Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society
Vol. 21, No. 12 pp. 387-394, 2020

https://doi.org/10.5762/KAIS.2020.21.12.387
ISSN 1975-4701 / eISSN 2288-4688

빈집제도의 역할과 개선 방향에 관한 연구

홍지완
신라대학교 건축학부

A Study on the Role and Improvement Direction of Empty Homes Policy in Korea

Ji-Wan Hong
Division of Architecture, Silla University

요 약 본 연구는 국내 빈집문제를 개선하기 위해 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본의 제도와 비교하여, 국내의 빈집제도의 개선 방향을 고찰하였다. 빈집을 억제하기 위하여 국내에서는 '농어촌 정비법', '건축법', '빈집 및 소규모 정비에 관한 특례법'을 기반으로 하는 제도를 포괄적으로 규정하고 있다. 영국은 강제적인 빈집개량을 시작으로 하는 중앙정부와 지자체의 빈집 재활용 프로그램을 특징으로 하고 있다. 프랑스는 빈집세를 시작으로 빈집 및 유휴 부동산을 재이용하여 주택시장에 공급하는 특징을 가지고 있다. 독일은 빈집을 자원으로 인식하여 재이용하기 위한 프로그램을 운용하고 있다. 미국은 민간 부동산 정보망을 활용한 감정 평가 시스템과 커뮤니티 랜드 트러스트, 랜드뱅크 등의 제도를 통한 부동산 시장의 조정을 기본으로 한다. 일본은 행정명령, 빈집뱅크를 통한 빈집관리, 지자체의 빈집상담과 진단, 수리비 지원으로 빈집을 관리하고 있다. 빈집문제를 적극적으로 해결하기 위하여 빈집의 현황과 주변 환경을 고려한 세분화된 가이드라인이 필요하다. 그리고 지자체가 빈집문제에 적극적으로 개입 할 수 있는 제도적인 근거가 마련되어야 하며, 빈집의 재이용을 위한 세제 및 비용지원을 위한 제도가 되어야 한다. 빈집정보의 지자체간 공유를 위한 정보공유 시스템 또한 필요하다. 그리고 빈집이 주택시장의 자원으로 활용하기 위해 주민, 도시·건축 전문가, 민간사업자로 구성된 협의체 구축이 요구된다.

Abstract The aim of this study is to improve the "empty house problem" in Korea. The direction of improvement of systems in Korea was considered and compared with empty house systems in the United Kingdom, France, Germany, the United States, and Japan. Korea's system is based on comprehensive regulations centered on the demolition of empty houses. To actively solve the problem of unoccupied houses, detailed guidelines are needed, which must consider the current status and surrounding environment of empty houses. There should be institutional grounds for local governments to actively intervene in the issue of empty houses, and there should be a system that enables tax and cost support for the reuse of such houses. An information sharing system is also needed for sharing empty house information among local governments. To utilize empty houses as resources for the housing market, it is necessary to establish a consultative system consisting of residents, urban and architectural experts, and private businesses.

Keywords : Empty House, Real Estate Policy, Home Ownership, Housing Policy, Housing Market

*Corresponding Author : Ji-Wan Hong(Silla Univ.)
email: scolra@silla.ac.kr
Received August 7, 2020 Revised August 27, 2020
Accepted December 4, 2020 Published December 31, 2020

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

국내의 빈집은 2018년 기준 141만9,617호로 총주택의 8% 수준이며, 이것은 주택시장의 적정 공가율인 3~5%를 넘는 수준이다. 그러나 빈집 발생의 명확한 원인 규명 없이 단순히 철거와 수리를 지원하는 방식으로 대응하고 있다.

본 연구는 국내 빈집현황을 토대로 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 빈집 관련 제도를 비교하여 국내 빈집제도의 구체적인 제도의 방향성 고찰을 목표로 하고 있다.

1.2 선행연구

국내에서 빈집은 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 지자체 구청장이 거주 또는 사용을 확인한 날로부터 1년 이상 거주가 없는 주택이다.

빈집에 관한 국내외 연구는 '빈집현황'과 '빈집정책'을 중심으로 하고 있다. '빈집현황'에 관한 연구는 통계청 자료를 토대로 도심지의 빈집규모를 파악한 'Lee의 연구'[1], 도시와 비도시지역의 빈집특성을 비교한 'Shim의 연구'[2], 'Kim외 1의 연구'[3], 'Joo외 2의 연구'[4]가 대표적이다. 이 연구들은 통계청자료의 집계를 정리한 연구로써, '빈집정책'에 관한 연구는 리모델링을 위한 빈집 데이터베이스 필요성과 빈집 리모델링의 중요성을 고찰한 'yoon의 연구'[5], 'Kang의 연구'[6], 'Han의 연구'[7]가 대표적이다. 그 밖의 연구로서 일본의 빈집 발생원인과 대응에 관한 방안을 조사한 'Nam의 연구'[8], 'Lee의 연구'[9], 일본의 빈집정책을 고찰한 'Kim외 1의 연구'[10]가 대표적이다. 이 연구들은 국내의 빈집이 노후 불량주택과 미분양 아파트라는 주택시장의 특징을 고려하지 않고, 외국의 빈집제도의 주요 골자만을 소개하고 있다.

