

국내 빈집 대책, 정밀한 실태조사가 우선이다

[글] 이세원 책임연구원 leesewon@lx.or.kr

한국국토정보공사 공간정보연구원

‘빈집’의 정의

빈집은 글자 그대로 ‘비어 있는 상태의 집’을 의미한다. 도시계획 분야에서는 예전부터 유헴(vacant) 공간 또는 방치된(abandoned) 공간에 대해 주목해왔다. 대개 빈집이라 하면 유헴 상태가 장기화되어 방치된 것으로 이해하고 있으나, 학자들 사이에서는 혼재된 개념을 사용해왔고 국가별로도 조금씩 다르게 정의하고 있다.(한수경, 2016) 그렇지만 주택의 노후 정도나 입지 등 변하지 않는 ‘고정적 현황’이 아니라, 주택이 본래 목적대로 거주 또는 이용되고 있는가 하는 ‘유동적 상태’에 의해 빈집으로 결정된다는 점은 공통적이다. 한 예로, 신축 주택이라 하더라도 비어 있으면 빈집이고, 어제까지 빈집이었다 하더라도 조사 시점인 오늘부터 누군가 살게 되었다면 더 이상 빈집이 아닐 수 있기 때문이다. 따라서 빈집을 정의하고 조사하는 데는 보다 정확한 데이터 기반의 조사 방법론을 필요로 한다.

지난 2018년 2월 9일부터 국내에도 빈집을 조사하고 정비할 수 있는 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’(이하 빈집특례법)이 시행되었다. 해당 법에서 정의한 빈집은 ‘시장·군수 등이 확인한 날로부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택’이다. 바꾸어 말하면 시장·군수가 빈집으로 추정할 수 있는 자료 또는 정보를 통해 확인한 최초의 일자로부터 1년이 지나야 한다는 것이다. 이 조건을 만족하지 못하면 아무리 낡고 방치된 주택이라 하더라도 해당 지자체는 빈집으로 확정할 수 없음을 내재하고 있다.

이러한 국내 빈집 정의에 따른 실태조사를 수행하기 위해 필자의 연구진은 사

람이 거주하는 데 필요한 ‘최소한의 에너지(전기·수도 등) 사용량’에 관한 정보에 주목하였다. 실제로 스페인의 ‘주택의 사회적 기능 준수 보장을 위한 법령’¹에서는 주택의 물과 전기 소비량을 기준으로 빈집의 증거를 확보하도록 하고 있다. 따라서 기준에 대해서는 국가별로 많은 차이가 있을 수 있으나, 연구를 통해 국내에서도 빈집임을 추정할 수 있는 에너지 사용량 기준을 마련하였으며, 이는 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침(안)’으로 정리되어 있다.

이 글은 지난 1년여 동안 국내에 적용 가능한 빈집 조사 방법론을 만드는 과정에서 도출된 연구 성과물을 기준으로 작성하였으며, 이를 통해 국내 빈집 실태와 관리 방안에 대해 살펴보고자 한다.

통계청 데이터가 말하는 국내 빈집 현상의 쟁점

현재까지 국내에서 공식적인 빈집 통계는 통계청 자료가 유일하다. 이외에도 지자체별 행정자료로 빈집 통계를 보유하고 있기는 하지만 대부분 농어촌 정비법에 따른 공·폐가 현황이며, 이마저도 지자체별 조례의 빈집 정의²가 달라서 정확한 통계라 하기는 어렵다.

2015년 통계청의 인구주택총조사 결과에 따르면 국내 빈집은 106만 8,919 가구로, 사상 처음 100만 가구를 넘어섰다. 또한 5년별 빈집 증가율을 살펴보면 2005년 72.8만 호에서 2010년 79.4만 호로 약 6.6만 호(9.1%) 증가한 데 비해, 2010년 대비 2015년은 27.5만 호(34.6%)로 약 4배 급증하였다. 언론에서는 이 현상에 주목하여 한국도 일본과 같은 ‘빈집 쇼크’가 다가오고 있다고 보도하였다. 그러나 이에 앞서 우리는 통계청 빈집 통계에서 다음 두 가지의 시사점을 이해할 필요가 있다.

1

주택의 사회적 기능 준수 보장을 위한 법령(Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda)에서는 주택에서의 물 소비량 기준을 한 달에 가구당 0.21㎥(210ℓ) 미만, 연간 2.47㎥(2470ℓ) 미만으로 두고 있으며, 전기 소비량 기준은 한 달에 가구당 24kw/h 미만, 연간 291kw/h 미만으로 두고 있음

