

# 빈집에 대한 재산세 문제점 및 개선방안

정지선\* · 윤성만\*\*

목 차	
I. 서 론 .....	105
II. 국내 농어촌 지역 빈집 현황 및 빈집 재산세 과세제도 검토 .....	107
1. 국내 농어촌지역의 빈집 현황	
2. 빈집에 대한 재산세 과세제도	
III. 해외 주요국의 빈집에 대한 과세제도 고찰 .....	115
1. 일본의 빈집에 대한 과세제도	
2. 영국의 빈집에 대한 과세제도	
3. 캐나다(밴쿠버시)의 빈집에 대한 과세제도	
4. 주요국의 빈집에 대한 과세제도의 요약 및 시사점	
IV. 농어촌지역 빈집 존치 사례 분석 및 개선방안 .....	127
1. 실제 빈집 사례분석을 통한 현행 빈집 소유자의 세부담 분석	
2. 개 선 안	
3. 개선안별 빈집 소유자의 세부담 변화 분석	
V. 연구요약 및 결론 .....	142

\* 주저자 : 서울시립대학교 세무전문대학원 교수

\*\* 교신저자 : 서울과학기술대학교 기술경영융합대학 경영학과 교수

\*\*\* 투고일 : 2023. 3. 30. 1차수정일 : 2023. 4. 20. 게재확정일 : 2023. 5. 3.

### <국문초록>

우리나라의 인구감소와 고령화로 농어촌지역의 빈집이 계속적으로 늘어남에 따라, 다양한 사회문제를 양산하는 빈집에 대한 적극적인 관리가 필요하다. 심각한 저출산과 거주인구의 이촌향도 등으로 인한 인구감소 현상이 심각해 인구소멸 위험성이 큰 지역일수록 빈집의 비중 또한 높은 것으로 나타나고 있어 지방자치단체의 고충이 가중되고 있다. 한편, 지방자치단체는 빈집정비계획을 수립하여 빈집 소유자에게 철거·개축·수리 등의 조치를 시행 중이다. 그러나, 실제 농촌지역 지자체의 재정 여건이 열악한 상황에서 빈집 소유자가 자진 철거를 거부하면 조치할 방법이 없어 지자체들은 빈집 정비의 한계에 봉착하고 있다.

이에 본 연구는 사회적인 문제가 되고 있는 빈집방치, 특히 농어촌 지역의 빈집 활성화를 위한 조세제도의 개편방안을 도출하고자 한다. 특히 재산세 관련 문제점을 분석하고, 그에 대한 합리적인 개선방안을 도출하는 것이 연구의 목적이다.

본 연구는 농어촌지역 빈집 활성화를 위한 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 빈집 존치에 대한 일정 유예기간 이후 패널티적 성격의 이행강제금을 부과할 필요가 있다. 지방자치단체장이 1년 이상 빈집상태인 것으로 확인되어 정비명령하여 빈집소유자가 그 빈집 정비를 미이행할 경우, 이행강제금을 부과하는 것이다. 또한 이 이행강제금은 지방자치단체의 세외수입으로 빈집정비 등의 목적사업 재원으로 활용된다.

둘째, 빈집 철거 이후 신축 또는 양도를 위한 일정 유예기간을 연장하거나 세액 감면 특례를 적용하는 것이다. 여기서 특례적용방식은 두 가지의 방안이 있다. 먼저, 빈집 철거 이후 별도합산과세방식 적용기간을 현행 6개월에서 3년으로 연장하는 것이다. 빈집 소유자가 자진철거 후 3년 이내에서 그 계획상 신축 또는 양도 기한까지 별도합산과세방식으로 토지분 재산세를 과세하는 방안이다. 또 다른 특례적용방식으로 종합합산과세방식 적용 세액의 50% 감면 특례를 적용하는 것이다. 자진철거의 경우, 빈집 철거 이후 3년까지 종합합산과세 방식으로 토지분 재산세의 50% 감면특례를 적용하는 방안이다.

▶ 주제어 : 농어촌지역 빈집, 재산세, 별도합산과세, 종합합산과세, 빈집철거

## I. 서론

심각한 저출산과 거주인구의 이촌향도 등으로 인한 인구감소 및 인구 고령화 현상이 심각해 인구소멸의 위험성이 큰 지역일수록 빈집의 비중 또한 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 인구감소 현상 등으로 빈집이 지속적으로 늘어남에 따라 다양한 사회문제가 양산되고 있어 지방자치단체의 빈집에 대한 적극적인 관리가 필요한 시점이다.

현행 「농어촌정비법」 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비계획과 빈집실태조사 및 빈집 철거 등을 규정하고 있어, 지방자치단체<sup>2)</sup>는 빈집정비계획을 수립하여 빈집 소유자에게 철거·개축·수리 등의 조치명령을 내릴 수 있다. 그러나 실제 농촌지역 지자체의 재정 여건이 열악한 상황에서 빈집 소유자가 자진 철거를 거부하면 별 다른 조치방법이 없어 지자체들은 빈집을 정비하는 데 한계에 봉착하는 게 현실이다. 재산권 침해 논란으로 실제 철거를 집행하는 것이 쉽지 않아 소유자의 자발적 동의가 없으면 대책을 마련하기 어려운 구조이다. 빈집이 무허가일 때조차도 건물 소유를 주장하는 자가 있을 경우 임의로 철거하게 되면 재물손괴죄 및 「건축법」 위반으로 처벌받을 가능성이 존재하므로, 법원판결에 근거한 강제 집행(토지 인도 청구, 지료 청구, 처분금지 가처분 청구, 철거) 절차를 이행하는 것이 원칙이다.

빈집 소유자가 자진 철거를 거부하는 데는 다음과 같은 배경을 가진다.<sup>3)</sup> 「지방세법」상 빈집의 경우 건축물에 대한 가액이 높지 않고 농어촌 지역에

1) 이다예·유재성, “일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”, 『한국도시지리학회지』 제20권 제3호, 한국도시지리학회, 2017, 103~118면.

2) 이하에서는 지자체라고 함.

3) 한국지방세연구원, “빈집 정비를 위한 재산세제 개선”, 2022, 24면.

서는 이러한 경향이 더욱 강하게 나타나고 있는 가운데, 빈집을 철거하게 되면 재산세 과세대상이 주택에서 토지로 전환되어 오히려 재산세 세부담이 증가하게 되므로 빈집을 방치하는 것이 오히려 유리한 상황이다. 현행 지방세 관계법에는 빈집에 대한 감면 또는 경감 규정이 없으며, 빈집인 경우 주택분 재산세로 과세되고 있다.

하지만 빈집이 철거될 경우 해당 부속토지는 토지분 재산세(종합합산과세) 과세대상인 나대지로 변경되면서 재산세 부담액이 증가하고, 아울러 비사업용 토지로 보아 양도소득세 부담액도 늘어나게 되며, 경우에 따라서는 고도의 누진세율구조인 종합부동산세의 부담도 발생할 수 있다. 예를 들어, 1944년에 지어진 노후 주택의 경우 2020년 실제 부과된 재산세는 2만 8,940원이었던 데 반하여, 만약 이 주택이 철거되면 재산세가 7만 6,800원으로 인상되어 재산세 세부담만 해도 약 2.7배 가량 상승하는 것으로 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 「지방세법」 제106조 및 같은 법 시행령 제103조의2를 통해서, 주택이 철거·멸실된 부속토지는 신축 기간 등을 감안해 별도합산과세 대상으로 분류하여 세부담 증가를 덜어주고 있지만, 철거·멸실일로부터 6개월 기간만으로 제한되어 있는 실정이다. 즉, 빈집을 철거한 경우 6개월 동안만 별도합산방식으로 재산세가 과세하며, 그 이후에는 종합합산방식으로 과세되어 세부담이 급격하게 증가하게 된다.

따라서 본 연구의 목적은 기본적으로 사회적인 문제가 되고 있는 농어촌의 빈집 활성화를 위한 조세제도의 개편방안을 도출하는 것이다. 빈집 관련 조세제도 중에서 가장 문제가 되는 세목이 재산세이기 때문에, 특히 재산세 관련 문제점을 분석하고, 그에 관한 합리적인 개선방안을 도출하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅰ장의 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 국내 농어촌 지역 빈집 현황과 빈집 재산세 과세제도를 검토에 대해서 간략히 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 빈집 과세제도의 해외 입법례를 검토하고, 제Ⅳ장

4) 농민신문, “농촌빈집 줄일 묘수 ‘세제 지원’… 철거 땐 재산세 감면을”, <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/339905/view>(접속일 : 2023. 1. 10.).

에서는 실제 빈집 사례를 통한 문제점과 개선방안을 제시한 후 방안별 세수 효과를 분석한다. 끝으로 제 V 장에서는 분석에 관한 내용을 요약하고 정리한다.

## II. 국내 농어촌 지역 빈집 현황 및 빈집 재산세 과세제도 검토

### 1. 국내 농어촌지역의 빈집 현황

2020년 기준 전국 농어촌지역의 빈집은 총 55,947동으로 2019년 61,317동 대비 8.8%가 감소한 55,947동으로 나타났다.<sup>5)</sup> 이러한 감소 원인은 빈집정비 사업에 따른 철거, 소유자 자진 철거 및 화재·재해 등으로 인한 멸실 등 요인이 작용한 것으로 추정된다.<sup>6)</sup> 또한 빈집 유형별로는 철거형(특정빈집과 유사) 32,847동(58.7%), 관리형 22,958동(41%) 및 미확인 142동(0.3%)으로 나타나고 있다. 여기서 철거 또는 활용에 소유자가 동의한 경우는 8,193동(14.6%)이며, 지붕에 슬레이트가 사용된 빈집은 23,821동(42.6%)이다.

<표 1>에서와 같이, 최근 10년간 빈집 수는 연평균 5만동으로 나타났는데, 2011년~2020년 기간의 연평균 50,503동으로 나타났다. 다만, 2018년~2019년 급격한 감소와 증가 통계치는 조사결과의 오류로 판단된다. 이는 지

5) 농림축산식품부, “빈집실태조사”, 2022. 이 조사는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제5조(빈집 등 실태조사)에 근거하여 시장·군수 등이 주체하여 5년 주기로 행정 및 현장 전수조사로 이루어진다. 이 조사의 빈집은 1년 이상 아무도 거주하지 않는 주택을 의미하며 위탁기관에서 추정된 전기, 상수도 사용량이 없는 주택을 대상으로 조사한다.

6) 이러한 원인 외에 일부 지자체의 조사를 하지 않았거나 조사를 완료하지 않는 등 조사과정에서의 오류도 포함되어 있을 것으로 예상된다.

자체별 명확한 조사 기준이 없어 조사결과에 대한 신뢰도는 다소 낮을 수 있는 문제점이 있다.

〈표 1〉 2011년~2020년 빈집 및 정비 빈집 현황

(단위 : 동)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
빈집 수	54,126	52,593	48,149	48,901	48,685	50,801	45,524	38,988	61,317	55,947
정비 빈집 수	5,143	5,609	6,518	6,843	7,652	7,395	7,468	8,354	7,803	7,891

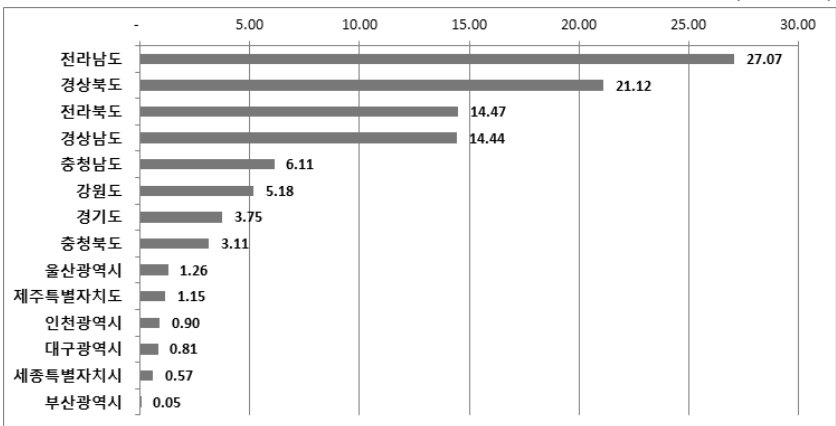
주) 빈집은 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌주택이나 건축물을 의미(「농어촌 정비법」 제2조 제12호).

