현안분석
19-04

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

농촌빈집정비 활성화를 위한 농어촌정비법 개선 방안 연구

이준호

KLRI

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

농촌빈집정비 활성화를 위한 농어촌정비법 개선 방안 연구

A Study on the Improvement of Agricultural and Fishing Villages Improvemnet Act for Unoccupied House Maintenance activation

연구책임자 : 이준호(한국법제연구원 연구위원)
Lee, Joon-ho

2019. 9. 26

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연 구 진

연구책임	이준호 한국법제연구원 연구위원
심의위원	강문수 한국법제연구원 선임연구위원 백옥선 한국법제연구원 부연구위원 김승종 국토연구원 연구위원

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

▶ 농촌에서 발생이 증가하고 있는 빈집에 의한 문제 발생

○ 농촌마을의 고령화 심화로 인한 빈집 증가율 증가
○ 빈집은 농촌의 위생, 안전, 범죄발생에 관한 문제 발생의 원인이 될 수 있음

▶ 빈집정비를 위한 제도개선 필요성 증대

○ 정비대상 빈집에 대한 명확한 정의 부재
○ 빈집 정비를 위한 정비명령의 실효성 확보 필요
○ 빈집정비를 위한 실태조사제도 부재
○ 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성 필요
○ 자발적 정비 유도를 제도보완 필요

Ⅱ. 주요 내용

▶ 특정빈집에 대한 정의

○ 일본 빈집정비법상 “특정빈집”에 대한 정의 규정 검토
○ 위험성, 안전성, 보건성 등 고려하여 정의

▶ **실태조사 규정의 정비**

- ○ 임의규정성격의 도입으로 실시주기 검토
- ○ 실태조사와 연계된 정보시스템 구축·운영

▶ **빈집정비계획 수립 및 추진**

- ○ 빈집정비계획의 수립근거 마련
- ○ 빈집정비계획 수립절차 규정 정비
- ○ 지역주민 의견 수렴규정 도입

▶ **이행강제금의 도입**

- ○ 이행강제금의 법적 성격 검토
- ○ 행정대집행과의 중복성 여부 검토
- ○ 직권철거 이전 단계로서 이행강제금 부과 방식 운영

Ⅲ. 기대효과

- ○ 정부가 추진하는 빈집정비정책에 대한 구체적인 법제도적 기반 제공
- ○ 빈집정비에 따른 농촌지역 환경 개선 및 삶의 질 제고

▶ **주제어 : 농어촌정비법, 빈집, 빈집정비계획, 이행강제금, 빈집철거**

Abstract

Ⅰ. Backgrounds and Purposes

▶ Problems arising from the increasing number of Unoccupied Houses in rural areas

- ○ Increase in the growth rate of Unoccupied Houses due to the aging population in rural villages
- ○ Unoccupied Houses can cause problems related to hygiene, safety, and crime in rural areas

▶ Increasing the need to improve the system for Improvement of Unoccupied Houses

- ○ Lack of clear definition of Unoccupied Houses for improvement targets
- ○ Need to secure the effectiveness of improvement orders for the improvement of Unoccupied Houses
- ○ Absence of a status survey system for Unoccupied Houses for improvement
- ○ The efficiency and systematic nature of Unoccupied Houses system drive system is required
- ○ The system needs to supplement voluntary maintenance inducements

Ⅱ. Major Content

▶ Definition of a specific Unoccupied Houses

- ○ Reviewing the definition of “specific Unoccupied Houses” in the Japanese Unoccupied Houses Improvemnet Act
- ○ Defining by considering risks, safety, health, etc.

▶ The readjustment of the status survey regulations

- ○ Reviewing the implementation cycle by introducing Optional Provisions
- ○ Establishing and operating an information system linked to a survey

▶ Establishing and implementing Unoccupied Houses Improvement plan

- ○ Establishing the basis for establishing an Unoccupied Houses Improvement plan
- ○ Maintenance of the regulations for the establishment of Unoccupied Houses Improvement plan
- ○ Introduction of rules for collecting opinions from local residents

▶ Introduction of a Enforcement Fines

- ○ Reviewing the legal nature of the Enforcement Fines
- ○ Review of redundancy with Administrative Vicarious Execution
- ○ Operation of the method of imposing a Enforcement Fines as a step before removal of Unoccupied Houses

Ⅲ. Expected Effects

○ Providing a specific legal and institutional basis for the government's implementation of the policy on Unoccupied Houses Improvement

○ Improving the environment and improving the quality of life in rural areas according to the improvement of Unoccupied Houses

▶ Key Words : Agricultural And Fishing Villages Improvement Act, Unoccupied Houses, Unoccupied Houses Improvement Plan, Enforcement Fines, Removal of Unoccupied Houses

요 약 문 ····· 5
Abstract ····· 7

제1장 서 론 / 13

제1절 연구의 목적 ····· 15
제2절 연구의 범위 ····· 17

제2장 빈집정비의 현황과 제도개선 필요성 / 19

제1절 현행 빈집정비 제도 현황 ····· 21
Ⅰ. 현행 빈집정비 제도 현황 ····· 21
Ⅱ. 해외 제도 현황 ····· 42
제2절 빈집정비 법제도의 개선 필요성 ····· 49
Ⅰ. 개 요 ····· 49
Ⅱ. 정비대상으로서의 빈집 정의 ····· 52
Ⅲ. 효율적 실태조사 시행의 필요성 ····· 54
Ⅳ. 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성 ····· 58
Ⅴ. 빈집정비의 실효성 확보 수단 ····· 60

제3장 「농어촌정비법」상 빈집정비제도 개선 방안 / 63

제1절 주요 개선 쟁점 ····· 65
Ⅰ. 특정빈집의 정의 ····· 65
Ⅱ. 실태조사 규정의 정비 ····· 69

Ⅲ. 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성 확보 ····· 82
Ⅳ. 이행강제금 도입 ····· 89
제2절 빈집정비에 관한 「농어촌정비법」 개정 방안 ····· 116
Ⅰ. 빈집에 관한 정의 ····· 116
Ⅱ. 빈집정비계획의 수립 ····· 118
Ⅲ. 실태조사 및 정보시스템의 구축·운영 ····· 119
Ⅳ. 이행강제금의 도입 ····· 121

제4장 결 론 / 127

참 고 문 헌 ····· 131

【부 록】 일본 「빈집등 대책의 추진에 관한 특별조치법」 ····· 141

제1장

서 론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

국가균형발전과 지방분권의 정책과제는 현재 지역정책과 관련된 가장 중요한 이슈로서 논의되고 있다. 국가균형발전과 지방분권의 이슈는 궁극적으로 우리나라 전국토가 골고루 성장하고, 지역주민의 삶의 질이 제고될 수 있는 지향점을 가지고 있다. 이러한 국가균형발전과 지방분권에 관한 논의는 매우 다양한 형태의 쟁점과 세부현안이 나타나게 될 것이며, 거시적인 측면의 정책 및 법제의 개선이 필요함과 동시에 미시적이면서도 구체적인 문제까지 해결되어야 할 필요성이 있다. 지역정책과 관련되어 미시적이면서 우리의 직접적인 현실에 맞닿아 있는 과제가 농어촌지역의 빈집정비에 관한 사안이다.

빈집정비에 관한 문제는 비단 농어촌에 국한된 사안은 아니다. 도시지역에서 발생되는 빈집의 문제 또한 매우 중요한 현실적 해결과제로서 제시되고 있다. 특히 주택공급이 과잉으로 이루어지는 경우 주택의 공실로서 빈집이 발생되는 경우도 있으며, 도시의 주변지역이 낙후되어 도시정비가 필요한 지역에서도 빈집의 문제는 발생하게 된다. 따라서 우리나라의 빈집에 법제도는 도시지역과 관련되어 「건축법」[1][2]과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」[3](이하, "소규모주택정비법"이라 한다)이 구체적인 정비사업과 빈집문제

1) 건축법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정] (이하, 이 법률을 인용한다)

2) 과거 「건축법」 제81조의2와 제81조의3에서 농어촌지역의 빈집을 제외한 빈집정비를 수행할 수 있는 법적 근거를 규정하고 있었으나, 2020년 5월 1일자로 시행되는 「건축물관리법」의 제정으로 해당 규정의 내용이 「건축물관리법」으로 이관되었다. (건축물관리법 [시행 2020. 5. 1.] [법률 제16416호, 2019. 4. 30., 제정])

3) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정] (이하, 이 법률을 인용한다)

의 해결을 위한 법제도를 제공하고 있다. 「건축법」과 소규모주택정비법은 명문규정으로 「농어촌정비법」[4]상의 농어촌지역에 소재하는 빈집에 대해서는 적용제외를 두고 있으므로, 궁극적으로 "농어촌지역"에서 발생되는 빈집의 문제는 「농어촌정비법」상의 빈집정비에 관한 규정으로 해소되어야 할 문제라고 할 수 있다.[5] 이러한 법제도의 현실은 빈집에 관하여 우리나라는 도시와 농어촌을 구별하는 이원적인 체계를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있으며, 제도적 접근과 문제해결방식에 일정한 차이가 있는 것으로 판단할 수 있다.

농어촌지역의 빈집에 관한 문제는 도시지역의 빈집에 관한 문제와 다른 양상을 가진다. 즉, 유사한 측면도 충분히 있을 수 있으나, 기본적으로 농어촌지역의 생활환경을 심각하게 저해하는 문제를 가진다고 볼 수 있다. 도시지역에서의 빈집 또한 생활환경에 미치는 영향이 크다고 할 수 있으나, 농어촌지역의 경우에는 주택의 밀집도, 주택의 규모, 주택으로서의 기능성 등 주변지역의 차이에서 발생되는 다른 성격의 문제를 발생시킨다고 볼 수 있다. 특히, 현재 농어촌지역의 직면하고 있는 지역주민의 노령화와 인구수의 급감 등은 빈집에서 발생되는 문제와 결합하여 심각한 지역문제를 발생시킨다. 또한, 도시지역의 주택지역과 달리, 문제를 발생시키는 빈집의 소유권과 지역주민간의 이해관계, 주택매매 또는 임대를 통한 빈집의 활용 등이 매우 복잡하게 혼합되어 농어촌지역의 빈집문제는 도시지역에서의 빈집문제와 다른 솔루션을 필요로 하게 된다.

상기한 바와 같이 농어촌지역에서의 빈집문제는 현실적으로 직면한 과제임에도 불구하고, 도시지역의 빈집문제 해결을 위한 법제도와 비교하여 보았을 때에, 심각한 차이와 부족함을 느끼게 한다. 즉, 도시지역의 경우 개별 독립법인 소규모주택정비법에 의하여 빈집문제를 집중적으로 해결할 수 있는 법제도를 시행하고 있는 반면에, 농어촌지역을 대상으로 하는 빈집문제의 해결은 「농어촌정비법」상 단 2개의 조문으로 제도를 운영하고

4) 농어촌정비법 [시행 2019. 8. 27.] [법률 제16542호, 2019. 8. 27., 일부개정] (이하, 이 법률을 인용한다)

5) 다만, 2019년 10월 24일자로 시행되는 소규모주택정비법의 개정으로 농어촌지역에 소재하는 빈집의 경우에도 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생활성화지역에서 시행되는 자율주택정비사업에 관하여는 「농어촌정비법」상 규정이 아니라, 소규모주택정비법의 적용을 받게 된다. (빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16387호, 2019. 4. 23., 일부개정])

있다.[6] 조문의 수가 제도운영의 효과성을 제고시키는 것은 아니지만, 소규모주택정비법과 비교하였을 때에 차이가 크다고 할 수 있으며, 현실적으로도 농어촌빈집의 정비를 위해서는 상당히 부족한 법제도의 상황이라고 평가될 수 있다.

이상과 같은 현실적인 문제를 해결하기 위한 대안으로서, 소규모주택정비법과 같이 농어촌지역의 빈집을 대상으로 하는 별도의 법률을 고려할 수 있지만, 현행 법체계 내에서 농어촌지역의 빈집정비는 생활환경정비의 일환으로 이루어진다는 점을 감안하여, 「농어촌정비법」의 개정을 통하여 농어촌지역의 빈집정비제도를 보완하는 방안이 현실적으로 타당한 대안이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 「농어촌정비법」상의 빈집정비에 관한 규정을 검토하여, 농어촌지역의 빈집문제해결을 위한 정비사업이 원활하게 진행될 수 있도록 구체적인 개정방안의 마련을 연구의 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위

본 연구의 목적은 농어촌지역의 빈집정비에 관한 근거를 제시하는 「농어촌정비법」의 개정방안을 제시하여 현재 문제가 되고 있는 농어촌지역의 빈집문제를 해소하는 것이다. 따라서, 「농어촌정비법」의 개정방안을 마련하기 위한 제도의 현황 파악과 해외 사례 검토, 문제점 파악 및 쟁점별 논의사항을 정리하고, 이를 종합하여 현행 「농어촌정비법」의 개정시안을 마련한다.

제2장의 제1절에서는 현행 빈집정비 제도의 현황에 관하여 기술한다. 우리나라의 빈집 현황과 빈집정비제도의 개관을 살피고, 빈집이 발생하는 원인에 대하여 검토한다. 우리나라는 현재 도시지역과 농어촌지역이 분리되어 각각의 지역에 소재하는 빈집에 대하여 적용되는 법률이 다르다. 따라서 전체적으로는 지역을 불문하고 빈집정비에 관한 사항을

6) 「농어촌정비법」상 빈집정비는 “농어촌 생활환경 정비”의 일부로서 이루어지고 있기 때문에, 법률의 구조적인 측면에서는 「농어촌정비법」의 전체적인 체계 내에서 법적 근거를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 현재의 농어촌지역의 빈집문제는 생활환경정비의 대상으로 판단된다고 하더라도, 현행법상의 법적 근거로 실질적인 빈집정비의 효과를 기대하기는 어려운 것으로 평가된다.

살피면서, 농어촌지역의 빈집정비제도 현황을 검토한다. 추가적으로 해외제도의 현황을 살피는데, 우리나라의 법제에서 벤치마킹할 수 있는 일본의 빈집정비법을 중심으로 검토한다.

제2장의 제2절에서는 빈집정비 관련 법제도의 개선 필요성에 대하여 분석한다. 특히 「농어촌정비법」상 빈집에 관한 규정이 부족함으로 인하여 발생되는 문제점을 중심으로 분석한다. 구체적인 쟁점으로서 정비대상으로서의 빈집 범위와 관련하여 특정빈집 개념의 도입, 실태조사의 차별화된 필요성, 법정계획으로서 빈집정비계획 도입, 이행강제의 실효적 수단으로서 이행강제금의 도입 등에 대해서 검토한다.

제3장의 제1절에서는 제2장에서 언급된 현행 농어촌지역의 빈집정비에 관한 문제점에 대하여 선행연구와 법령분석을 통하여 쟁점사항을 정리한다. 이를 위해서 관련된 부문의 유사입법례와 헌법재판소・대법원의 판례를 검토한다. 입법례의 검토에 있어서는 현재 국회에 계류중에 있는 2017년 농어촌정비법 일부개정법률안[7]에 대한 검토도 포함하여 함께 분석하도록 한다.

제3장의 제2절에서는 지금까지의 논의를 정리하여, 쟁점별로 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항을 선별하여 현행 「농어촌정비법」의 개정방안에 관한 조문시안을 마련하여 제시한다.

7) 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.)

Korea
Legislation
Research
Institute

제2장
빈집정비의 현황과 제도개선 필요성

제1절 현행 빈집정비 제도 현황
제2절 빈집정비 법제도의 개선 필요성

제2장 빈집정비의 현황과 제도개선 필요성

제1절 현행 빈집정비 제도 현황

Ⅰ. 현행 빈집정비 제도 현황

1. 우리나라 빈집 현황

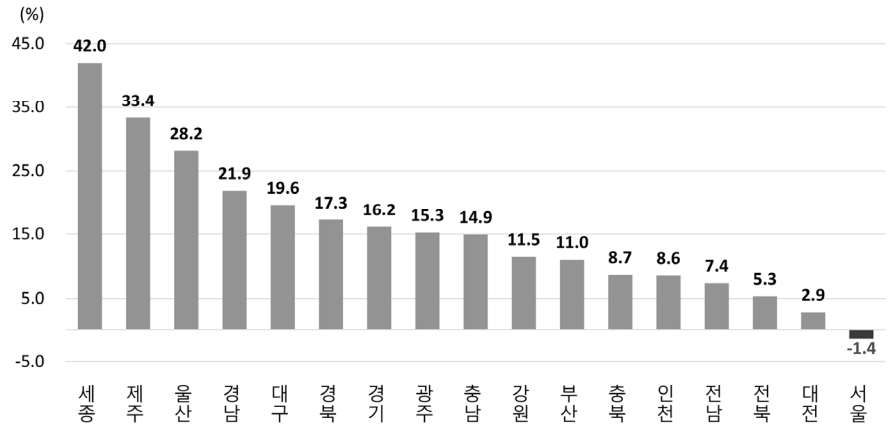
우리나라 빈집에 관한 최근의 통계청 통계[8]에 따르면, 빈집증가는 서울을 제외하고 거의 대부분의 지역에서 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 특히 일부 지역에서는 상당한 수준 이상으로 증가율을 보이고 있다.

이하의 통계청 조사결과를 분석하면, 서울의 경우 유일하게 감소한 지역으로 분류되는 반면에 다른 지역은 대부분 빈집이 증가한 것으로 확인할 수 있다. 세종지역이 가장 빈집 증가율이 높은 것으로 보이는 바, 이는 세종지역이 농어촌지역으로 분류되기는 어려우나 새로운 행정도시로 개발되면서, 주택공급이 증가하였기 때문에, 이에 상응하는 인구유입이 적었을 것이라는 점을 추측할 수 있다. 지역의 상당부분이 농어촌지역으로 볼 수 있는 강원, 충남, 경기, 경북, 경남의 경우는 10%에서 20% 이상의 증가율을 보이고 있으며, 충북, 충남, 전북, 전남의 경우 5% 이상의 증가율을 보이고 있다. 이러한 증가율을 보았을 때에 현재 농어촌지역의 빈집 증가율을 지속적으로 진행되고 있으며, 통계적 수치를 보아도 빈집정비에 관한 필요성이 충분히 제기된다고 할 수 있다. 또한, 서울지역의 경우 많은

8) 2017 인구주택총조사, 통계청 (2018.8.27.)

인구가 거주하고 있기 때문에, 상대적으로 빈집의 증가율이 적을 수 있다는 점이 추론이 가능하지만, 반면에 지속적으로 빈집 증가율이 줄어든다는 점은 다른 지역에 비하여 상대적으로 빈집정비사업이 효과적으로 추진되고 있다는 점을 반증할 수 있다.

< 2016년 대비 2017년 시·도별 빈집 증감율 >



※ 출 처 : 2017 인구주택총조사, 통계청 (2018.8.27.), p.70

농어촌지역이 상당 부분을 차지하고 있는 지역의 구체적인 빈집현황은 이하의 도표내용과 같다. 경기도의 경우 2016년에 가장 많은 빈집이 있었음에도 불구하고, 2017년에 상당 수준으로 증가한 모습을 보이고 있다. 전남, 경북, 경남의 경우에도 많은 빈집이 있음에도 불구하고 2017년에 다시 증가추세에 있다. 이하의 통계청 조사결과가 농어촌지역에 제한되어 나타난 수치가 아니므로, 도표상 나타난 수치가 농어촌지역의 빈집현황을 직접적으로 나타내는 것이 아니라고 하더라도, 해당 지역의 특성을 고려한다면 조사결과의 수치는 농어촌 지역의 빈집현황에 비례하는 것으로 판단할 수 있다.

