도부터 본격적으로 사업을 추진하였다. 기 빈집 매입 1,000필지, 임대주택 4,000호 공급을 위해 9,295억 원의 예산을 마련하여 추진하고자 하였으나, 수요 및 사업 추진의 어려움이 발생으로 빈집을 활용한 생활 SOC 조성사업으로 전환하여 2020년부터 추진하게 되었다. 조사결과 매입된 빈집의 경우 과소필지, 맹지 등 사업 추진 여건이 좋지 않은 지역에 위치하고 있어 임대주택사업의 추진이 어려우며, 주거환경이 열악한 지역이 대부분이라 거주여건이 양호하지 못하다는 측면에서 수요를 이끌어내지 못한 것으로 파악된다.

조랑, 통풍 등 주변지역에 보다 쾌적한 주거환경을 제공할 수 있는 잠재력이 있다.

3) 자생적 주거지 관리 여건 조성을 위한 기반시설로의 전환 가능성

빈집은 도시 내 가용지가 부족한 지역에서 지역의 기능과 주변여건을 고려하여 필요한 기반시설과 이용시설을 입지시킬 수 있다는 측면에서 지역의 자원으로 인식되고 있다. (김상훈, 남진, 2016:p50) 또한 인구감소로 인해 발생하는 빈집을 주거환경에 필요한 녹지, 도로 등 기반시설 및 개발이전의 공지 등으로 재편할 경우 주거환경을 개선하고 새로운 프로그램을 적용시킬 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 특히 단독주택이 많은 자연발생적으로 조성되어진 주거지역의 경우 인구성장시대의 주택수요의 증가로 인해 주거지역 내 도로, 공원, 주차장 등 기반시설의 고려없이 주택공급에만 치중되어 주거환경 여건이 불량하다. (맹다미 2017,p.2.) 주거환경이 좋지 못한 지역은 주거수요가 감소하는 결과를 초래하며 결국 주거수요를 채우지 못한 빈집은 장기적으로 방치될 소지가 높을 수 밖에 없다. 주거수요의 지속적인 감소는 빈집의 밀집도 증가를 야기하게 된다. 실제 선행연구 상에서 제시되고 있는 빈집발생원인은 대부분 접도조건, 경사도, 과소필지 등 필지특성이 영향을 많이 주는 것을 확인할 수 있다.¹⁴⁾

[표 2-3] 선행연구 상에서 제시되고 있는 빈집 발생원인

구분	물리적특성						사회적 특성				분석 대상
	개별필지 및 건축물 특성	필지 특성	건축물 특성	필지 특성	근린환경 지역 특성	빈집 밀집 수	지역단위 인구 특성	사업체 특성	개별소유자 소유자 특성	소유 거주여부	
조정희 외 (2020)	● 무허가 - 지붕유형 - 건축년도	● 대지면적 ● 연면적 ● 간면적		● 접도조건 - 필지형태 - 실거래가	- 정비구역 - 도시/농촌	● 빈집수	- 총인구 - 65세인구	- 사업체수 - 종사자수	- 나이	- 거주여부 - 소유구분 - 근자당 - 상속여부	안양, 평택, 고양
이다예 (2020)	- 신규주택 면적비율	● 과소필지 ● 부합필지 ● 접도불량	- 정비구역 주택비율	● 경사도 - 공사지가			● 노년인구 - 독거노인 가구비율				인천
강미나 외 (2018)		● 지붕불량 ● 1층건물수 ○ 노후건물수 ○ 층간불수	○ 평균접도율 ○ 부합필지 ○ 평균경사 - 평균표고 ○ 평균지가	○ 평균접도율 ○ 공공사업단 - IC기타거리 ● 정비예정 ● 정비하계	● 주변빈집수 - 평균연령			○ 평균소득			대구, 전주
박정일· 오상규 (2018)	● 주택특성			- 정비구역	● 인접빈집	- 인구총량 - 노년인구비율					대구

14) 쇠퇴지역에서 빈집이 밀집해 발생하고 있는 9개구역(블럭)을 분석한 결과 구역 내 최소 21%에서 최대 67%의 필지가 접도조건이 불량한 것으로 나타났다. 특히 빈집이 발생한 필지를 살펴보면 일부구역에서는 빈집발생한 필지 중 100%가 접도조건이 불량한 것을 알 수 있었다.

구분	물리적 특성					사회적 특성				분석 대상	
	개별필지 및 건축물 건축물 특성	필지 특성	건축물 특성	필지 특성	지역 특성	빈집 밀집	지역단위 인구 특성	사업체 특성	개별소유자 소유자 특성		소유 거주여부
한수경 (2018)	● 필지규모			● 과소필지 비율			- 고령자비율				익산
	● 필지형상										
	● 점도조건			● 불량점도 비율			- 기초생활 수급자비율				

주) ● 주요 발생원인, ○ 일부지역에만 나타난 발생원인, -

출처: 조정희 외, 2020; 이다예, 2020; 강미나 외, 2018; 박정일 외, 2018; 한수경, 2018 연구결과와 참고 연구진 재작성

따라서 맹지이거나 점도조건이 열악한 빈집 및 노후주택을 비율로 인해 주변 주택에 게 일조, 통풍, 채광을 확보할 수 있으며, 빈집이 연결되어 있거나 밀집되어 있는 곳의 경우 구획정비를 통한 도시계획도로를 확보함으로써 지역의 접근성을 강화하고 건축활동이 가능하게 하여 자생적 주거지 관리가 이루어질 수 있는 여건을 조성할 수 있다. 쇠퇴 지역의 저층주거지의 경우 대부분 주차장, 공원, 도로 등 생활에 필요한 기반시설이 부족한 경우가 많아, 거주민들의 주거만족도가 낮으며, 이로 인해 외부로 인구가 유출되고 고령인구가 증가함에 따라 이들의 사망으로 인한 빈집으로 방치되게 되는 부정적 순환이 발생하게 된다. 기존의 쇠퇴지역을 대상으로하는 도시재생사업구역을 살펴보면 지역을 활성화하기 위한 프로그램과 공동체활성화에 집중한 나머지, 노후 저층주거지와 같이 거주여건에 직접적인 영향이 있는 도로확장, 정비, 주차공간확보 등의 기반시설은 소홀하게 됨에 따라, 도시재생에 대한 무용론이 일부에서 제기되는 것이 실상이다.¹⁵⁾ 따라서 쇠퇴되고 있는 저층주거지에 빈집을 통해 오픈스페이스 및 공공공간을 조성하거나, 도로를 조성하여 생활의 편의성을 증진시키고 주거수준의 향상을 통해 주거수요를 유지시킬 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.¹⁶⁾

4) 주거수요 감소 및 미래수요 변화에 대응가능한 유보지 확보

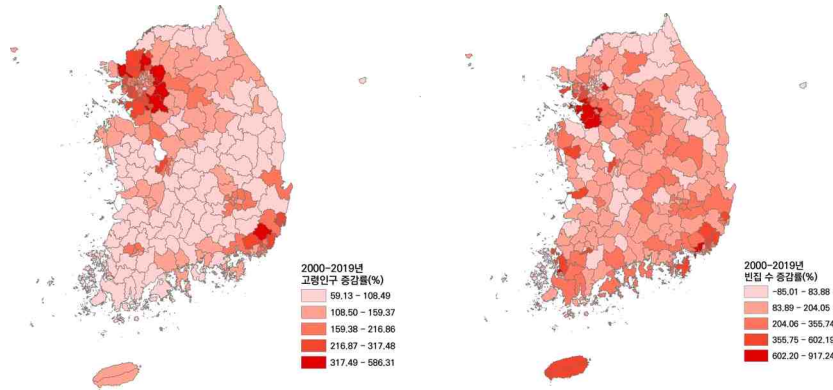
빈집은 지역의 쇠퇴를 나타내는 대표적인 물리적 요인중에 하나이다. 통계청에 따른 국내 빈집¹⁷⁾수는 2019년 기준 1,517,815호에 이르고 있으며, 그 중 도시지역의 빈집률은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 특·광역시 지역의 전체 빈집수는 2015년 대비 2019년

15) 허남철, 2021.5.21., '벽화 그리고 회화만 하는 도시재생?...기반시설 다지는 '재생 2.0'으로', 경향신문 https://www.khan.co.kr/print.html?art_id=202105122118005(검색일: 21.9.11)

16) 서울시청, 부산시 영도구청, 양주시청 지자체 담당자 인터뷰(21.3.17, 21.4.26, 21.5.3)를 토대로 작성

17) 빈집의 사전적 정의는 사람이 살지 않는 집이나, 국내 선행연구에서는 사용하지 않아 훼손되거나, 방치된 관리되지 않은 집을 의미하며, 빈집의 범위를 구분하여 방치된 빈집, 공폐가 등의 용어로 정의하기도 함 (조정희, 2020, p.21) 법상에서의 빈집은 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」에서는 '시장, 군수, 구청장 등의 거주 또는 사용여부 확인 이후 1년이상 사용하지 않은 주택을 빈집으로 정의하고 하나 「농어촌 정비법」은 건축물을 포함한다는 측면에서 차이가 있음. 그 외 통계청에서 제공하고 있는 주택총조사의 빈 집은 '조사시점에 사람이 살지 않는 주택'을 빈집으로 정의

29.6%가 증가한 것으로 나타났다. 수도권, 대도시일수록 빈집증감률이 높으며, 특히 다른 인구특성보다도 고령인구증감률과 빈집발생증가율은 양의(+)상관성이 있는 것으로 나타났다. 이는 고령인구의 증가가 상대적으로 높고 주거수요가 낮은 저층주거지의 경우 빈집발생률이 상대적으로 다른지역보다 높다는 것을 의미하며, 고령화가 진행되는 지역의 경우에도 빈집발생이 증가할 것이라는 예측이 가능하다.



[그림 2-3] 2000-2019년 고령인구 증감률

출처: 연구진 작성

[그림 2-4] 2000-2019년 빈집 수 증감률

출처: 연구진 작성

기존의 노후도를 기준으로 정비하는 것이 우선시 되었던 주거지관리 방안에서 주거기능으로서 유지하기 어려운 지역에 발생하는 빈집을 적극적으로 미래의 수요에 대응할 수 있는 유보지로서 확보할 수 있는 전략을 마련하는 것이 필요하다. 쇠퇴지역은 일정한 패턴이 없이 쇠퇴도가 심각해지는 지역이 발생하며, 이런 지역일수록 빈집, 빈점포등의 발생이 높다(아이바신, 2017). 따라서 획일화된 계획을 통해 지역을 관리하기가 어려워지며, 장래에 필요한 시설과 공간들을 쉽게 예측할 수가 없다. (서수정 외;2019,p.90) 인구감소와 고령인구 증가로 인해 재정여건이 열악한 지역이나, 주거기능을 축소시킬 필요가 있는 지역들은 빈집을 당장 활용하거나 정비하는 목적으로 활용하기 보다 미래의 수요와 프로그램을 대비한 전략을 마련할 수 있는 수단으로서 빈집을 주요하게 활용할 수 있다. 기존에는 각 부처 및 지자체에서는 쇠퇴지역에 발생하는 빈집의 활용, 정비를 위해 다양한 사업을 지원하고 있으나, 지역을 활성화하기 위한 프로그램을 채울 수 있는 수단으로 빈집을 활용하는데 집중되었던 것이 현실이다. 따라서 국비지원사업 예산지원을 통해 빈집 등을 리모델링하여 새로운 기능을 하는 프로그램과 공간을 채우는 방식(Infill Development)으로 활용하였으나, 이용할 수 있는 수요가 감소하고, 운영할 수 있는 주체가 지역에 부재함에 따라 또 다시 빈집으로 전락하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 한정된 예산으로 쇠퇴하고 있는 주거지역에 대응하기 위해서는 지역 내 공간의 수요를 파악하여 그에 따른 관리방향을 제시하고 이러한 관리방향에 따른 빈집 등 유휴공간들의 활용방안을 마련하는 것이 필요하다.

제3장 국내외 빈집 정책 동향

- 1. 국내 빈집 정책 동향
 - 2. 국외 빈집관리 정책 동향
 - 3. 소결
-

1. 국내 빈집 정책 동향

1) 빈집 관련 법제도 현황

① 빈집문제에 대응을 위한 법령 마련

빈집을 법제도 대상으로 다루기 시작한 것은 농어촌지역 내 빈집을 대상으로 2000년 「농어촌 주택개량촉진법」 상에 빈집의 철거 및 정비규정을 포함하면서부터 시작하였으며, 이후 2008년 「농어촌정비법」으로 주요사항을 이관하여 해당 사항을 규정하고 있다. 도시지역은 이보다 늦은 2016년 「건축법」 개정¹⁾을 통해 빈집을 철거할 수 있는 법적근거가 마련되었다.

빈집의 지속적 증가에 따라 빈집의 정비·활용·관리의 필요성이 대두되면서 2018년 2월「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「빈집특례법」)이 제정되었다. 「빈집특례법」은 도시지역에만 한정하고 있으나 빈집의 실태조사, 계획, 사업시행, 정보시스템 구축 등 체계적 관리를 위한 제도적 근거를 구체적으로 마련했다는 측면에서 기존의 법과는 차이가 있다. 이외 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업에 대한 지원, 폐공가의 철거, 기금마련 등에 대한 사항이 명시되어 있다.

1) 「건축법」상에서는 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 않는 주택이나 건축물을 빈집으로 정의하였으며 직권철거가 가능하도록 근거 마련하였으나 이후 19년4월 조항 삭제 (출처: 「건축법」 법률 제 18383호, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>(검색일 : 21.2.7))

[표 3-1] 빈집 관련 법제도 조항 및 주요내용

구분			관련 조항 내용
「농어촌정비법」	제64조	빈집정비계획의 수립 등	• 농어촌지역의 빈집정비계획의 수립·시행 근거 마련 • 빈집실태조사를 위한 근거 및 실태조사에 필요한 근거 및 절차 마련 • 빈집에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고 빈집의 정비에 필요한 정보를 제공하기 위한 정보시스템 구축·운영 근거 마련 • 빈집 소유자의 책무, 빈집 관리 미이행 시 직권철거, 빈집철거에 대한 재정적 지원
	제64조의2~6	빈집에 대한소유자등의 책무	
	제65조	빈집에 대한소유자등의 책무	
	제65조2~6	빈집에 대한소유자등의 책무	
「건축법」	제66조	자진 철거자에 대한 지원	• 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상의 빈집 또는 「건축물 관리법」의 빈건축물을 철거하여 대지에 공원, 광장 등으로 시설 설치시 • 3개 이상 대지의 건축주 등이 서로 합의한 경우 3개 이상의 대지를 대상으로 결합건축 가능
	제77조의15	결합건축 대상지	
「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」	제2장	빈집정비사업	• 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정 • 빈집정비계획의 수립·시행, 빈집실태조사 실시 등 빈집의 체계적 정비를 위한 제도적 근거 마련
	제3장	소규모주택정비사업	
「도시 및 주거환경정비법」	제4장	사업 활성화를 위한 지원	• 폐가가 밀집으로 범죄발생 우려시 해당 건축물 철거 가능 (소유자 동의 및 시장, 군수 허가 시) • 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제44조에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업에 대한 정비자금 지원
	제 81조	건축물 등의 사용수익의 중지 및 철거 등	
「도시 및 주거환경정비법」	제126조	도시주거환경정비기금의 설치 등	• 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제44조에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업에 대한 정비자금 지원
	제2조	도시재생사업	
「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」	제26조의2	도시재생 인정사업	• 도시재생사업 내 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업 포함
	제26조의2	도시재생 인정사업	

출처: 「농어촌정비법」, 「건축법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일 : 21.2.5, 21.5.13)

국내 빈집 관련 법제도는 소관부처에 따라 구분되는데 「농어촌정비법」은 농림축산식품부 소관 법이고, 「빈집특례법」은 국토교통부가 소관하고 있는 법이다. 이로 인해 도농 복합지역의 경우 도시지역은 「빈집특례법」을 적용하고, 농어촌지역은 농어촌정비법을 적용받게 된다. 또한 각 법령에서 정하는 빈집에 대한 정의가 다른데, 1년 이상 아무도 거주하거나 사용하지 않는 주택이라는 기준은 같으나, 「빈집특례법」은 미분양주택, 공공임대주택, 준주택 등은 제외하도록 하고 있다.

[표 3-2] 「빈집특례법」과 「농어촌정비법」, 통계청 상에서의 빈집의 정의

구분			관련 내용
「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」	법 제2조1항	빈집의 정의	• 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 거주 또는 사용하지 아니하는 주택 • 「공공주택 특별법」 제2조제1호 가목의 공공임대주택 • 사용검사를 받은 후 5년이 경과하지 아니한 주택 • 사용승인(사용검사)을 받지 아니한 주택 • 준주택 및 별장 등 일시적 거주 또는 사용을 목적으로 하는 주택
	시행령 제2조	빈집에서 제외되는 주택	
「농어촌정비법」	법 제2조12항	빈집의 정의	• 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물
	통계청	빈집의 정의	
통계청			• 조사시점에 사람이 살지 않는 주택

출처: 「농어촌정비법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>. (검색일 : 21.5.13)

빈집과 관련하여 실태조사, 정비계획 등 빈집관리를 다루고 있는 「빈집특례법」과 「농어촌정비법」의 내용을 비교해보면 빈집의 정의, 실태조사, 정비계획, 정보시스템 구축운영은 비슷하게 구성되어 있으며, 빈집정비사업과 지원사항에서는 차이를 보인다.

「빈집특례법」은 빈집정비사업의 유형 및 시행계획, 절차에 대한 내용이 있으며, 빈집 관련 지원사항(특례)이 마련되어 있다. 반면 「농어촌정비법」은 범죄발생이 우려되거나 유해성 있는 빈집을 특정빈집으로 구분하여 별도 행정지도, 조치를 할 수 있는 근거를 마련하였다는 측면에서 「빈집특례법」과는 차이가 있다.

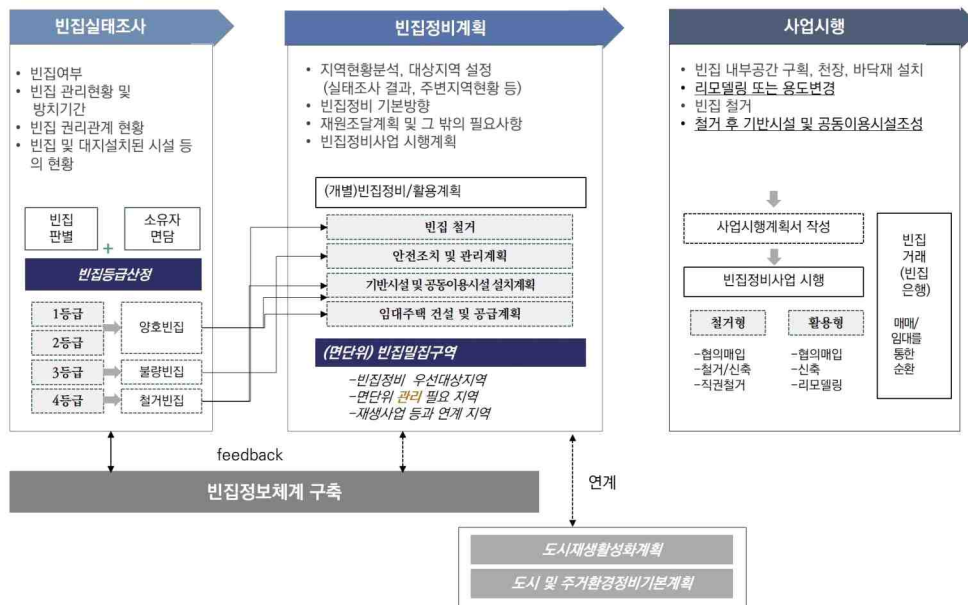
[표 3-3] 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」과 「농어촌정비법」 상에서 빈집 관련 조항

구분		「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」	「농어촌정비법」
빈집의 정의		• 제2조 정의	• 제2조 정의
빈집 실태조사	조사내용	• 제5조 빈집등 실태조사	• 제64조의2 빈집실태조사
	조사방법·절차	• 제5조 빈집등 실태조사	• 제64조의2 빈집실태조사
		• 제6조 빈집등에의 출입	• 제64조의3 빈집에의 출입
		• 제7조 빈집등에의 출입에 따른 손실보상	• 제64조의4 빈집에의 출입에 따른 손실보상
		• 제8조 빈집등에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청	• 제64조의5 빈집에 관한자료 또는 정보의이용 및 요청
빈집 정비 계획	계획수립 주체	• 제4조 빈집정비계획의 수립	• 제64조 빈집정비계획 수립 등
	계획수립 내용	• 제4조 빈집정비계획의 수립	• 제64조 빈집정비계획 수립 등
	계획수립 절차	• 제4조 빈집정비계획의 수립	• 제64조 빈집정비계획 수립 등
	빈집관리 기준	• 제4조 빈집정비계획 수립 - 빈집밀집구역 지정	• 제65조의3 특정빈집에 대한 신고 및 확인·조사 • 제65조의4 특정빈집에 대한 행정지도 • 제65조의5 특정빈집에 대한 조치(철거개축수리 등)
빈집 정비 사업	사업 정의	• 제2조 정의	
	사업 유형	• 제9조 빈집정비사업의 시행방법	• 제65조의5 특정빈집에 대한 조치(철거 등) • 제65조의6 빈집의 매입
	사업시행	• 제10조 빈집정비사업의 시행자	
	사업시행계획	• 제12조 사업시행계획확인가 • 제13조 사업시행계획서의 작성	
	사업 절차	• 제 14조 준공인가 및 공사완료 고시	
	빈집정보시스템구축	• 제15조 빈집정보시스템의 구축	• 제64조의6 빈집정보시스템의 구축운영
지원 사항	재정적 지원	• 제44조 보조 및 융자 • 제45조 공동이용시설 사용료 등 감면	• 제66조(자진 철거자에 대한 지원) • 제67조(농어촌주택개량자금의 조성 등)
	특례	• 제46조 빈집정비사업에 대한 특례 • 제47조 정비구역 행위제한에 관한 특례 • 제48조 건축규제 완화 등 관한 특례 • 제 49조 임대주택 건설에 따른 특례	
	정비지원기구	• 제 50조 정비지원기구	
	관리 의무 및 책무		• 제65조 빈집에 대한 소유자등의 책무 • 제65조의2 빈집에 대한 시장군수구청장의 책무 • 제65조의3 특정빈집에 대한 신고 및 확인조사 • 제65조의4 특정빈집에 대한 행정지도

출처: 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 법률 제18314호, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일 : 21.2.5, 21.5.13, 21.9.6)

② 「빈집특례법」에 따른 빈집관리체계 마련

「빈집특례법」은 방치된 빈집을 효율적으로 정비하기 위해 제1장(총칙)에서 빈집의 정의, 빈집정비사업, 빈집밀집구역에 대한 정의, 제2장(빈집정비사업)에서 빈집정비계획의 수립, 빈집정비계획의 시행방법, 사업시행계획인가 등에 대해 명시하고 있다. 이 법에 따르면 빈집관리를 위한 추진단계는 크게 ①빈집실태조사 실시, ②빈집정비계획 수립, ③빈집정비사업 시행으로 구분할 수 있다.



[그림 3-1] 빈집관리를 위한 조사-계획-사업 추진체계

출처: 국토교통부·한국부동산원, 2020. 빈집정비계획 수립 가이드라인, p.5 참고 연구진 재작성

□ 빈집실태조사 실시

빈집실태조사는 「빈집특례법」 제5조(빈집등 실태조사)에 의거하여 기초자치단체 단위에서 빈집실태파악을 위한 기초조사로서 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 대하여 현황조사²⁾를 실시할 수 있다. 실태조사는 전문기관을 지정하여 대행할 수 있으며, 이를 위해 빈집 소유자 및 이해관계자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 빈집실태조사는 일반적으로 ①빈집 대상을 선정하고 ②에너지사용량을 통한 추정빈집을 산정한 후

2) 빈집여부의 확인, 빈집의 관리현황 및 방치기간, 빈집 소유권 등에 권리관계 현황, 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황, 빈집 및 그 대지의 안전상태, 빈집의 대지에 인접한 도로 및 건축물 등의 현황, 빈집의 설계도서 현황, 빈집의 발생 사유, 빈집정비사업의 시행방법에 대한 소유자의 의견 등

추정빈집을 토대로 ③현장조사를 통해 빈집을 판별하고 ④등급을 산정하는 단계로 진행된다.

추정빈집 산출 프로세스

[1단계 : 전기미사용 주택 추출]

빈집 등 추정기준에 근거하여 전기사용량이 최근 1년간 '0'이거나 연간사용량이 120kwh이하 주택 추출

[2단계 : 빈집 건축물 정보 확인 및 세대 특정]

전기데이터 주용도 코드 확인 후 건축물대장 정보와 세대특정 후 주택이 한정하여 빈집추정목록을 작성하여 무허가주택도 포함

[3단계 : 동일세대/ 건물 계량기 합산]

전기사용량이 최근 12개월 이상 10kwh 이하이거나 동일하게 지속, 12개월동안 합계 120kwh 이하인 경우 등

상수도사용량이 최근 12개월 이상 0(단수) 상태로 지속되거나, 12개월이상 동일하게 지속되는 경우

출처: 한국국토정보공사, 2020. 익산시 빈집실태조사 결과서, 익산시, p.9.

□ 빈집실태조사를 통한 빈집상태에 따른 빈집 등급 부여

빈집의 등급을 산정하기 위해서는 현장조사를 해야 하는데, 추정빈집³⁾을 대상으로 현장조사를 통해 '빈집정비사업에 대한 업무지침'(국토교통부고시 제2018-103호) [서식 2]에 따라 빈집을 판정·확인한다. 이후 확인된 빈집을 대상으로 주요 구조부의 노후·불량 상태(외벽, 기둥, 지붕, 개구부)와 위해성(안전, 위생, 통행, 경관)을 종합적으로 판단하여 빈집등급을 4등급으로 구분한다. 1등급은 양호한 상태의 빈집, 4등급은 철거가 시급한 등급을 나타낸다.⁴⁾

[표 3-4] 현장조사에서 사용하는 빈집 판별 기준

한국국토정보공사	한국부동산원
계량기가 철거되었거나 4가지 이상 항목에 해당될 경우 빈집으로 판별	중대한 사유중 하나에 해당되어도 빈집 경미한 사유중 3개이상일 경우 빈집
- 계량기가 움직이지 않거나 철거됨 - 요금미납에 따른 독촉안내서, 공폐가 및 출입금지 안내서 부착 등 - 출창호가 깨져 방치되거나 물리적 파손 - 우편함에 우편물 대량 적치 - 자물쇠 등으로 입구가 막히거나 출입흔적 없음 - 주택 내부 가구 및 실림실이 없음 - 기타 빈집으로 판별 가능한 사유	[중대한 사유] - 계량기 철거 - 공폐가 및 출입금지 안내서 부착, 출입구 완전 폐쇄 - 주택 내부에 가구 및 실림실이 없음, 소유자 진술에 의한 확인 [경미한 사유] - 계량기 미작동, 요금미납에 따른 독촉안내서 - 출창호가 깨져 방치되거나 물리적 파손 - 우편함에 우편물 대량 적치 - 주택외부 청소상태 불량 및 쓰레기 적치 - 자물쇠 등으로 입구가 막히거나 출입흔적 없음 - 기타 빈집으로 판별 가능한 사유

출처: 한국국토정보공사, 2020. 익산시 빈집실태조사 결과서, 익산시, p.10.; 조정희 외, 2020, p.26.

3) 추정빈집을 대상으로 현장조사를 통해 실제 빈집 여부를 확인하게 되는데, 실태조사 전문가판별로 현장에서 사용하는 빈집 판별 기준이 약간 다르다. 빈집을 판별하는 가장 확실한 기준은 계량기 유무인데 이는 대표적인 두 기관 모두 동일하며, 그 외는 주택 외부의 상태를 보고 판단하게 된다.

4) 실태조사 시 빈집의 내부시설도 조사하도록 하고 있으며, 내부시설의 상태는 빈집 등급을 판정하는데 영향을 미치지 않으며, 빈집 주변여건도 빈집의 등급을 산정하는데 영향을 미치지 않는다.

[표 3-5] 빈집정비사업 업무지침(안) 상에서의 빈집등급산정 기준 항목

구분	요소		판별기준
외부구조 불량·노후 (30) -주요구조부 노후불량상태	외벽(9점)	기울기(3점), 균형(3점), 손상(3점)	1등급(양호한집) 20점 이하
	기둥(9점)	기울기(3점), 균형(3점), 침하(3점)	
	지붕(9점)	재료(3점), 손상(3점), 처짐(3점)	2등급(일반빈집) 21~29점
	개구부(3점)	손상(3점)	
빈집의 위해성 (15) -근린(주변)에 미치는 위해성 정도	안전문제(6점)	붕괴위험(3점), 화재위험(3점)	3등급(불량빈집) 30~36점
	위생문제(3점)	위생문제 있음(3점), 없음(1점)	
	통행문제(3점)	통행문제 있음(3점), 없음(1점)	4등급(철거빈집) 37~45점
	경관문제(3점)	경관문제 있음(3점), 없음(1점)	
내부시설 불량·노후 (빈집등급산정 불포함)	난방(보일러시설)	정성평가(양호 또는 불량)	
	급수	정성평가(양호 또는 불량)	
	전력설비	정성평가(양호 또는 불량)	
	오·배수설비	정성평가(양호 또는 불량)	

출처: 국토교통부 고시 2018-103호. 빈집정비사업에 관한 업무지침(안). [서식3] 등급산정조사서. 국가법령정보센터.
[https://law.go.kr/\(검색일: 21.2.5\)](https://law.go.kr/(검색일: 21.2.5)) 참고 재작성

[표 3-6] 빈집등급별 물리적 상태

1등급	2등급	3등급	4등급
			

출처: 대전광역시, 2020. 대전시 빈집 현황 나왔다: 5개 구별 빈집 실태조사 마무리, 대전시 빈집 3,858호. 20년 1월 27일 보도자료. pp.4-5.

□ 빈집의 효율적 정비·활용을 위한 빈집정비계획 수립

- 빈집정비계획의 수립 절차 및 내용

빈집정비계획은 「빈집특례법」 제4조(빈집정비계획의 수립)에 의거하여 기초자치단체 단위에서 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 수립하는 법정계획이며 「빈집특례법」 상 5년마다 수립하도록 하고 있다. 빈집정비계획의 내용은 기본방향, 빈집실태조사 결과, 정비사업의 추진방법(철거계획, 안전조치 및 관리계획, 활용 및 매입계획), 재원조달계획, 빈집의 매입 및 활용에 관한 사항, 빈집정비계획 관련 도서 등에 대한 내용으로 구성⁵⁾된다. 빈집정비계획은 빈집실태조사 결과와 상위계획 등 검토, 계획내용

5) 최근 법개정을 통해 시장, 군수 등이 실태조사 주기를 감안하여 5년마다 빈집정비계획을 수립하도록 하고 있으나, 법 개정 이전에는 경기도 3년 이내 재수립 등으로 지자체 단위에서 별도 가이드라인을 통해 지자체 단위의 별도 수립주기를 지정하기도 하였다. (출처: 국토교통부·한국부동산원, 2020. p.21)

을 작성하여 그 내용을 14일 이상 주민에게 공람하여 의견을 수렴하고, 제출된 의견의 반영여부를 심사한다. 이후 지방도시계획위원회 심의를 통해 빈집정비계획을 결정하고, 자치단체 공보에 고시 및 사·도지사에 보고 후 국토부장관에게 보고하는 절차로 진행된다.



[그림 3-2] 빈집정비계획 수립 절차

출처: 국토교통부 고시 제2018-103호, 빈집정비사업에 관한 업무지침, [별표3]. 국가법령정보센터. <https://law.go.kr>(검색일: 21. 2.5.)

[표 3-7] 빈집특별법 및 업무지침에 따른 빈집정비계획 내용

「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법」 제4조(빈집정비계획의 수립)	‘빈집정비사업에 관한 업무지침’ [별표4] 빈집정비계획서	‘빈집정비사업에 관한 업무지침’ [별표5] 빈집정비계획 관련 도면
- 빈집정비의 기본방향 - 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법, 지원 대상·기준 및 내용 - 재원조달계획 - 빈집의 매입 및 활용에 관한 사항 - 빈집실태조사 결과 - 빈집의 철거 등 필요한 조치에 관한 계획 등	- 계획의 개요 - 현황 분석 - 계획의 기본구상 - 빈집정비사업의 시행계획 - 재원조달계획 - 그 밖에 지원대상 등 계획수립에 필요한 사항	- 대상구역의 위치도 - 대상구역의 현황도 - 빈집정비계획의 기본구상도 - 빈집정비계획의 결정(변경)도

출처: 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」, 법률 제18314호, 빈집정비사업에 관한 업무지침, 국토교통부 고시 제2018-103호, 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr> (검색일 21.9.6)

빈집정비계획은 빈집정비의 기본방향, 지역의 현황분석, 빈집실태조사의 결과와 그에 따른 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법, 재원조달계획을 담아 수립하도록 하고 있다. 빈집정비의 기본방향을 수립하기 위해 빈집정비계획 수립 시 해당 행정구역 전체를 대상으로 빈집 관련 물리적, 사회적, 경제적, 문화적 특성과 지역의 잠재력 등을 조사 분석하여 빈집정비사업의 지원방안을 고려하도록 하고 있다. 이를 통해 빈집정비의 시급성, 빈집정비계획의 목표와 빈집정비사업의 개수 및 규모 등에 따른 재원조달계획을 수립하도록 하며, 지자체에서 빈집정비사업 시행 시 별도 시행계획을 수립하도록 하고 있다.

- 면적관리가 필요한 빈집밀집구역 지정 근거 및 기준

「빈집특별법」이 제정(2017년 2월)된 이후 빈집의 증가율 및 비율, 노후·불량건축물 증가, 정비기반시설이 부족하여 주거환경이 열악한 지역임에도 불구하고, 다른 법령에 의

해 정비사업이 추진되기 어려운 지역의 면적관리의 필요성이 대두되었고, 2019년 4월 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 도시지역을 관리하기 위하여 ‘빈집밀집구역’으로 지정할 수 있도록 근거가 마련되었다. 지역의 여건에 따라 필요시 빈집밀집구역은 빈집정비계획 수립 시 지정하도록 하고 하고 있다.

「빈집 특별법」 시행령 제5조(빈집정비계획 수립절차 및 방법)

빈집밀집구역 지정의 세부기준은 다음 각 호와 같다.

1. 해당 구역 면적이 1만 제곱미터 미만으로 다음 어느 하나에 위치하지 않을 것
 - 「농어촌정비법」 농어촌 및 준농어촌, 「도시정비법」 정비구역, 「도시재정비법」 재정비촉진지구
2. 빈집의 수가 10호 이상이거나 빈집의 면적이 해당 구역 전체 토지 면적의 20퍼센트 이상일 것
3. 노후·불량건축물이 전체 2/3이상이거나 정비기반시설 부족으로 재해발생 시 피난·구조 활동 곤란 지역

출처: 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」 시행령, 대통령령 제32052호.
국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일 : 21.2.5)

빈집정비계획 상에서의 빈집밀집구역 지정 현황⁶⁾

빈집밀집구역 지정 현황이 파악가능한 23개 빈집정비계획을 통해 살펴보면 8개(34.8%) 지자체가 빈집밀집구역을 지정하지 않았는데, 이유는 빈집밀집구역 지정 기준을 만족하는 곳이 없기 때문인 것으로 나타났다. 지정된 구역은 최대 23개(광주 남구)로 나타났으며, 구역의 평균 면적은 최소 1,683㎡(부산 영도구)부터 최대 8,393㎡(경기 동두천시)다. 빈집밀집구역의 활용 방안은 구역 내 사업을 제안하거나, 지자체의 주요 정책 및 사업과 연계하는 방안을 제시하는 것으로 나타났다. 대표적인 활용제한 사업은 소규모주택정비사업(가로주택 및 자율주택)과 도시재생뉴딜사업으로 나타났다. 지역주택조합, 민간개발사업, 주거환경개선사업 등에 의해 사업이 추진 중인 곳은 활용제한에서 제외하고 있는 것으로 나타났다.

빈집정비계획 상 빈집밀집구역 지정 현황

광역시도	구역	빈집밀집구역			빈집정비계획수립기관			
		구역수	구역총면적(㎡)	구역평균면적	빈집수	부동산원	LX	기타
서울	동대문구	0	0	-	0	●		
	강서구	0	0	-	0	●		
	남구	12	29,613	2,468	102	●		
부산	부산진구	14	33,585	2,399	93	●		
	사하구	11	34,071	3,097	112	●		
	수영구	0	0	-	0	●		
	영도구	5	8,417	1,683	50	●		
	중구	5	25,001	5,000	107	●		
	해운대구	9	16,637	1,849	68	●		
	계양구	2	5,417	2,709	7	●		
인천	남동구	9	30,283	3,365	45	●		
	동구	3	8,116	2,705	23	●		
	미추홀구	11	49,853	4,532	159	●		
	서구	16	107,131	6,696	149	●		
광주	남구	23	58,271	2,534	141	●		
	구리시	0	0	-	0			●
경기도	동두천시	8	67,146	8,393	36	●		
	부천시	0	0	-	0	●		
	시흥시	0	0	-	0	●		
	오산시	0	0	-	0	●		
	용인시	0	0	-	0	●		
	전주시	18	134,026	7,446	212		●	

주) 구역수(㉠), 구역 총면적(㉡), 구역 평균면적(㉢/㉠)

출처: 각 지자체 빈집정비계획 보고서의 빈집밀집구역 지정 현황을 참고하여 연구진 작성

6) 빈집밀집구역 지정현황은 21.4.3 지자체 공문을 통해 발송하여 회수된 23개 빈집정비계획(발주처 비공개

빈집실태조사	빈집 밀집수준 분석	빈집 밀집구역 지정
- 빈집추정, 실태조사 - 빈집등급부여 - 등급별 가중치 부여 - 민원 및 수요조사	- 빈집 공간분포 - 분석자료 개발, 적용 - 호수기준 밀집도 - 면적기준 밀집도 - 밀집수준 종합분석	- 구역기준 적용, 검토 - 지역여건 반영 - 빈집정비방향 고려 - 연계사업 고려 - 구역계 확정

[그림 3-3] 빈집밀집구역 지정 절차

출처: 국토교통부·한국부동산원, 2020, 빈집정비계획 수립 가이드라인, p.54

□ 빈집정비사업 시행

빈집정비사업은 「빈집특례법」 제2조(정의)에 따라 빈집을 개량·철거하거나 효율적으로 관리·활용하기 위한 사업을 말한다. 빈집정비사업에 대한 빈집정비사업은 제9조(빈집정비사업의 시행방법)에 따라 빈집을 활용하거나, 철거 및 철거 후 활용하는 방법으로 나뉜다. 활용하는 방법으로는 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법, 개축·증축·대수선·용도변경 등이 있고, 빈집을 철거하거나, 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법이 있다.

빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법, 자원조달계획, 빈집의 매입 및 활용에 관한 사항은 빈집정비계획에서 담도록 하고 있으며, 시장·군수 등은 빈집정비사업을 추진하기 위해 빈집실태조사 및 빈집정비계획을 토대로 사업시행계획서를 작성하여 인가결정 후 사업을 시행하도록 하고 있다. ‘빈집정비사업에 관한 업무지침’에 따르면 빈집정비사업의 시행방법은 빈집의 등급, 빈집 소유자 및 사업시행 예정자, 지역 주민의 의견을 종합적으로 고려하여 정하도록 하고 있는데, 1~2등급의 양호한 빈집은 철거 외의 방법을 우선 검토하며, 3~4등급의 불량한 빈집은 철거 또는 철거 후 활용하는 방법을 우선적으로 검토하도록 되어있다. 또한 빈집정비사업은 농어촌 및 준농어촌 지역을 제외한다.

[표 3-8] 「빈집특례법」 상 빈집정비사업

구분	관련 내용
법 제2조	정의 빈집을 개량 또는 철거하거나 관리 또는 활용하기 위한 사업
법 제9조	빈집정비사업의 시행방법 - 빈집의 내부공간을 칸막이로 구획하거나 벽, 천장재, 바닥재 등을 설치하는 방법 - 빈집을 철거하지 아니하고 개축, 증축, 대수선하거나 용도변경하는 방법 - 빈집을 철거하는 방법 - 빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법

내부자료) 을 토대로 파악

구분		관련 내용
법 제10조	빈집정비사업의 시행자	- 시장, 군수 또는 빈집소유자 직접시행 - 한국토지주택공사, 지방공사, 건설업자, 건축업자로 보는 등록사업자, 부동산투자회사, 사회적기업, 협동조합, 공익법인 등과 공동 시행
법 제11조	빈집의 철거	- 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우 - 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 되는 경우
법 제11조의2	빈집의 매입	시도지사나, 시장, 군수, 토지주택공사는 정비기반시설, 공동이용시설, 임대주택으로 활용하기 위해 빈집 매입 가능, 빈집밀집구역 빈집 우선 매입
업무지침 제40조	빈집의 안전조치 및 관리계획	- 빈집 소유자에게 전기·수도·도시가스 등의 공급설비에 대한 사용중지 또는 폐쇄조치하고 각종 출입구에 대한 폐쇄조치 등을 명하는 방법 - 사업시행자에게 "CCTV" 또는 견고한 가설 울타리 등의 설치를 명하는 방법 - 관할 소방서장 및 경찰서장과 협의하여 화재 및 범죄 예방대책을 수립하고 방범 순찰을 강화하는 등 중점 관리하는 방법 - 그 밖에 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생을 예방하기 위한 조치 및 관리하는 방법
업무지침 제41조	빈집의 매입계획	정비기반시설 또는 공동이용시설을 설치하거나 임대주택을 건설 및 공급하기 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 빈집의 매입계획 수립
업무지침 제42조	정비기반시설 등의 설치계획	- 빈집이 위치한 인근지역의 정비기반시설 또는 공동이용시설의 설치 현황과 지역 주민들의 의견을 고려하여 정비기반시설 등의 설치계획을 수립 - 빈집밀집구역에서 정비기반시설의 확충이 필요하다고 인정하는 때에는 우선적으로 정비기반시설의 설치
업무지침 제43조	임대주택의 건설 및 공급계획	임대주택을 공급하는 경우 고령자, 장애인, 한부모가족, 대학생, 사회초년생 및 신혼부부 등 다양한 임대수요를 고려하여 임대주택 공급계획을 수립

출처: 「빈집특례법」 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일: 21.5.16)

빈집정비사업은 유형별(철거계획, 안전조치 및 관리계획, 매입계획, 정비기반시설 등 설치계획 등) 사업개요(근거, 목적, 절차 등), 우선순위(계획의 지표), 연차별 계획 및 예산계획, 위치도로 구성된다. 사업 유형별 우선순위는 실태조사 결과(빈집의 안전성 및 위해성), 사업유형별 고려사항, 정비계획의 목표 등을 종합적으로 고려하여 선정한다. 더불어 해당 지역의 잠재력 및 개발 수요와 정비역량 및 재정여건 등을 고려하고, 대상 지역 내 각종 계획 및 사업, 유·무형의 지역자산과의 연계를 모색한다.

③ 빈집관리를 위한 정책 및 제도지원 사항

□ 국가차원의 빈집정비지원기구 지정 및 역할 부여

「빈집특례법」 상에서는 빈집정비사업의 활성화를 위해 한국토지주택공사, 국토연구원, 한국부동산원, 한국국토정보공사, 주택도시보증공사, 지방공사, 관련 전문성을 갖췄다고 인정하는 기관을 정비지원기구라는 명칭으로 지정하고 있다. 법제도 상에서 담고 있는 이들의 역할은 빈집정비사업 등의 제도 및 조사연구, 관련 정책 지원, 빈집정비계획의 수립 지원, 빈집정비사업의 상담 및 교육지원, 사업시행계획 등의 지원, 정비사업의 비용 용자

등의 지원 등이다.⁷⁾

[표 3-9] 빈집특례법 상 정비지원기구

구분	법	시행령	시행규칙
정비 지원기구 지정 및 역할	제50조(정비지원기구) • 빈집정비사업 활성화를 위해 다음 기관을 정 비지원기구 로 지정할 수 있음 - 한국토지주택공사, 국토연구원, 그 밖에 대통 령령으로 정한기관 • 정비지원기구는 다음 업무 대행가능 - 빈집정비사업의 정책 지원, 빈집정비사업의 상담 및 교육 지원, 빈집정비사업 의 사업시 행계획 및 관리처분계획의 수립 지원 등	제42조(정비지원기구) - 한국부동산원, 한국국토정보 공사, 주택도시보증공사, 지 방자치단체 장이 인정하여 추 천하는 지방공사 등	제14조(정비지원기구) - 빈집정비사업 및 소규모, 주택정 비사업의 제도 및 조사연구, 빈 집정비계획의 수립 지원, 매입 등의 방법을 통한 빈집의 비축, 주택의 설계·시공·유지관리 지 원, 정비사업의 비용 융자 등 지원

출처: 한국국토정보공사, 2020, 익산시 빈집실태조사결과서, p.10, 조정희 외, 2020, p.26 참고 재작성

□ 최근 정책 동향

- 인구정책 TF를 통한 빈집관리 필요인식 확대

인구감소와 저출산 기조의 심화에 따라 2019년 4월 범정부 인구정책 TF를 구성·운영하
였다. 특히 제2기 TF에서는 인구감소와 지역공동화에 대한 선제대응을 위한 대응방안
을 모색하였다. 대응방안에 따른 주요한 안건으로 빈집의 효율적 관리 및 활용을 위한
관리체계를 정비할 필요성에 대해 다루었다. 그에 따른 구체적인 실행방안으로는 1)정
확한 빈집실태조사 및 공유 시스템 구축⁸⁾, 2)빈집 소유주의 빈집활용 촉진⁹⁾, 3)지자체
빈집 정비 인센티브 확대 및 중앙정부 역할강화 방안¹⁰⁾을 마련하였다.¹¹⁾

7) 정비지원기구의 역할은 별도 가이드라인 및 업무지침에서는 다루고 있지 않으며, 정비지원기구간의 역할
지정 및 연계방안에 대해서는 언급되고 있지 않다.

8) 빈집실태조사는 전국 모든 지자체를 대상으로 추진하며, 실태조사 가이드라인을 마련하는 것을 포함하고
있다. 또한 도시재생 뉴딜사업, 농어촌 취락지역 생활여건 개조사업 등 국비지원사업을 빈집실태조사 결과
와 연계하는 방안을 마련하였다. 빈집실태조사 결과를 공유할 수 있는 정보체계 구축방안도 중기과제로 마
련하였다.

9) 빈집 소유주에게는 공익사업 시행자에게 매도 시 양도세를 경감해주는 혜택과 빈집을 적극적으로 활용할
수 있도록 사업모델 검토, 전문상담원 도입이 있다. 중장기적으로는 빈집 소유주의 관리책임을 강화하고,
안전사고 위험이 높은 빈집에 대한 철거명령과 함께 위반 시 과태료를 부과하는 방안도 제시되었다. 또한
체계적인 빈집관리를 위한 빈집등록제를 도입하도록 하였다.

10) 지자체 빈집 정비 인센티브 확대 및 중앙정부의 역할을 강화하는 방안이다. 이를 위해 도시는 빈집밀
집구역 특화재생사업으로 도시재생 뉴딜사업 신청시 가점을 부여하고, 빈집정비사업에 대한 주택도시기
금 융자 지원범위를 확대 검토한다. 중앙정부는 빈집을 우선매입·리모델링하여 임대주택, 생활SOC 등 지
역 수요에 맞게 활용할 수 있도록 하였다. 농어촌지역은 빈집 정비(리모델링, 철거 등)에 대한 재정지원을
확대하는 방안을 담고 있다.

11) 관계부처 합동. 2020. 인구구조 변화 대응방향. 20년 8월 27일 공개[비상경제 중앙대책본부 20-15-4(공

소유주 빈집활용 유도	빈집 실태파악	▶ 지자체 빈집 실태조사 유도 (국비지원사업과 연계 등) → '22년까지 모든 지자체 빈집 실태조사 착수 추진 ▶ 개별기관 보유 데이터를 통합한 빈집정보체계 구축
	세제지원	▶ 공익사업 시행자에 빈집 매도시 양도세 10%p 경감
	활용촉진	▶ 농어촌빈집 활용한 숙박업 활성화 (한걸음 모델 적용) ▶ 빈집 상담원제도 도입 검토
지자체 정비 인센티브 강화	관리의무	▶ 안전사고 위험이 높은 빈집 방치에 대한 과태료 부과 ▶ 빈집등록제 도입 검토
		▶ 빈집 정비사업 대상 주택도시시기금 융자지원 확대 ▶ 소규모 빈집 정비를 통한 공공임대주택 공급



빈집으로 인한 사회문제 완화 및 유휴자산 활용도 제고

[그림 3-4] 제2기 인구정책 TF 빈집의 효율적 관리와 활용방안 모색 기본방향

출처: 관계부처 합동, 2020, 인구구조 변화 대응방향, p.iv.

- 최근 법개정을 통한 이행강제금, 수용권 도입을 통한 빈집정비 활성화 유도

「빈집특별법」제정 이후 빈집의 효율적 정비와 관리를 위한 법제도를 마련하였으나, 늘어나는 빈집 문제를 해결하는 데는 한계가 있다는 지적이 있었다. 불량한 빈집은 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높고, 도시미관 및 주거환경에 악영향을 주기 때문에 적극적인 관리가 필요한 대상이나, 사유재산이기 때문에 공공이 적극 개입하기 어려웠다. 또한 빈집을 철거하는 경우 재산세 과세 대상이 주택(부속토지 포함)에서 토지(나대지)로 변경되며, 종합합산과세대상인 토지 세율은 주택 세율의 두 배 정도로 높아 사실상 철거 시 재산세가 증과세¹²⁾되므로 빈집을 철거하지 않고 방치하게 된다.¹³⁾

이러한 배경하에 「빈집특별법」개정(21.10.14 시행)하였으며, 주요 내용은 빈집정비계획의 수립과 실태조사를 5년마다 의무적으로 시행(제4조제1항 및 제5조제1항)하도록 하였으며, 유해한 빈집에 대해 소유자에게 안전조치를 명할 수 있도록 하였다(제11조제1항 및 제2항). 빈집 소유자가 안전조치를 이행하지 않은 경우 패널티 형식의 이행강제금을 부과(제65조)할 수 있도록 하였다가 것이 큰 변화이다. 공공의 필요에 따라 빈집정

개, 의결). pp.iv-vii

12) 이다예, 2021, 해외 빈집 조세제도 사례와 국내 적용방안: 일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로, 국토연구원, p.12

13) 2021년 한국농촌경제연구원에서 수행한 연구결과에 따르면 1944년에 건축된 노후 농촌주택에 대해 2020년 실제로 부과된 재산세는 28,940원(주택분 15,450원+토지분 13,490원)이었다. 만약 이 주택을 철거하고 토지로 환원하면 재산세는 76,800원으로 상승하는 것으로 나타났다(출처: 정문수 외, 2021, 농촌 빈집 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원, p.24)

비사업 시행구역에 있는 빈집이 수용 또는 사용을 가능(제11조의4)하도록 근거를 마련하였다. 또한 빈집에 대한 공익신고제도를 마련하였다(제11조의3). 최근 빈집을 자진하여 철거하거나 철거명령에 따라 철거한 경우, 철거된 빈집의 부속토지에 대해서는 재산세를 경감하여 노후·불량한 빈집의 철거를 유도하려는 움직임이 나타나고 있다.

[표 3-10] 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 개정 주요내용

구분	개정 전	개정 후
제4조	빈집정비 계획의 수립	- 빈집정비계획 수립 · 시행 5년마다 수립 · 시행 - 빈집정비계획 수립 후 1년마다 해당 계획의 타당성을 재검토 가능
제5조	빈집등 실태조사	- 실시할 수 있도록 규정 5년마다 실시하도록 의무화 - 필요하다고 인정하는 경우 수시로 실태조사를 실시 가능
제11조	빈집의 철거	- 공익상 유해하거나 주거환경에 장애가 될 경우 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치 가능 - 위생상 우려되거나, 관리가 적절하지 않은 경우, 주변환경을 위해 방치가 부적절한 빈집의 경우 안전조치, 철거 등 필요한 조치 명령 가능
제11조의3	빈집에 대한 신고 등	〈신설〉 - 빈집으로 인식한 경우 이를 해당 빈집이 소재한 지역의 관할 시장 · 군수등에게 신고가능하며 현장조사 실시 - 빈집의 소유자등에 해당 빈집의 위해요소 제거, 정비, 벌목 등 주변 생활환경 보전에 필요한 조치지도
제11조의4	빈집의 수용 또는 사용	〈신설〉 - 공공의 필요에 따라 다음 각 호에 따른 빈집정비사업을 시행하는 경우 사업시행구역 내에 있는 빈집수용 또는 사용가능 - 주택, 정비기반시설 및 공동이용시설 등으로 활용 한정
제65조	이행강제금	〈신설〉 - 조치명령을 받은 후 정한 기간 내에 이행하지 아니한 소유자는 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 연면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 이행강제금을 부과 - 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 기간을 정하여 그 기간 내에 조치명령을 이행하지 아니할 때에는 이행강제금을 부과 · 징수한다는 뜻을 미리 문서로써 게고 - 이행강제금을 부과하는 때에는 이행강제금의 금액 · 부과 사유 · 납부기한 · 수납기관 · 불복방법 등을 적은 문서필요 1년에 2회 이내의 범위에서 이행강제금을 부과 · 징수가능

출처: 「빈집특례법」 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (검색일 : 21.9.7.)

“홍물 방지 빈집 철거 자진하면 재산세 경감”

빈집을 자진해 철거한 경우 재산세를 경감하는 「지방세특례제한법 일부개정법률안」을 대표발의했다. (중략)
또한 현행 ‘지방세법’상 농촌 빈집의 경우, 건축물에 대한 가액이 높지 않아 빈집을 철거하면 재산세 과세대상이 주택에서 토지로 바뀌면서 오히려 세금이 늘어 빈집을 방치하는 경향이 있다. (중략)
이에 개정안은 빈집의 소유자가 빈집을 자진해 철거하거나 빈집 철거 명령에 따라 자진하여 철거한 경우, 철거된 빈집의 부속토지에 대해서는 재산세의 100분의 50을 2030년 12월 31일까지 경감하여 노후·불량 빈집의 철거를 유도하고자 하는 것이다. (후략)

출처: 김준현 기자, (2021.8.3.).홍물 방지 빈집 철거 자진하면 재산세 경감.국토일보.
(<http://www.ikld.kr/news/articleView.html?idxno=238473> 검색일 2021.09.07.)

2) 중앙부처 빈집 관련 사업 추진현황

□ 쇠퇴지역을 활성화시키기 위한 수단으로 빈집 정비, 활용 지원

- 빈집정비, 활용 지원 중앙부처 지원사업 현황

중앙부처가 지원·시행하고 있는 사업에서 빈집 정비, 활용에 비용지원 및 용자지원 등을 추진하고 있다. 중앙부처에서 빈집의 정비, 활용에 지원하고 있는 사업들은 대부분 쇠퇴되고 있는 지역을 활성화시키기 위한 목적으로 추진되는 사업이다. 대표적으로 도시재생뉴딜사업, 새마을사업이 있다. 그 외에도 소규모주택정비사업의 경우 사업추진을 위한 용자이율 인하를 지원하고 있다. 하지만 대부분의 중앙부처 지원사업은 사업기간이 한정되어 있어 국비지원 예산의 소진이 필요하며, 따라서 개별단위의 빈집 철거, 리모델링을 통한 공공용도의 시설 또는 공간을 조성하는 비용에 직접적으로 지원하는 데 집중되어 있다.

[표 3-11] 중앙부처 지원사업 중 빈집 관련 지원 내용

정책·사업명	기간	근거법	사업내용	지원내용	관련 기관	
도시재생 뉴딜사업	일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기	2014~	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」	- 빈집 활용 사업에 대해 별도의 신탁회사 또는 민간단체 등에 신탁운영 - 빈집 정비사업(철거사업) 또는 빈집 매입 및 임대를 통한 공공용 사용	- 생활편의시설 설치시 토지비 및 건설비 지원 - 빈집철거비 일부 지원 (10,000천원/호, 자부담 10%) <i>※부담금은 사업비 30% 이하</i>	국토부
	빈집 특화재생 시범사업	2020~		빈집이 밀집된 지역을 도시재생사업으로 거점개발		
도시활력증진 지역개발사업	2010~		빈집을 철거하거나 정비하여 주민공용 시설 및 문화시설로 활용	빈집철거·활용 예산 지원	국토부, LH	
새마을 사업	도시새마을사업	2015	「국가균형발전 특별법」	- 빈집정비지원(폐기물처리 포함) (5,000만원/호) - 슬레이트주택 빈집 철거 (5,000만원/호) - 슬레이트 지붕 개량(기초생활수급계층, 차상위계층, 자부담)	지역위 국토부 LH	
	민관협력형 노후주택 개선사업	2019				
소규모 주택정비 사업	자율주택정비사업, 가로주택정비사업		「빈집 및 소규모주택 정비에 관한특별법」	- 단독다가구주택 또는 20세대 미만 다세대주택의 집주인들이 주민합의체를 구성하여 개량, 건설 - 빈집정비사업을 연계하는 경우 주택도시 기금 용자 이율을 1.5%에서 1.2%로 0.3%p 인하 - 용자이율 인하 (0.3%p)	국토부, 지자체	

출처: 성은영·윤주선, 2017, 빈집정비계획 수립 활성화를 위한 정책 방안 연구, p.53 참고 연구진 재작성

• 빈집활용을 통한 충전식 개발(Infill Development) 유도

도시재생사업 초기에는 빈집을 활용한 공공시설 설치사업을 적극 검토하도록 가이드라인에 안내되어 있었다. 2018년 선정된 도시재생뉴딜사업 중 주거지지원형에 선정된 16개 지역 중 5개 지역¹⁴⁾을 제외한 나머지 지역에서 빈집을 활용한 사업을 추진하였으며, 대부분 기존 빈집을 철거 또는 리모델링하여 주민공동이용시설, 게스트하우스, 임대주택 등을 조성하는데 집중하였다.

도시재생뉴딜사업지역 내 빈집활용 및 정비사례

(부산 영도구) '빈집줄게 살러올래' 프로젝트에 따른 아이디어 공모전 당선작으로, 빈집을 스스로 고칠 수 있도록 기본적인 집수리 기술 등을 교육받은 청년이 직접 리모델링하여 주민과 관광객이 함께할 수 있는 카페테일 체험공간('청마가옥')으로 조성



〈사업 전〉



〈사업 후〉

부산 영도구 우리동네살리기('17 선정) : 청마가옥(카페테일 체험공간)

출처: 국토교통부, 2020, 빈집 활용한 도시재생으로 도시 빈집 문제 해결한다, 8월 28일 보도자료, p.3.