자료 : 농림축산식품부 내부자료(빈집실태조사).

지역별 빈집은 <그림 1>에서와 같이, 읍지역 10,248동(18.3%), 면지역 43,981동(78.6%) 그리고 동지역 1,718동(3.1%)으로 전남(14,164동), 경북(12,824동), 전북(8,613동) 및 경남(7,393동) 순으로 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 행정리(8,618개)의 평균 빈집 수는 5.58동이고, 빈집이 10동 이상인 행정리(마을)는 1,393개(16.2%)이다.

〈그림 1〉 2021년말 현재 광역시도별 빈집의 분포

(단위 : %)



주) 빈집은 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌주택이나 건축물을 의미(「농어촌정비법」 제2조 제12호).

자료 : 농림축산식품부 내부자료(빈집실태조사).

## 2. 빈집에 대한 재산세 과세제도

현행 「지방세법」상 빈집에 대한 재산세는 <표 2>와 같이, 빈집상태와 빈집 철거상태로 구분되며, 각 단계에서의 재산세 과세대상과 과세방식이 상이하다는 점이 특징이다. 빈집 상태에서 빈집 부속토지는 주택에 부속하여 주택분 재산세가 과세되지만, 철거 상태에서는 주택이 철거되어 존재하지 않기 때문에 그 부속토지에 대해서만 토지분 재산세가 별도합산과세 방식으로 과세된다. 다만, 별도합산과세 방식으로 재산세가 과세되는 기간은 6개월에 한하기 때문에 빈집 철거 후 6개월 이후에는 토지분 재산세가 종합합산방식 과세로 전환된다.

<표 2> 빈집 관련 재산세 과세제도

과세대상	빈집 상태	빈집 철거 상태
주 택	재산세	—
부속토지	주택의 부속토지로 재산세가 과세됨	재산세(별도합산과세) * 철거·멸실일로부터 6개월간만으로 제한하고 있어, 빈집 철거 후 6개월 이후에는 종합합산과세로 전환됨

현재 빈집은 주택에 대한 재산세(주택) 과세대상인데, 재산세에서 주택으로 부과하는 주택의 범위는 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지에 해당된다.<sup>7)</sup> 이 경우 토지와 건축물의 범위에서 주택은 제외되어 주택분 재산세가 과세되고 있다.

7) 「주택법」 제2조 제1호.

주택에 대한 재산세에 적용되는 표준세율은 4단계 초과누진체계로 구성되어 있다. 여기서 과세표준은 시가표준액(주택공시가격)에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려한 공정시장가액비율(100분의 60)을 곱하여 산정한 가액이고, 표준세율은 과세표준액이 커짐에 따라 0.10%~0.40%까지의 누진세율을 적용된다. 또한 특례세율로 시가표준액 9억원 이하의 1주택자에 한하여 0.05%~0.35%까지의 누진세율을 적용한다.

〈표 3〉 주택에 대한 재산세의 과세표준과 세율 현황

과세표준	표준세율	1주택자 특례세율 (시가표준액 9억원 이하)
6천만원 이하	0.10%	0.05%
6천만원 ~ 1억5천만원 이하	6만원 + 6천만원 초과금액의 0.15%	3만원 + 6천만원 초과금액의 0.10%
1억5천만원 ~ 3억원 이하	19만5천원 + 1억5천만원 초과금액의 0.25%	12만원 + 1억5천만원 초과금액의 0.20%
3억원 초과	57만원 + 3억원 초과금액의 0.40%	42만원 + 3억원 초과금액의 0.35%

주1) 「지방세법」 제13조 제5항 제1호에 따른 별장(과세표준의 4.0%), 도시지역분(과세표준  $\times$  0.14%).

주2) 1주택자 특례세율은 2021. 7. 8.의 「지방세법」 제111조의2 신설 사항.

한편, 빈집이 철거되는 경우에는 더 이상 재산세 과세대상이 주택이 아니므로 철거된 빈집의 부속토지에 대해서만 재산세가 부과되는데, 토지에 대한 재산세의 과세대상은 3가지 유형으로 구분되고 있다.<sup>8)</sup> 종합합산과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산과세대상 또는 분리과세대상으로 분류되지 아니하는 토지에 해당된다.<sup>9)</sup> 다만, 재산세가 비과세되거나 면제되는 토지, 재산세가 경감되는 토지로 경감비율에

8) 「지방세법」 제106조 제1항.

9) 「지방세법」 제106조 제1항 제1호.



해당하는 토지는 종합합산과세대상으로 보지 아니한다. 별도합산과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 다음의 어느 하나에 해당하는 토지이다.<sup>10)</sup>

- 공장용 건축물의 부속토지 등 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지
- 차고용 토지, 보세창고용 토지, 시험·연구·검사용 토지, 물류단지시설용 토지 등 공지상태나 해당 토지의 이용에 필요한 시설 등을 설치하여 업무 또는 경제활동에 활용되는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
- 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 대통령령으로 정하는 부속토지

또한 분리과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 국가의 보호·지원 또는 중과가 필요한 토지로서 다음의 어느 하나에 해당하는 토지이다.<sup>11)</sup>

- 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지로서 대통령령으로 정하는 토지
- 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 중증 소유 임야로서 대통령령으로 정하는 임야
- 골프장용 토지와 같은 항(제13조 제5항)에 따른 고급오락장용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공장의 부속토지로서 개발제한구역의 지정이 있기 이전에 그 부지 취득이 완료된 곳으로서 대통령령으로 정하는 토지
  - 국가 및 지방자치단체 지원을 위한 특정목적 사업용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
  - 에너지·자원의 공급 및 방송·통신·교통 등의 기반시설용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지

10) 「지방세법」 제106조 제1항 제2호.

11) 「지방세법」 제106조 제1항 제3호.

- 국토의 효율적 이용을 위한 개발사업용 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
- 그 밖에 지역경제의 발전, 공익성의 정도 등을 고려하여 분리과세하여야 할 타당한 이유가 있는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지

각각의 재산세(토지) 대상에 적용되는 과세표준 및 표준세율은 유형에 따라 구분된다. 여기서 과세표준은 시가표준액(「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 시가를 반영한 공시가격)에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려한 공정시장가액비율(100분의 70)을 곱하여 산정한 가액이다. 종합합산과세대상 표준세율은 3단계 초과누진구조로서 0.2%~0.5%이며 별도합산과세표준세율도 3단계 초과누진구조이지만 0.2%~0.4%이다.

<표 4> 종합합산과세 및 별도합산과세 표준세율

구 분	과세표준	표준세율
종합합산과세	5,000만원 이하	0.2%
	5,000만원 초과~1억원 이하	10만원 + 5,000만원 초과금액의 0.3%
	1억원 초과	25만원 + 1억원 초과금액의 0.5%
별도합산과세	2억원 이하	0.2%
	2억원 초과~10억원 이하	40만원 + 2억원 초과금액의 0.3%
	10억원 초과	280만원 + 10억원 초과금액의 0.4%

이에 반해 분리과세대상 표준세율은 과세표준 구간별 누진구조가 아닌 품목별 단일세율 체계로 구성된다. 전·답·과수원·목장용지 및 임야에 대한 표준세율은 과세표준의 0.07%이고, 골프장 및 고급오락장용 토지에 대한 표준세율은 과세표준의 4%이며, 나머지 토지는 과세표준의 0.2%이다.

〈표 5〉 분리과세의 표준세율

과세대상	표준세율
전·답·과수원·목장용지 및 임야	과세표준의 0.07%
골프장 및 고급오락장용 토지	과세표준의 4%
그 밖의 토지	과세표준의 0.2%

위의 분류에 기초하여 철거된 빈집의 부속토지는 철거 후 6개월간 토지분 재산세 중 별도합산과세로 적용받게 되는데, 이는 별도합산과세의 적용<sup>12)</sup>은 빈집 철거 후의 세부담을 줄여줌으로써 빈집 정비를 촉진할 수 있도록 유인하는 취지라고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 즉 원칙적으로 빈집이 철거되면 부속토지에 대해 종합합산과세를 적용하게 되지만, 철거된 빈집의 부속토지에 대한 별도합산과세 적용으로 빈집 소유자의 세부담을 경감시켜주게 된다.<sup>14)</sup>

그러나 「지방세법 시행령」 제103조의2<sup>15)</sup>는 별도합산과세의 적용을 철거·멸실일로부터 6개월간으로 제한하고 있어, 빈집 철거 후 6개월 이후에는 종합합산과세로 전환된다.

12) 「지방세법」 제106조 제1항 제2호.

13) 한국지방세연구원, 앞의 보고서, 2022.

14) 물론, 재산세 경감뿐만 아니라 종합부동산세의 과세에 있어서도 별도합산과세 대상의 경우 전국 인별 공시가격 합계 80억원까지 종부세의 과세에서 제외하도록 하고 있고(「종합부동산세법」 제12조), 비사업용 토지에서 제외되어 낮은 양도소득세를 적용된다(「소득세법」 제104조 제1항).

15) 별도합산과세의 적용 기간 제한은 「지방세법 시행령」 제103조의2(철거·멸실된 건축물 또는 주택의 범위)에 따라 법 제106조 제1항 제2호 다목에서 “대통령령으로 정하는 부속토지”란 과세기준일 현재 건축물 또는 주택이 사실상 철거·멸실된 날(사실상 철거·멸실된 날을 알 수 없는 경우에는 공부상 철거·멸실된 날을 말한다)부터 6개월이 지나지 아니한 건축물 또는 주택의 부속토지를 말한다. 이 경우 「건축법」 등 관계 법령에 따라 허가 등을 받아야 하는 건축물 또는 주택으로서 허가 등을 받지 않은 건축물 또는 주택이거나 사용승인을 받아야 하는 건축물 또는 주택으로서 사용승인(임시사용승인을 포함한다)을 받지 않은 경우는 제외한다.

신축 기간 등을 감안하여 6개월간 별도합산과세 적용 후 종합합산과세 대상으로 전환 조치가 이루어지고, 6개월 경과 후의 해당 부속토지는 종합합산과세 대상인 나대지로서 재산세 부담액이 상승하게 된다. 종합합산과세 대상 토지일 때의 세율이 별도합산과세 대상 토지일 때 또는 주택일 때의 세율보다 높아 결과적으로 빈집 철거 후 재산세 부담액이 증가하는 현상이 발생하게 되고, 종합부동산세와 비사업용 토지로 분류되기 때문에 양도소득세의 부담도 증가하게 된다.

한편, 무허가 빈집도 재산세 현황부과 원칙<sup>16)</sup>에 따라 허가 상태의 빈집들과 동일하게 재산세(주택)가 과세되지만, 철거될 경우에는 그 부속토지에 대하여 곧바로 종합합산과세가 적용된다. 이는 「지방세법」상 재산세는 실제 현황에 따라 부과하고 있기 때문에 재산세의 과세대상 물건이 공부상 등재 현황과 사실상의 현황이 다른 경우에는 사실상 현황에 따라 재산세를 부과한다. 이러한 현황 과세 원칙에 따라 무허가 빈집은 재산세(주택)가 부과되고 있다. 그러나 철거된 무허가 빈집의 부속토지에 대해서는 6개월간의 별도합산과세 적용 없이 곧바로 종합합산과세 대상으로 분류하여 과세한다. 별도합산과세의 적용 대상에서 「건축법」 등 관계 법령에 따라 허가 등을 받지 않은 건축물 또는 주택이거나 사용승인을 받아야 하는 건축물 또는 주택으로서 사용승인(임시사용승인 포함)을 받지 않은 경우는 제외한다.

