

# 빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구

- 전문건설업의 참여 확대를 중심으로 -

홍성진·조재용

2018. 9

대한건설정책연구원



## 요 약

- 2018. 2. 9. 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 시행되고 있음.
- 빈집정비사업은 방치된 빈집을 효율적으로 정비할 수 있으며, 도시재생 뉴딜사업의 일환으로써 주택공급 및 주택가격 안정화에 기여할 수 있음.
  - 빈집 증가에 따른 안전사고 위험, 범죄 장소 제공, 경관 및 주거환경 악화 등 다양한 사회문제를 예방할 수 있음.
  - 도시재생 뉴딜사업은 도시 쇠퇴에 대응하여 노후 주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비, 구도심을 지역의 혁신거점으로 조성, 지역 기반의 거버넌스 활성화, 동지 내몰림 현상(gentrification) 대응, 맞춤형 일자리 창출 등의 종합적인 정책이나, 그 이면에는 주택가격 상승이라는 부정적 요소가 병존(並存)해 있음.
  - 오늘날 부동산 시장이 과열 양상을 보이고 있는 가운데, 「도시 및 주거환경정비법」상 재건축 사업 등이 지연되면서 주택공급의 한계를 보이고 있으나, 빈집정비사업은 주택공급 및 공용주차장, 청년 창업공간, 커뮤니티 시설 등으로 다양하게 활용할 수 있음.
- 최근 서울특별시 등 장기 방치된 빈집을 매입해 청년 중심 창업공간, 청년·신혼주택, 커뮤니티 시설 등으로 활용하는 ‘빈집 활용 도시재생 프로젝트’를 발표하였으며, 부산·전북·대구 등의 지방자치단체의 경우 해당 지역 실정에 맞는 빈집정비사업을 시행하고 있음.
  - 정부 역시 ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’을 의결하면서, ‘18년도 도시재생 뉴딜사업 총 99곳(총 사업지 7조 9,111억원 규모)을 선정하였음.
- 외국의 사례로서 일본에서는 세대 수의 감소와 총 주택 수의 증가에 따라 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집이 방재, 위생, 경관 등의 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치기 때문에 대응이 필요하다고 판단하여, 2014년 「빈집 대책 추진에 관한 특별조치법」을 제정·시행하고 있음.

□ 국내·외 빈집정비사업의 사례를 토대로 시사점을 도출한 결과, 빈집정비사업은 다음과 같은 제도 개선이 필요한 것으로 나타남.

□ **(조세특례 확대)** 「조세특례제한법」상 ‘부가가치세의 면제 대상’에 빈집정비사업 신설, 「지방세법」상 별도합산과세대상에 빈집의 철거 기간 연장, 「종합부동산세법」상 합산배제 임대주택의 범위에 빈집정비사업을 통한 임대주택 확대 등 조세지원을 확대할 필요가 있음.

- 오늘날 빈집의 소유자는 조세지원제도의 부재로 인하여 빈집 정비사업을 기피하고 있음.
- 현행 빈집정비사업은 「조세특례제한법」상 부가가치세의 면제가 적용되지 않고 있으며, 「지방세법」상 재산세 납부와 관련하여 상대적으로 높은 세율의 종합합산과세대상이 될 수 있음..
- 임대주택 건설에 따른 특례 규정(제49조)은 빈집정비사업의 시행으로 전체 연면적의 20% 이상 임대주택을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건설이 가능하도록 하고 있으나, 이 경우 「지방세법」상 종합합산과세대상 및 「종합부동산세법」상 종합부동산세(주택분 재산세)를 납부할 수 있음.

□ **(도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의의 확대)** 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집의 정의를 주택이나 건축물로 확대할 필요가 있음.

- ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’은 주차장, 도서관, 체육시설 등 생활 SOC 투자를 도시재생과 연계한 점이 특색이라고 할 수 있으나, 도시재생 뉴딜사업과 빈집정비사업의 체계성은 미흡하다고 할 수 있음.
- 빈집정비사업이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생 뉴딜사업으로 편입되었음에도 불구하고, 빈집의 정의를 ‘주택’으로만 한정하고 있기 때문에 그 활용 범위가 제한적이기 때문임.

□ **(전문건설업 참여 확대)** 현행 「건설산업기본법」상 소규모 단순 복합공사로 발주하는 방법 및 모듈러 주택을 공급하는 방안 등을 통하여 빈집정비사업의 경쟁력을 확보할 수 있으며, 향후 건설산업의 생산구조가 개선되는 경우 해당 건설기업의 시공능력, 노하우(Know-how), 지역경제 활성화를 위한 지역건설기업 선정 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업의 시행방법을 법정화하고 있고, 시행자로서 「건설산업기본법」상 건설업자 등으로 규정하고 있음.
- 빈집정비사업을 시행하기 위해서는 건설업자의 경우 해당 공사를 시행하기 위해서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하여야 하고, 발주자의 경우 시행방법에 따라 각각 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하여 발주하여야 함.
- 최근 정부는 “건설산업 혁신방안”을 발표하면서 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 등 4대 혁신을 위한 12개 과제를 추진하기로 하였는데, 이는 「건설산업기본법」상 종합·전문건설업간의 칸막이식 업역규제 개선, 업종체계 개편, 건설업 등록기준 조정 등 건설산업 생산구조에 관련된 내용임.
- 빈집정비사업은 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 건설공사로 보기 어렵고, 도시재생 뉴딜사업과 궤를 같이 하여 공사(시공분야)의 비용, 전문성, 품질 등 경쟁력을 확보할 필요가 있음.



# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 빈집정비사업 개관 .....	3
1. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정배경 .....	3
2. 빈집정비사업의 주요 내용 .....	4
3. 빈집정비사업과 도시재생사업의 관계 .....	9
III. 빈집의 현황 및 빈집정비사업의 사례 .....	14
1. 빈집의 현황 .....	14
2. 국내 빈집정비사업의 사례 .....	21
3. 일본 빈집정비사업의 사례 .....	33
IV. 빈집정비사업 활성화를 위한 제도 개선 방안 .....	43
1. 국내·외 빈집정비사업의 시사점 .....	43
2. 빈집정비사업의 활성화 방안 .....	51
V. 결 론 .....	57
참고문헌 .....	59





## I 서론

- 2018. 2. 9. 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 시행되고 있는데, 이는 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화하는 도시재생 뉴딜사업과 궤를 같이 함.
- 최근 서울특별시등은 장기 방치된 빈집을 매입해 청년 중심 창업공간, 청년·신혼주택, 커뮤니티 시설 등으로 활용하는 ‘빈집 활용 도시재생 프로젝트’를 발표하였으며, 부산·전북·대구 등의 지방자치단체의 경우 해당 지역 실정에 맞는 빈집정비사업을 시행하고 있음.
  - 정부 역시 ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’을 의결하면서, ‘18년도 도시재생 뉴딜사업 총 99곳(총 사업지 7조 9,111억원 규모)을 선정하였음.
- 외국의 사례로써 일본에서는 세대 수의 감소와 총 주택 수의 증가에 따라 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집이 방재, 위생, 경관 등의 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치기 때문에 대응이 필요하다고 판단하여, 2014년 「빈집 대책 추진에 관한 특별조치법」을 제정·시행하고 있음.
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업의 시행방법을 법정화하고 있고, 시행자로서 「건설산업기본법」상 건설업자 등으로 규정하고 있음.
  - 최근 정부는 “건설산업 혁신방안”을 발표하면서 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 등 4대 혁신을 위한 12개 과제를 추진하기로 하였음.
- 「건설산업기본법」상 전문건설업은 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 수행하는 기업으로써, 빈집정비사업의 비용, 전문성, 품질을 결정하는 중요한 주체라고 할 수 있음.
- 따라서 국내·외 빈집정비사업의 사례를 통한 시사점과 정부의 도시재생 뉴딜사업과의 연계성 및 「건설산업기본법」상 전문건설업의 참여 확대 방안 등을 고찰할 필요가 있음.

- 본 연구는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 일반적 내용과 국내·외 빈집정비사업의 사례를 통한 시사점을 살펴본 후 전문건설업의 참여 확대를 중심으로 한 빈집정비사업의 활성화 방안 도출을 목적으로 함.

## II 빈집정비사업 개관

### 1. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정 배경

- 정부는 지난 2016년 초반부터 국가차원에서 빈집을 정비하고 활용하기 위한 대책을 수립하였음.
  - 2015년 기준 빈집은 전국 1,068,919호, 서울 79,048호로 지속적으로 증가하는 추세이며, 도시지역의 경우 구도심 쇠퇴와 정비사업 지연, 농촌지역의 경우 고령화 및 인구감소가 빈집 증가의 주요 원인으로 작용하고 있음.
  - 빈집 증가에 따른 안전사고 위험, 범죄 장소 제공, 경관 및 주거환경 악화 등 다양한 사회문제가 유발되고 있으나 빈집 실태조사나 정비계획 수립 등 체계적인 빈집관리 제도가 부재하여 빈집정비사업 추진에 한계가 있음.
- 빈집은 도로가 협소하고 기반시설이 열악한 상태가 많아 인접한 노후주택이나 도로 등 기반시설과 연계하여 정비할 필요가 있다는 점에서 빈집과 소규모 주택 정비를 하나의 법안으로 구성할 필요성이 대두됨.
  - 2016. 8. 이현승 국회의원이 빈집 문제에 대한 공공 개입의 근거를 마련하기 위하여 “빈집 등 소규모 주택정비 특례법”을 대표 발의하였고, 이후 전문가 및 이해관계인의 의견 수렴 과정을 거쳐 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」으로 제정됨.
- 특히, 현행 「도시 및 주거환경정비법」은 대규모 정비사업 위주로 주요내용이 구성되어 있고, 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업과 관련된 사항이 있으나 사업 활성화를 위한 지원규정은 미흡한 수준임.
  - 특히 저소득층의 60% 이상이 단독·다세대주택에 거주하고 있다는 점에서 소규모 주택 정비에 대한 공공의 다각적 지원이 요구됨.
- 이에 따라 2017. 2. 9. 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 제정하였음 (2018. 2. 9. 시행).
  - 빈집의 체계적 정비를 위한 제도적 근거를 마련하고, 현행 「도시 및 주거환경정비법」상 가로주택정비사업 등을 동법으로 이관하여 사업절차를 간소화하는 한편, 사

업 활성화를 위하여 건축규제완화, 임대주택건설 등의 특례규정과 정비지원기구 지정, 임대관리업무 지원, 기술지원 및 정보제공 등의 지원규정을 신설하였음.

## 2. 빈집정비사업의 주요 내용

### 1) 빈집의 정의

□ 빈집정비사업은 빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업을 말함

- 빈집은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함. 다만, 다음의 주택은 제외함.

- 「공공주택 특별법」의 공공임대주택
- 「건축법」에 따른 건축허가 또는 「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 받은 자가 건축하여 보유하고 있는 미분양주택으로서 「건축법」에 따른 사용승인 또는 「주택법」에 따른 사용검사를 받은 후 5년이 경과하지 아니한 주택
- 「건축법」에 따른 사용승인 또는 「주택법」에 따른 사용검사를 받지 아니한 주택
- 「주택법 시행령」에 따른 준주택(오피스텔은 제외)
- 별장 등 일시적 거주 또는 사용을 목적으로 하는 주택

□ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 ‘특례법’의 법적 지위를 갖는바, 동법상 빈집정비사업은 「건축법」에 우선하여 적용되며, 「농어촌정비법」은 별도로 적용됨.

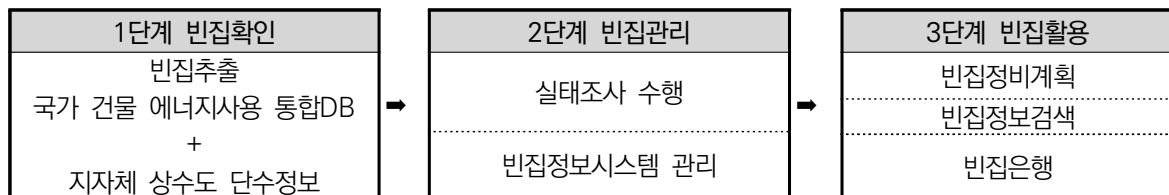
- 「건축법」은 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물이 ① 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우, ② 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우에는 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있음(제81조의2).
- 「농어촌정비법」은 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물이 ① 공익상 현저히 유해하거나 ② 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필

요한 조치를 명할 수 있음(제64조).<sup>1)</sup>

## 2) 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축

- 시장·군수 등은 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 대하여 실태조사를 실시할 수 있으며, 전문기관을 지정하여 실태조사를 대행하게 할 수 있음.
  - 실태조사의 내용은 빈집 여부의 확인, 빈집의 관리 현황 및 방치기간, 빈집 소유권 등의 권리관계 현황, 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황, 그 밖에 빈집 발생 사유 등임.
  - 실태조사를 위하여 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 출입할 수 있으며, 필요한 경우 주민등록 전산정보, 국세, 지방세, 수도·전기 요금 등의 자료 또는 정보를 수집·이용할 수 있음
  
- 시·도지사는 실태조사 결과를 토대로 빈집을 효율적으로 정비하기 위한 정보시스템을 구축할 수 있으며, 전문기관이 구축·운영하게 할 수 있음.<sup>2)</sup>

〈표 II-1〉 빈집정비 프로세스



- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 빈집 정의(1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택)에 해당하는 빈집의 실태는 아래 〈표 II-2〉와 같음.
  - 2005년 기준 전국에는 190,929호, 서울에는 11,991호가 있던 빈집은 2015년 기준 전국에는 304,381호, 서울에는 8,801호로 전국에서는 증가하고, 서울은 감소하였음.

1) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집은 시장·군수 등이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 '주택'으로 한정하고 있다. 또한, ① 빈집이 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우, ② 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 되는 경우 철거 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다(제11조). 이러한 점을 볼 때, 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집정비사업은 「건축법」 및 「농어촌정비법」에 비하여 정의는 명확하나 그 범위는 협소하다고 할 수 있다. 향후 빈집의 활용수요 등을 고려하여 상가, 창고 등 장기간 비어있는 건축물을 포함하는 방안을 강구할 필요가 있다: 권혁삼·김홍주·윤정중·박진경·김한섭·박현근, “빈집의 현황과 활용방안: 저층주거지 재생전략”, 도시정보 제429호, 대한국토·도시계획학회, 2017, 7면.

2) 이에 따라 2018. 6. 한국국토정보공사(LX)는 서울, 대전, 울산, 전남, 강원, 제주 6개 지방자치단체와 LX 빈집정보시스템 '공가랑'의 공동활용을 위한 업무협약 및 시스템 운영을 구축하고 있다(<http://gongga.lx.or.kr/>).

- 2015년 기준 1년 이상 빈집 가운데 가장 높은 비율을 차지하는 유형은 전국과 서울이 다른 특징을 보임. 전국에서는 단독주택이 155,399호로 약 51.1%로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 서울에서는 아파트가 5,309호로 약 60.3%로 가장 많은 비율을 차지하고 있음.

〈표 II-2〉 1년 이상 빈집 수의 추이(2005년~2015년)

		1995	2000	2005	2010	2015
전국	합계	-	-	190,929	263,228	304,381
	단독주택	-	-	122,593	152,845	155,399
	아파트	-	-	47,086	87,504	106,680
	연립주택	-	-	7,634	8,485	14,472
	다세대주택	-	-	10,880	9,468	21,034
	비거주용 건물 내 주택	-	-	2,736	4,926	6,796
서울	합계	-	-	11,991	15,807	8,801
	단독주택	-	-	2,191	2,335	703
	아파트	-	-	5,874	9,420	5,309
	연립주택	-	-	1,018	1,325	1,037
	다세대주택	-	-	2,715	2,358	1,660
	비거주용 건물 내 주택	-	-	193	369	92

### 3) 빈집정비계획 수립

- 시장·군수 등은 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 다음의 사항을 포함하는 빈집정비에 관한 계획을 수립·시행할 수 있음.
  - 빈집정비의 기본방향
  - 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법
  - 빈집정비사업에 필요한 재원조달계획
  - 그 밖에 빈집정비를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- 시장·군수 등은 빈집정비계획을 수립하는 경우에는 14일 이상 지역 주민에게 공람하여 의견을 수렴하여야 하고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

### 4) 빈집정비사업 시행

- 빈집정비사업은 다음 네 가지에 해당하는 방법으로 시행함.

- 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·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
- 빈집을 철거하는 방법은 ① 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우, ② 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 되는 경우임.
- 시장·군수등은 빈집을 철거하는 경우 정당한 보상비를 빈집 소유자에게 지급하여야 하며, 이 경우 보상비에서 철거에 소요된 비용을 빼고 지급할 수 있음.
  - 빈집 소유자가 보상비 수령을 거부하는 경우, 빈집 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없는 경우, 압류나 가압류에 의하여 보상비 지급이 금지된 경우에는 보상비를 공탁하여야 함.
- 빈집정비사업은 시장·군수등 또는 빈집 소유자가 직접 시행하거나 다음의 사업시행자와 공동으로 시행할 수 있으며, 필요한 경우에는 사업시행자로 지정하여 시행하게 할 수 있음.
- 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 시행하기 위하여 설립된 지방공사
  - 「건설산업기본법」 따른 건설업자
  - 「주택법」에 따라 건설업자로 보는 등록사업자
  - 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사
  - 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」에 따라 설립신고된 협동조합, 「민법」에 따른 비영리법인 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립허가된 공익법인

〈그림 II-1〉 빈집정비사업의 흐름<sup>3)</sup>



### 5) 사업 활성화를 위한 지원

- 지방자치단체는 시장·군수 등이 아닌 사업시행자가 시행하는 빈집정비사업에 드는 비용의 일부를 보조 또는 출자·용자하거나 용자를 알선할 수 있음.
- 빈집정비사업의 사업시행자는 해당 빈집이 법령의 제정·개정이나 그 밖에 행정구역의 변경·도로의 설치 등의 사유로 대지나 건축물이 법령에 맞지 아니하게 된 경우에는 지방건축위원회의 심의를 거쳐 개축 또는 용도변경을 할 수 있음.
- 시장·군수등은 사업시행자가 빈집정비사업의 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 「주차장법」에 따른 노상주차장 및 노외주차장을 사용할 수 있는 권리를 확보하는 경우 그에 상응하는 범위에서 주차장 설치기준을 완화할 수 있음.
- 또한, 빈집정비사업으로 공공임대주택 또는 공공지원민간임대주택을 전체 연면적의 20% 이상을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건축할 수 있음.

