

## 농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구 - 귀농·귀촌자의 주거안정 관점에서 -

이창우 · 지남석\*

전북발전연구원 새만금지역개발연구부 부연구위원 · \*인천발전연구원 도시기반연구부 초빙연구위원

### A Study on the Utilization of Empty House for Rural Activation in Korea

Lee, Chang-Woo · Ji, Nam-Seok\*

*Researcher Fellow, Jeonbuk Development Institute · \*Researcher Fellow, Incheon Development Institute*

**ABSTRACT** : The purpose of this study is derived by Utilization Strategy for Rural empty houses stability of Return to the Farm and Rural. The main findings can be summarized as follows. First, the recent return to the farm and rural has increased, and life patterns of diversification, and the retirement of the baby boomer generation return to the farm and rural ratio differed by region. Second, the required first order accurate and detailed to maximize the utilization of the rural empty houses Survey, and the integrated management system based on it should be built. Third, the public lead in pushing for policy to take advantage of an empty house, leasing and management capabilities by strengthening return to the farm and rural characters, revitalizing rural and residential stabilization is necessary. Finally, in order to enhance the utilization of the rural empty houses should prepare return to the farm and rural, Multi-Habitation and a common space for existing residents for a variety of purposes. The results of these studies has a significance that can promote rural housing return to the farm and rural, resource utilization and stable settlement, and rural areas activated at the same time. Utilization of specific rural empty houses feasible policy being prepared, by linking rural areas that can bring effects on the activation of alternative hope.

**Key words** : Return to the Farm and Rural, Rural Empty Houses, Housing Welfare, Rural Revitalizing

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라에서는 1960년대 이후 산업화와 성장 위주의 정책 추진으로 서울을 비롯한 대도시 인구가 급격하게 증가해 왔다. 이에 반하여, 농촌지역은 이촌향도 현상에 따른 인구 감소로 낙후성을 면치 못하고 지역환경과 생활여건이 급격하게 악화되어 왔다.(2011, 오수호) 이러한 도농간 생활환경 격차 심화는 국토의 균형발전을 저해하고 농촌지역의 활력 감소를 유발하는 등 사회문제를 야기하는 요인이 되고 있다. 특히, 젊은 층을 중심으로 하는 농업인구 감소는 향후 농업의 미래를 담당할 인력이

유출된다는 점에서 심각한 문제로 인식된다.(2008, 이상호)

그 동안 다양한 농촌문제가 제기되어 왔으나, 주택 측면에서는 농촌빈집의 증가를 대표적인 문제로 언급할 수 있다. 최근 농촌지역에서는 도시로의 인구이동에 따른 급격한 농촌인구 감소 결과로 빈집이 꾸준히 증가해 왔다. 이러한 농촌 빈집 증가는 전반적인 농촌지역의 침체를 반영하는 것으로, 장기간 방치된 빈집으로 인하여 주변 경관을 훼손하고, 주민들에게 심리적 불안감을 제공하며, 범죄 등에 노출될 가능성이 많아 사회문제로 인식되고 있다. 그러나, 농촌마을에 주택자원이 부족한 점을 고려한다면 농촌 빈집을 효과적으로 활용하기 위한 방안이 필요하다. 대부분의 농촌 빈집이 노후주택이라는 점에서 어느 정도 한계가 있을 수는 있으나, 활용가능한 주택을 선별하여 주거자원으로 제공하는 정책이 마련된다면, 보다 활용가치를 높일 수 있을 것이다.

Corresponding author : Ji, Nam-Seok

Tel : 032-260-2722

E-mail : charlieji@hanmail.net

한편, 최근에는 기존의 농촌인구 감소 패턴과는 다른 현상이 나타나고 있는데, 도시로부터 농촌으로의 인구이동, 즉 귀농·귀촌에 대한 관심이 서서히 증가하고 있는 추세이다. 통계청 자료에 따르면, 2009년을 전후로 ‘향촌’ 인구 총량이 향도 인구를 초월한 것으로 파악되고 있으며, 2012년 현재 도시지역 거주인구도 감소하고 있는 것으로 파악되고 있다<sup>1)</sup>. 농촌지향의 인구이동에는 치열한 도시생활에 대한 염증, 도시내 일자리 확보의 어려움, 영농활동에 대한 기대, 중·장년층의 정년퇴직 등 다양한 요인들이 언급되고 있다. 앞으로 고령화가 진행될 경우에는 베이비붐 세대인 현 중·장년층 은퇴와 맞물려 농촌에서의 새로운 인생설계를 기대하는 인구이동이 확대될 가능성이 높다고 하겠다. 이도향촌 추세는 농촌 공동화와 침체를 완화하고, 부족한 일자리 제공과 동시에 농촌의 노동력 부족을 해소할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.(2006, 박공주 외; 2011, 오수호; 2011, 고상환 외)

본 연구는 농촌 빈집을 활용가능한 새로운 자원으로 인식하고, 적절하게 활용하는 방안을 모색하고자 하는 관점에서 시작하였다. 농촌의 빈집이 증가하고 있음에도, 아직까지는 공공차원에서의 실태조사나 대책마련이 충분히 이루어지지 않고 있다. 면밀한 실태조사를 토대로 적절한 활용 정책이 마련된다면, 농촌 빈집은 농촌의 효과적인 주택자원이 될 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 귀농·귀촌자의 주거안정과 농촌지역의 활성화를 도모하는 차원에서 농촌 빈집의 활용방안을 모색하고자 한다. 그 동안 귀농·귀촌자의 안정적인 정착을 지원하기 위해 다양한 정책과 연구가 진행되어 왔으나, 주거안정 측면에서 빈집 활용방안은 충분히 고려되지 않았다. 최근 증가하고 있는 귀농·귀촌 추세를 적극 반영하여, 농촌의 새로운 주거수요층으로서 농촌 빈집과 적절하게 연계된다면, 농촌 빈집을 효과적으로 활용함과 동시에 귀농·귀촌자들에게는 안정적으로 주택을 공급할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 농촌 빈집 실태를 파악하고, 향후 농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안을 모색함에 있다. 도시지역의 경우, 주택부족 문제 해결과 주거복지 측면에서 임대주택 및 소형주택공급, 주거비 지원 등의 다양한 방안이 시도되고 있다. 그러나, 인구 규모가 적은 농촌지역의 경우, 신규주택 공급이 여의치 않다는 점에서 빈집 활용은 주택공급 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 연구의 전체 진행과정을 정리하면 다음 3단계로 구분할 수 있다.

첫째, 귀농·귀촌 및 빈집에 대한 개념을 정의하고, 관련연구 동향 및 기존 관련정책의 흐름을 살펴본다. 그 동안 농촌 빈집에 대한 대책마련의 시급성이 꾸준히 제기되어 왔으나, 연구적 관점에서 진행된 내용은 상대적으로 부족하였다. 여기에서는 귀농자 또는 도시민의 정주촉진을 위해 검토된 기존 연구 및 정책의 흐름을 살펴보고, 본 연구가 갖는 차별성을 밝힌다. 둘째, 현황 및 실태 조사를 통해 농촌인구 및 빈집 변화패턴을 파악하고, 현재 지자체를 중심으로 다양하게 추진 중인 농촌주택 활용정책의 실태를 파악한다. 또한, 중앙 및 지방정부를 중심으로 추진해 온 귀농·귀촌 중심의 주거지원 정책추진 현황을 조사함으로써 이의 시사점을 도출한다. 마지막으로, 빈집 활용을 위한 추진방향과 전략을 제시하고, 이의 실현을 위한 세부방안을 도출한다. 이를 통해 귀농자 주거지 안정화를 위한 농촌 빈집 활용방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론 고찰

### 1. 개념 정의

#### 1) 귀촌(歸村)·귀농(歸農)의 정의

농림축산식품부의 정의에 따르면 귀농인이란 농어촌으로 이주하여 농어업에 종사하고 있는 사람을 뜻한다. 귀촌인은 전원생활 등을 위해 농어촌으로 이주한 사람을 의미하는데, 농촌에서 도시로 출퇴근하는 단순 거주민은 제외하고 있다. 지자체(홍성군) 조례에 따르면, 귀농인은 다른 지역에서 거주한 사람이 농업 이외에 직업에 종사하다가 농업경영을 목적으로 가족과 함께 해당 지자체로 이주하여 농·어촌지역에 주민등록을 전입하고 1년 이상 실제 거주하면서 농업에 종사하는 사람으로 정의하고 있다<sup>2)</sup>. 한편, 기존 연구 가운데, 유정규 외(2011)는 귀농에 대하여 영농을 제1의 목적으로 자신의 주된 거주지를 도시에서 농촌으로 옮기거나 생활에 필요한 소득의 대부분을 영농을 통해 조달하는 것으로 정의하고 있으며, 주된 거주지를 도시에서 농촌으로 변경한 것을 넓은 의미의 귀촌으로, 영농을 제1의 목적으로 하지 않고 자신의 주된 거주지를 도시에서 농촌으로 옮기거나 생활에 필요한 소득의 대부분을 농업 이외의 부문에서 조달하는 것을 좁은 의미의 귀촌으로 정의하고 있다.

기존 관련문헌의 정의를 종합하면 귀촌은 도시에서 농촌으로 이주하여 농업 이외 산업에 종사하거나 전원생활을 영위하는 것을 의미하며, 귀농은 농촌으로 이주하여 농업에 종사하는 행위를 뜻하는 것으로 정의할 수 있

다. 일반적으로 귀촌이 귀농 보다 광범위한 의미를 지닌다고 하겠다.

