Vol. 128 | August 2022

KILF REPORT
NEWSLETTER FROM KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

빈집 정비를 위한 재산세제 개선방안

허원제 (한국지방세연구원 지방세제연구실)

1. 논의배경 및 목적
2. 빈집의 범위 및 현황·문제점
3. 빈집 관련 현행 제도
4. 빈집 정비를 위한 재산세제 개선방안
5. 정책제언

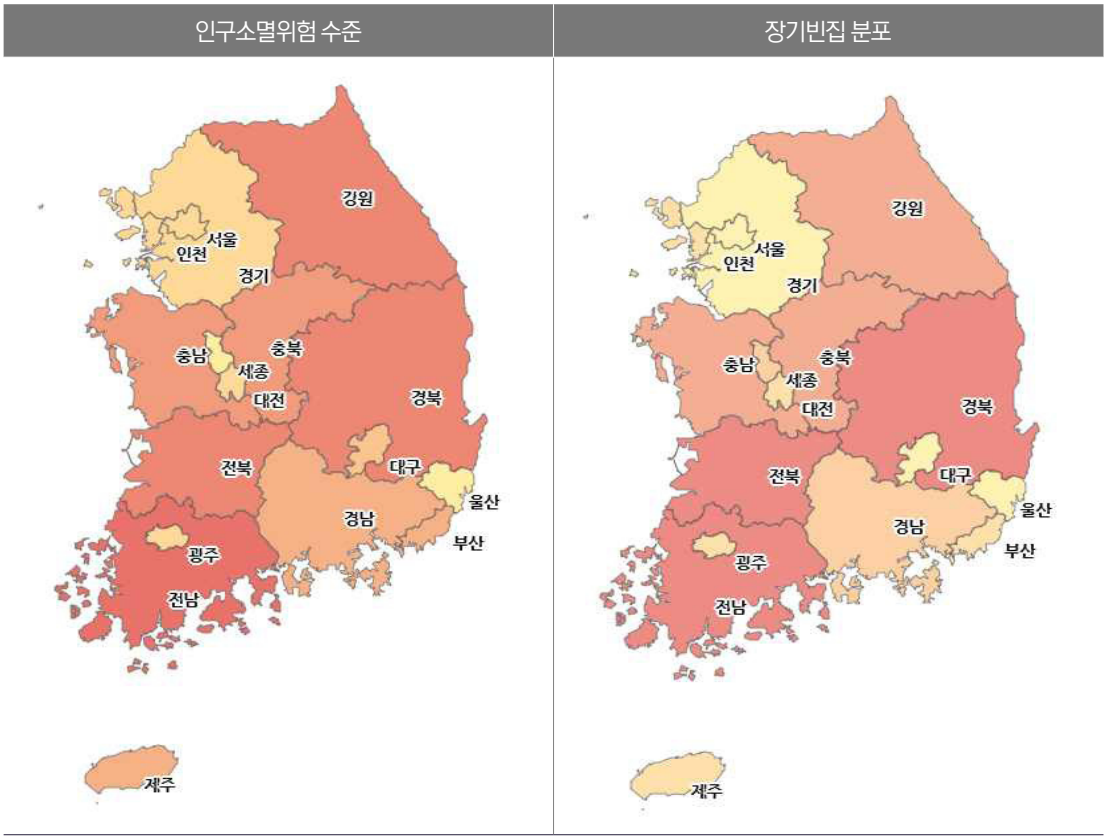
KILF | 한국지방세연구원

1. 논의배경 및 목적

○ 나날이 심화 중인 인구감소 현상에 배경하여 빈집이 계속적으로 늘어남에 따라, 다양한 사회문제를 양산하는 빈집에 대한 적극적인 관리가 필요한 시점임

- 인구감소 현상이 심각해 인구소멸위험성이 큰 시·도일수록 빈집의 비중 또한 높은 것으로 나타나고 있음
- 시·도별로 이 같은 이중적 고충(인구감소 + 빈집증가)에 대한 노출은 그 경중에서 차이를 두지만 전국에 걸쳐 관측되고 있는 상황임

〈그림 1〉 시·도별 인구소멸위험 수준 및 장기빈집 분포 (2015년 기준)



주: 1) 인구소멸위험 수준은 인구소멸위험 지수(20~39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구 수로 나눈 값)로 산출되며, 지도상 색상이 진하게 나타날수록 소멸위험이 크다는 것을 의미함
2) 장기빈집 분포는 전체 주택 대비 1년 이상 장기빈집의 비중으로 나타내며, 지도상 색상이 진할수록 장기빈집의 비중이 높은 것을 의미함
자료: 통계청 인구주택총조사, 통계청 주택총조사

○ 현재 지방자치단체(이하 지자체)는 빈집정비계획을 수립하여 빈집 소유자에게 철거·개축·수리 등의 조치를 내릴 수 있음

- 현행 「농어촌정비법」 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비계획, 빈집실태조사, 빈집 철거 등을 규정 중임

○ 그러나 실제 농촌지역 지자체의 재정 여건이 열악한 데다 빈집 소유자가 자진 철거를 거부하면 마땅히 손쓸 방법이 없어 지자체들은 빈집을 정비하는 데 한계에 봉착하게 됨