또한 별장에 대해서는 재산세도 중과하는데,<sup>17)</sup> 세율은 과세표준의 1천분의 40(= 4%)으로 하도록 하고 있으며,<sup>18)</sup> 지방자치단체의 장은 특별한 재정 수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있으나, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.<sup>19)</sup>

이러한 중과세되는 별장 범위에도 농어촌주택과 그 부속토지는 제외하고

16) 「지방세법 시행령」 제119조.

17) 「지방세법」 제111조 제1항.

18) 「지방세법」 제111조 제1항 제3호 가목.

19) 「지방세법」 제111조 제3항.

있으나, 현재 제주특별자치도에서만 조례로 별장에 대한 재산세를 감면하고 있는 상황이다.

### Ⅲ. 해외 주요국의 빈집에 대한 과세제도 고찰

이하에서는 주요국의 빈집에 대한 과세제도의 내용을 살펴보고, 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 주요국의 빈집에 대한 과세제도를 살펴봄에 있어서는, 우리나라와 제도가 유사한 일본, 영국 및 캐나다의 내용을 주로 살펴보고, 그러한 나라들의 제도가 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

#### 1. 일본의 빈집에 대한 과세제도

일본의 빈집 수는 2018년 기준 전국에 약 849만호로 전체 주택의 약 13.6%를 차지하고 있는데, 인구감소가 주요인으로 분석되고 있다.<sup>20)</sup> 일본은 저출산 및 고령화에 따른 인구구조 변화와 지역 쇠퇴로 인하여 빈집의 수가 1958년 36만 호에서 지속적으로 증가하여 1998년에는 전체 주택의 10% 이상을 차지하였으며 2018년 기준 빈집은 전체 주택의 13.6%를 차지하고 있다. 1958년 이후 60년간 전체 주택 수는 연간 2.1% 수준으로 증가하였으나, 최근 빈집 수는 연간 5.4% 수준으로 급격하게 증가하고 있는데, 이러한 빈집 증가 원인으로는 인구감소에 따른 주택의 수요감소와 노후화된 주택의 증가 및 주택 소유자의 사망으로 인한 주택의 방치 등이라고 분석되고 있다.<sup>21)</sup>

20) 国土交通省, “空き家等の現状について”, 2013, 1頁.

21) 박현영·서정화, “고령화 사회를 대비한 빈집 처리에 대한 과세방안 — 일본의 세제분석을 중심으로 —”, 『세무학연구』 제36권 제3호, 한국세무학회, 2019, 173~197면.

급격한 인구감소에 따라 관리되지 않는 빈집이 증가하고 주변 환경에 위해가 가해지면서 빈집 관리에 대한 공감대가 형성되고 사회적 관심이 높아지고 있는데, 일본 정부에서는 빈집 발생 원인을 환경·물리적 요인과 내부적 요인으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저, 환경·물리적 요인은 주택 수요의 감소, 주택의 노후화, 열악한 근린환경 등을 의미하며, 내부적 요인은 고령화에 따른 소유자 사망 또는 주택 관리 부실 등 직접적 원인을 의미한다. 또한 소유자 거주용 주택의 경우 고령의 소유자가 사망한 후 상속자가 주택을 방치하거나 근린환경이 열악하여 더 이상 거주하지 못하게 되면서 빈집으로 전환되고, 임대용 주택의 경우 수요 감소나 노후화로 주택이 활용되지 못하고 빈집으로 전환되는 경우가 다수이다.

일본의 경우 관리되지 않고 방치된 빈집으로 인한 주거환경 저하 문제가 가장 크므로 노후·불량한 빈집으로 인한 악영향을 줄이는데 집중하고 있다.<sup>22)</sup> 일본에서는 빈집의 부정적 영향을 인식한 지방 중소도시들이 2010년을 기점으로 빈집 관리 조례를 시행하였고,<sup>23)</sup> 2015년에는 중앙정부 차원에서 빈집 관리를 위해 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법(이하 ‘빈집대책특별조치법’)」을 시행 중이다.

빈집 관리의 중심이 되는 「빈집대책특별조치법」에서는 위해성이 높은 빈집을 특정 빈집으로 지정하도록 명시하고 있으며, 주로 특정 빈집을 중심으로 정책이 시행되고 있다. 특정 빈집은 안전·위생·경관상 위해하거나 주변 생활환경 보전에 방해가 되는 빈집을 의미하며, 이에 대한 지도, 권고, 명령 및 대집행 조치가 가능하다. 일본의 「빈집대책특별조치법」 제15조에서는 빈집 관리를 위한 재정상의 조치 및 세제상의 조치를 강구하여야 함을 명시하고 있다. 기초자치단체가 실시하는 빈집 정책의 원활한 실시를 위해 국가와 광역자치단체는 정책 시행에 소요되는 비용 보조 및 지방 교부금을 확충하고, 이 밖에도 향후 필요한 세제상의 조치 등을 실시하도록 하고 있

22) 이다에·유재성, 앞의 논문, 103~118면.

23) 임유경·임현성, 『근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구』, 건축도시공간연구소, 2012.

다. 「빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 기본적인 지침」에서도 빈집 대책 실시에 필요한 재정상 및 세제상의 조치를 명시하고 있다.

「빈집대책특별조치법」에 따른 세제상 조치로는 특정빈집에 대한 주택용지 과세특례 제외와 상속받은 빈집의 매각을 촉진하는 양도소득세 감면 등이 있다.<sup>24)</sup> 주택이 존재하는 부지(주택용지)에 대해 재산세(고정자산세) 및 도시계획세를 감면해 주는 과세특례를 적용하고 있는데, 일반적으로 토지와 건축물 등의 부동산에는 과세표준에 1.4%의 재산세가 부과되며, 시가화 지역에서는 0.3%의 도시계획세가 추가로 부과된다. 다만, 주택용지에 한하여 200㎡ 이하까지 재산세 1/6, 도시계획세 1/3, 200㎡ 초과분은 재산세 1/3, 도시계획세 2/3로 감면된다.

2015년 이전까지는 노후·불량한 상태로 방치된 빈집에 대해서도 주택용지 과세특례가 적용되었기 때문에 이러한 규정이 빈집 철거에 방해 요소로 작용한다.<sup>25)</sup>

<표 6> 일본 「지방세법」에 따른 주택용지 과세특례(조세 감면율)

구 분		재산세	도시계획세
주택용지	주택 1호당 200㎡ 이하 부분	1/6	1/3
	200㎡ 초과 부분	1/3	2/3

자료 : 일본 「지방세법」 제349조의2, 제702조의3.

2015년 이후 관련법상에 특정 빈집의 경우 주택용지 과세특례가 적용되지 않는다는 규정을 추가하면서 소유자의 자발적 관리를 유도하고 있다. 특정 빈집으로 지정되어 권고 조치가 이루어진 경우 주택용지 과세특례 대상에서 제외되도록 하였으며, 이러한 규정에 따라 특정 빈집의 경우 최대 6배

24) 일본 「지방세법」 제349조의2, 제702조의3.

25) 이동훈, “일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰”, 『도시설계』 제18권 제1호, 한국도시설계학회, 2017, 51~62면.

까지 재산세가 증액될 수 있다. 그러나 과세특례 대상에서 제외된다고 하더라도 요건에 맞춰 특정 빈집을 개축하는 경우 추후 주택용지 과세특례를 다시 적용받을 수 있다.<sup>26)</sup> 이러한 제도는 정비가 필요한 특정 빈집 소유자에게 주택에 대한 관리 책임을 부여하며, 위해성이 높은 빈집이 관리되지 않는 경우 불이익을 주는 것으로 이해할 수 있다.<sup>27)</sup>

일본 빈집 발생의 35.2%는 소유자 사망에 의한 것으로서 고령자 사망 이후의 주택 방치를 최소화하는 것이 요구된다.<sup>28), 29)</sup> 고령자 사망 후 주택 방치 문제를 해소하기 위해서 2016년 4월부터 2023년 12월까지 한시적으로 빈집 상속 이후의 주택 매각을 촉진하기 위한 양도소득세 감면제도를 운영하고 있다.

피상속인만 거주하던 주택이 상속되는 경우 상속인이 상속 개시 후 3년이 지난 연도의 12월 31일까지 타인에게 매각하면 양도소득 3,000만 엔에 대한 특별공제를 받을 수 있다. 2016년 이전에는 상속인이 직접 거주하지 않으면 특례가 적용되지 않았으나 주택 방치 문제를 최소화하기 위해 빈집으로까지 관련 규정을 넓혀 개정하였다.<sup>30)</sup> 여기서 양도소득세 감면 조건은 다음과 같음(「조세특별조치법」 제35조) : ① 양도금액 1억 엔 이하, ② 상속 이후 양도시까지 사업용·대부용·거주용으로 활용되지 않음, ③ 양도시점에 내진 기준 충족, ④ 1981년 5월 31일 이전 건축, ⑤ 구분소유 건물 제외, ⑥ 상속 개시 전 피상속인 이외의 사람이 거주하지 않는다. 이러한 제도에 따라 빈집 등의 부동산 매각은 상속 개시 3년 내에 주로 이루어지는 실정이다.<sup>31)</sup>

일본 「빈집대책특별조치법」의 세제상 조치 규정에 근거한 빈집 관련 세

26) 박현영·서정화, 앞의 논문, 173~197면.

27) 한국지방세연구원, 앞의 보고서, 24면.

28) 김은란, “영국과 일본의 빈집 관리 정책과 시사점”, 『국토정책 Brief』 제702호, 국토연구원, 2019.

29) 国土交通省, 前掲書, 1頁.

30) 박현영·서정화, 위의 논문, 173~197면.

31) 일본 「조세특별조치법」 제35조.



제 개편은 특정 빈집의 관리와 상속된 빈집에 대한 매매 촉진에 초점을 맞추고 있으며, 이는 빈집의 소유자로 하여금 빈집을 방치하지 않고 관리·활용하도록 유도하는 역할을 한다.

「빈집대책특별조치법」에서는 빈집 관리를 위해 지자체에서 자체적인 세제상 조치할 수 있도록 하고 있어 조례를 통한 재산세 감면 등이 추가적으로 시행되었다. 그러나 세금지불 능력이 없거나 철거비용을 부담하지 못하는 개인은 이러한 조치에도 빈집을 관리할 수 없다는 한계가 있으며, 빈집의 상태가 심각한 경우에는 결국 도도부현에서 직접 비용을 부담하여 관리하게 된다.<sup>32)</sup>

## 2. 영국의 빈집에 대한 과세제도

영국에서는 2004년부터 6개월 이상 비어 있는 빈집에 대한 통계를 기록하기 시작하였으며, 가장 최근인 2017년에는 빈집이 20만 5,293호로 전체 주택의 0.9%로 집계되었다.<sup>33)</sup> 잉글랜드 북부지방과 해안지역의 빈집 비율이 높은 반면, 런던을 포함한 잉글랜드 남부지역의 빈집 비율은 낮게 나타나는 등 지역적인 편차가 큰 편이다.

대부분의 빈집은 주택시장의 작동 과정에서 단기적으로 발생하지만, 지역의 낮은 주택 수요나 주택의 노후·불량한 상태에 의해 방치되기도 한다.<sup>34)</sup> 즉, 소유자가 주택의 잠재적 가격에 지나치게 낙관적이거나 주택 보수비용 지불을 거부하며 방치하는 등 소유자의 태도가 원인이 되기도 한다.<sup>35)</sup> 그리

32) 박현영·서정화, 앞의 논문, 173~197면.

33) 영국 정부 홈페이지의 보도자료, Government boosts councils' powers to help bring empty homes back into use, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/government-boosts-councils-powers-to-help-bring-empty-homes-back-into-use>(검색일 : 2023. 1. 23.).