3) 권혁삼 외, 전계논문, 8면 〈그림5〉 재인용.



### 3. 빈집정비사업과 도시재생사업의 관계

#### 1) 도시재생사업의 의의

- 도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.
- 도시재생은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 근거를 두고 있으며, 동 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 것을 목적으로 함.
  - 종래의 「도시 및 주거환경정비법」상 정비사업(재건축재개발사업), 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」상 재정비촉진사업(뉴타운사업)은 사업성이 부족한 지방도시에서 추진하는데 한계가 있으며, 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하고 공동체를 해체시키는 등 실질적인 재생으로 이어지지 못하였음.<sup>4)</sup>
  - 도시재생과 관련한 정부의 정책과 지원사업도 상호 연계되어 집중적으로 추진되지 못하고 개별·분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 도시재생을 도모하기에는 매우 미흡하였음.
  - 이에 따라 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고, 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 하고자 2013. 6. 4. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정·시행하고 있음(2013. 12. 5. 시행).
- 도시재생사업은 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음의 사업을 말한다.
  - 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
  - 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업

4) 정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업으로서 주거환경개선사업·재개발사업·재건축사업을 말하며, 재정비촉진사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업·재개발사업·재건축사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 등의 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 사업을 말한다.

- 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
  - 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
  - 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
  - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
  - 「항만법」에 따른 항만재개발사업
  - 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업
  - 「경관법」에 따른 경관사업
  - 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업
  - 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업
  - 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
- 2017. 12. 26. 빈집 및 소규모주택정비사업, 공공주택사업 등 소규모 노후 주거지 정비사업을 도시재생 뉴딜 모델로 수용하기 위하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 개정됨에 따라 빈집정비사업은 도시재생사업의 일환이 됨.

## 2) 문재인 정부의 도시재생정책

- 문재인 대통령은 ‘주거문제 해소’를 위하여 연 10조 원대 규모의 도시재생 뉴딜로 노후주택 지원 및 생활여건 개선을 공약함.

〈그림 11-2〉 문재인정부 ‘도시재생 뉴딜 정책’

<b>대상</b>	• 연 100곳씩 임기 내 총 500곳
<b>재원</b>	• 2조원 재정 포함해 주택도시기금·LH·SH 사업비 등 연 10조원
<b>내용</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴타운·재개발사업이 중단된 저층 노후주거지의 아파트단지 수준 주거여건 제고</li> <li>• 구도심, 전통산업 집적지, 재래시장 등 새로운 산업여건에 맞게 집약적 정비</li> <li>• 노후화된 기존 주택을 공공기관이 정비하거나 매입 혹은 장기 임차해 수선한 뒤 공공임대주택 활용</li> <li>• 농촌지역 고령어르신 공동주거용 생활복지주택 건설·농촌노후주택 개량</li> </ul>
<b>사업 방식</b>	• LH·지방공기업 주도의 소규모 정비사업
<b>일자리 창출 기대효과</b>	• 연간 39만개

- 도시재생 뉴딜사업은 6개 유형, 15개 모델로 추진될 예정임.
  - 6개 유형은 정비사업 보완형, 저층 주거지정비 및 매입, 역세권 정비형, 사회통합 농어촌 복지형, 공유재산 활용형, 혁신공간 창출형으로 구분됨.
  - 15개 사업모델은 재개발·재건축, 도시환경정비사업, 저층노후주거지재생, 주택매입·장기임차 공공주택, 역세권 청년주택, 역세권 공유지복합사업, 생활복지주택, 농어촌 복지 공유주택 2만호, 중소도시 시내정비, 국공유지 위탁개발, 대규모 국공유지 개발, 저밀 공용청사 복합화, 도심 신활력 거점 조성, 도시첨단산업단지·복합 지식산업센터 건립, 복합기숙사·캠퍼스타운, 생산하는 아파트단지 등임.

〈표 11-3〉 도시재생 뉴딜사업의 유형 및 사업모델<sup>5)</sup>

유형	사업모델	주요 내용
정비사업 보완형	① 재개발·재건축	안전등급 D, E 등 열악 지역, 공공개입 불가피 지구
	② 도시환경정비사업	도심 내 장기 쇠퇴지구
저층 주거지 정비 및 매입	③ 저층 노후주거지 재생	뉴타운 해제지역 등
	④ 주택매입·장기임차 공공주택	빈집, 주택비축용 주택, 장기임차 후 활용형 주택 등
역세권 정비형	⑤ 역세권 청년주택	역세권 500m 이내
	⑥ 역세권 공유지 복합사업	역세권 내 국공유지(주차장 등)
사회통합 농어촌 복지형	⑦ 생활복지주택, 농어촌복지 공유주택 2만호	귀농주택, 치매노인 생활복지주택, 농어촌 노인 셰어하우스 등
	⑧ 중소도시 시내 정비	지방 중소도시 도심·노후상가지역
공유재산 활용형	⑨ 국공유지 위탁개발	청사, 창업지원, 문화, 기타 복합시설
	⑩ 대규모 국공유지 개발	이전 군부대, 이전대상 공항, 공공기관 이전지 등

5) 〈표〉의 내용은 임병호, “대전시 정비구역 내 빈집 정비 활성화 방안”, 정책연구 2017-61, 대전세종연구원, 2017, 59면.

유형	사업모델	주요 내용
혁신공간 창출형	① 저밀 공용청사 복합화	저밀활용 주민센터, 파출소 등의 복합화
	② 도심 신활력 거점 조성	도심 저활력지역, 대학인근 미활용, 구산업 거점, 전통문화지역 등
	③ 도시첨단산업단지, 복합지식산업센터 건립	낙후(산업)지역, 산업단지, 준공업 지역 등
	④ 복합기숙사·캠퍼스 타운	대학부지, 대학인근
	⑤ 생산하는 아파트단지	아파트에 스마트 및 일자리 기능, 미래생활 주거환경

□ 국토교통부는 2018. 6. 28. 「제2차 장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획」 및 「2018년 주거종합계획」을 확정·발표하였는데, ‘주택시장의 안정적 관리 및 안전하고 쾌적한 주거환경 조성’을 위하여 ‘정비사업·도시재생사업 등을 통한 주거여건 개선 사업’이 포함됨.<sup>6)</sup>

□ ‘정비사업·도시재생사업 등을 통한 주거여건 개선 사업’의 구체적인 내용은 다음과 같음.

- 도시재생 뉴딜사업을 통해 노후주택을 개량하고, 선진국 수준의 기초생활 인프라 공급을 추진하여 저층주거지 주거 만족도를 향상함.<sup>7)</sup>
- 단독·다가구주택 개보수 및 관리 강화를 위해 개보수 모델을 발굴·보급하고, 전문업체 인증제 도입 등 전문업체 육성함.
- 정비사업에 대한 공공지원 강화 및 기존주민의 재정착률 제고 방안 마련 등을 통해 정비사업의 공공성을 강화함.
- 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축을 통해 관리기반을 강화하고, 소규모 정비사업 활성화를 통해 지역여건에 맞는 정비사업을 추진함.

### 3) 평가

□ 현행 빈집정비사업은 도시재생 뉴딜사업 가운데 ‘저층 주거지 정비 및 매입’의 유형에 해당함.

□ 다만, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 ‘정비구역의 행위제한에 대한

6) 국토교통부 보도자료, “국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활 실현을 위한 제2차 장기 주거종합계획(2013~2022)수정계획 수립”, 2018. 6. 28.

7) 이를 위해서 공공임대주택 공급사업부지, 협소 국공유지 복합개발 등으로 부지부족을 해소함.

특례' 규정에 따라 정비사업 보완형으로 추진할 수도 있음.

- 향후 빈집정비사업의 활성화를 위해서는 '공유재산 활용형', '혁신공간 창출형'의 도시재생 뉴딜사업과 연계하여 확대·시행할 필요가 있음.

### Ⅲ 빈집의 현황 및 빈집정비사업의 사례

#### 1. 빈집의 현황

- 국내의 빈집 현황은 5년 마다 실시되는 인구주택총조사에 기초하고 있음.
  - 빈집에 관련한 데이터는 1995년부터 주택총조사에서부터 등장하고 있음.
  - 1995년과 2000년의 조사결과에서는 빈집의 건물 유형별, 지역별 통계는 포함되어 있으나, 빈집 사유, 빈집 기간, 파손정도는 2005년 통계자료부터 집계되어 있음.
- 전국과 서울은 주택시장의 특징이 다르며, 빈집의 상황도 다른 특성을 가지고 있음. 따라서 빈집 현황은 전국과 서울로 나누어서 분석함.
- 1995년 기준 전국에는 365,466호, 서울에는 39,806호가 있던 빈집은 2015년 기준 전국에는 1,068,919호, 서울에는 79,048호로 증가하였음. 20년간 전국에서 약 70만 호, 서울에서 약 4만 호의 빈집이 증가함.
  - 2015년 기준 빈집 가운데 가장 높은 비율을 차지하는 유형은 아파트이며, 전국에 571,235호(약 53.4%), 서울에 43,695호(약 55.3%)가 있음.
  - 전국의 단독주택은 2010년(292,379호)까지 꾸준히 증가하였으나, 이후 2015년 261,317호로 감소함. 서울의 단독주택은 2005년(10,644호)까지 꾸준히 증가하였으나, 이후 2010년(8,472호)로 감소하고 2015년에는 2,587호로 큰 폭으로 감소하였음.

〈표 Ⅲ-1〉 빈집 수의 추이(1995년~2015년)

		1995	2000	2005	2010	2015
전국	합계	365,466	513,059	727,814	793,848	1,068,919
	단독주택	152,997	199,717	278,587	292,379	261,317
	아파트	155,356	248,509	335,732	390,950	571,235
	연립주택	34,435	36,815	38,201	32,440	54,490
	다세대주택	17,005	19,119	64,957	67,966	166,127
	비거주용 건물 내 주택	5,673	8,899	10,337	10,113	15,750
서울	합계	39,806	56,642	53,651	78,702	79,049
	단독주택	5,636	8,684	10,644	8,472	2,587
	아파트	21,438	36,248	34,259	44,100	43,695
	연립주택	7,174	5,547	2,257	5,463	4,819
	다세대주택	4,992	5,313	6,037	19,639	27,387
	비거주용 건물 내 주택	566	850	454	1,028	561

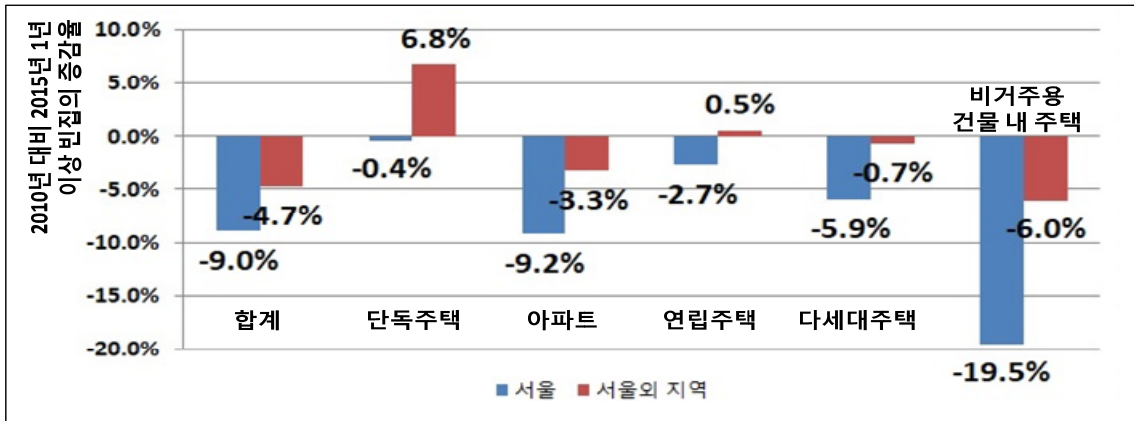
- 2010년과 2015년의 최근 5년간의 동향을 살펴보면, 전국과 서울에서 다른 특징을 보이고 있음.
- 전국에서는 단독주택(-10.6%)을 제외한, 아파트(+46.1%), 연립주택(+68.0%), 다세대주택(+144.4%), 비거주용 건물 내 주택(+55.7%)의 모든 유형에서 빈집이 증가하고 있음.
  - 서울에서는 단독주택(-69.5%)과 아파트(-0.9%), 연립주택(-11.8%), 비거주용 건물 내 주택(-45.4%)에서 빈집이 감소하고 있으나, 다세대주택(+39.5%)에서 빈집이 증가하고 있음.

〈표 III-2〉 5년간 유형별 빈집 증감 현황

		2010년	2015년	증감	증감비율
전국	단독주택	292,379	261,317	-31,062	-10.6%
	아파트	390,950	571,235	+180,285	+46.1%
	연립주택	32,440	54,490	+22,050	+68.0%
	다세대주택	67,966	166,127	+98,161	+144.4%
	비거주용 건물 내 주택	10,113	15,750	+5,637	+55.7%
	합계	793,848	1,068,919	+275,071	+34.7%
서울	단독주택	8,472	2,587	-5,885	-69.5%
	아파트	44,100	43,695	-405	-0.9%
	연립주택	5,463	4,819	-644	-11.8%
	다세대주택	19,639	27,387	+7,748	+39.5%
	비거주용 건물 내 주택	1,028	561	-467	-45.4%
	합계	78,702	79,049	+347	+0.4%

- 2010년 이후 5년간 1년 이상 빈집의 증감율을 살펴보면 다음 〈그림 III-1〉과 같음.
- 서울(-9.0%)과 서울 외 지역(-4.7%)에서 모두 빈집은 감소하고 있음.
  - 서울에서는 아파트(-9.2%)와 비거주용 건물 내 주택(-19.5%)이 두드러지는 감소 경향을 보이고 있음.
  - 서울 외 지역에서는 단독주택(+6.8%)이 강한 증가 추세를 보이고 있으며, 연립주택(+0.5%)도 소폭 증가하고 있음.

〈그림 III-1〉 2010년 대비 2015년의 1년 이상 빈집의 증감율



1) 전국의 빈집 현황

□ 2015년 전국의 유형별 빈집 사유를 살펴보면 아래 〈표 III-3〉과 같음.

- 유형별 빈집 사유로써 단독주택은 일시적(가끔)이용이 45.3%로 높았으나, 아파트(50.6%), 연립주택(53.9%), 다세대주택(65.6%), 비거주용건물 내 주택(37.1%)에서는 매매임대이사 가장 높은 사유로 조사되었음.
- 이 가운데 충분한 관리가 어려울 것으로 예상되는 사유는 폐가(철거 대상 포함)와 기타이며, 각각 79,425호(7.4%)와 10,856호(1.0%)가 존재함.
- 특히 폐가(철거 대상 포함) 가운데는 단독주택이 50,292호로 가장 높은 비율을 차지하고 있음.

〈표 III-3〉 2015년 전국 빈집 현황 - 유형별 빈집 사유

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물 내 주택	합계
빈집 사유	매매임대이사	78,336 30.0%	288,925 50.6%	29,389 53.9%	108,967 65.6%	5,836 37.1%	511,453
	미분양미입주	6,266 2.4%	118,795 20.8%	6,136 11.3%	26,485 15.9%	760 4.8%	158,442
	현재 수리중	3,974 1.5%	18,084 3.2%	1,234 2.3%	3,884 2.3%	671 4.3%	27,847
	일시적(가끔)이용	118,331 45.3%	95,769 16.8%	11,628 21.3%	17,181 10.3%	3,899 24.8%	246,808
	영업용	2,420 0.9%	25,961 4.5%	1,084 2.0%	1,824 1.1%	2,799 17.8%	34,088
	폐가(철거 대상 포함)	50,292 19.2%	17,872 3.1%	3,860 7.1%	5,768 3.5%	1,633 10.4%	79,425
	기타	1,698 0.6%	5,829 1.0%	1,159 2.1%	2,018 1.2%	152 1.0%	10,856
	합계	261,317 100%	571,235 100%	54,490 100%	166,127 100%	15,750 100%	1,068,919



□ 2015년 전국의 유형별 빈집 기간을 살펴보면 아래 <표 III-4>와 같음.

- 빈집 기간이 1년 이상인 빈집은 304,381호로 전체의 약 28.5%를 차지함.
- 아파트와 다세대주택은 1년 이상의 빈집 비율이 18.7%와 12.7%로 상대적으로 낮지만, 단독주택(59.5%), 연립주택(26.6%), 비거주용 건물 내 주택(43.1%)은 1년 이상인 빈집의 비율이 높음.

<표 III-4> 2015년 전국 빈집 현황 - 유형별 빈집 기간

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물 내 주택	합계
빈집 기간	3개월 미만	36,959 14.1%	290,481 50.9%	20,772 38.1%	95,178 57.3%	3,526 22.4%	446,916
	3~6개월	28,124 10.8%	105,712 18.5%	10,808 19.8%	29,789 17.9%	2,673 17.0%	177,106
	6~12개월	40,835 15.6%	68,362 12.0%	8,438 15.5%	20,126 12.1%	2,755 17.5%	140,516
	1년 이상	155,399 59.5%	106,680 18.7%	14,472 26.6%	21,034 12.7%	6,796 43.1%	304,381
	합계	261,317 100%	571,235 100%	54,490 100%	166,127 100%	15,750 100%	1,068,919

□ 2015년 전국의 유형별 파손정도를 살펴보면 아래 <표 III-5>와 같음.

