주택도시금융연구
Journal of Housing and Urban Finance 2026;11(3):25-40
https://doi.org/10.38100/jhuf.2026.11.3.25
pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139
https://www.ejhuf.org

빈집정비 활성화를 위한 정비방향과 금융지원 방안에 관한 연구*

Policy directions and financial support measures to promote vacant housing regeneration

송기백(Kibaek Song)[1,†]

Abstract

This study compares and analyzes vacant housing policies in Korea, Japan, and the UK. On this basis, it derives directions for vacant housing regeneration and corresponding financial support measures. The proposed directions for vacant housing regeneration are as follows: formulate response strategies for vacant houses in connection with a selective and concentrated restructuring of urban spatial structure, shift toward preventive and proactive approaches, diversify and increase the flexibility of utilization purposes, establish cooperative systems with the private sector, diversify institutional instruments to strengthen the implementation capacity for the demolition of vacant houses, introduce national-level basic guidelines and reinforce linkages with higher-level plans, and expand and diversify financial support instruments while providing tailored support. Regarding financial support, this study sets directions according to regional classification and the presence or absence of project profitability and the public interest. The study then combines fiscal support, loans, guarantees, and tax measures according to four utilization types for these financial instruments: repair and improvement, purchase, lease, and demolition. Regions are classified into “urban function promotion areas,” “rural and fishing function promotion areas,” and “other areas.” The following directions for financial support are determined by regional classification and the presence or absence of project profitability and public interest: relatively limited financial support to induce private utilization, relatively active financial support to induce private utilization together with direct public intervention, and development control accompanied by active demolition. On the basis of these directions, the study proposes combinations of fiscal support, loans, guarantees, and tax measures that are tailored to each situation.

Keywords: vacant housing policy, vacant housing regeneration, policy directions, financial support measures, urban regeneration

Ⅰ. 서론

우리나라는 저출산고령화와 인구 감소로 인해, 인구 유출, 상권 쇠퇴, 주거수요 감소가 동시에 진행되면서 도시와 농촌 전역에서 빈집이 빠르게 증가하고 있다. 빈집 증가는 개별 필지의 미관 저해나 안전 문제에 국한되지 않고, 도시 전반의 쇠퇴를 가속하는 요인으로도 작용하였으며, 이에 대응하기 위하여 도시재생 관련 법제와 노후 계획도시 정비를 위한 제도적 장치가 마련되고 있으나, 실제 현장에서 빈집을 어떤 방향으로 정비하고, 이를 어떠한 금융 수단을 통해 뒷받침할 것인지에 대한 체계적인 논의는 아직 미흡한 실정이다.

* 본 논문은 주택도시보증공사 주택도시금융연구원에서 수행한 ‘노후도시 빈집정비 활성화를 위한 금융지원 방안(2025)’ 연구 내용을 수정 보완한 논문임.
1 주택도시보증공사 주택도시금융연구원 연구위원(Housing Urban Finance Research Institute, songkibaek@khug.or.kr)

한편, 빈집은 도시쇠퇴의 결과인 동시에 도시재생을 위한 잠재적 자산으로 이해될 수 있다. 방치된 빈집은 범죄 및 환경 악화, 인근 부동산 가치 하락을 초래하지만, 전략적인 철거, 개수선, 재활용을 통해 지역공공시설, 임대주택, 생활SOC, 다기능 복합시설 등으로 전환할 경우, 노후한 도시의 구조 재편과 인구 유지 및 유입을 견인하는 거점으로 기능할 수 있다. 따라서 빈집을 부담이 아닌 자산으로 전환하기 위한 정비 방향을 설정하고, 이를 위한 금융지원 체계를 구축하는 것은 인구 감소와 도시 축소 시대의 중요한 정책 과제라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 국내외 주요 빈집정책과 금융지원 사례를 비교 분석하여 시사점을 파악하고, 이를 바탕으로 빈집 정비 활성화를 위한 정비방향과 이를 뒷받침할 금융지원 방안을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

II. 선행연구 검토

1. 선행연구 동향

빈집을 주제로 한 연구는 2016년부터 본격적으로 축적되기 시작하였다. 논문 제목에 '빈집'을 포함하는 학술논문을 2000~2025년 기간으로 검색한 결과(2025.5월 말 기준), 총 149편의 연구가 확인되었으며, 2016년 이후 실적이 급증하는 양상을 보였다(〈표 1〉 참조). 키워드별로 분류하면, 빈집의 활용, 이용, 관리를 다룬 연구가 42편으로 가장 많고, 제도, 정책, 계획을 다룬 연구가 33편, 실태, 실태조사, 현황, 특성이 24편, 발생 원인, 영향 요인이 25편, 기타가 25편으로 나타났다.

대상 국가별로 보면, 국내 사례를 다룬 연구가 117편으로 절대다수를 차지하였고, 해외 사례 가운데서는 일본을 대상으로 한 연구가 26편으로 가장 많았으며, 그다음으로 영국 4편, 미국 2편, 중국, 프랑스, 캐나다가 각각 1편씩으로 나타났다(〈표 2〉 참조). 일본을 대상으로 한 26편의 연구 중 대부분은 2014년 제정된 빈집법 체계에 초점을 맞추고 있었으며, 2023년에 개정 시행된 최신 빈집정책을 분석한 연구는 존재하지 않았다.

주요 선행연구를 살펴보면 빈집의 외부효과에 관한 연구로서, 빈집이 주변 주택시장과 근린환경에 부정적 영향을 미친다는 점을 반복적으로 제시되었다. 손은정 외(2015)은 부산의 빈집밀집지역이 저렴한 지가의 공간적 군집과 연결되며, 원도심을 중심으로 밀집지역이 고착 및 확대되는 양상을 보인다고 분석하였다. 이소영 외(2021)는 지역 내 빈집 증가가 주택 매매가격에 부정적 영향을 미친다고 보았고, 범죄 기회 증가, 지역 활력 저하, 생활환경 악화와의 연관성도 함께 논의하였다.

빈집 발생 요인과 공간 확산에 관한 연구도 축적되어 왔다. 김진하·남진(2016)은 도시쇠퇴지역의 빈집 분포와 관리체계를 검토하면서 빈집을 도시쇠퇴 맥락에서 파악해야 한다고 지적했고, 한수경(2018)은 익산시 사례를 통해 빈

〈표1〉 빈집 선행연구의 키워드별 실적 추이(단위: 건수)

구분	02	07	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	소계
발생 원인, 영향 요인					1		2		5	2	2	6	2	1	3	1	25
실태, 실태조사, 현황, 특성	1		1			1	1	3	3	5	3	2	2	2			24
제도, 정책, 계획							2	5	4	2	4	2	4	4	5	1	33
활용, 이용, 관리		1		3	2	1	1	6	8	4	4	2	3	3	3	1	42
기타							2	1		4	3	2	6	3	4		25
합계	1	1	1	3	3	2	8	15	20	17	16	14	17	13	15	3	149

주: 학술포털사이트(DBpia)에서 제목에 '빈집'을 포함하는 학술논문(기간 2000~2025년) 검색 결과(2025.5월 말 기준)를 토대로 작성함.

〈표 2〉 빈집 선행연구의 대상 국가별 실적 추이(단위: 건수)

구분	02	07	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	소계
한국	1	1	1	2	1	2	6	12	16	13	10	9	16	11	13	3	117
한국, 일본									1	1	1		1				4
한국, 일본, 영국							1										1
일본					2			2	3	2	3	5		2			19
일본, 영국, 미국								1									1
일본, 영국, 캐나다															1*		1
미국							1			1							2
영국				1							1						2
중국											1						1
프랑스															1		1
합계	1	1	1	3	3	2	8	15	20	17	16	14	17	13	15	3	149

주: 학술포털사이트(DBpia)에서 제목에 '빈집'을 포함하는 학술논문(기간 2000~2025년) 검색 결과(2025.5월 말 기준)를 토대로 작성함.
* 일본 최신정책(2023.12.13. 개정 시행)을 대상으로 한 연구는 아님.

집의 공간적 군집과 고착화 과정을 실증하였으며, 취약한 부지와 근린환경, 거래 지연, 고령 소유주의 취약성 등이 고착화 과정과 연결된다고 설명하였다. 이창효 · 김기중(2021)은 지역 간 빈집 증감 요인에 공간적 이질성이 존재함을 밝혔고, 강용곤 외(2023)는 인구성장지역과 인구쇠퇴지역에서 빈집 발생 영향요인이 다르게 작동함을 제시하였다. 이러한 연구들은 빈집정책이 전국 단일 기준이 아니라 지역 특성에 따라 달리 설계될 필요가 있음을 시사하였다.

