R 908 | 2020. 10. |

농촌 빈집 실태와 정책과제

The Current Status of Rural Vacant Houses and Policy Tasks

정문수 박시현 김남훈 김민석 홍진현 이종혁 윤문석

한국농촌경제연구원

R 908 | 2020. 10. |

농촌 빈집 실태와 정책과제

The Current Status of Rural Vacant Houses and Policy Tasks

정문수 박시현 김남훈 김민석 홍진현 이종혁 윤문석

한국농촌경제연구원

연구 담당

한국농촌경제연구원

정문수 | 부연구위원 | 연구 총괄, 조사 설계

박시현 | 명예선임연구위원 | 연구 분석, 정책 사례 분석

김남훈 | 부연구위원 | 통계 자료 수집 및 분석

김민석 | 연구원 | 국내 사례 조사 및 분석

글래스고 대학(영국)

홍진현 | 부교수 | 영국 정책 사례 분석

민들레 코하우징

이종혁 | 소장 | 현장 조사, 자료 분석

윤문석 | 귀농귀촌팀장 | 현장 조사, 자료 수집

연구보고 R908

농촌 빈집 실태와 정책과제

등　　록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발　　행 | 2020. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

I S B N | 979-11-6149-427-2 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

머리말

농촌 지역의 고령화와 과소화로 빈집이 늘어나고 있으며, 방치된 빈집이 지역사회에 부정적인 영향을 야기하고 있다. 주택을 사유재산으로만 바라보는 사회적 인식과 주택 소유자들의 방치 행위가 결부되어 농촌 빈집이 적극적으로 활용되지 못하는 실정이기도 하다. 최근 「농어촌정비법」이 개정되어 농촌 빈집 정비와 활용을 위한 정책 수단이 구체화되고 있으며, 중앙정부와 지자체, 지역사회는 농촌 빈집 문제를 해결하기 위해 협력 방안을 찾고 있다.

이 연구는 농촌 빈집 실태를 다양한 관점에서 분석하고 빈집과 관련된 사회적·제도적 여건을 진단하여, 농촌 빈집의 활용과 정비를 위한 정책과제를 제시하고자 했다. 그 정책 방향을 첫째, 중앙정부와 지자체 차원의 빈집 정비·활용 정책 구체화, 둘째, 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도, 셋째, 농촌 지역사회와 민간부문의 자발적 실천 활성화의 세 가지 방향으로 제시하고 있다. 그동안 빈집 문제와 관련한 여러 연구가 수행되었으나, 이 연구는 우리나라에서 농촌 빈집을 중심으로 다룬 연구의 출발이라 할 수 있겠다.

코로나19 확산으로 현장 중심의 연구에 제약이 많은 상황에서도 조사에 힘써 준 연구진의 노고가 감사하다. 물심양면으로 농촌 빈집 문제를 해결하기 위해 노력하는 지자체 담당자와 농촌 지역사회 구성원, 그리고 연구에 적극적으로 협조해 주신 마을 주민분들도 고맙다. 이 연구가 농촌 빈집을 정비하고 활용하기 위한 정책을 수립하는 데 적극적으로 활용되기를 기대한다.

2020. 10.

한국농촌경제연구원장 **김 홍 상**

요 약

연구 배경과 목적

○ 농촌에 방치되거나 적절히 관리되지 못하는 빈집은 마을과 지역사회의 치안과 안전, 경관에 부정적 영향을 미친다. 농촌 빈집은 도시에 비해 노후주택이 많고, 난방과 단열 기능에 문제가 있으며, 대부분 철거해야 할 정도로 열악한 상태에 놓인 경우가 많다. 일부 활용 가능한 빈집 또한 주택을 사유재산으로 보는 사회적 인식과 주택 소유자 방치 등의 문제가 중첩되면서 제대로 활용되지 못하는 실정이다.

○ 2020년 2월 개정된 「농어촌정비법」 등 빈집 정비·활용과 관련된 근거법이 마련되면서 빈집실태조사 및 철거, 정비사업 등 세부 정책 수단이 구체화되고 있다. 이러한 상황에서 정부와 지자체, 농촌 지역사회 등 이해당사자들은 농촌 빈집 문제의 개선 방안을 탐색하고, 관련 정책 추진체계를 정립할 필요가 있다. 이에 본 연구는 농촌 빈집 문제 해결을 위해 공공적 관점에서 개입과 규제의 논리를 제시하고, 공공정책으로서 농촌 빈집 정책의 방향과 정책 수단을 제시하고자 한다.

○ 본 연구의 목적은 농촌 빈집 실태를 다각도로 분석하고 빈집과 관련된 사회적, 법·제도적 여건을 진단하여, 농촌 빈집을 정비하고 활용하기 위한 정책과제를 제시하는 것이다.

연구 방법

○ 첫째, 농촌 빈집과 관련된 법·제도 및 정책 현황을 살펴보면서 「농어촌정비법」 개정 이후 농촌 빈집 정비·활용과 관련된 정책 추진 실태를 파악하고, 지자체의 대응 태세를 진단했다.

○ 둘째, 한국전력공사에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량 데이터, 농림축산식품부의 '농촌빈집실태조사' 등 통계자료를 활용하여 전국 단위에서 도시와 농촌의 빈집 발생 특성을 비교하고, 지역별 빈집 분포 현황 및 연도별 빈집 증가 추세 등을 분석했다.

○ 셋째, 마을 단위 사례지역을 선정하여 빈집실태조사, 주민 설문조사, 빈집 소유자 설문조사 등을 수행하고, 국내에서 빈집 활용과 관련하여 정책적으로 참조할 필요가 있는 사업모델을 파악하여 성과와 문제점을 진단했다.

연구 결과

○ 넷째, 이를 통해 농촌 빈집 정책의 수립 방향과 개선과제를 제시했다. 우선, 영국과 일본에서 빈집 문제에 대응하여 수립한 법·제도 및 정책 사례를 살펴 우리나라 농촌 빈집 정책 수립에 참고하고, 이를 통해 중앙정부와 지자체 등 정책 주체의 역할 및 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도 방안, 농촌 지역사회와 민간부문의 자발적 실천 방안의 세 가지 측면에서 농촌 빈집 정책 수립 방향과 정책과제를 도출했다.

주요 연구 결과

▶ 빈집 관련 법·제도 및 정책 현황

○ 우리나라는 법률상 빈집 대책을 도시와 농촌으로 구분하여 추진하고 있으며, 빈집의 관리 및 철거를 유인하기 위한 직접적이고 일관된 세제조치는 없다. 빈집과 관련된 주요 제도로는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 '소규모주택정비법')과 「농어촌정비법」 등이 있다. 「소규모주택정비법」은 「건축법」과 더불어 주로 도시에서 발생하는 빈집을 정책 대상으로 설정하며,

농촌에서는 「농어촌정비법」에서 빈집 정비 조항을 둔다. 2020년에 개정된 「농어촌정비법」에서는 '특정빈집' 개념을 도입하여 정비가 필요한 빈집을 정의하고 소유자 등의 책임을 밝히는 등 빈집 정비·활용 방안을 구체화했다. 농촌 빈집에 대한 세제 조치는 부동산 정책의 틀 안에서 일부로 다루어지는 수준이며, 「조세특례제한법」에서는 도시민의 농어촌 소재 주택 소유를 촉진하기 위해 주택 투기의 대상에서 농어촌주택을 제외하는 규정이 있다.

○ 우리나라에서 농촌 빈집 정비와 관련된 정책 및 사업은 다음과 같다. 우선 「농어촌정비법」에 근거한 '농어촌주택개량사업' 및 귀농·귀촌지원사업의 일환으로 추진되는 '농촌빈집정비사업'이 대표적이다. 이와 더불어 지역개발사업의 맥락으로 농림축산식품부의 '일반농산어촌개발사업'과 국가균형발전위원회의 '취약지역생활여건개조사업'이 추진되고 있다. 일반농산어촌개발사업 중 농촌 빈집과 관련된 사업은 기초생활 기반 확충 차원의 빈집 철거 및 수리 지원, 유휴시설 활용 임대주택 조성 등이 있다. 취약지역생활여건개조사업에서 빈집 정비는 철거 방식으로 제한되지만, 타 부처 사업과 연계가 가능하도록 마중물 역할을 한다. 농식품부의 농촌빈집실태조사에서는 파악된 빈집 정보를 귀농·귀촌종합센터 등 관계 기관에서 제공하고 있으나 농촌 빈집에 대한 실효성 있는 정보를 제공하지 못한다는 평가를 받고 있다.

○ 농촌 빈집을 포함한 주거 정책 사무가 중앙정부에서 지자체로 이양됨에 따라, 각 지자체는 지역 여건에 맞추어 빈집 정비와 활용 정책을 수립하고 있다. 그러나 지자체 수준의 빈집 대책은 구체적인 역할과 범위가 명확히 제시되지 않고, 부서별로 담당 업무가 분산되어 있으며, 지역 단위 빈집 정보 구축이 원활하지 않아 혼란을 야기하고 있다.

▶ 전국 농촌 빈집 실태 분석 및 시사점

○ 이 연구에서는 '한국전력공사 전력데이터 개방포털시스템'에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량 자료(이하 한전자료)와 농림축산식품부의 '농촌빈집실태조사'를 활용하여 전국 차원에서 농촌 빈집 수와 변화 추세를 추정하였다. 한전자료에서는 빈집을 매달 월 10kwh 이하로 전력을 사용한 주택으로, 농촌빈집실태조사에서는 1년 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 않는 농촌 주택 또는 건축물로 정의하였다.

○ 한전자료에 따르면 2019년 말 기준, 농촌 빈집은 260,524가구로 전체 주택의 4.99%를 차지하며, 2010년 이후로 2019년까지 약 26만 가구가 증가한 것으로 추정된다. 농촌빈집실태조사 자료에 따르면 2019년 기준 농촌 빈집은 55,750호로 전체 농촌 지역 일반 단독주택 수 기준 3.05%다.

○ 한전자료를 기준으로 농촌과 도시의 빈집 비율을 분석하면, 농촌 지역의 빈집 문제가 도시보다 심각하다. 전국 빈집의 39.9%는 농촌에 있으며 빈집 비율이 도시보다 약 1.9배 높다. 농촌 중에서도 특히 면 지역은 읍 지역보다 빈집 비율이 높다. 면 지역의 빈집 비율은 6.48%로 읍 지역의 3.36%보다 약 2배 높다.

○ 전국 시·도 중에서 전라북도와 전라남도의 빈집 문제가 가장 심각하다. 한전자료에 따르면, 2019년 기준으로 전라북도의 빈집 비율은 7.43%, 전라남도는 6.92%에 달한다. 농촌빈집실태조사에서도 전체 단독주택 수를 기준으로 한 빈집 비율은 전라북도가 4.82%, 전라남도는 3.42%에 이른다.

○ 분석 결과에 따르면, 농촌의 빈집은 특정 지역이 아니라 농촌 지역 전반에서

광범위하게 발생하는 것으로 추정된다. 전형적으로 농촌 지역을 분류하는 기준이 되는 평야 지대, 도시 근교, 도서 지역 등 지리적 입지 특성의 차이가 농촌 빈집 발생과 증가에 영향을 미치기보다는 농촌 내 고령화·과소화의 영향이 크다는 것이다.

○ 농촌 빈집은 농촌의 취약지역에 편중되는 경향도 발견할 수 있다. 각 시·군의 농어촌서비스기준 이행실태 결과에 대해 한전자료 및 농촌빈집실태조사 자료와의 상관관계를 분석한 결과, 빈집 비율이 높은 지역일수록 취약지역일 확률이 높다. 따라서 취약지역의 주거환경 개선 대책을 빈집 문제 해결을 위한 정책의 일환으로 다룰 필요가 있다.

○ 빈집을 철거하거나 활용해야 하지만 철거나 활용에 동의한 소유자가 적다는 점도 문제이다. 농촌빈집실태조사에 따르면, 철거가 필요한 빈집 중 소유자가 철거에 동의한 비율은 23.7%, 활용 가능한 빈집 소유자가 활용에 동의한 비율은 10.1%에 불과하다. 따라서 빈집 문제의 해결을 위해서 소유자의 동의를 끌어내는 방안이 필요하다.

▶ 농촌 마을사례 및 빈집 활용사례 조사

○ 충북 증평군 연탄리, 전북 김제시 홍산리, 임실군 선거리, 경북 의성군 만리2리, 경남 함양군 월평리 등 5개 마을에 대한 사례조사 결과, 마을 내 기존 주민이 고령화로 사망하거나 요양시설로 거처를 옮기면서 빈집이 발생하고, 타 지역에 거주하는 자녀가 상속받아 관리가 소홀해지는 경향이 공통적으로 나타나고 있다. 또한 빈집의 물리적 상태나 조건이 불량하고, 부동산 가치가 낮아 방치되고 있다. 마을 내 빈집이 방치되는 주된 이유는 소유자가 빈집을 매매

또는 임대할 의사가 없기 때문이다. 이는 농촌 빈집을 정비·활용하는 데 주요한 장애 요인이 된다.

○ 빈집의 관리 상황과 마을 주민의 인식은 마을별로 차이가 있다. 같은 집성촌이라도 빈집 관리 정도는 빈집을 상속한 출향 자녀들과 마을 주민들 간의 관계에 따라 상이하다. 빈집을 상속받았으나 출향한 자녀들이 마을 주민들과 사회적 교류를 유지하고 있는 선거리에서는 자발적인 빈집 관리가 상대적으로 양호하게 이루어지고 있다. 반면 연탄리는 폐축사나 공장 등 마을 내 환경·경관에 부정적 영향을 미치고 있어, 관련 시설을 정비하고 주거 환경 개선을 추진하는 방식으로 정부 혹은 공적 주체가 적극적으로 개입할 필요가 있다.

○ 중앙정부 또는 지자체의 빈집 대응 실태를 진단한 결과, 빈집 관련 사업이 제대로 연계되지 않으며, 추진 주체 간 협력 및 역할 분담이 미흡하다. 현행 빈집 정비사업은 대체로 철거 위주로 추진되지만, 철거 이후 나대지는 대부분 방치되고 있다. 마을 주민들이 철거된 대지에 귀농인의 집, 마을체험시설을 조성하는 등 다양한 정부사업을 연계하여 마을 활성화에 기여하는 사례를 찾을 수 있었으나, 이는 일부에 불과하다. 이러한 마을공동체의 자발적 실천 활동을 체계적으로 지원하기 위한 중앙정부 및 지자체 차원의 노력이 절실하다. 특히 지자체는 빈집 실태 파악 및 철거·활용 대책 수립과 관련하여 여러 부서로 분산된 사업 전반을 기획하고 업무를 일원화하는 등 정책 추진체계를 정비할 필요가 있다.

▶ 해외 정책 사례 및 시사점

○ 영국과 일본에서의 빈집 정책은 빈집의 물리적 상태와 빈집을 바라보는 사회

적 인식, 주택 시장의 수급 구조에 영향을 받는다. 영국에서는 내구성이 강한 석조 주택이 많고 시장에 신규 주택 공급이 부족하여, 빈집 대책 또한 철거보다 활용 방안을 마련하는 데 중점을 둔다. 반면 일본은 목조주택이 많고 농촌 인구 감소에 따라 주택 수요가 부족하여 빈집 철거 방식에 중점을 둔다. 영국은 지역사회단체, 민간부문의 주택 수리 회사, 부동산업자 등이 공공부문과 파트너십을 형성하여 빈집을 수리하고 유통하는 정책 추진 체계를 갖추고 있다. 일본은 지자체 차원에서 민관협의체를 구성하여 빈집을 비롯한 지역 주거환경 개선 문제에 대응하고, 빈집은행을 운영하여 빈집 거래 및 임대 활성화를 꾀하고 있다. 제도와 관련해서 일본의 경우 「빈집대책특별법」에 근거하여 빈집 문제에 대한 종합적 대책을 수립·추진하고 있는 반면, 영국은 주택 및 주거환경 관련 법·제도와 정비 사업 등 기존 제도의 틀 안에서 빈집 대책을 수립하고 있다. 두 국가 모두 실질적인 빈집 대응 업무는 지자체가 담당하고 있으며, 빈집이 사유재산이지만 지역 주거환경에 미치는 부정적 영향을 감안하여, 빈집 방치 행위 등을 줄이기 위한 공적인 규제 수단을 갖추고 있다.

▶ 정책 방향 및 개선 과제

○ 첫째, 「농어촌정비법」 개정 등 정책 현안에 대응하여 정부 차원의 빈집 관련 정책 추진체계를 구체화한다. 지자체 차원에서 농촌 지역개발 및 주거 정책의 일환으로 빈집 정책 추진체계를 구축하도록 장려하고, 정부 차원에서도 빈집 정비계획 및 빈집정비사업 방안을 체계적으로 수립할 필요가 있다. 중장기적으로 농촌 주거환경 개선을 염두에 두고, 빈집 혹은 철거 이후 나대지 등 관련 자산의 종합적 활용 방안을 마련하기 위한 노력도 필요하다. 이러한 맥락에서 빈집정비사업을 고려하는 지역사회 주체들에게 빈집실태조사 항목이 포함된 종합적인 농촌 주거실태조사를 실시하도록 요청할 수도 있다.

○ 둘째, 빈집 소유자가 빈집을 자발적으로 관리하도록 빈집정비사업 실시 및 실태조사 추진, 빈집정보시스템 구축 방안 등을 구체적으로 마련한다. 빈집 소유자가 지자체장의 정비 명령을 이행하지 않을 경우 이행강제금을 부과해야 하며, 지자체가 행정조치를 적극적으로 수행하도록 지원하는 제도적 개선책을 마련할 필요가 있다.

○ 셋째, 농촌 지역사회와 민간부문의 자발적 실천이 활성화되려면, 지역사회 주체들이 빈집을 활용한 다양한 사업모델을 발굴하여 실행하도록 정책 추진체계를 개선할 필요가 있다. 농촌 주거 개선을 위해 활동하는 사회적 협동조합 등 지역활동조직을 육성하고, 이를 통해 지역 청년들의 일자리를 발굴하도록 지원하는 방안을 마련하도록 한다. 지역 중간지원조직이 농촌 빈집 자산의 활용 및 주거환경 개선을 위해 활동할 수 있도록 주체 간 상호 협력과 다방면 연계를 위한 노력이 필요하다.

ABSTRACT

The Current Status of Rural Vacant Houses and Policy Tasks

Background and Purpose of Research

○ Vacant houses in rural areas have negatively impacted on the rural community in terms of security, safety, and landscape. Rural vacant houses are mostly run-down, with their heating and insulation functions out of order. Most of these vacant houses are often in poor conditions that they have to be demolished. Some of them are in relatively good shape, but their renovation for other purposes face problems as they are private properties even though their owners neglect them.

○ As the Agricultural and Fishing Villages Improvement Act revised in February 2020 prepared grounds for renovating or utilizing vacant rural houses, the government has materialized its policy measures for vacant house surveys, demolition, and maintenance. The central and local governments and rural communities need to seek ways to deal with vacant houses and prepare action plans. Against this backdrop, this research suggests logic for the public sector's intervention and proposes policy directions and measures to resolve the issue.

○ This research analyzes the state of vacant rural houses from various perspectives and explores related social and legal conditions. Based on

the analysis, it aims to suggest policy tasks to maintain and reuse vacant houses neglected in rural areas.

Research Methodology

○ First, we explored the current state of relevant legal, regulatory, and policy. We analyzed policy implementation for vacant house renovation and local governments' responsiveness after the revision of the Agricultural and Fishing Villages Improvement Act.

○ Second, by using KEPCO (Korea Electric Power Corp.)'s electric energy consumption data per house and MAFRA(Ministry of Agriculture, Food, and Rural Affairs)'s rural vacancy surveys, we saw the differences in vacant houses in urban and rural areas, the distribution of vacant houses by region, and the annual vacancy trend.

○ Third, we selected five villages to conduct surveys on vacancy, residents, and vacant house owners. We explored relevant project models to check outcomes and challenges.

○ Fourth, we suggested policy directions and improvement tasks. We explored legal and regulatory frameworks in the U.K. and Japan and how they approached the issue. Based on the thorough analysis, we came up with policy tasks from three aspects: I) the central and local governments' roles, II) ways to encourage the landlords to maintain their vacant houses, and III) the voluntary actions of the private sector, including local communities.

Key Findings

Relevant Legal System and Policy Status

○ The Korean government applies two different approaches to handle the issue following the legal categorization of rural and urban areas. It does not have specific tax measures to induce the maintenance or demolition of vacant houses. Korea's relevant laws include the Agricultural and Fishing Villages Improvement Act and the Act on Special Cases Concerning Unoccupied House or Small-Scale Housing Improvement. The latter, along with the Housing Act, is related to vacant house in urban areas, while the former is to those in rural areas. The Agricultural and Fishing Villages Improvement Act revised in 2020 defines vacant houses to be rearranged and their owners' responsibility. Regarding taxation for rural vacant houses, the government has some measures through its real estate policy. The Restriction of Special Taxation Act excludes rural housing from the target list of housing speculation to promote urban residents' house ownership on rural areas.

○ Concerning the policy or program for renovating rural vacant houses, there are two types: individual rearrangement and village projects as part of local development. For personal renovation, the rearrangement program for vacant houses is an excellent example. The village projects include MAFRA's agricultural, fishing, and mountain village development program and the Presidential Committee for Balanced National Development's living condition renovation program.

MAFRA's projects target demolishing vacant houses, supporting maintenance, creating rental housing by renovating unused facilities. Although the Presidential Committee's program applies demolition to rearrange vacant houses, it plays a role in linking other governments' programs. Besides, MAFRA conducts the survey on rural vacant houses and provides information processed from the survey to relevant urban-to-rural migration centers. However, its data are not deemed to be reliable.

○ After the central government transferred its housing duties, including rural vacant houses, local governments are establishing measures suitable for local conditions. However, their plans do not have specific roles and work scopes, and relevant tasks are distributed to different departments, causing confusion. Worse, they do not have local databases to use.

Analysis of Rural Vacant Houses and Implications

○ Using KEPCO's electric energy consumption data accessible through KEPCO's data portal system and MAFRA's rural empty housing survey, we estimated the number of vacant houses nationwide and the trend. KEPCO's data shows the number of houses using less than 10kwh per month, and MAFRA's survey defines houses or buildings where no one dwell for over a year as vacant house.

○ According to KEPCO's data, the number of rural vacant houses

amounted to 260,524 (4.99% of the total housing nationwide) as of 2019. It increased by around 260,000 from 2010 to 2019. According to MAFRA's survey, the rural vacant houses accounted for 55,750 houses (3.05% of the total single-family homes in rural areas).

○ The analysis of KEPCO's data shows that vacancy in rural areas, especially in myeon (townships), is more severe than in cities. 39.9% of vacant houses nationwide are in rural areas, and their share is 1.9 times higher than cities. In particular, myeon's ratio (6.48%) is higher than eup (towns)'s 3.36%.

○ In all cities and provinces, South and North Jeolla Provinces have the most severe problems. According to KEPCO's data, North Jeolla's share amounted to 7.43% and South Jeolla's ratio was 6.92% in 2019. MAFRA's survey result shows that North Jeolla's share was 4.82% and South Jeolla's ratio was 3.42%.

○ Our analysis indicates that rural vacancy is not an issue of specific areas but a widespread problem in rural areas. In other words, it is not an issue related to regional characteristics, such as traditional farm areas, urban-rural fringes, or islands. On the contrary, population decline and aging result in rural vacant houses.

○ Also, the share of vacant houses in underdeveloped areas is higher than in others. Our analysis of co-relations between rural services and the data from KEPCO and MAFRA shows that the higher the vacancy

ratio, the lower the service levels. Therefore, the government should improve residential conditions to resolve the vacancy issue.

○ Another problem is that most owners have not agreed to tear down or renovate their vacant houses. According to MAFRA's survey, the share of owners who decided on demolition was 23.7%, while the ratio for reuse was 10.1%. Therefore, there should be a measure to elicit the owners' agreement.

On-site Inspection on Rural Villages

○ We inspected five villages, including Yeontan-ri (rural village), Hongsan-ri, Seongeo-ri, Manri 2-ri, Weolpyeong-ri in four provinces. The result shows that houses became empty due to aged owners's death or transfer to nursing facilities, and heritors living in other areas neglect the homes inherited from their parents. Also, as those houses are in bad conditions and their economic values are low, they are neglected. They remain unoccupied, as their owners do not intend to sell or rent them, which is the biggest challenge to renovate or reuse them.

○ Regarding the maintenance state and residents' perception, there were gaps among villages. Maintenance levels are different following the relationship between residents and the owners who inherited houses from their parents. In Seongeo-ri, where the heritors living in other areas keep in touch with residents, maintenance is relatively good. Concerning Yeontan-ri, which has abandoned cattle sheds and plants,

harming the environment and landscape, the government needs to intervene to improve residential conditions.

○ We diagnosed the central and local governments' response measures and found that their programs are not well linked. Also, the role sharing and cooperation are in efficient. Currently, rearrangement programs focus on demolition, and the ground after teardown is neglected. However, some communities created new migrators' houses or recreation facilities for revitalization in connection with various public programs. The central and local governments need to set up supporting platforms for such endeavors. They should first reorganize policy execution systems to make a uniform channel to plan and manage works currently spread across different departments.

Overseas Rearrangement Cases and Implications

○ Vacant houses' physical state, social perceptions toward them, and the housing market affect policies to resolve the housing issue. As most houses are built of stone in the U.K., and new homes are in short supply, its government focuses on reusing rather than a teardown. On the other hand, in Japan, houses are built of wood, and housing demand is small due to population decline. So the government tends to demolish vacant houses. In the U.K., local communities, repairing firms, and real estate agencies firm partnerships to fix houses and sell or rent them. In Japan, local governments team up with the private sector to improve residential conditions, including vacant buildings.

They also operate agencies to sell or rent vacant houses. Japan enacted a law on dealing with vacant houses. Based on the legal ground, the country prepares comprehensive measures. Meanwhile, the U.K. sets up measures in the existing regulatory framework for housing and residential environments. In both countries, local governments are in charge of handling the housing issue. They also have regulatory measures against negligent owners, considering negative impacts on the rural community.

Policy Directions and Improvement Tasks

○ First, the government should materialize the execution system to handle empty properties in line with the revision of the Agricultural and Fishing Villages Improvement Act. It has to encourage local governments to set up their action plans according to local development and housing policies. Also, the central government needs to establish detailed measures for empty housing rearrangement. In the mid or long term, the government should prepare comprehensive plans to utilize unoccupied buildings or space after their demolition. Therefore, the government can request local communities to conduct housing surveys that question empty houses.

○ Second, it is necessary to oblige landlords to maintain vacant houses. For that purpose, the government has to set up specific plans to rearrange vacant buildings, inspect the current state, and build related databases. Besides, regulatory measures should be in place to impose

penalties on owners who do not comply with rearrangement orders or support local governments to take administrative steps.

○ Third, the government should improve the execution system to help local communities discover various business models utilizing vacant houses, and encourage the private sector, including local communities, to participate in rearrangement endeavors. It has to nurture regional cooperatives for housing improvement and support job creations for youth. Besides, local organizations can work together to reuse vacant houses, improve the housing environment, or link different local projects for synergy.

Researchers: Jung Moonsoo, Park Sihyeon, Kim Namhoon, Kim Minseok
Research period: 2020. 1. ~ 2020. 10.
E-mail address: msjung@krei.re.kr

차 례

제1장 서론 ····· **3**

1. 연구 배경과 목적 ····· 3
2. 선행연구 검토 ····· 6
3. 연구 범위와 내용 ····· 12

제2장 농촌 빈집 관련 법·제도 및 정책 현황 ····· **19**

1. 빈집 관련 법·제도 ····· 19
2. 중앙 정부의 정책 및 사업 현황 ····· 26
3. 지방자치단체의 정책 현황 ····· 31
4. 현행 빈집 정책의 한계 및 시사점 ····· 37
5. 연구 이슈 도출 ····· 39

제3장 전국 농촌 빈집 실태 분석 ····· **43**

1. 농촌 실태 분석의 개요 ····· 43
2. 전국 농촌 빈집 현황 ····· 47
3. 지역별 농촌 빈집 현황 ····· 51
4. 시사점 ····· 60

제4장 농촌 마을 빈집 현황 및 활용 사례 ····· **67**

1. 사례 마을의 빈집 현황 ····· 67
2. 농촌 빈집 활용 사례 ····· 83
3. 종합과 시사점 ····· 90

제5장 농촌 빈집 정책의 방향과 과제 ····· **95**

1. 해외 정책 사례 ····· 95

2. 농촌 빈집 정책 수립 방향 ····· 116
3. 법·제도 및 정책 개선과제 ····· 118

제6장 요약 및 결론 ····· 131

1. 연구 요약 ····· 131
2. 연구 한계와 향후 과제 ····· 135

부록

1. 빈집 현황 조사표 ····· 137
2. 빈집 소재 지역 주민 설문조사 조사표 ····· 142
3. 빈집 소유자 설문조사 조사표 ····· 147
4. 마을 사례별 빈집 관련 주요 현황 ····· 152

참고문헌 ····· 163

표 차례

제2장

〈표 2-1〉「농어촌정비법」상 농촌 빈집 관리에 관한 개정 및 신설 조항 ····· 22
〈표 2-2〉「농어촌정비법」 개정 전후 내용 변화 ····· 23
〈표 2-3〉 주택을 멸실할 경우 재산세액 변경 시산 ····· 25
〈표 2-4〉 농어촌주택 및 고향주택 과세 특례 ····· 26
〈표 2-5〉 농어촌 취약지역생활 여건개조사업 빈집 정비 관련 지원 사항 ····· 31
〈표 2-6〉 접경지역 빈집 활용 정주여건 개선 공모사업 추진 분야 ····· 34
〈표 2-7〉 소규모학교 육성 지원 사업 중 빈집정비사업 내역 ····· 35
〈표 2-8〉 시·군 지자체의 빈집 관련 정책 현황 ····· 37

제3장

〈표 3-1〉 농촌빈집실태조사와 한전자료 비교 ····· 45
〈표 3-2〉 한전자료 기반 전국 빈집 비율 추정 ····· 47
〈표 3-3〉 농촌빈집실태조사 기반 농촌 빈집 추정(2019년) ····· 48
〈표 3-4〉 철거·활용가능 빈집 및 소유자의 철거·활용 동의 현황 ····· 51
〈표 3-5〉 한전자료 기반 시·도별 농촌 지역 빈집 분포 ····· 52
〈표 3-6〉 농촌빈집실태조사 기반 시·도별 농촌 빈집 분포 ····· 53
〈표 3-7〉 한전자료 기반 시·군·구별 농촌 지역 빈집 상위 20곳 ····· 55
〈표 3-8〉 농촌빈집실태조사 기반 시·군별 농촌 지역 빈집 상위 20곳 ····· 56
〈표 3-9〉 지역 유형별 2019년 빈집 수 현황 및 2010년 대비 증가량 ····· 57
〈표 3-10〉 한전자료 기반 읍·면별 농촌 지역 빈집 상위 20곳 ····· 58
〈표 3-11〉 농촌빈집실태조사 기반 읍·면별 농촌 빈집 상위 20곳 ····· 59
〈표 3-12〉 농어촌서비스기준 핵심항목 달성 개수와 빈집 비율 상관계수 ····· 61

제4장

〈표 4-1〉 사례 마을(행정리)의 특성 ····· 68
〈표 4-2〉 사례 마을별 빈집 현황 ····· 69

〈표 4-3〉 조사 응답자 성별 및 연령별 분포 ····· 70
〈표 4-4〉 현장조사 내용 및 세부 조사 항목 ····· 71
〈표 4-5〉 사례지역 읍·면별 인구 현황 ····· 72
〈표 4-6〉 마을별 빈집의 훼손 상태 ····· 74
〈표 4-7〉 마을별 빈집의 관리 실태 ····· 75
〈표 4-8〉 마을별 빈집의 철거 및 존치 여부 평가 결과 ····· 76
〈표 4-9〉 빈집이 발생한 이유 ····· 77
〈표 4-10〉 빈집으로 남겨두는 이유 ····· 78
〈표 4-11〉 마을 주민의 빈집 소유자 파악 여부 ····· 79
〈표 4-12〉 마을별 빈집 발생으로 우려되는 문제 ····· 79
〈표 4-13〉 5년 뒤 마을 빈집 문제 전망 ····· 80
〈표 4-14〉 빈집 문제에 적절한 대응 방식 ····· 81
〈표 4-15〉 월평리 취약지역생활 여건개조사업의 체감 효과 ····· 82
〈표 4-16〉 월평리 빈집 수 변화 ····· 82
〈표 4-17〉 비봉면 농촌중심지활성화사업 주요 추진 내용 ····· 86

제5장

〈표 5-1〉 영국의 빈집 문제 해결을 위한 강제 조치 ····· 98
〈표 5-2〉 일본 「빈집대책특별법」의 주요 내용 ····· 105
〈표 5-3〉 일본의 주택용지 특례 ····· 106
〈표 5-4〉 일본 시정촌별 빈집 대책 계획 수립 현황 ····· 108
〈표 5-5〉 특정빈집 조치 상황 ····· 108
〈표 5-6〉 교토부 「이주 촉진을 위한 빈집 및 경작포기지 등 활용 조례」 주요 내용 ····· 109
〈표 5-7〉 농촌 주거실태조사 조사항목(예시) ····· 121
〈표 5-8〉 빈집 상태에 따른 주택 철거 및 존치 판정 기준 ····· 122

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 연구 추진 절차 ····· 15

제2장

〈그림 2-1〉 더불어 나눔주택 사업 임대 주택 공급 체계 ····· 33
〈그림 2-2〉 함양군 안계면의 빈집을 활용한 청년 창업 사례 ····· 36

제3장

〈그림 3-1〉 농촌빈집실태조사에 따른 연도별 농촌 빈집 현황 ····· 48
〈그림 3-2〉 한전자료로 추정한 연도별 농촌 빈집 증가 추세(2010~2019) ····· 49

제4장

〈그림 4-1〉 사례지역 읍·면 지역별 인구 추이 ····· 73
〈그림 4-2〉 죽리 귀농인의 집 조성 전후 모습 ····· 84
〈그림 4-3〉 비봉면 중심가로 정비 전후 모습 ····· 85
〈그림 4-4〉 제주도 봉성리 빈집 재생 프로젝트 전후 모습 ····· 88
〈그림 4-5〉 다자요 빈집프로젝트 사업 모델 ····· 89

제5장

〈그림 5-1〉 잉글랜드 지역 빈집 분포 ····· 96

부록

〈부도 1〉 연탄리 빈집 현황 ····· 153
〈부도 2〉 홍산리 빈집 현황 ····· 155
〈부도 3〉 선거리 빈집 현황 ····· 157
〈부도 4〉 만리2리 빈집 현황 ····· 159
〈부도 5〉 월평리 빈집 현황 ····· 161

제1장

서론

서론

1. 연구 배경과 목적

1.1. 연구 배경

농촌 빈집은 대부분 방치되거나 적절히 관리되지 못하여 농촌의 정주 환경 전반에 부정적 영향을 초래한다. 현재 정부가 파악한 농촌 빈집은 61,317채[1]로 2018년 한 해 8,354채를 철거하였지만, 농촌 고령화와 주택 노후화로 매년 철거되는 수만큼 빈집이 발생하는 것으로 파악된다(농림축산식품부 2019b).

농촌 빈집은 지역사회에 미치는 치안, 안전, 경관 측면의 부정적 영향이 도시에 비해 크며, 거주 여건을 악화시키는 원인으로 지적된다.[2] 2017년도에 수행된 농어업인복지실태조사에 따르면, 조사에 응답한 농촌 주민의 25.6%는 농촌의 빈집과 빈터를 주된 경관 저해 요인으로 지적하였으며, 응답자 10%는 생활 안전을 개선하기 위해 '빈집과 버려진 집, 방치된 빈터를 관리할 필요가 있다'고 답하였다

1) 농림축산식품부의 농촌빈집실태조사(2019년) 자료를 본 연구에서 재집계한 결과, 2019년 기준으로 55,750채로 파악된다.
2) 농민신문. 2020. 3. 4. "방치된 농촌 유령주택 6만1317동…경관 해치고 주민 안전 위협"(검색일: 2020. 10. 27.)

(농촌진흥청 2017).

농촌 빈집 문제는 농촌의 열악한 주거환경과 사회적 인식, 빈집 정비·활용을 막는 미비한 법·제도 등이 중첩되어 발생한다. 우선 농촌 지역에는 도시보다 열악한 상태의 주택이 많다. 농촌 주택은 도시 대비 노후주택 비율이 높으며(도시 15.7%, 농촌 26.7%, 주택총조사, 2019), 난방·단열 불량 비율이 높다(도시 14.0%, 농촌 21.1%, 주거실태조사, 2019). 주택이 상속되는 과정에서 자녀 사이에 소유권 분할 문제가 발생하거나, 주택 상속자가 미래에 고향으로 복귀할 것을 염두에 두고 의도적으로 주택을 비워두기도 한다. 농촌 주택 중에서도 지적상의 토지경계가 불일치하거나, 주택과 토지 소유자가 서로 다른 '타터주택'[3]인 경우에 빈집이 되는 경우가 많다.

농촌으로 이주를 고려하는 이들은 주택을 선택하는 문제가 우선적인 관심사이다. 거처를 고를 때 빈집 또한 대안이 되어야 한다. 그러나 농촌 빈집 상태가 대부분 열악하여 주거 수요를 반영하지 못하는 경우가 많다. 농촌 빈집 대부분은 철거해야 할 상황이며, 활용 가능한 빈집이더라도 수요자의 기대를 충족하는 주택은 부족한 형편이다. 농식품부에서 조사한 2019년 '농촌빈집실태조사'에 따르면, 전체 농촌 빈집 중에 활용할 수 있는 빈집은 31.3%(19,206채)에 불과하고 나머지는 철거해야 할 정도로 상태가 심각하다. 귀농·귀촌인 중에서도 마을 내 빈집이나 귀농인의 집 등을 거처로 고려하는 이들은 소수(귀농인 4.4%, 귀촌인 3.0%)에 불과하다(농림축산식품부 2019a).

농촌 빈집이 방치되거나 적절히 관리되지 못할 경우, 지역사회에 부정적 영향을 미친다. 주택이 사유재산이라는 인식 탓에, 마을이 방치된 폐가 때문에 피해를 입어도 지역사회에서 적극적으로 문제를 제기하거나 지자체가 개입하기 어렵다.[4] 농촌 지역의 빈집 소유자 중 80.6%가 빈집을 철거하거나 활용하는 데 동의하지 않는다는 조사 결과(농림축산식품부 2019b)가 이를 뒷받침한다. 지자체와 지

3) '타터주택'은 건축가 주대관이 제안한 용어로, 농촌 주택 중에서 주택 소유자가 토지 소유권이 없이 지상권만 있는 주택을 의미한다(주대관 2014).

4) KBS. 2019. 3. 20. "폐가 등 늘어가는 빈집 처리에 지자체 '골머리'"(검색일: 2020. 10. 26.)

역사회가 농촌 빈집을 적절하게 관리하도록 적극적으로 대응해야 하는 이유이다.

농촌 빈집을 활용한 농어촌민박사업 등 새로운 활용 방안을 모색하려면, 농촌 지역사회와 주민을 포함한 다양한 이해당사자가 서로 협의하여 현행 제도의 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 2020년 9월, 정부가 중재하는 사회적 타협 절차인 '한걸음모델'을 거쳐, 공유숙박업체의 농어촌민박사업 진출을 한시적으로 허용했다. 향후 농촌 지역사회 발전 차원에서 농촌 빈집 혹은 빈집 철거 이후 확보된 토지 등 관련 자산의 활용 방안을 마련하기 위해 새로운 사회적 숙의가 필요하다.

농촌 빈집 관련 법·제도 정비에 대응하여 정책체계를 정립할 필요가 있다. 현재 정책 당사자 측면에서 농촌 빈집 현황과 문제점을 체계적으로 파악할 수 있는 실태조사 체계가 미비하고, 수요자들이 빈집을 구입하거나 임차하는데 도움을 받을 수 있도록 최신 정보가 충실히 제공되고 있지 못하다. 2020년 2월 개정된 「농어촌정비법」을 비롯하여, 2017년 제정된 「소규모주택정비법」 등 근거 법령이 마련되는 상황을 감안하여 농촌 빈집 정책 추진체계가 정비되어야 한다. 특히, 「농어촌정비법」 개정 이후 후속조치로 시행령, 행정규칙 등을 정비되는 상황을 감안하여, 농촌의 빈집 실태조사 및 빈집 정보수집체계, 빈집 관련 자산을 활용한 정비사업 추진방식 등을 포함하여 정책 주체의 역할을 논의할 필요가 있다.

요컨대, 본 연구에서는 사유재산인 주택과 빈집에 대해 공공정책의 관점에서 개입과 규제의 논리를 검토하고, 공공정책으로서 농촌 빈집 정책의 방향과 정책 수단을 제시하고자 한다.

1.2. 연구 목적

본 연구의 목적은 농촌 빈집 실태를 다각도로 분석하고 빈집과 관련된 사회적, 법·제도적 여건을 진단하여, 농촌 빈집을 정비하고 활용하기 위한 정책과제를 제시하는 것이다.

연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 세부 과제를 수행하도록 한다.

첫째, 농촌 빈집 실태를 살펴보기 위해, 통계자료, 법·제도·정책, 정부·지자체의 역할을 분석하고, 사례연구를 수행한다.

둘째, 농촌 빈집의 발생·방치 원인과 영향을 진단하고 정책 수요를 도출한다.

셋째, 농촌 빈집의 상태와 여건을 종합적으로 반영하여 농촌 빈집의 정비와 활용을 위한 정책적 판단의 기준을 제시하도록 한다.

넷째, 이러한 연구 과정을 통해, 농촌 빈집 정비·활용 방안을 도출하고, 향후 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

최근 농촌 지역에서 발생하는 빈집이 농촌 지역사회에 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 상황에서 빈집이 발생하거나 방치되는 원인을 진단하여 문제 해결 방안을 찾거나, 빈집을 문제점으로만 인식하지 않고 지역사회 발전의 자원으로 활용하기 위한 방안을 탐색하는 등 다양한 관점에서 연구가 진행되었다. 본 절에서는 농촌 빈집과 관련된 선행연구를 농촌 빈집의 실태 파악, 농촌 빈집의 발생 원인 및 특성, 농촌 빈집이 지역사회에 미치는 영향, 농촌 빈집 정비 방식, 빈집 소유자의 관리 행위를 위한 법·제도적 수단, 농촌 지역사회의 실천으로 주제를 나누어 검토하였다.

2.1. 농촌 빈집의 실태 파악에 주목한 연구

해외 연구에서도 농촌 지역에서 빈집이 발생하는 원인을 진단하고, 빈집에 대한 실태를 종합적으로 분석하기 위한 시도가 이루어졌다. Wyatt(2008)는 영국 리즈 지역을 사례로, 지방세(council-tax) 기록에 근거하여 해당 빈집의 비어 있는 기간 등 정보를 구축하고 이를 통해 통계정보를 생산하고 관리하는 작업이 유용하다

고 지적했다. 미국에서도 빈집 정의 측정방법, 발생 원인을 진단하기 위해 연간 통계청 조사 및 10년 단위 실태조사인 ACS(American Community Survey), 미연방우편국(USPS)의 미수신 우편물 추적조사 등을 활용해 빈집 실태를 파악하였다(Mallach 2018).

국내에서는 박헌춘 외(2015), 한상훈(2019) 등이 빈집 소유자에 대한 관리 의무, 지자체의 정비사업 근거 마련 등을 위해 체계적 빈집실태조사의 필요성과 방안을 제기하였다. 이 중에서 박헌춘 외(2015)는 빈집 정비·활용 실태 파악을 위해 지방세 과세 정보 등에 대한 체계적 수집 방식을 확립할 필요가 있다고 제안하였다. 한상훈(2019)은 민간의 자발적 관리 유도 및 정비사업 근거 마련을 위해 빈집 실태조사에 빈집 소유자의 의견을 충분히 반영하고 빈집의 외관과 경관 등에 대한 객관적인 기준을 마련할 필요가 있음을 지적하였다.

2.2. 농촌 빈집의 발생 원인 및 특성에 주목한 연구

농촌 지역의 빈집 발생 경향과 원인을 전국적 수준으로 살펴본 연구들은 농촌 지역 중에서도 지리적으로 여건이 불리한 지역에 빈집이 집중되는 경향이 있어, 이러한 지역을 집중적으로 관리할 필요가 있다고 제시한다. 이종길(2016)은 농촌 빈집의 전국 분포를 분석하여 빈집 발생의 결정요인을 도출하였는데, 농촌 지역 중에서도 서비스 접근성이 불리하고, 공시지가가 낮으며, 주거지 집중도가 낮은 지역일수록 빈집 비율이 높다고 밝혔다. 김현중 외(2016)는 주거입지이론을 적용하여 농촌 빈집의 발생 원인을 규명하면서, 토지이용 혼합도가 낮고 학교, 도로 등 인프라와 접근성이 떨어지는 지역일수록 빈집이 많이 발생하는 경향이 있다고 분석했다.