- 90.9%의 빈집이 파손이 없는 양호한 상태임. 파손이 없는 양호한 빈집은 유통과 활용을 위한 대응이 필요할 것으로 판단됨.
- 68,337호(약 6.4%)의 빈집이 일부 파손된 상태, 34,817호(약 3.3%)의 빈집이 반 이상 파손된 상태임.

<표 III-5> 2015년 전국 빈집 현황 - 유형별 파손정도

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
파손 정도	파손 없음	182,712 69.9%	558,762 97.8%	50,739 93.1%	160,510 96.6%	13,042 82.8%	965,765
	일부파손	49,464 18.9%	9,947 1.7%	2,689 4.9%	4,338 2.6%	1,899 12.1%	68,337
	반 이상 파손	29,141 11.2%	2,526 0.4%	1,062 1.9%	1,279 0.8%	809 5.1%	34,817
	합계	261,317 100%	571,235 100%	54,490 100%	166,127 100%	15,750 100%	1,068,919

## 2) 서울의 빈집 현황

□ 2015년 서울의 유형별 빈집 사유를 살펴보면 아래 <표 III-6>과 같음.

- 유형별 빈집 사유로써 단독주택은 폐가(철거 대상 포함)가 46.7%로 높았으나, 아파트(41.6%), 연립주택(58.9%), 다세대주택(57.1%), 비거주용 건물 내 주택(35.3%)에서는 매매임대이사 가장 높은 사유로 조사되었음.
- 이 가운데 충분한 관리가 어려울 것으로 예상되는 사유는 폐가(철거 대상 포함)와 기타이며, 각각 7,384호(9.3%)와 1,380호(1.7%)가 존재함.
- 특히 폐가(철거 대상 포함) 가운데는 아파트가 3,424호로 가장 높은 비율을 차지하고 있음.

<표 III-6> 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 빈집 사유

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
빈집 사유	매매임대이사	814 31.5%	18,169 41.6%	2,840 58.9%	15,635 57.1%	198 35.3%	37,656
	미분양미입주	933 3.6%	10,879 24.9%	261 5.4%	6,408 23.4%	18 3.2%	17,659
	현재 수리중	165 6.4%	2,277 5.2%	212 4.4%	831 3.0%	57 10.2%	3,542
	일시적(가끔) 이용	226 8.7%	4,330 9.9%	407 8.4%	1,930 7.0%	41 7.3%	6,934
	영업용	46 1.8%	3,623 8.3%	212 4.4%	545 2.0%	68 12.1%	4,494
	폐가(철거 대상 포함)	1,208 46.7%	3,424 7.8%	747 15.5%	1,826 6.7%	179 31.9%	7,384
	기타	35 1.4%	993 2.3%	140 2.9%	212 0.8%	-	1,380
	합계	2,587	43,695	4,819	27,387	561	79,049

□ 2015년 서울의 유형별 빈집 기간을 살펴보면 아래 <표 III-7>과 같음.

- 빈집 기간이 1년 이상인 빈집은 8,801호로 전체의 약 11.1%를 차지하여 앞선 전국의 현황과 비교하여 적은 상황임.
- 단독주택(27.2%)과 연립주택(21.5%), 비거주용 건물 내 주택(16.4%), 아파트(12.2%), 다세대주택(6.1%) 순으로 비율이 1년 이상 빈집의 비율이 높음.

〈표 III-7〉 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 빈집 기간

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
빈집 기간	3개월 미만	829 32.0%	28,967 66.3%	2,432 50.5%	19,134 69.9%	221 39.4%	51,583
	3~6개월	622 24.0%	5,816 13.3%	853 17.7%	4,670 17.1%	142 25.3%	12,103
	6~12개월	433 16.7%	3,603 8.2%	497 10.3%	1,923 7.0%	106 18.9%	6,562
	1년 이상	703 27.2%	5,309 12.2%	1,037 21.5%	1,660 6.1%	92 16.4%	8,801
	합계	2,587	43,695	4,819	27,387	561	79,049

□ 2015년 서울의 유형별 파손정도를 살펴보면 아래 〈표 III-8〉과 같음.

- 95.0%의 빈집이 파손이 없는 양호한 상태로 이는 전국의 90.9%보다도 높은 상태임.
- 2,802호(약 3.5%)의 빈집이 일부 파손된 상태, 1,176호(약 1.5%)의 빈집이 반 이상 파손된 상태임.

〈표 III-8〉 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 파손정도

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
파손 정도	파손 없음	1,586 61.3%	42,866 98.1%	4,209 87.3%	26,023 95.0%	387 69.0%	75,071 95.0%
	일부파손	640 24.7%	620 1.4%	431 8.9%	993 3.6%	118 21.0%	2,802 3.5%
	반 이상 파손	361 14.0%	209 0.5%	179 3.7%	371 1.4%	56 10.0%	1,176 1.5%
	합계	2,587	43,695	4,819	27,387	561	79,049

### 3) 서울 외 지역의 빈집 현황

□ 2015년 서울 외 지역의 유형별 빈집 사유를 살펴보면 아래 〈표 III-9〉와 같음.

- 유형별 빈집 사유로써 단독주택은 일시적(가끔) 이용이 45.6%로 가장 높았으나, 아파트(51.3%), 연립주택(53.4%), 다세대주택(67.3%), 비거주용건물 내 주택(37.1%)에서는 매매임대이사 가장 높은 사유로 조사되었음.
- 이 가운데 충분한 관리가 어려울 것으로 예상되는 사유는 폐가(철거 대상 포함)와 기타이며, 각각 29,594호(3.0%)와 9,476호(0.9%)가 존재함.
- 특히 폐가(철거 대상 포함) 가운데는 단독주택(72,041호)과 아파트(49,084호)의 비

율이 높음.

〈표 III-9〉 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 빈집 사유

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
빈집 사유	매매임대이사	77,522 30.0%	270,756 51.3%	26,549 53.4%	93,332 67.3%	5,638 37.1%	473,797
	미분양미입주	6,173 2.4%	107,916 20.5%	5,875 11.8%	20,077 14.5%	742 4.9%	140,783
	현재 수리중	3,809 1.5%	15,807 3.0%	1,022 2.1%	3,053 2.2%	614 4.0%	24,305
	일시적(가끔) 이용	118,105 45.6%	91,439 17.3%	11,221 22.6%	15,251 11.0%	3,858 25.4%	239,874
	영업용	2,374 0.9%	22,338 4.2%	872 1.8%	1,279 0.9%	2,731 18.0%	72,041
	폐가(철거 대상 포함)	72,041 19.0%	49,084 2.7%	14,448 6.3%	3,113 2.8%	3,942 9.6%	29,594
	기타	1,663 0.6%	4,836 0.9%	1,019 2.1%	1,806 1.3%	152 1.0%	9,476
	합계	258,730	527,540	49,671	138,740	15,189	989,870

□ 2015년 서울 외 지역의 유형별 빈집 기간을 살펴보면 아래 〈표 III-10〉과 같음.

- 빈집 기간이 1년 이상인 빈집은 295,580호로 전체의 약 29.9%를 차지하여 앞선 서울의 현황과 비교하여 높은 상황임.
- 단독주택(59.8%)과 비거주용 건물 내 주택(44.1%), 연립주택(27.0%), 아파트(19.2%), 다세대주택(14.0%) 순으로 비율이 1년 이상 빈집의 비율이 높음.

〈표 III-10〉 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 빈집 기간

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
빈집 기간	3개월 미만	36,130 14.0%	261,514 49.6%	18,340 36.9%	76,044 54.8%	3,305 21.8%	395,333
	3~6개월	27,502 10.6%	99,896 48.9%	9,955 20.0%	25,119 18.1%	2,531 16.7%	165,003
	6~12개월	40,402 15.6%	64,759 12.3%	7,941 16.0%	18,203 13.1%	2,649 17.4%	133,954
	1년 이상	154,696 59.8%	101,371 19.2%	13,435 27.0%	19,374 14.0%	6,704 44.1%	295,580
	합계	258,730	527,540	49,671	138,740	15,189	989,870

- 2015년 서울 외 지역의 유형별 파손정도를 살펴보면 아래 <표 III-11>와 같음.
- 90.0%의 빈집이 파손이 없는 양호한 상태로 이는 서울의 빈집보다 낮은 비율임.
  - 65,535호(약 6.6%)의 빈집이 일부 파손된 상태, 33,641호(약 3.4%)의 빈집이 반 이상 파손된 상태임.

<표 III-11> 2015년 서울 빈집 현황 - 유형별 파손정도

	전국	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물 내 주택	합계
파손 정도	파손 없음	181,126 70.0%	515,896 97.8%	46,530 93.7%	134,487 96.9%	12,655 83.3%	890,694
	일부파손	48,824 18.9%	9,327 1.8%	2,258 4.5%	3,345 2.4%	1,781 11.7%	65,535
	반 이상 파손	28,780 11.1%	2,317 0.4%	883 1.8%	908 0.7%	753 5.0%	33,641
	합계	258,730	527,540	49,671	138,740	15,189	989,870

## 2. 국내 빈집정비사업의 사례

- 본 연구에서는 빈집정비사업을 적극적으로 진행하고 있는 부산광역시와 서울특별시, 전라북도와 대구광역시를 대상으로 국내 사례 조사를 실시함.

### 1) 부산광역시

#### (1) 현황

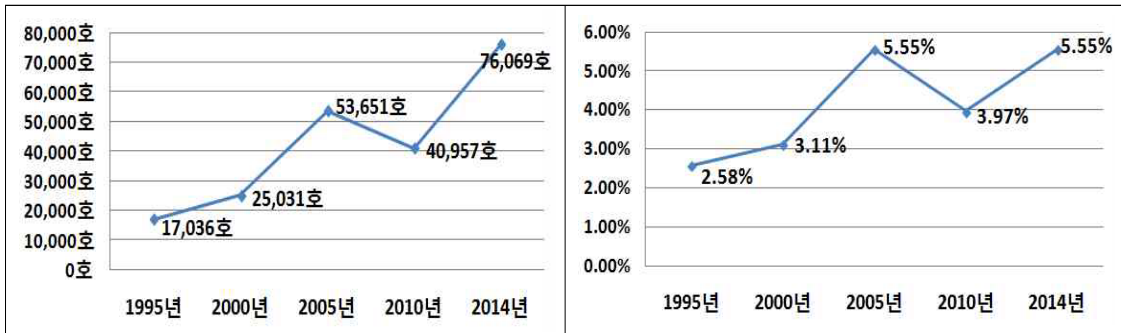
- 도심 공동화에 따라 인구가 감소하는 배후주거지역과 주거환경이 열악한 산업공단 주변 지역을 중심으로 빈집이 급격하게 증가하면서 여러 가지 도시·사회적 문제를 야기됨.
- 2010년 여중생 살해 피의자가 부산시 덕포동, 삼락동 일대의 빈집에서 은닉, 2013년 전주지검 남원지청에서 조사를 받다 탈주한 탈주범이 부산시 수영구의 빈 집에 은신, 2015년 부산 연제구의 재개발지역에서 빈집의 석면 해체 작업을 하던 중 백골 시신 발견 등 빈집 증가에 따른 도시경관 및 생활환경 악화, 화재 및 붕괴 위험 증가, 범죄 유발 등의 문제가 발생함.

- 인구주택총조사에 따르면 1995년 빈집 수는 17,036호, 전체 주택에서 빈집의 비

올인 공실률은 2.25%였으나, 2014년에는 76,069호, 5.55%로 약 2배 증가함.<sup>8)</sup>

- 단독주택으로 한정하여 빈집 수와 공실률을 살펴보면 1995년에 3,224호의 빈집, 공실률 1.12%에 불과하던 것이 2014년 빈집 12,583호, 공실률 4.76%로 20년 동안 40)%이상 급증한 것으로 나타남.<sup>9)</sup>

〈그림 III-2〉 부산시 빈집 수와 공실률 변화



## (2) 폐가 철거 사업

- 부산시는 2008년부터 “폐가없는 부산 만들기”를 시정 중요과제로 정하고, 폐가철거 사업을 강력하게 추진하고 있음(2017 부산시 도시정비과). 부산광역시 빈집 정비 지원 조례에 따라 국민기초생활 보장법에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집으로 빈집 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 소유자가 동의서를 제출한 빈집을 대상으로 실시함. 이러한 공공용지는 공용주차장, 쉼터, 운동시설 등으로 활용됨.
  - 2008년부터 2016년까지 205억 원의 시비가 투입되어 2,408동을 정비하였고, 최근에도 매해 200여동의 철거를 진행하고 있음.<sup>10)</sup>
  - 2017년에는 시 전체 137동 내외를 철거할 것을 목표로 하고 있으며, 사업비는 11억 원이 책정됨. 동당 800만원을 지원함.

### 부산광역시 빈집 정비 지원 조례

제6조(지원대상 등) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 빈집 정비 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.<개정 2016. 7. 13>

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집

8) 통계청 홈페이지, “인구주택총조사”, 2016, ([http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/2/1/index.board?bMode=read&aSeq=362609](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/1/index.board?bMode=read&aSeq=362609)).

9) 부산발전연구원 “늘어가는 빈집 지역재생의 새로운 자원으로 활용”, 연구보고서, 2015, 2면

10) 부산시 창조도시국, “2018년 주요업무계획”, 2018, 4면

2. 빈집 철거 후 3년 이상 공공용지(공용 주차장, 쉼터, 운동시설, 공용텃밭, 녹지공간 등을 말한다)로 제공하기로 소유자가 동의서를 제출한 빈집
  3. 빈집을 주거 등의 용도로 활용할 수 있도록 수리 또는 리모델링하여 주변지역 시세의 반값에 최초 임대 계약일부터 3년 이상 임대하기로 소유자가 동의한 빈집
  4. 그 밖에 빈집 정비 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 경우
- ② 제1항에 따른 지원기준, 지원방법, 지원절차 등 지원에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

〈표 III-12〉 폐가없는 부산 만들기 사업 진행현황

	계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
동수	2,408동	36	441	749	269	182	309	219	203	201
사업비	205억 원	3	48	60	24	14	24	16	16	16

- 빈집 철거사업은 구도심 위주로 서구, 남구, 동구, 부산진구, 영도구, 사하구, 중구, 연제구의 순으로 정비가 진행되고 있음.<sup>11)</sup>
- 2017년 기준 2,609동의 빈집이 철거되었으며, 현재 7,826동의 빈집이 남아있는 것으로 파악하고 있음.

〈표 III-13〉 부산시 빈집 현황(2017년 기준)

자치구군	잔존(동)	철거(동)	자치구군	잔존(동)	철거(동)
중구	178	146	사하	637	187
서구	854	652	금정	340	66
동구	757	319	강서	171	3
영도	761	245	연제	197	105
부산진	1,472	249	수영	178	47
동래	250	21	사상	165	82
남구	1,027	337	기장	463	5
북구	54	58	총계	7,826	2,609
해운대	322	87	-	-	-

### (3) 햇살 등지 사업

- 2012년 부산시는 빈집을 활용한 반값 임대주택인 햇살등지사업을 전국 최초로 실시함. 2013년 행정안전부 주관 민관협치 정부3.0 우수사례로 선정되었으며, 2014년에는 햇살등지 정보공개시스템 구축(<https://dynamice.busan.go.kr/total/view.do?no=119>)으로 실시간 정보를 공유함.
- 햇살등지사업은 빈집을 소유자와 부산시가 협력하여 리모델링을 통해 새로운 주거

11) 부산발전연구원, “부산시 주거환경관리사업의 유형화와 관리방안”, 연구보고서, 2017, 12면.

공간으로 재창출함으로써 방치된 빈집으로 인한 우범화 및 도시 환경저해 요인을 사전에 차단하고 생활환경이 어려운 지방학생, 저소득층 등에게 주변시세의 반값으로 전·월세를 임대하는 사업임. 사업 참여자(빈집 소유자)는 임대수익이 창출됨.

- 단독 공가, 부분 공가, 현재 공가인 다세대주택, 다가구주택, 연립주택, 아파트 등이 사업대상이며, 총 공사비의 2/3범위 내에서 동당 최고 1,800만원을 지원함. 총 사업비가 2,700만 원 이상인 경우에도 1,800만원 한도까지만 지원하고 초과비용은 건물주 개인이 부담하는 구조임.
- 국토교통부에서 노후, 불량주택 소유자에게 주택개량자금을 장기(20년), 저리(2~2.7%)로 융자함(건물소유자 본인 부담 경감).

□ 2014년부터 2016년까지 27.9억 원이 투입되었으며, 167동이 햇살 등지 사업이 적용되었음.

- 2017년에는 60세대 이상 공급을 목표로 하고 있으며, 사업비는 10억 원으로 책정되어 있음.

〈표 Ⅲ-14〉 햇살 등지 사업 현황(2017년 기준)

연도	집행액 (백만원)			공급현황	
	계	일반	기금	동수	세대수
계	2,788	1,354	1,434	167	194
2016	987	490	497	56	64
2015	958	461	497	56	60
2014	843	403	440	55	70

□ 햇살등지 사업은 ① 공모, ② 현장 확인, ③ 협약체결, ④ 예산신청, ⑤ 설계 및 공사계약, ⑥ 리모델링 공사, ⑦ 정산으로 진행됨.

- 사업은 빈집을 가지고 있는 자가 햇살등지 임대신청서 및 임대 신청 접수부를 제출하면, 담당자가 직접 현장 출장하여 해당 시설물을 확인함.
- 관할 구청장과 빈집 소유자가 목적 및 임대기간, 임대료, 리모델링 비용지원 등에 관한 협약을 체결함.
- 대강의 사업비가 결정된 이후 예산을 신청하고, 설계자와 시공업체는 임대자와 협의하여 선정함. 사업자는 구청장으로부터 사업계획을 승인 받고 사업을 착공함.

