

농촌 빈집 정책의 문제점 및 개선안에 관한 연구

A Study on the Problems and Improvement Plans of the Rural Vacant House Policy

김 용 균*
Kim, Yong-gun

김 상 범**
Kim, Sang-Bum

안 필 균*
An, Phil-Gyun

조 한 솔***
Cho, Han-Sol

Abstract

In rural areas, changes in the agricultural structure began to appear as the vulnerable class increased due to a decrease in population such as a decrease in fertility and aging, and the elderly were unable to engage in agriculture. The number of farmers and farmers is steadily decreasing, and the elderly population living in rural areas is steadily increasing. Rural houses are left empty due to the moving, hospitalization, and death of the elderly population. The purpose of this study aims to present the current status of vacant houses in rural areas, problems of vacant houses policy in rural areas, and improvement plans. The purpose of this study aims to analyze the population status and aging of rural areas, and to present a plan to improve the trend of vacant houses with cities and the problems of vacant house policies. This study was conducted in the following process. First, the definition of vacant houses in rural areas should be redefined. Second, it is necessary to analyze the causes of vacant houses in rural areas and plan the use of vacant houses linked to them. Third, the management system of vacant houses in rural areas should be clear.

주 요 어 : 농촌주택, 농촌 빈집, 빈집정책, 관리체계, 농어촌정비법

Keywords : Rural House, Vacant House, Vacant House Policy, Rural vacant house project

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

국내 고령인구 비중은 계속 증가하여 2025년 20.3%에 이르러 우리나라가 초고령사회에 진입할 것으로 전망하고 있다.¹⁾ 농촌 고령인구는 2000년 21.7%로 이미 초고령화에 진입하였다. 농촌은 출산율 감소, 고령화 등 인구감소로 취약계층이 증가하고 고령으로 농업에 종사할 수 없기에 농업구조의 변화가 나타나기 시작했다. 1970년부터 현재까지 농가인구와 농가수는 꾸준히 감소하고, 농촌에 거주하는 고령인구는 꾸준히 증가하고 있다. 고령인구의 이사, 입원, 사망이 농촌주택을 방치되는 원인이 되고 장기간 방치는 빈집으로 이어진다.

이에 본 연구는 농촌 빈집의 현황과 농촌 빈집정책의 문제점과 개선안을 제시하기 위해 시기별 농촌의 인구 현황과 고령화를 분석해보고, 도시와의 빈집 추이와 빈집정책 문제점의 개선안을 도출하는데 기여하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2.1 농촌 빈집의 정의

빈집의 사전적 의미는 ‘사람이 살지 아니하는 집’ 또는 ‘식구들이 모두 밖에 나가 비어있는 집’을 말한다.

법률적 빈집의 의미는 농어촌정비법에서 정의하는 “빈집”이란 시장(특별자치시의 경우에는 특별자치시장을 말하고, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사, 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.

Table 1. Definition of vacant house²⁾

관련근거	주요내용
농어촌정비법 제2조12	“빈집”이란 시장(특별자치시의 경우에는 특별자치시장을 말하고, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사, 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.
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 제 2조 1	“빈집”이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수등”이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말한다. 다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다.

* 농촌진흥청 국립농업과학원, 전문연구원

** 농촌진흥청 국립농업과학원, 농업연구원

(Corresponding author : Division of, National Institute of Agricultural Science,RDA, landlife@korea.kr)

*** 농촌진흥청 국립농업과학원, 연구원

본 연구는 농촌진흥청 국립농업과학원 농업과학기술 연구개발사업(과제번호: PJ01561503)의 지원에 의해 이루어진 것임.

1) 통계청, 장래인구추계, 2020.

2) 법제처, <http://www.law.go.kr>

Table 2. Trend of vacant houses in urban and rural areas⁶⁾

(단위: 호)

빈 집	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
전 국	365,466(4.0%)	513,059(4.7%)	727,814(5.5%)	793,848(5.4%)	1068919(6.5%)	1,511,306(8.2%)
도 시	205,092(3.1%)	270,287(3.3%)	420,277(4.2%)	456,509(4.1%)	654,029(5.1%)	958,268(6.6%)
농 촌	160,374(6.1%)	242,772(8.6%)	307,537(9.5%)	337,339(9.9%)	414,890(11.5%)	553,038(13.5%)
읍	41,889(4.9%)	71,884(7.0%)	96,397(7.4%)	108,210(7.4%)	141,843(8.8%)	235,897(11.8%)
면	118,485(6.6%)	170,928(9.4%)	211,140(10.9%)	229,129(11.7%)	273,047(13.8%)	317,141(15.1%)

주1) 각 연도의 도시, 농촌의 구분은 해당연도 읍면동, 행정구역 기준

주2) 지역별 /연도별 주택수 대비 빈집 비율

말한다. 빈집 및 소규모주택정비에 관한 특별법에서 말하는 “빈집”이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수 등”이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말한다. 다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다. 관련법의 공통점은 ‘1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택’의 기간으로 정하고 있다 <Table 1>.

