

# 빈집혁신생태계 구축에 관한 연구

- A study on building an vacant house innovation ecosystem -

노 경 호<sup>1)</sup>

(Roh, Kyung Ho)

(대림대학교)

## <목 차>

I. 서론	V. 빈집혁신생태계 구축
II. 이론적 배경	VI. 결론
III. 빈집관리 역량 분석	참고문헌
IV. 해외 빈집관리 정책 사례	

## <ABSTARCT>

According to the housing census of the National Statistics Portal, the number of vacant houses nationwide is 1,511,306 as of 2020, and the number of vacant houses has been increasing since 1960. The number of vacant houses across the country is expected to accelerate due to changes in socio-economic conditions such as population decline, aging, and deepening imbalance in regional growth.

Vacant houses can adversely affect the security of the surrounding area and the residential environment, which may reduce the efficient use of housing and land. A vicious cycle may occur that progresses more rapidly.

In this study, the vacant house management system, such as the main policies of vacant house management, the subject of vacant house management, management targets, and related institutional foundations, was investigated and analyzed to analyze the current status and problems, and based on the results, a vacant house innovation ecosystem model for Glocal Innovation was developed. was proposed as follows.

First, it is desirable to set up the Ministry of Land, Infrastructure and Transport as a control tower to comprehensively manage the vacant house innovation management that is being carried out by various central governments and local governments such as cities, counties, and districts nationwide. Second, it is desirable to establish a vacant house innovation strategy. Third, it is desirable to establish a comprehensive management system for vacant house innovation. Fourth, it is desirable to strengthen the role and obligations of vacant house owners. Fourth, it is desirable to efforts are made to prevent blind spots in vacant housing innovation-based policies. Fifth, it is desirable to introduce vacant house innovation plans for each type of vacant house owner. Sixth, it is desirable to introduce vacant house innovation-based product safety value management. Product safety value management is "creating social value through economic value and product safety value through the utilization of business opportunities and resources based on organizational strategy, governance, process and system. It is a process of creation". Seventh, it is desirable to actively introduce startup programs based on vacant house innovation.

**Key Words:** Vacant house, innovation ecosystem

1) 대림대학교 경영학과 교수, khroh@daelim.ac.kr

# 1. 서론

## 1. 연구배경

국가통계포털의 주택총조사에 의하면 전국의 빈집은 2020년 기준 1,511,306호로 1960년 이후 빈집의 수가 증가하는 추세이며, 12개월 이상 장기적으로 비어있는 빈집의 수 역시 꾸준히 증가하고 있다. 통계청 주택총조사 집계 결과 빈집수는 1960년 86,553호, 1995년 356,466호, 2000년 513,059, 2005년 727,814호, 2010년 793,848호, 2015년 1,068,919호, 2020년 1,511,306호로 증가 추세를 보이고 있다. 전국의 빈집은 인구 감소, 고령화, 지역성장의 불균형 심화 등 사회경제적 여건변화로 그 증가 추세가 가속화될 것으로 예상된다.

빈집은 주변 지역의 치안, 주거 환경 등에 악영향을 미칠 수 있고 이로 인해 주택과 토지의 효율적 활용을 저하시킬 우려가 있으며, 입지가 좋지 않은 빈집은 주택에 대한 수요가 낮아 관리가 제대로 되지 않으면서 주택 노후화가 더욱 빠르게 진행되는 악순환이 발생할 수 있다. 장기간 방치되고 관리되지 않는 빈집은 인근 주민의 위생과 안전상 위해를 끼칠 수 있으며, 빈집이 유발하는 부정적 외부효과에 대한 개입과 관리가 요구된다. 빈집 인근에 거주하는 주민들은 장기간 방치된 빈집의 구조물 노후화와 붕괴위험, 쓰레기 적치 및 야생동물과 벌레 서식으로 인한 위생 문제, 주거환경 악화, 도시미관 침해 등을 제기하고 있다. 빈집의 부정적 외부효과로 인해 주변 주민들은 피해를 보지만 빈집 소유자는 빈집을 방치하는 데 있어 별도의 비용이 소요되지 않기 때문에 빈집을 관리할 유인을 갖지 못하는 실정이다. 빈집의 방치는 빈집 소유자 개인의 이익과 공익이 서로 괴리되는 시장 실패의 일종으로 볼 수 있으며, 이를 해소하기 위해서는 공공의 정책적 개입이 강력히 요구된다.

빈집 관리에 대한 정책 수요가 증가함에 따라 범정부부처 차원에서 빈집의 급격한 증가에 대응하기 위한 노력이 진행 중이다. 기획재정부 주관 2기 인구정책 TF는 핵심과제로 빈집대책을 선정하고(기획재정부, 2020) 다양한 관리 방안을 검토하였으며, 국토교통부 역시 2020년 주요 업무계획에 빈집과 방치 건축물에 대한 정비활성화를 위해 철거비용지원, 기금융자를 검토하였다(국토교통부, 2020).

국토교통부는 농림축산식품부, 해양수산부와 함께 빈집실태조사의 세부 추진절차와 지자체의 빈집관리 전담부서 지정 등을 명시한 「전국 빈집실태조사 통합 가이드라인」을 마련하여 전국 지자체에 배포할 예정이다(2023년 6월 기준). 이에 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 세 부처는 ‘빈집 관리체계 개편을 위한 제도 개선 연구(국토연구원, 2022.3~2023.4)’를 공동으로 진행하였으며, 빈집의 기준과 평가항목을 통일하고 전국 빈집 모니터링체계를 구축하여 빈집의 체계적 정비를 위한 정확한 빈집 현황 파악의 토대를 마련하였다. 국토교통부는 각 지자체의 빈집 현황을 체계적으로 파악하고 나아가 빈집의 효율적인 관리가 이뤄질 수 있도록 관계기관과 긴밀히 협력해나갈 계획이다.

그러나 빈집이 증가하고 있음에도 불구하고 아직까지는 빈집의 위해성과 관리 필요성에 대한 일반국민의 공감각이 부족하며, 관련 실증분석도 부족한 실정이다. 빈집 인근에 거주하

며 실질적으로 피해를 경험하는 인근 주민을 제외하면, 빈집에 대해 적극적인 공적 개입이 필요하다는 인식은 대체로 낮은 수준이다. 외국의 경우 빈집이 유발하는 다양한 비용에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있으나 국내의 경우 이에 대한 정량적 분석이 아직 미흡하여 빈집에 대한 정책적 개입의 근거가 부족하다.

현재 빈집 관련 다양한 정책을 계획하여 실행하고 있으나, 빈집 관련 정책은 종합적 관리 원칙이 없고 관리수단의 실효성이 부족하며, 빈집의 유형에 대한 고려가 미흡하고 철거 등 사후적 관리 중심이라는 한계를 갖는다. 철거 등 적극적인 관리가 필요한 빈집도 있으나, 그 필요성과 적용범위에 대한 구체적 논의가 부족하고 구체적 적용기준이 없어 실효성 역시 한계를 갖는다. 강미나 외(2017), 성은영, 윤주선(2017), 이다예(2018), 한국국토정보공사(2017)는 빈집의 유형화에 기반을 둔 차별화된 관리의 필요성을 강조하지만, 현재까지 구체적인 기준에 근거한 정책화 노력은 미흡한 수준이며 빈집의 물리적 특성 외에도 빈집이 위치한 지역이나 소유자 특성 등을 함께 고려한 대응이 이루어지지 못하고 있다. 또한, 빈집을 효과적으로 관리하기 위해서는 빈집에 대한 사전적 예방이 함께 이루어져야 하지만 현재 빈집정책은 이미 발생한 빈집만을 정책의 대상으로 하여 제한적이다.

## 2. 연구목적

이처럼, 변화하는 환경에 대응하여 효과적인 빈집 관리 방안을 마련하기 위해서 빈집 관리 정책 전반적인 개선이 요구된다. 그리고 종합적인 정책개선 방안을 도출하기 위해서는 현재 빈집 정책에 대한 체계적인 분석을 통해 문제점을 도출하고 체계적이고 구체적인 개선안을 마련하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 빈집 관리의 주요 정책과 빈집 관리주체, 관리대상, 관련 제도적 기반 등 빈집관리체계를 조사·분석하여 그 현황과 문제점 등을 분석한 후 그 결과를 바탕으로 Global Innovation을 위한 빈집혁신생태계 구축을 목적으로 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 빈집의 의미

#### 가. 빈집의 개념

빈집은 거주하지 않고 비어있는 집을 의미한다. “「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」 제2조 제1항 제1호 및 「농어촌정비법」 제2조 제12호”에 의한 정책적 관리 대상으로서 빈집은 거주 또는 사용여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 집을 의미한다.

<표 1> 빈집 범위에 대한 관련 법률 규정

근거	정의	제외
빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법 제2조 1호 동법 시행령 제2조	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5년 이하 미분양주택</li> <li>· 공공임대주택</li> <li>· 사용승인 또는 사용검사를 받지 않은 주택</li> <li>· 오피스텔을 제외한 준주택</li> <li>· 별장 등 일시적 거주·사용을 위한 주택</li> </ul>
농어촌정비법 제2조 12호	시장(특별자치시의 경우에는 특별자치시장을 말하고, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사)·군수·구청장(광역시 자치구의 구청장)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물	
건축법 제 81조의 2	특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물	「농어촌정비법」 제2조제10호에 따른 빈집은 제외

출처: 국가법령정보센터, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(법률 제16496호, 2019. 8. 20., 일부개정), 농어촌정비법(법률 제16972호, 2020. 2. 11., 일부개정)

#### 나. 빈집의 현황 및 추세

국가통계포털의 주택총조사에 의하면 1960년 이후 빈집의 수가 증가하는 추세이며, 12개월 이상 장기적으로 비어있는 빈집의 수 역시 꾸준히 증가하고 있다. 통계청 주택총조사 집계 결과 빈집수는 1960년 86,553호, 1995년 356,466호, 2000년 513,059, 2005년 727,814호, 2010년 793,848호, 2015년 1,068,919호, 2020년 1,511,306호로 증가 추세를 보이고 있다.

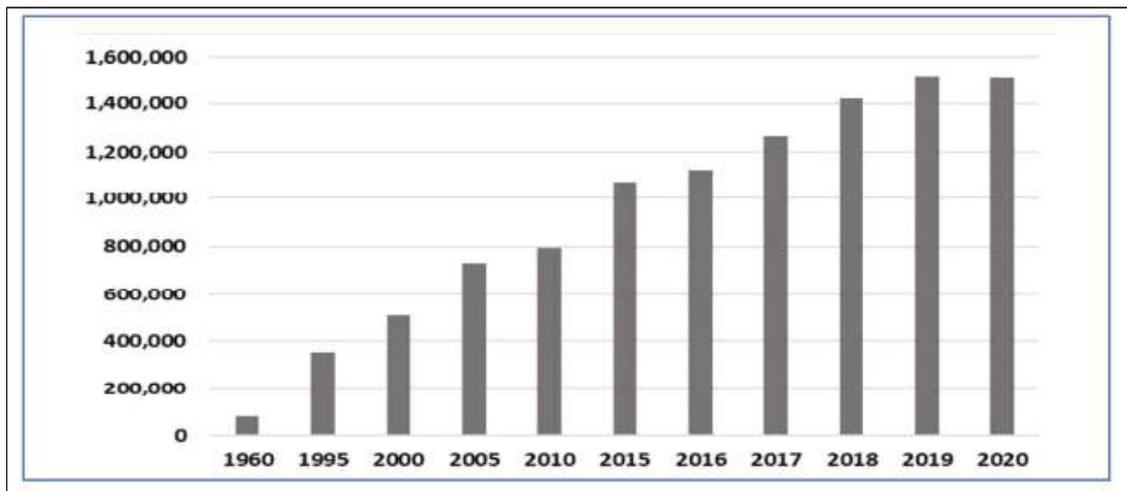
<표 2> 연도별 빈집수

(단위 : 호)

구분	빈집수
1960	86,553
1995	356,466
2000	513,059
2005	727,814
2010	793,848
2015	1,068,919
2016	1,120,207
2017	1,264,707
2018	1,419,617
2019	1,517,815
2020	1,511,306

자료 : 국가통계포털, 주택총조사, 각 연도 자료

<그림 1> 연도별 빈집 수 증가 추이



자료 : 국가통계포털, 주택총조사, 각 연도 자료

12개월 이상 장기적으로 비어있어 사실상 주택으로서 기능을 수행하지 못하고 있는 집의 수 역시 2005년 190,929호, 2010년 263,228호, 2015년 304,381호, 2020년 387,326호로 2005년 대비 2020년 기준 약 두배 증가하였다.