#### (4) 빈집 정비 지원 조례 제정

□ 빈집들을 효율적으로 정비하기 위한 조례는 전국 최초로 2013년 부산시에서 제정



되었음.

- 부산시는 빈집을 중심으로 사건 사고가 빈번하자, 공·폐가 정비 작업을 실시를 추진하였음. 그러나 구체적인 정비계획과 재원 조달 방법 등에 대한 규정이 없어, 공·폐가 전수조사가 제대로 실시되지 못함.
- 빈집 정비 지원 조례에는 부산시가 매년 빈집 정비 지원계획을 수립, 시행해야 하며, 빈집 정보 종합관리 시스템을 마련할 것을 규정함.
- 빈집 정비 지원계획에는 지원계획의 목표 및 방향, 정비 지원을 위한 시책 개발, 재원 조달 방법에 대한 계획 수립, 공·폐가 실태 조사 등이 포함됨. 빈집정보시스템은 전국 최초로 2015년에 구축되었으며, 상수도사업본부와의 협업을 통해 6개월 이상 상수도가 끊긴 집을 조사함.
- 기초생활수급자 및 차상위계층 소유의 공·폐가 정비에 대해 비용의 전부 또는 일부를 예산 범위에서 지원할 수 있도록 함.

부산시 빈집 정비 지원 조례	
제1조 목적	제6조 지원대상 등
제2조 정의	제7조 빈집 활용 방법 등
제3조 책무	제8조 빈집정보관리시스템 구축·운영
제4조 법령 등과의 관계	제9조 홍보
제5조 지원계획의 수립·시행	제10조 지도·감독

- 부산시의 빈집 정비 지원 조례를 바탕으로 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」이 마련되었다고 할 수 있음.

## 2) 서울특별시

### (1) 현황

- 통계청의 인구주택총조사의 데이터에 기초하면 2000년 서울시의 빈집은 5만 6천 호였으나, 2015년에는 7만 9천 호, 2016년에는 9만 4천 호로 증가하고 있음.
- 빈집의 정확한 현황은 실태조사가 종료된 이후에 파악될 것으로 보임.
  - 2016년 기준 서울시의 빈집은 강남구(14,317호)이며, 강서구(8,105호), 송파구(6,406호)에 많으며, 금천구(422호), 광진구(1,069호), 성동구(1,264호), 관악구(1,272호)에 적음.<sup>12)</sup>

12) 서울 열린데이터 광장 홈페이지, “서울시 빈집 현황(구별) 통계”, 2018, (<https://data.seoul.go.kr/>)

〈표 III-15〉 서울시 빈집현황(2000~2016)

	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
단독주택	8,684	12,051	8,472	2,662	4,524
아파트	36,248	41,350	44,100	43,302	46,124
연립주택	5,547	6,861	5,463	4,901	5,753
다세대주택	5,313	18,315	19,639	27,617	37,401
비거주용 건물내	850	1,223	1,028	567	866
합계	56,642	79,800	78,702	79,049	94,668

- 부산 여중생 납치살해 사건을 계기로 2010년 서울시는 범죄 수단으로 악용될 수 있는 정비사업구역 내 공가의 현황을 파악하고, 특별대책을 시행함.<sup>13)</sup>
- 정비사업구역 내 3,741동(답십리 제16구역 등 43개소)의 공가가 있음.
  - 자치구 및 관할 경찰서와 공조하여 공가관리 세부 실행계획(가로등, 보안등, CCTV 설치 및 존치) 수립을 시행함.
  - 2011년 영등포구에서는 시설물통합관리 전산시스템에 공가관리 전산시스템을 구축함.<sup>14)</sup>
- 2011년 10월 노후 공가 개보수 후 대학생 임대주택으로 운영하고 있음.<sup>15)</sup>
- 노후 공가는 재개발예정구역으로 지정되었으나, 추진위원회가 구성되지 않았거나 장기간 사업이 추진되지 않는 구역 내 노후 공가와 일반주거지역 가운데 대학생 임대주택으로 활용 가능한 노후 공가를 대상으로 함.
  - 자치구에서 대상 주택을 선정하고, 사회적 기업이 주사업자로 참여해 지붕교체, 도시가스 배관공사, 내부수리 등의 공정을 담당함.
  - 서울시는 가구 당 500만원 이내의 수선비를 지원하고, 나머지 비용은 집주인이 부담함.
  - 임대료는 월 20만원 수준이며, 년 간 200개 방을 공급함.

## (2) 빈집 살리기 프로젝트

- 2015년 서울시는 6개월 이상 방치된 빈집을 노인, 대학생, 여성 등을 위한 맞춤형

dataList/datasetView.do?infId=11005&srvType=A&serviceKind=2).

13) 서울시 보도자료, “서울시, 정비사업구역내 공가관리 특별대책 시행”, 2010. 3. 22.

14) 시정일보, “영등포구, 재개발 빈집관리 전산화”, 2011. 6. 2. (<http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=62763>).

15) 한겨레, “서울시 대학생에 썬 방 내년 1330개 공급한다”, 2011. 8. 9. (<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/491122.html>).

형 민간 임대주택으로 만들어 저소득 가구에 시세의 80% 수준으로 최소 6년간 제공하는 빈집 살리기 프로젝트를 추진함.

- 사회적 기업, 주택협동조합, 비영리단체 등 7~8개 업체를 사업시행자로 선정하여, 소유주로부터 빈집을 장기 임대해 리모델링 시공을 진행한 뒤 입주자관리 등 임대사업자로 운영까지 맡게 되는 일종의 전대 구조임.
- 주택 당 리모델링 비용의 50%, 최대 2천만 원 까지 무상으로 지원하고, 나머지 사업비는 사회투자기금((재)한국사회투자)에서 유리한 조건(총 사업비의 70% 이내, 연이자 2%, 5년 만기상환 조건)으로 사업시행자에게 대출함. 집주인 부담은 없음.
- 2015년 35개 동을 시작으로 2018년까지 총 185동을 공급할 예정임.
- 2017년 기준 사업시행자의 신청자격으로서 주거문제에 관심이 높은 사회적 경제 주체로서 집수리, 리모델링, 주택 건설 경험과 능력이 있거나 임대관리 경험이 있는 비영리법인, 협동조합 및 민간단체 그리고 중소기업기본법 제2조에 따른 건설업, 부동산업 및 임대업종에 해당하는 중소기업이 신청 가능함.
- 2015년 예산이 7억 원, 2016년 8억 원으로 매우 부족하다는 평가. 2015년 목표는 33개 동이었으나 13개 동만 진행되었고, 2016년에는 40개 동이 목표였으나 21개 동만 진행됨.
- 교통이 불편하거나 환경이 열악한 곳의 빈집을 리모델링해도 수요가 없다는 지적도 있음.<sup>16)</sup>

### (3) 빈집 활용 및 관리에 관한 조례

□ 빈집을 효율적으로 활용, 관리하는데 필요한 사항을 규정하기 위하여 2015년 서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례가 제정됨.

- 부산시 조례에서는 빈집을 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 않는 주택이나 건축물로 정의하고 있으나, 서울시 조례에서는 서울특별시장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날로부터 6개월 이상 거주하지 않는 주택이나 건축물로 정의하고 있음.
- 빈집 살리기 프로젝트의 내용이 다수 포함되어 있음(제9조, 제10조, 제11조). 부산시는 주거, 예술인의 창작 공간, 사무소 등으로 용도를 다양하게 규정하고 있는 반면, 서울시는 주거에 한정하고 있음.
- 빈집 소유자가 빈집으로 인하여 인근 사람에게 해를 끼치지 않도록 하는 관리 의

16) 서울시 홈페이지, “2017년 빈집 살리기 프로젝트 시행 공고”, 2017, ([http://citybuild.seoul.go.kr/archives/64092?tr\\_code=sweb](http://citybuild.seoul.go.kr/archives/64092?tr_code=sweb)).

무를 명시함(제12조).

서울시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례	
제1조 목적	제9조 대상빈집 공급 등
제2조 정의	제10조 시행자 선정 등
제3조 기본이념	제11조 입주자 선정 등
제4조 책무	제12조 빈집 관리
제5조 활용 및 관리 대상빈집	제13조 협력체계 구축 등
제6조 빈집 활용 및 관리 계획의 수립·시행	제14조 홍보
제7조 대상빈집 확보 등	제15조 지도·감독
제8조 대상빈집 정비	제16조 사무의 위임 및 위탁

□ 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법 제정에 따라 시·도 조례로 위임된 사항 및 사업수행에 필요한 사항을 정하여 원활한 사업 수행을 도모하고자, 2018년 3월 빈집 및 소규모 주택정비에 관한 조례제정안 입법 예고함.<sup>17)</sup> 제2장의 내용이 빈집정비사업에 해당함.

- 빈집의 정의가 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날로부터 1년 이상으로 변경함.
- 빈집을 고령자, 장애인, 한부모가족, 대학생, 사회초년생 및 신혼부부 등을 위한 임대주택으로 활용할 계획임.

서울시 빈집 및 소규모 주택정비에 관한 조례(안)	
제2장 빈집정비사업	[제2절 빈집정비사업의 시행방법 등]
[제1절 빈집정비계획의 수립 등]	제10조 빈집정비사업의 시행방법
제5조 빈집정비계획의 수립	제11조 빈집의 안전조치
제6조 빈집정비계획의 수립 내용	제12조 빈집의 철거명령 시기
제7조 빈집등 실태조사	제13조 감정평가업자의 선정기준 등
제8조 빈집등 실태조사의 내용	
제9조 빈집등 실태조사의 방법 및 절차	[제3절 사업시행계획인가 등]
제10조 빈집 활용 및 관리 계획의 수립·시행	제14조 사업시행계획인가의 경미한 변경
제7조 대상빈집 확보 등	제15조 사업시행계획서의 작성
제8조 대상빈집 정비	제16조 공사완료의 고시
	제17조 빈집정보시스템의 구축

17) 서울특별시 법무행정서비스, “서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례안 입법예고, 서울특별시 공고 제2018-633호, 2018.

#### (4) 빈집 정비사업

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 시행에 맞추어 2018년 빈집정비사업을 위한 실태조사가 처음으로 실시됨.<sup>18)</sup>
  - 3개 자치구(성북구, 동대문구가 잠정 결정, 은평구와 종로구 검토 중)를 선정하여 빈집 실태조사, 정비계획을 수립하는 시범사업을 시작할 예정임.
  - 한 개 자치구 당 시비와 구비를 합친 총 예산 2,000만~4,000만 원 가량을 투입할 것이며, 서울시와 자치구가 절반씩 부담함.
  - 2019년 상반기까지 실태조사를 통해 파악된 모든 빈집들에 대한 정비계획을 마련할 예정. 실태조사에는 수도 요금이나 각종 납세 자료를 활용할 예정임.
  - 정비계획에는 ① 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치, ② 철거하지 않고 개축·증축·대수선 또는 용도 변경, ③ 철거, ④ 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설·공동이용시설 등 설치 등 법의 규정에 따름.
  - 빈집 정비사업의 주요내용으로는 빈집실태조사, 빈집 시스템 구축, 빈집계획 수립, 빈집매입, 빈집철거, 빈집공사, 리모델링비 지원, 주택개량용자 등이 포함되어 있음.

〈그림 III-3〉 서울시 빈집 정비사업 (집수리닷컴 자료)



#### (5) 집수리 지원 사업

- 낮은 주택 성능을 가지고 있는 저층주거지 노후 주택은 관리 미흡에 따른 사회적 비용이 발생하고 있음. 보편적 주거복지 실현을 위한 대안 마련이 필요하여 2018년부터 서울시는 집수리 지원 사업을 진행하고 있음.<sup>19)</sup>
  - 단독주택, 다가구주택, 다세대주택을 대상으로 구조보강, 무장애공간, 안전시설 설

18) 서울시 도시재생본부(<https://opengov.seoul.go.kr/sanction/15314734>).

19) 집수리닷컴 홈페이지, “기타 지원사업, 빈집정비사업”, 2018 (<https://jibsure.seoul.go.kr/place/intro/index4.do>).

치 등의 안전개선 및 이중창 설치, 단열보강, 외벽, 방수 등 에너지 성능 개선을 지원하며 총 공사비 최대 4,000만 원까지 지원함.

- 집수리 기술 인력을 교육하고, 기존 집수리 업체 기술력 향상을 위한 프로그램을 운영. 집수리 업체 창업 시 주민이 기부한 건축물, 폐·공가 제공을 검토함.
- 집수리 지원 사업을 위한 집수리 종합정보시스템(집수리닷컴)을 구축하고 운영. 추후 집수리전문 업체를 DB화하여 제공할 예정. 단 허가업체에 관한 내용은 불분명함.

### 3) 전라북도

#### (1) 현황

- 통계청 주택총조사에 따르면 2015년 전라북도의 빈집 수는 73,869호로 구시가지의 쇠퇴와 인구유출 및 고령화로 인해 최근 5년간 급증하고 있음.

〈표 III-16〉 전라북도 빈집 수 추이 (1995~2015)

구분	1995	2000	2005	2010	2015
전라북도	22,624	32,064	44,696	44,526	73,869

- 전라북도는 농촌지역과 도시지역으로 나누어 빈집 사업을 수립하고 있음. 농촌지역은 주거용으로, 도시지역은 공공공간으로 활용하는 내용을 담고 있음.
- 농촌지역 빈집을 리모델링하여 저소득층, 귀농인, 지방학생, 65세 이상 노인 및 부양자, 장애인, 신혼부부 등에게 주변시세의 반값으로 전·월세 임대하는 빈집 활용 반값 임대주택 사업을 추진하고 있음.
  - 농어촌 지역 빈집 소유자가 신청하면 동 당 최대 1천만 원의 지원금으로 리모델링을 실시함.
- 도시지역의 빈집을 철거하거나 리모델링하여 주차장, 텃밭, 쉼터와 같은 주민 공간을 조성하거나 셰어하우스를 공급하는 도심빈집정비 주민공간조성 사업을 2017년 시범사업으로 추진함.<sup>20)</sup>
  - 도비와 시비로 개소 당 2천만 원을 지원함.

20) 전라북도 보도자료, “전북도, 빈집활용을 위한 실태조사 실시”, 2017. 11. 9.

## (2) 시 단위 현황

- 군산시는 내항기능 이전으로 인구의 74%가 감소했던 군산 원도심에 2014년까지 654억 원을 투자하는 빈집·빈점포를 활용한 근대문화유산을 활용한 테마거리 조성사업 및 근대역사경관조성사업을 추진함.<sup>21)</sup>
  - 2016년 102만 명의 관광객을 유치함.
- 전주시는 2017년부터 도심 빈집정비 주민공간조성사업을 추진함. 전주 관내에는 942동의 빈집이 있으며, 철거가 필요한 폐·공가는 634동으로 파악하고 있음.<sup>22)</sup>
  - 1년 이상 사용하지 않은 빈집을 리모델링해 저소득층 등 주택을 구입하기 어려운 서민들에게 주변 시세의 반값 정도의 임대료만 받고 제공할 계획임.
  - 이 외에도 주민쉼터와 공용텃밭, 주차장으로 활용할 방침임.
- 남원시는 2018년 구도심권 활성화와 일자리 창출을 위해 빈집·빈점포를 활용한 창업 유도 정책을 추진함.<sup>23)</sup>
  - 2020년까지 3년 동안 5억 원의 사업비가 투입되며, 8곳의 사랑나눔(마을카페, 공방) 사업을 선정하고, 리모델링 공사비와 임대료(자부담10%)를 최대 3,000만원까지 지원할 예정임.

## 4) 대구광역시

### (1) 현황

- 통계청 자료에 따라 대구에는 약 18,192호의 빈집이 있는 것으로 파악됨.
- 2013년부터 예산을 편성, 장기간 방치된 빈집을 대상으로 빈집 정비 사업을 추진하고 있음.
  - 2013년 해비타트와 연계하여 빈집 리모델링 사업(대구시 동구 행복동지 주거안정

21) 군산근대역사박물관 홈페이지, “사업소개 - 근대문화도시조성사업”, ([https://museum.gunsan.go.kr/content/sub03/03\\_03.jsp](https://museum.gunsan.go.kr/content/sub03/03_03.jsp)).

22) 중앙일보, “전주시, 도심 내 방치된 빈집. 반값 임대주택 변신”, 2018.7.10. (<https://news.joins.com/article/22788039>).

23) 전북일보, “구도심 활성화, 일자리 창출, 남원시 두마리 토끼 잡는다”, 2018. 2. 25. (<http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2000222>).

디딤돌 사업을 실시함. 집이 없는 저소득층에게 3년간 무상 임대를 하고, 집세 대신 10~15만원을 저축하게 함.<sup>24)</sup>

- 소유자가 공공용지로 3년 이상 무상사용 동의 시 최대 3천만 원 이내 철거비용을 지원함. 2017년 기준 8억 3천만 원의 예산을 투입함.
- 2013년부터 2017년까지 빈집 223동을 정비하고 주차장 102곳과 쌈지공원 25곳, 텃밭 등 96곳을 조성함.<sup>25)</sup>

□ 2016년 10월, 대구광역시 빈집 정비 지원 조례를 제정함.

- 장기간 방치된 빈집에 최대 1천 5백만 원 내의 리모델링 비용 지원을 통해 저소득 시민·지방대학생·신혼부부 등의 주거공간과 예술인 창작 공간 등 다양한 수요자에게 인근 시세의 반값으로 임대하는 등의 사업을 발굴함.

대구시 빈집 정비 지원 조례	
제1조 목적	제7조 지도, 감독
제2조 정의	제8조 빈집정보관리시스템 구축, 운영
제3조 책무	제9조 사무의 위임
제4조 법령 등과의 관계	제10조 홍보
제5조 지원계획의 수립, 시행	제11조 시행규칙
제6조 지원대상, 활용방법 등	

□ 2018년 5월, 대구광역시는 한국감정원과 빈집 정보시스템 구축 등 빈집 문제 대응을 위한 업무협약을 체결함.<sup>26)</sup>

- 한국감정원과 구축하는 빈집 정보시스템은 전기, 상수도 사용량 정보 등 데이터베이스와 연계하여 빈집으로 추정되는 곳을 찾아 관리현황이나 안전 상태를 파악하는데 활용할 예정임.
- 안전사고나 범죄 발생 등을 예방하기 위해 경찰청이나 소방청 등 관계 행정기관에도 빈집 정보를 제공할 계획임.

