http://dx.doi.org/10.14577/kirua.2015.17.4.17

농촌빈집의 효율적 정비와 활용에 관한 연구

A Study on the Efficient Improvement and Use of Rural Vacant Houses

박 헌 춘* 송 준 숙** 김 승 근***
Park, Heon-Choon Song, Jun-Sook Kim, Seung-Geun

Abstract

Vacant houses are increasing across the country, but the appropriate measures have not been set up yet. Accordingly, vacant houses are left unattended for a long time, and become deserted to degrade the residential environment. They are often used as the space for the deviation of youth or even for crimes, threatening the safety of rural society. Vacant houses are not only personal properties but also public assets that form the residential environment of a town. Therefore, the problem should be better taken care of with appropriate policies.

In this study, the present situation of vacant houses in Korea, the causes of the vacant house and the limits and lessons of the improvement projects were reviewed, along with the vacant house improvement systems in the UK and Japan. The most significant difference between the cases in Korea and other countries are the method of vacant house improvement. In terms of policies and support, Korea focuses on demolition, whereas other countries focus on reuse. In addition, the vacant house improvement projects in Korea are performed mostly by government agencies, whereas local governments and private organizations in other countries cooperate to improve vacant houses and go beyond mere residential environment improvement towards the local revitalization.

Based on the study results, the following are proposed to efficiently improve and use the rural vacant houses.

First, the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act, which allows the vacant houses to be left unattended and not improved, should be revised. Second, the intermediate support organizations that connect the demand and supply should be fostered and supported so that the use of vacant houses can be vitalized and privately led. Third, the best practices of using the vacant houses should be found and promoted, and the vacant house remodeling technique should be developed and propagated. Fourth, a special law should be enacted to comprehensively plan, support and execute the vacant house improvement, as in Japan. Finally, the value of the vacant houses as public properties should be shared in public so that all citizens can participate in addressing the vacant house issue to derive the detailed plans to solve the problem.

키워드 : 농촌빈집, 빈집정비, 빈집활용, 지역활성화
Keywords : Rural vacant houses, vacant house improvement, use of vacant houses, regional revitalization

1. 서 론

2010년 통계청에서 발표한 인구주택총조사 결과에 따르면 전국의 빈집은 약 79만 호에 이르고, 이 중 약 42.5%인 34만 호가 읍·면 지역에 분포하고 있는 것으로 나타났다.[1] 이러한 빈집이 적절하게 활용되지 못하고 장기간 방치되면 결국 흉물스러운 폐가(廢家)가 되어 주거환경을 저해할 뿐만 아니라 청소년 탈선장소 내지 범죄의 장소로 악용되는 등 농촌사회의 안전을 위협하는 요인이 되고 있다.

농촌의 빈집 문제는 인구감소, 고령화, 다문화 등 우리나라의 농촌사회가 직면한 사회문제와 함께 논의되어야 함에도 불구하고 사유재산이라는 이유로 한 발짝 뒤로 물러나 있는 것이 현실이다. 빈집은 사유재산이기 이전에 마을의 주거환경을 구성하는 공공의 재산으로서의 성격도 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 빈집 문제를 해결하는데 좀 더 적극적인 관심과 정책 발굴이 필요한 시점이다.

현재 우리나라의 농촌지역 빈집정비는 철거 위주로 이루어지며 지방비와 포괄보조사업비(일반농산어촌개발사업)에서 그 비용을 일부 지원해 주는 수준에 그치고 있다. 철거 외에 빈집활용을 위해 귀농귀촌종합센터(returnfarm.com)를 통해 빈집정보를 제공하도록 하고 있지만 개인정보 공개의 법적 제한, 해당 마을에서의 빈집 공개 반대 등의 이유로 수요자가 만족할만한 수준의 정보제공은 이루어지지 않고 있다.

최근 일본은 820만 채(2013.10 기준)에 달하는 빈집문제를 해결하기 위해 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 시행(2015.2.26.)하였으며, 같은 법에 따라 빈집의 처리를 더욱 원활하게 하기 위해 빈집처리에 관한 세부사항을 규정한 지침을 2015.5.26.일에 발표하였다.

* 정회원, 농림축산식품부 농촌정책국 지역개발과 전문관, 건축학박사 (교신저자 : ilovejx77@naver.com)
** 정회원, (주)그린준하우징 대표, 카톨릭관동대학교 건축공학과 박사과정
*** 정회원, 강동대학교 건축학과 교수, 공학박사
1) 국가통계포털(www.kosis.kr) 검색자료

본 연구는 우리나라 농촌빈집의 현황과 문제를 살펴보고 일본의「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법」을 비롯하여 해외사례와 제도를 검토하여 우리나라 빈집정비 관련 규정(법률 등)의 문제점과 개선방안을 제시하고자 하며, 빈집의 효율적 정비(철거 및 활용)를 위한 정책적 제안을 함에 그 목적이 있다.

연구의 진행과 방법은 우선적으로 통계청에서 발표한 연도별 빈집현황과 통계청의 조사대상에서 제외된 폐가 현황[2]을 살펴보고, 이와 관련하여 빈집정비를 위한 현행 법령과 정부와 지자체가 추진하고 있는 사업의 내용과 문제점 및 한계점을 짚어보고자 한다. 아울러 농촌빈집 관련 논문과 일본의 특별조치법을 참고하여 농촌빈집의 효율적 정비와 활용에 관한 대안을 제시하고자 한다.

2. 빈집현황 및 발생원인

통계청에서 5년마다 발표하는 인구주택총조사를 보면 <표1>과 같이 농촌의 경우 주택 대비 빈집이 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 통계청에서 발표하는 빈집은 점유형태에 따라 조사된 것으로 매매·임대, 미분양, 수리, 일시적 이용, 영업용, 기타로 구분되며, 폐가는 조사대상에서 제외하고 있다.