그리고 관리 · 활용 및 제도개선에 관한 연구도 있었다. 석호영(2024)은 농촌지역 빈집 활용 법제의 현황과 개선방안을 논의하면서, 한국의 빈집 관리 체계가 도시와 농촌의 이원적 구조로 운영되고 있음을 지적하였고, 최정현 · 임준홍(2024)은 영국 · 일본 · 캐나다 비교를 통해 빈집정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안을 제시하였으나, 금융수단의 조합과 적용 구조를 체계화하는 데에는 상대적으로 제한이 있었다.

한편, 빈집 자체보다 도시재생 일반의 재원조달을 다룬 연구도 축적되어 왔다. 이현석 · 배하누(2017)는 도시재생 뉴딜의 재원조달 측면에서 자체조달 강화와 기관별 금융역할 분담의 필요성을 제시하였고, 전승국 · 이장우(2018)는 PF, TIF, 메자닌 등 도시재생 금융수단별 리스크 요인을 비교하였다. 신우화 · 신우진(2023)은 도시재생씨앗융자의 활용 제고 방안을 논의하면서 현행 융자제도의 운용 한계를 지적하였다.

2. 연구의 차별성

종합하면, 빈집 관련 선행연구는 빈집의 외부효과, 발생요인, 군집과 고착화, 관리체계와 제도개선, 도시재생 일반의 재원조달과 금융수단에 관한 연구 등 다양한 측면에서 실적이 축적되어 있으나, 빈집정비라는 특정 정책영역을 대상으로 재정지원, 융자, 보증, 세제 등을 어떻게 조합하여 지원할 것인지 설정한 연구는 거의 없다는 한계를 가지고 있었다. 그리고 해외 사례 가운데 일본에 관한 연구가 양적으로 가장 많았지만, 2023년 개정된 최신 빈집정책을 다룬 연구는 진행되지 않았으며, 이와 관련된 금융지원에 관해서 분석한 연구도 진행되지 않았다.

따라서 본 논문은 이러한 선행 연구의 공백을 전제로, 빈집 정비와 관련한 일본의 최신정책을 대상으로 하였고, 금융지원 관점을 포함하여 분석했다는 점에서 차별성을 갖는다.

Ⅲ. 연구 방법과 흐름

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구는 한국, 일본, 영국의 빈집정책과 금융지원 제도를 비교 분석 대상으로 설정하였다. 일본은 인구감소와 도시축소 상황 속에서 2023년 개정법을 통해 관리불완전빈집, 빈집활용촉진구역, 빈집관리활용지원법인, 긴급대집행 등을 도입한 사례이므로, 최근 제도 변화와 금융 및 세제 수단을 함께 관찰하기에 적합하였다. 영국은 단일 빈집법은 없지만 지방정부가 빈집관리명령(Empty Dwelling Management Order, 이하 EDMO)와 빈집가산세(Empty Homes Premium) 등을 통해 강력한 관리 및 조세 수단을 운용한다는 점에서 상이한 유형의 비교 사례가 되었다. 미국과 독일 등도 관련성이 있으나, 미국은 주 및 지방정부별 편차가 크고, 독일 역시 다양한 지역정책 맥락으로 분산되어 있어, 본 연구와 같이 현행 중앙정부 수준 법제와 금융수단을 비교하는 연구에서는 비교축의 일관성을 확보하기 어렵다고 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 현행 정책수단의 비교 가능성이 높은 일본과 영국을 중심으로 범위를 한정하였다.

선행연구 검토는 국내 학술포털사이트 DBpia에서 제목에 '빈집'을 포함하는 학술논문을 대상으로 검색하였으며, 검색 기간은 2000년부터 2025년까지, 검색 기준 시점은 2025년 5월 말로 설정하였다. 학술논문은 연도별·주제별 실적 집계와 주요 내용 검토에 활용하였다. 한국·일본·영국 빈집정책 비교분석을 위한 자료수집은 국가별 공식 자료를 중심으로 진행하였다. 한국은 통계청의 인구주택총조사 자료, 관계부처 합동 및 국토교통부, 해양수산부 등의 정부 보도자료, 국가법령정보센터의 관련 법령, 국내 학술논문을 수집 대상으로 하였다. 일본은 국토교통성과 총무성의 공식 사이트에서 「빈집 등 대책추진에 관한 특별조치법」 관련 법령 원문, 2023년 개정법 해설자료, 빈집대책 종합지원사업 등 지원제도 문서, 주택·토지통계조사 자료, 입지적정화계획 관련 자료를 직접 수집하였다. 영국은 공식 법령사이트, House of Commons Library, Department for Communities and Local Government, Homes and Communities Agency 자료를 중심으로 통계자료, 법령, 정책지침, 의회 보고서, 프로그램 안내문 등을 수집하였다. 일본 자료는 법령 원문, 국토교통성 해설자료, 지원제도 문서를 상호대조하는 방식으로 번역 및 해석의 신뢰성을 확보하였다. 영국 사례는 EDMO, Empty Homes Premium, New Homes Bonus 등 현행 제도와 Empty Homes Programme, Cluster Programme, Empty Homes Loan Fund 등 종료된 프로그램을 구분하여 검토하였으며, 종료된 프로그램은 역사적 맥락과 정책적 함의를 설명하는 범위에서 활용하였다.

2. 분석틀 설정

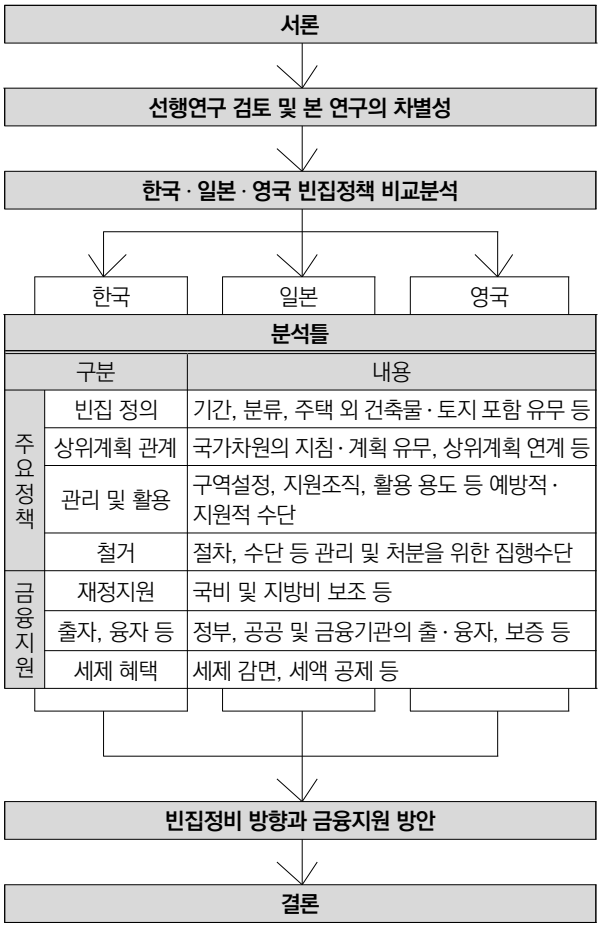
분석 내용은 크게 주요 정책과 금융지원으로 구분하였다. 주요 정책은 빈집 정의, 상위계획과의 관계, 관리 및 활용(예방적·지원적 수단), 철거(관리 및 처분을 위한 집행수단) 등 네 가지 하위 범주로 세분하고, 국가별로 빈집의 법적 정의와 분류체계, 국가와 지방계획의 연계 구조, 관리 및 활용 수단, 철거를 위한 절차와 비용부담 구조 등을 비교 분석하였다.

금융지원은 출자, 융자 지원에 더해 중앙정부 및 지방정부의 재정지원과 세제 혜택을 포함하여, 사업 추진에 있어 비용 측면에서 도움이 되는 부분을 포괄하여 설정하였다. 이에 따라 각국의 재정지원과 공공 금융기관의 출·융자 제도 및 세제 인센티브 등을 비교 분석하였다.