선행연구에서 보면 빈집의 의미를 ‘현재 건물 전체가 사용되지 않고 비어있는 건물³⁾’로 규정하고 있다. 빈집은 경제적 관점에서 주거의 기능을 상실하여 주택으로서 효용을 달성하지 못하고 있는 유휴자산이다. 주택은 국가의 경제적 지표를 나타내는 중요한 자원으로 활용되고 있으며 주택통계는 국가의 중요한 관리지표일 뿐만 아니라 주택정책은 국가의 중요한 시책 중 하나이다. 도시계획 분야에서는 예전부터 유휴(vacant) 공간 또는 방치된(abandoned) 공간에 대해 주목해왔다. 대개 빈집이라 하면 유휴 상태가 장기화 되어 방치된 것으로 이해하고 있으나, 학자들 사이에서는 혼재된 개념을 사용해왔고 국가별로도 조금씩 다르게 정의하고 있다⁴⁾. 해외의 빈집에 관한 선행연구는 유휴공간, 유휴자산 또는 유휴지(vacant land/lot), 유휴부동산(vacant property), 방치부동산(abandoned property) 등의 용어로 연구되었다. 이에 대한 통합된 정의는 아직 없으며 ‘방치된(abandoned)’, ‘비어있는(vacant)’이라는 동일한 용어를 어떻게 정의하느냐에 따라 의미와 범위를 두고 미묘한 견해 차이를 보이고 있다.⁵⁾

농촌 빈집의 분류는 통계청 인구주택총조사를 위한 빈집 조사항목으로 빈집을 구분하고 있다. 빈집의 분류는 크게 ‘매매·임대·이사’, ‘미분양·미입주’, ‘영업용’, ‘현재 수리 중’, ‘일시적(가끔)이용’, ‘폐가(철거 대상 포함)’, ‘기타’의 7가지 항목으로 조사하고 있다. 이것은 통계를 목적으로 한 분류이기 때문에 빈집의 활용 목적에 맞는 분류의 기준이 마련되어야 한다.

2.2 농촌 빈집의 발생 원인

2020년 전국 빈집은 1,511,306호로 1995년 빈집 365,466호에 비해 1,145,840호 증가하여 25년 동안 4.1% 증가하였다. 2020년 도시의 빈집은 958,268호로 1995년 205,092호에 비해 753,176호(4.6%) 증가하였고 2020년 농촌 빈집은 553,038호로 1995년 242,772호에 비해 392,664호(3.4%) 증가한 수치를 보였다<Table 2>.

(1) 농촌인구의 감소

빈집 발생 원인을 모색하고자 1970년부터 현재까지 농가인구 및 농가수 현황, 고령인구 현황을 파악하여 농촌인구 감소와 농촌 고령인구 증가를 분석하였다. 농가인구 및 농가수 현황은 2020년 농가인구는 2,314천명으로 1970년 14,442천명에 비해 12,108천명(84.0%) 감소하였다. 2020년 농가수는 1,036천가구로 1970년 2,483천가구에 비해 1,447천가구(58.3%) 감소하였다. 지난 50년간 농가인구는 연평균 -0.04% 농가수는 -0.02% 감소하였다. 농촌 고령화로 2019년 65세 이상 농촌 고령인구는 1,046천명으로 1970년 713천명에 비해 333천명(46.7%) 증가한 수치로 연평균 0.01% 증가하였다. 2019년 농촌 고령인구비율은 46.6%로 1970년 4.9%에 비해 41.7% 증가하였다. 또한, 2019년 요양병원 입원환자는 493,748건으로 2014년 267,349건에 비해 226,399건으로(84.7%) 증가하였다. 분석결과, 농촌에서는 고령주택소유자의 사망과 건강상의 이유로 요양병원 입원에 따라 주택을 장기간 방치하여 빈집 증가에 영향을 주고 있음을 알 수 있었다<Table 4><Table 5><Table 6>.

(2) 공실의 장기화

통계청 2020인구주택총조사에 따르면 도시주택은 3개월 미만의 비어있는 기간(45%)으로 가장 길었고, 3~6개월 미만(21%), 6~12개월 미만(17%), 12개월 이상(17%)으로 나타났다. 도시주택은 소유자가 공실(空室)을 임대하거나 주택의 매각으로 재산상의 이득을 취할 수 있기 때문에 비어있는 기간이 최소화되고, 유동인구의 증가로 공실(空室)의 기간이 짧아진다. 장기간 빈집의 경우에도 도시주택은 각종 규제로 재건축·재개발이 묶이거나 투자에 따른 이익이 담보되기 때문에 유지관리 되는 것으로 분석되었다.