이러한 조사결과에 따른 분석에 의하면, 기존의 빈집이 매우 많았음에도 불구하고, 1년 사이에 상당하게 빈집이 늘어나는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 분석은 현재 농어촌지

역의 빈집정비가 충분하게 이루어지지 않고 있는 반면에, 빈집이 발생하는 원인에 따라서 그 발생숫자는 지속적으로 늘어가고 있다는 점을 파악할 수 있다. 이러한 현재의 상황에서는 현행 빈집정비사업에 대한 제도점검과 개선점 마련이 필요하며, 동시에 빈집의 발생원인을 제거해야 한다는 정책추진의 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

< 주요 시·도별 빈집 현황 >

(단위 : 천 호, %)

시 도	2016년R(A)		2017년R(B)		증감(B-A)	
		구성비		구성비		증감률
전 국	1,120	100.0	1,265	100.0	145	12.9
수 도 권	315	28.2	346	27.3	30	9.6
비수도권	805	71.8	919	72.7	114	14.2
경 기	168	15.0	195	15.4	27	16.2
강 원	56	5.0	62	4.9	6	11.5
충 북	56	5.0	61	4.8	5	8.7
충 남	80	7.2	92	7.3	12	14.9
전 북	74	6.6	78	6.1	4	5.3
전 남	102	9.1	110	8.7	8	7.4
경 북	108	9.6	126	10.0	19	17.3
경 남	99	8.8	121	9.5	22	21.9

※ 출 처 : 2017 인구주택총조사, 통계청 (2018.8.27.), p.71에서의 도표에서 해당 내용 발췌함

한편, 이하의 통계청 조사결과에 따르면, 30년 이상된 빈집의 경우는 일반적인 빈집의 현황에서 차지하는 비율이 매우 높은 것으로 볼 수 있다. 특히, 전남의 경우 30년 이상된 빈집이 절반가량을 차지하고 있으며, 농어촌지역이라고 볼 수 있는 지역에서는 30% 내외의 비중으로 30년 이상의 빈집이 존재한다고 볼 수 있다. 30년 이상의 빈집의 경우는 후

술할 내용으로 “특정빈집”에 해당된 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 30년 이상 빈집으로 있는 경우, 사실상 관리가 장기간 전혀 되지 않은 집으로 보아야 할 것이며, 이렇게 장기간 방치된 빈집은 대부분 농어촌지역에 존재할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 또한, 주택밀집지역이라기 보다는 한적한 지역에 주민들의 관심을 받지 않는 빈집으로 방치될 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다. 따라서 후술한 내용으로 “특정빈집”에 해당될 가능성이 매우 높으며, 특히 정비사업의 주요 대상이 되어야 할 것으로 분석된다.

< 시·도별 빈집 및 30년 이상된 빈집(2017년) >

(단위 : 천 호, %)

시 도	주택	빈집		30년이상된 빈집	
			비율		비율
전 국	17,123	1,265	7.4	380	30.0
경 기	3,950	195	4.9	24	12.2
강 원	586	62	10.6	20	31.9
충 북	582	61	10.5	19	31.1
충 남	806	92	11.4	24	25.9
전 북	698	78	11.1	34	44.2
전 남	766	110	14.3	56	50.8
경 북	1,038	126	12.2	56	44.3
경 남	1,194	121	10.1	48	39.8

※ 출 처 : 2017 인구주택총조사, 통계청 (2018.8.27.), p.72에서의 도표에서 해당 내용 발췌함

이상과 같이 우리나라의 빈집현황에 관한 통계청 조사결과를 분석하면, 이미 빈집정비사업에 대한 제도운영이 시행되고 있음에도 불구하고, 제도운영의 효과성과 실효성에 문제가 있다는 점을 파악할 수 있다. 특히, 도시지역의 경우 주택공급과 인구유입이 균형을 갖지 못하는 경우에 빈집이 발생할 수 있다는 점을 감안한다면, 농어촌지역의 빈집은 도시지역의 빈집현황과 비교하였을 때에 상대적인 수치만으로 검토할 것이 아니라, 실제로 빈집의 수와 증가율에 대한 절대적인 평가가 필요할 것이다. 즉, 도시지역의 경우 주택공

급의 조절과 도시재개발 및 도시재생, 인구유입 등 다양한 조치에 의하여 빈집문제의 해결이 가능할 것으로 보이나, 농어촌지역의 경우에는 해당 빈집의 소유자 또는 관리자가 새롭게 주택을 개조 또는 개량하여 사람이 거주하게 하거나, 아니면 철거 등의 조치를 취하는 방식 이외에는 적절한 문제해결의 방법이 제시되기 어렵다. 따라서 현행 「농어촌정비법」상의 빈집정비제도를 검토하여 새로운 솔루션을 제시할 수 있도록 제도개선의 방안마련이 시급하다고 할 수 있다.

2. 빈집의 발생 원인

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라 전체 국토에 분포되어 있는 빈집의 현황은 그 발생원인에 있어서 차이가 있다. 즉, 도시지역과 농어촌지역에서의 발생원인에 차이가 있는 바, 이러한 발생원인의 차이점은 빈집문제의 해소방안에 관한 방향성을 설정하는데 중요한 지표가 될 수 있다. 특히, 농어촌지역에서 발생되는 빈집의 상황은 도시지역과 같이 다양한 원인에 따른 다양한 문제해소방안이 있을 수 있는 것과 다르게, 원인자체가 매우 제한적이며, 자연발생적인 성격이 강하게 나타나므로, 이에 대한 해결방안 또한 상대적으로 단순하고 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단된다.

국내 선행연구에서는 빈집이 발생하는 주요한 이유와 이로 인하여 발생되는 문제점에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< "빈집"의 발생원인 ① >

■ 빈집은 다양한 원인으로 발생할 수 있음
- 주택재개발·재건축사업 등 도시정비사업을 시행하기 위해 정비구역으로 지정된 구역이 부동산 경기 침체 및 사업성 저하 등으로 사업이 취소되거나 지연될 경우 해당 정비구역에 주거·상업 기능이 상실된 빈집이 발생할 수 있음
- 또한 주택의 수요보다 공급이 급증하거나 주택시장에서 부동산 거래가 감소할 경우, 매매·임대·이사, 미분양·미입주 등의 사유로 빈집이 발생할 수 있음
- 특히 수도권 이외 지역에서는 고령화 및 농촌 공동화, 산업구조 변화로 인한 인구감소 등이 빈집발생의 주요 원인이 될 수 있음

■ 빈집은 장기간 방치될 경우 근린환경 악화, 도시 쇠퇴로 이어질 수 있고, 다음과 같은 사회적 문제를 야기할 수 있음

▪ 주택밀집지역에 방치되는 빈집은 화재발생의 발원지가 될 가능성이 있고, 화재가 발생할 경우 주변 주택가로 확산되어 피해가 가중될 수 있음

- 또한 빈집으로 방치되는 기간이 길어질수록 건축물의 구조 및 안전상의 문제가 발생하여 자연재해 발생 시 붕괴위험이 높아지게 됨

▪ 빈집이 장기간 방치될 경우, 쓰레기 투척 등으로 악취가 발생하는 등 주거환경이 악화될 수 있음

- 벽·기둥·지붕 등 건축 구조물 유실 등으로 구조적으로 불안정한 건축물은 도시경관 및 미관을 해치는 요인으로 작용하기도 함

▪ 빈집은 대부분 어둡고, 주변의 시선과 격리된 지역으로서, 청소년들의 탈선 및 범죄 장소로 이용될 소지가 있음

▪ 빈집으로 인해 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위해 CCTV를 설치하고, 방범 요원을 확충하는 등 지자체가 부담해야 하는 빈집관리 행정비용이 증가할 수 있음

※ 출 처 : 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018. 11.20. pp.4~5

상기 선행연구는 주로 도시지역에서 발생되는 빈집의 발생원인에 대하여 집중적으로 조명한 것으로 파악된다. 즉, 주로 도시지역에서 예상되는 도시정비사업과 주택의 공급 및 수요 불균형, 부동산거래 등에 수반되어 발생되는 빈집발생의 원인을 설명하고 있으며, 농어촌지역의 경우에는 농촌인구감소에 따른 빈집발생으로 비교적 단순한 발생원인을 제시하고 있다. 따라서 빈집의 발생원인에 문제점 또한 도시지역을 중심으로 문제시되는 사안을 주고 적시하고 있는 바, 농어촌지역의 경우와 비교하였을 때에 주거환경의 악화 등의 문제점은 농어촌지역에도 공통적으로 발생되는 문제라고 평가할 수 있다.

특히 상기 선행연구에서 문제점으로 지적한 “근린환경악화”의 문제는 오히려 도시지역뿐만 아니라, 농어촌지역에도 큰 문제로 인식될 수 있다. 단순히 주택지역에서의 빈집에 의한 문제점 뿐만 아니라, 농어촌의 생활환경에 직접적인 문제를 발생시킬 수 있는 원인이 될 수 있으며, 농어촌의 환경을 개선하기 위한 정비사업을 시행하는 과정에 있어서도 빈집은 장애로 작용할 수 있다. 농어촌에서 발생되는 빈집의 문제에 주목하는 이유

는 이러한 도시지역 뿐만 아니라, 농어촌지역에도 중요시 되는 생활환경의 개선과 이에 대한 정비문제에 있어서 빈집의 문제는 하나의 중요한 항목으로서 취급될 수밖에 없는 이유로 이해할 수 있다.

한편, 농어촌지역의 인구감소는 도시지역과는 다른 형태의 환경변화로 볼 수 있는데, 농어촌지역의 인구감소는 다양한 문제점을 발생시키지만, 상기 선행연구에서 지적한 바와 같이 빈집발생의 중요한 원인으로 지목될 수 있다. 농어촌인구의 고령화와 젊은 경제인구의 감소는 매우 다양한 지역문제를 발생시키고 이에 대한 해결방안을 모색하고 있는 상황에서 빈집의 문제는 이에 수반되어 발생되는 문제라고 할 수 있다. 도시지역은 인구감소의 경우보다는 인구유입의 변화에 따른 빈집의 발생원인을 주목하는 것과는 반대되는 상황의 문제라고 할 수 있다.

빈집의 발생원인에 대하여 유사한 내용을 설명하고 있는 선행연구에서는 우리나라에서 "빈집"이 계속적으로 발생하는 원인에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< "빈집"의 발생원인 ② >

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.[9)]

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. p.37

9) 상기의 국내 선행연구에서는 네 번째 이유에 대하여 소규모주택정비법의 제정이유라는 점을 설명하고 있다. (「채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. p.37」의

상기 선행연구에서는 지방 뿐만 아니라, 도시지역에서도 빈집이 지속적으로 발생하고 있다는 점을 설명하고 있는데, 제시되고 있는 발생원인에 대한 설명에서 농어촌지역에 관한 시사점을 확인할 수 있다. 즉, 상기 선행연구에서는 빈집의 발생원인 중에서 인구감소 또는 인구이동에 따라서 주택의 관리에 문제가 발생한다는 점을 빈집의 발생원인 중 하나로 설명하고 있다.

상기의 설명은 농어촌지역의 빈집문제에 더 적합한 설명으로 판단할 수 있다. 농어촌지역에서의 빈집은 앞에서 통계청 조사결과에 관한 분석에서 언급한 바와 같이 30년 이상된 빈집에 관한 현황의 문제는 이렇게 주택에 대한 관리인구가 현저히 감소하게 됨으로써 발생되는 문제라고도 해석이 가능하다. 따라서 농어촌인구의 감소에 따른 농어촌지역의 빈집문제는 도시지역과는 다른 방식으로 접근할 필요성이 있으며, 보다 신속하게 효과적인 수단을 강구할 필요성이 함께 제기된다고 할 수 있다.

또한, 주택관리인구의 감소가 빈집의 발생원인이라는 인식으로 농어촌인구의 감소를 해소함으로써 빈집발생을 최소화시킨다는 대안은 장기적으로는 효과가 있을 수 있으나, 현재 농어촌의 빈집현황과 상태에 의하면, 보다 단기적인 조치가 필요할 것으로 보인다. 따라서, 농어촌지역의 빈집정비방식은 장기적 방식 보다는 단기적으로 해소를 함으로써, 30년 이상된 빈집의 현황이 다수 발생되는 현재의 문제를 우선적으로 해결할 필요가 있다고 할 수 있다.

다만, 「농어촌정비법」상의 빈집정비조치 뿐만 아니라, 다른 방식으로 농어촌지역의 빈집문제를 해결하려는 의견이 제시되는 바, 이에 대하여 선행연구에서는 다음과 같은 설명과 대안을 제시하고 있다.

각주 (3)번의 내용)

< "농어촌지역의 빈집문제 해결"에 관한 선행연구 의견 >

도시화의 진행과 농촌마을의 고령화 심화로 인하여 농어촌지역의 빈집은 대도시보다 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 농어촌지역의 빈집의 비율은 전국의 평균보다 훨씬 상회하고 있다. (중략) 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 주거안정을 위하여 주택을 구입·신축·수리 또는 임차하는 데 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하고(제15조 제2항), 이를 통해 농어촌의 빈집을 정비하는 사업을 일부 실시하고 있다.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. pp.40~41

상기 선행연구에서는 농어촌지역의 빈집문제를 도시지역보다 더 심각하다는 점을 우선적으로 인식하고, 농어촌빈집이 갖고 있는 특수성을 감안하여 이에 대한 대안을 검토하였다. 구체적으로 농어촌인구의 감소를 예방하기 위한 다양한 시책을 지방자치단체 중심으로 조례를 제정하여 방안을 마련하였고, 귀농어귀촌법을 제정하여 농어촌인구의 감소를 예방하기 위한 법제도적 조치를 동원한 것으로 선행연구는 언급하고 있다. 이러한 방식은 앞에서 언급한 바와 같이, 장기적으로 농어촌빈집의 문제를 해소하기 위한 방안으로 판단된다. 즉, 농어촌인구의 감소는 다양한 지역문제를 발생시키고, 이러한 문제 중 하나로서 빈집의 문제가 발생하기 때문에, 궁극적으로 농어촌인구의 감소를 예방함으로써 간접적으로 농어촌빈집의 확대를 예방하겠다는 취지로 이해된다. 이러한 방식은 자체로서 장기적인 포석과 귀농어귀촌법과 같은 안정적인 법제도 운영으로 근본적인 빈집의 문제를 해결할 수 있을 것으로 볼 수 있다. 다만, 현재 농어촌빈집의 문제는 현실적으로 매우 시급한 상황으로 인식되기 때문에, 상기 선행연구에서 제시한 방법 등은 장기적인 대책으로 추진하고, 현재 바로 조치할 수 있는 방식을 동원하는 것이 필요할 것으로 분석된다.

3. 빈집정비사업 개요

상기한 바와 같은 빈집의 원인과 이에 따른 문제점으로 인하여 빈집정비에 관한 필요성에 대한 인식은 이미 오래 전부터 있어 왔다. 따라서 도시지역과 농어촌지역을 분리하여 빈집정비를 추진하는 입법형태와 제도운영이 우리나라에서는 시행되고 있다.

구체적으로 현재 우리나라에서 추진되는 빈집정비사업의 법적 근거는 도시지역을 대상으로 하는 경우 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 규정되어 있고, 농어촌지역의 경우에는 「농어촌정비법」상 생활환경정비사업의 일환으로 빈집정비사업을 할 수 있도록 규정하고 있다. 「건축법」의 경우에도 빈집정비를 할 수 있는 근거를 갖고 있으나, 「농어촌정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 적용되지 않는 영역에 대해서만 적용하도록 하고 있으므로, 법현실적 측면에서 빈집정비에 관한 주요 법률은 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 「농어촌정비법」이라고 할 수 있다. 따라서 농어촌지역의 빈집정비에 관한 제도에 국한하여 검토한다면, 「농어촌정비법」을 대상으로 제도검토가 이루어져야 할 것이다.

「농어촌정비법」은 빈집정비에 관한 제도운영의 사항 뿐만 아니라, 농어촌지역의 전반에 관한 정비사업의 핵심적인 법적 근거를 제시하는 법률이라고 평가할 수 있는 바, 빈집정비에 관하여는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 법률 전체가 도시지역의 빈집정비를 위한 법률인 반면, 「농어촌정비법」의 빈집정비는 법률에서 실질적인 조문 2개로 구성되어 있으며, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 내용과 비교하여 보았을 때에 제도운영의 미비사항이 실제 제도운영 이전에 법률적 단계에서 다수 제기될 수 있는 실정이라고 할 수 있다.

농어촌지역의 빈집에 관한 정비사업에 관하여 국내 선행연구는 다음과 같이 개관을 설명하고 있다.

< "농어촌지역 빈집정비" 개관 >

빈집과 관련하여 개관하여 보면 1990년 이후 특히 농어촌지역을 바탕으로 빈집이 급격하게 증가하여 왔고 이에 따라 1995년 12월에 농어촌주택개량촉진법이 제정되어 빈집정비에 대한 근거와 절차를 마련하고 1997년부터 단계적으로 정비사업을 추진하였다. 동 법률은 노후·불량한 농어촌주택의 개략을 촉진하는 등 농어촌지역의 주거환경개선사업을 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).

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. p.45

상기 선행연구에서 언급한 바와 같이, 농어촌지역의 빈집정비는 이미 오래 전에 법적 근거를 갖고 시행된 사업임을 확인할 수 있다. 즉, 「농어촌정비법」의 전신이라고 할 수 있는 「(구)농어촌주택개량촉진법」의 제정 때부터 빈집정비에 관한 필요성을 인식하여 이에 대한 법적 근거를 갖춘 제도운영을 시작하였다. 현행 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비사업의 일부로서 빈집정비사업을 추진하는 형태를 갖추고 있는데, 이러한 형태는 「(구)농어촌주택개량촉진법」의 형태를 계승한 것으로 평가할 수 있다. 당시의 「(구)농어촌주택개량촉진법」상 빈집정비의 내용과 현행 「농어촌정비법」상 빈집정비의 내용은 약간의 차이가 있는데, 구체적으로 해당 조문을 비교하면 다음과 같다.

< 「(구)농어촌주택개량촉진법」과 「농어촌정비법」상 빈집정비 관련 비교 >

구분	「(구)농어촌주택개량촉진법」[10]	「농어촌정비법」[11]
정비 계획	제12조(빈집정비계획의 수립등) ① 시장·군수·구청장은 매년 빈집의 발생현황을 조사하여 빈집정비계획을 수립·시행하여야 한다. ② 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 빈집정비계획의 시행결과를 매년 9월 30일까지 시·도지사를 거쳐 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 빈집정비계획의 수립 및 보고등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제54조(생활환경정비계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면 5년마다 생활환경정비계획을 세워 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 한다. ③ 시·도지사는 제1항에 따라 생활환경정비계획을 승인한 경우에는 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다. 제55조(생활환경정비계획의 내용) 생활환경정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 3. (생 략) 4. 빈집 정비에 관한 사항 5. ~ 12. (생 략)
빈집 정비	제13조(빈집의 정비) ① 시장·군수·구청장은 농어촌지역안에 위치하여 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 건축법 제4조의 규정에 의한 건축위원회의 심의를 거쳐 당해 빈집의 소유자에게 철거·개축·수선등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없는 한 60일이내에 이를 이행하여야 한다. ② <삭 제>	제64조(빈집 정비) 시장·군수·구청장은 농어촌지역과 준농어촌지역에 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.