3. 연구 흐름

연구의 전체 흐름은 우선 서론에서 연구 배경과 목적을 제시한 후, 선행연구 검토단계에서 선행연구 동향과 본 연구의 차별성에 대해서 정리하였다. 다음으로 한국, 일본, 영국을 대상으로, 앞서 설정한 분석틀에 따라 주요정책과 금융지원 내용에 대해서 비교·분석을 진행하였다. 주요 정

책에서는 빈집 정의, 상위계획과의 관계, 관리 및 활용, 철거 제도를 중심으로 제도 구조와 운영 특징을 비교 분석하였다. 금융지원 영역에서는 재정지원, 출·융자, 세제 혜택 등을 중심으로 지원내용과 구조를 비교 분석하고 시사점을 파악하였다. 그리고 그 내용을 토대로 빈집정비방향과 이를 위한 금융지원 방안을 도출하였다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 연구의 흐름

Ⅳ. 한국 · 일본 · 영국 빈집정책 비교 분석

1. 각국 빈집 현황 및 정책 배경

빈집 규모와 정책 환경은 세 나라에서 상이한 방식으로 나타났다. 한국은 2023년 기준으로 미거주주택[1]이 153만 4,919호로 총 주택의 7.9%를 차지하였다(통계청, 2024). 한국의 빈집정책은 도시(빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법)와 농어촌(농어촌정비법)으로 이원화된 체계 속에서 발전해 왔으며, 최근에는 이를 통합적으로 관리하려는 정책적 시도가 이루어졌다. 2025년 5월 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부가 합동으로 「범정부 빈집 관리 종합계획」을 발표함으로서 국가 차원의 관리 방향이 공식화되었다(관계부처합동, 2025).

일본은 2023년 주택 · 토지통계조사에서 빈집이 900만 호, 빈집율이 13.8%로 집계되었으며, 이 가운데 임대용 · 매매용 · 2차적 주택(별장)을 제외한 빈집이 385만 호에 달했다(総務省, 2024). 2023년 「빈집 등 대책추진에 관한 특별조치법」 개정 이후 관리불완전빈집(管理不全空家等)을 도입하였고, 빈집활용촉진구역(空家等活用促進区域) 및 빈집관리활용지원법인(空家等管理活用支援法人) 제도를 정비하였다(国土交通省, 2023). 또한 빈집 국가 기본지침과 지자체 계획, 입지적정화계획을 연동함으로써 빈집 대책을 도시구조 재편과 연결하는 구조를 강화하였다(国土交通省, 2026).

영국 잉글랜드는 2024년 10월 7일 기준으로 빈 주택이 719,470호, 장기 빈 주택이 264,884호로 파악되었다(GOV.UK, 2025). 영국은 일본과 달리 단일 빈집법이 존재하지 않았으며, 지방정부법(Local Government Act), 주택법(Housing Act), Empty Homes Premium, EDMO 등 여러 법률과 지침, 전략이 결합된 다층적 구조를 통해 빈집정책이 운영되고 있었다(박진경 · 권혁삼, 2020). 영국의 빈집정책은 위험한 빈집에 대한 대응보다는 주택가격 상

1) 통계청의 미거주주택은 매매, 임대, 이사, 미입주, 미분양 등에 따른 일시적 미거주를 포함하므로, 법률상 빈집과 범위가 완전히 일치하는 개념은 아님.

승, 저렴주택 공급 부족, 지역별 주거 불균형을 해소하려는 주택정책의 일환으로서, 장기 빈집을 주거자원으로 재편하고자 하였다.

2. 주요 정책 비교 · 분석

주요 정책은 빈집 정의, 상위계획과의 관계, 관리 및 활용, 철거 제도를 중심으로 비교 분석하였다.

1) 빈집의 정의

한국은 빈집을 '1년 미거주'라는 기간 중심으로 정의하고 있었고, 일본은 기간보다는 위험도에 중점을 두고 있었으며, 영국은 법령 및 규정 목적에 따라 기간을 차별화하고 있었다.

한국은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 「농어촌정비법」에서 '거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택'을 빈집으로 규정하고 있었다. 이에 반해 일본은 「빈집 등 대책추진에 관한 특별조치법」에서 '건축물 또는 이에 부속하는 공작물로서 거주 및 그 외 사용이 이루어지지 않는 상태인 것과 그 부지'를 빈집으로 규정하여 특정 기간을 규정하지 않고, 적용 대상도 주택에만 한정하지 않았으며, 건축물뿐 아니라 그 부지까지 포함하였다. 그리고 붕괴 위험 등 문제를 초래하는 빈집인 '특정빈집' 이전 단계부터 대응하기 위해 '관리불완전빈집' 개념을 도입하였으며, 이를 통해 물리적 훼손과 위해 발생 이전부터 관리와 개선을 유도하는 사전적 관리 체계를 구축하고 있었다. 한편, 영국은 법령과 정책 목적에 따라 다른 빈집 정의를 병존시키고 있었다. Local Government Act에서는 '아무도 살지 않고 가구가 없는 집'을 제도상 빈집으로 정의하는 한편, 빈집정비 지침서, EDMO, 주택 및 빈집 관련 기관(Homes and Communities Agency) 사업, 지방세 부과 규정 등에서는 '6개월 이상 또는 2년 이상 방치된 주택'을 기준으로 철거, 재활용, 강제정비, 세제 부과 등을 차별적으로 적용하고 있었다.

2) 상위계획과의 관계

상위계획과 연계 측면에서 한국과 영국은 유사한 한계를 보였다. 한국은 도시지역과 농어촌지역에 대해 이원화된 빈집정책이 운영되고 있었으며, 국가 차원의 종합적인 기본지침과 상위계획과의 연계 체계가 부재하였다. 그 결과, 지방자치단체가 개별적으로 빈집 정비계획을 수립 · 시행하고 있으나, 도시구조 재편 등 광역 관점에서의 전략적 조정은 미흡한 실정이었다. 영국 역시 단일한 빈집법이 존재하지 않고, Local Government Act, Housing Act, 관련 지침 등이 결합된 형태로 운영되고 있었으며, 상위 공간계획과 빈집정책 간의 체계적 연계 또한 명시적으로 정립되어 있지 않았다.

반면 일본은 빈집법에서 중앙정부가 제시하는 국가 기본지침에 따라 지방자치단체가 빈집대책 계획을 수립하도록 규정하고, 도시계획에 관한 기본방침 등 상위계획과의 조화를 법령 차원에서 명시하고 있었다. 아울러 도시구조 재편을 위한 입지적정화계획을 병행 추진하며, 도시기능 유도구역과 거주유도구역에는 기능과 인구를 전략적으로 집중시키고, 유도구역 외 지역에서는 무분별한 개발을 억제함으로써 장기적으로 빈집 발생을 예방하는 구조를 지향하고 있었다(国土交通省, 2026).

3) 관리 및 활용

한국은 '빈집밀집구역' 지정을 통해 일정 지역 내 빈집을 관리 대상으로 설정하고, 주로 기반시설 개선, 공동이용시설, 공공임대주택 공급 등 현 상태의 개선과 공공 활용에 초점을 두고 있었다. 그리고 공공기관 중심의 '빈집정비지원기구'가 중심 역할을 수행하고 있었다.

반면, 일본은 중심시가지나 지역재생거점 등 지역의 발전이나 재생에 있어 중요한 지역을 대상으로 '빈집활용촉진구역'을 지정하여 빈집의 밀집보다는 활용에 중점을 두는 대응을 지향하고, 빈집활용촉진구역 내 용도 규제 완화 등을 통해 상업, 공공, 주거 등 다각적 활용을 추진하고 있었다(国土交通省, 2023). 그리고 지방정부가 민간기업 및 비영리단체를 '빈집관리활용지원법인'으로 지정하여, 민

간을 포함한 복수의 주체가 빈집의 관리와 활용을 지원하는 체계를 구축하고 있었다(国土交通省, 2025).

영국은 지방정부가 EDMO를 활용하여 장기 방치된 빈집을 강제로 관리 및 임대하거나 매각할 수 있도록 하였고, 필요시 강제매수와 강제매매를 통해 빈집을 저렴주택 공급에 연계하는 등 공공의 강한 개입을 통한 활용에 중점을 두고 있었다.