34) Henderson, S. R., State Intervention in Vacant Residential Properties : An Evaluation of Empty Dwelling Management Orders in England, *Environment and Planning C : Politics and Space* Vol. 33 Issue 1, 2015, pp.61~82.

고 이 외에도 개인 사정이나 부동산 투기 목적 등으로 주택을 비우고 거래하지 않는 경우도 존재한다.<sup>36)</sup>

1990년대에 주택가격이 급격히 상승하면서 저소득층과 중산층이 주택 구입에 어려움을 겪게 되었고, 저렴한 주택(affordable housing)의 필요성이 높아지며, 빈집 활용에 관심을 갖게 되었다.<sup>37)</sup> 먼저, 민간 비영리단체가 빈집을 정비하여 활용하였고, 이후 정부에서 빈집을 주택 자산으로 인식하고 재활용을 유도하는 정책을 마련하여 시행하였다.<sup>38)</sup> 또한 영국의 경우 저렴한 주택의 확보를 위해 활용 가능한 빈집을 재활용하는 것에 초점을 두고 있기 때문에 2003년부터 2년 이상 비어 있는 빈집에 대한 지방세 조정 방안을 제시하는 등 관련 정책을 시행하고 있다. 빈집의 위해성 해소에 집중하는 일본과 달리 빈집의 재활용에 초점을 두고 있기 때문에 활용 불가능한 폐가는 관리 대상으로 인식하지 않고 있다.

영국은 최근 빈집에 대한 지방세(Council Tax, 재산세) 감면 혜택을 축소하고 있다. 영국은 각각의 주택에 부과되는 지방세 내역을 기반으로 빈집을 추정하고 있다. 즉, 영국(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈)의 지방세(Council Tax)는 일종의 재산세로 지방정부는 건축물(주택 등)의 가치를 평가하여 그에 맞는 세금을 부과한다.

관련법상에 지방정부가 빈집 소유자를 특정하기 위해 지방세 납부 정보

35) Glock B. and Häubermann H., New trends in urban development and public policy in eastern Germany : dealing with the vacant housing problem at the local level, *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 2004, pp.919~929.

36) Wyatt P., Empty dwellings : the use of council-tax records in identifying and monitoring vacant private housing in England, *Environment and Planning A* Vol. 40, 2008, pp.1171~1184.

37) 영국 정부 홈페이지의 보도자료, Homes for the Future : More affordable, more sustainable, 2007, <https://www.gov.uk/government/publications/homes-for-the-future-more-affordable-more-sustainable>(검색일 : 2023. 1. 23.).

38) 이다에 · 유재성, 앞의 논문, 103~118면.

를 내부적으로 사용할 수 있다는 내용이 명시되어 있으며, 이를 활용하여 빈집을 특정하고 소유자를 확인하게 된다.<sup>39)</sup> 다만, 세금 부과 대상 중 유휴 상태로 판별된 모든 개인 소유 주택을 추출하여 빈집의 수와 각각의 위치를 파악하며, 활용이 어려운 폐가는 대상에서 제외한다.

과거에 주택으로 활용되지 않는 경우 지방세를 감면해 주었지만, 2003년 관련법 개정 후 빈집에 주어지던 감면율을 지방정부가 조정하게 되는데, 정부는 2003년에 「The Local Government Act」를 개정하면서 빈집에 대한 지방세 감면율을 0~100% 사이로 정할 수 있는 재량권을 지방정부에 부여한다(잉글랜드와 웨일스에 한함).<sup>40)</sup> 이에 지방 의회는 빈집에 주어지던 기존의 세제 감면제도를 폐지할 수 있는 권한을 가지게 되었고, 2007년까지 실제로 지방정부의 절반 가량이 빈집에 대한 세제 혜택을 폐지하는 결과로 이어진다.<sup>41)</sup> 영국 정부는 빈집에 부여되던 지방세 감면 혜택을 축소함으로써 빈집의 활용을 촉진하고 저렴주택의 재고를 늘리려는 목표를 달성하고자 하였다.

영국(잉글랜드) 정부는 2013년부터 2년 이상 비어 있는 주택에 지방세를 50%까지 추가로 부과할 수 있는 빈집 프리미엄(Empty Home Premium) 제도를 도입하였다. 2017~2018년 사이에 326개 시의회 중 291개가 빈집 프리미엄을 적용하였으며, 2018년 기준으로 대부분의 시의회가 빈집에 대한 50% 프리미엄을 부과하였다. 즉, 2년 이상 비어 있는 빈집에 대해서는 지방세를 중과세하도록 하고 있다.

또한, 2018년 이후부터는 빈집 프리미엄의 세율을 기존 50%에서 최대 300%까지 강화하고 유휴 기간에 따라 차등적인 세율을 부과할 수 있도록 법안을 제정하였다. 2018년 11월부터 시행되는 「The Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act 2018」의 Section 2에서는 장기간 비어 있는 주택에 대한 단계적인 중과세 방안을 제시하였다. 해당 법에 따르면 2020년 기준 2~5년 동안 비어 있는 빈집은 최대 100%,

39) 「The Local Government Act 2003」 Section 85.

40) *Ibid.*, Section 85.

41) Henderson, S. R., *op. cit.*, pp.61~82.

5년 이상 비어 있는 빈집은 최대 200%까지 중과세 할 수 있으며, 2021년 4월부터는 10년 이상 빈집에 대해 최대 300% 중과세하도록 하고 있다.

〈표 7〉 영국(잉글랜드)의 장기 빈집에 대한 지방세 추가 세율

적용 기한	유휴 기간	최고 추가세율
2019. 4. 1. 이전	2년 이상	50%
2019. 4. 1. ~ 2020. 3. 31.	2년 이상	100%
2020. 4. 1. ~ 2021. 3. 31.	2년 이상 5년 미만	100%
	5년 이상	200%
2021. 4. 1. 이후	2년 이상 5년 미만	100%
	5년 이상 10년 미만	200%
	10년 이상	300%

자료 : 「The Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act 2018」, Section 2.

2013년에 「Local Government Finance Act 2012」를 통해 처음 도입된 빈집 프리미엄 제도는 현재 영국의 빈집 감소를 유도하는 대표적인 수단으로 자리 잡았다. 영국 정부는 2004년에는 6개월 이상 빈집이 31만 8,642호였지만 관련 정책을 시행하면서 2015년에 20만 3,596호로 빈집이 크게 감소하였고, 2016년에는 20만 145호로 빈집 수치를 기록한 이래 가장 적은 수가 집계되었다는 성과를 발표한 바 있다. 그러나 영국의 경우에는 빈집의 활용을 활성화하기 위한 조세감면제도 보다는 제재를 하는 방법으로 하고 있기 때문에 문제점이 발생하기도 하였다. 즉, 일정한 기간이 경과하는 경우에는 지방세를 중과세하기 때문에 이러한 중과세를 회피하기 위해서 비정상적으로 활용되는 경우도 자주 발생하고 있다.

### 3. 캐나다(밴쿠버시)의 빈집에 대한 과세제도<sup>42)</sup>

캐나다(밴쿠버시)에는 2019년 기준 19만 2,117호의 주거용 부동산(residence property)이 있고, 이 중 6,025호로 전체 주거용 부동산의 3.1%가 1년 중 6개월 이상 유휴상태인 빈 주거용 부동산에 해당한다. 2017년에는 7,921호(4.3%), 2018년에는 6,245호(3.3%)가 빈 주거용 부동산이었다. 특히, 밴쿠버시의 경우 외국인을 포함하여 밴쿠버시 내·외부에 부동산 투자를 희망하는 사람이 많고, 이들이 주택 구입 후 보유만 하고 실제 거주하지 않으면서 빈집이 발생되고 있는 상황이다. 주택 구매 수요가 증가하여 가격은 상승하는 반면, 공급은 충분치 않아 주택난이 가중되는 상황이다.<sup>43)</sup>

밴쿠버시는 캐나다 전역에서 임대 공실률이 가장 낮고 임대 비용이 가장 높은 지역으로서 심각한 주거 위기에 놓여 있으며, 장기임대주택의 절대적 부족 문제에 직면하고 있다.

2016년 조사 결과에 따르면 밴쿠버시 가구의 53%는 주거용 부동산을 소유하지 않고 임대하기 때문에 낮은 공실률과 높은 임대 비용은 저소득층 및 중산층의 지역 내 거주를 어렵게 하는 실질적인 요인으로 작용하는 것으로 나타났다.<sup>44)</sup> 이에 밴쿠버시에서는 비어 있거나 저이용되고 있는 주거용 부동산을 활용 가능한 자산으로 인식하고, 빈집을 활용하여 임대주택 공급을 늘리는 정책방안을 구상하게 되었다.

밴쿠버시는 2016년에 1년 중 6개월 이상 비어있는 주거용 부동산에 대해 부동산 과세표준 금액의 1%를 부과하는 빈집세(Empty Homes Tax) 제도를 도입하였다.<sup>45)</sup> 2016년 밴쿠버 시의회에서 빈집세 제도를 승인하였고, 활용도

42) 캐나다 밴쿠버시의 입법례는 최원석·김수성(2020)의 연구내용을 요약한 것이다.

43) 최원석·김수성, “지방세 증가를 통한 부동산 가격 안정화 방안 연구 : 캐나다의 과세 사례를 중심으로”, 『조세연구』 제20권 제2호, 2020, 211~249면.

44) City of Vancouver and Housing Vancouver, Empty Homes Tax Annual Report (January 1, 2019 to December 31, 2019 Tax Year), 2020.

가 높은 유희 주거용 부동산에 세금을 부과하기 위한 빈집세 조례를 제정하였다.<sup>46), 47)</sup>

밴쿠버시는 부동산을 총 9개의 그룹(class)으로 구분하고 있으며, class 1에 해당하는 주거용 부동산(Residential)에 대해서만 빈집세를 부과한다. 또한 빈집세의 납부 대상은 연간 6개월 이상 비어 있는 주거용 부동산이며, 연간 최소 6개월 이상 거주용으로 활용 또는 임대되거나 조례에 따른 8가지 면제 사항(소유자의 사망이나 치료 시설 입주, 재개발 진행, 임대 제한 조례 적용, 법원 명령에 따른 사용 금지 등) 중 하나에 해당하는 경우에는 빈집세 과세 대상에서 제외하고 있다. 빈집으로 판별된 경우 부동산 과세표준의 1% 금액이 세금으로 부과되며, 시의회의 결정에 따라 2020년부터는 1.25%로 인상되었다.<sup>48)</sup>

주거용 부동산 소유자는 밴쿠버시의 ‘부동산 상태 선언(Property Status Declaration)’ 신고기간에 부동산 상태에 대한 신고서를 제출하여야 하며, 시에서는 이를 근거로 빈집을 구분하고 빈집세를 부과한다. 소유자가 부동산 상태에 대한 신고서를 제출하지 않을 경우 해당 부동산은 빈집으로 간주되어 빈집세가 부과될 수 있다. 빈집세 부과로 시에서 얻게 된 수익은 저가주택 확보에 사용되며, 빈집세 조례에 따라 밴쿠버시는 매년 빈집세의 세입·세출 내역을 포함하는 연례보고서를 작성하여야 한다.<sup>49)</sup>

또한, 밴쿠버시가 속한 British Columbia(BC)주에서는 부동산 투기 목적으로 주거용 부동산을 취득한 후 방치하는 것을 방지하기 위해 투기 빈집세(Speculation and Vacancy Tax)를 부과한다. 특히, BC주는 높아진 주택가격으로 인한 주택난을 해결하기 위해 2016년에 투기 빈집세를 도입하였으며, 빈집을 주택으로 전환하고 저가주택을 확보하려는 목표를 가지고 있다. 이는 밴

45) 이다혜, “해외 빈집 조세제도 사례와국내 적용 방안 — 일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로 —”, 국토연구원 연구보고서, 2021.

46) 「Vacancy Tax By-law N0.11674(EHT by-law)」.

47) City of Vancouver and Housing Vancouver, *op. cit.*, 2020.