- 재산권 침해 논란으로 실제 철거를 집행하는 것은 쉽지 않아 소유자의 자발적 동의가 없으면 대책을 마련하기 어려운 구조임

○ 빈집 소유자가 자진 철거를 거부하는 데는 다음과 같은 배경을 가짐

- 「지방세법」상 빈집의 경우 건축물에 대한 가액이 높지 않고 농촌은 이러한 경향이 더욱 강하게 나타나고 있는 가운데, 빈집을 철거하게 되면 재산세 과세대상이 주택에서 토지로 바뀌게 되어 오히려 세금이 증가하게 되므로 빈집을 방치하는 것이 유리한 상황임

○ 이에 본고는 노후·불량 빈집의 철거를 유도할 수 있도록 빈집의 소유자가 빈집을 자진해 철거하거나 빈집 철거 명령에 따라 자진하여 철거한 경우, 철거된 빈집의 부속토지에 대해서 재산세 경감을 모색하는 세제적 인센티브 방안을 분석 및 제안하고자 함

2. 빈집의 범위 및 현황·문제점

■ 빈집의 범위

○ 빈집은 주택에 사람이 일정기간 이상 거주하지 않는 경우를 지칭하며, 일반적 빈집과 법적 빈집으로 구분할 수 있음

- 일반적 빈집은 통계 작성의 대상이 되는 빈집으로서 매매, 임대, 미분양, 수리, 폐가, 일시적 이용, 상업적 사용 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않는 주택을 말함[1)]
- 법적 빈집은 정책 대상으로 삼는 빈집으로서 현행법상 규정되어 있으며 빈집으로 확인한 날부터 1년 이상 사람이 거주·사용하지 않는 주택을 의미함(「농어촌정비법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」)

○ 법적 빈집에 대하여 소재지나 그 대상에 있어서 상이한 점이 존재함

- 「농어촌정비법」은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 달리 빈집의 소재지를 농어촌으로 국한하며 주택뿐만 아니라 건축물도 포함시키고 있음
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 「농어촌정비법」과는 달리 단서 구문을 통해 무허가 빈집과 같은 사용승인·검사를 받지 않은 주택, 미분양주택 등을 빈집에서 제외시키고 있음

〈표 1〉 빈집의 법적 정의

「농어촌정비법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 12. "빈집"이란 시장(특별자치시의 경우에는 특별자치시장을 말하고, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)·군수·구청장(광역시 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물을 말한다.
「 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 」
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "빈집"이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등"이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말한다. 다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다.

자료: 국가법령정보센터

○ 현행법상 빈집의 정의가 다소 차이남에 따라 자치법규가 어느 법률을 준용하느냐에 의해 지자체별 빈집의 정의가 혼용되고 있는 상황임

1) 통계청, 「2020 인구주택총조사 조사지침서」, 2020.

- 이는 현행법 간의 상호 통일성이 요구되는 부분으로 남음

○ 이에 본고를 통해 빈집에 적용해 나갈 세제에 관한 분석을 진행하기에 앞서 빈집의 정의를 하나로 일치시켜 통일성을 기하는 것이 필요하다고 판단되는 바임

- 빈집의 소재지가 농어촌으로 국한된다거나 빈집의 유형을 주택으로만 한정할 것인지 아니면 주택과 건축물을 모두 그 대상으로 삼을 것인지에 대해서 상이하므로, 만일 이러한 상이점을 그대로 유지한 채 빈집에 관한 세제 논의를 진행할 경우 과세대상이 일관적이지 못하고 달라지게 되어 혼동이 예상됨

○ 우선적으로 본고는 전반적인 현황 및 실태 파악의 목적에 한하여 일반적 빈집에 대한 간략한 검토를 수행하며, 중점적 분석은 법적 빈집을 기준으로 수행함

- 세제 개선방안을 도출하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적인만큼, 과세대상으로서 광범위하지 않고 명확한 획정이 가능할 수 있어야만 한다는 점에서 '법적' 빈집을 기준으로 하여 향후 분석을 중점 수행하고자 하는 데 그 배경이 있음

○ 나아가 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상의 빈집을 기준으로 삼으며, 여기에 빈집으로서 폐해가 크고 현재 재산세 또한 부과되고 있는 무허가 빈집을 추가적으로 고려하고자 함

- 「농어촌정비법」상의 빈집 정의를 준용할 경우 미분양주택이나 준주택 등을 포괄하게 된다는 점에서, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상의 빈집 정의를 기준하는 것이 보다 합리적일 것으로 사료함

- 다만 무허가 빈집은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 빈집에서 제외되고 있으나, 재산세 현황부과 원칙(「지방세법」 제106조제3항)에 따라 현재도 과세되고 있을 뿐만 아니라 빈집으로서의 폐해 우려가 크기 때문에 추가적으로 고려하고자 함

■ 국내 빈집 현황

○ 최근 통계청의 '주택총조사' 결과에 따르면, 2020년 기준 전국의 빈집은 151.1만 호로 같은 해 전체 주택수 대비 8.2%에 달하며 지역사회의 이목을 받고 있음

- 유량(flow) 측면에서 2015년 106.9만 호이던 전국의 빈집은 2020년까지 41.4% 가량 급증하면서 최근 5년 사이 해마다 평균 7.2%씩 빠르게 증가 중인 것으로 파악됨