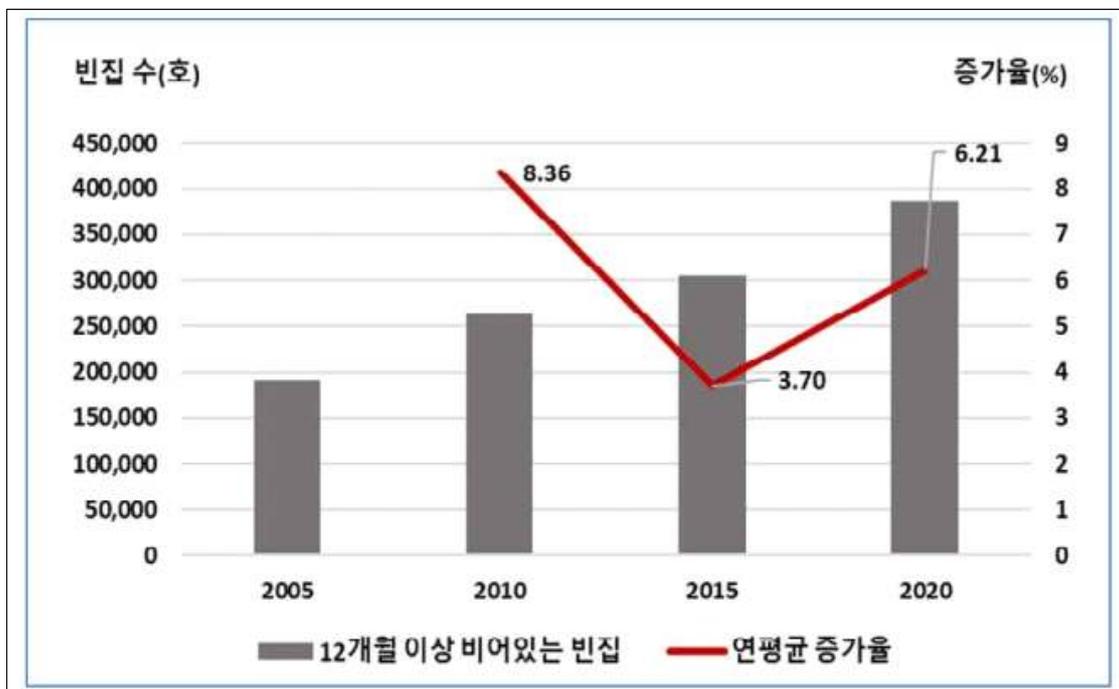
<표 3> 12개월 이상 장기간 비어있는 주택 수 추이

(단위 : 호, %)

구분	빈집 수	연평균 증가율
2005	190,929	-
2010	263,228	8.36
2015	304,381	3.70
2020	387,326	6.21

자료 : 국가통계포털의 주택총조사, 각 연도 자료

<그림 2> 12개월 이상 장기간 비어있는 주택 수와 연평균 증가율



자료 : 국가통계포털의 주택총조사, 각 연도 자료

통계청 주택총조사에 의하면 폐가로 분류된 주택은 2015년 79,425호에서 2020년 기준 총 88,481호로 연평균 2.74% 증가하였다.

## 다. 빈집의 문제점

장기간 방치되고 관리되지 않는 빈집은 인근 주민의 위생과 안전상 위해를 끼칠 수 있으며, 빈집이 유발하는 부정적 외부효과에 대한 정책적 개입과 관리가 요구된다. 빈집 인근에 거주하는 주민들은 장기간 방치된 빈집의 구조물 노후화와 붕괴위험, 쓰레기 적치 및 야생동물과 벌레 서식으로 인한 위생 문제, 주거환경 악화, 도시미관 침해 등을 제기하고 있다. 빈집의 부정적 외부효과로 인해 주변 주민들은 피해를 보지만 빈집 소유자는 빈집을 방치하는 데 있어 별도의 비용이 소요되지 않기 때문에 빈집을 관리할 유인을 갖지 못하는 실정이다. 빈집의 방치는 빈집 소유자 개인의 이익과 공익이 서로 괴리되는 시장 실패의 일종으로 볼 수 있으며, 이를 해소하기 위해서는 공공의 정책적 개입이 강력히 요구된다.

이처럼 빈집 관리에 대한 정책 수요가 증가하는 상황 속에서 현재 빈집 관리 정책이 충분한 대응역량을 가지고 있는지에 대한 검토가 요구된다. 빈집이 유발하는 다양한 갈등과 문제를 예방·해결하기 위해 정책적 개입이 요구되며, 향후 인구 감소로 인한 유휴 주택이 증가할 경우, 빈집에 대한 정책 수요 역시 증가할 것으로 예상된다. 따라서 현재 빈집 관리 정책의 현황을 살펴보고, 빈집이라는 사회문제에 효과적으로 대응할 수 있는 정책역량을 확보하고 있는지, 만약 부족하다면 어떠한 부분을 개선해야 하는지에 대한 선제적 검토가 요구된다.

## 2. 선행연구 및 법령 검토

### 가. 선행연구

#### 1) 빈집 정책 관련 선행연구

빈집 정책과 관련한 연구는 주로 빈집의 활용에 대한 연구 중심이며, 해외사례를 바탕으로 한 제도 개선방안, 빈집 관리·활용의 종합적 체계 구축방안 등을 다루고 있다.

이다예(2021)는 해외 빈집 조세제도 사례를 분석하여 빈집세의 국내 적용방안을 제시하였다. 김민경 외(2021)는 빈집 밀집구역의 공간관리를 위한 빈집 정비계획 개선방안을 제시하고 지자체와 사업시행자의 역할 구분방안을 제안했으며, 그 과정에서 지역의 빈집정비 사업 현황 파악을 위해 69개 지자체의 빈집정비사업 예산 현황을 분석하였다. 조정희 외(2020)는 경기도의 평택시, 안양시, 고양시를 대상으로 빈집 발생 원인과 근린영향을 분석하고 중앙정부 차원에서 빈집 관리체계 전반의 개선방안을 제시하였다. 그 외에 이미 발생한 빈집의 활용 방안이나 우수 활용사례에 대한 연구들이 다수 있다(이다예 2020; 한수경 외 2017; 박성남 외 2017).

박미영(2011)은 광주시를 중심으로 빈집을 마을만들기와 연계하는 방안을 제시하고 있으며, 한경수(2002)는 영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 사례분석을 통해 농촌의 잉여자원 활용 방안을 제시하였다. 강미나 외(2017)는 빈집관리정책의 기본원칙을 설정하고 빈집 발생 이전 단계(빈집세 부과, 빈집의 공적 활용 결정과 소유권 정리) 이후(소유자 파락비용 지원, 도시기본계획·도시재생전략계획과 연계), 공통단계별 관리·활용방안을 제안하였다. 이태석 외(2019)는 빈집정비계획 실효성 제고, 빈집활용계획 가이드라인과 관리불이행 과태료,

철거지원제도 마련 등을 바탕으로 한 빈집 관리·활용 종합구상을 제시하였다.

<표 4> 빈집 정책 관련 선행연구

연구자	연구결과
이다예 (2021)	해외 빈집 조세제도 사례를 분석하여 빈집세의 국내 적용방안을 제시
김민경 외 (2021)	빈집 밀집구역의 공간관리를 위한 빈집 정비계획 개선방안을 제시하고 지자체와 사업시행자의 역할 구분방안을 제안했으며, 그 과정에서 지역의 빈집정비 사업 현황 파악을 위해 69개 지자체의 빈집정비사업 예산 현황을 분석
조정희 외 (2020)	경기도의 평택시, 안양시, 고양시를 대상으로 빈집 발생 원인과 근린영향을 분석하고 중앙정부 차원에서 빈집 관리체계 전반의 개선방안을 제시
이다예 (2020)	발생한 빈집의 활용 방안이나 우수 활용사례에 대한 연구
한수경 외 (2017)	발생한 빈집의 활용 방안이나 우수 활용사례에 대한 연구
박성남 외 (2017)	발생한 빈집의 활용 방안이나 우수 활용사례에 대한 연구
박미영 (2011)	광주시를 중심으로 빈집을 마을만들기와 연계하는 방안을 제시
한경수 (2002)	영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 사례분석을 통해 농촌의 잉여자원 활용방안을 제시
강미나 외 (2017)	빈집관리정책의 기본원칙을 설정하고 빈집 발생이전 단계( 빈집세 부과, 빈집의 공적 활용 결정과 소유권 정리) 이후( 소유자 파악비용 지원, 도시기본계획· 도시재생전략계획과 연계), 공동단체 별 관리·활용 방안을 제안
이태석 외 (2019)	빈집정비계획 실효성 제고, 빈집활용계획 가이드라인과 관리불이행과태료, 철거지원제도 마련 등을 바탕으로 한 빈집 관리·활용 종합구상을 제시

## 2) 빈집 발생원인 관련 선행연구

빈집의 발생요인을 분석한 선행연구들은 주로 지역, 주택의 특성 변수를 활용하여 확률선 택모형, 다중회귀분석, Tobit model, 일반화 위계선형모델( HGLM) 등을 바탕으로 분석을 수행하였다. 선행연구 결과를 정리해보면, 빈집발생에 영향을 미치는 요인들은 크게 지역특 성(근린환경특성), 주택특성, 소유주 특성으로 구분할 수 있다. 이다예(2018)는 주변지역 의 빈집 존재 여부가 개별 주택이 빈집으로 변할 위험을 통계적으로 유의하게 증가시킨다는 것을 보였다.분석방법의 경우, Morckel(2013)은 빈집이 발생할 것으로 예측되는 지역을 추 정하기 위해 일반화 위계선형모델(HGLM)을 활용하여 특정 주택이 버려지게 될 확률에 근린 특성이 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다.

<표 5> 빈집 발생원인 관련 선행연구

연구자	공간 범위	분석 단위	분석 방법	종속 변수	설명변수	
					특성	세부항목
이종길 (2016)	전국 농촌	읍·면	주거입지 확률선택 모형	빈집 비율	지역 특성	토지 혼합도, 주거지집중도, 공시지가, 개별 건축물과 지역중심지와의 거리 평균, 개별 건축물과 초등학교와의 거리 평균, 평균 표고, 평균 경사도
노민지 외 (2016)	전국(인구주택총조사 중 '기타' 사유의 빈집)	시·군·구	다중회귀 분석	'기타' 사유의 빈집 수	지역 특성	노후주택비중, 가구증가율, 인구증가율, 주택매매가격지수, 인구대비 종사자 수 증가율 등
강미나 외 (2017)	전주시 대구시	50m 격자 단위	OLS, GWR	빈집수	지역 특성	30년이상 건물 수, 1층건물수, 평균 접도율, 부정형필지 개수, 평균 표고, 평균경사, 주변빈집 수, 공원까지의 거리, IC 까지의 거리, 관공서까지의 거리, 평균연령, 평균지가, 정비예정구역에 포함된 건물 수, 정비해제구역에 포함된 건물 수 등
이 다 예 (2018)	인천시 구도심 (중구, 남구)	단독주택 건축물	회귀사건 로지스틱 분석 (리로짓)	빈 집 인 지 여부	주택 특성	과소필지여부, 부정형 필지여부, 불량정도 주택여부, 도로 근접성
					근린 환경 특성	노인인구비율, 공시지가, 자가변화율, 정비구역여부, 노후주택비율, 폭 4m미만 도로율, 경사도, 반경 75m이내 공·폐가 존재 여부
Scafidi et al (1998)	뉴욕시	주택	로지스틱 회귀분석	소유주의 주택방치 선택 여부	주택 특성	주택유형, 건축법 위반연구, 모기지 여부
					소유주 특성	부채 비율, 빈곤율
Morckel (2013)	Columbus, Youngstown	주택	일반화 위계 선형모델 (HGLM)	버려진 집인지 여부	지역 특성	도시 평균가격 이하 부동산 비율, 65세이상 인구 비율, 거래되지 않은 부동산비율, 인구변화율, 화재주택 비율, 파손주택 비율, 노후주택비율, 실업자 비율, 빈곤가구 비율, 전년도 압류 부동산비율, 인근지역의 방치 부동산 비율

자료 : 조정희 외, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.