## 2) 빈집의 정의

사전적 의미에서의 '빈집(空家)'은 매매, 임대, 분양, 이사 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않고 있는 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물내 주택을 말한다.(통계청, 인구주택총조사) 또한, 「농어촌정비법」 제2조에서는 '빈집'을 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물로 규정하고 있다. 위의 내용을 종합하면, '빈집'이란 일정기간(통상 1년) 동안 사람이 거주하거나 이용하지 않는 주택이나 건축물이라 정의할 수 있다.

## 2. 기존연구 동향 및 연구의 차별성

본 연구는 농촌지역의 활성화를 도모하는 측면에서 빈집 활용방안에 대한 전략을 모색하는 연구이다. 관련 연구의 동향을 살펴보면, 농촌지역 활성화를 도모하는 측면에서 그 동안 귀농인의 안정적인 농촌 정착을 모색하는 연구가 활발하게 진행되어 왔으며, 최근 연구로는 박공주 외(2006), 이상호(2008), 마상진 외(2008), 고상환 외(2011), 오수호(2011) 등이 있다. 박공주 외(2006)는 설문조사를 통해 주거생활, 건강상태 등의 6개 요인에 대한 농촌생활 만족도를 파악하고, 이의 영향요인 변화를 분석하였다. 이상호(2008)는 로짓모형을 통해 귀농인의 지역 만족도 영향요인을 도출하고, 정착 이후의 귀농인 만족도 제고를 위한 정책적 함의를 제시하였다. 마상진 외(2008)는 취농 준비하는 과정에서의 장애요인을 파악하고, 이를 해소하기 위한 사회적 네트워크 개선 및 인프라 구축 등을 제안하였다. 고상환 외(2011)는 제주지역 귀농·귀촌참여자를 대상으로 설문조사를 진행함으로써 귀농·귀촌의 동기와 단계, 유형 등의 일반적인 특성과 함께 귀농·귀촌관련 교육 프로그램에 대한 만족도를 분석하였다. 오수호(2011)는 1996년 이래 진행된 국내 귀농 및 귀촌인구 이동관련 연구동향을 살펴보고, 도시민의 안정적인 농촌지향을 유도하기 위한 연구적 시사점을 제시하였다.

귀농·귀촌의 활성화를 위한 정책적 지원방안을 모색한 연구로는 김형용(1998), 강대구(2010), 정삼철(2011), 김철규(2011), 유정규 외(2011), 채성주(2012) 등이 있다. 김형용(1998)은 전남지역 귀농자를 대상으로 정착과정에서의 문제점을 파악하고, 안정적인 농촌환경 정착을 위한 정책방안을 모색하였다. 강대구(2010)는 귀농자 집단

에 대한 특성 파악을 통해, 귀농·귀촌 지원정책의 개선 방안을 제시하였다. 정삼철(2011)은 농촌 활력제고를 위한 귀농·귀촌 활성화의 필요성을 강조하고, 안정적인 정착 지원을 위한 중앙 및 정부차원의 정책사업과 귀농·귀촌 활성화 방안을 제시하였다. 김철규 외(2011)는 사례조사를 통해 귀농·귀촌 전후 변화를 분석하여 성공적인 귀농·귀촌의 요인을 규명하고 귀농·귀촌과 농촌사회의 활성화를 위한 정책개발을 시도하였다. 유정규 외(2011)는 농촌지역의 활성화에 기여하는 귀촌 실태를 조사하고, 귀촌 활성화를 위한 정책대안을 제시한 바 있다. 채성주(2012)는 충북지역을 대상으로 도시민의 농촌 정착추진을 위한 전략을 모색하고, 정부 차원의 지원체계 확립 및 안정적인 정착을 지원하기 위한 일자리 창출, 유대관계 증진, 여가·문화 프로그램 활성화 등의 다양한 과제를 제시하였다.

한편, 본 연구와 직접적인 연관이 있는 빈집 활용연구에 대한 연구는 최수명 외(2002), 황찬철 외(2007) 등의 연구가 있다. 최수명 외(2002)는 국내 빈집정비사업 사례를 조사하고, 향후 지역 활성화를 도모하기 위한 빈집정비사업의 활성화 필요성을 역설하였다. 황찬철 외(2007)는 공간구문론(Space Syntax)을 활용하여 공간특성요소의 관계성에 따라 농촌마을의 공간구조를 유형화하고, 빈집·빈터의 입지특성을 분석하여 이의 활용방안을 제시하였다. 22개 사례지의 마을공간구조 개방성 여부와 빈집·빈터의 중심지 입지 여부 중심의 유형화 결과를 도출함으로써 농촌마을공간계획에서의 정량화된 공간구문론 활용 가능성을 제시하였다.

기존 관련연구 동향을 살펴보면, 귀농·귀촌인의 주거여건을 개선하고, 농촌생활의 만족도를 제고하는 방안이 주로 초점을 두고 있다. 그러나, 빈집관련 연구는 농촌 활성화를 비롯한 농촌관련 타 분야에 비해 아직까지 활발하게 진행되고 있지 못하고 있는 실정이다. 관련연구는 주로 정비사업 사례연구나 공간구조적 특성을 분석하는 연구를 중심으로 진행되어 왔으며, 농촌 빈집에 대한 실태 분석이나 정책 지원 등의 연구가 활발하게 진행되지 못하고 있다. 이러한 원인은 아직까지 빈집 실태에 대한 깊이있는 통계자료 등이 제공되지 못하고 있으며, 빈집 정비 관련정책·제도 등이 체계화되어 있지 않기 때문으로 풀이된다. 그러나, 빈집문제 해결이 농촌의 활력저하를 막고, 효율적 자원활용을 모색할 수 있다는 점에서 살펴볼 가치가 있다. 본 연구는 아직까지 활발하게 진행되지 않은 농촌 빈집의 활용방안에 대하여 귀농·귀촌인의 초기 안정적인 정착방안과 연계 모색한다는 점에서 기존 연구와는 차별화 될 수 있을 것이다.

### III. 현황 및 실태 조사

#### 1. 농촌인구 변화

Figure 1은 우리나라의 인구 변화를 시·읍·면으로 구분하여 정리한 내용이다. 농촌지역인 면지역의 경우, 1985년에는 9,188천인으로 전체 인구의 22.7%를 차지하였으나, 2010년에는 4,557천인(9.4%)으로 절반 수준까지 감소하였다. 반면에, 시지역의 인구는 1985년 65.4%에서 2010년 82.0% 수준으로 증가하였다.

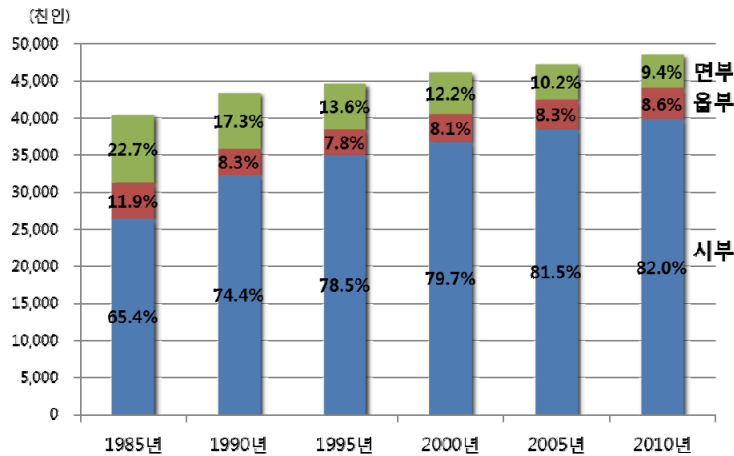
이러한 인구변화 패턴을 인구구조 측면에서 살펴볼 때, 눈에 띄게 관찰되는 점은 고령자의 증가 현상이다. Table 1은 시·읍·면별 고령화 인구 변화를 비교한 내용으로, 면지역의 고령자 인구 비중은 2005년 24.2%에서 27.8%로 증가하여, 전국 평균인 11.3%, 시지역 평균인 9.2%를 크게 웃도는 결과를 보였다. 농촌지역의 인구 감소뿐만 아니라 고령화로 인한 일손 부족과 활력 감소가 심각한 문제로 인식되고 있다<sup>3)</sup>.

#### 2. 귀농인구 변화

Table 2는 우리나라 귀농인구의 변화 추이를 정리한 내용이다. 2000년대 이후의 변화를 살펴보면 2001년 880가구에서 2011년 10,503가구로 1,093%의 높은 증가를 보였다. 이러한 귀농·귀촌 가구의 급격한 증가는 베이비부머 세대 은퇴, 전원생활 등 여유있고 다양한 삶 추구, 국가 및 지자체의 귀농·귀촌 활성화 정책 추진 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과로 해석되고 있다.

귀농·귀촌의 지역별 변화 패턴을 살펴보면 2001년에는 전남·북, 경남·북 등으로의 이동이 전체 이동의 63.8%를 차지하였으나, 이후에는 강원 및 충남·북 등으로 이동이 확대되면서 다변화하였다. 특히, 강원도의 경우에는 2001년 151가구에서 2011년 2,167가구로 1,335%의 높은 증가를 보였다.