Table 1. Houses and vacant houses

(단위 : 천호, %)

구분	2000		2005		2010	
	빈집수	주택수	빈집수	주택수	빈집수	주택수
전국 (비율)	513 (4.4)	11,472	727 (5.4)	13,222	794 (5.4)	14,677
동지역 (비율)	270 (3.2)	8,393	420 (4.2)	9,997	457 (4.0)	11,262
읍·면지역 (비율)	242 (7.8)	3,079	307 (9.5)	3,225	337 (9.9)	3,414

출처 : 국가통계포털(www.kosis.kr)

Table 2. Vacant(Deserted) houses

(단위 : 동)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	54,047	54,126	52,593	48,149	48,547	48,174
인천	895	964	1,008	1,052	293	450
세종	224	201	161	128	84	301
경기	1,253	1,432	1,201	1,078	1,194	1,282
강원	2,693	2,767	2,730	2,795	2,495	3,080
충북	2,319	2,251	2,229	2,510	1,842	2,152
충남	7,563	7,434	7,247	7,138	6,611	7,508
전북	8,820	9,319	9,241	6,738	8,974	7,362
전남	13,345	13,343	13,408	12,135	12,669	11,478
경북	9,462	9,147	8,393	7,680	8,443	7,407
경남	7,215	6,982	6,730	6,508	5,648	6,860
제주	258	286	248	387	294	294

출처 : 농림축산식품부 지역개발과 내부자료
* 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 제외

2) 농림축산식품부 지역개발과 행정조사 자료 활용

<표2>는 농림축산식품부에서 매년 1회 행정조사를 통해 철거대상이 되는 폐가를 조사한 결과이며, 지역별 현황을 살펴보면 전라남도에 폐가가 가장 많이 있는 것을 알 수 있다.

국토연구원에서 발표한 연구보고서(2012)에 따르면 농촌의 빈집 발생원인은 농촌의 지역 특성별로 다양하지만 크게 '외지로 이사', '집주인 사망', '신축 이전' 등 3가지로 구분하고 있다. 농촌과 산촌의 경우 경제적인 이유로 외지로 이사를 하게 되고, 혼합지역의 경우 교육문제와 주거환경 등의 이유로 인접한 도시로 이사를 하기 때문에 빈집이 발생하는 것으로 보고 있다. 또한 빈집이 발생한 후 방치되는 이유로는 은퇴 후 귀향을 위해 철거보다는 비워두는 것이 낫다는 인색의 팽배와, 빈집 철거로 인해 지목이 나대지로 바뀜에 따른 과세의 증가, 땅 소유주와 건축물 소유주의 불일치로 인한 철거 지연[3] 등을 사례로 꼽고 있다.

「지방세법」 제110조 및 제111조에 따르면 토지(나대지)는 종합합산과세대상에 해당되어 주택[4](빈집)을 철거할 경우 재산세 납부 세액이 증가한다. 같은 법에 따라 ①빈집을 존치할 경우, ②빈집철거+종합합산과세대상 토지를 1건만 소유한 경우, ③빈집철거+종합합산과세대상 토지를 여러 건 소유한 경우를 살펴본 결과 <표3>과 같이 재산세가 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

Table 3. Example of taxing on the house and vacant land according to the Local Tax Law

(사례) K군 B면 M리 276-3번지(2015.6.30. 기준)
- 기본조건 : 대지면적 188㎡, 주택면적 86.4㎡
- 지자체 공시가격 : 주택공시가격 15,600천원, 토지개별공시지가 84,000원/㎡

① 주택(빈집)을 존치할 경우
- (과세표준) 15,600×60%=9,360천원, **(재산세) 9,360천원×0.1%=9,360원**
  * 주택과 부속토지 과세표준 : 주택공시가격×60%

② 주택(빈집)을 철거할 경우로서, 종합합산과세대상 토지(나대지)를 1건만 소유할 경우
- (과세표준) 15,792천원×70%=11,054천원, **(재산세) 11,054천원×0.2%=22,108원**
  * 토지 과세표준 : 개별공시지가×70%

③ 주택(빈집)을 철거할 경우로서, 종합합산과세대상 토지를 여러건 소유한 경우

합산금액	과세표준(70%)	재 산 세
5천만원	35,000천원	35,000천원×0.2%=70,000원
1억원	70,000천원	100천원+(20,000천원×0.3%)=16,000원
2억원	140,000천원	250천원+(40,000천원×0.5%)=450,000원
3억원	210,000천원	250천원+(110,000천원×0.5%)=800,000원

또한 사단법인 문화도시연구소의 연구보고서(2009)를 보면, 농촌주택의 약 40% 이상이 땅 소유주와 건축물 소유주가 불일치하는 타터주택에 해당되며 주택 소유주가

3) 강미나 외, 농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구, 2012, 국토연구원, p.77 인용·재정리

4) 「주택법」 제2조의 1. "주택"이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말함

외지로 이사를 한 경우 현 주택에 대한 지상권을 유지하기 위해서 철거를 하지 않고 방치[5]하는 것으로 보고 있다.

3. 빈집정비사업

3.1 관련 법률

농촌 빈집정비는 「농어촌정비법」 제2조, 제64조, 제65조, 제66조, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」제29조에 근거를 두고 있다. 농촌빈집정비는 1995년 12월 제정된 「농어촌주택개량촉진법」이 시초가 되며, 농어촌주택개량촉진법이 2008년 12월 31일자로 적용시한이 만료(부칙 제5628호)됨에 따라 2009년 「농어촌정비법」을 개정, 근거를 마련하여 현재에 이르고 있다.

또한 「농어촌정비법」 제2조의12에는 『"빈집"이란 시장(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.』라고 빈집에 대해 정의하고 있다.

3.2 빈집정비절차[6]

빈집정비에 대한 절차는 「농어촌정비법」에서 정하고 있다. 「농어촌정비법」 제64조(빈집 정비)는, '시장·군수·구청장은 농어촌지역과 준농어촌지역에 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다'라고 빈집정비를 할 수 있도록 정하고 있다.