- 저량(stock) 상 2020년의 빈집 151.1만 호(1,511,306호)는 당해 전국 총 주택수(18,525,844호)의 8.2%를 차지하고 있으며, 앞서의 증가 속도에 기반했을 때 수년 내 10%를 넘어서게 될 것으로 보임

〈표 2〉 전국 빈집 현황 (2015년~2020년)

(단위: 호)

시도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전국	1,068,919	1,120,207	1,264,707	1,419,617	1,517,815	1,511,306

자료: 통계청, 「주택총조사」

○ 상태나 사유 등을 구분하여 빈집을 보다 세부적으로 조사한 2015년 기점의 전국 빈집 현황을 살펴볼 경우, 1년 이상 비어 사람이 장기간 거주치 않은 '법적' 빈집으로 볼 수 있는 곳은 약 30.4만 호로 당해 전국 빈집의 28.5%를 차지함

- 파손 정도로도 빈집을 분류할 수 있는데, 통계 데이터상 명확한 구분은 어렵지만 대체로 1년 이상 오래 비어있는 빈집(i.e., 법적 빈집)이 파손을 동반하고 있는 것으로 예상됨
- 2015년 기준, 당장 거주하는 데 있어 집의 주거기능이 온전히 발휘되기 어려운 '파손'의 경우는 동년 전국 빈집의 9.7%에 해당함

〈표 3〉 대도시 및 중소도시·농어촌 지역의 빈집 (2015년)

(단위: 호)

구분	비어있는 기간별					파손정도			
	계	3개월 미만	3~6개월 미만	6~12개월 미만	12개월 이상	계	파손 없음	일부 파손	반이상 파손
전국	1,068,919	446,916	177,106	140,516	**304,381**	1,068,919	965,765	**68,337**	**34,817**
	(100.0%)	(41.8%)	(16.6%)	(13.1%)	**(28.5%)**	(100.0%)	(90.3%)	**(6.4%)**	**(3.3%)**
대도시 지역	333,692	176,919	58,191	37,595	**60,987**	333,692	313,469	**13,678**	**6,545**
	(100.0%)	(53.0%)	(17.4%)	(11.3%)	**(18.3%)**	(100.0%)	(93.9%)	**(4.1%)**	**(2.0%)**
중소도시 및 농어촌 지역	735,227	269,997	118,915	102,921	**243,394**	735,227	652,296	**54,659**	**28,272**
	(100.0%)	(36.7%)	(16.2%)	(14.0%)	**(33.1%)**	(100.0%)	(88.7%)	**(7.4%)**	**(3.8%)**

자료: 통계청, 「주택총조사」

○ 법적 빈집은 〈표 3〉에서와 같이 전국적으로 분포하고 있으며, 특히 농어촌이나 지방 중소도시가 다수 포진된 지역에서 두드러지게 나타나는 모습임

- 2015년의 법적 빈집 30.4만 호는 대도시 지역의 6.1만 호와 농어촌·중소도시 지역의 24.3만 호로 구성되어 농어촌·중소도시 지역의 법적 빈집이 대도시 지역에 비해 4배 가량 많은 수준임
- 파손(일부 또는 반이상 파손)된 빈집 측면에서도 농어촌·중소도시 지역(82,931호)이 대도시 지역(20,223호)의 4배를 넘어서는 것으로 관측됨

○ 이와 같은 빈집들이 계속하여 방치되고 있는 이유는 다음과 같이 파악되고 있음

- 강미나(2018)는 빈집의 방치 이유로 '향후 부동산 가격 상승에 대한 기대', '집 관리의 어려움', '나대지로 방치할 경우의 세금 부담', '소유권 관계의 복잡성' 등의 설문조사 결과를 제시함

■ 빈집의 문제점

○ 빈집은 현재 인근의 슬럼화, 범죄 장소 악용화, 건물붕괴, 화재사고 등을 이유로 사회적 문제가 되고 있음

- 빈집으로 인한 일반적인 피해
  - · 빈집 증가에 따른 인근의 슬럼화
  - · 노숙자나 비행 청소년들의 범죄 장소 악용화
  - · 쓰레기 투기 및 적재로 인한 미관 저해
  - · 오·폐수나 정화조 방치로 인한 위생 문제 및 환경오염 야기
  - · 건물붕괴, 화재사고 등의 위험 노출
  - · 공간자원의 낭비로서, 방치된 빈집을 철거하여 경작 등 다른 용도로 활용함으로써 취할 수 있는 경제적 이익의 손실 발생
  - · 주변 지가의 하락 초래
- 민사상 토지소유자는 이웃에게 악취, 소음, 진동 등 기타 유사 사항으로 피해를 주면 안 되게 되어 있어(「민법」 제217조제1항) 피해를 입은 이웃은 그 소유자에게 방지조치, 손해배상 등을 청구할 수 있으나, 소유자를 찾아야 하고 때에 따라선 상속인까지 찾아야 하며 부재 시에는 이 문제를 대신 처리할 부재자재산관리인선임을 청구하여 방지조치나 손해배상 등을 요구하고 응하지 않으면 소송을 제기해야 하는 등 피해 해결이 쉽지 않은 상황임

○ 특히 농촌지역의 폐가성 빈집은 흉물로 방치되며 경관을 해쳐 관광객들의 눈살을 찌푸리게 하고 주민들의 삶의 질을 떨어뜨리고 있어 주거환경 악화에 대한 우려를 가중시킴