Table 3은 2011년을 기준으로 시도별 귀농·귀촌 가구 현황을 정리한 내용이다. 여기에서는 전체 결과와 함께 이동 패턴을 귀농과 귀촌으로 구분하여 정리하였다<sup>4)</sup>. 전체 10,503가구 중 강원이 2,167가구로 전체의 20.6%로 가장 높은 비중을 보였으며, 다음으로 전남이 1,802가구



자료: 통계청 인구주택총조사(<http://kosis.kr>)

Figure 1 시·읍·면별 인구비중 변화.

Table 1 고령화 인구 변화 비교

시도	2005년		2010년		증감(B-A)	
	65세 이상 인구(A)	비율 (%)	65세 이상 인구(B)	비율 (%)	증감 (인)	증감률 (%)
전국	4,365	9.3	5,425	11.3	1,059	24.3
시부	2,747	7.2	3,618	9.2	871	31.7
읍부	463	11.8	560	13.5	97	21.0
면부	1,156	24.2	1,247	27.8	91	7.9

자료: 통계청 인구주택총조사(<http://kosis.kr>)

Table 2 연도별 귀농·귀촌 변화 추이

(단위: 가구수)

구분	연도										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503
경기	57	18	44	19	28	57	89	126	102	69	224
강원	151	26	156	227	102	134	121	141	232	312	2,167
충북	25	43	56	141	68	172	196	142	270	272	582
충남	28	74	46	137	237	184	157	227	335	324	727
전북	127	90	145	166	73	250	467	385	883	611	1,247
전남	77	67	51	37	89	249	257	289	549	768	1,802
경북	115	218	86	334	359	378	772	485	1,118	1,112	1,755
경남	243	210	265	203	242	267	277	373	525	535	1,760
제주	56	22	31	16	7	58	48	50	40	44	115
기타	1	1	5	22	35	5	0	0	26	20	123

자료: 농림축산식품부 보도자료(2012.02.24)

Table 3 2011년 시도별 귀농·귀촌 가구현황 (단위: 가구, 명, %)

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	
전체	10,503	224	2,167	582	727	1,247	1,802	1,755	1,760	115	123	
귀농	가구	6,541	113	644	375	559	795	1,521	1,242	74	16	
	%	62.3	50.4	29.7	64.4	76.9	63.8	84.4	70.8	68.2	64.3	13.0
귀촌	인	3,962	111	1,523	207	168	452	281	513	559	41	107
	%	37.7	49.6	70.3	35.6	23.1	36.2	15.6	29.2	31.8	35.7	87.0

자료: 농림축산식품부 경영인력과 보도자료(2012.6.11)

(17.2%), 경남이 1,760가구(16.8%) 등의 순을 보였다. 귀농가구의 경우, 6,541가구로 전체의 62.3%를 차지하며, 귀촌가구는 3,962가구로 37.7%의 비율을 보였다.

한편, 이러한 전체 귀농·귀촌가구의 패턴은 지역별로 차이를 보이는 것으로 나타났다. 전남지역의 경우, 귀농 비율이 전체 귀농·귀촌가구의 84.4%를 차지하였으며, 충남(76.9%), 경북(70.8%), 경남(68.2%) 등의 지역에서는 귀농비율이 높게 나타났다. 반면에, 강원(70.3%)을 비롯한 경기(49.6%), 충북(35.6%)지역에서는 귀촌가구의 비중이 높은 성향을 보였다. 결국, 농업여건이 좋은 전남, 충남 등지에서는 순수 영농목적의 이동이 많은 반면에, 강원을 비롯한, 경기, 충북 등 수도권 인접 지역에서는 영농보다는 농촌 전원생활 목적의 이동이 높은 것으로 파악되었다.

귀농·귀촌 연령별 분포현황을 살펴보면, 50대가

33.7%, 40대가 25.5%로 높은 비중을 보였으며, 70~80대의 고령층 이동 비율은 상대적으로 낮은 비중을 보였다. 전체적으로 농촌에서의 활발한 생산활동이 가능한 50대 이하 비중이 75.7% 수준으로 나타나 고령화 및 인력부족 문제가 심각한 농촌지역에서 새로운 인력으로서의 활용 가능성이 높은 것으로 파악되었다.

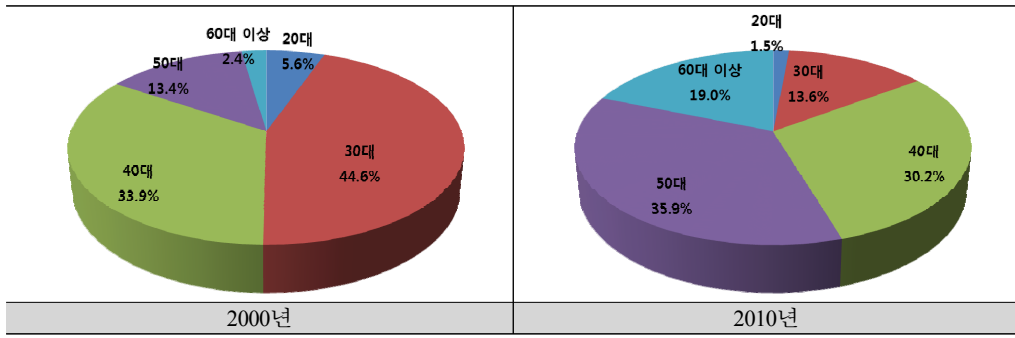
그러나, 2000~2010년의 귀농·귀촌 연령대 변화를 살펴보면, 점차 50대 이상의 노년층이 높아지는 추세를 보였다. Figure 2에 나타난 바와 같이 2000년에는 30대가 44.6%, 40대가 33.9%로 높은 비중을 보였으나, 2010년에는 40대 이하의 비중이 감소한 반면에 50대는 2000년 13.4%에서 2010년 35.9%로, 60대 이상은 2.4%에서 19.0%로 크게 증가하였다. 이는 현재 50대 전후인 베이비붐 세대 은퇴시기와 맞물려 상당수가 귀농·귀촌하기 때문인 것으로 해석되고 있다. 실제 인력 활용도가 높은

Table 4 귀농·귀촌 연령별 분포현황(2011년 기준)(단위: 명, %)

구분	계	20대이하	30대	40대	50대	60대	70대	80대	
인구수	인	10,503	296	1,438	2,682	3,537	1,959	509	82
	%	100.0	2.8	13.7	25.5	33.7	18.7	4.8	0.8

주: 세대주 기준

자료: 농림축산식품부 경영인력과 보도자료(2012.6.11)



자료: 농림축산식품부 경영인력과 보도자료(2012.6.11)

Figure 2 귀농·귀촌 연령계층 비교

30~40대의 젊은 계층을 유인할 수 있는 정책적 방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

### 3. 농촌 빈집 실태 변화

Table 5와 Figure 3은 면지역을 대상으로 조사한 시도별 농촌빈집의 변화 패턴을 살펴본 내용이다. 2000년 전국적으로 170,928호이던 농촌 빈집은 2005년 211,140호, 2010년 229,129호로 증가하는 양상을 보였다. 2010년 현재 전국적으로 빈집비율이 약 5.4%, 시지역에서는 4.1% 수준인데 비하여 농촌지역에서는 11.7%로 높은 비율을 보였다. 시도별로는 강원도(14.5%), 전북(11.3%), 충북(10.5%), 전남(10.3%) 등에서 빈집 비율이 높게 나타났다.

한편, 농촌지역 빈집은 10년 동안 34.1%의 증가비율을 보였다. 이러한 빈집 증가율은 전국 평균(54.7%)에 비해서는 낮은 수치이나, 도시지역의 빈집 상당수가 건설경

기 저하 및 과도한 주택공급에 따른 미분양아파트로 구성된 점을 고려할 때, 인구감소에 따른 빈집이 많은 농촌지역에서 활력 저하의 영향이 보다 나타난다고 할 수 있다<sup>9)</sup>. 이러한 농촌의 빈집 증가는 전 시·도에서 광범위하게 나타나고 있다는 점에서 대책마련이 시급한 것으로 파악되었다<sup>10)</sup>.

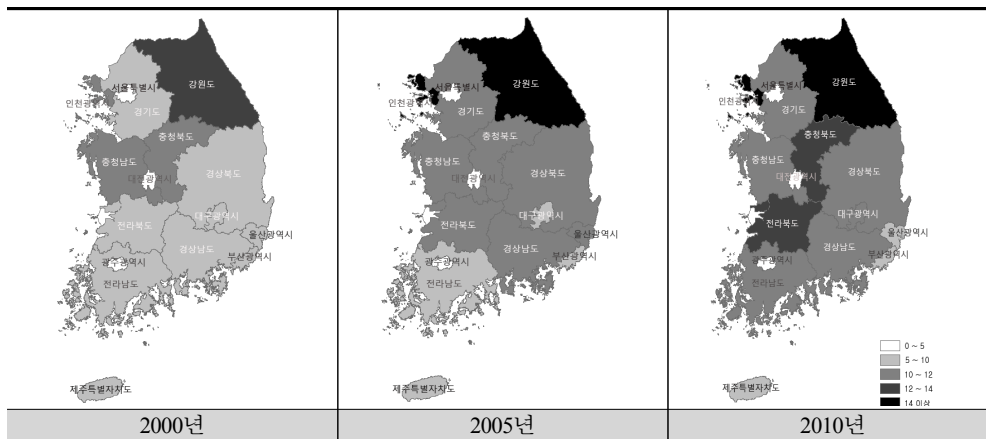
앞서 살펴본 바와 같이 2000년대 이후 귀농·귀촌인구가 크게 증가하고 있으나, 재정여건과 농촌현실을 고려할 때 이에 대응한 신규 주택공급에는 한계가 있다. 이러한 여건을 고려할 때, 2010년 현재 전국적으로 80만호에 이르는 농촌 빈집은 새로운 주거수요층인 귀농·귀촌인들에게 효과적인 주택공급수단이 될 수 있을 것이다. 물론, 빈집의 관리상태와 노후정도에 따라 차이는 있겠

Table 5 시도별 농촌빈집 변화

(단위: 호)

구분	2000년	2005년	2010년	
전국	513,059	727,814	793,848	
농촌	전체	170,928	211,140	229,129
	경기	27,753	30,120	25,209
	강원	13,496	19,601	22,532
	충북	12,646	15,609	18,258
	충남	27,748	28,046	20,584
	전북	14,909	18,263	21,669
	전남	20,176	25,797	31,390
	경북	25,118	31,636	34,208
	경남	22,268	34,115	33,938
	제주	5,242	903	1,018
	기타	1,572	7,050	20,323

주: 농촌은 면지역을 대상으로 조사한 결과임  
 자료: 통계청 인구주택총조사(http://kosis.kr)



자료: 통계청 인구주택총조사(<http://kosis.kr>)

Figure 3 전국 농촌 빈집비율 변화(단위: %).