이러한 기존 연구로부터 빈집 문제를 사회문제로 인식한 미국과 유럽 등과 국내의 빈집제도를 비교한 제도 개선에 관한 연구가 요구된다.

1.3 연구대상 및 연구방법

본 연구는 국내의 빈집현황을 토대로 빈집제도인 '건축법', '농어촌 정비법, '빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법'과 미국, 유럽, 일본의 빈집제도를 비교하여, 빈집제도의 구성과 정책적 수단, 관리체계, 역할분담, 민간의 역할 등을 비교하여 그 특징과 제도의 개선 방향을 Fig 1.과 같이 고찰하였다.

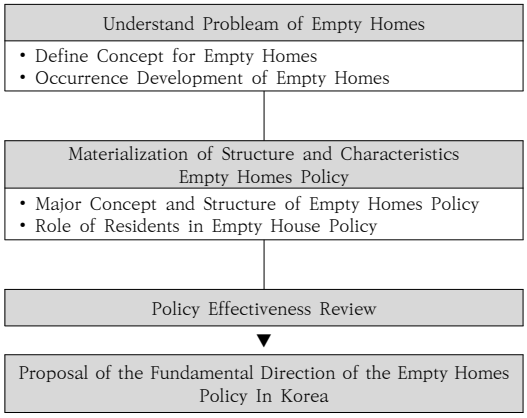

Fig. 1. Research Method and Flow

Table 1. Change in Housing supply Rate

(Unit : Thousand)

	2005	2010	2015	2016	2018
Number of Households	16,619	17,656	18,500	19,368	19,979
Housing Supply Ratio	100.7%	100.5%	101.3%	102.6%	104.2%

연구대상은 상기의 법규에서 정하는 방치 또는 1년 이상 거주가 없는 주택으로 하였다. 빈집의 유형은 '단독주택', '아파트'로 구분하고 '다세대 주택'과 '연립주택'은 유사한 유형이므로 '기타'로 하였다. 상가에 주택이 포함된 주택은 '주상복합주택'으로 하였다. 연구에 사용된 집계자료는 통계청에서 1995년에서 2015년에 실시한 '인구주택총조사[11]' 중 빈집관련 자료와 년차별 자료를 참고하였다[12]. 주택유형별 빈집의 규모, 지역별 빈집의 규모, 빈집사유, 미사용 기간, 파손정도 등의 빈집 현황도 해당 통계자료를 참고하였다. 국내의 빈집제도 비교를 위해 미국, 유럽, 일본의 제도를 비교하였다. 유럽은 영국과 프랑스, 독일로 하였다. 각국의 빈집제도는 각 국가의 빈집관련 정부기관의 온라인 자료를 사용하였다[13-17].

2. 빈집발생과 원인

2.1 주택시장 현황

2018년 기준으로 주택 보급률은 Table 1.과 같이 104.2 %(2,081만호)로, 2008년 10만 5천 세대, 2010년 6만 2천 세대, 2016년 24만 세대, 2017년 17만 4천 세대, 2018년15만 8천 세대의 신규 주택을 공급하였다. 이러한 대규모의 주택공급은 Table 2.와 같이 1995년에는

Table 2. Change in Housing Inventory by House Type
(Unit : Thousand)

	1995	2005	2010	2016	2018
DatachesHouse	4,337	4,264	4,809	3,967	3,949
Apartment	3,455	6,963	8,579	10,030	10,826
ECT	1,070	1,565	1,850	2,493	2,649
House in Building	343	209	161	202	210
Total	9,205	13,001	15,399	16,692	17,634

Table 3. Number of House over 30 Years Old
(Units : House)

	2014	2016	2018
Seoul	221,187	229,887	247,739
Busan	186,332	187,555	195,260
Deagu	103,375	109,589	118,860
Incheon	63,135	66,238	72,166
Gwangju	44,659	47,947	52,752
Deajeon	57,815	59,318	63,176
Ulsan	32,360	34,729	39,063
Sejong	11,237	10,971	10,832
Gyeonggi-do	188,284	202,736	230,688
Gangwon-do	92,768	95,944	100,386
Chungcheonbuk-do	136,315	139,225	143,617
Chungcheongnam-do	178,415	181,907	187,117
Jeollabuk-do	184,094	186,317	190,033
Jeollanam-do	196,697	301,147	308,004
Gyeongsangbuk-do	344,632	347,663	353,518
Gyeongsangnam-do	283,411	280,014	296,235
Jeju-do	51,416	54,030	57,277
Total	2,376,132	2,535,217	2,666,723