### 3) 빈집의 공간적 분포 관련 선행연구

빈집의 공간적 분포와 관련한 주요 연구는 빈집분포의 공간적 군집성과 밀집구역의 특성, 사례지역의 빈집 고착화 요인분석, 빈집 발생 원인별 사례지역의 공간 분포분석 등을 다루고 있다. 사례지역 빈집의 공간적 군집성과 밀집구역 특성을 분석한 주요연구는 한수경(2016), 이다예(2018)가 있는데 한수경(2016)은 빈집을 고착화하는 요인에 대한 이항로짓분석을 수행했다. 강미나 외(2017)는 빈집발생 원인을 유형화하고, 빈집 발생에 유의미한 영향을 미치는 요인 유형이 사례지역에 어떻게 분포하고 있는지 분석하였다. 그 외 빈집 발생

확률에 대한 분석을 바탕으로 격자 단위 공간의 빈집 발생확률을 분석한 주요 연구는 이다예(2018), 이종길(2016)등이 있다.

<표 6> 빈집의 공간적 분포 관련 선행연구

연구자	공간범위	분석단위	분석방법	분석내용
한수경 (2016)	익산시	500×500	이항로짓분석	공·폐가 상태의 고착여부에 영향을 미치는 요인을 부지특성, 근린특성으로 구분하여 분석
			LISA 등	격자단위 공간에서 빈집분포의 공간적 자기상관성 여부 분석
이종길 (2016)	전국 농촌	200m×200m	주거입지 확률선택모형	전국의 빈집 발생 비율에 대한 가정을 바탕으로 특정 격자의 빈집발생 확률을 예측
이다예 (2018)	인천구도심	150×150	탐색적 자료분석	공·폐가 밀집구역 분석의 물리적특성, 사회경제적 특성 분석
			로지스틱 회귀 분석	빈집 발생 촉발요인에 대한 분석결과를 바탕으로 격자단위 빈집 발생확률 추정
강미나 외 (2017)	전주시 대구시	50×50	탐색적 자료분석	빈집발생 유발 요인을 건물특성, 부지특성, 근린특성, 사회경제적 특성으로 유형화하고 GWR 분석결과 유형별 변수가 유의하게 나타난 격자단위를 조사하여 유형화

자료 : 조정희 외, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.

빈집의 유형화 관련 선행연구는 빈집의 물리적 실태와 위해성을 기준으로 한 연구, 지역별 빈집의 유형화와 특성에 관한 연구 등이 있는데 유재성 외(2017)은 빈집의 개념틀을 정의하고 빈집의 물리적 실태 및 위해성 수준을 고려하여 빈집 유형분류 방법과 분류 기준 지표를 설정하였다.

#### 나. 빈집관 관련된 법령

현재 빈집과 관련된 법령은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 「농어촌정비법」이다. 두법령에서 규정하는 빈집 관련 사무는 크게 빈집 실태조사 수행, 빈집 정비계획 수립과 정비사업 시행(철거·매입 포함) 등이며, 대부분의 사무 주체는 시장·군수 등으로 규정되어 있다.

<표 7> 빈집 관련 주요 사무의 주체 관련 규정

구분	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	농어촌정비법
빈집 실태조사	시장·군수·구청장(법 제5조)	시장·군수·구청장(법 제64조의2)
정비계획 수립	시장·군수·구청장(법 제4조)	시장·군수·구청장(법 제64조)
정비사업 시행	시장·군수·구청장(법 제10조)	시장·군수·구청장(법 제64조)
빈집 정비 이행계획 수립·시행	-	시장·군수·구청장(법 제64조)
관리필요성 높은 빈집에 대한 행정지도	시장·군수·구청장(법 제11조)	시장·군수·구청장(법 제65조의4)
빈집 철거	시장·군수·구청장(법 제11조)	시장·군수·구청장(법 제65조의5)
빈집 매입	시·도지사, 시장·군수·구청장, 토지구획공사 등(법 제11조의 2)	시·도지사, 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사 등(법 제65조의 6)
자진철거자 지원	-	시장·군수·구청장(법 제66조)
빈집의 수용 또는 사용	시장·군수·구청장(법 제11조의 4)	-
정비사업 시행계획 인가	시장·군수·구청장(법 제12조)	-
빈집 정보시스템 구축	시·도지사(법 제15조)	시장·군수·구청장(법 제64조의6)
농어촌주택개량자금의 조성	-	정부 및 지자체(제67조)
이행강제금 부과	시장·군수·구청장(법 제65조)	시장·군수·구청장(개정안 제133조)
과태료		시장·군수·구청장(개정안 제133조)

자료: 법령정보센터의 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 「농어촌정비법」

### III. 빈집관리 역량 분석

#### 1. 시군구의 빈집관리 역량 분석

##### 가. 법·제도적 기반 분석

##### 1) 관련 조례

많은 기초 지자체(시·군·구)들이 빈집 관련 조례를 수립하여 빈집 관련 정책을 수행하기 위한 법적 근거를 마련하고 있으나, 아직까지도 전체 지역의 1/4 정도에서 조례 등 정책의 법적 근거가 없다. 전체 228개 조사대상 지역의 약 24%인 54개 지역이 빈집 관련 조례를 보유하지 않은 것으로 나타났다. 무응답을 제외할 경우, 전체 지역의 27% 수준에 해당한다.

<표 8> 빈집 관련 조례제정 현황

구분	시·군·구 수	빈도(%)	
		무응답 포함	무응답 제외
조례 없음	54	23.7	27.0
1개	126	55.3	63.0
2개	19	8.3	9.5
3개	1	0.4	0.5
무응답	28	12.3	-
합계	228	100	-

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

광역시나 특별시 내 자치구에서는 자치구 별도의 조례 없이 시 조례를 근거로 사업을 수행하고 있는 경우도 있는데, 이러한 경우까지 조례 미지정 사례에 포함한다면 조례가 제정되지 않은 지역은 전체의 약 30%까지 증가한다. 무응답 제외 시 34% 수준에 해당한다.

<표 9> 빈집 관련 조례제정 현황( 시도 조례 미포함 )

구분	시·군·구 수	빈도(%)	
		무응답 포함	무응답 제외
조례 없음	68	29.8	34.0
1개	123	54.0	61.5
2개	8	3.5	4.0
3개	1	0.4	0.5
무응답	28	12.3	-
합계	228	100	-

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

경기도 평택시와 세종시처럼 도시지역 빈집과 농어촌 빈집을 별도의 조례로 구분한 지역도 있어, 행정 구역의 구분과 정책의 집행 단위가 불일치 하는 모습을 보이고 있다.

## 2) 실태조사 및 정비계획 수립 현황

전체 지역의 약 80%에서 빈집 실태조사를 완료하였거나 실시 중인 것으로 나타나, 실태조사 의무화를 통한 빈집의 기초현황 파악 노력은 어느 정도 효과를 나타내고 있는 것으로 보이고 있다. 2022년 기준 전체의 약 80%에 해당하는 180개 지역에서 빈집 실태조사를 완료하였거나 2022년 실시 중인 것으로 나타났으며, 무응답을 제외할 경우 이는 전체의 약 90% 수준으로 나타났다. 이 중 2022년에 빈집 실태조사를 시행하고 있거나 시행할 예정이라는

응답이 전체 지역의 약 23%(무응답 제외시 약 27%)로 나타나 2021년 법령개정을 통해 빈집 실태조사를 의무화한 영향에 따라 새롭게 빈집 실태조사를 실시하는 지역이 증가한 것으로 보이고 있다.

그러나 전체의 약 10% 수준에 해당하는 19개 지역은 현재 빈집 실태조사를 수행하지 않았으며, 연내 수행계획도 없다고 밝혀 법령상 의무 규정인 실태조사의 실효성 제고를 위한 추가적인 노력이 요구되고 있다.

<표 10> 빈집실태조사 실시 여부

구분	시·군·구 수	빈도(%)	
		무응답 포함	무응답 제외
완료	127	55.7	63.5
올해 실시 예정 또는 진행 중	53	23.3	26.5
실시하지 않았으며, 올해 수행 계획 없음	19	8.3	9.5
무응답	29	12.7	-
합계	228	100	-

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

전체 지역의 약 67%에서 빈집 정비계획을 수립하였거나 올해 중으로 수립할 계획인 것으로 나타났다. 그러나 전체의 약 20%에 해당하는 지역은 여전히 정비계획 수립 예정이 없는 것으로 나타났다. 전체의 약 67%에 해당하는 152개 지역에서 빈집 정비계획을 수립 완료하였거나 올해 수립 예정인 것으로 나타났으며, 무응답을 제외할 경우 이는 전체의 약 76% 수준으로 나타났다. 2022년에 빈집 정비계획을 수립할 예정이라는 응답은 전체 지역의 약 31%(무응답 제외 시 약 36%)로 나타나 지자체의 빈집 정비계획 수립 여부 역시 2021년 법령개정을 통해 계획수립을 의무화한 영향을 받는 것으로 볼 수 있다. 그러나 전체의 약 20% 수준에 해당하는 44개 지역의 경우 빈집정비계획을 수립하지 않았으며 연내 수립계획도 없다고 밝혀, 실태조사에 비해 정비계획 의무화의 실효성이 좀 더 낮은 것으로 나타났다.

<표 11> 빈집정비계획 수립 여부

구분	시·군·구 수	빈도(%)	
		무응답 포함	무응답 제외
완료	81	35.5	40.5
올해 실시 예정 또는 진행 중	71	31.1	35.5
실시하지 않았으며, 올해 수행 계획 없음	44	19.3	22.0
무응답	32	14.0	-
합계	228	100	-

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

## 나. 조직 및 인력 현황

빈집 업무는 건축, 주택, 도시재생, 농업·농촌, 재개발, 민원허가 등을 다루는 다양한 부서에서 담당하고 있으며, 빈집과 관련된 업무를 담당하는 조직을 갖춘 경우는 거의 없었다. 시·군·구 내 빈집 업무를 담당하는 별도의 팀이 없는 경우가 조사대상 지자체의 대부분이었다. 그러나 조사에 응답한 지자체 중 별도의 빈집 정비팀을 운영 중인 지역은 인천시 미추홀구, 경북 포항시로 나타났다. 주택 관련 업무를 담당하는 조직부터 민원 등 일반행정을 담당하는 부서까지 지역별로 빈집 업무를 담당하는 조직의 특성이 상이하였다. 동일한 업무를 다양한 성격을 갖는 조직에서 다루고 있으며, 팀 수준의 별도 전담 조직조차 갖추어지지 못했다는 점은 아직까지 많은 지역에서 빈집 관련 업무가 독자적인 사무영역으로 구축되지 못하고 있음을 보여주고 있다.