지만, 농촌 주택의 10% 이상이 빈집인 현실을 고려한다면 정책 추진 여하에 따라 활용가능한 주택을 효과적으로 공급할 수 있을 것이다. 귀농·귀촌인의 증가에 따른 주택 수요와 빈집 활용방안을 상호 연계함으로써 효율적인 농촌 활성화를 도모해야 할 시점이라 하겠다.

#### 4. 농촌주택 활용정책 추진 현황

##### 1) 농촌이주 지원정책 현황

농어촌 주택정책 대상은 크게 3가지 계층으로 구분할 수 있다. 첫째, 농촌에 거주하는 영세계층으로 주택정책의 최우선 대상이 되어야 할 대상이고, 둘째, 중간계층으

로 농촌에 거주하는 일반 지역주민을 뜻하며, 마지막으로 귀농·귀촌인에 해당하는 도시민의 농어촌 유입계층을 의미한다.(성주인, 2012) 영세계층의 경우, 주거복지 차원에서의 접근이 필요하며, 일반 지역주민을 위해서는 기존 거주환경의 노후화를 개선하고 지속적인 정비가 추진될 필요가 있다. 본 연구의 대상인 귀농·귀촌인의 경우, 안정적인 정착과 함께 경제적 여건을 고려한 적정 수준의 주택공급이 필요하다고 할 수 있다.

그러나, 2000년대 초반까지의 관련 지원정책은 체계적으로 진행되지 못하고 농업구조 개선을 위한 인력 충원, 도시민의 인구 유입 등 단편적인 정책 중심으로 추진되어 왔다<sup>7)</sup>. 그러나, 2009년의 귀농·귀촌 종합대책을 계기

Table 6 농림축산식품부의 귀농·귀촌 관련 주요 정책사업(2013년 현재)

사업명	주요 내용
도시민 농촌유치지원	•농촌체험 지원, 빈집 임대 운영 및 창업자금 알선, 맞춤형 귀농교육 프로그램 지원 등
귀농인 창업아카데미	•지역리더 발굴 및 정착을 위한 집중 프로그램 개발·운영: 권역단위 지역특화 작목과 지역자원 등을 활용하는 창업과정으로 구성 •작목재배기술, 품질관리, 유통·판매, 농촌관광 등 실제 정착까지의 윈스톱 서비스 제공
맞춤형 귀농·귀촌교육	•귀농·귀촌 기본 이해 및 주요 정보(정책, 토지, 주택, 품목 선택 등), 정서적 융화를 위한 농촌문화 이해
귀농창업 및 주택마련 지원	•안정적 농어촌정착과 성공적인 창업에 필요한 정착자금 지원. •창업자금 : 농지구입, 시설건립 등 농업기반 마련 지원(2억원 한도내) •주택구입자금 : 농가주택 구입 및 신축 자금 지원(4천만원 한도내) •지원조건 : 금리 3%, 5년 거치 10년 상환 •2013년도 지원규모 : 70,000백만원
귀농·귀촌 종합센터 확대	•통합정보서비스 제공, 코디네이터 육성 등을 통한 지원 강화
컨설팅 및 멘토링	•농업경영 컨설팅업체와 선도농가 등이 귀농 초기단계의 농업인에게 관련기술 등의 노하우 제공

주: 농림축산식품부(<http://www.mafra.go.kr>) 내용을 참고로 정리함

로 이전에 산발적으로 추진되던 정책들이 중앙부처를 중심으로 체계화되었다. 현재 농림축산식품부를 비롯하여 지방자치단체<sup>8)</sup>와 기타 한국농어촌공사<sup>9)</sup>, 전국귀농운동본부<sup>10)</sup>, 전국농업기술자협회 등 관련기관을 중심으로 귀농과 관련된 연구, 교육, 자금지원 등의 사업을 시행하고, 관련 예산을 확대하는 추세에 있다<sup>11)</sup>.

**2) 귀농·귀촌을 위한 주택 지원정책 현황**

귀농·귀촌자의 안정적 거주공간 제공을 위한 주택 지원정책은 그 동안 중앙정부와 공공기관, 지방자치단체를 중심으로 추진되어 왔다. 귀농·귀촌인을 대상으로 현재 추진 중인 대표적인 주택 지원정책을 정리하면 Table 7과 같다. 주로 주거단지 조성, 매입·임대, 신축·수리자금 용자, 주거정보 제공 등의 측면에서 진행되어 왔음을 알 수 있다.

거주공간 마련 지원정책 가운데, 빈집 활용 내용이 포함된 정책으로는 ‘빈집 수리비 지원’과 ‘도시민 농촌유치 지원 프로그램 지원’정책 등이 있다. 빈집 수리비 지원의 경우, 가구당 500만원 한도 내에서 주택 수리비를 지원하며, 빈집 리모델링, 보일러 교체, 지붕·부엌·화장실 개량 등의 주택정비를 추진하게 된다. 도시민의 농촌 유치 지원 프로그램 지원에서는 하드웨어 사업 중 하나로, 농가 빈집을 매입·임대하고 이를 수리하여 이주 희망 도시민들이 임시 거주공간으로 활용토록 지원하고 있다. 또한, 지자체별로 빈집 등의 정보를 제공하고 도시민을 유치하기 위한 지원사업이 점차 확대되는 추세에 있다. 이들 거주공간 마련 지원정책은 상대적으로 많은 자금이

소요되는 특성을 지니고 있어 예산상의 한계가 있을 수 있으며, 빈집 수리비 지원 규모 역시 현실적으로는 부족한 실정이다. 결과적으로 중앙정부와 지자체, 귀농·귀촌인 모두 경제적 부담으로 작용할 가능성이 높다. 이러한 이유로 인하여 공공에서 진행 중인 빈집 매입·임대를 통한 거주공간 제공은 아직까지 가시적인 효과를 얻고 있지 못하다. 정부 및 지자체의 한정적인 예산을 고려하고 부담을 낮추기 위해서는 활용가능한 빈집을 선별하고, 귀농·귀촌인의 연령 및 경제여건 등을 고려하여 실수요층에게 혜택이 제공될 수 있도록 적절하게 타겟을 설정할 필요가 있다.

**IV. 귀농·귀촌인을 위한 빈집 활용방안**

**1. 귀농·귀촌인을 위한 빈집 활용의 필요성**

그 동안의 기존 귀농·귀촌대상 주택정책은 크게 주택정보 제공, 임시 거처 지원, 자금 지원 등의 측면에서 주로 진행되어 왔다. 이와 연계해 본다면 ‘주택정보 제공’, ‘임시 거처 지원’ 측면에서 귀농·귀촌인을 위한 빈집 활용을 검토할 수 있는데, 귀농·귀촌자들에게 임시 또는 영구적인 주거공간을 제공함으로써 안정적인 정착과 주거공간 제공의 편익을 제공할 수 있을 것이다. 이를 통해 농촌의 지역활력을 유지하고 주택자원을 활용하며, 지자체의 신규주택 공급 부담을 낮추는 정책 효과를 얻을 수 있을 것이다.

