

농촌소멸 대응 빈집 관리체계 마련 연구

A Study on Establishing a Vacant House Management System in Response to Rural Depopulation

한수경 Han, Sukyoung
배선희 Bae, Sunhye
진태승 Jin, Teseung

(a u r i

농촌소멸 대응 빈집 관리체계 마련 연구

A Study on Establishing a Vacant House Management System in Response to Rural Depopulation

지은이 한수경, 배선희, 진태승
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2025년 10월 26일, 발행: 2025년 10월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-513-7

연구진

연구책임	한수경 부연구위원
연구진	배선희 부연구위원 진태승 연구원
외부연구진	노승철 한신대학교 공공인재빅데이터융합학과 교수 박민정 토요하시기술과학대학교 건축·토목공학과 교수 박유진 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수
연구보조원	권희성 파리 라빌레프 국립고등건축학교 석사후과정 김규영 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사

연구심의위원	오성훈 부원장 성은영 지역재생본부장 조영진 공간AI·빅데이터본부장 김소형 농림축산식품부 농촌재생지원팀 과장 이재우 목원대학교 금융보험부동산학과 교수
연구자문위원	김윤희 서울연구원 미래공간연구실 부연구위원 김해경 해남군 마산면 주민자치회 회장 박기덕 경기연구원 연구위원 박소은 강진군 도시재생지원센터 팀장 박우린 ㈜클리 CPO 심재현 한국농촌경제연구원 연구위원 윤상현 한국농어촌공사 농어촌연구원 차장 윤주선 충남대학교 건축학과 교수 이경진 봉산마을 마을관리사회적협동조합 사무국장 이다예 국토연구원 부연구위원 이자은 대전세종연구원 연구위원 이화연 부산연구원 연구위원 장 미 강진군 도시재생지원센터 센터장 정문수 한국농촌경제연구원 연구위원 정희원 홍익대학교 도시공학과 교수 제현정 부산연구원 연구위원 추용욱 강원연구원 연구위원 최정현 충북연구원 전문연구위원

서론

■ 농촌 소멸 위기와 함께 증가하는 빈집 문제에 효과적으로 대응하기 위한 빈집 관리체계 마련 필요

전국 빈집 약 13만 4천호 중 58.3%가 농어촌에 집중되어 있으며(2024년 행정조사), 농촌지역의 빈집 비율은 도시지역의 2배 이상으로 심각한 수준이다(2023년 주택총조사). 특히 읍 지역은 공동주택 빈집이 급증하는 반면, 면 지역은 노후 단독주택 빈집이 많고 인구감소·고령화가 동시에 진행되어 향후 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

정부는 2020년과 2024년 「농어촌정비법」 개정을 통해 농촌 빈집의 정비·활용을 위한 법적 근거를 마련했고, 2023년부터 2025년까지 잇따라 종합대책을 발표하며 예산을 확대해왔다. 그러나 이러한 정책들이 제시하는 목표와 방향에도 불구하고, 한정된 예산과 자원 속에서 농촌 공간에 어떻게 적용·운영할 것인지에 대한 구체적인 실행 청사진은 여전히 부족한 상황이다.

따라서 각 지역의 특성과 여건에 부합하는 맞춤형 빈집 관리가 이루어질 수 있도록, 농촌 빈집의 유형·활용가능성·주변 환경 등을 종합적으로 분석하여 공적 개입 대상을 정교하게 분류하는 빈집 관리체계를 마련하고 한정된 공공 자원을 효과적으로 투입할 수 있어야 한다.

■ 조사-계획-정비 실행을 유기적으로 연결하는 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 제시

공동화와 과소화가 빠르게 진행되는 농촌에서 빈집 문제는 인구·산업·생활환경 등 지역의 복합적 문제와 맞물려 있다. 이에 대응하기 위해서는 지역의 현실과 여건을 반영한 체계적 관리체계가 필요하다. 본 연구는 이러한 문제의식 아래, 국내외 빈집 정책과 제도 현황을 검토하고, ‘빈집실태조사 및 데이터베이스(DB) 구축-빈집정비계획-빈집정비사업’으로 이어지는 기존 관리체계의 구조를 진단하여 단계별 개선방안을 모색하였다(제2장).

또한 전국 읍·면 단위의 빈집 실태를 유형화하고, 마을 수준의 빈집 관리 필요지역을 선별할 수 있는 격자기반 분석 및 판단 프로세스를 개발하였다. 이를 통해 정비계획 수립 시 지역 특성을 고려한 맞춤형 빈집 정비 방향을 설정할 수 있는 실질적 기준을 제안하였다(제3·4장).

마지막으로, 이러한 분석 결과를 바탕으로 실태조사-계획-사업이 유기적으로 연계되는 농촌 맞춤형 빈집 관리체계 구축 방안을 제시하고, 이와 연계하여 실행 가능한 정책 방향을 모색하였다(제5장).

국내외 빈집 정책 및 대응 현황

■ 우리나라 빈집 관리 정책 및 제도의 구조적 한계

우리나라의 빈집 관리는 「농어촌정비법」과 「소규모주택정비법」으로 농촌과 도시가 구분되어 운영되며, 공통적으로 빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업이라는 관리 절차를 갖추고 있다. 「농어촌정비법」 개정(2020년, 2024년)을 통해 특정빈집 조치, 빈집우선정비구역 지정, 이행강제금 부과 등 법적 근거가 마련되었고, 빈집실태조사 통합 가이드라인 마련(2023년), 빈집정보시스템 구축, 범정부 차원의 관리 종합계획 발표(2025년) 등 정책·제도적 여건도 지속적으로 개선되고 있다.

그러나 이러한 기반이 구축되었음에도 실질적 해결책은 여전히 부족하다. 빈집실태조사는 5년 주기로 진행되어 시의성이 떨어지고 조사 범위가 협소하여 현실을 제대로 반영하지 못한다. 조사-계획-사업 간 연계성도 미흡하여 정비계획이 불완전한 데이터를 기반으로 수립되고, 정비사업은 개별 빈집의 철거나 활용에 집중하는 단편적 접근에 머물러 있다. 또한, 빈집우선정비구역 지정 제도가 도입되었으나 구체적인 목적이나 활용 방안이 제시되지 않고, 지역의 공간구조나 인구·생활여건을 반영하기 위한 기준도 부재한 실정이다. 도시·농촌으로 이원화된 법체제로 인해 동일 지자체 내에서도 관련 행정 업무의 일관성이 떨어지는 것도 문제이다.

■ 국외 사례의 시사점과 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 핵심 방향

국외 사례 분석을 통해 도출된 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 핵심 방향은 다음과 같다.

첫째, 통합적 빈집정보시스템으로의 고도화가 필요하다. 현행 빈집정보시스템(‘빈집애’)을 기반으로 실시간 업데이트와 예측 기능을 강화하고, 프랑스의 빈집제로서비스(ZLV)처럼 통합 정보시스템을 기반으로 빈집 소유자 및 조치 이력 관리가 이루어져야 한다. 빈집 소유자에 의한 신고제도 검토도 필요하다.

둘째, 정책적 중점 관리 대상 설정 및 면 단위 관리가 요구된다. 2년 이상 구조적 빈집에 집중하는 프랑스 사례, 지역 특성에 맞는 면 단위 관리 제도인 ‘빈집 등 활용촉진구역’을 도입한 일본 사례를 참고하여, 우리나라 농촌 여건에 맞는 정책 대상 설정이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 빈집 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 다양한 정책 수단을 유기적으로 연계하는 전략이 중요하다. 미국이 예방-개입-처분 단계별 수단을 체계적으로 결합해 빈집 문제를 해소하는 방식이나, 프랑스 샤토루 메트로폴이 지역주택계획과 연계해 빈집 관리 전략을 마련한 사례는 이러한 접근의 효용성 잘 보여준다.

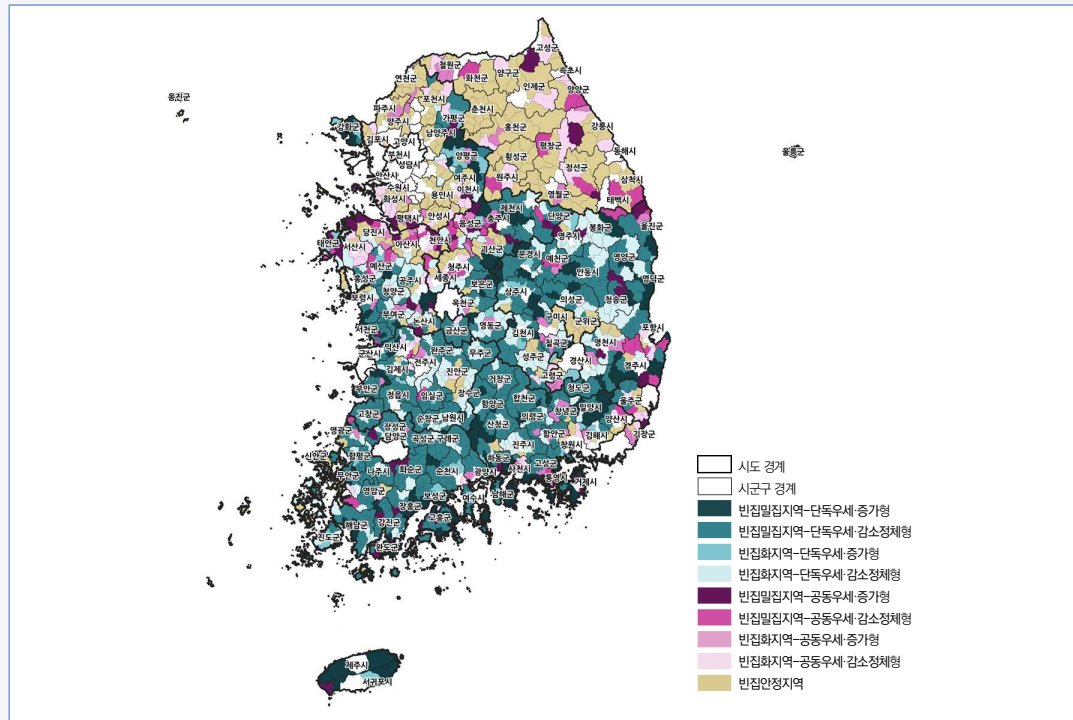
넷째, 빈집 관리 실행 주체의 다각화가 필수적이다. 현재의 기초자치단체 중심 관리체계에서 벗어나 미국의 토지은행, 일본 효고현 빈집활용특구의 광역자치단체-기초자치단체-연계단체 협력 모델을 참고하여 전문성과 지속성을 갖춘 실행 주체를 확보해야 한다.

다섯째, 소유자 의무와 인센티브의 균형을 맞춰야 한다. 미국의 빈집에 대한 단계적 강제 체계와 프랑스의 보조금 지원 정책으로의 전환 사례를 참고하여, 소유자의 빈집 관리 의무 강화와 함께 기술적·재정적 지원을 제공하고 자발적 정비 참여를 유도하는 인센티브 체계를 구축해야 한다.

우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태

■ 전국 읍·면 단위 빈집 실태 유형화를 통한 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성

빈집 비율(현황), 최근 3년간 빈집 증감량(추세), 빈집 중 단독주택 비율(구조)이라는 3개 핵심 지표를 기준으로 전국 1,403개 읍·면의 빈집 실태를 9가지 유형으로 분류하였다. 그 결과 빈집밀집지역(빈집 비율 10% 이상)이 740개(52.7%)로 절반 이상을 차지했으며, 빈집화지역(빈집률 5~10%)은 398개(28.4%), 빈집안정지역(빈집률 5% 미만)은 265개(18.9%)로 확인되었다. 빈집밀집지역과 빈집화지역 중에서는 단독우세·감소정체형(단독주택 빈집이 많이 축적되어 있으나 최근 3년간 증가는 상대적으로 정체된 지역)이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.



전국 읍·면 단위 <빈집 실태 유형> 분포

출처: 연구진 작성

이상의 결과는 유형별로 차별화된 관리 전략이 필요함을 시사해준다. 예를 들어, 빈집밀집지역-단독우세 유형은 주거수요가 취약하고 생활서비스가 축소되어 주택 거래·임대가 어려운 구조적 문제를 안고 있으며, 단독주택을 중심으로 빈집이 발생하는 동시에 기존 빈집의 고착화·노후화가 심화되는 이중 문제를 겪고 있다. 이에 따라 안전조치, 선별 철거, 긴급 수선 등 위험 저감 방안을 우선 적용하되, 활용 가능한 빈집은 저비용 리모델링과 임대전환을 병행하고 지역 거점의 복지·교통 기능과 연계한 활용 방안을 함께 설계할 필요가 있다. 한편 빈집밀집지역-공동우세 유형은 주로 읍내 중심부나 계획적 개발지에서 나타난다. 이러한 지역은 단독주택 빈집과 달리 개별 주택 정비를 통한 개선 효과가 제한적이므로, 공동주택 관리 구조와 시장 특성상 별도의 대응 전략이 요구된다.

지방자치단체에서는 이와 같은 읍·면 단위 빈집 실태 유형별 특성을 고려하여 지역에 적합한 정책 방

향을 설정할 수 있다. 다만 동일한 빈집 실태 유형에 속하는 읍·면이라 하더라도 인구·고용·산업 등 지역 여건과 지역 내 구체적인 빈집 분포 상황이 다를 수 있으므로, 이를 종합적으로 고려한 빈집 대응 방향 모색이 이루어질 필요가 있다.

농촌지역 빈집 실태 유형별 주요 특성과 정책적 시사점

유형	주요 특징	정책적 시사점
① 빈집밀집지역-단독우세·증가형	단독주택 빈집이 빠르게 증가, 고착화·노후화율 높음	적극적 철거·정비와 병행하여 활용가능 빈집 선별, 공공개입 최우선 지역, 신규 빈집 모니터링
② 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형	단독 빈집 집중되나 최근 증가는 완화, 장기 고착 위험·노후화 심각	적극적 철거·정비와 병행하여 활용가능 빈집 선별, 안정적 관리 유지 및 점진적 활용사업 병행 필요
③ 빈집밀집지역-공동우세·증가형	공동주택 빈집 급증, 관리 사각지대 발생 가능	공동주택 관리제도 개선, 임대·리모델링 정책 필요, 신규 빈집 모니터링
④ 빈집밀집지역-공동우세·감소정체형	공동주택 빈집 많으나 증가세 둔화	공공임대 전환·공동주택 관리 체계화 필요
⑤ 빈집화지역-단독우세·증가형	빈집화 진행 중, 단독 빈집이 빠르게 증가	조기 대응 필요, 예방적 철거·안전조치 및 주민참여형 활용방안 모색, 신규 빈집 모니터링
⑥ 빈집화지역-단독우세·감소정체형	단독 빈집 비중 높으나 증가세는 완만	소규모 관리·활용사업 시범 추진 가능
⑦ 빈집화지역-공동우세·증가형	공동주택 빈집 증가세 뚜렷	공동주택 맞춤형 관리체계 조기 구축 필요, 신규 빈집 모니터링
⑧ 빈집화지역-공동우세·감소정체형	공동주택 빈집 다소 존재하나 급증 아님	임대시장 관리, 지역맞춤형 활용방안 탐색
⑨ 빈집안정지역	빈집 수준 양호, 관리 부담 적음	사전 예방적 관리체계 유지, 발생 억제 정책 중심

출처: 연구진 작성

■ 현장조사를 통해 본 농촌 빈집 실태

경북 상주시와 전북 완주군을 대상으로 실시한 현장조사 결과, 빈집실태조사 당시 파악되지 않았던 빈집이 다수 발견되었다. 이는 조사 과정에서의 누락 가능성뿐 아니라 조사 이후 빈집의 확산 가능성을 시사한다. 또한 농촌 단독주택의 경우 거주동과 별도의 부속동이 함께 건축된 사례가 많아, 부속동의 관리 문제도 실태조사에 포함할 필요가 있다. 또한 조사 시점에는 일반빈집으로 분류되었으나 현재는 특정빈집 수준으로 악화된 사례가 적지 않아, 수년에 한 번 이뤄지는 정기 조사만으로는 빈집 문제를 적시에 파악하고 대응하는 데 한계가 있음이 드러났다. 이로 인해 실태조사 결과를 기반으로 수립되는 빈집정비계획이 실제 지역 여건을 충분히 반영하지 못하고, 조사와 정책 실행 사이에 구조적 단절이 발생할 우려가 크다.

빈집정비계획과 실제 빈집정비사업 간의 괴리도 심각하다. 상주시의 경우, 최근 3년 동안(2022년~2024년) 단순 철거 141건 중 실태조사에서 빈집으로 확인된 것은 단 15건(10.6%)에 그쳤다. 완주군에서는 고산면 삼기리 등 빈집이 집중된 지역이 존재함에도 불구하고 정비 실적이 전무해, 소유자 동의 문제, 정비사업의 전략적 접근 부재 등으로 중점 관리해야 지역에 대한 정책 대응이 어려운 현실을 보여준다.

이러한 한계를 개선하기 위해 정책 대상으로서 빈집 개념을 정교화하여 잠재적 빈집이나 빈 건축물까지 포괄할 필요가 있다. 또한 실태조사의 방법과 주기를 현실에 맞게 개선하고, 장기적으로는 정기적 모니터링 체계를 구축하여 빈집 상태 변화를 지속적으로 추적하는 동적 관리체계를 마련해야 한다.

지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스 제안

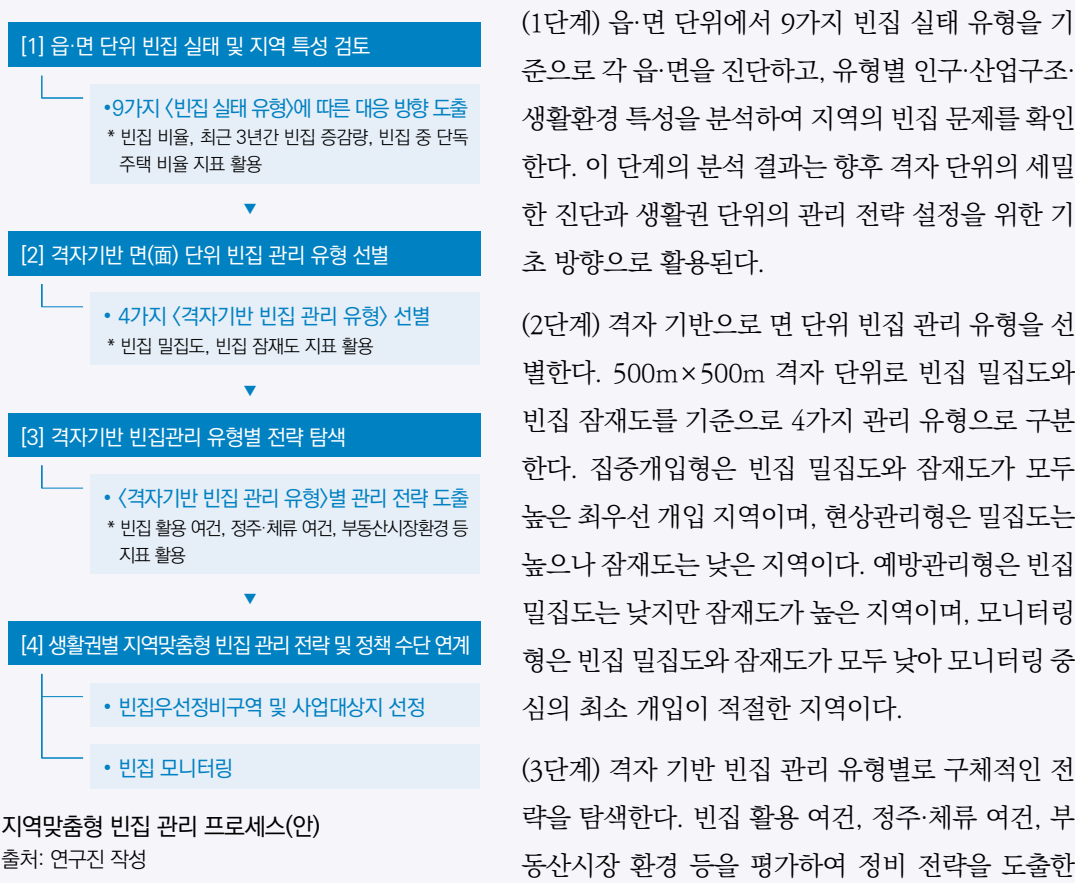
■ 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준으로서 격자기반 빈집관리지표 개발

지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준을 제시하기 위해 격자기반 빈집관리지표를 개발하였다. 격자기반 빈집관리지표는 ‘면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색’과 ‘빈집 관리 전략 탐색’의 두 축으로 설계되며, 500m×500m 격자 단위로 빈집 분포와 지역 여건 특성을 정량화하여 공공개입의 우선순위와 전략 탐색 방향을 모색할 수 있도록 하였다.

먼저, ‘면 단위 빈집 관리 유형 탐색’ 지표는 현재 빈집이 많이 분포하는 지역을 파악하는 ‘빈집 밀집도’와 빈집 발생 위험도가 높은 지역을 예측하는 ‘빈집 잠재도’를 통해 공간적으로 집중 관리가 필요한 지역을 선별할 수 있도록 구성하였다. 빈집 잠재도를 산출하기 위해 머신러닝 기반의 빈집 예측 모델을 구축하였으며, XGBoost, LightGBM, CatBoost 등 다양한 모델을 비교한 결과 XGBoost를 최적 모델로 선정하고 예측빈집 데이터를 활용하였다. ‘빈집 관리 전략 탐색’ 지표는 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경, 소유주·주민 동의 부문으로 구성하였다. 이를 통해 해당 지역 빈집의 철거, 활용, 안전조치, 생활인프라 개선 등 빈집 관리 전략을 면 단위에서 탐색할 수 있도록 하였다.

■ 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스

지역맞춤형 빈집 관리 전략을 마련하기 위해 4단계로 구성된 의사결정 프로세스를 제시하였다.



다. 집중개입형은 공공과 민간이 협력하는 종합적인 정주환경 개선을 추진하며, 현상관리형은 활용성과 정주 여건에 따라 철거·안전조치 또는 활용 중심 접근을 적용한다. 예방관리형은 주택 개량과 리모델링 지원, 생활서비스 보완으로 빈집 발생을 사전에 차단하며, 모니터링형은 현황 파악과 최소한의 안전조치에 집중한다. 소유자 및 주민 참여는 사업 추진의 전제조건이 아니라 빈집관리지표와 프로세스를 통해 점검한 후 설득하는 근거자료로 활용한다.

(4단계) 생활권별 지역맞춤형 빈집 관리 전략 및 정책 수단을 연계한다. 격자 단위 진단 결과를 읍·면 및 법정리 단위의 정책결정 구조와 연계하여 생활권 단위의 종합적 공간관리로 확장한다. 빈집의 발생 위험도, 관리 여건, 활용 가능성을 종합 검토하여 빈집우선정비구역을 지정하고, 농촌공간재생·생활SOC·정주여건 개선사업 등을 연계하여 빈집 정비·활용·모니터링 사업을 단계적으로 추진한다. 이를 통해 정책의 전 과정에서 데이터 기반 의사결정 체계를 구축하고, 정책자원의 효율적 배분과 공공개입의 효과성을 제고할 수 있다.

■ 시범적용: 경북 상주시

상주시를 대상으로 본 프로세스를 시범 적용한 결과, 집중개입형 5개, 현상관리형 10개, 예방관리형 62개, 모니터링형 238개 격자가 나타났다. 집중개입형 3개 격자가 분포한 공검면의 경우 빈집 관리 전략은 세 가지 축으로 구분된다. 첫째, 집중개입형 지역(동막리·중소리·지평리)은 빈집의 물리적 노후화와 안전 위험이 높아 빈집우선정비구역 지정을 검토하고, 긴급 안전조치와 철거 후 마을주차장·소규모 녹지·재난대피공간 등 생활안전 기반시설로 전환하는 공공 주도의 선제적 정비가 필요하다. 둘째, 예방관리형 지역(울곡리·병암리·역곡리)은 향후 빈집화 위험이 높으나 물리적 노후화가 심하지 않아 주택 개량과 리모델링 지원, 귀농·귀촌형 임대주택 조성, 생활환경정비계획과 연계한 도로·상하수도·복지시설 확충을 병행하며, 보전 가치가 높은 한옥이나 근대 건축물은 농촌특화지구 지정과 연계하여 문화·경관적 자산으로 전환하는 선제적 관리와 활용 축진이 핵심이다. 셋째, 모니터링형 지역(양정리·예주리)은 정주 기반이 유지되고 있으나 중장기적 위험 요인을 안고 있어 빈집 이력관리 시스템 기반의 상시 점검과 조기경보 기능을 강화하고, 격자 기반 데이터를 연계한 위험 격자 자동 추적 및 주민참여형 신고제도를 병행하여 자율적 관리체계를 구축한다.

공검면은 상주시의 빈집관리 시범지역으로서, 읍·면-법정리-격자 단위에 걸친 다층적 관리체계와 다양한 정책 수단의 통합 운용을 도모할 필요가 있다. 이때 빈집 관리는 개별 주택이나 격자 단위를 넘어 생활권 단위의 공간관리 체계로 확장되어야 한다. 이를 위해 빈집우선정비구역 지정, 생활환경정비계획, 농촌특화지구 지정, 농촌형 생활SOC 공급, 귀농·귀촌 주거지원사업 등을 단계별로 연계해, 데이터 기반 전략 도출-정비계획-사업 집행으로 이어지는 일관된 관리 구조를 구축하는 것이 핵심이다.

지역맞춤형 빈집 관리 체계마련을 위한 정책 방안과 향후 과제

이상의 내용을 바탕으로 본 연구에서는 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제를 다음과 같이, 1) 빈집실태조사 및 DB 고도화, 2) 빈집정비계획 내실화, 3) 빈집정비단계 실행력

강화로 설정하였다. 정책 과제별 세부 과제 요약과 구체적인 제안 내용은 다음과 같다.

농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제

구분	정책목표	세부과제	농촌지역 특성 고려	기대효과
1. 빈집실태조사 및 DB 고도화	빈집 실태를 정확히 파악하고 데이터 기반 관리체계 마련	1-1. 빈집실태조사 고도화 1-2. 빈집 DB 고도화	- 광범위 지역, 낮은 인구밀도 고려한 격자기반 주민참여 조사 - 농가 부속건물 등 농촌형 건축물 분류체계 반영 - 빈집 소유주, 지역 특성 정보 등 빈집 관리 전략 수립에 필요한 연계 데이터 통합 관리	빈집 실태의 신뢰도 향상, 정책기초자료 확보
2. 빈집정비계획 내실화	공간기반 통합계획과 현실적 실행 기반 강화	2-1. 마을 단위 빈집 관리 2-2. 빈집우선정비구역 제도 개선	- 읍·면·마을 기반 계획체계 구축 - 빈집밀도(실제, 잠재), 빈집 활용 여건, 정주 체류 여건, 부동산시장 환경, 소유자주민협력 등 빈집 관리지표 및 빈집 관리 전략 탐색 프로세스 도입 ▶ 본 연구에서 개발·분석한 전국 읍·면 단위 빈집 실태 유형 특성에 따른 정책적 시사점(3장)과 격자기반 빈집관리지표에 기반한 빈집 관리 전략 탐색 프로세스(4장) 활용	계획 실효성 제고, 정비사업의 우선순위 명확화
3. 빈집정비단계 실행력 강화	실행 가능한 정비 활용체계 구축 및 자원 확보	3-1. 개별 빈집 상황별 맞춤형 컨설팅 지원 3-2. 빈집 정비 자원 다각화 3-3. 빈집 관련 규제 합리화 및 절차 간소화 3-4. 빈집 관리를 위한 다층적 거버넌스 구축	- 고령가구, 부재자주 등 원인 맞춤형 대응 모델 - 지방소멸대응기금, 지자체 조성 기금, 연관사업 등 기존/신규 자원 연계 활용 - 빈집 정비·관리 목적의 행위시 유연한 제도 설계 적용 - 중간지원조직, 마을공동체 등이 참여하는 다층적 거버넌스 구축	정비사업 지속성 확보, 공공 주민 협력 강화, 행정 효율성 제고

출처: 연구진 작성

제도 개선 방안으로는 빈집실태조사 대상의 범위 확대, 빈집모니터링 체계 구축 신설, 빈집우선정비 구역 지정 세부기준 개선 등의 「농어촌정비법」 개정안을 제시하였다. 또한 본 연구에서 제안하는 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스를 반영한 농촌 빈집정비계획 수립 지침 개선안을 제안하였다.

본 연구는 농촌 빈집 실태를 구조적이고 정량적으로 진단하고, 이를 바탕으로 지역맞춤형 빈집관리체계를 제안했다는 데 의의가 있다. 다만 빈집 관련 행정 데이터의 시계열 연계성 및 신뢰도의 한계와 빈집 예측 모델의 일반화 및 신뢰도 향상은 향후 과제로 남는다.

주제어

농촌(Rural Area), 빈집(Vacant House), 빈집관리지표(Vacant House Management Indicators), 빈집 관리 전략 탐색 프로세스(Process for Exploring Strategies for Vacant House Management)

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	2
1) 연구의 배경 및 필요성	2
2) 연구의 목적	7
2. 연구의 범위 및 방법	9
1) 연구의 범위	9
2) 연구의 방법	10
3) 연구의 수행절차	11
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	12
제2장 국내외 빈집 정책 및 대응 현황	17
1. 우리나라 농촌의 빈집 정책 및 대응 현황	18
1) 빈집 관련 법·제도 체계	18
2) 국가 차원의 종합적 빈집 관리 정책 추진	25
3) 부처별 빈집정비사업 추진 현황	27
4) 지방자치단체의 빈집 관리 현황	30
5) 현행 농촌 빈집 관리 방식의 특성 및 한계	42
2. 해외 주요국의 빈집 정책 및 대응 현황	44
1) 프랑스: 국가 차원의 빈집정보시스템 구축과 주택정책과의 연계 관리	44
2) 일본: 지역 특성에 맞춘 빈집 발생 지역의 면 단위 관리	56
3) 미국: 빈집 관리를 위한 다층적 정책 수단의 연계	67
3. 소결: 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 시사점	83
1) 우리나라 빈집 관리 정책 및 제도의 구조적 한계	83
2) 국외 사례의 시사점과 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 핵심 방향	84
제3장 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태	87
1. 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성	88
1) 지역별 농촌 빈집 현황	88
2) 농촌지역의 빈집 실태 유형 분석	95

2. 사례지역의 농촌 빈집 발생 실태	110
1) 사례지역의 선정 및 조사 개요	110
2) 경북 상주시의 농촌 빈집 실태	112
3) 전북 완주군의 농촌 빈집 실태	118
3. 소결: 농촌 빈집 발생 특성 및 실태를 통한 빈집 관리 방향	124
1) 우선순위 기반의 정책 자원 배분	125
2) 빈집 실태조사 체계 개선 및 정책 대상 개념 정교화	126

제4장 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스 제안 ————— 127

1. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 마련	128
1) 지역맞춤형 빈집 관리 방향 탐색 방법	128
2) 격자기반 빈집관리지표 개발	129
2. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 빈집 예측 모델의 적용 방안	143
1) 빈집 예측 모델 구축	143
2) 빈집 예측 모델 평가	145
3) 경북 상주시 빈집 예측 결과	149
3. 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 설계 및 시범적용	159
1) 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 설계	159
2) 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 시범적용 : 경북 상주시	164

제5장 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 정책 방안과 향후 과제 ————— 179

1. 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제	180
1) 농촌의 빈집 특성과 관리 여건을 고려한 빈집 관리체계 방향	180
2) 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제	182
2. 제도 개선 및 정책 지원 방안	191
1) 제도 개선 방안	191
2) 정책 지원 방안	195
3. 연구의 성과와 향후 과제	197
1) 연구의 성과	197
2) 연구의 한계 및 향후 과제	198

참고문헌 ————— 201

SUMMARY ————— 211

부록 ————— 215

부록 1 139 개 시·군별 읍·면 단위 빈집 실태 유형의 분포 현황	215
부록 2 머신러닝 모델별 하이퍼 파라미터의 의미와 역할	218
부록 3 상주시 집중개입형 격자 내 빈집의 개입 용이성 검토	220

[표 1-1] 통계청 인구주택총조사에 따른 지역별 주택, 빈집, 인구 현황	3
[표 1-2] 본 연구와 관련된 주요 선행연구	14
[표 2-1] 「농어촌정비법」과 「소규모주택정비법」의 비교	18
[표 2-2] 국내 농촌 빈집 관련 제도 운영 현황	23
[표 2-3] 농어촌 빈집 특별법 발의 현황	24
[표 2-4] 빈집 등급 구분(2023년 6월 이후)	25
[표 2-5] 농촌 시·군(139개)의 빈집정비조례 현황	30
[표 2-6] 농촌 빈집정비계획의 빈집 철거 및 활용 계획	34
[표 2-7] 농촌 빈집정비계획의 빈집우선정비구역 현황	36
[표 2-8] 프랑스의 지역별 빈집 현황과 특성	45
[표 2-9] 빈집제로서비스에서 제공하는 주요 정보 목록	49
[표 2-10] 프랑스 샤토루 메트로폴 주택 계획의 5가지 방향성	52
[표 2-11] 샤토루 메트로폴의 지역주택계획 사업 내용	53
[표 2-12] 일본의 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」 구성	56
[표 2-13] 일본의 '빈집 등 활용촉진구역' 설정이 예상되는 지역	58
[표 2-14] 일본의 '빈집 등 활용촉진구역' 지정 현황(2025년 7월 기준)	59
[표 2-15] 일본 효고현의 '빈집활용특구종합지원사업' 보조금 기준(2025.6.4. 기준)	64
[표 2-16] 일본 효고현의 빈집활용특구 지정지구 일람	65
[표 2-17] VAD 주택 인수·관리 대상 선정 기준	79
[표 2-18] 미국 토지은행의 다양한 자산 및 유휴토지 활용 프로그램	81
[표 3-1] 전국 139개 시·군(읍·면 존재)의 빈집실태조사 및 빈집정비계획 추진 현황(2024년 말 기준)	89
[표 3-2] 「농어촌정비법」에 따른 빈집실태조사 내용	90
[표 3-3] 통계청 주택총조사에 따른 지역별 빈집 현황(2015년~2023년)	91
[표 3-4] 읍·면 단위 빈집 실태 유형 분석을 위한 지표(안)	96
[표 3-5] 읍·면 단위 빈집 실태 유형 분석을 위한 지표 간 상관관계수	101
[표 3-6] 빈집 실태 유형화를 위한 핵심 지표 및 기준 설정	102
[표 3-7] 농촌지역의 빈집 실태 유형 도출 결과	103
[표 3-8] 농촌지역 빈집 실태 유형별 지표 값 기초통계	105
[표 3-9] 농촌지역 빈집 실태 유형별 주요 특성과 정책적 시사점	107
[표 3-10] 시·도별 〈빈집 실태 유형〉 분포 현황	108
[표 3-11] 사례지역의 빈집 실태 유형 현황	110
[표 3-12] 현장조사 대상 지역	111
[표 3-13] 완주군 빈집 현황	118

[표 4-1] '면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색'을 위한 지표 구성 및 기준	131
[표 4-2] '빈집 관리 전략 탐색'을 위한 지표 구성 및 기준	136
[표 4-3] 빈집 예측 모델의 장단점 비교	137
[표 4-4] 빈집 예측 모델의 장단점 비교	139
[표 4-5] 국내외 빈집 관련 선행연구의 분석 모형 및 변수 검토	140
[표 4-6] 빈집 예측 모델 투입 변수 선정	142
[표 4-7] 머신러닝을 이용한 빈집 예측 모델의 하이퍼 파라미터 튜닝 결과	144
[표 4-8] 빈집 예측 모델 평가	146
[표 4-9] 빈집 예측 모델 테스트 데이터 예측결과 혼동행렬 비교	146
[표 4-10] 상주시 분석대상 단독주택 예측 결과(혼동행렬)	150
[표 4-11] 빈집 예측 확률과 변수 간 상관계수	151
[표 4-12] 상주시 빈집 발생 확률 디자인 분석표	152
[표 4-13] 빈집 밀집도와 빈집 잠재도 기반 관리 유형 매트릭스	160
[표 4-14] 상주시 읍·면별 빈집 실태 유형과 지표 값	165
[표 4-15] 상주시 읍·면별 빈집 관리 유형 격자의 개수 현황	168
[표 4-16] 상주시 집중개입형 격자의 지표 산출 결과 및 관리 방향 탐색	170
[표 4-17] 상주시 공검면 법정리별 빈집 관리 유형 격자 및 빈집 발생 현황	171
[표 5-1] 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제	182
[표 5-2] 빈집실태조사 관련 「농어촌정비법」 개정안	191
[표 5-3] 빈집모니터링 관련 「농어촌정비법」 개정안	192
[표 5-4] 자료 또는 정보의 이용 요청 관련 「농어촌정비법」 개정안	192
[표 5-5] 빈집우선정비구역 지정 관련 「농어촌정비법 시행령」 개정안	193
[부록 표 1] 139개 시·군별 <빈집 실태 유형>의 분포 현황	215
[부록 표 2] 머신러닝 모델별 하이퍼 파라미터의 의미와 역할	218
[부록 표 3] 상주시 집중개입형 격자 내 빈집의 개입 용이성 검토	220

[그림 1-1] 2023년 도시지역(동)과 농촌지역(읍·면)의 빈집 발생 현황	3
[그림 2-1] 농어촌 빈집정비계획의 수립절차	20
[그림 2-2] 농어촌 빈집정비계획의 위계	21
[그림 2-3] 한국부동산원의 '빈집애' 화면	26
[그림 2-4] 빈집 대상별 정비 방향 예시(사천시 빈집정비계획 추진체계)	35
[그림 2-5] 분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업 유형별 추진 건수(2022년~2025년)	38
[그림 2-6] 분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업 예산 현황(2022년~2025년)	39
[그림 2-7] 프랑스의 2020년 공실률, 2009년~2020년 빈집 비율 변화, 2009년~2020년 인구 변화	44
[그림 2-8] 프랑스의 빈집제로서비스(Zéro Logement Vacant, ZLV) 화면	49
[그림 2-9] 루베의 저렴 주택 형태와 저렴 주택 집중지역인 파일 지구(Pile district) 모습	54
[그림 2-10] 빈집 등 활용촉진구역 예시	58
[그림 2-11] 일본 효고현의 '빈집 등 활용촉진특별구역' 제도의 구조	61
[그림 2-12] 일본 효고현의 '빈집 등 활용촉진특별구역' 내 신고정보를 활용한 빈집 등 유통활성화 체계	62
[그림 2-13] 일본 효고현 빈집 등 활용촉진 특별구역 내 건축기준조례의 특례	63
[그림 2-14] 일본 효고현 니시와키시의 빈집활용특구(시마 지구, 요시다 지구) 입지	65
[그림 2-15] 미국 인디애나주 게리(Gary)시의 2015년 코드 위반 통지 100건에 대한 처리 결과	73
[그림 2-16] 전략적 코드 이행으로의 전환: "고치고, 비용을 부담하고, 양도하기 (Fix it Up, Pay it Up, Give it Up)" 접근법	74
[그림 2-17] 미국에서 운영되고 있는 토지은행의 분포(2025년 5월 기준)	76
[그림 2-18] 토지은행의 자산 취득부터 매각까지의 과정	78
[그림 2-19] 토지은행 취득 자산 재활용 의사결정 경로	80
[그림 3-1] 2023년 도농복합시(읍·면 지역)의 빈집 현황	93
[그림 3-2] 2023년 군(읍·면 지역)의 빈집 현황	94
[그림 3-3] 읍·면 단위 빈집 특성 지표 값 히스토그램	98
[그림 3-4] 읍·면 단위 지역 특성 지표 값 히스토그램	99
[그림 3-5] 전국 읍·면 단위 <빈집 실태 유형> 분포	109
[그림 3-6] 상주시 농촌지역 등급별 빈집 현황(좌) 및 완주군 읍·면별 빈집 현황(우)	111
[그림 3-7] 상주시 함창읍 증촌리 빈집 현황	113
[그림 3-8] 상주시 공검면 동막리 빈집 현황	114
[그림 3-9] 상주시 공검면 병암리 빈집 현황	116
[그림 3-10] 상주시 사벌국면 매현리 빈집 현황	118
[그림 3-11] 완주군 고산면 읍내리 빈집 현황	120
[그림 3-12] 완주군 고산면 삼기리 빈집 현황	121

[그림 3-13] 완주군 소양면 해월리 빈집 현황	123
[그림 4-1] 예측 모델 성능 평가(ROC, PR)	147
[그림 4-2] 빈집 예측 모델 SHAP 분석 결과(중요도 상위 20개 변수)	148
[그림 4-3] 상주시 단독주택 빈집발생 예측확률 분포	150
[그림 4-4] 상주시 빈집 발생 확률 디자인 분석 그래프	152
[그림 4-5] 상주시 빈집 발생 및 발생 확률 예측 결과(500M 그리드)	154
[그림 4-6] 상주시 빈집 발생 확률 구간별 분포(500M 그리드)	155
[그림 4-7] 상주시 상위 위험 읍·면의 표준화 특성 그래프	156
[그림 4-8] 상주시 빈집예측확률 상위 읍·면의 예측확률 분포	157
[그림 4-9] 격자기반 빈집 관리 유형별 관리 전략 도출 예시(집중개입형, 현상관리형)	162
[그림 4-10] 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스(안)	163
[그림 4-11] 상주시 읍·면 단위〈빈집 실태 유형〉의 분포	164
[그림 4-12] 상주시 읍·면의 빈집 및 예측빈집 분포	166
[그림 4-13] 상주시의 빈집 관리 유형 격자 분포	168
[그림 4-14] 상주시 공검면 동막리의 빈집 관리 유형 격자 현황	172
[그림 4-15] 상주시 공검면 동막리의 빈집 현황	173
[그림 4-16] 상주시 공검면 중소리의 빈집 관리 유형 격자 현황	174
[그림 4-17] 상주시 공검면 중소리의 빈집 현황	175
[그림 4-18] 상주시 공검면 지평리의 빈집 관리 유형 격자 현황	176
[그림 4-19] 상주시 공검면 동막리의 빈집 현황	177

제1장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

■ 농촌 소멸 위기와 함께 증가하는 빈집 문제 대응 필요성 대두

2024년도 행정조사 결과에 따르면, 전국 빈집(1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택)은 약 13만 4천 호에 이른다.¹⁾ 이 중 도시 빈집이 55,914호(41.7%), 농어촌 빈집이 78,095호(58.3%)로 나타나(KTV 국민방송, 2025, 5월 15일 보도자료), 우리나라 전체 빈집의 절반 이상이 농어촌에서 발생하는 것으로 확인된다.

통계청 주택총조사 자료²⁾를 통해서도 농촌지역 빈집 발생의 심각성을 엿볼 수 있다. 2023년 주택총조사 자료를 분석한 결과, 빈집의 총량과 최근 8년간(2015년~ 2023년) 증가율은 도시지역(동)이 농촌지역(읍·면) 보다 더 크지만, 전체 주택 중 빈집이 차지하는 비율은 농촌지역(읍 11.4%, 면 14.5%)이 도시지역(동 6.4%)에 비해 2배 이상 높으며 1990년 이전 건축된 노후주택에서 발생한 빈집 수는 두 지역이 유사한 수준으로 나타난다(표 1-1 참조).

한편 농촌지역 내에서도 읍 지역과 면 지역의 빈집 발생 양상이 서로 달라 이에 대한 차별적 접근이 요구된다. 통계청 주택총조사 자료에 따르면, 읍 지역에서는 공동주택에서 발생한 빈집과 1990년 이후 건축된 주택에서 발생한 빈집이 전체의 약 3/4(각각 76.9%, 76.5%)를 차지하며, 2015년 대비 2023년 빈집 증가율이 69.4%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 반면, 면 지역에서는 단독주택에서 발생한 빈집과 1990년 이전 건축된 주택에서 발생한 빈집이 각각 전체의 절반 이상(각각 63.9%, 53.2%)을 차지하며, 같은 기간 빈집 증가율은 13.7%로 비교적 낮은 증가세를 보였다. 이러한 면 지역의 경우, 인구 감소, 고령화, 주택 노후화가 동시에 진행되고 있어, 앞으로 빈집 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상된다(표 1-1, 그림 1-1 참조). 따라서 지역별로 차별적인 빈집 발생 특성을 보이는 농촌지역에 대해 체계적이고 지속가능한 공간 관리와 주민 삶의 질 확보를 위한 적극적 대응이 매우 시급하다.

1) 2024년 시군구 공무원과 이·통장 협업을 통해 조사된 전국 빈집 현황 자료에 따른 빈집 수(KTV 국민방송, 2025).

2) 빈집실태조사 또는 행정조사에서는 1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택을 빈집으로 보는 반면, 통계청 주택총조사 자료의 경우 매년 11월 1일 시점 행정자료상 거주하는 가구가 없는 미거주주택을 빈집으로 정의

[표 1-1] 통계청 인구주택총조사에 따른 지역별 주택, 빈집, 인구 현황

구분		전국	도시지역 (동)	농촌지역 (읍·면)	읍	면
'23년 주택 수 (호)	전체 주택	19,546,299	15,296,986	4,249,313	2,104,639	2,144,674
	단독주택	3,861,380	1,726,292	2,135,088	585,543	1,549,545
	(지역별 전체 주택에서 차지하는 비중, %)	(19.8)	(11.3)	(50.2)	(27.8)	(72.3)
	1990년 이전 주택	3,122,077	2,108,990	1,013,087	322,495	690,592
	(지역별 전체 주택에서 차지하는 비중, %)	(16.0)	(13.8)	(23.8)	(15.3)	(32.2)
'23년 빈집 수 (호)	전체 빈집	1,534,919	984,281	550,638	240,241	310,397
	단독주택 빈집	349,971	100,842	249,129	50,725	198,404
	(지역별 전체 빈집에서 차지하는 비중, %)	(22.8)	(10.2)	(45.2)	(21.1)	(63.9)
	1990년 이전 주택 빈집	462,861	241,237	221,624	56,395	165,229
	(지역별 전체 빈집에서 차지하는 비중, %)	(30.2)	(24.5)	(40.2)	(23.5)	(53.2)
'23년 총 주택에서 빈집이 차지하는 비율(%)		7.9	6.4	13.0	11.4	14.5
'15년~'23년 빈집 증가율(%)		43.6	50.5	32.7	69.4	13.7
'23년 고령화율		18.6	16.9	25.7	19.3	33.1
'15년~'23년 인구 변화율(%)		1.4	1.0	2.9	11.1	-5.0

출처: 국가통계포털(2015~2023a, [인구총조사] 연령 및 성별 인구); 국가통계포털(2015~2023b, [주택총조사] 건축연도 및 주택의 종류별 미거주 주택(빈집)); 국가통계포털(2023, [주택총조사] 주택의 종류, 연면적 및 건축연도별 주택) 자료를 활용하여 연구진 작성



[그림 1-1] 2023년 도시지역(동)과 농촌지역(읍·면)의 빈집 발생 현황

출처: 국가통계포털(2015~2023b, [주택총조사] 건축연도 및 주택의 종류별 미거주 주택(빈집)) 자료를 활용하여 연구진 작성

주: 괄호 안의 비율은 지역별 전체 빈집 수 대비 해당 주택 유형 빈집 수의 백분율임

■ 2020년 「농어촌정비법」 개정을 통해, 농촌 빈집의 정비·활용과 관련된 근거법을 마련하고 빈집을 보다 체계적이고 실효성 있게 정비하고자 노력

2020년 2월 「농어촌정비법」(법률 제16972호)이 개정됨에 따라, 농촌지역의 빈집정비계획 수립(법 제64조)과 빈집실태조사(법 제64조의2), 빈집정보시스템의 구축·운영(법 제64조의6), 빈집에 대한 소유자등과 시장·군수·구청장의 책무(법 제65조, 제65조의2), 특정빈집에 대한 신고 및 조치(법 제65조의3, 제65조의4, 제65조의5), 빈집 매입을 통한 공익적 활용(법 제65조의6) 등 빈집의 체계적 관리와 정비·활용을 위한 법적 근거가 마련되었다. 하지만 법 개정 이후에도 농촌 빈집 관련 사업들은 대체로 농촌주택개량사업, 농촌빈집정비사업, 일반농산어촌개발사업(빈집 철거 및 수리 지원, 유희시설을 활용한 임대주택 조성 등), 취약지역생활여건개조사업(빈집 철거), 농촌 유희시설을 활용한 지역 활성화 사업 등과 같이 개별 빈집의 철거 또는 활용에 초점이 맞춰진 점적(點的) 방식으로 추진되었다.

이러한 한계를 보완하고 농촌 빈집을 보다 실효성 있게 관리하기 위해, 2024년 1월 「농어촌정비법」(법률 제19876호)이 다시 개정되었다. 해당 개정법에 따르면, 시장·군수·구청장은 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 지역 중 다른 법령에 따른 정비사업을 추진하고 있지 아니한 지역에 대해 ‘빈집우선정비구역’으로 지정할 수 있게 되었고(법 제64조의7), 이러한 구역 내에서는 정비사업에 대한 다양한 특례를 적용할 수 있도록 하였다(법 제64조의8). 또한, 시장·군수·구청장은 특정빈집의 소유자가 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명령받은 후 정해진 기간 내에 이를 이행하지 않을 경우, 500만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있는 권한도 부여받았다(법 제133조).

■ 최근 정부는 ‘농촌 빈집정비 활성화 대책’(23.4.20.)과 새로운 농촌(New Ruralism 2024) 패러다임에 따른 ‘농촌소멸 대응 추진전략’(24.3.29.), ‘법정부 빈집 관리 종합계획’(25.5.1.)을 잇따라 발표하고 농촌 빈집의 감축 및 재생 지원책 제시

농림축산식품부는 2023년 4월 발표한 <농촌 빈집정비 활성화 대책>에서 농촌지역의 빈집 문제에 대한 종합적인 대응 방향을 제시하였고 농촌 빈집의 절반 수준 감축, 마을 단위 빈집 정비, 민관 협업 방식의 전환을 핵심 목표로 제시하였다. 구체적으로는, 2027년까지 전체 농촌 빈집 약 6만 6천 동의 50% 수준인 3만 3천 동까지 감축한다는 목표를 설정하고 기존의 개별 주택 단위 정비 방식에서 마을 단위 정비 방식으로 전환, 공공 주도의 정비 방식에서 벗어나 ‘민관합동 빈집재생 프로젝트’를 통해 민관 협업 방식으로 전환하는 보다 구체적인 계획을 제시하였다. 이와 함께, 리모델링된 빈집을 귀농·귀촌인을 위한 임대주택으로 활용하거나, 어린이·청소년을 위한 커뮤니티 공간, 마을 호텔 등으로 조성하여 농촌 공동체의 재생 기반을 마련한다는 계획도 제시하였다. 아울러, 빈집 정비와 거래 활성화를 위한 제도적 기반을 구축하고, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따라 ‘농촌마을보호지구’(법 제12조 제1호)로 지정된 마을에 대해서는 농촌주거환경개선사업을 우선적으로 지원함으로써 정비 효과를 극대화할 계획이다.³⁾

2024년 3월 발표된 <농촌소멸 대응 추진전략>에서는 농촌소멸 문제에 대응하기 위한 핵심 방안 중 하나로 빈집 재생 지원책이 제시되었다. 이에 따르면, 정부는 빈집은행을 통해 빈집 정보를 체계적으로

3) 농림축산식품부(2023a, 4월 20일 보도자료, pp.1~3)를 바탕으로 해당 문단의 내용 작성

제공하고, 매매 가능한 농촌 빈집 정보와 민간 플랫폼을 연계하여 개인 간 거래를 활성화할 계획이다. 또한, 농촌 빈집을 활용한 숙박업 실증특례 적용 범위를 기존 5개 도 50채에서 전국 500채로 확대하고, ‘전국민 1주일 농촌 살아보기 운동’을 전개하는 등 다양한 방식으로 농촌 체류를 유도하겠다고 밝혔다. 이와 더불어, 기업과 지자체가 함께 참여하는 빈집재생 프로젝트를 통해 민관 협업 기반의 농촌 재생 또한 추진할 계획이다. 이러한 일련의 빈집 재생 지원책들이 단순히 빈집을 별개의 정책대상으로 한정하지 않고, 생활인구 및 관계인구의 유입을 유도하기 위한 주요 전략으로 활용하기 시작하였다는 점은 시사하는 바가 크다.⁴⁾

2025년 1월에 발표된 <농림축산식품부 주요 업무계획>에서도 농업·농촌 4대 구조개혁의 일환으로 빈집 재생과 거래 촉진을 위한 지원책이 제시되었다. 농촌소멸 위기에 대응하고, 농촌의 지속가능성을 확보하기 위해 정부는 농촌 정착과 활용 가능성을 높이는 방향으로 인프라 확충을 추진하고 있다. 구체적으로는, 농촌에 체류하면서 위케이션과 농촌 관광을 함께 즐길 수 있는 ‘농촌체류형 복합단지’를 시범 조성하고, 빈집 거래를 돕는 빈집은행 플랫폼 구축과 함께 빈집 재생 사례를 확대해나갈 계획이다. 이러한 일련의 사업을 포함한 농촌 인프라 확충에 총 270억 원이 투자될 예정이다.⁵⁾

한편 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부는 2024년 9월부터 약 1년 동안 4개 부처 합동으로 빈집정비TF를 운영하였으며, 이를 토대로 2025년 5월에는 국가 차원의 종합적인 빈집 관리 방향을 담은 <범정부 빈집 관리 종합계획>을 수립·발표하였다. 해당 계획은 4대 전략과 15개 추진과제로 구성되어 있으며, 전국 단위의 체계적인 빈집 관리를 위한 제도적 기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 우선, 법·제도 측면에서는 「농어촌빈집정비특별법(가칭)」과 「빈건축물정비특별법(가칭)」을 새롭게 제정하여 빈집 문제에 체계적으로 대응할 계획이다. 아울러, 한국부동산원이 운영 중인 ‘빈집에(愛) 플랫폼’을 기반으로 빈집 현황 정보를 통합 관리하고, 빈집 발생과 확산을 예측하는 분석체계를 구축함과 동시에 활용 가능성 및 안전도 진단 등의 기능도 강화할 계획이다. 또한, 인구감소지역에서의 빈집 정비가 지역 실정에 맞게 추진될 수 있도록 2026년 지방소멸대응기금 지침을 마련하고, 2025년 4월 「인구감소지역특별법」 개정을 통해 빈집 철거 지원 근거를 신설하였다. 이를 바탕으로 행정안전부는 빈집 정비지원사업을 대폭 확대할 계획(2024년 50억 원 → 2025년 100억 원)이다.⁶⁾

■ 하지만 정부에서 계획하고 있는 다양한 빈집 지원책을 한정된 자원과 예산 내에서 농촌 공간에 어떻게 적용할지에 대한 구체적인 청사진과 방향이 부재한 실정

앞서 살펴본 바와 같이 빈집우선정비구역 지정과 다양한 빈집 재생지원 정책이 추진되고 있으나, 이러한 정책이 공간적 맥락에서 어떻게 작동해야 효과를 낼 수 있는지에 대한 기준과 전략은 여전히 미흡한 실정이다. 특히 농촌지역은 빈집 발생 속도가 정비 수요를 상회하고 있어 모든 빈집을 일괄적으로 정비하는 것이 사실상 어려운 만큼, 정책 대상의 범위를 명확히 설정하고 우선순위를 선별하는 기준 마련이 중요하다.

4) 농림축산식품부(2024a, 3월 28일 보도자료, pp.9~10)를 바탕으로 해당 문단의 내용 작성

5) 농림축산식품부(2025a, 1월 13일 보도자료, p.5)를 바탕으로 해당 문단의 내용 작성

6) 관계부처합동(2025b, 5월 1일 보도자료, pp.1~5)를 바탕으로 해당 문단의 내용 작성

아울러 정비가 이루어진 빈집이라 하더라도 활용방안이 미흡하거나 관리 주체가 불명확할 경우 재방치되거나 주변 환경 저해로 이어지는 사례가 발생하고 있다. 이는 단순한 철거나 리모델링 중심의 대응만으로는 충분하지 않으며, 정비 이후의 활용 가능성까지 고려한 실질적 정비 전략이 필요함을 보여준다.

장기간 방치된 빈집이 안전, 경관, 생활환경, 지역 공동체 등 다양한 측면에 부정적 영향을 미치고 있는 만큼, 농촌소멸에 효과적으로 대응하기 위해서는 어떤 빈집을 공공이 우선적으로 관리해야 하는지에 대한 객관적이고 체계적인 기준이 요구된다. 더불어 지역별 여건과 재정·인력 여유를 고려하여 한정된 공공 자원을 가장 효과적으로 투입할 수 있는 실효적 전략 마련이 시급하다.

※ 달성군, 농어촌정비법보다 자체 조례로 정비... '300만 원 철거 비용 지원'이 전부

...문제는 300만 원의 철거 비용을 제공한 뒤로 어떠한 개입도 하지 않는다는 점이다. 앞서 7개 구가 빈집을 철거한 후 소유자와 주민의 의견을 반영해 공공용지까지 조성하는 것과는 비교된다. 심지어 달성군은 어떻게 활용되고 있는지 사후 조사도 하고 있지 않다.

이 때문에 빈집이 철거된 땅이라도 빈집과 다름없이 방치되는 경우가 적지 않다. 실제 올해 달성군청의 지원을 받아 빈집이 철거된 5곳을 돌아보니 3곳은 아무런 변화가 없었다. 한 곳은 철거가 언제 됐는지 모를 정도로 돌멩이들만 나뒹굴고 있었다. 또 다른 한 곳은 어떤 용도로 사용되고 있는지 알 수조차 없었다.



〈달성군 화원읍, 빈집 철거 후 모습〉

출처: 임재환(2022, 7월 11일 기사)에서 일부 내용 발췌

■ 공동화·과소화가 가속되면서 소멸 문제에 직면해 있는 농촌에서 빈집은 지역 내 다양한 문제와 함께 논의될 필요가 있으며, 이에 효과적으로 대응할 수 있도록 빈집 관리체계 마련 필요

지속가능하고 매력적인 농촌을 조성하기 위해서는 농촌을 단순한 거주공간이 아니라 삶터·일터·쉼터로서의 복합적 기능을 수행하는 공간으로 재정립할 필요가 있다. 이를 위해 각 지역의 특성과 인구·생활·경제 여건을 면밀히 고려하여, 지역별 상황에 부합하는 맞춤형 빈집 관리 방안을 마련하는 것이 중요하다. 특히 현재와 같이 빈집실태조사 결과를 기반으로 한 단순 등급화 방식(예: 1·2·3등급에 따른 활용 또는 철거 여부 판단)만으로는 빈집의 개별 특성과 지역 수요를 충분히 반영하기 어렵다. 따라서 빈집의 유형, 물리적 상태, 주변 환경, 향후 이용 가능성 등을 종합적으로 분석하여 공적 개입이 필요한 대상을 보다 정교하게 분류할 필요가 있다.

아울러 빈집이 주변 마을과 생활환경에 미치는 영향을 함께 고려하여, 공동체 활동이나 생활 편의 기능 등과 연계해 활용 가능성이 있는 경우에는 해당 지역 여건에 맞는 방향을 검토할 필요가 있다. 즉, 빈집의 위험도·활용도·입지 특성을 종합적으로 판단하여 지역 특성에 맞는 관리·활용 방안을 설정하는 것이 농촌의 지속가능한 정주환경을 조성하는 데 중요한 과제라 할 수 있다.

2) 연구의 목적

■ 본 연구는 농촌의 급증하는 빈집 문제에 대응하기 위해, 현행 빈집 관리 방식의 한계를 진단하고, 지역별 빈집 실태를 분석하여 현장에서 작동 가능한 지역맞춤형 빈집 관리체계를 마련하고자 함

- 첫째, 국내외 빈집 관련 정책과 대응 현황을 검토하여, 우리나라의 현행 농촌 빈집 관리 방식의 한계와 개선 방향 도출

우리나라의 '빈집실태조사 및 DB 구축 → 빈집정비계획 → 빈집정비사업'으로 이어지는 빈집 관리 방식을 체계적으로 진단하고, 이러한 절차가 지역의 빈집 문제를 실질적으로 해결하는 데 얼마나 효과적으로 기능하고 있는지를 점검한다. 특히 현행 제도와 운영 절차가 농촌의 구조적 특성과 현실적 여건을 충분히 반영하고 있는지 살펴본다.

아울러 프랑스, 일본, 미국 등 주요 해외 사례에 대한 검토를 통해, 빈집 정보 구축·관리·활용 방식, 빈집 정비를 위한 계획과 사업 추진 방식, 재원 조달 체계, 거버넌스 및 실행 메커니즘 등을 분석한다. 이를 바탕으로 국내 농촌 빈집 정책의 제도적 보완 방향을 도출한다.

- 둘째, 공공의 효과적인 빈집 관리 전략을 마련하기 위해, 전국 읍·면 지역의 빈집 실태를 진단하고 면(面) 단위 빈집 관리를 위한 구체적 판단기준과 프로세스 구축

빈집이 빠르게 증가하고 있는 농촌에서 모든 빈집을 일괄적으로 정비하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 제한된 행정역량과 재정을 효율적으로 배분할 수 있는 객관적 판단기준이 필요하다.

이를 위해서는 먼저 농촌의 빈집 실태를 보다 면밀히 진단할 필요가 있다. 본 연구에서는 주택통계등록부 자료 등을 활용해 읍·면 지역의 빈집 실태를 유형화하고, 각 유형별 특성과 정책적 함의를 분석한다. 또한 빈집의 물리적 조건과 지역적 여건에 따라 활용·관리·정비 가능성이 크게 다르다는 점을 고려하여, 마을 수준의 물리적·공간적 여건을 종합적으로 진단할 수 있는 '격자기반 빈집관리지표'를 개발한다. 이 지표는 빈집 활용 여건, 지역의 정주·체류 여건, 부동산 시장 환경 등을 평가해 공공이 우선적으로 개입해야 하는 지역을 선별할 수 있는 기준을 제공한다.

아울러 이 과정에서 빈집 발생 예측 모델을 활용해 빈집 가능성이 높은 주택을 식별하고, 이를 빈집관리지표에 반영함으로써, 사후 대응을 넘어 신규 빈집 발생을 예방하는 선제적 관리 전략을 마련할 수 있도록 한다. 최종적으로 읍·면별 빈집 실태 유형 분석 결과와 격자기반 빈집관리지표를 바탕으로 면 단위 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스를 제안한다. 또한 이를 사례지역에 시범 적용하여 정책적 활용 가능성을 검토한다.

- 셋째, 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 구축을 위한 정책과제와 지원방안 제시

앞서 제안된 면 단위 빈집 관리를 위한 판단기준과 프로세스가 현장에서 실효성 있게 작동하기 위해서는 제도적·정책적 기반과 조사-계획-사업 간의 연계가 필수적이다. 이에 본 연구는 현행 제도 및 정책 수단 간의 연계 가능성과 개선 필요 사항을 도출한다.

이를 토대로 빈집실태조사 및 DB 고도화, 빈집정비계획 내실화, 빈집정비 실행력 강화를 위한 법령 개정 방향 및 정책 개선방안을 구체화하여, 농촌에 적합한 통합적 빈집 관리체계 구축을 지원하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

■ 연구 대상

본 연구에서 다루는 빈집은 기본적으로 「농어촌정비법」⁷⁾ 제2조 제12호에 따라 1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택으로 정의한다. 다만 「농어촌정비법」에 따라 실시하는 빈집실태조사에 기반한 빈집 통계의 한계⁸⁾로 인해, 전국 빈집 현황은 통계청 주택총조사 및 주택통계등록부의 미거주 주택(빈집)⁹⁾ 가공통계를 활용하여 분석하였다.

■ 연구 범위

본 연구는 읍·면 지역을 공간적 범위로 설정하여 농촌 빈집의 전반적 특성과 실태를 파악하였다. 이어 농촌 빈집 문제가 두드러지게 나타나는 대표 읍·면을 선정하여, 해당 지역의 빈집 실태와 관리 현황을 심층 조사하고 주요 현안을 도출하였다. 또한 사례 기초지방자치단체 1곳을 대상으로, 빈집 예측 모델과 공공개입의 판단근거로 개발한 격자기반 빈집관리지표를 시범 적용하여, 그 작동성과 활용 가능성을 검토하였다. 한편 시간적 범위는 이용 가능한 최신 자료를 반영하여, 2023년~2024년으로 설정하였다.

내용적으로는, 국내외 빈집 정책 및 대응 현황 분석, 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태, 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준(격자기반 빈집관리지표) 및 프로세스 제안, 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 정책 지원 방안 및 향후 과제를 포함한다.

7) 별도의 법률번호 표기가 없는 경우 「농어촌정비법」(법률 제19876호) 내용을 의미함

8) 현재 지자체별로 빈집실태조사 시행 여부, 조사 시점 및 범위, 조사 방법, 시행기관 등의 차이로 일관된 기준에 따른 통계가 미비함

9) 미거주 주택(빈집)은 “11월 1일 기준 사람이 살지 않는 주택”을 말하며 신축주택 및 매매·임대·이사·미분양 등 사유로 인한 일시적 빈집을 포함(통계청 통계등록부과, 2025, p.50)

2) 연구의 방법

■ 문헌조사

농촌 빈집의 전반적인 현황과 특성을 파악하기 위해 논문, 연구보고서, 보도자료 등 기존 문헌들을 폭넓게 검토하였다. 또한 지역맞춤형 빈집 관리체계 구축을 위한 시사점을 도출하고자 국내외 빈집 관리 제도와 운영 방식을 분석하였다.

■ 통계분석 및 공간분석

통계청 인구주택총조사, 주택통계등록부 가공자료, 빈집실태조사 등 기초 데이터를 활용하여 읍·면별 빈집 실태를 유형화하고 각 유형의 특성을 분석하였다. 더 나아가, 면(面) 단위에서 효과적인 빈집 관리 방향을 도출하기 위해, 격자기반 빈집관리지표를 개발하고 사례지역을 대상으로 지표 값을 산출하였다. 또한 빈집 발생에 대한 선제적 대응을 모색하기 위해, 사례지역을 대상으로 빈집 예측 모델을 구축하고 분석하여 격자 단위 빈집 잠재도를 진단하고, 이를 면 단위 빈집 관리 전략 탐색 과정에 활용하였다.

■ 현장조사 및 관계자 면담

아직 국내에 잘 알려지지 않은 프랑스의 빈집 정책을 심층적으로 조사하기 위해, 현지 조사를 실시하고, 정부 정책 담당자 및 관련 분야 전문가와 면담을 진행하였다. 아울러 국내 사례지역을 방문하여 실제 빈집의 발생 양상과 관리 현황을 조사하였으며, 지방자치단체 공무원 면담을 통해 정책 추진의 실제 상황과 현장에서 직면한 문제점을 파악하였다.

■ 전문가 협업 및 자문

미국, 일본의 빈집 정책을 분석하고 빈집 예측 모델을 구축하는 과정에서 관련 분야 전문가와 협업하였다. 또한 국내외 빈집 정책 전문가들과의 네트워크를 통해, 지역맞춤형 빈집 관리 전략 탐색을 위한 판단기준과 프로세스 마련 과정에서 다양한 전문가 의견을 수렴하였다.

3) 연구의 수행절차

문제인식·연구목적 설정

- 농촌소멸 위기와 함께 빈집 대응 필요 증대 ⇒ 농촌 생활환경 개선을 위한 공간전략 요구
 - 농촌 내에서도 지역별 빈집 발생 양상에 차이 존재 ⇒ 지역맞춤형 차별적 접근 필요
 - 범정부 차원의 빈집관리대책, 농어촌빈집정비특별법(가칭) 제정 추진 등 ⇒ 농촌 빈집 발생 지역의 다양한 공간관리수단 및 지원책 기대
 - 빈집 관련 공간관리수단 및 지원책의 효과적 적용을 위한 구체적인 청사진과 방향 부재
- ▷ 국내외 빈집 정책 및 대응 현황 분석을 통해, 빈집실태조사 및 DB 구축-빈집정비계획-빈집정비사업으로 이어지는 빈집 관리체계를 진단하고 개선방안 검토
- ▷ 읍·면 단위 빈집 실태를 유형화하여 진단하고, 마을 수준에서 빈집 관리 필요 지역을 선별·탐색할 수 있는 판단기준 및 프로세스를 마련하여, 빈집정비계획의 핵심 내용으로 반영
- ▶ 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 구축을 위한 정책과제 및 지원방안 제시

국내외 빈집 정책 및 대응 현황

[우리나라 농촌의 빈집 정책 및 대응 현황]

- 빈집 관련 법·제도 체계와 정책 추진 현황
- 지방자치단체의 빈집 관리 현황
- 현행 농촌 빈집 관리 방식의 한계 및 관리 과제

[해외 주요국의 빈집 정책 및 대응 현황]

- 프랑스의 주요 정책 수단과 빈집 관리 사례
- 일본의 주요 정책 수단과 빈집 관리 사례
- 미국의 주요 정책 수단과 빈집 관리 사례

문헌조사
국외출장
전문가 자문
원고의뢰

지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 시사점 도출

우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태

[우리나라 농촌의 빈집 발생 특성]

- 지역별 농촌 빈집 현황
- 농촌의 빈집 실태 유형 분석

[사례지역의 농촌 빈집 실태]

- 사례지역의 선정 및 조사 개요
- 경북 상주시, 전북 완주군의 농촌 빈집 실태

통계·공간분석
현장조사
전문가 자문

농촌 빈집 발생 특성 및 실태를 통한 빈집 관리 방향 도출

지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스 제안

[빈집 관리 판단기준 마련]

- 지역맞춤형 빈집 관리 방향 탐색을 위한 방법론 모색
- 빈집 관리 전략의 판단기준으로서 격자기반 빈집관리지표 개발

[빈집 예측 모델의 적용 방안]

- 분석 방법 검토
- 빈집 예측 모델 구축 및 평가
- 빈집 예측 결과 제시

※ (사례지역) 경북 상주시

[빈집 관리 전략 탐색 프로세스 설계 및 시범적용]

- 빈집 관리 대안 결정을 위한 프로세스 제안
- 사례지역의 빈집관리지표 산출 및 탐색 프로세스 적용

※ (사례지역) 경북 상주시

통계·공간분석
현장조사
전문가 자문
원고의뢰

시범적용 결과를 종합하여 빈집 관리 판단기준 및 프로세스 적용방안 제시

지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 정책 지원 방안 및 향후 과제 제시

[정책 방향 및 과제]

- 빈집 발생 특성과 관리 여건을 고려한 빈집 관리체계 방향
- 주요 정책 과제

[제도 개선 및 지원 방안]

- 제도 개선 방안
- 정책 지원 방안

관계기관 검토
전문가자문

3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

■ 선행연구 현황

본 연구와 관련된 선행연구는 크게 ‘농촌 빈집 관련 제도 및 정책 개선 연구’와 ‘농촌 빈집의 실태 분석 및 정비·활용 방안 연구’로 구분할 수 있다. 분야별 주요 연구들은 아래와 같다.

• 농촌 빈집 관련 제도 및 정책 개선 연구

현재 우리나라 관련 법·제도는 도시지역과 농촌지역의 빈집 관련 법령이 각각 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「소규모주택정비법」)과 「농어촌정비법」으로 이원화되어 있다. 농촌 빈집 관련 제도 및 정책 개선에 관한 연구들은 이러한 이원화 구조 속에서 두 법령의 내용을 종합적으로 검토하여 제도 및 정책 개선 방안을 제시하거나, 농촌지역을 다루는 「농어촌정비법」에 초점을 맞춰 제도 개선을 논의한 연구들이 주로 이루어졌다.

권현진(2021)은 「소규모주택정비법」과 「농어촌정비법」을 비교·검토하면서 빈집 관련 법제의 문제점을 분석하였고, 이에 대한 개선방안으로 소유자의 사전관리 강화, 정기적인 실태조사 의무화, 행정명령 불이행 시 이행강제금 또는 빈집세 부과, 공공의 제한적 수용권 도입 검토, 금융 지원 확대, 주민 참여 프로그램 도입, 공공자금 투입 이후 임대·대부 시 가치를 평가하여 반영하는 방식 등을 제안하였다.

박정은 외(2023)는 「농어촌정비법」과 함께 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법」(이하 「농어촌리모델링법」)을 검토하고, 「빈집 및 주변지역 정비 특별법」(가칭)을 새로 제정하거나 기존 「농어촌리모델링법」을 전면 개정하는 방안을 제시하였다.

석호영(2024)은 농촌 빈집의 적극적 활용과 체계적인 관리를 위해 「농어촌정비법」, 「농어촌리모델링법」, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」), 그리고 「소규모주택정비법」을 분석하여 개선 과제를 도출하고, 일본, 캐나다, 프랑스의 사례를 통해 효율적인 빈집 관리체계 구축을 위한 법·정책적 개선안을 제안하였다.

유미희·이재우(2024)는 특정 지역을 설정하지 않았으나, 빈집 소유자 정보 확인, 자발적 정비 유도, 강제 정비 조치 등의 측면에서 관련 법제를 검토하고, 이를 통해 방치 빈집에 대한 행정조치와 정비 활성화를 위한 16개의 제도 개선 요인을 도출, 우선순위에 대한 전문가 인식과 시사점을 제시하였다.

한편 일본, 영국, 미국, 프랑스 등 해외 빈집 법·제도 및 정책 사례를 검토하여 국내 제도개선 방안을

제시한 연구들 또한 최근까지 꾸준히 이루어지고 있다.

이다예·유재성(2017)은 일본, 영국, 미국의 빈집 제도와 정책을 ‘문제 인식’, ‘관리 체계’, ‘법령 및 조례’, ‘정책 수단’, ‘제도 효과’의 다섯 단계로 분석하여 국내 정책 개선에 필요한 시사점을 도출하였다.

박진경·권혁삼(2020)은 영국 잉글랜드 지방정부의 빈집 정비 정책을 정부별로 시계열적으로 분석하고, 행정·제도·세제·재정 지원 방안을 정리함과 동시에 실제 사례를 통해 정책 효과를 검토하였다. 이를 바탕으로 중앙정부의 지원 강화, 빈집 정비 활성화를 위한 인센티브 및 강제 수단 마련, 정비 플랫폼 구축을 제안하였다.

정지선·윤성만(2023)은 농어촌 빈집의 방치 문제를 해결하기 위해 재산세 제도의 문제점을 검토하고, 일본, 영국, 캐나다의 과세 사례를 분석하였다. 이를 통해 일정 기간 이후 빈집에 대해 이행강제금을 부과하고, 그 수익을 정비 사업 재원으로 활용하는 방안, 빈집 철거 이후 신축·양도 목적에 한해 유예 기간을 연장하거나 세액 감면을 적용하는 방안 등을 제안하였다.

배성호(2024)는 일본의 소유자불명토지 문제 해결을 위한 일련의 논의 흐름을 면밀하게 살펴보았다. 소유자불명토지 관리 측면에서 2021년 개정된 「민법」 및 「부동산등기법」, 신규 제정된 「상속 등에 의해 취득한 토지소유권의 국고귀속에 관한 법률」, 2018년에 제정되어 2022년에 개정된 「소유자불명토지 이용 원활화 등에 관한 특별조치법」의 내용을 고찰하여, 국내 법제 정비를 위한 시사점을 도출하였다.

강명원(2024)은 프랑스의 「조세법전」 개정을 통한 ‘빈집세’(1998년 국세인 빈집 연간세금, 2006년 지방세인 빈집 거주세)와 2020년 수립된 ‘빈집 대응을 위한 국가계획(Le Plan national de lutte contre les logements vacants)’을 검토하였다. 이를 통해 프랑스의 빈집 관리 법률과 정책의 특징으로 빈집에 대한 법적 개념의 명확한 정의, 빈집 관리 담당 부처(환경 및 국토부)의 일원화, 조건에 부합하는 전체 빈집에 대한 연간세금과 거주세 부과를 제시하였다.

• 농촌 빈집의 실태 분석 및 정비·활용 방안 연구

농촌 빈집의 실태와 정비 및 활용 방안에 대해서도 다양한 연구 결과들이 도출되었다.

정문수 외(2020)는 전국 단위의 통계 분석과 5개 마을을 대상으로 한 현장 및 설문조사를 통해 농촌 빈집의 실태를 다각도로 분석하고, 관련 사회적 및 제도적 여건을 종합적으로 진단하였다. 이를 바탕으로 농촌 빈집 정비와 활용을 위한 정책 과제 및 방향을 제시하였다.

한국농어촌공사 또한 2020년 이후 농어촌의 빈집 활용 방안을 모색하는 연구를 진행하였다. 윤상현 외(2021)는 전북 장수군을 사례로 하여 빈집 현황을 파악하고, 주민, 소유자, 수요자를 대상으로 설문조사를 실시하여 활용 여건을 분석하였다. 이와 함께 국내외 관련 정책, 제도, 사례를 검토하여 농어촌 빈집의 효율적 활용 방안과 한국농어촌공사의 참여 방안을 도출하였다.

한승석 외(2023a)는 ‘빈집실태조사 통합 가이드라인’의 현장 적용 가능성을 진단하고, 어촌의 특수성을 반영한 조사 방법으로 빈집의 공간 특성 조사를 제안하였다. 조사 항목에는 마을 내 위치, 빈집 밀집도, 생활·경제 중심지와의 접근성, 해안선과의 거리, 주변 위험요소, 자연재해 가능성 등이 포함된

다. 이를 활용하여 9개 읍·면에서 실태조사를 실시하고, 공간 특성에 기반한 어촌 빈집의 사업화 방안을 제시하였다. 같은 해에 수행된 한승석 외(2023b)의 연구에서는 어촌 빈집 정비대상 지역을 설정하고, 어촌의 인구 및 경제적 특성과 공간 특성을 분석하였다. 여기에 전문가와 지역 관계자의 의견 수렴 및 사례 분석을 통해 어촌 빈집의 활용 방안을 제안하였다.

한편, 김태화·신선용(2024)은 성인 남녀 1,000명을 대상으로 설문조사를 실시하여 일반 국민이 농촌 빈집을 어떻게 인식하는지를 분석하였다. 특히 잠재적 수요자를 대상으로 농촌 빈집에 대한 선호도와 지불의사를 파악하였으며, 그 결과 정부의 직·간접적인 개입, 빈집 정책에 대한 홍보 강화, 빈집의 타 용도 활용을 위한 제도 개선, 수요자 맞춤형 활용 정책의 필요성을 강조하였다.

정삼철(2020)은 충청북도를 사례로 빈집의 발생 현황과 실태를 파악하고, 정부 정책 및 제도에 대한 지역의 대응 방안을 검토하였다. 이를 통해 빈집의 생산적 활용을 위한 방향을 모색하였다.

[표 1-2] 본 연구와 관련된 주요 선행연구

구분	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
농촌 빈집 관련 제도 및 정책 개선 연구	• 권현진(2021), 빈집 관리 강화를 위한 빈집정비제도 개선방안 연구 • 연구목적: 국내 빈집 현황과 관련 법·제도를 검토하여 문제점을 파악하고 제도 개선방안 도출	• 문헌조사 • 전문가 자문	• 빈집의 이론적 고찰 및 선행연구 검토 • 국내 빈집의 현황 및 관련 법제 • 빈집 관련 법제 및 정책 개선방안
	• 박정은 외(2023), 농어촌 빈집 및 주변지역 정비등에 관한 특별법 제정을 위한 제도 연구 • 연구목적: 농어촌 빈집 및 주변 지역의 효율적 정비를 위한 종합적 대응과 지원을 위한 특별법 제정안 제안	• 문헌조사 • 전문가 자문 • 실무자 업무협의(정부부처 및 지자체 담당자)	• 농어촌 빈집 발생 현황과 문제점 파악 • 농어촌 빈집 정비 관련 제도·정책 현황 • 빈집 및 주변지역 정비를 위한 제도구상
	• 석호영(2024), 농촌 지역 빈집 활용을 위한 법·제도 현황 및 개선 방안 연구 • 연구목적: 농촌 빈집의 적극 활용 및 관리 측면에서 관련 법·제도 및 정책을 고찰하고 개선안 제시	• 문헌조사	• 농촌 빈집 관련 현행 법률 현황 분석 • 농촌지역 빈집 활용의 개선과제 도출 • 농촌지역 빈집 활용 활성화에 관한 해외 사례 분석
	• 유미희·이재우(2024), 방치 빈집 관리 및 정비 활성화 방안 연구 • 연구목적: 방치 빈집 소유자의 정보 확인과 활용 수요가 있는 빈집의 정비·활용이 촉진될 수 있는 호(戶) 단위 빈집정비의 효율성 개선 방안 검토	• 문헌조사 • AHP(제도개선 중요도에 대한 실증 분석)	• 방치 빈집 관련 제도 및 선행연구 고찰 • 방치 빈집 관리·활용을 위한 제도개선 요인 도출 및 우선순위 분석
	• 이다예·유재성(2017), 일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구 • 연구목적: 일본, 미국, 영국의 빈집 관련 제도를 고찰하여 국내 빈집 관련 제도 구축에 시사점 제공	• 문헌조사	• 일본의 빈집 관련 제도 분석 • 미국의 빈집 관련 제도 분석 • 영국의 빈집 관련 제도 분석 • 국내 빈집 관련 제도의 문제점과 해외 사례를 통한 시사점 제시
	• 박진경·권혁삼(2020), 영국의 빈집정비 정책 및 사례 연구 • 연구목적: 영국의 빈집 정책과 추진사례를 분석하여 국내 빈집 정비 정책에 시사점 제시	• 문헌조사	• 영국의 빈집 정의 및 현황 • 영국의 빈집정비 정책 변화 및 유형 분석 • 영국의 빈집정비 사례 분석 • 국내 빈집정비 정책에 시사점 제시
	• 정지선·윤성만(2023), 빈집에 대한 재산세 문제점 및 개선방안 • 연구목적: 농어촌 빈집의 재산세 관련 문제점을 분석하고 합리적인 개선방안 도출	• 문헌조사	• 국내 농어촌 지역 빈집 현황 및 빈집 재산세 과세 제도 검토 • 해외 주요국의 빈집에 대한 과세제도 고찰 • 농어촌지역 빈집 존치 사례 분석 및 개선방안

구분	연구제목 및 목적	연구방법	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> 배성호(2024), 일본의 소유자불명토지에 대한 입법적 대응 연구목적: 일본의 소유자불명토지 문제 해결을 위한 논의 흐름과 입법적 대응 고찰 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 	<ul style="list-style-type: none"> 일본의 소유자불명토지 문제 해결을 위한 논의와 입법적 시도 일본의 소유자불명토지에 대한 입법적 대응
	<ul style="list-style-type: none"> 강명원(2024), 프랑스의 빈집관리정책에 관한 연구 연구목적: 프랑스의 빈집 관리 제도(빈집세) 및 정책(빈집해소를 위한 국가계획)을 검토하여 국내에 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스의 빈집관리 및 조사 검토 프랑스의 국가 및 지방자치단체의 빈집관리정책 검토 국내 빈집관리 정책에 시사점 제시
농촌 빈집의 실태 분석 및 정비·활용 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> 정문수 외(2020), 농촌 빈집 실태와 정책과제 연구목적: 농촌 빈집의 실태 분석 및 빈집 관련 사회적·제도적 여건 진단을 바탕으로, 농촌 빈집 정비·활용을 위한 정책과제 제시 ※ 농촌의 '단독주택 빈집'에 한정하여 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 통계분석 현장조사(5개 농촌마을) 설문조사(주민, 소유자) 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌 빈집 관련 법·제도 및 정책 현황 분석 전국 농촌 빈집 실태 분석 농촌 마을 빈집 현황 및 활용 사례 검토 농촌 빈집 정책의 방향과 과제 제시
	<ul style="list-style-type: none"> 윤상현 외(2021), 농어촌지역 빈집 활용방안 연구 연구목적: 전라북도 장수군을 대상으로 농어촌 빈집의 실태를 파악하고, 빈집 관련 정책/제도/사례를 토대로 빈집의 효율적 활용방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 현장조사(1개 기초지자체) 설문조사(주민, 소유자, 빈집 수요자) 관계자 면담, 전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌지역 빈집 현황 분석 농어촌지역 빈집 실태 조사·분석 농어촌지역 빈집 활용 여건 분석 빈집 활용 방안(공사 사업 참여 방안 포함)
	<ul style="list-style-type: none"> 한승석 외(2023a), 어촌 활성화 위한 빈집 활용 방안 연구 연구목적: 공간 특성에 기반한 어촌 빈집조사 방법론을 설정하고, 공간 특성에 따른 어촌 빈집 사업화 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 현장조사(5개 읍, 4개 면) 관계자 면담(전문가, 공무원 및 중간지원조직, 마을리더) 	<ul style="list-style-type: none"> 어촌 빈집 개념 및 법령·정책 검토 어촌 빈집 조사·분석 (어촌 빈집조사 방법론 설정) 어촌 빈집 활용 및 사업화 방안 제시(공사 사업 참여 방안 포함)
	<ul style="list-style-type: none"> 한승석 외(2023b), 어촌지역 특수성을 고려한 빈집 수요조사 및 활용방안 연구 연구목적: 어촌 지역의 인구·경제적 특성과 빈집 공간 특성을 분석하고, 전문가 지역 관계자 의견수렴 및 활용 사례 분석을 통해 어촌 빈집의 활용 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 공간분석 관계자 면담(전문가, 공무원 및 중간지원조직, 마을리더) 	<ul style="list-style-type: none"> 어촌빈집정비대상지역 설정 어촌 및 어촌 빈집분포 특성 어촌 빈집 수요 및 사례조사 어촌 빈집 정비·활용의 추진방향 및 과제
	<ul style="list-style-type: none"> 정삼철(2020), 충청북도 빈집실태와 정비·활용 전략 연구 연구목적: 충북지역의 빈집 현황 및 실태를 파악하고 정부의 정책·제도에 따른 대응책과 빈집의 생산적 활용방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 및 주택환경의 변화추이 검토 빈집정비·활용을 위한 제도·기반 및 동향 검토 전국 및 충북의 빈집 현황과 실태 분석 국내외 빈집정비 및 활용 사례 분석 충북지역 빈집의 정비 및 활용 전략 모색
	<ul style="list-style-type: none"> 김태화·신선용(2024), 농촌 빈집에 대한 인식조사 및 지불의사 분석 연구목적: 농촌 빈집에 대한 일반 국민의 인식과 빈집 활용 의향이 있는 잠재적 수요자의 빈집 활용 목적 및 선호 주택의 유형과 속성을 조사하여, 빈집 재생 및 활용을 위한 정책적 시사점 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사(일반 국민) 통계분석 가상가치평가법(CVM) 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌 빈집에 대한 일반 국민의 인식 조사 분석 빈집 활용 의향이 있는 잠재적 수요자의 빈집 활용 목적, 선호 주택의 유형과 속성 조사 분석 주택의 물리적 상태를 고려한 빈집에 대한 지불 의사 수준 분석 빈집 재생 및 활용을 위한 정책적 시사점 제시
	<ul style="list-style-type: none"> 농촌소멸 대응 빈집 관리체계 마련 연구 연구목적: 농촌의 급증하는 빈집 문제에 대응하기 위해, 현행 빈집 관리 방식의 한계를 진단하고, 지역별 빈집 실태를 분석하여 현장에서 작동 가능한 지역맞춤형 빈집 관리체계를 마련하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 통계분석 및 공간분석 현장조사 및 관계자 면담 전문가 협의 및 자문 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 빈집 정책 및 대응 현황 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스 제안(격자기반 빈집관리지표 개발 포함) 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 정책 지원 방안과 향후 과제

출처: 강명원(2024); 권현진(2021); 김태화·신선용(2024); 박정은 외(2023); 박진경·권혁삼(2020); 배성호(2024); 석호영(2024); 유미희·이재우(2024); 이다예·유재성(2017); 정문수 외(2020); 정삼철(2020); 정지선·윤성만(2023); 윤상현 외(2021); 한승석 외(2023a); 한승석 외(2023b)를 참고하여 연구진 작성

■ 본 연구의 차별성

국내 농촌 빈집 연구는 주로 국내외 제도와 정책을 검토해 개선 방향을 제시하거나, 농촌 빈집의 현황을 분석한 뒤 정비·활용 방안을 모색하는 데 집중해 왔다. 그러나 지역별로 빈집 발생 패턴과 사회경제적·물리적 특성이 상이함에도 불구하고, 이러한 차이를 체계적으로 반영한 정책대상 선정 기준이나 지역맞춤형 관리 전략을 구체적으로 제시한 연구는 매우 드물다. 특히 농촌소멸 위기가 심화되는 상황에서 공공 개입 필요성이 높아지고 있음에도, 한정된 재원을 효과적으로 배분하기 위해 어떤 지역의 빈집을 대상으로, 어떠한 전략을 적용해야 하는지에 관한 실질적 기준을 제시한 연구는 찾아보기 어렵다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 농촌 빈집의 발생 특성과 실태를 읍·면 단위에서 체계적으로 진단하고, 마을 단위 공간 범위에서 공공 개입이 필요한 정책대상 범위를 구체적으로 도출한다. 이를 위해 면 단위 빈집 관리 방향을 탐색할 수 있는 격자기반 빈집관리지표와 프로세스를 개발하고, 사례 지역에 적용하여 정책적 활용 가능성과 작동성을 검증한다. 나아가 이러한 분석 결과를 바탕으로 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계를 구축하기 위한 조사-계획-사업 단계별 정책 방향을 제안함으로써, 기존 연구와 명확히 구분되는 차별성을 가진다.

제2장

국내외 빈집 정책 및 대응 현황

1. 우리나라 농촌의 빈집 정책 및 대응 현황
2. 해외 주요국의 빈집 정책 및 대응 현황
3. 소결: 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 시사점

1. 우리나라 농촌의 빈집 정책 및 대응 현황

1) 빈집 관련 법·제도 체계

■ 농촌과 도시로 나뉘어져 있는 법체계

우리나라의 빈집 제도는 농촌과 도시를 별도로 규율하는 이원적 법체계를 기반으로 운영되고 있다. 도시지역의 증가하는 빈집 문제에 대응하기 위해 2017년 「소규모주택정비법」이 제정되었으며, 이 법은 시장·군수 등이 관할구역의 빈집실태조사 결과를 토대로 빈집정비계획을 수립·시행하도록 규정하고 있어 원칙적으로 농촌지역을 배제하지 않는다. 그러나 실제 운영에서는 주로 구도심을 중심으로 소규모주택 정비와 연계한 도시 빈집 정비에 초점이 맞추어져 있다. 반면 농어촌의 빈집은 발생 원인, 공간적 분포, 관리 여건, 정비 방식 등이 도시와 달라 별도의 접근이 요구되었으며, 이에 정부는 2020년 「농어촌정비법」을 개정하여¹⁰⁾ 농촌 빈집 정비를 위한 별도 제도적 기반을 마련하였다.

두 법률은 적용 대상과 사업 추진 방식에서 차이를 보이지만, 기본적인 정책 절차 - 빈집실태조사 실시, 빈집정비계획 수립, 정비 목적의 구역 지정(도시: 빈집밀집구역 / 농어촌: 빈집우선정비구역), 정비사업 지원 -이라는 측면에서는 대체로 유사한 구조를 보인다. 즉, 도시와 농촌 간 제도의 운영 환경은 다르지만, 빈집 문제를 체계적으로 관리하기 위한 조사-계획-정비의 정책 프레임은 공통적으로 유지되고 있다.

[표 2-1] 「농어촌정비법」과 「소규모주택정비법」의 비교

구분	농어촌정비법	소규모주택정비법
정의	1년 이상 아무도 거주 사용하지 않는 농어촌 주택이나 건축물 * 소규모주택정비법과 같은 별도 제외 규정 없음(별장, 무허가주택 등 포함)	1년 이상 아무도 거주 사용하지 아니하는 주택 * 공공임대주택, 5년 미경과 미분양주택, 일시적 거주·사용주택, 무허가주택 등은 제외
책무	빈집소유자 및 시장·군수·구청장의 책무 명시	X
정비계획	5년 단위 정비계획 수립	5년마다 정비계획 수립 필요시 1년마다 타당성 재검토
	시·군·구 농촌및식품산업정책심의회 또는 시·군·구 수산업·어촌정책심의회 심의 요	정비계획 수립시 지방도시계획위원회 심의 요

10) “농촌지역에는 화재·붕괴 등 안전사고 위험이 높고 미관을 저해하는 등의 빈집이 많아 주민들의 불편을 야기하고 있는바, 이러한 빈집 정비를 촉진하기 위하여 정비체계를 개선(하락)”하려는 개정목적을 가진다. (「농어촌정비법」(법률 제16972호), 개정이유)

구분	농어촌정비법	소규모주택정비법
실태조사	매년 이행계획 수립	X
	(시기) 정비계획(5년단위) 및 이행계획(매년) 수립시	(시기) 5년 주기 명시
	(조사대상) '빈집' 명시	(조사대상) '빈집 등' 명시 * 빈집으로 추정되는 주택 포함 조사
정비사업 시행	(필요정보) 주민등록 전산정보, 국세, 지방세, 수도·전기 요금 등의 자료 또는 정보 수집·이용	(필요정보) 주민등록 전산정보/ 국세·지방세, 수도·전기요금 부과(고지) 내역/ 토지·건축물대장/ 등기사항 증명서 등
	(시행방법) X * 농어촌정비법은 생활환경정비사업에 빈집정비(철거·개량·활용 및 효율적 관리 사업 등) 포함	(시행방법) 빈집정비사업 방법 열거 * 보수, 개·증축·대수선 및 용도변경, 철거, 철거 후 주택 등 건축물 신설 등
	(시행자) 시장·군수·구청장, 농어촌공사, 지방공기업, 소유자 등	(시행자) 시장·군수 등, 소유자, 주택공사, 지방공기업, 건설사업자, 사회적기업, 협동조합 등
	(시행계획) 시행자 수립→시장·군수·구청장 승인→열람·고시	(시행계획) 시행자 수립→시장·군수·구청장 인가(60일 이내 신청자에 여부 통보)→고시
	(시행자특례) 농어촌공사·지방공기업에 임대사업자 등록, 건축사업무 신고 특례	X
빈집 단지	빈집이 증가하거나 높은 지역을 빈집우선정비구역 지정 및 정비사업에 대한 특례 * 조경기준, 건축선, 건폐율, 용적률 등 완화	빈집이 증가하거나 높은 지역을 빈집밀집구역 지정 및 정비사업에 대한 특례 * 조경기준, 건축선, 건폐율, 용적률 등 완화
매입 활용	지자체 등에서 빈집을 매입하여 공익적 목적(임대주택 등), 내·외국인 근로자 거주 용도 활용 가능	지자체 등에서 빈집을 매입하여 공익적 목적으로 활용 가능. 소유자가 지자체 등에 매수 요청→30일 이내 매입 여부를 통보
수용 사용	X	시장·군수 등 공공필요로 빈집정비사업 시행 시 사업구역내 토지·물건 및 권리 수용 또는 사용 가능 * 주택, 정비기반시설 및 공동이용시설 등 활용으로 한정
사용료 감면	X	사업시행구역 내 공동이용시설 사용료 또는 대부료 감면 가능
직권 철거	특정빈집 별도 정의	X
	신고→현장조사→행정지도→조치명령(지방건축위 심의 要)	신고→현장조사→행정지도→조치명령(지방건축위 심의*) * 정비계획 미수립시 지방건축위 심의 要
	특정빈집 철거 등 조치 명령 불응시 직권철거 가능	빈집 철거 등 조치 명령 불응 시 직권철거 가능
	보상비에서 철거에 소요된 비용을 제하여 소유자에게 제공 * 철거에 소요된 비용이 더 많은 경우 소유자에게 청구 가능	보상비에서 철거에 소요된 비용을 제하여 소유자에게 제공 * 철거에 소요된 비용이 더 많은 경우 소유자에게 청구 불가
	철거명령 자진 이행시 농어촌주택개량자금 우선 지원	X
자금 지원	국가·지자체, 농어촌정비사업 자금 전부·일부 보조 및 융자 가능	지자체, 빈집정비사업 보조 융자 가능
주차장 특례	X	사업시행으로 건설하는 건축물에 대하여 주차장 설치기준 완화
기타 특례	농어촌도로정비계획, 하천점용료, 도로점용료 등 미적용	X
지원기구	X	빈집정비사업정책지원, 상담·교육 등 업무지원을 위한 기구 지정 * 현재 국토부는 한국부동산원 지정
지침 고시	X	국토부는 지자체의 효율적업무 추진을 위해 빈집정비계획 수립, 실태조사 기준 등의 지침을 고시
정보시스템	빈집정보시스템 구축(시장·군수)	빈집정보시스템 구축(시·도지사)
정비 협약	부처·지자체간 농어촌정비협약 체결 가능	X
이행 강제금	조치명령 미이행시 5백만 원 이하, 1년 2회 범위	조치명령 미이행시 {(시가표준액/2)*연면적} 금액 이하, 1년 2회 범위

출처: 최용훈(2025), pp.309~310

■ 농촌 빈집 관련 법·제도 현황

- 「농어촌정비법」에 의한 빈집관리체계

농촌 빈집 관리의 핵심적인 법적 기반은 「농어촌정비법」이다. 이 법은 시장·군수·구청장이 빈집실태 조사(법 제64조의2)를 실시하고, 이를 토대로 5년마다 빈집정비계획(법 제64조)을 수립·시행하도록 의무화하고 있다. 아울러 시장·군수·구청장은 빈집정보시스템을 구축·운영(법 제64조의6)하여 빈집 관련 정보를 종합적으로 관리하고 제공할 수 있으며, 필요시 빈집을 매입하여 공익적 목적으로 활용(법 제65조의6)할 수 있다.

빈집정비계획은 「농어촌정비법」 제64조에 따라 빈집의 효율적인 정비를 위해 수립·시행하는 중기계획이다. 이 계획은 상세계획이 아닌 빈집정비에 대한 미래지향적 운영 지침이자 추진 전략 중심의 정책계획 성격을 갖는다.¹¹⁾

빈집정비의 원칙과 기본방향

1. 농촌 빈집정비 사업이 달성해야 할 목표는 개별 빈집을 철거하는데 그치지 않고, 마을의 취약한 생활환경을 개선하는 수단으로 빈집정비 사업 적극 활용
2. 농촌 빈집이 발생시키는 문제를 체계적으로 조사하여, 문제의 유형에 따라 대응책을 적극적으로 마련
3. 농촌 빈집이 소재하고 있는 해당 마을과 지역사회의 여건조사 및 수요분석 등을 바탕으로 농촌 빈집이 지역 활성화의 자원으로 최대한 활용될 수 있도록 계획
4. 빈집정비계획 수립 절차는 지역사회와 주민 차원에서 자율적 문제해결 방식을 찾고, 지역 단위의 민관학(산)의 협업방식을 실천 하기 위한 차원에서 접근
5. 지자체는 빈집의 관리 및 정책 추진의 주체로서 빈집정비계획에 농촌 빈집과 관련된 다양한 행정 수단들이 연계되도록 통합적인 추진체계 마련

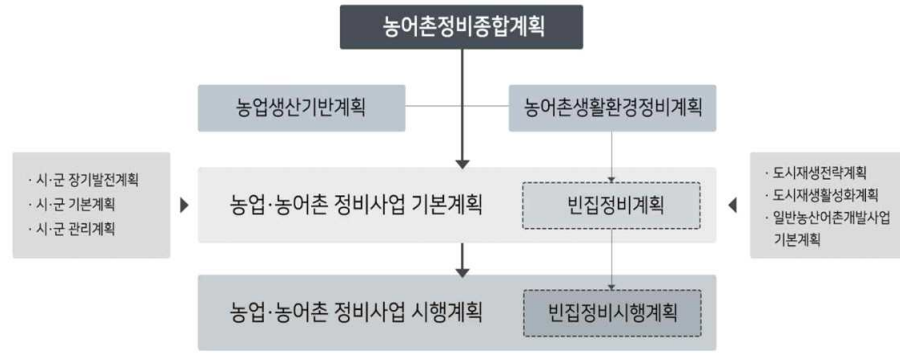
출처: 농림축산식품부(2024b), p.24



[그림 2-1] 농어촌 빈집정비계획의 수립절차

출처: 대구광역시 달성군(2023), p.13

11) 대구광역시 달성군(2023), p.11



[그림 2-2] 농어촌 빈집정비계획의 위계

출처: 공주시(2023), p.10

이 법에서는 우선적으로 정비해야 할 대상을 “특정빈집”과 “빈집우선정비구역”으로 구체화하고 있다. “특정빈집”은 안전, 위생, 경관, 생활환경 측면에서 현저하게 위해를 끼치는 빈집을 의미하며, 누구든지 이를 신고할 수 있다(법 제65조의3). 현장조사에 통해 특정빈집으로 확인되면 시장·군수·구청장은 소유자에게 필요한 조치(법 제65조의5)를 지도하고, 소유자가 이를 이행하지 않을 경우, 법정 절차에 따라 직권으로 철거하거나 이행강제금(법 제133조)을 부과할 수 있다.