24) 영남일보, “대구 동, 남구청, 빈집 수리한 후 저소득층에 무상임대” 2014. 12. 8. (<http://m.yeongnam.com/jsp/view.jsp?nkey=20141208.010010721410001>).

25) 대구일보, “빈집 정비사업 성과. 주민 편의시설로 바뀌 호평”, 2017. 11. 2. ([http://www.idaegu.com/?m=bbs&bid=society&sort=d\\_regis&orderby=desc&uid=373258](http://www.idaegu.com/?m=bbs&bid=society&sort=d_regis&orderby=desc&uid=373258)).

26) 한경닷컴, “한국감정원, 대구시와 빈집 정비 활성화 협약”, 2018. 5. 2. (<http://news.hankyung.com/article/201805022228i>).

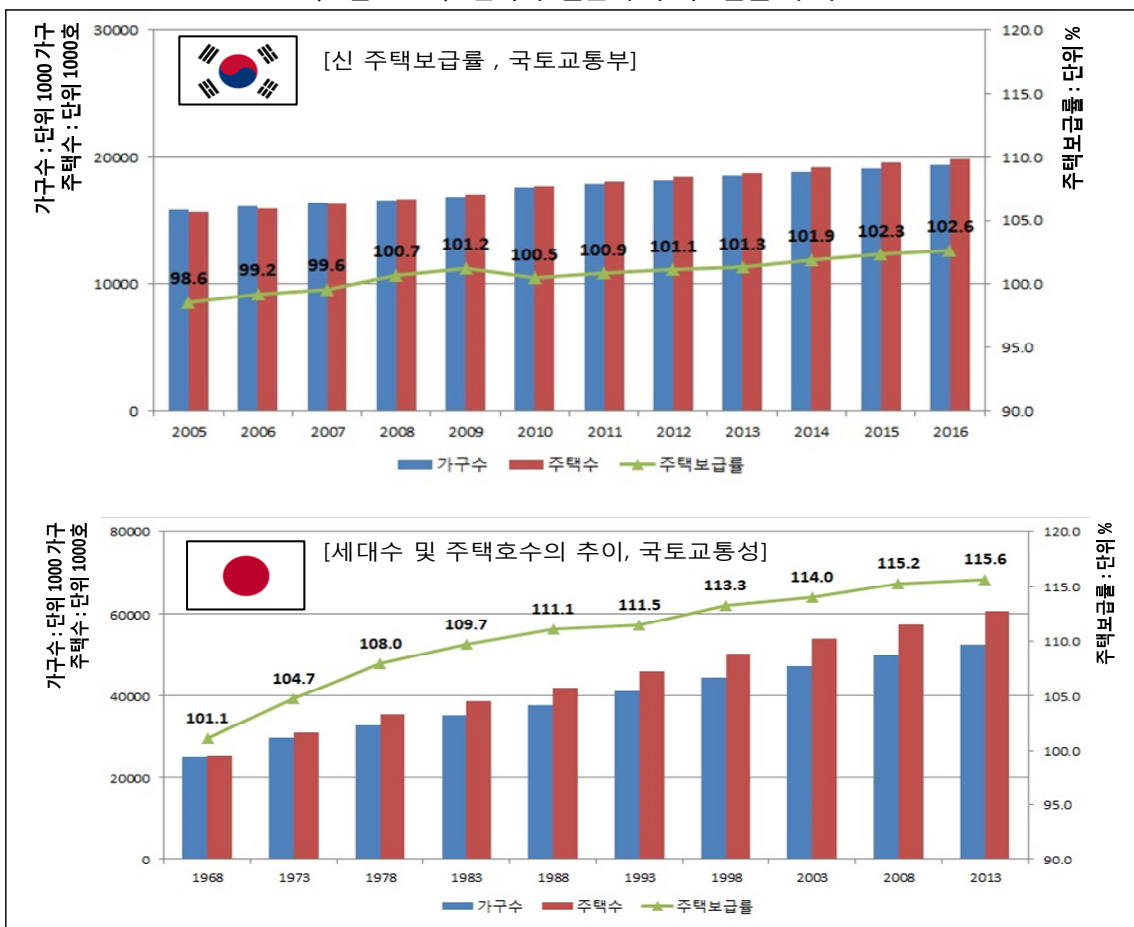


### 3. 일본 빈집정비사업의 사례

#### 1) 현황

□ 일본은 1964년 도쿄 올림픽을 기점으로 지속적으로 주택보급률이 100%를 넘고 있으며, 본격적인 저출산 시대에 진입한 이후에는 주택보급률이 110%를 상향하고 있음.<sup>27)</sup> 가구 수 대비 많은 주택이 공급되어 있기 때문에 필연적으로 빈집 문제는 사회적으로 중요한 문제가 되고 있음.

〈그림 Ⅲ-4〉 한국과 일본의 주택보급률 추이



□ 일본에서는 빈집을 임대용과 매각용 주택, 2차 주택, 기타주택의 3가지로 분류함.

- 임대용과 매각용 주택은 신축과 증고에 관계없이 임대 또는 매각을 위해 빈집이 되어 있는 주택을 의미함.
- 2차 주택은 별장 또는 가끔 숙박하는 사람이 있는 주택을 의미함.

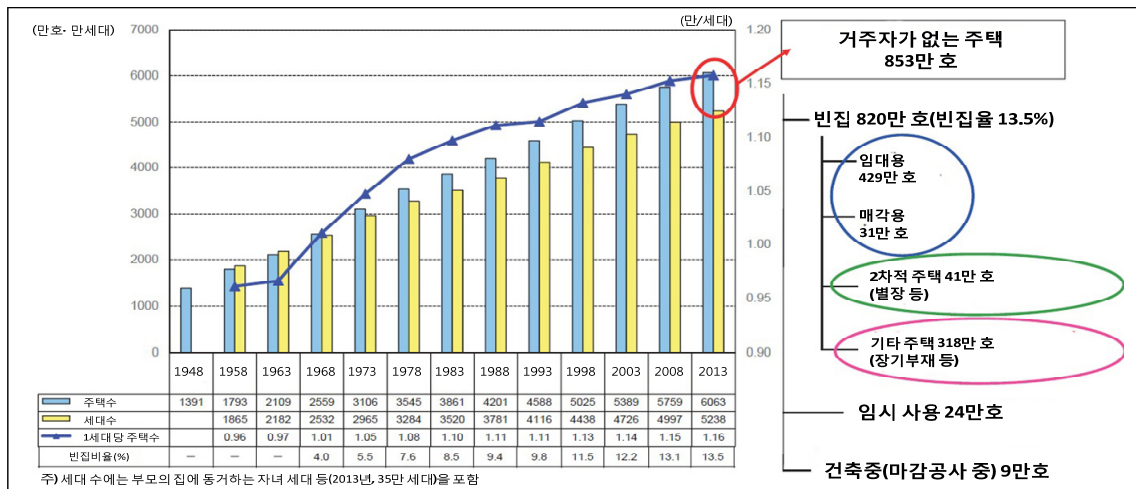
27) 総務省統計局, 홈페이지, "平成20年住宅・土地統計調査", 2018, <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/index.html>.

- 기타주택은 상기 이외에 사람이 살고 있지 않는 주택으로 예를 들면 전근, 입원 등을 위해 거주세대가 장기간에 걸쳐 부재중인 주택이나 재건축 등을 위해 철거하기로 되어 있는 주택 등을 의미함.

□ 일본의 빈집 현황을 살펴보면, 주택의 스탁 수는 약 6,060만 호로, 전체 세대 수 (약 5,240만 세대)보다 16%가 많은 상황임.<sup>28)</sup>

- 6,060만 호의 주택 가운데 853만 호의 거주자가 없는 주택이 존재함.
- 853만 호의 거주자가 없는 주택은 임시사용 주택의 24만 호와 시공중(마감공사 중)인 주택 9만호를 제외하고, 820만 호의 빈집이 존재하여, 전체 주택 스탁 가운데 빈집율은 약 13.5%임.
- 820만 호의 빈집은 다시 임대용 주택(429만 호, 약 52.3%), 매각용 주택(31만 호, 약 3.8%), 별장 등의 2차 주택(41만 호, 약 5%), 장기부재 등의 사유에 의한 기타주택 318만 호(약 38.8%)로 구성되어 있음.

〈그림 III-5〉 일본의 빈집 현황



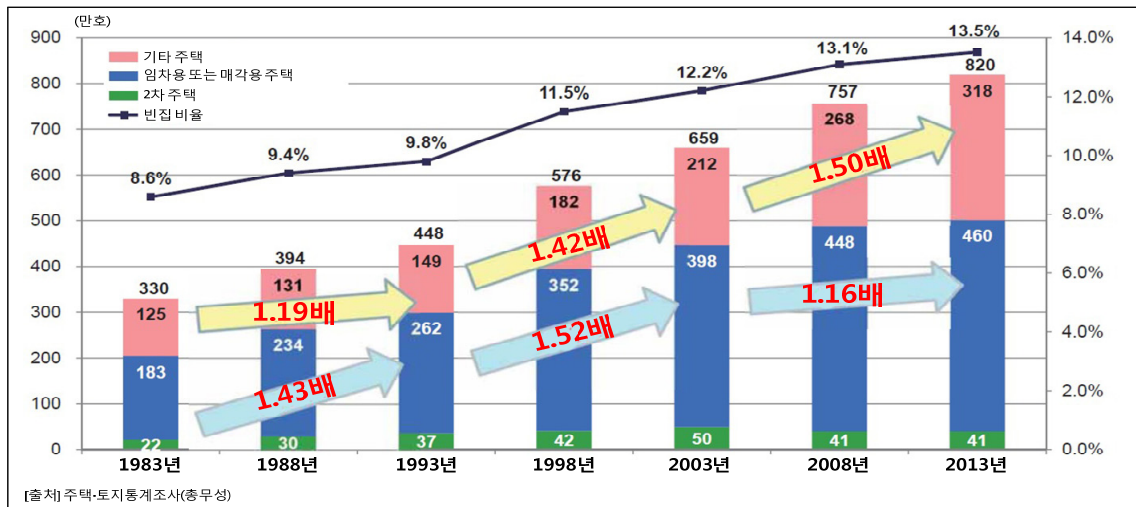
□ 빈집 유형 별 추이를 살펴보면 아래의 〈그림 III-5〉과 같음. 최근 20년간 빈집의 수는 꾸준히 증가하고 있음.<sup>29)</sup>

- 가장 높은 비율을 차지하는 임대용 또는 매각용 주택은 2000년대에 들어오면서 증가 속도가 둔화되었음.
- 기타주택은 1990년대부터 꾸준히 빠른 속도로 증가하고 있음.
- 2차 주택은 2003년을 기점으로 감소하고 있음.

28) 国土交通省, "空き家の現状と課題" 2017, 1면.

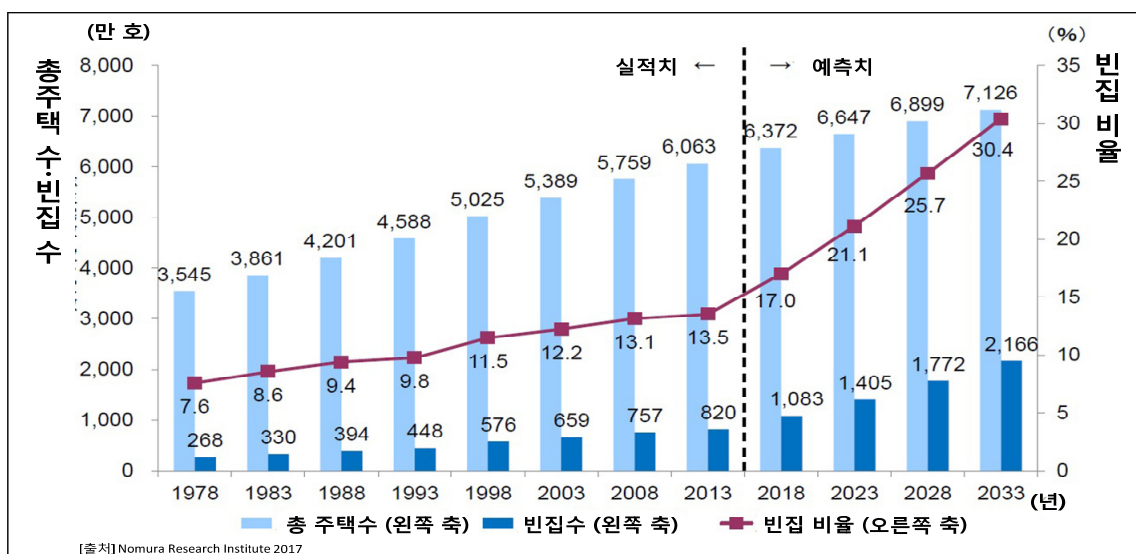
29) 国土交通省, "空き家の現状と課題" 2017, 2면.

〈그림 III-6〉 일본의 빈집 유형 별 현황



- Nomura Research Institute는 세대 수의 감소와 총 주택 수의 증가에 따라 2033년 일본의 빈집 수는 약 2,166만 호가 되고, 빈집 비율은 전체 주택의 30.4%를 차지할 것으로 예측하였음.<sup>30)</sup>
  - 총 주택 수는 2018년부터 5년마다 약 200 ~ 300만 호가 증가할 것으로 분석되었음.
  - 빈집 수는 2018년부터 5년마다 약 400만 호가 증가할 것으로 분석되었음.
  - 2033년에는 전체 주택에서 세 채에 한 채 꼴로 빈집이 발생하고, 매우 심각한 빈집 문제가 다가올 것으로 예측하고 있음.

〈그림 III-7〉 일본의 빈집 수 추이 예측



30) 野村総合研究所, "2017年度版, 2030年の住宅市場", 2017, 17면.

## 2) 대응

- 상기의 분석과 같이 일본은 빈집과 관련되어 심각한 미래가 예고되고 있음. 이에 일본은 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집이 방재, 위생, 경관 등의 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치기 때문에 대응이 필요하다고 판단하여, 2014년 「빈집 대책 추진에 관한 특별조치법」(이하 일본 빈집법)을 제정함.<sup>31)</sup>

일본의 빈집 대책 추진에 관한 특별조치법	
제1조 목적	제9조 현장조사
제2조 정의	제10조 빈집 소유자 등에 관한 정보 이용
제3조 빈집 소유자의 책임	제11조 빈집에 관한 데이터베이스 정비
제4조 시정촌의 책임	제12조 소유자에 의한 빈집의 적절한 관리 촉진
제5조 기본지침	제13조 빈집 및 빈집의 부지의 활용
제6조 빈집 대책 계획	제14조 특정빈집에 대한 조치
제7조 협의회	제15조 재정상의 조치 및 세제 조치
제8조 도도부현에 의한 원조	제16조 경과

- 일본은 빈집을 통상적인 빈집과 특정 빈집의 두 가지 개념으로 분류하고, 각각에 대한 대응 계획을 수립하고 있음.
  - 일본 빈집법 제2조1항에서는 빈집을 건축물 또는 이에 부속하는 공작물이며, 거주 등으로 사용되고 있지 아니한 상태인 것 및 그 부지로 정의하고 있으며, 국가 또는 지방공공단체가 소유하고 있는 것은 제외하고 있음.
  - 일본 빈집법 제2조2항에서는 붕괴 등 안전 상 위험이 우려되는 상태, 현저하게 위생 상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않아 현저하게 경관에 해를 끼치는 상태, 기타 주변 생활환경 유지를 위해 방치하는 것이 부적절한 상태에 있는 빈집을 특정빈집으로 정의함.
- 일본 빈집법에서는 빈집의 소유자와 시정촌(지자체)의 책임을 명시하고 있음.
  - 일본 빈집법 제3조에서는 빈집 소유자 또는 관리자는 주변의 생활환경에 악영향을 미치지 않도록, 관리에 노력하여야 한다고 규정하고 있음. 즉 빈집 관리의 1차적 책임은 빈집 소유주에게 있으며, 스스로 책임을 지고 대응하는 것을 전제로 함.
  - 일본 빈집법 제4조에서는 시정촌(지자체)은 빈집대책계획 작성 및 이에 기초한 빈집에 관한 대책의 실시 등 빈집에 관하여 필요한 조치를 적절히 강구할 책임을 명

31) 日本政府e-Gov法令検索, "空家等対策の推進に関する特別措置法" 법률127호, 2014, ([http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=426AC1000000127&openerCode=1](http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=426AC1000000127&openerCode=1)).

시하고 있음. 즉 빈집 대응의 1차적 책임은 빈집 소유주에게 있으나 개인적, 경제적 사정 등으로 충분한 관리가 이루어지기 어려운 경우, 지자체가 빈집의 활용방안 모색 등의 조치를 취하게 됨.

- 일본 빈집법에서는 빈집 대책으로써 ① 시정촌에 의한 빈집대책계획 수립, ② 빈집의 소재 및 소유자 조사, ③ 고정자산세 정보의 내부 이용, ④ 데이터베이스의 정비, ⑤ 적절한 관리의 촉진, 유효활용을 설정하고 있음.
  - 특정빈집에 대해서는 조치 실시를 위한 방문조사가 가능하며, 지도조치, 권고조치, 명령조치, 강제집행의 순으로 대응을 가능하게 하였음.

