

박사학위논문

한국·일본·영국의 빈집정책
비교연구

- 최대유사체계분석을 중심으로 -

2 0 1 8 년

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

이 희 봉

박 사 학 위 논 문
지도교수 백성준

한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구

- 최대유사체계분석을 중심으로 -

A Comparative Study on the Vacant House
Policies of Korea, Japan, and England

2018년 6 월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

이 희 봉

박 사 학 위 논 문
지도교수 백성준

한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구

- 최대유사체계분석을 중심으로 -

A Comparative Study on the Vacant House
Policies of Korea, Japan, and England

위 논문을 부동산학 박사학위논문으로 제출함

2018년 6 월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

경 제 부 동 산 학 과

부 동 산 학 전 공

이 회 봉

국 문 초 록

한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구

한성대학교 대학원

경제부동산학과

부동산학전공

이 희 봉

우리나라는 나날이 증가하는 빈집문제에 대한 대응으로 빈집관련 제도를 마련하여 빈집정책을 추진하려는 구축단계에 있다. 그러나 아직 빈집정책을 통하여 달성하고자 하는 정책의 목표와 방향의 설정이 이루어지지 않았고, 빈집문제를 해결하는 절차와 방법에 대한 논의가 사회적 합의에 이를 만큼 충분히 이루어지지 않았다.

이 논문은 우리나라의 빈집정책 목표와 방향 설정을 어떻게 할 것인가에 대한 논의를 진행하였다. 이를 위하여, 우리나라보다 빈집정책을 먼저 경험한 일본과 영국의 빈집정책에서 우리나라가 참조할 수 있는 사례를 탐색하고자, 최대유사체계분석 방법으로 비교연구를 진행하였다. 이 연구 수행의 결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 빈집정책의 중요한 통제변수는 주택증가량인 것으로 나타났다. 주택증가량은 주택공급량과 빈집멸실량으로 구성된 유량의 변수로, 그 중에 주택공급량은 주택정책의 영역에 해당한다. 이 중에서 빈집정책을 통하여 조절이 가능한 것은 빈집멸실량 뿐이다. 영국은 주택공급량을 빈집의 재활용 우선 적용하는 형태로 빈집의 수량을 감소시켜오고 있었다. 반면, 일본은 인구감소와 주

택의 공급이 증가로 인한 빈집의 증가상황에서도, 주택공급을 통제하거나 빈집의 철거 수량을 늘리는 정책적 결단을 실행하지 않고 있었다. 빈집정책의 목표는 사회적으로 문제가 되는 빈집을 효과적으로 감소시키는 것이므로, 주택공급과 빈집의 멸실을 동시에 통제할 수 있으려면 영국과 같이 빈집정책을 주택정책과 병행하여 운영하여야 한다.

둘째, 현행 주택통계상의 빈집비율은, 미분양주택 등과 같은 사용의도가 있는 주택이 포함되어 있어 공가율의 개념이다. 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 빈집의 정의는 ‘사용의도가 없는 방치빈집’을 의미하므로, 주택통계에서 사용하는 빈집비율을 지표로 사용하게 되면 정책의 목표가 혼동된다. 통계상 빈집비율을 ‘공가율’로 바꾸어 부르거나, 빈집정책의 지표로 활용하는 빈집비율을 ‘방치빈집비율’로 칭하는 방법 중 하나를 선택하게 되면, 빈집정책의 목표가 더욱 명확하게 정립될 것이다.

셋째, 빈집은 우리 생활환경의 일부이며 잠재적 자원이다. 빈집문제는 주민공동의 문제이므로 주민들의 자발적인 참여를 통하여 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다. 정부의 노력은 이와 같은 시민의식의 함양과 참여저변의 확대에 초점을 두어야 한다.

【주요어】 빈집, 빈집정책, 빈집법, 소규모주택정비법, 최대유사체계, 빈집
및소규모주택정비특례법, 빈집조례, 빈집비율, 공가율

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	2
제 2 절 연구범위와 방법	3
1) 연구의 범위	3
2) 연구의 방법	4
제 3 절 연구의 체계	5
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	8
제 1 절 빈집문제와 빈집정책	8
1) 빈집의 정의	8
2) 빈집문제	19
3) 빈집정책의 의의	22
제 2 절 선행연구 검토	29
1) 빈집 관련 연구	29
2) 비교정책 연구	35
3) 선행연구와의 차별성	38
제 3 장 한국·일본·영국의 빈집정책 환경과 체계	39
제 1 절 한국·일본·영국의 빈집정책 환경	39
1) 일본의 인구추계와 빈집현황	39
2) 영국의 인구추계와 빈집현황	41
3) 우리나라의 인구추계와 빈집현황	45

제 2 절 한국·일본·영국의 빈집정책 체계	50
1) 일본의 빈집정책 체계	50
2) 영국의 빈집정책 체계	57
3) 우리나라의 빈집정책 체계	65
 제 4 장 한국·일본·영국의 빈집정책 비교분석	82
제 1 절 분석의 틀	82
1) 최대유사체계분석의 개념과 연구 모형설계	82
2) 종속변수와 독립변수의 설정	82
3) 종속변수의 평가기준 설정과 국가별 기준 점수 부여	89
4) 독립변수의 평가기준 설정	91
5) 비교분석방법	92
제 2 절 한국·일본·영국의 빈집정책 환경 비교	94
1) 한국·일본·영국의 인구현황 비교	94
2) 한국·일본·영국의 주택증가량 비교	95
제 3 절 한국·일본·영국의 빈집정책 체계 비교	97
1) 중앙정부의 빈집정책 추진체계 비교	97
2) 지자체(지방정부)의 빈집관리체계 비교	103
3) 빈집관리수단의 비교	108
제 4 절 한국·일본·영국의 빈집정책 비교분석	118
1) 한국·일본·영국의 빈집정책 비교결과의 분석	118
2) 국가별 빈집정책현황 분석	122
3) 일본과 영국의 빈집정책현황 비교 분석	124
 제 5 장 결 론	127
제 1 절 연구결과 요약	127
제 2 절 연구의 시사점과 한계	129
1) 연구의 시사점	129

2) 연구의 한계와 향후 과제	130
참 고 문 헌	132
부 록	144
ABSTRACT	157

표 목 차

[표 1- 1] 연구의 체계	6
[표 2- 1] 영국과 일본의 법률상 빈집의 정의	9
[표 2- 2] 우리나라 법률상 빈집의 정의	10
[표 2- 3] 빈집관련 조례상 빈집을 판단하는 기점과 기간	11
[표 2- 4] 빈집조례의 실태조사 주체	11
[표 2- 5] 조례의 빈집정의 대상	12
[표 2- 6] 빈집조례의 빈집판정 기점	13
[표 2- 7] 빈집정비사업에 관한 업무지침의 빈집 정의	13
[표 2- 8] 영국 주택통계상 빈집의 종류 구분	14
[표 2- 9] 일본 토지주택통계상 빈집의 종류별 사용의도 구분	15
[표 2-10] 우리나라 주택통계상 빈집의 사유별 사용의도 구분	16
[표 2-11] 우리나라 주택통계상 빈집의 기간과 파손정도 구분	17
[표 2-12] 2015년 주택통계상 빈집구분별 호수와 비율	18
[표 2-13] 선행연구에서 나타난 빈집문제 정리	19
[표 2-14] 지자체 빈집조례의 표준화 내용	20
[표 2-15] 지자체 빈집조례에 나타난 빈집문제와 대응방법	22
[표 2-16] 빈집의 정의 비교	24
[표 2-17] 일본 노무라종합연구소의 장래빈집 계산 방식	25
[표 2-18] 국토정보공사의 장래빈집 계산 방식	26
[표 2-19] 주택 통계상 빈집의 증가요인과 감소요인	26
[표 2-20] 빈집정책과 관련된 각종 정의와 개념의 정리	28
[표 2-21] 빈집발생 원인분석에 관한 선행연구	29
[표 2-22] 빈집문제에 관한 선행연구	30
[표 2-23] 빈집활용에 관한 선행연구	31
[표 2-24] 해외의 빈집정책 및 활용사례에 관한 선행연구	33
[표 2-25] 비교정책에 관한 선행연구	35

[표 2-26] 최대유사체계분석의 선행연구	36
[표 3- 1] 일본 인구추계 (2007~2016년)	39
[표 3- 2] 일본 장래인구 추계 (2020~2065년)	39
[표 3- 3] 영국의 연도별 빈집수와 빈집비율	43
[표 3- 4] 영국 의회보고서 브리핑 자료	44
[표 3- 5] 우리나라 장래인구 추계 (2015~2065년)	45
[표 3- 6] 우리나라의 빈집현황	46
[표 3- 7] 주택통계상 사유구분으로 추정된 전국의 방치빈집	47
[표 3- 8] 일본 「빈집대책특별조치법」의 지자체별 역할 구분	53
[표 3- 9] 일본 교토시 빈집조례의 내용	51
[표 3-10] 일본 지자체의 빈집관리조치 이행상황	58
[표 3-11] 일본 빈집조례의 명칭 분석	56
[표 3-12] 일본 빈집조례 명칭에 사용된 단어 구분	54
[표 3-13] 영국 중앙정부의 빈집정책 추진연혁	56
[표 3-14] 영국 지방정부의 일반적인 빈집전략의 내용	61
[표 3-15] 영국 개별법의 빈집관련 조치권한	62
[표 3-16] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 내용	67
[표 3-17] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 광역자치단체장 업무규정	70
[표 3-18] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 기초자치단체장 업무규정	71
[표 3-19] 시행령, 시행규칙에서 조례로 위임한 규정	69
[표 3-20] 우리나라 지방자치단체의 빈집조례 제정현황	68
[표 3-21] 우리나라 지자체 빈집조례 조문의 수	69
[표 3-22] 우리나라 지자체 빈집조례 명칭 및 제정현황	72
[표 3-23] 우리나라 빈집조례 명칭에 사용된 단어분석	74
[표 3-24] 일본과 우리나라 빈집조례의 대표적 명칭 비교	74
[표 3-25] 일본과 우리나라 빈집조례의 명칭에 사용된 단어 비교	75
[표 3-26] 지자체 빈집관련 조례의 표준화 내용	76
[표 3-27] 빈집조례 제정지역의 유형별 분류	77
[표 3-28] 지자체 유형별 조례내용의 채택비율	78

[표 3-29] 지방자치단체 유형별 빈집조례 명칭의 단어분석	81
[표 4- 1] 최대유사체계분석모형의 인과추론방식	83
[표 4- 2] 이 연구에 적용되는 최대유사체계 분석의 기초설계	84
[표 4- 3] 빈집정책 비교연구의 종속변수 개념	85
[표 4- 4] 한국·일본·영국의 장래 인구변화 상황 평가	85
[표 4- 5] 중앙정부에서 채택 가능한 빈집정책 수단	86
[표 4- 6] 지자체(지방정부)의 빈집대책 수행활동	87
[표 4- 7] 종속변수와 독립변수의 평가기준과 평가척도	89
[표 4- 8] 종속변수의 평가기준표	90
[표 4- 9] 국가별 종속변수의 평가기준 설정	90
[표 4-10] 영국의 연도별 장기 빈집비율	91
[표 4-11] 독립변수의 평가기준표	92
[표 4-12] 한국·일본·영국의 인구현황 비교	94
[표 4-13] 한국·일본·영국의 장래인구추계 비교평가	94
[표 4-14] 한국·일본·영국의 총주택수와 빈집수 증가량 비교	95
[표 4-15] 한국·일본·영국의 주택증가량 비교평가	96
[표 4-16] 한국·일본·영국의 중앙정부 빈집정책 전담기구 비교평가	98
[표 4-17] 일본정부 창생종합사업의 추진계획	99
[표 4-18] 일본 창생종합전략 2017년 개정판의 빈집대책	99
[표 4-19] 한국·일본·영국 중앙정부의 빈집관련 국책사업 비교평가	100
[표 4-20] 도시재생 뉴딜사업 내용 중 빈집정비가 포함된 선정지역	101
[표 4-21] 중앙정부의 빈집관련 협력체계 비교평가	102
[표 4-22] 지자체(지방정부)의 빈집대책(빈집전략) 비교평가	104
[표 4-23] 지자체(지방정부)의 빈집 전담기구 운영 비교평가	105
[표 4-24] 지자체(지방정부)의 빈집관련 조세수단 비교평가	107
[표 4-25] 한국·일본·영국의 지자체(지방정부)의 협력체계 비교평가	108
[표 4-26] 일본 지자체의 빈집관리조치 이행현황	110
[표 4-27] 영국 지방정부의 빈집관련 조치권한	108
[표 4-28] 빈집정책의 빈집관리명령 비교평가	109

[표 4-29] 철거명령권 비교평가	112
[표 4-30] 행정대집행제도 비교평가	113
[표 4-31] 일본 특정빈집의 행정대집행 비용 규정	114
[표 4-32] 대집행 비용징수 비교평가	115
[표 4-33] 일본 「빈집대책특별조치법」 상의 과태료 규정	115
[표 4-34] 영국 개별법상 과태료 규정	116
[표 4-35] 과태료(벌칙) 비교평가	116
[표 4-36] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 빈집관련 벌칙규정	117
[표 4-37] 종속변수와 독립변수의 평가점수비교	118
[표 4-38] 국가별 빈집정책 환경 비교평가 분석	119
[표 4-39] 중앙정부 빈집정책 추진체계 비교평가 분석	120
[표 4-40] 지자체(지방정부) 빈집관리체계 비교평가 분석	121
[표 4-41] 우리나라의 빈집정책현황 분석	122
[표 4-42] 일본의 빈집정책현황 분석	123
[표 4-43] 우리나라의 빈집정책현황 분석	124
[표 4-44] 일본과 영국의 빈집정책현황 비교 분석	125
[표 4-45] 일본과 영국의 빈집정책 중요요소 운용의 차이점 비교	126

그 립 목 차

[그림 2- 1] 일본 주택·토지 총조사의 빈집통계	15
[그림 2- 2] 빈집문제 해결의 개념도	23
[그림 2- 3] 매년 총 주택수의 변화	25
[그림 3- 1] 일본의 빈집현황	40
[그림 3- 2] 일본의 장래 빈집전망	41
[그림 3- 3] 영국의 장래인구추계 (2014~2036년)	42
[그림 3- 4] 영국의 빈집현황	43
[그림 3- 5] 우리나라 장래인구 추계	45
[그림 3- 6] 전국 빈집수 예측과 정비량	48
[그림 3- 7] 시나리오별 빈집 정비량과 비율(2015~2050년)	49
[그림 3- 8] 일본의 빈집대책 조례의 구조 개념도	55
[그림 3- 9] 영국 지방정부 빈집전략의 구조 개념도	59
[그림 3-10] 영국 빈집정책 추진의 협력체계	64
[그림 3-11] 「빈집 및 소규모주택 정비법」에 의한 빈집정비사업	66
[그림 3-12] 우리나라 빈집조례의 구조 개념도	75
[그림 4- 1] 최대유사체계분석의 비교변수 구성	88
[그림 4- 2] 빈집정책 비교연구 분석의 설계	93
[그림 4- 3] 중앙정부의 빈집정책 추진체계 비교 독립변수	97
[그림 4- 4] 지자체(지방정부)의 빈집관리체계 비교 독립변수	103
[그림 4- 5] 빈집관리수단의 비교 독립변수	107

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

우리나라의 주택통계를 보면 빈집은 점차 증가추세에 있다.¹⁾ 빈집은 환경 문제를 비롯한 방법문제, 안전사고 문제, 위생문제 등으로 주변의 생활환경에 미치는 위해가 크다.²⁾ 또한 빈집문제는 한번 발생하면 그 문제가 점차 커져, 제때 대응하지 못하고 방치할수록 문제가 확산되는 경향이 있다. 이러한 빈집은 지역산업의 경쟁력 약화, 도시쇠퇴, 인구이동 등과 같은 다양한 원인으로 발생한다. 빈집문제의 해결에 있어 공공의 참여와 역할이 중요하며, 또한 정책적 대응이 요구되는 이유이기도 하다.

우리나라는 도시로 인구유출이 심했던 농촌지역에서 빈집문제가 먼저 발생하였다. 농촌지역의 빈집문제는 2000년 1월 「농어촌정비법」 개정을 통해 빈집의 철거 정비를 위한 제도적 근거를 마련하고 빈집을 정비해오고 있다. 그러나 도시지역의 경우 그동안 「도시 및 주거환경정비법」에서 도시 내 우범지대가 될 수 있는 폐·공가의 철거 규정만 있어서 빈집문제에 대하여 적절한 대응을 하지 못하였는데, 2016년 1월 「건축법」 개정을 통해 공익상 유해한 빈집을 지방 자치단체장이 직권으로 철거할 수 있는 규정을 명문화함으로써 빈집의 체계적 정비에 관한 제도적 틀을 갖추었다.³⁾

이후 2017년 2월, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하, 「빈집 및 소규모주택 정비법」)을 제정하였고, 2017년 2월 시행령과 시행규칙을

1) 우리나라 주택통계상 빈집비율은 2010년에 5.41%에서 2015년 6.5%, 2016년에는 다시 6.71%로 상승하였다.

2) 전영미, 김세훈. (2016) “구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구”, 『국토도시설계학회지』 19(1), 87.

3) 한상훈. (2017). “효과적인 빈집 활용 정책수립의 법적 개선과제에 관한 연구.” 『토지공법연구』, 79, 972.

제정·공포하고, 2018년 6월 14일부터 법이 시행되기에 이르렀다. 그러나 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 내용이 주로 소규모 주택의 정비에 치중되어 있고, 빈집에 관한 내용은 빈집정비와 실태조사의 내용을 제외하면, 나머지는 일반적인 조항으로 단조롭게 구성되어 있다. 이렇다 보니, 법안이 마련되는 과정에서 빈집문제와 빈집정책의 진행방향에 대한 충분한 논의가 이루어졌는지 의문이 든다. 현재는 빈집정책의 시행시점으로, 빈집정책이 어떤 모습을 갖출 것인지 정책의 방향성에 대한 검토가 요구된다. 또한, 현재 법제는 지금까지 우리나라에서 노정된 빈집문제에 대한 해결방법을 담고 있는지 알아보고자 한다. 만약 미흡한 부분이 있다면 어떻게 보완할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

2) 연구의 목적

이 연구는 우리나라가 빈집정책의 기본방향을 설정하기 위한 논의를 목적으로 한다. 빈집정책 목표의 설정, 빈집정책의 목표달성을 위한 효과적인 방법 등에 대하여 논의하고자 한다. 또한, 빈집정책 체계는 어떻게 구축하여야 하는지 빈집정책 추진방향의 결정에 대한 논의도 진행한다. 정책 추진에 있어 실효성을 확보하기 위하여는 그 전제로서 정책 수립의 대상, 정책의 목표와 그 달성을 위한 수단과 관련하여 기초 개념을 우선적으로 정립할 필요가 있는바, 본 연구에서도 이를 중요한 과제로 다루고자 한다.

우리나라의 경우 비로소 빈집문제와 관련한 문제점을 인식하여 제도 개선에 착수하였으나, 문제 해결을 위한 기본 방향조차 설정하지 못하고 있는 상태이다. 따라서 본 연구에서는 우리나라보다 먼저 빈집정책 체계를 구축하여 시행중에 있는 일본과 영국의 정책추진 사례를 분석함으로써 우리나라 빈집정책의 기본방향을 설정하는 것을 목적으로 하고자 한다.

일본은 지리적, 문화적 측면에서 우리나라와 가깝고, 저출산 고령화의 인구구조적 측면과, 대도시의 팽창과 중소도시의 쇠퇴문제 등에서 우리나라가 참조할 사례가 많다. 영국은 빈집정책의 시행연혁이 20년 이상으로, 2008년 이후로 빈집비율이 지속적으로 감소하고 있는 빈집정책의 모범사례 국가로서, 어떤 배경과 과정을 거쳐 빈집정책의 성과를 획득했는지에 대하여 시사점을 획득할

수 있을 것이다. 이와 같이 일본과 영국의 빈집정책 분석을 통해 우리나라 빈집정책의 기본방향과 체계를 정립함으로써 효율적인 빈집관리에 기여하는 데 본 연구의 목적이 있다.

제 2 절 연구범위와 방법

1) 연구의 범위

비교정책 연구의 사례 대상국으로 선택한 영국과 일본의 빈집정책의 연구 범위는 빈집에 관한 정책의 환경적 측면, 제도적 측면, 정책추진의 체계적 측면, 정책의 내용을 이루는 수단에 이르기까지 종합적으로 탐색한다. 특히, 우리나라 빈집정책은 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제정 이전에 각 지방자치단체(이하 지자체)에서 제정·운용하였던 빈집조례와, 다른 법규에 마련된 빈집 관련 조항도 살펴본다. 빈집조례는 국가법령정보센터에 ‘빈집’이라는 단어를 검색하여, 2018년 6월 1일까지 제정·공포되어 게시된 68개 지자체의 조례를 대상으로 한다. 빈집의 정비나 관리에 관한 내용이 포함된 다른 명칭의 조례가 있겠지만, 분석대상에서 제외하였다.

「빈집 및 소규모주택 정비법」은 소규모주택 정비에 관한 내용도 포함되어 총 64조로 이루어져 있지만, 이 연구에서는 제1조 부터 제15조까지 빈집관련 조항만 검토한다. 이 연구가 빈집정책의 연구에 초점이 있고 소규모주택의 정비와는 관련이 없기 때문이다. 시행령과 시행규칙 역시 빈집과 관련된 부분만 검토한다. 일본의 빈집정책 연구는 「空家等対策の推進に関する特別措置法」(빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법, 이하 「빈집대책특별조치법」)과 그 기본지침과 가이드라인을 검토하여 분석한다. 또한 일본 지자체의 빈집관련 조례의 분석은 연구기간 중 최종자료로 확보한 355개 지자체의 빈집조례⁴⁾를 대상으로 한다.

영국의 빈집정책 연구는 영국 각 법제에 산재된 빈집관련 조항들을 대상으로 한다. 영국은 빈집과 관련하여 독자적으로 제정한 특별법규가 없다. 다만 「건축법」, 「주택법」, 「지방세법」 등과 같은 다양한 법규에서 빈집관련

4) 국토교통省, (2014), 家等対策の推進に関する特別措置法調査, 1.

조향을 두고 있다. 영국 지방정부의 빈집전략의 분석은 인터넷 검색으로 다운로드한 105개 지방정부의 빈집전략을 대상으로 한다.

「빈집 및 소규모주택 정비법」과 그 시행령, 시행규칙의 검토에 있어 법 구조, 법 위계, 타법과의 관련성 등과 같은 법률적 쟁점은 논외로 한다. 이 연구의 관점이 빈집정책의 연구이므로, 법이 어떤 내용을 담고 있는지 법규의 조문 내용으로만 분석한다.

2) 연구의 방법

이 연구는 우리나라와 일본과 영국의 빈집정책을 비교하는 비교정책연구방법을 채택한다. 빈집문제를 우리나라보다 먼저 겪은 나라들의 정책적 대응방법을 우리나라와 비교하면, 우리나라가 빈집정책 체계를 수립함에 있어 미흡한 부분을 용이하게 발견할 수 있을 것이라 판단하였다.

비교정책연구의 분석 틀로 최대유사체계 분석방법을 채택한다. 최대유사체계분석은, 서로 다른 국가가 궁극적으로 정책추진의 목적이 같은 경우, 각기 다르거나 같은 유형의 수단과 방법을 채택하는 것이, 종속변수인 정책목표의 차이를 가져오는 요인이 무엇인지 탐색하는 비교정책 연구방법이다.⁵⁾ 연구의 방법 중에는 통제된 실험실에서 다양한 사례의 경험을 반복적으로 수행하여 연구결과를 얻게 되는 실험실 연구와, 축적된 자료를 바탕으로 통계적 방법을 이용하여 현상과 현상간의 관계성을 밝히는 통계 분석적 연구로 구분한다. 최대유사체계분석 방법의 비교정책연구는 사례들 간의 유사성과 상이성을 바탕으로 독립변수의 차이가 종속변수의 변화를 규명을 시도하는 측면에서 통계분석방법과 같다.⁶⁾

이 연구가 최대유사체계 분석방법을 채택함으로써 일반적인 정책사례 비교 연구와 차별되는 점은 첫째, 정책에 동원된 수단들을 단순히 나열하고 소개하는데서 그치는 것이 아니라 정책의 효과에 어떤 영향을 미치는지, 정책이행의 과정과 실적에 대해서도 자세히 관찰하게 되는 점이다. 둘째, 정책 수단의 설

5) 이송호, “비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토”, 『한국행정학보』, 29(2), 343.

6) 김웅진, (1995). “비교정치연구의 분석전략과 디자인”, 『비교문화연구』 2, 91~92.

명과 비교에 그치지 않고 정책의 추진배경과 추진체계의 시스템적 측면도 분석하여 비교하는 점이다. 최대유사체계 분석은 종속변수와 독립변수의 관계성을 밝히는데 초점을 둔다. 즉, 종속변수인 정책의 효과에 영향을 미치는 요인이 정책의 수단이 아닌 정책의 환경적 요인이나 정책추진의 체계적 요인 등 다른 요인일 수도 있으므로, 가급적 다양한 사례를 비교대상으로 선택하게 되는 것이다.

본 연구를 위하여 빈집에 대한 선행연구를 학습하고, 연구 주제별 시사점을 망라하여 이 연구의 이론적 기초로 활용한다. 영국과 일본의 정책 자료와 연구 자료는 그동안 발간된 논문과 서적을 참조하고, 부족한 부분은 인터넷 검색을 통하여 보완한다. 연구에 필요한 각종 통계자료는 가능한 한 최신의 자료를 검색하여 활용한다. 영국의 정책자료는 영국정부의 통계사이트 등을 홈페이지를 참조하고, 일본의 빈집정책 추진현황자료는 국토교통성(国土交通省) 홈페이지를 검색하여 참조한다. 그 밖의 일본 통계자료는 총무성(総務省), 국토교통성, 내각부(内閣府) 등의 홈페이지에 게재된 토지·주택통계, 인구통계 중 최신 자료를 활용한다.

이 연구에서 우리나라 빈집문제를 지자체 빈집조례를 분석을 통하여 정의하고자 한다. 우리나라는 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 제정 이전에 각 지자체가 빈집조례를 제정하여 빈집문제에 대응해 왔다. 지자체가 제정하여 운영 중인 빈집 조례에는 빈집문제에 대한 지자체의 인식과 빈집문제 대응방법이 들어있을 것이라 판단하였다.

제 3 절 연구의 체계

이 연구의 체계는 다음 [표 1- 1]과 같이 총 5장으로 구성된다. 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 제시한다. 제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토에서는 여러 문헌자료를 통하여 빈집과 빈집정책의 정의를 살펴보고, 빈집정책 및 비교정책 연구에 관한 선행연구를 검토한 다음, 이 연구의 차별점을 제시한다. 제3장은 한국·일본·영국 빈집정책 체계의 탐색으로, 한국·일본·영국의 빈집정책 환경과, 중앙정부와 지자체(지방정부)의 빈집

정책 체계를 살펴본다. 중앙정부는 빈집관련법의 제도적 측면을, 지자체(지방 정부)는 빈집조례(빈집전략)을 검토한다.

[표 1- 1] 연구의 체계

제 1 장	서 론 - 연구의 배경 및 목적 - 연구의 범위 및 방법
제 2 장	이론적 배경 및 선행연구 검토 - 빈집의 정의 - 빈집정책의 정의 - 선행연구 검토
제 3 장	한국·일본·영국 빈집정책 체계 - 빈집정책 환경 · 인구추계와 빈집현황 - 빈집정책 체계 · 빈집관련 법규 · 지자체(지방정부)의 빈집조례(빈집전략)
제 4 장	한국·일본·영국 빈집정책 비교분석 - 분석의 틀 · 최대유사체계분석 · 종속변수와 독립변수의 설정 - 빈집정책 환경 비교 · 인구추이 · 주택증가량 · 빈집관련 법제의 운영 - 빈집정책 체계 비교 · 중앙정부 빈집정책 추진체계 비교 · 지자체(지방정부) 빈집관리체계 비교 · 빈집관리 수단의 비교 - 비교결과의 분석
제 5 장	결 론 - 연구결과 요약 - 연구의 한계 및 향후 과제

제4장은 한국·일본·영국의 빈집정책에 대한 비교과정과 비교결과를 제시한다. 먼저, 이 연구의 분석의 틀로 채택한 최대유사체계분석에 대한 설명과, 비교변수를 구성하는 과정을 제시하고, 비교 변수로 선정된 사례들을 비교분석한다. 비교변수는 빈집정책 환경과 빈집정책 체계에서 비교 가능한 사례들을 도출한다. 제5장은 이 연구의 결론으로서 제4장까지의 연구결과를 요약한다. 아울러 이 연구의 목적인 빈집정책의 목표설정과 정책방향의 설정에 대한 시사점을 도출하여 제시하고, 이 연구의 한계와 향후과제를 제시한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 빈집문제와 빈집정책

1) 빈집의 정의

가) 빈집의 개념 정의

빈집을 경제적 관점에서 보면 주거의 효용을 달성하지 못하고 있는 유휴자원에 해당한다. 주택은 현대인간의 삶에 있어 경제활동의 필수재이다. 국가는 주택을 국부를 이루는 중요한 자원으로 인식하고 관리한다. 그러기에 주택정책은 국가의 중요한 시책이며, 주택통계는 국가의 중요한 관리 지표이다.

주택은 주거의 효용을 제공하지만, 주택이 빈집이 되면 효용은 잠재적 효용으로 잉여효용이 된다. 빈집의 가치는 잠재력과 잉여효용의 크기에 따라 달라진다고 할 것이다. 빈집의 잠재력은 ‘이용가능성’이라 할 수 있다. 이용가능성은 빈집의 위치와 구조 및 주거의 편의에 제공되는 구성요소의 영향을 받는다. 국가 경제적 관점에서 빈집정책은, 빈집의 잠재력을 활용하여 국가적 효용을 높이는데 정책적 목표가 있다 할 수 있다. 정부가 빈집에 대해 정책적으로 접근하려면 빈집의 이용가능성에 주목할 필요가 있다. 즉, 빈집의 이용가능성을 높이는 것이, 빈집의 잠재력을 향상시켜 국부를 증강시키는 방법이기 때문이다.

빈집의 이용가능성은 소유자의 사용의도에 의하여 결정된다. 빈집이 주거의 기능을 유지하기 위해서는 관리가 필요하다. 또한 빈집이 주택이 거래되는 시장에서 다른 수요자에게 유통이 이루어진다면 재화로서의 가치를 지니게 된다. 빈집은 ①소유자의 사용의도, ②주거기능유지를 위한 관리, ③시장에서의 재택가능성으로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 사용의도가 있거나, 적절하게 관리되고 있거나 또는, 시장에서 유통될 수 있는가를 구분하여 빈집의 개념을 정의할 수 있다.

정부의 빈집에 대한 정책적 개입은 이러한 3가지 측면에서의 역할을 수행하기 위한 것이라 할 수 있다. 기타무라 요시노부(北村喜宣)는 빈집에 대한 행정적 관여를 다음과 같은 세 가지 관점으로 제시하였다. 그것은 ①사람의 상시거주, ②정기적인 적정관리, ③시장에서의 유동화 가능성이다.⁷⁾ 그러나 별장과 같은 일시사용의 경우 상시거주는 하지 않지만 사용의도가 있는 경우이다. 그런 면에서 보면 사람이 상시거주하고 있지는 않더라도 사용의도만 분명하다면 빈집이라 할 수 없다. 다만 기타무라 요시노부의 빈집행정의 3가지 관점은, 공공이 소유자의 사용의도를 파악하기가 어려운 입장을 감안하였을 것이라 여겨진다. 이와 같이 맥락에서 정부가 빈집에 대한 정책을 전개하기 위해서는 빈집을 둘러싼 여러 개념들에 대한 명확한 정의가 필요하다.

나) 법률상 빈집의 정의

우리나라보다 빈집정책을 먼저 시행한 영국과 일본의 법률상 빈집의 정의를 살펴보면 다음 [표 2- 1]과 같다.

[표 2- 1] 영국과 일본의 법률상 빈집의 정의

국가	내용	규정 법률
영국	최소한 6개월 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 않은 채로 완전히 비워져 있는 상태로, 가까운 장래에 점유될 것이라는 합리적 전망이 불가능하다고 주거용 부동산위원회(Residential Property Tribunal : RPT)가 판단한 주택	「주택법」 제134조 (Section 134 of Housing Act 2004)
일본	①‘빈집 등’이란 거주 또는 사용하지 않는 상태의 건축물로서 그에 부속된 공작물 및 그 부지(입목, 기타 토지에 정착된 것)를 포함	「빈집대책특별조치법」 제2조 제1항
	②"특정빈집 등"은 그대로 방치하면 붕괴 등의 안전상 위험에 처할 상태, 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지고 있지 않은 것으로 주변경관에 큰 손상을 입히고 있는 상태, 부적절하게 방치되어 주변 생활환경의 보전에 나쁜 영향이 있다고 인정되는 빈집	「빈집대책특별조치법」 제2조 제2항

7) 北村喜宣. (2012). “空き家等の適正管理條例”, 『地域科学研究會』, 24.

영국은 「주택법」 제134조에서 빈집의 판정 기준을 ‘최소한 6개월 이상’이라는 기간을 설정하고 있었다. 이 규정은 2012년 11월 개정을 통하여 대상 조건 중 점유되지 않은 기간이 종전 ‘6개월’에서 ‘2년 이상’으로 변경되었다⁸⁾

일본은 「빈집대책특별조치법」의 제2조에서 빈집을 규정하고 있다. 다만 방치된 기간에 대한 규정은 없지만 안전상, 위생상, 주변의 환경에 유해한 경우 중점적으로 관리하기 위한 ‘특정빈집’의 지정요건을 마련하고 있다.

우리나라에서 빈집에 대한 정의를 채택하고 있는 법률은 「건축법」, 「농어촌정비법」, 「빈집 및 소규모주택 정비법」이 있다. 이들 법률에 표현된 빈집에 대한 정의를 다음 [표 2- 2]와 같이 비교해 보면, 3개의 법률의 정의가 모두 일치하고 있다. 이들 3개 법률에 적용되는 빈집은 빈집을 판단하는 주체와 그 기점, 기간을 ‘지자체장이 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상’된 빈집이라 정의하고 있다. (별표 1 참조)

[표 2- 2] 우리나라 법률상 빈집의 정의

구분	기점	기간	비고
「빈집 및 소규모주택 정비법」	지자체장이 사용여부를 확인한 날	1년 이상	미분양주택 등은 제외
「농어촌정비법」	지자체장이 사용여부를 확인한 날	1년 이상	농어촌 주택이나 건축물
「건축법」	지자체장이 사용여부를 확인한 날	1년 이상	「농어촌정비법」 적용 빈집 제외

그러나 다음 [표 2- 3]에서 보는 바와 같이 우리나라에서 빈집조례를 제정·공포한 68개 지자체의 조례에 나타난 빈집의 정의는, 법률상 빈집의 정의와 다르다. 전라북도 익산시는 시장이 사용여부를 확인한 날부터 2년, 서울특별시는 6개월로 규정하고 있다. 그 밖의 64개 조례들은 공통적으로 1년의 기준을 채택하고 있다.

8) 한상훈. (2017). 전개논문, 973.

[표 2- 3] 빈집관련 조례상 빈집을 판단하는 기점과 기간

구분(지역조례)	기점	기간
익산시	시장이 사용여부를 확인한 날	2년 이상
서울특별시	시장이 사용여부를 확인한 날	6개월 이상
광주광역시 부산시 중구	지자체장이 사용여부를 확인한 날	즉시
그 밖의 64개 조례	시장이 사용여부를 확인한 날, 또는 기점의 언급이 없음	1년 이상

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 ‘빈집조례’검색 (2018. 6.1. 68개 지자체 기준)

「빈집 및 소규모주택 정비법」이나 빈집조례의 조문에 표시된 ‘지자체 장이 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상’이라는 의미는 빈집을 판단하는 기점과 경과기간을 말한다. 법이나 조례의 적용대상 빈집이 되려면, 지자체장이 실태조사를 통하여 빈집의 사용여부 확인을 거쳐야 한다. 그러나 일부 지자체의 조례에는, 다음 [표 2- 4]와 같이 실태조사의 주체인 지자체장에 대한 언급이 없는 경우도 많다. (별표 1 참조)

[표 2- 4] 빈집조례의 실태조사 주체

구분	언급 없음	시장 또는 군수, 구청장	기타
	30개	37	1
채택 지자체	나주시, 안성시, 울진군, 청도군, 광양시, 광주 동구, 김제시, 논산시, 대구 수성구, 목포시, 보은군, 부산 남구, 부산 사하구, 부산 해운대구, 서울 노원구, 수원시, 순천시, 양평군, 여주시, 영동군, 음성군, 이천시, 인천 남구, 장흥군, 제천시, 청양군, 충주시, 파주시, 화성시, 화순군	광주광역시, 대구광역시, 광주 광산구, 광주 남구, 대구 서구, 부산 중구, 부산광역시, 서울 강북구, 서울 관악구, 서울 동대문구, 인천 계양구, 서울 서대문구, 고흥군, 구례군, 단양군, 대구 달성군, 보성군, 옥천군, 울산 울주군, 증평군, 진도군, 철원군, 남해군, 경상남도, 전라북도, 서울특별시, 강릉시, 남원시, 삼척시, 아산시, 안양시, 여주시, 익산시, 전주시, 창원시, 청주시, 평택시, 포천시	기초자치 단체장 (부산 광역시)
채택비율	44.1%	54.4%	1.5%

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 ‘빈집조례’검색 (2018. 6.1. 68개 지자체 기준)

특히, 다른 광역자치단체와는 달리 부산광역시는 실태조사의 주체를 부산광역시장이 아닌 구청장·군수를 지칭하고 있다. 실태조사의 주체를 기초 지자체장으로 규정한 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제5조의 내용에 따른 것이다. 빈집실태조사의 주체를 ‘시장 또는 군수, 구청장’이라고 구체적으로 명시한 조례가 37개(54.4%), 실태조사의 주체에 대한 언급이 없는 조례가 30개(44.1%)이다.

조례에서 빈집을 정의하는 대상도 ‘주택이나 건축물’, ‘주택’, ‘건축물’등으로 다양하게 규정하고 있다. 다음 [표 2- 5]를 보면 서울 노원구와 광주 동구의 조례는 ‘정비사업구역의 건축물’로 한정하고 있고, 경상남도과 서울 서대문구의 경우 ‘주택’으로만 지칭하고 있다. 광주 동구, 부산 남구, 사하구, 해운대구, 인천남구, 전남 목포시의 경우 ‘다른 지역으로 이주하여’라는 문구가 들어있어 빈집의 발생 원인이 이주에 의한 것임을 암시하고 있다. 이 두 지역은 조례의 명칭에 ‘정비사업구역’이라는 단어가 들어있다는 공통점이 있다. 가장 많은 지역에서 채택한 ‘주택이나 건축물’로 통일하는 것이 바람직할 것이다.

[표 2- 5] 조례의 빈집정의 대상

빈집정의 대상	채택 지자체
다른 지역으로 이주하여 사람이 살지 않거나 더 이상 사용하지 않는 건축물	부산 남구, 사하구, 해운대구, 광주 동구, 인천 남구, 전남 목포시
정비사업 구역 내 다른 지역으로 이주하여 사람이 살지 않거나 더 이상 사용하지 않는 건축물	서울 노원구, 광주 동구
거주하지 않거나 사용하지 아니하는 주택	경상남도, 서울 서대문구
아무도 거주하지 않거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물	그 밖의 58개 지자체

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 ‘빈집조례’검색 (2018. 6.1. 68개 지자체 기준)

또한 빈집을 판단하는 기점에 대한 규정도 다음 [표 2- 6]과 같이 ‘지자체장이 확인한 날’을 기점으로 하는 경우와, ‘언급이 없는 경우’로 구분된다. 다만 2개 경우의 채택비율 차이는 크지 않다. 사용여부를 확인한 날을 기점으로 하는 지자체가 42개(61.8%), 언급이 없는 지자체가 26개(40.6%)이다.

[표 2- 6] 빈집조례의 빈집판정 기점

구분	사용여부를 확인한 날	언급 없음
채택 지자체	42개	26개
	광주광역시, 대구광역시, 광주 광산구, 광주 남구, 대구 서구, 부산 중구, 부산광역시, 서울 강북구, 서울 관악구, 서울 동대문구, 인천 계양구, 서울 서대문구, 고흥군, 구례군, 단양군, 대구 달성군, 보성군, 옥천군, 울산 울주군, 증평군, 진도군, 철원군, 남해군, 경상남도, 전라북도, 서울특별시, 강릉시, 남원시, 삼척시, 아산시, 안양시, 여주시, 익산시, 전주시, 창원시, 청주시, 평택시, 포천시, 나주시, 안성시, 울진군, 청도군	광양시, 광주 동구, 김제시, 논산시, 대구 수성구, 목포시, 보은군, 부산 남구, 부산 사하구, 부산 해운대구, 서울 노원구, 수원시, 순천시, 양평군, 여주시, 영동군, 음성군, 이천시, 인천 남구, 장흥군, 제천시, 청양군, 충주시, 파주시, 화성시, 화순군
채택비율	61.8%	40.6%

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 ‘빈집조례’검색 (2018. 6.1. 68개 지자체 기준)

「빈집 및 소규모주택 정비법」에 따르면 시장·군수 등의 지자체장은 관내의 빈집 실태조사를 수행하여 빈집을 확인하고 그 기록을 빈집관리시스템에 등록하여야 한다.⁹⁾ 빈집의 실태조사에 대한 기준과 방법은 국토교통부는 ‘빈집 정비사업에 관한 업무지침’에 들어있다. 그동안 각 조례마다 각기 다르게 규정하여 혼란의 우려가 있던 빈집의 정의는 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침’에 의하여 다음 [표 2- 7]과 같이 정리되었다.

[표 2- 7] 빈집정비사업에 관한 업무지침의 빈집의 정의

빈집정비사업에 관한 업무지침 제2조(정의)
1. “빈집”이란 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조에 따라 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(단독주택, 공동주택, 준주택으로서 오피스텔을 말한다)으로서 공공임대주택, 5년이 경과하지 아니한 미분양주택, 별장 등 일시적 거주·사용을 목적으로 하는 주택은 제외한다.

자료 : 빈집정비사업에 관한 업무지침, 국토교통부, 2018.2.9.

9) 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제5조 (빈집등 실태조사) ① 시장·군수등은 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사를 실시할 수 있다. 1. 빈집 여부의 확인 2. 빈집의 관리 현황 및 방치기간 3. 빈집 소유권 등의 권리관계 현황 4. 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황 5. 그 밖에 빈집 발생 사유 등 대통령령으로 정하는 사항

다) 통계상 빈집의 정의

영국의 빈집통계 구분을 다음 [표 2- 8]과 같이 정리하였다. 영국 빈집통계는 빈집을 관리하는 주체별로 구분한다. 빈집의 분포현황과 같은 실태자료는 각 지방정부에서 파악하여 중앙정부와 공유한다. 영국의 지방정부는 오랜 기간 동안 빈집의 정비와 재활용사업을 수행해 오면서 상세하고 정밀한 빈집의 실태자료를 축적하고 있다.

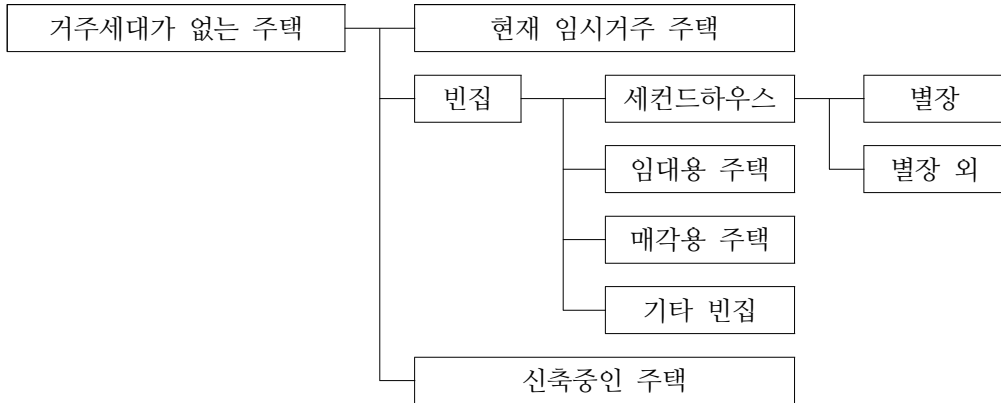
[표 2- 8] 영국 주택통계상 빈집의 종류 구분

구분	정의
All vacant dwellings by local authority district	지방정부별 모든 빈집
All long-term vacant dwellings by local authority district	지방정부별 모든 장기빈집 (2012년 이전: 6개월, 이후 : 2년)
local authority ¹ vacant dwellings by local authority district	지방정부소유 빈집
Private Registered Provider vacant general needs dwellings by local authority district	민간 임대주택 빈집 (조합주택 포함)
Private Registered Provider long-term vacant general needs ² dwellings by local authority district	민간 임대주택 2년 이상 장기 빈집 (조합주택 포함)
Other public sector vacant dwellings by local authority district	기타 공공기관 영역의 빈집

자료: National Statistics in UK, 2017. Dwelling Stocks in England

일본의 경우 빈집통계가 주택·토지의 통계에 포함되어 있다. 다음 [그림 2-1]을 보면 인구·주택총조사를 통하여 거주세대가 없는 주택 중에서 임시 거주 중인 주택과 건축 중인 주택을 제외한 나머지를 빈집으로 구분하고 있다. 빈집은 다시 별장과 별장 외 주택, 임대용 주택, 매각용 주택과 기타빈집으로 구분한다.

[그림 2- 1] 일본 주택·토지 총조사의 빈집통계



자료: 国土交通省, (2013). “空き家の現状と論点”, 2.

다음 [표 2- 9]는 위 [그림 2- 1]의 거주세대가 없는 주택에 대한 주택통계상 정의된 주택의 종류별로, 사용의도의 유무를 구분하였다. 거주세대가 없는 주택 중에서 사용의도가 명확하지 않은 종류는 ‘기타 주택’으로 분류하고 있다. 이 기타 주택이 「빈집대책특별조치법」이 적용되는 빈집이다.