“빈집우선정비구역”은 2024년 1월 「농어촌정비법」 개정으로 새롭게 도입된 제도이다. 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 지역 중 다른 법령에 따른 정비사업을 추진하고 있지 않은 지역을 대상으로 하며, 세부 요건은 빈집 수를 기준으로 하고 있다(법 제64조의7). 빈집우선정비구역 내에서 빈집을 개축하거나 용도변경할 경우에는 「건축법」 등의 특례를 적용받아 기준을 완화 받을 수 있다(법 제64조의8).

빈집우선정비구역 지정 요건(「농어촌정비법」 제64조의7 및 동법 시행령 제59조의8)

법 제64조의7(빈집우선정비구역) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 지역을 빈집우선정비구역으로 지정할 수 있다.

1. 빈집이 증가하고 있거나 빈집 비율이 높은 지역
2. 다른 법령에 따른 정비사업을 추진하고 있지 아니한 지역
- ② 제1항에 따른 빈집우선정비구역 지정 요건의 세부기준은 대통령령으로 정한다.
- ③ 관할 시·도경찰청장 및 시·도 소방본부장은 제1항에 따라 지정된 빈집우선정비구역에서의 안전사고 및 범죄 등의 발생을 방지하기 위하여 노력하여야 한다.

시행령 제59조의8(빈집우선정비구역 지정의 세부기준) 법 제64조의7제1항에 따른 빈집우선정비구역 지정 요건의 세부기준은 다음 각 호와 같다.

1. 농어촌 또는 준농어촌에 위치한 동 또는 리(행정동 또는 행정리를 포함)에 해당하는 지역일 것. 다만, 시장·군수·구청장이 빈집의 효율적 정비를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 동 또는 리의 일부를 빈집우선정비구역으로 지정하거나 둘 이상의 동 또는 리를 하나의 빈집우선정비구역으로 지정할 수 있다.
2. 빈집의 수가 10호 이상인 지역일 것
3. 제2호에도 불구하고 해당 지역 내 총주택수 대비 빈집의 비율이 20퍼센트 이상이고 빈집의 수가 5호 이상인 경우에는 빈집우선정비구역으로 지정할 수 있다. 다만, 해당 지역이 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제12조제1항제1호에 따른 농촌마을보호지구 내에 위치한 지역으로서 해당 지역 내 총주택수 대비 빈집의 비율이 20퍼센트 이상인 경우에는 빈집의 수가 5호 미만인 경우에도 빈집우선정비구역으로 지정할 수 있다.

한편, 농어촌주택개량자금은 정부와 지방자치단체가 빈집 정비와 농어촌 주택 개량을 위해 조성하는 전용 자금으로 정부 및 지방자치단체 지원금, 주택도시시기금 등을 재원으로 한다. 이 자금은 빈집 개량 지원과 특정빈집의 철거 비용 및 보상비로 활용될 수 있어 빈집정비사업의 재정적 기반 역할을 한다.

- 「농어촌리모델링법」 및 「농촌공간재구조화법」의 빈집 관련 내용

빈집 정비에 관한 사항을 직접적으로 규정하고 있지는 않지만, 빈집을 포함한 농촌 주거환경 개선과 관련된 법률로 「농어촌리모델링법」과 「농촌공간재구조화법」이 있다.

「농어촌리모델링법」¹²⁾은 2013년 6월 도시민의 귀농·귀촌 추세에 대응하여 제정되었다. 이 법은 “기존 농어촌마을의 주거 인프라를 정비하고, 마을 내 가용 토지를 효율적으로 활용할 수 있도록 재배치하는 등” 농어촌마을의 주거환경을 개선하는 것을 목적으로 한다.¹³⁾ 이 법에서는 빈집을 ‘노후·불량 농어촌주택’의 하나로 규정(법 제2조제6호라목)하고, 농촌 마을을 구역 단위로 정비하기 위한 제도적 수단을 마련하고 있다. 시장·군수·구청장은 농어촌마을 정비계획을 수립하여 정비구역을 지정하고(법 제6조), ‘전면 재정비사업’, ‘연계형 개발사업’, ‘유지보전형 개발사업’ 등 정비사업(법 제2조제4호)을 추진할 수 있다. 이 법은 농어촌에서도 도시지역과 같은 구역 단위 정비사업을 추진할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 2013년 4개 시범사업을 추진 이후 뚜렷한 실적은 없으며, 현재 대부분의 주거환경 개선사업은 「농어촌정비법」에 따라 추진되고 있다.

「농촌공간재구조화법」¹⁴⁾은 2023년 3월 농촌지역의 난개발과 지역 불균형, 농촌소멸 위기에 대응하여 농촌공간의 재구조화 및 재생을 지원할 목적으로 제정되었다.¹⁵⁾ 시장·군수 또는 특별자치시장(이하 ‘계획수립권자’)은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획(법 제7조)과 시행계획(법 제10조)을 수립하고, 이를 바탕으로 관련 사업을 추진한다. 기본계획에는 농촌특화지구 운용 및 관리, 농촌 주거 및 정주 여건 개선에 관한 사항이 포함되어야 하는데(법 제7조), 특히 농촌특화지구 중 ‘농촌마을보호지구’ 지정과 연계하여 빈집 정비를 추진할 수 있을 것으로 판단된다.

- 빈집 철거 부담 완화를 위한 조세제도 개편¹⁶⁾

기존에는 빈집을 철거하면 재산세 과세 대상이 주택에서 나대지(토지)로 변경되어 재산세가 급격히 증가하는 구조적 문제가 있었다. 이로 인해 소유자들이 빈집 철거를 기피하는 사례가 발생하자, 정부는 재산세제의 부작용을 해소하고 소유자의 자발적인 빈집 정비를 유도하고자, 2024년 「지방세법 시행령」 개정을 통해 빈집 철거 관련 재산세제 개편을 추진하였다. 빈집이 철거된 토지를 별도합산과세 대상으로 인정하는 기간을 3년으로 늘리고(시행령 제103조의2), 빈집 철거 시 부담해야 하는 재산세를 토지 기준이 아니라 철거 전 주택에 부과되던 수준으로 유지되는 기간을 5년으로 연장하는 등 납세 부담을 낮추었다(시행령 제118조제1호라목).

12) 별도의 법률번호 표기가 없는 경우 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(법률 제19225호) 내용을 의미한다.

13) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」. 법률 제11853호. 2013.6.4.(제정). 제정이유.

14) 별도의 법률번호 표기가 없는 경우 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(법률 제19430호) 내용을 의미한다.

15) 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」. 법률 제19286호. 2023.3.28.(제정). 제정이유.

16) 농림축산식품부(2023b, 10월 25일 보도자료); 「지방세법 시행령」(대통령령 제34528호, 제103조의2 및 제118조)을 바탕으로 해당 문단 작성

[표 2-2] 국내 농촌 빈집 관련 제도 운영 현황

구분	「농어촌정비법」	「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진에 관한 특별법」	「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」	「지방세법 시행령」
목적	(제1조 목적) ①농수산업의 경쟁력 강화 ②농어촌생활환경 개선 촉진	(제1조 목적) 농어촌의 주거환경 및 노후 불량 주택을 계획적·효율적으로 개선하기 위해 필요한 사항 규정	(제1조 목적) 농촌의 난개발과 지역 소멸 위기 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항 규정	소유자들의 자발적인 빈집 정비를 활성화하기 위해 빈집 철거에 따른 세금 감면 추진
빈집 실태 조사	(제64조의2 빈집실태조사) 시장·군수·구청장은 빈집정비계획 및 이행계획의 수립·시행, 빈집의 관리·정비를 위해 빈집실태조사 실시			
빈집 정보 시스템	(제64조의6 빈집정보시스템의 구축·운영) 시장·군수·구청장은 빈집정보시스템 구축·운영 가능			
계획 수립	(제64조 빈집정비계획의 수립 등) 5년 단위의 빈집정비에 관한 계획 수립·시행 (제54조 생활환경정비계획의 수립) 5년마다 생활환경정비계획 수립/빈집 정비에 관한 사항 포함	(제6조 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) 시장·군수·구청장은 농어촌마을 정비 종합계획을 고려하여 정비계획 수립	(제7조 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 수립) 10년마다 수립하고 5년마다 재검토 (제10조 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획의 수립) 기본계획에서 지정한 농촌재생활성화 지역 단위로 5년마다 수립	
정비 방안	(제64조의7 빈집우선정비구역) (제65조의6 빈집의 매입 및 활용) 지방자치단체 등에서 빈집을 매입하여 공익 목적으로 활용 가능 (제65조의5 특정빈집에 대한 조치 등) 시장·군수·구청장은 특정 빈집에 대해 철거조치 명령 불응 시 작권철거 가능 제65조의3(특정빈집에 대한 신고 및 확인·조사) 누구든지 시장·군수·구청장에게 신고 가능	〈제3장 정비사업의 시행〉 사업시행자, 사업시행자 지정 특례, 농어촌마을 정비조합의 설립 및 추진위원회의 구성, 토지등 소유자의 동의방법 등	(제12조 농촌특화지구류의 종류) 농촌마을보호지구 등 (제13조 농촌특화지구의 지정 등) 〈제4장 사업의 시행〉 사업시행자, 농촌공간 재구조화 및 재생 사업계획의 수립, 사업계획의 승인, 사업시행 방식, 토지 등의 수용 등	
정비 유도	규제완화 (제64조의8 빈집우선정비구역 내 정비사업에 대한 특례) 빈집우선정비구역 내 빈집을 개축·용도 변경 하는 경우, 건축법에 따른 조경, 건축선, 건폐율, 용적률, 대지안의 공지기준, 건축물의 높이제한, 건축물과 경계선 간의 거리 등을 건축위원회 심의를 거쳐 기준 완화 가능			
지원	(제66조 자진 철거자에 대한 지원) 시장·군수·구청장의 철거명령을 자진 이행한 빈집 소유자에게 농어촌주택개량자금 우선 지원	(제38조 농어촌주거환경지원센터의 설치·운영) (제39조 보조 및 융자) 보조 및 융자 (제40조 조세 및 부담금의 감면 등) 국가와 지방자치단체는 정비사업의 원활한 시행을 위해 사업시행자에 대해 조세 감면 가능	(제42조 농촌공간 재구조화 및 재생 사업에 대한 지원) (제43조 조세 및 부담금의 감면)	(제103조의2 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 범위) (제118조 세 부담 상한의 계산방법)
벌칙	(제133조 이행강제금) 시장·군수·구청장은 특정빈집에 대한 조치 명령 불이행 소유자에게 500만원 이하 범위에서 이행강제금 부과			

출처: 「농어촌정비법」(법률 제19876호); 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진에 관한 특별법」(법률 제19225호); 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(법률 제19430호); 「지방세법 시행령」(대통령령 제34528호)을 바탕으로 연구진 정리

농어촌의 빈집 문제 해결을 위한 제도적 기반을 강화하기 위해, 현재 농어촌 빈집을 대상으로 한 특별법 제정이 추진되고 있다. 이와 관련하여 2025년 10월 기준, 총 4건의 특별법안이 국회에 발의되어 소관위 심사 중이다. 이들 법안은 공통적으로 국가 차원의 실효성 있는 빈집 정비를 추진하기 위해 국가의 역할을 강화하고, 기존의 지방자치단체 중심의 정비 체계에서 벗어나 국가-광역지방자치단체-기초지방자치단체 간의 빈집 정비 역할을 명확히 분담하도록 규정하고 있다. 또한 빈집 정비 및 효율적 관리를 위한 지원방안을 포함하고 있다. 특별법안별로 살펴보면, 빈집정비사업 활성화를 위한 특별조항 신설(이만희의원 대표발의안), 빈집정비기금 설치 근거 마련(윤준병의원 대표발의안), 빈집정비 지원기구 지정(이만희의원 대표발의안, 정희용의원 대표발의안, 서삼석의원 대표발의안), 빈집은행 사업 시행 및 빈집활용지원센터 설치(서삼석의원안) 등의 정책 수단을 제시하고 있다.

구분	농어촌 빈집정비에 관한 특별법안 (이만희의원 등 11인)	농어촌 빈집 정비 및 활용에 관한 특별법안 (윤준병의원 등 18인)	농어촌 빈집정비 추진을 위한 특별법안 (정희용의원 등 12인)	농어촌 빈집정비 특별법안 (서삼석의원 등 11인)
발의	2025-02-27	2025-03-19	2025-04-11	2025-09-05
제안 이유	국가 및 지방자치단체의 책무를 명확히 규정하고 빈집정비 절차를 구체화·간소화하며, 특례조항 등을 신설하여 빈집정비사업을 원활하게 하고자 함	국가의 중장기 계획에 기초한 종합적·체계적인 농어촌 빈집 정비 및 관리체계를 구축하고, 안정적이고 연속성 있는 농어촌 빈집 정비를 위한 재원 마련 등에 관한 사항을 규정	빈집 관리를 종합적·체계적으로 할 수 있는 법적 근거를 마련하고 유사 법률과의 혼선 최소화, 국가 지방자치단체 소유자의 책무를 명확히 하고, 빈집 정비를 촉진할 수 있도록 다양한 특례 도입	방치된 빈집의 실태조사부터 빈집정비계획 수립, 정비사업 시행, 정비 후 활용 등 빈집정비의 전 과정을 종합적으로 규율
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 국가, 지자체, 빈집 소유자 책무 - 빈집정비계획 수립 및 실태조사 : 필요시 수시로 조사 가능 - 빈집정비사업의 시행 - 빈집우선정비구역 지정 - 빈집의 매입 및 활용 - 특정빈집 신고 및 행정지도 등 - 빈집정보시스템의 구축·운영 - 빈집정비협약 - 빈집정비계획, 빈집정비사업 등 지침고시 - 빈집정비 지원기구 - 보조·용자 등 빈집정비의 지원 : 빈집정비 사업비의 일부 보조 또는 출자·용자, 용자·알선 기능 : 사업시행자에 대한 조세, 부담금 감면 가능 : 주차장법, 국토계획법 등에 관한 특례 적용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가, 지자체, 빈집 소유자 책무 - 빈집정비계획 수립 및 실태조사 : 필요시 수시로 조사 가능 - 빈집정비사업의 시행 - 빈집우선정비구역 지정 - 빈집의 매입 및 활용 - 특정빈집 신고 및 행정지도 등 - 빈집정보시스템의 구축·운영 - 빈집정비협약 - 빈집정비계획, 빈집정비사업 등 지침고시 - 농어촌 빈집정비기금 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가, 지자체, 빈집 소유자 책무 - 빈집정비계획 수립 및 실태조사 : 필요시 수시로 조사 가능 - 빈집정비사업의 시행 - 빈집우선정비구역 지정 - 빈집의 매입 및 활용 - 특정빈집 신고 및 행정지도 등 - 빈집정보시스템의 구축·운영 - 빈집정비협약 - 빈집정비계획, 빈집정비사업 등 지침고시 - 빈집정비 지원기구 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가, 지자체, 빈집 소유자 책무 - 빈집정비계획 수립 및 실태조사 : 필요시 수시로 조사 가능 - 빈집정비사업의 시행 - 빈집우선정비구역 지정 - 빈집의 매입 및 활용 - 특정빈집 신고 및 행정지도 등 - 빈집정보시스템의 구축·운영 - 빈집정비협약 - 빈집정비계획, 빈집정비사업 등 지침고시 - 빈집정비 지원기구 - 빈집은행사업의 시행 - 빈집활용지원센터 설치·지정

출처: 농어촌 빈집정비에 관한 특별법안(의안번호 2208561, 이만희의원 대표발의); 농어촌 빈집 정비 및 활용에 관한 특별법안(의안번호 2209124, 윤준병의원 대표발의); 농어촌 빈집정비 추진을 위한 특별법안(의안번호 2209765, 정희용의원 대표발의); 농어촌 빈집정비 특별법안(의안번호 2212742, 서삼석의원 대표발의)의 내용을 요약 정리

2) 국가 차원의 종합적 빈집 관리 정책 추진

■ 범정부 빈집 관리 종합계획¹⁷⁾

2025년 5월, 행정안전부를 비롯해 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 등 4개 부처가 합동으로 “범정부 빈집 관리 종합계획”을 발표하였다. 이는 인구감소와 지방소멸 가속화에 따른 빈집 문제에 국가 차원에서 종합적으로 대응하기 위한 시도로 평가된다. 이 계획은 4대 전략 15개 추진과제로 구성되어 있으며, 전국 단위의 빈집 관리체계 구축, 빈집 정비·활용 및 안전확보 지원, 지자체 빈집 정비 역량 강화, 민간의 자발적 정비·활용 유도를 주요 골자로 하고 있다.

특히 주목할 점은 정책 방향이 기존의 철거 중심에서 관리 및 활용 촉진으로 전환되고 있다는 것이다. 계획에는 지역별 특성을 고려한 특례¹⁸⁾ 부여, 지역 내 빈집 발생과 확산 예측 등 전국 빈집 현황 관리 강화 방안이 제시되었고, 2026년부터 지방소멸대응기금을 활용한 빈집 활용 지역맞춤형 정비사업이 본격화될 예정이다. 또한, 공공이 출자한 법인이 빈집을 매입·철거·활용하는 ‘빈집 허브’ 개념이 도입되고, 고향사랑기부제 기부금 활용, 기존 ‘뉴빌리지 사업’에 빈집특화 유형 신설, 지방소멸 대응기금과 농어촌 상생협력기금 등을 활용한 지역 수요에 맞는 형태의 빈집 활용 지원 등 다양한 정책 수단을 마련하고 있다.

■ 빈집실태조사 통합 가이드라인¹⁹⁾

2023년 6월 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부는 공동으로 <전국 빈집실태조사 통합 가이드라인>을 마련하여 빈집 관리의 체계화와 일원화를 추진하였다. 이 가이드라인은 빈집의 정의부터 등급 구분 체계, 평가 항목, 실태조사 대행기관 선정, 통계관리 방안에 이르기까지 전반적인 빈집실태조사 체계를 통합하고 일관성 있게 운영하는 것을 목적으로 한다. 주요 내용으로는 빈집실태조사의 세부 추진 절차 제시와 함께 지자체의 빈집관리 전담조직 지정, 정기적인 실시주기와 조사 추진 절차 준수 등을 명시하고 있다. 특히 기존에 일반빈집과 특정빈집으로만 구분되던 이원화된 등급 체계를 1~3등급으로 세분화하여 보다 정밀하고 체계적인 빈집 관리가 가능하도록 개선한 것이 주요 특징이다.

[표 2-4] 빈집 등급 구분(2023년 6월 이후)

분류	정의	판별기준(총점)
1등급 (활용대상 빈집)	개보수 없이 또는 개보수 후 거주 또는 활용이 가능한 빈집	40점
2등급 (관리대상 빈집)	안전조치나 개보수 후 거주 또는 활용이 가능한 빈집	41~69점 또는 단독주택은 경사·균열 중 1개가 4점 이상인 경우, 공동주택은 기울기·침하 12점 이상, 균열·누수 외벽이 8점 이상, 균열·누수 내부가 4점 이상 중 1개에 해당하는 경우
3등급 (정비대상 빈집)	철거 또는 이에 준하는 정비가 필요한 빈집	70점 이상 또는 단독주택은 경사·균열 중 2개가 4점 이상인 경우, 공동주택은 기울기·침하 12점 이상, 균열·누수 외벽이 8점 이상, 균열·누수 내부가 4점 이상 중 2개 이상에 해당하는 경우

출처: 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023), p.27

17) 관계부처합동(2025b., 5월 1일 보도자료)의 내용을 바탕으로 해당 문단 작성

18) 대표적인 특례의 내용은 농어촌지역 빈집정비사업의 주차장 설치 기준 완화, 「공유재산법」상 빈집우선정비구역 내 공동이용시설의 사용료·대부로 감면 특례 신설, 도시지역의 빈집 관리를 활성화하기 위한 민간의 빈집관리업 도입 등이 있음

19) 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023)의 내용을 바탕으로 해당 문단 작성

22) 한국부동산원은 과학기술정보통신부 주관 2025년 디지털 기반 사회현안 프로젝트 공모 사업(지방소멸 위기 극복 빈집 정비 통합지원시스템 구축)에 선정되어, 2025년 하반기에 빈집 관련 분석 서비스 개발을 완료할 예정임

3) 부처별 빈집정비사업 추진 현황

■ 농림축산식품부 빈집은행 및 빈집재생사업

농림축산식품부는 농촌지역의 특성을 반영한 다양한 빈집 관련 사업을 추진하고 있다. 최근 주목받는 것은 2025년부터 본격 시행되는 ‘빈집은행’ 사업이다. 이는 빈집실태조사를 통해 파악한 빈집 중 소유자가 거래 또는 활용에 동의한 빈집을 지역 공인중개사를 통해 매물화하고, 민간 부동산 거래 플랫폼에 등록함으로써 민간 중심의 빈집 거래 환경을 조성하는 사업이다. 현재 제주특별자치도, 전북 부안군, 충남 예산군에서 시범적으로 추진 중이다.²³⁾

농촌 빈집은행

- 사업목적
 - 지자체의 빈집실태조사 기반, 매매 동의 빈집 관리, 정보 고도화 등을 통해 정확한 정보 제공으로 빈집 거래 활성화 유도
- 사업내용
 - (시행주체) 지자체
 - (사업비) 1,350백만 원
 - ▶ 실태조사 800백만 원(20시·군×80백만 원×국비 50%)
 - ▶ 거래 활성화 550백만 원(2,200호×50만 원×국비 50%)
 - (사업내용) 지자체 빈집실태조사 결과를 기반으로 지역 내 부동산 관련 조직이 매매 가능 빈집 파악 및 소유자 동의, 빈집 관리 등 추진하여 빈집거래를 활성화 및 정보 비대칭 문제 해소
 - ▶ 공인중개사 등을 통해 해당빈집 정보를 매매 가능 수준으로 고도화(빈집 매물화, 정보 현행화 등을 위한 공인중개사 활동비 지급)

출처: 농림축산식품부(2025b, 3월 9일 보도자료, p.3) 일부 내용 발췌

농림축산식품부가 대·중소기업·농어업협력재단에서 운영하는 농어촌상생협력기금을 활용하여 추진하는 민관합동 빈집재생 프로젝트는 지역맞춤형 활용 방안에 중점을 두고 있다. 2023년에는 전라남도 해남군에서 빈집을 리모델링하여 귀농·귀촌인을 위한 임대주택으로 조성하거나 마을호텔로 활용하는 사업이 진행되었고, 2024년부터는 세종시에서 예비 귀촌자들을 위한 공유하우스, 지역 문화 기반을 활용한 예술방앗간 및 마을미술관 등 창의적인 빈집 활용 모델을 추진하고 있다.²⁴⁾

민관합동 농촌 빈집재생 프로젝트

1) 전남 해남군(2023)

- (사업개요) 해남군·이마트·협력재단 협업, 빈집 8채 리모델링 및 작은 학교 살리기 추진
- (사업내용) ① ‘작은 학교 살리기’와 연계, 빈집을 리모델링하여 귀농·귀촌인 임대주택 조성, ② 마을호텔 등 농촌 활력 제고를 위한 시설 조성
- (투자규모) 총 850백만 원(국비225백만 원, 빈집 개소당 40백만 원 내외 지원)

2) 세종시(2024)

- (사업개요) 세종시, 협력재단, 한국부동산원이 협업하여 빈집 3개소 정비 추진
- (사업내용) 세종시 소재 빈집 3개소를 예비 귀촌자 공유하우스, 예술방앗간, 마을미술관 등으로 재활용
 - 농식품부 농촌유희시설활용 지역활성화지원사업, 농촌체험마을 프로그램과 연계
 - 행안부 빈집철거사업을 활용, 경관 저해 빈집은 철거하고, 세종시 자체사업인 ‘세종미래마을 조성사업’과도 연계 추진 예정
- (투자규모) 총 140백만 원(협력재단 111.5백만 원, 한국부동산원 28.5백만 원, 빈집 개소당 40~50백만 원 내외 지원)

출처: 농림축산식품부(2024c, 12월 23일 보도자료, pp.4~6) 내용을 바탕으로 요약 정리

23) 농림축산식품부(2025b, 3월 9일 보도자료)를 참고하여 해당 문단 작성

24) 농림축산식품부(2024c, 12월 23일 보도자료)를 참고하여 해당 문단 작성

2025년부터는 ‘농촌소멸대응 빈집재생지원사업’이 본격 추진된다. 이는 정주 인구 감소로 어려움을 겪고 있는 농촌에서 빈집이 밀집된 지역을 중심으로 빈집을 재정비하고 체류·생활인구 유입을 촉진하는 것을 목표로 한다. 2025년에는 전남 강진군, 경북 청도군, 경남 남해군 3개 지구가 선정되었으며, 각 지구에는 21억 원의 사업비(국비30 : 지방비50 : 대·중소기업·농어업협력재단 농어촌 상생협력기금20)가 투입된다. 정비된 빈집은 생활인구를 위한 주거 공간, 워크ेशन 공간, 문화·체험 시설, 창업 공간 등으로 다양하게 활용될 예정이다.²⁵⁾

농촌소멸대응 빈집재생지원사업

• 사업목적

- 빈집이 증가하거나 비율이 높은 곳을 구역 단위로 재생하여 빈집 정비를 규모화·집중화하고, 체류·관광·창업공간 등을 조성하여 신규인구 유입과 지역 경제 활성화 등의 시너지 효과 극대화

• 사업내용

- (지원대상) 빈집정비계획이 수립된 시군지역 내 빈집이 집단화된 마을

▶ 농어촌정비법상 빈집우선정비구역 우선 지원하되, 2개 마을을 연결하여 기능을 분산하는 경우도 지원 가능

▶ 지역개발공간정보시스템(RAISE)에 등록된 활용가능 빈집(1,2등급) 대상으로, 건축행위의 법적 저촉 사항이 없는 경우 지원

- (지원내용) 청년 및 생활인구 등의 창업·업무공간(워크ेशन 등), 주거공간*, 공동이용시설** 등을 위해 빈집우선정비구역 내 빈집을 활용·리모델링

* 생활인구, 귀농·귀촌(예정)자 등을 위한 임대주택 및 단기 체류 시설 등

** 마을도서관·영화관, 공유오피스, 복합 문화공간 등 조성하여 기존 마을주민과 함께 활용

- (시행주체) 시장·군수, 사회적기업(위탁업체), 지역 스타트업* 등

* 관내 청년 등이 창업한 스타트업으로 다양한 아이디어로 운영할 수 있는 기회 제공

- (개소당 총사업비) 2,100백만 원(1년차 10%, 2년차 40%, 3년차 50%)

① 창업·업무 공간, 체류형 거주공간 조성: 1,500백만 원(10호×150백만 원)

② 공유주방 등 공동이용시설 조성: 600백만 원(2개소×300백만 원)

- (지원형태) 지자체자본보조(국비 30%, 지방비 50%, 민간* 20%)

* 상생협력기금(대·중소기업·농어업협력재단 운영) 활용

- (사업 추진체계) 기관 간 생활인구 유입을 위한 사업계획 수립 등을 함께 진행하고, 협업사항 및 역할에 대한 기관 간 업무협약 체결

- (사업 대상 선정시 고려사항)

① (빈집 활용 계약) 사업비 투입 예정인 빈집은 매입 또는 활용에 대한 소유자와의 계약(무상임대, 전·월세 등) 필수

② (연계 프로그램 추진) 사업 활성화를 위해 지역개발사업·관련 프로그램과의 연계 추진을 계획할 경우 우선적 검토 예정

③ (지역사회환원) 시설 운영에 대한 지역사회환원 계획을 수립한 경우 우선 검토 예정, 구체적인 환원 방법·계획의 가능 여부 평가

④ (민간투자비율) 추진 주체가 자체적으로 투자계획을 수립·제시한 경우 우선 검토, 투자계획의 적절성, 현실성 등을 평가

출처: 농림축산식품부(2025d, 4월 1일 보도자료, p.3); 농림축산식품부(2025c, pp.3~6) 내용을 바탕으로 요약 정리

이외에도 농림축산식품부는 ‘농촌유희시설활용 지역활성화사업’과 ‘농촌주택개량사업’을 빈집 활용과 연계하여 운영하고 있다. 이중 농촌유희시설활용 지역활성화사업은 빈집을 비롯한 농촌의 미활용 유희시설을 창업 및 사회서비스 공간 등으로 재활용하는 사업으로, 매년 10곳 내외의 지역을 선정하여 추진하고 있다(박용구, 2025, 2월 6일 기사).

한편 농촌주택개량사업은 농촌 주택의 개량 또는 신축 비용을 저금리로 용자 지원하는 사업으로, 2023년부터는 도시민이 농촌에 세컨 하우스를 마련할 수 있도록, 지원 대상을 기존의 무주택자에서 빈집 개량에 한해 1주택자까지 확대하였다. 이 사업을 통해 용자 지원, 취득세 감면, 지적측량수수료 감면 등이 가능하며, 빈집 활용이 촉진될 것으로 기대된다. 특히 농촌 빈집이 3억 이하 저가주택일 경우 종합부동산세와 양도세 산정시 주택 수에 포함되지 않아, 추가 세금 부담이 없다는 장점이 있다.²⁶⁾

25) 농림축산식품부(2025d, 4월 1일 보도자료)를 참고하여 해당 문단 작성

■ 행정안전부 빈집 정비사업

행정안전부는 2024년부터 빈집 정비사업을 통해 지방자치단체와 협업하여 빈집 철거를 지원하고 있다. 정비 대상은 「소규모주택정비법」 및 「농어촌정비법」 상 빈집이며, 2024년에는 50억 원을 투입하여 11개 시도의 39개 시군구에 위치한 841호의 빈집을 철거하는 성과를 거두었다. 2025년에는 전년 대비 2배 규모인 100억 원을 투입하여, 16개 시도 1,500호의 빈집 철거를 목표로 하고 있다.²⁷⁾

행정안전부 빈집 정비사업

- 사업목적
 - 지방자치단체와 협업하여 빈집 철거 지원
- 사업내용(2025년)
 - (지원대상) 「소규모주택정비법」 및 「농어촌정비법」 상 빈집
 - (지원금액) 총 100억 원 규모
 - ▶ 농어촌 1호당 5백만 원 / 도시 1호당 1천만 원
 - (지원방식) 지자체 경상보조사업으로 추진(보조율 70%)
 - ▶ 행정안전부: 사업대상 지자체 선정, 사업비 교부, 사업추진 및 평가
 - ▶ 시도: 시·군·구 수요조사, 시·군·구별 예산편성 및 교부
 - ▶ 시군구: 철거 대상지 확보, 시행자 선정·지도·감독 등

출처: 행정안전부(2025, 2월 25일 보도자료, p.1, p.3) 일부 내용 발췌

■ 지방시대위원회 취약지역 생활여건 개조사업

취약지역 생활여건 개조사업은 생활환경이 열악한 지역 주민의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 사업으로, 지방시대위원회가 컨트롤타워로서 부처 간, 중앙과 지방, 민·관 간 사업연계를 지원한다. 이 사업을 통해 공·폐가, 기존 건축물의 유휴공간 등을 활용하여 주민 생활과 밀접한 생활·위생 인프라를 설치하거나, 노후불량주택을 개량함으로써 빈집 발생을 예방할 수 있다. 농어촌의 경우 개소당 약 15억 원 규모로 사업이 진행되며, 지난 9년간(2015년~2024년) 총 637개소에서 사업이 추진되었다.²⁸⁾

취약지역 생활여건 개조사업

- 사업목적
 - 취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 생활 인프라 확충, 주거환경 개선, 주민역량 강화 등 지원
- 사업내용
 - (대상지역) 기초생활수급자 등 취약계층 비율이 높고, 노후 슬레이트 주택 등 주거환경이 열악하며 안전 및 생활인프라가 전반적으로 취약한 지역
 - ▶ 농어촌의 경우, 최소 30가구 이상이면서, 30년 이상 노후주택비율 40% 이상 또는 슬레이트 주택비율 40% 이상인 지역
 - ▶ 사업구역은 농어촌은 행정리 단위로 설정하되, 주민생활을 고려하여 결정
 - (지원금액) 2025년 예산안 기준 국비 183억 원 규모(농어촌 150억 원, 도시 33억 원)
 - ▶ 농어촌 개소당 15억 원 / 도시 개소당 30억 원 내외, 사업비의 70% 지원(지방비 30% 매칭)
 - 사업지원(주택정비 관련)
 - 기초생활수급자 및 차상위계층 주거여건 개선, 노후 불량주택의 안전문제 개선 등 지원
 - (농어촌) 빈집정비(일반주택 철거, 슬레이트주택 지붕/본체 철거), 슬레이트지붕 철거 처리 또는 개량, 집수리(창호, 벽체 단열 등)

출처: 지방시대위원회(2024, pp.4~5, pp.7~8) 내용을 바탕으로 요약 정리

26) 농림축산식품부(2023c, 3월 2일 보도자료, pp.1~2)를 참고하여 해당 문단 작성

27) 행정안전부(2025, 2월 25일 보도자료)를 참고하여 해당 문단 작성

28) 지방시대위원회(2024, pp.1~7)를 참고하여 해당 문단 작성

4) 지방자치단체의 빈집 관리 현황

■ 지방자치단체 조례에 따른 빈집 정비·관리 규정

- 「농어촌정비법」에 따른 조례를 운영하는 기초자치단체는 46곳

지방자치단체 빈집 관련 조례 현황을 조사한 결과, 읍·면을 포함하는 전국 139개 기초자치단체 중 122개 시·군이 빈집 정비와 관련된 조례를 제정·운영하고 있으며, 이중 17개 시·군은 미제정 상태로 나타났다. 근거법률별로 살펴보면, 46개 조례가 「농어촌정비법」에 근거하거나 적용 대상을 농촌지역 또는 농촌주택으로 한정하고 있고, 「농어촌정비법」과 「소규모주택정비법」을 모두 명시한 조례는 15 개이다. 한편 43개 조례는 근거법률을 명시하지 않거나 「소규모주택정비법」의 내용을 규정하고 있다. 광역자치단체의 경우 모두 「소규모주택정비법」을 근거로 조례를 운영하고 있으나, 전라북도는 예외적으로 「소규모주택정비법」과 「농어촌정비법」을 함께 조례의 근거로 명시하고 있다.

지자체별로 특징적인 사항들은 다음과 같다. 평택시, 화성시, 포항시는 「농어촌정비법」과 「소규모주택정비법」에 근거한 조례를 각각 별도로 제정하여 운영하고 있다.²⁹⁾ 이 중 평택시와 화성시는 두 법에 따른 조례의 소관 부서가 서로 다르며, 포항시는 두 조례 모두 같은 부서에서 담당하고 있다. 한편, 문경시와 통영시는 조례에서 「농어촌정비법」 적용 대상인 빈집은 지원 대상에서 제외하고 있으며, 해당 빈집에 대해서는 관련 사업지침에 따라 추진하고 있다. 반대로 당진시는 「소규모주택정비법」에 따른 빈집은 제외하도록 명시하고 있다. 이밖에 연천군은 빈집을 활용해 조성한 특정 시설의 관리 및 운영을 위한 「연천군 빈집활용 시설물 관리 및 운영 조례」를 별도로 운영하고 있다.

[표 2-5] 농촌 시·군(139개)의 빈집정비조례 현황

구분	근거법				미제정
	농어촌정비법	소규모주택정비법	농어촌정비법+ 소규모주택정비법	구분 없음	
경기 (15)	연천군, 이천시, 평택시, 화성시	김포시, 남양주시, 평택시, 화성시, 파주시, 포천시	양주시	가평군, 안성시, 양평군, 여주시, 용인시	광주시
강원 (15)	영월군, 평창군, 정선군, 양양군, 화천군, 양구군	원주시	-	강릉시, 삼척시, 춘천시, 화성군, 철원군	홍천군, 인제군, 고성군
충북 (11)	단양군, 옥천군, 증평군, 진천군	청주시	-	충주시, 제천시, 음성군, 보은군, 영동군	괴산군
충남 (15)	당진시, 보령시, 부여군, 청양군	천안시	-	공주시, 논산시, 서산시, 아산시, 예산군, 태안군, 홍성군	계룡시, 서천군, 금산군

29) (평택시) 「평택시 농어촌 빈집 정비 지원 등에 관한 조례」(경기도평택시조례 제2083호), 「평택시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」(경기도평택시조례 제2452호)
(화성시) 「화성시 빈집 정비 지원 조례」(경기도화성시조례 제1810호), 「화성시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」(경기도화성시조례 제2224호)
(포항시) 「포항시 읍·면지역 빈집 정비 및 관리에 관한 조례」(경상북도포항시조례 제2300호), 「포항시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」(경상북도포항시조례 제2299호)

구분	근거법				미제정
	농어촌정비법	소규모주택정비법	농어촌정비법+ 소규모주택정비법	구분 없음	
전북 (13)	완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군	부안군	군산시, 남원시, 익산시	고창군, 김제시, 정읍시	순창군
전남 (21)	고흥군, 곡성군, 담양군, 무안군, 보성군, 영광군, 장성군, 장흥군, 함평군, 화순군	완도군	광양시, 순천시, 여수시, 영암군, 해남군	강진군, 구례군, 나주시, 신안군, 진도군	-
경북 (22)	성주군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군, 칠곡군, 포항시	경산시, 고령군, 문경시, 포항시	구미시, 김천시, 상주시, 안동시, 영천시	봉화군, 영주시, 예천군	경주시, 울릉군, 영양군, 영덕군
경남 (18)	거창군, 남해군, 함양군	창원시, 거제시, 김해시, 사천시, 통영시	진주시	고성군, 밀양시, 산청군, 양산시, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 합천군	-
세종	-	세종시	-	-	-
제주	-	-	-	-	제주시, 서귀포시
부산	기장군	-	-	-	-
대구	군위군, 달성군	-	-	-	-
울산	-	-	-	울주군	-
인천	-	-	-	-	강화군, 옹진군
합계	46	21	15	43	17

출처: 국가법령정보센터(2025, 각 사군별 빈집정비조례 검색, <https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116>, 검색일: 2025.09.30.)을 바탕으로 연구진 작성

• 빈집의 정비·관리 대상 및 활용방법은 시·군 특성에 따라 설정

각 시·군은 조례에 근거하여 빈집정비 지원계획을 수립하고 있으며 정비·관리 대상 및 빈집의 활용 방법은 지역의 특성과 여건에 따라 다양하게 설정하고 있다. 일반적으로 시·군의 빈집정비 지원계획에는 계획의 목표와 방향, 빈집 정비를 위한 시책 개발, 정비 대상의 선정 기준, 자원 조달 방안 등의 포함된다. 빈집정비 지원 대상은 대체로 안전 문제, 공중위생, 공공용지로의 활용, 취약계층 지원 등 공공적 목적에 부합하는 빈집으로 설정된다.

그러나 시·군에 따라 임대주택이나 숙박시설 등 특정 용도로 활용 가능한 빈집을 우선 고려하거나, 주거 밀집지역 내 입지한 빈집을 중심으로 정비 대상의 우선순위를 정하는 등 보다 구체적인 기준을 적용하기도 한다. 대표적인 예로 진천군의 경우에는 예방적 차원에서 법률상으로는 빈집이 아닌 노후 단독주택(사용승인 후 20년 이상 된 건축물)을 지원 대상에 포함하여 운영하고 있다.

빈집정비 지원대상 예시(의성군, 대구 군위군, 진천군)

의성군 빈집정비 지원에 관한 조례 [경상북도의성군조례 제2769호, 2021. 5. 21., 제정]

제6조(우선 정비대상) 제5조에 따른 지원대상 중 우선 정비대상은 다음 각 호와 같다.

1. 주거밀집지역으로 철거 후 2년 동안 공공용지(주차장, 주민쉼터, 마을공동마당, 텃밭 등)로 제공하기로 소유자가 동의서(별지 제2호서식)를 제출한 경우
2. 노후정도가 심각하여 안전사고 및 경관훼손 우려가 있는 빈집
3. 관광지 및 주요 도로변, 주거밀집지역 내 위치한 빈집
4. 그 밖에 우선적으로 정비가 필요하다고 인정되는 빈집

대구광역시 군위군 빈집정비 지원 조례 [대구광역시군위군조례 제2232호, 2024. 3. 29., 일부개정]

제5조(지원순위) 빈집 정비 지원 우선순위는 다음 각 호와 같다.

1. 「주거급여법」에 따른 주거급여수급자 소유의 빈집
2. 빈집으로 인한 안전사고 방지, 범죄예방 및 화재예방 등의 조치가 필요한 주택이나 건축물
3. 소유자가 빈집 정비를 요청한 경우
4. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 경우

진천군 빈집정비 및 노후 단독주택 지원 조례 [충청북도진천군조례 제3083호, 2023. 12. 4., 일부개정]

제6조(지원대상 등) ① 군수가 예산의 범위에서 지원할 수 있는 빈집정비 및 노후 단독주택 관리비용 지원대상은 다음 각 호와 같다.

1. 빈집으로 1년 이상 사람이 거주하지 않았거나 사용하지 않은 빈집 철거(부속건축물을 포함하며 동일한 건축물의 부분철거는 지원 제외)
2. 빈집 보수(소유자가 임대료를 주변시세의 50퍼센트 이하, 인상을 5퍼센트 이하의 범위에서 3년 이상 임대하기로 동의한 경우)
3. 골목길 보행로 및 소방차 진입로 확보 등 주거환경 개선을 위한 노후 단독주택 부지 내 개인 주차장 조성사업
4. 노후 단독주택의 점검비용 및 그 결과에 따라 실시하는 보수·보강 <신설 2023.12.04.>
5. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 경우

출처: 대구광역시 군위군 빈집정비 지원 조례(대구광역시군위군조례 제2232호); 의성군 빈집정비 지원에 관한 조례(경상북도의성군조례 제2769호); 진천군 빈집정비 및 노후 단독주택 지원 조례(충청북도진천군조례 제3083호)의 일부 내용 발췌

빈집 정비 후의 활용에 대해서는 대부분의 조례가 공통적으로 소유자가 빈집 철거 후 일정 기간 동안 해당 부지를 공공용지로 제공하는 조건을 포함하고 있다. 또한 시·군별로는 지역 활성화 목적에 따라 빈집 활용의 범위를 보다 구체화하거나 특성화하기도 한다. 예를 들어, 임대주택, 청년시설, 사회적기업의 사무소, 숙박시설 등으로 활용 범위를 설정하고 있으며, 경상남도 거창군에서는 빈집을 ‘경남별장’으로 활용할 수 있도록 규정하는 등 지역 특색에 적합한 활용 방안을 조례에 반영하여 운영하고 있다.

빈집정비 지원대상 예시(거창군, 강진군, 진천군)

거창군 빈집정비 및 활용에 관한 조례 [경상남도거창군조례 제2922호, 2025. 3. 26., 일부개정]

제8조(빈집의 활용) ① 군수는 정비를 끝낸 빈집을 매입하거나 빈집 소유자와의 협약을 통해 다음 각 호의 용도로 활용할 수 있다.

1. 신혼부부, 사회초년생, 귀농·귀촌인, 한부모가족, 장애인, 고령자 및 성별·연령 등의 특성에 따른 다양한 임대수요를 고려한 임대주택
2. 문화예술인 주거·창작공간, 도서관, 마을회관, 주민운동시설, 공공용지 등 주민복지 증진 또는 사회적가치 활성화를 위한 시설
3. 관리사무소, 경비실, 보안·방범·소방시설 등 주민의 안전 및 공동이용관리를 위해 필요한 시설
4. 경남별장 등 지역 활력 제고를 위한 숙박시설(호신설 2025.3.26.)

제2조(정의)

5. “경남별장”이란 활용을 위해 「공중위생관리법 시행령」 제4조제2호에 따른 숙박업(생활)으로 신고한 시설을 말한다. (호신설 2025.3.26.)

5. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 시설 등(호이동 2025.3.26.)

강진군 빈집 등 정비 및 활용에 관한 조례 [전라남도강진군조례 제2820호, 2025. 2. 7., 일부개정]

제7조(빈집 활용) ① 군수는 정비를 끝낸 빈집 등을 매입하거나 빈집 소유자와의 협약을 통해 다음 각 호의 용도로 활용할 수 있다.

1. 신혼부부, 사회초년생, 귀농·귀촌인, 한부모가족, 장애인, 고령자 및 성별·연령 등의 특성에 따른 다양한 임대수요를 고려한 임대주택
2. 「강진군 청년 기본 조례」제17조제1항에 따른 청년시설
3. 문화예술인 주거·창작공간, 도서관, 마을회관, 주민운동시설, 공용주차장, 공용텃밭 등 주민복지 증진 또는 사회적가치 활성화를 위한 시설
4. 「사회적기업 육성법」제2조제1호에 따른 사회적기업 또는 「민법」제32조에 따른 비영리법인 등의 사무소
5. 관리사무소, 경비실, 보안·방범·소방시설 등 마을의 안전 및 공동이용관리를 위해 필요한 시설
6. 카페, 식당, 점포, 오피스 등의 상업공간, 게스트하우스 등의 공유주택
7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 시설 등

진천군 빈집정비 및 노후 단독주택 지원 조례 [충청북도진천군조례 제3083호, 2023. 12. 4., 일부개정]

제7조(빈집의 활용) ① 제6조제1항제2호에 따라 정비된 빈집의 활용은 다양한 수요자가 입주·활용할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 군수와 소유자가 합의한 경우 다음 각 호에 따라 우선 활용하게 할 수 있다.

1. 주거의 용도로 활용할 경우 대학생, 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인, 65세 이상인 사람, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층에 속하는 사람 <개정 2023.02.10., 2023.12.04.>
2. 사무의 용도로 활용할 경우 「협동조합 기본법」제15조에 따라 설립된 협동조합, 「사회적기업 육성법」제2조제1호에 따른 사회적기업, 「민법」제32조에 따른 비영리법인 등
- ② 제1항에 따라 입주자를 모집할 경우 공개모집으로 한다. <개정 2023.12.04.>
- ③ 입주자 선정을 위한 세부 요건은 군수가 따로 정한다. <신설 2023.12.04.>

출처: 강진군 빈집 등 정비 및 활용에 관한 조례(전라남도강진군조례 제2820호); 거창군 빈집정비 및 활용에 관한 조례(경상남도거창군조례 제2922호); 진천군 빈집정비 및 노후 단독주택 지원 조례(충청북도진천군조례 제3083호)의 일부 내용 발췌

- 전라북도는 광역자치단체 중 유일하게 빈집 정비·관리를 위한 재원을 명시

농촌 시·군 중 빈집 정비와 관리에 필요한 재원의 근거를 빈집정비조례에 구체적으로 명시한 사례는 없으며, 광역자치단체 중에서는 전라북도가 유일하게 재원에 관한 사항을 조례에 명시하고 있다. 「전북특별자치도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」에 따르면, 빈집정비사업 시행 시 도시·주거환경정비기금 또는 농어촌주택사업특별회계를 사용할 수 있다(조례 제5조의5제3항). 다만, 현재 농어촌주택사업특별회계는 2024년 11월 폐지된 것으로 확인된다.³⁰⁾

한편 도시지역의 경우, 부산광역시의 영도구와 서구에서 각각 「부산광역시 영도구 빈집정비기금 설치 및 운용 조례」(2024.7.12. 제정)와 「부산광역시 서구 도시재생·빈집정비 기금 설치 및 운용 조례」(2020.11.02. 제정)를 통해 빈집정비기금의 설치와 운용에 관한 사항을 제도화한 바 있다.

■ 빈집정비계획 현황 분석³¹⁾

- 특정빈집 등 등급이 낮은 빈집에 대한 철거지원 중심의 계획 수립

지자체 협조를 통해 확보한 20개 시·군의 빈집정비계획을 분석한 결과, 일부 시·군을 제외하면 전체

30) “농어촌주택사업 특별회계는 매년 50%가 넘는 금액이 예비비 또는 통합기금에 예탁하고 있는 등 특정 목적 사업추진을 위한 특별회계로서의 명분은 점차 사라지고 있어, 농어촌주택사업특별회계를 폐지”(「전북특별자치도 농어촌주택사업 운영·관리 조례」. 전북특별자치도조례 제5631호(2024.11.1. 일부개정) 개정이유)

31) 2025년 4월 기준 농촌지역에 대한 빈집정비계획을 수립한 51개 시·군 중에서, 지자체 협조를 통해 확보한 20개 시·군의 빈집정비계획 내용을 분석한 결과를 바탕으로 작성

계획 대상 빈집의 약 1/3가량이 철거 대상에 포함되는 것으로 나타났다. 철거 대상은 대체로 특정빈집 또는 2023년 6월 이후 신(新) 분류체계에 따른 최하위 등급(3등급)으로 분류된 빈집이다. 이러한 빈집에 대한 철거 계획은 대체로 빈집 소유자가 직접 철거를 시행하고 이에 대해 보조금을 지급하는 방식으로 이루어지고 있다(표 2-6 참조).

[표 2-6] 농촌 빈집정비계획의 빈집 철거 및 활용 계획

광역	기초	계획 기준년도 (5년간)	대상빈집 (호)	철거		리모델링 후 활용	
				대상 수 (호, %)	공공용지 활용 (호)	대상 수 (호)	활용 용도
대구	달성군	2023	492	209 (42.5)	-	-	-
	군위군	2025	553	156 (28.2)	-	-	-
세종	세종시	2022	647	239 (36.9)	87	15	농촌체험공간, 마을공동창고 및 쉼터, 임대주택, 주민교육 및 휴먼케어센터
경기	남양주시	2023	7	-	-	-	-
	포천시	2021	213	120 (56.3)	23	11	임대주택, 주민공유공간, 특정활용공간
	연천군	2024	147	61 (41.5)	4	10	임대주택, 게스트하우스, 주민공유공간
강원	춘천시	2024	301	72 (23.9)	-	-	-
	횡성군	2024	338	78 (23.1)	78	-	-
충남	공주시	2023	203	80 (39.4)	34	20	임대주택, 숙박시설
	금산군	2022	298	27 (9.1)	3	14	생활SOC, 임대주택, 공유숙박
전북	익산시	2023	1,509	530 (35.1)	-	25	임대주택, 문화공간 및 창작공간
전남	진도군	2025	760	339 (44.6)	-	61	청년지원주택, 임대주택, 귀촌인 주택
경북	상주시	2024	526	249 (47.3)	-	25	임대주택, 비영리법인 등의 사무실
경남	창원시	2022	533	32 (6.0)	13	14	임대주택, 경로당, 보육시설, 주민공유공간
	진주시	2023	660	192 (29.1)	192	13	(공동주택) 임대주택, 주민공유공간
	사천시	2025	232	59 (25.4)	5	-	근로자 주택
	남해군	2024	1,008	464 (46.0)	63	40	임대주택, 주민공유공간
	산청군	2023	187	42 (22.5)	10	-	-
	함안군	2024	516	144 (27.9)	82	-	-
	합천군	2023	464	177 (38.1)	-	25	임대주택, 주민공유공간

출처: 공주시(2023); 금산군(2021); 남양주시(2023); 남해군(2023); 대구광역시 군위군(2024); 대구광역시 달성군(2023); 사천시(2024); 산청군(2023); 상주시(2023); 세종특별자치시(2022); 연천군(2024); 익산시(2022); 진도군(2024); 진주시(2022); 창원시(2022); 춘천시(2023); 포천시(2021); 함안군(2023); 합천군(2023); 횡성군(2024)을 참고하여 연구진 작성
주: 도시와 농촌 빈집을 모두 계획대상으로 한 춘천시, 익산시, 상주시, 창원시, 사천시는 농촌에 해당하는 내용만 발췌

• 빈집 등급과 지역 여건을 고려한 철거 우선순위 결정

철거 대상의 우선순위는 공통적으로 빈집 등급이 낮은 순으로 설정되며, 각 시·군은 자체 여건에 따라 세부적인 우선순위 기준을 마련하고 있다. 주요 고려 요소로는 빈집 밀집 수준(빈집우선정비구역 해당 여부), 물리적 노후도, 개발 가능성, 소유자의 철거 동의 여부 등이다. 예를 들어 특정빈집 중에서도 인근에 빈집이 밀집해 있거나 연접한 경우, 건축 구조나 지붕 상태·건축 연한 등을 기준으로 물리적 노후도가 심한 경우, 도로 접근성이나 필지 규모상 개발이 어려운 경우 등을 우선 철거 대상으로 설정하고 있다.

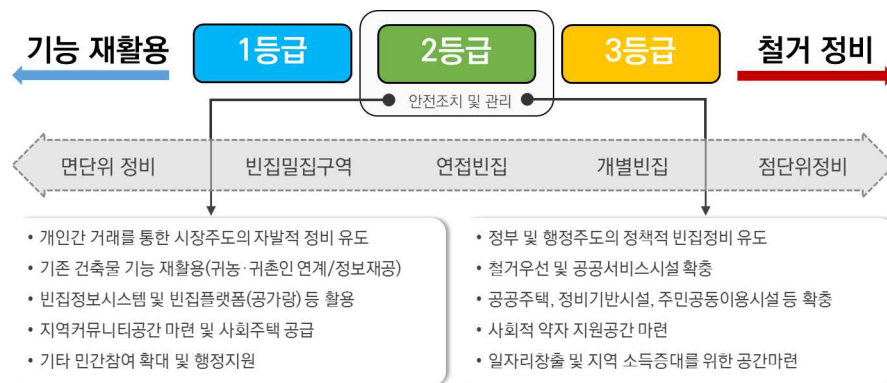
• 철거와 활용을 병행한 빈집 정비 방안

빈집 활용 방식은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 빈집 중 일부는 소유자의 동의를 거쳐 철거된 후 일정 기간 동안 쉼터나 주차장 등 공공용지로 활용된다. 둘째, 건축물 상태와 입지가 양호한 빈집은 리모델링을 통해 임대주택, 게스트하우스, 주민공유공간 등으로 활용하는 방안이다. 일부 시·군은 철거 또는 리모델링 후 활용 대상 빈집을 구체적으로 지정하고 용도를 명시하고 있으나, 아직 구체적인 대상과 활용 방안을 정하지 않은 지자체도 상당수 존재한다.

빈집정비(철거) 우선순위 예시(연천군)

- 일반빈집: 주거기능 회복, 재활용
 - 특정빈집: 안전관리, 철거 후 공공공간 활용, 철거 후 관리
- 〈철거계획의 우선순위〉
- 1순위: 빈집우선정비구역에 해당하거나 밀집수준이 높은 빈집
 - 2순위: 접도조건이 불량하거나 과소필지에 해당 등 노후도가 심각한 빈집
 - 3순위: 그 외 물리적으로 노후되었거나 타 사업지 내 해당 빈집

출처: 연천군(2024, p.93, p.103)의 일부 내용 발췌



[그림 2-4] 빈집 대상별 정비 방향 예시(사천시 빈집정비계획 추진체계)

출처: 사천시(2024), p.134

• 빈집우선정비구역의 도출 방식과 계획 구체성의 편차

빈집우선정비구역은 빈집의 수와 밀집도를 기준으로 도출되지만, 시·군마다 도출 방식이 상이하여 일관성이 부족하다. 빈집우선정비구역의 공간적 범위 설정도 지역별로 차이를 보이는데, 많은 경우 세부적인 구역 경계를 설정하지 않고 행정리(또는 법정리) 단위에서 구역을 지정하는 방식으로 진행된다. 구역 도출을 위해 격자기반의 세밀한 분석을 수행하는 경우라 하더라도 최종 구역 범위는 행정리(또는 법정리) 단위로 설정하는 경향이 나타난다. 이 경우 구체적인 정비계획을 수립하기 어려우며, 우선 철거, 관련 사업 연계 정비·활용 등 일반적인 사항을 제시하는 수준에 머물러 실행 계획을 구체화하는 데 한계가 있다.

[표 2-7] 농촌 빈집정비계획의 빈집우선정비구역 현황

광역시도	기초	빈집우선 정비구역 (개소)	빈집수 (호)	정비방향	빈집우선정비구역 도출방법
대구	군위군	21	10~33	우선 철거, 관련 사업 연계	빈집 밀집도 분석(격자기반)
	달성군	13	10~21	우선 철거, 관련 사업 연계	빈집 밀집도 분석(격자기반)
세종	세종시	4	5~11	생활SOC 공급, 철거 또는 리모델링 후 활용	자연취락지구, 자연마을 중 빈집 수, 면적 비율, 노후건축물 비율 검토
경기	남양주시	-	-	-	
	포천시	1	3	우선 철거	빈집 비율
	연천군	2	13 16	우선 철거	빈집 밀집도 분석(격자기반)
강원	춘천시	-	-	-	
	횡성군	2	10~11	철거 및 활용	법정리 내 빈집 수(10호 이상)
충남	공주시	2	5, 8	우선 철거, 관련 사업 연계	빈집 밀집도 분석(격자기반)
	금산군	3	2~3	철거 후 활용, 리모델링 후 활용	빈집 밀집도 분석(격자기반)
전북	익산시	10	16~48	철거, 관련 사업 연계	법정리 내 빈집 수(10호 이상)
전남	진도군	-	-	-	
경북	상주시	-	-	-	
경남	창원시	2	12, 12	생활SOC 공급, 철거 또는 리모델링 후 활용	자연취락지구, 자연마을 중 빈집 수, 면적 비율, 노후건축물 비율 검토
	진주시	1	19	관련 사업 연계	빈집 밀집도 분석(격자기반) 및 10호 이상 포함 블록 구획
	사천시	-	-	-	
	남해군	4	7~13	철거 및 활용	빈집 밀집도 분석(격자기반) 및 10호 이상 포함 블록 구획
	산청군	2	11, 12	우선 철거	빈집 밀집도 분석(격자기반)
	함안군	9	10~23	우선 철거, 철거 또는 리모델링 후 활용	빈집 밀집도 분석(격자기반)
	합천군	-	-	-	

출처: 공주시(2023); 금산군(2021); 남양주시(2023); 남해군(2023); 대구광역시 군위군(2024); 대구광역시 달성군(2023); 사천시(2024); 산청군(2023); 상주시(2023); 세종특별자치시(2022); 연천군(2024); 익산시(2022); 진도군(2024); 진주시(2022); 창원시(2022); 춘천시(2023); 포천시(2021); 함안군(2023); 합천군(2023); 횡성군(2024)을 참고하여 연구진 작성
주: 도시와 농촌 빈집을 모두 계획대상으로 한 춘천시, 익산시, 상주시, 창원시, 사천시는 농촌에 해당하는 내용만 발췌

- 국비 지원사업에 의존하는 재원조달 구조

재원조달에 관한 사항은 지방자치단체 예산을 포함하고는 있으나 주로 확정되지 않은 국비 지원사업에 의존하는 경향이 다수인 것으로 나타났다.

■ 빈집정비사업 추진 현황 분석³²⁾

농촌지역 빈집정비사업의 추진 현황을 파악하기 위해, 2025년 4월 기준 농촌지역에 대한 빈집정비계획을 수립한 51개 시·군을 대상으로, 최근 3년간(2022년~2024년) 사업 추진 내역과 2025년 사업 추진 계획에 대한 자료를 요청하였다. 그 결과 총 27개 시·군에서 자료를 제출하였으며, 이 중 실제 사업 추진 실적이 있는 25개 시·군의 자료를 바탕으로 분석을 실시하였다. 분석 대상은 2022년부터 2025년까지의 빈집 정비사업별 추진 실적과 소요예산(2022년~2024년은 실제집행예산)이며, 사업의 추진 유형, 정비 건수, 투입 예산 등을 종합적으로 분석하였다.

- 철거 중심에서 활용 중심으로 정책 전환

빈집정비사업의 유형은 크게 ①철거 지원(지자체 직접 철거 포함), ②철거 후 공공활용, ③빈집 개보수(집수리) 지원, ④빈집 개보수 후 공공임대로 구분된다. 분석 결과, 정비 건수 기준으로 철거가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 빈집정비사업이 철거 지원 중심으로 이루어져왔음을 보여준다. 분석대상 시·군당 연간 평균 약 46채 빈집이 철거된 것으로 나타났으며, 지자체가 직접 철거를 시행하는 경우도 있으나 대체로 빈집 소유자에게 보조금을 지급하는 방식으로 운영되고 있다. 다음으로 빈집 철거 후 해당 부지를 쉼터나 주차장 등 공공용지로 일정 기간 활용하는 사례의 비중이 높게 나타났다. 철거지원사업은 안전 확보와 주거환경 개선 측면에서 효과가 크고, 1호당 100~600만 원 수준으로 단위 예산이 비교적 적어 단기간 성과 창출이 가능하다는 장점이 있다.

그러나 최근 들어 이러한 철거 중심의 빈집정비사업은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면, 인구 감소와 고령화 등으로 인한 지역 소멸 위기를 극복하기 위해 일부 시·군에서는 공공이 빈집을 개보수하여 임대주택으로 활용하는 계획이 증가하고 있다. 특히 2025년을 기점으로 시·군이 빈집 소유자와 협의하여 5~7년간 빈집을 임차하고, 이를 리모델링한 뒤 청년, 신혼부부, 귀농·귀촌 희망자 등을 위한 임대주택으로 활용하려는 움직임이 활발해지고 있다.

- 빈집정비사업의 예산 규모 및 시·군 재정 투입 증가

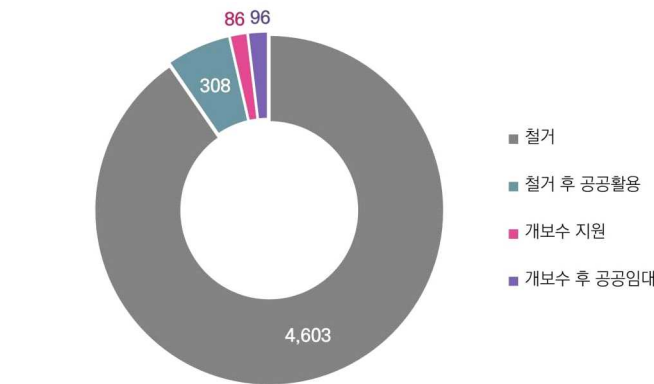
농촌지역의 소멸 위기가 심화됨에 따라 빈집 문제의 중요성이 점점 부각되고 있으며, 이에 따라 빈집 정비사업에 대한 예산 규모도 지속적으로 증가하고 있다. 분석 대상인 25개 시·군의 빈집정비사업 예산 현황을 살펴본 결과, 사업 예산 중 시·군비가 차지하는 비율이 77%로 압도적으로 높게 나타났으며 최근으로 올수록 총액이 증가하는 추세를 보인다. 일부 시·군의 경우, 국비나 시·도비 지원 없이 전액 자체 예산만으로 빈집정비사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 국비 지원은 전체 예산의 약 12%

32) 2025년 4월 기준 농촌지역에 대한 빈집정비계획을 수립한 51개 시·군을 대상으로, 농촌 빈집정비사업의 최근 3년간(2022년~2025년) 추진 실적 및 2025년 추진 계획을 요청한 결과, 해당 자료를 제출한 27개 시·군 중 실제 추진 실적이 있는 25개 시·군(대구 달성군·군위군, 경기 포천시, 강원 춘천시·횡성군, 충북 천안시, 충남 공주시·당진시·금산군, 전북 익산시·정읍시, 전남 순천시·화순군·진도군, 경북 상주시·영주시, 경남 진주시·통영시·사천시·김해시·함안군·고성군·남해군·산청군·합천군)의 자료를 분석한 결과를 바탕으로 작성

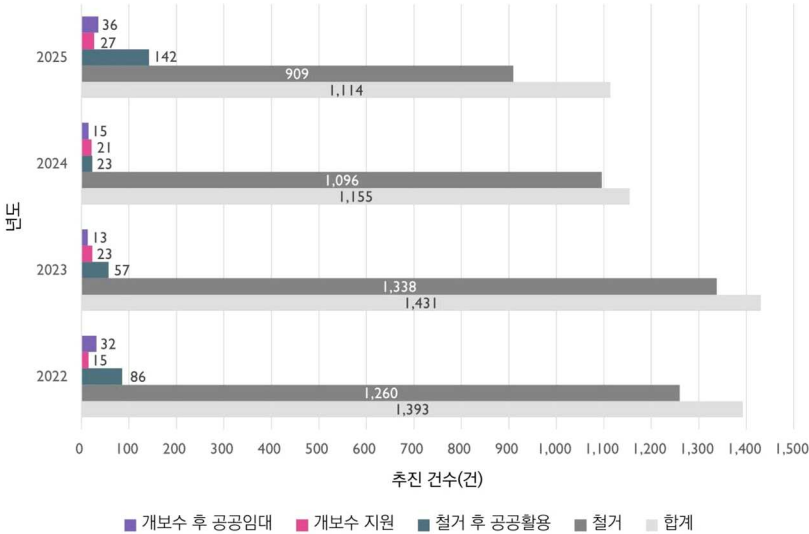
수준에 머무르고 있으나, 최근 들어 국가 차원에서도 빈집 문제 해결의 필요성이 확대되면서 국비 지원 예산도 점차 증가하는 양상을 보이고 있다.

예산 규모는 시·군별로 큰 편차가 존재한다. 2022년부터 2025년까지 4년간의 사업 예산을 기준으로 할 때, 최소 3천만 원에서 최대 38억 원까지의 차이를 보였으며, 이로 인해 사업의 내용과 범위 역시 상이하게 구성된다. 예산이 상대적으로 적은 시·군은 단순 철거 위주의 정비사업에 집중하는 반면, 예산이 큰 시·군은 국비 및 시·도비를 포함한 다양한 지원사업을 병행하거나, 리모델링 및 임대주택 활용 등 복합적 사업모델을 추진하고 있다.

〈분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업(2022~2025) 유형별 누적 추진 건수〉 (단위: 건)

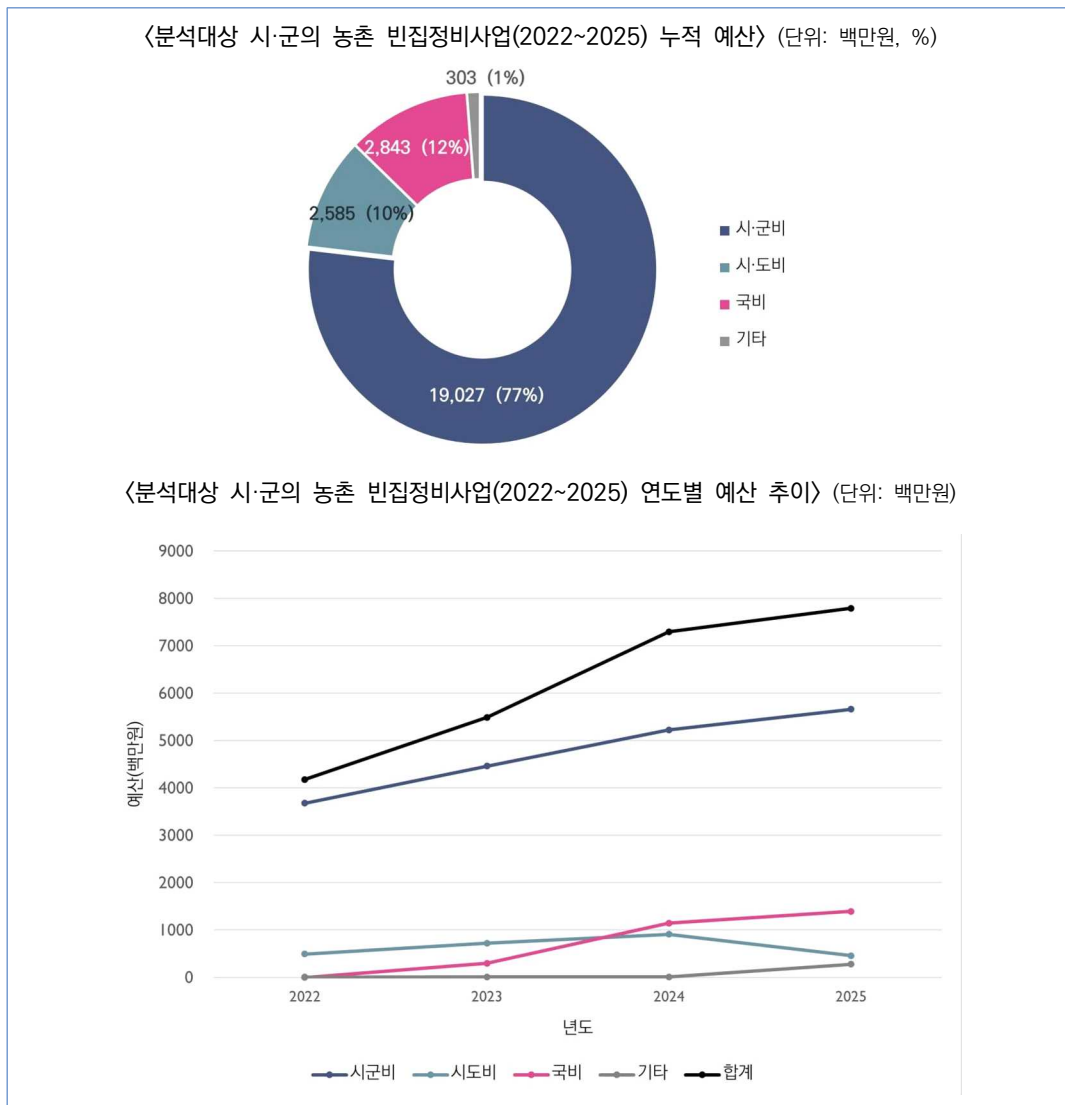


〈분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업(2022~2025) 유형별 추진 건수의 연도별 추이〉 (단위: 건)



[그림 2-5] 분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업 유형별 추진 건수(2022년~2025년)

출처: 25개 시·군에서 제출한 농촌 빈집정비사업의 최근 3년간(2022년~2024년) 추진 실적 및 2025년 추진 계획을 토대로 연구진 작성
주: (25개 시·군) 대구 달성군·군위군, 경기 포천시, 강원 춘천시·횡성군, 충북 천안시, 충남 공주시·당진시·금산군, 전북 익산시·정읍시, 전남 순천시·화순군·진도군, 경북 상주시·영주시, 경남 진주시·통영시·사천시·김해시·함안군·고성군·남해군·산청군·합천군



[그림 2-6] 분석대상 시·군의 농촌 빈집정비사업 예산 현황(2022년~2025년)

출처: 25개 시·군에서 제출한 농촌 빈집정비사업의 최근 3년간(2022년~2024년) 추진 실적 및 2025년 추진 계획을 토대로 연구진 작성
 주: (25개 시·군) 대구 달성군·군위군, 경기 포천시, 강원 춘천시·횡성군, 충북 천안시, 충남 공주시·당진시·금산군, 전북 익산시·정읍시, 전남 순천시·화순군·진도군, 경북 상주시·영주시, 경남 진주시·통영시·사천시·김해시·함안군·고성군·남해군·산청군·합천군

• 지역 특성을 반영한 다양한 빈집 활용 모델 추진

최근 농촌지역의 빈집정비사업은 단순한 철거방식에서 벗어나 시·군의 특성과 지역 자원을 반영한 다양한 활용 모델로 변모하고 있다. 일부 지자체는 특정 지역과 목적에 맞춘 빈집 활용 방안을 마련하여 지역 활성화, 인구 유입, 관광 및 교육 자원화 등과 연계 추진하기도 한다.

전라남도 강진군은 병영면 도시재생사업구역 내 빈집을 활용하여 숙박과 체험이 가능한 마을호텔로 조성 중이며, ‘4도3촌 병영스테이’라는 프로그램과 빈집 개보수 사업을 결합해 청년 창업자 등이 참여하는 농촌살이 체험 활성화를 추진하고 있다. 해남군의 북일면과 마산면에서는 작은학교 살리기 사업과 연계하여 농촌 유학 세대에게 빈집을 리모델링한 후 저렴한 임대주택으로 제공하고 있다. 이는 지

역 내 학교를 유지하면서 가족 단위 인구 유입 효과도 함께 기대할 수 있는 모델이다. 경기도 연천군 백의리에서는 미군 부대 이전으로 발생한 빈집을 개보수하여 군장병과 주민을 위한 공공시설 및 게스트하우스로 활용하고 있다. 연천군은 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2021년 12월 「연천군 빈집활용 시설물 관리 및 운영 조례」를 제정하였으며, 해당 지역을 빈집우선정비구역으로 지정해 추가 사업도 추진할 계획이다. 경상남도 거창군은 남하면 월곡마을의 빈집 4채를 개보수하여 숙박시설(경남별장)로 조성함으로써 빈집을 관광 자원화하여 마을 경제 활성화를 도모하고 있다.

지역 특성을 반영한 다양한 빈집 활용 사업 사례: 강진군 병영면 빈집정비사업³³⁾

- 병영면 도시재생사업에서 빈집을 매입·활용해 마을호텔 거점을 조성 중
- 지방소멸대응기금으로는 사업구역 내 여러 채의 빈집을 추가하여 임대 및 리모델링하여 도시민에게 제공



강진군 병영면 도시재생사업구역 내 빈집 활용
출처: 강진군 도시재생지원센터(2025), p.10



빈집을 리모델링한 도시민 대상 숙박시설(좌), 임대주택(우)
출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.03.17.)

[강진군 빈집 리모델링 지원사업 내용]

구분	지원내용
강진품에 만원주택	- 빈집 소유자가 5년 또는 7년 동안 강진군에 무상임대 - 5천만 원(5년 임대)~7천만 원(7년 임대) 사업비로 강진군이 리모델링하여 임대기간 동안 도시민 인구 유입을 위한 임대주택(강진품愛)으로 활용 - 입주자 선정 후 보증금 100만 원, 월 1만 원으로 주거 공간 제공
자가거주 리모델링 지원사업	- 타 지역에서 강진군으로 전입(이주)하기 위해 신청인 소유의 빈집을 리모델링할 경우 공사비의 50%, 최대 3천만 원 지원 - (지원조건) ① 최소 2인 이상 전입 필요 ② 빈집 소유자가 리모델링 후 바로 거주하고 강진군에 최소 10년 이상 주소 등록(부기등기 예정) ※ 분기별 거주 여부 점검 ③ 선정 후 3개월 이내 착공하지 않을 경우 사업 선정 취소

출처: 강진군 도시재생지원센터(2025), p.2

지역 특성을 반영한 다양한 빈집 활용 사업 사례: 해남군 마산면 민관협력 농촌빈집재생프로젝트(2023~2024)³⁴⁾

- 작은학교살리기와 연계하여 빈집을 리모델링하여 이주자를 위한 임대주택으로 제공
- 농식품부 주관으로 사업 선정, 대·중소기업·농어업협력재단 기금(재단기금 2억 원, 이마트지정기부금 2억 원)으로 마산면 주민자치회가 주도하여 마을 내 빈집 소유자와 협의 후 8호 5년 임대 및 리모델링 시행
- 리모델링비는 1호당 5천만 원이었으며, 임대료는 월 1만 원으로 무상에 가깝게 제공

[해남군 마산면 민관협력 농촌빈집재생프로젝트 입주현황]

입주현황(명)			이주지역
가구	세대원수	학생수	
7	28	9	서울, 영덕, 부산 등

출처: 해남군 농촌개발추진단(2024), p.3



작은학교살리기 연계 빈집 활용(임대주택)

출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.03.18.)

[해남형 빈집재생프로젝트 내용]

구분	지원내용
리모델링형 (공공임대 활용)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업비: 개소당 5천만 원 이내(설계비 포함), 2025년 5개소 추진 - 사업대상: 해남군에 5년 이상 무상 임대가능한 빈집 소유자 ※ 등기부등본(토지, 건축)이 모두 존재하는 적법한 건축물에 한함 - 사업내용: 해남군이 리모델링하여 공사 준공일로부터 의무임대기간(5년) 동안 인구 유입을 위한 임대주택으로 활용 - 사업범위: 창호, 도배장판, 방수, 외벽단열, 화장실(타일·변기) 등 내부주거시설 개보수
철거 후 신축형 (민간자본보조)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업비: 개소당 3천만 원 이내(보조 50% 이내, 그 외 자부담), 2025년 7개소 추진 - 사업대상: 공고일 기준 3년 이상 타지역에 주민등록을 두고 거주하는 자 중 해남군 내 빈집을 매입(소유) 전입 예정인 사람 - 사업내용: 빈집 철거 후 신축시 비용 지원 - 이미 착공하였거나 완공된 주택은 지원하지 않으며, 사업 완료 시 해남군으로 전입 완료하여야 함

출처: 해남군 농촌개발추진단(2025, p.1) 내용을 표로 정리

33) 강진군 도시재생지원센터(2025)를 바탕으로 내용 작성

34) 해남군 농촌개발추진단(2024); 해남군 농촌개발추진단(2025)을 바탕으로 내용 작성

5) 현행 농촌 빈집 관리 방식의 특성 및 한계

■ 빈집 문제에 대응하기 위한 제도 기반은 구축되고 있으나, 실질적 해결책은 여전히 부족

- 면적 단위 관리로 정책 전환, 빈집정보시스템 구축 등 제도적 여건은 지속적으로 성숙

빈집 문제에 대응하여 빈집실태조사, 빈집정비계획, 빈집정비사업에 대한 법적 근거가 마련되고 지자체 차원의 빈집 관리가 의무화되어 기본적인 제도적 기반은 구축되었다. 최근 빈집 관련 제도는 기존에 개별 빈집을 점적으로 정비하던 방식에서 벗어나, 빈집우선정비구역 지정(「농어촌정비법」)이나 농촌특화지구 지정(「농촌공간재구조화법」)과 같이 일정 면적 단위의 공간을 종합적으로 관리하는 방향으로 전환되고 있다. 또한 철거 중심 정책 추진의 한계를 극복하기 위하여 민간의 적극적인 참여를 유도하고 빈집 활용을 촉진하기 위한 정보시스템 구축과 소유자의 관리 의무화 등 제도적 기반 마련이 함께 이루어지고 있다.

- 실행 단계의 구체적인 가이드라인이 미흡하여 투입 대비 실질적 효과는 충분히 나타나지 못함

빈집 관리를 위한 기본적인 제도 기반은 구축되었으나, 이러한 제도가 지역 현실을 반영해 실제로 작동하기 위한 구체적인 실행 가이드라인은 여전히 부족한 실정이다. 예를 들어, 빈집우선정비구역 지정 제도는 도입되었으나 구체적인 목적과 활용 방안이 제시되지 않아 지자체에서는 어떻게 적용해야 할지 혼란을 겪고 있다. 이로 인해 지자체는 법적으로 의무화된 실태조사와 정비계획 수립에 상당한 행정력을 투입하고 있으나, 이러한 노력이 실제 빈집 문제 해소로 이어지는지는 불분명하다.

- 빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업 간의 연계성 미흡

빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업 간의 연계성도 미흡하다. 제도상으로는 실태조사를 기반으로 정비계획을 수립하고, 이를 토대로 연차별 정비사업을 시행하는 구조이지만, 실제 사례를 보면 각 단계 간의 연계가 부족하여 계획의 실효성이 낮다. 특히, 빈집정비계획은 개별 빈집의 철거나 활용 방안에만 초점을 맞춘 단편적이고 획일적인 방식이 주를 이루고 있어, 종합적이고 체계적인 접근이 부족한 상황이다.

- 공공의 역할과 권한 중심 빈집 문제 대응의 한계

현재 법령의 주요 내용은 빈집 대응을 위한 공공의 역할과 권한, 특히 기초자치단체의 책무를 중심으로 구성되어 있다. 그러나 빈집 문제가 심각한 농촌지역 기초자치단체일수록 재정이 열악하고 인력이 부족한 현실을 고려하면, 빈집정비기금 마련 등 재정지원 측면에서 광역자치단체의 역할 설정도 중요하다. 일부 기초자치단체는 자체 예산 투입으로 적극적인 대응을 시도하고 있으나, 대부분은 제한된 인력과 예산으로 인해 빈집 문제 대응에 어려움을 겪고 있다.

더 근본적으로는 빈집이 사유재산이라는 점에서 소유자의 관리 책임을 강화하는 제도가 실제 작동 가능한 수준으로 구체화되어야 한다. 현행 제도는 공공 주도에 치중되어 있어 소유자의 자발적 참여를 이끌어내는 데 한계가 있다. 그러나 기본적으로 빈집은 민간의 소유이며, 개별 소유자에게 그 관리의 책임이 있으며, 빈집으로 전락하지 않도록 지속적인 관리를 해야 하는 의무는 소유자 개인에게 있다.

최근 개정된 법령에 소유자의 책임에 대한 내용이 일부 포함되어 있으나, 여전히 그 범위와 강도가 미약하여 거의 작동하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 장기적으로는 민간영역에서의 빈집 활용과 소유자의 자발적인 정비 참여를 유도할 수 있는 방안을 마련하여, 공공 재정 의존도를 낮추고 지속 가능한 빈집 관리체계를 구축해 나가야 할 것이다.

- 법 이원화에 따른 지방자치단체 정책 현장에서의 업무 혼선 및 비효율

도시지역과 농촌지역은 빈집 대응에 있어 기존부터 서로 다른 법체계를 따르고 있으며, 현재도 각각의 특별법 제정이 추진되고 있다. 이러한 법 이원화는 지역별 특성을 반영한 맞춤형 제도 마련이라는 장점이 있고, 공통 조문과 가이드라인 통일을 통해 일관성을 확보하려는 노력도 병행되고 있다. 그러나 현장에서 혼란은 계속되고 있다. 많은 지방자치단체에서 도시와 농촌지역의 빈집 담당부서가 분리 운영되고 있으며, 특히 도농복합시나 법률상 동 지역이면서 농촌 특성을 가진 지역에서는 적용 법령을 판단하기 어려운 상황이다. 4개 정부부처가 발표한 “범부처 빈집 관리 종합계획”에서는 빈집전담 부서 운영을 지원하기로 했으나 도시와 농촌의 빈집 관련법이 분리된 현 구조에서는 부서 간 통합적 대응에 근본적인 한계가 있을 것으로 예상된다.

■ 지역 여건을 고려한 빈집 관리 전략 미흡

- 획일적 접근으로 인한 지역 특성 간과

현재 빈집 관리 전략은 지역의 특성과 여건이 반영되지 못하고 있다. 농촌지역에서 추진되는 대부분의 빈집 관련 사업은 개별 빈집을 대상으로 한 점적 방식의 정비에 머물러 있으며, 빈집정비계획 역시 등급에 따라 철거하거나 활용 여부를 결정하는 단편적 방식에 치중되어 있다. 이는 지역 여건을 고려한 구체적인 관리 전략이 부재하고, 방치된 자원을 어떻게 활용해야 하는지 판단하는 기준도 마련되어 있지 않기 때문이다.

- 면적 접근으로의 전환과 한계

정부는 빈집 관리에 있어 점적 접근에서 면적 접근으로 정책 방향을 전환하고, 빈집우선정비구역 지정을 통해 종합적 관리를 시도하고 있다. 그러나 여전히 지역 특성에 맞춘 빈집우선정비구역 지정이나 그에 따른 체계적인 관리 전략 마련은 미흡하다. 빈집우선정비구역 지정 기준은 구역 지정의 목적이나 방향 제시 없이 빈집이 밀집한 구역을 선별하는 최소한의 기준 정도만 제시되어 있고, 일부 농촌 지역 빈집정비계획에서는 「소규모주택정비법」에서 규정하고 있는 ‘빈집밀집구역’ 도출 방법(10,000㎡ 내 빈집비율 20%)을 그대로 준용하고 있기도 하다. 따라서 이러한 기준만으로는 구역 지정의 목적을 충실히 구현하기 어려워, 빈집우선정비구역의 실질적 활용 가치가 충분히 발휘되지 못하고 있다.

- 지역 여건 맞춘 빈집 관리·활용 사례는 주목할 필요

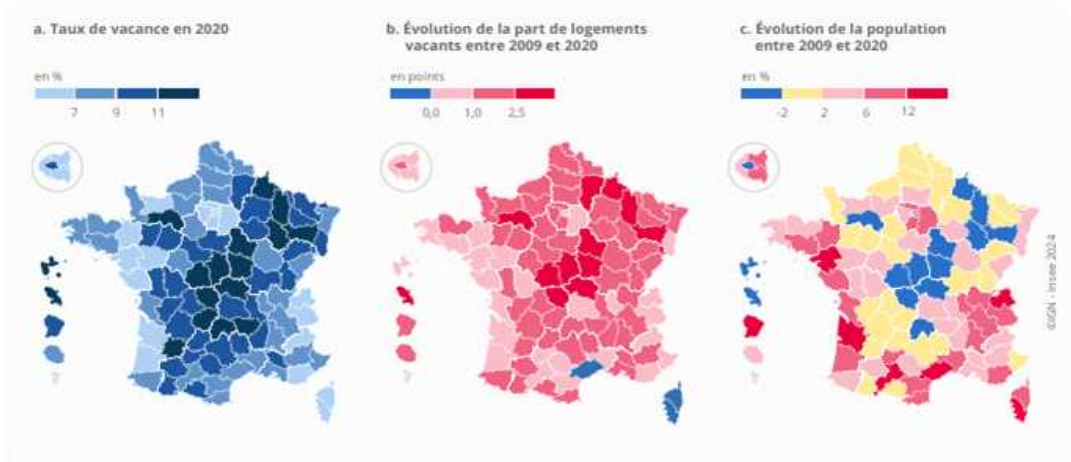
일부 지자체에서는 귀농·귀촌 인구의 초기 정착을 지원하기 위한 수단으로 빈집정비사업을 활용하거나, 지자체가 직접 빈집을 매입해 리모델링한 후 도시민의 농촌 활동 거점으로 제공하기도 한다. 또한 생활인구 확대 정책과 연계하여, 빈집을 활용한 체재형 주말농원 프로그램을 추진하는 사례도 나타나고 있다. 이와 같이 지역 여건에 따라 목표를 설정하여 추진하는 시도는 주목할 필요가 있다.

2. 해외 주요국의 빈집 정책 및 대응 현황

1) 프랑스: 국가 차원의 빈집정보시스템 구축과 주택정책과의 연계 관리

• 인구소멸지역 중심으로 빈집 집중 발생³⁵⁾

프랑스 통계청(Insee)에 따르면, 2005년부터 2023년까지의 빈집 증가율은 2.5%로, 1990년부터 2023년까지의 평균 증가율인 1.1%에 비해 훨씬 빠르게 진행되고 있다. 이러한 빈집 증가는 프랑스 전역에서 관찰되고 있지만, 특히 인구가 급격히 감소하는 지역에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 대표적으로 ‘빈 대각선(zone de la diagonale du vide)’이라 불리는 인구소멸지역과 이와 인접한 접이지대에서 빈집 발생이 집중되고 있는 것으로 나타났다. 건축물 자체의 특성도 영향을 미치는데, 주로 건축물이 오래되었거나 품질이 낮고, 규모가 작은 경우에 빈집이 발생하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.



[그림 2-7] 프랑스의 2020년 공실률, 2009년~2020년 빈집 비율 변화, 2009년~2020년 인구 변화(왼쪽부터 순서대로)
출처: Insee(2024a), p.2

35) Insee(2024a, 1,2 Million de logements vacants supplémentaire en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384#onglet-1>, 검색일: 2025.05.15.); Service des données et études statistiques(2023, Les déterminants de la vacance longue durée des logements, p.6)를 바탕으로 해당 내용 작성

[표 2-8] 프랑스의 지역별 빈집 현황과 특성

구분	지역 특성과 빈집 발생 현황
파리/일드프랑스 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 프랑스의 수도권 지역으로 대표적인 주택 공급관리지역으로서, 전반적으로 빈집이 감소하는 추세 - 북-동부 전통 공업지대와 가까운 일드프랑스 최외각 도시들과 파리 내 빈집률이 상승하고 있는 추세 - 주로 소득 수준이 높은 지역에서의 소유자들의 투기 목적 또는 업무 목적으로 집을 구매한 후 방치하는 사례가 나타나고 있어 빈집률이 높게 나타남
대도시 주변 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 광역권 인구기준 100만 명이 넘는 도시와 그 위성도시들 - 리옹(Lyon), 마르세이유(Marseilles), 툴루즈(Toulouse), 보르도(Bordeaux), 릴(Lille), 니스(Nice) 주변 지역 - 대표적인 주택 공급관리지역으로 도시에 방치된 노후화 주택의 빈집화가 문제
대서양/지중해 연안, 알프스 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 대서양 혹은 지중해 연안이거나 알프스 지역은 휴가지 또는 관광지로 유명한 지역 - 내륙 지역에 들어갈수록, 관광지에서 멀어질수록 빈집 증가 - 빈집과 세컨드하우스를 구분하지 않고 집계되고 있어, 빈집에 별장들이 다수 포함되어 있음
북-동부 전통적인 공업지대	<ul style="list-style-type: none"> - 프랑스의 북-동부 지방을 관통하는 전통적인 공업지대 - 탈제조업화로 인해 심각한 인구 유출과 도심의 쇠퇴화가 문제
빈 대각선 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 프랑스의 대표적인 인구소멸지역으로 농업이 발달한 지역 - 전통적으로 인구 밀도가 낮은 지역으로 인구 유출이 빈집 증가의 핵심 원인
점이지내	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 지역들을 제외한 기타 지역으로 인구 유출이 높고 인구밀도가 낮은 지역(빈 대각선 지역과 유사)

출처: Insee(2018); Insee(2024a); Insee(2024b); 프랑스 주택 및 환경 정비국(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실); 프랑스 귀스타브 에펠 대학교의 Yoan MOIT 면담(일시: 2025.07.01., 장소: 파리 르봉마르세 백화점 내 카페); 프랑스 샤토루 메트로폴(Châteauroux Métropole)의 Charles PAGNARD, Magalie BOURDIN 면담(일시: 2025.07.04., 장소: 샤토루 시청 회의실) 내용을 종합하여 연구진 작성

• 주거 정책과 연계한 빈집 정책 추진³⁶⁾

프랑스에서 빈집에 대한 정책적 관심은 1990년대 전후 본격화되었으며, 대규모 신규 주택 공급이 감소한 상황에서 기존 주택 자원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민에서 출발했다. 이에 따라 도심 재생과 에너지 취약 주택 개선을 위한 핵심 수단으로 노후주택과 빈집 관리가 부각되었으며, 이는 단순한 주거 공간 확보를 넘어 탄소중립 등 환경 목표 달성에도 기여할 수 있다는 점에서 프랑스의 주거 정책 전반과 긴밀하게 연결되었다.

프랑스는 ‘2050 탄소중립’ 목표 달성을 위해 신규 개발을 억제하고 기존 주택 활용을 강화하는 방향으로 주거 정책을 전환하고 있다. 이러한 흐름 속에서 국가 차원에서는 주택의 철거보다 보존과 개량을 우선시하는 전략을 채택하고, 국립주택청(ANAH)이 민간 소유자의 자발적 개선을 지원하기 위해 다양한 리노베이션 보조금 사업을 운영하고 있다. 반면 주택의 철거는 지방자치단체 판단에 따라 최소 범위에서 시행되고 있다.

- 초기에는 처벌적 성격의 빈집세 중심으로 정책이 운영되었으나, 최근에는 소유자와 지방자치단체 지원을 위한 국가 차원의 다양한 전략을 마련하기 시작

프랑스는 최소 1년 이상 공실인 주택에 부과하는 국세 성격의 빈집 연간세(Taxe annuelle sur les logements vacants, TLV)와 2년 이상 공실을 대상으로 하는 지방세 성격의 빈집 거주세(THLV, Taxe d'habitation sur les logements vacants)³⁷⁾ 등 주로 처벌적 조세제도를 중심으로 빈집 문제에

36) 프랑스 국립주택청(ANAH)의 Alexandre HUET, Bastien LAINÉ 면담(일시: 2025.07.01., 장소: 파리 국립주택청 내 회의실) 결과를 바탕으로 해당 내용 작성

대응해왔다. 그러나 이러한 제도는 근본적으로 주택 부족 해소를 주된 목표로 하는 세제 장치로서, 단순히 빈집 소유자에게 세금을 부과하는 방식만으로는 빈집 문제를 실질적으로 해결하는 데 한계가 있었다. 이에 따라 최근에는 국가 차원에서 ‘빈집 대응을 위한 국가계획’을 수립하고, 빈집 소유자와 지방자치단체를 지원하는 방향으로 정책 기조가 전환되고 있다.

① 빈집 소유자와 지자체 정비 지원을 위한 국가계획 수립

■ 빈집 소유자 지원을 위한 근거 마련(2018)

- 빈집 소유자 지원을 위한 근거법 제정³⁷⁾

프랑스는 2018년 11월, 주택 접근성 제고와 주거환경 개선, 건설·지역개발 절차의 간소화 및 혁신을 주요 목표로 하는 「주택, 도시계획 및 디지털 발전법(Loi portant Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique, Loi ELAN)」을 제정하였다. 이 법은 특히 빈집 소유자를 지원하는 내용을 포함하고 있으며, 프랑스의 국토계획 및 분권부(Ministère de l'aménagement, du territoire et de la décentralisation)와 생태전환부(Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche)가 공동으로 관할한다.

주요 내용으로는 빈집을 재임대할 경우 세금 감면을 제공하고, 빈집 리모델링 과정에서 요구되는 각종 행정 서류를 간소화할 수 있도록 제도적 기반을 마련한 점을 들 수 있다. 또 방치되었거나 노후된 빈집의 용도 변경(예: 주거용 → 상업용으로 전환) 또는 공실 상태의 상업용 부동산을 다시 활용할 때 발생하는 세금 부담을 완화하고, 관련 행정 절차를 간소화할 수 있는 근거도 포함하고 있다.

■ 빈집 대응을 위한 국가계획 수립(2020)

- 계획 수립 배경³⁸⁾

기존에는 빈집 소유자에게 세금을 부과하는 방식으로 빈집 문제 해결을 시도했으나, 이러한 조세 중심의 접근만으로는 한계가 존재하였다. 이에 따라 빈집의 활용을 적극적으로 유도할 수 있는 인센티브 체계가 필요하다는 인식이 확산되었다. 이러한 흐름 속에서 2018년 제정된 「주택, 도시계획 및 디지털 발전법(Loi ELAN)」을 통해 빈집 재임대 및 리모델링 시 세제 감면, 행정 절차 간소화 등의 지원 방안이 제도적으로 마련되었다. 그러나 해당 법률만으로는 빈집을 주택시장으로 재편입시키는 데 필요한 유인과 실행 장치가 충분하지 않았다. 이에 프랑스 정부는 기존의 조세 중심 대응을 보완하여, 빈집 소유자 지원 강화, 빈집의 민간시장 재유입 촉진, 지방정부와의 협력 확대 등을 포괄하는 국가 차원

37) Site de impôts(2025, République Française. Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerné?, <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/taxe-sur-les-logements-vacants-tlv-et-taxe-dhabitation-sur-les-logements>, 검색일: 2025.08.10.) 내용 참고

38) Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement(2022, Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan), <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-portant-evolution-du-logement-lamenagement-du-numerique-elan>, 검색일: 2025.10.04.)을 바탕으로 해당 문단 작성

39) 프랑스 주택 및 환경 정비국(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실) 결과를 바탕으로 해당 내용 작성

의 종합 빈집 대응 전략을 본격적으로 추진하게 되었다.

- 계획의 목적⁴⁰⁾

프랑스의 ‘빈집 대응을 위한 국가계획(Le Plan national de lutte contre les logements vacants)’은 세 가지 중요한 목적을 가진다. ① 저렴한 임대주택 공급을 위한 정책 자원으로 빈집을 적극 활용하고, ② 에너지 취약 주택의 개보수를 통해 에너지 소비 효율을 개선하며, ③ 지방자치단체가 빈집 현황을 파악하고 소유자와 소통하며 모니터링할 수 있도록 필요한 도구를 제공해 지방정부의 대응 역량을 강화하는 것이다.

첫 번째 목표는 앞서 살펴본 프랑스 주택 정책의 기본 방향과 동일하게, 빈집을 단순한 방치 공간이 아닌 공공 사회적 목적을 실현할 수 있는 중요한 정책 자원으로 활용하려는 관점을 반영한다. 두 번째 목표 역시 핵심 정책 과제로, 단열 성능 부족이나 노후 설비로 인해 과도한 에너지 소비가 발생하는 에너지 취약 주택을 개보수함으로써 주택의 에너지 효율을 높이고, 동시에 국가 차원의 탄소 배출 저감 목표 달성에 기여하고자 한다. 또한 중앙정부는 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 빈집 문제에 대응할 수 있도록 지원체계를 정비하였다. 지방자치단체가 빈집의 위치와 규모를 파악하고, 소유자에게 연락하며, 지속적으로 상황을 모니터링할 수 있도록 관련 정보 관리 도구(LOVAC, Zéro Logement Vacant 등)를 제공하는 방식이다. 이를 통해 각 지역의 특성을 고려한 맞춤형 전략 수립을 유도하고, 장기적으로는 빈집 관리 분야에서 중앙-지방 간 협력을 강화하는 기반을 마련하고 있다.

- 계획의 대상

프랑스에서는 빈집을 그 발생 원인과 지속 기간에 따라 일시적 빈집과 구조적 빈집으로 나뉜다. 일시적 빈집은 일반적으로 1년 미만의 기간 동안 비어 있는 주택을 말하며, 이는 이사, 임대, 매매 대기, 간단한 보수공사 등 시장 순환 과정에서 자연스럽게 발생하는 현상으로 간주된다. 이러한 유형의 빈집은 시장 기능에 의해 재활용 가능성이 높기 때문에 정책적으로 별도의 관리 대상에 포함되지 않는다.⁴¹⁾

반면, 구조적 빈집은 시장에서 수요와 맞지 않거나 복합적인 요인으로 인해 실질적으로 다시 사용되기 어려운 주택을 말한다. 예를 들어, 주택의 위치, 물리적 상태, 가격 조건, 또는 복잡한 행정적 문제(상속, 법적 분쟁 등)로 인해 거래나 활용이 거의 불가능한 상태이거나, 소유자의 의도적 방치, 자금 부족 등으로 오랫동안 방치된 경우가 이에 해당된다. 이처럼 구조적 빈집은 자발적인 시장 순환 과정에서 재활용되기 어렵기 때문에, 정부의 정책적 개입과 집중 관리가 필요한 주요 대상이다.⁴²⁾

40) Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement(2021, Plan national de lutte contre les logements vacants, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>, 검색일 : 2025.04.24.)를 바탕으로 해당 내용 작성

41) 프랑스 주택 및 환경 정비국(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실) 결과를 바탕으로 해당 문단 작성

42) Cerema(2025a, L'observation de la vacance des logements. Documentation Datafoncier, <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/lovac/observation-de-la-vacance-des-logements>, 검색일 : 2025.04.29.)을 바탕으로 해당 문단 작성

■ ‘빈집 대응을 위한 국가계획’ 기반으로 빈집정보시스템 구축 및 관리 도구 제공

- 빈집 특성을 파악할 수 있는 로박(LOVAC) 데이터 구축 및 활용⁴³⁾

프랑스에서는 빈집 문제에 효과적으로 대응하기 위해 빈집의 특성과 분포를 파악할 수 있는 데이터 기반 정책을 추진하는 것을 우선적으로 추진하였다. 이를 위해 로박(LOVAC) 데이터베이스가 구축되어 활용되고 있으며, 이 데이터는 2020년부터 프랑스의 주요 공공기관인 세레마(Cerema, Centre for Studies and Expertise on Risks, the Environment, Mobility and Urban Planning)⁴⁴⁾에 의해 매년 제작·배포되고 있다. 로박 데이터는 프랑스 공공재정총국(DGFIP)이 관리하는 빈집에 대한 주택 데이터⁴⁵⁾를 중심으로, 토지대장 파일, 국가 주소 데이터베이스(BAN)⁴⁶⁾, 부동산 거래가격 데이터(DV3 F)⁴⁷⁾ 등 다양한 공공 데이터를 교차 분석하여 정제된 형태로 구성된다. 특히 프랑스에서는 매년 봄, 모든 주택 소유자가 세금 납부를 위해 자신의 주택 점유 상태를 자진 신고해야 하며, 이 신고 정보가 재정 경제부를 거쳐 환경부로 전달된 뒤, 세레마 산하 토지데이터팀(Datafoncier)에서 데이터베이스로 가공된다. 로박 데이터는 프랑스 전역의 과세 대상 빈집에 대한 포괄적인 정보를 제공하며, 특히 2년 이상 방치된 구조적 빈집을 주요 분석 대상으로 삼는다. 구체적으로는 해당 주택이 해마다 1월 1일 기준으로 최소 3년 연속 빈집 상태였는지를 판단하여 구조적 빈집 여부를 결정한다. 로박 데이터는 주택의 위치, 소유 형태, 거래 이력, 행정 정보 등을 종합적으로 분석한 결과를 포함하고 있어, 지방정부가 지역 내 빈집 실태를 파악하고 정책을 수립하는 데 중요한 기초 자료로 활용된다.

