일감부동산법학 | 제16호
2018년 2월 33-62쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Real Estate Law Review
Vol.16, Feb., 2018. pp.33-62
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

빈집정비사업에 관한 법제적 연구

Legal Study on the Vacant Houses Maintenance Business

채 우 석*
Chae, Woo-Suk

목 차

Ⅰ. 처음에
Ⅱ. 빈집의 발생원인과 대응정책
Ⅲ. 빈집정비사업 관련 법률과 "소규모주택정비법"의 제정
Ⅳ. 빈집정비사업의 실효성을 위한 법제적 검토
Ⅴ. 맺음말

지자체는 최근 증가하는 빈집의 문제를 해결하기 위하여 조례를 제정하였고, 이를 근거로 다양한 정책을 전개하였다. 그러나 각 지자체마다 빈집에 대한 해석이 통일되지 아니하고, 때로는 법적 근거도 명확하지 않은 채 각 지자체의 정책에 따라 빈집사업들이 전개되기도 하였다. 이에 따라 우리 사회가 안고 있는 빈집의 문제를 체계적으로 해결하고자 "소규모 주택정비법"이 제정되었다고 할 수 있다.

그러나 "소규모 주택정비법"은 그 자체로서 다소의 법제적 한계를 내포하고 있다고 생각된다. 동 법률은 근본적으로 빈집을 철거하고자 하는 정비사업에 중점을 두고 있다. 빈집을 개선하거나 혹은 재활용하기 위한 법제로서의 역할에는 한계가 있다고 생각된다. 또한 동 법률은 주택정비사업을 촉진하기 위한 개발법적 성격을 강하게 갖고 있다고 생각한다.

투고일 : 2017. 12. 29. / 심사의뢰일 : 2018. 1. 15. / 게재확정일 : 2018. 1. 31.

* 숭실대학교 법과대학 법학과 교수
Professor, Department of Law, College of Law, Soongsil University

[주제어] 빈집, 농어촌주택, 방치된 빈집, 빈집개선, 주택개발정책, 주택정비사업주거환경개선사업, 농어촌정비법, 소규모주택 및 빈집정비

Ⅰ. 처음에

최근 급속도로 증가하는 빈집으로 인하여 발생하는 여러 가지 사회문제를 해결하기 위하여 일부의 지방자치단체는 정책적으로 다양한 사업을 전개하여 왔다. 각 지방자치단체에서 실시하였던 사업은 나름대로 성과를 거두면서 그 의미가 적지 않았다고 생각된다. 그러나 정책이 실효적인 성과를 달성하기 위해서는 늘 그러하듯이 많은 예산과 관심이 동반되어야 한다. 이러한 차제에 최근 국가적인 차원에서도 빈집문제를 근본적으로 해결하기 위한 법제적 근거를 마련하기 위하여 노력하였고, 비교적 짧은 시일 내에 입법화에 성공을 거두었다고 할 수 있다. 이에 따라 올해 2월에 제정된 법률이 "빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법"(이하 '소규모주택정비법'이라 약칭한다.)이다. 이와 같이 법률제정이 단기간에 이루어진 배경에는 당연히 빈집을 정비하여야 할 필요성이 긴급하고 절실하였던 점이 있었을 것이다. 또한 실질적으로는 우리의 상황과 매우 유사한 경험을 갖고 있는 일본이 우리 보다 앞서서 빈집정책을 본격적으로 실현하기 위하여 특례법을 제정하였다는 점도 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

본 연구는 우선 빈집이 발생하게 되는 이유를 체계적으로 분석하고, 이러한 빈집을 처리하기 위하여 어떠한 정책을 진행하여 왔는가에 대해 살펴 본 후에, "소규모주택정비법"을 제정하게 된 과정 및 배경에 대하여 정리하여 보고자 한다. 아울러 "소규모주택정비법"에서 규정하는 빈집정비사업의 정책이 효율적인 방법으로 실현될 수 있을 것인가에 하는 관점에서 빈집정비사업의 법제를 검토하여 보고자 한다.

Ⅱ. 빈집의 발생원인과 대응정책

1. 빈집의 개념과 사회문제

1.1 빈집의 개념

빈집이란 무엇인가에 관하여는 다양한 견해가 제기된다. 보는 시각과 대응정책의 방향에 따라 많은 차이가 있을 수 있다. 따라서 빈집에 대한 개념을 정리해 보는 것도 나름대로 의미가 있을 것이다. 빈집이라 함은 흔히 한국어사전에 의하면 '사람이 살지 않는 집'이다. 즉 사람이 살지 않는 비어있는 집으로 보고 있다. 다만 빈집이라고 하여도 사람이 항상 살고 있느냐의 여부, 또한 사람이 살고 있지 않다고 하여도 집을 관리하고 있느냐의 여부, 혹은 부동산거래의 대상이 될 수 있는 집인가의 여부 등에 따라 빈집의 범위가 다르게 나타날 수 가 있다.[1] 한편으로는 사람의 주거 및 관리에 따라 빈집상태가 사회문제를 발생시킬 수 있는가의 관점에서 분류하기도 한다.[2]

빈집과 관련하여서 현행의 실정법에서도 명문의 규정을 두고 있는 경우가 있다. 우선 "농어촌정비법" 제2조 "빈집"이란 시장(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)·군수·구청장(광역시 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물을 말한다고 정의하고 있다. 또한 건축법은 제81조의2에서 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지

1) 이와 같이 3가지의 요소를 가지고 빈집을 6단계의 수준으로 나누고 분류하는 경우도 있다. 北村喜宣, "空き家對策の自治体政策法務(一)", 自治研究 第88卷 7号, 2012, 22-24頁.

2) 심재승, "인구감소시대에서의 빈집 문제에 대한 국가-지방자치단체의 정책 대응-", 한국지적정보학회지 제19권 1호, 한국지적정보학회, 2017, 5-6쪽.

아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물(농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 "빈집"이라 한다)로 규정하고 있다. 한편 소규모주택정비법 제2조 제2호에서는 "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 말한다고 규정하고 있다. 다만 미분양주택 등 대통령으로 정하는 주택은 제외한다고 한다. 이와 같이 보면 소규모주택정비법에 따른 빈집은 농어촌정비법과 건축법에 의하여 정의하고 있는 빈집과 비교하여 보면 거의 같은 규정을 두고 있으며, 농어촌정비법 또는 건축법에서 빈집의 범주에 들어있는 건축물이라는 용어는 제외하고 있다.

건축법 제2조 제1항 제2호에서 "건축물"이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소・공연장・점포・차고・창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 또 건축법 제2조 제2항에서는 건축물의 용도에 따라 단독주택, 공동주택 등으로 구분하고 있다. 이 같이 보면 건축법은 주택을 건축물의 용도로 이해하고 있으며, 별도 주택의 개념을 건축물과 구분하고 있지 않다고 할 수 있다. 따라서 농어촌정비법 또는 주택법에서 빈집의 개념을 정의할 때 '주택 또는 건축물'이라고 규정할 필요는 없을 것으로 생각된다. 이미 주택도 건축물에 포함되기 때문이다. 한편 주택법 제2조 제1호에서는 "주택"이란 세대(세대)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다고 규정하고 있다. 따라서 소규모주택정비법에서 정의하는 빈집은 주택이 대상이 되며, 다만 시행령에 의하여 미분양주택을 포함한 대통령령이 정하는 주택은 빈집에 해당하지 않는다. 참고로 '대통령령이 정하는 주택'은 현재 입법예고 된 소규모주택정비법의 시행령안[3]에 제시되어 있다.