<표 12> 시·도 내 시·군·구의 빈집 업무 담당과

구분	내용
서울	건축과(11), 공동주택과(1), 도시재생과(7), 도시재정비과(1), 재정비사업과(1), 주거개선과(1), 주거사업과(1), 주거재생과(2), 주택과(6), 지속가능도시과(1)
부산	건축과(11), 도시재생과(3), 재생건축과(1), 창조도시과(1), 친환경농업과(1), 해양수산과(1)
대구	건축과(4), 건축주택과(4)
울산	건축과(1), 건축주택과(1), 건축허가과(1), 도시디자인과(1), 시설지원과(1)
광주	건축과(2), 사고수습지원과(1), 주택과(1)
대전	도시계획과(2), 도시재생과(1), 도시활성화과(1), 혁신도시재생과(1)
인천	건축과(6), 건축허가과(1), 도서주거개선과(1), 도시개발과(1), 도시재생과(2), 도시정비과(2)
세종	주택과(1)
제주	건축과(2)
경기	건축과(4), 균형개발과(1), 농업정책과(1), 도시개발과(1), 도시관리과(1), 도시재생과(13), 도시정비1팀(1), 도시정비과(6), 재개발과(1), 재정비관리과(1), 주택과(3), 주택정책과(1), 허가건축과(1)
강원	건축과(4), 건축지적과(1), 농촌사회과(1), 도시개발과(1), 도시과(1), 도시교통과(1), 민원봉사실(1), 민원지적건축과(1), 민원허가실(1), 유통산업과(1), 종합민원실(1), 주거환경개선추진단(1), 토지구획과(1), 허가과(1), 허가민원과(1), 허가민원실(1)
경북	건축과(6), 건축디자인과(3), 건축허가과(1), 공동주택과(2), 농촌활력과(1), 도시교통과(1), 도시디자인과(1), 민원과(2), 민원봉사과(1), 열린민원과(1), 종합민원과(2), 주택과(2), 지역개발과(1), 허가과(1)
경남	건축개발과(1), 건축과(9), 도시건축과(5), 도시재생과(1), 민원봉사과(1), 주택정책과(1), 지역발전과(1)
전북	건축과(1), 농촌개발과(1), 민원과(2), 민원봉사과(2), 주거복지과(1), 주택과(2), 주택행정과(1)
전남	건축과(2), 건축행정과(1), 건축허가과(1), 도시재생과(1), 허가민원과(1)
충북	건축과(3), 건축디자인과(1), 균형개발과(1), 농촌신활력과(1), 도시교통과(1), 도시재생과(1), 민원과(2), 지역개발과(1)
충남	건설도시과(1), 건축과(2), 건축디자인과(1), 건축허가과(1), 농업지원과(1), 도시건축과(2), 도시선축과(1), 도시재생과(5), 도시정책과(1), 신속민원처리과(1), 주택과(1), 허가건축과(2)

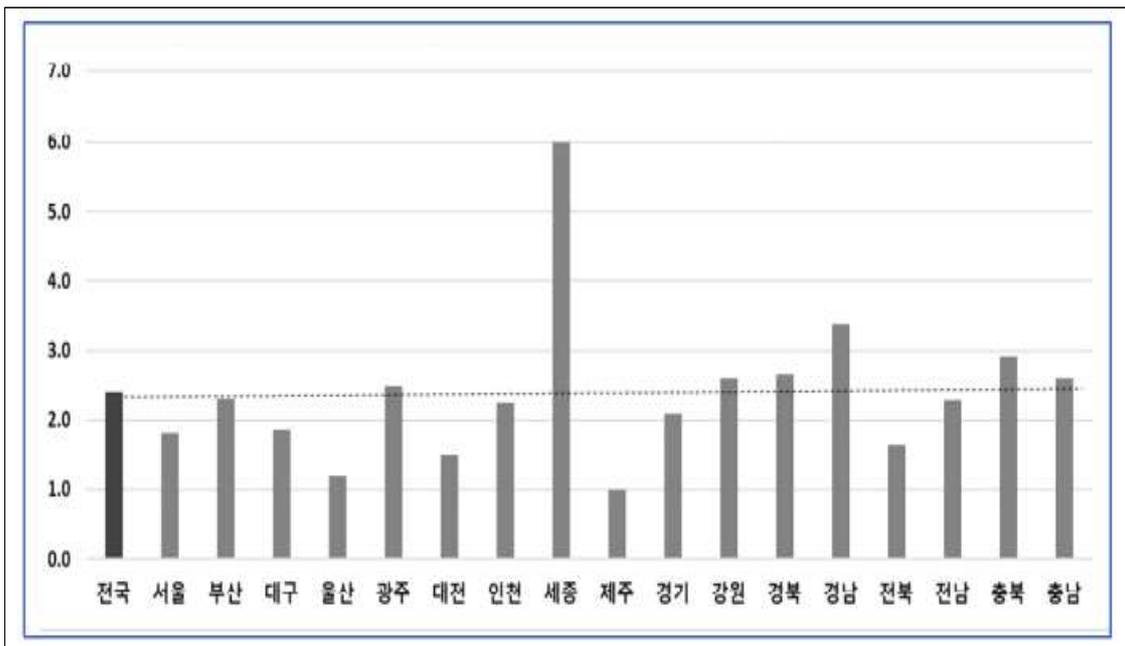
주: 괄호 안의 숫자는 시도 내 시군구 중 해당 과에서 빈집 업무를 담당하는 지역의 수.

자료: 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

지역의 특성에 따라 도시와 농촌의 빈집 업무가 별개의 과에서 다루어지기도 하는 등 단일 시·군·구 내에서도 농촌과 도시의 빈집 관리체계가 이원화되는 경향이 나타났다. 이는 중앙정부의 이원화된 빈집 관리체계(농촌: 「농어촌정비법」, 농촌 외: 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」)가 지역의 빈집 관리 업무를 담당하는 조직 배분에도 영향을 준 것으로 보인다. 동일 시·군·구 내에서 농촌과 도시의 빈집을 별도의 과에서 담당하는 경우도 존재(경기도 평택시, 세종시 등)하며, 두세 개의 서로 다른 과나 팀에서 함께 빈집 관련 업무를 담당하는 경우도 일부 존재하였다.

빈집 관련 업무의 전담 인력을 보유하고 있는 지역 역시 거의 없으며, 시·군·구 빈집 관리 담당자는 빈집 관련 업무 외에도 평균적으로 2.4개의 다른 업무를 동시에 담당하는 것으로 나타났다. 세종시를 제외할 경우, 일반도(道) 지역의 빈집 업무 담당 공무원이 빈집 업무 외에 추가로 담당하는 업무 수가 특·광역시 공무원에 비해 많은 것으로 나타났다. 빈집 담당 공무원들은 주택 인허가, 사업계획 승인, 주택 개조, 공공주택 관리, 시설물 안전 점검, 농촌 주거환경 개선 등 다양한 업무를 담당하고 있었다.

<그림 3> 시·군·구 빈집 업무 담당자가 수행하고 있는 빈집 업무 외 담당 업무 수의 시·도별 평균



자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

<표 13> 시·군·구 빈집 업무 담당자가 수행하고 있는 빈집 업무 외 담당 업무 수의 시도별 평균

구분	담당 업무 수
전국	2.4
서울	1.8
부산	2.3
대구	1.9
울산	1.2
광주	2.5
대전	1.5
인천	2.3
세종	6.0
제주	1.0
경기	2.1
강원	2.6
경북	2.7
경남	3.4
전북	1.6
전남	2.3
충북	2.9
충남	2.6

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

#### 다. 관련 사업 예산 현황

2022년을 기준으로 시·군·구들이 빈집 관련 사업에 투입하는 예산은 평균 약 2억 8천만 원 규모이며, 이는 시·군·구 내 전체 빈집을 정비·활용하기에 매우 적은 수준이다. 시·군·구별 2022년 빈집 관련 사업 예산을 집계한 결과, 조사에 응답한 200개 시·군·구들은 평균적으로 약 2억 8천만 원의 예산을 투입할 것이라 응답하였다.

<표 14> 지역의 빈집 관련 예상 현황(2022년 기준)

(단위 : 천원, 호)

구분	총예산	시·군·구 평균	4등급 빈집 수		전체 빈집 수		빈집 철거 비용 대비 시·군·구 사업 예산	
			시·도 전체	시·군·구 평균	시·도 전체	시·군·구 평균	4등급 기준	전체기 준
서울	1,949,780	77,991	539	28.4	1,968	93.7	3.3%	11.0%
부산	5,474,246	364,950	261	18.6	4,357	311.2	4.7%	78.3%
대구	845,000	120,714	466	66.6	2,642	377.4	1.3%	7.3%
울산	459,480	91,896	250	50.0	1,770	354.0	1.0%	7.4%
광주	2,198,000	549,500	182	45.5	1,635	408.8	5.4%	48.3%
대전	300,000	60,000	273	54.6	3,868	773.6	0.3%	4.4%
인천	907,200	100,800	489	48.9	3,945	394.5	1.0%	8.2%
세종	165,000	165,000	116	116.0	116	116.0	5.7%	5.7%
제주	212,001	106,001	172	86.0	862	431.0	1.0%	4.9%
경기	3,202,150	114,363	485	20.2	1,982	79.3	5.8%	22.6%
강원	2,955,000	164,167	1,264	158.0	2,980	372.5	1.8%	4.2%
경북	3,724,500	161,935	397	79.4	3,398	679.6	1.0%	8.2%
경남	1,853,240	109,014	1,391	92.7	9,381	586.3	0.7%	4.7%
전북	5,154,100	515,410	4,251	531.4	14,047	1,755.9	1.2%	3.9%
전남	1,340,000	268,000	1,740	435.0	5,577	1,394.3	0.8%	2.5%
충북	1,556,500	129,708	205	102.5	846	282.0	1.8%	5.1%
충남	25,068,272	1,671,218	727	51.9	3,959	304.5	22.0%	128.7
<b>전국 평균</b>	<b>3,374,381</b>	<b>280,627</b>	<b>777</b>	<b>117</b>	<b>3,725</b>	<b>513</b>	<b>3.5%</b>	<b>20.9%</b>

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

빈집 한 채를 철거하는 데 소요되는 평균 비용을 2,500만 원으로 설정하고, 지역에 존재하는 빈집의 철거 비용과 시·군·구 내 빈집 사업 예산을 비교해보면, 한 해 예산은 시·군·구내 빈집 전체를 철거하는 데 소요될 것으로 추정되는 비용의 3.5% 수준이다. 서울시 보도자료(2021)에 따르면 빈집 한 채를 철거하는 데 소요되는 비용은 2천만~4천만 원 수준으로 나타나며, 이 중 평균값이 3천만 원에 소유주 자부담을 일부 고려하여 설정하였다.

이러한 예산 수준은 노후도와 방치 수준이 심각하여 즉시 철거가 필요한 것으로 판단되는 4등급 빈집을 철거하는 데 필요한 추정 비용의 20.9% 수준으로 주변에 위해를 일으켜 시급한 철거가 필요한 빈집을 정비하기에도 열악한 수준이다. 일부 군지역에서 이번 조사에 응

답하지 않았고 상대적으로 군지역에서 투입하는 예산 규모가 작다는 점을 고려하면, 지역의 빈집 정책과 관련한 실질적인 재정 여건은 더욱 좋지 않을 수 있다.

빈집 관련 사업은 국비 지원 수준이 낮고 일반도의 경우 광역단위의 지원도 적은 것으로 나타났다. 빈집 관련 시·군·구 예산 중 국비 지원 비율의 평균은 약 4% 수준으로 매우 낮은 수준으로 나타났다. 2021년 기준 지방정부 일반재정 세입 예산의 약 26%가 중앙정부의 보조금이었던 점(국회 예산정책처 2021)을 고려하면, 특히 빈집 관련 사업에서 중앙정부의 지원이 매우 열악한 것으로 보인다.