또한 「농어촌정비법」 제65조(빈집 정비 절차 등)는 시장·군수·구청장의 직권철거에 대해 정하고 있는데, 제1항은 '시장·군수·구청장이 제64조에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다'로 직권철거의 근거를 마련하였으며, 제2항에는 '제1항에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거 명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 일간신문에 1회 이상 공고하고, 공고한 날부터 60일이 지난날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다'라고 시장·군수·구청장이 직권철거를 할 경우 취해야 할 최초의 행정절차를 규정하고 있다.

제3항에는 '제1항과 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 한다'라고 시장·군수·구청장이 직권철거를 할 경우 빈집에 대한 보상비를 지급하도록 정하고 있다.

제4항에는 '시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체 없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다'로 시장·군수·구청장이 직권 철거 후 이행해야 하는 행정절차에 대해 규정하고 있다.

빈집을 시장·군수·구청장이 직권으로 철거할 경우 소유주의 소재를 알 수 있는 경우와 알 수 없는 경우로 나눌 수 있으며 소유주 소재 유무에 따라 <그림1>과 같이 진행 절차에 약간의 차이가 있다. 시장·군수·구청장이 직권으로 빈집을 철거할 경우 「농어촌정비법」시행령 제60조 및 제61조에 따라 시장·군수·구청장은 철거 사유 및 예정일을 명시한 철거통지서를 철거 예정일 7일 전까지 그 빈집의 소유자에게 알려야 하며, 소재불명의 빈집에 대해서는 「부동산부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가업자의 감정평가액으로 산정된 보상비를 공탁해야 한다.

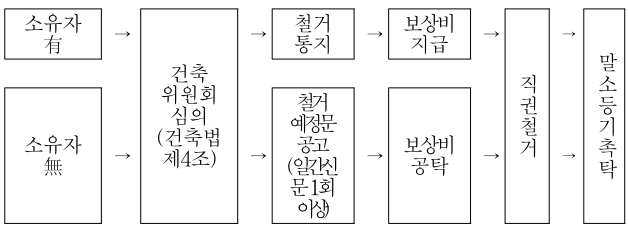

Figure 1. Procedure for the vacant house demolition by authority

참고로「농어촌정비법」제66조에는 시장·군수·구청장의 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농(營農)을 목적으로 주택 개량을 희망할 때에는 농어촌주택개량자금을 우선적으로 지원할 수 있도록 자진 철거자에 대한 우대 조건을 명시하고 있다.

3.3 빈집정비 현황

(1) 빈집 철거

농림축산식품부 지역개발과 내부자료에 따르면 농촌빈집정비(철거)는 1997년도부터 추진하였으며, 빈집정비에 소요되는 비용은 전액 지방비(도비+시·군비)로 충당하다가 2011년부터 포괄보조금으로 국비 70%를 보조하고 있다.

5) 주대관 외, 인제군 서화면 독거노인 주거실태조사 연구, 2009, 사단법인 문화도시연구소, p.3

6) 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 검색기능을 활용하여 「농어촌정비법」 조문 인용·재구성

그 동안의 정비 현황을 보면 총 121,711동을 철거하였고, 소요비용은 93,460백만원으로 나타났다(이 중 국비는 4,204동, 7,176백만원). 참고로 2015년도 빈집정비계획은 6,541동, 10,595백만원으로 확인되었다.

Table 4. Vacant house improvements over the recent 5 years

(단위 : 동)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
합계	7,027	5,143	5,609	6,518	6,843
부산	-	-	-	3	-
대구	30	11	15	14	15
인천	68	69	34	51	57
세종	-	-	25	49	55
경기	395	367	320	318	197
강원	323	204	403	518	447
충북	500	127	134	179	240
충남	820	640	725	1,115	1,072
전북	2,008	1,194	1,273	1,374	1,351
전남	948	979	900	904	1,444
경북	1,081	986	1,008	1,158	1,252
경남	810	522	640	788	667
제주	44	44	42	47	46

출처 : 농림축산식품부 지역개발과 내부자료
* 해당연도 미제출 지자체 제외

<표4>는 최근 5년간 시·도별 빈집정비 현황을 나타낸 것으로서 전라북도가 정비량이 가장 많고, 광역시·세종시·제주도를 제외하고는 충청북도가 정비량이 가장 적은 것을 알 수 있다.

Table 5. Vacant house improvement costs over the recent 5 years

(단위 : 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
합계	9,019	7,718	8,902	10,374	11,893
부산	-	-	-	45	-
대구	60	30	44	41	45
인천	68	69	34	51	57
세종	-	-	50	49	110
경기	395	367	318	318	219
강원	942	581	1,382	518	1,610
충북	250	185	174	179	193
충남	1,640	1,280	1,710	1,115	2,337
전북	1,964	2,110	2,159	1,374	2,592
전남	867	1,118	1,275	904	2,063
경북	741	1,087	1,225	1,158	2,116
경남	2,031	796	441	788	419
제주	61	95	91	47	132

출처 : 농림축산식품부 지역개발과 내부자료
* 해당연도 미제출 지자체 제외

<표5>는 최근 5년간 시·도별 빈집정비 소요비용을 나타낸 것으로 빈집 1동당 소요되는 비용은 지방 재정을 고려하여 지자체가 자율적으로 정하도록 함에 따라 지역별로 차이가 컸으며, 전국 평균 1동당 지원비용은 150만원이었으며, 충청북도가 1동당 지원비용이 평균 80만원으로 가장 낮았고, 강원도가 1동당 지원비용이 평균 330만원으로 가장 높은 것으로 나타났다.

빈집정비시 포괄보조금 국비 지원한도는 실비 수준으로 집행하도록 하고 있으며, 빈집의 소유주가 있는 경우 정비 면적은 150㎡기준으로 하되, 빈집정비에 소요되는 비용의 20% 범위 내에서 자부담을 하도록 하고 있다. 또한 150㎡를 초과하는 면적에 대해서는 지방비 또는 자부담으로 추진하도록 하고 있다[7].