2

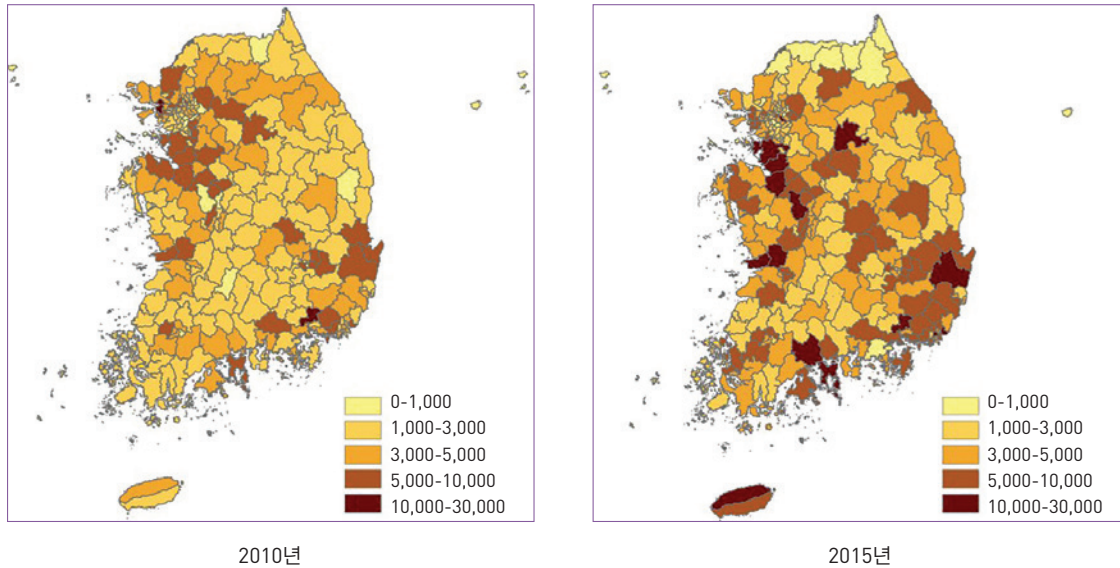
미거주 미이용 주택(건축물)의 비어 있던 기간에 대해 서울시(6개월 이상), 익산시(2년 이상), 광주·부산 중구·여수 등(기간 없음), 이외에도 지자체 간 빈집 정의가 상이함(2017. 04 월 기준)

현행 빈집특례법에서 정의된 빈집

제2조(정의) 빈집은 시장·군수등이 확인한 날(법 제8조제1항 및 제2항에 따른 자료 또는 정보를 통해 아무도 거주 또는 사용하지 않은 것으로 확인한 기간의 최초 일자를 말한다)부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택

⇒ 단, 주택은 단독주택, 공동주택, 준주택으로서 오피스텔을 말한다. 이외 공공임대주택, 5년이 경과하지 아니한 미분양주택, 별장 등 일시적 거주 사용을 목적으로 하는 주택은 제외한다.

그림1 기초자치단체별 빈집 수 분포

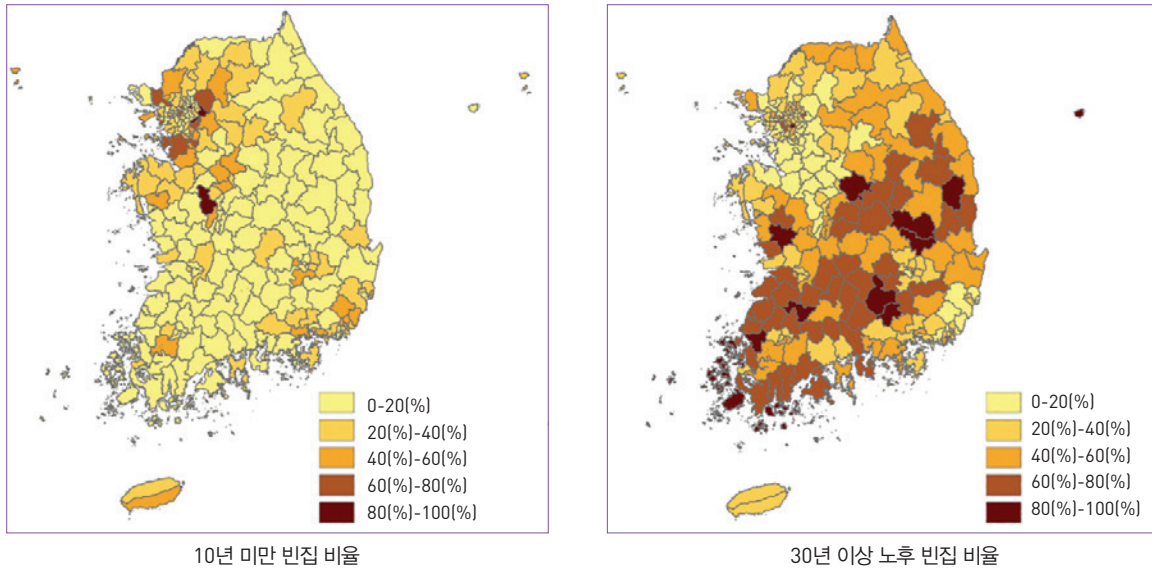


자료 통계청, 2010년, 2015년 인구주택총조사

첫째, 빈집의 정의를 명확히 해야 한다는 점이다. 통계청 인구주택총조사에서는 빈집을 ‘조사기간 동안 사람이 살고 있지 않은 주택’으로 간주하였다. 빈집에 대한 정의가 국내에 부재한 상황이었고, 2010년까지는 조사원들이 (본)조사를 수행하기 전 조사구역에 거쳐번호를 부여하며 사람이 살 수 있는 주택인지 확인하였지만, 2015년부터는 ‘등록센서스’ 방식으로 전환하여 건축물대장과 주민등록 현황 등 행정자료를 연계하여 ‘주민등록이 없는 건축물대장 상의 주택’을 빈집으로 간주하는 방식을 취하고 있다. 그 결과 2010년과 2015년의 통계치에는 큰 차이가 드러났으며, 2015년 통계청 빈집(수)에는 이사(매매·임대)로 인한 빈집, 미분양·미입주 신축 주택 등 일시적인 빈집이 다수 포함되어 있다.