- 이러한 폐가는 전국적으로 79,425호(2015년)로 당해 빈집의 7.4%로 적지 않은 상태이며, 전북의 경우 7,177호(2015년)로 그 비중이 9.7%에 달하는 실정임

○ 심지어 빈집이 무허가일 경우 실태 파악은 물론 관리의 어려움 성이 더욱 커, 큰 피해 야기가 우려됨

- 도로 등 기반시설이 열악한 낙후·쇠퇴 지역에서 무허가 빈집의 군집화가 가속화되고 있음
  - · 무허가 빈집을 파악한 전북의 경우, 2020년 최소 1,633호에 이르는 것으로 집계함
- 그러나 건축물대장이 없는 이들 무허가 빈집은 「농어촌정비법」에서는 빈집의 범위에 포함시키고 있는 반면에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집의 범위에서 제외하고 있음
- 이로 인하여 무허가 빈집은 허가주택이 빈집화된 경우보다 행정적 관리에 어려움이 크며, 그에 따라 피해 우려가 클 수밖에 없는 상황임
  - · 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제11조제2항을 통해 필요시 지자체가 직권으로 빈집을 강제철거 할 수 있도록 하고 있지만, 소송이 제기될 경우 현실적으로 비용, 권리관계 등의 문제에 부딪혀 실제 적극적인 행정절차 수행에 한계가 있으며 무허가 빈집이어도 건물 소유를 주장하는 자가 있을 경우 임의로 철거하게 되면 재물손괴죄 및 건축법 위반으로 처벌받을 가능성이 있음

3. 빈집 관련 현행 제도

○ 국내에서는 빈집의 증가를 억제하고자 현재 빈집을 방치하면 이행강제금을 부과하는 정책을 시행하고 있음

- 최근(2021.10.14.) 시행된「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」§65 및 법 시행령 §46는 도시지역에서 유해한 형태로 방치되고 있는 빈집의 소유자가 시장·군수 등으로부터 안전조치나 철거조치를 수행하라는 행정명령을 받았는데도 따르지 않으면 시가표준액의 상당액을 이행강제금으로 부과토록 하는 의무 규정을 주요 내용으로 함
  - 이행강제금은 60일 이내 조치명령을 이행하지 않은 소유자에게 1년에 2회까지, 조치명령이 이행될 때까지 반복 부과될 수 있음
- 다만 본 법령은 상당 수준의 이행강제금을 납부할 여력이 없는 경제적 약자들이 존재할 수 있어 반발이 클 수 있는 단점을 지니고 있음

○ 또한 빈집에 대한 공익신고제도도 도입하여 운용 중에 있음

○ 그 밖에도「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과「농어촌정비법」에 따라 시행 중인 여러 빈집정비 정책사업들이 존재함

- 예컨대, 정비사업(시장·군수 시행 사업 제외) 진행 때 지자체로부터 비용 일부를 보조·융자받을 수 있음

○ 한편「지방세특례제한법」제16조제1항 상에 빈집 정비와 연계 가능한 특례사항이 제시되어 있으나 실제 적용에 매우 제한적인 모습을 띰

- 「지방세특례제한법」제16조제1항은 빈집의 소유자가 빈집 철거 후 상시 주거 용도의 주택을 취득할 경우 해당 주택의 취득세를 감면해 줄 수 있어 다소나마 빈집 철거를 도모할 수 있을 것으로 판단됨
- 그러나 본 법 조항은 몇 가지 제약을 지녀 적용상에 한계가 있음
  - 대상 주택을 농어촌 주택으로 국한하여 도시지역의 빈집에 대해서는 적용이 불가한 한계를 지님.
  - 또한 적용 대상자에 대해 의무 거주요건 제약(취득일 현재 해당 특별자치시·특별자치도·시·군·구에 거주하는 사람으로 제한)이 있음

○ 현행 지방세 관계법상 빈집에 초점한 세제 혜택을 통해서 빈집 관리 및 철거를 유도하는 제도는 부재한 상황으로 파악됨

- 빈집 철거 시 재산세 과세대상이 주택에서 토지로 바뀌게 되어 오히려 재산세 세부담이 증가하게 되면서 빈집 방치가 유리한 상황이지만, 빈집의 철거 등 정비 촉진을 목적으로 한 이러한 세부담의 감면·경감에 관한 세제지원은 부재함을 알 수 있음

4. 빈집 정비를 위한 재산세제 개선방안

■ 세제 개선안의 정책목표·대상 및 과세논리

○ 현재 우리나라는 빈집 소재 지역주민들의 민원이 계속되고 있지만 공공 주도의 철거·관리가 쉽지 않은 것이 현실이므로, 빈집 소유자의 자발적인 정비 활성화가 중요한 시점임

○ 자발적인 빈집 정비를 위하여 페널티를 부여하는 방식을 고려할 수 있을 것이며, 여기에 인센티브도 병행하여 운용 가능할 것임

– 강미나(2018)에 따르면, 국내 빈집 정비방안에 대한 주민 의견으로 '철거를 위한 세금감면, 철거비용 지원 등의 인센티브 제공'(31.6%), '빈집을 방치한 소유자에 대한 페널티 부과'(28.4%)를 지지하는 의견이 다수로 나타나 이를 뒷받침함