10) 농어촌주택개량촉진법 [시행 2010. 12. 1.] [법률 제10331호, 2010. 5. 31., 타법개정]
11) 농어촌정비법 [시행 2019. 8. 27.] [법률 제16542호, 2019. 8. 27., 일부개정]

구분	「(구)농어촌주택개량촉진법」	「농어촌정비법」
청문	제13조의2(청문) 시장·군수는 제13조의 규정에 의하여 빈집 소유자에 대한 철거를 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.	제118조(청문) 농림축산식품부장관·해양수산부장관과 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다. 1. ~ 3. (생 략) 4. 제64조에 따른 빈집 소유자에 대한 철거 명령 5. ~ 7. (생 략)
정비 절차	제14조(빈집정비절차등) ① 시장·군수·구청장이 제13조의 규정에 의하여 빈집의 철거를 명한 경우에 당해 빈집의 소유자가 특별한 사유없이 이에 응하지 아니하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직권으로 당해 빈집을 철거할 수 있다.	제65조(빈집 정비 절차 등) ① 시장·군수·구청장이 제64조에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다.
	② 제1항의 규정에 의하여 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 당해 빈집에 대한 철거명령 및 이를 이행하지 아니하는 경우에는 직권으로 철거한다는 뜻을 일간신문에 1회이상 공고하고 공고한 날부터 60일이 경과한 날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하는 경우에는 직권으로 이를 철거할 수 있다.	② 제1항에 따라 철거할 빈집의 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.
	③ 제1항 및 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명으로 보상비를 지급할 수 없는 경우에는 이를 공탁하여야 한다.	③ 제1항과 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 한다.
	④ 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 빈집을 철거한 경우에는	④ 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에

구분	「(구)농어촌주택개량촉진법」	「농어촌정비법」
	지체없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 때에는 지체없이 관할등기소에 당해 빈집이 이 법에 의하여 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.	는 지체 없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.
지원	제15조(자진철거자에 대한 지원) 제13조의 규정에 의한 시장·군수·구청장의 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농을 목적으로 주택개량을 희망하는 경우에는 주거환경개선자금을 우선적으로 지원할 수 있다.	제66조(자진 철거자에 대한 지원) 제64조에 따라 시장·군수·구청장의 철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농(營農)을 목적으로 주택 개량을 희망할 때에는 제67조에 따른 농어촌주택개량자금을 우선적으로 지원할 수 있다.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.10~11

「(구)농어촌주택개량촉진법」과 현행 「농어촌정비법」의 빈집정비에 관한 해당 조문을 비교하면, 약간의 차이를 제외하고 사실상 대부분이 동일하다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 정비계획, 빈집정비의 법적 근거, 청문절차, 정비절차 및 지원에 관한 사항 모두 유사한 내용과 형태로 「농어촌정비법」으로 이관된 것으로 보인다. 정비계획에 관한 사항의 경우 「(구)농어촌주택개량촉진법」에서는 매년 수립하도록 하고 있으나, 현행 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비계획의 일부로서 수립하고, 동 계획은 5년마다 수립하는 것으로 하여, 실질적으로는 빈집정비계획에 관한 수립주기에 차이가 있다고 볼 수 있다. 「(구)농어촌주택개량촉진법」과 현행 「농어촌정비법」은 빈집정비를 위한 이행조치기간에 대하여 동일하게 60일로 규정하고 있으면서, 위원회 심의절차 관련하여서도 동일한 절차를 규정하고 있다. 이외에 청문절차, 정비절차, 자진철거자 지원 등의 내용도 모두 동일하게 규정하고 있으므로, 빈집정비제도에 대한 문제점 인식 및 이에 따른 제도개선으로 법률 개정이 이루어진 것이 아니라 법률의 이관형태로 현행 빈집정비규정이 형성되었다고 볼 수 있다.

우리나라의 농어촌지역의 개발에 관한 법제의 변화와 이와 관련된 주택상황에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

< "우리나라 농어촌법제 변화"에 관한 선행연구 의견 >

우리나라 농어촌의 경우에도 농어촌개발관련법으로 앞서 본 농어촌정비법(1994. 12. 22. 제정)과 농어촌주택개량촉진법(1995. 12. 29. 제정)이 있다. 농어촌정비법은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었다. 농어촌주택개량촉진법은 낡고 헐었거나 불량한 농어촌주택의 개량을 촉진하고 농어촌지역에 있어서 뒤떨어진 주거환경의 향상을 도모하기 위하여 제정되었다. 그러나 위 두 법은 그 제정목적이나 법시행이 농업생산기반의 조성이나 노후·불량주택의 개량 등에 한정되었고, 그나마 국가정책순위에 밀려 별다른 실효성이 없었던 것이 사실이다. 이에 농어촌주거환경 개선에 관한 종합적이고도 실효적인 입법이 필요하게 되어 논의 끝에 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법(이하, 농어촌리모델링법)이 2014년 6월 5일로 시행되기에 이르렀다. 이 법의 시행으로 농어촌마을은 전면재정비형, 연계 개발형, 유지 보전형과 같이 마을별 특성을 고려한 도로·상하수도 등 기반시설, 슬레이트 제거, 빈집 및 담장정비, 주택개량 등을 통합적으로 정비할 수 있게 되었다. 농어촌 리모델링법의 실시로 사업추진시 필요한 절차가 대폭 축소되었고, 총 27개 인·허가를 의제 처리하여 전체 사업 소요기간이 약 8개월 정도 단축될 수 있도록 하였다. 이러한 마을정비는 토지등 소유자의 2/3이상의 동의를 얻어 추진이 가능하며, 이를 전문적으로 지원할 총괄계획가를 위촉할 수 있도록 하는 등 정비사업 추진체계가 마련되었다.

※ 출 처 : 성중탁, 우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선 방향, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016.8. p.48

상기 선행연구에서는 빈집정비사업에 대한 전체적인 영역에서 농어촌 부문에 관한 법제도의 변화를 설명하고 있는데, 「(구)농어촌주택개량촉진법」에서부터 이 법의 내용을 계승한 현행 「농어촌정비법」 그리고 농어촌주거환경의 전체적인 개선과 제도운영을 담고 있는 농어촌리모델링법에 이르는 과정을 설명을 하고 있다. 농어촌리모델링법은 사실상 빈집에 관한 내용 보다는 농어촌주택의 종합적이고 포괄적인 정책추진을 위한 법률이기 때문에, 현재 현안으로 제시되는 농어촌빈집에 관한 문제를 해결하기 위해서는 이에 대한 직접적인 내용을 규정하고 있는 「농어촌정비법」의 비중이 더 크다고 할 수 있다.

상기 선행연구에서 언급하고 있는 농어촌리모델링법은 현행법상 빈집정비에 관한 규정을 담고 있지 않으며, 구체적으로는 농어촌지역을 대상으로 하여 농어촌지역의 주택에 관한 정비사업을 규정하고 있는 바, 도시지역을 대상으로 하는 도시재정비법과 유사한 내용을 규정한 것으로 판단된다. 따라서 빈집정비에 관한 개별적인 사항은 이 법률에서 규정하는 것이 어려울 것으로 판단된다.

현재로서는 농어촌지역을 대상으로 한 빈집정비사업에 대한 직접적인 법적 근거는 「농어촌정비법」이라고 할 수 있기 때문에, 국회에는 「농어촌정비법」에서 규정하고 있는 빈집정비에 관한 규정을 대폭 개정하여, 제도운영에 부족한 조문과 규정을 보완하는 입법절차를 진행하고 있다. 구체적인 「농어촌정비법」의 개정안은 다음과 같다.

< 빈집정비 관련 현행 「농어촌정비법」과 국회계류법안 비교 >

「농어촌정비법」[12]	국회계류법안(2017년 발의)[13]
제64조(빈집 정비) 시장·군수·구청장은 농어촌지역과 준농어촌지역에 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.	제64조(빈집실태조사 및 정비 등) ① 시장·군수·구청장은 빈집의 관리 및 정비를 위해 3년마다 제120조에 따라 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사(이하 "빈집실태조사"라 한다)를 실시할 수 있다. 1. 빈집의 소재 현황 2. 빈집의 관리상황 및 방치기간 3. 빈집의 소유자 및 권리관계 4. 빈집 및 그 대지의 인공구조물·시설 등의 현황 5. 그 밖에 빈집실태조사를 위하여 필요한 사항

12) 농어촌정비법 [시행 2019. 8. 27.] [법률 제16542호, 2019. 8. 27., 일부개정]

13) 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의), 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28. (이하, "「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」"이라 한다)

「농어촌정비법」	국회계류법안(2017년 발의)
	② 시장·군수·구청장은 빈집실태조사의 결과를 토대로 다음 각 호의 사항을 포함한 빈집의 효율적 정비 및 활용 계획(이하 "빈집정비계획"이라 한다)을 수립·시행할 수 있다. 1. 빈집의 정비 및 활용의 기본방향 2. 빈집의 현황 및 실태 3. 빈집을 철거·개축·수리 등 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 빈집정비사업의 시행방법 및 추진계획 4. 빈집의 정비 및 활용을 위한 재원조달계획 5. 빈집의 소유자에게 철거·개축·수리 등 정비명령에 관한 사항 6. 그 밖에 빈집의 정비 및 활용을 위하여 필요한 사항 ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 빈집정비계획을 수립·시행하는 경우, 지역 주민의 의견수렴 및 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐야 한다. ④ 시장·군수·구청장은 빈집정비계획을 수립·시행할 경우에는 지체 없이 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 특별시장·광역시장·도지사에게, 특별시장·광역시장·도지사와 특별자치시장·특별자치도지사는 농림축산식품부장관에게 빈집정비계획을 보고하여야 한다.
제65조(빈집 정비 절차 등) ① 시장·군수·구청장이 제64조에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다. ② 제1항에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소	제65조(빈집에 대한 조치 등) ① 시장·군수·구청장은 빈집이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제64조제3항의 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거·개축·수리 등 필요한 조치를 명(이하 "정비명령"이라 한다)할 수 있다. 이 경우 빈집의 소유자

「농어촌정비법」	국회계류법안(2017년 발의)
재를 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.	는 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다. 1. 붕괴·화재 등 안전사고나 범죄발생의 우려가 높다고 인정하는 경우 2. 공익상 유해하거나 미관 또는 주거환경에 현저한 장해가 된다고 인정하는 경우
	② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 빈집의 철거·개축·수리 등을 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 제65조의2에 따라 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 빈집철거의 경우 소유자가 특별한 사유 없이 제1항에 따른 정비명령 기간 이내에 이행하지 아니한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다. ③ 제2항 단서에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 1회 이상 공고하고, 공고한 날부터 60일 이내에 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다.
③ 제1항과 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 한다.	④ 제2항 단서와 제3항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 보상액에 해당하는 금액을 공탁하여야 한다.
④ 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체 없	⑤ 시장·군수·구청장이 제2항 단서와 제3항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체

「농어촌정비법」	국회계류법안(2017년 발의)
이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.	없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.
	⑥ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 정비명령, 제2항에 따른 이행강제금 부과·징수, 제2항 단서와 제3항에 따른 직권철거를 하였을 경우에는 특별시장·광역시장·도지사에게, 특별시장·광역시장·도지사와 특별자치시장·특별자치도지사는 농림축산식품부장관에게 그 내용을 보고하여야 한다.
	제65조의2(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제64조에 따라 철거, 수리 등 정비명령을 받은 후 신축, 개보수 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그 정비명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 빈집이 있는 토지의 1제곱미터 공시지가의 100분의 10 이하의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액에 빈집 연면적을 곱한 금액을 이행강제금으로 부과한다. ② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다. ④ 시장·군수·구청장은 최초로 정비명령을 한 날을 기준으로 하여 그 정비명령이 이행될 때까지 제1항에 따른 이행강제금을 매년 1회 부과·징수한다.

「농어촌정비법」	국회계류법안(2017년 발의)
	⑤ 시장·군수·구청장은 정비명령을 받은 자가 정비명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ 제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.
	제65조의3(빈집의 소유자 등에 관한 정보이용) ① 시장·군수·구청장(빈집실태조사를 시행하는 제120조제1항 각 호의 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 빈집의 소재 및 소유자 현황 등을 파악하기 위한 목적의 범위에서 「개인정보 보호법」 제15조제1항제2호에 따라 재산세 과세정보, 수도 요금 및 전기 요금 등의 개인정보를 수집·이용할 수 있다. ② 시장·군수·구청장은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 시장·군수·구청장은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 불가피한 경우 「주민등록법」 제7조의2에 따른 주민등록번호, 「여권법」 제7조제1항제1호에 따른 여권번호 또는 「출입국관리법」 제31조제5항에 따른 외국인등록번호가 포함된 자료를 이용·처리할 수 있다.
	제65조의4(빈집정보시스템의 구축·운영) ① 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장(이하 "농림축산식품부장관 등"이라 한다. 이하 이 조에서 같다)은 빈집

「농어촌정비법」	국회계류법안(2017년 발의)
	에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고 빈집 정비 등에 필요한 정보를 제공하기 위하여 빈집정보시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 농림축산식품부장관 등은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 그 밖에 관련 기관 및 단체의 장에게 빈집정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 농림축산식품부장관 등은 빈집정보시스템을 구축·운영하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 전문기관을 지정하여 대행하게 할 수 있다. ④ 농림축산식품부장관 등은 안전사고나 범죄발생 등을 예방하기 위하여 필요한 경우 빈집정보시스템에 의해 구축된 빈집정보를 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 제공할 수 있다. ⑤ 농림축산식품부장관 등은 빈집을 활용하기 위한 목적으로 빈집의 소유자가 동의한 경우에는 빈집정보를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개할 수 있다.

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」의 주요 내용은 현행 「농어촌정비법」상 빈집정비에 관한 규정이 제도운영을 하는데 있어서, 부족한 측면이 강하다는 점을 감안하여, 제도적으로 원활하고 효과적인 빈집정비가 가능하도록 제도운영의 부족한 점을 보완한 것이 큰 특징이라고 할 수 있다. 따라서, 조문의 수가 대폭 늘어난 점을 확인할 수 있으며, 구체적으로 제도운영에 필수적으로 판단되는 실태조사, 빈집정비계획, 빈집정비의 실효성 확보수단, 빈집정보시스템 등 현행 「농어촌정비법」에 없는 제도를 도입함과 동시에, 기존의 정비절차에 대해서 세부적인 사항을 보완하였다.

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」은 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 내용을 검토하여, 도시지역 뿐만 아니라 농어촌지역에서도 적용할 수 있는 필요적 제도운영수단을 「농어촌정비법」에 반영한 것으로 판단된다. 다만, 이행강제금의 도입 등 새롭게 쟁점이 될 수 있는 제도의 도입에 관한 사항도 함께 규정된 것이 특징인 바, 이에 대해서는 후술하도록 한다.[14)]

Ⅱ. 해외 제도 현황

현재 개별 독립법률로서 빈집정비에 관한 법률은 도시지역을 대상으로 하는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이라고 할 수 있다. 「농어촌정비법」은 농어촌지역을 대상으로 하는 빈집정비사업에 관한 근거를 규정하고 있지만, 「농어촌정비법」 자체가 빈집정비만을 위한 법률은 아니므로, 개별 독립법률이라고는 할 수 없을 것이다. 개별 독립법률로서 시행되고 있는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 일본의 빈집정비에 관한 개별 법률을 벤치마킹한 것으로 평가된다. 따라서 해외 제도로서 의미를 갖는 국가는 일본의 빈집정비에 관한 법률이라고 할 수 있다. 이하에서는 빈집정비에 관한 선행연구로서 영국과 일본에 관한 빈집정비에 관한 내용을 소개한다.

1. 영 국

일반적으로 빈집의 문제는 외국에 있어서 다양한 형태로 해소방안을 마련하는 것으로 파악된다. 우리나라와 일본과 같이 개별 법률에 의하여 문제를 해소하는 방식도 있으며, 우리나라의 「농어촌정비법」과 같이 일반적인 정비사업에 관한 법률 내에서 빈집에 관한 사항을 흡수하여 제도적으로 문제해결에 임하는 경우도 있을 수 있다.

이하의 내용에서 소개되는 바와 같이 영국의 경우에는 개별적인 법률로서 빈집정비에 관한 사항을 규율하는 체계가 아니라, 일반적인 법제도 또는 일반적인 정비사업에 관한 법제도에서 빈집의 문제를 해결하는 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 이러한 영국의 빈

14) 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」의 내용을 포함하여 「농어촌정비법」상 빈집정비규정에 관한 개선방향과 법률개정방안의 구체적인 내용은 이하 제3장에서 기술하도록 한다.

집정비에 과하여 연구한 국내 선행연구에서는 영국의 빈집정비에 관한 법제도에 대하여 다음과 같은 내용을 기술하고 있다.

< "영국의 빈집정비"에 관한 선행연구 조사 >

■ 2017년 말 기준, 영국의 빈집은 605,891호로 전체 주택(약 23,950,000호)의 약 2.5%를 차지하고 있음

▪ '빈집'은 '사람이 살지 않고, 실질적으로 집기가 비치되지 않은 주택(a dwelling in which no one lives and which is substantially unfurnished)'으로 정의함[15)]

▪ 특히, 장기 빈집(long-term vacant)은 205,293호로서 전체 빈집의 약 33.9%를 차지함

■ 「2003년 지방정부법(Local Government Act 2003)」 PART 6 COUNCIL TAX 85에서는 빈집 확인 및 빈집 활용을 위한 조치 등 공익목적을 위해 과세목적으로 수집된 정보 중 빈집과 관련한 소유자의 이름, 주소, 연락처 등의 정보를 사용할 수 있도록 규정함

▪ 지방정부는 재량에 따라 빈집에 대한 지방세(Council Tax)를 0~100% 범위에서 최장 12개월 동안 면제할 수 있음

(중 략)

■ 「2004년 주택법(Housing Act 2004)」 CHAPTER 2(INTERIM AND FINAL EMPTY DWELLING MANAGEMENT ORDERS)에서 빈집을 관리하기 위한 빈집관리명령(Empty Dwelling Management Orders, EDMOs)을 규정함[16)]

▪ 빈집관리명령은 기물파손(vandalism), 불법 점유, 반사회적 행동으로 슬럼화를 유발하는 경우 등에만 집행할 수 있으며, 지방정부가 빈집관리명령을 집행하기 위해서는 빈집 소유자에게 3개월 이전에 통지해야 함

▪ 빈집관리명령은 '빈집관리 임시명령(Interim EDMOs)'과 '빈집관리 최종명령(final EDMOs)'으로 구분됨

- 빈집관리 임시명령은 최소 2년간 주택이 비어있는 경우에 지방정부가 빈집을 관리하는 방법으로서, 지방주택당국(Local Housing Authorities)이 소유자의 동의하에 빈집을 임대하는 것임

▪ 다만, 지방정부의 빈집관리 임시명령 집행을 위해서는 1심재판소(First-tier Tribunal)의 승인이 필요함

15) 「Local Government Act 2003」 85 Vacant dwellings: use of information obtained for council tax purposes, House of Commons library, 「Empty Housing(England)」, 「briefing paper」, number 3012, 2018.6.13. (「박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. p.6」의 각주 (4)번에서 재인용)

16) Department for Communities and Local Government, 「The Housing (Empty Dwelling Management Orders)(Prescribed Period of Time and Additional Prescribed Requirements) (England) (Amendment) Order 2012」,

- 빈집관리 최종명령은 소유자에게 빈집의 임대·관리에 대한 동의를 얻지 못한 경우에 지방정부가 빈집을 관리하는 방법으로서, 최종명령이 실행되면 최대 7년 동안 지방정부가 빈집을 임대·관리할 수 있음

■ 빈집 관리 방안으로서, 지방정부는 강제매입명령(Compulsory Purchase Orders)을 시행할 수 있음[17)]

▪ 지방정부는 빈집의 임대·사용 등에 대하여 소유자의 동의를 구하지 못한 경우에 강제매입명령을 시행할 수 있으며, 빈집의 토지나 건물을 취득하여 주택으로 활용할 수 있음

- 다만, 강제매입명령은 강제매입 권한이 있는 지방정부가 빈집의 취득이 공공의 이익에 부합한다는 점을 입증하여야 시행할 수 있어 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요됨

※ 출 처 : 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. pp.6~8

상기 선행연구에서 언급된 바와 같이 영국은 개별적인 법제도에 의하여 빈집정비를 추진하지 않고, 주택법제 내에서 빈집정비에 관한 내용을 규정하고 있는 것으로 확인할 수 있다. 우리나라의 경우 「농어촌정비법」에서 일반적인 농어촌정비에 관한 사항을 규정하고, 그 범위 내에서 빈집정비를 추진하는 것과 비교하였을 때에, 구체적인 내용은 다르지만 법형식적인 측면에서는 유사한 면이 있다고 볼 수 있다.