6) 통계청, 연도별 인구주택총조사 자료, 2020.

3) 임정아, 김태영, 박중신, 청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한조사연구, 한국주거학회 추계학술대회논문집, 2008, p.279.

4) 한수경, 유휴·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2016, p.18.

5) 손영욱, 도시지역 빈집 활성화정책의 우선순위와 방안에 관한 연구, 전남대학교 대학원 박사학위논문, 2020, pp.7-8.

Table 3. The period when the house is vacant⁸⁾

(단위: 호)



	비어있는 기간 계	비어있는 기간 3개월 미만	비어있는 기간 3~6개월 미만	비어있는 기간 6~12개월 미만	비어있는 기간 12개월 이상
전 국	1,511,306	575,268	300,294	248,418	387,326
도 시	917,881	414,164	194,686	153,722	155,309
농 촌	593,425	161,104	105,608	94,696	232,017

Table 4. Current status of farm household population and number of farm households⁹⁾

(단위: 천명, 천가구, %)

	1970년 (A)	1980년	1990년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년 (B)	증감 (C=B-A)	증감율 (C/A×100)	연평균 증감률
농가인구	14,422	10,827	6,661	4,031	3,434	3,063	2,569	2,314	-12,108	-84.0	-0.04
농가수	2,483	2,155	1,767	1,383	1,273	1,177	1,089	1,036	-1,447	-58.3	-0.02

Table 5. Current status of the elderly population¹⁰⁾

(단위: 천명, %)

	1970년 (A)	1980년	1990년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년 (B)	증감 (C=B-A)	증감율 (C/A×100)
고령인구	713	728	769	876	999	973	987	1,046	333	46.7
고령인구비율	4.9	6.7	11.5	21.7	29.1	31.8	38.4	46.6	41.7	851.0

Table 6. Current status of inpatients in nursing hospitals¹¹⁾

(단위: 건, %)

	2014년 (A)	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (B)	증감 (C=B-A)	증감율 (C/A×100)
요양병원 입원환자	267,349	278,419	299,253	332,401	483,433	493,748	226,399	84.7

농촌주택은 12개월 이상 비어있는 기간(39%)으로 가장 길었고, 3개월 미만(27%), 3~6개월 미만(18%), 6~12개월 미만(16%)으로 나타났다. 농촌주택이 공실(空室)이 될 경우, 소유자는 주택가격 상승의 기대심리로 농촌주택을 방치하거나, 투자에 대한 이익이 담보되지 않는 농촌주택도 방치되어 빈집이 초래될 가능성이 높아진다⁷⁾(Table 3).

(3) 농촌주택의 노후화

2019년 인구주택총조사 결과를 보면 주택 노후화 비율이 농

촌은 26.7%이고 도시는 15.7%다. 또 난방과 단열 불량 비율도 농촌이 21.1%로 도시 14.0%보다 높다. 농촌주택이 도시에 비해 노후주택이 많은데다 난방이나 단열 등의 불량이 많아 사람이 살지 않으면 빠른 시간 내 흥가가 되기 때문이다.¹²⁾ 이에 따라 중앙정부는 빈집정비에 농어촌주택개발사업, 귀농인빈집수리비지원사업, 일반농산어촌개발사업, 농어촌취약지역생활여건개조사업등을 농촌의 정주환경개선을 지원하고 있다<Table 7>.

2.3 소결

농촌 빈집 발생원인 유형으로 내부적 요인과 외부적 요인을 구분하였고, 세부유형은 물리적 특성, 소유자 특성, 사회·경제

7) 김찬, 농촌 빈집의 건축적 특성에 관한 연구, 서울과학기술대학교 주택대학원 석사학위논문, 2013, pp.21-25, 연구자 재구성.

8) 통계청, 인구주택총조사, 2020.

9) 통계청, 통계로 본 농업의 구조 변화, 2020.

10) 통계청, 통계로 본 농업의 구조 변화, 2020.

11) 보건복지부, 의료서비스이용현황, 2022.