[표 2- 9] 일본 토지주택통계상 빈집의 종류별 사용의도 구분

종류구분			정의	사용의도
현재 임시거주 주택			낮에만 사용하는 몇몇 사람들이 교대로 숙식하고 있는 등, 거기에 평소 거주하고 있는 사람이 한 명도 없는 주택	있음
빈 집	세컨드 하우스	별장	주말이나 휴가에 피서 등의 일시적 목적으로 사용되는 주택으로, 보통은 사람이 살고 있지 않는 주택	있음
		별장 외	간업으로 늦어졌을 때 숙박하는 등 가끔 숙박하는 사람이 있는 주택	있음
	임대용 주택		신축, 중고 구분 없이 임대를 위해 비워두고 있는 주택	있음
	매각용 주택		신축, 중고 구분 없이 매각을 위해 비워두고 있는 주택	있음
	기타 주택		상기 이외의 이유로 사람이 살지 않는 주택으로 전근, 입원 등으로 거주세대가 장기간 부재하거나 재건축 등을 위해 해체되는 주택 등(빈집구분의 판단이 곤란한 주택포함)	불명확
건축 중인 주택			주택으로 건축 중인 것으로 주택의 구조를 갖추고 있지만, 문단속의 시건장치가 마련되지 않은 주택	있음

자료: 国土交通省, (2013). “空き家の現状と論点” 2.

우리나라 주택통계에 빈집이 포함되기 시작한 것은 1995년부터이다. 이후 2000년 주택통계까지는 빈집의 사유나 유형의 구분이 없이 총량만 조사·발표하였다. 2005년 주택통계에는 빈집의 사유를 미분양·미입주 주택, 매매나 임대 등의 공실, 수리중인 주택, 일시적 이용 주택, 기타 주택으로 구분하였다. 이후 2010에는 비어있는 기간과 파손정도를 포함하여 발표하였는데, 주택의 50% 이상이 소실된 폐가는 제외하였다.¹⁰⁾ 이때서야 비로소 빈집정책 관련 법률상 빈집의 정의에 포함될 수 있는 빈집이 주택통계에 반영된 것이다. 이후 2015년부터는 빈집의 건축연도 조사내용이 추가되었다.

앞에서 살펴본 법률상 빈집의 정의는, ‘사용의도가 없이 방치되어 1년 이상이 경과된 빈집’으로 해석할 수 있다. 그러나 주택 총조사를 통하여 소유주의 사용의도를 파악하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 따른다. 빈집의 사용의도는 소유주의 의사에 달려 있는데, 우선 모든 빈집의 소유주와 직접 접촉하기 어렵다. 주변에 탐문, 인터넷을 통한 설문조사 등의 다양한 방법도 동원하고 있지만 응답이 없는 경우도 많기 때문이다.

[표 2-10] 우리나라 주택통계상 빈집의 사유별 사용의도 구분

구분	정의	사용의도
매매·임대·이사	매매·임대·이사를 위해 비어있는 주택	있음
미분양·미입주	완공된 신축 주택으로 입주 전 비어있는 주택	있음
현재 수리중	현재 수리중이어서 비어있는 주택	있음
일시적(가끔) 이용	별장 등으로 관리인 가구가 살지 않는 주택	있음
영업용	주거용으로 사용하지 않는 빈 주택	있음
폐가(철거대상 포함)	버려진 상태의 방치 주택으로 철거대상을 포함	불명확
기타	상기 이외의 사유로 비어있는 주택	불명확

자료 : 국가통계포털. (2015). 인구주택총조사

10) 이동훈. (2017). “일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰.” 「한국도시설계학회」, 18(1), p.52

위 [표 2-10]은 통계상 빈집의 분류에서 빈집의 사유 구분을 정리하였다. 매매나 임대를 기다리는 이사 대기 주택, 미분양주택이나 별장, 그리고 현재 수리중인 주택은 사용의도가 있는 빈집으로 구분하였다. 2015년 주택통계에 2010년의 통계까지 없었던 폐가가 포함되었다. 이 폐가와 더불어, 사용의도를 알 수 없어 기타로 분류한 빈집의 경우를 사용의도가 미정인 상태로 규정할 수 있다. 즉, 현행 주택통계상에서 방치로 인하여 문제가 되는 빈집은, 폐가와 기타로 분류된 빈집으로 볼 수 있다. 그러나 사용의도가 있는 빈집이라고 하더라도, 잠시만 관리에 주의를 기울이지 않으면 방치상태로 보이기 때문에, 빈집의 관리유무가 중요하다.

전술하였듯이 우리나라 빈집의 통계는 2010년부터 비어있는 기간과 파손 정도로 구분하고 있다. 이를 다음 [표 2-11]과 같이 방치가능성과 관리 가능성으로 분류하였다. 방치가능성이 높은 구분은, 비어있는 기간으로는 12개월 이상, 파손정도로는 일부파손 이상이 그에 해당된다고 분류하였다. 비어있는 기간이 12개월 미만이거나, 파손상태가 없는 빈집일수록 적절한 관리되고 있을 가능성이 높다고 보았다.

[표 2-11] 우리나라 주택통계상 빈집의 기간과 파손정도 구분

구분	관리 가능성이 높음	방치가능성이 높음
비어있는 기간	3개월 미만, 3~6개월 미만, 6~12개월 미만	12개월 이상
파손정도	파손없음	일부파손, 반 이상 파손

자료 : 국가통계포털. (2015). 인구주택총조사

이번에는 위 [표 2-11]에다 사유별 분류를 포함하고, 2015년 통계의 수량을 대입하여 다음 [표 2-12]와 같이 구분해 보았다. 사유별 분류는 앞의 [표 2-10]의 사용의도 유무의 분류상 사용의도가 불명확한 폐가와 기타를 방치가능성이 높음으로 분류하였다. [표 2-12]에서 방치가능성이 높음을 분류되는 수량을 보면, 파손정도의 구분은 103,154호 (9.65%), 비어있는 기간 구분은

304,381호(28.48%), 빈집의 사유 구분은 90,281호 (8.45%)이다. 이를 비율로 비교하면, 파손정도 구분(9.65%)과 사유구분(8.45%)이 비슷한 반면, 비어있는 기간 구분(28.48%)은 월등히 높게 나타난다. 기간 구분에서 가장 긴 1년 이상 비어있는 주택을 방치가능성이 높음으로 분류하였으나, 이 중에는 미분양, 미입주, 이사, 수리중인 주택 등의 사용의도가 있는 빈집도 포함되어 있다고 예상할 수 있다. 한편, 통계조사를 통하여 진의여부를 파악하기 어려운 사유구분(8.45%)보다, 외관상 드러나는 파손정도 구분(9.65%)이 미세하게 소폭 더 높은 비율인 점을 보면, 파손정도 구분만으로 방치빈집을 판단하는 것도 보수적 예측방법이 될 수 있을 것이다.

[표 2-12] 2015년 주택통계상 빈집구분별 호수와 비율

구분	관리 가능성이 높음	방치가능성이 높음
파손정도	파손없음	일부파손, 반 이상 파손
	965,765호 (90.35%)	103,154호 (9.65%)
비어있는 기간	3개월 미만, 3~6개월 미만, 6~12개월 미만	12개월 이상
	764,538호 (71.52%)	304,381호 (28.48%)
빈집사유	매매·임대·이사, 미분양·미입주, 현재 수리중, 일시적(가끔) 이용, 영업용	폐가(철거대상 포함), 기타
	978,683호 (91.55%)	90,281호 (8.45%)

자료 : 국가통계포털. (2015). 인구주택총조사

이상과 같은 비교를 통하여 살펴본 결과, 인구주택총조사를 통하여 빈집의 총량을 파악할 수는 있지만, 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 빈집 정의에 부합되는 빈집의 수는 정확하게 추계할 수 없다. 법의 정의에 해당하는 정확 빈집의 수는, 법이 규정에 따른 실태조사를 통하여 파악할 수 있다. 영국과 일본도 지자체(지방정부)가 당해지역의 실태조사를 시행하여 빈집의 정보를 파악하고 관리한다.

우리나라는 2018년 6월 14일 「빈집 및 소규모주택 정비법」이 시행된 이후, 각 지자체를 통하여 빈집에 대한 실태조사를 시행하게 될 것이다. 각 기초

자치단체장이 실태조사를 실시하기 전에, 광역자치단체장이 빈집정보시스템을 구축되어야 한다. 빈집정보시스템에 직접 실태조사 데이터를 입력하는 방식이 효과적일 것이기 때문이다. 또한, 빈집의 실태조사를 일정주기를 두고, 전국적으로 일제히 진행하는 것이 능률적일 것이다. 빈집정비사업에 관한 업무지침에 따르면, 각 지자체는 빈집의 실태조사와 빈집정보시스템의 구축을 전문업체에 위탁하여 수행할 수도 있다.¹¹⁾ 광역지자체도 빈집정보시스템의 구축과 운영을 전문 운영기관을 선정하여 구축·운영하게 할 수 있다¹²⁾

2) 빈집문제

가) 선행연구를 통해 살펴 본 빈집문제

빈집으로 인하여 발생하는 문제를 망라하여 빈집문제라 한다. 빈집문제는 이미 많은 선행 연구를 통하여 제시되어 전형화 단계에 이르러 있다. 다음 [표 2-10]는 선행 연구를 바탕으로, 빈집문제를 물리적 측면과 사회적 측면 및 경제적 측면으로 정리하였다.

[표 2-13] 선행연구에서 나타난 빈집문제 정리

분야	물리적 측면과 사회적 측면의 문제	경제적 측면의 문제
방재	외벽, 지붕 등의 붕괴	주변지역의 가치 하락 세금체납으로 인한 세수감소
	화재발생	
방법·보안	범죄 장소로 이용	
위생	해충발생, 유해동물 서식	
환경	불법쓰레기 투척	
경관·미관	잡초, 나뭇가지 월경, 낙엽	

자료 : 한상훈. (2017). 전계논문. 974. 참조 정리

11) 빈집정비사업에 관한 업무지침 제6조(실태조사의 업무대행) 시장·군수등은 법 제5조제2항 및 영 제7조에 따라 실태조사 대행전문기관의 장과 지방자치단체에서 정하는 바에 따라 계약을 체결하고 실태조사를 실시할 수 있다.

12) 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제15조(빈집정보시스템의 구축) ④ 시·도지사는 빈집정보시스템을 대통령령으로 정하는 전문기관이 구축·운영하게 할 수 있다.

빈집은 사유재산으로, 빈집문제는 빈집소유자가 방치함으로써 발생한 문제이다. 위 [표 2-13]과 같은 빈집문제가 연쇄성, 지속성, 확장성이 있다. 한번 발생한 빈집문제는 방치할수록 문제가 커지게 된다. 사유재산의 관리소홀이나 방치의 사적인 문제가, 주변지역에 피해를 끼치는 사회적 문제로 발전되는 것이다. 빈집문제는 오래 방치할수록 문제가 점차 커지는 악화성향을 띠고 있다. 그러므로 되도록 문제발생 초기에 대응하는 것이 유리하고, 더 나아가 문제가 발생하기 이전에 예방단계에서 발생 원인을 차단할 수 있으면 더욱 좋다. 결국 사유재산인 빈집문제를 그 소유주가 해결하지 못할 때, 공공이 사회적 비용과 제도적 수단을 동원하여 해결에 나서는 것이다.

나) 우리나라 빈집조례를 통해 살펴 본 빈집문제

우리나라의 빈집문제를 각 지방에서 제정한 빈집조례를 통하여 알아보고자 한다. 우리나라는 2018년 6월 1일 기준으로 총 68개 지자체가 빈집조례를 제정하여 운용 중에 있다. 이 중 57개 조례는 「빈집 및 소규모주택 정비법」이 제정되기 이전에 만들어진 조례이다.¹³⁾ 그러므로 지자체의 빈집조례는 빈집문제의 개념과 문제해결의 방법이 들어 있을 것이다. 조례의 내용을 통하여 이를 알아보고자 한다. 그러나 각 지방마다 다른 형태를 띠고 있는 조례의 내용을 분석하기 위해서는, 전체 지자체의 조례내용을 표준화 하는 작업이 필요하다. 다음 [표 2-14]는 우리나라의 전체 빈집조례 68개의 내용을 표준화한 것이다.

[표 2-14] 지자체 빈집조례의 표준화 내용

내 용	세부내용
목적	범죄, 붕괴, 화재발생 방지 및 정비지원
정의	빈집: 지자체장이 확인한 1년 이상 미사용 주택(일반적)
법령 등과의 관계	법령에 규정이 있는 경우가 아니면 조례를 우선적용
지자체장의 책무	빈집정비를 위한 시책의 추진과 예산상의 조치
지원계획 수립·시행	지원의 목표, 방향, 시책의 개발, 시행방법, 재원조달계획 등
실태조사	2년마다 시행(일반적)

13) 「빈집 및 소규모주택 정비법」은 2017년 2월 9일 제정되었다.

내 용	세부내용
목적	범죄, 붕괴, 화재발생 방지 및 정비지원
정의	빈집: 지자체장이 확인한 1년 이상 미사용 주택(일반적)
법령 등과의 관계	법령에 규정이 있는 경우가 아니면 조례를 우선적용
지자체장의 책무	빈집정비를 위한 시책의 추진과 예산상의 조치
지원계획 수립·시행	지원의 목표, 방향, 시책의 개발, 시행방법, 재원조달계획 등
실태조사	2년마다 시행(일반적)
지원 대상 (일반적)	「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 차상위 계층 소유의 빈집 범죄예방 및 안전으로 인한 민원이 발생한 경우 소유자가 빈집 철거 후 3년 이상 공공용지 활용 동의한 경우 그 밖에 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우
지원 대상 (다른 유형)	관내 소재 내 방치된 본 건축물과 부속 건축물 범죄예방 및 안전으로 인한 민원이 발생한 경우 소유자가 빈집 정비를 요청한 경우 소유자가 정비 후 임대에 동의한 경우 소유자가 정비 후 예술인들의 작업실 등으로 사용을 동의한 경우
빈집 관리	전기, 수도, 도시가스 등의 공급설비 폐쇄조치
	안전사고방지 및 범죄, 화재예방 등에 필요한 조치
	각종 출입구 폐쇄조치
	가설 울타리 설치
	정비사업구역의 경우 사업자의 CCTV 설치 권고
	철거 권고·고지
빈집활용	철거하고 주차장 등 공공시설의 설치나 리모델링 후 공공시설 활용 활용 대상자는 공개모집 후 심사선정
홍보	빈집 정비의 중요성을 널리 알리고 활용이 활성화될 수 있도록 노력
지도·감독	빈집의 활용·관리와 빈집 정비를 위한 지원비용이 목적대로 사용되었는지 확인
자료 확인 요청	소유권을 확인할 수 있는 재산과세 자료 주민등록등본, 가족관계증명 서류 등
준용	지원보조금은 지방보조금 관리 조례 준용
빈집정보시스템 구축	빈집실태조사를 바탕으로 빈집정보관리시스템을 구축·운영

자료 : 빈집관련 조례를 표준화하여 작성

조례의 표준화 작업은 모든 지자체 빈집조례의 내용을 유사한 내용끼리 조합하고, 지극히 예외적인 극소수의 내용을 제외하는 방법으로 작성하였다. 이와 같은 표준화된 조례를 분석해 보면, 빈집문제의 대응에 어떤 수단이 필요한지 잘 나타나 있다. 빈집조례의 내용에 담긴 빈집문제와 조치방법은 다음 [표 2-15]와 같다. 이를 요약해 보면 우리나라의 빈집문제는 ‘범죄 및 붕괴, 화재발생 등의 안전사고에 따른 예방조치가 필요한 문제’로 정리할 수 있다. 조치방법으로는 ‘공급설비 폐쇄를 비롯하여 순찰과 감시강화 및 그에 따른 안전사고 방지조치 등이 시행’되고 있는 것을 알 수 있다.

[표 2-15] 지자체 빈집조례에 나타난 빈집문제와 대응방법

빈집문제의 내용	지원 및 조치방법
범죄의 장소로 이용	출입구 폐쇄조치 가설 울타리 설치
붕괴, 화재발생 등의 안전사고 발생	전기, 수도, 도시가스 등의 공급설비 폐쇄조치 안전사고 방지조치 CCTV 설치
재해 예방조치에 관한 민원발생	순찰강화 철거 권고

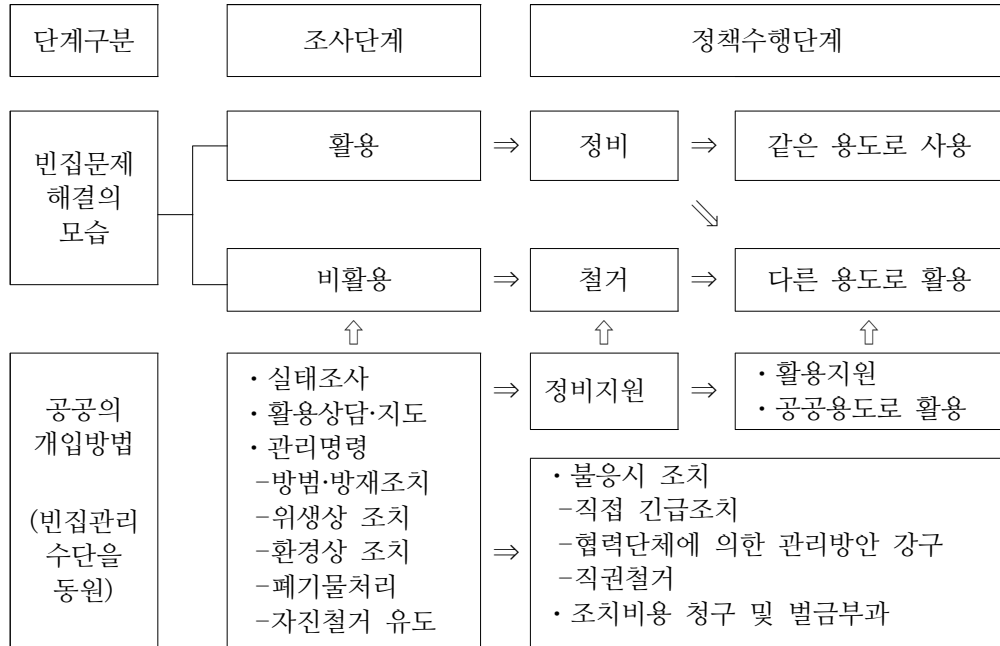
자료 : [표 2-14]를 바탕으로 정리

3) 빈집정책의 의의

가) 빈집문제 해결의 개념

빈집정책은 ‘빈집으로 인한 사회적 문제가 확산되지 않도록 공공이 문제해결에 나서는 것’으로 정의할 수 있다. 즉, 빈집이 유발하는 사회적·환경적·위생적 문제에 대해 공공기관이 효과적인 해결방법을 강구하고, 일정한 경우 사유재산인 빈집에 대해 직접 정비나 관리 및 철거 등에 나서는 구체적 일련의 행동을 말한다. 세부적으로는 빈집문제의 유형에 따라 어느 시점에 어떤 방법을 활용할지 빈집문제 해결의 수단과 방법을 마련하는 것이 빈집정책이다.

[그림 2- 2] 빈집문제 해결의 개념도



자료 : 임준홍외. (2016). “일본 빈집정비사례와 시사점” 대전: 열린충남, 31. 참조 작성

빈집의 발생 원인이 다양하듯이 빈집문제의 해결방법도 다양하다. 우선 빈집이 위치한 곳이 농촌인 경우와 도시인 경우의 해결방법이 다르다. 도시 중에서도 중소도시와 대도시의 상황이 다르고, 같은 대도시 내에서도 주변지역이 주거지 중심인가, 상업지 중심인가 등에 따라서도 다른 대응이 요구된다. 이렇듯 깊게 들어갈수록 빈집의 위치와 주변 여건에 따라 각기 다른 세부적인 해결대책이 필요하다. 그러나 막상 빈집문제 해결의 결과적 모습은 간단하다. 즉, [그림 2- 2]을 보면 ‘빈집을 다시 사용할 수 있는 상태로 정비하여 기존의 용도로 계속 활용하거나 다른 용도로 활용하는 방법과, 빈집을 철거하고 그 부지를 활용하는 방법’으로 구분할 수 있다. 아울러 빈집문제 해결을 위한 공공의 개입도, 실태조사를 통하여 빈집을 다시 활용할 것인지의 여부를 결정하여, 정비하거나 철거를 지원하는 구조이다. 지자체가 빈집의 관리단계상 조사단계에서 정책수행단계로 전환되면 공공의 개입과 관리수단이 더욱 구체적이고 세밀해진다. 정책수행단계에서는 공공의 조치에 불응할 경우 직권 철거하는 등의 법적인 강제조치도 수행하고 있다.

나) 빈집정책의 지표

빈집정책의 효과를 판단하는 정량적 지표는 빈집비율이다. 빈집정책의 목표는 ‘사회적으로 문제가 되는 빈집을 효과적으로 감소시키는 것’이라 할 수 있다. 즉, 빈집비율을 적절한 수준으로 낮추어 관리하는 것이 된다. 그러나 주택통계상의 빈집은 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 규정하는 빈집과는 다른 의미이다. 다음 [표 2-16]을 보면 주택통계상의 빈집은 임대나 이사를 위한 공가(空家)¹⁴⁾와 미분양주택 등의 사용의도가 있는 주택이 포함되어 있다. 주택통계상 빈집비율의 증가는 주택공급의 증가량과 맞물려있다.

[표 2-16] 빈집의 정의 비교

주택통계	「빈집 및 소규모주택 정비법」
매매·임대·이사, 미분양·미입주, 현재 수리중 일시적(가끔)이용, 영업용 빈집, 기타 빈집	지자체 장이 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 사용하지 않는 주택

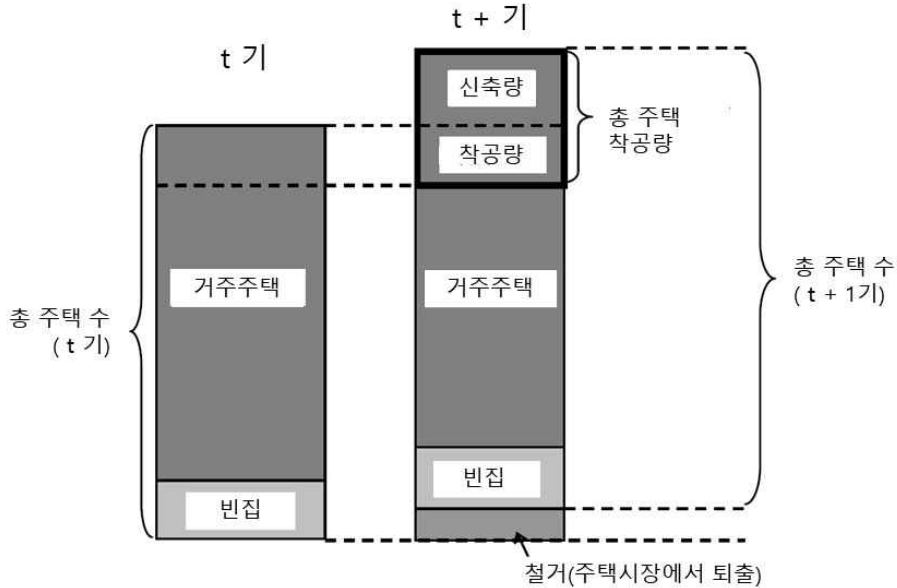
주택통계상 빈집비율은 넓은 의미에서 공가율(空家率)¹⁵⁾의 개념이다. 그러나 공가율의 관리는 빈집정책이 아닌 주택정책의 영역이다. 현행 주택통계상의 빈집비율을 빈집정책의 지표로 설정하게 되면 빈집정책의 통제지표가 주택공급량이 되는 모순이 발생한다.

주택통계상의 빈집비율을 감소시키려면 신축주택의 공급량을 줄이고, 방치되어 빈집의 철거량을 늘리면 된다. 이렇게 되면 사회적으로도 양질의 주택의 증가하는 선순환 구조로 변모한다. 주택통계상의 빈집비율이 증가하는 것은 ‘사용의도가 없는 방치주택’의 증가로 인한 것이라기보다 매각용 주택 등의 신축주택이 증가로 인한 원인이 더욱 크다. 다음 [그림 2-3]의 일본 미쓰이홀딩스의 ‘증가하는 빈집’에 관한 레포트에 수록된 ‘매년 총 주택수의 변화’를 보면, 총 주택수는 기존주택 + 신축공급량 - 주택철거량으로 계산하고 있다.

14) 건설용어대사전: 공가 [vacant dwelling, 空家] : ① 거주자가 없는 주택. ② 임대 또는 매각용으로서 시장에 나와 있는 주택.

15) 건설용어대사전: 공가율(空家率) 일정지역의 주택가옥 총수에 대한 공가 수의 비율

[그림 2- 3] 매년 총 주택수의 변화



자료 : 貞清栄子. (2010). “増加する空き家-本格的な住宅余剰時代に備えて”, 中央三井トラストホールディングス 調査レポート, 24.

일본 노무라종합연구소(2016)의 ‘2030년의 주택시장’에서 장래빈집 계산방식을 다음 [표 2-17]로 정리하였다. 장래빈집의 계산은, 먼저 기존 주택의 수에 증가된 주택의 수를 더하여 총 주택의 수를 계산한다. 그 다음, 총 주택수에서 거주세대 수를 빼서 빈집의 수를 계산한다. 이런 계산방식에서는 주택의 공급량이 증가하거나 거주 세대수가 감소하면 빈집은 증가하게 된다. 즉, ‘사용의도가 없는 방치주택’의 증가에 의한 빈집비율의 증가가 아니다.

[표 2-17] 일본 노무라종합연구소의 장래빈집 계산 방식

구분	세부내용
총 주택 수 산정	5년 전의 총 주택 수 + 그 후 5년간 주택 착공 수
빈집 수 산정	총 주택 수 - 거주세대 주택 수 = 미 거주 주택 수
장래 빈집 비율 산정	미거주 주택 수, 건축 중인 주택 수, 일시거주 주택수를 과거 경향의 근사치로 안분하여 증가율로 계산

자료 : 野村総合研究所. (2016). “2030年の住宅市場.” 『第236回NRIメディアフォーラム』, 12.

우리나라의 국토정보공사가 발표한 ‘대한민국 2050 미래 향해(2016)’에도 장래빈집전망이 들어있다. 여기서는 우리나라의 장래 빈집수 추정을 총 주택 수, 평균건축물, 평균멸실율, 빈집수, 빈집정비비율을 적용하여 계산하고 있다. 이를 정리하면 다음 [표 2-18]과 같다.

[표 2-18] 국토정보공사의 장래빈집 계산 방식

구분	세부내용
미래 총 주택 수 산정	현재 총 주택 수 × (과거 평균 건축물 - 과거 평균 멸실율)
미래 빈집 수 산정	총 주택 수 - (빈집 수 × 빈집 정비비율)

자료 : 국토정보공사. (2016). 『대한민국 2050 미래 향해』, 66을 참조하여 작성

그러나 좀 더 정확하게 미래의 빈집 수와 빈집비율을 예측하기 위해서는, 빈집정책에 적용되는 빈집으로 빈집수를 추계하고, 이의 정비비율을 바탕으로 계산하여야 한다. 즉, 사용의도가 있는 미분양 주택 등을 빈집 수에서 제외하고, 파손되거나 노후된 빈집 등과 같이 실제로 정비가 필요한 빈집을 대상으로 빈집수와 정비비율을 측정하는 것이 올바른 계산방법이 된다.

이와 같이 선행연구에서 제시된 미래빈집 예측방법을 다음 [표 2-19]로 정리해 보면, 주택 통계상 빈집의 증가요인은 ①주택공급 증가, ②인구의 감소, ③세대 수의 감소 등이다. 이에 반대되는 내용으로 빈집의 감소요인을 추정하면 ①인구의 증가, ②세대 수의 증가 ③주택공급 대비 멸실주택 증가 등이다.

[표 2-19] 주택 통계상 빈집의 증가요인과 감소요인

구분	세부내용
증가요인	①주택공급 증가, ②인구의 감소, ③세대 수의 감소 등
감소요인	①인구의 증가, ②세대 수의 증가 ③주택공급 대비 멸실주택 증가 등

자료 : 노무라종합연구소, 국토정보공사의 미래 빈집예측 계산방법을 참조하여 정리

이 외에도 더 많은 빈집의 증가요인과 감소요인이 있을 것이다. 그러나 종속변수를 ‘빈집의 증가량’으로 설정하고 선행연구의 정리결과를 바탕으로 검토해 보면, 큰 영향을 미치는 독립변수는 위 [표 2-19]와 같다. 그러나 국가 또는 지역별로 빈집 발생을 유발하는 요인은 다를 수 있다.¹⁶⁾ 아울러 이에 따라 빈집이 증가하는 요인도 각각 다를 수 있다. 그러므로 국가별로 어떤 독립변수가 종속변수에 더 큰 영향을 미치는지 그 비중의 차이는, 각 나라가 처한 여러 가지 사회적 상황에 따라 다르게 나타날 수 있을 것이다.

정부가 정책전개를 통하여 비교적 조절하기 쉬운 것은, 인구수와 세대수 보다는 주택의 공급량과 주택의 멸실량이다. 인구정책보다는 주택정책의 통제가 훨씬 용이하기 때문이다. 현재 주택통계상의 빈집비율은 주택정책의 범위에서 관리되어야 한다. 즉, 주택의 공급량을 줄이고 빈집의 멸실량을 늘려 주택의 증가율보다 빈집의 증가율이 작아지면 주택통계상의 빈집이 줄어들게 된다.

이상과 같이 살펴보았듯이 현행 주택통계상 ‘빈집비율’의 개념을 빈집정책의 지표로 사용할 경우 빈집정책의 목적과 방향이 혼동될 수 있다. 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제2조 빈집의 정의¹⁷⁾는 미분양주택 등을 제외하고 ‘사용의도가 없는 방치주택’이므로, 빈집정책의 지표 역시 ‘사용의도가 없는 방치되어 사회적으로 문제가 되는 주택의 비율’을 빈집정책의 지표로 채택하는 것이 바람직하다.

다) 빈집정책 관련 개념의 정리

이상에서 논의되었던 여러 용어와 각종 정의 및 개념을 종합적으로 다음 [표 2-20]과 같이 정리하였다. 이와 같은 정리를 통하여 알 수 있는 것은 현행 주택통계상 빈집비율의 관리는 주택공급정책으로 통제할 수 있고, 이는 주택정책의 영역이 된다. 빈집정책은 ‘빈집의 멸실량과 빈집의 정비량을 증가시킴으로써, 사회적으로 문제가 되는 빈집을 감소시키는 것’이 주된 목적이라 할 수 있다.

16) 이다예, 유재성. (2017). “일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”, 『한국도시지리학회』 20(3), 4.

17) 제2조(정의) 1. "빈집"이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말한다. 다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다.

[표 2-20] 빈집정책과 관련된 각종 정의와 개념의 정리

구분	정의
빈집정책의 개념	빈집으로 인한 사회적 문제가 확산되지 않도록 공공이 문제해결에 나서는 것
빈집정책의 목적	사회적으로 문제가 되는 빈집을 효과적으로 감소시키는 것
사회적으로 문제가 되는 빈집의 개념	사용의도가 없는 방치주택
주택통계상 빈집비율	임대나 이사를 위한 공가(空家)와 미분양주택 등의 사용의도가 있는 주택이 포함되어 있어 공가율의 개념임
주택통계상 빈집비율 감소방법	주택정책의 주택공급량을 통제하여 조절이 가능함
빈집정책상 빈집비율	총 주택수 대비 사용의도가 없는 방치주택의 비율
빈집정책상 빈집비율 감소방법	빈집 멸실량과 빈집 정비량을 증가시켜 조절이 가능함

제 2 절 선행연구 검토

1) 빈집 관련 연구

국내의 빈집과 관련된 연구는 빈집의 발생의 특성 및 원인에 관한 연구, 빈집문제에 관한 연구, 빈집활용에 관한 연구, 외국의 빈집정책 및 활용사례에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

가) 빈집발생 원인에 관한 연구

다음 [표2-21]의 빈집의 발생 원인이나 특성에 관한 연구는 총 7편으로 대부분 특정지역의 공간분석을 통하여 진행된 특징을 가지고 있다.

[표 2-21] 빈집발생 원인분석에 관한 선행연구

저자	연도	제목	내용	연구목적
한수경	2013	유희·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구	익산시의 유희, 방치부동산의 공간분포실태를 파악하여 빈집의 촉발요인 분석	빈집발생 원인 분석
전영미, 김세훈	2015	구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구	빈집이 발생하는 지역의 물리적 특성을 파악하여 빈집 발생 원인을 규명하고자 함	빈집발생 원인 분석
이종길	2016	농촌지역의 빈집 발생 공간패턴 분석 및 공간계획적 관리방안 연구	농촌지역 빈집의 공간적 분석을 통한 빈집발생 입지특성 도출에 따른 공간관리계획 제언	빈집발생 특성 분석
김현중, 이종길, 정일훈	2016	확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측	농어촌의 빈집발생원인과 확률선택모형 활용 공간적 분석을 통한 공간계획 정책 제언	빈집발생 특성 분석
노민지, 유선종	2016	빈집발생에 영향을 미치는 지역 특성 분석	빈집현황분석에 따른 빈집 발생 원인별 특성을 분석하여 전국의 빈집발생 유형을 분류	빈집발생 원인별 특성분석
노민지	2017	빈집의 공간분포와 빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석	전국을 빈집발생 요인별로 분석 유형별로 분류하여 빈집발생 원인을 실증분석	빈집발생 패턴분석

저자	연도	제목	내용	연구목적
손영옥	2017	도시공간구조변화와 도시재생을 위한 공·폐가 발생특성에 관한 연구	도시공간 구조변화에 따른 공·폐가 발생원인 분석에 따른 정책대안제시	빈집발생 패턴분석

한수경(2013), 전영미,김세훈(2015), 손영옥(2017)이 도시지역을 대상으로 연구를 진행한 반면, 이종길(2016)과 김현중,이종길,정일훈(2016)은 농촌지역을 선정하였다. 노민지는 2편의 연구가 전국을 대상지역으로 선정하여 분류하여 진행하였으며, 특히 “빈집의 공간분포와 빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석”은 저출산 고령화의 인구구조와 빈집의 발생과의 연관성 분석을 통하여 전국의 빈집발생 유형을 공간적 분포로 나타내었다.

나) 빈집문제에 관한 연구

빈집문제에 관한 연구는 다음 [표 2-21]과 같이 총 3편이다.

[표 2-22] 빈집문제에 관한 선행연구

저자	연도	제목	내용	연구목적
장원석	2016	깨진 유리창이론의 경험적 검증	빈집이 있는 지역과 우범지역의 범죄발생 확률이 높다는 실증분석	빈집문제 분석
김호, 남영숙	2016	농촌지역 초기 청소년기 학생들의 빈집에 대한 인식이 정주의식에 미치는 영향 분석 연구	농촌지역 청소년들의 빈집에 대한 인식조사를 통한 정주의식 고찰을 통한 빈집문제 규명시도	빈집문제 분석
최진욱·이주형	2016	유희공간의 재생이 주민 삶의 질 및 지역경제 활성화에 미치는 영향구조 분석	유희공간 재생이 주민과 지역경제에 미치는 영향에 대한 실증분석	빈집문제 분석

장원석(2016)이 폭력범죄율과 절도범죄율을 종속변수로 설정하고 빈집비율 등을 독립변수로 설정하여 위계다중선형 모델을 통하여 분석하였다. 분석결과

절도범죄율은 유의미하게 연관성이 있었지만 폭력범죄는 유의성이 없었다. 김호,남영숙(2016)은 농촌지역 청소년들을 대상으로 빈집에 대한 인식을 조사하여 주변의 빈집이 농촌지역의 청소년들이 농촌지역의 정착에 부정적인 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 최진욱,이주형(2016)은 도시 내의 유희공간의 재생효과가 지역경제 활성화에 어떠한 영향을 미치는지를 PLS구조방정식을 사용하여 분석하였다. 분석결과 유희공간의 재생이 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 미치는 것을 검증하였다.

다) 빈집 활용에 관한 연구

빈집의 활용에 관한 연구는 총 18편을 참조하였다. 빈집의 활용방안을 모색은 특정지역이나 특정 공간에 대한 실태조사나 특성분석을 바탕으로 진행되었다. 연구의 결론은 해외사례나 분석 특성 등의 특징에서 시사점을 도출하여 활용방안을 제시하는 형태로 제시하였다. 이 중에서도 임유경(2012), 강미나 외(2012), 임유경(2015), 송홍수,임중홍,김한수(2016)의 연구는 질적·양적 측면에서 전문 연구자의 깊이와 역량을 확인할 수 있었다. 특히, 성주인(2011), 노승철(2015)은 농촌의 빈집의 활용방안으로 귀농·귀촌을 주목하였다. 현재 우리나라가 베이비부머의 은퇴가 본격적으로 진행되는 시점으로 귀촌을 실행하는 도시민에게 좋은 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 보인다.

[표 2-23] 빈집활용에 관한 선행연구

저자	연도	제목	내용	연구목적
도용호	2002	금산지역의 빈집 실태 및 활용방안 연구	금산지역의 빈집실태조사 와 활용방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시
황정임, 최윤지, 김효정	2012	농촌 빈집 소유자들의 빈집 관리, 활용실태 및 인식 분석	농촌지역 빈집실태와 소유주들의 활용인식 조사·분석을 통한 빈집처리방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시
임유경	2012	근린재생을 위한 도시 내 유희공간 활용 정책방안 연구	유희공간으로서의 빈집에 대한 실태조사와 공간적 활용방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시

저자	연도	제목	내용	연구목적
강미나 외	2012	농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택 정책 방안 연구	농촌지역 빈집활용정책 방향에 관한 종합연구	실태분석 후 활용방안 제시
이동훈	2012	서울시 가구특성과 주거실태에 관한 연구	서울시 가구특성과 주거실태를 파악하여 정책제언	실태분석 후 활용방안 제시
이창우, 지남석	2013	농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구	농촌지역 빈집실태파악과 귀농귀촌사업으로 빈집활용방안으로 제시	실태분석 후 활용방안 제시
남원석	2014	공가 실태 및 활용에 대한 연구	우리나라 공가실태와 일본의 공가활용을 연구하여 국내적용방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시
오승하, 조원섭	2015	빈집 실태조사에 따른 농촌주거복지의 활용방안 연구	영월지역 빈집현황실태 분석을 통한 빈집문제 처리방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시
임유경	2015	근린 재생 자원으로서의 유희공간현황과 과제	유희공간의 실태분석과 활용방안 제시	실태분석 후 활용방안 제시
이창우, 이재우	2015	주거지 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 평가기준 연구	도시쇠퇴지역 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 연구	실태분석 후 활용방안 제시
임준홍, 홍성효, 이희원	2016	우리나라 빈집실태와 빈집재생과의 연계방안	아산시의 빈집분포를 실태조사를 통하여 파악하고 발생원인을 실증분석하여 근린재생사업과의 연계방안을 제시함	실태분석 후 활용방안 제시
강지영	2016	일시적 빈집 활용 효과 및 추진구조에 관한 연구	일시적 빈집활용의 효과성 실증분석	실증분석 후 시사점 제시
송은지	2016	폐 공간을 활용한 도시 재생 사례 연구	삼례문화예술촌 도시재생사례분석	사례분석 후 시사점 도출
송홍수, 임중홍, 김한수	2016	주거지재생을 위한 도심 단독주택지의 주거 실태와 개발 장애요인 변화분석	대구시를 중심으로 단독주택지 주거지재생의 문제가 되는 개발 장애요인을 분석	실태분석 후 활용방안 제시
황한철, 강구,최수명	2007	농촌마을 빈집, 빈터의 입지특성 분석 및 활용방안	농촌지역 빈집의 공간구조 분석으로 빈터의 입지특성을 도출하여 활용방안 제시	특성분석 후 활용방안 제시
김상훈, 남진	2016	유희공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용 기법에 관한 연구	유희공간의 발생특성과 활용실태를 분석하여 유형에 맞는 토지이용기법 제안	특성분석 후 활용방안 제시

저자	연도	제목	내용	연구목적
성주인	2011	도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책 방향과 과제	농어촌의 귀농귀촌 수요 예측과 정책과제 도출	귀농귀촌 정책과제 도출
노승철	2015	은퇴 후 귀촌 희망 가 구의 사회경제적 특성 및 지역 간 차이 분석	은퇴 후 귀촌을 희망하 는 가구특성과 귀촌 유 치희망지역간의 차이분석 을 통한 정책제언	귀농귀촌 정책과제 도출

라) 외국의 빈집정책 및 활용사례에 관한 연구

외국의 사례를 바탕으로 한 연구는 다음 [표2-24]로 보면, 총 20편으로 크게 나누어 빈집정책과 빈집의 활용사례 연구로 구분할 수 있다. 이를 국가별로 구분해 보면 일본사례가 15건으로 가장 많다. 다음으로 영국이 5건, 미국이 3건이다. 연구의 대상별로 구분하면 빈집정책이나 관리체계에 관한 연구가 14건이고 활용사례에 관한 연구가 7건이다.

[표 2-24] 해외의 빈집정책 및 활용사례에 관한 선행연구

저자	연도	제목	내용	연구목적
최수명, 한경수	2002	선진 사례에서 본 농 촌 빈집정비사업의 발 전방향	국내외 농어촌 빈집 활용사 례 소개	일본·영 국·미국 관리체계
남지현	2012	도시의 빈 공간을 활 용한 지역 공동체 활 동거점 만들기	일본의 마을만들기 사례에 대한 연구보고서	일본 활용사례
김흥기	2013	일본의 농어촌 빈집 정책	일본의 농어촌 빈집정책을 소개하는 해외리포트	일본 정책사례
안현진, 박현영	2013	재생사업지구 내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인 도시재생 방 안 연구	해외 여러 나라의 공가 및 공터의 일시적 활용사례 연 구	활용사례
이재우	2013	영국의 빈집정비·활용 체계와 수단 고찰	영국의 빈집정책 전반을 소 개	영국정책 추진체계
남지현	2014	일본의 빈집형성의 원 인과 대처 방안	일본의 빈집의 생성원인과 연계한 빈집활용 사례연구	일본 활용사례

저자	연도	제목	내용	연구목적
우정범, 손용훈	2014	농촌지역 빈집활용 마을만들기 추진과정에서 NPO의 역할	일본의 빈집재생프로젝트인 마을만들기 사례연구	일본 활용사례
박지환	2014	일본 도시하층지역 마을 만들기 의 성립과 그 의의	일본의 시민이 주체가 되는 마을만들기 사례소개	일본 활용사례
김진하, 남진	2016	도시쇠퇴 지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구	빈집의 발생원인 분석을 통한 빈집관리체계 및 빈집관리시스템 구축 필요성 제기	일본 정책사례
허전	2016	빈집대책조례의 의의와 쟁점	빈집대책 조례의 법적검토를 통한 정비와 개정 필요성 제시	일본 빈집조례
정수은	2016	한국·영국·일본의 빈집 관리체계 비교연구	영국과 일본의 빈집관리체계의 비교분석을 통한 시사점 도출	일본·영 국관리체 계비교
오준걸	2016	유희공간 관점의 디트로이트 빈집정비 방식의 특성에 관한연구	미국 디트로이트 도시쇠퇴 지역 특성과 빈집정비방식을 소개	미국 정책사례
박헌춘 외	2017	일본의 빈집대책 정책방향 조사연구	일본정부의 빈집정책과사가현의 빈집대책을 소개	일본 정책사례
이동훈	2017	일본의 빈집문제 대응 체계에 관한 고찰	일본의 빈집관리 체계를 심층 분석하여 빈집관리체계와 정보구축의 필요성 제기	일본정책 추진체계
김혜숙	2017	일본의 주민주도형 마을만들기 성공조건에 관한 연구	일본 마을만들기 전반에 관한 연구 분석	활용사례
심재승	2017	인구감소시대에서의 빈집문제에 대한 국가-지방자치단체의 정책대응	일본의 빈집정책체계 전반을 소개	일본정책 추진체계
박진경, 권혁삼	2017	영국의 빈집정비 정책 및 사례연구	영국의 빈집정책 전반을 소개	영국정책 추진체계
박헌춘, 송준숙, 김승근	2017	농촌 빈집의 효율적정비와 활용에 관한 연구	우리나라 빈집실태를 확인하고 외국의 빈집관리체계를 소개한 후 체계수립 필요성제시	일본 정책사례
한상훈	2017	효과적인 빈집 활용 정책수립의 법적 개선 과제에 관한 연구	새로 제정된 빈집법을 외국의 법제와 비교하여 보완사항 도출	일본빈집 법제비교
이다예, 유재성	2017	일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구	일본·미국·영국 및 우리나라의 빈집제도의 비교연구	4개국의 정책비교

특히, 이중에서도 정수은(2016)은 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 제정 이전의 비교정책연구로써 빈집관련 법 제도적 측면과 빈집관련 사업 추진 주체, 빈집관련 정책수단의 도입과 착근 단계를 기준으로 최대유사체계분석을 통하여 한국·영국·일본의 빈집관리체계를 분석하고 시사점을 도출하였다. 이재우(2013)와 박진경·권혁삼(2017)은 영국의 빈집정책의 추진체계 전반에 관한 연구로, 한상훈(2017)은 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제정 이후에 처음 해외 정책과 비교를 통하여 시사점을 도출하였다. 이다예·유재성(2017)은 일본·미국·영국의 빈집관련 제도에 대한 연구로서 각국이 빈집문제에 대한 인식과 빈집관련 제도의 차이점을 분석하여 우리나라 빈집정책 체계구축의 시사점을 제시하였다.

2) 비교정책 연구

이 연구 수행을 위하여 많은 비교정책연구를 참조하였다. 그 중에서도 비교정책 연구의 방법을 익히기 위하여, 남궁근(1998) 『비교정책연구』와 김웅진, 박찬욱, 신윤환(1995) 『비교정치론강의1』, 김웅진, 김지희(2000) 『비교사회연구방법론』 등의 서적을 참조하였다. 우리나라에 비교정책 연구가 진행된 지 20년 이상이 되었다. 비교정책 연구 중에서도, 이 연구에서 채택한 최대유사체계에 대한 활용법이 소개되어 참조한 논문은 다음 [표 2-25]와 같다.