그렇다 보니 2015년 기준 빈집이 1만 호 이상인 지자체는 화성·평택, 아산, 세종, 원주, 군산·익산, 순천·여수, 경주 등 대규모 신규 택지개발로 아파트 공급이 이루어진 지역이었다.〈그림1 참조〉 이외에도 빈집을 건축 경과연도로 구분하여 비교해보면, 지은 지 10년 미만인 빈집과 30년 이상인 노후 빈집의 분포가 지역별로 큰 격차를 보이고 있다. 수도권과 세종시, 주요 혁신도시 등은 10년 미만의

그림2 건축 경과연도별 빈집 비율 분포



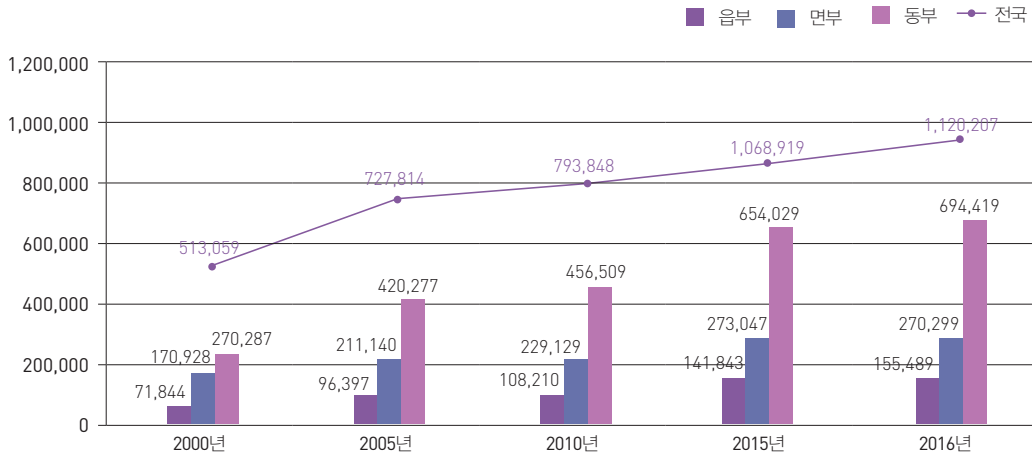
자료 통계청, 2010년, 2015년 인구주택총조사

빈집 비율이 높은 반면, 신안·함평·순창, 합천·의령, 의성·군위, 영양, 부여·괴산 등은 지은 지 30년 이상인 노후 빈집이 80% 이상으로 나타났다.〈그림2참조〉 이러한 표본 샘플에 의한 결과는 국가적 추세와 분포를 확인하는 용도로는 사용할 수 있으나, 실제 기초자치단체의 빈집 문제나 원인을 진단하기에는 부족하다. 또한 향후 통계청의 빈집 정의도 빈집특례법으로 정한 정의와 일치해야 할 것이다.

둘째는 빈집 통계의 지역별 추세는 더 이상 빈집 현상이 비도시 지역만의 문제가 아님을 말해준다. 그동안 빈집은 1990년대 농촌 인구의 지속적인 유출, 고령화에 의한 소유자 사망 등 주로 농촌 지역의 문제로 인식해왔다. 1995년 16만 호이던 농촌 지역의 빈집이 2010년 34만 호로 증가하였으며, 2010년 기준 농촌 지역에서 1년 이상 방치되어 파손된 빈집이 6만 4,000호에 이르는 등 농촌 주거환경을 악화시키는 원인으로 주목받았기 때문이다.(강미나·김진범, 2013) 그러나 2015년의 추세를 보면 빈집이 읍부나 면부보다는 동(洞)부³에서 다수 급증한 것을 알 수 있다. 2010년 대비 2015년 동부에서는 약 19.7만 호, 읍부를 포함하면 약 23.1만 호의 빈집이 증가하였으며, 이를 주도한 시·도에는 부산·광주·대전 등 광역시급 대도시들이 포함되어 있다.

³ e나라지표에서는 행정구역 기준으로 전국에서 읍급 이상(동부·면부)을 도 시지역으로 정하고 있음

그림3 국내 지역별 빈집 수 변화



자료 통계청, 2010년, 2015년 인구주택총조사

이러한 시사점을 고려해볼 때 빈집 문제 대응의 첫 단추는 정확한 빈집 실태조사이며, 이를 통해 산정된 지자체별 현황 통계를 만들어내는 것이다. 지자체별 빈집 문제 대응과 전략을 마련하기 위해서는 무엇보다 주소 기반의 정확한 실태조사 결과에 기반해야 하기 때문이다.

또한 실태조사는 도시와 농촌 지역 모두 동일한 양식으로 진행되어야 한다. 현행 법령상으로는 빈집특별법을 근거로 도시와 농촌 지역의 실태를 조사할 수 있으나, 정비사업 추진에 관해 농촌 지역에서는 ‘농어촌정비법’을, 도시 지역에서는 ‘빈집특별법’을 적용하는 구조이다. 그러나 점진적으로는 지자체별 실태조사를 통해 빈집 정비계획을 수립하고, 정비계획에서 농촌과 도시 지역에 대해 연계 대응기반을 마련해야 할 것이다.