1.2 빈집의 발생과 사회문제

빈집이 발생하는 이유는 각각의 집에 따라 개별적인 다양한 이유가 있을 것이다. 그 이유를 개별적으로 모두 분석할 수는 없지만 대체적으로는 주택의 거주자가 사망하거나 혹은 농어촌지역에서 도시로 이주하면서 적정한 관리가 이루어지지 않는 경우가 있으며, 경제적 이유나 상속문제로 인하여 관리를 할 수 없는 상태가 되는 경우도 있을 수 있다.

이와 같은 이유를 다른 관점에서 보면 크게 나누어 볼 수 있다. 첫째는 이른바 도시화가 급속도로 진행되었기 때문이다. 도시로의 인구가 이동함으로써 지방의 거주자가 줄어들고 이로 인하여 주택이 관리가 되지 않는다는 점이다. 둘째는 저출산 및 고령화가 급속도로 진행됨으로써 인구가 감소한다는 점이다. 셋째는 주택의 공급률이 높다는 점이다. 즉 공급과 수요의 원칙에 따라 주택에 거주할 사람은 적은데, 주택은 과잉으로 공급되어 있다는 점이다. 넷째 다수의 대규모 정비사업의 지연・중단되고 있으며, 구도심의 쇠퇴 등으로 빈집이 증가하고 있다는 점이다.[4] 이러한 원인들은 각각의 개별적인 요인들이 아니라 당연히 서로 유기적인 관련이 있다고 볼 수도 있다. 2015년 현재 통계를 보면 전국 가구 수는 19,111,000개이며, 주택수는 19,559,100개로서 전국 평균 주택보급률은 102.3%를 나타내고 있다.[5] 한편 통계를 보면 빈집은 점차로 늘어나고 있을 뿐만 아니라, 각 지방자치단체에 적지 않은 빈집이 있는 것을 보면 지방뿐만 아니라 대도시에서도 빈집은 계속 발생하고 있다고 할 수 있다. 즉 총조사주택을 보면 2012년 26,518

3) 소규모주택정비법 시행령 제정을 위한 재입법예고 추진 내용은 정부입법 지원센터에서 제공하고 있다. <http://www.lawmaking.go.kr>.

4) 법제처가 제시한 자료에 의하면 소규모주택정비법의 제정의 이유이기도 하다.

5) <http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01>. 통계청의 주택보급률(2015).

호, 2013년 24,738호, 2014년 28,499호, 2015년 116,373호의 빈집이 발생하여 2015년 빈집의 누적이 전국 총계 1,068,919호이며, 2016년 빈집의 전국 총계는 1,120,207호로 매년 늘고 있다.[6] 다만 통계청에서 갖고 있는 주택총조사에 의한 빈집은 조사 당시 사람이 살지 않는 주택을 말한다고 하며,[7] 이런 의미에서 본다면 소규모주택정비법 상의 주택으로서 정비사업의 대상인 빈집과는 일치하지 않는다는 점은 주의할 필요가 있다.

문제는 이러한 빈집들이 사회의 여러 문제를 발생시킨다. 도시의 빈집은 도시경관을 해치고 생활환경을 파괴한다는 점이다. 또한 빈집은 화재 및 붕괴 등으로 인한 안전사고의 위험이 있으며, 범죄를 유발시킬 수 있는 공간을 제공하기도 한다. 한편으로는 빈집의 관리 및 처리로 인한 행정 비용이 낭비된다는 문제도 있다. 이와 같은 빈집의 문제는 비단 우리나라에 한정되는 것은 아니다. 이웃나라인 일본뿐만 아니라 외국의 선진국들도 빈집의 총량을 갖고 있으며,[8] 이를 해결하기 위해 다양한 법적 대응을 시행하고 있다. 일본의 경우에는 국가차원의 법률을 제정하여 시행하고 있기도 하며, 그 외에 각 국은 지방정부에 의하여 빈집에 대한 관리를 실시하고 있으며,[9] 한편으로는 빈집을 활용하기 위한 다양한 법제를 두고 있다. 우선 본고에서는 우리나라의 법제와 그 대응책을 중심으로 검토 하여 보고자 한다.

---

6) 통계청의 빈집의 종류 및 노후기간별 주택(2016), 빈집의 종류 및 건축연도별 주택을 참고.

7) 한상훈, "효과적인 빈집 활용 정책수립의 법적 개선과제에 관한 연구", 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017, 975쪽.

8) 빈집의 비율을 보면 일본의 경우 13.5%, 미국은 8-10%, 영국은 3-4% 정도라고 한다. 우리의 경우는 현재 빈집률이 6.5%로 보고 있다. 임준홍, "선진국의 빈집 정책 및 사례가 우리에게 주는 시사점", 열린충남 제77권, 충남발전연구원, 2016, 35쪽.

9) 빈집에 대한 외국의 정책과 사례에 대한 개괄적인 검토에 관하여는, 임준홍, 위의 논문 38쪽 이하.

2. 빈집에 대한 대응정책과 법제

빈집으로 인하여 발생하는 여러 가지 사회문제를 해결하기 위해서 어떠한 법제와 정책이 있는가에 대하여 많은 논의가 이루어지고 있다. 2001년부터는 농어촌 정비법을 근거로 농어촌지역의 빈집정책이 추진되었다. 한편 농어촌뿐만 아니라 대도시에서도 빈집은 사회문제로 전개되었다.[10] 이에 따라 건축법을 개정을 통해 2016년부터 지방자치단체의 장이 공익상 유해한 빈집을 철거할 수 있는 법적 근거를 마련하기도 하였다. 이와 같이 소규모주택정비법이 제정되기 이전부터 일부의 지방자치단체는 빈집을 정비하기 위해 적극적인 정책을 수행하여 왔다.

이하 지방자치단체에서 전개하고 있는 빈집정책과 법제에 대한 동향을 정리하여 보고자 한다. 특히 대도시의 빈집 정비를 위해 선도적 역할을 하였던 부산광역시의 사례와 농어촌의 빈집 정리를 위하여 특징적 사업을 전개하고 있는 지자체의 대표적 사례를 바탕으로 어떠한 빈집 정비사업들이 전개될 수 있는지 검토한다.

2.1 대도시의 대응정책

부산시는 전국 최초로 폐가 철거를 지원하여 2008년부터 공가 및 폐가를 철거하는 사업을 전개하였고, 2012년에는 빈집을 반값 임대주택으로 활용하는 햇살둥지사업[11]을 실시하였다. 또한 지방자치단체로서는 최초로 '부산광역시 빈집 정비 지원 조례'를 제정하여 빈집을 정비하고 있다.[12] 조례에 의하면 시장이 빈집 정비 지원을 위한 계획을 매년 수립

10) 일부의 통계에 의하면 농촌지역보다 도시지역에서의 빈집 증가율이 더욱 높은 것으로 나타난다고 보고 있다. 구형수/김태환/이승욱, "지방 인구절벽 시대의 축소도시 문제, 도시 다이어트로 극복하자", 국토정책 Brief 2017년 6월호, 국토연구원, 2017.

11) 본 사업은 법률 또는 조례의 근거를 갖지 않고 시책사업으로 운영되었다.

12) 한승욱, "늘어가는 빈집, 지역재생이 새로운 자원으로 활용", BDI 정책포커스 제294호,

하고 시행하도록 하고(제5조), 시장이 빈집 정비 비용의 전부 또는 일부를 지원하며,[13] 지원기준, 지원방법 및 지원절차 등은 시장이 정하도록 규정하고 있다(제6조). 현재 예산지원은 총 공사비의 3분의 2 범위 내에서 동당 최고 18백만 원까지 지원을 하도록 하고 있으며, 공공용으로 빈집을 제공하는 경우에는 철거 후에 토지에 대하여 과세를 하지 않는다.