4) 철거 제도

한국과 일본은 모두 행정명령과 대집행 등 절차적 정당성을 갖추고 있었다. 그러나 일본은 여기에 더해, 특정빈집 소유자로부터의 의향 보고 의무, 지자체의 재산관리인 선임청구권 인정, 긴급대집행 등 선제적이고 신속한 철거를 가능하게 하는 다양한 조치를 시행하고 있었다. 그리고 긴급대집행 이후에는 해당 비용에 대해서 국세체납처분 절차를 통해 징수함으로써 한층 더 지방정부의 집행력을 제고하였다. 영국은 EDMO를 통해 소유자의 책무를 강화하고, 불이행 시 강제매수, 강제매매, 강제철거 등의 수단을 단계적으로 적용할 수 있는 구조를 운영하고 있었다.

3. 금융지원 제도 비교 · 분석

1) 재정지원

한국, 일본, 영국 모두 중앙정부 및 지방정부 차원의 빈집 관련 재정지원 사업을 운영하고 있지만, 지원의 범위와 지속성, 특히 철거 지원 여부에서 차이가 있었다.

한국은 도시재생뉴딜사업 내 빈집정비사업, 빈집특화재생 시범사업, 농촌소멸대응 빈집재생지원 사업, 어촌 빈집재생 사업 등 다양한 재정사업을 통해 빈집 활용을 지원하고 있었다. 그러나 빈집만을 대상으로 한 독립적이고 지속적인 지원사업은 부족했으며, 빈집 철거 자체를 직접 지원하는 재정사업도 부재하였다.

일본은 빈집재생, 활용 · 철거 후 토지정비, 대집행 등을 포괄하는 빈집대책종합지원사업을 통해 중앙정부와 기초자치단체가 재정을 분담하는 구조를 마련하고 있었다(〈표 3〉 참조). 빈집 소유자 등이 빈집 철거 후 토지정비를 통해 신축활용하거나 개수선 등을 통해 활용하는 경우 국가, 지자체, 소유자가 각각 1/3씩 비용을 분담하고, 지자체가 직접 시행할 때는 국가와 지자체가 1/2씩 부담한다. 철거만 하는 경우에도 소유자 시행 시 국가와 지자체가 2/5씩 분담하는 등 활용과 철거를 모두 포괄하는 재정지원 구조를 갖추고 있었다. 그리고 빈집관리활용지원법인 업무에 대해서도 국비와 지방비가 각각 1/2씩 지원되고 있었다.

영국은 빈 부동산 보조금(Empty Property Grant, '08~지방정부별 상이),[2] 빈집 매입(National Clearing House, '08~'09)(DCLG, 2009), 새집 보너스(New Home Bonus, '11~현재),[3] 빈집 프로그램(Empty Homes Programme, '12~'16)(GOV.UK, 2012), '밀집 빈집 프로그램(Cluster of Empty Homes Programme, '12~'14)(HCA, 2011) 등을 통해 빈집 재생과 저렴주택 공급을 지원해 왔다. 그러나 National Clearing House는 금융위기 시기의 미분양 흡수 장치 성격이었기 때문에 시장위기 대응이 일단락되면서 별도 프로그램으로 유지되지 않고 종료되었고(House

〈표 3〉 일본 빈집대책종합지원사업의 재정 보조율

사업구분	빈집 소유자 등 실시			지자체 실시	
	국가	지자체	소유자 등	국가	지자체
활용 · 철거 후 토지정비	1/3	1/3	1/3	1/2	1/2
철거	2/5	2/5	1/5	2/5	3/5
철거(대집행 등)	-			1/2	1/2
빈집지원법인 업무	-			1/2	1/2

주: 빈집 소유자 등이 실시하는 사업의 경우, 지자체가 재정을 보조하면 국비 보조 가능.
자료: 国土交通省(2023: 2).

2) 전국 공통의 단일 운영기간은 확인되지 않음. 지방정부별 개별 제도로 운영됨. 예를 들어 Gloucester 시는 2008년에 도입하여 2010년 4월까지 제공한다고 명시하였으며, Barnet, Ealing 등 일부 지방정부는 유사한 명칭의 grant를 계속 운영 중임.

3) 영국 정부(https://www.gov.uk)에 따르면 New Homes Bonus가 2011년에 도입되었다고 설명하고 있으며, 2025~2026 회계연도 배분표에도 계속 공표되고 있음(2026.4.2. 검색).

of Commons, 2009), Empty Homes Programme은 일반 주거공급 프로그램으로 흡수되었으며, luster of Empty Homes Programme은 애초부터 Housing Market Renewal 종료 이후 공백을 메우기 위한 한시적 후속 프로그램이었다(Wilson and Barton, 2023). 이처럼 영국의 사례들은 기간이 한정되거나 단발성 프로그램형이 많아 지속성 측면에서 한계를 보였다. 이는 한시적인 프로그램의 도입보다 상시 재원 마련과 지역 맞춤 및 재정지원, 융자, 보증, 세제 체계로 연결하는 설계가 더 중요하다는 정책적 함의를 시사하였다.

2) 출 · 융자

출 · 융자 측면에서 한국은 빈집을 직접 대상으로 한 전용 제도를 운영하고 있지 않았다. 다만 자율주택정비사업에 빈집을 연계하는 경우 주택도시기금 융자금리를 1.5%에서 1.2%로 인하하는 우대조치를 두고 있었다.

일본은 주택금융지원기구가 제공하는 고정금리 주택담보대출 상품인 플랫35를 활용하여, 지방공공단체와 연계한 '플랫35 지역연계형(빈집대책)' 제도[4]를 운영하고 있었다. 빈집을 취득하여 활용할 경우, 지방공공단체의 재정적 지원과 더불어 플랫35 금리를 10년간 0.25%p 인하하는 방식이다.

영국은 과거 빈집을 저렴주택으로 활용할 경우 고정금리 5% 수준의 대출을 제공하는 '빈집 론 펀드(Empty Homes Loan Fund)'를 2013년에 시행하였으나, 낮은 이용률(지역 맞춤성이 약한 중앙설계형 대출조건)으로 2014년에 폐지되었다(Portsmouth City Council, 2019). 이는 빈집 금융은 전국 단일 상품보다 지역 맞춤형 금리, 보증, 세제 결합형 구조가 더 적합하다는 점을 시사한다. 현재는 빈집을 직접 대상으로 하는 독립적인 출 · 융자 제도는 부재한 상황이다.

3) 세제 혜택

세제 측면에서 한국은 주로 철거 이후 단계에 중점을 둔 인센티브를 제공하고 있었다. 빈집 철거 후 토지를 공공용도로 활용하는 경우 재산세 부담완화기간을 종전 5년에서 공공활용기간 전체로 확대하고, 철거 후 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과세율 배제기간을 2년에서 5년으로 연장함으로써, 철거 이후 토지의 공공 활용을 유도하고 있었다.

일본은 미관리 빈집이나 특정 위험빈집에 대해서, 고정자산세 주택용지 특례[5]를 적용하지 않거나 해제함으로써, 방치 상태 지속에 대한 불이익을 부과하였다. 그리고 상속받은 빈집을 3년 이내에 필요한 조치를 거쳐 매각하거나, 1년 이내에 유효 활용할 매수인에게 양도하는 경우, 3천만 엔 양도소득 특별공제 혜택을 인정함으로써 상속 빈집의 조기 매각과 활용을 유도하였다.

영국은 빈집 재개발에 대한 부가가치세 감면, 보수공사가 진행 중인 빈집에 대한 지방세 면제 및 감면(최대 100% 감면), 장기 빈집에 대한 지방세 중과세(최대 300% 추가 과세) 등을 통해 철거 이전 단계부터 관리와 활용을 적극적으로 유도하고 있었으며, 2013년 이후 장기간 방치된 빈집에 대한 가산세(Council Tax - Empty Homes Premium)를 단계적으로 강화해 왔다.

2024년 기준으로 5년 이상, 10년 이상 방치된 빈집에 대해 각각 최대 200%, 300%의 추가 과세를 부과할 수 있게 되었으며, 2025년부터는 세컨드 홈(second home)에 대해서도 최대 200%까지 추가 과세가 가능하도록 제도가 정비되었다(〈표 4〉 참조).

4. 소결

한국, 일본, 영국은 모두 빈집 문제에 대응하기 위한 정

4) 플랫35 지역연계형은 지방공공단체와 주택금융지원기구가 연계해 지방공공단체에 의한 재정적 지원과 함께 플랫35 금리(최저 연 1.94%)를 인하함으로써, 지역 특성을 고려한 주거 만들기 및 마을만들기 등에 관한 대응을 지원하는 제도를 말함.

