

빈집은 새로운 자산이다

빈집 정비에 관한 다양한 정책 진단

[글] 박성남 부연구위원 snpark@auri.re.kr
건축도시공간연구소

전국에서 빈집의 지속적 증가로 인해 노후 주거지 내 장기 방치 빈집 정비 정책 요구가 증가되었다. 이에 따라 '빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법'이 2017년 2월 제정되어 2018년 2월부터 시행되었다. 또한 국토교통부에서는 '빈집정비사업에 관한 업무지침'을 2018년 2월 제정, 고시하여 전국적으로 빈집에 대한 대응 정책을 확산하고자 하고 있다.

각 지자체에서는 지역 여건에 맞춰 빈집에 대한 정책 대응 방안을 모색할 필요성이 높아지고 있으며, 서울시는 이러한 정책 여건과 병행하여 빈집 대응 정책을 선도적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이 글에서는 빈집 현황, 관련 정책 흐름, 도시 내 빈집 정비 관련 주요 고려사항을 살펴보고, 서울시의 빈집 대응 정책 추진에 대한 시사점을 논의하고자 한다.

수치로 보는 전국 및 서울의 빈집

우리나라의 빈집은 얼마나 될까? 2010년 인구주택 총조사 결과 약 79만 호였으나, 2015년에는 약 107만 호로 급격히 증가하여 전체 주택의 약 6.5%를 차지하고 있다. 이 가운데 아파트 빈집은 약 57만 호, 단독주택은 약 26만 호로 나타났으며, 주로 단독주택이 빈집 정비의 대상이었다. <표1 참조>

그렇다면 서울시의 빈집은 얼마나 될까? 2015년 조사치를 기준으로, 서울의 빈집 비율은 2.8%로 상대적으로 낮은 편이나 양적으로는 약 8만 호로 확인되어 다수의 빈집이 분포하고 있다.

좀 더 나아가서 서울시 주택 종류에 따른 빈집 수의 분포를 살펴보자. 아파트 빈집은 43,302호(51.3%), 연립 및 다세대주택 빈집은 32,518호(41.1%)를 차지하고 있으며, 단독주택 빈집은 2,659호로 상대적으로 낮은 비율을 보였다.

지는 지 30년이 넘는 빈집은 약 17만 호로, 서울시 전체 빈집의 25.1%를 차지하고 있다. 이 가운데 지은 지 35년이 넘는 노후 빈집은 전체적으로 6,644호

표1 전국 빈집 현황 추이

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

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

표2 서울시 주택 종류, 건축연도별 빈집수 (2015년, 단위: 호)

	15년 이내	16~25년	26~35년	35년 초과	총계
계	35,624	16,045	20,736	6,644	79,049
단독주택	35	41	319	2,264	2,659
아파트	21,437	7,247	12,495	2,123	43,302
연립주택	840	1,508	1,763	788	4,899
다세대주택	13,256	7,138	6,005	1,218	27,617
비거주용 건물내 주택	38	111	154	251	554

자료 통계청(2015). 인구주택총조사

로 조사되었는데, 단독주택 빈집의 대부분(2,264호)이 35년 초과 빈집으로 나타났으며, 아파트 빈집은 2,123호, 다세대주택은 1,218호 등이다. 따라서 노후한 단독주택 빈집 또는 노후하진 않았지만 비어 있는 다세대주택이나 아파트에 대한 다양한 방안이 필요한 상황이다. <표2 참조>

정부의 새로운 빈집 정책들

빈집 철거의 규정 마련

건축법 개정(건축법 2016. 1. 19. 일부 개정, 2016. 7. 20 시행)을 통해, 1년 이상 방치된 빈집에 대하여 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 하고, 특별한 사유 없이 이에 따르지 않으면 직권으로 빈집을 철거할 수 있다. 특히 ‘공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애’가 된다고 인정되는 경우와 ‘주거환경이나 도시환경 개선을 위한 정비기반시설과 공동 이용시설 확충에 필요’한 경우, 빈집 직권 철거에 필요한 절차를 규정함으로써 장기 방치 빈집의 우선 정비 목적을 시사하고 있다.