* According to the Annual Housing Population Survey

433만 7천 호(47.12 %)였던 단독주택이 2018년에는 394만 9천 호(22.39 %)로 감소하였고, 공동주택 중 아파트는 1995년 345만 5천 호(37.53 %)에서 2018년에는 1,082만 6천 호(61.39 %)로 증가되었다. 이러한 주택시장의 양적인 성장에도 불구하고, 건축년수가 30년 이상이 된 주택은 266만 6천 호로 총주택의 15.12 %를 차지하고 있다. 이 수치는 통계가 시작된 2014년에는 247만 6천 호에서 1.44% 증가하여 2015년에는 251만 1천 호, 2016년 254만 6천 호, 2017년 260만 1천 호, 2018년 266만 6천 호로 매년 1~2 % 정도로 증가하고 있다. Table 3.과 Table 4.와 같이 수도권의 노후주택은 2018년을 기준으로 266만 6천 호로 서울시 24만 7천 호, 부산시 19만 5천 호, 대구시 11만 8천 호를 제외하면 인천시 7만 2천 호, 광주시 5만 2천 호, 대전시 6만 3천 호, 울산시 3만 9천 호, 세종시 1만 8백 호로 1~2 % 정도이다. 농촌이 포함된 지역인 경기도는 23만 6백 호, 강원도 10만 3백 호, 충청북도 14만 3천 호, 충청남도 18만 7천 호, 전라북도 19만 호, 전라남도 30만 8천 호, 경상북도 35만 3천 호, 경상남도 29만 6천 호, 제주도 5만 7천 호

Table 4. Percentage of Houses Built Among Empty Homes

	Nation	Urban	Village	Metropolitan
3-Year	15.9%	19.7%	9.9%	22.0%
11-Year	10.9%	11.8%	9.4%	14.9%
25-Year	37.6%	42.1%	30.5%	38.7%
35-Year	13.3%	17.2%	7.2%	17.7%
Over 35 Year	22.4%	9.2%	43.0%	6.8%

* According to the Statistics Korea 2015 Population and Housing Survey

Table 5. Change in Housing Inventory and Empty House
(Unit : Thousand)

	1995	2005	2010	2015	2018
Household	9,205	13,223	14,677	16,367	17,633
Empty Homes	365 (3.97%)	727 (5.49%)	794 (5.41%)	1,069 (24.74%)	1,420 (8.19%)
Empty Homes Ratio	3.97%	5.49%	5.41%	6.53%	8.05%

Table 6. Change in number of Empty House by House Type

	Datacches House	Apartment	ECT	House in Building
1995	152,997	155,356	51,440	17,005
2000	199,717	248,509	55,934	19,119
2005	278,587	335,732	103,158	64,957
2010	292,379	390,950	100,406	67,966
2015	261,317	571,235	220,617	15,750

* ECT : ECT are sum of Town House and Multiplex Housing.

로 Table 4.와 같이 건축년수 35년 이상이 된 주택 비율이 대도시의 9.2 % 보다 높은 43.0 %이다. 농촌 지역에는 신규주택 공급이 낮아 건축년수가 오래된 주택이 다수를 차지하고 있다.

2.2 주택시장 현황

국내의 빈집수는 Table 5.와 같이 1995년 37만 호, 2005년 73만 호, 2015년 107만 호, 2018년 143만 호로 지속해서 증가하고 있다. 빈집비율은 2018년 8.05 %로 주택시장에서 적정 공가율로 판단하는 3~5 %를 넘는 수준이다. 이것은 프랑스 8.31 %, 일본 13.6 %보다는 낮지만, 미국의 8 %, 영국의 2.5 %, 독일의 4.4 %보다는 높다[18].

1995년에서 2015년까지의 빈집 중 단독주택은 Table 6.과 같이 15만 2만 호에서 26만 1천 호로 1.7배 증가, 아파트는 15만 5천 호에서 57만 1천 호로 3.68배로 아파트 빈집이 급격히 증가하고 있다. 또한, 아파트와 유사한 유형인 연립주택 및 다세대 주택은 5만 1천호에서 22만 6백 호로 4.29배 증가하였고 주상복합 빈집은 모두 38만 4천 호로 아파트보다 적다.

Table 10. Percentage of Empty House by Housing and Construction Year (Unit:%)

Division	Country				City				Village			
	Datacches House	Apartment House	① ②	House in Building	Datacches House	Apartment House	① ②	House in Building	Datacches House	Apartment House	① ②	House in Building
Case-1	1.0	23.6	10.6 15.3	3.4	1.2	25.3	8.3 12.3	2.5	1.1	18.9	15 27.7	4.5
Case-2	2.4	13	10.2 17.7	9.3	1.3	12	6.5 16.3	5.2	2.7	15.4	17.1 23.3	14.5
Case-3	8.4	46.9	35.4 51.8	36.6	4.4	43.4	31.3 53.9	32.2	9.3	57.8	43.1 43.2	42
Case-4	6.4	14.3	35 12.8	23.1	17.2	16.5	41.2 14.5	28.9	5.4	7.6	23.6 5.6	16
Case-5	81.7	2.2	8.7 2.4	27.5	82.4	2.8	12.8 2.9	31.2	81.5	0.2	1.2 0.1	23