[표 3-12] 2018년 도시재생뉴딜사업 주거지지원형 사업 중 빈집 관련 사업계획 내용

지자체	계획수립 연도	빈집 조사	대상 및 현황	사업내용		
				활용안		주요 내용
				리모델링	철거	
강원 태백시 장성 탄탄마을	2018	○	화광 아파트 _ 공가(123호)가 32%에 달하는 안전우려 건축물	●		주민복지관, 주민공동시설건설
				●		전시관 및 복합문화시설건설
				●		게스트하우스, 테마형숙박시설
			화신촌 마을 공가(20호)		●	쉼터공간
경남 거제시 장승포동	2018	○	장승포동 284-7번지(공가1동)	●		공공 임대주택
			장승포동 204번지 외 12필지 (34호 공폐가)	●		주민편의시설 설치
				●		주민제안사업 공간
			장승포동 217-1번지 외 1필지	●		주민공공시설
경북 경산시 강산역전마을(강산1동)	2018	x	사정동 70-9번지 외 54필지	●	●	주택정비사업

14) 경기 광명, 경기 안양, 대구 북구, 울산 남구, 인천 서구

지자체		계획수립 연도	빈집 조사	대상 및 현황	사업내용		
					활용안		주요 내용
					리모델링	철거	
광주	광산구	꽃보다 도산 (광산구 원도산마을일원)	2019	○	광주광역시 광산구 도산동 612번지 외 27호	●	녹지, 쉼터, 정원 조성
					●	●	공가임대 및 공공공간
대전	동구	가오 새터말 살리기 (가오동일대)	2018	○	대전로 470번길, 472번길 일대	●	노후불량주택 정비(공·폐가 철거)
					대전로 472번길 48	●	순두부 체험 및 판매소
부산	사하구	안녕한 천마마을	2018	×	천마마을 내 공폐가 209개소	●	빈집 정비 및 순환형 임대주택 조성
					천마마을 내 공폐가 209개	●	녹지 공간 및 휴식 공간 조성
전남	목포시	보리마당	2018	○	서산동 21-1 일원 공가1개소	●	순환형 임대주택 단지조성
					서산동 21-1 일원 공폐가	●	쌈지공원 및 근린편익시설 조성
전북	완주	동창마을	2018	○	만경강변 노후주택 5호	●	노후주택정비·철거후활용내용없음
충남	공주시	옥룡동	2018	○	사업대상지 빈집	●	철거후주택정비·철거후활용내용없음
충북	충주시	사과나무마을	2018	○	지현동 852 일원	●	마을 텃밭

출처: 2018년 도시재생뉴딜사업 주거지원형 활성화계획(발주기관 비배포 내부문서) 참고 연구진 작성

빈집정비 및 활용에 대한 사항을 가장 적극적으로 명시한 중앙부처 지원 사업 중 하나인 새뜰마을사업은 주거환경이 매우 열악한 지역을 대상¹⁵⁾으로 진행하므로 다른 사업에 비해 빈집 비율이 높은 것이 특징이다. 하지만 새뜰마을사업 역시 개별단위 빈집 철거 또는 빈집을 활용한 소방도로 개설, 리모델링을 통한 순환형 임대주택, 텃밭, 주민공동 이용시설 등을 조성하는 사업내용이 주를 이루고 있다.

근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인 상에서의 빈집 활용 관련 사항

단위사업을 발굴 할 때에는 노후 취수장, 폐교, 레철도역, 빈집, 장기방치건축물, 유휴부지 등을 활용하여 **대중이 이용가능한 문화, 돌봄, 복지시설 등의 설치사업을 적극 발굴, 검토**하여야 한다.

출처: 국토교통부, 2016, 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인, p.13

새뜰마을사업 매뉴얼 상에서의 빈집 활용 및 정비 관련 사항

- 대상지 내 빈집을 조사(소유자 현황, 노후도, 건폐율, 용적률 등)한 후 수리하여 활용할 수 있는 빈집과 철거하여 공지로 활용할 빈집을 구분
- 활용가능 빈집은 입지여건 및 주민의견을 수렴하여 소유주와 임대계약을 체결하여 적절한 기능을 가진 주민 공동이용시설, 제3섹터형(마을기업, 사회적기업 등) 사업소, 임대주택으로 제공 가능
- 지역특성을 반영한 다양한 프로그램으로 운영, 주민참여를 통한 공공, 민간주도의 시설물 운영 등으로 다양한 활동방안 모색

출처: 지역발전위원회, 2017, 새뜰마을사업 매뉴얼, p.49

15) 새뜰마을사업 대상은 다음 항목 중 2개 이상이 기준 이하인 지역 ① 불량도로(4m미만 도로)에만 접한 주택비율(50%), ② 30년 이상 노후주택비율(70%), ③ 하수도, 도시가스 미설치비율(30%)

- 사업구역 내 빈집 별도 조사 수행

중앙부처 지원사업은 지원사업의 선정, 단위사업 추진을 위해 진행되는 경향이 강하므로 실현 가능한 사업 수요가 있는 개별단위의 빈집을 대상으로 사업이 추진된다. 도시재생뉴딜사업(주거지지원형, 우리동네살리기), 새뜰마을사업 등 쇠퇴 주거지역을 대상으로 하는 사업지에서는 별도의 빈집조사를 수행하게 되는데, 이때 조사는 사업대상지만을 한정하여 진행된다. 이는 단위사업 추진을 위한 활용 대상을 발굴하기 위한 것이 주요 목적이기 때문인 것으로 보인다.

도시재생전략계획 상에서의 빈집조사 현황

실제 지역 차원에서의 빈집의 현황과 관리방안 내용이 포함될 수 있는 도시재생전략계획 상에서도 빈집현황 및 관련 내용을 찾아볼 수 없는 전략계획이 60개(53.1%)로 절반 이상을 차지한다. 지자체 단위에서 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집실태조사 내용을 포함하고 있는 지자체는 단 2곳(인천광역시(2019)와 대전광역시(2019))뿐인 것으로 나타났다.

도시재생전략계획 상에서의 빈집조사 현황

광역지자체	빈집조사 내용 언급			빈집실태조사(특례법)	
	○	△	X	○	X
특·광역시	서울특별시	1			1
	부산광역시		1		1
	대구광역시		1		1
	인천광역시	1		1	
	광주광역시		1		1
	대전광역시	1		1	
	울산광역시	1			1
	세종특별자치시		1		1
도	경기도	5	1		12
	강원도	3	3		13
	충청북도	2	4		7
	충청남도	1	4		12
	전라북도	1	4		12
	전라남도	3	4		14
	경상북도	8	3		22
	경상남도	3			12
	제주특별자치도				1
	합계	29	24	2	111

출처: 도시재생전략계획(발주기관 비공개 내부자료) 참고 연구진 작성

□ 밀집된 빈집 발생문제에 대응하기 위한 중앙부처 지원사업 마련

‘빈집 특화재생 시범사업’은 지역에서 발생하는 빈집문제의 대응을 위해 시작된 사업으로 「빈집특례법」에 따른 빈집밀집구역이거나 빈집이 밀집되어 있는 지역을 중심으로 주거환경개선사업 또는 소규모주택정비를 통해 지역거점으로 조성하는 지원사업이다. 인근 지역에는 뉴딜사업을 통해 정비사업, 기반시설 공급, 거점시설 등을 조성하는 사업이다.

[표 3-13] 빈집 특화재생 시범사업 예시



출처: 국토교통부, 2020, 2020년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인, p.27

이 시범사업은 빈집이 밀집하여 지역 쇠퇴가 심각한 지역 중 재생효과가 높은 곳을 발굴하여 도시재생을 추진하는 것이 목적으로 도시재생뉴딜사업 대상지 선정과정에서 가점을 부여받게 된다. 별도의 절차나 예산지원은 없다는 것이 특징이다. 기존 중앙부처 지원사업처럼 개별 단위의 빈집을 지원하는 것이 아니라 빈집정비, 관리의 시급성을 고려하여 빈집이 밀집되어 있는 지역에 한하여 추진한다는 점이 특징이다. 사업유형은 ①빈집 거점개발을 포함하여 주변지역을 함께 재생하는 면단위 사업, ②빈집 거점개발에 인정사업을 결합하여 추진하는 점단위 사업이 있다. 2020년 시범사업 후보지 발굴을 위한 공모와 후보지 선정 평가를 진행하였으며, 서울 서대문구, 경기 동두천시, 인천 동구, 전북 전주시, 경남 사천시 등 총 5곳이 시범사업 예비 대상지로 선정되었으며, 서울 서대문구와 전북 전주시가 선정되었다. 나머지 지역은 사업 실현성이 낮거나(경기 동두천시 주거환경개선사업, 경남 사천시 가로주택정비사업), 빈집 대상사업이 아니라 제외(인천 동구 쪽방사업)되었다.¹⁶⁾

[표 3-14] 빈집 특화재생 시범사업 평가기준

평가항목	평가지표
목표 및 구역설정의 적정성	- 빈집특화재생 구역과 주변지역의 공간작기능적 연계성 및 지역 특성을 고려한 빈집특화재생 기본방향 및 핵심 목표 설정의 적정성
사업계획 내 특화요소의 적정성	- 빈집밀집구역 내 거점사업계획과 구역 내외 기반시설과의 연계성의 적정성 및 시너지효과 - 빈집밀집구역 내 경관 특화 및 장소가치 향상을 통한 주거환경 개선계획의 적정성 - 대상 사업에 대한 적정 범위의 예산 투입계획 여부

출처: 국토교통부, 2020, 2020년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인, p.27

3) 지자체 빈집관련 사업 추진 현황

지자체가 지원·시행하고 있는 빈집관련 사업은 개별 빈집에 대한 조치가 대부분을 차지한다. 또한 광역지자체가 운영·지원하는 사업을 매칭으로 진행하고 있는데, 지자체에서

16) 국토교통부, 2020, 2020년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인, p.27.; 박현제 차장 유선인터뷰 (21.9.14) 참고 작성

추진하고 있는 빈집 관련 사업은 상태가 불량한 빈집을 철거, 정비하는 사업을 중심으로 추진되고 있는 것으로 파악되어진다. 그 외 빈집의 리모델링 비용의 일부를 지원하거나, 리모델링 후 수요자에게 주변 시세보다 저렴한 가격에 임대하는 사업이다. 그 외 폐가 철거를 통해 주차장, 텃밭, 공원 등 공공용으로 사용지 철거비를 지원해주는 방식의 사업이 가장 많이 이루어지고 있다. 일부 지자체에서는 빈집을 활용한 임대주택, 사회주택 공급, 청년예술인 창작공간 조성, 창업공간 조성 등 새로운 수요 유입을 위해 활용하는 사업도 추진되고 있었다.

[표 3-15] 지자체 빈집정비사업 현황

지역	사업명	기간	내용
서울	빈집 살리기 프로젝트	2015~	• 민간과 협업하여 방치된 빈집을 신축·리모델링하고 임대주택으로 활용
	빈집 활용 도시재생 프로젝트	2019~	• (매입) 시(SH공사)가 빈집을 매입하여 철거 후 신축 또는 리모델링 후 청년·신혼부부 대상 임대주택으로 활용 • (매입×) 민간 소유 빈집의 철거비 전액 지원 후 주차장, 쉼터, 공원 등 생활 SOC 조성(일정기간 활용)
	빈집활용 생활SOC조성사업	2020~	• 빈집을 활용해 임대주택으로 전환되기 어려운 빈집들을 생활에 필요한 기반시설을 공급하도록 추진
	빈집활용 토지임대부 사회주택 공급사업	2019~	• 시(SH공사) 빈집 매입 후 사회적경제주체가 부지 임대·운영(30~40년), 빈집 리모델링 후 사회주택으로 공급
	햇살동지 사업	2012~	• 민간 소유 빈집의 리모델링 지원 후 학생, 신혼부부, 저소득층에게 시세의 반값으로 임대하도록 함(3년)
	폐가철거사업	2008~	• 폐가 철거 후 주차장, 공원, 텃밭, 쉼터, 운동시설 등으로 활용(3년)
	착한텃밭 조성 사업	2016	• 폐가 철거 후 민간기업 사회공헌 활동과 연계 해 텃밭 등의 주민편의시설 조성
	삐까뽀뽀 그린존 프로젝트	2016	• 향토기업 사회공헌 활동과 연계하여 주차장, 보도, 열린 담장, 조경 설치
부산	산복도로 르네상스 사업	2011~	• 2011년부터 진행되어 온 원도심 재생사업으로 빈집 정비 후 게스트하우스, 카페, 커뮤니티 공간 등으로 활용하는 내용 포함
	빈집 LIGHT UP 사업 (빈집재생 종합대책)	2020~ 2030 (예정)	• 도심 빈집(1~2등급)을 마을작업장(DIY공간, 메이커스페이스), 예술가레지던스(레지던스, 작은도서관 등), 햇살보금자리(케어센터, 공유순환주택, 안심쉼터, 청년임대, 햇살동지 등)으로 활용
	반딧불이 사업	2017~	• 부산문화재단 주관으로 기부받은 빈집을 정비하여 예술인 창작공간으로 제공
	원도심 빈집활용 청년마을놀이터 사업	2020~	• 부산문화재단과 함께 도심 속 유휴공간을 발굴하여 청년 예술인 창작공간으로 제공
인천	빈집정비사업 (폐·공가 관리사업)	2014~	• 빈집 안전조치 및 철거·정비 지원 후 기반시설 및 공익시설로 활용(3년)
	국민참여 빈집활용 프로젝트	2019	• 아이디어 공모를 토대로 원도심 빈집을 창업 공간으로 조성(2호)
대구	폐·공가 정비사업	2013~	• 빈집 철거·정비 지원 후 주차장, 공원, 텃밭 등으로 활용(3년)
광주	공·폐가 정비사업	2008~	• 빈집 철거·정비 지원 후 주차장, 커뮤니티센터, 공원 등으로 활용(3년)
군산	도심 빈집정비사업	2007~	• 빈집 철거 보조(300만원 이내)
			• 빈집 철거 후 주민공간으로 조성하여 활용(2천만원 이내)

지역	사업명	기간	내용
전주	도심빈집 주민공간 조성사업	2008~	• 빈집 정비 지원 후 임대주택, 주차장, 쉼터, 텃밭 등 조성(임대주택은 5년, 공공용지 3년 활용)
원주	도심 빈집정비사업	2016~	• 위해성이 높은 도심 빈집을 대상으로 출입구 폐쇄 조치 및 폐기물 수거
공주	빈집재생(활용) 시범사업	2020~	• 빈집 철거·정비 지원 후 주차장, 쉼터, 텃밭 등 공익시설로 활용(3년)
제주	빈집 프로젝트	2012~ 2013	• 제주문화예술재단과 함께 빈집 활용 문화공간 조성 및 레지던시 프로그램 연계 추진
	소규모 학교 육성 지원사업	2011~	• 소규모학교 육성 지원사업에 선정된 마을에 공동주택건립 비용과 빈집 정비사업비 지원

출처: 윤주선 외, 2021, p.59 ; 성은영 외, 2017,p62

서울시 빈집활용 생활SOC 조성사업

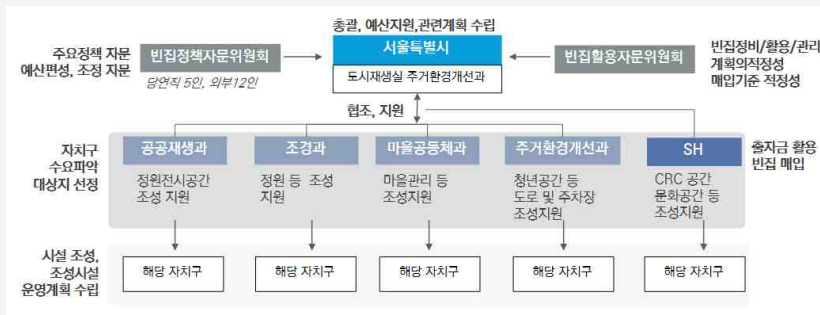
서울시는 빈집이 지역사회에 야기하는 문제에 대해 인식하고 이러한 빈집을 적극적으로 매입하여 지역 여건 및 주거환경을 개선 시키고자 하였다. 저층주거지 내 방치된 빈집을 초기 단계에 정비하고 이를 청년·신혼부부 임대주택 공급을 통해 지역에 활력을 증진시키기 위해 '빈집활용 도시재생 프로젝트'라는 명칭으로 2018년도 시범사업 추진 이후 2019년도부터 본격적으로 사업을 추진하였다.¹⁷⁾ 기 빈집 매입 1,000필지, 임대주택 4,000호 공급을 위해 9,295억 원¹⁸⁾의 예산을 마련하여 추진하고자 하였으나, 수요 및 사업 추진의 어려움이 발생하였다. 매입된 빈집의 경우 과소필지, 맹지 등 사업 추진 여건이 좋지 않은 지역에 위치하고 있어 임대주택사업의 추진이 어려움에 따라, 매입 빈집의 적극적 활용을 위해 생활 SOC 조성사업을 2020년부터 추진하게 되었다.

개별필지로는 활용성이 낮아 빈집과 연접해 있는 노후주택의 매입을 추진하였으며, 2019년 1개소 시범사업을 시작으로 20년도 8개소가 조성되었으며, 21년 55개소, 22년도 56개소를 목표로 추진 중이다. SH에서 매입한 빈집을 대상으로 정원, 청년공간, 마을관리공간, 문화공간 등을 조성하였다.



빈집철거 후 오픈스페이스 조성

출처: (좌)서울시, 2020, 서울시 내부자료, p.1, (우) 연구진 촬영



생활SOC조성사업 관련 주체별 역할

출처: 이일주(서울시청 주무관), 최형순(서울시청 주무관) 인터뷰 내용(21.5.3) 을 토대로 연구진 작성

□ 지자체 빈집관련 사업유형 및 대상¹⁹⁾

빈집 관련 사업 유형은 빈집 철거 및 정비 지원, 빈집 개·보수비 지원, 임대 지원, 안전조치 및 관리, 기타로 구분하였다. 조사 결과 수요에 따른 개별 빈집 철거 및 정비 지원이 가장 많으며, 리모델링과 같은 개보수비 지원 사업유형이 많았다. 빈집 철거 및 정비 지원사업 중 일부는 매입 후 주차장, 텃밭 등을 조성하는 사업을 진행하기도 하였다. 빈집관련 사업 대상은 대부분 소유주의 관계가 복잡하지 않은 단독주택 위주로 진행된 것으로 파악되었다,

[표 3-16] 빈집정비사업 유형

철거비 지원	개·보수비 지원	임대 지원	안전조치 및 관리	기타
64 (92.8)	23 (33.3)	10 (14.5)	9 (13.0)	13 (18.8)

주1) 철거비지원 : 빈집철거, 철거후 활용 및 개보수비 지원 : 리모델링,, 임대지원 : 반값임대/사회주택공급 등, 안전조치 : 출입방지사설, 안전펜스 설치, 펜스설치, 외벽보수 등, 기타 : 빈집플랫폼 구축, 빈집실태조사 및 정비계획 수립 등

주2) 괄호 안은 자료회신 자치단체(69개) 대비 비율임

출처: 연구진 작성

[표 3-17] 빈집정비사업 일부 내용(도시 및 농촌지역 구분)

광역지자체	기초지자체	사업수행연도	사업명	예산(천원)
강원도	춘천시	2020년	농촌빈집 정비사업	45,000
			도심지빈집 정비사업	160,000
경상북도	김천시	2020년	농촌빈집정비사업	80,000
			도시빈집정비사업	150,000
전라북도	김제시	2020년	도심빈집정비 주민공간 조성사업	80,000
			농촌 비주거용 빈집정비사업	98,000

출처: 지자체 빈집정비사업 현황 공문발송(21.4.2) 회신자료 중 일부 발췌

18개(전체의 26%) 지자체²⁰⁾는 공동주택을 포함하여 진행하는 것으로 나타났다. 일부 도농복합도시의 경우 관련 법령이 이분화되어있어 도시지역과 농촌지역을 구분하여 빈집관련 사업을 진행하기도 하였다.

17) 서울시는 빈집의 증가와 방치로 인해 발생하는 주거환경 악화, 범죄유발, 안전사고 유발 등의 문제를 해결하고자 2018년 2월 빈집특별법 시행 이후 2018년 12월 '서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례'를 제정하여 빈집의 활용, 정비, 관리의 근거를 마련하였으며, '빈집활용 도시재생프로젝트'SMS 임대주택공급, 생활SOC 사업, 빈집정비계획, 빈집매입 사업 등을 포함하고 있음

18) 빈집 1호의 철거비용 4-5000천만원 + 임대주택 조성비용 27만원/ 1제곱미터당으로 산정(이일주 서울시청 주무관 인터뷰 내용 발췌 (21.5.3))

19) 지자체에서 시행·지원하고 있는 빈집관련 사업을 조사하기 위해 특·광역시의 군과 도 지역의 군 단위 지자체를 제외한 147개(제주특별자치도 행정시 2개, 세종특별자치시 포함)를 대상으로 최근 3년간('18-'20) 빈집정비사업 추진현황 자료를 요청(21.4.2)하였다. 조사대상은 국비 지원사업을 제외한 광역 및 기초지자체 예산으로 추진된 정비사업으로 한정하였으며, 도농복합도시의 경우는 읍·면지역의 사업내용은 포함하였다. 조사결과 절반이 조금 넘는 74개 지자체가 빈집정비사업 조사에 회신하였고, 그 중 5개 지자체는 빈집정비사업이 없다고 회신하여 이를 제외한 69개 지자체를 대상으로 분석하였다.

20) 부산광역시 8개, 대구광역시 1개, 인천광역시 4개, 충청남도 1개, 전라북도 1개, 경상남도 3개

□ 지자체 빈집관련 사업추진을 위한 예산마련 현황

최근 3년간('18-'20) 지자체 빈집관련 사업의 예산은 총 212.7억 원이며, 지자체당 평균 3.1억 원인 것으로 나타났다. 연도별로는 2018년 69.2억 원, 2019년 63.6억 원, 2020년 79.2억 원으로 2020년에 급격히 증가하였다. 광역별로 보면 최대 8.6억 원에서 최저 0.5억 원으로 편차가 심한 것을 알 수 있었다.²¹⁾

[표 3-18] 빈집정비사업 예산 현황('18-'20)

광역지자체	자료화신 자치단체 수(A)	예산(천원)			자치단체 당 예산(B/A)
		시도비	시군구비	합계(B)	
특·광역시	서울특별시	1	45,660	0	45,660
	부산광역시	13	3,640,514	994,825	4,635,339
	대구광역시	3	527,689	351,826	879,515
	인천광역시	8	1,292,423	1,378,795	2,671,218
	광주광역시	3	1,055,510	277,040	1,332,550
	대전광역시	3	123,490	118,000	241,490
	울산광역시	1	36,000	24,000	60,000
	세종특별자치시	1	0	336,631	336,631
도	경기도	3	109,080	708,290	817,370
	강원도	4	140,667	1,098,241	1,238,908
	충청북도	3	0	542,000	542,000
	충청남도	3	4,500	2,570,644	2,575,144
	전라북도	2	445,000	1,233,000	1,678,000
	전라남도	4	0	1,262,861	1,262,861
	경상북도	9	0	2,289,747	2,289,747
	경상남도	6	133,600	429,900	563,500
	제주특별자치도	2	99,000	0	99,000
	합계	69	7,653,134	13,615,801	21,268,935

출처: 지자체 빈집정비사업 현황 공문발송(21.4.2) 화신자료 참고 연구진 작성

빈집관련 사업 유형 중 가장 높은 비율인 철거비 지원사업은²²⁾은 3년간 총 4,087호, 140.8억 원, 빈집 1호당 평균 345만원이 지원되었으며, 연도별로는 2018년 1,350호, 42.8억 원, 2019년 1,343호, 42.1억 원, 2020년 1,372호, 55.3억 원으로 매년 약 1,350호의 빈집 철거 및 정비를 지원하는 것으로 나타났다.

21) 기초자치단체 별로 살펴보면 빈집관련 사업에 많은 예산을 투입한 지자체는 인천광역시 동구(16.2억 원), 충청남도 당진시(15.4억 원), 부산광역시 서구(12.7억 원), 충청남도 아산시(9.9억 원), 전라북도 전주시(9.2억 원) 순으로 나타났다. 서울특별시의 경우 1개 자치구만 응답하여 제외하였다.

22) 빈집정비사업 유형 중 철거비 지원 항목만 체크한 지자체를 대상으로 분석.

[표 3-19] 빈집정비사업 중 철거비 지원 현황('18-'20)

광역지자체	빈집 수(호) (A)	철거비 지원 예산(천원)			빈집 1호당 철거비(B/A)
		합계(B)	시·도비	시·군·구비	
특·광역시	서울특별시	-	-	-	-
	부산광역시	247	2,757,137	1,827,742	11,162
	대구광역시	15	321,700	193,000	21,447
	인천광역시	25	476,914	106,457	19,077
	광주광역시	21	457,550	297,510	21,788
	대전광역시	19	209,850	91,850	11,045
	울산광역시	2	60,000	36,000	30,000
	세종특별자치시	171	336,631	0	1,969
	경기도	190	786,580	109,080	4,140
도	강원도	198	1,238,908	140,667	6,257
	충청북도	312	402,000	0	1,288
	충청남도	601	2,575,144	4,500	4,285
	전라북도	-	578,000	133,000	-
	전라남도	756	1,262,861	0	1,670
	경상북도	1,242	2,244,687	0	1,807
	경상남도	228	273,500	81,100	1,200
	제주특별자치도	60	99,000	99,000	1,650
	합계	4,087	14,080,463	3,119,906	10,960,557

주) 서울특별시는 철거비 지원 내용이 없었으며, 전라북도는 빈집 수량을 기입하지 않음

출처: 지자체 빈집정비사업 현황 공문발송(21.4.2) 화신자료 참고 연구진 작성

□ 지자체 빈집관련 사업추진 방식

수집된 280개 빈집정비사업 중 114개, 40%이상의 사업이 특광역시·도비지원없이 기초지자체 예산으로만 빈집관련 사업을 진행하고 있었다. 일부 사업은 매칭사업으로 진행되는 것으로 보인다. 대부분 주택개보수 관련 사업이 매칭사업인 것으로 나타났으며, 지원 규모 및 대상은 지자체별로 상이한 것으로 나타났다. 부산광역시는 ‘햇살둥지사업’으로 빈집 1호당 최대 18백만원을 지원(자부담 1/3)하며, 빈집 리모델링 후 주변 시세 반값으로 임차해주며, 경기도는 파주시, 김포시 등 접경지역 7개 기초자치단체를 대상으로 ‘접경지역 빈집정비사업’을 지원하며, 지원규모는 총 사업비 30억 원, 도-시군 매칭사업(5:5)으로 진행한다. 전라북도는 농어촌 지역에 방치된 빈집을 대상으로 ‘희망하우스 빈집재생사업’으로 빈집 1호당 최대 20백만원을 지원하며, 리모델링 후 무상으로 임차해주며, 경상남도는 단독주택 및 공동주택 빈집을 대상으로 ‘더불어 나눔주택사업’을 지원하며, 실수요자가 해당 주택을 선정하면 현장실사를 통해 리모델링하여 임차하는 방식으로 주로 진행하고 있다.

[표 3-20] 광역자치단체 빈집지원 사업

광역지자체	지원대상	지원규모	기타
부산광역시	단독주택 및 공동주택 빈집	18백만원/호	자부담 1/3, 주변시세 반값 임대
경기도	7개 접경지역 내 빈집	3,000백만원	도:시군 매칭비율(5:5)
전라북도	농어촌지역 내 빈집	20백만원/호	무상임대(최대 5년)
경상남도	단독주택 및 공동주택 빈집	15백만원/호	의무 임대기간(2-5년)

출처: 지자체 빈집정비사업 현황 공문발송(21.4.2) 화신자료 참고 연구진 작성

□ 빈집문제 대응을 위한 일부 지자체의 자체 기금 마련 움직임

2020년 11월 부산광역시 서구²³⁾에서는 체계적인 빈집 정비를 통해 쾌적하고 안전한 도시환경을 만드는 데 필요한 자금을 조성하기 위하여 「부산광역시 서구 도시재생·빈집 정비 기금 설치 및 운용 조례」를 제정하고, 기금을 설치하였다. 2020년 자치구 자체에 산으로 기금 30억 원을 마련하였으며, 이를 4개년도에 걸쳐 빈집정비에 활용할 계획이다. 다만, 기금을 지원할 수 있는 대상은 토지와 주택의 소유주가 동일하고, 매도 의사가 있어야 하며, 매도하려는 가격과 감정가가 일치해야 하는데, 이러한 조건을 만족하는 빈집이 많지 않아 적극적으로 지원하지는 못하고 있는 상황이다. 또한 주변지역에 재개발로 인해 부동산 가격 상승에 대한 기대심리가 높아지면서 빈집 철거, 활용을 위한 협의, 매도가 쉽지 않는 것이 한계점이다.²⁴⁾ 이에 기금운영 방안을 재정비하여 빈집철거 지원을 확대 추진해 나갈 계획이다.

[표 3-21] 부산광역시 서구 도시재생·빈집정비 기금 설치 및 운용 조례

구분	내용
제2조 정의	4. “빈집정비”란 공익상 현저히 유해하거나 주변 환경을 저해할 우려가 있는 빈집을 효율적으로 관리·활용하기 위해 필요한 조치를 하는 것을 말한다.
제4조 기금의 조성	- 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 다른 회계로부터의 전입금 2. 정부 및 부산광역시 보조금 3. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 절차를 거친 법인·단체 및 개인의 출연금 4. 기금의 운용으로 발생하는 수익금 5. 그 밖의 수입금
제6조 기금의 용도	- 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. 빈집 등의 매입 및 활용 2. 공동이용시설의 매입 및 활용 3. 기금의 조성·운용 및 관리 4. 그 밖의 도시재생 및 빈집정비 등

출처: 부산광역시 서구 도시재생·빈집정비 기금 설치 및 운용 조례, 자치법규정보시스템, www.elis.go.kr (검색일: 21.9.7.)

23) 서구는 원도심 지역의 빈집이 지속적으로 증가하고 있으며, 고령인구가 많고, 무허가주택이 다수 위치하고 있어 향후 빈집 발생이 증가할 수밖에 없어, 빈집을 철거하는 사업을 중점적으로 추진하기 위해 기금을 설치하였다.

24) 부산 서구 빈집정비 및 기금 관련 담당자 인터뷰 내용 (21.3.18) 참고 연구진 작성

2. 국외 빈집관리 정책 동향

1) 일본 빈집관리 정책 및 제도

일본의 빈집관리와 관련된 정책·제도는 2014년에 의원 입법되어 2015년 5월26일부로 전면 시행되고 있는 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별장치법 (국토교통성 주택국 관할)」이 시작이다. 이 법은 적절히 관리되지 않는 빈집 등이 주변의 생활환경에 심각한 영향을 미치고 지역주민의 생명·신체·재산의 보호와 생활환경의 보전, 빈집 등의 활용을 위한 대응이 필요하다는 문제인식을 바탕으로 제정되었다. 방치가 어려운 빈집을 ‘특정빈집’으로 구분하여 별도로 관리할 수 있는 체계를 마련하였다. 그러나 인구가 지속적으로 감소함에 따라 도시 기능과 거주를 유도해야 할 지역에 산발적으로 빈집 등 저·미이용지가 집약적으로 발생하는 ‘도시스편지화²⁵⁾’가 진행되었다. 이로 인한 지역가치의 저하와 인근지역에 부정적 영향을 미치게 되는 문제가 발생하였다.²⁶⁾ 이에 2014년 「도시재생특별장치법」을 개정하며 ‘입지적정화계획²⁷⁾’을 도입하고 해당 계획 내의 「도시기능유도구역」 또는 「거주유도구역」에 한해 저·미이용지의 활용을 촉진하는 제도인 ① 저·미이용지 토지권리 설정 등 촉진계획 제도, ② 입지유도촉진시설협정(커피즈협정)을 도입했다. 이와 연계하여 ③ 공간재편 활기창출사업을 추진하였다.

본 연구에서는 일본 빈집정책에 대한 구체적인 내용 보다는 지역 여건에 따라 주거환경의 질적 개선을 위하여 빈집을 관리·활용하기 위한 제도상의 지원정책 및 사항에 대하여 살펴보았다.

25) 일본에서는 도시구조 속에서 어떠한 규칙성 없이 빈집 또는 빈점포가 산발적으로 퍼져나가는 현상을 ‘도시의 스펀지화’라고 부르고 있다. 1990년대 지방도시의 상점화에서 빈점포 발생이 문제화되면서, 이른바 일본의 「중심시기지활성화법」이 제정되었고, 지방도시에서의 도시 교외화 문제의 대응책으로서 상점가의 일체적 재정비가 실시되었다. 이 시기부터 도시의 스펀지화 현상이 일어났다고 볼 수 있다. (*출처:茂木俊輔, 2018. 「コーディネートに次ぐコーディネート」がスポンジ化対策の基本. 新公民連携最前線pppまちづくり. 05월23일 기사. <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/051500030/>(검색일: 2021.9.15.)를 토대로 재정리)

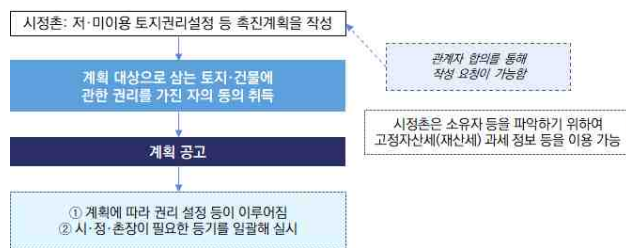
26) 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策(低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集. p.1. 참고 연구진 작성

27) 일본 정부는 인구감소에 대한 대응책으로서, 「컴팩트 플러스 네트워크」에 근거한 도시상을 제시하며, 철도역 등 대중교통 결절점을 중심으로 한 도시기능의 집약을 도모하고 있다. 이에 대표적인 제도가 2014년 「도시재생특별장치법」의 개정에 따라 도입된 ‘입지적정화 계획’이다. 본 계획에 근거하여 구역화되는 「도시기능유도구역」 또는 「거주유도구역」에 한해 저·미이용지의 활용을 촉진하는 제도가 창설되었다.

① 저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도

□ 제도 추진배경 및 개념

스폰지화 현상의 근본적인 문제는 토지의 소유권 문제와 연결된다. 빈집·빈 점포는 사유 재산으로 산재된 빈집 및 나대지를 집약하여 빌딩을 건축하고자 할 때, 토지 소유자의 여건이 다르고, 각 의사결정 과정도 다르기 때문에 쉽게 해당 토지를 집약적으로 활용하지 못하는 것이 현실이다.²⁸⁾ 이러한 상황에서 재건축 등이 불규칙적으로 진행되면서, 도시공간은 질서정연하게 재정비되지 못 하는 등의 악순환이 지속되고, 장기적으로는 침체로 이어진다.²⁹⁾ 나대지와 빈집 등 저·미이용지는 보통 산재해 있는 경우가 많아 활용하기 어려움과 동시에, 토지 소유자의 이용 동기가 낮고, 소유자 파악 자체에도 많은 수고와 시간이 소요된다. 행정이 민간의 개발·건축행위에 대하여 규제 등을 통한 수동적 관여해오던 것에서 보다 능동적으로 저·미이용지 이용을 위한 활동을 할 수 있도록 제도를 도입하였다.³⁰⁾



[그림 3-5] 저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도 개념도

출처: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.2.

본 제도는 소극적인 토지이용이 이루어지고 있는 지역에 대해서 지자체가 ‘저·미이용지 활용촉진계획’을 수립하고 이에 근거하여 복수의 토지와 건물을 일괄하여 이용권³¹⁾을 설정하고, 지권자와 이용희망자를 코디네이트하는 역할을 공공 또는 마치즈쿠리 회사

28) 공동건물을 짓기 위해서는 권리조정이 필요한데, 입지가 양호한 지역의 경우에는 비용을 부담할 수 있는 제3자가 들어가 소유권자들의 의사결정을 조정하는 것이 가능하지만, 입지적 장점이 적은 지방도시에서는 이러한 조정활동이 쉽지 않다. (*출처: 茂木俊輔. 2018. 「コーディネートに次ぐコーディネート」가스ポンジ化対策の基本. 新公民連携最前線ppまちづくり. 05월23일 기사. <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/051500030/>(검색일: 2021.9.10.) 토대로 재정리)

29) 茂木俊輔. 2018. 「コーディネートに次ぐコーディネート」가스ポンジ化対策の基本. 新公民連携最前線ppまちづくり. 05월23일 기사. <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/051500030/>(검색일: 2021.9.10.) 참고 연구진 작성

30) 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.2-5. 참고 연구진 작성

31) 권리설정 등(지상권, 임차권, 사용대차권의 설정·이전, 소유권 이전)을 말함

□ 지원사항: 세제특례 및 예산지원 등

저·미이용지 활용촉진계획을 활용할 경우 토지·건물의 취득 등에 관한 등록면허세, 부동산 취득세 등의 세제혜택이 지원³⁴⁾된다. 토지 소유주나 활용자 뿐만 아니라 민간의 마을만들기 담당자가 활용할 경우에도 세금 감면이 존재하며, 토지구획정리사업에서 토지를 집약하여 환지할 수 있도록 예외규정과 예산 지원이 있다.

시·정·촌장이 마을만들기 담당자(마을만들기 회사, NPO 등)로서 지정하는 도시재생추진 법인의 업무에 저·미이용지를 일시적으로 보유하여 이용희망자가 나타날 시에 연결시켜주는 이른바 ‘랜드뱅크 기능’ 등의 업무를 추가하고 있으며, 이를 활용할 경우 세제 감면이 가능하다. 또한 시·정·촌이 입지 적정화 계획에 저·미이용지의 유효활용과 적정관리를 위한 지침을 정하여 상담 등의 지원도 가능하다. 또한 저·미이용지가 적절히 관리 되지 않아 주변 상업시설 및 의료시설, 주택 등에 현저한 지장을 줄 경우 시·정·촌장이 지권자에 권고하는 것이 가능하다. 이와 관련한 지침을 포함한 컴팩트 시티 형성 지원사업에 국비 4.7억을 투입, 예산지원을 실시하고 있다.³⁵⁾

[표 3-22] 일본 저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도에 의한 지원사항

구분	지원사항	세부 사항
민간의 마을만들기 담당자의 활용 시	도시재생추진법인(공익사단 법인 등)에의 저·미이용지의 양도에 대해서 과세를 경감	소득세: 15%에서 10%로 감면 법인세: 종과세(장기5%)의 적용열외 개인주민세: 5%에서 4%로 감면
토지구획정리사업의 집약환지의 특례	사회자본정비종합교부금과 도시개발자금대부금 확충(예산관련법률안 개정)	교부면적 요건 완화: 2.0ha에서 0.5ha로 사회자본정비종합교부금 예산 확보: 국비 8,886억엔 도시개발자금의 대부 대상 추가(관련법을 개정됨) 도시개발자금 대부금(토지구획정리사업자금용자) 예산 확보: 국비5.3억엔
저·미이용지 이용과 관리에 관한 지침	상담 및 계획 작성 등 지원	지침을 포함 한 입지적정화계획의 작성 지원 예산 확보 : 국비 4.7억엔

출처: 国土交通省都市局都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策-都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要-. 日本都市計画学会.SHINTOSHI. Vol.72, No.3, p.13.(http://www.tokeikyoku.or.jp/books/pdf/201803_2.pdf검색일 :21.9.10))

34)토지·건물의 취득 등에 관한 등록면허세는 지권자 등의 설정등기 등을 1%에서 0.5%로, 소유권의 이전등기를 2%에서 1%로 감면하도록 하고 있다. 부동산취득세는 계획에 근거한 일정 토지의 취득에 대해서 과세표준의 1/5를 공제한다.(*출처: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.2. ; 国土交通省都市局都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策-都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要-. 日本都市計画学会.SHINTOSHI. Vol.72, No.3, p.13.(http://www.tokeikyoku.or.jp/books/pdf/201803_2.pdf검색일 :21.9.10))

35)国土交通省都市局都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策~都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要~. 日本都市計画学会.SHINTOSHI. Vol.72, No.3, p.13. (http://www.tokeikyoku.or.jp/books/pdf/201803_2.pdf검색일 :21.9.10)참고 연구진 재작성

- 추진현황: 적용사례 부재

입지적정화 계획 등의 책정은 전국 시·정·촌을 중심으로 활발히 이루어지고 있으나, 제도시행이 아직 3년이 채 되지 않았으며, 현재 이 제도를 활용하여 토지를 집약하고 실행한 사례는 아직까지 없다. 본 제도는 소유권과 이용권을 분리하여 행정이 능동적인 코디네이터로 소유자와 이용자 사이에서 조정해 나가는 방식으로, 이를 통해 스폰지 형태로 이용 및 활용이 힘든 토지를 정리하고 이를 바탕으로 이용 상의 활동을 증진하는 것이 최종적인 목적인데, 이를 시작하기 위해서는 기본적으로 소유권자들의 의향이 전제되어야 한다는 것이 직접적인 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.³⁶⁾

② 입지유도촉진시설협정(커먼즈협정) 제도

□ 제도 추진배경 및 개념

도시기능유도구역³⁷⁾에서 내대지와 빈집 등 저·미이용지를 활용하여 지역 커뮤니티에 중요한 공공공간을 조성할 수 있다. 빈터·빈집을 활용하여 교류광장, 커뮤니티시설, 방법 등 지역 커뮤니티와 마을만들기 단체가 공동으로 정비·관리할 수 있도록 지권자 합의를 통한 협정제도를 창설하였다.³⁸⁾

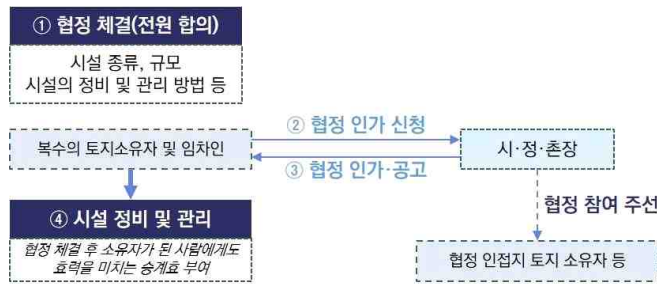
커먼즈는 자신의 주변에 공공시설 및 공공공간을 의미한다. 커먼즈 협정은 「도시재생특별장치법」 제 109조의 2의 규정에 근거하여 도시기능 및 거주유도구역에 있어서 빈집과 내대지를 활용한 지역 커뮤니티 시설을 개인과 지권자, 마치즈쿠리 단체 등이 협동하여 정비·관리하는 것을 정하는 협정 제도이다.³⁹⁾

36) 니가타현 조에츠 시의 경우, 선행적으로 제도 활용을 위한 기본적인 개요를 홈페이지 상에서 설명하며, 조에츠 시의 소유권자들에 대한 정보발신활동을 추진하고 있다. 본 촉진계획의 책정에 필요한 권리설정 관련 협정서와 함께 ①토지의 권리설정 등을 받는 자, ②토지에 관한 권리자, ③건물의 권리설정 등을 받는 자, ④건물에 관한 권리자, ⑤토지의 정착물에 관한 권리자에 관한 「동의서」를 구비하고 있다. 다만, 아직 본 서류를 이용하여 촉진계획이 책정된 사례는 존재하지 않고 있는 실정이다. (출처: 조에츠시 홈페이지 <https://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/177217.pdf> (검색일: 21.9.5))

37) 확대된 시가지에서, 인구밀도 저하, 고령자 급증으로 인한 도시 생활과 기업 활동을 지원하는 기능(의료, 복지, 보육시설, 문화, 상업 등)의 유지가 어려울 것으로 우려되는 도시에서, 마을(도시)의 거점이 되는 지역으로 의료, 상업 등 도시기능을 이동시키고, 집약·정비를 통해 마을의 활력을 유지·증진시키고, 지속가능한 도시구조로 재구축하고자 하는 제도로도 거점이 되고 밀집 시키는 대상 구역을 도시기능유도구역이라 한다. (*출처: 국토교통省, 2014. 都市機能立地支援事業等の活用に係る説明会, p.19)

38) 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策(低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.6.

39) 무즈시. 2020. みんなで空き地を交流の場に使いませんか(コモンズ協定). <http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/38,81441,26,198.html> (검색일: 2021.9.10.)

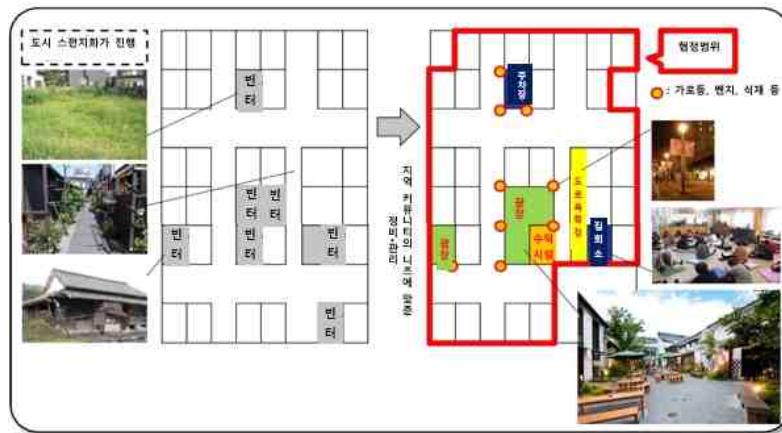


[그림 3-7] 입자유도 촉진시설협정(커먼즈협정) 제도 개념도

출처: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.6

□ 주요 내용: 거주유도 구역 내 지역 커뮤니티가 공공성을 발휘하여 수요에 부응하는 시설 일체를 정비, 관리할 수 있는 협정

커먼즈 협정의 대상 구역은 거주유도구역 내로, 지역커뮤니티가 공공성을 발휘하여 주민의 수요에 대응해 필요한 시설을 일체적으로 정비·관리할 수 있도록 협정을 체결한다. 활기 있는 공간과 교류의 장으로서 정비한 광장 등에서의 수익활동 등으로 활용가능하다.



[그림 3-8] 입자유도 촉진시설협정(커먼즈협정) 제도 활용예시

출처: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.7.

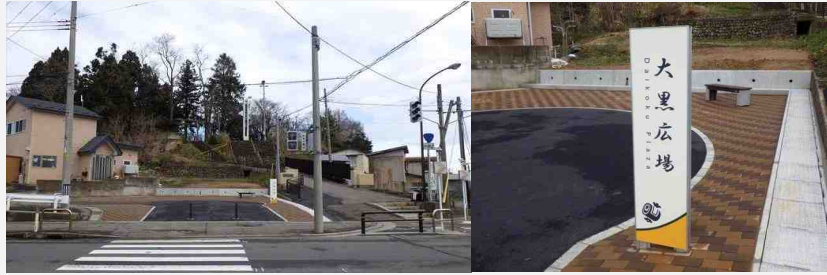
또한 협정 대상이 되는 시설이 법령으로 한정되어 있지 않기 때문에 커뮤니티에서 정비·관리하는 공동이용시설의 안정적 유지에 널리 활용이 가능하며, 복수의 시설을 일체적으로 정비·관리하는 일도 가능하다.⁴⁰⁾ 협정체결 뒤에 지권자가 된 자에게도 효력이 미치

40) 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集, p.7.

는 ‘승계효(承継効)’가 부여되기 때문에, 협정을 체결한 뒤 지권자들은 효력을 미치는 계승이 가능하고, 영속적인 관리가 가능하다. 협정 체결은 해당자(정비하는 구역에 있는 토지 소유자 및 임대권자 포함) 전원합의에 의해, 협정의 명칭, 정비하는 시설의 종류·규모, 시설의 정비·관리방법 등을 정하게 된다.⁴¹⁾

[주요사례] 무츠시 광장 커몬즈 사례

2021년까지 협정제도를 활용한 일본 내 유일한 사례로, 무츠시에서는 2020년 3월16일 전체 8조로 구성된 커몬즈 협정 허가요령을 고시하였다. 2020년 4월24일부터 허가·실시로, 4월10일~23일까지는 협정 내용열람 및 의견서제출 기간을 거쳤다. 커몬즈 협정을 통해 빈집이었던 곳이 다이코쿠광장(大黒広場)으로 재정비되었으며, 키친가 등을 활용한 간이적인 이벤트를 실시하는 것이 가능하게 되었다.⁴²⁾



무츠시 광장 전경(좌) 및 입지유도촉진시설의 위치

출처: 무츠시 홈페이지, 2020. みんなで空き地を交流の場に使いませんか (コモンズ協定). <http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/38,81441,26,198.html> (검색일: 2021.9.10.)

(사업성과 및 평가) 대상지 소유자는 주민이고, 대상지 북측 아동 공원으로 이어지는 계단 공간은 시가 소유하던 공간을 주민과 시가 협정을 체결하여 대상지 정체를 광장화하였다. 정비에 필요한 비용은 각종 보조금을 활용하여 시가 실시하였고(협정서 제6조), 협정서를 통해서 「을」에 일반사단법인 빈집 빈터뱅크 ‘무츠’는 이 공간의 이용 및 활용에 대한 권리를 인정 받았다. 협정서 제5조에 근거하여 이벤트 등을 수익활동을 하는 것이 일부 가능하도록 하였다. 협정서 제6조를 통해 무츠시와 사단법인의 역할을 명확히 하고 있다.



광장 활용 예시

출처: 무츠시コンパクトシティ推進室, 2020. 柳町第一田名部小学校地区コモンズ協定【概要】. <http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/38,81441,c,html/81441/20200410-095640.pdf>, p.1. (검색일: 2021.9.10.)

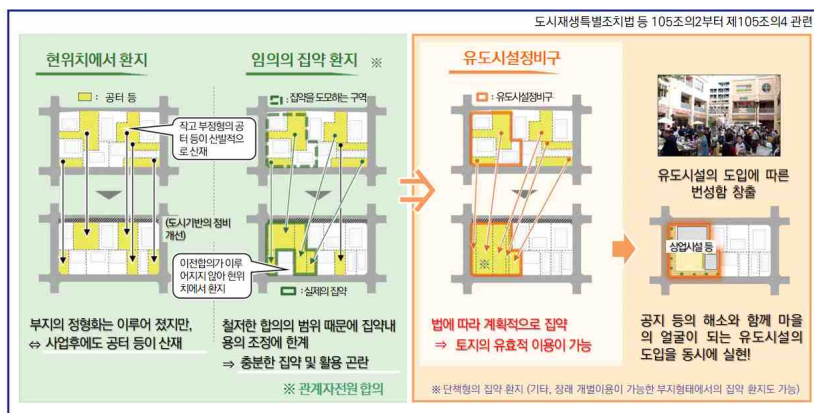
□ 지원사항: 고정자산세 및 도시계획세 특례

협정을 통해 정비·관리하는 도로, 통로, 공원, 광장 등 공공시설 용도로 제공하는 토지 및 매각 자산에 대해 도시재생추진법인이 관리하는 경우 고정자산세와 도시계획세가 2/3로 경감된다. 5년 이상의 협정의 경우는 3년간, 10년 이상의 협정의 경우는 5년간 과세가 경감된다.⁴³⁾

③ 공간재편 활기창출사업⁴⁴⁾

□ 제도 추진배경 및 개념

공간재편활기창출사업은 도시기능유도구역에 주안점을 둔 새로운 제도인 ‘유도시설정비구’를 활용한 토지구획정리 사업수법으로 “사업계획에 유도시설정비구를 정하여 빈 집 등을 집약하고, 집약한 토지에 의료·복지시설 등 유도시설의 정비를 도모하는 토지구획정리사업”을 의미한다. ‘유도시설정비구’란 토지구획정리사업에 있어서 집약환지의 특례제도이다.⁴⁵⁾



[그림 3-9] 집약환지의 특례「유도시설정비구」의 개요

출처: 国土交通省都市局市街地整備課長, 渡邊浩司. 2020. 小規模で柔軟な区画整理 - 都市のスポンジ化地区での誘導施設整備に向けて - . 建設工業調査会, p.4

42) 이 경우에는 사전에 야나기초 자치회에 연락을 취할 필요가 있다. 경우에 따라서는 무츠시 도시계획과에서 연락을 받아, 자치회에 연락을 취해 주는 경우도 존재한다.

43) 관련 법제도는 지방세부칙 제15조 제48항, 시행령부칙 제11조 제47항, 규칙부칙 제6조 제87항이며, 과세표준의 특례장치 연장(2년간)을 신청함(*출처: 国土交通省都市計画課. 2020. 令和2年度地方税制改正(税負担軽減措置等) 要望事項. https://www.soumu.go.jp/main_content/000641938.pdf(검색일: 2021.9.3.))

44) 国土交通省都市局市街地整備課長, 渡邊浩司. 2020. 小規模で柔軟な区画整理 - 都市のスポンジ化地区での誘導施設整備に向けて - . 建設工業調査会, p.4 참조 재정리

45) 도시재생특별조치법(都市再生特別措置法) 제105조의 2~4 <https://elaws.e-gov.go.jp/>(검색일: 2021.9.10.)

□ 제도 주요내용

토지구획정리는 구획정리에 있어 시행지구 내의 지권자 등의 공평과 이익의 보호를 도모하기 위해 「상호 대응의 원칙」에 근거하여 환지 후와 종전 택지의 위치, 지적, 토질, 수리, 이용 상황, 환경 등이 서로 대응하도록 정하는 것을 원칙으로 하고 있다.⁴⁶⁾ 유도시설 정비구는 예외적으로 종전의 택지의 위치에 관계없이 해당구역 내에 소유자로부터 신청(의사)에 근거해 환지를 정하는 것이 가능하다. 유도시설정비구는 공공성이 높은 시설을 만들어야 한다고 정하는 구역으로서, 지역 내에서 환지를 실시할 시, 법에 근거하여 그 구역 내의 빈 집 등을 집약하는 것이 가능하다. 법의 뒷받침이 있기 때문에, 일부 지권자의 합의가 얻어지지 않아 토지가 정리되지 못하는 사항을 예상하는 것이 가능하고, 토지의 유효한 이용이 가능하다. 또한 새롭게 건설되는 시설에 의해 근린 지역에 활기 창출을 유도 할 수도 있다.

- 집약적 토지이용과 더불어 집약환지 가능하나 예외 있음, 산재된 내대지등의 해소와 도시기반시설 정비가 가능하다는 점에서 이점

관계권리자 전원의 합의를 통해 위치의 상호 대응에 따르지 않고 임의 집약환지도 존재하지만, 어디까지나 합의의 범위의 의미로서 집약 내용의 조정에 한계가 발생하고, 토지의 집약이 제대로 이루어지지 않는 경우가 존재한다.

사업 이미지



도시기능 유도구역에서 사업계획에 <유도시설정비구>를 정하고, 공터 등을 집약하여, 집약한 토지에 의료 및 복지 시설 등의 유도시설의 정비를 도모하는 토지구획정비사업

지원대상

▶ 도시재생구획정비사업	교부조건	환산면적 0.5ha 이상 등
	대상	공공시설정비비, 유도시설의 부지 상의 건축물 이전 보상비 등 (교부율 1/2)
▶ 도시개발자금대출 (토지구획정비사업자금융자)	대출조건	조합시행 등에서 환산면적 1.5ha 이상, 다만 최저시행면적 0.2ha 이상 등
	내용	사업에서 요구하는 비용의 1/2 이내에 대하여, 국가와 지방공공단체에 의해 무이자 대출

[그림 3-10] 공간재편활기창출 사업의 창설

출처: 国土交通省都市局市街地整備課長, 渡邊浩司, 2020, 小規模で柔軟な区画整理 - 都市のスポンジ化地区での誘導施設整備に向けて -, 建設工業調査会, p.5

46) 토지구획정리법(土地区画 整理法) 제89조 제1항 <https://elaws.e-gov.go.jp/>(검색일: 2021.9.10.)

이에 조합 또는 공공단체 시행 등을 통해 도시 저밀도화 등을 해결하기 위하여 산재한 빈 집을 활용하여 유도시설도입이 필요한 경우, 집약한지 특례제도인 ‘유도시설 정비구’를 활용하는 것이 계획적인 토지 집약에 유효하다.⁴⁷⁾

주요 이점으로서 산재한 빈 터 등의 해소와 동시에 유도시설을 정비하기 위한 부지의 확보가 가능한 점, 마을의 장래상과 도입할 유도시설에 적합한 도시기반의 개선·정비가 가능한 점, 유도시설정비구 제도는 집약한지의 특례로서 관계권리자 전원의 동의가 필요하지 않기 때문에 일부의 반대 지권자가 있더라도 사업실시가 가능하다는 것 등을 들 수 있다.

- 지원요건 충족 시 교부금 및 용자제도 활용가능, 토지구획정리사업과 같은 세제 특례장치 활용가능

별도의 지원 요건을 충족할 경우 국가의 교부금(도시재생구획정리사업) 및 도시개발자 금대부금의 용자제도를 활용할 수 있다. 소규모 사업에서도 적용 가능하도록 기존의 종래의 교부·용자의 요건에서 면적 요건을 완화하였다.⁴⁸⁾ 교부금(도시재생구역정리사업)을 통해 정비에 소요 되는 비용의 50%가량을 국비로 지원 받을 수 있으며⁴⁹⁾, 토지구획정리사업과 같이 세제상의 특례장치를 적용할 수 있다.⁵⁰⁾

- 실현 사례 부재 및 전원 미동의 사업 실시 시의 협의 방안에 대한 안내 부재

현재까지 공간재편활기창출사업을 통해 실현된 사례는 없다. 다만 이 제도가 시작된지 2년여 정도 밖에 되지 않았으며, 일반적인 토지구획정리사업과 같이 장기간 소요 되고, 저·미이용지 권리설정 등 촉진계획과 같이 개개의 소유권의 집약화 또는 이전에 대한 내용으로 단기간에 이루어지기는 쉽지 않는 소유권의 이전에 대한 문제 등이 맞물려 있기 때문에 활용하기에 좀 더 시간이 걸릴 것으로 보인다. 기존의 구획정리사업과 다르게 전원 동의를 하지 않아도 사업의 실시가 가능한 점을 장점으로 제시하고 있으나, 동의하지 않는 소유권자와는 어떻게 토지의 집약과 환지 등을 실시하여 사업을 진행시킬 것인가에 대해 명확히 제시되어 있지 않다. 이에 향후 시범사업을 통해 모델이 되는 사례를 바탕으로 확산해 나갈 필요가 있을 것으로 판단된다.