2.2 농어촌의 대응정책

도시화의 진행과 농촌마을의 고령화 심화로 인하여 농어촌지역의 빈집은 대도시보다 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 농어촌지역의 빈집의 비율은 전국의 평균보다 훨씬 상회하고 있다. 또한 농어촌빈집은 소유권의 이해관계가 복잡하고 매각 및 임대가 어려워 빈집정비도 수월하지 않은 것으로 나타나고 있다.[14] 그 동안 일부 지자체는 조례를 제정하여 농어촌 인구가 감소되는 것을 막고, 한편으로는 지역경제를 활성화시키기 위한 정책으로 귀농・귀촌을 유도하는 정책을 지원하였다. 이에 따라 국가차원에서도 귀농, 귀어 및 귀촌을 체계적으로 지원하기 위하여 2015년 1월에 귀농어・귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률(이하 약칭 '귀농어귀촌법'이라 한다.)을 제정하여 도시민들이 농어촌지역에 새로운 삶의 터전을 만들어 정착할 수 있도록 하고, 아울러서 농어촌 인구의 감소와 고령화를 해결하기 위한 방안을 마련하였다. 이러한 귀농어귀촌법을 통한 사업의 일환으로 귀농어업인 및 귀촌인의 주거 안정을 위하여 주택을 구입・신축・수리 또는 임차하는 데 필요한 비용을 지원할 수

부산발전연구소, 2015, 3쪽.

13) 국민기초생활보장법에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집, 빈집 철거 후 3년 이상 공공용지(주차장, 쉼터, 공원 등)로 제공하기로 소유자가 동의서를 제출한 빈집 등을 대상으로 지원할 수 있도록 하고 있다.

14) 이창우, "귀농・귀촌자를 위한 농촌빈집 활용방안 찾기", Issue Briefing (Jthink) 제68호, 전북발전연구원, 2011, 3-6쪽.

있도록 하고(제15조 제2항), 이를 통해 농어촌의 빈집을 정비하는 사업을 일부 실시하고 있다.

주택과 관련한 사업을 보면, 우선 '귀농인의 집' 사업이 있다. 본 사업은 귀농귀촌을 희망하는 도시민이 일정기간 동안 농촌지역에 거주하며 귀농에 필요한 주택, 농지, 농사정보 등을 사전에 탐색해 보기 위하여 임시로 머무는 거주지를 마련하여 주는 것을 말한다. 입주비용은 대개 월 10-20만 원이며 1일에 1-2만 원으로 농촌을 체험할 수 있도록 하고 있다.[15]

한편 2009년부터 '빈집수리비 지원사업'에 따라 귀농・귀촌 희망자가 농촌지역에 안정적으로 정착하여 영농에 종사할 수 있도록 주거환경을 개선하도록 지원하고 있다. 본 사업은 농업・농촌 및 식품산업 기본법 제3장 제3절 (농업인력의 육성)을 근거로 농촌지역[16]으로 이주하여 농업에 종사하고 있거나 농업을 경영하는 자를 사업대상자로 선정하고, 농어촌정비법 제52조 내지 제63조를 근거로 농가의 빈집을 수리하는 경우 호당 500만 원의 한도 내에서 비용을 지원하는 사업이다.[17]

또한 '농어촌주택개량사업' 있다. 이는 비단 농어촌지역의 빈집을 대상으로 하는 것은 아니지만, 빈집을 정비하고자 하는 사업의 일환으로 시행되고 있다.

농어촌주택개량사업은 오래 전부터 시행되어 오던 것이었나, 최근에는 특히 1994년 제정되고 1995년부터 시행된 농어촌 주택개량 촉진법을 근거로 하였고, 동 법률은 폐지가 되었으며 현재는 농어촌정비법에서 규정하고 있다.[18] 지원대상자는 농어촌지역의 노후 불량주택 소유주

15) 농림축산식품부가 주관하여 귀농귀촌종합센터에서 귀농인의 집의 현황을 알 수 있으며, 신청은 각 시군에 문의하면 된다고 한다. <www.returnfarm.com>, 아울러 귀농인의 집은 2017.4. 현재 전국 66개 시・군에 270곳이 운영되고 있다고 한다.

16) 동 법률에서 '농촌지역'은 제3조 제5호에 해당하는 지역으로 '읍・면지역', '농림축산식품부장관이 고시하는 지역'으로 한정하고 있다.

17) 지원금은 집수리비용으로 너무 부족하다고 한다. 이창우, 앞의 책, 8쪽.

18) 장종익, "농어촌주택의 실태와 개량사업의 의의 : 노인가구의 주건빈곤을 중심으로", 도시와 빈곤 제94호, 한국도시연구소, 2011, 65쪽.

및 무주택자, 또는 귀농・귀촌자이며 단독주택의 신축, 리모델링 등 사업비용을 고정금리 2% 또는 변동금리로 자금을 조달할 수 있으며, 신축, 개축 및 대수선의 경우에는 최대 2억 원 이내, 증측 및 리모델링은 1억 원 이내로 비용을 지원한다. 다만 주건축물과 부속건축물의 연면적 합계가 150제곱미터를 넘지 않는 건축물을 대상으로 하고 있다.

한편 '도시민 농촌유치지원 프로그램' 사업이 있다. 본 사업은 농림축산식품부에서 농어촌지역의 저출산 및 고령화 등 인구감소로 인하여 어려움을 겪고 있는 농어촌지역의 활력증진 제고 및 귀농・귀촌 정주여건 조성을 지원하는 사업이다. 물론 이 프로그램은 도시민이 농어촌에 안정적으로 정착할 수 있도록 이주단계별로 다양한 사업을 운영한다. 이 가운데 농어촌의 빈집을 해결하기 위한 사업도 포함되어 있다. 전원택지, 빈집정보, 농지, 임야 등 부동산 정보를 제공하거나, 혹은 빈집 체재형 주말농원 연계하여 지원한다는 것이다. 즉 농어촌에 빈집을 활용하여 귀농・귀촌을 희망하는 사람들에게 장기 체제를 할 수 있도록 거주공간을 제공한다는 것이다. 이와 같은 도시민 유치 지원사업은 사업 그 자체로도 적지 않은 효과를 거두었다고 볼 수 있으며, 한편으로는 귀농을 위한 추진사업을 체계적으로 정비하는 데에도 많은 기여를 했다고 평가를 받는다.[19] 아울러 본 사업도 위에서 언급한 귀농어귀촌법에 따른 사업이다.

2.3 검토

원래 농어촌지역의 주택을 개량하여 생활환경을 개선하고자 하는 사업은 이미 오래 전부터 실시되었다. 산업활동이 가속화되면서 도시로의 인구집중이 늘어나면서 광역도시가 형성되어, 아울러 농어촌지역의 인

19) 황정임, "기초 지방자치단체의 귀농・귀촌 정책 추진 실태와 쟁점", 한국농촌경제연구원 연구자료, 한국농촌경제연구원, 2012, 49쪽.

구가 현저하게 감소하게 됨으로 인하여 지역의 균형이 무너지게 되었다. 이에 따라 과거 농어촌지역에서 국한되었던 빈집의 문제는 이미 대도시에서도 발생할 뿐만 아니라, 점차적으로 그 숫자도 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 도시는 도시대로, 농어촌지역은 농어촌지역대로 각각 다양한 사업이 전개되고 있다. 사업을 위한 근거 법률이 제정되고 한편으로는 사회의 변화에 맞추어 제정된 법률이 폐기되거나, 혹은 여러 기회를 거쳐서 빈번하게 개정되기도 하였다.

