

지역 활력 제고를 위한 빈집 등 빈 건축물 정비 방향

신연

국토교통부 도시활력지원과 서기관

빈집 관리 종합계획 수립 배경

우리 사회는 현재 심각한 인구구조 변화와 도시 쇠퇴의 이중 충격을 맞고 있다. 저출생과 고령화로 주거 수요는 줄어들고, 지방 중소도시와 농어촌을 중심으로 인구 공동화 현상이 빠르게 진행되고 있다. 이러한 변화는 도시와 농촌 공간 내 빈집과 빈 건축물의 급증으로 이어져 물리적 안전문제뿐 아니라 범죄 발생, 지역 공동체 붕괴, 도시 미관 저해 등 다차원적 사회문제를 낳고 있다. 빈집은 2024년 기준으로 약 13만 4,000호에 이르고, 이 중 약 4만 6,000호는 철거가 필요한 빈집으로 분류되고 있다.

이는 갈수록 증가할 것으로 예상된다. 특히 지방의 노후 주거지와 농산어촌 지역에서 이러한 문제가 집중되며, 단순한 주거문제가 아닌 지역의 생존과 직결된 공간 위기로 작용하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 빈집 등의 빈 건축물은 단순한 노후시설로 바라볼 것이 아니라, 지역 재생의 자산으로 전환하기 위한 종합적인 접근이 필요하다.

일본 또한 우리와 비슷한 문제를 겪고 대응책을 모색해 나가고 있다. 일본의 ‘아키야 뱅크(空き家バンク)’는 지자체가 주도하여 빈집 정보를 공개하고, 매입 희망자와의 연결을 지원하는 시스템으로 정착되어 있다. 일본은 지방 소멸 문제를 조기에 겪은 만큼 빈집 정책의 다양화가 두드러지며, 지역 정착을 원하는 청년층에게 저가의 빈집을 임대하거나 수리비를 보조하는 프로그램이 잘 갖추어져 있다. 국내에서도 부산 영도구에서 마을기업이 빈집을 리모델링해 게스트하우스로 운영하면서 지역 일자리 창출과 관광 활성화를 동시에 실현해 나가는 등 많은 지자체에서 빈집 문제에 대응해 나가고 있다.

이처럼 빈집이나 빈 건축물은 지자체의 관심과 주민의 참여를 통한 해결이 중요하다. 하지만 인구구조의 변화가 가속화되면서 지역 쇠퇴가 빠르게

일어나는 상황에서는 단순히 지자체와 주민의 관심만으로는 빈집이 증가하는 것을 막기 어렵다. 많은 지자체에서는 이러한 현실을 강조하며 빈집을 신속하게 정비할 수 있도록 중앙정부 차원에서의 다양한 제도 개선과 지원사업을 요구해 왔다.

이에 정부는 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 부처 공동으로 ‘범정부 빈집 관리 종합계획’을 수립하였다. 해당 대책은 빈집 문제에 대응하기 위해 국가 관리체계 구축, 지자체 정비지원 확대, 민간 정비·활용 유도 등을 기본 방향으로 제시하고 있다.

통합적·자발적 관리체계 마련

우선, 관리체계 측면에서는 통합적인 빈집 관리를 위한 특별법 제정을 추진한다. 「빈 건축물 정비 특별법」과 「농어촌 빈집 정비 특별법」 제정을 통해 도시와 농어촌 지역의 빈집을 집중적으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 빈집 실태조사 및 데이터베이스를 통합하여 전국 단위의 관리체계를 구축하고자 한다. 기존에는 지자체별로 분절된 정보가 수집되고 임의적 관리가 이루어졌으나, 앞으로는 국가 차원의 통계와 관리 플랫폼을 통해 빈집의 위치·상태·소유권 등 정보를 통합적으로 파악하고, 이를 기반으로 맞춤형 정책을 수립할 수 있도록 한다. 또한 ‘빈집 플랫폼’을 통해 지자체·주민·민간 간 정보 공유가 가능해지고, 계획 수립 및 민간 투자 유치에도 활용될 수 있도록 지원한다.

다음으로, 지자체의 정비 역량을 제고하기 위한 지원도 이루어진다. 인구감소지역을 대상으로 지방소멸대응기금을 활용한 빈집 정비가 이루어질 수 있도록 지원하며, 농어촌은 빈집을 리모델링하여 임대주택과 숙박시설 등으로 활용할 수 있도록 지원한다. 또한 도시지역에서는 빈집 정비와 연계

한 정비사업에 각종 규제 완화 및 인센티브를 제공하여 자발적인 빈집 정비를 지원하고, 각종 도시재생사업을 연계하여 정주여건 개선을 추진할 예정이다. 아울러 지자체 내에서 도시·농어촌 간 통합 업무추진을 위한 빈집 전담부서를 지정하여 운영할 수 있도록 지원하고, 빈집을 다양한 용도로 활용하고 정비 절차를 지원할 수 있는 정비·활용 매뉴얼도 수립하여 제공할 계획이다. 빈집 실태조사의 효율성을 높이기 위해서 지방세 납세 정보를 활용하여 소유자를 확인할 수 있도록 정보를 연계하고, ‘국민비서’를 활용하여 소유자에게 각종 통지를 전자 고지할 수 있는 여건도 조성한다.