47) 조합이란 일정 수 이상의 권리자 모임을 의미하며, 유도시설이란 도시기능 증진에 기여하는 시설을 뜻한다.

48) 가령, 도시재생구획정리사업에 있어서 면적요건에 있어 환지면적을 2.0ha에서 0.5ha로 줄임(※사업을 시행하는 지구의 면적에 「지정용적률/100」을 곱한 것).

49) 지구구획정리사업을 위한 조사설계비, 유도시설정비구에서의 이전보상비, 도로와 공원 등의 공공시설 공사비, 택지정리비, 지구계획 등에 근거하여 정비하는 공개공지 정비비 등에 대해 50% 가량을 국비로 받을 수 있다.

50) 国土交通省都市局市街地整備課長 渡邊浩司.2020.小規模で柔軟な区画整理 - 都市のスポンジ化地区での誘導施設整備に向けて -.建設工業調査会. p.4-5

① 「빈집 대책 추진에 관한 특별조치법」에 따른 지원사업 및 제도

「빈집⁵¹⁾ 대책 추진에 관한 특별조치법」⁵²⁾의 제정을 통하여, 첫째, 시·정·촌이 빈집 등의 대책계획을 수립하는 근거가 마련되었다. 국가는 빈 집등에 관한 시책의 기본지침을 책정하고(5조), 시·정·촌은 국가의 기본지침에 따라 빈 집등 대책계획의 수립(6조)과 협의회를 설치하며(7조), 도도부현은 시·정·촌에 대해 기술적인 조언, 시·정·촌 상호간의 연락조정 등 필요한 지원(8조)이 가능하다. 2017년 기준 총 357개 시·정·촌이 빈 집등 대책계획을 수립하였다. 둘째, 시·정·촌이 빈집 등의 조사, 실태파악과 소유자 등을 파악할 수 있도록 하였다(9조). 이를 위해 시·정·촌 내부에서 고정자산세 등에 관한 정보활용이 가능해졌다(10조). 셋째, 빈집 등 및 그 땅에 대한 활용을 위한 대책의 실시하고(13조), 관리가 되지 않아 방치되는 것이 부적절한 빈집 등에 대해 조언이나 지도, 권고나 명령 등을 할 수 있는 장치가 마련(14조)되었다. 여기에는 요건이 명확한 행정 대리집행의 방법에 의해 강제집행도 가능하다. 마지막으로 재정 및 세제상의 장치가 마련되었다. 시·정·촌이 실시하는 빈 집등 대책의 원활한 실시를 위해서, 국가 및 지방공공단체에 의한 빈집 등에 관한 시책의 실시에 필요한 비용에 대해 보조, 지방교부세제도의 확충을 실시하도록 하고(15조 1항), 이외에도 향후 필요한 세제 상의 장치 등을 실시하는 규정이 마련되었다(15조 2항).⁵³⁾

□ 법 제정에 따른 빈집관리 지원사항 : 다양한 지원사업 추진

「빈집 대책 추진에 관한 특별조치법」에 근거하여 다양한 사업을 추진함으로써, 빈집 철거 및 활용에 대한 지원, 빈 집 대책을 가속화하기 위한 관련 인재육성과 상담창구 체계 구축을 위한 지원, 시·정·촌이 민간사업자와 연계할 수 있는 사항들에 대한 지원 등을 실시하고 있다. 구체적으로, 빈집재생 등 추진사업(2008~), 빈집대책종합지원사업

51) 빈 집 등 : 건축물 또는 이들이 부속하는 공작물로서, 거주 기타 사용이 이루어지지 않는 상태 및 그 부지로 국가 등 공공이 소유하거나 관리하고 있는 것은 제외하는 것으로 규정(2조1항), 특정 빈집 : 이대로 방치하면, 무너지거나 보안상 위험이 우려되는 상태, 이대로 방치하면, 현저한 위생상 유해가 우려되는 상태, 적절한 관리가 실시되지 않는 것에 의해 현저한 경관상의 손상이 있는 상태, 기타 주변의 생활환경의 보전을 도모하기 위해 방지하는 것이 부적절한 상태라고 인정되는 빈집(제14조)

52) 본 법은 빈집 발생 또는 증가를 억제하는데 도움을 주는 시책추진이 가능하도록 관련 규정을 담고 있다. 본 법에 근거하여, 빈집 등의 관리를 실시해야 하는 중요성과 빈집 등이 주변 지역에 가져오는 제반 문제 등에 대해서 소유자 등의 의식 함양과 이해 증진을 도모하는 활동을 추진하고 있다. 구체적으로, 빈집 등의 소유자, 빈집 등에서의 이주 희망자, 관계 민간단체 등과의 연계 속에서 빈 집 등의 매매·임대, 적정관리, 매각 등의 폭넓은 요구사항을 찾아내는 활동을 촉진하는 것을 의미한다. 본 법률의 제정으로 첫째, 시·정·촌이 빈집 등의 대책계획을 수립하는 근거가 마련되었다.

53) 빈집 대책 추진에 관한 특별조치법 (空家等対策の推進に関する特別措置法) <https://elaws.e-gov.go.jp/>(검색일 : 2021.9.3.)

(2016~), 빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업(2018~), 주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업(2021~), 선구적 빈집대책 모델 사업(2016~2017), 빈집 소유자 정보제공에 의한 빈집의 이용 및 활용촉진 사업 (2017) 등이 있다.

- 빈집 철거 및 빈집 활용 관련 지원사업 : 빈집 재생 등 추진사업(2008~), 빈집 대책종합지원사업(2016~)

‘빈집재생 등 추진사업⁵⁴⁾’은 거주환경의 정비개선을 도모하기 위한 것으로 2008년부터 추진되어왔으며, ‘빈집 대책종합지원사업 (2016~)⁵⁵⁾’은 종합적인 빈집 대책을 실시하는 시·정·촌에 대해 지원하는 사업이다. 두 사업 모두 크게는 빈집 철거와 빈집 활용을 주요 사업내용으로 하고 있다.

[표 3-23] 빈집재생 등 추진사업 및 빈집대책종합지원사업 개요

구분	빈집재생 등 추진사업(2008~)	빈집대책 종합지원 사업(2016년~)
대상	빈집 등 대책계획에서 정해진 빈집 등에 관한 대책의 대상으로 하는 지구 내 빈집	아래 사항을 만족하는 시·정·촌 A. 빈집 등 대책계획을 책정하고 있는 시·정·촌 B. 빈집 대책 추진에 관한 특별장치법에 근거한 「협의회」를 설치하는 등, 지역의 민간사업자 등과의 연계체제가 존재하는 시·정·촌 등
사업 내용	• 빈 집의 철거, 빈 집의 활용 • 빈 집등 대책계획의 책정 등에 필요한 빈 집의 실태 파악 • 빈 집의 소유자의 특정	• 빈 집의 철거, 빈 집의 활용 • 빈 집등 대책계획의 책정 등에 필요한 빈 집의 실태 파악 • 빈 집의 소유자의 특정 • 관련되는 사업 등
국가 및 지방공공단체의 보조율	철거 • (소유자가 실시) 국가: 지자체: 소유자= 2:2:1 • (지방공공단체가 실시) 국가: 지자체= 2:3 활용 • (소유자가 실시) 국가: 지자체 : 소유자=1:1:1 • (지방공공단체가 실시) 국가: 지자체 =1:1	

출처: 국토交通省住宅局.2008. 空き家再生等推進事業 (社会資本整備総合交付金等の基幹事業). <https://www.mlit.go.jp/common/001378952.pdf> (검색일: 2021.9.5.); 국토交通省住宅局.2016. 空き家対策総合支援事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378951.pdf> (검색일 021.9.6.)

그밖에 빈집 등 대책계획의 책정 등에 필요한 빈 집의 실태 파악, 빈 집의 소유자의 특정을 사업내용으로 하며, 빈집 대책종합지원사업은 주변 건물의 외관 정비, 잔치동산의 철거 등 관련되는 사업도 지원하고 있다.

- 인재육성 및 상담체계 구축 관련 지원사업 : 빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업(2018~), 주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업(2021~)

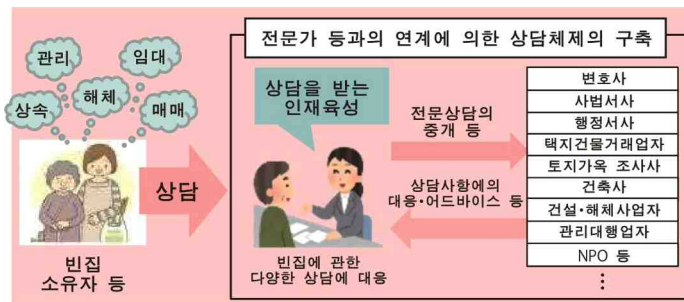
‘빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업’⁵⁶⁾은 빈집에 관한 다양한 상단에 대응가능

54) 국토交通省住宅局.2008. 空き家再生等推進事業 (社会資本整備総合交付金等の基幹事業). <https://www.mlit.go.jp/common/001378952.pdf> (검색일: 2021.9.5.) 참고

55) 국토交通省住宅局.2016. 空き家対策総合支援事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378951.pdf> (검색일: 2021.9.6.)참고

한 인재육성, 다양한 전문가 등과의 연계에 의한 상담체계 구축, 전국의 공통적 과제를 해결하는 모델적인 사업 또는 활동에 대해 지원하고, 그 성과를 전국적으로 홍보하는 사업이다.

사업내용은 인재육성과 상담체제의 정비(개별과제의 해결), 모델적인 사업 및 활동에의 지원(전국 공통과제의 해결)이다. 인재육성과 상담체제의 정비 지원은 빈집에 관한 다양한 상담이 원스톱으로 대응 가능한 인재의 육성, 지방에 있어서 법무, 부동산, 건축 등의 전문가 등과 연계한 상담체제를 구축하는 사업 및 활동을 지원한다. 모델적인 사업 및 활동에의 지원은 빈집의 발생억제, 철거, 이용 및 활용 등에 있어서, 고도의 노하우를 요하는 사업에 대해서는, 구체적인 케이스터디로서 축척해 나가는 사업을 말한다. 전국의 다양한 사업 사례에 대해서 정보공유를 실시하는 활동 지원한다.



[그림 3-11] 빈집대책 담당인적재원의 양성 및 시스템 구축

출처: 국토교통省住宅局, 2018. 空き家対策の担い手強化・連携モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378953.pdf>(검색일: 2021.9.6.)

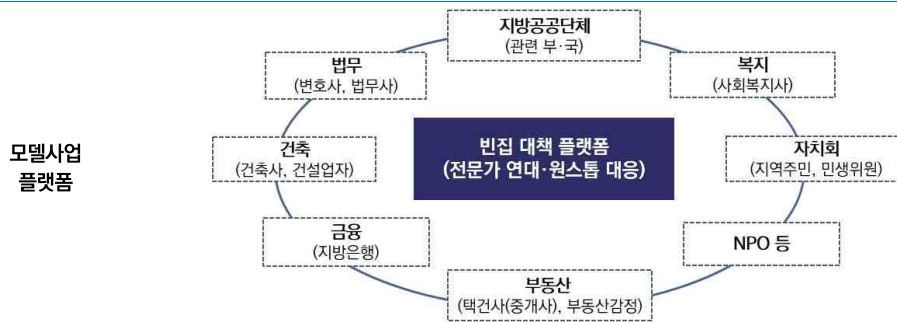
한편, 2021년부터는 빈집 대책의 집행의 정비가 필요한 지자체에 전문가 등과 연계한 상담을 체계적으로 지원해주는 '주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업'을 실시하고 있다.⁵⁷⁾ 이 사업은 정책보조사업으로 2021년 3.5억엔 예산규모를 가지며, 민간사업자는 지방공공단체와 전문가 등을 연계하고 사업성과를 공개하도록 하고 있다. 빈집에 대한 상담 등 민간 관련 지원과 주택시장을 활용한 빈집 문제점 해결 지원을 사업내용으로 하고 있다. 민간 관련 지원에서 빈집 대책의 집행 체제 정비가 필요한 지자체를 대상으로 빈집 상담을 위한 인재육성, 법무·부동산·건축 등의 다양한 전문가와 연계한 상담체 구축 사업을 지원하며, 빈집에 관한 일본 전국 공통의 각종 문제점에 대해서 주택시장을 활용한 빈집 대책에 관해 새로운 비즈니스의 구축 등의 모델적인 사업에 대한 지원한다.

56) 국토交通省住宅局, 2018. 空き家対策の担い手強化・連携モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378953.pdf>(검색일: 2021.9.6.) 참고

57) 국토交通省住宅局, 2021. 住宅市場を活用した空き家対策モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001397342.pdf>(검색일: 2021.9.6.) 참고 요약·정리

[표 3-24] 빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업 및 주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업 개요

구분	빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업(2018년~)	주택시장을 활용한 빈 집 대책 모델 사업(2021~)
사업내용	- 인재육성과 상담체제 정비(개별과제의 해결) - 모델적인 사업 및 활동 지원(전국 공통과제의 해결)	- 빈집에 관한 상담창구 등의 민간관련 지원 - 주택시장을 활용한 빈 집에 관한 문제점 해결
사업요건	- 원칙적으로 지방공공단체와 전문가 등이 연계하여 실시할 것 - 본 사업의 성과를 널리 공개할 것	- 원칙으로서 지방공공단체와 전문가 등이 연계하여 실시할 것 - 본 사업의 성과를 널리 공개할 것
보조대상	시·정·촌, 민간사업자 등	시구정촌, 민간사업자 등
보조율	정액보조	정액보조
사업기간	2018년~2020년	2021년~2023년



출처: 国土交通省住宅局. 2021.住宅市場を活用した空き家対策モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001397342.pdf>(검색일: 2021.9.6.);国土交通省住宅局.2018.空き家対策の担い手強化・連携モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378953.pdf>(검색일: 2021.9.6.)

- 민간사업자 연계형 지원사업 : 선구적 빈집대책 모델 사업(2016~2017), 빈 집 소유자 정보제공에 의한 빈집의 이용 및 활용촉진 사업(2017)

‘선구적 빈집대책 모델 사업’은⁵⁸⁾ 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별장치법」을 근거로서·정·촌과 민간사업자가 연계·실시한 선구적인 사업·활동에 대해, 국가가 지원하고, 그 성과를 전국에 전개하는 것으로 목적으로 하고 있다. 총 4가지 주제(①빈집 발생방지, ②빈집에 관한 상담사례 수집 및 체제 구축, ③빈집 이용 및 활용, 유통촉진, ④빈집에 관한 정보공유)를 대상으로 전국 각지의 선구적인 빈집 대책 활동을 지원하고 있다. 2017년도의 선구적 빈 집 대책 모델사업으로 채택된 단체는 27단체가 존재한다. ‘빈집 소유자 정보제공에 의한 빈 집의 이용 및 활용촉진 사업’은⁵⁹⁾ 빈집의 다양한이용 및 활용을 위하여 민간사업자와 연계, 빈집 소유자 정보를 활용한 모델적인 활동 등을 실시하는 시정을 지원하고, 이러한 활동을 전국적으로 보급하도록 하고 있다.

58) 国土交通省住宅局.2016.先駆的空き家対策モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378961.pdf>(검색일: 2021.9.10.)

59) 国土交通省住宅局. 2017. 空き家所有者情報提供による空き家利活用推進事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001186119.pdf> 검색일: 2021.9.10.)

[표 3-25] 빈집대책 모델사업 및 소유자 정보제공에 의한 빈집 이용 및 활용촉진 사업 개요

구분	선구적 빈집대책 모델 사업 (2016~2017)	빈집 소유자 정보제공에 의한 빈집의 이용 및 활용촉진 사업(2017)
사업내용	선구적 빈집대책 모델 사업을 지원(모델사업 대상 : 발생방지, 소유자 불명확, 유통촉진, 정보공유)	시·정·촌이 실시하는 빈집 소유자 정보를 활용하는 모델적인 활동 등을 실시
사업요건	- 법무, 부동산 등의 전문가 등, 시·정·촌이 협업사업, 활동 - 현존빈집을 대상으로 실시 가능한 실천사업 또는 활동일 것 - 사업 또는 활동의 성과에 대해서 다른 지역 또는 사람들도 참고할 수 있도록 정리/공개할 것	- 민간사업자 등과 연계하여 검토하는 체제일 것 - 활동 결과의 집약·분석, 전국적인 보급을 위한 검토에 협력할 것
보조대상	시·정·촌 또는 민간사업자 등	시·정·촌자
보조율	정액보조	정액보조
사업기간	2016년~2017년	2017년

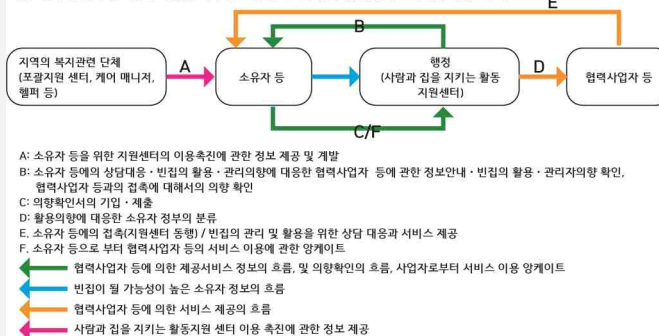
출처: 国土交通省住宅局. 2016. 先駆的空き家対策モデル事業, <https://www.mlit.go.jp/common/001378961.pdf>(검색일: 2021.9.10.); 国土交通省住宅局. 2017. 空き家所有者情報提供による空き家利活用推進事業, <https://www.mlit.go.jp/common/001186119.pdf>(검색일: 2021.9.10.)

[주요사례] 오사카부 오사카시 스미노에구(住之江区) '지역에 의한 사람과 집을 지키는 활동지원 사업'

- 스미노에구에서는 고령화와 핵가족화에 의해 발생하는 고령자의 단신세대의 문제와 관리되지 않는 빈집 문제를 하나의 지역과제로 삼고, 사람과 집을 지키는 활동, 기존의 지역복지 네트워크를 활용하면서 예방적인 빈집 대책을 위한 체계 만들기를 실시하고, 빈집 문제의 해결을 추진하고 있음
- 현장의 정보 파악 및 분석을 위해 복지관련 단체, 지역복지 자원봉사자, 협력사업자에 인터뷰를 실시. 사업에 필요한 관련 네트워크 만들기 계획수립을 위해 외부 전문가 3명이 참여하여는 검토회의를 실시
- 검토회의 결과를 반영하여, 소유자의 의향확인부터 정보제공까지의 흐름, 단계별 정보제공 범위를 정리하여, 주로 고령의 소유자에게의 상담대응, 협력사업자 등과의 연계지원을 실시하는 중간지원조직(사람과 집을 지키는 활동지원 센터)의 역할과 구체적인 업무내용에 대한 매뉴얼을 작성
- 빈집에 관한 문제의식을 공유하기 위해 1월, 2월에 복지종사자(케어 매니저, 홈 헬퍼)를 대상으로 한 세미나를 2회, 일반인을 대상으로 한 계발 이벤트를 2회 실시

***구축예정 소유자 정보의 외부제공 흐름**

대상: 장래 빈집이 될 가능성이 있는 가옥의 소유자, 가옥의 관리 및 활용에 소극적인 빈집소유자



***정보제공에 있어 관민의 역할**

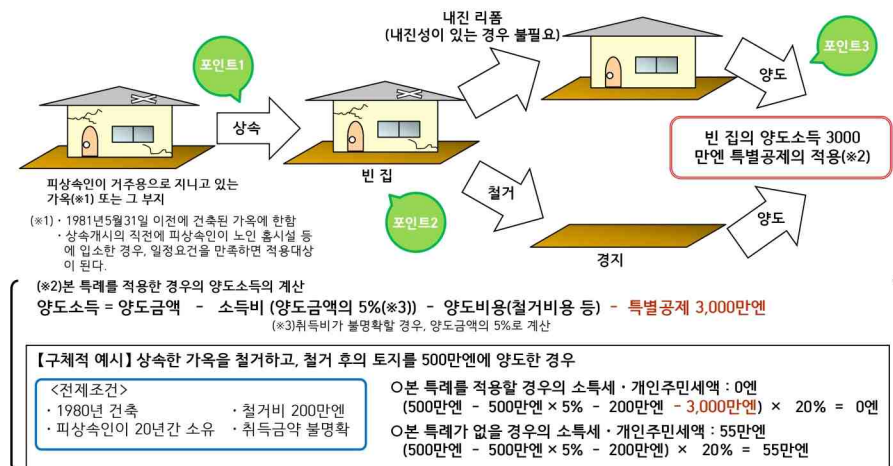
- 행정(사람과 집을 지키는 활동 지원센터) : 소유자에게의 의향확인, 제공가능한 정보의 청취, 상담대응
- 협력사업자 등과의 정보제공
- 지역의 복지관련단체 : 소유자에게의 지원센터 이용촉진에 관한 정보제공, 개발
- 협력사업자 등 : 정보제공을 받는 빈집, 소유자에게의 상담대응, 서비스 제공

출처: 国土交通省, 大阪府大阪市住之江区, 地域による人と家の見守り活動支援事業, <https://www.mlit.go.jp/common/001229838.pdf>(검색일: 2021.9.7.)

□ 지원사항 : 세제혜택 규정

일본정부는 빈집의 전국적인 증가가 우려되는 가운데 빈집 철거와 관리를 촉진하고, 시·정·촌에 의한 빈집대책을 지원하기 위해 빈집이 자리한 부지에 관한 고정자산세 특례(2015년 세제개정)와 빈집의 양도소득세에 대한 세제혜택을 지원하고 있다.

「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」의 규정에 근거하여, 시·정·촌장이 특정빈집의 소유자 등에 대해 주변의 생활환경의 보전을 도모하기 위해 필요한 장치를 취하는 것을 권고한 경우에는, 해당 특정빈집 등에 관한 부지에 대해서 고정자산세 등의 주택용지 특례의 대상에서 제외하는 것으로 한다.⁶⁰⁾ 빈집에 대한 양도소득세의 경우, 상속일로부터 계산하여 3년을 경과한 날이 속한 당해 년도의 12월31일까지, 피상속인의 거주용으로 제공한 가옥을 상속한 상속인이 해당 가옥(내진성이 없는 경우는 내진 리폼을 한 것에 한해, 그 부지를 포함한다.) 또는 파괴한 후의 토지를 양도한 경우에는 해당 가옥 또는 토지의 양도소득에서 3000만엔을 특별 공제한다.⁶¹⁾



[그림 3-12] 빈집의 발생을 억제하기 위한 특례조치의 이미지와 구체적 예시

출처: 国土交通省住宅局. 2015. 空き家の発生を抑制するための特例措置 (空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除) について. <https://www.mlit.go.jp/common/001284878.pdf>(검색일: 2021.9.10.)

60) 国土交通省住宅局. 2015. 空家の除却等を促進するための土地に係る固定資産税等に関する所要の措置 (固定資産税等). <https://www.mlit.go.jp/common/001378909.pdf> (검색일: 2021.9.11.)

61) 또한 2019년도 세제개정 요망의 결과, 본 특례장제에 대해서 2019년 12월31일까지로 되어 있던 적용기간이 2023년 12월31일까지 연장되어, 특례의 대상이 되는 상속 가옥에 대해서도, 지금까지 피상속인이 상속의 개시 직전에 있어서 거주해 온 것이 필요했으나, 노인 홈 등에 입거한 경우(일정요건을 만족한 경우에 한한다)에도 대상이 된다. 이 확충안에 대해서는 2019년 4월1일 이후의 양도가 대상이 된다.(출처: 国土交通省住宅局. 2015. 空き家の発生を抑制するための特例措置 (空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除) について. <https://www.mlit.go.jp/common/001284878.pdf>(검색일: 2021.9.10.) 참고 연구진 작성)

2) 영국 빈집관리 정책 및 제도

영국은 2000년대에 들어서 장기적으로 방치되고 있는 빈집 문제가 민간차원에서 제기되고⁶²⁾, 개별 빈집에 대한 정비, 활용을 통한 저렴한주택 공급을 목적으로 다양한 정책 및 제도가 도입되기 시작하였다. 이에 중앙정부는 지역내 영향을 미치는 빈집에 대한 정비, 활용을 위해 에서 소유주와 합의가 어려운 상황 등 ‘강제매수명령 (Compulsory Purchase Orders)’이 필요한 상황을 제시하고, 2004년 「개발계획 및 강제매수법 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004)」을 제정하여 빈집 강제매수를 위한 법적 근거를 마련하였다⁶³⁾. 그 외에도 ‘빈집관리명령 (Empty Dwelling Management Orders, EDMOs)’ 및 ‘강제매매 (Enforced Sale Procedure)’ 제도를 도입하여 지방정부가 적극적으로 해결할 수 있도록하였다⁶⁴⁾. 이후 2010년 집권한 영국 연립정부 (coalition government)는 민간이 참여하는 도시재생 정책을 강조하면서 빈집 문제 또한 기존의 철거 및 정비 중심에서 민간과의 적극적인 파트너십을 통해 지역여건을 개선하고 활성화시키는 수단으로 빈집을 활용하는 방향으로 정책을 추진하였다⁶⁵⁾⁶⁶⁾. 이때 장기 빈집문제 해결을 위해 빈집프로그램(Empty Homes Programme)을 도입하였으며, 빈집이 밀집되어 있는 지역을 대상으로 ‘Clusters of Empty Homes Programme’를 통해 국가의 재정지원프로그램을 추진하여 중앙정부의 지원을 통해 빈집문제 해결과 주거환경 개선까지 지원하는 정책을 추진하였다. 2015년 보수당이 집권하면서 전반

62) 1997년 노동당 집권 초기에는 빈집에 대한 정책요구가 낮았으나, 도시쇠퇴 문제에 대응하기 위해 1999년 조직된 Urban Task Force와 2000년에 발간된 ‘Urban White Paper and Housing Green Paper’에서 빈집 문제가 언급되면서 관련 정책의 필요성이 높아졌다(출처: Henderson, S.R., 2014, State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2015, volume 33, pp.61-82)

63) 강제매수에 관한 사항은 2003년 빈집관리 방안에 대한 보고서 ‘Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions’에서 다루고 있으며, 「주택 및 도시계획법 (Housing and Planning Act 2015)」을 통해 더욱 명료하고 공정한 강제매수명령 시스템이 만들어졌으며, 이후 「지역계획법 (Neighbourhood Planning Act 2017)」을 통해 더욱 단순화하여 신속하게 시행할 수 있도록 개선되었다. 강제매수명령을 통해 매입된 빈집은 지방정부가 주택조합과의 계약을 통해 임대주택을 공급하는 등 빈집 활용정책을 시행하였다. (출처: Wilson, W. et. al., 2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library, p.11 참고 작성)

64) 전개서, pp.16-19

65) 박진경·권혁삼, 2020, 영국의 빈집정비 정책 및 사례 연구, 한국도시설계학회지, 21(1), pp.39-40. 참고 작성

66) 2012년 국가 기본방침 성격의 「국가 도시계획 정책 프레임워크 (National Planning Policy Framework)」를 수립하였으며, 주택정책 관련 항목에서 빈집 및 빈터를 활용하여 지역 내 주택수요를 만족시킬 수 있도록 지역의 도시정책과 계획의 역할을 강조하였다(출처: DCLG, 2012, National Planning Policy Framework, p.13)

적인 공공서비스 관련 재정이 축소되면서 빈집관리 또한 별도의 재정지원 정책이 폐지되었으며, 현재 저렴 주택공급을 위한 하나의 수단으로서만 빈집 활용정책이 추진되고 있다⁶⁷⁾. 2019년에 개정된 프레임워크에서 빈집에 대한 지방정부와 지역계획의 역할을 강조하고 있으며, 토지공급이 제한되거나 이용 가능한 토지 및 건물을 더 효과적으로 사용할 수 있다고 판단되는 지역은 주택수요에 따라 비어있는 자산을 활용할 수 있도록 도시계획 차원에서의 지원을 강조하고 있다⁶⁸⁾. 빈집 관련 정책의 축소로 인해 2017년 이후 영국의 빈집 수는 다시 증가하는 추세이며, 이전 정부에서 추진되었던 빈집 지원 프로그램의 필요성이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 영국에서 추진한 빈집정책을 주거환경의 개선의 목적을 위해 빈집이 밀집된 지역에 추진한 ‘빈집클러스터 프로그램’과 빈집관리위한 다양한 지원제도에 주목하여 살펴보고자 한다

① 빈집 클러스터 프로그램 (Clusters of Empty Homes Programme) 운영⁶⁹⁾

□ 프로그램 개요

빈집 클러스터 프로그램 (Clusters of Empty Homes Programme)는 빈집이 밀집되어 있는 곳의 경우 반사회적 행위, 반달리즘 등 지역사회 문제발생의 심각성이 높다는 인식하에 빈집의 정비, 관리가 시급한 지역을 대상으로 하는 중앙정부지원 공모사업으로 진행되었다.

[표 3-26] 빈집클러스터 프로그램 사업개요

구분	내용
지원방식 및 예산	• 중앙정부와 지자체 1:1매칭을 통한 국비지원방식, • 사업비 1억파운드(중앙 5천만 파운드 지원 보조금 지원)
지원내용	• 빈집개선 리모델링, 개보수 지원, 공공공간 개선 사업 활용 가능 • 상환대출 프로그램으로 활용 가능
지원방식	• 1단계-프로그램 지원조건에 대한 제안서 제출수 HCA 제안서 평가 • 2단계-명확한 사업대상 빈집 제시, 사업실현성 및 체계적인 추진체계 등 평가
지원조건	• 기간 내 100채 이상의 빈집 지원(지자체 내에서 떨어져 위치 가능) • 구역 내 빈집분포 10%이상 되는 지역(동이나 더 작은 구역), 밀집구역 내 25채 이상 빈집 포함 • 높은 수준의 전략계획과 커뮤니티 지원 필요 • 지방정부가 사업추진자가 아닌 경우 해당 지방정부의 지원을 증명해야 함

출처: 영국정부 홈페이지, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/367230/coeh_funding_allocations_290512.csv/preview

67) HCA, 2014, Affordable Homes Programme 2015-18: Prospectus, p.39

68) 전개서, p.35

69) HCA, 2011, Clusters of Empty Homes Programme - F&Q 참고 작성

□ 프로그램 주요 지원대상 및 주요사례

프로젝트 기간 동안 해당 지자체 내 100채 이상의 빈집⁷⁰⁾을 지원하여 새로운 주택으로 공급하는 것을 목적으로 하고 있다. 사업대상지는 구역 내 빈집의 분포가 10% 이상 되는 구분된 지역(동이나 더 작은 구역)이어야 하며, 각 밀집 구역(cluster) 내에는 25채 이상의 빈집이 포함되어야 함을 전제로 하고 있다. 예산지원은 지자체당 1억파운드정도로 빈집 개선 뿐 아니라 주변 공공공간을 개선하는 사업에 예산 활용이 가능하다는 것이 특징이다. 빈집클러스터 프로그램의 특징은 빈 점포 또한 빈집 밀집 지역 문제 해결을 위한 통합적인 지역 계획 전략에 포함될 수 있으므로 주거 용도로 변경하여 사업을 추진할 수 있다. 또 주거환경 개선을 포함한 재정지원이 가능하고, 사업을 통해 활성화된 빈집들은 지역의 수요에 따라 임대, 공동소유 또는 소유자-거주자 직접 거래 등으로 활용될 수 있다. 이 프로그램을 통해 HCA는 최종적으로 총 20개의 빈집 밀집 지역을 사업대상지로 선정하여 지원사업을 진행하였다.

[표 3-27] 영국 빈집 유형별 지방세 감면 비율

지자체	지원금액(파운드)	지원 빈집 수(호)
Allerdale Borough Council (Cumbria)	580,296	125
Barnsley MBC	961,374	100
Barrow-in-Furness Borough Council	3,442,435	229
Blackburn-with-Darwen Council (Pennine Lancashire)	9,479,806	457
Blackpool Borough Council	1,615,486	100
Calderdale MBC	599,967	130
Durham County Council	2,124,474	120
Greater Manchester Combined Authority	3,684,193	356
Hartlepool borough Council	2,694,935	100
Hull City Council	3,589,968	145
Kirklees Council	2,879,843	125
Lancaster City Council	1,910,788	114
Liverpool City Region (on behalf of Restore Consortium)	16,750,896	711
Middlesborough Council	1,081,908	100
Newcastle City Council	491,776	125
Stoke-on-Trent City Council	1,475,329	124
Sunderland City Council	619,638	105
Tendring District Council	1,290,913	105
Thanet District Council	4,130,923	160
West Lindsey District Council	595,050	100

출처: 영국정부 홈페이지, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/367230/coeh_funding_allocations_290512.csv/preview(검색일 : 21.8.10)

70) 전체 사업대상 빈집(100채 이상)은 지자체 안에서 떨어져 위치할 수 있음

[주요사례1] West Lindsey District Council_ Gainsborough⁷¹⁾

(사업내용) West Lindsey 지방정부는 통합계획(corporate plan)에서 Gainsborough South West 지역의 빈집 문제와 재생을 우선순위로 설정하였다. 특히 Trinity Street과 Achcroft Road 주변은 영국에서 가장 낙후한 지역으로 낮은 수요와 반사회적 문제들이 발생하고, 20년간 주택 소유 비율은 계속해서 낮아지고 민간 임대 비율은 약 23.3%까지 증가하여 인구구성 및 커뮤니티 참여에 부정적인 영향을 미치고 있었다. 이에 지자체는 Clusters of Empty Homes 프로그램에 신청하여 밀집 빈집 개선 사업을 추진하였다.

(사업성과 및 평가) 사업이 종료되는 2015년까지 분기별로 빈집 수의 변화를 모니터링 하였으며, South West Ward 운영회사와 함께 주택 수요의 개선, 가로경관개선, 반사회적 행위 감소 및 환경 범죄 등의 측면에서 사업효과를 평가하였다. 4년간의 프로젝트를 통해 320채 정도의 빈집을 활성화하면서 전반적으로 지역의 빈집 수를 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 사업의 평가내용을 바탕으로 광역지방정부의 빈집 정책 전략을 재검토하고, 정책 대상인 거주자, 소유주, 부동산업체, 그 외 이해관계자들과 협의하여 빈집 문제 해결을 위한 명확한 기준을 만들고 관련 정책과 연계하여 빈집 정책을 추진할 계획이다.



Gainsborough 사업대상지
출처: West Lindsey District Council, 2014, p.3

[주요사례2] Barrow-in-Furness Borough Council_ Barrow Island⁷²⁾

(사업개요 및 내용) 자치구 내 빈집이 밀집해 있는 Barrow Island Flats를 활성화하는 사업과 더불어 주변 환경 개선 프로젝트를 함께 추진하여 전반적인 거주환경을 개선하여 쇠퇴하는 지역의 재생을 목표로 사업을 추진한 사업이다. 사업대상지인 Barrow Island Flats은 약 100년 된 플랫(아파트) 형태의 주거지로 총 750세대로 구성, 모든 세대를 민간이 소유 및 임대하고 있다. 본 사업은 두 개의 가장 큰 자산 포트폴리오의 소유주들과 함께 추진하였다(약 400채의 플랫 포함). 펀딩 프로그램은 직접적인 보조금 지원이 아닌 빈집 리모델링을 위한 용자를 지원하는 방식으로 추진되었고, 전체 사업비 중 1/3은 플랫 주변 환경 개선을 위한 조경사업에 사용하여 전반적인 거주 매력도를 높이는 것을 목표로 하였다.

(사업평가) Barrow Island Flats 프로젝트는 빈집 소유주들이 적극적으로 참여하여 빈집을 활용하여 새로운 주택을 공급했을 뿐만 아니라 방치되어 있는 외부공간을 주민들을 위한 공간으로 개선하여 전반적인 주거지역의 환경을 개선한 사례로 평가받는다. 또한, 공공공간 설계과정에 지역 주민들이 함께 참여하면서 커뮤니티 통합을 위한 플랫폼 역할을 하였으며, 사업 이후 빈집 수가 많이 줄어든 효과가 나타났다⁷³⁾.



Barrow Island Flats 조경사업 대상지 (좌: 사업 전, 우: 사업 후)
출처: <https://farrerhuxley.co.uk/maritime-streets> (검색일: 21.8.13)

71) West Lindsey District Council, 2014, Clusters of Empty Homes Policy 2014-15 참고 작성

72) Barrow-in-Furness 자치구 홈페이지,
<https://www.barrowbc.gov.uk/residents/private-sector-housing/housing-grants-and-improvements/clusters-of-empty-homes-fund/> (검색일: 21.8.11)

73) farrerhuxley 홈페이지 <https://farrerhuxley.co.uk/maritime-streets> (검색일: 21.8.11)

② 영국 빈집의 적극적 관리를 위한 지원 정책

□ 빈집관리를 위한 세제지원

영국 정부는 장기 빈집 문제 해결의 방안으로 소유주들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 지방세 (Council Tax)에 패널티 또는 인센티브를 적용하는 정책을 시행하고 있다. 세제 지원을 통한 빈집관리 제도는 1) 장기적으로 방치되고 있는 빈집을 대상으로 과세하는 방식 (Council Tax Changes 및 Empty Homes Premium), 2) 빈집을 재개발하여 새롭게 공급되는 주택에 대한 세금을 감면해 주는 인센티브 방식 (New Homes Bonus) 3) 빈집개발로 인해 발생하는 부가세를 면제해 주는 방식(Value Added Tax Cut)이 있다.

- 정보수집을 통한 장기 빈집을 대상으로 과세(Council Tax changes, Empty Homes Premium)

영국 중앙정부는 2003년 「지방정부법 (The Local Government Act 2003)」을 개정하여 개별주택에 부과되는 지방세 (Council Tax)의 정보를 수집 및 이용할 수 있도록 함에 따라 빈집에 대한 세금 정책 추진을 위한 기반을 마련하였다. ‘지방세 개정 보고서 (Technical reforms of council tax: summary of responses)’를 바탕으로 이전까지 세컨하우스 및 빈집에 적용되었던 지방세 6개월 면제 정책을 폐지하고 지자체별 상황에 맞추어 지방정부 재량으로 감면 비율 및 기간을 정하여 시행할 수 있도록 하였다. 이와 함께 장기 빈집 문제에 적극적으로 대응하기 위해 2013년 잉글랜드와 스코틀랜드 정부는 (웨일즈의 경우 2017년) 「Local Government Finance Act 2012」를 개정하여 ‘장기 빈집 과세제도 (Empty Homes Premium)’을 도입하였다. 잉글랜드의 경우 2013년 제도 도입 시 최대 과세 기준은 2년 이상 장기 방치 빈집에 최대 150%였으나, 「세금할당 및 지방세법 (Rating and Council Tax Act 2018)」 제정으로 2019년에는 과세비율을 200%로 높이고 이후 장기로 비어있는 기간에 따라 과세를 높이는 기준 (5년 이상 300%, 10년 이상 400%)을 적용하고 있다.⁷⁴⁾ 이는 단순히 빈집 소유주들에게 패널티를 부과하는 목적보다는 지방정부가 빈집이 발생하는 원인과 현황을 파악하고, 이를 바탕으로 과세 기준을 적용하도록 하여 지자체 차원에서의 빈집 문제 해결을 촉진하는 것을 목적으로 한다.⁷⁵⁾

- 빈집활용을 통해 공급되는 주택에 대한 세금을 감면해 주는 인센티브 방식 (New Homes Bonus)

74) 잉글랜드는 거주자가 직장 근무 관련 목적으로 군인 숙소에 머무르거나 부속건물로 건물이 장기간 비어 있는 경우에는 과세 기준을 적용하지 않으며, 가구가 갖추어져 있는 별장용 주택도 과세 대상에서 제외된다.

새집 보너스 (New Homes Bonus) 제도는 지방정부의 주택공급 정책을 지원하는 방안으로 2011년에 도입되어 시행되고 있다. 지자체 내에서 새롭게 공급되는 주택에 부과되는 지방세를 중앙정부에서 지방정부에 지원하여, 지방정부가 적극적으로 저렴한 주택을 공급하고 거주환경 개선을 위한 다양한 환경개선 사업을 추진하도록 유도하는 제도이다.⁷⁶⁾ 지방정부는 빈집을 활용한 주택공급으로 인해 지급 받는 특별 교부금을 지역 커뮤니티를 위해 사용할 수 있는데, 예를 들면 지방세 감면, 지역 서비스 개선, 빈집 리모델링 지원, 지역시설 개선 등이 있다. 2015년 기준 정부통계에 따르면 약 10만 채의 장기 빈집이 새집 보너스 제도로 인해 재활성화되어 지역 내 주택을 공급하였다. 따라서 새집 보너스 제도는 빈집을 활성화하여 지역 내 주택수요를 만족시키는 목적뿐만 아니라 이로 인해 발생하는 지방정부 수익금을 다시 지역 환경개선에 재투자함으로써 정책효과를 확대하고 있다.

- 장기 빈집 재개발 부가가치세 감면 제도 (Value Added Tax Cut)⁷⁷⁾

기존 주택을 재건축 및 리노베이션 할 경우 상승한 자산 가치에 부과되는 부가가치세 (Value Added Tax)를 빈집 개발에서는 감면해 주는 제도로, 2001년부터 적용되고 있다. 영국의 민간자선단체인 Action on Empty Homes에서 장기 빈집 문제 해결을 위해 정부에 부가가치세를 5%로 낮추는 안을 제안하였고, 2001년 예산안 (2001 Budget)에 반영되어 시행되고 있다. 감면 대상은 3년 이상 방치된 빈집을 재개발하는 경우로 한정하였으나, 2007년 2년으로 적용대상이 확대 시행되고 있다.

Empty Homes Premium 적용기준

구분	잉글랜드	스코틀랜드	웨일즈
도입년도	2013	2013	2017
표준 청구액 대비 최대 과세 비율	200%/300%/400%	200%	200%
비어있는 기간	2-5년/5-10년/10년 이상	1년 이상	1년 이상
재설정 기간(Reset period)*	6주	3개월	6주

* 과세 기준이 되는 방치 기간 중 일정 기간 거주할 경우 해당 기준이 재설정될 수 있는 최소 기간

출처: Wilson, W. 외, 2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library, p.13

75) 권혁삼 외, 2018, 도시지역 빈집정비를 위한 제도마련 및 공공역할 연구, 토지주택연구원, p.64; 이다예, 2021, 해외 빈집 조세제도 사례와 국내 적용 방안: 일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로, p.21 참고 작성

76) 2011년 제도 도입 시 지자체별 최대 6년간 지원을 하도록 계획되었으나, 정부는 2015년 '새집 보너스 개정안 (New Homes Bonus: Sharpening the Incentive)'을 근거로 하여 2016년 전체 지원 예산 삭감을 통해 사회복지 지원 확대, 지역 계획 (Local Plan)이 없는 경우 지급 보류 등 새집 보너스 제도 운영의 축소안을 발표하였다. 2017년 이후로 영국 정부는 주택보급 증가율의 국가 기준을 0.4%로 설정하고, 기준 이하의 지자체에는 새집 보너스를 지원하지 않으며, 지원 기간 또한 6년에서 5년으로, 2018년에는 4년으로 단축하였다. (출처: Wilson, W. et.al., 2017, The New Homes Bonus (England), Briefing paper Number 05724, House of Commons Library pp27-32 참고 재작성)

77) Wilson, W. et.al., 2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library, p.20 참고 작성.

□ 지자체의 실효성 있는 빈집관리를 위한 행정 지원 제공

• 빈집 자문관 지명 (Empty homes advisor)

2012년 영국 연합정부는 빈집 자문관(Empty homes advisor)⁷⁸⁾ 제도를 마련하여 빈집 활용 주택공급방안 등을 마련하고 빈집 활용의 이점에 대한 국민적 인식 제고를 통해 주민들이 지역 내 빈집 문제에 자발적으로 참여하도록 한다. 또한 지방정부, 주택조합, 자선단체 등이 빈집 문제와 관련하여 아이디어를 제시하고 커뮤니티간에 공유될 수 있도록 지원하며, 중앙정부 및 기타 공공기관이 공공소유의 주택이 비어있지 않도록 관리 지원한다. 그 외 지방정부의 빈집관련 계획의 변경 가능여부를 검토하는 역할을 수행한다.⁷⁹⁾

빈집자문관(Empty homes advisor)George Clarke가 제안한 주거지재생 지역의 권고안

- ①철거보다는 기존 주택을 개보수 및 리모델링하는 것을 우선순위에 두고 커뮤니티 전체의 참여를 바탕으로 관련 정책의 투명성, 개방성, 공정성을 확보하여야 함. 철거 결정은 최후의 수단이 되어야 하며, 개보수 관련 검토 등을 거친 후 추진하여야 함
- ②개방적이고 투명한 주민협의절차 및 관련 검토가 끝난 후에도 철거가 유용한 것으로 판단되면, 소유주 및 세입자에게 기존 주택과 유사한 수준의 주거를 제공하여야 하며 임시거주지는 최후의 수단이 되어야 함
- ③소유주 및 세입자가 새로운 주택으로 이사(매매) 시 그들이 계속 거주할 경우 증가할 합리적인 주택가치와 물가상승을 넘어 재정적 손실을 겪지 않아야 함
- ④해당 지역에 지역 사회 파괴 및 주택가격 하락 등의 피해가 있어서는 안 되며, 이주가 필요할 경우 거주자를 지원하고, 철거가 필요할 경우 이후 새로운 개발을 위해 가능한 한 빠르게 이주 및 철거가 진행되어야 함
- ⑦지방정부와 주택조합은 'Homesteading', 'Co-operatives', 'Sweat Equity' 등의 프로젝트를 빈집 개선을 위한 사업의 대체방안으로 고려하고 추진할 필요가 있음

□ 지자체 빈집 관리 전담 부서 및 전문 전담관 활용

국 지방정부는 빈집 전담부서 두어 관련 업무를 담당하고 있으며, 소유주가 빈집을 활성화할 수 있도록 정보(펀딩, 보조금, 지자체 프로그램 등)를 제공하고, 지역에 부정적인 영향을 미치는 빈집 문제를 해결하기 위해 빈집 전문가를 채용하여 운영하고 있다⁸⁰⁾. 「지방 정부법(Local Government Act 2003)」 Section 85 Vacant dwellings에 따르면 빈집 전담 공무원의 역할로 지역의 빈집 현황을 파악하고 빈집 재활성화를 위한 정책 및 계획 수립 및 추진을 언급하고 있다⁸¹⁾. 빈집 전담 공무원은 빈집의 재활용 및 변경을 위한 중개자 역할을 하며, 지자체 전담팀은 빈집 활성화와 빈집 개선을 위한 보조금 지원 등을 위해 소유주들과 협상하는 시스템을 마련 및 운영하고 있다⁸²⁾.

78) George Clarke를 빈집 정책 자문관으로 지정하여 관련 정책수립 및 시행방안 마련을 위해 역할부여

79) Wilson, W. et.al, 2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library, p.29 참고 작성

80) Action on empty homes 홈페이지, <https://www.actiononemptyhomes.org/Pages/FAQs/>(검색일: 21.8.11)

81) Wilson, W.et.al,2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library, p.9 참고 작성

82) 전개서, p.9 참고 작성

3. 소결

1) 국내 빈집 정책의 한계 및 시사점

□ 도시지역의 빈집관리를 위한 체계를 마련하였으나 개별 빈집의 대응책 마련 위주
2018년 「빈집특례법」 제정으로 도시지역의 빈집을 대상으로 빈집실태조사, 빈집정비계획, 빈집정비사업의 제도적 관리체계를 마련하였다. 빈집관리를 위한 중요한 수단인 빈집정비계획에서는 빈집의 물리적 노후도를 기반의 등급에 따라 철거계획, 안전조치 및 관리계획, 활용 및 매입계획 정도로만 구분되어 제시되고 있는 실정이며, 빈집의 상태에 따라 4등급은 철거, 1,2등급은 활용 및 매입계획을 위주로 제시되고 있었다.

□ 법개정을 통한 면적관리수단(빈집밀집구역)을 마련하였으나 빈집정비계획 상에서의 구체적인 운영기준 부재

2018년 「빈집특례법」 개정을 통해 빈집이 밀집한 지역을 관리하기 위해 ‘빈집밀집구역’을 지정·고시할 수 있다. 빈집밀집구역은 기준을 만족하는 구역을 지정하여 면적인 관리를 할 수 있는 제도이다. 빈집밀집구역의 지정기준을 10,000㎡이하, 빈집수 10호 이상과 같은 기준으로 두고있어, 여건이 다른 서울 및 대도시와 지방중소도시간의 차별화된 빈집관리의 대안을 이끌어내기가 어려운 실정이다. 빈집밀집구역에 대한 성격, 목적, 일반원칙, 체계, 선정방법 등에 대한 구체화가 이루어지지 않아 빈집정비계획 상에서도 과도하게 빈집밀집구역을 지정하거나 아예 지정하지 않는 경우가 발생하고 있다. 빈집이 밀집한 지역의 체계적 관리를 위해서는 구역의 성격과 목적을 명확히 해야하며 선정절차와 방법, 그리고 구역의 연계수단 등에 대해서도 구체적으로 마련될 필요가 있다.

□ 법제도의 이원화로 인한 도농복합도시의 통합적 빈집관리 어려움 발생

국내 빈집관리 관련 주요 법제도는 「빈집특례법」과 「농어촌정비법」이 있다. 「빈집특례법」은 국토교통부 소관 법으로 도시지역에 집중되어 있으며, 「농어촌정비법」은 농림축산식품부 소관 법으로 농어촌지역을 다루고 있다. 이들 법에서 정의하고 있는 빈집도 달라서 빈집실태조사 시 도시지역과 농어촌지역의 주택유형에서 차이가 있다. 빈집정비계획은 행정구역 단위로 수립하고 있으나, 실태조사와 정비사업은 해당 법령에 따라 이원화되어 있고, 빈집밀집구역도 농어촌지역은 제외하여 지정하도록 되어있다. 도농복합도시의 경우 해당 법령이 분리되어 있어 도시지역과 농촌지역의 빈집정비계획을 별도로 수립해야 하는 등 빈집관리의 한계가 발생함에 따라 통합적인 빈집관리가 가능할

수 있는 수단을 마련하는 것이 필요하다.

□ 사후관리에 집중한 공공주도의 단편적 지원과 주체별 역할 마련 미흡

빈집 관련 정책 및 지원사업은 빈집으로 판별되고 난 이후의 관리에만 집중되어 있다. 향후 저출산, 고령화로 인해 빈집은 지속적으로 증가할 것인데, 한정된 공공의 예산으로 빈집을 사후 관리하는 데는 분명 한계가 있다. 기존의 중앙부처 사업은 빈집만을 대상으로 지원하는 사업이 아니라 지역을 활성화시키는 수단으로 빈집을 활용하고 있는 정도로 이루어지고 있어 지역에서 발생하는 빈집문제에 대응하는 수단으로서 작동되기는 어려운 실정이다. 지자체에서 추진되고 있는 빈집정비사업은 빈집을 대상으로 하며, 철거, 개보수, 리모델링 등이 있으나, 지원규모가 매우 부족하다. 또한 관리체계 상에서 기초지자체에만 한정된 역할을 제시하고 있다. 마련된 관리의 수단에 대한 관련 주체들간의 역할분담이 명확하지 않으며, 단적인 예로 빈집정비지원기구의 경우 주체간의 역할중복이 발생하고 있다. 또한 광역자치단체의 역할을 부재한 상황이다. 따라서 빈집의 체계적 관리를 위한 관련 주체간의 역할 재조정이 필요한 상황이며, 이때 빈집 발생 이후의 사후 관리 뿐 아니라 빈집발생 증가를 예방하고 사전에 관리할 수 있는 정책 방안 마련이 필요하다.

□ 지속된 빈집활용 사업추진에도 빈집 증가 지속

도시재생뉴딜사업, 새뜰마을사업 등과 같이 빈집활용에 직접비용을 지원하는 국비사업을 추진하고 있으나, 사업시행이 가능하고 매입이 가능한 개별 빈집단위의 활용방안을 모색하는 것에 그치고 있었다. 영도구 사례는 봉산2동 도시재생뉴딜사업 추진기간 동안사업구역 내 빈집조사와 적극적 매입을 통해 빈집을 활용한 사업을 추진하였으나, 개별 빈집 활용을 통해 쌈지공원, 게스트하우스, 공방 등을 공급하였다. 그러나 재생사업 추진 후 3년간 사업 전 빈집수보다 30여개의 빈집이 오히려 증가하는 현상이 발생하는 한계를 보였다. 지자체 사업인 서울시의 사례를 보면, 초기에는 빈집을 활용해 임대주택 공급방안을 마련하는 것에 초점을 두었으나 빈집이 발생하는 지역은 대부분 점도조건이 열악하는 등 필지여건이 좋지 못해 사업시행이 어려운 빈집들이 대부분이다. 공원, 주차장 등 기반시설의 공급방안을 확대하는 정책으로 전환하였다. 또한 특히 개별 빈집으로는 다양한 방안도입 및 사업시행이 어려움에 따라 빈집과 연결한 노후주택까지 매입대상에 포함시켜 사업대상을 확대하고 양질의 기반시설 및 주민이용시설을 조성할 수 있도록 유도하였다.

국비지원사업은 별도의 사업구역이 있어 면적단위에서 빈집활용, 정비방안을 모색한다. 그러나 국비지원사업에서는 빈집을 지역을 활성화시키는 수단으로 인식하고 사업추진이 가능한 빈집을 철거, 활용하고 프로그램을 도입하기 때문에 지역내에서 증가하는 빈집의

문제에 대응할 수 있는 수단으로서는 한계가 있다는 의미로 해석될 수 있으며, 인구가 지속적으로 감소하고 주거수요가 감소하고 있는 지역의 빈집을 활용하는 정책은 한계가 있음을 의미한다.

□ 개별단위 빈집 정비, 활용을 위한 지원 위주이며 지원규모는 부족

지자체가 지원하고 있는 빈집관련 사업을 보면 불량노후주택 철거 및 정비 지원이 대다수를 차지하고 있다. 하지만 빈집은 사유재산 또는 무허가이므로 공공에서 적극적으로 철거나 매입이 어려우며, 부동산 가격 상승에 대한 기대심리로 인해 매입하기도 어려운 것으로 지자체 담당자의 인터뷰 결과 알 수 있었다. 현재 추진되고 있는 중앙부처 및 지자체의 여러 사업들이 있으나, 현재 발생된 빈집을 관리하기에는 턱없이 부족하다. 2020년 12월 기준 빈집실태조사 자료에 따르면 전북 전주시는 2,320개의 빈집이 조사되었으며, 빈집정비사업으로 약 2.6억 원, 14호에 대해 정비사업을 지원하였다. 이는 전체 빈집의 0.6% 수준으로 빈집 정비사업의 규모가 매우 부족함을 알 수 있다. 한정된 예산과 지원으로 지속적으로 증가하는 빈집에 대응하기 위해서는 우선적으로 관리가 필요한 빈집에 대한 선별이 필요하며, 공공의 개입을 통해 지역의 인식개선을 유도할 필요가 있다.

□ 1:1수요에 기반 사업추진과 빈집 매입을 위한 소유주 설득 어려움

지자체 빈집정비사업 관련 담당자들의 인터뷰에 따르면 빈집의 활용, 정비사업을 추진함에 있어 소유주를 설득하고 빈집을 매입하는 과정에 많은 행정적 소요가 발생하는 것을 알 수 있었다. 지자체 담당자들의 인터뷰에 따르면 빈집매입에 대한 수요가 적기 때문에 개별수요에 기대어 사업을 추진할 수밖에 없으며, 예산의 한계와 사업성을 이유로 접도 조건이 열악하고 빈집이 밀집되어 있는 곳은 우선 사업 추진에서 오히려 제외되고 있는 상황을 알 수 있었다. 빈집이 지역에 미치는 영향을 인식하고 빈집관리가 주변 주거환경의 개선에 필요함을 공감할 수 있는 정책 마련이 필요하다.

2) 국외 빈집관리 정책의 국내에의 시사점

□ 지역수요에 대응가능하도록 빈집을 적극적 이용, 집약, 환지를 유도한 제도적 기반 마련

일본의 '저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도'는 산재해 있어 사용성이 저조한 빈집에 대해 공공이 저·미이용지 활용촉진계획을 수립하면 이에 근거하여 여러 개의 토지와 건물을 일괄 사용할 수 있도록 해주는 제도이며, '공간재편활기창출사업'은 빈집 등을 집약할 수 있도록 환지할 수 있는 특례제도이다. 두 제도 모두 인구감소에 대한 대응

책으로 도시기능의 집약을 도모하기 위해 마련된 것으로, 빈집들을 소유자 등에 의해 자발적으로 활용하는 것을 기대하는 소극적 방식에서 공공(지자체)이 보다 적극적으로 빈집을 활용할 수 있도록 제도적 근거가 마련된 것이라 할 수 있다. 즉, 산발적으로 발생하는 빈집을 집약함으로써 지역 커뮤니티 차원에서 필요한 다양한 시설이나 용도로서의 활용성을 높여 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 토지교환 또는 사용권, 임차권 등을 공공이 가질 수 있도록 한 것이다. 국내의 경우, 빈집을 보다 적극적으로 활용하기 위해 토지를 집약하는 방식은 도시재생사업 등에서 빈집 및 이와 인접한 대지를 공공이 매수하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 방식은 공공의 막대한 예산이 요구된다는 점에서 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 일본의 관련 제도는 국내에 시사하는 바가 크다.

□ 빈집에 대한 대책마련을 위해 다양한 재정적 지원정책 및 지원사업 추진

일본의 경우, 2015년 「빈집 대책 추진에 관한 특별장치법」이 마련되면서 이에 근거하여 다양한 지원사업을 추진해오고 있다. 빈집 철거와 활용을 통한 빈집 재생 지원사업 외에도 빈집 대책을 적극적으로 추진할 수 있도록 관련 인재를 육성하고 상담창구를 체계적으로 운영하기 위한 지원사업, 민간사업자가 빈집과 빈집의 소유자에 대한 정보를 파악하고 적극 이용하는데 필요한 다양한 활동을 지원하는 사업 등을 꾸준히 추진해오고 있다. 영국의 경우에도 빈집정비를 위해 행정적 지원과 함께 세제지원 및 재정적 지원 등 다양한 지원정책을 추진해왔다. 중앙정부의 제도적·재정적 지원 하에 지방정부가 빈집정비를 주도하고 시민단체가 참여하여 빈집을 다양하게 재활용하고 있다. 구체적으로 2010년부터 2015년 연립정부가 민간주도형 빈집 재활용을 활성화하기 위해 국비를 지원하여 민간단체의 참여를 유도하였다. 빈집 매입을 위한 보조금 지급, 빈집재활용 주택에 지방세 감면, 빈집활성을 위한 지원 프로그램 운영 등을 운영하고 있다.