빈집은 도시, 농촌 모두 지역 쇠퇴의 결과로 발생하지만, 농촌의 경우, 지역 과소화에 따른 인구의 사회적·자연적 감소의 원인이 크게 작용하는 것으로 파악된다. 강미나·김진범(2013)은 농촌 빈집 발생 원인으로 지역 쇠퇴로 인한 '외지로 이

사', '집주인 사망', '신축 이전' 등의 이유를 제시한다. 강미나 외(2017)는 건물 노후도가 높고, 부지 특성으로 쇠퇴하며, 공원 입지 및 건물 밀도가 떨어지면서, 지역이 노후화될수록 빈집 발생과 상관성이 있다는 점을 제시하였다.

2.3. 농촌 빈집이 지역에 미치는 영향에 주목한 연구

해외 연구에서는 농촌 지역에서 빈집 방치 행위에 따라 범죄 및 안전 위험성들을 지적하고 있다. National Vacant Properties Campaign(2005)은 미국 전역의 사례를 바탕으로 방치된 빈집이 지역사회에 발생시키는 금전적 비용뿐 아니라 공동체에 초래하는 문제점들을 종합적으로 제시하였다. 이 연구에 따르면 미국에서는 방화로 인한 빈집 화재가 전국적으로 매년 12,000건 이상 발생하여 7,300만 달러의 재산 손실을 야기하였으며, 세인트루이스 주에서는 지난 5년 동안 빈집 철거에 1,550만 달러의 예산을 지출하고 있다.

국내 연구에서도 방치된 빈집이 안전, 보건 등 주거 환경을 위협하는 요인으로 인식하고 있다. 강미나 외(2017)에서 수행된 설문조사에 따르면, 방치된 빈집의 안전 및 위험도를 묻는 질문에 응답자 중 68.5%가 '아주 위험 또는 위험하다'고 응답하였다. 방치된 빈집으로 인한 가장 큰 문제점을 묻는 질문에 응답자 중 22.1%가 '심각한 파손 및 노후화로 인한 붕괴의 위험'이 발생한다고 지적했으며, 18.9%는 '쓰레기 무단 투기 및 이로 인한 악취 및 보건위생'의 문제가 발생한다고 응답했다.

2.4. 농촌 빈집의 정비방식에 주목한 연구

일본의 정책 사례에 대한 연구를 살펴보면, 일본에서 추진되는 빈집정비사업은 빈집 활용 제고에 초점을 두고 중앙정부와 지방정부가 역할을 명확하게 분담하고 있으며, 중앙정부 차원에서는 지방정부의 역할 강화를 위한 지원을 강조하고 있

다. 박헌춘 외(2015)에 따르면, 일본 정부는 빈집 실태 전수조사 및 행정대집행 등의 소요 비용을 국비로 지원하여 빈집 정비 활성화, 민간단체의 활동 지원 등 제도적 장치를 구축하였다. 그러나 중앙정부는 법·제도적 근거를 마련하고 정책 지원을 할 뿐, 지역 여건을 고려하여 자율적으로 빈집 정비 계획을 수립하고 추진하는 것은 지자체의 역할임을 강조하고 있다.

기존 연구들은 우리 정부가 빈집정비사업에서 빈집 활용을 활성화할 수 있는 방안에 초점을 맞추고 있으나, 정책 추진 과정에서 중앙정부, 지자체, 민간단체 등 각 주체 간 역할 분담 및 협력체계 형성이 미비하다는 점을 지적한다. 강미나·김진범(2013)은 활용해야 할 빈집과 철거할 빈집을 구분하는 기준을 명확히 설정하여, 별도의 정책적 접근법을 취할 필요가 있다는 점을 지적했다. 박헌춘 외(2015)는 우리나라 빈집 정비가 철거 이외의 활용에 미흡하다는 점을 지적하며, 빈집 활용을 활성화하기 위해 수요와 공급을 연결해주는 중간지원조직으로서의 비영리 민간단체를 양성하는 한편, 빈집 활용 우수사례를 전파하고 빈집 유형에 따른 리모델링 기법 등을 개발하여 보급해야 할 필요가 있다고 밝혔다.

한편, 우리나라에서 중앙정부와 지자체 간 역할에 대해 제기한 김은란·강미나(2019)의 연구에서는 중앙정부가 법적 근거와 예산 및 지침을 마련하고, 지자체는 빈집 데이터베이스 관리와 모니터링, 민간은 빈집을 활용한 사업을 분담하는 방식으로 농촌 빈집 관련 정책체계를 구축할 필요가 있다고 진단하였다.

2.5. 빈집 소유자의 관리 행위 유도를 위한 법·제도 수단에 주목한 연구

해외 국가들은 빈집 소유자의 방치행위를 규제하기 위해 법·제도가 일정 수준에서 개입한다는 점을 밝힌다. 이다예·유재성(2017)에 의하면, 영국에서는 2년 이상 방치된 빈집에 지방세를 50%까지 추가 부과하는 빈집 프리미엄(Empty Homes Premium) 제도를 실행하는 등 지방세를 빈집 감소를 유도하는 수단으로 활용한

다. 박현영·서정화(2019)에 의하면, 일본에서는 2014년 제정된 「공가 등 대책 추진에 관한 특별조치법」 제14조에 의해 주택 소유자가 철거 및 택지 내 수목 관리 등 행정 명령을 따르지 않으면 행정대집행을 실행할 수 있으며, 특정빈집으로 지정된 소유자가 행정 권고를 따르지 않을 경우 재산세 및 도시계획세에 관한 주택용지의 특례를 해제하여 실제로 세금이 증가하는 효과를 보고 있다.

이에 반해, 국내에서는 빈집 방치행위를 제재하기 위한 정책 수단이 빈약하다는 점이 지적된다. 박헌춘 외(2015)는 국내에서는 빈집을 사유재산으로만 여기기 때문에 소유자가 자진철거를 하지 않으면 법적 처리 절차가 복잡하다는 문제가 있으며, 이에 따라 지자체는 행정력 손실과 재정 부담을 우려하여 직권 철거를 선호하지 않는다고 지적했다. 또한 빈집 소유자가 시·군·구 단체장의 수리 또는 철거 명령을 이행하지 않을 경우, 명령 불이행에 따른 벌칙조항이 없고, 방치할 경우 오히려 보상비를 받도록 규정하고 있다는 점 또한 문제점으로 지적하고 있다.

2.6. 농촌 지역사회 혹은 민간부문 주체의 실천에 주목한 연구

영국, 일본 등 해외에서는 빈집 활용을 위한 지역사회 실천이 활발하게 전개되고 있으나, 국내에서는 민간부문의 활동 혹은 정부의 정책적 지원이 미흡하다는 점이 지적된다. 정수은(2016)에 따르면, 영국은 Asset Transfer Unit 등 다양한 시민단체가 빈집정비사업에 직접 참여하는 등 민간부문의 실천이 활발하고, 일본의 경우도 31개 자치구가 각 상황에 적합한 빈집 재활용 정책을 추진하는 과정에 NPO와 같은 시민단체가 주체로 참여하고 있다. 유해연 외(2019)에 따르면, 일본 오노미치 지역에서 지자체가 적극적으로 NGO와 민간협력단체의 참여를 유도하고, 지역 출신 청년들에게 고용 기회를 제공하고 있다.

이렇게 해외 각국이 농촌 빈집 문제를 해결하기 위해 지역사회 주체의 협력을 이끌어내기 위한 정책 지원 방안을 수립하고 있음에도 불구하고, 국내에서는 이러한 접근법이 상대적으로 빈약하다는 점이 지적되고 있다. 박혜선·은난순(2018)

에 따르면, 국내 빈집 활용 정책이 물리적 개선 비용의 지원에 집중되어 있어, 빈집을 활용하기 위한 재정적 지원과 운영 주체에 대한 지원, 지역사회 홍보 및 다른 지역자원과 연계하기 위한 지원 정책이 필요하다.

2.7. 선행연구의 시사점과 본 연구의 차별성

최근 도시 지역에서 빈집의 발생 원인과 공간적 분포 특성에 대해서는 비교적 많은 연구가 수행된 데 반해, 농촌의 고유한 사회적, 공간적 특성과 결부하여 농촌 빈집 발생 원인과 지역사회에 미치는 영향 등을 종합적, 실증적으로 접근한 연구는 드물다.

기존 연구들은 전국적으로 농촌 빈집 실태를 파악할 수 있는 통계자료가 미비하거나 구체적이지 않아, 농촌 빈집 실태를 체계적으로 파악하기 어렵다는 점을 연구의 한계로 지적하고 있다. 따라서 기존 연구는 주로 행정리 혹은 읍·면 단위의 개별 사례의 실태를 분석하는 데 그쳐, 단편적인 사실 관계를 파악하는 수준에 머무르고 있다.

이에 대해 본 연구의 차별성은 다음과 같다.

첫째, 전국 단위 및 개별 마을 단위의 농촌 빈집 실태와 문제점을 실증적 자료를 통해 검토하고, 농촌 지역 빈집의 발생·방치 원인을 다각도로 진단한다.

둘째, 빈집 소유자 차원의 자발적인 빈집 관리를 촉진하기 위한 방안으로 페널티와 인센티브 양자 측면의 제도적 수단을 검토하고 대안을 제시한다.

셋째, 국내외 농촌 지역에서 추진되는 빈집 정비·활용과 관련된 다양한 실천사례를 검토하고, 국가 및 민간, 사회적 경제 부문에서 다양한 이해당사자들의 역할과 활동 양식을 제안한다.

넷째, 철거 중심으로 국한된 빈집 정비 정책을 종합적으로 점검하여, 농촌 빈집 정비·활용과 주거환경 개선을 염두에 둔 체계적인 정책 대안을 제시한다.

이러한 연구 과정을 통해 농촌의 미래에 대응하기 위해 지방분권에 따른 농촌

지자체의 대응방식 및 농촌의 다원적 가치에 대한 국민 인식, 주거 수요 변화 등에 주목하여 농촌정책의 관점에서 빈집 정책 방향을 제시하고자 한다.

3. 연구 범위와 내용

3.1. 연구 범위

본 연구의 대상으로서 농촌 빈집은 농어촌 지역에서 1년 이상 비어 있는 주택으로 정의한다. 「농어촌정비법」(제2조의12)에 의하면, 농어촌 빈집은 법적으로 "시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물"로 정의된다. 이는 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」(제2조의1)에서도 마찬가지이다. 빈집은 "거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택"으로 정의된다는 점을 고려했다.

본 연구의 대상으로서 농촌 빈집은 주택의 공간적 입지와 형태를 고려하여 다음과 같은 범위로 제시한다.

첫째, 농촌 빈집의 공간적 범위는 「농어촌정비법」상 농어촌 및 준농어촌에 위치한 빈집을 일컫는다. 「농어촌정비법」(제2조의1)에 의하면, 농어촌은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(제3조의5)에 따른 농촌 및 「수산업·어촌 발전 기본법」(제3조의6)에 의한 어촌을 말하며, 준농어촌(제2조의2)은 「농지법」에 따른 농업진흥지역 및 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 말한다.

둘째, 농촌 빈집의 형태적 범위로서, 자연마을 등 농어촌 주거지 형태를 고려하여 단독주택형 빈집으로 설정한다. 다시 말해, 행정구역상 농어촌 지역이라 해도 읍 소재지, 신규 도시개발구역 등의 시가지 형태 혹은 다세대·다가구, 아파트 등

공동주택 형태의 빈집은 연구 대상에서 제외한다.

3.2. 연구 내용

이 연구는 크게 네 부분으로 구성된다.

제2장에서는 농촌 빈집과 관련된 법·제도와 정책 현황을 살펴보았다. 「농어촌정비법」을 비롯한 관련 법·제도 실태와 더불어 농림축산식품부를 비롯한 중앙정부의 빈집 정책 현황을 살펴보고, 광역 시·도 및 기초 시·군 지자체의 정책 대응 태세를 진단했다. 이를 통해 연구에서 본격적으로 다루게 될 주요 이슈를 도출하였다.

제3장에서는 전국 차원에서 농촌 빈집의 상황을 파악하기 위한 여러 통계자료를 활용하여 농촌 빈집 실태를 구체적으로 분석, 진단하였다. 이 연구에서 사용된 주요 통계자료는 '한국전력공사 전력데이터 개방포털시스템'에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량 자료와 농식품부에서 매년 행정조사방식으로 집계하는 '농촌빈집실태조사'이다. 이 외에도 통계청의 주택총조사 등을 보완적으로 활용했다. 이를 통해 전국 차원에서 도시와 농촌의 빈집 발생 특성을 비교하고, 지역별 빈집 분포 현황 및 연도별 증가 추세 등을 분석하였다.

제4장에서는 마을 사례조사와 빈집 활용 사례조사를 수행했다. 우선, 마을 사례조사에서는 전국적으로 농촌 빈집 특성을 대표하는 마을 단위 사례지역을 선정하고, 농촌 빈집의 일반 현황과 문제점을 진단하기 위해 빈집실태조사와 주민 설문조사, 빈집 소유자 설문조사를 수행하였다. 이를 통해 빈집의 물리적 상태와 문제점, 빈집이 발생하고 유지되는 원인, 마을 주민과 소유자의 인식 및 정책 수요 등을 파악하였다. 다음으로 농촌 빈집 활용 사례조사에서는 정책적 시사점을 제시하는 빈집의 사업모델을 조사하고 향후 빈집 관련 자원의 활용 가능성을 검토하였다. 중앙정부의 농촌 지역개발사업과 연계하여 마을 주거환경 개선, 중심지 거점 기능 활성화 등을 추진한 사례, 민간부문에서 빈집을 활용하여 사업모델을 추진한 사례 등을 살펴보았다.

제5장에서는 농촌 빈집 정책의 수립 방향과 개선과제를 제시하였다. 우선, 영국, 일본에서 빈집 문제에 대응한 정책 사례를 살피고 우리나라의 상황과 비교한 후 시사점을 도출하였다. 이를 통해 농촌 빈집 정책의 수립 방향을 첫째, 중앙정부와 지자체 차원의 정책 수립 방향과 정책 주체의 역할, 둘째, 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도, 셋째, 농촌 지역사회와 민간부문의 실천 활성화의 세 가지 측면에서 제시하였다. 이를 통해 정책과제를 도출하였다.

3.3. 연구 방법 및 추진체계

본 연구는 다음과 같은 연구방법을 사용하였다.

첫째, 농촌 빈집과 관련된 법·제도 및 정책 현황을 분석하였다. 이를 위해 농촌 빈집의 정비·활용을 포함한 정부 정책과 사업 현황 및 현재 광역지자체 및 기초지자체에서 추진되는 빈집 정비·활용 대책을 살펴보았다.

둘째, 선행연구와 더불어, 관련 법·제도 및 정책 현황 등 문헌을 검토하여 연구의 논리적 절차를 마련하는 데 필요한 주요 연구 이슈를 도출하였다.

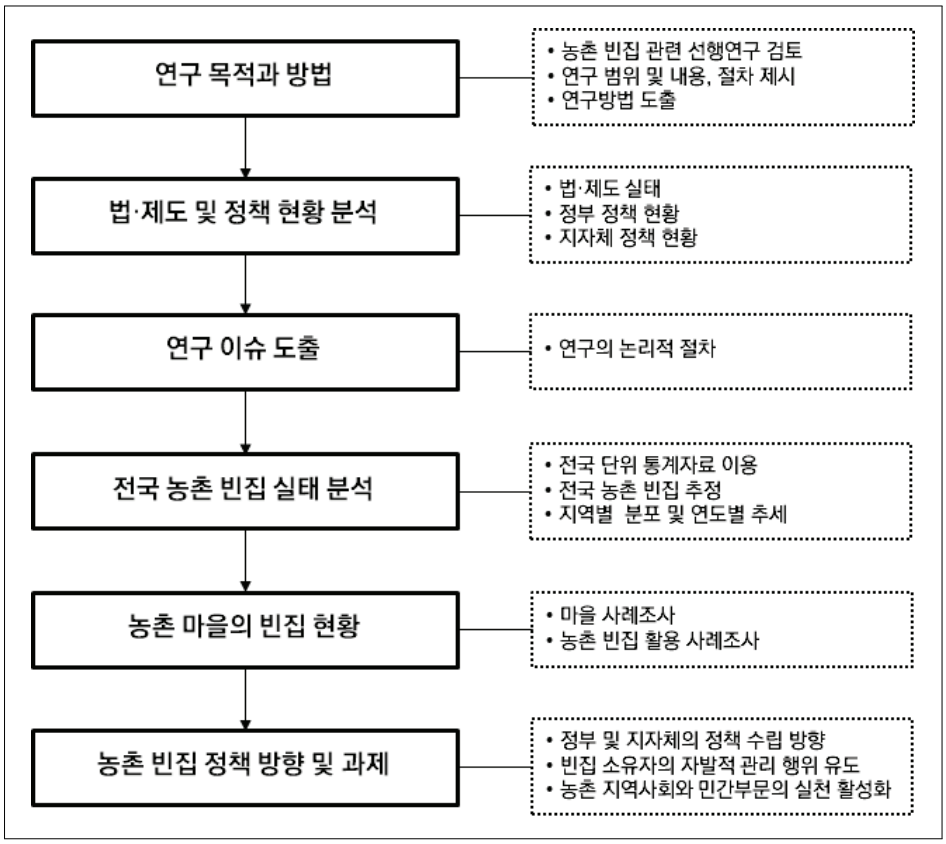
셋째, 전국 농촌 빈집 실태를 분석하기 위해, '한국전력공사 전력데이터 개방포털시스템'에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량과 농식품부의 '농촌빈집실태조사' 등 관련 통계자료를 활용하여 전국 차원에서 농촌 빈집 수와 변화 추세를 추정하였다. 이를 통해 지역별 농촌 빈집의 분포 및 연도별 추세를 분석하였다.

넷째, 농촌 마을에서 발생하는 빈집 문제를 파악하기 위해 마을사례를 조사하고, 농촌 빈집 활용과 관련된 다양한 실천사례를 검토하였다.

다섯째, 이러한 연구 결과를 활용하여 농촌 빈집 정책의 방향과 과제를 도출하였다. 정책 제언은 크게 첫째, 정부 및 지자체의 정책 수립 방향 설정, 둘째, 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도, 셋째, 농촌 지역사회와 민간부문의 실천 활성화 측면에서 제시하였다.

본 연구방법은 다음과 같이 도식으로 정리할 수 있다.

〈그림 1-1〉 연구 추진 절차



자료: 저자 작성.

제2장

농촌 빈집 관련 법·제도 및 정책 현황

제2장

농촌 빈집 관련 법·제도 및 정책 현황

1. 빈집 관련 법·제도

1.1. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

1.1.1. 배경

도시와 농촌 지역 모두에서 빈집 증가에 따른 안전사고 위험, 범죄 장소 제공, 경관 및 주거환경 악화 등 다양한 사회 문제가 유발되고 있으나, 빈집실태조사나 정비계획 수립 등을 포함하여 빈집 관리 제도가 구체적이지 않아 빈집정비사업을 추진하는 데 한계가 있었다. 도시에서의 빈집은 특정 구역에 집적되어 있으며 인접도로가 협소하고 기반시설이 열악한 상태일 경우가 많기 때문에 빈집과 소규모 주택 정비를 연계하여 추진할 필요가 있다는 점이 제기되었다(홍성진 외 2018). 특히, 도시 빈집 정비의 근거법에 해당하는 「도시 및 주거환경정비법」은 대규모 정비 사업 위주로 주요 내용이 구성되어 있고, 가로주택정비사업 등 소규모 정비 사업과 관련된 사항이 있으나 사업 활성화를 위한 지원 규정 등이 미흡하였다. 특히 저소득층 가구의 60% 이상이 단독·다세대주택에 거주한다는 점에서 「도시 및 주거환경정비법」에 근거하여 소규모로 주택정비를 추진하기는 매우 어려운 상황

이었다. 이러한 배경에서 정부는 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 2017년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 제정하였다.

1.1.2. 내용

이 법에서는 빈집을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말하는 것으로 정의한다.

다만, ① 「공공주택 특별법」의 공공임대주택, ② 「건축법」에 따른 건축허가 또는 「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 받은 자가 건축하여 보유하고 있는 미분양주택으로서 「건축법」에 따른 사용승인 또는 「주택법」에 따른 사용검사를 받은 후 5년이 경과하지 아니한 주택, ③ 「건축법」에 따른 사용승인 또는 「주택법」에 따른 사용검사를 받지 아니한 주택, ④ 「주택법 시행령」에 따른 준주택(오피스텔은 제외), ⑤ 별장 등 일시적 거주 또는 사용을 목적으로 하는 주택은 제외함으로써 빈집을 정비 대상으로 파악하였다.

이 법에서 빈집정비사업은 빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업으로 정의하여 철거와 활용을 주요 사업으로 설정하였다. 동법에서는 지자체장이 빈집이 ① 공익상 현저히 유해하거나, ② 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

이 법에서는 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축을 규정하고 있다. 실태조사의 내용은 빈집 여부의 확인, 빈집의 관리 현황 및 방치기간, 빈집 소유권 등의 권리관계 현황, 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황, 그 밖에 빈집 발생 사유 등이다. 실태조사를 위하여 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 출입할 수 있으며, 필요한 경우 주민등록 전산정보, 국세, 지방세, 수도·전기요금 등의 자료 또는 정보를 수집·이용할 수 있도록 하고 있다. 이 조사에 기초하여 빈집을

효율적으로 정비하기 위한 정보시스템을 구축할 수 있다.

이 법에는 기초자치단체장이 빈집 정비계획 수립을 할 수 있다고 규정한다. 빈집 정비계획에는 빈집정비의 기본방향, 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법, 빈집정비사업에 필요한 재원조달계획, 그 밖에 빈집정비를 위하여 필요한 사항을 명시한다.

이 법에는 빈집정비사업 시행 방법으로 ① 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법, ② 빈집을 철거하지 아니하고 개축·증축·대수선하거나 용도를 변경하는 방법, ③ 빈집을 철거하는 방법, ④ 빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법으로 구분한다. 빈집정비사업은 시장·군수 등 또는 빈집 소유자가 직접 시행하거나 공사, 건설업자, 부동산투자회사, 사회적기업 및 협동조합, 공익법인이 시행할 수 있다.

마지막으로 이 법에는 빈집정비사업을 활성화하기 위해 지자체가 빈집정비사업에 드는 비용 일부를 보조 또는 출자·융자하거나 융자를 알선하도록 한다.

1.2. 「농어촌정비법」 개정을 통한 농촌 빈집 정비 수단의 개선

「건축법」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 「농어촌정비법」상의 농어촌 지역에 소재하는 빈집에 대해서는 적용 제외를 두고 있다. 따라서 농어촌 지역에서 발생하는 빈집 문제는 「농어촌정비법」상의 빈집 정비에 관한 규정이 적용된다. 법률에 근거하여 우리나라는 빈집 대책을 도시와 농촌을 구분하여 추진하는 것이다.

농촌의 빈집 정비는 오랫동안 법적 근거를 갖고 시행된 사업이다. 빈집과 관련하여 「농어촌정비법」의 전신이라고 할 수 있는 옛 「농어촌주택개량촉진법」이 제정된 때부터 빈집 정비에 관한 필요성을 인식하여 이에 대한 법적 근거를 갖추고 제도를 운영하기 시작하였다. 옛 「농어촌주택개량촉진법」에는 빈집 정비계획 수

립, 빈집 정비의 법적 근거 청문절차, 정비 절차 및 지원에 관한 사항이 담겨있다.

2001년 「농어촌정비법」은 유사한 내용과 형태로 옛 「농어촌주택개량촉진법」을 이관한 것으로 보인다. 이 법은 빈집 정비를 포함한 생활환경정비계획의 수립, 빈집 정비, 청문, 정비절차, 지원에 관한 사항을 포함한다. 예를 들면 정비계획에 관한 사항에서 옛 「농어촌주택개량촉진법」에서는 매년 수립하도록 하고 있으나 2001년에 개정된 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비계획의 일부로서 수립하고 5년마다 수립하는 것으로 하여 약간의 차이가 있지만 빈집 정비를 위한 이행조치, 청문절차, 정비절차, 자진 철거자 지원 등의 내용도 모두 동일하게 규정하고 있다. 2001년에 개정된 「농어촌정비법」은 빈집 정비 관련 제도를 개선했다기보다 기존 법률을 이관한 것으로 볼 수 있다(이준호 2019).

정부가 빈집 문제에 실효성 있게 대처해야 한다는 여론이 높아지면서, 2020년 「농어촌정비법」을 개정하였다.[5] 개정된 「농어촌정비법」에서는 특정빈집 개념을 도입하여 정비가 필요한 빈집을 정의하고, 소유자 등의 책임성을 밝히고 있으며, 빈집실태조사, 빈집 정보시스템의 구축 등을 규정함으로써 빈집 대책을 체계화[6]하였다.

〈표 2-1〉 「농어촌정비법」상 농촌 빈집 관리에 관한 개정 및 신설 조항

구분	조항
전문개정	제64조(빈집 정비계획의 수립 등) 제65조(빈집에 대한 소유자 등의 책무)
본조신설	제64조의2(빈집실태조사) 제64조의3(빈집에의 출입) 제64조의4(빈집에의 출입에 따른 손실보상) 제64조의5(빈집에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청) 제64조의6(빈집 정보시스템의 구축·운영) 제65조의2(빈집에 대한 시장·군수·구청장의 책무) 제65조의3(특정빈집에 대한 신고 및 확인·조사) 제65조의4(특정빈집에 대한 행정지도) 제65조의5(특정빈집에 대한 조치 등) 제65조의6(빈집의 매입)

자료: 국가법령정보센터(http://law.go.kr).

5) 2020년 2월에 개정된 정비법을 앞으로 '개정 정비법'이라 함.
6) 개정된 사항에 대해서는 2020년 8월 12일부터 적용함.

개정 정비법에서 '특정빈집'을 다음 각 호의 어느 하나 이상에 해당되는 빈집으로 정의한다. ① 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄 발생의 우려가 있는 경우, ② 위생상 유해 우려가 있는 경우, ③ 관리가 적절히 되지 아니하여 현저히 경관을 훼손하고 있는 경우, ④ 주변 생활환경 보전을 위하여 방치하기에는 부적절한 경우이다.

개정 정비법에 제시된 농촌 빈집 관련 정책 수단은 다음과 같다.

〈표 2-2〉「농어촌정비법」 개정 전후 내용 변화

구분		개정 전	개정 후	내용
빈집 정비 방법	철거	○	○	
	수리	○	○	
	증개축, 대수선, 용도 변경	○	○	
	빈집 활용	×	○	
빈집 정비계획의 수립		×	○	빈집 정비에 관한 계획을 수립·시행
빈집실태조사		×	○	빈집 정비계획 수립·시행 및 빈집 관리를 위한 실태조사 실시
빈집에의 출입		×	○	빈집실태조사를 위해 필요한 경우 빈집 및 대지 출입
빈집에의 출입에 따른 손실 보상		×	○	출입으로 손실을 입은 경우 보상
자료 또는 정보의 이용 및 요청		×	○	빈집실태조사를 위해 필요하다고 인정되는 경우 주민등록 전산정보, 국세, 지방세, 수도·전기 요금 등 자료 또는 정보를 수집
빈집 정보시스템의 구축 및 운영		×	○	빈집 정보 종합 관리·제공 시스템 구축·운영
빈집 소유자 등의 책무		×	○	빈집에 대한 적절한 관리 및 정비
특정빈집에 대한 신고 및 확인·조사		×	○	「공익신고자 보호법」에 따른 특정빈집의 신고
특정빈집에 대한 행정지도		×	○	「행정절차법」에 따른 특정빈집의 조치 지도
특정빈집에 대한 조치 등		×	○	「건축법」에 따른 특정빈집의 조치 시행
빈집의 매입		×	○	빈집 정비계획에 따른 빈집 매입 및 공익 목적의 활용

자료: 국가법령정보센터(http://law.go.kr).

1.3. 빈집 관련 세제

우리나라는 빈집의 관리 및 철거를 유인하기 위한 직접적이고 일관된 세제 조치를 마련하지 않았다. 부동산 시장 여건이 세계 다른 나라와 비교하여 매우 특별한 상황이므로, 토지와 주택 정책은 전 국민의 관심사이고 그 수단으로서의 세제 조치가 미치는 영향은 크다. 이에 비해 농촌 빈집은 부동산 정책 틀에서 매우 작은

이슈라 할 수 있다. 따라서 빈집 문제를 해결하기 위한 수단으로 세제 조치를 강구한 경우는 없다. 다만 다음과 같이 부동산 관련 세제가 빈집 대책에 영향을 미치는 경우가 있다.

현행 주택은 「지방세법」상 다른 재산에 비해 재산세 부과율이 낮다. 특히 농촌 빈집의 경우 건축물에 대한 가액이 높지 않기 때문에 빈집을 철거하면 오히려 주택에서 토지로 징수 대상이 변경되어 재산세 납부 세액이 증가하는 경우가 발생한다. 이러한 경우 다음과 같이 세 가지 경로를 통해서 이루어진다.

① 시가표준액 산정: 주택에 대해서는 토지나 건축물에 비해 보통 80~90% 선에서 산정
② 과세표준액: 주택일 경우 과세표준액은 100분의 60, 토지 및 건축물은 시가표준액의 100분의 70(「지방세법」 제110조)
③ 세율: 주택일 경우 6,000만 원 이하 1/1000, 토지일 경우 분리합산과세 시 2억 원 이하 2/1000(「지방세법」 제111조)

<표 2-3>에서 1944년에 건축된 노후 농촌주택에 대해 2020년 실제로 부과된 재산세는 28,940원(주택분 15,450원+토지분 13,490원)이었다. 만약 이 주택에서 건축물을 철거하고 토지로 환원하면 재산세는 76,800원으로 상승한다. 농촌 빈집은 대부분 노후화되고 공시지가가 낮은 지역에 분포하는 경우가 많아 빈집 철거 후 세금상승분은 크지 않을 수 있다. 하지만 일부의 경우 세금 부담 때문에 빈집 철거를 꺼리는 경우도 있다.

〈표 2-3〉 주택을 멸실할 경우 재산세액 변경 시산

구분	내용
조건	대지면적: 1,014㎡, 건축면적 86.4㎡(1944년 건축) 2020년 주택시가표준액: 5,240만 원(토지분: 4,875만 원 + 건물분: 365만 원) 2020년 토지개별공시지가: 54,100원/㎡
건물(빈집)을 존치할 경우	- 주택에 의한 과세 2020년 재산세 28,940원(주택분 15,450원+토지분 13,490원)
건물을 멸실할 경우 (시산)	- 토지(나대지)에 의한 과세 시가표준액: 54,100원×1014㎡= 54,857,400원 과세표준액: 54,857,400원×70%=38,400,180원 재산세: 38,400,180원×0.2%=76,800원
관련 법률	-「지방세법」 106조 과세대상 구분: 별도합산과세(제2호) 다항: 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 대통령령으로 정하는 부속 토지 -「지방세법」 110조 과세표준액 주택: 시가표준액의 100분의 60 토지 및 건축물: 시가표준액의 100분의 70 -「지방세법」 111조 세율 주택: 6,000만 원 이하 1/1000 토지종합합산과세: 5,000만 원 이하 2/1000 토지분리합산과세: 2억 원 이하 2/1000

주: 건물을 존치할 경우 세액은 2020년 실제 부과된 액수임.
자료: 국가법령정보센터(http://law.go.kr).

한편 「조세특례제한법」에는 농어촌주택이나 고향주택을 소유하고 다른 곳에 주택을 소유하는 1가구 2주택자가 도시의 일반 주택을 양도할 경우 1가구 2주택인 경우에도 1주택으로 인정하여 양도소득세를 비과세하는 특례를 인정하고 있다. 즉, 「조세특례제한법」 제99조의4①1의 농어촌 주택, 제99조의4①2의 고향주택에 대해서는 1가구 2주택 산정 시 고향주택과 농어촌주택을 제외하고 판정하는 규정이 있다. 이는 주택투기의 대상에서 농어촌주택을 예외로 하여 도시민의 농어촌 소재 주택의 소유를 촉진하기 위한 조치이다. 반면에 농어촌에 빈집을 소유하고 있는 1가구 2주택자가 빈집을 철거하여 1가구 1주택이 되면 도시 주택 양도 시 양도소득세가 경감된다.

〈표 2-4〉 농어촌주택 및 고향주택 과세 특례

지역	농어촌주택	고향주택
대상자	거주자	
소재지	농어촌 지역의 범위인 읍 또는 면으로 하되, 다음 지역은 제외 - 수도권 및 광역시(단, 옹진군, 연천군 및 기타 기획재정부령이 정하는 지역은 제외) - 도시지역, 토지거래허가구역, 투기지역, 관광단지	고향(조특령 99의4⑤)에 소재할 것 취득당시 인구 등을 고려하여 정한 시 지역(조특령 별표1226개 시)에 소재할 것 제외 지역: 수도권 지역, 투기지역, 관광단지
규모	- 대지 : 660㎡(200평) 이내 - 건물 : 150㎡(45평) 이내[공동주택전용면적 116㎡(35평) 이내] - 취득당시 기준시가 2억 원 이하(농어촌주택의 경우 2008년 취득분까지는 1.5억 원) ※ 2014년 1월 1일 이후 취득하는 한옥의 경우 가액기준을 2억 원에서 4억 원으로 상향함	
특례	농어촌주택, 고향주택을 취득(자기가 건설하여 취득한 경우를 포함한다)하여 3년 이상 보유하고 그 농어촌주택 고향주택을 취득 전에 보유하던 다른 주택(이하 이 조에서 "일반주택"이라 한다)을 양도하는 경우에는 그 농어촌주택 등을 해당 1세대의 소유주택이 아닌 것으로 보아 「소득세법」 제89조①3(일정 가액 이하의 1가구 1주택)을 적용한다.	

자료: 국가법령정보센터(http://law.go.kr).

2. 중앙 정부의 정책 및 사업 현황

농촌의 빈집 정비는 농촌의 생활환경개선과 도시민 유치, 귀농·귀촌 지원사업의 일환으로 다양하게 추진되었다. 최근에는 포괄보조사업이 확대됨에 따라 농촌의 빈집정비사업이 지자체의 판단에 따라 폭넓게 추진될 수 있다. 농촌의 빈집정비사업은 개별사업과 포괄보조사업으로 나누어 살펴볼 수 있다.

2.1. 개별 빈집정비사업

2.1.1. 농어촌주택개량사업

농어촌주택개량사업은 1990년대부터 시행되어 오던 사업으로 농촌 주택 정비를 위한 대표적인 정책이다. 이 사업은 1994년 제정되고 1995년부터 시행된 「농

어촌 주택개량촉진법」을 근거로 하였고, 동 법률이 폐지된 이후 「농어촌정비법」에 근거하여 추진되고 있다. 이 사업은 빈집만을 대상으로 하지 않지만, 빈집정비사업을 추진하는 데 활용되고 있다. 이 사업의 지원 대상자는 농어촌 지역의 노후불량주택 소유자 및 무주택자, 또는 귀농·귀촌자이며 단독 주택의 신축, 리모델링 등 사업비용을 고정금리 2% 또는 변동금리로 자금을 조달할 수 있으며, 신축, 개축 및 대수선의 경우에 최대 2억 원 이내, 증축 및 리모델링은 1억 원 이내로 비용을 지원한다. 다만 주건축물과 부속건축물의 연면적 합계가 150㎡를 넘지 않는 건축물이 대상이다.

2.1.2. 귀농·귀촌 정착을 지원하기 위한 사업

귀농·귀촌인이 농촌 지역에 정착하도록 촉진하기 위해 빈집에 거주하도록 연계 지원하는 사업 또한 실시되고 있다. 이 중에서 2009년에 시작한 '귀농인 빈집 수리비 지원사업'은 귀농·귀촌 희망자가 농촌지역에 안정적으로 정착하여 영농에 종사하기 위해 주거환경을 개선하도록 지원하고 있다. 본 사업은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3절(농업인력의 육성 등) 제29조의2(귀농인의 육성)를 근거로 농촌지역으로 이주하여 농업에 종사하고 있거나 농업을 경영하는 자를 사업대상자로 선정하고, 「농어촌정비법」 제52조 및 제63조를 근거로 농가의 빈집을 수리하는 경우 일정 금액 한도 내에서 비용을 지원하는 사업이다. 지원 금액 등 세부적인 사항은 각 지제체별로 별도로 수립한 관련 조항에 근거하여 지원되고 있다.

국가 차원에서도 귀농·귀어 및 귀촌을 체계적으로 지원하기 위하여 2015년 1월에 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되고 이 법률에 근거하여 귀농어업인 및 귀촌인의 주거 안정을 위하여 주택을 구입·신축·수리 또는 임차하는 데 필요한 비용을 지원하고(제15조 제2항), 이를 통해 농어촌의 빈집을 정비하는 사업을 실시하고 있다.

또한 농림축산식품부에서 도시민이 농어촌에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 '도시민 농촌유치지원 프로그램'을 추진하면서 빈집을 활용하기 위한 내

용을 포함하고 있다. 전원 택지, 빈집 정보, 농지, 임야 등 부동산 정보를 제공하거나, 빈집체재형 주말농원을 연계하여 지원하는 방식으로 농어촌 빈집을 활용함으로써 귀농·귀촌을 희망하는 사람들이 장기 체재하도록 거주 공간을 제공한다.

2.1.3. 농촌 빈집 관련 정보 구축 및 제공

농림축산식품부는 「농어촌정비법」에 의거하여 농촌 빈집 관련 정보를 구축하고 제공하는 사업을 추진하고 있다. 빈집 정보는 농촌빈집실태조사에 근거하여 각 연도 전국 시·도별 빈집 수 등 관련 정보를 파악하여 농림수산식품교육문화정보원(EPIS)의 귀농·귀촌종합센터에서 지역별 빈집 정보를 제공하고 있다.

각 시·군 지자체가 빈집 정보를 별도로 제공하기도 하는데, 주로 귀농·귀촌인의 지역 정착을 유도하기 위한 목적으로 주택 정보 관리대장 형식 정보, 소재지, 건축연도, 건축물 구조, 대지·건물 등 면적, 매매 또는 임대 희망가 등 정보를 제공하고 있다. 한편, 농어촌공사에서 운영하는 포털서비스인 농어촌알리미에서는 시·군별 빈집 및 토지의 거래 유형(임대, 매매)별 주택 매물 정보를 제공한다.

〈참고〉 도시 지역 빈집 정책 수립 현황

■ LX빈집플랫폼 '공가랑'

○ 「소규모주택정비법」에서 규정한 전문기관으로 전국 단위 빈집 실태조사와 현황 정보 관리를 지원한다.

○ 빈집 소유자와 잠재 수요자를 연결시켜주는 목적의 플랫폼으로, 지자체별 빈집 추정량 및 주택 관련 지원 정책을 소개한다.

○ 전국 시·군별로 빈집의 매매 및 임대를 활성화하기 위한 목적으로 빈집 관련 정보를 제공하고 있다.

■ 도시 지역의 빈집실태조사 추진 현황

○ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법(소규모주택정비법)」에 의거하여 지자체별 빈집실태조사의 추진체계를 구축하였다.

- 「소규모주택정비법」 제5조(빈집등 실태조사)에 근거하여 빈집 여부, 빈집 관리

현황 및 방치기간, 빈집 소유권 등 권리관계 현황, 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등 현황, 빈집 발생 사유 등을 조사한다.
- 빈집의 효율적 관리와 정비 사업을 원활히 추진하기 위해 빈집실태조사 실시 및 빈집 정보 시스템을 구축할 것을 규정하고 있다.

○ 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 빈집 및 소규모 주택 정비사업을 도시재생사업의 일환으로 추진한다.
- 빈집을 도시재생 뉴딜 등 도시개발사업의 자원으로 활용

○ 빈집 실태조사 추진 방식은 다음과 같다.
- 인구주택총조사에 의거하여 거처(건물) 및 인구에 대한 전수 부문 등록센서스 방식으로 조사하며, 이후 주택별 빈집 여부를 확인한다.
- 조사 시점 기준 사람이 살고 있지 않은 주택, 신축되어 아직 입주하지 않은 주택 포함하여 빈집으로 정의한다.
- 빈집을 포함하여 아파트, 오피스텔, 다세대주택 등 전국 모든 주택유형을 포괄하여 주거 여건을 폭넓게 조사한다.

2.2. 농촌지역개발사업을 통한 빈집 정비 방식

2.2.1. 일반농산어촌개발사업(농림축산식품부)

일반농산어촌개발사업은 농촌의 생활환경과 소득증대를 위해 지자체의 재량이 폭넓게 인정되는 사업이다. 2020년부터 농촌지역개발사업 일부가 지방으로 이양되면서, 중앙정부와 지자체 간 사업 범위가 변경하였다. 중앙정부는 농촌중심지활성화, 기초생활거점, 시·군역량강화, 농촌신활력플러스 등을 담당하며, 지자체는 신규마을 조성, 기초생활인프라 정비, 농촌현장포럼, 농촌재능나눔, 농촌다움 복원, 농촌형 공공임대주택 등 사업을 담당하게 되었다.

일반농산어촌사업 중에서 농촌 빈집과 관련된 정책수단은 지자체가 담당하는 기초생활 기반 확충 사업에서 빈집 철거·수리 지원, 유휴시설을 활용한 임대주택 조성 등이 해당한다. 빈집 수리(철거 제외)는 빈집 혹은 빈집이 위치한 대지의 소유권을 시장, 군수, 마을이 소유하여 지역 주민을 위해 공익 목적으로 사용하는 경우에

한하여 지원하며, 그 밖에 개인 소유 및 빈집 수리 지원은 불가하도록 하고 있다.

한편 농축산식품부는 빈집의 활용과 관련하여 '테마형 공모 유형 시범사업'의 도입을 계획하고 있다.

〈참고〉 테마형 공모 유형 시범사업 도입 계획(2021년)

○ (사업 내용) 시·군이 사회적경제 조직 등과 연대하여 읍·면소재지의 빈집과 유휴시설을 소규모 서비스 공급·전달 거점으로 조성하여 농촌 곳곳으로 다양한 생활 서비스를 제공하도록 지원한다.
○ (사업 규모) 개소당 최대 5억 원(국비 70%, 지방비 30%), 4개소 규모로 추진
○ (사업 기간) 2021~22년, 2년간
○ (지원 자격) 일반농산어촌지역 113개 시·군(어촌 지역 10개 시·군 제외)
○ (응모 요건) 사회적경제조직, 중간지원조직 등 서비스 공급·전달 주체를 반드시 사전에 확보 후 공모에 참여한다.
  - 시·군 지자체가 서비스 공급·전달 주체이고, 사업부서와 공급·전달 부서가 다른 경우, 부서 간 협의체를 구성 후 응모하도록 한다.

2.2.2. 농어촌 취약지역생활 여건개조사업(국가균형발전위원회)

'농어촌 취약지역생활 여건개조사업'은 취약지역 주민의 기본생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 생활 인프라 확충 및 주거환경 개선, 주민 역량 강화를 위해 추진하는 것으로, 도시 지역과 농어촌 지역을 구분하여 시행하고 있다. 이 사업은 노후 시설(주택, 담장, 슬레이트 지붕, 재래식 화장실 등) 정비 및 보수, CCTV설치, 상하수도 설치 및 개량, 주민역량 강화 등 마을 단위 사업을 지원한다. 이 사업은 국가균형발전위원회가 추진하며, 타 국비사업 등 각 부처 관련 사업과 연계한다. 2015년부터 2020년(2018년은 사업 미추진)까지 전국 농어촌 마을 311곳이 선정되어 사업이 추진되었다.

이 사업에서 빈집 정비·활용과 관련된 세부 내역은 구체적으로는 공폐가 건물 본체 및 지붕 철거, 마을 임대 사업을 위한 빈집 리모델링, 순환형 임대 주택 및

공동홈 설치, 전통가옥 또는 농업 유산 등 마을 공유자원의 보존과 리모델링 등이다.

이 사업에서 빈집 정비는 철거방식에 한정되지만, 타 부처 관련 사업과 연계가 가능하다. 예를 들어 충북 증평군 죽리의 경우, 이 사업을 활용하여 마을 내 빈집을 철거한 후에 농식품부의 '귀농인의 집 조성사업'과 연계하여 귀농인의 집을 신축하고 귀농·귀촌 희망자에게 조건부로 임대하고 있다.

〈표 2-5〉 농어촌 취약지역생활 여건개조사업 빈집 정비 관련 지원 사항

구분		호당 지원한도	자부담 대상 등 지원 기준
일반 주택 철거		5백만 원	폐기물 처리비 등 포함
슬레이트 주택	지붕철거	-	환경부 '슬레이트 처리 사업' 예산으로 지원
	본체철거	5백만 원	폐기물 처리비 등 포함

자료: 국가균형발전위원회(2019). "20년도 취약지역생활 여건개조사업 가이드라인." 발췌.

3. 지방자치단체의 정책 현황

농촌 지역개발사업의 지방 이양 흐름과 마찬가지로 빈집 문제에 대응하기 위한 정책 역시 중앙 정부에서 지방으로 이양되고 있다. 이에 따라 각 지자체는 지역 여건에 따라 빈집 정비와 활용 정책을 정비해야 하는 상황이다.