다만, 우리나라의 「농어촌정비법」과 비교하였을 때에, 보다 구체적인 집행방식을 도입하여 운영하는 것으로 볼 수 있으며, “임시명령”과 “최종명령”을 단계적으로 분류하여 시행함으로써, 빈집정비에 관한 제도적 충격을 완화시키는 방식을 활용하고 있다는 점과, 지방정부가 별도로 활용할 수 있는 집행방식을 마련하고 있다는 점은 우리나라의 법제와 차이점이라고 할 수 있다.

2012.10.17., House of Commons library, 「Empty Dwelling Management Orders」, 「briefing paper」, number 04129, 2016.6.24. (「박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. p.7」의 각주 (6)번에서 재인용)

17) 「Local Government Act 2003」 85 Vacant dwellings: use of information obtained for council tax purposes, House of Commons library, 「Empty Housing(England)」, 「briefing paper」, number 3012, 2018.6.13. (「박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. p.8」의 각주 (7)번에서 재인용)

또한, 국가별 집행법의 차이가 있을 수 있으나, 집행절차에 있어서 법원을 개입시킴으로써 빈집의 소유권 침해를 보다 완화시킬 수 있는 방식을 사용하고 있다는 점으로 분석이 가능하다. 우리나라의 경우 강제이행의 경우 법원이 개입을 하고 있으나, 빈집정비에 관하여 법원의 집행권원을 요구하고 있지 않다는 점에 있어서는 큰 차이라고 할 수 있다.

일반적으로 직권철거 등의 조치는 위법한 상황에서 감독당국이 취할 수 있는 가장 강력한 조치라고 할 수 있는 바, 빈집에 대한 직권철거의 문제는 위법한 상태에 대한 제거라고 볼 수 없기 때문에, 빈집 소유자에 대한 소유권침해의 문제를 상시적으로 발생시킬 수 있다는 문제가 있다.

상기 선행연구의 조사에 따르면, 영국의 경우는 이러한 문제를 사업당국의 개입을 통하여 해소하는 것으로 볼 수 있는데, 우리나라에도 이러한 영국 제도의 특성은 검토가 가능하다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 현행 「농어촌정비법」에서는 60일의 기한으로 직권철거를 가능하게 하고 있는 바, 실무에 있어서는 실질적으로 소유자의 의사에 반하여 철거를 하게 될 수도 있다는 점에서 법률의 규정과 법현실에서 괴리가 발생할 소지가 있다. 이러한 측면에서 영국의 방식처럼 사법당국의 개입으로 집행에 대한 권원을 확보하는 방식은 우리에게도 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 직권철거 또는 강제철거의 경우 집행조치의 신속성이라는 장점으로 선택된다는 점도 고려한다면, 사법당국의 개입에 의한 소유권 침해 문제의 완화는 시간적 소요가 발생한다는 단점이 지적될 수 있으므로, 이에 대한 제도적 도입에 관한 검토는 별도의 논의가 필요할 것으로 판단된다. 특히, 통계청 조사결과에 따른 빈집현황의 경우 감독당국이 일일이 사법당국에 의한 권원을 확보하여 빈집정비를 하는 경우 소요되는 시간을 고려한다면, 현실적으로 어려운 점이 있을 것으로 예상된다.

2. 일 본

상기한 바와 같이 우리나라의 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 일본의 빈집정비에 관한 법률을 벤치마킹한 것으로 판단된다. 물론 우리나라의 실정에 맞게끔 변형

된 부분이 많이 있는 것은 사실이지만, 기본적인 틀과 제도운영의 핵심적인 사항들은 매우 유사하게 나타난다고 볼 수 있다. 반면에, 「농어촌정비법」상 빈집정비에 관한 사항은 우리나라의 특성에 부합되는 방식으로 제정초기부터 장착된 제도라고 볼 수 있기 때문에, 일본의 빈집에 관한 법률과는 차이가 있다고 볼 수 있다. 다만, 앞에서 소개한 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」은 우리나라의 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 내용이 차용되었다는 점을 감안한다면, 일본의 빈집에 관한 법률과 유사한 측면이 있음을 확인할 수 있다.

일본의 빈집정비에 관한 법률이 우리나라의 법제도 보다 우수하다는 평가는 일방적으로 할 수는 없지만, 우리나라의 빈집정비법에 대한 중요한 참고입법례로 작용하였다는 점은 「농어촌정비법」상의 빈집정비에 관한 규정의 개선에도 충분한 시사점을 줄 수 있을 것을 예상된다.

일본의 빈집정비에 관한 법제를 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 내용을 요약하여 기술하고 있다.

< "일본의 빈집정비"에 관한 선행연구 조사 >

■ 일본은 저출산・고령화로 인해 대도시 및 중소도시에 빈집이 증가하고 빈집 문제가 사회적 문제로 대두되자, 2014년 11월 27일 「빈집 등 대책의 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)」을 제정함

▪ 이 법에서는 빈집을 '(일반) 빈집'과 '특정 빈집'으로 구분함(법 제2조)

- (일반) 빈집: 건축물 또는 이에 부속하는 공작물로서 거주 및 기타 사용이 되지 않는 상태에 있는 빈집 및 부지
- 특정 빈집: 그대로 방치하면 붕괴 등 보안(保安)상 위험이 되거나 위생상 유해하게 될 우려가 있는 상태에 있는 빈집과 적절한 관리가 되지 않아 경관을 해치고 주변의 생활환경을 해칠 우려가 있는 빈집

▪ 시정촌장(市町村長)은 국토교통대신이 수립한 기본지침에 따라 빈집 조사, 빈집 철거 및 활용, 빈집에 대한 조치 등이 포함된 빈집 대책계획을 마련해야 함(법 제6조)

▪ 국가 및 도도부현은 시정촌이 마련한 빈집 대책계획의 실시에 필요한 비용에 대한 보조, 지방교부세 확충 및 기타 필요한 재정상의 조치를 강구하도록 규정함(법 제15조)

■ 특히, 보안상 위험이 있거나 위생상 유해할 우려가 있는 특정 빈집에 대하여 시정촌장은 소유자 등에게 특정 빈집 등의 철거, 수선, 입목죽(立木竹)의 벌채 및 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 조언 또는 지도할 수 있음(법 제14조 제1항~제3항)

▪ 시정촌장은 조언 또는 지도 후에도 특정 빈집의 상태가 개선되지 않을 경우에 철거, 수선 등 필요한 조치를 권고할 수 있으며, 해당 권고를 받은 자가 정당한 이유 없이 조치를 취하지 않을 경우에는 그 권고와 관련된 조치를 취하도록 명할 수 있음

▪ 시정촌장의 명령을 위반한 자에게는 50만 엔 이하의 과료(過料)를 부과함(법 제16조제1항)

■ 2015년 2월 26일에는 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법」에 따라 수립하는 국토교통성의 기본지침, 시정촌장이 마련하는 빈집 대책계획, 그 밖의 빈집 등에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위해 「빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 기본적인 지침(空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施する ための基本的な指針)」을 마련함

▪ 이 지침에 따르면, 시정촌장이 빈집 대책을 추진함에 있어서 지역 교류, 지역 활성화, 복지 서비스 확충 등의 측면에서 그 부지를 포함한 빈집을 지역 자원으로 이용 및 활용할 수 있는 방안을 검토하도록 함(지침 Ⅰ장 6절 빈집 등 그 부지의 활용 촉진)

- 예를 들어, 시정촌장은 이용·활용이 가능한 빈집 또는 그 부지의 정보를 수집한 후 소유자의 동의를 얻어 인터넷이나 택지·건물 거래 업자의 유통망을 통해 빈집 또는 그 부지를 구입 또는 임차하려는 자에게 제공할 수 있음
- 시정촌장은 빈집을 수리하여 지역 집회소, 이웃 교류공간, 농촌 숙박 체험시설, 주민과 방문객의 교류 공간, 이주 희망자의 주거, 주차장 등으로 활용하는 방안을 검토할 수 있음

※ 출 처 : 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. p.9

상기한 국내 선행연구에서는 일본의 빈집정비에 관한 법률의 개요와 제정배경 등을 설명하고 있는데, 기본적으로 제정목적과 배경에 있어서는 우리나라의 경우와 유사하다는 점을 파악할 수 있다. 일본의 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법」(이하, “일본 빈집정비법”이라 한다)의 입법목적은 다음과 같다.

< 일본「빈집등 대책의 추진에 관한 특별조치법」목적규정 >

제1조(목적) 이 법률은 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집 등이 방재, 위생, 경관 등 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치는 경우, 지역주민의 생명, 신체 또는 재산을 보호하는 동시에, 그 생활환경의 보전을 도모하고, 아울러 빈집 등의 활용을 촉진하기 위하여, 빈집 등 시책에 관한 국가의 기본지침 수립, 시정촌에 의한 빈집등대책계획의 작성, 기타 빈집 등에 관한 시책을 추진하기 위해 필요한 사항을 정함으로써, 빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고, 공공복지의 증진과 지역진흥에 기여하는 것을 목적으로 한다.

※ 출 처 : 일본「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」필자 번역

일본 빈집정비법의 목적규정은 자세한 내용을 규정하고 있으나, 핵심적인 사항은 기본지침을 수립하고, 이에 따라서 지방자치단체가 정비계획을 자체적으로 작성하고 이에 따른 시책을 추진하는 내용이라고 할 수 있다. 특히 목적규정에 생활환경의 보전을 도모하는 취지의 내용은 우리나라「농어촌정비법」상 생활환경정비사업의 일환으로 빈집정비가 이루어진다는 내용과 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

이상과 같은 목적으로 제정되어 시행되는 일본 빈집정비법의 가장 큰 특징은 법적용에 따른 대상을 보다 세분화하여 집행대상으로서의 빈집을 이른바 “특정빈집”으로 정의하여 구체적인 정비의 대상으로 삼고 있다는 점이다.

< 일본 빈집정비법 정의규정 >

제2조(정의) ① 이 법률에서 “빈집등”은 건축물 또는 이에 부속하는 공작물이 거주 기타 사용이 이루어지지 않은 상태인 곳과 그 부지(입목 등을 포함하고, 국가 또는 지방공공단체가 소유하거나 관리하는 곳을 제외한다)를 말한다.

② 이 법률에서 “특정빈집등”이라 함은, 그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태 등 기타 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해서 방치하는 것이 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집등을 말한다.

※ 출 처 : 일본「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」필자 번역

상기의 일본 빈집정비법 정의규정에서 정의하고 있는 “특정빈집”의 개념은 이 법률에서 주요 정비대상을 별도로 규정한 것으로 볼 수 있으며, 특히 일반적인 빈집을 모두 정비의 대상으로 하지 않고, 철거 등 주요 정비절차가 적용되는 대상을 한정하여 규정한 특징이라고 할 수 있다.

일본 빈집정비법은 상기한 바와 같은 “특정빈집”에 관한 정의를 별도로 하고 있다는 점 등 특징적인 면과 함께 우리나라 「농어촌정비법」의 개선에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 예상되므로, 구체적인 비교와 분석 및 시사점 발굴은 이하, 해당사항이 논의되는 부문에서 기술하도록 한다.

제2절 빈집정비 법제도의 개선 필요성

Ⅰ. 개 요

상기한 바와 같이 우리나라의 빈집현황과 농어촌지역에서의 빈집문제는 시급하게 제도개선이 필요한 사항이라고 판단할 수 있다. 특히, 도시지역과 다른 농어촌지역의 특성을 고려하였을 때에, 다양한 문제해결의 방안을 마련하기 어렵다는 점은 보다 심도있는 검토와 대안마련의 신중함이 필요할 것으로 보인다.

현재 농어촌지역의 빈집문제를 특화된 주제로 연구하여 문제해결을 위한 솔루션을 제공하는 선행연구는 좀처럼 찾아보기 힘드나, 일반적인 빈집정비에 관한 문제를 해결하기 위한 방안을 제시하는 선행연구는 충분하게 진행되었다. 일반적으로 빈집문제의 해결을 위한 선행연구에서는 대부분 공통적인 문제점 지적과 해결방안을 제시하고 있는데, 빈집정비에 관한 현재의 문제점을 검토하여 향후 제도개선의 방향에 관하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 내용을 제언하고 있다.

< "빈집정비의 제도개선"에 관한 선행연구 의견 >

■ 첫째, 빈집 정비 및 활용을 위해 세제 혜택 등 제도적인 지원이 필요해 보임

▪ 빈집은 방치되거나 관리가 미흡할 경우 주변 생활환경에 미치는 영향이 크지만, 소유자가 있는 사유재산으로서 임의로 철거하거나 활용할 수 없다는 한계가 있음

- 영국의 6개월 이상 방치된 빈집이 점유될 경우 지방세 감면 혜택과, 일본의 철거가 불가피한 특정 빈집에 대하여 철거 후 주택 부지 상속자에 대한 고정자산세 감면 혜택 등은 지자체가 소유자에게 빈집을 자발적으로 관리하도록 세제상 혜택을 부여한 것임

▪ 이에 빈집을 효율적으로 정비 및 활용하기 위해서 빈집의 점유 및 자발적 정비 등을 유도할 수 있는 제도적 지원방안이 필요해 보임

- (중략)

■ 둘째, 빈집의 유형에 따른 관리방안을 마련할 필요가 있음

▪ 「빈집정비사업에 관한 업무지침」 제9조에서 제20조에 따르면, 빈집은 실태조사 후 대상구역을 확인하고, 등급을 산정하여 빈집정보시스템에 등록하여 이력을 관리하게 됨

- 빈집의 실태조사 대상구역은 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비구역, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생활성화지역 등임

- 또한 빈집 등급산정은 건축물의 붕괴에 직접적인 영향을 미치는 외벽과 기둥 등 주요 구조부 상태를 우선 고려하여 등급을 산정함

▪ 빈집은 발생원인 및 방치기간, 빈집 분포, 근린환경 등이 다양하기 때문에 지역특성, 노후도, 인구·사회적 특성, 주택시장 상황 등을 고려하여 빈집의 등급을 산정하고 유형별로 구분할 필요가 있음

- 일본과 같이 안전 및 위생상 위험의 우려가 있거나 적절한 관리가 되지 않아 주변의 생활환경을 해칠 우려가 있는 '특정 빈집'의 유형은 철거가 가능하도록 관련 기준 및 조치방안을 마련하는 방안을 검토할 수 있어 보임

- (중략)

■ 셋째, 빈집의 활용 및 철거 등을 위한 관리체계를 마련할 필요가 있음

▪ 2017년 인구주택총조사에 따르면 빈집 중 1989년 이전에 건축된 주택은 전국 426,899호로 전체 빈집의 약 33.8%를 차지하고 있으며, 주로 수도권 이외의 중소도시에 집중되어 있음

▪ 건축된 지 30년 이상되어 노후하고, 주변 환경을 악화시킬 우려가 있거나 주택수요가 적은 지역의 빈집은 수선을 통한 활용보다 철거를 통한 정비가 우선될 필요가 있음

- 특히 철거를 통해 빈집을 활용하는 경우, 공공성·사회성을 갖는 용도의 건축물 및 기반시설 등 지역의 자산으로 활용할 수 있도록 지자체의 적극적인 노력이 필요해 보임
- (중략)

▪ 특히 빈집을 철거하는 경우, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제11조와 같은 법 시행령 제10조에 따라 빈집의 소유자에게 보상비를 지급하여야 하는데, 이때 철거비용 산출에 대한 명확한 기준을 마련할 필요가 있음

- 보상비는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액의 산술평균치로 정하며, 시장·군수 등은 빈집 소유자에게 보상비에서 철거에 소요되는 비용을 빼고 지급할 수 있음
- 그런데 빈집의 위치, 규모, 유형, 철거범위(전체 또는 일부) 등이 다르고, 빈집 철거 시 구조보강 비용 등 철거비용을 예측하기가 쉽지 않아 이에 대한 명확한 기준이 필요함

※ 출 처 : 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20. pp.10~12

상기의 선행연구는 농어촌지역을 특화시켜 빈집정비의 문제점과 해결방안을 제시하였다기 보다는, 도시지역을 포함하여 일반적인 빈집정비에 관한 사항의 솔루션을 제공하는 것으로 판단된다. 상기 선행연구는 빈집정비에 관하여 ① 제도적 지원, ② 관리방안, ③ 관리체계 등으로 정리할 수 있는 바, 농어촌지역의 빈집정비에도 많은 관련성을 가지는 것으로 판단된다. 현재 제도적 지원과 관련해서는 「농어촌정비법」에서 자진철거자에 대한 지원에 관한 근거규정을 마련하고 있는데, 제도적 지원의 경우 법정책적인 측면에서는 법률에 근거규정을 마련하고, 예산확보를 통하여 이루어지는 것이기 때문에, 별도의 법제도적 검토는 장기적인 과제로 분류될 수 있다. 빈집에 관한 관리방안의 경우는 도시지역의 경우는 도시재정비법과 도시재생법에서 일반 주택과 함께 관리하는 방안을 고려할 수 있는 바, 농어촌지역은 도시지역과 달리 다양한 유형의 빈집형태가 나타나는 것이 어렵기 때문에, 도시지역에 비하여 중요도는 떨어진다고 볼 수 있다. 다만, “특정빈집”과 같은 일본 빈집정비법의 개념을 도입하는 경우 일반 빈집과 구별되는 빈집의 형태가 법적 개념으로 등장할 수 있지만, 농어촌지역에서 분류될 수 있는 “특정빈집”은 도시지역에

서의 빈집유형에 따른 관리의 측면보다는 활용이나 철거의 대상으로 관리체계 내에서 검토되어야 할 사항으로 볼 수 있다. 따라서 「농어촌정비법」상 의미를 갖고 중점적으로 살펴보아야 할 빈집정비의 문제점과 쟁점은 농어촌정비의 대상으로서 활용성이 떨어지는 "특정빈집" 등에 대한 정비를 어떻게 할 것인가의 사항으로 귀결될 수 있다.