Table 7 귀농·귀촌인 거주공간 마련 지원정책

구분	내용
귀농인 주택마련 자금 용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업내용: 주택구입 또는 신축에 필요한 자금용자</li> <li>지원금액: 4천만원 한도</li> <li>지원조건: 연리 3%, 5년거치 10년상환</li> </ul>
귀농인 농가주택 수리비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업규모: 100호, 5억원</li> <li>사업내용: 농가주택을 구입 또는 임차 (5년이상)하여 영농에 종사할 경우 호당 5백만원까지 주택수리비 지원</li> </ul>
빈집 수리비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구당 500만원 한도내 수리비 지원</li> <li>빈집 리모델링, 보일러교체, 지붕, 부엌, 화장실 개량 등</li> </ul>
전원마을 및 농어촌 뉴타운 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>전원마을 조성: 기존마을재개발 또는 신규마을조성을 통한 쾌적한 주거공간 조성(251세대)</li> <li>농어촌 뉴타운 조성: 마을기반시설 설치 및 환경개선을 통한 주거공간 조성(200세대)</li> </ul>
도시민 농촌유치지원 프로그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>하드웨어 사업: 농가 빈집을 매입·임대 수리하여 이주 희망 도시민의 임시 거주공간으로 활용</li> <li>소프트웨어 사업: 빈집 등 주거정보·농지정보 제공 및 갱신</li> </ul>

자료: 손상락(2011), 2010 주거실태조사로 본 도시민의 은퇴후 주거선택 의향과 정책제언 및 농림축산식품부·한국농어촌공사 홈페이지 내용을 토대로 재구성



이처럼 빈집의 활용이 귀농·귀촌인들에게 주택을 제공하는 효과적인 방법임에도 불구하고, 귀농·귀촌인과 빈집을 연계 활용하는 방안은 몇 가지의 문제점으로 인해 한계를 보여 왔다. 첫째, 대부분의 농촌 빈집이 새마을 운동 전후에 지어진 40년 이상의 노후주택으로 가치가 떨어지며, 둘째, 집주인이 갖는 외부 이주인에 대한 인식이 호의적이지 않다는 점이다. 그로 인해 사용가능한 빈집은 가족들에게 우선적으로 공급되고, 외부인에게는 사용가능한 주택(빈집)이 공급될 가능성이 낮다는 점이 지적되고 있다.(성주인, 2012)

실제로 귀농·귀촌인들은 농촌지역에서 정착할 주택을 찾는 과정에서 다양한 이유로 인하여 빈집을 활용하는 것으로 파악되고 있는데, 경제적인 이유와 함께 이주 초기 귀농·귀촌의 불확실성이 주요 이유로 거론되어 왔다<sup>12)</sup>. 이주과정에서 신규 주택건설을 선호하기는 하나, 경제적인 이유 등으로 인하여 상당수의 귀농·귀촌인들이 농가주택을 리모델링하여 거주하고 있는 것이 현실이다<sup>13)</sup>. 귀농·귀촌자의 연령과 경제 여건, 의향 등을 파악하고 빈집을 필요로 하는 실수요층을 대상으로 하는 연계 활용방안을 추진한다면, 빈집 정비를 통한 공급효과를 높일 수 있을 것이다.

## 2. 빈집 활용을 위한 정책제언

### 1) 통합적 관리 및 지원체계 구축

농촌의 빈집을 활용하고 효과적인 지원대책을 마련하기 위해서는 빈집의 현황파악이 우선적으로 선행되어야 할 것이다. 현재에도 통계조사 목적에서의 빈집 현황조사가 진행되고는 있으나, 기간이나 사유를 중심으로 하는 단순조사가 진행되어 왔다. 그러나, 빈집을 효과적으로 활용하기 위해서는 세부적인 실태조사가 진행되고, 이를 토대로 데이터 베이스가 구축되어야 한다. 이 과정에서는 크게 하드웨어(Hardware)적인 기준과 소프트웨어(Software)적인 활용가능한 기준이 마련되어야 하며, 이를 토대로 조사 및 자료구축이 진행되어야 한다.

하드웨어 측면에서는 주택 노후도 및 기능 측면에서 활용가능 여부가 기준이 될 수 있다. 보수작업을 통해 주택으로 활용이 가능한 빈집과 그렇지 못한 주택으로 구분하게 되는데, 활용가능한 빈집을 중심으로 보수·정비가 진행된다. 소프트웨어 측면에서는 소유관계나 공공활용성 등을 고려해야 하는데, 농촌 빈집은 활용가능 여부를 떠나 소유권 등의 법적 문제가 복잡할 가능성이 높다. 이 경우, 주택으로의 활용이 어렵거나, 소유자가 동의하더라도 철거가 불가능할 수 있다.

또한, 실효성 있는 정보를 중심으로 빈집 정보공개 규모를 확대할 필요가 있다. 이 과정에서 빈집 활용과 관련된 연계기관의 네트워크화와 공공·귀농·귀촌자 간의 연계 강화가 요구된다. 현재 웰촌을 중심으로 진행되는 빈집 현황자료 제공기능을 강화하여 귀농자가 직접 현장에 가지 않고도 안정적으로 주택을 파악할 수 있도록 하며, 공신력있는 중앙정부나 기관 중심으로 관리체계를 구축해야 한다.

한편, 귀농·귀촌인과 빈집 연계지원에 대해서는 중앙 및 지방정부 간의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 그 동안 지자체를 중심으로 자체적인 추진에 주력했지만, 집행부서 분리로 인한 수요자의 혼란, 부서간 협조의 한계, 업무 추진의 비효율성 등의 문제가 꾸준히 제기되어 왔다.(김정섭, 2012) 이를 개선하기 위해 지자체에서는 불필요한 중복업무의 단일화와 전문성 제고 노력이 필요하며, 중앙정부에서는 지원 영역을 보다 확대해야 할 것이다(박시현, 2011). 또한, 연관된 공공 및 민간기관의 명확한 역할 분담과 함께, 정부(중앙·지자체)-공공기관-민간기관 간의 효율적인 지원체계가 구축되어야 할 것이다.

### 2) 선택·집중 전략과 타겟 설정

1년 미만의 단기 빈집에 대한 정비 및 활용방안 마련이 필요하다. 단기 빈집은 현행 「농어촌정비법」에서 규정하는 ‘빈집’에 해당하지 않으나, 주거 수요가 높지 않은 농촌 특성상 빈집으로 장기화될 가능성이 높은 주택에 해당한다. 통계청 자료에 따르면 2010년 현재 1년 미만 빈집은 전체 빈집의 43.3%로 비교적 높은 비율을 차지한다<sup>14)</sup>. 이들 단기 빈집의 경우, 방치기간이 짧은 관계로 1년 이상의 빈집에 비해 정비비용이 적게 소요될 수 있다는 점에서 활용가능성이 보다 높다고 할 수 있다. 그러나, 적절한 조치가 이루어지지 않고 장기 빈집으로 남게 된다면 주택으로서의 기능이 떨어지고 이를 개보수하는 데에 보다 많은 재원이 소요될 것이다. 단기 빈집을 집중 관리함과 동시에, 귀농·귀촌자들이 우선적으로 선택·이용하도록 유도하고, 지원하는 방안을 마련해야 할 것이다.

한편, 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 귀농·귀촌자의 상당수가 노년층인 베이비붐 은퇴세대로 구성된 점은, 농촌에 새로운 활력을 부여할 수 있는 30~40대의 청장년층 유도 방안이 시급함을 의미한다. 은퇴연령인 노년층과 30~40대는 귀농목적과 경제여건 등이 다르므로, 요구하는 주거공간(신규 주택, 임대 등)이 다를 수 있다. 실제 인력 활용도가 높은 30~40대 젊은 계층의 유치방안으로 빈집 활용을 적극 고려할 수 있을 것이다. 상대적으로 경제여건이 넉넉하지 않은 젊은 계층의 안정적인

정착을 돕기 위해 이들을 빈집의 주 수요층으로 설정하고 임대주택으로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 여기에는 정부 및 공공의 역할이 절대적으로 요구된다.

### 3) 공공차원의 임대·관리·지원 강화

공공 중심의 빈집 매입 및 임대 확대방안 마련이 필요하다. 현재 추진 중인 농촌주택 개량을 위한 정부보조금 지원방식은 마을사업으로 추진시 특혜 등으로 인해 문제점을 야기시킬 가능성이 있다. 이에 대한 방안으로 빈집을 공공에서 매입하거나 장기임대하는 방식으로, 개보수 후에 주택을 공급하거나 공공의 목적으로 활용한다면 효과적일 수 있다. 현행 「농어촌정비법」 제64조에서는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변 환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 그러나, 소유자가 대부분 타지에 거주하는 관계로 주택 수리 보다는 철거될 가능성이 높다. 이 경우, 활용가능성을 고려하여 공공에서 매입·임대하는 방안을 검토하되, 도시민 농촌유치 지원 프로그램과 연계할 수 있을 것이다.

한편, 실제 주택수요자들에게도 행정적인 지원 확충을 고려할 필요가 있다. 농촌 빈집이 장기간 방치된 주택이라는 점에서 이를 개보수하는 데에 경비가 많이 소요될 가능성이 높기 때문이다<sup>15)</sup>. 현행 귀농·귀촌자들을 위한 주택보수 지원정책은 농가주택 수리비 지원금액 5백만원으로 자부담 없이 수리하기에는 현실적으로 부족한 상황이라 할 수 있다. 특히, 귀농·귀촌 대상자 중 상당수가 경제여건이 넉넉하지 않을 가능성이 높다는 점에서 안정적인 주거지 마련을 위한 지원 확대가 필요할 것이다.

또한, 현재 추진 중인 농촌 신규 주택공급은 공공의 재정부담을 가져올 가능성이 있다. 기존 연구에서는 귀농·귀촌인들이 농어촌뉴타운 시범사업에서 분양주택 보다는 임대주택을 선호하며, 귀농 5년차 이상에서는 본인 소유주택 거주비율이 높은 반면에, 이주 초기에는 임대주택 거주비율이 높음을 밝힌 바 있다<sup>16)</sup>. 신규 주택공급 중심의 정책보다는 빈집 활용, 임대주택 공급 등의 주거지 제공형태가 적절한 지원책이 될 수 있을 것이다.