48) City of Vancouver and Housing Vancouver, *Ibid.*, 2020.

49) City of Vancouver and Housing Vancouver, *Ibid.*, 2020.

쿠버시의 빈집세와는 별개의 세금으로 밴쿠버시의 주거용 부동산은 2가지 세금을 모두 적용받을 수 있으며, 주거용 부동산에 대한 신고도 각각 진행하여야 한다.

투기 빈집세는 BC주의 외국인 투자가 증가함에 따라 외국인 소유자와 외국 소득을 가진 사람들이 BC주의 세금 시스템에 공평하게 기여하도록 설계되었다. 외국인이 투자용으로 주택을 구입하고 방치하면서 내국인의 주택 구입이 더욱 어려워졌기 때문에 소유자의 국적이나 캐나다 거주 여부를 고려한 과세 방식을 도입하였다. 2018년에는 부동산 감정가의 0.5%를 동일하게 부과하였지만, 2019년부터는 외국인 소유자 및 위성가족의 경우 2%, 위성가족 구성원이 아닌 캐나다 시민권자와 영주권자의 경우 0.5%를 부과하고 있다.

밴쿠버시에서는 빈집세 도입에 따른 실질적 효과를 추정하기 위해 몇 가지 핵심 지표들을 선정하고 지속적으로 모니터링을 수행하고 있다. ① 선언이 필요한 주택 수, ② 빈집 및 면제 주택의 변화, ③ 주택 유형별 면제 내역, ④ 임대주택의 수 변화, ⑤ 과거 빈집이었던 주택의 점유 상태, ⑥ 빈집세 대상 주택의 가치 등의 지표를 선정한다.

그리고 CMHC의 2019년 Rental Market Report에서는 2018~2019년 사이에 밴쿠버시 콘도미니엄(아파트와 유사) 5,920호가 장기임대 재고로 전환되었음을 밝혔으며, 이러한 결과가 밴쿠버시의 빈집세와 같은 정책의 영향이라고 평가한다. BC주의 투기 빈집세는 수입의 90%가 외부에 거주하는 외국인 소유자나 위성가족 및 캐나다인이 납부한 것으로서 부동산 임대를 활성화 시키는데 기여하였다는 평가를 받는다.<sup>50)</sup>

50) City of Vancouver and Housing Vancouver, *op. cit.*, 2020.

#### 4. 주요국의 빈집에 대한 과세제도의 요약 및 시사점

이상에서 일본과 영국 및 캐나다 밴쿠버시의 빈집에 대한 현황과 과세제도에 대하여 간략하게 살펴보았다. 이러한 주요 국가의 빈집에 대한 과세제도 및 효과를 정리하면 아래의 <표 8>과 같다.

일본이나 영국 및 캐나다는 공통적으로 다음과 같이 제도를 운영하고 있다. 빈집을 활용할 경우에는 세제 측면에서 우대조치를 시행하고 있는데, 빈집 활용을 위한 양도에 대해서는 양도소득세를 감면하고 있으며, 취득 관련 조세도 감면하고 있다. 한편, 빈집을 장기간 방치할 경우에는 보유세를 부과하고 있다. 특히 영국이나 캐나다의 경우, 석조 건물이 주를 이루고 있기 때문에 철거보다는 빈집 활용 활성화의 정책목표를 두고 있기 때문에 패널티적 세제를 운용하고 있다.

<표 8> 해외의 빈집 관련 과세제도의 요약

구 분	일 본	영 국	캐나다(밴쿠버시)
주요세제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정빈집에 대한 주택용지 과세특례 적용 제외</li> <li>• 빈집 상속 시 매각 촉진을 위한 양도소득세 감면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집에 대한 지방세 감면 혜택 축소</li> <li>• 장기 빈집에 대한 지방세 중과세(빈집 프리미엄)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1년 중 6개월 이상 비어 있는 주택에 빈집세 부과</li> <li>• 투기용 빈집에 대한 투기 빈집세 부과(BC주)</li> </ul>
세제효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집 소유자의 자발적 관리·활용을 유도</li> <li>• 소유자의 세금 지불 능력이 없는 경우 공공이 직접 개입하여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집 프리미엄 제도가 빈집 관리의 대표 수단임</li> <li>• 6개월 이상 빈집이 2004년 31.9만 호에서 2016년 20.0만 호로 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집세 도입 후 2018~2019 사이 5,920호의 콘도(아파트)가 장기임대 재고로 전환</li> <li>• 투기 빈집세가 부동산 임대를 활성화하였다는 평가</li> </ul>



이상에서 살펴본 바와 같이, 일본이나 영국 및 캐나다 등 주요 국가도 빈집은 사회적인 문제가 되고 있고, 이러한 문제를 해소하기 위해서 빈집의 활용을 적극적으로 장려하고 있으며, 장기간 방치하고 있는 경우에는 제재를 위해서 보유세를 중과세하고 있다.

이러한 제도는 우리나라의 빈집에 대한 과세제도의 개편을 위해서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 즉, 빈집을 적극적으로 활용할 경우에는 세제 측면에서 일정 부분 인센티브를 제공하여 자진 철거를 유도하고, 만약 장기간 방치하는 경우에는 중과세 등 세제 측면에서 불리하게 취급할 필요하다. 따라서 우리나라의 빈집에 대한 세제는 조세제도 특성 상 조세저항 등을 고려하여 자진 철거를 유인하는 인센티브 성격의 세제로 설계되어야 하고, 자진 철거를 하지 않는 빈집 소유자에게는 세부담이 아닌 이행강제금과 같은 부과금으로 대체하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

## IV. 농어촌지역 빈집 존치 사례 분석 및 개선방안

### 1. 실제 빈집 사례분석을 통한 현행 빈집 소유자의 세부담 분석

현행 재산세 과세체계에서 빈집상태로 보유하는 것이 철거하는 것보다 재산세 세부담 측면에서는 유리하다. 따라서 빈집 소유자에게는 빈집을 철거하지 않거나 가능한 한 지연시키려는 유인이 작용한다. 빈집 소유자는 빈집이 사유재산이기 때문에 무거운 재산세 부담을 지면서 자발적으로 철거 등 정비할 유인이 제대로 작동되고 있지 않다. 이로 인해 빈집 철거 등 정비하지 못하고 빈집상태로 존치시키는 현상이 발생하고 있다.

이에 대한 현상을 사례분석을 통해 실제 빈집을 존치시키는 유인이 존재하는지를 분석하고자 한다. 즉, 실제 빈집사례를 대상으로 빈집 철거 전후의

세부담이 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다. 빈집상태, 빈집 철거 후 6개월 이내 및 빈집 철거 후 6개월 이후 등 3단계로 구분하여 빈집 소유자의 재산세 부담수준을 파악하고, 이를 통해 현행 재산세 수준이 빈집 소유자의 철거 유인으로서 순기능을 할 수 있는지를 판단한다.

사례분석 대상 빈집 현황을 나타낸 아래의 <표 9>에서 총 사례 수는 80개호이며, 전국 평균 대지면적은 402㎡, 건물연면적 103㎡로 나타났다. 대지면적이 가장 넓은 지역은 부산광역시로 593㎡, 이어 제주특별자치도가 530㎡, 충청북도 495㎡ 수준을 보이고, 건물연면적은 부산광역시 593㎡, 충청북도 110㎡, 광주광역시 97㎡ 순이다. 또한 전국 평균 개별주택가격은 6.8천만원이고, ㎡ 당 공시지가는 249,234원이고, 광역시도별 평균 개별주택가격의 경우, 부산광역시가 약 22.1천만원으로 가장 높고, 이어 경기도 10.6천만원, 세종특별자치시 9.6천만원, 제주특별자치도 8.3천만원, 강원도 7.4천만원 순으로 나타났다. 여기서 개별주택가격이 주택분 재산세 과세표준을 구성하기 때문에 빈집 존치시의 재산세액을 결정하는 요소이다.

㎡ 당 공시지가는 인천광역시 845,350원, 울산광역시 719,650원 그리고 경기도 616,350원 순을 보이고 있다. 이에 반해, 가장 낮은 개별주택가격의 지역은 인천광역시 1.1천만원, 경상북도 1.7천만원이며, 가장 낮은 공시지가는 경상북도 70,850원, 충청남도 102,040원이다. 특히, 공시지가의 경우, 토지면적과 함께 별도합산과세나 종합합산과세의 토지분 재산세 과세표준을 구성하기 때문에 공시지가가 높을 경우, 토지분 재산세 수준이 높아지는 효과가 있다.

&lt;표 9&gt; 사례분석 대상 빈집 현황

(단위 : m<sup>2</sup>, 원)

구 분	사례 수	평균 대지면적	평균 건물연면적	평균 개별주택가격	평균 공시지가
부산광역시	3	593	593	221,333,333	406,600
인천광역시	2	264	53	11,470,000	845,350
울산광역시	4	153	54	53,450,000	719,650
광주광역시	4	206	97	67,775,000	406,775
세종특별자치시	1	225	94	95,900,000	351,700
경기도	4	183	58	106,125,000	616,350
강원도	14	465	79	73,690,714	156,314
충청남도	5	429	87	30,432,000	102,040
충청북도	16	495	110	52,587,500	108,650
전라남도	3	187	84	61,016,667	157,497
전라북도	2	294	87	22,315,000	141,050
경상남도	2	181	71	64,700,000	299,300
경상북도	4	194	48	16,570,000	70,850
제주특별자치도	16	530	85	83,243,750	226,988
전체 평균	80	402	103	68,409,125	249,234

주1) 개별주택가격과 공시지가는 2022. 1. 1. 기준이며 공시지가는 m<sup>2</sup> 당 가격을 의미.

주2) 사례 빈집에 다가구주택이 포함되고 대전광역시와 대구광역시는 철거형 빈집이 존재하지 않아 사례에 포함되어 있지 않음.

자료 : 국토교통부, 부동산공시가격알리미.

위의 사례 빈집의 현황을 활용하여 현행 재산세제를 산출한 결과를 나타낸 <표 10>에서 빈집 존치시 재산세는 총 374만원이고, 빈집 철거 후 6개월까지의 재산세가 1,436만원이며, 빈집 철거 후 6개월 이후부터는 1,922만원으로 산출되었다. 빈집 존치시에는 부속토지의 면적과 상관없이 주택분에

대해서만 재산세가 과세되고 지방소재 개별주택가격이 높지 않기 때문에 실질적인 재산세 부담이 크지 않을 수 있다. 따라서 사례 빈집의 전국 주택분 재산세는 평균 46,787원으로 최소 6,882원~237,800원의 범위에 분포한다.

그러나 빈집이 철거된 이후부터는 주택이라는 건축물이 없어지기 때문에 부속토지의 공시지가를 반영하여 토지분 재산세가 과세되는데, 이때 부속토지가 일반적으로 건물 연면적보다 넓고 세율도 높기 때문에 주택분 재산세 보다는 상대적으로 높은 세부담 수준을 보이게 된다. 사례 빈집의 건물 연면적 평균이 103㎡인데 반해, 대지면적 평균은 402㎡로 빈집 철거 후 6개월간 별도합산과세방식을 적용한 토지분 재산세는 평균 179,471원이며, 이후 6개월 이후부터 적용되는 종합합산과세방식의 토지분 재산세는 평균 240,295원이다.

한편, 다른 종합합산과세 대상 토지가 없는 경우 부속토지에 대한 재산세 과세표준이 5천만원 이하의 구간에서는 별도합산과세방식과 종합합산과세방식의 세율이 동일하기 때문<sup>51)</sup>에 세부담의 변화가 없을 수 있다.

지역별로 보면 충청남도, 전라남·북도 및 경상남·북도의 사례 빈집의 경우, 철거 후 6개월까지와 이후기간에 적용되는 토지분 재산세가 동일하다. 따라서, 현행 빈집 철거의 유인을 제공하기 위해 빈집 철거 후의 나대지 또는 대지에 대한 별도합산과세방식을 적용토록 한 제도는 부속토지의 과세표준이 5천만원 이하인 경우에는 실질적인 효과가 없을 가능성도 존재한다.

