

국토정책 Brief

2018/11.12
KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 689

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

빈집의 예방·관리·활용을 위한 정책방안

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장

요약

- 1 전국 빈집 수가 급증하고 있으나 빈집 관련 제도가 미흡하여 관련 정책수행에 어려움이 있음**
 - 전국 빈집은 20년간 약 3배 가량 급증했고(약 37만 호(1995년) → 107만 호(2015년)), 인구증가율 감소, 생산가능 인구 감소, 주택보급률 100% 달성, 기존 주택 노후 등으로 향후 급증할 가능성이 높음
 - 빈집을 정의하는 '건축물의 유형'과 '거주하지 않는 기간' 등에서 법률과 통계자료에 따라 상이한 기준을 사용하기 때문에 빈집 관련 정책수행에 불일치가 발생하며, 빈집 소유주가 빈집을 관리하지 않아도 이를 강제할 수 있는 법적 수단이 미흡
- 2 빈집이 있는 지역에서는 빈집이 더 많이, 더 넓게 확산되는 경향을 보이므로, 빈집의 발생원인, 지역특성, 지역주민의 의견 등을 반영하여 예방·관리·활용 계획을 마련할 필요가 있음**
 - 빈집 발생 원인은 '집주인 사망/시설 낙후 등으로 신규 주민의 유입 감소', '대규모 정비사업의 지연 및 취소' 등으로 이에 따른 방안 마련이 필요하며, 빈집 발생을 사전적으로 예방하고 빈집이 지역자산으로 활용될 수 있도록 할 필요가 있음
 - 소유주가 빈집을 관리하는 데 있어서 '향후 부동산 가치의 상승 기대', '빈집 관리의 어려움', '복잡한 소유관계'가 걸림돌이 되고 있으며, 소유주와 소유주의 소재를 파악하는 데 애로가 커서 관리 책임 부가에 어려움이 있음

정책방안

- ① (빈집 관리의 원칙 수립) 빈집은 소유자가 관리하도록 하고 관리에 대한 인센티브와 패널티 병행
- ② (빈집 관리 추진체계 구축) 빈집 관리를 위한 법적·행정적 근거 마련, 빈집 상담팀, 홍보팀, 조사팀, 관리팀 등으로 빈집 실무 전담팀을 구성하는 등 전문 조직체계 구축
- ③ (빈집 조사 및 빈집 데이터베이스 관리) 빈집에 대한 정의를 명확히 하고, 정기적인 조사 시행 및 빈집의 이력 관리 추진
- ④ (중앙정부, 지자체, 민간의 역할 정립 및 협력체계 구축) 중앙정부는 법적 근거와 예산 및 지침 마련, 지자체는 실행, 빈집 DB 관리 및 모니터링, 민간은 빈집을 활용한 사업 담당 등 역할 분담
- ⑤ (지역 맞춤형 빈집 정비사업 추진 및 각종 계획과 연계) 지역의 특성과 빈집 발생유형을 고려한 정비사업 추진 및 각종 도시 및 주거관련 계획에 빈집 관리와 활용을 연계

1. 빈집 및 관련 제도 현황

전국 빈집의 급속한 증가가 예상되므로 빈집 정비 및 활용을 위한 체계적인 정책들 마련 긴요

전국의 빈집은 2015년 107만 호로 급증(총 주택수 중 6.5%)(2015년 주택총조사)

- 전국 빈집은 약 37만 호(1995년) → 51만 호(2000년) → 73만 호(2005년) → 79만 호(2010년) → 107만 호(2015년)로 급증하는 추세
- 인구증가율 감소, 생산가능인구 감소, 주택보급률 100% 달성, 기존 주택 노후 등으로 향후 빈집이 급증할 가능성이 높음