그러나 로박 데이터에는 몇 가지 한계가 존재한다. 첫째, 데이터 수집·처리 과정에서 시차가 발생한다는 점이다. 지자체에 전달되는 데이터는 소유자가 약 1년 6개월 전에 신고한 정보를 바탕으로 작성되기 때문에, 현황과 차이가 있을 수 있다. 둘째, 데이터가 소유자의 자진 신고에 기반하고 있어, 실제 점유 상태와 다를 수 있다는 점도 문제로 지적된다. 이러한 한계를 보완하기 위해, 루베(Roubaix) 시에서는 현장조사원을 별도로 고용하여 빈집의 실제 점유 여부를 확인하는 작업을 병행하고 있다.⁴⁸⁾

- 지방정부 담당자 업무를 지원하는 빈집제로서비스(Zéro Logement Vacant, ZLV)⁴⁹⁾

프랑스 정부는 지방정부의 빈집 관리 역량을 강화하고, 실질적인 정책 실행을 지원하기 위해 ‘빈집제

43) Cerema(2025a, L'observation de la vacance des logements. Documentation Datafoncier, <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/lovac/observation-de-la-vacance-des-logements>, 검색일: 2025.04.29.); Cerema(2025b, Présentation de Lovac, <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/lovac/presentation-de-lovac>, 검색일: 2025.10.04.); 프랑스 세레마(Cerema)의 Pascal FOURDRINOY, Antoine HERMAN, Sabrina TABITA 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 릴 Cerema Hauts-de-France 건물 내 회의실)을 바탕으로 해당 내용 작성

44) 세레마(Cerema)는 'Centre for Studies and Expertise on Risks, the Environment, Mobility and Urban Planning'의 약어로, 탄력적이고 기후 중립적인 도시·지역계획, 지역 응집력, 생태 및 에너지 전환 분야에서 공공 전문지식을 개발하는 프랑스의 주요 공공 기관이며, LOVAC 시스템을 담당하는 토지데이터팀(Datafoncier)은 프랑스 릴에 위치한 Cerema Hauts-de-France에 위치함

45) 재정경제부 산하 공공재정총국(DGFIP)에 의해 작성된 빈집 연간세(TLV)와 빈집 거주세(THLV)의 대상이 되는 주택에 관한 데이터를 말함

46) Base Adresse Nationale의 약어

47) 프랑스 공공재정총국(DGFIP)에서 구축한 실제 부동산 거래가격(Demande de Valeurs Foncières)에 관한 데이터를 말함

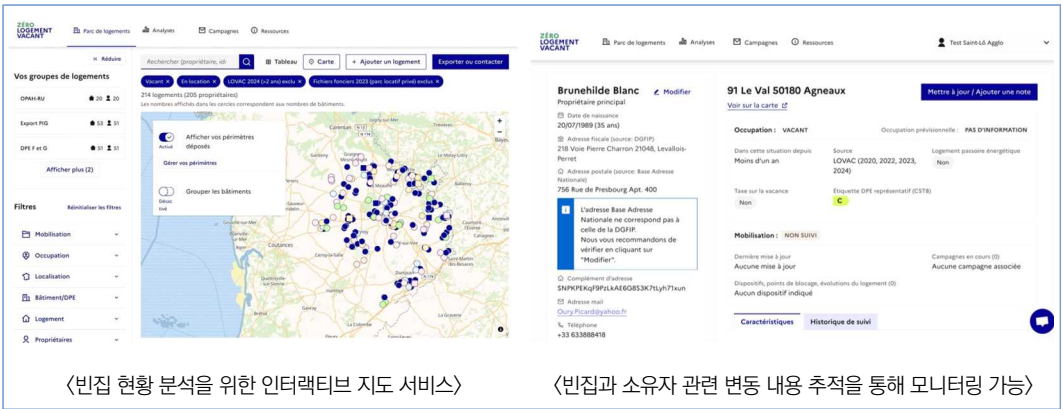
48) 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실) 시 확인 내용

49) Ministère Chargé de la Ville et du Logement(2025, La plateforme, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/zero-logement-vacant/la-plateforme/>, 검색일: 2025.05.13.); Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement(2021, Plan national de lutte contre les logements vacants, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>, 검색일: 2025.04.24.); 프랑스 주택 및 환경 정비국(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실)을 바탕으로 해당 내용 작성

로서비스(Zéro Logement Vacant, ZLV)’를 도입하였다. 이 서비스는 로박(LOVAC) 데이터를 기반으로 개발된 디지털 행정 도구로, 지방자치단체가 자치구역 내 빈집 현황을 효과적으로 파악하고, 빈집 소유자와의 소통 및 관리 업무를 보다 체계적으로 수행할 수 있도록 설계되었다.

빈집제로서비스는 로박 데이터에 기반한 인터랙티브 지도 서비스를 통해 관할 지역 내 빈집의 위치, 수, 특성 등을 시각적으로 파악할 수 있게 한다. 또한 이 서비스는 에너지 성능 진단표, 주택의 위치 정보, 소유자 정보 등 다양한 데이터를 통합 제공하며, 이러한 정보들은 필터링 기능을 통해 주택의 특성별로 분류하고 관리하는 데 활용된다. 이를 통해 지방정부는 사업 기준에 부합하는 빈집을 식별하고, 해당 주택들을 유형별로 집단 관리할 수 있는 체계를 구축할 수 있다. 특히 빈집제로서비스에는 통합 대량 맞춤형 우편 발송 시스템이 연계되어 있어 담당자가 빈집 소유자에게 개별 연락을 취하고, 이들을 설득하거나 정책 참여를 유도하며, 추적 관리할 수 있도록 하여 보다 효율적으로 빈집 정책을 진행할 수 있도록 지원하고 있다.

빈집제로서비스는 빈집 소유자를 확인할 수 있는 기초 자료를 포함하여, 상속 문제나 소유자 불분명으로 발생하는 빈집 문제에 행정적으로 대응할 수 있는 기반을 마련하고 있다. 아울러 복잡한 상속 절차와 관련된 문제에 대해서는 가이드라인을 제공하여 지방정부의 실무 처리 역량을 지원하고 있다.



[그림 2-8] 프랑스의 빈집제로서비스(Zéro Logement Vacant, ZLV) 화면
출처: Ministère Chargé de la Ville et du Logement(2025, La plateforme, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/zero-logement-vacant/la-plateforme/>, 검색일: 2025.05.13.)에서 일부 내용 발췌

[표 2-9] 빈집제로서비스에서 제공하는 주요 정보 목록

주요 정보 목록	
1	지도 형태로 시각화된 LOVAC 데이터
2	데이터의 신뢰성 확보와 더불어, 각 빈집의 특성 분석을 위해 사용자가 데이터베이스를 간단히 수정하고 업데이트 할 수 있도록 지원
3	통합 대량 우편 발송 시스템과 다양한 실무자료(서식 모음, 작성 가이드 등)를 통해 빈집 및 에너지 취약주택으로 분류된 민간 임대주택의 소유자에게 직접 접근하고 연락할 수 있도록 지원
4	소유자 유형별 맞춤형 솔루션이 포함된 개인화된 지원 가이드 제공
5	각 주택별로 관리카드와 추적표를 공유할 수 있도록 부서 간 협업 지원

출처: Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement(2021, Plan national de lutte contre les logements vacants, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>, 검색일: 2025.04.24.)에 제시된 사업 목록을 기반으로 연구진 재정리

- 빈집제로서비스(Zéro Logement Vacant, ZLV) 활성화를 위한 시범사업 추진⁵⁰⁾

프랑스 정부는 ‘빈집제로서비스’의 활용도를 높이고 지방정부의 빈집 관리 역량을 강화하기 위해 시범사업을 추진하였다. 초기에는 13개 지방자치단체를 대상으로 시범 운영을 시작했으며, 2021년에는 전국 지자체를 대상으로 새로운 도구의 시범 적용 지역을 공모한 결과 237개 지역이 신청했고 이 중 68개 지역이 최종 선정되었다. 이 가운데 57개 지역은 빈집제로서비스 솔루션을 적용하는 시범 지역으로, 44개 지역은 국립주택청(ANAH)의 프로그램형 사업을 개선하기 위한 엔지니어링(연구) 보조금 지원 대상 지역으로 지정되었다. 이러한 과정을 거쳐 현재 빈집제로서비스는 전국 지방자치단체를 대상으로 본격 제공될 수 있는 기반이 마련되었다.

■ 빈집 대응을 위한 국가와 지방자치단체 간 협력 체계 구축⁵¹⁾

국가와 지방자치단체 간의 협력 체계 역시 중요한 역할을 하고 있다. 프랑스에서는 주거 정책이 지자체의 권한에 속하므로, 국가는 지자체가 지역 여건에 맞는 정책을 자율적으로 수립·집행할 수 있도록 지원하는 구조를 갖추고 있다. 국립주택청(ANAH)는 이러한 네트워크 외에도 개별 지자체와 협약을 맺어 예산 지원뿐 아니라 기술·인력 지원도 제공하며 지역의 실행 역량을 강화하고 있다.

프랑스 빈집 정책에서 특히 주목할 점은 빈집 문제에 효과적으로 대응하기 위해 지방자치단체 간 협력 체계가 적극적으로 구축되고 있다는 점이다. 2016년 ‘빈집 대응 전국 지방자치단체 네트워크(Réseau National des Collectivités mobilisées contre le Logement Vacant, RNCLV)’는 10개 지자체가 자발적으로 참여하여 우수사례를 교류하기 위해 출범하였으며, 이후 프랑스 ‘빈집 대응을 위한 국가계획’ 수립에 중요한 역할을 하였다. 초기에는 스트라스부르 유로메트로폴리스를 중심으로 릴(Lille), 리옹(Lyon), 루베(Roubaix), 아작시오(Ajaccio) 등이 참여하여, 각 도시가 직면한 빈집 문제를 해결하기 위한 네트워크를 구성하였다. 이 네트워크는 단순한 연대 조직을 넘어, 지방정부 간 정책 교류 플랫폼으로 기능하면서 실제적인 관리 노하우, 지원사업 정보, 데이터베이스를 상호 공유하였다. 이를 통해 각 지자체는 지역 특성에 적합한 대응 전략을 마련하기 위한 자료를 보다 손쉽게 확보할 수 있으며, 전체적으로 정책의 실효성을 높이는 데 기여하고 있다. RNCLV는 지속적인 교류와 공동 학습을 통해 전국적인 빈집 대응 역량을 강화하는 데 중심적 역할을 수행해 왔으며, 지자체의 실무 역량 증진은 물론 중앙정부와의 연계 강화를 통한 정책 통합에도 중요한 기반을 마련하였다.

2022년 RNCLV는 정식 조직인 빈집 대응 행동(Agir Contre le Logement Vacant)으로 재편되었다. 현재 약 23개 지자체가 참여하고 있으며, 현장에서 도출된 경험과 피드백을 토대로 지역별 대응 역량을 높이고 국가 차원의 정책 개선을 제안하는 역할을 이어가고 있다.

50) Jean-Noël Escudié(2021, Près de 70 collectivités retenues pour expérimenter les nouveaux outils de lutte contre les logements vacants, <https://www.banquedesterritoires.fr/pres-de-70-collectivites-retenues-pour-experimenter-les-nouveaux-outils-de-lutte-contre-les>, 검색일: 2025.08.10.); 프랑스 주택 및 환경 정비용(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실) 결과를 바탕으로 해당 내용 작성

51) Agir contre le logement vacant(<https://agircontrelologementvacant.fr/>, 검색일: 2025.09.12.); 프랑스 주택 및 환경 정비용(DGALN)의 Peggy MERTINY 면담(일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈 내 회의실)을 바탕으로 해당 내용 작성

② 주거 정책과 연계한 빈집 정비사업 추진

■ 샤토루 메트로폴(Châteauroux Métropole)

• 빈집 현황과 발생 원인

프랑스 중부에 위치한 샤토루 메트로폴은 14개 지자체로 구성된 도시연합체(CA)로, 전체 인구 7만 3천 명 중 4만 3천 명이 중심 도시인 샤토루에 거주하고 있다. 2024년 기준 국가 전체의 빈집율이 8.2%로 나타난 데 비해, 샤토루 메트로폴의 빈집율은 11.7%, 샤토루 지자체의 빈집율은 14.3%로 높게 나타났다. 빈집은 주로 도심 중심부에 위치한 방 4개 이상 대형 단독주택에서 집중적으로 발생하고 있다. 이러한 주택들은 높은 유지 관리 부담과 현대적 주거 수요와의 괴리 등으로 인해 시장에서 외면 받고 있으며, 그 결과 장기간 공실로 방치되는 경우가 많다.⁵²⁾

샤토루는 프랑스 내에서 대표적인 인구소멸지역인 ‘빈대각선’에 위치한 지역으로 농업 기반의 전통적인 경제 구조를 가지고 있다. 파리 및 일드프랑스 지역과 가까운 위치로 인구 고령화와 함께 인구 감소 또한 지속적으로 나타나고 있으며, 동시에 1인 가구의 증가도 나타나고 있다. 지방 정부의 분석에 따르면, 빈집 발생 원인은 ① 인구 감소에 비해 신축 주택 공급 과잉, ② 상속문제(절차로 인한 공실 기간 발생), ③ 별장으로 사용 ④ 도심 내 노후주택의 매력도 저하 등이다. 이처럼 샤토루 메트로폴의 빈집 문제는 단순한 주택 수급 문제를 넘어, 지역의 인구구조 변화, 경제 기반, 주거 선호도 등의 다차원적인 요인이 복합적으로 작용한 결과로 분석된다.⁵³⁾

• 지역주택계획과 연계한 빈집정비사업 추진⁵⁴⁾

샤토루 메트로폴은 지역의 인구구조, 고용시장, 경제 여건, 주택 현황을 종합적으로 분석하여, 빈집이 발생하는 구조적 원인을 규명하고, 이를 바탕으로 주택 수급의 불균형을 해소하는 방향으로 지역 주택계획(PHL)을 수립하였다. 특히 2020년 마련된 PLH는 빈집 문제를 단순한 주택 공급 과잉이 아니라 지역 구조 전반의 문제로 인식하고, 이에 대응하기 위한 종합적 전략을 포함하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 샤토루 메트로폴은 PLH를 다섯 가지 핵심 방향으로 구성하고 있으며, 이 중 빈집 문제와 직접적으로 관련된 방향은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

- ① 도심 재생: 도심 중심부의 활력을 회복하기 위한 핵심 전략으로, 도심 내 방치된 빈집을 재활용하거나 리모델링하여 지역 활력을 회복하는 데 초점
- ② 기존 주택 개량: 특히 노후주택의 에너지 성능 개선, 접근성 개선 등을 통해 빈집으로의 전환을 방지하고, 이미 발생한 빈집은 시장에 다시 유입되도록 하는 방식으로 관리
- ③ 신규 주택 공급 시 빈집 고려: 신규 주택 공급이 단순한 양적 확대가 아닌, 기존 빈집 및 노후주택의 활용 가능성을 충분히 고려한 상태에서 이뤄져야 함을 명시

52) Ministère Chargé de la Ville et du Logement(2024, Revitaliser le territoire grâce à la mobilisation des propriétaires de logements vacants, <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/territoires-engages/chateauroux-metropole/>, 검색일: 2025.10.10.)을 바탕으로 해당 문단 작성

53) 프랑스 샤토루 메트로폴(Châteauroux Métropole)의 Charles PAGNARD, Magalie BOURDIN 면담(일시: 2025.07.04., 장소: 샤토루 시청 회의실) 결과를 바탕으로 해당 문단 작성

54) Châteauroux Métropole(2020, pp128~179)을 바탕으로 해당 내용 작성

이처럼 샤토루 메트로폴은 빈집정비사업을 지역 주택계획의 일부로 통합하여, 주거 문제에 대한 보다 지속 가능하고 전략적인 접근을 시도하고 있다.

[표 2-10] 프랑스 샤토루 메트로폴 주택 계획의 5가지 방향성

방향성	목표	상세 내용
1 도심 재생	도심 활성화를 위한 토지 활용 전략	중장기적 도심 활성화 계획 수립 지자체 간 토지정책 추진
	빈집 재활용을 통한 도심 재생	도심지 ¹⁾ 빈집 (단독/공동주택 모두 포함)의 재사용 목적으로의 개·보수 공사 지원
		도심지 ¹⁾ 빈집 (민간/공공 임대주택 모두 포함)의 임대 목적으로의 개·보수 공사 지원
	기존 주택 개량	주거환경개선사업(OPAH) 내 비적격 주거 개·보수 공사 지원 도심지 ¹⁾ 에너지 취약 주택, 노후주택 (단독/공동주택 모두 포함) 보수 공사 지원 임대 허가증 제도를 통한 비적정 주거의 불법 임대 방지
2 기존 주택 개량	민간 주택 시장 내 주택 개량	도시정책 우선지역 내 비적정 주거 철거 및 현대 가구 특성에 맞는 맞춤형 주거 건설 ²⁾ 공공 임대주택 시장 내 에너지 취약 주택 보수 공사 지원 ²⁾
	공공 임대주택 시장 내 주택 개량	
3 수요에 맞는 주택 공급	주택 수요에 부합하는 주택 공급	빈집 재활용 및 기존 주택을 고려한 신규 주택 공급 공공 목적 임대주택 공급 확대
	주택 건설 시장의 새로운 투자자 유치	현대 가구 특성과 지역 특성에 맞는 새로운 형태의 획기적인 주택 건설을 촉진하고 관련 투자 확대
4 주택 접근성의 다양화	소셜 믹스 확대를 위한 정책 수립	소셜믹스를 위한 정주 정책의 체계적 관리 ²⁾ 공공주택 신청인 정보요청 협력관리계획(PPGDID)의 명문화와 체계적 관리 시스템 도입
	취약 계층을 위한 주택 공급	가구 상황에 맞는 맞춤형 주택 접근에 대한 상담 서비스 지원 및 접근성 강화 취약 계층을 위한 주택 공급 및 관련 지원 사업 확대
	자립능력 상실자를 위한 주택 공급	공익사업(PIG)과 연계된 노약자 및 장애인 맞춤 주택 개선 사업 지원 고령자(75세 이상)를 위한 맞춤형 주거 서비스 지원
	이동 생활자 수용 및 주거 제공	이동 생활자 수용 부지 정주환경 증진 및 확대 보급 이동 생활자 맞춤 주택 공급 크루아 블랑슈(Croix Blanche) <빈민촌> ³⁾ 문제의 단계적 해결
	청년 주거 지원	청년층 주거 공급 확대 및 접근성 확대
5 주택 정책 활성화	주택 관련 지원 사업의 접근성 확대 및 절차 간소화	공공 임대주택 절차 간소화 주거 정책 관련 정보의 지속적 제공
	지역주택계획(PLH) 운영과 지자체 연계 강화	지자체와 연계한 주거 정책 관련 사업 모니터링 소도시권 주거 정책 관련 사업에 대해 관련 지자체에 지속적으로 안내
	주거 정책의 횡단성 보장	주택에 관한 건축허가증(PC)에 대한 모니터링 강화
	주택 정책 활성화	피드백을 통한 차기 지역주택계획(PLH) 고안
		소 도시권 주거 정책을 한 번에 파악할 수 있는 연 단위 행사 개최

출처 : Châteauroux Métropole(2020, pp.128~179)을 바탕으로 연구진 요약 정리

주: 1) 도심지역 주거환경개선사업(OPAH-RU)에서 정의한 도심지에 해당

2) 신 도시재생 국가사업(NPNRU) 관련 정책

3) 샤토루(Châteauroux)시 광역권에 속한 데올(Déols) 코뮌 내에 위치한 이동 생활자가 밀집해 거주하고 있는 빈민촌

- 지역주택계획(PLH)을 실행하기 위한 세부 사업의 주요 내용⁵⁵⁾

지역주택계획(PLH)은 설정된 목표를 다양한 세부 사업을 통해 구체적으로 실행하고 있으며, 이러한 사업은 성격에 따라 여섯 가지 유형으로 구분된다. 이 가운데 빈집 문제 해결과 기존 주택의 성능 개선에 직접적으로 관련된 사업이 핵심적으로 추진되고 있다. 샤토루는 단열 성능 강화, 에너지 효율 제고, 노후주택의 리모델링 등을 지원하는 여러 프로그램을 운영하고 있다. 특히 에너지 취약 주택을 대상으로 한 사업은 국립주택청(ANAH)의 보조금과 연계하여 추진함으로써, 빈집의 재사용 가능성을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 지원 프로그램은 대상자의 사회·경제적 여건, 주택의 상태와 입지 등을 고려해 중복 지원이 가능하도록 설계되어 있다는 점도 특징적이다.

[표 2-11] 샤토루 메트로폴의 지역주택계획 사업 내용

구분	사업명	
1) 에너지 취약 주택 지원	단열 효과 증진 사업 ¹⁾	Amélioration énergétique
	주택 대수선 사업	Réhabilitation – Travaux Lourds
	공동주택위원회를 위한 단열 성능 증진 사업 ²⁾	Accompagnement des copropriétés pour les travaux d'amélioration énergétique
	재생가능한 에너지 지원금	Prime énergies renouvelables
	외단열 사업	Isolation thermique par l'extérieure
2) 노후주택 철거, 개량 및 보수	건물 파사드 새로하기 프로젝트	Refait ta façade
	노후건물 철거 지원금	Prime à la démolition de bâtis obsolètes
	가계 대상 주택 취득 지원금 ¹⁾	Prime à l'acquisition-Amélioration à destination des ménages
	공공사업자 대상 주택 취득 지원금 ²⁾	Prime à l'acquisition-amélioration à destination des bailleurs sociaux
	비위생 탈출 지원 사업	Sortie d'insalubrité
3) 빈집의 민간 주택 시장 편입	임대 허가증	Permis de louer
	빈집 탈출 지원금 ³⁾	Prime sortie de vacance
4) 주거 안정성 및 혁신 촉진	도심지 토지 취득 지원금	Prime à l'acquisition de Fonciers stratégiques
	혁신 주거 프로젝트	Appel à projets habitat innovant
	용도 변경 사업 ²⁾	Changement d'usage
5) 공공임대주택 관련 지원	맞춤 주거 제작 지원 사업	Aide à la production de logements adaptés
6) 기타	설계 및 감리 비용 지원 사업	Maîtrise d'oeuvre

출처 : Châteauroux Métropole(2020, pp.128~179); Châteauroux Métropole(2024, pp.3~17)을 바탕으로 연구진 요약 정리

주: 1) 도심 활성화 프로그램 (ACV) 범위 내 주택에 한정하여 지원금 상향 지원

2) 도심 활성화 프로그램 (ACV) 범위 내 주택에 한정

3) 샤토루 (Châteauroux), 데올 (Déols), 르 포앙코네 (Le poinconnet) 코뮌 내에 위치한 주택 중 단열 효과 증진 사업, 주택 대수선 사업, 용도 변경 사업 수혜자에 한함. 또한 이 중 2년 이상 방치되어 있던 빈집에 한정

55) Magalie Bourdin(2022, Dossier #5 – La stratégie de lutte contre la vacance de Châteauroux Métropole – 3/3, Villes au Carré, <https://www.villesaucarre.org/dossier-5-la-strategie-de-lutte-contre-la-vacance-de-chateauroux-metropole-3-3/#>, 검색일: 2025.10.10.); Châteauroux Métropole(2020, pp.128~179)을 바탕으로 해당 내용 작성

③ 전담 조직 운영을 통한 빈집 대응

■ 루베 (Roubaix)

- 빈집 현황과 빈집 정책 추진 배경⁵⁶⁾

프랑스 북동부에 위치한 루베(Roubaix)는 섬유 산업이 발달한 지역으로 산업 구조에 따라 공장에 근무하는 노동자들을 위한 저렴한 주택이 다수 공급되었다.⁵⁷⁾ 이러한 주택들은 붉은 벽돌을 주재료로 사용하고, 입구가 좁고 길게 늘어선 맞벽식의 소형 타운하우스 형태로 조성되었고, 현재까지도 루베 지역의 중요한 경관을 형성하고 있다.

그러나 산업 쇠퇴 이후 노동자들이 도시를 떠나게 되고, 이로 인하여 주택 수요도 크게 감소하였다. 특히 노동자들을 위해 지어진 오래된 저렴 주택은 전반적으로 주거 품질이 낮아 오랜 기간 방치되는 현상이 지속되었다. 2024년 기준으로 루베의 민간 주택 중 공실은 5,260채로, 전체 민간 주택 재고(약 2만 8천 채)의 18%에 해당하며, 이 중 2년 이상 방치된 빈집은 1,654채로 전체의 5.9%를 차지하고 있어, 타 지역에 비해 빈집 문제가 매우 심각하다.⁵⁸⁾

한편 루베는 다른 도시들과 달리 빈집이 특정 지역에 집중되어 있지 않고, 도시 전반에 넓게 분포하는 특징을 보인다. 이로 인해 루베시는 비교적 이른 시기부터 빈집 문제를 중요한 도시 문제로 인식하고 대응해 왔다. 이에 따라 시정부는 빈집 정책을 수립하기 위해 우선적으로 도시 내 빈집 현황을 정확히 파악하고, 이러한 현상이 발생하게 된 배경과 원인을 분석하는 데 중점을 두고 있다.



[그림 2-9] 루베의 저렴 주택 형태와 저렴 주택 집중지역인 파일 지구(Pile district) 모습

출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.07.02.)

56) 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실) 결과를 바탕으로 해당 내용 작성

57) Europa Nostra(2025, European experts' report stresses the urgent need to preserve the Working-class Housing in Roubaix -Tourcoing, France, https://www.europanostra.org/european-experts-report-stresses-the-urgent-need-to-preserve-the-working-class-housing-in-roubaix-tourcoing-france/?utm_source=chatgpt.com, 검색일: 2025.10.09.) 내용 참고

58) 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실) 시 발표 자료를 바탕으로 연구진 재정리

- 국가 빈집 데이터 활용⁵⁹⁾

루베시는 2021년부터 ‘빈집제로서비스(ZLV)’와 ‘로박(LOVAC)’ 데이터를 활용하여 빈집 관련 업무를 추진하고 있다. 국가 차원의 빈집 데이터가 도입되면서 빈집을 체계적으로 식별할 수 있는 기반이 마련되었고, 이를 통해 보다 객관적인 자료에 근거한 행정 처리도 가능해졌다. 특히 빈집을 확인한 뒤 소유자에게 관련 안내와 조치를 통보하는 업무에 큰 도움이 되고 있다.

다만 해당 자료는 주택 소유자의 신고를 기반으로 구축되기 때문에 실제 현장 상황과 일부 불일치가 발생하는 한계가 있다. 루베시는 이러한 문제를 보완하기 위해 전담 조직을 운영하며, 직접 현장을 확인해 빈집의 실제 상태를 검증하는 절차를 병행하고 있다.⁶⁰⁾

- 전담 조직 구성을 통한 빈집 소유자 지원⁶¹⁾

루베시는 2021년부터 빈집 문제에 적극 대응하기 위해 전담 조직인 ‘빈집관리팀’을 신설하여 운영 중이다. 빈집전담팀은 빈집 현장을 직접 확인하고, 소유자가 빈집에 대응할 수 있도록 유도하는 역할을 한다. 로박(LOVAC) 데이터를 바탕으로 실제 현장을 방문하여 빈집 여부를 확인하고 있으며, 외부에서 육안으로 빈집 여부를 판단하고, 건물의 노후화 수준을 ‘아주 좋음’, ‘중간’, ‘매우 노후’ 등의 등급으로 평가하고 있다. 이러한 현장 확인 과정을 통해 국가 데이터 상 빈집으로 분류된 주택 중 약 25%는 사람이 거주 중인 것으로 밝혀졌다.

이후 ‘빈집제로서비스’를 통해 소유자와의 연락이 이루어지면, 빈집에 대한 조치는 크게 두 가지 방식으로 진행된다. 첫째, 빈집이 된 배경을 파악한 뒤 그 원인에 맞는 해결방안을 제시하고, 관련 사업이나 지원 제도로 연계하는 방식이다. 루베시는 빈집이 확인되면 현장조사와 소유자 면담을 통해 주택의 노후화, 높은 리모델링 비용, 임차인 부족, 상속 과정에서의 문제 등 빈집 발생 원인을 면밀히 분석하고, 이를 토대로 다양한 지원 사업과 연계한 구조적 대응을 추진하고 있다. 둘째, 소유자가 정비 의지를 보이지 않는 경우에는 정해진 행정 절차에 따라 지자체가 해당 주택을 취득한 뒤 개량 공사를 시행할 수 있다. 특히 소유자가 사망한 지 30년 이상 경과해 상속 절차 이행이 사실상 불가능한 경우에는, 관련 법적 근거에 따라 지자체가 직접 해당 빈집을 취득할 수 있도록 하고 있다.

59) 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실) 결과를 바탕으로 해당 내용 작성

60) 2021년 현장 검증 결과, 전체 1,418세대 중 77%가 빈집이고 그 외 주택은 점유 중(18%), 리모델링 작업 중이거나 판매를 위하여 일시적으로 비어 있음을 확인

61) Ville de Roubaix(2023, Des solutions pour les propriétaires de logements vacants, <https://www.roubaixxl.fr/des-solutions-pour-les-proprietaires-de-logements-vacants/>, 검색일: 2025. 10. 09); 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실)을 바탕으로 해당 내용 작성

2) 일본: 지역 특성에 맞춘 빈집 발생 지역의 면 단위 관리

일본 총무성 통계에 따르면 2023년 일본 전역의 빈집은 약 900만 호로 전체 주택의 13.8%를 차지하고 있으며 그 수는 매년 증가하고 있다.⁶²⁾ 이에 대응하여 2010년 사이타마현(埼玉県)의 토코로자와시(所沢市)에서 빈집 관리를 위한 조례를 처음 제정한 이후 전국적으로 조례 제정이 확산되었고,⁶³⁾ 2014년에는 국가 차원에서 빈집 대책을 체계적으로 추진하기 위해 2014년 11월 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)」(이하 「빈집특별조치법」)이 제정되었다. 이 법률은 빈집 등의 조사와 관리·활용 조치, 추진 주체 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 2023년 개정을 통해 ‘관리부실 빈집’⁶⁴⁾을 지정하여 개별 빈집이 특정빈집으로 악화되지 않도록 관리하는 한편, ‘빈집 등 활용촉진구역’을 도입해 면적 단위 관리를 도모하고 있다.

[표 2-12] 일본의 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」 구성

목차	주요 내용
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 빈집/특정빈집 정의, 국가·지방공공단체 및 빈집 등 소유자 등의 책무 • 기본지침(국토교통대신 및 총무대신)에 관한 사항 • 빈집 등 대책 계획(시정촌)에 관한 사항(‘빈집 등 활용촉진구역’ 포함)
제2장 빈집 등의 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 현장조사, 빈집 등 소유자 등의 정보 이용에 관한 사항 • 빈집 등에 대한 데이터베이스 정비
제3장 빈집 등의 적절한 관리에 관한 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 소유자에 의한 빈집 등의 적절한 관리 촉진을 위한 노력 의무(시정촌) • 관리부실빈집 등에 대한 지도 및 조치 권고 • 빈집 관리에 관한 민법 특례(소유자 부재 시 빈집 처분 관련)
제4장 빈집 등의 활용에 관한 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 부지 활용에 관한 계획 작성 • 건축법 특례(접도기준 특례 등) • 빈집 활용 촉진에 대한 배려(용도변경 시) • 지방주택공급공사 업무 특례
제5장 특정빈집 등에 대한 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 특정빈집 소유자 등에 대한 조언, 지도, 권고 등 • 특정빈집에 대한 행정대집행
제6장 빈집 등 관리·활용지원법인	• 빈집 등의 관리 또는 활용을 위한 활동 목적의 회사 지정 및 업무범위 규정
제7장 잡칙 및 제8장 벌칙	• 빈집 대책 시행에 대한 보조 등 재정 조치, 과태료 등

출처: 「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成二十六年法律第二百二十七号, 令和5年(2023)12月13日 施行); 세계법제정보센터(2025, 빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법 원문본 및 번역본, https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=51029&AST_SEQ=157&, 검색일: 2025.05.10.)를 바탕으로 내용 정리

‘빈집 등 활용촉진구역(空家等活用促進区域)’은 빈집 활용 자체가 최종적인 목적이 아니라 이를 통해 “경제적·사회적 활동을 촉진”⁶⁵⁾하는 것에 목적을 둔다. 한편 효고현에서는 ‘빈집 등 활용촉진구역’ 제도 도입에 앞서 2022년에 자치조례인 「빈집 등 활용촉진특별구역의 지정 등에 의한 빈집 등의 활용 촉진에 관한 조례(空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例)」(이하 「빈집활용특구조례」)를 제정하였으며 이는 ‘빈집 등 활용촉진구역’의 바탕이 되었다.⁶⁶⁾

62) 總務省. (2024). 令和5年住宅・土地統計調査住宅及び世帯に関する基本集計(確報集計) 結果: 일본 통계조사에서 빈집은 임대·매매 및 이차적 주택(세컨드하우스)을 포함하며 이를 제외한 빈집은 385만 호로 전체 주택 수의 5.9%를 차지

63) 송안미(2021, p.281) 내용 참고

64) 아직 위험 수준에 이르지지는 않았지만 특정빈집이 될 우려가 있는 빈집을 대상으로 하며, 지자체는 이에 대해서도 지도 및 권고를 할 수 있게 됨(「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成二十六年法律第二百二十七号, 令和5年(2023)12月13日 施行) 제13조)

65) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成二十六年法律第二百二十七号, 令和5年(2023)12月13日 施行) 제7조제3항

66) 「빈집특별조치법」의 ‘빈집 등 활용촉진구역’은 효고현 조례를 바탕으로 검토되었음(一般財団法人 地方自治研究機構(2025), p.33)

일본의 ‘빈집 등 활용촉진구역’과 효고현의 ‘빈집 등 활용촉진특별구역’은 다양한 정책 수단 중에서도 지역의 경제적·사회적 활동을 활성화하기 위한 면적 단위 관리에 중점을 두고 있다는 점에서, 우리나라 빈집 정책의 전환 방향을 모색하는 과정에서 유의미한 참고가 될 수 있다.

① 「빈집특별조치법」에 따른 ‘빈집 등 활용촉진구역’ 제도

■ 제도 개요

‘빈집 등 활용촉진구역’은 시정촌이 수립하는 ‘빈집 등 대책계획’(「빈집특별조치법」 제7조)에 포함되며 빈집 및 빈집 철거지(빈집 등의 철거지)의 활용 촉진에 관한 사항(동법 제7조제2항제5호)과 관련된 다. ‘빈집 등 활용촉진구역’은 시정촌이 중점적으로 빈집 등의 활용을 도모하기 위해 지정하는 구역으로, 해당 구역 내에서 빈집을 활용하여 경제적·사회적 활동 촉진을 유도하기 위한 각종 조치 및 지원을 시행할 수 있다.⁶⁷⁾

빈집 등 활용촉진구역에서는 빈집 등의 철거지 활용을 촉진하기 위한 지침(이하 ‘빈집 등 활용촉진지침’)을 정할 수 있다. 이 지침에는 활용할 필요가 있는 빈집 등의 종류, 빈집 등을 경제적·사회적 활동을 촉진하는 데 활용하기 위해 유도할 용도(유도용도), 관계 법령의 특례 적용 요건, 빈집 소유자 및 빈집 등 관리·활용지원법인에 대한 지원책 등에 관한 사항이 포함된다.⁶⁸⁾

■ 지정 대상 및 기준

빈집 등 활용촉진구역 지정 대상은 「중심시가지활성화법」, 「지역재생법」 등 관련 법률에 따라 지정된 지역으로서 주로 지역의 생활·산업·문화·관광 거점으로 볼 수 있다. 촉진구역의 지정 기준에 대해서는 법률에서 빈집 수, 빈집 분포 및 활용 상황 등을 고려하여 구역을 설정하도록 규정하고 있으나 이에 대한 구체적인 수치 기준은 마련하고 있지 않다.⁶⁹⁾ 이는 촉진구역을 지정할 때 단순한 빈집 수나 빈집 비율보다는, 빈집 활용을 통해 실제로 경제적·사회적 활동을 촉진할 수 있는지, 또는 향후 빈집 증가가 지역의 경제적·사회적 활동에 심각한 저해 요인이 될 수 있는지를 더 중요하게 고려해야 하기 때문이다.⁷⁰⁾ 이러한 관점에서 “빈집 등 활용촉진구역 설정 가이드라인”에서는 촉진구역 제도를 중심시가지 활성화, 이주·정주 촉진, 관광 진흥 등의 분명한 목적을 가지고 활용하도록 안내하고 있다.⁷¹⁾

법률과 가이드라인에서는 빈집 등 활용촉진구역 지정 검토 시 기존 도시계획과 조화를 고려하고, 시가화조정구역을 포함하는 경우 도도부현과 협의하도록 규정하고 있다. 한편, 재해 발생 가능성이 높은 지역은 구역 지정을 신중히 검토하도록 권장하고 있다.⁷²⁾

67) 国土交通省(2023, p.3) 내용 참고

68) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成二十六年法律第二百二十七号, 令和5年(2023)12月13日 施行) 제7조제3항 및 제4항; 国土交通省(2023, p.5)을 바탕으로 해당 문단 작성

69) 시정촌이 독자적인 기준을 마련하는 것은 가능함(国土交通省(2023) p.13)

70) 国土交通省(2023, p.13) 내용 참고

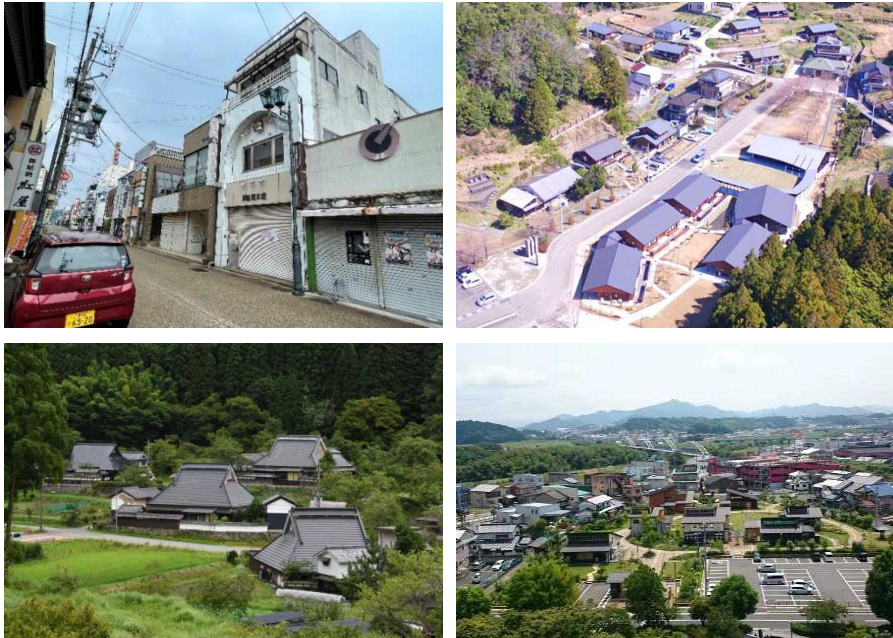
71) 国土交通省(2023, p.5) 내용 참고

72) 国土交通省(2023, p.14, pp.17~18) 내용 참고

[표 2-13] 일본의 ‘빈집 등 활용촉진구역’ 설정이 예상되는 지역

근거	구분(근거법)	설명
빈집특별조치법 제7조 제3항 제1호~제4호	중심시가지 (중심시가지활성화법)	상당수의 소매상인이 밀집되어 있고, 도시기능이 상당 부분 집적되어 있으며, 그 존재로 인해 해당 지자체의 중심지 역할을 하고 있는 도심지
	지역 재생 거점 (지역재생법)	취락생활권(자연적·사회적 제반 여건상 일체적 일상 생활권을 구성하고 있다고 인정되는 취락 및 그 주변의 농경지 등)을 포함한 일정한 지역
	지역주택단지 재생구역 (지역재생법)	자연적·경제적·사회적 여건상 일체적인 일상 생활권을 구성하고 있다고 인정되는 주택수 요에 대응하기 위하여, 일체적으로 개발된 상당수의 주택이 존재하는 일단의 토지 및 그 주변지역으로서, 해당 지역의 인구감소 또는 저출산·고령화의 진전에 대응한 도시기능의 유지 또는 증진과 양호한 주거환경의 확보를 도모하는 것이 적당하다고 인정되는 지역
	역사문화 중심구역 (역사마을만들기법)	중요문화재건물 등의 용도에 제공되는 토지 또는 중요전통건축물군 보존지구 내 토지 면적 및 그 주변 토지 면적 해당 구역에서 역사적 경관의 유지 및 향상을 위한 시책을 중점적으로 통합 추진할 필요가 있다고 인정되는 지역
빈집특별조치법 시행규칙 제1조 제1호~제4호	상점이 활성화 촉진구역 (지역재생법)	지역의 경제·사회활동의 거점으로서 상가가 형성되어 있는 지역으로, 해당 상가의 소매상인 또는 서비스업자의 집적 정도, 상업활동의 상황, 그 밖의 상황에 비추어 그 활력 유지에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 지역으로서, 해당 상가의 활성화로 인하여 지역경제의 발전 및 지역 주민의 생활 활력 증진을 도모하는 것이 적절하다고 인정되는 지역
	농촌지역 등 이주촉진구역 (지역재생법)	인구 감소로 인해 그 활력 유지에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 농어촌 지역 및 기타 농지를 포함한 일정한 구역으로서, 해당 구역에 이주하는 사람을 증가시킴으로써 그 활력 증진이 필요하다고 인정되는 지역
	체류 촉진 지구 (관광권역정비법)	관광권역정비법에 근거한 관광권역정비계획에 따라 관광객의 체류를 촉진하기 위해 숙박에 관한 서비스를 개선·향상시키기 위한 사업 등을 중점적으로 실시하고자 하는 지구
	상기 외에도 지역 주민의 생활, 산업 진흥 또는 문화 향상의 거점으로서, 생활환경 개선에 도움이 되는 시설의 정비, 경제기반의 강화 또는 취업기회의 창출을 도모할 필요가 있다고 지자체가 인정하는 지역	

출처: 国土交通省(2023, p.10) 번역 및 편집



[그림 2-10] 빈집 등 활용촉진구역 예시

출처: 国土交通省(2023), pp.11~14

주: 상단 좌측부터 시계방향으로 중심시가지, 지역 재생 거점(중산간지역의 거점지구), 체류 촉진 지구, 농촌지역 등 이주촉진구역

■ 빈집 등 활용촉진구역 내에서의 규제 합리화⁷³⁾

빈집 등 활용촉진구역으로 지정된 지역에서는 빈집 등의 활용을 촉진하기 위해 관계 법령의 특례를 마련할 수 있다. 이러한 관계 법령의 특례는 빈집 등 활용촉진지침에서 구체적으로 정하게 되는데, 주요 내용으로는 건축 행위를 위한 접도 기준 완화와 용도변경에 대한 특례가 있다.

먼저 접도 기준과 관련하여, 기존 「건축기준법」에서는 건축물의 대지가 폭 4m 이상의 도로에 2m 이상 접해야만 건축 행위가 가능하도록 규정하고 있어 이 조건을 만족하지 못하는 경우 건축 행위가 어려웠다. 그러나 빈집 등 활용촉진구역 내에서는 지침에 부지 특례 적용 요건을 마련할 경우, 전면도로의 폭이 4m 미만이라도 건축 행위를 할 수 있도록 완화된다.

또한 용도변경과 관련해서는, 지침에서 용도 특례 적용 요건을 정하는 경우 해당 용도지역에서 원래 허용되지 않는 건축물 용도라 하더라도 빈집 등 활용촉진구역 내에서 유도하고자 하는 용도로의 변경이 가능해진다. 특히 시가화조정구역 내에서는 도도부현과 사전에 협의하는 절차를 거치면 용도변경 허가를 보다 쉽게 받을 수 있게 된다.

■ 빈집 등 활용촉진구역 지정 현황

「빈집특별조치법」에 근거하여 지정된 ‘빈집 등 활용촉진구역’은 2025년 7월 기준 총 3곳으로 확인된다.⁷⁴⁾ 아직 제도 시행 초기 단계로 실제 지정 사례가 많지 않은 상황이다.

빈집 등 활용촉진구역의 지정 현황을 조사한 결과에 따르면, 향후 지정을 예정하고 있는 지역은 32개 시정촌에 걸쳐 총 44곳에 달하는 것으로 확인된다.⁷⁵⁾ 이는 제도에 대한 지방자치단체들의 관심과 활용 의지가 있음을 보여주는 수치이다.⁷⁶⁾

[표 2-14] 일본의 ‘빈집 등 활용촉진구역’ 지정 현황(2025년 7월 기준)

구역명	지정일	면적	구역 특성	빈집 총수(호)/ 주택 총수(호)
千葉県鎌ヶ谷市 치바현 가마가야시	2024.4.1	약 65ha	중심시가지 활성화 구역을 기반으로 구역 지정	4,430/ 52,470
茨城県桜川市 이바라키현 사쿠라가와시	2025.1.6	약 17.6ha	전통적건조물군보존지구(전체) (역사적풍치향상계획의 중점구역)	2,350/ 15,280
山口県山陽小野田市 아마구치현 산요노다시	2025.3.17	약 24ha	상업이 쇠퇴한 중심시가지 재생지역	4,630/ 29,680

출처: 国土交通省(2025, 7월 30일 자료, pp.13~15) 내용 정리

73) 国土交通省(2023, pp.20~30)을 참고하여 해당 내용 작성

74) 国土交通省(2025, 7월 30일 자료, pp.13~15) 내용 참고

75) 国土交通省(2025, 7월 30일 자료, p.5) 내용 참고

76) 그러나 빈집 등 활용촉진구역 지정 과정에서, 당초 계획보다 상당한 지연이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 2024년도에 지정을 예정하고 있던 지역이 10곳이었으나, 2025년 현재까지 추가로 지정된 곳은 2곳에 그쳐(国土交通省(2025, 7월 30일 자료, p.5), 예정 대비 실제 지정률이 낮은 상황이다. 이는 촉진구역 지정 과정에서 관련 절차나 요건 검토 등에 예상보다 많은 시간이 소요되고 있음을 시사한다.

빈집 등 활용촉진구역 지정 사례: 이바라키현 사쿠라가와시(茨城県桜川市)

1. 구역 개요

사쿠라가와시는 2025년 마카베초 마카베 지역 약 17.6ha를 빈집 등 활용촉진구역으로 지정하였음. 이 지역은 사쿠라가와시 마카베 전통적 건조물군 보존지구 전체와 일치하며, 역사적 풍치 유지·향상계획의 중점구역인 '재향마을 마카베지구'에 포함되어 있음

2. 지정 배경 및 목적

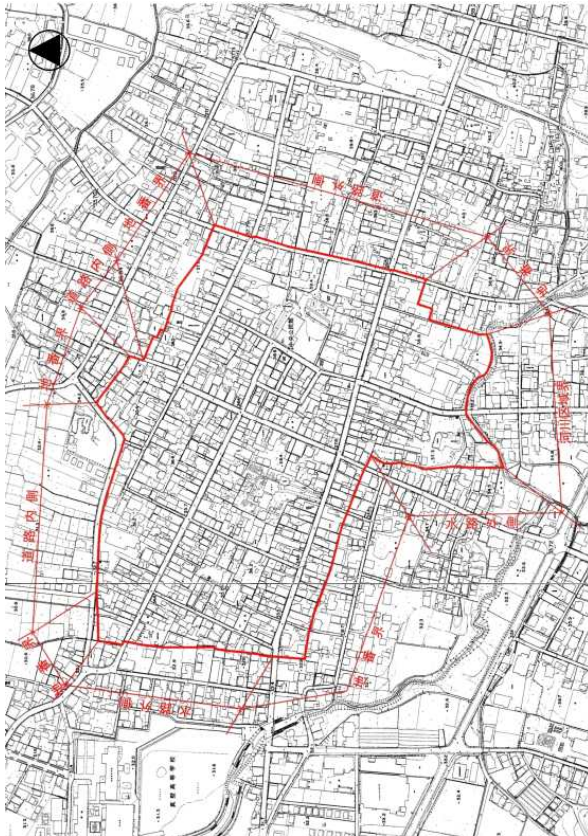
구역 내 모든 빈집을 활용 대상으로 하여 면적 보존·활용을 통한 역사적 풍치의 유지·향상을 도모. 과거 구 마카베마을의 중심시가지였던 특성을 고려하여 상업 활동과 정주 인구 확보를 동시에 추진

3. 활용 방향 및 특례

- 활용 용도: 주택, 점포, 점포겸주택으로의 활용 촉진
- 법령 특례: 전통적 건조물로 특정된 기존 건축물에 대해서는 도로 내 건축을 허용하되, 그 외 건축물은 건축기준법을 준수하도록 하여 부지특례 적용 요건을 별도로 설정하지 않음
- 용도특례: 현재 시가화구역으로서 상업지역, 근린상업지역, 제1종 주거지역으로 도시계획 결정이 되어 있어 도시계획법상 허용 용도를 기본으로 하고 용도특례는 별도 설정하지 않음

4. 지원 체계

- 지원법인 지정: 2024년 6월 27일 이바라키현 택지건물거래업협회를 빈집 등 관리활용지원법인으로 지정하여 중개 및 매칭 업무를 전담
- 보조금 지원: 2025년도부터 빈집 구입자에 대한 새로운 지원책을 시행할 예정이며, 전통적 건조물 여부에 따라 차등 지원
- 기존 지원책: 전통적 건조물군 보존사업 보조금, 인생응원 주택취득 조성금, 활기찬 창업지원사업 보조금 등을 병행 운영



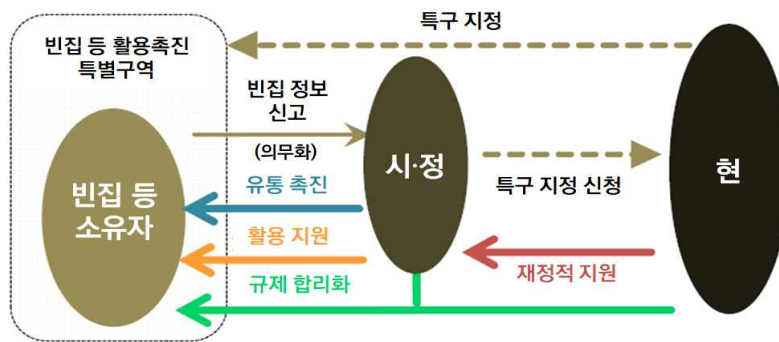
출처: 桜川市(2025, 桜川市空家等活用促進区域指針, https://www.city.sakuragawa.lg.jp/data/doc/1736813745_doc_23_0.pdf, 검색일: 2025.09.10.); 桜川市 空家バンク(2025, 桜川市空家等活用促進区域の設定について. https://www.city.sakuragawa.lg.jp/akiya_bank/news/page009454.html, 검색일: 2025.09.10.)를 바탕으로 내용 작성. (우측 사진) 全国伝統的建造物群保存地区協議会(町並みアーカイブ - 桜川市真壁 伝統地区詳細, <https://www.denken.gr.jp/archive/sakuragawa-makabe/index.html>, 검색일: 2025.09.10.)

② 효고현의 빈집 등 활용촉진특별구역 제도

■ 제도 개요

효고현은 「빈집특별조치법」에 따른 ‘빈집 등 활용촉진구역’이 도입되기 이전인 2022년에 「빈집활용 특구조례」를 제정하였다. 이 조례는 ‘빈집 등 활용촉진특별구역’(이하 빈집활용특구) 지정 등에 관한 필요 사항을 정함으로써 빈집 등의 활용을 촉진하고, 빈집 등이 지역 주민의 생활환경에 미치는 악영향을 방지하는 한편, 이주, 정주 및 지역 간 교류 촉진과 지역 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다.⁷⁷⁾

효고현은 관할 시·정으로부터 빈집 등 활용을 촉진할 필요가 있는 구역을 신청 받아 빈집활용특구로 지정한다. 시·정은 빈집 등 활용 관련 협력 단체와 사업 내용, 빈집 등 활용 촉진에 관한 시책 등이 포함된 ‘빈집 등 활용 방침’을 마련하여 특구 지정 신청을 한다.⁷⁸⁾ 빈집활용특구로 지정되면 특구 내 빈집 등의 소유자는 시·정에 빈집 정보를 의무적으로 신고해야 하고, 시·정은 이를 기초로 빈집의 유통 촉진, 규제 합리화, 활용 지원의 3개 축으로 다양한 시책을 시행할 수 있다.



[그림 2-11] 일본 효고현의 ‘빈집 등 활용촉진특별구역’ 제도의 구조

출처: 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.2) 번역

■ 빈집활용특구 지정 대상 및 기준

빈집활용특구 지정 대상은 빈집 등의 활용을 촉진할 필요가 있는 구역으로 규모, 빈집 밀도 등에 관한 구체적인 기준은 제도적으로 마련하고 있지 않다. 다만 효고현의 빈집활용특구제도 설명 자료에서는 입지는 좋으나 점도 조건이 좋지 않은 밀집시가지, 이주 촉진 및 지역 활성화에 노력하는 지역재생 추진 지역, 빈집 증가로 인해 경관을 저해하거나 전통가옥을 보존·활용할 필요가 있는 경관형성지구 및 중요전통적건조물보존지구 등을 예시로 소개하고 있다. 특구 규모에 관해서도, 자치회, 마을, 초등학교 구역 또는 경관형성지구 등을 예시로 들고 있으나, 관련 규정은 별도 마련하지 않고 필요한 경우 시·정·촌 전역의 지정도 가능하다고 안내하고 있다.⁷⁹⁾

77) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제1조

78) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제9조

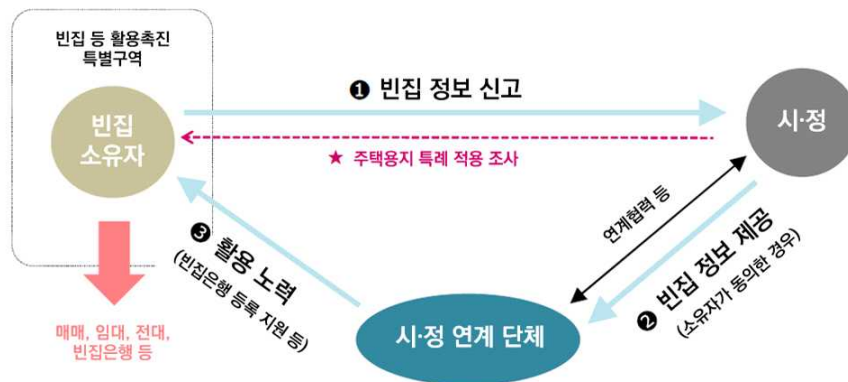
79) 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.2)을 바탕으로 해당 문단 작성

■ 빈집활용특구 내에서의 지원 시책

• 빈집 유통 촉진

빈집의 유통 촉진은 빈집활용특구 내 빈집 정보 신고를 제도적으로 의무화함에 따라 가능한 시책이라 할 수 있다. 빈집 정보 신고 의무화는 효고현의 빈집활용특구조례의 큰 특징으로, 「빈집특별조치법」에서는 도입되지 않은 수단이다. 신고 대상은 조례와 시행규칙으로 정하는 ‘빈집’에 해당하는데 이는 주택뿐만 아니라 빈 점포 및 빈 사무실 등도 포함되며, 「빈집특별조치법」에서 ‘빈집’의 범위에 포함되지 않는 연간 이용 기간이 1개월 미만인 건축물과 주택이었으나 현재 창고 용도로 사용 중인 곳도 포함된다.⁸⁰⁾

시·정은 빈집으로 추정되는 건물의 소유자에게 신고 안내 통지를 발송하고, 신고 내용에 변경이 생기거나 더 이상 빈집이 아니게 된 경우에도 신고하도록 안내한다. 빈집정보신고서에는 시·정과 빈집 활용 및 유통을 위한 연계 협정을 체결한 부동산 거래업 단체 등 관련 기관에 해당 정보를 제공하는 것에 동의하는지를 확인하는 항목이 포함되어 있다. 소유자가 이에 동의하는 경우 협력 단체로부터 빈집뱅크 등록 지원 등을 통한 지원을 받을 수 있다.⁸¹⁾



[그림 2-12] 일본 효고현의 ‘빈집 등 활용촉진특별구역’ 내 신고정보를 활용한 빈집 등 유통활성화 체계

출처: 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.11) 번역

• 빈집에 대한 규제 합리화

조례에 따라 특구 내에서는 빈집 등을 활용하기 위해 도로 정비와 규제 완화 등을 시행할 수 있다. 협소도로의 관리자 또는 이에 접하는 토지 소유자는 빈집 등 활용 방침에 기초하여 협소도로의 확폭에 노력하고, 시·정은 도로 확장을 계획적으로 시행해야 한다.⁸²⁾ 또한 특구 내에서 통행의 안전 및 거주

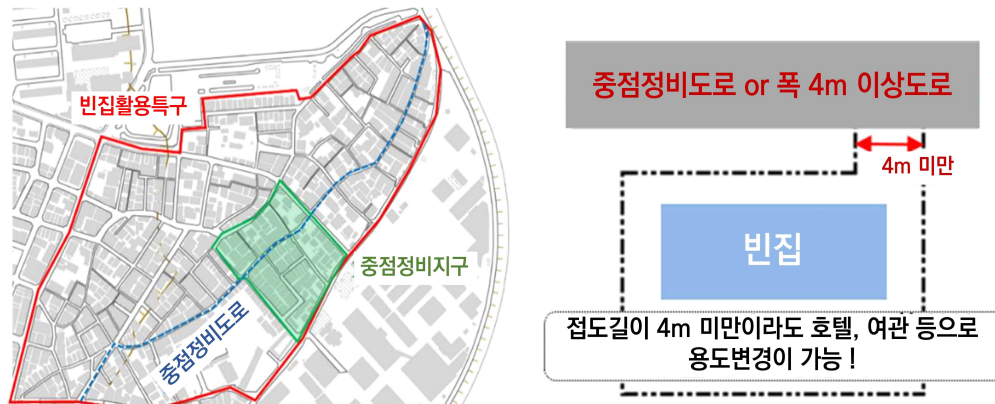
80) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제2조; 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例施行規則」(兵庫県規則第32号) 제2조; 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.8) 내용 참고

81) 兵庫県(2025a, 空家活用特区制度, <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>, 검색일: 2025.09.05.); 兵庫県 播磨町(2024, 空家情報届出書記入例, <https://www.town.harima.lg.jp/toshikekaku/documents/akiyatodokedesyokinyuurei.pdf>, 검색일: 2025.09.05.)을 바탕으로 해당 문단 작성

82) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제16조

환경 향상을 위해 '중점 정비 도로'를 지정하고, 도로로 간주되는(도로 부분을 제외한) 구간에 통행에 장해를 주는 화단이나 자동판매기 등 장애물 설치를 제한한다.⁸³⁾

빈집활용특구 신고된 빈집의 활용을 촉진하기 위해 「건축기준법」 및 「도시계획법」에 대한 규제 완화도 실시할 수 있다. 특구 내에서 시가지 정비 개선의 필요성이 높은 지역을 '중점 정비 지구'로 정할 수 있고, 이 지구 내 신고된 빈집(바닥면적이 1,000㎡ 이하의 경우)에 대해서는 건축기준조례에 따른 접도 기준을 적용하지 않아⁸⁴⁾ 건축 행위를 용이하게 할 수 있다. 또한, 특구 내 시가화조정구역⁸⁵⁾에서는 빈집 철거 후에도 종전과 같은 용도로 신축하거나 카페, 사무실 등으로의 용도변경도 가능하도록 허가 기준을 적용할 수 있다.⁸⁶⁾



[그림 2-13] 일본 효고현 빈집 등 활용촉진 특별구역 내 건축기준조례의 특례

출처: 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.19) 번역

• 활용 지원

효고현은 빈집활용특구에서 빈집 등의 활용을 보다 적극적으로 지원하기 위해 효고현과 관할 시·정이 협력하여 '빈집활용특구종합지원사업'을 실시하고 있다. 이 사업은 먼저 소유자 빈집을 시·정의 빈집 은행에 등록하기 비용을 지원하고, 연계 단체의 활동 비용을 지원하여 빈집의 유통 촉진에 도모한다. 또한 기존의 빈집 활용 지원사업 및 고민가(古民家) 재생 촉진 지원사업을 확충하여 특구 내 빈집 활용에 필요한 개수 공사비를 특구 외 지역보다 가산하여 지원하도록 하였다. 아울러 기존의 노후 위험 빈집 철거 지원사업도 확충하여 특구 내 빈집 철거비를 지원하고, 건물 상황 조사(효고 인스펙션 실시 지원사업) 비용도 특구 외 지역보다 상향 지원하는 기준을 마련하였다.⁸⁷⁾ 빈집 등의 개수 보조금은 대부분의 경우 효고현과 시·정·촌이 절반씩 부담하나 시가화구역 외에서는 현이 더 큰 비율을 부담하는 것으로 설정되어 있다.⁸⁸⁾

83) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제17조

84) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제19조

85) 「빈집활용특구조례」가 제정된 배경에는 시가화조정구역에서 재건축이나 용도변경이 제한되는 현행 제도적 한계를 보완하려는 취지가 있다.

86) 「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」(兵庫県条例第22号) 제20조

87) 兵庫県(2025a, 空家活用特区制度. <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>, 검색일: 2025.09.05.) 내용 참고

88) 兵庫県まちづくり部住宅政策課(2024, p.34)을 바탕으로 해당 문단 작성

효고현의 빈집활용특구종합지원사업은 2023년 3월 최초 특구 지정 이후 특구 제도에 대한 홍보와 상담을 진행하고 있으며, 아직 지원사업의 실적이 뚜렷하게 나타나는 단계는 아닌 것으로 파악된다.⁸⁹⁾

[표 2-15] 일본 효고현의 '빈집활용특구종합지원사업' 보조금 기준(2025.6.4. 기준)

지원사업		대상비용(만엔)	보조액(보조율)	
빈집 활용 조성 (공사비 지원)	주택	300	시가화구역	230(76%) (※ 특구 외: 200(66%))
			시가화구역 이외	255(85%) (※ 특구 외: 225(75%))
	사업소	450	시가화구역	344(76%) (※ 특구 외: 300(66%))
			시가화구역 이외	382(85%) (※ 특구 외: 338(75%))
	지역교류거점	1,000	시가화구역	600(60%) (※ 특구 외: 500(50%))
			시가화구역 이외	850(85%) (※ 특구 외: 750(75%))
고택 활용 조성	일반 고택	1,500	1,120/75% (특구 외 : 1,000/65%)	
	역사적 건축물	3,000	2,240/75% (특구 외 : 2,000/65%)	
빈집 철거지 활용 조성		200	200/33.3%	
건물 상황 조사		-	정액 3.5 (※ 특구 외: 2.5)	

출처: 兵庫県(2025a, 空家活用特区制度, <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>, 검색일: 2025.09.05.) 번역 및 재구성

■ 빈집활용특구 지정 현황⁹⁰⁾

효고현 빈집활용특구는 2023년 3월 최초 지정 이후 2025년 1월까지 총 8개 지구가 지정되어 있다. 각 지구의 면적은 약 26헥타르부터 약 4,600헥타르(후루사키초 전역)까지 다양하며, 대체로 도시계획상 무질서한 시가지 확산을 방지하기 위해 건축 행위가 제한되는 시가화조정구역에 많이 지정된 것으로 확인된다(표 2-16 참조).

각 지구의 면적이 상이한 것처럼, 빈집수와 빈집률 역시 큰 편차를 보인다. 빈집수는 22호에서 466호까지, 빈집률은 약 3%에서 약 13%까지 분포한다. 한편, 연계단체는 조례에 따라 시·정과 협력하여 해당 지구의 빈집 유통과 활용을 촉진하는 단체로서, 대부분의 지구에서는 효고현 부동산거래업협회 지부가 이 역할을 맡고 있다.

규제 합리화 측면에서는 대부분의 특구에서 용도변경 규제 완화는 적용하고 있으나, 접도 기준 완화와 관련된 중점정비도로 및 중점정비지구 지정은 포함하지 않아, 용도변경 완화 특례의 효과가 상대적으로 두드러지는 것으로 나타난다. 특구 내 특례를 적용하지 않는 하리마초 우에노조·키타노조 지구는 빈집 등록과 유통 지원을 중심으로 특구를 운영하는 것으로 보인다.

89) 兵庫県まちづくり部(2024, 事務事業評価調査, <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk20/documents/11mati.pdf>, 검색일: 2025.09.05.)을 참고하여 작성

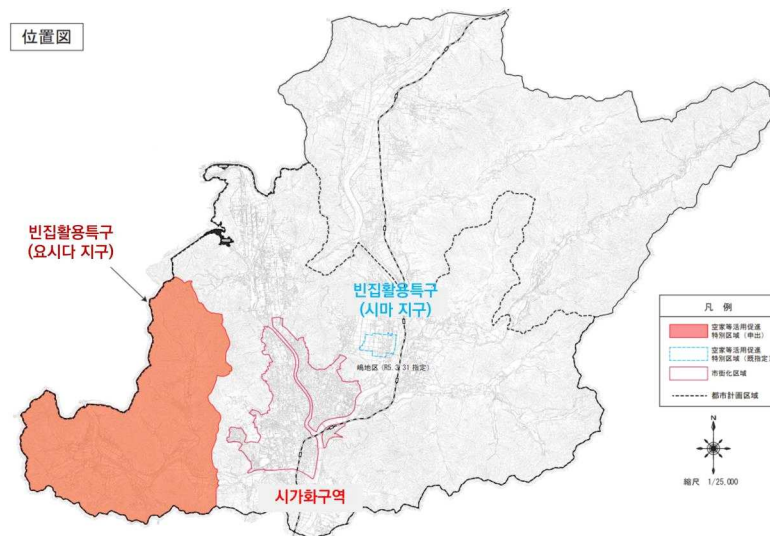
90) 兵庫県(2025c, 空家活用特区指定地区一覧(2025.1.24.時点), https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/documents/tokkushiteiic_hirann250124.pdf, 검색일: 2025.09.05.); 兵庫県(2025b, 空家活用特区の指定, https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyakat_suyoutokku-shitei.html, 검색일: 2025.09.05.)을 바탕으로 해당 내용 작성

[표 2-16] 일본 효고현의 빈집활용특구 지정지구 일람

지구명 (면적)	지정일	도시계획구역	빈집수/ 빈집률	연계단체	규제의 합리화		
					용도 변경 완화	중점 정비 도로	중점 정비 지구
아카시 사코시 지구 赤穂市坂越地区 (약 26ha)	23/3/31	시가화조정구역	75호/ 약 8%	사카고시 마을 경관을 만드는 모임(NPO)	○	×	×
니시와키시 시마 지구 西脇市嶋地区 (약 40ha)	23/3/31	시가화조정구역	22호/ 약 11%	효고현 부동산거래업 협회 북하리마 지부	○	×	×
가사이시 우니 지구 加西市宇仁地区 (약 900ha)	23/9/12	시가화조정구역	35호/ 약 6%	가사이 빈집 상담실	○	×	×
니시와키시 요시다 지구 西脇市芳田地区 (약 1,783ha)	24/1/19	시가화조정구역	39호/ 약 5%	효고현 부동산거래업 협회 북하리마 지부	○	×	×
하리마초 우에노조·키타노조 지구 播磨町上野添・北野添地区 (약 54ha)	24/1/19	시가화구역	40호/ 약 3%	효고현 부동산거래업 협회 가코가와 지부	×	×	×
이나가와초 오시마 지구 猪名川町大島地区 (약 3,197ha)	24/6/14	시가화조정구역	77호/ 약 6%	효고현 부동산거래업 협회 북하리마 지부	○	×	×
후루사키초 전역 지구 福崎町全域地区 (약 4,597ha)	24/6/14	시가화구역 시가화조정구역 도시계획구역외	383호/ 약 4%	효고현 부동산중개업 협회 한신북지부	○	×	×
스모토시 조카마치 지구 洲本市城下町地区 (약 86ha)	25/1/24	구역구분 미지정 구역	466호/ 약 13%	효고현 부동산거래업 협회 아와지 지부	○	×	×

출처: 兵庫県(2025c, 空家活用特区指定地区一覽(2025.1.24.時点), <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/documents/tokkushiteiichirann250124.pdf>, 검색일: 2025.09.05.); 兵庫県(2025b, 空家活用特区の指定, <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyakatsuyoutokku-shitei.html>, 검색일: 2025.09.05.) 각 지구별 빈집활용특구 열람도서를 바탕으로 작성

주: 빈집수 및 빈집률은 특구 지정 전 해당 자치단체 조사 결과



[그림 2-14] 일본 효고현 니시와키시의 빈집활용특구(시마 지구, 요시다 지구) 입지

출처: 西脇市(2024, 西脇市嶋地区 空家等活用促進特別区域 縦覧図書, p.3)를 바탕으로 연구진 편집

효고현 빈집활용특구 사례: 니시와키시 시마 지구(西脇市嶋地区)

1. 구역 개요

- 효고현 니시와키시 시마 지역 전체(약 40ha) 지정
- 인구 377명(155세대), 고령화율 42.2%, 인구감소율 -5%(2020년-2023년), 빈집 22채(빈집률 10.8%)

2. 지정 배경 및 목적

- 효고현 니시와키시 시마 지역은 산업 쇠퇴로 인한 인구 유출과 구획정리 이후 건축물의 유흯화가 지속되고 있으나 시가화조정구역 규제로 일반인 대상 주택 임대료가 불가하고 상점·숙박시설 등 용도변경도 불가한 상황. 이에 정주민구 유지, 지역 활력 유지, 주거환경 보전 등을 도모하기 위해 빈집활용특구 지정

3. 활용 방향 및 특례

- 활용 용도: (전체 구역) 단독주택(거주자 제한 없음), 겸용주택/ (지구 중심부 및 간선도로변) 상점, 숙박시설, 문화교실, 토산품 판매점 등
- 특례: 도시계획법 시가화조정구역 내 용도변경 규제 완화, 거주자 제한 없는 주택 임대 허용, 상업시설로의 용도변경 허용

4. 지원 체계

- 연계기관: 효고현 부동산산업거래협회 북하리마지부(빈집 소유자 상담 및 활용 지원, 매매·임대차 계약 중개 지원 등)
- 보조금 지원: 빈집 활용 지원사업(신설), 이주 지원사업 확충(보조금액 확대)
- 기존 지원책: 내진진단 추진사업, 주택 내진화 촉진사업, 창업·제2창업 지원사업 등 병행



출처: 西脇市(2024, 西脇市嶋地区 空家等活用促進特別区域 縦覧図書, https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/documents/nishiwakishishima_juurann.pdf, 검색일: 2025.09.05.) 바탕으로 내용 작성: (사진) 西脇市建設水道部住宅政策課(2023, 空家等活用特区制度事例紹介 - 西脇市嶋地区, pp.13~14, <https://www.kkr.mlit.go.jp/kensei/jutaku/ol9a8v0000035qqi-att/4-3.pdf>, 검색일: 2025.09.05.)

3) 미국 : 빈집 관리를 위한 다층적 정책 수단의 연계

미국은 2007년 서브프라임 모기지 사태 이후 빈집과 방치주택 문제가 전국으로 확산되었다. 이전에는 인구 감소와 산업 쇠퇴가 누적된 일부 쇠퇴도시(legacy cities)에 국한된 문제로 여겨졌지만, 금융 위기 이후 미국의 수많은 도시가 빈집 확산으로 인한 다양한 문제에 직면하게 되었다. 그 결과 지방정부의 핵심 재원인 재산세가 감소하고, 빈집과 방치주택 관리에 필요한 인력도 부족해지면서 지역사회와 지자체의 부담이 커졌다. 이러한 변화는 미국 정부로 하여금 빈집 문제에 대한 체계적이고 적극적인 관리 정책의 필요성을 인식하게 만든 중요한 계기가 되었다.

미국의 토지정책에 관한 비영리연구소인 링컨연구소(The Lincoln Institute of Land Policy)는 침체한 커뮤니티 활성화와 근린 재생을 위한 VAD 주택의 취득에 활용될 수 있는 법적·정책적 수단을 (a) 건축 코드 집행력 강화(maintenance code enforcement); (b) 공해감소법 강화(nuisance abatement); (c) 빈집의 법정관리 법률 제정과 권한 강화(receivership establishment); (d) 세금 차압법 개혁(tax foreclosure reform); (e) 토지은행 제도의 활용(land banking); (f) 기존의 공권력(수정헌법 제5조에 근거한 사유재산권 제한 등) 활용으로 제시하였다(Brachman, 2005). 이와 유사하게 Alexander and Powell(2011, pp.4~12)도 VAD 부동산 관리를 위한 정책 수단을 (a) 빈집 등록제(vacant property registration); (b) 코드 집행(code enforcement); (c) 세금 압류 정책 개혁(property and judicial tax foreclosure reform); (d) 모기지 압류 개입(mortgage foreclosure interventions); (e) 법정관리 제도(receivership actions); (f) 토지은행(land banks and land banking)으로 구분하여 제안하였다.

위의 내용을 볼 때 미국의 빈집 관리체계는 예방-개입-처분의 단계별 접근을 통해 각 정책 수단이 독립적으로 작동하면서도 다층적으로 연계되는 구조를 갖추고 있다. 지방자치단체는 먼저 빈집 등록제를 통해 소유자에게 관리 의무를 부여하여 빈집 발생을 예방한다. 다음으로 공해감소법 및 건축 코드 집행을 적용해 주택을 방치할 경우 그 비용을 소유자에게 부과한다. 마지막으로 이러한 방법으로도 관리되지 않는 빈집에 대해서는 공공이 압류, 법정관리 등을 통해 합법적으로 소유권을 취득하여 토지은행 등을 통해 처분하거나 활용할 수 있는 시스템을 운영한다. 물론 이런 정책 수단들이 모든 지방자치단체에 획일적으로 적용되는 것은 아니며, 정책 연계 방식도 지역마다 상이하다. 그럼에도 불구하고 이러한 다층적 정책 수단의 연계 가능성은 우리나라 빈집 관리를 체계화하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 다음 5가지 정책 수단 - ① 빈집 등록 조례(Vacant Property Registration Ordinances), ② 공해감소법(Public Nuisance Abatement), ③주택 관리 코드 집행(Code Enforcement), ④ 법정관리 제도(Receivership), ⑤ 토지은행 제도(Land Bank) - 을 집중적으로 살펴보고자 한다.

① 빈집 등록 조례(Vacant Property Registration Ordinances)

■ 제도 개요

빈집 등록 조례(Vacant Property Registration Ordinances, 이하 VPROs)는 지방정부가 빈집, 방치 주택, 압류부동산 등을 공식적으로 등록하도록 요구하는 제도이다. 등록 대상 부동산의 소유자에게 정기 등록 수수료를 부과하며, 장기 방치 시 수수료가 증가한다. 또한 소유자에게 건물 유지·관리 의무(출입문·창문 봉쇄, 잔디 관리 등)를 부과하고, 일부 지역은 보험 가입이나 보증금 납부를 요구하기도 한다. 조례 위반 시 벌금이 부과되며, 경우에 따라서는 형사 처벌도 가능하다.⁹¹⁾

이 제도의 핵심 목적은 지역 내 빈집, 방치 주택, 압류부동산의 실태와 해당 부동산의 소유자 정보를 체계적으로 관리하고, 해당 자산의 유지·관리 책임을 강화하여 주변 지역과 지방정부에 발생하는 피해 및 비용을 최소화하는 데 있다. 이와 더불어, 빈집 문제 해결을 위한 자원 확보와 같은 부수적인 목적도 포함될 수 있다. 궁극적으로 VPROs는 빈집으로 인해 발생하는 사회적 비용을 일정 부분 소유자에게 부담시키고, 무책임한 투자나 방치 행위를 억제하여 소유자가 보다 책임 있게 부동산을 관리하도록 유도하는 효과를 기대한다.⁹²⁾

빈집 등록 조례의 제정 주체는 기본적으로 지방자치단체이다. 텍사스, 버지니아, 조지아 등 많은 주에서 지방정부의 VPROs 제정을 법적으로 의무화하고 있으며, 2000년 20개 미만, 2007년 말 100개 미만이었던 VPROs는 2008년~2009년 경제위기시기에 급격히 늘어나, 2012년에는 550개 이상으로 증가하였다. 등록 대상 빈집의 기준, 소유자 의무사항, 과세 수준 등은 지역마다 차이를 보인다.⁹³⁾

• VPROs의 세 가지 유형

Immergluck et al.(2012)은 등록 대상 기준에 따라 VPROs를 3가지로 분류하였다. ‘빈집 모델(Vacancy and Abandonment Model)’은 일정 기간(예: 30일) 이상 공실인 주택을 등록 대상으로 하여 관리 책임자(소유자, 신탁사 등)의 연락처 제출과 주기적 갱신비 납부를 요구한다. 일부 지역에서는 방치 기간이 길어질수록 요금이 증가한다. ‘차압 모델(Foreclosure Model)’은 채무불이행에 따른 압류 통지로 등록 절차가 시작된다. 압류부터 경매까지 상당한 시간이 소요되므로 이 기간 동안 방치되는 것을 방지하기 위해 행정 시스템에 등록한다. ‘혼합 모델(Hybrid Model)’은 두 모델을 결합한 것으로 최근 제정된 조례들은 대부분 이 모델을 채택하고 있다.⁹⁴⁾

실제 운영에서는 조례마다 차이가 있다. 공실(vacancy)을 판단하는 데에는 일정 기간 무점유, 조정 관리 부실, 쓰레기 적치, 건축 코드 위반, 주민 신고, 우편물 미수령, 범죄 장소 악용, 집기 부재, 전기·가스 장기 미사용, 붕괴 위험 등 다양한 기준이 적용된다(예: Commerce, California, Municipal Code, Chapter 9.33, n.d.; Deshler, Nebraska, Municipal Code, Article 7, n.d.). 한편, 일부 지역의 VPROs는 공공 빈집 시스템 등록 및 규정 이행 의무로부터 면제되는 예외 상황들을 규정해두고 있

91) Immergluck et al.(2012, p.1)을 바탕으로 해당 문단 작성

92) Immergluck et al.(2012, pp.1~2)을 바탕으로 해당 문단 작성

93) Immergluck et al.(2012, pp.1, ~4, 12)을 바탕으로 해당 문단 작성

94) Immergluck et al.(2012, pp.7~9)을 바탕으로 해당 문단 작성

다. 예를 들어, 적극적으로 마케팅되고 있는 주택들, 리모델링 및 재건축 허가권을 획득한 건물, 매매나 임대 계약이 진행 중인 부동산, 건축 코드 위반 사항이 없는 건물, 비영리단체나 준정부기관이 소유한 부동산 자산 등은 등록 예외가 될 수 있다(Immergluck et al., 2012, p.18).

■ 운영 방식

빈집 소유자는 건축물이 빈 상태가 된 날로부터 일정 기간(예: 10일, 30일) 안에 등록신고서를 제출하고 등록비를 내야 한다. 마운트 프로스펙트(IL)는 매년 고정 등록비, 위키진(IL)은 10일 이내 등록 및 6개월마다 250달러를 납부하는 반면, 벌링턴(VT)은 분기별(3개월) 최대 1,000달러(연 4,000달러)로 높은 요율을 보인다. 한편 윌밍턴(DE)은 빈집 상태 ‘지속 기간’에 따라 누진 적용(최대 5,000달러 이상), 시카고(IL)는 ‘위반 여부’에 따라 250~1,000달러로 수수료를 부과한다. 각 도시의 제도는 신고 간격·요율·요건·감면 기준 등에서 다르며, 장기 방치 억제와 소유자 관리 책임을 강화하는 데 목적이 있다.⁹⁵⁾

한편 빈집 등록 후 소유자는 구조 안전성, 범죄 및 화재 예방, 공중 위생, 외관 유지, 정기점검, 정보공개 의무 등 빈집 관리를 위한 조치를 취해야 한다. 물리적 보호 조치로 창문, 출입문 기타 개구부를 봉쇄하고 잠금하여 불법출입, 동물, 기상 등으로 인한 피해를 막아야 한다. 화재 위험, 범죄, 공중 안전 위험이 있는 경우, 시의 요구에 따라 보안경비업체 배치 등 추가 안전 대책을 확보해야 한다. 내부의 폐기물, 쓰레기, 가연물 제거와 잡초 등도 관리 대상이다. 구조물 및 부속 설비 모두 손상, 부패, 균열 없이 내구성과 위생이 확보되어야 하며, 필요에 따라 방수, 방화, 보수 처리를 주기적으로 해야 한다. 건축·위생·방화·조경 등 모든 관련 법령 및 위생·보건코드 기준을 충족해야 하며, 보행로·부속시설·울타리 등도 안전하고 깨끗하게 유지해야 한다. 추가로, 소유자와 관리인의 연락처 게재, 인근 지역 위험 파악 시 신속한 추가조치(추가 잠금·감시 등), 정기 점검보고서 제출, 법령 미준수 시 고지 및 조치의무 강화 등도 포함된다.⁹⁶⁾

처벌 및 강제 조치로는 의무 위반 시 저당권 설정을 통한 강제 징수가 가능하며, VPROs 제정 지역의 32%는 이를 경범죄로 간주하여 처벌할 수 있는 조항을 두고 있다(Immergluck et al., 2012, p.18). 위반 유형은 등록 의무 위반, 주택 보호 조치 위반, 보험 가입 의무 위반 등으로 다양하다. 벌금의 유형과 산정방식도 조례마다 차이가 있다. 예를 들어 델라웨어주 윌밍턴(City of Wilmington)은 빈집 등록이나 수수료 납부를 기한(30일) 내 하지 않으면 위반으로 간주하고 건당 최소 \$100~최대 \$500 벌금을 부과되며, 소유자가 고지된 수수료를 내지 않으면 도시가 민사소송으로 징수 가능하다.⁹⁷⁾

등록비, 갱신비, 벌금 미납 시에는 이에 대한 저당권(lien)을 설정할 수 있으나, 그 우선순위는 지역마다 다르다. 일부 지역은 재산세 저당권과 동등한 최우선순위를, 다른 지역은 주택담보대출보다 후순위 지위를 가지며 추후 주택 매각 시 미납 금액을 회수할 수 있다.⁹⁸⁾

95) Metropolitan Mayors Caucus(2016, pp.4~5)를 바탕으로 해당 문단 작성

96) Metropolitan Mayors Caucus(2016, pp.6~8)를 바탕으로 해당 문단 작성

97) City of Wilmington(2025, Summary of annual vacant registration fees 2025, <https://www.wilmingtonde.gov/home/s/howpublisheddocument/13366/638900129738400000>, 검색일: 2025.08.20.) 내용 참고

98) Immergluck et al.(2012, p.10)을 바탕으로 해당 문단 작성

② 공해감소법(Public Nuisance Abatement)

■ 제도 개요

지방정부는 주 정부의 공해방지법(state-authorized nuisance abatement laws)에 근거해, 코드 위반 건축물의 소유주에 대해 보다 적극적인 공적 개입을 실행할 수 있으며, 소유주에게 쓰레기 정리, 건물 수리, 철거 등 시정 조치를 명령할 수 있다. 만약 소유주가 비용을 납부하지 않으면, 시는 현장에 드는 비용만큼 유치권(저당권)을 부동산에 설정한 뒤, 압류(foreclosure)나 일부 주에서는 소유주 자산에 대한 강제집행까지 가능하다. 공해감소법에 따른 빈집 시정의 효과성은 지역마다 다르다. ‘공해(nuisance)’에 대한 정의, 강제 가능한 벌금과 조치의 범위, 공권력의 범위가 법마다 상이하기 때문이다. 일부 주는 신속한 절차와 비용 회수, 압류 유연성 등 적극적 집행을 보장하지만, 정의와 절차·벌칙이 미비한 곳에서는 실효성이 떨어질 수 있다.⁹⁹⁾

클리블랜드시의 공해 방지(Nuisance abatement) 행정조치

- ▷ 클리블랜드에서는 신속한 공공안전·환경보호를 위해 법원 심의 없이 행정조치를 바로 집행할 수 있으며, 소유주는 절차적 적법성 위반(즉, 통지 미흡, 이의제기 기회 부여 미흡 등)이 있을 경우, 행정심판이나 민사소송 등으로 이의를 제기하고 구제 요청할 수 있음
- ▷ 클리블랜드의 ‘보건 코드(Health Code)’, ‘건축 및 주택코드(Building & Housing Code)’에 따라, 부동산 위해와 관련해 아래와 같은 행정 조치 시행
- ▷ 모든 절차에서 소유주·대리인은 사전 통지·청문권 등 적법절차 권리가 보장되며, 위반·불응 시에는 민·형사적 집행까지 연계될 수 있음

1. 보건 코드(Health Code)

- 공해 판정 권한(Determination of nuisance): 클리블랜드 환경보건국장(Commissioner of Environmental Health)이 공해 상황을 판정하면 소유자에게 서면으로 통보하고, 이를 소유자가 시정하지 않으면 시가 직접 조치할 수 있고 이 과정에서 발생한 모든 비용을 부동산 소유자에게 청구할 수 있음
- 환경정비(Clean-up): 잡초 제거, 잔디 깎기, 공터 청소 등 환경정비 작업은 클리블랜드시 공공보건국이 직접 시행할 수 있으며, 이때 소요되는 모든 비용은 해당 부동산 소유주에게 청구됨
- 해충 박멸(Extermination): 클리블랜드시에서는 공중위생국이 설치류 및 해충 발생을 예방하고, 필요시 직접 박멸(소독) 작업을 실시할 수 있으며, 이러한 방역·소독 업무에 소요된 비용은 민사 절차를 통해 부동산 소유주에게 청구됨

2. 건물 및 주택 코드

- 부동산 수리(Repair of Property): 소유주가 공해 또는 위반사항을 시정하지 않으면, 건축 주택국장이 직접 수리하거나 제거·개선 조치를 취할 수 있으며, 모든 비용은 소유주·대리인·관리인에게 청구됨
- 폐쇄(Boarding): 건축 주택국장은 건물이 구조적으로 불량·위해로 간주되면 폐쇄(Board up) 조치와 위반 통지를 실시할 수 있음. 소유자가 위해를 시정하지 않으면 시가 직접 집행하며, 경우에 따라 형사고발도 병행할 수 있음
- 철거(Demolition): 공공 위해가 있다고 판단되면, 먼저 위반 통지 후 협력이 없을 경우 도시가 직접 철거를 단행. 소요 비용은 카운티 과세나 민사 소송 등을 통해 회수할 수 있으며, 필요시 형사처벌도 가능
- 부분적 강제수용(Spot Eminent Domain): 시의회가 ‘지역 훼손(spot blight)’로 의결할 경우, 커뮤니티개발 국장이 부동산을 수리·재생하거나 법적 수용 후 철거·매각 등 처분 가능
- 폐차 정비(Junk Motor Vehicle): 소유주가 적절히 시설에 보관하지 않은 폐차는 공공주택국이 현장 정비 후 제거할 수 있으며, 통지 및 비용청구가 함께 시행됨

출처: Cleveland Municipal Court(Nuisance Abatement, <https://www.clevelandhousingcourt.org/sites/default/files/nuisance-abatement-2020.pdf>, 검색일: 2025.08.25.) 내용 요약

99) Brachman(2005); Mallach(2002)를 바탕으로 해당 문단 작성

■ 운영 방식

- 재산세 기반 압류(Property tax foreclosure)

미시간, 오키오, 뉴욕, 조지아 등에서 활용되는 방식으로, 건물 코드 집행 비용과 공해 제거 비용을 재산세 고지서에 합산하여 부과하고, 압류 절차를 통해 빈집 등 방치 부동산 정비 비용을 회수할 수 있다. 압류 결정 후 지방정부는 ① 공매(public sale) 또는 ② 소유권 직접 이전을 선택할 수 있다. 공매를 통해 지방정부는 자산을 매각해 비용을 회수할 수 있고, 유찰된 경우, 명목상 가격만 받거나 무상으로 토지은행에 소유권을 이전시킬 수 있다. 한편 뉴욕주, 매사추세츠주 등에서는 공매를 거치지 않고 압류 주택의 소유권을 지방정부, 토지은행 등에 곧바로 이전시킬 수도 있다. 뉴욕주 시러큐스는 2013년부터 모든 공매를 중단하고 세금 압류된 자산을 필지당 \$151에 토지은행으로 이전함으로써 시러큐스 토지은행(The Greater Syracuse Land Bank)은 미국 최대 토지은행 중 하나로 성장하여 도시재생사업의 필수 파트너로 자리매김했다.¹⁰⁰⁾

- 우선순위 코드 저당권 압류(Priority code lien foreclosure)

재산세 압류 시스템이 약한 경우 활용하는 방식으로, 코드 위반 벌금 저당권에 재산세 저당권과 동등한 우선순위를 부여한다. 루이지애나주 법률은 지방정부가 코드 집행 벌금, 공해감소 집행 비용과 철거 비용을 모두 합산해 선순위 저당권을 해당 주택에 설정할 수 있도록 허용한다. 루이지애나주에 속해 있는 뉴올리언스는 2005년 허리케인 카트리나 복구 시기에 이를 활용해 커뮤니티 복구 비용을 정부 예산에서 일부 충당하고 파손 및 방치된 주택을 인수한 바 있다. 2013년에는 우선순위 코드 저당권 압류 권한을 루이지애나의 모든 지방정부로 확대하였다.¹⁰¹⁾

- 코드 위반 벌금과 공해감소법의 결합 필요성

2023년 연방대법원 판결(Tyler v. Hennepin County)¹⁰²⁾에서 압류 자산의 잔존 가치가 정부 회수 금액보다 높으면 소유자가 권리를 주장할 수 있다고 판시했다. 이는 공매 없는 직접 이전이 소유권 분쟁 등 법적 위험을 수반할 수 있음을 의미한다. 이러한 상황에서 코드 집행과 공해감소법의 결합이 더욱 중요해졌다. 모든 코드 위반과 공해 유발 상황을 파악하여 벌금을 매기고 재산세에 합산하면, 정부가 회수해야 할 비용은 소유자의 잔여 가치 주장은 줄어든다. 이는 ① 높은 최소 낙찰가로 투기 방지, ② 정부의 투입 비용 완전 회수, ③ 유찰 시에도 법적 부담 없이 토지은행 이전 가능한 장점이 있다.¹⁰³⁾

③ 주택 관리 코드 집행(Code Enforcement)

■ 제도 개요

빈집과 방치 부동산은 지역 내에서 확산되고 장기화되는 경향이 있다. 따라서 비워진 지 얼마 되지 않

100) Abdelazim et al.(2024, pp.31~32)을 바탕으로 해당 문단 작성

101) Abdelazim et al.(2024, p.33)을 바탕으로 해당 문단 작성

102) Supreme court of the United States(2023, Geraldine Tyler, Petitioner v. Hennepin County, Minnesota, et al, No. 22-166, https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/22-166_8n59.pdf, 검색일: 2025.08.25.) 참고

103) Abdelazim et al.(2024, p.32)을 바탕으로 해당 문단 작성

은 주택의 물리적 컨디션 악화를 방지하기 위해서는 초기 단계에서 공공의 신속한 개입이 중요하다. 이때 소유자가 위반 사항을 시정하고 주택을 스스로 관리할 수 있도록 유도할 수 있는 수단이 건물 유지관리 코드에 기반한 코드 집행(code enforcement)이다.

코드 집행은 지방정부가 기존 건물 및 부동산에 대한 주택·건축물·보건 기준과 관련된 법·조례·규정을 집행하는 일련의 행정 절차를 가리킨다. 법·조례·규정에는 국제규정심의위원회(International Code Council, ICC)의 국제재산유지관리코드(International Property Maintenance Code, IPMC), 그밖에 지역에서 채택한 재산 유지 관리 규정, 부지 내 잡초나 풀, 쓰레기 및 잔해물 등 공해나 기타 유해한 상태를 규제하는 각종 조례 등이 포함된다.¹⁰⁴⁾

미국의 많은 건물 유지관리 코드는 국제규정심의위원회(ICC)의 국제재산유지관리코드(IPMC)를 채택하여 지역 실정에 맞게 수정·보완해서 사용하고 있다(Abdelazim et al., 2024, p.28). IPMC는 기존 건물의 유지관리에 대한 표준을 제공하는 모델 코드다. 구체적 기준은 외부 공간, 수영장과 목욕시설, 외관 및 내부 구조, 구조 요소 정비, 난간 및 가드레일, 쓰레기 처리, 해충 제거, 접근성, 폭풍 대피소, 채광 및 환기, 배관 및 설비, 기계 및 전기, 화재 안전 등 여러 영역을 다루며, 이에 근거해 부동산을 관리하도록 하고 있다.¹⁰⁵⁾

■ 운영 방식

대부분의 지방정부는 지역 여건을 고려하지 않고 전통적이고 획일적인 코드 집행 절차를 따른다. 구체적인 방식은 지역별로 다르지만, 집행 절차는 대체로 다음과 유사하게 운영된다. 먼저, 시설 파손, 잡초 방치, 해충 발생, 출입문 파손 등 주민 불편이나 우려에 대해 신고가 접수된다. 담당 공무원이 현장을 점검한 뒤, 위반 사실을 소유자에게 우편·현장게시 등으로 통보한다. 소유주에게는 일정 기간 내 시정 명령이 내려지고, 미이행 시 벌금 또는 경범죄 처벌이 경고된다. 문제가 해결되면 절차는 종료되지만, 미이행 시에는 실제로 벌금형 등 처벌 절차가 진행된다. 이후에도 개선이 되지 않으면, 저당권 설정이나 법원 압류 신청 등 강제 징수 절차로 전환된다. 소유자가 명확하지 않거나 협조하지 않으면, 벌금과 소환장만 누적되어 해당 부동산의 문제는 오랜 기간 방치되며 상황은 점차 악화될 위험성이 높다.¹⁰⁶⁾

• 제도의 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 전통적인 코드 집행은 주택 시장이 안정되고 편의시설이 잘 갖춰진 지역에서는 효과적으로 작동할 수 있으나, 빈집과 방치된 건물이 많고 사회·경제적으로 취약한 지역에서는 한계가 분명하다. 예를 들어, 인디애나주 게리(Gary)시의 사례에서는 2015년에 실시된 코드 위반 적발 100건 중 실제로 개선이나 해결로 이어진 사례는 18건에 불과했다. 시 관계자들은 다수의 사건에서 소유자가 법정에 출석하지 않아 집행이 기각되거나, 명목상의 벌금만 부과된 채 사건이 종결되는 경

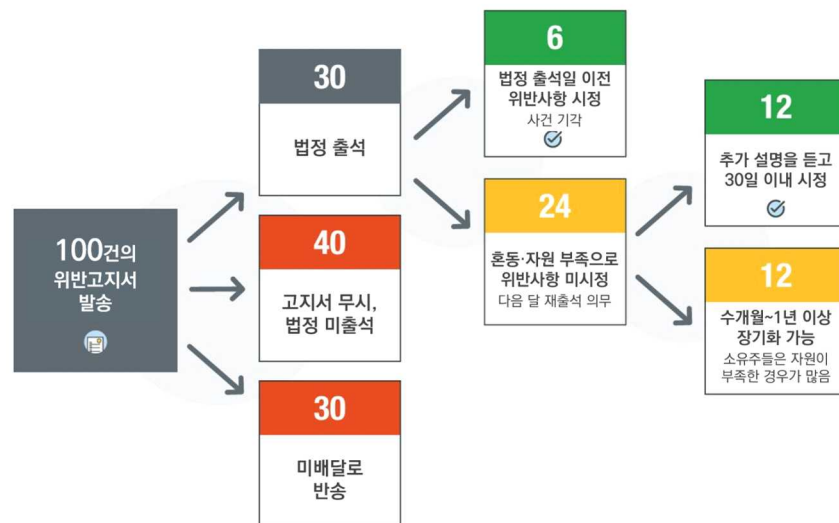
104) Center for Community Progress(2024, What is Code Enforcement?, <https://communityprogress.org/blog/what-is-code-enforcement/>, 검색일: 2025.08.24.)를 바탕으로 해당 문단 작성

105) International Code Council(2024, 2024 International Property Maintenance Code(IPMC), <https://codes.iccsafe.org/content/IPMC2024P1>, 검색일: 2025.08.25.)을 참고하여 작성

106) Center for Community Progress(2024, What is Code Enforcement?, <https://communityprogress.org/blog/what-is-code-enforcement/>, 검색일: 2025.08.24.)를 바탕으로 해당 문단 작성

우가 많음을 확인할 수 있었다. 이렇게 행정 절차가 반복되면 해당 부동산은 수개월 동안 위반 상태로 방치되고, 결국 몇 달 뒤 동일한 위반 사항으로 또다시 민원이 발생하며, 규정 감독관의 현장 출동이 반복되는 악순환이 반복된다.¹⁰⁷⁾

전통적인 코드 집행이 부동산 시장이 취약한 지역에서 실효성이 낮은 주요 이유는 다음과 같다. 첫째, 경제적 여력 부족이다. 저소득 소유자는 코드 위반을 해결할 경제적 능력이 부족해, 벌금이 누적되면 결국 주택을 포기 또는 상실하는 일이 발생하며, 이는 빈집 증가와 공동체 불안정으로 이어진다. 둘째, 경제성 부족이다. 주택 수리 비용이 해당 주택의 남은 시장 가치보다 높을 경우, 소유자는 주택을 포기하거나 벌금만 부담하는 쪽을 선택하는 경향이 있다. 셋째, 민원 의존 방식의 한계다. 취약 지역 주민들은 파손이나 방치에 익숙해져 민원을 제기하지 않거나 과거 민원이 해결되지 않았던 경험 때문에 민원 자체를 포기하는 사례가 많다. 넷째, 임차인의 신고 기피 현상이다. 임대주택의 상태가 불량해지는 지역에서는 임차인들이 퇴거나 보복을 우려해 민원 제기를 꺼리는 경우가 많다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용해 지역의 코드 집행 효율성을 떨어뜨리게 된다.¹⁰⁸⁾



[그림 2-15] 미국 인디애나주 게리(Gary)시의 2015년 코드 위반 통지 100건에 대한 처리 결과

출처: Abdelazim et al.(2024, p.23) 번역

주: 게리시가 발송한 코드 위반 통지 100건에 대한 결과를 시 공무원들이 추정한 결과

• 제도의 개선 방향¹⁰⁹⁾

Abdelazim et al.(2024)은 기존의 전통적 코드 집행(Code Enforcement)의 한계를 해결하기 위해, 전략적 코드 이행(code compliance) 모델로의 전환을 제안하였다. 이는 징벌적 제도에서 협력적 제도로의 변화를 의미하며, 빈집 소유자가 코드 이행에 협조할 수 있도록 '지원'에 초점을 맞추어 필요시

107) Abdelazim et al.(2024, p.6, p.23)을 바탕으로 해당 문단 작성

108) Center for Community Progress(2024, What is Code Enforcement?, <https://communityprogress.org/blog/what-is-code-enforcement/>, 검색일: 2025.08.24.)를 바탕으로 해당 문단 작성

109) Abdelazim et al.(2024, pp.26~29)을 바탕으로 해당 내용 작성

비영리단체나 유관기관의 지원을 받을 수 있도록 돕는다. 코드 이행 모델은 “고치고, 비용을 부담하고, 양도하기(Fix it up, pay it up, or give it up)”의 3단계로 요약된다(그림 2-16 참조).

- 1단계(Fix it up): 집주인에게 위반 사항 교정 기회를 제공한다. 지방정부, 준정부기관, 비영리 단체의 자금 지원, 무이자/저리 대출, 무상 서비스 등의 정보를 함께 제공한다. 집주인이 조치하지 않으면 지방정부가 대신 해결한다.
- 2단계(Pay it up): 지방정부가 소요된 비용을 집주인에게 청구한다. 불응 시 선취특권을 가진 세금 저당권(priority lien)을 주택에 설정한다.
- 3단계(Give it up): 앞선 단계들이 실패하면 해당 주택을 압류하여 소유권을 매각한다. 토지은행이 있는 지역에서는 토지은행에 소유권을 이전(public transfer)하여 활용 방안을 모색한다.