□ 기반시설 공급 등 주거환경을 포함한 빈집정책 마련

영국에서는 2011년에 빈집이 집중되어 있고 주택수요가 낮은 지역을 지원하는 밀집빈집 프로그램을 운영하였다. 이를 위해 5천만 파운드의 보조금이 편성되어, 빈집정비 외에 공공시설, 도로, 공원 등 지역에 기반시설 조성에 활용되었다. 지역에 발생하고 있는 빈집을 활용해 공원, 커뮤니티시설, 도로 등 주거지에 필요한 기반시설을 공급함에 따라 주민들의 주거만족도를 향상시킬 수 있으며 점차 주민들의 수요 확대를 이끌어 내었다. 이 프로그램은 지역의 특색을 고려한 빈집정비 전략 수립, 100호 이상 빈집 재활용, 지역 주민의 관심과 지원을 요건으로 사업을 선정하고 있다는 점에서, 국내 밀집빈집지역의 정책추진에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

□ 장기간 방치된 빈집문제 해결을 위한 세제지원 실시

일본의 경우, 빈집 이용촉진과 관련된 일본의 '저미이용 토지권리 설정 등 촉진계획 제도', '입지유도촉진시설협정(커먼즈협정) 제도', '공간재편활기창출사업' 세 가지 제도 모두 다양한 세제감면이 이루어지고 있으며, 2015년에 시행된 「빈집 대책 추진에 관한 특별장치법」에서는 빈집이 자리한 부지의 고정자산세와 양도세에 대한 세제지원이 제도적으로 마련되었다. 영국에서는 빈집을 방치하지 않도록 일정기간 이상 동안 빈집을 계속 방치할 경우 지방세를 부여한다던가, 2년 이상 방치된 장기빈집에 대해서는 최대 150%의 지방세를 부과할 수 있도록 하는 빈집 프리미엄 제도를 운영하는 것 등이다.

국내의 경우, 빈집이 발생하는 지역들에서 빈집을 그대로 방치하고 매수 등의 수요에 적극적으로 대응하지 않아 발생한 빈집을 이용하는데 큰 제약이 되고 있다. 이에 적극적 활용을 위해 장기빈집이 방치되지 않도록 하는 또 다른 제도적·재정적 지원책도 마련될 필요가 있다는 점에서 의미있는 제도라 할 수 있다.

□ 지자체의 빈집관리를 위한 지자체 역할 강화 및 전문인력 양성 및 전문가 연계

영국은 지방정부 단위에서 빈집의 관리와 활용을 활성화할 수 있도록 관련 정보제공 및 지역의 빈집문제를 해결하기 위한 전문가를 채용하는 전담관 제도를 운영하고 있다. 중앙부처 차원에서 빈집자문관(Empty homes advisor)을 지자체들에게 빈집관리의 방향 및 정책 지원을 수행하고 있다. 일본에서도 '빈집대책의 담당인적재원의 강화·연계모델 사업'을 통해 빈집에 관한 정보제공 및 컨설팅 등에 대응 가능한 인재육성을 적극적으로 지원하고 있다. 그 과정에서 다양한 전문가 등과의 연계에 의한 상담체계를 구축하여 지역의 빈집문제를 해결할 수 있는 행정적 지원인력을 제공하였다는 점에서 국내에의 시사점이 있다.

일본의 경우 빈집의 관리, 시행방안을 마련하는데 있어 지자체의 역할을 부여했다는 것이 특징이다. '저미이용토지 권리설정 등 촉진계획제도'에서는 시·정·촌이 소유권에 얽매이지 않고 복수의 토지와 건물을 일괄하여 이용권 등을 설정하는 계획을 수립하도록 하고, 이 계획에 근거하여 저·미이용지의 교환과 권리의 설정이 가능하게 함으로써 저·미이용지의 이용을 촉진하고 있다. 이 과정에서 소유권의 검색을 위해 시·정·촌이 소장자산세 과세정보 등을 이용하는 것을 가능하게 하고 있다. 고정자산세, 과세정보 등으로 지권자 정보를 파악하면서 합의한 부분부터 단계적으로 권리설정·이전을 추진함으로써 관계자의 이해 조성을 가능하게 하고 있다.

제4장 쇠퇴지역 여건과 빈집 현황분석 및 대안검토

1. 쇠퇴지역 빈집발생 현황 및 지역여건 현황분석
 2. 쇠퇴지역 빈집관리 방안 마련을 위한 대안검토
 3. 소결
-

1. 쇠퇴지역 빈집발생 현황 및 지역여건 현황분석

1) 현황분석 개요

□ 분석목적 방법

쇠퇴지역 내 빈집이 밀집해서 발생하는 지역의 주거환경 여건을 파악하고 그에 따른 빈집발생 현황 및 관리 현황을 종합적으로 파악하고자 함에 있다. 인구감소, 고령인구 증가에 따른 여건변화와 수요변화와 빈집발생 현황의 연관성을 파악하고, 상대적으로 주거여건에 영향을 미치는 빈집이 밀집되어 있는 구역의 지역여건을 파악하여 현재 빈집관리 대안의 한계와 정책개선 필요사항을 도출하고자 한다.

□ 분석대상 선정

- 빈집실태조사 완료 지자체 중 빈집수, 3~4등급 빈집비율¹⁾을 토대로 대상 지역 도출

현황분석 대상을 도출하기 위해 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」에 의한 빈집

1) 현재 빈집실태조사 기준 지역 내 철거대상 빈집비율 (3등급 빈집수 + 4등급 빈집수) / 총 빈집수*100

실태조사를 완료한 117개 시·군·구의 빈집실태조사 결과²⁾를 토대로 빈집수가 많은 상위 40개 기초지자체를 도출하였다. 그 중 물리적 상태가 열악하여 상대적으로 주변환경에 영향을 미치는 3,4등급 비율이 20%이상으로 높은 지역을 선별하였다.

- 도시재생사업, 지자체 사업 등을 통한 빈집 정비, 활용 관련 사업을 지속적으로 추진한 지역 중 빈집정비계획을 수립한 지역

도시재생사업 등 관련 국비지원사업 및 빈집정비사업을 추진하는 지역 중 지역의 빈집 정비, 활용의 방향 및 빈집밀집구역 지정 현황 등을 파악할 수 있는 빈집정비계획을 수립한 7개 기초지자체를 선별하였다. 그 중 빈집실태조사 결과 및 빈집정비계획 등 관련 자료수급이 용이한 3개 지역(광주 남구, 전북 전주시, 부산 영도구)을 현황조사 대상지역으로 선정하였다.

[표 4-1] 실태조사 항목

구분 ¹⁾	빈집수 ²⁾					빈집발생 여건		정비계획 수립여부 ³⁾	자료수급 여부 ³⁾
	합계	1등급	2등급	3등급	4등급	3+4등급 빈집비율(%)	빈집발생건수		
전북 정읍시	2,351	155	667	725	804	65	-	-	-
전북 군산시	2,349	336	826	572	615	50.5	-	-	-
전북 전주시	2,320	268	903	656	493	49.5	●	●	●
경북 김천시	1,458	190	717	350	201	37.8	-	-	-
전북 익산시	1,319	332	484	186	317	38.1	△(예정)	-	-
대전 동구	1,078	380	459	188	51	22.2	△(추진중)	-	-
대전 중구	872	178	424	118	152	31.0	△(추진중)	-	-
인천 중구	696	340	217	96	43	20.0	●	-	-
인천 동구	554	111	216	155	72	41.0	●	-	-
대구 서구	440	8	55	96	281	85.7	△(추진중)	-	-
부산 동구	408	45	184	158	21	43.9	●	-	-
광주 동구	404	40	174	154	36	47.0	●	●	●
충남 당진	401	121	137	88	55	35.7	-	-	-
광주 남구	398	76	134	132	56	47.2	●	●	●
부산 영도구	390	152	153	56	29	21.8	●	●	●
대구 남구	384	98	135	89	62	39.3	△(추진중)	-	-

주1) '20년 12월 기준 실태조사를 수행하지 않은 지자체는 조사대상 범위에서 제외

주2) 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료 참고

주3) 정비계획 수립 여부('20년 12월 기준), 자료수급여부('21년 5월 8일 기준)

출처: 연구진 작성

2) 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료를 참고하였음

□ 현황분석 주요내용 및 분석프로세스

1단계로 쇠퇴지역을 대상으로 인구감소율, 주택 수 대비 빈집발생 비율 및 빈집 노후도 비율을 종합적으로 고려하여 주거수요가 감소하는 행정동 도출³⁾하였다. 그 다음 2단계로 행정동 내 빈집이 밀집된 구역(블록)⁴⁾을 설정하고 빈집정비계획을 토대로 해당 구역에 대한 빈집정비, 활용 등에 대한 관리방안 및 계획을 파악하였다. 마지막 3단계로 행정동 내 빈집이 밀집된 구역(블록)⁵⁾을 대상으로 주거환경 질 향상을 위해 안전성, 보건성, 편리성, 쾌적성, 지속가능성 측면에서의 지역여건현황⁶⁾과 빈집발생을 종합적으로 파악하여 시사점 도출하였다.

[표 4-2] 현황분석 항목

구분	내용	세부사항	조사대상			출처	분석 방법	
			쇠퇴지역	행정동	구역			
사회적	인구사회적 특성	인구특성	인구감소율	전체, 동별인구	●	통계청 (주민등록인구)	통계분석	
			고령인구증가율	전체, 동별인구	●			
			생산가능인구감소율	전체, 동별인구	●			
		빈집 관리	빈집 관련 사업 현황	관련 사업 내용	●	관련사업계획, 지자체공문	공부조사	
안전성 및 보건성	개별 빈집 및 건축물 현황	빈집현황	빈집수 및 비율	주택수 대비 빈집비율	●	●	빈집실태조사 결과 (지자체 내부자료)	통계분석
			빈집 노후도	3,4등급 빈집비율	●	●		
		노후건축물 현황	노후건축비율	30년이상 노후건축물		●	건축물 연령정보, GIS건축물 통합정보	GIS분석
		빈집밀집 현황	빈집밀집구역	빈집밀집구역 지정현황	●	●	빈집정비계획	공부조사
			빈집 밀집 지역 현황	-	●	●		
물리적	편리성 및 쾌적성	접근성 및 개발여건 현황	경사	고저(급경사, 완경사, 평지)		●	국토교통부 (토지특성도형정보)	GIS 분석
			필지현황	과소필지비율		●		
			필지형상 현황	역삼각형, 부정형,자루형		●		
			접도조건 현황	불부합필지 비율		●		
		주거 기반시설	주변 공공시설 위치 현황	접근성 열악지역		●	map, 현황	인터넷조사 현황조사
			공원 및 녹지 현황			●	map, 현황	
			주민공동이용 기반시설	쉼터, 휴게공간,		●	map, 현황	
						●		
		지속 가능성	지가 현황	전체, 동별		●	토지특성도형정보	GIS분석, 통계
			주거수요	10년이내 신축		●	건축물 연령정보 통계	통계
				재개발, 재건축현황		●	관련사업계획	공부조사

출처: 연구진 작성

- 3) 도시재생전략계획 상에서 제시하고 있는 쇠퇴지역을 대상, 용도지역 상 주거지역 비율이 높은 지역을 우선 선정
- 4) 구역계 설정은 도시계획도로를 기준으로 블록단위로 설정하였으며, 빈집이 밀집되어 있는 블록이 연결하고 주변여건이 유사할 경우 2개 블록을 통합하여 구역을 설정하였다. 또한 주택재개발, 재건축 사업시행구역 및 예정구역 내 빈집밀집구역은 제외하였다.
- 5) 구역계 설정은 도시계획도로를 기준으로 블록단위로 설정하였으며, 빈집이 밀집되어 있는 블록이 연결하고 주변여건이 유사할 경우 2개 블록을 통합하여 구역을 설정하였다.
- 6) 지역여건 현황을 분석하기 위한 항목은 기존 선행연구에서 제시하고 있는 빈집발생의 주요원인들을 토대로 수급가능한 항목으로 도출하여 분석하였다.

2) 광주 남구

① 쇠퇴지역⁷⁾ 행정동별 사회적 특성 및 빈집현황

월산동의 경우 남구 내에서도 가장 높은 인구감소율과 노인인구비율을 보였으며, 빈집 발생수도 181호로 다른 행정동에 비해 높았으며, 주택수 대비 빈집비율의 경우 9.8%로 높게 나타난 것이 특징이다. 광주 남구의 경우 노인인구비율이 높은 행정동일수록 빈집 비율이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

[표 4-3] 광주광역시 남구 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황

구분	용도지역 ¹⁾	사회적 특성			빈집발생 현황		
		'11~'20 인구증감율	노인인구비율 (2020)	'11~'20 생산인구증감율	빈집수 (3.4등급)	빈집비율 ²⁾ (2019년)	빈집밀집 구역수
양림동		-23.2	23.9	-30.2	37(11)	5.1	3
방림1동		-19.4	19.4	-25.7	12(2)	2.4	1
방림2동		-17.7	24.0	-25.2	40(11)	5.3	
봉선1동		-17.0	19.0	-22.3	4(0)	0.4	
사직동		-9.8	25.9	-18.6	94(51)	8.9	
월산동		-27.6	28.2	-35.8	181(114)	9.8	10
월산4동		-20.7	22.9	-20.7	25(7)	1.3	
월산5동		-21.9	23.2	28.8	5(0)	0.5	
백운1동		-3.8	19.6	11.3	13(4)	2.6	1
백운2동		6.8	20.9	0.7	30(7)	3.5	
주월1동		-2.1	16.2	7.4	26(5)	2.1	2
주월2동		-21.8	22.0	28.9	24(9)	1.8	

주1) 용도지역 ■ 주거지역, ■ 상업지역, ■ 자연녹지지역, ■ 공업지역

주2) 행정동별 단독주택수는 통계 데이터센터(SDC) 행정통계자료 인구 가구 부문 주택 DB(통계청 열람용)(2019년 기준)을 참고하여 빈집비율 산정

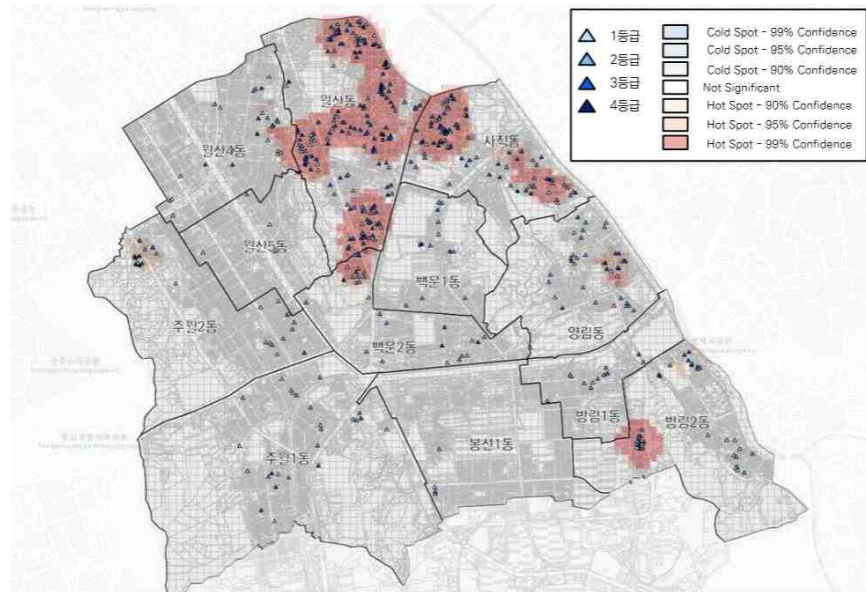
주3) 인구증감율*0.3+노인인구비율*0.3=빈집비율*.0.4로 산출하여 가장 높은 행정동을 기준으로 선정

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS) <https://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 21.7.5), ; 광주광역시 남구.2020a.:광주광역시 남구, 2020b, pp. 68-71. 참고 제작성

광주 남구의 경우 빈집이 밀집되어 있는 정도가 행정동별로 차이가 뚜렷하게 보였으며, 빈집비율이 높은 월산동, 사직동, 방림2동에서 빈집이 밀집되어 있는 구역이 뚜렷하게 보이는 것이 특징이었다. 광주 남구 중 상대적으로 주거수요가 감소하고 있다고 판단되는 월산동⁸⁾을 대상으로 현재 빈집이 밀집되어 발생되고 있는 4개 구역의 주거환경 여건을 파악하고 해당 구역의 빈집관리 실태를 파악하고자 하였다.

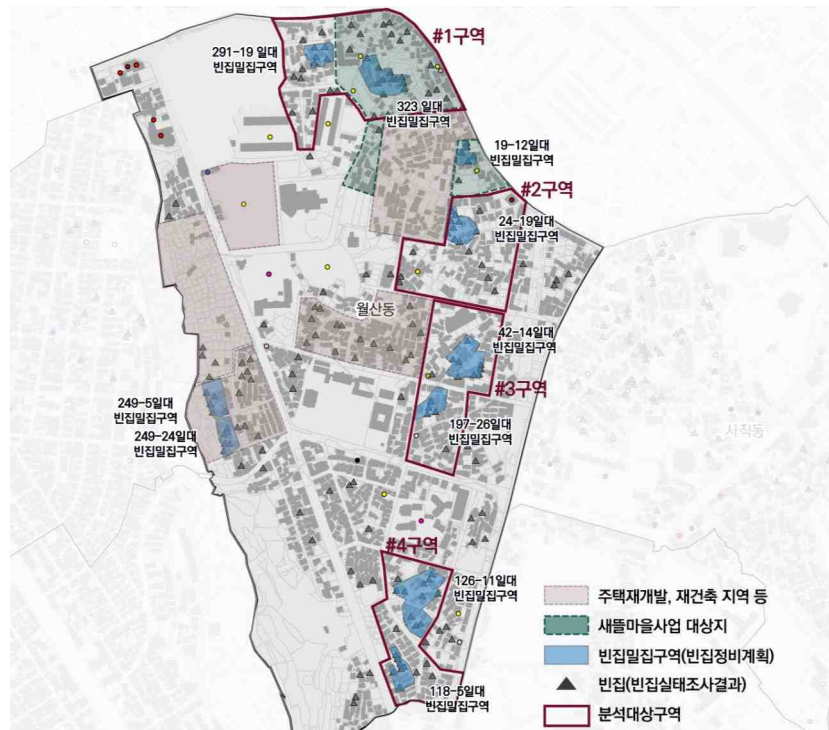
7) 광주 남구 쇠퇴지역은 16개동 중 고선3동, 효덕동, 송암동, 대촌동을 제외한 12개동(출처 : 광주광역시.2019. 광주광역시 도시재생전략계획 변경(요약) 보고서, p.43)

8) 월산동은 단독주택수 대비 빈집비율이 9.8% 지역으로 빈집이 밀집되어 있는 지역이 다수 분포하고 있었으며, 3.4등급의 빈집비율이 전체 빈집의 63%로 빈집의 노후도 수준도 높은 것으로 파악되었다. 빈집이 밀집되어 있는 지역 중 재개발 재건축이 진행중이거나 조합설립이 완료된 지역의 빈집밀집구역은 제외



[그림 4-1] 광주 남구 쇠퇴지역 빈집현황 및 빈집 핫스팟분석(100x100)

출처: 광주광역시 남구, 2020. 광주광역시 남구 빈집실태조사 결과 내부자료 참고 연구진 작성



[그림 4-2] 광주 남구 월산동 여건분석 대상구역

출처: 광주광역시. 2015. p.21.; 광주광역시, 2017. p.7.; 광주광역시 남구. 2020.p.119-122 참고 연구진 작성

② 구역별 빈집현황 및 관리방향 검토

- 구역1,4는 빈집비율이 8%를 상회, 빈집밀집구역에 대한 관리 방향의 부재 및 개별 빈집 등급별 대응방향 제시

구역별 빈집 발생 현황을 살펴보면 1구역, 4구역의 경우 구역 내 건축물 대비 8.7%, 8.3%로 비교적 2,3구역에 비해 높은 비율인 것으로 파악되었다. 빈집밀집구역은 구역별로 1~2개가 지정되어 있으나 빈집정비계획 상에 별도의 관리방향을 제시하기보다 월산동의 경우 공원접근성이 열악함에 따라 개별 빈집의 등급에 따라 대부분의 4등급의 빈집의 경우 철거 후 녹지공간으로 조성하도록 유도하고 있었다.

[표 4-4] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향

구분	구역1	구역2	구역3	구역4
빈집 및 건축물 현황	• 빈집 39호 (전체건축물 8.7%) • 3,4등급 빈집 54% • 노후건축물 34%	• 빈집 17호 (전체 건축물 5.5%) • 3,4등급 빈집 82% • 노후건축물 45%	• 빈집 14호(전체 건축물 4.1%) • 3,4등급 빈집 93% • 노후건축물 48%	• 빈집 26호(전체 건축물 8.3%) • 3,4등급 빈집 65% • 노후건축물 62%
빈집밀집 구역	2개소 관리방향 x	1개소 관리방향 x	2개소 관리방향 x	1개소 관리방향 x
빈집 정비 방향	• (철거) 4등급 빈집, 건축연도, 건축물 구조, 지붕구조, 건축행위 제한 빈집을 고려한 우선순위 설정 • (철거 후 활용) 생활SOC접근성 부족지역의 4등급 빈집 • (활용) 1,2등급 빈집 중 도로접도 양호, 과소필지 아닌 빈집 • (안전조치 및 관리계획) 3등급 빈집, 건축연도, 건축물 구조, 지붕구조, 건축행위 제한 빈집을 고려한 우선순위 설정			
빈집 정비 방향				
빈집정비	x	x	x	x

* 빈집정비는 지자체 공문 발송을 통해 회수된 자료를 토대로 18~20년 동안 구역에서 빈집정비사업이 추진된 횟수를 파악
출처: 광주광역시 남구, 2020a.; 광주광역시 남구, 2020b, pp. 68~71, 119~122. 참고 연구진 작성

- 주거환경 정비가 이루어진 구역의 빈집 및 건축물의 노후도 및 안전성이 상대적으로 양호

대상구역 좌측으로 주택재개발 및 행복주택조성이 완료되어 공동주택단지가 위치하고 있으며, 대상지 내 새뜰마을사업이 완료되어 차량진입도로 및 주민커뮤니티시설 등 주거환경 인프라가 개선되었다. 국비지원사업 추진을 통해 보행 안전성 및 주거안전성 측

면에서의 개선은 이루어진 지역의 경우 빈집 발생율이 동일하더라도 외관정비 등으로 안전성이 양호해 보이는 것으로 파악되었다.

- 재개발, 재건축구역과 연접한 구역2에 안전성 낮은 빈집이 밀집하여 발생

재개발예정구역과 연접한 지역을 중심으로 빈집이 밀집된 지역의 경우 공사잔해 및 쓰레기 더미로 인한 위생상의 문제가 발생하는 것을 알 수 있었다. 재개발구역과 연접한 2,3구역의 경우 특히 관리되지 못한채 방치되고 있는 빈집이 다수 발생하고 있으며 3,4 등급의 안전성, 노후도가 열악한 빈집이 밀집되어 있어 주변 주민들의 주거의 질에 영향을 미치는 것을 알 수 있다.



[그림 4-3] 주거환경의 안전성 및 보건성을 침해하는 빈집 방치

출처: 연구진 촬영 (21.8.11)

③ 빈집이 밀집된 구역별 주거 근린환경 여건분석

□ 편리성 및 쾌적성

- 구역별 대지 1ha당 92호~109호정도 높은 건축물 밀도, 건축행위가 가능한 빈집은 구역별 3~4호정도로 개별필지단위의 활용여건 열악

모든 구역에서 차량의 진입이 어려운 세로로 세로한면(불), 세로각지(불), 맹지와 같이 접근성이 열악한 필지에 대부분의 빈집이 발생하고 있는 것으로 파악되었다. 그중 신축 및 리모델링과 같은 건축행위가 불가능한 필지구모(100㎡이하⁹⁾), 필지형상(역삼각형, 부정형, 자루형), 접도조건(세각(불), 세로(불), 맹지)의 여건을 살펴보았을 때 각 구역별 많게는 4개호 정도의 빈집만 건축행위가 가능한 것을 확인할 수 있었다. 특히 구역3의 경우는 모든 빈집이 접도조건이 불량한 필지에 위치하여 개별 빈집 단위로는 1,2등급의 빈집이라도 건축행위가 불가능한 것으로 파악되었다.

9) 실제 건축행위가 불가한 과소필지는 광주광역시 조례상 60㎡이나, 100㎡의 경우 대지면적이 30평정도로 건폐율을 고려하였을 때 15평 정도의 건축행위가 가능하므로 사업시행이 어려울 것으로 판단

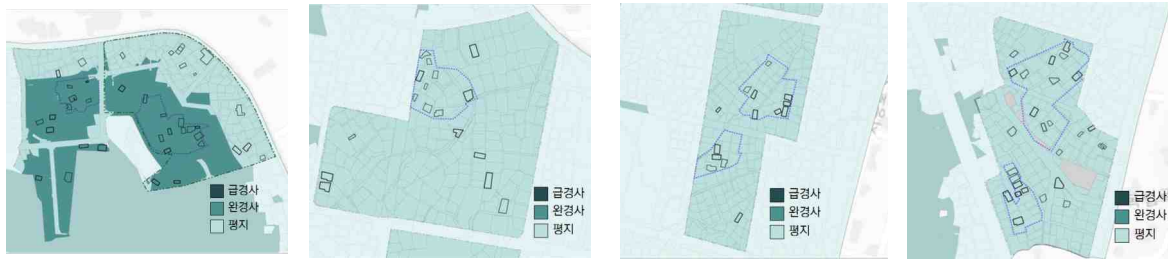
[표 4-5] 구역별 필지여건 및 건축행위 가능 빈집 현황

구분	구역1		구역2	
필지여건 (전체)	• 점도조건 불량 필지 41% • 필지면적(100㎡이하) 22% 필지형상 26%		• 점도조건 불량 필지 41% • 과소필지(60㎡) 3% 부정형 필지형상 26%	
	[빈집밀집구역(좌)]		[빈집밀집구역(우)]	
필지여건 (밀집구역)	• 점도조건 불량 필지 83% • 필지면적(100㎡이하) 51% 부정형 필지형상 29%		• 점도조건 불량 필지 71% • 필지면적(100㎡이하) 60% 부정형 필지형상 27%	
건축행위 가능 빈집				
	구역3		구역4	
필지여건 (전체)	• 점도조건 불량 필지 73% • 필지면적(100㎡이하) 8% 필지형상 25%		• 점도조건 불량 필지 49% • 필지면적(100㎡이하) 9% 필지형상 18%	
	[빈집밀집구역(위)]		[빈집밀집구역(아래)]	
필지여건 (밀집구역)	• 점도조건 불량 필지 81% • 필지면적(100㎡이하) 27% 부정형 필지형상 9%		• 점도조건 불량 필지 56% • 필지면적(100㎡이하) 32% 부정형 필지형상 25%	
	• 점도조건 불량 필지 52% • 필지면적(100㎡이하) 0% 부정형 필지형상 14%		• 점도조건 불량 필지 33% • 필지면적(100㎡이하) 15% 부정형 필지형상 33%	
건축행위 가능 빈집				

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsd.go.kr/portal>(검색일: 21.8.5); 광주광역시 남구, 2020a. 빈집실태조사 결과 내부자료 참고 연구진 작성

- 구역1을 제외하고 대부분 평지에 위치, 고저차에 의한 빈집발생의 차이 미비
- 막다른 도로에 빈집이 발생비율이 높으며, 빈집이 밀집된 지역은 협소, 단절된 도로로 인한 접근성 취약

구역1을 제외한 나머지 구역은 대부분 평지로 이루어져 있었으며, 고저차에 의한 빈집 발생에 유의미한 차이는 미비한 것으로 보인다. 고저의 차이보다 구역 내 위치하고 있는 빈집의 경우 막다른 길에 연결하여 위치하고 있거나 연결하여 빈집이 위치하는 경우가 다수 발생하는 것으로 파악되었다.



[그림 4-4] 광주 남구 월산동 구역별 경사현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일 : 21.8.5);광주광역시 남구, 2020a 참고 연구진 작성

막다른 길에 연결해 위치한 빈집의 경우 대부분 관리되지 못하고 방치되어 주거환경에 악영향을 주는 것을 알 수 있었다. 구역2을 제외한 구역에서는 순환이 불가능한 단절된 도로가 있는 지역에 대부분 빈집이 위치하고 있으며, 협소한 도로 등으로 접근성이 상대적으로 취약한 곳에 발생하는 경향이 높았다.

- 구역별 주민들이 이용 가능한 외부 공간 기반시설의 편차 심화

새뜰마을사업으로 주거환경을 개선한 구역1을 제외한 대부분의 지역은 외부에 주민들이 이용가능한 양질의 커뮤니티 공간이 부재한 것으로 파악되었다. 구역3의 경우 외부 공공공간이 부재한 것으로 파악되었으며, 구역2,3의 경우 주민들이 공동으로 이용 가능한 주거환경의 기반시설에 대한 공급이 열악할 뿐 아니라 보행환경의 여건이나 주거의 근린환경 여건이 열악하였다. 빈집의 발생 비율이 유사하더라도 주거환경에 대한 사업 추진여부에 따라 주거환경의 질적 차이가 발생하였다. 기반시설의 위치가 대부분 차량이동이 가능한 도로와 연결하여 위치하였으며 접도조건이 열악한 주거지 안쪽으로는 이용 가능한 외부 기반시설이 부족하고 보행여건이 열악한 세로가 대부분인 것을 확인할 수 있었다.



[그림 4-5] 광주 남구 월산동 구역1(좌), 구역3(우)기반시설 및 빈집현황

출처 : 광주광역시 남구. 2020a, 현장조사 (21.8.11), 카카오맵 <https://map.kakao.com/> (검색일 : 21.8.25) 참고 연구진 작성

□ 주거기능의 지속가능성

- 지가가 상대적으로 높은 구역은 인근에 학교 등 공공시설 여건이 양호¹⁰⁾

구역별 지가의 현재의 지역의 가치와 수요를 파악할 수 있는 필지별 지가현황을 살펴보았을 때 대부분 구역의 평균지가의 큰 차이는 없었다. 그 중 주변에 중학교, 교육원 등 공공시설이 주변에 인접한 구역3의 경우 494,873원으로 지가가 가장 높은 것을 알 수 있었다. 이는 월산동 평균지가 499,833원보다 적은 수치이나 주변의 공공시설과의 접근성이 상대적으로 양호로 하다는 측면에서 주거지역 내에서 상대적 가치가 높게 평가된 것으로 판단된다.



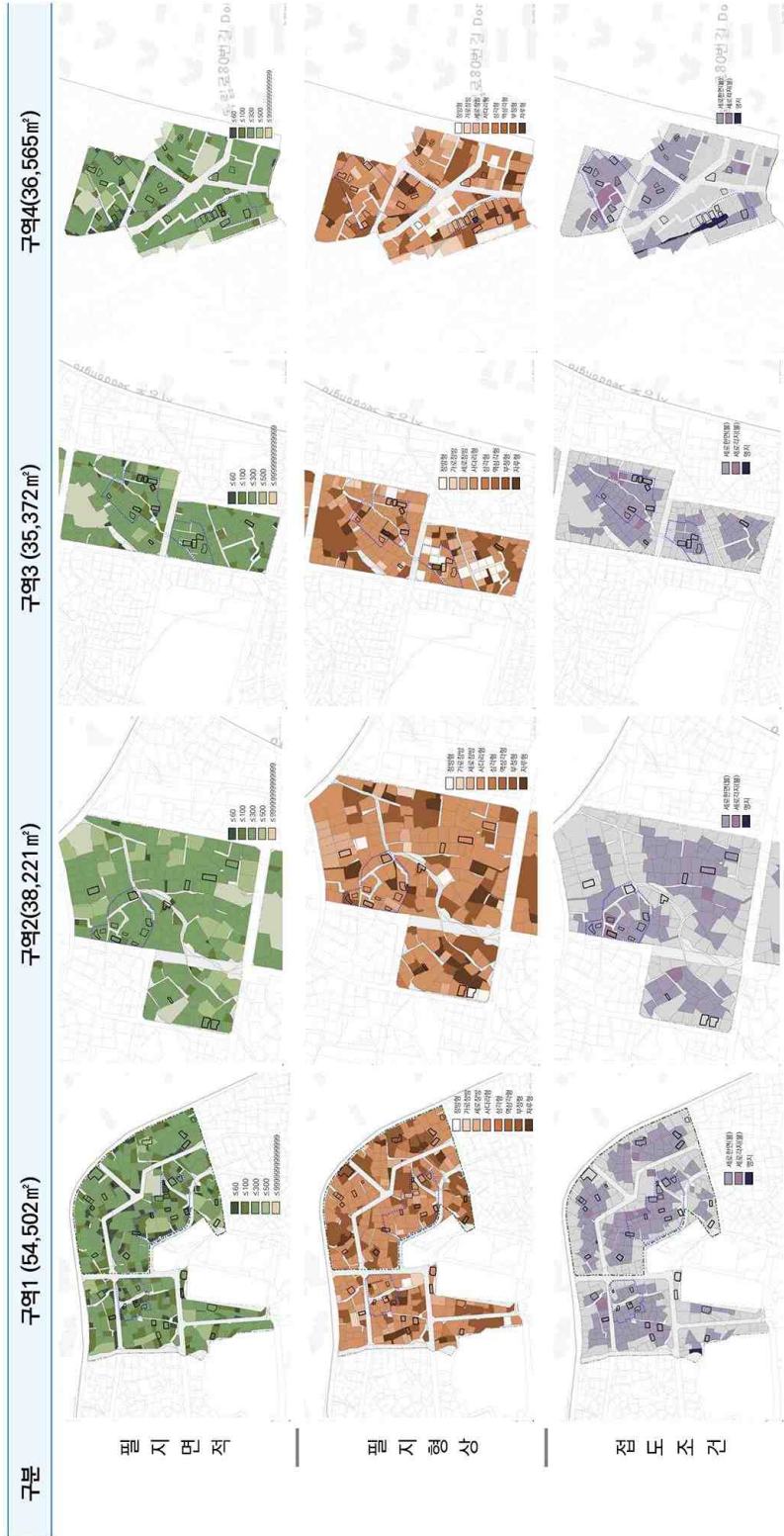
[그림 4-6] 광주 남구 월산동 구역별 지가현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일 : 21.8.15) 참고 연구진 작성

10) 구역1 평균지가 445,136원, 구역2, 평균지가 455,659원, 구역3 평균지가 494,873원, 구역4 평균지가 462,221원이며, 준공 10년 이내의 건축물은 구역1,4에서만 4개소가 있는 것으로 파악되었으나 광주 남구의 경우 건축물의 노후도정보에 대한 결측값이 50%가까지 되는 구역도 있어 정확성을 증명할 수는 없다.

[표 4-6] 광주 남구 월산동 구역별 개별 건축 특성 및 주거 근린환경 여건 종합

구분	구역1 (54,502㎡)	구역2(38,221㎡)	구역3 (35,372㎡)	구역4(36,565㎡)
주변여건 및 대단지 특성	- 재개발, 도시재생뉴딜사업 추진으로 주거환경이 비교적 양호 - 빈집밀집구역 2개소 지정 -2,099.2㎡, 대지면적 577.0㎡, 빈집 5호 -4,324.4㎡, 대지면적 868.0㎡, 빈집11호	- 주택개발구역과 인접한 지역 - 기반시설 여건이 미흡 - 빈집밀집구역 1개소 지정 -3,031.5㎡, 대지면적 1,153.0㎡, 빈집 8호 -4,198.8㎡, 대지면적 850㎡, 빈집 7호 -1,456.0㎡, 대지면적 786㎡, 빈집 4호	- 구역 주변으로 중학교, 평생교육관, 어린이 위지 - 빈집밀집구역 2개소 지정 -6,923.9㎡, 대지면적 1,389.0㎡, 빈집 10호 -2,293.6㎡, 대지면적 899.0㎡, 빈집 7호	- 경찰청, 복지관 등 구역 내외로 공공시설이 위치 - 빈집밀집구역 2개소 지정 -6,923.9㎡, 대지면적 1,389.0㎡, 빈집 10호 -2,293.6㎡, 대지면적 899.0㎡, 빈집 7호
개별 빈집 안전성 및 건축물 특성	- 빈집 39호, 막다른길에 접하여 빈집 다수 발생 3.4등급 빈집 54% 30년이상 노후건축물 34%	- 빈집 17호 3.4등급 빈집 82% 30년이상 노후건축물 45%	- 빈집 14호 3.4등급 빈집 93% 30년이상 노후건축물 48%	- 빈집 26호 3.4등급 빈집 65% 30년이상 노후건축물 62%
주거환경 여건	- 일부 통행여건이 불량한 도로에 위치한 빈집은 방치되어 주거환경의 위생을 침해 - 주거환경의 외관정비 및 인프라 정비를 통해 비교적 양호한 것으로 파악 - 완경사 62.5%, 평지 37.5%	- 재개발예정구역과 연결해 있는 지역의 빈집발생이 높으며, 방치되어 있어 주거 안전성 침해 요인 - 보행여건이 불량하며, 주변 건축물의 노후도 심화 - 평지 100%	- 주거환경의 노후도 심화 - 구역 내 순환이 불가능한 협소한 세로가 다수 위치하며, 연결하여 빈집이 다수 발생 - 평지 100%	- 건축물 노후도가 높음 - 평지 97.4%, 완경사 0.4%
근린환경 여건	- 도로를 22.27%, 주차장면적 165.8㎡로 별도 주차공간 협소, 소방도로 개설로 접근성 강화 - 과소필지(60㎡) 7% 점도조건 불량 필지 41%, 열악한 필지형상 26% - 옥외 공공공간 다수 조성으로 이용편리성 양호 - 새마을사업을 통해 외부 커뮤니티공간 조성	- 주차장면적 864.1㎡으로 다른 구역에 비해 양호 - 도로를 12.74% - 과소필지(60㎡) 1%, 점도조건 불량 필지 40%, 열악한 필지형상 23% - 주민들이 이용가능한 옥외 커뮤니티시설 및 녹지공간 부족	- 주차장면적 66.4㎡으로 협소, 도로를 12.03% - 과소필지(60㎡) 1%, 점도조건 불량 필지 21% 열악한 필지형상 25% - 별도 기반시설 정비 및 지역재생사업이 부재함에 따라 기반시설 제공이 미흡 - 도로가 협소하고 순환이 불가능한 도로 다수	- 주차장면적 243.6㎡ - 도로를 14.52% - 차량도로 주변 일부 외부 커뮤니티 공간 및 주차장 조성 - 과소필지(60㎡) 1%, 점도조건 불량 필지 36%이며, 열악한 필지형상 18%



기반시설 여건 양호 재개발구역 연결하여 주거환경의 안전성이 주변 공공시설로의 접근성은 양호

주변의 공동주택 조성 및 지하철역 근접 등 낮은 구역 구역 내부의 접근성과 통행의 편의성이 낮음 내부 점도조건이 열악한 빈집을 활용해 사업

외부 접근성 양호 주거환경의 정비 및 생활권 내 이용가능한 공 점도조건이 열악한 빈집을 활용해 보행 및 도 시행 여건을 우선적으로 개선해줄 필요

내부 점도조건이 열악한 빈집을 활용해 사업 원 등 우선 조성할 필요 로여건 개선이 우선적으로 필요

시행 여건을 우선적으로 개선해줄 필요

출처: 국가공간정보포털 건축물 연명정보, 토지특성정보, GIS 건축물 통합정보 <http://www.nsdi.go.kr/portal/>(검색일 :21.8.5.), 광주광역시 남구, 2020a.; 광주광역시 남구, 2020b, pp.119~122. 참고 연구진 작성
(사진출처: 연구진 촬영(21.8.11))

3) 전북 전주시

① 쇠퇴지역¹¹⁾ 행정동별 사회적 특성 및 빈집발생 현황

인구특성을 살펴보면 용도지역 상 주거지역 비율이 높은 지역 중 인구감소율이 높은 지역은 완산동, 효자1동, 금암2동인 것으로 파악되었다. 전주시 쇠퇴지역 내에 빈집이 밀집되어 있는 지역은 노송동이 가장 넓게 분포하고 있으며, 완산동이 그다음으로 빈집의 밀집이 많이 되어 있는 것으로 파악되었다. 실제 빈집발생 수와 빈집비율로 완산구 노송동(빈집 수 388호, 빈집비율 12.5%)이 가장 높게 나타났으나 노송동 내 재개발재건축 구역 내 빈집이 다수 포함되어 있으며, 인구감소율이 상대적으로 다른 행정동에 비해 낮은 것으로 파악되었다. 전주시의 경우 완산구 완산동이 빈집비율은 7.9%이며, 인구감소율은 30.1%로 전주시 쇠퇴지역 중 주거수요가 가장 낮을 것으로 예상된다.

[표 4-7]전주시 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황

구분	용도지역 (주거, 상업, 녹지, 공업)	사회적 특성 (%)			빈집발생 현황		
		'11~'20 인구증감율	노인인구비율 (2020)	'11~'20 생산인구증감율	빈집수(호) (2019년 기준)	빈집비율 (2019년 기준)	빈집밀집 구역수
완 산 구	중앙동	-31.1	28	-39.4	92(51)	6.7	1
	풍남동	-41.8	35	-50.6	76(60.9)	5.4	3
	노송동	-18.2	28	-27.0	388(43.3)	12.5	5
	완산동	-30.1	31	-38.7	97(45.2)	7.9	2
	동서학동	-25.8	28	-35.0	63(65.4)	5.5	
	서서학동	-25.6	27	-32.7	44(55.9)	4.5	2
	삼천1동	-19.6	18	-23.0	3(25.0)	0.6	
	효자1동	-25.3	23	-31.2	12(50.0)	2.1	2
	효자2동	-24.1	21	-29.3	9(15.4)	0.9	
덕 진 구	진북동	16.8	29	-27.8	80(35.2)	3.5	
	인후2동	41.5	25	-21.0	46(67.8)	1.9	
	덕진동	98.6	14	20.2	68(62.8)	3.3	
	금암1동	161.6	19	-1.7	28(51.7)	2.6	
	금암2동	-36.2	26	-25.3	23(60.0)	1.4	
	팔복동	-41.3	25	-36.9	65(60.0)	5.1	2
	우아1동	-9.8	18	-30.5	3(60.0)	0.3	

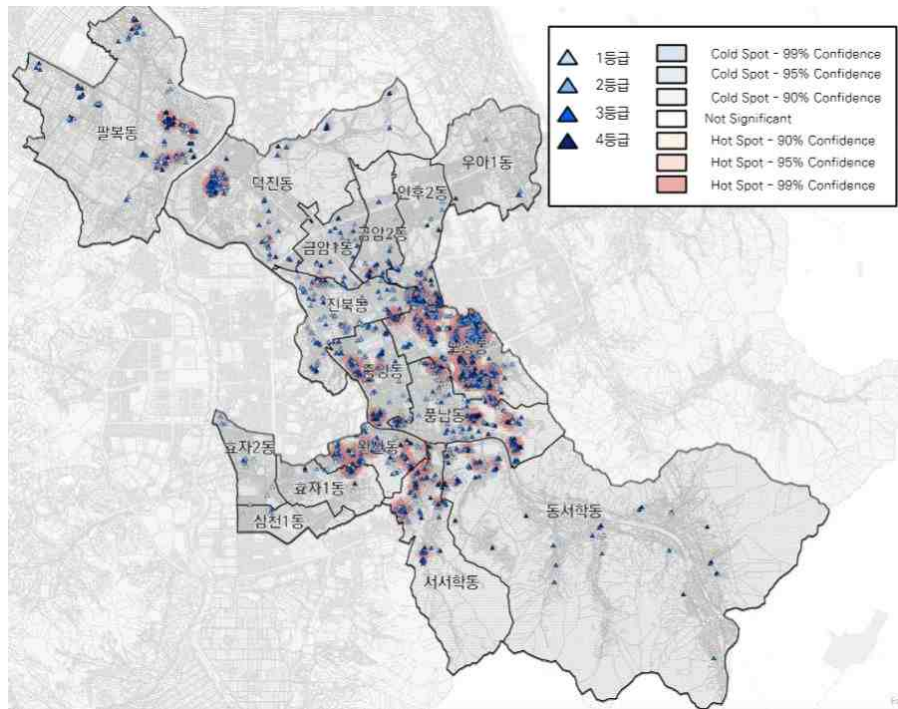
주1) 용도지역 ■ 주거지역, ■ 상업지역, ■ 자연녹지지역, ■ 공업지역

주2) 행정동별 단독주택수는 통계 데이터센터(SDC) 행정통계자료 인구 가구 부문 주택 DB(통계청 열람용)을 참고하여 빈집비를 산정

주3) 인구증감율*0.3+노인인구비율*0.3=빈집비율*0.4로 산출하여 가장 높은 행정동을 기준으로 선정

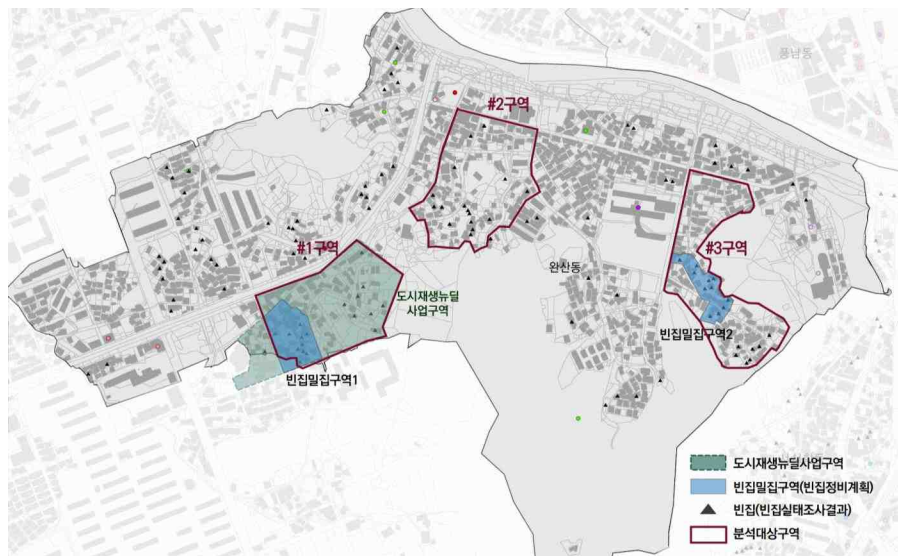
출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS) <https://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 21.8.10), ; 전주시, 2020a.;전주시, 2020b,87-89, 139-141. 참고 재작성

11) 전주시의 쇠퇴지역은 총 44개의 행정동 중 완산구 9개동, 덕진구 7개 동인 16개 행정동(출처: 전주시, 2019c. 전주시 도시재생전략계획. p.7.)



[그림 4-8] 전주시 쇠퇴지역 빈집현황 및 핫스팟(50x50) 분석

출처: 전주시, 2019a. 전주시 빈집실태조사 결과 내부자료 참고 연구진 작성



[그림 4-9] 전주 완산동 여건분석 대상구역

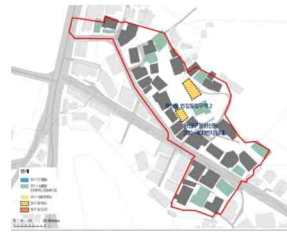
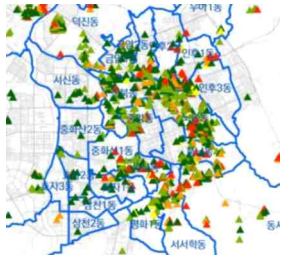
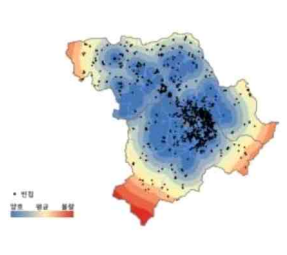
출처: 전주시, 2019a.; 전주시, 2019b, pp.87-89, 139-141.;전주시. 2019d, p.5. 참고 연구진 작성

② 빈집밀집 구역별 빈집 및 건축물 현황 (안전성 및 보건성)

- 전 구역별 건축물 대비 빈집비율이 13%를 상회, 안전성 낮은 3,4등급 비율이 50%이상, 노후건축물 비율 최대 78%로 주거안전성 낮음

완산동 구역1의 경우 빈집비율이 16.7%정도로 높은 것으로 나타났으며, 3,4등급의 빈집 비율이 구역1의 경우 35%로 빈집 자체의 노후도는 높지 않은 것으로 나타났다. 전 구역에서 노후건축물 비율이 62%~78% 높은 것으로 나타났다.

[표 4-8] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향

구분	구역1	구역2	구역3
빈집 및 건축물 현황	• 빈집 17호(전체건축물16.7%) • 3,4등급 빈집 35% • 노후건축물 78%	• 빈집 20호(전체건축물13.5%) • 3,4등급 빈집 50% • 노후건축물 76%	• 빈집 19호(전체건축물13.8%) • 3,4등급 빈집 47% • 노후건축물 62%
	▼	▼	▼
	1개소(빈집10호,3,4등급30%)	x	1개소(빈집12호,3,4등급25%)
	도시재생형 빈집밀집구역 -도로, 노후주택보수, 공동임대주택 공급 제안	x	관광자원형 빈집밀집구역 (불우 주거환경개선지구 내 위치) -주택보수를 통한 숙박시설로 활용
빈집밀집 구역		x	
빈집 정비 방향	• (관리계획) 3,4등급 빈집 철거 및 안전조치 계획 → 철거 및 안전조치의 우선순위 설정 • (활용계획) 기반시설 현황분석을 통해 1,2등급 빈집 임대주택 및 생활SOC 시설 공급		
	[개별 빈집 1순위 철거]	[개별 빈집 안전조치]	[활용-공원공급빈집]
개별 빈집			

주1) 빈집정비계획 상에서 개별 빈집정비 활용방안은 지자체 전체를 대상으로 제시하고 있음

출처: 전주시, 2019a.; 전주시, 2019b, pp.84,85,87-89,139-141,142-157. 참고 연구진 작성

- 구역1,3 빈집밀집구역 관리방향을 임대주택 공급 및 관광숙박시설 공급제한

빈집정비계획 상에서 제시되고 있는 빈집밀집구역은 구역1,3에 지정되어 있는 실정이며 구역1의 경우 도시재생뉴딜사업 구역 내에 위치하여 사업내용과 연계한 노후주택 보수, 공동임대주택 공급방안을 제시하였으며, 구역3의 빈집밀집구역은 '완산칠봉꽃동산진입로정비'와 연계한 관광자원형 빈집밀집구역¹²⁾ 정비방향을 제시하였다.

- 구역2의 주거안전성 및 보건성 측면이 열악, 구역1,3의 빈집밀집구역 내 1,2등급 빈집의 70%이상인 것으로 파악

통계상으로 살펴보면 구역1이 빈집발생비율과 노후건축물 비율이 높은 것으로 나타났으나 현장조사를 통해 살펴보면 결과 구역2가 주거안전성측면에서 열악한 빈집이 다수 분포하는 것으로 파악되었다. 거주민의 보행 및 거주안전성을 침해할 만한 빈집들이 밀집하여 분포하고 있었으며, 구역1,3의 빈집밀집구역의 빈집들은 대부분 1,2등급의 빈집이 70%, 75%로 상대적으로 건축물의 안전성 및 보건성 측면에서 양호한 것을 알 수 있었다.



[그림 4-10] 전주 완산동 구역2 주거환경의 안전성 및 보건성을 침해하는 빈집 방지
사진출처: 연구진 촬영 (21.8.11)

③ 빈집이 밀집된 구역별 주거 근린환경 여건분석

□ 접근성 및 편리성 측면

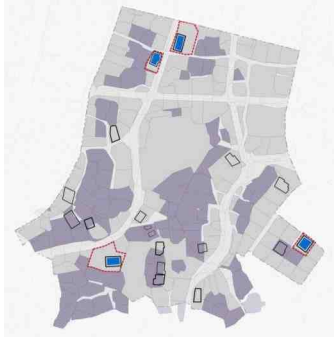
- 건축행위가 가능한 빈집은 구역별 3~4호정도로 개별필지단위의 활용여건 열악

모든 구역에서 차량의 진입이 어려운 세로로 세로한면(불), 세로각지(불), 맹지와 같이 접근성이 열악한 필지에 대부분의 빈집이 발생하고 있는 것으로 파악되었다. 그 중 신축 및 리모델링과 같은 건축행위가 불가능한 필지규모(100m^2 이하¹³⁾), 필지형상(역삼각형, 부정

12) 전주시의 경우 관광거점도시로 선정되어 빈집밀집구역 중 노송동, 완산동 1개소씩 관광자원형 빈집밀집 구역 정비방향을 제시하였다. (출처: 한국국토정보공사, 2020, 전주시 빈집정비계획, 전주시, p.134)

형, 자루형), 접도조건(세각(불), 세로(불), 맹지)의 여건을 살펴보았을 때 각 구역별 3~4호 빈집만이 개별필지 단위로 건축행위가 가능한 것을 확인할 수 있었다.

[표 4-9] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향

구분	구역1	
필지여건 및 건축가능 빈집	- 과소필지(60㎡) 5%, 100㎡이하 11.7% - 접도조건 불량 필지 48% - 부정형 필지형상 54.7% - 건축가능 빈집 4호	
필지여건 (밀집구역)	- 접도조건 불량 필지 65% - 필지면적(100㎡이하) 60% 부정형 필지형상 65%	
	구역2	구역3
필지여건	- 과소필지(60㎡) 2%, 100㎡이하 10.8% - 접도조건 불량 필지 31% - 부정형 필지형상 65%	- 과소필지(60㎡) 4%, 100㎡이하 12% - 접도조건 불량 필지 46% - 부정형 필지형상 46%
필지여건 (밀집구역)	X	- 접도조건 불량 필지 63% - 필지면적(100㎡이하) 63% 부정형 필지형상 60%
건축가능 빈집		

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일: 21.8.10), 전주시, 2019a 참고 연구진 작성

- 급경사지, 통행접근성이 열악한 지역일수록 빈집이 밀집하여 발생

전 구역에 걸쳐 평지보다 경사지에 빈집이 많이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 특히 구역2의 경우 구역의 대부분이 경사지로 이루어져 있으며 특히 급경사지를 중심으로 빈집의 밀집도가 심해지고 연접하여 빈집이 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 다만 급경사지와 인접한 빈집일수록 4등급의 빈집이 많으나 활용 가능한 2등급의 빈집도 다수 분포하고 있어 빈집의 안전성, 노후도에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 파악된다. 경사지의 빈집밀집도가 상대적으로 높으나 빈집밀집구역으로 지정되거나 관리방향이 제시되지는 못하고 있었다.

- 13) 실제 건축행위가 불가능한 과소필지는 광주광역시 조례상 60㎡이나, 100㎡의 경우 대지면적이 30평정도로 건폐율을 고려하였을 때 15평 정도의 건축행위가 가능하므로 사업시행이 어려울 것으로 판단



[그림 4-11] 전주 완산구 완산동 구역별 경사현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsdi.go.kr/lxportal> (검색일 : 21.8.10).:전주시. 2019a. 참고 연구진 작성

막다른 길에 연접해 위치한 빈집의 경우 대부분 관리되지 못하고 방치되어 주거환경에 악영향을 주는 것을 알 수 있었다. 구역2을 제외한 구역에서는 순환이 불가능한 단절된 도로가 있는 지역에 대부분 빈집이 위치하고 있으며, 협소한 도로 등으로 접근성이 상대적으로 취약한 곳에 발생하는 경향이 높았다.

- 구역별 대지 1ha당 37호~44호정도 낮은 건축 밀도, 접근성이 열악한 곳일수록 이용 가능한 옥외 기반시설이 공급 부족

전주 완산동의 빈집이 밀집한 구역은 대부분 지목 상 대지면적 1ha당 구역1 42호, 구역2 37호, 구역3 44호로 낮은 건축 밀도를 가지고 있는 것이 특징이었다. 차량도로와 연접하여 소공원, 텃밭 등 녹지공간이 다수 위치하고 있으며, 구역1의 경우 넓은 면적의 텃밭이 위치하고 있으며, 현재 도시재생뉴딜사업구역으로 향후 노후주택개량, 주민 커뮤니티공간 조성 등 주거환경의 여건이 향후 개선가능성이 높은 지역이다.

그러나 구역3의 경우 차량진입로 주변으로 텃밭 등의 녹지공간이 조성되어 있으나 실제 주민들이 이용 가능한 외부커뮤니티공간이 부족하며, 구역 내에서도 접근성이 열악한 곳일수록 외부커뮤니티공간의 접근성이 낮은 것을 파악할 수 있었다. 특히 통행접근성이 낮은 곳일수록 빈집발생이 높은 것은 모든 구역을 통해서 알 수 확인할 수 있었다.



