

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 702

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

영국과 일본의 빈집 관리 정책과 시사점

김은란 국토연구원 연구위원 외

요약

- 1 빈집 문제는 우리뿐만 아니라 해외에서도 주요 현안이 되고 있으며, 강력한 정책개입이 시도되고 있음
- 2 영국정부는 주택가격 상승으로 저소득층·중산층 저렴주택이 부족해짐에 따라 빈집을 재활용한 저렴주택 공급을 위해 지방정부의 권한 법제화, 조세정책·재정지원·도시계획 규제 정비, 사회적 기업과 파트너십 구축 등 다양한 방안을 시도
 - 지방정부는 '카운슬 택스(Council Tax)'를 통해 정보 수집과 빈집 발생을 모니터링하고, 정부지원·금융 제도 정보 제공으로 소유주의 자발적 빈집 재활용을 유도하며, 빈집 문제 해결을 위한 법적 강제력 행사
- 3 일본정부는 빈집이 2013년에 13.5%로 사상 최고치를 기록하자 2014년 「빈집대책특별조치법」을 제정하고, 계획수립·재정지원에 이르기까지 빈집 문제 해결을 위해 종합적으로 접근
 - 빈집 방치의 가장 큰 원인인 소유주를 찾는 데에 보조금을 지원, 실태조사를 통해 빈집 데이터베이스 구축
 - 국토교통성은 빈집 활용과 철거가 조속히 진행될 수 있도록 빈집재생 추진사업, 빈집관리 기반 강화사업, 빈집대책 종합지원사업 등을 시행
 - 지방정부는 이주자 촉진을 위해 빈집은행, 이주지원 빈집 리모델링 보조금, 빈집 유통 촉진 장려금, 빈집 체험주택 이용 제도를 운영(예: 사가현 아리타정)

정책방안

- 1 (빈집 관리의 권한·책임 주체와 범위를 규정) 빈집 관리의 우선 책임은 소유주에게 있음을 명시하고 자발적 빈집 재활용을 유도, 또한 지방정부의 역할과 공권력의 범위를 명확하게 규정
- 2 (중앙정부, 지방정부, 민간의 역할 분담 및 협력) 중앙정부는 법적 근거와 예산 및 지침 마련, 지자체는 빈집 데이터베이스 관리와 모니터링, 민간은 빈집을 활용한 사업을 분담
- 3 (빈집 데이터베이스 구축과 조사 비용 지원) 빈집 정보는 지자체가 조사하되 중앙정부의 조사항목 기준지표 개발이 필요하며, 빈집의 소유주를 찾는 데 소요되는 비용에 대해서도 보조금을 지원
- 4 (각종 계획과 연계) 도시재생, 주거환경 개선, 임대주택 공급, 귀농인구 지원에 빈집을 적극적으로 활용