한편 빈집정비를 위한 사업을 전개하기 위하여 2013년 이후 본격적으로 각 지방자치단체는 조례를 제정하여 시행하고 있다. 각 지자체가 갖고 있는 조례에서 빈집을 어느 범위로 할 것인가, 또한 어떠한 정비사업을 진행할 것인가는 물론 각 지역의 예산과 특수성을 고려하여 정할 수 있다. 그러나 국가적 차원에서 농어촌 정비법, 건축법 및 소규모주택정비법 등이 제정되어 있는 만큼 앞으로 체계적인 정비사업이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.[20]

일반적으로 조례는 각 개별법의 법률적 위임의 근거를 갖고 있지 않아도 조례를 제정할 수 있는 자치입법권을 행사할 수 있다. 다만 각 지차체가 행사하는 사무의 종류에 따라 국가사무 또는 국가위임사무에 해당하는 경우에는 조례제정권의 한계를 갖고 있고, 국가사무가 아니라고 하는 명문의 규정을 갖고 있지 않다고 하여도 국가 전체의 통일적 기준이나 제도를 갖는 것이 바람직하다고 판단되는 경우 등은 자치입법권이 제한될 수 있다[21]는 점도 고려되어야 한다. 특히 소규모주택정비법에서 규정하는 빈집정비사업의 내용에 비추어 각 지자체의 조례의 규정에 근거하여 시행되는 빈집정책, 혹은 조례의 근거를 갖지 않고

20) 각 조례에서 규정하는 빈집의 정의와 적용범위 등이 상이하여 법령에 의한 체계적인 정비가 필요하다는 견해도 제기되었다. 권혁삼, "빈집 활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향", 도시와 빈곤 110권, 한국도시연구소, 2017, 2쪽.

21) 강수경, "지방자치단체의 조례제정권의 한계", 법학연구 제24집, 한국법학회, 2006, 47-48쪽.

시행되는 빈집정책이 어떠한 영향을 받을 것인가는 앞으로도 검토되어야 할 사항이라고 생각된다.[22]

Ⅲ. 빈집정비사업 관련 법률과 소규모주택정비법의 제정

1. 빈집정비사업과 관련 주요 법률

1.1 주택정비 관련법의 개관

원래 주택을 개량하여 생활환경을 개선하고자 하는 사업은 이미 오래 전부터 실시되었다. 1962년 도시계획법에 제정되어 도시계획사업의 일환으로 '불량지구개량에 관한 시설사업'으로 불량주택을 개선하였다. 또한 1973년부터 주택개량촉진법에 관한 임시조치법에 근거하여 불량주택의 개량 및 주거 수준의 향상을 위해 재개발지구로 지정하고 사업을 시행하기도 하였다. 1976년에는 도시재개발법을 제정하여 도시계획법에서 규정하고 있던 재개발사업의 관계조항을 보완하여 별도의 법률로 분리한 것이다. 이를 토대로 재개발구역으로 지정하여 개발사업을 추진하였다. 또 1989년 4월 도시의 저소득층이 거주하는 노후・불량주택의 개선하는 사업을 추진하기 위하여 도시저소득주민의 주건환경개선을 위한 임시조치법을 한시법으로 제정하기도 하였다. 이후 2002년 12월 30일에 현행 도시 및 주거환경정비법을 제정하여 각각 별개의 개별법에 추진되었던 주건환경개선사업, 재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등을 통합하여 체계적으로 관리하기 위한 통합법[23]으로서 지위를 갖게 한 것이다.

---

22) 도심 및 농촌의 빈집관리에 대한 조례를 체계적으로 정비할 필요성과 함께 소규모주택정비법의 법적 근거에 따라 시행 전까지 각 조례가 보완되어야 한다는 견해가 제안되고 있다. 김영, "빈집 관련 제도 문제점과 정책적 함의", 도시문제 제52권 제581호, 대한지방행정공제회, 2017, 29쪽.

1.2 농어촌주택개량촉진법과 빈집정비사업

빈집과 관련하여 개관하여 보면 1990년 이후 특히 농어촌지역을 바탕으로 빈집이 급격하게 증가하여 왔고 이에 따라 1995년 12월에 농어촌주택개량촉진법[24]이 제정되어 빈집정비에 대한 근거와 절차를 마련하고 1997년부터 단계적으로 정비사업을 추진하였다. 동 법률은 노후・불량한 농어촌주택의 개량을 촉진하는 등 농어촌지역의 주건환경개선사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위한 것으로서 이 법에 의한 개선사업은 빈집정비사업에 한정되는 것은 아니다. 다만 농어촌지역의 빈집에 대한 체계적인 정비사업이라는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 이러한 농어촌주택개량촉진법에 근거한 주택개량사업은 2008년 12월 31일까지 적용되었으며, 현재는 농어촌정비법의 개정에 따라 해당 사업을 규정하고 있다. 동 법률에서는 또 매년 농어촌지역의 빈집 발생현황을 조사하여 빈집정비계획을 수립・시행해야 한다고 하였으며(제12조 제1항), 공익상 현저하게 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있는 빈집에 대해서는 철거・개축・수선 등의 필요한 조치를 명할 수 있도록 하였으며, 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없는 한 60일 이내에 이를 이행하도록 하였다(제13조 제1항). 또한 빈집철거 대상자가 특별한 사유 없이 응하지 않을 경우에는 직권으로 철거할 수 있었으며(제14조 제1항), 이에 대한 보상제도(제14조 제3항) 및 주택환경 개선자금제도(제15조)를 두고 있었다.[25]

---

23) 주택건설촉진법 중 재건축에 관한 사항, 도시개발법 및 도시저소득주민의 주건환경개선을 위한 임시조치법을 통합하여 도시 및 주거환경정비법을 제정하였다고 한다. 황해봉, "한국의 주택공급법제" 월간법제 2012권 제1호, 법제처, 2012, 24쪽.

24) 법률전문은 주택회보 제52권, 한국주택협회, 1996, 91-98쪽.

25) 동 법률에 의한 빈집정비사업은 철거를 전제로 하고 있었으며, 직접적인 자금지원은 철거에만 한정되어 있어 자원의 재활용이라고 하는 한계가 있었다고 한다. 또한 철거 후 소요되는 비용은 주택소유자에게 부담을 주었기 때문에 적극적인 참여와 협조가 어려웠다고 한다. 최수명/한경수, "선진사례에서 본 농촌빈집정비사업의 발전방향",

1.3 농어촌정비법과 빈집정비사업

농어촌정비법은 농어촌지역의 '생활환경정비사업'[26]의 일환으로 빈집의 정비를 포함시키고 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 빈집에 대한 정의를 명문으로 규정하고 있다. 빈집 정비에 관하여는 제64조 이하에서 규정하고 있으며, 사업은 과거 농어촌주택개량촉진법에서 규정하였던 내용과 유사하다. 시장・군수・구청장은 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있으며, 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 할 의무가 발생한다. 다만 이러한 명령은 건축법 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 따라서 건축심의위원회의 절차가 매우 중요한 의미를 갖고 있을 수 있다. 건축법 제4조 제5항에 의하면 건축위원회의 조직・운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부령이나 해당 지방자치단체의 조례(자치구의 경우에는 특별시나 광역시의 조례를 말한다.)로 정하도록 규정하고 있다. 이 때 각 지자체가 어떠한 심의를 통해 빈집에 대한 명령을 취할 지는 통일되어 있지 않을 수 있다.