이상과 같은 기존의 논의를 바탕으로 하여, 농어촌지역의 빈집정비를 위한 「농어촌정비법」의 개선을 위한 쟁점은 ① 정비대상으로 할 빈집의 범위를 어떻게 할 것인가, ② 빈집정비정책의 추진을 위한 기반으로서 기본적인 현황파악은 어떻게 할 것인가, ③ 빈집정비사업의 효율적인 추진체계를 어떻게 할 것인가, ④ 빈집정비의 절차를 진행함에 있어서 실효성을 어떻게 확보할 것인가의 쟁점으로 정리될 수 있다.

Ⅱ. 정비대상으로서의 빈집 정의

1. 문제점

현행 「농어촌정비법」은 직권으로 빈집을 철거할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다. 즉, 시장·군수·구청장이 "공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때"에 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 특별한 사유없이 60일 이내에 이에 대한 조치를 이행하지 않을 경우 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있도록 규정하고 있다.(「농어촌정비법」 제64조·제65조) 일반적으로 직권철거 또는 강제철거의 경우 해당 대상물이 위법성을 가질 때에 이러한 조치가 이루어지는 바, 농어촌지역에 위치하는 빈집은 엄연히 소유권이 존재하는 대상물로서 이행명령을 이행하지 않았다는 이유로 철거하게 된다면, 국민의 소유권을 침해한다는 문제점을 발생시킬 수 있게 된다. 이러한 이유로 실무에 있어서 실질적인 철거가 이루어지지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, 이에 따라서 농어촌지역의 빈집은 그 상태의 위험성 여부에도 불구하고 계속 존재하게 되어 농어촌 생활환경을 침해하는 문제가 발생하게 될 수 있게 된다. 특히, 현행 「농어촌정비법」상 빈집의 정의는 다소 광범위하게 규정

되어 있기 때문에, 철거 또는 시정명령을 부과하는데 있어서 구체적으로 적정성을 파악하기 어려운 형태로 규정되어 있는 문제가 있다. 빈집의 상태에 따라서 정비가 필요한 빈집에 대한 구별이 필요하며, 이를 법률적으로 특정하여 정비대상으로 포섭시키는 것이 타당하다고 할 수 있음

2. 입법례

상기와 같은 정비대상으로서의 빈집이 적용될 수 있는 범위를 법률적으로 확정하는 것은 구체적인 빈집정비절차를 시행하는데 있어서 중요한 전제라고 할 수 있다. 일본 빈집정비법에서는 이러한 취지로 “특정빈집”에 대한 정의를 법률에 규정함으로써, 정비절차가 진행될 때에 정비대상의 구체적인 범위를 확정하고 있다.

< 일본 빈집정비법상 특정빈집의 정의 >

제2조(정의) ① (생 략)

② 이 법률에서 “특정빈집등”이라 함은, 그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태 등 기타 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해서 방치하는 것이 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집등을 말한다.

※ 출 처 : 일본「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」필자 번역

상기의 일본 빈집정비법에 따른 입법례는 조문의 해석상 명확성이 제고된 규정이라고는 볼 수 없다. 즉, “현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태”, “현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태”, “적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태” 등의 표현은 법률에서 지양해야 할 명확하지 않은 표현이라고 지적될 수 있다. 다만, 빈집정비대상으로서의 특정빈집을 정의하는데 있어서 계량적인 기준, 해석의 여지가 없는 표현 등은 사실상 구현하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 법률에서 이러한 표현으로 규정하는 것은 불가피한 상황이라고 볼 수 있다.

3. 개선 쟁점

일본 빈집정비법상 “특정빈집”에 대한 정의를 「농어촌정비법」에서 일반적인 “빈집”에 대한 정의와 별도로 “특정빈집”의 정의로 도입할 필요성이 있다. 현행 「농어촌정비법」이 규정하고 있는 빈집의 정의는 포괄적이기 때문에, 실질적으로 정비사업을 진행할 경우 정비대상으로서의 포섭여부가 불명확해 질 수 있다. 「농어촌정비법」상 정의규정을 개정하여 “특정빈집”의 개념을 포섭하는 방안도 있을 수 있으며, 별도의 정의를 마련하는 방안도 검토될 수 있다. 다만, 일본 빈집정비법의 경우에도 동일한 문제점으로 지적될 수 있는 사안으로 여전히 법률상 표현으로 명확성을 최대한 제고시킨 규정상 표현으로 특정빈집을 정의하는데 있어서는 한계가 있을 수 있다. 따라서 이러한 경우에는 법률상 표현은 명확성을 최대한 확보할 수 있는 범위로 규정을 하고, 실무적으로 이를 보완할 수 있는 실무지침 또는 공고・규칙 등을 마련하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다.

Ⅲ. 효율적 실태조사 시행의 필요성

1. 문제점

일반적으로 진흥・지원・육성・촉진에 관한 법률들은 “실태조사”에 관한 규정을 두고 있다. 이러한 이유는 지원시책 등의 효과를 철저하게 확인하여 이를 다시 지원시책의 수립에 피드백으로 활용하기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 물론, 진흥법제 등 이외의 법률에서도 기본적으로 실태조사를 규정하는 경우가 다수 있다. 특히, 진흥・지원 등과 관련없이 해당 법률이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 수립하는 법정계획의 수립과정에서 구체적인 현장의 상황을 반영하기 위한 사전조치로서 실태조사를 시행하는 입법례는 다수 있으며, 입법례에 따라서 이를 의무적으로 규정하는 경우도 있다.

빈집정비에 있어서의 실태조사는 상기한 일반적인 입법례에서 규정된 실태조사의 취지와는 다른 측면이 있다. 즉, 실질적인 빈집정비사업을 추진하기 위한 정비계획을 수립하기 위해서는 현장의 상황과 해당 상황을 반영할 수 있는 명확한 데이터와 계량적이고 정량화된 통계적인 결과물이 필요하다고 할 수 있다.

국내 선행연구에서는 다음과 같이 빈집정비를 위한 실태조사의 중요성에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< 빈집정비에 있어서 실태조사의 중요성 >

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. 그러나 통계청에서 조사하는 빈집이 개념과 법제로서의 의미를 갖는 빈집과는 차이가 있을 수 있다. 따라서 소규모주택정비법에서 정비사업의 대상으로 하는 빈집의 확인은 매우 정밀한 조사에 의하여 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.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. pp.52~53

상기의 선행연구에서 언급하고 있는 실태조사의 중요성은 구체적으로 도시지역을 대상으로 하는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 실태조사의 중요성을 설명하고 있다. 기본적으로 실태조사의 중요성은 도시지역에서의 빈집정비 뿐만 아니라, 농어촌지역에서의 빈집정비에 있어서도 동일하게 인정된다고 할 수 있다. 상기의 선행연구는 실태조사에 있어서, 통계청에 의한 조사 이외에 실질적으로 현장에서 직접 확인하는 실태조사의 중요성을 강조하고 있는데, 이러한 현장확인의 중요성은 농어촌지역에서도 더 강하게 인정된다고 할 수 있다. 실제로 법정절차에 따른 빈집정비사업의 대상이 될 수 있는지의 여부를 파악하는 것은 현장확인이 중요하므로, 실태조사의 중요성은 빈집철거의 절차로 바로 진행될 수 있는 농어촌지역에서 매우 강하게 드러난다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 국내 선행연구에서는 도시·농촌 등 지역을 불문하고 빈집과 관련된 정책추진에 있어서 가장 중요한 시작점은 “실태조사”라는 점을 강조하면서 다음과 같이 구체적인 방법에 관하여 설명하고 있다.

< "빈집 관련 실태조사 방법"에 관한 선행연구 의견 >

빈집문제 대응의 첫 단추는 정확한 빈집실태조사이며, 이를 통해 산정된 지자체별 현황 통계를 만들어내는 것이다. 지자체별 빈집문제 대응과 전략을 마련하기 위해서는 무엇보다 주소 기반의 정확한 실태조사 결과에 기반해야 하기 때문이다. 또한 실태조사는 도시와 농촌 지역 모두 동일한 양식으로 진행되어야 한다. 현행 법령상으로는 빈집특례법을 근거로 도시와 농촌 지역의 실태를 조사할 수 있으나, 정비사업 추진에 관해 농촌지역에서는 '농어촌정비법'을, 도시지역에 서는 '빈집특례법'을 적용하는 구조이다. 그러나 점진적으로는 지자체별 실태조사를 통해 빈집정비계획을 수립하고, 정비계획에서 농촌과 도시 지역에 대해 연계 대응기반을 마련해야 할 것이다.

※ 출 처 : 이세원, 국내 빈집 대책, 정밀한 실태조사가 우선이다, 세계와 도시 제22호, 서울연구원, 2018.7. p.30

실태조사의 중요성과 방법론적인 논의는 기존 선행연구에서 다수 수행되었는 바, 법제도적인 측면의 고찰에 있어서는 현행 「농어촌정비법」에서는 실태조사 규정이 없으며, 이에 대한 보완이 필요하다는 문제가 있다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에는 빈집정비를 위한 실태조사 규정이 있음에도 불구하고, 「농어촌정비법」에서는 이에 대한 규정이 없으며, 현실적으로는 지방자치단체의 장이 빈집 정비를 할 수 있다는 근거만이 규정되어 있다.

2. 입법례

우리나라의 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집에 관한 실태조사의 명문규정을 두고 있다. 임의규정으로 두고 있지만, 실질적으로 빈집정비사업을 시행하기 위해서는 필요한 절차로 판단된다.

< 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 실태조사 규정 >

제5조(빈집등 실태조사) ① 시장·군수등은 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택(이하 "빈집등"이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 조사(이하 "실태조사"라 한다)를 실시할 수 있다.

1. 빈집 여부의 확인
2. 빈집의 관리 현황 및 방치기간

3. 빈집 소유권 등의 권리관계 현황
4. 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황
5. 그 밖에 빈집 발생 사유 등 대통령령으로 정하는 사항

② 시장·군수등은 대통령령으로 정하는 전문기관을 지정하여 실태조사를 대행하게 할 수 있다.

③ 시장·군수등 또는 제2항에 따른 전문기관의 장은 실태조사를 위하여 빈집 소유자 및 이해관계자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④ 실태조사의 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 실태조사 규정은 일정한 주기를 규정하지 않고, 빈집실태조사를 수행할 수 있는 근거규정만을 두고 있으며, 정비계획과의 연계성 또한 별도로 규정하고 있지 않다. 특징적인 면은 전문기관을 지정하여 수행할 수 있도록 위임위탁규정근거를 마련하고, 구체적인 방법 등에 관하여 대통령령으로 규정하도록 위임하고 있다. 현행 「농어촌정비법」에는 상기한 실태규정과 같은 제도를 도입하고 있지 않은 바, 이에 대한 필요성이 인정된다고 할 수 있다.

3. 개선 쟁점

빈집정비에 있어서 실태조사의 중요성은 선행연구에서 강조한 바 이상으로 도시지역과 농어촌지역에서 공통적으로 인정된다고 할 수 있다. 현행 농어촌지역의 빈집정비에 관한 근거를 제공하고 있는 「농어촌정비법」에서는 이에 대한 규정을 두고 있지 않기 때문에, 관련 규정의 도입이 필요하다.

구체적으로 정비계획과의 연계성을 어떻게 가져갈 것인가의 문제가 우선적으로 검토되고, 재량사항으로 규정할지 아니면 강행규정으로 규정할지의 문제도 검토가 필요하다. 또한, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 실태조사규정에서는 언급되고 있지 않은 실태조사의 시행주기에 관한 사항도 함께 검토되어야 할 것이다.

Ⅳ. 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성

1. 문제점

도시지역의 빈집정비에 관한 사항을 규율하는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 법률 전체가 빈집정비를 위한 목적으로 구성된 법률이기 때문에, 정비사업의 추진절차에 관하여 매우 상세하고 구체적으로 규정되어 있다. 반면에, 농어촌지역의 빈집정비에 관한 근거를 제공하는 「농어촌정비법」에서는 2개의 조문으로 빈집정비에 관한 사항을 규율하기 때문에, 상대적으로 법률상 추진체계의 규정이 부족하다는 평가가 가능하다고 할 수 있다. 따라서, 농어촌지역에서 빈집정비사업을 추진하기 위한 추진체계의 효율성과 체계성을 확보하기 위한 법제도 개선이 필요하다고 할 수 있다.

2. 구체적 쟁점

(1) 보고체계의 일원화에 관한 검토

도시지역의 빈집정비에 관한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서 보고체계의 일원화 필요성에 관한 논의가 국내 선행연구에서는 제기되었다. 구체적으로 다음과 같은 내용으로 선행연구에서는 보고체계의 일원화에 대한 의견을 제시하였다.

< "보고체계의 일원화"에 관한 선행연구의 의견 >

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 수립권자가 광역자치단체의 장과 국토교통부장관에게 동시에 보고하는 이른바 일

원화 체계가 보다 효율적이라고 생각한다.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. pp.53~54

상기의 선행연구는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 보고체계에 관한 논의를 제시하였는데, 현행 「농어촌정비법」에서는 보고체계에 관한 내용이 없다. 따라서 제도개선을 하는 경우 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 논의가 참고될 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 정비계획 수립의 재량성

법률에서 이른바 법정계획의 성격의 계획을 수립하는 경우 이를 의무적으로 수립해야 하는지의 문제가 항상 제기된다. 중앙정부가 수립하는 경우에는 상당수의 입법례에서는 강행규정으로 규정함으로써, 의무적인 법정계획수립 규정을 두고 있다. 반면에, 지방자치단체가 수립하는 계획의 경우에는 해당 법률의 목적과 취지에 따라서 재량성이 부여되는 경우가 있다. 현행 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 빈집정비계획의 수립이 임의적으로 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있는 것으로 법률상 규정되어 있다. 즉, "수립・시행할 수 있다"는 표현에 근거하여 소규모주택정비법에서는 빈집정비계획의 수립・시행은 수립권자의 재량사항으로 해석되는 바, 이에 대한 국내 선행연구에서는 다음과 같은 비판을 하고 있다.

< "빈집정비계획 수립의 재량권"에 관한 선행연구 의견 >

시장・군수 등은 빈집정비계획을 수립・시행할 수 있다고 규정하여 수립권자에게 수립을 할 것인가에 대해 재량을 부여하고 있다. 이와 같은 입법태도는 소규모주택정비법 제11조제1항에서 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 입법태도가 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.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2. pp.54~55

현행 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비계획의 내용으로서 빈집정비사업을 포함시키도록 규정하고 있기 때문에, 별도로 농어촌지역에서의 빈집정비계획의 수립은 법률상 규정되어 있지 않다. 그리고 「농어촌정비법」상 생활환경정비계획 또한 “생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면”이라는 표현을 법률규정에서 사용하고 있으므로, 지방자치단체가 의무적으로 해당 계획을 수립할 의무가 있는 것으로 해석되지는 않는다. 따라서 「농어촌정비법」의 개정을 통하여 빈집정비계획의 수립에 관한 사항을 규정하는 경우에는 상기와 같은 사안에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

Ⅴ. 빈집정비의 실효성 확보 수단

1. 문제점

현행 「농어촌정비법」에서는 빈집정비를 위하여 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 하도록 정비명령을 할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 경우에 직권철거 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.(「농어촌정비법」 제64조・제65조) 따라서 해당 조문의 타당성 및 실효성을 논의하기 이전에, 법제도적으로는 빈집정비를 위한 강력한 조치가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 현실에 있어서는 빈집의 존재 자체가 위법상태라고 볼 수 없으며, 이러한 위법상태가 아닌 주택을 정비명령 미이행으로 직권철거를 하게 되

는 경우 지역주민과의 마찰이 불가피하게 되며, 이로 인하여 집행당국은 실질적인 빈집정비의 시행을 하는데 큰 어려움에 직면하게 되는 것은 불가피하다고 볼 수 있다.

빈집정비의 취지가 농어촌의 생활환경의 개선을 목적으로 한다는 점을 감안한다면, 이상적인 방향은 빈집의 소유자가 자발적으로 해당 빈집을 개량・개선하거나 또는 자진철거를 하는 방향이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 현행 「농어촌정비법」에서도 자진철거자에 대하여 "철거명령을 자진하여 이행한 빈집의 소유자가 영농을 목적으로 주택 개량을 희망할 때에는 농어촌주택개량자금을 우선적으로 지원할 수 있다"고 규정함으로써 자발적인 빈집정비의 추진을 유도하고 있다.(「농어촌정비법」 제66조) 그러나 이러한 제도가 시행된지 오래되었음에도 불구하고, 통계청 조사결과에 따르면 여전히 30년 이상된 빈집이 상당하게 존재하고 있다는 점을 고려한다면, 현행 법제도의 개선을 통하여 빈집정비의 실효성을 확보하기 위한 자발적인 빈집정비 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 이행강제금의 도입 방안 검토 필요

현행 법제도에서는 감독당국의 집행명령 또는 이행명령에 대한 이행을 강제하기 위한 수단으로 이행강제금제도를 도입하여 운영하고 있다. 이러한 이행강제금제도는 제도 자체적으로 많은 쟁점을 가지고 있으며, 행정대집행과 과태료 등 유사제도와의 차별성과 이중처벌 문제 등 다양한 논의를 발생시키고 있다. 현재 헌법재판소 판례와 대법원 판례 등을 통하여 이에 대한 논의는 어느 정도 정리되었다고 볼 수 있다.[18]

상기한 바와 같이 현행 「농어촌정비법」상 빈집정비의 실효성과 자발성을 확보하기 위한 수단으로서 이행강제금의 도입을 논의할 수 있다. 이행강제금 자체가 가지는 법률적 쟁점이 정리가 되었다고 하더라도, 현행 「농어촌정비법」에서는 직권철거가 가능한 법제도이기 때문에, 이에 추가하여 이행강제금의 도입이 타당한지에 관한 논의가 필요하다.

18) 이에 대한 구체적인 논의와 내용의 정리는 제3장에서 기술한다.

이상과 같은 현행 「농어촌정비법」상 빈집정비제도의 개선을 위하여 제기될 수 있는 개선 쟁점에 관하여 다음 제3장에서 구체적으로 논의하고 「농어촌정비법」의 개정방향을 제시하기로 한다.