(2) 빈집 활용

행정조사를 통해 확인된 철거 대상이 되는 폐가는 '15년 기준 4만 8천여동인 것에 반해, 통계청 발표 자료에 따른 활용이 가능한 빈집은 '10년 기준 약 34만호이며, 이 중 단독주택이 약 22만호에 이르고 있어 빈집활용 대책은 더욱 시급하다고 할 수 있다.

Table 6. Number of vacant houses by house type

(단위 : 호)

구분	합계	단독	아파트	연립	다세대	비주거용
2005	307,537	199,424	82,133	12,910	8,618	4,452
2010	337,339	217,624	94,382	11,730	9,321	4,282

출처 : 국가통계포털(www.kosis.kr)

현재 우리나라의 빈집활용 정책은 귀농귀촌종합센터(www.returnfarm.com)에서 귀농·귀촌 예정자에게 빈집 정보를 소개하는 것과, 소유주가 동의할 경우 빈집수리비를 지원(한도 3,000만원, 국비 50%, 지방비 50%)하여 빈집을 수리한 뒤 5년 간 귀농·귀촌자에게 임대한 후 소유주에게 반환하는 귀농인의 집 정도를 꼽을 수 있다.

2015.9월 현재 귀농귀촌종합센터에는 총 337개소의 빈집정보가 소개('13년 4개소, '14년 79개소, '15년 254개소)되어 있으며, 2009년부터 추진한 귀농인의 집은 '14년 기준 전국적으로 100개소 추진 후 지금은 27개 시·군에서 61개소가 운영되고 있는 것으로 확인되고 있다[8].

3.4 빈집정비사업의 한계 및 시사점

빈집은 개인의 재산이므로 소유주가 자진 철거를 하지 않을 경우 법적으로 복잡한 처리 절차를 요구하며 이는 행정력의 손실 및 지방재정 부담으로 이어져 지자체는 직권철거를 선호하지 않으며, 농림축산식품부에서 2015년 6월 직권철거 현황에 대해 행정조사를 실시한 결과 단 한 건도 없는 것으로 조사되었다.

빈집철거에 있어서 「농어촌정비법」에서 정한 소유자에 대한 진술기회 부여, 일정기간 이상의 공고를 거친 후 보상비 지급 또는 공탁 등도 현실적으로 어려움이 있

7) http://manual.agrix.go.kr/home/index.php. 농림축산식품사업 시행지침서 70번 일반농산어촌개발사업 p.14 인용·재구성
8) 귀농귀촌종합센터(www.returnfarm.com) 빈집정보 및 농림축산식품부 지역개발과 내부자료를 활용·재구성

으며, 빈집의 상당수는 소유자 파악이 쉽지 않고 외지인 소유가 많아 절차 이행에 어려움이 따른다. 소유주 자진 철거를 유도하고 있지만 앞서 살펴본 바와 같이 철거에 따른 지목변경으로 인한 과세 증가 등의 사유로 자진 철거를 활성화하기에는 한계가 있다. 관련 법령을 살펴보면 빈집 소유주가 시장·군수·구청장의 수리 또는 철거 명령을 이행하지 않을 경우 명령 불이행에 따른 벌칙조항은 없고, 방치할 경우 오히려 빈집에 대한 보상비를 받을 수 있도록 규정하고 있어, 보상비 없이 철거비만 지원받는 자진 철거를 유도하는 것이 현실적으로 쉽지 않아 관련 법령의 개정이 시급히 요구된다.

더불어 활용이 가능한 빈집 정보를 제공 받을 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 하며, 다양한 빈집 활용 사례를 조사하여 빈집이 지역유산으로서 활용될 수 있도록 홍보하는 방안도 검토 할 필요가 있다. 또한 빈집을 가장 효율적으로 개보수(리모델링)하는 공법 등도 연구를 통해 개발·보급할 필요가 있다.

4. 빈집정비 외국사례

지금까지 우리나라의 빈집정비사업 현황을 검토한 결과를 보면 빈집정비가 철거를 통한 주거환경개선에 치우쳐 있을 뿐, 빈집 철거 후 토지의 재활용 및 빈집 자체의 재활용에는 내세울만한 정책이나 사례가 없었다. 반면 영국, 일본 등 해외사례를 검토한 결과 빈집의 철거보다는 재활용에 중점을 두고 있으며 빈집 및 빈집 철거 후 토지의 재활용을 지역활성화와 연계하여 다양한 정책을 지원·추진하고 있음을 알 수 있었다.

4.1 영국 사례

2012년 영국 빈집 통계에 따르면 거주불능 상태나 철거 예정 주택들을 제외한 빈집은 전체 주택의 3.06%로 약 71만호에 이르며 이는 심각한 수준이 아닌 것('98년 73만호, '99년 77만호, '00년 76만호)으로 소개하고 있다. 그럼에도 불구하고 영국정부는 빈집문제를 해결하기 위해 중앙 및 지방정부에 자발적 점유, 활용 유도, 임시정비조치, 관리명령, 빈집활용수단 강구 등의 조치를 취하도록 하고 있으며, 2011년 중앙정부의 Housing Strategy에 따라 1억 파운드 규모의 capital funding을 마련하고 7천만 파운드 가량이 장기빈집(6개월 이상)을 부담이 가능한 저렴주택(affordable housing)으로 개보수하여 활용하는 프로그램에 지원되었다. 빈집은 매입(매입 또는 15년 이상 임차용 빈집)하거나 개보수 후 임차(15년 미만 임차용 빈집)하는 두 가지 방식으로 이원화된 개보수 기준을 적용하여 운영하고 있다.[9)]

2010년 영국의 연립정부 출범이후 빈집 정비·활용을 위한 중앙정부의 주요 정책을 살펴보면 다음의 4가지로 구분할 수 있으며, 빈집 정비·활용을 위한 지방정부의 조치와 수단은 6가지로 정리할 수 있다.[10)]

(1) New Home Bonus

주민이 필요로 하는 주택이 지역 내에서 유효하게 증가되도록 주택신축을 촉진하기 위해 지방정부에 대한 인센티브 방식의 보조금으로, 주택신축 지원에 주된 초점을 둔 정책이지만 장기 빈집 활용시에도 보조금을 지원하며 유효주택 당 지방세 평균수준의 보조금이 6년간 지급된다. '13-'14년 지원 대상 16만호 중 1만 8천호가 장기빈집을 활용하였으며, 비교적 간단하고 명료한 보조금 지급방식으로 빈집의 용도를 지정하지 않고 보조금을 지원해 주므로 지방정부의 유연한 활용이 가능한 제도이다.