그림 1 빈집 추이

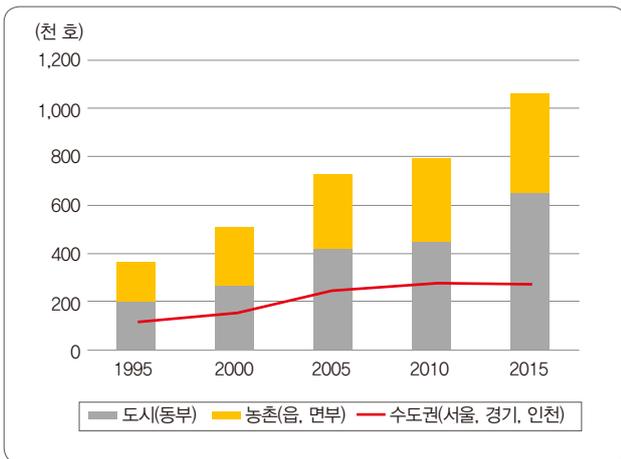
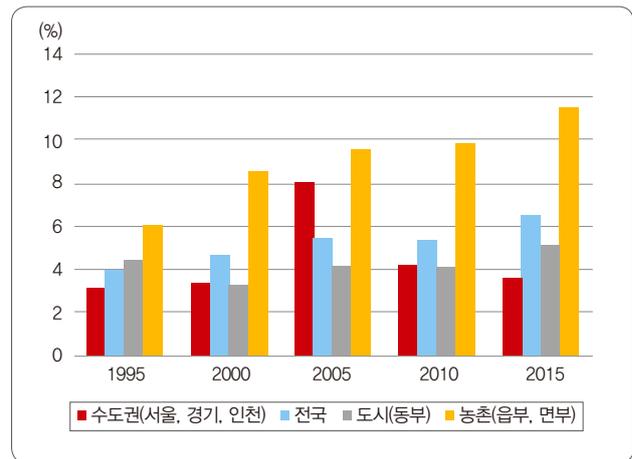


그림 2 총 주택수 중 빈집 비중 추이



자료: 통계청, 각 연도, 주택총조사.

법률·통계자료에 따라 빈집에 대한 정의가 상이하여 현황파악과 정책수행에 어려움 발생

‘건축물의 유형’과 ‘거주하지 않는 기간’ 등의 빈집 정의가 법률 등에 따라 상이

- 「건축법」 제81조2, 「농어촌정비법」 제2조 제12호와 「지방 빈집관리 조례」에서 빈집은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택, 또는 건축물로 정의
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 빈집은 1년 이상 사용하지 않은 주택, 미분양주택은 제외
- 2015년 통계청 ‘인구주택총조사’에서 빈집은 조사시점에 사람이 살지 않는 주택을 말하며, 신축되어 아직 입주하지 않은 주택도 포함(폐가는 제외)

빈집 관련 법률 및 정비 방법이 마련되어 있으나 소유자가 빈집을 관리하지 않아도 이를 강제할 수 있는 법적 수단이 미흡

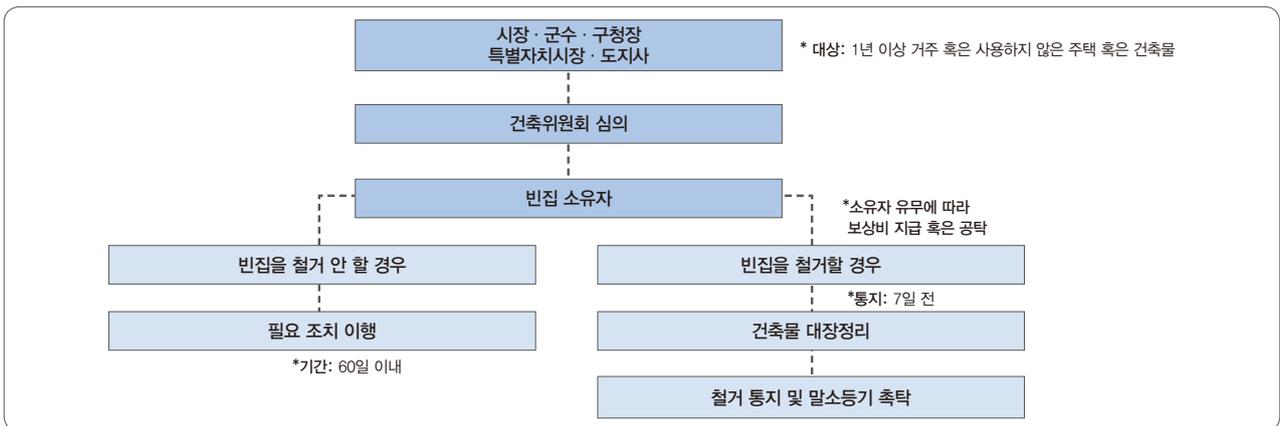
- 빈집 정비는 2001년부터 「농어촌정비법」에 근거하여 시작
- 농어촌 이외 지역의 빈집 정비는 2016년 「건축법」 개정, 2017년 2월 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정으로 제도적 근거 마련
- 빈집 정비 방법은 철거, 수리, 개증축·대수선·용도변경, 빈집 활용 등으로 법률에 규정되어 있으나 빈집 관리에 대한 법적 의무 규정이 미흡

표 1 빈집 정비사업 시행 방법

빈집정비 방법	농어촌정비법	건축법	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법
철거	○	○	○
수리	○	×	○
개축·증축 대수선·용도변경	○	×	○
빈집 활용	×	×	○

자료: 강미나 외 2017, 표 2-7 재인용.