〈표 Ⅲ-17〉 일본의 빈집법의 주요 빈집 대책

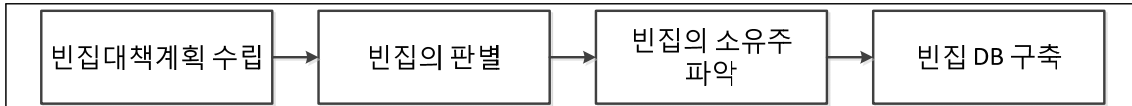
대책	내용
국가에 의한 기본지침의 수립, 시정촌에 의한 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 국토교통성 장관 및 총무성 장관은 빈집에 관한 시책의 기본지침을 책정 (5조)</li> <li>▷ 시정촌은 국가의 기본지침에 따라 빈집 대책 계획을 수립(6조) • 협의회를 설치 (7조)</li> <li>▷ 도도부현은 시정촌에 대해 기술적 조언, 시정촌 상호간의 연락조정 등 필요한 원조(8조)</li> </ul>
빈집에 대해 정보수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 시정촌장은               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법률에 규정하는 한도에 대해 빈집 조사 (9조)</li> <li>○ 빈집 소유자 등을 파악하기 위한 고정자산세 정보의 내부이용 (10조) 등이 가능</li> </ul> </li> <li>▷ 시정촌은 빈집에 관한 데이터베이스의 조정을 하도록 협력 (11조)</li> </ul>
빈집 및 그 부지의 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 시정촌에 의한 빈집 및 그 부지에 관한 정보의 제공 및 활용을 위한 대책의 실시 (13조)</li> </ul>
특정빈집에 대한 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 특정빈집에 대해서는 철거, 수선, 채널의 조치의 조언 및 지도, 권고, 명령이 가능. 또한 요건이 명확하게 정해진 행정대집행의 방법을 통해 강제집행이 가능 (14조)</li> </ul>
재정 상의 조치 및 세제 상의 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 시정촌이 행하는 빈집 대책을 원활하게 실시하기 위하여 국가 및 지자체에 의한 빈집에 관한 시책실시에 필요한 비용에 대해 보조, 지방교부세제도의 확충을 실시 (15조1항). 이외에 앞으로 필요한 세제 상의 조치를 실시함(15조2항)</li> </ul>

- 일본 빈집법에 따른 빈집 대응 프로세스는 〈그림 Ⅲ-8〉과 같음.
  - 지자체가 수립하는 빈집대책계획은 빈집에 관한 대책을 분야별로 기재하는 종합적인 계획임. 빈집대책계획에는 대상지역, 대상 빈집의 종류, 빈집 대책에 관한 방침을 포함함. 또한 빈집 대책의 우선순위와 조사 방법에 대해서도 수립해야 함.
  - 수도 개폐 데이터에 기초하여 수도사용이 1년 이상 경과한 주택 데이터를 추출하여 빈집 후보 리스트를 작성함. 2인 1조의 조사원을 구성하여 빈집 후보 리스트의 빈집을 방문하여 체크리스트를 작성하고, 사진촬영을 하여 관리 현황을 파악함. 이

를 기초로 빈집 여부를 확정함.

- 이웃주민을 대상으로 한 청취 조사, 법무성이 보유한 부동산 등기정보, 시정촌의 주민표 정보, 고정자산세 납세자 정보 등을 이용하여 빈집 소유주를 파악함.
- 빈집의 위치, 현황, 소유주가 파악되면 이를 데이터베이스화하여 관리함. 빈집 소유주가 희망하는 경우 부동산 네트워크나 빈집뱅크 등에 빈집정보를 제공함.

〈그림 Ⅲ-8〉 일본의 빈집 대응 프로세스



### 3) 세제 혜택 및 보조금 등의 지원 제도

- 일본 빈집법 15조에서는 빈집 대책을 위하여 재정상의 조치 및 세제상의 조치를 활용하기 위한 근거 항목을 설정하고 있음. 세제혜택은 크게 중고 주택을 구입하는 경우에 대한 지원과 중고주택에 대한 수선(성능개선)을 실시하는 경우에 대한 지원으로 구분되어 있음.<sup>32)</sup>

#### (1) 중고 주택 구입에 관한 세제혜택

- 금융기관에서 변제기간 10년 이상인 주택 대출을 받아 신축·중고주택을 취득한 경우, 거주연수로부터 일정기간, 주택 대출 잔고의 일정비율을 세액에서 공제함.

〈표 Ⅲ-18〉 소득세 - 주택대출 감세

입주년	공제대상 차입한도액	공제기간	공제율	최대공제액
2012년	3,000만 엔	10년간	1.0%	300만 엔
2013년	2,000만 엔	10년간	1.0%	200만 엔

- 주택용 건물의 소유권 보존등기, 이전등기, 주택획득자금 대출에 관한 저당권 설정 등기에 관한 등록면허세 세율을 다음과 같이 경감함.

32) 国土交通省, "その他の制度等", 2017, 18~19면.

〈표 III-19〉 등록면허세 - 주택용 건물 소유권 등기 관련 경감

	현재	감면
소유권 보존등기	0.4%	0.15%
소유권 이전등기	2.0%	0.3%
저당권 설정등기	0.4%	0.1%

- 직계존속으로부터 주택획득자금을 증여받은 수증자가 그 주택획득자금을 자신의 거주를 위해 주택의 신축, 획득, 증·개축의 대가로서 사용한 경우에는, 주택획득자금 가운데 다음 금액에 대해 증여세 비과세함.

〈표 III-20〉 증여세 - 주택획득자금에 대해 증여세 비과세

	저에너지성 또는 내진성을 만족하는 주택	왼쪽 항목 이외의 주택
2012년	1,500만 엔	1,000만 엔
2013년	1,200만 엔	700만 엔
2014년	1,000만 엔	500만 엔

- 이외에도 중고 주택을 구입하는 경우 기존의 4%로 설정되어 있는 부동산 취득세를 3%로 경감시켜 주는 등의 조치가 포함되어 있음.

## (2) 수선(성능개선)에 관한 세제혜택

- 기존 주택의 수선(성능개선)을 실시하는 경우 성능을 개선하는 항목에 따라 세제혜택이 세분화되어 있음.
- 기존 주택의 내진 성능을 향상시키는 경우, 소득세와 고정자산세에 대한 세제혜택이 주어짐.
- 일정 내진보강공사를 실시한 경우 그 공사비용액과 해당공사에 관련한 표준공사비용 상당액 가운데 작은 금액(상한200만 엔)의 10%를 해당년도 소득세로에서 공제함[소득세(투자형)]. 본 세제혜택은 2013년 12월 31일까지 적용됨.
  - 일정 내진보강공사를 실시한 경우 2010년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지 수행된 공사는 다음 2개년도 분, 2013년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지 수행된 공사는 다음 1개년도 분의 고정자산세액을 50% 경감해 줌[고정자산세]. 본 세제혜택은 2015년 3월 31일까지 적용됨.

- 기존 주택에서 노약자에게 장애가 될 수 있는 실내단차(문턱 등)를 제거하는 경우 소득세와 고정자산세에 대한 세제혜택이 주어짐.
  - 일정 실내단차 제거공사를 실시한 경우 그 공사비용액과 해당공사에 관련한 표준 공사비용 상당액 가운데 작은 금액(2011년 상한200만 엔, 2012년 상한150만 엔)의 10%를 해당년도 소득세에서 공제함[소득세(투자형)]. 본 세제혜택은 2012년 12월 31일까지 적용됨.
  - 일정 실내단차 제거공사를 실시한 경우 ㉠ 실내 단차 제거 공사에 소요된 차입금(상한 200만 엔)의 연말 대출 잔고의 2%, ㉡ ㉠이외의 증·개축에 소요된 차입금의 연말 대출 잔고의 1%의 금액을 5년간 소득세에서 공제함. 단 ㉠+㉡의 차입금 상한은 1,000만 엔으로 정함[소득세(대출형)]. 본 세제혜택은 2013년 12월 31일까지 적용됨.<sup>33)</sup>
  
- 기존 주택에서 단열, 태양광 발전시설, LED 조명 등의 저에너지를 위한 시공을 진행한 경우 소득세와 고정자산세에 대한 세제혜택이 주어짐.
  - 일정 저에너지 공사를 실시한 경우 그 공사비용액과 해당공사에 관련한 표준공사비용 상당액 가운데 작은 금액(상한200만 엔, 단 태양광발전시설 설치하는 경우는 300만 엔)의 10%를 해당년도 소득세로에서 공제함[소득세(투자형)]. 본 세제혜택은 2012년 12월 31일까지 적용됨.
  - 일정 저에너지 공사를 실시한 경우 ㉠ 공사 후 주택전체의 저에너지 성능이 형행 저에너지 기준을 넘는다고 인정된 공사(상한200만 엔)의 연말 대출 잔고의 2% ㉡ ㉠이외의 증·개축에 소요된 차입금의 연말 대출 잔고의 1%의 금액을 5년간 소득세에서 공제함. 단 ㉠+㉡의 차입금 상한은 1000만 엔으로 정함[소득세(대출형)]. 본 세제혜택은 2013년 12월 31일까지 적용됨.<sup>34)</sup>
  
- 상기의 중고 주택 구입과 동일하게 직계존속으로부터 주택획득자금을 증여받은 수증자가 그 주택획득자금을 자신의 거주를 위해 주택의 신축, 획득, 증·개축의 대가로서 사용한 경우에는, 주택획득자금 가운데 다음 금액에 대해 증여세 비과세함.

33) 소득세와 관련되어 상기의 ①과 ② 가운데 하나의 세제혜택만을 선택하여 적용할 수 있으며, 일정 실내 단차 제거공사를 실시한 경우 다음년도의 고정자산세를 1/3 경감해줌[고정자산세]. 본 세제혜택은 2013년 3월 31일까지 적용됨.

34) 소득세와 관련되어 상기의 ①과 ② 가운데 하나의 세제혜택만을 선택하여 적용할 수 있으며, 일정 저에너지 공사를 실시한 경우 다음년도의 고정자산세를 1/3 경감해줌[고정자산세]. 본 세제혜택은 2013년 3월 31일까지 적용됨.



〈표 III-21〉 증여세 - 주택획득자금에 대해 증여세 비과세

	저에너지성 또는 내진성을 만족하는 주택	왼쪽 항목 이외의 주택
2012년	1,500만 엔	1,000만 엔
2013년	1,200만 엔	700만 엔
2014년	1,000만 엔	500만 엔

### (3) 지자체의 빈집 철거 관련 보조금 제도

□ 일본의 많은 지자체에서는 빈집을 철거를 활성화하기 위하여 표III-16과 같이 보조금 제도를 제시하고 있음.<sup>35)</sup> 주로 대도시가 아닌 지방 중·소도시에 집중적으로 보조금 제도가 설치되어 있음.

〈표 III-22〉 일본 지자체의 빈집 철거 관련 보조금 제도

지자체	제도명	지자체	제도명
후쿠시마현 미나미아이즈정 (南会津町)	위험빈집 철거사업 보조금	아이치현 니시오시 (西尾市)	목조주택 철거비 보조
이바라키현 카사마시 (笠間市)	빈집 해체 철거 보조금	시가현 타가정(多賀町)	빈집주택 철거지원
아이치현 카리야시 (刈谷市)	목조 주택 철거비 보조	코치현 쿠로시오정(黒潮町)	노후 주택 철거 사업
아이치현 토요하시시 (豊橋市)	목조주택 해체공사비 보조	코치현 토사시미즈시 (土佐清水市)	노후 주택 철거
아이치현 토요카와시 (豊川市)	목조주택 해체공사비 보조금	∴	∴

□ 시가현 타가정(多賀町)의 빈집주택 철거지원은 다음과 같이 구성되어 있음.<sup>36)</sup> 지자체 장이 구조 등의 상태가 불량하여 철거가 필요하다고 판단되는 빈집은 별도의 조건 없이 40%의 보조금의 대상이 되며, 구조 등의 문제는 없으나 철거하고자 하는 경우에는 해당 부지를 10년간 지자체에 기부하는 조건으로 보조금이 지급됨. 또한 보조금의 조건으로 지역 건설업체를 활용하는 것을 설정하고 있음.

- 보조금 대상이 되는 빈집의 조건은 ① 철거를 실시하려고 하는 때에 사용되고 있지 않으며, 앞으로도 거주용으로 사용될 예정이 없는 주택으로, 철거 후 토지를 지자체 등에 10년 이상 기부할 것 또는 ② 주택지구 개량법 시행규칙(1960년 건

35) 空家活用の匠トップ 홈페이지, "全国補助金", 2018, (<http://akiya-takumi.com/subsidy/>).

36) 多賀町 홈페이지, "空き家改修補助金", 2018, ([http://www.town.taga.lg.jp/contents\\_detail.php?frmid=917](http://www.town.taga.lg.jp/contents_detail.php?frmid=917)).

설성령 제10호)제1조의 규정에 따라 정(町)장이 주택 불량도를 판정하고, 그 평가가 100이상으로 판정된 불량주택(그 구조 및 설비가 현저히 불량으로, 거주용으로 활용하는 것이 현저히 부적합한 주택)인 경우임. 단 ②에 해당하는 경우는 철거 후의 토지 이용에 대한 기부 제한이 없음.

- 보조금 대상이 되는 철거공사도 조건이 설정되어 있음. 보조금 대상자(빈집 소유자)가 정(町)내 업체(건설업법의 토목공사업, 건축공사업 및 비계·토공사업에 관한 동법 제3조제1항의 허가를 받은 자, 또는 건설공사에 관한 자재의 재자원화에 관한 법률 제21조제1항에 의해 등록된 자)에게 도급하는 보조대상 빈집의 철거공사인 경우로 제한되어 있음.
- 보조금의 금액은 ① 빈집주택의 실 철거공사비와 ② 국토교통성 장관이 정하는 표준건설비 가운데 철거공사비 가운데 작은 쪽의 40%까지 보조할 수 있으며, 보조금의 상한액은 50만 엔으로 설정되어 있음.

#### 4) 검토

□ 한국과 일본의 빈집정비사업을 비교하면 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 빈집 대상 범위가 일본은 건축물 또는 이에 부속하는 공작물로 정의하고 있음.
- 넓은 개념의 빈집에서 대응이 필요한 빈집을 특정빈집이라는 개념으로 정리하고 있음. 이를 통해 매매 또는 임대를 위해 비어진 상태의 빈집은 대상에서 제외하고 있음.
- 통합된 보조금 및 세제혜택이 아닌, 세부 항목으로 분류하여, 해당 조건을 만족하는 경우 선택적으로 지원받을 수 있도록 하고 있음.
- 빈집의 정비 후의 유통을 위한 빈집뱅크 등을 설치하고 있음.

〈표 Ⅲ-23〉 한국과 일본의 빈집정비사업

	한국	일본
근거 법률	• 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	• 빈집 대책 추진에 관한 특별조치법
시행	• 2018년	• 2014년
빈집정의	• 빈집은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함	• 빈집을 건축물 또는 이에 부속하는 공작물이며, 거주 등으로 사용되고 있지 아니한 상태인 것 및 그 부지로 정의하고 있으며, 국가 또는 지방공공단체가 소유하고 있는 것은 제외하고 있음. • 직접적인 관리가 필요한 특정빈집 개념이 존재
보조금	• 빈집정비사업의 비용 일부 보조(지방자치단체)	• 빈집 수선 시 적용(항목별로 세분화)
세제혜택	-	• 빈집 구입 시 적용(소득세, 등록면허세, 증여세 등)
유통 지원	-	• 빈집뱅크 등

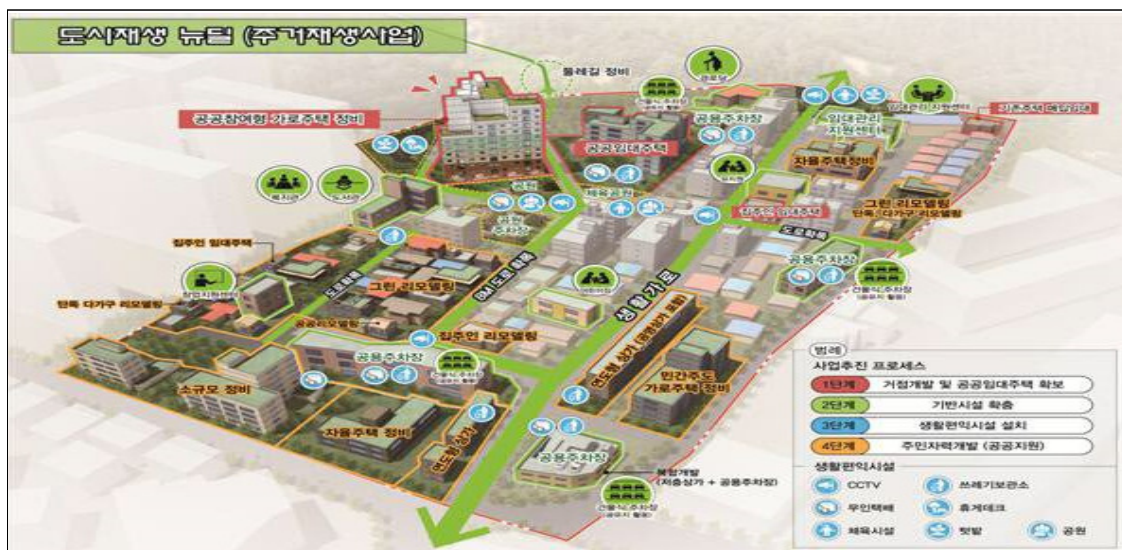
## IV 빈집정비사업 활성화를 위한 제도 개선 방안

### 1. 국내·외 빈집정비사업의 시사점

#### 1) 빈집 정의의 확대 필요성

- 오늘날 도시재생사업은 도시 쇠퇴에 대응하여 노후 주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비, 구도심을 지역의 혁신거점으로 조성, 지역 기반의 거버넌스 활성화, 동지 내 몰림 현상(gentrification) 대응, 맞춤형 일자리 창출 등의 종합적인 ‘도시재생 뉴딜사업’으로 추진되고 있음<sup>37)</sup>
  - 도시재생 뉴딜사업은 주거지 개선뿐만 아니라 산업단지, 상가, 문화, 생활밀착형 SOC 시설 등이 망라된 사업임.