Korea
Legislation
Research
Institute

제3장
「농어촌정비법」상 빈집정비제도 개선 방안

제1절 주요 개선 쟁점
제2절 빈집정비에 관한 「농어촌정비법」 개정 방안

제3장 「농어촌정비법」상 빈집정비제도 개선 방안

제1절 주요 개선 쟁점

Ⅰ. 특정빈집의 정의

빈집정비의 개선방안을 마련하기 위하여 현행 「농어촌정비법」에 개정방향을 검토하는 목적은 궁극적으로 빈집에 대한 정비를 효과적이고 타당하게 가능하게 하는 방안의 마련이 필요하게 된다. 앞에서 언급한 바와 같이 도시지역에서의 빈집정비는 주택공급의 조절과 인구유입의 가능성, 도시재정비 및 도시재생의 방향성 설정 등 다양한 문제해결의 솔루션이 검토될 수 있다. 반면에 농어촌지역의 빈집정비방안은 최근에 지역경제활성화의 수단으로 빈집활용을 장려하는 방식도 제시되고 있지만, 현재 빈집의 현황을 고려한다면 도시지역에 비하여 솔루션의 제공이 매우 제한적이며 빈집소유자의 자발적인 정비와 철거 등을 통한 정비가 구체적인 대안이 된다. 따라서 빈집에 대한 정의, 구체적으로 정비의 대상이 될 수 있는 "특정빈집"에 대한 정의는 현행 「농어촌정비법」에 개정방안의 논의에 있어서 가장 선행된다고 할 수 있다.

"특정빈집"에 대한 개념정의는 현행 「농어촌정비법」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 이루어지지 않고 있다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 1년 이상의 기간을 설정하여 사람이 주거하지 않는다는 점을 개념적 요소로 하고 있으며(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1호), 「농어촌정비법」에서는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」과 동일한 입장으로 역시 1년 이상의 기간을 설정하여 사람이 거주하지 않는 정도의 개념요소를 활용한 정의를 규정하고 있다.(「농어

촌정비법 제2조제12호) 다만, 「농어촌정비법」의 경우에는 빈집정비의 대상이 되는 특징으로서 “빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때”라는 표현을 규정함으로써, 간접적으로 정비대상이 되는 빈집을 특정하고 있다.(「농어촌정비법」 제64조) 이러한 현행법은 빈집에 대한 개념에 대하여 거주기간의 개념요소로 사용하고 있지만, 구체적인 특징을 나타내는 개념표지가 없으므로, 광범위한 적용범위를 가지는 규정으로 볼 수 있다. 특히, 「농어촌정비법」에서의 빈집정비는 정비명령에 대한 자발적 이행 유도와 생활환경보호를 위한 철거 등이 정책적 수요라고 한다면, 법적용과 집행의 대상이 되는 빈집에 대해서는 구체적인 범위와 개념화가 필요할 것으로 판단된다.

국내 선행연구에서는 “빈집”을 정의하기 위한 개념적인 요소에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< “빈집”의 정의를 위한 개념적 요소 >

주택의 노후 정도나 입지 등 변하지 않는 ‘고정적 현황’이 아니라, 주택이 본래 목적대로 거주 또는 이용되고 있는가 하는 ‘유동적 상태’에 의해 빈집으로 결정된다는 점은 공통적이다. 한 예로, 신축 주택이라 하더라도 비어 있으면 빈집이고, 어제까지 빈집이었다 하더라도 조사 시점인 오늘 부터 누군가 살게 되었다면 더 이상 빈집이 아닐 수 있기 때문이다. 따라서 빈집을 정의하고 조사하는 데는 보다 정확한 데이터 기반의 조사 방법론을 필요로 한다.

※ 출 처 : 이세원, 국내 빈집 대책, 정밀한 실태조사가 우선이다, 세계와 도시 재22호, 서울연구원, 2018.7. p.26

상기 선행연구의 의견에 따르면, 빈집에 대한 정의가 현실적으로 명확하게 규명되기 어렵다는 점이 주목된다. 상기 선행연구의 의견을 종합하면 공간의 미활용적인 측면이 강조되면서 일정한 장기적 시간의 경과도 함께 고려하는 것은 “빈집”의 개념요소로서 공통적인 사항으로 판단된다. 이에 대하여, 상기의 선행연구에서는 빈집의 정의를 명확하게 하기 위하여 해외 사례에서 빈집에 대한 개념적 접근을 어떻게 하는지에 관한 설명을 다음과 같이 하고 있다.[19]

19) 이하에서 소개되고 있는 선행연구에서는 “빈집”의 개념에 대한 해외사례를 소개하면서, 이에 관련하여 해당

< “빈집의 개념”에 관한 해외 사례 >

‘빈집’이라는 단어는 정의하기에 따라 다른 결과를 가져올 수 있으며, 조사대상이 명확할수록 이후의 실태조사에서도 구체화할 수 있고, 조사결과를 바탕으로 정비계획 및 사업이 원활히 수행될 수 있기 때문이다. 해외의 빈집 관련 법령 및 제도를 살펴보면, 문제가 되는 대상을 명확히 하고 그에 따라 적절한 대응 방안을 마련해간다는데 주목할 필요가 있다. 가까운 나라인 일본은 빈집을 일반 빈집과 특정 빈집으로 구분하되, 일반 빈집은 정확한 수량을 파악하여 민간 임대사업자 등 주택 시장에 맡기고, 방치되어 주변 근린에 안전・위생・경관상의 악영향을 끼치는 빈집은 특정 빈집으로 지정하여 과태료 부과 등 행정조치 대상으로 관리하고 있다. 중앙정부는 이 과정에 대한 매뉴얼을 제공하고, 지자체별 특정 공가 지정을 위한 절차와 위원회를 마련하는 등 제도화시키고 있다. 영국을 비롯한 유럽에서는 별장 등의 빈집(empty homes)에 대해 ‘사회적 남용’이라는 인식이 강하여, 세금으로 강하게 규제를 하거나 취약계층에게 저렴하게 공급하는 방향으로 법과 제도를 정비하고 있다. 특히 영국은 주민세(council tax) 내역을 활용하여 빈집을 관리해왔으나, 이러한 강력한 행정규제에도 별 효과를 거두지 못하자 기금 마련과 대출, 민간 참여 유도 등 공공과 민간이 적극적 파트너십을 구성하는 전략을 추진하여 빈집 정비에 실효성을 거두고 있다. 미국의 경우에는 주택에 한정하지 않고 유휴・방치 부동산(vacant・abandoned property)을 대상으로 지역경제에 미치는 부정적 영향을 방지하는데 초점을 두고 있다. 2008년 금융위기 이후 압류로 방치된 부동산이 폭발적으로 증가하여 주변 부동산 가격을 하락시키는 등 지역경제에 부정적 영향이 발생했다. 이에 각각의 주정부는 ‘유휴 부동산 등록제도’를 마련했고, 특히 샌프란시스코의 경우 약 90일(3개월) 이상 사용하지 않는 부동산은 무조건 등록해야 하며, 미등록 시 동록비의 9배에 달하는 과태료를 부과하고 있다.

※ 출 처 : 이세원, 국내 빈집 대책, 정밀한 실태조사가 우선이다, 세계와 도시 재22호, 서울연구원, 2018.7. p.38

상기 선행연구는 구체적인 정책대안을 마련하기 위하여, 빈집의 정의에 관한 해외 사례를 검토하였는 바, 국가별로 빈집에 대한 개념의 차이가 존재하는 정도에 따라서 관리방안의 차이가 있음을 확인할 수 있다. 즉, 빈집에 대한 인식에 대하여 “활용성”을 강조하는 경우도 있고, “정리의 대상”으로 파악하는 경우도 있다. 주목할 만한 내용은 일본의 경우에 있어서는 빈집에 대하여 “정비의 대상”이 되는 기준을 마련하여, 일반적인 빈집의 범위를 구별하는 방식을 취하고 있다는 점이다. 이러한 방식은 우리나라의 현행 「농어촌정비법」에서 빈집정비에 관한 절차를 진행하는데 있어서 많은 시사점을 줄 수 있다.

국가에서 사용하는 빈집의 개념에 연계된 관리방안을 함께 설명하고 있다.

< 일본 빈집정비법상 “특정빈집”의 정의규정 >

제2조(정의) ① (생 략)

② 이 법률에서 “특정빈집등”이라 함은, 그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태 등 기타 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해서 방치하는 것이 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집등을 말한다.

※ 출 처 : 일본「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」필자 번역

상기한 바와 같이 우리나라의「농어촌정비법」에서는 빈집의 정의를 하는데 있어서, 별도로 “특정빈집”을 정의하지 않으면서, 정비절차의 대상에 포함되는 빈집의 특성을 규정하는 방식을 채택하고 있다.(「농어촌정비법」 제64조) 상기의 일본 빈집정비법상 “특정빈집”의 정의를 살펴보면, 개념적으로 일반빈집과 특정빈집을 구별하는 정의방식을 사용함으로써, 해당 법률이 적용되는 범위를 개념정의단계에서부터 명확하게 하였다는 특징이 있다. 즉, 빈집의 활용과 시장에서의 거래가능성 등이 고려된 일반빈집과 철거 또는 개선이 필요하여 감독당국에 대한 행정명령의 대상이 되는 빈집을 구별함으로써, 법체계적으로 행정조치의 타당성과 명확성을 법체계적으로 확보한 방식으로 평가할 수 있다.

우리나라의「농어촌정비법」과 같이 개념정의에서 정비대상을 규정하지 않고, 정비절차의 규정에서 대상이 되는 특징 또는 요건을 규정하는 방식도 실질에 있어서는 별도 정의를 두는 것과 다르지 않다는 의견도 가능하다. 그러나 1차적으로 정비의 대상이 되는 빈집의 범위를 개념적으로 명확하게 규정하고, 2차적으로 대상이 되는 빈집에 대한 정비절차를 진행하는데 있어서 절차적인 요건 등을 정비절차규정에서 마련하는 것이 철거 등을 전제로 한 행정조치에 있어서는 실질적 내용과 절차적 내용이 적절하게 규정되는 방식이라고 할 수 있다. 우리나라의 현행「농어촌정비법」의 규정방식은 제도적으로 시행은 가능하지만, 빈집의 소유권에 대한 침해가 불가피하다는 점을 고려한다면, 빈집 소유자가 보유하고 있는 빈집이 법률에 의한 조치대상으로 될 수 있다는 점을 법률에서 명확하게 구별하여 제시할 필요가 있다.

Ⅱ. 실태조사 규정의 정비

1. 실태조사 규정의 필요성

앞에서 언급한 바와 같이, 빈집정비에 있어서의 실태조사 규정은 다른 법률에서 규정하는 실태조사 규정과 다른 특별한 의미와 취지를 갖게 된다. 정책을 추진하기 위한 법정계획의 수립을 위하여 실태조사를 하는 경우도 있으며, 지원·진흥법제 등에서 지원시책의 효과를 확인하기 위한 방안으로 실태조사를 하는 경우도 있는데, 빈집정비에 있어서 실태조사는 현안으로 발생된 문제의 정확한 해결을 위하여 직접적인 조치를 시행하기 전에 적절한 조치방식과 조치수위 등을 조정하기 위하여 조치의 대상이 되는 사안에 대한 현황을 파악하는데 중요한 의미와 취지가 있다고 할 수 있다. 따라서, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서는 이미 실태조사에 관한 규정을 완비하여 마련하고 있는 바, 「농어촌정비법」에서는 이에 대한 규정이 없는 실정이다. 따라서 전국토에 광범위하게 분포되어 있는 농어촌지역의 빈집현황과 이 중에서 정비의 대상이 되어야 할 빈집의 비율 등 직접적인 행정조치를 위한 정책을 추진하는데 있어서, 기본적인 자료가 부족한 상황이라고 할 수 있다.

이러한 이유에서 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서는 실태조사의 규정을 도입하였는 바, 이하의 내용은 발의법안의 실태조사규정과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 실태조사규정을 비교한 내용이다.

< 실태조사 관련 소규모주택정비법과 비교 >

구분	「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」[20]	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법[21]
개요	현행 농어촌정비법에 실태조사규정 없음 개정발의법안에서 신설 도입	실태조사규정 있음 (이하 내용)

20) 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.)

21) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법, [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16387호, 2019. 4. 23.] (이하, "소규모주택정비법"이라 한다)

구분	「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법
적용 지역	농어촌지역 (현행 농어촌정비법에서는 빈집을 “농어촌 주택이나 건축물”로 보고 있으므로, 농어촌지역의 빈집을 대상으로 한 것이라고 해석됨)	「농어촌정비법」상 농어촌·준농어촌을 제외한 지역 (다만, 농어촌지역이여도 「도시재생법」상 도시재생활성화지역에서 시행하는 자율주택정비사업에는 적용)
대상	상기 지역의 빈집	상기 지역의 빈집 또는 빈집으로 추정되는 주택
주체	시장·군수·구청장	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장
성격	재량사항(임의규정)	재량사항(임의규정)
주기	재량사항임에도 3년 주기 규정	주기규정 없음
내용	1. 빈집의 소재 현황 2. 빈집의 관리상황 및 방치기간 3. 빈집의 소유자 및 권리관계 4. 빈집 및 그 대지의 인공구조물·시설 등의 현황 5. 그 밖에 빈집실태조사를 위하여 필요한 사항	1. 빈집 여부의 확인 2. 빈집의 관리 현황 및 방치기간 3. 빈집 소유권 등의 권리관계 현황 4. 빈집 및 그 대지에 설치된 시설 또는 인공구조물 등의 현황 5. 그 밖에 빈집 발생 사유 등 대통령령으로 정하는 사항
대행	위임·대행규정 없음	전문기관 지정하여 대행 가능
절차	방법·절차 등 대통령령 위임 규정 없음 자료제출요청 규정 없음	방법·절차 등 대통령령 위임 자료제출요청 규정 있음
정보 이용	정보이용 및 보호에 관한 규정 없음	주민등록 전산정보 등 수집·이용 가능 개인정보보호법 준용 제공금지·누설금지 규정 제공금지·누설금지 위반시 형사처벌

※ 출 처 : 해당 법안과 법률에서 해당 조문을 확인하여 필자 작성

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」과 소규모주택정비법의 실태조사규정을 비교하면, 우선적으로 각각의 법률이 적용되는 지역에서 차이가 있으므로, 실태조사가 이루어지는 지역에도 차이가 발생하게 된다. 특징적인 면으로서 소규모주택정비법에서는 명시적인 빈집 이외에 빈집으로 추정되는 주택까지 실태조사의 범위를 확대하고 있다는 점인데, 앞에서 언급한 바와 같이 이러한 실태조사의 범위를 확대한 것은 도시지역에서의 빈집정비가 갖는 특징인 다양한 솔루션의 제공이라는 점을 고려하여, 확실한 빈집이 아니고 추정되는 빈집이여도 1차적인 실태조사의 범위에 포함시켜서, 도시지역의 빈집정비에 관한 다양한 방식을 적용하는데 활용하기 위함으로 생각된다. 또한, 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」과 소규모주택정비법의 차이점으로서 전문기관의 지정대행에 관한 근거규정 유무의 차이가 있으며, 정보보호 및 이용에 관한 규정 유무의 차이가 있는 바, 이러한 차이점은 「농어촌정비법」의 개정으로 실태조사 규정을 도입하는 경우에 고려하여 검토할 사항으로 판단된다.

2. 실태조사의 재량성과 주기

상기한 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서 도입된 실태조사에 관한 규정에 있어서 실태조사의 재량성과 실태조사 주기에 관하여 국회 소관 상임위에서는 다음과 같은 검토의견을 제시하였다.

< "실태조사 규정"에 관한 국회 검토의견 >

개정안은 "시장·군수·구청장이 3년마다 제120조에 따라 빈집실태조사를 실시할 수 있다"라고 규정하고 있는데, ① 동 규정은 실태조사 실시여부에 대하여 지자체장에게 재량권을 부여한 임의규정임에도 불구하고 조사주기를 3년으로 정하고 있어 모순된 측면이 있음. 참고로 실태조사 실시여부를 재량사항으로 규정한 타 입법례의 경우 임의규정의 취지에 맞게 조사주기를 별도로 정하고 있지 않으며, 의무사항으로 규정(강행규정)하는 경우 조사주기를 명시하고 있음. ② 개정안은 빈집실태조사를 "3년마다" 실시할 수 있도록 규정하고 있는데, 현재 지자체에서 "매년" 빈집실태조사를 실시하여 빈집 현황 등을 농식품부에 보고하고 있는 점을 고려할 때, 조사주기에 대한 추가적인 검토가 필요한 것으로 보임. 현행 「농어촌정비법」 상 빈집 정비에 관한 조항(제64조 및 제65조 등)은 당초 농어촌 빈집 정비에 관한 사항을 규정한 「(구)농어촌주택개량촉진법」의 적용시한이 2008년말

종료됨에 따라 2008년 3월 「농어촌정비법」 개정을 통해 해당 내용을 이관한 것임. 「(구)농어촌주택개량촉진법」 제12조에서 지자체장으로 하여금 “매년” 빈집 발생현황을 조사하도록 규정하였는데, 법률의 효력이 만료된 현재까지도 각 지자체는 과거 법률에 따라 매년 빈집 현황을 조사하여 시·도지사 및 농식품부에 보고하고 있는 것으로 보이는 바, 개정안과 같이 빈집실태 조사주기를 3년으로 규정하는 경우 빈집 현황조사의 적시성이 현재보다 떨어지는 문제가 발생할 수 있음.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.8~10

상기의 국회 검토의견은 실태조사의 수행주체가 임의적으로 수행할 수 있도록 규정함에도 불구하고, 이에 대한 실시주기를 규정한 것은 적절하지 못하다는 지적과 실시주기에 대하여 실태조사가 현시성과 적시성을 확보할 수 있는 기간인지에 관한 지적으로 요약할 수 있다. 이에 대하여는 실태조사에 관한 다양한 입법례를 통하여 적절한 방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

실태조사의 강행규정성과 임의규정성은 원칙적인 법리적 규칙이 있다기 보다는 해당 법률의 목적과 취지를 종합적으로 고찰하여, 실태조사를 수행하는 이유 및 목적과 취지에 따라서 결정하는 것이 적절하다. 실태조사를 규정한 많은 입법례에서는 강행규정으로 규정한 경우도 있으며, 임의규정으로 규정한 경우도 있는 바, 이는 일정한 규칙이 있다기 보다는 해당 법률의 입법상황에 적합하도록 규정한 것으로 판단하는 것이 타당하다. 이하의 입법례는 실태조사에 관하여 강행규정으로 규정한 입법례이다.

< “실태조사 강행규정”에 관한 입법례 >

「방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법」[22]
제13조(실태조사) ① 과학기술정보통신부장관은 방사선등의 이용정책을 효율적으로 추진하기 위하여 방사선등을 이용하는 산업에 대한 실태조사를 하여야 한다.

22) 방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법 [시행 2018. 7. 18.] [법률 제15560호, 2018. 4. 17., 일부개정]

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」[23]
제10조(실태조사) ① 보건복지부장관은 5년마다 다음 각 호의 사항에 관한 실태조사(이하 "실태조사"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 정신건강증진 정책을 수립하는 데 필요한 경우 수시로 실태조사를 할 수 있다.

「마약류 관리에 관한 법률」[24]
제51조의3(실태조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 마약류 중독자에 대한 실태조사를 5년마다 하여야 한다.

「양식산업발전법」[25]
제8조(실태조사) ① 해양수산부장관은 양식산업의 육성·발전을 위한 시책 등을 효율적으로 수립·추진하기 위하여 국내외 양식산업에 대한 실태조사를 할 수 있다.
② 해양수산부장관 및 시·도지사는 양식장의 지속적·효율적 이용을 위하여 양식장 관리에 대한 실태조사를 하여야 한다.

「영유아보육법」[26]
제9조(보육 실태 조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 보육 실태 조사를 3년마다 하여야 한다.