그 외에 시장・군수・구청장의 직권철거 (제65조), 자진 철거자에 대한 농어촌주택개량자금 지원(제66조)에 관하여 규정하고 있다. 직권에 의한 철거의 경우에 1회 이상의 공고, 공고 이후 60일이 지난 날까지 빈집을 철거하지 않으면 바로 직권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 장이 빈집 철거에 대한 강한 의지가 있는 경우에는 매우 신속하게 처리할 수 있다고 생각된다.

농촌계획 제8권 제1호, 한국농촌계획학회, 2002, 86쪽.

26) '생활환경정비사업'은 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설・복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업으로 매우 다양한 사업을 포함하고 있다. 농어촌정비법 제2조 제10호.

1.4 건축법과 빈집정비사업

현행 건축법에 의해서도 빈집을 정비할 수 있다. 같은 법 제81조의2에 따라 특별자치시장・특별자치도지사 또는 시장・군수・구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물(농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 "빈집"이라 한다)에 대하여 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이에 따라 다만 빈집의 경우 ① 농어촌정비법에 의한 빈집은 제외되어야 하며, ② 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장해가 된다고 인정하는 경우 또는 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 도시 및 주거환경정비법 제2조에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우에 해당하여야 한다.

'철거 등의 필요한 조치'이기 때문에 농어촌정비법에서 규정하는 개축, 수리 등의 조치도 포함한다고 보아야 하며, 이 경우에도 건축위원회의 심의를 거쳐야 하는 절차가 필요함으로 심의의 내용과 절차는 매우 중요한 의미를 가지고 있을 수 있다. 또한 건축법에 의한 빈집은 농어촌정비법에 의한 빈집을 정비사업의 대상으로 하고 있지 않기 때문에 양 법률에서 빈집의 차이가 보다 명확하게 구분할 필요가 있다. 건축법도 직권철거에 대하여 명문을 가지고 있다. 즉 제81조의3에 따르면 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 각 지방자치단체의 장의 철거명령에 따르지 아니하면 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다. 한편 이러한 직권철거의 경우 각 지방자치단체의 장은 빈집을 철거하는 경우에는 철거사유 및 철거예정일을 명시한 철거통지서를 철거예정일 7일전까지 그 빈집의 소유자에게 알려야 한다(같은 법 시행령 제116조의2). 또한 철거할 빈집 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 일간신문에 1회 이상

공고하고, 공고한 날부터 60일이 지난 날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다. 이와 같은 내용을 보면 농어촌정비법과는 달리 빈집의 소유자를 알 수 없는 경우에 대한 규정을 두고 있다. 한편 직권철거의 경우에는 정당한 보상을 지급하여야 하며, 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 하도록 규정하고 있다(제81조의3 제3항). 아울러 건축물대장의 정리와 말소등기도 지체없이 이루어지도록 규정하고 있다(제81조의3 제4항).

이와 같은 규정을 보면 건축법에 의한 빈집정비사업도 농어촌정비법에 의한 정비사업과 마찬가지로 매우 엄격하고도 신속한 행정권을 행사할 수 있는 근거를 가지고 있다고 할 수 있다.

2. 소규모주택정비법의 제정

보도된 자료에 의하면 제5회 대한민국 입법대상으로 소규모주택정비법을 발의한 의원이 선정되었다고 한다. 이는 대상으로 선정된 5명의 의원 가운데 한 명으로 이번 평가대상은 2016년 7월 1일부터 올해 2017년 8월 31일 사이에 공포된 약 840개의 법률을 대상으로 심사를 하였다고 한다.[27] 이렇게 높이 평가된 법률의 제정배경과 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

2.1 제정배경과 과정

장기간에 걸친 저성장 기조로 인하여 저출산이 지속되고 여러 가지 요인으로 인하여 고령화는 급속도로 진행되었다. 또한 꾸준한 주택공급

27) 대한민국 입법대상은 시사저널과 한국입법학회가 공동으로 주최해오고 있다. 올해 행사에선 법학교수와 변호사 등으로 구성된 18명의 입법학회 의정평가위원회가 심사를 맡는다고 한다, <http://www.sisapress.com/journal/article/172599>.

정책으로 인하여 주택보급률이 100%를 초과하였다. 이로 인하여 빈집이 늘어나고 사회적 많은 문제가 발생하였다. 또한 앞으로도 빈집은 점차적으로 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다. 따라서 빈집을 체계적으로 정비하기 위한 법제가 필요하다고 본 것이다. 한편으로는 도시 및 주거환경정비법에서 규정하는 정비사업은 대규모의 사업을 대상으로 하고 있어서 절차가 엄격하여 다수의 대규모 정비사업이 지연되거나 때로는 중단되는 경우가 발생한다는 현실을 감안하여, 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업을 이관하여 그 사업절차를 간소화하고 사업을 활성화하기 위한 근거규정을 마련할 필요가 있다고 보았다.

이러한 배경에 따라 소규모주택정비법이 제정되고 1년이 지난 내년 2018년 2월 9일부터 시행될 예정이다.

2.2 소규모주택정비법의 특징과 빈집정비사업의 주요내용

소규모주택정비법은 제1장 '총칙', 제2장 '빈집정비사업', 제3장 '소규모주택정비사업', 제4장 '사업 활성화를 위한 지원', 제5장 '보칙', 제6장 '벌칙'으로 구성되며 총 64개의 조문을 갖고 있다. 이 법률은 크게 나누어 보면 '빈집정비사업'과 '소규모주택정비사업'을 할 수 있다는 것이며, 이 가운데에서도 특히 '소규모주택정비사업'이 중심이 되어 있으므로 근본적으로는 개발사업을 위한 법제라고 할 수 있다. 특히 이 법률의 제정이유에서도 밝히고 있듯이 다른 법률에서의 개발사업이 엄격한 절차를 갖고 있어 사업절차를 간소화할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 물론 효율적인 국토의 이용개발을 위하여 불필요한 규제를 없애야 한다거나, 혹은 토지정책에 요구되는 사회적 시급성 때문에 시기를 놓치게 되면 오히려 더 많은 사회적 손실비용을 지급해야 어려움이 있는 경우도 있다. 그러나 한편으로는 최근 우리 사회가 개발을 적극적으로 추진함으로 인하여 과도한 정치적 과업을 얻거나 혹은 가시적인

경제개발을 이루었다고 하는 업적에 치중한 나머지 무분별한 개발로 이어졌다고 하는 비판적 시각도 간과하여서는 안 된다.

또한 소규모주택정비법은 명칭에서도 분명하고 밝히고 있듯이 '특례법'이라고 하여 특별법적 성격을 갖고 있다. 특별법이라고 할 때는 여러 의미로 사용될 수 있으나, 대개는 일반법에 대한 특별법 우선의 원칙에 의해 특별법의 규정이 우선적으로 적용되어야 한다는 것이다.[28] 이 점에 대해 소규모주택정비법은 명문으로 이를 규정하고 있다. 즉 제3조 제1항에 따르면 빈집정비사업과 소규모주택정비사업과 관련하여서는 이 법이 우선적으로 적용되어야 한다는 점이다. 다만 농어촌정비법에 따른 농어촌 및 준농어촌에서는 이 법을 적용하지 않는다고 하여 농어촌 지역의 빈집은 정비사업의 대상에서 제외를 하고 있다. 이와 같이 보면 우선적으로 이 법률에 의한 정비사업은 건축법 또는 도시 및 주거환경정비법에 의한 정비사업에 대한 특별법적 성격을 갖고 있다고 의미로 해석할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 여전히 논란은 남아 있다고 생각된다. 예를 들면 소규모주택정비법에 의하지 아니하고 건축법을 통하여 빈집을 정비하기 위한 사업을 진행할 경우에 그 사업은 위법한 사업으로 인정하여야 할 것인가 하는 문제가 현실적으로 발생할 수 있다. 건축법에 의한 빈집정비사업이 위법하다면 건축법의 정비사업은 사문화될 것이며, 이는 건축법의 개정하여야 할 필연적 입법정비작업이 이루어져야 한다. 또한 현재 각 지자체에서 제정한 수많은 조례의 의한 각종의 빈집정비사업은 앞으로 어떻게 해석되어야 할 것인가에 대하여 논의가 될 필요가 있다.