<표 15> 빈집 관련 사업 예산의 재원별 현황

구분	시·군·구 총예산	총시·도비		총국비	
		금액(천원)	총예산 대비 비중	금액(천원)	총예산 대비 비중
서울	1,949,780	598,615	30.7%	25,000	1.3%
부산	5,474,246	1,321,546	24.1%	157,500	2.9%
대구	845,000	415,000	49.1%	0	0.0%
울산	459,480	180,000	39.2%	0	0.0%
광주	2,198,000	1,539,000	70.0%	0	0.0%
대전	300,000	300,000	100.0%	0	0.0%
인천	907,200	390,000	43.0%	0	0.0%
세종	165,000	165,000	100.0%	0	0.0%
제주	212,001	212,000	100.0%	0	0.0%
경기	3,202,150	1,144,600	35.7%	0	0.0%
강원	2,955,000	150,000	5.1%	0	0.0%
경북	3,724,500	0	0.0%	537,500	14.4%
경남	1,853,240	162,870	8.8%	0	0.0%
전북	5,154,100	1,045,500	20.3%	84,000	1.6%
전남	1,340,000	0	0.0%	0	0.0%
충북	1,556,500	0	0.0%	0	0.0%
충남	25,068,272	2,295,475	9.2%	11,935,279	47.6%
<b>전국 평균</b>	<b>3,374,381</b>	<b>583,506</b>	<b>37.4%</b>	<b>749,369</b>	<b>4.0%</b>

자료 : 조정희, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.

특·광역시의 경우 시비를 통해 지역 내 자치구의 빈집 관련 사업 예산을 지원하기도 하지만, 일반도의 경우 광역단위의 지원 역시 활발하지 않은 실정이다.

국비 지원을 통한 사업예산 확충은 도시재생공모사업, 농어촌생활환경정비사업, 도시재생 기금사업 등 개별 사업에 지자체가 공모하여 선정되는 방식이며, 일원화된 사업이나 재정 지원체계가 미비하다. 지자체 빈집사업에 대한 국비 지원은 공모를 통해 사업이 선정되는 방식으로, 지자체별로 사업 내용과 예산 지원의 근거가 되는 사업이 다르다. 일관된 재정 지원방식이 부재하고 다양한 사업이 혼재되어 있어, 일선에서 재정 지원을 신청하는 데 혼란이 있을 것으로 보인다. 특히 빈집 정비 자체를 목적으로 하는 국비 지원사업이 없고, 빈집 정비는 사업 내용 중 일부를 차지하는 경우가 대다수이기 때문에 일선 지자체에서 빈집 정비를 목적으로 해당 공모사업을 신청하는 데 한계가 있다.

사업 예산 집행과 관련하여 한 가지 특징적인 점은, 빈집의 정비계획과 상관없이 사업 예산을 배정하고 사업을 수행하는 지자체들도 존재한다는 점이며, 이는 계획에 기반한 효과적인 빈집 관리를 위해 개선이 필요한 부분이다. 전체 응답대상의 약 절반인 99개 지자체에서, 빈집 정비계획이 수립되지 않았지만, 실제 사업을 통해 빈집 정비를 수행하는 것으로 나타났다.

## 2. 국토교통부의 빈집관리 시스템

### 가. 전국 빈집모니터링체계 구축

국토교통부는 농림축산식품부, 해양수산부와 함께 빈집실태조사의 세부 추진절차와 지자체의 빈집관리 전담부서 지정 등을 명시한 「전국 빈집실태조사 통합 가이드라인」을 마련하여 전국 지자체에 배포할 예정이다(2023년 6월 기준). 그동안 도시와 농어촌의 빈집 발생원인, 정비 방향 등의 차이로 인해 빈집제도가 별도로 규정되어, 지자체의 빈집 실태조사와 정비계획 수립에 어려움이 있었다. 또한, 통계청의 인구주택총조사 결과 판정된 빈집 수와도 차이가 있어 혼선이 발생하였다. 그 차이는 도시·농어촌은 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 주택(미분양 주택 등은 제외)을 빈집으로 보는데 반하여, 통계청에 따르면 빈집에는 조사 시점에 사람이 살지 않는 주택으로 신축·매매·미분양 등 일시적 빈집도 포함하고 있다.

이에 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 세 부처는 ‘빈집 관리체계 개편을 위한 제도 개선 연구(국토연구원, 2022.3~2023.4)’를 공동으로 진행하였으며, 빈집의 기준과 평가항목을 통일하고 전국 빈집모니터링체계를 구축하여 빈집의 체계적 정비를 위한 정확한 빈집 현황 파악의 토대를 마련하였다.

국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 세 부처는 빈집실태조사를 통해 파악된 빈집(활용·관리·정비로 3등급 구분) 정보를 알 수 있는 빈집정보시스템을 통합 구축('23.6월~, 한국부동산원)하여 전국 빈집에 대한 현황, 시·군별 통계 등 맞춤형 정보를 제공할 예정이다.

국토교통부는 각 지자체의 빈집 현황을 체계적으로 파악하고 나아가 빈집의 효율적인 관리가 이뤄질 수 있도록 관계기관과 긴밀히 협력해나갈 계획이다.

## 나. 전국 빈집실태조사 통합 가이드라인 주요 내용

### 1) 배경 및 목적

인구유출 심화 등으로 지방소멸이 가속화되며, 장기 방치된 빈집은 범죄·붕괴·지역경제 위축 등 사회경제적 측면에 영향을 미치므로 체계적 빈집정책 수립을 위한 종합적 현황 파악 필요에 의하여 ‘전국 빈집실태조사 통합 가이드라인’을 발간하였다.

전국 빈집실태조사 통합 가이드라인’은 도시·농어촌지역 모두에 적용 가능한 실태조사 추진 절차, 등급산정 기준 등을 안내하여 체계적·효율적인 빈집실태조사 추진을 도모할 목적으로 발간하였다.

### 2) 주요 일원화 내용

빈집 정의, 등급 구분 체계, 빈집 평가항목, 실태조사 대행기관, 빈집 통계관리 등 종합적인 빈집실태조사 체계 일원화를 추진하였다.

<표 16> 전국 빈집실태조사 통합 가이드라인 일원화 추진 내용

구분	현행	⇒	개선(안)
정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (도시) 1년 이상 미거주 또는 사용하지 아니하는 주택</li> <li>○ (농어촌) 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 주택이나 건축물</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 주택</li> </ul>
구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (도시) 1~4등급</li> <li>○ (농어촌) 일반빈집, 특정빈집</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1~3등급으로 통일</li> </ul>
빈집조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (범위) 도시 및 농어촌 지역별로 조사</li> <li>○ (기관) 한국국토정보공사, 한국부동산원, 지자체 산하 공공기관 등</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (범위) 행정구역 단위(지자체)별로 조사</li> <li>○ (기관) 한국부동산원으로 단일화</li> </ul>
조사절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (도시) 사전조사 → 조사계획 고시</li> <li>○ (농어촌) 조사계획 고시 → 사전조사</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사전조사 후 조사계획 고시</li> </ul>
빈집정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (도시) 시·도지사가 정보시스템 구축·관리</li> <li>○ (농어촌) 시·군·구에서 정보시스템 구축·관리</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체별 빈집정보를 한국부동산원에서 수집하여 전국단위의 빈집정보 관리</li> </ul>

자료 : 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부, 관계부처합동 보도자료, 2023.6.8.

도농복합지역 등에서 실태조사 실시, 정비계획 수립 시 혼선이 발생하지 않도록 지자체별 빈집관리 담당부서 지정 권고하였다.

광역단위의 빈집 발생현황과 추이, 정비현황 등 전국 빈집현황을 종합적으로 파악할 수 있도록 전국빈집모니터링 체계를 구축하였다.

<표 17> (기존) 도시지역·농어촌지역 빈집 관련 제도 비교

구분	「소규모주택정비법」 (국토교통부)	「농어촌정비법」 (농림축산식품부, 해양수산부)
정의	○ 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택	○ 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 않는 농어촌 주택이나 건축물
지역	○ 도시	○ 농어촌
구분	○ 1등급(활용대상), 2등급(관리대상), 3등급(집중관리 대상), 4등급(우선편비 대상)으로 4단계 구분	○ 일반빈집, 특정빈집으로 2단계 구분
관리 체계	○ 5년단위 실태조사 실시 및 정비계획 수립(시장·군수)	○ 5년단위 실태조사 실시 및 정비계획 수립(시장·군수)
빈집 활용 및 관리	○ 빈집을 매입하여 공익 활용(시장·군수) ○ 주민등 빈집신고 가능 ○ 정비계획에 따라 철거조치 명령불응시 직권철거 가능(시장·군수) ○ 빈집정보시스템 구축(시·도지사)	○ 빈집을 매입하여 공익 활용(시장·군수) ○ 주민등 빈집신고 가능 ○ 특정빈집에 대해 철거조치 명령불응시 직권철거 가능(시장·군수) ○ 빈집정보시스템 구축(시장·군수)
	○ 빈집의 수용 또는 사용 - 빈집정비사업을 시행하는 경우 빈집에 대하여 토지·물건 및 권리를 수용 또는 사용 가능	○ 농어촌주택개량자금 우선 지원 - 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농 목적으로 주택개량을 희망할 경우 지원
	○ 이행강제금 부과 - 철거등 조치명령 미이행시 시가표준액의 일정비율*로 이행강제금 부과 * 철거: 40%, 안전조치 : 20%	○ 빈집소유자의 책무 - 빈집 소유자가 주변 생활환경에 악영향을 끼치지 않도록 빈집 관리 및 정비 의무화

자료 : 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부, 관계부처합동 보도자료, 2023.6.8.

#### IV. 해외 빈집관리 정책 사례

빈집 증가로 인한 문제를 앞서 경험한 국가들에서는 빈집 증가에 따른 문제 해결을 위해 공공이 빈집과 빈집 소유주에게 적극적으로 개입할 수 있도록 다양한 제도를 마련하여 운영하고 있다. 이러한 공적 개입은 세제상 혜택을 포함하는 인센티브부터 빈집에 세금이나 수수료 등 패널티를 부과하는 제도, 강제임대나 매수명령 등주택의 처분에 대한 직접 개입까지 다양한 형태로 나타나고 있다.

##### 1. 일본

일본의 ‘빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법’ (2014년; 이하 ‘빈집특별법’)에서는 빈집 등의 소유자가 빈집의 적절한 관리에 대해 일차적인 책임을 갖는 것을 전제로 하면서도, 주변에 위해를 심하게 끼치는 “특정공가”에 대해서는 공공이 적극적으로 개입할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 빈집특별법 제2조 제2항에 정의되는 “특정공가 등”에 대해서 시정촌장은 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 신속

하게 “ 특정공가 등” 의 소유자 등에 대하여 적절한 조치를 강구해야한다. 이는 특정공가에 대한 철거명령, 직권철거, 철거비 구상, 시정촌장의 조치명령 불이행시 과태료 부과 등 적극적 규제를 포함한다.