〈그림 IV-1〉 도시재생 뉴딜(주거재생사업) 예시



- 그런데 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집의 정의를 ‘주택’으로만 한정하고 있기 때문에, 「건축법」 및 「농어촌정비법」보다 대상 범위가 협소함.
  - 「건축법」 및 「농어촌정비법」의 경우 빈집의 범위를 ‘주택이나 건축물’로 규정하고 있음.

- 일본 역시 빈집을 ‘건축물 또는 이에 부속하는 공작물로 거주 등으로 사용되고 있

37) 국토교통부 보도자료, “도시재생 뉴딜 추진 방안”, 2017. 12. 14.

지 아니한 상태인 것과 그 부지'로 광범위하게 정의하고 있음.

- 현행 빈집정비사업의 범위를 주택에만 한정함에 따라 빈집정비사업의 활성화 및 도시재생 뉴딜사업으로서의 빈집정비사업을 수행하는데 한계가 있음.
  - 「건축법」상 건축물은 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고 등으로 규정하고 있으며, 건축물의 용도는 단독주택, 공동주택, 제1종·제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설 등으로 구분하고 있음.
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업 사업시행계획인가를 받은 때에는 「건축법」상 건축허가, 가설건축물의 건축허가 또는 축조신고, 건축협의를 받은 것으로 의제하고 있는바(제55조), 빈집정비사업을 통하여 공용주차장, 청년 창업공간, 커뮤니티 시설 등으로 다양하게 활용할 수 있음.<sup>38)</sup>
- 따라서 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집의 정의를 주택이나 건축물로 확대할 필요가 있음.

## 2) 빈집정비사업의 경쟁력 확보

- 빈집정비사업의 시행방법은 ① 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법, ② 빈집을 철거하지 아니하고 개축·증축·대수선하거나 용도변경하는 방법, ③ 빈집을 철거하는 방법, ④ 빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법이 있음.
- 빈집정비사업의 시행방법은 「건설산업기본법」상 건설공사에 해당함.
  - 건설공사란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말함.

38) 연합뉴스, “서울시 ‘역대 최대’ 추경 3조7천억원 편성…자영업·보육 지원”, 2018. 08. 16 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/08/16/0200000000AKR20180816045400004.HTM?input=1195m>).

- 「건설산업기본법」상 건설공사는 종합공사와 전문공사로 구분되는데, 해당 공사를 시행하기 위해서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하여야 함.<sup>39)</sup>
  - 종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말하며, 해당 업종에는 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업 5개의 업종이 있음.
  - 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말하며, 실내건축공사업, 비계·구조물 해체공사업, 토공사업, 금속구조물·창호공사업, 철근·콘크리트공사업 등 25개 업종이 있음.
  - 다만, 종합공사의 경우 1건 공사의 예정금액이 5천만원 미만인 건설공사, 전문공사의 경우 공사예정금액이 1천5백만원 미만인 건설공사는 건설업을 등록하지 아니하고 건설공사를 수행할 수 있음.
  
- 빈집정비사업의 시행방법 중 ①, ③은 「건설산업기본법」상 전문공사(실내건축공사업, 비계·구조물 해체공사업)에 해당하고, ②, ④는 「건설산업기본법」상 종합공사(건축공사업, 토목건축공사업)에 해당함.

〈표 IV-1〉 빈집정비사업 시행방법의 건설공사 유형

전문공사	종합공사
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법</li> <li>• 빈집을 철거하는 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집을 철거하지 아니하고 개축·증축·대수선하거나 용도변경하는 방법</li> <li>• 빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비 기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법</li> </ul>

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(2018년 2월 9일 시행)에 근거하여 시행된 빈집정비사업은 2018년 8월 기준 약 24건이 진행되고 있으며, 시행 방법은 철거가 대다수를 차지하고 있고, 리모델링 공사의 경우 1건(전기, 건축공사업/토목건축공사업으로 분리발주)으로 나타남.
  - 철거방식은 (소액)수의계약형태로 비계·구조물해체공사업 면허를 가진 업체와 계약이 이루어지며, 공사금액은 평균 약 5천만원임.
  - 리모델링방식은 인천 남구 용현동의 마을공방(빈집은행) 조성공사로서,<sup>40)</sup> (소액)수의계약형태로 전기공사업과 건축공사업 및 토목건축공사업 분리발주하여 공사가

39) 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함(제95조의2).

40) 인천 남구 용현동의 마을공방 조성사업은 유희시설인 동주민센터의 구조 변경을 통해 청년 주거문제 지원, 구조변경(리모델링) 실습과 전문가 육성을 위한 취·창업 프로그램을 운영하는 '비즈니스 플랫폼'사업이며, 이는 행정자치부가 선정한 '마을공방 육성사업'의 일환이다.

이루어졌으며, 공사금액은 167,030,000원(관급자재비 41,586,000원)임.

- 이에 따라 빈집정비사업은 도시재생 뉴딜사업과 궤를 같이 하여 철거방식뿐만 아니라 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법, 빈집을 철거하지 아니하고 개축·증축·대수선하거나 용도변경하는 방법 등 다양한 방식으로 시행할 필요가 있음.
- 한편, 빈집의 경우 주거지역 내 단독주택을 중심으로 밀집해있는 경향이 있는바, 빈집 정비사업은 여러 채의 빈집을 동시에 시행하고 있음.

〈그림 IV-2〉 빈집의 밀집 형태 예시

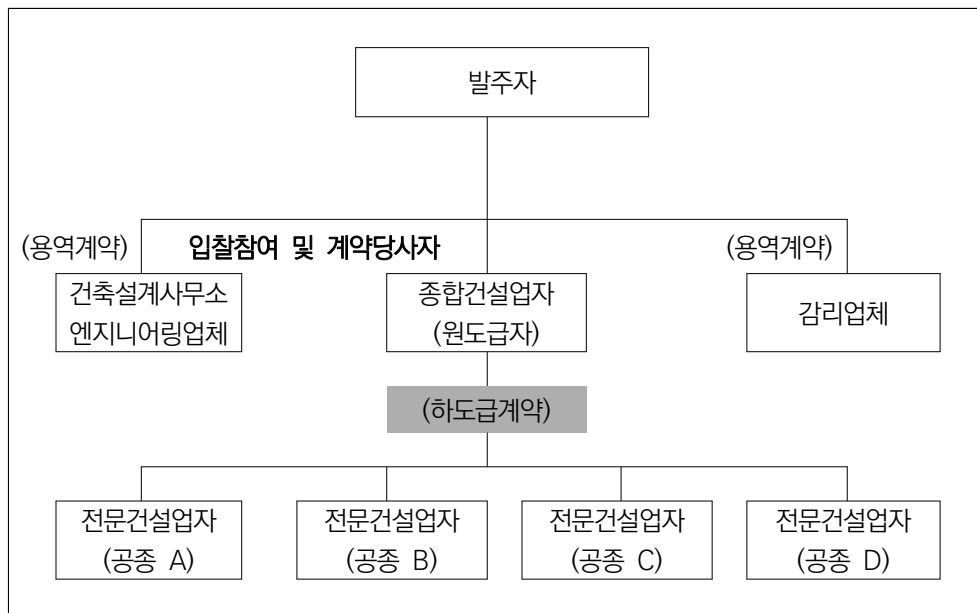


- 이 경우 「건설산업기본법」에 따르면 주거지역 내 밀집해 있는 여러 빈집에 대한 정비사업을 시행하는 경우 시행방법에 따라 각각 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하여 발주를 하여야 하는 문제가 있음.
- 그런데 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 빈집정비사업 외에 소규모주택 정비사업을 규정하고 있는데, 소규모주택 정비사업은 노후·불량건축물의 밀집 등 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 다음의 사업을 말함.
  - 자율주택정비사업은 단독주택 및 다세대주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업
  - 가로주택정비사업은 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업
  - 소규모재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축

하기 위한 사업

- 소규모주택 정비사업의 시행자는 시장·군수등, 토지구택공사등, 건설업자, 등록사업자, 신탁업자, 부동산투자회사가 있으며, 시공자 선정과 관련하여 주민합의서에 정하는 바에 따라 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 함.
  - 시공자를 선정은 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁 입찰이 유찰된 경우로 한정함)의 방법으로 진행하여야 함.
  
- 이에 따라 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 빈집정비사업 및 소규모주택 정비사업의 2가지 정비사업을 규율하는 법제으로써, 빈집정비사업에서 규정하고 있는 시행방법은 ‘시공’에 관한 내용을 법정화한 것임.
  
- 건설공사는 종합건설업체의 경우 종합적인 계획·관리 및 조정을 하고, 전문건설업은 실제 시공을 담당하는 형태로 이루어짐.
  - 2016년 기준 종합건설업체의 하도급비율은 약 55%를 차지하고 있음.<sup>41)</sup>
  - 하도급계약의 경우 발주자-종합건설업자-전문건설업자로 이어지는 중층구조로서 공사비용이 증가하게 됨.

〈그림 IV-3〉 건설공사 계약형태



41) 원가요소별 구성비율은 재료비(26%), 노무비(6%), 외주비(55%), 현장경비(13%)인데, 재료비, 현장경비를 제외하면 공사를 시공하는데 있어 사실상 하도급비율이 대부분을 차지한다고 할 수 있음: 대한건설협회, 완성공사 원가통계, 2016([http://www.cak.or.kr/board/boardList.do?boardId=statistic\\_costprice&menuId=92](http://www.cak.or.kr/board/boardList.do?boardId=statistic_costprice&menuId=92)).

- 또한, 빈집정비사업은 도시재생 뉴딜사업의 일환으로서 ‘쾌적한 주거생활’을 영위할 수 있도록 경수선하여 주택 또는 임대주택으로 활용하거나 빈집을 철거하여 공용주차장, 청년 창업공간, 커뮤니티 시설 등으로 변경하는 등 공사(시공분야)의 비용, 전문성, 품질이 중요하다고 할 수 있음.
- 이와 관련하여 「건설산업기본법」에서는 ‘소규모 단순 복합공사’를 규정하고 있는데, 이는 도급단계를 축소하여 거래비용을 절감하기 위하여 도입된 제도임(법 제 16조 제1항 제2호 및 동법시행규칙 제13조의2).<sup>42)</sup>
  - 소규모 단순 복합공사는 2개 이상의 전문공사로 구성되나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 공사로서 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 건설업자가 도급받은 공사예정금액 4억원 미만의 공사를 말함.
  - 소규모 단순 복합공사는 2개 이상 전문공사로 구성된 공사라 할지라도, 종합적인 계획·관리 및 조정업무가 불필요하여 전문건설업자에게 발주되므로 도급단계가 축소됨.
- 또한, 모듈러(Modular) 주택은 공기단축, 품질향상, 성능인증 등의 측면에서 우수하게 평가받고 있으며, 미국의 manufactured house, 영국의 modular building, 일본의 smart system 등 보편화되어 있음.<sup>43)</sup>
  - 모듈러 주택은 공장에서 제작한 건축 모듈을 현장으로 운송, 조립하여 완성하는 건축시스템을 말하며, 이러한 모듈의 형태는 건축물의 용도(주거용, 상업용, 기타), 층수(고층형, 저층형), 스펀(장스팬, 단스팬) 등에 따라 다양해짐.<sup>44)</sup>

〈그림 IV-4〉 모듈러 건축시스템의 형태



42) 홍성호·박선구·정대운, “소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안”, 건설정책리뷰 2014-01, 대한건설정책연구원, 2014, 1면.  
 43) 유일한·박선구, 「전문건설업 발전을 위한 공업화건축 활성화 방안」, 연구보고서 2011-3, 대한건설정책연구원, 2011, 7면.  
 44) 유일한·박선구, 전계보고서, 29면.



- 따라서 빈집정비사업의 공사(시공분야)의 비용, 전문성, 품질 등 경쟁력을 확보하기 위하여 사업시행자가 「건설산업기본법」상 건설업자가 시행하는 경우 실제 시공을 담당하는 전문건설업자에게 소규모 단순 복합공사로 발주하거나 모듈러 주택으로 공급할 필요가 있음.

### 3) 조세지원제도 확대

- 지방자치단체는 시장·군수 등이 아닌 사업시행자가 시행하는 빈집정비사업에 드는 비용의 일부를 보조 또는 출자·용자하거나 용자를 알선할 수 있음.
  - 서울시는 향후 ‘서울형 가꿈주택’사업을 통하여 보조금 최대 2천만 원을 지원할 계획임.<sup>45)</sup>
  - 부산시는 ‘햇살동지사업’을 통하여 빈집을 리모델링 후 주변시세 반값으로 3년간 임대하는 조건으로 동당 최고 1천8백만 원(지원율: 공사비 2/3)을 지원하였음.
- 또한, 빈집정비사업을 시행하는 경우 다음과 같은 행정적 규제의 완화 즉, 특례를 규정하고 있음.
  - 빈집정비사업의 시행자는 해당 빈집이 법령의 제정·개정이나 그 밖에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시·군계획시설의 설치, 「도로법」에 따른 도로의 설치 등의 사유로 대지나 건축물이 법령에 맞지 아니하게 된 경우에는 지방건축심의 위원회의 심의를 거쳐 개축 또는 용도변경을 할 수 있음.
  - 「도시 및 주거환경정비법」상 정비구역에서의 행위제한 규정(제19조)에도 불구하고 주거환경개선사업을 시행하는 정비구역에서 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업을 시행할 수 있음.
  - 빈집정비사업의 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 「주차장법」에 따른 노상 주차장 및 노외주차장을 사용할 수 있는 권리를 확보하는 경우 그에 상응하는 범위에서 주차장 설치기준을 완화할 수 있음.
  - 빈집정비사업의 시행으로 전체 연면적의 20% 이상 임대주택을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건설이 가능하도록 하고 있음.
- 이렇듯 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집정비사업은 보조 및 용자, 행정적 규제를 완화하고 있음.

45) 서울신문, “강남북 기울어진 운동장 바로잡겠다”, 2018. 08. 20([http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180820012014&wlog\\_tag3=naver](http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180820012014&wlog_tag3=naver)).

- 그런데 오늘날 빈집의 소유자는 조세지원제도의 부재로 인하여 빈집 정비사업을 기피하고 있음.
- 우선, 「조세특례제한법」상 ‘부가가치세의 면제’와 관련하여 동법 제106조 제1항 제4호에서는 ‘대통령령으로 정하는 리모델링 용역’을 규정하면서 그 유형으로 「주택법」·「도시 및 주거환경정비법」 및 「건축법」에 의한 리모델링을 한정하고 있는 바, 빈집정비사업의 시행에 따른 ‘리모델링’은 부가가치세가 면제되지 않고 있음 (동법시행령 제106조 제5항)
  - 시장·군수 등 또는 빈집의 소유자가 「건설산업기본법」상 건설업자를 지정 또는 공동으로 빈집정비사업을 시행하는 경우 「주택법」상 국민주택규모(85㎡)이하의 주택을 공급하게 되면, 「조세특례제한법」 제106조에 제1항 제4호에 따라 부가가치세가 면제됨.
- 또한, 「지방세법」상 재산세 납부와 관련하여 오늘날 빈집정비사업의 시행 방법중 가장 많은 비중을 차지하는 ‘철거하는 방법’은 별도합산과세대상이 되지만 6개월이 지난 이후부터는 ‘나대지’가 되어 ‘종합합산과세대상’의 상대적으로 높은 세율이 적용됨.<sup>46)</sup>
  - 별도합산과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지로서, ① 공장용 건축물의 부속토지, ② 차고용 토지, 보세창고용 토지, 시험·연구·검사용 토지, 물류단지시설용 토지 등 공지상태(空地狀態)나 해당 토지의 이용에 필요한 시설 등을 설치하여 업무 또는 경제활동에 활용되는 토지, ③ 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 철거·멸실된 날부터 6개월이 지나지 아니한 건축물 또는 주택의 부속토지를 말함.

〈표 IV-2〉 지방세법 상 재산세 납부 기준

	과세표준	세율
종합합산과세대상	5,000만원 이하	1,000분의2
	5,000만원 초과 1억원 이하	10만원+5,000만원 초과금액의 1,000분의3
	1억원 초과	25만원+1억원 초과금액의 1,000분의5
별도합산과세대상	2억원 이하	1,000분의2
	2억원 초과 10억원 이하	40만원+2억원 초과금액의 1,000분의3
	10억원 초과	280만원+10억원 초과금액의 1,000분의4

46) 토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분됨(「지방세법」 제106조 제1항).

- 이 경우 종합합산과세대상 토지의 공시가격을 합한 금액이 5억원을 초과하는 토지 분 재산세의 납세의무자는 「종합부동산세법」상 종합부동산세의 납부 대상이 될 수 있음(「종합부동산세법」 제12조).
- 이는 일본의 세제 혜택 및 보조금 등의 지원에 있어 세액공제, 비과세, 소득세와 고정자산세 혜택 등에 비하여 미미한 수준이라 할 수 있음.
- 따라서 빈집정비사업의 정책적 효과를 고려하여 「조세특례제한법」상 ‘부가가치세의 면제 대상’에 빈집정비사업을 신설하고, 「지방세법」상 별도합산과세대상에 빈집의 철거 기간을 연장하는 등 조세지원을 확대할 필요가 있음.