1. 영국의 빈집 실태와 정책대응

영국의 빈집 실태

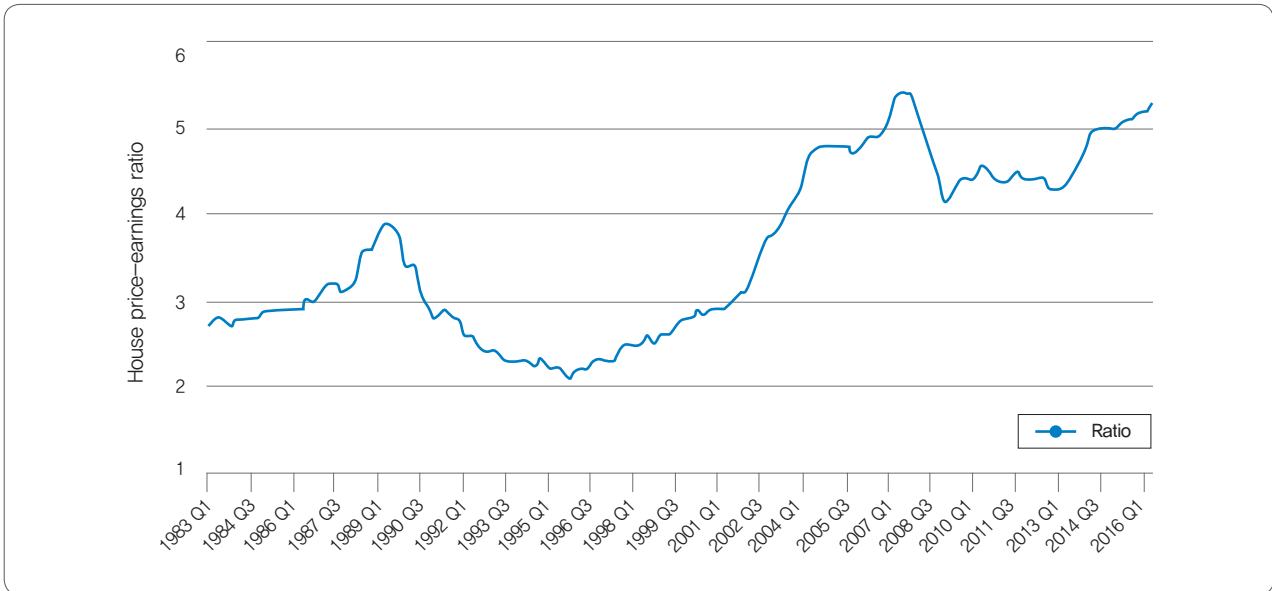
2017년 10월 주택·커뮤니티·지방정부부(the Ministry of Housing, Communities and Local Government: MHCLG)의 통계에 따르면, 잉글랜드에서만 20.5만 호(전체 주택의 0.9%)가 6개월 이상 장기 공가 상태의 '빈집'으로 파악되었으며, 빈집 문제가 지역별로 상당한 편차를 보임

- 주로 잉글랜드 북부지방(the North)과 해안지역은 빈집의 비율이 높고 런던을 포함하여 남부지역은 상대적으로 그 비율이 낮음

2000년대 초반부터 지속적으로 주택가격이 올라 저소득층 및 중산층을 위한 저렴주택이 심각하게 부족해짐에 따라 영국정부는 빈집의 재활용을 통한 저렴주택 공급 정책을 추진

- 저렴주택의 공급이 필요한 상황에서 정부의 정책은 기존 가옥의 철거를 전면 금지하고 대신 재활용하는 방향으로 선회함

그림 1 영국의 주택가격 추세: 실질임금 대비 주택가격(1983~2016)



자료: landregistry.data.gov.uk; www.telegraph.co.uk/property/house-prices/the-state-of-the-uk-housing-market-in-five-charts (2019년 1월 31일 검색).

영국정부의 빈집 관리 정책 특징

빈집을 활용한 저렴주택의 공급은 개개인의 주거안정과 생존권 보장이 국가(정부)와 사회의 공동책임이라는 인식으로부터 출발

- 이러한 인식은 빈집 이슈에서 주택소유주의 고유한 재산권 행사에 우선하여 공공성을 강제할 수 있는 기반이 되어 왔으며 그것은 정부가 활용할 수 있는 다양한 공권력 형태로 법제화됨

빈집 관리에 대한 소유주의 책임과 권한을 명시하고, 빈집 활용을 위한 세제 규제와 인센티브를 함께 사용

- 빈집의 개보수 시 부가가치세 하향 조정, 빈집 방치 시 카운슬 텍스 강화, 빈집 프리미엄 부과(부동산이 비어 있는 기간에 따라 부과되는 일종의 벌금, 통상적으로 카운슬 텍스의 최대 150~200%까지 부과)
- 빈집 활용을 위한 재정지원: 지방정부, 주택조합, 커뮤니티 복지단체가 공가를 매입하여 저렴주택으로 개선할 경우 정부지원사업비 지급(Empty Home Programme)
- 도시계획 규제 완화를 통해 상가나 오피스 등을 저렴주택으로 재활용할 수 있도록 함