빈집 비율이 높고 문제가 심각한 전남, 전북, 경남, 경북 지역에서는 빈집 문제 대응과 관련된 정책을 정비하는 데 역점을 두고 있다. 접경지역이 된 포함된 경기도는 안보 규제로 인한 낙후화에 대응하고 정주 여건을 향상시키기 위해 빈집과 유휴시설을 활용하는 정책을 추진하기 시작했다. 한편, 제주도는 지역공동체의 협력을 얻어 초·중학교 과소화 문제에 대응하기 위한 일환으로 마을 공동주택을 건립하거나 빈집을 정비한 주택을 제공하는 사업을 추진해오고 있다.

지자체에서 추진하는 빈집 대응 사업은 한편으로 농촌 지역의 저소득층과 귀농·귀촌인을 포함한 거주 시설 수요자에게 유휴 빈집을 제공함으로써 이들의 정착을 지원하고 정주 여건을 향상시키는 데 목적이 있다. 지역 내 빈집 현황을 파악

할 수 있는 정보망을 구축하여 거주 가능한 빈집 정보를 제공하거나, 정비된 빈집을 수요자에게 연결하여 농촌에 정착하도록 지원하는 것이다. 또한 일정 비율의 빈집 수리비를 지원함으로써 빈집 소유자와 거주 희망자가 빈집을 정비하도록 지원책을 마련한 지역도 있다.

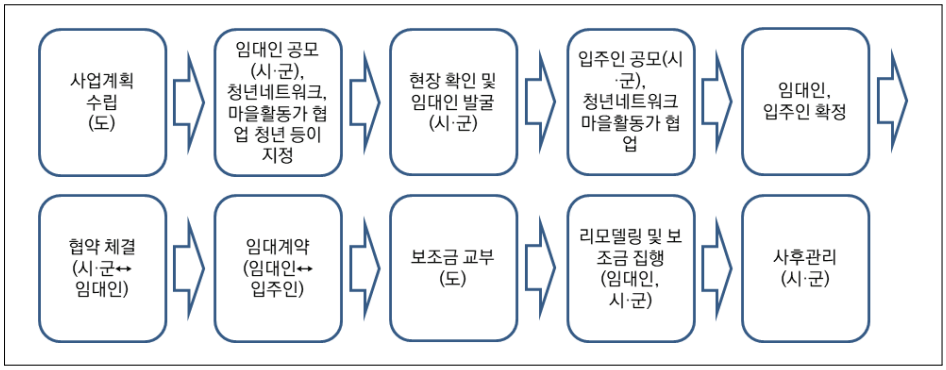
3.1. 시·도별 주요 정책

전라북도는 전주시를 제외한 도내 시·군 지역의 빈집을 정비하여 주거취약계층에게 무상으로 임대주택을 제공함으로써 도내 서민 주거안정을 도모하고자 '희망하우스 빈집재생 프로젝트'를 추진하고 있다. 자체적으로 「전라북도 빈집 관리 및 활용에 관한 조례」를 제정하여 도비와 시·군비를 각각 50%씩 비율로 1주택당 보수비용을 최대 2,000만 원까지 지원한다. 보수한 주택은 2개 유형으로 구분하여 입주자에게 최대 5년간 무상으로 임대된다. 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가정, 65세 이상 노인, 청년, 대학생, 신혼부부, 귀농·귀촌인 대상으로 주거공간을 제공하는 주거형 지원과 지역 활동가와 예술가의 작업·전시 공간이나 학생 혹은 노인의 문화 공간으로 활용할 수 있는 문화공간형 지원으로 구분된다. 이 중에서 문화공간형 지원은 지역 내 문화네트워크를 구축하도록 기여하도록 활동가가 비영리 목적으로 운영하도록 지원하고 있다. 전라북도는 희망하우스 빈집재생 프로젝트 사업을 통해 향후 도내에서 파악한 활용 가능 빈집 2,100여 채를 정비하고 취약계층 및 문화예술 활동가들에게 공급할 계획이다.

경상남도는 「경상남도 빈집 정비 지원 조례」에 따라 원도심과 농어촌 지역의 빈집을 정비하여 신혼부부와 청년, 귀농·귀촌인, 저소득층에게 주변 시세의 반값으로 임대주택을 제공하는 '더불어 나눔주택' 사업을 추진하고 있다. 해당 사업에 따라 도비와 시·군비를 각각 50%의 비율로 하여 보수비용의 80%(주택당 최대 1,500만 원 한도)를 지원한다. 확보된 임대주택은 관할 시·군 지자체와 임대인, 입주민이 3자 계약을 하는 방식으로 공급된다. 지자체가 사업에 참여할 임대인과 주

택을 구하고자 하는 입주민을 각각 공모하고 양자 간 임대 계약을 성사시킨 뒤 보조금 교부를 통해 주택을 정비하고 입주민에게 공급하는 순서로 이루어진다. 경상남도는 이러한 절차로 2018년과 2019년 동안 총 18동 주택에 2억 6,800만 원을 지원하였으며, 향후 2021년까지 33동에 4억 9,500만 원 규모로 추가로 지원할 계획이다.

〈그림 2-1〉 더불어 나눔주택 사업 임대 주택 공급 체계



자료: 경상남도 내부자료(2020).

경기도는 국가안보 규제로 낙후된 접경지역에서 마을 내 빈집 또는 유휴시설을 활용하여 소득을 창출하거나 생활편의시설로 구축하고, 건물 리모델링, 마을경관 조성 등 정주 여건을 개선하려는 목적으로 2018년도부터 '접경지역 빈집 활용 정주여건 개선 공모사업'을 실시하고 있다. 이 사업은 「접경지역지원특별법」과 「경기도 주둔 군부대 및 접경지역 주민에 대한 지원과 협력에 관한 조례」를 근거로 하여 고양시, 파주시, 연천군 등 접경지역 7곳을 대상으로 마을 단위로 지원하고 있다. 도비와 시·군비 각각 50%의 비율로 마을당 총 30억 원의 사업비가 지원된다. 선정된 마을은 사업 취지에 부합하도록 생산·제작·판매·유통·관광·체험 등 소득 창출 시설을 필수로 조성해야 하며, 주민공동시설과 같은 편의시설, 녹지공간과 같은 경관개선사업을 추진할 수 있다. 현재까지 연천군 청산면 백의1·2리와 양주시 은현면 봉암리 등 3곳에서 사업을 추진하고 있다. 첫 사업 선정 지구인 백의2리

에서는 옛 파출소와 여관 건물을 각각 마을공유호텔 사업을 위한 체크인센터와 게스트하우스로 리모델링하고 있으며, 식당이었던 폐건물은 시니어창업 플랫폼으로 정비 중이다. 이어서 사업에 선정된 봉암리와 백의1리도 각각 구 농협창고를 마을 커뮤니티 카페로, 유휴 주택을 마을 도서관으로 정비하고 있다.

〈표 2-6〉 접경지역 빈집 활용 정주여건 개선 공모사업 추진 분야

구분	사업내용	
소득 창출 (필수)	생산·제작	생산 공동시설(목공, 식재료 등), 반가공시설 등
	판매·유통	농·특산물 판매장, 카페, 식당, 공방(마을 상품) 등
	관광·체험	숙박건물, 휴게공간, 특화음식점, 갤러리, 관광코스, 체험프로그램 개발, 주민역량교육 등
정주 환경	편의시설	주민공동시설(공유공간, 휴게시설 등), 커뮤니티 공간, 문화시설(마을 도서관, 작은 공부방 등), 다목적회관 등
	경관개선	녹지공간 조성, 테마가로 정비(보행로, 가로수 등), 야간 경관, 담장 보수, 마을 특화 조형·상징물

자료: 경기도 내부자료(2020).

제주도는 소규모학교 소재 마을의 정주 여건 개선 사업을 지원함으로써 초·중학생을 포함한 젊은 세대 가구의 정착을 유도하고, 지역 교육환경을 활성화하기 위한 '소규모학교 육성 지원 사업'을 시행한다. 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역마을 지원에 관한 조례」에 따라 학생 수가 100명 이하 또는 6학급 이하인 초·중학교가 소재한 마을당 최대 6억 원 규모로 지원하는 데, 이 중 빈집 정비를 위해 가구당 2,000만 원을 보조한다. 소규모학교 육성 지원 사업을 통해 공동주택 건립과 빈집 정비를 동시에 추진하는 데, 빈집 정비에는 2012년부터 2020년 현재까지 45개 마을 85세대에 6억 1,400만 원을 지원하였다. 제주도는 해당 사업으로 129명의 신규 학생을 유입하는 성과를 거두었다.

〈표 2-7〉 소규모학교 육성 지원 사업 중 빈집정비사업 내역

연도	지원 대상 마을	지원 세대	지원내역(천 원)			학생유입 (2020년 8월 기준)
			총 사업비	보조금	자부담	
계	45	85세대	935,218	614,020	321,198	129명
2012	2	8세대	57,900	28,950	28,950	16명
2013	7	19세대	174,810	99,949	74,861	39명
2014	10	19세대	146,200	101,300	44,900	16명
2015	14	24세대	345,278	240,000	105,278	37명
2016	3	5세대	71,900	50,000	21,900	7명
2017	4	5세대	76,000	49,650	26,350	9명
2018	2	2세대	26,130	18,281	7,849	3명
2019	2	2세대	22,000	15,390	6,610	2명
2020	1	1세대	15,000	10,500	4,500	추진 중

자료: 제주특별자치도 내부자료(2020).

3.2. 기초 지자체 단위의 주요 정책

시·도 단위 차원의 빈집 문제 대응과 더불어 일부 시·군에서는 인구 문제 해결을 위해 빈집 관련 정책을 별도로 마련하고 있다. 사업 추진 방식은 대체로 빈집 리모델링 및 철거비 지원, 빈집 정보 구축 및 제공, 빈집 활용 등의 유형으로 구분되며, 세부 사항은 각 지자체별로 서로 다르다.

전라남도 강진군은 「강진군 지방보조금 관리 조례」 및 「강진군 귀농자 지원 조례」에 의하여 군에서 자체적으로 귀농인의 주택 신축 및 빈집 활용을 위한 개보수를 위한 비용을 지원하고 있다. 지원 규모는 가구당 최대 500만 원까지이며, 초과분은 개인이 부담한다. 군에서는 이러한 지원 정책을 통해 지역 내 귀농인의 정착을 장려하고 빈집 활용도를 높이는 한편 경관을 개선하고자 한다. 강진군은 귀농인의 정착을 유도하려는 사업의 취지에 따라 세대원 수, 주거 기간, 영농 기반, 관련 교육 이수 여부 등을 기준으로 대상자를 선정한다.

경상북도 의성군은 매년 농식품부에 의해 수행되는 농촌빈집실태조사와는 별도로, 지역 내 빈집 정비와 임대를 활성화하기 위해 자체적인 '농촌 빈집은행 시스

템'을 구축하였다. 2019년에 각 읍·면별로 빈집 현황에 대해 1차 전수조사를 실시하고 빈집 840여 동에 대한 데이터베이스를 구축하였는데, 농식품부의 농촌빈집 실태조사 항목 외에도, 주택의 건축 연도 및 면적, 개별 주택에 대한 사진, 소유자의 매매 또는 향후 거주 의향 등의 정보를 별도로 파악하였다. 의성군은 귀농·귀촌계, 지역개발계 등 관련 부처와 협업하여 빈집 문제에 공동 대응하고 있다. 청년 창업 사업을 연계하여 농업협동조합 판매장 및 체험 공간으로 활용하는 등 청년 귀농·귀촌인을 위한 공간으로 제공하는 한편, 향후 귀농·귀촌인에 대한 임대를 활성화하기 위해 자체 빈집 정보시스템을 확대 운영할 계획이다.

〈그림 2-2〉 함양군 안계면의 빈집을 활용한 청년 창업 사례

자료: KBS 대구·경북 뉴스 보도자료(2020. 9. 27.).

한편 경상남도 함양군은 농업기술센터를 통해 귀농·귀촌 수요자에게 지역 내 빈집 정보 등 관련 서비스를 제공하는 상담콜센터 '함양으로 오구오구'[7]를 운영한다. 이를 통해 귀농·귀촌 관련 사업의 부서 간 벽을 허물고, 전담 콜센터를 운영하여 필요한 내용에 대한 설명 및 자료 제공 서비스를 일원화하였다. 읍·면의 이용 가능한 빈집을 귀농·귀촌인에게 소개해줌으로써 지역사회 정착을 유도하는 것이 운영 목적이다.

7) 콜센터의 전화번호 뒷자리 '5959'는 '함양으로 오구오구'를 의미한다.

〈표 2-8〉 시·군 지자체의 빈집 관련 정책 현황

지역	사업명	사업유형	사업내용
충남	태안군 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 사업	빈집 정보 구축	한국감정원과 제휴하여 전기 사용량, 상수도 사용량, 무허가 여부 등을 기준으로 빈집 현황 파악하고, 확정된 빈집에 대해서는 4개 등급으로 활용 또는 철거 여부 판단하여 향후 귀농·귀촌인 등 잠재 수요자에 정보 제공
전북	농어촌 빈집 활용 반값 임대주택사업	리모델링비 지원	1년 이상 방치된 빈집을 정비해 귀농·귀촌인, 청년 등에 주변 시세의 반값에 임대할 수 있도록 리모델링 비용 등 지원(시·군별 세부내용 상이)
전남	순천시 맥가이버 정착 지원 사업	빈집 활용	빈집을 리모델링하여 선정된 청년들에게 5년 간 무상제공하고 8개월 간 월 185만 원의 정착지원금을 제공, 귀농·귀촌인을 희망하는 청년 맥가이버는 지역 어르신들의 생활 문제를 해결해주는 구성원으로서 상생 정착 유도
	구례군 귀농·귀촌인 주택수리지원	리모델링비 지원	최근 3년 내 이주한 만 65세 미만 귀농·귀촌인 또는 이주 예정자 대상, 빈집 구입 또는 5년 이상 임차 수 주택수리 지원(500만 원 한도, 국고보조 80%+자부담 20%)
	영암군 귀농인 빈집 수리비 지원	리모델링비 지원	2년 이내 전입하여 농업에 종사하는 64세 이하 주민 가구에 대해 개소당 빈집 수리비 500만 원 이내 지원
	강진군 귀농인 보금자리 마련 보조사업	리모델링비 지원	귀농인이 강진군에 정착할 수 있도록 거주지 마련을 지원하는 차원에서 빈집 수리하는 자금을 지원(가구당 최대 500만 원)
	완도군 빈집정비사업	철거 지원	농어촌 빈집(주택 또는 건축물)에 대해 1동 당 철거비 1,000만 원 보조
경북	의성군 농촌 빈집은행 시스템	빈집 정보 구축	빈집 정비 및 귀농·귀촌인 대상 임대 활용을 활성화하기 위해 자체적인 농촌 빈집은행 시스템을 구축하고, 이를 위해 관내 빈집에 대한 전수조사 실시

자료: 태안군(http://www.taean.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 순천시(http://www.suncheon.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 구례군(http://www.gurye.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 영암군(http://www.yeongam.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 강진군(http://www.gangjin.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 완도군(http://www.wando.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.); 의성군(http://www.usc.go.kr, 검색일: 2020. 10. 14.); 전라북도(http://www.jeonbuk.go.kr, 검색일: 2020. 4. 13.).

4. 현행 빈집 정책의 한계 및 시사점

중앙정부의 빈집 정책은 귀농·귀촌인 및 취약계층 등 농촌 지역에 주거 지원이 필요한 수요자를 대상으로 빈집 정비 및 활용 지원 사업을 중심으로 실행된다. 그러나 취약지역생활 여건개조사업 등 현행 정책에서 빈집 정비 방식은 철거 위주로 이루어진다.

농촌 빈집 정보 또한 체계적으로 구축되어 있지 않다. 농촌 빈집 정보를 제공하

는 플랫폼이 일원화되지 않아 정책 담당자와 빈집 수요자 등 빈집 정보가 필요한 사람들에게 혼란을 야기한다. 농촌 빈집 관련 정보는 농촌 지역의 귀농·귀촌종합센터에서 각기 제공하고 있어 지역별 상황에 따라 제공되는 정보의 수준과 내용이 천차만별이다. 최근 한국국토정보공사가 빈집 정보 플랫폼인 '공가랑'을 운영하여 전국 지역별로 빈집 수 등 관련 정보를 제공하고 있으며, 빈집 매물을 등록하여 빈집 거래시장이 활성화되도록 노력하고 있다. 그러나 실제 농촌 지역에서 발생하는 빈집 중에서 이러한 정보제공시스템을 통해 실제 거래가 이루어지거나 임대 등을 통해 재활용되는 사례는 극소수에 불과하다.[8)]

주거 정책 수립에 대한 권한과 책임이 중앙정부에서 지자체로 이양되는 흐름에서, 농촌 지자체들도 농촌 지역별 여건을 반영하여 주거환경 개선 및 주거복지 향상을 위해 자체적으로 대응할 필요가 있다. 이러한 상황에서 지자체마다 대응책을 마련하기 위해 노력하고 있지만, 행정조직 내에서 빈집 관련 정보 파악 및 구축, 빈집 정비, 빈집 활용과 관련된 업무를 여러 부서에서 개별적으로 추진하고 있다. 일례로 본 연구에서 조사한 특정 지자체에서는 행정민원 관련 부서에서 빈집 관련 실태 파악 및 정보시스템구축, 빈집 철거 관련 인허가 업무를, 농촌개발 담당 부서에서 지역개발사업과 관련된 빈집정비사업 등 업무를, 농업기술센터의 귀농귀촌 지원 부서에서 귀농인의 집 조성 및 귀농귀촌인 대상 빈집 임대 사업을 별도로 추진하고 있다. 지자체들이 빈집 관련 사업을 여러 부서와 기관별로 각자 추진하다 보니, 농촌 빈집의 구입 혹은 임대를 위한 정보 제공 및 빈집 유통 활성화에 제약이 있는 것으로 파악된다. 빈집 관련 정보 제공을 위해 농식품부와 농림수산식품교육문화정보원이 구축한 '귀농·귀촌종합센터' 포털(https://www.returnfarm.com/)에서도 지역별 빈집 정보를 제공하고 있으나, 실제 농촌 지역별 빈집 정보를 구체적으로 얻으려면 지자체의 귀농·귀촌협의회 및 농업기술센터 등에 직접 문의해야 하는 실정이다.

8) 오마이뉴스. 2020. 10. 5. "세금 12억 들인 빈집 플랫폼 '공가랑', 매물은 고작 159건"(검색일: 2020. 10. 25.)

5. 연구 이슈 도출

농촌 빈집과 관련된 선행연구의 결과와 관련 법·제도 및 정책을 분석한 결과를 종합하여 이 연구의 이슈를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 다양한 전국 단위 통계자료를 활용하여 농촌 빈집의 발생 및 증가 추세와 지역별 특성을 파악할 필요가 있다. 한전 주거용 전력 사용량 자료를 중심으로 농식품부 농촌빈집실태조사, 주택총조사 등 전국 단위 통계자료를 종합적으로 점검·분석할 필요가 있다. 특히, 한전자료 등이 농촌 지자체에서 철거·정비해야 할 빈집 판정을 비롯한 종합적인 빈집 실태를 파악하기 위해 빈집실태조사의 절차와 방식에 대한 사전 점검자료로 쓰일 수 있을지 검토한다.

둘째, 농촌 빈집의 문제를 대표하는 전국 농촌 마을을 선정하여 사례조사를 통해 농촌 빈집의 발생 및 방치 원인 및 영향을 다각도로 살펴보려 한다. 이를 통해 농촌 지역사회와 마을 등 일상적인 주거환경에서 빈집이 발생하거나 방치되는 원인 및 빈집이 미치는 부정적인 영향, 주민들의 인식 및 정책 수요 등을 파악한다.

셋째, 농촌 지자체와 지역사회에서 빈집 관련 자산의 정비·활용을 통해 농촌 지역사회의 문제를 해결하려는 현장의 다양한 실천사례를 살펴보고, 이러한 활동을 지원하기 위한 정책 방안을 제시하고자 한다. 마을만들기, 농촌중심지활성화사업 등 지역개발사업을 활용하여 빈집 정비·활용 방안을 찾고자 하는 사례, 빈집을 활용한 커뮤니티비즈니스모델과 관련된 사례 등 유형별로 분류하여 살펴보고, 해당 사례에서 빈집 자산을 활용하는 방식 및 실천방식에 따른 이해당사자의 역할, 주요 사업모델, 현재까지의 성과와 시사점 등을 살펴보고, 다양한 활동 모델별로 겪고 있는 문제점에 대한 제도적 개선 방안을 검토한다.

넷째, 빈집 관련 제도와 정책의 역할과 문제점을 종합적으로 점검하고, 향후 중앙정부와 지자체의 역할을 검토한다. 우선, 정부 차원에서 농촌 주거환경 개선의 일환으로 농촌 빈집 자산의 정비 및 활용 방안을 위한 다양한 정책적 접근방식을 검토한다. 다음으로 농촌 빈집 소유자들이 빈집의 자발적 관리 행위를 유도하기

위한 법·제도적 개선 방안을 도출할 것이며, 이와 더불어 농촌 지역사회와 주체들이 농촌 빈집 자산을 활용하여 다양하고 창의적인 실천활동을 추진하도록 정책적 지원 방안을 제시할 것이다.

제3장

전국 농촌 빈집 실태 분석

전국 농촌 빈집 실태 분석

1. 농촌 실태 분석의 개요

1.1. 조사 자료

농촌 빈집 수와 현황을 추정하고자 이용한 자료는 '한국전력공사 전력데이터 개방포털시스템'에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량[9](이하 한전자료)과 농식품부의 '농촌빈집실태조사' 자료다. 한전자료에서는 2010년부터 2019년까지 읍·면·동, 법정리 등 행정구역별 주택 수와 매달 전력을 사용하지 않은 주택 수, 매달 월 10kwh 이하[10]로 전력을 사용한 주택 수 정보를 활용한다. 농촌빈집실태조사는 농식품부가 농어촌정비법 제64조 및 제65조에 의거하여 농촌지역에서 철거 대상 폐가 현황을 매년 파악하여 집계하는 행정 조사이다.

9) 앞으로 '한국전력공사 전력데이터 개방포털시스템'에서 제공하는 주택용 전력 계약 가구의 전력 사용량 자료를 한전자료라 한다.

10) 월 10kwh는 4인 가족 1가구가 하루 평균 사용하는 전력 사용량에 해당한다. 한국감정원에서 수행하는 도시지역 빈집실태조사의 경우도 이러한 기준을 빈집을 추정하는 데 활용한다. 참고로 냉장고가 월 약 40kwh, 김치냉장고가 월 15kwh의 전력량을 사용한다.

1.2. 조사 방법

한전자료를 활용하여 전국 시·도, 시·군·구별 빈집 분포 현황을 추정하고, 지역별 특성을 분석하였다. 전국 시·도, 시·군·구별 빈집 분포 현황을 총 호수와 최근 1년 동안 전력을 사용하지 않은 주택, 월 10kwh 이하로 전력을 사용한 주택의 비율 등을 이용하여 빈집 비율 및 빈집 증가량 등을 분석하였다.

한전자료에서 추정한 빈집 실태와 특성을 농식품부 빈집실태조사 결과와 교차 검토하였다. 전력 사용량을 이용한 한전자료와 행정 조사 방식의 빈집실태조사를 비교하여 두 자료 사이의 유사점과 차이점을 분석하고 빈집실태조사의 개선 방향을 제시하였다. 특히 빈집실태조사에 포함된 활용 가능한 빈집 비율과 철거·활용 동의율 등을 활용하여 한전자료에서 파악할 수 없는 정보를 확보하여 분석하였다.

한전자료를 활용한 농촌 빈집 추정은 전력 사용량에 따라 두 가지 방식을 이용하였다. 하나는 매년 12월을 기준으로 12개월 동안 매달 10kwh 이하로 전력을 사용한 주택용 계약 가구를 빈집으로 추정[11]하였고, 다른 하나는 매달 전략을 사용하지 않은 계약 가구를 빈집으로 추정하였다. 이 연구에서는 전자를 한전자료에 따른 빈집으로 정의하고 후자는 보조 지표로 활용하였다.

1.3. 통계자료별 특성 비교

한전자료와 농촌빈집실태조사 자료를 비교하면 <표 3-1>과 같이 차이점을 발견할 수 있다. 우선 농촌 주택이 대다수인 면 지역에 대해 한전자료를 이용하여 추정하는 농촌 주택 빈집 수는 신뢰성이 있다. 개별 면이나 마을 단위 빈집 수를 추정할 때, 연도별 증가 추세, 빈집 비율 등을 추정할 때는 한전자료를 이용할 수 있다. 그러나 한전자료에는 빈집의 물리적 상태는 포함하지 않아 개별 면이나 마을 단위의 빈집 상태나 활용 가능성을 확인할 때는 농촌빈집실태조사 자료가 유용하다.

11) 「소규모주택정비법」에 따른 도시 지역 빈집실태조사에서도 월 10kwh 이하로 전력을 사용한 주택을 빈집으로 간주하고 있다.

〈표 3-1〉 농촌빈집실태조사와 한전자료 비교

구분	빈집실태조사	한전자료
정의 주체	농식품부	연구진
빈집 정의	• 「농어촌정비법」상 빈집 정의[12]에 따라 1년 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 않는 농촌 주택 또는 건축물로 정의됨.	• 12월 기준으로 12개월 동안 매월 전력 사용량이 10kwh 이하인 주택용 계약가구 • 전력 사용량이 0kwh 이하인 계약가구는 보조 지표로 활용
조사방식	• 행정 조사 수행의 주체인 일선 지자체(읍·면 사무소) 및 이장에게 빈집 정의에 따라 조사 요청	• 주택용 전기 계약자의 계량기의 당월 수전량[13] 기준(전기 사용량 아님)
자료 특징	• 농촌 주택 및 건축물 대상 • 기본정보 외에 빈집유형, 철거·활용 동의여부, 슬레이트지붕 여부 등 활용가능한 정보 포함 • 2019년 7월 10일 기준 자료 • 조사자의 의지 및 주관 개입 • 기준 변화(2018년과 2019년 기준 상이) • 모수(전체 농촌 주택)가 없음. • 누락 지역 있음.	• 농촌 주택이 아닌 일반 주택(아파트 등 포함) 대상 • 빈집 수만 파악 가능 • 2019년 12월 기준 자료 • 객관적 기준 • 기준 불변 • 모수(전체 계약 호수)가 있음. • 누락 지역 없음.
활용 방안	• 해당 연도 농촌 빈집 수 추정	• 일반 주택 빈집 수 추정 • 증가 추세 확인 가능 • 빈집 비율 계산 가능

자료: 연구진 작성.

한전자료를 활용하여 추정한 농촌 빈집은 계량기를 설치하지 않거나 계량기를 철거한 주택은 빈집 추정에서 제외되는 한계가 있다. 농촌 빈집이라고 정의할 수 없는 아파트, 연립주택, 다세대 주택 등이 포함되기 때문이다. 전기 계약 가구의 계량기를 기준으로 빈집을 추정하기 때문에 실제 정책 대상 농촌 주택 호수와 차이가 있을 수밖에 없다. 예를 들어 도시화가 진행된 읍부(예: 남평읍, 홍성읍 등)에서는 빈집을 과대 추정할 수 있다.

농촌빈집실태조사는 농식품부에서 실시하는 행정 조사이지만 빈집 기준이 모호하고 조사자의 주관적 판단이 개입한다는 한계가 있다. 이장의 기억과 판단을

12) 「농어촌정비법」 제2조(정의) 제12항에 따르면, "빈집"이란 시장(특별자치시의 경우에는 특별자치시장을 말하고, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)·군수·구청장(광역시 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물을 말한다.

13) 전기 요금은 당월 수전량에서 당월 상계량을 차감한 전기 사용량을 기준으로 산정한다. 당월 수전량은 실제 사용한 전력량이며 당월 상계량은 태양광 등 자체 생산한 전기를 한국전력에 판매한 전력량이다.

기초로 작성하므로 조사 응답자인 이장이 바뀌거나, 자의적인 기준을 설정할 경우 조사의 객관성을 담보할 수 없어 신뢰성에 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 원래 조사 주체는 기초자치단체의 읍·면사무소와 행정리 이장이지만 일선 조사 주체가 농촌 빈집을 주관적으로 정의하거나 빈집 조사의 대상 지역과 빈집 방치 기간을 임의로 판단하는 문제가 발생한다.

농촌빈집실태조사가 2018년과 2019년에 조사 방식과 일부 항목을 변경하면서 빈집 수가 크게 변동하는 등 연도별 추세도 파악하기 어려운 문제도 있다. 2018년까지 조사한 방식과 달리 2019년에는 빈집의 주소까지 표기하도록 하였다. 조사 방법의 변경은 2018년 이전 결과와 이후 결과를 비교하는 데 문제가 된다. 2018년까지 농촌 빈집이 감소하였으나 2019년에는 갑자기 증가하는 등 농촌빈집실태조사 결과의 연도별 추이가 안정적이지 않다.

일부 시·군·구의 읍·면 지역이 조사에서 누락되어 자료의 신뢰성 문제도 있다. 2019년 자료를 분석하면 부산시 기장군, 전남 장흥군의 용산면, 유치면, 화순군의 백아면과 사평면, 전북 완주군 등이 조사에서 누락되었다.

농촌빈집실태조사를 기반으로 빈집 분포를 분석할 때 가장 큰 문제점은 모수인 전체 농촌 주택 수를 제공하지 않아 빈집 비율을 추정할 수 없다는 데 있다. 이 연구에서는 2015년 주택총조사 자료의 주택 수 중 전체 단독주택 수와 일반 단독주택 수를 전체 농촌 주택 수로 가정하여 분석한다.[14] 주택총조사의 주택 수를 모수로 하여 빈집 비율을 추정하고 한전자료와 비교하고자 한다.

14) 주택총조사에 따르면 주택은 가구가 살 수 있도록 지어진 집으로서 주택의 요건을 갖춘 거처, 거처는 사람이 살고 있는 모든 장소를 지칭하며, 구조적으로 분리되고 독립된 하나의 거주 단위, 주택의 요건은 영구 또는 준영구 건물, 한 개 이상의 방과 부엌, 독립된 출입구, 소유 또는 매매의 한 단위로 정의한다.

2. 전국 농촌 빈집 현황

2.1. 전국 농촌 빈집 수 및 증가 추세

한전자료에 따르면 2019년 말 기준으로 농촌의 주택용 전기 계약 가구는 <표 3-2>와 같이 5,222,816가구이며, 이 중에서 1년간 월 10kwh 이하 전력 사용 가구는 260,524가구, 전력을 사용하지 않은 가구는 142,695가구로 나타났다. 1년간 월 10kwh 이하를 사용한 집을 기준으로 하면 빈집 비율은 4.99%, 1년간 전력을 사용하지 않은 계약 가구로는 2.73%이다.

〈표 3-2〉 한전자료 기반 전국 빈집 비율 추정

단위: 호, %

지역		전체 계약 가구	월 10kwh 이하 전력 사용			전력 사용 없음		
			계약 가구	비율	증가량	계약 가구	비율	증가량
전체		24,824,312	652,998	2.63	0.42	312,543	1.26	0.19
농촌		5,222,816	260,524	4.99	0.93	142,695	2.73	0.40
	읍부	2,496,072	83,807	3.36	0.55	43,030	1.72	0.19
	면부	2,726,744	176,717	6.48	1.45	99,665	3.66	0.69
도시(동부)		19,601,496	392,474	2.00	0.32	169,848	0.87	0.17

주: 2019년 12월 기준 비율에서 2010년 12월 기준 비율을 차감한 증가량임.
자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템 자료를 가공하여 연구진이 작성.

농촌빈집실태조사 결과에 따르면, 2019년을 기준으로 농촌 빈집 수는 <표 3-3>과 같이 55,750호로 나타났다.[15] 통계청 「주택총조사」의 전체 단독주택[16]을 기준으로 추정한 농촌 주택의 빈집 비율은 2.64%이며 일반 단독주택을 기준으로 3.05%이다. <그림 3-1>에 따르면 농촌 빈집은 2010년 이후 감소 추세를 보이다가 2019년 갑자기 증가했는데, 조사 방식이 변경된 것[17]이 영향을 미친 것으로 보인다.

15) 농식품부 농촌빈집실태조사 결과에 따르면 농촌 주택 빈집 비율이 61,317호이나 연구진이 제공 자료를 분석한 결과 55,750호로 이 연구에서는 61,317호와 55,750호를 혼용하여 사용한다.
16) 주택종류별 읍·면·동 주택 수는 다음과 같다.

〈표 3-3〉 농촌빈집실태조사 기반 농촌 빈집 추정(2019년)

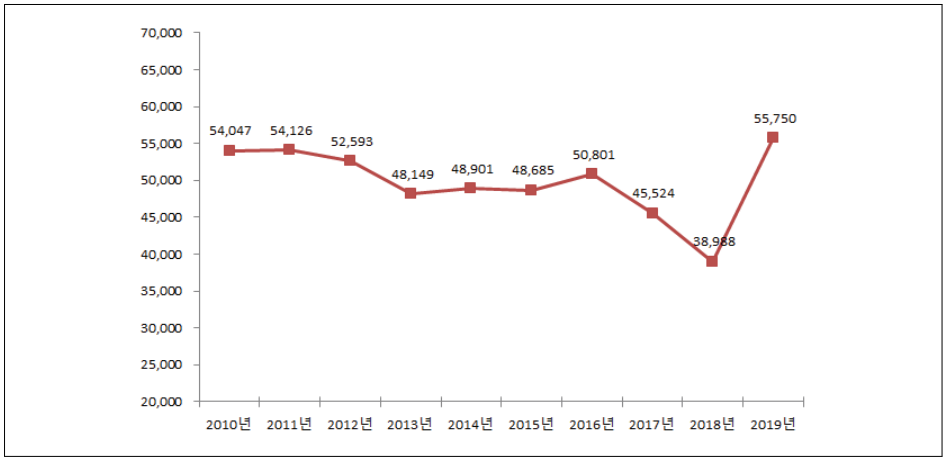
단위: 호, %

지역	빈집 수	전체 단독주택		일반 단독주택	
		호수	빈집 비율	호수	빈집 비율
읍부	9,508	574,704	1.65	481,814	1.97
면부	46,242	1,536,714	3.01	1,441,246	3.21
농촌 전체	55,750	2,111,418	2.64	1,923,060	3.05

주: 원자료 분석 한계로 2019년 농촌빈집 실태조사 집계표와 상이함. 전체 단독주택은 일반, 다가구, 영업 겸용 단독주택을 포함. 동지역은 제외.
자료: 농림축산식품부(2019b). "농촌빈집실태조사."

〈그림 3-1〉 농촌빈집실태조사에 따른 연도별 농촌 빈집 현황

단위: 호



주: 2019년에는 2018년 변경된 조사 방식으로 인해 누락된 빈집까지 포함하여 집계된 수가 증가. 2019년 빈집 수는 연구진의 집계표 결과를 이용함.
자료: 농림축산식품부(2019b). "농촌빈집실태조사." 발췌.

행정구역	단독주택				아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물내 주택
		단독주택-일반	단독주택-다가구	단독주택-영업겸용				
읍부	574,704	481,814	44,378	48,512	1,098,180	78,176	154,284	29,915
면부	1,536,714	1,441,246	37,379	58,089	412,546	35,780	69,051	31,123
동부	1,806,265	728,553	738,651	339,061	9,776,322	400,381	1,971,608	151,905
전체	3,917,683	2,651,613	820,408	445,662	11,287,048	514,337	2,194,943	212,943

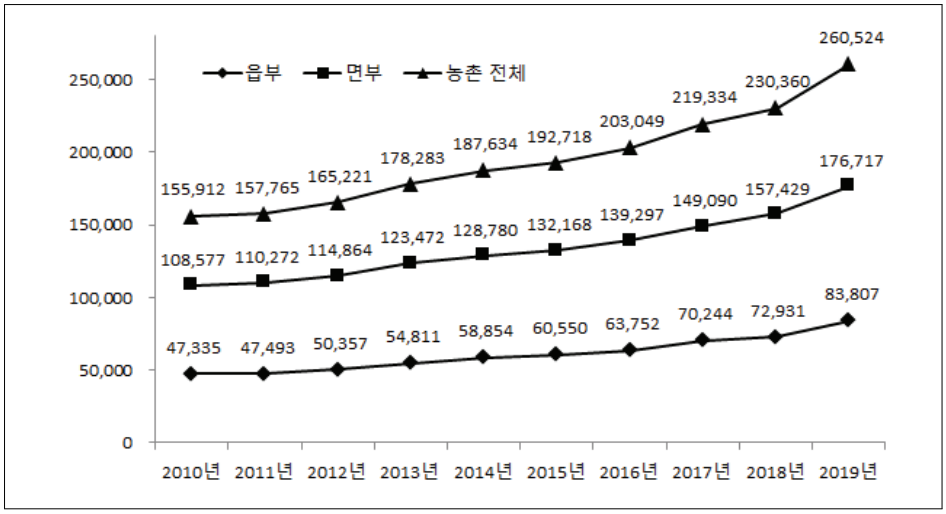
주 1) 2019년 12월 기준 비율에서 2010년 12월 기준 비율을 차감한 증가량임.
2) 2019년 12월 기준
자료: 통계청(2019). "주택총조사."

17) 농식품부는 2019년 농촌빈집실태조사에서 개별 빈집의 주소를 기입하도록 조사방식을 변경하였는데, 현장의 조사자들에게 빈집 실태 파악에 대한 책임성을 강화시키는 요인이 된 것으로 보인다.

한전자료로 추정한 연도별 농촌 빈집 현황을 보면 농촌 빈집은 2010년 이후로 꾸준히 증가하였다. <그림 3-2>에 따르면 전체 농촌 빈집은 1년간 매월 10kwh 이하의 전력을 사용한 계약 가구를 기준으로 2010년 약 16만 가구 수준이었으나 10년 후인 2019년에는 약 26만 가구로 증가하였다. 특히 면부의 빈집은 2010년에 약 11만 가구였으나 2019년에는 약 18만 가구로 7만 가구가 증가하였다. 같은 농촌에서도 인구가 훨씬 많은 읍부 빈집이 약 3만 가구 증가한 것과 비교하면 면 지역의 빈집 문제가 심각한 것으로 보인다.

〈그림 3-2〉 한전자료로 추정한 연도별 농촌 빈집 증가 추세(2010~2019년)

단위: 호



자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템 자료를 가공하여 연구진이 작성.

2.2. 도시·농촌 빈집 현황 비교

<표 3-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 한전자료를 기준으로 전국 빈집의 39.9%는 농촌에 분포하며 농촌의 빈집 비율은 도시보다 약 1.9배 높은 것으로 나타났다. 전국 주택용 전기 계약 가구 중 농촌 계약 가구 비율은 21.0%이지만 1년간 매월 10kwh 이하의 전력을 사용한 계약 가구의 39.9%는 농촌에 있다. 빈집 비율은 1년

간 매월 10kwh 이하로 사용한 계약 가구를 기준으로 도시는 2.00%이지만 농촌은 4.99%로 농촌이 더 높다. 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로도 도시의 빈집 비율은 0.87%인 반면 농촌은 2.73%에 달한다.

한전자료를 기준으로 농촌 중에서도 특히 면 지역이 읍 지역보다 빈집 비율이 높은 것으로 나타났다. <표 3-2>에 따르면 면 지역 빈집 비율은 1년간 매월 10kwh 이하로 사용한 계약 가구를 기준으로 6.48%, 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로 3.66%로 읍 지역의 3.36%와 1.72%보다 약 2배 높다.

농촌의 빈집 증가량도 비슷한 양상을 보인다. <표 3-2>에 따르면 1년간 매월 10kwh 이하로 사용한 계약 가구를 기준으로 2010년에서 2019년까지 농촌의 빈집 증가량은 0.93%, 전략을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로 0.40%인데 도시는 각각 0.32%, 0.17%에 불과하다.

농촌 지역에서도 면 지역이 읍 지역보다 빈집 증가량이 더 많다. <표 3-2>의 한전자료를 기반으로 추정한 면 지역 빈집 증가량은 1년간 매월 10kwh 이하로 사용한 계약 가구를 기준으로 1.45%, 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로 0.69%인 반면 읍 지역은 각각 0.55%, 0.19%로 면 지역 증가량이 더 많다.

2.3. 농촌 빈집 활용 가능성

2019년 농식품부 빈집실태조사에 따르면 농촌 빈집 중에서 활용 가능한 빈집은 상대적으로 적고 철거나 활용에 동의한 소유자도 적은 것으로 나타났다. 전체 농촌 빈집 중에서 활용 가능한 빈집 비율은 31.3%로 철거형 빈집 비율인 68.7%의 절반에도 미치지 못한다. 농촌 빈집 중에서 소유자가 철거와 활용에 동의한 경우는 11,920호로 전체 빈집의 19.4%에 불과하다. 철거형 빈집 중 소유자가 철거에 동의한 빈집 비율은 23.7%, 활용 가능한 빈집 중 소유자가 활용에 동의한 빈집 비율은 10.1%로 소유자의 빈집 철거 및 활용 의향은 매우 낮다.

〈표 3-4〉 철거·활용가능 빈집 및 소유자의 철거·활용 동의 현황

단위: 호, %

농촌 빈집 수	철거형 빈집 수			활용 가능 빈집 수		
	전체	철거 동의	철거 비동의	전체	활용 동의	활용 비동의
61,317	42,111 (68.7)	9,980 (23.7)	32,131 (76.3)	19,206 (31.3)	1,940 (10.1)	17,266 (89.6)

주: 농식품부 집계 자료임. 활용 가능 빈집 비율은 '철거형', '활용가능형' 구분함. 철거형 빈집 수와 활용가능 빈집 수 비율은 농촌 빈집 수 대비 비율임. 동의 및 비동의 비율은 철거형 및 활용가능 빈집 수 대비 비율임.
자료: 농림축산식품부(2019b). "농촌빈집실태조사."

3. 지역별 농촌 빈집 현황

3.1. 시·도별 농촌 빈집 발생 현황

한전자료를 이용하여 추정한 2019년 말 시·도별 농촌 지역 빈집 비율에 따르면 전라북도와 전라남도의 빈집 발생 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다. <표 3-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 전라북도의 농촌 지역 총 전력 계약 가구인 302,414가구 중에서 지난 1년간 매월 10kwh 이하로 전력을 사용한 계약 가구는 22,478가구로 전체의 7.43%다. 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로도 약 12,852가구로 전체의 4.25%다. 전라남도의 농촌 지역 총 전력 계약 가구인 593,906가구 중에서 지난 1년간 매월 10kwh이하로 전력을 사용한 계약 가구는 약 41,105가구로 전체의 6.92%를 차지한다. 전력을 사용하지 않은 계약 가구 기준으로도 27,556가구로 전체의 4.64%에 달한다.

〈표 3-5〉 한전자료 기반 시·도별 농촌 지역 빈집 분포

단위: 가구, %

순위	시·도	전체 계약 가구	월 10kwh 이하 전력 사용			전력 사용 없음		
			계약 가구 수	비율	증가량	계약 가구 수	비율	증가량
1	전라북도	302,414	22,478	7.43	2.17	12,852	4.25	1.03
2	전라남도	593,906	41,105	6.92	1.52	27,556	4.64	1.14
3	인천광역시	50,057	3,070	6.13	1.19	1,875	3.75	0.66
4	경상북도	762,326	46,010	6.04	0.90	29,816	3.91	0.58
5	경상남도	677,005	38,137	5.63	0.83	22,882	3.38	0.62
6	충청북도	309,876	16,151	5.21	2.83	1,706	0.55	0.37
7	강원도	314,933	14,672	4.66	2.13	2,100	0.67	0.48
8	충청남도	672,884	30,515	4.53	0.79	18,376	2.73	0.37
9	세종특별자치시	61,817	2,320	3.75	1.30	1,276	2.06	0.76
10	울산광역시	117,861	3,837	3.26	1.06	2,172	1.84	0.57
11	제주특별자치도	99,778	3,244	3.25	-0.93	1,577	1.58	-0.77
12	경기도	1,104,577	34,943	3.16	0.26	18,109	1.64	-0.07
13	부산광역시	45,276	1,336	2.95	0.73	738	1.63	0.40
14	대구광역시	110,106	2,706	2.46	-0.22	1,660	1.51	-0.14
전체		5,222,816	260,524	4.99	0.93	142,695	2.73	0.40

주: 순위는 월 10kwh 이하로 전력 사용량 기준임. 증가량은 2019년 12월 기준 비율에서 2010년 12월 기준 비율을 차감한 증가량임.
자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템 자료를 가공하여 연구진 작성.

한전자료를 이용하여 추정한 2010년에서 2019년까지 시·도별 농촌 지역 빈집 비율의 증가량도 전라북도와 전라남도가 높은 것으로 나타났다. <표 3-5>에 따르면 전라북도와 전라남도의 1년간 매월 10kwh 이하 전력 사용 기준 빈집 증가량은 각각 2.17%, 1.52%로 높으며 전력 미사용 기준으로도 빈집 증가량은 각각 1.03%와 1.14%에 달한다.