마지막으로, 민간의 자발적인 정비·활용을 위해서 다양한 제도 개선도 추진된다. 빈집 소유주의 철거비 부담을 완화해 주기 위해서 인구감소지역 내 빈집 철거에 대해서는 철거비 지원을 확대할 계획이다. 또한 소규모 건축물에 대해서는 해체계획서의 전문가 검토를 생략함으로써 수수료 부담도 완화한다. 세제 측면에서도 자발적인 철거를 유도한다. 빈집을 철거할 경우 부과되는 토지분 재산세는 철거 전의 주택분 재산세보다 높아 빈집 소유주들이 철거를 주저하는 요인으로 작용하였는데, 지방세 법령을 개정하여 철거 이후에도 해당 부지를 공공목적으로 활용한다면 주택분 재산세를 적용할 수 있도록 할 예정이다.

이에 더해 빈집을 철거한 이후의 나대지 양도소득세 중과 배제 기간도 기존의 2년에서 5년으로 확대하여 빈집을 철거한 이후에 토지를 처분할 기간을 충분히 확보할 수 있도록 할 방침이다. 활용이 가능한 빈집은 거래가 원활히 이루어질 수 있도록 거래 지원체계도 구축한다. 한국부동산원의 빈집애(愛) 플랫폼을 통해 전국 빈집 매물을 공개하고, 지자체의 협업 공인중개사를 통해 상세정보를 제공하

고 거래를 중개할 수 있도록 지원하는 것이다.

제도 개선을 통한 실행력 강화

정부의 대책을 효과적으로 이행하기 위해서는 보다 세심하고 구체적인 제도 개선이 필요하다. 단순히 재정을 투입하여 정비물량을 늘리는 것만으로는 경제·사회구조 변화에 따른 빈 건축물의 증가와 이로 인한 지역 쇠퇴 문제에 대응하기 어렵기 때문이다. 이는 전반적인 법체계부터 정비사업을 활성화할 수 있는 개별적인 인센티브까지 다양하고 종합적인 접근을 요한다. 따라서 향후 구체적인 제도 개선 방향은 다음과 같이 설정되어야 할 것이다.

첫 번째는 특별법 제정을 통한 관리체계의 개선이다. 이는 다시 세부적인 과제들로 나눌 수 있다. 먼저, 특별법의 포괄 범위를 넓히는 것이다. 빈집(주택)뿐만 아니라 빈 건축물(비주택)과 공사중단건축물도 체계적으로 정비해 나가야 정주여건을 악화시키고 지역의 쇠퇴를 유발하는 요인을 제거할 수 있기 때문이다. 주변 경관을 해치고 지역의 매력을 감퇴시키는 방치 건축물들은 용도에 관계없이 다양한 입지에 다양한 형태로 존재한다. 따라서 지역 내에 가장 시급한 빈 건축물을 정비할 수 있도록 법체계를 정비하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재 「소규모주택정비법」, 「건축물관리법」,

「공사중단건축물법」 등에 흩어져 있는 관련 조문들을 특별법 내에 통합하고 정리해야 할 것이다.

다음으로는 실태조사 체계의 개선이 필요하다. 현재 실태조사는 5년 주기로 이루어지고 있는데, 지자체마다 실태조사 주기가 다르기 때문에 매년 전국의 빈집이 어느 정도인지 파악하기가 어렵다. 따라서 1년 주기의 실태조사가 도입될 필요가 있다. 다만 매년 전체 빈집을 조사하는 것은 지자체의 과도한 행정 부담으로 작용할 수 있기 때문에 신규로 파악되는 빈집 및 정비실적을 반영한 감소현황 등 증감 위주로 파악하는 것을 대안으로 생각해 볼 수 있다.

이에 더해 정비계획 수립체계의 개선도 필요하다. 현재 정비계획의 수립주체는 기초지자체인데, 실제 빈집 정비 사업은 광역지자체의 재정지원이 수반되는 경우가 대부분이다. 그리고 빈집이나 빈 건축물을 정비하면서 광역거점시설을 구축하는 경우에는 광역지자체 차원에서의 체계적인 접근이 필요하다. 따라서 정비계획을 수립할 때 광역지자체의 역할을 반영할 수 있도록 정비계획 수립체계를 개선하여 내실 있는 정비계획 수립이 이뤄지도록 해야 한다.