[표 2-25] 비교정책에 관한 선행연구

저자	연도	제목
이송호	1995	비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토
김웅진	1995	비교정치연구의 분석전략과 디자인
박대식	2001	비교정책 접근법 모색
김지희	2001	비교정치연구에 있어서 혼합체계분석안의 방법론적 적실성
김웅진	2004	비교지역연구에 있어서 교차사례적 측정지표의 타당성
최신용	2011	비교규제연구의 지평, 초점, 그리고 방법론
김지희	2013	혼합사례분석안을 통한 교차사례분석

이 연구들은 비교정치 분석의 정의와 목적, 그리고 그 방법으로 제시되는 최대유사체계분석 디자인, 최대상이체계 분석디자인 등의 원리와 구현방법을 설명하고 있다.

가) 최대유사체계분석을 채택한 비교정책 연구

최대유사체계분석을 채택한 비교정책연구는, 외국의 정책끼리 비교한 사례와, 외국과 우리나라의 정책을 비교한 연구, 또는 우리나라의 각 기관이나 정부 간의 정책을 연구하여 시사점을 도출한 사례로 나누어 볼 수 있다.

외국의 정책비교로만 진행된 연구는 허영식,정창화(2012)가 독일, 프랑스, 미국, 캐나다를 비교한 다문화사회에서 이주·사회통합정책이 있고, 정창화(2014)가 오스트리아, 스위스, 독일을 비교한 입법영향평가(GFA) 제도의 비교연구가 있다. 우리나라의 기관간 비교연구로는 최용민(2014)이 행정협의분쟁조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 간 공공갈등관리기구의 제도화수준을 비교한 연구와, 김태진(2015)이 전문생산기술연구소와 정부출연 연구기관을 비교한 전문생산기술연구소의 기능 재설계에 관한 연구가 있다. 류지성(2005)의 역대 정권의 대북정책비교연구와 서종석(2015)의 수산물양식 비교연구, 김경훈(2016)이 도로교통공단, 한국환경공단, LH를 비교한 공공기관 복수노조의 통합에 관한 연구 등은 최대유사체계분석을 이용한 연구의 지평이 다양하고 넓음을 잘 보여주는 사례이다. 그 밖의 최대유사체계분석을 활용한 연구는 우리나라와 외국의 정책을 비교하는 연구이며 특히, 정수은(2016)은 한국·영국·일본의 빈집 관리체계 비교를 바탕으로 한 최초의 연구이다.

[표 2-26] 최대유사체계분석의 선행연구

저자	연도	제목	내용
남궁근	1995	재해관리행정체제의 국가간 비교연구	미국과 우리나라의 비교
양오석	2003	영국사회 연구를 위한 비교분석기법	영국, 프랑스, 독일을 비교
류지성	2005	한국 역대 정권의 대북 정책에 관한 비교 연구	이승만, 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중 정권을 비교

저자	연도	제목	내용
이신재	2007	대안학교 교육의 활성화 방안	영국, 미국, 독일, 일본, 한국을 비교
원하나	2009	생활체육 활성화를 위한 비교연구	독일, 프랑스, 노르웨이, 한국을 비교
이성화	2010	노인장기요양보험제도 전달체계의 개선방안 연구	일본, 독일, 한국을 비교
강창현	2011	한국과 대만의 건강보험제도 비교연구	한국과 대만을 비교
허영식, 정창화	2012	다문화사회에서 이주·사회통합정책 교차국가사례 비교분석	독일, 프랑스, 미국, 캐나다를 비교
남경희, 장유미	2012	한·일 양국의 고령자일자리정책 비교연구	한국과 일본을 비교
김신, 최진식	2013	최대유사체계분석기법을 통한 OECD 주요 선진국과의 규제관리체계 비교연구	한국, 미국, 영국, 독일을 비교
류지성	2013	한일 청년실업정책의 비교연구	한국과 일본을 비교
김재일	2014	이주자통합정책지수(MIPEX)를 활용한 우리나라와 사회통합 선진국 간의 비교연구	스웨덴, 포르투갈, 캐나다, 한국을 비교
정창화	2014	입법영향평가(GFA) 제도의 비교연구	오스트리아, 스위스, 독일을 비교
최용민	2014	정부 간 공공갈등관리기구의 제도화 수준 제고방안	행정협의, 중앙분쟁, 지방분쟁조정위원회간 비교
서종석	2015	수산양식장 평가기준 및 평가방식 개선에 관한 연구	수산물 양식의 평가요소 비교
조현식	2015	재외국민보호제도의 실태 및 개선방안에 관한 연구	일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국, 한국을 비교
김태진	2015	전문생산기술연구소의 기능 재설계에 관한 연구	전문생산기술연구소와 정부출연연구기관을 비교
김경훈	2016	공공기관 복수노조의 통합에 관한 연구	도로교통공단, 한국환경공단, LH를 비교
정수은	2016	한국·영국·일본의 빈집 관리체계 비교연구	한국과 영국, 일본을 비교
고우정	2017	한국과 인도네시아의 민주주의에 관한 비교연구	한국과 인도네시아를 비교

3) 선행연구와의 차별성

본 연구는 빈집정책에 관한 선행연구와 각종 정책자료 등의 문헌의 검토 바탕 위에서 진행되었다. 연구의 내용 중에는 선행연구의 내용을 인용하거나 재해석하여 정리한 부분이 많다. 이 연구가 빈집정책 체계를 새롭게 구축하는 과정인 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 시행 시점에서 빈집정책의 방향과 목적을 논의하는 점에서 기존의 연구와 차별된다.

빈집정책의 방향성을 모색하기 위하여 「빈집 및 소규모주택 정비법」과 시행령과 시행규칙, 그리고 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침’ 등의 제도적 전반의 내용을 분석하였다. 또한 지자체에서 제정된 빈집조례도 그 전반을 분석하였다. 우리나라의 빈집정책의 기본적 방향을 논의하기 위해서는 빈집정책을 담고 있는 모든 부분을 검토하여야 한다고 판단하였다.

본 연구는 정수은(2016)이 분석의 틀로 사용하였던 최대유사체계를 채택하였으나 선행연구와는 구별되는 종속변수와 독립변수를 설정하여, 더욱 구체적으로 연구를 진행하였다. 또한 최대유사체계 분석방법의 문제점으로 지적되는 비교 대상국과의 정책요소의 유사성과 상이성에 따른 독립변수의 과소사례가 되지 않도록 다양한 관점에서 독립변수를 도출하여 비교를 진행한 점은, 선행 비교정책연구에 비하여 상대적인 차별성이 있다. 특히, 비교대상 국가별 종속변수를 리커트 5점 척도에 의한 기준점수로 구분하여 설정한 점과, 독립변수와 종속변수의 비교평가도 리커트 5점 척도로 설계하여, 국가별로 상대적 비교 형태로 진행한 것도 이 연구의 차별성이다.

제 3 장 한국·일본·영국의 빈집정책 환경과 체계

제 1 절 한국·일본·영국의 빈집정책 환경

1) 일본의 인구추계와 빈집현황

가) 일본의 인구추계

일본의 인구구조는 저출산 고령화 현상으로 인하여 2008년 1억2천8십4만 명을 정점으로 매년 인구가 감소하고 있다. 또한 장래인구 추계에서도 인구가 지속적으로 감소하여 2047년에는 1억 명 아래인 9천7백44만1천 명으로 줄어들고, 2065년에는 일본의 인구가 정점이었던 2008년의 절반 이하인 6천3백만 1십2만5천명까지 감소될 것으로 예상하고 있다.¹⁸⁾

[표 3-1] 일본 인구추계 (2007~2016년)

연도 (년)	2007	2008	2009	2010	2011
인구수 (천명)	128,033	128,084	128,032	128,057	127,834
연도 (년)	2012	2013	2014	2015	2016
인구수 (천명)	127,593	127,414	127,237	127,095	126,933

자료: 総務省統計局. (2017). 人口推計

[표 3-2] 일본 장래인구 추계 (2020~2065년)

연도 (년)	2020	2025	2030	2035	2040
인구수 (명)	125,325	122,544	119,125	115,216	106,421
연도 (년)	2045	2050	2055	2060	2065
인구수 (명)	97,441	88,077	78,564	70,381	63,125

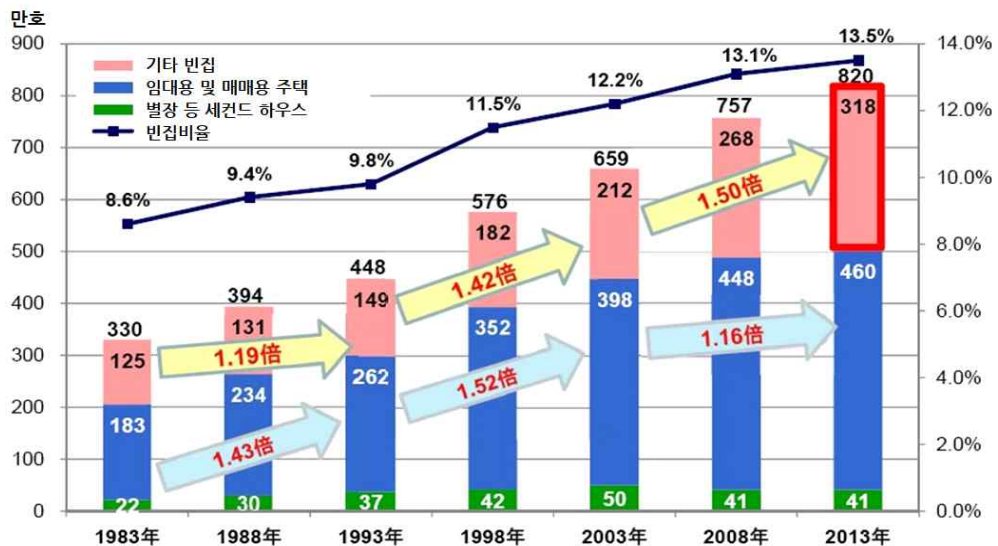
자료: 総務省統計局. (2017). 將來人口推計

18) 総務省統計局. (2017). 人口推計

나) 일본의 빈집현황과 전망

일본의 주택·토지통계조사는 총무성에서 담당한다. 일본은 1963년부터 주택조사에서 빈집의 집계를 시작하였다.¹⁹⁾ 일본은 일왕의 즉위연도에 맞춘 독자번호를 사용하여 5년마다 통계조사를 실시하기 때문에 일본의 가장 최근 통계발표는 헤이세이(平成) 20년이 되는 2008년 이후에 헤이세이(平成) 25년이 되는 2013년이였다. 양력을 사용하는 미국 등과 같은 서양이나 우리나라가 5년마다 전수조사를 실시하여 2010년에 이어 2015년의 조사결과를 발표하는 것과는 대조적이다. 일본 총무성의 주택·토지 통계조사에 따르면 2013년 일본의 총 주택 수는 6,063만호로 총 세대수 5,246만 세대를 넘어서는 주택공급 초과상태였다.

[그림 3- 1] 일본의 빈집현황



자료 : 国土交通省, (2016). “空き家等の現状について”, 1. (2013년 기준)

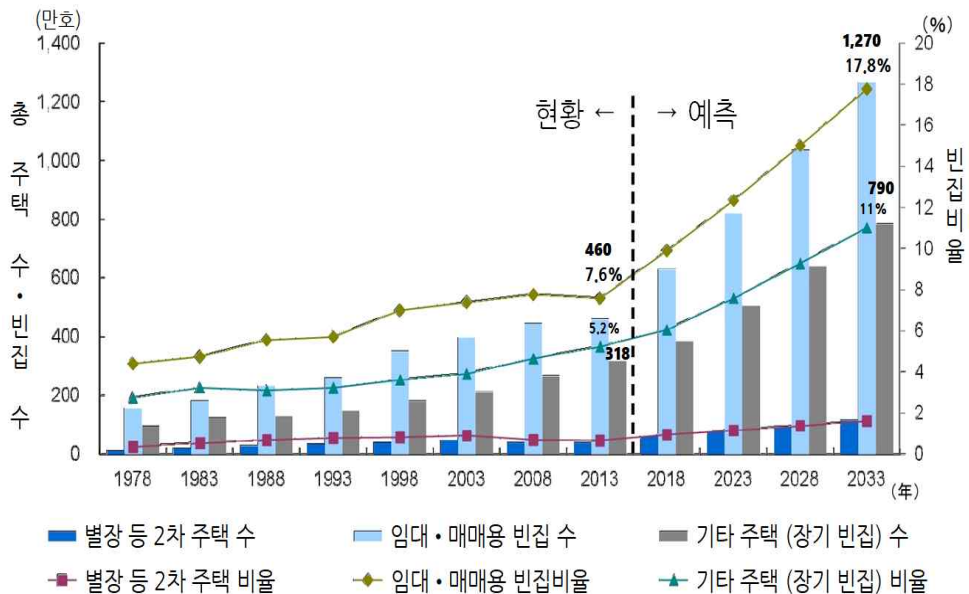
일본은 빈집정책의 지표로 빈집비율을 사용하고 있다. 그러나 일본의 빈집 통계에는 사용의도가 있는 임대용 주택 등을 포함되어 있다. 다만 사람이 살고 있지 않고 장기간 방치된 기타 빈집도 통계에 포함되어 있다. 그러므로 빈

19) 오키나와 지방은 1973년부터 빈집의 집계를 시작하였다.

집정책의 실제 대상이 될 필요가 있는 기타 빈집은 위 [그림 3- 1] 2013년 일본의 빈집현황에서 3,183,600호로 총 주택수 대비 5.25%이다.²⁰⁾

일본의 기타 빈집은 위 [그림 3- 1]에서 보는 바와 같이 매매용 및 임대용 주택보다 수(數)도는 적지만 증가세는 더욱 가파르다. 일본 노무라종합연구소가 2016년 발표한 다음 [그림 3- 2]의 일본의 장래 빈집전망을 보면 기타 빈집은 2033년까지 지속적으로 증가될 것을 예측하고 있다.

[그림 3- 2] 일본의 장래 빈집전망



자료 : 野村総合研究所. (2016). “2030年の住宅市場” 『第236回NRIメディアフォーラム』, 14.

2) 영국의 인구추계와 빈집현황

가) 영국의 인구추계

영국(England)의 국가 통계부서(National Statistics in UK)의 발표에 따르면, 영국의 인구는 2014년을 기준으로 한 2039년까지 꾸준히 증가될 것으로

20) 国土交通省. (2016). “空き家等の現状について”, 8.

예상하고 있다. 다음 [그림 3- 3]의 영국 장래인구추계를 살펴보면, 2014년 5,431만 명이었던 인구가 2039년에는 6,270만 명으로 25년간 839만 명이나 증가될 전망이다. 영국의 경우 출생아수 증가와 이민자 유입으로 인하여 다른 국가에 비해 인구구조가 젊은 편에 속한다. 유소년인구 비중은 1971년 24.1%에서 2012년 17.6%로 낮아졌으나, 2000년대 초반 이후의 출생아수 증가로 유소년인구 비중은 다소 증가하는 경향을 보인다. 2037년에는 전체 인구의 18.2%가 유소년인구로 차지할 전망이다.²¹⁾

[그림 3- 3] 영국의 장래인구추계 (2014~2036년)



자료 : National Statistics in UK, 2017, 2014-based Subnational Population Projections in England.

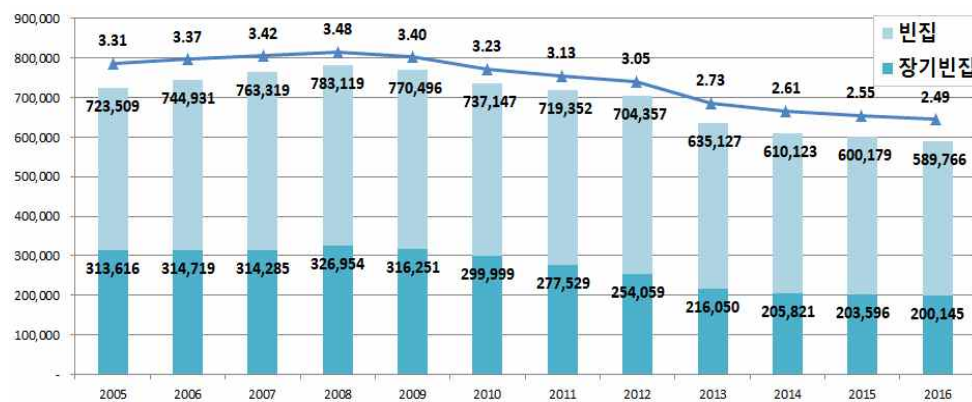
영국은 2003년부터 지방세의 과세정보를 바탕으로 빈집의 현황자료를 수집하여 ‘Empty Homes’(Empty Homes Agency)라는 민간단체가 빈집의 통계를 발표하였다. 그러다 2012년부터 중앙정부인 MHCLG²²⁾가 직접 주택재고 현황과 더불어 빈집의 통계를 발표하고 있다. 영국은 주택정책의 범위에 빈집의 활용을 포함하는 정책을 추진하고 있으며, 빈집의 통계도 주택통계에 포함하여 발표하고 있다. 또한 빈집의 통계에는 지방정부가 빈집 실태조사에 의하

21) 이삼식, 최효진. (2014). “영국의 인구 변동과 정책 동향.” 『주거복지포럼』, 78.

22) Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2018년부터 DCLG (Department for Communities and Government)에서 명칭이 변경되었다.

여 파악한 장기빈집의 데이터가 포함되어 있다. 다음 [그림 3- 4]와 [표 3- 3] 영국의 빈집현황에서 보면 영국의 빈집은 2008년을 정점으로 매년 감소추세에 있다.

[그림 3- 4] 영국의 빈집현황



자료 : National Statistics in UK. 2017. 2016-based Dwelling Stocks in England 참조 작성

[표 3- 3] 영국의 연도별 빈집수와 빈집비율

(단위 : 호, %)

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총주택수	21,684,000	23,111,000	22,073,000	22,288,000	22,511,000	22,839,000
빈집수	719,352	704,357	635,127	610,123	600,179	737,147
빈집비율	3.31	3.37	3.42	3.48	3.40	3.23
장기빈집	313,616	314,719	314,285	326,954	316,251	299,999
장기비율	1.45	1.36	1.42	1.47	1.40	1.31
연도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
총주택수	22,976,000	23,111,000	23,236,000	23,372,000	23,543,000	23,733,000
빈집수	719,352	704,357	635,127	610,123	600,179	589,766
빈집비율	3.13	3.05	2.73	2.61	2.55	2.49
장기빈집	277,529	254,059	216,050	205,821	203,596	200,145
장기비율	1.21	1.10	0.93	0.88	0.86	0.84

자료 : National Statistics in UK. 2017. 2016-based Dwelling Stocks in England

위 [표 3- 3] 영국의 빈집수와 빈집비율을 보면 2016년에는 589,766호로 빈집비율이 2.49%이다. 이는 2015년 600,179호에서 10,413호가 감소한 수치이다. 장기 빈집도 2016년에는 200,145호로 전년대비 3,451호가 감소하였다.

영국은 2000년대 초반부터 국가와 지방정부가 빈집관리 정책에 적극적으로 참여함으로써 2008년부터 빈집의 감소세를 계속 이어가고 있다. 2017년 6월 [표 3-4]와 같이 Wendy Wilson이 발표한 의회보고서는 영국의 빈집이 지속적으로 감소에 영향을 미친 요인은 다음과 같이 수록하고 있다. ①빈집의 재활용에 대한 지속적인 프로그램 개발과 자금의 지원, ②빈집에 대한 조세수단 등을 이용한 활용 동기 부여, ③빈집을 포함한 주택증가에 대한 기준선 설정 등이 그 내용이다. 즉, 영국은 주택정책의 범위에 빈집재활용전략을 포함하고, 주택공급방법을 신축주택을 건축하는 방식보다는 기존 주택인 빈집의 재활용을 지원하는 방법으로 전개함으로써, 주택부족 문제와 빈집문제를 동시에 해결해 나가고 있다.

[표 3- 4] 영국 의회보고서 브리핑 자료

Coalition's Program for Government에는 "빈집을 사용할 수 있는 다양한 조치를 모색"하겠다는 약속이 포함되어었습니다. 빈집 프로그램 (Affordable Homes Programme, 저렴한주택 프로그램의 일부) 2라운드에서 2012년과 2015년 사이에 할당된 1억 5,600만 파운드를 포함하여 특정목적을 위한 자금이 빈집 정비용도로 제공되었습니다. 빈집전략(Clusters of Empty Homes)의 일환으로 6천만 파운드가 추가로 할당되었는데, 이는 주택수요가 낮은 지역의 빈곤층의 주택문제를 집중적으로 해결하기 위한 것입니다. 2011년에 연방정부는 빈집을 다시 사용할 수 있도록 New Homes Bonus 계획에 따라 협의회가 추가자금을 확보할 수 있도록 하였습니다. 이 계획에 따라 정부는 6년 동안 빈집에 대해 지방세를 인상할 수 있게 하고, 이를 지방정부에서 빈집관련 자금으로 사용할 수 있게 하였습니다. 보수당 정부는 2015년 자문을 통해 0.4%의 주택증가에 대한 국가기준선을 도입하였으며 그 이하에서는 New Homes Bonus를 지급하지 않습니다. 또한 지불금이 2017~18년에 6년에서 5년으로, 2018~19에는 다시 4년으로 단축하도록 하였습니다. 2013년 9월 연방정부는 Empty Homes, Ecology Building Society 및 참여 지방정부 간의 공동사업인 Empty Homes Loan Fund를 위한 기금을 제공하였으며 이 공약에 따라 빈집 소유주에게 소정의 대출이 제공됩니다.

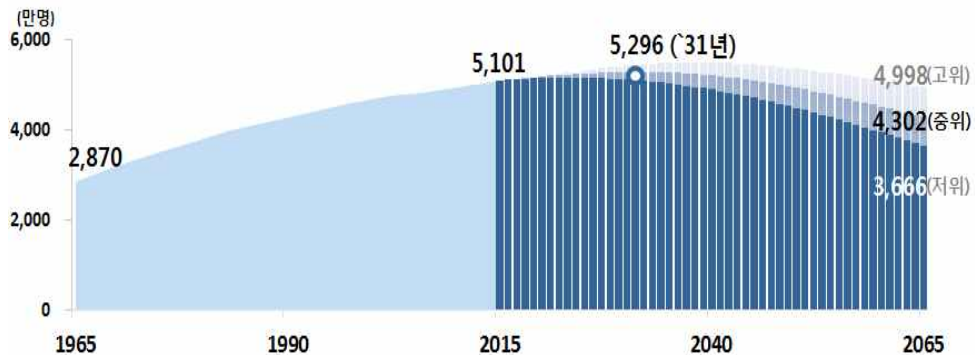
자료 : Wendy Wilson, (2017) Briefing Paper, Empty Housing (England), 5.

3) 우리나라의 인구추계와 빈집현황

가) 우리나라의 인구추계

우리나라는 통계청 인구추계 자료의 중위 추계 시나리오²³⁾(이하 중위 추계)에 따르면, 우리나라의 총인구는 2015년 5,101만 명에서 2031년 5,296만 명까지 증가한 후 감소하여, 2065년 4,302만 명(1990년 수준)에 이를 것으로 전망하고 있다.²⁴⁾

[그림 3- 5] 우리나라 장래인구 추계



자료 : 통계청. (2016.). 장래인구추계(2015~2065년), p.4.

[표 3- 5] 우리나라 장래인구 추계 (2015~2065년)

지표	시나리오	2015	2025	2035	2045	2055	2065
총인구 (만명)	중위 추계	5,101	5,261	5,283	5,105	4,743	4,302
	고위 추계	5,101	5,360	5,530	5,495	5,280	4,998
	저위 추계	5,101	5,163	5,040	4,724	4,235	3,666

자료 : 통계청. (2016.). 장래인구추계(2015~2065년), 4.

23) 인구변동요인별(출산율, 기대수명, 국제순이동) 중위(중간 수준) 가정 조합한 기준 시나리오

24) 통계청. (2016.). 장래인구추계(2015~2065년), 2.

나) 우리나라의 빈집현황

통계청 주택총조사 자료에 따르면, 우리나라의 빈집은 2010년 793,848호였던 것이 2015년에는 1,068,919호로 1백만 호의 선을 넘어섰다. 2016년에는 1,120,207호로 증가하여 2010년부터 6년 동안 326,359호가 증가하였다.

[표 3- 6] 우리나라의 빈집현황

(단위: 호)

구분	2010년	2015년	2016년	6년간 증가량
총주택수	14,677,419	16,367,006	16,692,230	2,014,811
빈집수	793,848	1,068,919	1,120,207	326,359
빈집비율	5.41%	6.53%	6.71%	+1.30%P

자료 : 통계청. (2010, 2015, 2016). 인구주택 총조사

위 [표 3- 6]에서 보는 바와 같이 빈집비율은 2010년 5.41%에서 2015년은 6.53%로 증가하고 2016년에는 6.71%로 증가하였다. 또한, 6년 동안 총 주택 수가 1.14배 증가하는 사이 빈집은 1.71배로 증가하였다. 그러나 주택통계상의 빈집의 수는 미분양주택 등과 같은 ‘사용의도가 있는 주택’이 포함된 수치이므로, ‘사회적으로 문제가 되는 방치된 빈집’의 숫자와는 괴리된다. 앞의 제2장에서 논의되었던 바와 같이 빈집정책이 적용되는 빈집의 정의에 따라 빈집비율도 다시 정의되어야 한다.

우리나라는 아직 「빈집 및 소규모주택 정비법」에 따른 빈집의 실태조사를 실시하지 않았기 때문에 빈집정책의 적용대상이 되는 빈집의 정확한 통계를 알 수 없다. 현행 주택통계의 빈집의 사유 구분에서 일부 파손된 주택은 제외하고, 반 이상 파손된 주택과 폐가를 ‘사용의도가 없는 방치빈집’으로 가정하여 계산하면, 우리나라 전국의 방치빈집 현황은 다음 [표 3- 7]과 같이 나타낼 수 있다.

다음 [표 3- 7]을 보면, 전국의 방치빈집비율 0.7%보다 높게 나타나는 지자체는 전남(2.25%), 경북(1.86%), 전북(1.60%), 경남(1.10%), 충남(1.04%), 강원(0.92%), 충북(0.91%)로서 모두 농촌지역이다. 대도시지역과 제주특별자치도(0.44%)는 전국평균(0.7%)비율보다 낮았고, 특히 신흥도시라 할 수 있는 세종특별자치시(0.18%)는 전국에서 가장 낮게 나타났다.

[표 3- 7] 주택통계상 사유구분으로 추정한 전국의 방치빈집 (단위: 호, %)

구분	총주택	총 빈집	방치빈집	방치빈집비율
전국	16,367,006	1,068,919	114,242	0.70
서울특별시	2,793,244	79,049	8,560	0.31
부산광역시	1,164,352	86,626	6,446	0.55
대구광역시	738,100	29,610	2,859	0.39
인천광역시	942,244	47,402	4,228	0.45
광주광역시	486,527	26,705	1,593	0.33
대전광역시	468,885	26,419	2,939	0.63
울산광역시	357,674	21,423	1,476	0.41
세종특별자치시	81,130	16,458	147	0.18
경기도	3,693,557	144,893	8,135	0.22
강원도	569,899	59,260	5,269	0.92
충청북도	556,951	54,884	5,086	0.91
충청남도	754,372	73,719	7,863	1.04
전라북도	687,103	73,869	11,027	1.60
전라남도	747,621	103,333	16,808	2.25
경상북도	995,385	108,114	18,514	1.86
경상남도	1,134,738	98,680	12,440	1.10
제주특별자치도	195,224	18,475	852	0.44

자료 : 통계청. (2015년). 주택통계

다) 우리나라의 빈집전망

2016년 국토정보공사의 ‘대한민국 2050 미래 향해-2016 국토에 날개를 달다’라는 발간물에는 2050년까지 우리나라의 인구, 일자리, 가족, 학교, 주거 등의 미래예측을 담고 있다. ‘시스템 다이나믹스’라는 미래예측 프로그램을 활용한 본 연구는 2050년 주거부문의 시뮬레이션에서 다음 [그림 3- 6]와 같이 빈집이 증가할 것을 예측하고 있다.

[그림 3- 6] 전국 빈집수 예측과 정비량



자료 : 국토정보공사. (2016). 『대한민국 2050 미래 향해』, p.47.

이 시뮬레이션에서는 2000년에서 2010년까지 평균적으로 5,000호 정도의 빈집이 정비된 것을 정비비율로 채택하여 모형에 반영하였다. 2016년 이후에는 빈집의 1%를 정비한다고 가정하였다. 시뮬레이션 결과, 우리나라 빈집 수는 2010년 73만호(4.1%)에서 2030년에는 128만호(5.1%)로 증가하고, 2050년에는 302만호(10.1%) 수준으로 크게 증가할 것으로 추정하고 있다.²⁵⁾

두 번째는 만약 정부가 빈집이 발생하는 것을 강력하게 방지하기 위해 빈집 정비율을 빈집의 2%로 설정하고 정책을 편다면 빈집수는 어떻게 변화하게 될 지에 대한 시뮬레이션이다. 시뮬레이션 결과, 2050년 3만호이던 빈집 정비

25) 국토정보공사. (2016). 『대한민국 2050 미래 향해』, 48

량은 4만호로 증가하고, 빈집수는 302만호에서 203만호로 대폭 감소하게 된다. 이에 따른 빈집비율은 10.1%에서 6.9%로 떨어지게 되는 것을 알 수 있다. 이를 통해 미래의 급격한 빈집의 증가를 방지하기 위해서는 빈집정비량을 늘리는 것이 매우 효과적임을 알 수 있다. 그러나 빈집 정비량을 크게 늘리는 것은 많은 재원을 마련해야 하고, 개인재산에 대한 정부 개입이라는 정책 반발을 해결해야 가능할 것이다.²⁶⁾

[그림 3- 7] 시나리오별 빈집 정비량과 비율(2015~2050년)

시나리오에 따른 주택수와 주택보급률 (단위: 만 호)					시나리오에 따른 전국 빈집수와 빈집비율 (단위: 만 호)				
연도	주택수 전망		주택보급률 전망		연도	빈집수 전망		빈집비율 전망	
	현 추세	시나리오	현 추세	시나리오		현 추세	시나리오	현 추세	시나리오
2000	1365	1365	95.4	95.4	2000	51	51	3.8	3.8
2005	1563	1563	98.1	98.1	2005	65	65	4.2	4.2
2010	1762	1762	100.7	100.7	2010	73	73	4.1	4.1
2015	1959	1959	104.0	104.0	2015	84	84	4.3	4.3
2020	2149	2126	107.6	106.5	2020	97	89	4.5	4.2
2025	2329	2276	111.4	108.8	2025	112	91	4.8	4.0
2030	2496	2413	115.0	119.2	2030	128	93	5.1	3.9
2035	2649	2536	119.1	114.0	2035	148	97	5.6	3.8
2040	2785	2642	124.3	117.9	2040	177	105	6.4	4.0
2045	2902	2732	131.0	123.3	2045	224	121	7.7	4.4
2050	2998	2803	139.8	130.7	2050	302	150	10.1	5.4

자료 : 국토정보공사. (2016). 상계자료, p.59.

그 다음 분석은 주택의 공급율과 빈집의 정비율을 독립변수로 상정하여 분석을 실시하였다. 정부가 지나친 주택 공급을 통제하여 주택의 과잉공급을 막고 빈집 정비도 적극적으로 추진하고자, 건축률을 10%p 낮추고 동시에 빈집 정비율을 2%로 하는 정책시나리오를 설정하고 분석하였다. 시뮬레이션 결과, 위 [그림 3- 7]과 같이 2050년 2998만 호이던 주택수는 2803만 호로 감소하고, 주택보급률은 140%에서 131%로 약 9% 감소한다. 이에 따른 빈집수는 2050년 302만 호이던 것이 150만 호로 절반이하로 감소하게 되어, 10.1%에 달하던 빈집 비율이 5.4%로 떨어지게 되는 것을 알 수 있다.²⁷⁾

26) 국토정보공사. (2016). 상계자료, 56.

27) 국토정보공사. (2016). 상계자료, 58.

제 2 절 한국·일본·영국의 빈집정책 체계

1) 일본의 빈집정책 체계

가) 일본 「빈집대책특별조치법」

일본의 「빈집대책특별조치법」은 2014년 11월에 제정되어 2015년 2월에 시행되었다. 같은 해 5월에 빈집정책에 관한 세부사항을 규정한 기본지침과 가이드라인을 공포하였다. 일본의 「빈집대책특별조치법」에는 지방 조례로 위임하는 조항이 들어있지는 않지만, 법안의 내용이 기초자치단체인 시정촌(市町村)장의 역할과 도도부현(都道府県)지사의 지원을 규정하는 내용으로 구성되어 있다.

일본 「빈집대책특별조치법」의 가장 큰 특징은 법 제14조에서 규정하고 있는 ‘특정빈집’ 등에 대한 조치라 할 수 있다. 특정빈집은 빈집에 대해 조사 권한이 있는 기초자치단체장이 “그대로 방치하면 붕괴 등 크게 보안상 위험에 처할 상태, 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지고 있지 않아 크게 경관 손상을 입히고 있는 상태, 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해 방치하여 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집”을 대상으로 지정한다. 기초 자치단체장은 ‘특정빈집’의 환경보전조치 권고, 불응할 경우 과태료 부과, 표지판 설치, 강제철거를 집행할 수 있도록 하였다.

다음 [표 3- 8]은 「빈집대책특별조치법」의 내용을 지자체 역할별로 구분하였다. 기초지자체(市町村)는 빈집대책 등의 계획의 수립과 변경을 담당하는 협의회를 둘 수 있다. 협의회는 지역 주민 자치 의회 의원, 법률, 부동산, 건축, 복지, 문화 등에 관한 학식 경험자 기타 시정촌장이 필요하다고 인정하는 자로 구성한다. 광역지자체(都道府県)와 기초지자체는 공히 각기 역할에 따른 빈집대책 계획을 수립하여야 하며, 이 때에는 국토교통대신이 정한 ‘빈집관리 기본지침’을 따라야 한다. 이 빈집대책의 내용에는 빈집대책의 원활한 실시에 이바지하기 위한 세제상의 조치를 포함하도록 하여, 빈집에 대한 조세수단을 활용할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 또한 광역지방지자체는 기초지자체가

빈집대책을 수립하기 위해서는 빈집의 데이터베이스를 구축하도록 하고 있다.

[표 3- 8] 일본 「빈집대책특별조치법」의 지자체별 역할 구분

조항	시정촌(市町村)의 역할	도도부현(都道府県)의 역할
제1조	빈집 등 대책 계획의 작성	
제4조	빈집 등 대책 계획의 작성의 내용 및 시행 빈집대책의 공포 정보제공, 기술자문 요청	
제7조	협의회 설치 운영	
제8조	도도부현 지사의 하부 지자체 지원	시구정촌 빈집대책 지원
제9조	빈집의 출입조사	
제10조	빈집정보의 이용	
제11조	빈집 데이터베이스 구축	
제12조	빈집관리 촉진	
제13조	빈집부지활용	
제14조	빈집관련 청문절차 및 방법	
제15조	재정상, 세제상 조치	재정적 지원
제16조	과태료	

자료 : 「空家等対策の推進に関する特別措置法」 참조 작성

나) 「빈집대책특별조치법」의 기본적 지침과 가이드라인

「빈집대책특별조치법」 제5조는 국토교통대신 및 총무대신은 빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기위한 ‘기본적 지침’을 정하도록 하고 있다. 그 내용에는 빈집의 실태조사에 관한 사항, 빈집의 데이터베이스 정비에 관한사항, 빈집대책 계획 작성에 관한 사항, 특정빈집의 조치에 관한 사항, 빈집의 관리조치의 실행에 관한 사항 들을 수록되어 있다.

이 중에서도 ‘특정빈집’에 관한 내용은 ‘특정빈집 등에 대한 조치의 시행에 필요한 지침(가이드라인)’을 별도로 마련하여 공포하였다. 아무래도 일본 「빈

집대책특별조치법」의 핵심이 되는 내용은 ‘특정빈집’이고, 이를 판정하고 소유자에게 조치요구 등을 시행하기 위한 구체적 지침이 필요하기 때문이다. ‘가이드라인’은 각 지자체가 특정빈집의 관리조치가 행정대집행에 이르기까지의 모든 절차를 수록하고 있다. 일본은 이와 같은 기본적 지침과 가이드라인을 통하여 법의 시행에 필요한 세부적인 사항들을 규정하고 있다.

다) 일본 지방자치단체의 빈집관련 조례

(1) 일본 빈집조례의 내용

일본의 빈집조례는 2010년 7월 제정된 토코로자와시(所沢市) 「빈집 등의 적정 관리에 관한 조례」가 시초이다.²⁸⁾ 일본 국토교통성의 2017년 3월 31일 시점의 전국 각 지자체의 조례제정현황에 따르면 전국 357개 지자체가 조례를 제정하여 시행중에 있는 것으로 파악되었다.²⁹⁾ 일본 지자체 빈집조례의 내용은 지자체마다 약간씩 차이가 있지만, 2013년 이후에 탄생한 조례를 타 지방의 조례를 모방하여 내용과 형식면에서 유사하다.³⁰⁾ 그 중에서 2017년 10월 5일 일본 국토교통성이 지방자치단체의 빈집대책 우수사례³¹⁾에 대표적으로 소개된 교토시(京都市)의 빈집대책 조례의 내용을 요약 정리하면 다음 [표 3-9]와 같다. 교토시 조례의 특징을 살펴보면, 총 30개의 조문 중에 빈집의 관리를 규정하는 조항이 12개로, 조문 내용의 절반을 차지하고 있다. 일본 지자체의 빈집조례 중에는, [표 3-9]의 교토시 빈집조례와는 달리 빈집의 관리적 측면의 행정명령과 같은 일부 조항이 마련되지 않은 경우도 있다. 특히, 2000년 이전에 환경조례나 경관조례로 제정된 것들이 그 대표적인 예이다. 이들을 제외하면 일본 지자체의 빈집조례에서 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것은 빈집의 관리수단에 대한 규정들이다. 즉, 일본의 빈집조례는 빈집의 발생예방, 빈집의 적정관리, 빈집의 관리명령, 특정빈집의 지정과 행정대집행 등, 빈집을

28) 北村 喜宣, 전제논문, 12.

29) 国土交通省, (2017), 『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について』, 2.

30) 허전, (2016), “빈집대책조례의 의의와 쟁점”, 『법학연구』 27(2), 42.

31) 国土交通省, (2017), 地方公共団体の空き家対策の取組事例

관리하는 전 과정에 걸쳐 세부적인 규정을 두고 있다.

[표 3- 9] 일본 교토시 빈집조례의 내용

조항	내용	세부내용
1	목적	빈집발생예방, 적정관리, 부지의 활용, 양호한 환경조성
2	정의	빈집, 특정빈집, 건축물, 소유자, 부지 등
3	기본이념	생활환경보전, 빈집활용, 빈집유통, 커뮤니티 활성화
4	지자체의 책무	빈집활용촉진, 시민단체 활동협력, 시민참여 촉진
5	빈집 소유자의 책무	빈집의 활용 및 적정관리
6	사업자의 책무	빈집의 활용 및 유통의 촉진
7	시민의 책무	빈집발생 예방에 협력, 빈집활용에 협력
8	자치, 활동단체의 역할	빈집 정보파악 및 빈집활용이 추진에 적극적 참여
9	상호협력	소유자, 사업자, 시민, 자치단체, 시민활동단체 협력
10	기본시책	지자체의 전담부서의 업무, 상담, 지도, 조언, 정보제공, 활동지원, 교류촉진 등
11	빈집발생예방	노후 건물의 수선 및 조치 및 지원
12	빈집의 활용	이용 가망이 없는 경우 매도, 임대 등의 조치
13	빈집의 적정관리	소유자가 관리부전상태가 되지 않도록 관리
14	빈집발생 예방	상담 및 조언이나 지도
15	특정빈집의 관리조치	특정빈집의 지정, 소유자 청문, 표지판설치
16	특정빈집 외 관리명령	「빈집대책특별조치법」과 「행정절차법」 준용
17	특정빈집의 관리명령	「빈집대책특별조치법」과 「행정절차법」 준용
18	소유자부재 빈집조치	소유자조사, 직접관리조치, 표지판설치
19	긴급안전조치	위해가 되는 빈집에 대한 직접 안전조치
20	경미한 조치	출입문, 창문폐쇄 등 방법, 방재예방 직접조치
21	관련기관 협조요청	직접조치시 관련기관, 자치단체 등에 협조요청
22	부지의 활용	철거부지의 적절한 활용조치
23	빈집대책 협의회	법에서 정한대로 협의회 설치
24	협의회 조직	위원 20인 이내 구성
25	위원의 임기	2년, 재임가능, 보궐시 전임자의 잔여임기 승계
26	비밀 준수 의무	퇴임 후까지 직무상 비밀 준수
27	조사	빈집과 그 부지
28	보고요구	소유자 등에게 빈집의 관리상황을 보고 요구
29	출입조사	출입조사의 절차와 방법
30	위임	조례의 시행은 시장이 행함
31	과태료	관리명령 기피, 특정빈집 관리명령 기피 등, 출입조사방해 등 50만엔 이하 과태료 처분

자료 : 京都市空き家等の活用, 適正管理等に関する条例. (2013.12.24.) 참조 작성

다음 [표 3-10]은 일본 국토교통성이 2017년 3월 31일 기준으로 조사하여 발표한 지자체 빈집대책 추진실적 자료에 포함된 일본 지자체의 빈집관리조치 이행상황이다. 이 내용은 특정빈집의 관리에 대한 조안·지도, 권고, 관리명령(유기물 및 폐기물 처리, 안전상 예방조치 등), 행정대집행, 약식대집행 등의 단계적 조치에 대한 각 지자체별 집행실적이다.

[표 3-10] 일본 지자체의 빈집관리조치 이행상황

구분	계	조치대상물				
		주택	비주택	부속공작물 (문, 담 등)	입목 등	기타 (옹벽 등)
지도·조안 (비율)	3,515 (100%)	2,739 (78%)	252 (7%)	226 (6%)	878 (25%)	138 (4%)
권고	210 (100%)	195 (93%)	10 (5%)	13 (6%)	52 (25%)	6 (3%)
명령	19 (100%)	14 (74%)	3 (16%)	2 (11%)	3 (16%)	3 (16%)
대집행	10 (100%)	9 (90%)	1 (10%)	—	—	1 (10%)
약식대집행	27 (100%)	20 (74%)	4 (15%)	2 (7%)	2 (7%)	—

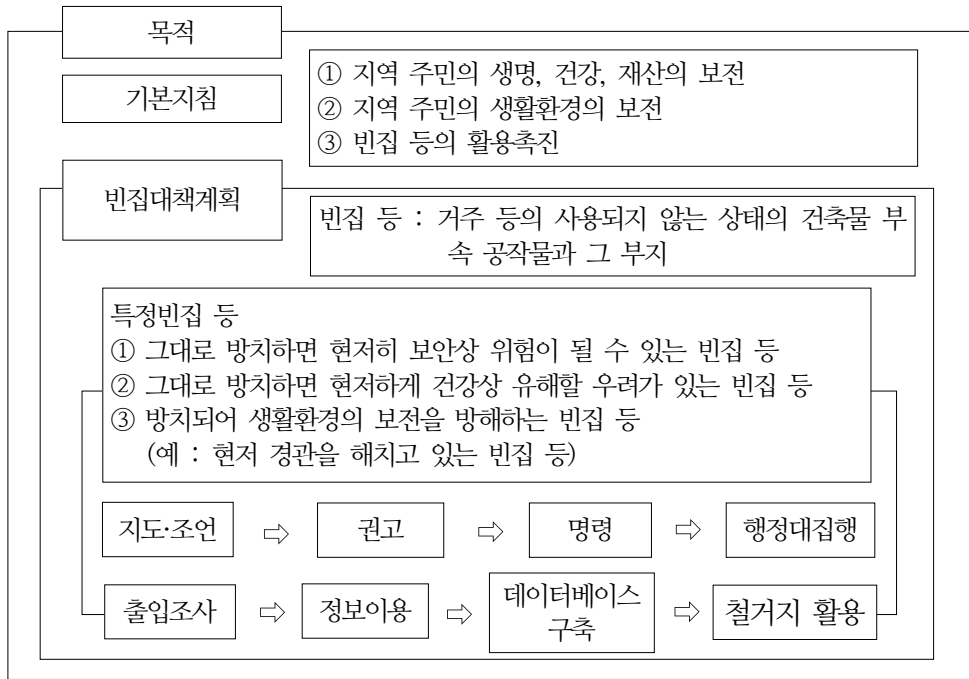
자료 : 국토교통省. (2017). 『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について』, 11.

위 [표 3-10]을 보면 빈집관리에 대한 조안·지도 건수는 많은 반면, 권고 건수는 적고, 약식대집행 건수가 빈집관리명령과 대집행 건수보다 많다. 이는 대부분의 빈집관리 조치가 지자체의 지도와 조안단계에서 순조롭게 완결되고 있음을 의미한다. 또한 일본 1,741개의 시구정촌(市区町村) 중에 370개의 지자체가 빈집협의회를 구성하고 있다.³²⁾

다음 [그림 3- 8]은 일본의 빈집관련 조례구조의 개념도이다. 일본의 지자체 빈집조례는 실태조사에 따른 빈집의 데이터베이스구축, 특정빈집의 판정, 특정빈집의 관리명령, 그리고 불응시에 행정대집행에 이르는 단계별로 빈집의 관리수단을 상세하게 갖추고 있는 것이 특징이다.

32) 국토교통省. (2017). 『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について』, 12.