---

28) 우리나라의 경우 특별법이 일반법을 상회하고 있고, 특별법 우선의 원칙이 절대적 가치로 볼 수 있는가에 대한 의문을 토대로 입법과정에서 특별법들을 제정할 때는 엄격한 절차와 섬세한 논의가 이루어져야 한다고 한다. 이재룡, "조종성헌과 특별법 우선 원칙의 내제적 한계에 대한 법철학적 검토", 안암법학 제53권, 안암법학회, 2017, 47쪽 이하.

소규모주택정비법에 의한 빈집정비사업의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 '빈집정비사업' 이란 빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업을 말한다. 빈집정비사업에 관한 절차 등은 제2장에서 규정하고 있다. 같은 법 제4조 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수 또는 자치구의 구청장(이하 '시장・군수 등'이라 한다)은 빈집정비계획을 수립・시행할 수 있다. 또한 시장・군수 등은 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택에 대하여 실태조사를 실시할 수 있으며(제5조), 이러한 실태조사를 위해 주민등록 전산정보 등 각종의 정보를 수집・이용할 수 있다(제7조). 또한 시장・군수 등 또는 전문기관의 장은 빈집 등에 출입을 할 수 있고(제6조), 이 때 손실이 발생하면 보상하여야 한다(제7조). 한편 시장・군수 등은 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있으며, 직권으로도 철거를 할 수 있고, 철거의 경우 정당한 보상비를 지급하여야 한다(제11조). 아울러 '빈집을 철거하지 아니하고 개축・증축・대수선하거나 용도변경하는 방법' 또는 '빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법'으로 빈집정비사업을 시행하는 경우는 사업시행계획서를 작성하여 사업시행계획인가를 받도록 하고 있다(제12조).

Ⅳ. 빈집정비사업의 실효성을 위한 법제적 검토

내년부터 본격적으로 시행될 소규모주택정비법은 빈집과 소규모주택을 정비를 위한 특별법으로서 주거생활의 질은 높이는 데 이바지하고자 하는 목적을 갖고 있다. 이러한 목적이 달성되어 우리 사회의 발전에 도움이 되는 법률로서 정착되기 위한 관점에서 법제적 혹은 법리적으로 논의되어야 할 몇 가지 문제를 정리하여 보고자 한다.

1. 사업대상의 빈집

1.1 공동주택의 빈집정비

소규모주택정비법에서 정비사업의 대상으로 삼고 있는 빈집은 미분양주택과 대통령령으로 정하는 주택을 제외한 집으로 거주 또는 사용여부를 확인한 날로부터 1년 이상 또는 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택이다. 우리나라의 빈집은 단독주택도 있지만 공동주택이 적지 않다. 이 때 공동주택 내의 빈집을 소규모주택정비법에 의한 정비대상으로 할 경우에 사업을 용이하게 진행하기가 매우 어려울 것으로 생각된다. 특히 현재도 무분별한 개발사업으로 인하여 미분양으로 남아있는 공동주택의 빈집이 적지 않고, 앞으로 급속도로 진행되는 저출산과 고령화로 인한 인구감소는 공동주택의 관리에 적지 않은 문제를 발생시킬 수 있다.

1.2 빈집의 확인

정비사업의 대상이 되는 빈집은 비교적 엄격한 절차에 의해서 확인되어야 한다. 현재 빈집의 현황으로 집계되어 있는 통계는 각 지자체마다 기준이 다를 수 있어 명확하다고 할 수는 없다. 현재 일반적으로 많이 활용되고 있는 통계는 통계청의 인구주택총조사에 의한 자료이다.[29] 그러나 통계청에서 조사하는 빈집이 개념과 법제로서의 의미를 갖는 빈집과는 차이가 있을 수 있다. 따라서 소규모주택정비법에서 정비사업의 대상으로 하는 빈집의 확인은 매우 정밀한 조사에 의하여

29) 빈집조사는 대체적으로 집주인을 만나서 조사하고, 주인의 부재 등 면접이 불가능한 경우 이웃, 통장, 반장, 이장 등에게 문의하거나 심지어 인근의 공인중개사 등을 통해 조사한다고 한다. 노민지/유선종, "빈집 발생에 영향을 미치는 지역 특성 분석", 부동산연구 제26집 제2호, 한국부동산연구원, 2016, 11쪽.

이루어져야 한다.

이러한 의미에서 같은 법률 제5조에 따른 실태조사는 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 실질적으로 공무원의 인력이나 조직으로 볼 때에 공무원이 직접 실태조사를 실시하는 경우는 많지 않을 것이다. 따라서 제5조 제2항에서 규정하는 실태조사의 대행으로서 전문기관의 역할이 매우 중요할 것으로 생각된다. 입법예고안에 따르면 한국토지주택공사, 한국감정원, 한국국토정보공사, 국토연구원, 지방공사, 지방연구원이 포함되어 있다.[30]

2. 빈집정비계획의 수립

2.1 빈집정비계획의 수립권자

소규모주택정비법 제4조 제1항에 따라 시장・군수 등은 빈집정비계획을 수립・시행할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그런데 같은 조 제4항에 따르면 시장・군수등은 빈집정비계획을 수립하거나 변경한 경우에는 지체 없이 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하며, 시장・군수 및 자치구의 구청장은 특별시장・광역시장・도지사에게 보고하고, 특별시장・광역시장・특별자치시장・도지사・특별자치도지사(이하 "시・도지사"라 한다)는 국토교통부장관에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 보면 이른바 기초자치단체의 장은 광역자치단체의 장에게 보고하고, 광역자치단체의 장은 다시 국토교통부장관에게 보고하는 체제를 갖추고 있다.

그러나 빈집정비계획의 수립권자는 시장・군수 및 자치구의 구청장인 이른바 기초자치단체의 장에게 한정시키고, 해당 계획의 보고는 수립

30) 입법예고 시행령안 제8조. 입법예고된 시행령안은 법제처 홈페이지에 게시되어 있다. <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo>.

권자가 광역자치단체의 장과 국토교통부장관에게 동시에 보고하는 이른바 일원화 체계가 보다 효율적이라고 생각한다. 이는 빈집의 현황과 실태는 그 지역의 지자체가 가장 정확하게 파악하고 있을 것이며,[31] 따라서 빈집정비계획을 보다 명확하고 정교하게 수립할 있는 적격자는 시장・군수 및 자치구의 구청장이 되어야 할 것이기 때문이다. 다만 빈집정비계획의 수립에 대한 고시권자는 시장・군수 및 자치구의 구청장, 시・도지사 및 국토교통부장관 모두에게 부여하는 것이 타당하다고 생각한다. 즉 공보에 의한 고시는 빈집의 소유자 등 이해관계인으로 하여금 정비계획에 대해 널리 알게 하는 것에 의미가 있기 때문에 고시의무를 확대하여 가능한 많은 이해관계인들이 고시내용에 접근할 수 있도록 해야 한다. 따라서 빈집정비계획에 대한 고시의무는 중앙정부와 각 지자체가 중복이 되어 부담을 하여도 무방하며, 오히려 바람직한 법제가 될 것으로 생각한다.