*Case-1 : Less than 3 year *Case-2 : Less than 11 year *Case-3 : Less than 25 year *Case-4 : Less than 35 year *Case-5 : Over 35 year
① Town House ② Multiplex House

Table 7. Causes of Empty House by House Type

	Datacches House	Apartment	ECT	House in Building
Case-1	78,336	288,925	138,356	5,836
Case-2	6,266	118,795	32,621	760
Case-3	3,974	18,084	5,118	671
Case-4	118,331	95,769	28,809	3,899
Case-5	50,292	17,872	9,628	1,633
Case-6	2,420	25,961	2,908	2,799
Case-7	1,698	5,829	3,177	152
Total	261,317	571,235	220,617	15,750

* Case-1 : Sale and Rent, Removal
* Case-2 : Unsold home and not move in home
* Case-3 : Currently being Serviced
* Case-4 : Temporary Use * Case-5 : Deserted House
* Case-6 : Business Use * Case-7 : Ect
* ECT : ECT are sum of Town House and Multiplex Housing.

빈집이 되는 원인은 Table 7.과 같이 2015년 기준 106만 8천 호의 빈집 중, 매매 및 임대, 이사가 원인인 빈집이 51만 1천 호를 차지하고 있다. 그리고 일시적인 사용은 24만 6천 호, 미분양 및 미입주 15만 8천 호, 폐가 7만 9천 호, 영업용 3만 4천 호, 수리 중 2만 7천 호, 기타 1만 8백 호를 차지하고 있다. 특히, 미분양 및 미입주가 원인이 되는 빈집 중, 단독주택은 2.4 %이지만, 공동주택 형식인 아파트는 20.8 %, 연립주택 및 다세대 14.79 %로 미분양 아파트의 다수가 빈집으로 방치되고 있다. 빈집으로 방치되는 기간은 Table 8.과 같이 단독주택은 12개월 이상 15만 5천 호, 아파트는 3개월 이하 29만 4백 호, 연립주택 및 다세대 주택은 3개월 이하 15만 5천 호, 주상복합은 12개월 이상 6천 호로 조사되고 있다. 또한, Table 9.와 같이 빈집의 상태를 살펴보면 빈집의 96만 5천 호가 파손이 없는 상태이다. 그러나 단독주택은 일부파손이 4만 9천 호, 절반 이상 파손이 2만 9천 호로 단독주택 26만 1천 호 중 30 % 이상이 파손된 상태이다. 특히, 빈집의 건축년수를 살펴보면 Table 10.

Table 8. Period During which the House is Empty by House Type

	Datacches House	Apartment	ECT	House in Building
Case-1	36,959	290,481	115,950	3,526
Case-2	28,124	105,712	40,597	2,673
Case-3	40,835	68,362	28,564	2,755
Case-4	155,399	106,680	35,506	6,796
Total	261,317	571,235	220,617	15,750

* Case-1 : Less then 3 months * Case-2 : Less then 3~6 months
* Case-3 : Less then 6~12 months* Case-4 : Over 12 months
* ECT : ECT are sum of Town House and Multiplex Housing.

Table 9. Degree of Damage in Empty House by House Type

	Datacches House	Apartment	ECT	House in Building
Case-1	182,712	558,762	211,249	13,042
Case-2	49,464	9,947	7,027	1,899
Case-3	29,141	2,526	2,341	809
Total	261,317	571,235	220,617	15,750

* Case-1 : not demaged * Case-2 : partial damage
* Case-3 : partial destruction
* ECT : ECT are sum of Town House and Multiplex Housing.

과 같이 건축년수가 35년 이상인 주택이 단독주택에 집중되어 있고, 대다수가 농촌 지역에 집중되어 있다. 아파트 및 연립주택, 다세대 주택 등의 주택은 건축년수 25년 정도의 빈집이 35.4 %에서 51.8 %의 비율을 보인다.

따라서 국내의 빈집은 건축년수 35년 이상 된 단독주택 비율이 높고, 방치 기간은 12개월 이상, 일부 파손된 주택이다. 아파트를 포함하는 공동주택은 최대 6개월 정도 방치되며 매매와 임대, 이사가 원인으로 방치되고 있다. 특히 아파트는 미분양 및 미입주가 원인이 되는 빈집 비율이 20.8 %, 임시사용이 16.77 %로신규 아파트의 상당수가 3개월 미만의 빈집으로 방치되고 있다.