12) 김성배, 농촌주택 상속 늘자 빈집도 증가 ... 유행마을 되나 불안, 내일신문, 2021.04.15., http://www.nacil.com/news_view/?id_art=383204

Table 7. Rural vacant house project¹³⁾

(단위: 천명, 천가구, %)

사업명(부서)	사업근거	사업내용
농어촌주택 개량사업 (농림축산식품부) 지역개발과	「농어촌정비법」 제2조제10호, 제55조제6호, 제67조, 제108조 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법 제29조	농어촌 지역의 노후 불량주택 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 지원
귀농인 빈집 수리비 지원사업 (농림축산식품부) 경영인력과	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3절(농업인력의 육성 등) 제29조의2(귀농인의 육성)	농가의 빈집을 수리하는 경우 일정 금액 한도 내에서 비용을 지원하는 사업
일반농산어촌 개발사업 (농림축산식품부) 지역개발과	「국가균형발전특별법」 제34조, 제35조의2, 제35조의3 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제38조, 제39조	중앙정부는 농촌중심 지활성화, 기초생활거점, 시·군역량강화, 농촌신활력플러스 등을 담당하며, 지자체는 신규마을 조성, 기초생활인프라 정비, 농촌현장포럼, 농촌재능나눔, 농촌다움 복원, 농촌형 공공임대주택 등 사업을 담당
농어촌 취약지역생활 여건개조사업 (농림축산식품부) 지역개발과	「균형발전특별법」 제1조, 제3조, 제40조 등 「농어촌정비법」 제2조제10호, 제58~제61조, 제114조~116조 등	(안전확보) 재해(산사태 등)예방, 노후위험시설(축대, 담장) 보수, CCTV 설치 등 (생활·위생인프라) 상수도 지원, 재래식 개량 및 공동 화장실 확충 등 (주택정비) 주거여건 및 노후불량주택의 안전문제 개선 등 (일자리·문화, 복지 등 휴먼케어) 육아보육, 청소년 상담, 소외계층 취업, 노인돌봄, 건강관리, 사업 홍보 등 (역량강화) 주민 공동체 활성화, 주민 참여 확대 등 도모

Table 8. The cause of vacant houses

구분	세부유형	주요내용
내부적요인	물리적 특성	- 주택의 노후화, 파손 - 불편한 생활환경 - 열악한 주거환경
	소유자 특성	- 소유자의 이사, 장기입원, 사망 등 - 주택 투자용 구매 등 - 후손 상속 등 - 후손들의 노후 귀농으로 인한 방치
외부적요인	사회·경제적 변화 특성	- 출산율 감소, 고령화 등 인구감소 - 취약계층 증가 - 농업구조 변화
	주택환경 변화 특성	- 농촌 공동화 현상 - 농촌 과소화 현상

적 변화 특성, 주택환경 변화 특성으로 세분화 하였다<Table 8>.

물리적 특성으로 주택의 노후화, 파손, 불편한 생활환경, 열악한 주거환경 등이 있다. 현재 농촌주택의 대부분 노후화가 진행중이고, 물리적 소재 또한 토벽, 시멘트블럭, 조립식패널, 콘크리트 등 다양한 형태를 띠고 있다. 주택의 수리·보수에 큰 비용과 문제가 발생할 수 있기에 불편을 개선하는 방법을 선택하고 있다. 또한, 생활인프라와 열악한 주거환경 등 입지적 문제도 빈집이 될 수 있다. ‘농산어촌 유도피아 특별위원회’ 2차 회의에서 보고된 내용으로는 전국 농촌 면지역(1182곳) 가운데 76%에 이르는 곳에 병·의원이나 하나도 없다. 슈퍼마켓이 없는 곳은 전체의 45%에 달하며, 미용실과 어린이집이 없는 곳도 각각 43%와 37%에 이르는 농촌의 현재 문제점이다. 학교, 도로 등의 인프라로부터 접근성이 떨어지는 지역일수록 빈집이 많이 발생하고 있다.¹⁴⁾

13) 농식품부, 농식품 사업안내서, 2019, pp.35-45.

내부적 요인 중 주택 소유자의 성향으로 빈집이 될 확률이 높다. 소유자가 이사, 장기입원, 사망 등으로 빈집으로 방치될 수 있고, 후손들의 상속 후 매매를 하지 않거나 노후에 귀농을 생각하여 빈집으로 방치하는 경우도 있다. 투자를 목적으로 농촌주택 구매하여 유지관리에 대한 어려움으로 빈집이 될 수 있다.

사회·경제적 변화 특성은 농촌의 출산율 감소, 고령화 등 인구감소로 취약계층이 증가하고 고령으로 농업에 종사할 수 없기에 농업구조 변화에 영향을 준다. 사회·경제적 변화는 주택환경 변화에도 영향을 주는데, 인구감소가 농촌의 공동화, 과소화로 자연스럽게 이어진다.

농촌의 거주가구 중 고령가구의 비중이 높고 거주하는 주택 또한 건축된 지 오래된 노후주택이 대부분이다. 이처럼 물리적 특성, 사회·경제적 변화 특성의 개별 요인은 상관관계를 가지며 직·간접적으로 영향을 주고 농촌 빈집 발생을 가속화한다. 그렇기 때문에 물리적 특성의 정비 및 불편해소가 아닌 소유자 특성과 사회·경제적 변화 특성을 반영하여 다각적인 빈집 관리 및 정비방향을 세워야 한다.