시장군수의 책임을 강화한 특례법

2017년 2월 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’이 제정되어 2018년 2월부터 시행되었다. 이때의 ‘빈집’이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말하며, 다만 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다. 시장·군수 등은 빈집 또는 빈집이라고 추정되는 주택에 대해 실태조사가 가능

하고, 빈집 출입 등으로 인해 손실을 입은 자가 있는 경우 협의를 통해 손실 보상해야 한다. 시장·군수 등은 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 빈집정비계획을 수립할 수 있으며, 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 하고 지자체 공보에 고시 및 시도지사에게 보고해야 한다.

빈집정비사업은 경수선, 개·증축 등 철거 및 철거 후 주택 건설이나 기반시설을 설치하는 방식으로 시행한다. 사업 시행자는 사업 시행계획서를 작성하여 시장·군수 등에게 제출하여 인가를 득하도록 한다.

시장·군수 등은 1년 이상 방치되었거나 안전사고의 우려가 높은 빈집에 대해 철거 등의 조치를 취할 수 있으며, 소유자가 철거 명령을 불이행하거나 소재 불명인 경우 직권 철거가 가능하다. 시장·군수 등은 실태조사 결과를 토대로 빈집 정보 시스템을 구축할 수 있으며, 전문기관에 지정 및 대행이 가능하며, 빈집 소유자가 동의하는 경우 빈집 정보를 공개할 수 있다.

빈집 실태조사의 세부 지침 마련

2018년 2월 국토교통부는 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침’을 제정, 고시하였다. 이 지침은 효율적인 빈집 실태조사를 위해 조사 구역, 실시 주기, 업무 대행, 조사자 교육 등 실태조사 방법을 구체화하고 있다. 특히 빈집 확정을 위한 사전조사, 현장조사, 등급 산정 조사 세부절차와 빈집 등급산정 방법을 명시하고, 확정 빈집의 확인 점검 절차를 마련하였다.

또한 빈집 실태조사 결과의 체계적인 관리 및 공개를 위해 빈집 정보 시스템의 구축·운영 방안을 제시하였으며, 빈집 정보 시스템의 주요 기능 및 사용 권한, 빈집 정보 관리방안, 빈집 정보 공개방법 및 범위 등을 구체적으로 명시하였다.

아울러 빈집정비계획의 체계적인 수립을 위한 일반

원칙, 계획 내용, 부문별 계획 등에 대한 기준을 마련하였다. 이로써 빈집정비계획 대상 구역, 수립 주기, 철거, 안전 조치, 정비 기반시설 및 임대주택 공급, 재원 조달 방안, 비용 지원 등 계획 사항을 구체화하였다.

빈집 정비사업을 추진할 때 고려할 요소

지역 위해요소가 된 빈집 찾기

장기 방치 빈집은 빈집 주변에 거주하고 있는 주민의 삶의 질 저하를 가속화시키는 요인 중 하나이다. 장기 방치 빈집의 위해 요소로는 화재, 방화사고 위험 증가, 범죄사고 발생 및 지역 주민 불안감 증대, 붕괴 사고 위험 증가, 지역경관 악화 및 미관 침해, 쓰레기 적치 및 들고양이 서식지화 등으로 인한 위생 문제 증가 등이다. 따라서 이러한 지역 위해요소 빈집에 대한 우선 정비의 필요성을 인식하고, 우선 정비 대상 빈집을 세밀히 파악하는 방안이 요구되고 있다.

빈집 정비사업의 난관들

빈집 정비사업을 시행하는 과정에서는 다양한 애로 사항들이 발생한다. 우선 빈집 현장조사에 접근이 용이하지 않으며, 의사 결정을 위한 데이터베이스 구축이 쉽지 않다. 또한 소유자 확인 및 연락이 어렵거나 행방불명인 경우도 발생한다. 빈집의 공부상 소유구조가 복잡하거나, 불법 건축물이나 지적 불부합 건축물인 경우도 다수 발생하며, 맹지에 위치한 빈집은 정비를 추진하기 곤란한 점이 있다.

건물의 구조적 문제가 심각한 건축물, 안전이 취약하여 붕괴 위험이 있는 빈집의 경우도 정비사업의 애로 사항이다. 빈집을 매입하거나 장기임대를 협의하는 과정에서 보상비 협상이 원활하지 않은 경우도 있다.