(2) Homes and Communities Agency Funding Route

장기 빈집을 부담 가능한 저렴주택(affordable housing)으로 개보수로 하여 활용하는 프로그램으로, '11년 약 1억 파운드 규모의 capital funding을 마련하였고 약 7천만 파운드 가량을 배분하였다. 자금은 HCA(Homes and Communities Agency Funding Route)가 관리한다. 지원대상은 최소 6개월 이상 비어 있고 공공지원 없이 장기간 공실이 예상되는 빈집과 기타 공실 부동산이 해당된다. 지원자격은 런던을 제외한 지역의 사회주택 공급자(Registered Provider)이거나 등록하고자 하는 기관으로 공모를 통해 지원한다. 활용되는 빈집은 반드시 저렴주택 용도로 사용해야 하며, 빈집을 매입하거나 개보수 후 임차하는 방식으로 활용된다.

(3) Empty Home Community Grant Fund

'11년 조성된 1억 파운드 자금 중 HCA가 아닌 국가 대리 수탁 기관을 통해 보조금을 지원하는 방식이다. 사회주택 공급자 외의 지역사회 자원단체에 보조금을 지원한다. 지원자금은 인건비, 자문비, 마케팅 비용 등에는 활용할 수 없도록 제한하고 있다. 대부분의 지원요건은 HCA와 동일하며 주요 내용은 '①건축 후 10년이 경과하였고 비어있는 기간이 18개월 이상인 주택 대상, ②자가 소유자나 (신규)임차인 모두 신청 가능하며, 지급액은 호당 36백만원을 초과할 수 없음(사업비의 50% 수준), ③보조금 지급 후 자가 소유자는 10년을 보유하고 있어야 하며, 중도에 매각할 경우 보조금을 지자체에 반환해야 함, ④개보수는 정부가 정한 적정주거기준에 부합해야 하며, 단독주택을 다구주택으로 전환 시에도 지원 가능' 등이다.

(4) Clusters of Empty Homes Programme

양호한 시장전망이 예상되나 빈집 환경개선을 위해 집중 지원 할 빈집이 밀집된 지역에서의 주택개보수, 개조, 공공공간개선을 지원하는 제도이다. '12-'14 기간 중 총 5천 파

9) 박은숙 외, 공가 실태 및 활용에 대한 연구, 한국주택학회 후반기 학술대회 자료집 제4권, 2014, pp.327-328 인용·재구성

10) 이재우, 영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제48권 제4호, 2013, pp.99-103 요약·재구성

운드의 지원규모로 계획되었으며, 진행 과정에서 6천 파운드가 지방정부에 배정되었다. 지원자격은 지방정부와 HCA 투자파트너이며, 지원대상은 주택의 10% 이상이 비어있는 빈집밀집지역, 군집화된 빈집이 25호 이상인 지역, 전체 사업기간 중 재활용되는 빈집이 100호 이상인 지역이다.

(5) 빈집 정비·활용을 위한 지방정부의 조치와 수단

중앙정부와 달리 빈집 정비를 위해 지방정부 차원의 공식화된 계획이나 전략수립이 의무화되어 있지는 않다. 그러나 지방정부도 빈집 정비·활용을 위해 다양한 조치와 수단을 강구하고 있다. ①빈집의 소유주 등 확인에 필요한 정보는 지방세(Council Tax) 과세 정보로 수집할 수 있다. ②지방정부가 빈집 정비를 위해 활용할 수 있는 법률을 제정할 수 있다. ③장기 빈집의 세금감면을 없애거나 축소하고, 2년 이상 방치된 빈집을 점유할 경우 세금을 감면해준다. ④기준에 부합하도록 수선, 일정기간 매각 금지, 일정기간 저렴주택으로 임대 등 보조금과 융자지원을 통해 빈집 개보수를 적극 지원한다. ⑤공공의 강제매수명령(CPOs, Compulsory Purchase Order)과 매입활용을 지원한다. ⑥강제매매 및 빈집관리명령을 내린다. 이상 여섯 가지로 지방정부의 조치와 수단을 정리할 수 있다.

4.2 일본 사례

일본은 1950년부터 빈집이 급속히 증가하고 있는 상황이다. 인구감소는 1970년대 후반부터 안정되었지만, 빈집은 1980년대 이후에도 10% 이상 계속 증가하고 있는 추세다. 이에 일본에서는 1970년대부터 빈집 정비를 위한 근거를 마련하고 현재까지 다양한 방법으로 주거복지 관점의 빈집관련 정책을 추진해 오고 있다.[11]

