발간등록번호 31-9735026-000626-14

국회입법조사처 NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점

국회입법조사처

이슈와 논점 | 제855호 | 2014년 5월 20일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 고현욱 | www.nars.go.kr

농어촌주택의 문제점과 개선 과제

이 창 호 *

1. 들어가며

최근 농어촌으로 도시민의 전원 회귀와 귀농에 대한 수요가 확대됨에 따라 농어촌지역[1]이 새로운 정주공간으로서 부상되고 있다. 그러나 1970년대 새마을운동으로 건설된 주택의 노후화와 석면이 포함된 슬레이트 건축물 문제 등으로 농어촌의 주택개량에 대한 필요성이 커지고 있다. 하지만 지금까지 농어촌지역의 주택개량은 도시 위주의 주택정책과 주민의 고령화 및 저소득 등과 맞물려 큰 성과를 내지 못하고 있는 것이 사실이라고 할 수 있다.

이 글에서는 먼저 농어촌주택의 실태를 노후주택, 무허가주택, 빈집(공가), 석면 슬레이트주택의 4가지 측면에서 살펴본 후 문제점을 도출하고, 이를 바탕으로 농어촌 주택개량을 위한 개선 과제를 제시하고자 한다.

1) ① 읍·면지역 전체와 ② 시의 동지역(제주시·서귀포시 포함) 중 용도지역 상 도시지역 내 주거·상업·공업지역을 제외한 지역, ③ 자치구의 동지역(서울특별시와 인천광역시 제외)에서 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역, 관리지역 중 생산·보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 해당된다(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호).

2. 농어촌주택의 실태

(1) 노후주택

2010년 기준으로 읍·면지역의 주택은 307만 8천 호(전국 주택의 22.2%)이며, 이 중 1979년 이전에 지어진 30년을 초과하는 노후주택이 63만 6천 호(읍·면지역 주택의 20.7%)이다. 면지역의 경우 약 46만 5천 호(면지역 주택의 27.0%), 읍지역도 17만 1천 호(읍지역 주택의 12.7%)에 달한다. 이와 같이 주택의 노후도는 읍지역보다는 면지역이 더욱 심각한 상황이며, 면지역 노후주택 비율이 동(洞)지역(6.6%)의 약 4.1배에 달한다(<표 1> 참조). 농어촌에 노후주택이 많이 생겨나는 원인으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 우리나라의 주택문제는 주로 도시지역에 국한된 문제로 인식되어 왔으며, 정부도 도시 위주의 주택정책을 펼쳐 왔기 때문이다.[2] 둘째, 농어촌지역에는 도시지역에 비

2) 노후주택을 개량하기 위한 주택재개발·재건축사업 등 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 '정비사업'은 지금까지 주로 사업성 등을 이유로 도시지역에 국한되어 추진되어 왔다.

* 경제산업조사실 국토해양팀 입법조사관, 공학 박사, 788-4605, leech@nars.go.kr

〈표 1〉 주택 건축연수별 현황

(단위: 천 호, %)

주택연수	전국 (A+B)		동지역(A)		농어촌지역					
					소계(B)		읍지역		면지역	
		비중		비중		비중		비중		비중
계	13,884	100.0	10,807	100.0	3,077	100.0	1,352	100.0	1,725	100.0
5년 이하	2,174	15.7	1,643	15.2	531	17.3	293	21.7	238	13.8
6~15년	5,384	38.8	4,307	39.9	1,077	35.0	526	38.9	551	31.9
16~30년	4,977	35.8	4,144	38.3	833	27.1	362	26.8	471	27.3
30년 초과	1,349	9.7	713	6.6	636	20.7	171	12.6	465	27.0

자료: 통계청, 「인구주택총조사」, 2010.

해 인구가 고령화되어 있어, 노후주택 개량에 대한 의지가 적고, 개량자금의 여유도 상대적으로 적기 때문이다.[3]

(2) 무허가주택

농어촌지역에는 도시지역에 비해 상대적으로 많은 무허가주택이 존재하는 것으로 추정된다. 농어촌지역에 무허가주택이 생겨나는 원인으로는 다음을 지적할 수 있다.