「중소기업 인력지원 특별법」[27]
제7조(중소기업 인력 및 인식개선 실태조사) ① 중소벤처기업부장관은 제5조에 따른 기본계획의 수립 등을 위하여 중소기업의 인력 및 인식개선에 관한 실태조사(이하 이 조에서 "실태조사"라 한다)를 하여야 한다.

「농지법」[28]
제31조의3(실태조사) ① 농림축산식품부장관은 효율적인 농업진흥지역 관리를 위하여 매년 농업진흥지역에 대한 실태조사를 하여야 한다.

「지역특화작목 연구개발 및 육성에 관한 법률」[29]
제7조(실태조사) ① 농촌진흥청장은 종합계획에 따른 시행계획을 효율적으로 수행하기 위하여 지역특화작목의 현황 등에 대한 실태를 조사(이하 "실태조사"라 한다)하여야 한다.

---

23) 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16377호, 2019. 4. 23., 일부개정]
24) 마약류 관리에 관한 법률 [시행 2019. 3. 12.] [법률 제15939호, 2018. 12. 11., 일부개정]
25) 양식산업발전법 [시행 2020. 8. 28.] [법률 제16568호, 2019. 8. 27., 제정]
26) 영유아보육법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16404호, 2019. 4. 30., 일부개정]
27) 중소기업 인력지원 특별법 [시행 2019. 6. 1.] [법률 제15925호, 2018. 12. 11., 일부개정]
28) 농지법 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16073호, 2018. 12. 24., 일부개정]
29) 지역특화작목 연구개발 및 육성에 관한 법률 [시행 2019. 7. 9.] [법률 제16201호, 2019. 1. 8., 제정]

「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」[30]
제4조(어업실태조사) ① 해양수산부장관과 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 어업구조개선사업을 효율적으로 추진하기 위하여 매년 다음 각 호의 사항에 대한 실태조사(이하 "어업실태조사"라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 근해어업에 대하여는 해양수산부장관이, 연안어업과 구획어업에 대하여는 시·도지사가 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)의 의견을 들어 어업실태조사를 하여야 한다.

「문학진흥법」[31]
제6조(실태조사) ① 문화체육관광부장관은 문학 진흥 정책의 수립·시행에 필요한 기초 자료로 활용하기 위하여 문학 창작 환경 등에 대한 실태조사를 하여야 한다.

「지방소도읍 육성 지원법」[32]
제3조(지방소도읍의 실태조사) ① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 지방소도읍 지역에 대한 실태조사를 하여야 한다.

「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」[33]
제6조(보행안전 및 편의증진 실태조사) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시의 관할구역에 있는 군의 군수는 제외한다. 이하 "특별시장등"이라 한다)는 보행자의 안전확보 및 편의증진 정책을 수립·시행하기 위하여 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간마다 관할 지역의 보행자길에 대하여 다음 각 호의 사항에 대한 실태조사를 하여야 한다.

※ 출 처 : 상기에서 언급하고 있는 법률들은 법제처 종합법률정보센터(www.law.go.kr)에서 확인하여 해당 조문을 발췌하여 필자가 작성함

상기 입법례를 살펴보면, 실태조사의 실시를 강행규정으로 규정한 일정한 규칙을 발견하기는 어렵다. 그러나 실태조사가 해당 법률의 법정계획 수립에 기초적인 자료를 제공하는 경우에 법정계획의 수립이 의무사항으로 규정된 경우 실태조사도 일정한 주기를 기반으로 의무적으로 규정하는 경우가 있다. 물론, 법정계획의 수립이 의무사항이라고 하더라도 실태조사의 규정이 임의규정으로 된 경우가 있는데, 이는 법정계획의 수립과 실태조사와의 견련성을 입법자가 밀접하다고 판단하지 않은 것으로 해석할 수 있다.

30) 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 9.] [법률 제16212호, 2019. 1. 8., 타법개정]
31) 문학진흥법 [시행 2018. 11. 17.] [법률 제15814호, 2018. 10. 16., 일부개정]
32) 지방소도읍 육성 지원법 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]
33) 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

빈집정비와 관련된 실태조사의 경우 현실적으로 빈집정비계획을 수립하기 전에 농어촌지역의 빈집현황을 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다는 취지로 도입한다는 점을 고려할 필요가 있다. 빈집정비계획이 기초자치단체의 판단에 따라서 빈집정비사업의 추진필요성이 인정될 때에 임의적으로 시행하는 사업이고, 이를 위한 법정계획이라고 본다면, 실태조사의 실시도 이에 부합하도록 강행규정이 아니라, 임의규정으로 하여 제도운영의 탄력성을 부여할 정책적 필요성이 있다.

실태조사 규정의 임의규정성과 마찬가지로 실태조사 실시주기 또한 원칙적인 규칙성이 있지는 않고, 해당 법률의 목적과 취지에 부합하는 주기를 설정하는 것으로 판단된다. 특히, 해당 법률에서 실태조사를 규정한 이유가 해당 법률에서 규정한 법정계획의 수립과 관련을 가지는 경우에는 해당 계획의 수립주기와 연계성을 갖는 형태로 실태조사주기가 규정되는 경우가 다수 발견된다고 할 수 있다.

이하의 입법례는 실태조사의 주기에 관한 규정을 둔 경우 해당 주기의 입법례를 정리한 내용이다.

< "실태조사 주기"에 관한 입법례 >

법 령	주 기
중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률[34]	2년
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률[35]	3년
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률[36]	3년
마약류 관리에 관한 법률[37]	5년
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률[38]	3년

34) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 [시행 2018. 3. 13.] [법률 제15466호, 2018. 3. 13., 일부개정]
35) 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 [시행 2018. 9. 14.] [법률 제15450호, 2018. 3. 13., 일부개정]
36) 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 [시행 2018. 9. 14.] [법률 제15448호, 2018. 3. 13., 일부개정]
37) 마약류 관리에 관한 법률 [시행 2019. 3. 12.] [법률 제15939호, 2018. 12. 11., 일부개정]
38) 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 [시행 2019. 6. 12.] [법률 제15884호, 2018. 12. 11., 일부개정]

법 령	주 기
양성평등기본법[39]	5년
한부모가족지원법[40]	3년
청소년복지 지원법[41]	3년
농지법[42]	매년
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률[43]	3년
중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법[44]	2년
발명진흥법[45]	매년
벤처기업육성에 관한 특별조치법[46]	매년
자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률[47]	5년
노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률[48]	5년
아동복지법[49]	5년
정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률[50]	5년
노인복지법[51]	3년
노인장기요양보험법[52]	3년

39) 양성평등기본법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15985호, 2018. 12. 18., 일부개정]
40) 한부모가족지원법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15989호, 2018. 12. 18., 일부개정]
41) 청소년복지 지원법 [시행 2019. 3. 19.] [법률 제15988호, 2018. 12. 18., 일부개정]
42) 농지법 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16073호, 2018. 12. 24., 일부개정]
43) 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 6. 25.] [법률 제16069호, 2018. 12. 24., 일부개정]
44) 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 [시행 2019. 4. 1.] [법률 제16172호, 2018. 12. 31., 타법개정]
45) 발명진흥법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16361호, 2019. 4. 23., 일부개정]
46) 벤처기업육성에 관한 특별조치법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16397호, 2019. 4. 23., 일부개정]
47) 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16255호, 2019. 1. 15., 일부개정]
48) 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16242호, 2019. 1. 15., 일부개정]
49) 아동복지법 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16248호, 2019. 1. 15., 일부개정]
50) 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16377호, 2019. 4. 23., 일부개정]
51) 노인복지법 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16243호, 2019. 1. 15., 일부개정]
52) 노인장기요양보험법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16369호, 2019. 4. 23., 일부개정]

법 령	주 기
모자보건법[53]	3년
공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법[54]	3년
지속가능 교통물류 발전법[55]	5년
장애인・노인・임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률[56]	5년
효행 장려 및 지원에 관한 법률[57]	3년
장애인고용촉진 및 직업재활법[58]	매년
예술인 복지법[59]	3년
다문화가족지원법[60]	3년
어린이 식생활안전관리 특별법[61]	3년
장애아동 복지지원법[62]	3년
외국인투자 촉진법[63]	3년
학교 밖 청소년 지원에 관한 법률[64]	3년
지역문화진흥법[65]	5년
1인 창조기업 육성에 관한 법률[66]	매년

53) 모자보건법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16370호, 2019. 4. 23., 일부개정]
54) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 [시행 2018. 8. 14.] [법률 제15723호, 2018. 8. 14., 일부개정]
55) 지속가능 교통물류 발전법 [시행 2019. 2. 15.] [법률 제15739호, 2018. 8. 14., 일부개정]
56) 장애인・노인・임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 [시행 2016. 8. 12.] [법률 제13805호, 2016. 1. 19., 타법개정]
57) 효행 장려 및 지원에 관한 법률 [시행 2016. 8. 12.] [법률 제13805호, 2016. 1. 19., 타법개정]
58) 장애인고용촉진 및 직업재활법 [시행 2018. 10. 16.] [법률 제15851호, 2018. 10. 16., 일부개정]
59) 예술인 복지법 [시행 2019. 1. 17.] [법률 제15821호, 2018. 10. 16., 일부개정]
60) 다문화가족지원법 [시행 2018. 6. 13.] [법률 제15204호, 2017. 12. 12., 일부개정]
61) 어린이 식생활안전관리 특별법 [시행 2019. 8. 1.] [법률 제16432호, 2019. 4. 30., 일부개정]
62) 장애아동 복지지원법 [시행 2016. 12. 2.] [법률 제14332호, 2016. 12. 2., 일부개정]
63) 외국인투자 촉진법 [시행 2019. 8. 20.] [법률 제16479호, 2019. 8. 20., 일부개정]
64) 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 [시행 2018. 7. 17.] [법률 제15354호, 2018. 1. 16., 일부개정]
65) 지역문화진흥법 [시행 2014. 7. 29.] [법률 제12354호, 2014. 1. 28., 제정]
66) 1인 창조기업 육성에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

법 령	주 기
지방소도읍 육성 지원법[67]	5년
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률[68]	10년
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률[69]	5년
장애인 등에 대한 특수교육법[70]	3년
뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률[71]	3년
발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률[72]	3년

※ 출 처 : 상기에서 언급하고 있는 법률들은 법제처 종합법률정보센터(www.law.go.kr)에서 확인하였으며, 해당 조문의 사항을 발췌하여 필자가 작성함

상기 입법례는 실태조사를 매년 실시하는 경우부터 3년, 5년, 10년 등 실시주기를 규정한 법률들의 현황이다. 상기의 입법례와 같이 실태조사 규정을 두면서, 이에 대한 실시주기를 규정한 입법례도 다수 있지만, 그렇지 않고 실태조사의 실시주기를 규정하지 않은 경우도 대부분이다. 이 대부분의 입법례는 실태조사를 임의규정으로 규정한 경우이며, 임의적으로 실태조사를 시행하는 경우이기 때문에, 실태조사의 주기를 법정화하지 않은 이유이기도 하다. 상기의 국회 검토의견의 내용과 궤를 같이 하는 설명이라고 할 수 있다.

빈집정비계획을 임의규정으로 하면서, 실태조사의 실시 또한 임의적으로 시행할 수 있도록 규정을 한다면, 별도의 실시주기를 규정하지 않고, 법률의 조문에서 실시주기를 규정하지 않는 방안이 바람직한 제도설계라고 볼 수 있다. 따라서 정비계획과 실태조사의 실시를 임의규정으로 하면서, 실태조사주기를 규정하지 않는 입법방식이 법률 전체적으로 타당한 체계정합성을 갖춘 것으로 볼 수 있다.[73]

67) 지방소도읍 육성 지원법 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]
68) 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]
69) 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]
70) 장애인 등에 대한 특수교육법 [시행 2018. 5. 22.] [법률 제15367호, 2018. 2. 21., 일부개정]
71) 뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률 [시행 2018. 4. 17.] [법률 제15344호, 2018. 1. 16., 타법개정]
72) 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]
73) 입법례에 따라서는 실태조사의 주기를 법률에서 규정하지 않고, 대통령령으로 위임하여 규정한 경우도 있다.

3. 정보시스템 구축・운영

정보시스템의 구축・운영에 관한 규정은 일반적으로 법리적・법체계적 필요성에 의하여 도입되는 경우는 거의 없으며, 정책적으로 진흥・지원 등의 법제에서 효율적인 지원을 위한 지원시책을 마련하기 위하여 정보활용 및 이를 시스템으로 관리하는 경우가 있으며, 또는 제도운영의 관리와 감독을 위하여 시스템을 운영하는 경우가 있다. 이하의 입법례는 정보시스템의 구축・운영에 관한 입법례이다.

< "정보시스템의 구축・운영"에 관한 입법례[74] >

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」[75]

제15조(빈집정보시스템의 구축) ① 시・도지사는 실태조사 결과를 토대로 빈집을 효율적으로 정비하기 위한 정보시스템(이하 "빈집정보시스템"이라 한다)을 구축할 수 있다.

② 빈집정보시스템은 「건축법」 제32조에 따른 전자정보처리 시스템과 연계할 수 있다.

③ 시・도지사는 빈집정보시스템 구축을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

④ 시・도지사는 빈집정보시스템을 대통령령으로 정하는 전문기관이 구축・운영하게 할 수 있다.

⑤ 시・도지사는 안전사고나 범죄발생 등을 예방하기 위하여 필요한 경우에는 빈집정보시스템으로 처리한 빈집정보를 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 제공할 수 있다.

⑥ 시・도지사는 빈집을 활용하기 위한 목적의 범위에서 빈집의 소유자가 동의한 경우에 한정하여 빈집정보시스템으로 처리한 빈집정보를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개할 수 있다.

「공동주택관리법」[76]

제88조(공동주택관리정보시스템의 구축・운영 등) ① 국토교통부장관은 공동주택관리의 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 공동주택관리에 관한 정보를 종합적으로 관리할 수 있는 공동주택관리정보시스템을 구축・운영할 수 있고, 이에 관한 정보를 관련 기관・단체 등에 제공할 수 있다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 공동주택관리정보시스템을 구축・운영하기 위하여 필요한 자료를 관련 기관・단체 등에 요청할 수 있다. 이 경우 기관・단체 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

74) 이하의 도표에서 언급하고 있는 법률들은 법제처 종합법률정보센터(www.law.go,kr)에서 확인하였으며, 해당 조문을 발췌하여 필자가 작성하였다.

75) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 [시행 2019. 11. 1.]

76) 공동주택관리법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16381호, 2019. 4. 23., 일부개정]

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 공동주택관리정보시스템을 구축·운영하기 위하여 필요한 자료를 관련 기관·단체 등에 요청할 수 있다. 이 경우 기관·단체 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 시·도지사는 공동주택관리에 관한 정보를 종합적으로 관리할 수 있고, 이에 관한 정보를 관련 기관·단체 등에 제공하거나 요청할 수 있다. 이 경우 기관·단체 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

「장애인활동 지원에 관한 법률」[77]

제40조(장애인활동지원정보시스템의 구축 및 운영) 보건복지부장관은 이 법에 따른 활동지원사업의 수행에 필요한 각종 자료 및 정보의 효율적인 처리와 기록 및 관리 업무의 전산화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인활동지원정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

「대중문화예술산업발전법」[78]

제32조(종합정보시스템의 구축·운영) ① 문화체육관광부장관은 대중문화예술기획업과 관련된 정보를 종합적으로 관리하고, 대중문화예술인을 지망하는 사람에게 관련 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 대중문화예술기획업과 관련된 정보의 범위, 내용 등 종합정보시스템 구축·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」[79]

제12조(종합정보시스템의 구축·운영) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 귀농어업인 및 귀촌인 지원정책을 효율적으로 세우고 시행하기 위하여 귀농어업인 및 귀촌인 지원사업, 농어업 기술 및 농어촌 생활정보, 귀농어업인 관련 기관·단체 등에 관한 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 종합정보시스템의 구축과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「도시형소공인 지원에 관한 특별법」[80]

제21조(종합정보시스템의 구축·운영) ① 중소벤처기업부장관은 도시형소공인에 관한 정보를 종합적으로 관리하고 도시형소공인에게 유용한 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 종합정보시스템의 운영방법 및 운영기관 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출 처 : 상기에서 언급하고 있는 법률들은 법제처 종합법률정보센터(www.law.go,kr)에서 확인하였으며, 해당 조문을 발췌하여 필자가 작성하였다.

77) 장애인활동 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제15906호, 2018. 12. 11., 일부개정]

78) 대중문화예술산업발전법 [시행 2019. 1. 25.] [법률 제16053호, 2018. 12. 24., 일부개정]

상기의 입법례에서 확인할 수 있듯이, 현행 소규모주택정비법에서도 정보시스템의 운영・구축에 관한 근거규정을 두고 있는 바, 이 시스템은 도시지역의 빈집에 국한되어 시스템이 운영되는 것으로 예상할 수 있다. 따라서 농어촌지역의 빈집현황을 실태조사로 파악하고 이를 지속가능하게 유지할 수 있는 정보시스템의 운영・구축도 동일한 이유에 의하여 필요성이 인정된다고 할 수 있다.

「농어촌정비법」에 정보시스템의 운영・구축에 관한 규정을 도입하는 것에 대한 필요성은 충분히 인정할 수 있지만, 현행 유사 입법인 소규모주택정비법상 시스템을 함께 사용하는 것에 대한 의견제시도 충분히 가능하다. 그러나 소규모주택정비법과 「농어촌정비법」은 근본적으로 적용대상과 적용지역을 달리하는 것이기 때문에, 법체계적인 측면에서 이는 타당한 방안이 아니라고 할 수 있다. 따라서 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서는 농어촌지역을 대상으로 하는 정보시스템의 운영・구축의 필요성을 인식하여, 개정안의 내용에 정보시스템의 운영・구축에 관한 규정을 신설하였는 바, 이에 대하여 국회 소관 상임위는 다음과 같은 의견을 제시하였다.