2015년 5월 26일자 한겨레 국제면에 '빈집 820만채 골치...칼 빼든 일본 정부'란 기사가 실렸다. '일본 정부가 곳곳에서 급증하고 있는 빈집 문제를 해결하기 위해 칼을 빼들었다. 일본 언론들은 26일 오랜 시간 방치되어 붕괴 등의 위험이 있는 빈집을 기초 지자체들이 강제 철거할 수 있도록 하는 내용을 뼈대로 한 「빈집대책특별조치법」이 시행된다고 보도했다. 2008년부터 인구가 감소 추세로 접어든 일본에서 빈집 문제는 지자체의 애를 태우는 사회문제가 되었고, 거주자가 없는 빈집이 방치되다 보니 집의 붕괴 등으로 인한 크고 작은 안전사고는 물론, 적지 않는 치안상의 문제를 발생시키고 있기 때문이며, 일본 총무성의 자료를 보면 2013.10월 현재 일본 전체에 방치되고 있는 빈집은 무려 820만 채에 이르는 것으로 확인되었다. 이날 시행된 법은 지자체가 노후화로 붕괴 위험이 있는 집을 '특정 빈집'으로 지정해 소유자에게 철거나 수선 권고 또는 명령을 내릴 수 있도록 했다. 이에 따르지 않을 경우 강제 철거까지 할 수 있도록 했다. 지자체들은 '특정 빈집'을 지정할 때 집이 지진 등의 충격으로 붕괴될 위험이 있는지, 눈에 띄는 위생상의 문제가 있는지, 관리가 되지 않아 주변 경관을 해치는지 등의 기준을 적용할 방침이다. 일본은 그 동안 400여개의 지자체들이 독자적으로 빈집 관련 조례를 만들어 문제를 해결해 보고자 애써왔다. 빈집을 강제로 철거할 경우 적잖은 지자체 예산이 소요되고 지역의 공동화 현상을 가속할 수 있으므로 신중한 접근이 요구되었다. NHK 방송은 몇 몇 지자체의 사례를 제시하며 빈집에 거주를 원하는 희망자를 모집해 개선비용을 보조하거나 중고 주택이나 리모델링 시장을 활성화하는 등 빈집에 대한 수요를 늘리는 중장기적인 대책이 병행되어야 한다고 지적했다.'[12]

(1) 빈집재생사업

국토교통성에서 주관하는 사업으로 노후화가 심각한 주택이 존재하는 지구의 거주환경을 개선하기 위해 빈집, 빈 건축물 등을 수리하여 지역활성화나 지역 커뮤니티의 유지 및 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다. 빈집을 숙박시설, 교류시설, 체험학습시설, 창작활동시설, 문화시설 등의 용도로 재활용하기 위해 주택을 취득하거나 이전, 증축, 개축하는 경우에 필요한 경비를 지원한다.[13]

이 사업은 빈집 '활용형'과 '제거형'의 두 가지 유형이 있으며, '활용형'은 전국의 빈집을 대상으로 하고, '제거형'은 과소지역 등 인구감소가 심각한 농촌지역을 대상으로 한다. 이 사업은 1가구, 1동부터 가능하며, 빈집 취득비용(용지비 제외)과 소유자를 찾는데 소요되는 비용도 보조대상이 된다. 활용형 사업의 경우 빈집 뿐만 아니라 폐교와 폐 공공시설 등 빈 건축물도 대상으로 한다. 빈집재생사업의 유형과 주요내용은 <표7>과 같다.[14]

Table 7. Types of the vacant house improvement projects

구분	활용형		제거형	
대상 지역	- 전국		- 과소지역 - 탄광지역 - 5년간 인구감소가 현저한 지역	
보조 대상	- 빈집을 개보수하는 비용 (용지비 제외) - 이전, 증·개축 비용 - 빈집 등 소유자를 찾는데 소요되는 비용		- 불량주택, 빈집 철거비용 - 빈집 등 소유자를 찾는데 소요되는 비용	
사업 주체	지자체	민간	지자체	민간
부담 비율	국가 1/2 지자체 1/2	국가 1/3 지자체 1/3 민간 1/3	국가 2/5 지자체 3/5	국가 2/5 지자체 2/5 민간 1/5

(2) 두 지역 거주 정책[15]

두 지역 거주(二地域居住) 정책은 국토교통성에서 주관하며, (사)집 만들기·마을만들기센터 연합회를 통해 지원·운영되고, 2005년부터 현재까지 추진하고 있다. 2015년

11) 김홍기, 일본의 농어촌 빈집 정책, 국토연구원 학술지, 국토연구 통권 제385호, 2013, p.96 인용

12) http://www.hani.co.kr/arti/692940.html에서 인용

13) 김홍기, 앞의 논문, p.98 인용

14) 강미나 외, 앞의 논문, p.114 인용·재정리

15) http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/에서 관련내용 발췌·정리

1월 기준 33개 현에서 추진하고 있으며 이는 일본 43개의 현 중 농산어촌에 해당되는 지역에서 대부분 시행한다고 볼 수 있다. 기본 개념은 하나의 동일한 농촌 지역에 중장기 또는 정기적·반복적으로 체재하여 해당 지역 사회와 일정한 관계를 유지하며 도시 주거외의 생활거점을 갖는 거주지 교환방식이다. 기존 도시민의 농촌이주 정책과 달리 도시민이 농촌 등 다른 지역에서 계절 또는 자신의 라이프스타일에 따라 일시적으로 생활할 수 있도록 하는 정책인데, 농촌뿐만 아니라 총 인구가 감소할 것을 예측하고 제시된 정책이다. 이 정책은 단카이 세대(우리나라의 베이비부머 세대)의 두 지역 거주화를 통한 농촌 정주인구 증가를 목표로 추진하고 있으며, 지자체별로 효과를 거두고 있다. '교류 → 단기 체류 → 장기 체류'로 이어져 궁극에는 농촌 거주를 꾀하고 있다.

(사)집 만들기·마을만들기센터 연합회에서는 농촌 이주 및 생활에 필요한 각종 정보, 부동산 중개 등을 사전상담부터 계약 성립까지 지원하고, 빈집정보센터(온라인)를 운영하며 빈집정보센터에서 제공하는 빈집이 두 지역 거주 정책에 활용되었을 경우에 한해서 보조금을 지원한다. (사)집 만들기·마을만들기센터 연합회의 지역센터(지역내 NPO법인이 대부분 센터 연합회의 지회역할 수행)에서는 두 지역 거주자 인정서를 발급해 주고, 교통비(이동비)를 지원한다. 두 지역 거주를 위한 주택 수리비 등은 지자체별로 차이가 있으며, 보조금은 대부분 중심지(읍·면소재지) 정착시 지원된다.