Table 11. Comparison Characteristics of Empty House Policy

Division	Empty House Definition		Policy Target Area	Demolition Empty House	Empty House Service Flow		Policy Promotion Process
Raw-1	· Unoccupied House · Empty Building	1year	· Farming · Fishing Village · Semi-Farming	· Negative Impact Public Interest · Adversely affects Surrounding Environment	Administrative Order	· Remove · ReConstruct · Repair	· Remove · Repair
Raw-2			· Except Region of Farming, Fishing Village, Semi-Farming	· Negative Impact Public Interest · Adversely affects the Surrounding Environment · Empty House Needed for Expansion of Shared Facilities	Removal Authority	· Non-Compliance	· Remove
Raw-3	· Unoccupied House · Except Unsold Housing		· All Nation	· Crime Occurrence · House Collapse · Fire · Safety Accident · Public Interest Demains · City Aesthetice · Residential Environment Disorder	Head of Local Government	· Indemnity (Owner)	· Remove · Reconstruct · Repair · Reusable

* Raw-1 : Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act * Raw-2 : Building Laws
* Raw-3 : Special Act on the Maintenance of Vacant Houses and Small Houses

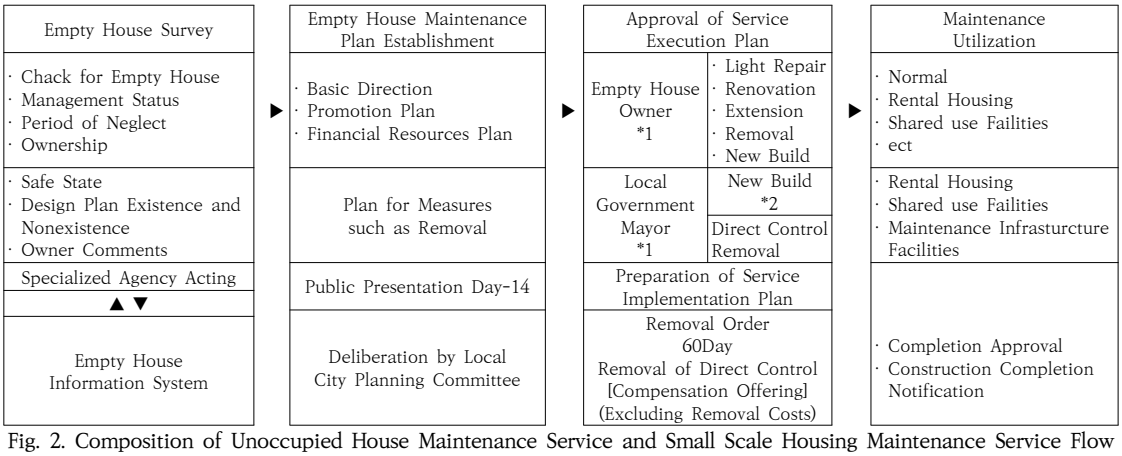

Fig. 2. Composition of Unoccupied House Maintenance Service and Small Scale Housing Maintenance Service Flow
*1 : Korea Land & Housing Corporation, Construction Comnpany, Social Enterprise
*2 : New Construction After Consultation and Purchase

3. 빈집 제도의 현황

3.1 국내 빈집제도 현황

이와 같은 지속 해서 발생하는 빈집 발생을 억제하기 위하여, 우리나라의 빈집제도는 Table 11.과 같이 '농어촌정비법'과 '건축법'은 빈집의 정의, 철거에 대한 지원, 절차, 보상금 지원 등의 포괄적인 사항을 규정하고 있다. '빈집 및 소규모 정비에 관한 특례법'은 소규모 주택정비사업의 계획수립, 빈집의 실태조사, 빈집 출입 및 시행자, 빈집철거, 사업시행인가 및 작성, 빈집정보시스템 구축 등이 내용을 세부적으로 규정하고 있다. 그러나 이들 규정은 빈집 철거를 기본으로 하고 있다.

대표적인 빈집정비 방식인 철거는 주거환경, 도시미관을 방해하는 빈집으로 주거 및 도시환경개선에 필요한 빈집도 대상으로 한다. 그러나 '빈집 및 소규모 주택정비에 관한 특례법'에서는 안전사고와 범죄발생 등의 위험이 있는 빈집으로 규정하고 있다. 지방자치단체장이 빈집소유자에게 철거, 개축, 수리 등을 명령하고 60일 이내에 필요한 조치를 하고, 명령을 이행하지 않는 경우 직권철거하고 소유자에게 보상금을 지급하여 정리하지만, 소유자가 지속해서 거부할 경우 철거하지 못한다. '빈집 및 소규모 정비에 관한 특례법'에서는 '자율주택정비사업'과