5) 거주용으로 제공하는 주택용지에 대하여 세부담의 경감을 도모하기 위하여 마련된 조치로서, 토지가 주택용지에 해당하는 경우에 고정자산세를 일부 감액해주는 제도.

〈표 4〉 Council Tax – Empty Homes Premium 과세 변화

빈집 유지 기간	2013년	2021년	2024년
1년 이상 2년 미만	미부과	미부과	100% 추가
2년 이상 5년 미만	50% 추가	100% 추가	100% 추가
5년 이상 10년 미만	50% 추가	200% 추가	200% 추가
10년 이상	50% 추가	300% 추가	300% 추가

주: 2025년부터는 세컨드 홈도 100% 추가 과세(최대 200% 과세율 적용) 가능.
자료: DCLG(2013), Milligan(2025) 등.

책과 제도, 재정 및 금융수단을 보유하고 있으나, 정의 방식, 상위계획과의 연계, 관리 활용 체계, 철거 수단, 금융지원 구조에서 뚜렷한 차이를 보였다(〈표 5〉 참조).

한국은 기간 중심의 정의와 공공기관 주도의 관리 활용, 철거 이후 토지 공공활용에 초점을 둔 세제혜택, 개별 사업단위의 재정지원이 특징이었으며, 빈집정비를 위한 독립적이고 지속적인 금융지원과 철거 및 민간 활용을 포괄하는 금융지원은 미흡한 수준이었다.

일본은 국가기본지침과 입지적정화계획을 통한 도시구조 재편, 관리불완전빈집 도입, 빈집활용촉진구역과 민간빈집관리활용지원법인 지정, 긴급대집행 등을 통한 선제적이고 체계적 제도 구조와 함께, 재정지원, 출·융자, 세제혜택 수단들을 통해 빈집의 활용과 철거를 촉진하는 구조를 갖추고 있었다.

영국은 단일 법률은 없으나, 지방정부의 강력한 개입 수단, 단계적 가산세 등을 통해 빈집의 저렴주택으로 활용과 장기 방치 억제에 중점을 두고 있었다.

한국, 일본, 영국의 주요 빈집정책에 대한 비교 분석 결과는, 한국의 빈집정비 방향과 금융지원 방안 도출 시 일본의 통합적 제도와 금융지원 구조, 그리고 영국의 강력한 지방세 가산세 제도 등을 적절히 참조할 필요가 있음을 시사한다.

Ⅴ. 빈집정비 방향과 금융지원 방안

한국, 일본, 영국의 빈집정책 및 금융제도 비교 분석 결과를 토대로, 한국의 빈집정비 방향과 이를 위한 금융지원 방안을 도출하였다.

1. 빈집정비 방향

빈집정비 방향은 크게 6가지로 정리된다.

첫째, 선택과 집중에 기반한 공간구조 재편과 동시에 진행하는 통합적 공간 관리이다. 인구감소, 고령화, 지방소멸 등 도시축소가 심화되는 상황에서는 개별 필지 단위의 산발적인 정비만으로는 쇠퇴한 도시의 구조적 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 도시 전체의 공간구조 재편과 연계된 통합적인 빈집정비 전략을 마련하는 방향이 제시된다. 이를 위해 도시기능과 거주기능을 전략적으로 집중할 기능 유도구역과 관리 수준을 조정할 억제구역의 설정을 통해, 선택과 집중에 기반한 도시공간 구조 전환과 빈집대책을 연계하는 방안을 제시하였다. 도심, 역세권, 상업집적지 등 도시기능 유도구역에서는 빈집을 주거기능과 더불어 창업, 복지, 공공서비스, 생활SOC 등 복합 기능을 수용하는 재생 거점으로 활용하는 방향을 제시하였다. 인구감소와 수요 축소가 뚜렷한 유도구역 외 지역에서는 신규 개발을 억제하는 한편, 위험빈집 및 장기 방치빈집을 적극적으로 철거하고 공원, 녹지, 주차장 등의 용도로 전환함으로써, 도시 인프라 유지 및 관리 비용을 절감하고 공간관리의 효율성을 제고할 수 있다.

둘째, 빈집정책의 사전적·선제적 접근으로의 전환이다. 현재 우리나라 빈집정책은 주로 붕괴 위험, 위생, 안전 문제 등이 집적화된 이후의 빈집밀집구역을 대상으로 하는 사후적 정비에 치우쳐 있다. 이러한 방식은 물리적 훼손과 위해가 상당 부분 진행된 이후에야 조치가 가능하다는 점에서 한계를 가진다. 이에 따라 관리불완전빈집 또는 잠재위험빈집(가칭)과 같이 위험이 본격화되기 이전 단계의 개념을 도입하여, 물리적 훼손과 위해 발생 이전 시점부터 행

〈표 5〉 한국, 일본, 영국의 주요 빈집정책 비교 분석 종합정리

구분		한국	일본	영국
개요		· 도시지역과 농어촌지역의 빈집정책 이분화 운영(도시: '17, 농어촌: '20) · 빈집관리통합 추진('22~)	· 빈집법 제정('14) → 개정('23) – 활용 확대, 악화 방지, 철거 원활화 · 도시구조 재편 정책 동시 추진 – 입지적정화계획 제도	· 빈집관련 단독법 부재, 지방정부법, 주택법 등 여러 법률과 지침이 결합 · 주택가격 상승과 저렴주택 공급 부족 문제를 해결하기 위해 추진
주요정책	빈집정의	· 1년 이상 거주 또는 사용하지 않은 주택 및 건축물 · 일시적 빈집, 미분양 주택 등은 제외	· 거주 및 사용이 이루어지지 않는 건축물 및 부지 · 특정빈집과 관리불완전 빈집으로 세분화	· 아무도 살지 않고, 가구가 없는 집, 혹은 6개월 / 2년 이상 방치 등 · 방치 기간이 정책목적에 따라 설정 다름
	상위연계	· 국가 차원의 종합계획 및 기본지침 부재 · 지자체 개별적 정비계획 수립 · 시·군 기본계획 등과의 구조적 연계 미흡	· 국가 기본지침에 따라 지자체가 빈집대책 계획 수립 · 도시계획에 관한 기본방침 등 상위계획과의 조화 명시	· 단일 빈집법이 없고 다양한 법·지침이 융합 · 상위계획과의 구조적 연계 미흡
	관리및활용	· 빈집밀집구역 지정 · 기반시설·공동이용시설·임대주택 등 한정적 활용 · 공적기관중심 빈집정비지원기구	· 빈집활용촉진구역 지정, 활용에 초점을 맞춘 선제적 대응 – 규제 완화 등을 통한 다양한 용도로 활용 · 빈집관리활용지원법인(민간)	· 지방정부의 강제매수, 강제매매 빈집관리명령(EDMO) 활용 → 저렴주택 공급 연계
	철거	· 절차적 정당성은 확보 (명령, 대집행)	· 권고, 명령, 대집행 외 신속 집행수단 존재 – 특정빈집 소유자로부터 의향 보고·징수 – 긴급대집행, 비용징수 국세체납 처분 – 지자체 재산관리인 선임청구 인정	· 빈집관리명령(EDMO)을 통해 소유자의 책무를 강화 → 불이행 시, 강제매수, 강제매매, 철거 등 이행
금융지원	재정지원	· 빈집 활용 관련 중앙정부 및 지방정부의 재정지원 존재 – 도시재생뉴딜사업 내 빈집정비사업 – 빈집특화재생 시범사업 – 농촌소멸대응 빈집재생지원 사업 – 어촌 빈집재생 사업 · 독립적·지속적 지원 부족 · 빈집 철거 지원 부재	· 활용 및 철거 모두에 중앙·지방정부 재정지원 존재 – 빈집재생 등 추진사업 – 빈집대책 종합지원사업 – 플랫35 지역연계형(빈집대책) 사업	· 빈집 활용 관련 중앙정부 및 지방정부의 재정지원 존재 – 빈 부동산 보조금('08~지방정부별 상이) – 빈집 매입('08~'09) – 새집 보너스('11~현재) – 빈집 프로그램('12~'16) – 밀집 빈집 프로그램('12~'14) · 지속성 문제, 철거 지원 부재
	출융자	· 빈집연계 자율주택정비사업에 주택도시기금 융자 이율 인하(1.5%→1.2%)	· 빈집 취득 시, 주택금융 지원 기구의 주택담보대출 금리를 10년간 0.25%p 인하	· 빈집을 저렴주택으로 활용시 대출해 주는 '빈집 론 펀드'(고정금리 5%, 2014년 폐지)
	세제혜택	· 철거 후 토지 공공활용 시 재산세 부담완화기간 확대 (5년→공공활용기간 전체) · 철거 후 비사업용 토지에 대한 양도소득세 중과세율 배제기간 확대(2년→5년)	· 고정자산세 감면(주택용지 특례), 미관리·특정빈집 등은 미적용·해제 · 상속빈집 양도시 3천만엔 특별공제를 통한 조기매각 유도	· 빈집재개발 부가세 감면 · 보수공사 진행 빈집에 대한 지방세 면제/감면(최대 100%) · 장기 빈집에 대한 지방세 중과세 (최대 300% 추가, 세컨드 홈도 대상)

