

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 434

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

농촌지역 빈집정비 실태와 정책방향

강미나 국토연구원 연구위원, 김진범 국토연구원 책임연구원

요 약

- 1 농촌지역의 인구가 지속적으로 유출되고 자연적으로 감소하여 빈집 수가 크게 증가하면서 마을의 주거환경을 훼손하고 삶터로서 마을의 지속가능성도 저하될 우려가 있음
 - 1995년 16만 호이던 빈집이 2010년 34만 호로 과거 15년간 2배로 증가
 - 2010년 현재 1년 이상 방치된 빈집이 농촌 빈집 전체의 약 45.7%를 차지하며 파손된 빈집이 6만 4천 호로 농촌 주거환경을 악화시키고 있음
 - 농촌지역에 빈집이 발생하는 주요 원인은 ‘외지로 이사’, ‘집주인 사망’, ‘신축 이전’ 등으로 나타남
 - 철거를 기피하여 빈집으로 방치되는 이유는 ‘철거비용 부담’, ‘소유자 파악의 어려움’, ‘복잡한 소유관계’, ‘자산가치 상승에 대한 기대’, ‘귀향을 위한 예비’, ‘철거절차 복잡 및 장시간 소요’ 등으로 지적됨
- 2 빈집정비사업이 실행되고 있으나 빈집 문제를 해소하기에는 여러 가지로 한계가 있음
 - 정비계획수립 등 법적으로 필요한 행정절차에 인력 소모가 과다하여 담당인력이 부족한 상황임
 - 소유자 파악이 어려운 점과 더불어 실제 철거비용에 비추어 철거보조금이 적어서 소유자가 적극적으로 참여하거나 협조하기 어려움
 - 공고비용, 철거비용, 보상비 등 지방예산으로 부담할 부분도 재정에 부담이 커서 확보하기 어려움

정 책 방 안

- 1 농촌지역 빈집 정비를 빈집 활용과 철거로 구분하여 정부의 지원체계를 새로이 정립할 필요
- 2 빈집에 대한 전수조사를 시행하고, 빈집 활용도를 높이기 위한 정보제공시스템 구축과 빈집 정비를 체계적으로 지원하도록 기존 건축·도시계획 제도의 보완이 필요
- 3 인구 과소지역에 대해서는 마을소멸에 대비하여 집단이주 또는 계절이주가 가능하도록 정주 환경이 양호한 지역으로 거주공간을 이주하는 정책 마련이 필요

1. 농촌지역 빈집 현황

- 농촌지역 대부분에서 인구가 지속적으로 유출하고 자연감소 또한 진행되면서 철거 등이 필요한 빈집이 크게 발생
 - 1995년 16만 호이던 농촌지역의 빈집이 2000년 24만 호, 2005년 31만 호, 2010년 34만 호로 증가해오고 있음
 - 2009년 이후부터 빈집 정비사업을 추진해오고 있으나 빈집 문제를 근본적으로 해소하는 데는 여러 가지 한계가 있음
 - 농촌지역 빈집 중 1년 이상 방치된 빈집이 전체의 약 45.7%를 차지(2010년)하고, 방치되어 파손된 빈집이 6만 4천 호(농촌 빈집의 약 19.1%)에 이르고 있어 농촌 주거환경을 더욱 악화시키고 있음
- 빈집이 오랫동안 방치됨에 따라 여러 가지 문제가 발생하고 있으며, 이를 해결하지 못할 경우 삶터로서 마을의 지속가능성 또한 크게 위협받게 됨
 - 마을경관 훼손은 물론 들짐승들의 서식처가 될 우려가 있으며 빈집에 대한 심리적 두려움 발생 등으로 마을 주거환경이 훼손
 - 귀농귀촌을 희망하는 사람뿐만 아니라, 이미 거주하고 있는 주민들조차 안전하지 못한 곳으로 생각하여 마을을 떠나는 상황 발생이 우려됨

표 1 농촌 빈집 변화추이

(단위: 만 호, %)

구분	빈집 수		
	2000년	2005년	2010년
전국	51	73	79
농촌지역	24	31	34
비율(%)	47.3	42.3	42.5
읍부	7	10	11
면부	17	21	23

주: 농촌은 군지역의 읍·면지역으로 정의
 자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

- 농촌지역에 빈집이 발생하는 주요 원인은 ‘외지로 이사’, ‘집주인 사망’, ‘신축 이전’ 등임
 - 경제적인 이유, 교육문제·주거환경(아파트 거주) 등의 요인으로 인접 도시로 이사, 집주인 사망, 기존 주택 옆에 보다 편리한 구조로 마련한 신축주택으로 이전 등으로 빈집이 발생