[그림 2-16] 전략적 코드 이행으로의 전환: “고치고, 비용을 부담하고, 양도하기(Fix it Up, Pay it Up, Give it Up)” 접근법
출처: Abdelazim et al.(2024, p.26) 번역

④ 법정관리 제도 (Receivership)

■ 제도 개요

법정관리 제도는 지방정부가 직접 관리하기 어려운 방치·문제 부동산을 법원이 지정한 관리인이 임시로 운영·개선하도록 하는 방식으로, 빈집과 방치 주택의 낮은 수익성과 지방정부 집행 역량의 한계를 보완하는 실질적 대안이다. 관리인은 임대, 유지관리, 수리, 철거, 매각 등 소유주에 준하는 권한을 행사하며, 가능하면 건물을 안전하게 복구해 점유 상태로 돌려놓거나 시장에 재편입시키는 것을 목표로 한다. 관리인은 법원의 감독 아래 개보수·철거·매각을 수행할 수 있고, 경우에 따라 저당권보다 우선하는 ‘슈퍼우선권(super-priority status of receiver liens)’을 부여받아 외부 자금 조달 및 정비를 추진한다. 모든 비용 정산 후 남은 자산은 절차에 따라 소유주와 채권자 등에 배분된다. 관리인 선임은 일정 기간 개선되지 않은 법규 위반, 장기 공실, 최근 거래 이력 부재, 반복적 위험·방치 조건 등 명확한 법정 요건을 충족해야 하며, 최근 법령은 지방정부뿐 아니라 비영리단체, 커뮤니티 조직, 세입자, 인근 주민 등도 법정관리인을 신청할 수 있어 제도 활용 폭이 넓어지고 있다.¹¹⁰⁾

110) Alexander(2015, pp.39~40)를 바탕으로 해당 문단 작성

■ 운영 방식

메릴랜드주 볼티모어의 빈건축물 법정관리 조례(Building Code Section 121: Vacant Building Receiver)¹¹¹⁾에 따르면, 법정관리인은 주택 수선, 개량, 미납 세금·벌금 상당액의 저당권 및 선취득권 설정, 주택 매각, 완전 철거 등을 결정할 수 있다. 또한, 시 정부 또는 시가 지정한 커뮤니티개발회사(Community Development Corporation, CDC)가 장기간 방치되어 건축 코드 위반 통지가 발송된 부동산에 대해 법정관리인 임명을 법원에 청구할 수 있으나, 실제로는 주로 심하게 노후된 단독주택의 경우 사용된다(Brachman, 2005). 법정관리인 지정부터 새로운 소유자에게 매각까지는 평균 240 일(약 8개월)이 소요되는 것으로 파악된다(Byrne and Heslip, 2011, p.19).

한편 오하이오주 클리블랜드는 공해방지법과 법정관리 조례를 함께 활용하는 사례이다.¹¹²⁾ 쿠가호야 카운티에서 CDC는 특별 주택법원에 공해 해소를 요구하는 소송과 함께 법정관리 신청을 제기하며, 법원이 관리인을 지정하면 해당 부동산은 법정관리 체계 아래 놓이게 된다. 이 과정에서 CDC는 주택을 직접 수리·개선할 수 있으며, 투입된 비용은 소유주에게 구상하거나, 필요 시 소유권을 새로운 구매자에게 이전하는 방식으로 회수한다. 결과적으로 CDC는 방치·위해 건물의 정비와 회복을 주도하고, 비용 회수 또는 재판매를 통해 지역의 주거 문제를 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 구조를 만들어내고 있다.¹¹³⁾

법정관리 제도는 단순히 소유주를 제재하는 데 그치지 않고, 문제 부동산에 직접 개입해 실질적 개선을 유도할 수 있다는 점에서 유용한 수단이다. 정부와 비영리단체는 코드 위반을 근거로 합법적 개입이 가능하며, 법정관리인을 통해 주택을 물리적으로 수리함으로써 눈에 보이는 손상을 신속히 복구할 수 있다는 점에서 효과적이다(Alexander and Powell, 2011, p.8). 한편 볼티모어와 클리블랜드와 같은 축소도시에서는, 이 제도를 통해 값싼 노후 건물을 사들인 뒤 최소한의 세금만 내고 주변의 재생 노력에 무임승차하려는 투기적 소유자의 행태를 차단하는 데 적극 활용하고 있다(Brachman, 2005; Kelly, 2004).

⑤ 토지은행(Land Bank)

■ 제도 개요

앞서 다룬 정책들이 빈집의 발생과 해악을 예방·억제하는 정책이었다면, 토지은행은 빈집의 소유권을 공공이 취득하여 체계적으로 관리하거나 생산적인 용도로 되돌리기 위한 정책이다. 토지은행은 주정부 법률에 의해 부여된 권한을 바탕으로, 비어있거나 방치되었거나 물리적으로 훼손된 부동산을 지역의 목표에 맞게 재활용할 수 있는 공공기관이다.¹¹⁴⁾ 이 권한은 주마다 차이가 있지만, 다른 공공기관

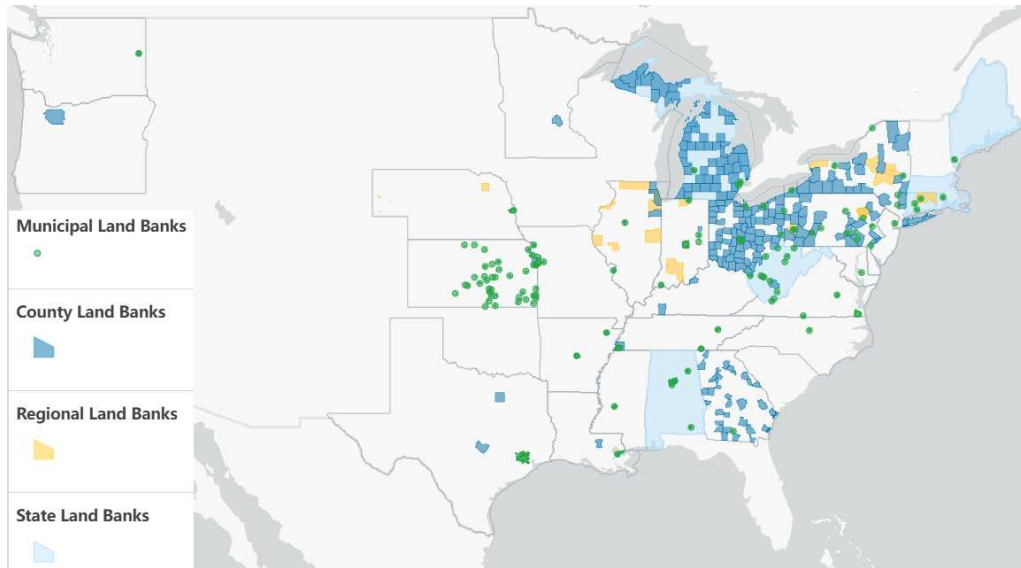
111) City of Baltimore. Vacant Building Receiver. <https://codes.baltimorecity.gov/us/md/cities/baltimore/code/building-codes/11/121> (검색일: 2025.08.25.) 내용 참고

112) Cleveland Municipal Court. Nuisance Abatement, <https://www.clevelandhousingcourt.org/sites/default/files/nuisance-abatement-2020.pdf> (검색일: 2025.08.25.) 내용 참고

113) Brachman(2005)을 바탕으로 해당 문단 작성

114) 반면, 랜드뱅크 프로그램(Land banking progrms)은 주정부 인가법이 없는 지역에서 지방정부나 비영리기관이 운영하는 형태로,

이나 비영리단체보다 훨씬 효과적이고 효율적으로 부동산을 정비할 수 있게 해준다. 2024년 2월 기준 19개 주에서 토지은행 설립을 허용하는 법률이 제정되었으며, 현재 미국 랜드뱅크의 약 90%는 이러한 주정부 법률에 근거해 설립되었다. 2025년 5월 현재 미국 전역에 약 353개의 토지은행이 운영되고 있는 것으로 파악된다.¹¹⁵⁾



[그림 2-17] 미국에서 운영되고 있는 토지은행의 분포(2025년 5월 기준)

출처: Center for Community Progress(2025, National Land Bank Map, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/national-land-bank-map/>, 검색일: 2025.08.26.)

토지은행은 커뮤니티 쇠퇴나 경기침체로 발생한 빈집을 체계적으로 관리함으로써 지방정부의 부담을 줄이면서 지역의 안정화에 기여한다는 장점을 가진다(왕경순·이삼수, 2019, p.164). 이 외에도 토지은행의 긍정적 역할로는 저렴주택과 첫 자가주택 보유 지원, 방치 부동산에 대한 비용 효율적 관리, 부동산 가치 상승을 통한 재산세 수입 증가 및 자산 가치 상승, 취약 커뮤니티에 대한 직접 투자 확대, 방치 건물 주변 주민의 삶의 질 및 공공보건 개선, 녹지 보존 및 환경 보전 등이 있다(NYLBA, 2020, p.5).

토지은행 설립 이전에 정부는 세금 압류(tax foreclosure)와 공매라는 시스템에 의존했으나, 이는 주민의 주택이 실제 가치에 미달하는 가격으로 투기 세력에 매각되어 해당 지역에 더 큰 타격을 주는 경우가 많았다. 토지은행은 이러한 시스템의 대안으로서 심각히 훼손된 자산들을 철거하거나 개조하여 지역사회가 필요로 하는 용도로 전용하거나 그러한 용도를 찾을 때까지 보유하는 기회를 제공한다. 이처럼 토지은행은 부동산을 단순히 소모성 자산이 아니라, 지역의 자산으로서 신중하게 관리해야 할 실질적 부동산으로 다룬다.¹¹⁶⁾

주로 빈집과 방치 부동산의 취득·보유·매각에 집중한다. 법적으로 설립된 랜드뱅크와 달리 특별 권한은 없지만, 여전히 문제 부동산 개선에 의미 있는 역할을 수행한다.(출처: Center for Community Progress, 2025, National Land Bank Map, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/national-land-bank-map/>, 검색일: 2025.08.26.)

115) Center for Community Progress(2025, National Land Bank Map, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/national-land-bank-map/>, 검색일: 2025.08.26.)를 바탕으로 해당 문단 작성

116) Kildee and Hovey(n.d., p.2)을 바탕으로 해당 문단 작성

토지은행의 발전 과정은 대체로 세 시기로 구분된다. 1세대 토지은행(1970년대~1990년대 초)은 세인트루이스(1971), 클리블랜드(1976), 루이빌(1989), 애틀랜타(1991) 등에서 시작되었으며, 당시 미국 도시들이 겪고 있던 도시 스프롤과 도심 쇠퇴가 심화되던 시기에, 세금 체납과 방치로 시장에서 거래되지 못한 부동산을 공공이 직접 관리하기 위해 만들어졌다. 하지만 재산세 압류제도는 여전히 낡은 절차에 머물러 있었고, 토지은행은 독자적인 재원이나 권한이 부족해, 연간 처리 가능한 물량이 전체 방치 물량에 크게 미치지 못해 구조적 문제 해결에는 한계가 있었다.¹¹⁷⁾

2세대 토지은행(2000년대 초~2010년대 초)은 1세대의 한계를 극복하기 위해 법·제도적 기반을 정비하고, 지역의 새로운 사회경제적 조건에 대응하면서 보다 체계적이고 강력한 기능을 갖춘 토지은행 체계로 전환된 시기로, 미시간 제네시 카운티(2002)와 오하이오 쿡야호가 카운티(2008)에서 설립된 토지은행이 대표적이다. 부동산 대량 압류와 일괄 처리, 소유권 정화 등 혁신적 절차들을 도입해 토지은행이 즉시 활용 가능한 부지를 신속히 확보할 수 있도록 했으며, 연체세금과 벌금 수입을 통해 안정적인 재원을 구축했다. 또한, 지방정부·주정부 간 협력 구조를 기반으로 보다 전략적인 토지 관리와 재개발 역할을 수행할 수 있었다. 그 결과 토지은행은 단순히 방치된 부동산을 관리하는 수준을 넘어, 재개발과 주거 정비 등 적극적인 역할을 수행하는 지역 재생의 핵심 주체로 자리잡게 되었다.¹¹⁸⁾

3세대 토지은행(2011년~현재)은 금융위기 이후 방치·압류 부동산이 급증한 상황에서 등장하였다. 미시간·오하이오 모델을 간소화한 표준형 입법을 기반으로 뉴욕(2011), 조지아·미주리·펜실베이니아·테네시(2012), 네브래스카·앨라배마(2013), 웨스트버지니아(2014) 등 다수의 주에서 빠르게 확산되었다. 이 시기에는 단일 법률 형태로 기관 설립과 권한을 명확히 규정해 운영 부담을 줄였고, 각 주의 여건에 맞게 적용 범위를 조정하면서도 핵심 기능을 전국적으로 확산·표준화했다. 이 단계에서 토지은행은 방치·압류 부동산의 재활용과 지역사회 연계를 통한 체계적 공공관리 수단으로 정착하였다.¹¹⁹⁾

■ 운영 방식

• 수입원

토지은행은 다양한 재원을 통해 운영된다. 주요 재원에는 지방 및 카운티 정부의 일반기금 지원, 연방·주정부 보조금, 부동산 매각 수입, 재단 보조금 등이 포함된다. 일부 주에서는 토지은행이 지역 재생에서 수행하는 중요한 역할을 고려해, 자체 재원 확보를 위한 세입 기반 연계 메커니즘을 법·제도적으로 마련하고 있다. 예를 들어 부동산 세금 징수 과정에서 발생하는 수수료의 일부를 토지은행이 확보하도록 하거나, 토지은행이 매각한 부동산에서 새롭게 부과되는 재산세의 일정 비율을 재원으로 귀속시키는 방식이다. 미시간과 뉴욕에서는 토지은행이 재산세 체납으로 방치되었던 토지를 정상적인 과세 체계로 편입시키면, 향후 5년간 발생하는 재산세의 50%를 회수할 수 있다. 오하이오의 경우 체납 납세자에게 부과되는 특별 수수료가 토지은행의 안정적 운영 재원으로 사용된다.¹²⁰⁾

117) Alexander(2015, pp.19~20)를 바탕으로 해당 문단 작성

118) Alexander(2015, pp.20~21)를 바탕으로 해당 문단 작성

119) Alexander(2015, pp.21~22)를 바탕으로 해당 문단 작성

120) Center for Community Progress(Land Bank FAQs, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/lb-faq/>),

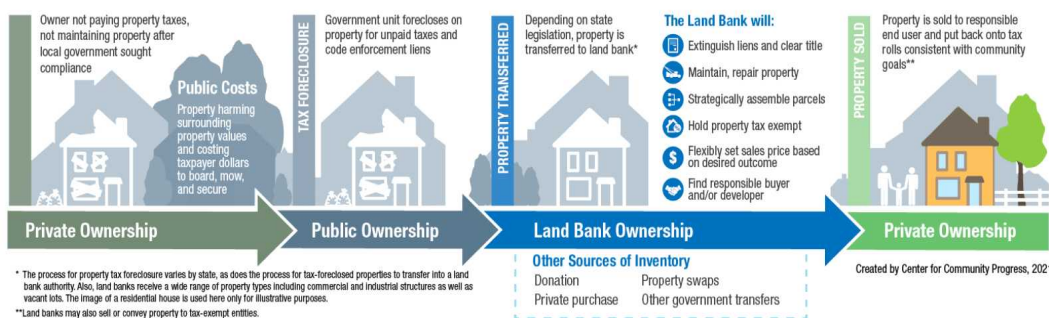
• 부동산 취득 경로

토지은행은 주로 세금압류 절차를 통해 부동산을 확보하지만, 이외에도 세 가지 주요 경로를 통해 자산을 취득한다. 첫째, 지방정부가 보유한 여유재산(surplus property) 등 공공 소유 부동산을 재량에 따라 이전받을 수 있다. 둘째, 민간 소유자로부터 기부나 자발적 양도를 통해 부동산을 취득할 수 있다. 오하이오주의 토지은행은 세금압류 대신 양도(deed in lieu of tax foreclosure) 방식으로 부동산을 받을 수 있으며, 제네시 카운티 토지은행은 기부 형태의 이전(donative transfers)을 통한 부동산 취득이 가능하다. 셋째, 필요할 경우 법적 권한 범위 내에서 민간시장(매입·임대)을 통해 직접 부지를 확보하여 재개발과 연계한 토지 집적을 추진할 수도 있다. 다만 토지은행에는 강제 수용권(eminent domain)이 부여되지 않으며, 대부분의 주 법령과 표준 토지은행법에서도 이를 제한하고 있다. 따라서 토지은행의 활동은 자발적 거래와 행정 절차에 기반하여 이루어지며, 강제 수용을 통한 부지 확보 방식은 사용되지 않는다.¹²¹⁾

일반적으로 토지은행이 확보하는 자산은 비어 있는 단독주택과 빈 필지가 대부분이지만, 다가구·다세대주택, 상업용·공업용 부동산 등도 취득 대상에 포함된다. 경우에 따라서는 거주자가 남아 있는 부동산을 확보하기도 한다. 또한 일부 토지은행은 오염된 상업·공업용 부지를 매입해 정화·복원한 뒤 재활용하기 위해, 브라운필드 토지를 체계적으로 확보하는 프로그램을 운영하기도 한다.¹²²⁾

토지은행은 유치권을 소멸시켜 소유권을 정리하고, 부동산을 직접 유지·보수하며, 필요한 필지를 전략적으로 집적해 계획적으로 확보한다. 또한 보유 부동산에 대한 재산세 면제 혜택을 활용하고, 지역의 목표에 따라 매각가격을 탄력적으로 설정할 수 있다. 최종적으로는 책임 있는 구매자나 개발자를 발굴해 지역사회에 가장 적합한 방식으로 부동산을 이전함으로써, 해당 자산을 재산세 과세대상 목록에 복귀시켜 지역 재정에 기여하도록 한다.¹²³⁾

How a Land Bank Works



[그림 2-18] 토지은행의 자산 취득부터 매각까지의 과정

출처: Center for Community Progress(2022), p.1

검색일: 2025.08.10.)를 바탕으로 해당 문단 작성

121) Alexander(2015, pp.50~53)를 바탕으로 해당 문단 작성

122) Center for Community Progress(Land Bank FAQs, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/lb-faq/>, 검색일: 2025.08.10.)를 바탕으로 해당 문단 작성

123) Center for Community Progress(2022, p.1)를 바탕으로 해당 문단 작성

- 빈집 등 방치 부동산 판별 및 인수 기준

지방정부와 토지은행은 모든 빈집과 방치 주택을 보유할 수 없다는 현실적 한계가 있다. 매입·철거·관리·보유 등 비용이 크기 때문에 현실적으로 우선순위 기준을 세워서 인수·관리 대상을 선별할 필요가 있다.

VAD 주택의 규모와 위치를 다양한 방식으로 파악한 뒤, 인수·관리 대상 여부를 판단하는 기준은 다음과 같이 정리할 수 있다(표 2-17 참조). 우선, 쇠퇴 지역의 안정화를 위해서는 안전 위험이 크고 공해(nuisance)나 민원이 반복적으로 발생하는 주택을 토지은행이 우선적으로 취득해 관리할 필요가 있다. 또한 수익성과 운영의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 향후 처분을 통해 수익 창출이 가능한 자산인지 선별해야 하며, 이를 위해 입지적 가치, 매각 가능성, 소유권 확보의 용이성 등이 고려된다. 마지막으로, 연방정부 또는 주 정부의 재정 지원을 활용하는 경우에는 지원금의 목적과 요건에 부합하는 부동산을 취득하는 것이 필수적이다.¹²⁴⁾

[표 2-17] VAD 주택 인수·관리 대상 선정 기준

평가 요소	세부 기준
(1) 안전·위험성	구조적 붕괴위험이 있는 주택 방화·마약·불법 점거 등 범죄 유발 가능성이 큰 건물
(2) 입지·전략적 가치	상업적 가치 판단: 주요 도로·학교·상업지 접근성 여부 재개발 계획 구역 안에 있는 부동산
(3) 주변 환경 영향	주변 주택가 가격 하락 방지 필요성이 큰 곳 이웃들의 민원이 많은 구역
(4) 재할과 매각 가능성	수리비 대비 시장가치 회복 가능성이 있는 주택 구조적으로 건전한 골조를 가진 건물
(5) 소유권 확보 가능성	세금 압류(tax foreclosure) 가능성이 큰 주택 소유권 분쟁이 없거나 해결이 쉬운 (예: 개인 소유자) 건물
(6) 프로그램 목표 부합성	정부 지원금 대상 여부 (예: NSP의 저소득층 주택 공급) 커뮤니티 정원·공원 조성 등 정책 목표와 관련성

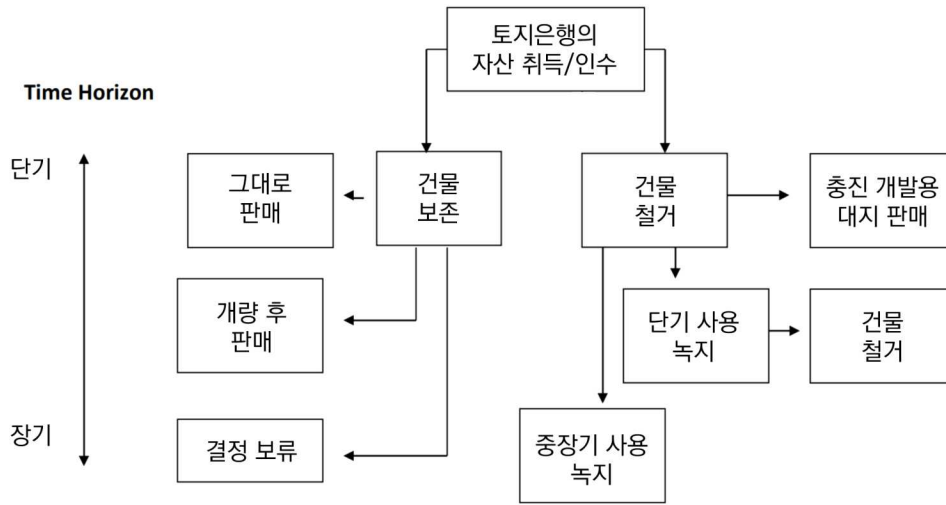
출처: Allegany County Land Bank(2019, p.1); Alexander(2015, p.52); HUD NSP(n.d., pp.2~7)을 참고하여 연구진 작성

- 자산 처분 의사결정

토지은행은 자산 인수 후 건물 보존 또는 철거를 결정한다. 보존 시에는 ‘그대로 판매’ 또는 ‘개량 후 판매’를 선택하며, 철거 시에는 충전 개발용 매각, 인접필지(side lots) 판매, 또는 녹지 활용을 고려한다. 시장 상황에 따라 일시적 보유(보류)도 가능하다. 토지나 건물이 토지은행으로 넘어오면 반드시 부동산 우선순위 분류(property triage)를 실시해야 한다. 즉, 시장 기회(판매·임대 가능성), 지방정부나 CDC(Community Development Corporation)가 수립한 계획과의 연관성, 물리적 제약(건물 상태, 구조적 안정성, 역사적·미관적 가치 등), 경제적 기회(개발 비용, 수익성, 보조금 가능성 등) 등을 종합적으로 평가한다.¹²⁵⁾

124) Allegany County Land Bank(2019, p.1); Alexander(2015, p.52); HUD NSP(n.d., pp.2~7)을 바탕으로 해당 문단 작성

125) HUD NSP(n.d., pp.2-3, p.7, p.11)을 바탕으로 해당 문단 작성



[그림 2-19] 토지은행 취득 자산 재활용 의사결정 경로

출처: HUD NSP(n.d., p.3) 번역

■ 자산 재활용 프로그램

토지은행의 대표적인 자산 처분 방식은, 취득한 부동산을 리모델링한 후 판매하거나 보수가 불가능한 경우 철거를 통해 공터·녹지로 정비한 뒤 매각 또는 공익적으로 활용하는 것이다. 이 과정에서 부동산의 매각가격과 처분 원칙을 어떻게 설정할 것인가는 토지은행 운영에서 가장 핵심적인 정책 결정에 해당하며, 2세대·3세대 토지은행법은 지역의 시장 수요와 정책 목표에 따라 가격을 유연하게 책정할 수 있는 재량권을 토지은행에 부여하고 있다. 특히 수요가 극히 낮은 쇠퇴지역에서는 해당 부지를 공공 공간이나 커뮤니티 용도로 활용하도록 비영리기관이나 지방정부에 무상 이전하는 사례도 존재한다.¹²⁶⁾

토지은행의 대표적인 자산 재활용 프로그램인 인접필지 활용 프로그램(Side Lots)은 빈집 철거 후 남은 소규모 부지를 인근 주민에게 낮은 가격으로 매각해 정원, 마당 등으로 활용하도록 하는 제도이다. 또한 인근 주민들에게 유희토지를 임대하는 어도트 랫(Adopt-A-Lot)이나 리스어랏(Lease-A-Lot) 프로그램도 존재한다. 이를 통해 장기적으로는 해당 토지의 관리 책임이 주민에게 이전되어 토지은행의 관리 부담과 예산 소요를 줄이는 효과도 기대할 수 있다.

126) Alexander(2015, p.54)를 바탕으로 해당 문단 작성

[표 2-18] 미국 토지은행의 다양한 자산 및 유휴토지 활용 프로그램

토지은행	프로그램	설명
미시간주 디트로이트 토지은행	Side Lots	주택소유자들에게 자택에 바로 인접한 공터를 저렴한 가격(현재 \$100)에 구매하여 정원이나 마당으로 활용하도록 하는 프로그램. 구매자는 주택 소유권자여야 하며 재산세 등 체납이 없는 상태여야 함
	Neighborhood Lots	사이드랏이 180일간 팔리지 않을 경우 네이버후드랏으로 전환됨. 주택소유자들에게 자택으로부터 500 피트(약 152미터) 이내에 있는 공지를 저렴한 가격(현재 \$250)에 구매하여 사유지, 녹지, 정원으로 활용하도록 하는 프로그램. 자택에 실거주하고 있는 주민들만을 대상으로 하며, 일 년에 2개 필지까지만 구매 가능함. 구매 후 3년까지 제대로 관리하는지를 토지은행이 모니터링할 수 있으며, 폐기물 적치 등 불량한 상태로 방치할 경우 토지은행에 반납하여야 함
	Oversized Lots	사이드랏과 네이버후드랏은 7,500제곱피트(약 697㎡) 이하이며, 7,500~15,000제곱피트 규모는 오버사이즈랏임. 주택소유자의 집이 위치한 가로(street)에 있는 오버사이즈랏을 저렴한 가격(\$200)에 구매할 수 있음(실제 가치가 \$2,500 이하인 경우에 한해). 단, 자가에 실거주 중인 주민만 자격이 주어지며, 1가구당 1개의 오버사이즈랏을 구매할 수 있음
	Accessory Structure Lot	주택소유자들에게 주거용, 레크리에이션용, 그리고 농업용 건물의 부속시설(예: 차고지, 헛간, 창고, 가제 보(정자), 간이 창고)을 지을 수 있는 750제곱피트 이하의 필지를 저렴한 가격으로 판매하는 프로그램(실제 가치가 \$2,500 이하면 \$250). 구매자 본인의 주택이 위치한 가로에 붙어 있는 필지일 때 매입이 가능
	Infill Lots	저소득층을 위한 다세대 저렴 주택을 새로 짓고자 하는 민간 개발업체에게 시세의 50~80% 할인된 가격으로 1~2개의 충전용 필지를 매각하는 프로그램. 토지은행이 건축계획과 금융계획을 검토한 뒤에 매각을 결정할 수 있음
	Homestead Lots	DLBA의 'Own-It-Now', 경매, 리모델링 후 판매 리스트에 오른 주택과 함께 저렴하게 구매할 수 있는 여러 필지의 묶음(홀스테드랏)을 판매하는 프로그램. 해당 주택에 인접한 필지들이며, 필지 하나당 \$100에 판매하고 있음(주택 가격은 별도). 필지를 법률과 조례에 맞게 적절히 관리하지 않으면 토지은행이 다시 소유권 회수 가능
미시간주 제너시 카운티 토지은행	Clean & Green Program	지역사회의 주민들과 특히 청소년들을 중심으로 주민조직을 만들어 3주에 25개의 빈집과 유휴토지를 청소하고, 잔디를 깔고, 조경과 다양한 디자인을 통해 아름답게 꾸미는 등 활동계획서를 제출하면 토지은행에서 활동비를 지원하는 프로그램. 2004년에 시작된 역사를 가진 프로그램으로 1년에 걸쳐 지원-선정-활동으로 이어지는 프로그램임. 지난 20년간(2004년~2024년) 클린 앤 그린 단체들은 333,000건 이상의 유휴토지의 풀베기를 완료했으며, 이는 1,550만 달러 이상 가치가 있는 것으로 평가됨
	Purchase-A-Lot Program	주택소유자들에게 자택에 바로 인접한 공터를 저렴한 가격에 구매하여 정원이나 마당으로 활용하도록 하는 프로그램. 구매자는 주택 소유권자여야 하며 세금 등 체납이 없는 상태여야 함
	Adopt-A-Lot/Lease-A-Lot Program	주택소유자가 아니고 집을 매수할 계획이 없는 주민들도 토지은행이 보유한 공지를 임대하여 사용할 수 있는 프로그램. 최소 1년~5년간 정원이나 농장, 놀이터를 만들고 싶다면 Lease-A-Lot 프로그램을 이용할 수 있으며, 단기적으로 쓰고 싶다면 Adopt-A-Lot 프로그램(여름만 임대 가능)을 이용할 수 있음. 신청한 개인만 활용해야 하며 여러 명이 이용하는 공공공지로 사용하고 싶다면 책임보험에 가입해야 함
오하이오주 루카스 카운티 토지은행	Renovate a Garage	빈집이 철거되거나 화재로 인해 소실된 필지에 차고지만 남아있는 경우 해당 차고지와 필지를 인근 주택 소유자에게 저렴하게 불하하는 프로그램. 토지은행이 소유하고 있지 않은 필지라도 토지은행이 개입하여 해당 필지를 매입하고 소유권을 정리한 뒤, 차고지의 수리 비용 등을 감안해 저렴하게 매물 가격을 책정해 신청자에게 판매함
	Buy a Side Lot/Adopt a Lot	토지은행이 보유한 공지를 해당 가로에 주택을 소유하고 실거주하거나 혹은 인근에 거주하고 있는 주민에게 저렴하게 판매하거나 임대하는 프로그램. 주택소유자일 경우 사이드랏 매입을, 인근에 거주하지 않거나 해당 커뮤니티에 거주하고 있는 경우 어도트랏 임대를 통해 정원, 농장, 놀이터, 공원 등으로 이용할 수 있음
	Build a Home on a Lot	개인 주택을 짓고자 하는 신청자에게 주택을 약속된 기한까지 건축한다는 약정 하에 토지를 시장공정가격(fair market value) 이하로 판매하는 프로그램. 온라인 GIS 맵 ^{*)} 을 이용해 매입 가능한 필지의 위치와 가격을 쉽게 조회할 수 있음

출처: Detroit Land Bank Authority(Land Reuse Programs, <https://buildingdetroit.org/land-reuse-programs>, 검색일: 2025.08.24.); Genesee County Land Bank(Activate Vacant Land, <https://www.thelandbank.org/activateland.asp>, 검색일: 2025.08.24.); Genesee County Land Bank(Clean & Green, <https://www.thelandbank.org/cleanandgreen.asp>, 검색일: 2025.08.24.); Lucas County Land Bank(Services, <https://lucascountylandbank.org/services>, 검색일: 2025.08.24.)을 참고하여 연구진 재구성

주: Lucas County Land Bank(Regrid, <https://lucascountylandbank.regrid.com/m/build-vacant-lots>, 검색일: 2025.08.24.) 참고

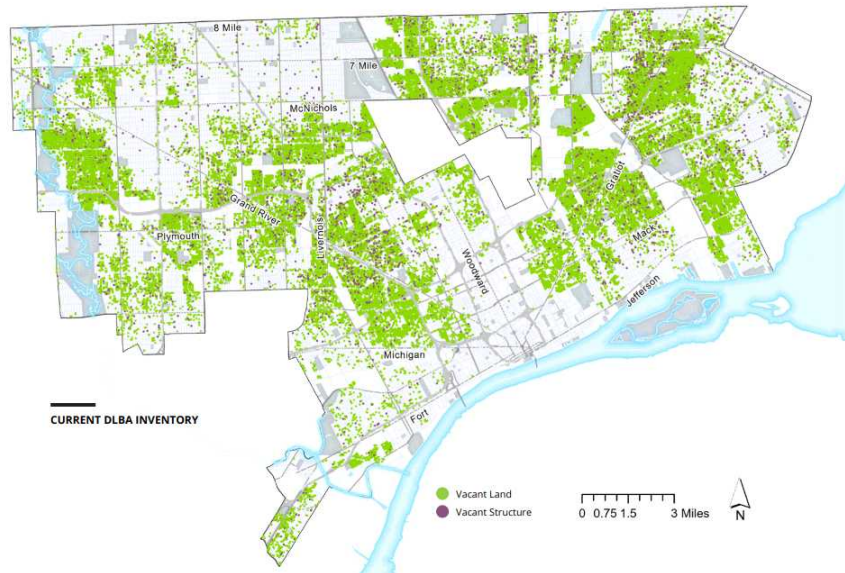
다층적 빈집 정책 수단 연계 사례 : 디트로이트 토지은행(DLBA)의 공해감소 프로그램(Nuisance Abatement Program, NAP)

디트로이트 토지은행은 2014년 봄에 공해감소 프로그램(Nuisance Abatement Program, NAP)을 시작했다. NAP는 공중 보건, 안전, 그리고 커뮤니티의 복지를 위해 낡고 무너져가는 문제 주택들을 새로운 주택으로 개조하는 것을 목표로 한다. 전체적인 프로세스는 아래와 같이 3단계로 구성된다.

(1단계) DLBA와 도시 각 구역의 담당자는 NAP의 대상이 될 수 있는 주택들을 탐색한다. 빈집 등록제(Vacant Property Registration Ordinance) 등을 통해 축적한 빈집 데이터를 활용해 대상이 될 동네를 전략적으로 고른다. 건축코드 위반 사항이 적발된 주택에 대해 통지문을 해당 주택에 전달·게시한다.

(2단계) 건축코드 위반을 통보받은 주택 소유자는 3일 이내로 DLBA에 연락하여 위반 사항을 시정하겠다는 동의서를 작성해야 한다. 만약 소유자가 이 기간 내에 응답이 없다면 DLBA는 카운티 정부 순회법원에 공해(nuisance) 소송을 제기한다. 재판이 열리기 전까지 소유자는 DLBA와 협상할 기회가 있다. 소송 제기 후 28일 내로 DLBA에 연락해 공해 유발 사항을 제거하겠다는 동의서를 작성하면 된다.

(3단계) 소유자가 답변서를 제출하지 않고 재판에 응하지 않거나 출석하지 않을 경우 DLBA는 결석판결, 즉 원고의 주장 그대로 판결이 내려지는 무변론 판결을 얻게 된다. DLBA는 해당 주택/자산에 대한 소유권을 취득한다. DLBA가 소유권에 관련된 지분·저당권 등을 제거하고 나면 취득된 주택은 경매, 매매, 임대, 철거 등 다양한 프로그램에 활용될 준비가 된다. DLBA는 이렇게 취득한 주택을 지역에서 활동하는 주택건축사와 협력하여 일반 시장에서의 매매와 임대에 적합한 형태로 리모델링할 수 있다.



출처: Detroit Land Bank Authority(DLBA Nuisance Abatement Program, https://s3.us-east-2.amazonaws.com/dlba-production-bucket/Nuisance_Abatement/NAP-Process-1.pdf, 검색일: 2025.08.23.)을 참고하여 내용 작성; (그림) Detroit Land Bank Authority(2024, pp.13-14, p.47)

3. 소결: 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 시사점

1) 우리나라 빈집 관리 정책 및 제도의 구조적 한계

■ 제도적 기반 구축과 실행 간 괴리

우리나라는 ‘빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업’으로 이어지는 제도적 틀을 갖추고 최근 빈집우선정비구역 등 면적 관리 제도도 도입하였다. 하지만 단계별 구체적인 지침이 미비하고 절차 간 연계성이 부족해, 제도가 현장에서 효과적으로 작동하는 데 한계가 있다. 현행 빈집실태조사는 조사 범위와 대상이 제한적이고 5년 주기로 진행되어 실제 현황을 충분히 반영하지 못하며, 이러한 불완전한 데이터를 기반으로 한 빈집정비계획 역시 현실성을 확보하기 어렵다. 더불어 빈집우선정비구역의 지정 목적과 활용 방향도 명확히 제시되지 않아 제도적 도입 효과가 제한적이며, 빈집정비사업 역시 계획 기반보다는 개별 빈집의 철거·활용에 머무르는 단편적 접근이 반복되고 있다.

■ 공공 주도 관리체계의 구조적 제약

현재 빈집 관리체계는 기초자치단체 중심으로 운영되면서 과도한 업무와 책임이 집중되고 있다. 지속적이고 전문적인 대응을 위해서는 전담 조직과 인력 확보가 필요하나, 정작 빈집 문제가 심각한 소멸 위기 지역일수록 조직·인력 확보가 가장 어렵다는 구조적 문제가 존재한다. 사유재산인 빈집 정비가 공공예산에 지나치게 의존하는 점도 문제이며, 소유자 책임 강화 조항이 마련되었음에도 실효성이 낮다. 또한 도시와 농촌으로 이원화된 법·제도 체계는 기초자치단체 차원에서 빈집을 통합적으로 관리하는 데 제약이 되고 있다.

■ 지역맞춤형 전략의 부재

농촌지역에서 추진되는 빈집 사업은 대부분 개별 빈집을 철거하거나 리모델링하는 수준에 머물러 있으며, 지역 특성에 맞는 우선순위 설정 기준이나 종합적인 관리 전략이 부재하다. 이는 빈집 정비를 통해 달성해야 할 정책 목표가 명확히 설정되지 못한 데서 비롯된 것으로, 결과적으로 지역 여건을 반영한 전략적 개입이 이뤄지지 못하고 있다.

2) 국외 사례의 시사점과 지역맞춤형 빈집 관리 활성화를 위한 핵심 방향

본 연구에서 국외 사례 내용은 농촌지역만을 대상으로 한 차별화된 접근이라기보다, 지역별 특성을 고려한 빈집 관리체계의 기본 방향을 설정하기 위한 기초적인 검토로 이루어졌다. 이는 대부분의 국가에서 빈집 문제가 도시와 농촌을 구분하지 않고 인구 감소, 주택 노후화, 시장 약화 등 구조적 요인에 의해 발생하고 있으며, 정책적으로도 통합적 관리체계 내에서 대응되고 있기 때문이다.

실제로 주요 국가들은 빈집의 발생·관리 단계에 따라 정책 수단을 유형화하고, 정보통합, 공공·민간 협력, 재정지원 및 활용·철거의 균형 등 보편적 관리 원칙을 중심으로 제도와 정책을 설계하고 있다. 이러한 이유로, 국외 사례를 통한 시사점은 농촌지역에 한정된 직접적인 정책 대응 내용보다는, 지역 특성을 고려한 전국적 차원의 빈집관리 기본 틀과 제도적 기반을 정립하는 방향에 초점을 두어 정리하였다.

① 통합적 빈집 정보관리시스템 고도화

빈집 관리의 첫 번째 핵심은 통합적 정보관리시스템 고도화이다. 현행 빈집실태조사의 한계를 개선하기 위해서는 현재 운영 중인 빈집정보시스템(‘빈집에’)을 기반으로 하여 전국 단위의 체계적인 빈집 현황 관리가 가능하도록 시스템 기능을 확대해야 한다. 특히 빈집 현황의 실시간 업데이트와 빈집 발생 및 확산에 대한 예측 기능을 강화하여 선제적 대응이 가능한 체계를 구축해야 한다.

이와 관련하여 프랑스의 빈집제로서비스(ZLV) 사례가 참고할 만하다. 프랑스는 국가 차원의 통합 빈집정보시스템을 구축하여 지도 형태로 시각화된 LOVAC 데이터를 제공하고 있으며, 통합 대량 맞춤형 우편 발송 시스템(Publipostage)을 연계하여 효율적인 소유자 관리를 하고 있다. 또한 빈집과 소유자에 대한 지속적인 모니터링 및 추적 관리 시스템을 통해 빈집 관리를 체계화하고 있다.

한편으로는 구체적으로 정비·관리가 필요한 빈집을 파악할 수 있게 빈집 소유자 신고 의무화도 함께 검토할 필요가 있다. 세금 납부를 위해 주택 점유 상태를 자진 신고하는 시스템을 가진 프랑스 사례, 빈집 등록제를 운영하는 미국 사례와 빈집활용특구 내 빈집 신고 의무화를 시행하고 있는 일본 효고현 사례를 참고할 수 있다.

② 정책적 개입이 필요한 주요 대상 설정 및 집중 관리

두 번째 핵심 방향은 정책적 개입이 필요한 주요 대상을 설정하고 이를 집중적으로 관리하는 데 정책 역량을 집중하는 것이다. 이를 위해서는 빈집의 특성과 발생 원인에 따른 차별화된 관리 전략을 수립하고, 개별 빈집 중심의 점적 접근에서 면적 단위의 종합적 관리로 전환할 필요가 있다.

프랑스의 일시적 빈집과 구조적 빈집 분류를 참고하여 빈집을 발생 원인과 지속 기간, 위험도를 고려하여 분류하고, 각 유형별로 차별화된 관리 전략을 수립해야 한다. 특히 빈집 발생 원인인 노후화, 상속 문제, 경제적 어려움, 인구 유출 등을 체계적으로 분석하고, 각 원인별로 맞춤형 해결 방안을 제시하는 구조적 접근 체계를 구축해야 한다. 프랑스는 빈집을 발생 원인과 지속 기간에 따라 일시적 빈집

과 구조적 빈집으로 분류하여 관리한다. 1년 미만 일시적 빈집은 시장 기능에 의한 재활용이 가능하므로 별도 관리 대상에서 제외하고, 2년 이상 구조적 빈집을 정책적 개입이 필요한 주요 대상으로 설정하여 집중 관리하고 있다. 루베(Roubaix) 시에서는 빈집이 확인되면 현장조사와 소유자 면담을 통해 주택 노후도, 높은 리모델링 비용, 임차인 부족, 상속 과정 문제 등 빈집 발생 원인을 면밀히 분석하고, 그에 따라 다양한 사업과 연계하여 해결방안을 제시하는 구조적 접근을 하고 있다.

한편 빈집우선정비구역 제도를 체계화하여 면적 단위의 종합적 관리를 실현하고, 농촌특화지구 중에서 농촌마을보호지구 정책과의 연계도 고려할 필요가 있다. 특히 마을 단위의 종합적이고 통합적인 공간 관리로 관점을 전환하여, 빈집을 지역 활성화 전략의 핵심 자원으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 단순한 빈집정비를 넘어서 지역 전체의 지속 가능한 발전을 도모할 수 있다. 일본의 빈집 등 활용촉진구역 제도는 개별 빈집 관리에서 구역 단위 면적 관리로 전환하여 지역의 경제적·사회적 활동 촉진을 목적으로 한 종합적 접근을 실시하고 있으며, 효고현의 빈집활용특구 역시 체계적인 면적 관리의 사례이다.

③ 다층적 정책 수단의 체계적 연계

세 번째 핵심 방향은 다양한 정책 수단들을 체계적으로 연계하여 단계별로 접근하는 것이다. 빈집실태조사, 빈집정비계획, 빈집정비사업 간의 연계성을 강화하고, 예방, 관리, 정비, 활용의 단계별 정책 수단을 체계화해야 한다.

미국의 다층적 빈집 관리체계는 이러한 접근의 우수한 사례이다. 미국은 예방-개입-처분의 단계별 접근 구조를 통해 빈집 등록제, 건축 코드 집행, 공해감소법, 법정관리, 토지은행 등 다층적 정책 수단을 체계적으로 연계하고 있다. 각 정책 수단이 독립적으로 작동하면서도 체계적으로 연계되는 구조를 갖추고 있어, 디트로이트 토지은행의 NAP 프로그램처럼 빈집 탐색부터 코드 위반 통지, 법적 절차, 소유권 취득, 활용에 이르는 단계적 접근이 가능하다. 프랑스 샤토루 메트로폴의 지역주택계획(PLH) 연계 사례도 주목할 만하다. 샤토루는 빈집 문제를 단순한 주택 공급 과잉이 아닌 지역 구조 전반의 문제로 인식하고, 지역주택계획을 통해 ‘도심 재생, 기존 주택 개량, 신규 주택 공급 시 빈집 고려’라는 세 가지 방향성을 중심으로 빈집정비사업을 종합적으로 추진하고 있다. 특히 국립주택청(ANAH)의 보조금과 연계한 에너지 취약 주택 지원 사업, 빈집 탈출 지원 사업 등 다양한 프로그램을 지역 특성에 맞게 통합적으로 운영하고 있다.

④ 빈집 관리 실행 주체 다각화

네 번째 핵심 방향은 빈집 관리의 실행 주체를 다각화하는 것이다. 우리나라는 현재 행정기관 중심으로 빈집 관리를 하고 있어 일관성 있고 장기적인 대책 추진이 어려운 상황이다. 따라서 기초자치단체 중심 관리체계에서 벗어나 전문성과 지속성을 갖춘 다양한 실행 주체를 확보해야 한다.

미국의 토지은행 제도는 이러한 전문 실행 주체 다각화의 모범 사례이다. 토지은행은 비영리 준정부 기관으로서 빈집을 비롯한 방치 건물, 유휴토지 등을 취득, 관리, 보유 및 재활용, 임대·판매하는 목적

으로 설립되어 지방정부의 부담을 덜고 공동체의 안정화에 기여한다. 토지은행은 정부 보조금을 받기는 하나 자체 수입, 기부금 등 다양한 재원을 확보하여 지속적으로 운영이 가능한 구조를 갖는다. 일본 효고현의 빈집활용특구는 광역자치단체, 기초자치단체, 연계 기관 간의 체계적 협력 모델을 보여준다. 효고현과 관할 시·정이 협력하여 빈집활용특구종합지원사업을 실시하고, 특구 내 사업을 실행하기 위한 주체로 부동산거래업협회 지부, NPO 등 연계 단체를 지정하도록 하여 빈집 유통 및 활용 촉진을 위해 협력하는 구조를 갖추고 있다. 프랑스의 협력 체계 역시 주체 다각화의 사례로, 국가(국립주택청)와 지자체 간 협력 체계를 구축하고 빈집 해소를 위한 전국 지방자치단체 네트워크(RNCLV)를 운영하여 빈집 문제 대응 역량을 강화하고 있다.

⑤ 소유자 의무와 인센티브의 균형

마지막 핵심 방향은 빈집 소유자의 의무 강화와 인센티브 제공 간의 균형을 맞추는 것이다. 소유자의 빈집 관리 의무를 강화하되, 기술적·재정적 지원을 함께 제공하여 실질적인 관리가 가능하도록 해야 한다. 동시에 소유자의 자발적 정비 참여를 유도하는 인센티브 체계를 구축하고, 지방소멸대응기금, 농어촌 상생협력기금 등을 활용한 다양한 지원 방안을 마련하여 공공 재정 의존도를 낮추면서도 지속 가능한 빈집 관리체계를 구축해야 한다.

미국은 단계적으로 강력한 체계를 갖추고 있다. 빈집 등록제를 통한 관리 의무 부여에서 시작하여, 코드 집행 및 공해감소법으로 관리 비용을 소유자에게 부과하고, 최종적으로는 관리되지 않는 빈집에 대한 공공의 합법적 소유권 취득까지 이르는 체계적 접근을 보여준다. 반면 프랑스는 규제(빈집세) 위주 정책의 한계의 인식하고, 리노베이션 보조금 지원 등 민간 소유자의 자발적 주택 개선을 유도하는 방향으로 정책을 전환하고 있다. 일본 효고현은 빈집활용특구 내 신고된 빈집에 대해 개수 공사비를 일반지역보다 가산하여 지원하는 인센티브를 제공한다.

이상 다섯 가지 핵심 방향은 서로 긴밀히 연계되어 있으며, 통합적으로 추진될 때 비로소 정책 효과를 극대화할 수 있다. 통합적 정보관리시스템을 토대로 지역 특성과 빈집 유형에 맞는 차별화된 전략을 수립하고, 점적 관리에서 면적 관리로 전환을 추진하며, 다층적 정책 수단을 체계적으로 결합해 다양한 주체가 참여하는 구조를 만들어야 한다. 이러한 접근을 통해 지역맞춤형 빈집 관리체계를 구축하고 농촌소멸에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

제3장

우리나라 농촌의 빈집 발생 특성 및 실태

1. 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성
2. 사례지역의 농촌 빈집 발생 실태
3. 소결: 농촌 빈집 발생 특성 및 실태를 통한 빈집 관리 방향

1. 우리나라 농촌의 빈집 발생 특성

1) 지역별 농촌 빈집 현황

■ 빈집 현황 파악을 위한 자료

우리나라 빈집 현황을 파악하기 위해서는 다양한 빈집 통계를 종합적으로 활용해야 한다. 전국 단위의 균질한 데이터인 주택총조사(주택통계등록부)와 지역별 상세 정보인 빈집실태조사를 바탕으로 빈집 현황을 검토할 수 있다.

- 통계청 주택총조사/주택통계등록부의 미거주 주택(빈집) 통계

통계청 주택총조사는 2015년 등록센서스 도입 이후 “11월 1일 기준 사람이 살지 않는 주택”을 미거주 주택(빈집)으로 산출하고 있다. 이때 비어있는 기간은 고려되지 않으며, 신축, 매매, 임대, 이사, 미분양 등으로 인한 일시적 빈집도 포함한다. 이는 현재 전국 빈집 발생 현황을 동일한 기준으로 파악할 수 있는 거의 유일한 통계 자료이다.

국가통계포털에서는 주택총조사(전수부문)의 미거주 주택(빈집) 정보를 시군구 단위로 제공하고 있다. 읍·면·동 단위 미거주 주택(빈집) 자료는 통계청의 마이크로데이터 통합서비스(MDIS) 또는 SDC 통계데이터센터를 통해 이용할 수 있다. 특히 SDC 통계데이터센터에서는 주택총조사 작성에 활용되는 기본 자료인 주택통계등록부 자료를 제공한다. 주택통계등록부의 통계목적고유번호(거처)를 바탕으로 연차별 미거주 주택 여부를 확인하여, 1년 이상 미거주 주택을 추정해 볼 수 있다.¹²⁷⁾

- 지자체 빈집실태조사 자료

「농어촌정비법」 제64조의2 및 동법 시행령 제59조의4에 따라, 시장·군수·구청장은 1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택을 대상으로 빈집실태조사를 실시하며, 이때 미분양 주택 등은 제외된다.¹²⁸⁾ 빈집실태조사는 도시와 농촌지역에서 별도 법령과 기준에 따라 실시되어왔으나, 2023년 6월 도시와 농촌지역에 모두 적용 가능한 ‘전국 빈집실태조사 통합 가이드라인’을 발간하고 조사 체계를 일원화하였다. 하지만 여전히 지자체별 조사 시행 여부, 시점, 범위, 내용 등에 차이가 있으므로, 해당 자료를

127) 다만 통계목적고유번호(거처)는 당해 연도의 인구통계등록부, 가구통계등록부 등과의 연계를 위해 부여한 것으로 원칙적으로 당해 연도에만 유효하므로, 시계열 분석 시 유의해야 함

128) 실태조사 과정에서 확인된 무허가 빈집 중 재산세 부과 대상과 폐가는 포함(국토교통부·농림축산식품부·해양수산부, 2023, p.6)

활용한 전국 지역별 비교 분석에는 한계가 있으며, 특정 지자체의 빈집 현황을 살펴보는 차원에서 이
용하는 것이 바람직하다.

[표 3-1] 전국 139개 시·군(읍·면 존재)의 빈집실태조사 및 빈집정비계획 추진 현황(2024년 말 기준)

구분	실태조사	정비계획	구분	실태조사	정비계획	구분	실태조사	정비계획
부산	기장군 '25.02.	미수립	충남 (15)	천안시 '25.03.예정	수립	경북 (22)	포항시 '25.12.예정	수립
대구	달성군 '20.10.	수립		공주시 '20.07.	수립		경주시 '21.09.	미수립
	군위군 '23.11.	미수립		보령시 '25.07.예정	미수립		김천시 '20.11.	미수립
인천	강화군 '25.10.예정	미수립		아산시 '24.03.	미수립		안동시 '23.01.	수립
	옹진군 '25.11.예정	미수립		서산시 '20.10.	미수립		구미시 '22.12.	미수립
울산	울주군 '24.12.	미수립	전북 (13)	논산시 '25.06.예정	미수립	경남 (18)	영주시 '23.11.	수립
세종	세종시 '25.12.예정	수립		계룡시 '24.07.	미수립		영천시 '23.08.	미수립
	용인시 '24.12.	미수립		당진시 '25.09.예정	수립		상주시 '22.10.	수립
	화성시 '20.12.	미수립		금산군 '25.05.예정	수립		문경시 '23.10.	미수립
	남양주시 '24.12.	수립		부여군 '25.10.예정	수립		경산시 '23.12.	미수립
	평택시 '25.07.예정	미수립		서천군 '25.01.	미수립		의성군 '24.11.	미수립
	파주시 '25.02.	미수립		청양군 '25.06.예정	미수립		청송군 '22.08.	미수립
	김포시 '21.08.	미수립		홍성군 '22.11.	수립		영양군 '23.12.	미수립
	광주시 '23.12.	미수립		예산군 '24.12.	미수립		영덕군 '24.05.	미수립
	양주시 '20.09.	미수립		태안군 '20.06.	미수립		청도군 '24.11.	미수립
	('25 추진예정)			군산시 '23.04.	수립		고령군 '21.09.	미수립
	이천시 '24.10.	수립	전남 (21)	익산시 '22.12.	수립		성주군 '22.10.	미수립
	안성시 '24.10.	수립		정읍시 '20.12.	수립		칠곡군 '23.12.	미수립
	포천시 '19.09.	수립		남원시 '23.12.	미수립		예천군 '24.12.	미수립
	양평군 '24.08.	미수립		김제시 '21.07.	수립		봉화군 '25.04.예정	미수립
	여주시 '22.03.	미수립		완주군 '21.12.	수립		울진군 '25.02.	미수립
경기 (15)	가평군 '20.09.	미수립		진안군 '25.01.	미수립		울릉군 '23.09.	미수립
	연천군 '23.05.	미수립	충북 (11)	무주군 '24.11.	미수립	제주 (2)	창원시 '25.08.예정	수립
	춘천시 '21.12.	수립		장수군 '23.12.	미수립		진주시 '24.12.	수립
	원주시 '21.11.	미수립		임실군 '24.08.	미수립		통영시 '25.04.예정	수립
	강릉시 '22.06.	미수립		순창군 '25.02.	미수립		사천시 '25.05.예정	미수립
	삼척시 '25.10.예정	미수립		고창군 '25.01.	미수립		김해시 '24.11.	수립
강원 (15)	홍천군 '22.02.	미수립		부안군 '25.07.예정	미수립		밀양시 '21.03.	미수립
	횡성군 '22.12.	수립		여주시 '24.12.	미수립		('25 추진예정)	
	영월군 '25.12.예정	미수립		순천시 '22.11.	수립		거제시 '25.01.	미수립
	평창군 '22.12.	미수립		나주시 '21.10.	미수립		양산시 '25.01.	미수립
	정선군 '22.09.	수립		광양시 '25.03.	미수립		의령군 '25.01.	수립
	철원군 '24.02.	미수립	충청 (11)	담양군 '23.02.	미수립		함안군 '25.01.	수립
	화천군 '22.08.	미수립		곡성군 '21.10.	미수립		창녕군 '25.05.예정	수립
	양구군 '24.12.	미수립		구례군 '25.03.	미수립		고성군 '25.04.예정	수립
	인제군 '23.09.	미수립		고흥군 '23.07.	미수립		남해군 '25.01.	수립
	고성군 '25.10.예정	미수립		보성군 '24.07.	수립		하동군 '24.12.	미수립
충북 (11)	양양군 '22.12.	미수립		화순군 '22.11.	수립		산청군 '25.02.	수립
	청주시 '24.12.	미수립		장흥군 '22.09.	수립		함양군 '25.11.	수립
	충주시 '24.10.	미수립		강진군 '25.06.	미수립		거창군 '25.03.예정	수립
	제천시 '25.10.예정	미수립		해남군 '22.12.	미수립		합천군 '25.03.예정	수립
	보은군 '24.05.	미수립		영암군 '25.09.예정	수립	제주 (2)	제주시/ 서귀포시 '24.12.	미수립
	옥천군 '24.10.	미수립		무안군 '25.03.	미수립			
	영동군 '25.01.	미수립		함평군 '22.11.	수립			
	증평군 '24.09.	미수립		영광군 '24.06.	미수립			
	진천군 '22.08.	미수립		장성군 '25.03.	미수립			
	괴산군 '25.04.예정	수립		완도군 '23.11.	미수립			
	음성군 '22.11.	미수립		진도군 '23.12.	미수립			
	단양군 '24.12.	미수립		신안군 '21.06.	미수립			

출처: 농림축산식품부(2024b, 농촌 시·군 빈집실태조사 및 빈집정비계획 추진 현황) 자료를 바탕으로 연구진 작성

[표 3-2] 「농어촌정비법」에 따른 빈집실태조사 내용

법령	빈집실태조사 내용
농어촌정비법 제64조의2	1. 빈집의 소재 현황 2. 빈집의 관리 상황 및 방치기간 3. 빈집의 소유자 및 권리관계 4. 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황 5. 그 밖에 빈집 발생 사유 등 대통령령으로 정하는 사항
법 시행령 제59조의 3	5-1. 빈집의 발생 사유 5-2. 빈집 및 그 대지의 물리적 안전상태 5-3. 빈집 및 그 대지에 인접한 도로 및 건축물 등의 현황 5-4. 빈집의 설계도서 현황 5-5. 빈집의 관리·정비 방법에 대한 소유자·점유자 또는 관리인의 의견 5-6. 그 밖에 시장·군수·구청장이 빈집정비계획의 수립·시행 및 빈집의 관리·정비를 위해 필요하다고 인정하는 사항

출처: 「농어촌정비법」(법률 제19876호) 제64조의2, 「농어촌정비법 시행령」(대통령령 제35769호) 제59조의3

농림축산식품부 내부자료인 농촌 시·군 빈집실태조사 및 빈집정비계획 추진 현황 자료에 따르면, 2024년 말 기준 읍·면이 있는 전국 139개 시·군 모두 빈집실태조사를 실시한 적이 있거나 2025년까지 조사를 완료할 예정이다. 하지만 이 중에서 농촌지역에 대한 빈집정비계획 수립을 완료한 곳은 1/3 수준에 불과하다.

■ 통계청 주택총조사에 따른 전국 농촌지역(읍·면)의 빈집 현황

• 읍 지역의 빈집 현황

전국 읍 지역의 빈집 총량은 2015년 대비 2023년 98,398호 늘어났으며, 8년간(‘15~’23년) 빈집증가율은 69.4%로 나타났다. 2023년 총 주택 대비 빈집 비율은 11.4%로 확인되었다.

주택 유형별로 살펴보면, 2023년 기준으로 전체 읍 지역 빈집의 76.9%가 공동주택 빈집이고 21.1%가 단독주택 빈집으로 나타나 공동주택 빈집이 상당히 많은 것으로 나타났다. 비거주용건물 내 주택에서 발생하는 빈집은 전체 읍 지역 빈집의 2% 정도로 미미한 수준이다. 주택 노후도를 살펴보면, 2023년 기준으로 전체 읍 지역 빈집의 23.5%가 1990년 이전에 건축된 노후주택이며, 이는 전체 동 지역 빈집에서 노후주택이 차지하는 비중인 24.5%와 비슷한 수준이다.

이상의 내용을 바탕으로 읍 지역에서 발생하는 공동주택 빈집은 대체로 택지개발 등으로 신규 공급된 공동주택이 입주, 거래 등으로 인해 일시적으로 비어 있는 상태인 것으로 판단된다.

• 면 지역의 빈집 현황

전국 면 지역의 빈집 총량은 2015년 대비 2023년에 37,350호 늘어나 읍 지역 증가량보다는 적지만, 2023년 전체 빈집 수는 면 지역이 읍 지역보다 70,156호 더 많은 것으로 나타났다. 지난 8년간(‘15~’23년) 빈집증가율은 13.7%이며, 2023년 총 주택 대비 빈집 비율은 14.5%로 나타났다.

주택 유형별로 살펴보면, 2023년 기준으로 전체 면 지역 빈집의 63.9%가 단독주택 빈집이고, 34.3%가 공동주택 빈집으로 나타나 단독주택 빈집이 상당히 많은 것으로 나타났다. 비거주용건물 내 주택에서 발생하는 빈집은 전체 면 지역 빈집의 1.8% 정도로 미미한 수준이다. 주택 노후도를 살펴보면, 2023년 기준으로 전체 면 지역 빈집의 과반인 53.2%가 1990년 이전에 건축된 노후주택에서 발생하

였으며, 이는 읍 또는 동 지역 빈집에서 노후주택이 차지하는 비중의 2배 수준이다.

• 농촌지역의 빈집 현황 종합

높은 빈집 증가 속도를 보이는 읍 지역과는 달리 면 지역에서는 빈집 증가 속도가 둔화되고 있지만 여전히 읍 지역에 비해 빈집 총량이 많다. 읍 지역에서는 공동주택과 1990년 이후 주택에서 발생하는 빈집이 전체 빈집의 대부분을 차지(각각 76.9%, 76.5%)하고 있는 반면, 면 지역에서는 단독주택과 1990년 이전 주택에서 발생하는 빈집이 전체 빈집의 과반수(각각 63.9%, 53.2%)를 차지하므로 지역별 특성에 맞춘 빈집 관리 및 활용 대책 필요하다.

[표 3-3] 통계청 주택총조사에 따른 지역별 빈집 현황(2015년~2023년)

단위: 호, (%)

구분	빈집 수(비율)주 ¹⁾			'23년 주택 유형별 빈집 비율주 ²⁾	'15~'23년 빈집증가율주 ³⁾
	2015년	2020년	2023년		
전국 전체 빈집	1,068,919 (100.0)	1,511,306 (100.0)	1,534,919 (100.0)	7.9	43.6
단독주택 빈집	261,542 (24.5)	339,406 (22.5)	349,971 (22.8)	9.1	33.8
공동주택 빈집	791,787 (74.1)	1,147,025 (75.9)	1,157,664 (75.4)	7.5	46.2
비거주용건물내주택 빈집	15,590 (1.5)	24,875 (1.6)	27,284 (1.8)	12.9	75.0
1990년 이전 건축된 빈집	381,215 (35.7)	468,122 (31.0)	462,861 (30.2)	14.8	21.4
읍 전체 빈집	141,843 (100.0)	235,897 (100.0)	240,241 (100.0)	11.4	69.4
단독주택 빈집	29,999 (21.1)	48,631 (20.6)	50,725 (21.1)	8.7	69.1
공동주택 빈집	109,052 (76.9)	182,977 (77.6)	184,787 (76.9)	12.4	69.4
비거주용건물내주택 빈집	2,792 (2.0)	4,289 (1.8)	4,729 (2.0)	14.9	69.4
1990년 이전 건축된 빈집	38,676 (27.3)	56,683 (24.0)	56,395 (23.5)	17.5	45.8
면 전체 빈집	273,047 (100.0)	317,141 (100.0)	310,397 (100.0)	14.5	13.7
단독주택 빈집	186,323 (68.2)	203,525 (64.2)	198,404 (63.9)	12.8	6.5
공동주택 빈집	82,531 (30.2)	108,479 (34.2)	106,321 (34.3)	18.9	28.8
비거주용건물내주택 빈집	4,193 (1.5)	5,137 (1.6)	5,672 (1.8)	17.4	35.3
1990년 이전 건축된 빈집	169,788 (62.2)	174,049 (54.9)	165,229 (53.2)	23.9	-2.7
동 전체 빈집	654,029 (100.0)	958,268 (100.0)	984,281 (100.0)	6.4	50.5
단독주택 빈집	45,220 (6.9)	87,250 (9.1)	100,842 (10.2)	5.8	123.0
공동주택 빈집	600,204 (91.8)	855,569 (89.3)	866,556 (88.0)	6.5	44.4
비거주용건물내주택 빈집	8,605 (1.3)	15,449 (1.6)	16,883 (1.7)	11.5	96.2
1990년 이전 건축된 빈집	172,751 (26.4)	237,390 (24.8)	241,237 (24.5)	11.4	39.6

출처: 국가통계포털(2015~2023b, [주택총조사] 건축연도 및 주택의 종류별 미거주 주택(빈집)); 국가통계포털(2023, [주택총조사] 주택의 종류, 연면적 및 건축연도별 주택)을 활용하여 연구진 작성

주1: 각 연도별 전체 빈집 대비 해당 주택 유형 빈집(전체, 단독주택 빈집, 공동주택 빈집, 비거주용건물내빈집, 1990년 이전 건축된 빈집)이 차지하는 비율(%)

주2: 2023년 각 주택 유형별(전체, 단독주택, 공동주택, 비거주용건물내주택, 1990년 이전 건축된 주택) 총량 대비 해당 주택 유형 빈집(전체 빈집, 단독주택 빈집, 공동주택 빈집, 비거주용건물내 빈집, 1990년 이전 건축된 빈집)이 차지하는 비율(%)

주3: 해당 주택 유형 빈집(전체, 단독주택 빈집, 공동주택 빈집, 비거주용건물내 빈집, 1990년 이전 건축된 빈집)의 2015년 대비 2023년 증가율(%)

■ 통계청 주택총조사에 따른 기초자치단체별 농촌지역의 빈집 현황

- (분석 방법) '주택 유형'과 '노후도'를 고려하여 빈집 발생 수준을 비교·분석

앞서 분석한 전국 농촌지역(읍·면) 빈집 발생 현황을 참고하여 2023년 기준 최근 5년간(19년~23년) 새로 지어진 주택에서 발생하는 빈집(입주, 거래 등으로 인한 일시적 빈집 상태일 가능성이 큼)과 비거주용 건물 내 주택에서 발생하는 빈집(발생량이 매우 미미한 수준)은 분석에서 제외하였다. 또한 신규 공급된 주택에서 발생하는 일시적 빈집 물량을 최소화하기 위하여, 농촌지역이 있는 139개 시·군 중에서 노후주택(30년 이상 단독·공동주택) 빈집 수가 많은(상위 25위 내) 도농복합시와 군을 대상으로 분석하였다.

- 노후 단독주택(30년이상 단독주택) 빈집 비율이 70% 이상으로 매우 높은 지역

노후 단독주택 빈집은 상대적으로 도농복합시 보다는 군에서 더 많이 나타나는데, 농업 중심의 전통적인 농촌 특성을 가지며 신축주택의 공급이 거의 없고 기존 주택의 활용성도 낮은 시·군에서 주로 관찰된다. 도농복합시의 경우 30년 이상 단독주택 빈집 비율이 높은 지역은 경북 상주시(89.2%), 전북 김제시(87.9%), 전북 정읍시(85.6%), 경북 안동시(81.8%), 경북 김천시(75.9%), 전남 나주시(75.9%), 경남 밀양시(69.6%) 순으로 나타났다. 군 지역에서는 경남 합천군(82.6%)이 가장 높고, 경북 의성군(81.3%), 전남 고흥군(74.4%), 전남 강진군(73.8%), 경북 영덕군(73.8%), 전북 고창군(73.7%), 전남 완도군(73.4%), 전남 해남군(73.1%), 전남 보성군(72.6%) 순으로 확인되었다.

- 노후 단독주택(30년이상 단독주택) 빈집 비율과 노후 공동주택(30년이상 공동주택) 빈집 비율이 비슷한 수준으로 나타나는 지역

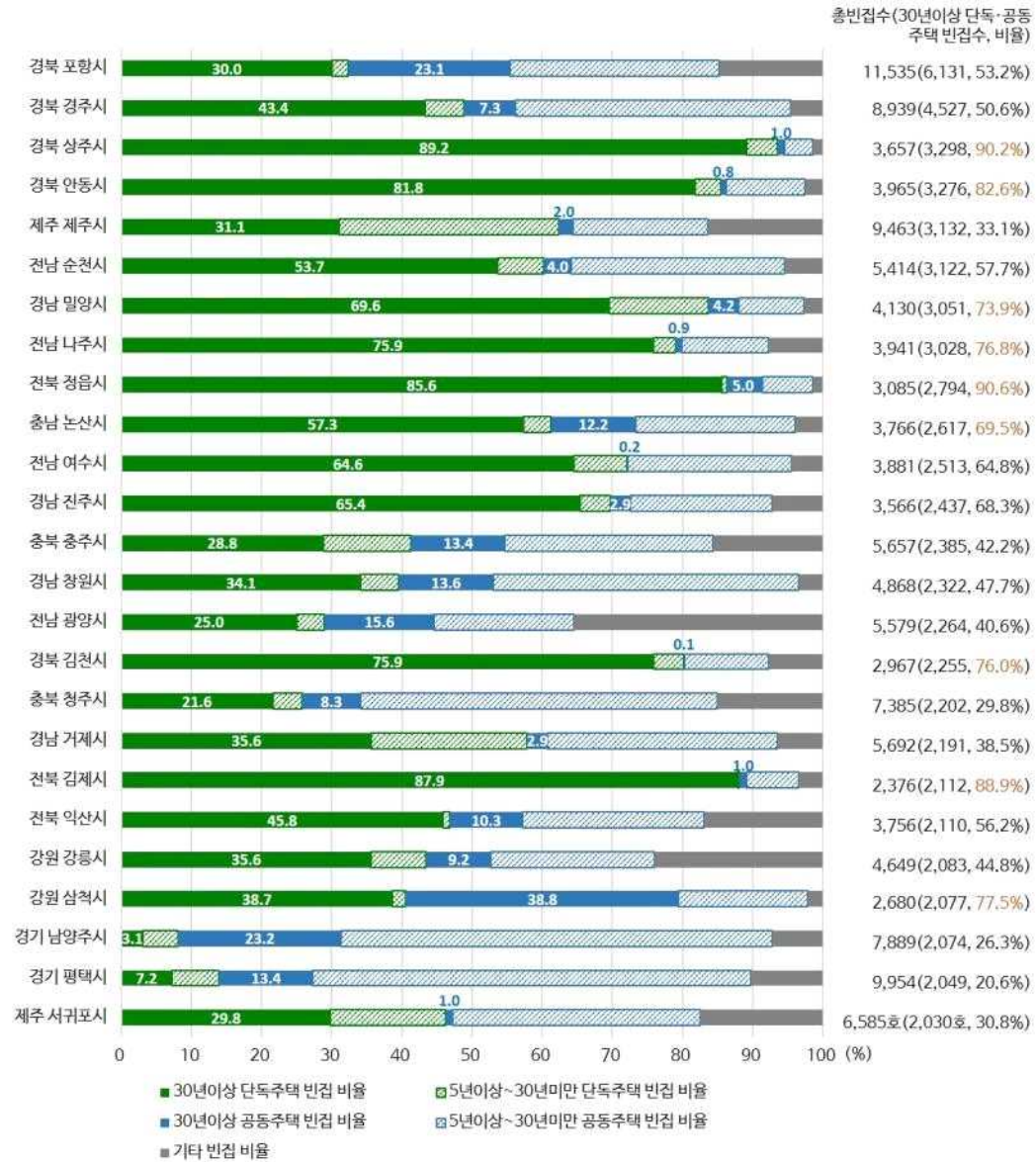
강원 삼척시는 30년 이상된 단독주택과 공동주택에서 발생하는 빈집 비율이 각각 38.7%, 38.8%로 나타나는데, 이는 탄광 지역에 직원 숙소로 건설된 공동주택이 거주 수요가 감소하고 노후화되어 빈집화 되었기 때문으로 판단된다.

- 비교적 최근에 지어진 공동주택(5년 이상~30년 미만 공동주택) 빈집 비율이 높은 지역(40% 이상, 30년 이상 단독주택 빈집 비율보다 높음)

이러한 현상은 상대적으로 군 보다는 도농복합시에서 더 많이 나타나는데 특히 경기도와 광역시 내 또는 인접 시·군에서 찾아볼 수 있다. 이는 신규 택지개발에 따른 주택공급 과잉 등으로 인해 비교적 최근 지어진 공동주택에서 빈집이 상당수 발생하는 것으로 판단된다. 이에 해당하는 도농복합시는 경기 남양주시, 경기 평택시, 충북 청주시, 경남 창원시이며, 군 지역에서는 울산 울주군, 경북 칠곡군, 충남 예산군이 있다.

- 기타 지역

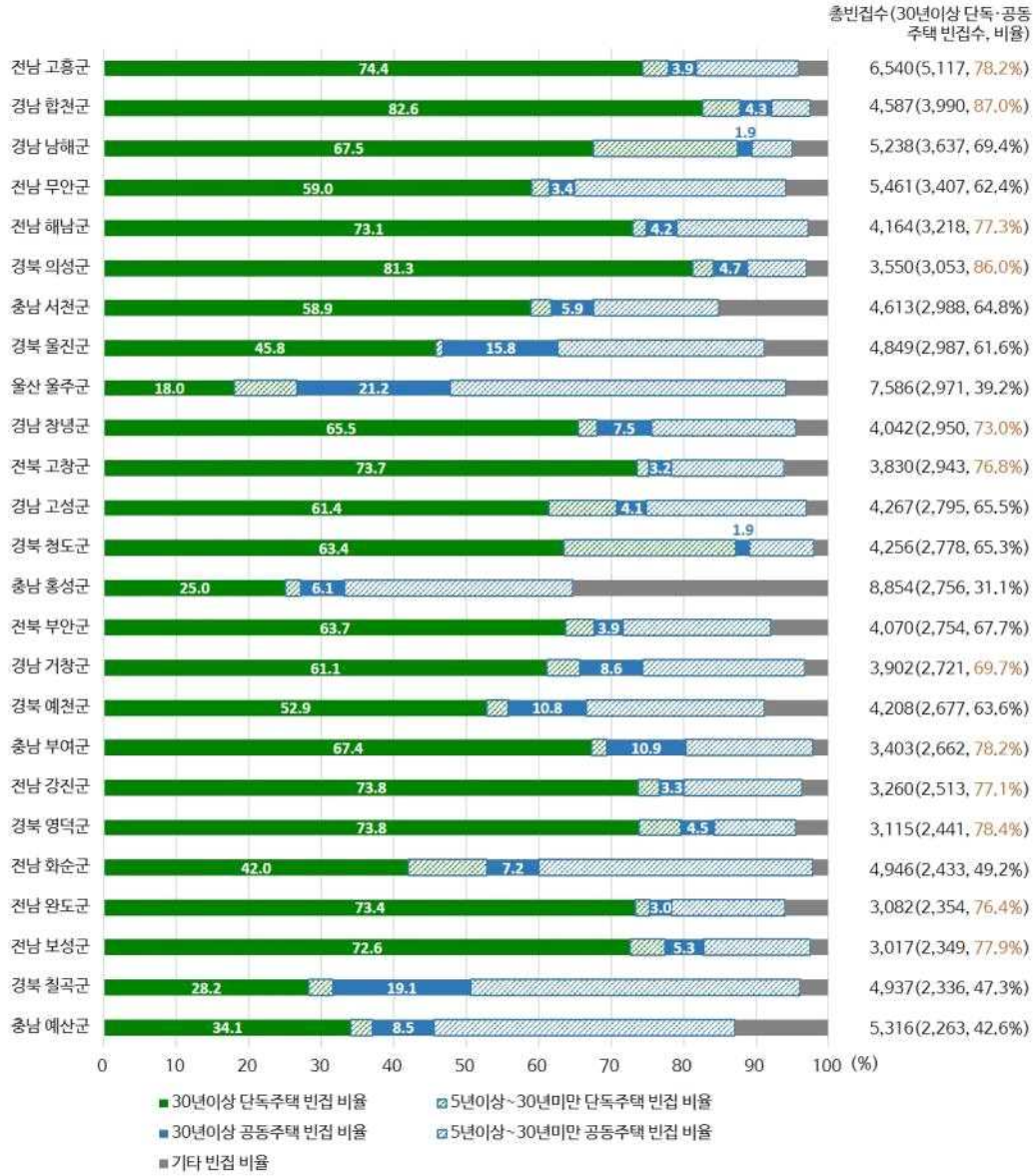
경북 포항시, 경북 경주시, 제주 제주시, 전남 순천시, 충북 충주시, 경남 창원시, 경남 거제시, 전북 익산시, 강원 강릉시, 제주 서귀포시, 경북 울진군, 전남 화순군 등은 다양한 빈집 유형이 공존하고 있다. 또한 전남 광양시, 충남 홍성군은 기타 빈집 비율이 높은 편으로 나타났다.



[그림 3-1] 2023년 도농복합시(읍·면 지역)의 빈집 현황

출처: 통계청 MDIS(2023, 주택총조사 원 자료)를 가공하여 연구진 작성

주: 해당 도농복합시의 읍·면 지역에서 발생한 빈집만을 대상으로 하였으며, 위에서부터 30년 이상 단독·공동주택 빈집 수가 많은 순으로 내림차순하여 정리



[그림 3-2] 2023년 군(읍·면 지역)의 빈집 현황

출처: 통계청 MDIS(2023, 주택총조사 원 자료)를 가공하여 연구진 작성

주: 위에서부터 30년 이상 단독·공동주택 빈집 수가 많은 순으로 내림차순하여 정리

2) 농촌지역의 빈집 실태 유형 분석

① 분석 개요

■ 분석 목적 및 지표 선정

본 연구는 2023년 기준 전국 139개 시·군에 속한 1,403개 읍·면을 대상으로, 농촌지역의 빈집 실태를 유형화하여 종합적·체계적으로 이해하고자 한다. 이를 위해서는 빈집의 현황과 변화 추이를 직접적으로 설명할 수 있는 지표와, 이를 둘러싼 지역적 맥락을 보여주는 지표의 결합이 필요하다. 이에 본 연구에서는 먼저 빈집 특성을 나타내는 지표군과 지역 특성을 나타내는 지표군을 구분하여 선정하였다.

빈집 특성 지표는 해당 지역의 빈집 분포와 변화상황을 직접적으로 설명하는 변수로, △빈집 비율 △최근 3년간 빈집 증감량 △빈집 중 단독주택 비율 △빈집 중 공동주택 비율 △빈집 고착화율 △빈집 노후화율을 포함하였다. 본 장의 앞선 분석에서는 기초자치단체별로 ‘주택 유형’과 ‘노후도’에 따라 빈집 재고가 다르게 나타난다는 점을 확인하였다. 이러한 분석 결과와 관련 분야 전문가 자문을 토대로, 본 연구는 빈집의 정태적 특성(주택 유형, 노후도)과 동태적 변화 특성(증감량, 고착화)을 균형 있게 반영할 수 있는 분석 지표를 선정하였다. 이러한 빈집 특성 지표들은 지역별 빈집의 분포 수준, 최근 변화 추세, 주택 유형별 구조, 관리 난이도 및 활용가능성을 파악하는 데 유용하다. 이상의 빈집 특성 지표들을 산출하는 데 필요한 ‘비어있는 기간’을 반영하고자, 통계청 SDC 통계데이터센터의 주문형 서비스를 통해 전국 읍·면별 주택통계등록부(2019-2023) 가공자료를 구매하여 활용하였다. 이때 1년 이상 또는 3년 이상 비어 있을 것으로 추정되는 주택을 산출하기 위해, 주택통계등록부(2019-2023)의 주택별 통계목적고유번호(거처)를 연계기로 활용하여, 2개년(2019년 및 2020년, 2022년 및 2023년) 또는 4개년(2020년~2023년) 연속 미거주주택(빈집)으로 확인된 주택을 읍·면 단위로 집계하였다. 또한, 최근 5년 내 미분양주택 공실의 영향력을 없애기 위해, 모든 빈집 관련 지표 값은 기준연도로부터 최근 5년 내 건축된 주택에서 발생하는 빈집을 제외하고 산출하였으며, 최근 3년간 빈집 증감량의 경우 자료 반출 시 마스킹 처리된 값(절댓값 기준 5 미만)을 0으로 변환하여 사용하였다.

아울러 지역 특성 지표는 빈집 발생 및 지속을 유발하거나 제약하는 지역적 기반 요인을 반영하기 위한 변수로, △인구밀도 △고용밀도 △제조업 종사자 비율 △농가 비율 △생산가능인구 비율 △고령인구 비율을 포함하였다. 이는 농촌지역의 인구구조, 산업구조, 고용환경 등과 빈집 발생 간의 상관성을 규명하고 유형별 해석에 보조적 근거를 제공할 수 있다.

한편, 이상의 각 지표 값 히스토그램과 지표들 간 상관분석 결과를 바탕으로 빈집 실태 유형 분석을 위한 핵심 지표를 선정하였다. 히스토그램은 단순히 값의 평균이나 상관계수만으로는 파악하기 어려운 각 지표의 분포 형태, 집중 정도, 극단 값 존재 여부를 직관적으로 보여줌으로써, 지표의 대표성, 지표 간 중복성 및 해석 용이성, 지표의 변별력 확보 여부, 보조 지표 활용 가능성을 판단하는데 기여할 수 있다. 또한, 상관분석은 설명력이 중복되거나 상관도가 지나치게 높은 지표들을 제거하고, 독립적 해

석력을 확보한 지표를 선별하는데 유용하다.

[표 3-4] 읍·면 단위 빈집 실태 유형 분석을 위한 지표(안)

지표	설명	산출식	자료 출처
빈집 특성	빈집 비율 (%)	읍·면 지역 내 전체 주택 중 1년 이상 비어있는 주택의 비율로서, 해당 지역의 빈집 밀도나 심각성 수준을 평가 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 ÷ 총 주택 수 × 100 ※ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외): 2018년까지 지어진 주택 중, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	주택통계등록부 가공자료('19~'23) ※ 통계청 SDC 통계데이터센터(주문형 서비스 이용)
	최근 3년 간 빈집 증감량 (호)	1년 이상 비어있는 주택이 최근 3년간 얼마나 증가 또는 감소하였는지 절대적 변화 규모를 보여주는 지표로서, 빈집 발생 추세를 통해 문제가 심화 중인지 또는 감소·안정화 중인지를 파악 2023년 기준 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 - 2020년 기준 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 ※ 2020년 기준 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외): 2015년까지 지어진 주택 중, 2019년 및 2020년 연속 미거주주택	
	빈집 중 단독주택비율 (%)	전체 주택 중에서 1년 이상 비어있는 단독주택이 차지하는 비율로서, 단독주택 공실 문제 파악 1년 이상 단독주택 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 ÷ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 × 100 ※ 1년 이상 단독주택 빈집(최근 5년 내 건축 제외): 2018년까지 지어진 단독주택 중, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	
	빈집 중 공동주택비율 (%)	전체 주택 중에서 1년 이상 비어있는 공동주택이 차지하는 비율로서, 공동주택 공실 문제 파악 1년 이상 공동주택 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 ÷ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 × 100 ※ 1년 이상 공동주택 빈집(최근 5년 내 건축 제외): 2018년까지 지어진 공동주택 중, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	
	빈집 고착화율 (%)	1년 이상 비어있는 주택 중에서 3년 이상 장기간 비어있는 주택의 비율로서, 단순히 빈집이 많다는 사실보다 지속성을 진단하고 장기간 방치되어 해결 가능성이 낮은 빈집이 얼마나 누적되고 있는가를 파악 3년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 ÷ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 × 100 ※ 3년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외): 2018년까지 지어진 주택 중, 2020년, 2021년, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	
	빈집 노후화율 (%)	1년 이상 비어있는 주택 중에서 30년 이상 오래되어 물리적 상태가 열악할 가능성이 높은 빈집의 비율로서, 빈집의 물리적 안전성과 활용 가능성을 파악 1년 이상 노후 빈집 수 ÷ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 × 100 ※ 1년 이상 노후 빈집: 1993년까지 지어진 주택 중, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	
	빈집 고착화율 (%)	1년 이상 비어있는 주택 중에서 30년 이상 오래되어 물리적 상태가 열악할 가능성이 높은 빈집의 비율로서, 빈집의 물리적 안전성과 활용 가능성을 파악 1년 이상 노후 빈집 수 ÷ 1년 이상 빈집(최근 5년 내 건축 제외) 수 × 100 ※ 1년 이상 노후 빈집: 1993년까지 지어진 주택 중, 2022년 및 2023년 연속 미거주주택	
지역 특성	인구밀도 (명/㎢)	지역의 정주 수준과 공간적 집적 정도를 파악 총 인구 수 ÷ 행정구역면적	주민등록인구('24.2) 읍·면 경계('24.2)
	고용밀도 (명/㎢)	지역 내 고용 기회와 경제활동 집적 수준을 파악 총 종사자 수 ÷ 행정구역면적	전국사업체조사('22) 읍·면 경계('24.2)
	제조업종사자 비율(%)	지역의 산업 구조를 파악 제조업 종사자 수 ÷ 총 종사자 수 × 100	전국사업체조사('22)
	농가 비율 (%)	지역의 전통적인 농촌 정주 기반을 파악 총 농가 수 ÷ 총 가구 수 × 100	농림어업총조사('20) 인구총조사('20)
	생산가능인구 비율(%)	지역의 경제활동 가능성과 잠재적 노동력 수준을 파악 만 15~64세 이하 인구 수 ÷ 총 인구 수 × 100	주민등록인구('24.2)
	고령인구 비율(%)	지역의 인구구조 고령화를 파악 만 65세 이상 인구 수 ÷ 총 인구 수 × 100	주민등록인구('24.2)

출처: 연구진 작성

주: 빈집 특성 지표는 통계청 SDC 통계데이터센터(2019~2023, 주택통계등록부 가공자료)를 활용하여 산출하였음

- ▶ 1년 이상 또는 3년 이상 비어있는 주택을 추정하기 위해, 주택통계등록부(2019~2023)의 통계목적고유번호(거처)를 연계기로 활용하여 2개년 또는 4개년 연속 미거주 주택으로 확인된 주택을 추출하여 활용(다만 통계목적고유번호(거처)는 원칙적으로 당해 연도에만 유효하므로 시계열 분석 시 유의 필요)
- ▶ 모든 빈집 특성 지표 값은 기준연도에서 5년 내 건축된 주택에서 발생하는 빈집을 제외하고 산출하였으며, 최근 3년 간 빈집 증감량의 경우 자료 반출 시 마스킹 처리된 값(절댓값 기준 5 미만)을 0으로 변환하여 분석에 활용하였음

■ 읍·면 단위 분석 지표 값의 분포 특성

빈집 및 지역 특성 지표의 분포를 파악하기 위해 도출한 히스토그램을 바탕으로, 농촌지역 빈집 실태의 전반적인 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 빈집 비율은 대부분의 읍·면에서 낮은 값에 집중되어 있으나, 일부 지역에서는 매우 높은 비율이 나타나 빈집 문제가 농촌 전역에 걸쳐 광범위하게 존재함과 동시에 특정 지역에서는 문제의 심각성이 더욱 두드러진다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 농촌 빈집은 지역 전반에 고르게 분포하면서도, 특정 지역에서 집적도가 높은 경향을 보인다.

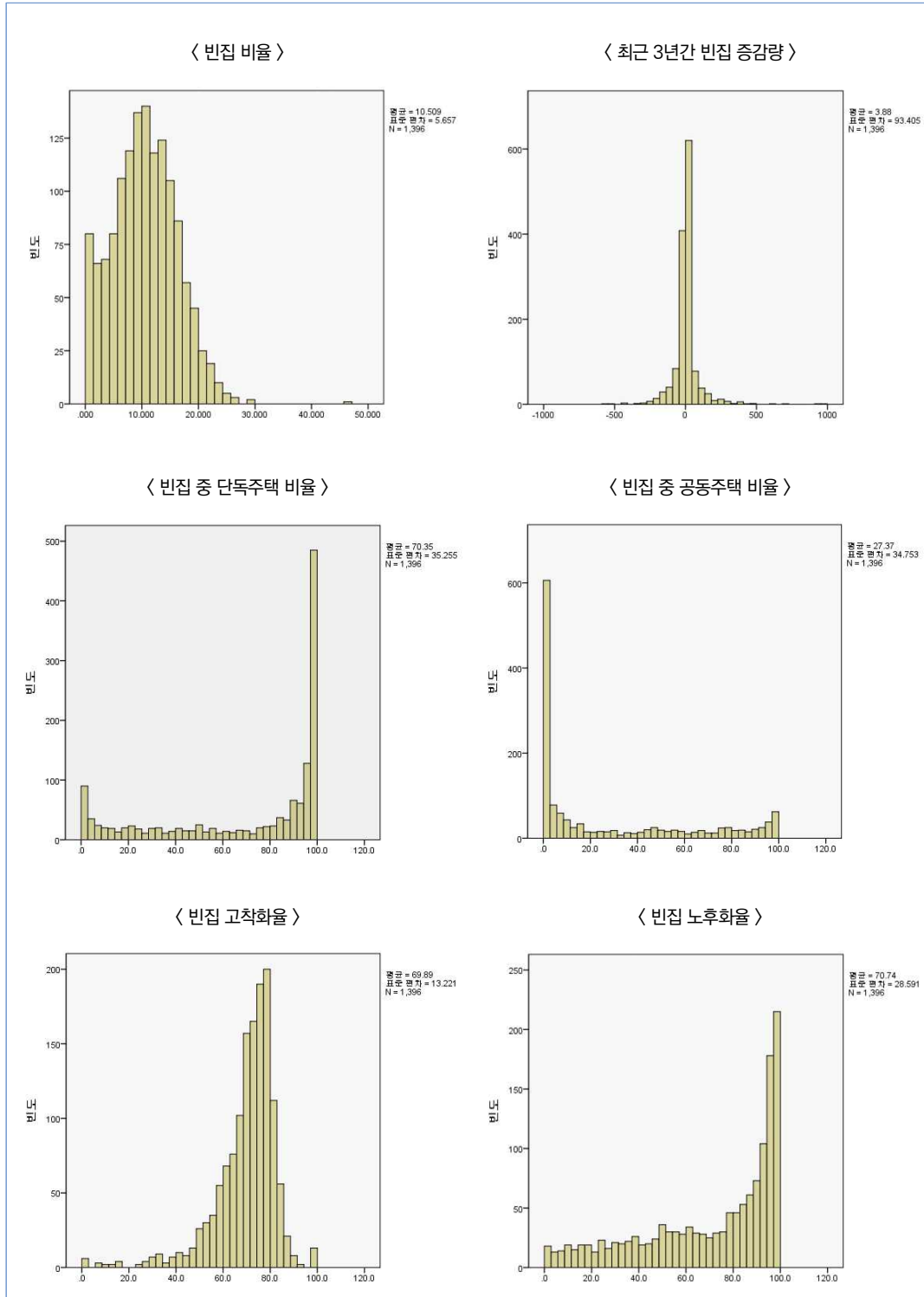
둘째, 최근 3년간 빈집 증감량을 보면, 다수의 읍·면에서는 $0 \sim \pm 20$ 수준에서 변동이 제한적으로 나타나 전반적으로 완만한 추이를 보인다. 그러나 일부 지역에서는 단기간에 빈집 수가 급격히 증가하거나 감소하는 사례가 관찰된다. 이는 많은 농촌지역에서 빈집 문제가 정체 상태이거나 서서히 진행되는 반면, 일부 지역은 인구의 급격한 유출, 지역 산업의 쇠퇴, 생활기반 축소 등 구조적 요인으로 인해 빈집이 빠르게 누적되고 있음을 시사한다.

셋째, 주택 유형별 빈집 구조를 보면, ‘빈집 중 단독주택 비율’이 대부분 70%~100%에 집중되어 있어 농촌 빈집의 압도적 다수가 단독주택에서 발생함을 알 수 있다. 반대로 ‘빈집 중 공동주택 비율’은 0%~20% 미만에 편중되어 있어 공동주택 빈집 문제는 일부 지역에서만 국지적으로 나타난다. 이는 농촌의 빈집 문제가 전통적인 단독주택의 노후화, 관리 부재, 구조적 수요 감소와 깊이 연관되어 있음을 보여준다.

넷째, 빈집의 고착화율과 노후화율은 상당수 지역에서 높은 수준을 보이며, 특히 단독주택 비율과 강한 상관관계를 가진다. 즉, 농촌지역의 빈집은 시간이 경과할수록 활용 가능성이 떨어지고, 장기간 방치되는 경향이 강화되고 있다. 이러한 특성은 향후 빈집 재생 가능성을 제약하며, 특정 지역에서는 빈집이 사실상 장기 방치되는 위험 지역이 형성되고 있음을 의미한다.

마지막으로 지역 특성 지표에서는 농촌의 구조적 취약성이 뚜렷하게 나타난다. 인구밀도와 고용밀도는 전반적으로 매우 낮은 값에 집중되어 있고, 농가비율은 상대적으로 다양한 범위에 분포하나 30~50% 수준에서 가장 밀집되어 있다. 생산가능인구 비율은 평균 약 50% 내외에 머무르는 반면, 고령인구 비율은 상당수 읍·면에서 40%를 넘어서 농촌 고령화가 심각하게 진행되고 있음을 보여준다. 이러한 낮은 정주밀도, 취약한 고용 기반, 상대적으로 높은 농업 의존도, 심화되는 고령화는 빈집 발생을 구조적으로 촉발하고 지속시키는 주요 요인으로 작용한다.

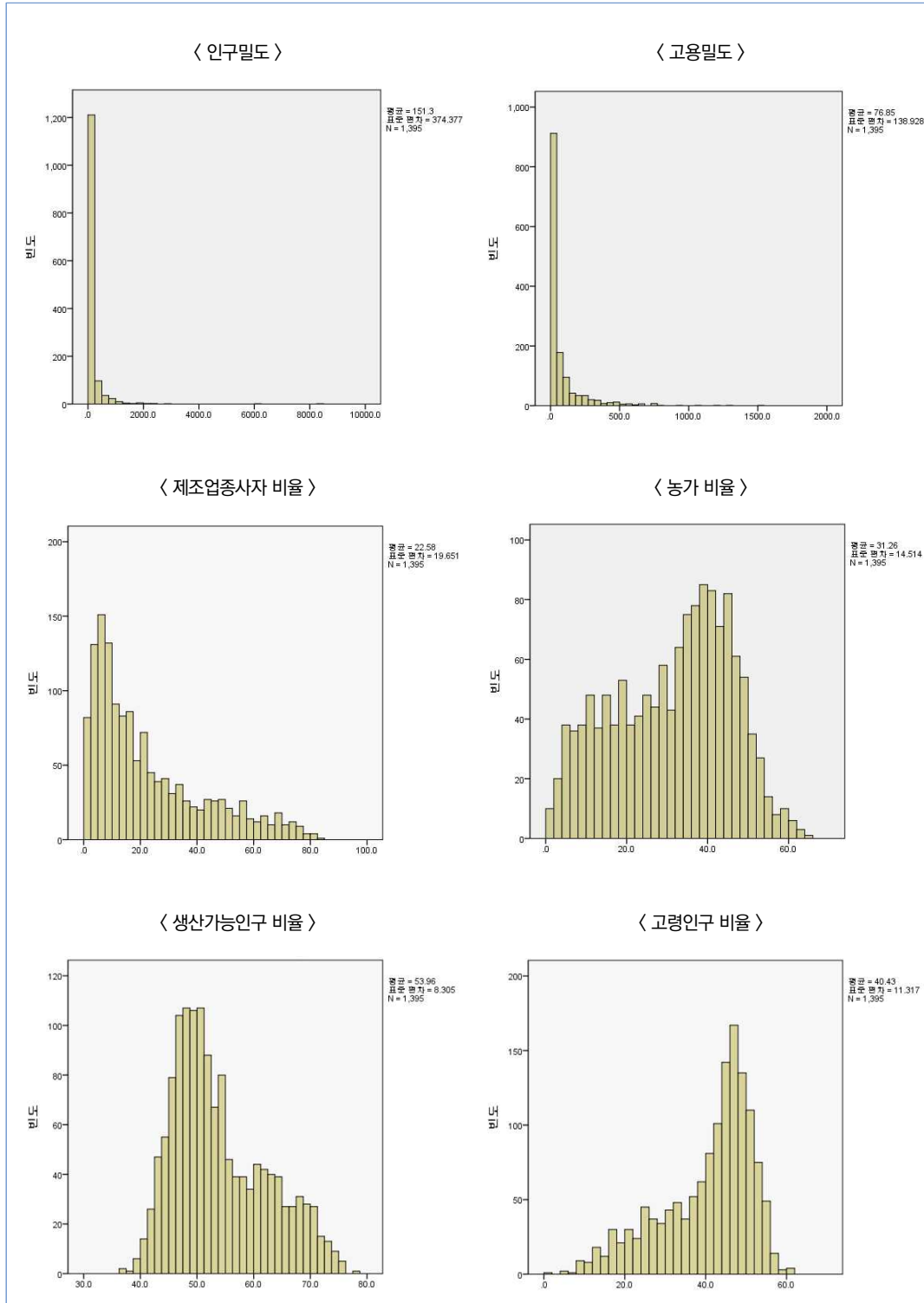
이상의 내용을 종합하면, 농촌지역의 특성은 ① 전반적으로 낮은 빈집 비율 속에서도 특정 지역에 고(高)집적 문제가 존재하고, ② 최근 빈집 변화는 대체로 제한적이지만 일부 지역에서는 급격한 증가가 나타나며, ③ 단독주택 중심의 빈집 구조가 두드러지고, ④ 빈집의 고착화·노후화가 심화되는 가운데, ⑤ 인구·고용의 저밀도와 고령화 심화로 요약된다. 이러한 특징은 농촌 빈집 관리 정책이 단순히 개별 빈집 정비를 넘어, 지역 구조와 인구·산업 여건을 종합적으로 고려한 다층적 접근이 필요함을 시사한다.



[그림 3-3] 읍·면 단위 빈집 특성 지표 값 히스토그램

출처: 연구진 작성

주: 2023년 기준 1,403개 읍·면 중, 1년 이상 빈집 비율이 0(빈집안정지역에 포함)인 8개 면(인천 옹진군 연평면, 경기 연천군 중면, 경기 파주시 장단면, 강원 삼척시 신기면, 강원 영월군 북면, 강원 평창군 미탄면, 강원 철원군 근남면, 강원 인제군 남면)을 제외한 총 1,395개 읍·면을 대상으로 산출(※ 1년 이상 빈집: '주택통계등록부'상의 2022년 및 2023년 연속 미거주주택, 최근 5년 내 건축 제외)



[그림 3-4] 읍·면 단위 지역 특성 지표 값 히스토그램

출처: 연구진 작성

주: 2023년 기준 1,403개 읍·면 중, 1년 이상 빈집 비율이 0(빈집안정지역에 포함)인 8개 면(인천 옹진군 연평면, 경기 연천군 중면, 경기 파주시 장단면, 강원 삼척시 신기면, 강원 영월군 북면, 강원 평창군 미탄면, 강원 철원군 근남면, 강원 인제군 남면)을 제외한 총 1,395개 읍·면을 대상으로 산출(※ 1년 이상 빈집: '주택통계등록부'상의 2022년 및 2023년 연속 미거주주택, 최근 5년 내 건축 제외)

■ 핵심 지표 선정 배경(히스토그램을 통한 분포 및 상관분석 결과 반영)

읍·면 단위 분석 지표들의 상관분석 결과, 일부 지표 간에는 높은 상관관계가 나타나 변수 간 설명력이 중복되는 문제가 확인되었다. 예를 들어, 빈집 중 단독주택 비율과 빈집 중 공동주택 비율은 -0.995 의 매우 강한 음의 상관관계를 보여, 두 지표를 동시에 활용할 경우 동일한 정보를 중복적으로 설명하는 문제가 발생한다. 따라서 두 지표 중 해석력이 높고 농촌지역의 주택 구조 특성을 직접적으로 반영하는 지표를 핵심 지표로 고려할 필요가 있다. 빈집 중 단독주택 비율은 히스토그램에서 70% 이상으로 편중된 분포를 보여 농촌 빈집의 구조적 특성을 대표하는 지표로 선정할 수 있다.