3. 빈집 정책 현황과 문제점

3.1 국내 농촌 빈집 정책 동향

현재 농촌은 갈수록 고령화·과소화되면서 빈집이 늘어나고 있다. 농촌에 방치되거나 유지관리의 어려움으로 빈집은 거주민의 안전과 위생을 위협하고 농촌 경관을 훼손하고 있다. 이에 중앙정부와 지방자치단체는 빈집 철거를 유도하지만, 빈집은 사유재산으로 인식되어 정비가 쉽지 않다. 2020년 2월에 개

14) 김현중, 이종길, 정일훈, 확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측, 한국주거환경학회, 14(3), 2016, p.25.

Table 9. Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act¹⁵⁾

제 64조	빈집정비계획의 수립등
	④ 시장·군수·구청장은 빈집정비계획의 원활한 이행을 위하여 매년 빈집정비 이행계획(이하 “이행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. <신설 2021. 4. 13.>
제 64조 2	빈집실태조사
	① 시장·군수·구청장은 빈집정비계획 및 이행계획의 수립·시행, 빈집의 관리·정비를 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사(이하 “빈집실태조사”라 한다)를 실시하여야 한다. <개정 2021. 4. 13.> 1. 빈집의 소재 현황 2. 빈집의 관리 상황 및 방치기간 3. 빈집의 소유자 및 권리관계 4. 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황 5. 그 밖에 빈집 발생 사유 등 대통령령으로 정하는 사항
제 64조의 6	빈집정보시스템의 구축·운영
	① 시장·군수·구청장은 빈집에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고 빈집의 정비에 필요한 정보를 제공하기 위한 정보시스템(이하 “빈집정보시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ② 빈집정보시스템은 「건축법」 제32조에 따른 전자정보처리 시스템과 연계할 수 있다. ③ 시장·군수·구청장은 빈집정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ④ 시장·군수·구청장은 빈집정보시스템을 대통령령으로 정하는 전문기관이 구축·운영하게 할 수 있다. ⑤ 시장·군수·구청장은 안전사고나 범죄발생 등을 예방하기 위하여 필요한 경우 빈집정보시스템으로 처리한 빈집정보를 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 제공할 수 있다. ⑥ 시장·군수·구청장은 빈집을 활용하기 위한 목적의 범위에서 빈집의 소유자가 동의한 경우에는 빈집정보시스템으로 처리한 빈집정보를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개할 수 있다. ⑦ 그 밖에 빈집정보시스템의 구축·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제65조	빈집에 대한 소유자들의 책무
	빈집의 소유자들은 주변 생활환경에 악영향을 끼치지 아니하도록 빈집에 대한 적절한 관리 및 정비를 하여야 한다.
제65조 2	빈집에 대한 시장·군수·구청장의 책무
	시장·군수·구청장은 빈집정비계획 수립 및 실시 등 빈집에 대하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

정된 ‘농어촌정비법’을 통해 빈집 직권 철거, 빈집정비지원 등의 기반이 마련되었다. 하지만 자진 철거나 철거 명령으로 빈집을 철거하는 경우 과세 대상이 주택에서 토지로 전환되기 때문에 높은 재산세율을 적용받을 수 있어, 자진 철거의 어려움이 있다.

농어촌주택개량사업은 빈집만을 대상으로 하진 않지만, ‘농어촌정비법’에 따라 노후주택, 리모델링 같은 정주환경개선에 지원한다. 귀농인 빈집 정비 지원사업은 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’을 기반으로 농가의 빈집을 정비하는 경우 지원된다. 일반농산어촌 개발사업은 ‘국가균형발전특별법’, ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’에 근거하여 기초생활인프라 정비에 지원을 받아 빈집을 정비할 수 있다. 농어촌 취약지역생활 여건개조사업은 ‘균형발전특별법’, ‘농어촌정비법’에 근거하여 주택정비 항목으로 빈집정비가 가능하다.

농어촌정비법은 빈집의 효율적인 정비를 위하여 개정 및 신설을 통한 근거를 마련하고, 지방자치단체장에게 권한을 위임하였다. 이에 따라 빈집정비계획을 수립하고, 빈집실태조사를 시행하는 근거가 마련되었다. 농어촌정비법 제 65조의 2는 빈집에 대한 지방자치단체장의 책무로, 시장·군수·구청장은 빈집정비계획 수립 및 실시 등 빈집에 대하여 필요한 조치를 강구하여야 한다. 하지만 빈집 소유자와 지방자치단체장의 빈집에

대한 대처를 강조할 뿐 중앙정부의 가이드라인 없이 정책 추진이 이루어지고 있다<Table 9>.