빈집 실태조사 오차를 줄여주는 공간 정보 활용

빈집 실태조사, 어떻게 이루어지나?

빈집 실태조사의 목적은 시장·군수 등이 빈집 정비계획 수립을 위해 빈집의 관리 현황 및 안전 상태 등을 파악하는 데 있다. 그러나 빈집은 건축물의 외관이나 고정적으로 특정할 수 있는 사실로 판단할 수 없고, 조사자가 일일이 주택을 방

문하여 사람이 살고 있는지 여부를 파악해야 한다. 하지만 이는 시간적·경제적 비용을 고려할 때 쉽지 않은 일이다. 따라서 법령상 정의된 빈집에는 해당 지자체에서 전기 및 상수도 정보 등을 활용하여 아무도 거주하지 않고 있거나 사용하지 않은 사실을 확인할 수 있도록 규정하였다. 쉽게 말해서, 빈집을 전수 조사할 수 없으니 사전에 에너지 정보를 이용하여 빈집 후보군을 추출한 뒤 현장에서 빈집 여부를 확인하는 절차를 마련한 것이다.

따라서 국내 빈집 실태조사는 ‘사전조사-현장조사-등급산정조사’의 3단계 과정을 거치게 된다. 첫째, 사전조사는 자료 또는 정보를 통해 1년 이상 거주 또는 사용하지 않은 사실을 확인하여 빈집을 선별하는 과정이다. 이 조사는 이후의 현장조사 수행을 위한 준비 단계로, 빈집정보 시스템(전기·상수도 등)으로 1년 이상 비어 있는 주택을 추출하는 과정이다. 광역자치단체는 이러한 사전조사 과정을 돕기 위한 빈집정보 시스템을 구축하여 기초자치단체가 실태조사하는 데 활용하도록 하고 있다.

둘째, 현장조사는 빈집을 방문하여 현장 관찰 및 면담 등을 통해 빈집 여부를 확인하는 과정이다. 사전조사에 의해 추출된 빈집 및 인근 주택들을 방문하여 빈집으로 판별할 수 있는 8가지 기준⁴을 검토하고 확정하는 과정을 수행한다. 이렇게 확정된 빈집에 대해서는 국세·지방세 부과 내역, 토지 및 건축물 대장 정보 등을 확인하여 소유자 정보를 취득하고 빈집 확정 여부를 통보할 수 있다.

셋째, 등급산정조사는 확인된 빈집의 상태 및 위해 수준 등을 조사하여 빈집의 등급을 산정하는 과정이다. 말하자면 빈집의 주요 구조부에 대한 노후·불량 상태(외벽, 기둥, 지붕, 개구부)와 근린에 미치는 위해성(안전, 위생, 통행, 경관)을 점수로 계량화하여 등급을 정하는 것이다.⁵ 소유자와 면담 조사를 수행할 경우 빈집 발생 원인과 향후 조치 의견, 빈집 정보 공개 여부 등을 확인하고 기록할 수 있다. 빈집을 출입하여 조사해야 하므로 빈집 소유자와 동반해야 하고, 조사자만 출입할 경우에는 안전 및 손실 보상 등을 위해 조사 과정을 촬영할 수 있도록 하였다.

이상의 빈집 실태조사 과정을 그림으로 정리하면 **그림 5**와 같다. 일반적인 실태조사 절차와 달리 국내 빈집 실태조사에는 사전조사가 포함되어 있으며, 에너지 사용량과 같은 공간 정보를 활용해 빈집을 추정한다는 점에서 타 국가의 사례와 차별성을 갖는다. 그러나 사전조사에서 추정된 빈집의 확정 여부는 반드시 현장조사에 의해서만 결정할 수 있으며, 이 과정에서 발생된 오류를 반영하여 지속적으로 빈집 추출 알고리즘을 개선해나가는 노력이 필요하다.

4

8가지 판별기준이란 계량기 정지, 안에서 부착, 창문 깨짐, 우편물 적적, 쓰레기 투기, 출입 흔적, 거주 흔적, 기타를 말한다. 자세한 내용은 국토교통부 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침(안)’을 참고

5

등급산정조사서와 소유자 면담표는 국토교통부 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침(안)’을 참고

이렇게 구축된 빈집 현황 데이터베이스는 신뢰도 높은 통계 정보를 생산하여 해당 지자체의 빈집 발생 원인과 문제점을 진단하고 정비계획을 수립하는 데 활용된다. 즉 정비사업 수행자(한국토지주택공사나 지방공사, 민간정비업체 등)는 이 정보를 기반으로 사업 추진을 하게 된다.