51) 별도합산과세방식의 최저세율(0.2%) 구간이 2억원 이하이고, 종합합산과세방식의 최저세율(0.2%) 구간도 5천만원 이하이기 때문에 만약 부속토지의 과세표준이 5천만원 이하(= 전체 공시지가 71,428,571원 × 70%)인 경우에는 동일한 재산세가 산출되었다.

&lt;표 10&gt; 현행 재산세제 적용 세부담 산출 결과

(단위 : 원)

구 분	사례 수	주택분 재산세		분리합산과세 토지분 재산세		종합합산과세 토지분 재산세	
		계	평균	계	평균	계	평균
부산광역시	3	713,400	237,800	1,471,165	490,388	2,396,616	798,872
인천광역시	2	13,764	6,882	5,549,183	2,774,591	8,180,408	4,090,204
울산광역시	4	128,280	32,070	421,557	105,389	454,827	113,707
광주광역시	4	162,660	40,665	467,231	116,808	517,126	129,281
세종특별자치시	1	57,540	57,540	110,786	110,786	116,178	116,178
경기도	4	306,000	76,500	600,188	150,047	869,243	217,311
강원도	14	652,602	46,614	1,497,166	106,940	1,695,973	121,141
충청남도	5	91,296	18,259	193,933	38,787	193,933	38,787
충청북도	16	519,540	32,471	922,236	57,640	930,867	58,179
전라남도	3	115,230	38,410	113,402	37,801	113,402	37,801
전라북도	2	26,778	13,389	70,015	35,008	70,015	35,008
경상남도	2	77,640	38,820	148,878	74,439	148,878	74,439
경상북도	4	39,768	9,942	74,618	18,654	74,618	18,654
제주특별자치도	16	838,440	52,403	2,717,326	169,833	3,461,495	216,343
총합계	80	3,742,938	46,787	14,357,684	179,471	19,223,579	240,295

주) 재산세 계산식은 다음과 같음.

(주택분) 재산세 과세표준 : 주택 공시가격의 60%

(주택분) 재산세 표준세율 : 재산세 과세표준이 6천만원 이하 0.10%, 6천만원~1억5천만원 이하 6만원 + 6천만원 초과금액의 0.15%, 1억5천만원~3억원 이하 19만5천원 + 1억5천만원 초과금액의 0.25%, 3억원 초과 57만원 + 3억원 초과금액의 0.40%

(토지분) 재산세 과세표준 : 면적( $m^2$ )  $\times m^2$  당 공시지가  $\times 70\%$

(토지분) 별도합산과세 세율 : 토지분 재산세 과세표준이 2억원 이하 0.2%, 2억원 초과~10억원 이하 40만원 + 2억원 초과금액의 0.3%, 10억원 초과 280만원

+ 10억원 초과금액의 0.4%

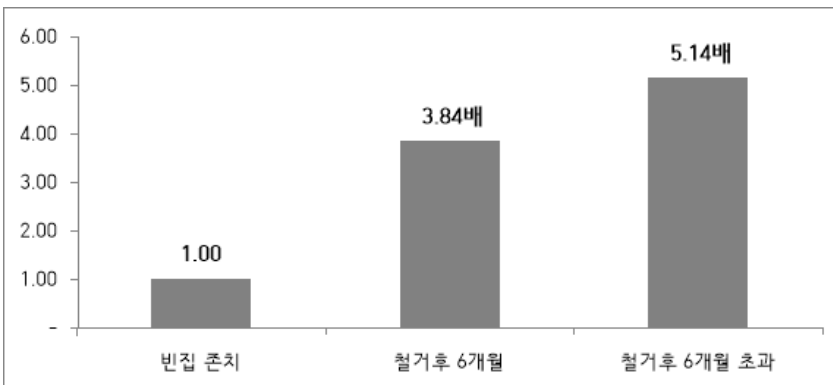
(토지분) 종합합산과세 세율 : 토지분 재산세 과세표준이 5,000만원 이하 0.2%,  
5,000만원 초과~1억원 이하 10만원 + 5,000만원 초과금액의 0.3%, 1억원  
초과 25만원 + 1억원 초과금액의 0.5%

자료 : 국토교통부, 부동산공시가격알리미.

결국, 빈집 철거과정별 현행 빈집 관련 재산세 부담수준을 나타낸 <그림 2>에서와 같이, 빈집 존치시에 비해 철거후 6개월까지 그리고 이후의 세 부담 수준이 급격히 증가하고 있다. 빈집 철거 후 6개월까지 별도합산과세방식의 토지분 재산세는 빈집 존치시에 비해 3.84배이고, 철거 6개월 이후의 종합합산과세방식 적용 토지분 재산세가 5.14배로 급격히 증가하게 된다. 특히, 별도합산과세방식에 비해 종합합산과세 방식의 토지분 재산세는 약 1.34배 수준이다. 이렇게 차이가 크지 않은 이유는 별도합산과세나 종합합산과세 방식의 최저세율 구간에 부속토지의 재산세 과세표준이 존재할 만큼, 공시지가나 면적이 작은 빈집이 포함되어 있기 때문이다.

따라서, 사례 빈집의 전체적인 재산세 규모는 작지만 빈집 존치 대비 세 부담의 배수를 보면, 빈집을 철거할 유인은 존재한다는 해석이 가능하다.

<그림 2> 빈집 존치 및 철거시 재산세 부담 수준의 변화



## 2. 개 선 안

### 가. 이행강제금 부과

빈집 소유자로 하여금 빈집 철거로 개량 또는 양도 유인을 제공할 수 있는 방향으로 재산세 부과체계 개선과 더불어, 이행강제금 같은 행정상의 강제집행과 같은 이행강제금을 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과태료나 행정처벌이 내려진 후에는 위법사항이 지속된다고 하더라도 우리나라 헌법에서 정한 일사부재리의 원칙에 따라 동일한 위법사항에 또다시 과태료나 행정형벌을 부과할 수 없다. 그러나 이행강제금의 경우 과태료나 벌금과 과태료와 행정형벌과 함께 부과할 수 있으며, 반복적으로도 부과가 가능하다. 따라서, 지방자치단체장이 1년 이상 빈집상태인 것으로 확인되어 정비명령한 빈집정비를 미이행할 경우, 이행강제금을 부과할 필요가 있다.

### 나. 방안 1 : 별도합산과세방식의 재산세 과세 적용기간의 3년 연장

현행 빈집 철거 이후 6개월까지 토지분 재산세를 별도합산과세방식으로 과세하고 있는 것을 빈집 소유자가 자진철거(지방자치단체장에게 빈집 철거 이후 신축 또는 양도 계획을 제출한 경우) 3년 이내에 그 계획상 신축 또는 양도 기한까지 별도합산과세방식으로 토지분 재산세를 과세하는 방안이다. 다만, 자진철거 미이행(계획상의 신축이나 양도를 이행하지 않을)의 경우, 종합합산과세방식을 적용하여 유예기간 동안의 토지분 재산세를 추징하도록 한다. 또한, 빈집 소유자가 지방자치단체장의 빈집 정비명령을 이행하지 않고 빈집으로 존치하는 경우, 이행강제금 부과와 강제철거 된 이후 종합합산과세방식의 토지분 재산세를 부과한다.

## 다. 방안 2 : 종합합산과세방식 적용 재산세 세액의 50% 감면 특례 적용

자진철거(빈집 개량 또는 신축계획을 지방자치단체장에게 제출)의 경우, 빈집 철거 이후 3년까지 종합합산과세 방식으로 토지분 재산세의 50% 감면특례를 적용하는 방안이다. 여기서 지방이전 기업, 농업법인에 대한 감면 및 임대주택 등의 감면과 같이, 빈집 활성화 정책 중요도가 이들 정책의 중요도 이상으로 높은 수준이기 때문에 50% 감면을 적용하는 것은 타당할 것으로 판단된다.<sup>52)</sup> 「지방세특례제한법」 농어업을 위한 지원, 사회복지를 위한 지원, 교육 및 과학기술 등에 대한 지원에서 재산세 전액 또는 50%를 감면하는 특례가 시행 중인데, 특히, 국토 및 지역개발에 대한 지원 중 도시개발사업 및 지역개발사업 토지, 택지개발용 토지 및 산업단지 등의 토지에 대해서도 재산세의 전액 내지 50% 특례가 적용되고 있는 상황에서 빈집 활성화 정책도 이에 상응하는 중요 정책으로서 50% 감면특례 적용은 타당하다. 또한 50% 감면특례를 적용할 경우, 빈집 소유자가 자진 철거 후 부담하게 될 세액이 기존 세액의 5.14배 증가보다 2.57배 증가로 경감되고, 이에 따라 이행강제금 부과 등과 병행 시 빈집 소유자가 자발적인 정비를 유도하기 위한 유인책으로 작용할 것으로 기대된다.

그러나, 만약 자진철거 미이행(계획상의 신축이나 양도를 이행하지 않을)의 경우, 유예기간 동안 감면받은 토지분 재산세를 추징하도록 한다. 또한, 빈집 소유자가 지방자치단체장의 빈집 정비명령을 이행하지 않고 빈집으로 존치하는 경우, 이행강제금 부과와 강제철거 된 이후 종합합산과세방식의 토지분 재산세를 부과하도록 하여 이 감면특례를 적용하지 않게 된다.

위의 두 가지 방안 모두 빈집 소유자가 자진철거할 경우, (나)대지에 대한 종합합산과세방식을 적용한 세부담을 경감시켜줌으로써 빈집의 자진철거

52) 또한 후술하겠지만, 세수측면에서도 빈집 방치시에 비해 빈집 철거로 방안 2를 적용하게 되면 약 15억원(= 50% 감면 적용시 33.88억원 - 빈집 방치시 19.37억원)의 세수가 추가적으로 증가하기 때문에 50% 감면특례의 타당성은 충분하다.



유인을 제공한다는 공통점이 있는 반면, <표 11>과 같이 각각 장단점들이 존재한다.

방안 1의 경우, 현행 규정인 별도합산과세방식 적용제도를 유지하면서 적용기간 6개월을 3년으로 개정함으로써 개정절차가 용이하다는 장점이 있는 반면, (나)대지에 대한 원칙적인 과세방식인 종합합산과세방식이 아닌 별도합산과세방식을 예외적으로 적용한다는 비판이 존재할 수 있다. 또한 방안 2는 방안 1에 비해 낮은 세부담으로 경감시킴으로써 빈집 소유자에게 실질적인 빈집철거 유인을 제공하며, (나)대지에 대한 원칙적인 과세방식을 적용한다는 장점이 있는 반면, 새로운 특례조항 신설에 따른 입법개정이 복잡하다는 단점이 존재한다.

다만, 현행 「지방세법」상 빈집을 포함한 모든 건축물에 대해서는 철거 후 6개월간 별도합산과세방식으로 토지분 재산세를 부과하고 있기 때문에, 만약 방안 2를 적용할 경우, 해당 빈집 철거 후부터 별도합산과세 적용이 아닌 방안 2를 적용한다.