- 빈집에 대해 철거를 기피하는 원인은 ‘비용 부담’, ‘복잡한 소유관계로 인한 행정절차 혼란’, ‘가치상승 기대’ 등임
 - 빈집을 방치하거나 또는 철거를 기피하는 이유는 1차적으로 철거를 위해 추가적으로 드는 비용 때문임
 - 농촌주택 건축 당시 건축물대장에 등재할 의무조항이 없어서(2006년 이전) 지목이 전(田)인 곳에 주택을 건축해도 합법적이었는데, 철거하게 되면 지목이 변경되어 지가가 하락
 - 은퇴 후 귀향에 대비해 집을 비워두는 것이 낫다는 생각으로 빈집을 방치하기도 함
 - 집과 토지의 소유주가 다르거나, 여러 친인척이 공동소유, 또는 문중에서 소유하는 등 소유관계가 복잡하여 철거가 지연되고 방치되는 사례도 있음
 - 외지인이 투자목적으로 빈집을 구입하고 자산가치가 오를 때를 기다리면서 철거를 기피

2. 농촌 빈집 정비사업의 현황과 문제점

● 빈집 정비사업의 근거 및 추진절차

- 빈집 정비사업은 2009년부터 「농어촌정비법」에 근거하여 추진되어 오고 있음
 - (빈집의 정의) 빈집을 ‘시장·군수·광역시·자치구·구청장(이하 시장·군수·구청장)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상을 아무도 거주하지 않거나 사용하지 않는 농촌주택 또는 건축물’로 정의
 - (빈집 정비계획) 시장·군수·구청장은 매년 빈집의 발생현황을 조사하여 빈집 정비계획을 수립·시행하여야 하며, 빈집 정비계획에는 빈집의 발생현황(발생동수·발생유형·발생연도 등 포함), 연차별 정비계획(정비방법·정비소요예산 및 재원조달계획 포함)을 포함
 - (빈집 자발적 정비) 빈집 정비계획에 근거하여 건축위원회의 심의를 거쳐 빈집의 소유자에게 철거·개축·수선 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 빈집 소유자에 대한 철거를 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 함
 - (빈집 직권 정비) 시장·군수·구청장이 빈집의 철거를 명한 경우 빈집의 소유자가 특별한 이유 없이 응하지 않을 때에는 직권으로 당해 빈집을 철거할 수 있음. 철거할 빈집 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 일간신문에 1회 이상 공고하고 60일이 경과한 날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 않는 경우에는 직권으로 이를 철거

● 농촌 빈집 정비사업의 문제점

- 빈집 정비계획의 수립 등 법적으로 필요한 행정절차에 인력 소모가 과다하게 발생
 - 현실적으로 빈집의 상당수가 소유자를 파악하기 어렵고, 외지인 소유가 많아서 빈집 정보제공 및 철거동의를 구하기 어려움
 - 지자체에 담당 인력이 부족하여, 소유주에 대한 진술기회 부여와 일정기간 이상의 공고기간을 거친 후의 보상비 지급 또는 공탁 실시 등 절차 이행에 어려움이 있음
 - 빈집 활용을 위하여 빈집정보가 제공되고 있으나, 실시간으로 업데이트(update)되지 않아 실제 활용도가 떨어지고 있음
- 지자체에서 보조하는 철거보조금으로는 철거를 위한 중장비 대여금, 건축폐기물 처리, 철거 후 청소 및 정리비용 등을 충당하기 어려워 소유자의 적극적 참여나 협조를 받기 어려움
 - 직접적인 자금지원은 철거에만 한정하고 있어, 미활용 또는 방치된 자원을 적극적으로 활용하는 데까지는 이르지 못하고 있음
 - 공고비용, 철거비용, 보상비 등 지방재정으로 부담할 부분의 예산확보가 어려움
 - 강제 철거를 할 수 있는 근거는 마련되었으나, 동의 없이 철거를 진행할 경우 철거비 및 건물비까지 지자체가 보상해야 하므로 지자체의 부담이 과중하게 됨
 - 빈집 철거 및 활용 시 절차가 복잡하고 장시간 소요됨

3. 일본의 빈집 정비 및 활용사례

- 일본에서 실시하고 있는 ‘정주촉진 빈집활용사업’은 지역 내 빈집을 활용하여 지역 정주를 촉진시키고 자 빈집 개·보수에 필요한 경비를 보조하는 사업
 - 인구 과소지역의 주택 재편·정비를 위한 ‘과소지역자립촉진특별법’에 근거하여 ‘과소지역집락재편정비사업’을 추진하고 있으며, 이 사업에는 ‘취락 등 이전사업’, ‘정주촉진단지 정비사업’, ‘정주촉진 빈집활용사업’, ‘계절 거주단지 정비사업’ 등 네 가지를 포함
 - ‘정주촉진 빈집활용사업’의 대상지역은 정비 가구수 3호 이상으로 하고 있으며, ‘350만 엔×정비 가구수’가 재정지원의 상한액
 - 추진실적을 살펴보면, 2010년 기준으로 전국에서 정주촉진 빈집활용사업에 29가구, 개·보수에 4,500만 엔을 보조
- 전국의 빈집 등을 대상으로 ‘빈집재생사업’을 추진
 - 불량주택, 빈집, 빈 건물 등의 집적으로 주거환경을 저해하거나 지역활성화를 저해하는 경우 활용형과 제거형으로 구분