[그림 3- 8] 일본의 빈집대책 조례의 구조 개념도



자료 : 北村 喜宣, (2015). “空家対策特措法の成立と条例進化の方向性”, 『都市自治体と空き家 ―課題・対策・展望―』, 公益財団法人 日本都市センター, 15. 참조 작성

(3) 일본 빈집대책 조례의 명칭 분석

일본 국토교통성에서 2014년 조례제정지역 발표 자료에 수록된 총 355개 지자체의 조례의 내용과 명칭을 분석하였다. 2013년 이후 제정된 일본 각 지자체의 빈집조례들은 제목과 내용면에서 유사한 반면, 그 이전에 제정된 조례들은 각 지방마다 명칭과 내용이 약간씩 다르다. 다음 [표 3-11]과 같이 일본 전체 지자체의 조례의 명칭을 비교해 보면 ‘빈집 등 적정관리에 관한 조례’라는 명칭이 가장 많다. (별표 4 참조)

조례의 명칭에 사용된 각각 단어의 수량을 파악하여, 어떤 단어가 많은 비중을 차지하는지를 알아보고자 하였다. 빈집조례의 명칭에 사용된 단어는 조례의 성격과 내용을 대표하고 있을 것이기 때문이다. 이런 분석은 텍스트 마이닝 기법³³⁾의 분석방법에 기초하고 있다.

33) 국립중앙과학관: 자연어 처리 기반 텍스트 마이닝은 언어학, 통계학, 기계 학습 등을 기반으로

[표 3-11] 일본 빈집조례의 명칭 분석

조례명칭	수량 (개)
빈집 등 적정관리에 관한 조례	221
환경미화에 관한 조례	6
환경만들기 조례(오염물, 생활안전, 빈집의 적정관리)	4
경관조례	3
폐옥대책조례	2
마을만들기 조례	2
빈집 등 적정처리 및 환경 미화에 관한 조례	2
환경미화조례	2
생활환경보전조례	1
빈집의 관리 및 활용에 관한 조례	1
빈집의 안전 및 관리에 관한 조례	1
쓰레기없는 깨끗한 거리를 만드는 조례	1
깨끗하고 살기 좋은 마을이 되는 조례	1
기타	108

자료 : 국토교통省, (2014). 国土交通省による都道府県等への調査結果(2014.4.1.). 참조 작성

다음 [표 3-12]의 결과에서 보면 분석대상 총 355개의 조례명칭 중 ‘관리’라는 단어와 ‘빈집’이라는 단어가 압도적으로 많다. 그 두 개의 단어를 조합해 보면 일본의 빈집조례 ‘빈집의 관리’를 중시하고 있다고 유추해 볼 수 있다.

[표 3-12] 일본 빈집조례 명칭에 사용된 단어 구분

관리	빈집	환경	만들기	보전	안전
284	272	35	24	16	11
미화	추진	활용	가옥	경관	처리
10	10	10	5	5	4

자료 : 국토교통省, (2014) “国土交通省による都道府県等への調査結果” 참조작성

한 자연언어 처리 기술을 활용하여 반정형/비정형 텍스트 데이터를 정형화하고, 특징을 추출하기 위한 기술과 추출된 특징으로부터 의미 있는 정보를 발견할 수 있도록 하는 기술이다.

2) 영국의 빈집정책 체계

가) 영국 중앙정부의 빈집정책

영국의 빈집정책은 1992년 시민 자선단체로 설립된 ‘Empty Homes Agency’가 빈집문제에 대한 경각심을 불러일으키기 위한 캠페인을 벌이는 등의 활발한 활동에서 전개함으로써 시작되었다. 영국은 빈집과 관련한 특별법을 독자적으로 채택하고 있지는 않지만, 각각의 개별법에 빈집과 관련항 사항을 삽입하거나 개정하는 복합적인 형태로 빈집관리체계를 운영하고 있다.

영국은 중앙정부가 지방정부의 각종 정책계획수립 가이드라인을 제시하는 National Planning Policy Framework(국가계획 정책기조)에서 지역의 경제, 환경, 사회분야를 아우르는 중앙정부의 계획정책의 제시와 더불어 각 지역의 주택전략과 연계한 빈집의 확인과 활용을 지방정부에 요구하고 있다.³⁴⁾ 영국 중앙정부는 빈집의 활용을 지원하는 것이 단기간 내에 주택의 공급이 원활하지 않은 상황에서 주택수요와 세수증대를 위한 지속가능한 대안으로 인식하고 있다. 또한 빈집의 활용은, 지역 내의 환경개선과 무주택자 지원비용을 절감할 수도 있는 효과적인 방법으로써 중요한 정책적 필요성을 지니고 있는 것으로 이해하고 있다.³⁵⁾

다음 [표 3-13]은 영국 중앙정부의 빈집정책 추진과정을 보면, 중앙정부의 정권이 노동당정부(1997~2010)-연립정부(2010~2015)-보수당정부(2015~)로 바뀌었지만 빈집정책의 추진방향은 빈집의 재활용을 지원하는 방향성을 지속해 가고 있다. 영국 빈집정책의 핵심은, 2000년 주택계획정책을 빈집의 재사용 개발에 우선순위를 두는 내용으로 지침서를 개정한 것에서 비롯된다. 이는 주택정책의 범위 속에 빈집정책을 포함하는 개념으로, 주택의 공급량을 빈집의 재활용으로 충당하는 개념이다. 즉, 신규주택의 공급이 확대되면 총 주택수가 증가하지만, 기존 주택인 빈집의 재활용으로 주택의 수요를 대체할 경우 총 주택수가 감소하는 효과가 나타나게 된다. 영국의 중앙정부는 2000년 이래 현재에 이르기까지 빈집의 정비와 활용에 대한 자금지원을 지속적으로 이어오고 있다.

34) National Planning Policy Framework. (2012). England, 12.

35) 이재우. (2013). “영국의 빈집 정비 활용 체계와 수단 고찰”, 『국토계획』, 99.

[표 3-13] 영국 중앙정부의 빈집정책 추진연혁

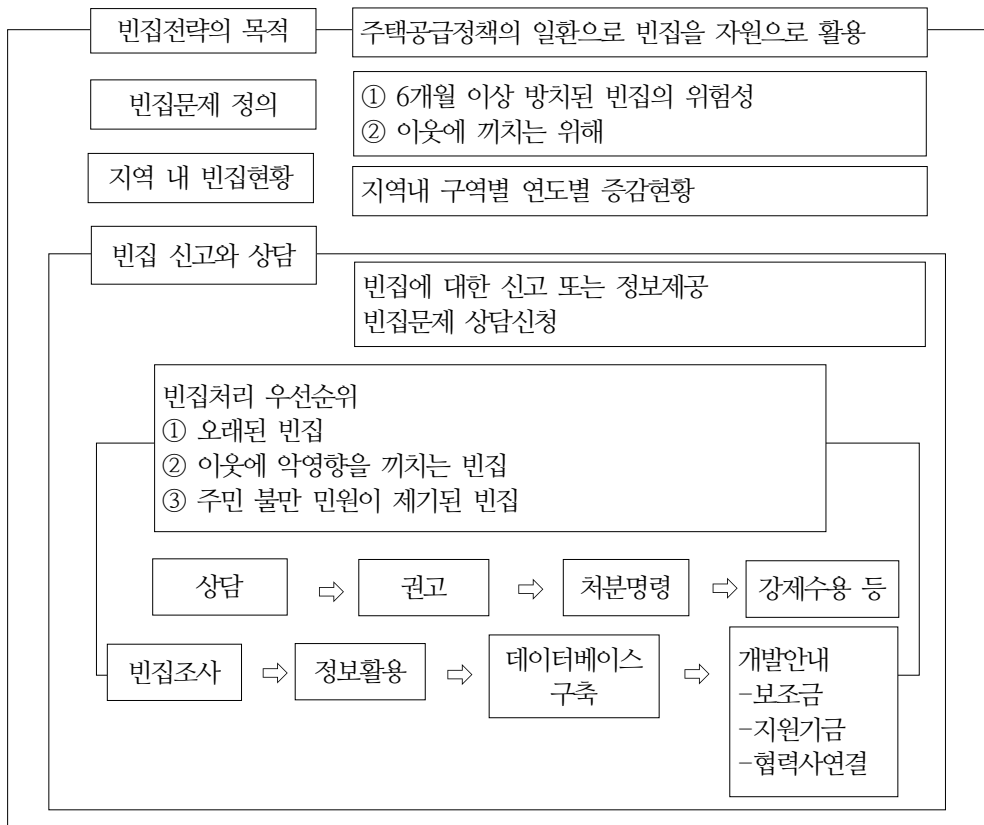
연도	정 책	내 용
1999	Urban Task Force 결성	보고서 Toward and Urban Renaissance 에서 도심의 빈집문제 인식과 정책마련을 촉구
2000	주택계획정책 지침서(Planning Policy Guidance for Housing) 개정	빈집 재사용에 개발의 우선순위를 두는 내용으로 지침서 개정
2001	정부예산보고(Budget Report 2001)	10년 이상 빈집의 재개발 부가세 면제 3년 이상 빈집의 재개발 부가세 5%로 감세
2003	「지방정부법」 85조(Local Government Act 2003) 개정	빈집 확인 및 재사용을 위한 빈집정보 이용권한 강화
2004	「주택법」(Housing Act 2004)개정	지방정부에 6개월 이상 장기빈집에 대해 빈집관리조치(EDMOs)권한 부여
2004	「강제수용법」 제정 (Planning and Compulsory Purchase Act)	강제수용명령(CPO)의 방법 규정
2007	정부예산보고 (Budget Report 2007)	빈집의 재개발 부가세 5%로 감세하는 것을 2년 이상 빈집으로 변경
2011	지역주의법(Localism Act)개정	커뮤니티 역할과 권한 강화
2011	빈집보너스 New Home Bonus	빈집 재사용을 위한 빈집 프로그램지원의 보조적 역할 10만개의 장기빈집 재사용
2012	도시계획정책 프레임워크 수립(National Planning Policy Framework)	지방정부 빈집조사, 빈집조사, 빈집전략, 강제수용조치, 용도변경허가권 등 명시
2012	「지방정부예산법」 제정 (Local Government Finance Act)	빈집세의 지방세 0~100%할인 공사 중인 빈집의 지방세 0~100%할인(~12개월)
2012	「주택법」 개정 (Housing Act 2004)	빈집관리조치(EDMOs)의 대상을 2년 이상 빈집으로 개정
2012~2015	빈집보조금프로그램 Empty Homes Programme	빈집프로그램 156백만 파운드 지원
2012~2015	밀집빈집보조금프로그램 Cluster of Empty Homes Programme	쇠퇴지역의 빈집 재사용 90백만 파운드 지원
2013	빈집 프리미엄(Empty Homes Premium)도입	2년 이상 장기빈집 지방세 최대 150%부과
2013~2014	빈집대출제도 (Empty Homes Loan Fund)	정부예산 300만 파운드 조성 빈집 소유자에 최대 15천 파운드 대출
2015~2018	저렴주택 프로그램 (Affordable Homes)도입	2015~2018 저렴한주택 프로그램을 지원

자료 : 박진경, 권혁삼. (2017) “영국의 빈집정비 정책 및 사례연구”, 『한국도시설계학회 2017 춘계학술발표대회 논문집』, 64~65. 을 변형 작성

나) 영국 지방정부의 빈집전략

영국은 지방정부가 빈집전략을 수립하도록 강제하지 않고 있다. 다만 중앙정부가 지원하는 각종 지원금을 활용하려면 National Planning Policy Framework(국가정책기조)에서 요구한 지방정부의 ‘Housing Strategy(주택전략)’나 ‘Empty Property Strategy(빈집전략)’에 빈집의 활용계획을 포함되어야 한다. 이에 따라 영국의 모든 지방정부는 주택정책과 연계한 별도의 빈집전략을 수립하거나, 또는 아예 지방정부의 주택전략에 빈집의 정비와 활용에 관한 내용을 포함하고 수립하고 있다. 다음 [그림 3- 9]의 영국 지방정부 빈집전략의 구조를 보면 빈집을 주택공급정책의 자원으로 활용하고 있음을 알 수 있다.

[그림 3- 9] 영국 지방정부 빈집전략의 구조 개념도



자료 : 영국 지방정부의 Empty Property Strategy를 참조 작성

영국 지방정부의 빈집전략은 중앙정부 2003년 ODPM³⁶⁾에서 발간한 빈집정비를 위한 지침서³⁷⁾를 바탕으로 작성된다. 이 지침서는 빈집의 활용 및 정비와 관련한 지방정부, 빈집소유자, 민간단체 등 각각의 참여 주체들의 역할과, 빈집정비의 수단과 방법을 세밀하게 기술하고 있다.³⁸⁾

(1) 빈집전략의 내용

영국 각 지방의 ‘Empty Property Strategy’의 구성은 각 지방마다 조금씩 다르다. 전술했듯이 명칭도 ‘Housing Strategy’나 ‘Empty Homes Strategy’, ‘Empty Property Strategy’ 등으로 다양하다. 그러나 그 내용은 크게 다르지 않다. 대부분의 지방정부에서 채택하는 일반적인 빈집전략을 살펴보면 다음 [표 3-14]와 같다.

영국의 지방정부는 빈집의 정비에 활용할 수 있는 다양한 종류의 기금과 펀드 등의 자금지원을 활용하여 빈집전략을 수행하고 있다. 각 지방정부들은 빈집상담을 전담하는 직원을 두고 지역 내의 빈집의 활용과 정비관련 업무를 전담하도록 하고 있다. 2008년 「주택재생법」(Housing and Regeneration Act 2008)에 의해 ‘Homes and Communities Agency(이하 HCA)’가 설립되어 신규주택의 건설과 빈집 재활용 개발업체를 지원한다. 각 지방정부는 빈집의 소유자와 상담을 통하여 HCA에 등록된 개발회사와 연결해주어 빈집의 소유자로 하여금 빈집의 수선과 개발에 참여하도록 장려하는 역할을 수행한다.

또한 지방정부는 중앙정부가 지원하는 New Home Bonus와, 지역에 등록된 자선단체나 사회적 기업을 통하여 보조금 프로그램 운영 전문 기관인 Tribal Education & Learning에 의해 지급되는 Empty Homes Community Grant Fund를 활용할 수도 있다. 또한 2012년부터 2015년까지 6천만 파운드 규모의 Cluster of Empty Homes Programme(이하 CEHP)지방정부의 펀드도 운영하였다. 지방정부는 빈집의 소유자와 빈집의 정비와 활용에 이들 보조금과

36) Office of the Deputy Prime Minister(부수상실)

37) Empty Property Potential – an Implementation Handbook. 2003년 발간

38) 박진경, 권혁삼. (2016) 전개논문, 64.

지원금을 활용할 경우 세금감면 등의 인센티브를 주고 있다.

[표 3-14] 영국 지방정부의 일반적인 빈집전략의 내용

구분	내용	세부내용
1	전략의 목적	주택정책의 일환으로 빈집활용 필요성
2	빈집문제 정의	방치된 빈집에 대한 위험성, 이웃에 끼치는 위해 등을 설명
3	빈집신고와 상담	빈집에 대한 신고 또는 정보제공 안내 빈집문제 상담신청 안내
4	빈집활용 상담	개발상담 - 지자체와 협약된 협회나 단체 안내 - 단체명, 주소 및 전화번호 세무상담
5	빈집활용 지원금 안내	New Home Bonus, HCA기금 등 활용방법
6	빈집현황	각 지자체의 연도별 빈집현황
7	상담 및 처리 우선순위	오래된 빈집 이웃에 악영향을 끼치는 빈집 주민 불만 민원이 제기된 빈집
8	빈집관리명령 (EDMO)	법원을 통해 관리명령 (철거, 개발, 매입, 임대 등)
9	빈집수용명령(CPO)	장기빈집 중 공익을 위해 필요한 빈집 등
10	강제매매	직접 관리조치 후 비용보전을 위한 조치
11	빈집의 처리	상담 ⇒ 개발지원 ⇒ 지역 민간개발업자 연결 상담 ⇒ 임대권고 ⇒ 수리지원후 관리계획을 세워 임대 상담 ⇒ 매도권고 ⇒ 매도 지원
12	개발 후 활용방법	임대, 숙박시설, 노숙자 수용시설, 기타 공공활용
13	세금지원	빈집활용시 재산세 등 세금지원 빈집 방치시 재산세 고율의 세율 적용
14	빈집에 대한 조사	조사에 응해야할 의무 설명
15	상담 담당관 안내	주소 및 전화번호, 이메일

자료 : 영국 지방정부의 Empty Property Strategy를 참조 작성

(2) 지방정부의 빈집관리 권한

영국 지방정부의 빈집전략 실행은 중앙정부에서 지원하는 다음 [표 3-15]와 같은 각종 법제를 적극 활용하여 운용된다.

[표 3-15] 영국 개별법의 빈집관련 조치권한

문제유형	조치의 법률적 근거	조치권한
빈집 정보 확인	Local Government Act 2003 Section 85	과세목적 수집 자료의 활용
건물·구조물 위험	Building Act 1984 Section 77-78	건물 위험요소·위험부분 제거, 철거요청, 필요시 긴급조치 후 비용회수
주민 위해요소	Housing Act 2004 Housing Act 2004 Chapter 2 Section 28-31 etc.	위해요소 존재와 개선조치 통지 준수 위반시 즉결심판에 의한 벌금부과 가능 공공에 의한 조치 후 관련 비용 회수
주민안전 대중건강 위해요소	Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 Section 29	비어있는 건물의 무단출입 보안문제와 위험 무단출입과 위험예방을 위한 공공조치 공공조치 후 합리적 발생비용 회수
인접지, 지역의 쾌적성훼손	Town and Country Planning Act 1990 section 215-216, 219	인접지 쾌적성에 부정적 영향을 미치는 부지 소유자 점유자에게 개선조치 요구 미조치시 즉결심판에 의한 벌금부과
	Building Act 1984 Section 79	쾌적성 훼손하는 노후, 파손 건물 수리, 복구작업, 철거 등의 요구
건물 등에 대한 반사회적 행동	Anti-social Behaviour Act 2003 section43	공공장소 낙서, 사유 부동산에 대한 무단 광고지 부착 등
	Clean Neighborhoods and Environment Act 2005 section28	반사회적 행동에 벌금 부과통지 납부해야할 벌금액
불법폐기물 쓰레기투척	Environment Protection Act 1990 Section 59	불법 적체된 위해 폐기물 제거요구 미조치시 벌금부과 공공조치 후 비용회수
생활방해	Environment Protection Act 1990 Section 80	생활방해 행위 경감발생, 재발금지나 제한 및 조치요구 통지 미조치시 즉결심판에 의한 벌금부과
페스트 예방	Prevention of Damage by Pests Act 1949 Section 4-5	쥐 박멸이나 서식 억제 위한 조치요구 미조치시 공공조치 후 비용회수

자료 : 이재우, 상계논문, 106. 을 변형 작성

(가) 지방세(Council Tax) 과세권한

2013년에 제정된 영국의 「지방정부 예산법」(Local Government Finance Act)은 빈집에 대한 과세재량권을 부여하고 있다. 대부분의 지방정부는 장기간 방치된 빈집에는 과세특례를 폐지하고 최고율의 세금을 부과하고, 2년 이상 빈집에 입주하는 경우 세금감면의 혜택을 주는 등 빈집의 정비나 활용에 인센티브를 주는 방법으로 활용하고 있다.

(나) 빈집관리명령(Empty Dwelling Management Orders, EDMOs)

2004년 「주택법」에 도입된 빈집관리명령은 지방정부가 6개월 이상 빈집의 소유자나 점유자에 대해 빈집에 대한 방법조치, 오염방지조치, 폐기물제거, 붕괴사고 예방조치 등을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 이후 2012년에 개정된 법에는 상담을 통하여 빈집의 소유자가 빈집의 정비나 활용을 유도할 수 있도록 지도하고, 2년 이상 빈집에 대해서 EDMOs를 활용하도록 하고 있다.

(다) 강제수용명령(Compulsory Purchase Orders, CPO)

2004년 제정된 「강제수용법」(Planning and Compulsory Purchase Act)은 지방정부는 공익상 필요한 경우 빈집을 수용할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 다만 이 경우 소유자와 빈집의 활용에 대한 협의를 선행하여야 하며, 소유자는 적절한 보상을 요청할 수 있다.

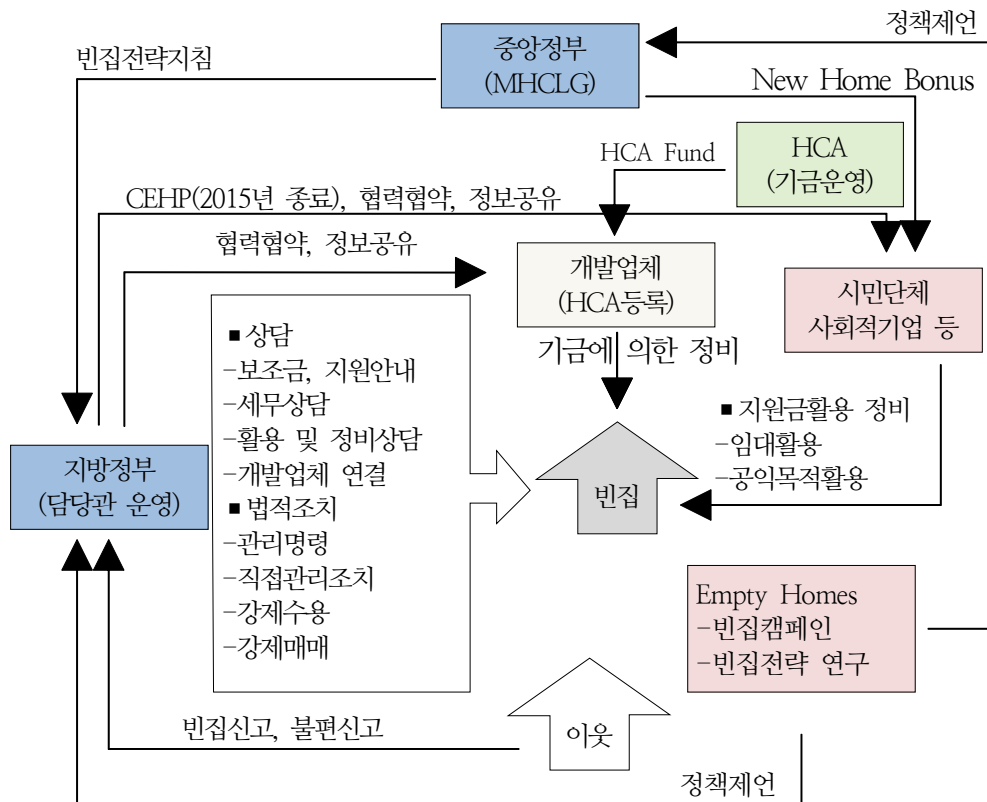
(라) 강제매매(Enforced Sale)

1984년 개정된 「건축법」에는 지방정부가 건물의 관리에 비용을 투입한 경우 경매를 통하여 이를 회수할 수 있도록 하고 있다. 이 내용은 지방정부가 소유자가 방치하여 빈집의 관리에 직접 비용을 투입한 경우에도 적용한다. 다만 이와 같은 과정을 진행하기 위해서는 법원의 판결을 받아야 한다.

다) 영국 빈집정책 추진의 협력체계

영국의 중앙정부는 지방정부에 빈집전략 지침을 하달하는 것은 물론 지방정부가 빈집전략의 수행에 필요한 지원금 및 보조금을 마련하는 등의 지원에 집중하고 있다. 중앙정부와 협약된 기관은 빈집소유자가 지방정부를 통하여 신청하는 빈집 정비와 활용에 필요한 기금과 펀드의 운영에 참여한다. 특히 HCA는 빈집정비를 수행하는 전문 업체를 등록제로 운영하며 관리하고 있다. Empty Homes는 정부의 빈집정책에 관한 연구를 통하여 중앙정부의 빈집정책을 지원하고 있다. 그 밖에도 각 지방정부의 빈집전략의 수행에 협력하는 시민단체와 사회적 기업 등의 활동도 활발하다. 이와 같이 공고하게 구축된 영국의 빈집정책 추진 협력체계는 지난 20년간의 빈집정책을 발전시켜 온 역사의 산물이다.

[그림 3-10] 영국 빈집정책 추진의 협력체계



자료 : 영국 지방정부의 Empty Property Strategy를 참조 작성

3) 우리나라의 빈집정책 체계

가) 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 제정

우리나라는 인구 감소와 지역 외 유출 등으로 증가하는 농촌의 빈집문제 인식을 바탕으로 1995년 「농어촌주택개량촉진법」 제정을 통해 농촌 빈집정비 근거를 마련하고, 1997년부터 빈집정비사업을 추진해오고 있다.³⁹⁾ 2016년 1월 「건축법」 개정을 통해 공익상 유해한 빈집을 지방 자치단체장이 직권으로 철거할 수 있는 규정을 명문화함으로써 빈집의 체계적 정비에 관한 제도적 틀을 갖추었다.⁴⁰⁾

이후 2016년 8월 이헌승 국회의원이 대표 발의한 「빈집 및 소규모주택 정비법」이 2017년 2월 8일 제정·공포되어 2018년 6월 14일 시행을 앞두고 있다. 이로써 빈집활용과 정비에 관한 법적 근거가 마련되어 지방자치단체의 빈집정비사업이나 빈집활용이 안정적으로 시행될 수 있는 기반이 구축되었다.

우리나라 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 가장 큰 특징은 무엇보다도 빈집을 비롯한 소규모 주택정비가 단독·다세대 주택 소유자 2인 이상이 추진하는 ‘자율주택 정비사업’으로 간소하게 실행이 가능하고, 「도시 및 주거환경 정비법」에서 규정하던 ‘소규모 재건축사업’과 ‘가로주택 정비사업’을 이관하여 사업절차를 간소화하고 지원을 확대하였다는 점이다.⁴¹⁾

(1) 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 내용

다음 [그림 3-11] 「빈집 및 소규모주택 정비법」에 의한 빈집정비사업을 살펴보면, 기초자치단체장에게 빈집정비계획의 수립·활용, 빈집 등 실태조사, 빈집의 철거⁴²⁾ 등을 시행할 수 있도록 되어있는 점이 주목된다. 반면, 빈집을 효율적으로 관리하기 위한 빈집 정보시스템 구축은 시·도지사가 수행하도록 하

39) 한상훈, 전개논문, 976.

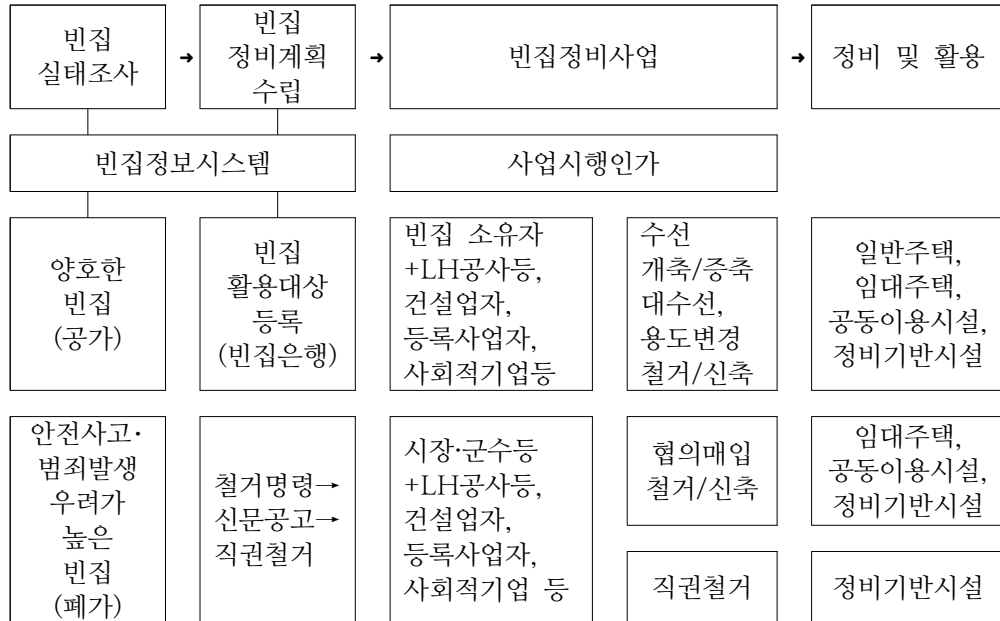
40) 한상훈, 전개논문, 972

41) 권혁삼, (2016). “빈집활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향”, 『도시와 빈곤』 109, 2.

42) 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우와 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 되는 경우에 해당된다.

고 있으나 필요한 경우 전문기관이 구축·운영할 수 있도록 하고 있다.

[그림 3-11] 「빈집 및 소규모주택 정비법」에 의한 빈집정비사업



자료 : 권혁삼. (2016) “소규모주택정비와 도시재생뉴딜” 한국주택학회 브라운백 세미나, 25.

「빈집 및 소규모주택 정비법」 제9조~제10조는 빈집 정비사업에 대한 내용이다. 제9조는 정비사업의 방법을 규정하고 제10조는 정비사업의 시행자를 규정하고 있다. 사업의 시행은 소유자가 직접 시행하거나, 토지주택공사 등과 공동으로 시행할 수 있도록 하고 있다. 다만, 안전사고나 사고발생의 우려가 높은 지역에서는 소유자가 동의하지 않더라도 절차에 따라 직권으로 철거할 수 있으며(제11조), 직권철거를 하기 위해서는 소정의 보상비를 공탁하도록 규정하고 있다. 이는 국민의 사유재산 빈집을 공공이 보호해 주어야 할 책임을 다하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 인접지에 위해가 되는 등 사회적 문제가 되는 빈집에 대한 소유자의 책임을 묻는 규정은 없다. 더욱이 위해가 되는 빈집을 철거하기 위하여 공공이 사회적 비용을 들인 경우에도 보상비를 공탁하도록 되어 있다. 이렇게 되면 빈집을 자진 철거하는 유인이 사라질 것이 우려된다. 또한, 자비를 들여 자진 철거한 소유주에게 상대적인 역차별이 될 뿐만

아니라, 자칫 빈집 소유주들의 도덕적 해이가 발생할 수 있어 이에 대한 보완이 필요해 보인다.

「빈집 및 소규모주택 정비법」은 빈집관련 내용과 소규모 주택정비의 내용이 혼합된 형태로 이루어져 있다. 법안의 내용을 살펴보면 제1조는 목적, 제2조부터 제15조까지는 빈집관련 내용, 제16조부터 제64조까지는 소규모주택의 정비에 관한 내용으로 구성되어 있다. 본 논문에서 소규모주택 정비에 관한 내용은 쟁점이 아니므로 그 내용의 검토는 생략한다. 다음 [표 3-16]은 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 빈집과 관련된 내용만 요약하였다.

[표 3-16] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 내용

조항	내용	세부내용
제1조	목적	빈집을 효율적으로 정비하기 위함
제2조	정의	빈집: 지자체장이 확인한 1년 이상 미사용 주택
제3조	타법과의 관계	빈집정비에 우선적용, 「농어촌정비법」과는 무관
제4조	빈집정비계획	기본방향, 추진계획, 시행방법, 재원조달계획 등
제5조	실태조사	기초자치단체장의 실태조사 방법
제6조	빈집 등에 출입	실태조사 등을 위한 빈집출입 절차와 방법
제7조	출입의 손실보상	빈집 출입에 따른 손실보상의 절차와 방법
제8조	빈집정보 이용요청	기초자치단체 등의 빈집관련 정보이용과 활용방법
제9조	빈집정비사업	빈집의 정비사업의 유형을 규정
제10조	빈집정비사업 시행자	빈집정비사업의 시행자로 참여할 주체를 규정
제11조	빈집의 철거	빈집철거의 절차와 방법을 규정
제12조	사업시행 인가	빈집정비사업의 시행인가 절차와 방법
제13조	사업시행계획서 작성	시행계획서의 구성내용
제14조	준공인가 및 고시	준공인가의 요건과 고시의무를 규정
제15조	빈집정보시스템 구축	광역자치단체 책임 하에 빈집 정보시스템구축
제16조~제64조 : 소규모주택정비에 관한 내용		

자료 : 「빈집 및 소규모주택 정비법」 참조 작성

위 [표 3-16] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 내용은 빈집의 실태조사와 빈집 정비사업, 빈집정보시스템 구축에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 앞의 제2장에서 우리나라 68개 지자체 빈집조례의 내용을 표준화한 [표 2-14]를 통해 보았던 빈집의 관리수단은, 제11조의 빈집의 철거에 대한 규정뿐이다. 또한, 「빈집 및 소규모주택 정비법」은 빈집의 활용보다는 빈집정비에만 치우친 경향이 있다. 빈집문제의 해결의 모습에는 다양한 빈집의 활용이 포함되어 있는데 이를 지원하는 내용이 없다. 또, 빈집의 철거만 규정하고 그 이후 빈터활용 등의 내용도 없다. 이와 같이 발견되는 미흡한 부분은 이후 법의 개정을 통하거나 혹은 각종 지침이나 가이드라인 등으로 보완이 요구된다.

(2) 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 지자체 관련규정

지자체의 빈집관련 조례는 「빈집 및 소규모주택 정비법」과 그 시행령과 시행규칙에서 위임하는 사항과, 지자체의 특성을 감안한 빈집의 관리와 정비에 관한 내용으로 구성되어야 한다. 현재 지자체의 빈집관련 조례는 현재 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 규정하고 있는 소규모주택 정비관련 내용을 담고 있지 않다. 아무래도 가로주택정비 등과 같은 정비사업은 그동안 별도의 ‘정비사업 조례’로 따로 관리해 오고 있었기 때문일 것이다. 현재 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 지자체의 업무를 직접 규정한 조항은 다음 [표 3-17]과 같다.

[표 3-17] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 광역자치단체장 업무규정

내용	조항
시장·군수·구청장의 빈집정비계획 보고 수령 후 검토의견	제4조
시장·군수·구청장의 빈집정비사업의 보고 및 감독	제10조
빈집 정비사업에서 필요한 사항을 조례로 규정	제13조
빈집 정보시스템 구축	제15조
※ 소규모주택정비 관련 내용은 생략함	

자료 : 「빈집 및 소규모주택 정비법」 참조 작성

즉, 광역자치단체장에게는 기초자치단체장의 빈집관련 업무를 지원하고 지도·감독할 책임과, 빈집정보시스템을 구축하여 운영할 책임이 있다. 다음 [표 3-18]의 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 기초자치단체장 업무규정을 보면, 기초자치단체장은 빈집 실태조사와 빈집정비사업의 계획 및 시행의 책임을 규정하고 있다.

[표 3-18] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 기초자치단체장 업무규정

내용	조항	구분
빈집정보 취득	제2조	시장·군수·구청장
빈집정비계획 수립 및 보고	제4조	시장·군수·구청장
빈집 실태조사	제5조	시장·군수·구청장
빈집출입 관련 제반사항	제6조, 7조, 8조	시장·군수·구청장
빈집정비사업 시행관련 제반업무	제10조	시장·군수·구청장
빈집 철거조치 등	제11조	시장·군수·구청장

※ 소규모주택정비 관련 내용은 생략함

자료 : 「빈집 및 소규모주택 정비법」 참조 작성

(3) 시행령과 시행규칙에서 지자체 조례로 위임한 내용

[표 3-19] 시행령, 시행규칙에서 조례로 위임한 규정

구분		내용	지자체
시 행 령	제3조	빈집정비사업 대상지역	기초
	제11조	빈집철거 보상비의 감정평가업자의 선정절차, 방법	기초
	제12조	빈집정비사업계획서 작성의 구체적 내용	기초
	제15조	빈집정보시스템의 정보내용	광역
시 행 규 칙	제4조	빈집 등 출입인가	기초
	제5조	빈집 등 조치방법	기초
	제6조	빈집 철거 통지	기초

※ 소규모주택정비 관련 내용은 생략함

자료 : 「빈집 및 소규모주택 정비법」 시행령, 시행규칙 참조 작성

2018년 2월 9일 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 시행령과 시행규칙이 발표되었다. 시행령은 법에서 위임한 조항들이, 시행규칙은 법의 수행에 필요한 세부적 지침으로 구성되어 있다. 시행령과 시행규칙에서 구체적으로 지자체의 조례에 의해 세부 내용을 정하라는 내용은 위 [표 3-19]와 같다.

시행령과 시행규칙은 법안의 틀 내에서 제정된 것이어서 빈집정비사업이나 빈집실태조사에 대한 규정과 빈집의 철거가 주된 내용으로 되어 있다. 그러나 지자체가 원하는 빈집의 관리수단과 지원수단에 대한 규정은 마련되지 않아, 지자체가 빈집의 관리와 정비에 요구되는 사항에 대하여 법안과 조례간의 간극이 발견된다.

나) 지방자치단체의 빈집관련 조례

(1) 조례 제정현황

지자체가 빈집조례를 제정하여 대응한다는 것은 빈집문제의 확산을 차단하려는 조치로 해석할 수 있다. 빈집의 증가는 인구와 세대구조와 관련이 깊어 인구감소가 진행 중인 지역일수록 빈집문제에 민감할 수 있다. 다음 [표 3-20] 우리나라 지방자치단체의 빈집조례 제정현황을 보면, 빈집비율이 높은 경남과 경북의 빈집 관련 조례제정 현황이 저조하게 나타난다. 특정지역의 조례제정 비율이 낮은 경우, 주택조례, 건축조례, 정비사업 조례 등 유사 조례에 빈집관련 내용이 포함되어 있을 가능성이 있다.

[표 3-20] 우리나라 지방자치단체의 빈집조례 제정현황 (단위: 개, %)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
지자체 수	249	26	17	9	11	6	6	6	1
조례수	68	6	5	4	2	4	0	1	0
제정비율	27.3	23.1	29.4	44.4	18.2	66.7	0	16.7	0
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지자체 수	32	19	13	16	15	23	24	22	3
조례수	10	3	9	3	5	11	2	3	0
제정비율	31.3	15.8	69.2	18.8	33.3	47.8	8.3	13.6	0

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 검색 (2018. 6.1. 기준)

우리나라는 총 68개의 지자체에서 빈집관련 조례를 제정하여 운영 중에 있다.⁴³⁾ 위 [표 3-20] 우리나라 지자체 빈집조례 명칭 및 제정현황을 보면, 전국의 지자체 수가 249개 이므로 빈집조례의 제정비율은 27.3%이다. 이를 제정비율이 높은 지방별로 살펴보면 충북이 69.2%, 광주 66.7%, 전남 47.8%, 대구 44.4%, 전북 33.3%, 경기 31.3%, 부산 29.4% 순으로 전국 평균인 25.7%를 상회하고 있다.

전체 68개 지자체 조례의 총 조문 수를 다음 [표 3-21]에서 살펴보면, 총 608개로 각 조례 당 평균 8.9개의 조문을 가지고 있다. 지자체 빈집조례 중 조문의 수가 가장 작은 조례는 2016년 1월 15일 제정된 충청북도 단양군의 “단양군 빈집정비 지원조례”로 조문이 5개이다. 반면, 가장 많은 조문의 수는 16개로 2015년 10월 8일 제정된 서울특별시의 “서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례” 이다.

[표 3-21] 우리나라 지자체 빈집조례 조문의 수

(단위: 개)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
지자체 수	249	26	17	9	11	6	6	6	1
조례수	68	6	5	4	2	4	0	1	0
조문 수	608	70	37	35	13	32	0	7	0
조문평균	8.9	11.7	7.4	9	6.5	8	0	7	0
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지자체 수	32	19	13	16	15	23	24	22	3
조례수	10	3	9	3	5	11	2	3	0
조문 수	92	33	78	26	50	96	12	27	0
조문평균	9.2	11.0	8.7	8.7	10	8.7	6.0	9	0

자료 : 국가정보법령센터 2018년 6월 1일 기준 빈집조례 조사를 기준으로 작성

43) 국가법령정보센터, 2018년 6월 1일 검색 기준

[표 3-22] 우리나라 지자체 빈집조례 명칭 및 제정현황

번호	자치단체	조례명	공포일자
1	서울특별시 노원구	서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례	2011.10.13.
2	서울특별시 관악구	서울특별시 관악구 빈집 정비 지원 조례	2014.2.6.
3	전라남도 보성군	보성군 빈집 정비를 위한 지원 조례	2015.10.1.
4	전라남도 순천시	순천시 빈집 정비 지원 조례	2015.10.1.
5	서울특별시	서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례	2015.10.8.
6	대구광역시 수성구	대구광역시 수성구 정비사업구역 빈집 정비 조례	2015.10.12.
7	전라남도 목포시	목포시 정비사업 구역 빈집 관리 조례	2015.10.12.
8	경상남도	경상남도 빈집 정비 지원 조례	2015.10.29.
9	전라북도 전주시	전주시 빈집 정비 지원조례	2015.11.6.
10	전라남도 구례군	구례군 빈집 정비에 관한 조례	2015.11.9.
11	전라북도 김제시	김제시 빈집정비 지원 조례	2015.11.19.
12	강원도 강릉시	강릉시 빈집 정비 지원 조례	2015.12.30.
13	충청북도 증평군	증평군 농촌 빈집 정비 지원 조례	2015.12.31.
14	경기도 안양시	안양시 빈집 관리에 관한 조례	2015.4.24.
15	광주광역시 남구	광주광역시 남구 빈집 정비 지원 조례	2015.4.30.
16	충청북도 충주시	충주시 빈집 정비 지원 조례	2015.6.5.
17	전라남도 광양시	광양시 빈집정비를 위한 지원 조례	2015.6.8.
18	부산광역시 남구	부산광역시 남구 정비사업구역 빈집관리 조례	2015.6.8.
19	경상북도 울진군	울진군 농어촌 빈집정비 지원 조례	2015.6.15.
20	전라남도 나주시	나주시 빈집 정비를 위한 지원 조례	2015.8.11.
21	전라북도 남원시	남원시 도시지역 빈집 정비 지원 조례	2015.9.25.
22	충청북도 음성군	음성군 빈집 정비 지원 조례	2016.1.5.
23	전라남도 화순군	화순군 빈집 정비 지원 조례	2016.1.8.
24	충청북도 단양군	단양군 빈집정비 지원 조례	2016.1.15.
25	대구광역시	대구광역시 빈집 정비 지원 조례	2016.10.31.
26	경기도 이천시	이천시 빈집 정비 조례	2016.11.1.
27	서울특별시 동대문구	서울특별시 동대문구 빈집 정비 조례	2016.11.3.
28	충청남도 청양군	청양군 빈집정비 지원 조례	2016.12.13.
29	전라남도 진도군	진도군 빈집정비 지원 조례	2016.12.29.
30	전라북도	전라북도 빈집 관리 및 활용에 관한 조례	2016.12.30.
31	충청북도 보은군	보은군 빈집 정비 지원 조례	2016.2.19.
32	인천광역시 계양구	인천광역시 계양구 빈집 정비 지원 조례	2016.2.19.
33	광주광역시	광주광역시 빈집 정비 지원 조례	2016.3.1.
34	광주광역시 동구	광주광역시 동구 정비사업구역 빈집정비 조례	2016.3.23.
35	전라북도 익산시	익산시 도시지역 빈집 정비 지원 조례	2016.3.30.
36	경기도 수원시	수원시 빈집 정비 지원 조례	2016.4.8.
37	전라남도 고흥군	고흥군 빈집정비 지원 조례	2016.4.20.
38	부산광역시 해운대구	부산광역시 해운대구 빈집관리 조례	2016.5.13.
39	전라남도 장흥군	장흥군 빈집 정비 지원 조례	2016.5.17.
40	경기도 여주시	여주시 빈집 정비 지원 조례	2016.5.31.
41	경기도 평택시	평택시 빈집 정비 지원 조례	2016.6.3.
42	충청북도 제천시	제천시 빈집 정비 지원 조례	2016.6.10.
43	충청북도 옥천군	옥천군 빈집 정비 지원 조례	2016.7.12.
44	부산광역시	부산광역시 빈집 정비 지원 조례	2016.7.13.
45	경기도 파주시	파주시 빈집 정비 지원 조례	2016.7.18.
46	전라남도 여수시	여수시 빈집 정비 지원 조례	2016.8.10.

번호	자치단체	조례명	공포일자
47	부산광역시 중구	부산광역시 중구 빈집 정비 지원 및 관리 조례	2016.8.12.
48	경기도 안성시	안성시 빈집 정비 지원 조례	2016.9.23.
49	충청남도 논산시	논산시 빈집정비 지원 조례	2016.9.30.
50	대구광역시 서구	대구광역시 서구 빈집 정비에 관한 조례	2016.9.30.
51	인천광역시 남구	인천광역시 남구 빈집관리 조례	2017.1.2.
52	대구광역시 달성군	대구광역시 달성군 빈집 정비 및 관리에 관한 조례	2017.2.28.
53	부산광역시 사하구	부산광역시 사하구 빈집 관리 조례	2017.2.28.
54	경기도 포천시	포천시 빈집정비 지원 조례	2017.3.2.
55	충청남도 아산시	아산시 빈집 정비 지원 조례	2017.3.6.
56	충청북도 영동군	영동군 빈집 정비 지원에 관한 조례	2017.3.27.
57	울산광역시 울주군	울산광역시 울주군 빈집 정비 지원 조례	2017.3.30.
58	광주광역시 광산구	광주광역시 광산구 빈집 정비 조례	2017.4.3.
59	경기도 양평군	양평군 빈집 정비 지원 조례	2017.4.14.
60	경상남도 창원시	창원시 빈집 정비 지원 조례	2017.6.15.
61	경기도 화성시	화성시 빈집 정비 지원 조례	2017.6.22.
62	강원도 삼척시	삼척시 빈집정비 지원 조례	2017.6.23.
63	서울특별시 강북구	서울특별시 강북구 빈집 정비 조례	2017.6.30.
64	충청북도 청주시	청주시 빈집 정비 조례	2017.9.29.
65	강원도 철원군	철원군 빈집정비 지원 조례	2017.11.7.
66	경상북도 청도군	청도군 빈집 정비 지원 조례	2017.12.28.
67	경상남도 남해군	남해군 빈집 정비에 관한 조례	2018.2.27.
68	서울특별시 서대문구	서울특별시 서대문구 빈집 정비 및 활용에 관한 조례	2018.4.4.