[그림 4-12] 전주 완산동 구역1(좌),구역3(우)녹지공간 조성현황

사진출처: 연구진 촬영(21.8.11)



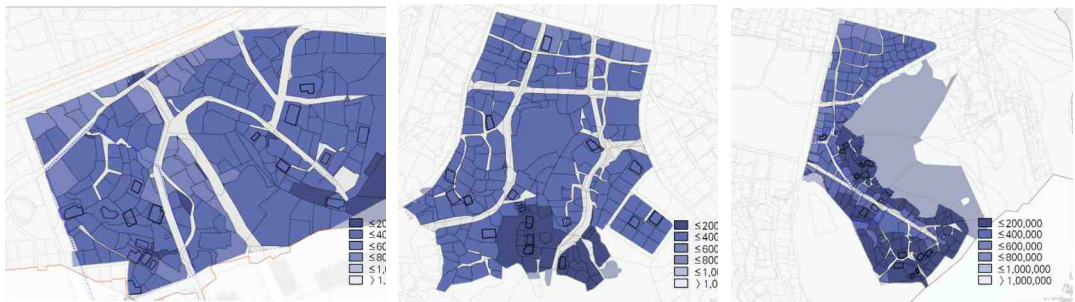
[그림 4-13] 전주 완산구 완산동 구역1(좌), 구역3(우) 기반시설 및 빈집현황

출처: 전주시, 2019a, 현장조사 (21.8.11), 카카오맵 <https://map.kakao.com/> (검색일 : 21.8.27) 참고 연구진 작성

□ 주거기능의 지속가능성

- 경사와 도로여건 등 접근성이 열악한 지역의 지가가 상대적으로 낮으며, 진입의 수요가 낮음

지역의 가치와 수요를 파악할 수 있는 필지별 지가현황¹⁴⁾을 살펴보았을 때 도심지역 등 주변지역과의 접근성이 상대적으로 열악한 구역3의 빈집이 밀집된 지역의 지가가 낮으며, 구역3의 경우 최근 10년간 건축물의 신축활동이 발생하지 않은 것으로 파악되었다. ¹⁵⁾



[그림 4-14] 전주 완산동 구역1(좌),2(중간),3(우) 지가현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일 : 21.8.20); 전주시, 2019a, 참고 연구진 작성

14) 구역1은 평균 312,322원, 구역2는 267,888원, 구역3은 245,853원

15) 구역 내 건축물 준공일로부터 10년 이내의 건축물이 구역1은 1개소, 구역2는 1개소, 구역3은 0개소인 것을 알 수 있었다. (출처: 국가공간정보포털 건축물연령정보, GIS 건축물 통합 정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal> (검색일 : 21.8.20))

[표 4-10] 전북 전주시 완산구 완산동 구역별 개별 건축 특성 및 주거 근린환경 여건 종합

구분	구역1 (40,085㎡)	구역2(48,631㎡)	구역3 (39,228㎡)
주변여건 및 대상지 특성	• 도시재생뉴딜사업 구역 내 위치, • 빈집밀집구역 1개소 지정 -8504.8㎡, 빈집 10호 -도시재생형 빈집밀집구역, 도로, 노후주택보수, 공동임대주택공급제한	• 거주민 보행 및 주거 안전성을 침해할만한 열악한 빈집 밀집 분포	• 불무주거환경개선지구 내 위치 - 주택보수를 통한 숙박시설로 활용 • 빈집밀집구역 1개소 지정 -5804.8㎡, 빈집 12호 - '완산칠봉꽃동산진입로정비'와 연계 관광자원형 빈집밀집구역 정비방향
개별 빈집 및 건축물 특성	• 빈집 17호, 단절된 도로 인근에 대부분의 빈집 위치 • 3,4등급 빈집 35% • 30년 이상 노후건축물 78%	• 빈집 20호 • 3,4등급 빈집 50% • 30년 이상 노후건축물 76%	• 빈집 19호 • 3,4등급 빈집 47% • 30년 이상 노후건축물 62%
편리성	• 순환불가 도로, 협소도로 등으로 접근성 상대적 취약 • 급경사 1.7%, 완경사 55.2%, 평지 39.2%	• 대부분 경사지로 이루어짐 급경사지를 중심으로 빈집 밀집도 심화 및 연결하여 추가 발생 경향 • 4등급 빈집 인접 빈집이 2등급으로 빈집밀집구역 미지 - 장>관리방향 미 설정 • 급경사 3.3%, 완경사 60%, 평지 31.7%	• 도심 등 주변지역과 접근성 열악 • 최근 10년간 신축활동 미 발생 • 급경사 1.2%, 완경사 60.7%, 평지 36%
근린 환경 여건	• 도로율 12.56% • 과소필지(60㎡) 5% 점도조건 불량 필지 48%, 열악한 필지형상 54.7%	• 도로율 16.83% • 과소필지(60㎡) 2%, 점도조건 불량 필지 31%, 열악한 필지형상 49.2%	• 도로율 16.54% • 과소필지(60㎡) 4%, 점도조건 불량 필지 46% 열악한 필지형상 45.5%
쾌적성	• 건축가능 빈집 4호 • 넓은 면적 토발 위치 • 도시재생뉴딜사업 구역으로 향후 개선 가능성 높음	• 차량진입로 주변 녹지 조성, 실제 이용 가능 외부 커뮤니티 공간 부족 및 접근성 열악	





출처: 국가공간정보포털 건축물 연령정보, 토지특성정보, GIS 건축물 통합정보 [http://www.nsdi.go.kr/xportal\(검색일 :21.8.10,21.8.20.\)](http://www.nsdi.go.kr/xportal(검색일 :21.8.10,21.8.20.)), 전주시, 2019a.; 전주시, 2019b, pp.87-89, 139-141. 참고 연구진 작성 (사진출처: 연구진 촬영(21.8.11))

4) 부산 영도구

① 쇠퇴지역¹⁶⁾ 행정동별 사회적 특성 및 빈집발생 현황

봉래2동의 경우 영도구에서도 46.3%라는 가장 높은 인구감소율을 보이고 있으며, 노인 인구비율 또한 신선동과 더불어 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 특히 생산인구가 10년 내 55.5%나 감소하여 영도구 내에서도 가장 높았다. 이러한 인구감소와 고령인구 비율 증가가 높은 봉래2동은 빈집 비율도 인근 행정동과 비교하였을 때 가장 높다는 것이 특징이다.

[표 4-11] 부산 영도구 쇠퇴지역 인구특성 및 빈집발생 현황

구분	용도지역	사회적 특성			빈집발생 현황		
		'11~'20 인구증감 율	노인인구 비율 (2020)	'11~'20 생산인구증 감율	빈집수 (34등급 빈집비율)	빈집비율 (2019년 7월)	빈집밀집 구역수
남향동		-5.9	30	-17.7	46(33)	3.1	
영선1동		-14.6	28	-25.1	2(0)	0.4	
영선2동		-22.1	29	-32.1	39(26)	3.6	1
신선동		-36.7	35	-46.6	61(7)	3.3	1
봉래1동		-6.1	28	-18.8	10(13)	2.5	
봉래2동		-46.3	35	-55.5	47(8)	3.7	2
청학1동		-25.5	29	-35.9	39(44)	2.4	1
청학2동		-19.6	24	-28.0	60(32)	2.8	
동삼1동		-14.5	23	-22.3	9(39)	1.0	
동삼2동		-17.1	27	-25.5	9(42)	2.0	
동삼3동		-24.2	32	-36.3	6(11)	2.5	

주1) 용도지역 ■ 주거지역, ■ 상업지역, ■ 자연녹지지역, ■ 공업지역

주2) 행정동별 단독주택수는 통계 데이터센터(SDC) 행정통계자료 인구 가구 부문 주택 DB(통계청 열람용)을 참고하여 빈집비율 산정

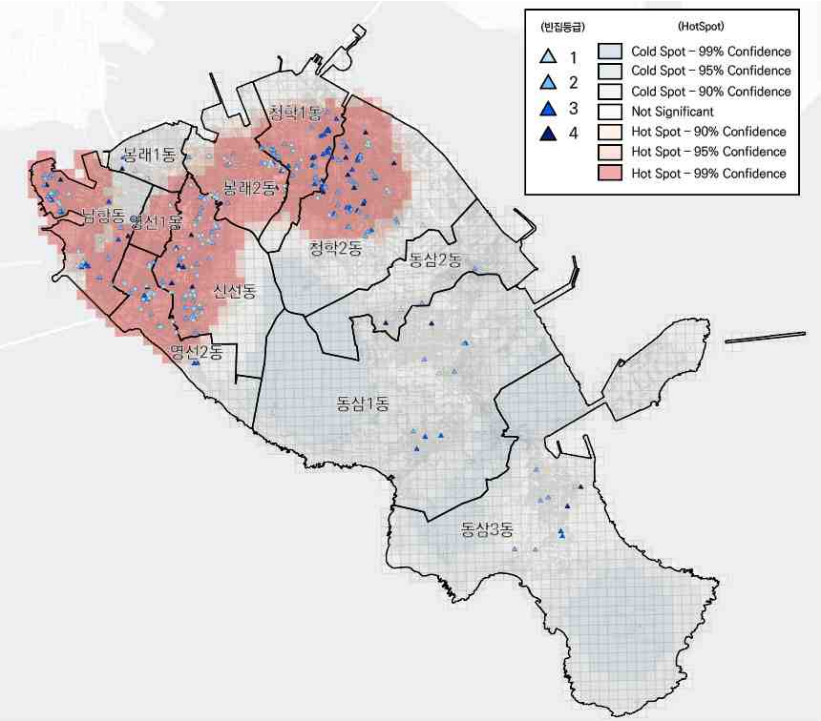
주3) 인구증감률*0.3+노인인구비율*0.3=빈집비율*0.4로 산출하여 가장 높은 행정동을 기준으로 선정

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS) <https://kosis.kr/index/index.do?검색일:21.8.10>, 부산광역시영도구, 2020, pp.57,64,116, 197-206. 참고재작성

부산 영도구의 경우 영선 1동과 동삼 1동을 제외하면 전반적으로 빈집 비율이 2~3.7%로 고른 분포를 보이며, 그 중 봉래 2동이 빈집이 밀집되어 있는 정도가 높다고 볼 수 있다. 부산 영도구 중 상대적으로 인구감소가 급격히 이루어지며, 빈집 비율이 높은 것으로 나타나는 봉래 2동을 대상으로 현재 빈집이 밀집되어 발생하고 노후건축물이 높은 비율을 차지하고 있는 2개 구역의 주거환경여건을 파악하고 해당 구역의 빈집관리 실태

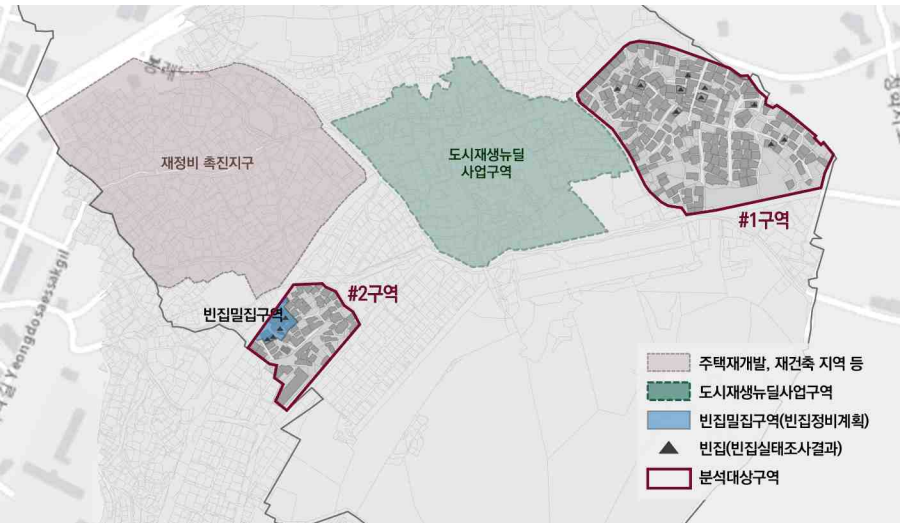
16) 부산 영도구는 영도구 전체가 쇠퇴지역이다. (출처: 부산광역시, 2020. 2030 부산광역시 도시재생 전략 계획 (안), p.97-98.)

를 파악하고자 하였다.



[그림 4-15] 부산 영도구 쇠퇴지역 빈집현황 및 핫스팟(100x100) 분석

출처: 부산광역시 영도구, 2020. pp.197~206. 참고 연구진 작성



[그림 4-16] 부산 영도구 여건분석 대상구역

출처: 부산광역시 영도구.2020.pp.116, 197~206.;부산광역시 영도구.2019.p.4. 참고 연구진 작성

② 빈집밀집 구역별 빈집 및 건축물 현황(안전성 및 보건성)

- 빈집 비율과 3,4등급의 빈집이 낮은 비율을 차지하지만 노후 건축물의 비율이 80% 이상으로 주거환경 열악 및 악화 우려

부산 영도구 구역 1,2의 경우 빈집 비율과 활용이 어려운 3,4등급의 빈집비율은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 그러나 빈집이 밀집되어 있는 각 구역별 노후 건축물의 비율이 80%, 82%로 매우 높은 것으로 나타났다.

[표 4-12] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향

구분	구역1	구역2
빈집 및 건축물 현황	• 빈집10호(전체건축물 4%), 3,4등급 빈집 20% • 노후건축물 80%	• 빈집5호(전체건축물 7%), 3,4등급 빈집 0% • 노후건축물 82%
빈집 밀집 구역	X	1개소(빈집4호, 3,4등급0%)
	X	• 자율주택정비사업 • 대중교통 도로 인접, 저층 노후주택 밀집지역, 주거 및 보행환경 개선 필요
	X	
빈집 정비 방향	• (철거) 4등급 빈집 철거 유도 또는 작문철거 행정 조치 → 철거의 우선순위 설정 및 연차별 계획 수립 • (관리계획) 3,4등급 빈집 안전조치 및 관리계획 정비 대상 선정 → 우선순위 설정 및 연차별 계획 수립 • (철거 후 활용) 철거 후 주민 플랫폼 공간 및 공원 서비스 공간 공급 • (활용계획) 1,2등급 빈집 중 여건을 고려 > 리모델링 후 활용 모색 임대주택, 문화시설, 리빙랩 등	
	[개별 빈집 철거대상 우선순위]	[개별 빈집 안전조치] [활용-햇살 등지 및 자체 리모델링]
개별 빈집		
정비사업	빈집정비사업을 추진하기 위한 단기(2020~2021년), 장기(2022~2024년) 집행계획 로드맵 제시 • 부산시 빈집철거 지원사업, 리모델링 지원 사업 등과 연계 활용 (철거) 빈집밀집구역 여부, 노후도, 개발여건 등을 고려 4등급 빈집 대상 (안전조치 및 관리) 상대적으로 노후된 3등급 빈집, (리모델링) 물리적으로 양호한 1,2등급 빈집 • 새뜰마을사업 등 도시재생사업구역 내의 빈집은 해당 도시재생 사업과 연계하여 추진	

주1) 노후건축물 비율 산정 시 결측치는 제외 후 산정

출처: 부산광역시 영도구, 2020, pp.115~172, 197~206 참고 재작성

- 구역2 빈집밀집구역을 자율주택정비사업과 연계하기 위한 방안 제시

빈집정비계획 상에 제시되고 있는 빈집밀집구역은 구역2에 1개소 지정되어 있으며, 소규모주택(자율주택)정비사업을 통한 활용을 제안하고 있다. 대중교통 도로에 인접하고 있는 경사지로 저층의 노후주택이 밀집하고 있으며, 해당 구역의 주거 및 보행환경 개선이 필요하다고 분석하였다.¹⁷⁾ 발생하는 빈집들은 대부분 부산시의 빈집철거지원사업, 리모델링지원사업과 도시재생 사업구역 내의 빈집은 해당 도시재생 사업과 연계하도록 방향성을 제시해주었다.



[그림 4-17] 부산 영도구 구역2 경사지 및 노후주택 밀집 지역 현황

출처: 부산 영도구, 2020, 부산광역시 영도구 빈집정비계획, p.120

③ 빈집이 밀집된 구역별 주거 근린환경 여건분석

□ 접근성 및 편리성/쾌적성 측면

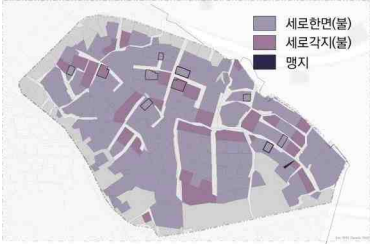
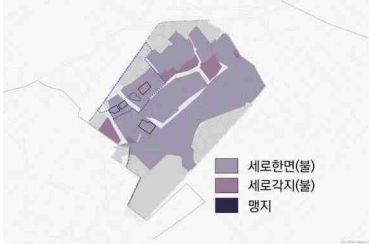
- 건축행위가 가능한 빈집 부재, 개별필지단위의 활용여건 열악

모든 구역에서 맹지 비율은 매우 낮은 것으로 나타났으나, 차량의 진입이 어려운 세로로 세로한면(불), 세로각지(불)와 같이 접근성이 열악한 필지가 대부분을 차지하고 있으며, 해당 부분에 빈집이 위치하고 있는 것으로 파악되었다. 그 중 신축 및 리모델링과 같은 건축행위가 불가능한 필지규모(100m^2 이하¹⁸⁾), 필지형상(역삼각형, 부정형, 자루형), 접도조건(세각(불), 세로(불), 맹지)의 여건을 살펴보면 개별필지 단위로 건축행위가 가능한 필지가 없는 것을 확인할 수 있었다.

17) 부산광역시 영도구, 2020, 부산 영도구 빈집정비계획, p.120.

18) 실제 건축행위가 불가능한 과소필지는 광주광역시 조례상 60m^2 이나, 100m^2 의 경우 대지면적이 30평정도로 건폐율을 고려하였을 때 15평 정도의 건축행위가 가능하므로 사업시행이 어려울 것으로 판단

[표 4-13] 빈집발생 현황 및 개별건축물 현황 및 관리방향(부산 자료로 변경 완료)

	구역1	구역2
필지여건	- 과소필지(60㎡) 5.4%, 100㎡이하 20.27% - 접도조건 불량 필지 65.71% - 부정형 필지형상 14.34%	- 과소필지(60㎡) 9.01%, 100㎡이하 31.37% - 접도조건 불량 필지 63.51% - 부정형 필지형상 23.46%
필지여건 (밀집구역)	X	- 접도조건 불량 필지 50% - 필지면적(100㎡이하) 85.7%, 부정형 필지 14%
	X	X
건축가능 빈집		

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일:21.8.20), 부산광역시 영도구, 2020. pp.197-206. 참고 연구진 작성

- 전 구역 환경사지가 대부분을 하는 등 경사지에 주택밀집, 지역 노후화 및 주거 여건 열악에 따른 빈집 발생

구역 1,2 모두 대부분의 필지가 환경사로 이루어져 있음을 알 수 있다. 급경사 등 고저 차에 의한 빈집발생에 유의미한 차이는 미비하나 현장에서 살펴본 결과 보행도로가 대부분 계단 또는 경사지로 이루어져 고령인구가 많은 구역임을 감안하였을 때 보행여건이 열악함을 알 수 있었다. 낮은 도로율과 순환이 어려운 도로로 인하여 구역1,2 내부에 빈집이 발생하는 경향이 있다. 실제 구역 내부로는 보행자들의 통행로로도 협소한 세로로 이루어져있는 등, 접근성, 통행성이 구역 내 전반적으로 취약한 것을 알 수 있다.



[그림 4-18] 부산 영도구 봉래2동 구역별 경사현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일:21.8.20), 부산광역시 영도구, 2020. pp.197-206. 참고 연구진 작성

- 구역별 대지 1ha당 58~69호정도의 건축물 밀도, 구역 1 차량도로 인접 구역에 공영주차장 위치, 이외 기반시설 열악

부산 영도구의 구역 1은 1ha당 58.4호, 구역2 1ha당 68.8호의 건축 밀도를 가지고 있다. 구역 1에는 차량도로와 인접한 곳에 공영주차장이 위치하고 있으며, 일부 텃밭 및 오픈스페이스가 위치하고 있다. 구역2의 경우 인접한 도로변에 주차장 1개소, 빈집밀집 지역 인근에 오픈스페이스 등이 있다. 그러나 전반적으로 물리적 시설이 노후화 되어 주거환경으로서의 기반시설이 매우 열악한 환경으로 이루어져 있다.



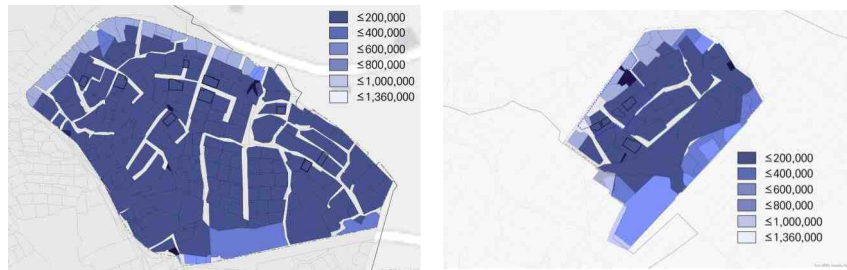
[그림 4-19] 부산 영도구 봉래2동 보행 및 도로 환경 및 녹지 공간

사진출처: 연구진 촬영 (촬영일 : 21.8.12)

□ 주거기능의 지속가능성

- 도로가 인접한 필지의 지가가 상대적으로 높으나, 구역 내 큰 차이 없음

지역의 가치와 수요를 파악할 수 있는 필지별 지가현황을 살펴보았을 때 구역1은 평균 554,709원, 구역2는 598,977원으로 나타났다. 구역 외에 위치하는 도로에 인접한 부분의 지가가 타 필지에 비해 상대적으로 높은 지가를 형성하고 있었으나 도로환경이 열악한 구역 내부의 경우 지가가 큰 차이 없는 것으로 파악되었다.



[그림 4-20] 부산 영도구 봉래2동 구역1(좌),2(우) 지가현황

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일:21.8.20), 부산광역시 영도구, 2020. pp.197~206. 참고 연구진 작성

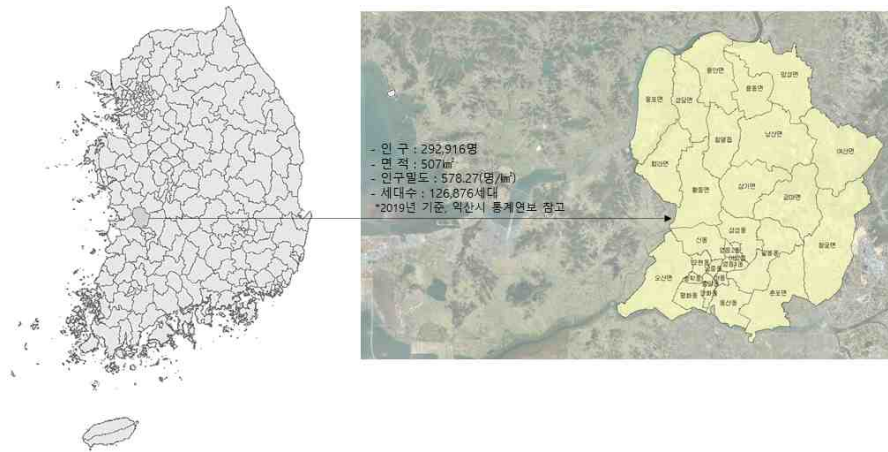
구분		구역1 (36,475㎡)	구역2(9,580㎡)
주변여건 및 대상지 특성		• 도시재생뉴딜사업구역 인근에 위치	• 재정비 촉진지구와 인접한 지역, 빈집밀집구역 1개소 지정 (1,125.9㎡, 대지면적 421㎡, 빈집 4호)
개별 빈집 및 건축물특성	안전성	• 빈집 10호, 3,4등급 빈집 20%	• 빈집 5호, 3,4등급 빈집 0%
	및 보건성	• 30년 이상 노후건축물 80%	• 30년 이상 노후건축물 80%
근린 환경 여건	편리성	• 건물노후도가 높고, 통행여건이 원활하지 못함 • 일부 오픈스페이스 등이 있는 것으로 파악됨 • 환경사 91.5%, 평지 6.6%	• 건물 노후도가 높음 • 환경사 93.8%, 급경사 3.7%
	쾌적성	• 도로율 13.72%, 구역 내 공영주차장 1개소 위치 • 도로가 협소하고 순환이 불기한 도로가 다수 존재, 차량이 구역 내부로 진입하는 것이 쉽지 않음 • 과소필지(60㎡) 5.4% 점도조건 불량 필지 66.71%, 열악한 필지형상 18% • 옥외 공공공간이 다수 조성되어 있음	• 도로율 5.43% • 과소필지(60㎡) 9%,점도조건 불량 필지 63.51%, 열악한 필지형상 24.7% • 구역 외부 지역 차랑도로에 인접 • 구역 내 주민들이 이용 가능한 시설 부족
	필지 면적		
	필지 형상		
	점도 조건		
종합		공영주차장 및 오픈스페이스 양호, 점도조건이 불량한 필지가 높은 비율을 차지함, 차량이 구역 내로 접근 가능하도록 보행 및 도로여건 개선이 우선적으로 필요함	
		과소필지 비율 높은 편, 도로율 낮음 기반시설 미비로 주거환경의 정비 및 이용 가능한 공원 등 정비 필요	

104 쇄퇴지역 공간관리를 위한 빈집 정책 개선방안

2. 쇠퇴지역 빈집관리 방안 마련을 위한 대안검토

1) 대안검토 개요

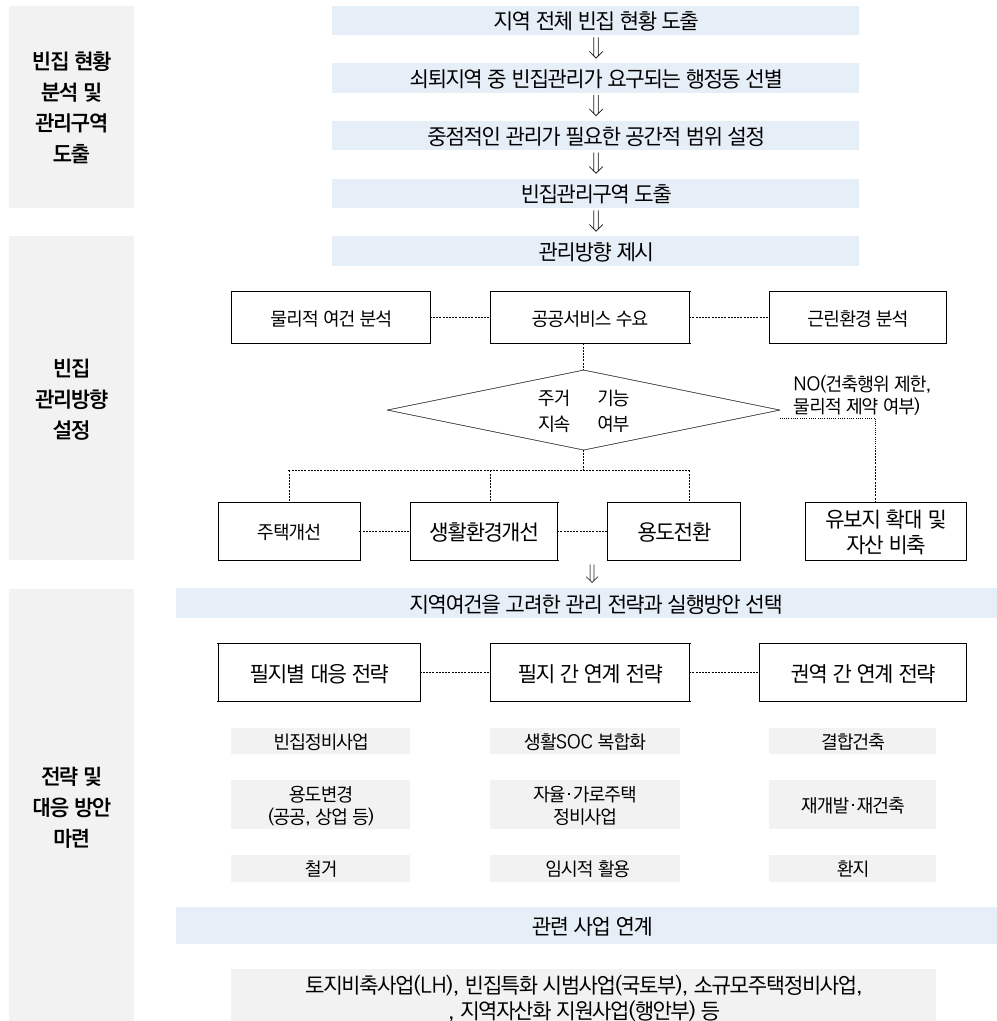
앞서 분석한 빈집발생 현황 및 지역여건 특성을 토대로 빈집을 우선적으로 관리할 필요성이 있는 구역을 설정하고 관리 방향과 실행 전략을 마련함으로써 빈집 관리 정책의 실현 가능성을 검증해보고자 한다. 대안검토 대상지로 선정한 익산시는 빈집 실태조사(2020년)를 완료한 지자체로 단독주택 빈집수가 전국에서 가장 많아 타 지역에 비해 빈집 관리의 필요성이 상대적으로 높게 제기되는 지역이다. 또한 빈집 변화 추이를 확인하기 위한 후속 실태조사와 정비계획의 수립을 예정하고 있으므로 대안검토를 통한 빈집 관리 방향의 정립이 향후 빈집 관리정책에 미칠 영향력이 클 것으로 예상된다. 이러한 배경으로 익산시청으로부터 제공받은 빈집 관련 자료를 바탕으로 빈집 현황 특성 및 유효한 관리 방향과 전략을 모색하게 되었다.



[그림 4-21] 익산시 위치 및 일반 현황

출처: 익산시 . 2019. 익산시 통계연보. 참고 연구진 작성

대안검토는 총 3단계로, 1단계에서는 빈집의 분포, 근린 쇠퇴 정도, 용도지역 등을 중첩 분석하여 빈집의 관리가 상대적으로 크게 요구되는 중점관리권역을 선별한다. 2단계에서는 빈집관리구역을 대상으로 근린환경의 여건과 필지 특성 등을 분석하여 주요한 빈집 관리 방향을 설정한다. 3단계에서는 관리 방향을 실현하기 위한 다양한 빈집관리 수단을 적용하고 연계 가능한 실행계획을 제시하여 사업의 실효성을 확보·검증한다. 대안검토를 위해 도로명주소 자료, 연속주제도, 토지특성자료, 연속지적도 등의 현황정보를 활용하였다.



[그림 4-22] 대안검토 적용 프로세스

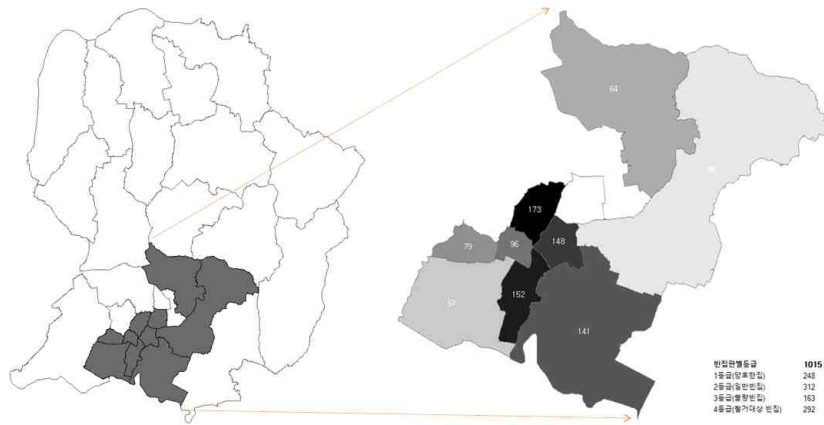
출처: 연구진 작성

[표 4-15] 분석을 위한 자료 수집항목

구분	내용	세부사항	자료 출처
도시일반현황	인구특성	인구감소율, 노인인구증가율	통계청(국가통계포털)
	행정구역	시도경계, 시군구 경계, 동경계	
	용도지역	주거지역	국가공간정보포털
	토지특성	접도조건, 형상, 지가 등	
	지적도	필지경계, 지목 등	
빈집현황	도로 및 교통현황	건물, 도로구간, 공원, 건물군 등	도로명주소
	실태조사 결과	위치, 분포, 수량, 면적, 소유 주체 등	익산시

출처: 연구진 작성

쇠퇴하고 있는 10개 행정동 내 빈집은 총 1,015세대로서 익산시 전체 빈집 중 37.9%를 차지한다. 행정동별 빈집 수는 남중동(173세대), 인화동(152세대), 마동(148세대), 동산동(141세대), 중앙동(96세대) 순으로 많았다. 이는 단독주택, 공동주택을 포함한 결과로 공동주택을 제외할 경우 449세대(1등급 104세대, 2등급 127세대, 3등급 94세대, 4등급 124세대)로 나타난다.



[그림 4-24] 빈집관리지역 내 빈집 현황

출처:익산시, 2020. 빈집실태조사 결과 내부자료 참고 연구진 작성

- 중점적으로 관리가 요구되는 공간적 범위 설정

쇠퇴하고 있는 행정동 간의 쇠퇴 수준과 빈집의 발생 정도는 상이하다. 제한된 예산과 공공지원의 한계 등을 고려할 때 빈집 문제가 심각한 행정동을 세분화 할 필요가 있다. 이를 구분하기 위한 기준으로 주거 수요의 감소 정도와 빈집의 발생 수준을 고려하여 공간적 범위를 도출할 필요가 있다.

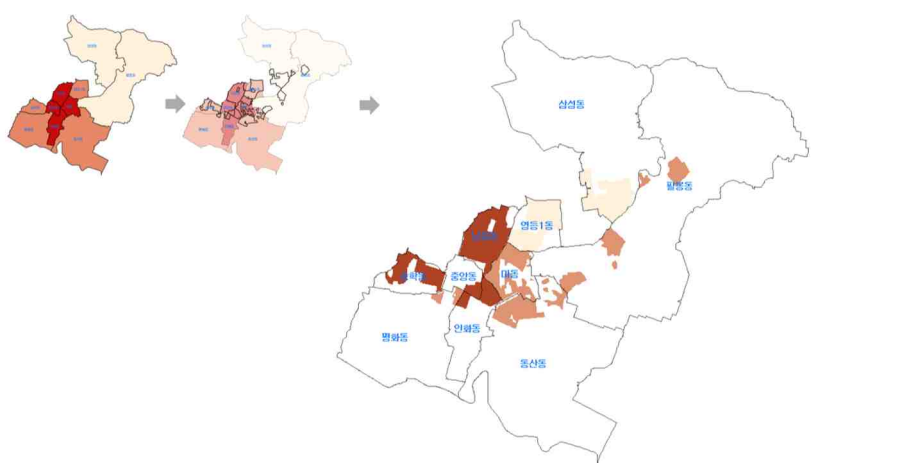
주거 수요의 감소 수준을 행정동 별 ‘인구감소율’ 및 ‘노인인구비율’로, 빈집의 발생 정도를 ‘단독주택 수 대비 단독주택 빈집 세대’ 비율로 보고 이를 병합 분석하여 빈집관리지역(10개 행정동)의 상대적인 우선순위를 도출²⁰⁾한다. 그 결과를 3개의 구간으로 영역을 구분하였을 때 가장 쇠퇴 정도와 빈집 발생 비율이 높은 1순위 영역(남중동, 중앙동, 마동, 인화동)에 빈집 관리 방안을 우선 고려할 필요가 있을 것으로 예상된다. 도출된 3개 권역 중에서도 빈집이 주택 관리를 위한 유효한 수단으로 고려되기 위해 용도지역상

20) 인구감소율, 노인인구비율, 빈집발생비율을 각각 10개 구간으로 재분류(reclassify)하고, 인구감소율(30%)+노인인구비율(30%)+빈집비율(40%)을 병합 분석(raster calculator)하여 도출된 결과를 3개 권역으로 재분류함. 다만 적용한 비율은 연구자가 판단한 임의적 기준이므로 향후 후속 연구를 통해 상관성을 면밀하게 파악하여 구체적인 기준으로 재정립 될 필요가 있음을 밝힘.

‘주거지역’으로 그 범위를 재한정할 필요가 있다. 따라서 ‘주거지역’에 해당하는 공간 범위를 중첩 분석하여 다음과 같은 우선순위를 최종 도출하였다.



[그림 4-25] 행정동별 여건을 고려한 우선순위 구분
출처: 연구진 작성



[그림 4-26] 중점적으로 빈집관리가 필요한 공간적 범위 설정 (주거지역)
출처: 연구진 작성

빈집관리지역 내 행정동 별 쇠퇴수준 고려 기준

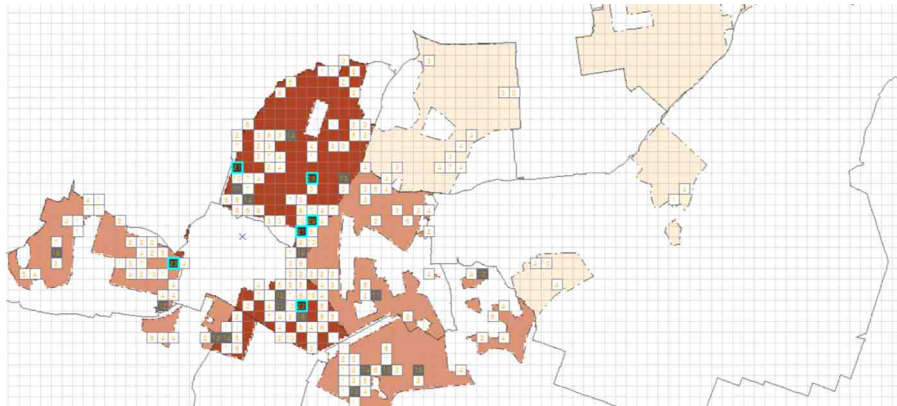
구분	중앙동	평화동	인화동	동산동	마동	남중동	송학동	영등1동	팔봉동
빈집비율	4.2	1.4	6.0	3.9	3.5	5.2	7.7	1.5	1.3
인구감소율('11-'20년)	27	17	14	12	23	21	5	18	10
노인인구비율(20년기준)	34	22	28	19	20	30	15	14	19

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS) <https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action> (검색일: 21.7.11) ; 익산시. 2020.
참고 연구진 작성

□ (2단계) 빈집관리구역 도출 및 관리 방향 설정

• 빈집관리구역 선정

중점적으로 빈집관리가 필요한 공간적 범위를 대상으로 공공의 우선적인 지원이 필요한 관리범위(‘빈집관리구역’이라 한다)를 도출하고 구역별 관리방향을 모색하고자 한다. 동일한 권역 내에서도 4등급에 가까운 빈집의 비중이 높고 밀집도가 높을수록 빈집 문제가 심각할 것으로 가정한다. 이를 위해 중점적으로 빈집관리가 필요한 공간적 범위를 설정하기 위해 동일한 간격(100m×100m)으로 구분하고 각 그리드별로 빈집의 등급을 가중 합산한 밀집도를 산출²¹⁾하였다. 분석 결과 가중 합산한 밀집도는 크게 3단계로 구분할 수 있었으며 그 중 밀집도가 높아 우선 조치 필요성이 높다고 판단되는 대상지는 총 6개 구역으로 도출되었다. 도출된 6개 구역은 1순위에 해당하는 남중동, 인화동에 집중적으로 발생하고 있음을 확인할 수 있다.



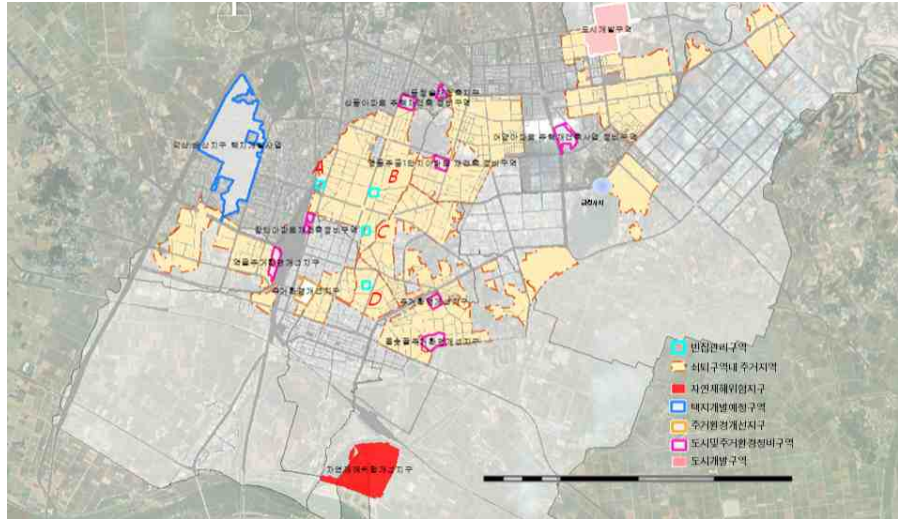
[그림 4-27] 중점관리권역 내 빈집밀집도(등급 가중합산 적용)가 높은 6개 구역 선별

출처: 연구진 작성

• 도시개발 사업구역 제외, 지속적인 거주 유지가 어려운 구역 판단

도출된 구역 중에서 물리적 안정성 및 대규모 개발(재개발 재건축구역 등)로 인해 기존의 지역여건이 변화가능한 대상지는 구역지정에서 제외하고자 한다. 분석결과 ‘E’ 구역이 ‘역골주거환경개선지구’와 중복되어 이를 제외한 5개 구역을 도출하였으며 인접하고 있는 2개 권역을 병합하여 최종 빈집관리구역으로 4개(A, B, C, D)선정한다. 또한 재해위험구역, 급경사지, 건축행위금지(철로 변 위험구역, 개발제한구역 등) 등은 기존 주거기능이 유지되기 어렵다고 판단되는 지역을 중첩분석하였다.

21) 1·2·3·4등급에 따라 1,2,3,4 점을 부과하고 구역별 빈집별 점수를 합산하여 구역 간 상대적인 밀집도를 비교



[그림 4-28] 도시개발 사업 및 위험구역과 중복되지 않는 최종 4개 빈집관리구역

*출처: 연구진작성

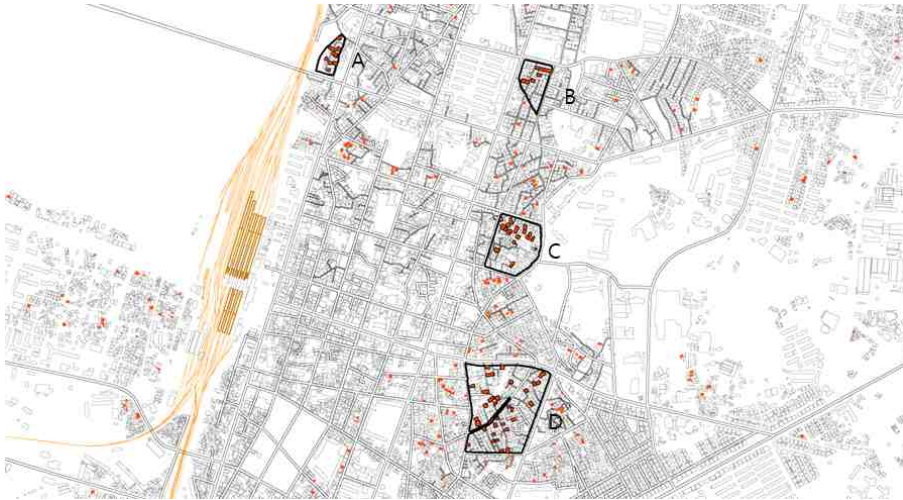
• 빈집 및 해당구역의 물리적 현황 분석

최종 선별된 4개 구역은 빈집 위치를 포함하고 건축행위가 가능한 4m 이상 도로로 둘러싸인 블록으로 실제 경계범위를 정한다. 블록별 물리적 여건을 바탕으로 다음과 같이 빈집 관리구역과 빈집의 특성을 도출하였다.

[표 4-16] 구역별 물리적 여건 분석

구분	A	B	C	D
빈집수(단독주택)	10세대	8세대	19세대	31세대
평균등급	3.11	3.5	3.68	2.23
차량통행 불가 세대 비율 ²²⁾ (%)	80.0(8/10)	87.5(7/8)	89.4(17/19)	54.8(17/31)
평균노후도(년)	49.1년 (값 없음 1세대)	49.3년 (값 없음 2세대)	46.3년 (값 없음 6세대)	57.7년 (값 없음 0세대)
평균용적률(%)	20.5%	15.2%	36.08% (값 없음 17세대)	23.7 (값 없음 11세대)
크기(㎡)	7,271	15,210	29,633	79,164(3블록)
차량통행 불가 세대 비율(%) (도로필지 제외)	41.2(14/34)	52(39/75)	73.6(145/197)	48(188/392)
구역 평균노후도(년)	45.5	46.4	43.0	49.16
평균용적률 ²³⁾ (%)	20.5	21.7	27.7	30
빈집비율(%)	37.5(9/24)	16.3(8/49)	20.6(19/92)	13.5(31/230)
용도지역	2종일반주거지역(건폐율 60%, 용적률 250%)			

출처: 국가공간정보포털 토지특성정보, GIS 건축물 통합정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일 :21.8.20.) 참고 연구진 작성



[그림 4-29] 빈집관리구역 위치 현황

출처: 연구진작성

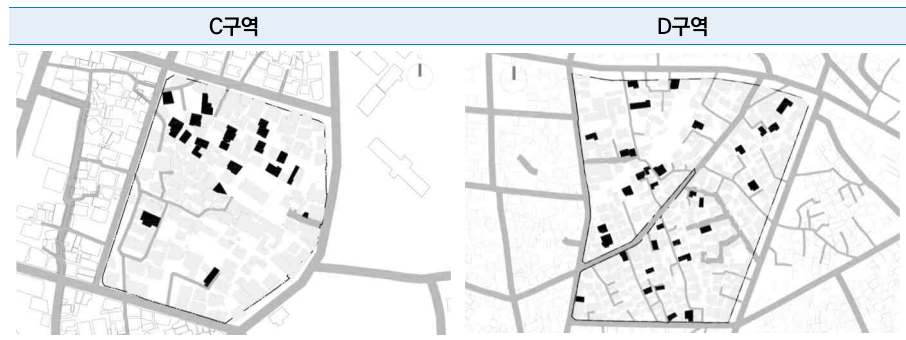
첫째, 4m도로를 기준²⁴⁾으로 적용할 경우 약 A구역을 제외하면 15,000㎡에서 30,000㎡ 사이의 구역 크기를 보인다. 따라서 최대 10,000㎡ 내에서 추진되는 소규모 주택정비 등의 사업을 도입하기 위해서는 가로망 정비를 통하여 블록의 크기를 소규모로 분할될 필요성이 제기된다. 특히 구역 전체의 차량 통행불가 세대를 보면 이러한 특성이 극명하게 드러나는데 평균적으로 50% 이상의 세대가 4m이상 도로에 접하지 않아 생활편의를 향상하기 위해서 구역내 도로 정비가 시급할 것으로 보인다.

[표 4-17] 각 빈집관리구역과 도로여건

A구역	B구역

22) 토지특성 중 도로접면 조건 중 10(세로한면(불)), 11(세로(불)-세로(불)), 12(맹지) 해당 필지

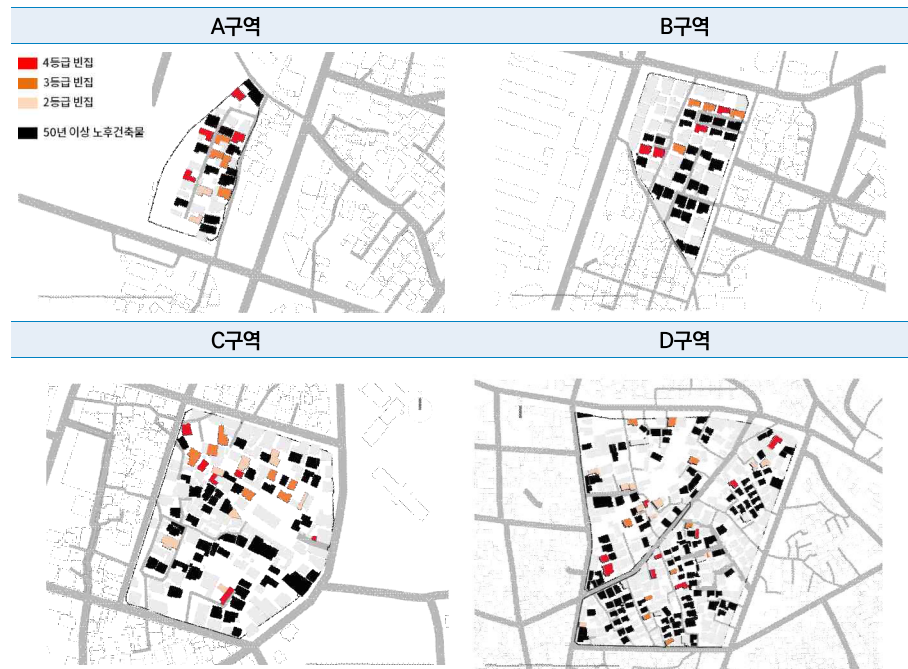
23) GIS 건물통합정보를 활용하였으나 용적률 값이 없는 경우(NULL)는 제외하였음



출처: 연구진 작성

둘째, 빈집의 평균등급이 3단계와 4단계 사이로 불량하였으며 평균노후도 또한 50년 이상으로 철거의 필요성이 높게 제기되고 있다. 특히 빈집은 해당구역 건축물의 평균 노후도에 비해 다소 높아 사용연수가 오래될수록 빈집으로 방치될 가능성이 크다는 점을 알 수 있다. 다만 D구역은 비교적 상태가 양호한 빈집이 많고 차량 통행의 여건이 다소 양호하므로 건물 상태나 접도 조건에 따라 집수리 등 자체적인 정비 방법도 유효할 것으로 예상된다.

[표 4-18] 각 구역별 빈집등급 및 노후도



출처: 연구진 작성

24) 도로명주소의 도로구간 정보를 활용하여 폭 4m이상을 선별 적용

셋째, 용적률은 용도지역상 조건(250%)보다 현격히 낮았으나 접도 조건이 불량한 필지의 비율이 높아 철거 후 단독 개발 가능성은 낮을 것으로 판단되었다. 이러한 경향은 블록의 크기가 큰 C,D 구역일수록 심화됨을 알 수 있다. 따라서 개발 필요시 토지의 교환 또는 합필 등을 통한 면(面) 단위의 개발 기법의 고려될 필요가 있다.

넷째, 접도조건이 양호한 경우 형상이 불량²⁵⁾하고 과소규모에 해당²⁶⁾하여 건축행위가 불가능한 필지는 거의 발견되지 않았다. 경사조건 또한 평지가 대다수를 차지하고 있어 대안검토 대상지의 경우 필지 형상·규모·경사도가 빈집 발생 및 개발 방향에 크게 영향을 끼치지 못하는 것으로 도출되었다. 다만 이는 도시의 여건에 따라 상이하여 일반화는 어려울 것으로 예상된다.

• 공공서비스 수요 분석²⁷⁾

해당 구역이 주거지로서 원활하게 기능하기 위해 필요한 공공서비스 수요를 파악하여 구역별로 생활 인프라 여건의 개선 요구와 필요 프로그램을 도출하고자 한다. 도시 쇠퇴 및 세대 특성을 고려할 때 익산시의 근린환경에서 필요한 시설을 크게 노인시설(경로당), 공원(도시공원), 문화시설(공공도서관), 기반시설(공영주차장), 보육시설(어린이집)로 한정하고 생활 인프라 시설에 대한 접근성을 도출한다. 경로당의 경우 5개 구역은 중간등급을 차지하고 있어 접근 가능한 노인시설이 평균 수준임을 알 수 있다. 다만 B구역의 경우 일부 노인시설이 확충이 필요할 것으로 보인다. 어린이집의 경우 구역별 편차가 크게 나타나고 있으며 특히 B,C 구역의 경우 보육시설의 확충이 요구되는 상황이다.



[그림 4-30] 쇠퇴주거지역 경로당(좌) 및 어린이집(우) 접근성 분석

출처: 국토교통부, 2019. 생활SOC 공급 현황 진단자료 내부자료 참고 연구진 작성

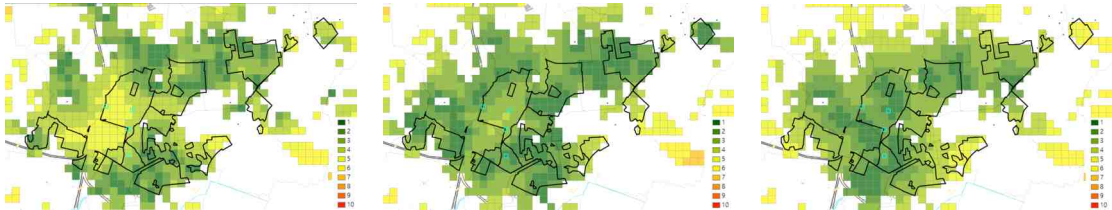
이에 비해 도시공원, 공공도서관, 공영주차장의 경우 전 구역이 평균 이상 접근이 용이

25) 토지특성 자료 중 형상정보 6,7,8에 해당하는 필지

26) 면적이 100㎡ 이하에 해당하는 필지

27) 국토교통부, 2019. 생활SOC 공급 현황 진단자료 내부자료 중 익산시 현황을 활용하여 분석

한 것으로 나타나고 있다. 다만, 실제 위치 정보를 확인하였을 때 대부분 블록 내에 해당 시설이 존재하지 않아 실제 이용에는 제약이 예상되므로 가능하면 구역별 여건을 고려하여 서비스 공간을 확보하는 것 또한 필요할 것으로 보인다.



[그림 4-31] 쇠퇴 주거지역 도시공원(좌), 공공도서관(중), 공영주차장(우) 접근성 분석
출처: 국토교통부.2019. 생활SOC 공급 현황 진단자료 내부자료 참고 연구진 작성

• 인근 근린환경 분석

GIS 분석을 통해 도출할 수 있는 정보가 제약됨에 따라 각 구역(블록)의 중심으로부터 500m 반경을 기준으로 주요 생활권의 범위로 보고 답사를 통해 파악한 실태조사를 근거로 각 구역의 주거지로서 수요와 지속 가능성을 예측해보고자 하였다. 대부분 구역의 외곽부는 대로변에 접하고 있으며 용도지역 특성상 근린생활시설이 위치할 수 있어 소 규모 점포 및 사무실 등이 주로 분포하고 있다. 다만 빈집의 발생은 대로변이 아닌 블록 내부로 갈수록 더욱 심화되는 경향을 보인다.

[표 4-19] 구역별 생활권(500M 반경) 내 근린환경

구분	A	B	C	D
인접 인프라	철로변, 대교	시청, 익산시 국민생활관 공영주차장	익산시 국민생활관	익산시 법원
학교	이리서초등학교	남창초등학교 이리고등학교	이리초등학교 전북대 특성화캠퍼스	중앙초등학교 이리초등학교
공동주택 단지	남중이화아파트	남성아파트		
인접 용도지역	자연녹지, 상업지역, 제1종일반주거지역	제1종일반주거지역	상업지역 제1종일반주거지역	상업지역 제1종일반주거지역

출처: 연구진 작성

A구역은 직선거리 50m 이내에 호남선과 접하고 철로로 인해 발생한 육교 및 대교와 연결되어 서측으로 원활한 보행로를 확보하기 어렵다. 특히 서측 편 철로의 경우 자연녹지지역으로 건축행위 등이 불가능하므로 농지 등으로 활용되고 있다. 다만 익산역 앞 중심상업업지역과 보행 이동이 가능하므로 상업지역의 배후조건으로 활용이 가능할 것으로 보인다.



[그림 4-32] A구역 위치 및 현황사진

*사진출처: 연구진촬영(2021.7.29.), 지도출처: 브이월드<https://map.vworld.kr/map/maps.do>(검색일: 2021.10.19.)

B구역은 시청 및 아파트단지 대로를 마주하고 있으며, 초등학교 및 고등학교가 보행권 내 위치하고 있다. 수영장과 공원이 위치한 익산시 국민생활관, 공영주차장이 인접하여 생활 인프라 조건이 우수하다. 대로변에 주로 근린생활시설이 위치하고 있으나 블록 내 부는 도로조건이 좋지 않고, 빈집이 연접 발생하는 경향을 보인다.



[그림 4-33] B구역 위치 및 현황사진

*사진출처: 연구진촬영(2021.7.29.), 지도출처: 브이월드<https://map.vworld.kr/map/maps.do>(검색일: 2021.10.19.)

C구역은 전북대학교 및 이리초등학교와 인접하여 있으며 수영장이 있는 국민생활관도 보행권 내에 있다. 학생들을 위한 배후주거지로 적절한 위치이나 대규모 아파트 단지가 없이 단독주택 위주로 구성되어 생활인프라가 충분치 않은 상황이다.



[그림 4-34] C구역 위치 및 현황사진

*사진출처: 연구진촬영(2021.7.29.), 지도출처: 브이월드<https://map.vworld.kr/map/maps.do>(검색일: 2021.10.19.)

D구역은 초등학교(중앙초, 이리초)와 인접하고 법원을 비롯한 다양한 근린생활시설이 대로변으로 위치하고 있다. 상업지역과 인접하여 역세권으로 이동이 용이하여 주거지로서의 기능은 유효할 것으로 보인다.



[그림 4-35] D구역 위치 및 현황사진

*사진출처: 연구진촬영(2021.7.29.), 지도출처: 브이월드(<https://map.vworld.kr/map/maps.do>(검색일: 2021.10.19.))

3) 구역별 관리 방향 설정 및 대안제시

관리방향은 크게 빈집 및 근린환경의 물리적 여건, 공공서비스 수요, 주거지로서 지속 가능성을 함께 고려할 필요가 있다. 4개의 구역(7개 블록)은 공통적으로 물리적 노후화와 불량한 점도조건 등으로 빈집의 단독적인 개선이 어렵고 개별 빈집의 문제만으로 정주여건이 크게 나아지지 않을 것으로 판단된다. 따라서 공통적으로 가로망 정비를 통한 생활여건의 개선과 더불어 인접 빈집 간의 공동개발방식을 통한 소규모 정비가 유효할 것이라 보인다.

A구역은 3,4 등급의 빈집과 노후 주택의 필지를 합필하여 자율주택정비사업을 추진하고 개별 발생하고 있는 4등급 빈집을 공영주차장, 공원 등으로 확보할 수 있다. B구역은 빈집 철거를 통해 구역 내 가로망과 주차공간을 확보하고 빈집과 군유지 건물 간의 합필을 통해 주민복지시설을 설치할 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 시청과 인접하여 관련 공공시설을 설치하여 연계할 수 있는 가능성을 모색하고자 한다. C구역은 빈집 철거와 합필을 통해 자생적인 개발과 정비가 가능하도록 가로망을 개선하고 불량한 점도조건으로 개발이 불가능한 블록 내 빈집과 대로변에 위치하여 개발 가능성이 높은 빈집 간의 결합건축 방식의 적용이 가능할 것으로 예상된다. D구역은 블록 내부의 빈집의 철거를 통해 3개 블록 내의 공공공간을 확보하고 공원, 광장, 주차장 등으로 활용함으로써 생활편의를 확보하고 비교적 양호한 빈집은 집수리를 통하여 자체적인 정비를 지원한다. 또한 기존의 불량한 가로망은 골목길의 보행환경 개선을 통해 거주 환경의 질을 높이는 전략을 채택할 수 있다.