첫째, 주택 등 건축물은 대지(垈地)[4]에 축조하는 것이 원칙이나, 주민들의 인식부재나 비용부담 등으로 법정 건축절차를 이행하지 않고 건축하기 때문이다. 둘째, 주택의 경과년수가 오래되어 현행 법률을 적용할 수 없는 관계로 적법한 절차 이행이 불가능한 사례가 발생하기 때문이다.[5] 셋째, 무허가주택이 투기의 수단으로 활용되기 때문이다.[6]

(3) 빈집

빈집은 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 않는 농어촌주택 또는 건축물을 말한다(「농어촌정비법」 제2조). 빈집에서 발생되는 범죄예방 및 귀농·귀촌의 활성화를 위해 농림축산식품부에서 농어촌 빈집 현황을 조사한 결과, 2013년 7월 기준으로 농어촌지역의 빈집은 48,149동으로 집계되었다.

농어촌에 빈집이 생겨나는 원인으로는 도시지역(17.9%)에 비해 농어촌지역(60.6%)에 단독주택의 비중이 높기 때문이라는 점을 들 수 있다.[7] 특히, 면지역의 경우 단독주택의

3) 면지역의 경우 65세 이상 고령화인구가 2010년 기준으로 27.8%에 달해 동지역(9.2%)의 3배 이상이다.

4) 대지란 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 의하여 각 필지로 구획된 토지로, 일반적으로 집을 지을 수 있는 한 필지의 토지를 말한다. 대지의 요건으로는 배수에 지장이 없고, 도로면보다 높아야 하며, 오수배출 및 하수관 등 시설을 갖출 수 있어야 한다.

5) 자동차가 등장하면서 「건축법」 상 접도 및 도로폭 기준이 생겨났으나, 농어촌 지역의 경우 대부분 농로를 이용하기 때문에 지적도 상 도로가 없는 주택이 다수 존재한다. 또한, 지적 정리가 잘 되어 있지 않아 건축선을 침범한 주택이 다수 존재한다.

6) 무허가주택의 경우 각종 개발 사업 시 허가주택과 동일한 조합원 자격이 주어지며, 지상권(地上權)에 대한 보상도 이루어지고 있어 투기의 수단으로 활용되는 경우가 있다.

7) 도시지역으로의 인구이동, 고령화로 인한 인구감소 등도 빈집이 생겨나는 주요 원인으로 생각되나, 이 보고서는 주택정책에 중심을 두고 있어 인구변화 등을 비롯한 사회적인 원인은 고려 대상에서 배제하였다.

<표 2> 전국 지붕재료 사용 현황

(단위: 동, %, 2010년 6월 말 기준)

구 분	계	슬레이트	콘크리트	기 와	기타 (함석 등)	미확인
계	6,836,352 (100.0)	1,236,464 (18.1)	2,959,571 (43.3)	1,119,285 (16.3)	1,361,443 (19.9)	159,589 (2.3)
도시	4,856,684 (100.0)	662,958 (13.6)	2,470,064 (50.8)	747,826 (15.4)	855,445 (17.6)	120,391 (2.5)
농어촌	1,979,668 (100.0)	573,506 (28.9)	489,507 (24.7)	371,459 (18.8)	505,998 (25.5)	39,198 (1.9)

자료: 환경부, 「슬레이트 관리 종합대책」, 2010.12.

비율이 79.1%에 달한다. 단독주택의 경우 아파트 등과 비교할 때 주택 관리가 어려운 측면이 있으며, 이러한 요인이 고령화와 겹쳐 많은 빈집을 만들고 있다.

(4) 석면 슬레이트주택

1960년대 후반부터 1970년대 새마을운동에 이르기까지 농어촌주택의 초가지붕을 기와, 슬레이트 또는 함석 등으로 개량하였다. 그러나 그 당시 슬레이트에는 인체에 유해한 석면이 포함되어 있어, 최근 사회적인 이슈로 대두된 바 있다. 2010년 환경부에서 발표한 바에 의하면, 전국 건축물 683만 동 중 슬레이트 건축물은 약 18.1%인 123만 동으로 농어촌(28.9%)이 도시(13.6%)보다 2배 이상 높다(<표 2> 참조).

이러한 슬레이트를 제거하기 위하여 농림축산식품부에서는 농어촌 리모델링 시범사업 등을 추진하고 있으나, 아직도 농어촌에는 슬레이트주택 등의 건축물이 573,506동이나 남아 있다. 이 중 340,020동(59.3%)이 1970년 이전에 지어진 노후된 건물이다. 또한, 슬레이트 건축물의 용도별로는 농어촌의 경우 주택 415,375동(72.4%) → 축사 61,272동(10.7%) → 창고 44,387동(7.7%) 순으로 주택이 대부분을 차지하고 있다.