3.2 빈집의 문제점

(1) 빈집 통계의 문제점

농촌 빈집의 통계 조사를 시행하는 기관의 방법과 시점에 따라서 극명한 차이를 보이고 있다. 통계청의 조사 방법은 사전 전화, 방문을 통하여 11월 1일을 기준으로 당시 집이 비어 있으면 빈집으로 판단한다. 이에 따라 통계청의 빈집 조사 대상은

Table 10. Definition of vacant houses by country¹⁶⁾

구분	빈집 정의
한국	빈집: 1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택
일본	빈집: 사용하지 않는 주택 특정빈집: 안전·위생·경관 측면에서 위해한 빈집
미국	유희·방치 부동산: 유희기간, 물리적 상태, 근린 위해성, 법규 준수 여부로 정의
영국	6개월 이상 유희 상태인 주택을 빈집으로 지칭하며 관리 대상으로 삼고, 유희 상태의 주택 전부를 빈집으로 간주하며 활용 불가능한 폐가는 미포함

16) 김병준, 광주광역시 빈집 현황과 활용방안에 관한 연구, 광주대학교 대학원 석사학위논문, 2020, p.40.

15) 법제처, <http://www.law.go.kr>

Table 11. Comparison of vacant house statistics in 2020¹⁷⁾

(단위: 호)

지 역	빈집 실태조사			인구주택 총조사	차이
	도시지역 (국토부)	농어촌지역 (농식품부)	합계		
서울	2,971	-	2,972	96,629	93,657 (32.5배)
인천	3,665	616	4,284	65,861	61,580 (15.4배)
경기	2,824	2,694	5,518	272,358	266,840 (49.4배)
합 계	9,461	3,310	12,771	434,848	422,077 (34.0배)

조사 시점에 비어 있는 집은 모두 빈집으로 포함된다<Table 11>.

농식품부의 빈집대상은 ‘농어촌정비법’ 정의에 따라 1년 이상 비어 있는 집으로 판단한다. 조사 방법은 전기·상수도 사용량이 없는 1년 빈집을 대상으로 정하고 조사되지만, 계량기가 미설치 된 가구는 통계에서 제외되는 문제가 발생한다. 이 때문에 빈집의 통계량은 많은 차이가 나고 현시점의 정확한 빈집량을 파악하지 못한다는 문제점이 발생한다. 빈집 문제를 해결하려면 정확한 기초자료를 바탕으로 계획과 활용방안을 모색하여야 한다. 하지만, 기초자료의 한계로 빈집계획의 효과적인 연계성을 이루지 못하고 있다.

빈집 실태조사를 효과적으로 진행하기 위해서는 빈집 정의부터 재정립이 필요하다. 일본은 빈집과 특정빈집을 구분하며 안전, 위생, 경관이 부적절한 빈집으로 구분한다. 한국도 특정 빈집에 대한 사항이 고시되어 있지만, 특정빈집을 인식하고 지자체장에서 신고하여야 한다. 미국은 유효기간, 물리적 상태, 근린 위해성, 법규 준수 등 종합적으로 판단하고 정의한다. 영국은 6개월 이상 유효 상태인 주택을 빈집으로 간주하며 활용 불가능한 폐가는 미포함으로 정의한다<Table 10>.

(2) 관리체계의 불명확

현재 농촌 빈집의 관리 주체가 명확하지 않고, 정부 부처 간 역할이 중복되거나 명확히 구분되지 않는 경우도 발생하고 있다. 현재 주택과 관련하여 중앙정부 여러 산하기관이 각자의 목적에 맞게 운영하고 있다<Table 12>.

한국토지주택공사가 운영 중인 ‘씨:리얼(SEE:REAL)’은 인구 이동, 가구이동, 매매 평균가, 주택유형별 거래량, 건축연도 등 주택 매매의 목적으로 정보를 다룬다.

온비드는 전국 공공기관의 공매정보를 통합하여 기관이 보유한 공유재산을 직접 공매에 참여할 수 있도록 만든 공매 포털 시스템으로 토지면적, 건물면적, 매매가격 등의 정보를 다룬다.

한국국토공사가 운영 중인 공가량은 빈집조사, 빈집발생예측, 주변시설 정보, 주택유형, 주택 매매가격, 건축연도, 주택 면적, 대지면적의 정보를 다룬다. 공가량의 등록된 빈집은 지방자

Table 12. Vacant house management system by country¹⁸⁾



치단체에서 의뢰하거나 소유자가 자발적으로 빈집으로 등록해야만 된다는 단점과 기본적인 빈집에 대한 정보를 다룰 뿐 빈집에 대한 노후도, 건물 구조, 재료 등이 고려되지 않기 때문에 활용계획으로 연계되기 어렵다.