농촌빈집실태조사와 2019년 주택총조사 자료를 활용하여 빈집 비율을 추정하면 세종시를 제외하고 전라북도와 전라남도가 빈집 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. <표 3-6>에 따르면 전라북도의 농촌 빈집 수는 9,030호이며 빈집 비율은 전체 단독주택 수를 기준으로 4.82%, 일반 단독주택 수를 기준으로 5.04%다. 전라남도의 농촌 빈집 수는 11,485호이며 빈집 비율은 전체 단독주택 수를 기준으로 3.42%, 일반 단독주택 수를 기준으로 3.61%다.

〈표 3-6〉 농촌빈집실태조사 기반 시·도별 농촌 빈집 분포

단위: 호, %

순위	시·도	농촌 전체			읍부			면부		
		빈집 수	전체 단독주택 기준 비율	일반 단독주택 기준 비율	빈집 수	전체 단독주택 기준 비율	일반 단독주택 기준 비율	빈집 수	전체 단독주택 기준 비율	일반 단독주택 기준 비율
1	세종시	774	4.90	5.76	50	1.69	3.01	724	5.64	6.15
2	전라북도	9,030	4.82	5.04	1,502	4.98	5.50	7,528	4.79	4.96
3	전라남도	11,485	3.42	3.61	1,460	1.73	1.94	10,025	3.98	4.13
4	경상남도	9,588	3.38	3.72	1,196	2.12	2.60	8,392	3.69	3.97
5	경상북도	11,112	3.16	3.39	1,874	1.99	2.31	9,238	3.58	3.75
6	인천광역시	657	2.45	2.75	49	1.46	1.60	608	2.59	2.92
7	충청남도	5,501	2.11	2.28	1,190	1.78	2.05	4,311	2.23	2.36
8	강원도	3,015	1.89	2.13	939	1.95	2.28	2,076	1.86	2.07
9	충청북도	2,066	1.40	1.52	472	1.18	1.40	1,594	1.48	1.57
10	울산광역시	291	1.34	1.76	95	0.97	1.51	196	1.64	1.90
11	경기도	2,192	0.89	1.05	651	0.78	1.02	1,541	0.95	1.07
12	대구광역시	25	0.19	0.26	22	0.26	0.38	3	0.07	0.08
13	제주특별자치도	14	0.03	0.03	8	0.02	0.02	6	0.05	0.06
14	부산광역시	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계		55,750	2.64	2.90	9,508	1.65	1.97	46,242	3.01	3.21

주: 순위 기준은 전체 단독주택기준 비율임. 부산광역시는 농촌빈집실태조사에서 누락됨.
자료: 농림축산식품부(2019b). "농촌빈집실태조사."; 통계청(2019). "주택총조사."

면 지역을 기준으로 빈집 비율을 추정해도 세종시를 제외하면 전라도와 경상도가 가장 심각한 것으로 나타났다. <표 3-6>과 같이 전라북도 면 지역의 빈집 비율은 전체 단독주택 수를 기준으로 4.79%, 일반 단독주택 수를 기준으로 4.96%이며 전라남도는 각각 3.98%와 4.13%다. 경상남도 면 지역의 빈집 비율은 전체 단독주택 수를 기준으로 3.69%, 일반 단독주택 수를 기준으로 3.97%이며 경상북도는 각각 3.58%와 3.75%로 나타났다.

농촌빈집실태조사와 한전자료를 기반으로 추정한 빈집 비율을 비교하면, 빈집 비율에서는 차이가 있으나 전북 및 전남, 경북, 경남 등 농촌이 다수를 차지하는 시·도지자체에서 빈집 비율이 높다는 점에서 유사하다. 한전자료를 기반으로 추

정한 전라북도의 빈집 비율은 6.56%, 전라남도 6.14%, 경상남도 5.07%, 경상북도 5.43%로 농촌 빈집실태조사보다 높지만 두 자료 모두 전북, 전남, 경남, 경북의 빈집 비율이 높다는 데 유사한 결과를 보인다.

3.2. 시·군별 농촌 빈집 발생 현황

한전자료를 이용하여 추정한 농촌 지역 빈집 비율에 따르면 전남, 전북, 경남, 경북 지역에 빈집이 많은 것으로 나타난다. 상위 20개 기초 지자체 중에서 전남과 경북에 위치한 기초 지자체가 각각 6곳, 전라북도가 5곳, 경상남도가 2곳, 강원도가 1곳이다. 상위 20개 기초 지자체는 군 지역이 12곳, 도농복합시가 8곳이다.

빈집 비율이 가장 높은 지역은 전북 정읍시, 전북 김제시, 경남 합천군, 경북 임실군, 경남 의령군 순이다. 전북 정읍시는 전체 전력 계약 가구인 24,936가구 중에서 지난 1년간 매월 10kwh 이하로 전력을 사용한 계약 가구는 약 2,556가구로 전체의 10.25%이다. 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로 하면 빈집은 전체의 6.24%로 나타난다. 전북 김제시는 총 전력 계약 가구인 23,636가구 중에서 지난 1년간 매월 10kwh이하로 전력을 사용한 계약 가구는 약 2,229가구로 전체의 9.43%이며 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로 하면 전체의 5.43%가 빈집이다. 경남 합천군은 전체 전력 계약 가구인 29,342가구 중에서 지난 1년간 매월 10kwh이하로 전력을 사용한 계약 가구는 약 2,758가구로 전체의 9.40%이며 전력을 사용하지 않은 계약 가구를 기준으로는 5.54%가 빈집이다.

〈표 3-7〉 한전자료 기반 시·군·구별 농촌 지역 빈집 상위 20곳

단위: 가구, %

순위	시·군	전체 계약 가구	월 10kwh 이하 전력 사용		전력 사용 없음	
			계약 가구 수	비율	계약 가구 수	비율
1	전라북도 정읍시	24,936	2,556	10.25	1,557	6.24
2	전라북도 김제시	23,636	2,229	9.43	1,283	5.43
3	경상남도 합천군	29,342	2,758	9.40	1,831	6.24
4	전라북도 임실군	16,368	1,501	9.17	835	5.10
5	경상남도 의령군	18,321	1,652	9.02	956	5.22
6	전라남도 신안군	22,084	1,986	8.99	1,488	6.74
7	전라북도 고창군	32,361	2,904	8.97	1,159	3.58
8	전라남도 나주시	28,343	2,539	8.96	1,723	6.08
9	경상북도 상주시	29,437	2,608	8.86	1,827	6.21
10	전라북도 남원시	19,273	1,688	8.76	1,035	5.37
11	경상북도 안동시	29,125	2,510	8.62	1,718	5.90
12	전라남도 함평군	18,204	1,567	8.61	990	5.44
13	경상북도 의성군	32,697	2,809	8.59	2,033	6.22
14	전라남도 강진군	20,932	1,742	8.32	1,236	5.90
15	전라남도 곡성군	17,098	1,408	8.23	906	5.30
16	전라남도 고흥군	41,603	3,417	8.21	2,249	5.41
17	경상북도 영천시	27,053	2,211	8.17	1,573	5.81
18	강원도 삼척시	18,280	1,475	8.07	94	0.51
19	경상북도 김천시	24,740	1,979	8.00	1,366	5.52
20	경상북도 군위군	14,253	1,138	7.98	774	5.43

자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템 자료를 가공하여 연구진 작성.

2019년 농촌빈집실태조사와 2015년 주택총조사 자료[18]를 활용하여 시·군별 빈집 비율을 추정하면 빈집 비율이 높은 상위 20개 중 전라도와 경상도 내 시·군 19개를 차지한다. <표 3-8>에 따르면 전체 단독주택 기준 비율로 상위 5개 시·군의 빈집 비율을 추정하면 경상남도 통영시가 9.22%, 전라남도 화순군이 8.85%, 경상남도 고성군이 8.41%, 전라남도 고흥군이 7.10%, 전라북도 임실군이 6.93%다.

18) 2015년 주택총조사에서만 읍·면·동별 주택 수를 공시하였다.

〈표 3-8〉 농촌빈집실태조사 기반 시·군별 농촌 지역 빈집 상위 20곳

단위: 호, %

순위	시·도	농촌 전체								
					읍부			면부		
		빈집 수	전체 단독 주택 기준 비율	일반 단독 주택 기준 비율	빈집 수	전체 단독 주택 기준 비율	일반 단독 주택 기준 비율	빈집 수	전체 단독 주택 기준 비율	일반 단독 주택 기준 비율
1	경상남도 통영시	1,013	9.22	10.53	168	7.38	8.24	845	9.70	11.15
2	전라남도 화순군	1,363	8.85	9.28	163	4.74	5.64	1,200	10.03	10.17
3	경상남도 고성군	1,393	8.41	8.97	313	7.69	8.95	1,080	8.65	8.97
4	전라남도 고흥군	1,970	7.10	7.34	126	2.50	2.77	1,844	8.12	8.27
5	전라북도 임실군	754	6.93	7.11	32	1.95	2.05	722	7.81	7.98
6	경상북도 김천시	1,205	6.69	6.85	82	3.80	3.99	1,123	7.09	7.23
7	전라북도 무주군	588	6.68	7.09	191	8.76	9.65	397	6.00	6.29
8	전라북도 순창군	686	6.35	6.64	81	4.19	5.16	605	6.82	6.91
9	인천광역시 옹진군	338	6.27	7.76	0	-	-	338	6.27	7.76
10	경상북도 안동시	1,214	6.21	6.34	229	8.33	8.72	985	5.86	5.96
11	전라남도 여수시	958	6.05	6.42	26	0.66	0.72	932	7.83	8.23
12	전라남도 진도군	726	5.94	6.19	67	2.78	3.16	659	6.71	6.85
13	전라북도 장수군	478	5.92	6.18	95	5.12	5.38	383	6.16	6.42
14	전라북도 정읍시	1,112	5.91	6.02	115	5.41	5.65	997	5.98	6.07
15	전라북도 부안군	1,031	5.73	5.98	76	2.63	2.93	955	6.33	6.51
16	경상남도 의령군	651	5.61	5.81	23	1.19	1.35	628	6.50	6.61
17	경상남도 합천군	1,096	5.56	5.77	88	4.10	4.75	1,008	5.73	5.87
18	경상북도 상주시	1,196	5.44	5.58	127	5.08	5.41	1,069	5.48	5.60
19	경상북도 의성군	1,221	5.36	5.58	160	5.26	6.01	1,061	5.38	5.52
20	경상남도 남해군	947	4.98	5.31	51	1.78	2.11	896	5.55	5.82

주: 전체 단독주택 수는 2015년 12월 기준, 농촌 빈집은 2019년 기준. 순위 기준은 전체 단독주택 기준 비율임. 부산광역시는 농촌빈집실태조사에서 누락됨. 전라남도 완주군은 자료 신빙성 문제로 제외.
자료: 농림축산식품부(2019b). "농촌빈집실태조사."; 통계청(2015). "주택총조사."

농촌 시·군을 대도시 접근성 기준으로 근교 농촌, 원격 농촌, 일반 농촌으로 구분하여 빈집 발생 현황 및 증가량을 살펴보았다. <표 3-9>에 따르면 빈집 비율은 매월 10kwh 전력 사용량 기준으로 원격 농촌이 6.31%, 일반 농촌이 4.27%, 근교 농촌이 2.55%다. 전력 사용이 없는 계약 가구를 기준으로도 원격 농촌이 가장 많

으며 일반과 근교 농촌 순이었다. 2010년 대비 빈집 증가량도 매월 10kwh 전력 사용량 기준으로 원격 농촌이 1.63%, 일반 농촌이 1.06%, 근교 농촌이 0.34% 순이었고 전력 사용이 없는 가구도 같은 경향을 보였다.

〈표 3-9〉 지역 유형별 2019년 빈집 수 현황 및 2010년 대비 증가량

단위: 가구, %

지역 유형	계약 가구	10kwh 기준			0kwh 기준		
		빈집 수	빈집 비율	증가량	빈집 수	빈집 비율	증가량
근교	4,643,785	118,281	2.55	0.34	58,955	1.27	0.13
원격	943,492	59,557	6.31	1.63	32,282	3.42	0.83
일반	4,870,351	207,755	4.27	1.06	111,637	2.29	0.49
합계	10,457,628	385,593	3.69	0.70	202,874	1.94	0.30

주: ** $p<0.01$
자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템.

3.3. 읍·면별 농촌 빈집 발생 현황

한전자료로 2019년 말 읍·면별 농촌 지역 빈집 비율을 추정해보면 빈집 비율이 가장 높은 지역은 강원 춘천시 동산면, 전북 임실군 삼계면, 전남 여수시 화정면, 전북 김제시 성덕면 순이다. 빈집 비율이 가장 높은 지역인 강원도 춘천시 동산면은 매월 10kwh 이하 전력 사용량을 기준으로 빈집 비율이 17.36%이며, 전라북도 임실군 삼계면은 15.83%, 전라남도 여수시 화정면이 15.63%이다.

농촌 읍·면을 대상으로 빈집 비율을 추정했음에도 빈집 비율 상위 20개 읍·면에 읍 지역은 한 곳도 포함되지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 읍 지역보다는 면 지역에 빈집이 더 많이 분포하고 빈집 문제도 더 심각하다고 예상할 수 있다. 읍 지역 중에서 빈집 비율이 가장 높은 두 곳은 전라남도 완도군 노화읍과 전라남도 신안군 지도읍으로 빈집 비율이 각각 10.4%와 10.1%다. 두 지역 모두 도서 지역을 포함하고 있다.

〈표 3-10〉 한전자료 기반 읍·면별 농촌 지역 빈집 상위 20곳

단위: 가구, %

순위	읍·면	전체 계약 가구	월 10kwh 이하 전력 사용		전력 사용 없음	
			계약 가구 수	비율	계약 가구 수	비율
1	강원도 춘천시 동산면	962	167	17.36	3	0.31
2	전라북도 임실군 삼계면	1,169	185	15.83	91	7.78
3	전라남도 여수시 화정면	1,536	240	15.63	175	11.39
4	전라북도 김제시 성덕면	1,130	175	15.49	124	10.97
5	전라남도 나주시 공산면	1,511	220	14.56	147	9.73
6	충청북도 증평군 도안면	1,216	176	14.47	2	0.16
7	전라남도 영광군 낙월면	167	24	14.37	21	12.57
8	전라남도 강진군 대구면	772	109	14.12	89	11.53
9	전라북도 정읍시 북면	2,795	392	14.03	222	7.94
10	경상남도 고성군 영오면	967	130	13.44	81	8.38
11	전라북도 남원시 대강면	1,168	157	13.44	102	8.73
12	전라북도 임실군 덕치면	756	99	13.10	59	7.80
13	전라남도 순천시 외서면	643	84	13.06	46	7.15
14	경상남도 의령군 봉수면	799	104	13.02	69	8.64
15	경상남도 합천군 청덕면	1,218	157	12.89	109	8.95
16	전라북도 김제시 광활면	803	103	12.83	41	5.11
17	전라북도 익산시 망성면	2,017	257	12.74	167	8.28
18	경상남도 합천군 쌍백면	1,470	187	12.72	116	7.89
19	충청남도 금산군 부리면	1,785	227	12.72	130	7.28
20	경상북도 의성군 안사면	677	86	12.70	69	10.19

자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템 자료를 가공하여 연구진 작성.

2019년 농촌빈집실태조사와 2015년 주택총조사 자료를 활용하여 읍·면별 빈집 비율을 추정하면 경남 통영시 한산면, 인천광역시 옹진군 연평면, 경남 고성군 대가면, 경남 고성군 영현면, 전남 여수시 화정면 순이다. 전체 단독주택을 모수로 빈집 수를 계산하면 경남 통영시 한산면은 29.76%, 인천광역시 옹진군 연평면은 22.01%, 경남 고성군 대가면은 21.66%의 빈집이 분포한다. 경남 통영시 한산면, 인천광역시 옹진군 연평면, 전남 여수시 화정면 등은 모두 도서 지역이다.

〈표 3-11〉 농촌빈집실태조사 기반 읍·면별 농촌 빈집 상위 20곳

단위: 가구, %

순위	행정구역명	빈집 수	빈집 비율	
			전체 단독주택 기준	일반 단독주택 기준
1	경상남도 통영시 한산면	392	29.76	30.58
2	인천광역시 옹진군 연평면	92	22.01	25.07
3	경상남도 고성군 대가면	193	21.66	21.76
4	경상남도 고성군 영현면	116	19.93	20.14
5	전라남도 여수시 화정면	239	19.54	19.83
6	전라남도 고흥군 풍양면	363	19.27	19.48
7	경상남도 고성군 구만면	109	18.38	18.54
8	전라남도 고흥군 두원면	328	18.01	18.15
9	경상북도 김천시 지례면	164	18.00	18.53
10	경상북도 김천시 증산면	97	16.17	16.52
11	전라북도 순창군 복흥면	155	16.03	16.45
12	전라북도 임실군 덕치면	103	15.87	16.02
13	전라북도 김제시 성덕면	141	15.77	15.82
14	전라남도 진도군 지산면	268	15.72	15.91
15	충청남도 부여군 양화면	160	15.18	15.56
16	경상남도 합천군 덕곡면	77	14.72	14.75
17	전라남도 신안군 신의면	83	14.26	14.59
18	전라남도 화순군 이양면	133	14.01	14.29
19	세종특별자치시 연기면	100	14.01	16.89
20	경상남도 의령군 정곡면	115	13.87	14.04

주: 전체 단독주택 수는 2015년 12월 기준, 농촌 빈집은 2019년 기준. 순위 기준은 전체 단독주택 기준 비율임. 부산광역시는 농촌빈집실태조사에서 누락됨. 전라남도 완주군은 자료 신빙성 문제로 제외.
자료: 농림축산식품부(2019). "농촌빈집실태조사."

4. 시사점

4.1. 농촌 빈집 문제의 심각성과 대응 방안 마련의 필요성

농촌 지역 빈집 비율과 증가량에 따르면 농촌의 빈집 문제는 도시와 비교하여 심각한 상황이며 농촌 빈집 문제를 해결하기 위한 정책적 대응이 필요하다. 앞서 분석한 바와 같이 농촌의 빈집 비율은 도시와 대비하여 높으며, 농촌에서도 읍보다 면 지역에서 더 높은 것으로 나타났다. 농촌 주택 수는 전체 주택의 21.55%에 불과하지만, 전국 빈집의 51.43%를 차지하여 빈집이 주로 농촌에 분포한다. 농촌의 평균 빈집 증가량도 도시와 비교하여 약 3~4배 높아 증가 추세가 이어지면 향후 농촌의 빈집 문제는 더 심각해질 가능성이 크다. 특히 9년 동안 면 지역의 빈집 증가량은 읍 지역 증가량보다 약 2배 높아 면 지역의 빈집 문제 심각성이 더 두드러진다. 따라서 농촌 빈집 정책을 구체화하여 문제를 해결할 필요가 있다.

한전자료와 농촌빈집실태조사 자료를 비교하면 빈집 발생에 영향을 미치는 요인이 다양하다는 사실을 알 수 있다. 지역별 분석 결과에 따르면 전형적인 농촌 지역, 평야 지대, 도시 근교, 도서 지역 등 다양한 입지 조건이 빈집 분포에 영향을 미친다. 다시 말하면 농촌 면 지역에서 빈집을 발생시키는 데 영향을 미치는 요인은 특정 입지 조건 자체라기보다 전반적인 농촌 과소화 경향이라는 것이다. 따라서 농촌 빈집은 특정한 곳에서 발생한다기보다는 농촌 지역 전반에서 광범위하게 발생하는 문제라 할 수 있다.

농촌 빈집은 농촌의 취약지역에 편중되는 경향이 있어 취약지역의 주거환경 개선이 농촌 빈집 문제를 완화하는 데 도움이 될 수 있다. 농촌의 빈집은 읍 지역보다 면 지역에서 증가세가 두드러진다. 면 지역의 증가량은 1.22%로 읍 지역의 0.58%, 동 지역의 0.40%보다 높아 면 지역의 빈집 증가 추세에 따른 문제점을 완화할 필요가 있다. 특히 농촌 빈집은 농어촌서비스기준 취약지역[19]에 집중된 경향이 있다. 각 시·군의 농어촌서비스기준 핵심항목 달성 개수와 한전자료 및 농촌

빈집실태조사의 빈집 비율의 상관계수를 분석한 결과 <표 3-12>와 같이 핵심항목 달성 개수가 낮을수록, 즉 취약지역일수록 빈집 비율이 높다. 빈집 비율이 높은 지역이 취약지역일 확률이 높으므로, 취약지역의 주거환경 개선을 빈집 문제 해결을 위한 정책의 하나로 다룰 필요가 있다.

〈표 3-12〉 농어촌서비스기준 핵심항목 달성 개수와 빈집 비율 상관계수

구분	한전자료		농촌빈집실태조사	
	10kwh 사용 기준	전력 사용 없음 기준	전체 단독주택 기준	일반 단독주택 기준
상관계수	-0.5966**	-0.6734**	-0.3453**	-0.3089**

주: ** p〈0.01
자료: 한전 전력데이터 개방포털시스템; 농림축산식품부(2019). "농촌빈집실태조사."; 농림축산식품부(2019c).

농촌빈집실태조사에 따르면 전체 빈집 중에서 철거해야 할 빈집이 69%, 활용 가능한 빈집이 31%로 철거형 빈집이 더 많다. 철거가 필요한 빈집은 경관이나 안전에 문제가 있는데 소유자가 철거에 동의한 비율은 24%에 불과하므로 철거해야 하는 빈집을 철거할 수 있도록 정책적 관심이 필요한 상황이다. 활용 가능한 빈집은 30% 정도인 반면 소유자의 활용 동의율은 10.1%로 낮은 상황이다. 따라서 활용 가능한 빈집을 정책 목적으로 활용하려면 소유자의 동의를 이끌어내는 방안이 필요하다. 농촌 빈집 대책은 존치와 철거를 종합적으로 고려하여 수립하되, 빈집 철거·존치 이후 활용 방안에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

본 연구에서 한전자료의 결과를 사례지역 선정에 활용하지만 주로 정책적 관심이 높은 지역에 대한 빈집 발생 경향 및 실태를 추계하기 위한 자료로 활용할 수도 있다. 한전자료를 활용한 빈집추정방식의 한계를 고려하여 전체 농촌과 읍·면 지역의 빈집 발생 현황과 증가량, 빈집 발생 경향 등을 확인하기 위한 근거자료로 활용할 수 있다.

19) 농어촌서비스기준은 농어촌 삶의 질 정책 부문에서 농어촌 주민이 일상생활에 필요한 공공서비스의 항목별 목표치를 말하며, 농림축산식품부(2019c)에 따르면, 농어촌서비스기준 하위지역은 핵심항목을 5개 이하로 달성한 지역을 말한다.

4.2. 전국 단위 통계 분석의 시사점

한전자료와 농촌빈집실태조사는 둘 다 한계가 있다.

우선, 한전자료의 주택용 계약 가구는 아파트나 연립주택, 다세대주택 등 전력 계약을 한 모든 주택을 가구 단위로 파악한다. 따라서 계약 가구 자체를 주택 수로 단순히 보기 어렵기 때문에 빈집 수가 과대계상되는 문제가 있다.

주택용 가구의 전력 사용량을 근거로 한 한전자료를 토대로 전국 단위 빈집을 추정할 경우, 전기 계약 가구 수를 기준으로 빈집을 추정하므로 아파트 등의 공동주택, 다세대주택 등 본 연구에서 정의한 농촌 주택의 범주를 넘어서는 주택 형식을 포함하게 된다는 문제도 있다. 한전자료는 농촌 지역이라고 할지라도 최근 급격하게 아파트가 들어서는 등 도시화가 진행되거나 공동화된 읍 지역과 같은 경우 빈집 현황을 정확히 반영하지 못한다.

다음으로, 농식품부에서 매년 시행하는 농촌빈집실태조사는 실시 근거로 「농어촌정비법」을 들고 있으나 해당 조사에서 '농촌 주택' 및 '빈집'을 정의하는 기준이 뚜렷하게 명시되지 않은 채 각 지역의 담당 공무원 또는 이장 등 실제 지역별로 조사를 수행하는 조사자의 주관이 개입되어 빈집이 집계되는 맹점이 있다. 이로 인해 실제로 일부 지역에서는 마을 내 공폐가뿐 아니라 빈집을 철거한 터, 폐축사도 함께 집계하여 전체 조사 결과의 신뢰도를 저해하고 있다.

농촌빈집실태조사는 조사의 주관성, 기준 모호 등의 문제와 함께 전체 주택 모수가 없어 빈집 비율을 추정하기 어렵다. 이 연구에서는 2015년 주택총조사의 주택 수를 모수로 이용했기 때문에 2019년도 실제 빈집 비율을 반영하기 어려운 면도 있다. 향후 한전자료의 유용성을 바탕으로 농촌빈집실태조사의 문제점을 개선하는 노력이 필요하다.

농촌빈집실태조사에서는 전체 농촌 주택의 모수를 따로 집계하지 않기 때문에 주택총조사 등 기존의 통계자료에서 농촌 지역 주택 수를 모수로 상정하여 분석해야 하는 어려움이 있다. 본 연구에서도 일부 분석에서 전체 단독주택 또는 일반 단독주택 수를 모수로 설정하였으나, 이는 2015년 주택총조사 자료를 기반으로 한

것이기 때문에 2019년 또는 2020년 등 최근의 현황을 반영하지 못했다.

두 통계자료의 한계에도 불구하고 각 자료를 보완적으로 참고한다면 전국 단위에서 빈집 발생 현황과 추세를 파악하는 데 유용한 자료로 활용할 수 있을 것이다. 또한, 향후 「농어촌정비법」에 따라 시·군 기초자치단체에서 의무적으로 시행하는 주거실태조사의 사전 절차로서 전력 사용량 또는 상수도 사용량 등의 통계를 참고한다면, 빈집 정비에 앞서 본격적인 빈집실태조사를 실행할 경우 지역 차원의 빈집 현황을 파악하기 위한 사전 자료로 요긴하게 활용될 수 있다.

제4장

농촌 마을 빈집 현황 및 활용 사례

제4장

농촌 마을 빈집 현황 및 활용 사례

1. 사례 마을의 빈집 현황

1.1. 사례조사 개요

1.1.1. 사례지역 선정 방식

농촌 마을 단위별 빈집 현황에 대한 사례조사 지역을 선정하기 위해, 연구진에서 활용한 한전자료와 농식품부의 농촌빈집실태조사 결과를 교차 분석하였다. 두 자료를 비교하여 전국 단위에서 빈집 비율 증가 추세가 완연한 상위 읍·면 지역을 1차로 선정하고, 해당 읍·면 범위 내에서 지역의 공간적 유형을 반영하여 행정리 단위의 현장 조사 사례 지역을 도출하였다.

빈집 문제와 관련한 전문가의 조언과 지자체의 빈집 대응 사업 담당 공무원의 의견을 종합하여 다양한 특성을 반영한 마을을 포함시켰다. 접근성 및 소재지·배후마을 특성에 따라 유형을 구분하는 한편 소재지 인근, 평야, 산간 지역 등 지형적 유형에 따라 구분하고, 취약지역생활 여건개조사업 등 빈집 정비가 포함된 정부 사업이 추진된 이력이 있는 사례 지역을 그렇지 않은 지역과 비교하기 위해 포함

하였다. 마지막으로 각 사례 지역이 전국적으로 균형 있게 분배될 수 있도록 고려하여 충청북도 1개 마을, 전라북도 2개 마을, 경상북도 1개 마을, 경상남도 1개 마을 등 총 5개 마을을 최종적으로 선정하였다.

〈표 4-1〉 사례 마을(행정리)의 특성

사례 마을	사례지역 특성	
충북 증평군 증평읍 연탄1리	근교	• 증평읍 소재지에 인접한 근교 자연마을 • 양돈 축산농가가 마을 내에 조성되어 악취, 난개발 등 문제 봉착
전북 김제시 죽산면 홍산리	평야	• 대규모 수도작이 이루어지는 평야 지대에 입지 • 과거 대지주가 농지와 택지를 소유했던 마을로, 현재까지 타터주택 문제 심각
전북 임실군 운암면 선거리	중산간	• 공동체가 활성화된 집성촌으로, 빈집 소유자인 자녀들이 빈집을 자발적으로 관리
경북 의성군 안사면 만리2리	중산간	• 마을 주민의 고령화와 과소화 추세로 빈집 발생 추세가 심각 • 대부분 주택 상속자가 자녀들로, 향후 은퇴 후 마을로 복귀를 고려
경남 함양군 휴천면 월평리	산간	• 원격농촌지역 중 산간지역의 집성촌으로 한옥형 민가가 집합적으로 형성 • 지리산 자락의 수려한 경관 자원을 보유하여 산개한 개별 주택 일부 존재 • '취약지역생활 여건개조사업'(2017~'19) 추진

자료: 연구진 작성.

1.1.2. 사례조사 절차

먼저 사례 마을별 현황을 조사하기 위해 농촌빈집실태조사 자료를 검토하였다. 2018년도부터 농촌빈집실태조사에서 빈집으로 판단되는 주택의 주소를 함께 기재하고 있기 때문에, 포털사이트의 지도 및 항공사진을 활용하여 마을 내 조사된 빈집의 위치를 확인하는 한편 마을의 지형을 포함한 물리적 환경을 함께 확인하였다. 행정안전부의 주민등록인구 통계와 각 시·군 통계연보 등 행정자료를 검토하는 한편, 해당 지역 마을 이장 및 관련 업무 담당 공무원과 전화 면담을 통해 각 마을의 현재 빈집 문제 관련 현황 정보를 추가로 수집하였다. 이와 같은 사전 현황 조사를 거쳐 각 마을별 1차 빈집 식별 작업을 수행하였다.

다음으로 연구진이 각 마을에 방문하여 이장 또는 마을 리더와 직접 면담하고 마을에 대해 동행 실사를 진행하였다. 이를 통해 전화 면담으로 파악하기 힘들었던 구체적인 마을의 현황을 확인하고, 빈집 상태를 식별할 수 있었다. 이와 같은

1차 연구진 방문 실사를 거쳐 실제 마을별 설문 조사 및 실태조사를 수행하기 위한 조사표 구성을 확정하였다.

사례 지역 마을 5곳에 대한 빈집 여건을 진단하고, 해당 지역 빈집 문제에 대한 주민 인식 및 빈집 소유자의 인식을 파악하기 위해 본격적인 현지 조사를 실시하였다. 완성한 조사표를 바탕으로 6월 29일부터 8월 27일까지 2개월 동안 위탁조사업체와 함께 빈집 실태 조사, 주민 설문 조사, 소유자 설문 조사를 수행하였다. 빈집 실태 조사에 앞서 토지 및 주택 소유자, 주택 등기 여부를 파악할 수 있는 토지등기부등본, 건축물대장 등을 확인하고 마을 내 빈집 전수 조사를 위한 배경 자료로 참고하였다. 현지에서 실시되는 빈집 실태 조사와 동시에 마을 주민에 대한 설문 조사를 함께 수행하였다. 그리고 마을 이장 및 주민의 협조로 빈집 소유자의 연락처를 구하고, 동의를 얻은 소유자에 대해 전화 설문 조사를 수행하였다.

1.1.3. 사례 조사 내용

빈집 실태 조사에서는 마을 내 빈집을 전수 조사하여 각 빈집의 사진을 포함한 물리적 상태를 종합적으로 진단하고 최종적으로 해당 빈집의 철거 또는 존치 여부를 판단하였다. 빈집 각 시설의 노후도 및 훼손 정도를 확인하여 방치 및 관리 수준을 파악하여 빈집의 활용 가능성을 판단하고자 하였다. 사례 지역 5개 마을에서 최종적으로 파악한 빈집은 총 50채로 나타났다.

〈표 4-2〉 사례 마을별 빈집 현황

단위: 채(%)

구분	주택 수	빈집 수 (%)	철거된 빈집 수	재거주하는 빈집 수
충북 증평군 증평읍 연탄리	65	11 (16.9)	5	-
전북 김제시 죽산면 홍산리	45	16 (35.6)	1	-
경북 의성군 안사면 만리2리	32	12 (37.5)	3	-
전북 임실군 운암면 선거리	75	6 (8.0)	7	5
경남 함양군 휴천면 월평리	48	5 (10.4)	8	7
전체	265	50 (18.9)	24	12

주: 각 지역 주택 수는 본 연구의 빈집 실태 조사를 통해 전수 조사를 실시한 결과임.
자료: 본 연구의 빈집 실태 조사 결과.

동시에 이루어진 각 마을의 주민 설문 조사를 통해서 마을 내 빈집에 대한 주민 인식을 파악하고, 빈집 문제에 대응하기 위한 정책 수요를 파악하고자 하였다. 또한 2017년 취약지역생활 여건개조사업에 선정되어 빈집정비사업이 추진된 적이 있는 함양군 휴천면 월평리에 대해서는 주민들이 체감하는 사업 효과에 대한 설문을 추가로 실시하였다. 사례 지역 주민 응답자 수는 총 94명으로, 이 중 마을 토박이 주민이 약 32%, 해당 마을로 전입해온 지 10년 이상 경과한 주민이 약 51%를 차지했다. 마을로 전입해 와서 10년 이상 지낸 주민 중 대부분은 해당 마을로 결혼해 이사 와서 현재엔 고령이 된 여성이었다. 귀촌한 지 10년 이내인 응답자는 약 6%를 차지했다.

〈표 4-3〉 조사 응답자 성별 및 연령별 분포

단위: 명

구분		증평군 연탄리	김제시 홍산리	의성군 만리2리	임실군 선거리	함양군 월평리	계
계		24	15	22	20	13	94
성별	여성	13	9	13	7	10	52
	남성	11	6	9	13	3	42
연령별	50세 미만	1	1	0	2	1	5
	50대	2	1	0	2	1	6
	60대	6	4	5	6	2	23
	70대	4	4	5	4	5	22
	80세 이상	11	5	12	6	4	38

자료: 본 연구의 빈집 실태 조사 결과.

빈집 소유자에 대한 전화 설문 조사를 통해서는 해당 주택이 빈집이 된 원인, 즉 빈집이 발생하게 된 원인을 비롯해 빈집의 관리 실태, 향후 활용 계획 및 이와 관련한 정책 수요를 직접 물었다. 빈집 실태 조사에서 파악한 빈집은 총 50채였으나, 이들 모두의 소유자를 파악하고 조사 동의를 얻지는 못했다. 마을 이장 및 이웃 주민을 통해 연락처를 파악하여 주로 해당 마을 출신이거나 이들과 친인척 관계인 소유자 중심으로 응답자가 확보되었다는 점, 따라서 마을 출신이 아닌 타지역 소유자의 경우 본 연구의 조사에서 응답 내용이 미흡한 부분이 있을 수 있다는 점을 밝힌다.

결과적으로 연락처를 얻고 동의를 구해 설문 조사에 응답한 소유자는 총 25명이었다. 응답자는 대부분 해당 마을 출신이며, 부모의 사망 이후 상속받은 경우였다. 현재 마을 외 타지역에 거주하고 있는 응답자는 전체의 80%인 20명이었다.

〈표 4-4〉 현장조사 내용 및 세부 조사 항목

조사 유형	조사 내용	세부 조사 항목
빈집 실태 조사	1) 주택 일반 현황	• 주소, 건축연도, 면적, 소유자, 무허가 건축물 여부 • 주택 사진 및 종류, 유형, 석면재료 사용 여부 • 주택 입지 및 접근성, 설비 실태 • 주택 부지 상태(경사도, 진입로, 담장 유무)
	2) 주택 내외부 및 구조부 상태	• 내부: 계량기, 출입금지 표시, 출입문, 지붕, 외벽, 우편물 적치, 출입 흔적, 가구 및 살림살이 • 외부: 쓰레기, 악취, 담장, 주택경계 외부 파손, 마당 등 주택 외부 관리상태, 지역주민 진술 • 훼손정도·노후도: 구조변형·훼손, 지붕변형·훼손, 단열상태, 외벽·외관 노후도
	3) 종합 진단	• 5개 판정 등급에 따라 '거주 가능', '판단 유예', '철거' 판정
주민 설문 조사	1) 응답자 기본사항	• 거주 지역, 성별, 연령, 해당 지역 거주 기간
	2) 마을 빈집 문제와 주민 인식	• 마을 내 빈집 문제 심각 정도(안전, 위생, 경관 등) • 향후 5년 빈집 문제 심화 여부 전망 및 이유 • 빈집 소유자 파악 여부 • 빈집 문제가 마을 내 지가에 미치는 영향
	3) 주민 정책 수요	• 빈집 문제 해결을 위한 정부의 적절한 대응 정도 • 빈집 정비 후 활용 방안
	4) (추가 항목) 빈집 관련 정부 사업의 성과	• 빈집 정비 관련 사업 시행 인지 여부 • 정부 사업 시행의 효과 • 빈집정비사업의 영향 정도(경관, 안전, 인구 유입, 경제 활성화, 공동체의식 향상) • 빈집 관련 정책 개선 방향
빈집 소유자 조사	1) 소유자 및 빈집 일반 현황	• 거주 지역, 성별, 연령 • 주택을 비워둔 기간 및 일시적 사용 정도 • 주택과 토지의 소유 관계
	2) 빈집 발생 원인	• 빈집 상태가 된 이유 • 빈집으로 두는 이유 • 주택 처분에 어려움을 겪는 이유
	3) 빈집 관리 상태	• 현재 상태 및 관리 정도 • 관리의 어려움 • 빈집에 대한 정부 또는 지자체의 요청 여부 • 빈집에 대한 마을 주민의 요청 여부
	4) 향후 활용 계획 및 정책 수요	• 향후 활용 계획 • 직접 활용 시 활용 방안 • 정부 또는 지자체로부터의 희망 지원 내용

자료: 연구진 직접 작성.

1.2. 사례 마을의 읍·면 현황

사례 마을이 속한 읍·면 단위 인구 현황은 다음과 같다. 증평군 증평읍은 다른 네 개 지역에 비해 평균 연령이 최대 21세가량 낮고, 고령 인구 비율도 가장 낮아 근교 지역으로서 상대적으로 젊은 인구를 많이 보유하고 있는 인구 구조 상태를 보이고 있다. 또한 세대당 인구도 가장 높고 인구 자연증가 건수도 유일하게 증가세를 보여 근교 지역으로서 인구 동력을 유지하고 있는 특성을 드러내고 있다. 이에 반해 김제시 죽산면, 임실군 운암면, 의성군 안사면, 함양군 휴천면 등 나머지 네 개 지역은 평균 연령과 고령 인구 비율이 전국 평균을 능가하는 높은 수치를 보이고, 인구 자연증가 건수도 감소 수치를 보이며 원격 또는 산간 농촌 지역으로 과소화 특성을 드러내고 있다. 평균 연령이 높으면서 세대당 인구는 적고, 동시에 인구 자연증가 건수가 감소 중이라는 것은 고령화로 인한 사망자, 독거노인이 지속적으로 늘어나고 있다는 점을 의미한다.

〈표 4-5〉 사례지역 읍·면별 인구 현황

구분		평균 연령(세)	세대당 인구(명)	인구 자연증가 건수(건)	미성년 비율(%)	청장년 비율(%)	고령 비율(%)
전국 평균		42.6	2.31	-	17.6	66.9	15.5
증평군 증평읍	근교	**41.8**	**2.18**	**53**	19.6	**65.2**	15.3
김제시 죽산면	원격 평야	59.3	1.79	-37	7.2	48.0	**44.8**
임실군 운암면	중산간	55.4	1.84	-16	7.5	**58.7**	33.9
의성군 안사면	중산간	62.9	1.57	-8	4.4	42.6	**53.0**
함양군 휴천면	산간	59.2	1.63	-19	6.9	49.7	**43.4**

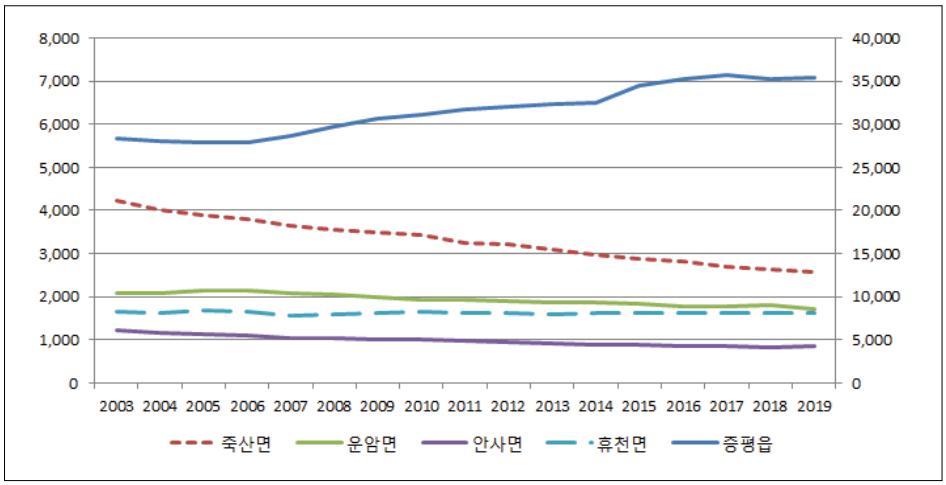
주 1) 인구 자연증가 건수는 '출생건수-사망건수'로 도출함.
2) 2019년도 주민등록인구 기준
3) '미성년 비율'은 19세 이하, '청장년 비율'은 20~64세, '고령 비율'은 65세 이상을 의미함.
자료: 평균 연령, 고령인구 비율, 세대당 인구는 행정안전부(2020), 인구 자연증가 건수는 통계청(2020).

각 읍·면의 인구 추이를 보면 이러한 5개 지역의 인구 증가 또는 감소세를 좀 더 분명하게 확인할 수 있다. 증평읍의 인구는 지난 2008년 3만 명을 밑돌다가 해마다 증가세를 보이며 현재 3만 5,000명을 넘고 있다. 반면 나머지 4개 지역은 인구

가 정체 또는 확연한 감소세를 보인다. 그중 인구 감소 추세가 가장 두드러지는 곳은 김제시 죽산면으로, 2008년 4,000명을 넘었던 인구가 지속적으로 감소하여 2019년에는 2,500명을 조금 넘는 수준이다.

〈그림 4-1〉 사례지역 읍·면 지역별 인구 추이

단위: 명



주: 증평읍의 그래프는 우측 세로축의 수치를 기준으로 하며, 나머지 네 지역의 그래프는 좌측 세로축의 수치를 기준으로 함에 유의.
자료: 행정안전부 주민등록인구통계(각 연도).

1.3. 마을별 빈집 현황 및 문제점

마을별 빈집의 물리적 상태를 점검한 결과, 함양군 월평리와 임실군 선거리, 증평군 연탄리가 다른 마을에 비해 주택 상태가 양호한 것으로 나타난다. 반면 의성군 만리2리는 주택의 훼손 및 노후 정도가 가장 심각하다. 월평리의 주택 상태가 양호한 것은 지난 2017년부터 추진된 취약지역생활 여건개조사업으로 상태가 불량한 빈집 및 노후주택을 전반적으로 정비했기 때문이다. 선거리는 이러한 사업이 시행된 적은 없으나, 다른 지역에 비해 주민들이 자발적으로 빈집에 대한 관리를 해왔기 때문에 상태가 비교적 양호한 것으로 드러났다. 반면 빈집의 상태가 가

장 불량한 만리2리는 빈집 소유자들이 대체로 빈집을 관리하지 않고 방치하고 지역 주민들 역시 이러한 문제에 관심을 크게 기울이지 않았다.

〈표 4-6〉 마을별 빈집의 훼손 상태

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=11)	김제시 홍산리 (n=16)	의성군 만리2리 (n=12)	임실군 선거리 (n=6)	함양군 월평리 (n=5)	합계 (n=50)
기초 부등침하로 인한 주택 기울어짐 정도	36.4	50.0	100.0	33.3	20.0	54.0
지붕, 벽체, 처마 등 구조부 접합의 파손, 변형 정도	54.5	62.5	100.0	33.3	20.0	62.0
기둥, 토대, 보 등 주요 구조체의 이탈, 파손, 변형 정도	54.5	50.0	100.0	33.3	20.0	58.0
지붕선(용마루)의 기울어짐 정도	45.5	50.0	100.0	33.3	20.0	56.0
지붕의 누수 여부	54.5	50.0	100.0	16.7	20.0	56.0
옥상의 방수 기능 훼손으로 인한 누수 여부	45.5	50.0	100.0	16.7	20.0	54.0
단열 기능	63.6	62.5	75.0	66.7	60.0	66.0
주택 벽체의 크랙, 구멍 발생 정도	54.5	56.3	41.7	50.0	60.0	52.0
외벽 마감 재료의 부패, 파손 정도	54.5	100.0	58.3	50.0	80.0	72.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 빈집 훼손 정도는 사례지역 마을별 빈집 훼손 상태가 “매우 심각” 및 “대체로 심각”한 비율을 합하여 집계
자료: 주민 설문조사 결과.