지역의 빈집재생 사회적기업과 지방정부의 파트너십으로 빈집을 저렴주택으로 공급

- 2010년대 보수당 연립정부는 대규모 철거·재개발 방식보다는 커뮤니티가 주도하는 도시재생(community-led regeneration or community-based approach) 또는 자력에 의한 주택개량(self help housing)으로 빈집 문제를 해결하고자 함
- 지역과 상당한 밀착관계를 맺고 있는 지역의 주택개량(refurbishment) 및 도시재생(빈집재생) 전문 중소 채리티·사회적기업이 지방정부와 협력하여 자금을 조성하고, 빈집을 매입하여 자력으로 개보수하고 임대방식으로 저렴주택을 공급

빈집 관리 주체로서 지방정부의 역할과 권한

카운슬 텍스를 통해 정보를 수집하고 빈집 발생을 모니터링

- 영국의 빈집통계는 지방정부가 수집하는 카운슬 텍스 기초자료에서 나오며, 중앙정부는 이 자료를 종합하여 공식적인 통계자료를 생산하고 매년 10월 기준으로 발간
- 이 외에도 주민이 소방서나 경찰서 등 편리한 곳에 신고하고 지방정부가 확인 후 취합하여 관리

정부지원·금융제도 정보 제공으로 소유주의 자발적 빈집 재활용 유도

- 빈집 방치기간이 2년 미만이고 소유자가 빈집을 재활용하려는 의사를 밝힐 경우 빈집 전담공무원은 주택을 회생시켜 발생하는 임대수익 등을 고려하여 다양한 정부지원제도와 금융제도를 안내

3

- 지방정부가 Private Sector Leasing(PSL) 제도를 통해 직접 임대할 수도 있음
- PSL이란 지방정부나 주택조합이 빈집 소유주로부터 일정 기간 빈집을 임대하는 것을 말하며, 이 주택을 홈리스를 위한 주택이나 저렴한주택으로 활용할 수 있음

빈집 문제 해결을 위한 법적 강제력 행사

- 빈집 방치기간이 2년이 경과했고, 소유주의 빈집 활용 의지가 없거나 소유주와의 협상이 실패했을 때, 안전·위생·치안 측면에서 즉각적인 조치가 필요할 때 지방정부는 정밀 조사를 거친 후 시정명령서를 발부하는 등 공식적인 강제력을 행사할 수 있음
- 이와 같은 강제 시정조치에도 불구하고 개선이 되지 않으면, 지방정부는 강제수용, 강제매각, 빈집 관리 명령과 같이 소유자의 소유권을 제한하거나 강제 확보하는 법적 절차를 사용할 수 있음(이 수단은 최후수단으로 최소한 사용되도록 권고됨)

표 1 빈집의 개선을 위해 지방정부가 법적으로 행사가능한 공권력(enforcement power)

문제	관련 법령	지방정부의 권한
위험하거나 노후한 건물 및 구조물	Building Act 1984 ss77, ss78	부동산의 소유주에게 건축물을 안전하게 조치하도록 요구할 권한 (Section 77) 또는 지방정부가 직접 긴급조치를 취할 수 있는 권한 (Section 78)
	Housing Act 2004 Part I	주택 보건안전평가시스템(Housing Health and Safety Rating System)에 의거하여 지방정부는 건축물의 결함으로 발생하는 잠재적 건강 및 안전 위험을 평가하고 적절한 집행을 취할 수 있음
보안이 미흡한 부동산	Building Act 1984, s78	지방정부가 부동산에 울타리를 쳐서 사람들의 침입으로부터 격리할 수 있는 권한
	Local Government(Miscellaneous Provisions) Act 1982, s29	소유자에게 가옥의 보안조치를 취하게 하거나 지방당국이 응급으로 판자로 둘러막을 수 있음
하수구가 막혔거나 결함이 있는 경우 개인 하수처리시설을 갖춘 경우	Local Government(Miscellaneous Provisions) Act 1976, s35	소유자에게 막힌 개인 하수처리시설을 조치하도록 요구
	Building Act 1984, s59	소유자에게 막혔거나 파손된 배수시설을 조치하도록 요구
	Public Health Act 1961, s17	소유자에게 파손되었거나 막힌 배수시설 및 개인 하수처리시설을 조치하도록 요구
보건에 유해한 해충, 짐승이 살거나 이를 유인할 위험이 있는 가옥	Public Health Act 1961, s34 Prevention of Damage by Pests Act, s4 Public Health Act 1936, s83 Environmental Protection Act 1990, s80 Building Act 1984, s76	소유주에게 쓰레기를 처리하여 해충 및 짐승을 유인하지 않도록 요구
지역에 불쾌함을 초래하는 보기 흉한 토지 및 가옥	Public Health Act 1961, s34	소유주에게 쓰레기를 처리하도록 요구
	Town and Country Planning Act 1990, s215	소유주에게 지역에 불쾌함을 초래하는 부동산을 조치하도록 요구
	Building Act 1984, s79	소유주에게 보기 흉한 토지 또는 부동산의 외양을 조치하도록 요구