또한, 빈집 노후화율은 빈집 중 단독주택 비율 및 공동주택 비율과 각각 높은 상관관계(예: 단독주택 비율과 노후화율 $r=0.785$, 공동주택 비율과 노후화율 $r=-0.782$)를 보여 주택 유형의 구조적 특성과 상당 부분 중복되는 경향을 보였다. 따라서 빈집 노후화율은 핵심 지표에서 제외하고, 유형별 특성을 보완적으로 설명하는 보조 지표로 활용하는 것이 타당하다.

반면, 빈집 비율은 대부분의 지표와 상관계수가 $0.3\sim0.5$ 수준의 중간 정도로 나타나 독립적 설명력이 확보되었으며, 빈집 실태 수준을 직접적으로 반영하는 대표 지표로서 핵심 지표에 포함할 필요가 있다. 빈집 비율은 모든 읍·면에 공통적으로 적용 가능한 기본 지표로서, 히스토그램 상 일부 지역에서 높은 집중도가 관찰되어 빈집 문제의 심각도를 직관적으로 반영할 수 있다.

최근 3년간 빈집 증감량 역시 다른 지표들과의 상관성이 낮은 편(예: 인구밀도 $r=-0.230$, 농가비율 $r=-0.178$ 등)으로 나타나, 빈집 변화 추세를 독립적으로 설명할 수 있는 지표임이 확인되었다. 이는 정태적 상태(빈집 수준)뿐만 아니라 동태적 변화(증가·감소 추세)를 반영할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한, 최근 3년간 빈집 증감량은 다수 지역에서 값이 $0\sim20$ 구간에 집중되어 있으나 일부 지역에서는 급격한 증가 또는 감소가 나타났다. 이와 같은 분포 특성은 해당 변수가 안정적 지역과 급격 변동 지역을 구분하는 데 효과적임을 보여준다.

빈집 고착화율과 노후화율의 경우, 앞서 히스토그램에서 비교적 넓은 분포 범위를 가지면서 다수 지역에서 높은 값을 보이므로, 변수의 변별력을 확보하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 빈집 관리의 난이도를 설명하는 보조 지표로 활용하는 것이 보다 타당하다.

지역 특성 변수들은 농촌의 인구·고용·산업·연령 구조를 보여주며 빈집 발생과 밀접한 배경 요인으로 작용한다. 하지만 이들 변수는 빈집의 현황(수준), 변화(증감), 구조(유형)를 직접적으로 측정하지는 않는다. 즉, 빈집 실태 유형을 구분하는 데 있어 1차적 기준보다는 맥락적 요인으로 기능한다. 뿐만 아니라 상관분석 결과, 지역 특성 변수들은 빈집 특성 지표들과 유의미한 상관을 보여, 핵심 지표로 포함할 경우 중복 설명의 문제가 발생할 수 있다. 히스토그램에서도 인구밀도·고용밀도는 대부분 매우 낮은 값에 몰려 있고, 고령인구 비율은 많은 지역에서 40% 이상에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 분포는 농촌 전반의 구조적 특성을 설명하는 데는 유효하지만, 읍·면 간 빈집 실태를 변별적으로 구분하기에는 한계가 있다. 따라서 지역 특성 변수는 유형별 특성을 해석하거나, 유형별 대응 전략 수립 시 맥락을 보완하는 보조 지표로 활용하는 것이 더 적절하다. 예컨대, 같은 '빈집화지역-단독우세'라 하더라도 인구밀도·고령인구 비율 등에 따라 대응 전략은 달라질 수 있다.

이상의 내용을 종합해 봤을 때, 빈집 실태 유형 분석에서는 우선 빈집 자체의 상태(비율, 증감, 유형)를 기준으로 유형을 구분하는 것이 정책적 실용성이 크다. 히스토그램 및 상관분석 결과를 토대로 설명력의 독립성과 정책적 활용성을 모두 고려하여, 빈집 비율(현황), 최근 3년간 빈집 증감량(추세), 빈집 중 단독주택 비율(구조)의 3개 지표를 핵심 지표로 선정하였다. 이외의 지표들은 중복성이 크거나 설명력이 보조적 성격을 띠므로, 빈집 실태를 직접적으로 구분하는 핵심 지표보다는 유형별 해석과 정책 대응을 풍부하게 해주는 보조 지표로 활용하였다.

[표 3-5] 읍·면 단위 빈집 실태 유형 분석을 위한 지표 간 상관계수

	빈집 비율	최근3년간 빈집 증감량	빈집 중 단독주택 비율	빈집 중 공동주택 비율	빈집 고착화율	빈집 노후화율	인구밀도	고용밀도	제조업 종사자 비율	농가 비율	생산가능 인구비율	고령인구 비율
빈집 비율	1	.191**	.348**	-.321**	.496**	.279**	-.216**	-.286**	-.124**	.306**	-.410**	.395**
최근3년간 빈집증감량	.191**	1	-.075**	.077**	-.147**	-.109**	.230**	.191**	-.016	-.178**	.158**	-.196**
빈집 중 단독주택비율	.348**	-.075**	1	-.995**	.397**	.785**	-.406**	-.570**	-.185**	.742**	-.791**	.779**
빈집 중 공동주택비율	-.321**	.077**	-.995**	1	-.377**	-.782**	.409**	.564**	.175**	-.732**	.783**	-.775**
빈집 고착화율	.496**	-.147**	.397**	-.377**	1	.367**	-.295**	-.362**	-.074**	.422**	-.445**	.441**
빈집 노후화율	.279**	-.109**	.785**	-.782**	.367**	1	-.325**	-.491**	-.159**	.675**	-.723**	.712**
인구밀도	-.216**	.230**	-.406**	.409**	-.295**	-.325**	1	.770**	.047	-.444**	.474**	-.503**
고용밀도	-.286**	.191**	-.570**	.564**	-.362**	-.491**	.770**	1	.338**	-.602**	.655**	-.651**
제조업 종사자비율	-.124**	-.016	-.185**	.175**	-.074**	-.159**	.047	.338**	1	-.180**	.203**	-.159**
농가비율	.306**	-.178**	.742**	-.732**	.422**	.675**	-.444**	-.602**	-.180**	1	-.825**	.818**
생산가능 인구비율	-.410**	.158**	-.791**	.783**	-.445**	-.723**	.474**	.655**	.203**	-.825**	1	-.979**
고령인구 비율	.395**	-.196**	.779**	-.775**	.441**	.712**	-.503**	-.651**	-.159**	.818**	-.979**	1

출처: 연구진 작성

주1: ** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의

주2: 2023년 기준 1,403개 읍·면 중, 1년 이상 빈집 비율이 0(빈집안정지역에 포함)인 8개 읍·면(인천 옹진군 연평면, 경기 연천군 중면, 경기 파주시 장단면, 강원 삼척시 신기면, 강원 영월군 북면, 강원 평창군 미탄면, 강원 철원군 근남면, 강원 인제군 남면)을 제외한 총 1,395개 읍·면을 대상으로 산출(※ 1년 이상 빈집: '주택통계등록부'상의 2022년 및 2023년 연속 미거주주택, 최근 5년 내 건축 제외)

■ 분석 방법

분석방법으로는 군집분석 등 복잡한 통계적 기법보다는 기준치(Threshold) 설정 방식을 적용하였다. 이러한 방식은 사전에 설정된 수치 기준을 바탕으로 지역을 구분하는 방식으로, 분석 결과가 직관적이고 정책적으로 활용하기 용이하다는 장점이 있다. 반면, 기준치 설정에 따른 결과 변동 가능성과 연속적 변화를 범주적으로 단순화하는 한계가 존재하나, 본 연구에서는 농촌지역의 현실에 적합한 수치 기준과 분포 특성을 반영함으로써 정책 적용성 및 현장 적합성을 높였다는 점에서 의의가 있다. 특히 유형별 보조 지표와 함께 활용함으로써 기준치 기반 분류의 한계를 보완하고, 보다 정밀한 정책 해석이 가능하도록 설계하였다.

주택시장이 원활하게 작동하기 위해서는 일정 수준의 빈집이 있어야 하며, 일반적으로 주택 재고의 3%~5%를 이러한 자연공실로 본다. 따라서 먼저 빈집 비율을 기준으로, 5% 미만(빈집안정지역), 5~10% 미만(빈집화지역), 10% 이상(빈집밀집지역)으로 구분하였다. 다음으로는 빈집화지역과 빈집밀집지역을 대상으로, 빈집 중 단독주택 비율이 공동주택보다 높은 경우 단독우세, 반대의 경우는 공동우세로 설정하였다. 단, 빈집 중 단독주택 비율과 공동주택 비율 간의 차이가 -3%~3% 이내로 큰 차이가 없는 경우에는, 해당 지역의 단독주택 내 빈집 비율이 10% 이상이면서 공동주택 내 빈집 비율보다 큰 경우 '단독우세'로, 공동주택 내 빈집 비율이 10% 이상이면서 단독주택 내 빈집 비율보다 큰 경우 '공동우세'로 구분하였다. 마지막으로, 최근 3년간 빈집 증감량의 분포가 1분위수 -20, 2분위수 0, 3분위수 20인 정규분포 곡선에 가깝다는 점을 고려하여, -20 미만(감소형), -20~20(정체형), 20 초과(증가형)로 구분하였다. 이를 바탕으로 최종적으로는, 증가형(>20)에 대한 정책적 시급성을 부각하고 유형수를 불필요하게 늘리지 않기 위해 감소정체형(≤ 20)을 하나로 묶어 구분하였다.¹²⁹⁾

[표 3-6] 빈집 실태 유형화를 위한 핵심 지표 및 기준 설정

구분	분석 지표	기준(Threshold)	정책적 의미
핵심 지표	빈집 비율	- 5% 미만: 빈집안정지역 - 5~10% 미만: 빈집화지역 - 10% 이상: 빈집밀집지역	현 시점의 빈집 수준을 직관적으로 구분, 관리 필요성 판단 기준
	최근 3년간 빈집 증감량	- 20 이하: 감소정체형 - 20 초과: 증가형	단기간 추세 진단, 급증 지역 선별
	빈집 중 단독주택 비율	- 단독 > 공동: 단독우세 - 공동 > 단독: 공동우세	주택 유형별 구조적 특성 반영, 관리·활용 전략 차별화
보조 지표	빈집 고착화율·노후화율	별도 수치 기준 없이 유형별 비교	관리 난이도·활용 가능성 보조 진단
	인구·고용·산업 지표(인구밀도, 고용밀도, 제조업 종사자 비율, 농가 비율, 생산 가능인구 비율, 고령인구 비율)	별도 수치 기준 없이 유형별 비교	빈집 발생·지속 배경 설명 및 유형별 맥락 해석
분석 방법	기준치(Threshold) 적용 방식	기준치 설정에 따라 유형 구분 (총 9개 유형 도출)	직관적 해석 가능, 정책 대응 기준으로 활용 용이

출처: 연구진 작성

129) 이처럼 두 개의 구간으로 단순화하는 방식은 통계적 타당성(정규성, 사분위 경계)과 정책 집행의 운용성을 동시에 충족시키며, 해석의 명료성과 실무 적용성을 높인다는 점에서 합리적이다.

② 농촌지역의 빈집 실태 유형 분석 결과

■ 9가지 빈집 실태 유형 도출

본 연구는 빈집 비율(5% 미만, 5~10% 미만, 10% 이상), 최근 3년 증감량(≤ 20 , > 20), 빈집의 주택 유형별 구성 비율(단독우세, 공동우세)을 조합하여, 농촌지역의 빈집 실태 유형을 총 9가지로 분류하였다. 분석 결과, 전국 1,403개 읍·면 중 절반 이상인 52.7%가 빈집 비율 10% 이상인 '빈집밀집지역'으로 나타났으며, 28.4%는 '빈집화지역(5~10%)', 18.9%는 '빈집안정지역(5% 미만)'으로 파악되었다.

먼저, 빈집밀집지역을 살펴보면, 단독우세·감소정체형이 496개(35.4%)로 가장 큰 비중을 차지한다. 이는 단독주택 중심의 빈집이 이미 많이 누적되어 있으나, 최근 3년간 증가는 비교적 완만한 지역이 넓게 분포하고 있음을 보여준다. 한편, 단독우세·증가형 141개(10.0%), 공동우세·증가형 47개(3.3%) 등 증가형 집단이 총 188개(13.4%)로 나타나, 밀집지역 내에서도 우선적 개입이 필요한 지역군이 존재함을 확인할 수 있다. 한편 공동우세(공동주택 우세)는 증가형과 감소정체형을 합하여 103개(7.3%)로 나타나 상대적으로 적지만, 공동주택의 관리 구조와 시장 특성상 별도의 대응 전략이 요구된다.

다음으로 빈집화지역의 세부 유형을 보면, 단독우세·감소정체형이 211개(15.0%)로 가장 많아, 현 수준을 유지하면서 관리 중심의 대응이 필요한 지역이 상당수 존재한다. 빈집화지역에서 증가형(단독우세·증가형 39개(2.8%) + 공동우세·증가형 65개(4.6%))이 총 104개(7.4%)로 나타났으며, 이러한 지역은 빈집 확산을 조기에 억제하기 위한 예방적 관리가 필요하다. 공동우세·감소정체형은 83개(5.9%)로 규모가 작지만, 공동주택 관리체계 및 지역 임대시장과의 연계가 중요한 특성을 지닌다.

전체 유형을 종합해보면, 단독주택 중심의 빈집 지역이 887개(63.2%)로 전체의 약 3분의 2를 차지하며, 이는 농촌 빈집 문제가 단독주택 중심의 노후화·고착화 문제와 구조적으로 맞물려 있음을 재확인시킨다. 또한, 증가형은 292개(20.8%)로 전반적으로는 감소·정체형이 우세하지만, 특정 지역에서는 빈집이 빠르게 늘어나는 경향이 뚜렷해 정책적 관리 대상으로 주목할 필요가 있다.

[표 3-7] 농촌지역의 빈집 실태 유형 도출 결과

빈집 실태 유형	정의(구분 기준)	읍·면		
		개수	비중	
① 빈집밀집지역-단독우세·증가형	빈집 비율 10% 이상 + 빈집 증감량 20 초과 + 단독주택 우세	141	10.0	740개 52.7%
② 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형	빈집 비율 10% 이상 + 빈집 증감량 20 이하 + 단독주택 우세	496	35.4	
③ 빈집밀집지역-공동우세·증가형	빈집 비율 10% 이상 + 빈집 증감량 20 초과 + 공동주택 우세	47	3.3	
④ 빈집밀집지역-공동우세·감소정체형	빈집 비율 10% 이상 + 빈집 증감량 20 이하 + 공동주택 우세	56	4.0	
⑤ 빈집화지역-단독우세·증가형	빈집 비율 5~10% + 빈집 증감량 20 초과 + 단독주택 우세	39	2.8	398개 28.4%
⑥ 빈집화지역-단독우세·감소정체형	빈집 비율 5~10% + 빈집 증감량 20 이하 + 단독주택 우세	211	15.0	
⑦ 빈집화지역-공동우세·증가형	빈집 비율 5~10% + 빈집 증감량 20 초과 + 공동주택 우세	65	4.6	
⑧ 빈집화지역-공동우세·감소정체형	빈집 비율 5~10% + 빈집 증감량 20 이하 + 공동주택 우세	83	5.9	
⑨ 빈집안정지역	빈집 비율 5% 미만	265	18.9	
합계		1,403	100.0	

출처: 연구진 작성

■ 유형별 기초통계로 본 농촌지역의 빈집 특성 및 정책적 함의

• 핵심 지표 선정의 타당성

빈집 실태 유형별 핵심 지표와 보조 지표의 기초통계를 검토한 결과, 본 연구에서 선정한 세 가지 핵심 지표는 충분한 타당성을 지닌 것으로 판단된다. 우선 지표의 대표성 및 변별성 측면에서, ‘빈집 비율’은 각 유형 간 평균과 중위값의 차이를 가장 뚜렷하게 보여주는 상태(레벨) 대표 지표로서, 향후 관리 우선순위를 설정하는 데 직접적으로 활용될 수 있다. 또한 ‘최근 3년간 빈집 증감량’은 동일 유형 내에서도 증가형과 감소정체형을 명확하게 구분하는 기준으로 기능한다. 실제로 증가형 유형은 상위 분위값이 크게 벌어져, 단기간에 급증한 위험지역을 식별하는 데 유용한 정책 신호를 제공한다.

한편 ‘빈집 중 단독주택 비율’은 대부분 유형에서 높은 수준을 보이며, 농촌 빈집 구조가 단독주택 중심으로 형성되어 있음을 잘 설명한다. 특히 ‘공동우세’ 유형은 동일한 상위 유형(예: 빈집밀집지역·빈집화지역) 안에서도 상대적으로 인구·고용 밀도가 높고, 노후화·고착 수준이 낮은 다른 특징을 보인다. 이는 해당 지표가 지역의 빈집 형성을 좌우하는 기본적인 주택 구성 특성을 구분하는 데 충분한 설명력을 지닌다는 점을 보여준다.

다음으로 지표 간 중복성 최소화 관점에서 살펴보면, 아래 표에서 확인되듯이 빈집 고착화율과 노후화율은 단독우세 지역에서 높고 공동우세 지역에서 낮게 나타나 ‘주택유형 구성’과 강하게 연동된다(상관분석에서도 같은 결과 도출). 따라서 핵심 축에서는 주택 유형을 구분하는 단독주택 비율만을 대표 지표로 채택하고, 고착·노후 관련 지표는 지원적으로 활용하는 보조 지표로 두는 것이 타당하다.

마지막으로 정책 운용성 측면에서 보면, 세 가지 핵심 지표는 각각 빈집의 수준-추세-구조와 1:1로 대응되어 정책 메뉴(예: 유지·예방/증가 억제/공동주택 특화 관리)와 자연스럽게 연결된다. 반면 지역 특성 지표(인구·고용·농가·연령 등)는 유형을 직접 구분하는 1차 기준이라기보다는, 아래 표처럼 유형별 난이도 차이와 실행 전략의 방향성을 설명하는 보조 지표로 기능한다.

• 유형별 기초통계로 본 농촌지역 빈집의 전반적인 특성

첫째, 빈집 수준을 보면, ‘빈집밀집지역($\geq 10\%$) → 빈집화지역($5\sim 10\%$) → 빈집안정지역($< 5\%$)’ 순으로 빈집 문제의 심화 정도가 뚜렷하게 구분된다. 빈집밀집지역은 평균과 중위수가 모두 높고 분산도 큰 편으로, 일부 읍·면에서 매우 높은 빈집률이 집중적으로 누적되어 있음을 보여준다. 반면 빈집안정지역은 평균과 분산이 모두 낮아, 관리·예방 중심의 안정적 유지 전략이 적합한 지역으로 판단된다.

둘째, 빈집 추세를 살펴보면, ‘증가형(> 20)’은 평균과 상위 분위수가 크게 벌어져 있어 일부 지역에서 빈집이 증가하는 국지적 위험 구간이 존재함을 시사한다. 반대로 ‘감소정체형(≤ 20)’은 평균과 중위수가 크게 차이나지 않아 단기 변동이 작고 안정적이다. 이는 중앙 50% 구간($-20\sim 20$)을 안정 범위로 설정한 사분위 기반 기준과도 일치한다.

셋째, 빈집 구조 측면에서 다수 유형이 ‘단독우세’이며, 이들 지역은 고착화율·노후화율이 상대적으로 높은 특징을 보인다. 반대로 ‘공동우세(=공동주택 우세)’는 고착화·노후화 수준은 낮고, 인구·고용밀도는 상대적으로 높아, 주택 유형 구조에 따라 빈집의 질적 특성이 뚜렷하게 달라지는 양상이 확인된다.

넷째, 지역 여건은 유형별로 뚜렷한 방향성이 나타난다. 특히 빈집밀집·단독우세 유형(특히 증가형)은 인구·고용밀도가 매우 낮고, 농가 비율과 고령인구 비율이 높으며, 생산가능인구 비율과 제조업종사자 비율이 낮은 전형적인 저밀·고령 지역의 특성을 보인다. 반대로 공동우세(=공동주택 우세) 유형은 인구·고용밀도가 상대적으로 높고 노후화·고착화 수준이 낮아, 읍내 중심부나 생활권 거점에 위치한 공동주택 공실 관리 문제로 해석될 가능성이 크다.

빈집화지역(5~10%)은 전환기적 성격을 띠며, 증가형은 고령화의 심화와 고용 기반의 약화가 동시에 진행되는 반면, 감소정체형은 상대적으로 인구·고용 여건이 양호하여 유지관리 중심의 점진적 대응이 적합할 수 있다. 빈집안정지역(5% 미만)은 대체로 생산가능인구비율과 고용밀도가 높고 고령인구비율이 낮아, 예방 중심의 관리체계를 강화할수록 안정적 상태를 유지할 가능성이 크다. 이러한 유형별 방향성은 상관분석 결과와 히스토그램 분포와도 일관된 흐름을 보인다.

[표 3-8] 농촌지역 빈집 실태 유형별 지표 값 기초통계

구분		핵심 지표			보조 지표								
		빈집 비율	최근3년 빈집 증감량	빈집 중 단독주택 비율	빈집 중 공동주택 비율	빈집 고착화율	빈집 노후화율	인구밀도	고용밀도	제조업종사자비율	농가비율	생산가능인구비율	고령인구 비율
빈집밀집지역- 단독우세 증가형	중위수	14.5	34.0	91.3	5.1	72.2	77.8	61.8	23.3	13.2	31.1	50.4	45.9
	평균	15.5	59.5	85.8	12.2	71.0	72.9	79.1	33.7	16.3	31.3	51.5	43.7
	N	141	141	141	141	141	141	141	141	141	141	141	141
빈집밀집지역- 단독우세 감소정체형	중위수	14.1	0.0	98.3	0.0	77.6	93.8	44.5	13.4	15.3	41.2	48.0	48.2
	평균	14.6	-4.9	94.0	4.8	77.2	87.8	51.0	22.3	20.5	40.4	48.4	47.8
	N	496	496	496	496	496	496	496	496	496	496	496	496
빈집밀집지역- 공동우세 증가형	중위수	12.7	112.0	24.4	73.8	68.3	40.3	190.5	99.1	8.7	15.3	63.6	27.6
	평균	14.6	164.1	24.1	74.1	68.2	38.3	193.5	121.1	19.9	16.2	62.9	28.4
	N	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
빈집밀집지역- 공동우세 감소정체형	중위수	12.9	-32.0	23.4	75.4	73.5	40.3	112.9	90.9	33.5	17.9	60.6	33.8
	평균	14.5	-65.5	22.8	76.0	73.5	45.3	165.9	125.8	33.1	19.4	59.8	33.8
	N	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
빈집화지역- 단독우세 증가형	중위수	8.2	38.0	80.6	17.6	61.1	77.6	116.6	61.0	8.4	26.4	56.8	37.4
	평균	7.9	60.4	74.4	22.5	59.6	71.6	155.8	79.4	18.5	25.8	56.5	36.4
	N	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
빈집화지역- 단독우세 감소정체형	중위수	8.1	-9.0	95.7	0.0	73.4	92.7	50.5	18.0	17.0	39.1	50.7	45.4
	평균	7.9	-11.3	89.9	7.9	72.9	88.1	64.9	33.3	24.4	38.2	51.3	44.0
	N	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211
빈집화지역- 공동우세 증가형	중위수	7.6	76.0	21.8	75.5	60.9	41.3	365.3	208.5	17.0	11.1	65.4	24.4
	평균	7.5	112.7	22.5	75.0	60.9	40.0	449.5	239.5	26.0	12.1	65.3	23.7
	N	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
빈집화지역- 공동우세 감소정체형	중위수	7.2	-34.0	13.9	83.2	66.6	34.8	200.3	143.3	21.0	14.3	63.7	27.1
	평균	7.4	-62.6	17.5	80.0	65.2	36.8	337.5	190.9	27.7	15.7	64.4	26.7
	N	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83
빈집안정지역	중위수	2.5	-16.0	35.7	53.4	60.0	51.4	76.7	38.4	17.9	24.3	57.3	37.5
	평균	2.5	-26.1	47.5	47.9	57.5	52.7	308.2	144.5	24.7	24.0	58.7	34.4
	N	257	257	257	257	257	257	257	257	257	257	257	257
합계	중위수	10.5	0.0	90.4	6.4	72.9	82.2	60.0	24.1	15.6	33.9	51.8	44.1
	평균	10.5	3.9	70.3	27.4	69.9	70.8	151.3	76.8	22.6	31.3	54.0	40.4
	N	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395	1,395

출처: 연구진 작성

주: 2023년 기준 1,403개 읍·면 중, 1년 이상 빈집 비율이 0(빈집안정지역에 포함)인 8개 읍·면(인천 옹진군 연평면, 경기 연천군 중면, 경기 파주시 장단면, 강원 삼척시 신기면, 강원 영월군 북면, 강원 평창군 미탄면, 강원 철원군 근남면, 강원 인제군 남면)을 제외한 총 1,395개 읍·면을 대상으로 산출(※ 1년 이상 빈집: '주택통계등록부'상의 2022년 및 2023년 연속 미거주주택, 최근 5년 내 건축 제외)

• 농촌지역 빈집 실태 유형의 정책적 함의

본 연구에서 도출된 빈집 실태 유형은 지역별 빈집 관리 방향 설정의 기초자료로 활용될 수 있다.

먼저, 빈집밀집지역-단독우세(특히 증가형) 유형은 인구와 일자리의 공간적 밀집도가 낮고, 농가 비율과 고령인구 비율이 높은 지역에서 주로 관찰된다. 낮은 인구·고용밀도는 주거수요가 취약한 시장과 생활서비스 축소를 동반해 주택의 거래·임대가 어려운 구조를 만든다. 동시에 고령층 비중이 높고 농가 중심의 인구 구성이 지속되면, 상속·이전 과정에서 공실화가 장기화되거나 관리 역량이 떨어져 시설 노후가 빠르게 진행되는 경향이 있다. 그 결과, 단독주택 중심으로 빈집이 발생하는 동시에 기존 빈집의 고착화·노후화가 심화되는 이중 문제를 겪고 있다. 이에 따라 안전조치, 선별 철거, 긴급 수선 등 위험 저감 방안을 우선 적용하되, 활용 가능 빈집은 저비용 리모델링과 임대전환을 병행하고 지역 거점의 복지·교통 기능과 연계한 활용 방안을 함께 설계할 필요가 있다.

다음으로, 빈집밀집지역-공동우세(=공동주택 우세) 유형은 공동주택 비중이 높은 읍내 중심부나 계획적 개발지에서 나타나는 공실 유형이다. 이들 지역은 상대적으로 인구·고용밀도가 높아 생활권의 활력이 유지되지만, 노후 임대단지·소형 공동주택의 구조적 미흡(주차, 단열, 평면 등), 임대시장 정체 등이 겹치며 공실이 누적될 가능성이 있다. 단독주택 빈집과 달리 개별 주택 정비를 통한 개선 효과가 제한적이므로, 공동주택 관리 구조와 시장 특성상 별도의 대응 전략이 요구된다. 예컨대 관리규약 개선과 장기수선 충당금 운용 합리화, 공공임대·공공매입 통한 부분 리모델링, 공실 정보를 상시 수집·공개하는 공실 데이터 플랫폼 구축, 수요 맞춤형(청년·고령자) 리모델링 기준 마련 등이 수단이 될 수 있다.

한편, 빈집화지역(빈집률 5~10%) 유형은 밀집 단계로 넘어갈지, 양호 단계로 회복할지의 전환기적 성격을 가진다. 빈집화지역의 증가형(>20)은 인구·고용 기반의 약화나 단기간 공급·수요 불일치 등으로 빈집이 빠르게 늘 조짐을 보이는 곳이다. 이 단계에서는 조기 역제가 결정적이므로, 경미한 수선 지원과 신속한 안전조치, 공실 매칭·임대전환 인센티브, 생활서비스 접근성 보완(교통, 보건 등) 같은 유입 유도 정책을 동시에 가동할 필요가 있다. 빈집화지역의 감소정체형(≤ 20)은 단기 변동성이 작고 관리가 가능한 집단이다. 전면적 투자보다는 유지관리 중심의 점진적 대응(정기 모니터링, 환경정비, 소규모 리모델링) 등을 통해 빈집률을 5% 미만으로 낮출 필요가 있다.

마지막으로, 빈집안정지역(빈집률 5% 미만)은 생산가능인구 비율이 상대적으로 높고 고령인구 비율이 낮으며, 인구·고용밀도도 비교적 양호한 편이다. 시장의 자정능력과 생활권 매력도가 유지되는 만큼 대규모 개입보다 사전 예방과 발생 역제가 핵심이다. 구체적으로는 상시 점검과 조기경보, 경미한 수선·담장 허물기 등 낮은 강도의 유지관리, 공공·민간 임대 연계의 신속 매칭, 용도전환(근린생활·공유주거) 등을 통해 빈집 발생을 구조적으로 낮게 유지하는 전략이 효과적이다.

[표 3-9] 농촌지역 빈집 실태 유형별 주요 특성과 정책적 시사점

유형	주요 특징	정책적 시사점
① 빈집밀집지역-단독우세·증가형	단독주택 빈집이 빠르게 증가, 고착화·노후화율 높음	적극적 철거·정비와 병행하여 활용가능 빈집 선별, 공공개입 최우선 지역, 신규 빈집 모니터링
② 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형	단독 빈집 집중되나 최근 증가는 완화, 장기 고착 위험·노후화 심각	적극적 철거·정비와 병행하여 활용가능 빈집 선별, 안정적 관리 유지 및 점진적 활용사업 병행 필요
③ 빈집밀집지역-공동우세·증가형	공동주택 빈집 급증, 관리 사각지대 발생 가능	공동주택 관리제도 개선, 임대·리모델링 정책 필요, 신규 빈집 모니터링
④ 빈집밀집지역-공동우세·감소정체형	공동주택 빈집 많으나 증가세 둔화	공공임대 전환·공동주택 관리 체계화 필요
⑤ 빈집화지역-단독우세·증가형	빈집화 진행 중, 단독 빈집이 빠르게 증가	조기 대응 필요, 예방적 철거·안전조치 및 주민참여형 활용방안 모색, 신규 빈집 모니터링
⑥ 빈집화지역-단독우세·감소정체형	단독 빈집 비중 높으나 증가세는 완만	소규모 관리·활용사업 시범 추진 가능
⑦ 빈집화지역-공동우세·증가형	공동주택 빈집 증가세 뚜렷	공동주택 맞춤형 관리체계 조기 구축 필요, 신규 빈집 모니터링
⑧ 빈집화지역-공동우세·감소정체형	공동주택 빈집 다소 존재하나 급증 아님	임대시장 관리, 지역맞춤형 활용방안 탐색
⑨ 빈집안정지역	빈집 수준 양호, 관리 부담 적음	사전 예방적 관리체계 유지, 발생 억제 정책 중심

출처: 연구진 작성

③ 지역별 빈집 실태 유형 분포

■ 시·도별 빈집 실태 유형 분포

빈집 실태 유형은 시·도별로 다른 양상을 보인다. 부산광역시와 대구광역시의 읍·면에서는 빈집밀집지역이 관찰되지 않는다. 부산의 경우 읍·면 개수가 제한적이며 빈집화지역-공동우세(증가형/감소정체형)와 빈집안정지역이 관찰된다. 대구의 경우 빈집안정지역이 절반 이상을 차지하며, 빈집화지역-증가형(단독우세/공동우세)이 일부 분포한다. 부산과 대구에 비해 인천광역시에서는 보다 다양한 유형이 관찰되는데, 빈집밀집지역과 빈집화지역에서 단독우세(증가형/감소정체형) 및 공동우세·증가형이 확인된다. 또한, 인천의 경우 전반적으로 감소정체형보다는 증가형이 더 많이 분포하며, 빈집안정지역도 일부 나타나고 있다. 울산광역시에서는 빈집밀집구역에서 단독우세·감소정체형, 공동우세(증가형/감소정체형)이 나타나며 빈집화지역에서 공동우세·감소정체형이 관찰된다. 한편, 세종특별자치시에서는 빈집밀집지역보다는 빈집화지역이나 빈집안정지역이 더 많이 관찰되는데, 구체적으로 빈집밀집지역에서 공동우세·감소정체형, 빈집화지역에서 단독우세·감소정체형 및 공동우세(증가형/감소정체형)가 나타나고 있다.

경기도에서는 빈집밀집지역-공동우세·감소정체형을 제외한 모든 유형이 관찰되며, 빈집안정지역이 약 60%로 가장 많이 나타난다. 강원도에서는 빈집안정지역이 약 72%로 가장 우세한 유형이며, 단독우세 유형은 관찰되지 않는 반면, 공동우세(증가형/감소정체형) 유형은 빈집밀집지역이나 빈집화지역에서 나타나고 있다.

충청북도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도에서는 모든 유형이 나타나고 있으며, 특히 빈집밀집지역과 빈집화지역에서 단독우세·감소정체형이 많은 비중을 차지하고 있다. 전라북도에서는 빈집밀집지역-공동우세·증가형을 제외한 유형이 관찰되며, 특히 전라남도과 마찬가지로 읍·면의 절반 이

상이 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형으로 나타나고 있다. 제주특별자치도의 경우, 읍·면의 75%가 빈집밀집지역-단독우세·증가형으로 나타나며, 빈집밀집지역에서 단독우세·감소정체형 또는 공동우세·증가형, 빈집화지역에서 단독우세·증가형이 하나씩 관찰된다.

[표 3-10] 시·도별 〈빈집 실태 유형〉 분포 현황

구분	빈집밀집지역								빈집화지역								빈집 양호지역		전체 읍·면 (개, (%))	
	단독우세				공동우세				단독우세				공동우세							
	증가형		감소정체형		증가형		감소정체형		증가형		감소정체형		증가형		감소정체형					
합계	141	(10.0)	496	(35.4)	47	(3.3)	56	(4.0)	39	(2.8)	211	(15.0)	65	(4.6)	83	(5.9)	265	(18.9)	1,403	(100)
부산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	(40.0)	1	(20.0)	2	(40.0)	5	(100)
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	2	(11.8)	-	-	4	(23.5)	-	-	11	(64.7)	17	(100)
인천	6	(30.0)	3	(15.0)	1	(5.0)	-	-	2	(10.0)	1	(5.0)	1	(5.0)	-	-	6	(30.0)	20	(100)
울산	-	-	4	(33.3)	1	(8.3)	1	(8.3)	-	-	-	-	-	-	4	(33.3)	2	(16.7)	12	(100)
세종	-	-	-	-	-	-	2	(20.0)	-	-	3	(30.0)	1	(10.0)	3	(30.0)	1	(10.0)	10	(100)
경기	6	(4.4)	7	(5.1)	4	(2.9)	-	-	6	(4.4)	5	(3.7)	10	(7.4)	17	(12.5)	81	(59.6)	136	(100)
강원	-	-	-	-	3	(2.6)	10	(8.8)	-	-	-	-	5	(4.4)	14	(12.3)	82	(71.9)	114	(100)
충북	9	(8.8)	27	(26.5)	7	(6.9)	12	(11.8)	3	(2.9)	21	(20.6)	6	(5.9)	4	(3.9)	13	(12.7)	102	(100)
충남	8	(5.0)	42	(26.1)	11	(6.8)	13	(8.1)	4	(2.5)	33	(20.5)	10	(6.2)	17	(10.6)	23	(14.3)	161	(100)
전북	7	(4.4)	90	(56.6)	-	-	3	(1.9)	3	(1.9)	37	(23.3)	4	(2.5)	7	(4.4)	8	(5.0)	159	(100)
전남	22	(9.6)	136	(59.4)	8	(3.5)	2	(0.9)	8	(3.5)	35	(15.3)	4	(1.7)	3	(1.3)	11	(4.8)	229	(100)
경북	33	(14.3)	89	(38.7)	7	(3.0)	11	(4.8)	5	(2.2)	56	(24.3)	8	(3.5)	6	(2.6)	15	(6.5)	230	(100)
경남	41	(20.9)	97	(49.5)	4	(2.0)	2	(1.0)	5	(2.6)	20	(10.2)	10	(5.1)	7	(3.6)	10	(5.1)	196	(100)
제주	9	(75.0)	1	(8.3)	1	(8.3)	-	-	1	(8.3)	-	-	-	-	-	-	-	-	12	(100)

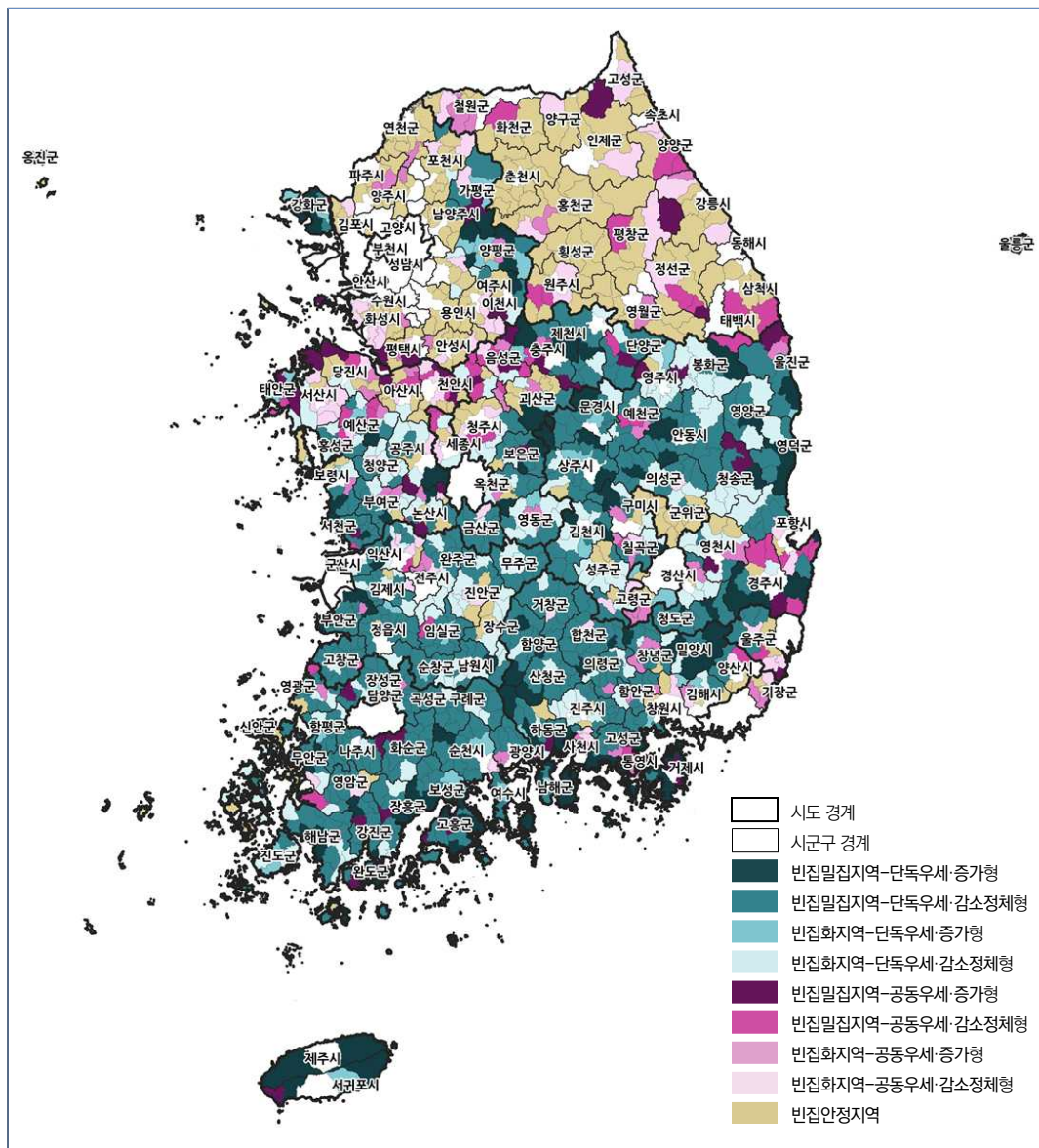
출처: 연구진 작성

■ 시·군별 빈집 실태 유형 분포(부록 표 1 참조)

빈집밀집지역의 4가지 유형이 모두 나타나는 시·군은 충북 충주시, 충남 논산시, 경북 경주시, 봉화군, 울진군으로 확인되며, 경남 김해시는 빈집화지역의 4가지 유형이 모두 나타나는 특징을 보인다. 한편 9개 유형 가운데 가장 발생 비중이 높은 ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’이 전혀 존재하지 않는 시·군도 다수 관찰된다. 해당 지역은 부산 기장군, 대구 달성군과 군위군, 세종시 등 광역 및 특별자치시 소속 4개 시·군을 비롯하여, 경기도의 평택시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 연천군 등 10개 시·군, 강원도의 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군 등 15개 시·군, 충북의 증평군·진천군·음성군, 충남의 천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진시, 태안군 등 9개 시·군, 그리고 제주 서귀포시가 이에 해당한다. 이들 지역에서는 서귀포시를 제외하면 ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’ 유형도 관찰되지 않는다.

더 나아가, 빈집밀집지역 자체가 나타나지 않는 시·군도 존재하는데, 대표적으로 부산 기장군과 대구 달성군·군위군을 비롯하여, 경기도의 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 연천군 등 9개 시·군, 강원도의 춘천시, 강릉시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 철원군, 양구군, 고성군 등 8개 시·군이 이에 포함된다.

한편 빈집안정지역이 전혀 존재하지 않고, 모든 읍·면에서 빈집화가 진행되거나 빈집이 밀집된 것으로 나타나는 시·군도 다수 확인된다. 경기도 가평군과 함께, 충북의 충주시, 제천시, 영동군, 증평군, 음성군, 단양군 등 6개 시·군, 충남의 금산군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군 등 5개 시·군, 전북의 남원시, 완주군, 무주군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군 등 7개 시·군, 전남의 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 무안군, 함평군, 진도군 등 16개 시·군, 경북의 김천시, 안동시, 문경시, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군 등 11개 시·군, 경남의 통영시, 사천시, 밀양시, 거제시, 의령군, 함안군, 고성군, 남해군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군 등 12개 시·군, 그리고 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시가 그에 해당한다.



[그림 3-5] 전국 읍·면 단위 <빈집 실태 유형> 분포

출처: 연구진 작성

2. 사례지역의 농촌 빈집 발생 실태

1) 사례지역의 선정 및 조사 개요

■ 현장조사 대상

앞 절에서 읍·면 단위 빈집 실태 유형을 구분한 결과, 유형 간 발생 특성과 관리 필요성에 뚜렷한 차이가 확인되었다. 이 가운데 ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’, ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’, ‘빈집화지역-단독우세·감소정체형’은 다른 유형에 비해 상대적으로 발생 비중이 높을뿐만 아니라 관리의 시급성이 높다고 판단되었다. ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’은 단독주택을 중심으로 빈집이 빠르게 늘어나 향후 고착화와 노후화 심화가 예상되며, ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’은 여전히 빈집 비중이 높아 체계적 관리가 요구되는 유형이다. 또한 ‘빈집화지역-단독우세·감소정체형’은 전환기적 성격을 띠어 관리 방향에 따라 빈집 문제가 심화되거나 완화될 수 있어 선제적 대응이 필요하다. 이러한 유형은 빈집 관리 정책의 우선대상으로서, 실태를 면밀히 파악하고 대응전략을 구체화하기 위해 현장조사가 요구된다.

이에 따라 본 연구에서는 유형적 대표성과 조사 가능성을 종합적으로 고려하여 경북 상주시와 전북 완주군을 최종 사례지역으로 선정하였다. 상주시는 농지와 임야 중심의 농촌 특성을 보이는 읍·면 지역에 단독주택 빈집이 광범위하게 발생하여 고착화되고 있는 전형적인 사례를 보여준다. 완주군은 도시 인접성과 농촌적 특성이 공존하는 가운데 단독주택 빈집 관리 문제와 함께 주거 수급 불균형 문제가 동시에 나타나는 곳이다.

[표 3-11] 사례지역의 빈집 실태 유형 현황

구분	빈집밀집지역				빈집화지역				빈집 양호지역	읍·면 개수
	단독우세		공동우세(공동강세)		단독우세		공동우세(공동강세)			
	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형		
합계	141	496	47	56	39	211	65	83	265	1,403
전북 완주군	-	5	-	-	-	4	2	2	-	13
경북 상주시	4	10	-	-	1	2	-	-	1	18

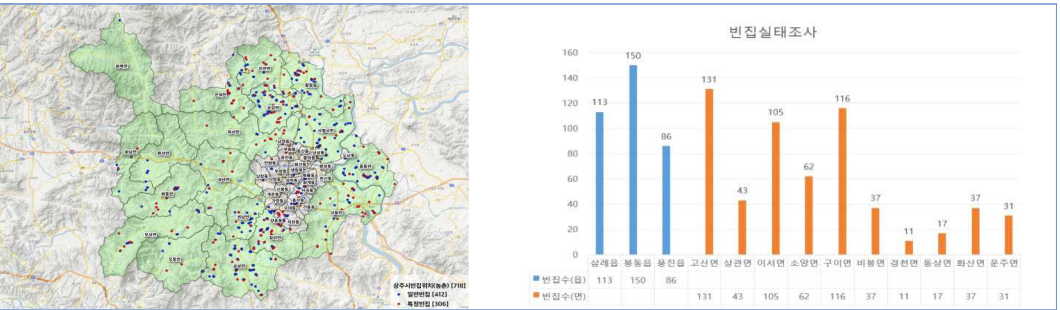
출처: 연구진 작성

■ 현장조사 내용

현장조사를 통해 빈집 실태 유형별로 전반적인 빈집 발생 현황과 문제점을 파악하였다. 아울러 특정 시점의 빈집실태조사 결과가 실제 현장 상황을 적절히 반영하고 있는지 파악하고, 이를 토대로 수립된 빈집정비계획이 빈집정비사업으로 효과적으로 연계되어 실행되고 있는지 확인하였다. 단, 빈집우선정비구역 제도는 2024년 도입되었으므로, 이 두 지역의 계획에는 반영되어있지 않다.

상주시 빈집정비계획(2023)에 따르면 농촌지역 빈집은 총 718동으로 파악되었고 이 중 무허가건축물을 제외한 526동이 빈집정비계획의 대상이다. 상주시의 빈집정비계획은 철거, 안전조치 및 관리, 리모델링으로 구분되며, 2024년부터 2028년까지 농촌지역에서 249동 철거, 25동 안전조치 및 관리, 25동 리모델링을 계획하였다.

완주군은 빈집실태조사(2021) 결과 농촌지역 빈집은 총 939동으로 조사되었고, 빈집정비계획(2023)에서는 2023년부터 2027년까지 양호한 빈집 수선(희망하우스 빈집재생사업) 21동, 주거용 빈집 철거 지원 550동, 비주거용 빈집 철거 50동을 계획하였다.



[그림 3-6] 상주시 농촌지역 등급별 빈집 현황(좌) 및 완주군 읍·면별 빈집 현황(우)

출처: 상주시(2023, p.68), 완주군(2023, p.8)

■ 현장조사 시행 일정

상주시는 2025년 5월 13일, 완주군은 2025년 8월 29일 각각 하루씩 현장조사를 실시하였다.

상주시는 빈집밀집지역-단독우세·증가형인 함창읍 증촌리, 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형인 공검면 동막리·병암리, 사벌국면 매현리 일대를 대상으로 하였다. 완주군은 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형인 고산면 읍내리·삼기리와 빈집화지역-단독우세·감소정체형인 소양면 해월리를 대상으로 삼았다.

[표 3-12] 현장조사 대상 지역

빈집 실태 유형	경북 상주시	전북 완주군
빈집밀집지역-단독우세·증가형	함창읍 증촌리 일대	-
빈집밀집지역-단독우세·감소정체형	공검면 동막리·병암리 사벌국면 매현리	고산면 읍내리·삼기리
빈집화지역-단독우세·감소정체형	-	소양면 해월리

출처: 연구진 작성

2) 경북 상주시의 농촌 빈집 실태

■ (상주시) 전형적인 단독주택 빈집밀집지역

상주시는 18개 읍·면 중 14개가 우리나라 농촌에서 가장 빈번하게 관찰되는 ‘빈집밀집지역-단독우세’ 지역에 해당한다. 상주시는 2023년 빈집 수가 도농복합시 중에서 세 번째로 많고 30년 이상 된 단독주택 빈집이 전체 빈집의 89.2%를 차지해 139개 시·군 중 가장 높은 수준이다.¹³⁰⁾

■ (빈집밀집지역-단독우세·증가형) 함창읍 증촌리 일대 빈집 발생 실태

상주시 빈집정비계획(2023)에 따르면 함창읍의 빈집은 총 44호이며, 이 중 일반빈집의 비율이 약 70%로 상주시 내 다른 읍·면 대비 높은 편이다.

함창읍 증촌리는 읍 소재지와 인접한 주거지역으로 실태조사상 면적 대비 빈집밀도는 높지 않다. 하지만 현장조사에서 빈집으로 분류되지 않은 주택 중에서도 현재 사용되지 않는 것으로 보이는 주택이 다수 확인되었다. 다만 주택 상태가 대체로 양호하여 명확히 빈집으로 판단하기는 어려운 상황이다.

실태조사에서 ‘특정빈집’으로 분류된 2곳은 일반주택 사이에 방치되어 있으며, 무너진 담장과 지붕, 폐기물 적치로 주거환경을 저해하고 있다. 일반빈집도 주거지 내 여러 곳에 분포하고 있다. 마을 중앙에는 과거 빈집이었던 곳이 철거되어 넓은 공지로 남아 있으며, 이는 인근의 상태가 양호한 일반빈집과 연계하여 활용할 가능성이 보인다.



130) 통계청 주택총조사, 단독주택 및 공동주택에서 발생하는 빈집에 한함



[그림 3-7] 상주시 함창읍 증촌리 빈집 현황

출처: 상주시 빈집실태조사(2022); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.05.13., 2025.10.21.)

■ (빈집밀집지역-단독우세·감소정체형) 공검면 동막리·병암리, 사벌국면 매협리 빈집 발생 실태

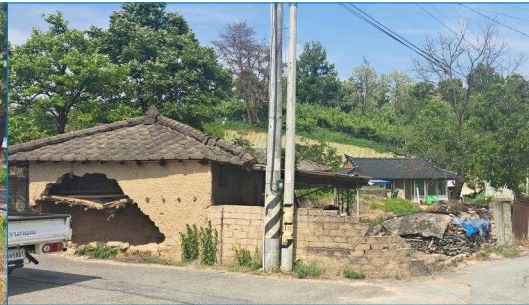
상주시 빈집정비계획(2023)에 따르면 농촌지역 빈집(718호) 중 공검면과 사벌국면에 각각 70호 이상이 분포하고 있어 다른 읍·면에 비해 상대적으로 높은 빈집밀도를 보인다.



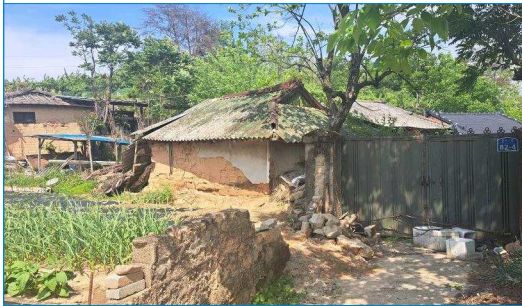
상주시 공검면 동막리 일대 빈집 분포



1번 빈집(특정빈집) 및 2번 빈집(일반빈집) - 전경



1번 빈집(특정빈집) - 측면부



3번 빈집(추가빈집)



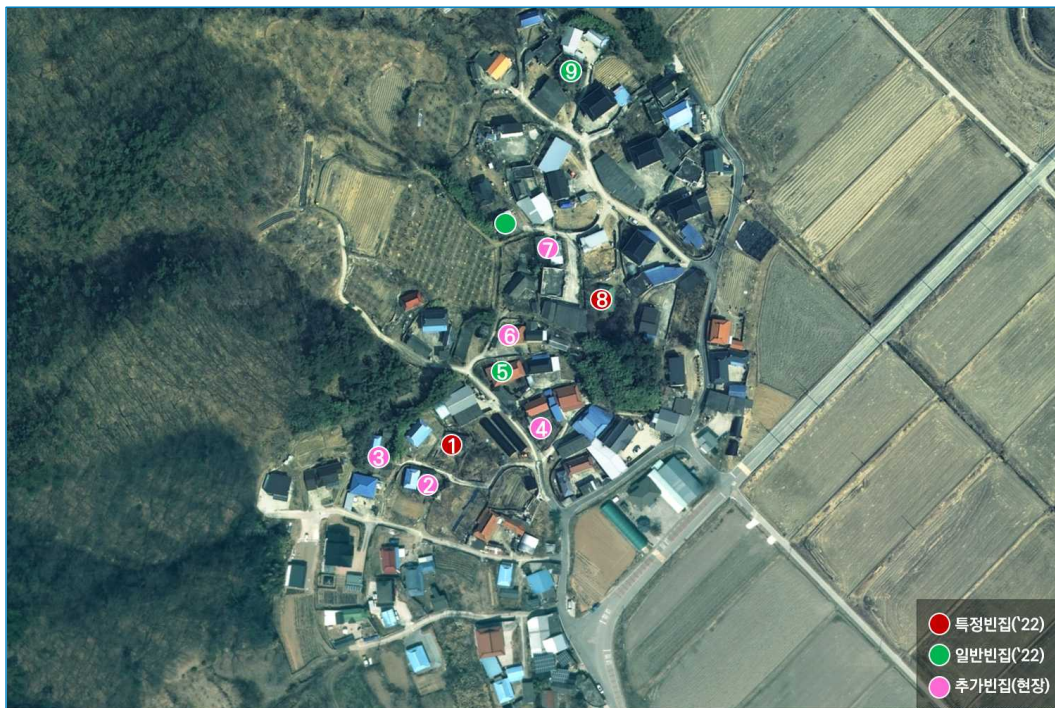
1번 빈집의 서측 전경

[그림 3-8] 상주시 공검면 동막리 빈집 현황

출처: 상주시 빈집실태조사(2022); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.05.13)

각각의 면 지역 내에서도 빈집이 비교적 밀집해 있는 공검면 동막리·병암리와 사별국면 매협리에는 농업 경관이 유지되고 있는 50호 내외의 마을이 군데군데 분포하고 있다. 각 마을에 빈집이 상당수 분포하는데, 그중 일부는 심하게 파손되어 방치됨으로써 인근 주민의 안전과 마을 전체의 주거환경을 저해하고 있다. 반면 일부 빈집은 마을 주민들이 마당을 텃밭으로 가꾸며 관리하는 모습도 관찰된다.

한편, 현장조사에서는 2022년 빈집실태조사에서 확인되지 않은 빈집이 다수 확인되었다. 이는 당시 실태조사에서 누락되었거나, 조사 이후 빈집화된 경우로 추정된다.¹³¹⁾ 빈집실태조사에서 일반빈집으로 분류되었으나 현재는 특정빈집 수준에 해당하는 것도 다수 확인되었다. 또한, 농촌 단독주택은 거주동과 별도의 부속동(화장실, 창고 등)이 함께 조성된 경우가 많아, 이들 부속동의 노후화·훼손으로 인한 안전 위험 역시 큰 것으로 확인되었다.

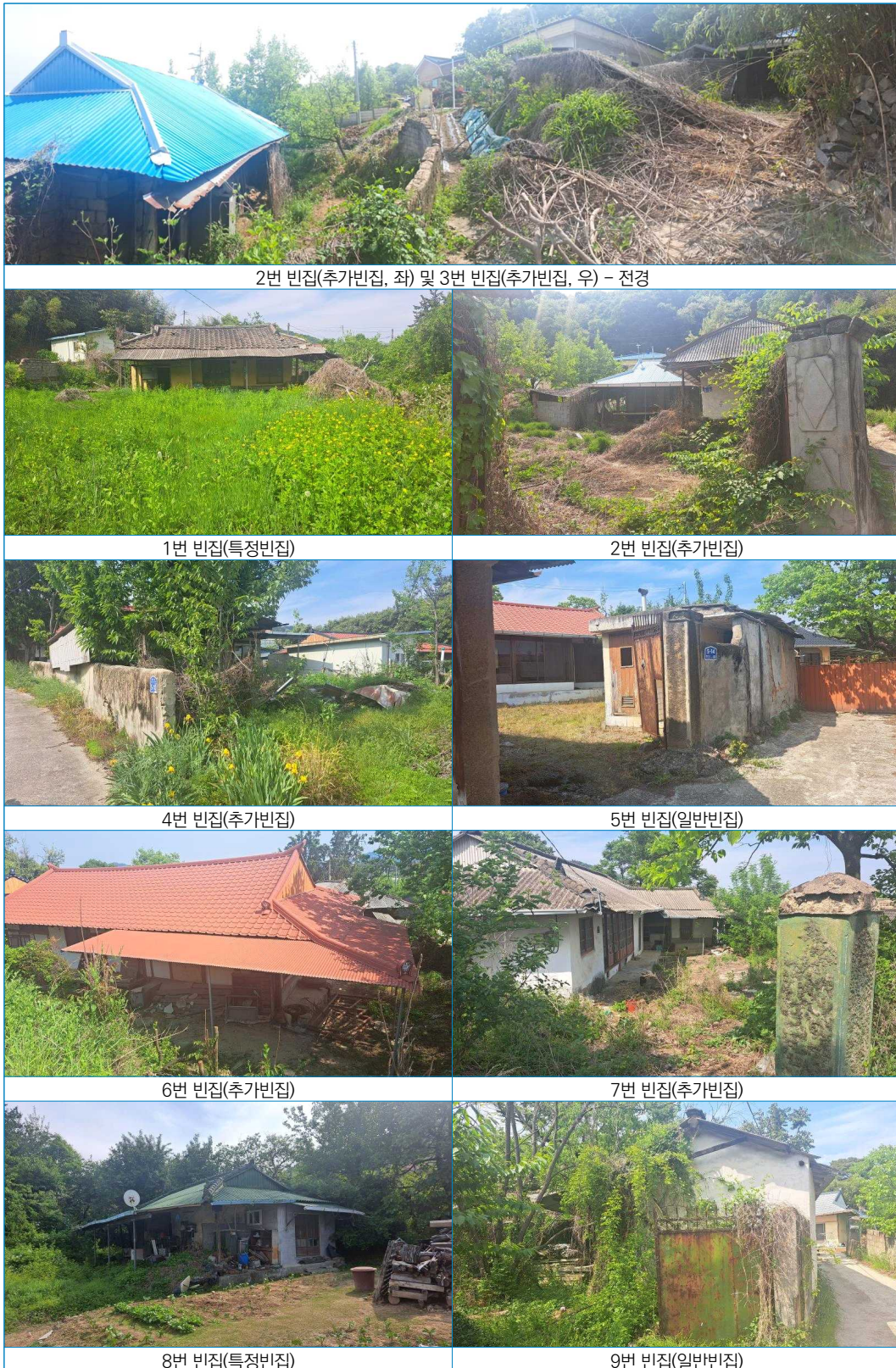


상주시 공검면 병암리 일대 빈집 분포



1번 빈집(특정빈집, 우) 및 2번 빈집(추가빈집, 좌) - 전경

131) 상주시 담당자에 따르면 2022년 빈집실태조사 이전에 시에서 자체적으로 파악하고 있던 빈집재고가 약 2,000건이었으나, 빈집 실태조사 시 빈집 소유자 요청으로 조사결과에서 제외된 빈집도 다수인 것으로 파악됨



[그림 3-9] 상주시 공검면 병암리 빈집 현황

출처: 상주시 빈집실태조사(2022); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.05.13)



상주시 사벌국면 매협리 일대 빈집 분포



1번 빈집(일반빈집)

2번 빈집(특정빈집)



3번 빈집(일반빈집)

4번 빈집(추가빈집)



5번 빈집(일반빈집)

6번 빈집(추가빈집)



[그림 3-10] 상주시 사벌국면 매허리 빈집 현황

출처: 상주시 빈집실태조사(2022); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.05.13)

이상에 살펴본 바와 같이, 2022년 빈집실태조사 결과와 실제 현황 간에는 적지 않은 괴리가 존재한다. 이는 정비계획의 근거가 되는 조사자료가 시차·조사방식·현장 검증의 한계 등으로 인해 현실을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 그 결과 현행 빈집정비계획도 실제 빈집 분포와 관리 필요도를 정확히 포착하지 못하고 있음을 시사한다. 다시 말해, 조사-계획-정비로 이어지는 현행 체계가 현장의 변화 속도를 따라가지 못하면서 계획의 실효성과 정책 대응력이 전반적으로 약화되고 있다는 점을 시사한다.

3) 전북 완주군의 농촌 빈집 실태

■ (완주군) 단독주택을 중심으로 완만하게 빈집 발생 증가

완주군은 2022년 기준 인구 92,422명으로 지속적인 자연 감소와 인구 순유출에 따른 사회적 감소가 계속되고 있으며, 인근 신도시 개발에 따른 이주 등으로 인해 단독주택 빈집이 증가하고 있다. 완주군 빈집정비추진계획(‘23년~’27년)에 따르면, 농촌 빈집은 총 939호이며 이 중 대수선 또는 철거할 필요가 있는 빈집(3~4등급)은 전체의 57%에 달한다.¹³²⁾

[표 3-13] 완주군 빈집 현황

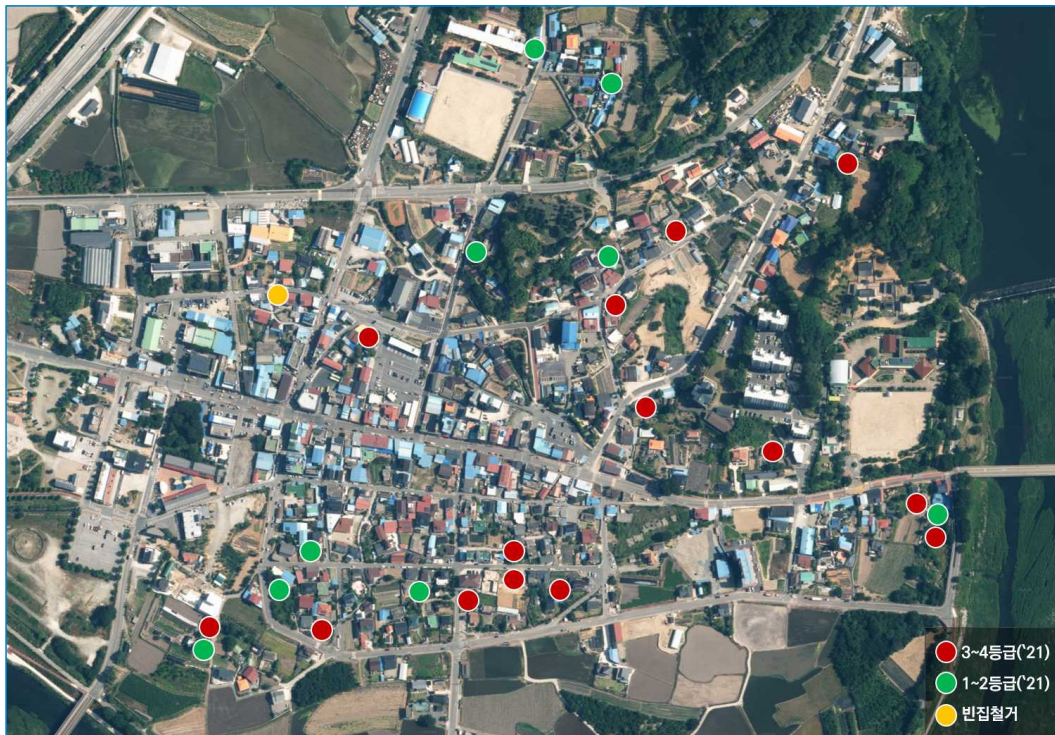
구분	계	1등급(양호)	2등급(보수)	3등급(대수선)	4등급(철거)
전체 빈집 수	939	59	344	311	225
시스템(빈집 플랫폼) 입력	19	-	4	11	4

출처: 완주군(2023), p.7

132) 완주군(2023)을 바탕으로 해당 문단 작성

■ (빈집밀집지역-단독우세·감소정체형) 고산면 읍내리, 삼거리 빈집 발생 실태

완주군 빈집실태조사(2021)에 따르면 고산면은 군 내 3개 읍을 제외한 면 지역 중에서 빈집이 131호로 가장 많은 지역이다.¹³³⁾ 고산면 내에서도 면 소재지와 그 외 지역은 제반 여건과 빈집 실태가 다르게 나타난다. 면 소재지인 읍내리는 시외버스터미널과 시장을 중심으로 상점가가 형성되어 비교적 활기를 띠고 있다. 주요 가로 뒤편에는 빈집이 일부 분포하지만 재건축이 진행되는 곳도 있어, 주거지가 대체로 양호한 상태를 유지하고 있다. 반면 마을 외곽으로 갈수록 빈집이 늘어나고 주택 관리 상태도 불량해진다. 외곽 지역 또한 주택밀도가 높은 편이지만, 곳곳에 산재한 빈집으로 인해 전반적인 주거 환경이 악화되고 있는 실정이다.



완주군 고산면 읍내리 일대 빈집 분포



읍내리 중심가 전경

읍내리 중심가 전경

133) 완주군(2021); 완주군(2023, p.8)



[그림 3-11] 완주군 고산면 읍내리 빈집 현황

출처: 완주군 빈집실태조사(2021); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.08.29)

한편, 같은 고산면 내 삼기리는 50호 내외의 자연마을 여러 개로 구성되어 있는데, 일부 마을의 경우 규모에 비해 빈집이 상당히 많이 분포하고 있다. 마을 중심부부터 쓰레기가 적치되거나 폐쇄된 빈집을 확인할 수 있으며, 마을 곳곳에는 파손된 빈집들이 산재해 있어 전반적인 주거환경이 열악한 상황이다. 마을 내 빈집이 밀집해 있고 관리상태도 불량함에도 불구하고, 현재까지 빈집정비실적¹³⁴⁾은 없는 것으로 파악된다.

134) 완주군. (2025), 빈집정비실적목록. 완주군 내부자료.



완주군 고산면 삼거리 일대 빈집 분포



마을 중심부에서 본 농업 경관



쓰레기 적치 빈집



파손된 빈집



방치된 빈집

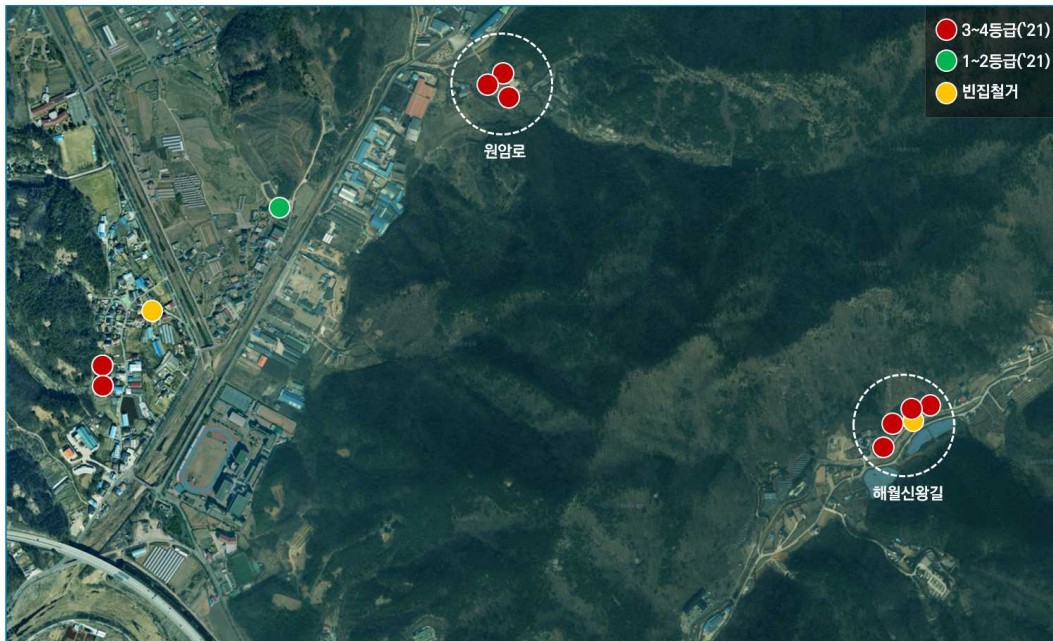
[그림 3-12] 완주군 고산면 삼거리 빈집 현황

출처: 완주군 빈집실태조사(2021); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.08.29)

■ (빈집화지역-단독우세·감소정체형) 소양면 매월리 빈집 발생 실태

소양면은 인구 약 6,500명, 주택수 2,242동이며 전체 면적(94.15㎢) 중 임야가 83%(78.23㎢)을 차지할 정도로 밀도가 낮다.¹³⁵⁾ 완주군 빈집실태조사(2021)에 따르면 소양면의 빈집은 62호이다.¹³⁶⁾

소양면 해월리는 산자락 사이에 자연마을이 분포해 있으며, 마을 규모가 작고 주택 밀도가 낮음에도 불구하고 빈집이 다수 위치하고 있다. 마을 내에는 여전히 거주민이 있는 상황에서 파손되고 방치된 빈집들이 혼재해 있어 안전상 문제가 발생할 우려가 있다. 일부 지역의 경우 빈집만 남아 있어 주거지로서의 기능을 완전히 상실한 상태이며, 텃밭으로 활용되고 있는 곳도 있으나 대부분 수풀이 우거져 있고 주변에 거주자가 없어 범죄 취약 지역이 될 가능성이 있다.



완주군 소양면 해월리 일대 빈집 분포

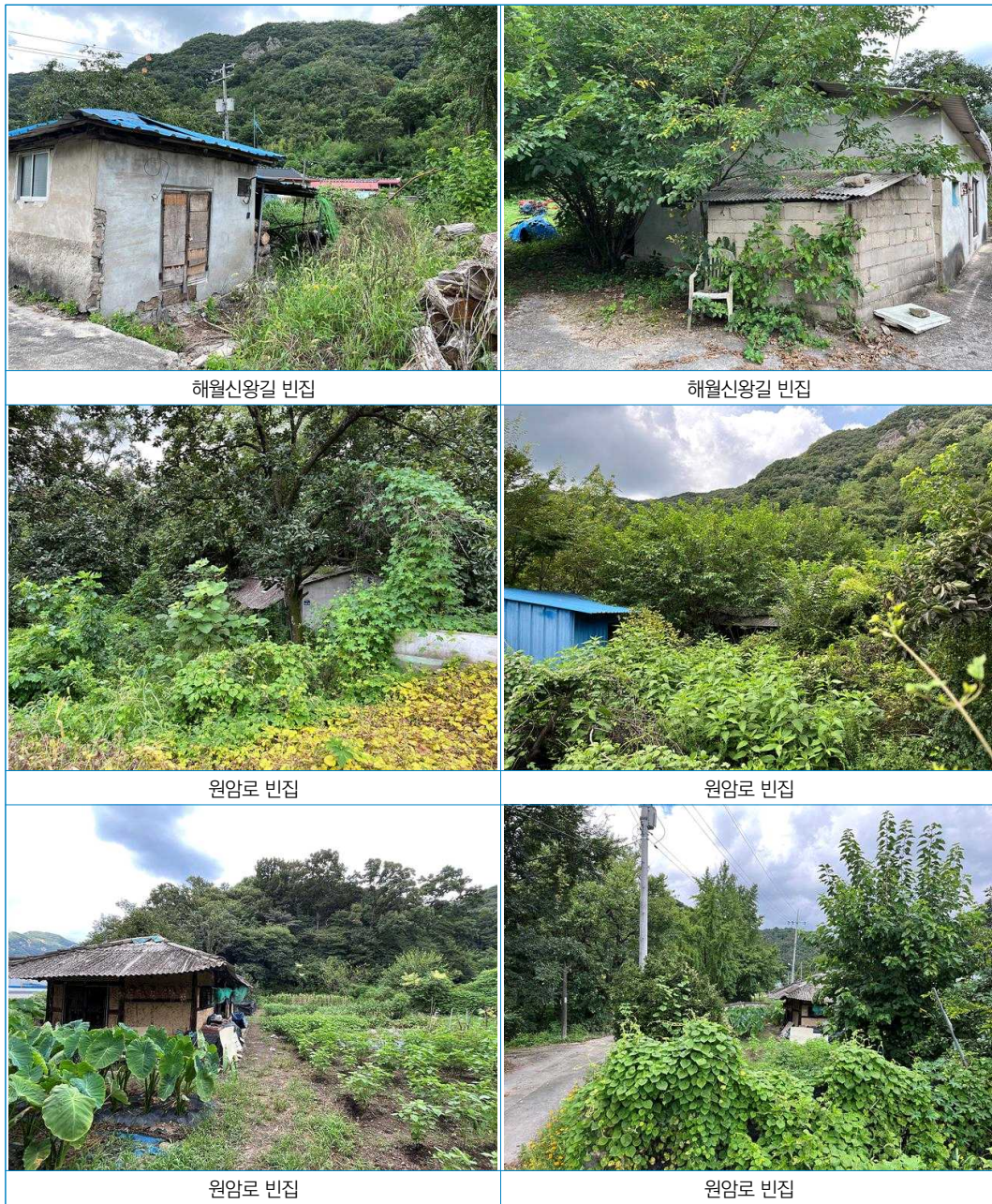


해월신왕길 빈집

해월신왕길 빈집

135) 완주군 홈페이지(기본현황, <https://www.wanju.go.kr/index.9is?contentUId=ff8080818b024d8e018b274f8dec2d74>, 검색일: 2025.09.03.) 내용 참고

136) 완주군(2023, p.8) 내용 참고 (※ 단, 완주군 홈페이지에는 빈집 199동으로 표시되어 있음)



[그림 3-13] 완주군 소양면 해월리 빈집 현황

출처: 완주군 빈집실태조사(2021); 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집 표기; (사진) 연구진 촬영(촬영일: 2025.08.29)

3. 소결: 농촌 빈집 발생 특성 및 실태를 통한 빈집 관리 방향

본 연구에서 도출한 9개 빈집 실태 유형 분석 결과는 농촌 빈집 문제 해결을 위해 획일적 접근을 벗어나 지역 특성에 맞는 차별화된 정책이 필요함을 보여준다. 빈집 비율(현황), 최근 3년간 빈집 증감량(추세), 빈집 중 단독주택 비율(구조)이라는 3개 핵심 지표를 기준으로 한 유형 분류는 각 지역의 빈집 문제 양상과 관리 필요성을 체계적으로 파악할 수 있는 틀을 제공한다.

일반적으로 농촌 빈집은 주로 노후 단독주택에서 발생하며 산발적으로 분포한다는 인식이 지배적이거나, 실제 빈집 발생 양상은 지역별로 차별적이며 지역 여건도 다르다. 본 연구 결과에서도 전국 농촌지역 읍·면의 63.2%가 단독주택 빈집이 우세한 지역으로 확인되었지만, 나머지 36.8%는 공동주택 빈집이 상당한 비중을 차지하고 있어 이에 맞는 대응 방향 모색이 요구된다.

단독주택 빈집 중심 지역은 인구·고용밀도가 낮고 농가 비율과 고령인구 비율이 높은 특성을 보인다. 이들 지역은 주거수요 기반이 취약하고 생활서비스가 축소되어 주택의 거래·임대가 어려운 구조적 문제를 안고 있다. 따라서 안전조치와 선별 철거, 긴급 수선 등 위험 저감 패키지를 우선 적용하되, 활용 가능한 빈집에 대해서는 저비용 리모델링·임대전환을 병행하는 복합적 접근이 필요하다. 이와 함께 지역 거점의 복지·교통 연계를 통한 생활서비스 접근성 개선도 병행되어야 정책 효과를 높일 수 있다.

반면 공동주택 빈집이 우세한 지역은 상대적으로 인구·고용밀도가 높고 빈집의 고착화·노후화 정도가 낮은 특성을 보인다. 이는 주로 읍내 중심부나 계획적 개발지에서 나타나는 공실 유형으로, 단독주택과는 전혀 다른 접근이 요구된다. 개별 수선·철거만으로는 개선 효과가 제한적이므로 관리제도·시장 메커니즘 개선이 핵심이다. 구체적으로는 관리규약 개선과 장기수선 충당금 운용 합리화, 공공임대·공공매입을 통한 부분 리모델링, 공실 정보를 상시 수집·공개하는 공실 데이터 플랫폼 구축, 수요 맞춤형(청년·고령자) 리모델링 기준 마련 등의 방안을 검토해야 한다.

그러나 같은 빈집 실태 유형이어도 지역의 인구·고용밀도, 제조업 종사자 비율, 농가 비율 등 세부 특성을 종합적으로 고려한 세밀한 접근이 필요하다. 더 나아가 읍·면 단위 실태 및 특성 파악만으로는 부족하며, 읍·면 내 구체적인 빈집 분포 상황을 추가적으로 고려해야 현실에 가까운 대응이 가능하다. 예를 들어 격자기반 관리체계를 도입하여 빈집 밀집도와 주변 여건을 미시적으로 분석하면 보다 정확한

정책 타겟팅이 가능할 것이다. 이를 위한 전제조건은 기본 빈집정보가 현실에 맞게 구축·관리되어야 한다는 점이다. 실태조사의 현실화와 함께 소유자 정보, 지역개발계획 등 연계 관리가 필요한 정보를 통합한 효과적인 데이터베이스를 구축하고, 이를 기반으로 빈집정비계획을 수립하고 정비사업 대상을 설정해야 한다.

시·도별 유형 분포 특성도 정책적으로 접근하는 데 중요한 의미를 갖는다. 경기도와 강원도는 빈집안정지역의 비중이 각각 59.6%, 71.9%로 높아 예방적 관리체계 중심의 접근이 적합하다. 반면 충청북도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도는 9개 유형이 모두 나타나 종합적 대응체계 구축이 필요하다. 제주특별자치도는 읍·면의 75%가 빈집밀집지역·단독우세·증가형으로 확인되어 집중적인 정책 투입이 요구되는 특수한 상황을 보인다.

1) 우선순위 기반의 정책 자원 배분

농촌 빈집 문제의 심각성과 관리 시급성에 따른 우선순위 설정이 정책 자원의 효율적 배분을 위해 필수적이다. 분석 결과 빈집밀집지역·단독우세·증가형은 전체 읍·면의 10.0%(141개)에 해당하지만 공공개입이 가장 시급한 최우선 대응 지역으로 판단된다. 이러한 지역은 단독주택 빈집이 빠르게 증가하고 있으며, 고착화율과 노후화율이 높아 향후 더욱 심각한 문제로 발전할 가능성이 크다.

이 유형의 지역적 특성을 평균값으로 살펴보면 인구밀도 79.1명/㎢, 고용밀도 33.7명/㎢로 매우 낮은 수준이며, 고령인구 비율은 43.7%로 높게 나타난다. 이러한 특성은 주거수요 기반의 취약성과 생활서비스 축소를 동반해 주택의 거래·임대가 어려운 구조적 문제를 보여준다. 따라서 단순한 빈집 정비를 넘어서 지역 전체의 정주 여건 개선과 연계한 종합적 접근이 필요하다.

빈집화지역은 전체의 28.4%(398개 읍·면)를 차지하며 전환기적 성격을 가진다. 특히 빈집화지역 내 증가형(단독우세·증가형 39개 + 공동우세·증가형 65개)은 총 104개 읍·면으로, 조기 대응을 통해 빈집밀집지역으로의 악화를 방지할 수 있는 핵심 지역이다. 이들 지역에는 예방적 철거·안전조치와 함께 주민참여형 활용방안 모색, 소규모 관리·활용사업 시범 추진 등을 통해 성공 모델을 창출하고 확산시키는 전략이 효과적이다.

빈집밀집지역 내에서도 감소정체형(단독우세·감소정체형 496개 + 공동우세·감소정체형 56개)은 552개 읍·면으로 전체의 39.4%를 차지한다. 이 유형은 최근 빈집 증가세가 둔화된 지역이지만, 이미 많은 빈집이 누적된 상태에서 지역의 쇠퇴가 이미 구조적으로 고착된 결과일 가능성이 크다. 따라서 이들 지역에는 빈집의 단계적 감축과 활용 촉진을 병행하는 전략을 적용해야 한다. 예를 들어, 고착화된 빈집은 공용공간(주차장, 텃밭 등)으로 전환하고, 활용가능한 주택은 임대주택이나 재생거점으로 연계하는 방식이 효과적이다.

2) 빈집 실태조사 체계 개선 및 정책 대상 개념 정교화

현행 빈집실태조사는 전수조사가 아닌, 전력·수도 사용량 데이터 기반의 사전 조사 후 선별된 물량에 대해 현장조사를 진행하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 방식은 실제 현황과 괴리가 크고, 빠르게 증가하는 빈집 문제에 적시에 응하기 어려우며, 실제 현장 여건에 맞는 관리전략 수립이 곤란하다. 상주시의 경우 2022년 실태조사에서 1,747호의 빈집이 확인되었으나, 실태조사 시 718호만 빈집으로 판정되어 추정 물량의 절반에도 미치지 못한 것으로 나타났다.

경북 상주시와 전북 완주군을 대상으로 실시한 현장조사 결과, 빈집실태조사 당시 파악되지 않았던 빈집이 다수 발견되었다. 이는 조사 과정에서의 누락 가능성뿐 아니라 조사 이후 빈집의 확산 가능성을 시사한다. 또한 농촌 단독주택의 경우 거주동과 별도의 부속동이 함께 건축된 사례가 많아, 부속동의 관리 문제도 실태조사에 포함할 필요가 있다. 또한 조사 시점에는 일반빈집으로 분류되었으나 현재는 특정빈집 수준으로 악화된 사례가 적지 않아, 수년에 한 번 이뤄지는 정기 조사만으로는 빈집 문제를 적시에 파악하고 대응하는 데 한계가 있음이 드러났다. 이로 인해 실태조사 결과를 기반으로 수립되는 빈집정비계획이 실제 지역 여건을 충분히 반영하지 못하고, 조사와 정책 실행 사이에 구조적 단절이 발생할 우려가 크다.

빈집정비계획과 실제 빈집정비사업의 불일치도 심각하다. 상주시의 최근 3년간(2022년~2024년) 빈집정비사업에서 단순 철거 141건 중 실태조사 상 빈집으로 확인된 것은 단 15건(10.6%)에 불과했다.¹³⁷⁾ 완주군의 경우도 고산면 삼기리 등 일부 지역에 빈집이 다수 존재함에도 불구하고 정비 실적이 전무한 것으로 파악되어, 5년마다 수립하는 빈집정비계획과 실제 빈집정비사업 집행 간의 괴리가 현실적 문제로 드러났다. 이와 더불어 실제 사업은 여전히 개별 소유자 상황에 의존하는 방식으로 이루어지고 있다. 이는 빈집정비계획이 실제 여건을 반영하지 못하고 있으며, 실태조사 결과가 정책 실행으로 이어지지 못하는 구조적 단절을 보여준다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 먼저 정책 대상으로서의 빈집 개념을 정교화할 필요가 있다. 현재 「농어촌정비법」에서는 1년 이상 미사용 또는 미거주 주택을 빈집으로 정의하고 있으나, 빈집 관련 정책 및 사업의 목표와 유형(예방, 활용·관리·정비)에 따라 대상으로 삼는 빈집의 개념을 확대하고 세분화해야 한다. 특히 빈집 발생을 억제하기 위해 모니터링하고 관리해야 할 대상으로서 잠재적 빈집이나 빈 건축물까지 포괄하는 확장된 개념 정립이 요구된다.

더불어 5년마다 실시하는 빈집실태조사에 따른 등급별 빈집 자료만으로는 현실에 맞는 빈집 관리 전략을 추진하는데 한계가 있다. 기존 빈집 데이터는 수집 대상이 다르고 정확도가 떨어져 실태 파악에 어려움이 있으므로, 데이터의 범용성과 신뢰도를 개선하되 단기적으로는 정책 목표에 맞게 주택총조사 자료 등을 보완적으로 활용하는 현실적 접근이 필요하다. 이와 함께 일회성 조사가 아닌 정기적 모니터링 체계 구축을 통해 지속적으로 변동하는 소유권 이전·노후화·활용 여부빈집 상태 변화를 지속적으로 추적하고, 이를 바탕으로 한 동적 관리체계 마련이 시급하다.

137) 상주시(2022, 빈집실태조사 자료); '25개 시·군에서 제출한 농촌 빈집정비사업의 최근 3년간(2022년~2024년) 추진 실적 자료 (본 보고서 제2장 제1절에서 활용한 자료임, pp.37~39 참조)를 바탕으로 산출함

제4장

지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스 제안

1. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 마련
2. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 빈집 예측 모델의 적용 방안
3. 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 설계 및 시범적용

1. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 마련

1) 지역맞춤형 빈집 관리 방향 탐색 방법

■ 목표 및 기본 방향

본 연구에서 제안하는 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 판단기준 및 프로세스는 농촌소멸에 대응하기 위해 빈집 재고를 효율적으로 감축하고, 빈집이 초래하는 부정적 영향을 최소화하여 정주환경을 개선하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 단순히 빈집이 많이 분포하는 지역을 선별하는 수준에 머무르지 않고, 지역의 종합적인 여건을 함께 고려하여 빈집 발생에 구조적으로 대응할 수 있는 방안을 모색한다. 특히 정량적 지표 분석을 통해 마을 단위의 공간 범위에서 빈집 관리 방향을 면(面) 단위로 객관적으로 검토함으로써, 보다 체계적인 관리 전략을 마련하고자 한다.

본 장의 기본 방향은 지역맞춤형 빈집 관리에 활용될 수 있는 판단기준을 제시하는 데 있으며, 이를 위해 격자기반 빈집관리지표를 개발한다. 나아가 해당 지표를 토대로 빈집 관리 방향을 설정하고, 이를 일련의 프로세스로 정립하여 향후 다양한 지역 상황에 적용 가능한 관리체계를 마련하는 데 초점을 두고 있다.

■ 격자기반 빈집관리지표의 개념과 활용성

격자기반 빈집관리지표는 마을 수준의 공간 범위를 대상으로 빈집 분포와 지역 여건 특성을 종합적으로 진단하여, 공공개입의 우선순위와 관리 전략을 효과적으로 탐색할 수 있도록 고안되었다. 구체적으로는 500m×500m 격자를 단위로 지역의 여건과 빈집 분포 특성을 정량화한다. 100m 또는 250m 격자와 같이 더 작은 단위를 사용할 경우 데이터 규모가 지나치게 커지고, 농촌의 낮은 인구밀도와 건축밀도로 인해 값이 0인 격자가 과도하게 발생하여 해석이 어렵고 통계적 안정성이 떨어지는 문제가 있다. 반대로 1km 격자는 빈집 밀집도의 국지적 차이를 희석할 우려가 있어, 농촌의 특성에 적합하면서도 공간적 패턴을 효과적으로 포착할 수 있는 단위로서 500m 격자가 가장 유리한 것으로 판단된다.

농촌 빈집 관리에서는 촌락의 실제 공간구조와 생활권, 빈집의 밀집 패턴, 생활서비스 접근성, 공공 안전성, 그리고 정책 적용 단위를 종합적으로 고려하는 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 500m 격자는 주민들의 일상적 생활권, 즉 도보 약 5~7분의 범위를 대체로 반영할 수 있는 공간 단위로 적절하다.

또한, 인구, 주택, 사회경제적 특성과 같은 지역 여건을 분석할 때 공공기관에서 제공하는 격자 데이터와 호환성이 높아 연계 분석에도 유리한 장점을 지닌다.

한편 빈집 관리 전략은 단순히 빈집실태조사 자료를 활용하여 빈집의 밀집도를 파악하는 수준에 그치지 않고, 빈집 예측 모델을 구축함으로써 향후 발생 가능성을 나타내는 빈집 잠재도까지 함께 평가하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 빈집 예측 모델을 통해 빈집 잠재도를 도출하고 이를 빈집관리지표에 활용하는 일련의 과정을 제시한다.

격자기반 빈집관리지표는 정량적 수치에 근거한 의사결정을 가능하게 함으로써 공적 자금 투입의 정당성과 형평성을 확보하는 데 기여할 수 있으며, 이를 통해 공공개입의 우선순위와 방향을 설정하는 데에도 도움을 줄 수 있다. 즉, 빈집관리지표를 활용하면 지역의 빈집 문제를 수치적으로 보다 명확히 파악할 수 있고, 이를 바탕으로 효과적인 해결 방향을 탐색할 수 있다. 나아가 공공의 역할과 한계를 감안하여 공적 지원이 필요한 영역을 선별하고, 그에 따라 우선 지원 대상을 체계적으로 도출할 수 있다. 더불어 민간의 참여로 관리가 이루어질 수 있는 영역을 식별하고 이를 적극적으로 유도하는 전략을 병행함으로써, 공공과 민간의 균형 있는 역할 분담이 가능해진다.

■ 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스의 개념과 활용성

지역맞춤형 빈집 관리 프로세스는 격자기반 빈집관리지표를 활용하여 다면적 진단을 수행하고, 이를 토대로 마을 수준의 공간 범위에서 빈집 관리 전략을 탐색하는 일련의 과정을 의미한다. 이러한 프로세스는 단순한 현황 파악을 넘어 지역별 특성을 반영한 맞춤형 관리 방향을 도출하는 데 목적이 있다. 활용 측면에서 본 프로세스는 시·군 단위의 빈집정비계획 수립과 빈집우선정비구역 지정, 자체 사업 및 공모 사업 대상지 선정, 빈집정비·활용 예산의 합리적 배분 등에 활용될 수 있다. 또한 위험 격자 추적이나 빈집 발생 예측을 포함한 빈집 모니터링 체계 구축에도 기여할 수 있어, 사후 관리뿐 아니라 예방적 관리의 기반을 제공한다.

특히 ‘지역맞춤형 빈집 관리 프로세스’는 빈집실태조사, 빈집정보시스템, 빈집정비계획, 빈집정비사업으로 이어지는 일련의 정책 흐름과 긴밀히 연계된다. 이 가운데 빈집정비계획 수립 과정에서는 지역의 여건에 부합하는 관리 방향을 제시하는 동시에, 이를 실제 정비사업과 효과적으로 연결할 수 있는 전략적 틀로 기능한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

2) 격자기반 빈집관리지표 개발

① 격자기반 빈집관리지표 설계

격자기반 빈집관리지표는 크게 ‘면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색’과 ‘빈집 관리 전략 탐색’이라는 두 축으로 설계된다. 먼저 면 단위 빈집 관리 유형 탐색에서는 현재 빈집이 어디에 집중되어 있는지, 그리고 앞으로 빈집이 어느 지역에서 추가적으로 발생할 가능성이 높은지를 판단한다. 이를 통해 공간적으로 집중 관리가 필요한 지역을 선별할 수 있다. 다음으로 빈집 관리 전략 탐색은 단순히 빈집이 밀집

해 있거나 발생 위험도가 높다고 해서 곧바로 면 단위 공공개입의 정당성이 확보되는 것은 아니라는 점에서 수행된다. 즉, 지역의 유지 가능성, 부동산 시장 환경 등 다양한 여건을 종합적으로 고려하여 공공개입의 시급성과 투입 대비 효과가 기대되는 지역을 구체적으로 선별하는 과정이다. 이러한 구성을 바탕으로, 기존의 빈집 정비 관련 제도와 기준을 참조하여 면 단위 빈집 관리 유형 및 빈집 관리 전략을 탐색하기 위한 구체적인 지표 체계를 설계하였으며, 전문가 자문 과정을 거쳐 최종적으로 지표를 확정하였다.

■ ‘면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색’을 위한 지표 구성 및 기준 검토

면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색을 위한 지표는 현재 빈집이 밀집되어 있는 지역을 파악할 수 있는 ‘빈집 밀집도’ 지표와, 빈집 발생 위험도가 높은 지역을 예측하여 선제적 대응이 가능한 ‘빈집 잠재도’ 지표로 구성된다. 이러한 지표를 구체화하기 위해 「농어촌정비법」에 근거하는 빈집우선정비구역과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「소규모주택정비법」)에 근거하는 빈집밀집구역의 지정 세부기준과 더불어, 시·군 차원에서 수립한 빈집정비계획의 내용을 검토하였다.

현행 「농어촌정비법」 제64조의7 및 같은 법 시행령 제59조의8에 따르면 농어촌 또는 준농어촌 지역의 경우, 빈집 수가 10호 이상이거나 총주택 수 대비 빈집 비율이 20% 이상이면서 동시에 빈집 수가 5호 이상일 때 해당 지역을 빈집우선정비구역으로 지정할 수 있다. 이러한 기준은 「소규모주택정비법」에서 규정하고 있는 빈집밀집구역 지정 요건과도 유사한 측면을 지닌다. 실제로 경기 연천군, 충남 공주시와 금산군, 경남 진주시·남해군·함안군 등 일부 시·군에서는 빈집정비계획을 수립하는 과정에서 5m×5m 격자 단위의 빈집 정보를 10,000㎡ 범위 내에서 합산하거나, 100m×100m 격자 내 빈집 수를 기준으로 빈집우선정비구역을 설정한 사례가 확인된다.

그러나 농촌마을은 도시와 달리 단위 면적당 주택 수가 적고 전반적으로 저밀도의 공간구조를 보이는 특성이 있어, 도시지역의 빈집밀집구역 지정 요건을 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 농촌의 지역적 맥락을 충분히 반영하여 빈집 수와 빈집 비율을 보다 유연하게 조정할 필요가 있으며, 동시에 면 단위 관리 방향을 설정할 때에는 인구, 주택, 사회경제적 특성과 같은 핵심 자료와 긴밀히 연계될 수 있도록 분석 단위를 정교하게 설계하는 노력이 요구된다. 이상의 내용을 종합하여, 본 연구에서는 빈집 수가 10호 이상인 500m×500m 격자 또는 빈집 수가 5호 이상이면서 빈집 비율이 10% 이상인 500m×500m 격자를 면 단위 관리가 필요한 지역으로 설정하고자 한다.

※ '빈집우선정비구역'('농어촌정비법' 제64조7제1항)과 '빈집밀집구역'('소규모주택정비법' 제4조제5항)의 세부기준

구분	빈집우선정비구역	빈집밀집구역
지정 요건 세부 기준	1. 농어촌 또는 준농어촌에 위치한 동 또는 리에 해당 2. 빈집의 수가 10호 이상인 지역일 것 3. 제2호에도 불구하고 해당 지역 내 총주택수 대비 빈집의 비율이 20퍼센트 이상이고 빈집의 수가 5호 이상인 경우 (다만, 해당지역이 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제12조제1항제1호에 따른 농촌마을 보호지구 내 위치한 지역으로 해당 지역 내 총주택수 대비 빈집 비율이 20퍼센트 이상인 경우 빈집 수가 5호 미만인 경우에도 지정 가능)	1. 해당 구역의 면적이 1만제곱미터 미만으로서 다음 각 호의 어느 하나에 위치하지 않을 것 가. 농어촌 또는 준농어촌 나. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제1호에 따른 정비구역(주거환경개선사업이 시행되는 정비구역은 제외) 2. 빈집의 수가 10호 이상이거나 빈집의 면적이 해당 구역 전체 토지 면적의 20퍼센트 이상일 것 3. 노후 불량건축물의 수가 해당 구역 내 전체 건축물 수의 3분의 2 이상이거나 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생 시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역일 것
근거	「농어촌정비법 시행령」 제59조의8	「소규모주택정비법 시행령」 제5조제4항

※ 시군별 빈집정비계획상의 빈집우선정비구역 지정 사례

시군명	빈집우선정비구역 설정 기준 및 과정	최종 구역 범위
(경기) 연천군 (충남) 공주시, 금산군 (경남) 함안군	- GIS의 'point statistics' 공간분석기법을 적용하여 빈집의 연접, 근접 분포도 측정 ① 빈집 등급에 따라 가중치 부여(예: 1등급 1.25, 2등급 1.5, 3등급 1.75, 4등급 2.00) → ② 시·군 전체를 5m×5m 격자 단위로 세분화 → ③ 각 격자를 중심으로 일정 범위(금산군 50m, 공주시·함안군 100m, 달성군·군위군·연천군·산청군 200m) 내 빈집 검색 → ④ 검색된 빈집 호수와 대지면적을 각 격자에 합산하여 저장 → ⑤ 10,000㎡ 범위 내 저장된 값이 크면서 각 격자가 연접된 지역이 빈집 밀집도가 높은 지역	- 1개 법정리 - 2개 이상 법정리 - 특정구역 (약 3,500~4,500㎡)
(경남) 남해군, 진주시	- (빈집 우선정비구역 식별) 100m×100m 격자(10,000㎡) 격자내 빈집수를 산출 - (빈집우선정비 구역) 빈집밀집격자를 토대로 격자내에 포함되거나 2~3개 격자에 걸쳐진 빈집 10호 이상을 포함하는 블록 구획 - (빈집우선정비구역 확정) 최종 구역 확정 및 구역명 설정	- 여러 개 격자

출처: 연천군(2024, pp.98~99), 공주시(2023, pp.111~112), 금산군(2021, pp.99~100), 남해군(2023, p.173), 산청군(2023, pp.92~94), 진주시(2023, p.154, p.178), 달성군(2023, pp.100~101), 군위군(2024, pp.108~110), 함안군(2023, pp.100~102)을 참고하여 연구진 작성

한편 도시지역에서는 현 시점에서 빈집이 아니더라도 지역의 안전성에 잠재적 위험을 야기할 수 있는 노후·불량 건축물이 밀집한 구역을 빈집밀집구역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 점을 참고하여, 농촌지역에서도 사전 예방적 차원에서 빈집으로 전환될 가능성이 높은 주택이 밀집한 지역을 미리 선별하고, 이를 관리함으로써 빈집 확산을 억제할 필요가 있다. 이에 본 연구는 빈집일 가능성이 높은 주택이 10호 이상 존재하고, 동시에 해당 지역 총 주택 수의 절반 이상을 차지하는 경우를 예방 관리가 필요한 지역으로 제안한다. 여기서 '빈집일 가능성이 높은 주택'은 해당 지역에서 이미 발생한 빈집과 유사한 특성을 지닌 주택을 의미하며, 본 연구에서는 빈집 예측 모델 분석 결과 빈집 예측 확률이 50% 이상인 주택(이하 예측빈집)을 그 대상으로 정의한다.

[표 4-1] '면(面) 단위 빈집 관리 유형 탐색'을 위한 지표 구성 및 기준

지표	설명	산출방법	면적 관리대상 선정 기준	자료
빈집 밀집도	빈집의 밀집 수준 평가	격자당 빈집 수와 비율	- 빈집 수 10호 이상 또는 - 빈집 수 5호 이상인면서 총주택수 대비 빈집 비율 10% 이상	면적 관리대 상으로 고려 빈집실태조사
빈집 잠재도	빈집의 발생 위험 수준 평가	격자당 빈집일 가능성이 높은 주택(예측빈집) 수 와 비율	- 빈집일 가능성이 높은 주택(예측 빈집) 수 10호 이상인면서, 총주택 수 대비 해당 주택 비율 50% 이상	면적 관리대 상으로 고려 빈집실태조사, 건축물 대장, 토지특성정보, 인구주택총조사 등

출처: 연구진 작성

■ ‘빈집 관리 전략 탐색’을 위한 지표 구성 및 기준 검토

빈집 관리 전략 탐색을 위한 지표는 면(面) 단위에서 관리가 필요한 지역의 빈집 관리 방향을 구체화하고, 공적 개입 여부와 그 우선순위를 검토하기 위해 설계되었다. 이를 위해 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경, 소유자·주민 동의 등 네 가지 부문에 대한 지표를 선정하였다. 이러한 지표를 통해 해당 지역의 빈집이 임대·매입 등을 통한 활용에 적합한지, 단순 철거 또는 철거 후 재활용, 안전 조치나 인프라 개선 등이 요구되며 또 가능한지를 면 단위에서 탐색할 수 있다.

각 지표 기준은 빈집실태조사의 등급 체계(1·2·3등급), ‘지방소멸대응을 위한 지자체 빈집 정비·활용 가이드라인’(이자은·송양호, 2025), 재해위험지구 및 재해위험개선지구 지정 여부, 한계마을 정의, 농어촌서비스기준, 기초생활인프라 국가적 최저기준, 그리고 빈집정비사업(리모델링·철거) 평가 기준 등을 종합적으로 참고하여 마련하였다. 이를 통해 해당 지역이 주거지 또는 체류·방문지로서의 기능을 유지할 수 있는지, 나아가 민간의 참여가 가능할지를 합리적으로 평가할 수 있도록 하였다.