농림축산식품부가 운영 중인 귀농귀촌종합센터는 귀농교육, 귀농지원정책, 농촌주택표준설계도, 지자체별 지원정책 및 현황, 지역별 특성과 여건, 작목정보를 제공한다. 귀농지원에 대한 지역별 전반적인 자료 및 농촌주택표준설계도를 제공하지만, 실질적으로 활용 가능한 농촌 빈집 정보는 제외된다.

부동산원은 빈집정보체계구축 및 실태조사, 정비계획수립, 빈집활용, 주택 매매가격 등을 계획하지만 사업 초기로 농어촌 지역 빈집조사 체계를 구축하고 빈집정비사업의 모델을 개발하는 단계이다.

3.3 해외 농촌 빈집 정책

일본은 빈집관리 정책의 특징은 계획수립, 재정지원에 이르기까지 빈집 문제 해결을 위해 종합적으로 접근하고 있다. 중앙정부의 가이드라인에 따라 각 지방자치단체가 빈집 조례 제정을 통해 빈집 문제에 접근하고 해결하기 위한 기반을 마련하고 있다. 또한 지방자치단체에 따라 공공과 민간이 협업하여 빈집 대책을 마련하도록 하고, 실태조사를 통해 빈집에 대한 정확한 데이터베이스를 구축하는 등 빈집을 체계적이고, 조직적으로 관리하고자 하였다. 일본은 빈집을 두 가지 관점으로 접근하고 있다.¹⁹⁾ 첫째, 지방자치단체에서 빈집을 예측하고 관리하면서 빈집 발생 시 법이 정하는 특정 빈집으로 지정하여 고정자산세

17) 조계완, 2021 국감 수도권 빈집 조사했더니...통계청 "43만호" vs 국토부 "1만3000호", 뉴스핌, 2021.10.05., <https://m.newspim.com/news/view/20211005000235>

18) 김병준, 광주광역시 빈집 현황과 활용방안에 관한 연구, 광주대학교 대학원 석사학위논문, 2020, p.40.

증가를 통해 빈집을 철거할 수 밖에 없도록 만든다. 둘째, 빈집의 활용이다. 지방자치단체와 NPO, 중개업자 등의 협력을 바탕으로 농촌 빈집 활성화를 시행하고 있다. NPO 계획가 네트워크를 중심으로 지방자치단체는 농촌 빈집의 정보 제공, 빈집 소유자는 빈집제공, 이용희망자의 모집, 빈집 개보수 상담 등으로 농촌 빈집활용 체계가 구축되어있다.²⁰⁾

영국정부의 빈집관리 정책의 특징은 빈집을 활용한 저렴 주택의 공급은 개개인의 주거안정과 생존권 보장이 정부와 사회의 공동책임이라는 인식으로부터 출발한다. 이러한 인식은 빈집 이슈에서 주택소유주의 고유한 재산권 행사에 우선하여 공공성을 강제할 수 있는 기반이 되어 왔으며 그것은 정부가 활용할 수 있는 다양한 공권력의 형태로 법제화 되었다. 빈집관리에 대한 소유주의 책임과 권한을 명시하고, 빈집 활용을 위한 세계규제와 인센티브를 함께 사용하였다.²¹⁾ 영국은 주택 부족문제를 해소하고자 공론화되었고, 2000년 중앙부처인 환경교통지역부(DETR)와 농수산식품부(MAFF)가 농촌 빈집을 활용하여 주택을 공급하는 정책을 공동 추진하여 EHA에 자금을 지원하여 빈집활용에 대한 우수사례 가이드북을 발간하고 10년 이상 비어 있는 주택을 개보수하여 매도할 때에는 부가가치세 면세를 추진하였다.²²⁾

4. 결론

농촌의 출생률 감소와 베이비붐 세대의 고령화로 인해 최근 몇 년 동안 청년 또는 생산 인구가 추가로 감소하고 노인 인구가 더 증가하면서, 고령화를 초래하는 실정이다. 인구 감소는 국토 공간에 지대한 영향을 미치고 있다. 이미 인구가 감소하고 있는 농촌 지역의 경우 농촌 과소화 및 공동화, 토지의 과소 활용 또는 미활용, 농지 황폐화, 그리고 대지 및 빈집 소유자 식별의 어려움과 같은 문제가 대두된다. 연구를 통하여 사회적 문제로 부각된 농촌 빈집의 문제를 현황과 정책적 분석을 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 농촌 빈집 정의부터 재정립되어야 한다. 한국의 빈집 정의는 '1년 이상 거주 또는 사용하지 않는 주택' 세부사항으로 특정빈집은 안전, 위생, 경관 훼손, 생활환경 보전을 위하여 부적절한 경우 행정지도 및 조치를 취할 수 있다. 일본 빈집 정의는 사용하지 않는 주택으로 특정빈집을 구분하여 안전·위생·경관 측면에서 위대한 빈집으로 정의한다. 미국은 유희기간, 물리적 상태, 근린 위해성, 법규 준수 여부 등 종합적 판단으로 정의한다. 영국은 6개월 이상 유희 상태인 주택을 관리 대상으로 삼고, 유희 상태의 전부를 빈집으로 간주하며 활용 불가능한 폐가

는 미포함하여 정의한다. 통계상 불일치가 발생하지 않도록 농촌 빈집에 대한 명확한 정의가 필요하다.