그림 3 빈집 정비 절차



자료: 건축법 제81조의 2; 강미나 외 2017, 그림 2-3 재인용.

2. 빈집 발생 원인 및 정비방안에 대한 주민의견: 대구시 사례¹⁾

현재 빈집이 많은 지역에 향후에도 빈집 증가가 예상, 현 빈집의 방치기간은 평균 5년 이상

표 2 빈집이 많은 관할구역 내 빈집 증감 예상

구분	증가	감소	변화 없음	모름/무응답
비율(%)	44.2	9.5	33.7	12.6

자료: 강미나 외 2017, 표 4-9 재인용.

1) 대구광역시의 빈집 관련 주민의식조사는 빈집이 많은 지역의 통장을 대상으로 설문. 남구 32부, 달서구 21부, 북구 16부, 동구 15부, 중구 7부, 서구 4부가 집계되어 총 95명의 통장이 의견을 제시.

표 3 빈집이 많은 관할구역 내 평균 빈집 방치 기간

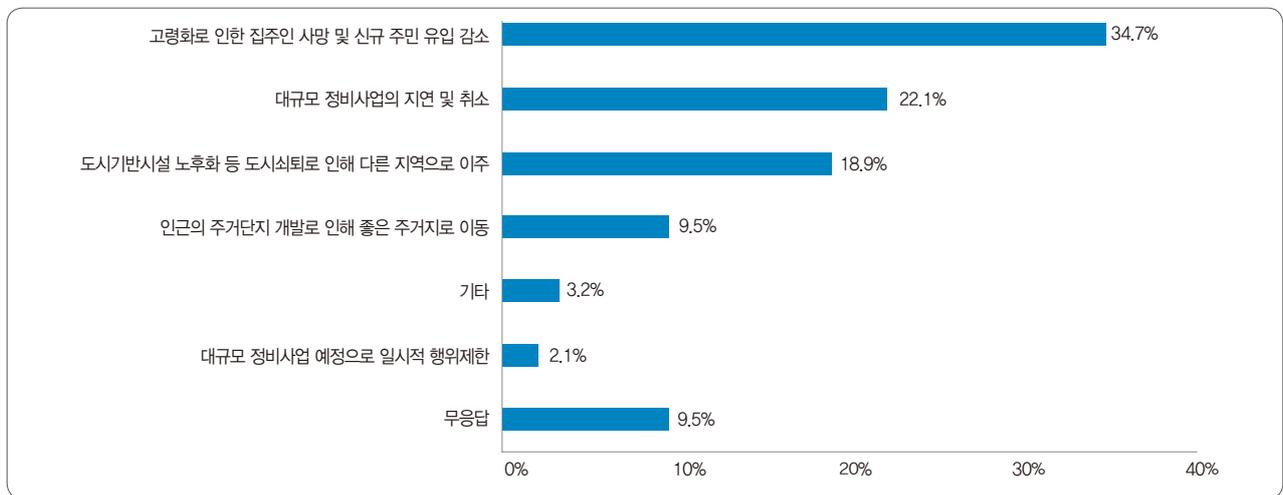
구분	1년 미만	1년 이상 ~ 3년 미만	3년 이상 ~ 5년 미만	5년 이상	모름/무응답
비율(%)	8.4	18.9	21.1	44.2	7.4

자료: 강미나 외 2017, 표 4-10 재인용.

빈집 발생의 주된 원인은 집주인 사망 및 시설 낙후 등으로 인한 신규 주민 유입의 감소

- 빈집발생 주요 원인은 ‘고령화로 인한 집주인 사망 및 신규 주민 유입 감소(34.7%)’, ‘대규모 정비사업의 지연 및 취소(22.1%)’, ‘도시기반시설 노후화 등 도시쇠퇴로 인해 다른 지역으로 이주(18.9%)’ 순

그림 4 빈집이 많은 관할구역의 빈집 발생 주요 원인(%)



자료: 강미나 외 2017, 그림 4-11 재인용.