먼저 빈집 활용 여건을 판단할 수 있는 지표 기준을 검토하였다. 2025년 9월 마련된 ‘지방소멸대응을 위한 지자체 빈집 정비·활용 가이드라인’에서는 농촌지역의 빈집 분석 단계를 입지 판단 및 제약요인 4단계, 수요 분석 및 인프라 4단계 등 총 8단계로 제시하고 있다. 이 중 1단계인 빈집 유형 분류에서는 철거/활용 가능성을 판정하기 위해 빈집실태조사의 등급, 토지이용 여건(과소필지, 맹지, 도로폭 미달, 노후도 30년 이상, 지붕구조), 건축물 노후도 등을 종합적으로 고려하였다(이자은·송양호, 33~35). 이는 빈집 활용성 평가 시 건축물의 안전성과 토지이용 여건을 함께 반영해야 함을 시사한다. 하지만 농촌마을의 경우 4m 미만 도로를 따라 주택이 배치된 사례가 빈번하다는 특성을 고려해 봤을 때, 도로폭 미달을 철거 판단의 주요 기준으로 고려할 경우 활용 가능한 빈집의 범위는 상당히 축소될 것으로 예상된다. 따라서 본 연구에서는 빈집 활용성 지표 산출 시 도로폭 미달은 반영하지 않았다.

※ 빈집의 철거 또는 활용 가능성 판단기준

- 지방소멸대응을 위한 지자체 빈집 정비·활용 가이드라인 수립(이자은 송양호, pp.34~35)

단순철거 또는 철거 후 공공활용(토지)		공공활용(주택)	
철거 필요	(구)4등급 or 행정조사(철거 필요) or 통합가이드라인 3등급 충족 시	활용 권고	(통합가이드라인 이후 조사)1등급과 2등급, (구)1등급, 2등급
철거 권고	과소필지 (and/or) 맹지 + 도로폭 미달 + 노후도 30년 이상 + 지붕구조 모두 충족 시	활용 권고	과소필지 + 맹지 + 도로폭 미달 + 노후도 + 지붕구조 + 등급 모두 충족하지 않을 시
철거 권고	노후도 50년 이상 건물(단, 건축자산 등 보존 가치가 있는 자원 제외)	활용 권고	노후도 50년 이상 건물 중 건축자산 등 보존 가치가 있는 자원

지자체의 빈집정비계획이나 빈집정비사업에서도 철거 또는 안전조치 우선순위와 리모델링 대상 평가 기준에 대해, 빈집의 물리적 상태나 노후도가 심각하여 안전 위험이 존재하는 경우, 또는 입지 여건상 개발 가능성이 낮은 경우에 리모델링보다는 철거나 안전조치를 우선적으로 시행하도록 정하고 있다. 이러한 맥락에서 해당 빈집이 재해 위험성이 높은 곳(예: 재해위험지구, 재해위험개선지구 등)에 위치해 안전 측면에서 취약할 가능성이 큰 경우에도 리모델링보다는 철거 또는 안전조치와 같은 대응 전략을 우선적으로 적용할 필요가 있다.

※ 빈집 철거, 안전조치 및 관리 우선순위

시군명	철거 우선순위 설정	안전조치 및 관리 우선순위 설정
경기 연천군	① 빈집우선정비구역에 해당하거나 밀집수준이 높은 빈집 ② 점도조건이 불량하거나 과소필지에 해당 등 노후도가 심각한 빈집 ③ 그 외 물리적으로 노후되었거나 타 사업지 내 해당 빈집	
충남 공주시	① 점도조건 불량(맹지, 세로(불)), 과소필지 등 개발여건이 열악한 특정빈집(4등급) ② 그 외 물리적, 환경적으로 노후화된 특정빈집(4등급) ③ 농촌개발사업 및 중심지활성화사업 등으로 선정된 지역 내 특정빈집(4등급) ④ 특정빈집(3등급)	
충남 금산군	① 빈집밀집수준이 높거나 연접해 있는 빈집이 있는 4등급 빈집 및 인근 필지에 심각한 안전위험이 있는 빈집 등 ② 건축구조(목구조, 블록구조), 지붕구조(기와, 슬레이트), 건축연수(30년 이상) 등을 고려해 물리적 노후도가 심한 빈집 ③ 그 외 인근필지에 안전위험으로 긴급한 철거가 필요한 빈집(공폐가) 등	① 빈집밀집수준이 높거나 빈집이 연접해 있는 3등급 빈집 ② 용도지역상 주거지역과 상업지역에 위치하거나, 차량접근이 불가능한 곳에 위치한 3등급 빈집 ③ 재개발, 주거환경정비사업 정비예정구역이거나 그 외 건축구조(목구조, 블록구조), 지붕구조(기와, 슬레이트), 건축연수(30년 이상) 등을 고려해 물리적 노후도가 심각한 3등급 빈집
경남 남해군 진주시	① 4등급 빈집 ② 4등급 철거이후 노후불량주택 순차적 철거, 3등급 노후주택 ③ 소유자 의견조사 내 철거의사가 있는 1, 2등급 빈집	① 철거대상 붕괴위험 높은 불량 빈집, 화재위험 높은 불량 빈집(철거 전까지) ② 그 외 철거대상 빈집(철거 전까지) ③ 화재위험 및 위생 문제가 불량인 빈집 ④ 그 외 빈집
경남 산청군	① 밀집수준이 높은 4등급 빈집 ② 차량접근이 불가능하거나 건축구조(목구조, 블록구조), 지붕구조(기와, 슬레이트) 등을 고려해 노후도가 심각한 4등급 빈집 ③ 그 외 물리적으로 노후된 4등급 빈집	① 밀집수준이 높은 3등급 빈집 ② 차량접근이 불가능하거나 건축구조(목구조, 블록구조), 지붕구조(기와, 슬레이트) 등을 고려해 노후도가 심각한 3등급 빈집 ③ 그 외 물리적으로 노후된 3등급 빈집
전남 해남군	① 안전사고 및 범죄발생 우려가 높아 철거가 시급한 빈집 ② 슬레이트가 포함된 빈집 ③ 학교, 읍 면소재지 등 주요도로면에 위치하여 경관을 심각하게 저해하는 빈집 등	

출처: 연천군(2024, p.103), 공주시(2023, p.105), 금산군(2021, p.105, p.113), 남해군(2023, pp.177~178), 산청군(2023, p.97, p.102), 진주시(2023, pp.158~159), 해남군(2025b, 내부자료)을 바탕으로 연구진 작성

※ 빈집 리모델링 대상 평가 기준

- 전남 해남군: 빈집 리모델링(임대) 평가 기준표(2025년)

평가 항목	배점 기준	점수
사업의지 및 이해도(자부담 가능성, 사업이해도 등 파악)	미흡(6점)/보통(8점)/우수(10점)	10점
지리적여건, 위치 적합도(마을회관, 취락지 기준 및 접근성)	미흡(8점)/보통(12점)/양호(16점)/우수(20점)	20점
건축년도(노후정도)	1969년 이하(6점), 1970년 이상~1999년 이하(8점)/2000년 이상(10점)	10점
건물 구조 및 내부 현황	미흡(8점)/보통(12점)/양호(16점)/우수(20점)	20점
사업지 적정 및 리모델링 적정 여부	불량(10점)/미흡(15점)/보통(20점)/우수(25점)/매우 우수(30점)	30점
외부환경(마당, 전원, 텃밭 등)	미흡(6점)/보통(8점)/우수(10점)	10점

총점 100점

출처: 해남군(2025a, 내부자료)

- (제외대상) 거주자가 사용하고 있는 집(빈집이 아닌 집), 가압류 및 근저당권이 설정된 빈집, 토지와 건물소유자와 다른 경우(토지 등기 및 건물등기 명의가 다른 경우), 빈집 본체 외 부속 건물, 미등기 건물(토지, 건축물대장 모두 등기가 되어있어야 함), 수리 없이 거주 가능한 집이거나, 노후도가 심각하여 거주 불가능한 집, 임차인과 임대인이 공동 거주하는 경우, 증축/개축/대수선은 지원하지 않음, 그 밖에 해남군수가 부적합하다고 판단하는 경우

• 전남 강진군: 빈집 리모델링 가능 여부 판별 기준(2025년)

구분	평가 항목	점수
빈집 상태	주요구조부 노후·불량상태 (건축년도(5점~10점), 외벽(3점~9점), 기둥(3점~9점), 지붕(3점~9점), 개구부 (1점~3점))	40점
	내부시설 노후·불량 상태 (난방(3점/5점), 급수(3점/5점), 전력설비(3점/5점), 오·배수설비(3점/5점))	20점
기타	읍·면 소재지 인근 (읍·면 소재지에서 2km 이상(3점), 읍·면 소재지에서 2km 미만(5점))	5점
	소유자 인원 (소유자 2인 이상(3점), 소유자 1인(5점))	5점
	임대기간 (임대기간 5년 장기임대(3점), 임대기간 7년 장기임대(5점))	5점
	입주자 모집 용이성 (입주자 모집 불량(5점), 입주자 모집 용이*(15점) * 마당, 담장 등 깨끗/ 부지 내 창고, 축사 등 없음 등)	15점
총점 90점		
판별 총점이 70점 이상~90점 이하인 경우		리모델링 가능
판별 총점이 70점 이하인 경우		리모델링 불가

출처: 강진군(2025, 내부자료)

이처럼 빈집의 물리적 상태에 따라 철거 또는 활용 여부를 판단하더라도, 빈집이 실제로 시장 또는 공공개입에 의해 정비될 수 있으려면 부동산의 권리상태가 중요하다. 해당 지역 내 빈집이 등기되어 있는지, 등기되어 있다면 권리관계가 얼마나 명확하게 정리되어 있는지(등기부등본을 통해 소유권 분쟁이나 권리관계의 복잡성 등이 존재하는지 확인)를 확인하는 과정이 필수적이다.

이상의 내용을 바탕으로, 본 연구에서는 물리적 상태에 따른 빈집 활용성(1·2등급에 해당하는 일반빈집 가운데 점도조건 등이 양호하고 재해위험지구 또는 재해위험개선지구 포함되지 않은 빈집 여부)과 등기 및 권리관계에 따른 빈집 개입용이성(등기가 되어 있고 가압류, 근저당권 등이 설정되어 있지 않으면서 단독 소유인 빈집 여부)을 판단하는 기준을 제시하였다. 또한, 해당 지역에 빈집 개입용이성이 높은 빈집이 5호 이상 분포하는 경우 면 단위 개입을 우선 고려할 수 있는 지역으로 설정하고, 빈집 활용성에 따라 리모델링 또는 철거 후 활용을 모색할 수 있도록 하였다.

다음으로 정주·체류 여건을 판단할 수 있는 지표를 검토하였다. 공공이 한정된 자원과 예산으로 농촌 소멸에 대응하며 지속가능한 정주환경을 조성하기 위해서는 선택과 집중의 전략이 필요하기 때문이다. 단순히 빈집이 밀집된 지역에 일률적으로 개입하기보다는, 인구·주택·생활서비스 측면에서 유지 가능성이 높은 지역을 중심으로 빈집정비를 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다. 반면 소멸 위험성이 높은 한계지역에 대해서는 최소한의 관리 전략을 적용하는 것이 현실적인 접근이라 할 수 있다.

기존 농촌 연구에서는 일반적으로 인구 규모가 50명 이하이면서 고령인구 비율이 50% 이상인 마을을 한계마을 또는 과소고령마을로 정의하고 있다(윤정미 외, 2021; 한승석, 2024). 본 연구에서는 이러한 정의를 토대로, 인구 활력도 및 주택 활력도 지표 기준을 도출하였다. 먼저 인구 활력도의 경우, 인구 20명 이하인 격자, 또는 인구가 21~50명 이하이면서 고령인구 비율이 50% 이상인 격자를 인구한계지역으로 설정하였다. 인구 활력도가 낮은 격자인 경우, 주변으로부터의 인구 유입 가능성을 추가적으로 검토할 필요가 있다. 본 연구에서는 해당 격자가 속한 읍·면의 총 인구 수 대비 최근 3년간 누적 귀농·귀촌인구나 누적 방문자수가 지자체 내 읍·면 중값을 초과한 경우, 또는 해당 격자와 인접하여 인구 유지 격자(인구 50명 이상인 고령인구 비율 50% 미만)가 1개 이상 존재하는 경우에 인구유입 가능성이 있다고 판단하였다.

아울러 농촌 주택의 경우 1호당 1~2인이 거주한다는 가정 하에, 주택 수가 10호 이하인 격자 또는 주택 수가 11~30호 이하이면서 노후주택 비율이 50% 이상인 격자를 주거한계지역으로 구분하였다.

생활서비스 접근성 지표 기준은 보건의료, 영유아시설, 교육, 생활편의시설, 공공안전과 관련된 대표적인 서비스의 충족 수준을 평가하기 위해, 농어촌서비스기준과 기초생활인프라 국가적 최저기준을 참고하여 검토하였다. 농어촌서비스기준은 면적이 넓고 인구가 분산되어 있는 농촌의 특성을 반영하여 기본적으로 차량 이동시간을 기준으로 제시된 한편, 기초생활인프라 국가적 최저기준은 인구가 상대적으로 집중된 도시의 특성을 고려하여 마을 단위와 지역거점 단위로 구분하여 제시되어 있다.

본 연구에서는 이러한 기준의 차이를 종합적으로 반영하여, 보건의료시설, 영유아시설, 초등학교, 생활편의시설, 경찰서, 소방서까지의 접근성을 차량 10분 이내(도로이동거리 7km 이하)로 확보할 수 있는 경우를 생활서비스 접근성이 양호한 수준으로 설정하였다. 이중 소매, 수리·개인, 음식, 숙박, 부동산 등 생활밀착형 업종인 생활편의시설의 경우에는 도보 10분 이내(격자 중심으로부터 1km 반경) 또는 차량 10분 이내 범위(격자 중심으로부터 7km 반경)에서 이용 가능한 시설 수가 읍·면 지역 격자의 중윗값 이상인 경우를 양호한 수준으로 판단하였다.

※ 농어촌서비스기준과 기초생활인프라 국가적 최저기준

항목	농어촌서비스기준		기초생활인프라 국가적 최저기준			
			마을		지역거점	
보건의료	내과/외과/산부인과/소아청소년과 진료	차량 30분~1시간	기초의료시설(의원, 약국 등)	도보 10분	보건소 응급의료	차량 20분 차량 30분
영유아시설	어린이집/유치원	차량 20분	어린이집 유치원	도보 5분 도보 5~30분	-	
교육	초 중등교육	차량 10분	초등학교	도보 10~15분		
생활편의	-	-	소매점	도보 10분	-	
정주여건	경찰순찰	1일 1회 이상 순찰	-	-	-	
	소방출동	목표시간 내 현장 도착 비율 70% 이상	-	-	-	

출처: 「농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용」(농림축산식품부고시 제2021-43호)의 별표; 국토교통부(2024)의 별표2 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저 기준을 바탕으로 연구진 작성

부동산시장 환경을 판단하기 위하여, 주택가격과 공시지가는 부동산시장의 작동 가능성을 가늠하는 중요한 지표로 볼 수 있다. 농촌지역에서 주택가격 및 공시지가가 상대적으로 높은 지역은 민간의 시장 참여를 기대할 수 있는 여지가 크지만, 그렇지 않은 지역은 공공의 개입을 통해 활용을 촉진할 필요가 있다. 본 연구에서는 500m×500m 격자의 평균 주택가격과 평균 공시지가가 모두 상위 10%에 해당하는 경우를 부동산시장이 상대적으로 양호한 지역으로 간주하였다.

앞서 제시한 지표들을 바탕으로 면 단위에서 활용 촉진이 필요한 지역을 특정하더라도, 빈집 소유자 및 주민의 동의와 참여가 뒷받침되지 않는다면 실질적인 정비 추진은 어렵다. 「지방소멸대응을 위한 지자체 빈집 정비·활용 가이드라인」(이자은·송양호, 2025)에서는 처음부터 빈집실태조사 과정에서 소유자의 정비 의사를 확인한 주택만을 대상으로 하고 있으나, 실제 조사에서는 소유자와의 연락을 통해 정비 의사를 확보하고 이를 체계적으로 관리하지 못하는 경우가 많으며, 정비 의사가 있는 소유

자 자체가 소수에 불과한 경우가 현실이다. 원칙적으로는 빈집실태조사 단계에서 소유자 정보를 확보하고 이를 체계적으로 관리하는 것이 바람직하다. 그러나 실제로는 소유자 확인과 참여 의사 확보가 쉽지 않고, 실태조사 시점에 정비 의사가 있는 소유자 또한 극히 제한적이다. 또한, 실태조사 때와는 달리 소유자의 의사가 변경될 가능성도 존재한다. 이러한 여건을 고려할 때, 본 연구에서 제안하는 지표를 통해 공공개입이 우선적으로 필요한 면 단위 대상을 빠르게 선별한 뒤, 그 과정에서 분석된 내용을 토대로 소유자의 참여를 적극적으로 유도하는 방안이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다.

[표 4-2] '빈집 관리 전략 탐색'을 위한 지표 구성 및 기준

지표		설명	산출방법	관리 방향 설정 기준		자료
빈집 활용 여건	개입 용이성	빈집의 등기 여부 와 권리관계 기반 개입 용이성 평가	- 격자당 권리관계가 양호한 빈집 수	- 등기가 되어 있고 가압류, 근저당 권 등이 설정되어 있지 않으면서 단독 소유인 빈집 수 5호 이상	공공개입을 통한 빈집 활용 고려	부동산 등기부등본
	빈집 활용성	빈집의 상태, 입지 특성 기반 활용 가능성 평가	- 격자당 활용가능 빈집 수	- 1·2등급(일반빈집)이면서 점도 조건 등이 양호하고, 재해위험(개선)지구에 위치하지 않은 빈 집 수 5호 이상	빈집 철거/활용 고려	빈집실태조사, 연속주제도 자연재 해/재해위험지구 (브이월드)
정주· 체류 여건	인구 활력도	인구 유지 가능성 평가	- 격자당 인구수 - 격자당 고령인구비율	- 인구 20명 이하 또는 - 인구 21~50명이면서 고령인구 비율이 50% 이상	수요 부재 시 활용 보다 철거/안전조치 /모니터링 등 고려	국도통계지도, (500m×500m 격자 자료)
	인구 유입 가능성	주거·체류 인구 유입 가능성 평가	- 해당 격자가 속한 읍·면의 총인구 대비 최근 3년간 누 적귀농·귀촌인구 비율이나 - 누적방문자수 비율 - 인구유지 격자 인접 여부	- 최근 3년간 누적귀농·귀촌인구 비 율이나 누적방문자수 비율이 해당 지자체 내 읍·면 중윗값 이상 또는 - 해당 격자와 인접한 인구유지 격자 (인구 50명 이상이면서 고령인구 비율 50% 미만)가 1개 이상	수요 부재 시 활용 보다 철거/안전조치 /모니터링 등 고려	지자체 귀농·귀촌 인 통계, 한국관 광데이터랩 지역 별 방문자수
	주택 활력도	주거지 유지 가능 성 평가	- 격자당 주택수 - 격자당 노후주택비율	- 주택 10호 이하 또는 - 주택 11~30호이면서 노후주택 비율이 50% 이상	수요 부재 시 활용 보다 철거/안전조치 /모니터링 등 고려	국도통계지도, (500m×500m 격자 자료)
	생활 서비스 접근성	주요 생활서비스 접근성 수준 평가	- 격자 중심으로부터 가장 가까운 보건의료시설 까지 의 도로이동거리	- 가장 가까운 종합병원, 병원, 의 원, 또는 보건기관까지의 도로 이동거리 7km 이하(차량 10분 내 접근 가능)	전반적인 생활서 비스 접근성 수준 이 양호한 경우, 빈집의 공공활용 고려	국도통계지도, (500m×500m 격자 자료)
			- 격자 중심으로부터 가장 가까운 영유아시설 까지의 도로이동거리	- 가장 가까운 어린이집 또는 유치 원까지의 도로이동거리 7km 이 하(차량 10분 내 접근 가능)	생활서비스 접근 성 수준이 미흡한 경우, 인프라 개 선과 빈집재생 병 행 고려	
			- 격자 중심으로부터 가장 가까운 초등학교 까지의 도로이동거리	- 가장 가까운 초등학교까지의 도 로이동거리 7km 이하(차량 10 분 내 접근 가능)		
			- 격자 중심으로부터 7km 반경 내 생활편의시설 수	- 반경 7km 내 생활밀착형 업종 (소매, 수리·개인, 음식, 숙박, 부동산) 시설 수가 읍·면 지역의 격자 중윗값 이상		
			- 격자 중심으로부터 경찰서 접근성	- 경찰서까지의 도로이동거리 7km 이하(차량 10분 내 접근 가능)		
- 격자 중심으로부터 소방서 접근성			- 소방서까지의 도로이동거리 7km 이하(차량 10분 내 접근 가능)			
부동산 시장 환경	부동산 가치	부동산시장 작동 가능성 평가	- 격자당 평균 주택가격 - 격자당 평균 공시지가	- 평균 주택가격 또는 평균 공시지 가가 읍·면 지역의 격자 상위 10% 이외	공공개입을 통한 빈집 활용 고려 (상위 10%는 민 간 활용 촉진)	국도통계지도, (500m×500m 격자 자료)
소유자 주민협력		정량 지표를 바탕으로 면 단위 우선개입 대상지가 선별되면, 소유자 및 주민 합의 절차 추진 필요(마을공동체 활성화 유무 확인)				

출처: 연구진 작성

② 빈집 잠재도 산출을 위한 빈집 예측 모델 구축

■ 빈집 예측 모델 검토

본 연구에서는 빈집 잠재도를 사전 관리의 관점에서 중요한 지표로 설정하였다. 이는 빈집이 발생하기 전에 예방적 대응을 통해 주택의 빈집 전환을 막을 수 있다는 점에서 의미가 크다. 이를 위해 농촌지역의 단독주택을 대상으로 빈집일 가능성을 예측하는 모델을 설계하였으며, 농촌에서 빈집 발생과 밀접하게 연관된 주요 요인을 규명하고 이를 토대로 '빈집 잠재도' 지표를 산출하였다.

빈집 발생 요인을 규명하고 빈집을 예측하기 위한 모델은 시대에 따라 꾸준히 진화해 왔다. 초기에는 전통적인 통계 모형이 주로 사용되었는데, 이는 요인을 명확히 설명한다는 점에서 강점이 있으나 현실의 복잡성을 충분히 반영하는 데에는 한계가 있었다. 이후 GIS 기반 모델의 도입으로 빈집의 공간적 분포와 군집성을 효과적으로 분석할 수 있게 되었으며, 이를 통해 정책적 우선순위 설정에 중요한 기초자료를 제공하였다. 최근에는 머신러닝 기법이 활용되면서 예측 정확도가 크게 향상되었고, 변수 중요도 분석을 통해 빈집 발생과 관련된 주요 요인을 도출할 수 있게 되었다. 더 나아가 인공지능과 빅데이터를 활용한 접근법이 등장하면서 생활 데이터 등 다양한 정보를 결합한 실시간 빈집 예측이 가능해지는 등, 예측 모델의 실질적 활용 범위가 지속적으로 확장되고 있다.

[표 4-3] 빈집 예측 모델의 장단점 비교

구분	주요 모델	사용목적	장점	한계
전통적 통계모형	로지스틱 회귀, 공간회귀	노후도·고령화·소득 등 빈집발생 원인 검증	해석력 높음	예측력 낮음
GIS·공간분석	Moran's I, 클러스터 분석	빈집의 군집성·핫스팟 등 공간적 패턴 확인	공간정책 활용	원인을 설명하는데 한계
인공지능	XGBoost, RF, LGBM, MLP, 딥러닝	높은 예측 정확도, 영상 등 비정형 데이터의 활용	예측력 우수	결과의 해석의 어려움

출처: 연구진 작성

주: RF(RandomForest), MLP(Multi-layer Perceptron)

국내 기존 빈집 관련 연구들에서는 주로 로지스틱 회귀 모형이나 공간회귀 모형을 활용해 왔다. 이다예(2020)는 다층모형을 적용하여 인천 원도심의 빈집 발생 요인을 분석하였으며, 장명준·권성문(2021)은 회귀모형을 통해 지역 환경 요인이 빈집 발생에 미치는 영향을 검증하였다. 이러한 연구들에서 사용한 전통적 통계모형은 빈집의 공간적 분포와 관련 요인을 설명하는 데 유용하나, 미래를 예측하는 데에는 한계가 있다. 일본의 Baba and Asami(2017) 역시 회귀분석을 활용해 지역 간 빈집 비율 차이를 규명했으나 장기적 추세를 전망하지는 못했다.

한편 GIS 기반 접근법은 공간 군집성과 패턴을 밝히는 데 기여했으나, 왜 특정 지역에서 빈집이 집중되는지에 대한 인과적 설명에는 한계가 있었다. Liu et al.(2024)은 도쿄의 위성도시인 토다시를 대상으로 빈집 분포를 분석하면서 이웃 특성이 빈집 밀집을 강화한다는 점을 확인했으나, 이는 설명적 수준에 머물렀다. 유럽의 Radzimki(2016) 역시 독일 축소도시의 공간적 공실 패턴을 GIS로 분석했지만 정책 대응으로 이어지지는 못했다.

이러한 한계를 보완하기 위해 머신러닝이 활용되기 시작하였다. 한국의 임규진 외(2022)는 인공지능 기반 추정모형을 통해 군산시의 빈집 발생을 예측하였으며, 정연준·이경환(2024)은 머신러닝을 활용해 인구감소 지역의 빈집 발생 요인을 추정하는 모델을 개발하였다. 이들은 높은 예측 정확도를 보여주었으나, 해석 가능성이 낮아 정책 설계자가 활용하기 어렵다는 문제점이 지적되었다.

종합하면 기존 모델들이 지닌 공통적 한계는 데이터 활용의 제약, 모델의 해석력 부족, 정책 연계성의 미흡으로 요약될 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 다음과 같은 방향이 요구된다. 첫째, 국가 차원의 데이터 통합 플랫폼을 구축하고 지자체 간 데이터 품질 격차를 줄여야 한다. 둘째, 모델의 설명력과 예측력을 동시에 확보할 필요가 있다. 전통적 통계모형은 해석이 용이하지만 예측력이 낮고, 머신러닝은 예측력이 높으나 해석력이 부족하므로, 두 방식을 결합한 하이브리드 모델의 활용이 필요하다. 셋째, 모델의 정책적 활용 가능성을 높여야 한다. 단순히 빈집 발생을 예측하는 것을 넘어, 어떤 지역을 우선 관리해야 하는지를 제시할 수 있는 정책 지원형 모델로 발전해야 한다.

■ 빈집 예측 모델의 공간 단위 검토

빈집 예측에서 가장 중요한 쟁점 중 하나는 예측의 공간 단위로서, 이는 단순한 기술적 선택을 넘어 정책 적용성과 실행 가능성을 함께 고려해야 하는 중요한 과제라 할 수 있다. 예측 단위가 시군구(도시 단위), 읍·면동(이웃 단위), 개별 위치(포인트 단위) 중 어디에 설정되는가에 따라 예측 결과와 정책 적용성이 크게 달라질 수 있다. 지금까지 한국의 다수 연구는 행정 데이터 접근성이 용이하다는 이유로 시군구 단위 데이터를 활용해 왔다. 그러나 이러한 접근은 시군구 단위 평균값에 기반하기 때문에 실제 읍·면동 단위에서 나타나는 지역 간 이질성을 충분히 반영하지 못한다는 한계를 가진다. 읍·면동 단위 예측은 지역 공동체 수준에서 대응 전략을 마련하는 데 유용하지만, 이 또한 소지역 차원의 세부적인 이질성을 충분히 반영하기에는 한계가 있다.

이에 비해 개별 위치(point) 단위 예측은 가장 높은 수준의 정확성을 확보할 수 있으나, 개인정보 보호 문제와 데이터 수집 비용의 과다라는 현실적 제약이 뒤따른다. 임규진 외(2022)는 개별 전력·수도 사용 데이터를 활용하여 포인트 단위에서 빈집을 탐지하려는 시도를 하였으나, 법적 제약과 지자체별 역량 차이로 인해 전국적 확산에는 한계가 있었다. 따라서 향후 연구에서는 시군구 단위 중심의 거시적 예측보다는, 읍·면동 단위와 포인트 단위 예측을 상호 보완적으로 결합하는 다층적 접근을 모색할 필요가 있다.

■ 빈집 예측 모델 구축 방향

지자체에서 자료 제공 시 빈집실태조사의 점 단위 빈집 데이터를 활용할 수 있다는 점과, 본 연구에서 격자기반 빈집관리지표의 하나로서 빈집 잠재도를 산출한다는 점을 고려하여, 개별 주택 단위에서 빈집을 예측하는 방법론을 적용하고자 한다(주택별 빈집 예측 후 격자 단위로 합산 가능). 구체적으로는 읍·면 지역에 위치한 단독주택을 대상으로 빈집 여부를 예측하기 위하여, Logistic Regression, XGBoost, LightGBM, CatBoost, MLP(다층 퍼셉트론) 등 다양한 머신러닝 기법을 적용한 뒤 최적 모델을 채택하고자 한다.

[표 4-4] 빈집 예측 모델의 장단점 비교

모델	특징	장점	단점
Logistic Regression	선형 회귀 기반 이진 분류	해석용이, 계산빠름, 변수 부호 확인가능	비선형 관계 반영 한계, 불균형 취약
XGBoost	트리 기반 Gradient Boosting	높은 예측 성능, 불균형 데이터 강점, 변수 중요도 해석	학습 느림, 튜닝 복잡, 과적합 위험
LightGBM	Leaf-wise 분할 Boosting	빠른 학습, 대규모 데이터 효율적	과적합 위험, 해석력 낮음
CatBoost	범주형 최적화 Boosting	범주형 변수 자동 처리, 안정적 성능	학습 느림, 구조 복잡, 해석력 낮음
MLP	다층 신경망 기반 분류	비선형·복잡한 패턴 학습	해석력 낮음, 불균형 취약, 튜닝 필요

출처: 임규건 외(2022); 정연준·이경환(2024); Baba et.al.(2020); Nguyen and Ngo(2025); Sayuda et. al.(2022); Shmuel et.al.(2024)을 바탕으로 정리

앞서 언급한 바와 같이 머신러닝 기반의 빈집 예측 모델은 높은 예측 성능을 제공한다는 장점이 있으나, 특정 주택이 왜 빈집으로 분류되었는지를 설명하기 어렵다. 특히 XGBoost, LightGBM, CatBoost와 같은 앙상블 트리기반 모델이나 MLP와 같은 신경망은 블랙박스 성격이 강하므로, 변수별 영향력을 단순히 중요도 지표(Feature Importance)만으로 해석하는 데는 한계가 존재한다. 이러한 문제를 보완하고자 본 연구에서는 SHAP(Shapley Additive exPlanations) 기법을 적용하였다.

SHAP은 협력게임이론(cooperative game theory)에 기반한 설명가능성 기법으로, 예측값을 도출하는 과정에서 각각의 독립변수가 기여한 정도를 공정한 기여값(Shapley value)으로 분해한다. 예컨대 특정 주택이 빈집으로 분류될 확률이 0.75로 산출되었다면, 이 확률이 도출되는 과정에서 건축연수, 고령인구 비율, 공시지가, 주택 구조 등 개별 요인들이 얼마만큼 영향을 미쳤는지를 정량적으로 보여줄 수 있다. 또한, SHAP 기법은 개별 주택 사례뿐만 아니라 전체 데이터셋을 대상으로 변수의 평균적 영향력과 분포를 시각화할 수 있어, 빈집 발생의 구조적 요인을 규명하는 데 유용하다. 이는 지역맞춤형 빈집 관리 정책을 수립할 때 단순히 변수가 존재하는지 여부를 넘어, 그 영향의 크기와 방향성을 함께 고려해야 함을 시사한다. 결국 SHAP은 블랙박스 성격을 지닌 머신러닝 모델을 해석 가능한 형태로 전환시켜, 빈집 발생 예측 결과를 정책결정자와 실무자가 이해할 수 있는 언어로 번역해주는 강력한 도구라 할 수 있다.¹³⁸⁾

SHAP 지수를 활용하는 대표적 방법 중 하나는 SHAP Summary Plot이다. 이 그래프는 전체 데이터셋을 대상으로 각 변수가 예측 결과에 기여한 영향력의 분포를 시각화한 것으로, X축은 SHAP 값(기여도), Y축은 변수명을 나타낸다. 하나의 점은 하나의 주택 데이터를 의미하며, 점의 색깔은 해당 변수 값이 높은 경우(빨간색)와 낮은 경우(파란색)를 구분하여 표시한다. SHAP Summary Plot은 각 변수의 중요도와 효과를 직관적으로 파악할 수 있도록 해주는데, 이를 해석하는 주요 포인트는 다음과 같다. 첫째, 변수 순위는 Y축을 기준으로 위쪽에 위치할수록 해당 변수가 빈집 예측에 중요한 영향을 미쳤음을 의미한다. 둘째, 기여 방향은 X축을 기준으로 오른쪽(양수 SHAP 값)은 빈집 확률을 높이는 방향, 왼쪽(음수 SHAP 값)은 낮추는 방향으로 작용한다. 예를 들어, 고령인구비율 값이 클수록(빨간색 점) 오른쪽에 분포한다면, 이는 고령인구 비율이 높을수록 빈집 발생 가능성이 증가함을 의미한다. 셋째, 변수 효과의 분산은 점들이 좌우로 넓게 퍼져 있는 정도로 파악 가능하다. 점들의 분산이 크다면

138) Lundberg and Lee(2017); 심재혁 외(2025); 정연준·이경환(2024)을 참고하여 해당 문단 작성

해당 변수가 주택별로 빈집 예측에 미치는 영향이 일관되지 않고 다양하다는 뜻이다. 예를 들어 대지면적의 경우 일부 주택에서는 빈집 확률을 낮추는 요인(음수 SHAP 값)으로 작용할 수 있으나, 또 다른 주택에서는 오히려 빈집 확률을 크게 높이는 요인(양수 SHAP 값)으로 작용할 수도 있다.

■ 빈집 예측 모델의 투입 변수 검토

빈집 예측 모델의 투입 변수 선정은 선행연구 고찰을 통해 진행하였다. 먼저 빈집 발생에 영향을 미치는 요인과 예측 관련 주요 연구들을 종합적으로 검토하여, 예측 변수로서 유의미할 것으로 판단되는 요인들을 추출하였다. 이후 이러한 변수들을 실제 분석에 적용할 수 있는 모델들을 검토한 뒤, 본 연구의 목적과 농촌지역의 특성을 반영할 수 있는 방식으로 빈집 예측 모델을 설계하였다.

[표 4-5] 국내외 빈집 관련 선행연구의 분석 모형 및 변수 검토

저자	연도	분석모형	종속변수(타겟)	유의한 독립변수 및 부호
강용곤 외	2023	다중회귀(성장/쇠퇴지역 비교)	빈집비율	인구감소(+), 고령자비율(+), 노후주택비율(+), 신규주택공급(-)
이섬결	2023	패널회귀 + 사례분석	빈집해소율	재생사업(+), 정비사업(+), 거점시설(+), 민간투자(+)
장명준·권성문	2021	회귀분석(전주시)	빈집발생	경사(+), 대로접근성(-), 생활SOC(-)
이자은·주필주	2022	공간회귀모형	빈집 분포	노후주택(+), 고령화(+), 상권위축(+), 상업지역접근성(-)
이소영·주희선	2021	공간회귀분석(경남 단독주택)	빈집 여부	건축연령(+), 소규모주택(+), 노인가구비율(+), 역세권(-)
임규건 외	2022	Random Forest, Gradient Boosting, XGBoost	빈집 여부 (군산시)	주택가격, 사용승인일, 지상층수, 전기사용량, 건축면적, 가구수, 인구수
정상화·이수기	2024	다중회귀(서울시)	빈집비율	고령화(+), 소규모주택비율(+), 신규주택비율(-), 상업·업무시설 접근성(-)
이창호·김기중	2021	공간패널모형(지역 간 차이)	빈집 증감률	인구감소(+), 산업쇠퇴(+), 주택공급과잉(+), 고령화(+)
임미화	2022	로지스틱 회귀(군산)	빈집 여부	건축연령(+), 맹지(+), 소규모·비정형 필지(+), 목조 벽돌(+), 기와 지붕(+), 65+비율(+), 경제변수 비유의
카마카요코·강정은	2020	비교분석 (한일 통계)	빈집비율	인구감소(+), 고령화(+)
Morckel	2014	공간회귀모형, OLS	주택 방치율	빈곤율(+), 주택연령(+), 인구감소(+), 흑인비율(+)
Hollander	2018	비교사례연구 (퀘벡·온타리오·뉴잉글랜드)	도심 내 빈집비율	인구감소(+), 산업쇠퇴(+), 중심지 재생정책(-)
Baba and Asami	2017	다중회귀분석	빈집비율	고령인구(+), 주택연령(+), 소득(-)
Baba et al.	2020	기계학습 (XGBoost)	빈집여부	거주자 수/연령, 건물연령, 연면적, 층수, 건물유형, 건물구조, 수도 사용량, 토지이용현황
Joo and Lee	2021	공간회귀모형 (SEM)	빈집 분포	고령인구(+), 저소득층(+), 표준화시망율(+), 사업체수(-), 자기변동율(-), 전입자수(+), 전출자수(+)
Liu et al.	2024	공간회귀분석	빈집 분포 (토다시, 일본)	슈퍼마켓비율(+), 도로인접주택비율(-)
Sasaki et al.	2024	K-means 군집분석	빈집 활용 유형 (관광 임대 등)	빈집활용유형, 관광객, 집객시설, 숙박시설, 인구수, 고령화율, 인구밀도, 인구감소지역
Sayuda et al.	2022	기계학습 + 데이터조합 비교	빈집 탐지 정확도	수도사용량, 건물노후도, 연면적, 지역 주택 노후도, 지역 인구수, 건축면적, 평균연령
Van et al.	2022	부분최소제곱회귀모형(Partial Least squares regression)	샷포시 빈집 수	1인가구(+), 반지하면적(+), 고령인구수(+), 총내화구조면적(+), 아파트수(-), 자가소유자수(-), 유아수(+), 철도역거리(-), 병원수(+)

출처: 강용곤·박수아·조미정(2023); 이섬결(2023); 이소영·주희선(2021); 이자은·주필주(2022); 이창호·김기중(2021); 임규건 외(2022); 임미화(2022); 장명준·권성문(2021); 정상화·이수기(2024); 카마카요코·강정은(2020); Baba and Asami(2017); Baba et al.(2020); Hollander(2018); Joo and Lee(2021); Liu et al.(2024); Morckel(2014); Sasaki et al.(2024); Sayuda et al.(2022); Van et al.(2022)을 바탕으로 연구진 작성

국내의 선행연구 결과를 종합한 결과, 빈집 발생에 영향을 미치는 변수들은 크게 인구·사회적 요인, 주택 스톡 및 물리적 특성 요인, 토지·자산 요인, 기반시설 접근성의 네 가지 범주로 정리될 수 있다. 첫째, 인구·사회적 요인은 지역의 인구학적 구조와 가구 특성을 반영하는 지표로, 고령인구비율, 전체 인구 규모 및 인구 증감 추세, 평균 가구 규모 등이 포함된다. 이러한 변수들은 인구 또는 가구의 감소와 고령화가 빈집 발생의 중요한 배경 요인으로 작용한다는 점을 반영한 것이다. 둘째, 주택 스톡 및 물리적 특성 요인은 주택의 양적 규모와 물리적 상태를 나타내는 지표들로 구성된다. 구체적으로 노후주택비율, 주택 총량, 최근 주택 증감 등이 포함되며, 건축물의 용도 및 구조(예: 지붕 형태 코드), 연면적, 층수 등도 반영된다. 이러한 변수들은 주택의 물리적 노후화 정도나 구조적 취약성이 빈집으로의 전환 가능성에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 중요하다. 셋째, 토지·자산 요인은 부동산시장 환경과 필지 특성을 고려한 지표로, 공시지가를 비롯하여 용도지역, 건폐율, 용적률 등이 포함된다. 이는 부동산 가치나 토지이용 규제가 주택의 활용 가능성과 시장에서의 수요·공급에 어떠한 영향을 미치는지를 반영하기 위한 것이다. 넷째, 기반시설 접근성 요인은 생활서비스 및 교통·상권 인프라와의 공간적 거리와 관련된다. 예를 들어 철도역, 버스터미널, 전통시장, 병원, 학교, 공항 등 주요 시설까지의 접근성을 변수로 포함한다. 이는 생활 인프라와 교통망 접근성이 열악할수록 거주 매력이 떨어지고, 결과적으로 빈집 발생 위험이 높아질 수 있음을 고려한 것이다.

이상의 검토 내용을 바탕으로, 분석대상 지역의 특성을 고려하여 범주별 핵심 변수를 도출하고 이를 공간 단위별(읍·면, 주택, 필지)로 재구성할 필요가 있다. 본 연구에서는 독립 변수들을 근린 요인, 주택 요인, 필지 요인이라는 세 가지 범주로 재구성하였다. 근린 요인은 읍·면 단위에서의 총인구 수, 고령인구 비율, 총 주택 수, 노후주택 비율, 주요 생활편의시설 접근성으로 설정하였다. 주택 요인은 개별 주택 단위에서의 주택 노후도, 대지면적, 건축면적, 연면적, 지붕 구조, 건물 구조를 포함하였다. 필지 요인은 개별 필지 단위에서의 공시지가, 용도지역, 지형 높이, 지형 형상, 도로 측면으로 구성하였다.

분석 과정에서 일부 변수들은 성격에 맞게 변환하여 사용하였다. 주택 요인 중에서 대지면적, 건축면적, 연면적은 분포의 왜도를 줄이고 분석의 안정성을 확보하기 위해 로그 변환하여 적용하였다. 또한, 주택 요인 중 지붕구조와 건물구조, 필지 요인 중 용도지역, 지형높이, 지형형상, 도로측면과 같은 범주형 변수들은 더미변수로 변환하여 모델에 투입하였다. 이러한 변환 과정을 통해 모델의 예측 정확도를 높이고, 다양한 공간·물리적 특성을 균형 있게 반영하고자 하였다.

[표 4-6] 빈집 예측 모델 투입 변수 선정

변수	설명	단위	자료명(출처)
빈집 여부	빈집=1, 아니면=0		'23 상주시 빈집실태조사
근린 요인	총인구	23년 총인구수	읍·면 '23 인구총조사(KOSIS)
	고령인구	23년 고령인구 비율	
	주택	23년 총주택 수 23년 노후주택 비율(30년 이상 주택)	읍·면 '23 주택총조사(MDIS)
	생활편의시설 접근성	- 주요 생활편의시설까지 승용차 최단거리(분) : 초등학교, 중학교, 고등학교, 공공의료시설, 병·의원, 종합병원, 대규모점포, 전통시장, 버스터미널	읍·면 '22 교통접근성지표 (국가교통DB)
주택 요인	주택 노후도	2024 - 사용승인연도	주택 '25 건축물대장 (건축허브)
	대지면적	대지면적(㎡) (※ 로그변환 후 적용)	
	건축면적	건축면적(㎡) (※ 로그변환 후 적용)	
	연면적	연면적(㎡) (※ 로그변환 후 적용)	
	지붕 구조	(더미변수) 지붕구조 (철근) 콘크리트, 기와, 슬레이트, 기타지붕	
	건물 구조	(더미변수) 해당 건물구조 강파이프구조, 경량철골구조, 기타강구조, 기타구조, 기타조적구조, 벽돌 구조, 블록구조, 시멘트블럭조, 일반목구조, 일반철골구조, 철근콘크리트 구조, 기타	
필지 요인	공시지가	공시지가	필지 '23 토지특성조사 (브이월드)
	용도지역	(더미변수) 계획관리지역, 보전관리지역, 생산관리지역, 생산녹지지역, 일반공업지역, 일반상업지역, 자연녹지지역, 자연환경보전지역, 제1종일반주거지역, 제2 종일반주거지역, 준공업지역, 준주거지역, 농림지역	
	지형높이	(더미변수) 고지, 급경사, 완경사, 저지, 평지,	
	지형형상	(더미변수) 가로장방, 부정형, 사다리형, 세로장방, 자루형, 정방형	
	도로측면	(더미변수) 광대로한면, 광대세각, 광대소각, 맹지, 세로각지(가), 세로각지(불), 세로한 면(가), 세로한면(불), 소로각지, 소로한면, 중로각지, 중로한면	

출처: 연구진 작성

2. 지역맞춤형 빈집 관리를 위한 빈집 예측 모델의 적용 방안

1) 빈집 예측 모델 구축

■ 머신러닝을 이용한 빈집 예측 모델 구축

본 절에서는 사례지역인 경북 상주시를 대상으로 빈집 예측 모델을 구축하고 분석 결과를 해석하였다. 제3장의 빈집 실태 유형 분석에서 살펴본 바와 같이, 경북 상주시의 읍·면 지역은 우리나라 농촌에서 가장 많이 관찰되는 유형(빈집밀집지역-단독우세·감소정체형, 빈집밀집지역-단독우세·증가형, 빈집화지역-단독우세·감소정체형) 중심으로 구성되어 있어, 일반적인 농촌 빈집 실태에 맞는 빈집 관리 방향을 도출할 수 있으리라 기대한다. 또한, 상주시는 빈집실태조사 및 빈집정비계획을 이미 가지고 있어, 빈집 예측 모델 구축에 필요한 데이터 구득이 가능하다.

여기서는 빈집 예측 모델 구축을 위해 사용한 데이터 정의-전처리-학습/검증 설계-불균형 대응-하이퍼파라미터 탐색-평가 및 운영 규칙-설명가능성 분석까지의 전 과정을 재현 가능한 형태로 상세히 기술한다. 특히 본 과제는 읍·면 지역 전체 단독주택 13,763호 중 빈집 240호에 해당하는 극단적 불균형(양성 $\approx 1.7\%$)이라는 전형적 '희귀사건(rare event)' 문제를 다루므로, 데이터 분할과 가중/임계값·보정 전략에서의 작은 선택이 결과에 큰 영향을 미친다. 희귀양성의 누락을 최소화하기 위해 Stratified 5-fold 교차검증을 사용하였으며, CV 스코어는 정책목표를 반영해 Recall(양성)을 기본으로 삼았고, 보조 지표로 Balanced Accuracy, Specificity, PR-AUC(AP), ROC-AUC, F1을 병행 기록하였다.

머신러닝 모델의 파라미터는 학습과정에서 결정되는 파라미터(parameter)와 외부에서 결정하는 하이퍼 파라미터(hyper-parameter)로 구분된다. 파라미터는 선형회귀분석의 회귀계수와 같이 모델의 목적 달성(정확도 등)을 위해 데이터 패턴을 기반으로 모델 내부에서 결정된다. 이와 달리 하이퍼 파라미터는 모델의 구조와 학습 방식 등을 연구자가 결정해주는 것으로 예를 들어 트리 기반 모델들은 사용할 트리의 수, 피쳐의 수, 트리의 최대 깊이 등을 연구자가 지정한다. 하이퍼 파라미터의 결정여부에 따라 모델은 과적합이 될 수도 있고, 예측력이 높아지거나 낮아질 수 있기 때문에 머신러닝 모델을 만드는 과정은 최적의 하이퍼 파라미터를 찾는 과정으로 볼 수 있다. 머신러닝 모델들은 원리와 구조에

따라 서로 다른 하이퍼 파라미터를 갖고 있으며, 개수도 다르다. 하이퍼 파라미터에 어떤 값이 들어가느냐에 따라 모델이 달라지나 문제는 최적의 하이퍼 파라미터를 선택하기 어렵다는 점이다. 하이퍼 파라미터의 값을 결정하는 과정을 탐색(search) 또는 튜닝(tuning)이라고 부른다. 탐색과정에서 연구자는 각 하이퍼 파라미터를 범위로 주고(예: 1번 파라미터: 1~10, 2번 파라미터: 0.1~0.5), 모델이 하이퍼 파라미터의 조합을 만들어 각 조합마다의 만들어지는 모델을 평가하고, 가장 높은 성능을 나타내는 하이퍼 파라미터 조합으로 선택한다.

본 연구에서는 각 모델마다의 다양한 하이퍼 파라미터를 탐색(튜닝)과정을 통해 결정하였으며, 결과는 [표 4-7]과 같다. 다양한 하이퍼 파라미터를 탐색하였으나, 특히 본 모델은 불균형 표본을 대상으로 하기 때문에 클래스/샘플 가중 전략을 함께 사용하였다. Logistic regression 모델에서는 `class_weight='balanced'`(표본역수 가중) + 규제강도 `C` 탐색을 실시하였으며, XGBoost, LightGBM, CatBoost 등 트리기반 모델에서는 `scale_pos_weight` 하이퍼 파라미터를 N_{neg}/N_{pos} (약 60~70 범위) 후보를 포함하여 탐색하였다. 그러나 MLP는 라이브러리 제약상 `class_weight`가 직접 지원되지 않으므로, `sample_weight`를 산출하여 CV 탐색 시 사용하였다. 이상과 같은 전략을 통해 선정된 각 모델의 하이퍼 파라미터는 다음 표와 같다.

[표 4-7] 머신러닝을 이용한 빈집 예측 모델의 하이퍼 파라미터 튜닝 결과

모델명	best estimator
LogisticRegression	<code>C=4.048361710580408, class_weight={0: 1, 1: 84.515625}, l1_ratio=0.1, max_iter=10000, solver='saga'</code>
XGBClassifier	<code>colsample_bytree=0.8549907673813042, eval_metric='logloss', learning_rate=0.06216583496608181, max_depth=3, _estimators=147, reg_alpha: 4.827096756443968, reg_lambda: 2.791467268035488, subsample: 0.9647909029568018</code>
LGBMClassifier	<code>class_weight='balanced', colsample_bytree=0.7596147044602517, learning_rate=0.01110442342472048, max_depth=13, metric='f1', n_estimators=180, n_jobs=-1, objective='binary', reg_alpha=3.5567097637432497, reg_lambda=3.9508777026560282, scale_pos_weight=65, subsample=0.8817879924343034</code>
CatBoostClassifier	<code>'border_count': 106, 'depth': 5, 'iterations': 187, 'l2_leaf_reg': 3.4370861113902182, 'learning_rate': 0.038573363584388155, 'scale_pos_weight': 33.54442364744264, 'subsample': 0.6225646316108401</code>
MLPClassifier	<code>mlp_validation_fraction': 0.1, mlp_learning_rate_init': 0.0001, m_hidden_layer_sizes': (64,), mlp_batch_size': 256, mlp_alpha': 0.0003, mlp_activation': 'relu'</code>

출처: 연구진 작성

※ 불균형 데이터를 처리하는 방법

상주시를 대상으로 한 빈집예측모델의 데이터는 빈집이 아닌 단독주택이 13,523개, 빈집이 240개로 전체 자료에서 빈집은 1.7%에 해당한다. 이와 같이 예측대상의 범주(class)가 한쪽으로 치우친 경우를 불균형데이터(imbalanced data)로 일반적으로 부르며, 불균형데이터에서 예측 성능을 높이기 위해서 크게 3가지 접근법을 사용한다.

1) 데이터 수준 접근

데이터 수준 접근법에서는 예측 대상의 두 범주에 해당하는 데이터의 수를 맞추는 방법이다.

먼저 언더샘플링(undersampling)은 다수 클래스(빈집아닌 단독주택)로부터 소수 클래스(빈집)의 수만큼 표본을 추출하여 균형을 맞추는 방법이다. 반대로 오버샘플링(oversampling)은 소수 클래스(빈집)의 표본 수를 다수 클래스의 수만큼 늘리는 방식이다. 이와 같이 데이터 수준 접근법은 기본적으로 한쪽의 클래스 수를 변화시켜 예측 대상 클래스별 표본수를 맞추는 방법을 사용한다. 이 방법은 데이터 자체를 변형시키기 때문에 어떤 모델에서도 적용 가능하다는 장점이 있어 널리 사용되는 방법이다. 그러나 언더샘플링은 다수 클래스(빈집아님)에서 일부만 사용하기 때문에 정보 손실 위험(희귀 패턴이 사라지는)이 있으며, 오버샘플링은 동일한 표본을 복제하기 때문에 소수 클래스에 대한 과적합의 위험이 있다. 이와 같은 문제를 보완하기 위해 SMOTE, KNN 등의 알고리즘을 이용하여 표본을 추출하거나 증가시키는 방법을 사용하나, 정보의 손실과 복제에서 나타나는 근원적인 문제를 해결하는 데는 한계가 있다.

2) 두 번째 방법은 모델의 알고리즘 내에서 표본들의 가중치를 변화시키거나, 비용함수(Loss function)를 조정하는 방법이다. 즉, 소수의 클래스(빈집)에 더 가중치를 부여하여 모델이 학습하는 동안 소수 클래스에 더욱 집중하도록 하는 방법이다. 이 방법은 원료를 변형하지 않기 때문에 원데이터를 보존하고, 모든 정보를 사용할 수 있다는 장점이 있다. 즉 앞서 밝힌 데이터 수준의 접근법에서 정보 손실과 복제에 따른 과적합 문제가 발생하지 않는다는 장점을 가진다. 다만, 클래스 가중치를 조정할 수 있는 모델에 한해서만 사용할 수 있으며, 소수 클래스에 대한 가중치를 어떻게 설정하느냐에 따라 모델 성능이 달라질 수 있는 한계를 가지고 있다.

3) 마지막으로 모델 평가 지표를 소수 클래스 예측 확률로 사용함으로써 모델이 소수 클래스 예측에 더 집중하여 학습하도록 하는 방법이 있다. 머신러닝 모델은 기본적으로 모든 클래스의 정확도를 측정하는 Accuracy 지표를 성능지표로 사용한다. 그러나, Accuracy는 다수 클래스를 예측하면 정확도가 높아지기 때문에 소수 클래스를 맞추는 모델에서는 부적합하다. 따라서 모델의 성능 평가 지표를 소수 클래스 예측 성능인 재현율(Recall)을 사용하거나, 둘 간의 균형 있는 정확도를 산출하는 균형정확도(Balanced Accuracy), F1-score, ROC-AUC, PR(precision-recall)-AUC 등의 지표를 모델 평가 지표로 사용하여 모델이 다수 클래스에 집중하는 것을 방지하도록 한다. 이 방법은 다양한 지표를 활용하여 머신러닝 모델의 목적에 맞는 결과를 선택할 수 있다는 장점을 가지기 때문에 앞서 두 접근법에 대해 활용도가 높은 방법이다. 다만, 다양한 지표를 고려해야하는 만큼 각 지표 간의 성능 차이가 다를 경우, 즉 하나의 지표는 높으나 다른 지표가 낮은 경우 모델 선택에 어려움이 있다는 단점을 가지고 있다.

상주시 빈집예측 모델에서는 앞서 3개의 방법을 모두 고려하였다. 그러나, 언더 샘플링과 오버 샘플링의 경우 소수 클래스(빈집)를 예측하는 성능보다, 표본 가중치 설정 + 평가지표 설정을 혼합한 방법이 더 높은 빈집 예측 확률을 보였다. 또한 표본가중치설정 + 평가지표 설정 방법을 혼합하는 경우 다양한 평가 지표를 통해 모델들을 비교할 수 있기 때문에 두 방법을 혼합하여 예측 모델을 구축하였다. 모델 내 표본의 가중치 설정에서는 k겹 교차검증과 그리드 서치(grid search)방법을 이용하여 작은 값부터 큰 값까지 다양한 가중치를 테스트하여 예측성능 높일 수 있는 가중치를 선택하였다.

2) 빈집 예측 모델 평가

■ 5개 빈집 예측 모델의 결과

앞서 정의한 데이터·전처리·교차검증 체계 위에서 도출된 5개 분류모형(Logistic, XGBoost, LightGBM, CatBoost, MLP)의 결과를 정량적·정성적으로 해석하였다. 특히 빈집 예측(재현율·Recall 확보)이므로, 교차검증(CV)은 Recall을 기준으로 최적화하였다 더불어 불균형 표본을 예측하는 경우 모델이 희귀양성(빈집)보다 음성(빈집 아님)을 예측하는 데 집중함으로써 빈집예측확률이 낮아지는 문제가 발생하기 때문에 이와 같은 점을 함께 점검하였다.

- ① Recall(양성 재현율): 실제 빈집 중 빈집으로 예측된 비율
- ② Precision(정밀도): 빈집으로 예측된 주택 중 실제 빈집 비율(오탐 관리)
- ③ Specificity(음성 특이도): 빈집이 아닌 주택을 잘 걸러내는 능력(오탐 억제)
- ④ Balanced Accuracy: 빈집예측율(TPR)과 (빈집아닌 주택의 예측율)TNR 평균(불균형에서의 공정성)
- ⑤ ROC-AUC: 임계값 전 구간의 분리력(확률 랭킹의 안정성)
- ⑥ PR 관점(Average Precison): 불균형에서 정책 친화적 지표

첫 번째 지표로 삼았던 Recall을 기준으로 보면 LightGBM > Logistic > XGBoost > CatBoost > MLP 순이지만, 그러나 다른 지표로 보면 각 모델에 대한 평가가 다르게 나타날 수 있다. LightGBM은 recall은 최고(0.875)이나 빈집을 잘못 예측한 비율(FP)가 매우 높아 정확도가 0.583으로 가장 낮다. 반대로 CatBoost는 정확도는 0.867로 가장 높으나, recall이 0.563으로 낮아 빈집을 잘 예측하지 못했다. XGBoost는 recall이 중상위권(0.688)이면서 특이도(specificity)가 0.776로 잘못 예측하는 비율이 낮았다. Logistic은 recall이 0.792로 준수하나 LightGBM과 마찬가지로 잘못 예측하는 비율이 높았으며, MLP는 recall이 0.292로 가장 낮아 빈집예측모델에 적합하지 않은 것으로 나타났다.

[표 4-8] 빈집 예측 모델 평가

Model	Accuracy	Balanced Accuracy	Recall (Sensitivity)	Specificity	f1-score	AUC score	Average_precision_score
LightGBM	0.583	0.726	0.875	0.577	0.400	0.810	0.070
Logistic Regression	0.642	0.715	0.792	0.639	0.425	0.796	0.086
XGBoost	0.775	0.732	0.688	0.776	0.484	0.839	0.121
CatBoost	0.867	0.717	0.563	0.872	0.528	0.836	0.126
MLP	0.914	0.660	0.396	0.924	0.547	0.803	0.065

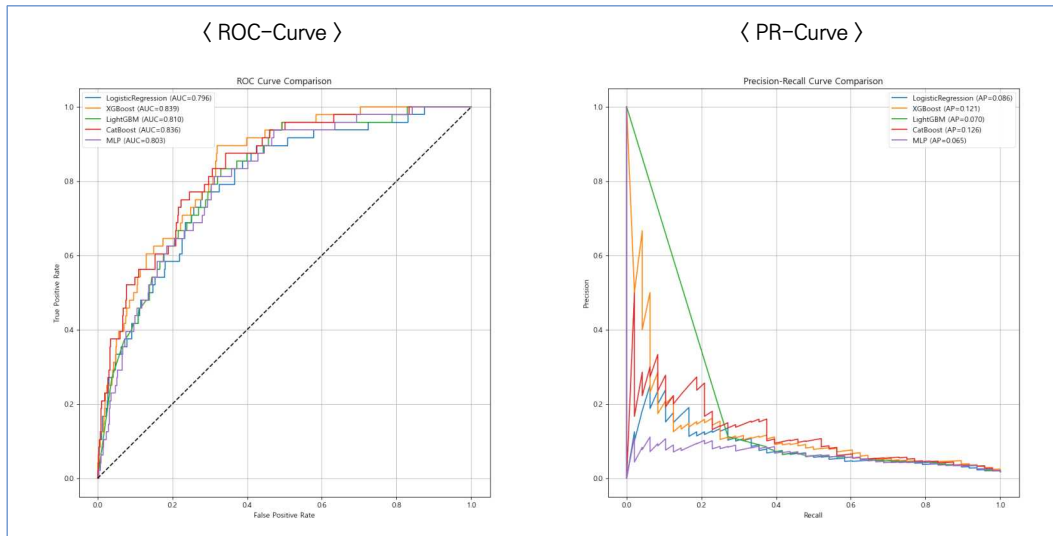
출처: 연구진 작성

[표 4-9] 빈집 예측 모델 테스트 데이터 예측결과 혼동행렬 비교

모델명	예측	실제		합계
		빈집아님	빈집	
Logistic regression	빈집아님	1781	924	2705
	빈집	10	38	48
	합계	1791	962	2753
XGBoost	빈집아님	2139	566	2705
	빈집	15	33	48
	합계	2154	599	2753
LightGBM	빈집아님	1578	1127	2705
	빈집	5	43	48
	합계	1583	1170	2753
CatBoost	빈집아님	2372	333	2705
	빈집	22	26	48
	합계	2394	359	2753
MLP	빈집아님	2580	125	2705
	빈집	34	14	48
	합계	2614	139	2753

출처: 연구진 작성

5개 모델의 성능을 종합적으로 평가한 결과, 최종모델은 XGBoost로 선정하였다. XGBoost는 LightGBM처럼 과도한 탐지오류 없이 리콜 0.688과 특이도(specificity)가 0.776을 동시에 확보하여 한 방향으로 치우치지 않는(왜곡되지 않은) 결과를 나타내었다. ROC-AUC 0.847(최고)와 AP 지표에서도 빈집의 예측과 빈집이 아닌 주택에 대한 예측이라는 두 가지 결과 면에서 균형감 있는 결과를 나타내었다.



[그림 4-1] 예측 모델 성능 평가(ROC, PR)

출처: 연구진 작성

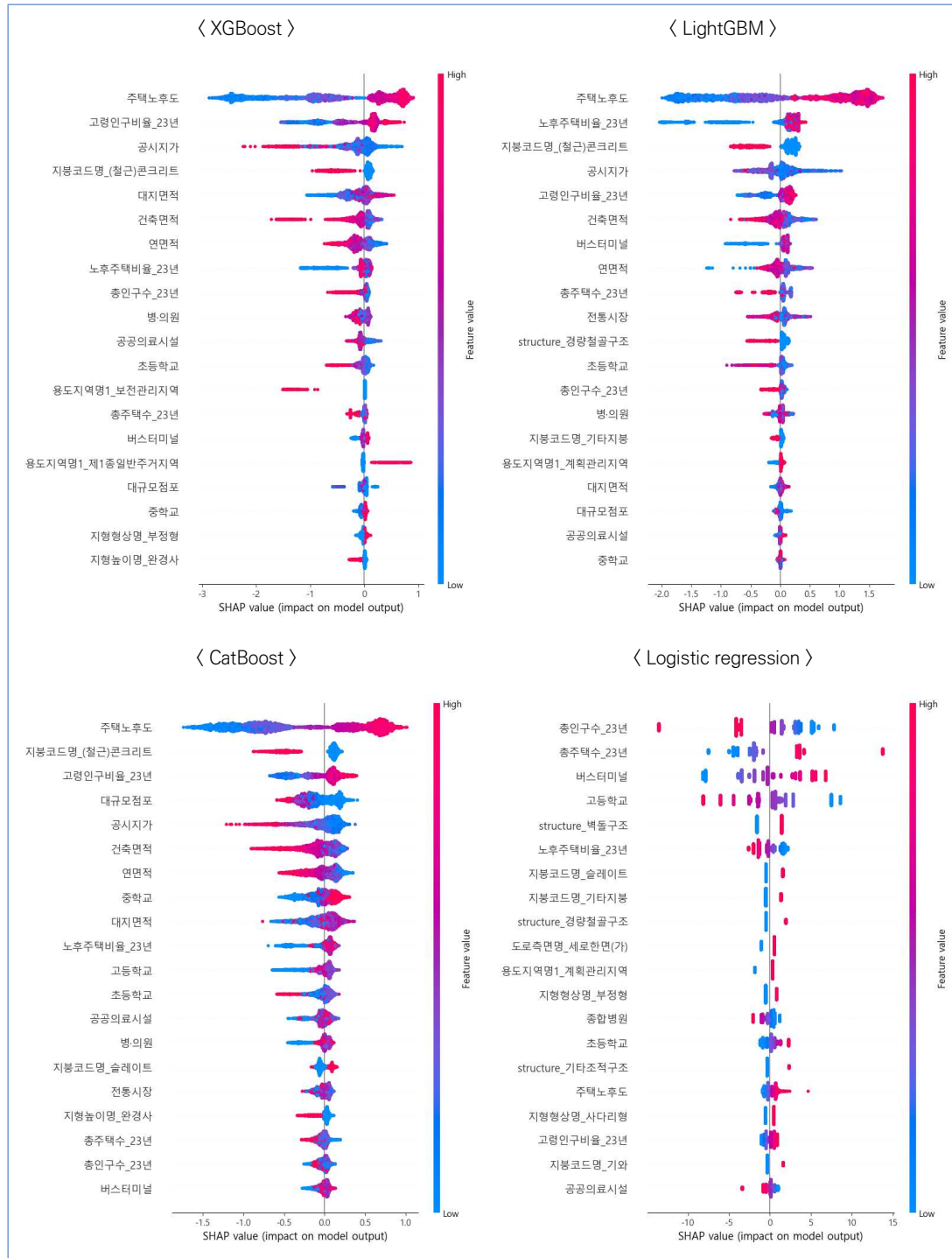
■ 5개 모델에 대해 산출한 SHAP 지수

그래프의 위쪽에 있을수록 빈집 예측에 중요한 역할을 한 변수이며, 한 변수의 점들이 오른쪽으로 길게 퍼지면 그 변수가 빈집을 발생시키는데 중요한 변수이며, 반대라면 빈집 발생을 줄이는 변수라고 할 수 있다. 점들의 색을 통해 빈집 발생 영향을 함께 볼 수 있는데, 핑크색 점들이 오른쪽에 몰리면 값이 클수록 빈집을 증가시키는 양(+)의 효과를 가지고 있으며, 파란(값 낮음) 점들이 오른쪽이면 값이 낮을수록 빈집이 증가하는 음(-)의 효과를 가진 변수이다. 또한 점들의 세로 두께는 그 위치에 점이 많이 겹쳐 있다는 뜻으로 해당 영향 범위의 사례가 많다는 것을 의미한다. 최종 선택된 XBoost를 기준으로 변수들을 보면 주택노후도는 오래될수록 빈집이 될 확률이 증가하며, 주택 노후도와 같은 방향의 영향을 미치는 변수는 고령인구비율, 대지면적, 노후주택비율 등의 변수들의 값이 높을수록 빈집이 될 확률이 높아짐. 마찬가지로 생활편의접근성 면에서는 병의원, 버스터미널, 중학교 등의 값이 커질수록(멀어질수록) 빈집 확률이 커진다.

이와 반대로 값이 높아질수록 빈집이 될 확률이 적어지는 변수는 대표적으로 공시지가가 있다. 즉 공시지가가 높을수록 빈집이 될 확률이 적어진다. 건축면적, 연면적, 총인구수, 공공의료시설, 초등학교, 대규모점포 등이 클수록 빈집이 될 확률이 낮아지며, 해당 읍·면의 총인구수와 총주택이 증가할수록 빈집이 될 확률이 낮아지는 것으로 나타난다.

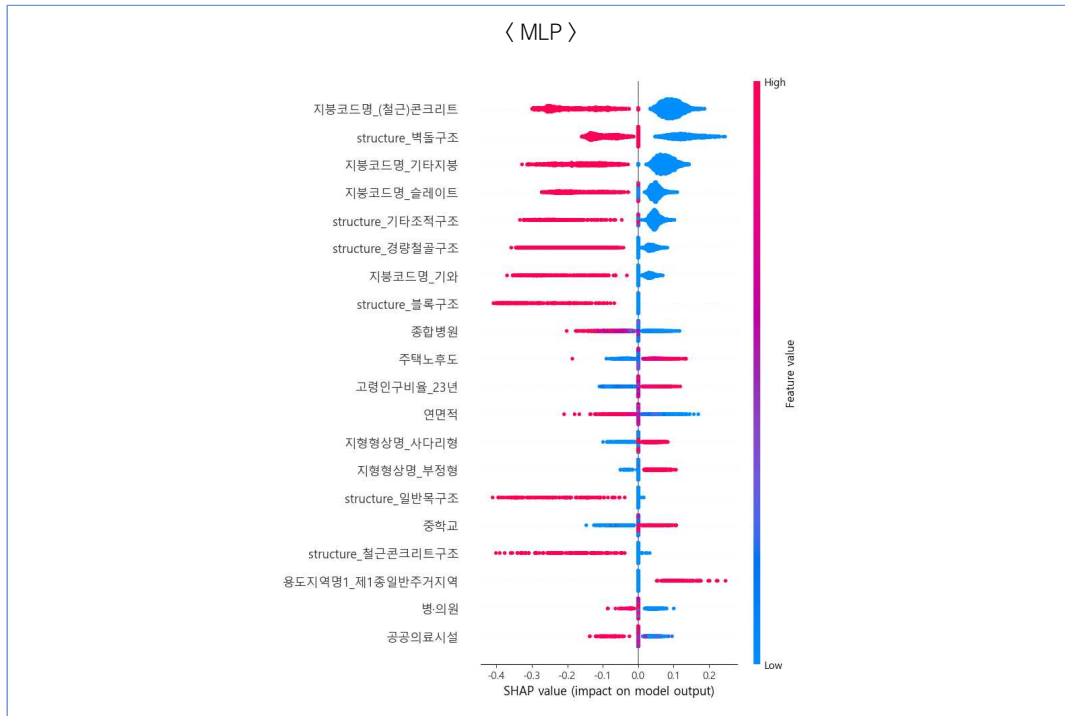
5개 모델의 변수 영향력 결과가 일치하지는 않는다. 트리 기반(XGBoost · LightGBM · CatBoost) 모델들은 변수 중요도와 방향에 있어 매우 유사한 결과를 보이나 로지스틱 회귀분석과 MLP 모델은 차이가 있으며, 이는 각 모델의 속성에 기인한 결과로 볼 수 있다. 트리 기반 모델들은 비선형·교호작용을 잘 잡기 때문에, 같은 변수라도 넓은 구간에서 다양한 SHAP 분포가 나타나기 때문에 색·위치 패턴이 복잡하게 얹힐 수 있어도, 상위 변수의 방향성은 비교적 일관되게 나타났다. 반면 Logistic

Regression은 선형관계에 기반하고 있기 때문에 한 변수의 값이 커질수록(혹은 작을수록) 항상 같은 방향으로 SHAP가 나타나는 특징이 있다. 그래서 거리형 접근성 변수들이 상위로 잘 올라오고, 색-위치가 다른 모델들이 비해 뚜렷하게 분리되는 경향을 보인다.



[그림 4-2] 빈집 예측 모델 SHAP 분석 결과(중요도 상위 20개 변수)

출처: 연구진 작성



[그림 4-2] 빈집 예측 모델 SHAP 분석 결과(중요도 상위 20개 변수)-계속

출처: 연구진 작성

3) 경북 상주시 빈집 예측 결과

■ XGBoost를 이용한 분석 결과

구축한 최종 빈집 예측 모형(XGBoost)을 이용하여 분석 대상인 상주시 단독주택 13,763호(학습데이터 + 테스트 데이터)를 대상으로 확률을 합산해 보면, 현재 240호에 비해 예측확률 합계로 환산한 기대 빈집수는 3,178호로 나타났다.

이는 전체의 23.0%에 해당하는 값이며, 현 상태를 기준으로 보면 약 13.2배가 됨. 그러나 이 숫자는 향후 실제 발생 빈집수가 반드시 3,200호대로 늘어난다는 의미가 아니라, 모형이 포착한 위험의 분포가 광범위하고 집중적이라는 신호로 읽는 것이 타당하다. 또한 일정 기간 동안 발생한 빈집이 아닌 현재까지 누적된 빈집을 대상으로 예측하였기 때문에 앞으로 일정 기간 내 빈집이 된다는 해석보다 현재 상주시 단독주택에서 빈집이 될 수 있는 환경이 갖추어진 지역과 주택이 많다고 해석하는 것이 더 적합할 것으로 보인다.

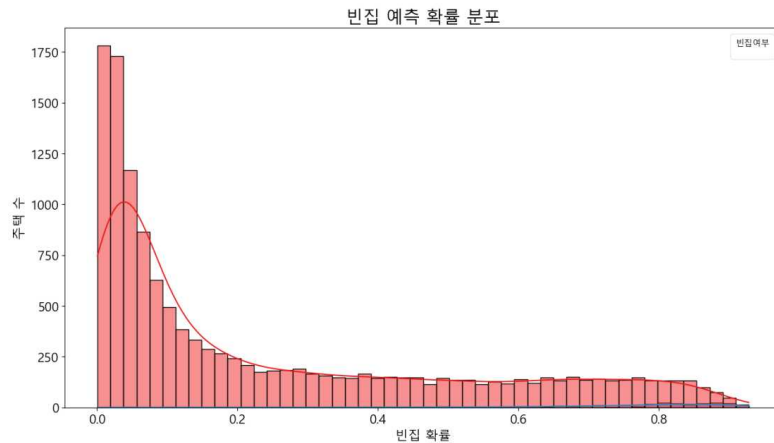
[표 4-10] 상주시 분석대상 단독주택 예측 결과(혼동행렬)

		예측		
		빈집아님	빈집	합계
실제	빈집아님	10,564	2,959	13,523
	빈집	21	219	240
	합계	10,585	3,178	13,763

출처: 연구진 작성

특히 본 예측모델이 교차검증의 목적함수를 빈집을 탐지하는 지표인 recall 두고 불균형 자료에서 양성을 놓치지 않도록 학습한 만큼, 확률의 절대 크기에는 상향 편향이 내재될 수밖에 없다. 따라서 행정적 집행에서 직접 사용할 때는 확률 보정과 임계값 재설정이 필수이다. 그럼에도 불구하고 예측확률의 공간적 분포와 집적 양상을 살펴보면 위험의 핵심 패턴은 충분히 읽힌다.

예측된 빈집을 500m 그리드로 집계한 지도에서 북·북동권과 동측 면지역을 중심으로, 사벌국면·공검면·이안면·낙동면·은척면에 이르는 띠 모양의 고위험권이 형성되어 있다. 읍·면 소재지의 구도심 테두리에 오래된 단독주택이 모여 있는 곳에서 빈집이 나타나고, 일부 간선도로 축을 따라 연속적으로 나타난다. 이는 단지의 신규 공급이 제한적이거나 노후주택의 개보수·재생 투입이 더뎠던 지역에서 공가화 위험이 누적되고 있음을 시사한다.



[그림 4-3] 상주시 단독주택 빈집발생 예측확률 분포

출처: 연구진 작성

예측 확률과 주요 설명변수의 관계를 피어슨 상관계수로 정리하면, 위험을 끌어올리는 요인과 그렇지 않은 요인이 뚜렷하게 갈린다. 주택의 사용승인연도로부터 산출한 노후도(age)는 확률과 강한 양(+)의 연관관을 보이며, 고령인구 비율 역시 일관된 양의 상관을 띤다. 노후주택 비율의 상승은 특정 블록에서 위험을 급증시키며, 생활편의시설까지의 접근이 나뉠수록 확률이 높아지는 경향이 관찰된다.

반대로 연면적과 건축면적이 큰 집일수록 위험이 낮아지는 음(-)의 연관성이 확인되는데, 이는 협소·소형 주택이 밀집하고 보수가 어려운 물리적 특성이 공가 전환을 부추긴다는 맥락과 상응한다. 단일

거리변수의 부호를 도시 전역에 일반화하기는 어렵다. 구도심의 오래된 주택이 중심부에 밀집해 있어서 일부 시설까지 거리가 짧음에도 불구하고 위험이 높은 경우가 존재하기 때문이다. 그 때문에 접근성 변수는 개별 읍·면의 공간구조와 결합하여 해석해야 하며, 분산된 농촌형 정착지에서는 거리 증가가 위험 증가로 직결되는 반면, 구도심의 경우에는 주택 물리 특성 변화가 더 큰 설명력을 가진다.

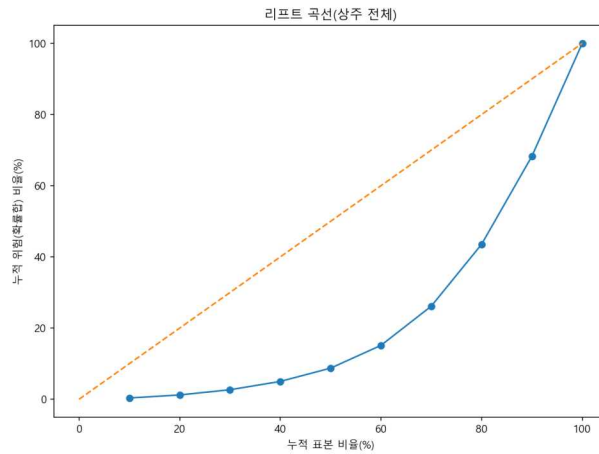
[표 4-11] 빈집 예측 확률과 변수 간 상관계수

변수	상관계수	변수	상관계수
주택노후도	0.649	공공의료시설까지거리	-0.040
고령인구비율_23년	0.457	전통시장까지거리	-0.058
중학교까지거리	0.356	총주택수_23년	-0.092
노후주택비율_23년	0.302	공시지가	-0.131
공항까지거리	0.290	총인구_23년	-0.151
초등학교까지거리	0.137	철도역까지거리	-0.163
병의원까지거리	0.086	종합병원까지거리	-0.243
대지면적	0.032	대규모점포까지거리	-0.253
버스터미널까지거리	0.032	연면적	-0.309
고등학교까지거리	0.028	건축면적	-0.314

출처: 연구진 작성

빈집발생 위험의 분포를 운영적 관점에서 재확인하기 위해 확률 상위부터 하위까지를 10분위로 자른 디자일(decile) 분석을 수행하였다. 디자일 분석은 예측확률이 높은 순서로 모든 주택을 줄 세운 뒤, 상위 10%씩 10개의 구간(디자일·decile)로 나뉘서 누적위험(예측확률의 합)과 예측 빈집수의 누적분포를 선으로 그린 것이다. 상위 몇 %만 점검해도 전체 위험의 몇 %를 포착할 수 있는지를 보여주는 운영용 지표라고 할 수 있다. 이 그래프를 보면 상위 10%의 표본이 전체 위험의 절반 이상을 설명하는 비대칭 구조가 확인되어, 행정적 개입의 우선순위를 정할 때 상위 k%를 대상으로 한 스크리닝이 매우 높은 효율을 낼 수 있음이 드러난다.

그림을 보면 파란색 곡선의 모양이 왼쪽에서 아래에 있다가 오른쪽으로 갈수록 급격히 높아진다. 하위 확률 표본(빈집 확률이 낮은 주택)을 먼저 누적했기 때문에, 초기 구간에서는 위험이 거의 쌓이지 않다가 상위 확률 표본이 더해지는 후반부에 누적 위험이 급격히 늘어나는 것을 보여준다. X축 90% 지점(빈집발생확률이 높은 상위 10% 주택)의 y값(빈집발생확률의 전체)이 약 63% 정도로 보이니, 상위 10%만 점검해도 전체 위험의 약 37%(=100-63)을 포착하고 있다는 뜻이 된다. 같은 방식으로 80% 지점의 y값이 약 44% 수준이므로 상위 20%는 약 56%, 70% 지점이 약 28%이므로 상위 30%는 72%, 60% 지점이 16% 정도이니 상위 40%만으로도 84% 안팎을 포착한다는 해석이 가능하다. 이것을 리프트 값으로 바꿔 보면, 상위 10%에서 약 3.17배, 상위 20%에서 약 2.82배 수준의 효율이 나온다.



[그림 4-4] 상주시 빈집 발생 확률 디자인 분석 그래프
출처: 연구진 작성

[표 4-12] 상주시 빈집 발생 확률 디자인 분석표

decile	표본수	현재빈집합계	확률합	평균확률	누적표본비(%)	누적확률합	누적확률합비(%)	lift
D10	1377	0	12.78	0.01	10.01	12.78	0.364	1.11
D9	1376	0	30.14	0.02	20.00	42.91	1.222	1.23
D8	1376	1	51.11	0.04	30.00	94.03	2.678	1.39
D7	1376	0	82.29	0.06	40.00	176.32	5.021	1.58
D6	1377	1	131.09	0.10	50.00	307.42	8.754	1.83
D5	1376	2	224.32	0.16	60.00	531.73	15.142	2.12
D4	1376	6	387.00	0.28	70.00	918.73	26.163	2.46
D3	1376	19	610.42	0.44	80.00	1529.15	43.546	2.82
D2	1376	47	868.87	0.63	89.99	2398.02	68.289	3.17
D1	1377	164	1113.55	0.81	100.00	3511.56	100.000	

출처: 연구진 작성

■ 단독주택 중 빈집 예측 확률 결과

상주시 단독주택 중 빈집예측확률이 90% 이상, 80~90% 미만, 70~80% 미만, 60~70% 미만, 50~60% 미만 주택들의 수를 그리드로 합계한 지도(빈집 발생 확률 50% 미만인 주택들은 지도에 포함되지 않음)에서, 구간별로 보면 상주시의 빈집 위험은 하나의 패턴이 아니라 강도·범위·속도가 다른 층위들의 겹침으로 드러난다. 높은 확률대($\geq 90\%$)는 공간적으로 점의 형태를 띠고, 중간 확률대(80~90·70~80%)는 좁은 띠(벨트)나 군집(cluster)을 보이며, 낮은 확률대(60~70·50~60%)는 희박하지만 넓은 면적으로 분포하는 것으로 볼 수 있다.

50~60% 미만 주택들은 가장 넓게 분포한다. 이 구간의 주택들은 실제 빈집으로 단기간 전환되지 않을 주택도 상당수 포함되어 있을 것으로 보인다. 다만 협소·노후 주택의 밀도가 약하게 높고, 고령화가 평균을 소폭 상회하며, 생활핵 접근성이 미묘하게 불리한 지점들이 희미한 점선처럼 나타난다. 이 구간은 잠재적 빈집발생 지역으로 관리하는 것이 필요해 보인다. 즉 장기적으로 보면 새로운 핫스팟이

될 가능성이 높은 지역으로 볼 수 있다. 그러나 지금 바로 확률이 낮은 지역에 정책적 개입을 하는 것은 비용 대비 효과가 낮을 수 있다. 따라서 50~60% 구간은 정책 설계의 정보층으로 쓰되, 상위 구간과의 인접성(예: 70% 이상 타일과의 거리 1~2격자)을 기준으로 필터링해 관찰 우선순위를 매기는 것이 합리적이다.

60~70% 미만 구간의 주택들은 상주시 전역에 산재하는 연한 주황 타일이 이 층을 이룬다. 희박하지만 광범위하며, 도로축과 읍·면 경계에 기대어 드문드문 나타난다. 이 구간의 의미는 두 가지인데, 첫째, 70% 이상 위계가 점상·선상으로 이어질 확산 경로를 암시한다. 둘째, 읍·면 내부의 이질성을 강조한다. 같은 읍·면이라도 어느 그리드는 70% 이상, 어느 그리드는 60%대에 머문다. 행정적으로는 이 층을 상시 관측 대상으로 두고, 80% 이상으로 튀어 오르는 상향 돌출이 발생하는지를 모니터링 해야 한다.

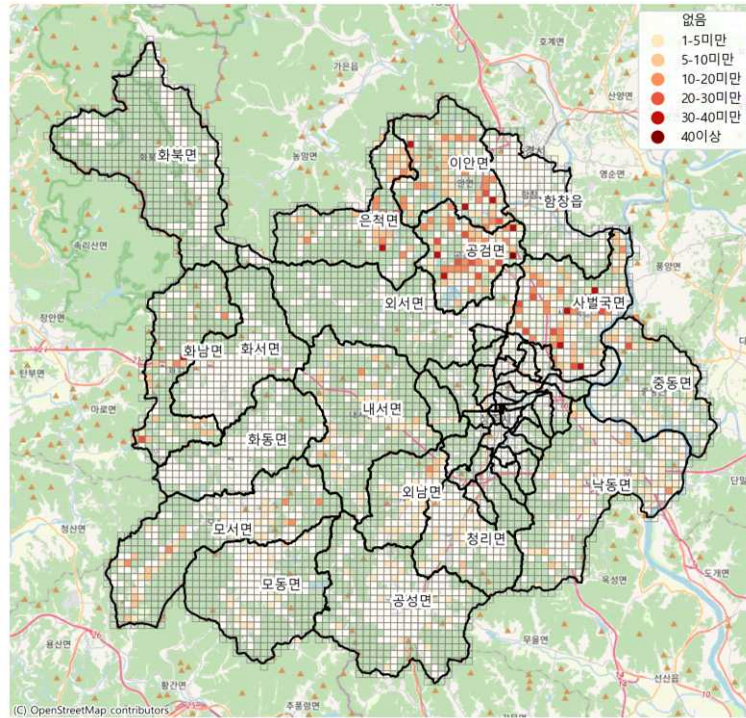
70~80% 미만 구간 주택들은 공점면을 중심으로 북·북동권에 넓은 띠(벨트)가 나타나고, 동측 사별국면-도심 경계부에도 군집을 이룬다. 즉시 빈집으로 전환된다고 확신하긴 이르나 동질적인 환경조건(노후주택 비율, 주택규모, 고령층 비중)이 연속되어 있어 공간적 지역 정책을 적용하기에 적합하다. 작은 수선이나 개별 컨설팅만으로는 효과가 제한적일 수 있으므로, 블록형 정비(낙후 단독의 합필·소규모 정비, 생활SOC 패키지) 같은 중기 사업의 우선 후보지로 삼기에 적합한 공간적 패턴을 보인다.

80~90% 미만 구간 주택들은 공점면-사별국면에서 연속적으로 나타난다. 주택 물리성(노후·협소)과 인구구조(고령화)가 이미 불리한 상태이며, 생활핵(시장·버스터미널·의료)과의 관계도 경계선에 위치한 경우가 많다. 이 구간이 두텁게 쌓이는 지역은 조금만 외생충격(예: 가족 돌봄의 단절, 경제여건 악화)이 가해져도 90% 이상으로 상승 전환할 가능성이 높다. 운영적으로는 90% 이상과 동일한 정책적 개입이 필요하나, 주기적으로 집중 모니터링해야 하는 지역으로 볼 수 있다.

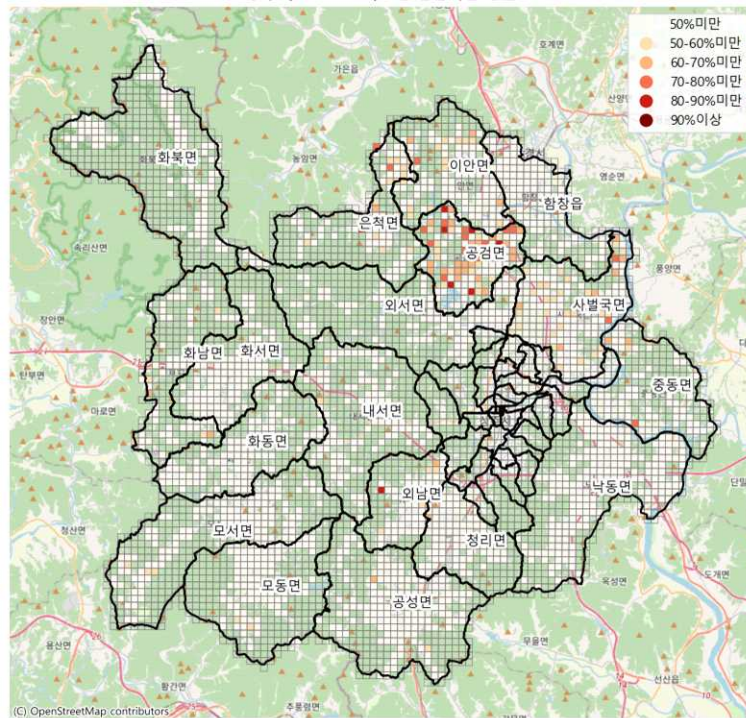
빈집 발생확률이 90% 이상이 주택들은 모델이 사실상 “거의 확신”하는 표본만 남긴 극상위 집단이다. 지도의 가장 짙은 타일이 공점면 중심부에 작은 무리로 모여 있고, 그 주변으로 몇 개의 타일이 점으로 이어진다. 같은 격자 안에서 1~5채 수준이 아니라 5~10채 이상이 묶여 나타난다. 무엇보다 눈에 띄는 것은 공점면에 형성된 소규모지만 집적도가 높은 군집이다. 주변 격자와 대비되는 주황-적갈색 타일이 한두 격자를 넘나들며 이어져 있는데, 이는 동일 생활권 내에서 상태가 유사한 노후 단독주택이 짧은 시간차를 두고 연쇄적으로 빈집화될 위험을 시사한다. 읍·면 소재지 테두리의 오래된 주거지에서 흔히 관찰되는 패턴으로, 지역 내에 초기 빈집이 생기면서 인접 주택으로 빠르게 확산될 수 있는 지역으로 이후에는 지역 낙인 효과가 발생하기 쉽다.

도시 전체를 훑어보면, 90% 이상 표본은 전반적으로 희소하고 고립된 점상 패턴으로 나타난다. 동일한 500m 격자라도 색이 거의 비어 있거나 연한 주황에 머무는 격자가 대부분이며, 10채 이상이 한 격자에 모여드는 경우는 드물다. 지리적 분포로 보면 고확률 표본이 나타나는 격자는 대체로 읍·면 중심 생활권의 외곽 가장자리에 위치한다. 시장·버스·의료 등 핵심 기능과의 거리가 지나치게 멀지는 않지만, 도심 내부의 상대적 경쟁력에서 밀려 주택 유지·유입 수요가 떨어지는 모서리 지대이다. 지도에서 도심 남부와 동측의 몇몇 격자에도 연한 주황이 보이지만, 색조의 강도와 연속성은 공점면 군집과 비교할 때 낮다.

〈 상주시 500M 그리드별 예측 빈집 수 〉



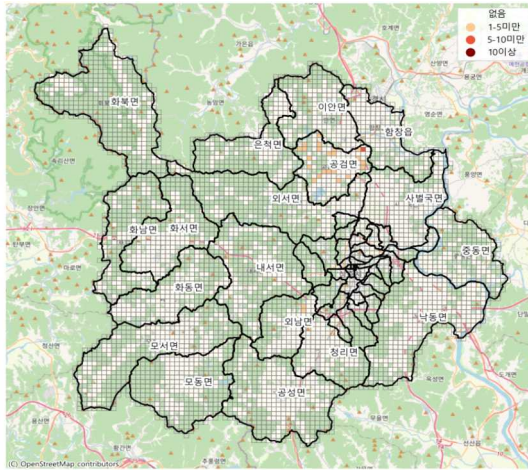
〈 상주시 500M 그리드별 빈집 발생 확률 평균 〉



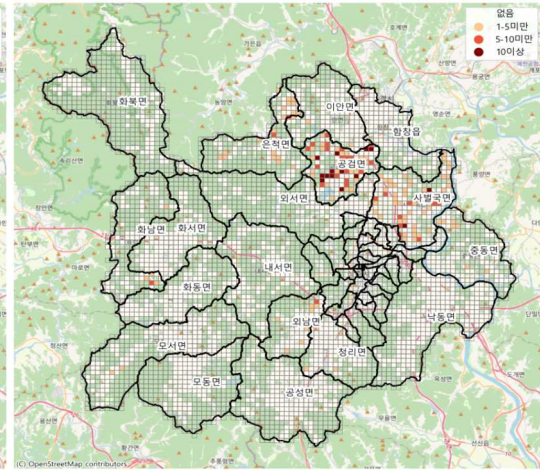
[그림 4-5] 상주시 빈집 발생 및 발생 확률 예측 결과(500M그리드)

출처: 연구진 작성

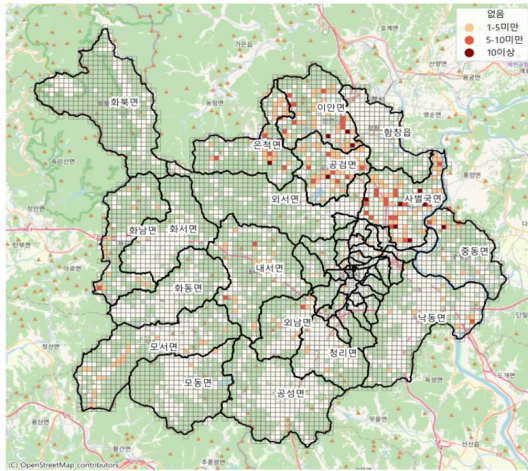
〈 빈집 발생 확률 90% 이상 주택 분포 〉



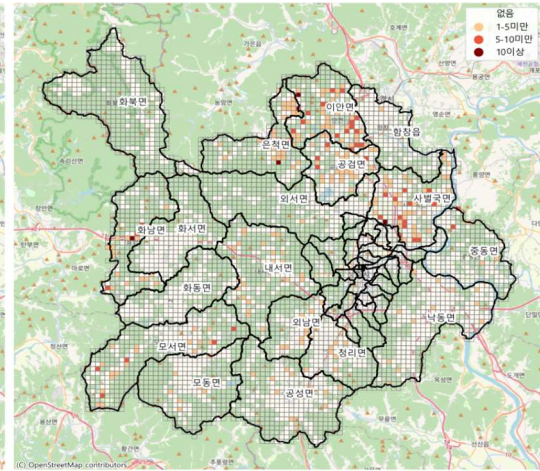
〈 빈집 발생 확률 80~90% 미만 주택 분포 〉



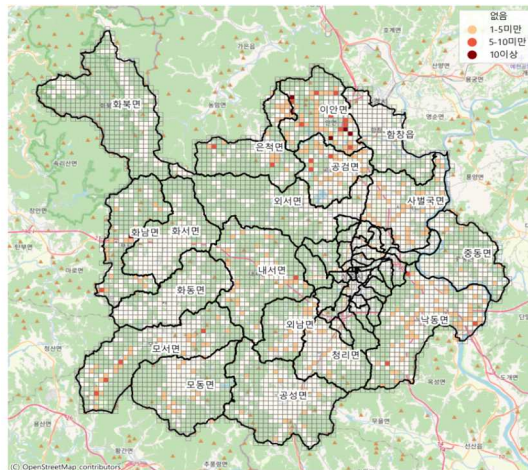
〈 빈집 발생 확률 70~80% 미만 주택 분포 〉



〈 빈집 발생 확률 60~70% 미만 주택 분포 〉



〈 빈집 발생 확률 50~60% 미만 주택 분포 〉

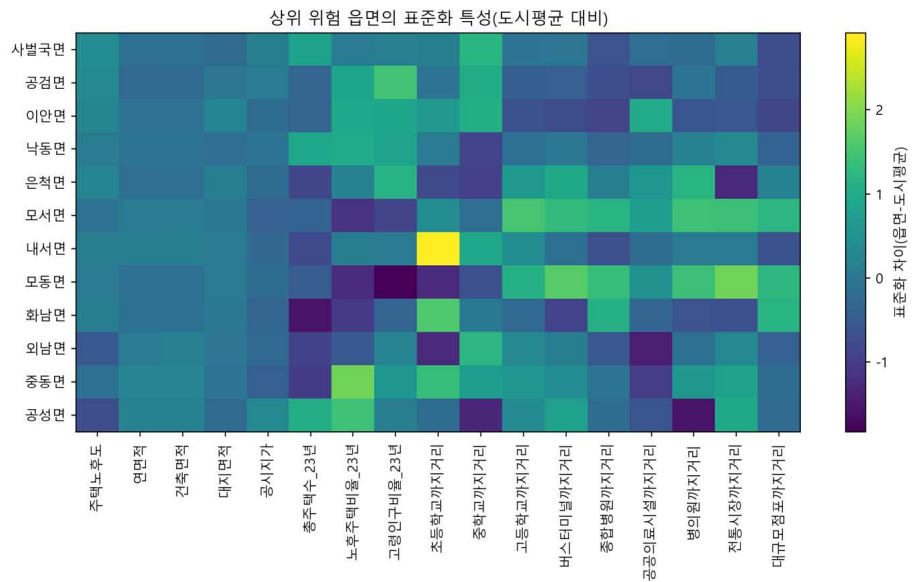


[그림 4-6] 상주시 빈집 발생 확률 구간별 분포(500M그리드)

출처: 연구진 작성

500m 그리드로 집계한 지도에서 사별국면에서 공검면, 나아가 이안면과 낙동면을 잇는 띠를 따라 진한 색조의 타일이 점차 넓어지는 양상이 관찰된다. 이 띠의 내부에는 시장·버스터미널·학교 등 생활편의시설들과의 관계가 있다. 도로망과 결합해 방사형으로 미시적 통근·통학 동선을 만들고, 주택의 유지관리 의사에 영향을 미친다. 결국 지도 위에서 보는 붉은 타일의 집적은 단지 “시설과의 거리”라는 값으로만 설명되지 않는다. 같은 거리가 어떤 쪽에는 방어막이 되고 다른 쪽에는 장벽이 되는 이유는, 주택의 물리적 조건과 가구구성, 그리고 지역 내 사회적 자본의 밀도가 서로 다른 층위에서 결합하기 때문이다.

상향식 미시와 하향식 거시의 균형을 맞추기 위해 위험 상위 읍·면의 표준화된 환경특성을 히트맵으로 그려보면, 도시에 대한 평균 대비 어떤 변수가 얼마나 편차를 보이는지 직관적으로 확인된다. 상위 읍·면의 다수는 평균보다 노후도가 높고, 노후주택 비율 역시 양의 표준화 편차를 보인다. 연면적과 건축면적은 반대로 음의 표준화 편차를 보여, 협소주택 위주로 재고가 구성된 지역의 특성이 확인된다. 교육과 의료, 대규모점포 등 생활기반시설의 관계는 읍·면별로 다르게 나타나는데, 동 지역과 먼 지역에서는 거리의 증가가 위험 상승으로 이어지는 반면, 가까운 읍·면에서는 거리가 비교적 가까워도 주택 물리성의 불리함으로 빈집발생위험이 높다.



[그림 4-7] 상주시 상위 위험 읍·면의 표준화 특성 그래프

출처: 연구진 작성

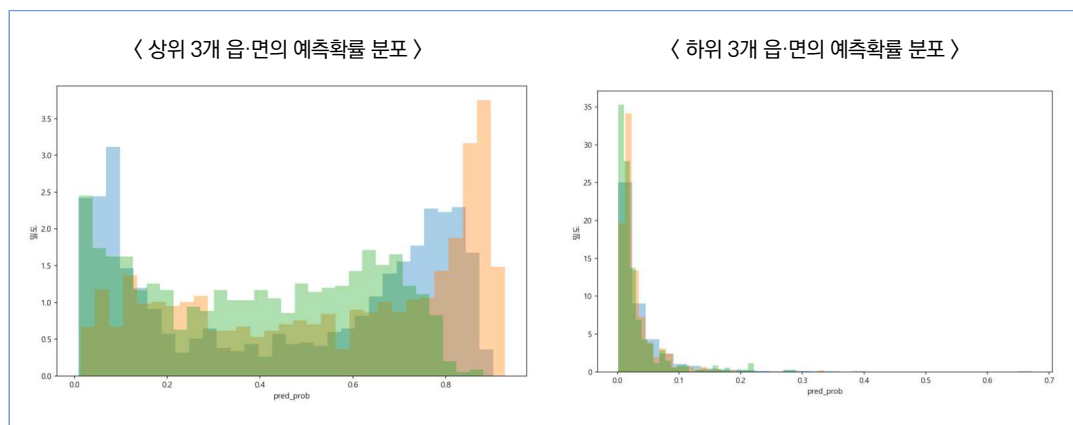
읍·면별로 예측확률을 합산해 현재 빈집수를 뺀 값을 예상 증가로 보면, 위험의 크기와 밀도의 차이가 동시에 드러난다. 사별국면과 공검면은 각각 640호, 649호의 증가가 예상되어 절대 규모에서 가장 많다. 이안면과 낙동면, 은척면도 350~470호 대의 증가가 예상되어 상위군을 이룬다. 상대적으로 화동면과 외서면, 함창읍, 화서면, 화북면은 증가폭이 50호 이하의 하위군으로 분류된다. 이 랭킹을 인구·

주택·접근성 변수의 표준화 편차와 결합해 읽어보면 상위군은 공통적으로 노후도와 노후주택 비율이 도시 평균보다 높고, 연·건축면적이 작으며, 고령층 비중이 높다. 반면 하위군은 이 지표들의 편차가 작거나 음의 방향으로 나타나 위험이 상대적으로 상쇄된다.