정지도를 강화하고 개선을 유도하는 사전적 관리체계 구축 방향을 제시하였다. 도심 및 역세권과 같이 도시발전의 핵심 거점이 되는 지역에서는 빈집활용촉진구역 지정, 활용·양도·개수선 인센티브 확대, 방치에 대한 불이익 강화를 병행하는 방향으로 정책 전환 방안을 제시하였다. 이를 위해 일본의 관리불완전빈집 및 특정 위험빈집에 대한 고정자산세 감면 해제, 상속 빈집의 조기 양도 시 양도소득 3천만 엔 공제, 영국의 빈집 재개발에 대한 부가가치세 감면과

보수공사 중 빈집에 대한 지방세 감면, 장기 방치 빈집에 대한 징벌적 지방세 중과세와 같은 제도는 중요한 시사점을 제공한다. 이처럼 철거 이전 단계부터 세제와 재정을 활용하여 관리 및 활용을 적극적으로 유도하는 방식을 정책수단으로 정리하였다.

셋째, 빈집 활용의 다양화 · 유연화와 민간 협력 시스템 구축이다. 빈집 활용은 단순한 주거환경 개선을 넘어 상업, 문화, 창업, 관광, 복지, 육아 지원, 지역 커뮤니티 활동 등 다양한 서비스를 수용하는 방향으로 범위를 확대하여 정리하였다. 이를 위해 특정 지역의 빈집활용촉진구역 지정과 규제의 탄력적 적용, 재정 및 금융지원의 집중 투입을 결합함으로써, 빈집의 다목적 복합시설 및 커뮤니티 거점 전환 방향을 제시하였다. 또한 현재 공공기관 중심으로 운영되고 있는 지원체계를 보완하여, 지방정부가 민간기업, 사회적경제 조직, 비영리단체 등을 '빈집활용전담법인'과 같은 형태로 지정하고, 빈집의 발굴, 매칭, 관리, 활용 사업을 위탁 및 지원하는 민관 협력모델 구축을 제안하였다.

넷째, 빈집 철거 실행력 강화를 위한 법제적 수단 다양화이다. 현행 제도는 대집행 등 절차적 장치를 통해 위험빈집의 철거를 가능하게 하고 있으나, 소유자 부재, 소유자와의 연락 두절, 긴급 위험상황 등 다양한 현실 상황에 충분히 대응하기에는 한계가 있다. 따라서 소유자가 있더라도 정당한 사유 없이 행정지시에 불응할 경우, 긴급대집행을 발동할 수 있는 법제 도입 방안을 제시하였다. 또한 소유자가 불명이거나 장기간 연락 두절인 빈집에 대해서는 지방자치단체에 재산관리인 선임청구권을 부여하는 방안을 법적 권한 확보 수단으로 정리하였다. 나아가 철거비용을 국세 체납처분 절차와 연계하여 징수하는 방안을 통해 지방정부의 집행력 강화 방향을 제시하였다.

다섯째, 국가 기본계획 마련과 상위계획 연계이다. 우리나라의 빈집정책은 도시지역과 농어촌지역에 대해 서로 다른 법체계에서 별도로 운영되고 있으며, 국가 차원의 통합된 기본방향이나 상위계획과의 연계 구조는 아직 정립되지 못한 상태이다. 이에 따라 국가 차원의 '빈집관리기본지침' 또는 '빈집관리기본계획'을 수립하여 빈집정책의 목표와 원칙, 지역유형별 기본방향, 재정 및 금융지원의 큰 틀을 제시하는 방안을 도출하였다. 이러한 기본계획은 지자체가 수립하는 빈집정비계획의 상위 기준으로도 작용함으로써, 계획 간 정합성을 확보하고 중복과 누락을 최소화하는 역할을 수행할 수 있다. 지자체 차원에서도 빈집정비계획을 해당 지역의 도시기본계획, 도시관리계획, 도시재생전략계획 등 상위 공간계획과 유기적으로 연계하여, 빈집 문제를 도시공간 전략의 중요 요소로 위치시키는 방향으로 정리하였다.

마지막으로, 다양한 금융수단과 맞춤형 지원모델 도입이다. 지역별로 인구와 산업 구조, 부동산 시장 여건, 물리적 노후도 등이 다르며, 빈집의 유형과 활용 가능성 역시 매우 이질적이다. 따라서 단일한 지원방식이나 획일적인 제도로는 다양한 빈집정비 수요를 충족하기 어렵다. 이에 따라 재정지원, 출 · 융자, 보증, 세제 인센티브 등 다양한 금융수단을 조합하여 지역 유형, 활용 방식, 사업성 및 공공성 수준에 따라 차별화된 맞춤형 금융지원 모델의 설계 방향을 제시하였다.

2. 금융지원 방안

금융지원 방안을 종합하면 〈표 6〉과 같고, 중요 내용은 3가지로 정리된다.

첫째, 지역구분 및 사업성과 공공성에 따른 차별화된 금융지원 방향이다. 빈집정비를 위한 금융지원 체계는 지역의 특성, 사업의 수익성, 공공성 수준을 종합적으로 고려하여 차별화하는 구조로 구성하였다. 먼저 지역 유형은 도심기능 유도구역, 농어촌기능 유도구역, 그 외 일반구역으로 구분하였다. 도심기능 유도구역은 중심시가지, 상업집적구역, 인구활성화 거점 등과 같이 도시경제와 생활 서비스의 핵심 거점이 되는 지역으로, 상업, 문화, 창업, 복지, 육아, 다목적 복합시설 등을 유치하여 집적 효과를 극대화하는 것을 목표로 한다. 농어촌기능 유도구역은 귀촌, 귀농, 농어촌 창업 및 관광, 지역 커뮤니티 시설 등 농어촌 특화기능을 강화하는 거점 형성을 지향하는 지역으로 설정될

〈표 6〉 빈집정비 활성화를 위한 금융지원 방안

지역구분	사업성	공공성	금융지원 방향	활용 유형	금융지원 방안
도심기능 유도구역 및 농어촌기능 유도구역	○	×	소극적 금융지원을 통한 민간활용유도	개수선	(융자) 빈집 개수선비 장기저리 융자 (세제) 빈집 개수선 기간 재산세 감면
				매매	(융자) 빈집 매입자금 장기저리 융자 (세제) 빈집 매매 시 취득세, 양도 소득세 감면
				임차	(융자) 빈집 임차보증금 장기저리 융자, 임차를 위한 개수선비 장기저리 융자 (세제) 빈집 임차보증금 · 개수선비 융자 이자 소득공제
				철거	(융자) 빈집활용 전제의 빈집 철거비용 장기저리 융자 (세제) 빈집활용 전까지 재산세 부담완화, 양도소득세 중과세율 배제
	×	○	적극적 금융지원을 통한 민간활용유도 및 공공직접개입	개수선	(재정) 빈집 개수선비 일부 보조(중앙+지방) (융자) 빈집 개수선비 보조금 부족분 장기저리 융자 (보증) 융자 신용보증 또는 보증 수수료 일부 지원 (세제) 빈집 개수선 기간 재산세 감면
				매매	(재정) 빈집 매입자금 일부 보조(중앙+지방) (융자) 빈집 매입자금 장기저리 융자 (보증) 융자 신용보증 또는 보증 수수료 일부 지원 (세제) 빈집 매매 시 취득세, 양도 소득세 감면
				임차	(재정) 빈집 임차보증금 일부 보조(중앙+지방) (융자) 빈집 임차보증금 보조금 부족분 장기저리 융자, 임차를 위한 개수선비 장기저리 융자 (보증) 융자 신용보증 또는 보증 수수료 일부 지원 (세제) 빈집 임차보증금 · 개수선비 융자 이자 소득공제
		×	개발억제 및 적극적 철거를 위한 금융지원	철거	(재정) 빈집활용 전제의 철거비용 일부 보조(중앙+지방) (융자) 빈집활용 전제의 빈집 철거비용 장기저리 융자 (보증) 융자 신용보증 또는 보증 수수료 일부 지원 (세제) 빈집활용 전까지 재산세 부담완화, 양도소득세 중과세율 배제
그 외 구역					