에너지, 수도, 도면 정보는 빈집의 교집합

앞에서 설명한 조사방법론을 현실화하기 위해서는 다음과 같이 문제점들이 선결되어야 한다. 먼저 빈집 추정 기준을 마련하는 것이다. 스페인에서는 물과 전기 소비량을 빈집의 증거로 사용할 수 있게 하였으며, 일본에서는 소유자를 특정

그림4 빈집의 등급산정조사 사례

[illegible]

평가항목	평가기준	평가내용	평가
외재	가용성	가용성률 99.99%	1점(양호)
	공통	부정확성에 따른 불합리한 불응률 감소	2점(양호)
	손상	불합리한 손상을 방지할 수 있는 조치 취하는 등 성과	2점(양호)
가동	가용성	가용성률 99.99%	1점(양호)
	공통	부정확성에 따른 불합리한 불응률 감소	2점(양호)
	손상	가동시간의 손상을 줄이는 등의 성과	2점(양호)
지정	제출	출발시간 또는 도착시간에 지정	1점(양호)
	지정	지정시간 도착률에 맞춰 지정, 누수 현상 개선하는 등 성과	2점(양호)
	지정	지정시간 도착률에 맞춰 지정, 누수 현상 개선하는 등 성과	2점(양호)
평가항목	손상	불합리한 손상을 방지할 수 있는 조치 취하는 등 성과	2점(양호)
		총합(3점)	16 점

[illegible]

[Case 1의 일반 편집 환경]

2등급

[illegible]

2. 반입의 위험성 조사			
평가기준	평가내용		평가
공격 위험	해커로부터 기밀자료나 정보가 유출되거나 손상되거나 기타 법령상 금지*		1점(중간)
원격 조작 위험	인터넷 또는 네트워크 기밀성* 서버 또는 적절 조종으로 발원지 추적하는 컴퓨터로 원격 서비스로 정보, 자료, 정보물 노출을 방지함*		3점(중간)
시스템적 위험	비밀 내역정보, 소문 유포 정보, 해킹정보, 해킹자 정보*는 없음		3점(중간)
통행적 위험	비밀정보로 인한 통행 정보*는 없음		3점(중간)
관련문제	비밀의 유출과 관련하여 정보보호정책*을 마련한 제재규*는 없음		3점(중간)
총합(15점)			15점
1 과 2번 합산 점수			4 점

* 회백의 3개 요소와 기둥의 2개 요소가 '3장(불장)'으로 평가

** 안전문제의 붕괴위협에 '3중불감'으로 평가

*** 총점에 37점 이상

⇒ 4등급으로 평가되는 요소가 3가지를 모두 만족하며, 4등급(일개) 특정 한걸음으로 변경

[Case 2의 철거 대상 빈집 현황]

4드그



할 수 없을 때 빈집 조사의 목적에 따라 (구체적 소비량 기준을 정하지는 않았으나) 수도 사용자 정보로 빈집을 판단하도록 하고 있다. 그러나 이러한 해외의 경우는 빈집에 대한 증거로써 에너지 사용량을 이용하는 것이고, 국내에서는 전 주택을 모집단으로 하여 에너지 정보를 활용하는 방식이기 때문에 더욱 정교한 추출 알고리즘을 필요로 한다. 추정된 결과의 신뢰도가 높을수록 현장조사에서의 빈집 확정 오차가 줄어들기 때문이다.

국내에서 건축물과 관련한 에너지 정보는 한국감정원에서 관리하는 ‘국가건축물 에너지 통합관리시스템’이 유일하다. 이 시스템에서 제공하는 전기·도시가스·지역난방 에너지 중에서 전기에너지가 빈집 조사에 가장 유효하였으며, 하위 기준 설정에서 0kWh~약 50kWh는 총량의 큰 차이가 없었으나 그 중 임계치에 해당하는 10kWh를 빈집 추정 기준으로 하였다. 이외에도 지역 상수도본부에서 관리하는 단수 정보를 토대로 빈집을 추정할 수 있으며, 지역마다 편차가 있으나 사례 연구에서도 이 두 기준에 충족하는 경우 빈집일 확률이 매우 높았다.

다음으로 현장조사를 위해서는 빈집의 위치가 확인되어야 하므로 다양한 속성 정보와 도면 정보의 연계(join)가 필요하다. 연구를 수행하는 과정에서 건물 에너지