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 검색 (2018. 6.1. 기준)

(2) 조례의 명칭분석

우리나라 빈집관련 조례의 명칭에 사용된 단어를 분석하여 조례가 어떤 성격을 띠고 있는지 알아보고자 하였다. 지자체가 조례의 명칭을 사용할 때 그 구성내용을 대표할 수 있는 단어를 사용하였을 것이라고 생각하였다. 이는 아주 기초적인 텍스트 마이닝 기법으로써, 어떤 단어의 사용이 더 큰 비중을 차지하는지 알아보고 그 단어의 의미로 조례의 성격을 유추하고자 하였다. 이를 위하여 빈집관련 조례의 명칭에 들어있는 모든 단어를 대상으로 분석하였다. 집계결과 조례의 명칭에 사용된 단어는 총 8개로 ‘빈집’ ‘정비’ ‘지원’ ‘관리’ ‘활용’ ‘정비사업구역’ ‘도시’ ‘농촌’이었다. 이 중에서 ‘도시’ ‘농촌’은 각각 1개 씩으로 채택비율 낮아 분석대상에서 제외하였다.

[표 3-23] 우리나라 빈집조례 명칭에 사용된 단어분석

단어	빈집	정비	지원	관리	정비사업구역	활용
개수 (개)	68	60	47	10	5	3
채택비율 (%)	100	88.2	69.1	14.7	7.4	4.4

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 검색 (2018. 6.1. 기준)

[표 3-23] 분석결과를 보면 ‘빈집’이라는 단어의 사용은 모든 조례에 포함되어 있었다. 그 다음으로 ‘정비(88.2%)’와 ‘지원(69.1%)’이 높은 비율로 사용되고 있다. 이는 빈집을 ‘정비의 대상이나 지원의 대상으로 인식’한다는 의미로 유추할 수 있다. 반면 ‘관리(14.7%)’나 ‘활용(4.4%)’은 채택비율이 낮아 빈집을 활용이나 사업의 대상으로 여기는 비율은 낮은 것으로 유추할 수 있다.

(3) 우리나라와 일본의 조례명칭 비교

일본과 우리나라의 조례의 대표명칭을 다음 [표 3-24]와 같이 비교하였다. 일본은 ‘빈집 등 적정관리에 관한 조례’가 62.2%로 가장 많고 우리나라는 ‘빈집정비 지원 조례’가 85.2%로 가장 많이 사용되고 있다.

[표 3-24] 일본과 우리나라 빈집조례의 대표적 명칭 비교

비교국가	조례명칭	채택 수 (비율)
일본	빈집 등 적정관리에 관한 조례	221 (62.2%)
우리나라	빈집정비 지원 조례	58 (85.2%)

다음 [표 3-25]는 일본과 우리나라의 지자체 빈집조례에 사용된 단어를 비중을 비교하였다. 비교결과 일본은 ‘관리’라는 단어의 비중이 높게 나타나고, 우리나라는 ‘정비’라는 단어의 비중이 가장 높게 나타난다. 이를 통하여 일본은 빈집을 관리의 대상으로 인식하는 경향이 강하고 우리나라는 빈집을 정비의 대상으로 인식하는 경향이 강하다는 유추가 가능하다.

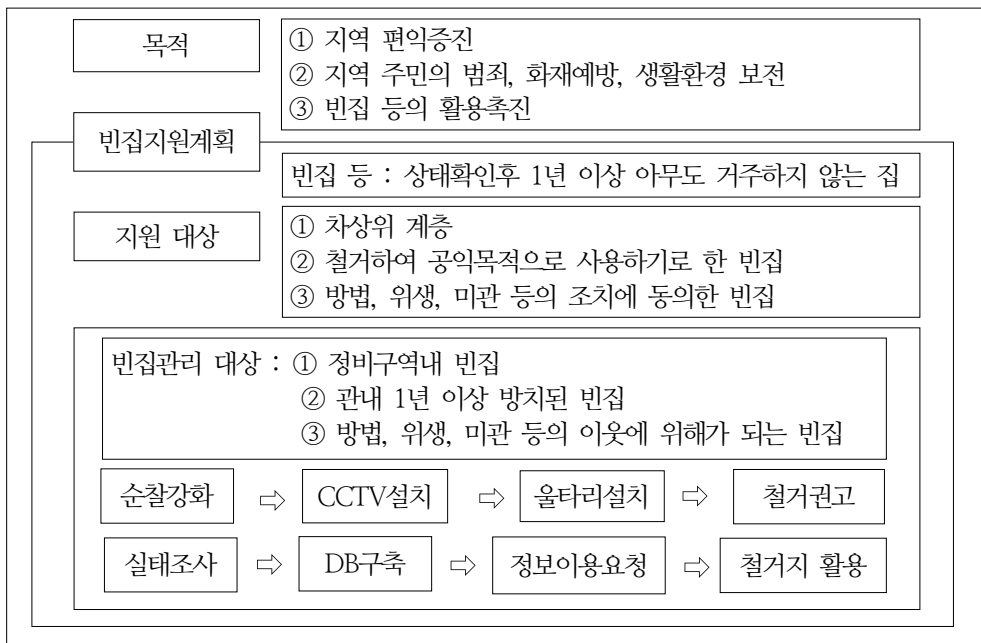
[표 3-25] 일본과 우리나라 빈집조례의 명칭에 사용된 단어 비교

비교국가	상위 3개 단어			
	단어	관리	빈집	환경
일본	사용 개수	284	272	35
	채택비율 (%)	73.8	70.6	9.1
우리나라	단어	빈집	정비	지원
	사용 개수	68	60	47
	채택비율 (%)	100	88.2	69.1

(3) 지자체 유형별 조례의 내용 비교분석

다음 [그림 3-12]는 우리나라 빈집조례의 구조 개념도이다. 일본과 영국의 빈집조례(빈집전략)에는 없는 부분으로 우리나라 빈집조례에만 나타나는 것이 독특한 부분이 ‘지원 대상’에 대한 규정이다.

[그림 3-12] 우리나라 빈집조례의 구조 개념도



자료 : 각 지방조례의 표준화한 [표 3-26]을 바탕으로 작성

[표 3-26] 지자체 빈집관련 조례의 표준화 내용

내 용	세부내용
목적	범죄, 붕괴, 화재발생 방지 및 정비지원
정의	빈집: 지자체장이 확인한 1년 이상 미사용 주택(일반적)
법령 등과의 관계	법령에 규정이 있는 경우가 아니면 조례를 우선적용
지자체장의 책무	빈집정비를 위한 시책의 추진과 예산상의 조치
지원계획 수립·시행	지원의 목표, 방향, 시책의 개발, 시행방법, 재원조달계획 등
실태조사	2년마다 시행(일반적)
지원 대상 (일반적)	「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 차상위 계층 소유의 빈집 범죄예방 및 안전으로 인한 민원이 발생한 경우 소유자가 빈집 철거 후 3년 이상 공공용지 활용 동의한 경우 그 밖에 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우
지원 대상 (다른 유형)	관내 소재 내 방치된 본 건축물과 부속 건축물 범죄예방 및 안전으로 인한 민원이 발생한 경우 소유자가 빈집 정비를 요청한 경우 소유자가 정비 후 임대에 동의한 경우 소유자가 정비 후 예술인들의 작업실 등으로 사용을 동의한 경우
빈집 관리	전기, 수도, 도시가스 등의 공급설비 폐쇄조치
	안전사고방지 및 범죄, 화재예방 등에 필요한 조치
	각종 출입구 폐쇄조치
	가설 울타리 설치
	정비사업구역의 경우 사업자의 CCTV 설치 권고
	철거 권고·고지
빈집활용	철거하고 주차장 등 공공시설의 설치나 리모델링 후 공공시설 활용 활용 대상자는 공개모집 후 심사선정
홍보	빈집 정비의 중요성을 널리 알리고 활용이 활성화될 수 있도록 노력
지도·감독	빈집의 활용·관리와 빈집 정비를 위한 지원비용이 목적대로 사용되었는지 확인
자료 확인 요청	소유권을 확인할 수 있는 재산과세 자료 주민등록등본, 가족관계증명 서류 등
준용	지원보조금은 지방보조금 관리 조례 준용
빈집정보시스템 구축	빈집실태조사를 바탕으로 빈집정보관리시스템을 구축·운영

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 검색 (2018. 6.1. 기준) 빈집조례를 표준화하여 작성

위 [표 3-24]는 앞의 제2장에서도 보았던 [표 2-14]의 지자체 빈집조례의 표준화 내용이다. 이를 바탕으로 각 지자체가 각각의 특성에 따라 조례의 내용을 각기 다르게 채택하고 이는지 확인해 보고자 한다. 만약 지역별 특성이 조례의 내용의 채택여부로 나타난다면 이를 통하여 향후 빈집정책 수단의 개발에 참조할 만한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 이와 같은 분석을 위하여 분석 대상이 되는 조례 제정지역을 다음 [표 3-25]과 같이 빈집문제의 유형이 다르게 나타나는 4개 지역으로 분류하였다. 먼저 도시지역과 농촌지역으로 구분하고, 도시지역은 다시 광역시 이상 대도시에 속하는 자치구와 지방 중소도시로 분류하고, 광역자치단체는 따로 분류하였다.

[표 3-27] 빈집조례 제정지역의 유형별 분류

구분	광역지자체	대도시지역		중소도시		농촌지역		
개소	6	16		26		20		
지방자치단체	경상남도 광주광역시 대구광역시 부산광역시 서울특별시 전라북도	광주광역시	광산구 남구 동구	강원도	강릉시 삼척시	강원도	철원군	
		대구광역시	서구 수성구	경기도	수원시 안성시 안양시 여주시 이천시 파주시 평택시 포천시 화성시	경기도	양평군	
		부산광역시	남구 사하구 중구 해운대구		경상남도	경상북도	울진군 청도군	
		서울특별시	강북구 관악구 노원구 동대문구 서대문구			대구광역시	달성군	
			인천광역시		계양구 남구	전라남도	광양시 나주시 목포시 순천시 여수시	울산광역시
		전라북도		전라남도			고흥군 구례군 보성군 장흥군 진도군 화순군	
						충청남도	충청남도	청양군
				충청북도		충청북도	단양군 보은군 영동군 옥천군 음성군 증평군	
							제천시 청주시 충주시	

상기와 같이 지역분류에 따라 각 지자체가 채택하고 있는 수단을 조사하였다. 분석방법은 엑셀 프로그램을 이용하여 각각의 조문 내용의 채택여부를 OX방식으로 체크하였다. 그런 다음 조례제정 지역을 광역지자체와 대도시, 중소도시, 농촌지역으로 4개 지역별로 다시 정렬하였다. 분류된 지역의 유형별로 각각 조문의 채택비율의 비중으로 분석결과를 도출하고자한다. 다음 [표 3-26]은 엑셀프로그램을 활용하여, 지역 유형별로 각각 조문의 내용의 채택여부를 체크하여 이를 채택비율로 계산한 결과이다. (별표 2, 3 참조)

[표 3-28] 지자체 유형별 조례내용의 채택비율

조례의 내용		채택수	채택비율(%)			
			광역 단체	대도시	중소 도시	농촌 지역
지원계획수립		43	100	56.3	76.9	40
관련기관(경찰, 소방 등)협조요청		20	16.7	68.8	30.8	0
지원 대상	차상위 계층	46	66.7	68.8	80.8	50
	공공용지활용조건 철폐동의	38	66.7	56.3	76.9	25
	소유자 요청	13	0	0	19.2	40
	수선 후 임대활용 동의	7	16.7	18.8	7.7	5
	예술인 임대조건 동의	3	16.7	6.3	0	5
	재해방지를 위해 안전상 철폐동의	25	0	12.5	50	50
	관내 소재 장기 빈집	20	0	6.3	30.8	55
	관광목적으로 철폐 등 정비필요	1	0	0	0	5
빈집 관리	가스, 수도, 전기 등 공급차단	20	33.3	68.8	26.9	0
	범죄예방 조치 권고	16	16.7	56.3	23.1	0
	붕괴안전 조치 권고	15	16.7	56.3	19.2	0
	CCTV설치	16	0	75.0	15.4	0
	입구폐쇄	5	0	0	19.2	0
	가설울타리 설치	14	0	62.5	15.4	0
	철폐권고	37	0	50	80.8	40
	철폐 후 공공목적 활용	23	16.7	62.5	30.8	20
빈집 정보	빈집자료 확인 요청	8	0	37.5	7.7	0
	빈집 정보시스템 구축	8	83.3	12.5	3.8	0
	빈집실태조사	42	100	56.3	76.9	35
빈집 지도·방문		30	0	12.5	65.4	55

(가) 빈집정비 지원계획의 수립

빈집정비사업의 지원계획의 수립은 광역자치단체가 모두 채택하고 있는 반면 농촌지역은 채택비율이 40% 밖에 되지 않는다. 이는 농촌지역 지자체의 재정상황이 넉넉하지 못한 탓일 수 있다.

(나) 빈집 관련 관계기관 협조요청

이 조항은 빈집이 대규모로 발생하는 재개발을 위해 철거가 이루어지고 있는 정비사업 구역 등의 방법문제와 화재나 붕괴 등의 안전사고 방지차원의 조치이다. 정비사업이 활발한 대도시지역이 68.8%로 채택비율이 가장 높고, 중소도시가 30.8%인 반면, 농촌지역에서는 0%의 채택비율을 보이고 있다.

(다) 빈집 정비의 지원 대상자

지원 대상을 살펴보면 차상위 계층의 빈집 정비지원이 다른 지원대상에 비해 모든 지역에서 압도적으로 높게 나타났다. 철거 후에 주차장이나 공공목적으로 사용할 것을 동의한 빈집 정비를 지원 대상으로 채택한 비율은, 중소도시가 80.8%로 높은 반면 농촌지역이 50%로 가장 낮다. 이는 농촌지역의 빈집이 공공용으로 활용될 가능성이 낮기 때문이라 해석할 수 있다. 이와 맞물려 빈집을 수선한 후에 임대를 하거나 사회적 기업등과 협력하여 예술인의 활동공간으로 활용할 경우 지원 대상으로 하는 내용이 5%로 나타난 것과 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 또한 안전상 철거에 동의한 빈집을 지원 대상으로 채택한 비율이, 지방중소도시와 농촌지역에서 각각 50%로 대도시 12.5%보다 높게 나타나고 있다. 이는 중소도시와 농촌지역에서 상대적으로 빈집문제를 더욱 심각하게 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 관내 장기간 방치된 빈집을 지원 대상으로 선택한 비율도 농촌지역 55%, 중소도시 30.8%로 다른 지역보다 높게 나타난 것도 같은 의미로 해석할 수 있다. 앞의 [표3- 7]의 방치빈집의 비율 비교에서도 농촌지역이 높게 나타나 이를 뒷받침하고 있다.

(라) 빈집의 관리수단

빈집의 관리에 대한 지자체 조례의 대응을 보면 정비사업구역이 많은 대도시지역에서 공급시설의 차단조치, 범죄예방조치, 등이 다른 지역보다 채택비율이 높은 것을 볼 수가 있다. CCTV와 가설 울타리 설치도 같은 맥락으로 이해되며, 여기서는 광역지자체와 농촌지역의 채택이 전혀 없다.

빈집에 대한 철거권고의 채택비율은 중소도시가 80.8%, 대도시지역이 50%, 농촌지역이 40%이다. 이는 중소도시에서 철거의 필요성을 다른 지역보다 더 크게 느끼고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 더 나아가 도시쇠퇴가 중소도시에서 다른 지역에 비해 더 크게 발생하고 있다는 해석도 가능하다.

철거 후 공공목적 활용은 반대로 대도시지역이 62.5%로 중소도시의 30.8%보다 높게 나타난 것은, 철거 권고는 더 많으면서 철거 후 활용성이 떨어진다는 의미로 해석된다. 이 역시 앞서 살펴본 철거권고 조항의 채택결과의 분석과 마찬가지로, 지방 중소도시의 빈집문제에 더욱 심각한 상황임을 말해준다.

농촌지역은 철거권고를 채택한 비율이 40%로 나타나는 것 이외에 빈집의 관리권고 내용의 규정이 없다. 아무래도 농촌지역 특성상 철거 이외에는 특별한 관리수단이 필요하지 않기 때문일 것이다.

빈집정보 부분은 광역자치단체의 채택비율이 높게 나타나고 있다. 빈집의 자료요청은 대도시 구청과 중소도시에서 필요성이 있는 반면 거시적인 지표에 의한 지원 계획 등이 필요한 광역자치단체에서 빈집의 정보시스템의 구축의 필요성이 있다 할 것이다.

(마) 지역 유형별 차이점

지자체 유형별 조례내용의 채택비율을 종합적으로 비교하여 큰 차이가 드러나는 내용을 다음과 같이 정리하였다.

우선, 농촌지역 지자체는 빈집관리수단, 빈집의 재활용, 빈집정보의 확인 등에 대한 규정의 채택비율이 각각 5%와 0%로 낮게 나타난 것은 이들 지자

체들이 빈집을 관리하고 정비하여 재활용하기 위한 여건조성이 어려운 것으로 추측할 수 있다.

(바) 지자체 유형별 조례명칭 비교

앞의 [표 3-23] 조례의 명칭에 사용된 단어를 대상으로, 지자체 유형별로 구분한 [표 3-25]에 따라 다음 [표 3-27]과 같이 분석하였다. 조례의 명칭에 사용된 단어가 지자체 유형별로 다르게 선택되었는지 알아보고자 한다.

[표 3-29] 지방자치단체 유형별 빈집조례 명칭의 단어분석 (단위: 개(%))

단어	빈집	정비	지원	관리	정비사업구역	활용
계	68	60	47	10	5	3
광역시자치체	6 (100)	4 (66.7)	4 (66.7)	2 (33.3)	0	2 (33.3)
대도시	16 (100)	11 (68.8)	4 (25)	5 (31.3)	4 (25)	1 (6.3)
중소도시	26 (100)	25(96.2)	22 (84.6)	2 (7.7)	1 (3.8)	0
농촌지역	20 (100)	20 (100)	17 (85)	1 (5)	0	0

자료 : 국가정보법령센터 자치법규 검색 (2018. 6.1. 기준)

‘정비’는 농촌지역은 100%, 중소도시는 96.2%로 대도시 68.8%, 광역지자체 66.7%보다 높다. ‘지원’이라는 단어 역시 농촌지역의 채택비율이 85%, 중소도시는 84.6%로써 광역지자체 66.7%, 대도시 25%보다 높다. 반면, ‘관리’라는 단어는 광역지자체와 대도시의 채택비율이 중소도시나 농촌지역에 비해 높은 비율로 채택되었다. 종합해 보면 농촌지역과 중소도시가 대도시나 광역지자체에 비해 빈집의 정비와 지원의 필요성을 상대적으로 더 크게 느끼는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 농촌지역과 중소도시는 대도시나 광역지자체에 비해 빈집의 활용에 대한 필요성이 상대적으로 낮게 보고 있다. 이를 앞에서 보았던 [표 3- 7] 주택통계상 사유구분으로 추정한 전국의 방치빈집의 전국비교 해 보면, 농촌지역의 방치빈집비율이 다른 지역보다 상대적으로 높게 나타나고 있는 점과도 일치하는 결과가 된다.

제 4 장 한국·일본·영국의 빈집정책 비교분석

제 1 절 분석의 틀

본 연구는 비교정책 연구방법으로 최대유사체계분석 방법을 채택하였다. 최대유사체계 분석은 서로 다른 국가의 동일한 유형의 정책을 비교할 경우 같은 점(유사성)과 다른 점(상이성)을 변수로 설정하여 이들이 각각 어떤 영향을 미치는지 분석하는 방법이다.⁴⁴⁾ 이 연구에서는 최대유사체계 분석의 종속변수는 빈집정책의 목표로 설정하고, 독립변수로는 목표를 달성하기 위해 서로 다른 나라가 채택하고 있는 비교 가능한 정책 수단 등의 구현방법을 채택하였다. 즉, 국가는 다르지만 빈집정책의 추진을 통하여 달성하고자 하는 목표는 같은 유사성이 있으며, 이 목표를 달성하기 위한 방법으로 선택한 정책수단 등의 구현방법은 각 나라마다 서로 다른 상이성을 바탕으로 비교연구를 진행한다.

1) 최대유사체계분석의 개념과 연구 모형설계

정책연구의 비교분석과정에서 최대유사체계를 적용하려면, 첫째, 연구대상의 현상(종속변수)이 그 속에서 가능한 한 큰 변이를 일으키는 사례들을 모집단으로 구축해야 한다. 둘째, 모집단에 포함된 분석사례 사이에 유사성과 상이성을 도출해 낼 수 있는 비교척도를 만들어야 한다. 물론 그런 척도는 연구대상 현상에 영향을 줄 가능성이 있는 잠정적 독립변수들이 되어야 한다. 셋째, 이렇게 만들어진 비교척도를 이용해 모집단 가운데 유사성이 가장 많은 사례만을 연구표본으로 뽑아낸다. 이는 비교분석의 본연적 취약점으로 지적되고 있는 ‘과다변수-과소사례’⁴⁵⁾ 가운데 한 가지를 해결하기 위한 방법이다. 넷째,

44) 김웅진. (2004). “비교지역연구에 있어서 교차사례적 측정지표의 타당성”, 『세계지역논총』 22(2), 291~292.

45) 과다변수-과소사례 : 종속변수의 변이양태가 다양하게 나타나 적은 독립변수의 사례만으로는 유의한 인과관계를 도출하지 못하는 문제를 이른다.

연구표본으로 뽑힌 ‘유사성이 극대화’된 사례들 사이에 나타나는 소수의 상이성을 찾아내 이를 독립변수로 삼은 통칙을 도출해 낸다.⁴⁶⁾

[표 4- 1] 최대유사체계분석모형의 인과추론방식

잠정독립변수 \ 종속변수	Y'	Y''	Y'''
X1	X1'	X1''	X1'''
X2	X2'	X2''	X2'''
X3	X3'	X3''	X3'''

종속변수 Y : 사례간 상이성 표출 ($Y' - Y'' - Y'''$)

잠정독립변수 X1(체계속성) : 사례간 유사성 표출($X1' - X1'' - X1'''$)

잠정독립변수 X2(체계속성) : 사례간 상이성 표출($X2' - X2'' - X2'''$)

잠정독립변수 X3(체계속성) : 사례간 유사성 표출($X3' - X3'' - X3'''$)

↓

X1, X3라는 선행조건(체계간 유사성 혹은 공통속성)

상기 전제하에 $X2 \rightarrow Y$ 의 인과관계가 논리적으로 성립됨

자료 : 김신,최진식. (2013). “최대유사체계분석기법을 통한 OECD 주요 선진국과의 규제관리체계 비교연구.” 『한국공공관리학보』, 27(1), 65.

최대유사체계분석방법을 국가 간의 비교분석방법으로 채택하려면, 국가별로 정책의 유사성이 종속변수가 되고, 이에 영향을 미치는 유사성을 띤 사례들이 독립변수가 되며, 이들 독립변수가 각 국가별로 다르게 노정되는 상이성을 바탕으로 종속변수와의 관계를 설명하는 것이 분석과정이 된다. 즉, 위 [표 4-1]로 설명하자면 각기 다른 국가의 유사한 정책 Y' , Y'' , Y''' 에 일정한 영향을 미치는 $X1$, $X2$, $X3...$ 와 같은 유사한 사례 중에서, $X1$ 과 $X3$ 는 Y' , Y'' , Y''' 에 대하여 유사성을 띠고 있지만, $X2$ 는 Y' , Y'' , Y''' 에 대하여 상이성을 보인다면, 각 국가별 유사한 정책 Y' , Y'' , Y''' 에 영향을 미치는 변수는 $X2$ 가 된다는 논리이다.

본 연구는 앞장에서 살펴보았던 우리나라와 일본, 영국의 빈집정책을 비교·분석하여 우리나라 빈집관리체계의 보완점을 탐색하고자 하는 것이다. 비교대상 국가의 정책은 일본과 영국 및 우리나라의 빈집정책이다. 3개국의 유사성은 ①빈집정책 추진체계를 갖추었다는 점, ②빈집정책의 목표가 ‘빈집문제로

46) 김웅진,박찬욱,신윤환. 『비교정책연구』, 34~35.

인한 사회문제에 대한 효율적 대응'이라는 점이다. 상이성은 3개 국가가 처한 빈집정책의 추진 배경과 빈집현황, 그리고 빈집정책의 수단과 추진체계, 빈집정책에 참여한 시기와 기간 등이다. 이 다른 점을 대상으로 교차사례분석⁴⁷⁾을 수행한다. 특히 최대유사체계 분석기법(most similar systems design, MSSD)을 사용하여 가능한 한 다수의 공통속성(유사성)을 지닌 정치·행정체계를 비교 분석의 사례로 선정하고⁴⁸⁾ 상정 가능한 설명변수의 폭을 축소시키고자 한다.⁴⁹⁾ 한국·일본·영국의 빈집정책을 최대유사체계분석에 의한 비교정책연구를 수행하기 위하여 아래 [표 4- 2]와 같이 3개국의 빈집정책상의 유사성과 상이성을 구분하였다.

[표 4- 2] 이 연구에 적용되는 최대유사체계 분석의 기초설계

구분	내용
유사성	빈집정책의 추진체계와 정책수단을 갖춘 점
상이성	그 구성과 내용 및 정책수단의 운영상의 차이점

유사성은 3개 국가가 모두 빈집관리체계를 구축하였다는 점이다. 상이성은 그 구성과 내용 및 정책수단 운영상의 차이점이다. 유사성을 떠는 사례들 속에서 상이성이 존재하는 설명변수(독립변수)의 비교를 통하여 한국·일본·영국의 정책의 차이를 분석한다.

2) 종속변수와 독립변수 설정

가) 종속변수의 설정

한국·일본·영국의 빈집정책의 비교연구 목적은 각 나라가 처한 빈집정책 추진배경과 정책 추진체계 및 채택하고 있는 정책의 수단들이 빈집정책의 효과

47) 교차사례분석이란 “둘 이상의 국가나 사회체계와 같은 공간적 단위들을 비교사례로 선택한 후, 가설이 선택된 사례 속에서 어느 정도 입증되는지 여부를 비교하는 분석기법”을 말한다.

48) 이 연구에서는 빈집정책 환경, 중앙정부의 빈집정책 추진체계, 지방정부의 빈집대책 추진체계, 빈집 관리수단을 비교분석 사례로 선정하였다.

49) 최신용. (2009). “비교연구의 지평, 초점, 그리고 방법론”. 『한국사회와 행정연구』 21(4), 431.

성에 어떤 영향을 미치는지 파악하고자 한다. 빈집정책의 효과는, ‘정책수행을 통하여 사회적으로 문제가 되는 빈집의 수를 감소시키는 것’이다. 그리하여 빈집으로 인해 야기되는 사회적 문제를 현저히 줄이거나 사라지게 만드는 것이다. 이 연구에서 종속변수가 되는 ‘빈집정책의 효과’란 ‘일정기간 관찰에 의하여 객관적으로 계측 가능한 빈집비율의 증가나 감소상황’을 말한다. 다음 [표 4- 3]은 한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구의 종속변수인 ‘빈집정책의 효과’에 대한 개념을 정리하였다.

[표 4- 3] 빈집정책 비교연구의 종속변수 개념

종속변수	개념	측정방법
빈집정책의 효과	빈집정책의 수행을 통하여 사회적으로 문제가 되는 빈집의 수를 감소시키는 것	일정기간 관찰에 의하여 객관적으로 계측 가능한 빈집비율의 증가나 감소현황(빈집비율의 변화)

나) 독립변수의 설정

최대유사체계분석의 문제점인 과소사례가 되지 않으려면 비교사례인 독립변수를 많이 발굴하여야 한다. 비교사례로 채택되려면, 비교대상 국가별로 유사성과 상이성이 있어야 하며, 객관적인 지표에 의해 유사성과 상이성이 드러날 수 있어야 한다. 비교사례는 빈집정책과 관련된 다양한 측면의 여러 가지 요소들로 구성되는 것이 좋다. 비교사례는 앞의 제2장에서 살펴 본 빈집정책 환경과 빈집정책 체계의 내용을 포함한 국가정책 전반의 다양한 정책적 요소들 속에서 탐색하여 선택하고자 한다.

(1) 빈집정책 환경측면의 비교사례

[표 4- 4] 한국·일본·영국의 장래 인구변화 상황 평가

사례	일본	영국	한국	비교지표	선택여부
인구추이	계속감소	계속증가	계속증가	있음	○
주택증가량	계속증가	계속감소	계속증가	있음	○
빈집멸실량	미확인	확인	미확인	없음	×

(2) 중앙정부 빈집정책수단 측면의 비교사례 발굴

다음 [표 4- 5]는 한국·일본·영국의 중앙정부가 빈집정책과 관련한 시행하고 있는 여러 정책적 수단을 나열하였다. 각 국가별로 해당 정책수단의 채택 여부를, 채택(○), 채택하지 않은 경우(×), 모름(△)으로 평가한다. 또한, 이에 대해 비교할 수 있는 지표의 유무에 따라 독립변수로 선택여부를 판단한다.

[표 4- 5] 중앙정부에서 채택 가능한 빈집정책 수단

빈집정책에 도움이 되는 제도	일본	영국	한국	비교 지표	선택 여부
이민확대, 저출산 해소 등의 인구증가 정책제도의 도입과 운영	×	○	×	×	×
빈집의 정비와 활용을 지원하는 인센티브제도의 운영	×	○	×	×	×
빈집정비를 지원하는 보조금과 기금의 조성 및 운영	×	○	×	×	×
국가주도의 빈집정비 정책사업 시행	○	○	○	○	○
빈집정책에 협력할 경우 조세혜택 부여하는 등의 조세수단 운영	○	○	×	○	○
빈집정책에 불응할 경우 벌칙(과태료) 부여	○	○	×	○	○
빈집관리를 강제하는 명령제도 운영	○	○	×	○	○
국가주도의 빈집정보 관리체계의 수립과 운영	×	△	×	×	×
사회적 문제가 되는 빈집의 강제철거 시행	○	○	○	○	○
빈집문제 특별 전담기구의 조직과 운영	×	△	×	×	×
빈집문제 개선에 참여하는 시민단체의 지원	×	△	×	×	×
봉사단체, 공익단체 등과의 협력체계 구축	○	○	×	○	○
빈집정책의 정책제언을 수행하는 연구단체 지원	×	○	×	×	×

(3) 지자체의 빈집대책 수행 측면의 비교사례 발굴

다음 [표 4- 6]는 한국·일본·영국의 지자체(지방정부)가 빈집대책 수행측면의 다양한 활동들을 나열하였다. 비교사례를 바깥 국가별로 해당 정책수단의 채택여부를, 채택(○), 채택하지 않은 경우(×), 모름(△)으로 평가한다. 또한, 이에 대해 비교할 수 있는 지표의 유무에 따라 독립변수로 선택여부를 판단한다.

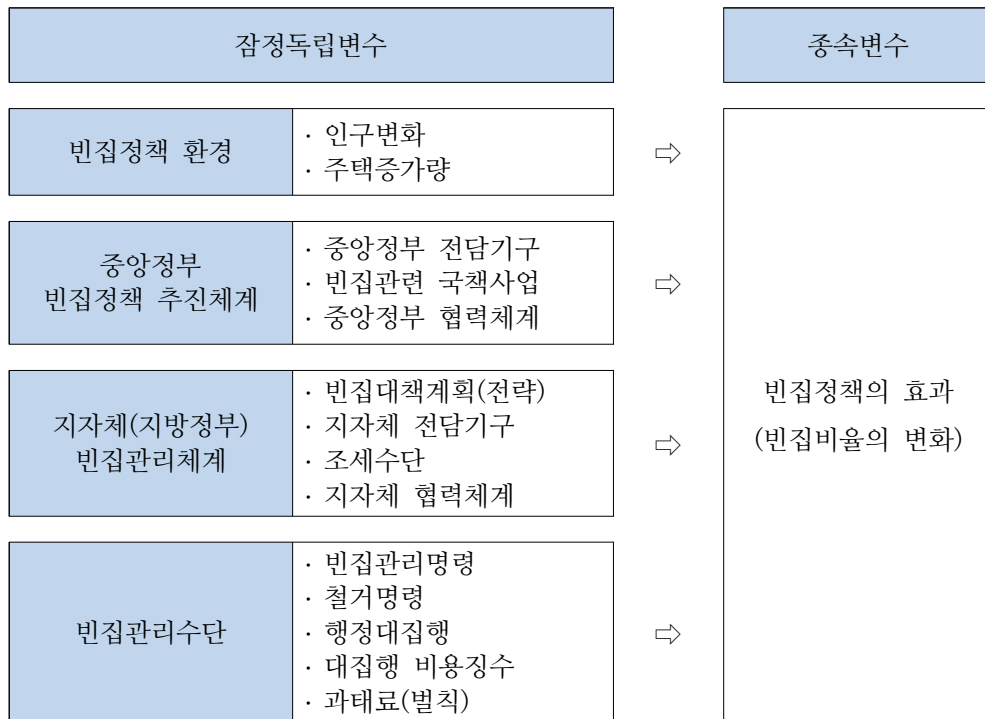
[표 4- 6] 지자체(지방정부)의 빈집대책 수행활동

지자체 빈집대책 수행 활동	영국	일본	한국	비교 지표	선택 여부
빈집관리 데이터 시스템 구축 운영	○	△	○	×	×
정기적인 빈집의 실태조사 수행	○	△	○	×	×
사회적 약자의 빈집정비 및 활용 지원	△	△	○	×	×
빈집 전담기구의 구성과 운영	○	○	×	○	○
마을만들기, 주거환경개선, 빈터활용 등 빈집정비사업 수행	×	○	×	×	×
빈집문제 신고센터의 구축 및 주민신고제 운영	○	×	×	×	×
방치된 빈집의 방범활동 및 안전조치 이행	○	○	△	×	×
주민의 빈집의 정비와 활용의 지도 및 조언역할 수행	○	○	×	×	×
사회적 문제가 되는 빈집의 강제철거 집행	○	○	○	○	○
빈집문제 개선에 참여하는 시민단체의 지원	○	○	×	×	×
봉사단체, 공익단체 사회적 기업 등과의 협력체계 구축	○	△	×	○	○
빈집의 개발·관리·정비·유통 업체와의 업무제휴에 의한 업무위탁	○	○	×	×	×
빈집정책 포럼, 빈집관리교육, 빈집문제 인식저변 확대활동 전개	△	△	×	×	×

다) 비교변수의 구성

앞의 과정에서 선택된 잠정독립변수는 다음 [그림 4- 1]과 같이 ①빈집정책 환경, ②중앙정부 빈집정책 추진체계, ③지자체(지방정부) 빈집관리체계, ④ 빈집관리수단으로 구분하였다. 이는 종속변수인 빈집정책의 효과에 영향을 미치는 독립변수의 범위를 알아내기 위함이다.

[그림 4- 1] 최대유사체계분석의 비교변수 구성



자료 : 김산·최진식, 전개논문, 79. 를 참조하여 작성

빈집정책 환경은 빈집의 증가와 감소에 영향을 미치는 인구변화와 주택증가량을 선정하였다. 그리고 중앙정부와 지자체(지방정부)의 빈집정책 추진체계의 시스템 측면과 빈집의 관리에 활용 가능한 정책수단을 비교한다. 중앙정부는 빈집정책 추진체계의 정점에서 지방정부의 빈집 관리활동을 지원하는 제도와 기구를 마련하고, 빈집과 관련된 국책사업 등의 지원책을 마련하여 대응하

고 있는가를 살펴본다. 지자체(지방정부)는 중앙정부의 지원을 받아 빈집의 관리활동을 직접 수행하는 주체로서, 무엇을 어떻게 수행하고 있는지 빈집에 대응하는 전략과 빈집관리체계에 초점을 두고 비교한다. 그리고 빈집의 관리수단에 대한 비교는 지자체(지방정부)가 빈집의 정비나 활용, 철거 등의 정책 수단을 어떻게 활용하고 있는지를 비교한다.

3) 종속변수의 평가기준 설정과 국가별 기준 점수 부여

앞의 [표 4- 3]과 같이 우리나라와 일본·영국의 빈집정책의 효과를 비교하기 위하여, 종속변수를 빈집비율의 변화로 설정하였다. 종속변수는 국가별로 정책의 시행시기와 정책에 투입한 예산 등의 여건이 다른 점을 감안하여 리커트 5점 척도의 평가기준을 개발하여 각기 다른 기준점수를 부여한다. 평가기준은 객관성을 유지하기 위하여 일반적으로 정책평가의 척도로 사용하는 정책시행 이후 3년간의 실적변화를 척도로 사용한다.

종속변수에 대응하는 독립변수는 과소사례가 되지 않도록 빈집정책의 환경적 측면, 시스템적 측면과 제도적 측면에서 고루 사례를 추출하였다. 독립변수의 상이성은 리커트 5점 척도로 정책진행단계, 정책이행 실적, 시스템 구축 비율 등으로 구분한다. 평가척도는 객관적 비교가 가능한 지표를 개발하여 평가점수를 부여하는 방법으로 구분한다.

[표 4- 7] 종속변수와 독립변수의 평가기준과 평가척도

구분	종속변수	독립변수
평가항목	빈집비율의 변화	정책진행 단계 정책이행 실적 시스템 구축 비율 (참여율)
평가척도	리커트 5점 척도	리커트 5점 척도
평가기준	1년, 2년, 3년간의 실적변화 상황	정책진행 단계 : 1년, 3년, 5년 정책이행 실적 : 1년, 3년 시스템 구축비율(참여율) : 25%, 50%, 75%, 100%

종속변수를 국가별로 다른 기준점수를 부여하는 이유는, 3개국이 빈집정책을 수행한 기간, 빈집정책에 사용된 비용 등이 각각 다르기 때문이다. 만약 같은 기준으로 비교할 경우 정책 후발국은 긍정적인 영향을 미치는 독립변수를 알 수 없게 된다. 다음 [표 4- 8]의 평가기준표에 따라 리커트 5점 척도로 구분하여 평가한다. 평가척도는 ‘빈집비율’이다. 평가 기준의 객관성을 확보하기 위하여 3년 이상 빈집비율의 변화를 측정지표로 채택하였다.

[표 4- 8] 종속변수의 평가기준표

구분	1	2	3	4	5
빈집비율 변화	증가율이 커짐	증가세가 둔화	빈집비율 일정함	소폭 감소세	지속적 감소세
객관적 지표	전년대비 이전 3년간 지속적 증가	전전년과 전년대비 증가율둔화	전년과 같은 빈집비율	전년대비 감소	전년대비 3년 이상 감소진행
정책효과	없음	소폭 변화감지	현상유지	긍정적 효과	긍정적 효과 지속

위 [표 4- 8]에 따라 한국·일본·영국의 빈집현황을 기준으로 종속변수의 국가별 기준점수를 부여하였다. 빈집비율은 주택통계상의 빈집비율이 아닌 ‘사용의도가 없는 방치된 빈집’을 기준으로 영국은 장기빈집의 비율을, 일본은 기타 빈집을 기준으로 하고, 아직 정확한 통계가 없는 우리나라는 앞의 제2장에서 논의하였던 방치된 빈집비율을 사용한다. 이를 바탕으로 다음 [표 4- 9]와 같이 국가별 종속변수의 기준점수를 부여하였다.

[표 4- 9] 국가별 종속변수의 평가기준 설정

구분	평가	정책효과	비고
일본	2	증가세가 둔화	최근 3년간 특정빈집 조치실적이 8,555건임
영국	5	긍정적 효과 지속	빈집비율이 8년간 지속적으로 감소되고 있음
한국	1	증가율이 커짐	빈집비율의 변화를 알 수 없음

3개국 중에 영국은 다음 [표 4-10]과 같이 장기빈집의 비율이 2008년 1.4%를 정점으로 2016년까지 8년간 감소되고 있다.

[표 4-10] 영국의 연도별 장기 빈집비율 (단위 : 호, %)

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
장기빈집	313,616	314,719	314,285	326,954	316,251	299,999
장기비율	1.45	1.36	1.42	1.47	1.40	1.31
연도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
장기빈집	277,529	254,059	216,050	205,821	203,596	200,145
장기비율	1.21	1.10	0.93	0.88	0.86	0.84

자료 : National Statistics in UK, 2017, 2016-based Dwelling Stocks in England

일본은 「빈집대책특별조치법」이 제정⁵⁰⁾되고 난 이후의 빈집통계는 아직 발표되지 않았다. 2017년 10월 1일 기준의 국토교통성 발표자료에 따르면 최근 3년간의 특정빈집의 조치실적을 8,555건을 시행하였다.⁵¹⁾ 이는 지난 3년간 방치빈집을 소폭 감소시켜 증가세가 둔화된 실적으로 인정할 수 있다.

우리나라는 지난 3년간의 방치된 빈집의 통계가 없어 방치빈집의 증감상황을 알 수 없다. 다만, 앞의 표[3- 6]에서 보았던 우리나라 빈집현황에서 우리나라의 빈집비율이 증가세에 있고, 정부가 빈집감소를 위한 아무런 조치도 시행하고 있지 않으므로 우리나라의 방치빈집은 증가되고 있다.

4) 독립변수의 평가기준 설정

최대유사체계분석을 통한 비교정책연구의 문제점으로 지적되는 과소사례가 되지 않으려면 유사성과 상이성이 존재하는 비교사례가 많아야 한다. 또한 이런 독립변수들은 객관적으로 검증 가능한 비교척도를 통하여 분석이 이루어져야 한다. 3개국의 빈집정책 비교연구의 독립변수는 빈집정책 환경적 측면, 중앙정부와 지자체(지방정부)의 빈집정책 추진체계의 시스템 측면과 빈집의 관리

50) 일본 「빈집대책특별조치법」 2014년 11월에 제정되고 2015년 2월에 시행되었다.

51) 국토交通省, (2017), 「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」, 2.

에 활용 가능한 정책수단 들을 선정하였다. 독립변수의 평가기준 역시 다음 [표 4-11]의 평가기준표에 따라 종속변수와 같이 리커트 5점 척도로 구분하여 평가한다. 독립변수의 평가는 정책수행 실적과 같은 정책평가의 객관적 지표가 있는 경우 가장 먼저 이를 평가척도로 적용한다. 정책수행의 실적과 같은 객관적 지표가 없는 경우 정책수행 단계에 따라 점수를 부여한다.

[표 4-11] 독립변수의 평가기준표

평가	1	2	3	4	5
정책단계	도입 이전단계	도입단계	활용단계	정착단계	안정단계
	정책시행 이전단계	정책시행 1년 이내	정책시행 3년 이내	정책시행 3년 이상	정책시행 5년 이상
객관적 지표	3년 이상 후퇴실적	전년대비 후퇴실적	전년과 실적동일	전년대비 실적향상	3년 이상 실적향상
	시스템 구축 (참여율) 25%이하	시스템 구축 (참여율) 25%이상	시스템 구축 (참여율) 50% 이상	시스템 구축 (참여율) 75% 이상	시스템 구축 (참여율) 100%

5) 비교분석 방법

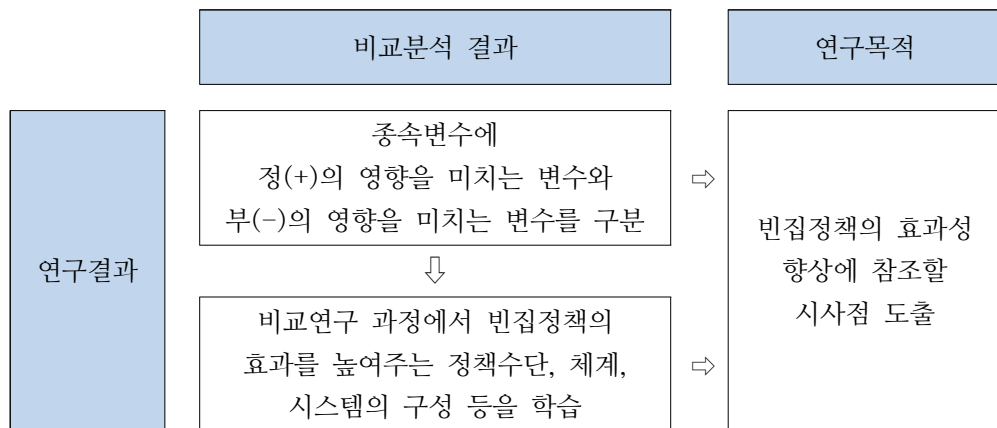
비교순서는 빈집정책을 먼저 경험한 일본과 영국의 현황을 먼저 살펴본 후에 우리나라의 현황과 비교를 하는 방식을 취한다. 아무래도 먼저 경험한 나라의 사례를 먼저 살펴본 후 우리나라의 현황을 비교하는 것이 시사점을 도출하기에 자연스러울 것이기 때문이다.

비교분석 방법은 국가별로 구분하여 부여한 종속변수의 기준점수와 독립변수 각각의 평가점수를 상대적으로 비교한다. 그 다음으로는 종속변수의 기준점수와 차이가 독립변수를 종속변수에 정(+)의 영향과 부(-)의 영향을 미치는 독립변수로 구분한다. 즉 독립변수의 점수가 종속변수의 점수보다 낮으면 부정적인 영향을 미치는 독립변수로, 높으면 긍정적인 독립변수로 보는 것이다. 종속변수에게 긍정적인 영향을 미치는 독립변수는 종속변수가 높은 단계로 발전하는 것에 도움이 되지만, 부정적인 영향을 미치는 독립변수는 방해를 주는

독립변수가 된다.

그러나 빈집정책의 궁극적인 목표는 정책효과가 발현되어 빈집정책의 목표인 ‘빈집으로 인한 사회적 문제는 제거하거나 억제하는 것’이다. 그러려면 종속변수의 기준점수가 높아지는데 정(+)의 영향을 미치는 독립변수를 보다 많이 발굴하여, 정책의 수단이나 도구, 또는 운영 시스템으로 활용하여야 한다. 비교정책 연구는 이를 탐색하기 위한 방법이다.

[그림 4- 2] 빈집정책 비교연구 분석의 설계



제 2 절 한국·일본·영국의 빈집정책 환경 비교

1) 한국·일본·영국의 인구현황 비교

우리나라와 일본, 영국 3개국의 인구를 과거 5년에 해당하는 2012년부터 2016년까지 비교하였다. 다음 [표 4-12]를 보면 우리나라와 영국은 인구가 증가하고 있지만 일본은 인구가 감소하고 있다.