- 활용형의 경우 빈집과 빈 건축물을 지역활성화를 위한 지역자원으로 인식하고 다양한 재정지원제도를 마련하고 있으며, 빈집뿐만 아니라 폐교나 폐 공공시설 등 빈 건축물도 대상에 포함
- 제거형의 경우 과소지역 등 인구감소가 심각한 농촌지역을 대상으로 건물취득 비용과 소유자를 찾는 비용까지도 재정적으로 지원
- 한 가구, 일개 동부터 사업이 가능하며, 빈집 취득비용(용지비 제외)과 소유자를 찾는 데 소요되는 비용도 보조대상이 됨

그림 1 빈집재생사업 추진 사례(일본)



표 2 빈집재생사업의 유형과 주요 내용(일본 사례)

구분	활용형		제거형	
대상지역	전국		과소지역, 탄광지역, 과거 5년간 인구감소가 현저한 지역	
보조대상	<ul style="list-style-type: none"> 빈집·빈 건축물을 숙박시설, 교류시설, 체험학습시설, 창작활동시설, 문화시설 등으로 개수하는 비용 빈집 등의 취득비(용지비 제외) 이전·증개축 등 비용 빈집·빈 건축물의 소유자 특정에 소요되는 비용 		<ul style="list-style-type: none"> 불량주택·빈집 제거 비용 불량주택·빈집 소유자 특정에 소요되는 비용 	
사업주체	지자체	민간	지자체	민간
부담비율	국가 1/2, 지자체 1/2	국비 1/3, 지자체 1/3, 민간 1/3	국가 2/5, 지자체 3/5	국가 2/5, 지자체 2/5, 민간 1/5

4. 정책방향

- 오랫동안 방치된 빈집을 정비하여 마을의 지속가능성을 회복하기 위해서는 정부의 지원체계를 새롭게 정립할 필요
 - 농촌지역 빈집을 활용형과 제거형으로 구분하여, 활용형은 지역 활성화를 위한 중요 지역자원으로 자리매김하고 제거형은 건물취득비용과 소유자 특정비용까지도 재정적으로 지원
 - 빈집에 대한 전수조사를 시행하고, 빈집 활용도를 높이기 위한 정보제공시스템을 구축하며, 철거가 필요한 빈집을 체계적으로 정비할 수 있도록 기존 건축도시계획 제도를 보완
- 소유자들의 자발적 정비를 유도
 - 주택은 사적 재산일 뿐 아니라 근린 거주환경에 영향을 미치는 공공재로서의 역할도 크므로 빈집문제에 대하여 대국민 홍보를 실시하여 자발적 정비를 유도
- 빈집 활용을 위한 정책방안을 마련
 - 농촌 빈집에 새로운 기능을 도입하는 방안 마련. 빈집 리모델링·개조를 통하여 귀농·귀촌인에게 장기임대하거나 매매, 체재형 가족농장, 교육관 등의 운영으로 농촌체험 기회 제공, 농산물 저장창고, 공동장비창고, 휴식장소 등 농촌기반시설의 활용 등을 검토
 - 공공목적으로 활용 시 빈집을 개량하거나 신축하는 데 대한 자금융자, 귀농인 농가주택 수리비 지원 등 빈집 소유자들에 대한 인센티브 방안을 도입하여 빈집 활용을 확대
 - 농촌 빈집 활용 및 운영관리 등을 통해 마을 활성화를 이끌 수 있는 사업을 공모하여 시범사업대상지로 선정하고 사업을 추진
- 인구 과소지역에 대해서는 마을소멸에 대비하여 집단이주 또는 계절이주가 가능하도록 정주환경이 양호한 지역으로 거주공간을 이주하는 정책을 마련
 - 지속적으로 인구가 감소하여 소멸이 불가피한 마을을 사전에 파악
 - 마을거주거구에 대한 이주대책을 마련하는 한편, 계속 잔류하는 거구에 대하여 거주하는 기간 동안 안전하게 거주할 수 있도록 서비스 제공 등 대안을 마련

강미나 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원(mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)

김진범 국토연구원 지역연구본부 책임연구원(jbkim@krihs.re.kr, 031-380-0144)