### 4) 지원 시스템 확립 및 정책 강화

농촌 활성화 차원에서 귀농·귀촌을 위한 다양한 정책적 지원방안이 추진되어 왔다. 기존의 지원정책은 대부분 안정적인 농촌정착을 지원하는 차원에서의 영농관련 기술교육 및 컨설팅, 농촌생활관련 정보 및 서비스 제공, 마을 조성 및 주택신축을 통한 주거환경 개선과 자금 지

원 등이 주를 이루어 왔다. 여기에 빈집 활용방안이 하나의 주요한 전략이자 지원 시스템의 하나로 자리잡을 필요가 있을 것이다. 기존의 주거환경 개선 등의 주거지원 정책과 유사한 점이 있지만, 농촌 빈집을 단순 철거 대상이 아닌 농촌의 활용가치가 높은 자원으로 하는 인식에서 비롯된다는 점에서 그 차이가 있다.

빈집의 활용성을 증대하기 위해서는 이를 전략적으로 정비하고 활용하고자 하는 정책적 인식의 전환이 우선적으로 필요하다. 이를 위해서는 그 동안 산발적으로 추진되어 오던 빈집 정비사업이 실제 귀농·귀촌계층에게 폭넓게 혜택이 돌아갈 수 있도록 그 대상과 지원 규모를 확대할 필요가 있다.

한편, 실제 2009년에는 귀농·귀촌 지원과 관련하여 ‘주택 수리(보조)’ 내용이 중앙정부의 정책으로 포함되어 있었으나, 2012년에는 제외되었으나, 중앙에서 중단한 ‘빈집 수리비 보조’ 정책이 다수의 시·군 지자체에서 추진되고 있다. 귀농·귀촌인구 증가에도 불구하고 관련 예산이 삭감·폐지되거나, 농어촌 뉴타운·전원마을조성사업 등 신규 마을조성사업으로 추진되는 것은 귀농·귀촌인 수요와의 연계성을 약화시켜 효과가 감소될 가능성이 있다.(김정섭, 2012) 개발중심의 사업보다는 실제 필요로 하고, 도움이 될 수 있는 방향으로 정리되어야 하며, 한정된 예산을 고려한다면 대상 타겟을 명확하게 설정하는 것이 바람직하다.



Figure 4 귀농·귀촌인 지원시스템 확립

### 5) 준비단계에서의 지원 강화

아직까지는 기술·교육 등 경제적 자립 지원대책에 비해 주거관련 정보 및 지원에 대한 만족도가 낮은 것으로 인식되고 있다. 주택이라는 하드웨어적 성격상, 재정 한계가 있는 관계로 수요에 대한 적절한 대응이 이루어 지기가 쉽지 않다. 예산 한계를 고려한다면, 귀농·귀촌 과정에서 귀농·귀촌자들의 어려움을 단계별로 파악하고, 지원하는 것이 합리적일 수 있다. 기존 연구를 참고로 하면, 김정섭(2012)의 연구에서는 귀농인들이 경험하는

주택관련 어려운 점으로 귀농준비단계에서는 ‘주거지 관련 정보 제공 미흡’을, 이주후정착단계에서는 ‘주택 마련의 어려움’을 지적하고, 특히 귀농 준비단계에서 가장 크게 애로점을 겪고 있음을 밝힌 바 있다. 강대구(2010)의 연구에서는 귀농·귀촌자들이 정주여건 관련항목 가운데 초기에는 토지 구입 자금, 마을 분위기 적응에, 귀농 적응기에는 여가·문화활동, 의료·복지시설 부족, 자녀교육 등에 어려움을 겪고 있음을 밝힌 바 있다<sup>17)</sup>.

빈집 정보는 이주 초기에 주로 해결해야 할 시급과제라는 점에서 준비단계부터 지원이 이루어져야 한다. 관련연구에서는 예비·귀농준비단계에는 이주지에 관한 정보와 함께 빈집 매물정보를 제공하고, 이주 및 정착단계에서는 빈집수리비 지원을 중심으로 하는 지원 강화의 필요성을 제기하고 있다.(2011, 박시현) 결국, 주택문제는 경제적 자립문제 못지 않게 중요한 문제로, 예산 확보를 통한 행정지원 전담조직을 통해 준비단계부터 주거지원을 위한 이주자 지원사업을 체계화 할 필요가 있다.

귀농·귀촌인의 주거공간으로 빈집을 활용하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 주민들이 갖는 거부감을 개선토록 하는 적응기가 마련되어야 한다. 귀농·귀촌인들이 양질의 빈집을 공급받을 수 있도록 인식을 개선하고 교류를 갖는 준비과정이 필요하다. 이러한 점에서 종료된 ‘귀농인의 집’ 조성사업은 이주 초기에 임시 거주하면서 기술을 습득할 수 있는 사업이라는 점에서 지속될 필요가 있다. 아울러, 빈집 정비를 위한 비용 부담이 되지 않도록 공공이 빈집을 매입하여 임대형태로 공급하는 방안도 검토해야 한다.(이중혁, 2012)

한편, 귀농·귀촌인이 안정적으로 정착하는 과정에는 거주 위치 및 환경의 결정, 조사, 주택신축 및 개량 등의 많은 작업이 필요하다. 이들은 상당시간이 소요되는 작업으로, 성공적인 귀농·귀촌을 위한 필요사항으로서 대부분이 충분한 사전준비작업의 필요성을 언급하고 있다<sup>18)</sup>. 귀농·귀촌자들의 성공적인 정착을 지원하기 위하여 완전정착 이전단계에 정비된 빈집을 농촌생활 체험공간 또는 임시거처로 활용함으로써 사전 준비기간을 제공할 수 있을 것이다.

### 6) 빈집 활용의 다양화

현행 빈집 정비사업은 크게 세 가지 방식으로 진행되고 있는데, 첫째, 빈집 수리를 통한 장·단기 임대, 둘째, 소유자와 수요자 중간조직(행정) 3자 계약 방식, 마지막으로, 사회적기업 혹은 커뮤니티비즈니스로서의 사업 추진방식으로 추진되고 있다.(2011, 박시현) 빈집 정비를 통한 활용도 제고를 고려한다면, 거주를 위한 수요만이 아니라 체재형 가족농장을 중심으로 하는 관광·농촌체험공간이나, 인근 주민을 위한 공동생활공간 또는 복지관련시설로의 활용방안을 모색할 수 있을 것이다.

개량된 농촌빈집을 활용하여 체재형 가족농장(Multi-habitation)을 조성함으로써 최근 점차 확산되고 있는 5도 2촌을 통한 농촌생활의 체험 기회를 제공한다면, 귀농·귀촌에 대한 동경심을 가진 사람들을 만족시키고, 좋은 체험교육 공간으로 활용될 수 있을 것이다. 이를 통해 귀농·귀촌에 대한 부담감을 낮추고 좋은 인식을 심어주게 된다면, 농촌으로의 새로운 유입인구를 가져올 수 있을 것이다. 체재형 가족농장 사업은 현재 경기도를 포함하여 일부 지자체에서 시범적으로 실시되고 있는데, 이를 적절하게 활용한다면 도농 교류 증진을 기대할 수 있을 것이다. 또한, 빈집을 공동취사 거주공간인 공동홈 또는 활동이 여의치 않은 동절기 노인들의 집단 거주장으로 활용한다면 농촌 주민안전과 고령자 관리에 있어 효용가치가 높아질 수 있을 것이다.

## V. 결 론

그 동안 급격한 산업화로 인한 이촌향도 현상으로 농촌지역은 침체를 거듭해 왔으며, 이에 농촌 빈집이 증가하면서 각종 사회문제의 요인이 되고 있다. 한편, 2000년대를 전후로 귀촌·귀농인구가 증가하면서 농촌의 새로운 활력요소로서의 가능성이 대두되면서 다양한 지원정책이 추진되어 왔다. 본 연구에서는 귀농·귀촌자의 주거

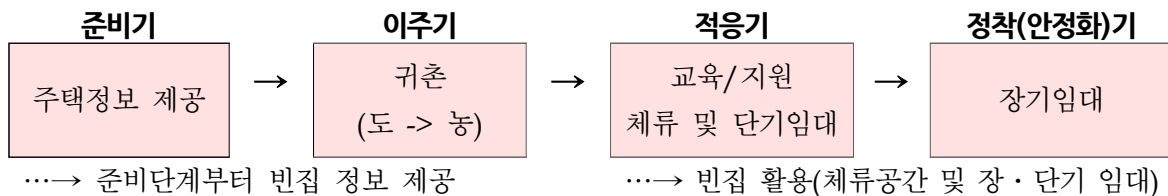


Figure 5 단계별 지원방안.

안정을 도모함에 있어 농촌 빈집의 활용을 연계함으로써, 농촌지역의 활성화를 유도하기 위한 방안을 모색하였다. 분석을 통해 얻어진 주요 결과 및 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 최근 생활패턴의 다양화, 베이비부머 세대의 은퇴 등으로 귀농·귀촌인구가 증가해 왔으며, 지역별로는 귀농·귀촌 비율의 차이를 보였다. 또한, 이들 연령대가 점차 높아지는 것으로 나타나, 젊은 계층 유인을 위한 대책이 필요한 것으로 분석되었다. 둘째, 농촌 빈집의 비율은 전국 평균에 비해 높은 실정이며, 전 시도의 농촌 지역에서 광범위하게 나타나는 패턴을 보였다. 셋째, 도시민 유치지원을 위한 농가 빈집 활용정책이 추진되고 있으나, 지원비용 및 규모 측면에서 아직 미흡한 실정이다. 넷째, 농촌 빈집의 활용도를 극대화하기 위해서는 정확하고 세부적인 실태조사가 우선적으로 필요하며, 이를 바탕으로 통합 관리체계가 구축되어야 한다. 다섯째, 공공이 주도적으로 빈집 활용정책을 추진함에 있어, 실태조사를 토대로 활용가능한 빈집을 선별하여 중점 정비하고, 젊은 귀농·귀촌계층을 주요 타겟으로 하여 안정적인 주거공간으로 공급되어야 한다. 마지막으로, 농촌 빈집의 활용도 제고를 위해 단순 주거공간 뿐만 아니라, 귀농·귀촌자의 사전 적응공간, 도시민들을 위한 체재형 가족농장, 기존 주민을 위한 공동공간 등 다양한 용도로 활용할 수 있는 정책을 마련해야 한다.