빈집 내외부를 포함한 시설물 관리 실태를 확인한 결과 의성군 만리2리, 임실군 선거리, 함양군 월평리는 상대적으로 양호한 것으로 나타난다. 앞선 항목과 마찬가지로 월평리는 취약지역생활 여건개조사업을 통해 빈집 정비와 노후 시설에 대한 보수를 실시하였다는 점이 반영되고 있다.

〈표 4-7〉 마을별 빈집의 관리 실태

단위: %

구분		증평군 연탄리 (n=11)	김제시 홍산리 (n=16)	의성군 만리2리 (n=12)	임실군 선거리 (n=6)	함양군 월평리 (n=5)	합계 (n=50)
내부	계량기가 움직이지 않거나 철거됨	72.7	87.5	100.0	66.7	80.0	84.0
	요금미납 독촉 안내서가 쌓여있거나, 출입금지 안내서가 부착됨	63.6	93.8	33.3	16.7	40.0	58.0
	출입문, 창호 등이 깨진 채로 방치되거나 지붕, 외벽 등이 물리적으로 파손됨	54.5	31.3	33.3	50.0	20.0	38.0
	우편함에 우편물이 대량으로 적치됨	63.6	6.3	58.3	33.3	40.0	38.0
	자물쇠 등으로 입구가 막혀있거나 출입흔적 없음	54.5	56.3	66.7	16.7	40.0	52.0
	주택 내부에 가구 및 살림살이(거주 흔적)가 없음	36.4	31.3	25.0	50.0	20.0	32.0
외부	주택 외부의 청소 상태가 불량하고 쓰레기가 적치되어 있음	54.5	31.3	16.7	33.3	60.0	36.0
	악취가 발생하고 있음	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
	담장 등 주택 경계부가 심각하게 손상되어 있음	27.3	37.5	33.3	33.3	40.0	34.0
	인접 도로와 주택 경계 외부에 기와, 외장재, 벽체 일부 등이 낙상함	54.5	25.0	33.3	0.0	60.0	34.0
	마당 등 주택 외부에 잡초가 무성함	54.5	56.3	58.3	50.0	60.0	56.0
기타	지역 주민의 주택이 장기간 비어 있었다고 진술함(2명 이상)	63.6	81.3	100.0	66.7	100.0	82.0
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 주민 설문조사 결과.

이상의 각 마을별 빈집 상태를 토대로 종합적으로 진단하고 5개의 등급으로 분류하였을 때, 철거가 필요하다고 판단되는 F등급의 빈집은 전체의 20%인 10채였다. 일부 시설을 다소 수리하여 활용할 수 있다고 판단되는 A, B등급의 빈집도 합계 10채였으며, 중요 구조물이나 기능적 부분에 하자가 있어서 상당 부분의 보수가 이루어져야 활용 가능하다고 판단되는 C, D등급의 빈집은 각각 23채(46%), 7채(14%)였다. 월평리에 F등급 판정을 받은 빈집이 없는 이유는 취약지역생활 여건개조사업을 거치며 불량 정도가 심한 빈집을 이미 정비했기 때문이다. A, B등급은 소유자 등 개인적인 차원에서 보수가 가능한 정도인 일부 시설의 하자라면,

C나 D등급 판정받은 빈집은 소유자의 판단에 따라 일부 정책적인 예산 지원이 필요한 수준이라는 점에서 차이가 있다. 그러한 관점에서 월평리를 제외한 4개 마을의 빈집을 정비, 또는 수리 후 활용하기 위해서 소유자가 관련 지원 정책을 활용할 필요가 있다고 평가할 수 있다.

〈표 4-8〉 마을별 빈집의 철거 및 존치 여부 평가 결과

단위: %

판정 등급		증평군 연탄리 (n=11)	김제시 홍산리 (n=16)	의성군 만리2리 (n=12)	임실군 선거리 (n=6)	함양군 월평리 (n=5)	합계 (n=50)
A	간단한 수리 후 활용 가능	0.0	18.8	8.3	16.7	0.0	10.0
B	중요 부위 수리 필요	9.1	6.3	16.7	0.0	20.0	10.0
C	주택 기능 리모델링 필요	36.4	43.8	41.7	66.7	60.0	46.0
D	전면 개보수 필요	27.3	6.3	16.7	0.0	20.0	14.0
F	철거 필요	27.3	25.0	16.7	16.7	0.0	20.0
전체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 빈집 실태 조사 결과.

이러한 연구진의 평가와는 상반되게 빈집 소유자들의 빈집 관리는 적극적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 설문조사에 응답한 전체 빈집 소유자 25명 중 평소에 빈집을 관리하지 않는다는 응답자가 40%였으며, 관리를 하더라도 마을에 거주하는 친지나 이웃에게 간단한 수준의 관리를 맡기는 정도라는 응답자가 56%인 14명을 차지했다. 타 지역에 거주하는 소유자가 물리적 거리, 비용 문제에서 오는 부담을 이유로 적극적인 관리가 이루어지지 못하고 있는 빈집이 대다수이다.

1.4. 빈집이 발생하고 유지되는 원인

조사된 빈집들은 대부분 기존 소유자가 타지에 거주하는 자녀들에게 상속한 채 사망하거나, 노환으로 요양시설에 거주하기 때문이다. 부모의 사망 이후 상속 받았으나 거주하지 않은 채 빈집으로 둔 경우가 전체 응답자의 76%이며, 원래 소유

자가 사망하지 않았으나 현재 거처를 요양병원 등으로 옮겨 빈집이 된 경우는 20%에 해당된다. 현재 요양병원에 거주하는 응답자도 향후 마땅한 활용 계획을 세우고 있지 않다는 점에서, 이들의 사망 후 빈집이 될 가능성이 높다.

〈표 4-9〉 빈집이 발생한 이유

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=6)	김제시 홍산리 (n=5)	의성군 만리2리 (n=3)	임실군 선거리 (n=4)	함양군 월평리 (n=7)	합계 (n=25)
부모, 친척의 사망 이후 상속받았으나 현재 거주하지 않고 있음.	83.3	80.0	100.0	25.0	85.7	**76.0**
노환으로 인해 자녀의 집이나 요양병원 등에 거주하고 있음.	16.7	20.0	0.0	75.0	0.0	20.0
해당 지역의 생활 여건이 열악하여 다른 지역으로 이주함.	0.0	0.0	0.0	0.0	14.3	4.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 빈집 소유자 설문조사 결과.

빈집 소유자들이 거주하거나 처분, 또는 활용하지 않는 이유로는 은퇴 후 거처로 활용하기 위해 남겨두고 있다는 답변이 44%였는데, 부모님의 병환 치료 후 또는 언제든지 돌아갈 수 있는 고향으로서 향후 이용할 것이라는 유사한 기타 의견을 포함하면 52%에 달했다. 응답자 중 타인에게 팔거나 임대하고 싶으나 그러지 못하고 있는 경우가 12%에 해당했다. 부동산으로서의 가치를 감안하여 처분하고 있지 않다고 대답한 응답자는 존재하지 않았으나, 이는 사유재산과 관련한 민감한 질문이라는 점에서 소유자의 응답 결과 외 주민 설문 조사나 관련자 면담 내용 등 종합적인 자료를 통해 검토해볼 필요가 있다.

〈표 4-10〉 빈집으로 남겨두는 이유

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=6)	김제시 홍산리 (n=5)	의성군 만리2리 (n=3)	임실군 선거리 (n=4)	함양군 월평리 (n=7)	합계 (n=25)
부동산 가치를 감안하여 남겨둠.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
은퇴 후 거처로 남겨둠.	16.7	0.0	33.3	75.0	85.7	44.0
팔고 싶으나 팔리지 않음.	16.7	20.0	0.0	0.0	0.0	8.0
타인에게 임대하고 싶으나 마땅한 사람을 찾지 못함.	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0
집을 헐고 싶으나 미처 그러지 못함.	16.7	60.0	33.3	0.0	0.0	20.0
기타	33.3	20.0	33.3	25.0	14.3	24.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 빈집 소유자 설문조사 결과.

이렇게 마을에 남아있는 빈집은 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 당장 활용되지 않고 있는 빈집에 대해서 마을공동체 차원에서 매입하여 활용하고자 하는 경우에도 빈집의 대지 면적이 협소한 경우가 많아 어려운 경우가 많다. 마을 차원에서 빈집 또는 빈집을 철거한 공터를 매입하고 대지 면적을 추가로 확보하여 주차장이나 창고, 차량 진입로 등 공공을 위한 목적으로 활용하고자 하더라도 소유자와의 매매 가격에 대한 입장 차이로 거래가 성사되는 경우는 드물다. 또한 마을 내부 접근성이 용이하지 않은 위치에 있는 경우도 있었다.

1.5. 빈집에 대한 마을 주민의 인식

같은 마을에 살고 있는 주민이라고 하더라도 이웃한 빈집의 소유자를 파악하고 있는 경우는 전체 사례 지역 응답자 중 3분의 1 수준에 그친다. 농촌 주택은 원래 소유자가 고령으로 사망하면 자녀에게 상속되거나 해당 지역을 연고지로 하지 않는 외지인에게 매매된다. 특히 후자의 경우, 마을 주민들이 새로운 소유자와 면식이 없는 경우가 많아 빈집 소유자가 정기적인 관리나 방문 없이 방치할 경우, 이를 제재하거나 관리를 요구할 수단이 없으며, 마을에서 이들의 연락처를 파악하는 것조차 쉽지 않은 경우가 많다.

〈표 4-11〉 마을 주민의 빈집 소유자 파악 여부

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=24)	김제시 홍산리 (n=15)	의성군 만리2리 (n=22)	임실군 선거리 (n=20)	함양군 월평리 (n=13)	합계 (n=94)
알고 있다.	16.7	40.0	36.4	25.0	53.8	31.9
모른다.	83.3	60.0	63.6	75.0	46.2	**68.1**

자료: 주민 설문조사 결과.

마을에 발생하는 빈집으로 인해 주민들이 가장 우려하는 문제는 주로 마을 경관 훼손과 오염 문제였다. 발생할 수 있는 각 문제들 중 5개 마을 주민들이 우려하는 정도가 높은 것은 경관 훼손 57.4%, 잡초 및 쓰레기 방치 54.3%, 주택 붕괴 및 화재 위험 45.7% 순으로 나타났다.

〈표 4-12〉 마을별 빈집 발생으로 우려되는 문제

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=24)	김제시 홍산리 (n=15)	의성군 만리2리 (n=22)	임실군 선거리 (n=20)	함양군 월평리 (n=13)	합계 (n=94)
주택 붕괴 및 화재 위험	41.7	73.3	68.2	30.0	7.7	45.7
담벼락 및 축대 붕괴 위험	41.7	80.0	63.6	20.0	7.7	43.6
하수도 및 정화조 관리 불량	45.8	46.7	31.8	5.0	0.0	27.7
청소년 탈선 및 범죄에 악용 우려	20.8	20.0	18.2	10.0	0.0	14.9
잡초 및 쓰레기 방치	45.8	86.7	63.6	50.0	23.1	**54.3**
해충 및 야생동물 침입	41.7	33.3	50.0	35.0	7.7	36.2
마을 경관 훼손	50.0	93.3	68.2	60.0	7.7	**57.4**

주: 사례지역 마을별로 주민이 “매우 심각” 및 “대체로 심각”으로 응답한 비율을 합하여 집계.
자료: 주민 설문조사 결과.

주민들은 향후 마을의 빈집 문제가 현재와 비슷한 수준이거나 더 심각해질 것으로 예상했는데, 그 이유는 마을마다 상이하다. 연탄리의 경우는 군부대에 인접해있어 부대에 납품하기 위한 육가공제품을 생산하기 위해 과거 축산업이 활발한 지역이었으나, 현재에는 쇠퇴하여 철거되지 않은 폐축사가 마을 곳곳에 남아있다. 제대로 관리되지 않은 채 방치되는 폐축사가 늘어나면서 악취 발생, 경관 훼손

등 마을의 주거 환경에 악영향을 미치고 있다. 따라서 지역을 가로지르는 하천인 보강천을 사이에 두고 읍 소재지 인근에 위치하면서도 주민의 이주와 사망으로 매년 인구가 감소하는 데 비해 새로이 유입되는 인구는 적어, 주민들의 전망은 긍정적이지 못하다. 만리2리의 경우 2018년 행정자료 기준으로 5개의 사례 마을 중 고령화 비율이 60.7%로 가장 높고 과소화 정도가 심각하다. 반면 마을에 새로운 주민이 이주해올 요인이 부족하여 주민들은 앞으로도 빈집이 계속 늘어날 것이라고 예상한다. 홍산리의 경우 전형적인 평야 지대로서 과거 대규모 논농사가 활발한 규모가 큰 마을이었으나, 주민들이 고령화되고 벼농사에 종사하는 주민이 감소하면서 빈집이 늘어나고 있다.

〈표 4-13〉 5년 뒤 마을 빈집 문제 전망

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=24)	김제시 홍산리 (n=15)	의성군 만리2리 (n=22)	임실군 선거리 (n=20)	함양군 월평리 (n=13)	합계 (n=94)
지금보다 더 심각해질 것	70.8	53.3	90.9	40.0	7.7	57.4
지금과 비슷할 것	20.8	20.0	9.1	55.0	76.9	33.0
지금보다 더 나아질 것	8.3	26.7	0.0	5.0	15.4	9.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 주민 설문조사 결과.

1.6. 마을 주민의 정책 수요

향후 마을 내 빈집 문제를 해결하기 위한 정책 방향으로 빈집 소유자 개인의 자율성에 맡기기보다 정부 정책적 개입이나 지원이 필요하다는 의견이 우세했다. 단순히 빈집을 철거하는 것에 그치는 것이 아니라, 신규 주민 정착 지원을 위한 귀농인의 집 등 주거 시설이나 마을 주차장, 공동 작업장, 커뮤니티시설 등 공공 공간을 조성을 유도하는 정책의 필요성을 느끼고 있었다.

빈집 문제에 정부가 얼마나 개입해야 하는가에 대한 생각은 마을별로 서로 다

르다. 선거리와 만리2리는 공통적으로 집성촌으로서 빈집의 소유자가 기존 주민으로부터 상속받은 자녀들이라는 특징을 지니고 있으나, 빈집 문제 대응 방식에 대한 주민의 인식은 대조적이었다. 선거리는 빈집을 상속받은 자녀들의 관리 수준이 미흡하여 주민들이 정부에서 적극적으로 이들의 관리를 유도하기를 바라고 있는 반면, 만리2리에서는 상대적으로 많은 주민들이 직간접적으로 원래 소유자의 자녀들을 파악하고 있고, 이들이 빈집을 상속받은 뒤에도 어느 정도 자발적으로 관리하고 있다고 생각하여 빈집을 사유재산으로서 인정해 개인의 자율성에 맡겨야 한다는 응답자가 과반이었다. 한편, 폐축사 문제가 심각한 연탄리의 주민들은 문제를 해소하기 위해 마을 차원에서 소유자 개인의 관리 혹은 정비를 요구하는 데 어려움이 있어 정책적인 개입이 필요하다고 생각하면서도 정책 사업비를 소유자인 사유재산인 주택에 투여하는 것은 불공정하다고 여기는 양가적 태도를 보이고 있었다.

〈표 4-14〉 빈집 문제에 적절한 대응 방식

단위: %

구분	증평군 연탄리 (n=24)	김제시 홍산리 (n=15)	의성군 만리2리 (n=22)	임실군 선거리 (n=20)	함양군 월평리 (n=13)	합계 (n=94)
빈집은 사유 재산이므로 개인의 자율성에 맡기는 것이 적절	25.0	0.0	54.5	0.0	23.1	22.3
소유자의 자발적 관리를 유도하도록 강제 부과 등 간접적인 개입이 필요	12.5	33.3	22.7	35.0	23.1	24.5
정부의 적극적인 개입·지원 필요	50.0	40.0	22.7	50.0	30.8	39.4
기타	12.5	26.7	0.0	15.0	23.1	13.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 주민 설문조사 결과.

취약지역생활 여건개조사업이 추진된 월평리 주민들은 사업 효과에 대해 긍정적으로 평가했다. 월평리 응답자 13명 중 11명이 마을에서 해당 사업이 진행된 사실을 인지하고 있으며, 그중 10명이 사업의 효과에 대해 긍정적으로 답했다. 취약지역생활 여건개조사업을 통해 노후 주택 또는 빈집 28동을 철거하고 9동에 대해

서는 수리를 실시하였는데, 이를 통해 경관, 안전, 주민의 공동체의식 향상에 특히 도움이 되었다고 평가한 반면 귀농·귀촌인 등 새로운 인구 유입이나 마을의 경제 여건에는 별다른 영향을 미치지 않았다고 답했다.

〈표 4-15〉 월평리 취약지역생활 여건개조사업의 체감 효과

단위: %

구분	전혀 아님	그다지 아님	보통	그러함	매우 그러함	해당 없음	계
마을 경관이 개선되었다.	0.0	0.0	7.7	23.1	61.5	7.7	100.0
더욱 안전한 마을이 되었다.	0.0	7.7	15.4	53.8	15.4	7.7	100.0
귀농·귀촌인 등 외부 인구 유입이 늘었다.	15.4	15.4	46.2	15.4	0.0	7.7	100.0
마을의 경제 여건이 활성화되었다.	15.4	15.4	46.2	15.4	0.0	7.7	100.0
주민의 공동체 의식이 향상되었다.	7.7	0.0	15.4	30.8	38.5	7.7	100.0

자료: 주민 설문조사 결과.

정문수 외(2018)의 연구에서 당시 월평리 주택 전수조사에서 확인된 빈집은 총 23채였는데, 이후 일부 소유자가 반대하는 경우를 제외하고 대부분의 빈집은 2017년부터 2020년 7월까지 추진된 취약지역생활 여건개조사업을 통해 철거된 것으로 파악된다. 하지만 많은 수의 빈집이 철거된 뒤 신축이나 활용으로 연결되지 못한 채 나대지로 남아있는 것이 한계로 평가된다. 본 연구의 마을 조사 시 실제로 빈집을 철거한 공터가 8곳이 발견되었다.

〈표 4-16〉 월평리 빈집 수 변화

단위: 채

구분	2018년 11월	2020년 8월
빈집(공폐가) 수	23	5

주: 정문수 외(2018)와 동일한 지역에서 각 시기 빈집(공폐가)을 전수조사한 결과와 비교함.

〈참고〉 월평리 취약지역생활 여건개조사업 추진 개요

○ 사업의 일반 현황
- 월평리 마을들의 기초생활 기반 및 주택 정비, 지역 경관 개선, 지역 역량 강화 추진
- 사업기간: 2017. 3. 1. ~ 2020. 7. 31.
- 사업비: 1,613백만 원(국비 1,200백만 원/지방비 413백만 원, 자부담 제외)

○ 주택 정비 관련 사업 내용
- 빈집 철거 28동, 지붕개량 15동, 집수리 9호

○ 비고
- 사업비 전액이 지원되는 빈집 철거는 참여 동 수가 당초 계획보다 증가(21동→28동)하였으나, 일정 비율 자부담이 필요한 지붕 개량과 집수리는 당초 계획보다 감소(지붕 개량: 46동→15동, 집수리: 12호→9호)

2. 농촌 빈집 활용 사례

2.1. 마을 단위 지원 정책을 활용한 주거환경 개선 및 귀농·귀촌 유치: 증평읍 죽리

충청북도 증평군 증평읍 죽리는 중앙정부에서 추진하는 마을 단위 정책을 효율적으로 연계하여 마을 주거 환경을 개선하고 신규 인구의 유입을 활성화한 사례로 꼽힌다. 2014년 농식품부의 창조적마을만들기 사업을 시작으로 2015년 국가균형발전위원회의 취약지역생활 여건개조사업, 이어서 농식품부의 '귀농인의 집 조성 사업' 및 '도시민 농촌유치 지원 사업' 등을 차례로 유치하였다. 당초 마을 내 빈집이 15채가량 있었는데, 죽리에서는 '창조적마을만들기사업'과 '취약지역생활 여건개조사업'을 추진하는 과정에서 각각 5채, 10채를 순차적으로 정비하였다. 이후 정비된 빈집 터를 활용하기 위해 '귀농인의 집 조성 사업'과 '도시민 농촌유치 지원 사업'을 연계하여 귀농·귀촌인의 정착을 지원하기 위한 임대주택을 차례대로 조성하고 있다.

마을에서는 '귀농인의 집'이라고 통칭하는 이러한 임대주택을 현재 5호까지 완

공하고 6호를 조성 중이다. 귀농인의 집 조성 사업을 통해 마련한 귀농인의 집 1, 2호는 주택 신축에 동당 3,000만 원씩 사업비가 투입되고 이를 초과하는 금액은 자부담을 하였다. 두 주택 모두 마을에서 토지를 임대하고 10년을 사용한 후 소유자에게 주택과 함께 반환하는 것으로 계약하였으며, 월 20만 원의 임대료를 지불하고 6~12개월간 거주할 수 있도록 하고 있다. 귀농인의 집 3호부터 6호까지는 도시민 농촌유치 지원 사업을 활용하여 조성하였는데, 앞서 두 주택과는 다르게 마을 차원에서 주택과 터를 매입하여 조성하는 방식으로 추진했다. 이들 주택 역시 월 20만 원의 임대료로 거주할 수 있으며, 임대료 수익은 마을 소득으로 활용하고 있다. 여러 사업의 연계를 통해 조성한 귀농인의 집은 마을이 의도한 취지대로 새로운 인구 유입 측면에서 순기능으로 작용하고 있다. 귀농인의 집은 귀농·귀촌을 고려하고 있는 외부인이 일정 기간 해당 지역에서 저렴한 임대료로 거주할 수 있도록 함으로써 농촌 정착에 대한 문턱을 낮추고자 하는 취지로 조성되고 있다. 실제로 죽리에서는 귀농인의 집을 이용하는 신규 구성원이 끊임없이 이어지고 있으며, 귀농인의 집에 거주하면서 본격적으로 정착하기 위한 준비를 한 뒤, 마을 내 자비로 주택을 신축하여 영구 정착하고자 하는 사례도 나타나고 있다.

하지만 죽리에서도 빈집 문제가 완전히 해소된 것은 아니다. 정비 이후 귀농인의 집을 조성하지 않은 터 중 일부는 마을 텃밭, 주차장으로 조성해 활용하고 있다. 마을에서는 나머지 공터에 대해서도 지속적으로 귀농인의 집 신축 등 활용하고자 희망하나, 소유자와 합의가 되지 않아 교착 상태이다.

〈그림 4-2〉 죽리 귀농인의 집 조성 전후 모습

자료: 충북 증평군 증평읍 죽리 마을 내부자료(2020).

2.2. 빈집 정비를 통한 중심지 거점기능 활성화: 청양군 비봉면

청양군 비봉면은 농촌중심지활성화사업을 활용해 면 소재지 록평리 일대의 빈집 및 유휴시설을 정비하고, 가로 환경을 개선하여 접근성 및 중심지 거점 기능을 활성화한 사례다. 2015년부터 2018년까지 사업을 추진한 비봉면은 사업 지구인 록평리 내에 철거에 동의한 사용 중 건축물 2동 및 빈집을 포함해 5개 동을 매입·철거하여 단차를 제거한 보행로와 공원을 조성하였다. 또한 버스 승강장 전용 도로를 확보하고 버스 승강장 대기 시설을 설치하여 마을에 대한 대중교통 여건 및 접근성을 개선하였다. 토지매입에 대한 보상비와 시설 조성을 위한 사업비로 각각 8억 3,300만 원과 11억 4,200만 원이 소요되었다.

사업 추진 과정에서 빈집 및 주택 소유자와의 협의가 원만하게 이루어질 수 있었던 이유는 2013년 예비계획 수립 단계에서부터 이들 소유자를 비롯하여 마을발전협의회, 노인회, 이장 등 다양한 마을 대표자들이 다함께 추진위원회에 참여하여 문제 해결을 위해 논의했기 때문이다. 이러한 논의 과정을 통해 빈집을 비롯한 노후 상가 건물 등의 철거와 토지 분할 매입 절차에 대해 협의하고, 합의된 절차에 따라 원만하게 사업을 추진할 수 있었다. 또한 지역 현황 조사 및 필요 사업 발굴 단계에서 가로 환경 개선 및 대중교통 서비스 여건 개선을 우선사업으로 선정하는 것에 마을 구성원들이 뜻을 모으고, 이를 위해 필수불가결한 빈집과 유휴시설 소유자와의 협의가 중요한 의제로 작용하였다. 관련 이해당사자들이 사업 초기부터 추진위원회 협의 과정에 적극적으로 참여하면서 함께 사업 취지를 공유하고 협력하는 과정이 차질 없이 이루어질 수 있었다.

〈그림 4-3〉 비봉면 중심가로 정비 전후 모습

사업 전	사업 후

자료: 생활환경디자인연구소 내부자료(2020).

〈표 4-17〉 비봉면 농촌중심지활성화사업 주요 추진 내용

중심가로 정비		
사업 목적	도로안전 개선, 지역경관개선	
위치	비봉면 록평리 527도로 일원	
용도지역, 지구	계획관리지역, 가축사육제한구역, 접도구역, 도로구역	
활용 용도	소재지 중심가로	
사업규모	록평네거리 중심거리 723m	
주요 사업내용	보행자 안심보행로 조성, 주차장 공원화, 간판 및 입면 정비	
관리주체	청양군	

비봉쉼터 및 버스승강장 조성			
사업 목적	편의공간 조성, 지역경관 및 도로안전 개선		
위치	록평리 102-11대, 67-9대, 67-2대, 66-17대		
용도지역, 지구	비봉소공원	계획관리지역, 가축사육제한구역	
	버스승강장	계획관리지역, 가축사육제한구역, 접도구역	
활용 용도	만남/휴게공간 마을카페		
사업 규모	비봉쉼터 840㎡, 버스승강장 70㎡ 휴게형 버스승강장 조성, 승강장 이전 등		
주요 사업 내용	비봉소공원 조성, 버스승강장 이전 설치		
관리주체	비봉면 운영위원회		

자료: 생활환경디자인연구소 내부자료(2020).

2.3. 빈집 활용을 위한 사회적협동조합 모델: 제주폐가살리기 사회적협동조합

제주폐가살리기 사회적협동조합은 민간 부문에서 지역의 빈집 문제를 개선해 나가고 있는 사례 중 하나다. 다중이해관계자 협동조합으로 2013년 설립되어 현재까지 제주도 내 빈집과 유휴시설을 30채 이상 리모델링하였다. 협동조합의 재원은 조합원의 후원금 및 출자금을 기본으로 하며, 방치된 빈집을 리모델링하고, 장기 임대하여 활용함으로써 수익을 창출하는 모델을 갖추고 있다. 리모델링하기로 결정한 빈집을 소유자와 5년간 무상임대 계약을 한 뒤 협동조합에서 직접 수리하여 귀농·귀촌인을 위한 임대주택 혹은 식당이나 스마트오피스 등 상업공간으로 활용하는 것이다.

하지만 이러한 사업 모델은 협동조합 측면에서는 비용 문제 등의 한계로 임대 방식을 선택할 수밖에 없다는 것이 가장 큰 문제점이다. 빈집 소유자와 임차인, 협동조합 3자 간에 장기적인 협약 관계를 유지할 수 있는 제도적, 사회적 보장 대책이 미비하다. 실제로 조합에서 사업을 추진하여 직접 관리하는 리모델링 임대주택을 소유자가 임대 기간 중 임의로 매각해버리고, 신규 소유자가 퇴거를 요구하는 등 분쟁이 발생한 경우가 18채 중 8채나 됐다. 조합에서 투입되는 자본은 주로 주택을 리모델링하는 데 소요되기 때문에 전세권 설정이 어려우며, 분쟁을 미연에 방지하기 위해 등기에 조합 이름을 올려달라고 요청하면 대부분의 소유자가 거절한다. 수차례의 시행착오를 거치며 조합에서 주택에 대해 사업을 진행할지 여부를 결정하는 데 3,000만 원이라는 투자비용을 기준으로 세우게 되었다. 이는 투입되는 리모델링 비용을 임대료 등으로 약 5년간 회수할 수 있는 금액과 잠재적으로 발생할 수 있는 분쟁으로 소모되는 비용 등을 고려한 것이다. 나아가 제주폐가살리기 사회적협동조합에서는 리모델링 사업을 추진함에 있어 향후 임대 방식을 줄이고 부동산 신탁 혹은 직접 매입을 통한 운영 방식을 모색하고 있다.

〈그림 4-4〉 제주도 봉성리 빈집 재생 프로젝트 전후 모습

자료: 제주폐가살리기협동조합(http://www.jejuzip.kr, 검색일: 2020. 8. 28.).

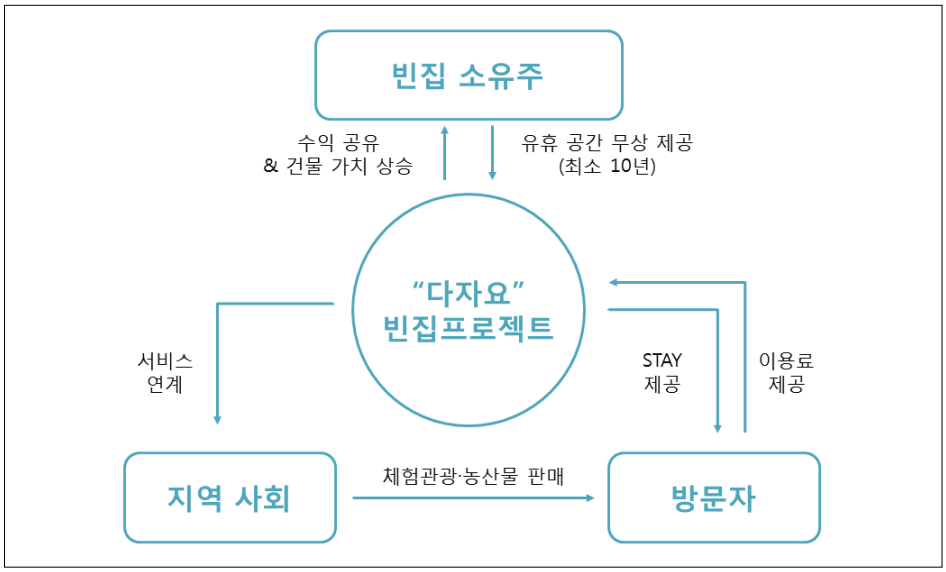
2.4. 빈집을 활용한 숙박 사업 모델: 제주도 다자요

스타트업 기업에서 농촌 지역 빈집을 활용하는 사례로 제주도의 다자요를 들 수 있다. 다자요는 크라우드펀딩을 통해 모금한 금액을 바탕으로 제주도 지역 빈집을 리모델링, 이후 10년 이상 장기 무상 임대하여 숙박 서비스를 제공하는 모델이 있다. 2018년 약 2억 원의 자금을 조성하여 서귀포시 도순동에 1호점 '빨간집'과 2호점 '파란집'을 나란히 완성하고 운영을 개시했다. 빈집을 재생하고 나아가 지역을 활성화시키는 모델의 독창성을 인정받아 한국관광공사의 관광벤처사업, 제주창조경제혁신센터의 시드머니투자기업 등에 연이어 선정되었다.

그러나 다자요는 현행법에서 규정한 요건을 위반했다는 혐의로 2019년 운영이 중단되었다. 당시 「농어촌정비법」 제86조 2항에 명시된 농어촌민박사업자의 준수사항에 농어촌민박사업자는 해당 관할 시군구에 6개월 이상 거주하고 있어야 한다고 규정했는데, 다자요에서 이를 위반했다는 것이다. 이후 농어촌 빈집을 활용한 상생안을 마련하기 위해 중앙정부 차원에서 이른바 '한걸음모델'이라는 이름으로 협의가 이루어졌다. 2019년 11월과 2020년 7월 2차례에 걸친 해커톤 회의와 2020년 1월의 규제샌드박스 회의를 거쳐 한걸음모델 상생조정기구를 통한 협

의안을 도출하였다. 이로서 농촌 지역에서 빈집을 활용한 신규 숙박 사업에 대해 농어촌민박사업으로서 300일 이내 50채 규모를 넘지 않는 사업에 한해 실증특례를 적용하고, 향후 2년간 시범사업을 진행하기로 합의하였다. 합의안에 따르면 사업 대상은 「농어촌정비법」 제2조에 따른 빈집 중 농어촌 및 준농어촌지역에서 연면적 230㎡ 미만의 단독주택에 해당하며, 사업 범위는 기초지자체 5곳(광역시도별 1곳씩)에 대해 총 50채 이내(기초지자체별 15채 이내), 영업일수 300일 이내이다. 또한 신규 사업자는 시범사업 기간 동안 마을기금 적립 등 마을 주민과의 상생협력 방안을 마련하고, 정부는 민박사업자의 안전교육 및 컨설팅 등 사업 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 및 제반 지원을 보장하는 것으로 합의가 이루어졌다.

〈그림 4-5〉 다자요 빈집프로젝트 사업 모델



자료: 다자요 내부자료를 바탕으로 연구진 작성(2020).

3. 종합과 시사점

3.1. 마을 사례조사의 시사점

본 연구에서 선정한 5개 마을에 대한 현지 조사 결과, 빈집의 물리적 상태나 빈집의 발생 원인은 마을별 차이가 뚜렷하게 드러난다기보다 대체로 공통적인 경향을 나타내고 있었다. 빈집이 발생하는 원인은 대부분 마을의 고령화가 심화되어 기존 주민이 사망하거나 요양시설로 옮긴 뒤, 타 지역에 거주하는 자녀가 상속받은 채 관리가 소홀해지는 경우에 해당됐다. 또한 사례 지역에서 살펴본 빈집은 대부분 현재로서는 부동산으로서의 가치가 높지 않아 빈집을 상속한 소유자가 매매할 의도를 불러일으키지 못해 그대로 방치되는 경향을 보인다.

빈집에 대한 주민 의식이나 관리 실태는 일부 마을에서 차이를 보인다. 선거리와 만리2리는 집성촌이라는 성격을 갖는 유사한 특성을 보이지만, 빈집을 상속한 출향 자녀들과 마을 주민 사이의 관계에 따라 관리 정도가 달랐다. 만리2리의 경우 선거리와는 다르게 주민들이 빈집을 상속한 새로운 소유자 대부분과 교류가 없어 소유자의 자발적인 관리도 기대하기 힘들고, 마을 차원에서 주민들의 자정적인 관리 활동도 이루어지지 않고 있다. 반면 선거리에서는 타지에 거주하는 출향 소유자들과 사회적인 교류가 어느 정도 유지되고 있으며, 이들이 향후 귀향할 것을 염두해두고 있기 때문에 빈집 관리가 상대적으로 이루어지고 있었다.

사례 지역에서는 귀농·귀촌인 정착 지원을 위한 빈집 리모델링과 임대프로그램이 제대로 작동되지 않는 것으로 드러났으며, 오히려 신규 인구 유치를 위해서는 마을의 주거 환경을 저해하는 부정적 요인들을 개선하는 것이 효과적이라고 판단된다. 5개 마을이 속해있는 사례 지역의 지자체에서는 각자 빈집 임대를 전제로 한 리모델링 지원 사업 등을 추진하고 있으나, 실제로는 빈집 소유자와 임차인, 지자체 간 상호 중장기적 신뢰가 형성되지 않은 데다가 이를 보완할 수 있는 협약제도가 부재하여 운영 실태가 미흡하다. 이를 개선하고 빈집을 귀농·귀촌인을 위한

주거 공간으로 활용하기 위해서는 공공임대주택 등 농촌으로의 이주 장벽을 낮춰 줄 수 있는 다양한 제도적 장치가 필요할 것으로 보인다. 또한 마을 인근에 축사나 공장 등 환경·경관에 부정적 영향을 미치는 시설이 입지해있을 경우 신규 구성원의 마을로의 유입이 저해되고 있다는 점을 고려하고, 공동 작업장이나 창고, 마을 텃밭, 공공주차장 등 주민 편의와 수요에 부합하는 주거 환경 개선을 추진할 필요가 있다. 연탄리의 경우처럼 마을 내 산재한 폐축사 문제를 해결하는 데 주민 차원에서의 노력으로 부족할 경우, 지자체 등 공적 주체가 관련 사업을 통해 중재하거나 개선에 나설 필요가 있다.

3.2. 국내 활용 사례의 시사점

마을 내에서 관리가 잘 이루어지지 않은 채 방치된 빈집이 지역사회에 미치는 악영향에도 불구하고 개선이 미흡한 이유는 소유자가 빈집을 매매 또는 임대할 의사가 없기 때문인 경우가 대부분이다. 이는 농촌 지역의 유휴자원인 빈집을 정비·활용하는 데 주요한 장애 요인으로 작용한다. 표면적으로 대다수의 소유자는 은퇴 후 귀향하여 '언젠가는 돌아와서 살 곳'으로서 처분하지 않고 남겨두고 있다고 응답한다. 하지만 장기적인 관점에서 부동산으로서의 가치를 고려하여 남겨두기도 하는 등 직접적으로 표현되지 않은 다양한 의도가 있음을 마을 주민이나 지자체의 의견을 수렴하면서 확인할 수 있었다.

빈집 문제에 대응하기 위한 중앙정부 또는 지자체의 관련 정책은 사업 간 추진 체계가 명확히 정비되지 못하고, 정책 주체 간 역할 설정이 미흡하다. 본 연구에서 살펴보았던 취약지역생활 여건개조사업, 농촌중심지활성화사업에서의 빈집 정비는 철거 위주로 수행된다. 그러나 철거 이후 빈집 자산의 활용도를 높이려면 마을공동체와 지자체에서 다양한 연계 사업을 실행하거나 유치하기 위한 별도의 노력이 필요하다. 일선 지자체 차원에서 빈집 관련 실태 파악 방식과 빈집 철거 사업, 빈집 활용 방안 마련에 대한 업무가 여러 부서로 분산되어 있어 정책 업무의 일원

화를 통해 효과성을 제고할 필요가 있다고 판단된다.

정책적 지원이나 민간의 영역에서 빈집 활용이 이루어질 경우, 대부분은 리모델링 과정을 거쳐 임대 방식을 취하고 있다. 하지만 이러한 방식은 빈집 소유자와 임차인, 활용 주체 3자 간의 불완전한 협약 관계와 이로 인해 발생할 수 있는 잠재적인 법적 책임 및 신뢰 문제가 우려된다. 주택과 주택 내부 시설물에 대한 권리문제로 소유자를 설득하는 과정에서 계약 방식이 구두 계약과 서면 계약 사이의 모호한 형태로 성립되는 경우도 있다. 이런 이유로 계약 성립 후 리모델링 과정에서 소유자가 당초 계약 사항에 없는 시설물 설치를 요구하거나 임대 계약 기간 중 타인에게 주택을 매도하기도 하는데 이런 문제를 방지하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

제5장

농촌 빈집 정책의 방향과 과제

제5장

농촌 빈집 정책의 방향과 과제

1. 해외 정책 사례

1.1. 영국의 사례

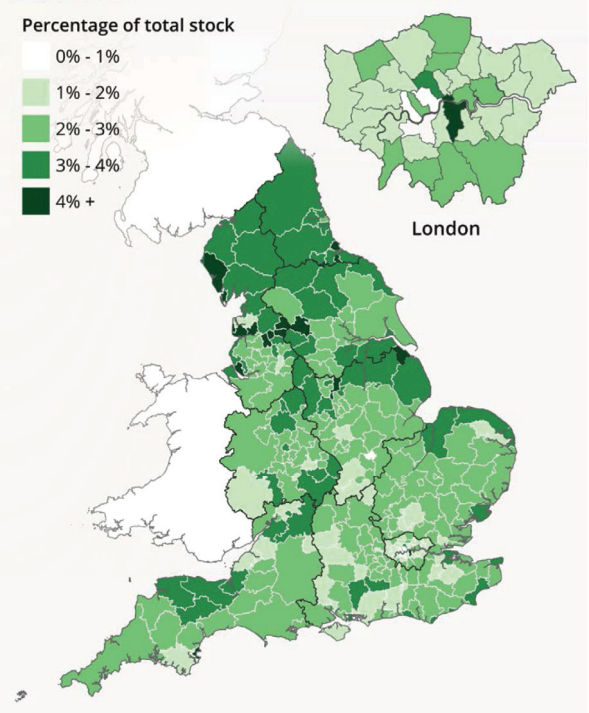
1.1.1. 영국의 빈집 현황[20)]

2019년 10월 기준으로 잉글랜드의 빈집은 총 648,114채로 파악되며 2018년에 비해 2.2% 증가하였다. 특히 6개월 이상 방치되어 지역사회에 문제를 야기하는 장기 빈집은 2019년 225,845채로 전년도에 비해 4.5% 증가하였으며, 잉글랜드의 전체 주택 중 0.9%를 차지한다. 잉글랜드에서는 2017년까지 빈집이 감소하였지만 2018년부터 증가세로 반전되었다. 최근 잉글랜드에서 빈집이 증가하는 이유는 신규 주택 판매가 지지부진하고, 재정 압박으로 연방정부의 빈집 투자 프로그램이 종료되거나 지방정부의 빈집 관련 조직·단체의 활동이 축소되었기 때문으로 진단한다(Wilson et al. 2020).

영국에서 빈집의 공간적 분포를 살펴보면 <그림 5-1>과 같이 대부분 북부와 중부, 남서부의 농촌 지역에 편중되어 있다.

20) 영국 정책 사례는 영국 글래스고 대학 홍진현 교수에게 의뢰한 원고를 참고하여 작성하였다.

〈그림 5-1〉 잉글랜드 지역 빈집 분포



주: 지도에 표시된 색의 명도가 낮을수록(짙을수록) 총주택 수 대비 빈집 비율이 높음을 의미함.
자료: Wilson et al.(2020).

1.1.2. 영국 정부의 빈집 인식 및 정책 특성

영국은 2000년대 초반부터 계속 주택 가격이 상승하면서 저소득층과 중산층에 공급되던 저렴주택이 심각하게 부족해졌다. 이러한 상황에서 정부는 기존 주택 철거를 전면 금지하고 대신 재활용하는 방향으로 선회하면서, 빈집의 재활용을 통한 저렴주택 공급 정책을 적극 추진하였다. 특히 2010년대 보수당 연립정부는 대규모 철거·재개발 방식보다 커뮤니티 주도 지역재생(community-led regeneration or community-based approach) 또는 자조적 주택개량방식(self help housing)으로 빈집 문제를 해결하고자 하였다.

영국에서 빈집을 활용한 저렴주택 공급은 개인의 주거 안정과 생존권 보장이

국가(정부)와 사회의 공동 책임이라는 인식에서 출발한다. 이러한 인식은 빈집 이슈에서 주택소유자의 고유한 재산권 행사에 우선하여 공공성을 강제할 수 있는 기반이 되어 왔으며, 정부가 활용할 수 있는 다양한 공공규제 수단을 마련하기 위해 법제화되었다. 법률을 통해 빈집 관리를 위한 소유자의 책임과 권한을 명시하고, 빈집 활용을 촉진하기 위해 세제 규제와 인센티브 방식을 병용하고 있다(김은란·강미나 2019).

이러한 인식에 기초하여 영국의 빈집 정책은 중앙정부가 강제력을 수반한 제도를 만들고 빈집 활용을 위한 재정지원 조치를 강구하는 가운데, 지역사회 차원에서 자발적으로 빈집을 관리한다는 특징이 있다. 지역사회 차원에서 주택조합, 복지단체, 주택개량(refurbishment) 및 도시재생(빈집재생) 전문 중소 자선단체·사회적기업 등이 지방정부와 협력하여 빈집을 매입 후 개보수하여, 임대 혹은 매각 방식으로 저렴주택을 공급한다.

1.1.3. 빈집 관련 강제 조치

영국에서는 빈집 방치 기간이 2년이 경과하여 안전·위생·치안 측면에서 즉각 조치가 필요할 경우, 소유자의 빈집 활용 의지가 없다고 판단하거나 소유자와의 협상이 실패했을 때 지방정부는 공식적으로 강제 조치를 실행할 권한이 있다. 이러한 조치는 빈집 관리 명령, 강제 구입, 강제 판매 등이다.

빈집 관리 명령(Empty Dwelling Management Orders: EDMOs)은 적어도 2년 동안 완전히 빈집이었고 가까운 미래에 사용될 기미가 보이지 않을 경우 잠정적 빈집 관리 명령을 적용하고, 반면 재사용될 가능성이 충분히 높을 경우 지방정부가 법률(Housing Act 2004)에 근거하여 빈집 관리 권한을 2년 동안[21] 이양받을 수 있다. 이 경우 집주인은 건물의 관리 및 세입자에 대한 결정권한을 잃게 된다. 이를 피하기 위해서 빈집 소유자는 그 주택을 재사용하여야 한다(Wilson 2019).

강제 구입(compulsory purchase)은 지방정부가 소유자와 합의하지 못할 경우

21) 처음에는 권한이 6개월이었으나 2012년부터 2년으로 연장되었다.

빈집을 강제로 구입할 수 있는 권한이다. 이에 빈집 소유자는 반대할 수 있으며, 이럴 경우에 중앙정부 국무장관이 최종 판단 권한이 있다. 강제 구입은 법률(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)에 근거한다.