2.2 빈집정비계획의 수립여부

시장・군수 등은 빈집정비계획을 수립・시행할 수 있다고 규정하여 수립권자에게 수립을 할 것인가에 대해 재량을 부여하고 있다. 이와 같은 입법태도는 소규모주택정비법 제11조 제1항에서 명백하게 드러나고 있다. 즉 시장・군수 등이 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 경우 예외적으로 빈집정비계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 건축법 제4조에 따른 지방건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다.

우선 빈집정비계획의 수립권을 재량행위로 규정하고 있는 입법태도

31) 지자체들은 기본적으로 그 지역의 주택과 또는 건축과에서 빈집에 대한 정보를 갖고 있고, 빈집에 대한 사정도 잘 알고 있다. 황정임, 앞의 책, 52-53쪽.

가 적절한 것인가 논의를 할 필요가 있다. 이러한 법제는 결국 정비사업의 초기단계부터 각 지자체의 장에게 재량권을 폭 넓게 인정하게 되는 것이다. 더구나 빈집정비계획의 수립과정에서 지역주민의 의견수렴, 지방도시계획위원회의 심의 등의 엄격한 절차를 거치도록 하고 있는 법제를 고려한다면 빈집정비계획의 수립여부에 대한 재량권을 지자체의 장에게 부여한다고 하는 것이 정당한 입법인가 하는 생각을 갖게 된다. 철거명령권은 강력한 행정권의 행사의 하나가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 빈집정비계획을 수립하지 아니하고 행사할 수 있도록 하는 법제가 타당한가에 대해 검토할 필요가 있다.

2.3 빈집정비계획의 변경

소규모주택정비법 제4조 제2항에 따라 빈집정비계획은 엄격한 절차를 통해 수립된다. 또한 같은 조문 제3항에서는 빈집정비계획의 변경의 경우에도 동일한 절차를 거치도록 규정하고 있다. 같은 항 단서에 따라 다만 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 이러한 엄격한 절차를 따르지 않고 생략하여도 무방하다. 그런데 입법예고된 같은 법률 시행령안을 살펴보면 '대통령령으로 정하는 경미한 사항'으로는 같은 법률 제5조 제1항의 빈집 실태조사 결과, 빈집정비사업의 지원대상 및 내용 등이 이에 해당한다.[32]

이는 입법적 오류로 인한 규정이 아닐까 생각된다. 즉 빈집정비계획은 같은 법률 제5조의 빈집 등 실태조사를 토대로 수립되고 시행되어야 하는데,[33] 이러한 실태조사의 변경을 경미한 사항에 해당한다고 규정한 내용은 입법적 정비가 필요하다고 본다. 엄격한 절차의 대상에

32) 입법예고 시행령안 제5조 제2항.

33) 입법예고 시행령안 제6조 제1항에 따라 빈집정비계획을 수립하는 경우 법 제5조 제1항의 빈집 실태조사 결과를 반영하여야 하고, 법 10조에 따른 빈집정비사업의 시행자는 빈집정비계획에 부합하게 사업을 시행하여야 한다고 규정하고 있다.

서 예외가 되는 '경미한 사항'을 정하는 경우에 보다 명확한 규정을 갖고 있어야 한다. 최근 토지와 가옥의 가격상승으로 인하여 변경 내용에 따라 이해관계자들의 재산권에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

3. 빈집 등 실태조사

소규모주택정비법 제5조는 빈집 등 실태조사에 관하여 규정하고 있다. 제1항은 조사의 대상, 제2항은 전문기관의 실태조사의 대행, 제3항은 소유자 및 이해관계자에 대한 자료요청, 제5항은 실태조사의 방법과 절차에 대한 대통령령의 위임에 관한 내용이다.

실태조사는 빈집정비계획을 수립하기 위한 기초적인 자료로서 이용되거나, 혹은 빈집정비사업을 진행할 것인가의 여부를 결정하는 매우 중요한 근거를 제공하게 될 것이다. 검찰이나 경찰의 수사에 있어서 사건현장에서의 초동수사의 중요성이 강조되고 있는 것과 마찬가지로 실태조사는 매우 중요한 작업이다. 따라서 어떤 의미에서 보면 실태조사는 빈집정비사업 여부 그 자체를 결정하게 되는 근거가 될 수 있다. 이에 따라 실태조사의 방법과 절차는 엄격하게 이루어져야 한다. 같은 법률 제6조는 실태조사를 위한 빈집 등에의 출입, 제7조는 빈집 등에의 출입에 따른 손실보상에 관하여 규정을 두고 있고, 아울러 입법예고된 시행령안 제9조에서 실태조사를 위한 조사계획 등에 관하여 언급하고 있다.

특히 실태조사는 앞에서 언급한 바와 같이 전문기관에 의하여 대행될 가능성이 높다. 따라서 전문기관에 대한 관리 및 감독도 엄격하게 이루어져야 한다.

4. 빈집정비사업의 시행

소규모주택정비법은 제9조 빈집정비사업의 시행방법, 제10조 빈집정비사업의 시행자, 제11조 빈집의 철거에 관하여 규정하고 있다. 이와 같은 규정을 보면 결국 시장・군수 등은 빈집정비사업을 시행할 것인가의 여부, 또는 어떠한 방법에 따라 정비사업을 진행할 것인가에 관하여 결정권한을 갖고 있다. 또한 시장・군수 등이 직접 정비사업을 시행할 수도 있으며, 여러 분야의 시행자와 공동으로 시행할 수도 있다. 정비사업에 공동으로 참여하는 자도 다양하게 인정하고 있다. 이에 따라 사업시행자는 공익법인뿐만 아니라 사기업도 정비사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 시장・군수 등은 사업시행자도 결정할 수 있는 권한이 있다.

또한 빈집 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 사업시행계획을 공고하고, 공고한 날로부터 30일이 지나면 빈집 소유자가 별도의 의견을 제출하지 않는 경우 동의한 것으로 보도록 하고 있다. 한편 시장・군수 등은 빈집에 대하여 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 특별한 사유 없이 이러한 명령에 따르지 않는 경우에는 직권으로 빈집을 철거할 수 있다. 따라서 빈집정비사업의 시행에 있어서 시장・군수 등의 권한은 매우 크다고 할 수 있다.

물론 빈집철거 이외의 정비사업은 빈집 소유자의 동의가 없으면 진행이 될 수 없으므로(같은 법 제10조 제3항), 정비사업의 시행을 막을 수 있는 유일한 법적 근거는 빈집 소유자의 반대의사이다. 따라서 빈집정비사업의 시행에 있어서 절차적 통제는 매우 중요한 역할을 할 것으로 생각된다. 즉 빈집실태조사의 절차, 빈집정비계획의 수립절차, 빈집정비사업이 시행방법의 결정절차, 빈집정비사업 시행자의 선정절차, 정비계획이 수립되어 있지 아니한 경우 지방건축위원회의 심의 절차 등이다. 또한 '붕괴・화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우' 와 '공익

상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장해가 되는 경우'에 빈집 소유자에게 필요한 조치를 명할 수 있으므로, 시장·군수 등의 권한이 남용되지 않도록 이러한 경우에 대하여 엄격하게 해석하여야 한다.