사례로 나가타현 사도시는 젊은 사람들(부부 나이 합산 80세 미만)이 전입하여 빈집정보센터에 있는 빈집을 구입한 경우 구입비의 50%에 해당하는 금액(최대 100만엔, 1회에 한함)을 보조해 준다. 보조대상자는 ①2012.7월 이후에 사도시로 전입한 부부세대가 전입일로부터 최소 3년 사도시에 거주해야 하며, ②세금 등 체납사실이 없어야 하고(이전 거주지 포함), ③생활보호법에 따른 생활보호대상자가 아니어야 하며, ④공무원 또는 진학이나 전근 등의 사유로 전입한 사람이 아니어야 한다. 전입일로부터 3년 이내에 사도시 이외의 지역으로 전출을 했거나 전입은 했으나 실제 거주하지 않고 타지역으로 이주했을 경우에는 보조금 반환(회수) 조치를 취한다. 사도시의 경우 '03.7월부터 '08.12까지 빈집정보센터에 총 62건의 빈집을 등록하여 빈집정보이용희망자 130건을 접수받아 빈집견학 68건을 시행하였으며 그 중 24건이 입주로 연결되었다. 기간에 비해 많은 건수는 아니지만 정책을 꾸준하게 추진함으로써 젊은 세대들에게 언제든 사도시로 이주할 수 있다는 생각을 갖게 해 주고 있다.

(3) 빈집 등 대책의 추진에 관한 특별 조치법[16]

「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별 조치법(空家等對策の推進に關する特別措置法)」(이하 빈집대책특별조치법)은 2014년 법률 제127호로 제정되었으며, 2015년 2월 26일 시행되었고, 관련 세부규정은 2015년 5월 26일 발표·시행되었다.

법 제1조에는 적절한 관리가 이루어지고 있지 않은 빈집 등이 방재, 위생, 경관 등 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치므로 지역 주민의 생명·신체·재산의 보호, 생활환경의 보전 등을 위해 빈집 등의 활용을 위한 지원이 필요하다는 법 제정의 배경 및 당위성에 대해 정하고 있다. 제2조에는 빈집과 특정빈집에 대해 정의하고 있는데, '특정빈집'이란, '①붕괴 등 보안상 크게 문제가 될 우려가 있는 빈집, ②건강 등에 현저하게 유해 우려가 있는 집, ③적절한 관리를 하지 않아 경관을 크게 해치고 있는 집, ④기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해 방치하기에는 부적절한 상태에 있는 빈집'으로 정의하고 있다(제2항).

지자체는 법률에서 규정하는 한도에서 빈집 등에 대해 조사할 수 있고(제9조), 빈집 등의 소유자를 파악하기 위해 재산제 정보의 내부 이용이 가능하다(제10조). 특정빈집에 대해서는 처분, 수선 등의 조치를 통보, 지도, 권고, 명령이 가능하고, 요구 사항이 명확한 경우 행정대집행의 방법으로 강제집행이 가능하다(제14조).

지자체가 실시하는 빈집 등 대책의 추진을 위해 국가는 소요비용을 보조할 수 있고, 지방 교부세를 확충할 수 있다(제15조제1항). 이 밖에 필요한 세제상의 조치를 취할 수 있다(제15조제2항).

「빈집대책특별조치법」의 기본지침은 국토교통성과 총무성이 수립(제5조)하는데, 기본사항에는 ①지침의 배경(빈집 현황, 역할분담, 재정상의 조치, 세제상의 조치 등 포함), ②조직 및 체계의 정비(협의회, 거주민과의 상담 체계 등), ③빈집 실태 파악(소재지 파악, 소유자 정보 파악, 소유자 정보 파악 방법 등), ④빈집 등에 관한 데이터베이스 정비, ⑤빈집 등 대책 계획의 작성, ⑥빈집 등 그 부지의 활용 촉진, ⑦특정빈집 등에 대한 대책 추진, ⑧빈집 등에 관한 대책의 실시에 필요한 재정적, 세제상의 조치 등을 포함한다.

계획에 관한 사항에는 ①효과적인 빈집 등 대책 계획 수립, ②빈집 등 대책 계획에서 정하는 사항(대상으로 하는 지역, 대상으로 하는 빈집 등의 종류, 다른 빈집 등에 관한 기본방침, 중점 대상지역의 설정 및 우선순위 명시, 조사 실시 연도, 조사 내용 및 방법, 활용촉진, 상담대응, 역할분담, 조직체계 등), ③빈집 등 대책 계획의 공표 등에 관한 사항을 정하도록 하고 있다.

마지막으로 기본지침에는 빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위해 필요한 사항으로 ①빈집 등의 소유자 의식 함양과 이해 증진, ②빈집 등에 대한 기타 법령에 의한 제반 규제, ③빈집 등의 증가 억제 대책과 활용시책 및 철거 등에 대한 지원 시책 등을 규정하도록 하고 있다.

16) http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html)에서 관련내용 발췌·정리

5. 제언

지금까지 우리나라 농촌빈집의 현황 및 발생원인, 빈집정비사업 현황과 한계 및 시사점을 살펴보았고, 영국과 일본의 빈집정비 제도 등에 대해 알아보았다. 외국의 경우 빈집정비사업을 추진함에 있어 빈집의 재활용에 초점이 맞추어져 있다는 것과, 빈집 재활용을 위해 중앙정부 및 지방정부의 역할 등 체계가 명확하며 중앙정부차원에서의 지원이 활성화되어 있다는 것이 가장 큰 특정으로 볼 수 있다.

또한 빈집 활용 활성화에 있어 민간단체의 참여가 활발하고 보조금도 민간단체에 직접 지원하는 등 중앙 및 지방정부와 민간단체의 협력을 통해 빈집을 효율적으로 정비하고 활용한다는 것이다.