〈표 4〉 빈집이 많은 관할구역에서 소유자의 빈집 관리의무 강화 방법

구분	인센티브 제공	페널티 부과	공공수용	기타	모름/무응답
비율(%)	31.6	28.4	23.2	9.5	7.4

자료: 강미나(2018)

○ 세제상 빈집은 재산세(주택)가 과세되며 빈집이 철거될 경우 더 이상 과세대상이 주택이 아니기 때문에 철거된 빈집의 부속토지를 대상으로 하여 재산세(토지)가 부과되고 있음

– 철거된 빈집의 부속토지는 재산세(토지)를 우선 별도합산과세 방식으로 적용받게 되며, 별도합산과세의 적용은 빈집 철거 직후의 세부담을 일시적으로 덜어주고 있음

· 별도합산과세는 동일한 과세표준에 대해 종합합산과세 대비 낮은 세율 때문에 세부담이 작음

· 별도합산과세 대상의 경우 전국 인별 공시가격 합계 80억 원까지, 종합합산과세 대상의 경우에는 전국 인별 공시가격 합계 5억 원까지로 종합부동산세 과세대상 면세액에 차이를 두어(「종합부동산세법」 제12조) 면세액이 큰 별도합산과세에 상대적 이점이 있음

· 별도합산과세 대상 토지는 비사업용 토지에서 제외되어 종합합산과세 대비 낮은 양도소득세율을 적용받을 수 있는 장점을 지님(「소득세법」 제104조제1항)

– 그러나 「지방세법 시행령」 제103조의2는 별도합산과세의 적용을 신축 기간 등을 감안해 철거·멸실일로부터 6개월간만으로 제한하고 있어, 빈집 철거 후 6개월 이후에는 종합합산과세로 전환되면서 빈집 정비에 따른 세부담이 다시금 상승하는 상황임

– 무허가 빈집도 재산세 현황부과 원칙(「지방세법」 제106조제3항)에 따라 허가 상태의 빈집들과 동일하게 재산세(주택)가 과세되지만, 철거될 경우에는 그 부속토지에 대하여 별도합산과세 방식이 아닌 곧바로 종합합산과세 방식의 재산세(토지)가 과세됨

○ 이에 아래와 같은 정책목표와 정책대상 및 과세논리에 기반하여 과세제도 개선안을 고려해 볼 수 있을 것임

- 정책목표
  - · 당장 철거가 필요하거나 현재 안전상·환경상의 위해성이 높지만 활용되지 못하고 방치된 빈집들로 인하여 발생하게 되는 부정적 영향을 최소화하는 것에 목적을 두고 소유주에 의해 자발적으로 빈집이 철거·활용될 수 있도록 유도하는 것을 목표로 함
  - · 다만 투기성에 대한 객관적이고 엄밀한 판별이 어려워, 부동산 투자용으로 구입한 투기목적의 빈집에 대해서는 정책목표 설정에서 제외해야 하는 제약성을 지님
- 정책대상
  - · 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택
  - · 공공임대주택, 사용승인 또는 사용검사를 받지 않은 주택, 미분양주택, 오피스텔 외의 준주택, 일시적 거주 또는 사용을 목적으로 하는 주택은 제외하되 「지방세법」 제106조제3항에 따라 재산세가 부과될 경우의 무허가 빈집은 포함함
- 과세제도 개선안의 논리 (이하 지방세를 범위로 함)
  - · 빈집 소유주가 자발적으로 빈집을 철거·활용하게끔 유도할 수 있는 한시적인 지방세제상 혜택 부여
  - · 이와 동시에, 자발적 정비가 이뤄지지 않을 경우 지방세 세목상의 취지와 원칙에 부합하는 합리적인 추가 세부담 부여
  - · 다만 도시지역에서도 원도심이나 농어촌지역의 빈집 소유자가 고령층·저소득층인 경우가 많아 추가 세부담 부여에 있어서 과도한 부담 가중이 되지 않도록 급격한 세제 변화는 지양함
  - · 또한 무허가 빈집을 허가 상태의 빈집과 정책적으로 동일하게 취급하기엔 무허가를 제도적으로 합리화하여 위법을 조장할 우려가 있을 뿐만 아니라 형평성 측면에서도 문제가 있으므로, 무허가 빈집은 세제혜택의 대상으로는 다루지 않고 세부담 확대의 대상으로서 다루어 나감
  - · 이에 따라, 늘어난 세제혜택과 뒤이은 추가 세부담까지 종합적으로 고려했을 때 자발적인 빈집 철거가 유리한 기제를 지님

■ 재산세제 개선방안

○ 유허가 주택이 빈집일 경우의 세제 개선안

- 제1안
  - · 철거 시 별도합산과세 적용기간 확대(현 6개월 → 해당 토지의 용도변경·개발·매도 등 희망하는 사후행위 추진을 위한 충분한 기간 확보차 3년으로 확대)
  - · 정당한 사유(고령부모 봉양, 장기입원치료, 해외거주, 법적 분쟁으로 전입신고 또는 거주가 불가능한 경우) 없이 빈집으로 성립된 날부터 60일 이내 철거하지 않은 경우 소방분 지역자원시설세의 표준세율에 50% 탄력세율(+) 적용