[표 4-12] 한국·일본·영국의 인구현황 비교 (단위 : 만명)

연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
일본	127,593	127,414	127,237	127,095	126,933
영국	53,494	53,866	54,316	54,786	55,268
한국	49,575	50,073	50,571	51,069	51,270

자료 : 한국 인구통계, 일본 인구통계, 영국 인구통계.

[표 4-13] 한국·일본·영국의 장래인구추계 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	1	5	5
객관적 지표	3년 이상 인구감소	3년 이상 인구증가	3년 이상 인구증가

일본은 과거 3년 이상 인구가 감소하였으므로 1점, 영국과 우리나라는 과거 3년 이상 인구가 증가하였으므로 5점을 부여하였다.

인구의 증가와 감소는 빈집의 증가와 감소에 영향을 미친다. 다른 조건이 일정하면, 인구가 증가하면 빈집은 줄어들고 인구가 감소하면 빈집이 늘어난다. 이는 주택의 증가량과 멸실량과는 다른 의미를 지닌다. 주택은 정책을 통하여 물리적으로 증가를 억제하기 어렵지 않지만 인구증가는 사회경제적 문제 등과 연계되어 통제가 어렵기 때문이다. 장기적 관점에서 인구수의 변화는 빈집비율의 변화에 미치는 영향이 크다. 특히, 국가인구의 연령별 구조에서 노년층이 많으면, 곧 사망인구가 늘어나서 급속하게 빈집이 증가하게 된다.

2) 한국·일본·영국의 주택증가량 비교

국가통계의 주택수의 증가는 기존 주택의 수량에서 신규주택의 건설이 완공되어 주택통계로 편입되는 수량과, 기존 주택이 철거되거나 멸실되어 주택통계에서 사라지는 수량을 포함하여 계산된다. 우리나라·일본·영국의 주택증가량과 빈집증가량을 [표 4-14]와 같이 정리하여 비교하였다.

[표 4-14] 한국·일본·영국의 총주택수와 빈집수 증가량 비교 (단위: 호)

연도		2010년	2016년	6년간 증가량	연평균 증가량
한국	총주택수	14,677,419	16,692,230	2,014,811	335,802
	빈집수	793,848	1,120,207	326,359	54,393
영국	총주택수	22,839,000	23,733,000	894,000	149,000
	빈집수	299,999	200,145	-99,854	-16,642
연도		2008년	2013년	5년간 증가량	연평균 증가량
일본	총주택수	57,590,000	60,630,000	3,040,000	608,000
	빈집수	7,570,000	8,200,000	630,000	126,000

자료 : 한국. 주택통계, 일본. 総務省統計局 住宅・土地統計調査結果, 영국. Dwelling Stock Estimates

일본은 2013년도 이후의 주택통계가 아직 발표되고 있지 않고 있어서 2015년 「빈집대책특별조치법」의 시행 이후의 빈집현황의 변화를 아직 정확하게 알 수 없다. 2014년 발표된 2013년까지의 주택통계를 보면 2008년부터 2013년까지 5년간 총 주택의 증가량은 304만호였으며, 같은 시기 빈집의 증가량은 63만호였다. 이를 연평균 증가량으로 환산하면, 2008년부터 2013년까지 5년간 총 주택은 매년 60만8천호씩 증가하였고, 빈집은 12만6천호씩 증가하였다. 매년 증가된 총 주택수 대비 빈집의 비율이 21%이므로, 동 시기 총 주택수 대비 빈집의 비율이 13.5%보다 큰 비율이어서 빈집은 우리나라보다도 더 가파르게 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 매년 증가되는 주택량 대비 매년 증가되는 빈집량이 총 주택수대비 빈집비율과 같다면 빈집비율은 커지지 않지만, 매년 증가되는 주택량 대비 매년 증가되는 빈집량의 비율이 총주택수 대비 빈집비율보다 크다면 빈집비율은 점점 커지고 있는 것이다.

영국은 2010년의 총 주택 수가 2,283만9천호에서 2016년 2,373만3천호로

6년간 89만4천호가 증가하였다. 그러나 같은 시기 빈집의 수는 88,854호가 감소하였다. 이를 연평균으로 환산하면 매년 총 주택 수가 14만9천호씩 증가하는 동안 빈집의 수가 16,642호씩 감소하였으므로 주택증가량이 165,642호씩이었으나 빈집감소량이 주택증가량의 10%씩 감소시킨 것이 된다. 2016년 영국의 총 주택수 대비 빈집비율이 2.55%이므로 영국의 빈집은 확실한 감소세에 있다.

우리나라는 2010년부터 2016년까지 증가한 주택의 수가 2,014,811호이며 이를 연평균 증가량으로 환산하면 매년 335,802호씩 증가한 것이 된다. 같은 시기 6년간 빈집의 증가는 326,359호였으며, 연평균 54,393호씩 증가한 것이 된다. 주택의 증가량과 빈집의 증가량을 대비해보면, 빈집증가량은 주택증가량의 16%가 된다. 2016년도 총주택 수 대비 빈집비율이 6.71%인 것이 비해 크므로 빈집 증가세가 가파르다는 것을 알 수 있다.

이상과 같이 우리나라·일본·영국의 주택증가율을 살펴본 결과 영국은 빈집 감소율이 주택증가율의 10%정도를 감소시키는 영향을 미치고 있어서 빈집은 감소세에 있다. 반면 일본과 우리나라는 주택증가량이 빈집의 증가에 높은 영향을 미치고 있다. 일본은 2008년부터 2013년까지 5년간 연평균 주택증가량의 21%가 빈집의 증가량이었다. 우리나라도 2010년부터 2016년까지 6년간 주택증가량의 16%가 빈집증가량에 해당된다. 즉 주택증가량이 가파르게 빈집증가량을 확대시키고 있다.

[표 4-15] 한국·일본·영국의 주택증가량 비교평가

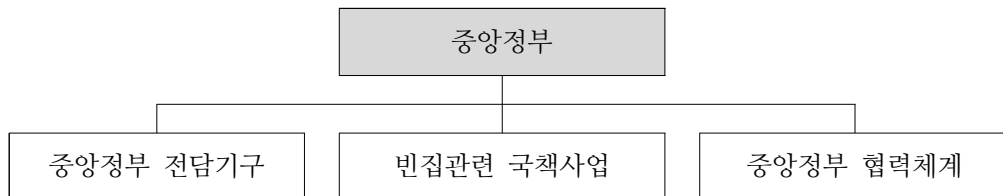
구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	1	5	1
객관적 지표	3년 이상 후퇴실적	3년 이상 실적향상	3년 이상 후퇴실적
비고	주택증가량 대비 빈집증가량의 비율이 빈집비율보다 높아 빈집은 증가추세임	빈집감소율이 주택증가율의 10% 정도를 감소시키고 있으며 빈집은 감소추세임	주택증가량 대비 빈집증가량의 비율이 빈집비율보다 높아 빈집은 증가추세임

제 3 절 한국·일본·영국의 빈집정책 체계 비교

1) 중앙정부의 빈집정책 추진체계 비교

한국·일본·영국의 중앙정부 빈집정책 추진체계를 비교하기 위하여 ①전담기구, ②빈집관련 국책사업, ③중앙정부 협력체계를 독립변수로 설정하였다. 비교 절차는 먼저 각 국가별 독립변수를 평가하여 점수를 부여하고, 이를 해당 국가의 종속변수 점수와 비교한다.

[그림 4- 3] 중앙정부의 빈집정책 추진체계 비교 독립변수



가) 중앙정부의 전담기구 비교

일본은 빈집관련 전담부서가 국토교통성으로 일원화되어 있고 내각부의 지원을 받고 있으며, 3년 이상 정책을 수행하고 있으므로 정착단계라 할 수 있다. 일본의 빈집문제는 지방의 인구문제, 지방의 축소문제 등과도 맞물려 국토교통성의 독자적 대응만으로는 해결이 어렵다는 인식아래 내각부의 지원을 받고 있다.

영국의 빈집관련 부서는 MHCLG로서 빈집정책 수행을 19년 동안 진행해 오고 있어 안정단계에 해당한다. 영국 중앙정부는 National Planning Policy Framework⁵²⁾를 통하여 빈집전략의 수립지침을 각 지방정부에 배포하여 지방정부가 Housing Strategy⁵³⁾에 빈집대책을 포함하거나 독자적인 빈집전략(empty homes strategy)을 수립할 수 있게 하고 있다. 또한 정부차원의 Urban

52) Ministry of Housing, Communities & Local Government, (2012) : 지방정부의 주택정책에 빈집의 활용을 권장하는 구체적인 내용을 담고 있다.

53) 각 지방정부는 독자적인 주택전략을 수립하여 운영하고 있다.

Task Force를 두어 도시계획 전반에 빈집대책을 포함하여 주택정책을 수립하고 있어 빈집문제에 대한 국가차원의 관심이 무척 높다. 중앙정부는 지방행정을 담당하는 부서인 MHCLG가 전면에 나서지만 정부차원의 각종 위원회 등에 의하여 다양한 정책적 지원을 받고 있다.

[표 4-16] 한국·일본·영국의 중앙정부 빈집정책 전담기구 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	4	5	2
정책단계	정착단계	안정단계	도입단계
	정책시행 3년 이상	정책시행 19년	정책시행 1년 이내
비고	국토교통성으로 일원화 되어있고 내각부의 지원을 받고 있음	중앙정부에 Urban Task Force를 두어 정책개발, 지방정부와의 지침은 MHCLG가 담당하고 전문성이 높음	국토교통부, 농림축산식품부로 이원화 되어 있어 정책일관성이 떨어짐

우리나라는 농촌의 빈집과 도시의 빈집을 분리 대응하고 있으며 빈집관련 전담부서도 국토교통부와 농림축산식품부로 이원화되어 있다. 이미 인구의 감소를 먼저 경험한 농촌 지역은 「농어촌정비법」에 빈집의 정비와 철거에 대한 규정이 마련되어 있었고, 2017년 「빈집 및 소규모주택 정비법」이 제정되면서 비로소 빈집정책 추진체계를 갖추게 되었다. 물론 빈집의 발생 유형과 빈집문제의 처리방법은 다르다 할지라도 도농간에 빈집문제를 양분하여 분리 대응하는 것이 효과적인지 아직 가늠할 수 없다.

나) 중앙정부의 빈집관련 국책사업 비교

일본의 빈집관련 국책사업을 시행한지 3년 이내이므로 활용단계에 있다. 일본은 다음 [표 4-17]과 같이 2015년부터 지방창생사업을 전개하고 있다. 정확한 명칭은 ‘마을·사람·일자리 종합 창생전략사업’이다. 2014년 일본정부의 국책사업으로 마련한 이 사업 속에는, 지역 살리기, 일자리 늘리기를 비롯한 빈집의 정비와 활용

계획이 포함되어 있다. 이후 2015년 발표한 사업수행계획에는 2020년까지 장기적인 빈집의 정비 및 활용대책이 포함되었으며, 2017년 발표한 개정판에 다음 [표 4-18]과 같이 빈 점포, 유헴농지, 고민가 등 유헴자산 활용계획이 추가되었다. 일본은 2020년까지 ‘마을·사람·일자리 종합 창생전략사업’을 통하여 지역경제 활성화와 도시재생은 물론 빈집정비의 문제를 함께 묶어 해결을 시도하고 있다.

[표 4-17] 일본정부 창생종합사업의 추진계획

구분	추진내용
2015년	○빈집대책 추진에 관한 특별조치법 시행에 맞추어 “빈집에 관한 시책을 종합적·계획적으로 실시하기 위한 기본지침” 및 “특정빈집 조치”에 관한 적절한 대응을 도모하기 위해 필요한 지침 책정 ○빈집 DB 정비, 빈집상담창구 설치, 지자체의 빈집 활용·철거 대책, 지방재정지원방안 마련
2016~2020년	○차기 “주생활기본계획”의 내용을 바탕으로 중고주택 유헴 촉진방안 추진 ○지방공공단체가 추진하는 빈집 활용·철거에 대한 지원
2020년	성과목표 ○중고주택 유헴·개조시장 규모: 20조엔(2013년 11조엔) ○빈집에 관한 성과목표는 차기 주생활기본계획에서 설정

자료 : まち・ひと・しごと創生本部, (2015 改訂版), “まち・ひと・しごと創生総合戦略 ”

[표 4-18] 일본 창생종합전략 2017년 개정판의 빈집대책

구분	내용
빈 점포 활용 등을 통한 상업 활성화	빈 점포활용에 적극적으로 임하는 지방 공공단체·상점가를 지원하기 위해 지역창생추진교부금을 포함한 관계부처에 의하여 지역 전체의 가치를 높이기 위한 중점지원 조치와 주택용지 재산세 특례의 해제 조치 등에 관한 구조를 검토하고 연내에 결론을 도출한다.
유헴 농지의 활용	기존 시책과 더불어 농촌지역 산업의 도입촉진 등에 관한 법률을 활용하여 우량농지를 확보하면서 농촌체험 및 지방사무실, ICT, 바이오메스 일본판 은퇴자커뮤니티 등의 유치를 촉진하여 지방발전에 이바지하고, 지방창생추진교부금 등을 활용하여 유헴농지의 활용을 추진하면서 농촌지역의 고용과 소득창출을 도모한다.
고민가(古民家) 등의 역사 자원을 활용한 관광 마을 만들기	2020년까지 전국 200개 지역에서의 활동을 목표로 「역사자원을 활용한 관광 마을 만들기 민관협력 추진팀」에 의한 컨설팅, 요리사 등의 인재육성을 통해, 지자체 및 DMO(지역마케팅추진기관) 등에 대한 정보제공 및 지원, 해외에도 홍보를 실시한다. 아울러, 금융·공공 지원 외에도 규제·제도 개선을 추진한다.

자료 : 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部 事務局, (2017 改訂版), “まち・ひと・しごと創生総合戦略”

[표 4-19] 한국·일본·영국 중앙정부의 빈집관련 국책사업 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	2
정책단계	활용단계	안정단계	도입단계
	정책시행 3년 이내	정책시행 5년 이상	정책시행 1년 이내
비고	일자리 창생사업에 빈집의 정비 내용을 포함하고 있음	빈집의 정비를 지원하는 자금지원 사업을 지속적 전개	도시재생 뉴딜사업에 빈집의 정비 내용을 포함하고 있음

영국은 중앙정부의 정책자금으로 빈집의 정비와 활용을 지원하기 위한 펀드와 지원금 제도를 지속적으로 운영해 오고 있다. 이에 대해 영국의 중앙정부 차원의 정권이 바뀌어도 정책추진의 일관성을 유지하고 있다. 영국의 각 지방에서 빈집이 지속적으로 감소하는 정책효과를 나타내고 있는 것은, 다양한 빈집관련 지원책과 참여주체의 협력지변이 넓은 점에 기인한다. 무엇보다도 중앙정부가 주택정책 자체를 빈집의 정비와 활용과 연계하여 전개하고 있는 점이 빈집의 감소에 큰 영향을 미치고 있다.

우리나라는 정부차원의 빈집관련 정책사업인 ‘도시재생 뉴딜사업’을 착수하는 단계에 있다. 도시재생 뉴딜사업은 쇠락해가는 지방 도시의 경제 활성화와 활력을 불어 넣기 목적으로 수행된다. 이 중 광역지자체가 선정한 일반 근린형, 주거지 지원형, 우리동네 살리기와 같은 3가지 유형의 사업에는 빈집의 정비사업이 포함 되어 있다.⁵⁴⁾ 즉, 「빈집 및 소규모주택 정비법」을 활용한 소규모주택정비사업과 가로주택 정비사업에 빈집의 정비를 포함하여 전개함으로써 도시재생과 빈집정비의 일석이조의 효과를 보려하고 있다. 다음 [4-20]와 같이 2018년부터 2017년 12월 선정된 시범사업지역부터 사업이 시행되며, 점차 대상지역을 단계적으로 확대할 계획이지만 전국 모든 지역으로 확산될 수 있을지 아직 알 수 없다.

54) 국토교통부. (2017). 2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정계획

[표 4-20] 도시재생 뉴딜사업 내용 중 빈집정비가 포함된 선정지역

지역 (개소)	대상지역			지역 (개소)	대상지역		
	일반 근린형	주거지 지원형	우리동네 살리기		일반 근린형	주거지 지원형	우리동네 살리기
부산(3)	동구	사하구	영도구	강원(3)	춘천시	태백시	동해시
대구(3)	동구	북구	서구	충북(3)	청주시	충주시	제천시
인천(3)	동구	서구	남동구	충남(3)	천안시	공주시	보령시
광주(3)	남구	광산구	서구	전북(3)	전주시	완주군	군산시
대전(3)	중구	동구	유성구	전남(3)	순천시	목포시	나주시
울산(3)	중구	남구	북구	경북(3)	상주시	경산시	영주시
경기(3)	고양시	안양시	고양시	경남(3)	밀양시	거제시	하동군
제주(2)	-	서귀포시	제주시	-	-	-	-

자료 : 국무조정실 보도자료 (2017.12.24.), 3.

다) 중앙정부의 빈집관련 협력체계 비교

일본은 빈집관련 정부와 민간의 협력체계의 구축이 정부의 주도하에 원만하게 형성되어 본격적인 활동을 시행한지 3년 이내에 해당하여 활용단계에 있다. 일본은 빈집문제에 대한 연구활동을 전개하는 민간단체로 공익재단법인 일본 도시센터⁵⁵⁾ 등이 있다. 빈집관련 활동을 전개하는 NPO들도 분야별로 다양하게 분포되어 있다. 빈집의 유통을 담당하는 민가뱅크⁵⁶⁾ 등을 비롯하여 일본은 민간단체와 지자체를 중심으로 전국적인 빈집 유통망인 빈집뱅크를 구축하고 있다.⁵⁷⁾ 또한 빈집관리사라는 민간자격증을 발급하는 빈집 관리 상담전문 NPO인 공가공지관리센터⁵⁸⁾도 전국적 활동망을 구축하고 있다. 일본정부는 빈집의 개발과 관리를 각 전문회사들과 지자체별로 협력하도록 권장하고 있으며, 이를 위하여 빈집의 소유자정보를 각 지자체와 제휴된 부동산관리 및 개발회사에 제공할 수 있도록 하고

55) <http://www.toshi.or.jp/>

56) <http://www.minka.or.jp/minkabank/index.html>

57) 国土交通省, (2017.5.16.) 全国版空き家空き地バンクの構築

58) <https://www.akiya-akichi.or.jp/>

있다.⁵⁹⁾

영국 중앙정부의 빈집관련 협력체계는 민간단체 등과 협력하여 각종 정책을 수행해 온지가 10년 이상이므로 안정단계이다. 1992년 설립된 영국의 Empty Homes Agency⁶⁰⁾는 대표적인 민간 자선단체로서, 20여년 이상 중앙정부를 대상으로 빈집관련 정책제언을 담당하고 있다. 그 밖에도 Empty Homes Network, The Great Property Scandal 등 여러 주체들이 영국의 중앙정부와 협력하여 활발한 활동을 전개하고 있다.⁶¹⁾

[표 4-21] 중앙정부의 빈집관련 협력체계 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	1
정책단계	활용단계	안정단계	도입 이전단계
	활동전개 3년 이내	활동전개 10년 이상	활동전개 이전단계
비고	공익재단법인 등 다양한 활동을 전개 중	Empty Homes, The Great Property Scandal 등 유형별로 다양하게 참여 중	빈집관련 민간활동이 없음

우리나라는 아직 빈집정책의 추진과 관련하여 중앙정부와 연계된 민간영역의 활동이 전개되기 이전 단계이다. 즉, 정부와 민간의 빈집관련 협력체계구축이 미흡하다. 우리나라에서 빈집정책 연구에 참여하는 연구기관은 국토연구원, LH연구원, 서울시구원, 경기연구원, 충남연구원, 부산시연구원 등이 있다. 하지만 민간의 연구는 아직 미진하다. 전국적 차원의 빈집관련 활동을 전개하는 단체의 활동도 아직 구체적으로 두드러지지 않아, Empty Homes Agency와 같은 자선단체의 캠페인 등과 같은 활동으로 빈집관련 제도를 마련한 영국과 대비된다.

59) 국토교통부. (2017)空き家所有者情報の外部提供に関するガイドライン

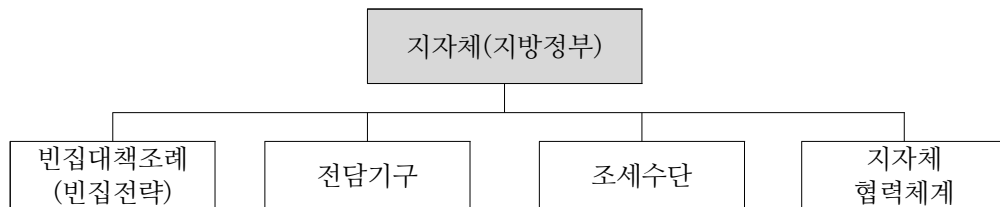
60) 2010년에 Empty Homes로 명칭이 변경됨

61) 이재우. 전개논문, 98.

2) 지자체(지방정부)의 빈집관리체계 비교

지자체(지방정부)의 빈집관리체계의 비교는 ①빈집대책조례(빈집전략), ②전담부서의 운영, ③빈집관련 조세수단, ④지자체 협력체계를 독립변수로 설정하였다. 비교 절차는 중앙정부의 빈집정책 추진체계의 비교와 마찬가지로, 먼저 각 국가별 독립변수의 수행실적이나 정책단계를 평가하여 점수를 부여하고, 이를 해당 국가의 종속변수 기준점수와 비교한다.

[그림 4- 4] 지자체(지방정부)의 빈집관리체계 비교 독립변수



가) 지자체(지방정부)의 빈집대책(빈집전략) 비교

일본은 빈집조례가 전국적으로 제정되는 과정이며 제정비율이 21%로써 도입단계에 해당한다. 일본은 총 1,741개 지자체 중에서 국토교통성 조사시점인 2017년 3월 31일 기준 빈집대책을 수립하고 있는 지역이 370개 지역으로써 21%의 비율을 보이고 있다.⁶²⁾

영국은 모든 지방정부가 빈집전략을 수립하여 운영하고 있으므로 안정단계이다. 2003년 영국 부수상실(ODPM)은 빈집정비를 위한 지침서(Empty Property Unlocking the Potential - an Implementation Handbook)를 발간하였다.⁶³⁾ 또한 영국 정부는 National Planning Policy Framework에서는 다양한 양질의 주택 확보방안의 하나로 지역주택전략과 연계한 빈집의 확인과 활용을 지방정부에 요구하고 있다.⁶⁴⁾ HCA에서 제공하는 Empty Home

62) 국토교통省. (2017). 『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について』, 1.

63) 박진경, 권혁삼. 전계논문, 64.

64) 이재우. 전계논문, 99.

Communities Grant Fund나 Cluster of Empty Homes Programme과 같은 보조금을 신청하기 위해서는 적절한 빈집전략을 수립할 것을 요구하고 있다. 영국 모든 지자체가 빈집전략을 수립하여 운영 중이다. 이는 영국 민간등록 사회복지기관 SDR(Statistical Data Return)에서 작성한 연례 온라인 설문조사 중 모든 지자체에서 주택 보조금과 Fund를 지원받은 현황으로 알 수 있다.⁶⁵⁾

[표 4-22] 지자체(지방정부)의 빈집대책(빈집전략) 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	1	5	2
정책단계	도입 이전단계	안정단계	도입단계
	지자체의 빈집조례 제정비율 25% 이하	지자정부의 빈집전략 제정비율 100%	지자체의 빈집조례 제정비율 25% 이상

우리나라의 지자체의 빈집조례 제정비율이 27.3%로서 도입단계이다. 앞의 제3장 [표 3-20]에서 보았듯이 2018년 6월 1일 기준으로 우리나라 지자체의 빈집조례를 제정하여 운용중인 지자체는 총 249개 지자체 중 68개로서 27.3%의 비율을 보이고 있다.

나) 지자체(지방정부)의 전담기구 운영비교

일본은 지자체의 빈집관련 전담기구인 협의회의 설치비율이 21%로서 도입이전 단계이다. 일본의 「빈집대책특별조치법」은 각 지자체가 빈집과 관련한 협의회를 설치하도록 하고 있다. 협의회는 지역 주민자치 의회의원, 법률, 부동산, 건축, 복지, 문화 등에 관한 학식 경험자, 기타 시정촌장이 필요하다고 인정하는 자라고 명시하고 있다.⁶⁶⁾ 일본 국토교통성 2017년 3월 31일 발표자료를 기준으로 일본 총 지자체 1,680개 중에 362개 지자체가 빈집대책 협의회를 설치하고 있어 그 비율이 21%에 이르고 있다.⁶⁷⁾

65) <https://www.gov.uk/government/statistics/statistical-data-return-2015-to-2016>

66) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」 第七条

영국은 모든 지방정부가 전문 상담관을 배치하고 상담센터를 운영하고 있어 안정단계이다. 전문 상담관은 빈집의 확인, 빈집 소유자 정보의 파악, 빈집 소유자와의 상담, 빈집활용과 관련한 세금감면 안내, 빈집의 정비와 활용에 대한 지도나 조언 등의 빈집관련 제반 업무를 전담한다. 대부분의 지방정부는 누구든지 관내에서 방치되어 문제가 되는 빈집을 발견하면 지방정부에 홈페이지나 전화로 신고하도록 하고 있고, 전문 상담관은 이 신고에 따라 빈집의 실태조사를 시행하게 된다. 전문 상담관의 빈집 소유자와의 상담은 빈집을 정비하거나 활용하는 경우의 세금감면에 관한 사항, 지원금이나 보조금의 활용방법 등을 조언한다. 더 나아가 빈집소유자가 빈집을 수선하거나 개발하는 경우 지방정부와 제휴된 전문회사나 사회적 기업, 시민단체 등과의 연결 업무도 담당한다.

[표 4-23] 지자체(지방정부)의 빈집 전담기구 운영 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	1	5	1
정책단계	도입 이전단계	안정단계	도입 이전단계
	협의회 설치비율 25% 이하	전문상담관 운영 100%	전담기구 설치 없음 0%
비고	지자체에 빈집대책 협의회를 설치 중	지방정부에 전문 담당관을 배치	전담부서도 건축과, 주택과, 도시건축과 등 다양함

우리나라는 지자체에 빈집문제를 전담하는 전담기구를 설치되기 이전이므로 도입이전단계이다. 지자체에서 빈집관련 업무를 담당하는 부서도 건축과, 주택과, 도시정책과, 도시건축과, 민원실 등으로 다양하게 검색되고 있다. 「빈집 및 소규모 주택 정비법」은 기초지자체가 실태조사를 통하여 지역 내에 빈집현황에 대한 자료를 수집하고 광역자치단체가 빈집정보시스템을 구축하도록 하고 있다. 하지만 지자체에 빈집 전담기구를 두도록 하는 규정은 없다.

67) 국토교통省. (2017). “空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について”. p.1.

다) 지자체(지방정부)의 조세수단 비교

일본은 빈집에 대한 세제감면업무를 수행에 참여한 지자체의 비율이 28.5%⁶⁸⁾로서 도입단계이다. 일본은 「빈집대책특별조치법」에서 빈집관련 조세수단을 강구하도록 하고 있다. 빈집과 관련한 조세수단은 양도세, 상속세, 재산세, 취득세 등의 감면이나 유예 등의 조치 등이며, 지자체는 자율적으로 이와 관련한 조례나 계획을 수립하여 시행할 수 있다.⁶⁹⁾ 국토교통성의 발표 자료에 의하면 지자체의 조세권 재량은, 일정한 경우 빈집을 상속받게 되면 양도소득세 특별공제 요건을 만들어주거나, 빈집으로 방치된 경우 재산가치가 하락하여 재산세 부과액이 작아질 것에 대한 방지조치로 재산세의 감면을 시행할 수 있다.⁷⁰⁾ 일부 지자체의 경우 해당 지자체 관내의 빈집으로 이주해 오면, 세금감면보다 더 효과가 큰 이주지원금과 정착지원금을 주는 경우도 있다.⁷¹⁾

영국은 모든 지방정부가 빈집의 조세수단을 활용하고 있어 안정단계이다. 영국은 2003년 「지방정부예산법」(Local Government Finance Act 2003)을 개정해 지방정부에게 빈집과 관련한 지방세 과세권한을 주고 있어, 빈집에 대한 조세수단의 활용할 수 있도록 하였다. 지방정부는 빈집에 부여해 오던 지방세(Council Tax) 6개월 면제 후 50%할인 혜택을 빈집을 방치하는 동기를 제공할 가능성이 있어 폐지하거나 축소하였다. 공사 중인 빈집에 대해서도 0~100% 범위 내에서 지방세를 감면하여 주고 있다. 2013년부터는 2년 이상 방치 빈집에 대해서는 지방세를 150%까지 부과⁷²⁾할 수 있도록 「지방정부 예산법」이 개정되었다.⁷³⁾ 즉, 빈집을 장기간 방치하게 되면 지방세를 할증할 수 있도록 한 것이다. 영국의 지방정부는 조세수단을 활용하여 빈집 소유자가 지방정부의 설득에 따라 빈집의 개발이나 정비에 나설 경우 세금감면의 혜택을 줄 수 있게 되었다.

68) 국토교통省. (2017). “空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について”. 17~18.

69) 박헌춘 외 (2017). “일본의 빈집대책 정책방향 조사 연구.” 「한국농어촌건축학회논문집」 9(2), 4.

70) 박헌춘 외 (2017). 상계논문. p.6.

71) 김윤이. (2011). “일본의 이주지원사업과 가난한 이들의 주거선택권”, 『도시와빈곤』, 92, 89.

72) Council Tax - Empty homes premium (2013.5). MHCLG.

73) 박진경,권혁삼. (2017). 전계논문, 63. 을 정리

[표 4-24] 지자체(지방정부)의 빈집관련 조세수단 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	2	5	1
정책단계	도입단계	안정단계	도입 이전단계
	조세감면 시행 지자체 25%이상	조세감면 시행 지자체 100%	조세감면 시행 지자체 0%
비고	지자체 세금 증감의 재량권이 있음	지자체 세금 증감의 재량권이 있음	빈집관련 조세감면 수단 없음

우리나라는 빈집의 정비나 활용의 경우 인센티브를 제공하는 조세수단이 마련되어 있지 않아 도입 이전단계이다. 빈집은 지목이 ‘대(垓)’로 되어 있어 주택용지로서 분리과세대상이지만, 주택을 철거 후에 나대지가 되면 종합합산 과세대상으로 변하여 자진 철거하는 것이 오히려 세제상의 불이익이 따르고 있다.⁷⁴⁾ 빈집을 정비나 활용을 촉진하는 조세수단을 마련하고 있는 영국과는 반대의 상황이다.

라) 지자체(지방정부)의 협력체계 비교

일본은 지자체의 빈집관련 협력체계 구축연혁이 3년 이내로서 활용단계이다. 일본의 일부 지자체는 NPO들과 협력하여 빈집정비가 포함된 ‘마을 만들기’ 사업을 시행하고 있다. 또한, 일부 지자체는 제휴된 부동산개발회사, 부동산중개사무소 등과 빈집의 정비와 유통을 진행한다. 그 밖에도 전국적 네트워크를 갖춘 빈집뱅크와 빈집관리회사 등은 빈집의 유통과 관리 분야의 협력을 제공하고 있다.

영국의 지방정부는 빈집관련 협력체계 구축연혁이 10년 이상으로서 안정단계이다. 지방정부는 전문 상담관을 두고 전국적인 활동 네트워크를 가진 부동산개발회사와 지역 부동산개발회사, 빈집관련 자선단체, 봉사단체, 사회적 기업 등과 연계한 활동을 전개한다. 빈집관련 협력 네트워크에 참여하는 개발회사들은 중앙정부나 지방정부가 제공하는 지원금을 활용한 빈집 정비사업의 수행 자격을 갖춘

74) 「지방세법」 제106조(과세대상의 구분 등) 분리과세 대상 이외의 토지에 해당된다.

등록업체이다. 지방정부의 전문 상담관은 빈집의 소유자와의 상담정보를 이미 제
 휴된 협력주체들과 공유하며 지역의 빈집문제 해결의 실마리를 찾아가고 있다.

[표 4-25] 한국·일본·영국의 지자체(지방정부)의 협력체계 비교평가

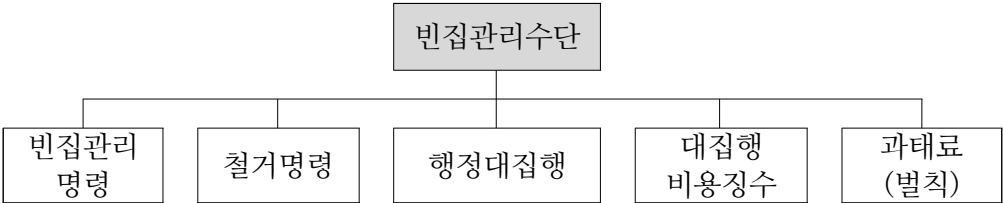
구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	1
정책단계	활용단계	안정단계	도입 이전단계
	협력체계 구축연혁이 3년 이내	협력체계 구축연혁이 10년 이상	협력체계 구축 이전

우리나라는 지자체의 시민단체 등과의의 협력체계의 구축 이전 단계로써 도입
 이전단계이다. 지자체와 협력하여 소규모로 빈집의 활용 활동을 전개하는 시민단
 체75)가 있지만 아직 그 저변이 넓지 않다.

3) 빈집관리수단의 비교

빈집의 관리수단에 대한 비교는 ①빈집관리명령(조치요구), ②철거명령(철
 거요구), ③행정대집행, ④대집행 비용징수 ⑤과태료(벌칙)등을 독립변수로 설
 정하였다. 비교 절차는 앞의 비교와 마찬가지로, 먼저 각 국가별 독립변수의
 현황과 정책단계를 평가하여 점수를 부여하고, 이를 해당 국가의 종속변수 점
 수와 비교한다.

[그림 4- 5] 빈집관리수단의 비교 독립변수



75) 민달팽이유니온 등이 지자체와 협력하여 빈집을 활용한 셰어하우스 등을 운영에 참여하고 있다.

가) 빈집 관리명령의 비교

다음 [표 4-26]과 같이 일본은 빈집관리명령 조치실적을 보면, 일본은 관리명령을 활용한지 3년 이상이므로 활용단계이다. 일본은 빈집관리명령을 「빈집대책특별조치법」과 각 지자체의 빈집조례에 명시적 조항을 두고 있다. 다만, 빈집에 대한 조치명령을 이행하기 위해서는 특정빈집으로 지정된 경우에 한정하며, 빈집관리명령의 절차는 ‘가이드라인⁷⁶⁾’에 따른다.

[표 4-26] 일본 지자체의 빈집관리조치 이행현황

구분	2015년		2016년		2017년 (9월까지)		계	
	지자체 수	조치 건수	지자체 수	조치 건수	지자체 수	조치 건수	지자체 수	조치 건수
지도·조언	167	2,980	221	3,515	199	2,150	374	8,555
권고	25	57	74	210	59	150	136	417
명령	3	4	17	19	12	13	28	36
대집행	1	1	10	10	2	2	13	13
약식대집행	8	8	23	27	12	12	38	47

자료 : 国土交通省, (2017). “空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について”, 2.

영국은 빈집관리명령 제도를 다양한 법률에 의하여 운영 중에 있으며 그 연혁은 20년 이상이므로 안정단계이다. 제3장에서 전술한 바와 같이 2004년 「주택법」 개정을 통하여 도입한 빈집관리명령제도(EDMOs)가 가장 대표적이다. 빈집에 대한 관리명령의 종류도 다음 [표 4-27]과 같이 다양하다. 건물의 위험부분 제거명령, 주민에게 위해가 되는 요소에 대한 통지 및 개선조치 요구, 인접지 쾌적성의 위해요소에 대한 개선조치 요구, 불법 폐기물 제거명령, 생활방해 조치요구, 쥐 박멸이나 조치요구 등 빈집에서 발생할 수 있는 대부분의 문제에 대한 조치명령권을 각 개별법에서 규정하고 있다.

76) 国土交通省, (2014). 特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針

[표 4-27] 영국 지방정부의 빈집관련 조치권한

문제	해당 법규	지방정부 권한
위험하거나 낡은 건물, 구조물	Building Act 1984 ss77 & 78	건물의 안전한 건축 요구(77) 건물을 안전 직권 긴급조치 (78)
	Housing Act 2004 Part I	건물의 결함의 안전과 위험을 판단하여 적절한 직권 조치
빈 건물 (파손, 화재위험이 있는)	Building Act 1984, s78	출입봉쇄, 입구차단조치
	Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982, s29	소유주에게 적절한 조치요구 비상사태시 직권조치
배수기능 이상, 하수도 막힘	Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976, s35	하수도 정비요구
	Building Act 1984, s59.	배수처리 요구
	Public Health Act 1961, s17.	배수관 하수도 정비요구
해충, 유해동물	Public Health Act 1961, s34.	해충방제 및 유해동물 유인 방지 조치요구
	Prevention of Damage by Pests Act, s4.	
	Public Health Act 1936, s83.	
	Environmental Protection Act 1990, s80.	
	Building Act 1984, s76.	
인접지의 쾌적성 훼손	Public Health Act 1961, s34 (see above).	폐기물 처리요구
	Town and Country Planning Act 1990, s215.	파손, 결함부위 정비요구
	Building Act 1984, s79	부동산의 미관을 위한 정비요구

자료 :이재우. 전개논문, 106. 을 변형 작성

우리나라의 빈집관리명령은 일부 지자체 빈집조례에만 규정하고 있어 도입 이전단계이다. 그 조례의 내용은 “(위험방지 등) 필요한 적절한 조치를 취할 것을” “안내할 수 있다.”, “권고할 수 있다.”, “통지한다.”와 같은 표현으로 되어 있다. 이는 행정 업무절차상 아무런 법적 구속력이 없는 계고의 의미로 해

석할 수 있다. 조치 불이행시에 법적 강제조치사항까지 고지하는 일본, 영국과는 비교되는 대처방법이다.

[표 4-28] 빈집정책의 빈집관리명령 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	1
정책단계	활용단계	안정단계	도입 이전단계
	정책시행 3년 이상	정책시행 10년 이상	정책시행 이전단계
비고	법과 조례에서 규정함 강제성이 있음 조치 전 의견청취제도 운영	관리명령제도 (EDMOs) 강제성이 있음	제고장 발송 (조례에서 규정) 강제성이 없음

나) 철거명령(철거요청)의 비교

일본은 철거명령권을 실행한 연혁이 3년 이내로써 활용단계이다. 일본은 「빈집대책특별조치법」과 일부 지자체 빈집조례에 ‘특정빈집’에 대한 강제철거 규정을 두고 있다.⁷⁷⁾ 이미 법적 근거가 마련되어 있으므로 지자체의 조례 제정 유무와 무관하게 모든 지자체는 철거명령권을 활용할 수 있다. 다만 철거명령을 수행하기 위해서는 ‘특정빈집’으로 지정한 이후에 수행하여야 한다. 앞에 제시된 [표 4-26]에서 보는 바와 같이 2017년 10월 1일 발표자료에 따르면, 지난 3년간 일본의 51개 지자체가 60건의 대집행과 약식대집행을 수행하였다. 일본 특정빈집의 대집행은 빈집의 강제철거를 의미한다.

영국은 철거명령제도는 1984년 「건축법」(Building Act 1984, Section 77-78)의 개정으로 도입하여 안정단계이다. 그 이후로도 각 개별법에서 빈집에 대한 철거를 규정하는 조항이 많이 생겨났다. 지방정부가 철거명령의 시행은 주민에 대한 위해요소가 있을 경우, 위험예방, 주위에 쾌적성을 훼손하는 노후건물 등이다.

77) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」 第14条

[표 4-29] 철거명령권 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	2
정책단계	활용단계	안정단계	도입단계
	정책시행 3년 이내	정책시행 20년 이상	정책시행 1년 이내
비고	법과 조례의 규정	「건축법」 등의 규정	법과 조례의 규정

우리나라는 「농어촌정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 주변에 위해가 되는 빈집에 대하여 철거요청에 대한 조항이 마련되어 있어 도입단계라 할 수 있다. 대부분의 지자체 조례도 경관을 해치거나 방법·방재 등을 위해 필요한 경우 빈집의 소유자에게 철거를 요청할 수 있다는 조항을 마련하고 있다.

다) 행정대집행 제도 비교

일본은 「빈집대책특별조치법」과 각 지방의 조례에 행정대집행에 관한 조항을 마련하였고 이를 활용한지 3년 이내로써 활용단계이다. 행정대집행은 사유재산인 빈집을 법원의 명령에 의하여 지자체가 직접 철거하는 행위를 말한다. 앞의 [표 4-23]에서 보는 바와 같이 국토교통성이 2017년 5월 16일 발표한 자료에 따르면 국토교통성이 3월 31일 기준으로 조사한 2015년~2016년 2년 동안 11개 지자체에서 11건의 행정대집행을 진행하였다. 다만 행정대집행의 절차상 소유자의 청문회를 하도록 되어있다.

영국은 2004년 「주택법」에 강제철거 행정대집행을 규정하여 20여년 이상 운영 중이므로 안정단계이다. 강제철거를 진행할 수 있는 경우는 인접지의 쾌적성을 훼손하는 노후건물이다. 그러나 행정대집행은 넓은 의미로 강제철거를 포함한 모든 공공의 조치를 포함하는 포괄적인 의미로 해석된다. 즉, 무단출입을 방지하기 위한 건물 출입구 봉쇄, 쓰레기와 폐기물의 처리, 파손건물의 수리 및 복구, 불법부착 광고물의 제거, 쥐나 해충의 방제 등도 포함된다.

[표 4-30] 행정대집행제도 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	1
정책단계	활용단계	안정단계	도입 이전단계
	정책시행 3년 이내	정책시행 20년 이상	정책시행 이전단계
비고	법과 조례의 규정	개별법의 규정	「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 규정

우리나라는 「농어촌정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비법」에 강제철거 규정을 두고 있지만 정책 시행이 1년 이내이므로 행정대집행 제도는 도입 단계이다. 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제11조 제2항은 지자체장이 직권으로 빈집을 철거할 수 있도록 하고 있다. 행정대집행⁷⁸⁾은 빈집의 소유자가 빈집철거의 요구를 특별한 이유없이 따르지 않을 경우에 시행할 수 있으며, 이때 만약 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 직권으로 철거한다는 내용을 법이 정하는 매체에 일정기간 공지한 후에 집행할 수 있다.

라) 대집행 비용징수 비교

일본은 「빈집대책특별조치법」에 대집행에 소요된 비용의 징수를 「행정절차법」을 준용하여 실시하도록 규정하고 있다. 일본이 빈집의 행정대집행 비용에 대한 강제이행 연혁이 3년 이내이므로 활용단계라 할 수 있다. 일본 「빈집대책특별조치법」 제14조의 특정빈집의 조치에 관한 내용에는 대집행 비용의 징수를 규정하고 있고, 제15조는 이 법에서 규정하지 않은 사항은 국토교통성령·총무성령 정하도록 하고 있다. 총무성령은 행정대집행 절차를 「행정대집행법」의 절차를 준용하므로 행정대집행의 비용징수는 다음 [표 4-31]의 「행정대집행법」 제5조, 제6조를 따른다.

78) 국립중앙과학관 : 대집행(代執行)은 행정상 강제집행의 일종으로, 행정상의 의무자가 그 의무를 이행하지 않는 경우에 행정청(行政廳)이 스스로 그 의무자에 갈음하여 그 의무내용을 실현하거나 제3자로 하여금 그것을 대행케 하여 그 비용을 의무자로부터 징수하는 방법이다.

[표 4-31] 일본 특정빈집의 행정대집행 비용 규정

「행정대집행법」 제5조·제6조 (대집행 비용의 징수)
대집행에 소요된 모든 비용은 행정주체가 의무자로부터 징수한다. 해당비용에 대해 행정주체가 의무자에 대하여 가지는 청구권은 「행정대집행법」에 따른 공법상의 청구권이며 의무자로부터 징수해야 할 금액은 대집행비용이 아니라 실제로 대집행에 소요된 비용이다. 따라서 근로자의 임금 수급인에 대한 보수, 자재비용, 제삼자에게 지불해야하는 보상금 등은 포함되지만, 의무위반의 확인을 위해 실시한 조사비 등은 포함하지 않는다. 시정촌장은 문서(납부명령서)에 · 실제로 소요된 비용의 액수 · 그 납기일 을 정하여 그 납부를 명하여야 한다(「행정대집행법」 제5조). 「행정대집행법」의 규정에서는 대집행에 소요된 비용만 인정되며, 대집행종료 이전 전적에 의한 잠정금액을 미리 징수하는 것은 인정되지 않는다. 비용의 징수에 관하여는 국세채납처분의 예에 의한 강제징수가 인정되며(「행정대집행법」 제6조 제1항), 대집행 비용은 시정촌장은 국세 및 지방세에 이은 순위의 선취 특권이 있다(동조 제2항).

자료 : 国土交通省, 「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針

일본 국토교통성이 발표한 ‘특정빈집 등에 대한 조치에 관한 적절한 실시를 도모하는데 필요한 지침’은 행정대집행의 비용징수에 대해 위 [표 4-28]과 같이 기술하고 있다. 위 [표 4-30]의 내용에는 비용징수에 국세채납처분의 예에 의한 강제징수가 인정되므로 경매를 통한 강제징수가 가능하다.

영국은 일정한 경우 강제매매(ESP, Enforced Sale Procedure)의 규정을 빈집의 철거에 소요된 대집행 비용의 보전에 적용하고 있도록 하고 있어 활용단계에 있다. 빈집정비를 위한 ESP의 경우, 지방정부가 빈집의 안전, 주민의 건강, 미관훼손 방지를 위해 비용을 들여 적절한 조치를 직접 수행한 후, 일정 절차를 거치면 Local Land Charges Register⁷⁹⁾에 기록된다. 빈집에 대한 조치비용(Local Land Charge)은 빈집소유자가 지방정부에 의한 부동산 개량 편익을 누리며 비용반환 없이 부동산을 처분할 수 없도록 한다. 나아가 지방정부는 ESP를 통해 대상 부동산을 경매(auction)에 의한 일반시장(open market)에서 매각하여 지방정부의 빈집 매입 없이 빈집정비의 효과를 거둘 수 있다.⁸⁰⁾

79) 부동산의 등기부에 지당권자로 등록되는 형태를 취하고 있다.