빈집 방치 이유는 부동산 가격 상승 기대와 관리의 어려움 및 복잡한 소유관계 때문

- 빈집의 방치 이유는 ‘향후 부동산가격의 상승을 기대하고(31.6%)’, ‘빈집을 관리하기 어려워서(29.5%)’, ‘소유권 관계가 복잡해서 빈집을 처리할 수 없음(7.4%)’의 순으로 나타남
- 기타 의견으로 ‘재개발 지연’, ‘매매가 잘 되지 않아서’, ‘집주인 요양원 거주’ 등이 있음

표 4 빈집이 많은 관할구역의 빈집 방치 이유

항목	비율(%)
향후 부동산가격의 상승을 기대하고	31.6
집을 관리하기 어려워서	29.5
소유권 관계가 복잡해서 처리할 수 없음	7.4
나대지로 방치할 경우의 세금을 피하기 위해서	2.1
기타	24.2
모름/무응답	5.3

자료: 강미나 외 2017, 표 4-11 재인용.

방치된 빈집은 안전·위생보건 측면에서 위험 및 문제점 노출

- 방치된 빈집의 안전 및 위험도에 대해서 응답의 68.5%가 '아주 위험 또는 위험하다'고 함
- 방치된 빈집으로 인해 가장 큰 문제점은 '심각한 파손 및 노후화로 인한 붕괴의 위험(22.1%)', '쓰레기 무단 투기 및 이로 인한 악취·보건위생(18.9%)' 등

빈집 소유자를 확인하고 관리의 책임을 묻는 데 어려움이 있음

- 빈집 소유자의 거주지를 '모르는 경우(34.7%)'가 많았으며, 소유자가 '지역 내 동일 시군에 거주(27.4%)', '인근 지역에 거주(21.1%)', '타 시도에 거주(12.6%)'하고 있으며 '수도권에 거주'는 4.2%
- 대부분 빈집 소유자에게 관련 서류를 전달하는 것이 어렵고, 13.7%만이 빈집 소유자에게 서류 전달이 용이하여 빈집 소유자를 파악하고 빈집 관리의 책임을 묻는 데 어려움이 있음

빈집 관리를 위해서 빈집 소유자에게 인센티브와 패널티 부과 방안을 지지

- 빈집 관리를 위한 효과적인 공공의 개입방법으로는 '철거를 위한 세금감면, 철거비용 지원 등의 인센티브 제공(31.6%)', '빈집을 방치한 소유자에 대한 패널티 부과(28.4%)'를 지지하는 의견이 다수임
- 빈집 소유자의 관리의무 강화를 위하여 일정 기간 동안은 지속적인 연락을 통하여 관리 또는 철거 등을 유도하고, 이후에는 벌금을 부과하여 빈집을 관리할 수 있도록 독려하는 것이 좋겠다는 의견임

표 5 빈집이 많은 관할구역에서 소유자의 빈집 관리의무 강화 방법

구분	인센티브 제공	패널티 부과	공공수용	기타	모름/무응답
비율(%)	31.6	28.4	23.2	9.5	7.4

자료: 강미나 외 2017, 표 4-16 재인용.

빈집 정비 시 지역주민 참여방안 관련 의견

- 빈집 활용방안과 관련해서는 '주거시설로 활용하자'는 의견이 가장 많았고 '주민공동공간으로 활용', '본래 빈집의 용도를 유지하자'라는 의견 순
- 빈집 정비의 공간단위는 개별건물 단위 > 블록 단위 > 길 중심으로 이루어지는 것이 바람직하겠다고 응답
- 빈집 정비사업에서 지역주민의 참여에 대한 의견은 '지역주민의 의견이 적극 반영되어야 한다(29.5%)', '개별 사업이므로 지역주민의 참여가 어렵다(29.5%)'로 나뉘어짐
 - 그 외에 '행정부처에서의 사업 모델 제시가 선행되어야 한다(17.5%)', '민간시행자의 참여를 통한 사업이 바람직하다(12.6%)' 등이 제시됨

표 6 빈집이 많은 관할구역에서 빈집 정비방안과 활용 관련 주민의식조사 분석 요약

구분	주민설문조사(95부)
빈집 활용 방안	① 주거시설 ② 기반시설 ③ 주민공동공간/본래용도
빈집 정비 공간 단위	① 개별건물 단위(47.7%) ② 블록 단위(25.3%) ③ 길 중심(16.8%)
빈집 정비 시 지역주민의 참여	① 개별사업이므로 지역주민의 참여가 어렵다(29.5%) ① 정비구역지정, 용도, 사업방식 등에서 지역주민의 의견이 적극 반영되어야 한다(29.5%) ③ 지역주민 보다 행정(시군구 등)의 사업 모델 제시가 선행되어야 한다(17.9%) ④ 민간시행자의 참여를 통한 사업이 바람직하다(12.6%)

자료: 강미나 외 2017, 20, 요약 표 10 수정.