자료: Wilson, Wendy, David Foster, Cassie Barton, 2018. Empty Housing (England). *Briefing Paper* N3012(June 2018), 22-23.
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03012> (2019년 1월 31일 검색).



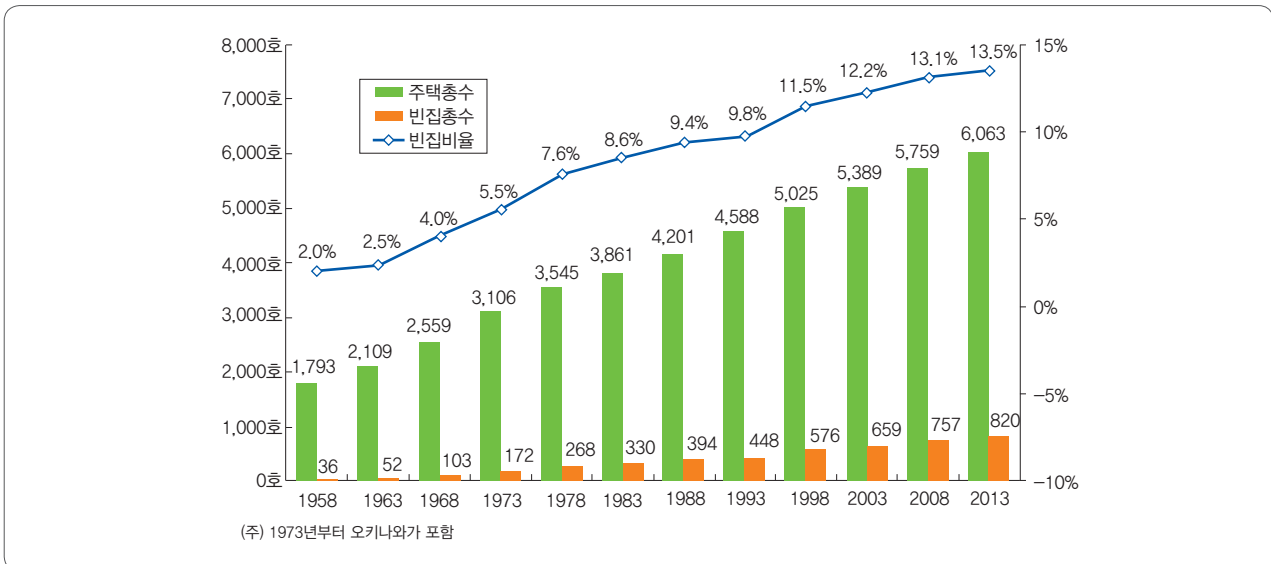
2. 일본의 빈집 실태와 정책대응

일본의 빈집 실태

일본의 빈집은 지속적으로 증가세에 있으며 2013년에는 13.5%로 사상 최고치를 기록

- 일본은 1998년 처음으로 빈집 비율이 10%를 넘은 이래 지속적인 증가세를 보임
- 2014년 국토교통성에서 실시한 빈집실태조사에 따르면, 빈집의 발생 원인은 소유자의 사망이 35.2%로 가장 많은 비중을 차지함

그림 2 일본의 빈집 수 및 빈집 비율 추이



자료 : www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/kgiy00.pdf (2019.1.31 접속), p.1&2, 강미나 외, 2017, p.86. 재인용.