두 번째는 신속한 철거를 위한 실행력 강화이다. 현재 대부분의 빈 건축물 철거는 소유자의 동의

나 위임을 받아서 진행하는데, 소유자 부재나 분쟁과 상속 미완료 등의 이유로 철거가 지연되거나 불가능한 경우가 많다. 현행법상 직권철거를 할 수 있는 법적 근거는 존재하지만, 지자체의 재량 판단의 영역에 해당하기 때문에 대부분의 지자체는 민원이나 소송에 부담을 느껴 적극적으로 직권철거에 나서기 어려운 상황이다. 따라서 실질적인 철거 집행력을 강화하기 위해서는 이러한 절차를 간소화하고, 지자체의 부담을 완화해 줄 수 있는 구체적인 조문들이 특별법에 반영되어야 한다.

세 번째는 민간과 공공이 추진하는 정비 사업을 활성화할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 민간 부문의 정비사업 활성화를 위해서는 다양한 측면에서의 규제 완화가 필요하다. 현재 「소규모정비법」에는 철거와 수선만을 정비사업으로 규정하고 있는데, 이러한 점 단위의 사업만으로는 효율적인 정비가 어렵다. 다양한 재정비사업과 연계되어 빈 건축물이 신속하게 정비될 수 있도록 사업 유형을 다각화할 필요가 있다. 또한 사업성을 높여 주는 것도 필수적이다. 빈 건축물은 자발적인 정비가 이루어지지 않아 발생하는 것이고, 정비가 지연되는 이유는 대부분 낮은 사업성 때문이다. 따라서 사업성을 높여 줄 수 있는 도시·건축 인센티브를 부여하고, 기부채납을 완화함으로써 사업성을 충분히 확보해 주는 것이 필요하다.

공공 부문의 정비사업은 단순히 지자체의 재정을 투입해서 매입·활용하는 것이 아니라, 실제 개발사업을 지속해 나갈 수 있는 법인을 통해 추진되어야 한다. 국토교통부는 이를 위해 공적 자금과 민간 자본이 동시에 출자하는 ‘빈집 허브’를 도입해 빈 건축물을 매입하여 개발해 나가면서 지역에 필요한 주거 및 상업시설을 공급할 수 있도록 지원할 계획이다. 이러한 민·관합동 개발 방식은 부족한

사업성을 보완하고 리스크를 낮춤으로써 빈 건축물 정비사업의 모범 사례를 제시할 수 있을 것이다.

미국 디트로이트는 파산 위기 이후 ‘디트로이트 랜드뱅크(DLBA)’를 설립하여 공공이 빈집과 토지를 매입해 정비하고, 지역주민이나 민간개발자에게 저렴하게 재판매함으로써 도시 재생을 촉진하고 있다. 이와 유사한 모델을 우리나라에서도 참고하여 ‘공공 매입 → 정비 → 재공급’이라는 순환 구조를 법제화하고 시범 도입할 필요가 있다. 나아가 국제적인 공공·민간 파트너십(PPP) 사례를 비교하여 한국형 모델을 정립하는 데 참고로 삼을 수 있다.

네 번째는 다양한 형태의 빈 건축물 활용 지원이다. 과거에는 정비의 목적이 단순한 철거에 있었지만, 최근에는 빈집의 보존 및 활용 가치가 재조명되며 다양한 전환 모델이 도입되고 있다. 예를 들어 서울 성수동은 공장과 창고였던 빈 건축물을 문화예술 공간으로 리모델링하여 지역 활성화에 성공하였으며, 제주도에서는 ‘다자요’ 프로젝트를 통해 방치된 전통 가옥을 관광 숙소로 전환하여 지역 경제와 공동체 회복에 기여하고 있다. 이러한 활용 사례는 공공 부문뿐 아니라 민간의 창의적 접근이 결합될 때 더욱 효과적이라는 점을 보여준다.

정부는 이를 지원하기 위해 활용 목적에 따라 용도 변경 지원과 공공 재정 지원 등의 인센티브를 제공하고 있으며, 빈집을 창업 공간이나 공동육아방·공유오피스 등으로 활용하는 방안도 적극 모색 중이다. 빈집 활용은 도시공간을 보다 입체적이고 유연하게 재구성하는 핵심 수단으로 자리 잡아 가고 있다. 국토교통부는 이러한 비즈니스 모델이 안정적으로 자리 잡고 관련 산업이 발전할 수 있도록 ‘빈집 관리업’과 같은 업종을 신설하여 제도적인 뒷받침을 할 계획이다. 빈집 관리업 제도를 통해 민간 전문기업이 정비·활용·관리 업무에 참여할 수 있는 법적 기반이

도시·농어촌 간 빈집 기준 정비안

구분	현행		정비안	
	도시(국토부)	농어촌(농식품부·해수부)	도시	농어촌
빈집 정의	주택(무허가 미포함)	주택, 건축물	주택(무허가 포함)	
이행계획 수립	해당없음	매년	매년	
실태조사	정비계획 수립(5년) 및 필요시	정비계획(5년), 이행계획(1년) 수립 시	정비계획(5년), 이행계획(1년) 수립 시	
시스템 운영	시·도지사	시·군·구청장	시·도지사	

조성될 것이며, 지방공기업이나 도시재생지원센터 등과 협력하여 공동 프로젝트 수행도 가능할 것이다.