일본은 공공의 개입으로 침해되는 사인의 권리를 보호하기 위해 빈집에 대한 공적개입의 절차적 정당성을 확보할 수 있는 다양한 수단을 함께 마련하고 있다. 가이드라인에서는 특정 빈집 등에 대한 관리와 개입이 강한 공권력 행사를 수반하는 행위를 포함하고 있으므로, 그 조치와 관련된 절차의 투명성과 적정성을 확보하고 있다는 것을 강조한다. 구체적으로 소유자에게 특정공가의 처리에 관한 명령을 내리기 이전에 조언, 지도 등을 통해 스스로 위해를 해소할 수 있도록 단계적으로 절차를 설계하고 있다. 이에 따라 빈집특별법은 특정빈집에 대해 소유자가 조치를 취할 것을 권고한 이후 소유자가 조치를 취할 수 있도록 상당의 유예기한을 제공한다. 또한, 소유자가 의견서와 자기에게 유리한 증거를 제출할 기회를 주도록 규정하며 이의신청 등 불복절차 역시 마련하고 있다. 일본은 소유주에 대한 명령 등 공적 제재를 가할 때 소유주의 권리침해를 최소화 할 수 있도록 절차와 제도를 마련함과 동시에 특정공가 등의 판단 과정에 지역주민과 전문가 등 관계인이 참여할 수 있도록 거버넌스를 형성하여 행정청의 독단적 결정으로 인한 소유주의 피해를 방지하기 위해 노력하고 있다.

일본은 시장에서 유통가능한 상품성을 지닌 빈집에 대해서는 빈집은행 등을 통해거래에 필요한 정보를 제공하여 거래를 활성화하는 데 초점을 맞춘 정책을 시행하고 있다. 이러한 정책 방향에 따라 지자체별 빈집정보를 통합하여 전국에 흩어져 있는 빈집 등의 정보를 간단히 검색할 수 있는 “ 전국판 빈집뱅크” 를 운영 하고 있다. 일본 역시 국내의 빈집정보 시스템과 유사하게 지자체 별로 빈집·공터뱅크를설치하여 빈집정보를 관리하고 있지만 지자체별 내용이 다르고 정보의 공개범위가 해당 지역 내에 한정되어 이용에 한계가 존재했다. 이에 일본 정부는 지역 간 게재정보의 표준화를 통해, 전국의 빈집 물건을 원스톱으로 검색 가능하도록 할 수 있는 전국단위 빈집 뱅크를 구축하였다. 2020년 현재 전국의 603개 자치단체의 빈집 정보가 전국판 빈집뱅크에 취합되어 총 9,000건을 넘는 빈집 정보가 게재되고 있으며, 이 중 1,900건 이상에 대해 거래 계약이 체결되었다.

<표 18> 일본 빈집관리 정책

구분	관리정책	주요 내용
1	빈집으로 인한 피해 해소를 위한 공적 개입	특정빈집제도와 가이드라인
2	공사의 조화를 위한 제도적 장치	소명절차 마련과 거버넌스 구축
3	빈집 유통 활성화	전국단위 빈집 유통 플랫폼 구축

자료 : 조정희 외, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.

## 2. 미국

미국은 2000년대 후반 주택 담보 대출 부실 문제가 확대되면서 압류 등 문제에 처한 부동산이 증가하였고, 유휴·방치 부동산이 지역 차원에서도 부정적인 영향을 미치면서 이에 대한 관심이 크게 증가하였다(강상구 외, 2017). 늘어나는 빈집을 관리하기 위해 주정부들은 “비어있는 부동산의 등록조례(VPROs)를 제정하여 빈집을 의무적으로 등록하도록 규정하고 있다. Lee et al(2013)에 따르면 2012년 기준 미국에는 550개 이상의 VPRO가 있으며, 2000년 20개, 2007년 100개 미만의 주가 VPROs를 제정했던 것에 비해 급격하게 증가한 규모이다. VPROs 등록대상이 되면 소유자 등의 연락처 등록 이외에 등록 수수료 납부, 빈집의 관리와 정기적인 검사, 최소한의 책임보험 유지, 건물의 유지, 복구, 재점용 또는 철거에 관한 세부 계획을 수립 등의 의무가 부여된다.

미국의 VPROs는 빈집 등록비와 정기적인 갱신수수료를 부과하여 소유주가 빈집을 해소하기 위해 노력하도록 강력한 동기를 부여하고 있다. 빈집 등록 수수료는 소유자가 빈집을 빈집인 채로 유지하는 기간동안 부담하는 사적비용을 증가시키므로 소유자가 빠른 시간 내에 빈집을 해소하기 위해 노력할 수 있는 유인으로 기능한다.

미국 내 일부 지역은 아직 빈집이 되지 않았지만 빈집이 될 가능성이 있는 주택 등에 대한 기본적인 정보를 수집하고 관리하는 조기경보시스템을 운영하기도 한다. 조기 경보시스템을 활용할 경우, 지방 공무원과 조직은 수집된 정보를 사용하여 빈집발생 위험이 있는 주택이나 지역 속성을 식별하고 문제가 커지거나 통제 불능 상태가 되기 전에 조치를 취할 수 있다.

<표 19> 미국 빈집관리 정책

구분	관리정책	주요 내용
1	소유자 관리의무 명확화	빈집 등록제도와 관리 기준
2	소유자의 관리를 위한 유인체계 마련	빈집 등록 수수료
3	예방적 관리 강조	조기경보시스템

자료 : 조정희 외, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.

## 3. 영국

영국은 빈집 관리를 위해 빈집에 대한 지방세 중과세(이른바 ‘빈집세’), 공공의 빈집 강제 매수나 관리명령(EDMOs), 빈집 수리·개조에 대한 부가세 감세와 면제, 빈집 정비 예산 지원 등 다양한 정책 수단을 도입하여 활용하고 있다. 정책 수단이 다양하기 때문에 중앙정부는 지방정부가 다양한 정책 수단을 효과적으로 활용할 수 있도록 정책 목표 설정, 우선순위 식별, 기본적인 관리 수단 활용 기준 등을 포함한 가이드 라인을 제시하고 있다.

영국은 빈집을 해결하기 위해 빈집의 사용이나 처분에 대한 직접적인 제약을 가하거나 빈집에 대해 징벌적 과세를 부과하는 등 보다 적극적인 규제 수단을 운영하고 있다. 특히, 영국 정부는 장기간 빈집 상태였고 실질적으로 점유되지 않은 부동산에 대해 자산과세의 성격을 갖는 지방세인 카운슬세(Council Tax)를 인상할 수 있는 권한을 가지고 있으며(Mark Sandford, 2020) 이것이 이른바 빈집세로 알려진 ‘빈집 프리미엄(Empty Homes Premium)’이다. 영국의 빈집프리미엄은 주택 소유자 변화에 관계없이 해당 주택이나 건물이 비어 있는 전체 기간을 줄이는 것을 목적으로 하고 있기 때문에 소유주가 바뀌는 경우에도 빈집이 지속된다면 빈집프리미엄이 부과된다(Mark Sandford, 2020). 영국은 빈집에 대한 종과세 이외에도 지방정부가 소유주 대신 빈집을 관리·활용하는 주체가 되어 주택 수요 문제를 해결할 수 있도록 하는 빈집 관리명령(Empty Dwelling Management Orders, EDMOs) 제도도 시행하고 있다. 빈집관리명령은 2004년 제정된 주택법(Housing Act 2004) 제133 내지 제138조에 근거하여 빈집 사용을 촉진하기 위해 적용되었다. 빈집관리명령은 임시명령과 최종명령으로 구분되는데, 임시명령은 지방정부가 주택재산 재판소의 승인 이후 소유주의 동의를 얻어 빈집의 관리와 점유 권한을 확보할 수 있는 조치를 의미하지만, 최종명령은 소유주의 동의 없이 이루어질 수 있다. 이외에도 영국의 지방정부는 인근에 피해를 발생시키는 빈집을 강제매수할 수 있다. 강제매수는 본래 부채를 회수하기 위해 설계된 법적 권한으로, 1990년대에 버려진 재산을 처리하기 위해 고안된 제도이다(강상구 외, 2017) .

<표 20> 영국 빈집관리 정책

구분	관리정책	주요 내용
1	빈집 관리의 명확한 방향성 제시	중앙정부의 가이드라인
2	적극적인 규제	빈집에 대한 종과세(빈집 프리미엄)와 강제 임대·매수 명령

자료 : 조정희 외, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.

## V. 빈집혁신생태계 구축

### 1. 빈집 관리체계 문제점 분석 및 개선방안 검토

빈집 관리체계에 대한 문제점을 분석한 결과 관리체계 구성요소 별로 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 제도적 기반에 있어서는 관련법이 이원화 되어 있고, 관련 기관도 분산되어 종합적인 정책이 이루어지지 못하고 있다.

관리대상과 관련하여 무허가 주택 등 실제 인근지역에 미치는 위해가 큰 주택이 정책대상에서 제외되는 사각지대가 발생하며, 비어있는 기간이 길지 않은 주택(1년 미만)이 정책대상에 포함되지 않아 사전적인 예방과 관리가 어렵다는 한계가 나타난다.

관리주체 설정에 있어, 빈집의 관리의무는 원칙적으로 누가 부담하는지, 빈집 소유자의

의무와 역할은 무엇인지에 대한 규정이 없어 소유자의 빈집 관리 유인이 없고 빈집의 방치를 야기하게 된다. 관리방식은 철거 중심으로 관리 수단이 한정되어 있고, 구체적인 집행 기준과 절차가 마련되어 있지 않아 제도의 실효성이 낮다는 문제가 나타난다.

국내의 빈집 관리체계 개선에 시사점을 제공할 수 있는 국내 빈집 관련 정책과 해외 주요 국가의 빈집 관련 정책을 분석한 결과 빈집 관리 실태를 빈집 관리 제도, 빈집 관리 주체, 빈집 관리 대상, 빈집 관리 방식 등 제도적 기반으로 비교한 결과는 다음과 같이 나타난다.

<표 21> 국내 빈집관리체계의 현황, 문제점 및 개선방안

구분	현황	문제점	개선방안
빈집 관리 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관련 법령 이원화(도시 대 농촌)</li> <li>◦ 빈집 유통 플랫폼 제한적 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 순천 등 일부 지자체 구축</li> <li>· 조사기관에 따라 이원화</li> </ul> </li> <li>◦ 중앙정부의 별도 예산 지원 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 종합적 정보 관리가 이루어지지 못함</li> <li>◦ 자원 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 종합적 정보 관리시스템 구축</li> <li>◦ 자원 확보 및 지원</li> </ul>
빈집 관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 별도의 관리의무주체 명시하지 않음</li> <li>◦ 실태조사, 정비사업:시장군수구청장</li> <li>◦ 정보시스템구축: 광역시장 또는 시도지사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소유자 관리 유인(패널티, 인센티브) 없어 방치 가속</li> <li>◦ 관리단계별로 정책 집행 주체 역시 상이하여 정책에 혼선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소유자 관리 유인 제도 도입</li> <li>◦ 빈집관리를 총괄하는 컨트롤 타워 선정(국토교통부)</li> </ul>
빈집 관리 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 1년 이상 전기, 상하수도 사용이 없는 주택 중 현장 조사 시 비어있는 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제도의 사각지대 존재               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 무허가 등 제외</li> <li>· 실제로 비어있으나 간헐적으로 주인이 관리하는 주택은 제외</li> </ul> </li> <li>◦ 빈집이 될 가능성이 높은 주택에 대한 사전적 관리 전무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 종합적 정보 관리시스템 구축을 통한 제도의 사각지대 개선</li> <li>◦ 빈집이 될 가능성이 높은 주택에 대한 사전적 관리 체계 도입</li> </ul>
빈집 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 매입, 리모델링 지원, 철거</li> <li>◦ 직권철거 가능하도록 규정하나 구체적 기준이 없고 강행규정이 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리 수단 철거 중심으로 다양성 없음</li> <li>◦ 소유자 동의 없이 관리가 이루어지기 힘들어 정책의 실효성 없음</li> <li>◦ 구체적인 정책 집행 기준이 없어 집행에 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 빈집 발생을 억제하는 사전적 관리 시스템 적극 도입</li> <li>◦ 법률의반시 소유자 동의 없이 관리 및 개입하는 체계 도입</li> <li>◦ 구체적인 정책 집행 기준 조속히 마련</li> </ul>

<표 22> 일본·미국·영국의 빈집관리 체계 분석

구분	일본	미국	영국
빈집 관리 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집 뱅크</li> <li>빈집 관리 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집 관리 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금 및 재정지원</li> <li>빈집관리 가이드라인</li> </ul>
빈집 관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>소유자 관리의무 해태, 지역의 위해 등 부정적 외부효과 발생 시 공적 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소유자 관리 의무 부여</li> <li>소유자 관리의무 해태, 지역의 위해 등 부정적 외부효과 발생 시 공적 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소유자관리 의무 부여</li> <li>소유자 관리의무 해태, 지역의 위해 등 부정적 외부효과 발생 시 공적 개입</li> </ul>
빈집 관리 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>위해성이 큰 특정 빈집에 대해 적극적 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집이 될 위험이 높은 주택 포함 30일 이상 비어있는 주택에 대해 적극적 조치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6개월 이상 비어있는 집</li> </ul>
빈집 관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정공가 철거명령 및 직권 철거 후 비용구상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집 조기경보시스템, 빈집 등록제, 빈집수수료, 빈집 관리 의무(code)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집세, 강제임대매수·명령</li> </ul>

## 2. 빈집혁신생태계 구축

### 가. 빈집 관리체계 개선 방향

#### 1) 빈집 관리의 전략 수립과 종합적 관리 시스템 구축

##### 가) 국가적 차원의 빈집관리 방향 설정

효과적인 빈집 관리체계를 구축하기 위해서는 전 국가차원의 명시적인 정책 목표를 바탕으로 빈집 관리의 장기적인 방향과 구체적인 관리 방안을 마련하는 작업이 요구된다.