이러한 연구 결과는 최근 주목받고 있는 귀농·귀촌인의 안정적인 정착과 농촌주택 자원 활용을 연계함으로써 농촌지역 활성화를 도모할 수 있다는 점에서 충분히 고려할만한 가치가 있다. 아직까지 연구가 활발하게 진행되고 있지 못한 농촌 빈집활용 가능성에 대해 새롭게 인식하고 접근함으로써 활용가능성을 제기했다는 점에서도 연구의 의의가 있다고 하겠다. 그러나, 귀농·귀촌자의 구분 연구 및 다양한 사회적 변인을 토대로 한 분야별 연구가 병행되지 못한 점은 연구의 한계로 남는다. 관련 연구 활성화나 정책적 활용방안 제고를 위해서는 단순 빈집 현황자료뿐만 아니라 빈집이용 실태나 정비유형 등 세분화된 자료가 구축되어 제공될 필요가 있다. 또한, 빈집 정비나 귀농·귀촌인의 안정적인 정착을 위한 관련법제가 정비되어야 하며, 다양한 해외사례 검토를 통해 효과적인 정책방안이 마련되어야 할 것이다. 앞으로 실 거주자들에 대한 면밀한 실태조사가 진행되고, 이를 바탕으로 농촌 빈집 활용방안이 다양한 정책으로 발전함으로써, 귀농·귀촌인들의 안정적인 정착과 농촌지역 활성화에 기여하는 대안이 되기를 희망한다.

- 주1) 국토교통부의 '도시계획현황 통계자료(2013)'에 따르면, 2012년 말 도시지역 인구는 4,638만2,000명(91.04%)로 2011년(91.12%)에 비해 0.08%p 감소한 것으로 파악되었다. 여기에서의 도시지역이란 행정구역 기준이 아닌 4개 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역) 중 도시지역을 의미한다. 이러한 도시인구 감소는 인구 고령화와 농촌 귀농·귀촌 인구 급증이 주요 원인으로 제시되고 있어 귀농·귀촌이 사회 트렌드화 되고 있음을 보여준다.
- 주2) 홍성군의 조례에서는 '귀농당시 연령 만 60세 이하인 자'로 귀농인의 지원대상을 한정하고 있다.
- 주3) 시도별로는 전남의 고령인구 비중이 20.4%로 인구 고령화가 가장 많이 진전되어 있고, 경북 16.7%, 전북 16.4%, 충남, 강원 15.5% 순으로 파악되고 있다.(농림축산식품부 자료)
- 주4) 여기에서 귀농인은 농어촌으로 이주하여 농어업에 종사하는 사람, 귀촌인은 전원생활 등을 위해 농어촌지역으로 이주한 사람(사업자, 회사원 등 직업인 제외)을 의미한다.(농림축산식품부)
- 주5) 도시지역의 빈집 456,509호 중 미분양은 156,127가구로 34.2%를 차지하며, 면지역은 229,129호 중 22,524호로 9.8%의 비중을 보였다. 결국, 도시지역 상당수의 빈집은 주택공급 과정에서 일어난 현상인데 비해, 면지역은 인구 유출에 따른 것으로 지역 침체에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다.
- 주6) 인구주택총조사자료에 따르면 2010년을 기준으로 전국 농촌의 빈집비율은 약 9.9%에 이르는 것으로 파악되고 있다. 이중 파손된 빈집이 전체의 19.1%로 파악되며, 1년이상 빈집이 45.7%로 파악되고 있다. 이러한 파손주택이나 장기간 방치된 주택의 경우, 주거공간으로 활용하기 위해서는 상당수준의 정비가 요구될 것으로 판단된다.
- 주7) 2013년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획에 따르면, 농어촌 복지 개선 및 지역 활성화 지원 강화를 위한 예산이 2012년 1조5,995억 원에서 1조 6,509억 원으로 전년 대비 3.2% 증액되었으며, 여기에는 귀농·귀촌활성화(152억 원)를 위한 예산이 신규사업으로 추가되어 있다.
- 주8) 도시민의 귀농·귀촌 사례가 증가하면서 도시민의 안정적인 정착을 지원하기 위한 조례 제정이 각 지방자치단체별로 증가하고 있다. 2011년 현재 조례를 지정한 지자체는 총 74개(시·도 포함)로 다음과 같다.

<귀농·귀촌 지원관련 시도별 조례 제정 현황 >

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
단체수	74	-	2	5	12	13	18	17	7	-

자료: 농림축산식품부 보도자료(2011.5)

- 주9) 한국농어촌공사(<http://www.ekr.or.kr>)의 주요사업인 농어촌지역 개발사업 가운데, '농어촌뉴타운조성', '전원마을조성', '일반농산어촌개발' 등이 도시민의 농촌유인을 촉진하기 위한 개발사업에 해당한다. 또한, 지역분부를 중심으로 귀농·귀촌 희망자에게 영농교육, 농지관련 사업설명 등을 실시하고, 정부와 지자체 정책 및 지원내용을 웰촌(<http://www.welchon.com>)을 통해 실시간으로 제공하고 있다.

농촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안 연구

< 귀농지원을 위한 한국농어촌공사의 주요 사업 >

구분	농어촌뉴타운조성	전원마을조성	일반농산어촌개발
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시거주 젊은 인력 등이 농어촌에서 농어업의 핵심주체로 성장할 수 있도록 쾌적한 주거공간을 조성하여 경쟁력있는 농어업 기반유지 및 경쟁력 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 지역에 폐적하고 다양한 형태의 주거공간을 조성하여 도시민의 농어촌유입을 촉진함으로써 농어촌 지역 활성화 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반농산어촌지역(120개시·군)에 거주하는 지역주민에게 최소한의 기초생활수준을 보장하고 도시민의 농촌유입을 촉진함으로써 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특색 있는 발전 도모</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>도로, 상·하수도, 커뮤니티시설, 주차장 등 마을기반 조성</li> <li>시장·군수가 기존마을개발, 기존마을확장, 신규마을조성 등 개발방식 자율선택</li> <li>맞춤형 인력육성지원 종합 프로그램 포함</li> <li>2012년까지는 시범사업지구로 선정된 5개시·군대상으로 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도로, 상·하수도 등 마을기반시설 설치 및 단지조성</li> <li>부지정리, 주택건축 및 분양임대</li> <li>마을 커뮤니티 형성 및 운영 프로그램 개발</li> <li>인근마을에 대한 기반시설 설치 등 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 시행형태를 기준으로 기존사업을 4개 유형으로 분류</li> <li>-읍·면소재지 종합정비, 권역단위 마을종합정비, 신규마을조성 및 재개발, 기초생활 인프라 정비 등</li> </ul>

자료: 한국농어촌공사 홈페이지(http://www.ekr.or.kr)

주10) (사)전국귀농운동본부는 1996년 귀농학교의 운영과 후원활동을 통해 귀농자의 정착활동을 목적으로 설립되었으며, 생태귀농학교, 소농학교, 청년귀농지원, 귀농자녀교육 네트워크, 계간 귀농통문발간 등 다양한 교육 및 지원사업을 추진 중에 있다.(http://www.refarm.org)

주11) 농림축산식품부의 2013년 예산 중 귀농·귀촌관련예산에는 농업자금이차보전 항목중 ‘귀농·귀촌정착지원자금’과 귀농·귀촌활성화지원을 위한 5개 세부사업 등이 있다. 이중 귀농·귀촌정착지원자금은 2012년에 비해 증가하였으며, 귀농·귀촌활성화지원은 신규사업에 해당한다.

<농림축산식품부 귀농·귀촌관련 예산 및 기금운용계획(2013년)>

부문	예산(백만원)		세부항목
	2012년	2013년	
농업자금이차보전(농특)	1,136	3,370	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농·귀촌정착지원자금</li> </ul>
귀농·귀촌활성화 지원(농특, 신규)	-	15,190	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농·귀촌활성화 지원</li> <li>- 도시민농촌유치지원 : 3,580백만원</li> <li>- 체류형 농업창업지원센터 : 8,000백만원</li> <li>- 귀농·귀촌 교육 : 2,110백만원</li> <li>- 귀농·귀촌 창업 박람회 : 500백만원</li> <li>- 귀농민 및 농촌후계자 체험관 : 1,000백만원</li> </ul>

자료: 농림축산식품부(2013), 2013년도 예산 및 기금운용계획

주12) 이종혁(2012)의 연구에 따르면, 귀농·귀촌인들이 빈집을 활용하게 되는 이유로는 1) 경제적 여유가 있지만 불확실한 미래 때문에, 2) 경제적 여유가 있지만 비용 절감을 위해, 3) 경제적으로 어려워 최소비용을 투자해야 하므로, 4) 소박한 농촌생활을 위해 등이 제시되었다. 또한, 김정섭(2012)의 연구에서는 빈집 정보관리 및 활용의 문제점으로, 1. 읍·면 담당자의 조사

및 정보관리 한계, 2. 이용가능한 빈집이 주변 주민에게 우선적으로 제공, 3. 외부인에 대한 반감 등을 들고 있다.