Table 12. Empty House Role Classification of Policy by Subject

Policy Actor	UK	USA	France	Germany	Japan
Main Empty House Policy	· Forced Improvment · Reuse System · Heavy Tax System · House Management Order · Forced Sale and Oeder · Empty House Information Network · Mandatory Real Estate Registration	· MLS System*1 · Owner Registration System · RETS*2 · RESO · CLT System*3 · Land Bank	· Empty House Tax · Recruiment System · Usage Right Setting · Obvious Neglected Property · Collapse Danger Building System · Sanitany Danger Building System · Temporary Housing Housing · Owner Property belonging to Local Government System	· WEG System*4 · Direct Command · Preemption · Urban Remodeling · Social City · BID*5 · City District Center Activation Progream · Local Cooperration Network · Future City Green Space Network · Clarification of Land Ownership Registration	· Empty House Special Measures Law ·
Central Government (Federal)	· Recycle House · Budget Support	· Policy Direction Decision · Policy Budget Support	· Tax System Support · Requisition System Establish · Rent System Establish	· Development of Related Legal system · Legal Order	· Provide Mangement Guidline · Financial Support · Empty House Recycle Support
Local Gonernment	· Establish Policy · Policy Development	· Policy Construction · Guideline Presention · Serbay &· Information Construction · Financial Related Consultation · Land Bank Operate	· Penalty Collection · Requisition and Supply · RePair · Recycle, Repair, Reuse Supply · Retrieve Ownership · Local Police Authority · Empty House Survey	· Residental Environment Pre-Listening · Shared Property Management · Administrative Support · Regional Revitalization Support · Private Incentive Support · Regional Environment Conservation	· Guideline Suggest · IT System Support · Form Consultative Group · Establish Policy · Counsel, Education, Diagnosis · Demolition, Repair Support · Empty House Bank Support
Nonprofit Organization		· IT Support · Land Bank Support · Community Support	· Empty House recycle · Recycle House Supply	· Policy Solidarity with Local Government	· Policy Cooperation · Plan Implementation
Private Organization	· Cheap Housing Supply·	· Policy Cooperation			

*1 MLS System : Multiple Listing Service, *2 RETS : Real Estate Transaction Standard, *3 CLT System : Comminity Land Trust, *4 WEG System : Apartment and Permanent Residence Law, *5 BID : Business Improvement District

'가로주택 정비사업', '소규모 재건축사업'으로 구분하고 10가구에서 200가구 미만까지 빈집정비가 가능하다. 이 흐름은 Fig. 2.와 같이 지자체장이 빈집실태 전문기관에게 빈집 안전과 도면의 유무, 소유자 의견을 조사를 의뢰한다. 그리고 지자체는 빈집정비 기본방향, 재원 조달을 위한 빈집정비계획을 수립하여 14일 동안 주민공람과 지방도시계획위원회 심의를 통해 승인된다.

빈집정비사업이 진행되면 사업시행계획서를 기초로 빈집소유자 또는 주택토지공사, 사회적 기업 등이 신축, 증축, 개축하거나 상태가 나쁜 빈집은 철거하고 명령에 불응하면 60일 이후 직권철거가 가능하다. 그러나 빈집정비의 목표가 도시재개발과 혼용되어 목표와 역할 분담이 명확하지 않고, 대규모 도심지 재개발과 정비사업에 중점을 두고 있어 지속성이 낮게 평가되고 있다. 또한, 빈집실태조사 및 정보망 구축, 직권철거의 등의 내용이 조례 등에 있지만 자체적인 규정이 빈약하다.

3.2 국외 빈집제도의 현황

우리나라보다 빈집문제를 먼저 경험한 유럽과 미국, 일본의 빈집제도는 Table 12.와 같이 중앙정부와 지자체, 민간단체의 주체적 역할이 명확히 구분되어 있다.

영국의 빈집제도는 관리주체별로 빈집문제 해결을 위해 빈집을 재이용 가능한 자원으로 인식하고 있다. 중앙정부는 제도 내에서 빈집을 활용하기 위하여 빈집에 중과세하는 제도, 관리명령, 강제 매각과 수용의 형식으로 대응하고 있다. 지자체는 고유의 빈집제도와 예산 지원을

통해 민간사업자 및 비영리단체와 연대하여 빈집을 집단하고 수리하여 주택시장에 공급하고 있다.

독일의 빈집제도는 빈집을 방치부동산으로 규정하여 건물 환경개선을 직권으로 강제하는 '근대화 명령'이 대표적이다. 이 제도와 함께 연방정부는 물리·환경적인 빈집제도를 추진하고, 지방정부는 프로그램 시행에 따른 민간단체와의 연대를 통하여 빈집문제를 개선하고 수리를 통한 주택시장흡수를 유도하고 있다. 특히 관리의무제도와 민간단체의 주택상담 업무를 통해 빈집소유자의 자발적인 개선 의지를 다지게 하는 제도를 운용하고 있다.

프랑스의 빈집제도는 영국과는 달리 빈집소유자에게 세금을 부과하는 '빈집세'가 대표적이다. 그리고 유휴부동산 징발을 허용하는 '주택징발제도', 빈집 임대를 쉽게 한 '일시적 주택계약', 지자체 특정 가능한 빈집의 소유권을 수용하는 '명백 방치재산 수용제도', 소유 불명 부동산을 공공으로 귀속시키는 '무주재산 지차제 귀속제도', 빈집의 강제조사 권한을 가지는 '붕괴위험 건물 제도', 환경개선을 위해 공공의 강제조치가 가능한 '위생위험건물제도' 등, 다양한 제도를 통하여 빈집을 재이용하는 방식을 가지고 있다.