[표 4-20] 구역별 관리 방향 설정

구분	주택개선	생활인프라	주거기능 보강
A	자율주택정비사업	공영주차장	근린생활시설
B	생활SOC 복합화 시설	가로망, 주차공간 확충	공공연계시설(익산시청)
C	자율주택정비사업(공공임대주택)	가로망 개선	대학연계시설(전북대)
D	집수리	골목길 개선	근린생활시설

출처: 연구진 작성

□ (3단계) 구역별 관리 전략 및 대응 방안 도출

- 구역 정비 방안 도출을 위한 전략화 원칙 마련

대안검토를 통해 빈집관리구역의 계획과 전략을 도출하기 위한 몇 가지 원칙을 정하고자 한다. 첫째, 4등급 빈집의 경우 철거를 원칙으로 한다. 다만 대로변에 위치하여 개발의 여지가 충분하거나 대지의 여건(필지 형상, 크기 등)이 양호한 경우 소유자에 의한 자체 철거를 유도하고, 여건이 불리한 필지는 공공에 의한 매입 등으로 차별화할 필요가 있다. 둘째, 구역 전반의 거주성을 높이기 위하여 차량 통행이 가능한 가로망을 우선 고려하되 빈집의 철거를 통해 가로 및 주차장 등을 확보할 수 있다면 적극적인 빈집의 소거에 집중할 필요가 있다. 셋째, 개별 철거 및 정비를 고려하기 전에 인접하고 있는 빈집 또는 노후 주택과의 연계를 통해 면(面)단위 대안을 먼저 고려한다. 특히 자체적인 정비가 불리한 위치의 빈집은 가로변과 접하고 있거나 용적의 여유가 있는 인접 필지와와의 연계를 통해 더욱 효율적인 활용 방안을 마련할 수 있다. 넷째, 빈집을 활용한 생활 인프라 필요 여부 및 프로그램 선정은 구역의 인구 특성과 공공시설 설치 여부를 파악하여 부족하다고 판단되는 공공서비스를 도입한다.

- (A구역) 소규모 주택 정비 및 생활인프라 개선을 통한 기능 변화 유도

A 구역은 철로 변에 위치하고 있어 주거환경이 열악하며 특히 도로 및 주차장 여건이 불비하다. 관련 데이터로부터 4m 도로가 관통하는 것으로 파악되지만 실제로는 4m 미만으로 차량 교행이 어려운 상황이다. 더불어 빈집과 인접 주택의 위치를 살펴볼 때 3,4등급 빈집과 준공 후 50년 이상 경과한 노후주택이 인접하고 있어 개별 철거보다는 필지 간 연계를 통해 소규모 주택정비의 적용이 효과적일 것으로 판단된다.

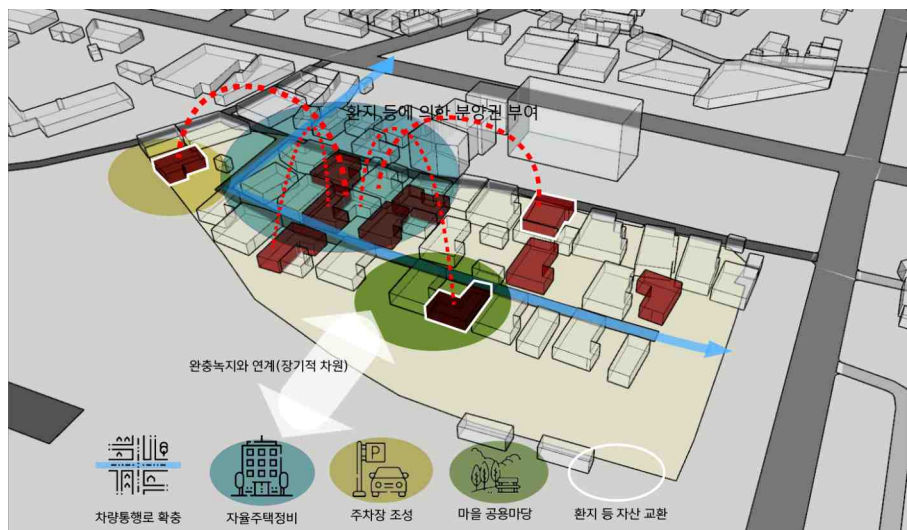
따라서 4등급 빈집을 1개동을 중심으로 3등급 빈집 4개동, 35년 이상 노후 주택 6개동의 필지를 합하여 총 11개 필지에 대한 자율주택정비 방안을 제안한다. 기존 주택의 평균 연면적 50㎡ 이상으로 1호당 전용면적 66㎡의 맞벽주택의 건립(전체 연면적 1,200

m², 12호 수용)이 가능하다. 인접 건물과 충분한 거리를 확보할 수 있어 기존 주택들과 달리 외부 공용공간의 활용도가 높다. 인접하지 않은 빈집이더라도 환지 등의 개념을 적용하여 분양권과 자산을 교환하여 빈집을 수용하고 이를 공원, 주차장 등으로 활용하거나 장기적인 비축 토지로 보유할 수 있다. 이외 개별 4등급 빈집의 경우 공공 매입후 철거를 통해 마을 공영주차장(250m², 주차대수 8대 수용), 근린공원 등을 조성하여 마을 전반의 생활환경을 개선할 수 있다. 일부 3등급 빈집 등은 대로변에 위치하고 있어 자발적인 정비가 가능할 수 있도록 유도한다.



[그림 4-36] A구역 물리적 현황

출처: 브이월드 <https://map.vworld.kr/map/maps.do> (검색일: 2021.10.19.) 참고 연구진 작성



[그림 4-37] A구역 주요 개선 전략

출처: 연구진 작성

- (B구역) 공공시설 거점형 생활SOC 복합화

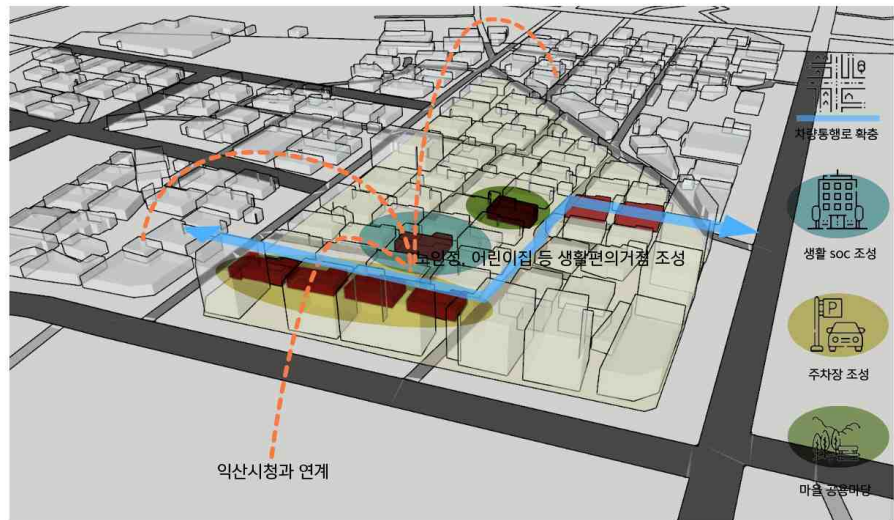
B구역은 블록 내에 차량 통행이 가능한 도로가 없으며 주차장도 크게 부족하다. 3,4등급의 빈집이 연접하고 나타나고 있으며 주변으로 50년 이상 노후화된 주택이 군집되어 있다. 따라서 연접한 3,4등급 빈집을 철거 후 해당 필지를 차량 통로 및 주차장으로 활용할 수 있다. 특히 빈집이 연접한 구간 중 일부는 ‘군유지’로서 실현 가능성이 높고 북측 대로변의 근린생활시설 방문자에게 주차공간으로 활용이 용이할 것으로 보인다.

블록 안쪽의 4등급 빈집의 경우 군유지에 위치하고 있는 빈집으로 건물을 매입 후 군유지를 합필하여 주민들이 필요로 하는 기초 생활 인프라(보육시설, 경로당 등)로 활용이 가능하다. 4등급 빈집과 북측 2개 노후 건물의 대지면적은 426㎡(162㎡, 122㎡, 142㎡)로 건축면적 255.6㎡, 연면적 1,065㎡까지 건립이 가능하다. 대지형상을 고려할 때 건폐율은 약 45% 적용 시 192㎡, 연면적은 5개 층 960㎡ 건립이 예상된다. 다만 블록 중앙에 있는 3등급 빈집은 도로 확폭으로 인하여 별도의 지원 없이도 자발적인 정비와 철거가 가능하다고 판단하여 공공의 조치 대상에서는 배제하였다.



[그림 4-38] B구역 물리적 현황

출처: 브이월드<https://map.vworld.kr/map/maps.do> (검색일: 2021.10.19.) 참고 연구진 작성



[그림 4-39] B구역 주요 개선 전략

출처: 연구진 작성

- (C구역) 가로 개선을 통한 빈집 정비 지원

C구역은 차량통행 불가 세대비율이 매우 높다(빈집 89.4%, 주택 전체 73.6%). 따라서 블록 내부에 차량 이동이 가능한 통로와 주차장을 확보하기 위해 기존 보행로 구간을 중심으로 빈집과 나대지로 방치된 필지를 매입 활용한다. 단독으로 발생하는 남측 빈집 1세대 및 북서측 3세대를 매입하여 나대지를 연결하면 효과적인 차량통행로와 주차장 확보가 가능할 것으로 예상된다.

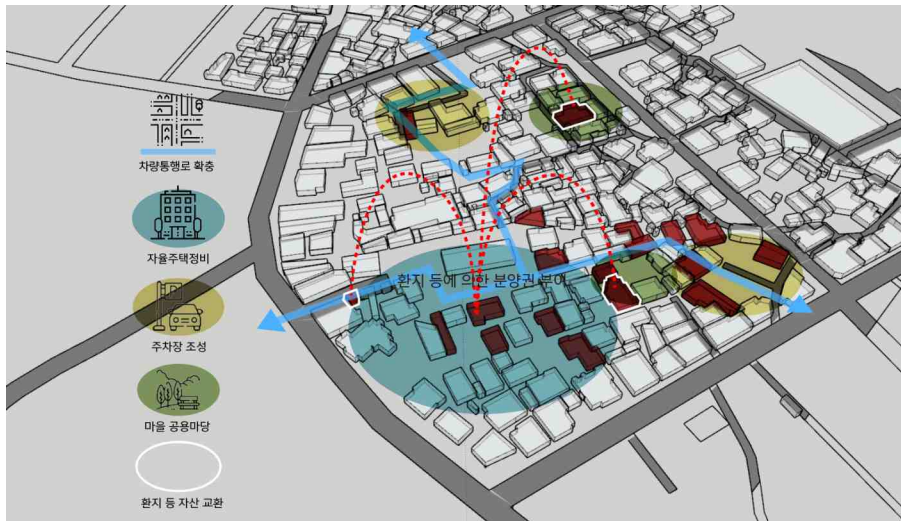
빈집 군집 영역은 북측 블록 내부에 위치한다. 주변에는 50년 이상 노후주택이 함께 밀집하여 적극적인 주택환경 개선이 요구된다. 동북측 빈집 7개 가구(4등급 2가구, 3등급 4가구, 2등급 1가구), 노후주택 7개 가구의 경우 협정형 자율주택정비사업이 가능하다. 법정 최대한도 내에서(19세대)를 건설하여 빈집 매입 가구 및 노후주택 거주 희망세대를 공모하고 잔여분은 LH 다가구 매입임대로 전환하여 가까운 전북대 학생들을 위한 청년임대주택으로 활용이 유용할 것으로 판단된다. 이때 자율주택사업구역과 떨어진 빈집의 경우 환지 및 결합건축 등의 방식으로 보상하거나 일부 분양권을 보장하는 방법도 고려할 만 한다.

단독 빈집은 주변의 주택으로 인하여 철거 후 신축 시 이점이 크지 않고 주택지 내에 공공공간이 부족한 여건을 고려할 때 공공이 매입하여 인근 주민들을 위한 공원 등으로 활용이 가능하다. 이외 빈집은 차량 통행로가 확보될 경우 자력으로 정비가 가능하다는 전제로 공공의 개입을 최소화한다.



[그림 4-40] C구역 물리적 현황

출처: 브이월드 <https://map.vworld.kr/map/maps.do> (검색일: 2021.10.19.) 참고 연구진 작성



[그림 4-41] C구역 주요 개선 전략

출처: 연구진 작성

- (D구역) 골목길정비 및 집수리 지원 등 주택여건 개선

D구역은 빈집의 상태나 필지 조건이 다소 양호하여 불량한 4등급에 가깝거나 개발 여건

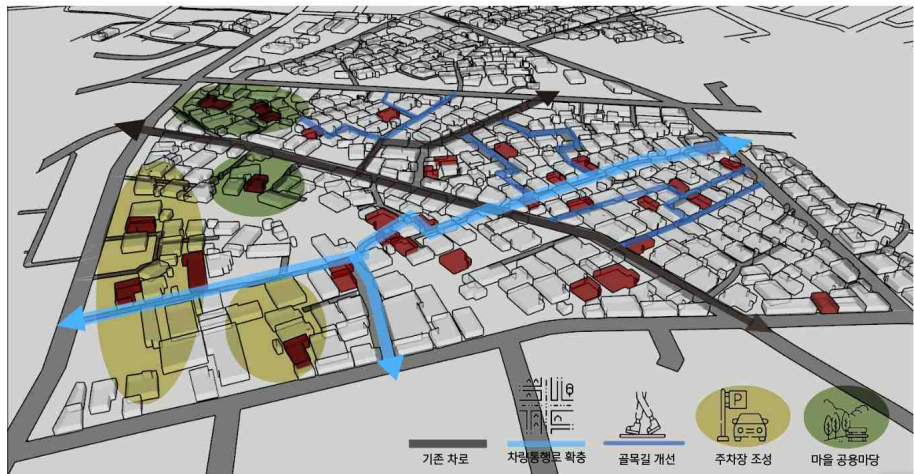
이 불량한 빈집에 한하여 선별적으로 철거하고 주거환경 개선을 위한 공공용도로 활용할 필요가 있다. D구역은 주거밀도가 높으나 빈집이 골목길과 면하여 골목길 환경 개선과 함께 집수리 지원을 통한 빈집 개선이 가능할 것으로 보인다.

우선 주택으로 둘러싸여 대로변으로 접근이 어려운 필지는 공공이 매입하여 철거하고 주변 거주민들이 이용 가능한 쌈지공원 등과 같은 외부 공공공간을 확보한다. 지자체의 재정 투입을 통한 매입이 일반적이지만 주민단체가 주축이 되어 지역자산화의 형태로 지원을 받아 취득하는 방법도 가능할 것이라 판단된다.



[그림 4-42] D구역 물리적 현황

출처: 브이월드 <https://map.vworld.kr/map/maps.do> (검색일: 2021.10.19.) 참고 연구진 작성



[그림 4-43] D구역 주요 개선 전략

출처: 연구진 작성

3. 소결

1) 현황분석 종합 및 시사점

광주 남구, 전주시, 부산 영도구에서 인구감소를 및 고령인구 비율이 높으면서 빈집률이 가장 높은 행정동인 월산동, 완산동, 봉래2동 내 빈집이 밀집한 곳 9개 구역의 빈집발생 특성과 주거환경의 물리환경적 여건을 분석해 보았다. 빈집의 밀집해 발생하는 지역의 빈집발생 특성과 주거환경 여건 등 종합해보면 다음과 같다.

① 빈집발생 특성 및 주거환경 여건 측면 현황종합

□ 쇠퇴지역 빈집발생 특성

- 쇠퇴지역 내에서도 인구감소, 고령인구비율이 높은 2~3개 행정동의 빈집수가 전체 빈집수의 50%이상을 차지

각 지자체별 쇠퇴지역의 빈집발생 현황을 살펴본 결과 전체 단독주택 빈집수의 50% 이상이 2~3개 행정동에 집중되어 있는 것을 알 수 있었다. 광주 남구의 경우 쇠퇴지역 12개 동 내 전체 빈집수의 37%가 월산동에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 월산동의 경우 인구감소율이 27.6%, 노인인구비율이 전체 인구의 28.2%로 인구감소가 지속되고 노인인구비율이 증가할 경우 향후 빈집의 증가가 가속화될 수 있다는 측면에서 다른 행정동 내의 빈집과는 차별화된 관리방향이 필요하다 할 수 있다.

[표 4-21] 지자체별 빈집발생 수 및 행정동별 빈집비율

구분	광주광역시 남구		전주시		부산 영도구	
쇠퇴지역 전체 빈집수 (쇠퇴지역 행정동)	491호(12개동)		1,097호(16개동)		328호(11개동)	
주요 행정동 빈집수(비율)	월산동	181호(37%)	노송동	388호(35%)	신선동	61호(19%)
	사직동	94호(19%)	완산동	97호(9%)	청학2동	60호(18%)
			중앙동	92호(8%)	봉래2동	47호(14%)

주1) 빈집수는 단독주택수만을 산정

출처: 광주광역시 남구, 2020a.; 전주시, 2019a.; 부산 영도구, 2020.pp.197-206. 참고 재작성

□ 빈집발생률이 높은 지역의 주거환경 여건 특성 종합

- 점도조건이 빈집발생에 영향이 높은 것으로 보이며, 급경사지, 막다른길 등 접근성이 열악한 곳일수록 빈집발생이 높음

빈집밀집구역을 포함하여 주변에 빈집이 밀집한 구역의 빈집발생 여건 및 근린환경을

분석해 본 결과 대부분의 구역에서 접도조건이 열악한 곳에 빈집이 발생하는 경향을 보였다. 특히 빈집이 밀집한 지역의 경우 접도조건이 열악한 필지비율이 9개 구역 중 6개 구역에서 40%이상인 것을 확인하였다. 향후 이러한 여건이 지속될 경우 빈집발생이 증가할 가능성이 높아질 수 있다. 또한 접도조건 외에도 급경사지, 막다른 길 등 접근 편의성이 낮은 곳일수록 빈집이 밀집하여 발생하는 경향을 보였다. 통행접근성이 낮고 급경사지 등 주거지로서 지속가능성이 낮은 지역에 빈집이 밀집한 구역은 별도의 관리가 필요하며 자생적인 주거기능을 유지하기가 어려울 수 있으므로 주거의 적극적인 축소방안을 검토해볼 필요가 있다.

- 일부 구역은 100호/ha이상의 높은 건축 밀도로 인한 주거환경의 쾌적성 침해, 빈집 밀집된 구역별 기반시설 여건 상이

공공시설, 주변 개발여건 변화 등으로 향후에도 주거지로서 기능유지가 가능하다고 판단되는 지역중 빈집이 밀집된 구역 주변 근린환경 여건과 기반시설 여건을 고려하여 우선 공급이 필요한 기반시설을 빈집을 활용해 공급할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 연결하여 위치한 빈집의 경우 빈집철거를 통한 접근성 확보를 통한 주거환경개선의 가능성을 확인할 수 있었다. 빈집을 활용해 기반시설을 공급할 시 지역의 주거 근린환경과 주변여건 등을 고려하여 필요한 시설을 공급하고 주거환경을 우선적으로 개선함에 따라 자생력을 확보할 수 있도록 할 필요가 있다.

[표 4-22] 지자체 구역별 빈집 및 주거 근린환경 여건 종합

구분	광주광역시 남구				전주시			부산 영도구		
	구역1	구역2	구역3	구역4	구역1	구역2	구역3	구역1	구역2	
면적(㎡)	54,502	38,221	35,372	36,565	40,085	48,631	39,228	36,475	9,580	
빈집수 (호)	39	17	14	26	17	20	19	10	5	
노후빈집비율(%)	54	82	93	65	35	50	47	20	0	
노후건축물비율(%)	34	45	48	62	78	76	62	80	80	
주거 근린 환경 여건	접근조건 열악 필지(%)	41	40	21	36	48	31	67	64	
	과소필지(60㎡)(%)	7	1	1	1	5	2	4	5	9
	부정형필지(%)	26	23	25	18	55	49	18	25	
	기반시설 여건	○	x	x	△	○	x	x	△	x
	공공시설 이용 편의	△	△	○	○	○	x	x	x	x
	접근편의성	완경사	평지	평지	평지	완경사	급경사	급경사	완경사	완경사
통행편의성	△	△	x	△	△	x	x	x	x	

주1) 관리방향은 빈집정비계획상에서 제시하고 있는 방향
출처: 국가공간정보포털 건축물 연령정보, 토지특성정보, GIS 건축물 통합정보 <http://www.nsd.go.kr/lxportal>(검색일 :21.8.10,21.8.20,) 참고
연구진 작성

- 빈집이 밀집한 지역은 대부분 개별필지단위의 정비여건 열악, 10년 이내 신축 건수 미비, 노후건축물(30년 이상) 비율 높음

쇠퇴지역에서의 빈집발생은 대부분 점도조건이 열악한 필지에서 발생하고 있었으며, 구역 내에서 개별 빈집단위로 리모델링 또는 신축을 통해 활용할 수 있는 빈집은 3~4호 정도에 그치는 것을 파악할 수 있었다. 이는 개별필지 단위에서의 자발적인 활용과 리모델링을 기대하기 어려우며, 공공의 적극적인 개입 없이는 개별필지 단위의 정비, 활용을 기대하기가 어려운 빈집이 대다수였다. 또한 노후건축물(30년 이상) 비율이 최대 80%에 다다른 구역도 있는 등 주거환경의 노후도가 심화되어 있는 상황이다.

② 빈집관리 현황 및 특성 종합

- 지자체별 빈집밀집구역 지정 여건이 상이하고 구역별 여건에 따른 대응전략 부재

빈집정비계획 상에서 빈집밀집구역 지정 현황을 살펴보면 결과 구역내 빈집수는 4~12개 정도로 구역마다 상이하였다. 광주 남구는 3,4등급의 빈집이 많은 곳을 중심으로 빈집밀집구역을 지정하는 경향을 보였으며, 반면 전주시의 경우 25%~30%정도로 안전성이 양호한 빈집이 빈집밀집구역 내 다수 포함되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 빈집밀집구역 내에서도 근린환경 여건에 따라 구역별 다른 주거환경여건을 가지고 있으나 그에 따른 밀집구역의 전략 및 방향은 빈집밀집구역 내 포함된 4등급 빈집을 우선철거하도록 하거나 도시재생사업구역 내 빈집밀집구역 포함시 연계하도록 하는 정도의 방향만 제시되고 있었다.

[표 4-23] 빈집밀집구역의 특성 종합 분석

구분	광주광역시	전주시
목적	빈집 철거지향적	소규모 정비, 개발
수립주체	한국부동산원	한국국토정보공사
범위	빈집정비계획 수립 대상구역	빈집정비계획 수립 대상구역
대상	3~4등급 빈집 밀집지역	빈집 밀집지역 중 소규모구역개발 가능성이 높은 지역
구역범위	10,000㎡ 이내	10,000㎡ 이내
지정 기준	• 농어촌 또는 준농어촌지역, 정비구역 제외 • 1~4등급별 가중치를 부여하여 밀집도 산정 • 밀집도 상위20%이상 지역 • 소규모주택정비가 유리한 지역 • 빈집밀집구역 지정	• 100x100격자 내 빈집밀집지 추출 • 농어촌 또는 준농어촌지역, 정비구역 제외 • 빈집10호 이상을 포함하는 블록 • 블록 내 노후건축물 2/3이상인 가로구역 선별 • 빈집밀집구역 지정
연계수단	• 지자체 빈집정비사업 • 소규모주택정비사업 등 사업구역	• 소규모주택정비사업 등 사업구역

출처: 광주광역시 남구, 전주시 빈집정비계획 내용을 토대로 연구진 작성

- 빈집정비계획 상에서 관리가 시급히 필요해보이는 구역이 빈집밀집구역 지정

대상에서 제외되는 경우 발생

구역 내 빈집정비계획 상에서 제시하고 있는 빈집밀집구역의 현황을 살펴본 결과 급경사지에 위치한 빈집이 밀집한 지역과 같이 관리가 필요해보이는 구역에는 밀집구역지정이 부재한 경우가 있었으며, 구역 범위가 약 1,100㎡~4,000㎡정도의 구역으로 지정하여 정비사업 추진을 염두한 구역지정 경향을 보였다. 사업 추진을 고려해 구역을 지정함에 따라 오히려 접근성이 양호한 지역 등에 빈집밀집구역을 지정하는 경우를 알 수 있었다.

[표 4-24] 지자체 구역별 빈집밀집구역 빈집 및 주거 근린환경 여건 종합

구분	광주광역시 남구 (한국부동산원)						전주시 (LX)		부산영도구	
	구역1		구역2		구역3		구역4		구역1	구역2
	밀집1	밀집2	밀집1	밀집2	밀집1	밀집2	밀집1	밀집2	밀집1	밀집2
밀집구역 면적(㎡)	2,099.2	43,24.4	3031.5	4,198.8	1,456.0	6,923.9	2,293.6	8504.8	5804.8	1,125.9
빈집수 (호)	5	11	8	7	4	10	7	10	12	4
노후빈집비율(%)	60	36	88	100	75	80	71	30	25	0
접근성(거리)(%)	83	71	83	81	52	56	33	65	63	64
주거소필지(100㎡)(%)	51	60	0	27	0	32	15	50	53	73
부정형필지(%)	29	27	26	9	14	25	33	65	60	33
기반시설 여건	△	△	x	x	x	△	△	△	x	x
공공시설 이용 편의	△	△	x	○	○	○	○	○	x	x
접근편의성	△	x	△	x	x	△	x	△	x	x
빈집밀집구역 관리방향	x	x	x	x	x	x	x	도시재생 연계형	관광 자원형	보행환경 개선

주1) 관리방향은 빈집정비계획상에서 제시하고 있는 방향

출처: 국가공간정보포털 건축물 연령정보, 토지특성정보, GIS 건축물 통합정보 <http://www.nsdi.go.kr/lxportal>(검색일 :21.8.10,21.8.20,) 연구진 작성

③ 쇠퇴지역 빈집관리를 위한 개선 필요사항

□ 빈집관리가 중점적으로 필요한 지역에 대한 차별화된 관리방향 마련 필요

- 인구감소율이 높고, 고령인구 비율이 높은 지역은 빈집발생 비율이 높음, 관리의 우선성을 기준으로 구역을 지정하는 합리적인 프로세스 마련할 필요

쇠퇴지역의 빈집발생 특성을 살펴본 결과 행정동별 빈집발생률의 편차가 심한 것을 알 수 있었으며, 빈집발생률이 높은 지역의 경우 인구감소율, 노인인구비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있었다. 빈집발생률이 높은 지역의 경우 빈집이 밀집해서 발생할 확률이 상대적으로 높을 수 있으며, 밀집되어 발생하는 빈집은 주변에 부정적 영향을 줄 수 있다. 하지만 현재의 빈집밀집구역의 지정방식으로는 관리가 우선적으로 필요한 지역을 선별해 내기가 어려울 수 있으므로 별도의 기준과 프로세스에 대한 마련이 필요하다.

□ 빈집을 활용한 점도조건 개선을 통해 자생적 관리여건 조성 필요

빈집의 발생은 점도조건과 상당히 유의미하게 연관성을 가지는 것으로 GIS분석조사를 통해 발견할 수 있었다. 점도조건이 열악할 경우 민간사업자 또는 주민들에 의해 자발적인 빈집의 활용, 정비 또는 노후주택의 정비 등을 기대하기가 어려운 것이 현실이다. 그러나 맹지이거나 점도조건이 열악한 필지의 빈집들을 활용하여 주변 주택들의 점도조건을 완화해주거나, 기반시설을 공급하여 주거환경을 개선시켜줄 수 있는 가능성이 있다. 발생되는 빈집에 대해 1:1로 대응할 수 없으며, 향후 증가할 수 있는 빈집까지 고려한다면, 빈집의 발생률을 낮추고 자생적 주거지관리가 이루어질 수 있도록 점도조건을 적극적으로 개선하는 관리방안이 필요하다.

□ 주거지의 유형과 주거기능 유지여부에 따른 세분화된 빈집관리방안 필요

- 경사지, 재해위험지역, 점도조건이 매우 열악한 지역 등에 대해서는 주거기능 여부에 대한 재판단과 그에 맞는 빈집관리 방향을 설정할 필요

저층주거지는 인구증가시대에 수요대비 필요한 주택공급을 위해 과밀하게 지어지게 되었고, 이때 경사지나 점도조건이 열악한 지역에도 주택이 과도하게 공급되어 조성되어졌다. 이러한 지역이 인구가 감소하자 가장 먼저 주거수요의 감소현상으로 보이는 빈집으로 발생되게 된 것으로 파악된다. 따라서 경사지, 재해위험지역과 같이 주거기능을 유지하기에 적합하지 않은 지역에서 발생되는 빈집들은 적극적인 소거를 통해 주거기능을 수요에 맞게 전환해줄 필요가 있다.

- 일부 연접한 빈집의 철거 및 연접지 매입 등 필지연계 수단을 통해 주변지역의 점도조건 향상 및 주거환경 질 개선 필요

빈집이 밀집되어 있는 지역의 경우 연접하여 빈집이 발생하는 경우가 많아, 연접한 빈집을 활용한 접근성 및 쾌적성을 확보할 수 있으며, 연접하는 필지간의 적극적인 연계수단을 적용하여 주거환경을 개선하고 주변필지의 점도조건을 향상시킬 필요가 있다. 특히 점도조건이 불량한 지역일수록 도로여건, 녹지공간, 주차장 등 생활에 필요한 기반시설의 접근편의성이 낮기 때문에 빈집을 활용해 필요한 기반시설을 공급해줄 필요성이 있다. 따라서 빈집관리가 필요한 구역의 전략과 관리방향을 실현시킬 수 있는 다양한 사업수단과 지원방식을 다각화하여 빈집관리가 추진될 수 있도록 할 필요가 있다.

□ 주거여건에 따른 지역맞춤형 빈집관리 가능하도록 구역지정의 유연성 확보 필요

개별 빈집의 노후도 및 안전성 등을 토대로 개별필지여건과 주거 근린환경의 여건을 중

합적으로 파악하여 대상지역이 주거기능의 유지가 필요한 지역과 급경사지 등 주거기능의 유지가 불가능한 지역간의 차별화된 전략이 필요하다. 따라서 빈집의 관리 범위 역시 지역여건에 따라 달라 질수 있을 것이라 판단된다. 그러나 현재 빈집의 면적관리를 위한 수단인 빈집밀집구역은 10,000㎡ 이내로 한정하고 있어, 지방중소도시와 서울과 같은 대도시와 동일한 기준을 적용하고 있다. 따라서 우선 빈집관리가 필요한 구역을 설정할 때 필지여건, 주변의 노후도, 접근성, 주변 공공시설, 개발여건 등을 종합적으로 고려하여 관리가 필요한 구역을 지역여건에 맞게 유연하게 설정하도록 할 필요가 있다.

2) 대안검토 종합 및 시사점

□ 빈집 관리가 우선적으로 필요한 구역 도출을 통한 주거환경 개선 및 자생여건 마련 가능성 확인

빈집관리구역으로 선별된 4개의 구역은 모두 빈집의 밀도와 상태가 심각한 지역이었으나 그 경향은 상이하다. 중점적으로 관리가 필요한 구역으로부터 도출된 빈집관리구역은 블록의 크기가 10,000㎡~30,000㎡의 구간에서 주로 나타났으며, 단위 발생 수는 적더라도 상태가 불량한 3·4등급이 연접하여 나타나는 경우(A,B 구역), 넓은 구역에 상태가 양호한 1·2등급 빈집이 고루 분포하는 경우(D구역)로 크게 나누어진다.

4등급은 철거를 우선하여 대안을 마련하였으나, 연접한 빈집 또는 노후주택과의 연계를 통해 다양한 활용 전략의 모색이 가능하였으며, 국공유지가 포함된 빈집의 경우 공공이 주도하여 다양한 생활 인프라로서 전략 마련이 용이하였다. 다만, 모든 빈집을 공공에서 지원 또는 처분할 수 없는 상황에서 빈집의 등급 상태뿐만 아니라 점도 여부 등과 같은 개발 여건을 살펴보고 자력으로 개선이 가능한 빈집은 시장이 주도할 수 있도록 지원하고 직접적인 철거 조치보다는 가로망 확충, 주차장 확보, 공공서비스 거점 마련을 통해 주거환경을 개선함으로써 빈집의 관리가 가능하다는 점을 확인하였다.

□ 빈집을 중점적으로 관리하기 위한 구역과 사업구역 설정을 위한 합리적인 분석 프로세스 마련 필요

빈집 특별법에 의해 빈집밀집구역을 설정하고 빈집정비계획을 마련할 수 있는 근거가 확보되어 있으나 그 세부적인 절차와 기준은 여전히 미흡한 상황이다. 기존에는 지역의 여건을 고려하여 대책을 마련하기보다는 일률적이고 단편적인 기준으로 빈집밀집구역을 도출하는데 치중되어 왔다.

본 연구에서는 빈집의 관리를 위해서 쇠퇴지역의 여건을 어떻게 고려할 수 있을지를 고

민하여 행정동의 쇠퇴 수준을 차별화였고 빈집의 발생 정도를 등급별 가중치를 합산한 밀집도로 비교분석하였다. 선별된 구역들에서는 빈집의 관리 원칙(입지 상태에 따른 철거 여부 판단, 연접한 빈집과 노후주택을 결합하여 면(面)단위 관리 전략 마련, 직접지원보다 생활 인프라 확충 우선 고려 등)을 통해 철거 일변도의 대책과는 차별화된 전략을 고려하였다. 빈집관리구역 선별, 관리방향 마련, 구역별 관리 전략 및 대응 방안 도출, 관리구역 내 사업구역 도출을 통한 다양한 사업화 방안 연계 등에 이르는 일련의 과정을 세부적으로 보완하여 절차적 기준으로 활용할 필요가 있다.

□ 빈집의 자생적인 개선을 위한 생활환경 인프라에 공공 투자 확대 필요

빈집은 자발적인 관리와 정비가 이루어지기 어렵다는 이유로 방치되어 왔으며 관련 정책과 지원 사업은 주로 문제가 되는 빈집을 직접 소거하는 철거에 치중되어 왔다. 하지만 사유재산을 공공이 임으로 처분하기 어렵고 예산상의 한계로 지원할 수 있는 사업대상이 소수에 한정됨에 따라 실제 빈집의 문제가 현저히 개선되지 못한 결과로 이어졌다.

이번 연구를 통해 빈집의 철거 이외에도 다양한 관리 방식이 존재할 수 있다는 점을 확인하였고 구역별 정주환경의 여건, 특히 접도조건 개선, 주차장 및 공원 확충 등 생활인프라 등이 개선됨에 따라 빈집의 자발적인 정비 가능성도 높아질 수 있음을 예상할 수 있다. 따라서 철거로 대표되는 개별 빈집의 철거 지원 이외에 근린환경의 개선을 통해 빈집의 정비를 유도하고 나아가 쇠퇴지역의 전반적인 자력 정비 가능성이 높일 수 있는 정책 사업으로 다양해질 필요가 있다. 이는 빈집이 빈집만의 문제가 아닌 도시재생 차원에서의 고려로 확대되어야 함을 의미한다.

□ 빈집관리구역에 대한 실태조사의 보완 필요

본 대안검토는 공공데이터를 기반으로 분석되고 진단되었으나 기존 자료의 한계로 미흡한 분석 결과가 다수 발생하였다. 그 중에서도 실질적인 관리 전략과 대안 마련을 위해서 선결되어야 하는 점은 빈집관리구역의 현황 정보이다. 빈집은 실태조사를 통해 확인된 결과를 활용하기에 오류가 적지만 빈집을 제외한 구역 내 건축물 및 필지 정보는 필지간 연계 전략 등을 고려하기에 신뢰성이 부족한 것이 사실이다. 구역 내 건물의 노후도(준공연도), 면적, 소유자, 위치 등의 정보가 보완되어야 할 필요가 있으며 특히 건축물 데이터를 포함하고 있는 GIS건물통합정보는 도로명주소와 같이 현행화가 시급하다. 더불어 빈집 실태조사의 범위는 초기 빈집을 특정하고 등급을 조사하는 범위에서 나아가 빈집관리구역의 건축물 및 필지의 여건을 정밀하고 조사하는 업무로 확대될 필요성이 제기되었다.

제5장 쇠퇴지역 빈집관리를 위한 정책 개선방안

1. 쇠퇴지역 여건을 고려한 빈집관리 기본방향
 2. 빈집관리를 위한 기본방향별 세부실행방안
 3. 정책 및 제도개선방안
-

1. 쇠퇴지역 여건을 고려한 빈집관리 기본방향

본 연구에서는 쇠퇴 주거지역의 공간관리를 위해서는 주거수요와 거주여건을 고려해야 하고 주민들의 정주성 강화를 위해 주거환경의 질적 향상을 목표로 삼아야 함을 이야기 하였다. 그 중에서도 주거수요가 지속적으로 감소하는 지역의 경우 이를 어떻게 효율적, 효과적으로 축소시킬 것인지에 대한 전략을 마련하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 따라서 빈집의 관리도 이러한 쇠퇴되고 있는 주거지역의 공간관리의 방향과 결을 같이 해야 하며, 그에 따른 정책과 제도적 기반이 마련되어야 한다. 쇠퇴지역의 경우 빈집발생률이 상대적으로 높으며, 빈집이 밀집되어 발생하는 경우 주거환경의 질과 거주여부를 결정하는데 요인으로 작동한다. 따라서 쇠퇴지역의 빈집관리는 지역의 물리적, 사회적 여건을 종합적으로 고려하여 그에 따른 대응방향 및 전략을 통해 마련되어야 한다.

그러나 현재의 빈집정책은 빈집이 발생된 이후에 빈집의 상태에 따른 1:1 대응에 한정되어 왔고, 실제 사업을 추진하는 과정에서도 소유주의 요구에 따라 대응하거나 사업성이 양호한 지역에 위치한 빈집을 우선적으로 정비, 활용하고 있다. 이러한 관리방식에 따라 예산의 투입과 행정적 노력을 쏟고 있으나 대부분 소유자 및 사업시행자의 수요에 의하여 제한적으로 이루어지고 있어 산발적으로 정비와 활용사례가 확산되고 있다. 이렇게 산발적으로 추진되는 개별 빈집의 정비, 활용방식은 지역의 주거환경의 질적 개선과 쇠

퇴지역을 활성화를 위한 수단으로서는 작동하기 어려운 것이 현실이다. 실제 도시재생 사업은 구역 내 빈집을 적극적으로 활용하도록 유도하고 있으나, 사업이 추진되고 있는 와중에도 빈집이 지속적으로 증가하고 있다는 점은 우리가 주목할 만한 상황이다. 따라서 개별 빈집 단위의 접근이 아닌, 발생된 빈집을 효율적으로 정비, 활용하고 기능을 재편하여 빈집의 추가적인 발생을 억제하고 지역여건을 개선하는 수단으로 작용될 수 있도록 관리방향을 설정하는 것이 중요하다. 또한 빈집의 관리방향을 설정하기 위해서는 주거수요 및 주거기능 유지여부를 파악하고 지역의 물리적, 사회적 여건을 종합적으로 고려하여 효과적인 전략을 마련해야 한다.

따라서 본 연구에서는 쇠퇴지역의 여건을 종합적으로 고려한 빈집관리 방안을 마련하기 위한 기본방향으로 다음의 세 가지를 제안한다.

첫째, 한정된 예산과 인력의 효율적 활용과 주변지역의 파급 효과를 높이기 위해 우선적으로 필요한 지역의 빈집관리가 실행될 수 있도록 관리 대상 및 수단을 재정비할 필요가 있다.

둘째, 자생적 주거지역 관리여건이 조성될 수 있도록 현재의 개별 빈집위주의 정책에서 적용대상과 범위를 주거환경까지 확대할 것을 제안한다.

셋째, 빈집이 밀집한 쇠퇴지역의 주거수요와 공공서비스 제공, 지역의 물리적, 사회적 여건을 종합적으로 고려한 지역맞춤형 빈집관리방안을 마련하고 실행력과 효과성 제고를 위해 사업화방안을 다양화하여 상호 연계할 것을 제안한다.

기본 방향	우선성을 고려한 빈집관리 우선지역 선정체계 마련	자생적 주거지 관리여건 마련으로 빈집관리 정책 범위 확대	주거수요를 고려한 지역맞춤형 빈집관리방안 다양화
세부 실행 방안	• 우선성, 시급성을 고려한 빈집관리 프로세스 마련 • 빈집관리구역 중점고려기준 및 원칙 마련 • 관리구역, 사업구역 구분을 통한 관리 체계 마련	• 자생적 관리를 유도할 수 있도록 점도 조건 개선 및 기반시설 공급방안 마련 • 주체별 운영지원체계 마련	• 지역맞춤형 빈집관리방안 다각화 - 주택여건 개선형, 기반시설 정비형 - 기능전환 유도형, 유보지 비축형

[그림 5-1] 빈집관리의 기본방향 및 세부실행방안

출처: 연구진 작성

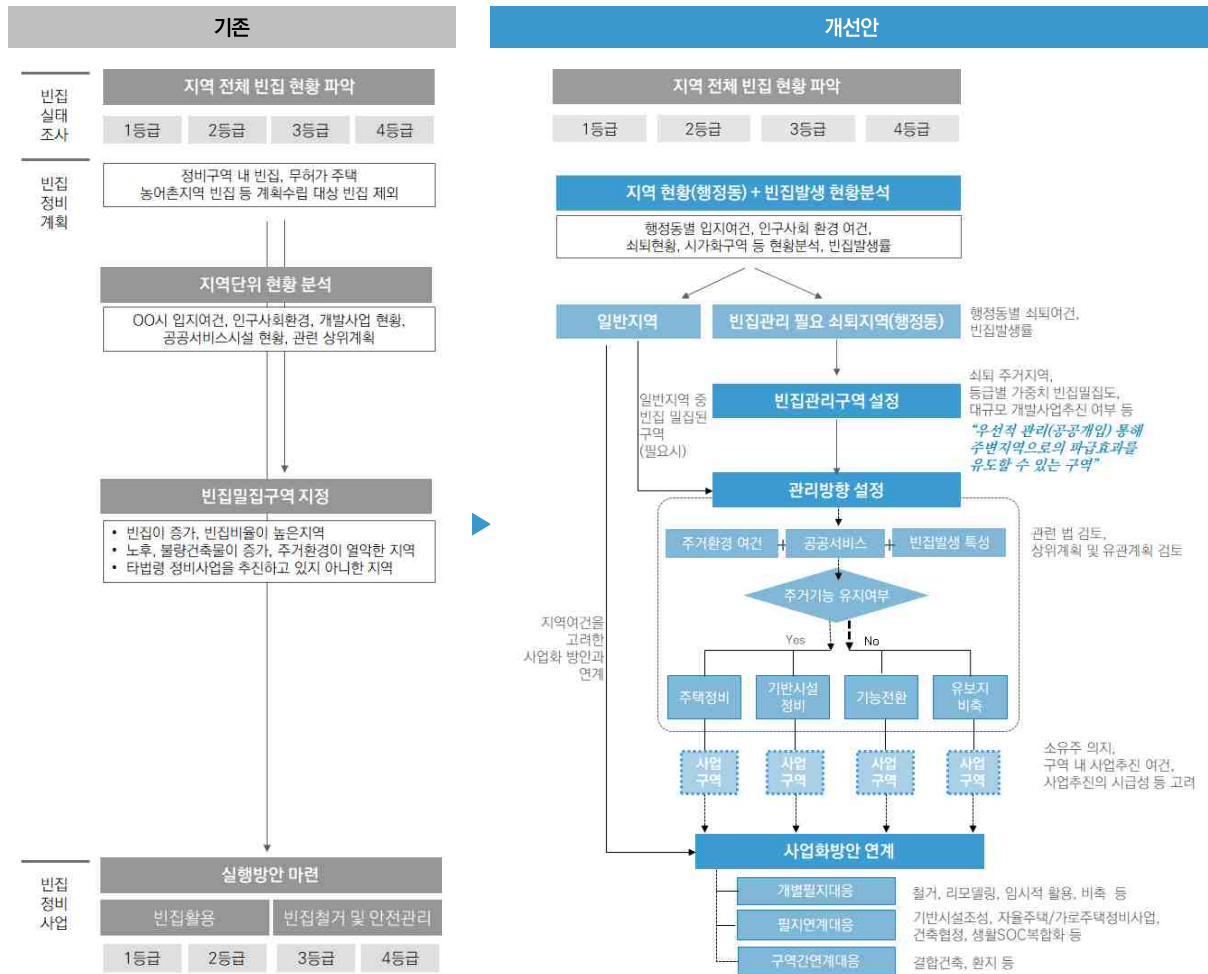
2. 빈집관리를 위한 기본방향별 세부실행방안

1) 쇠퇴지역의 빈집관리 우선지역 선정체계 개선

□ 우선성을 고려한 빈집관리 프로세스 마련

「빈집특별법」상에서의 빈집 관리방식은 지역 전체의 빈집현황을 파악하고 개별 빈집의 물리적 안전성, 노후도 측면을 고려하여 빈집을 등급화하고 그에 따른 철거, 안전조치 및 관리, 리모델링 등 활용 빈집에 대한 시행계획을 수립하도록 명시하고 있다. 이는 지역 전체를 동일한 조건으로 두고 획일적인 방식으로 개별 빈집에 대응하는데 그치고 있어 빈집의 문제해결과 빈집개선으로 인한 지역에 파급효과가 미비할 수 밖에 없다. 인구가 점차 감소하고 지역의 활기를 잃어가고 있는 쇠퇴지역의 빈집은 그렇지 않은 지역에 비해 빈집으로 인한 지역문제가 발생할 소지가 높고 빈집이 밀집되어 발생할 경우 문제는 더욱 심각하게 나타난다. 따라서 빈집이 밀집되어 발생하는 지역의 경우 우선적인 관리가 필요한 구역을 지정하고 단기적으로 사업구역과 장기적 관점에서의 빈집의 예방과 체계적 관리를 유도하는 구역으로 구분하여 그에 따른 실행전략과 사업방안을 마련할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서 제시하는 프로세스는 기존의 지역전체에 대한 정비, 활용방안을 제시하던 방식에서 행정동별 쇠퇴현황을 토대로 인구특성(인구감소율, 노인인구비율 등)과 입지특성, 빈집의 발생률 및 밀집특성 등을 종합적으로 고려하여 빈집관리가 필요한 쇠퇴지역(행정동)을 선별하였다는 점에서 기존과 차이가 있다. 또한 선별된 행정동 내에서 등급별가중치를 두어 물리적 상태가 열악한 3,4등급의 빈집이 밀집되어 발생하는 공간적 우선순위에 따라 빈집관리구역을 설정하였다. 이 때 구역 내 빈집발생의 특성 및 주거환경의 여건을 종합적으로 고려하여 주거기능의 유지여부를 재검토 하고 그에 따른 관리방향이 도출될 수 있도록 하였다. 관리방향을 수립할 때 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시, 주거환경정비 기본계획 상에서의 주거지 관리계획 또는 지자체의 비법정계획인 생활권계획, 주거지계획 등에서 인구감소 등 주거수요에 대응한 관리방안을 수립하고 있다면 방향을 연계하여 수립할 필요가 있다. 이러한 프로세스에 따른 빈집관리의 방향 및 빈집관리구역에 대한 계획(안)을 빈집정비계획에 담아 공공의 우선개입과 예산투입의 근거로 활용할 수 있도록 유도한다. 이러한 프로세스에 따라 관리구역과 사업구역을 일원화시키지 않고 관리구역 내에서 점진적으로 단계별 사업을 추진될 수 있도록 중장기적인 로드맵을 구상할 수 있다.



[그림 5-2] 우선성을 고려한 빈집관리 프로세스 개선방안

출처: 연구진 작성

□ 빈집관리구역 설정을 위한 중점 고려 기준 및 원칙 마련

대안검토 과정을 통해 도출된 빈집관리구역의 경우 정주여건이 일반 주거지역과는 상이함을 확인하였다. 빈집관리구역으로 도출된 지역은 인구가 감소하는 등 지역의 쇠퇴도가 높으며, 노후 빈집의 밀집으로 인해 향후 빈집발생률이 증가할 여지가 높은 지역을 중심으로 구역을 설정하는 것이 필요하다. 따라서 관리구역 지정을 통해 향후 지역의 빈집 발생 증가를 예방하고 주변의 빈집의 소유자의 자발적 정비 기반을 마련할 수 있도록 구역 지정시 고려해야 할 기준과 원칙을 제시하고자 한다. 다만, 본 연구에서 기준 및 원칙은 3개 지자체의 현황조사와 1개 지자체의 대안검토를 토대로 제시하고 있으므로 향후 후속연구를 통해 관련 지침 및 가이드라인 상에서 반영될 수 있는 구체적인 기준을 마

련할 필요가 있다.

관리구역 지정을 위한 기준으로는 지역의 쇠퇴수준, 빈집의 물리적 상태 및 밀집도를 기반으로 관리가 필요한 공간적 범위를 설정한다. 도출된 공간적 범위를 대상으로 대규모 공공개발사업 추진 구역을 제외하고 경사지, 재해위험구역 등을 고려하여 구역을 지정한다. 선별된 구역에 대한 관리방안을 마련하기 위해 생활인프라 공급수준, 보행의 편의성 등 인접지역간의 연계성, 주변 주거환경의 물리적 노후도, 국공유지 여건 등의 기준을 토대로 관리방안을 마련하도록 한다. 또한 구역별 마련된 관리방안을 토대로 주요한 전략이 실행될 수 있도록 입지 상태에 따른 철거 여부 판단, 연접한 빈집과 노후주택을 결합하여 면(面)단위 관리 전략 마련, 직접지원보다 생활 인프라 확충 우선 고려 등의 주요 원칙을 제안한다.

빈집관리구역 지정을 위한 고려 기준(안)

(지역의 쇠퇴수준) 10년 내 인구감소율이 20%이상, 노인인구비율이 20%이상으로 고령화지역 등
(빈집의 상태 및 밀집도) 단독주택수 대비 빈집비율이 주변지역에 비해 상대적으로 높은 곳((예시)5%이상), 4등급의 빈집 비중이 높고 빈집의 밀집도가 높은 곳
(대규모 공공개발사업 추진 여부) 재개발·재건축구역, 대규모 택지개발사업 추진 구역, 주거환경개선지구, 주거환경정비 구역, 도시개발구역 제외
(주거기능 유지 및 축소 여부) 경사지, 재해위험구역, 철도보호지구 등 기반시설이 원활하게 공급되기 어렵고 단기간 주거여건을 향상시키기 어려운 지역, 고속도로 등 주거여건에 영향을 미치는 대규모 인프라시설과 인접한 주거지역 검토

빈집관리구역 관리방안 마련을 위한 고려 기준(안)

(기반시설 여건 및 수준) 점도 현황을 바탕으로 구역 내 통행로를 확보하고 보행환경을 개선하는 것만으로도 거주 환경의 질적 향상과 더불어 빈집의 정비 가능성을 높일 수 있다. 더불어 근린생활시설의 공급 여건을 함께 고려해야 한다. 주거 편의를 위해 필요한 소규모 마트, 식료품, 철물점 등의 근린생활시설이 부실할 경우 소유자의 거주 의지 및 주택 정비 요구가 감소한다. 따라서 구역내 소규모 생활편의시설의 확충 및 활성화 가능성이 구역 전반의 거주환경을 개선하는 중요한 기준이 될 수 있다.

(인접 지역간의 연계성) 물리적인 연결 가능성(보도, 육로, 지형차 등)을 고려해야 한다. 구역 내에서 모든 거주 서비스를 자족적으로 확보하는 것은 어려우므로 인접하고 있는 구역으로 물리적인 단절 없이 보행환경이 원활하게 확보될 수 있을 때 빈집의 정비 가능성이 높아진다. 더불어 물리적인 연계뿐만 아니라 주변지역의 학교, 관공서 등 공공시설, 주민편익시설의 프로그램 인접 및 이용 가능성도 포함된다.

(주거환경의 물리적 안정성) 철로변, 하천변, 심한 경사지 등에서 빈집은 밀집되어 발생하고 이러한 구역은 기반시설이(통행로, 주차장 등) 원활하게 공급하기 어렵고 단기간에 주거여건을 향상시키기 어려운 조건이므로 빈집 철거를 통해 주거기능을 단계적으로 축소시킬 수 있는 대안마련을 위한 고려 기준이 된다.

(구역 내 국공유지 여건) 공공인프라(주차장, 도로 등) 및 공공시설(주민편의시설, 관공서, 공원 등)의 설치, 필지 결합을 통한 소규모 주택정비 사업 등이 대표적이다. 활용 가능한 국공유지를 포함하고 있을 경우 이러한 다양한 사업 방식을 모색할 수 있고 사업 실행력을 높여 면(面) 단위의 빈집의 정비 가능성 또한 현격하게 상승할 수 있는 요인이 된다.

빈집관리구역의 관리방안 실행을 위한 주요 원칙(안)

- ① 물리적 안정성이 낮은 빈집은 철거를 우선적으로 고려한다.
- ② 구역의 주거기능 유지여부 검토하여 주거기능의 축소가 필요한 구역은 빈집의 적극적인 소거를 통해 비축하도록 한다.
- ③ 구역 전반의 거주성을 높이기 위해 빈집을 활용해 차량통행이 가능한 가로망을 우선적으로 확보하도록 한다.
- ④ 구역 내 가로 및 주차장을 확보할 수 있다면 적극적으로 빈집 소거에 집중할 필요가 있다.
- ⑤ 인접한 빈집 또는 노후건축물과의 연계를 통해 면적대안을 우선적으로 고려한다.
- ⑥ 구역 내 인구특성과 공공시설 여건, 구역 내 기반시설 여건을 고려하여 부족하다고 판단되는 생활인프라 시설을 공급하도록 한다.

□ 관리구역과 사업구역 구분을 통한 관리체계 마련

기존 빈집정비계획 상 지역간의 여건차이를 고려하지 않은채 빈집이 밀집되어 있는 지역을 ‘빈집밀집구역’으로 지정하도록 유도하였다. 기존의 빈집밀집구역은 빈집의 밀집도를 중점적으로 고려하여 구역을 지정하고 있었으며, 특히 소규모주택정비사업과 같은 획일적인 사업업구역 단위로 인식하고 대응하는데 그치고 있다. 지역 내에서도 실제 빈집이 밀집되어 발생하는 지역은 일부분이다. 따라서 지역 전반을 대상으로 구역지정을 통해 관리하기 보다 지역 내에서 빈집관리가 우선적으로 필요한 구역을 전략적으로 지정하여 관리해나가는 것이 필요하다.

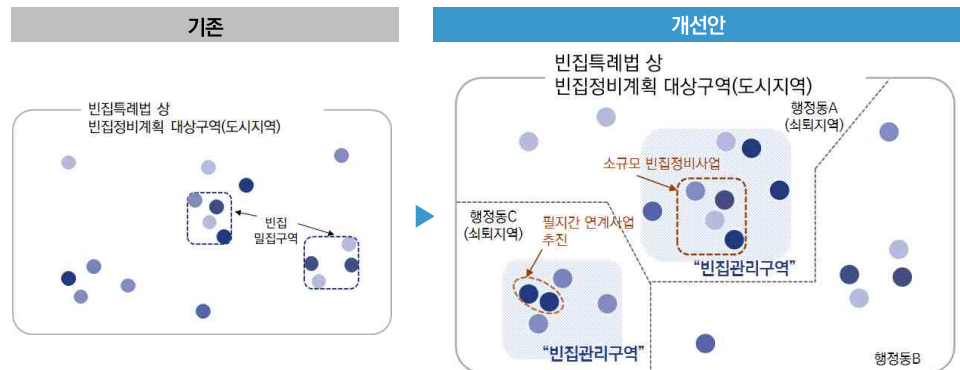
[표 5-1] 빈집밀집구역의 성격 및 지정기준 개선안

구분	기존 빈집밀집구역 지정 현황			개선안(빈집관리구역)
	빈집특례법	광주광역시 남구	전주시	
목적	빈집이 밀집한 지역을 관리	빈집 철거지향적	소규모 정비, 개발	지역맞춤형 주거환경 개선을 위한 빈집관리
범위	빈집정비계획 수립 대상구역	빈집정비계획 수립 대상구역	빈집정비계획 수립 대상구역	빈집관리가 필요한 쇠퇴지역
대상	관리가 필요한 빈집이 밀집된 지역	빈집 밀집지역	빈집 밀집지역 중 소규모구역개발 가능성이 높은 지역	지역의 여건을 고려하여 빈집관리가 우선적으로 필요한 빈집이 밀집된 지역
구역범위	10,000㎡이내	10,000㎡이내	10,000㎡이내	지역 여건에따른 구역 지정
지정 기준	- 빈집이 증가하고 있거나 빈집비율이 높은지역 - 노후, 불량건축물이 증가, 정비기반시설이 부족하여 주거환경이 열악한 지역 - 다른법령 정비사업을 추진하고 있지 아니한 지역 - 농어촌 또는 준농어촌지역, 정비구역 제외	- 농어촌 또는 준농어촌지역, 정비구역 제외 1~4등급별 가중치를 부여하여 밀집도 산정 - 밀집도 상위20%이상지역 - 소규모주택정비가 유리한 지역 - 빈집밀집구역 지정	100x100격자 내 빈집 밀집지 추출 - 농어촌 또는 준농어촌지역, 정비구역 제외 - 빈집10호 이상을 포함하는 블록 - 블록 내 노후건축물 2/3 이상인 가로구역 선별 - 빈집밀집구역 지정	- 지역의 쇠퇴도가 높고, 전체 주택수 대비 빈집발생비율이 높은 지역 - 공공의 대응이 시급하거나, 우선관리가 필요한 지역 - 다른법령에 따른 지역활성화사업(도시재생뉴딜사업, 새마을사업 등)을 추진하고 있지 아니한 지역 (전략계획 상의 활성화구역은 가능)
연계 수단		- 지자체 빈집정비사업 - 소규모주택정비사업 등 사업구역	소규모주택정비사업 등 사업구역	- 도시재생인정사업, 빈집특화사업 등 국비지원사업 대상 - 개발빈집단위사업(빈집정비사업, 집수리사업) - 빈집간 연계사업 (자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 「건축법」 상의 건축협정, 결합건축, 생활SOC복합화사업 등) - 토지비축사업, 지적재조사사업 등
인센티브				빈집관리구역으로 지정 후 국비지원을 받는 구역에 한하여 연접지 매입, 소유자 용자지원 등의 인센티브 방안 제시

출처: 「빈집특례법」 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9.12), 광주광역시 남구, 전주시 빈집정비계획을 참고하여 연구진 작성

우선 인구감소 등 지역의 문제가 가시화되고 있는 쇠퇴지역 중 빈집의 문제가 심각하게

야기될 수 있는 주거지역에 빈집이 밀집되어 있는 지역으로 한정하도록 구역지정 대상 및 범위를 조정할 필요가 있다. 쇠퇴 주거지역 중 빈집 발생특성 및 여건에 따라 빈집관리가 필요한 공간적 범위를 도출하고 해당 범위 내에서 시급하게 관리되어야 할 구역을 지정하도록 유도한다. 이때 지정되는 관리구역은 사업구역을 의미하는 것이 아니며 관리구역 내 소유자 의지 및 추진 여건에 따라 다양한 규모와 방식으로 사업이 추진될 수 있도록 사업구역을 단계적으로 지정하여 추진할 필요가 있다. 빈집관리구역은 빈집의 확산, 발생 예방을 포함하는 사전적 관리를 포괄하는 공간적 범위를 의미한다. dLEO 빈집관리구역의 관리방향을 기반으로 사업추진여건과 필요성을 고려하여 개별필지단위, 필지연계단위, 구역 간의 연계를 통한 사업 등 다양한 수단을 통해 단계적이고 점진적으로 사업을 추진해나가도록 할 필요가 있다.