- 주13) 송미령(2007)의 연구에서는 귀농·귀촌 대상자 중 신규 주택 건설이 50%, 리모델링 40% 등으로 파악한 바 있다. 경제적으로 여유가 많지 않은 계층에서 기존 농가주택 또는 빈집을 활용한 리모델링을 선택할 가능성이 높다고 할 수 있으며, 상태가 양호한 빈집을 중심으로 정비 확대가 필요하다고 볼 수 있다.
- 주14) 농촌의 단독주택을 기준으로, 1년 미만 빈집은 49.9%로 점차 증가 추세에 있다. 한편, 전국의 1년 미만 빈집은 전체의 66.8%로 농촌지역 보다 높은 비중으로 파악되었다. 그러나, 상당수가 아파트 미분양에 따른 결과로 인구 감소에 따른 농촌 빈집과는 성향이 다르다.
- 주15) 통계청 자료에 따르면 2010년 현재 농촌 빈집 중 약 22% 정도가 일부 파손되어 정비가 필요한 것으로 파악되고 있다.
- 주16) 성주인(2012)의 연구에 따르면, 귀농·귀촌 구상시에는 신규 전원주택 희망이 50%를 넘으나, 실제 이주자의 신규 전원주택 입주는 36%에 불과하며, 빈집 수리비율이 18.9%에 이르는 것으로 파악되었다. 또한, 귀농 연구 5년차 이상은 본인 소유주택 거주비율이 77%이나, 2년차 이하는 본인소유 주택이 54%, 여러 형태의 임대주택 입주가 46%로 조사되었다.
- 주17) 강대구(2010)의 연구에서는 귀농·귀촌자들이 인식하는 시기(초기와 이후)별 어려움을 다음과 같이 정리하였다. 전체적으로 재배기술, 운영 자금, 농기계 자금 등 영농관련 항목의 어려움이 높은 비율을 보이고 있으며, 생활여건 등과 관련한 항목은 상대적으로 낮은 성향을 보였다.

<귀농·귀촌자들이 인식하는 어려움의 변화>

구분	귀농초기 어려움	귀농이후 어려움	비고
재배(사육)기술	84(22.5%)	53(14.2%)	-31
경영기술(작목선택 포함)	33(8.8%)	24(6.5%)	-9
판매기술	11(2.9%)	18(4.8%)	7
운영 자금	75(20.1%)	74(19.9%)	-1
토지 구입 자금	20(5.4%)	8(2.2%)	-12
농기계(시설)자금	29(7.8%)	38(10.2%)	9
노동력 확보	17(4.6%)	35(9.4%)	18
생산물 판로	15(4.0%)	22(5.9%)	7
기술 조연자 확보	7(1.9%)	5(1.3%)	-2
마을 분위기 적응/ 관계형성	12(3.2%)	6(1.6%)	-6
자녀교육	24(6.4%)	32(8.6%)	8
여가, 문화활동과 의료복지 시설 부족	11(2.9%)	19(5.1%)	8
농업·농촌정책 및 환경변화/확고한 신념	16(4.3%)	24(6.5%)	8
기타	19(5.1%)	14(3.8%)	-5
합계	373(100%)	372(100%)	-1

자료: 강대구(2010), 귀농, 귀촌의 현황과 정책과제, 농촌지도와 개발, 재정리

주18) 박광주 외(2006)는 준비기간이 길고, 영농교육을 받을수록 농촌생활에 만족도가 높음을 밝혔다. 또한, 강대구(2010)는 귀농자들이 귀농결심에서 실행까지 3~5년, 귀농 후의 적응에 2~3년 소요됨을 밝히고, 다양한 귀농 준비과정에 대한 정보교류 및 지원이 가능한 서비스체계 구축의 필요성을 언급하였다.

참고문헌

1. 강대구, 2005, 최근 귀농실태와 지원대책방안 연구: 2005년 농림부 정책과제 보고서, 농림축산식품부.

2. 강대구, 2010, 귀농·귀촌의 현황과 정책과제, 한국농촌지도학회 『농촌지도와 개발』 17(4), 743-771.
3. 강미나 외, 2012, 농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구, 국토연구원.
4. 고상환, 김동현, 2011, 제주지역 귀농·귀촌 교육 참여자 특성 및 교육만족도 분석, 한국농촌지도학회 『농촌지도와 개발』 18(4), 983-1010.
5. 국토교통부(<http://www.molit.go.kr>)
6. 김정섭, 임지은, 2012, 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향 세미나 자료집, 한국농촌경제연구원
7. 김창현 외, 2008, 농촌이주 인구의 공간적 분포특성과 국토정책과제, 국토연구원.
8. 김철규 외, 2011, 귀농귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전방안 연구, 농림축산식품부.
9. 김형용, 1998, 귀농자의 실상과 정착방향에 관한 연구, 한국축산경영학회 『한국축산경영학회지』 14(1), 205-223.
10. 농림축산식품부(<http://www.mafra.go.kr>)
11. 마상진, 정기환, 2008, 신규 취농의 진입장에 해소 방안, 한국농촌경제연구원
12. 박공주, 윤순덕, 강경하, 2006, 은퇴 후 귀농인의 농촌생활만족도에 영향을 미치는 요인, 농촌계획 12(4), 63-76.
13. 박공주, 김양희, 박정윤, 2007, 은퇴 후 귀농인의 농촌이주준비 및 농촌 적응과정 실태에 관한 연구, 대한가정학회 『대한가정학회지』 45(1), 9-21.
14. 박문호, 오내원, 임재은, 2012, 농촌지역 활성화를 위한 귀농·귀촌 추진방안, 한국농촌경제연구원
15. 박덕병 외, 2006, 외국 가족농원의 비교 분석을 통한 정책적 시사점, 농촌계획, 12(2), 75-85.
16. 법제처(<http://www.law.go.kr>)
17. (사)전국귀농운동본부(<http://www.refarm.org>)
18. 성주인, 박시현, 윤병석, 2011, 도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책 방향과 과제, 한국농촌경제연구원
19. 손상락, 2011, 2010 주거실태조사로 본 도시민의 은퇴후 주거선택 의향과 정책제언, 경남발전연구원.
20. 송미령, 2007, '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제, 열린충남(39), 60-77, 충남발전연구원.
21. 오수호, 2011, 도시민의 농촌지향 인구이동에 관한 연구동향: 1996~2010년의 국내문헌을 중심으로, 한국도시지리학회지 14(2), 77-90.
22. 웰촌(<http://www.welchon.com>).
23. 유정규 외, 2011, 귀촌 실태분석 및 활성화방안 연구 보고서, 지역발전위원회
24. 이민수 외, 2009, 도시민의 귀촌행태와 전라북도 대응방안, 전북발전연구원.
25. 이상호, 2008, 경북지역 귀농인의 지역 및 지역주민과의 만족도 분석, 농업경영·정책연구 35(3), 551-565.
26. 이수행, 김군수, 2011, 경기 신농정 패러다임, 이슈&진단, 경기개발연구원.
27. 이원호, 주성재, 이재준, 2006, 우리나라 낙후지역 지원제도의 효과분석: 개발촉진지구사업의 사례연구, 국토지리학회지 40(1), 83-94.
28. 이창우, 2011, 귀농·귀촌자를 위한 농촌빈집 활용방안 찾기, 전북발전연구원.
29. 전라북도(<http://www.jeonbuk.go.kr>)
30. 정삼철, 2011, 충북농촌 활력제고를 위한 귀농·귀촌 활성화 방안, 충북발전연구원.
31. 지남석, 정승현, 2012, 공간구문을 활용한 농촌중심지역 공간구조 비교 분석 -충청남도 20개 읍·면을 중심으로-, 국토지리학회지 46(4), 389-402.
32. 채성주, 2012, 충북 농촌지역 도시민 정주촉진을 위한 전략, 충북발전연구원.
33. 채정은, 변병설, 2009, 무주군의 건강도시사업 중요도 분석, 국토지리학회지 43(1), 91-102.
34. 최수명, 한경수, 2002, 선진사례에서 본 농촌빈집정비사업의 발전방향, 농촌계획 8(1), 85-93.
35. 통계청 인구주택총조사(<http://kosis.kr>)
36. 한국농어촌공사(<http://www.ekr.or.kr>)
37. 한국농촌경제연구원, 2011, 도시민의 농어촌 정주확산을 위한 정책세미나 자료집.
38. 황한철, 강구, 최수명, 2007, 농촌마을 빈집·빈터의 입지특성 분석 및 활용방안, 농촌계획 13(1), 19-31.
39. Carlson, J. E., Junk, V. W., Fox, L. K., Rudzitis, G., & Cann, S. E., 1998, Factors affecting retirement migration to Idaho: an adaptation of the amenity retirement migration model, The Gerontology 38(1), 18-24.
40. Mullins, L. C., & Dugan, E., 1990, The influence of depression and family and friendship relations on residents' loneliness in congregate housing, The Gerontology 30(3), 377-383.

접 수 일: (2013년 8월 10일)

수 정 일: (1차: 2013년 8월 21일, 2차: 9월 24일,  
3차: 9월30일)

게재확정일: (2013년 9월 30일)

■ 3인 익명 심사필