미국의 빈집제도는 주택시장에 의한 부동산의 가 치유지, 가치의 재생, 이용 주체 등의 방법을 명시하고 있다. 주택의 수요가 있는 도시지역은 '주택소유자협회(HOA: Housingers' Assiciation)'가 지역의 빈집을 알선하여 재이용하는 방식을 취하고 있다. 가지가 없는 빈집은 주정부가 랜드뱅크를 이용하여 일시적으로 보유하고 재생과 매각, 재정을 지원하여 빈집을 재생한다.

일본의 빈집제도는 중앙정부 차원에서 법령과 지침을 통해 빈집관리의 주체별 역할과 관리 방법 및 가이드라인을 제공하고 있다. 총무성 '과소지역 정비사업'과 국토교통성의 '공가대책종합지원사업' 및 '공가재생추진사업'이 대표적이다. 이 제도와 규정을 통하여 빈집 철거, 재이용, 빈집실태 파악 등의 사업에 비용 및 재원을 지원하고 있다. 그리고 지자체는 빈집관리의 일관성을 유지시키는 '빈집등대책특별법'으로 지역 특성을 반영한 빈집정리를 하고 있다. 지자체에서는 빈집을 재이용하기 위하여 빈집소유자와 주민, 부동산업체, NPO 등이 연결된 빈집뱅크를 운영하고 '빈집대책위원회'를 구성하여 빈집에 관한 대책과 계획을 수립하고 추진한다. 그리고 일반시민을 대상으로 빈집의 관리교육, 상담, 진단, 철거, 수리지원, 민간사업육성 등을 추진한다.

따라서 국외의 빈집제도는 중앙정부 및 연방정부가 제도의 방향 및 세부치침을 구축하고 예산 지원, 철거 등이 가능한 제도적인 기반을 제공하고 있다. 지자체 및 지방정부는 지역 빈집현황을 조사하여 빈집정보 체계의 구축하고 민간단체 및 비영리단체와의 협력을 통한 재이용을 추진하고 있다. 이와 같은 빈집제도와는 달리 일본은 빈집철거 및 재활용을 위한 행정적인 지원을 위해 미국의 랜드뱅크와 유사한 빈집뱅크를 운영하고 있지만, 빈집의 대다수를 차지하는 상속 포기 주택의 수용에 관한 일시적인 행정명령과 철거 예산을 지원 하고 있다.

4. 결론

본 연구는 국내 빈집현황을 토대로 빈집문제를 개선하기 위해 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본의 제도의 특징과 비교하여, 우리나라 빈집제도의 개선 방향을 고찰하였다.

국내의 주택 보급률은 2018년 104.2 %로 양적인 성장장과 함께, 건축년수 30년 이상인 노후주택이 전체주택의 15.12 %를 차지하고 있다. 이 주택의 대부분은 단독주택으로 12개월 이상 방치된 빈집으로 전체 빈집의 45.28 % 이상을 차지하고 있다. 그리고 아파트 중심의 주택공급으로 기간이 3개월 정도 방치되는 미분양 아파트가 양산되어 빈집의 47.85 %를 차지하고 있다. 이러한 빈집발생을 억제하기 위하여 국내에서는 '농어촌정비법', '건축법', '빈집 및 소규모 정비에 관한 특례법'으로 빈집철거를 기반으로 하는 제도를 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 빈집문제를 일찍히 경험한 외국의 빈집제도는 행정기관의 강제적인 빈집개량과 빈집 재활용 프로그램, 빈집세, 근대화명령 등을 통해 빈집소유자의 관리를 강제하는 방식과 빈집을 재이용하여 주택시장에 재공급하는 방식, 랜드뱅크 및 빈집뱅크를 통한 빈집정보의 공유를 통한 재이용 방식으로 빈집문제를 관리하고 있다.

따라서 국내의 빈집제도 보완을 위하여, 첫 번째 대다수의 빈집이 노후 단독주택과 미분양 주택인 것을 고려한다면, 빈집의 상태와 구조, 외관, 환경 등, 다양한 부분을 고려한 빈집 규정과 세분화된 가이드라인이 필요하다. 두 번째 빈집의 대다수를 차지하는 단독주택의 공폐가 진행을 막기 위하여 환경개선에 직접 지자체가 빈집문제에 개입할 수 있는 제도적인 근거가 마련되어야 한다. 세 번째 빈집의 관리를 강제하기 위해 조세제도의 도입보다는 자발적인 재이용을 장려하기 위한 세제 및 비용지원이 가능한 제도가 도입되어야 한다. 네 번째 점적인 빈집분포보다는 주변 환경에 영향을 주는 면적인 영역의 조사와 해당 정보의 지자체간 정보 공유를 위한 시스템 구

축이 요구된다. 다섯 번째 비영리단체와 민간의 빈집 재이용을 활성화하고 빈집이 주택시장의 자원으로 재활용이 가능한 주민, 도시·건축 전문가, 민간사업자로 구성된 지역 맞춤형 제도의 구축이 필요하다.