그림5 빈집 실태 조사 과정

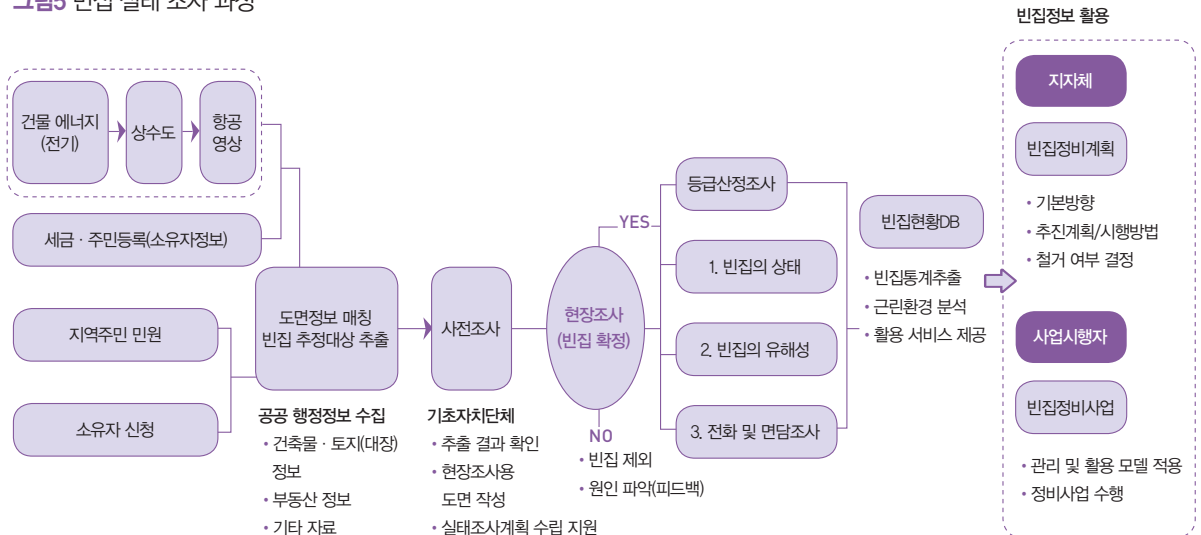


표1 빈집의 추정 기준

구분	추정 사용량
전기사용량	1. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 10 kWh 이하인 상태로 지속되는 경우 2. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 동일하게 지속되는 경우 3. 최근 12개월 동안 사용량의 합계가 120 kWh 이하인 경우 4. 전기계량기가 사용이 중지된 상태로 최근 12개월 이상 지속되는 경우
상수도사용량	1. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 0(단수)인 상태로 지속되는 경우 2. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 동일하게 지속되는 경우
기타 에너지	위에 준하는 경우

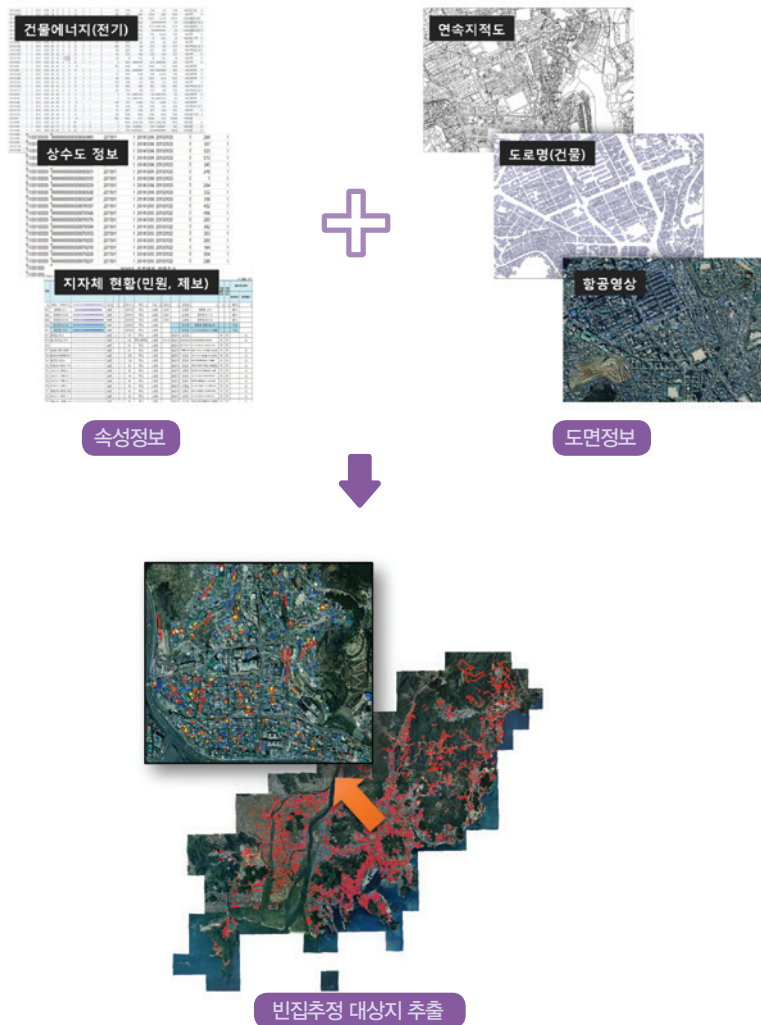
자료 이세원 외, 2017

지에서 제공하는 필지 코드(PNU)를 사용하여 속성 정보와 도면 정보를 매칭하였으나, 이럴 경우 주택(호) 단위가 아닌 토지 필지 단위로 연계된다는 점에서 한계가 있다. 따라서 빈집으로 확정된 경우, 주택(호) 단위에서 관리할 수 있는 고유 번호를 부여하고 해당 전기와 수도 계량기 번호를 연계하여 지속적인 빈집 관리가 이루어질 수 있도록 개선하였다.

앞에서 설명한 빈집 추정 프로세스를 적용하여 부산시와 익산시에서 사례 연구를 해보았다. 부산의 경우, 한국전쟁 당시 몰려든 피난민들의 노후 밀집 주거지가 경사면까지 확대되어 있고, 도심 공동화 현상에 의해 배후 주거지역(김해·양산 등)으로 인구가 이동함에 따라 기존 도심지 및 산업공단 주변의 빈집이 급격히 증가하여 대책이 시급한 상황이었다.

부산시를 대상으로 방법론을 적용해본 결과 빈집의 총량에 대한 근사치 추정이 가능했다. 다만 빈집의 위치까지 정확히 일치시키는 것은 지자체별 차이가 컸고, 위치 정보의 오류로 인해 평균 약 20~30%의 오차를 나타냈다. 그럼에도 긍정적으로 평가한 이유는 동(洞) 단위에서 실제 현장조사로 취득한 빈집(수)과 통계청 등 통계수치들을 비교 분석해봤을 때 에너지 정보로 추정된 값이 더 정확할 뿐더러 빈집의 위치 정보까지 지도에 표시되기 때문이다. 특히 전기와 상수도 정보가 해당 빈집과 교집합을 나타내었을 때 실제로 빈집인 경우가 매우 높았다. 이러한 결과들을 확인해보면, 향후 전기 및 상수도 기준 외에도 기타 정보들과의 중첩으로 정확성을 향상시킬 수 있을 것이다.