일본정부의 빈집 관리 정책 특징

2014년 법 제정을 시작으로 계획수립, 재정지원에 이르기까지 빈집 문제 해결을 위해 종합적으로 접근

- 2014년 「빈집 등 대책의 추진에 대한 특별조치법(이하 빈집대책특별조치법)」 제정, 2015년 마을·사람·일자리 창생 종합 전략 개정, 빈집대책특별조치법 세부규정(가이드라인) 발표, 마을·사람·일자리 창생 종합 전략 기본방침 발표 등을 단계적으로 진행
- 이러한 과정은 각 지자체가 빈집 조례 제정, 빈집 대책 수립 등 빈집 문제에 접근하고 해결하기 위한 기반을 마련하는 데 기여

빈집 철거 및 활용에 따른 보조금 지원 시 국비와 지방비를 매칭하고, 빈집 방치의 가장 큰 원인이 되는 소유주를 찾는 데에 보조금을 지원

지자체별로 공공과 민간이 협업하여 빈집 대책을 마련하도록 하고, 실태조사를 통해 빈집에 대한 정확한 데이터베이스를 구축

국토교통성의 빈집 활용 및 철거 지원사업

국토교통성은 빈집을 선별하여 활용과 철거가 조속히 진행될 수 있도록 빈집재생 추진사업, 빈집관리 기반 강화사업, 빈집대책 종합지원사업 등을 시행

빈집재생 추진사업은 노후화가 현저히 진행된 주택이 있는 지역에서 빈집 또는 유휴건축물을 활용하여 다른 용도의 시설로 활용하거나 철거할 수 있도록 보조금을 지원

- 빈집을 활용할 경우 빈집 주거공간 건축물의 리노베이션 등에 소요되는 비용을 지원하며, 이때 빈집의 소유자 확인에 필요한 경비(교통비, 인증서 발급 및 열람 비용, 통신비 등)도 지원
- 빈집을 처분할 경우 불량주택, 빈집, 유휴건축물의 제거·철거에 소요되는 비용을 지원
- 빈집재생 추진사업은 「공공임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조치법」에서 규정하는 지역주택계획지역, 「도시재생특별조치법」에서 규정하는 도시재생정비계획지역과 거주유도지역을 대상으로 함

표 2 빈집 활용·철거 시 보조대상경비 지원비율 예시

사업유형	사업주체	지방공공단체	민간(예)												
활용유형	부담비율 (□가 보조대상 한도액)	<table border="1"> <tr><td>국비</td><td>1/2</td></tr> <tr><td>지방공공단체</td><td>1/2</td></tr> </table>	국비	1/2	지방공공단체	1/2	<table border="1"> <tr><td>국비</td><td>1/3</td></tr> <tr><td>지방공공단체</td><td>1/3</td></tr> <tr><td>민간</td><td>1/3</td></tr> </table>	국비	1/3	지방공공단체	1/3	민간	1/3		
국비	1/2														
지방공공단체	1/2														
국비	1/3														
지방공공단체	1/3														
민간	1/3														
철거유형	부담비율 (처분공사비의 경우 □가 보조대상 한도액)	<table border="1"> <tr><td>국비</td><td>2/5</td></tr> <tr><td>지방공공단체</td><td>2/5</td></tr> <tr><td>지방공공단체</td><td>1/5</td></tr> </table>	국비	2/5	지방공공단체	2/5	지방공공단체	1/5	<table border="1"> <tr><td>국비</td><td>2/5</td></tr> <tr><td>지방공공단체</td><td>2/5</td></tr> <tr><td>민간</td><td>1/5</td></tr> </table>	국비	2/5	지방공공단체	2/5	민간	1/5
국비	2/5														
지방공공단체	2/5														
지방공공단체	1/5														
국비	2/5														
지방공공단체	2/5														
민간	1/5														

자료: <http://www.mlit.go.jp/common/001091836.pdf>(2019년 1월 31일 검색), 재구성.