## 2. 빈집정비사업의 활성화 방안

### 1) 빈집정비사업의 ‘조세 특례’ 확대

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 빈집의 체계적 정비를 위한 제도적 근거를 마련하고 소규모주택 정비사업의 절차를 간소화하는 한편, 사업 활성화를 위하여 건축규제완화·임대주택건설 등의 특례규정을 마련하고 있음.<sup>47)</sup>
- 특례법은 어떤 법률에서 규정하고 있는 내용에 대하여 특례를 규정함으로써 다른 법률의 적용을 배제하고, 특례대상법률에 대하여 특별법의 지위를 갖는 법률을 말함.<sup>48)</sup>
  - 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용 배제 또는 예외를 규정하여 강력한 법집행력을 확보할 필요가 있는 경우
  - 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우에 일반법의 근간은 유지하면서 한정된 범위 내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법/특례법을 제정함으로써 법적용의 탄력성을 유지할 필요가 있는 경우

47) 동법은 빈집 및 소규모주택 정비를 활성화하기 위해 정운천의원이 대표발의한 「노후주택 정비 특별법안」(의안번호: 2000998), 이춘석의원이 대표발의한 「빈집 등 정비에 관한 특별법안」(의안번호: 2001446), 이현승의원이 대표발의한 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법안」(2001546)의 3개 법안을 대안 반영한 법률임.

48) 박영도, 「입법학 입문」, 한국법제연구원, 2009, 470면.

- 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시키기 위하여 동일한 내용이라 할지라도 일반법으로 규율하지 않고 예외법으로 제정하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 구할 필요가 있는 경우
  - 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규범을 제정 또는 개정할 필요성이 있는 경우 및 입법경제적인 측면에서 많은 비용과 시간이 소요되는 일반법보다는 예외법으로서의 특별법/특례법을 제정하는 것이 효율적인 경우 등임.
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 조문명에서 규정하고 있는 특례의 내용은 다음과 같음.<sup>49)</sup>
- 해당 빈집이 일정한 사유로 대지나 건축물이 법령에 맞지 아니하게 된 경우에는 지방건축심의위원회의 심의를 거쳐 개축 또는 용도변경을 할 수 있음.
  - 「도시 및 주거환경정비법」상 정비구역에서의 행위제한(제19조)에도 불구하고 주거환경개선사업을 시행하는 정비구역에서 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업을 시행할 수 있음.
  - 빈집정비사업의 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 「주차장법」에 따른 노상 주차장 및 노외주차장을 사용할 수 있는 권리를 확보하는 경우 그에 상응하는 범위에서 주차장 설치기준을 완화할 수 있음.
  - 빈집정비사업의 시행으로 전체 연면적의 20% 이상 임대주택을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건설이 가능하도록 하고 있음.
- 이렇듯 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 최근 고령화 및 인구감소, 구도심의 쇠퇴 등으로 전국적으로 빈집이 지속적으로 증가하고 있는 사회현상을 감안하여 제정된 ‘특례법’임.
- 그런데 현행 빈집정비사업은 「조세특례제한법」상 부가가치세의 면제 미적용, 「지방세법」상 재산세 납부 관련 상대적으로 높은 세율의 종합합산과세대상 적용 등의 조세 특례제도 미비로 인하여 빈집의 소유자가 빈집 정비사업을 기피하고 있음.

49) 이현승의원이 대표발의한 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법안」(2001546)의 경우 “지방자치단체는 빈집 정비사업을 원활히 시행하기 위하여 「지방세특례제한법」 등으로 정하는 바에 따라 취득세, 재산세 등을 감면할 수 있다”(안 제41조)고 규정하고 있었음. 그런데 제정안에 따라 빈집정비사업의 시행과 관련된 취득세 및 재산세를 감면할 경우, 지방세 수입은 2017년 42억원, 2021년 378억원 등 2017년에서 2021년까지 5년간 총 1,069억원(연평균 214억원) 감소할 것으로 추계되었음. 이에 따라 대안으로 마련된 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 동 규정이 삭제되었음.

- 특히, 임대주택 건설에 따른 특례 규정(제49조)은 빈집정비사업의 시행으로 전체 연면적의 20% 이상 임대주택을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건설이 가능하도록 하고 있으나, 이 경우 「지방세법」상 종합합산과세대상 및 「종합부동산세법」상 종합부동산세(주택분 재산세)를 납부할 수 있음.
  - 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 임대주택은 「공공주택 특별법」상 공공임대주택 및 「민간임대주택에 관한 특별법」상 공공지원민간임대주택을 말함.
  - 다만, 「종합부동산세법」상 주택에 대한 종합부동산세의 과세표준에 있어 「공공주택 특별법」상 공공주택사업자 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」상 임대사업자로서 주택임대업 사업자등록을 한자가 과세기준일 현재 임대하거나 소유한 일정한 요건의 주택의 경우 과세표준 합산 대상이 아님(「종합부동산세법」 제8조 제2항 및 동법시행령 제3조).
  
- 따라서 「조세특례제한법」상 ‘부가가치세의 면제 대상’에 빈집정비사업 신설, 「지방세법」상 별도합산과세대상에 빈집의 철거 기간 연장, 「종합부동산세법」상 합산배제 임대주택의 범위에 빈집정비사업을 통한 임대주택 확대 등 조세지원을 확대할 필요가 있음.

## 2) 도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의의 확대

- 2018. 8. 31. 정부는 ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’을 의결하면서, ‘18년도 도시재생 뉴딜사업 총 99곳(총 사업지 7조 9,111억 원 규모)을 선정하였음.
  - 선정된 사업 중 파급효과가 큰 중·대규모 사업(경제기반형·중심시가지형) 20곳은 지역의 쇠퇴한 산업기반을 회복토록 하여, 지역경제 활력을 제고하고 지역 내 일자리를 창출할 계획임
  - 그 밖의 사업들은 지역주민들이 직접 사업효과를 체감할 수 있는 소규모 사업으로서, 기초적인 생활인프라를 공급하고 지역주민의 생활여건을 개선함.
  
- 특히, 도시재생 뉴딜사업 선정과 관련하여 주차장, 도서관, 체육시설 등 생활 SOC 투자를 도시재생과 연계하여 주민들의 삶의 질이 제고를 목표로 하였음.
  
- 도시재생 뉴딜사업의 유형은 ① 일반근린형, ② 주거지지원형, ③ 우리동네 살리기, ④ 중심시가지형, ⑤ 경제기반형으로 구분됨.

- 빈집정비사업의 경우 대전시 서구의 ‘도란도란 행복이 꽃피는 도솔마을’이 대표적인 도시재생 뉴딜사업임.<sup>50)</sup>
  - 도란도란 행복이 꽃피는 도솔마을사업은 공폐가가 방치된 좁고 어두운 골목길에 범죄예방 디자인(CPTED)을 적용하고, 소방차구급차 진입이 어려운 주거 밀집 지역에 소방시설을 확충하여 주민 안전을 강화하는 내용의 사업임.
  - 이 밖에 열악한 주거환경을 개선하는 소규모 정비사업과 집수리사업은 62곳에서 3,408호 규모로 시행하여 취약계층에 대한 주거복지를 실현할 계획임.
- ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’은 주차장, 도서관, 체육시설 등 생활 SOC 투자를 도시재생과 연계한 점이 특색이라고 할 수 있으나, 도시재생 뉴딜사업과 빈집정비사업의 체계성은 미흡하다고 할 수 있음.
- 이는 빈집정비사업이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생 뉴딜사업으로 편입되었음에도 불구하고, 빈집의 정의를 ‘주택’으로만 한정하고 있기 때문에 그 활용 범위가 제한적이기 때문임.<sup>51)</sup>
- 「건축법」 및 「농어촌정비법」의 경우 빈집의 범위를 ‘주택이나 건축물’로 규정하고 있으며, 일본 역시 빈집을 ‘건축물 또는 이에 부속하는 공작물로 거주 등으로 사용되고 있지 아니한 상태인 것과 그 부지’로 광범위하게 정의하고 있음.
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업 사업시행계획인가를 받은 때에는 「건축법」상 건축허가, 가설건축물의 건축허가 또는 축조신고, 건축협의를 받은 것으로 의제하고 있는바(제55조), 빈집정비사업을 통하여 공용주차장, 청년 창업공간, 커뮤니티 시설 등으로 다양하게 활용할 수 있음.
- 따라서 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집의 정의를 주택이나 건축물로 확대할 필요가 있음.

50) 국토교통부 보도자료, “2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정, 지역경제를 활성화하고 생활인프라 공급에 앞장서겠습니다”, 2018. 8. 31.

51) 다만, ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’은 뉴딜사업에 포함된 서울시의 경우, 일부 지역이 투기지역으로 추가 지정되는 등 부동산시장이 과열양상을 보이고 있음을 감안하여 중대규모 사업(서울시 동대문구, 종로구, 금천구)은 배제하였으며, 나머지 소규모 사업 7곳(서울시 중랑구, 서대문구, 강북구, 은평구, 관악구, 동대문구, 금천구)도 향후 부동산시장 과열 조짐이 나타나는 경우 활성화계획 승인을 보류하고 사업 추진시기를 조정하거나 선정을 취소하는 것을 조건으로 선정하였음.

### 3) 전문건설업 참여 확대

- 최근 정부는 “건설산업 혁신방안”을 발표하면서 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 등 4대 혁신을 위한 12개 과제를 추진하기로 하였음.
  - 이와 관련하여 2018. 7. 25. 건설산업 혁신 노사정 선언을 하였음(국토교통부, 한국노총 건설산업노동조합, 민주노총 건설산업노동조합연맹, 대한건설협회, 대한전문건설협회).
- 건설산업의 생산구조 혁신은 「건설산업기본법」상 종합·전문건설업간의 칸막이식 업역규제 개선, 업종체계 개편, 건설업 등록기준 조정 등 건설산업 생산구조에 관련된 내용임.
- 현행 「건설산업기본법」상 건설공사는 종합공사와 전문공사로 구분되는데, 해당 공사를 시행하기 위해서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하여야 함.
  - 종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말하며, 해당 업종에는 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업 5개의 업종이 있음.
  - 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말하며, 실내건축공사업, 비계·구조물 해체공사업, 토공사업, 금속구조물·창호공사업, 철근·콘크리트 공사업, 지붕판금·건축물조립공사업 등 25개 업종이 있음.
- 이러한 건설산업의 생산구조는 신규 인프라 수요감소 등 국내 건설시장의 양적 성장 한계, 해외시장에서의 글로벌 점유율 하락 등의 국내외 여건변화에 대응하지 못하고, 기술력 부족, 다단계 하도급, 부실업체 난립 등 구조적 모순이 유발한다는 지적이 있었음.<sup>52)</sup>
- 「건설산업기본법」상 ‘소규모 단순 복합공사’(제16조), ‘건설공사의 직접 시공’(제28조의2)의 규정은 이러한 생산구조의 한계를 극복하거나 문제점으로 인하여 도입된 제도임.
  - 소규모 단순 복합공사는 2개 이상의 전문공사로 구성되나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 공사로서 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두

52) 국토교통부 보도자료, “건설산업 혁신 방안”, 2018. 6. 28.

- 등록한 건설업자가 도급받은 공사예정금액 4억원 미만의 공사를 말함.
- 소규모 단순 복합공사는 2개 이상 전문공사로 구성된 공사라 할지라도, 종합적인 계획·관리 및 조정업무가 불필요하여 전문건설업자에게 발주되므로 도급단계가 축소됨.
- 한편, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업의 시행방법을 법정화하고 있고, 시행자로서 「건설산업기본법」상 건설업자 등으로 규정하고 있음(제9조 및 제10조).
- 소규모주택 정비사업의 경우 시행방법, 시행자, 시공자의 선정을 별도로 규정하고 있음(제16조부터 제20조까지).
- 빈집정비사업을 시행하기 위해서는 건설업자의 경우 해당 공사를 시행하기 위해서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하여야 하고, 발주자의 경우 시행방법에 따라 각각 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하여 발주를 하여야 하는 문제가 있음.
- 그런데 빈집정비사업은 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 건설공사로 보기 어렵고, 건설공사에서 실제 시공을 담당하는 전문건설업이 수행함으로써 빈집정비사업의 공사비용을 절감할 수 있음.
- 현행 「건설산업기본법」 체계하에서 전문건설업이 참여하는 빈집정비사업의 구체적인 유형은 소규모 단순 복합공사로 발주하는 방법 및 모듈러 주택을 공급하는 방안이 있음.
- 현행 대부분의 지방자치단체의 빈집 정비사업 관련 조례는 지원, 활용, 관리, 홍보 등 추상적인 내용으로만 규율되고 있음.
  - 지방자치단체의 빈집 정비사업 관련 조례에 빈집정비사업의 시행방법, 시행자 선정 등의 내용을 명문화할 필요가 있음.
- 향후 건설산업의 생산구조가 개선되는 경우 해당 건설기업의 시공능력 및 노하우(Know-how), 지역경제 활성화를 위한 지역건설기업 선정 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.



## V 결론

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집정비사업은 도시재생 뉴딜사업의 일환으로써, 방치된 빈집을 효율적으로 정비할 수 있으며, 주택공급 및 주택가격 안정화에 기여할 수 있음.
  - 오늘날 도시재생사업은 도시 쇠퇴에 대응하여 노후 주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비, 구도심을 지역의 혁신거점으로 조성, 지역 기반의 거버넌스 활성화, 등지 내 몰림 현상(gentrification) 대응, 맞춤형 일자리 창출 등의 종합적인 ‘도시재생 뉴딜사업’으로 추진되고 있으나, 그 이면에는 주택가경 상승이라는 부정적 요소가 병존(竝存)해 있음.
- 현행 빈집정비사업은 「조세특례제한법」상 부가가치세의 면제 미적용, 「지방세법」상 재산세 납부 관련 상대적으로 높은 세율의 종합합산과세대상 적용 등의 조세 특례제도 미비로 인하여 빈집의 소유자가 빈집 정비사업을 기피하고 있음.
  - 임대주택 건설에 따른 특례 규정(제49조)은 빈집정비사업의 시행으로 전체 연면적의 20% 이상 임대주택을 건설하는 경우 법정 상한 용적률까지 건설이 가능하도록 하고 있으나, 이 경우 「지방세법」상 종합합산과세대상 및 「종합부동산세법」상 종합부동산세(주택분 재산세)를 납부할 수 있음.
- 따라서 「조세특례제한법」상 ‘부가가치세의 면제 대상’에 빈집정비사업 신설, 「지방세법」상 별도합산과세대상에 빈집의 철거 기간 연장, 「종합부동산세법」상 합산배제 임대주택의 범위에 빈집정비사업을 통한 임대주택 확대 등 조세지원을 확대할 필요가 있음.
- ‘2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정안’은 주차장, 도서관, 체육시설 등 생활 SOC 투자를 도시재생과 연계한 점이 특색이라고 할 수 있으나, 도시재생 뉴딜사업과 빈집정비사업의 체계성은 미흡하다고 할 수 있음.
- 이는 빈집정비사업이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생 뉴딜사업으로 편입되었음에도 불구하고, 빈집의 정의를 ‘주택’으로만 한정하고 있기 때문에 그 활용 범위가 제한적이기 때문임. 따라서 「빈집 및 소규모주택 정비에 관

한 특례법」상 빈집의 정의를 주택이나 건축물로 확대할 필요가 있음.

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비사업의 시행방법을 법정화하고 있고, 시행자로서 「건설산업기본법」상 건설업자 등으로 규정하고 있음.
  - 빈집정비사업을 시행하기 위해서는 건설업자의 경우 해당 공사를 시행하기 위해서는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하여야 하고, 발주자의 경우 시행방법에 따라 각각 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하여 발주하여야 함.
  - 최근 정부는 “건설산업 혁신방안”을 발표하면서 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 등 4대 혁신을 위한 12개 과제를 추진하기로 하였는데, 이는 「건설산업기본법」상 종합·전문건설업간의 칸막이식 업역규제 개선, 업종체계 개편, 건설업 등록기준 조정 등 건설산업 생산구조에 관련된 내용임.
  
- 빈집정비사업은 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 건설공사로 보기 어렵고, 도시재생 뉴딜사업과 궤를 같이 하여 공사(시공분야)의 비용, 전문성, 품질 등 경쟁력을 확보할 필요가 있음.
  
- 현행 「건설산업기본법」상 소규모 단순 복합공사로 발주하는 방법 및 모듈러 주택을 공급하는 방안 등을 통하여 빈집정비사업의 경쟁력을 확보할 수 있으며, 향후 건설산업의 생산구조가 개선되는 경우 해당 건설기업의 시공능력, 노하우(Know-how), 지역경제 활성화를 위한 지역건설기업 선정 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.
  
- 본 연구에서 제시하고 있는 ① 조세특례 확대, ② 도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의의 확대, ③ 전문건설업 참여 확대를 통하여 빈집정비사업이 활성화 될 수 있기를 기대함.

- 홍성진, 책임연구원(hongsj@ricon.re.kr)
- 조재용, 선임연구원(adelid83@ricon.re.kr)

## 참 고 문 헌

1. 권혁삼·김홍주·윤정중·박진경·김한섭·박현근, “빈집의 현황과 활용방안: 저층주거지 재생전략”, 도시정보 제429호, 대한국토·도시계획학회, 2017
2. 대한건설협회, 완성공사 원가통계, 2016
3. 박영도, 「입법학 입문」, 한국법제연구원, 2009
4. 부산발전연구원, “부산시 주거환경관리사업의 유형화와 관리방안”, 연구보고서, 2017
5. 부산발전연구원 “늘어가는 빈집 지역재생의 새로운 자원으로 활용”, 연구보고서, 2015
6. 임병호, “대전시 정비구역 내 빈집 정비 활성화 방안”, 정책연구 2017-61, 대전세종연구원, 2017
7. 유일한·박선구, 「전문건설업 발전을 위한 공업화건축 활성화 방안」, 연구보고서 2011-3, 대한건설정책연구원, 2011
8. 통계청 홈페이지, “인구주택총조사”, 2016
9. 홍성호·박선구·정대운, “소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안”, 건설정책리뷰 2014-01, 대한건설정책연구원, 2014
10. 国土交通省, “その他の制度等”, 2017
11. 野村総合研究所, “2017年度版、2030年の住宅市場”, 2017



빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구  
- 전문건설업의 참여 확대를 중심으로 -

---

2018년 09월 17일 인쇄

2018년 09월 17일 발행

발행인 서명교

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-049-4

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