그림6 부산시 빈집 추출 사례



자료 이세원 외, 2017

그림7 빈집 정보를 활용한 정비계획 수립 방향



자료 이세원 외, 2017

정비계획 수립의 쟁점

빈집을 등급으로 구분한 이유는 대책이 시급한 빈집들을 우선적으로 정비할 수 있는 근거를 마련하기 위함이다. 서울시도 2015년부터 ‘빈집살리기프로젝트’를 통해 빈집을 민간 임대주택으로 전환하여 저소득층에 공급하는 정책을 추진해 왔다. 그러나 빈집의 정확한 실태조사가 이루어지지 않은 상황에서 소유자 신청과 일부 사회적 기업들에 의해 리모델링되는 수준이다 보니 점차적으로 시행 사례가 줄어들었다. 또한 이러한 공급은 셰어하우스(share house) 형태이기 때문에 상태가 양호하거나 입지가 좋은 주택들이 우선 정비되고, 나머지 주택들은 계속 방치되는 문제가 따랐다.

일본에서도 이와 유사한 사례가 있었다. 현장답사를 다녀온 오카야마(岡山市)의 경우, 빈집 실태조사를 통해 밝혀진 빈집이 8,660동(2016년 조사결과 기준)인 상황에서도 빈집뱅크(空き家バンク)에 등록된 빈집 게시물 수는 7건(2017. 04. 기준)에 지나지 않았기 때문이다.⁶ 따라서 빈집 정비계획의 시작은 무엇보다 정확한 빈집 실태를 파악하는 것이며, 이를 통해 정비가 시급한 집과 상태가 양호한 집의 공간 분포 등을 파악함으로써 구체적 대응 방안과 예산을 수립해 나가는 것이 필요하다.

체계적인 빈집 정비계획 수립을 위한 다음 단계는 근린 환경을 함께 분석하는 것이다.〈그림7 참조〉 동일한 등급의 빈집일지라도 밀집한 정도와 근린환경 특성에 따라, 근린 환경의 특성에 따라 대응 방안이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 예컨대 주택 수요가 없는 지역의 빈집을 다시 주택으로 개량할 경우에는 재방치될 가능성이 높다. 따라서 빈집이 위치한 물리적 환경, 인구·사회, 주택 시장 현황 등 다양한 조건을 함께 고려해야 한다.

정비계획 수립을 위해서는 정확한 근린환경 분석이 필요하며, 일부 분석 기능의 도입으로 정보 시스템에 의한 의사결정 지원이 가능할 것으로 판단된다. 빈집 실태조사 결과와 함께 해당 지자체의 빈집 밀집구역 도출, 빈집의 근린 현황(노후·불량주택, 과소 필지, 불량점도 주택), 인구·사회 특성(노인·저소득), 주택 시장(매매·임대거래 건수) 등을 함께 살펴봄으로써, 유형에 따른 의사결정 지원으로 적합한 대응방안을 도출할 수 있기 때문이다.〈표2 참조〉

⁶ 오카야마시청 방문을 통해 직접 취득한 자료이며, 자세한 내용은 이세원 외(2017) 참조

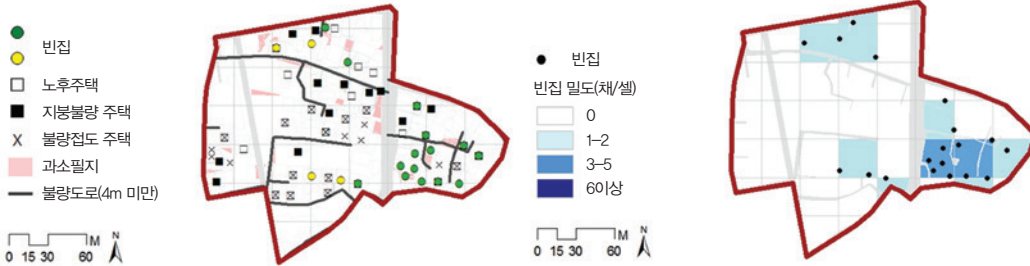
그림8 익산시 빈집 근린 환경 분석 사례



빈집과 근린환경 분석



빈집의 밀도 분석



자료 이세원 외, 2017

표2 빈집의 추정 기준

빈집
정보의 활용

1. 빈집의 발생 최소화를 위한 선제적 대응			
빈집 유형	의사결정 지원	대응 방안	
1등급 (양호한 빈집)	⇒ 빈집 발생원인 파악 (소유자 및 인근주민 면담조사를 통해 발생원인과 활용 의사 확인)	〈임대 또는 매매 수요 낮음〉 - 빈집 중개, 타 용도 전환 고려 〈소유자 사망 등〉 - 공공매입 또는 공공임대주택 활용	
2. 빈집의 적절한 관리 및 활용			
빈집 유형	의사 결정 지원	대응 방안	
2등급 (일반 빈집)	⇒ 노후·불량 및 위해성 + 근린환경 특성	〈개별단위 사업〉 - 빈집 리모델링 보조금 지원 및 안내	
3등급 (불량 빈집)	⇒ 빈집의 유지 관리 및 빈집 정비사업 모델 개발	〈구역단위 사업〉 - 소규모 주택 정비사업 수행 - 도시재생사업과 연계	
3. 빈집 및 노후불량주택의 철거			
빈집 유형	의사 결정 지원	대응 방안	
4등급 (철거 대상 빈집)	⇒ 주택 및 위해성 높음 + 근린환경 특성 (주택 수요 낮은 지역)	〈철거사업〉 - 정비계획 수립 후, 행정 조치 - 활용 가능성 낮은 빈집 철거 유도 - 공공에서 토지 매입 등	