강제 판매(Enforced sale)는 지방정부가 해당 빈집에 해충이 발생하거나, 지역 어메니티에 악영향을 미치는 등 문제를 발견하여 소유자에게 해결할 것을 요구했으나 이를 따르지 않을 경우, 자체적으로 조치하고 해당 비용을 소유자에 청구할 수 있는 제도이다(Law of Property Act 1925). 이는 빈집을 보수· 개선하지 않고 주택시장에 내놓을 수 없는 경우에 해당한다.

이 외에 영국 지방정부는 빈집 문제 해결을 위해 법적으로 다음과 같은 강제 조치를 실행할 수 있는 권한이 있다.

〈표 5-1〉 영국의 빈집 문제 해결을 위한 강제 조치

문제점	관련 제도	권한
붕괴 위험 건물 혹은 구조물	Building Act 1984 ss77 & 78 Housing Act 2004 Part 1	집주인에게 건물 안전성 확보를 요구하거나(77) 지방정부가 긴급조치 실행(78) 지방정부는 건물 결함에 의한 건강·안전 위험요인을 평가하여 강제조치 실행
안전상 위험이 있는 건축물들(공공 기물 파손, 방화 등 위험)	Building Act 1984m s78 Local Government (Miscellaneo-us Provisions) Act 1982, s29	지방정부가 건물 주변에 울타리 설치를 통해 보호조치 수행 지방정부가 집주인에 조치 요구 혹은 펜스 설치 조치 수행
배수시설 결함 혹은 막힌 경우	Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976, s35 Building Act 1984, s59 Public Health Act 1961, s17	집주인에 사설 하수구 문제 조치 요구 집주인에 막히거나 결함있는 배수시설 조치 요구 집주인에 결함있는 배수시설 혹은 사설 하수구에 조치 요구
사람의 건강에 해를 끼치는 해충 혹은 야생동물 습격 위험	Public Health Act 1961, s34 Prevention of Damage by Pests Act, s4 Public Health Act 1936, s83 Environmental Protection Act 1990, s80 Building Act 1984 s76	집주인에 해충 방지를 위해 주변 쓰레기 제거 요구
지역사회 어메니티에 악영향을 미치는 외관이 흉한 토지 혹은 건축물	Public Health Act 1961, s34 Town and Country Planning Act 1990, s215 Building Act 1984, s79	집주인에 건물 주변 쓰레기 제거 요구 집주인에 주변 어메니티에 악영향을 끼치는 건물 문제에 조치 요구 집주인에 흉한 건물 외관 혹은 토지의 문제해결 요구

자료: Wilson et al.(2020)에서 재인용.

1.1.4. 빈집 관련 세제 조치

영국에서는 빈집 소유자가 빈집을 자발적으로 관리하도록 지방세 세율을 조정하거나, 부가가치세를 감면하는 세제 조치를 취한다. 지자체가 보수 혹은 개조 작업을 수행하는 빈집에 최대 1년간 지방세(Council tax)를 면제해줄 수 있으며, 면제 범위는 0~100% 수준에서 조정할 수 있다. 반면에 빈집을 2년 이상 방치할 경우, 잉글랜드 지자체는 지방세를 최대 150%까지 인상할 수 있으며, 스코틀랜드와 웨일즈는 최대 200%까지 인상할 수 있다.[22] 이러한 지방세로 확보한 세수는 지자체가 자유롭게 사용할 수 있다. 2020년 상원에서 이에 대한 수정안이 통과되어, 5년 이상 빈집의 경우 프리미엄을 최대 300%까지(2020년 발효), 10년 이상 빈집의 경우 최대 400%까지(2021년 발효) 확대 인상하도록 개정되었다.

영국에서 주택을 수리할 경우 부가가치세를 부과하는데, 빈집 재활용을 증진하기 위한 방안으로 일정 기간 이상 방치된 빈집을 정비할 경우 부가세를 감면하는 조치(10년 경과 0%, 2년 경과 5%)를 실행하고 있다(Wilson et al. 2020).

1.1.5. 빈집활용 정부 지원프로그램 및 유인 조치

2010년대 등장한 보수당 연립정부는 빈집 활용도 제고를 위해 다양한 재정지원 프로그램을 준비하였다. 영국에서는 이들 재정지원프로그램을 활용하여 많은 빈집을 개조하여 저렴주택으로 공급하였으나 2015년 이후 예산 부족으로 대부분 중단되었다.

빈집 프로그램(Empty Home Programme 2012~2015)은 기존 빈집을 저렴주택으로 전환하여 공급하는 소요비용을 충당하기 위해 기금을 조성한 것이다. 기금 규모는 약 1억 파운드로 조성하고 2015년까지 빈집 3,300채를 저렴주택으로 공급

22) 2018년 11월 BBC 보도에 따르면, 스코틀랜드 지자체 26곳에서 빈집에 부과하는 지방세는 대략 3,600만 파운드 수준으로 파악된다(스코틀랜드 의회 브리핑자료 2019, https://www.parliament.scot, 검색일: 2020. 10. 21.).

하였다. 이 자금은 지자체를 비롯하여 건축업자, 개발업자, 저렴주택 공급자, 지역사회조직이 신청하여 받을 수 있다. 빈집 정비 국가 보조금(Empty Homes Community Grants Programme)은 빈집 재사용을 목적으로 활동하는 지역사회조직에 제공되는 지원금으로 2012년에서 2015년 사이에 5,000만 파운드 규모로 투자되었다. 지역사회조직 110곳이 자금을 지원받아 빈집 리모델링을 통한 매매·임대 사업을 추진하였다.

영국 정부는 빈집을 재활용하여 지역별 주택 공급을 확대하기 위한 목적으로 새집 보너스(New Homes Bonus)라는 보조금을 지방정부에 제공하고 있다. 예산은 신규 주택 공급, 건축물 변경, 빈집 재활용 과정에서 걷어 들인 지방세를 활용하며, 빈집을 저렴주택으로 공급할 경우 별도의 보조금을 추가로 지급한다. 영국 정부는 이 정책으로 2015년까지 장기 빈집 10만 채 이상을 재활용했다.

빈집 대부기금(Empty Homes Loan Fund)은 2013년에 영국 정부와 지방정부, 사회단체(Action on Empty Homes, Ecology Building Society)가 공동으로 조성하였는데, 빈집 소유자가 빈집을 수리하여 재사용할 경우 최대 15,000파운드까지 대출하도록 했다(Wilson et al. 2020).[23)]

1.1.6. 기타 빈집 활용 정책

보수당 연립정부는 2012년부터 빈집 자문관 제도를 운영하여, 빈집 재활용 권장, 빈집 활용에 대한 사회적 인식 제고, 지자체와 사회단체, 시민 활동을 통한 빈집 활용 방안 연구 등 업무를 수행하도록 하였다. 이 외에도 관련 기관·단체와의 협업, 공공 소유 빈집의 활용도 제고를 위한 연구 수행, 지자체가 수립한 빈집 철거 계획 축소 등을 위해 활동한다.

여러 영국 지방정부에서는 빈집 담당관(Empty Homes officer)이 임명되어 활

23) 빈집 대부기금(Empty Homes Loan Fund)은 5%의 고정금리를 취하고 있으며 중앙정부로부터 총 300만 파운드를 지원받고 Ecology Building Society가 운영하였다. 2014년에 이용 수요가 낮아 종료되었다.

동하고 있는데, 이들은 빈집 실태 조사, 빈집 재활용 관련 정책 개발 및 홍보, 빈집의 임대·매매 정보 제공 등의 업무를 수행한다. 또한 빈집 소유자와 지속적으로 관계를 형성하여 빈집 수리·리모델링에 건축가와 관련 업체를 소개하기도 한다. 이외에도 빈집 중개 시책(Empty property Matchmaker Scheme)을 실행하여 빈집 종류와 위치, 가격 등 빈집 관련 정보를 활용하여 소유자와 수요자 간 빈집 거래를 중개한다.

한편 영국에서는 법적(Section 85 of the local Government Act 2003)으로 지방세(Council Tax) 정보[24]를 공개하여 빈집 현황 등 관련 정보를 파악하도록 허용하고 있다. 단, 관련 정보의 남용을 방지하기 위해 지방정부가 지방세 자료로 얻은 개인정보를 다른 용도로 사용할 수 없도록 가이드라인을 정해놓았다.

1.1.7. 지역사회조직의 실천방식

영국에서는 여러 지역사회조직들이 지방정부 및 관련 단체와 협업하여 빈집을 다양한 방식으로 활용하고 있으며, 정부 또한 이러한 활동을 적극적으로 지원하고 있다.

'빈집행동(Action on Empty home)'이란 조직은 1992년에 설립되어 지역 빈집을 리모델링하여 주택 수요자에게 제공하는 사업을 수행하고 있다. 이 조직은 지방정부가 빈집에 부과하는 지방세(Council tax) 세율을 높이고, 빈집 대상 정부 기금을 조성하도록 정책 캠페인을 벌였으며, 빈집 수리·리모델링을 계획하는 사람들에게 자문을 제공하기도 한다. 또한 빈집 장기 거주 유도 방안을 마련하기 위해 연구개발도 수행한다.[25]

영국 전역에서 활동하는 SHELTER도 이와 유사한 목적으로 활동하는 자선단

24) 지방세(Council Tax)는 지방정부에서 제공하는 기본 공공서비스(치안, 소방, 공원, 쓰레기 처리, 도서관 등)를 공급하기 위한 예산으로 활용되는데, 모든 건물은 주택가격과 지역 위치를 기준으로 세금을 납부하기 때문에 빈집 정보 파악에 유용한 자료로 활용될 수 있다.

25) Action on Empty Homes(https://www.actiononemptyhomes.org/publications-and-research, 검색일: 2020. 10. 21.).

체이다. 이들은 주로 잉글랜드와 스코틀랜드 지방에서 노숙자 복지 및 노후주택 문제를 해결하기 위해 활동하고 있으며, 중앙정부로부터 보조금을 지원받아 지역사회에 방치된 빈집을 재활용하기 위한 활동을 추진하고 있다. 주택 수요자 대상으로 빈집 거주에 대한 자문 제공, 지역에서 활동하는 건축가 등 관련 전문가 간 네트워크 형성 등이 주요 활동이다.

〈참고〉 전국 규모의 지역사회 자선단체 SHELTER[26)]

○ 잉글랜드 및 스코틀랜드 지역사회에서 노숙자 문제 및 노후주택 문제를 해결하기 위해 설립된 자선단체로, 정부의 빈집 정비 보조금을 지원받아 지역사회의 빈집 재사용을 위해 다양한 활동을 추진
- Shelter England 및 Shelter Scotland 등 지역 지부를 운영함.
- 이와 유사한 활동을 하는 독립된 자선단체로 웨일즈의 Shelter Cymru도 있음.

○ 빈집 수요자에 주택 관련 정보와 자문 등 실질적인 도움을 제공하고, 정부가 노후주택 문제 해결에 적극적으로 나서도록 요구하는 활동 수행
- 2018년까지 총 118,626명에게 주택 문제에 대한 자문을 제공

○ 시민 기부금과 주거 자문비, 기부물품 판매(Shelter Shop) 수익으로 활동비를 충당
- 영국 전역의 Shelter Shop 100여 곳에서 옷, 가구 등 기부품을 판매. Shelter Shop 근무자는 대부분 자원봉사로 참여

○ 스코틀랜드 정부는 2010년부터 Shelter Scotland의 '빈집 파트너십(Empty Homes Partnership)'에 보조금을 지원하고 있음.
- 해당 지원금의 주요 목적은 빈집 재사용 촉진으로 Shelter Scotland는 빈집 파트너십을 통해 소유자 개인에 자문 서비스 제공, 빈집 전문가 네트워크 지원, 빈집 문제 개선방안 마련 등을 위해 노력
- 2010년부터 2018년까지 빈집 총 3,216채를 재활용하는 성과를 거둠.

26) 영국 글래스고 대학 홍진현 교수에게 의뢰한 원고에 기초하여 발췌·정리하였다.

1.2. 일본의 사례

1.2.1. 일본의 빈집 현황

일본 국토교통성에 의하면 2018년 현재 일본 전국의 빈집 수는 대략 846만 채(전체의 13.6%)이다. 일본에서는 빈집 유형을 용도에 따라 매각용 및 임대용, 2차 주택(별장 등), 기타 빈집으로 분류하는데 이 중에서 활용될 가능성이 있는 전자의 세 가지 유형은 461만 채로, 대부분 장기간 방치된 단독주택에 해당하는 기타 빈집을 347만 채로 파악하고 있다. 일본 정부는 이 중에서도 장기간 방치된 단독주택이 지역사회에 유발하는 부정적 효과를 심각하게 인지하고, 방치된 빈집을 체계적으로 정비하는 방안을 마련하거나 빈집 소유자가 자발적으로 관리하도록 유인하는 제도적 대책을 모색하고 있다.

일본 국토교통성에서 공개한 2014년 조사 결과[27]에 의하면 전체 빈집 중에서 5년 이상 방치된 곳은 36.4%이다. 또한 빈집 중 62.3%는 1980년 이전에 건축된 주택으로 내진설계가 되어 있지 않다. 일본에서 빈집이 발생한 이유는 주로 주택을 상속하여 그대로 방치한 경우(52.3%)이다. 이러한 빈집 중에서도 향후 5년 이내에 거주할 것을 고려하지 않거나(21.5%) 철거할 예정(11.2%)이 많다는 점을 우려할 점으로 지적하고 있다.

1.2.2. 일본 정부의 빈집 인식과 정책 특성

일본은 이미 절대인구가 감소하는 시대로 접어들었으며 가족구조 또한 핵가족 형태로 변모하였다. 이러한 가운데 자녀들은 과거 부모 세대가 소유했던 주택을 상속받지 않으려는 경향이 확산되고 있다. 특히, 규슈(九州), 시코쿠(四國), 주고쿠(中國) 등 인구가 크게 감소한 중산간 지역에서 빈집 문제가 심각한 사회적 문제로 대두되고 있다.

---

27) 일본 국토교통성. “2014년 공가실태조사 조사 결과 개요”(https://www.mlit.go.jp/common/001109891.pdf, 검색일: 2020. 5. 28.).

일본에서 빈집을 바라보는 인식은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 먼저 빈집의 현황에서 살펴본 바와 같이 사람이 살지 않고 방치된 상태의 빈집 중 절반은 노후화가 심각하여 붕괴될 염려가 있으며, 안전이나 위생 면에서 주변에 악영향을 미치고 있어 시급히 정비될 필요가 있다는 인식이다. 특히 일본은 지진이 잦아 내진설계가 되어 있지 않은 빈집은 안전 문제가 발생할 우려가 크기 때문이다. 다른 하나는 과소화로 지역사회 전체가 쇠퇴해 가는 지자체에서 빈집을 인구 유입의 지렛대로 활용하고자 하는 인식이다.

이러한 인식에 기초하여 일본 정부는 2014년 「빈집대책의 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)」[28]을 제정한 이후, 2015년에 마을·사람·일자리 창생 종합 전략을 개정하고 빈집대책특별조치법 세부 규정(가이드라인)을 발표하는 등 빈집에 대한 종합적이고 체계적인 대책을 추진하고 있다.

일본의 「빈집대책특별법」은 빈집에 대한 정의와 함께 국가와 지자체의 책무, 빈집 소유자에 대한 공권력 행사의 근거 등을 제공하고 있다. 이 법을 통하여 ① 붕괴 등 보안상의 위험이 있는 상태, ② 위생상의 유해한 상태, ③ 적절한 관리가 되지 않아 현저하게 경관을 손상시키는 상태, ④ 기타 주변 환경의 보전을 위해 방치하면 안되는 상태의 빈집을 특정빈집으로 지정하고 특정빈집의 제거, 수선, 임목(林木)·죽(竹)의 벌채 등을 조치하기 위해 조언·지도, 권고, 명령, 행정대집행, 약식대집행을 규정하고 있다. 빈집 소유자가 행정 권고를 따르지 않거나 특정빈집으로 지정될 경우, 고정자산세 및 도시계획세의 주택용지 특례 규정을 적용하지 않는 등의 벌칙을 규정한다.

이처럼 일본은 빈집 대책을 구체화하였지만 사유재산이 빈집을 강제력을 동원하여 정비하는 사례는 많지 않아 그 효과는 제한적이라는 비판도 제기되고 있다. 실제 일본 국토교통성이 2018년 6월에 공표한 자료에 의하면 특정빈집으로 지정된 10,676건 가운데 고정자산세가 증가한 빈집은 552건, 50만 엔 범칙금 부과가 70건, 강제 철거한 것이 23건에 해당한다.[29]

28) 앞으로 「빈집대책특별법」이라 한다.

〈표 5-2〉 일본 「빈집대책특별법」의 주요 내용

주요 규정	내 용
빈집에 대한 국가 및 지자체 책임과 의무	국토교통성과 총무성 장관의 빈집 관련 국가 정책 수립 기초 지자체의 빈집조사, 빈집대책계획 수립 및 빈집대책협의회 설치
빈집 조사 및 관련 정보 제공	빈집 소재지 및 소유자 조사 빈집 소유자를 파악하기 위한 고정자산세 정보 내부이용 시정촌의 빈집 관련 데이터베이스 정비 등
빈집 및 부지 활용	시정촌에 의한 빈집 및 그 부지에 관한 정보제공 및 활용대책 실시
특정빈집 지정	다음 요건에 해당할 경우 특정빈집으로 지정 ① 붕괴 등 보안상의 위험이 있는 상태 ② 현저하게 위생상 유해한 상태 ③ 적절한 관리가 되지 않아 현저하게 경관을 손상시키는 상태 ④ 기타 주변 환경의 보전을 위해 방치하면 안되는 상태
특정빈집 조치	특정빈집의 철거, 수선, 임목·죽의 벌채 등을 위해 조언 또는 지도, 권고, 명령, 행정대집행, 약식대집행을 규정 사유 재산이란 점을 감안, 소유자 책임으로 개선 및 해결을 도모하는 것을 기본으로 함 빈집 해당 여부의 판단은 학계와 각 분야의 전문가 등으로 구성된 부속 기관 '특정빈집 심사위원회'를 설치 특정빈집에 대한 조치는 가이드라인에 근거하여 기초단체장이 추진 • 조언·지도 및 권고는 소유자 전원에 대해 실시 • 명령은 정당한 이유 없이 이행하지 않는 소유자에게 집행 • 권고 이후의 조치에 대해서는 검토위원회 및 심사위원회에서 조치의 내용 등을 검토 • 명령은 제3자의 손해를 방지하기 위하여 건축물에 표지를 설치하고, 지자체 홈페이지에 조치 내용을 공지 • 명령을 받은 사람이 개선을 이행할 수 없는 경우나 이행이 불충분한 경우 그리고 정한 기한 내에 이행할 가망이 없는 때에는 대집행을 실시 • 명령 대상자가 발견되지 않는 경우에는 약식대집행을 실시
벌칙	권고에 응하지 않을 경우 세제조치(1월 1일 기준으로 권고를 받고 있는 특정빈집에 대해서 조치하지 않는 소유자는 다음 연도 재산세 및 도시계획세에 관한 주택 용지의 특례를 해제) 명령에 응하지 않을 경우 50만 엔 이하의 벌금 부과 가능
재정 및 세제 조치	본문 참조

자료: 일본 국토교통성(http://www.mlit.go.jp, 검색일: 2020. 5. 28.).

한편 빈집 소유자에 대한 벌칙이나 인센티브와 관련된 세제 조치로는 고정자산세와 도시계획세의 주택용지 특례 제외 규정을 두고 있다. 일본의 법에서 주택에 대해서는 고정자산세(우리나라 토지분 재산세)와 도시계획세의 일부를 감액(주

29) 일본 국토교통성. "3분 해설 빈집 대책효과"(https://fudo-satei.com, 검색일: 2020. 5. 28.).

택용지특례)한다. 이 규정에 의거 「빈집대책특별법」이 제정되기 전에는 빈집을 철거할 경우 고정자산세가 증가하는 경우가 많았다. 이는 빈집 철거를 저해하는 요인으로 작용하였다. 2014년 「빈집대책특별법」에서는 특정빈집으로 지정될 경우 철거하지 않아도 그 특례조치에서 제외하는 것이다. 그 결과 특정빈집으로 지정되면 최대 4.2배까지 세금이 증가한다.

〈표 5-3〉 일본의 주택용지 특례

구분	소규모주택용지(200㎡ 이하)	일반주택용지(200㎡ 이상)
고정자산세 과세표준	1/6로 감액	1/3로 감액
도시계획세 과세표준	1/3로 감액	2/3로 감액
특정빈집으로 지정	감액 조치에서 제외	

자료: 일본 국토교통성. "3분 해설 빈집 대책효과"(https://fudo-satei.com, 검색일: 2020. 5. 28.).

또한 빈집 상속인이 빈집을 수리 혹은 철거하고 양도할 경우 양도소득세를 감면하는 조치를 두고 있다. 빈집 상속인이 상속일로부터 3년 내에 상속받은 집(단 1981년 이전에 건축된 집)과 그 부지를 내진성을 갖춘 집으로 수리하거나 철거 후 그 부지를 양도할 경우 양도소득에서 3,000만 엔을 공제하고 세금을 계산한다.

1.2.3. 중앙정부의 재정 조치

일본의 「빈집대책특별법」에는 빈집대책의 주체로서 지자체, 특히 시정촌의 역할을 강조하고 있다. 일본의 중앙정부는 빈집을 활용하거나 철거하는 시정촌을 지원하기 위해 재정 조치를 강구하고 있다. 재정조치는 크게 빈집정비사업과 지자체 재원교부로 구별된다.

중앙정부의 빈집정비사업은 주로 국토교통성이 추진한다. 국토교통성은 빈집을 선별하여 활용과 철거가 조속히 진행될 수 있도록 빈집재생 추진사업, 빈집관리 기반강화사업, 빈집대책 종합지원사업 등을 시행하고 있다. 빈집재생 추진사업은 노후화가 현저히 진행된 주택이 있는 지역에서 빈집 또는 유휴건축물을 활용하여 다른 용도의 시설로 활용하거나 철거할 수 있도록 보조금을 지원하는 것이

다. 이 사업은 빈집을 활용할 경우 빈집 주거공간 건축물의 리노베이션 등에 소요되는 비용을 지원하며, 이때 빈집의 소유자 확인에 필요한 경비(교통비, 인증서 발급 및 열람 비용, 통신비 등)와 빈집을 처분할 경우 불량주택, 빈집, 유휴건축물의 철거에 소요되는 비용을 지원한다(김은란·강미나 2019).

빈집관리기반 강화사업은 빈집의 관리, 매매, 임대, 해체와 관련하여 지역 내 상담체제를 정비하거나 빈집관리 사업을 육성·보급하는 데에 비용의 일부를 보조한다. 빈집대책 종합지원사업은 시정촌이 민간과 협의하여 빈집대책을 종합적으로 실행할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 사업의 대상은 빈집대책특별법에 근거한 '빈집대책계획'을 수립하였거나 '협의체'를 설치하여 민간사업자와 연계체제가 마련된 지방공공단체를 대상으로 한다. 시정촌이 사업주체로 보조율은 50%이고 보조대상 사업은 빈집을 지역활성화를 위한 관광교류시설로 활용하는 사업과 포켓공원으로 이용하기 위해 철거하는 사업 등이다(김은란·강미나 2019).

빈집재생 추진사업은 「공공임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조치법」에서 규정하는 지역주택정주촉진빈집활용사업(과소지역집락재편정비사업)이 있다. 이 사업은 과소지역 시정촌이 집락에 점재하는 빈집을 활용하기 위해 주택을 정비할 경우 1호당 400만 엔을 시정촌에 보조(보조율 1/2 이내)하는 것이다. 단 주택은 3호 이상이어야 하며 보조대상 사업비는 빈집정비비(취득비 포함)이며, 빈집을 임차하여 정비할 경우 10년 이상 임차할 것을 조건으로 한다.

한편, 지자체가 「빈집대책특별법」에 근거하여 빈집대책계획을 수립하고 관련 시책을 종합적으로 추진할 경우 그 시책 전체를 특별교부세에서 지원하는 재정지원조치가 있다. 이는 지방비 부담의 의무가 없는 일종의 포괄보조금인 셈이다. 대상사업은 매우 포괄적으로 빈집 관련 데이터베이스의 정비, 빈집 상담창구설치, 빈집대책계획 수립, 빈집의 활용·철거 사업 등이 포함된다.

1.2.4. 지방자치단체의 빈집 관련 조치

일본의 지자체의 빈집 관련 조치는 주로 「빈집대책특별법」에 기반을 두고 있지

만 지역의 인구 감소 억제를 위한 방안으로 독자의 빈집 대책을 추진하는 경우도 있다. 지자체가 추진하는 빈집 대책 중 가장 대표적인 것이 빈집대책계획수립이다. 일본 국토교통성에 의하면 2019년 기준으로 시정촌 중 63%가 빈집대책계획을 수립하였고 27%는 수립할 예정이다.

〈표 5-4〉 일본 시정촌별 빈집 대책 계획 수립 현황

구분	시정촌(수)	비율(%)
계획 수립	1,096	63.0
계획 수립 예정	469	27.0
예정 없음	181	10.0
합계	1,741	100.0

자료: 일본 국토교통성(http://www.mlit.go.jp, 검색일: 2020. 5. 28.).

관리가 안 된 빈집에 대한 시정촌의 조치 상황(2019년 10월 1일 기준)을 살펴보면 소유자 확인 대상 빈집은 총 30.7만 건으로 이 중에서 소유자가 확인된 사례는 총 26.5만 건이다. 이 중 시정촌의 빈집 대책(조언·지도, 권고, 임의의 행정지도, 철거 수선 등)에 대한 보조금 지급에 의해 69,340건이 정비되었다. 특히 특정빈집으로 파악된 주택은 총 2.4만 건이었으나 시정촌 조치로 7,552건이 철거되어 현존하는 특정빈집은 총 16,333건이다. 철거된 빈집 가운데 196건은 행정대집행과 약식대집행에 의해 철거되었다.[30] 또한 자치단체별로 차이는 있지만 빈집은행, 이주지원 빈집 리모델링 보조금, 빈집 유통 촉진 장려금, 빈집 체험주택 이용 제도 등을 운영하고 있다.

〈표 5-5〉 특정빈집 조치 상황

구분	조언·지도	권고	명령	행정대집행	약식대집행
건수	17,026	1,050	131	50	146
시정촌 수	550	232	70	41	105

주: 2015년부터 2019년까지의 누계를 나타냄.
자료: 일본 국토교통성(http://www.mlit.go.jp, 검색일: 2020. 5. 28.).

30) 일본 국토교통성. “3분 해설 빈집 대책효과”(https://fudo-satei.com, 검색일: 2020. 5. 28.).

일본에서도 교토부가 자체적으로 빈집 관련 시책을 체계적으로 마련했는데 이 사례를 검토해볼 필요가 있다. 교토부에서는 동경 및 오사카에 이주창구를 설치하고 교토부로 이주를 희망하는 사람에게 상담 및 현지안내, 지역 정착까지를 도와주는 종합안내인인 '교토 이주 컨셀쥬'를 배치하는 등 교토로의 이주를 촉진하는 사업을 수행해 왔다. 이주를 촉진하기 위해 원주민과 더불어 다지역 거주민과 지역 내 교류를 늘릴 필요가 있다는 판단 아래 빈집과 경작포기지의 활용을 위한 조례를 2016년에 제정하였다<표 5-6>.

〈표 5-6〉 교토부 「이주 촉진을 위한 빈집 및 경작포기지 등 활용 조례」 주요 내용

시책 방향	조례 조치	주요 내용
이주자 수용 태세 정비	이주촉진 특별구역지정	2019년 9월 현재 15시정촌 89지구 지정 주로 교토부 북부 및 남부의 산간부 과소지
제공가능한 빈집·농지 발굴	빈집 소유자의 책임 (시책협력, 관리)	이주촉진특별지구 내의 빈집 소유자는 빈집은행에 등록하고 빈집 관리 의무 부여 빈집 소유자에 대한 빈집 활용 지도 및 조언 특정빈집에 대한 행정조치로서 지도, 조언, 권고, 명령과 과태료(5만 엔) 부과
빈집·농지 정보 제공	지원 대상 빈집·농지 등록	이주촉진특별지구 내에 일정요건을 갖춘 빈집과 농지를 등록하고 이를 온라인 공개
이주비 부담 경감	이주자 지원 조치	이주촉진특별지구의 빈집을 구입할 경우 취득세 일부 감면
교류인구 증가	빈집농지 일괄 활용사업자 지원 조치	빈집농지일괄활용사업자가 작성한 사업계획을 인정한 경우 빈집 수리비의 1/3, 200만 엔 이하 보조, 동 사업자가 등록된 빈집과 농지를 취득할 경우 취득세 일부 감면

자료: 일본 교토부(https://www.pref.kyoto.jp, 검색일: 2020. 5. 28.).

1.2.5. 빈집 활용을 위한 정부의 최근 조치

최근 일본 정부는 「빈집대책특별법」을 제정하고 빈집 문제에 대응하기 위해 체계적으로 대책을 마련했음에도 불구하고 빈집은 꾸준히 증가하는 상황이다. 이에 빈집 활용을 활성화하기 위해 안심R주택과 DIY형 임대차제도 등을 마련하여 대응하고 있다.

〈참고〉 일본의 안심R주택

○ 안심R주택은 일본 국토교통성이 제정한 빈집 등 중고주택의 품질 인증제도임.

- 보통 중고주택은 오래되어 더럽고 품질을 파악할 수 없어 주택 수요자들이 쉽게 주택을 구매, 임대하기 어려움. 이에 정부가 대신 주택 품질을 인증하는 안심R주택 인증제도를 운영.
- 2018년 4월 시행되어 2020년 11월 현재 사업자 단체 12개가 인증받음.
- 안심R주택 인증을 받으면 보험 가입이 가능하여, 이후 구조상 문제 혹은 누수 발생 시 보험 적용. 보험 가입 후 건축 연수가 20년(내화건축물은 25년)을 넘어도 주택론 공제를 받을 수 있도록 함.

○ 안심R주택의 인증 기준

① 내진기준, 구조상의 문제 등 기본품질을 갖추어 안심할 수 있을 것
② 과거 수리하였거나 수리할 계획 있어 깨끗할 것
③ 점검 및 수리이력, 보험 및 보증 이력 등이 명시되어 믿을 수 있을 것

자료: 일본 국토교통성 "(참고자료3) 빈집의 활용 사례"(https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/020707/03.pdf, 검색일: 2020. 5. 28.).

〈참고〉 DIY형임대차제도

○ 빈집 소유자가 수리비를 부담할 수 없는데 임차인이 집을 수리할 경우, 정부(국토교통성)가 임차인의 의향을 반영하여 주택을 수리할 수 있도록 하는 임대차계약과 그 물건을 말함.
○ DIY형임대차는 ① 일반임대차계약에 추가하여, 빌리는 사람이 ② DIY공사 신청서와 집주인의 ③ DIY공사 승낙서, ④ 집주인과 세입자 간의 DIY공사의 상세내역에 관한 합의서 등이 추가됨.

○ DIY형임대차계약이 성사되면 집주인은 현재 상태로도 임대가 가능하며, 세입자의 장기입주가 가능함.
- 계약 종료 이후 설비와 내장 등이 개선되어 집이 품질이 높아지는 장점이 있음
- 세입자는 자기 선호대로 주택을 수선할 수 있으며 DIY형 공사비 부담분만큼 시가보다 싸게 빌릴 수 있음.
- DIY형 공사 부분은 나중에 집을 비워줄 때 원상회복 의무가 없음.

자료: 일본 국토교통성. "(참고자료3) 빈집의 활용 사례"(https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/020707/03.pdf, 검색일: 2020. 5. 28.).

1.2.6. NPO 법인 등 민간 부문의 빈집 활용 방식

일본 정부의 빈집 관련 정책에 대응하여 NPO 법인, 부동산 회사 등 다양한 주체들에 의해서 빈집 정비 및 활용사업이 추진되고 있다. 일본에서 NPO법인은 1998년에 제정된 「특정비영리활동촉진법」(일명 NPO법)에 기초하여 지방자치단체의 인증을 얻어 법인 등기를 하는 단체이다. NPO법인의 활동 분야는 법에 명시된 20업종에 해당하지만 빈집은 '지역만들기 추진', '경제활성화', '농산어촌의 진흥 혹은 중산간 지역의 진흥'이란 업종과 관련지어 사업을 추진할 수 있다.

NPO법인 등 민간의 빈집 활용은 매우 다양하다. 단순히 빈집 물건을 부동산으로 중개하는 것부터 시작해서 빈집을 수리하여 회원제로 운영하는 민박사업을 하는 경우, 빈집을 지역자원으로 활용하여 관광상품화하는 경우, 지역 재생사업의 일환으로 빈집을 정비하는 경우 등 사업 내용이 다양하다. 빈집을 조사하고 활용방안을 연구하는 단체도 있다. 또 빈집 주인을 회원으로 두고 매달 일정 금액을 받고 빈집을 관리해주는 단체도 있다.

〈참고〉 일본 민간부문의 빈집 활용 사례

사례1. 오래된 민가를 수리해 회원제 농가민박으로 활용(임의단체)

- 이바라키현 히타치오타시(茨城県常陸太田市)의 사또미 관광탐구회는 지역 민가를 임대·수리해서 2012년부터 회원제 농가민박으로 활용하고 있다. 회비는 연간 1만 엔이고 숙박 시 1박에 2,000엔이다. 2016년 현재 회원 수는 30팀이고 이 중 20팀이 재방문한다. 회원제이므로 이용자 신원을 알 수 있고, 약 20팀이 도농교류를 위한 재방문객이므로 지역 주민과 친밀도도 높다. 방문객 중 일부는 이곳에 정착할 가능성도 있다. 사업자금은 약 416만 7,000엔(자기자본 216만 7,000엔, 행정보조 200만 엔)이 들었으며 연간 주택 임대료로 48만 엔을 지불한다.

사례2. 지역 방문객에게 농가 빈집 관련 숙박 연결 및 임대 중개(NPO법인)

- 홋카이도 아시베쓰시(北海道芦別市)의 NPO법인 홋카이도B&B협회는 숙박 이용자에게 농촌 빈집 숙박을 연결해주고 있다. 이들은 홋카이도 내 다지역 거주, 이농 등으로 매년 2,000채 이상 발생하는 빈집을 숙박에 활용한다. 이들은 빈집 임대 중개사업도 병행하는데 빈집 거주 희망자를 면접하여 지역사업을 잘 아는 리더와 사전 상담을 한 뒤에 빈집 소유자에게 소개한다. 지금까지 100건 정도를 소개하고 이 중에 15건이 입주하였다. 향후 '농가빈집뱅크'를 운영하여 인터넷에 빈집 물건 정보를 올릴 예정이다.

사례3. 빈집 활용을 위한 조사연구(NPO법인)

- 야마나시현 하야카와정(山梨県早川町)에 소재하는 NPO법인 일본상류문화권연구소에서는 중산간 지역의 빈집 문제 해결을 위한 조사 연구를 2005년부터 수행하였다. 주 업무는 지역 내의 빈집 실태, 빈집소유자의 빈집 활용의사, 마을주민들의 외부인 수용성 여부 등의 조사이다.
- 하야카와정에는 전체 주택의 40%인 442채가 빈집인데, 이 중에서 10% 정도가 관리되지 않은 채 방치 중이다. 지역 내 마을 37개 곳 중 빈집에 외지인을 이미 받아들인 마을이 5곳, 받아들일 의향이 있다는 마을이 7곳, 의향이 없다는 마을이 3곳 등이었다. 마을 공통적으로 빈집 이주민 정착의 조건으로 수로청소, 풀베기, 장례식 때 도와주기, 마을회비 및 수도료 납부, 주민과의 사전 상담 등을 들고 있다. 조사를 통해서 집주인의 빈집 활용 의사에 많은 차이가 있었는데, 가끔 이용하고 싶다는 의견이 다수였고, 이주자의 신원에 대한 책임감이 부담된다는 의견도 있었다. 이를 통해 빈집 활용을 활성화하려면 NPO가 이주자와 마을 간 지속적 협의를 위해 노력해야 하며 표준 계약서 작성양식 등을 매뉴얼화하고, 공적융자 등이 필요하다고 제안했다.

자료: 일본 국토교통성(https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/020707/03.pdf, 검색일: 2020. 5. 28.).

1.3. 해외 정책 사례의 시사점

영국과 일본의 정책 사례에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 영국과 일본에서 빈집 대책의 큰 골격은 농촌과 도시를 구분하지 않고 전국토에 동일하게 적용한다. 이는 빈집 문제가 농촌에만 국한되는 것이 아니고 도시에도 존재하는 문제이며 빈집을 바라보는 인식에서 도시와 농촌이 큰 차이가 없기 때문이라 할 수 있다. 반면, 영국과 일본은 모두 일선 지자체 차원에서 빈집 대책을 비롯한 지역 차원의 주거 개선 대책을 구체적으로 수립하여 운영할 책임을 강조하고 있다.

두 국가에서는 빈집 발생이 심각한 지역이 대부분 농촌에 분포한다는 공통점이 있지만 농촌 지역의 인구 특성 및 사회경제적 여건에 따라 빈집 문제 해결을 위한 서로 다른 접근방식을 취하고 있다. 특히 일본은 지자체 차원에서 농촌 지역의 인구 감소로 인한 과소화 문제를 해결하려는 방안으로 빈집 대책을 마련한다는 특징이 있다. 농촌 지자체를 중심으로 지역사회에 악영향을 끼치는 특정빈집에 대한 실태 파악 및 정비 조치 수단를 마련하고, 활용 가능한 농촌 빈집은 도시민의 지역 이주 및 다지역 거주 촉진, 농촌 체험 숙박 활성화 등을 위한 자원으로 활용하려는 노력을 기울이고 있다.

우리나라도 농촌에서 최근 심각한 문제로 대두되는 지역 과소화 문제의 해결 방안으로 빈집 자원을 어떻게 정비하고 활용할 것인가에 초점을 둘 필요가 있다. 물론 도시에서도 빈집 문제가 사회적 이슈로 대두되고 있긴 하지만 농촌과는 발생 원인과 추세가 서로 상이하다는 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 각국의 빈집 대책은 빈집의 물리적인 특성과 주택양식, 빈집을 바라보는 사회적 인식, 주택시장의 수급 구조 등 국가별 특성에 따라 서로 다른 접근법을 취하고 있다. 영국의 경우 내구성이 강한 석조 주택이 많고, 주택시장에 공급이 부족하다는 특성이 있어, 빈집을 철거하기보다 활용 방안 마련에 정책의 중점을 두고 있다. 반면에 일본은 빈집의 활용도 있지만 빈집이 가져오는 외부 환경에의 악영향을 고려하여 빈집 철거에도 많은 관심을 기울이고 있다. 이는 내구성이 상대적

으로 약한 일본 목조주택의 물리적인 특성과 인구 감소에 영향을 받는 주택시장과도 연관이 있다.

주택시장의 여건은 빈집 관련 다양한 이해당사자들에게도 영향을 미친다. 영국의 경우 빈집재생 사회단체, 빈집정비업체, 부동산업자 등이 공공과 파트너십을 형성하여 빈집을 수리하고 유통하는 역할을 수행한다. 일본 역시 2017년부터 빈집 대책 추진을 위한 민관협의체를 구성하여 운영하고 있으며, 지자체 단위로 빈집은행을 운영하고 있지만 빈집 관련 행동은 공공이 주체가 되어 수행하는 경우가 많다. 우리나라 농촌 빈집도 물리적인 특성과 수요 등을 고려할 때 공공과 민간 부문 사이에 역할 분담을 적절하게 설정할 필요가 있다.

셋째, 영국과 일본 모두 빈집과 관련된 정책수단은 관련 법률에 의거하여 제도화되어있다는 공통점이 있으나, 관련 법 체계는 국가마다 다르다. 영국은 개별적인 법·제도에 의하여 빈집정비사업을 추진하지 않고 여러 법이 관련된 주택법제 내에서 빈집정비에 관한 내용을 규정하고 있다. 영국은 일반적인 법·제도 또는 일반적인 정비사업에 관한 법·제도에서 빈집의 문제를 해결하는 방식을 취한다. 반면에 일본은 「빈집대책특별법」을 제정하여 빈집 대책을 일괄적으로 추진하고 있다.

우리나라는 일본의 「빈집대책특별법」의 기본 틀과 제도 운영의 핵심 사항을 일부 참조하여 「소규모주택정비법」, 「농어촌정비법」 등 관련 법 체계를 정비하였다(이준호 2019: 46). 단, 일본의 「빈집대책특별법」이 빈집 정비 관련 사항을 전문적으로 규정하고 있는데 반해, 우리 「농어촌정비법」은 농어촌 생활환경 정비에 관한 사항을 우위에 두고, 그 일환으로 빈집 정비 등 관련 대책을 추진한다는 점이 다르다.

넷째, 빈집 대책은 중앙정부와 지자체 간의 정책 연계 속에서 이루어지지만 실질 업무는 지자체 차원에서 이루어지는 경우가 많다. 영국의 경우 연방정부의 지원프로그램과 제도 속에서 지자체 차원에서 실질적인 조치가 이루어진다. 일본 역시 중앙정부는 제도 및 정책 방향을 제시하고 실제 업무는 지자체가 수행한다. 이 과정에서 교토부를 비롯하여 일부 지자체는 지역 특성을 반영하여 독자적인 조례를 제정하여 별도의 빈집 관련 대책을 운영하는 경우도 있다.

우리의 경우 빈집 정책을 추진한 역사가 짧고 정책수단이 다양하지 못하기 때문에 중앙정부와 지자체 등 정책 주체 간 역할이 명확히 설정되지 않은 편이다. 지방으로의 재정분권이 강화되는 추세에서 중앙정부와 지자체의 역할을 재조정해야 하는 상황이기도 하다. 지자체 차원에서 주택 및 주거 정책 운영에 대한 역할과 책임이 강조되는 상황에서 지역별 빈집 발생 특성과 원인, 지역 단위 추진 주체의 역량 차이 등을 고려하여 빈집정책 추진방안 및 역할 분담 등을 설정할 필요가 있다.

다섯째, 주택은 사유재산이지만 빈집이 야기하는 부정적 영향에 대처하고 공공선을 위해 개인의 사적 권리에 대한 규제 수단이 있다. 영국의 경우 강제 구입(compulsory purchase), 강제 판매(Enforced sale), 빈집 관리 명령(Empty Dwelling Management Orders: EDMOs) 등 강한 제도적 장치가 있으며 일본 역시 영국에 비해 강한 편은 아니지만 소유자에 대한 강제 규정을 적용하고 있다. 일본의 예에서 보듯이 강제 규정이 있다고 해서 소유자의 의사에 반하여 강제로 빈집을 처리하는 경우는 많지 않다. 우리나라에서도 주택 및 주거 정책 전반에서 공적 규제를 강화하는 방향으로 선회하고 있다. 빈집 정비·활용과 관련된 정책을 구상할 경우에도 공적 규제의 효과 및 정도에 대해 충분히 검토할 필요가 있다.

이 외에도 강제 규정과 별도로 자금 지원 세제상의 혜택 및 벌칙 등의 유인 조치가 있다. 영국은 재산세 감면의 축소, 부가가치세 할인 제도 등을 운영하고 있으며 일본은 구체적 세제 조치로서 행정 권고를 따르지 않거나 특정빈집으로 지정될 경우, 고정자산세 및 도시계획세의 주택용지 특례 규정을 적용하지 않아 실제 납부액을 증가시키는 효과가 있다. 반면, 우리나라에서는 주택시장에서 세제 조치가 미치는 영향이 매우 크다는 점을 감안하여 농촌 빈집의 정책수단으로 세제 조치를 활용하려면 전체 주택정책에 미치는 영향을 고려할 필요가 있다.

2. 농촌 빈집 정책 수립 방향

2.1. 중앙정부와 지자체 차원의 빈집 정비·활용 정책 구체화

「농어촌정비법」 개정 이후 후속조치가 제정되는 등 정책 현안에 대응하여 정부 차원의 빈집 관련 정책체계를 구체화할 필요가 있다. 「농어촌정비법」에 의한 후속조치를 유형화하면, 첫째, 빈집 정비계획 수립을 통한 빈집정비사업 실시 방안 수립, 둘째, 특정빈집 등의 확인·조사를 포함한 빈집실태조사 추진 방안 마련, 셋째, 빈집 정보시스템 구축 등으로 구분할 수 있다.

농촌 지역개발 및 주거 정책의 일환으로서 지자체 차원에서 빈집 정책 추진체계를 구축하도록 장려하고, 중앙정부가 체계적으로 지원할 필요가 있다. 현재 「농어촌정비법」이 개정된 이후 빈집 정비와 활용을 위한 법적 근거는 마련되었으나, 실제 빈집과 관련하여 정책 대응 태세가 정비되려면 개별 지자체의 의지와 행정 역량에 기댈 수밖에 없는 상황이다.