향후 정책 과제

이와 같이 빈 건축물의 정비가 활성화되면 주거복지·환경관리·도시재생·안전정책과의 연계를 통한 복합 효과 창출이 가능할 것으로 기대된다. 예컨대 노후 저층주거지에 존재하는 빈집을 활용해 청년층이나 1인 가구를 위한 공공임대주택으로 공급하거나, 어르신을 위한 커뮤니티케어센터로 전환하는 등 사회적 약자를 위한 생활권 복지 인프라 구축에도 기여할 수 있다. 나아가 기후위기에 대응하기 위한 녹색 인프라 확충이나 탄소흡수원 확보 측면에서도 빈집 철거 후 유휴부지를 도시 숲, 빗물정원, 친환경 공원으로 활용하는 것은 매우 전략적인 선택이 될 수 있다. 결국 빈 건축물의 정비는 단순한 건축물의 물리적 정비를 넘어 도시의 기능과 구조를 다시 설계하는 중장기 전략의 일환이 될 수 있으며, 이러한 통합적 접근이 정책의 지속가능성과 시민 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다.

다만 이러한 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등과 반발에 대한 사전 대응도 중요하다. 예컨대 철거 대상이 된 빈집의 소유주가 거주하지 않더라도 정비 과정에서 재산권 침해를 주장하거나, 지역 주민 중 일부가 정비 대상에 포함되지 않은 구역과의 형평성을 문제 삼는 경우도 적지 않다. 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 철거 및 활용 사업에 대한 명확한 기준과 절차를 마련하는 것은 물론 지자체 차원에서의 주민 설명회 및 의견 수렴 절차를 통한 정비 사업의 투명성과 공정성을 높이는 것이 중요하다.

계획 수립 단계부터 주민·전문가·민간사업자와의 협업을 강화하고, 갈등 중재 및 주민 지원을 위

한 전문 조직을 마련하는 것도 고려해 볼 만하다. 지방자치단체 자체적으로도 도시재생지원센터나 지역공동체 조직을 활용하여 인적 자원을 확보하고 지속가능한 운영 구조를 마련할 필요가 있다. 중장기적으로는 도시계획 인력 양성 과정에 빈 건축물 정비와 활용 전략을 포함시키고, 건축사·부동산전문가·사회복지사 등 관련 자격과 연계된 교육 프로그램을 도입함으로써 정책 추진 기반을 넓혀야 한다.

또 하나 중요한 과제는 빈 건축물 정비 성과의 체계적인 평가와 환류이다. 현재 실태조사를 통한 현황 및 정비실적 파악이 시급하지만 장기적으로는 정비 이후 해당 지역의 범죄율 감소, 주민 만족도 향상, 지역경제 파급효과 등 질적 지표로 실질적인 효과를 측정하는 방안도 검토되어야 한다.

빈집 등 빈 건축물 문제는 단순히 도시의 미관이나 안전 차원을 넘어 우리 사회의 구조적 변화가 낳은 복합적 결과물이다. 따라서 관리·정비·활용의 영역 모두에서 장기적이고 지속가능한 정책 체계를 구축해야 하며, 물리적 철거가 아니라 사회적·경제적·환경적 가치 재창출이 중심이 되어야 한다. 이에 정부는 ▲법적 기반 정비 ▲재정 지원 확대 ▲행정절차 간소화 ▲민간 협력 강화 등 다각도의 개선을 추진하고 있으며, 이는 단기적 성과를 넘어 지역균형 발전과 도시 경쟁력 회복이라는 중장기 목표로 이어질 것이다.

앞으로 우리는 빈 건축물을 ‘비어 있는 공간’으로 보지 않고, 새로운 가능성이 열린 플랫폼으로 인식해야 한다. 공간은 사라지는 것이 아니라 변화하는 것이며, 지금이 바로 그 전환을 주도해야 할 시간이다.

참고문헌

- 1 기획재정부, (2025), 인구감소·지방소멸 가속화에 따른 빈집 문제 대응을 위한 범정부 빈집 관리 종합계획(관계부처 합동).