빈집관리기반 강화사업에서는 빈집의 관리, 매매, 임대, 해체와 관련하여 지역 내 상담체제를 정비하거나 빈집관리 사업을 육성·보급하는 데에 비용의 일부를 보조

빈집대책 종합지원사업에서는 시정촌이 민간과 협의하여 빈집대책을 종합적으로 실행할 수 있도록 지원

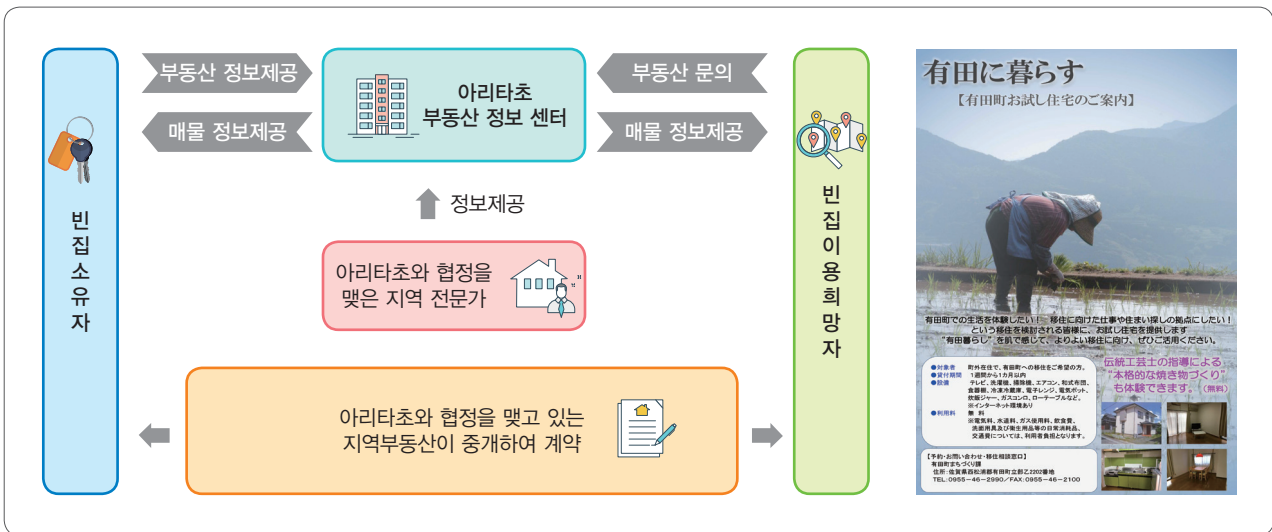
- 「빈집대책특별조치법」에 근거한 ‘빈집대책계획’을 수립하였거나, ‘협업체’를 설치하여 민간사업자와 연계 체제가 마련된 지역을 대상으로 함
- 사업예산은 2016년 41억 엔, 2017년 23억 엔이 책정되었고, 시정촌이 사업주체로 보조율은 50%임
- 보조대상 사업은 빈집을 지역활성화를 위한 관광교류시설로 활용하는 사업과 포켓공원으로 이용하기 위해 철거하는 사업 등임