[표 4-32] 대집행 비용징수 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	1
정책단계	활용단계	안정단계	도입 이전단계
	정책시행 3년 이내	정책시행 10년 이상	정책시행 이전단계
비고	「빈집대책특별조치법」에서 규정	개별법에 규정을 마련하여 대응	법 규정 없음

우리나라는 법규나 조례 등에 행정대집행의 비용을 징수에 대한 규정이 없으므로 도입 이전단계이다. 반면 공공이 빈집을 강제철거를 하는 경우 빈집의 소유자에게 보상비를 지급하도록 규정하고 있다.

마) 과태료(벌칙) 비교

일본은 「빈집대책특별조치법」에 빈집관련 과태료 조항을 두고 있지만 정책시행 연혁이 3년 이내이므로 활용단계이다. 「빈집대책특별조치법」에서 규정한 과태료 조항은 다음 [표 4-33]과 같이 특정빈집의 관리조치에 대한 이행권고를 따르지 않은 경우와, 빈집의 실태조사를 방해한 경우이다.

[표 4-33] 일본 「빈집대책특별조치법」상의 과태료 규정

과태료	규정내용
50만엔 이하	특정빈집에 대한 관리조치의 이행권고 • 죽목 벌목 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해 필요한 조치에 대해 • 상당한 유예기한을 지정하고 그 권고에 따른 조치를 취할 것을 명령한 경우의 미조치
2만엔 이하	빈집의 실태조사를 위해 파견한 조사원의 조사방해

자료 : 「空家等対策の推進に関する特別措置法」, 第16条

80) 이재우. 전개논문, 108~109.

영국은 빈집문제와 관련 과태료 정책을 시행한 연혁이 20년 이상으로 안정단계이다. 영국은 빈집관련 법규 위반에 대한 과태료를 부과할 수 있는 경우는 다음 [표 4-34]와 같이 다양하다. 빈집이 붕괴나 화재 등의 위험에 노출되어 이웃에 위해요소가 되는 경우, 인접지역 거주자의 생활에 방해가 되는 정도의 미관상 안전상 문제가 되는 경우, 악취·소음·진동 등으로 이웃에 불쾌감을 주는 경우, 쓰레기나 폐기물을 방치하는 경우 등은 일정기간 동안 조치를 요구한 후에 불응하면 과태료를 부과한다. 그 밖에도 건물이나 외벽 등에 낙서를 하거나 불법 광고물을 부착하는 행위자도 과태료 부과 대상이다.

[표 4-34] 영국 개별법상 과태료 규정

조치법규	문제유형	조치내용
Housing Act 2004 Chapter 2, Section 2, 30.	주민 위해요소 제거조치요구 불응	£2,500 이하 과태료
Town and Country Planning Act 1990, 216.	인접지 쾌적성 훼손요소 제거 요구 불응	£1,000 이하 과태료
Anti-social Behaviour Act 2003, 80.	이웃에 끼치는 불쾌감 등의 생활방해에 대한 7일 이내 조치요구 불응	£2,500 이하 과태료의 1/10×불응일 수 산업체, 무역관련 위반시 £2만 이하 과태료
Environmental Protection Act 1990,	불법 폐기물, 쓰레기 제거요구 불응 (21일 이내)	£2,500 이하 과태료의 1/10×불응일 수
Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005, 28.	낙서행위자, 불법광고 부착자	해당지역 당국 과태료 규정이 없는 경우 £75

자료 : 이재우. 전계논문, 106.을 참조하여 작성

[표 4-35] 과태료(벌칙) 비교평가

구분	국가별 비교		
	일본	영국(England)	우리나라
평가	3	5	2
정책단계	활용단계	안정단계	일부 도입단계
	정책시행 3년 이내	정책시행 20년 이상	정책시행 1년 이내
비고	「빈집대책특별조치법」 에 규정됨	개별법의 규정으로 대응	정보누설의 경우에만 과태료가 적용

우리나라도 「빈집 및 소규모주택 정비법」 빈집과 관련한 과태료나 벌칙조항이 마련되어 있지만 정책시행이 1년 이내이므로 도입단계이다. 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 과태료 규정은 다음 [표 4-36]과 같다.

[표 4-36] 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 빈집관련 벌칙규정

제59조 제1항 : 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금 (제8조제4항을 위반하여 자료 또는 정보를 사용·제공 또는 누설한 자)
제8조 (빈집 등에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청)
① 시장·군수 등 또는 제5조제2항에 따른 전문기관의 장은 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 주민등록 전산정보(주민등록번호·외국인등록번호 등 고유 식별번호를 포함한다), 국세, 지방세, 수도·전기 요금 등의 자료 또는 정보를 수집·이용할 수 있다.
② 시장·군수 등은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 자료 또는 정보의 수집·이용 및 요청·제공은 「개인정보 보호법」에 따른다.
④ 제1항 및 제2항에 따른 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 업무를 수행하면서 취득한 자료 또는 정보를 이 법에서 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설하여서는 아니 된다.

자료 : 「빈집 및 소규모주택 정비법」 제8조

「빈집 및 소규모주택 정비법」 제59조 제1항 벌칙에는, 빈집관련 정보의 누설에 대한 규정만 있다. 일본이나 영국의 사례에서 빈집 소유자에게 부과하는 빈집의 방치에 대한 관리요청, 철거요청 등에 대해 소유자가 지자체의 요구에 불응하는 경우에 부과되는 벌칙조항은 없다. 즉, 빈집 정보의 관리자인 공공에게 정보관리 소홀의 책임은 물을 수 있지만, 빈집의 방치 및 관리 소홀 등으로 사회적으로 위해의 원인을 제공한 빈집 소유자에 대한 책임규정은 아직 마련되어 있지 않다.

제 4 절 한국·일본·영국의 빈집정책 비교분석

1) 한국·일본·영국의 빈집정책 비교결과의 분석

앞의 제2절과 제3절에서 부여한 각 독립변수의 평가점수와 종속변수의 기준점수를 다음 [표 4-37]와 같이 종합하여 그 편차를 도출하였다. 이제 각 비교 항목별로 구분하여 편차를 분석하여 시사점을 찾고자 한다.

가) 종속변수와 독립변수의 평가점수 비교

[표 4-37] 종속변수와 독립변수의 평가점수비교

비교항목 (독립변수)		비교국가 (종속변수 기준점수)	일본 (2)	영국 (5)	한국 (1)	편차
빈집정책 환경	인구현황		1	5	5	한국 +4 일본 -1
	주택증가량		1	5	1	일본 -1
중앙정부	빈집전담부서		4	5	2	일본 +2 한국 +1
	국책사업		3	5	2	일본 +1 한국 +1
	중앙정부 협력체계		3	5	1	일본 +1
지자체 (지방정부)	빈집대책(전략)		1	5	2	한국 +1 일본 -1
	전담기구 운영		1	5	1	일본 -1
	빈집관련 조세수단		2	5	1	-
	지자체 협력체계		3	5	1	일본 +1
빈집 관리수단	빈집 관리명령		3	5	1	일본 +1
	철거명령권		3	5	2	일본 +1 한국 +1
	행정대집행제도		3	5	1	일본 +1
	대집행 비용징수		3	5	1	일본 +1
	과태료(벌칙)		3	5	2	일본 +1 한국 +1

종속변수와 독립변수의 비교는 종속변수의 기준점수와 독립변수의 평가점수를 비교하여 독립변수의 평가점수가 종속변수의 기준점수와 다른 경우, 정(+)의 영향

을 미치거나 부(-)의 영향을 미치는 변수로 판단한다. 빈집정책의 궁극적인 목표는 종속변수의 기준점수를 높이는 것이므로 정(+)의 영향을 미치는 변수가 많을수록 종속변수가 정(+)의 방향으로 변화될 수 있으며 부(-)의 영향을 미치는 변수가 많을수록 종속변수에게 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석한다.

(1) 한국·일본·영국의 빈집정책 환경 비교분석

[표 4-38] 국가별 빈집정책 환경 비교평가 분석

비교항목 (독립변수)		비교국가 (종속변수 기준점수)	일본 (2)	영국 (5)	한국 (1)	편차
빈집정책 환경	인구현황		1	5	5	한국 +4 일본 -1
	주택증가량		1	5	1	일본 -1

인구현황을 보면, 일본은 현재 인구의 감소가 진행되고 있으며, 이후로도 감소세가 유지될 것으로 전망하고 있다. 주택증가량이 연평균 63만호로 많고, 매년 빈집증가량도 매년 주택증가량의 21%에 이르는 12만6천호로서 총주택수 대비 빈집비율인 13.65%를 상회하고 있어서 빈집비율이 증가세에 있어⁸¹⁾ 빈집정책 환경이 불리한 조건에 놓여 있다.

영국은 인구가 계속 증가할 것으로 예상하고 있다. 게다가 2008년 이후 빈집현황이 지속적인 감소세에 있어 빈집정책 환경이 양호한 조건이다.

우리나라는 2031년까지 인구가 증가하다가 2032년부터 감소할 것을 예측하고 있다. 그러나 주택증가량 대비 빈집증가량의 비율이 16%로서 총주택수 대비 빈집비율 6.71%보다 높아 빈집의 증가세가 가파르게 나타나고 있다.

(2) 중앙정부의 빈집정책 추진체계 비교 분석

일본은 국토교통성이 빈집업무를 전담하고 내각부의 지원 아래 빈집정책을

81) 2013년 이후의 주택통계가 발표되기 이전으로서 「빈집대책특별조치법」이 시행되기 이전인 2008년부터 2013년의 통계이다.

수행하고 있다. 대책사업으로 진행 중인 ‘창생사업’은 2015년부터 시행된 사업으로 아직 정책효과를 기대할 단계에 이르지 않았다. 일본 중앙정부는 빈집증가의 심각성을 인식하고 빈집정책 추진의 협력 거버넌스 체계를 점차 확대하고 있다.

[표 4-39] 중앙정부 빈집정책 추진체계 비교평가 분석

비교항목 (독립변수)		비교국가 (기준점수)	일본 (2)	영국 (5)	한국 (1)	편차
중앙정부	빈집전담부서		4	5	2	일본 +2 한국 +1
	대책사업		3	5	2	일본 +1 한국 +1
	중앙정부 협력체계		3	5	1	일본 +1

영국은 주무부서는 MHCLG이다. 2011년부터 빈집의 정비를 지원에 역점을 두고 이에 관한 기금과 보조금제도를 지속적으로 확대해 왔다. 영국의 중앙정부는 2000대 초반부터 빈집정책 추진해오는 과정에서 국가 사회적 협력체계가 잘 구축되었다.

우리나라는 농촌과 도시로 빈집관리체계가 이원화되어 빈집정책이 추진되고 있다. 빈집정책은 올해부터 법을 시행하게 되므로 도입단계이며 ‘도시재생 뉴딜사업’도 착수단계이다. 중앙정부는 사회단체 등과의 협력체계 구축의 미비로 빈집정책의 추진은 전적으로 중앙정부의 역할에만 의존하여 수행하여야할 입장이다.

(3) 지자체(지방정부) 빈집관리체계 비교 분석

일본 국토교통성은 각 지자체에게 빈집조례와 같은 빈집대책의 수립과 빈집협의회 설립과 같은 빈집관리체계구축을 강하게 독려하고 있다. 일본은 ‘마을만들기’와 같은 빈집정비사업에 NPO와 사회단체의 참여저변이 확대되고 있다.

[표 4-40] 지자체(지방정부) 빈집관리체계 비교평가 분석

비교항목 (독립변수)		비교국가 (기준점수)	일본 (2)	영국 (5)	한국 (1)	편차
지자체 (지방정부)	빈집대책(전략)		1	5	2	한국 +1 일본 -1
	전담기구 운영		1	5	1	일본 -1
	빈집관련 조세수단		2	5	1	-
	지자체 협력체계		3	5	1	일본 +1

영국의 모든 지방정부가 빈집전략을 완비하고 있다. 빈집관련 전문 상담관을 두고 각종 협력단체를 활용하는 형태의 빈집관리체계를 구축하였다. 영국의 시민들은 일본에 비하면 상대적으로 빈집문제에 대한 인식수준이 높고, 자발적 참여도 활발하다. 영국은 조세수단을 통하여 빈집의 정비와 활용의 동기요인을 제공하고 있다.

우리나라는 지자체에 빈집을 전담하는 기구나 협의체가 형성되기 이전 단계이다. 또한, 빈집의 활용이나 정비를 유인하는 조세수단도 준비 이전단계이다. 또한 우리나라 지자체는 사회단체 등과 협력체계의 구축도 이전 단계에 있다. 우리나라 지자체는 이제 비로소 빈집관리체계 구축을 준비하는 과정이다.

(4) 빈집관리수단의 비교 분석

일본과 영국은 빈집관리명령, 빈집 철거명령, 빈집에 대한 행정대집행, 대집행의 비용징수, 빈집관리 명령 등의 불이행 시에 과태료 부과 등의 빈집관리 수단이 잘 갖추어져 있다. 우리나라는 빈집관리 수단은 철거명령이외에 다른 규정은 없다. 벌칙조항도 빈집정보의 관리 소홀에 대한 과태료 조항만 마련되어 있다.

[표 4-41] 빈집관리 수단의 비교평가 분석

비교항목 (독립변수)	비교국가 (기준점수)	일본 (1)	영국 (5)	한국 (1)	편차
빈집 관리수단	빈집 관리명령	3	5	1	일본 +2
	철거명령권	3	5	2	일본 +2 한국 +1
	행정대집행제도	3	5	1	일본 +2
	대집행 비용징수	3	5	1	일본 +2
	벌칙(과태료)	3	5	2	일본 +2 한국 +1

2) 국가별 빈집정책현황 분석

국가별 종속변수와 독립변수의 비교분석은 종속변수와 독립변수의 점수 편차를 상대적 분석한다. 영국은 종속변수와 독립변수 점수비교의 편차가 없어 비교분석을 생략한다. 편차가 발생하는 일본과 우리나라의 빈집정책현황을 국가별로 비교 분석한다.

가) 일본의 빈집정책현황 분석

일본은 종속변수의 기준점수를 2점으로 부여하였다. 이에 따른 각각 독립변수의 평가점수는 일본이 빈집정책을 전개해 나가는 과정에서 긍정적인 영향을 미치는 요소와 부정적인 영향을 미치는 요소로 구분할 수 있다.

일본의 종속변수와 독립변수의 비교표인 위 [표 4-42]를 보면, 일본은 빈집정책의 추진에 대한 중앙정부의 의지도 강하고 빈집관리수단에 대한 제도적 뒷받침도 잘 되어 있음을 알 수 있다. 지자체의 빈집과 관련한 조세수단의 운영과 사회단체와의 협력체계는 긍정적으로 작용하고 있다. 그러나 빈집대책의 수립과 빈집협의회 구성 등의 빈집관리체계 구축이 지연됨으로 인하여 종속변수에게 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다. 다만 빈집 관리수단이 잘 갖추어진 것은 향후 빈집정책의 추진에 긍정적인 영향으로 작용할 수 있다.

[표 4-42] 일본의 빈집정책현황 분석

구분		독립변수 평가점수	종속변수 점수편차	비고
빈집정책 환경	장래 인구추계	1	-1	불리한 빈집정책 환경
	주택증가량 추이	1	-1	
중앙정부	빈집전담부서	4	+2	중앙정부의 빈집정책 추진의지가 강함
	국책사업	3	+1	
	중앙정부 협력체계	3	+1	
지자체 (지방정부)	빈집대책(전략)	1	-1	지자체는 빈집관리체계의 구축단계에 있음
	전담부서 및 직원배치	1	-1	
	빈집관련 조세수단	2	-	
	지자체 협력체계	3	+1	
빈집 관리수단	빈집 관리명령	3	+1	빈집관리수단이 잘 갖추어져 있음
	철거명령권	3	+1	
	행정대집행제도	3	+1	
	대집행 비용징수	3	+1	
	벌칙(과태료)	3	+1	

나) 우리나라의 빈집정책현황 분석

우리나라는 빈집정책의 도입기로서 정책의 추진체계를 수립해가는 과정에 있다. 위 [표 4-43] 우리나라 빈집정책현황을 분석한 결과를 종합하면, 중앙정부와 지자체의 빈집정책 추진체계의 구축이 필요해 보인다. 빈집관리 수단의 보완, 사회적 협력 거버넌스체계의 구축, 빈집문제에 대한 인식저변의 확대가 필요하다. 우리나라는 2031년까지 인구증가 시기가 빈집정책 추진체계 구축의 골든타임이다. 2032년부터 인구가 감소하면 빈집정책 환경이 부정적인 상황으로 전환될 것이므로 대비가 필요하다.⁸²⁾

82) 주택통계에 영향을 미치는 다른 변수로 가구수를 들 수 있다. 국가통계에서 장래가구추계를 보면 우리나라의 총 가구수는 2042년 22,339,113가구를 정점으로 이후부터 감소될 것을 전망하고 있다.

[표 4-43] 우리나라의 빈집정책현황 분석

구분		독립변수 평가점수	종속변수 점수편차	비고
빈집정책 환경	장래 인구추계	5	+4	인구 증가상황이므로 정책체계수립의 기회임
	주택증가량 추이	1	-	
중앙정부	빈집전담부서	2	+1	중앙정부의 빈집문제 인식수준은 높으나 협력체계구축이 요구됨
	국책사업	2	+1	
	중앙정부 협력체계	1	-	
지자체 (지방정부)	빈집대책(전략)	2	+1	지자체가 빈집정책에 먼저 참여하였으나 전문성 확보와 협력체계구축이 필요함
	전담부서 및 직원배치	1	-	
	빈집관련 조세수단	1	-	
	지자체 협력체계	1	-	
빈집 관리수단	빈집 관리명령	1	-	철거명령 이외의 빈집관리수단의 보완이 필요함
	철거명령권	2	+1	
	행정대집행제도	1	-	
	대집행 비용징수	1	-	
	벌칙(과태료)	2	+1	

3) 일본과 영국의 빈집정책현황 비교분석

일본과 영국의 빈집정책 체계 전반을 다음 [표 4-44]와 같이 비교하였다. 일본과 영국의 빈집정책현황의 차이는 종속변수의 기준점수와 독립변수의 기준점수의 편차가 큰 부분을 분석하여 파악하고자 한다.

일본과 영국의 빈집정책현황 비교에서 가장 크게 드러나는 차이점은 빈집 정책 환경 부분이다. 일본은 빈집의 증가에 불리하게 작용하는 인구감소 상태와 주택증가 상태를 모두 가지고 있다. 반면, 영국은 빈집의 감소상황에 유리한 인구증가상태와 주택 감소상태에 있어서, 일본과 영국의 빈집정책 환경은 극단적으로 차별된다. 두 번째로, 일본 지자체의 빈집관리체계 구축에 대한 참여가 비교적 저조한 부분이 발견된다. 그러나 일본 「빈집대책특별조치법」의 시행이 2015년으로, 중앙정부 차원의 빈집정책시행 연혁이 3년여에 불과하여, 아직 빈집정책 체계구축이 완료되지 않았으므로 차별되는 점으로 구분하기 어렵다. 세 번째로, 일본이 빈집정책의 추진을 전 내각이 지원하는 점이 돋보인다. 이는 일본이 향후 빈집정책 전개과정의 추진동력이 될 것으로 예상된다.

[표 4-44] 일본과 영국의 빈집정책현황 비교 분석

비교항목 (독립변수)		비교국가 (종속변수 기준점수)	일본 (2)	영국 (5)	일본의 상황 조치상태
빈집정책 환경	인구현황		1	5	지속적 감소상태 통제가 어려움
	주택증가량		1	5	지속적 증가상태 통제하고 있지 않음
중앙정부	빈집전담부서		4	5	내각의 지원 체계가 좋음 정책수행 의지가 강함
	국책사업		3	5	정책효과 집계 중 지방창생사업 전개 중
	중앙정부 협력체계		3	5	협력체계 구축 진행 중 지속적 추진
지자체 (지방정부)	빈집대책(전략)		1	5	빈집대책수립 진행 중 지속적 추진
	전담기구 운영		1	5	빈집대책협의회 구성 중 지속적 추진
	빈집관련 조세수단		2	5	조세수단 활용여건 조성 중 지속적 추진
	지자체 협력체계		3	5	협력체계 구축 진행 중 지속적 추진
빈집 관리수단	빈집 관리명령		3	5	적극 활용 중 지속적 활용
	철거명령권		3	5	적극 활용 중 지속적 활용
	행정대집행제도		3	5	적극 활용 중 지속적 활용
	대집행 비용징수		3	5	적극 활용 중 지속적 활용
	과태료(벌칙)		3	5	적극 활용 중 지속적 활용

이상과 같은 3가지의 차이점 중에서, 일본의 빈집정책 추진에 가장 악영향을 미치는 요소는 단연 인구상황과 주택증가상황이다. 즉, 일본과 영국의 빈집정책현황 비교의 차이점은 빈집정책의 환경에서 가장 크게 드러난다. 빈집정책 환경 중에서도 인구현황은 정책을 통하여 통제하기 어려운 변수이다. 반면,

주택증가 상황은 주택정책을 통하여 통제가 가능하다. 일본과 영국이 빈집정책의 목표와 방향, 빈집정책의 지표, 빈집정책상의 개념에 활용방법을 분석해 보면 그 차이가 발생하는 원인을 알 수 있을 것이다. 다음 [표 4-45]는 일본과 영국이 빈집정책의 중요요소를 어떻게 운용하고 있는지 비교하였다.

[표 4-45] 일본과 영국의 빈집정책 중요요소 운용의 차이점 비교

구분	일본	영국	차이점
빈집정책상 빈집정의	-미거주 주택 -지자체가 판단	-2년 이상 방치주택 -부동산위원회가 판단	일본은 빈집판정기간을 적용하지 않음
통계상 빈집	-매각용 주택 포함 -별장포함 -폐가 포함	-미거주 모든 주택 -폐가는 강제 철거함	폐가에 대한 대처방법 영국은 폐가를 강제철거함
빈집비율	빈집정책 지표로 활용	주택정책지표로 활용	빈집비율 활용방법
주택공급	신축주택 공급이 활발함 공급을 통제하지 않음	빈집의 재활용을 주택공급과 동일하게 보조금을 지원함	영국은 빈집을 주택공급으로 활용함
빈집멸실	빈집정책의 중요 지표임 소유자의 자발적인 빈집 멸실을 조언함	빈집의 멸실보다는 재 활용을 지원하여 주택 공급으로 활용함	일본은 시장의 원리에 의해 빈집이 스스로 도태되는 구조임
빈집 보조금	한정적이며 특수한 경우 에만 지원	빈집정비 요청자에게 상시 지원	영국은 지원규모가 큼

위 [표 4-45]와 같이 비교한 결과 일본과 영국의 빈집정책 운용상의 가장 큰 차이점은 ①주택의 공급정책 방향과 ②빈집의 멸실정책 방향의 설정으로 볼 수 있다. 영국은 빈집을 주택공급으로 활용하도록 보조금을 지원함으로써 빈집의 감소가 주택의 공급과 연계되도록 하는 정책을 전개하고 있다. 영국은 이미 2000년부터 지방정부가 주택의 공급에 빈집을 우선적으로 활용하도록 주택정책지침을 운영하고 있다. 반면, 일본은 주택통계상 빈집비율을 빈집정책의 지표로 활용하면서도 정작 주택공급을 통제하지 않고 있다. 또한 빈집의 멸실을 빈집정책의 목적으로 설정하였으면서도 주택공급과 연계점이 없으며, 소유자의 자발적인 참여를 조언하는데 그치고 있다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 우리나라의 빈집정책의 기본 방향을 설정하기 위한 목적으로 최대유사체계 분석방법을 통하여 한국·일본·영국의 빈집정책 비교연구를 진행하였다. 일본과 영국의 정책사례 비교연구의 주된 결과는 다음과 같다.

일본과 영국의 빈집정책 비교분석 결과 가장 큰 차이를 만드는 변수는 빈집정책 환경이었으며 그 중에서 통제가 가능한 변수는 주택의 공급량이었다. 또한, 빈집정책의 효과에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 ‘주택공급’과 ‘빈집의 멸실’로 나타났다. 주택정책의 효과는 적정한 수준으로 빈집비율을 감소시키는 것이며, 그러기 위해서는 주택공급량과 빈집의 멸실량이 빈집정책으로 통제할 수 있어야 한다.

영국은 지방정부가 주택공급에 있어 빈집의 재활용에 우선순위를 두도록 주택정책 지침을 운영하고 있다. 아울러 빈집의 소유자가 빈집의 재활용에 나설 경우 세금감면과 지원이나 보조금을 활용할 수 있도록 인센티브를 제공하고 있다. 영국의 빈집정책의 기본 방향은, 빈집정책의 정책의 중요 변수인 주택의 공급과 빈집의 멸실을 조절하기 위한 적극적인 정책개입이다. 반면 일본은, 주택의 공급과 빈집의 멸실을 시장의 흐름에 맡겨두고 관리하는 소극적인 정책태도를 취하고 있다. 즉, 일본은 빈집비율을 빈집정책의 지표로 활용하고 있지만, 정작 빈집정책을 주택공급과 연계하고 있지 않으며, 빈집의 멸실 또한, 소유자가 자진하여 이행하도록 지도하는 데서 그치고 있다.

본 연구는 빈집정책 전반을 탐색하는 과정에서 빈집정책과 관련된 여러 가지 용어와 개념을 다음과 같이 정의하였다.

첫째, 빈집정책상 ‘빈집’이란 ①소유자의 사용의도, ②주거기능유지를 위한 관리, ③시장에서의 채택가능성 관점에서 ‘사용의도가 없는 방치주택’으로 정의하였다.

둘째, 빈집정책의 목적은 ‘사회적으로 문제가 되는 빈집을 효과적으로 감소

시키는 것'으로 정의한다. 빈집정책의 목적을 달성하려면 빈집비율을 감소시킬 수 있는 수단과 방법을 동원하여야 한다.

셋째, 빈집정책은 '빈집으로 인한 사회적 문제가 확산되지 않도록 공공이 문제해결에 나서는 것'으로 정의하였다. 이러한 빈집문제를 해결하는 모습은 '빈집을 다시 사용할 수 있는 상태로 정비하여 기존의 용도로 계속 활용하거나 다른 용도로 활용하는 방법과, 빈집을 철거하고 그 부지를 활용하는 방법'이다.

넷째, 우리나라 빈집조례를 바탕으로 빈집문제를 정의하였다. 조례분석에서 나타난 빈집문제는 '범죄 및 붕괴, 화재발생 등의 안전사고에 따른 예방조치가 필요한 문제'이다. 빈집문제는 방치할수록 주변으로 위해가 점차 확산되는 경향이 있어, 발생예방이나 발생초기의 빠른 대처가 요구된다.

다섯째, 「빈집 및 소규모주택 정비법」에서 빈집의 정의가 '시장·군수 등이 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택'이므로 빈집정책의 지표로 사용하는 빈집비율은 '사용의도가 없는 방치주택의 비율'이 되어야 한다. 현재 주택통계로는 '사용의도가 없는 방치주택'을 파악하기 어려우므로, 지자체장이 실태조사를 통하여 빈집관리시스템에 실태조사 결과 등록을 완결한 이후 비로소 정확한 빈집비율을 알 수 있게 된다.

여섯째, 주택통계상 빈집비율의 증가요인은 ①주택공급 증가, ②인구의 감소, ③세대 수의 감소 등이다. 주택증가량이 멸실량보다 많다면 빈집도 같이 늘어난다. 현행 주택통계상 빈집비율에는 미분양 주택 등과 같은 '사용의도가 있는 주택'도 포함되어 있으므로 공가율의 개념이다.

이어서, 우리나라의 빈집정책 환경과 「빈집 및 소규모주택 정비법」 및 빈집조례의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 저출산 고령화의 인구구조로 인하여 2031년 이후 인구가 감소되는 상태로 전환될 것을 예상하고 있다. 앞으로 남은 14년의 시간이 빈집정책 체계 구축의 골든타임이다.

둘째, 우리나라는 방치빈집의 비율이 대도시 보다는 농촌지역에 더 높게 나타났다. 각 지자체의 빈집조례를 지역 유형별로 구분하여 비교분석한 결과, 빈집정비의 필요성, 방치빈집비율 등에서 중소도시와 농촌지역이 더 크게 요구

되는 것으로 나타났다. 반면, 상대적으로 대도시는 빈집을 관리측면에서 인식하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 우리나라의 빈집조례와 일본의 빈집조례의 명칭에 사용된 단어를 비교한 결과 일본은 빈집을 관리의 대상으로 인식하는 경향이 강하고, 우리나라는 빈집을 정비의 대상으로 인식하는 경향이 강하게 나타났다.

제 2 절 연구의 시사점과 한계

1) 연구의 시사점

연구의 방법으로 채택한 일본과 영국의 빈집정책의 비교연구를 종합하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 빈집정책의 기본방향은, 빈집을 주택공급의 재원으로 활용하는 주택공급정책과 함께 운용되어야 한다. 주택공급이 통제되지 않으면 빈집은 점점 증가되며, 빈집은 시장에서 저절로 퇴출되는 과정에서 주변지역에 피해를 끼치는 문제를 유발하게 된다.

둘째, 「빈집 및 소규모주택 정비법」의 미흡한 부분의 보완이 요구된다. 예를 들어, 빈집을 방치하는 것이 오히려 유리하여 도덕적 해이가 발생의 소지가 있는, 공공이 빈집을 철거한 후 보상하도록 되어있는 규정은 차라리 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 주택통계상 ‘빈집비율’은 미분양 주택 등과 같은 ‘사용의도가 있는 주택’을 포함하고 있어 의미상으로 공가율에 해당하므로, 이를 빈집정책의 지표로 활용할 경우 「빈집 및 소규모주택 정비법」상 빈집의 정의와 혼동된다. 현행 주택통계상의 빈집비율은 ‘공가율’로 바꾸어 사용하거나, 향후 지자체의 빈집실태조사에 의해 파악되는 ‘사용의도가 없는 방치빈집’의 비율을 ‘빈집정책의 빈집비율’로 사용할 것을 제언한다. 이 경우 빈집비율과 혼동되지 않도록 용어를 ‘방치빈집비율’로 사용할 것을 고려할 수 있다.

넷째, 정부의 빈집정비 지원은 중소도시와 농촌지역을 먼저 주목해야 한다.

빈집조례를 지역 유형별로 구분하여 분석한 결과, 우리나라의 빈집문제는 중소도시와 농촌지역에서 대도시지역보다 상대적으로 더 크게 나타났으며, 빈집의 정비에 대한 지원 요구도 농촌지역과 중소도시가 대도시에 비해 상대적으로 더 큰 비율로 나타났음을 알 수 있었다. 방치빈집의 비율도 농촌지역과 중소도시 지역에서 높게 나타나고 있다.

다섯째, 빈집문제의 유발자라 할 수 있는 빈집의 소유자의 책임을 강화하는 방향으로 빈집관리수단의 보완이 요구된다. 일본과 영국의 정책 추진경험에 비추어 보면, 공공이 사회적 비용을 들여 빈집문제의 해결에 참여하는 것은 한계가 있다. 궁극적으로 빈집발생과 그로 인한 빈집문제는, 사유재산의 소유자의 책임이 우선되어야 한다. 일본과 영국이 빈집의 방치로 사회적 문제가 되는 빈집의 소유자에 대한 책임을 무겁게 지우는 원인자 부담의 원칙은, 「민법」에서 규정하는 신의칙에도 부합된다.

여섯째, 빈집은 효용이 정지된 잠재적 자원으로 인식하고, 빈집의 정비와 활용을 위한 빈집정책을 전개하여야 한다. 특히, 빈집과 관련된 사회적 활동에 시민사회 저변의 참여를 이끌어 내기 위한 다양한 지원이 요구된다. 일본과 영국의 중앙정부와 지자체는, 각종 사회·시민단체의 참여와 연계된 빈집대책을 운영하면서 빈집문제 해결의 실마리를 찾아가고 있다. 빈집은 결국 우리 생활 환경의 일부이며, 빈집문제는 주민 공동의 문제라는 인식이 확산되도록 하여야, 빈집문제의 바람직한 해결방법이 주민들의 자발적인 참여로부터 발현될 수 있을 것이다. 정부의 노력은 이와 같은 시민의식의 함양과, 참여저변의 확대에 초점을 두어야 할 것이다.

2) 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 우리나라의 빈집정책 체계 구축의 토대가 되는 기본 방향에 참조할 시사점을 제공하고자 하였다. 사례 대상국을 일본과 영국으로 한정하여 진행하였기에 다른 나라의 정책사례를 검토하지 못한 한계가 있다. 또한 상당 부분의 참조 문헌이나 자료가 외국의 자료로서, 자료수집의 어려움으로 인하여 일부 자료의 경우 연구시점과 시차가 발생하고 있다.

본 연구는 비교정책연구로서 분석의 틀로 최대유사체계 분석을 채택하였다. 최대유사체계 분석은, 종속변수와 독립변수의 관계가 다소 느슨하여, 독립변수 간의 종속변수에 미치는 영향력의 차이를 명확하게 구분하기 어려운 한계를 지니고 있다. 본 연구의 주된 결과로 제시된 일본과 영국의 빈집정책의 차이가 빈집정책 환경 중 주택증가량에 해당하고, 주택증가량은 주택공급과 빈집의 멸실의 관계임을 밝히는데서 그치고 있다. 그 밖의 여러 사례 변수들의 관계를 명확히 밝혀내기 위해서는, 정책이행 실적이 축적된 이후에, 통계적 분석방법을 활용함으로써 가능하게 될 것이다. 이는 향후 과제로 남긴다.

이 논문이 채택한 최대유사체계 분석은, 과다변수-과소사례 문제에서 자유롭지 못하다. 이 논문은 그에 대한 우려를 불식시키고, 의미있는 연구결과를 얻기 위하여, 중앙정부와 지방정부의 정책은 물론, 빈집을 둘러싼 정책 환경과 관리수단에 이르기까지, 다양한 사례를 도출하여 비교분석을 시도하였다. 우리나라와 일본·영국이 각각 정책의 추진시점이 달라 동일한 기준을 적용하기 어려운 점을 극복하기 위한 방법은, 리커트 5점 척도를 활용하여 각국의 종속변수 기준점수를 다르게 설정하여 분석을 시도하였다. 비교사례가 되는 독립변수의 비교척도는, 아직 정책수행 경험이 없는 우리나라와, 정책 이행실적이 축적될 시점에 도달하지 못한 일본과, 10년 이상의 정책연혁이 축적된 영국을 비교하기 위하여, 정책시행 기간을 척도로 활용하였다. 그러나 이에 대한 적정성과 객관성에 대한 검증 문제는 여전히 과제로 남는다.

우리나라는 이제 비로소 빈집정책 체계를 갖추어 가고 있다. 이 연구가 발간될 시점에는 이 논문에서 제시된 시사점이 이미 빈집정책에 반영된 부분도 있을 것이다. 본 논문의 후속연구로는, 빈집정책 체계의 구축과 도시재생 정책과의 연계방안을 논의할 수 있다. 또한, 빈집정책의 각 수단들의 효과를 분석하는 연구와, 정책의 효과성을 평가하는 지표의 개발도 필요하다. 앞으로 우리나라 빈집정책의 발전을 위한 다양한 논의가 활발하게 진행되기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강미나,김영표,김진범,하수정,김미정,김형우. (2012). “농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구”. 서울: 국토연구
- 강지영. (2016). “일시적 빈집 활용 효과 및 추진구조에 관한 연구”, 한양대학교 도시대학원, 석사학위논문,
- 강창현. (2011). “한국과 대만의 건강보험제도 비교연구”, 사회과학연구, 27(1)
- 고우정. (2017). “한국과 인도네시아의 민주주의에 관한 비교연구” 성신여자대학교 대학원, 박사학위논문,
- 국토정보공사. (2016). 『대한민국 2050 미래 향해』, 47,48,58,59,66.
- 권혁삼. (2016). “빈집활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향”, 『도시와 빈곤』 109, 2.
- 권혁삼. (2016). “소규모주택정비와 도시재생뉴딜” 서울: 한국주택학회 브라운백 세미나, 25.
- 김경훈. (2016). “공공기관 복수노조의 통합에 관한 연구” 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문,
- 김상훈,남진. (2016). “유희공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용 기법에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』 28(1),
- 김수진. (2016). 『비교정책론』. 서울: 한울아카데미.
- 김신,최진식.(2013).“최대유사체계분석기법을 통한 OECD 주요선진국과의 규제관리체계 비교연구.” 『한국공공관리학보』, 27(1), 65,79.
- 김웅진,김지희. (2016), 『비교사회연구방법론』, 서울: 한울아카데미.
- 김웅진. (1995). “비교정치연구의 분석전략과 디자인”, 『비교문화연구』 2, 91~92.

- 김웅진. (2004). “비교지역연구에 있어서 교차사례적 측정지표의 타당성”, 『세계지역농촌』 22(2), 291~292.
- 김웅진,박찬욱,신윤희. (2014) 『비교정치론강의1』 . (26,32,34-35). 서울: 한울아카데미.
- 김윤이. (2011). “일본의 이주지원사업과 가난한 이들의 주거선택권”, 『도시와빈곤』 92, 89.
- 김재일.(2014).“이주자 통합정책지수(MIPEX)를 활용한 우리나라와 사회통합 선진국간의 비교연구”, 『정책분석평가학회보』 , 24(4),
- 김지희. (2001). “비교정치연구에 있어서 혼합체계분석안의 방법론적 적실성”, 『한국정치학회보』 35(4),
- 김지희. (2013). “혼합사례분석안을 통한 교차사례분석”, 『비교민주주의연구』 9(2),
- 김진하,남진. (2016). “도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구”, 『지역연구』 32(1),
- 김태진. (2015). “전문생산기술연구소의 기능 재설계에 관한 연구”, 단국대학교 대학원, 석사학위논문,
- 김현중,이종길,정일훈. (2016). “확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측”, 『한국주거환경학회』 14(3),
- 김혜숙. (2017). “일본의 주민주도형 마을만들기 성공조건에 관한 연구” 한양대학교 국제대학원, 석사학위논문,
- 김호,남영숙. (2016). “농촌지역 초기 청소년기 학생들의 빈집에 대한 인식이 정주의식에 미치는 영향 분석 연구”, 『환경교육』 , 29(3),
- 김흥기. (2013). “일본의 농어촌 빈집 정책”, 『국토』 ,
- 남경희,장유미. (2012). “한·일 양국의 고령자일자리정책 비교연구”, 『일본근대학연구』 , 39,
- 남궁근. (1999). 『비교정책연구』 . (8,9,10,11,76,77). 서울: 법문사.
- 남궁근. (1995). “재해관리행정체제의 국가간 비교연구”, 『한국행정학회』 29(3),

- 남원석. (2014). “고가 실태 및 활용에 대한 연구”, 2014년 『한국주택학회 정기학술대회』 ,
- 남지현. (2012). 『도시의 빈 공간을 활용한 지역 공동체 활동거점 만들기』 , 서울: 서울연구원,
- 남지현. (2014). “일본의 빈집형성의 원인과 대처 방안”, 『지역사회연구』 , 22(4),
- 노민지. (2017). “빈집의 공간분포와 빈집발생에 영향을 미치는 지역특성 분석”, 건국대학교 대학원, 박사학위논문,
- 노민지,유선종. (2016). “빈집발생에 영향을 미치는 지역 특성 분석”, 『부동산연구』 , 26(2),
- 노승철. (2015). “은퇴 후 귀촌 희망 가구의 사회경제적 특성 및 지역 간 차이 분석”, 『지역연구』 , 31(2),
- 대한국토도시계획학회. (2015). 『도시재생』 ,
- 도용호. (2002). “금산지역의 빈집 실태 및 활용방안 연구”, 『한국농촌건축학회』
- 류지성. (2005). “한국 역대 정권의 대북 정책에 관한 비교 연구”, 『한국동북아농촌』 35,
- 류지성. (2013). “한일 청년실업정책의 비교연구”, 『한국동북아농촌』 69,
- 박대식. (2001). “비교정책 접근법 모색”, 『사회과학연구』 12,
- 박지환. (2014). “일본 도시하층지역 마을 만들기의 성립과 그 의의”, 『지역연구』 23(3),
- 박진경,권혁삼, (2017) “영국의 빈집정비 정책 및 사례연구”, 『한국도시설계학회』 춘계학술발표대회 논문집, 63,64,65.
- 박현춘,송준숙,김승근. (2017). “농촌 빈집의 효율적정비와 활용에 관한 연구”, 『한국농어촌건축학회논문집』 , 17(4),
- 박현춘,송준숙,김승근.(2017). “일본의 빈집대책 정책방향 조사 연구.” 『한국농어촌건축학회논문집』 9(2), 4.
- 백성준. (2016). 『부동산 입지분석 이론 및 활용』 . 서울: 한성대학교 출판부.

- 서종석. (2015). “수산양식장 평가기준 및 평가방식 개선에 관한 연구”,
부경대학교 대학원, 박사학위논문,
- 성주인. (2011). “도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책 방향과 과제”,
서울: 한국농촌경제연구원.
- 손영옥. (2017). “도시공간구조변화와 도시재생을 위한 공·폐가 발생특성에
관한 연구”, 『한국지역개발학회』,
- 송은지. (2016). “폐 공간을 활용한 도시재생 사례 연구”,
『글로벌문화콘텐츠학회』 학술대회,
- 송홍수, 임중홍, 김한수. (2016). “주거지재생을 위한 도심 단독주택지의
주거실태와 개발 장애요인변화분석”, 『주거환경』, 14(1),
- 심재승. (2017). “인구감소시대에서의 빈집문제에 대한 국가-지방자치단체의
정책대응”, 『한국지적정보학회지』, 19(1),
- 안정근. (2014). 『현대부동산학』. 서울: 양현사.
- 안현진, 박현영. (2013). “재생사업지구 내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인
도시재생 방안 연구”, 『국토계획』 48(6),
- 양오석. (2003). “영국사회 연구를 위한 비교분석기법”, 『영미연구』 9,
- 오승하, 조원섭. (2015). “빈집 실태조사에 따른 농촌주거복지의 활용방안
연구”, 『한국정보전자통신기술학회 논문지』, 8(3),
- 오준걸. (2016). “유희공간 관점의 디트로이트 빈집정비 방식의 특성에
관한연구”, 『한국산학기술학회논문지』, 17(7),
- 우정범, 손용훈. (2014). “농촌지역 빈집활용 마을만들기 추진과정에서 NPO의
역할”, 『농촌계획』, 20(4),
- 원하나. (2009). “생활체육 활성화를 위한 비교연구”, 단국대학교
행병법무대학원, 석사학위논문,
- 이다예, 유재성. (2017). “일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”,
『한국도시지리학회』 제20권3호, 104.