이를 위해서는 전국의 빈집현황과 향후 발생량 등에 대한 객관적인 분석을 바탕으로 빈집 정책의 정책 과제를 명확히 설정하는 작업이 요구된다. 국가차원의 구체적인 정책목표를 설정한 후에는 빈집 관리 정책의 장기적인 비전과 정책 목표를 도출하고, 그를 달성하기 위한 구체적인 실행 전략을 마련하는 작업이 필요하다.

##### 나) 빈집 정보 시스템 구축

국가차원의 빈집 관리 방향성을 설정하기 위해서는 전국의 빈집현황에 대한 빈집정보시스템 구축이 선행되어야 한다. 현재 기관별로 상이하게 구축·관리되는 빈집 정보를 연계하여 종합적인 빈집정보 관리·활용이 이루어질 수 있도록 관련 인프라를 정비하는 것이 필요하다. 특히 정보와 시스템의 표준화 및 연계강화를 통해 일원화된 기준에서 전국의 빈집 현황을 파악할 수 있는 자료를 구축하도록 데이터베이스를 설계·구축하는 것이 절실하게 요구된다.

##### 다) 중앙정부와 지자체의 역할과 협력 체계 구축

국가 차원의 빈집 관리 전략을 설정하는 작업과 함께, 개별 지자체 단위에서 이루어지는 빈집관리 정책의 효과성을 제고하기 위해 빈집 관리정책의 모니터링과 환류체계를 마련하는 것이 필요하다. 현재 빈집 관련 법률 상 빈집 관련 사무는 시장·군수 등 자치단체의 사무

로 규정되어 있으므로 실제적인 정책 주체는 지방정부가 된다. 현재 지방정부의 인력과 예산 제약, 각종 세제 등에 있어서 지방정부 재량의 한계 등을 고려할 때, 지역에서 적극적으로 빈집 관리 정책을 수행하기 위해서는 지방정부의 재량권 확대와 함께 중앙의 관리와 제도적 지원장치를 마련하는 작업이 병행될 필요가 있다.

중앙정부는 지방정부가 효과적으로 빈집 관리 정책을 수립할 수 있도록 정책수단을 다양화하여 빈집 정책의 실효성을 제고함과 동시에 정책 수단 적용의 전제조건, 수단 간 우선순위, 정책적 개입의 한계 등을 포함한 정책 집행의 원칙을 마련하여 정책적 기반을 강화할 필요가 있다.

### 라) 빈집 관련 계획간의 정합성 제고

빈집 문제는 효과적인 주택재고 관리 및 국토 이용과 연관된 문제임을 고려하여 빈집 정책 수립 시, 관련 계획, 정책과의 정합성을 확보하는 작업도 필요하다. 현재 업무 지침 제 30조는 시장·군수 등이 빈집 정비계획을 수립할 때, 도시·군기본계획, 지구단위계획 등 상위 계획과의 연계를 고려하여야 한다고 규정하지만 구체적인 계획간 연계나 정합성 확보 수단은 마련되어 있지 않다. 빈집은 재고주택의 합리적 이용 및 국토의 효율적 이용과 관련이 깊다는 사실을 고려하여 주거종합계획, 도시군기본계획 등 주요계획 수립 시 빈집 관련 현황파악과 정책목표를 함께 고려할 수 있도록 지침 등 관련 제도를 개선하는 것이 필요하다.

## 2) 빈집 소유자의 의무 강화

빈집 관리 체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 먼저, 빈집법 상에 빈집의 관리주체가 누구인가를 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 개정된 농어촌정비법의 사례를 참고하여, 빈집의 관리 1차적 주체는 소유자라는 원칙을 명확히 정립하고 소유자의 책임성을 전제로 한 빈집 관리 체계를 구축해야 한다.

소유자에 대한 책임과 의무 부과가 빈집에 대해 소유자가 가진 재산권의 본질적 가치를 훼손하지 않도록 절차적 수단을 함께 마련해야 한다.

또한 소유자의 빈집 관리 의무 준수 여부를 판단할 때, 전문가나 인근 주민 등 제3자의 의견이 반영될 수 있는 장치를 마련하여 소유자의 과도한 권리침해를 방지하는 장치가 필요하다.

## 3) 빈집 관리 대상 정책의 사각지대 방지

이웃 주민 등에게 실질적으로 피해를 유발하고 있으나 현재 관리체계 하에서는 정책 대상으로 포함되지 못하는 무허가 주택 등에 대해 직권철거와 비용구상 등 최소한의 공적 관리가 가능하도록 정책 대상을 확대하는 것이 필요하다.

빈집의 예방적 관리가 중요하다는 점을 고려할 때, 이미 방치가 상당히 진행된 빈집 외에, 빈집이 될 위험이 높은 경계의 주택까지 정책 대상에 포함하여 선제적인 관리전략을 마

련하는 것이 필요하다. 이미 방치가 상당히 진행된 빈집을 철거하거나 재활용을 위해 복구하는 데 소요되는 비용보다 해당 주택이 빈집이 되지 않도록 사전적으로 관리할 때 소요되는 노력과 비용이 훨씬 적게 소요된다.

#### 4) 유형별 빈집혁신 방안 도입

##### 가) 빈집 관리수단 다양화

빈집의 발생과 그 지속적인 방치라는 현상은 개인의 합리적 선택의 결과이며, 이를 해소하기 위해서는 개인의 행태 변화를 유발할 수 있는 다양한 유인과 제재 수단을 마련하는 것이 필요하다. 빈집 관리의 실효성을 제고하기 위해서는 다양한 빈집 관리 수단을 도입하여 빈집 관리 방식의 다양성을 확대함과 동시에 소유자의 행태를 고려한 관리방식 설계로 정책의 실효성을 제고하는 것이 요구된다.

##### 나) 빈집 유형별 혁신 방안

정책 수단을 다양화하는 노력과 함께 지방 정부가 다양한 정책 수단 중 인구구조, 주택시장 변화 등 지역의 특성과 인근에 미치는 영향, 소유자의 관리의지를 고려하여 개별 빈집의 특성을 고려한 정책 수단을 선정할 수 있도록 정책 집행 방식의 기준을 마련하는 것이 필요하다. 빈집의 유형에 따라 관리 방식을 차등화 하여 설계하는 방안을 생각할 수 있다.

<표 23> 빈집 유형별 빈집혁신 방안

구분	특징	혁신방안	실행방안
1단계 빈집-B	거주 매력도가 높은 빈집	소유자 사망 등으로 인한 공실 발생에대응한 예방적 접근	빈집 조기경보 예방시스템 구축
1단계 빈집-A	현재 빈집법상 빈집에해당되지 않고, 근린에 피해를 야기하지 않는 1단계 빈집의 경우, 향후 2단계 빈집이 될 가능성이 높은 빈집	유통촉진 등을 통한 선제적인 접근을 검토	유통시스템 구축
2단계 빈집-B	소유자의 관리의사가 있는 빈집	시장 거래를 지원하는 방식 등을 통해 비효율을 개선	전세 임대 임대차 거래지원
2단계 빈집-A	주택의 거주매력은 높게 유지되고 있으나 소유주의 관리의사가 없어 인근의 자가하락이나 빈집의 전염 등 간접적 비효율을 유발하는 빈집	소유자의 동의에 기반한 공적 개입 또는 소유자의 관리의지 제고를 위한 유인체계 개발 등의 접근을 요구	공공매입 장기 공실주택의 빈집 등록의무화 등록 수수료 부과
3단계 빈집-B	공공에 피해를 야기하더라도 소유주의 관리의사가 있을 경우의 빈집	소유주의 자발적 관리를 통한 근린 피해 해소를 적극적으로 지원	자진철거 지원 철거이후 나대지에 대한 종과세 면제 청소나 방역비용 지원
3단계 빈집-A	공공에 피해를 발생시키지만 소유주의 관리의사가 없는 빈집	근린의 피해를 제거하기 위해 공공의 직권철거 등을 활용하여 적극적으로 관리에 개입	직권철거

## 나. 빈집혁신생태계 구축

지금까지 분석한 빈집 정책과 해외 빈집 정책 방안 등을 종합분석하여 빈집혁신생태계 모형을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 여러 중앙정부와 시·군·구 등의 지자체에서 수행하고 있는 빈집 관리 사무를 종합적으로 관리할 주체를 결정하는 것이 바람직하다. 따라서 빈집혁신생태계를 주도할 컨트롤타워 설정하여야 한다. 빈집 관리와 관련된 중앙정부로는 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 등이 있다. 실무적으로는 시·군·구 등의 지자체에서 빈집관리를 수행하고 있다. 이와 같이 여러 중앙정부와 전국 시·군·구 등의 지자체에서 수행하고 있는 빈집혁신관리를 빈집혁신생태계를 주도할 컨트롤타워로 국토교통부를 설정하여 종합적으로 관리하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 빈집혁신 전략을 수립한다. 빈집혁신 전략은 중앙정부 차원에서 국가차원의 빈집 관리 비전과 목표 설정, 중앙정부의 가이드라인 마련, 예산 및 인력 지원, 정책 성과의 모니터링-환류체계 구축을 수행하도록 한다. 시·군·구 등의 지자체에서는 지방정부 빈집관리 재량권 확대하여 운영한다.

셋째, 빈집혁신 종합관리시스템을 구축한다. 세부적인 수행활동으로 법률, 부처, 기간 관의 연계 강화, 전국단위 빈집 정보 시스템 구축, 유관계획과의 정합성 제고하도록 한다.

넷째, 빈집 소유자의 역할과 의무 강화한다. 세부적인 실행 전략으로 빈집법 상 소유자의 빈집 관리 의무 명시, 주택의 성능, 안전, 위생 등에 대한 판단 기준 마련, 주택의 성능, 안전, 위생 관리를 위한 소유자의 의무와 처벌 규정 마련, 소유자의 재산권 보호를 위한 절차 강화한다.

넷째, 빈집혁신기반 정책 사각지대를 방지하도록 노력한다. 세부적인 수행활동으로 무허가 주택 등 포함하도록 관련법 상 빈집 정의 개선, 정책 대상 선별을 위해 과세나 주민등록 등 관련 행정 정보 연계, 활용, 업무지침 상 빈집 추정 주택 판단 기준 개선, 빈집 경계에 있는 주택에 대한 위험조기관리 시스템 도입을 실시한다.