<표 11> 빈집 재산세 관련 개선방안별 비교

구 분	장 점	단 점
방안 1 : 현행 별도합산과세방식 적용기간을 3년 연장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 별도합산과세방식 적용제도를 이용한 개정으로 개정절차 용이(6개월 → 3년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (나)대지로서 원칙적인 종합합산과세방식 적용의 예외 방식 적용</li> </ul>
방안 2 : 3년간 종합합산과세방식 적용 세액의 50% 감면 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도합산과세방식에 비해 빈집 소유자에게 실질적인 유인 제공가능(세부담 경감이 큼)</li> <li>• (나)대지로서 원칙적인 종합합산과세방식 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 특례조항 신설에 따른 입법개정이 복잡</li> </ul>

### 3. 개선안별 빈집 소유자의 세 부담 변화 분석

#### 가. 빈집 철거 후 3년간 별도합산과세방식 적용(방안 1)

<표 12>에서 빈집 상태로 존치할 경우, 지방자치단체의 세수가 주택분 재산세액은 빈집 당 2.97만원으로 총 약 19억 4천만원이지만, 빈집 소유자에게 철거를 유도할 경우에는 3년간 빈집 당 8.36만원으로 총 약 54억 5천만원의 토지분 재산세액이 징수되어 추가적인 35억 1천만원의 세수효과가 발생될 것으로 추정된다.<sup>53)</sup> 결국 지방자치단체 입장에서는 빈집에 대한 주택분 재산세에 해당하는 규모만큼만 세수로 얻을 수 있지만, 빈집 철거로 토지분 재산세 세수로 전환되면서 세수가 증가하게 된다.

전국적으로 재산세 세수가 약 181% 증가하는 결과로 지방자치단체의 재정에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 인천광역시(40,217%), 대구광역시(1.118%), 울산광역시(229%) 및 제주특별자치도(224%)의 경우 세수효과가 200%를 초과하고, 이어 전라북도(162%), 강원도(129%), 충청남도(112%) 및 부산광역시(106%) 순으로 세수효과가 크게 발생한다. 인천광역시와 대구광역시의 세수효과가 큰 이유는 다른 지역에 비해 높은 공시지가와 넓은 대지면적이기 때문에 토지분 재산세가 증가한다. 반면, 전라남도의 경우에는 상대적으로 공시지가가 낮기 때문에 세수효과는 거의 발생하지 않는다.

53) 본 연구에서는 지방자치단체 입장에서의 세수효과를 중심으로 기술하고 있지만, 이를 빈집 소유자입장에서 보면 세 부담이다.

&lt;표 12&gt; 빈집 철거 후 3년간 별도합산과세방식 적용시 세수효과

(단위 : 백만원, %)

구 분	빈집 수	빈집 존치(a)	빈집 철거 (1 ~ 3년) (별도합산과세)(b)	세수효과 (c = b - a)	증가율 (c/a × 100)
부산광역시	30	7.13	14.71	7.58	106.2
대구광역시	530	48.89	595.43	546.54	1,117.8
인천광역시	587	4.04	1,628.69	1,624.65	40,216.6
울산광역시	821	26.33	86.52	60.20	228.6
세종특별자치시	371	21.35	41.10	19.75	92.5
경기도	2,448	187.27	367.31	180.04	96.1
강원도	3,380	157.56	361.46	203.90	129.4
충청남도	3,986	72.78	154.60	81.82	112.4
충청북도	2,030	65.92	117.01	51.09	77.5
전라남도	17,648	677.86	667.11	- 10.75	- 1.6
전라북도	9,434	126.31	330.26	203.95	161.5
경상남도	9,416	365.53	700.92	335.39	91.8
경상북도	13,774	136.94	256.95	120.01	87.6
제주특별자치도	748	39.20	127.03	87.84	224.1
계	65,203	1,937.11	5,449.11	3,512.00	181.3
빈집 당 평균 세부담액		2.97만원	8.36만원	5.39만원	

주1) 빈집현황은 2021년말 현재 전국 빈집실태조사 자료이며, 각 세액은 사례분석 결과의 광역시도별 평균 세액을 적용하여 산출된 것임.

주2) 대구광역시의 경우, 사례 빈집이 없어 광역시권의 평균세액을 적용하고, 대전광역시와 광주광역시는 빈집이 존재하지 않음.

한편, 지방자치단체의 세수효과가 아닌 빈집 소유자의 경우, 원래대로라면 빈집 철거 후 6개월간은 별도합산과세 혜택을 받지만 이후에는 종합합산과세방식을 적용하여 높은 세부담을 지게 된다. 그러나 빈집 소유자들이 이

개선안을 적용받게 되면, 연 평균 13억 3천만원<sup>54)</sup> 정도의 세부담을 줄일 수 있어, 빈집 철거유인을 갖게 수 있다.

더욱이 빈집 소유자가 빈집 부속토지 외의 종합합산과세방식 적용 다른 토지를 보유하고 있는 경우에는 더 많은 재산세 세부담을 줄일 수 있기 때문에 빈집을 자진하여 철거할 유인이 존재한다. 다른 토지를 보유한 경우에는 종합합산과세방식이기 때문에 다른 토지 공시지가와 빈집 부속토지 공시지가를 합하여 과세표준이 산정되기 때문에 높은 세율구간을 적용받게 되어 세부담이 증가하게 된다.

#### 나. 빈집 철거 후 3년간 종합합산과세방식 적용 재산세의 50% 감면 특례(방안 2)

<표 13>에서와 같이, 빈집 소유자에게 철거 후 3년간 종합합산과세방식을 적용한 토지분 재산세액의 50%를 감면할 경우, 전국적으로 약 33억 9천만원의 재산세를 징수하여 순수 14억 5천만원의 세수효과를 발생시키지만 일부 광역시도의 경우에는 세수효과가 나타나지 않는 것으로 추정된다.

전국 빈집 철거로 현행 재산세의 75% 세수효과를 발생시킬 수 있다. 특히, 인천광역시(29,616.7%), 대구광역시(803.8%), 제주특별자치도(106.4%) 순으로 세수가 증가하지만, 충청북도, 전라남도, 경상남·북도의 경우에는 세수효과가 나타나지 않는 것으로 추정된다. 이렇게 빈집 소유자가 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 토지를 소유하지 않는다는 전제하에서 세수효과가 없는 것으로 추정된 것이다. 따라서, 만약 빈집 소유자가 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 토지를 소유한다는 현실적인 가정을 할 경우에는 세수효과가 클 것으로 예상된다.

54) 13.3억원 = 종합합산과세방식 적용 재산세 67억 8천만원 - 별도합산과세방식 적용 재산세 54억 5천만원.

〈표 13〉 빈집 철거 후 3년간 재산세(종합합산과세방식)의 50% 감면특례시  
세수효과

(단위 : 백만원, %)

구 분	빈집 수	빈집 존치(a)	빈집 철거 (1~3년) (종합합산과세 × 50%)(b)	세수효과 (c = b - a)	증가율 (c/a × 100)
부산광역시	30	7.13	11.98	4.85	68.0
대구광역시	530	48.89	441.91	393.02	803.8
인천광역시	587	4.04	1,200.47	1,196.44	29,616.7
울산광역시	821	26.33	46.68	20.35	77.3
세종특별자치시	371	21.35	21.55	0.20	1.0
경기도	2,448	187.27	265.99	78.72	42.0
강원도	3,380	157.56	204.73	47.17	29.9
충청남도	3,986	72.78	77.30	4.52	6.2
충청북도	2,030	65.92	59.05	-6.86	-10.4
전라남도	17,648	677.86	333.55	-344.31	-50.8
전라북도	9,434	126.31	165.13	38.82	30.7
경상남도	9,416	365.53	350.46	-15.07	-4.1
경상북도	13,774	136.94	128.47	-8.47	-6.2
제주특별자치도	748	39.20	80.91	41.72	106.4
계	65,203	1,937.11	3,388.20	1,451.09	74.9

주1) 빈집현황은 2021년말 현재 전국 빈집실태조사 자료이며, 각 세액은 사례분석 결과의 광역시도별 평균 세액을 적용하여 산출된 것임.

주2) 대구광역시의 경우, 사례 빈집이 없어 광역시권의 평균세액을 적용하고, 대전광역시와 광주광역시는 빈집이 존재하지 않음.

현실적인 가정으로서 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 토지를 보유할 경우, 세수효과의 변화를 나타낸 <표 14>에서 다른 토지의 과세표준이 증가함에 따라 세수효과가 증가하는 것을 알 수 있다. 빈집 소유자 대부분이 도시에서 거주하면서 농어촌지역 등 지방 소재 빈집을 소유하고 있기 때문에 빈집 외의 다른 종합합산과세 대상 토지를 보유할 가능성이 높다.

빈집 상태로 존치할 경우 재산세 세수가 19억 4천만원이었지만, 3천만원 수준의 다른 토지를 보유한 빈집 소유자가 빈집을 철거하게 되면, 37억 2천만원으로, 5천만원 수준의 다른 토지를 보유한 경우 42억 7천만원, 7천만원 수준의 다른 토지를 보유한 경우 45억 4천만원 그리고 1억원 수준의 다른 토지를 보유한 경우에는 57억 6천만원까지 세수가 증가하는 효과가 있다.

또한 빈집 소유자 입장에서 원래 재산세(종합합산과세) 전액을 부담해야 하지만, 50% 감면특례를 적용받게 되어 나머지 세액 50%만 납부하게 되어, 빈집 자진 철거유인으로서 충분하다. 즉, 감면특례를 적용받음으로써 빈집 소유자들은 37.2억원~57.6억원의 세부담을 줄이게 되는 효과가 있다.

〈표 14〉 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 토지 소유시 세수효과  
(단위 : 백만원, %)

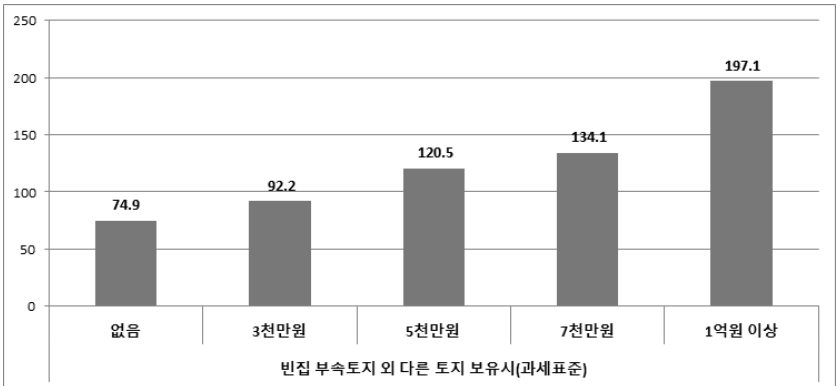
구 분	빈집 수	빈집 존치 (a)	빈집 철거 (1 ~ 3년) : 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 토지 보유시(b)			
			3천만원 보유	5천만원 보유	7천만원 보유	1억원 보유
부산광역시	30	7.13	12.73(78.5)	13.41(88.0)	14.00(96.3)	14.90(108.9)
대구광역시	530	48.89	452.44(825.4)	462.86(846.7)	470.68(862.7)	485.00(892.0)
인천광역시	587	4.04	1,213.68(29,943)	1,224.27(30,205)	1,230.14(30,351)	1,242.51(30,657)
울산광역시	821	26.33	56.68(115.3)	71.72(172.4)	83.53(217.2)	108.16(310.8)
세종특별자치시	371	21.35	27.12(27.0)	32.83(53.8)	40.25(88.5)	51.38(140.7)
경기도	2,448	187.27	312.48(66.9)	353.93(89.0)	390.65(108.6)	459.14(145.2)
강원도	3,380	157.56	256.98(63.1)	319.09(102.5)	364.26(131.2)	451.82(186.8)
충청남도	3,986	72.78	87.68(20.5)	115.95(59.3)	128.75(76.9)	193.25(165.5)
충청북도	2,030	65.92	67.86(3.0)	88.85(34.8)	95.25(44.5)	146.26(121.9)
전라남도	17,648	677.86	386.56(-43.0)	500.33(-26.2)	547.51(-19.2)	833.88(23.0)
전라북도	9,434	126.31	186.40(47.6)	247.70(96.1)	247.70(96.1)	412.83(226.8)
경상남도	9,416	365.53	431.53(18.1)	525.69(43.8)	593.67(62.4)	876.15(139.7)
경상북도	13,774	136.94	128.47(-6.2)	192.71(40.7)	192.71(40.7)	321.18(134.5)
제주특별자치도	748	39.20	102.32(161.0)	121.65(210.4)	136.35(247.9)	158.79(305.1)
계	65,203	1,937.11	3,722.94(92.2)	4,270.99(120.5)	4,535.44(134.1)	5,755.26(197.1)

- 주1) 빈집현황은 2021년말 현재 전국 빈집실태조사 자료이며, 각 세액은 사례분석 결과의 광역시도별 평균 세액을 적용하여 산출된 것임.
- 주2) 대구광역시의 경우, 사례 빈집이 없어 광역시권의 평균세액을 적용하고, 대전광역시와 광주광역시는 빈집이 존재하지 않음.
- 주3) 괄호 안은 빈집 존치시에 비해 세부담 증가율 $[(b - a) \div a]$ 을 나타냄.