- 이동훈. (2012). “서울시 가구특성과 주거실태에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 28(8),
- 이동훈. (2017). “일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰.” 『한국도시설계학회』 18(1). 52.
- 이태교,이용만,백성준. (2014). 『부동산정책론』. 서울: 법문사.
- 이삼식,최효진. (2014). “영국의 인구변동과 정책동향.” 『주거복지포럼』, 78.
- 이성화. (2010). “노인장기요양보험제도 전달체계의 개선방안 연구”,
단국대학교 행정법무대학원, 석사학위논문,
- 이승호. “비교정책연구에 있어서 전통적 방법론의 재검토”, 『한국행정학보』, 29(2), 343.
- 이신재. (2007). “대안학교 교육의 활성화 방안”, 단국대학교 교육대학원,
석사학위논문,
- 이재우. (2013). “영국의 빈집 정비 활용 체계와 수단 고찰”, 『국토계획』. 98,99,106,108,109.
- 이종길. (2016). “농촌지역의 빈집 발생 공간패턴 분석 및 공간 계획적
관리방안 연구”, 안양대학교 대학원, 박사학위논문,
- 이창우,이재우. (2015). “주거지 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 평가기준
연구”, 『한국주거환경학회지』, 13(2),
- 이창우,지남석. (2013). “농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구”,
농촌계획, 제19권 제3호,
- 이희선 외. (2018). 『정책분석론』. 서울: 법문사.
- 임유경. (2012). “근린재생을 위한 도시내 유휴공간 활용 정책방안 연구”,
『건축도시공간연구소』,
- 임유경. (2015). “근린 재생 자원으로서의 유휴공간현황과 과제”,
『환경논총』, 56,
- 임준홍,홍성효,이희원. (2016). “우리나라 빈집실태와 빈집재생과의 연계방안”,

『부동산 포커스』

- 임준홍외. (2016). “일본 빈집정비사례와 시사점” (31). 대전: 열린충남.
- 장원석. (2016). “깨진 유리창이론의 경험적 검증”, 『한국경찰학보』 18(5),
- 전영미,김세훈. (2016) “구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구”,
『국토도시설계학회지』, 19(1), 87.
- 정수은. (2016). “한국·영국·일본의 빈집 관리체계 비교 연구”,
『예술인문사회융합멀티미디어논문지』, 6(12)
- 정창화. (2014). “입법영향평가(GFA) 제도의 비교연구”, 『EU연구』 36,
- 조덕훈. (2006). 『대도시 주변부 택지개발 규제와 기반시설연동제』. 서울:
한국학술정보.
- 조덕훈. (2017). 『부동산입지론』. 부연사.
- 조현식. (2015). “재외국민보호제도의 실태 및 개선방안에 관한 연구”,
서울대학교 행정대학원, 석사학위논문,
- 최수명,한경수. (2002). “선진 사례에서 본 농촌 빈집정비사업의 발전방향”,
『농촌계획』, 8,
- 최신용. (2009). “비교연구의 지평, 초점, 그리고 방법론”. 『한국사회와
행정연구』 21(4), 431.
- 최용민. (2014). “정부 간 공공갈등관리기구의 제도화수준 제고방안”,
단국대학교 일반대학원, 석사학위논문,
- 최진욱,이주형. (2016). “유희공간의 재생이 주민 삶의 질 및 지역경제
활성화에 미치는 영향구조 분석”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 16(2),
- 한상훈. (2017). “효과적인 빈집 활용 정책수립의 법적 개선과제에 관한
연구.” 『토지공법연구』, 79, 972,973,974,976.
- 한수경. (2013). “유희·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구”,
서울대학교 환경대학원, 박사학위논문,
- 허영식,정창화. (2012). “다문화사회에서 이주·사회통합정책 교차국가사례

비교분석”, 『EU연구』, 31,
 허전. (2016). “빈집대책조례의 의의와 쟁점”, 『법학연구』 27(2), 42.
 행정임,최윤지,김효정. (2012). “농촌 빈집 소유자들의 빈집 관리, 활용실태 및
 인식 분석”, 『농촌지도와 개발』, 19(4),
 향한철,강구,최수명. (2007). “농촌마을 빈집, 빈터의 입지특성 분석 및
 활용방안”, 『농촌계획』, 13(1),

2. 국외문헌

「空家等対策の推進に関する特別措置法」
 特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイド
 ライン),
 所沢市. “所沢市空き家等の適正管理に関する条例”.
 まちひとしごと創生本部. (2015). “まちひとしごと創生総合戦略”,
 京都市空き家等の活用. (2013). 適正管理等に関する条例,
 国土交通省. (2013). “空き家の現状と論点”, 2.
 国土交通課. (2013). “空き家問題の現状と対策”, 『国立国会図書館』
 国土交通省, (2009). “空き地・空き家等外部不経済対策について”,
 第5回中長期ビジョン策定検討 小委員会資料,
 国土交通省, (2015). “空き家再生等推進事業”,
 国土交通省. (2014). “家等対策の推進に関する特別措置法調査”, 1.
 国土交通省. (2014). “国土交通省による都道府県等への調査結果(2014.4.1.)”
 国土交通省. (2015). “空家等対策の推進に関する特別措置法”,
 国土交通省. (2016). “空き家等の現状について”, 8.
 国土交通省. (2017). “空き家所有者情報の外部提供に関するガイドライン”

国土交通省. (2017). “全国版空き家・空き地バンクの構築”,
 国土交通省. (2017). “空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について”,
 1,2,11,12,17,18.
 国土交通省. (2017). “地方公共団体の空き家対策の取組事例”,
 国土交通省住宅局. (2014). “空家住宅情報：条例による規制等の取り組み”,
 『一般社団法人すまいづくりまちづくりセンタ連合会』,
 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部 事務局. (2017).
 “まち・ひと・しごと創生総合戦略”,
 牧野知弘. (2014). 『空き家問題』, 東京：祥伝社.
 米山秀隆. (2012). 『空き家急増の真実』, 東京：日本経済新聞出版社.
 福田健志. (2013). “空き家問題の現状と対策”, 国立国会図書館, 国土交通課,
 本間義人. (2004). 『戦後住宅政策の検証』, 東京：信山社出版.
 北村 喜宣. (2015). “空家対策特措法の成立と条例進化の方向性”,
 『都市自治体と空き家 一課題・対策・展望一』, (12,15). 東京：
 公益財団法人 日本都市センター.
 北村喜宣. (2012). “空き家対策の自治体政策法務”, 『自治研究』, 88(7),
 北村喜宣. (2012). “空き家等の適正管理条例”, 『地域科学研究會』, p.24.
 石井里奈. (2015). “空き家対策におけるビジネスモデルの構築”,
 専門職学位論文,
 小林重敬. (1994). “都市計画からみた都市居住論議の見取図”, 『住宅』, 43(8)
 小畑和也. (2015). “都市自治体の空き家対策事例：埼玉県所沢市”, 東京：
 日本都市センタ.
 小泉秀樹. (1996).
 “都心地区区分に対応した居住機能誘導手法の体系的運用に関する研究”,
 東京大学学位論文,
 野村総合研究所. (2015). “住まいに関するインターネットアンケート調査”,

- 野村総合研究所. (2016). “2030年の住宅市場.”
 (12,15). 『第236回NRIメディアフォーラム』 ,
 前田広子. (2012). “空き家等の適正管理に関する条例：その制定プロセス
 運用と効果”, 『地域科学研究会』 ,
 貞清栄子. (2010). “増加する空き家-本格的な住宅余剰時代に備えて”,
 『中央三井トラストホールディングズ 調査レポート』 , 24.
 浅見泰司. (1992). “都心居住推進の論拠”, 『日本建築学会建築経済委員会』 ,
- Accordino, J. and Johnson, G. T, 2000, Addressing The Vacant and
 Abandoned property Problem, Journal of Urban Affairs, 22(3),
 Bassett, E. M., Schweitzer, J. and Panken, S. 2006, Understanding Housing
 Abandonment and Owner Decision-Making in Flint, Michigan: An
 Exploratory Analysis, Lincoln Institute of Land Policy Working
 Paper, Lincoln Institute
 Bassett, EM, Schweitzer, J & Panken, S 2006, Understanding housing
 abandonment and owner decision-making in Flint, Michigan: An
 exploratory analysis, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
 Carter, H. 1995. 『The Study of Urban Geography』 . Edward Arnold :
 London.
 Clark, D. 1989. 『Urban Decline : The British Experience』 . Routledge :
 London.
 Cohen, J. R., 2010, “Abandoned Housing: Exploring Lessons from
 Baltimore”, Housing Policy Debate 12(3), Taloy & Francis Group
 Council Tax – Empty homes premium. 2013. MHCLG.
 Cui, L. and R. Walshb, 2015. “Foreclosure, Vacancy and Crime”, Journal
 of Urban Economics 87, Elsevier Inc

- D. Di Pasquale, W.C. Wheaton, 1996. 「Urban economics and real estate markets」, Prentice-Hall Inc,
- Department for Communities and Local Government (DCLG), 2014.
Council Tax Information Letter : Council Tax Definitions of Empty Homes and Second Homes
- Flint, MI: The MSU Land Policy Institute 16. Han, H. S, 2014, “The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values”, Housing Policy Debate 24(2), Taloy & Francis Group
- Griswold, N. G, and P. E. Norris, 2007, Economic Impacts of Residential Property Abandonment and the Genesee County Land Bank in Flint, Michigan.
- Han, HS 2014, ‘The impact of abandoned properties on nearby property values’, Housing Policy Debate, vol. 24, no. 2,
- HCA. 2011. 『Bringing Clusters of Empty Homes into use Bidding Guidance』 .
- Hiller, A. E., D. P. Culhane, T. E. Smith, and C. D. Tomlin, 2003, “Predicting Housing Abandonment with the Philadelphia Neighborhood Information System”, Journal of Urban Affairs 25(1),
- Hollander., J. Pallagst., K. Schwarz., T. and Popper., F. 2009. 「Planning Shrinking Cities」 . 『Progress in Planning』 .72(4).
- House of Commons Library. 2015. 『Council Tax : Discount on Second Homes and Long-Term Empty Properties』 . Parliament and Constitution Centre.
- Kildee, D., Logan, J., Mallach, A. and Schilling, J., 2009, NVPC Policy Assessment Report, National Vacant Properties Campaign, Land Bank in Flint』 . Land Policy Institute.

- Morckel, VC 2014, 'Spatial characteristics of housing abandonment',
Applied Geography, 48,
- National Planning Policy Framework. 2012. England: 12.
- National Statistics in UK. 2017. 2016-based Subnational Population
Projections in England.
- National Statistics in UK. 2017. 2016-based Dwelling Stocks in England
- Noon., D. and Martin., E. 2000. 『Economic Regeneration and Funding
in Peter Roberts and Hugh Sykes』. Urban Regeneration : London.
- NPVC, 2005, Vacant Properties: The True Costs to Communities,
National Vacant Properties Campaign
- Olsen, AK 2013, 'Shrinking cities: Fuzzy concept or useful framework?',
Berkeley Planning Journal, vol. 26, no. 1,
- Pacione., M. 2001. 『Urban Geography : A Global Perspective』 .
Routledge : London.
- Scafidi, B. P., M. H. Schill, S. M. Wachter, and D. P. Culhane, 1998,
“An Economic Analysis of Housing Abandonment”, Journal of
Housing Economics 7,
- Spelman, W., 1993, “Abandoned buildings: Magnets for crime?”, Journal
of Criminal Justice 21, Pergamon Press Ltd
- Sternlieb, G & Burchell, RW 1973, Residential abandonment: The
tenement landlord revisited, Rutgers University, Piscataway.
- Tappendorf, J. A. and Denzin, B. O., 2011, Turning Vacant Properties
into Community Assets Through Land Banking, The Urban Lawyer,
43(3),
- Wachsmuth, D., 2008, From Abandonment to Affordable Housing: Policy
options for addressing Toronto's Abandonment Issues

Wendy Wilson, (2017) Briefing Paper, Empty Housing (England), p.5.

3. 웹사이트

국가통계포털 홈페이지 (<http://kosis.kr/index/index.do>)

국가법령정보센터 홈페이지 (<http://www.law.go.kr/>)

국무조정실 홈페이지 <http://www.pmo.go.kr/pmo/index.jsp>)

국토교통부 홈페이지 (<http://www.molit.go.kr>)

국토교통부 공식블로그 (<http://blog.naver.com/mltmkr>)

기획재정부 홈페이지 (<http://www.mosf.go.kr>)

도시재생 종합정보체계 홈페이지 (<http://www.city.go.kr/index.do>)

대법원 종합법률정보 (<http://glaw.scourt.go.kr>)

법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr>)

세계법제정보센터 (<http://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>)

国土交通省 (<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/>)

総務省 統計局 (<http://www.stat.go.jp/>)

内閣府 (<http://www.cao.go.jp/>)

GOV.UK Statistics: (<https://www.gov.uk/government/statistics>)

MHCLG :

(<https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-and-local-government>)

Homes and Communities Agency - GOV.UK:

(<https://www.gov.uk/government/organisations/homes-and-communities-agency>)

Empty Homes Agency: (<http://www.emptyhomes.com/>)

〈부 록〉

[별표 1] 우리나라 빈집조례상 제정현황 (2018.6.1.기준)

조례	확인자	기점	기간	대상	비고
강릉시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
경상남도	도지사	사용여부 확인한 날	1년이상	주택만	빈집정비지원받은 주택 제외
고흥군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
광양시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
광주 광산	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
광주 남구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
광주 동구	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	정비사업구역 내
광주광역시	광역시장	사용여부 확인한 날	즉시	주택과 건축물	
구례군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
김제시	언급없음	언급없음	1년이상	미거주 건축물	다른 지역 이주하여
나주시	언급없음	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
남원시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
논산시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
단양군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	농어촌정비법 준용한다고만
대구 달성군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법, 농어촌정비법 준용
대구 서구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
대구 수성구	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	다른 지역 이주하여
대구광역시	광역시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	농어촌주택 제외
목포시	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	다른 지역 이주하여
보성군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
보은군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	미사용 미거주
부산 남구	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	정비사업구역 내
부산 사하구	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	다른 지역 이주하여
부산 중구	구청장	사용여부 확인한 날	즉시	주택과 건축물	미사용 미거주
부산 해운대구	언급없음	언급없음	언급없음	주택과 건축물	다른 지역 이주하여
부산광역시	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	농어촌주택 제외
삼척시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
서울 강북구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법 준용
서울 관악구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
서울 노원구	언급없음	언급없음	언급없음	미거주 건축물	다른 지역 이주하여
서울 동대문구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법 준용
서울특별시	서울시장	사용여부 확인한 날	6개월 이상	주택과 건축물	
수원시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
순천시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
아산시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
안성시	언급없음	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법 준용
안양시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
양평군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
여주시	언급없음	언급없음	언급없음	주택과 건축물	미거주, 시장의 책무에 언급
여주시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
영동군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
옥천군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
울산 울주군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
울진군	언급없음	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	농어촌
음성군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
이천시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
익산시	시장	사용여부 확인한 날	2년이상	주택과 건축물	
인천 계양구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
인천 남구	언급없음	언급없음	언급없음	미사용 건축물	다른 지역 이주하여
장흥군	언급없음	언급없음	1년이상	미거주 건축물	
전라북도	도지사	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	

전주시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
제천시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
증평군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	농촌주택	
진도군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
창원시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법 준용, 농어촌주택 제외
청양군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
청주시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	건축법, 농어촌정비법 준용
충주시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
파주시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
평택시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
포천시	시장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
화성시	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
화순군	언급없음	언급없음	1년이상	주택과 건축물	
철원군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
청도군	언급없음	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
남해군	군수	사용여부 확인한 날	1년이상	주택과 건축물	
서울 서대문구	구청장	사용여부 확인한 날	1년이상	주택	

[별표 2] 우리나라 빈집관련 조례의 지원계획 및 지원대상 채택여부

순번	자치단체	지원계획		지원대상				
		지원계획	기관협조	차상위층	부재빈집	철거협조	소유자 요청	임대동의
1	강원도 강릉시	○		○		○		
2	강원도 삼척시	○		○		○		○
3	강원도 철원군			○		○	○	
4	경기도 수원시	○		○		○		
5	경기도 안성시	○		○		○		○
6	경기도 안양시	○	○	○		○		
7	경기도 양평군	○		○		○		
8	경기도 여주시	○		○		○		
9	경기도 이천시	○	○			○		
10	경기도 파주시	○		○		○		
11	경기도 평택시	○						
12	경기도 포천시			○	○	○		
13	경기도 화성시	○		○				
14	경상남도	○		○		○		
15	경상남도 남해군	○						
16	경상남도 창원시	○	○	○		○		
17	경상북도 울진군			○				
18	경상북도 청도군	○		○			○	
19	광주광역시	○		○		○		
20	광주광역시 광산구	○		○		○		
21	광주광역시 남구	○		○		○		
22	광주광역시 동구		○					
23	대구광역시	○		○		○		
24	대구광역시 달성군	○		○	○			
25	대구광역시 서구	○		○		○		
26	대구광역시 수성구		○					
27	부산광역시	○		○		○		○
28	부산광역시 남구		○					
29	부산광역시 사하구		○					
30	부산광역시 중구		○	○		○		
31	부산광역시 해운대구		○					
32	서울특별시	○						
33	서울특별시 강북구	○	○	○		○		○
34	서울특별시 관악구	○	○	○		○		
35	서울특별시 노원구		○					
36	서울특별시 동대문구	○		○		○		○
37	서울특별시 서대문구	○		○				○
38	울산광역시 울주군			○		○		
39	인천광역시 계양구	○	○	○		○		
40	인천광역시 남구		○					
41	전라남도 고흥군					○	○	
42	전라남도 광양시			○		○		
43	전라남도 구례군	○			○			
44	전라남도 나주시			○	○	○	○	
45	전라남도 목포시		○					
46	전라남도 보성군			○	○	○	○	
47	전라남도 순천시			○	○	○	○	
48	전라남도 여수시	○					○	
49	전라남도 장흥군	○			○			
50	전라남도 진도군	○		○	○	○		
51	전라남도 화순군	○			○			
52	전라북도	○	○					
53	전라북도 김제시	○	○	○		○		

54	전라북도 남원시	○			○			
55	전라북도 익산시	○	○	○	○	○		
56	전라북도 전주시	○	○	○		○		
57	충청남도 논산시	○		○		○		
58	충청남도 아산시	○		○	○		○	
59	충청남도 청양군	○			○			
60	충청북도 단양군				○			
61	충청북도 보은군			○			○	
62	충청북도 영동군			○	○	○	○	
63	충청북도 옥천군			○	○			
64	충청북도 음성군				○		○	
65	충청북도 제천시	○		○	○	○		
66	충청북도 증평군			○	○		○	
67	충청북도 청주시	○	○	○		○		
68	충청북도 충주시			○	○	○	○	

[별표 3] 우리나라 빈집관련 조례의 관리수단 채택여부

순번	자치단체	관리수단							
		안전 예방	방법 협조	공급 차단	범죄 예방	불기 안전	CCTV	입구 폐쇄	울타리 설치
1	강원도 강릉시		○	○					
2	강원도 삼척시								
3	경기도 수원시	○							
4	경기도 안성시	○							
5	경기도 안양시								
6	경기도 양평군	○		○			○	○	○
7	경기도 여주시	○							
8	경기도 이천시	○							
9	경기도 파주시	○	○						
10	경기도 평택시	○							
11	경기도 포천시								
12	경기도 화성시	○							
13	경상남도	○							
14	경상남도 창원시								
15	경상북도 울진군								
16	광주광역시	○		○	○	○	○		○
17	광주광역시 광산구								
18	광주광역시 남구	○							
19	광주광역시 동구								
20	대구광역시								
21	대구광역시 달성군		○	○	○	○	○		○
22	대구광역시 서구			○			○		○
23	대구광역시 수성구								
24	부산광역시								
25	부산광역시 남구								
26	부산광역시 사하구			○	○	○	○		○
27	부산광역시 중구								
28	부산광역시 해운대구			○	○	○	○		○
29	서울특별시			○	○		○		
30	서울특별시 강북구			○	○	○	○		○
31	서울특별시 관악구			○	○	○	○		○
32	서울특별시 노원구			○	○	○			
33	서울특별시 동대문구			○	○	○	○		
34	울산광역시 울주군			○	○	○	○		○
35	인천광역시 계양구			○	○	○	○		○
36	인천광역시 남구								
37	전라남도 고흥군								
38	전라남도 광양시	○							
39	전라남도 구례군	○					○		○
40	전라남도 나주시			○		○	○		○
41	전라남도 목포시								
42	전라남도 보성군								
43	전라남도 순천시	○							
44	전라남도 여수시								
45	전라남도 장흥군			○	○	○	○		○
46	전라남도 진도군								
47	전라남도 화순군								
48	전라북도	○							
49	전라북도 김제시	○	○						
50	전라북도 남원시	○							
51	전라북도 익산시	○							
52	전라북도 전주시			○					
53	충청남도 논산시	○	○	○	○			○	
54	충청남도 아산시								

55	충청남도 청양군	○		○				○	
56	충청북도 단양군	○			○	○		○	○
57	충청북도 보은군	○	○						
58	충청북도 영동군				○	○		○	
59	충청북도 옥천군	○							
60	충청북도 음성군								
61	충청북도 제천시								
62	충청북도 증평군								
63	충청북도 청주시	○							
64	충청북도 충주시	○							
65	충청북도 제천시								
66	충청북도 증평군								
67	충청북도 청주시			○	○	○	○		
68	충청북도 충주시								

[별표 4] 일본 지자체 조례제정현황 (2014.4.1.)

No	지자체명	조례명
1	北海道函館市	函館市空き家等の適正管理に関する条例
2	北海道室蘭市	室蘭市空き家等の適正管理に関する条例
3	北海道網走市	網走市空き家等の適正管理に関する条例
4	北海道留萌市	留萌市廃棄物の適正処理及び環境美化に関する条例
5	北海道美唄市	美唄市空き家等の適正管理に関する条例
6	北海道芦別市	芦別市空き家等対策条例
7	北海道滝川市	滝川市空き家等適正管理に関する条例
8	北海道砂川市	砂川市空き家等に関する適正管理に関する条例
9	北海道長万部町	長万部町空き地及び空き家等の環境保全に関する条例
10	北海道黒松内町	黒松内町ふるさと景観条例
11	北海道蘭越町	蘭越町こぶし咲くふるさと景観条例
12	北海道ニセコ町	ニセコ町景観条例
13	北海道上砂川町	上砂川町空き家等の適正管理に関する条例
14	北海道長沼町	長沼町さわやか環境づくり条例
15	北海道浦臼町	浦臼町空き家等の適正管理に関する条例
16	北海道新十津川町	新十津川町空き家等の適正管理に関する条例
17	北海道妹背牛町	妹背牛町空き家等の適正管理に関する条例
18	北海道秩父別町	秩父別町空き家等の適正管理に関する条例
19	北海道雨竜町	雨竜町空き家等の適正管理に関する条例
20	北海道北竜町	北竜町空き家等の適正管理に関する条例口
21	北海道沼田町	沼田町あき地あき家の管理に関する条例
22	北海道苫前町	苫前町空き家等の適正管理に関する条例
23	北海道浜頓別町	浜頓別町廃棄物の適正処理及び環境美化に関する条例
24	北海道中頓別町	中頓別町廃棄物の処理及び環境美化に関する条例
25	北海道枝幸町	枝幸町廃棄物の適正処理及び環境美化に関する条例
26	北海道礼文町	礼文町空き家等の適正管理に関する条例
27	北海道西興部村	美しい村づくり条例
28	北海道白老町	白老町空き家等の適正管理に関する条例
29	北海道洞爺湖町	洞爺湖町さわやか環境条例
30	北海道様似町	様似町空き家等の適正管理に関する条例
31	北海道鹿追町	鹿追町廃棄物の処理及び清掃に関する条例
32	北海道更別村	更別村景観保全条例
33	青森県青森市	青森市空き家等の適正管理に関する条例
34	青森県八戸市	八戸市空き家等の適正管理に関する条例
35	青森県五所川原市	五所川原市空き家等の適正管理に関する条例
36	青森県むつ市	むつ市空き家等の適正管理に関する条例
37	青森県つがる市	つがる市空き家等の適正管理に関する条例
38	青森県深浦町	深浦町空き家等適正管理に関する条例
39	青森県藤崎町	藤崎町空き家等の適正な管理に関する条例
40	青森県中泊町	中泊町空き家等の適正管理に関する条例
41	青森県大間町	大間町空き家等の適正管理に関する条例
42	青森県田子町	田子町空き家等の適正管理に関する条例
43	岩手県西和賀町	西和賀町空き屋等の適正管理に関する条例
44	宮城県仙台市	仙台市空き家等の適正管理に関する条例
45	宮城県東松島市	東松島市環境美化の促進に関する条例
46	宮城県色麻町	色麻町空き家等の適正管理に関する条例
47	宮城県美里町	美里町空き家等の適正管理に関する条例
48	秋田県秋田市	秋田市空き家等の適正管理に関する条例
49	秋田県能代市	能代市空き家等の適正管理に関する条例
50	秋田県横手市	横手市空き家等の適正管理に関する条例
51	秋田県男鹿市	男鹿市空き家等の適正な管理に関する条例
52	秋田県湯沢市	湯沢市空き家等の適正管理に関する条例
53	秋田県鹿角市	鹿角市空き家等の適正管理に関する条例
54	秋田県由利本荘市	由利本荘市住みよい環境づくり条例
55	秋田県潟上市	潟上市空き屋等の適正管理に関する条例

56	秋田県大仙市	大仙市空き家等の適正管理に関する条例
57	秋田県北秋田市	北秋田市空き家等の適正管理に関する条例
58	秋田県にかほ市	にかほ市住みよい環境づくり条例
59	秋田県仙北市	仙北市空き家等の適正管理に関する条例
60	秋田県小坂町	小坂町空き家等の適正管理に関する条例
61	秋田県上小阿仁村	上小阿仁村空き家等の適正管理に関する条例
62	秋田県藤里町	藤里町空き家等の適正管理に関する条例
63	秋田県三種町	三種町空き家等の適正管理に関する条例
64	秋田県八峰町	八峰町空き家等の適正管理に関する条例
65	秋田県五城目町	五城目町空き家等の適正管理に関する条例
66	秋田県八郎潟町	八郎潟町空き家等の適正管理に関する条例
67	秋田県井川町	井川町空き家等の適正管理に関する条例
68	秋田県美郷町	美郷町空き家等の適正管理に関する条例
69	秋田県東成瀬村	東成瀬村空き家等の適正管理に関する条例
70	秋田県羽後町	羽後町空き家等の適正管理に関する条例
71	山形県米沢市	米沢市家屋等の安全管理に関する条例
72	山形県鶴岡市	鶴岡市空き家等の管理及び活用に関する条例
73	山形県酒田市	酒田市空き家等の適正管理に関する条例
74	山形県新庄市	新庄市空き家等の適正管理の促進に関する条例
75	山形県寒河江市	寒河江市空き家等の適正管理に関する条例
76	山形県長井市	長井市空き家等の適正管理に関する条例
77	山形県天童市	天童市空き家等の適正管理に関する条例
78	山形県東根市	東根市空き家等の適正管理に関する条例
79	山形県尾花沢市	尾花沢市空き家等の適正管理に関する条例
80	山形県西川町	西川町空き家等の適正管理に関する条例
81	山形県朝日町	朝日町空き家等の適正管理に関する条例
82	山形県大江町	大江町空き家等の適正管理に関する条例
83	山形県大石田町	大石田町空き家等の適正管理に関する条例
84	山形県金山町	金山町空き家等の適正管理に関する条例
85	山形県最上町	最上町空き家等の適正管理に関する条例
86	山形県舟形町	舟形町空き家等の適正管理に関する条例
87	山形県真室川町	真室川町空き家等の適正管理に関する条例
88	山形県大蔵村	大蔵村美しい村づくり条例
89	山形県鮭川村	鮭川村空き家等の適正管理に関する条例
90	山形県戸沢村	戸沢村空き家等の適正管理に関する条例
91	山形県高畠町	高畠町空き家等の適正管理に関する条例
92	山形県川西町	川西町空き家等の適正管理に関する条例
93	山形県飯豊町	飯豊町空き家等の適正管理に関する条例
94	山形県庄内町	庄内町空き家等の適正管理に関する条例
95	山形県遊佐町	遊佐町空き家等の適正管理に関する条例
96	福島県南会津町	南会津町空き家等の適正管理に関する条例
97	福島県湯川村	湯川村空き家等の適正管理及び定住促進に関する条例
98	茨城県土浦市	土浦市空き家等の適正管理に関する条例
99	茨城県結城市	結城市空き家等の適正管理に関する条例
100	茨城県下妻市	下妻市空き家等の適正管理に関する条例
101	茨城県常総市	常総市空き家等の適正管理に関する条例
102	茨城県常陸太田市	常陸太田市空き家等の適正管理に関する条例
103	茨城県笠間市	笠間市空き家等の適正管理に関する条例
104	茨城県取手市	取手市空き家等の適正管理に関する条例
105	茨城県牛久市	牛久市空き家の適正管理及び有効活用に関する条例
106	茨城県つくば市	つくば市空き家等適正管理条例
107	茨城県神栖市	神栖市空き地等の管理の適正化に関する条例
108	茨城県阿見町	阿見町空き家等の適正管理に関する条例
109	茨城県八千代町	八千代町空き家等の適正管理に関する条例
110	栃木県宇都宮市	宇都宮市みんなでゴミのないきれいなまちをつくる条例
111	栃木県足利市	足利市空き家等の安全管理に関する条例
112	栃木県栃木市	栃木市をきれいで住みよいまちにする条例
113	栃木県鹿沼市	鹿沼市空き家等の適正管理に関する条例
114	栃木県小山市	小山市環境美化条例

115	栃木県芳賀町	芳賀町空き地等の環境保全に関する条例
116	群馬県前橋市	前橋市空き家等の適正管理に関する条例
117	群馬県太田市	太田市空き家等の適正管理に関する条例
118	群馬県渋川市	渋川市空き家等の適正管理に関する条例
119	群馬県藤岡市	藤岡市空き家等の適正管理に関する条例
120	群馬県下仁田町	下仁田町環境美化に関する条例
121	群馬県千代田町	千代田町安全安心まちづくり推進条例
122	群馬県大泉町	大泉町安全安心まちづくり推進条例
123	埼玉県さいたま市	さいたま市空き家等の適正管理に関する条例
124	埼玉県川越市	川越市空き家等の適正管理に関する条例
125	埼玉県川口市	川口市空き家等の適正管理に関する条例
126	埼玉県秩父市	秩父市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
127	埼玉県所沢市	所沢市空き家等の適正管理に関する条例
128	埼玉県本庄市	本庄市空き家等の適正管理に関する条例
129	埼玉県羽生市	羽生市空き地等の環境保全に関する条例
130	埼玉県蕨市	蕨市老朽空き家等の安全管理に関する条例
	埼玉県蕨市	蕨市さわやか環境条例
131	埼玉県朝霞市	朝霞市空き家等の適正管理に関する条例
132	埼玉県久喜市	久喜市空き家等の適正管理に関する条例
133	埼玉県坂戸市	坂戸市空き家等の適正管理に関する条例
134	埼玉県日高市	日高市空き家等に関する適正管理に関する条例
135	埼玉県ふじみ野市	ふじみ野市空き家等の適正管理に関する条例
136	埼玉県毛呂山町	毛呂山町空き家等の適正管理に関する条例
137	埼玉県小川町	小川町環境保全条例
138	埼玉県川島町	川島町環境基本条例
139	埼玉県吉見町	吉見町空き家等の適正管理に関する条例
140	埼玉県上里町	上里町空き家等適正管理条例
141	千葉県千葉市	千葉市空き家等の適正管理に関する条例
142	千葉県銚子市	銚子市犯罪のない安心して暮らせるまちづくり条例
143	千葉県市川市	市川市空き家等の適正な管理に関する条例
144	千葉県船橋市	船橋市空き家等の適正管理に関する条例
145	千葉県松戸市	松戸市空き家等の適正管理に関する条例
146	千葉県野田市	野田市空き家等の適正管理に関する条例
147	千葉県佐倉市	佐倉市犯罪のない安心して暮らせるまちづくり条例
148	千葉県東金市	東金市清潔で美しいまちづくりの推進に関する条例
149	千葉県柏市	柏市空き家等適正管理条例
150	千葉県勝浦市	勝浦市きれいで住みよい環境づくり条例
151	千葉県流山市	流山市空き家等の適正管理に関する条例
152	千葉県我孫子市	我孫子市空き家等の適正管理に関する条例
153	千葉県鎌ヶ谷市	鎌ヶ谷市空き家等の適正管理に関する条例
154	千葉県山武市	山武市清潔で美しいまちづくりの推進に関する条例
155	千葉県大網白里市	大網白里市まちをきれいにする条例
156	千葉県鋸南町	鋸南町空き家等の適正管理に関する条例
157	東京都新宿区	新宿区空き家等の適正管理に関する条例
158	東京都墨田区	墨田区老朽建物等の適正管理に関する条例
159	東京都大田区	大田区空き家の適正管理に関する条例
160	東京都渋谷区	渋谷区安全・安心でやさしいまちづくり条例
161	東京都中野区	中野区安全で安心なまちづくりを推進する条例
162	東京都杉並区	杉並区生活安全及び環境美化に関する条例
163	東京都足立区	足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例
164	東京都八王子市	八王子市空き家の適正管理に関する条例
165	東京都小平市	小平市空き家等の適正な管理に関する条例
166	神奈川県横須賀市	横須賀市空き家等の適正管理に関する条例
167	神奈川県逗子市	逗子市空き家等の適正管理に関する条例
168	神奈川県座間市	座間市空き家等の適正管理に関する条例
169	神奈川県湯河原町	湯河原町空き家等の適正管理に関する条例
170	神奈川県愛川町	愛川町みんなで守る環境美化のまち条例
171	新潟県新潟市	新潟市犯罪のない安心・安全なまちづくり条例
172	新潟県長岡市	長岡市空き家等の適正管理に関する条例

173	新潟県三条市	三条市空き家等の適正管理に関する条例
174	新潟県柏崎市	新潟県柏崎市空き家等の適正な管理に関する条例
175	新潟県新発田市	新発田市空き家等の適正管理に関する条例
176	新潟県見附市	見附市空き家等の適正管理に関する条例
177	新潟県村上市	村上市空き家等の適正管理に関する条例
178	新潟県燕市	燕市空き家等の適正管理及びまちなか居住促進に関する条例
179	新潟県糸魚川市	糸魚川市空き家等の適正管理に関する条例
180	新潟県妙高市	妙高市空き家等の適正管理に関する条例
181	新潟県阿賀野市	阿賀野市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
182	新潟県魚沼市	魚沼市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
183	新潟県南魚沼市	南魚沼市火災予防条例
184	新潟県胎内市	胎内市空き地、空き家等の適正管理に関する条例
185	新潟県阿賀町	阿賀町空き家等の適正管理に関する条例
186	新潟県湯沢町	湯沢町空き家等の適正管理に関する条例
187	新潟県粟島浦村	粟島浦村空き家等の適正管理に関する条例
188	富山県高岡市	高岡市老朽空き家等の適正な管理に関する条例
189	富山県砺波市	砺波市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
190	富山県舟橋村	舟橋村空き家等の適正管理に関する条例
191	石川県小松市	小松市空き家等の適正管理に関する条例
192	石川県加賀市	加賀市生活環境保全条例
193	石川県内灘町	内灘町環境美化条例
194	石川県能登町	能登町空き家等の適正管理に関する条約
195	福井県福井市	福井市空き家等の適正管理に関する条例
196	福井県大野市	大野市空き家等の適正管理に関する条例
197	福井県勝山市	勝山市空き家等の適正管理に関する条例
198	福井県鯖江市	鯖江市空き家等の適正管理に関する条例
199	福井県越前市	越前市空き家等の適正管理に関する条例
200	福井県坂井市	坂井市空き家等の適正管理に関する条例
201	福井県南越前町	南越前町空き家等の適正管理に関する条例
202	福井県おおい町	おおい町の美しい自然と風景を育む条例
203	長野県飯山市	飯山市空き家等の適正管理に関する条例
204	長野県長和町	長和町空き家等の適正管理に関する条例
205	長野県辰野町	辰野町空き家等の適正管理に関する条例
206	長野県売木村	売木村空き家等の適正管理に関する条例
207	長野県南木曽町	南木曽町空き家の適正管理に関する条例
208	長野県筑北村	筑北村空き家等の適正管理に関する条例
209	長野県小谷村	小谷村空き家等の適正管理に関する条例
210	岐阜県岐阜市	岐阜市空き家等の適正管理に関する条例
211	岐阜県多治見市	多治見市空き家等の適正管理に関する条例
212	岐阜県飛騨市	飛騨市廃屋対策条例
213	岐阜県下呂市	下呂市空き家等の適正管理に関する条例
214	岐阜県笠松町	笠松町空き家等の適正な管理に関する条例
215	岐阜県八百津町	八百津町空き家等の適正管理に関する条例
216	静岡県焼津市	焼津市空き家の適正管理に関する条例
217	静岡県掛川市	掛川市空き家等の適正管理に関する条例
218	静岡県小山町	小山町空き家等の適正管理に関する条例
219	愛知県名古屋市中区	名古屋市中区空屋等対策の推進に関する条例
220	愛知県蒲郡市	蒲郡市空き家等適正管理条例
221	愛知県南知多町	南知多町空き家等の適正な管理に関する条例
222	三重県名張市	名張市空き家等の適正管理に関する条例
223	三重県亀山市	亀山市火災予防条例
224	三重県鳥羽市	鳥羽市空き家等の適正管理に関する条例
225	三重県熊野市	熊野市建物等の適正管理に関する条例
226	三重県伊賀市	伊賀市空き家等の適正管理に関する条例
227	滋賀県彦根市	彦根市空き家等の適正管理に関する条例
228	滋賀県野洲市	野洲市空き家の適正管理に関する条例
229	滋賀県高島市	高島市未来へ誇れる環境保全条例
230	京都府京都市	京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例
231	大阪府池田市	池田市環境保全条例

232	大阪府貝塚市	貝塚市の環境整備と活性化をめざし住みよいまちを作るための条例
233	大阪府八尾市	八尾市空き家等の適正管理に関する条例
234	大阪府寝屋川市	寝屋川市美しいまちづくり条例
235	大阪府大東市	大東市環境の保全等の推進に関する条例
236	大阪府和泉市	和泉市老朽化空き家等の適正管理に関する条例
237	大阪府門真市	門真市美しいまちづくり条例
238	大阪府藤井寺市	藤井寺市美しいまちづくり推進条例
239	大阪府四條畷市	四條畷市生活環境の保全等に関する条例
240	大阪府島本町	島本町火災予防条例
241	大阪府熊取町	美しいまちづくり条例
242	大阪府岬町	岬町空き家及び空き地の適正管理及び有効活用に関する条例
243	大阪府太子町	太子町美しいまちづくり条例
244	兵庫県神戸市	神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例
245	兵庫県洲本市	洲本市空き家等の適正管理に関する条例
246	兵庫県相生市	相生市民の住みよい環境をまもる条例
247	兵庫県三木市	三木市空き家等の適正管理に関する条例
248	兵庫県小野市	小野市空き家等の適正管理に関する条例
249	兵庫県加西市	加西市空き家等の適正管理に関する条例
250	兵庫県篠山市	篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
251	兵庫県養父市	養父市環境保全条例
252	兵庫県加東市	加東市空き家等の適正な管理及び有効な活用に関する条例
253	奈良県奈良市	奈良市安全安心まちづくり条例
254	奈良県生駒市	生駒市空き家等の適正管理に関する条例
255	奈良県三郷町	三郷町空き家等の適正管理に関する条例
256	奈良県御杖村	御杖村空き家等の適正管理に関する条例
257	和歌山県	建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例
258	和歌山県和歌山市	和歌山市空家等の適正管理に関する条例
259	鳥取県鳥取市	鳥取市空き家等の適正管理に関する条例
260	鳥取県米子市	米子市空き家等の適正管理に関する条例
261	鳥取県倉吉市	倉吉市空き家等の適正管理に関する条例
262	鳥取県八頭町	八頭町放置家屋等の適正管理に関する条例
263	鳥取県琴浦町	琴浦町空き家等の適正管理に関する条例
264	鳥取県日南町	日南町空き家等の適正管理に関する条例
265	島根県松江市	松江市空き家を生かした魅力あるまちづくり及びまちなか居住促進の推進に関する条例
266	島根県浜田市	浜田市空き家等の適正管理に関する条例
267	島根県邑南町	邑南町空き家等の適正管理に関する条例
268	島根県海士町	海士町空き家等の適正管理に関する条例
269	岡山県倉敷市	倉敷市空き家等の適正管理に関する条例
270	岡山県津山市	津山市環境保全条例
271	岡山県美咲町	美咲町空き家等の適正管理に関する条例
272	広島県呉市	呉市空き家等の適正管理に関する条例
273	広島県三次市	三次市空き家等の適正管理に関する条例
274	広島県大崎上島町	大崎上島町空き家等の適正管理に関する条例
275	山口県下関市	下関市空き家の適正管理に関する条例
276	山口県宇部市	宇部市空き家等の適正管理に関する条例
277	山口県山口市	山口市空き家等の適正管理に関する条例
278	山口県萩市	萩市空き家等の適正管理に関する条例
279	山口県防府市	防府市空き家等の適正管理に関する条例
280	山口県岩国市	岩国市空き家等の適正管理に関する条例
281	山口県長門市	長門市空き家等の適正管理に関する条例
282	山口県周南市	周南市空き家等の適正管理に関する条例
283	山口県山陽小野田市	山陽小野田市空き家等の適正管理に関する条例
284	山口県周防大島町	周防大島町空き家等の適正管理に関する条例
285	山口県平生町	快適な環境づくり推進条例
286	山口県阿武町	阿武町空き家等の適正管理に関する条例
287	徳島県牟岐町	牟岐町空き家等の適正管理に関する条例
288	香川県善通寺市	善通寺市空き家等の適正管理に関する条例
289	香川県土庄町	土庄町美しいまちづくり条例
290	香川県多度津町	多度津町空き家等適正管理条例

291	愛媛県上島町	上島町空き家等の適正管理に関する条例
292	高知県南国市	南国市老朽建物等の適正管理に関する条例
293	高知県香南市	香南市空き家等の適正管理に関する条例
294	高知県中土佐町	中土佐町老朽危険空き家の適正管理等に関する条例
295	福岡県福岡市	福岡市空き家の倒壊等による被害の防止に関する条例
296	福岡県久留米市	久留米市空き家及び老朽家屋等の適正管理に関する条例
297	福岡県直方市	直方市空き家等の適正管理に関する条例
298	福岡県飯塚市	飯塚市空き家等の適正管理に関する条例
299	福岡県田川市	田川市空き家等の適正管理に関する条例
300	福岡県筑後市	筑後市空き家等の適正管理に関する条例
301	福岡県豊前市	豊前市空き地及び空き家等管理の適正化に関する条例
302	福岡県宗像市	宗像市空き家等の適正管理に関する条例
303	福岡県福津市	福津市空き家等の適正管理に関する条例
304	福岡県朝倉市	朝倉市老朽危険空き家の管理に関する条例
305	福岡県糸島市	糸島市空き家等の適正管理に関する条例
306	福岡県宇美町	宇美町空き地等の環境保全に関する条例
307	福岡県志免町	志免町危険廃屋等の管理に関する条例
308	福岡県須恵町	須恵町空き地等の環境保全に関する条例
309	福岡県粕屋町	粕屋町危険廃屋等の適正な管理に関する条例
310	福岡県みやこ町	みやこ町空き家及び空き地等の適正管理に関する条例
311	福岡県築上町	築上町空き家等の適正管理に関する条例
312	佐賀県佐賀市	佐賀市空き家等の適正管理に関する条例
313	佐賀県唐津市	唐津市空き家等の適正管理に関する条例
314	佐賀県鳥栖市	鳥栖市空き家等の適正管理に関する条例
315	佐賀県多久市	多久市空き家等の適正管理に関する条例
316	佐賀県伊万里市	伊万里市空き家等の適正管理に関する条例
317	佐賀県武雄市	武雄市空き家等の適正管理に関する条例
318	佐賀県鹿島市	鹿島市空き家等の適正管理に関する条例
319	佐賀県嬉野市	嬉野市空き家等の適正管理に関する条例
320	佐賀県吉野ヶ里町	吉野ヶ里町空き家等の適正管理に関する条例
321	佐賀県基山町	基山町空き家等の適正管理に関する条例
322	佐賀県みやき町	みやき町空き家等の適正管理に関する条例
323	佐賀県有田町	有田町空き家等適正管理条例
324	佐賀県大町町	大町町空き家等の適正管理に関する条例
325	佐賀県江北町	江北町空き家等の適正管理に関する条例
326	佐賀県白石町	白石町空き家等の適正管理に関する条例
327	佐賀県太良町	太良町空き家等の適正管理に関する条例
328	長崎県長崎市	長崎市空き家等の適正管理に関する条例
329	長崎県佐世保市	佐世保市空き家等の適正管理に関する条例
330	長崎県壱岐市	壱岐市空き家等の適正管理に関する条例
331	長崎県五島市	五島市空き家等の適正管理に関する条例
332	長崎県西海市	西海市空き家等の適正管理に関する条例
333	長崎県南島原市	南島原市空き家等の適正管理に関する条例
334	長崎県東彼杵町	東彼杵町空き家等の適正管理に関する条例
335	長崎県小値賀町	小値賀町空き家等の適正管理に関する条例
336	長崎県新上五島町	新上五島町空き家等の適正管理に関する条例
337	熊本県熊本市	熊本市老朽家屋等の適正管理に関する条例
338	熊本県人吉市	人吉市廃屋対策条例
339	熊本県水俣市	水俣市空き家等の適正管理に関する条例
340	大分県大分市	大分市空き家等適正管理に関する条例
341	大分県中津市	中津市空き家等の適正管理に関する条例
342	大分県佐伯市	佐伯市空き家等の適正な管理に関する条例
343	大分県臼杵市	臼杵市空き家等の適正管理に関する条例
344	大分県豊後高田市	豊後高田市空き家等の適正管理に関する条例
345	大分県国東市	国東市空き家等の適正管理に関する条例
346	宮崎県延岡市	延岡市生活環境保護条例
347	宮崎県門川町	門川町生活環境保全条例
348	鹿児島県鹿児島市	鹿児島市空き家等の適正管理に関する条例
349	鹿児島県鹿屋市	鹿屋市空き家等の適正管理に関する条例

350	鹿児島県枕崎市	枕崎市空き家等の適正管理に関する条例
351	鹿児島県肝付町	肝付町空き家等の適正管理に関する条例
352	鹿児島県瀬戸内町	瀬戸内町老朽危険空き屋等の適正管理に関する条例
353	鹿児島県和泊町	和泊町空き家等の適正管理に関する条例
354	鹿児島県知名町	知名町空き家等の適正管理に関する条例
355	沖縄県与那原町	与那原町空き家等の適正管理に関する条例

자료 : 国土交通省. (2014.4.1.). 都道府県等への調査結果

ABSTRACT

A Comparative Study on the Vacant House Policies of Korea, Japan, and England

Lee, Hee-Bong
Major in Real Estate
Dept. of Economic & Real Estate
The Graduate School
Hansung University

Korea is currently in the stages of establishing policies to address problems caused by the increasing number of vacant homes. However, the 'vacant house policy' has not provided a solution that satisfies society.

This paper addresses the objective of the 'vacant home policy system' in Korea and the direction it should take. In order to achieve success, cases seen in Japan and England, which have experienced 'vacant house policies' before, must be observed for reference. Comparisons have been made accordingly with similar cases seen in Korea. The results of this study are as follows.

First of all, the control variable of the vacant house policy is that increasing number of homes. The increasing supply of homes and demolished unoccupied homes create a flux, which results in the increase of homes. The supply of homes falls under the field of the housing policy.

The only thing that can be changed through the vacant house policy is demolishing unoccupied homes. In England, the problem of vacant homes is being solved through the recycling of unoccupied homes. On the other hand, in Japan, even with the population decreasing and the supply of homes increasing, the government was not using any policies to control the supply nor to was it demolishing unoccupied homes. The objective of the vacant house policy is to reduce the number of unoccupied homes and the problems that come with them. To achieve this goal and effectively control the supply of homes and demolishing vacant homes. The vacant house policy must run parallel with the housing policy like in England.

Second, the ratio of vacant homes shown in statistical research includes unsold homes and homes with intent to use. Vacant house should be defined as homes with not intent to use and those that have been neglected. In other words, if the statistics were to be used, then the objective of the vacant house policy is bound to become confused. Making the terms to describe vacant homes according to context to 'ratio of empty homes' or to 'ratio of neglected homes, will be more effective in terms of clarifying the purpose of the vacant house policy.

Third, empty homes serve as a part of our lives and can even be considered a potential asset. Since unoccupied homes are a problem for citizens, seeking voluntary action is ideal. The government should take into account the citizenship and create a basis for participation.

【Key words】 Vacant house, Vacant house policy, Vacant house method, Empty home, Empty homes policy, The Small house improvement law, Maximum similar system, Vacant house and small house special treatment law, Vacant house order, Vacant house ratio,