수 있다. 그 외 구역은 위 두 유형에 해당하지 않는 지역으로, 이들 지역에서는 위험빈집철거와 자연환원, 공원화와 같은 공익적 정비에 중점을 두는 것이 바람직하다. 이와 함께 사업성과 공공성 수준에 따라 금융지원 방향을 세분화하였다. 수익성이 충분히 확보되고 공공성은 상대적으로 낮은 사업에 대해서는 민간의 자율성을 존중하는 금융지원, 공공성이 확보되어야 하는 사업에 대해서는 재정지원과 금융지원, 세제 인센티브를 결합한 상대적으로 적극적인 금융지원으로 구분하였다. 개발 억제가 필요하거나 사업성과 공공성이 모두 없는 지역에서는 개발보다는 위험빈집철거와 자연환원 등을 중심으로 한 제한적 지원 또는 철거 중심 지원을 제안하였다. 이와 같은 구분에 따라 지역 특성과 사업 유형별 금융지원 방향을 정리하였다.

둘째, 빈집정비는 개수선, 매매, 임차, 철거 등 다양한 활용 유형을 포함하며, 유형별로 요구되는 비용과 위험 수준이 다르므로, 이에 상응하는 맞춤형 금융지원 방안이다. 개수선의 경우, 노후 주택을 리모델링하여 거주, 상업, 공공시설 등으로 재활용하기 위한 초기 투자비 부담이 크기 때문에, 개수선비 일부를 재정보조로 지원하고, 나머지 비용에 대해서는 장기 저리 융자를 제공하는 방식을 제시하였다. 신용도가 낮은 청년, 사회적기업, 지역 커뮤니티 단체 등이 개수선 사업을 추진하는 경우에는 신용보증이나 보증료 지원을 병행하는 방안을 포함하였다. 재정과 보증 지원은 공공성 확보를 전제로 하며 이후 같다. 그리고 개수선 기

간 동안의 재산세 감면은 사업자의 부담 완화와 개수선 착수 유도와 연계되는 세제수단으로 정리하였다. 매매의 경우에는 매입자금 일부에 대한 재정보조와 나머지 매입비에 대한 장기·저리 융자를 결합하는 구조를 제시하였다. 여기에 취득세 감면, 상속 빈집 조기 매각 시 양도소득세 공제 등 세제 인센티브를 결합함으로써, 거래 활성화와 조기 유효 활용을 동시에 유도할 수 있다. 임차 기반 활용의 경우, 임차보증금과 임차를 위한 최소한의 개수선비가 주된 비용요소가 되므로, 임차보증금 일부를 재정으로 지원하고, 부족분과 개수선비에 대해서는 장기 저리 융자를 제공하며, 필요시 보증 지원을 병행하는 것이 유효하다. 임차를 통해 수행되는 공익적 활동에 대해서는 임차보증금 또는 개수선비에 대한 세액공제 등을 추가 인센티브 항목으로 포함하였다. 철거의 경우, 활용을 전제로 한 철거와 자연환원 및 공원화 등을 목적으로 한 철거를 구분하여 정리하였다. 활용을 전제로 한 철거는 재정적으로 철거비 일부를 보조하고, 부족분에 대해 장기 저리 융자를 제공하며, 필요시 보증을 통해 민간의 참여를 유도하는 방안을 포함하였다. 철거 이후 공원, 주차장, 공공공간 등 공익적 용도로 전환되는 경우에는 일정 기간 재산세 부담을 경감하고, 향후 양도시 양도소득세 중과세율을 배제하는 방식을 통해 철거와 공익적 활용을 동시에 촉진하는 장치로 정리하였다.

셋째, 융복합 패키지형 금융지원 모형이다. 재정지원, 융자, 보증, 세제 인센티브를 개별적으로 운용하는 것보다, 재정지원, 융자, 보증, 세제 인센티브를 패키지 형태로 결합하여 제공하는 융복합 지원모형을 제시하였다. 예를 들어 도심기능 유도구역 내 공공성이 높은 빈집재생 사업에 대해서는 개수선비, 매입비, 임차보증금, 철거비의 일부를 재정으로 보조하고, 보조금으로 충당하지 못하는 나머지 비용은 장기 저리 융자로 지원하며, 신용도가 낮은 사업주체에 대해서는 신용보증 또는 보증료 지원을 동시에 제공하는 구조이다. 여기에 더해 재산세와 취득세 감면, 양도소득세 공제 등 세제 인센티브를 결합함으로써, 빈집정비 사업에 참여하는 민간 주체의 부담을 실질적으로 경감하고 참여를 유도할 수 있다. 또한 공공임대주택과 사회주택 공급, 지역 커뮤니티 시설 제공, 도시재생사업과의 연계 등 일정 수준 이상의 공익성을 충족하는 사업에 대해서는 금리, 대출한도, 보조율, 세제혜택의 수준을 차등화하여, 공공성이 클수록 더 큰 혜택을 제공하는 구조를 제시하였다.

Ⅵ. 결론

본 연구는 한국, 일본, 영국의 빈집정책과 금융지원 제도를 비교 분석하고, 이를 토대로 우리나라 빈집정비 방향과 금융지원 방안을 도출하였으며, 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 선택과 집중에 기반한 도시공간 구조 재편과 통합적 공간관리에 입각하여, 도심기능 유도구역, 농어촌기능 유도구역, 그 외 구역으로 지역을 구분하고, 유도구역에는 기능, 인구, 투자를 집중하는 반면 비유도구역에서는 개발억제와 위험빈집 철거 및 자연환원을 중심으로 한 정비전략을 제시하였다. 둘째, 빈집밀집구역 중심의 사후적 대응에서 벗어나 관리불완전 빈집 단계와 빈집활용촉진구역 도입을 통한 사전적이고 선제적인 관리체계 확보, 세제 인센티브와 불이익 조합을 통한 철거 이전 단계부터의 개입 강화에 대한 필요성을 명시하였다. 셋째, 빈집 활용을 주거환경 개선 수준에 한정하지 않고 상업, 문화, 복지, 창업, 관광, 커뮤니티 등 다목적 복합적으로 활용하고, 공공기관 중심의 지원구조를 민간, 사회적경제, 지역공동체 등이 참여하는 구조로 전환할 필요가 있음을 도출하였다. 넷째, 긴급대집행, 재산관리인 선임, 비용징수 절차 신속화 등을 통해 빈집 철거의 실행력을 실질적으로 강화하는 수단이 요구됨을 확인하였다. 다섯째, 국가 차원의 빈집관리기본지침 마련을 통한 다층적 거버넌스 정비가 필요함을 제시하였다. 여섯째, 금융 측면에서는 재정지원, 출·융자, 보증, 세제 인센티브를 통합적으로 고려하여, 지역별(도심, 농어촌, 기타), 활용 유형별(개수선, 매매, 임차, 철거), 사업성 및 공공성 수준을 조합한 맞춤형 지원체계를 제안하였다.

선행연구 검토에서 확인된 바와 같이, 국내 빈집 연구는

발생요인, 외부효과, 관리 · 활용 및 제도개선에 대해서는 일정한 축적이 이루어져 있으나, 빈집정비의 실행을 뒷받침하는 재원조달 구조와 금융수단의 조합을 직접적으로 분석한 연구는 제한적이었다. 이는 빈집정비가 단순한 제도 설계의 문제가 아니라, 초기 투자비 부담, 낮은 수익성, 높은 공공성, 철거 및 활용 전환 비용 등으로 인해 별도의 금융 지원 체계를 필요로 하는 정책 영역임을 보여준다. 아울러 일본의 재정지원, 대출, 세제 연계 구조와 영국의 조세 유인 및 관리명령 제도, 그리고 종료된 영국 프로그램들의 한계는 빈집정비가 일회성 사업이나 단독 수단만으로는 지속되기 어렵고, 지역특성, 활용유형, 공공성 수준에 따른 맞춤형 패키지 지원이 필요함을 시사하였다. 결국 빈집정비의 실효성을 확보하기 위해서는 단순한 보조사업 확대가 아니라, 지역 여건과 사업 유형, 공공성 수준에 따라 재정지원, 융자, 보증, 세제 인센티브를 유기적으로 결합하는 지속 가능한 지원구조가 필요하다는 점이 연구결과로 연결된다.