그러나 절대 규모의 단순 비교만으로는 부족하다. 주택 1,000채당 증가분이라는 상대 지표로 보면 공점면과 사별국면, 은척면, 이안면이 더욱 도드라진다. 공점면의 경우 주택 총량이 상위군 중 비교적 작음에도 증가율이 높는데, 이는 읍·면 내부의 특정 블록에서 위험이 과밀하게 집중되어 있음을 시사한다. 히트맵에서 같은 지역이 노후·고령 편차에서 동시다발적으로 양의 값을 보이는 사실과도 합치한다. 반대로 화동면이나 외서면은 동일 조건에서 상대적으로 대지·건축 규모가 크고, 생활기반시설 접근성이 평균 수준을 유지하는 블록의 비중이 커서 증가율이 완만하다.

예측확률의 분포 자체를 비교하기 위해 상위 3개 읍·면과 하위 3개 읍·면의 예측확률 히스토그램을 각각 그려보면, 상위군의 분포는 중고확률 영역에 두터운 꼬리를 형성하며, 하위군은 저확률 영역에 밀집하는 모습을 보인다. 곡선 아래 면적의 차이는 단지 표본수의 차이만으로 설명되지 않으며, 환경특성의 결합에 따른 구조적 차이가 분포형태 자체를 바꾸고 있음을 시사한다. 상위군에서는 협소·노후·고령화가 겹친 블록에서 확률이 한꺼번에 끌어올려지면서 중간값 자체가 오른쪽으로 이동한다. 반대로 하위군에서는 일부 노후주택이 섞여 있어도 대지·건축 규모가 평균을 상회하고 생활핵 접근성이 준수한 블록이 분포중앙을 끌어내린다.

또한 증가 상·하위의 지리적 배치를 보면 공간적 인접성이 뚜렷하다. 사별국면과 공점면, 이안면은 서로 접하며 낙동면 역시 동측에서 벨트를 이루는데, 이 인접성은 행정학적으로 중요하다. 국지적 개입이 인접 지역으로의 파급효과를 갖기 때문이다. 상위군의 경계부에 있는 블록을 우선 개입지로 삼으면, 단일 읍·면 내 개입보다 효율적으로 위험 전파를 차단할 수 있다. 반대로 하위군에 대해서는 전면적 개입이 아니라, 예외적으로 위험이 솟은 돌출 블록에만 표적 개입을 수행하는 편이 재정 효율성 측면에서 유리하다.



[그림 4-8] 상주시 빈집 예측확률 상·하위 읍·면의 예측확률 분포

출처: 연구진 작성

■ 빈집 예측 모델의 한계

본 연구에서 구축한 빈집 예측 모델은 다양한 자료의 결합 과정에서 상주시의 모든 단독주택을 표본에 포함하지 못했다는 한계를 가진다. 상주시 빈집실태조사 결과의 주소 정보를 기반으로 단독주택의 물리적 상황을 판단하기 위해 건축물대장, 토지특성조사 등을 결합하여야 하나 이 과정에서 부정확한 주소 정보로 결합되지 못한 단독주택들이 모델의 학습데이터로 사용되지 못하였다.

또한, 빈집실태조사의 주소(지번, 도로명주소)가 부정확하여 건축물대장 및 토지특성조사 자료와 결합되지 못하거나, 건축물대장과 토지특성조사 자료의 결합 과정에서 누락이 있었다. 이를 보완하기 위해 국내 지도서비스(카카오) API를 이용하여 주소 정제 및 지오코딩 방법을 적용하였음에도 상주시 내 모든 단독주택을 공공데이터와 결합하지 못하였다.

좌표 정보 등을 정확한 정보가 아닌 유사 주소 및 좌표를 이용하여 데이터 수를 늘릴 수 있었으나, 이 경우 해당 단독주택에 대한 부정확한 정보가 오히려 예측모델에서는 특이 표본으로 인식되어 전체적으로 예측모델이 왜곡된 결과를 낼 수 있기 때문에 정확한 정보가 결합된 단독주택만을 모델의 학습데이터로 사용했다. 표본 수는 적어지더라도 정확한 정보를 이용하여 빈집이 발생하는 정확한 패턴을 학습하는 것이 예측모델의 타당성과 활용도를 높일 수 있는 길이다. 향후 빈집실태조사가 보완되고 건축물, 토지 정보 등이 정확히 결합된다면 빈집이 발생하는 더 많은 패턴을 학습하여 예측모델의 성능을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

■ 빈집 예측 모델의 정책적 활용 및 향후 과제

본 연구에서 개발한 빈집 예측 모델은 빈집 발생 요인을 통계적으로 검증하는 기존 연구와는 달리 “예측”에 초점을 두고 있다. 이와 같은 예측 모델은 과학적 정책과 계획을 가능하게 해주는 도구이다. 빈집은 발생 후에는 관리와 처분이 어렵기 때문에 사전예방을 위한 선제적 대응이 매우 중요하다. 예측 모델은 빈집이 많이 발생할 수 있는 주택의 조건과 주변 환경을 확인할 수 있기 때문에 관리계획을 수립하는 근거로 활용될 수 있다. 더불어 향후 발생할 수 있는 빈집의 규모를 가늠할 수 있기 때문에 빈집 정비 사업의 투입 예산의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

다만, 각 지역의 지역적 특성으로 인해 하나의 예측모델로 모든 지방자치단체에 적용하는데 어려움이 있다. 그러나 지방자치단체마다 모두 각자의 예측모델을 개발하는 것 또한 비효율적일 수 있다. 따라서 빈집예측모델을 만들 수 있는 데이터 목록을 선정하고 표준화된 데이터를 구축하고, 예측모델을 만드는 표준 절차를 구축하는 것이 필요하다. 나아가 각 지방자치단체가 자신들의 데이터를 입력하여 자신들만의 예측모델을 만들고 결과를 확인할 수 있는 통합플랫폼을 개발하여 사용할 수 있도록 한다면 지역별 빈집 예측모델로 선제적 빈집 관리계획 및 정책을 수립하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

3. 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 설계 및 시범적용

1) 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 설계

본 연구에서는 면 단위 빈집 관리 대안을 도출하기 위해 단계별 의사결정 흐름도를 제시하고자 한다. 이를 통해 단순한 현황 파악을 넘어, 지역의 빈집 특성과 정주·체류 여건 등을 종합적으로 고려한 맞춤형 관리 전략을 마련할 수 있도록 하였다.

■ (1단계) 읍·면 단위 빈집 실태 및 지역 특성 검토

첫 번째 단계에서는 읍·면 단위의 빈집 특성과 지역 특성을 종합적으로 진단하여 도출한 9가지 빈집 실태 유형을 기준으로 각 읍·면을 진단하고, 유형별 인구 및 산업구조, 생활환경 등의 특성을 분석함으로써 지역의 빈집 문제를 확인한다. 이 단계의 분석 결과는 향후 격자 단위의 세밀한 진단 및 생활권 단위의 관리 전략 설정을 위한 기초 방향을 설정하는 데 활용된다.

■ (2단계) 격자기반 면(面) 단위 빈집 관리 유형 선별

이를 위해 먼저, 빈집 밀집도와 빈집 잠재도를 기준으로 면 단위 관리 유형을 선별한다. 500m×500m 격자 단위로 현재 빈집이 얼마나 집중되어 있는지(빈집 밀집도)와 앞으로 빈집으로 전환될 가능성이 얼마나 높은지(빈집 잠재도)를 종합적으로 판단하여, 집중개입형, 현상관리형, 예방관리형, 모니터링형의 네 가지 관리 유형으로 구분할 수 있다. ‘집중개입형’은 빈집 밀집도와 잠재도가 모두 높은 지역으로 최우선적으로 정책 자원을 투입해야 할 대상이다. ‘현상관리형’은 현재 빈집이 다수 존재하고 있으나 향후 빈집이 급격히 증가할 가능성은 낮은 지역인 반면, ‘예방관리형’은 빈집 밀집도는 낮지만 잠재도가 높은 지역으로 예방 정책이 필요한 유형이다. 한편 ‘모니터링형’은 현재 빈집이 적고 향후에도 그 수가 크게 늘어날 가능성이 낮은 지역으로, 최소 개입이 필요한 유형으로 볼 수 있다.

[표 4-13] 빈집 밀집도와 빈집 잠재도 기반 관리 유형 매트릭스

구분	빈집 잠재도 높음	빈집 잠재도 낮음
빈집 밀집도 높음	① 집중개입형 (※ 최우선 개입 지역) - (특징) 현재 빈집이 많고 앞으로 더 늘 가능성이 큼 - (전략) 빈집 활용성 및 지역 정주 여건을 고려하여, 철거, 안전조치, 생활서비스 보완, 빈집 재생, 면 단위 정비사업 병행 추진 ⇒ 공공-민간 협력을 통한 집중개입, 공공예산 집중 투입 및 시범사업 적용	② 현상관리형 - (특징) 현재 빈집이 많지만 앞으로 크게 늘 가능성은 낮음 - (전략) 빈집 활용성이 낮거나 지역 정주 여건이 악화된 지역 → 철거-안전조치 중심, 공공안전 확보 / 빈집 활용이 높고 지역 정주 여건이 유지되고 있는 지역 → 빈집 활용 중심(임대·귀촌주택, 커뮤니티공간), 경관개선형 철거, 부분적 정비 ⇒ 발생 억제보다는 현 상태 관리에 집중
빈집 밀집도 낮음	③ 예방관리형 - (특징) 현재 빈집이 적지만 앞으로 늘 가능성이 큼 - (전략) 인구감소·고령화 등 잠재 위험 존재 → 빈집 발생 사전 차단 중심(주택개량 리모델링, 귀농·귀촌 유도, 생활 서비스 보완) ⇒ 예방 정책 강화	④ 모니터링형 (※ 최소 개입 지역) - (특징) 현재 빈집이 적고 앞으로 늘 가능성도 낮음 - (전략) 지역 정주 여건이 대체로 양호 → 모니터링 중심, 개별 관리 ⇒ 자원 투입 우선순위 낮고 관리 최소화

출처: 연구진 작성

■ (3단계) 격자기반 빈집 관리 유형별 전략 탐색

다음으로, 빈집 밀집도가 높은 집중개입형과 현상관리형의 경우, 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경을 평가하고 소유자·주민 동의를 확인하는 과정을 거쳐, 철거, 안전조치, 예방 관리, 생활서비스 개선, 민간 활용 촉진, 공공 활용 촉진 등 구체적인 정비 전략을 탐색한다. 빈집 활용 여건을 평가하는 단계에서는 빈집의 등기 여부와 권리관계를 기반으로 개입용이성을 평가하며, 활용 가능한 빈집이 일정 규모 이상 존재하는 경우 지역 여건에 맞는 면 단위 활용을 고려하는 한편, 그렇지 않은 경우 철거·안전조치 중심의 대응을 고려할 수 있다.

이어서 정주·체류 여건을 평가하는 단계에서는 인구 활력도와 인구 유입 가능성, 주택 활력도, 생활서비스 접근성을 종합적으로 검토하여, 인구와 주택이 일정 수준 이상 유지될 수 있는 지역은 면 단위 빈집 재생 대상지로 고려하되, 그렇지 않은 지역은 활용보다는 모니터링과 철거 중심의 전략이 보다 유용할 수 있다. 이때 생활서비스 접근성은 지역 재생 등을 통한 생활서비스 개선 필요성을 판단하는 중요한 기준이다. 인구 및 주택 활력도가 유지되고 있지만 보건·교육·편의시설 등 주요 생활서비스에 대한 접근성이 양호하지 못한 지역에 대해서는 생활서비스 개선과 빈집 재생이 병행될 필요가 있다. 생활서비스가 전반적으로 우수한 지역이라면, 부동산시장 환경이 양호한 지역의 경우 민간 참여를 통한 활용을 유도하는 한편, 시장성이 낮은 지역의 경우 공공개입을 통한 활용/정비를 추진하면서 당장 개입 어려운 지역에 대해서는 빈집으로 인한 문제가 생기지 않도록 모니터링 전략을 적용한다.

빈집 밀집도는 낮지만 빈집 발생에 대한 선제적 대응이 필요한 예방관리형의 경우, 현장 확인 결과 필요하다고 판단될 시 정주·체류 여건과 부동산시장 환경을 중심으로 면 단위 주택개량·리모델링 촉진 여부 등을 결정할 수 있다. 정주 기반이 유지 가능한 지역은 예방적 투자와 활용 중심의 전략을, 정주 여건이 취약한 지역은 모니터링과 최소 관리 위주의 전략을 선택할 수 있다. 모니터링형은 빈집 밀집도와 잠재도가 모두 낮아 빈집 문제가 심각하게 대두되지 않는 유형으로 면 단위 관리 전략을 별도로

탐색할 필요가 크지 않으며, 필요시 개별 빈집 단위 관리와 정기적 모니터링에 중점을 두는 것이 타당하다.

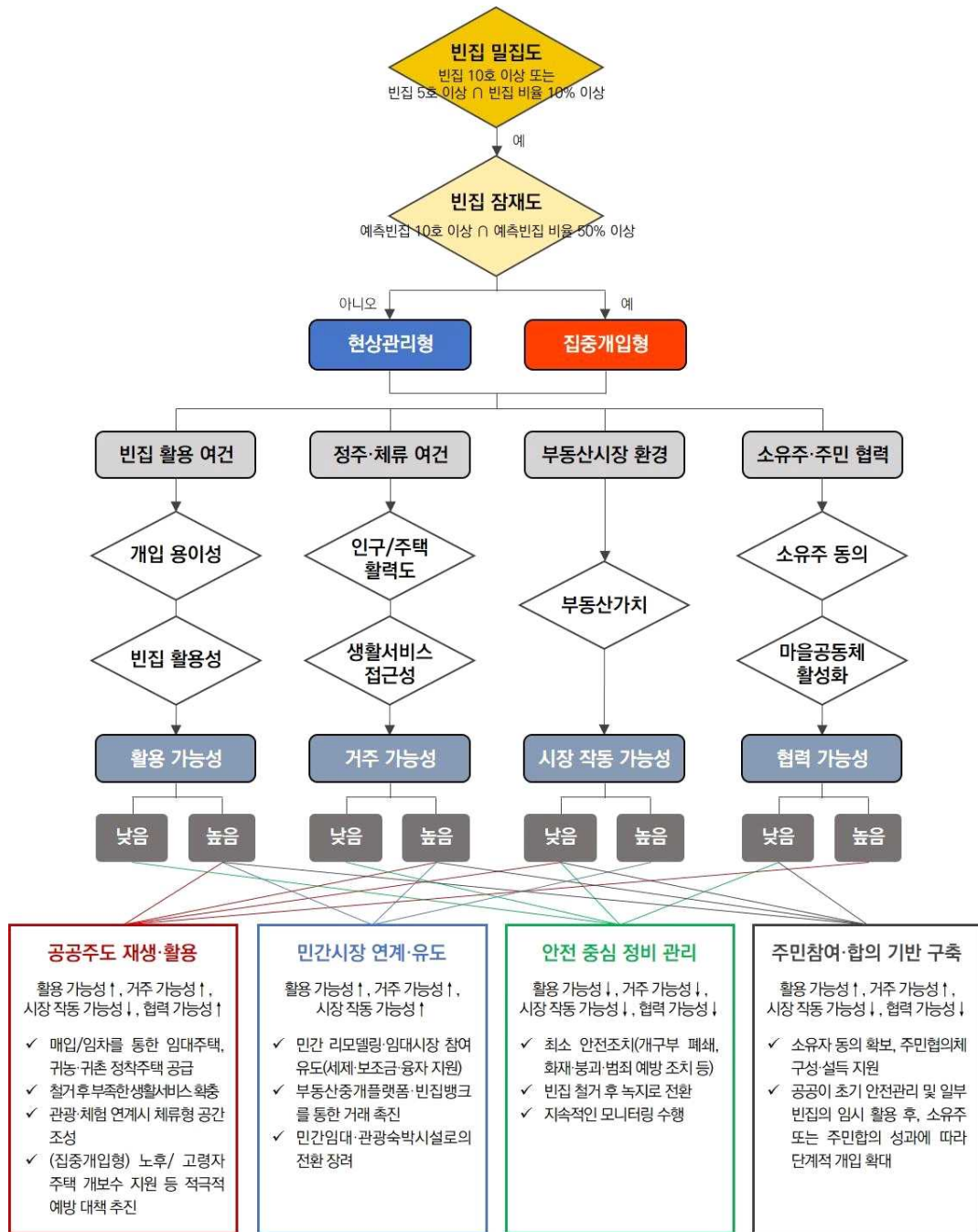
종합하면, '집중개입형'의 경우, 단순한 정비 차원을 넘어 종합적이고 다층적인 관리 전략이 필요하다. 구체적으로는 빈집의 활용 여건과 지역별 정주·체류 여건을 종합적으로 고려하여, 철거와 정리, 안전조치, 빈집 재생, 면 단위 재생사업을 병행 추진하는 것이 바람직하다. 아울러 공공과 민간이 협력하는 종합적인 정주환경 개선을 추진하고, 공공예산을 집중적으로 투입함과 동시에 시범사업을 적용함으로써 정책적 효과를 극대화할 필요가 있다.

'현상관리형'은 이미 빈집 문제가 가시화된 상태로, 지역의 정주·체류 여건과 빈집 활용성에 따라 차별화된 전략이 요구된다. 빈집 활용성이 낮거나 정주 여건이 뚜렷하게 악화된 지역의 경우에는 철거와 정리, 안전조치에 중점을 두어 공공안전을 확보하는 것이 우선적이다. 반면 빈집 활용성이 높고 정주 여건이 일정 수준 유지되고 있는 지역은 활용 중심의 접근이 필요하다. 예를 들어 빈집을 임대주택이나 귀농·귀촌 유입을 위한 주택, 또는 커뮤니티 공간으로 전환할 수 있으며, 경관 개선을 위한 철거와 부분적 정비를 병행할 수 있다. 전반적으로 현상관리형 지역은 빈집 발생 억제보다는 이미 형성된 상태를 관리하고 안정화하는 데 중점을 두는 것이 바람직하다.

'예방관리형'은 현재 빈집 수는 많지 않더라도 인구 감소, 고령화, 주택 노후화 등으로 인해 향후 빈집 증가 가능성이 큰 지역이다. 이러한 지역에서는 빈집 발생을 사전에 차단하는 예방적 차원의 대응이 중요하다. 구체적으로는 노후주택의 개량이나 리모델링을 지원하여 주거환경을 개선하고, 귀농·귀촌 유도를 통해 인구 유입을 촉진하는 방안이 필요하다. 또한 보건·교육·생활편의 등 기본적인 생활서비스를 보완함으로써 주민의 정주 의지를 높이고, 주택이 빈집으로 전환되는 것을 지연하거나 방지할 수 있도록 해야 한다.

'모니터링형'은 대체로 정주 여건이 양호하여 빈집 문제가 심각하게 대두되지 않으므로, 적극적인 정책 개입보다는 모니터링을 통한 현황 파악과 최소한의 안전조치에 집중하는 것이 적절하다. 이러한 지역은 자원 투입의 우선순위가 낮기 때문에, 관리 노력은 최소화하되 필요한 경우 잠재적 위험이 발생하지 않도록 사전적 관찰과 점검을 유지하는 것이 바람직하다.

한편, 활용성 있는 빈집이라 하더라도 소유자 및 주민 참여가 확보되지 않는다면 실제 사업 추진이 불가능하므로, 정책 집행의 현실성을 고려해 볼 때 소유자와 주민 의사를 병행 검토하는 것이 바람직하다. 하지만 소유자 및 주민 의사를 빈집정비사업 추진의 전제조건으로 설정하게 되면, 빈집의 효과적 정비를 위한 정책적 선택지를 지나치게 좁혀버릴 위험성이 있을 뿐만 아니라, 면 단위 체계적 검토에 기반한 빈집 관리 전략보다는 현재 많은 지자체에서 추진하고 있는 빈집정비사업 방식과 같이 소유자 의사에 따른 개별 빈집 단위 접근에 머무를 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서 제시하는 빈집관리지표와 프로세스를 통해 빈집 정비 실행가능성과 방향을 점검하고, 이를 소유자와 주민을 설득하는 근거자료로 활용할 수 있다.



[그림 4-9] 격자기반 빈집 관리 유형별 관리 전략 도출 예시(집중개입형, 현상관리형)

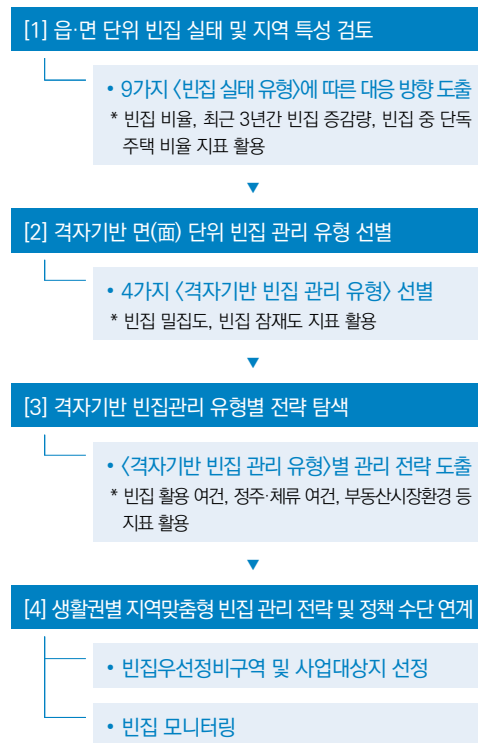
출처: 연구진 작성

주: 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경, 소유주·주민 협력 부문의 각 빈집관리지표는 선·후 관계에 따라 단계적으로 충족해야 하는 항목이 아니라, 동일한 수준에서 동시에 검토해야 하는 판단 기준임. 예를 들어, '개입 용이성'과 '빈집 활용성'은 우선순위나 절차적 순서가 존재하는 것이 아니라, 상호 독립적이면서도 병렬적으로 고려되어야 함

■ (4단계) 생활권별(읍·면/법정리) 지역맞춤형 빈집 관리 전략 및 정책 수단 연계

격자 단위에서 도출된 세밀한 진단 결과를 읍·면 및 법정리 단위의 정책 결정 구조와 직접 연계함으로써, 농촌의 빈집 문제를 개별 주택 단위의 관리 수준을 넘어 생활권 단위의 종합적 공간관리로 확장한다. 이를 통해 지역 내 빈집의 분포, 위험도, 활용 잠재력 등에 근거한 맞춤형 관리전략을 수립할 수 있으며, 빈집정비계획, 빈집우선정비구역 지정, 사업대상지 선정 등 정책의 전 과정에서 데이터 기반의 사결정 체계를 구축할 수 있다. 즉, 미시적 격자 진단을 생활권 단위의 정책 단위로 상향 연계함으로써, 분석의 정밀성과 행정의 실행력을 결합한 지역맞춤형 관리전략을 마련하는 단계이다.

앞선 분석과 전략 설정 결과를 바탕으로, 우선적으로 관심을 가져야할 대상 지역을 선별하고 이에 연계할 수 있는 정책수단을 구체화한다. 생활권별로 빈집의 발생 위험도, 관리 여건, 활용 가능성을 종합적으로 검토하여 우선 정비가 필요한 지역을 빈집우선정비구역으로 지정하고, 해당 지역을 중심으로 중앙 및 지방정부의 관련 사업(농촌공간재생, 생활SOC 공급, 정주여건 개선사업 등)을 연계하여 빈집 정비·활용·모니터링 사업을 단계적으로 추진한다. 이러한 방식은 지역 단위의 빈집 문제를 단기적 사업 대응이 아닌 장기적·통합적 관리체제로 전환할 수 있도록 하며, 정책자원의 효율적 배분과 공공개입의 효과성을 동시에 제고한다.



[그림 4-10] 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스(안)

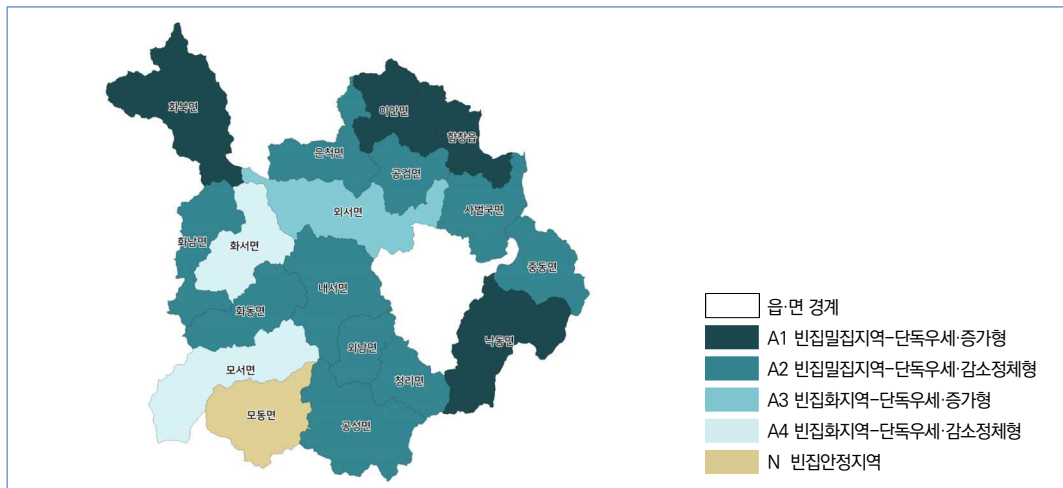
출처: 연구진 작성

2) 지역별 빈집 관리 전략 탐색을 위한 프로세스 시범적용 : 경북 상주시

① (1단계) 읍·면 단위 빈집 실태 및 지역 특성 검토

■ 상주시의 빈집 실태 유형

제3장 제1절의 전국 읍·면 단위 빈집 실태 유형 분석에서, 상주시는 단독주택 빈집을 중심으로 세분화되는 4가지 유형인 빈집밀집지역-단독우세·증가형, 빈집밀집지역-단독우세·감소정체형, 빈집화지역-단독우세·증가형, 빈집화지역-단독우세·감소정체형이 모두 나타나며, 1개 면 지역에서 빈집안정 지역도 관찰된다.



[그림 4-11] 상주시 읍·면 단위 <빈집 실태 유형>의 분포

출처: 연구진 작성

빈집 실태 유형별로 살펴보면 먼저 A1 유형인 ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’에는 함창읍, 이안면, 낙동면, 화북면이 해당한다. 이들 지역은 빈집 비율이 13%~17%대로 전국 중위수보다 높고 최근 3년간 빈집이 증가세를 보이고 있다. 함창읍은 인구와 고용 밀도가 높은 특성을 가지는 반면, 나머지 면 지역은 농촌적 여건이 강하게 나타난다.

A2 유형인 ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’에는 사별국면, 중동면, 청리면, 공성면, 외남면, 내서면, 화동면, 화남면, 은척면, 공검면 등 가장 많은 10개 면 지역이 속한다. 이 지역들은 빈집 비율이 전국 중위수보다 높으면서도 최근 증감은 감소하거나 정체된 경향을 보인다. 그러나 농가 비율이 45%~65%로 높고 고령인구 비율도 47%~56%에 달해 구조적 취약성이 지속되고 있다. 일부 면은 제조업 종사자 비율과 고용밀도가 일정 수준 유지되어 산업 연계 활용의 가능성이 있지만, 전반적으로는 저밀·고령·농업 의존형의 특성이 강하다.

A3 유형인 ‘빈집화지역-단독우세·증가형’에 해당하는 곳은 외서면으로, 빈집 비율은 8.7%로 전국 중위수보다 낮지만 최근 3년간 증가세를 보이고 있다. 향후 빈집이 늘어날 가능성이 크고, 인구와 고용 밀도가 낮아 예방적 관리와 선제적 대응이 중요하다. A4 유형인 ‘빈집화지역-단독우세·감소정체형’은 모서면과 화서면이 포함된다. 빈집 비율은 7%~8%로 전국 중위수보다 낮고 최근 빈집의 변화량도

크지 않으나, 빈집 노후화율이 93%~94%로 높게 나타난다. '빈집안전지역'은 모동면이 해당한다. 빈집 비율이 2.7%로 전국 중위수보다 현저히 낮고 발생 규모가 작아 영향이 제한적이다. 다만 빈집 노후화율은 96.7%로 높기 때문에 장기적 예방 관리 차원의 모니터링이 필요할 수 있다.

상주시 읍·면 단위의 빈집 실태를 전국 중위수와 비교하여 살펴보면, 전반적으로 빈집 비율이 높고 노후화가 심각한 양상을 보인다. 전국 중위수의 빈집 비율은 10.5%인데, 상주시는 중동면(21.3%), 이안면(16.9%), 화북면(15.0%), 낙동면(15.4%) 등 다수 읍·면에서 이를 크게 상회하고 있다. 반면, 모동면은 2.7%로 전국 중위수보다 훨씬 낮아 상대적으로 양호한 상태를 보인다. 빈집 노후화율 역시 전국 중위수(82.2%)에 비해 상주의 대부분 읍·면이 90% 이상으로 나타나 활용 가능성이 떨어지고 안전관리 필요성이 크다. 특히 낙동면, 청리면, 화북면 등은 98% 이상에 달해 장기 방치된 빈집이 다수를 차지하고 있음을 보여준다. 인구 및 고용 밀도를 보면, 함창읍은 인구밀도 142.9명/㎢, 고용밀도 48.8명/㎢로 전국 중위수(인구밀도 60.0명/㎢, 고용밀도 24.1명/㎢)를 크게 상회해 도심지적 특성을 보이는 반면, 다수 읍·면은 중위수 이하로 전형적인 농촌적 취약성을 나타낸다. 제조업 종사자 비율은 내서면과 외남면이 43% 이상으로 높아 산업 기반이 뚜렷한 지역으로 확인된다.

이러한 분석을 종합하면, 상주시는 전국 중위수 대비 빈집 비율과 노후화율이 전반적으로 높아 관리 부담이 크며, 유형별로 상이한 특성이 뚜렷하다. A1 유형은 집중개입이 불가피하고, A2 유형은 안정세를 보이거나 구조적 취약성이 지속되므로 중장기적 관리가 필요하다. A3 유형은 전환기에 해당해 선제적 관리가 중요하고, A4와 N 유형은 적극적 개입보다는 예방적 모니터링이 중심이 된다. 따라서 상주시는 이상의 읍·면별 여건을 고려해 차별화된 공공개입 전략을 마련하는 것이 필요하다.

[표 4-14] 상주시 읍·면별 빈집 실태 유형과 지표 값

읍 면	빈집 실태 유형	핵심 지표			보조 지표								
		빈집 비율	최근3년 빈집 증감량	빈집 중 단독주택 비율	빈집 중 공동주택 비율	빈집 고착화율	빈집 노후화율	인구밀도	고용밀도	제조업 종사자 비율	농가비율	생산가능 인구비율	고령인구 비율
함창읍	A1	13.7	138.0	72.0	26.7	66.1	77.0	142.9	48.8	24.2	26.6	53.3	40.0
중동면	A2	21.3	13.0	100.0	0.0	82.5	95.2	25.4	4.9	9.5	65.1	44.4	51.8
사벌국면	A2	13.6	18.0	98.4	0.0	78.7	97.3	65.0	19.0	16.0	48.6	47.1	48.8
낙동면	A1	15.4	29.0	99.3	0.0	78.7	98.0	42.1	13.6	11.7	47.7	45.9	49.6
청리면	A2	13.9	12.0	100.0	0.0	76.3	97.3	62.6	17.8	24.4	45.2	45.9	50.5
공성면	A2	14.5	-20.0	94.9	3.7	84.7	94.6	43.2	11.9	21.9	45.2	46.9	49.2
외남면	A2	13.7	5.0	99.1	0.0	80.9	94.8	46.3	12.8	43.4	53.4	46.1	50.2
내서면	A2	13.9	-23.0	99.2	0.0	79.7	96.9	23.1	6.7	43.9	51.1	47.9	47.6
모동면	N	2.7	-39.0	96.7	0.0	76.7	96.7	35.9	5.8	13.8	61.3	53.0	41.7
모서면	A4	8.7	0.0	98.0	0.0	72.5	93.1	27.8	8.4	13.7	46.4	50.8	45.5
화동면	A2	10.8	10.0	100.0	0.0	70.7	92.9	33.4	6.4	32.5	49.8	50.9	44.8
화서면	A4	7.0	5.0	93.0	4.7	72.1	94.2	49.5	15.2	21.6	40.5	51.1	38.3
화북면	A1	15.0	24.0	97.7	0.0	59.4	78.1	14.6	4.4	19.1	34.5	52.1	44.1
외서면	A3	8.7	50.0	100.0	0.0	69.2	96.3	29.2	6.0	30.8	40.9	48.3	47.0
은척면	A2	13.7	13.0	99.2	0.0	79.5	96.7	27.2	7.2	10.5	47.4	40.2	56.5
공검면	A2	17.1	19.0	100.0	0.0	73.0	93.1	51.8	18.3	12.6	46.8	42.8	54.6
이안면	A1	16.9	43.0	99.5	0.0	68.2	94.5	37.6	3.8	13.4	48.2	43.1	52.4
화남면	A2	14.7	0.0	100.0	0.0	84.4	96.9	14.4	1.7	5.3	45.2	47.2	46.1
전국(중위수)		10.5	0.0	90.4	6.4	72.9	82.2	60.0	24.1	15.6	33.9	51.8	44.1

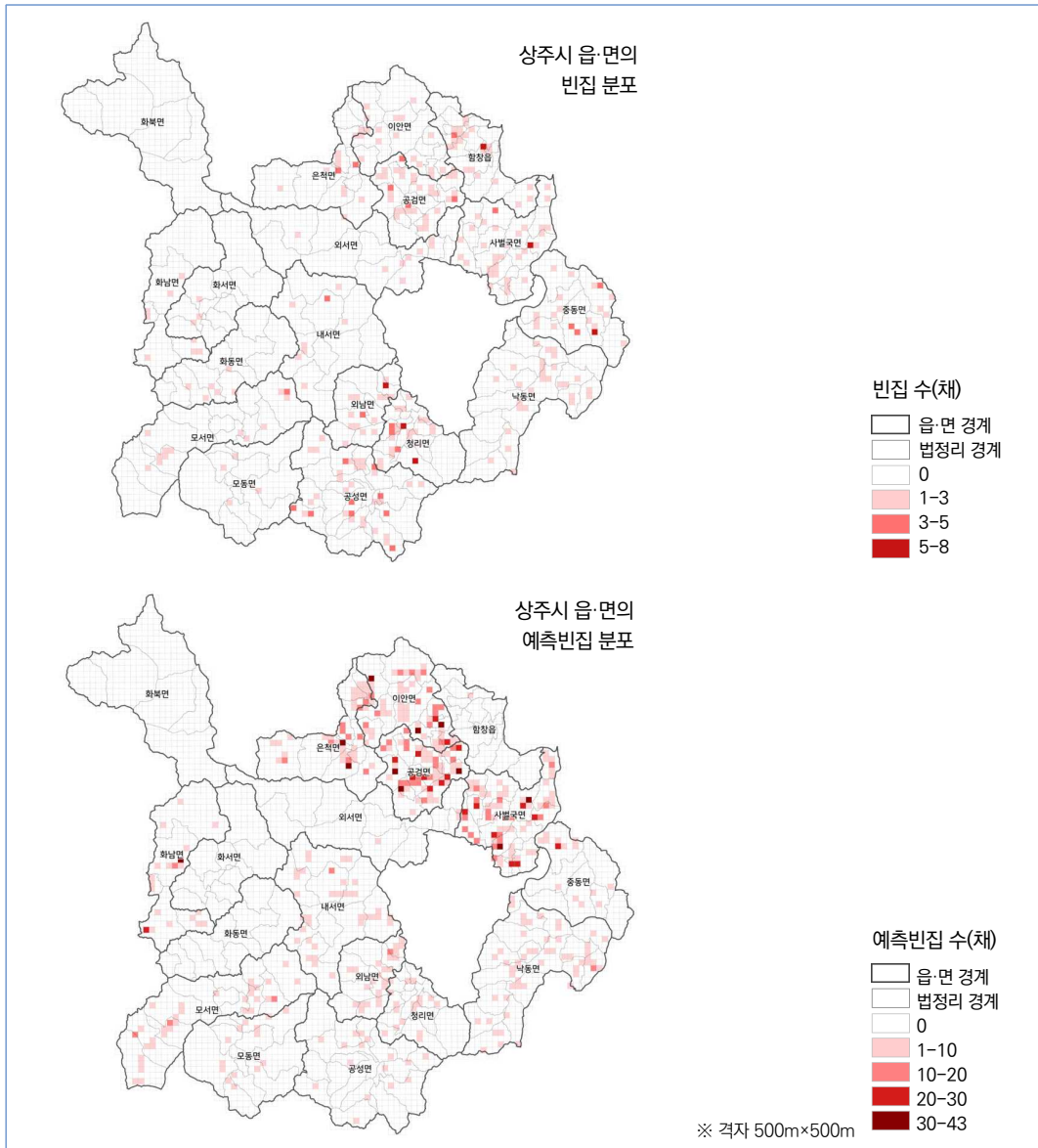
출처: 연구진 작성 (* 자료 출처는 본 보고서 [표 3-4](p.96) 참조)

주: A1 빈집밀집지역-단독우세-증가형, A2 빈집밀집지역-단독우세-감소정체형, A3 빈집화지역-단독우세-증가형, A4 빈집화지역-단독우세-감소정체형, N 빈집안전지역

② (2단계) 격자기반 면 단위 빈집 관리 유형 선별

■ 상주시의 격자기반 빈집 분포

상주시를 대상으로 빈집관리지표를 산출하고 빈집 관리 대안 결정 프로세스를 적용하기 위해, 먼저 읍·면 지역을 500m×500m 격자로 구분하고 빈집실태조사에서 확인된 빈집 분포를 확인하였다. 읍·면에서 인구와 주택이 존재하는 격자는 총 1,268개로, 이 중 295개 격자에서 빈집이 확인되었으며 격자당 빈집 수는 최대 8개로 나타났다. 앞 절에서 빈집 예측 모델을 통해 도출한 예측빈집이 확인되는 격자는 457개이며, 격자당 예측빈집 수는 최대 43개로 나타났다.



[그림 4-12] 상주시 읍·면의 빈집 및 예측빈집 분포

출처: 연구진 작성

주: (빈집) 2022년 상주시 빈집실태조사 자료에서 '빈집 수' 산출, (예측빈집) 머신러닝 방법 중 하나인 XGBoost를 활용하여, 읍·면 지역에 위치한 단독주택을 대상으로 빈집 확률을 예측한 결과에서 '예측빈집 수' 산출(이때 빈집 확률이 50% 이상이면 예측빈집으로 구분)

읍·면별 빈집 분포 현황을 살펴보면, 대체로 공검면, 함창읍, 사벌국면, 중동면, 청리면, 공성면, 외남면을 중심으로 빈집이 많이 분포하고 있으며, 이들 지역에서 빈집 수 5호 이상인 격자가 드물게 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 앞 절에서 분석한 예측빈집 분포를 살펴보면, 특히 공검면과 사벌국면, 은척면, 이안면을 중심으로 예측빈집이 두드러지는 것으로 나타나, 이러한 지역에 대해서는 현 장기반으로 실제 빈집 발생 위험성이 높은지 확인하고 적절한 예방 정책을 추진할 필요가 있다.

■ 면 단위 빈집 관리 유형 선별

앞서 구축한 격자기반 지표를 활용하여 네 가지 빈집 관리 유형 격자를 산출한 결과, 관리 유형에 해당하는 격자가 316개, 제외된 격자가 952개¹³⁹⁾로 확인되었다. 빈집 밀집도와 빈집 잠재도가 모두 높은 ‘집중개입형’ 격자가 5개, 빈집 밀집도는 높지만 빈집 잠재도는 낮은 ‘현상관리형’ 격자가 10개, 빈집 밀집도는 낮지만 빈집 잠재도는 높은 ‘예방관리형’ 격자가 62개, 빈집 밀집도 및 잠재도가 모두 낮은 ‘모니터링형 격자’가 238개¹⁴⁰⁾로 나타났다.

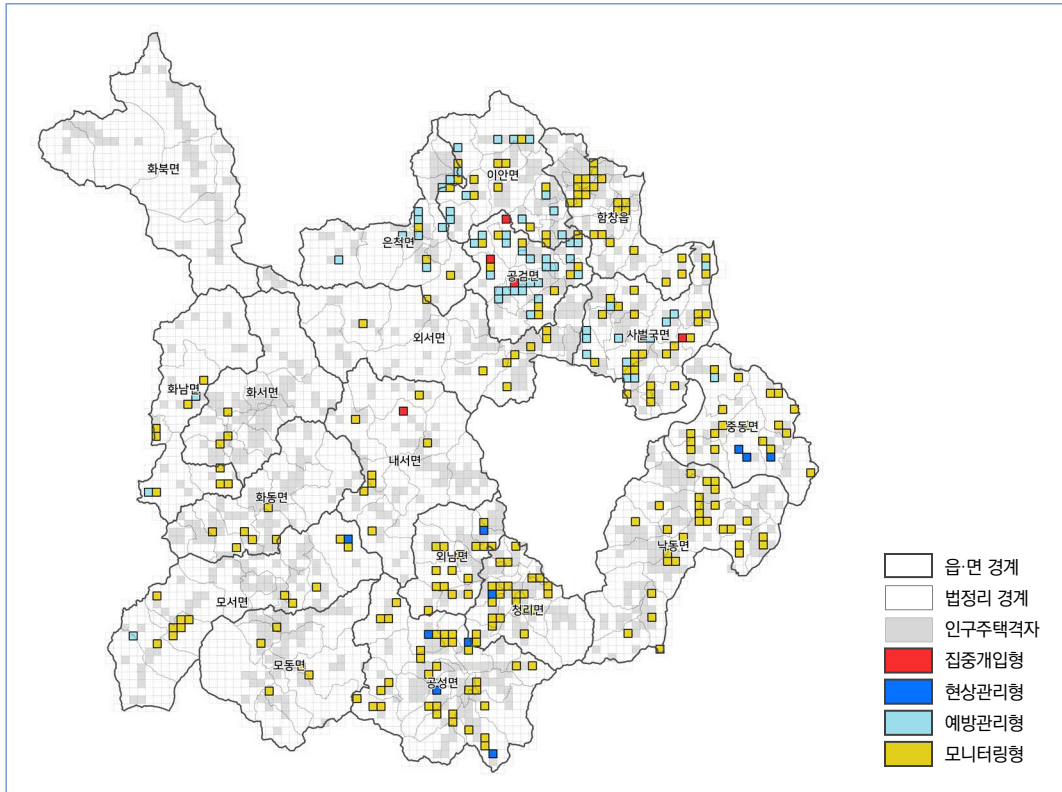
상주시 읍·면별 빈집 관리 유형별 격자 분포 현황을 살펴보면, 빈집 관리 유형 격자가 가장 많이 존재하는 곳은 빈집 실태 유형이 ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’로 나타나는 사벌국면과 공검면이며, 두 곳 모두 현상관리형 격자를 제외한 집중개입형, 예방관리형, 모니터링형 격자가 분포하여 다양한 측면에서의 빈집 관리 전략이 요구된다. 특히 공검면에서 집중개입형 격자가 3개로 가장 많이 관찰되어 상주시 내에서도 우선관리가 필요할 것으로 판단된다. 사벌국면과 공검면과 동일한 빈집 실태 유형을 보이는 내서면에서는 집중개입형 격자 하나와 모니터링형 격자들이 나타나고 있어, 사벌국면과 공검면에 비해서는 빈집관리 문제가 상대적으로 덜 심각할 것으로 보인다.

‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’에 해당하는 공성면, 청리면, 중동면, 외남면과 빈집화지역-단독우세·감소정체형인 모서면에서는 현상관리형 격자가 존재하며, 특히 공성면과 중동면이 해당 격자가 각각 4개와 3개 나타나 빈집 관리의 시급성이 더 큰 것으로 확인된다. 중동면과 모서면의 경우 예방관리형 격자도 관찰되고 있다.

‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’인 이안면과 ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’인 은척면 및 화남면에서는 예방관리형과 모니터링형 격자가 확인되어, 전반적으로 예방책과 모니터링 중심의 전략이 요구된다. 또한 ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’인 낙동면, ‘빈집밀집지역-단독우세·감소정체형’인 함창읍과 화동면, ‘빈집화지역-단독우세·증가형’인 외서면, ‘빈집화지역-단독우세·감소정체형’인 화서면, 상주시의 유일한 ‘빈집안정지역’인 모동면의 경우, 모니터링형 격자만 존재하여, 개별 빈집에 대응하면서 모니터링 중심의 빈집 관리가 필요할 것으로 판단된다. 한편 화북면의 경우, ‘빈집밀집지역-단독우세·증가형’에 속하나, 이례적으로 네 가지 관리 유형에 해당하는 격자가 하나도 없는 것으로 확인된다. 앞서 상주시의 격자별 빈집 분포에서도 화북면에서 조사된 빈집이 없는 것으로 나타났는데, 이는 빈집실태조사 시 누락되었거나 미처 확인되지 못한 빈집이 많을 수 있음을 시사한다.

139) 빈집 수와 예측빈집 수 모두 0인 격자 699개와 빈집 수가 0이면서 빈집 잠재도가 낮은 격자 253개를 합한 값임

140) 빈집이 존재하는 격자를 대상으로 산출하였음



[그림 4-13] 상주시의 빈집 관리 유형 격자 분포

출처: 연구진 작성

[표 4-15] 상주시 읍·면별 빈집 관리 유형 격자의 개수 현황

구분	빈집실태유형	빈집 수	집중개입형	현상관리형	예방관리형	모니터링형	관리유형 계	이외 격자	총합계
사벌국면	A2	54	1	0	13	24	38	49	87
공검면	A2	71	3	0	24	10	37	25	62
공성면	A2	89	0	4	0	32	36	78	114
낙동면	A1	38	0	0	0	28	28	105	133
이안면	A1	20	0	0	12	12	24	44	68
청리면	A2	60	0	1	0	23	24	40	64
함창읍	A1	44	0	0	0	23	23	48	71
중동면	A2	45	0	3	1	18	22	27	49
외남면	A2	29	0	1	0	15	16	29	45
모서면	A4	24	0	1	1	12	14	60	74
은척면	A2	28	0	0	9	5	14	38	52
화남면	A2	11	0	0	2	8	10	18	28
내서면	A2	14	1	0	0	7	8	64	72
외서면	A3	9	0	0	0	8	8	80	88
화동면	A2	6	0	0	0	6	6	64	70
모동면	N	6	0	0	0	5	5	60	65
화서면	A4	4	0	0	0	3	3	67	70
화북면	A1	0	0	0	0	0	0	56	56
상주시 합계		552	5	10	62	239	316	952	1,268

출처: 연구진 작성

주1 : A1 빈집밀집지역-단독우세 증가형, A2 빈집밀집지역-단독우세 감소정체형, A3 빈집화지역-단독우세 증가형, A4 빈집화지역-단독우세 감소정체형, N 빈집안정지역

주2 : 집계값은 500m×500m 격자 수를 의미하며, 4개 관리 유형 격자 개수가 많은 순으로 내림차순 정렬함

③ (3단계) 격자기반 빈집 관리 유형별 전략 탐색

■ 빈집 관리 유형 특성에 따른 빈집 관리 방향 탐색

앞서 도출된 상주시의 격자기반 빈집 관리 유형 중에서, 특히 공공개입이 시급할 것으로 예상되는 '집 중개입형' 격자(5개)를 대상으로, 격자별 관리 전략 탐색을 위하여 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경 지표를 도출하고 지표 기준에 따라 관리방향을 탐색하였다.

상주시 집중개입형 격자의 특성을 보면, 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 생활서비스 접근성, 부동산 시장가치 등이 서로 달라 각각의 관리 방향 역시 차별화될 필요가 있다. 먼저 사별국면 매호리는 빈집 수가 8호로 비교적 많고 예측빈집도 29호로 나타나 향후 빈집 증가 가능성이 크다. 인구밀도는 전국 중위수 대비 높은 편이나 주택 활력도는 노후주택 중심으로 한계가 뚜렷하다. 생활서비스 접근성은 양호하나 부동산 가치는 상위 10%에 못 미치는 수준이다. 따라서 이 지역은 공공주도의 재생·활용 전략이 적합하다. 매입·임차를 통한 임대주택 공급, 공동체 거점 공간 조성, 생활SOC와 연계한 활용 등이 필요하다.

공검면 동막리와 중소리는 빈집이 각각 5호, 예측빈집이 각각 21호, 28호로 현재 빈집수가 아주 많은 것은 아니지만 향후 빈집화가 우려되는 지역이다. 인구·주택 활력도는 제한적이고 생활서비스 접근성 역시 다소 불리하다. 특히 중소리의 경우, 소방서 접근성이 20분 초과로 취약해 안전관리 위험이 큰 편이다. 두 곳 모두 부동산가치도 낮아 시장 작동 가능성이 거의 없다. 따라서 안전 중심 정비 관리가 필요하다. 최소 안전조치, 철거 후 공공공지 전환, 지속적인 모니터링과 위험 예방 활동이 우선시될 필요가 있다.

공성면 지평리와 내서면 고곡리는 두 곳 모두 빈집과 예측빈집이 각각 5호와 13호로 나타나, 다른 격자에 비해서는 상대적으로 향후 빈집화 우려가 낮은 편이다. 인구·주택 활력도가 모두 낮아 정주기반 취약지역에 해당한다. 지평리는 경찰서 및 소방서 접근성을 제외하면 생활서비스 접근성은 상대적으로 양호한 편이나, 고곡리는 5개 격자 중에서 정주·체류 여건이 가장 열악한 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 부동산 가치도 낮은 것으로 확인된다. 따라서 이 지역 역시 안전 중심 정비가 우선되어야 하며, 최소 안전조치와 철거, 주민참여 기반 관리가 병행될 필요가 있다.

종합하면, 상주시 집중개입형 지역의 경우, 사별국면 매호리는 공공주도 재생·활용, 나머지 4개 지역(공검면 동막리·중소리·지평리·내서면 고곡리)은 안전 중심 정비에 중점을 둔 관리 전략을 고려해 볼 수 있다. 이러한 전략이 보다 구체화되기 위해서는 현장기반 조사가 동반되어야 하며, 최종적으로 소유자/주민 의견 수렴 및 협의를 통해 지역을 관리해나가야 한다. 다만, [표 4-16]의 '개입 용이성'에서 알 수 있듯이, 건축물대장상에는 존재하나 건축물 등기부등본이 없는 빈집이 대다수인 것으로 파악되어, 빈집 활용이나 정비 시 해당 문제에 대한 해결이 필요하다.

[표 4-16] 상주시 집중개입형 격자의 지표 산출 결과 및 관리 방향 탐색

법정리명		사벌국면 매현리	공검면 동막리	공검면 중소리	공검면 지평리	내서면 고곡리	읍·면 중윗값		
빈집 관리 유형		집중개입형	집중개입형	집중개입형	집중개입형	집중개입형			
개입 용이성	근저장권 없는 단독소유의 등기된 빈집수 및 총 등기된 빈집수	2/2	1/2	1/3	0/1	0/1			
빈집 활용성	빈집수	8	5	5	5	5	0		
	예측빈집수	29	21	28	13	13	0		
	일반빈집수	7	4	4	2	1	0		
	특정빈집수	1	1	1	3	4	0		
	재해위험개선지구면적(㎡)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0		
인구 활력도	총인구수(명)	84	44	39	15	23	20		
	고령인구비율(%)	60.71	47.73	82.05	100.00	78.26	53.3		
주택 활력도	총주택수(호)	49	27	38	19	22	12		
	노후주택비율(%)	75.51	70.37	47.37	63.16	77.27	61.7		
생활 서비스 접근성	보건의료시설 이동거리(km)	1.62	2.21	1.18	3.99	4.30	2.5		
	영유아시설 이동거리(km)	4.13	1.83	5.54	5.57	9.73	4.0		
	초등학교 이동거리(km)	4.13	3.56	7.02	5.57	9.73	3.6		
	생활편의시설수_1km반경(개)	6	0	2	1	0	2		
	생활편의시설수_7km반경(개)	106	125	132	394	54	136		
	경찰서 이동거리(km)	4.02	3.29	6.99	7.56	12.12	5		
	소방서 이동거리(km)	12.17	9.87	14.51	8.18	12.30	10.5		
	부동산 가치	평균주택가격(원)	18,522,712	24,599,355	23,968,000	24,812,222	22,666,190	26,513,147 (상위 10% 5,152만원 이상)	
평균공시지가(원/㎡)		19,714	13,084	10,447	12,228	5,146	10,369 (상위 10% 19,800원 이상)		
지표 기준에 따른 관리 방향 탐색	빈집 활용 여건		높음	낮음	낮음	낮음			
	정주·채류 여건		높음	낮음	낮음	매우 낮음			
	인구 활력도	주거 활력도	고령지역	과소지역	한계인구지역	한계인구지역		한계인구지역	
		주택 활력도	노후지역	한계주거지역	주거유지지역	한계주거지역		한계주거지역	
		생활 서비스 접근성	보건의료시설	10분 이하	10분 이하	10분 이하		10분 이하	10분 이하
			영유아시설	10분 이하	10분 이하	10분 이하		10분 이하	10-20분 이하
			초등학교	10분 이하	10분 이하	10-20분 이하		10분 이하	10-20분 이하
			생활편의시설	생활편의가능 지역	생활편의취약 지역	생활편의취약 지역		생활편의가능 지역	생활편의취약 지역
			경찰서	10분 이하	10분 이하	10분 이하		10-20분 이하	10-20분 이하
			소방서	10-20분 이하	10-20분 이하	20분 초과		10-20분 이하	10-20분 이하
	부동산 가치		낮음	낮음	낮음	낮음	낮음		

출처: 연구진 작성

주: 1) 개입 용이성 판단 시 활용한 자료는 [부록 표 2]의 건축물대장 및 등기부등본 정리 자료 참조

2) 빈집 활용성 지표 중, '빈집' 데이터는 2022년 상주시 빈집실태조사, '예측빈집' 데이터는 앞 절(본 보고서 제4장 제2절)의 빈집 예측 모델에서 산출된 자료, 재해위험개선지구면적은 연속주제도 자연재해/재해위험지구(2025, 브이월드)를 활용하여 산출

3) 인구 활력도, 주택 활력도, 생활서비스 접근성, 부동산 가치 관련 지표는 본 보고서 [표 4-2](p.136) 자료 목록에서 제공하는 2025년 9월 기준 최신자료를 활용하여 산출

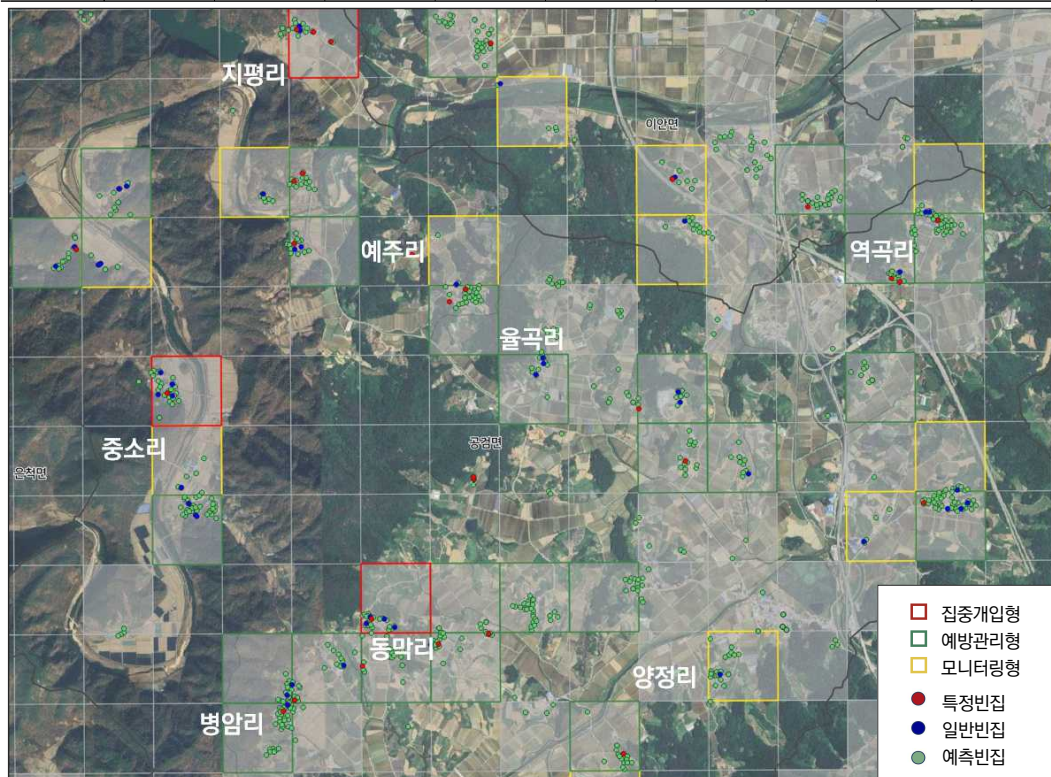
④ (4단계) 생활권별 지역맞춤형 빈집 관리 전략 및 정책 수단 연계

■ 공검면의 종합 진단 요약

앞서 분석 내용을 바탕으로, 관리 유형 격자가 다양하면서 집중개입형 격자가 3개로 가장 많이 나타나는 공검면에 초점을 맞춰, 빈집 관리 전략을 살펴보고자 한다.

[표 4-17] 상주시 공검면 법정리별 빈집 관리 유형 격자 및 빈집 발생 현황

구분	빈집 관리 유형 격자			빈집수	일반빈집수	특정빈집수	예측빈집수	총인구수	총주택수
	집중개입형	예방관리형	모니터링형						
지평리	1	2	1	12	8	4	48	60	60
동막리	1	2	0	9	5	4	62	161	92
중소리	1	1	1	9	8	1	68	122	98
율곡리	0	5	0	10	6	4	100	232	155
역곡리	0	3	1	6	3	3	67	165	85
병암리	0	3	0	6	4	2	75	130	100
부곡리	0	3	0	0	0	0	60	304	173
양정리	0	2	3	6	1	5	105	333	189
예주리	0	2	2	7	4	3	38	75	61
화동리	0	1	2	6	5	1	55	176	97
오태리	0	0	0	0	0	0	16	86	53
합계	3	24	10	71	44	27	694	1,844	1,163



출처: 연구진 작성

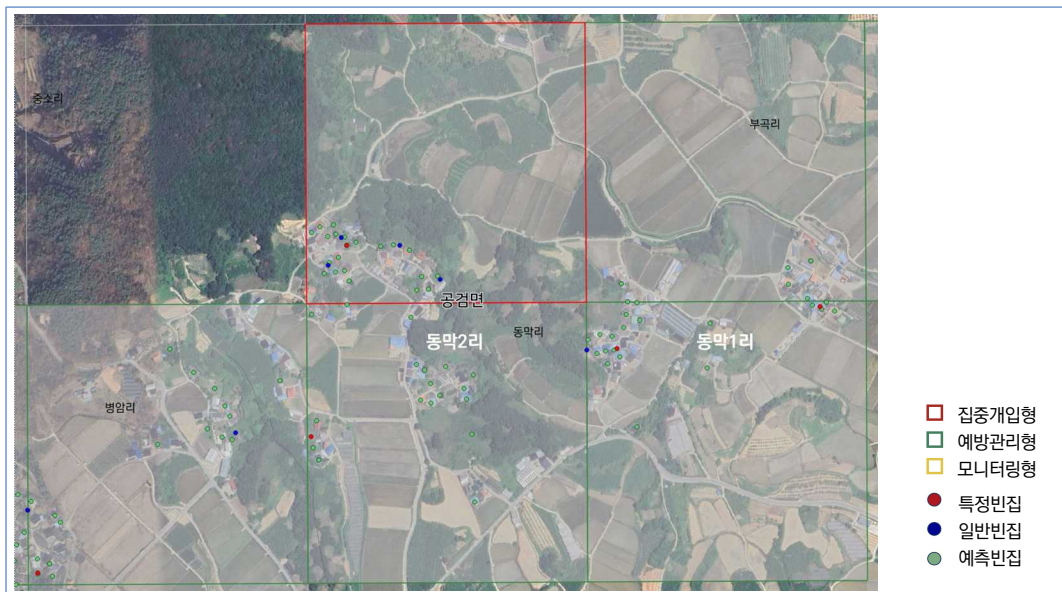
주: 상주시 빈집실태조사(2022); 본 연구의 XGBoost를 활용한 빈집 예측 분석 결과; 국토통계지도(500m×500m 격자 인구); 건축물 대장; 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집, 예측빈집, 빈집 관리 유형 격자 등 산출 및 표기

공검면은 상주시의 대표적인 농업 중심지역으로, 빈집 비율(17.1%)과 빈집 수(71호) 모두 18개 읍·면 중 두 번째로 높아, 빈집 문제가 심각한 곳이다. 한편, 빈집 노후화율 93.1%, 고령인구비율 54.6%로 분석되어, 빈집의 고착화와 노후화가 중첩된 구조적 취약지역이다.

또한 ‘빈집밀집지역-단독우세-감소정체형(A2)’ 유형으로, 읍·면 내 격자분석에 따르면 지역 내에는 집중개입형 3개, 예방관리형 24개, 모니터링형 10개의 격자가 분포하는 등 빈집 관리 수요가 다층적으로 존재한다. 주요 법정리 중 동막리·중소리·지평리는 집중개입형으로 분류되어 긴급 안전 대응과 공공주도 정비가 필요하며, 울곡리·역곡리·병암리 등은 예방관리형으로 향후 빈집 발생 위험이 높아 사전적 대응이 요구된다. 반면 양정리·예주리 등은 상대적으로 정주기반이 안정되어 있어 모니터링 중심의 관리가 적합하다.

집중개입형 격자는 동막리, 중소리, 지평리 일대에 분포하며, 이들 지역은 현재 빈집의 밀집도와 노후도가 모두 높고, 소방서 접근 시간이 10분을 초과하는 등 공공 안전상 취약한 여건을 보인다. 반면 울곡리, 병암리, 역곡리 등은 빈집 비율은 아직 낮지만 인구와 주택 활력도가 빠르게 하락하고 있어, 향후 빈집화 위험이 높은 전이 지역으로 분류된다. 양정리, 예주리 등은 생활편의시설 접근성이 양호하고 주택 노후도도 상대적으로 낮아, 정주 기반을 유지하면서 상시 모니터링 중심의 관리가 가능한 지역이다.

집중개입형 격자가 위치한 법정리별로 살펴보면, 동막리는 집중개입형 격자에 인접하여 예방관리형 격자도 함께 나타난다. 격자 패턴은 빈집밀집지역을 중심으로 주변부까지 빈집이 확산될 가능성이 크며, 적극적인 대응이 없을 경우 지역 전체로 빈집 문제가 악화될 우려가 있음을 시사한다.



[그림 4-14] 상주시 공검면 동막리의 빈집 관리 유형 격자 현황

출처: 연구진 작성

주: 상주시 빈집실태조사(2022); 본 연구의 XGBoost를 활용한 빈집 예측 분석 결과; 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집, 예측빈집, 빈집 관리 유형 격자 표기

〈 동막2리 집중개입형 격자 현황 〉



특정빈집 전면



특정빈집 배면



특정빈집에 인접한 예측빈집



실제 빈집으로 추정되는 예측빈집

〈 동막2리 예방관리형 격자 현황 〉



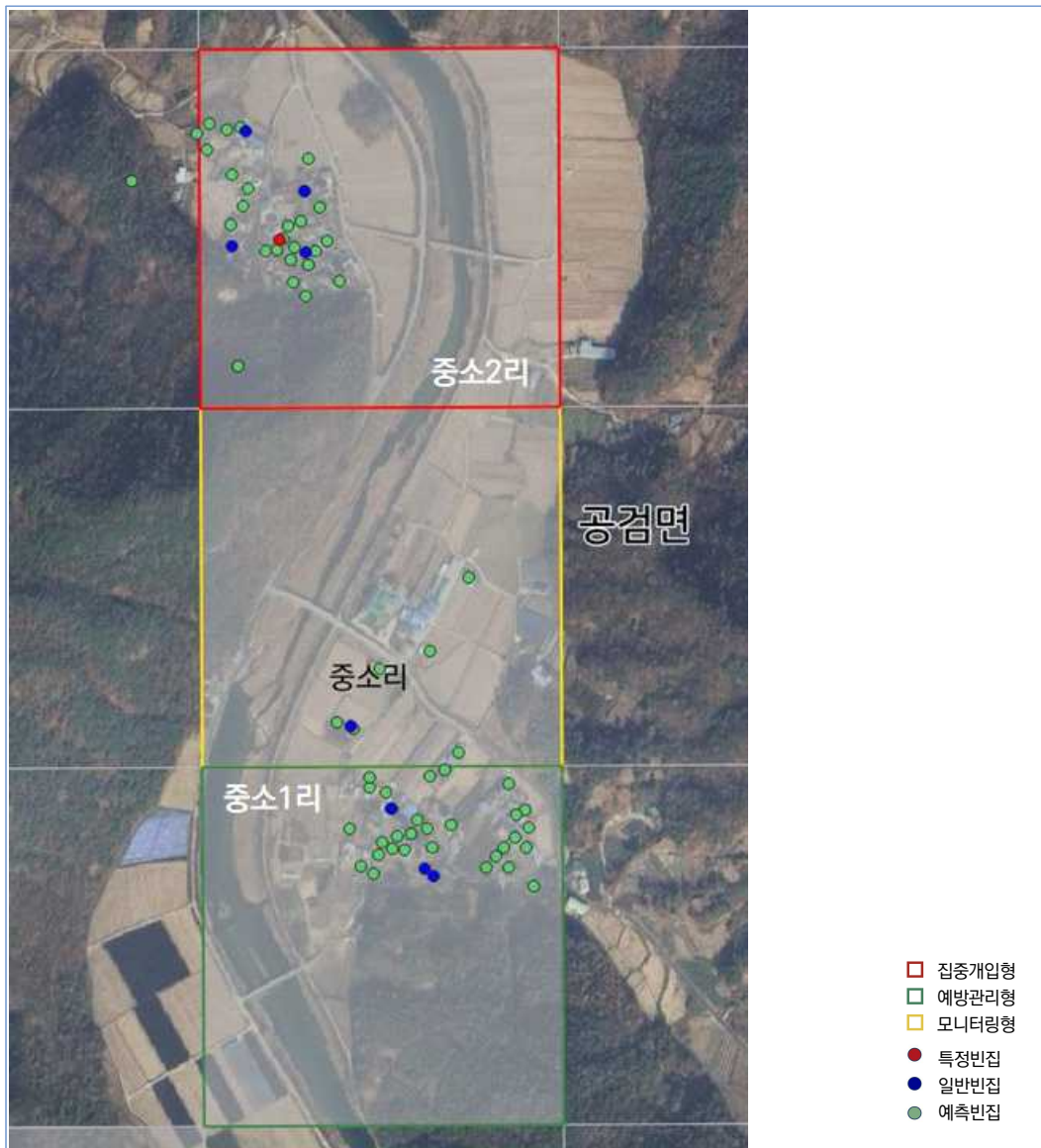
특정빈집에 인접한 예측빈집



실제 빈집으로 추정되는 예측빈집

[그림 4-15] 상주시 공검면 동막리의 빈집 현황
출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.05.13./2025.10.21.)

중소리는 중소1리와 중소2리로 구성되며, 두 마을은 1km 이내의 거리에 있다. 격자 분석 결과 중소2리가 집중개입형, 중소1리가 예방관리형으로 분류되어 중소2리의 관리 시급성이 더 높게 나타났다. 그러나 현장조사 결과 중소1리에서도 특정빈집 수준의 관리 불량 주택과 예측빈집 중 실제 빈집으로 추정되는 사례가 상당수 발견되었다. 이러한 현장 여건을 고려할 때, 두 마을 모두 유사한 수준의 관리가 필요한 것으로 판단된다.



[그림 4-16] 상주시 공검면 중소리의 빈집 관리 유형 격자 현황

출처: 연구진 작성

주: 상주시 빈집실태조사(2022); 본 연구의 XGBoost를 활용한 빈집 예측 분석 결과; 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집, 예측빈집, 빈집 관리 유형 격자 표기

〈 중소2리 집중개입형 격자 현황 〉



마을 전경



마을 전경



특정빈집



실제 빈집으로 추정되는 예측빈집

〈 중소1리 예방관리형 격자 현황 〉



일반빈집

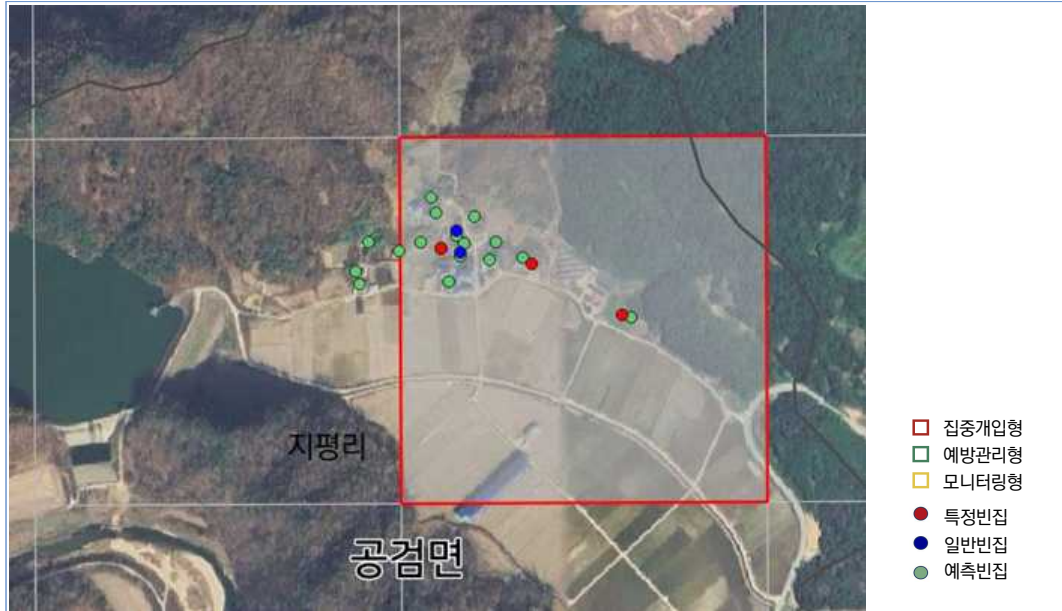


실제 비어 있는 예측빈집

[그림 4-17] 상주시 공검면 중소리의 빈집 현황

출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.10.21)

지평리에서 집중개입형 격자가 나타나는 지평1리는 산과 하천을 경계로 지평2리와 분리되어 있다. 마을은 낮은 산과 들에 둘러싸여 있어 환경은 양호하나, 대부분의 주택이 예측빈집으로 분석되었다. 다만 현장조사 결과 예측빈집 대부분은 현재 사용 중인 것으로 확인되었으나, 선제적 대응이 없을 경우 향후 마을 공동화가 가속화될 우려가 있다. 특정빈집으로 조사된 곳들은 이미 철거되어 공터가 되었거나 태양광 패널이 설치되어 안전상 문제는 해소된 것으로 판단된다. 한편, 일반빈집으로 조사된 두 곳은 육안 상 관리 상태가 양호한 한옥이나 현재 활용되지 않고 있다.



[그림 4-18] 상주시 공검면 지평리의 빈집 관리 유형 격자 현황

출처: 연구진 작성

주: 상주시 빈집실태조사(2022); 본 연구의 XGBoost를 활용한 빈집 예측 분석 결과; 네이버지도(<https://map.naver.com/p/>)를 바탕으로 빈집, 예측빈집, 빈집 관리 유형 격자 표기



[그림 4-19] 상주시 공검면 동막리의 빈집 현황
출처: 연구진 촬영(촬영일: 2025.10.21)

이러한 분석을 바탕으로 공점면의 지역맞춤형 빈집 관리 전략은 ① 집중개입형, ② 예방관리형, ③ 모니터링형의 세 가지 축으로 구분하여 수립할 수 있다.

첫째, 집중개입형 지역(동막리·중소리·지평리 등)은 빈집의 물리적 노후화와 안전 위험이 가장 높은 지역으로, 공공이 주도하는 선제적 정비가 필요하다. 철거나 보강이 불가피한 주택을 중심으로 '빈집 우선정비구역' 지정을 검토하고, 단기적으로는 긴급 안전조치와 철거 후 공공공지 조성을 우선 추진해야 한다. 정비 후 확보된 공간은 마을주차장, 소규모 녹지, 재난대피공간 등 생활안전 기반시설로 전환하여 공공안전성을 강화한다. 특히 중소리의 경우 예측빈집이 68호로 향후 급격한 증가가 예상되므로, 고위험 격자군 중심의 우선 개입 로드맵을 수립할 필요가 있다.

둘째, 예방관리형 지역(울곡리·병암리·역곡리 등)은 향후 빈집화 위험이 높지만 아직 물리적 노후화가 심하지 않아, 선제적인 관리와 활용 촉진이 핵심이다. 이 지역은 주택 개량과 리모델링 지원, 귀농·귀촌형 임대주택 조성, 청년층 이주를 유도하는 생활권 기반 정비 전략이 효과적이다. 「농어촌정비법」 제55조의 생활환경정비계획과 연계하여 도로, 상하수도, 소규모 복지시설 확충을 병행하고, 주거개선과 생활환경 정비를 통합 추진함으로써 농촌형 정주 여건을 강화할 수 있다. 또한 빈집 리모델링 시 지역건축자산으로 보전 가치가 높은 한옥이나 근대 건축물은 「농촌공간재구조화법」의 농촌특화지구(농촌마을보호지구) 지정과 연계하여 활용함으로써, 단순 물리적 개선을 넘어 문화·경관적 자산으로 전환하는 전략이 바람직하다.

셋째, 모니터링형 지역(양정리·예주리 등)은 정주 기반이 유지되고 있지만, 인구 감소 추세와 고령화로 인해 중장기적 위험 요인을 안고 있다. 이 지역에서는 빈집 이력관리 시스템을 기반으로 상시 점검과 조기경보 기능을 강화해야 한다. 빈집 실태조사와 격자 기반 데이터를 연계해 위험 격자 자동 추적 및 예측 모델을 적용하고, 주민참여형 신고제도를 병행함으로써 자율적 관리체계를 구축한다.

이처럼 공점면의 빈집 관리의는 단순히 개별 주택이나 미시적 공간 차원의 격자 단위 정비에 머무르지 않고, 생활권 단위의 공간관리 체계로 확장될 필요가 있다. 읍·면 수준에서는 지역 전체의 관리 방향을 설정하고, 법정리 단위에서는 유형별 전략에 따라 실행 가능한 사업 모델을 구체화한다.

정책적으로는 빈집우선정비구역 지정, 생활환경정비계획, 농촌특화지구 지정, 농촌형 생활SOC 공급, 귀농·귀촌 주거지원사업 등을 단계별로 연계해, 데이터 기반 전략 도출-정비계획-사업 집행으로 이어지는 일관된 관리 구조를 구축하는 것이 핵심이다.

공점면은 상주시의 빈집관리 시범지역으로서, ① 집중개입형 지역의 안전 확보, ② 예방관리형 지역의 선제적 정비·활용 촉진, ③ 모니터링형 지역의 상시 점검체계 구축을 병행하여, 읍·면·법정리-격자 단위의 다층적 관리와 정책 수단의 통합 운용을 실현하는 모델로 발전시킬 수 있을 것이다.

제5장

지역맞춤형 빈집 관리 체계 마련을 위한 정책 방안과 향후 과제

1. 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제
2. 제도 개선 및 정책 지원 방안
3. 연구의 성과와 향후 과제

1. 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제

1) 농촌의 빈집 특성과 관리 여건을 고려한 빈집 관리체계 방향

① 농촌의 빈집 특성

■ 우리나라 농촌의 빈집은 단독주택을 중심으로 노후화, 고착화되고 있는 양상

연도별 주택통계등록부를 연계·분석하여 전국 읍·면의 빈집 실태 유형을 도출한 결과, 전체의 절반 이상(52.7%)이 빈집밀집지역(빈집비율 10% 이상)에 해당하며, 이 중 단독주택 중심으로 빈집이 발생하는 읍·면이 45.4%를 차지하였다. 가장 대표적인 유형은 ‘빈집밀집지역-단독주택·감소정체형’으로, 전체 읍·면의 35.4%가 이에 해당한다. 이는 다수의 읍·면에서 이미 빈집이 광범위하게 발생하여 감소세 없이 장기화·구조화된 상태임을 의미한다.

한편, 빈집 비율 5~10% 수준의 빈집화지역은 전체의 28.4%로, 그중 17.8%가 단독주택 중심 지역이다. 이에 비해 공동주택 중심 빈집은 상대적으로 비중이 낮으나(빈집밀집지역 7.3%, 빈집화지역 10.5%), 전국 읍·면의 약 1/5이 해당되어 향후 읍내 중심지와 신개발지를 중심으로 공동주택 공실 문제에 대한 선제적 대응이 필요하다. 반면, 빈집안정지역(빈집비율 5% 미만)은 전국 읍·면의 18.9%에 불과해, 농촌 전반의 빈집 문제가 이미 확산·고착 단계에 들어섰음을 보여준다.

이러한 결과는 우리나라 농촌의 빈집 관리가 노후·고착화된 단독주택 문제를 우선 해결 대상으로 삼고, 지역별 여건에 따라 공동주택형·전환기형 빈집에 대한 대응전략도 병행해야 함을 시사한다. 특히 발생 비중이 높은 유형에 대해서는 적용 가능한 공통 관리모델을 구축하고, 읍·면별로 상이한 정주환경과 사회경제적 조건을 반영한 맞춤형 관리전략을 병행할 필요가 있다.

② 농촌의 빈집 관리 여건

■ 현행 빈집실태조사 결과 기반의 대응 한계

현행 빈집실태조사 결과만으로는 효과적인 대응전략을 수립하기 어렵다. 상주시 사례 분석 결과, 실태조사에서 빈집으로 분류되지 않았으나 실제로는 철거가 필요한 주택이 다수 존재했고, 일반빈집으로 분류되었던 주택이 조사 이후 특정빈집 수준으로 악화된 사례도 확인되었다. 이는 현재의 조사방식이 현장의 변화 속도를 따라가지 못함을 보여주며, 빈집 관리의 실질적 기반이 되는 데이터의 시의성·정확성 확보가 시급함을 시사한다.

한편, 농촌의 빈집 관리는 실태조사의 주기적 실시만으로는 한계가 있으며, 빈집 및 관련 속성정보(소유, 주거동 및 부속동의 관리상태, 주변환경 등)를 연계한 통합 데이터 관리와 빈집 이력 기반의 지속적인 모니터링을 결합해야 현장의 실태를 정확히 반영하고 실효성 있는 관리전략을 수립할 수 있다.

■ 빈집실태조사-빈집정비계획-빈집정비사업 간의 연계성 부족

우리나라는 빈집 문제를 겪고 있는 다른 나라에 비해 빈집실태조사, 빈집정비계획, 빈집정비사업에 대한 제도적 기반이 잘 마련되어 있는 편이다. 하지만 이들 간의 연계성이 부족하다는 점이 문제이다. 현재 대부분의 빈집정비계획은 빈집의 등급에 따라 철거나 활용 전략을 일률적으로 제시하는 방식으로 수립되고 있으며, 지역의 여건을 반영한 구체적인 관리 전략은 거의 마련되어 있지 못하다. 정부는 최근 빈집 정책 방향을 단순 철거에서 활용 촉진으로, 점적인 접근에서 면적인 접근으로 전환하고 있지만, 여전히 지역 특성을 고려한 빈집우선정비구역 지정이나 생활권 단위 관리 전략은 미흡한 실정이다. 제도적으로는 실태조사를 기반으로 정비계획을 수립하고, 이에 따라 연차별 정비사업을 시행하는 구조이지만, 실제 추진 사례를 살펴보면 각 단계 간의 유기적인 연계는 이루어지지 못하고 있다. 상주시 사례에서도 빈집정비계획과 연차별 정비사업 실적 간의 괴리가 확인되어, 계획 수립과 실행이 유기적으로 연계되지 못하면서 정책의 실효성이 저하되고 있다.

■ 빈집 정비의 핵심 주체인 기초지방자치단체의 행·재정적 역량 제약

빈집 정비의 실질적 주체인 기초지방자치단체는 재정적·조직적 제약으로 인해 적극적인 대응이 어렵다. 인건비와 자재비 상승으로 정비비용이 증가하는 반면, 지자체의 자체 재원만으로는 급증하는 빈집의 철거·보수를 감당하기 어렵다. 전담 인력의 부족, 부처 간 사업 중복 및 절차의 복잡성도 빈집 정비 추진의 걸림돌로 작용하고 있다. 이러한 여건은 계획은 수립되지만 실행으로 이어지지 못하는 '계획-실행 간 단절 구조'를 고착화시킨다.

③ 농촌 빈집 관리체계 방향

농촌의 빈집 문제는 단순히 '비어 있는 집'을 정비하는 차원을 넘어, 인구감소와 고령화, 주거기반 약화, 시장 기능 부재가 복합적으로 얹힌 구조적 문제로서, 개별 주택의 철거나 보수만으로는 해결될 수

없다. 또한, 농촌은 넓은 면적과 낮은 밀도, 분산된 주거 패턴이라는 공간적 특성과 함께, 고령화와 공동체 중심의 관리 방식, 민간시장 취약성으로 인한 공공재원 의존, 지자체 재정 부족과 행정역량 한계, 다부처 사업 분절성 등 복합적인 제약 요인을 안고 있다.

이러한 여건 속에서 농촌은 도시와 달리 시장 자율에 의한 정비가 현실적으로 어렵기 때문에, 농촌 빈집 특성과 관리 여건에 대한 이해를 기반으로 공공의 계획적 개입과 지역 공동체의 참여가 결합된 빈집 관리체계가 요청된다. 따라서 향후 농촌의 빈집 관리는 지역의 생활권, 공동체, 인구·경제 구조를 반영한 조사·계획·정비의 순환체계를 구축하고, 이를 통해 지역 스스로 빈집을 관리하고 공간을 재생하는 자생적 관리 구조를 형성할 필요가 있다. 특히 주민참여 기반의 지역주도형 조사·모니터링 체계를 강화하고, 빈집 문제가 심화된 지역을 우선적으로 선별하여 맞춤형 전략을 실행할 수 있는 체계적 대응이 요구된다.

2) 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제

이상의 내용을 바탕으로 본 연구에서는 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제를 다음과 같이, 1) 빈집실태조사 및 DB 고도화, 2) 빈집정비계획 내실화, 3) 빈집정비단계 실행력 강화로 설정하였다. 정책 과제별 세부 과제 요약과 구체적인 제안 내용은 다음과 같다.

[표 5-1] 농촌의 지역맞춤형 빈집 관리체계 마련을 위한 주요 정책 과제

구분	정책목표	세부과제	농촌지역 특성 고려	기대효과
1. 빈집실태조사 및 DB 고도화	빈집 실태를 정확히 파악하고 데이터 기반 관리체계 마련	1-1. 빈집실태조사 고도화 1-2. 빈집 DB 고도화	- 광범위 지역, 낮은 인구밀도 고려한 격자기반 주민참여 조사 - 농가 부속건물 등 농촌형 건축물 분류체계 반영 - 빈집 소유주, 지역 특성 정보 등 빈집 관리 전략 수립에 필요한 연계 데이터 통합 관리	빈집 실태의 신뢰도 향상, 정책기초자료 확보
2. 빈집정비계획 내실화	공간기반 통합계획과 현실적 실행 기반 강화	2-1. 마을 단위 빈집 관리 2-2. 빈집우선정비구역 제도 개선	- 읍·면·마을 기반 계획체계 구축 - 빈집밀도(실제, 잠재), 빈집 활용 여건, 정주 체류 여건, 부동산시장 환경, 소유자주민협력 등 빈집 관리지표 및 빈집 관리 전략 탐색 프로세스 도입 ▶ 본 연구에서 개발 분석한 전국 읍·면 단위 빈집 실태 유형 특성에 따른 정책적 시사점(3장)과 격자기반 빈집관리지표에 기반한 빈집 관리 전략 탐색 프로세스(4장) 활용	계획 실효성 제고, 정비사업의 우선순위 명확화
3. 빈집정비단계 실행력 강화	실행 가능한 정비·활용체계 구축 및 자원 확보	3-1. 개별 빈집 상황별 맞춤형 컨설팅 지원 3-2. 빈집 정비 재원 다각화 3-3. 빈집 관련 규제 합리화 및 절차 간소화 3-4. 빈집 관리를 위한 다층적 거버넌스 구축	- 고령가구, 부재자주 등 원인 맞춤형 대응 모델 - 지방소멸대응기금, 지자체 조성 기금, 연관사업 등 기존/신규 재원 연계 활용 - 빈집 정비·관리 목적의 행위시 유연한 제도 설계 적용 - 중간지원조직, 마을공동체 등이 참여하는 다층적 거버넌스 구축	정비사업 지속성 확보, 공공 주민 협력 강화, 행정 효율성 제고

출처: 연구진 작성

① 빈집실태조사 및 DB 고도화

■ 빈집실태조사 고도화

• 현행 조사체계의 한계

현재의 빈집실태조사는 한정된 예산과 인력에 기반해 이루어지고 있어, 조사 범위와 정확성 측면에서 여러 한계를 지닌다. 빈집실태조사는 통상 5년 주기로 시행되는 정비계획과 연계되어 운영되고 있으며, 이에 따라 실제로 빠르게 증가하는 빈집의 변화를 적시에 반영하기 어렵다. 또한 조사 항목이 주택의 현황 파악에 국한되어 있어, 빈집의 발생 원인·관리 상태·활용 가능성을 종합적으로 파악하기 어렵고, 이는 정비나 활용정책 수립 시 실질적인 근거로 활용되기 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

• 조사방식의 고도화, 조사대상 및 제도 운영의 확대

앞으로의 빈집실태조사는 정태적 현황 파악을 넘어, 실시간 변화와 활용 가능성을 진단할 수 있는 체계로 전환되어야 한다. IoT 센서나 스마트미터 등을 활용한 에너지 사용량 기반 실시간 모니터링, 또는 위성·드론 영상에 대한 인공지능(AI) 분석을 통해 주택의 점유 여부와 노후 상태를 보다 정밀하고 시의성 있게 파악할 수 있을 것이다. 이러한 첨단 기술을 활용하여 빈집실태조사를 위한 추정물량을 확대하고 실태조사 방식을 합리적으로 운영해 나가야 할 것이다.

또한, 실태조사와 DB 구축은 정기조사(기초현황 갱신)와 수시조사로 이원화해야 한다. 정기적인 실태조사의 한계를 보완하기 위해 빈집 소유자의 자발적인 신고 제도를 도입하는 방안이 고려될 수 있다. 단, 이 제도의 실효성을 높이기 위해서는 소유자에게 적절한 인센티브를 제공하는 방안도 함께 마련되어야 한다. 또한, 「소규모주택정비법」에서 규정하고 있는 바와 같이 국토교통부 장관의 요청이나 시장·군수의 판단에 따라 수시로 실태조사를 실시할 수 있도록 제도를 개선하고, 조사 대상도 현재의 등급별 빈집뿐만 아니라 빈집으로 추정되는 주택으로까지 확대할 필요가 있다. 지역별 빈집 예측 모델의 결과를 반영하여, 향후 빈집화 가능성이 높은 지역을 조기 탐지하고 조사대상에 포함함으로써 빈집 관리의 사각지대를 최소화할 수 있다. 이를 통해 빈집정비계획에 선제적으로 반영할 수 있는 데이터 기반을 확보할 수 있다.

■ 빈집 관련 데이터베이스 고도화

• 현행 빈집 DB의 한계

현재 우리나라의 빈집 관련 데이터베이스(이하 빈집 DB)는 여러 측면에서 고도화가 필요한 상황이다. 가장 큰 문제 중 하나는 빈집 소유자에 대한 정보 확인이 어렵다는 점이다. 특히 지분을 나눠 가진 다수의 소유자가 존재하는 경우, 관련 정보를 일괄적으로 확보하기가 매우 까다롭다. 또한 지방세법에 따르면 과세 정보를 요청할 때 납세자의 인적사항과 사용 목적을 명시해야 하기 때문에, 단순히 빈집의 주소만으로는 납세자의 인적사항을 파악하는 데 한계가 있다(심재현 외, 2024, p.27). 이에 따라, 단순히 빈집 주소만으로는 실제 소유자나 관리책임자를 파악하기 어렵고, 행정상 빈집관리 절차가 지연되는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

또 다른 문제는 빈집에 대한 이력 관리와 모니터링 시스템이 부재하다는 점이다. 현재의 행정시스템에서는 빈집실태조사가 정비계획이나 정비사업으로 연계되어야 함에도 불구하고, 이러한 과정들이 유기적으로 이어지지 않고 있다. 실태조사 이후 정비계획이나 정비사업으로의 연계가 원활하지 않을 뿐 아니라, 한 번 조사된 빈집에 대한 지속적인 관리나 상태 모니터링이 이루어지지 않는다. 그 결과, 계획 수립이나 사업 추진 단계에서 다시 조사를 반복해야 하는 비효율적 구조가 고착되어 있다. 이처럼 조사-계획-정비의 각 단계가 분절되어 있어, 빈집의 활용 가능성이나 장기적 변화 추세를 반영한 정책 설계가 어려운 구조다.

- 연계 데이터 기반의 통합 관리

현실적인 빈집 관리체계로 발전하기 위해서는, 단순한 현황 정보의 누적을 넘어 연계 데이터 기반의 통합 관리체계로의 전환이 필수적이다. 빈집의 물리적 정보뿐 아니라 토지 및 건물 소유자 정보, 관리 상태, 거래 이력, 주변 인구·경제·생활서비스 여건 등 정비·활용 전략 수립에 필요한 연관 데이터를 통합적으로 관리해야 한다.

이러한 통합 DB는 단순한 행정자료의 축적이 아니라, ① 빈집의 발생 원인과 위험요인을 진단하고, ② 관리 필요도와 정비 우선순위를 과학적으로 설정하며, ③ 향후 발생 가능 지역을 예측하는 정책 의사 결정 인프라로 활용되어야 한다. 프랑스의 LOVAC 데이터베이스처럼, 빈집 정보를 인구·소득·세수·도시재생 데이터와 연계 제공하는 방식은 우리나라에서도 빈집 실태의 진단·예측·관리·활용의 선순환 구조를 구축하는 데 참고할 수 있다.

- 빈집 이력관리체계 구축

빈집 관리의 효율성을 높이기 위해서는 소유자 정보 체계의 개선과 함께, 빈집에 대한 이력 관리 및 모니터링을 가능하게 하는 통합 체계의 구축이 필요하다. 즉, 빈집 소유자 파악 이후에는 해당 빈집에 대해 지속적인 관리가 가능하도록, 사업 내용 안내, 수리 및 보수 이력, 관리 상태 등 빈집의 ‘생애주기 전반’에 걸친 정보를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

프랑스의 ‘빈집제로서비스(Zéro Logement Vacant)’는 빈집의 주소·소유자 정보뿐 아니라 연락처, 정비 진행상황까지 포함하여, 지자체 담당자가 직접 소유자와 연락하고 조치할 수 있도록 행정 문서 양식과 절차를 시스템 내에 탑재하고 있다. 이와 유사하게, 프랑스 루베(Roubaix)시는 지방정부가 운영하는 ‘빈집 관리 플랫폼’을 통해 빈집의 위치, 소유권, 법적 절차 진행상황, 정비·활용 이력 등을 데이터베이스로 관리한다. 이 시스템은 행정조치 이행과 민간 매입·활용 연계를 유기적으로 지원하여, 지속적인 빈집 모니터링과 정책효과 평가가 가능하도록 한다. 이러한 실무 중심형 정보관리 체계는 행정 효율성과 현장 대응력을 높이는 데 매우 효과적이며, 우리나라의 빈집 DB 고도화 방향에도 참고할 만하다.

- 데이터 표준화 및 단계별 관리체계 구축

향후 빈집 DB는 공간 단위별 표준화된 체계로 구축될 필요가 있다. 예를 들어, 격자단위(500m)를 기본으로 진단용 지표를 구축하고, 정책 집행 단계에서는 행정리 또는 읍·면 단위를 적용하며, 사후 모니터링은 격자 단위를 활용한 상시 정보체계로 운영하는 다층적 구조가 바람직하다. 본 연구에서 제안

한 격자기반 빈집관리지표는 농촌 내 빈집의 공간적 분포와 관리 여건을 객관적으로 진단할 수 있는 분석 틀을 제시한다. 이 지표체계는 각 격자 단위에서 빈집 현황, 생활인프라, 접근성, 인구·경제 여건 등을 통합적으로 파악함으로써 빈집이 지역 내 어디에, 어떤 조건 속에서 집중되는지를 구체적으로 분석할 수 있게 한다. 이를 통해 농촌의 빈집 문제를 개별 사례 수준이 아닌 정량적 근거에 기반한 체계적 관리 대상으로 파악할 수 있으며, 정비·활용의 우선순위 설정이나 정책 투입의 방향을 결정하는 데 실질적인 근거로 활용될 수 있다.

- 행정 효율화와 중간매개 플랫폼의 필요성

빈집 DB 고도화를 위해서는 단순히 시스템을 구축하는 것을 넘어 행정 효율화와 민관 협력 구조가 병행되어야 한다. 2025년 발표된 ‘범정부 빈집 관리 종합계획’에서는 빈집 소유자 확인 절차를 간소화하고, ‘국민비서’를 활용한 소유자 안내 시스템을 제시하였다. 그러나 이는 행정 편의성 중심의 조치에 머물러 있어, 지속적 관리와 활용 연계까지 지원하는 종합 시스템으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 지자체 단독으로는 한계가 크므로, 중간매개 플랫폼을 통해 빈집정보 제공, 소유자 협의, 민간활용 중개 등 기능을 통합적으로 수행할 수 있도록 해야 한다. 이러한 플랫폼은 최근 농림축산식품부 주도로 도입된 빈집은행이나 공공·민간 협력형 데이터센터의 기반으로 발전할 수 있다.

- 활용 확대 및 제도적 연계

빈집 DB 고도화는 단순한 관리 목적을 넘어, 농지·건축자산 등과의 연계 분석을 통한 복합 활용모델 구축으로 확장되어야 한다. 예컨대 빈집-농지 패키지화, 지역건축자산(한옥·근대건축물 등) 연계 등 창의적 활용모델 개발에 데이터를 적극 활용할 수 있다. 또한, 장기적 데이터 관리의 안정성을 확보하기 위해 10년 이상 균질한 데이터 축적 및 공개가 필요하다.

② 빈집정비계획 내실화

■ 지역 주거정책·마을단위 정비계획과 연계한 빈집 정비 전략 마련

- 개별 빈집 중심 정비계획의 한계

현재 농촌지역에서 추진되고 있는 빈집정비계획은 주로 개별 빈집의 철거 또는 활용에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 방식은 농촌 빈집 문제의 구조적인 한계를 해결하기에는 역부족이다. 농촌지역에서 발생하는 빈집은 단순한 주택 노후화나 개인 소유 문제를 넘어, 지역 전체의 주거 환경 악화, 인구 감소, 생활 기반 축소 등과 밀접하게 연관된 구조적 문제다(심재현 외, 2024, p.85). 그럼에도 불구하고 현재의 정비계획은 개별 빈집 수준에서의 대응에 머무르고 있으며, 지역 차원의 장기적인 주거 정책이나 마을 단위의 정비계획과의 연계는 충분히 검토되지 않고 있는 실정이다.

- 지역 주거정책 및 마을 단위 정비계획의 연계 강화

농촌의 빈집 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 단순히 개별 빈집을 철거하거나 보수하는 수준을 넘어서, 지역 단위의 주거 정책 및 마을 단위 정비계획과 연계한 보다 종합적인 전략이 필요하다. 빈집 정비를 마을의 취약한 생활환경을 개선하는 수단으로 적극 활용하고, 지역의 주거환경 개선 정책과

긴밀히 연계함으로써 정비의 효과를 극대화해야 한다. 빈집을 지역의 주택정책과 활성화 전략의 자원으로 활용하는 프랑스 사례처럼, 노후주택 정비와 주거 인프라 확충, 농촌체류형 복합단지 조성, 체류·생활인구 유입 전략 등 종합적인 지역계획 관점에서 빈집 정비 방향을 검토할 필요가 있다.

단기적으로는 「농어촌정비법」 제55조에 규정된 생활환경정비계획과의 연계를 통해 구체적인 실행 지침을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 마을의 건설·재개발·정비, 슬레이트 철거를 포함한 주택 개량, 도로 및 상·하수도 등 기반시설 확충, 교육·문화·복지 시설의 정비, 경관 및 자연환경 보전과 같은 항목들과 빈집정비계획을 통합해 나가는 것이다. 또한, 「농촌공간재구조화법」 제12조의 농촌특화지구 중에서 특히 ‘농촌마을보호지구’ 지정과 연계하여 마을 전체의 생활환경을 통합적으로 정비하는 과정에서 빈집 정비를 함께 추진하는 방식도 고려할 수 있다.

장기적으로는 농촌 주거공간의 구조 자체를 재편하는 것과 같이 보다 적극적인 정책 개입이 필요하다. 예를 들어 인구감소로 소멸 위기에 처한 지역을 중심으로 주민들의 안전하고 편리한 생활을 보장하는 이주 정책이나, 선택과 집중에 기반한 정비 및 재생 전략을 도입함으로써 농촌지역의 지속 가능성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

■ 빈집우선정비구역의 효과성 제고를 위한 지정 기준 및 절차 구체화

- 빈집 밀집도 중심의 구역 설정 기준 운영의 한계

현재 빈집우선정비구역은 빈집의 밀집도를 중심으로 설정되고 있다. 다시 말해, 특정 지역에 빈집이 얼마나 모여 있는지를 기준으로 우선구역이 정해지는 구조다. 그러나 이러한 방식은 빈집 문제의 복합적인 원인과 지역별 특성을 충분히 반영하지 못하는 한계가 존재한다. 실제로 구역 설정 과정에서 인구 변화, 주택 노후도, 사회경제적 여건 등 보다 근본적인 요소들에 대한 분석이나 검토는 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 빈집 관리 방향이 지역 실정과 동떨어진 채 운영되거나, 빈집 발생이 예상되는 지역을 사전에 포착해 대응하기 어려운 구조가 될 수 있다.

- 빈집우선정비구역 지정 기준의 개선

빈집 정비 전략의 실효성을 높이기 위해서는 농촌지역의 특성을 반영한 빈집우선정비구역 지정 기준을 재정비할 필요가 있다. 현재는 빈집의 밀집도에만 초점을 맞추어 우선 정비구역을 설정하는 경향이 있지만, 앞으로는 단순히 빈집이 많은 곳뿐 아니라 지역의 전반적인 주거 여건을 고려해 다양한 형태의 구역을 발굴하고, 그에 맞는 맞춤형 정비 전략을 수립할 수 있도록 개선되어야 한다.

또한, 빈집우선정비구역 지정 기준도 보다 폭넓게 설정할 필요가 있다. 노후하거나 불량한 건축물이 점점 증가하고 있거나 이미 주거환경이 열악한 지역도 정비 대상에 포함함으로써, 아직 빈집이 많지 않더라도 향후 문제가 발생할 가능성이 높은 지역까지 사전적으로 모니터링하고 대응할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

③ 빈집정비단계 실행력 강화

■ 개별 빈집 상황별 맞춤형 컨설팅 지원

• 빈집 정비 실행 단계의 제약

앞서 논의한 빈집실태조사 및 DB 고도화, 빈집정비계획 내실화가 이루어졌다 하더라도, 빈집에 대한 맞춤형 정비를 실행하기 위해서는, 먼저 현장에서 겪고 있는 다양한 어려움들을 이해하는 것이 중요하다. 현재 지자체들은 한정된 예산과 부족한 행정 인력, 그리고 복잡한 행정 절차 등으로 인해 빈집 발생에 대해 즉각적으로 대응하는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 특히 기초자치단체 수준에서는 인력과 재정 모두 제약이 많아, 빈집 정비가 필요하다는 것을 인지하더라도 실제 조치로 이어지기까지는 많은 시간이 소요된다.

정부에서는 이러한 상황을 개선하기 위해 빈집 전담 조직 마련을 포함한 종합 대책을 발표했지만, 해당 조직이 현장에서 어떤 역할을 맡고 어떻게 기능할 것인지에 대한 구체적인 내용은 발표되지 않은 실정이다. 이로 인해 지자체와 현장 실무자들은 여전히 명확한 지원체계를 갖추지 못한 채 개별 빈집 문제에 대응해야 하는 어려움에 처해 있다.