- 제2안

  · 철거 6개월 후 종합합산과세로 전환 시 재산세 50% 감면*

  * 일몰 : 3년

  * 적용조건 : 조세회피 목적의 반복적인 빈집 소유 방지를 위하여 생애최초 빈집에 해당하며 추후 빈집을 추가 소유할 경우 해당 빈집은 특례 적용대상에서 제외

  * 사후관리 : 일몰기간 중 다른 빈집을 소유하게 되면 감면액 추징

  · 정당한 사유(고령부모 봉양, 장기입원치료, 해외거주, 법적 분쟁으로 전입신고 또는 거주가 불가능한 경우) 없이 빈집으로 성립된 날부터 60일 이내 철거하지 않은 경우 소방분 지역자원시설세의 표준세율에 50% 탄력세율(+) 적용

○ 무허가 주택이 빈집일 경우의 세제 개선안

- 정당한 사유(고령부모 봉양, 장기입원치료, 해외거주, 법적 분쟁으로 전입신고 또는 거주가 불가능한 경우) 없이 빈집으로 성립된 날부터 60일 이내 철거하지 않은 경우 소방분 지역자원시설세의 표준세율에 50% 탄력세율(+) 적용

  · 위법성을 가지는 무허가 빈집에 대해서는 세제혜택의 대상이 아닌 세부담 확대의 대상으로서 차별화하여 접근(즉, 별도합산과세 적용기간 확대 혜택 無 또는 재산세 감면 혜택 無)

○ 탄력세율 부담을 통한 소방분 지역자원시설세의 추가 세부담은 다음을 이유로 합리성을 더한다고 할 수 있음

- ① 일반주택과 달리, 빈집은 각별히 화재·붕괴 등 안전사고의 수준과 범위를 더욱 심각하게 초래할 수 있는 복합적인 문제들을 야기하여 소방사무를 위해 소요되는 행정비용이 보다 많이 필요하다는 점에서 지역자원시설세(소방분)의 추가 부과는 과세 원칙을 준수함

- ② 투기 목적의 빈집을 억제하는 데 정책목표를 두지 않고 있다는 점에서 세목 활용도에도 부합함

- ③ 빈집 소유자가 고령층·저소득층인 경우가 많아 과도한 세부담 가중 및 납세자의 조세저항을 초래하지 않도록 급격한 세제 변화를 지양할 수 있는 측면을 지님

- ④ 소방분 지역자원시설세는 과세기준일과 납기, 세부담 상한을 「지방세법」 제147조제2항에 따라 재산세의 규정 중 제114조, 제115조 및 제122조를 준용하고 있으며 「지방세법 시행령」 제139조에 따라 소방분 지역자원시설세의 납기와 재산세의 납기가 같을 때는 재산세의 납세고지서에 나란히 적어 고지할 수 있는 이점을 가지고 있으므로, 행정비용을 최소화시킬 수 있는 장점도 보유함

- ⑤ 국토교통부 소관법상의 이행강제금 제도(조치명령 수행 의무를 불이행한 데 의거해 부과되는 강제금)와 지방세법상의 소방분 지역자원시설세 표준세율에 대한 탄력세율(+) 적용 방안(소방사무 등 안전사고환경의 방지 및 개선을 위해 필요한 재원 확보와 제반 행정비용을 충당할 목적 아래 효력이 발생하게 되는 조세)은 빈집에 대한 이중페널티로 성립되지 않음

○ 위의 세제 개선안(제1안·제2안)에 따른 세부담 수준을 산출하여 현행 대비 세부담 변화 효과를 분석한 결과[2], 제2안의 개선안이 인센티브 작용 구조상에서 상대적으로 우위성을 지니는 것으로 분석됨