다섯째, 빈집 소유자의 유형별 빈집 혁신방안을 도입한다. 세부 수행활동으로 직권철거 실효성 제고, 직권 철거 기준 마련, 직권철거 기준 충족 시 강행규정화, 빈집법 상 행정대집행법 준용규정 마련, 빈집실태조사 의무화, 상시화, 소유자 자발적 관리 인센티브 부여, 자진 철거 시 철거비용 지원, 자진철거시 나대지에 대한 중과세 감면 조항 마련, 방치 기간에 따라 누진되는 빈집 수수료 제도(빈집세) 도입 등 빈집 해소 유인구조 설계, 공공의 직접 임대나 매입 등 공실해소를 위한 정책적 개입 근거 마련 등을 실시한다.

여섯째, 빈집혁신기반 제품안전가치경영을 도입한다. 빈집혁신 관리에 제품안전관리를 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 따라서 빈집혁신생태계 구축을 빠른 시기에 구축하기 위해서는 제품안전가치경영을 도입하여야 한다. 제품안전가치경영이란 “조직의 전략과 거버넌스, 프로세스와 시스템을 바탕으로 사업 기회와 자원의 활용을 통해 경제적 가치와 제품안전가치를 통한 사회적 가치를 동시에 창출하는 과정”이다.

일곱째, 최근 빈집을 활용한 성공적인 청년 창업 사례가 증가하고 있다. 전국 150만호 빈

집을 대상으로 다양한 스타트업 프로그램이 개발된다면 주택문제와 취업문제를 동시에 해결할 수 있는 바람직한 방안으로 판단된다. 따라서 빈집혁신기반 스타트업 프로그램을 적극적으로 도입하다. 빈집혁신 스타트업 프로그램 도입은 청년 스타트업 프로그램 도입 및 지원, 중·장년 스타트업 프로그램 도입 및 지원 등 다양한 연령층을 대상으로 도입, 운영할 수 있다.

<표 24> 빈집혁신생태계 모형

구분	중앙정부	지자체
빈집혁신생태계를 주도할 컨트롤타워 설정	컨트롤타워 : 국토교통부 협력부처 : 농림축산식품부, 해양수산부, 문화재청	전국 시·군·구
빈집혁신 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가차원의 빈집관리 비전과 목표 설정</li> <li>중앙정부의 가이드라인 마련</li> <li>예산 및 인력 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부 빈집관리 재량권 확대</li> <li>정책 성과의 모니터링-환류체계 구축</li> </ul>
빈집혁신 종합관리 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률, 부처, 기간 관의 연계 강화</li> <li>전국단위 빈집 정보 시스템 구축</li> <li>유관계획과의 정합성 제고</li> </ul>	
빈집 소유자의 의무 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집법 상 소유자의 빈집 관리 의무 명시</li> <li>주택의 성능, 안전, 위생 등에 대한 판단 기준 마련</li> <li>주택의 성능, 안전, 위생 관리를 위한</li> <li>소유자의 의무와 처벌 규정 마련</li> <li>소유자의 재산권 보호를 위한 절차 강화</li> </ul>	
빈집혁신기반 정책 사각지대 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>무허가 주택 등 포함하도록 관련법 상 빈집 정의 개선</li> <li>정책 대상 선별을 위해 과세나 주민등록 등 관련 행정 정보 연계, 활용</li> <li>업무지침 상 빈집 추정 주택 판단 기준 개선</li> <li>빈집 경계에 있는 주택에 대한 위험조기관리 시스템 도입</li> </ul>	
유형별 빈집 혁신방안 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>직권철거 실효성 제고 <ul style="list-style-type: none"> <li>직권 철거 기준 마련</li> <li>직권철거 기준 충족 시 강행규정화</li> <li>빈집법 상 행정대집행법 준용규정 마련</li> </ul> </li> <li>빈집실태조사 의무화, 상시화</li> <li>소유자 자발적 관리 인센티브 부여 <ul style="list-style-type: none"> <li>자진 철거 시 철거비용 지원</li> <li>자진철거시 나대지에 대한 종과세 감면 조항 마련</li> </ul> </li> <li>방치 기간에 따라 누진되는 빈집 수수료 제도(빈집세) 도입 등 빈집 해소 유인구조 설계</li> <li>공공의 직접 임대나 매입 등 공실해소를 위한 정책적 개입 근거 마련</li> </ul>	
빈집혁신기반 제품 안전가치경영 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집혁신생태계 구축에 제품안전가치경영을 도입</li> <li>제품안전가치경영이란 “조직의 전략과 거버넌스, 프로세스와 시스템을 바탕으로 사업 기회와 자원의 활용을 통해 경제적 가치와 제품안전가치를 통한 사회적 가치를 동시에 창출하는 과정”이다.</li> </ul>	
빈집혁신기반 스타트업 프로그램 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈집혁신 스타트업 프로그램 도입 <ul style="list-style-type: none"> <li>청년 스타트업 프로그램 도입 및 지원</li> <li>중·장년 스타트업 프로그램 도입 및 지원</li> </ul> </li> <li>협력부처 : 벤처중소기업부</li> </ul>	

## VI. 결론

국가통계포털의 주택총조사에 의하면 전국의 빈집은 2020년 기준 1,511,306호로 1960년 이후 빈집의 수가 증가하는 추세이며, 12개월 이상 장기적으로 비어있는 빈집의 수 역시 꾸준히 증가하고 있다. 전국의 빈집은 인구 감소, 고령화, 지역성장의 불균형 심화 등 사회경제적 여건변화로 그 증가 추세가 가속화될 것으로 예상된다.

빈집은 주변 지역의 치안, 주거 환경 등에 악영향을 미칠 수 있고 이로 인해 주택과 토지의 효율적 활용을 저하시킬 우려가 있으며, 입지가 좋지 않은 빈집은 주택에 대한 수요가 낮아 관리가 제대로 되지 않으면서 주택 노후화가 더욱 빠르게 진행되는 악순환이 발생할 수 있다.

이처럼, 변화하는 환경에 대응하여 효과적인 빈집 관리 방안을 마련하기 위해서 빈집 관리 정책 전반적인 개선이 요구된다. 그리고 종합적인 정책개선 방안을 도출하기 위해서는 현재 빈집 정책에 대한 체계적인 분석을 통해 문제점을 도출하고 체계적이고 구체적인 개선안을 마련하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 빈집 관리의 주요 정책과 빈집 관리주체, 관리대상, 관련 제도적 기반 등 빈집관리체계를 조사·분석하여 그 현황과 문제점 등을 분석한 후 그 결과를 바탕으로 Glocal Innovation을 위한 빈집혁신생태계 모형을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 여러 중앙정부와 시·군·구 등의 지자체에서 수행하고 있는 빈집 관리 사무를 종합적으로 관리할 주체를 결정하는 것이 바람직하다. 따라서 빈집혁신생태계를 주도할 컨트롤타워 설정하여야 한다. 빈집 관리와 관련된 중앙정부로는 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 등이 있다. 실무적으로는 시·군·구 등의 지자체에서 빈집관리를 수행하고 있다. 이와 같이 여러 중앙정부와 전국 시·군·구 등의 지자체에서 수행하고 있는 빈집혁신관리를 빈집혁신생태계를 주도할 컨트롤타워로 국토교통부를 설정하여 종합적으로 관리하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 빈집혁신 전략을 수립한다. 빈집혁신 전략은 중앙정부 차원에서 국가차원의 빈집 관리 비전과 목표 설정, 중앙정부의 가이드라인 마련, 예산 및 인력 지원, 정책 성과의 모니터링-환류체계 구축을 수행하도록 한다. 시·군·구 등의 지자체에서는 지방정부 빈집관리 재량권 확대하여 운영한다.

셋째, 빈집혁신 종합관리시스템을 구축한다. 세부적인 수행활동으로 법률, 부처, 기간 관의 연계 강화, 전국단위 빈집 정보 시스템 구축, 유관계획과의 정합성 제고하도록 한다.

넷째, 빈집 소유자의 역할과 의무 강화한다. 세부적인 실행 전략으로 빈집법 상 소유자의 빈집 관리 의무 명시, 주택의 성능, 안전, 위생 등에 대한 판단 기준 마련, 주택의 성능, 안전, 위생 관리를 위한 소유자의 의무와 처벌 규정 마련, 소유자의 재산권 보호를 위한 절차 강화한다.

넷째, 빈집혁신기반 정책 사각지대를 방지하도록 노력한다. 세부적인 수행활동으로 무허가 주택 등 포함하도록 관련법 상 빈집 정의 개선, 정책 대상 선별을 위해 과세나 주민등록

등 관련 행정 정보 연계, 활용, 업무지침 상 빈집 추정 주택 판단 기준 개선, 빈집 경계에 있는 주택에 대한 위험조기관리 시스템 도입을 실시한다.

다섯째, 빈집 소유자의 유형별 빈집 혁신방안을 도입한다. 세부 수행활동으로 직권철거 실효성 제고, 직권 철거 기준 마련, 직권철거 기준 충족 시 강행규정화, 빈집법 상 행정대집행법 준용규정 마련, 빈집실태조사 의무화, 상시화, 소유자 자발적 관리 인센티브 부여, 자진 철거 시 철거비용 지원, 자진철거시 나대지에 대한 중과세 감면 조항 마련, 방치 기간에 따라 누진되는 빈집 수수료 제도(빈집세) 도입 등 빈집 해소 유인구조 설계, 공공의 직접 임대나 매입 등 공실해소를 위한 정책적 개입 근거 마련 등을 실시한다.

여섯째, 빈집혁신기반 제품안전가치경영을 도입한다. 빈집혁신 관리에 제품안전관리를 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 따라서 빈집혁신생태계 구축을 빠른 시기에 구축하기 위해서는 제품안전가치경영을 도입하여야 한다. 제품안전가치경영이란 “조직의 전략과 거버넌스, 프로세스와 시스템을 바탕으로 사업 기회와 자원의 활용을 통해 경제적 가치와 제품안전가치를 통한 사회적 가치를 동시에 창출하는 과정”이다.

일곱째, 최근 빈집을 활용한 성공적인 청년 창업 사례가 증가하고 있다. 전국 150만호 빈집을 대상으로 다양한 스타트업 프로그램이 개발된다면 주택문제와 취업문제를 동시에 해결할 수 있는 바람직한 방안으로 판단된다. 따라서 빈집혁신기반 스타트업 프로그램을 적극적으로 도입하다. 빈집혁신 스타트업 프로그램 도입은 청년 스타트업 프로그램 도입 및 지원, 중·장년 스타트업 프로그램 도입 및 지원 등 다양한 연령층을 대상으로 도입, 운영할 수 있다.

## 참고문헌

- 강미나 · 김근용 · 김혜승 · 김은란 · 임은선 · 이경주 · 이동현 · 박현춘 · 김대욱. 2017. 인구감소시대 빈집 문제 분석을 통한 주택정책 방안 연구.국토연구원.
- 강상구 · 이세원 · 배상근 · 연성현 · 임현성 · 김원식 · 송은서 · 한수경 · 이다예 · 유재성 · 김청. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구.국토교통부.
- 국토교통부 · 농림축산식품부 · 해양수산부, 관계부처합동 보도자료, 2023.6.8.
- 노민지 · 유선중. 2017. 빈집 현황 및 공간 패턴 변화 연구. 부동산연구:27(4):21-34.
- 박미영. 2011. 광주광역시 빈집 실태와 지역공동체 차원의 활용방안. 광주발전연구원.
- 박성남 · 변은주 · 이은석 · 여혜진 · 성은영. 2017. 빈집을 활용한 마을재생. 건축도시공간연구소, 지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점, 국토연구원, 2022.8.30.
- 조정희 · 박미선 · 송하승 · 문근식, 빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선 방안 연구, 국토연구원, 2020.11.30.