[그림 5-3] 지역 내 빈집의 우선적 관리가 요구되는 빈집관리구역 지정
출처: 연구진 작성

2) 개별 빈집 정비에서 자생적 주거지 관리 여건 마련으로 빈집 정책 범위 확대

□ 주거환경을 고려한 빈집 정책 범위 확대 및 지원방식의 다각화

빈집은 사유재산이다. 지역에 영향을 미치는 빈집의 경우 이행강제금 제도를 도입하여 철거하도록 제도가 개선되고 있으나 이러한 빈집을 제외한 대다수의 빈집은 활용, 정비를 공공이 강요할 수 없다. 또한 지자체당 많은 곳은 빈집수가 2,300호에 이르는 등 빈집 발생이 점차 증가하고 있는 상황에서 개별 빈집단위의 정비를 위해 공공에서 막대한 예산을 투입할 수도 없는 실정이다. 실제 지자체에서 매년 빈집정비사업에 투입되는 비용은 평균 1억 정도에 불과하며, 이러한 예산은 6~8동 정도의 개별 빈집을 철거하는데 그치는 비용으로 쇠퇴지역의 빈집을 지속적으로 대응하기에는 한계가 있다. 또한 주거환경에 영향을 미치는 빈집이 밀집하여 발생하는 지역의 여건을 살펴보면 대부분 점도조

건이 불량하여 리모델링 등 건축시행여건이 어려운 필지에 위치해 있으며, 급경사지이거나 보행여건이 열악한 가로에 위치하고 있는 경우가 많았다. 이러한 건축행위가 불가능한 필지에 위치한 빈집은 주민들이나 민간의 자발적인 활용이나 정비를 기대하기도 어려운 상황이다. 따라서 한정된 예산과 주거수요가 유지될 수 있다고 판단되는 쇠퇴지역의 경우 일부 빈집의 철거, 정비를 통해 도로여건을 양호하게 함으로서 주변 필지들의 점도조건을 양호하게 하여 자발적인 집수리나 빈집의 활용, 정비를 유도하도록 관리의 방향을 전환하고 그에 따른 다양한 중앙 및 지자체의 지원정책을 마련하는 것이 필요하다.

단독주택 빈집이 빈발하는 지역은 대부분 주거지역이며 기반시설에 대한 개선이나 고려 없이 주택이 고밀화되어 조성되어져 있는 경우가 대부분으로 ha 당 100호가 넘는 주택이 조성되어 있는 경우도 있다. 이러한 지역은 도로, 주차장, 공원 등 정주여건에 필요한 기반시설의 공급이 부족한 곳이 다수이다. 또한 주거지로서 주변지역의 공공시설 등 여건이 양호할 경우 빈집을 활용해 공원, 주차장 등을 조성하거나 지역여건에 필요한 공공서비스를 공급함으로써 주거환경을 양호하게 하여 주민들의 거주만족도를 향상시키고 새로운 주거수요를 유입시킬 수 있다. 영국의 Clusters of Empty Homes 프로그램과 양주시의 사례와 같이 빈집자체의 물리적 개선에서 벗어나 빈집이 밀집한 구역의 외부 기반시설을 개선할 경우 빈집은 지역의 거주매력도를 높이고, 외부 유입수요를 증가시키는 마중물로서 역할을 할 수 있다. 따라서 빈집에 대한 정책 지원범위를 개별 빈집에 대한 지원에서 주거환경까지를 포함하도록 범위를 확대하고, 주거지의 자생적 관리가 이루어질 수 있는 여건을 조성하는데 빈집을 적극적으로 활용, 관리할 필요가 있다.

□ 관련 주체별 역할 마련 및 협조체계 마련

관리체계에는 관리의 대상, 관리의 수단, 관리의 주체 설정이 필요하다. 본 연구에서 제안하는 우선관리가 필요한 대상을 설정하고 관리를 위한 수단을 빈집관리구역으로 지정하도록 제안하였다. 빈집관리구역을 지정할 경우 단순히 정비사업에 대한 지원 뿐 아니라 시행과정에서 소유자들과의 협의과정, 빈집활용방안에 대한 다양한 컨설팅, 전문가 연계, 법무·부동산 등 정보제공 등 다양한 업무가 수반될 수 있다. 따라서 빈집관리를 위한 관련 주체별 협조체계 및 운영지원체계에 대한 마련이 필요하다.

(중앙정부) 관련 빈집관리의 주요 주체별 역할은 크게 중앙과 지방정부로 구분할 수 있다. 우선 중앙정부 차원에서는 빈집관리를 위한 일관성 있는 제도, 정비, 정책 방향을 마련하고 지속적인 지방정부의 빈집관리 정책에 대한 모니터링을 통해 정책개선안을 마련해야 한다. 이때 중앙정부는 유관정책과의 연계성과 지방정부 지원방안 등을 검토, 제

안하는 영국의 빈집자문관(Empty Homes Advisor) 제도 도입을 검토해 볼 수 있다. 또한 지역 내 전략적으로 빈집관리가 시급히 요구되는 구역 등에 사업추진이 가능할 수 있도록 국비지원 등 정책, 예산지원을 병행할 필요가 있다. 그 외 빈집실태조사 대상과 조사방식의 일원화를 위한 기준을 마련하고 빈집정보시스템의 총괄·관리를 통해 체계적 빈집관리를 위한 기반을 마련하는 역할 수행을 고려해볼 필요가 있다.

(기초자치단체) 지방정부 차원에서는 크게 광역과 기초지자체로 나뉘는데 빈집관리의 가장 주요한 주체인 기초자치단체의 경우 빈집발생에 대응할 수 있는 전담인력 및 전문기관과의 연계가 필요하다. 별도의 전담인력의 확보가 어려운 지역의 경우 도시재생지원센터, 주거복지센터 등 지역 내 위치한 중간지원조직 또는 관련 역할을 수행할 수 있는 민간조직과의 연계를 고려해 볼 수 있다. 또한 지역의 빈집관리 정책 및 방향수립을 위해 지역 내 총괄건축가/계획가 및 관련 전문가 및 지방연구원, 지방공사 등 지역 내 전문기관과의 연계를 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.

(광역자치단체) 「빈집특별법」상 빈집정비계획 및 빈집정비사업의 주체는 기초자치단체로 명시되어 있다. 따라서 현재 ‘광역시’와 ‘도’와 같은 광역자치단체의 역할은 부재한 상황이다. 빈집정비계획 수립 등에 대한 예산의 일부를 특광역시에서 보조해주고 있는 상황이나, 빈집정비사업의 경우 기초지자체의 예산만으로 한계가 있으며, 광역자치단체의 예산을 지원받아 추진되는 경우가 많다. 따라서 빈집정비계획 수립 시 재원조달방안 및 사업연계방안에 대해 광역자치단체의 예산의 추진계획을 빈집정비계획 상에서 수립할 경우 광역시 및 도와의 협의과정을 통해 관련 예산 및 계획을 수립할 수 있도록 유도하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 그 중 특광역시는 지역단위에서의 빈집관리 방향 및 전략을 별도 계획을 통해 마련할 수 있다.

(정비지원기구) 한국토지주택공사, 국토연구원, 그 밖의 공공기관(한국부동산원, 한국국토정보공사, 주택도시보증공사 등)이 정비지원기구로 지정되었으며, 각 기관간의 역할중복 문제가 발생하고 있다. 현재 정비지원기구로 지정되어 있는 기관들의 경우 빈집관리체계에서 빈집실태조사와 시스템 마련에 치중해서 업무를 추진하고 있는 실정인 것으로 파악되었다. 빈집정비계획이 지역의 빈집관리를 위한 수단으로 자리매김하기 위해서는 지역의 세밀한 여건분석과 계획의 실효성 등에 대한 컨설팅과 지원해줄 전문기관의 역할이 필요하다. 빈집정비계획 수립 시 컨설팅 및 사전검토 역할을 지원해줄 어드바이저(Advisor)로서의 정비지원기구 지정 또는 국책연구기관 등을 추가 지정하여 계획수립에 대한 검토, 컨설팅 등의 역할을 부여할 필요가 있다. 또한 지자체에서 빈집정비계획을 수립할 시 빈집의 관리방향을 설정하고 그에 따른 실행방안의 효과성을 담보하기 위해

(지방공사, LH 등 공공기관, 지방연구원, 유관 중간지원조직)지역 여건에 따라 빈집관리
가 필요한 구역에 대해 LH, 지방공사의 빈집매입을 주도적으로 추진하는 것이 필요하다.
매입한 빈집을 활용하여 신탁제도를 운영하는 등 관련 빈집의 적극적인 활용과 정비가 이
루어질 수 있도록 초기단계에 지역 내 관련 공공기관의 지원이 필요하다. 지방연구원의 경
우 지역 내 빈집관리 방안 마련 및 계획수립을 위한 지원을 할 필요가 있으며, 도시재생지
원센터, 주거복지센터 등의 유관 중간지원조직을 통해 행정과 소유자 및 주민과의 정보전
달, 수요파악, 교육 및 상담창구 역할, 사업시행 지원 등의 협조체계를 마련할 수 있다.

구분			관리체계			정보 시스템	정책 자원
			실태조사	정비계획	사업시행		
중앙정부				○(승인)	○(사업자원)	○(총괄 관리)	○
지방 정부	광 역	도			○(7급사업)		○
		특광역시		(전략계획)	○(7급사업)		○
	기초		○	○(수립)	○(수행)		
정비지원기구			㉞㉟(조사)	㉞(컨설팅)	㉞, ㉟(매입사업자원)	㉞(운영)	㉞ ○(연구)
자방공사, 자방연구원				○(수립자원)	○(사업자원)		○(연구)
중간지원조직, 민간					○(사업관리)		

The diagram illustrates the Urban Planning Policy Framework, showing the flow of information and decision-making between various stakeholders and government levels.

Central Entity: OO 시 (City of OO) - 주택과 (Housing Department)

Stakeholders and Information Flow:

- 국토교통부 (Ministry of Land, Urban Planning and Construction):** Provides support (지원) and receives planning budget reports (계획수립 보고) from the City. It also provides guidance and budget support (검토, 예산지원) to the City.
- 정비지원기구 (Planning Support Agency):** Provides support (지원) to the City and receives information on system and plan status (제도 및 조사연구, 빈집실태조사, 빈집정비계획 수립, 컨설팅 및 지원, 빈집 비축, 사업 지원, 용자 지원 등).
- OO도 (Provincial Government):** Provides guidance and budget support (검토, 예산지원) to the City.
- 도시재생지원센터 (Urban Regeneration Support Center):** Provides information on urban regeneration (도시재생지원센터).
- 주거복지센터 (Housing Welfare Center):** Provides information on housing welfare (주거복지센터).
- 관련 민간조직 (Related Civil Organizations):** Provides information on related civil organizations (관련 민간조직).
- 정보 전달 교육, 상담 (Information Transfer, Education, and Consultation):** Provides information transfer, education, and consultation (정보 전달 교육, 상담).
- 소유자, 지역주민 (Owners and Local Residents):** Provides information on owners and local residents (소유자, 지역주민).

Internal City Processes:

- 빈집정책자문위원회 (Vacant House Policy Advisory Committee):** Provides advice on vacant house policy (주요정책 자문조정, 계획수립 자료, 예산편성 검토).
- OR (Oral):** Provides oral advice (주요정책 자문, 계획수립의 자문).
- 총괄/공공건축가 (Overall/Public Architect):** Provides overall/public architectural advice (주요정책 자문, 계획수립의 자문).

City Departments and Their Functions:

- 공공재정과 (Public Finance and Taxation):** Culture, leisure, and time space planning, support, and operation (문화, 전시공간 조성 지원 및 운영).
- 조경과 (Landscape Architecture):** Planning, design, and operation of parks and green spaces (공원 등 조성지원 및 운영).
- 공동체과 (Community):** Village management and community support (마을관리 등 조성지원, 마을관리활동지원).
- 주거환경개선과 (Housing Environment Improvement):** Youth space and other housing support (청년공간 등 도로 및 주차장 조성지원).

Additional Information:

- 조성, 조성공간 운영계획 수립 (Formation, Formation Space Operation Plan Formulation):** Formation, formation space operation plan formulation.
- 협조, 지원 (Cooperation, Support):** Cooperation, support.

140 쇠퇴지역 공간관리를 위한 빈집 정책 개선방안

서도 주민공동이용시설, 임대주택, 텃밭조성 등으로 빈집을 활용하고 있지만 활용과 프로그램 도입에 집중함에 따라 지역 내 빈집발생을 예방하고 관리하기에는 한계가 있다. 실제 일부지역은 도시재생사업으로 빈집을 다양한 단위사업 추진에 활용하였으나, 사업이 추진되는 3년여의 기간 동안 빈집발생이 지속적으로 증가하였다는 것이 이를 방증한다. 지자체에서 추진되고 있는 대부분의 정비사업은 철거비 지원사업, 안전조치 및 관리사업, 반값임대주택조성사업 등으로 획일화 되어 있었으며, 지역의 여건에 따른 관리방향이 부재하여 소유주의 수요가 있는 빈집에 한해 지원되고 있었다. 지자체에서 빈집관리를 위한 사업추진 현황을 살펴보다도 쇠퇴도가 심하고 빈집발생이 높은 지역이나 최근 3년간의 빈집정비사업 추진 건수가 1건에 불과한 것을 확인할 수 있다.

지자체에서 수립하고 있는 빈집정비계획 상에서의 대응 또한 개별정비 위주에 치우쳐 있었다. 기존에는 개별 빈집의 안전성, 노후도 측면을 고려하여 안전상 문제가 있는 빈집은 4등급으로 철거를 유도하고 그보다 양호한 3등급의 경우 안전관리조치, 상대적으로 양호한 1,2등급의 빈집은 리모델링을 통한 활용을 유도한다. 그러나 빈집이 가장 많이 발생하는 주거지역의 경우 필지여건, 기반시설의 조성여건, 주거지의 여건, 주변 공공시설 공급여건, 지역주민의 특성 등에 따라 다양한 형태로 구분될 수 있다. 따라서 지역여건 및 특성에 대한 고려 없이 빈집자체만을 정비하고 대응하는 획일화된 방식으로는 주거환경의 질적 개선과 거주여건의 향상을 도모하는데 한계가 있다. 특히 인구가 감소하고 노인인구가 증가하고 있는 쇠퇴도가 높은 주거지역의 경우 주거수요를 고려하여 주거기능을 유지 할 것 인가, 주거기능을 축소할 것인가에 대한 검토가 우선적으로 필요하다. 이를 위해 장기적으로는 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시 및 주거환경정비기본계획의 주거지관리계획이나 별도 생활권계획, 주거지관리계획 등 비법정계획을 수립하여 주거의 수요를 토대로 각 주거지역의 주거기능의 확대, 유지, 축소에 따른 관리방향을 설정해야 한다. 이와 연계하여 쇠퇴지역에서의 주거지역의 공간관리의 방향을 토대로 주거환경의 여건과 빈집발생 특성을 고려하여 다양한 지역맞춤형 빈집관리의 방향과 전략을 수립할 필요가 있다.

본 연구에서는 상위계획 및 유관계획에서 주거수요에 따른 관리방향이 설정되어 있지 않다는 전제하에 쇠퇴지역에서 빈집관리의 방향을 어떻게 수립해 나가야 하는가에 대한 방안을 제안하고자 한다. 본 연구에서 제안하는 4가지의 유형은 현황분석과 대안검토를 통해 고려된 유형으로 이는 모든 지역을 대상으로 파악한 것이 아니기 때문에 지역의 여건과 특성에 따라 추가적인 관리 유형이 도출될 수 있음을 전제로 한다. 지역여건에 부합하는 빈집관리방안을 마련하기 위해 개별 빈집의 필지 및 건축물 특성 뿐 아니라

주거환경의 여건을 종합적으로 판단하여 주거기능의 유지여부를 재판단하고 그에 따른 빈집의 관리 전략을 마련하는 방안을 제안하였다. 이를 통해 도출된 전략은 크게 4가지로 주택여건 개선형, 기반시설 정비형, 기능전환 유도형, 유보지 비축형으로 구분하였다.

[표 5-3] 빈집관리가 필요한 쇠퇴 주거지역의 빈집관리 방안(안)

	주택여건 개선형	기반시설 정비형	기능전환 유도형	유보지비축형
주거기능여부	주거기능 유지	주거기능 유지	주거기능 유지 or 축소	주거기능 축소
기반시설여건	기반시설 양호	기반시설 미흡	-	-
구역 특성	• 점도조건 등 필지여건이 상대적으로 양호한 구역 • 기반시설 접근성이 상대적으로 양호한 지역	• 점도조건, 과소필지 등 필지여건이 열악하여 자생적 관리가 어려운 지역 • 구역 내외로의 도로여건이 불량하여 접근성이 낮은 구역	• 인구감소율이 높고, 빈집발생이 높은 구역 • 철도, 고속도로 등 대규모 인프라시설과 근접, 상업용도와 연접한 주거지역 등	• 인구감소율이 높은 지역 중 급경사지, 방재지구, 재해위험지구, 철도보호지구 등 주거여건이 불량하고 현행법상 건축하기 어려운 구역
지역 여건	• 공공시설 접근성 양호, 교통편의성 양호, 주변 인프라 양호	• 공공시설 접근성 양호, 주변인프라 양호	• 상업시설 인근 주거지역 등 새로운 기능으로 전환 가능 지역	• 주변지역과의 접근성, 편의성이 열악한 지역
관리방향	• 집수리지원사업, 골목길 정비사업 등의 미관개선을 통한 주거환경 개선 • 빈집 및 주변 노후 연접지를 연계한 자율주택정비사업 등 주택여건 개선 • 소규모주택정비 관리 계획과의 연계필요	• 점도조건 개선을 위한 도로 확폭 및 도로개선, 주차장, 소공원 등 주거환경 개선을 위한 기반 시설 공급 • 빈집 활용을 통한 생활 soc공급 사업 및 공공 서비스 기능 제시	• 단독주택→제1종 근린 생활시설로 전환하여 활성화 유도 가능 • 유동인구 유입이 가능한 지역은 광장조성을 통한 지역프로그램 도입	• 빈집철거를 유도하며, 단기적으로 지역을 기존 주민들을 위한 공원 등 조성하나 토지 비축 • 빈집철거를 통해 유보지로서 확보

출처: 연구진 작성

첫째, 용도지구상 방재지구, 재해위험지구, 「철도안전법」상에서 철도보호지구(철로변 30m이내) 등으로 지정되어있거나, 급경사지, 고속도로 등 대규모 인프라시설과 인접해 있는 지역 등은 주거기능을 유지할 수 없다고 판단하였다. 따라서 현행법 상 주거지역으로서 기능을 할 수 없는 지역은 주거기능을 축소하고 그에 따라 빈집을 철거하여 유보지로 보유하거나 및 자산비축의 전략을 제시할 수 있다.

둘째, 현행법상에서 주거지역으로서 유지가 가능하나, 빈집발생률이 상대적으로 높고, 철도, 고속도로 등 대규모 인프라 시설과 근접하여 주거여건이 미흡한 지역의 경우 빈집을 활용한 주택공급 정책을 지양하고 새로운 기능이 유입될 수 있도록 전략을 마련할 필요가 있다. 가령 상업지와 연접한 주거여건이 미흡한 지역의 경우 유동인구 유입이 가능하도록 잔디광장 등을 조성하여 다양한 지역 프로그램과 연계하거나 단독주택을 근린생활시설로 전환하여 새로운 기능 유입을 유도할 수 있다.

[참고사례] 우베시 와카모노 크리에이티브 컨테이너(이하, YCCU)의 사업 및 활동

잔디광장의 정비·활용의 기본적인 컨셉은 중심시가지에 빈 땅이 늘어나는 가운데, 일부분을 잔디로 전환하여 이벤트 등에서 활용함으로써, 환경개선의 효과와 함께 그 주변의 매력을 높여, 새로운 토지이용과 활용수요를 높여나가는 것을 목적으로 하고 있다. 물론, 현재의 잔디광장이 민간부지기 때문에 본 부지의 소유자가 새로운 개발행위를 실시하게 되면, 잔디광장은 다른 공지로 이전하는 등 「잔디 광장화에 의한 잠정이용방식」로 지역 재생을 지향하고 있다.

출처: 외부연구진이 직접 추진했던 결과 및 내용 작성

셋째, 구역 내 기반시설 공급에 대한 정도와 상태에 따라 기반시설 공급이 양호한 지역의 경우 집수리 지원 사업, 소규모주택정비사업의 적극적인 추진을 통해 주택여건을 개선해 주는 것이 필요하며, 점도조건이 불량하고 구역내 기반시설 여건이 불량한 지역의 경우 빈집을 활용해 도로여건 개선, 점도조건 개선, 기반시설 공급 등을 통해 주거여건을 먼저 개선시켜 자생적인 개발 및 관리가 이루어질 수 있도록 유도해주는 전략이 필요하다.

[참고사례] 양주시 봉암리 마을살리기 사업

양주시 봉암리는 공장지역에 둘러싸여 있는 마을로 지역산업의 쇠퇴로 인해 지역이 점차 침체되어 갔으며, 그 과정에서 빈 집, 빈점포가 밀집되어 발생하게 되었다. 주민들의 거주 불안감을 느끼는 가장 큰 원인으로 빈집을 들었다. 따라서 양주시는 이러한 지역적 특성을 배경으로 4년간 도비지원 포함 약 18억원의 예산을 투입하여 마을살리기 사업을 추진하였다. 이때 빈집을 활용해 포켓공원 및 배드민턴장, 도로여건 개선 등 주거환경 개선을 위한 기반시설과 오픈스페이스를 주로 조성 하였어 사업 후 지역에 대한 긍정적 이미지가 45% 증가하는 등 지역에 긍정적 변화를 가져다 주었다.

출처: 윤동진 주무관(양주시청) 인터뷰 내용 참고 작성(21.3.26)



[그림 5-5] 주거기능 유지여부에 따른 빈집관리 유형(안)

출처: 연구진 작성

3. 정책 및 제도개선방안

□ 빈집정비계획의 역할 재정립

• 단기적 방안

빈집정비계획은 5년마다 수립하도록 규정하고 있다. 따라서 수립권자는 5년마다 계획 수립을 위해 별도 예산과 인력투입이 필요한 상황이다. 이렇게 수립되는 빈집정비계획이 실효성을 가지기 위해서는 빈집정비계획의 역할이 빈집의 정비, 활용을 포함하는 빈집정비를 위한 계획이 아닌 지역 내 빈집을 관리할 수 있는 수단으로서 역할을 재정립할 필요가 있다. 개별 빈집 활용, 정비부터 지역의 빈집에 대한 관리방향이 빈집정비계획 내에 제시될 수 있도록 현행법령 개정을 통해 역할을 재정립하도록 한다.

[표 5-4] 「빈집특별법」 및 시행령 상에서의 빈집정비계획의 역할 및 성격 관련 개정안

기존	개정안
법제 4조 (빈집정비계획의 수립) 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위해 빈집정비에 관한 계획(이하 “빈집정비계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행	법제 4조 (빈집정비계획의 수립) 시장·군수등은 빈집을 효율적으로 정비, 활용 등 관리 하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 계획을 5년마다 수립·시행
시행령 제4조 (빈집정비계획의 수립 및 변경) 1. 빈집실태조사 결과 2. 빈집의 철거 등 필요한 조치에 관한 계획 3. 보조 또는 출자·융자 등 빈집정비사업의 지원 대상·기준 및 내용 등의 사항 포함	시행령 제4조 (빈집정비계획의 수립 및 변경) 법 제4조에 따른 우선관리가 필요한 구역에 대한 관리 방향 및 계획 포함하도록 개정

출처: 「빈집특별법」 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9..7) 참고 연구진 작성

• 장기적 방안

향후 빈집정비계획이 지역에서 발생하고 있는 빈집의 정비, 활용부터 예방까지 포괄하는 관리 수단으로서 활용될 수 있도록 빈집정비계획에서 관리계획으로 전환할 필요가 있다. 관리계획을 수립할 시 유관계획 검토를 통해 방향을 설정해야 한다. 특히 「도시 및 주거환경정비법」의 ‘도시 및 주거환경정비 기본계획’상의 주거지관리계획을 지역의 주거수요를 파악하여 각 주거지역에 대한 기능 확대, 축소여부를 판단하여 관리방향이 제시된다는 전제하에 이를 고려하여 빈집의 관리방향을 수립하도록 할 필요가 있다. 또한 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 ‘도시재생활성화계획’ 수립 시 ‘빈집정비계획’에서 제시하는 빈집관리구역의 전략화방안을 고려하여 수립될 수 있도록 유관계획과의 연계성을 강화하도록 할 필요가 있다.

[표 5-5] 유관계획과의 연계 관련 '빈집정비사업에 관한 업무지침(안)' 개정안

기존	개정안
제30조(빈집정비계획의 기본방향) -실태조사 결과를 토대로 빈집 소유자, 이해관계자 등의 상호협력력을 바탕으로 빈집정비계획을 수립 -도시·군기본계획, 지구단위계획 등 상위 계획과의 연계 -빈집정비사업의 시행방법, 사업시행 예정자 및 사업시행 예정시기 등을 중심으로 빈집정비계획 수립	▶ 제30조(빈집정비계획의 기본방향) 「도시 및 주거환경정비법」 도시 및 주거환경정비기본계획, 시장·군수에 의해 수립된 생활권계획, 주거지관리계획 등에서 제시하는 관리방향을 고려하도록 추가신설

출처: 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9..7) 참고 연구진 작성

□ 관리계획으로서 빈집정비계획 수립 내용 개선

기존의 빈집정비계획은 빈집의 사후처방으로 개별 빈집의 물리적 상태에 따른 정비에 치중한 계획수립이었다면 지역 내 빈집현황을 기반으로 지역의 쇠퇴도와 주거환경 여건, 공공서비스 공급 여건 및 수요 등을 고려하여 상대적으로 관리가 시급한 지역에 대한 관리방향을 마련하고 그에 따른 전략을 제시하는 관리계획의 역할을 수행할 수 있도록 수립내용의 개선이 필요하다. 관리방향 마련을 위해서는 빈집관리구역 내 개별필지 여건, 기반시설 여건, 빈집발생 특성, 건축물 노후도 등 현황조사를 바탕으로 계획이 수립되어야 한다.

[표 5-6] 빈집정비계획의 성격 및 수립내용 개선안

구분	기존 빈집정비계획	개선 빈집정비계획
계획의 성격	-	지자체 전역 및 일부 지역에 대한 빈집관리를 위한 기본계획 이자 우선관리가 필요한 구역에 대한 사업구상계획
계획의 범위	지자체 전역	지자체 전역에 대한 빈집 현황과 빈집관리가 필요한 일부 구역에 대한 구체적인 계획 수립
실행계획	별도로 수립	우선사업이 필요한 구역에 대한 구체적인 사업구상 포함
		단계별 빈집관리
주요계획 내용	- 빈집실태조사 결과 - 빈집밀집구역 지정 - 빈집실태조사에 따른 실행계획 - 예산집행계획	- 빈집실태조사 결과 및 개별 빈집정비 방향 - 지역의 쇠퇴도가 높고, 전체 주택수 대비 빈집발생 비율이 높은 주거지역 중 공공의 대응이 시급하거나, 우선관리가 필요한 구역(빈집관리구역) 선별 - 빈집관리구역의 지역여건 분석 - 빈집관리구역 사업연계수단 및 단계별 전략 - 재원조달계획
수립주체	지자체, 빈집정비기구	지자체, 지방연구원, 민간 (정비지원기구 계획수립 컨설팅)

출처: 연구진 작성

빈집관리구역 중 단기적으로 사업추진이 필요한 구역에 한하여 사업시행계획(안)을 빈

집정비계획에 포함하고 이를 기반으로 국비지원사업 또는 지자체 지원사업과의 적극적인 연계방안을 마련이 가능하도록 할 필요가 있다.

□ 빈집정비계획 기초조사 항목 및 내용 강화

- 행정동 단위의 현황 및 기초조사 강화, 빈집관리구역 별도 현황조사를 토대로 사업구역 도출

지역의 여건과 특성을 고려한 빈집관리 방안을 수립하기 위해서는 통계자료 등의 원활한 수급과 기초단위인 행정동 단위로의 현황조사를 강화할 필요가 있다. 따라서 인구 및 사회적 특성, 기반시설 및 공공시설 공급 현황, 지가변동, 건축신고 및 인허가 건수, 도시개발사업 등 대규모 개발사업 현황 및 도시재생뉴딜사업 등과 같은 지역활성화 추진 현황을 파악하도록 현황조사 항목을 구체화하였다. 인구감소가 가속화되는 쇠퇴지역 중 빈집의 발생이 높고 밀집된 지역은 별도의 우선관리가 필요하므로 차별화된 관리방향이 수립될 수 있도록 이원화하여 관리방향 및 시행계획을 수립한다.

빈집관리구역의 방향과 전략을 마련하기 위해서 우선적으로 구역 내 현황정보가 필요하다. 이를 위해서 빈집관리구역 내의 물리적, 사회적 여건을 심층적으로 조사, 분석해야 한다. 필지와 개별건축물, 구역 내 기반시설 현황, 주변지역의 공공시설 여건 등에 대해 데이터 조사 및 현장조사를 수행하고 물리적 여건 이외에도 구역 내 세대특성, 빈집 세대주 특성과 빈집관리에 대한 의지 여부, 구역 내 주민들의 수요조사 등의 사회적 여건분석도 함께 수반되어야 할 필요가 있다.

[표 5-7] '빈집정비사업에 관한 업무지침(안)' [별표4] 빈집정비계획의 작성기준 개선안

기존			개선(안)
계획의 개요	계획의 목적 및 수립과정	○	
	추진체계	○	
현황분석		-	해당 지역의 입지여건 및 특성
	실태조사 결과(빈집의 위치 및 등급별 분포 등)	●	(좌동)
	정비계획 대상구역 설정	●	(좌동)
	지역 현황	●	[추가] 도시 및 주거환경정비기본계획, 지자체에서 비법정으로 수립한 주거지관리계획에서 제시하는 지역의 관리방향 검토
		-	행정동별 인구 및 사회적 특성 (인구감소율, 노인인구 비율, 전출입인구 등)
	정비기반시설 설치 현황	△	행정동별 기반시설 및 공공시설 현황

기존			개선(안)					
				대상구역 용도지역 및 지구 지정 현황				
		토지,건축물의 가격과 임대차 현황	△	지가변동 현황, 신고건수, 인허가건수 등				
				도시개발사업, 재건축재개발 현황, 정비구역, 관련사업 추진현황(도시재생사업, 새마을사업 등)				
		지역 주민의 의견 등	●	지역 주민의 의견 등				
계획의 기본구상	주요 계획지표 설정		○	주요 계획지표 설정				
	빈집정비사업의 기본방향		△	기본방향, 비전 및 목표				
시행계획	기본사항	○	관리 및 시행 계획	일반 지역	기본방향			
	빈집의 철거계획				시행계획 (철거, 활용, 안전조치 등)			
				빈집의 안전조치 및 관리계획	관리 필요 지역	기본방향		
	빈집관리구역 지정 현황							
	정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획			빈집관리 구역 지역현황 조사		물리적	필지특성, 무허가건축물, 건축물노후도, 기반시설 현황 및 접근성, 근린생활시설 분포현황, 주변 공공시설 여건 등	
							사회적	구역 내 세대특성, 빈집 세대주 특성(연령, 수입, 기초생활수급 여부 등, 빈집관리 의지) 지역주민의 수요 및 의사
	임대주택의 건설 및 공급계획			관리방향 수립				
				단기적 사업구역 범위 제시 및 사업화 방안 연계				
				단계별 빈집관리 방안 (관련 사업화 수단 연계방안)				
				빈집관리를 위한 주체별 역할				
재원조달 계획	소요사업비 추정	x						
	재원조달계획	●	(좌동)					
	단계별 집행계획	●	(좌동)					
빈집밀집 구역	빈집밀집구역 지정 현황	x						
기타	그 밖에 계획수립에 필요사항		○	그 밖에 계획수립에 필요사항				
	빈집정비계획 관련 도면		○	빈집정비계획 관련 도면				

주) ● : 필수, ○ : 필요시 작성(지자체 여건별), △ : 조정항목, X : 삭제필요 항목

* 출처: 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9..7) 참고 연구진 작성

□ 빈집밀집구역의 용어변경 및 역할 재정립

- 구역의 역할와 성격이 드러나도록 빈집밀집구역→빈집관리구역으로 용어 변경

단기적으로 우선적으로 관리 및 사업추진의 시급성이 요구되는 중점관리권역과 빈집관리구역을 설정하여 적극적인 관리가 실행될 수 있도록 할 필요가 있다. 중점관리권역 도출을 통한 빈집관리구역을 도출하는 프로세스는 빈집정비계획 가이드라인상에 제시하도록 하며, 빈집관리구역의 지정요건에 대해 보완하였다. 구체적인 지정 기준에 대한 사항은 빈집정비계획 가이드라인 개정을 통해 제시할 필요가 있다.

[표 5-8] 「빈집특례법」 빈집밀집구역 용어 및 성격 재편

기존	개정안
법 제4조(빈집정비계획의 수립) 1. 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 지역 2. 노후·불량건축물이 증가하고 있거나 정비기반시설이 부족하여 주거환경이 열악한 지역 3. 다른 법령에 따른 정비사업을 추진하고 있지 아니한 지역	▶ 법 제4조(빈집정비계획의 수립) 빈집관리구역으로 용어 변경 및 지정 기준 개정 1. <u>인구감소율이 높고 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 지역</u> 2. <u>빈집관리가 우선적으로 필요한 지역</u> 3. <u>노후·불량건축물이 증가하고 있거나 주거환경이 열악한 지역</u>

출처: 「빈집특례법」 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9..7) 참고 연구진 작성

□ 빈집관리구역과 중앙부처 지원사업(빈집특화 도시재생 시범사업)과의 적극적 연계

쇠퇴지역에서 빈집문제에 대응하기 위해서는 한정된 예산과 인력으로 우선 관리가 필요한 곳에 대한 적극적인 사업시행을 통해 주변 지역으로의 파급효과와 자생적 개선여건을 만들어나가는 것이 무엇보다 중요하다. 기존의 도시재생뉴딜사업 등으로 추진된 빈집정비사업은 빈집발생에 영향을 미치는 열악한 주거환경 개선에 적극적으로 대응하기보다는 단발적인 개별 빈집활용에 그치고 있다. 이러한 점을 보완하기 위해서는 주거지 개선을 위한 추가적인 예산지원이 필요하며, 재정여건이 열악하거나 및 지원정책이 마련되어 있지 않은 지자체의 빈집관리가 필요한 구역에 대한 공공의 적극적인 개입이 요구된다.

현재 빈집이 밀집된 지역을 대상으로 추진 중인 국비지원사업으로 2020년도부터 추진된 ‘빈집 특화 시범사업’과 연계될 수 있도록 국비지원방식 및 내용을 개선하는 것이 필요하다. 따라서 지역의 쇠퇴가 다른지역보다 심각하고 빈집발생률이 높은 지역 중 빈집이 밀집되어 있는 구역 또는 앞서 제안하고 있는 빈집정비계획에 따른 빈집관리구역을 대상으로 국비지원 대상을 한정할 필요가 있다. 도시재생활성화지역에 포함되어 있지 않은 빈집이 밀집된 구역은 도시재생 인정사업과의 적극적 연계가 필요하다. 1)

1) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제 26조의2 에 도시재생인정사업과의 적극적 연계가 필요하다. 도시재생인정사업으로 빈집특례법 에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업이 포함되어 있으나

[표 5-9] 빈집 특화 시범사업 개선안

구분	기존	개선(안)
사업목적	빈집이 밀집된 지역의 재생과 새로운 빈집정보모델 확산	빈집의 관리 및 대응이 시급한 지역 중 빈집이 밀집된 지역에 빈집 정비 및 활용을 통해 주거환경을 개선하고 주변지역으로의 파급효과와 인식개선 도모
사업내용	빈집이 밀집된 지역을 주거환경개선사업 등으로 거점개발하고 인근은 도시재생뉴딜사업(인정사업 포함)으로 재생하는 사업	빈집이 밀집된 지역을 주거환경개선 및 기반시설 공급을 통해 정주여건을 향상시키고 자생적 주거지재생이 가능하도록 유도하는 사업
대상지	빈집밀집구역 또는 빈집이 밀집된 지역	인구감소 등 지역의 쇠퇴가 다른지역보다 심각하고 빈집발생률이 높은 주거지역 중 빈집이 밀집된 구역 또는 빈집정비계획에 따른 빈집관리구역
사업추진 절차	도시재생뉴딜사업 신청시 사업계획서 작성→사업계획서 제출(국토부) → 선정평가→도시재생특위 →선정 확정	사업계획서 작성 (승인된 빈집정비계획 상 우선사업구역 사업시행계획(안) 대체 가능)→(사전컨설팅(필요시))→사업계획서 제출(국토부)→선정평가→도시재생특위→선정
평가기준	(목표 및 구역설정의 적절성) (사업계획의 특화요소 적정성)	(목표 및 구역설정의 적절성(추가)) 인구감소율이 높고, 고령 인구비율이 높은 쇠퇴정도가 다른지역에 비해 높으며 빈집 발생률이 높은 지역
사업유형	(면단위사업) 빈집 거점개발을 포함하여 주변지역을 함께 재생 (점단위사업) 빈집거점개발에 인정사업을 결합한 점단위 사업	① (기반시설 개선사업) 빈집이 밀집된 지역 중 기반시설 여건 개선을 통해 주거환경의 질 향상 및 주거여건 개선 유도 ② (지적재조사사업 연계사업) 점도조건이 매우 불량하여 자생적 개선이 어려운 지역을 지적재조사사업과 연계하여 추진 ③ (주거기능 축소) 인구감소율이 높고 주거기능을 유지하기 어려운 지역(급경사지 등)을 대상으로 빈집수를 감소시키고 새로운 기능이 유입되도록 추진
예산 지원범위	(별도 예산지원 X)	-빈집매입 및 빈집연접 연접지 매입비용 지원 ※ 연접지 매입 기준 : 빈집과 연속해 있거나 노후주택(30년이상), 빈집과 맞닿아있는 필지, 과소필지, 점도불량, 부정형 필지 등 개별정비가 어려운 필지 -자율주택정비사업(합필형, 건축협정형) 추진 시 자부담 비용의 10% 지원 -소유주 빈집정비 및 활용시 융자지원 -빈집을 활용한 기반시설 조성 비용

출처: 국토교통부, 2020, 2020년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인, p.27.: 참고 연구진 작성

□ 빈집관리구역의 사업실행수단 및 인센티브 연계

쇠퇴지역의 빈집발생 현황을 살펴본 결과 빈집이 발생하고 있는 지역은 대부분 점도조

연계가 미흡한 실정이다. 기존의 사업추진현황을 살펴보면 19년도에 추진된 인정사업 12개소 중 부천 1건 정도만 빈집특례법에 따른 가로주택정비사업 연계를 통해 공공임대주택을 공급하고 공영주차장을 조성한 것으로 나타났다. (*출처: 서수정 외, 2019. 도시재생계획체계 및 전략계획 수립 가이드라인 개선방안 연구. 최종연구심의회 자료. P.84 참고)

건이 좋지 않거나, 이형필지 등이 많아 개별필지로는 철거 이외에 적극적인 대안이 어려워 민간 및 주민들의 적극적인 참여를 독려하기가 어렵다. 이는 개별 빈집단위의 정비방식으로는 한계가 있음을 보여준다. 따라서 빈집과의 연계, 빈집과 주변 연결지와의 관계, 빈집이 밀집한 구역에 대해서는 구역내의 주거환경까지 포함하는 사업시행수단이 필요하다. 빈집의 관리가 시급하게 필요한 구역인 빈집관리구역을 「빈집특례법」상에서의 소규모주택정비사업 대상구역, 「건축법」에 따른 건축협정 사업구역에 포함시켜 사업추진에 대한 실행력 확보 및 인센티브를 연계받을 수 있도록 유도할 필요가 있다.

[표 5-10] 자율주택정비사업, 건축협정 구역과 빈집관리구역 연계

기존	개정(안)
시행령 제3조(소규모주택정비사업 대상 지역) 자율주택정비사업: 도시활력증진지역 개발사업의 시행구역, 지구단위계획구역, 정비예정구역·정비구역이 해제된 지역, 주거환경개선사업의 정비구역, 도시재생활성화지역 등으로 규정	(소규모주택정비사업 대상 지역) 자율주택정비사업 구역에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 정하는 빈집관리구역을 포함하도록 개정

출처: 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/> (검색일 : 21.9..7) 참고 연구진 작성

□ 관리가 시급한 구역의 빈집정비, 활용을 위한 세제지원 방안 마련

빈집의 철거, 활용 등을 위해서는 소유주의 동의가 필요하나, 빈집의 경우 소유주를 찾기가 어렵고,, 찾고 나서 동의를 구하는데 까지 많은 시간이 걸린다. 따라서 소유주를 설득하기 위한 수단으로 일본, 영국 등에서는 이미 다양한 세제지원혜택을 제공하고 있다. 빈집 간의 그리고 빈집과 노후주택간의 적극적인 합필 및 연계를 통해 관리하기 위해서는 인구정책 TF에서 제시하고 있는 10%경감으로는 참여를 독려하기 어려우므로 빈집 관리구역에 한하여 빈집에 대한 양도소득세 면제 등을 검토해 볼 수 있다. 또한 자진철거 시 철거빈집의 재산세를 경감해 주는 세제개편 등 인센티브 방안에 대한 지원이 필요하다.

제6장 결론

- 1. 연구의 의의 및 한계
 - 2. 향후 연구과제 제안
-

1. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 인구감소와 고령인구증가가 가속화되고 있는 쇠퇴 주거지역에 필요한 빈집 관리의 방향과 그에 따른 실천방안을 제안하고자 하였다. 기존의 쇠퇴지역의 빈집관리 는 개별 빈집단위에서 정비하거나, 개별 빈집을 어떻게 활용하여 시설로서 공급하고 프로그램을 채우는가에 집중하여 본질적인 빈집문제에 대응하기가 어려웠다는 한계점에서 출발하였다. 이러한 문제인식하에 본 연구에서는 쇠퇴지역에서 빈집이 밀집되어 발생하는 지역의 현황을 파악하여 일부지역에 빈집발생이 집중되어 발생하는 특성을 도출하였다. 또한 대부분의 빈집이 점도조건이 열악한 필지에 위치함으로써 개별적인 빈집정비, 활용대응으로는 근본적인 빈집문제에 대응할 수 없는 여건임을 파악하였다. 또한 빈집의 밀집도 뿐 아니라, 주거지역 내의 기반시설 공급여건, 주변의 공공서비스 제공 여건 등에 따라 주거환경의 질적차이가 발생할 수 있음을 알 수 있었다. 기존의 밀집된 빈집을 관리하는 방식은 모든 지역의 여건을 동일하게 놓고 빈집의 밀집도로 관리구역을 설정하였던 방식으로는 지자체 및 공공의 예산과 지원이 한정적이고 지속적으로 늘어나는 빈집에 일일이 대응하기에 한계가 있었다. 이에 우선적으로 관리가 필요한 구역을 도출하는 프로세스를 마련하였다. 그에 따른 빈집의 관리방식을 적용시켜 자생적 주거지관리가 일어날 수 있는 기반인 점도여건 및 기반시설 공급을 통해 주거환경을 개선시키는 방향으로 향후 정책이 이루어져야 함을 현황분석 및 대안검토를 통해 확인할 수 있었다.

따라서 본 연구에서는 빈집관리의 기본방향을 자생적 주거지관리 여건을 마련하기 위

해 정책 범위를 주거환경까지 확대할 필요성을 제시하였다. 또한 우선성을 고려한 빈집 관리구역 선정체계를 마련하고 주거수요를 고려한 빈집관리의 다양한 접근방안을 제시하고자 하였다는 점에서 기존의 빈집의 상태에 따라 제시되는 빈집관리 방식과의 차별성을 제시했다는 점에서 본 연구에 의의가 있다. 다만 현황조사와 대안검토의 대상지가 일부 지자체에 한정되어 있으며, 빈집발생 양상은 지역마다 여건이 다달라 본 관리를 위한 구체적인 기준을 제시하는데에는 한계가 있었다. 데이터수급상의 어려움점도 한계로 작용하였다. 본 관리의 기준 및 프로세스를 토대로 전국의 빈집발생 특성 및 현황을 파악하여 구체적인 기준을 마련하기 위해 향후연구를 수행할 필요가 있겠다.

2. 향후 연구과제 제안

□ 빈집의 사전적 관리를 위한 빈집정비계획 개선방안 연구 필요

본 연구는 기존의 빈집의 사후처방에 집중되어 있는 개별 빈집의 정비, 활용에서 지역 내 빈집발생이 증가하는 것을 억제하고 지역의 한정적 예산으로 효과적인 빈집관리가 이루어질 수 있도록 대안을 제시하고자 하였다. 그러나 데이터 수급의 한계로 3개 지역의 일부 빈집이 밀집된 지역에 대한 현황분석과 1개 지자체의 대안검토를 통해 개선방안을 도출할 수 밖에 없었다. 본 연구에서 제안하고 있는 빈집관리구역이 실제 지역에 적용되어 정책화 될 수 있기 위해서는 분석대상의 범위를 확대하고 구역지정에 대한 구체적인 기준을 마련하여 빈집정비계획의 개선방안을 마련할 필요가 있다.

□ 도농복합도시의 효과적 빈집관리를 위한 정책개선 방안 연구 필요

빈집관리방안 도출을 위해 대안검토 대상지로 선정한 익산시의 경우 도농복합도시이다. 대안검토 과정에서 농어촌지역 중 일부 시가화구역의 경우 도시지역보다 빈집의 물리적 노후도가 높았으며, 밀집도가 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있었다. 그러나 농어촌정비법상에서는 별도의 면적관리수단을 두고 있지 않으며, 빈집특례법 상에서도 빈집밀집구역의 경우 농어촌지역은 제외하도록 규정하고 있어 별도 면적(面的)관리수단이 부재한 상황이다. 특히 익산시와 같이 도시와 농촌이 연접해 있는 지역의 경우 지자체의 빈집관리의 방향을 토대로 연계성을 확보하는 것이 필요하나, 이원화된 법체계와 수단의 부재로 어려운 실정이다. 따라서 도농복합도시에 대한 별도 빈집관리방안 마련을 위한 연구가 수행될 필요가 있다.

- 강미나·김근용·김혜승·김은란·임은선(2017), 인구감소 시대 빈집 문제 분석을 통한 주택정책 방안 연구, 국토연구원.
- 구형수·김태환·이승욱·민범식. 2016, 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 국토연구원.
- 구형수·민범식. 2018. 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구. 국토연구원.
- 광주광역시. 2015. 달뫼 달팽이 새마을 조성사업 마스터플랜 내부자료.
- 광주광역시. 2017. 광주 남구 덕림 새마을사업 계획안 내부자료.
- 광주광역시. 2019. 광주광역시 도시재생전략계획(변경) 요약보고서.
- 광주광역시 남구, 2020a. 광주광역시 남구 빈집실태조사 결과. 내부자료.
- 광주광역시 남구. 2020b, 광주광역시 남구 빈집정비계획.
- 국토교통부, 2016, 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인.
- 국토교통부. 2019. 생활SOC 공급 현황 진단자료 내부자료.
- 국토교통부, 2020, 2020년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
- 국토교통부·한국부동산원, 2020, 빈집정비계획 수립 가이드라인.
- 국토교통부·건축공간연구원. 2021. 도시재생전략계획 수립 가이드라인 .
- 국토교통부. 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료.
- 권영덕·민현석, 2010, 지속가능한 도시발전을 위한 주거지 밀도 관리, 서울연구원.
- 권혁삼·김홍주·김옥연·박준영·박진경·김춘구·김혜숙·오승교·백희권(2018), 도시지역 빈집정비를 위한 제도마련 및 공공역할 연구, 토지주택연구원.
- 기정훈·허근숙·최영석·구영진·남성우·조유정 .2011. 인구감소 지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책고제 연구. 국회입법조사처.
- 김광중. 2010. 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성. 『한국도시지리학회지』, 제 13권 2호, pp.43-58.
- 김진하·남진, 2016, 도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구, 지역연구 제 32권 제1호 vol.32,no.1, pp105-22.

맹다미·장남중·백세나. 2017 서울시 저층주거지 실태와 개선 방향. 서울연구원.

박성남·김승남·윤주선. 2016, 쇠퇴지역 공·폐가 재생 및 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소.

박성남·류수연·신희강·성은영·여혜진·이은석·김신성·김민경. 2017. 도시재생정책백서II, 국토교통부.

박정일·오상규. 2018. 개별건축물 데이터를 활용한 대구광역시 빈집 발생의 공간적 분포 및 발생요인 분석. 한국지역학회. 34(2). pp.35-47.

박진경·권혁삼. 2020. 영국의 빈집정비 정책 및 사례 연구, 한국도시설계학회지, 21(1).pp.35-51.

부산광역시. 2020. 2030 부산광역시 도시재생 전략계획 (안).

부산광역시 영도구. 2019 부산광역시 영도구 봉래2동 도시재생뉴딜 시범사업(변경)보고서.

부산광역시 영도구. 2020. 부산 영도구 빈집정비계획.

서민호·이혜민. 2019. 도시재생 쇠퇴 진단지표별 전국 변화 양상(2013-2017), 국토 2019.7 월호(통권 453호) 지도로보는 우리국토. 국토연구원 .

서수정·임유경. 2009. 기성주거지 공간관리 수요변화에 대응하는 정비방식 다양화 방안. 건축도시공간연구소.

서수정·윤주선·장민영·김민경·민혜경. 2020. 도시재생계획체계 및 전략계획 수립 가이드라인 개선방안 연구. 국토교통부.

서수정·장민영·김영하. 2019. 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원지반의 통합적 공간관리 방안. 건축공간연구원.

서울특별시. 2021. 빈집활용 도시재생프로젝트. 서울시 내부자료.

성은영·임유경·심경미·윤주선. 2015. 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구, 건축도시공간연구소.

성은영·윤주선. 2017. 빈집정비계획 수립 활성화를 위한 정책 방안 연구, 건축도시공간연구소.

성은영·윤주선·김용국. 2018. 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 건축도시공간연구소.

사이트플래닝건축사사무소. 2020. 영도 봉산마을(가제) 협의자료.

아이바신. 2017. 도시 접어두기:인구감소 시대를 디자인하는 도시계획. 민범식 역. 세종: 국토연구원.

안지현. 2021. 봉산마을 빈집재생 사례 내부발표자료. 봉산마을도시재생현장지원센터.

양주시. 2020. 봉암리 마을살리기사업, 내부보고자료.

양주시. 2020. 2020 대한민국 국토대전 서류심사자료.

양주시. 2021. 양주시청 내부자료

오성훈·임유경. 2011. 신도시 단독주택지 공간구조 개선방안 연구. 건축도시공간연구소.

유선종·노민지. 2017. 「지방소멸 어디까지 왔나?」 서울 :매일경제신문사.

- 유재성·이다예. 2017, 빈집의 물리적 실태와 위해성 수준에 따른 빈집 유형 분류. 한국도시지리학회. vol.20.no.2. pp.1-13
- 윤동진. 2020. 2017~2020년 봉암리 마을살리기 사업. 양주시청 내부자료.
- 윤동진. 2020. 접경지역 빈집활용 정주여건개선사업. 양주시 내부자료.
- 윤서연·오지연. 2020. 도시재생활성화지역의 건축규제완화 실효성 제고 방안. 서울연구원.
- 윤주선·김민경·이민주. 2021. Living Lab을 통한 DIT(Do It Together) 빈집재생 생태계 구축 방안. 경제인문사회연구회 .
- 윤희영·정민선. 2018, 인천광역시 빈집정비계획 수립 방향 연구. 인천연구원.
- 이다예. 2020. 다층모형을 활용한 인천광역시 원도심 빈집 발생의 영향요인 분석, 지적과 국토정보. 제50권 제2호. 한국국토정보공사. pp237-54.
- 이다예. 2021. 해외 빈집 조세제도 사례와 국내 적용 방안: 일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로. 국토연구원.
- 이종민·이민경·오성훈, 2016, 유희공간의 전략적 활용체계 구축방안. 건축도시공간연구소.
- 이재홍·양성철, 2020, GIS 기반 빈집과 도시쇠퇴지역 간 상관성 분석, 한국지리학회, 제36권, 제1호, 4(1), pp51-63.
- 익산시. 2019. 익산시 통계연보.
- 익산시. 2019. 익산시 도시재생전략계획 수립 종합보고서.
- 익산시. 2020. 익산시 빈집실태조사 결과 내부자료.
- 임유경·임현성. 2012. 근린 재생을 위한 도시 내 유희공간 활용 정책방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 임준홍·오용준·김원철·송두범·김양준·오혜정·제수진·김지훈. 2017. 인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략. 충남연구원.
- 임준홍·사공정화·김지훈. 2018. 충청남도 빈집실태와 도시재생과의 연계방안. 충남연구원.
- 장남중·성수연. 2018. 마을재생을 위한 서울시 빈집 실태와 관리방안, 서울연구원.
- 전주시. 2019a. 전주시 빈집실태조사 결과 내부자료.
- 전주시. 2019b. 전주시 빈집정비계획(안)..
- 전주시. 2019c. 전주시 도시재생전략계획.
- 전주시. 2019d. 용머리 여의주마을 도시재생뉴딜사업 실행계획(안).
- 정경석. 2019. 대전시 빈집정비 활성화 지원방안 연구. 대전세종연구원.
- 정문수·박시현·김남훈·김민석·홍진현·이종현·윤문석. 2021. 농촌 빈집 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 조정희·박미선·송하승·문근식. 2020. 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구. 국토연구원 .
- 지역발전위원회. 2017. 새들마을사업 매뉴얼.

- 최예슬. 2020. 축소도시 분류 및 유출인구 직종 특성 분석. 국토연구원.
- 한국국토정보공사. 2020. 익산시 빈집실태조사 결과서. 익산시
- 한수경. 2018. 빈집의 공간적 군집과 고착화에 관한 실증 : 전라북도 익산시를 대상으로, 「국토연구」 제97권 pp.17-39.
- 한스 페커 가츠바일러 외. 2017. 독일의 소·중도시에 관한 연구. 조정화 역. 안양:국토연구원.
- 통계 데이터센터(SDC) 행정통계자료 인구 가구 부문 주택 DB(통계청 열람용).
- DCLG. 2012. National Planning Policy Framework.
- HCA. 2011. Clusters of Empty Homes Programme – F&Q.
- HCA. 2014. Affordable Homes Programme 2015-18: Prospectus.
- Henderson, S.R., 2014, State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England, Environment and Planning C: Government and Policy 2015, volume 33, pp.61-82.
- West Lindsey District Council. 2014. Clusters of Empty Homes Policy 2014-15.
- WHO. 2018. Housing and Health Guidelines.
- Wilson, W., Murphy, C. & Barto, C. 2016. The New Homes Bonus (England), Briefing paper Number 05724. House of Commons Library.
- Wilson, W., Cromarty, H. & Barto, C., 2020, Empty Housing (England), Briefing paper Number 3012, House of Commons Library.
- 国土交通省 住宅局. 2008. 空き家再生等推進事業 (社会資本整備総合交付金等の基幹事業). <https://www.mlit.go.jp/common/001378952.pdf>(검색일: 2021.9.5.)
- 国土交通省. 2014. 都市機能立地支援事業等の活用に係る説明会
- 国土交通省住宅局. 2015. 空き家の発生を抑制するための特例措置 (空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除) について. <https://www.mlit.go.jp/common/001284878.pdf>(검색일: 2021.9.10.)
- 国土交通省住宅局. 2015. 空家の除却等を促進するための土地に係る固定資産税等に関する所要の措置 (固定資産税等). <https://www.mlit.go.jp/common/001378909.pdf> (검색일: 2021.9.11.)
- 国土交通省 住宅局. 2016. 空き家対策総合支援事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378951.pdf>(검색일: 2021.9.6.)
- 国土交通省 住宅局. 2016. 先駆的空き家対策モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378961.pdf>(검색일: 2021.9.10.)
- 国土交通省 住宅局. 2017. 空き家所有者情報提供による空き家利活用推進事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001186119.pdf> 검색일: 2021.9.10.)
- 国土交通省 住宅局. 2018. 空き家対策の担い手強化・連携モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378953.pdf>(검색일: 2021.9.6.)
- 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 (低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定) 活用スタディ集

- 国土交通省 都市局 都市計画課. 2018. 都市のスポンジ化対策 - 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要 -. 日本都市計画学会. SHINTOSHI. Vol.72, No.3, p.11-15. (http://www.tokeikyou.or.jp/books/pdf/201803_2.pdf(검색일: 21.9.10))
- 国土交通省 住宅局. 2018. 空き家対策の担い手強化・連携モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001378953.pdf>(검색일: 2021.9.6.)
- 国土交通省 都市計画課. 2020. 令和2年度地方税制改正(税負担軽減措置等)要望事項 https://www.soumu.go.jp/main_content/000641938.pdf(검색일: 2021.9.3.)
- 国土交通省 都市局 市街地整備課長. 渡邊浩司. 2020. 小規模で柔軟な区画整理 - 都市のスポンジ化地区での誘導施設整備に向けて -. 建設工業調査会
- 国土交通省 住宅局. 2021. 住宅市場を活用した空き家対策モデル事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001397342.pdf>(검색일: 2021.9.6.)
- 国土交通省. 大阪府大阪市住之江区. 地域による人と家の見守り活動支援事業. <https://www.mlit.go.jp/common/001229838.pdf>(검색일: 2021.9.7.)
- 관계부처 합동, 2020, 인구구조 변화 대응방향, 20년 8월 27일 공개 [비상경제 중앙대책본부 20-15-4(공개, 의결)]
- 국토교통부. 2020. 빈집 활용한 도시재생으로 도시 빈집 문제 해결한다 (주거재생과). 8월 28일 보도자료.
- 김준현 기자, (2021.8.3.). 홍물 방치 빈집 철거 자진하면 재산세 경감. 국토일보. (<http://www.ikld.kr/news/articleView.html?idxno=238473>. 검색일 2021.09.07.)
- 대전광역시, 2020. 대전시 빈집 현황 나왔다: 5개 구별 빈집 실태조사 마무리, 대전시 빈집 3,858호. 1월 27일 보도자료.
- 성수영 기자, (2018.12.23.). '정부 예상보다 9년 빨라진 인구절벽...왜', 한국경제 <https://www.hankyung.com/economy/article/2018122355901>(검색일: 2021.5.2.)
- 양길성·서민준 기자, (2019.12.20.), 홍물된 공장, 세집 건너 빈집.. 인천, 부산의 현실, 한국경제 (<https://www.hankyung.com/economy/article/201912157102i>, 검색일: 2021.2.10.)
- 유엄식기자 (2021.7.18.), '신혼부부들 살기 싫대요. 헛물컨' 빈집 임대주택' 정책' 머니투데이 (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021071515101372212>, 검색일: 2021.10.14)
- 허남철, 2021.5.21., '벽화 그리고 회의만 하는 도시재생?...기반시설 다지는 '재생 2.0'으로', 경향신문. https://www.khan.co.kr/print.html?art_id=202105122118005(검색일: 21.9.11)
- 허지윤 (2020.10.14.), 때되면 한 번씩 '빈집' 활용책 내놓지만... "정책은 헛돌고 있다" 조선비즈 (https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/13/2020101302528.html) 5(검색일: 21.5.11)
- 茂木俊輔..2018. 「コーディネートに次ぐコーディネート」がスポンジ化対策の基本. 新公民連携最前線ppまちづくり. 05월23일 기사. <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/051500030/>(검색일: 2021.9.10.)
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

국가공간정보포털 건축물연령정보 <http://www.nsd.go.kr/lxportal>

국가공간정보포털 GIS 건축물 통합 정보 <http://www.nsd.go.kr/lxportal>

국가공간정보포털 토지특성정보 <http://www.nsd.go.kr/lxportal>

도로명주소 www.juso.go.kr

무츠시. 2020. みんなで空き地を交流の場に使いませんか (コモンズ協定) .<http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/38,81441,26,198,html> (검색일: 2021.9.10.)