<그림 3>은 빈집 부속토지 외의 종합합산과세 대상 다른 토지를 보유한 경우, 그 토지의 과세표준에 따라 세수효과가 증가하는 현상을 나타내고 있다. 다른 토지를 보유하지 않은 경우에는 74.9%의 세수가 증가하지만, 3천만원, 5천만원, 7천만원 및 1억원 이상의 다른 토지를 보유하게 되면, 각각 92.2%, 120.5%, 134.1% 및 197.1%의 세수 증가효과가 발생하였다.

<그림 3> 다른 토지 보유시 세수 증가효과

(단위 : %)



## V. 연구요약 및 결론

본 연구의 목적은 기본적으로 사회적인 문제인 빈집방치, 특히 농어촌 지역의 빈집 활성화를 위한 조세제도의 개편방안을 도출하는 것이다. 특히 재산세 관련 문제점을 분석하고, 그에 대한 개선방안을 중점적으로 도출하는 것이다.

본 연구는 농어촌지역 빈집 활성화를 위해서 다음과 같이 개선방안을 제시하였다.

첫째, 빈집 존치에 대한 일정 유예기간 이후 패널티적 성격의 이행강제금을 부과할 필요가 있다. 지방자치단체장이 1년 이상 빈집상태인 것으로 확인되어 정비명령한 빈집정비를 미이행할 경우, 이행강제금을 부과하는 것이다. 이행강제금 기준은 2021년 평균 철거비용 약 240만원에 슬레이트지붕 철거 등 환경 관련 처리비용 300여만원을 포함한 약 500만원이 적정한 수준이다. 또한 이 이행강제금은 지방자치단체의 세외수입으로 빈집정비 등의 목적사업 재원으로 활용이 가능하다.

둘째, 빈집 철거 이후 신축 또는 양도를 위한 일정 유예기간 연장하거나 세액감면 특례를 적용하는 것이다. 여기서 특례적용방식은 두 가지의 방안이 있다.

먼저, 빈집 철거 이후 별도합산과세방식 적용기간 3년으로 연장하는 것이다. 현행 빈집 철거 이후 6개월까지 토지분 재산세를 별도합산과세방식으로 과세하고 있는 것을 빈집 소유자가 자진철거(지방자치단체장에게 빈집 철거 이후 신축 또는 양도 계획을 제출한 경우) 3년 이내에서 그 계획상 신축 또는 양도 기한까지 별도합산과세방식으로 토지분 재산세를 과세하는 방안이다. 다만, 자진철거 미이행(계획상의 신축이나 양도를 이행하지 않을)의 경우, 종합합산과세방식을 적용하여 유예기간 동안의 토지분 재산세를 추징하게 된다.



또한 빈집 소유자가 지방자치단체장의 빈집 정비명령을 이행하지 않고 빈집으로 존치하는 경우, 이행강제금 부과와 강제철거 된 이후 종합합산과세방식의 토지분 재산세를 부과한다.

또 다른 특례적용방식으로 종합합산과세방식 적용 세액의 50% 감면 특례를 적용하는 것이다. 자진철거(빈집 개량 또는 신축계획을 지방자치단체장에게 제출)의 경우, 빈집 철거 이후 3년까지 종합합산과세 방식으로 토지분 재산세의 50% 감면특례를 적용하는 방안이다.

세수측면에서도 빈집 방치시에 비해 빈집 철거로 이 특례방식을 적용하게 되면 약 15억원(= 50%감면 적용시 33.88억원 - 빈집 방치시 19.37억원)의 세수가 추가적으로 증가하기 때문에 50% 감면특례의 타당성은 충분하다. 특히, 50% 감면특례를 적용할 경우, 빈집 소유자가 자진 철거 후 부담하게 될 세액이 기존 세액보다 5.14배 증가에서 2.57배 증가로 경감되고 이에 따라 이행강제금 부과 등과 병행하게 되면 빈집 소유자의 자발적인 정비를 유도하기 위한 충분한 유인책이 될 것으로 판단된다. 그러나, 자진철거 미이행(계획상의 신축이나 양도를 이행하지 않을)의 경우, 유예기간 동안 감면받은 토지분 재산세를 추징한다. 또한, 빈집 소유자가 지방자치단체장의 빈집 정비명령을 이행하지 않고 빈집으로 존치하는 경우, 이행강제금 부과와 강제철거 된 이후 종합합산과세방식의 토지분 재산세를 부과한다.

이러한 빈집 철거 후 3년간 별도합산과세방식 적용 방안 및 빈집 철거 후 3년간 종합합산과세방식 적용 재산세의 50% 감면특례 방안에 대한 세수효과는 다음과 같다.

첫째, 빈집 철거 후 3년간 별도합산과세방식의 경우, 빈집 상태로 존치시에 주택분 재산세액은 약 19억 4천만원이지만, 빈집 소유자에게 철거를 유도할 경우에는 3년간 약 54억 5천만원의 토지분 재산세액이 징수되어 추가적인 35억 1천만원의 세수효과가 발생될 것으로 추정된다. 둘째, 빈집 철거 후 3년간 종합합산과세방식 적용 재산세의 50% 감면특례 방안의 경우, 전국적으로 약 33억 9천만원의 재산세를 징수하여 순수 14억 5천만원의 세수효과를 발생하는 것으로 추정되었다. 현실적인 가정으로서 빈집 부속토지

외의 종합합산과세 대상 토지를 보유할 경우, 세수효과는 더욱 증가하게 된다. 3천만원 수준의 다른 토지를 보유한 빈집 소유자가 빈집을 철거하게 되면, 17억 9천만원(92.2%)으로, 5천만원 수준의 다른 토지를 보유한 경우 23억 3천만원(120.5%), 7천만원 수준의 다른 토지를 보유한 경우 26억원(134.1%) 그리고 1억원 수준의 다른 토지를 보유한 경우에는 38억 2천만원(197.1%)까지 세수증대 효과가 발생한다.

이 연구는 지방의 인구소멸 문제 중 농어촌지역의 빈집 발생문제를 다루고, 이러한 빈집을 활성화하기 위한 방안을 제시하고 있다는 점에 연구의 의의가 있다고 할 수 있다. 특히 빈집 소유자로 하여금 빈집의 자진 철거 내지 활용을 유도하기 위한 재산세제 개편안을 제시하였다는 점에 선행연구와의 차별성이 크다고 하겠다. 다만, 이 연구의 세수추계는 현행 빈집상태로 있는 주택의 표본을 가지고 수행하였기 때문에 주택조사가 되지 않았거나 무면허 주택이 빈집상태로 있는 경우에는 이 연구의 세수추계 결과와 다를 수 있다는 한계점이 있다.

## 參 考 文 獻

### 1. 국내 문헌

- 김은란, “영국과 일본의 빈집 관리 정책과 시사점”, 『국토정책 Brief』 제702호, 국토연구원, 2019.
- 농림축산식품부, “빈집실태조사”, 2022.
- 박현영 · 서정화, “고령화 사회를 대비한 빈집 처리에 대한 과세방안 — 일본의 세제분석을 중심으로 —”, 『세무학연구』 제36권 제3호, 한국세무학회, 2019.
- 이다혜, “해외 빈집 조세제도 사례와국내 적용 방안 — 일본, 영국, 캐나다 밴쿠버시를 중심으로 —”, 국토연구원 연구보고서, 2021.
- 이다예 · 유재성, “일본 · 미국 · 영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”, 『한국도시지리학회지』 제20권 제3호, 한국도시지리학회, 2017.
- 이동훈, “일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰”, 『도시설계』 제18권 제1호, 한국도시설계학회, 2017.
- 임유경 · 임현성, 『근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구』, 건축도시공간연구소, 2012.
- 최원석 · 김수성, “지방세 증과를 통한 부동산 가격 안정화 방안 연구 : 캐나다의 과세 사례를 중심으로”, 『조세연구』 제20권 제2호, 2020.
- 한국지방세연구원, “빈집 정비를 위한 재산세제 개선”, 2022.

### 2. 국외 문헌

- 国土交通省, “空き家等の現状について”, 2013.
- City of Vancouver and Housing Vancouver, Empty Homes Tax Annual Report (January 1, 2019 to December 31, 2019 Tax Year), 2020.
- Glock B. and Häubermann H., New trends in urban development and public policy in eastern Germany : dealing with the vacant housing problem at the local level, *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 2004.
- Henderson, S. R., State Intervention in Vacant Residential Properties : An Evaluation

of Empty Dwelling Management Orders in England, *Environment and Planning C : Politics and Space* Vol. 33 Issue 1, 2015.

Wyatt P., Empty dwellings : the use of council-tax records in identifying and monitoring vacant private housing in England, *Environment and Planning A* Vol. 40, 2008.

### 3. 인터넷 및 홈페이지

농민신문, “농촌빈집 줄일 묘수 ‘세제 지원’ … 철거 땀 재산세 감면을”, <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/339905/view>(검색일 : 2023. 1. 10.).

영국 정부 홈페이지의 보도자료, Homes for the Future : More affordable, more sustainable, 2007, <https://www.gov.uk/government/publications/homes-for-the-future-more-affordable-more-sustainable>(검색일 : 2023. 1. 23.).

---

\_\_\_\_\_, Government boosts councils’ powers to help bring empty homes back into use, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/government-boosts-councils-powers-to-help-bring-empty-homes-back-into-use>(검색일 : 2023. 1. 23.).

## &lt;Abstract&gt;

**Property Tax Problems and Improvements for Vacant Houses**

Ji-Sun Chung\* &amp; Sung-Man Yoon\*\*

As the number of vacant houses have increased against the background of population decline, active management of vacant houses in rural areas is necessary, which produces various social problems. Due to the serious decline in population due to the severe low birth rate and the relocation of the resident population to rural areas, etc., the proportion of vacant houses have also increased in cities and provinces with a high risk of demographic extinction, adding to the grievance.

Meanwhile, local governments have established vacant house maintenance plans and implemented measures such as demolition, renovation, and repair to vacant house owners. However, since the financial conditions of local governments in rural areas are poor, and the owner of an vacant house refuses to voluntarily demolish it, there is no right way to do it.

Therefore, the purpose of this study is to derive a reform plan for property tax to revitalize vacant houses in rural areas, which are basically becoming a social problem.

This study suggested the following improvement measures to revitalize empty houses in rural areas. First, it is necessary to impose performance compulsory charges after a certain grace period for maintaining an empty house. In addition, the revenue from these charges is non-tax income of local governments and is used as a financial resource for purpose projects such as vacant house management.

Second, it is to extend a certain grace period for new construction or transfer after the demolition of an vacant house or to apply a special tax reduction or exemption. Here, there are two ways to apply the special case. First, the special aggregate method application period is extended to three years after the

---

\* Primary Author : University of Seoul, Graduate School of Taxation in Science

\*\* Corresponding Author : Seoul National University of Science and Technology,  
Department of Business Administration

demolition of vacant houses. Another special application method is to apply a special case of 50% reduction of the tax amount applied by the general aggregate method. In the case of voluntary demolition, it is a plan to apply a special exemption of 50% of property tax on land in the comprehensive combined taxation method for up to three years after the demolition of an vacant house.

▶ **Key Words** : vacant houses, property tax, special aggregate,  
general aggregate, demolition