현행 정책 수단은 빈집 철거 위주의 개별 사업에 한정되어 있어 실제 빈집, 철거된 나대지 등 빈집 관련 자산이 마을 차원에서 구체적으로 활용하는 단계로까지 이어지지 못한 형편이며, 마을의 장기적 비전에 따라 활용 방안을 찾는 단계까지 이어지지 못하고 있다. 이와 더불어, 지자체 차원에서도 체계적인 빈집 관리 및 빈집 활용 사업을 자체적으로 추진하려면 지역의 농촌 빈집을 체계적으로 조사하고 이를 정보시스템으로 구축할 필요가 있는데, 전반적 준비가 미흡한 상황이다.

2.2. 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도

빈집 소유자·상속자에 대한 책무를 강화하여 빈집 방치 행위를 최소화하고, 보전·관리 활동을 증진할 수 있는 제도적 대책을 강구할 필요가 있다. 우리나라는 「농어촌정비법」 제65조(빈집 정비 절차 등)를 통해 시장·군수 등이 빈집 철거를

명하도록 규정을 개정하였으나 빈집 소유자가 지자체장의 정비 명령(철거, 개축, 수리 등)을 이행하지 않을 경우, 이러한 행정 명령을 강제할 수 있도록 이행강제금을 부과하고, 지자체 차원의 직권 철거 기피 등을 방지할 조항이 없다.

빈집 소유자들의 행위 유도를 위해 도입 가능한 제도적 수단은 우선적으로 강제이행분담금 부과 방안을 검토할 필요가 있으며, 향후 추이를 살펴 재산세 과세율 조정 방안 또한 검토할 수 있다. 빈집이 농촌 마을 혹은 지역사회에 부정적 영향을 미치지 않도록 빈집 소유자가 빈집과 주변 환경을 기본적으로 관리하는 특정 행위를 유인하는 방식과 더불어, 빈집 방치 행위를 방지하도록 강제하는 방식의 두 가지 접근이 가능하다. 앞서 살펴본 영국, 일본 등 해외 국가들은 주택 보유세가 높아 주택 소유자들이 활용성이 낮은 빈집을 철거 혹은 매각할 수밖에 없으나, 우리나라는 빈집을 유지하기 위한 조세 부담이 상대적으로 낮기 때문에 빈집을 방치하는 원인이 되기도 한다는 점을 참고할 필요가 있다.

2.3. 농촌 지역사회와 민간부문의 자발적 실천 활성화

앞서 제4장의 논의에서 확인할 수 있듯, 농촌 주거환경은 현재 농촌에 거주하는 주민과 더불어 농촌 생활을 고려하거나 준비 중인 예비 주민의 공통적 관심사이다. 마을 주거환경을 개선하려면 빈집과 관련된 자원을 어떻게 활용하는지에 달려있다 해도 과언은 아니다. 그러나 주거지 단위의 도시 쇠퇴의 결과로 집합적으로 발생하는 도시형 빈집과는 달리, 농촌 지역에서는 빈집이 곳곳에 분산되어 발생하는 특성이 있으므로 빈집 정비만을 목적으로 마을 단위 정비 사업을 추진하기는 쉽지 않다. 게다가 중앙정부의 정책 및 예산 지원에만 의존하여 정부 주도의 계획으로 마을 단위 빈집정비사업을 유도하는 방식은 농촌 지역의 고유한 주거환경의 문제를 해결하거나 주민의 정책 수요를 제대로 반영하기 어렵고, 심지어 불필요한 시설을 조성하는 데 예산을 낭비할 가능성도 있다.

이러한 문제점을 보완하려면 농촌 지역사회와 민간부문이 협력하여 빈집 관련

자산의 활용 방안을 찾고, 이를 통해 지역의 문제를 개선하는 자발적 실천에 나서도록 유도할 필요가 있다. 영리 목적으로 빈집정비사업을 추진할 수 없는 농촌 현실을 반영하여 사회적 경제 조직을 적극적으로 활용하는 방법도 강구할 수 있다.

우선 농촌 지역사회에서 다양한 주체들이 빈집 자원의 활용 방안을 구체적으로 찾기 위해서는 빈집 소유자와 임차인을 비롯하여, 빈집 활용 사업을 추진하는 지자체, 민간사업 주체 등 이해당사자들이 빈집 활용 방식을 서로 합의하여 중장기적 계약관계를 형성하기 위한 방안을 찾을 필요가 있다.

다음으로, 청년 일자리 창출의 관점에서 농촌 주거 개선을 위해 활동하는 지역 활동조직을 육성할 필요가 있다. 농촌 지역에서는 빈집 활용도를 제고하기 위한 중간지원조직, 사회적경제조직 등 지역사회에서 활동하는 현장조직과 인적자원이 양적, 질적으로 미비한 상황이다. 농촌 빈집을 비롯하여 농촌 지역의 주거환경 정비 및 주택 개조·리모델링, 주거복지사업 등을 실행하고, 이 외에도 농촌 빈집 및 주거 실태를 조사하도록 역할을 부여할 수 있다.

3. 법·제도 및 정책 개선과제

3.1. 정부의 농촌 빈집 활용도 제고를 위한 정책 개선 방안

3.1.1. 「농어촌정비법」 개정 이후 빈집 정비계획 및 빈집정비사업 구체화

「농어촌정비법」이 개정됨에 따라 빈집 정비계획 및 빈집정비사업이 농촌 마을의 통합적 발전의 일환으로 추진되도록 중장기적·전략적 관점에서 정책 수립의 방향을 고려할 필요가 있다.

빈집정비사업이 농촌 빈집 자산을 효과적으로 활용하도록 차별화된 사업 유형을 제시할 필요가 있다. 첫째, 사업 추진 유형에 따라 개별 주택 단위 방식, 몇몇 주

택을 구역으로 지정하는 방식, 마을·지구 단위로 정비방식 등으로 구분하여 추진하는 것이 가능하다. 둘째, 농촌 마을의 입지 특성 및 서비스 접근성을 고려하여 농촌 빈집 자산이 적합하게 활용되도록 중심지개발, 자연마을개발 방식으로 유형화할 필요가 있다. 셋째, 관할 지자체에서 실시하는 빈집실태조사 결과에 따라 노후주택 혹은 빈집이 일정 비율 이상으로 분포하거나 주거환경이 취약한 마을에 마을만들기 사업 등을 우선 추진하도록 별도 유형을 제시할 수 있다.

향후 기초지자체의 빈집 관련 행정 명령을 빈집 소유자의 주택 관리·수선, 주변 환경(위해요소) 관리, 특정빈집에 대한 철거 등 상황별 단계별 상황에 따라 구체화할 필요가 있다. 개정된 「농어촌정비법」상 기초지자체가 요구할 수 있는 행정 명령은 동법 제65조의5(특정빈집에 대한 조치 등)에 의한 특정빈집 철거가 핵심이다. 물론, 법령에서는 빈집 철거 외에 빈집 수리(증개축, 대수선, 용도 변경 포함), 빈집 활용 등 다양한 빈집정비방법을 제시하고 있지만, 실제 관할 지자체에서 제시할 수 있는 행정 명령의 범위는 특정빈집에 대한 철거 조치에 한정되어 있다. 향후 행정 명령의 범위를 빈집 자체의 관리를 포함하여 주택 경계부 및 주변부 관리 행위까지 포괄하도록 유도할 필요가 있다.

향후, 장기적 관점에서 농촌 빈집 정비·활용 정책은 농촌 주거정책의 일환으로 통합적으로 추진할 필요가 있다. 「농어촌정비법」상 빈집 정비계획은 시·군 지자체에서 주거환경 정비·개선 목적으로 수립하는 생활환경정비계획의 개별 부문계획으로서의 성격을 지닌다. 향후 마을의 통합적 발전을 추진하기 위해 기초생활 인프라 확충 및 복지·문화 등 생활서비스 개선, 경제·일자리 확충, 경관·환경 보전 등의 목적으로 추진되는 다양한 사업과 유기적으로 연계할 필요가 있다.

3.1.2. 농촌 주거실태조사 맥락에서 빈집실태조사의 실행방식 설정

시·군 지자체가 수행해야 할 농촌 빈집실태조사가 실효성 있게 추진되려면, 향후 농촌주거실태조사를 통해 빈집실태 또한 파악되도록 조사방식을 개선할 필요가 있다. 개정된 「농어촌정비법」상 빈집실태조사는 지자체 차원의 특정빈집 등의

빈집 철거 및 빈집 관련 정책 지원 수단으로서 성격을 지닌다. 현재 단계에서 지자체가 빈집정비사업에 대한 역할과 책임성, 추진방식 등의 제도적 절차를 확립하도록 유도하는 것은 반드시 필요한 과정이다.

그러나 빈집 정비 사후에 농촌 빈집 관련 자산이 지역사회 발전을 위해 다양한 방식으로 활용되도록 하려면, 지역사회 주체가 빈집정비 사후 다양한 활동으로 연계되도록 유도할 필요가 있다. 통합적 생활환경 개선 관점에서 빈집 자산 활용을 위한 지역사회 역할 및 커뮤니티비즈니스 모델이 제시되어야 하는 이유이다.

이러한 맥락에서 보면, 개별 빈집실태조사를 별도 추진하기보다 생활환경정비를 위한 전반적인 농촌 주거실태조사를 수행하면서, 세부조사 항목으로 빈집실태 파악을 위한 내용을 포함하는 방안을 고려할 수 있다. 농촌 주거실태조사는 빈집 실태 파악 외에도, 향후 빈집이 될 위험이 있는 노후·불량주택 실태 및 마을의 주거 취약요인, 철거 후 나대지 등 마을 주거환경을 포괄적으로 점검하도록 한다. 우선 주택 취약요건으로 주택노후도, 구조체의 변형·훼손 정도, 슬레이트재질 사용, 단열성능, 주택기능 등을 조사하며, 주거인프라 및 환경 취약요건으로 상하수도 인프라, 재해·재난 위험성, 화재 위험성 등을 전체적으로 조사한다.

〈표 5-7〉 농촌 주거실태조사 조사항목(예시)

조사 유형		세부 항목
응답자 기본사항		성별 및 연령, 거주지, 소득수준, 가구 구성, 가구원 등
주택현황	주택 일반 현황	주택 건축연도(노후주택일 경우 안전진단 실시 여부) 거주기간/주택 점유 형태/소유권 분리 여부
	주택 종류 및 형태	주택종류, 주택형태(한옥, 철근콘크리트 등), 지붕재료
	대지 및 주택 면적과 기능	대지 및 주택면적(본채, 별채, 부대시설 등) 및 활용실태
	주택설비 형태 및 종류	부엌, 화장실, 목욕시설, 출입구, 난방시설, 취사연료 등
	주택의 기능별 상태	방수, 환기, 채광, 방음, 단열, 화재안전성, 방범 상태
	주택 활용 목적	
	주택 증개축 및 수리 내역	
	계절별 난방기간 및 난방비용	
주거환경	난방환경	난방연료 공급
	주택의 상수도 종류 및 품질	먹는 물 기준에 적합한 식수 공급 기준
	하수처리 방식	개인 혹은 공용 하수처리시설
	환경 및 재해·재난기준	홍수범람위험구역, 재해위험지구, 수해상습지 위치 여부 급경사지 및 붕괴위험지역 위치 여부 화재·응급상황 대응 응급·구난차량의 주택 접근성
빈집실태	빈집 현황	주택 방치 기간 및 상태
	주택 내외부 상태	내부: 계량기, 출입금지표시, 출입문, 외벽, 우편물적치 등 외부: 악취, 야생동물 출입, 경계 및 담장 파손 등
	주택구조체 변형 및 훼손 정도	구조, 지붕, 외벽 등 변형·훼손 수준, 단열상태
	빈집 철거 및 존치 종합 진단	A/B/C/D/F의 5등급 기준 예시
	주민 인식 및 정책 수요	빈집 영향 / 주민인식 / 정책 수요

자료: 정문수 외(2018)의 내용을 본 연구에 맞게 재작성.

향후 빈집실태조사가 농촌 빈집의 철거 및 존치 판정 기준을 등급별로 세분화, 구체화할 필요가 있다. 향후 빈집 관련 자산에 대한 활용성을 제고하려면, 철거해야 할 빈집(특정빈집)의 판정 기준과 더불어, 존치하여 활용가능한 빈집의 등급 등을 질적, 세부적으로 진달할 수 있는 기준을 제시하여야 한다. 빈집정비사업을 추진할 경우, 단순히 철거 및 존치 여부만 판단하는 것이 아니라, 정책 당사자와 마을 주민의 역량 및 의지, 예산 수준에 따라 정책적으로 판단할 수 있는 중간단계를 제시하여 유연성 있는 계획 수립을 가능하도록 유도할 필요가 있다.

〈표 5-8〉 빈집 상태에 따른 주택 철거 및 존치 판정 기준

판정 등급		주택 상태 진단
존치	A등급	수리 필요가 없거나 창호, 벽지 등 간단한 전기배선 수리 필요
	B등급	보일러, 지붕 방수 등 주택 기능 수리 및 보강 필요
정책적 판단 필요	C등급	입식부엌, 실내화장실 등 새로운 기능 리모델링 필요
	D등급	구조체 보강 등 전면 개보수 이후에 활용 가능
철거	F등급	붕괴 위험이 있거나 구조체 훼손이 심각해 철거가 필요한 상태

주: 빈집으로 판정한 주택에 대해 물리적 상태 및 개보수 후 활용 가능성에 따라 A~F의 5개 등급으로 구분하고, 훼손 정도가 심각해 철거가 필요하다고 판단되는 빈집은 최하위인 F등급으로 분류
자료: 연구진 작성.

3.1.3. 지역 단위 빈집 정책 및 추진체계 구축

지방 차원의 자치분권이 강화됨에 따라 농촌 지자체 차원에서도 빈집 정비·활용 정책을 체계적으로 정비해나가도록 유도할 필요가 있다. 빈집 정비·활용을 위해서도 지역의 빈집 실태를 파악하기 위한 조사체계를 구축하여야 하며, 빈집 정비와 활용을 포함하는 종합적인 빈집 대책을 수립하여야 한다.

지자체의 정책 추진체계 또한 여러 부서로 분산된 사업 전반을 통합하여 업무 담당부서를 일원화하거나 담당 부서 간 상시협의체를 구성하는 방식으로 정비하도록 한다.

빈집 자산의 활용도를 제고하고 빈집의 활용모델을 다양하게 마련하기 위해서는 농촌 지역에서 활동하는 주거복지 건축가 등 전문가그룹과 더불어 주거복지를 위해 다양하게 활동하는 지역활동조직, 마을공동체 등 이해당사자 간 역할 분담 및 상시적 협력방안을 구체화할 필요가 있다.

3.1.4. 농촌 빈집 활용도 제고를 위한 정부 사업 간 연계 방안 마련

일반농산어촌개발사업을 포함한 농촌지역개발사업에서 농촌 빈집의 정비 및 활용을 위한 다양한 사업모델을 발굴하고 개발할 필요가 있다. 현행 사업은 단순히 빈집 철거 위주의 정비사업 방식으로 추진되고, 빈집 철거 이후의 리모델링된

빈집 혹은 철거 후 나대지 등 빈집 관련 자산을 사후 활용할 수 있는 방안이 구체적으로 마련되어 있지 않다. 따라서 빈집이 지역사회 발전의 자산으로 활용되려면 마을공동체 혹은 지역활동조직이 빈집을 매입할 수 있는 수단을 열어주거나 빈집 임대를 통한 활용 모델 등을 제시해야 한다.

예를 들어 농촌 주거복지 차원에서 노인 및 취약계층 주민을 위한 지역사회 돌봄 사업에 마을에서 정비된 빈집 관련 자산을 활용하는 방안도 모색할 수 있다. 예를 들어 농촌 빈집정비사업 추진 이후, 마을 노인들이 거주하는 곳에서 걱정 없이 노후를 보낼 수 있도록 각종 건강관리 및 돌봄서비스가 제공되는 '케어안심주택'을 조성하도록 관련 사업을 연계하는 방안이 있다. 실제 충북 진천군 등 지자체에서 군이 소유한 유휴시설을 활용하여 선도사업으로 운영하고 있다.

〈참고〉 케어안심주택 사업(보건복지부)[31]

○ 병원 퇴원 및 고위험 독거노인 대상으로 의료·복지·주거서비스를 통합적으로 제공하여 거주지역에서 건강한 노후를 보내도록 지원하는 사업이다.
- 보건복지부 '지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)'(관계부처 합동 2018)에 따라 2022년까지 전국에 케어안심주택 4만 호 공급 계획
- 2020년 16개 지자체에서 선도사업으로 시행
- 현재 대부분의 선도사업은 매입 임대주택의 형태로 리모델링을 통한 건설형 매입임대주택을 통해 공급된 주택을 케어안심주택으로 활용하는 경우에 해당

○ 충북 진천군 케어안심주택 사업 사례[32]
- 군 소유의 유휴 공간 활용하여 노인의 생활환경에 적합하도록 리모델링하여 독거노인의 주거, 식사, 돌봄, 기초생활을 지원하는 통합돌봄 고령자주택 모델
- '군 소유 공유재산 심의(케어안심주택 용도변경)', '리모델링', '입주'의 3단계를 거치며 입주자에게 2년간 무상임대 지원(필요시 연장 가능)
- 현재 진천읍에 1, 2호, 덕산읍에 3호 주택 입주

31) 남기철(2020).
32) 진천군 내부자료(2020).

이와 더불어, 슬레이트 지붕 등 석면재질을 사용한 빈집을 철거할 경우, 빈집 철거비용과 슬레이트 철거비용을 동시 지원받도록 사업 간 연계 방안을 마련할 필요가 있다. 현재 농촌 지역에서 슬레이트 지붕 등 석면재질을 여전히 사용하는 주택이 곳곳에 산재해 있으며, 빈집 중에서도 상당한 수준으로 파악되고 있다. 현재 빈집정비사업은 개별 빈집 철거 목적으로 지원되고 있는 반면, 환경부가 별도 사업으로 슬레이트 지붕 철거, 처리 지원 사업을 운영하고 있다.

3.2. 주택 소유자의 빈집 관리 및 활용도 제고를 위한 제도적 개선 방안

농촌 빈집 정비의 실효성을 제고하려면 우선 현행 「농어촌정비법」에 반영되어 있지 않은 이행강제금 부과 등 강제 조치를 마련할 필요가 있다. 시·군 단체장이 빈집 철거를 명령하여 이를 빈집 소유자가 따르지 않을 경우, 이행강제금을 부과하도록 향후 「농어촌정비법」을 개정하여 구체적인 절차 규정을 만들 필요가 있다.

향후 농촌 빈집 소유자의 빈집 관리 행위를 유도하기 위해 세제 조치를 마련하는 방안을 중장기적 관점에서 검토할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 영국과 일본 정부는 빈집 정비를 목적으로 세제 조치를 마련하고 있으나, 한국은 부동산 관련 세제가 투기 억제와 주택 가격 안정 등을 위한 정책 수단으로 다양하게 활용되지만 빈집에 대한 세제 조치는 없다. 그러나 세제를 통해 빈집을 정비해야 할 정도로 빈집 문제에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황이므로 빈집 문제 해결을 위한 세제 조치를 마련할 필요성과 방향에 대해서는 장기적 관점에서 연구, 검토할 필요가 있다.

농촌의 과소화가 진행되면서 현재보다 빈집 문제가 심각한 사회 이슈가 된다면 부동산 정책의 큰 틀에 영향을 주지 않은 약한 수준의 세제 조치를 검토할 수는 있을 것이다. 이러한 경우 세제 조치의 방향은 빈집의 장기간 방치를 억제하고 빈집 관리 및 수리, 활용을 촉진하기 위한 목적으로 수립할 수 있을 것이다.

농촌 빈집과 관련된 구체적인 세제 및 재정 조치 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 「농어촌정비법」에 의거 특정빈집으로 지정되어 일정 기간(3~5년) 정비하지 않을 경우 주택에서 제외하여 토지(나대지)로 과세(지방세법)하는 방안이다.

둘째, 「농어촌정비법」에 의거하여 특정빈집으로 지정되어 일정 기간(3~5년) 내에 빈집을 수리할 경우 부가가치세법에 의한 부가가치세를 감면하는 방안이다.

셋째, 지자체 차원에서 기존 빈집 철거 지원 사업의 범위 및 예산을 확대하고, 슬레이트철거사업 및 마을 단위 생활환경정비사업 등과 연계 지원하는 방안이 검토될 수 있다.

3.3. 농촌 지자체 및 지역사회의 빈집 활용 모델 제시

지자체 차원에서 농촌주거실태조사 및 통합적 빈집 정보 제공을 위한 추진체계를 구축할 필요가 있다.

첫째, 지역별 중간지원조직 혹은 지역활동조직을 농촌주거실태조사(혹은 빈집실태조사)의 추진 및 상시적 모니터링, 생활환경 및 빈집 정비 계획 수립을 위한 주체로 활용하는 방법이 있다. 조사의 책임 주체인 시·군 지자체는 담당 조직의 업무 한계 및 역량의 문제로, 전문지식과 중장기적 관리·모니터링이 필요한 실태조사 업무를 상시적으로 수행하는 데 무리가 있다. 오히려 주거 분야에 전문성을 지닌 건축가 등이 참여하는 중간지원조직 및 사회적 협동조합 등 지역활동조직에 주거 복지 사업 추진 및 빈집 정비·활용 등의 역할을 부여할 필요가 있다.

둘째, 지자체 차원에서 빈집 정보시스템을 구축하도록 유도하고, 중앙정부와 관련 기관이 다방면으로 지원책을 마련할 필요가 있다. 지자체는 농촌 빈집실태조사의 결과로 자체 빈집 정보시스템을 구축하여 빈집정비사업 등 지자체의 빈집 및 주거환경 개선 시책, 귀농·귀촌인 대상 빈집 정보 제공, 빈집 거래 활성화 등을 위한 자료로 활용되도록 추진한다. 이에 중앙정부는 정비사업 등 지자체 정책 추

진을 위한 관련 정보를 축적하고, 빈집 수요자에게 체계적인 정보를 제공하기 위해 농촌 빈집 정보지원시스템을 구축할 필요가 있다. 향후 농산어촌지역개발 공간정보시스템(https://www.raise.go.kr/)에서 빈집 정보를 통합 운영하고, 국토부의 전국빈집 정보시스템(한국감정원, LX공사)과 필요에 따라 관련 정보를 연계하도록 한다.

〈참고〉 일본 이스미 시의 빈집은행 사례

○ 일본 지바현 이스미 시는 빈집은행을 통해 빈집 임대를 위한 중개서비스를 운영하고 있다.
- 도쿄의 근교 지대인 이스미 시에서 도시민 이주를 지원하고 빈집 활용도를 제고하기 위한 목적으로 운영
- 빈집은행 웹사이트(http://uji-isumi.com/project)를 운영하여, 등록된 빈집의 주택 상태 및 대출정보 등을 제공 이주 희망자에게 정보를 전달함
- 지자체는 임대를 원하는 주택을 빈집은행에 등록하고 임대인과 임차인을 지역부동산업체에 소개시켜주는 역할 수행

자료: 빈집은행(http://uji-isumi.com/, 검색일: 2020. 10. 21.).

셋째, 농촌 빈집 문제를 주거환경 및 주거복지 개선의 관점에서 지역사회에서 중장기적으로 계획하고 실천하도록 사회적 경제 조직 등 지역활동조직에게 역할을 부여하는 방안을 검토하도록 한다.

우선, 농촌 지역에 기반을 두고 빈집 정비·활용을 포함하여 농촌 주거환경 개선의 관점에서 중장기적으로 활동하는 지역활동조직을 육성, 지원할 필요가 있다. 지자체, 지역사회조직 등 이해당사자 간 상시적 의사소통을 매개하고, 협력 방안을 마련하며, 지역 거버넌스의 조직 및 운영을 지원하는 역할 등이 가능하다. 이러한 역할은 지역 중간지원조직을 활용하거나 혹은 도시 지역의 주거복지센터 사례를 참고하여 별도 위탁사업조직에게 역할을 부여하는 방안이 있다. 주요 역할은 입주자 관리 교육, 귀농·귀촌인 임대주택 지원 등 주거 복지 및 주거환경 개선과 관련된 업무를 중장기적 관점에서 다루는 것이다. 이러한 조직들은 지역부동산업체들이 개별적으로 보유하고 있는 빈집 관련 거래 정보를 활용하고, 지자체별로 구축된 빈집 정보시스템과 연계하여 빈집 등을 비롯한 농촌 주택 매매 중계서비스를 제공할 수 있다. 참고로 주거복지센터는 도시 빈집 문제를 비롯한 주거복지 개선을 위해, 중앙 및 광역 단위 센터는 지역 활동을 지원하고 매개하는 역할을, 지역센터는 지역활동조직의 네트워크를 형성하고 주거복지와 관련된 다양한 활동을 추진하고 있다.

농촌 지역에서 사회적 협동조합 등 사회적 경제 조직이 활동 기반을 갖고 주거 개선을 위해 활동하도록 사업모델을 제시할 필요가 있다. 이러한 조직은 빈집 매입 및 수리, 임대 사업을 포함하여 주거실태조사 및 모니터링하고, 주거 개량 상담 및 집수리 서비스 제공 등의 사업모델을 구상해 볼 수 있다.

〈참고〉 지역 주거복지센터의 역할[33)]

○ 지역별로 운영되는 주거복지센터는 빈집을 활용한 임대주택 제공을 비롯하여 주거복지 관련 서비스 제공, 지역 주체 육성 및 네트워크 형성 지원 등 역할을 수행한다.
- 주거복지 전달체계로서 「주거기본법」과 각 지자체별 주거 기본 조례 및 관련 지원 조례를 근거로 광역 및 기초 지자체별로 주거복지센터를 설치·운영한다.

○ 지자체별로 지방공사 또는 민간단체에 위탁·운영하거나 지자체에서 직접 출연한 재단을 설립하여 주거복지센터 기능을 수행한다.
- 주거복지 전담조직 및 지역 자원 보유 상황에 따라 분권형, 협력형, 참여형, 중앙주도형 등 유형으로 구분한다.
  * (분권형) 자치단체 중심의 전달체계를 보유하여 재정, 인력, 자원 등을 지속적으로 투입 (서울)
  * (협력형) 주거복지 전담 조직을 구성하여 자치단체 참여 유도와 주거복지센터 설치로 적극적 대응(경기도 성남, 수원, 시흥, 전북 전주 등)
  * (참여형) 지방도시공사 또는 민간 조직이 운영하는 주거복지센터를 설치하여 관련 주체로서 참여 유도(부산, 대구)
  * (중앙주도형) 주거복지 관련 업무 전반을 담당하는 부처가 지자체에 갖추어지지 않고, 주거복지 자원을 보유한 LH가 주도적으로 전달주체로 활동
- 주거복지 종합상담 서비스, 주택 개량 상담 및 집수리 서비스를 제공하지만 센터별 역할이 상이하다.

○ 주거복지 전담부서 또는 전담조직이 빈집 정비 및 제공을 담당하는 지자체 부서(주택과, 건축과 등)와 협력하는 구조를 구축하고 있으며, 향후 빈집을 매입 후 지역 자원과 연계한 주거 지원을 확대할 예정이다.

33) 최은희 외(2020)의 내용 중 일부를 발췌하여 정리.

제6장

요약 및 결론

요약 및 결론

1. 연구 요약

농촌 지역에 인구 감소와 고령화 경향이 장기화되면서 농촌의 정주환경 또한 계속 쇠퇴하는 추세다. 농촌 마을의 물리적 악화를 선명하게 보여주는 가시적 지표가 바로 빈집이다. 농촌에 방치되거나 제대로 관리되지 못한 빈집은 마을 경관을 악화시킬 뿐만 아니라 지역사회의 치안과 안전에 부정적인 영향을 미친다. 게다가 농촌 주택은 도시에 비해 노후주택이 많아 난방 및 단열 기능이 불량하거나 심지어 철거하지 않으면 위험한 폐가가 많다. 활용 가능한 빈집도 적지 않지만 주택을 사유재산으로만 보인 사회적 인식과 더불어, 빈집 소유자의 방치 행위가 중첩되면서 제대로 된 활용책을 마련하지 못하는 상황이다.

이러한 가운데, 2020년 2월 「농어촌정비법」이 개정되어 빈집 정비·활용과 관련된 정책 수단이 정비되면서 중앙정부와 지자체, 지역사회의 여러 이해당사자 등 정책 주체들은 농촌 빈집 문제 해결 방안을 마련해야 하는 과제를 안게 되었다. 따라서 본 연구는 농촌 빈집 문제 해결을 위해 공공적 관점에서 개입할 논리를 제시하고, 농촌 빈집 정비·활용과 관련된 정책 방향을 설정하고 구체적인 정책과제를 제시하고자 하였다.

우선, 농촌 빈집과 관련된 법·제도 및 정책 현황을 살펴보았다. 농촌 빈집의 정비·활용과 관련된 정책수단을 마련하기 위한 근거법은 「농어촌정비법」으로 2020년에 개정되면서 특정빈집 개념을 도입하여 정비가 필요한 빈집을 정의하고, 빈집 소유자의 관리 책임을 밝혔으며, 빈집 정비계획 수립 및 정비사업 추진 방안 등을 마련하였다.

우리나라에서 농촌 빈집 정비와 관련된 정책 및 사업은 개별 빈집정비사업과 지역개발사업 등을 통한 마을 단위 정비 사업으로 구분된다. 이 중에서 농촌 빈집 정비와 관련된 지역개발사업은 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업 중에서도 기초생활 기반 확충 차원의 빈집 철거 및 수리 지원, 유휴시설 활용 임대주택 조성 등이 있으며, 국가균형발전위원회의 '취약지역생활 여건개조사업'을 통해 빈집 정비가 이루어지고 있다. 취약지역생활 여건개조사업에서 빈집 정비는 철거 방식으로 제한되지만, 타 부처 사업과 연계가 가능한 마중물사업으로서의 성격을 지니고 있다. 이 외에도 농식품부의 농촌빈집실태조사에 근거하여 파악된 빈집 정보를 귀농·귀촌종합센터 등 관계 기관에서 제공하고 있으나 농촌 빈집에 대한 실효성 있는 정보를 제공하지 못한다는 평가를 받고 있다.

농촌 빈집을 포함한 주거 관련 사무가 중앙정부에서 지자체로 이양됨에 따라 각 지자체는 지역 여건에 맞추어 빈집 정비와 활용 정책을 수립하고 있다. 그러나 지자체 수준의 빈집 대책은 구체적인 역할과 범위가 명확히 제시되지 않고, 부서별로 담당 업무가 분산되어 있으며, 지역 단위 빈집 정보 구축이 원활하지 않아 혼란을 야기하고 있다.

다음으로, 전국 단위에서 빈집 발생 추세를 이해할 수 있는 한전자료, 농촌빈집실태조사 등의 자료를 활용하여 도시와 농촌의 빈집 발생 추세를 비교하고, 지역별 빈집 분포 현황과 증가세 등을 분석했다. 분석 결과에 따르면, 농촌 빈집은 농촌 지역 전반에 광범위하게 발생하는 것으로 추정된다. 전형적인 농촌 구분에 따라 평야 지대, 도시 근교 지대, 도서 지역 등 개별 입지 특성이 농촌 빈집 발생과 증가에 영향을 미치기보다 농촌 내 고령화·과소화의 영향이 크다는 것이다. 농촌 빈집은 농촌의 취약지역에 편중되는 경향도 발견할 수 있다. 각 시·군의 농어촌서비스

기준에 대해 한전자료 및 농촌빈집실태조사 자료와의 상관관계를 분석한 결과 빈집 비율이 높은 지역일수록 취약지역일 확률이 높다. 따라서 취약지역의 주거환경 개선 대책을 빈집 문제 해결을 위한 정책의 일환으로 다룰 필요가 있다.

농촌 지역에서 발생하는 빈집 문제들을 대표하는 마을 단위 사례지역으로 충북 증평군 연탄리, 전북 김제시 홍산리, 임실군 선거리, 경북 의성군 만리2리, 경남 함양군 월평리의 5곳을 선정하여 빈집실태조사와 주민 설문조사, 빈집 소유자 설문조사를 수행하고 빈집에 의한 지역사회의 영향과 주민 인식, 향후 정책 수요 등을 파악하였다. 사례조사 결과, 마을 주민이 고령화되어 사망하거나 요양시설로 옮기면서 빈집이 발생하였고, 다른 지역에 거주하는 자녀가 상속받을 경우 관리를 소홀하게 하는 경향이 있었다. 또한 빈집 상태가 불량하고, 부동산 가치가 낮을 경우 소유자가 빈집을 매매 또는 임대할 의사가 없기 때문에 빈집이 방치되는 것으로 나타났다.

마을별로 빈집을 상속한 자녀들과 마을 주민들 간에 형성된 관계에 따라 빈집 관리 수준 및 훼손 상태는 상이했다. 선거리 마을에서는 빈집을 상속받았으나 출향한 자녀들이 마을 주민들과 사회적 교류를 유지하고 있어 빈집이 자발적으로 관리되고 있었으나, 만리2리 마을은 선거리와 같이 집성촌이기는 하지만 빈집을 소유한 출향 자녀들이 대체로 빈집을 방치하는 경향이 큰 것으로 파악되었다. 이 외에도 월평리 마을의 경우 취약지역생활 여건개조사업 등 빈집 정비와 관련된 사업이 실행된 직후라 상태가 심각한 빈집은 대부분 철거되고 현존하는 빈집 또한 상태가 양호한 것으로 나타났다. 반면 연탄리 마을은 과거 조성된 폐축사가 철거되지 않고 주거환경에 부정적 영향을 끼치고 있어 지자체 등 공적 주체가 행정 지원 사업을 통해 마을 내 갈등을 중재하거나 적극적으로 개입할 필요가 있다.

국내에서 빈집 정비·활용과 관련된 지역사회의 다양한 실천 사례를 조사하여 향후 빈집 사업 모델 형성과 관련된 정책 시사점을 밝혔다. 조사 결과, 마을공동체가 빈집 혹은 철거된 대지 등 자산을 적극 활용하여 마을 활성화를 추진하거나, 사회적경제조직이 빈집을 리모델링하여 귀농·귀촌인 대상 임대주택 제공 등 다양한 방식으로 활용 방안을 모색하고 있었다. 그러나 활용 가능한 빈집 자산의 소유자들이 매매 혹은 임대를 통해 재활용하도록 협조하는 경우가 낮고, 관련 이해당사

자인 민간조직과 소유자, 임차인 간의 계약관계가 불완전하여 이를 제도적으로 보장할 수 있는 수단이 부족하다는 한계가 있다. 빈집 활용 관련 사업모델을 활성화하기 위해서 지자체가 다각도의 지원 방안을 마련할 필요가 있지만, 현재 지역 차원의 빈집 정비·활용 대책을 수립 중이거나 운영하는 지자체는 드문 형편이다.

마지막으로, 이러한 연구 결과를 활용하여 농촌 빈집 정책의 수립 방향과 개선 과제를 제시했다. 우선 영국, 일본 등 해외 국가들이 빈집과 관련된 지역사회 문제를 어떻게 인식하고 개선하려 했는지를 살피고, 이에 대응하여 수립한 법·제도 및 정책 사례를 살펴 우리의 농촌 빈집 정책 방향을 제시하는 데 참고하고자 했다.

첫째, 「농어촌정비법」 개정 등 정책 현안에 대응하여 정부 차원의 빈집 관련 정책 추진체계를 구체화할 필요가 있다는 점을 제시했다. 지자체 차원에서 농촌 지역개발 및 주거 정책의 일환으로 빈집 정책 추진체계를 구축하도록 장려하고, 정부 차원에서도 빈집 정비계획 및 빈집정비사업 방안을 담은 가이드라인 등을 체계적으로 수립할 필요가 있다는 점을 강조했다. 중장기적으로 농촌 주거환경 개선을 염두에 두고, 빈집 혹은 철거 이후 나대지 등 관련 자산의 종합적 활용 방안을 마련하기 위한 노력도 필요하다. 이러한 맥락에서 빈집정비사업 추진을 고려하는 마을 공동체, 지역 건축가 등 해당 주체들에게 빈집실태조사 항목이 포함된 종합적인 농촌 주거실태조사를 실시하는 방안을 강구할 수 있다.

둘째, 빈집 소유자가 빈집을 자발적으로 관리하도록 책무를 강화하도록 빈집정비사업 실시 및 실태조사 추진, 빈집 정보시스템 구축 등을 구체적으로 마련한다. 빈집 소유자가 지자체장의 정비 명령을 이행하지 않을 경우 이행강제금을 부과하거나, 지자체가 행정조치를 적극적인 이행조치를 수행하도록 지원하는 제도적 개선책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 농촌 지역사회와 민간 부문의 자발적 실천이 활성화되려면 지역사회 주체들이 빈집을 활용한 다양한 사업모델을 발굴하여 실행하도록 정책 추진체계를 개선할 필요가 있다. 우선, 지자체 차원에서 빈집 실태 파악 및 철거·활용 대책 수립과 관련하여 여러 부서로 분산된 사업 전반을 기획하고 업무 담당부서를 일원화하는 등 정책 추진체계를 정비할 필요가 있다. 이 외에도 농촌 주거 개선을 위해 활

동하는 사회적 협동조합 등 지역활동조직을 육성하고, 이를 통해 지역 청년들의 일자리를 발굴하도록 지원하는 방안을 마련하도록 한다. 지역 중간지원조직이 농촌 빈집 자산의 활용 및 주거환경 개선을 위해 활동할 수 있도록 주체 간 상호 협력과 다방면의 연계 노력이 필요하다.

2. 연구 한계와 향후 과제

본 연구에서는 농촌 빈집 정책의 수립 방향과 개선과제를 첫째, 국가 정책 수립 방향 및 중앙정부, 지자체 등 정책 주체의 역할 정립, 둘째, 빈집 소유자의 자발적 관리 행위 유도 방안, 셋째, 농촌 지역사회와 민간부문의 자발적 실천 방안 등의 세 가지 측면에서 검토하였다.

향후 관련 분야에 대한 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있는 점은 다음과 같다.

우선, 본 연구는 농촌 빈집 소유자의 자발적인 빈집 관리 행위를 유도하고 지역사회에 피해를 끼치는 특정빈집 철거를 유도하기 위한 다양한 정책수단을 고려할 필요가 있다고 지적하였으나, 이행강제금 부과 등 강제조치 및 낮은 수준의 과세 방안을 제외하고 빈집 관리 목적의 별도 세제 조치 방안을 제시하지 못한 점은 연구의 한계이다. 이는 현재 한국의 주택 관련 세제가 부동산 투기 억제, 주택가격 안정 등을 위한 정책수단으로 활용되는 측면이 강하고, 빈집 문제에 대한 사회적 합의가 아직 불충분한 상황을 감안한 것으로 향후 우리나라에서 빈집 문제가 사회적인 이슈로 부상할 경우 심층적으로 검토할 필요가 있다.

또한 코로나19가 확산되면서 애초 계획했던 귀농·귀촌인을 비롯한 빈집 수요자에 대한 구체적인 조사를 수행하지 못한 점 또한 본 연구의 한계이다. 향후 후속 연구를 통해 빈집 수요자의 향후 계획 및 정책 수요 등을 파악하여 농촌 빈집의 향후 활용 방안을 마련하는 데 참고할 필요가 있다.

빈집 현황 조사표

□ 주택의 일반 현황

주소	(　　)시·도 (　　)시·군 (　　)읍·면·동 (　　)리
건축연도	
대지면적	
주택면적(본채)	
주택면적(별채)	
주택면적(부속체)	
빈집 소유자(혹은 점유자)	소유자 성명: 연락처: * 소유자와 점유자가 다를 경우 점유자 성명: 연락처:
무허가 건축물 여부	(예 / 아니오) ※ 주거동 건물만 확인

※ 건축연도, 대지면적 등 일반현황 내역은 건축물대장, 토지부등기등본 등으로 확인

주택 사진	
주택 진입로 (본채 및 부속채 등 전체적으로 보이도록 촬영)	
전면사진	
좌측면 사진	
우측면 사진	
배면 사진	
부속채 사진	

Q01. 주택의 종류

① 일반 단독주택 ② 다가구 단독주택
③ 영업 겸용 단독주택 ④ 아파트
⑤ 연립 주택 ⑥ 다세대 주택
⑦ 오피스텔 ⑧ 고시원
⑨ 비거주용 건물(상가·공장·여관·농장 등) 내 주택
⑩ 판잣집·비닐하우스·컨테이너 하우스·움막 등
⑪ 기타( )

Q02. 주택의 유형

① 전통 한옥 혹은 한옥형 민가
② 경량 목구조 주택
③ 조적식(벽돌, 시멘트 블럭 등) 주택
④ 조립식 혹은 경량 철골조(샌드위치패널 등) 주택
⑤ 철근콘크리트조(RC) 주택
⑥ 한옥이 아닌 중량 목구조 주택
⑦ 기타 (적산주택 등)

Q03. 주택 본채에 슬레이트지붕 등 석면재료의 사용 여부(슬레이트를 철거하지 않고 함석 등으로 덧씌운 지붕도 포함)

① 전체 사용함 ② 일부 사용함 ③ 사용하지 않음 ④ 판단 불가

Q04. 주택의 입지와 접근성

항목		해당 내용
입지	1 시가지형 마을(읍·면소재지 등)	① 시가지형 마을 내부에 입지 ② 시가지형 마을 경계부 혹은 인접한 외부에 입지
	2 자연마을	③ 자연마을 내부에 입지 ④ 자연마을 경계부 혹은 인접한 외부에 입지
	3 마을 외 별도 입지	⑤ 마을 외부에 독립하여 입지
도로접근성	대문 등 주택 경계부의 주출입구 기준	① 도로에 연접하였으며, 자동차로 접근가능 ② 도로에 연접하지 않았으나(맹지), 자동차로 접근가능 ③ 도로에 연접하지 않으며(맹지), 자동차로 접근불가능

Q04. 주택 설비

항목		해당 내용
1) 부엌		① 입식 ② 재래식 ③ 기타 ( )
2) 화장실		① 수세식 ② 재래식 ③ 기타 ( )
3) 난방시설	종류	① 개별 기름보일러 ② 개별 가스보일러 ③ 화목 보일러 ④ 전기 보일러 ⑤ 기타(연탄, 아궁이 등) ⑥ 중앙 혹은 지역난방 ⑦ 목재 펠릿보일러 ⑧ 보일러 없음
	작동여부	① 양호함 ② 불량 ③ 작동 안함

Q05. 주택 부지 상태

항목	해당 내용
1) 경사 입지	① 평평함 ② 경사각 15도 미만 ③ 경사각 15도 초과
2) 진입로 상태 ※ 진입로: 도로 및 마을길에서 주택출입구까지	① 진입로가 전동휠체어로 진입하기 양호함 ② 진입로에 경사와 굴곡이 있어 전동휠체어로 진입하기 다소 어려움 ③ 진입로 경사가 가파르거나 굴곡이 심해 전동휠체어로 진입하기 매우 어려움
3) 담장 유무	① 담장이 있으며 보존 상태가 양호함 ② 담장이 있으나 다소 훼손됨 ③ 담장이 있으나 훼손 상태가 심각함 ④ 담장이 없음

□ 주택의 내외부 및 구조부 상태

Q06. 해당 주택의 내외부 관리 상태

구분		해당	비해당
내부	1) 계량기가 움직이지 않거나 철거됨(전자식 계량기의 경우 '0').	①	②
	2) 요금미납 독촉안내서가 쌓여있거나, 출입금지 안내서가 부착됨.	①	②
	3) 출입문, 창호 등이 깨진 채로 방치되거나 지붕·외벽 등이 물리적으로 파손됨.	①	②
	4) 우편함에 우편물이 대량으로 적치됨.	①	②
	5) 자물쇠 등으로 입구가 막혀있거나 출입흔적 없음.	①	②
	6) 주택 내부에 가구 및 살림살이(거주 흔적)가 없음.	①	②
외부	7) 주택 외부의 청소 상태가 불량하고 쓰레기가 적치되어 있음.	①	②
	8) 악취가 발생하고 있음.	①	②
	9) 담장 등 주택 경계부가 심각하게 손상되어 있음.	①	②
	10) 인접 도로와 주택 경계 외부에 기와, 외장재, 벽체 일부 등이 낙상함.	①	②
	11) 마당 등 주택 외부에 잡초가 무성함.	①	②
	12) 지역 주민이 주택이 장기간 비어 있었다고 진술함(2명 이상).	①	②

Q07. 해당 주택의 훼손 정도 및 노후도

구분			매우 심각	대체로 심각	양호
주택 구조 변형 및 훼손 정도		기초 부등침하로 인한 주택 기울어짐 정도	①	②	③
		지붕, 벽체, 처마 등 구조부 접합의 파손, 분리 정도	①	②	③
		기둥, 토대, 보 등 주요 구조체의 이탈, 파손, 변형 정도	①	②	③
지붕 변형 및 훼손 정도	기울기 있는 지붕	지붕선(용마루)의 기울어짐 정도	①	②	③
		지붕의 누수 여부	①	②	③
	평슬라브	옥상의 방수 기능 훼손으로 인한 누수 여부	①	②	③
단열 기능			①	②	③
외벽 및 외관 노후도		주택 벽체의 크랙, 구멍 발생 정도	①	②	③
		외벽 마감 재료의 부패, 파손 정도	①	②	③

□ 주택의 종합 진단

Q08. 주택 상태의 종합 진단

구분		판정 등급
거주가능	수리할 필요가 없거나, 창호, 벽지 시공 및 간단한 전기배선 수리 필요	A
	보일러, 지붕 방수 등 중요 부위 수리 필요	B
	입식부엌, 실내화장실 등 새로운 기능 리모델링 필요	C
[판단 유예]	구조체 보강 등 전면 개보수 이후에 활용 가능	D
철거	붕괴 위험이 있거나 구조체 훼손 등이 심각하여 철거해야 함	F

〈진단 기준〉

Q05. 경사도 측정 기준

* 경사도: 대지 전면과 후면 높이차(a): ( )m,
  대지 전면과 후면 거리(b): ( )m
  경사도 a/b(%): ( )m / ( )m = ( )%

Q07. 주택 훼손 정도 측정 기준

* 기초 부등침하로 인한 주택 기울어짐 정도
  매우 심각: 기울어짐이 육안으로 발견
  대체로 심각: 수직 방향 균열이 있고 균열이 2㎜ 이상인 경우

* 지붕, 벽체, 처마 등 구조부 접합의 파손, 분리 정도
  매우 심각: 2개 이상 발견
  대체로 심각: 1개 발견

* 기둥, 토대, 보 등 주요 구조체의 이탈, 파손, 변형 정도
  매우 심각: 2개 이상 발견
  대체로 심각: 1개 발견

* 지붕선(용마루)의 기울어짐 정도
  매우 심각: 기울어진 부분이 용마루 전체 길이의 1/4 이상
  대체로 심각: 기울어진 부분이 용마루 전체 길이의 1/4 미만

* 누수
  매우 심각: 누수가 현재 진행 중으로 구조체에 영향을 주고 있는 경우
  대체로 심각: 누수가 진행 중이나 구조체에 영향을 주지 않는 경우

* 주택 벽체의 크랙, 구멍 발생 정도
  매우 심각: 2mm 이상 수직 균열이 있는 경우
  대체로 심각: 2mm 이상 수직 균열은 없으나 2mm 이상 수평 균열이 있는 경우

* 외벽 마감 재료의 부패, 파손 정도
  매우 심각: 마감재료 부패 및 파손으로 구조체에 영향(부패, 변형)을 주고 있는 경우
  대체로 심각: 보수가 필요한 경우

빈집 소재 지역 주민 설문조사 조사표

□ 응답자 기본 사항

거주 지역	(　　)시·도 (　　)시·군 (　　)읍·면·동 (　　)리
성별	①남성　　②여성
연령	만 (　　)세 ***만 18세 이하 면접 중단**
귀하께서는 이 마을에 얼마동안 사셨습니까?	(　　)년

Q01. 귀하는 다음 중 어디에 해당되십니까?