임대를 전제로 리모델링을 지원할 때는 자부담 요건 등이 협의의 장벽이 되기도 한다. 또한 빈집을 재생 및 활용하기 위해 계획을 세우고 빈집 활용 대상자를 연계하는 과정에서 문제가 발생하기도 한다. 각 지자체는 이러한 다양한 난관에 대해 여건에 따른 대응 방안을 다각도로 모색해야 한다.

빈집 정비를 위한 예산의 확보

빈집 정비를 위한 제도 기반이 구축됨에 따라 지자체 차원의 예산 확보가 선제되어야 한다. 예산 내용은 관련 법령에서 규정하고 있는 빈집 실태조사 추진 및 빈집 정보 시스템과의 연계, 정비기본계획 수립, 시범 정비사업 추진에 관련된 것이다. 그러나 지자체 차원에서 별도의 예산을 확보하기 위해서는 쉽지 않은 행정상의 과정을 거쳐야 한다. 무엇보다도 지자체장과 주관 부서, 지방의회 등 관계자들이 빈집 정비의 시급성과 필요성을 인지하고 정책 효과성에 대한 공감대 형성이 중요할 것이다.

시·구·동 간 행정협력 연계 강화

현재 관계법령으로는 빈집에 대한 실태조사가 병행되어야 한다. 즉 지자체가 빈집 정비사업을 추진하기 위해서는 관련 행정기관의 빈집 실태조사가 우선되어야 한다. 특히 빈집이 밀집한 곳 또는 위해 요소가 다분한 지역의 행정구 및 행정동에 대한 행정협력 강화가 중요하다. 그밖에 빈집 철거, 정비, 활용에 대한 협의 과정에서 소유자 협의 및 연계 지원, 대민 정보 제공, 상담 지원을 강화할 필요가 있다.

빈집 정비 시범사업 추진

빈집 정비 시범사업은 지자체의 강한 의지를 드러내는 것으로, 빈집 정비의 효과를 확산시키는 데 크

게 기여할 수 있다. 시범사업을 선정할 때는 빈집 밀집지역 및 위해요소 빈집을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 빈집 밀집지역은 집합적 빈집에 대한 지역주민의 수요를 파악하여 전략적으로 대응해야 하며, 중장기적으로 지역의 재생 측면을 연계할 수 있다. 개별적 빈집의 경우에는 단순 철거형, 철거 활용형, 리모델링 활용형으로 구분하여 시범사업을 추진할 수 있다. 이 경우 수익성, 공익성, 사회적 활용성 등 다양한 연결고리를 검토할 수 있다.

도시재생 뉴딜사업 지역과 이외 지역에 대한 대응

도시재생 뉴딜사업 대상지의 경우, 국비 및 지방비 지원을 통한 마중물 사업으로서 빈집 정비 및 활용 프로그램을 포함할 수 있다. 이 경우 재정 지원이 가능하기 때문에 지역의 빈집을 적극적으로 매입하거나 장기 임대하여 지역 자산으로 전환하는 방안을 모색할 수 있다. 그 이외의 지역은 지자체가 자체적으로 재원을 마련하여 시범 정비사업을 추진하거나, 빈집의 철거 및 계획 수립 이후의 정비사업을 연계할 수 있다. 그러나 예산 범위가 한정되어 있어 지자체 여건에 따른 대응이 필요하다. 이러한 정비 정책을 추진하기 위해서는 먼저 수요 조사를 실시한 후, 기초지자체 여건에 따라 제안사업 형식으로 지원하는 방식이 효과적이다.

다양한 협력 주체의 연계

지자체가 빈집 정비를 주도하는 경우에는 협력 주체 간의 다양한 연계가 필요하다. 공기업의 경우 한국 국토정보공사(LX)는 실태조사나 빈집 정보 시스템 구축을 제공할 수 있다. 한국토지주택공사(LH)는 빈집 매입을 통한 임대주택, 토지은행제도를 통한 빈집 매입, 빈집 밀집지역의 소규모주택정비사업자 연계로

협업이 가능하다. 지방도시공사는 빈집 밀집지역 정비사업으로 협력할 수 있다. 한국 해비타트 또한 빈집의 사회적 활용 부문에 연계 가능하며, 스타트업 및 집수리 사회적기업 발굴, 육성에 빈집 정비를 연계한 창조적 수요 창출 가능성도 모색해볼 수 있다.