3. 빈집 예방·관리·활용을 위한 정책방안

5대 정책과제

(1) 빈집 증가 예방, (2) 빈집의 적극적인 시장 유통, (3) 양질의 빈집에 대한 적극적인 활용 촉진, (4) 빈집의 적정 관리, (5) 빈집의 지속적인 실태조사

빈집 관리를 위한 정책방안

빈집의 관리 책임을 소유자에게 명확히 부과하고, 지자체는 ① 세제상의 재량권 및 빈집 방치 시 빈집세 부과 권한, ② 빈집 관리 시 인센티브(철거 시 보조금, 관리를 위한 정보제공 등) 제공 권한, ③ 소유자 확인 의무, ④ 소유권 관계 명확화 및 ⑤ 빈집 데이터베이스 관리의 의무를 지도록 함

빈집 관리를 위하여 범부처차원에서 법적·행정적 체계를 마련하고, 정기적으로 전국조사를 실시하며 빈집 신고를 병행하여 정확한 자료를 생산

- 정기적인 빈집 조사는 전국 동일한 정의와 기준표를 적용하여, 빈집의 파손 정도, 소유자, 빈집 발생 및 방치 기간, 발생원인, 주택유형, 지역특성 등을 파악

실제 실행력을 갖출 수 있는 전문 조직체계를 구성하여 운영

- 빈집 상담팀: 빈집 예방, 이용, 수리, 철거 등을 지원
- 홍보 및 정보 제공팀: 빈집 관련 제도와 정책, 연계된 상품, 활용 가능한 빈집과 활용사례 등을 홍보하고 빈집을 이용하고자 하는 희망자에게 빈집 및 빈집이 입지한 지역 정보 등을 제공
- 빈집 조사팀: 빈집의 현황과 실태를 파악하기 위한 빈집조사 및 업데이트
- 빈집 데이터베이스 관리팀: 빈집 자료 관리(빈집 상태, 정비 및 이력관리 등)

빈집 정비를 위한 정책방안

빈집 정비를 위한 중앙과 지자체, 민간의 협력적인 역할 정립 및 협력체계 구축

- 중앙정부는 법령마련, 관리방침/예산/빈집 활용의 가이드 관련 지침 수립 및 국가차원의 계획(국토종합계획, 주거종합계획 등)에서 빈집 관리에 대한 계획을 포함하는 역할을 담당
- 지자체는 조례 제정, 빈집 DB 구축 및 관리운영, 모니터링, 빈집 관리계획을 포함한 지자체계획 수립, 철거 판정을 위한 가이드라인 설정, 철거 집행과 수행기관 명시, 빈집 소유자에게 지도 → 권고 → 명령 → 대집행의 조치를 수행하는 역할과 빈집 관련 사업모델 구축의 역할 담당
 - 지자체는 빈집 관련 사업을 수행할 수 있는 사회적 기업 등을 육성하고 빈집 사업으로 발생한 수익이 사업자 등에게 일부 귀속되어서 빈집에 재투자될 수 있는 선순환 구조의 사업모델을 구축하도록 함

빈집의 상태와 입지, 발생 원인에 따라 지역맞춤형 빈집 정비사업 추진

- 빈집이 산재되어 입지한 경우, 골목길을 중심으로 밀집한 경우, 블록단위로 빈집이 입지한 경우 등 지역 특성에 맞는 빈집 정비 및 활용 방안을 발굴할 필요가 있음
- 비영리 단체/지역 주민이 스스로 지역특성에 맞는 정비/활용 방안을 발굴하고 제안하는 시스템 필요

그림 5 개별적으로 산재한 빈집 재생 시뮬레이션(예시): 전주시 사례



자료: 강미나 외 2017, 186, 그림 5-4 인용.

그림 6 골목에 밀집한 빈집 재생 시뮬레이션(예시): 전주시 사례



자료: 강미나 외 2017, 187, 그림 5-5 인용.

그림 7 특정 블록에 밀집한 빈집 재생 시뮬레이션(예시): 전주시 사례



자료: 강미나 외 2017, 188, 그림 5-6 인용.

참고문헌

통계청. 2017. 시도별 장래가구추계.

통계청. 1995-2015. 주택총조사.

※ 본 원고는 “강미나, 김근용, 김혜승, 김은란, 임은선. 2017. 인구감소시대 빈집 문제 분석을 통한 주택정책 방안 연구. 세종: 국토연구원”에서 일부 발췌하여 작성하였음.