자료 이세원 외, 2017

답은 정밀한 실태조사에 있다

빈집 실태를 파악하는 데 가장 우선 하였던 것은 빈집의 구체적인 정의를 확인하는 일이었다. ‘빈집’이라는 단어는 정의하기에 따라 다른 결과를 가져올 수 있으며, 조사 대상이 명확할수록 이후의 실태조사에서도 구체화할 수 있고, 조사 결과를 바탕으로 정비계획 및 사업이 원활히 수행될 수 있기 때문이다.

해외의 빈집 관련 법령 및 제도를 살펴보면, 문제가 되는 대상을 명확히 하고 그에 따라 적절한 대응 방안을 마련해간다는 데 주목할 필요가 있다. 가까운 나라인 일본은 빈집을 일반 빈집과 특정 빈집으로 구분하되, 일반 빈집은 정확한 수량을 파악하여 민간 임대사업자 등 주택 시장에 맡기고, 방치되어 주변 근린에 안전·위생·경관상의 악영향을 끼치는 빈집은 특정 빈집으로 지정하여 과태료 부과 등 행정조치 대상으로 관리하고 있다. 중앙정부는 이 과정에 대한 매뉴얼을 제공하고, 지자체별 특정 공가 지정을 위한 절차와 위원회를 마련하는 등 제도화 시키고 있다.

영국을 비롯한 유럽에서는 별장 등의 빈집(empty homes)에 대해 ‘사회적 낙용’이라는 인식이 강하여, 세금으로 강하게 규제를 하거나 취약계층에게 저렴하게 공급하는 방향으로 법과 제도를 정비하고 있다. 특히 영국은 주민세(council tax) 내역을 활용하여 빈집을 관리해왔으나, 이러한 강력한 행정규제에도 별 효과를 거두지 못하자 기금 마련과 대출, 민간 참여 유도 등 공공과 민간이 적극적 파트너십을 구성하는 전략을 추진하여 빈집 정비에 실효성을 거두고 있다.

미국의 경우에는 주택에 한정하지 않고 유휴·방치 부동산(vacant·abandoned property)을 대상으로 지역경제에 미치는 부정적 영향을 방지하는 데 초점을 두고 있다. 2008년 금융위기 이후 압류로 방치된 부동산이 폭발적으로 증가하여 주변 부동산 가격을 하락시키는 등 지역경제에 부정적 영향이 발생했다. 이에 각각의 주정부는 ‘유휴 부동산 등록제도’를 마련했고, 특히 샌프란시스코의 경우 약 90일(3개월) 이상 사용하지 않는 부동산은 무조건 등록해야 하며, 미등록 시 등록비의 9배에 달하는 과태료를 부과하고 있다.

이상의 해외 사례들을 살펴봤을 때 ‘한국의 빈집은 어떤 목적으로 대책을 마련해나가야 할 것인가’ 고민해볼 수 있다. 이를 결정하기 위해서는 무엇보다 국내 빈집이 고령화에 의한 소유자 사망이나 인구 감소에 따른 주택 수요 감소 등 자연 발생적으로 생겨나는 것인지, 아니면 투기 목적으로 빈집을 유지하면서 재정비

촉진 지구의 지정 및 해제와 관련하여 일부 지역에서 인위적으로 나타나는 현상 인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

이와 관련해 국내 빈집 연구나 사업이 다수 진행되고 있는 사실은 긍정적이 나, 앞에서 살펴본 바와 같이 정확한 빈집 통계가 없었다는 점에서 설부르게 일본의 사례를 참고삼아 원인이나 문제를 진단해온 것은 아닌지 숙고해봐야 할 것이다. 그리고 이를 방지하기 위해서는 무엇보다 매년 빈집 실태조사를 적극적으로 수행하여,⁷ 지자체별 빈집 발생 원인을 파악하고 대책을 마련하는 선순환이 필요하다. **W**

7

현재 국토교통부 「빈집정비사업에 관한 업무지침(안)」에서는 5년 이내의 주기로 지자체가 실태조사를 수행하게 할 수 있게 하였으나, 빈집의 유희기간(1년)과 변화 모니터링을 위해서는 매년 또는 격년으로라도 수행되어야 함

참고문헌

- 강미나·김진범, 2013, 농촌지역 빈집정비 실태와 정책방향, 국토연구원
- 이세원 외, 2017, 빈집실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구, 국토교통부
- 국토교통부 주택정비과, 2018, 빈집정비사업에 관한 업무지침(안), 국토교통부
- 한수경, 2016, 유희·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구, 서울대학교
- 조선일보, 100만채... 일본형 '빈집 쇼크' 온다, 2017. 1. 3. 보도자료