둘째, 농촌 빈집의 빈집관리체계가 명확해야 한다. 정부 부처간 주택과 빈집의 정보를 기관의 목적에 맞게 다루고 있다. 농촌 빈집의 정보를 얻고자 할 때 기관마다 다른 목적성을 가지고 정보를 제공하기 때문에 빈집에 대한 종합적인 정보를 얻기가 어렵다.

셋째, 농촌 빈집 발생원인을 분석하고 연계되는 빈집활용 계획을 해야 한다. 농촌 빈집을 지금까지와 같은 방식으로 접근해서는 안된다. 농촌인구는 지속적으로 감소하고 있고, 농촌에 거주하는 인구도 고령화되어가고 있다. 고령의 농촌주택 소유자가 사망과 건강상의 이유로 요양병원에 입원할 경우 주택을 장기간 방치로 빈집이 될 수 있다. 현재 빈집정책은 빈집의 실태조사, 빈집의 철거 등에 일차원적인 수준에 머물러 있다. 농촌 빈집의 원인을 분석하고 빈집 발생을 예측하며, 빈집 발생 시 계획된 활용계획을 연계하는 체계적으로 대응하는 것이 요구되는 시점이다.

본 연구는 농촌의 인구감소, 고령화 등의 요인으로 농촌 빈집현황과 농촌 빈집정책을 중심으로 정리하고, 바람직한 정책적 개선안을 모색하고자 했다. 하지만 이 글에서 정책적 개선안이 구체적인 정책수단에까지 나아가지 못하고 방향제시에만 머물러 있다는 점은 본 연구의 한계점으로 남는다. 향후 빈집의 활용에 대한 진전된 후속 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 김병준, 광주광역시 빈집 현황과 활용방안에 관한 연구, 광주대학교 석사학위논문, 2020.
2. 김찬, 농촌 빈집의 건축적 특성에 관한 연구, 서울과학기술대학교 주택대학원 석사학위논문, 2013.
3. 김현중, 이종길, 정일훈, 확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측, 한국주거환경학회지, 14(3), 2016.
4. 농식품부, 농식품 사업안내서, 2019.
5. 보건복지부, 의료서비스이용현황, 2022.
6. 손영옥, 도시지역 빈집 활성화정책의 우선순위와 방안에 관한 연구, 전남대학교 박사학위논문, 2020.
7. 윤영란, 도시 내 빈집의 현황분석을 통한 도시정책 방향 연구, 광운대학교 스마트융합대학원 석사학위논문, 2019.
8. 임정아, 김태영, 박중신, 청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한조사연구, 한국주거학회 추계학술대회논문집, 2008.
9. 통계청, 연도별 인구주택총조사 자료, 2020.
10. 통계청, 인구주택총조사, 2020.
11. 통계청, 장래인구추계, 2020.
12. 통계청, 통계로 본 농업의 구조 변화, 2020.
13. 한수경, 유희·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2016.
14. 김성배, 농촌주택 상속 늘자 빈집도 증가...유희마을 되나 불안, 내일신문, 2021.04.15., http://www.naeil.com/news_view/?id_art=383204
15. 법제처, <http://www.law.go.kr>

19) 김병준, 광주광역시 빈집 현황과 활용방안에 관한 연구, 광주대학교 대학원 석사학위논문, 2020, p.25.
 20) 김찬, 농촌 빈집의 건축적 특성에 관한 연구, 서울과학기술대학교 주택대학원 석사학위논문, 2013, p.61.
 21) 윤영란, 도시 내 빈집의 현황분석을 통한 도시정책 방향 연구, 광운대학교 스마트융합대학원 석사학위논문, 2019, pp.45-46.
 22) 김찬, 농촌 빈집의 건축적 특성에 관한 연구, 서울과학기술대학교 주택대학원 석사학위논문, 2013, pp.59-60.

16. 조재완, 2021 국감 수도권 빈집 조사했더니...통계청 "43만호" vs 국토부 "1만3000호", 뉴스핌, 2021.10.05., <https://m.newspim.com/news/view/20211005000235>

접 수 일 자 : 2022. 01. 10
초 심 완 료 일 자 : 2022. 02. 29
게 재 확 정 일 자 : 2022. 02. 15