- 제1안
  - · 유허가 빈집의 경우 : 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담은 102.8%로서 세부담 수준이 2.8%p만큼 증가하는 효과가 나타남에 따라 소방분 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용·부과는 정책목표상 과도하고 급격한 부담 가중의 지양을 달성함과 동시에 추후 이행강제금과 동반 작용하여 결국 빈집의 자진 철거 지연에 대한 부담을 증대시키는 역할을 기대할 수 있을 것으로 보이며, 철거 후 개선안의 세부담은 현행 대비 0.8%p 만큼 감소한 99.2% 수준으로 다소나마 인센티브 제공이 가능할 것으로 분석됨
  - · 무허가 빈집의 경우 : 유허가 빈집의 경우와 마찬가지로 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담은 102.8%로서 세부담 수준이 2.8%p만큼 증가하는 효과가 나타나며, 철거 후 세부담은 무허가 빈집을 허가 상태의 빈집과 정책적으로 동일선상에서 인센티브 대상으로서 취급하기엔 제도적으로 무허가를 합리화하고 위법을 조장할 우려가 있는 관계로 세제혜택의 대상에서 제외하는 것이 바람직하다는 맥락 아래 현행과 같은 종합합산 적용을 유지함에 따라 세부담에 변동이 발생치 않음
  - · 전체(유허가+무허가) 빈집의 경우 : 유허가 빈집과 무허가 빈집을 모두 포함한 전체 빈집으로 고려하게 되면 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담 수준은 2.8%p 증가해 빈집 보유에 대한 세부담을 과도하거나 급격하지 않은 선에서 올리고 있다고 보여지며, 철거 이후에는 현행 대비 세부담이 0.4%p 감소되어 자진 철거에 대한 일정 수준의 인센티브를 제공하는 것으로 종합할 수 있을 것임
- 제2안
  - · 유허가 빈집의 경우 : 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담은 102.8%로서 세부담 수준이 2.8%p만큼 증가하는 효과가 나타남에 따라 소방분 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용·부과는 정책목표상 과도하고 급격한 부담 가중의 지양을 달성함과 동시에 추후 이행강제금과 동반 작용하여 결국 빈집의 자진 철거 지연에 대한 부담을 증대시키는 역할을 기대할 수 있을 것으로 보이며, 철거 후 개선안의 세부담은 현행 대비 50.0%p 만큼 감소한 50.0% 수준으로 상당폭의 인센티브 제공이 가능할 것으로 분석됨
  - · 무허가 빈집의 경우 : 유허가 빈집의 경우와 마찬가지로 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담은 102.8%로서 세부담 수준이 2.8%p만큼 증가하는 효과가 나타나며, 철거 후 세부담은 무허가 빈집을 허가 상태의 빈집과 정책적으로 동일선상에서 인센티브 대상으로서 취급하기엔 제도적으로 무허가를 합리화하고 위법을 조장할 우려가 있는 관계로 세제혜택의 대상에서 제외하는 것이 바람직하다는 맥락 아래 현행과 같은 종합합산 적용을 유지함에 따라 세부담에 변동이 발생치 않음
  - · 전체(유허가+무허가) 빈집의 경우 : 유허가 빈집과 무허가 빈집을 모두 포함한 전체 빈집으로 고려하게 되면 철거 전 현행 대비 개선안의 세부담 수준은 2.8%p 증가해 빈집 보유에 대한 세부담을 과도하거나 급격하지 않은 선에서 올리고 있다고 보여지며, 철거 이후에는 현행 대비 세부담이 26.7%p 감소되어 자진 철거에 대한 상당 수준의 인센티브를 제공하는 것으로 종합할 수 있을 것임
- 위의 비교 결과들에 토대했을 때, 빈집 철거 전의 세부담 가중 및 철거 후의 세부담 감소 인센티브 측면에서 제2안의 개선안이 상대적으로 유인 제공에 있어서 유리한 모습을 띤다고 할 수 있음

2) 분석에 사용한 과세자료는 전라북도 14개 기초자치단체(6개 시, 8개 군)들로부터 취합한 데이터(2020년 12월 말 기준)로, 그 대상 주택은 총 3,497호이며 무허가 빈집 수는 1,633호임

5. 정책제언

○ 빈집은 높은 우범성, 안전사고 위험성 등 다양한 문제를 양산하고 있으며 오래 비워 둔 채 방치될수록 그 심각성은 심화되는 상황임

○ 증가 중인 빈집에 대해 소유주의 자발적 관리를 촉진하기 위하여, 철거 전의 빈집 및 철거 후의 해당 빈집의 부속토지에 관한 세제 개선안의 모색이 필요시 된다고 할 것임

○ 이 경우, 일반 빈집보다 위험성이 더 높은 무허가 빈집에 대한 과세 방안 모색도 병행할 필요성을 지님

- 건축허가를 받지 않아 화재·붕괴 등에 관한 안전성을 담보할 수 없는 무허가 빈집의 매우 높은 위험성은 주지하고 있는 사실임

○ 환언컨대 빈집 문제의 완화에 있어서 무허가 빈집도 중요한 부분인 바, 이에 대한 정비도 참작해 나가야 할 것이므로 무허가 빈집을 정책 대상화할 필요가 있음

- 현황부과 원칙에 따라 무허가 빈집은 이미 재산세가 과세되고 있으며 정비의 필요성도 매우 높으므로, 무허가 빈집도 정비대상 빈집에 포함되도록 제안하는 것이 바람직하다고 사료함

○ 이와 관련하여 다음의 사항을 제언함

- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제1호에 따른 빈집을 정책대상의 기준점으로 삼되, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」 제2조제3호에 의해 제외되더라도 「지방세법」 제106조제3항에 따라 재산세가 부과되는 빈집은 포함토록 함

○ 동시에, 심각한 사회적 문제로 부상한 빈집 문제를 완화시켜 나가기 위하여 빈집 및 그 부속토지에 대한 재산세제 개선 목적의 정책 방안을 제언하는 바임

- 세제상 '혜택'과 '부담'을 복합적으로 부여함으로써, 빈집을 자진하여 신속히 철거 또는 다른 용도로 활용하는 것이 유리하고 빈집으로 계속 방치할 경우에는 세금혜택이 사라짐과 동시에 오히려 추가 부담이 발생해 불리해져 빈집 소유주로 하여금 자발적인 철거 및 관리를 더욱 촉진해 나갈 수 있을 것임
  - · 빈집 정비를 위하여 각 지자체에서는 재정적 지출이 불가피한 가운데, 특히 조세원리에 입각한 적정 세율의 소방분 지역자원시설세의 부과는 빈집의 화재 등 안전문제 정비를 위한 비용적 보전을 가능하게 할 수 있을 것임
  - · 다만 세제 개선안의 목표 상 해당 빈집의 소유자가 고령층·저소득층이 다수인만큼 개선안이 사문화 우려 없이 실효성 있는 방안이 되기 위해서는 높은 조세 수용성을 갖춰야 함에 따라, 탄력세율을 적용한 소방분 지역자원시설세의 부과 수준이 징벌적 수준일 필요는 없을 것임