• 개별 빈집 맞춤형 컨설팅 체계 운영

개별 빈집 정비 과정에서 발생하는 실행력 저하를 보완하기 위해서는, 각 빈집의 발생 원인을 면밀히 진단하고 이에 맞춘 1:1 맞춤형 처방을 제공하는 ‘빈집 맞춤형 컨설팅 체계’의 운영이 필요하다. 빈집 발생의 원인은 지역마다, 개별 안전마다 다르기 때문에 일률적인 대응보다는 개별 사례에 맞춘 정밀한 지원이 유효할 수 있다. 예를 들어, 빈집 소유자가 판매 의사는 있으나 매수자를 찾지 못하고 있는 경우에는 전담 조직이 직접 구매자를 연계하거나, 경우에 따라 지자체가 매입을 검토할 수 있도록 연계해 줄 수 있다. 소유자가 외국인이나 외지에 거주 중이며 향후 귀향할 계획이 있어 판매 의사가 없는 경우에는, 주기적인 점검 및 유지관리를 포함한 정기 관리 서비스를 안내하거나, 장기 임대와 같은 다양한 관리 방식도 함께 제안할 수 있다. 이처럼 빈집의 특성과 소유자의 상황에 맞춘 맞춤형 컨설팅은 단순한 철거나 활용을 넘어, 빈집을 보다 지속가능하게 관리하고 지역사회에 긍정적으로 통합시킬 수 있는 전략으로 기능할 수 있다. 또한 소유자에게 실질적 대안을 제시함으로써 행정의 설득력과 정책의 실행력을 동시에 높이는 수단이 될 것이다.

프랑스 루베시 빈집 조사관과 맞춤형 컨설팅 운영 사례

- 빈집 업무 전담팀 운영
 - (2021년 빈집관리팀 신설) 2인의 실무관 고용
- 주요 업무 내용
 - (현황 조사) 국가에서 제공하는 로박(LOVAC) 데이터의 실제 현장 확인(주택 상태, 노후와 정도 검토) 및 건물 노후화 평가
 - (소유자 면담 및 조치 지원) 빈집 발생 원인을 파악하여 원인별로 대처 가능한 사항들을 제안하고 관련 사업으로 연결될 수 있도록 지원

출처: 프랑스 루베시(Roubaix)의 Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAUVET 면담(일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실) 결과 정리

인천 미추홀구 사례

- 미추홀 도시재생 사회적협동조합과 협력
 - 미추홀구와의 협약을 통해 빈집은행 운영
 - LH에서 제공한 빈집의 활용 권한을 받아 빈집 수리와 활용 사업 진행
 - 중앙부처 공모사업을 통해 활동 장소와 재정적 기반을 마련하고 이를 바탕으로 빈집의 다양한 활용 방안들을 제안하고 청년들과 함께 이를 실행해 나가고 있음

출처: 이다예(2019)를 바탕으로 연구진 정리

■ 빈집 정비 자원 다각화

- 안정적 예산 확보의 어려움

농촌 빈집 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 안정적인 예산 확보가 필수적이지만, 현재 지자체들은 이 부분에서 큰 어려움을 겪고 있다. 기초자치단체의 한정된 예산만으로는 기하급수적으로 늘어나는 빈집을 정비하고 관리하는 데 한계가 명확하다. 이에 따라 많은 지자체들이 국가에서 운영 중인 공모사업에 참여하여 추가 예산을 확보하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 공모사업에 선정되기 위해서는 이미 유의미한 성과를 보유하고 있어야 하거나, 매우 정교하고 체계적인 사업계획서를 작성해야 하는 등 준비 과정 자체에 상당한 행정력과 시간이 소요되는 현실적인 어려움이 존재한다.

- 단기적 개선 방향: 다원적 자원 확보

지속가능한 빈집정비사업을 위해서는 자원 확보의 다각화가 반드시 필요하다. 빈집 정비를 위한 중앙정부와 지자체 간 매칭 방식만으로는 재정 여건이 취약한 농촌의 빈집 정비 수요를 감당하기 어렵다. 따라서 농촌주거환경 개선, 귀농·귀촌 정착지원, 농촌관광 활성화, 지역 돌봄 인프라 구축 등 다른 정책 사업과 연계한 복합 자원조달 구조를 구축해야 한다. 예를 들어, 빈집을 활용한 청년창업주택, 귀촌 체험형 숙소, 지역돌봄센터, 생활SOC 거점화 사업 등으로 연계하면, 주거·복지·관광 등 다양한 예산 항목을 통합적으로 활용할 수 있다. 이러한 접근은 빈집 정비를 단순한 주거문제 해결을 넘어, 지역경제 순환과 사회서비스 강화의 전략적 수단으로 확장시킬 수 있는 기반이 된다.

- 중장기적 개선 방향: 제도적 안정성 확보

장기적으로는 빈집 정비를 위한 안정적이고 예측 가능한 자원 구조를 제도적으로 마련해야 한다. 현재와 같이 중앙정부나 지자체의 일반 예산에만 의존할 경우, 빈집 수의 급격한 증가 속도를 따라가기 어렵다. 따라서 충청북도지역균형발전특별회계 또는 부산시 동구의 도시재생기금처럼 광역 및 기초자치단체 단위에서 별도 기금을 조성하거나 민간 투자를 유치하는 등 보다 적극적인 자원 마련 방안을 모색할 필요가 있다.

한편 현재 법령상 지자체는 빈집 소유자에게 이행강제금을 부과할 수 있으나, 이 제도가 실질적으로 운영되지 못하고 있다. 이행강제금 제도를 실효성 있게 운영하여 해당 금액을 '농촌 빈집 정비 기금'의 재원으로 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 이처럼 다양한 재원을 통해 예산 기반을 안정적으로 확보함으로써, 지역의 빈집 문제에 대한 지속적이고 체계적인 대응이 가능해질 것이다.

부산광역시 동구 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례

- 목적
 - 지속적이고 안정적으로 도시재생사업을 지원하고 활성화 하는데 필요한 자금을 조성
- 기금의 재원
 1. 다른 회계로부터의 전입금
 2. 정부의 보조금
 3. 차입금
 4. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 절차를 거친 민간인(단체)의 출연금
 5. 기금의 운용으로 발생하는 수익금
 6. 그 밖의 수입금

출처: 「부산광역시 동구 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례」(부산광역시동구조례 제1596호)를 바탕으로 정리

또한, 빈집세(가칭) 도입에 대한 중장기적 논의도 필요하다. 빈집 보유자에게 일정 수준의 세금을 부과하고, 이를 재원으로 빈집 정비·활용 사업을 추진함으로써 빈집 관리에 소요되는 공적 비용을 충당하는 순환형 재정 모델로 발전시킬 수 있다.

■ 빈집 관련 규제 합리화 및 절차 간소화

- 빈집정비사업 추진 시 주요 장애 요인에 대한 개선방안 마련

농촌의 경우 지목 불일치 사례가 다수 존재한다. 토지의 지목이 대지가 아니거나, 실제 활용과 서류상의 지목이 불일치하는 경우가 많다. 그러나 지목 변경을 위해서는 개별 신청, 토지이용계획 확인, 측량 등의 추가적인 절차와 높은 비용 발생이 부담되어 대부분의 소유자는 이를 개선하지 않고 있으며, 일부는 이러한 상황 자체를 인지하지 못하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 지자체 직권에 의한 일괄 변경, 일정 조건 충족 시 간소화된 변경 절차 도입, 빈집 정비를 조건으로 한 비용 감면·면제 등 다양한 절차 간소화 및 지원 방안을 검토할 필요가 있다.

빈집정비사업 담당자들 면담과정에서 도출된 현장의 주요 장애요인은 공사 과정의 복잡한 절차와 품질 저하 문제이다. 「지방계약법」에서 정한 내용에 따라 빈집 정비를 위한 계획과 공사 발주 시 수의 시담 및 관급 자재 사용 등으로 인하여 민간 영역의 품질을 따라가기 어렵다는 우려가 존재한다. 이 또한 소규모의 개별 빈집 정비를 위한 별도의 사업 운영 체계를 마련하여 실제 수요자들을 만족시킬 수 있는 품질 확보 방안을 마련해야 할 것이다.

■ 빈집 관리를 위한 다층적 거버넌스 구축

- 지자체 단독 관리의 한계

농촌의 빈집 문제는 단순히 건축물의 물리적 관리 차원을 넘어, 인구감소·고령화·공동체 약화 등 지역의 구조적 문제와 맞물려 있다. 이러한 복합적인 문제를 기초지자체 단독으로 대응하는 것은 현실적으로 불가능하다. 특히 농촌 지자체는 인력과 예산이 부족하고, 행정조직 내 전담 인력이 부재한 경우가 많아 지속적이고 체계적인 관리가 어렵다. 따라서 농촌의 빈집 관리는 행정 중심이 아닌 다층적 협

력체계, 즉 컨소시엄형 거버넌스 구조로 전환할 필요가 있다. 이는 단순한 협의 수준을 넘어, 지속 가능한 지역관리 주체로 제도화되어야 한다.

- 단계별 빈집 관리 프로세스 작동을 위한 민·관 협력형 중간지원 플랫폼 구축

농촌의 빈집 관리는 현장조사 → 진단 → 대응방안 설계 → 사후관리로 이어지는 단계적 프로세스로 운영되어야 한다. 특히 각 단계는 단절된 행정 절차가 아닌, 데이터 분석-계획 수립-사업 실행이 유기적으로 연계되는 통합 구조로 설계될 필요가 있다.

현장조사는 단순한 실태 파악을 넘어, 빈집의 물리적 상태뿐 아니라 소유 형태, 입지, 관리 여부 등 활용 가능성을 종합적으로 진단하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해 지자체, 중간지원조직, 지역 건축사, 마을 주민이 협력하여 정기조사와 수시 모니터링 체계를 병행 운영할 수 있다.

진단은 본 연구에서 제안한 빈집관리지표와 이에 기반한 격자단위 빈집관리 전략 탐색 프로세스를 빈집정비계획 수립 과정에 반영하는 핵심 단계이다. 이를 통해 빈집 정비·활용의 정책적 우선순위와 방향을 구체화 할 수 있다. 이러한 진단 단계는 빈집정비계획을 수립하는 기초자치단체가 주도하되, 해당 계획을 수립하는 전문가를 통해 분석의 객관성과 정밀도를 높여야 한다.

2. 제도 개선 및 정책 지원 방안

1) 제도 개선 방안

① 빈집실태조사 대상, 시기 등 개선

- 빈집실태조사 대상에 빈집으로 추정되는 주택을 폭넓게 포함
- 빈집실태조사의 정확한 실시 주기를 명시하고, 필요 시 수시로 실태조사 가능하도록 근거 마련
- 빈집 소유자 및 이해관계자들에게 자료 제출 요구 조항 신설

[표 5-2] 빈집실태조사 관련 「농어촌정비법」 개정안

현행	개선안
제64조의2(빈집실태조사) ① 시장·군수·구청장은 빈집정비계획 및 이행계획의 수립·시행, 빈집의 관리·정비를 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사(이하 "빈집실태조사"라 한다)를 실시하여야 한다.	제64조의2(빈집 등 실태조사) ① 시장·군수·구청장은 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 대하여 빈집정비계획 및 이행계획의 수립·시행, 빈집의 관리·정비를 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사를 5년 단위로 실시하여야 한다. 다만, 국토교통부장관이 요청하거나 시장·군수 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 시장·군수 등이 수시로 실태조사를 실시할 수 있다.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
② 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 전문기관을 지정하여 빈집실태조사를 대행하게 할 수 있다.	② (현행과 같음)
〈신설〉	③ 시장·군수 등 또는 제2항에 따른 전문기관의 장은 실태조사를 위하여 빈집 소유자 및 이해관계자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
③ 빈집실태조사의 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ -----

출처: 「농어촌정비법」(법률 제21065호)을 토대로 연구진 작성

② 빈집모니터링 체계 구축

- 빈집 관리 정책의 기본이 되는 빈집 발생 현황을 적시에 확인할 수 있도록 빈집모니터링 체계 구축
관련 근거 마련

[표 5-3] 반집모니터링 관련 「농어촌정비법」 개정안

현행	개선안
〈신 설〉	제72조(반집모니터링의 추진 등) 농림축산식품부장관은 전국의 반집발생 변화상과 반집 관리 정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 점검(이하 '반집모니터링'이라 한다)할 수 있다. 1. 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 반집 계획 및 정책을 수립할 때, 반집모니터링 결과를 반영하도록 노력하여야 한다. 2. 농림축산식품부장관은 체계적이고 효율적인 반집 정비 정책 추진을 위하여 반집모니터링 체계를 구축·운영할 수 있다. 3. 농림축산식품부장관은 반집모니터링체계를 구축·운영하기 위하여 필요한 경우 관계 기관에 자료제공을 요청할 수 있다. 이 경우 이를 요청받은 관계 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항 외에 반집모니터링의 추진 및 반집모니터링체계의 구축·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 「농어촌정비법」(법률 제21065호)을 토대로 연구진 작성

유사 입법례 - 「국토기본법」

- 제25조의2(국토모니터링의 추진 등) ① 국토교통부장관은 국토의 변화상과 국토계획 및 국토정책에 대한 추진상황을 주기적 또는 수시로 점검(이하 "국토모니터링"이라 한다)할 수 있다.
② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 국토계획 및 국토정책을 수립할 때, 국토모니터링 결과를 반영하도록 노력하여야 한다.
③ 국토교통부장관은 체계적이고 효율적인 국토계획의 수립과 국토정책의 추진을 위하여 국토모니터링체계를 구축·운영할 수 있다.
④ 국토교통부장관은 국토모니터링체계를 구축·운영하기 위하여 필요한 경우 관계 기관에 자료제공을 요청할 수 있다. 이 경우 이를 요청받은 관계 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 국토모니터링의 추진 및 국토모니터링체계의 구축·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 「국토기본법」(법률 제21065호)

③ 반집 자료 또는 정보이용 관련 개선

- 정보이용 및 요청사항의 명확한 항목 마련

[표 5-4] 자료 또는 정보의 이용 요청 관련 「농어촌정비법」 개정안

현행	개선
제64조의5(반집에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청) ① 시장·군수·구청장 또는 제64조의2제2항에 따른 전문기관의 장은 반집실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 주민등록 전산정보(주민등록번호·외국인등록번호 등 고유식별번호를 포함한다), 국세, 지방세, 수도·전기요금 등의 자료 또는 정보를 수집·이용할 수 있다.	제64조의5(반집에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청) ① 시장·군수·구청장 또는 제64조의2제2항에 따른 전문기관의 장은 반집실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 자료 또는 정보를 수집·이용할 수 있다. 1. 주민등록 전산정보(주민등록번호·외국인등록번호 등 고유식별번호를 포함한다) 2. 국세·지방세, 수도·전기요금 부과(고지) 내역 3. 토지 및 건축물대장 4. 그 밖에 등기사항증명서 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보
②~④ (생략)	②~④ (현행과 같음)

출처: 「농어촌정비법」(법률 제21065호)을 토대로 연구진 작성

④ 빈집우선정비구역 지정 세부기준 개선

- 빈집우선정비구역 지정 세부기준에 빈집정비계획 수립 시 본 연구의 4장에서 제시한 프로세스를 통해서 도출된 구역을 추가로 지정할 수 있는 근거 마련

[표 5-5] 빈집우선정비구역 지정 관련 「농어촌정비법 시행령」 개정안

현행	개선
제59조의8(빈집우선정비구역 지정의 세부기준) 법 제64조의7 제1항에 따른 빈집우선정비구역 지정 요건의 세부기준은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 3. (생략) <신설>	제59조의8(빈집우선정비구역 지정의 세부기준) (현행과 같음) 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 시장·군수 등이 필요하다고 인정하는 지역 또는 구역

출처: 「농어촌정비법 시행령」(대통령령 제35769호)를 토대로 연구진 작성

⑤ 농촌 빈집정비계획 수립 지침 운영

- 농림축산식품부가 별도로 운영 중인 농촌 빈집정비 업무 매뉴얼의 법적 근거 마련

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따라 국토교통부에서 운영 중인 「빈집정비업무에 관한 처리지침」의 사례와 같이 농촌 빈집 또한 지역의 특성을 반영하여 정비계획을 수립할 수 있는 별도의 절차와 기준을 제시하는 지침 마련이 필요하다. 농촌 빈집은 본 연구에서 제안한 격자기반 빈집 관리 전략 분석 절차를 수행한 결과를 바탕으로 빈집우선정비구역을 설정할 수 있도록 유도하기 위한 추가 절차를 제안하고자 한다.

농촌빈집정비계획 수립 지침(안)

제1장 총칙

제2장 빈집등 실태조사의 방법

제3장 빈집정보시스템의 구축 및 운영

제4장 빈집정비계획의 수립

제1절 계획수립의 일반원칙

제2절 지역 내 빈집 관리 방향 설정 프로세스

제3절 계획수립의 내용 및 기준

1. 빈집의 정비 및 활용의 기본방향
2. 빈집의 현황 및 실태
3. 격자기반 빈집 실태 유형 분석
4. 빈집의 철거·개축·수리·활용 등 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법
5. 빈집의 정비 및 활용을 위한 자원조달계획
6. 빈집의 매입 및 활용에 관한 사항
7. 빈집의 정비 추진을 위한 정보 제공 및 지원 방안
8. 특정빈집의 철거·개축·수리 등 조치 명령 및 직권 철거 계획
9. 그 밖에 빈집의 정비 및 활용을 위해 필요한 사항

제4절 빈집정비사업 시행계획

출처: 「빈집정비업무에 관한 처리지침」 국토교통부고시 제2024-167호(2024.03.27. 일부 개정)를 토대로 연구진 작성

- 본 연구에서 개발한 지역맞춤형 빈집 관리 프로세스의 농촌 빈집정비업무 매뉴얼 적용

현재 농촌지역의 빈집정비사업은 실태조사-계획-사업 간의 연계성이 부족하고, 각 지자체가 동일한 절차 없이 개별적으로 대응하는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서 개발한 분석지표 및 프로세스를 매뉴얼의 표준 절차로 포함시킴으로써, 빈집 관리 전 단계(조사-계획-정비-모니터링)의 일관성과 정책적 효과성을 높일 수 있다.

구체적으로는, 빈집정비매뉴얼의 '기초조사 및 진단 단계'에서 본 연구의 읍·면 단위 실태 분석 및 9가지 빈집 실태 유형 분류 체계를 적용하고, '분석 및 계획 단계'에서는 격자기반 빈집관리지표 산출을 통해 빈집 관리 유형(집중개입형·현상관리형·예방관리형·모니터링형)을 식별하도록 한다. 이후 '전략 및 실행 단계'에서는 격자 단위 진단 결과를 읍·면, 법정리 등 생활권 단위로 재구성하여, 빈집정비계획 수립 및 빈집우선정비구역 지정, 사업대상지 선정 등 정책수단과의 연계 절차를 명시한다.

또한, '모니터링 단계'에서는 격자별 관리유형과 예측정보를 기반으로 지속적 모니터링 및 빈집이력 관리(DB 고도화)를 수행하도록 한다. 이와 같은 프로세스 통합은 농촌 빈집 관리체계를 기존의 단순 행정 절차 중심 구조에서 벗어나, 데이터 기반·정책 연계형 통합 시스템으로 발전시키는 핵심 수단이 될 것이다.

지역맞춤형 빈집 관리 프로세스의 적용

(1단계) 읍·면 단위 : 빈집 실태 및 지역 특성 검토

- 공간 범위 : 읍·면 전체 (정책 단위)
- 주요 내용 : (핵심지표) 빈집 비율, 최근 3년간 빈집 증감량, 빈집 중 단독주택 비율, (보조지표) 빈집 중 공동주택 비율, 빈집 고착화율, 빈집 노후화율, 인구밀도, 고용밀도, 제조업종사자비율, 농가비율, 생산가능인구비율, 고령인구비율
- 활용 : 읍·면 단위 9가지 빈집 실태 유형 및 유형별 기본 관리 방향 설정

(2단계) 격자기반 면(面) 단위 빈집 관리 유형 선별

- 공간 범위 : 500m * 500m 격자 (정량분석 단위)
- 주요 내용 : 빈집 밀집도, 빈집 잠재도(예: 빈집 예측 모델 결과 활용)
- 활용 : 4가지 격자기반 빈집 관리 유형(집중개입형, 현상관리형, 예방관리형, 모니터링형) 및 유형별 정책 대응 방향 확인

(3단계) 격자기반 빈집 관리 유형별 전략 탐색

- 공간 범위 : 500m * 500m 격자 (정량분석 단위)
- 주요 내용 : 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장환경 등
- 활용 : 4가지 격자기반 빈집 관리 유형별 빈집 관리 전략 도출(고위험 격자군 식별, 위험 집중지역 도출 등에 활용)
- ※ (집중개입형, 현상관리형) 빈집 활용 여건, 정주·체류 여건, 부동산시장 환경 등을 평가한 결과를 바탕으로 빈집 관리 전략 탐색
- ※ (예방관리형) 예방 정책 강화 / (모니터링형) 발생 억제보다는 현 상태 관리에 집중

(4단계) 생활권 단위(읍·면, 법정리 등) 지역맞춤형 빈집 관리 전략 및 정책 수단 연계

- 공간 범위 : 읍·면 전체 (정책 단위)
- 주요 내용 : 격자 단위 결과를 종합하여 읍·면, 법정리 등 생활권 단위 관리 전략 설정
- 활용 : 빈집정비계획 수립, 빈집우선정비구역 지정, 사업대상지 선정
- ※ 격자 단위의 세밀한 진단 결과를 생활권 단위의 정책결정구조와 직접 연결하여, 농촌의 빈집 문제를 단순 주택 단위 관리에서 벗어나 생활권 단위의 종합적 공간관리로 확장 → 빈집정비계획, 빈집우선정비구역 지정, 사업대상지 선정 등 정책의 전 과정에서 데이터 기반 의사결정의 체계화 가능
- ※ 상기의 분석 내용을 바탕으로 빈집우선정비구역 및 사업대상지를 선정하고, 중앙-지방 정부의 관련 사업과 연계하여 빈집 정비/활용/모니터링 시행

출처: 연구진 작성

2) 정책 지원 방안

① 빈집 예방 체계 구축

- 단독 거주 고령자 주택에 대한 별도의 빈집 관리 카드 작성

현재 현장에서 가장 심각하게 제기되는 문제는 단독으로 거주하던 고령자가 사망한 이후, 상속자가 불분명하거나 권리관계가 복잡하여 빈집 정비 및 활용에 어려움이 발생하는 경우이다. 이에 따라, 빈집이 밀집해 있거나 향후 빈집 증가가 집중적으로 예상되는 구역에 대해서는 단순한 물리적 정비계획 수립에 그치지 않고, 전담 조직을 활용하여 단독 거주 고령자 주택에 대한 사전 실태조사를 실시할 필요가 있다. 이 조사에는 주택 상태, 상속 예정자 및 연락처, 향후 활용 계획 등에 대한 정보를 포함하는 '관리 카드'를 작성함으로써, 체계적인 관리와 사후 대응이 가능하도록 해야 한다.

- 빈집 발생 예방 홍보

빈집 발생을 예방하기 위해서는 빈집 소유자뿐만 아니라 농촌지역 내 모든 주택 소유자를 대상으로 빈집 관리 의무와 관련된 공공 지원 내용을 적극적으로 알릴 수 있는 홍보 프로그램을 운영할 필요가 있다. 이를 위해 지역 내 종친회나 주민자치회를 중심으로, 외지에 거주하는 소유자들과의 교류를 활성화할 수 있는 다양한 행사를 추진함으로써 빈집에 대한 공동의 관심과 관리 책임을 유도해야 한다.

② 빈집 관리 전담 조직 운영

- 지역 차원의 민관협력방안 및 민간부문의 사업 유인 강화 방안 마련

빈집 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 지역 차원의 전담 조직을 운영하고, 이를 기반으로 한 민관협력 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 지역 파트너십 및 거버넌스를 형성하고, 지역 내 빈집 자원의 실태를 파악하여 협업 네트워크를 구성할 수 있도록 중간지원조직을 활용하는 방안을 마련해야 한다.

- 지역 내 커뮤니티와 연계한 빈집 관리 전담 조직 운영 방안 검토

전라남도 해남군과 같이 주민자치회를 중심으로 빈집을 정비하기 위한 기획-계획 수립-예산 확보-설계 및 시공 등을 진행한 사례도 적극 홍보할 수 있다. 지역 내 커뮤니티와 연계하여 빈집 및 그 주변 환경에 대한 정기적인 청소와 순찰 활동을 실시하는 초기 개념의 관리방안 또한 추진해 볼 수 있을 것이다.

③ 우수 빈집 업무 지자체 인센티브 부여

우수한 빈집 관리 업무를 수행한 지자체에는 인센티브를 부여하여 담당자의 업무 성과를 독려할 필요가 있다. 이를 위해 국가보조사업 선정 시 해당 지자체에 가점을 부여하고, 빈집 정비 및 활용 추진 성과에 따라 추가 예산을 지원할 수 있다. 또한, 우수 지자체로 선정된 곳에는 인증마크를 부여함으로써 지자체의 노력과 성과를 공식적으로 인정하고 홍보할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

④ 빈집 관련 다양한 사업 모델 개발 및 관련 생태계 구축

빈집과 관련한 사업 모델 중 가장 빠르게 도입이 필요한 내용은 빈집관리업이다. 현재 농림축산식품부에서 본격적으로 추진 중인 빈집은행이 활성화되기 위해서는 빈집의 유지관리, 활용 상담, 임대 및 매매 지원 등이 종합적으로 제공되어야 하며, 아울러, 현재 국토교통부 민간자격으로 등록되어 운영 중인 ‘빈집관리사’(자격등록번호: 2021-002205)의 역할을 강화하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다. 두 번째는 규제 샌드박스를 통해서 임시로 허용하고 있는 숙박업 관련 규제 개선이다. 지자체마다 생활인구 확장을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다는 점에서 단기 체류 인구가 만족할 만한 다양한 형태의 숙박시설 조성 및 운영은 중요한 과제이다. 이외에도 현재 시장에서 빈집과 관련하여 요구되는 다양한 수요를 지원해 줄 수 있는 다양한 사업 모델이 개발될 수 있도록 관련 규제 완화와 관련 생태계 구축을 위한 지원 방안 등이 같이 추진될 필요가 있다.

⑤ 빈집우선정비구역 제도 활성화를 위한 지적재조사 사업 연계 및 행정 체계 간소화 방안 검토

빈집 사업 담당자 면담 과정에서 농촌지역은 도시지역에 비하여 측량이 정밀하지 않은 경우가 다수이며, 농가주택으로 건축 후에 지목을 변경하지 않거나 실제 사용 용도가 다른 경우가 다수 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

개별 빈집정비사업 뿐만이 아니라 빈집우선정비구역이 활성화되기 위해서는 정확한 사업 경계 설정 및 면적 도출 등을 위해서 지적 재조사 사업이 동시에 추진 될 수 있도록 관련 지원 방안을 마련해야 할 것이다. 초기에는 지적재조사 연계 사업을 지자체에서 시행하도록 유도하거나 시범적으로 추진하되 장기적으로는 「농어촌정비법」에서 연계 조항을 신설하는 등의 보다 적극적인 노력도 검토되어야 할 것이다.

3. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

① 분석적 성과: 농촌 빈집의 구조적 실태 진단과 정량적 관리모델 구축

본 연구는 농촌의 빈집 문제를 단순한 노후주택의 관리 차원을 넘어, 인구감소·고령화·생활환경 악화 등 복합적 구조 속에서 발생하는 공간적 현상으로 규정하고, 이를 실증적으로 분석하였다. 전국 읍·면 단위를 대상으로 한 9가지 빈집 실태 유형 구분은 농촌의 빈집 현황을 전국적 차원에서 체계적으로 이해할 수 있는 기초 틀을 제시하였다. 이러한 유형화 결과는 농촌의 빈집 문제를 진단할 뿐 아니라, 읍·면별 실태 유형에 따른 정책 대응의 우선순위 설정과 유형별 맞춤형 관리전략 수립을 가능하게 하는 근거자료로 기능한다.

또한 본 연구에서는 도시와 다른 농촌의 공간 특성을 반영하기 위해 500m×500m 격자기반 빈집관리 지표를 도입하였다. 이는 면 단위 통계의 한계를 보완하고, 빈집 클러스터(집중 개입 필요 지역)를 정량적으로 도출할 수 있는 효과적인 분석 도구로서, 실제 정책 단위의 공간관리로 확장할 수 있는 가능성을 입증하였다. 예를 들어, 동일한 집중개입형 지역이라도 사별국면은 활용 중심, 공검면은 철거 및 안정화 중심으로 전략이 달라져야 함을 확인하며, 정량적 진단이 현장 여건에 따른 전략 차별화를 이끌 수 있음을 실증적으로 제시하였다.

더불어 본 연구는 빈집의 현황 진단을 넘어, 향후 발생 가능성을 예측하는 빈집 예측모델과 잠재도 분석체계를 구축하였다. 이를 통해 농촌소멸 위험이 높은 지역의 빈집 발생을 사전에 탐지하고, 예방 중심의 빈집 관리전략 수립을 위한 데이터 기반 체계를 제시하였다. 한편 개별 주택 정보의 공개에 따른 부작용을 방지하기 위해, 격자 단위 수준의 예측정보를 중심으로 관리하는 방향을 제안하여 정책 실효성과 사회적 수용성을 함께 고려하였다.

② 정책적 성과: 관리유형별 대응체계 및 단계별 연계구조 정립

본 연구는 국내외 빈집 관련 정책과 제도 현황을 면밀히 검토함으로써, 농촌의 현실에 맞는 빈집 관리 체계 구축을 위한 제도적 한계와 개선방향을 구체화하였다. 특히 기존의 단절적이었던 “빈집실태조

사 및 DB 구축 → 빈집정비계획 수립 → 정비사업 실행”의 단계를 데이터 기반으로 유기적으로 연계한 점이 중요한 성과이다. 즉, 실태조사 결과가 단순 통계로 머무르지 않고, 빈집정비계획 수립의 기준지표로 활용되며, 격자기반 진단결과와 빈집 예측정보가 사업대상지 선정 및 우선정비구역 지정의 근거로 연결되는 구조를 제시하였다. 이를 통해 농촌의 빈집 관리과정 전반을 조사-계획-정비-모니터링이 연속되는 순환형 체계로 재설계하였다.

또한, 읍·면 단위 9가지 실태유형과 격자 단위 4가지 관리유형(집중개입형·현상관리형·예방관리형·모니터링형)을 연계하여 지역별 맞춤형 관리전략을 구체화하고, 정책 수단 간 연계성을 강화하였다. 이러한 구조는 빈집정비계획, 빈집우선정비구역 지정, 사업대상지 선정 등 각 정책 단계별로 데이터 기반의 의사결정을 표준화하는 데 기여할 수 있다.

③ 제도적 확산 가능성: 통합형 관리체계 및 행정 실효성 강화

본 연구의 결과는 농촌 빈집 관리의 표준모델로서 제도화·실무화될 수 있는 확장성을 지닌다. 국가통계지도(국토지리정보원)의 정기 갱신 데이터를 기반으로 설계된 격자 단위 분석체계는 정기적인 데이터 갱신과 지역별 비교·평가가 가능하여, 반복적·지속적 관리시스템으로 발전 가능하다. 이를 통해 지자체는 빈집정비의 대상 선정, 정책효과 평가, 예산 배분 등을 객관적 기준에 따라 추진할 수 있으며, 민원 대응이나 소유자 설득 등 현장 행정에서도 정량적 근거자료로 활용할 수 있는 실무적 도구를 확보할 수 있다. 또한, 본 연구는 농촌 빈집정비업무 매뉴얼에 적용 가능한 정책 프로세스(실태조사-격자분석-전략수립-사업연계)를 제시함으로써, 기존의 부처별·사업별 분절 구조를 극복하고 데이터 기반 통합 관리체계로의 전환을 유도하였다.

결과적으로 본 연구는 농촌의 공간적·사회적 여건을 반영한 과학적 분석체계와 정책 연계모델을 동시에 제시함으로써, 빈집 문제를 생활권 단위의 종합적 공간관리 과제로 전환하고, 데이터 기반 순환형 관리체계를 실무적으로 구현할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 큰 의의를 가진다.

2) 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 농촌지역의 빈집 실태를 정량적으로 진단하고, 지역별 관리전략을 체계화하기 위한 기초틀을 제시했다는 점에서 의의가 크지만, 다음과 같은 한계와 향후 보완 과제를 가진다.

■ 빈집 실태 유형의 제한적 활용 및 이해 보완 필요

본 연구에서 활용한 주택통계등록부 기반의 빈집 자료는 전국 단위로 균질하게 구축된 유일한 행정데이터로서, 빈집의 발생 규모와 특성을 종합적으로 파악할 수 있다는 점에서 매우 유용하다. 다만, 해당 데이터의 활용에는 몇 가지 유의점이 있다.

첫째, 주택통계등록부의 통계목적고유번호(거처)가 시계열 분석을 전제로 설계되지 않아 일부 자료의 연계·추적에 한계가 있다. 또한 매년 11월 1일 기준 주민등록 자료를 바탕으로 빈집을 정의하고 있어, 실제 거주 여부와 불일치하는 사례가 지역별로 존재할 가능성이 있다. 즉, 단기 부재나 계절적 거주 형

태가 많은 농촌의 특성을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고, 본 자료는 전국 단위에서 비어 있는 기간, 주택의 노후도, 주택 유형 등을 종합적으로 파악할 수 있는 거의 유일한 데이터 기반으로서, 농촌 빈집의 구조적 실태를 진단하는 기초자료로 높은 효용성을 지닌다. 향후에는 본 연구에서 제시한 9가지 빈집 실태 유형이 실제 지역 현실을 얼마나 잘 반영하고 있는지를 검증하기 위한 현장 기반의 후속 연구가 필요하다.

이를 위해 통계청은 주택통계등록부의 시계열 연계성을 강화하고, 통계 생산·서비스 체계를 고도화하여 지역 단위의 정밀한 빈집 통계 생산이 가능하도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 또한, 공동주택 빈집 정보의 구축 수준이 여전히 낮은 현실을 감안할 때, 향후에는 단독주택 중심의 조사체계에서 벗어나 공동주택 빈집의 동·호 단위 관리 체계를 정비함으로써 실제 주거 실태를 보다 정확히 반영할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 제약 속에서도 전국 단위 빈집 유형을 제시하고, 가장 높은 비중을 차지한 유형이 나타나는 일부 지역을 현장에서 검증했으며, 특히 경북 상주시를 사례로 빈집 관리 판단기준과 실행 프로세스를 시범 적용하였다. 향후에는 유형별 대표 사례지역을 확대 선정하여, 각 유형의 발생 원인·문제 양상·관리 효과 등을 심층적으로 분석하는 후속 연구가 필요하다.

■ 빈집 예측 모델의 신뢰도 확보와 실증 확대 필요

상주시를 대상으로 구축한 빈집 예측 모델은 지역의 공간적 여건과 인구·주택 특성을 반영한 시범적 모델로서, 향후 농촌형 빈집 예측 연구의 기초를 제공했다. 그러나 빈집실태조사 데이터의 신뢰도 한계가 예측 결과에 영향을 미쳤을 가능성이 존재한다. 일부 읍·면(예: 공검면, 화북면 등)에서는 조사 누락이나 오분류로 인해 실제보다 적은 수의 빈집이 집계된 사례가 확인되었으며, 이로 인해 예측모형 학습 과정에서 지역 간 편향이 발생했을 가능성이 존재한다.

이러한 데이터 불균질성은 빈집 분포 패턴의 왜곡과 예측 정확도 저하로 이어질 수 있으므로, 향후에는 실태조사 방법의 표준화와 현장검증 절차 강화가 필요하다. 이를 위해 드론영상, 위성자료, 건축물 대장, 공공요금 정보 등 다양한 디지털 기반 조사자료를 통합 관리하는 빈집정보시스템을 구축하여, 데이터의 시의성과 정합성을 제고해야 한다.

또한 본 연구의 예측모델은 상주시 단일 사례를 기반으로 한 시범모형이므로, 향후 전국 단위에서 균질한 빈집 데이터가 확보된다면 지역별 특성을 반영한 예측모델의 일반화 및 신뢰도 향상이 가능할 것이다.

■ 제도·재정 기반 강화 및 통합 법체계 마련 필요

현실적인 빈집정비를 위해서는 충분하고 안정적인 재원 확보가 필수적이다. 농촌의 빈집은 대체로 단독주택의 노후화와 고착화가 동반되므로, 철거나 활용을 위한 보수 작업에 상당한 재정이 요구된다. 이에 따라 중앙정부, 광역·기초지자체, 민간부문이 연계된 다층적 재원 조달체계 구축과, 지방소멸대응기금, 균형발전특별회계, 도시재생기금 등과의 정책 간 자원 통합이 필요하다.

아울러, 현재 도시와 농촌을 분리하여 추진 중인 이원화된 빈집 관련 특별법 제정은 제도적 효율성을 저하시킬 우려가 있다. 공통 내용을 각각의 법체계에서 규정할 경우 조문 간 중복과 해석상의 불일치가 발생할 가능성이 높고, 관리 매뉴얼과 지침을 공유하더라도 행정 주체별로 업무가 분절되어 일관성이 저하될 위험이 있다. 특히 도시·농촌이 혼재된 중간 지역에서는 관할 부서 중복과 절차 혼선으로 행정 효율성이 심각하게 저하될 수 있다.

따라서 도시와 농촌을 아우르는 통합형 빈집관리 특별법 제정을 통해 제도적 일관성을 확보하고, 전국 단위의 관리·정비체계를 통합적으로 운영할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이는 빈집 관리의 중복 규제를 해소하고, 지역 간 형평성을 높이는 핵심적인 제도 개선 방향이라 할 수 있다.

요약하자면, 본 연구는 농촌 빈집 문제의 구조적 원인을 통계적·공간적으로 진단하고 관리체계의 기초를 마련했다는 점에서 큰 성과를 거두었으나, 데이터의 신뢰성과 법제적 기반, 그리고 지역별 실증 확대를 위한 제도·재정적 보완이 향후 과제로 남는다.

향후에는 빈집실태조사-DB 구축-정비계획-정비사업으로 이어지는 관리체계를 유기적으로 연계하고, 이를 농촌형 통합 법체계와 표준 매뉴얼로 제도화함으로써, 농촌 빈집 문제의 실질적 해결 기반을 마련해야 할 것이다.

- 강명원. (2024). 프랑스의 빈집관리정책에 관한 연구: 빈집해소를 위한 국가계획과 빈집세를 중심으로. 부동산 법학, 28(2), 1-23.
- 강용곤, 박수아, 조미정. (2023). 인구성장지역과 인구쇠퇴지역의 빈집 발생에 미치는 영향 요인에 관한 연구. 도시재생, 9(3), 26-45.
- 강진군. (2025). 빈집 리모델링 가능 여부 판별 기준. 강진군 내부자료.
- 강진군 도시재생지원센터. (2025). 강진정책답사. 강진군 도시재생지원센터 내부자료.
- 강진군 빈집 등 정비 및 활용에 관한 조례. 전라남도강진군조례 제2820호. 2025.2.7.(일부개정). 제7조.
- 거창군 빈집정비 및 활용에 관한 조례. 경상남도거창군조례 제2922호. 2025.3.26.(일부개정). 제2조, 제8조.
- 건축허브. (2025). 건축물대장. <https://www.hub.go.kr/portal/opn/tyb/idx-bdrg.do> (검색일: 2025.05.30.)
- 공공데이터포털. (2025). 소상공인시장진흥공단 상가(상권) 정보. <https://www.data.go.kr/data/15083033/fileData.do> (검색일: 2025.08.30.)
- 공주시. (2023). 충청남도 공주시 농촌 빈집정비계획. 동 기관.
- 관계부처합동. (2025a). “전국 빈집 ‘빈집애(愛) 누리집’에서 누구나 한눈에 확인하세요”. 3월 12일 보도자료.
- 관계부처합동. (2025b). 4개 부처 합동, 범정부 빈집 관리 종합계획 발표. 5월 1일 보도자료.
- 국가교통DB. (2022). 교통접근성지표. <https://www.ktdb.go.kr/www/selectTrnsportTreeView.do?key=32&cIcode=109> (검색일: 2025.05.30.)
- 국가법령정보센터. (2025). 각 시·군별 빈집정비조례 검색. <https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116> (검색일: 2025.09.30.)
- 국가통계포털. (2015~2023a). [인구총조사] 연령 및 성별 인구. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1503&conn_path=I3 (검색일: 2025.02.13.)
- 국가통계포털. (2015~2023b). [주택총조사] 건축연도 및 주택의 종류별 미거주 주택(빈집). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JU1512&conn_path=I3 (검색일: 2025.02.13.)
- 국가통계포털. (2020). [농림어업총조사] 경지규모별 농가 및 경지면적. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1AG20101&conn_path=I2 (검색일: 2024.03.15.)
- 국가통계포털. (2022). [전국사업체조사] 읍면동별 산업대분류별 현황. <https://kosis.kr/publication/publicationThema.do> (검색일: 2024.03.15.)
- 국가통계포털. (2023). [주택총조사] 주택의 종류, 연면적 및 건축연도별 주택. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JU1520&conn_path=I3 (검색일: 2025.02.13.)
- 국가통계포털. (2024). [주민등록인구현황] 행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구(2011년~). <https://kosis.kr/>

statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&conn_path=I2 (검색일: 2024.03.15.)

국토기본법. 법률 제21065호. 2025.10.1.(타법개정). 제25조의2.

국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부. (2023). 전국 빈집실태조사 통합 가이드라인. 동 기관.

국토교통부. (2024). 제2차 국가도시재생기본방침(‘24~’33). [별표2] 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저 기준.

국토정보플랫폼 국토정보맵. (2025). 국토통계지도(인구, 건물, 토지, 국토지표 - 500m×500m 격자 자료). <https://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do?tabGb=statsMap> (검색일: 2025.9.10.)

권현진. (2021). 빈집 관리 강화를 위한 빈집정비제도 개선방안 연구. 한국부동산연구원.

금산군. (2021). 충청남도 금산군 빈집정비계획. 동 기관.

김태화, 신선용. (2024). 농촌 빈집에 대한 인식조사 및 지불의사 분석. 농촌사회, 34(1), 137-173.

남양주시. (2023). 남양주시 빈집정비계획(2023년~2027년). 남양주시 내부자료.

남해군. (2023). 남해군 빈집정비계획 수립 연구. 동 기관.

네이버지도. 지역별 항공사진. <https://map.naver.com/p/> (검색일: 2025.02.20.~2025.10.25.)

농림축산식품부. (2023a). 2027년까지 농촌 빈집 절반으로 감축. 4월 20일 보도자료.

농림축산식품부. (2023b). 농촌빈집 철거해도 재산제 부담 크지 않습니다. 10월 25일 보도자료.

농림축산식품부. (2023c). 농촌에 「세컨 하우스」 마련하세요. 3월 2일 보도자료.

농림축산식품부. (2024a). 국민 모두가 살고, 일하고, 쉬고 싶은 농촌 만든다. 「새로운 농촌(New Ruralism 2024) 패러다임」에 따른 “농촌소멸 대응 추진전략” 발표. 3월 28일 보도자료.

농림축산식품부. (2024b). 농촌 시·군 빈집실태조사 및 빈집정비계획 추진 현황. 농림축산식품부 내부자료.

농림축산식품부. (2024c). “빈집을 채우고, 농촌을 살린다!” 농식품부, 농촌 빈집재생 본격 추진. 12월 23일 보도자료.

농림축산식품부. (2025a). 농식품 5대 민생패키지로 “더 튼튼한 민생”, 4+4 구조전환·혁신 프로젝트로 “더 나은 농업·농촌의 미래”. 1월 13일 보도자료.

농림축산식품부. (2025b). 농촌빈집 거래 활성화(농촌빈집은행) 추진. 3월 9일 보도자료.

농림축산식품부. (2025c). 농촌소멸 대응 빈집재생지원사업 공모 가이드라인.

농림축산식품부. (2025d). 빈집의 새로운 변신으로 농촌생활인구유입 추진, 농촌소멸대응 빈집재생지원사업 3개 지구 선정. 4월 1일 보도자료

농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법. 법률 제11853호. 2013.6.4.(제정). 제정이유.

농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법. 법률 제19225호. 2023.2.14.(타법개정). 제1조, 제2조제4호, 제2조제6호라목, 제5조, 제6조, 제16조, 제38조, 제39조, 제40조, 제3장 정비사업의 시행.

농어촌 빈집 정비 및 활용에 관한 특별법안. 의안번호 2209124. 2025.3.19. 윤준병의원 대표발의. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_Q2P5Q0O2O2N7N1V7U2U5T1T9R7S8A3 (검색일: 2025.9.17.)

농어촌 빈집정비에 관한 특별법안. 의안번호 2208561. 2025.2.27. 이만희의원 대표발의. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_R2S5Q0Q2P2Q5O0O8W2X0V3U8U3S0T3 (검색일: 2025.9.17.)

농어촌 빈집정비 촉진을 위한 특별법안. 의안번호 2209765. 2025.4.11. 정희용의원 대표발의. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_S2R5P0L3M2L4J0I9Q0R5P4O8M9V8W4 (검색일: 2025.9.17.)

농어촌 빈집정비 특별법안. 의안번호 2212742. 2025.9.5. 서삼석의원 대표발의. <https://likms.assembly.go.kr/>

- 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용. 농림축산식품부고시 제2021-43호.
- 농어촌정비법. 법률 제16972호. 2020.2.11.(일부개정). 개정이유, 제64조, 제64조의2, 제64조의6, 제65조, 제65조의2, 제65조의3, 제65조의4, 제65조의5, 제65조의6.
- 농어촌정비법. 법률 제19876호. 2024.1.2.(일부개정). 제1조, 제2조제12호, 제54조, 제55조, 제64조, 제64조의2, 제64조의6, 제64조의7, 제64조의8, 제65조의3, 제65조의5, 제65조의6, 제65조의7, 제66조, 제133조.
- 농어촌정비법. 법률 제21065호. 2025.10.1.(타법개정).
- 농어촌정비법 시행령. 대통령령 제35769호. 2025.9.23.(타법개정). 제59조의3, 제59조의4, 제59조의8.
- 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률. 법률 제19286호. 2023.3.28.(제정). 제정이유.
- 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률. 법률 제19430호. 2023.6.9.(타법개정). 제1조, 제7조, 제10조, 제12조, 제13조, 제42조, 제43조, 제4장 사업의 시행.
- 대구광역시 군위군. (2024). 대구광역시 군위군 빈집정비계획. 동 기관.
- 대구광역시 군위군 빈집정비 지원 조례. 대구광역시군위군조례 제2232호. 2024.3.29.(일부개정). 제5조.
- 대구광역시 달성군. (2023). 대구광역시 달성군 빈집정비계획. 동 기관.
- 박용구. (2025). 영광군, 농촌유휴시설활용 지역활성화 사업 추진. 오늘경제. 2월 6일 기사. <https://www.startuptoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=403831> (검색일: 2025.02.13.)
- 박정은, 이다예, 김유란, 박성경. (2023). 농어촌 빈집 및 주변지역 정비에 등에 관한 특례법 제정을 위한 제도 연구. 국토연구원.
- 박진경, 권혁삼. (2020). 영국의 빈집정비 정책 및 사례 연구. 한국도시설계학회지, 21(1), 24-51.
- 배성호. (2024). 일본의 소유자불명토지에 대한 입법적 대응. 민사법의 이론과 실무, 4월 30일 발간, 1-34.
- 부산광역시 동구 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례. 부산광역시동구조례 제1596호.
- 부산광역시 영도구 빈집정비기금 설치 및 운용 조례. 부산광역시영도구조례 제1639호. 2024.7.12.(제정).
- 부산광역시 서구 도시재생·빈집정비 기금 설치 및 운용 조례. 부산광역시서구조례 제1305호. 2020.11.2.(제정)
- 브이월드. (2023). 토지특성조사.
- 브이월드. (2024). 법정구역정보(읍·면 경계).
- 브이월드. (2025). 연속주제도 자연재해/재해위험지구.
- 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법. 법률 20549호. 2024.12.3.(타법개정).
- 빈집에. (2025). 빈집지도. <https://binzibe.kr/binzibe/binzibplatform/statisticInfo/binzibMap.do> (검색일: 2025.5.10.)
- 빈집정비업무에 관한 처리지침. 국토교통부고시 제2024-167호. 2024.3.27.(일부개정)
- 사천시. (2024). 사천시 도시·농어촌 빈집정비계획 수립. 동 기관.
- 산청군. (2023). 경상남도 산청군 빈집정비계획. 동 기관.
- 상주시. (2022). 빈집실태조사 자료. 상주시 내부자료.
- 상주시. (2023). 상주시 빈집정비계획 수립 용역(도시·농촌). 동 기관.
- 석호영. (2024). 농촌 지역 빈집 활용을 위한 법 제도 현황 및 개선 방안 연구. 토지공법연구, 107, 329-352.
- 세계법제정보센터. (2025). 빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법 원문본 및 번역본. https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=51029&AST_SEQ=157& (검색일: 2025.05.10.)

- 세종특별자치시. (2022). 세종특별자치시 빈집정비계획. 동 기관.
- 송안미. (2021). 일본의 빈집(空家) 조치에 대한 특별법과 지방공공단체의 대응에 관한 연구. 공법학연구, 22(4), 281-314.
- 심재현, 김부영, 마상진. (2024). 농업·농촌 인구 유입을 위한 농촌빈집 정책 체계화 방안 마련 연구. 한국농촌경제연구원.
- 심재혁, 반영운, 이승훈. (2025). 머신러닝기법을 활용한 공장입지 분포 특성 유형화 및 유형별 업종분포 패턴 분석, 지적과 국토정보, 55(1), 155-124.
- 연천군. (2024). 연천군 빈집정비계획. 동 기관.
- 연천군 빈집활용 시설물 관리 및 운영 조례. 경기도연천군조례 제3768호. 2021.12.17.(제정).
- 완주군 홈페이지. 기본현황. <https://www.wanju.go.kr/index.9is?contentUId=ff8080818b024d8e018b274f8dec2d74> (검색일: 2025.09.03.)
- 완주군. (2021). 빈집실태조사 자료. 완주군 내부자료.
- 완주군. (2023). 완주군 빈집정비추진계획(23년~27년). 완주군 내부자료.
- 완주군. (2025). 빈집정비실적목록. 완주군 내부자료.
- 왕경순, 이삼수. (2019). 축소도시에 대한 미국의 정책대응 및 시사점: 빈집과 토지은행을 대상으로. 국토계획, 54(1), 159-172.
- 유미희, 이재우. (2024). 방치 빈집 관리 및 정비 활성화 방안에 관한 연구. 도시재생, 10(2), 25-44.
- 윤상현, 이미선, 이항미, 임청룡, 진현희, 박헌춘, 박재엽. (2021). 농어촌지역 빈집 활용방안 연구. 한국농어촌공사.
- 윤정미, 조영재. (2021). 지방소멸지수를 이용한 행정리 마을 소멸위험 변화 분석 - 충청남도를 대상으로 -. 농촌계획, 27(1), 103-116.
- 의성군 빈집정비 지원에 관한 조례. 경상북도의성군조례 2769호. 2021.5.21.(제정). 제6조.
- 이다예, 유재성. (2017). 일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구. 한국도시지리학회지, 20(3), 103-118.
- 이다예. (2019). 민관협력을 통한 빈집 관리 및 활용 사례 연구. 국토연구원.
- 이다예. (2020). 다층모형을 활용한 인천광역시 원도심 빈집 발생의 영향요인 분석. 지적과 국토정보, 50(20), 237-254.
- 이섬결. (2023). 도시의 빈집 해소 요인 및 정책적 시사점에 관한 연구. 한국지적학회지, 39(3), 119 - 130.
- 이소영, 주희선. (2021). 공간회귀 분석을 활용한 빈집 발생 요인 분석 - 경상남도 단독주택 빈집을 대상으로. 대한건축학회논문집, 37(9), 93-100.
- 이자은, 송양호. (2025). 지방소멸대응을 위한 지자체 빈집 정비·활용 가이드라인 수립 연구. 인구감소지역 시장·군수·구청장협의회.
- 이자은, 주필주. (2022). 세종시 빈집 추정 및 공간분포 변화에 관한 연구. 도시행정학보, 35(1), 49-62.
- 이창효, 김기중. (2021). 공간효과를 고려한 지역 간 빈집 증감의 영향요인 차이. 국토계획, 56(3), 142-156.
- 익산시. (2022). 전라북도 익산시 빈집정비계획. 동 기관.
- 인터넷등기소. (2025). 빈집 세대별 등기부등본 검색. <http://www.iros.go.kr/frontservlet?cmd=RISUWelcomeViewC> (검색일: 2025.09.29.)
- 임규건, 안재익, 노종화, 이현태, 임미화. (2022). 인공지능을 활용한 빈집 실태조사 효율화 방안에 관한 연구 : 군산시를 사례로. 서비스경영학회지, 23(2), 335-353.
- 임미화. (2022). 빈집 발생에 미치는 개별주택속성과 경제적 변수의 영향력 비교. 부동산분석, 8(3), 121-136.
- 임재환. (2022). "[대구 빈집 3546] ④있으나 마나한 빈집정비사업". 7월 11일 기사. 매일신문.

- 장명준, 권성문. (2021). 빈집 발생에 미치는 지역 환경요인 분석. 도시행정학보, 34(2), 77-96.
- 전북특별자치도 농어촌주택사업 운영·관리 조례. 전북특별자치도조례 제5631호. 2024.11.1.(일부개정). 개정이유.
- 전북특별자치도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례. 전북특별자치도조례 제5669호. 2024.12.6.(일부개정). 제5조의5제3항.
- 정문수, 박시현, 김남훈, 김민석, 홍진현, 이종혁, 윤문석. (2020). 농촌 빈집 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원.
- 정삼철. (2020). 충청북도 빈집실태와 정비활용 전략 연구. 충북연구원.
- 정상희, 이수기. (2024). 서울시 빈집 발생에 영향을 미치는 도시환경 요인 분석. 국토계획, 59(1), 143-160.
- 정연준, 이경환. (2024). 머신러닝을 활용한 인구감소지역의 빈집 발생 요인 분석 및 추정 모델 개발 - 충청남도 공주시를 대상으로. 도시설계, 25(4), 39-55.
- 정지선, 윤성만. (2023). 빈집에 대한 재산세 문제점 및 개선방안. 세무와 회계연구, 12(2), 103-148.
- 지방세법 시행령. 대통령령 제34528호. 2024.5.28.(일부개정). 제103조의2, 제118조.
- 지방시대위원회. (2024). '25년도 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인.
- 진도군. (2024). 진도군 빈집정비계획수립(2025~2029년). 동 기관.
- 진주시. (2022). 진주시 농촌 빈집정비계획 수립 연구. 동 기관.
- 진천군 빈집정비 및 노후 단독주택 지원 조례. 충청북도진천군조례 3083호. 2023.12.4.(일부개정). 제6조, 제7조.
- 창원시. (2022). 창원시 빈집정비계획. 동 기관.
- 최용훈. (2025). 「농어촌 빈집정비에 관한 특별법안」 및 「농어촌 빈집 정비 및 활용에 관한 특별법안」 검토보고. 제424회 국회(임시회) 제2차 농림축산식품해양수산위원회. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_R2S5Q0Q2P2Q5O0O8W2X0V3U8U3S0T3&currMenuNo=2600044 (검색일: 2025.06.10.)
- 춘천시. (2023). 춘천시 빈집정비계획(2024~2028). 동 기관.
- 카마카요코, 강정은. (2020). 한국과 일본의 빈집 현황과 발생 요인에 관한 실증적 비교분석. 국토계획, 55(7), 56-72.
- 평택시 농어촌 빈집 정비 지원 등에 관한 조례. 경기도평택시조례 제2083호. 2021.12.15.(제정).
- 평택시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례. 경기도평택시조례 제2452호. 2025.1.1.(일부개정).
- 포천시. (2021). 경기도 포천시 빈집정비계획(농어촌지역). 주민공람 자료.
- 포항시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례. 경상북도포항시조례 제2299호. 2025.10.1.(일부개정).
- 포항시 읍·면지역 빈집 정비 및 관리에 관한 조례. 경상북도포항시조례 2300호. 2025.10.1.(일부개정).
- 프랑스 국립주택청(ANAH). Alexandre HUET, Bastien LAINÉ 면담. (일시: 2025.07.01., 장소: 파리 국립주택청 내 회의실).
- 프랑스 귀스타브 에펠 대학교. Yoan MOIT 면담. (일시: 2025.07.01., 장소: 파리 르봉마르세 백화점 내 카페).
- 프랑스 루베시(Roubaix). Rémi LEYNAUD, Camille VASSEUR, Joanne PICAVET 면담. (일시: 2025.07.02., 장소: 루베시청 회의실).
- 프랑스 샤토루 메트로폴(Châteauroux Métropole). Charles PAGNARD, Magalie BOURDIN 면담. (일시: 2025.07.04., 장소: 샤토루 시청 회의실).
- 프랑스 세레마(Cerema). Pascal FOURDRINOY, Antoine HERMAN, Sabrina TABITA 면담. (일시: 2025.07.02., 장소: 릴 Cerema Hauts-de-France 건물 내 회의실).
- 프랑스 주택 및 환경 정비국(DGALN). Peggy MERTINY 면담. (일시: 2025.06.30., 장소: 라데팡스 그랑드 아르슈

내 회의실).

통계청 통계등록부과. 2025. 인구·가구·주택통계등록부 이용자 안내서. 통계청.

통계청 MDIS. (2023). 주택총조사 원 자료.

통계청 SDC 통계데이터센터. (2019~2023). 주택통계등록부 가공자료(주문형 서비스 이용).

한승석, 조원중, 윤상현, 유승호, 김효정, 차주영, 김지현. (2023a). 어촌 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구. 한국농어촌공사.

한승석, 조원중, 윤상현, 임정룡. (2023b). 어촌지역 특수성을 고려한 빈집 수요조사 및 활용방안 연구. 해양수산부 어촌어항재생과.

한승석. (2024). 충북 농촌인구 감소현황과 대응방향. 충북 Issue & Trend, 8-13.

합천군. (2023). 합천군 빈집정비계획 수립 연구 보고서. 동 기관.

함안군. (2023). 경상남도 함안군 농촌지역 빈집정비계획. 동 기관.

해남군 농촌개발추진단. (2024). 민관협력 농촌빈집재생프로젝트 벤치마킹. 해남군 내부자료.

해남군 농촌개발추진단. (2025). 빈집 정비 사업 활용 현황. 해남군 내부자료.

해남군. (2025a). 빈집 리모델링(임대) 평가기준표. 해남군 내부자료.

해남군. (2025b). 빈집정비계획. 해남군 내부자료.

행정안전부. (2025). “납고 버려진 빈집, 이젠 안녕” 중앙·지방·민간 손잡고 본격 정비. 2월 25일 보도자료.

화성시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례. 경기도화성시조례 제2224호. 2024.4.5.(일부개정)

화성시 빈집 정비 지원 조례. 경기도화성시조례 제1810호. 2021.7.30.(일부개정)

횡성군. (2024). 횡성군 빈집정비계획. 동 기관.

KTV 국민방송. (2025). “빈집 관리 종합계획 발표…전국 단위 빈집 관리 나선다”. 5월 15일 보도자료. https://m.ktv.go.kr/program/again/view?content_id=727801 (검색일: 2025.5.20.)

空家等対策の推進に関する特別措置法. 平成二十六年法律第二百二十七号. 令和5年(2023)12月13日 施行.

空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例. 兵庫県条例第22号.

空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例施行規則. 兵庫県規則第32号.

国土交通省. (2023). 空家等活用促進区域の設定に係るガイドライン.

国土交通省. (2025). 空き家等対策に関する政策及び全国の事例について. 7월 30일 자료.

西脇市. (2024). 西脇市嶋地区 空家等活用促進特別区域 縦覧図書. https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/documents/nishiwakishishima_juurann.pdf (검색일: 2025.09.05.)

西脇市建設水道部住宅政策課. (2023). 空家等活用特区制度事例紹介 - 西脇市嶋地区. <https://www.kkr.mlit.go.jp/kensei/jutaku/ol9a8v0000035gqj-att/4-3.pdf> (검색일: 2025.09.05.)

桜川市. (2025). 桜川市空家等活用促進区域指針. https://www.city.sakuragawa.lg.jp/data/doc/1736813745_doc_23_0.pdf (검색일: 2025.09.10.)

桜川市 空家バンク. (2025). 桜川市空家等活用促進区域の設定について. https://www.city.sakuragawa.lg.jp/akiya_bank/news/page009454.html (검색일: 2025.09.10.)

一般財団法人 地方自治研究機構. (2025). 空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究.

全国伝統的建造物群保存地区協議会. 町並みアーカイブ - 桜川市真壁 伝建地区詳細. <https://www.denken.gr>.

- jp/archive/sakuragawa-makabe/index.html (검색일: 2025.09.10.)
- 總務省. (2024). 令和5年住宅・土地統計調査住宅及び世帯に関する基本集計(確報集計) 結果.
- 兵庫県. (2025a). 空家活用特区制度. <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html> (검색일: 2025.09.05.)
- 兵庫県. (2025b). 空家活用特区の指定. <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyakatsuyoutokku-shitei.html> (검색일: 2025.09.05.)
- 兵庫県. (2025c). 空家活用特区指定地区一覽(2025.1.24.時点). . <https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/documents/tokkushiteiichirann250124.pdf> (검색일: 2025.09.05.)
- 兵庫県まちづくり部. (2024). 事務事業評価調査. <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk20/documents/11mati.pdf> (검색일: 2025.09.05.)
- 兵庫県まちづくり部住宅政策課. (2024). 空家活用特区制度の解説.
- 兵庫県 播磨町. (2024). 空家情報届出書記入例. <https://www.town.harima.lg.jp/toshikekaku/documents/akiyatodokedesyokinyuurei.pdf> (검색일: 2025.09.05.)
- Abdelazim, T., Benton, L., Kreis, M., and Lewinski, D. (2024). Reevaluating Code Enforcement. <https://communityprogress.org/wp-content/uploads/2024/02/2024-02-reevaluating-code-enforcement.pdf> (검색일: 2025.09.12.)
- Agir Contre Le Logement Vacant. <https://agircontrelelogementvacant.fr/> (검색일: 2025.09.12.)
- Alexander, F. S. (2015). *Land banks and land banking*. (2nd edition). Flint, MI: Center for Community Progress.
- Alexander, F. S. and Powell, L. A. (2011). Neighborhood stabilization strategies for vacant and abandoned properties. *Zoning and Planning Law Report*, 34(8), 11-179.
- Allegany County Land Bank. (2019). Property acquisition and disposition policy. <https://www.alleganyco.gov/wp-content/uploads/Aquisition-and-Disposition-Policy-4.pdf> (검색일: 2025.08.25.)
- Baba, H. and Asami, Y. (2017). Regional Differences in the Socio-economic and Built-environment Factors of Vacant House Ratio as a Key Indicator for Spatial Urban Shrinkage. *Urban and Regional Planning Review* Vol.4, pp.251-267.
- Baba, H., Akiyama, Y., Tokudomi, T., and Takahashi, Y. (2020). Learning Geographical Distribution of Vacant Houses Using Closed Municipal Data: A Case Study of Wakayama City, Japan. *ISPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, Volume VI-4/W2-2020, 1-8.
- Brachman, L. (2005). *Vacant and abandoned property*. <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/vacant-abandoned-property/> (검색일: 2025.08.23.)
- Byrne, K. E. and Heslip, P. (2011). Vacant Building Receivership. Baltimore, MD: City of Baltimore. <https://dhcd.baltimorecity.gov/sites/default/files/Receivership%20Presentation%2011.16.20.pdf> (검색일: 2025.08.25.)
- Center for Community Progress. (2022). Progress points: Land banks. <https://communityprogress.org/wp-content/uploads/2022/01/Progress-Points-Land-Banks-2023.pdf> (검색일: 2025.08.26.)
- Center for Community Progress. (2024). What is Code Enforcement? <https://communityprogress.org/blog/what-is-code-enforcement/> (검색일: 2025.08.24.)
- Center for Community Progress. (2025). National Land Bank Map. <https://communityprogress.org/resources/land-banks/national-land-bank-map/> (검색일: 2025.08.26.)
- Center for Community Progress. Land Bank FAQs, <https://communityprogress.org/resources/land-banks/lb-faq/> (검색일: 2025.08.10.)

- Cerema. (2025a). L'observation de la vacance des logements. Documentation Datafoncier, <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/lovac/lobservervation-de-la-vacance-des-logements> (검색일: 2025.04.29)
- Cerema. (2025b). Présentation de Lovac. <https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/lovac/presentation-de-lovac> (검색일: 2025.10.04.)
- Châteauroux Métropole. (2020). Programme Local de l'Habitat 2021-2026.
- Châteauroux Métropole. (2024). 2024 Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).
- City of Baltimore, Vacant Building Receiver, <https://codes.baltimorecity.gov/us/md/cities/baltimore/code/building-codes/II/121> (검색일: 2025.08.25.)
- City of Wilmington. (2025). Summary of annual vacant registration fees 2025. <https://www.wilmingtonde.gov/home/showpublisheddocument/13366/638900129738400000> (검색일: 2025.08.20.)
- Cleveland Municipal Court. Nuisance Abatement. <https://www.clevelandhousingcourt.org/sites/default/files/nuisance-abatement-2020.pdf> (검색일: 2025.08.25.)
- Commerce, California, Municipal Code, Chapter 9.33: Abandoned and Vacant Property Registration and Maintenance (n.d.). https://library.municode.com/ca/commerce/codes/code_of_ordinances?nodeId=TIT9PESAMO_CH9.33ABVAPREMA_9.33.030DE (검색일: 2025.08.23.)
- Deshler, Nebraska, Municipal Code, Article 7, Vacant, Abandoned, and Neglected Property Regulations (n.d.). https://codelibrary.amlegal.com/codes/deshlerne/latest/deshler_ne/0-0-0-4973 (검색일: 2025.08.24.)
- Detroit Land Bank Authority. (2024). Next Five: 2025-2030 Strategic Plan. Detroit, MI: Detroit Land Bank Authority. <https://communityprogress.org/wp-content/uploads/2025/03/2025-dlba-next-five-strategic-plan.pdf> (검색일: 2025.08.23.)
- Detroit Land Bank Authority. DLBA Nuisance Abatement Program. https://s3.us-east-2.amazonaws.com/dlba-production-bucket/Nuisance_Abatement/NAP-Process-1.pdf (검색일: 2025.08.23.)
- Detroit Land Bank Authority. Land Reuse Programs. <https://buildingdetroit.org/land-reuse-programs> (검색일: 2025.08.24.)
- Europa Nostra. (2025). European experts' report stresses the urgent need to preserve the Working-class Housing in Roubaix-Tourcoing, France. https://www.europanostra.org/european-experts-report-stresses-the-urgent-need-to-preserve-the-working-class-housing-in-roubaix-tourcoing-france/?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025.10.09.)
- Genesee County Land Bank. Activate Vacant Land. <https://www.thelandbank.org/activateland.asp> (검색일: 2025.08.24.)
- Genesee County Land Bank. Clean & Green. <https://www.thelandbank.org/cleanandgreen.asp> (검색일: 2025.08.24.)
- Hollander. (2018). A Research Agenda for Shrinking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(6), 1156-1158
- HUD NSP(U.S. Department of Housing and Urban Development Neighborhood Stabilization Program). (n.d.). NSP Land banking toolkit: Overview of land bank decisions and tools. NSP Toolkits. <https://files.hudexchange.info/resources/documents/LandBankOverview.pdf> (검색일: 2025.08.25.)
- Immergluck, D., Lee, Y. S., and Terranova, P. (2012). Local vacant property registration ordinances in the US: An analysis of growth, regional trends, and some key characteristics. (August 12, 2012). Available SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2130775> (검색일: 2025.08.25.)
- International Code Council(ICC). (2024). 2024 International Property Maintenance Code(IPMC). <https://codes.iccsafe.org/content/IPMC2024P1> (검색일: 2025.08.25.)

- Insee. (2018). 374,000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689>, (검색일: 2025.10.10.)
- Insee. (2024a). 1,2 Million de logements vacants supplémentaire en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384#onglet-1> (검색일: 2025.05.15.)
- Insee. (2024b). Près de 110 000 logements vacants supplémentaires en Île-de-France entre 1990 et 2020, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7749481>(검색일: 2025.10.10.)
- Jean-Noël Escudié. (2021). Près de 70 collectivités retenues pour expérimenter les nouveaux outils de lutte contre les logements vacants. <https://www.banquedesterritoires.fr/pres-de-70-collectivites-retenues-pour-experimenter-les-nouveaux-outils-de-lutte-contre-les> (검색일: 2025.08.10.)
- Joo, H. and Lee, S. (2021). Spatial Analysis of Abandoned Houses and Their Influencing Factors in South Korea. *Applied Sciences*, 11(8576).
- Kelly, Jr., James J. (2004). Refreshing the heart of the city: Vacant building receivership as a tool for neighborhood revitalization and community empowerment. 13-WTR J. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 13(2), 210-238.
- Kildee, D. and Hovey, A. (n.d.). Land Banking 101: What is a Land Bank?. NSP Toolkits. https://www.sanmarcostx.gov/DocumentCenter/View/10559/Land-Banking-101-What-is-a-Land-Bank-HUD-PDF?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025.10.10.)
- Lucas County Land Bank. Regrid. <https://lucascountylandbank.regrid.com/m/build-vacant-lots> (검색일: 2025.08.24.)
- Lucas County Land Bank. Services. <https://lucascountylandbank.org/services> (검색일: 2025.08.24.)
- Lundberg, S. M. and Lee, S.-I. (2017). A Unified Approach to Interpreting Model Predictions. arXiv preprint arXiv:1705.07874.
- Liu, Q., Sho, K., Corcoran, J., and Ando N. (2024). Effects of neighbourhood characteristics on the distribution of vacant houses in Toda city, a satellite city of Tokyo metropolis of Japan. *Scientific Reports*, 14, 25794.
- Magalie Bourdin. (2022). Dossier #5 – La stratégie de lutte contre la vacance de Châteauroux Métropole – 3/3. Villes au Carré. <https://www.villesaucarre.org/dossier-5-la-strategie-de-lutte-contre-la-vacance-de-chateauroux-metropole-3-3/#> (검색일: 2025.10.10.)
- Mallach, A. (2002). *Abandoned properties, redevelopment and the future of America's shrinking cities*. Working paper. Montclair, NJ: National Housing Institute.
- Metropolitan Mayors Caucus (MMC) (2016). *Vacant Buildings Ordinances: Strategies for confronting vacant building challenges*. Chicago, IL: Metropolitan Mayors Caucus. <https://mayorscaucus.org/wp-content/uploads/2016/06/APPENDIX-1-Vacant-Building-Ordinances-FINAL.pdf> (검색일: 2025.08.26.)
- Ministère Chargé de la Ville et du Logement. (2024). Revitaliser le territoire grâce à la mobilisation des propriétaires de logements vacants. <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/territoires-engages/chateauroux-metropole/> (검색일: 2025.10.10.)
- Ministère Chargé de la Ville et du Logement. (2025). La plateforme. <https://zerologementvacant.beta.gouv.fr/zero-logement-vacant/la-plateforme/> (검색일: 2025.05.13.)
- Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement. (2021). Plan national de lutte contre les logements vacants, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-national-lutte-contre-logements-vacants> (검색일: 2025.04.24.)
- Ministères Transition écologique, Aménagement du Territoire, Transports, Ville et Logement. (2022). Loi

portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan), <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-portant-evolution-du-logement-lamenagement-du-numerique-elan>(검색일: 2025.10.04.)

- Morckel. (2014). Spatial characteristics of housing abandonment. *Applied Geography*, 48, 8-16.
- New York Land Bank Association(NYLBA). (2020). Benefits of reclaiming vacant properties through a land bank. https://www.nysenate.gov/sites/default/files/10b_new_york_land_bank_association_-_president_adam_zaranko.pdf (검색일: 2025.08.25.)
- Nguyen, N., and Ngo, D. (2025). Comparative analysis of boosting algorithms for predicting personal default. *Cogent Economics & Finance*, 13(1). <https://doi.org/10.1080/23322039.2025.2465971>
- Python Scikit-learn. 모델 설명페이지. <https://scikit-learn.org/stable/> (검색일: 2025.08.20)
- Radzimki. (2016). Changing policy responses to shrinkage: The case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany. *Cities*, 50, 197-205.
- Sasaki, A., Morisaki, Y., and Fujiu, M. (2024). Analysis of the Utilization of Vacant Houses and Extraction of Regional Characteristics Using Travel Information Data. *Sustainability*, 16, 6824.
- Sayuda, K., Hong, E., Akiyama, Y., Baba, H., Tokudomi, T., and Akatani, T. (2022). Accuracy of vacant housing detection models: An empirical evaluation using municipal and national census datasets. *Transactions in GIS*, 26, 3003-3027.
- Service des données et études statistiques. (2023). Les déterminants de la vacance longue durée des logements. Le service des données et études statistiques(SDES).
- Shmuel, A., Glickman, O., and Lazebnik, T. (2024). A comprehensive benchmark of machine and deep learning across diverse tabular datasets. arXiv preprint arXiv:2408.14817.
- Site de impôts. (2025). République Française. Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerné?. <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/taxe-sur-les-logements-vacants-tlv-et-taxe-dhabitation-sur-les-logements> (검색일: 2025.08.10.)
- Supreme court of the United States. (2023). Geraldine Tyler, Petitioner v. Hennepin County, Minnesota, et al, No. 22-166. https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/22-166_8n59.pdf (검색일: 2025.08.25.)
- Van, H.T.K., Ha, T.V., Asada, T., and Arimura, M. (2022). Vacancy Dwellings Spatial Distribution - The Determinants and Policy Implications in the City of Sapporo, Japan. *Sustainability*, 14, 12427.
- Ville de Roubaix. (2023). Des solutions pour les propriétaires de logements vacants. <https://www.roubaixxl.fr/des-solutions-pour-les-proprietaires-de-logements-vacants/>. (검색일: 2025.10.09.)

Summary

A Study on Establishing a Vacant House Management System in Response to Rural Depopulation

Han, Sukyoung Bae, Sunhye Jin, Teseung

Introduction

According to the 2024 administrative survey, approximately 58.3% of Korea's 134,000 vacant homes are concentrated in rural areas, where the vacancy rate is more than twice that of urban regions, based on the 2023 Population and Housing Census. In particular, towns (eup) are experiencing a rapid increase in vacant multi-unit housing, while townships (myeon) are facing a growing number of vacant, aging single-family homes amid simultaneous population decline and demographic aging—conditions expected to worsen in the coming years.

The government has established a legal foundation for the remediation and utilization of rural vacant houses through amendments to the *Agricultural and Fishing Villages Improvement Act* in 2020 and 2024, and has expanded budgetary support by announcing a series of comprehensive measures between 2023 and 2025. However, despite these policy directions, concrete implementation strategies for how these measures should be applied and operated across diverse rural contexts remain insufficient.

Therefore, to ensure that vacant house management aligns with the characteristics and needs of each region, it is essential to develop a tailored management system that classifies targets for public intervention through an integrated assessment of vacant house types, potential uses, and surrounding environments. Such a system would enable more effective allocation of limited public resources and support more strategic interventions in rural areas.

Domestic and International Policies and Responses to Vacant Houses

In Korea, vacant house management is divided between rural and urban areas under the

Agricultural and Fishing Villages Improvement Act and the *Act on Special Cases Concerning Unoccupied House or Small-Scale Housing Improvement*. Despite this dual framework, both systems follow a similar process: vacant house status survey → improvement plan → improvement project. Policy conditions have continued to improve, including the introduction of integrated survey guidelines (2023), the development of a national vacant house information system, and the preparation of a comprehensive, government-wide management plan scheduled for 2025.

However, practical responses remain insufficient. The vacant house survey is conducted only every few years, making the data outdated, limited in scope, and unable to accurately capture on-the-ground conditions. Current improvement projects also remain fragmented, focusing primarily on the demolition or simple reuse of individual properties. Although *Unoccupied House Priority Improvement Zones* have been introduced, clear objectives and criteria that reflect regional spatial structures have not yet been defined.

Analysis of international cases suggests several key directions for strengthening region-specific vacant house management in Korea. First, vacant house information systems should be enhanced and integrated to support real-time monitoring, owner identification, and reporting mechanisms. Second, policy targets should be set through area-based management tailored to local conditions, drawing on examples from Japan. Third, policy effectiveness can be improved by linking multiple policy tools and broadening stakeholder participation—including specialized agencies and both regional and local governments—as demonstrated in the United States and Japan. Finally, strengthening owner responsibilities while providing technical and financial support, coupled with appropriate incentives, can encourage more active and voluntary participation in vacant house management.

Characteristics and Current Status of Vacant Houses in Rural Korea

This study classifies the vacant house conditions of 1,403 rural towns and townships (eup/myeon) across Korea into nine types based on three key indicators: the current vacant house rate (status), changes in the number of vacant houses over the past three years (trend), and the proportion of single-family houses among all vacant units (structural characteristics). The results show that 740 areas (52.7%) fall into high-vacancy zones with a vacant house rate of 10% or more, followed by 398 areas (28.4%) categorized as emerging vacancy zones (5–10%) and 265 areas (18.9%) as stable zones with less than 5% vacancy. Among the high-vacancy and emerging vacancy areas, the most common type is the “single-family dominant, stagnation type,” characterized by a high concentration of vacant single-family homes but relatively limited recent growth.

These typologies can support local governments in setting policy directions appropriate to their regional characteristics. However, even within the same category, local conditions—such as population change, employment structure, industrial base, and the spatial distribution of vacant houses—may vary significantly, underscoring the need for tailored responses that reflect these contextual factors.

Field investigations in Sangju (Gyeongbuk) and Wanju (Jeonbuk) further revealed numerous vacant houses that were not captured in previous surveys, highlighting both survey omissions and the likelihood of additional vacancies emerging after the survey period. Rural single-family homes often include separate auxiliary structures, which should be incorporated into survey criteria. Moreover, many houses classified as ordinary vacant units at the time of the survey have since deteriorated into hazardous vacant houses, indicating that periodic surveys conducted only every few years are insufficient for timely intervention. As a result, vacant house improvement plans based on outdated survey data may fail to reflect actual local conditions.

There is also a significant gap between improvement plans and on-the-ground project implementation. In Sangju, only 15 of the 141 demolitions carried out between 2022 and 2024 (10.6%) involved properties previously identified as vacant in the survey. In Wanju, despite the presence of high-vacancy areas such as Gogsan-myeon Samgi-ri, no meaningful improvement projects have been executed, revealing challenges related to owner consent and the absence of strategic project planning. To address these limitations, it is necessary to refine the concept of vacant houses to include potential vacant properties and vacant auxiliary structures, update survey methods and frequency to reflect local realities, and ultimately establish a dynamic monitoring system capable of continuously tracking changes in vacant house conditions.

Proposed Criteria and Process for Region-Specific Vacant House Management

The grid-based Vacant House Management Indicators consist of two components: the *Exploring Area-Based Vacant House Management Types indicators* and the *Exploring Vacant House Management Strategies indicators*. These indicators quantify the distribution of data within 500m × 500m grid units, enabling the prioritization of areas for public intervention.

The Exploring Area-Based Vacant House Management Types indicators identify areas requiring intensive management by analyzing vacant house density and predicting vacancy potential. *The Exploring Vacant House Management Strategies indicators* assess conditions of vacant houses, residential and stay environments, the real estate market, and owner/resident consent. Together, these indicators enable town/township-level identification of appropriate

vacant house management strategies, including demolition, adaptive reuse, safety measures, and improvements to local living infrastructure.

Using the nine town/township-level vacant house status types and the indicators developed above, this study proposes a four-step process for region-specific vacant house management:

(Step 1) Diagnose each town/township based on the nine vacant house status types.

(Step 2) Categorize areas into four management types: Intensive Intervention, Status Quo Management, Preventive Management, and Monitoring.

(Step 3) Identify specific strategies for each type.

(Step 4) Link these strategies to policy decision-making structures at the town/township and village levels, and implement projects in phases in connection with rural spatial regeneration and community SOC initiatives.

A pilot application in Sangju City identified 5 Intensive Intervention grids, 10 Status Quo Management grids, 62 Preventive Management grids, and 238 Monitoring grids. In the case of Gonggeom-myeon, the proposed strategy includes designating *Unoccupied House Priority Improvement Zones* for intensive intervention areas, providing housing improvement support in preventive management zones, and carrying out continuous inspections with resident participation for monitoring areas.

Policy Directions and Future Tasks for Establishing a Region-Specific Vacant House Management System

This study identified key policy tasks: 1) advancing the vacant house survey and database, 2) strengthening the substance and quality of vacant house improvement plans, and 3) enhancing the implementation capacity of vacant house improvement projects. Proposed amendments to the *Agricultural and Fishing Villages Improvement Act* include expanding the survey scope, establishing a monitoring system, and improving the criteria for designating *Unoccupied House Priority Improvement Zones*.

This study is significant in that it systematically and quantitatively diagnoses rural vacant houses and proposes a region-specific management system. However, limitations in the reliability of time-series data and the need to further refine the prediction model remain as tasks for future research.

Keywords

Rural Area, Vacant House, Vacant House Management Indicators, Process for Exploring Strategies for Vacant House Management

139개 시·군별 읍·면 단위 빈집 실태 유형의 분포 현황

■ 139개 시·군별 빈집 실태 유형 분포

[부록 표 1] 139개 시·군별 〈빈집 실태 유형〉의 분포 현황

구분	빈집밀집지역				빈집화지역				빈집 양호지역	읍·면 개수
	단독우세		공동우세		단독우세		공동우세			
	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형		
합계	141	496	47	56	39	211	65	83	265	1,403
부산 기장군	-	-	-	-	-	-	2	1	2	5
대구 달성군	-	-	-	-	2	-	4	-	3	9
대구 군위군	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8
인천 강화군	6	2	-	-	2	1	1	-	1	13
인천 옹진군	-	1	1	-	-	-	-	-	5	7
울산 울주군	-	4	1	1	-	-	-	4	2	12
세종 세종시	-	-	-	2	-	3	1	3	1	10
경기 평택시	-	-	2	-	-	-	2	1	4	9
경기 남양주시	-	1	-	-	-	-	-	-	8	9
경기 용인시	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7
경기 파주시	-	-	-	-	-	-	2	-	8	10
경기 이천시	-	-	-	-	-	-	-	4	6	10
경기 안성시	-	-	-	-	-	-	1	2	9	12
경기 김포시	-	-	-	-	-	-	-	1	5	6
경기 화성시	-	-	-	-	-	-	2	5	6	13
경기 광주시	-	-	-	-	-	2	-	1	3	6
경기 양주시	-	-	-	-	-	-	1	-	4	5
경기 포천시	-	1	-	-	-	1	-	2	8	12
경기 여주시	1	2	1	-	-	2	-	-	3	9
경기 연천군	-	-	-	-	-	-	1	-	9	10
경기 가평군	1	2	1	-	1	-	-	1	-	6
경기 양평군	4	1	-	-	5	-	1	-	1	12
강원 춘천시	-	-	-	-	-	-	-	-	10	10
강원 원주시	-	-	-	2	-	-	-	2	5	9
강원 강릉시	-	-	-	-	-	-	1	2	5	8
강원 삼척시	-	-	-	2	-	-	-	-	6	8
강원 홍천군	-	-	-	-	-	-	1	1	8	10
강원 횡성군	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9
강원 영월군	-	-	-	-	-	-	1	-	8	9
강원 평창군	-	-	1	1	-	-	-	1	5	8
강원 정선군	-	-	1	2	-	-	-	1	5	9
강원 철원군	-	-	-	-	-	-	2	1	4	7
강원 화천군	-	-	-	1	-	-	-	-	4	5

구분	빈집밀집지역				빈집화지역				빈집 양호지역	읍·면 개수
	단독우세		공동우세		단독우세		공동우세			
	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형		
강원 양구군	-	-	-	-	-	-	-	1	4	5
강원 인제군	-	-	1	-	-	-	-	1	4	6
강원 고성군	-	-	-	-	-	-	-	2	3	5
강원 양양군	-	-	-	2	-	-	-	2	2	6
충북 청주시	-	1	-	2	-	4	-	2	4	13
충북 충주시	4	3	2	2	1	-	1	-	-	13
충북 제천시	1	5	-	-	-	2	-	-	-	8
충북 보은군	2	6	1	-	-	1	-	-	1	11
충북 옥천군	1	3	-	-	-	3	1	-	1	9
충북 영동군	-	3	-	-	1	6	1	-	-	11
충북 증평군	-	-	-	1	-	-	1	-	-	2
충북 진천군	-	-	1	3	-	2	-	-	1	7
충북 괴산군	1	1	-	-	1	1	1	-	6	11
충북 음성군	-	-	2	3	-	1	1	2	-	9
충북 단양군	-	5	1	1	-	1	-	-	-	8
충남 천안시	-	-	2	2	-	-	-	3	5	12
충남 공주시	2	2	1	-	-	3	-	1	1	10
충남 보령시	1	3	-	-	1	3	1	-	2	11
충남 아산시	-	-	1	2	-	1	1	2	4	11
충남 서산시	-	-	1	-	-	2	-	6	1	10
충남 논산시	1	3	1	1	-	3	1	-	3	13
충남 계룡시	-	-	1	-	-	-	-	1	1	3
충남 당진시	-	-	1	1	-	2	2	1	4	11
충남 금산군	-	7	-	-	-	1	1	1	-	10
충남 부여군	1	7	-	-	-	5	2	-	1	16
충남 서천군	2	9	1	1	-	-	-	-	-	13
충남 청양군	-	3	-	-	-	6	-	1	-	10
충남 홍성군	-	6	-	1	-	2	1	1	-	11
충남 예산군	1	2	-	4	1	3	1	-	-	12
충남 태안군	-	-	2	1	2	2	-	-	1	8
전북 군산시	1	6	-	1	-	2	-	-	1	11
전북 익산시	1	4	-	1	-	4	-	4	1	15
전북 정읍시	-	13	-	-	1	-	-	-	1	15
전북 남원시	1	7	-	-	-	8	-	-	-	16
전북 김제시	-	9	-	-	-	5	-	-	1	15
전북 완주군	-	5	-	-	-	4	2	2	-	13
전북 진안군	-	4	-	-	-	4	-	1	2	11
전북 무주군	-	4	-	-	-	2	-	-	-	6
전북 장수군	-	1	-	-	-	4	-	-	2	7
전북 임실군	-	9	-	1	1	1	-	-	-	12
전북 순창군	-	9	-	-	1	1	-	-	-	11
전북 고창군	-	12	-	-	-	1	1	-	-	14
전북 부안군	4	7	-	-	-	1	1	-	-	13
전남 여수시	1	5	-	-	1	-	-	-	-	7
전남 순천시	1	8	-	-	1	-	-	1	-	11
전남 나주시	-	11	1	-	-	1	-	-	-	13
전남 광양시	-	5	-	-	-	1	1	-	-	7
전남 담양군	-	8	-	-	1	2	1	-	-	12
전남 곡성군	1	8	-	-	-	2	-	-	-	11
전남 구례군	-	6	-	-	-	2	-	-	-	8
전남 고흥군	6	8	2	-	-	-	-	-	-	16
전남 보성군	4	7	-	-	1	-	-	-	-	12
전남 화순군	-	11	1	-	-	1	-	-	-	13
전남 장흥군	1	5	1	-	-	3	-	-	-	10

구분	빈집밀집지역				빈집화지역				빈집 양호지역	읍·면 개수
	단독우세		공동우세		단독우세		공동우세			
	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형	증가형	감소정체형		
전남 강진군	2	8	1	-	-	-	-	-	-	11
전남 해남군	2	7	-	-	-	4	1	-	-	14
전남 영암군	-	7	-	1	-	1	-	1	1	11
전남 무안군	2	5	-	-	-	1	-	1	-	9
전남 함평군	-	6	-	-	1	2	-	-	-	9
전남 영광군	-	5	-	1	-	2	1	-	2	11
전남 장성군	-	6	1	-	1	2	-	-	1	11
전남 완도군	2	6	1	-	-	2	-	-	1	12
전남 진도군	-	2	-	-	2	3	-	-	-	7
전남 신안군	-	2	-	-	-	6	-	-	6	14
경북 포항시	1	6	-	3	-	1	-	2	1	14
경북 경주시	5	1	1	3	-	1	-	-	1	12
경북 김천시	2	7	-	-	1	5	-	-	-	15
경북 안동시	3	9	-	-	-	2	-	-	-	14
경북 구미시	2	2	-	-	-	2	1	-	1	8
경북 영주시	-	1	1	-	1	6	-	-	1	10
경북 영천시	-	2	1	-	-	5	1	-	2	11
경북 상주시	4	10	-	-	1	2	-	-	1	18
경북 문경시	1	5	-	-	1	2	-	-	-	9
경북 경산시	-	1	-	-	-	4	2	-	1	8
경북 의성군	2	10	-	-	-	4	-	1	1	18
경북 청송군	1	1	2	-	-	4	-	-	-	8
경북 영양군	1	3	-	-	-	2	-	-	-	6
경북 영덕군	5	3	-	-	-	1	-	-	-	9
경북 청도군	2	7	-	-	-	-	-	-	-	9
경북 고령군	-	4	-	-	-	1	-	2	1	8
경북 성주군	-	2	-	-	-	5	-	-	3	10
경북 칠곡군	1	2	-	1	-	1	2	1	-	8
경북 예천군	-	7	-	2	-	2	1	-	-	12
경북 봉화군	1	1	1	1	-	6	-	-	-	10
경북 울진군	2	4	1	1	1	-	1	-	-	10
경북 울릉군	-	1	-	-	-	-	-	-	2	3
경남 창원시	-	3	-	-	2	-	-	1	2	8
경남 진주시	-	8	-	-	-	6	-	-	2	16
경남 통영시	4	1	-	-	-	-	2	-	-	7
경남 사천시	3	2	-	-	-	-	1	2	-	8
경남 김해시	-	1	-	-	1	1	1	1	2	7
경남 밀양시	7	2	-	-	-	2	-	-	-	11
경남 거제시	6	1	2	-	-	-	-	-	-	9
경남 양산시	-	1	-	1	-	-	-	1	2	5
경남 의령군	-	9	-	-	-	3	1	-	-	13
경남 함안군	-	6	-	-	-	2	2	-	-	10
경남 창녕군	1	9	-	-	-	1	2	-	1	14
경남 고성군	4	8	-	1	-	-	1	-	-	14
경남 남해군	7	2	-	-	1	-	-	-	-	10
경남 하동군	3	4	2	-	1	2	-	-	1	13
경남 산청군	2	8	-	-	-	1	-	-	-	11
경남 함양군	2	8	-	-	-	1	-	-	-	11
경남 거창군	-	10	-	-	-	1	-	1	-	12
경남 합천군	2	14	-	-	-	-	-	1	-	17
제주 제주시	6	1	-	-	-	-	-	-	-	7
제주 서귀포시	3	-	1	-	1	-	-	-	-	5

출처: 연구진 작성

머신러닝 모델별 하이퍼 파라미터의 의미와 역할

[부록 표 2] 머신러닝 모델별 하이퍼 파라미터의 의미와 역할

모델명	하이퍼 파라미터	의미	역할(모델에 미치는 영향)
Logistic regression	C	규제(regularization) 강도의 역수	값이 클수록 규제가 약해져 데이터에 적합될 수 있으나, 과적합의 우려가 있음
	class_weight	클래스별 가중치 조정	불균형 데이터에서 소수 클래스의 오류를 줄여 성능 향상
	l1_ratio	Elastic-Net(0~1 사이)에서 L1 비율	L1과 L2 규제 비율 조절
	max_iter	최적화 알고리즘 반복 횟수	데이터와 모델 구조에 따라 파라미터 수렴을 위한 반복 횟수
	solver	최적화 알고리즘 종류	SAGA는 대규모 데이터와 L1, ElasticNet에 최적화된 알고리즘
XgBoost	colsample_bytree	트리별 사용 피쳐 비율	과적합 방지, 일반화 성능 향상
	eval_metric	평가 지표	모델 성능 평가를 위한 지표
	learning_rate	학습률	낮추면 성능은 좋아지지만 더 많은 트리 필요
	max_depth	트리 최대 깊이	깊을수록 복잡도 증가·과적합 위험 증가
	estimators	생성할 트리 개수	많을수록 성능 증가, 과적합 및 연산 비용 증가
	reg_alpha	L1 규제	불필요한 특징을 제거하여 모델 단순화
	reg_lambda	L2 규제	피쳐 가중치를 줄여 과적합 방지
LGBM	class_weight	클래스 불균형 조정	소수 클래스 성능 개선
	colsample_bytree	트리당 피쳐 샘플링 비율	과적합 방지
	learning_rate	학습률	낮추면 성능은 좋아지지만 더 많은 트리 필요
	max_depth	트리 깊이	깊을수록 복잡도 증가·과적합 위험 증가
	metric	평가 지표	모델 성능 평가를 위한 지표
	n_estimators	생성할 트리 개수	많을수록 성능 증가, 과적합 및 연산 비용 증가
	n_jobs	병렬 처리 CPU 수	연산 속도 향상
	objective	목적함수	타겟 범주(예: 이진 분류)에 따른 목적함수 선정
	reg_alpha	L1 규제	특징 선택, 모델 단순화
	reg_lambda	L2 규제	모델 안정화, 과적합 억제
	scale_pos_weight	양성 클래스 가중치	극심한 클래스 불균형에서 양성 클래스 영향 증가
	subsample	샘플 샘플링 비율	과적합 억제 및 일반화 성능 향상
CatBoost	border_count	카테고리 분할 시 균등 분할 개수(숫자형 특징 분할 수)	값이 크면 더 정교한 분할 가능하지만 과적합 위험 증가

앙상블 모델 대응 최적화 관리 체계 마련

모델명	하이퍼 파라미터	의미	역할(모델에 미치는 영향)
	depth	트리 깊이	깊을수록 복잡도 증가·과적합 위험 증가
	iterations	부스팅 반복 횟수	트리 개수가 많을수록 성능은 높아지나 과적합 우려
	l2_leaf_reg	L2 규제(leaf-level)	가중치 안정화, 과적합 방지
	learning_rate	학습률	낮을수록 성능 개선 가능하지만 더 많은 반복 필요
	scale_pos_weight	양성 클래스 가중치	불균형 데이터에서 소수 클래스 영향 증가
	subsample	샘플링 비율	일부 데이터를 샘플링하여 과적합 방지
MLP	validation_fraction	검증 데이터 비율	교차검증에서 검증데이터의 비율
	learning_rate_init	초기 학습률	경사하강법(gradient descent)에서 가중치를 업데이트할 때 그 정도를 결정하는 기본 학습률
	hidden_layer_sizes	은닉층 레이어 구조	은닉층 레이어의 수
	batch_size	배치 크기	가중치 업데이트(gradient update)를 위해 몇 개의 데이터 샘플(batch)을 사용할지 결정
	alpha	L2 규제	모델 안정화, 과적합 억제
	activation	활성화 함수	신경망에서 출력값을 계산할 때 사용하는 비선형 함수

출처: Python Scikit-learn(모델 설명페이지, <https://scikit-learn.org/stable/>, 검색일: 2025.08.20)를 기반으로 작성

상주시 집중개입형 격자 내 빈집의 개입 용이성 검토

[부록 표 3] 집중개입형 격자 내 빈집의 개입 용이성

격자	빈집 등급	건축물대장					등기부등본														근저당권 등 설정
		건축 연도	건축 연면적 (㎡)	대지 면적 (㎡)	구조코 드명	지붕코 드명	등본 유무		건물/토지 소유자 일치 여부	건물 소유자				토지 소유자							
							건물	토지		명수	나이	주소지	변동 원인	명수	나이	주소지	변동 원인				
사별국면 매협리 (8)	일반	1954	52.44	886	벽돌 구조	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	78	서울 동대문구	매매 (1983)	X			
	일반	1958	78.56	926	벽돌 구조	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	64	대구 서구	상속 (1995)	X			
	일반	-	-	1,339	-	-	X	O	-	-	-	-	-	1	57	대구 달서구	상속 (1996)	O (토지)			
	일반	1975	59.44	311	기타 조적	슬레 이트	O	O	일치	1	31	서울 강북구	증여 (2008)	1	31	서울 강북구	증여 (2008)	X			
	일반	1948	45.51	582	벽돌 구조	슬레 이트	O	O	불일치	1	67	동일 주소	매매 (2019)	1	-	동일 읍 면	매매 (1927)	X			
	일반	1948	36.13	2,886	기타 조적	기와	X	O	-	-	-	-	-	1	81	서울 강남구	-	X			
	일반	1949	-	334	-	-	X	O	-	-	-	-	-	1	64	서울 성동구	-	X			
	특정	1974	-	288	-	-	X	O	-	-	-	-	-	1	81	서울 강남구	상속 (1993)	X			
공검면 중소리 (5)	일반	-	78.76	684	블록구 조	슬레 이트	O	O	불일치	1	79	경남 마산시	-	1	79	경남 마산시	상속 (1996)	X			
										1	110	동일 주소	-	-	-	-	-	O (건물)			
	일반	1933	56.95	942	일반 목조	기와	X	O	-	-	-	-	-	1	62	동일 주소	상속 (1980)	X			
	특정	-	-	-	-	-	O	O	일치	1	58	동일 읍 면	증여 (2000)	1	58	동일 읍 면	증여 (2000)	X			
	일반	1998	68.85	526	벽돌 구조	(철근) 콘크 리트	O	O	일치	1	92	동일 읍 면	매매 (1971)	1	92	동일 읍 면	매매 (1971)	O (건물, 토지)			
	일반	1971	-	23405	기타 조적	기와	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

동행소셜 대00 빈집관리체계 마련 방안

격자	빈집 등급	건축물대장					등기부등본												
		건축 연도	건축 연면적 (㎡)	대지 면적 (㎡)	구조코 드명	지붕코 드명	등본 유무		건물/토지 소유자 일치 여부	건물 소유자				토지 소유자				근저당권 등 설정	
							건물	토지		명수	나이	주소지	변동 원인	명수	나이	주소지	변동 원인		
공검면 지평리 (5)	특정	1960	59.91	205	기타 조적	-	X	O	-	-	-	-	-	1	61	서울 강서구	증여 (1990)	X	
	일반	-	-	-	-	-	X	O	-	-	-	-	-	1	68	경기 파주시	상속 (2005)	X	
	일반	1956	132.98	314	일반 목구조	슬레 이트	O	O	일치	1	71	서울 중랑구	-	1	71	서울 중랑구	증여 (1970)	O (건물, 토지)	
	특정	1959	81.84	787	기타 조적	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	70	경남 창원시	상속 (1989)	X	
	특정	-	-	-	-	-	X	O	-	-	-	-	-	1	64	동일 읍면	매매 (2022)	X	
공검면 동막리 (5)	일반	1954	75.37	572	기타 조적	기와	O	O	일치	-	-	-	-	1	73	경기 부천시	상속 (2004)	X	
	일반	1954	75.38	519	일반 목조	기와	X	O	-	-	-	-	-	1	68	경북 군위군	증여 (2011)	X	
	특정	1974	54.28	69	기타 조적	기와	X	O	-	-	-	-	-	1	71	동일 읍면	매매 (2024)	X	
	일반	1957	61.75	284	기타 조적	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1		동일 주소	매매 (1968)	X	
	일반	1947	49.26	496	기타 조적	기와	O	O	불일치	1	87	경북 문경시	매매 (1998)	1	87	경북 문경시	매매 (2010)	X	
										1	52	대구 서구	상속 (2019)	-	-	-	-	X	
										1	52	대구 서구	상속 (2019)	-	-	-	-	X	
내서면 고곡리 (5)	특정	1956	52.36	691	기타 조적	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	-	동일 주소	-	X	
	일반	1955	81.76	565	기타 조적	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	74	부산 동구	협의 분할 상속 (2006)	X	
	특정	1957	37.6	165	기타조 적구조	기타 지붕	X	O	-	-	-	-	-	1	-	동일 주소	가독 상속 (1936)	X	
	특정	1956	161.34	777	일반 철골	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	46	부산 사하구	협의 분할 상속 (2012)	X	
	특정	1957	74.64	304	기타 조적	슬레 이트	X	O	-	-	-	-	-	1	-	타 읍면	매매 (1965)	X	

출처: 인터넷등기소(2025, 빈집 세대별 등기부등본 검색, <http://www.iros.go.kr/frontservlet?cmd=RISUWelcomeViewC>,
검색일: 2025.09.29.)을 활용하여 연구진 작성