이처럼, 본 연구는 빈집정비를 법 · 제도 등 정책 부문에 더해, 재정지원, 융자와 보증, 세제 인센티브 등 금융지원 부문을 포함한 분석틀을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 그리고 일본의 최신 법제도 개정과 영국 지방세 Empty Homes Premium 제도의 변천 등 최근 동향을 반영하였다는 점에서 시의성을 가진다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 분석 대상이 한국, 일본, 영국에 한정되어 있다는 점에서 대상국 범위의 제약이 존재하며, 향후 연구에서는 보다 다양한 국가를 포함할 필요가 있다. 그리고 본 연구는 법령, 정책자료, 선행연구를 중심으로 한 문헌 및 정책 분석에 기반하고 있으며, 구체적인 개별 사업이나 프로젝트 단위의 재무 자료 등 미시적 자료를 활용한 실증 분석은 수행하지 못한 한계를 가지고 있다. 향후, 시범사업 사례, 프로젝트 재무 분석, 비용편익 분석 등을 통해 경제성 및 성과 등을 검증하는 후속 연구가 필요하다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 빈집정비에 대해서 정책과 금융을 통합하는 분석틀 속에서 다루고, 한국, 일본, 영국의 비교를 바탕으로 구체적인 정비방향과 금융지원 방안을 제시하였다는 점에서, 향후 노후 도시재생 및 빈집정책을 논의하는 데에 있어서 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

강용곤, 박수아, 조미정. (2023). 인구성장지역과 인구쇠퇴지역의 빈집 발생에 미치는 영향 요인에 관한 연구. *도시재생*, *9*(3), 26-45.

관계부처합동. (2025.5.1). *4개부처 합동 범정부 빈집 관리 종합계획 발표* [보도자료]. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=117446

김진하, 남진. (2016). 도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구. *지역연구*, *32*(1), 105-122.

박진경, 권혁삼. (2020). 영국의 빈집정비 정책 및 사례 연구. *도시설계*, *21*(1), 36-51.

석호영. (2024). 농촌 지역 빈집 활용을 위한 법 제도 현황 및 개선 방안 연구. *토지공법연구*, *107*, 329-352.

손은정, 맹희영, 이희연. (2015). 공폐가 밀집지역의 시 · 공간 패턴과 근린 부동산 가격에 미치는 영향: 부산광역시를 대상으로. *부동산분석*, *1*(1), 71-90.

신우화, 신우진. (2023). 도시재생씨앗융자 활용 제고 방안에 관한 연구. *주택도시금융연구*, *8*(2), 99-119.

이소영, 주희선, 김경원, 김도현. (2021). 지역 내 빈집 증가가 주택 매매가격에 미치는 영향 분석. *주거환경*, *19*(4), 13-24.

이창효, 김기중. (2021). 공간효과를 고려한 지역 간 빈집 증감의 영향요인 차이. *국토계획*, *56*(3), 142-156.

이현석, 배하누. (2017). 도시재생 뉴딜의 실행방안: 재원조달측면을 중심으로. *주택도시금융연구*, *2*(2), 33-55.

전승국, 이장우. (2018). 도시재생사업 금융수단에 대한 리스크요인 비교 분석. *주택도시금융연구*, *3*(1), 65-97.

최정현, 임준홍. (2024). 빈집 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안: 영국·일본·캐나다 사례를 중심으로. *도시부동산연구, 15*(4), 67-89.

통계청. (2024.7.29.). *2023년 인구주택총조사 결과* [보도자료]. https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=255061

한수경. (2018). 빈집의 공간적 군집과 고착화에 관한 실증연구: 전라북도 익산시를 대상으로. *국토연구, 97*, 17-39.

Department for Communities and Local Government (DCLG). (2009). *DCLG annual report 2009.* https://www.gov.uk/government/publications/dclg-annual-report-2009

Department for Communities and Local Government (DCLG). (2013). *Council Tax empty homes premium: Guidance for properties for sale and letting.* https://www.gov.uk/government/publications/council-tax-empty-homes-premium/council-tax-empty-homes-premium-guidance-for-properties-for-sale-and-letting

GOV.UK. (2012.3.5.). *Empty Homes programme: Guidance and allocations*. https://www.gov.uk/government/collections/empty-homes-programme-guidance-and-allocations

GOV.UK. (2025.5.22.). *Dwelling stock sstimates, England: 31 March 2024*. https://www.gov.uk/government/statistics/dwelling-stock-estimates-in-england-2024/dwelling-stock-estimates-england-31-march-2024

Homes and Communities Agency (HCA). (2011). *Bringing clusters of empty homes fund: Bidding guidance.* https://www.gov.uk/government/publications/clusters-of-empty-homes-fund-bidding-guidance

House of Commons. (2009). *Housing and the Credit Crunch -Third Report of Session 2008-09.*

Milligan, N. (2025). Double council tax under the levelling-up and regeneration act 2023: Top tips for professional short-term rental operators, Keynotes. https://keystonelaw.com/keynotes/double-council-tax-under-the-levelling-up-and-regeneration-act-2023-top-tips-for-professional-short-term-rental-operators/

Portsmouth City Council. (2019). *Empty private residential property strategy 2019-2024.* https://media.portsmouth.gov.uk/wp-content/uploads/2020/05/Empty-private-property-strategy-2019-2024.pdf

Wilson, W., & Barton, C. (2023). *Empty housing (England)* (Report No. CBP03012). House of Commons Library.

国土交通省. (2023). *空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和５年法律第50号）について：第２部補助制度・税制等*. https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000138.html

国土交通省. (2025). *令和5年改正空家法に基づく取組が広がる：空き家対策に取り組む全国の市区町村の状況について（令和７年３月31日時点調査）*. https://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000257.html

国土交通省. (2026.4.2.). *立地適正化計画とコンパクト・プラス・ネットワーク*. https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html

総務省. (2024). *令和5年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計（速報集計）結果*. https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2023/pdf/g_kekka.pdf

논문접수일: 2026.02.19
논문심사일: 2026.05.11
게재확정일: 2026.05.19

국문 요약

본 연구는 한국, 일본, 영국의 빈집 정책을 비교 · 분석하고, 그 내용을 토대로 빈집 정비 방향과 금융지원 방안을 도출하였다. 빈집 정비 방향은, ‘선택과 집중의 도시공간구조 재편과 연계한 빈집 대응 전략을 수립하는 것’, ‘사전적이고 선제적인 접근으로의 전환’, ‘활용 용도의 다양화와 유연화’, ‘민간과의 협력 시스템 구축’, ‘빈집 철거 실행력 강화를 위한 제도적 수단 다양화’, ‘국가 차원의 기본지침 도입과 상위계획과의 연계 강화’, ‘다양한 금융지원 수단과 맞춤형 지원’이다. 금융지원 방안은, 지역구분과 사업성 및 공공성 유무에 따라 금융지원 방향을 설정하고, 개수선, 매매, 임차, 철거의 활용유형에 따라서 재정지원, 융자, 보증, 세제의 금융지원 수단들을 조합하였다. 지역은 ‘도심기능 유도구역’, ‘농어촌기능 유도구역’, ‘그 외 구역’으로 구분하였다. 금융지원 방향은 지역구분과 사업성 및 공공성 유무에 따라, ‘상대적으로 소극적인 금융지원을 통한 민간의 활용유도’, ‘상대적으로 적극적인 금융지원을 통한 민간의 활용유도 및 공공의 직접 개입’, 그리고 ‘개발억제와 적극적 철거’로 설정하였다. 그리고 재정지원, 융자, 보증, 세제의 금융지원 수단들을 각 상황에 맞게 조합하여 제안하였다.

주제어: 빈집정책, 빈집정비, 정비방향, 금융지원 방안, 도시재생

© Copyright 2026 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.