· 고령층·저소득층 빈집 소유자들은 이행강제금(2021.10.14. 시행)으로 인하여 이미 납부가 어려운 상당 수준의 부담 여건에 놓여 있으므로(예컨대 시가표준액이 5,000만 원인 빈집의 경우 철거명령 불이행 시 최대 2,000만 원의 이행강제금이 부과되고 1년에 2회 이내의 범위에서 그 명령이 이행될 때까지 반복적 부과가 가능함), 탄력세율을 적용한 소방분 지역자원시설세의 부과 수준이 또다시 이들의 납부 여력을 넘어설 정도의 징벌적 수준으로 책정될 필요성은 미약하다고 사료되는 바이며 일반주택보다 더 많이 소요되는 빈집에 대한 소방사무의 대가로 비용 마련 목적의 조세 책정(pricing) 기능을 완수하면서 이행강제금과 더불어 빈집 방치 억제에 정합성을 맞추는 제도적 방안으로서 자리매김하는 것을 기대할 수 있을 것임

- 세제 개선 (제1안)
  · [철거 전] 재산세 및 소방분 지역자원시설세(탄력세율 50% 적용) 부과
  · [철거 후] 부속토지에 대해 유허가는 별도합산토지분 재산세 부과, 무허가는 종합합산토지분 재산세 부과
- 세제 개선안 (제2안)
  · [철거 전] 재산세 및 소방분 지역자원시설세(탄력세율 50% 적용) 부과
  · [철거 후] 부속토지에 대해 유허가는 종합합산토지분 재산세 50% 감면, 무허가는 종합합산토지분 재산세 부과

ㅇ 아울러 본고의 분석 결과, 인센티브 작용에서 상대적 우위성을 갖춘 것으로 나타나는 소방분 지역자원시설세에 대한 탄력세율(50%) 적용 및 종합합산토지분 재산세에 대한 감면(50%) 세제안에 대하여, 정책입안을 위한 심도 깊은 고민과 정책추진이 더욱 필요하다고 사료하는 바임

- 즉, 제2안이 회유책과 강경책을 동시에 겸비한 접근법(carrot and stick approach)으로서 더욱 효과적일 것으로 판단함
- 제1안은 인센티브 작용에서 제2안에 대해 비교열위를 지니고 있을 뿐만 아니라, 국세와 밀접하게 관련된(intertwined) 측면에서 추후 다각도의 검토가 병행될 필요 또한 있으므로 최우선하여 실행할 세제안으로서는 판단하지 않는 바임
  · 별도합산의 지속적인 적용은 비사업용 토지에서 제외되어 양도소득세 부담 완화 및 종합부동산세 과세대상 기준세액 상향으로 종합부동산세 세수 감소가 지속되는 모습을 지니게 될 것이므로, 국세 측면에서의 변화 양상에 대한 검토도 필요할 것임
  · 그러나 현재 양도소득세·종합부동산세의 부담액은 양도차액의 산출 불가(취득가액, 보유기간 등 파악 불가) 및 관련 인별 전국 소유 부동산 공시가격의 합계치를 가늠할 수 없는 관계로 추정이 불가능해 정확한 검토가 어려운 상황임

〈참고문헌〉

강미나, “빈집의 예방·관리·활용을 위한 정책방안”, 국토정책Brief(11월호), 국토연구원, 2018.

권현진, “빈집 관리 강화를 위한 빈집정비제도 개선방안 연구”, 한국부동산연구원, 2021.

박인숙, “빈집 정비 및 활용을 위한 과제”, NARS 현안분석 Vol.29, 국회입법조사처, 2018.

이다예, “해외 빈집 조세제도 사례와 국내 적용 방안 –일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로”, 국토연구원, 2021.

조정희·박미선·송하승·문근식, “빈집 발생원인과 근린영향분석을 통한 빈집관리체계 개선방안 연구”, 국토연구원, 2020.

각 지방자치단체 홈페이지 참고

공가랑(https://gongga.lx.or.kr)

국가법령정보센터(https://www.law.go.kr)

국토교통부(https://www.molit.go.kr)

국토교통부 보도자료, “빈집 활용한 도시재생으로 도시 빈집 문제 해결한다.”, 2020.8.28.일자.

국회 국토교통위원회 하영제 의원실(2021.8.3.)

법제처(https://www.moleg.go.kr)

복지로, 빈집정비사업 관련 사업
(https://www.bokjiro.go.kr/nwel/search/integratedSearch.do?query=%EB%B9%88%EC%A7%91)

자치법규정보시스템(https://www.elis.go.kr)

전라북도청 세정과(https://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk)

통계청(https://kosis.kr)

통계청, 「2020 인구주택총조사 조사지침서」, 2020.

통계청, 「인구주택총조사」, 각년도

통계청, 「주택총조사」, 각년도

한국부동산원(https://www.kab.co.kr)

한국토지주택공사, 빈집정비사업
(https://jeongbi.lh.or.kr/mbso/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1040&cntntsId=1029)

e-나라지표(https://www.index.go.kr)