무츠시コンパクトシティ推進室. 2020. 柳町第一田名部小学校地区コモンズ協定【概要】. <http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/38,81441,c,html/81441/20200410-095640.pdf> (검색일: 2021.9.10.)

브이월드 홈페이지 <https://map.vworld.kr/map/maps.do>

조에츠시 홈페이지 <https://www.city.joetsu.niigata.jp/>

영국정부 홈페이지, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/367230/coeh_funding_allocations_290512.csv/preview (검색일 : 21.8.10)

자치법규정보시스템, www.elis.go.kr

카카오맵 홈페이지, <https://map.kakao.com>

통계청, 국가통계포털(KOSIS) <https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

행정안전부 홈페이지 전국 읍면동 리스트 <https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>

Action on empty homes 홈페이지, <https://www.actiononemptyhomes.org/Pages/FAQs>

Barrow-in Furness 자치구 홈페이지, <https://www.barrowbc.gov.uk/residents/private-sector-housing/housing-grants-and-improvements/clusters-of-empty-homes-fund/>

e-gov홈페이지, <https://elaws.e-gov.go.jp/>

farrerhuxley 홈페이지 <https://farrerhuxley.co.uk/maritime-streets>

「건축법」. 법률 제18383호.

「도시 및 주거환경정비법」. 법률 제18388호.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」. 법률 제18313호.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」. 법률 제18314호.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 시행령. 대통령령 제32052호.

「농어촌정비법」. 법률 제18167호.

빈집정비사업에 관한 업무지침. 국토교통부 고시 제2018-103호.

도시재생특별조치법(都市再生特別措置法) <https://elaws.e-gov.go.jp/>

빈집 대책 추진에 관한 특별조치법(空き家等対策の推進に関する特別措置法) <https://elaws.e-gov.go.jp/>

토지구획정리법(土地区画 整理法) <https://elaws.e-gov.go.jp/>

Policy Improvement for Vacant House Management Considering Neighborhood Environment in Declining Urban Areas

SUMMARY

Kim, Minkyung
Sim, Kyungmi
Lee, Kyungjae

Vacant house is one of the physical results caused by the decrease of population and housing demand in declining areas, and the number of vacant houses is over 1,510,000 according to the data of the year 2019 from the National Statistics Office. With the aging of the society as well as the natural reduction of the population starting in 2020, the increase of vacant houses is unavoidable in declining areas where there is no new demand for housing. The vacant houses, concentrated in declining areas, are considered as the subjects of management, because they give a negative impression on the neighboring areas, accelerate the declining of the areas, and cause the hollowing of the areas.

However, the Korean policies related to the vacant houses are focused on the repair and utilization of each vacant house after its generation. As the policies are implemented by the central government support programs and municipal programs through the infill development to fill each vacant house with programs and facility functions, such as rent houses and community facilities, without considering the demand for space utilization, some of the vacant houses have been returned to an unused state. The Special Act on Vacant Houses and Small Scale Housing Improvement was legislated in 2018 to prepare a vacant house management system for urban areas, but it has limitations in addressing the local vacant house problems as the enforcement of the act is focused on the repair of

The present study was conducted to prepare a new vacant house management method

in consideration of the vacant house generation status and the physical and social conditions of the declining residential areas where the population decrease is accelerated, and to derive a method for improving the relevant policies.

Chapter 2 of this article suggests that a downscaling-based management plan should be prepared in response to the decrease of the population and the housing demand for the spatial management of the declining areas; that the residential area management needs to be performed in pursuit of the improvement of the quality of the residential environment in order to increase the settlement, and that the conditions for voluntary management by the civilians and the residents should be prepared to form sustainable residential areas. Considering these directions of the spatial management in the declining areas, the significance of the vacant house management is described below. First, the vacant houses are resources that can be efficiently distributed and utilized in response to the local demand. Second, elimination of vacant houses may be used as a means of increasing the quality of the residential environment in terms of the amenity and convenience of the residential environment by securing distances between houses, improving the accessibility, increasing the amount of sunshine to the houses, and enhancing the ventilation. Third, in pursuit of the voluntary formation of residential area management conditions, the densely located vacant houses may be converted into infrastructure facilities, for example, by expanding the roads. Fourth, the vacant houses may be kept as a reservation area in preparation of the future changes of the demand.

The systematic basis of the Korea policies regarding vacant houses was prepared in 2018 through the legislation of the Special Act on Vacant Houses and Small Scale Housing Improvement for the management of the vacant houses in the urban areas. However, the policies are focused on the repair of each vacant house based on the grade according to the physical deterioration. The system of the Clusters of Vacant Houses, a means of area management of vacant houses, is not functioning properly in the absence of the specific roles and the related schemes. The annual budget allotted to the individual municipal governments in an amount of about 100 million KRW is not sufficient to respond to the increasing vacant houses. The Urban Regeneration New Deal Project induces the positive utilization of vacant houses, but the project is also focused on the filling of programs and facilities as a method for revitalizing the local areas and thus has limitations to provide a fundamental solution to the local vacant house problem.

In Japan and UK where various supportive plans have already been prepared to manage

vacant houses, the policies are directed to not only the repair and utilization of each vacant house but also the formation of high-quality infrastructure facilities in response to the local demand by integrating and replotting the vacant houses as well as the adjacent empty sites.

In the present study, to derive a method for improving the vacant house management policies under the policy-related status and background described above, the residential environment conditions and the status of vacant house generation were investigated in the declining areas in Nam-gu in Gwanju, Jeonju-si in Jeonbuk, and Yeongdo-gu in Busan. The results showed that the vacant houses generated in 2 or 3 administrative dong accounted for more than 50% of the total number within the same declining area. These areas showed a high population decrease rate and a high ratio of elderly population, indicating that vacant houses may increase more rapidly in the future and that preferential management and different management strategies are required in these areas. With regard to the residential environment conditions in the areas with a high vacant house generation rate, most of the vacant houses are located in parcels with poor road access conditions, and this suggests that the generation of vacant houses is significantly affected by the road access conditions. In addition, many vacant houses have been generated in areas where the accessibility is poor, including steep slopes and dead ends. Some of the areas where vacant houses are generated show a house density of over 100 house/ha, which damages the amenity, and generally have poor infrastructure conditions with regard to roads, parking lots and parks. The vacant houses in these areas, except about 3 to 4 houses in each area, have poor road access conditions, which make it impossible to repair and utilize the house in each parcel. The management plans for the Clusters of Vacant Houses designated in these areas, recited in the Strategic Management Plan for Vacant Houses, were reviewed, but they lacked specific interconnection strategies and management direction for the areas where vacant houses are concentrated. Rather, it was found that the steep slope areas where vacant houses are concentrated have not been designated as one of the Clusters of Vacant Houses. Based on these results, the following suggestions are provided in this article. First, separate management directions should be prepared for the areas where vacant house management is preferentially necessary in consideration of the population decrease rate, the ratio of elderly population, and the rate of vacant house generation. Second, a management plan for improving the road access is required to improve the settlement

conditions in the areas where vacant houses are generated. Third, the vacant house management plans should be prepared by comprehensively considering the characteristics of each vacant house in the residential areas, the characteristics of the individual parcels, the neighboring public facility conditions, and the infrastructure conditions. In particular, the need for maintaining the functions of a residential area should be firstly reexamined with regard to the areas of steep slopes, areas vulnerable to disasters and areas with extremely poor road access conditions. Since the approach based on individual parcels has limitations, there is a need for positively interconnecting the parcels of adjacent vacant or deteriorated houses.

Based on the analysis of the status and the requirements of the policy improvement, a simulation was performed with the Iksan-si to identify the areas that require preferential vacant house management and set up the management direction accordingly in order to verify the feasibility of the policies and prepare specific management processes. The following implications were derived from the simulation. The four vacant house management areas derived from the simulation had different sizes from 10,000 to 30,000 m², and they were all different in terms of the vacant house status and residential conditions within the individual areas. The results showed that the applicable vacant house management plans are to investigate the development conditions of the individual parcels, including the road access conditions as well as the grade of the vacant houses, and improve the road access conditions and supply infrastructure facilities by using some of the vacant houses so that the public sector may take initiatives in the development of the vacant houses that can be improved independently. In addition, the results showed that a series of procedures, including the identification of the vacant management areas, the preparation of the management directions, and the preparation of the management strategy and responsive measures for each area, can be applied as a procedural standard for vacant house management. In the process, a different management plan was proposed through the determination of demolition depending on the site conditions related to the designation of the Clusters of Vacant Houses based on the conventional fragmentary criteria, the management strategy in conjunction with adjacent vacant or deteriorated houses, and the preferential consideration of the supply of infrastructure facilities. The alternative may be applied to increase the possibility of voluntary repair of the vacant houses by improving the road access conditions, increasing infrastructure facilities such as parking lots, and improving the residential

infrastructure facilities. The vacant house policy should not only consider each vacant house but also be extended to increase the possibility of the revitalization and voluntary repair of the residential areas. Besides, a survey of the specific status (analysis of buildings and parcel conditions, and demand for public services, etc.) within and around the vacant house management areas needs to be carried out to prepare effective management strategies and alternatives.

Comprehensively considering the policy implications that were derived from the review of the status and limitations of the previous policies, the status of vacant house generation and local conditions in declining areas, and the alternatives for preparing vacant house management plans, detailed action plans are provided according to the basic directions for preparing new plans for managing vacant houses based on the conditions of the declining areas.

First, in consideration of the efficient use of the limited budget and human resources as well as the impacts on the neighboring areas, there is a need for preparing a system for selecting the preferential areas for vacant house management. The conventional vacant house management system employs an approach depending on the conditions of each vacant house and is based a fragmentary method that applies uniform conditions throughout the country. Therefore, the conventional system is incapable of handling the different conditions and problems of the individual areas. The proposed method is to select the areas that preferentially require vacant house management, to examine the need for maintaining or increasing the residential functions in consideration of the comprehensive residential environment conditions, the characteristics of vacant houses, and the demand for public services, and then to prepare the management direction according to the examination results. In the cases of the vacant house management areas where the preferential intervention by the public sector is required urgently, various development projects may be designed with individual parcels or through the integration of parcels or areas. The implementation plans may be included in the Strategic Management Plan for Vacant Houses to be used as a basis for inputting the budget. The existing term, Clusters of Vacant Houses, has been changed to Vacant House Management Areas so that the purpose of designating the areas can be clearly recognized. In addition, flexibility has been added to the designation of the areas so that the designation may be performed in consideration of the local conditions.

Second, it is proposed that scope of the vacant house policies should be extended to

incorporate not only the repair of each vacant house but also the preparation of the conditions for voluntary residential areas management. In most of the areas where vacant houses are generated, voluntary repair and utilization of each vacant house are hardly expected because of the poor infrastructure and road access conditions in the areas. In addition, past examples have taught that demand for housing can hardly be incurred or maintained by the supply of houses through the utilization and repair of each vacant house without the improvement of the residential environment. Therefore, it is critical to extend the scope of the vacant house policy to incorporate the residential environment, not limiting to vacant houses themselves, so that the residential attractiveness may be increased and the recognition by the local residents may be improved by providing infrastructure facilities by using the vacant houses. Conditions for inputting the public budget, including the national and municipal funds, should be prepared to the areas where positive effects of the funds are expected through the preferential intervention of the public sector. The proposal in this paper also includes the reorganization of the goals and details of the ‘Vacant House Specialized Urban Regeneration Pilot Program,’ which has been implemented since 2020 as a program funded by the central government. The improved proposal encourages promoting the program by limiting the scope from the conventional Clusters of Vacant Houses to the areas that urgently require management and that can provide ripple effects to the neighboring areas through the improvement of the residential environment using the vacant houses. The proposal also allows for various types of projects for implementing the program depending on the local conditions, including the infrastructure facility improvement project, cadastral investigation—connected project, and residential function—reducing project. While the program is implemented with the vacant house management areas, the fund may be used to purchase the vacant houses and the adjacent lands in the areas. In the cases of voluntary house repair project, incentives may be given by providing a subsidy and a loan to enhance the initiative to implement.

Third, it is proposed that the vacant house management plans should be diversified by preparing locally customized methods in consideration of the residential demand of the declining areas. When preparing the vacant house management plans for the declining areas where the degree of deterioration and the rate of vacant house generation are high, the social conditions, such as the decrease of the population and the ratio of the elderly residents, should be taken into consideration with the comprehensive physical state of

the areas and their residential environment in order to examine whether the residential functions should be maintained or decreased and determine the direction of the management. Through the analysis of the status and the review of the alternatives, this paper suggests 4 management directions (residential condition improvement type, infrastructure repair type, functional conversion type, and reservation accumulation type). The precondition is that various management plans may be developed according to the different conditions and characteristics of the different areas, since the 4 directions are not generally applied to all the areas. In the case of the reservation accumulation type, having the prerequisite of reducing the residential functions, a reservation accumulation strategy may be applied to the areas where the residential functions may not be maintained for being a disaster prevention area, an area vulnerable to disasters or a railway protection area. The proposal also highlights the need for preparing locally customized management plans by considering the infrastructure conditions, physical characteristics and local conditions of the areas where the residential functions need to be maintained.

Furthermore, the preparation and implementation of the vacant house management plans considering the local conditions require the securing of local human resources exclusively devoted to the plans, experts such as supervising architect and public architect, and an operating system that provides the consultation with specialized institutions. In addition, the basic municipal governments need to reorganize the operating systems and roles of the participating entities, for example, by preparing a cooperative system with the related agencies. This paper also suggest that for the Strategic Management Plan for Vacant Houses to be firmly established as a means for preparing vacant management plans, the roles of the supporting organization should be reorganized to provide the necessary consultation.

Key words

Clusters of Vacant Houses, declining area, spatial management, Strategic Management Plan for Vacant Houses, vacant house, vacant house management

1. 국내 빈집실태조사 현황
2. 국내 빈집활용 주거환경 개선 주요사례

1. 국내 빈집실태조사 현황

□ 추진 현황

- 빈집실태조사를 완료한 지자체는 150곳(86.2%)이며, 진행 중인 지자체가 14곳(8%), 진행 예정인 지자체가 10곳(5.7%)으로 나타남¹⁾
- 빈집실태조사 현황이 파악된 174개 자치단체 중 실태조사를 2회 조사한 지자체가 12곳이며, 3회 조사한 지자체가 1곳(전북 전주시)²⁾

[표 부록 1-1] 빈집실태조사 추진 현황

광역지자체	추진 현황				수행기관		
	완료	진행중	예정	합계	한국국토정보공사	한국부동산원	자체 수행
특·광역시	서울특별시	25(25)		25(25)		25(25)	
	부산광역시	16(16)		16(16)		16(16)	
	대구광역시	8(8)		8(8)		8(8)	
	인천광역시	10(11)		10(11)	1(1)	9(10)	
	광주광역시	5(5)		5(5)		5(5)	
	대전광역시	5(5)		5(5)	5(5)		
	울산광역시	5(5)		5(5)	5(5)		
	세종특별자치시		1(1)	1(1)	1(1)		
도	경기도	29(35)		29(35)		28(34)	1(1)
	강원도	5(5)	2(4)	5(5)	12(14)		

1) 실태조사 결과는 국토교통부 내부자료(2021)를 토대로 작성하였으며, 한국국토정보공사(28%)와 한국부동산원(71.4%)이 대부분 수행, 특·광역시 중 세종특별자치시를 제외한 모든 지자체가 빈집실태조사 완료하였음

2) 도시지역과 농촌지역을 구분하여 2회에 걸쳐 조사하는 방식과 전 지역을 조사한 후 매년 빈집을 업데이트 하는 방식으로 구분됨

광역지자체	추진 현황				수행기관		
	완료	진행중	예정	합계	한국국토 정보공사	한국 부동산원	자체 수행
도	충청북도	1(1)		1(1)	1(1)		
	충청남도	15(15)		15(15)		15(15)	
	전라북도	9(10)	2(4)	3(3)	14(17)		
	전라남도	2(2)	1(2)	1(1)	4(5)	3(4)	1(1)
	경상북도	2(2)	2(2)		4(4)	3(3)	1(1)
	경상남도	11(11)	7(7)		18(18)	2(2)	16(16)
	제주특별자치도	2(2)		2(2)	2(2)		
	합계	150(158)	14(19)	10(10)	174(187)	49(55)	124(131)

주) 괄호 안 숫자는 빈집실태조사를 2회 이상한 자치단체를 포함한 값임
출처: 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료. 참고 연구진 작성

□ 빈집실태조사 결과³⁾ : 빈집 수

- 빈집실태조사가 완료된 지자체 150곳⁴⁾에 위치한 빈집은 총 57,666동
 - 특·광역시에 위치한 빈집(23,791동)이 도 지역(33,875동)에 적고, 지자체 당 빈집 수도 특·광역시(321.5동)가 도 지역(445.7동) 보다 적음
 - 실태조사를 완료한 지자체별 빈집 수는 경상북도가 1,420호로 가장 많으며, 다음으로 전라북도(1,372호), 대전광역시(746호) 순이며, 서울특별시(119호)와 경기도(152호)가 빈집 수가 적은 것으로 나타남

[표 부록 1-2] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수

광역지자체	기초지자체 수(A)	실태조사 수행한 기초지자체 (B)	실태조사 수행 비율(B/A)	빈집 수(C)	지자체당 빈집 수(C/B)
특·광역시	서울특별시	25	25	100.0	2,979
	부산광역시	16	16	100.0	5,540
	대구광역시	8	8	100.0	3,545
	인천광역시	10	10	100.0	3,951
	광주광역시	5	5	100.0	2,286
	대전광역시	5	5	100.0	3,730
	울산광역시	5	5	100.0	1,760
	세종특별자치시	0	0	-	
	소계	74	74	100.0	23,791
도	경기도	31	29	93.5	4,420
	강원도	18	5	27.8	1,484

3) 빈집실태조사가 완료된 지자체 150곳의 실태조사 결과 값을 분석함

4) 실태조사 완료 비율은 특·광역시가 98.7%로 세종특별자치시를 제외한 모든 지자체가 완료하였고, 도 지역은 절반만 완료하여 향후 더 늘어날 것으로 예상

광역지자체	기초지자체 수(A)	실태조사 수행한 기초지자체 (B)	실태조사 수행 비율(B/A)	빈집 수(C)	지자체당 빈집 수(C/B)
도	충청북도	11	1	9.1	252
	충청남도	15	15	100.0	4,473
	전라북도	14	9	64.3	12,350
	전라남도	22	2	9.1	511
	경상북도	23	2	8.7	2,839
	경상남도	18	11	61.1	6,690
	제주특별자치도	0	2	-	856
	소계	152	76	50.0	33,875
	합계	226	150	66.4	57,666

주) 기초지자체 수(A)는 행정시·자치구가 대상이며, 제주특별자치도 내 행정시 등은 포함하지 않음
출처: 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료. 참고 연구진 작성

□ 빈집실태조사 결과 : 주택유형별 빈집수

- 빈집 유형 중 단독주택이 73.1%로 가장 많음
 - 주택유형별로는 단독주택이 42,167호(73.1%), 무허가주택이 8,111호(14.1%), 공동주택이 7,383호(12.8%) 순으로 나타남
 - 전체 빈집 중 무허가주택의 비율이 가장 높은 지자체⁵⁾는 제주특별자치도로 74.5%(638호), 다음으로 강원도 42.4%(629호), 전라북도 40.1%(4,953호)로 나타남

[표 부록 1-3] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수(주택유형별)

광역지자체		단독주택	공동주택	준주거주택 (오피스텔)	무허가 주택	합계
특·광역시	서울특별시	2,326	653	0	0	2,979
	부산광역시	4,168	1,370	2	0	5,540
	대구광역시	3,180	365	0	0	3,545
	인천광역시	2,588	1,362	1	0	3,951
	광주광역시	2,286	0	0	0	2,286
	대전광역시	2,084	976	0	670	3,730
	울산광역시	1,095	349	2	314	1,760
	세종특별자치시					
도	경기도	3,272	1,148	0	0	4,420
	강원도	855	0	0	629	1,484
	충청북도	192	0	0	60	252
	충청남도	4,037	436	0	0	4,473
	전라북도	7,026	371	0	4,953	12,350
	전라남도	413	0	0	98	511

5) 한국국토정보공사는 빈집실태조사 시 무허가주택을 조사대상에 포함하여 조사를 수행하였는데, 한국국토정보공사가 조사한 지자체(대전, 울산, 강원, 충북, 전북, 제주)의 실태조사 결과를 살펴보면,

광역지자체		단독주택	공동주택	준주거주택 (오피스텔)	무허가 주택	합계
도	경상북도	2,479	0	0	360	2,839
	경상남도	5,998	303	0	389	6,690
	제주특별자치도	168	50	0	638	856
	합계	42,167	7,383	5	8,111	57,666

주) 단독주택은 모든 지자체에서 조사되었으며, 공동주택은 117곳(78%)의 지자체에서만 조사하였고, 무허가주택은 한국국토정보공사만 조사함

출처: 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료.참고 연구진 작성

□ 빈집실태조사 결과⁶⁾ : 등급별 빈집수

- 조사된 빈집의 20%는 매우 불량한 상태(4등급)인 것으로 나타남
 - 1등급 13,811호(23.9%), 2등급 19,370호(33.6%), 3등급 13,174호(22.8%), 4등급 11,311호(19.6%)이며, 비교적 양호한 빈집(1, 2등급)이 58%, 불량한 빈집(3, 4등급)이 42%인 것으로 나타남

[표 부록 1-4] 빈집실태조사 결과 : 빈집 수(등급별)

	광역지자체	1등급	2등급	3등급	4등급	합계
특·광역시	서울특별시	662	713	840	764	2,979
	부산광역시	1,634	2,195	1,376	335	5,540
	대구광역시	882	1,235	622	806	3,545
	인천광역시	1,157	1,384	919	491	3,951
	광주광역시	306	899	820	261	2,286
	대전광역시	1,387	1,615	456	272	3,730
	울산광역시	545	594	351	270	1,760
	세종특별자치시					
도	경기도	1,366	1,265	845	944	4,420
	강원도	338	352	151	643	1,484
	충청북도	63	97	35	57	252
	충청남도	1,379	1,440	885	769	4,473
	전라북도	1,188	3,875	3,337	3,950	12,350
	전라남도	155	193	102	61	511
	경상북도	478	1,214	636	511	2,839
	경상남도	1,961	2,116	1,608	1,005	6,690
	제주특별자치도	310	183	191	172	856
	합계	13,811	19,370	13,174	11,311	57,666

주) 단독주택을 제외한 주택(공동주택, 준주거주택, 무허가주택)은 실태조사를 진행하지 않은 경우도 있음

출처: 국토교통부, 2021. 빈집실태조사 결과 내부자료.참고 연구진 작성

6) 빈집실태조사가 완료된 지자체 150곳의 실태조사 결과 값을 분석함

2. 국내 빈집활용 주거환경 개선 주요사례

1) 양주시 봉암리 마을살리기 사업 ('17-'20)

□ 사업추진 배경 및 목적

- 인구의 지속적 감소와 주거취약지역으로 지역이미지 침체

사업 이전 봉암리는 지역쇠퇴로 인한 노후된 건물 및 빈집·빈점포가 밀집된 주거취약 지역으로 점도조건 불량 및 비좁은 도로로 범죄에 취약하고 나대지에 쓰레기가 적치되는 등 지역 이미지 침체와 더불어, 주민들의 안정성도 위협받았다. 또한 지속적으로 인구는 감소하지만, 노인인구는 증가(노인인구 비율34.4%, 노령화지수 490%)함에 따라 빈집발생이 증가하고 있었다. 외국인 근로자 인구비율이(22.93%) 높은 특징이 있다.



[그림 부록2-1] 양주시 봉암리 마을살리기 대상지 및 주변 현황

출처: 양주시, 2020. 봉암리 마을살리기사업 . 내부보고자료. p.2

- 주민설문조사 결과 안전에 위협을 느끼며, 지속적 민원 발생

주민설문조사 결과에서 주민의 안전을 위협하여 불안감을 형성하는 가장 큰 원인으로 방치된 빈집이 제시되었으며, 빈집으로 인한 지속적 민원 발생 등으로 빈집 등 유휴공간을 활용하여 지역 활성화를 도모하고자 하였다.

□ 사업추진 내용

- ‘봉암리 마을살리기사업’은 4년간 연관 3건의 지자체 사업을 연계 실행

양주시 ‘봉암리 마을살리기사업’은 2017년~2020년까지 진행된 지자체사업으로 4개년 동안 관련 지자체사업 3건을 연계하여 빈집을 정비, 활용하여 공공서비스시설을 확충하고자 하였다. 각 사업은 2017년 ‘봉암리 마을만들기사업’을 시작으로 도지원사업인 ‘접경 지역 빈집활용 정주여건 개선사업’⁷⁾, ‘군장병 이용 편의시설 조성 시범사업’이다.

[표 부록2-5] 양주시 봉암리 마을만들기 사업 연도별 추진 현황

	구분		예산		내용	참여주체
	사업명	사업기간	도비	시비		
2017	CEPTD 지원사업	2017.	1.35	3.15	• 빈집 철거 및 공공공간 조성, cpted	양주시청, 소유주
2019	봉암리 마을 만들기 사업	접경지역 빈집 활용 정주여건 개선사업	2019.1~2020.12	5억원	5억원	양주시청 봉암나눔 협동조합
2020	군장병 이용 편의시설 조성 시범사업	2020.01~2020.12	1.2억원	1.8억원	• 구 마을회관(2~3층) 리모델링 • 구 농협창고 리모델링 • 마을진입부 주변환경 개선 • 주민역량강화 교육, 시설운영주체 설립 • 구 마을회관(1층) 리모델링, PC방 조성(기자재 구입 등)	양주시청 봉암나눔협동조합

출처: 양주시. 2021. 양주시청 내부자료 pp1~6 참고 연구진 작성

- 1단계 (2017, CEPTD 지원사업) : 빈집철거를 통한 지역의 주거환경 여건 개선

(빈집조사 및 소유주 파악·설득) 2017년 시작된 봉암리 마을살리기 사업은 공무원 1인이 지역 내 밀집된 빈집을 파악하고 소유주 동의를 이끌어 내면서 시작하였다. 지자체 통계자료와 현장과의 차이를 직접 빈집 조사를 통해 21호로 확인하였으며⁸⁾ 이들 대부분은 노후 건물과 빈집이 밀집된 곳에 발생하고, 범죄 등에 취약한 주거환경을 조성하여 지역 내 부정적 이미지를 제공하고 있었다. 1년 3개월간의 소유주 파악 및 설득과정을 통해 소유주 경제적 부족으로 인한 방치 및 상속 등으로 인한 타 지역 거주로 인한 연락 두절 등이 주요 발생 원인으로 파악되었다.

(소유주 설득을 위한 직접적 지원방안 모색) 파악된 빈집 중 11호(소유주11명)의 소유주 설득을 통해 사업추진기반을 마련하였다.⁹⁾ 해당 과정에서 직접적인 혜택 제공의 필요성을 파악하

7) 경기도 접경지역 중 농촌지역을 대상으로 마을의 수익창출 기반을 조성하고 지역경제를 활성화하기 위해 추진한 사업

8) 자료상으로는 10호 미만의 빈집이 발생한 것으로 파악되었으나, 실제 조사상에서 21호 이상이 빈집으로 파악지자체 담당공무원이 직접 빈집현황을 파악하기 위해 소유주 등을 직접 파악하여 빈집 현황 마련하였으며, 기존 주민들의 설문조사에 따르면, 마을의 불안감을 형성하는 가장 주요한 요인이 빈집인 것으로 나타났다 (윤동진 양주시청 공무원 면담 내용 일부 발췌. 21.3.26)



출처: 윤동진. 2020. 2017~2020년 봉암리 마을살리기 사업. 양주시청 내부자료. pp.43-44



출처: (좌)양주시. 2020. 2020 대한민국 국토대전 서류심사자료. p.399, (우)연구진 촬영(21.3.26)

- 2단계 (2019, 접경지역 빈집 활용 정주여건 개선사업) : 유휴공간 리모델링을 통한 지역경제 활성화 및 지역역량강화 유도

9) 빈집의 경우 사유재산으로 지자체에서도 개인연락처를 알아내기가 매우 어려우며, 특히 관외에 거주하는 소유주는 타기관과의 적극적인 협조가 아닐 경우 연락처를 알아내는 것이 어려움 (윤동진 양주시청 공무원 면담 내용 일부 발췌, 21.3.26)

부록 173

[표 부록2-6] 유희공간 활용 마을수익시설 조성 현황

구분	위치	면적	주요시설
봉암월드플라자	은현면 봉암리	1층 206㎡	쉐어 하우스 (2~3층) 객실수 : 8실 (1인실 2실, 2인실 6실) 수용인원 : 14인 (총별 7인정도) 편의시설 : 공용주방, 공용라운지, 세탁실, 보일러실, 화장실, 주차장 등
	184-79번지	2층 169㎡	
	구 마을회관 2~3층	3층 164㎡	
			PC방 (1층) PC 시설 및 관련 편의시설
봉암 카페	은현면 봉암리 184-83번지 구 농협창고	대지면적 374㎡	카페 및 문화공간 화장실, 주차장, 야외공간, 카페 테이블

출처: 양주시. 2021.양주시 내부자료 pp1-6참고

대상지 주변 산업단지의 많은 외국인근로자를 위한 숙박시설인 쉐어하우스를 조성하고, 구 농협창고 및 주변지역 매입 및 리모델링을 통해 카페 및 문화공간을 조성하였다. 주민, 군인, 외국인근로자, 면회객 등 다양한 계층이 이용 가능한 공간을 제공하였다.¹¹⁾



[그림 부록2-4] 마을수익시설 조성

출처: (좌)양주시. 2020. 2020 대한민국 국토대전 서류심사자료, p.396, (우)연구진 촬영(21.3.26)

(공간의 운영관리를 위한 지역역량강화 및 협동조합 설립) 사업추진과정에서 주민들과의 공감대 형성과 주민역량강화 프로그램 운영을 4개월가량 진행하였으며, 2020.4월 봉암나눔 협동조합을 설립¹²⁾, 마을수익시설을 운영·관리하도록 하였다.

- 3단계 (2020, 군장병 이용 편의시설 조성 시범사업) : 유희공간 리모델링을 통한 지역경제 활성화 및 지역역량강화 유도

인근 군인들이 양주시 내에 머물 수 있는 편의시설 조성 필요에 따라 ‘점경지역 빈집 활용 정주여건 개선사업’ 추진만으로 부족한 시설 조성비용(봉암월드플라자 1층 PC방 조

11) 현재 매달 200~300만원정도 매출이 유지되고 있는 실정 (최인복 이사장 인터뷰 내용 발췌(21.3.26)

12) 봉암나눔협동조합은 조합원 33인으로 구성되었으며, 마을수익시설로 조성된 봉암월드플라자, 봉암창고 카페를 운영중, 빈집철거 후 조성된 주민활동 공간들을 마을회에서 운영관리 (*출처: 윤동진. 2020. 점경지역 빈집활용 정주여건개선사업. 양주시 내부자료. p.6참고 재작성

성) 및 관련 물품구입 등을 지자체 사업을 연계하여 추진하였다.



[그림 부록2-5] 빈집철거 및 기반시설 조성 후 마을의 이미지 주민설문 결과

출처: 양주시, 2020. 봉암리 마을살리기사업 . 내부보고자료. p.48

□ 사업추진 성과 및 한계

- 지역여건을 고려한 빈집관리 방안 마련 및 단계별 사업 추진

마을 내 발생한 빈집의 현황을 파악하여 지역여건을 고려한 빈집관리 방안을 마련하고 주민과의 공감대를 형성한 후 재원마련을 위한 단계별 사업을 추진하였다. 사업구역 내 빈집의 적극적 철거와 활용을 통한 마을 내 지역 환경의 개선을 우선 시행함으로써 지역 주민들의 인식변화와 지역 활력을 유도하였다.

- 지역 수요에 대응하는 공간 조성 및 직접 지원 방안 마련

고령화되어가는 지역 내에서 새로운 인구유입을 위한 과도한 시설계획에서 벗어나 지역 수요에 대응하는 공간으로 조성했다는 점이 성과로 꼽힌다. 이를 통해 4년간의 집적된 지역의 변화를 이끌어 내고 주민들이 변화를 체감할 수 있도록 유도하였으며, 사업 추진 이후 마을 이미지가 긍정적으로 변화하는 것으로 확인되었다. 더불어 토지 활용 동의를 통한 토지세면제와 같은 직접적 지원방안을 마련하였다는 점에서 유의미하다.

- 기초 데이터 확보의 어려움 및 사업 추진 지속성 담보의 어려움

기존에 빈집통계자료의 객관성을 확보하기가 어려우며, 기초적인 데이터 확보가 어려워 빈집조사와 소유주 파악 과정에서 1년 3개월이라는 행정적 낭비 발생하였다. 빈집의 지속적 관리와 사업 추진을 위한 전담부서와 인력이 부족하여 어려움이 발생하고 있으며, 빈집실태조사 및 지자체 빈집정비사업을 담당하는 부서와 빈집활용사업 및 도시재생사업을 관할하는 부서가 상이하여 관련 자료 및 내용을 파악하기가 어려웠다. 또한 사업추진과정에서 주민역량강화를 연계하여 추진하였으나, 공간 조성과정에서의 운영방안에 대한 충분한 고민과 역량교육이 이루어지지 못하여 봉암 카페, 게스트하우스의 운영관리에 지속성을 담보하기가 어려운 실정이다.

2) 서울특별시¹³⁾ 빈집활용 생활SOC 조성사업 (‘20~’22)

□ 사업 추진 배경 및 목적

서울시는 빈집이 지역사회에 야기하는 문제에 대해 인식하고 이러한 빈집을 적극적으로 매입하여 지역 여건 및 주거환경을 개선시키고자 하였다. 저층주거지 내 방치된 빈집을 초기 단계에 정비하고 이를 청년·신혼부부 임대주택 공급을 통해 지역에 활력을 증진시키기 위해 ‘빈집활용 도시재생 프로젝트’라는 명칭으로 2018년도 시범사업 추진 이후 2019년도부터 본격적으로 사업을 추진하였다.¹⁴⁾ 기 빈집 매입 1,000필지, 임대주택 4,000호 공급을 위해 9,295억 원¹⁵⁾의 예산을 마련하여 추진하고자 하였으나, 수요 및 사업 추진의 어려움이 발생하였다. 매입된 빈집의 경우 과소필지, 맹지 등 사업 추진 여건이 좋지 않은 지역에 위치하고 있어 임대주택사업의 추진이 어려움에 따라, 매입 빈집의 적극적 활용을 위해 생활 SOC 조성사업을 2020년부터 추진하게 되었다.



[그림 부록2-6] 빈집철거 후 오픈스페이스 및 배드민턴장 조성

출처: (좌)서울시. 2020. 서울시 내부자료 . p.1, (우) 연구진 촬영

- 13) 2018년 3월 기준 빈집특례법과 서울시 조례상 빈집에 해당하는 빈집은 2,972호로 파악되며, 이는 추정 빈집 대비 16% 정도로, 통계청 기준의 3.13% 정도에 해당한다. 그중 빈집 상태가 불량하여 안전상 위험한 빈집(3, 4등급 빈집)은 1,606호로 전체 빈집의 54%를 차지하며, 자치구별로 빈집 발생이 높은 지역은 종로구 322호, 성북구 184호, 강북구 180호로 파악된다.(출처 :서울시. 2021. 빈집활용 도시재생프로젝트 서울시 내부자료. p.4. 참고 연구진 작성)
- 14) 서울시는 빈집의 증가와 방치로 인해 발생하는 주거환경 악화, 범죄유발, 안전사고 유발 등의 문제를 해결하고자 2018년 2월 빈집특례법 시행 이후 2018년 12월 ‘서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례’를 제정하여 빈집의 활용, 정비, 관리의 근거를 마련하였으며, ‘빈집활용 도시재생프로젝트’ SMS 임대주택공급, 생활 SOC 사업, 빈집정비계획, 빈집매입 사업 등을 포함하고 있음
- 15) 빈집 1호의 철거비용 4~5000천만원 + 임대주택 조성비용 27만원/ 1제곱미터당으로 산정(이일주 서울시청 주무관 인터뷰 내용 발췌 (21.5.3))

□ 사업추진 내용

- 정비구역 이외의 빈집 및 연접지의 노후 주택 매입 추진

서울시의 빈집 매입계획은 2022년까지 500호의 빈집 및 노후주택 매입을 목적으로 추진하였으나 21년 3월 기준 369호의 빈집을 매입하였다. 그 중이 빈집은 334호, 연접지의 노후주택은 35호이며, 자치구별로는 종로(54호), 성북(64호), 강북(86호), 도봉구(40호) 순으로 매입하였다.¹⁶⁾ 빈집 매입의 기준은 빈집실태조사 결과를 통해 도출된 2,972호 중 정비구역을 제외한 2,208호의 빈집을 대상으로 진행하였다. 매입 빈집의 필지는 80㎡ 미만인 과소 필지가 138필지로 전체 빈집의 38%로 임대주택 조성 등 활용방식에 제한이 발생하였다. 이에, 서울시는 빈집 이외에도 빈집의 활용성 제고를 위해 빈집의 연접지의 노후주택 매입을 추진하였다.

[표 부록2-7] 서울시 빈집 및 연접지 매입 기준 (개선전 20.7.15 기준, 개선후 21.2.19 기준)

구분		개선 전	개선 후
매입 빈집	매입 빈집	〈모든 빈집 매입〉 • 도시재생촉진에서 유연하게 매입추진 • 흉물로 방치된 빈집, 공사여건 열악한 빈집 등 최우선 매입	〈활용 가능성을 고려한 선별 매입〉 • 단 해당빈집으로 인해 안전사고, 범위, 주거환경 악화 등이 확산될 것으로 예상되는 빈집은 활용가능성이 낮더라도 매입, 정비
	빈집	• 감정평가 이상을 요구하는 경우 • 일부 거주자(세입자)가 있는 경우 • 공유지분 등 권리관계가 해소되지 않은 경우 • 무허가주택 및 무단점유 주택(무허가주택은 철거조건으로 매입 가능)	• 감정평가 이상을 요구하는 경우 • 일부 거주자(세입자)가 있는 경우 • 공유지분 등 권리관계가 해소되지 않은 경우 • 무허가주택 및 무단점유 주택(무허가주택은 철거조건으로 매입 가능) 빈집위원회 자문을 통한 매입결정 사항 • 임대주택 목적 매입시 1종 전용주거지역 • 사용승인기간 20년 미만 주택 • 복합용도 건축물 주거비율 50%미만 • 최근3년내 수차례명의변경이 있는 경우 • 매입단가 2,500만원/평 초과하는 경우 (사회주택은 3,000만원/평수준은 매입가능) • (연접지의 평균가격을 기준으로 필요성 등을 검토하여 매입여부 결정) • 에너지사용량 이외 조사자가 확인결과 명확한 빈집 증빙자료가 있는 경우 • 빈집기간 10개월 이상 빈집만 빈집위원회 매입안건 상정
	매입제 외대상	• 임대주택 목적 매입시 1종 전용주거지역 • 사용승인기간 20년 미만 주택 • 복합용도 건축물 주거비율 50%미만 • 최근3년내 수차례명의변경 등 투기목적의 빈집일 경우 • 매입단가 2,500만원/평 초과하는 경우 • 빈집기간 1년이상 빈집만 빈집위원회 매입안건 상정	

16) 18년 시에서 직접 매입을 추진하려고 하였으나, 일반재산의 경우 공유재산심의를 통해 매입절차를 수행하도록 하고 있어 행정에 소요되는 기간이 1필지당 3개월 이상 소요되며, 탁상감정 이후 실제 매입확정 후 소유주에게 감정가를 제시할 경우 소유주와의 의견차이로 매입이 어려운 경우가 다수 있어 1년 동안 10개동 정도밖에 매입할 수밖에 없어 이후 sh에 출자금 형태로 추진 (이일주 서울시청 주무관 인터뷰 내용 발췌 (21.5.3))

구분	개선 전	개선 후
연접지 ¹⁾	• 소규모필지(80㎡미만), 접도불량, 부정형 필지 등 건축계획이 효율적인 빈집의 연접지로 매입빈집과 함께 활용계획 수립이 가능한 필지 • 빈집과 맞닿아있는 필지, 빈집과 연속해 있는 필지	
매입 기준	• 빈집연접지 매입필지가 3필지를 초과하거나 빈집연접지 매입 부지면적의 합이 빈집부지면적의 3배를 초과하는 경우 건축(활용)계획을 수립하여 빈집정책자문위원회 자문 후 매입 • 부지면적의 합이 660㎡초과시 건축(활용)계획을 수립하여 빈집정책자문위원회 자문 후 매입 • 다세대(연립)주택은 세대수 50% 이상이 빈집으로 빈집아닌 세대 전체를 매입한 경우 매입	
제외 대상	• 빈집과 맞닿거나 연속되어 있지 않은 경우 • 감정평가이상 금액 요구 또는 부동산 권리관계 해소가 안된 경우 • 빈집과 연접지 부지면적의 합이 80㎡미만인 경우, 단 안전상 필요시 매입 가능	

출처: 서울시, 2021. 빈집활용 도시재생프로젝트 서울시 내부자료, p.7-8.

주) 연접지는 빈집과 함께 활용이 가능한 연접된 주택, 상가, 공장 및 이와 유사한 건축물과 낙대지

• 빈집 정책·활용 자문위원회 자문기관 운영

서울시는 빈집 관련 사업목표 및 주요 정책 자문, 예산편성 등에 대한 자문을 위한 빈집정책 자문위원회(서울시 운영, 17인), 매입 빈집의 정비, 활용, 관리계획의 적정성 및 매입기준의 운영기준에 대한 자문을 위해 빈집활용자문위원회(SH운영, 19인)를 구성하여 운영하였다.

• 빈집활용 정원, 마을주차장, 정비기반시설 등 기반시설 공급

빈집활용 생활 SOC 조성사업은 2019년 1개소 시범사업을 시작으로 20년도 8개소가 조성되었으며, 21년 55개소, 22년도 56개소를 목표로 추진 중이다. SH에서 매입한 빈 집을 대상으로 정원, 청년공간, 마을관리공간, 문화공간 등을 조성하였다.

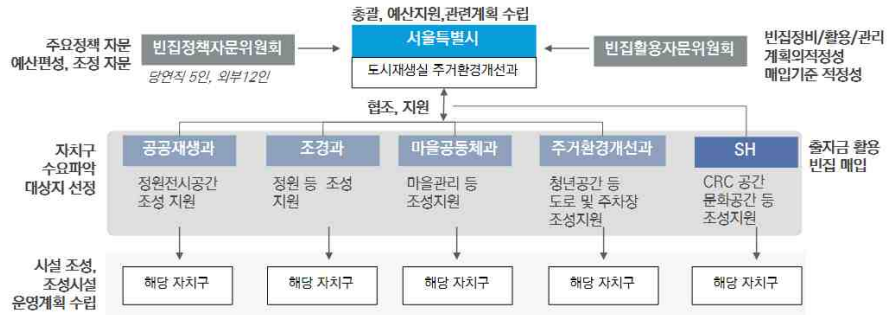
생활SOC 조성사업으로 정원, 청년공간, 마을관리, 키움센터, 텃밭 및 쉼터, 마을주차장, CRC공간, 문화공간(한옥자산활용, 문화예술 거점), 정비 기반시설 등이 조성되었으며 그 중 정원으로 조성된 경우가 45필지(33호)로 가장 많으며, 텃밭 및 쉼터 15개소, 주차장 6개소 등이 추진되었다. 21년도부터는 민간 빈집에 대한 정비 지원과 빈집 수리지원(보조금 지원)을 추진하고 있으며, 5개소의 민간 소유 빈집정비를 추진 중이다.¹⁷⁾

• 주무부서와의 협업체계 마련 및 일부 SOC 시설 무상 사용 협약

빈집활용 생활SOC 조성사업은 활용 용도에 따른 주무 부서와의 협업체계를 마련하여 조경과, 마을공동체과, 공공재생과, 주거환경개선과에서 구청의 수요를 받아 사업을 추진하였다. 2020년도에는 각 해당 부서에서 조성비를 매칭(시:구=9:1)하도록 하여 예산 확보가 어려운 부서의 경우 기존계획보다 적게 추진되었으나, 2021년도부터 서울시에서 조성비 전액을 지원하고 있으며, 작년도 사업 추진 이후 주민들의 호응도가 높아 점

17) 14억 예산 편성/ 시:구=9:1)에 있으며, 민간소유 빈집을 2년간 공공용으로 전환하는 조건으로 지원(2년연장가능하며, 소유주 동의하에 기한연장 가능 (이일주 서울시청 주무관 인터뷰 내용 발췌 (21.5.3)

차 수요가 높아지고 있다. 생활SOC시설 중 가장 비중이 높은 정원 등의 경우 SH가 매입한 빈집 중 접근성이 좋고, 도로 여건이 좋은 곳 30여 곳을 시와 SH가 우선 검토하여 자치구와 협의 후 10개소 사업 추진 빈집으로 선정하였으며, 시-SH-구가 무상사용의 협약을 맺어 2년 단위(무기한 연장 가능) 재계약이 가능하도록 유도하였다.



[그림 부록2-7] 생활SOC조성사업 관련 주체별 역할

출처: 이일주 서울시청 주무관, 최형순 서울시청 주무관 인터뷰 내용(21.5.3) 을 토대로 연구진 작성

□ 사업추진 성과 및 한계

- 빈집 발생지역 주거환경 여건 개선 도모 및 매입을 통한 사업성 확보

빈집이 발생하는 지역의 여건은 과소필지, 점도조건 불량 등 지역 환경의 조건이 좋지 못한 경우가 다수이므로 건축허가를 받기 어려운 빈집을 활용하여 공공서비스 제공 측면에서 주거환경의 질을 향상시키기 위해 도모하였다. 지역의 인프라 및 여건이 빈집을 활용해 좋아짐에 따라 점차 자치구와 주민들의 수요 확대되고 인식의 변화를 유발하였다. 빈집실태조사를 통해 도출된 빈집을 대상으로 적극적인 예산마련을 통한 매입과 사업을 연계시키고 빈집과 연결지에 위치한 노후주택을 매입대상에 포함하여 사업성 확보방안을 마련하였다.

- 빈집 매입 단계의 어려움 및 광역지자체의 빈집 관리 방안 계획 부재

빈집 매입단계에서 소유자 설득이 어려우며, 빈집 매입에 대한 수요가 적어 현재 전체 빈집 중 약 10% 정도만 매입되어 사업추진의 기반을 마련한 상태이다. 그중 절반 정도만 사업추진 및 계획을 수립하고 있어 사업추진의 어려움 발생하였다. 매입기준을 1년 이상에서 10개월 이상으로 변경하고 실태조사 상 빈집 이외에도 매입 빈집에 포함하도록 변경하였다.¹⁸⁾ 빈집에 대한 광역자치단체의 기본방향 및 관리방안 대한 계획이 부재한 상황이며,

18) 18년 시범사업단계에서는 시에서 직접 매입을 추진하려고 하였으나, 일반재산의 경우 공유재산심의를 통해 매입절차를 수행하도록 하고 있어 행정에 소요되는 기간이 1필지당 3개월 이상 소요되며, 탁상감정 이후 실제 매입확정 후 소유주에게 감정가를 제시할 경우 소유주와의 의견차이로 매입이 어려운 경우가

자치구마다 여건에 상이할 수 있으나 그에 대한 대응 방안은 부재한 상황이다. 빈집활용, 정비사업에 활성화를 유도하기 위해서는 시급한 지역의 경우 오히려 사업 진행이 어려운 실정(시공비가 2배 이상이 소요되어 예산마련과 사업 집행에 어려움 발생) 이므로 이를 국비 지원 방안 및 시범사업과 연계하여 추진하는 방안¹⁹⁾에 대한 고민이 필요하다.

3) 부산 영도구 ‘빈집 없는 베리베리 굿 봉산마을’

□ 사업추진 개요 및 목적

‘빈집 없는 베리베리 굿 봉산마을’ 사업은 2018년 선정된 도시재생 뉴딜사업¹⁹⁾으로 우리동네살리기 유형이다. 2017년 빈집 전수조사를 통해 400여 채의 건물 중 87개소가 빈집(또는 나대지)으로 조사되었으며, 빈집을 활용해 지역을 활성화하고자 하였다.

[표 부록2-8] 봉산마을 도시재생 사업 개요

구분	내용	구분	내용
시간적 범위	- 우리동네살리기유형2017년 12월 선정(3년형) - 기준 년도: 2018년(기초조사 시작 시점) - 과업 기간: 2018.01~2021.1 (1년 연장)	NOVACANCY (빈방)	빈방 없이 모두가 살고 있는 동네 조성을 궁극적 비전으로 설정
공간적 범위	- 위차: 부산영도구 봉래동 5가 147-10번지일원 - 규모: 약 47,029㎡	비전 베리베리 굿(GOOD)	베리 매우 아주 라는 뜻, 봉산마을 특화 작물 좋은, 즐거운 등의 뜻을 가진 긍정적 의미

출처: 부산광역시 영도구. 2019. 부산광역시 영도구 봉래2동 도시재생뉴딜 시범사업(변경)보고서. p.9.

□ 사업추진내용

봉산마을의 경우 빈집이 점진적으로 악영향을 끼친다고 판단하여 2017년 도시재생뉴딜사업 대상지에 해당하는 지역의 빈집²⁰⁾을 전수조사하고 각각의 활용가능성을 모색하고자 하였다. 총 87개소로 파악되었으며, 빈집대장 작성 및 빈집은행 사이트 구축을 통하여 데이터 베이스를 구축하였다. 이중 나대지를 포함한 37개소의 빈집을 매입하여 사업을 시행하도록 하였다. 빈집 활용 방안 및 마을 정비에 대하여 주민 스스로 설계하고 가꾸도록 유도하기 위하여 주민이 생각하는 마을에 필요한 시설과 우선 개선사항²¹⁾에 대해 파악하였다.

다수 있어 1년 동안 10개동 정도밖에 매입할 수밖에 없어 이후 SH에 출자금 형태로 추진 (이일주 서울시청 주무관 인터뷰 내용 발췌, 21.5.13)

19) 2018년 도시재생 뉴딜사업으로 선정된 이후 본격적으로 빈집관리 및 개선이 이루어지고 있으며, 해당 사업은 1년 연장되어 2021년 사업 완료로 앞두고 있다.

20) 활용가능한 공간, 철거되어야 할 폐가, 나대지로 분류하여 조사하였으며 당시 통반장이 시행.

21) 내부인 20명, 외부인 10명을 포함하여 설문조사하였으며, 대다수가 가로환경이 우선적으로 개선될 사항으로 꼽았다. 진행 중인 사업의 연속성과 마을 사람들이 모일 수 있는 공간 조성에 대한 의견이 다음을 이었다. (*출처: 안지현, 2021. 봉산마을 빈집재생 사례 발표자료, 봉산마을도시재생현장지원센터 p.14.)

[표 부록2-9] 봉산마을 빈집활용 사례 현황

구분	면적 ²²⁾	활용방안	빈집활용전략			공간운영	
			활용공간	비워내기	환경정비	공공	민간
도시재생현장지원센터	150㎡	근린생활시설	●			●	
올라서당	89.24㎡	서가 및 문화공간	●				●
인사카페	16.5㎡	마을 안내소 및 카페	●				
팜하우스	47㎡	체험 및 농기구보관실	●	●		●	
봉숭아길 블루베리농장	101㎡	블루베리 농장과 공공보행로		●	●	●	
나팔꽃쉼터	69㎡	주민쉼터 및 다목적공간		●		●	
마을상담소&마을방송국	40㎡	마을 방송국	●		●	●	
마을텃밭	101㎡	마을텃밭		●	●		
코워킹 스페이스	904.09㎡	복합커뮤니티시설	●		●	●	

출처: 안지현, 2021. 봉산마을 빈집재생 사례 내부발표자료를 바탕으로 연구진 작성

- 개방감 형성, 비워내기, 주민의견반영을 통해 빈집활용 방안 마련

빈집 12개소(공(상)가 5개, 폐가 7곳)를 정비하여 커뮤니티 시설 및 마을 공간을 활용하도록 하고, 봉산마을 마을관리 사회적 협동조합에서 이를 운영 및 관리하도록 하였다. 총 36필지를 철거하여 코워킹 스페이스를 조성하고 일부 공간을 마을 회관, 주차장 및 오픈 스페이스로 조성할 예정이다.



[그림 부록2-8] 마당 개방 및 비워내기를 통한 정비 사례

출처: 안지현, 2021. 봉산마을 빈집재생 사례 내부발표자료, pp.22,24., 연구진 촬영

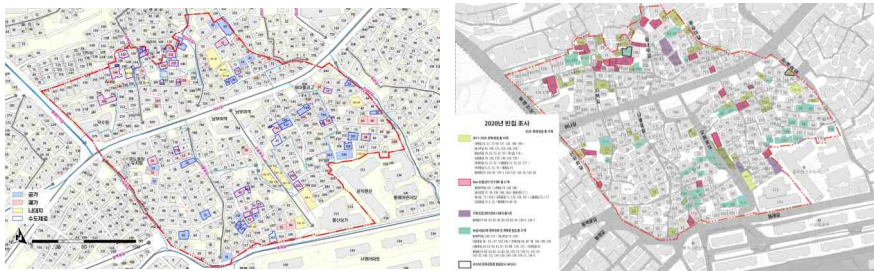
□ 사업추진과정에서의 성과 및 한계점

‘빈집 없는 베리베리 굿 봉산마을’사업은 전반적으로 빈집 정비 및 관리를 그 대상으로 하고 있다는 점에서 도시재생 사업 중 일부 내용으로 빈집 관련 내용을 다룬 타 사업들과 차별성이 있다. 지역의 빈집문제를 대응하여 해결하고자 적극적인 대응책을 마련한 사례로 볼 수 있다. 또한 개별 빈집의 정비, 활용에 그치지 않고, 지역 안에서 어떻게 관리할지 방안을 모색하고 전략을 세웠다는 점에서 의의가 있다. 또한 해당 방안을 모색함에 있어

22) 대지면적 기준으로 작성하였으나 일부 사례의 경우 (건)으로 표기하고 건축면적으로 작성

지역주민 의사를 반영·수렴하여 진행하였으며, 빈집활용의 수단으로서만 보지 않고 주민 이용시설, 포켓공원 등 기반시설을 조성하여 주민들의 거주만족도를 높였다.

사업을 시행전 2017년도의 빈집조사와 사업 기간 내인 2020년도 빈집조사를 살펴보면, 2017년 87개소로 조사 후, 뉴딜사업 등으로 37개소를 매입후 사업을 시행하였으나 2020년 12월에 실시한 2차 빈집조사에서 70개소로 약 20개소가 오히려 증가한 양상을 보이고 있다. 빈집 매입을 통한 지역 주거 환경 개선을 고려하여 기반시설의 제공(도로 확충 등)등을 고려하여 필요 대상지의 빈집 매입을 진행해야 하지만, 사업 기간 안에 사업을 진행해야함으로 우선 매입 및 활용 가능한 빈집을 대상으로 진행되었으며, 빈집문제를 대응



[그림 부록2-9]빈집조사 결과 (좌) 2017년도, 2020년(아래)

출처: 안지현. 2021. 봉산마을 빈집재생 사례 내부발표자료. pp.10,12.

할 수 있는 근본적인 처방까지는 미치지 못했다는 것을 반증하는 결과이기도 하다. 따라서 단편적인 관리보다는 빈집 밀집 지역의 경우 지역 전반의 낙후를 개선하고 빈집과 지역 간의 관계를 어떻게 유지할 것인가에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다. 정비 이후의 공간들을 어떻게 운영·관리해 나갈 것인가에 대하여 공동체와의 관계성과 지역 공동체의 역량 강화 과정 역시 추가적으로 필요할 것으로 보인다.

현재 쇠퇴지역 내 빈집이 많이 발생하는 지역에서는 무허가 건축물이 다수를 차지하는 것을 볼 수 있다. 봉산마을의 경우에도 대상지 내 무허가 건축물이 36%²³⁾를 차지하고 있으며 이들은 현재 법상에 빈집으로 해당되지 않기 때문에 관리 측면에 있어 소외되고 있다. 따라서 이러한 무허가 건축물을 양성화하여 활용하는 방안을 모색할 필요하다.

23) 부산광역시 영도구. 2019. 부산광역시 영도구 봉래2동 도시재생뉴딜 시범사업(변경)보고서.p.34