즉, 도시지역보다 높은 비율의 슬레이트 건축물들이 농어촌지역에 존재하고, 더욱이 도시지역보다 노후화된 건축물이 많아 석면 비산 가능성이 높다고 할 수 있다. 그리고 슬레이트가 생활과 직결된 주택에 많이 집중되어 있어 국민건강을 위하여 조속한 처리가 필요한 실정이다.

3. 문제점

이상의 농어촌주택의 실태에 대하여 분석한 결과, 다음과 같은 문제점을 들 수 있다.

첫째, 농어촌 주택개량을 지원하기 위한 종합적인 지원체계가 미흡하다. 지금까지 농어촌의 경우 기존 정책(농어촌 주택개량사업 등)은 융자 중심의 자금지원으로 되어 있어, 융자금 상환 능력이 없는 영세 계층은 수혜가 힘들었다. 이로 인해 주민들이 스스로 자기 거주용 주택을 건축해야만 하기 때문에 경제적인 부담을 느껴왔다.[8] 더욱이 임대주택의 경우도 최근에 와서야 정부의 정책적인 관심의 대상이 되었다.

8) 농림축산식품부에 따르면, 농어촌지역 주변경관과 조화하는 주택을 마련하기 위해서는 약 1억 2천만 원(전원마을 평균 가격)이 소요된다.

둘째, 빈집 정비사업이 대부분 빈집의 철거에 국한되어 추진되고 있으며,[9] 빈집의 개·보수를 통한 재활용 사례는 적은 실정이다. 우리나라 자원의 한계와 녹색건축 등 최근의 추세를 감안할 때 철거 위주의 정비보다는 개·보수를 통한 재활용 위주의 정책이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 석면 슬레이트주택이 농어촌지역에 아직도 많이 남아 있다. 농어촌의 경우 대부분 고령자이고 경제적 취약계층이기 때문에 슬레이트주택의 자발적인 처리에 한계가 있다.

넷째, 무허가건축물을 줄여 나가기 위한 관리체계가 제대로 갖추어져 있지 않다. 무허가건축물을 줄여 나가기 위해서는 양성화를 통한 방법도 있으나, 우선은 지방자치단체가 실태 및 수량을 정확히 파악하여 꾸준히 관리해 나갈 필요가 있어 보인다.

4. 농어촌 주택개량을 위한 개선과제

농어촌의 주택개량은 국가균형발전 및 삶의 질 향상이라는 차원에서 지속적인 요구가 있을 것으로 예상되며, 향후 다음과 같은 대책 마련이 요구된다.

첫째, 국토교통부와 농림축산식품부 간의 재정 및 인력 등에 대한 연계시스템을 마련하여, 농어촌 주택개량을 지원하기 위한 종합적인 지원체계를 구축하여야 할 것이다. 기존의 주택청약저축·부금·예금은 실질적으로 도시지역에서 민간건설사에 의해 건축되는 주택의 매입을 위한 것이다. 도시지역의 내집 마련을 위한 금융지원에 상응하는 지원체계가 농어촌지역에도 필요해 보인다.

또한, 지금까지 농어촌지역의 경우 임대주택 등의 공급이 이루어지지 않아, 주민들이 자기 거주용 주택에 대한 경제적인 부담을 느껴왔다. 국토교통부의 축적된 임대주택 건설에 대한 경험과 농림축산식품부의 농어촌 실정에 대한 문제 인식을 바탕으로, 지역 실정에 부합하는 농어촌 임대주택을 개발하여 건설을 원활히 추진해 나가야 할 것이다.

둘째, 석면 슬레이트주택을 제외하고는 빈집의 철거뿐만 아니라, 개·보수도 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 임대나 재정착 목적의 개량일 경우 지원금을 지급하는 등 개·보수를 통한 빈집의 재활용을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 석면 슬레이트주택의 철거 및 무허가건축물의 양성화에 소요되는 비용을 지원하고 이를 홍보할 필요가 있다. 또한, 석면 슬레이트주택과 무허가주택의 체계적인 관리를 위하여 지방자치단체에 전문 인력과 부서를 확보할 수 있도록 국가적 차원의 전략이 필요하다.

우리나라가 선진국으로 발돋움하고 있는 이 시점에서 과거 도시지역 개발위주의 주택개량정책이 아닌, 새로운 차원의 농어촌지역 정책이 국가균형발전 차원에서 필요하다.

9) 1997년~2012년까지 총 108,350동의 빈집이 철거되었으며, 사업비는 약 712억 원이었다.

❑ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지이며, 이 중 일부는 국회방송(www.natv.go.kr)에서 「의정이슈와 논점」으로 방송됩니다.
(매주 월요일 AM 7:00, PM 9:00)