창의적으로 진화하는 서울시의 빈집 정책

지자체가 장기 방치된 빈집을 정비하는 사업은 적은 예산으로 주변 지역주민들의 삶의 질을 증진시키는 효과를 낼 수 있다. 서울시의 경우, 다른 중소도시에 비해 주거 및 타 용도 전환 수요가 월등히 높은 지역이므로 빈집 활용 및 정비 가능성이 매우 높다. 그러나 높은 토지 가격은 빈집 정책의 차별화를 가져올 수 있다.

서울시는 빈집 정비 활용에 관한 정책을 선도적으로 추진해왔기 때문에 관련 역량을 축적하고 있다. 이미 2015년 10월 제정된 '서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례'를 통해 6개월 이상 방치된 빈집 정비에 관한 제도적 기반을 마련하였다. 더불어 빈집과 관련된 지자체 지원 사업을 적극 추진해왔다. 예컨대 6개월 이상 비어 있는 아파트와 단독주택 등을 리모델링하여 저소득층에 임대주택으로 제공하는 '빈집 살리기 프로젝트'를 추진하고 있다. 또한 노후 불량주택의 리모델링 비용을 지원한 뒤 6년 동안 전세금(보증부 월세 포함) 인상 없이 임대주택으로 제공하는 리모델링형 장기 안심주택 사업도 추진해왔다. 성동구의 경우 10년 이상 방치된 빈집을 수리해 대학생과 저소득층에게 임대하는 '해피하우스' 사업을 수행한 바 있다.

서울시는 민간 부문에서도 활동이 활발하다. '두꺼비하우스'의 공가 사업, 소셜하우스 '우주'와 '민달팽이 유니온' 등 민간의 스타트업이 추진하는 빈집 활용 쉼

어하우스 사업 등이 대표적 사례이다. 이러한 사례는 서울시 내의 빈집에 대한 대응 방안을 모색하는 데 참고가 될 것이다. 말하자면 다양한 사회적기업, 민간 부문 스타트업 등과 연계하거나 지원함으로써 빈집 정비에 관한 창의적인 활용 정책을 확산할 필요가 있다.

앞서 서술했듯이, 서울시는 주거 수요가 높고 토지 가격도 높아서 빈집일지라도 매입 비용이 높은 편이다. 따라서 소유자나 사용 희망자에 대한 지원 프로그램이나 장기임대 협약을 전제로 하는 정비 및 활용 정책에 중점을 두는 방식이 효율적이다. 아울러 노후 저층 주거지의 빈집과 빈집 연결 주택간 연계 정비를 모색할 필요도 있다. 건축협정 등 자율주택 정비사업 및 빈집을 포함한 가로주택 정비사업의 공동 정비 방안도 지역 여건에 따라서 검토할 필요가 있다.

빈집 정비 및 활용을 촉진하기 위해서는 빈집 정보의 유통, 소유자-사용 희망자 간의 연계, 빈집 활용방안의 상담 및 컨설팅 지원 등이 요구된다. 이러한 경우 ‘빈집 은행’의 특성을 살린 정보 시스템 마련, 부동산 네트워크 연계 방안 등도 검토해볼 만하다.

특례법이 시행되었으나 서울시의 빈집 살리기 프로젝트는 지자체 선도사업으로 유지하는 것이 효율적이라고 생각된다. 여기에는 빈집 정비 및 활용방안, 이해관계자 간 상담 지원 및 컨설팅을 위한 파트너십 네트워크 구축, 전담 지원인력 등이 보충되어야 할 것이다. 이에 따라 서울시 각 기초지자체 지역 담당자를 위

한 역량강화 프로그램 운영도 검토해볼 수 있으며, 이해관계자가 이해하기 쉽도록 구성된 툴킷과 사례집 등을 지원하는 방안도 효과적일 것이다. **W**

참고문헌

- 박성남 외, 2017, 빈집을 활용한 마을재생, 건축도시공간연구소
- 박성남 외, 2016, 쇠퇴지역 공-폐가 재생 및 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소
- 박성남, 2018, 쇠퇴지역 빈집 특성 및 빈집 재생 시사점: 주민과 지역 전문가 인식을 중심으로, 한국도시계획학회지 논문
- 통계청, 2000, 2005, 2010, 2015, 인구주택총조사