향후, 이 연구 결과를 토대로 빈집 재이용과 주택시장의 자원 활용 측면에서의 빈집정보시스템구축을 위한 추가적인 연구가 요청된다.

References

[1] H. S. Lee, S. H. Kim, "Types and Characteristics of Empty Houses by Region - Centered on 18 Local Governments in Gangwon Province -", *Journal of Social Science*, Vol.57, No.2, pp.37-64, Dec. 2018.
DOI: https://doi.org/10.22418/JSS.2018.12.57.2.37

[2] H. C. Shim, J. H. Kim, "A Study on the Cause of Abandoned Vacant Houses in Korea - Comparative Analysis between Metropolitan Area and NonMetropolitan Area", *SH Urban Research & Insight*, Vol.9, No.2 pp.49-62, Aug 2019.
DOI: https://doi.org/10.26700/shuri.2019.8.9.2.49

[3] J. H. Kim, J. Nam, "A Study on Vacant House Distribution and Management of Urban Declining Area", *Journal of the Korean Regional Science Assciation*, Vol.32, No.1 pp.105-122, Mar 2016.
DOI: https://doi.org/10.22669/krsa.2016.32.1.105

[4] D. H. Kim, D. H. Lee, "Current Status of Empty Houses in Seoul - Focused on 2015 Population and Housing Census - ", *Journal of the Architectural Institute of Korea*, Vol.37, No.1 pp.941-942, Apr 2017.

[5] H. S. Joo, H. K. Cho, J, H, Cho, "A Study on Vacant House Distribution and Management of Urban Declining Area", *Journal of the Korean Regional Science Assciation*, Vol.32, No.1 pp.105-122, Mar 2016.
DOI: https://doi.org/10.22669/krsa.2016.32.1.105

[6] B. R. Oh, "A Study on the Analysis and Application Method of Empty Homes in Jeollabuk-do", Research Report, Jeonbuk Institute, Korea, pp.1-6.

[7] H. W. Yoon, H. S. Lee, "The Construction and Operation of Vacant Housing Information Management System - A Case of Dong-gu, Incheon ", *The Journal of Incheon Studies*, Vol.30 pp.59-93, Fed 2019.
DOI: http://dx.doi.org/10.46331/jis.2019.02.30.59

[8] M. N. Kang, "Policy measures for the prevention, management and utilization of empty houses", *Krihs Oklicy Brief*, No.689, pp.1-8, Nov 2018.

[9] S. W. Han, "Empty Homes is also Local Asset", Issue & Analysis, Vol.206, Korea, pp.1-24, Nov 2015.

[10] O. S. Ha, W. S. Jo, "Research on agricultural dwelling welfare application plan according to empty house reality condition -Centered on Yeongwol-gun-", *Journal of Korea Institute of Information, Electronics, and Communication Technology*, Vol.8, No.3 pp.214-223, Jun 2015.
DOI: http://dx.doi.org/10.17661/jkiiect.2015.8.3.214

[11] Statistics Korea, "2017 population housing total survey results", http://kostat.go.kr, Ded 2019.

[12] Statistics Korea, Statistics of House Ownership, http://www.kostat.go.kr (accessed Dec. 29, 2019)

[13] Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, "Statistics Research Department National Census Division Housing and Land Survey Section 2", *Housing Land Statistics Survey, Statistics Bureau of Japan*, Japan, pp.1-14, 2019.

[14] Social Economic & Housing Statistics Division, "Quarterly Residential Vacancies and Homeownership", *United States Census Bureau*, USA, pp.1-4, 2020.

[15] Statistishe Ämter, Zensus 2011, "Gebaude-und Wohnungsbestand Erste Ergebnisse der Gebaude-und Wohnungszahlung", *Gebaude-und Wohnungsbestand in Deutschland*, Deutschland, pp.1-40, 2011.

[16] National Institute of Statistics and Economic Studies, "Tableaux de l'éconnomie française, Édition 2017", Insee, http://www.insee.fr (accessed Dec. 10, 2019)

[17] Ministry of Housing Coummunities and Local Government, Statistics at MHCLG, http://www.gov.uk (accessed Dec. 15, 2019)

[18] Sisa in, "Warning of Empty Homes", *Publisher of Sisa in*, pp11-45, Oct. 2019.

홍 지 완(Ji-Wan Hong) [정회원]

- 2006년 3월 : 일본 큐슈대학교 환경시스템 전공 (공학석사)
- 2009년 3월 : 일본 큐슈대학교 환경시스템 전공 (공학박사)
- 2011년 3월 ~ 2015년 2월 : 동서대학교 조교수
- 2015년 3월 ~ 현재 : 신라대학교 건축학부 조교수

〈관심분야〉
건축환경, 건축설비, 열환경, 식물공장, 열해석