① 이 마을에서 태어나 계속 살아왔다.

② 이 마을에서 태어났지만 다른 지역에서 살다가 돌아왔다.

③ 다른 지역 출신으로 최근 10년 이내 이 마을로 귀농·귀촌했다.

④ 다른 지역 출신으로 이 마을에서 산지 10년이 넘었다.

⑤ 기타 (　　)

Q02. (Q01. ①번 응답자 제외) 이 마을로 이주해온 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 영농에 종사하기 위한 목적으로

② 직장으로 출퇴근하기 유리해서

③ 농촌에서 숙박, 관광, 식품가공 등 새로운 사업 기회를 찾기 위해

④ 농촌에서 건강하고 여유로운 생활을 누리기 위해

⑤ 치료 또는 요양으로 건강을 회복하기 위해

⑥ 노부모를 모시거나 가족, 친지와 함께 지내기 위해

⑦ 기타 (　　)

□ 마을의 빈집 문제와 주민 인식

Q03. 귀하가 거주하는 마을의 빈집 문제는 얼마나 심각하다고 생각하십니까?

① 매우 심각함 ② 심각함 ③ 보통 ④ 별로 심각하지 않음 ⑤ 심각하지 않음

Q04. 귀하가 거주하는 마을에서 다음 빈집 문제가 얼마나 심각하다고 생각하십니까?

구분	매우 심각	대체로 심각	대체로 양호	매우 양호
집이 무너지거나 화재가 발생할 위험이 있다	①	②	④	⑤
담벼락과 축대가 붕괴될 위험이 있다	①	②	④	⑤
하수도, 정화조 등이 제대로 관리되지 않는다	①	②	④	⑤
청소년 탈선 등 범죄 장소로 악용된다	①	②	④	⑤
빈집에 잡초가 우거지고 쓰레기가 방치된다	①	②	④	⑤
빈집에 해충, 야생동물이 침입한다	①	②	④	⑤
빈집이 늘면서 마을 경관이 훼손된다	①	②	④	⑤

Q05. 앞으로 5년 뒤에 마을 빈집 문제가 얼마나 더 심각해지리라 생각하십니까?

① 지금보다 더 심각해질 것이다
② 지금과 비슷한 수준으로 유지될 것이다
③ 지금보다 나아질 것이다

Q06. (Q.05 ①번 응답자) 마을 빈집 문제가 더 심각해질 것으로 생각하는 이유는 무엇입니까?

① 마을의 교통 여건과 주거환경이 불리해서
② 마을에서 소득 혹은 자녀 교육 여건이 더욱 열악해질 것이므로
③ 앞으로 주민이 돌아가시거나 요양시설로 옮겨 지낼 분이 많아서
④ 타터주택 등 소유권이 복잡한 주택에서 향후 재산권 분쟁이 늘어날 것이므로
⑤ 노후화되고 거주하기 불편한 집들이 많아서
⑥ 마을의 자연환경이 열악하고 경관이 수려하지 않아서
⑦ 마을 주민들이 귀농·귀촌인의 이주와 정착을 반기지 않거나 반목이 심해서

⑧ 기타(　　)

Q07. (Q.05 ③번 응답자) 마을의 빈집 문제가 나아지리라 생각하는 이유는 무엇입니까?

① 마을의 교통 여건과 주거환경이 양호해서
② 마을에 소득 혹은 자녀 교육 여건이 개선되어서
③ 마을 빈집들이 상태가 양호해서
④ 마을의 자연과 경관이 수려해서
⑤ 마을 공동체가 마을을 활성화하기 위해 다양한 사업을 추진하고 있어서
⑥ 마을 주민들이 귀농·귀촌인의 이주를 반기고 정착을 도우려 해서
⑦ 기타(　　)

Q08. 마을 내 빈집들의 소유자는 누구인지 알고 계십니까?

① 알고 있다　　② 모른다

Q09-1. (Q.08의 1번 응답자) 소유자를 알고 계신 빈집에 대해 알고 계시는 대로 응답해 주십시오.

빈집(가) [대략적 위치 혹은 주소:　　]

(1) 소유자의 거주지

① 다른 시·군 지역 ② 같은 시·군 지역
③ 같은 읍·면 지역 ④ 같은 행정리 혹은 마을 ⑤ 잘 모름

(2) 소유자의 인적 특성

① 소유자가 사망하여 자녀 혹은 친척이 상속했음.
② 소유자가 고령, 질병 등 이유로 요양시설 혹은 자녀·친척 집에 거주함.
③ 소유자가 자녀 교육, 직장 이전 등 이유로 다른 지역에 거주함.
④ 다른 지역 주민이 해당 주택을 구입하였으나 거주하지 않음.
⑤ 귀농·귀촌인 등이 거주 목적으로 구입하였으나 현재 거주하지 않음.
⑥ 같은 마을 혹은 인근 지역 주민이 소유하고 있음.

(3) 소유자의 빈집 방문 빈도
① 거의 매주 방문 ② 한 달에 1~2차례
③ 분기별로 1~2번 ④ 거의 방문하지 않음 ⑤ 잘 모름

(4) 소유자의 빈집 관리 수준
① 자주 방문하여 관리하는 편이다.
② 잡초 제거, 쓰레기 처리 등 주변에 피해를 끼치지 않는 수준에서 최소로 관리한다.
③ 가끔 방문하기는 하지만 관리가 부실하여 주변에 다소 피해를 끼친다.
④ 빈집을 방치하여 주변에 상당한 피해를 끼친다.
⑤ 잘 모름

(5) 소유자의 주택 및 토지 소유 여부
① 주택과 토지 모두 소유 ② 주택만 소유(타터주택)
③ 여러 명이 분할 소유 ④ 잘 모름

Q11. 마을의 빈집 문제가 지가에 영향을 얼마나 미친다고 생각하십니까?
① 빈집 주변의 지가가 하락하였다
② 빈집 때문에 마을의 지가가 전반적으로 하락했다
③ 지가에 별다른 영향을 미치지 않는다
④ 잘 모르겠다
⑤ 기타( )

Q12. 귀하는 마을의 빈집 문제를 해결하기 위해 어떠한 대응방식이 적절하다고 생각하십니까?
① 빈집은 사유재산이므로 소유자 개인이 알아서 하도록 맡겨야 하며 정부가 개입하면 안됨
② 정부가 직접 개입하기보다 소유자의 자발적인 빈집 관리를 유도할 수 있도록, 재산세 등 세제 혜택, 이행강제금 부과 방식을 활용해야 함.
③ 빈집 문제는 소유자 개인이 해결할 수 없으므로, 정부가 빈집 문제를 해결하기 위해 빈집정비사업 추진, 리모델링비 지원 등 적극적으로 개입해야 함
④ 기타( )

Q13. 만일 마을의 빈집을 철거 혹은 수선하여 마을을 위해 활용한다면, 어떠한 용도로 활용하는 것이 좋겠다고 생각하십니까? 중요한 순서대로 2개를 선택해주시기 바랍니다.

① 마을 주차장, 공원 등 공공공간 조성
② 귀농·귀촌인, 청년 등의 신규 주민 정착 지원을 위한 귀농인의 집 조성
③ 농산물 판매, 식품 가공 등을 위한 소득시설 조성
④ 마을공동식사 등 활동공간 마련을 위한 커뮤니티시설 조성
⑤ 마을 노인 주거 및 복지를 위한 공동생활홈 조성
⑥ 마을 민박시설 조성
⑦ 기타( )

□ 빈집 관련 정책 성과 (빈집 관련 정비사업 대상 지역의 경우 별도 수행)

Q15. 귀하의 마을에서 빈집 정비 및 개선을 위한 정부의 사업(농어촌빈집정비사업 또는 취약지역생활 여건개조사업 등)이 시행된 것을 알고 계십니까?

① 알고 있다. ② 잘 모른다.

Q16. (Q.20 ①번 응답자) 정부의 상기 사업으로 인해 얼마나 효과가 있었습니까?

① 매우 효과 있음. ② 효과 있음. ③ 보통 ④ 별로 효과 없음. ⑤ 전혀 효과 없음.

Q17. 빈집 관련 정비사업 수행 이후 마을에 어떠한 영향이 있었습니까?

구분	전혀 아님	그다지 아님	보통	그러함	매우 그러함
1) 마을 경관이 개선되었다.	①	②	③	④	⑤
2) 더욱 안전한 마을이 되었다.	①	②	③	④	⑤
3) 귀농·귀촌인 등 외부 유입 인구가 늘었다.	①	②	③	④	⑤
4) 마을의 경제 여건이 활성화되었다.	①	②	③	④	⑤
5) 주민의 공동체 의식이 향상되었다.	①	②	③	④	⑤

부록 3

빈집 소유자 설문조사 조사표

안녕하십니까? 국무총리실 산하 국책연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 농어촌 지역 내 빈집 실태를 파악하기 위해 수행 중인 「농촌 빈집 실태와 정책과제」연구의 일환으로 다음과 같이 설문을 진행하고 있습니다. 귀하께서 응답해주신 내용은 앞으로 우리나라 농어촌 지역 정책 수립을 위한 귀중한 자료로 활용됩니다.

응답 내용은 익명으로 처리되어 연구 목적 이외의 다른 용도로 사용되지 않을 것입니다. 또한 귀하의 답변 내용은 개인정보보호법 제15조(개인정보의 수집·이용)에 의거하여 보호받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의해 연구가 완료되는 즉시 파기됩니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 조사원의 질문에 답변해주시면 감사드리겠습니다.

□ 응답자 기본 사항

거주 지역	(　　)시·도 (　　)시·군 (　　)읍·면·동 (　　)리
성별	①남성　　②여성
연령	만 (　　)세　*만 18세 이하 면접 중단

Q01. 귀하는 다음 중 어디에 해당되십니까?

① 이 마을에서 태어나 계속 살아왔다.

② 이 마을에서 나고 자랐으며 지금은 다른 지역에서 살고 있다.

③ 이 마을에서 태어나 다른 지역에서 살다가 귀향하였다.

④ 이 마을 출신이 아니며, 다른 지역에서 살고 있다.

⑤ 기타 (　　)

□ 빈집 일반 현황

Q02. 귀하가 현재 소유하신 빈집 주택에 사람이 거주하지 않은 기간은 얼마나 됩니까?

( ) 년 ( )개월

Q03. 해당 주택을 어떻게 사용하고 계십니까?

① 계속 비워두고 있음.
② 비정기적으로 방문하여 잠시 거주함.
③ 특정 계절에만 방문하여 잠시 거주함. (예: 별장 등)
④ 기타( )
⑤ 응답 거부

Q04. 해당 주택과 토지의 소유 관계는 어떻게 됩니까?

① 본인이 주택과 토지를 모두 소유하고 있음.
② 본인은 주택만 소유하고 있음.
③ 토지와 주택을 여러 명이 분할 소유하고 있음.
④ 기타( )
⑤ 응답 거부

□ 빈집 발생 원인

Q05. 해당 주택이 빈집 상태가 된 이유는 무엇입니까?

① 부모·친척의 사망 이후 상속받았으나 현재 거주하지 않고 있음.
② 노환으로 인해 자녀의 집이나 요양병원 등에 거주하고 있음.
③ 해당 지역의 생활 여건이 열악하여 다른 지역으로 이주함.
④ 해당 주택의 노후화가 심해 생활하기 어려움.
⑤ 상속 후 분쟁 등 소유관계가 복잡해 거주하기 어려움.
⑥ 기타( )
⑦ 응답 거부

Q06. 해당 주택을 처분 또는 활용하지 않고 빈집인 상태를 유지하는 이유는 무엇입니까?

① 부동산 가치를 감안하여 남겨둠

② 은퇴 후 거처로 남겨둠

③ 팔고 싶으나 팔리지 않음

④ 타인에게 임대하고 싶으나 마땅한 사람을 찾지 못함

⑤ 집을 헐고 싶으나 미처 그러지 못함

⑥ 기타( )

⑦ 응답 거부

Q07. (Q.06 ③⑤번 등 응답자) 해당 주택의 처분에 어려움을 겪고 있는 이유는 무엇입니까?

① 주택의 소유관계가 복잡하여 풀기 어려움

② 타터주택임

③ 현재 소송 등 법적인 절차에 얽혀있음

④ 기타( )

⑤ 응답 거부

□ 빈집 관리 상태

Q08. 해당 주택의 현재 상태는 어떠합니까?

① 철거할 정도로 폐가 수준

② 노후화나 손상도가 심각해 상당한 비용을 들여 대수선 필요

③ 일부 시설을 리모델링하면 충분히 생활 가능

④ 당장 거주할 수 있을 정도로 상태가 양호

⑤ 상당 기간 방문하지 않아 정확히 파악 불가

⑥ 기타( )

⑦ 응답 거부

Q09. 해당 주택을 어떻게 관리하고 계십니까?

① 제대로 관리하지 못하고 있음

② 가끔 방문하거나 인근의 친지, 이웃에게 부탁하여 간단한 수리, 잡초 제거 등 관리함

③ 최근 적은 비용을 들여 손상된 주택을 수선한 적이 있음

④ 최근 비용을 들여 구조체 보강, 화장실과 부엌 정비, 인테리어 등 리모델링함
⑤ 기타 ( )
⑥ 응답 거부

Q10. 해당 주택을 관리하는데 어떠한 문제를 겪고 계십니까?
① 관리 비용이 부담됨
② 멀리 떨어져 있어 자주 가기 어려움
③ 관리하는데 필요한 정보가 부족함
④ 기타 ( )
⑤ 응답 거부

Q11. 해당 주택에 대해 지자체 혹은 정부에서 다음과 같은 요청을 받은 적이 있습니까?
① 주기적으로 방문하여 관리하도록 요청받음
② 외벽 및 담장, 기둥 등을 일정 수준으로 정비하도록 요청받음
③ 빈집을 철거할 것을 요청받음
④ 아무런 요청을 받은 바가 없음
⑤ 기타( )
⑥ 응답 거부

Q12. 해당 주택에 대해 마을 주민들에게 다음과 같은 요청을 받은 적이 있습니까?
① 주기적으로 방문하여 관리하도록 요청받음
② 외벽 및 담장, 기둥 등을 일정 수준으로 정비하도록 요청받음
③ 빈집을 철거할 것을 요청받음
④ 아무런 요청을 받은 바가 없음
⑤ 기타( )
⑥ 응답 거부

□ 빈집의 향후 활용 계획 및 정책 수요

Q13. 해당 주택을 앞으로 어떻게 활용할 계획이십니까?
① 일단은 당장 활용할 계획이 없어 그대로 두거나 기본적으로만 관리할 것임

② 향후 리모델링 공사를 한 후 직접 활용할 계획임
③ 향후 주택 철거 후 신축할 계획임
④ 향후 타인에게 매도할 계획임
⑤ 기타( )
⑥ 응답 거부

Q14. (Q.13 ②, ③번 응답자) 향후 직접 주택을 활용하신다면 어떻게 활용하실 계획입니까?
① 은퇴 이후 거처로 활용
② 다른 지역에 살면서 주말 전원생활을 위해 활용
③ 농번기 농업활동을 위해 일시 거주
④ 민박, 음식점 등 상업적 용도로 활용
⑤ 타인에게 임대
⑥ 기타( )
⑦ 응답 거부

Q15. 정부 또는 지자체에서 주택의 수리 또는 철거를 지원해준다면 어떤 부분이 가장 필요하다고 생각하십니까?
① 빈집 주택에 대한 철거비 지원
② 노후 시설에 대한 리모델링비 지원
③ 상하수도 시설 등 인프라 정비 지원
④ 주거환경 개선을 위한 마을 정비 사업 지원
⑤ 기타( )
⑥ 응답 거부

마을 사례별 빈집 관련 주요 현황

1. 증평군 증평읍 연탄1리

□ 마을 현황

❍ 마을의 증평읍 소재지 인근(증평군청에서 3km 이내)에 위치한 근교마을로 접근성이 양호함.

❍ 인접한 군부대에 납품하기 위해 과거 축산업이 활발하게 이루어짐. 반면, 축산업에 따른 악취, 경관, 난개발 등 부정적 외부효과가 마을에 누적되어 주거환경에 악영향을 미침.

- 2018년 12월 기준 384세대 694명 거주, 고령 인구 비율 32.3%

□ 빈집 현황 및 문제점

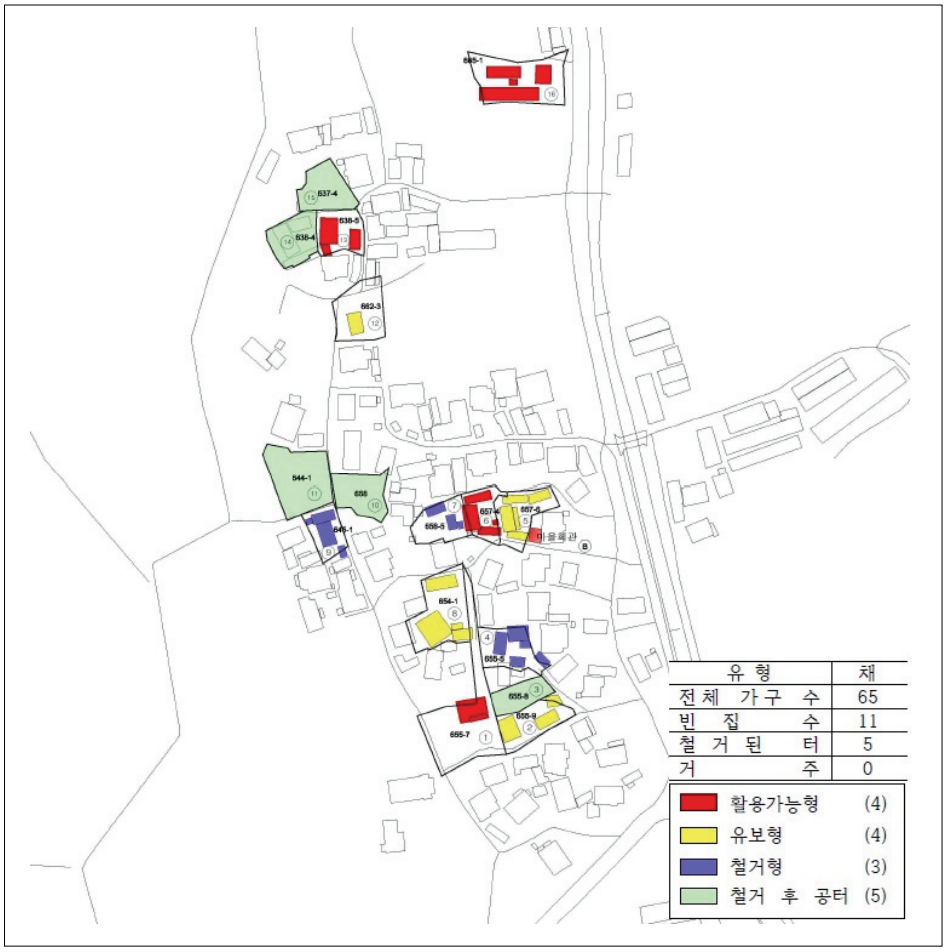
❍ 법정리인 연탄리 중에서도 빈집 중 대다수는 연탄1리에 분포되어 있음.

- 2019년 농촌빈집실태조사 기준 빈집 26채

❍ 축산업의 쇠락으로 관리되지 않는 폐축사가 늘면서 악취 및 미관에서 부정적 외부 효과가 발생하여 인구의 사회적·자연적 감소 외에 새롭게 인구가 유입되지 않음.

❍ 외지인이 소유만 하고 있는 형태의 폐축사 부지가 다수 있으며, 마을에 거주하는 주민 입장에서는 외지인 소유 재산에 지원 사업비를 투입하는 것을 반기지 않아 문제 개선이 요원한 상태임.

〈부도 1〉 연탄리 빈집 현황



자료: 현지조사 결과 연구진 정리.

2. 김제시 죽산면 홍산리(내촌마을)

□ 마을 현황

❍ 전형적인 평야 농촌 지역으로 서해안 고속도로에 접해있어 접근성이 양호함.

❍ 홍산리는 원래 홍산면(현 죽산면)의 소재지마을이자 함양 박 씨의 집성촌이었음.

❍ 현재 귀농·귀촌인이 2가구 거주함.

❍ 조정래의 소설 아리랑의 배경이 되는 지역이라는 점을 활용하여 2013년 농촌체험마을로 지정받고 이듬해 휴양마을로 지정됨.

- 2018년 12월 기준 174세대 296명 거주, 고령 인구 비율 51.4%

□ 빈집 현황 및 문제점

❍ 마을 내 47세대 중 실거주하는 곳은 44세대이며, 마을 내 주택 51채 중 철거 또는 정비가 필요하다고 판단되는 빈집은 12채가 남아있음.

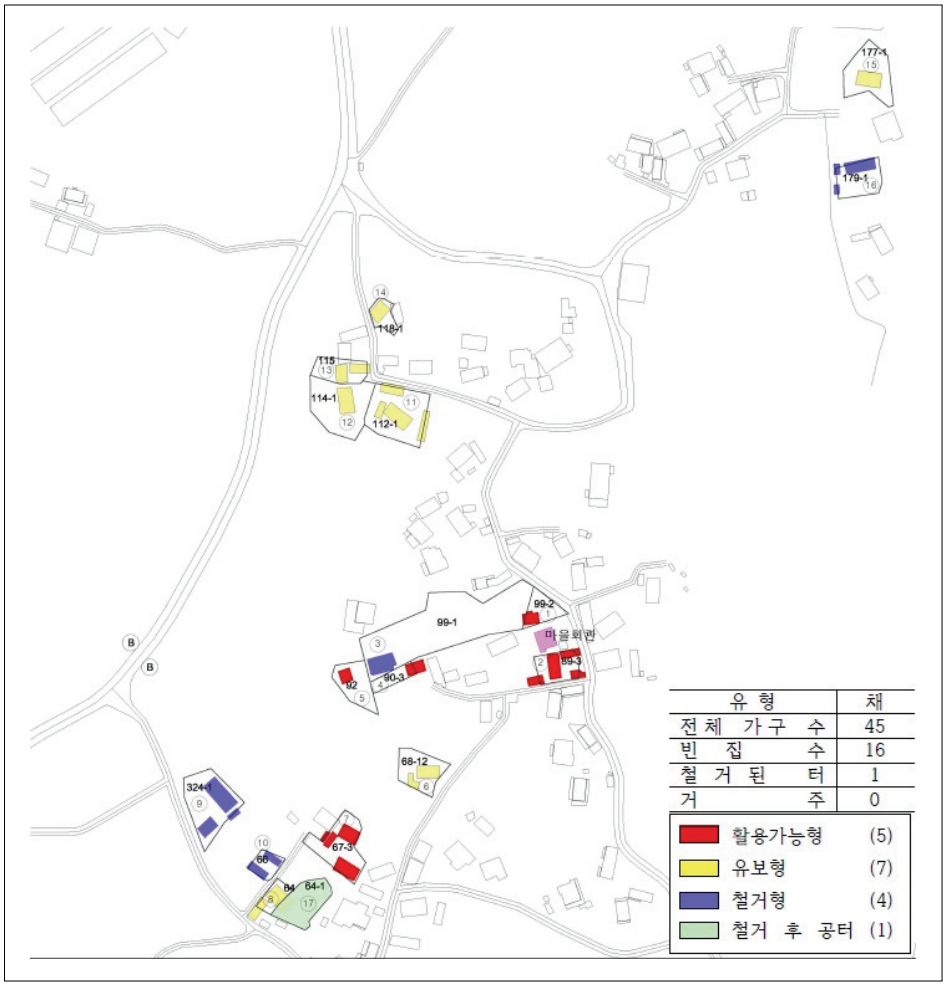
- 2019년 농촌빈집실태조사 기준 빈집 24채

❍ 홍산리 빈집은 대부분 타터주택임.

❍ 휴양마을사업 추진의 일환으로 빈터·빈집을 활용한 숙박 또는 체험활동 공간을 마련하고자 하였으나 성과가 미흡하였음. 홍산리 내 빈집 다수가 타터주택인 까닭에 소유자의 동의를 이끌어내는 데 어려움을 겪었기 때문임.

❍ 평야 지역이기 때문에 농사를 짓는 것을 제외한 마땅한 경제 활동 영역이 부재하여 인구 유인 요인이 약하고, 용이한 접근성이 오히려 젊은 연령층 주민이 쉽게 타지역으로 빠져나갈 수 있는 요인으로 작용함.

〈부도 2〉 홍산리 빈집 현황



자료: 현지조사 결과 연구진 정리.

3. 임실군 운암면 선거리

□ 마을 현황

❍ 중산간 지역에 위치하고 대중교통 접근성이 용이하지 않음

❍ 자연경관이 수려한 옥정호수 주변 인근 마을에 비해 토지 거래 가격도 낮으며 잠재적인 유입 인구가 적음.

❍ 선거마을 주변이 옥정호 수변의 수자원 보호를 위해 자연환경보전지역으로 지정됨.

❍ 집성촌으로서 마을 주민들이 대부분 친인척 관계이며, 빈집을 상속한 자녀들도 마을 내부의 사회적 관계와 향후 은퇴 후 정착을 고려하여 빈집을 대체적으로 양호하게 관리하는 상태임.

- 2018년 12월 기준 88세대 156명 거주, 고령 인구 비율 44.9%

□ 빈집 현황 및 문제점

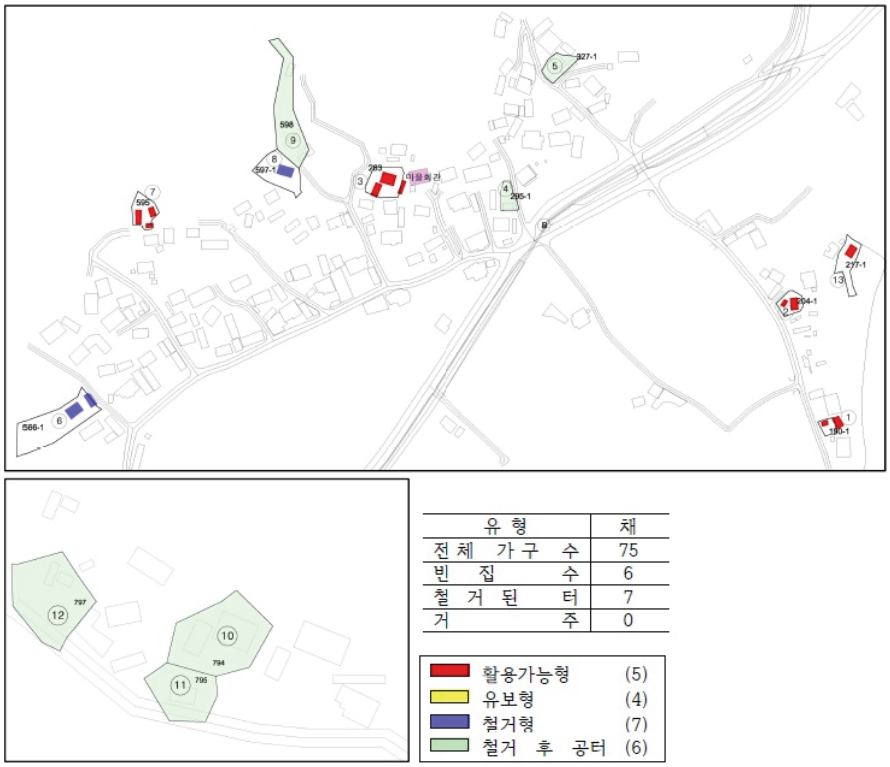
❍ 마을 내 빈집은 고령으로 사망한 소유자로부터 상속받은 자녀들이 대체로 철거하거나, 간헐적으로 방문하여 관리 또는 일시적으로 거주하고 있음.

- 2019년 농촌빈집실태조사 기준 빈집 11채

❍ 집성촌으로 주민 간 친척 관계인 경우가 많기 때문에 빈집이 발생하더라도 이웃들이 관리를 해주거나 타지에 거주하는 소유자(자녀)에게 연락해 관리 또는 철거를 요청함. 따라서 마을 내 빈집은 대체로 관리되고 있는 상황임.

❍ 또한 미래에 귀촌하여 거주할 의향을 지닌 소유자도 많음.

〈부도 3〉 선거리 빈집 현황



유 형	채
전체 가구 수	75
빈 집 수	6
철 거 된 터	7
거 주	0

활용가능형	(5)
유보형	(4)
철거형	(7)
철거 후 공터	(6)

자료: 현지조사 결과 연구진 정리.

4. 의성군 안사면 만리2리

□ 마을 현황

❍ 밀양 박씨 집성촌으로 일월산맥으로 둘러싸인 중산간 지역에 위하며, 지방도로가 자연마을을 분리시킴.

- 2018년 12월 기준 37세대 61명 거주, 고령 인구 비율 60.7%

□ 빈집 현황 및 문제점

❍ 사망하거나 요양시설로 입소한 고령 주민의 자녀가 주택을 상속받는 경우가 많음.

❍ 관리되는 빈집의 비율과 방치된 빈집의 비율은 각각 절반 정도임.

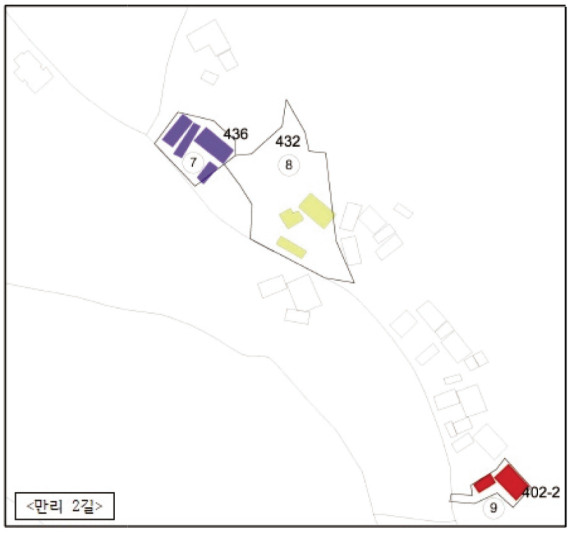
❍ 기존의 빈집 중 6채가량은 빈집정비사업을 통해 철거하였음.

- 2019년 농촌빈집실태조사 기준 빈집 16채

❍ 빈집이 대부분 전통한옥형 목구조 및 흙벽돌을 사용하여 빈집의 노후화 정도가 심함.

❍ 주택 가격이 낮아서 빈집 상속자들의 매매를 유인할 방책이 미흡하여 방치되는 경우가 많음.

〈부도 4〉 만리2리 빈집 현황



유 형	채
전 체 가 구 수	32
빈 집 수	12
철 거 된 터	3
거 주	0

활용가능형	(4)
유보형	(4)
철거형	(3)
철거 후 공터	(3)

자료: 현지조사 결과 연구진 정리.

5. 함양군 휴천면 월평리

□ 마을 현황

❍ 원격 산간 지역 마을로서 개별 마을의 사회경제적 활력은 저하되고 있으나, 지리산 환경과 경관을 누리려고 부산 등 인근 대도시와 수도권에서 귀농하려는 희망자가 종종 있음.

- 2018년 12월 기준 49세대 89명 거주, 고령 인구 비율 30.3%

□ 빈집 현황 및 문제점

❍ 월평리 내 주택은 대부분 자연마을인 월평마을과 사구실마을에 분포되어 있음. 2017년 새뜰사업에 선정되어 마을에 접하는 도로와 옹벽을 개선하여 접근성과 안전성을 향상시켰으며, 문제시되는 빈집을 대부분 철거함.

- 2019년 농촌빈집실태조사 기준 빈집 6채

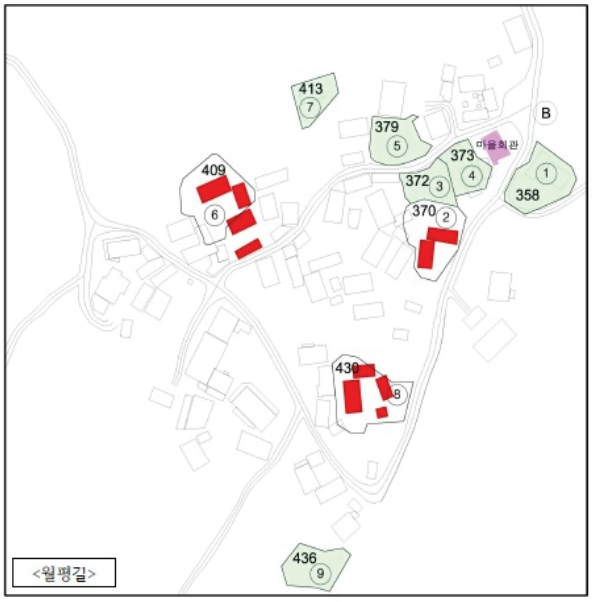
❍ 새뜰사업으로 빈집을 정비(철거)한 이후 활용을 위한 연계 추진이 되지 않아 공터인 상태로 남아있는 곳이 산재함.

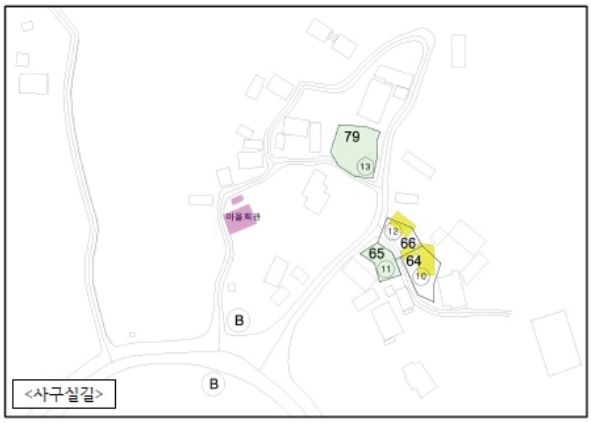
❍ 사구실마을에는 귀농·귀촌인 뿐만 아니라 주말에만 거주하는 2지역 거주 정착민이 있음. 2지역 거주자는 외지 출신이거나 마을 토박이 주민의 친인척인 경우임.

❍ 인접해있는 두 주택 모두 소유한 채 한 곳에 거주하면서 다른 한 곳은 창고로 사용하거나 유휴 공간으로 두는 경우가 있어 실제 빈집으로 판단하기에 모호한 경우가 발생함.

❍ 사구실마을에 신규 정착한 귀농·귀촌인은 2가구에 불과하지만 향후 현재 고령 주민의 자녀들이 귀향하는 것을 기대하고 있음.

〈부도 5〉 월평리 빈집 현황





유 형	채
전 체 가 구 수	48
빈 집 수	6
철 거 된 터	7
거 주	0

활용가능형	(3)
유보형	(2)
철거형	(0)
철거 후 공터	(8)

자료: 현지조사 결과 연구진 정리.

참고문헌

강미나·김근용·김혜승·김은란·임은선. 2017. 『인구감소시대 빈집 문제 분석을 통한 주택 정책 방안 연구』. 국토연구원.

강미나·김진범. 2013. “농촌지역 빈집정비 실태와 정책방향.” 『국토정책 Brief』 434: 1-6.

국가균형발전위원회. 2019. “’20년도 취약지역생활 여건개조사업 가이드라인.”

관계부처 합동. 2018. “지역사회 통합 돌봄 기본계획(안).”

김은란·강미나. 2019. “영국과 일본의 빈집 관리 정책과 시사점.” 『국토정책 Brief』 702: 1-8.

김현중·이종길·정일훈. 2016. “확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측.” 『한국주거환경학회지』 14(3): 15-27.

남기철. 2020. “한국 지역사회통합돌봄 정책과 주거지원: 케어안심주택과 지원주택을 중심으로.” 『사회과학연구』 27(3): 158-181.

농림축산식품부. 2019a. “귀농·귀촌실태조사.”

_____. 2019b. “농촌빈집실태조사.”

_____. 2019c. 『제4차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립 방향 연구』. 한국농촌경제연구원.

농촌진흥청. 2017. 『2017 농어업인복지실태조사보고서』. 농촌진흥청.

박헌춘·송준숙·김승근. 2015. “농촌빈집의 효율적 정비와 활용에 관한 연구.” 『한국농촌건축학회논문집』 17(4): 17-24.

박현영·서정화. 2019. “고령화 사회를 대비한 빈집 처리에 대한 과세방안: 일본의 세제분석을 중심으로.” 『세무학연구』 36(3): 173-197.

박혜선·은난순. 2018. “일본의 빈집을 활용한 지역사회 커뮤니티 거점공간 분석: 교토시 ‘빈집활용&마을만들기’ 모델 프로젝트를 중심으로.” 『의료·복지건축』 24(2): 65-77.

유해연·이영범·윤혜영. 2019. “노후주거지 빈집 활용을 통한 지역재생 사례연구: 일본 오노미치 빈집 뱅크 활용사례를 중심으로.” 『대한건축학회학술발표대회논문집』

39(1): 274-277.
이다예·유재성. 2017. “일본·미국·영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구.” 『한국도시지리학회지』 20(3): 103-118.
이준호. 2019. 『농촌빈집정비 활성화를 위한 농어촌정비법 개선 방안 연구』. 한국법제연구원.
이종길. 2016. “농촌지역의 빈집 발생 공간패턴 분석 및 공간 계획적 관리방안 연구.” 안양대학교 박사학위 논문.
정문수·이정해·정유리·최령. 2018. 『농촌형 주거기준 제정 및 주거실태조사 추진방안』. 한국농촌경제연구원.
정수은. 2016. “한국, 영국, 일본의 빈집 관리체계 비교 연구.” 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』 6(12): 343-356.
주대관. 2014. “농촌주거문제의 실태와 개선방안.” 『농정연구』 50: 202-226.
최은희·이슬해·오두선. 2020. 『지역 대응 분권·협력형 주거복지 전달체계 구축 연구』. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
한상훈. 2019. “빈집정비를 위한 빈집 실태조사 개선방안에 관한 연구.” 『대한부동산학회지』 37(3): 311-325.
홍성진·조재용. 2018. “빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구: 전문건설업의 참여 확대를 중심으로.” 『건설정책리뷰』 2018-03. 대한건설정책연구원.
통계청. 2015. “주택총조사.”
_____. 2019. “주택총조사.”
_____. 2020. “인구동향조사.”
행정안전부. 2020. “주민등록인구통계.”

Mallach, A. 2018. *The Empty House Next Door: Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United States*. Lincoln Institute of Land Policy.
Wyatt, P. 2008. “Empty dwellings: the use of council-tax records in identifying and monitoring vacant private housing in England.” *Environment and Planning*. 40: 1171-1184.
National Vacant Properties Campaign. 2005. *Vacant Properties: The True Costs to Communities*. National Vacant Properties Campaign.

Wilson, W. 2019. *Empty dwelling management orders (EDMOs)*. HOUSE OF COMMONS.
Wilson, W. and Cromarty, H. and Barton, C. 2020. *Empty Housing (England)*. HOUSE OF COMMONS.

국가법령정보센터. <http://law.go.kr>. 검색일: 2020. 1. 13.~10. 30.
「건축법」(시행 2020. 10. 8. 법률 제17223호, 2020. 4. 7., 일부개정)
「공공주택 특별법」(시행 2020. 7. 30. 법률 제16902호, 2020. 1. 29., 타법개정)
「농어촌정비법」(시행 2020. 2. 11. 법률 제16972호, 2020. 2. 11., 일부개정)
「도시 및 주거환경정비법」(시행 2020. 7. 8. 법률 제17219호, 2020. 4. 7., 타법개정)
「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(시행 2018. 2. 9. 법률 제14569호, 2017. 2. 8., 제정)
「조세특례제한법」(시행 2020. 9. 10. 법률 제17460호, 2020. 6. 9., 타법개정)
「주택법」(시행 2020. 7. 24. 법률 제16870호, 2020. 1. 23., 일부개정)
「지방세법」(시행 2020. 8. 28. 법률 제16568호, 2019. 8. 27., 타법개정)
UK Legislation.gov.uk <https://www.legislation.gov.uk>. 검색일: 2020. 9. 1.~9. 25.
Housing Act 2004(2004 c. 34, UK Public General Acts)
Law of Property Act 1925(1925 c. 20, UK Public General Acts)
Planning and Compulsory Purchase Act 2004(2004 c. 5, UK Public General Acts)
농민신문. 2020. 3. 4. “방치된 농촌 유령주택 6만1317동…경관 해치고 주민 안전 위협.”
오마이뉴스. 2020. 10. 5. “세금 12억 들인 빈집 플랫폼 ’공가랑‘, 매물은 고작 159건.”
KBS. 2019. 3. 20. “폐가 등 늘어가는 빈집 처리에 지자체 ‘골머리’.”
KBS 대구·경북 뉴스 보도자료. 2019. 9. 27. “농촌 빈집 느는데…정보 구축·활용은 부진.”

강진군. <http://www.gangjin.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
구례군. <http://www.gurye.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
스코틀랜드 의회. <https://www.parliament.scot>. 검색일: 2020. 10. 21.
빈집은행. <http://uji-isumi.com>. 검색일: 2020.10. 21.
순천시. <http://www.suncheon.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
영암군. <http://www. yeongam.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
완도군. <http://www.wando.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
의성군. <http://www.usc.go.kr>. 검색일: 2020. 10. 14.

일본 교토부. <https://pref.kyoto.jp>. 검색일: 2020. 5. 28.
일본 국토교통성. “(참고자료3) 빈집의 활용 사례.” <https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/020707/03.pdf>. 검색일: 2020. 5. 28.
일본 국토교통성. “2014년 공가실태조사 조사 결과 개요.” <https://www.mlit.go.jp/common/001109891.pdf>. 검색일: 2020. 5. 28.
일본 국토교통성. “3분 해설 빈집 대책효과.” <https://fudo-satei.com>. 검색일: 2020. 5. 28.
일본 국토교통성. <https://www.mlit.go.jp>. 검색일: 2020. 5. 28.
전라북도. <http://www.jeonbuk.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
전력데이터 개방 포털시스템. <http://bigdata.kepco.kr>. 검색일: 2020. 5. 12.
제주폐가살리기협동조합. <http://www.jejuzip.kr>. 검색일: 2020. 8. 28.
태안군. <http://www.taean.go.kr>. 검색일: 2020. 4. 13.
Action On Empty Homes 홈페이지. <https://www.actiononemptyhomes.org/publications - and-research>. 검색일: 2020. 10. 21.

KREI

www.krei.re.kr

농촌 빈집 실태와 정책과제

The Current Status of Rural Vacant Houses and Policy Tasks

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211

93520
9 791161 494272
ISBN 979-11-6149-427-2