최근 일본에서 시행된 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별 조치법」은 우리에게 많은 교훈을 준다. 사유재산, 개인정보보호 등으로 인해 빈집의 소유주를 확인하지 못해 방치할 수밖에 없는 상황에 대한 대응 방안, 빈집 실태 전수조사 및 행정대집행 등에 소요되는 비용의 국비 지원을 통한 빈집정비 활성화, 빈집 발생 및 활용에 대한 주민의식 함양 프로그램과 상담 시스템 구축, 민간단체의 활동 지원 등은 우리나라가 시급히 관련 정책을 마련하여 제도적 장치를 구축하고 실행해야 할 과제들이다.

또한 중앙정부 주도의 빈집정비가 아닌, 중앙정부에서는 정책적·제도적 근거를 마련해주고 재정적 지원을 할 뿐, 지자체의 여건을 고려하여 자율적으로 빈집정비 계획을 수립하여 시행하도록 한다는 점은 시사하는 바가 크다.

지금까지의 연구내용을 토대로 농촌빈집의 효율적 정비와 활용을 위해 다음과 같이 제안한다.

첫째, 현재 농촌 빈집정비에 대한 근거를 제시하고 있는 「농어촌정비법」을 개정해야 한다. 현행법은 빈집을 방치하는 자에게 혜택이 주어지고 자진 철거하는 자가 손해를 보는 결함을 가지고 있다. 또한 지자체장으로부터 처분 명령을 이행하지 않을 경우 적용할 수 있는 벌칙조항도 없다. 따라서 이러한 오류를 바로잡아 자진철거로 인한 빈집정비가 보다 활성화 될 수 있도록 해야 한다. 더불어 빈집을 방치하는 경우 벌금 또는 세금(농촌주거환경세 등)을 부과할 수 있는 법적 장치도 법 개정시 함께 마련되어야 한다.

둘째, 빈집 활용을 활성화하기 위해서 수요와 공급을 연결해 주는 중간지원조직으로서의 비영리 민간단체를 양성할 필요가 있다. 지역중심의 비영리 민간단체를 통해 활용이 가능한 빈집, 철거해야 하는 빈집 등 빈집의 실태를 정기적으로 조사하여 필요한 데이터를 구축하고 지속적으로 수요자와 공급자를 연결해 주어야 한다. 또한 일본의 경우처럼 빈집발생 및 활용에 있어 주민들의 의식제고를 위한 상담 프로그램 운영 시스템을 마련할 필요가 있다. 빈집 상담 및 연결은 중앙 및 지방정부 차원에서 추진하기에 한계가 있으므로 지역(지자체)중심의 비영리 민간단체를 활용해야 하며 이를 위한 지원이 필요하다.

셋째, 빈집 활용 우수사례를 조사하여 전파하고 빈집의 유형(구조 등)에 따른 리모델링 기법 등을 개발하여 보급할 필요가 있다. 빈집은 빈집을 바라보는 대상에 따라 자원으로 활용될 수도 있고 버려질 수도 있다. 방치된 빈집이 재사용이 가능한 자원인지 철거해야 할 폐가인지를 구분할 수 있는 최소한의 기준을 마련하고, 자원으로서 가치를 인정받은 빈집 사례를 직접 확인할 수 있도록 해 준다면 현재 방치되고 있는 다수의 빈집이 재활용 될 수 있는 계기를 충분히 마련해 줄 수 있을 것이라 판단된다.

넷째, 장기적으로 일본처럼 농촌 빈집 정비(활용 및 철거)를 종합·총괄하는 특별법의 제정이 필요하다. 빈집 특별법을 제정하여 빈집정비에 대한 포괄적 개념부터 세부적인 실행사항까지 체계적으로 정립해야 한다.

마지막으로 빈집은 사유재산이기 이전에 마을의 주거환경에 영향을 미치는 공공재로서의 가치도 분명히 가지고 있다. 따라서 빈집문제를 행정적 차원에서 해결하려고 하지 말고 모든 국민이 빈집문제에 관심을 갖고 관여할 수 있도록 빈집문제를 공론화할 필요가 있다. 온 국민이 빈집 문제를 함께 공유할 때 사유재보다 공공재의 가치가 부각될 수 있다. 또한 빈집은 소유주가 스스로 정비해야 한다는 당위성을 지각하게 해야 한다. 아울러 빈집 문제에 대한 범국적 공감대가 형성될 때 벌금 및 세금 부과 등에도 범국민적 동의와 합의를 이끌어 낼 수 있다고 판단된다.

참고문헌

1. 강미나 외, 농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구, 국토연구원, p.77, p.114, 2012.12
2. 김홍기, 일본의 농어촌 빈집 정책, 국토연구원 학술지, 국토연구 통권 제385호, p.96, p.98, 2013.11
3. 박은숙 외, 공가 실태 및 활용에 대한 연구, 한국주택학회 후반기 학술세미나 자료집 제4권, pp.327-328, 2014.12
4. 이재우, 영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰, 대한국토·도시계획학회지, 국토계획 제48권 제4호, pp.99-103, 2013.8
5. 주대관 외, 인제군 서화면 독거노인 주거실태조사 연구, 사단법인 문화도시연구소, p.3, 2009.12
6. 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)
7. 국가통계포탈(http://www.kosis.kr)
8. 국토교통성(http://www.mlit.go.jp)
9. 귀농귀촌종합센터(http://www.returnfarm.com)
10. 농림축산식품부(http://www.mafra.go.kr)
11. (사)주공간만들기센터 연합회(http://www.sumikae-nichiikikyoju.net)
12. 일간지 한겨레(http://www.hani.co.kr)
13. 농림축산식품부 지역개발과 내부자료

접 수 일 자 : 2015. 10. 10
심사완료일자 : 2015. 11. 20
게재확정일자 : 2015. 11. 23