Ⅴ. 맺음말

현실적으로 매년 급속도로 빈집이 늘어나고 있다. 빈집이 발생하는 원인은 각 집을 소유하는 각 개인의 여러 가지 이유에서 찾을 수 있지만, 더 이상 개인의 관리에 맡길 수 없는 사회문제로 확대되고 있기 때문이다. 이에 따라 각 지자체는 빈집을 해결하기 위하여 조례를 제정하였고, 이를 근거로 다양한 정책을 전개하였다. 그러나 한편으로는 각 지자체마다 빈집에 대한 해석이 통일되지 아니하고, 때로는 법적 근거도 명확하지 않은 채 각 지자체의 정책에 따라 빈집사업들이 전개되기도 하였다. 이에 따라 최근 빈집을 어떻게 해결할 것인가 국가적 차원에서 본격적으로 논의하기 시작하였다. 물론 빈집의 사회문제를 보다 근원적으로 해결하기 위한 방법으로는 앞으로 주택의 건설과 공급을 수요에 맞게 적절하게 조절하는데 있다. 또한 저출산의 현실을 타파하고 지역경제를 활성화시키기 위한 산업이 부흥하고, 특히 농어촌지역의 경제가 살아나서 생활환경이 개선되어야 한다. 그러나 오랜 동안 지속된 저성장시대에 이러한 방법들은 당면한 빈집의 문제를 해결하기에는 한계를 갖고 있다. 이에 따라 우리 사회가 안고 있는 빈집의 문제를 체계적으로 해결하고자 소규모주택정비법이 제정되었다고 할 수 있다.

그러나 소규모주택정비법은 그 자체로서 이미 한계를 내포하고 있는 것이 아닐까 하는 의문을 제기하여 본다. 우선 동 법률은 근본적으로 빈집을 철거하고자 하는 정비사업에 방점이 찍혀 있다고 할 수 있다.

즉 빈집을 없애는 사업에 중점을 두고 있고, 빈집을 개선하거나 혹은 재활용하기 위한 법제로서의 역할에는 한계가 있다고 생각한다. 예를 들면 가능한 빈집의 관리자가 빈집을 철저하게 관리할 수 있도록 법제가 뒷받침되어야 한다. 우리의 경우에도 소규모주택정비법 제44조에 의하여 각 지자체가 빈집정비사업에 드는 비용의 일부를 보조 또는 출자・융자하거나 융자를 알선할 수 있다고 하여 보다 정비사업을 원활하게 진행할 수 있는 법제는 마련되어 있으나, 이는 사업시행자에 대한 지원에 한정되어 있다. 빈집을 관리하는 자가 더욱 철저하게 빈집을 관리할 수 있도록 하는 법제도 보다 정밀하게 마련되어야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 일본과 같이 세제상의 부담을 경감하여 준다거나, 혹은 영국과 같이 빈집의 재활용을 위한 보조금 프로그램을 법률적 차원에서 정비할 수 있는 방안은 없는가 검토되어야 한다. 즉 사전에 빈집이 발생되지 않도록 하는 정책 또는 빈집을 활용할 수 있는 다양한 정책도 정비되어야 한다.[34]

또한 동 법률은 그 동안 도시 및 주거환경정비법에 의하여 시행하여 오던 정비사업의 일부를 채택하여 도입한 내용이 있어서 빈집의 해결하고자 하는 목적과는 다소 일치하지 아니하는 복합적인 개발촉진법적 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 앞으로도 오랜 동안 빈집은 계속하여 증가될 것으로 전망된다. 이러한 의미에서 빈집문제를 해결하기 위한 독립된 법제가 멀리 않은 시일 내에 필요할 것으로 본다. 따라서 소규모주택정비법에 대한 사회적 관심은 점차로 높아져 갈 것이며, 빈집정책에 관한 법제 및 법리가 더욱 활발하게 논의되어야 할 것으로 생각한다.

34) 佐藤康之, "空き家特措法の概要と今後の課題", M&P(松田總合法律研究所) Legal Note No. 4-3, 2015, 3頁.

참고문헌

1. 단행본

주택회보 제52권, 한국주택협회, 1996.

2. 학술지

강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 법학연구 제24집, 한국법학회, 2006, 37-55쪽.

구형수/김태환/이승욱, “지방 인구절벽 시대의 축소도시 문제, 도시 다이어트로 극복하자”, 국토정책 Brief 2017년 6월호, 국토연구원, 2017, 1-8쪽.

권혁삼, “빈집 활용과 임대주택 확충, 법안제정 동향”, 도시와 빈곤 110권, 한국도시연구소, 2017, 1-7쪽.

김영, “빈집 관련 제도 문제점과 정책적 함의”, 도시문제 제52권 제581호, 대한지방행정공제회, 2017, 26-29쪽.

노민지/유선종, “빈집 발생에 영향을 미치는 지역 특성 분석”, 부동산연구 제26집 제2호, 한국부동산연구원, 2016, 7-21쪽.

심재승, “인구감소시대에서의 빈집 문제에 대한 국가-지방자치단체의 정책 대응-”, 한국지적정보학회지 제19권 1호, 한국지적정보학회, 2017, 3-15쪽.

이창우, “귀농・귀촌자를 위한 농촌빈집 활용방안 찾기”, Issue Briefing (Jthink) 제68호, 전북발전연구원, 2011, 4-16쪽.

이재룡, “조종성헌과 특별법 우선 원칙의 내제적 한계에 대한 법철학적 검토”, 안암법학 제53권, 안암법학회, 2017. 47-77쪽.

임준홍, “선진국의 빈집 정책 및 사례가 우리에게 주는 시사점”, 열린충남 제77권, 충남발전연구원, 2016, 34-44쪽.

장종익, “농어촌주택의 실태와 개량사업의 의의 : 노인가구의 주건빈곤을 중심으로”, 도시와 빈곤 제94호, 한국도시연구소, 2011, 59-73쪽.
최수명/한경수, “선진사례에서 본 농촌빈집정비사업의 발전방향”, 농촌계획 제8권 제1호, 한국농촌계획학회, 2002, 85-93쪽.
한상훈, “효과적인 빈집 활용 정책수립의 법적 개선과제에 관한 연구”, 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017, 969-1005쪽.
한승옥, “늘어가는 빈집, 지역재생이 새로운 자원으로 활용”, BDI 정책포커스 제294호, 부산발전연구원, 2015, 1-12쪽.
황해봉, “한국의 주택공급법제” 월간법제 2012권 제1호, 법제처, 2012, 17-37쪽.
北村喜宣, “空き家對策の自治体政策法務(一)”, 自治研究 第88卷7号, 2012.
佐藤康之, “空き家特措法の概要と今後の課題”, M&P(松田總合法律研究所) Legal Note No. 4-3, 2015.

3. 자료집

황정임, “기초 지방자치단체의 귀농・귀촌 정책 추진 실태와 쟁점”, 한국농촌경제연구원 연구자료, 한국농촌경제연구원, 2012, 43-62쪽.

4. 웹자료

<http://www.lawmaking.go.kr>.
<www.returnfarm.com >.
<http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01>.
<http://www.sisapress.com/journal/article/172599>.
<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo>.

[Abstract]

Legal Study on the Vacant Houses Maintenance Business

Chae, Woo-Suk*

The municipal government enacted ordinances in order to solve the problem of vacant houses which has recently increased in Korea, and realized various policies based on such ordinances. However, the definition of vacant houses is not unified for each local government.

And vacant houses maintenance business have been enforced according to the policy of each local government without clear legal basis. Accordingly, The Act on Special Cases Concerning the Vacant Houses and Rearrangement of Small Area(abbreviated name ARSA) was enacted in order to solve the problem of empty houses systematically in Korean society.

However, the ARSA itself seems to have some legal limits. This such Act focuses on maintenance projects that are fundamentally aimed at demolishing empty houses. It is considered that there is a limit to the role of legislation for improving or recycling empty houses.

[Key Words] vacant houses, rural housing, abandoned houses, refurbishment of abandoned houses, housing development policy, housing maintenance business, living environment improvement project, rearrangement of agricultural and fishing villages act, Act on special cases concerning the vacant houses and rearrangement of small area

* Professor, Department of Law, College of Law, Soongsil University