지방정부의 빈집 활용 이주 촉진 정책: 사가현 아리타정

사가현 아리타정에서는 이주자 촉진을 위해 빈집은행, 이주지원 빈집 리모델링 보조금, 빈집 유통 촉진 장려금, 빈집 체험주택 이용 제도를 운영

- (빈집은행) 아리타정 지방정부는 협정을 맺은 관내 공인중개사무소에서 제공하는 부동산 정보를 홈페이지에 게시함으로써 이주 희망자에게 빈집에 대한 정보를 제공
- (이주지원 빈집 리모델링 보조금) 아리타정 외의 지역에서 이주한 자가 빈집은행에 등록된 주거용 주택을 구매할 경우 지원
- (빈집 유통 촉진 장려금) 빈집은행에 빈집을 등록한 소유주에게 10만 엔, 구매자와 임차자에게 각각 20만 엔이 지원되며, 아리타정으로 전입을 완료한 경우 10만 엔의 가산금이 추가로 지원됨
- (빈집 체험주택) 아리타정에서의 이주 희망자들은 1주일 이상 1개월 이내로 체험주택에 거주하면서 도자기 만들기·농사체험을 할 수 있는 기회가 제공됨
- 이외에도 아리타정에서는 빈집을 활용한 ‘학생용 세어하우스와 아틀리에’ 만들기를 추진하고, 아리타요업 대학교의 학생들과 지역 주민이 교류할 수 있는 공유시설을 조성(비용은 크라우드 펀딩으로 충당)

그림 3 아리타정 빈집은행 프로세스(좌)와 체험주택 홍보 전단지(우)



자료: (좌) <http://www.town.arita.lg.jp/main/390.html>(2019년 1월 31일 검색),
 (우) <http://www.town.arita.lg.jp/main/3618.html>(2019년 1월 31일 검색).



3. 국내 빈집 관리를 위한 정책 시사점

영국과 일본의 사례는 빈집 비율이 6.5%(2015년)에 이른 우리에게도 시사하는 바가 크며, 우리도 보다 다양한 방식으로 빈집 문제 해결을 도모할 필요가 있음

빈집 관리 및 활용을 위한 권한·책임의 주체와 범위를 명확히 규정

빈집 관리에 대한 소유주의 책임과 권한, 지방정부의 역할과 공권력의 범위를 명확하게 규정

- 영국의 경우 빈집 관리의 우선적 책임은 소유주에게 있음을 명시하고 있으며 조세정책·재정지원·도시 계획규제 완화 등 다양한 규제와 인센티브를 통해서 소유주의 자발적 빈집 재활용을 유도
- 소유주의 자발적 빈집 개선이 이루어지지 않을 경우 지자체는 강제 시정조치, 강제 수용, 강제 매각, 빈집 관리 명령과 같은 법적 수단을 사용할 수 있음

중앙정부, 지방정부 및 다양한 주체들의 역할 분담 및 협력 체계 구축

중앙정부는 법적 근거와 예산 및 지침 마련, 지자체는 빈집 데이터베이스 관리와 모니터링, 민간은 빈집을 활용한 사업을 분담하는 체계 구축이 필요

- 소유주 확인을 위해서 소요되는 교통비, 인증서 발급비 및 열람비용, 위탁비 등에 대해서도 보조금을 지원 하여 지자체가 보다 적극적으로 임할 수 있도록 지원 필요

지방정부와 민간의 협력을 통한 빈집 관리와 활용 방안 검토

- 영국의 경우 지역 빈집재생 사회적기업과 지방정부의 파트너십으로 빈집을 저렴한주택으로 공급
- 일본은 2017년부터 빈집대책 추진을 위한 민간협의체를 구성하여 운영하고 있으며, 빈집은행의 경우 지역 공인중개사무소와 협의하여 지역의 빈집 문제를 함께 고민하고 해결

주택정책, 도시재생, 귀농정책 등 관련 계획과의 연계

- 주거환경개선사업, 도시재생(주거지재생), 임대주택 공급 등과 연계하여 종합적으로 빈집 문제 해결 필요
- 인구과소지역의 경우 귀농·귀촌인이 빈집을 리모델링·매입·임대할 경우 보조금을 지원하거나, 빈집을 체험주택으로 이용할 수 있도록 하는 등 다양한 방안 검토

※ 본 자료는 “강미나, 김근용, 김혜승, 김은란, 임은선, 2017. 인구감소시대 빈집 문제 분석을 통한 주택정책 방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김은란 국토연구원 도시연구본부 연구위원(erkim@krihs.re.kr, 044-960-0668)

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)