< "빈집정보시스템"에 관한 국회 검토의견 >

개정안은 빈집 관련 정보를 종합적으로 관리하는 "빈집정보시스템"의 구축・운영 근거를 마련하려는 것임. 현재 귀농귀촌종합센터에서 '빈집 소유자의 동의'를 받아 빈집 정보(소재지, 주택면적, 건축연도 등)를 제공하고 있으며, 시군별 ID를 부여하여 정보입력 등을 지원하고 있으나, 법적 근거가 없어 체계적인 빈집정비를 지원하는 수준에 이르지 못하는 문제가 있음. 따라서 빈집실태조사 결과 등을 토대로 빈집정보를 체계적으로 구축・운영하는 시스템을 도입하는 경우 빈집 정비의 추진을 효율적으로 뒷받침할 수 있다는 점에서 개정안의 입법취지는 타당한 것으로 보임. 다만, 이에 대하여 국토교통부는 빈집 정비의 대상지역이 농어촌과 도시로 구분되어 있으나, 도농복합지역의 경우 「소규모주택정비법」 제15조에 따른 빈집정비시스템 구축사업과 중복될 우려가 있으므로, 이를 연계할 필요가 있다는 입장임.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), p.28

79) 귀농어・귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16117호, 2018. 12. 31., 일부개정]
80) 도시형소공인 지원에 관한 특별법 [시행 2018. 6. 12.] [법률 제15686호, 2018. 6. 12., 일부개정]

상기한 국회의 검토의견에 따르면, 농어촌지역의 빈집정비에 관한 정보시스템의 운영·구축이 필요하다는 점에 대해서는 인정을 받은 것으로 보이는 바, 다만 소규모주택정비법상 시스템과의 연계를 고려해야 한다는 관련 부처의 의견이 함께 개진되었다. 그러나 이 사안에 대해서는 상기한 바와 같이 소규모주택정비법과 「농어촌정비법」의 적용지역이 다르다는 점을 고려하여 분리하여 운영되는 것이 바람직하고, 국회의 검토의견에서 개진된 내용으로서 도농복합지역의 경우에는 법률적으로 이를 어떻게 적용할 것을 검토할 것이 아니라, 정책추진단계에서 효율적인 방안으로 실무적 차원의 검토로 논의하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성 확보

1. 빈집정비계획 수립

현행 「농어촌정비법」상 빈집정비에 관한 규정은 별도의 정비계획 없이 시장·군수·구청장에 의하여 시행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 이유는 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비계획의 일환으로 빈집정비가 이루어지기 때문에, 생활환경정비계획의 내용으로 빈집정비의 내용이 포함되기 때문이다. 따라서 실태조사에 따른 빈집현황 파악의 중요성과 직권철거 등의 강력한 행정조치의 타당성 확보 등이 쟁점이 되는 빈집정비에 관한 사항에 대하여 구체적인 법정계획이 없다는 점에서 빈집정비 추진체계의 효율성과 체계성에서 문제가 발생하게 된다.

이러한 이유로 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 정비계획에 관한 내용을 벤치마킹하여 개정안을 제시하였다. 이하의 내용은 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」과 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」의 정비계획에 관한 규정을 비교한 내용이다.

< 빈집정비계획 관련 소규모주택정비법과 비교 >

구분	「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」[81]	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법[82]
개요	별도의 정비계획에 관한 규정은 없고, 생활환경정비계획의 내용으로 시행	정비계획의 수립에 관한 별도의 규정을 근거로 시행되며, 손실보상, 시행자, 사업시행계획인가 등 개발법제의 기본적인 규정에 근거하여 시행됨
수립 주체	시장・군수・구청장	특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수 또는 자치구의 구청장
성격	재량사항(임의규정)	재량사항(임의규정)
내용	1. 빈집의 정비 및 활용의 기본방향 2. 빈집의 현황 및 실태 3. 빈집을 철거・개축・수리 등 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 빈집정비사업의 시행방법 및 추진계획 4. 빈집의 정비 및 활용을 위한 재원조달계획 5. 빈집의 소유자에게 철거・개축・수리 등 정비명령에 관한 사항 6. 그 밖에 빈집의 정비 및 활용을 위하여 필요한 사항	1. 빈집정비의 기본방향 2. 빈집정비사업의 추진계획 및 시행방법 3. 빈집정비사업에 필요한 재원조달계획 4. 빈집의 매입 및 활용에 관한 사항 5. 그 밖에 빈집정비를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
절차	지역주민의 의견수렴 건축법상 건축위원회 심의 경유 해당 지방자치단체 공보 고시 시장・군수・구청장 → 시・도지사 → 농림축산식품부장관 : 순차적으로 보고	지역주민의 의견수렴 국토계획법상 도시계획위원회(지방도시계획위원회) 심의 경유 해당 지방자치단체 공보 고시 시장・군수・구청장 → 시・도지사 → 국토교통부장관 : 순차적으로 보고

81) 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의), 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.
82) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법, [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16387호, 2019. 4. 23.]

구분	「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법
관련 규정	실태조사규정 이외에 정비계획 관련 규정 없음	빈집밀집구역 지정 가능 정비사업의 시행방법 및 시행자, 사업시행계획서 작성 및 사업시행계획 인가 등 정비계획 수립 이후 개발규정 있음

※ 출 처 : 해당 조문을 발췌하여 필자가 작성하였음

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」과 소규모주택정리법의 정비계획에 관한 규정은 공통적으로 재량사항으로 규정되어 있는데, 이는 빈집정비에 관한 필요성이 정비계획수립권자의 판단에 따라서 인정되는 경우에 정비계획을 수립·시행할 수 있는 것을 규정한 것으로 보인다. 또한, 공통점으로서 지역주민의 의견수렴을 하는 절차를 두고 있으며, 계획 수립 이후에 보고절차로서 시·도지사와 소관부처장관에게 순차적인 보고를 진행하도록 규정하고 있다. 소규모주택정리법의 경우에는 특이한 점으로서 "빈집밀집구역"을 지정할 수 있도록 하고 있는 바, 농어촌지역에서의 빈집은 넓게 분포되어 나타나는 특성인데 반하여, 도시지역의 빈집은 주택밀집지역에서도 발생하게 되고, 이러한 경우에는 특별한 조치가 필요하다는 정책적 수요에서 도입된 제도라고 할 수 있다.

상기한 바와 같은 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」의 정비계획에 관한 규정에 대하여 국회 소관상임위원회에서는 다음과 같은 검토의견을 개진하였다.

< "정비계획 규정"에 관한 국회 검토의견 >

현재 「농어촌정비법」 제54조에 따르면, 시장·군수·구청장은 5년마다 "생활환경정비계획"을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻도록 하고 있는데, 동 법 제55조에 따라 동 계획에는 빈집 정비에 관한 사항이 포함되고 있음. 따라서 개정안에 따라 3년마다 실시할 수 있는 실태조사를 토대로 빈집정비계획을 수립하는 경우 현행 제54조에 따라 5년마다 수립하는 빈집 정비를 포함한 생활환경정비계획과 수립시기가 이원화되는 문제가 있어, 양 계획의 수립주체인 지자체의 혼란이 야기될 우려가 있음. 특히 지자체장은 제58조 및 제59조에 따라 생활환경정비계획을 추진하기 위하여 세부사업별로 "생활환경정비사업 기본계획" 및 "생활환경정비사업 시행계획"을 수립할 수 있는 바, 빈집 정

비와 관련하여 해당 계획들과 개정안에 따른 빈집정비계획 간 조정이 선행될 필요가 있음. 개정안은 빈집정비계획 수립사항으로 빈집 정비의 기본방향 등을 규정하고 있는데, 안 제64조제2항제5호에서 규정하고 있는 "빈집의 소유자에게 철거·개축·수리 등 정비명령에 관한 사항"은 개별적 처분에 해당하는 내용으로서, 계획 수립사항으로 부적정한 측면이 있음. 참고로 「소규모주택정비법」 제4조(빈집정비계획의 수립)에서도 빈집 소유주에 대한 직접적 행정처분에 해당하는 철거 등의 명령에 관한 사항은 포함하고 있지 아니함.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.14~15

상기의 국회 검토의견은 현행 「농어촌정비법」상 빈집정비제도는 생활환경정비계획의 일부로서 수립된다는 점을 고려하여, 별도의 빈집정비계획을 수립하는 경우에는 법정계획 간의 체계정합을 제고하도록 요구한 내용이다.

일반적인 입법례에서 나타나는 실태조사규정과 다른 성격을 가지는 빈집 관련 실태조사와 관련하여, 정비계획과의 연계를 고려한 조치가 필요한 점을 지적하고 있는 바, 이는 실태조사의 취지가 빈집정비의 효율적인 운영과 실효성을 확보하기 위한 전제라는 점을 고려한다면, 실태조사와 정비계획 간의 시행주기 및 수립주기를 체계적인 조정을 할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 경미한 사항에 대한 절차 생략

정비계획의 수립절차 진행과 관련하여 일반적인 입법례에서 나타나고 있는 "경미한 사항"에 대한 변경의 경우, 일정한 절차를 생략하는 사안에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 내용으로 주의할 사항을 제시하고 있다.

< "경미사항의 절차생략"에 관한 선행연구 의견 >

「소규모주택정비법」에 따라 빈집정비계획을 변경하는 경우에도 빈집정비계획의 수립과 동일하게 엄격한 절차를 밟아야 하도록 규정하고 있다. 그러나 예외규정을 두어 대통령령에서 정하는 경미한

사항의 변경에는 이러한 절차를 밟지 않도록 하고 있다. 이에 따라 「소규모주택정비법」 시행령 제4조 제2항에서 '대통령령으로 정하는 경미한 사항'을 정하고 있는데, 구체적으로 살펴보면 ① 빈집정비사업의 추진계획 중 추진기간 단축에 관한 사항, ② 빈집정비사업에 필요한 재원조달계획의 변경에 관한 사항, ③ 계산착오·오기·누락 또는 이에 준하는 명백한 오류의 수정에 관한 사항이 포함되어 있다. ③의 경우에는 일반적인 행정사무처리에서 얼마든지 발생할 수 있는 내용이므로 굳이 시행령에 명문규정을 둘 필요가 있는가에 대해 검토되어야 한다. 다만 ①,②의 사항을 예외로 두고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 즉 빈집정비사업의 추진기간과 재원조달의 변경은 사업을 계획하고 추진하는 과정에서 매우 중요한 요소가 될 것으로 보이는데, 이를 경미한 사항으로 처리하는 입법태도에는 의문의 여지가 있다. 특히 빈집정비계획의 변경으로 인하여 토지와 주택가격이 심하게 변동할 여지가 많은 우리사회의 현실을 고려하면, 추진기간과 재원조달과 같은 사항을 변경하는 것은 보다 신중한 절차를 거쳐야 할 내용이기도 하다. 물론 변경된 내용의 계획도 공보에 고시하도록 규정하고는 있지만, 변경의 논의를 거치는 과정은 공개되지 아니하고 간소한 절차에 의하여 결정되기 때문에 지역주민들은 물론 빈집의 소유자 및 이해관계자들이 변경이 내용을 사전에 알 수 없는 경우가 발생한다. 따라서 이러한 내용의 변경을 예외규정에 두어 절차를 생략하는 법제는 조금 더 신중한 검토가 필요하다. 특히 빈집에 대한 계획은 토지와 주택 등의 소유자와 이해관계자들의 재산권에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 결코 경미한 사항으로 볼 수 없다. 일반적으로 법조문의 예외조항은 자칫 오용될 가능성도 없지 않기 때문에 입법적으로도 주의할 필요가 있다. 참고로 「일본 빈집법」에서는 이와 같은 예외조항을 전혀 두고 있지 않다는 점도 주목해야 한다.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비와 대응 법제에 관한 연구, 토지공법연구 제81집, 한국토지공법학회, 2018.2. pp.257~258

"대통령령으로 정하는 사항으로서 경미한 사항"에 관한 절차의 생략의 경우 대통령령에서 어떠한 내용을 경미한 것으로 보느냐가 주요한 관건이다. 상기 선행연구에서는 일본 빈집정비법에서 이와 같은 절차생략규정을 두고 있지 않다는 점을 제시하면서, 소규모주택정비법상 대통령령의 규정사항에 대하여 비판적인 시각을 제시하고 있다. 경미한 사항에 대한 절차생략은 실무적인 업무처리와 관련된 사항으로서 해당 계획의 내용과 목적 등이 종합적으로 고찰되어야 하며, 해당 법률의 목적과 구체적인 절차진행의 신속성 여부 등을 고려되어 대통령령으로 규정되어야 할 사항이다. 따라서, 현행 소규모주택정비법상의 내용을 고려할 필요는 있으나, 농어촌지역의 빈집정비사업과 관련된 실무적 고려사항이 먼저 판단되고, 대통령령으로 규정되는 것이 바람직하다.

3. 지역주민의 의견 수렴

일반적으로 정비계획 등 법정계획에 근거하여 사업시행자가 실시계획을 수립하는 개발법제에 있어서는 해당 지역의 지역의견을 필수적으로 수렴하여 이를 반영토록 하는 것이 일반적인 입법례이다.

다수 입법례에서는 이러한 지역의견 수렴절차를 필수적인 절차로 규정한 경우도 있으며, 생략하거나 임의적 절차로 규정한 경우도 있다. 빈집정비사업의 경우 도시지역과 농어촌지역에서 공통적으로 해당 지역주민의 의견을 수렴하는 절차는 필요하다고 볼 수 있다. 특히, 농어촌지역에서는 생활환경정비사업의 일환으로 빈집정비사업이 이루어지기 때문에, 해당 정비계획을 수립하는 경우에는 지역주민의 의견을 참고하는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

입법례에 따라서는 별도의 공청회 규정을 두는 경우도 있으나, 일반적으로는 해당 지역의 주민에 의한 의견을 수렴해야 한다는 근거규정만을 두게 된다. 그리고 구체적인 사항은 대통령령으로 위임하게 되는데, 의견수렴에 관한 근거규정과 함께 해당 계획을 일정기간 공시 또는 열람할 수 있도록 하는 규정을 두는 경우도 있다.

농어촌지역의 경우에는 문제가 되는 빈집이 주택밀집지역 보다는 한적한 지역에 있을 가능성이 있으므로, 해당 지역의 주민에 의한 의견수렴이 필요하지 않는다는 의견이 있을 수 있으나, 전국적으로 농어촌지역의 빈집 존재 양태를 일률적으로 결정할 수 없기 때문에, 의견수렴 규정을 두는 것이 바람직하다고 할 것이다.

빈집정비사업을 추진하는데 있어서, 해당 지역의 상황과 입장을 반영할 수 있도록 지역의 의견을 수렴해야 한다는 점에 관하여, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 현행 소규모주택정비법의 입법태도를 대상으로 일본 빈집정비법과 비교함으로써, 그 중요성을 강조하고 있다.

< 지역주민의 의견 수렴에 관한 선행연구 의견 >

지역의 빈집문제를 어떻게 해결할 것인지에 대해 행정청의 일방적이고 주도적인 결정을 억제하고 지역의 다양한 의견들을 제안하여, 다양한 시각과 관점에서 함께 협의를 통하여 결과를 도출할 수 있다는 점에서 주목해 보아야 할 제도라고 본다. 소규모주택정비법은 빈집정비계획을 수립하는 때에 지역 주민들의 의견을 수렴하거나, 또는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있으므로, 이러한 법제를 통해 지역주민들과 전문가들이 행정에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 다만 의견수렴을 통한 주민의 참가, 전문가들의 심의를 통한 식견의 제안들을 어떻게 반영할 것인가가 매우 중요한 절차라고 생각한다. 즉 소규모주택정비법 시행령 제5조 제3항에 따라 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 '시장·군수등'이라 한다.)은 제출된 주민들의 의견을 검토하여 빈집정비계획에 반영하거나 반영하지 아니할 수 있다고 규정하고 있어서, 원칙적으로 주민의견의 반영여부는 행정청에게 달려 있기 때문이다. 다만 같은 시행령 규정에서는 행정청이 주민들의 의견을 반영하지 아니하는 경우에는 의견을 제출한 지역 주민에게 그 사유를 알려주어야 할 의무를 갖는다. 이와 같이 보면 양국의 법제를 단순하게 비교하여 보면 주민들의 참가 또는 전문가들의 참여를 위한 법제는 일본빈집법이 보다 적극적인 태도를 갖고 있다고 볼 수 있다. 즉 협의회를 통하여 보다 다양한 분야의 전문가와 지역주민들의 빈집문제에 대하여 논의할 수 있는 법제적 근거를 갖추고 있다고 본다. 이에 비교하면 소규모주택정비법에서의 빈집정비계획에서의 의견수렴제도는 다소 소극적으로 혹은 형식적으로 운영될 가능성도 배제할 수 없다. 다만 주민참가를 위한 법제를 실질적으로 어떻게 운영할 것인가는 결국 각 지역의 행정청의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있겠다.

※ 출 처 : 채우석, 빈집정비와 대응 법제에 관한 연구, 토지공법연구 제81집, 한국토지공법학회, 2018.2. p.256

상기 선행연구는 일본 빈집정비법의 "협의회"제도를 소개하면서, 지역정책에 있어서 지역주민의 의견수렴의 필요성을 강조하고 있다. 일본 빈집정비법상 협의회와 유사한 규정을 둘 수는 있겠지만, 자칫 지역주민의 의견수렴 과정이 정비사업을 추진하는 주체에 대하여 부담으로 작용하지 않는 것이 중요하다. 따라서 「농어촌정비법」에서는 협의회와 같은 조직체 또는 공청회와 같은 방식 보다는 공시와 열람을 가능하게 하고, 이에 기초하여 의견을 수렴하는 방식이 적절하다는 판단이 가능하다.

Ⅳ. 이행강제금 도입

1. 이행강제금의 쟁점

(1) 이행강제금의 개념과 법적 성격

이행강제금의 개념에 대하여 헌법재판소는 "이행강제금은 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적 부담을 과할 뜻을 미리 계고함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 장래에 그 의무를 이행하게 하려는 행정상 간접적인 강제집행수단의 하나"로서 정의하였다.[83]

즉, 헌법재판소가 판례를 통하여 형성한 이행강제금의 개념에는 벌칙적 성격의 개념은 없으며, 심리적 압박에 의한 강제집행수단이라는 점이 명확하다고 할 수 있는 바, 이러한 이행강제금의 개념은 과태료와 같은 벌칙규정과의 차이를 나타내면서, 기타 다른 강제이행수단과의 차별점을 설명한 개념으로 이해할 수 있을 것이다.

이행강제금의 개념을 보다 구체화한 이행강제금의 법적 성격에 관한 헌법재판소의 판례는 다음과 같이 판시하고 있다.

< "이행강제금의 법적 성격"에 관한 헌법재판소 판시 >

이행강제금은 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적 부담을 과할 뜻을 미리 계고함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 장래에 그 의무를 이행하게 하려는 행정상 간접적인 강제집행수단의 하나이다. 종래 행정상 강제집행제도로서 대집행, 행정상 강제징수, 집행벌, 직접강제 등이 인정되고 있으며, 이행강제금은 집행벌에 해당하는 것으로 본다. 이행강제금은 시정명령 불이행을 이유로 구 건축법(1991. 5. 13. 법률 제4381호로 개정되기 전의 것) 제56조의2 제1항에 의해 부과되던 과태료에 관한 규정을 개선한 것이라고 할 수 있다. 구 건축법 제56조의2 제1항에 의한 과태료는 행정질서벌에 해당하는바, 이러한 행정질서벌로서의 과태료는 과거의 행정법상 의무위반사실에 대한 제재수단의 의미가 강한 것이므로 이를 반복 부과할 수 없는 반면 위법건축물에 대한 1회의 시정명령과 그 불응에 대한 과태료부과 후 위법건축물을 그대로 방치하는 것 또

83) 헌법재판소 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

한 바람직하지 않다는 고려에서, 건축법 제83조 제1항은 위법건축물의 시정을 위하여 시정명령 이행확보수단으로서 이행강제금 제도를 채택하고(제83조 제1항) 그 이행강제금을 1년에 2회까지 부과할 수 있도록 입법적으로 개선한 것이다. (중략) 이행강제금이 실효성을 가지기 위해서는 적정한 금액일 것이 요구된다. 즉 이행강제금은 의무를 불이행한 자에게 심리적 압박에 의해 본인 스스로가 의무를 이행하도록 하는 제도인바, 이행강제금의 금액이 적정하다고 하기 위해서는 부과된 이행강제금이 영업 등을 계속하는 것을 단념하도록 심리적 압박을 가하여 의무를 이행하게 할 정도의 금액일 필요가 있다. 그리고 행정벌은 일사부재리의 원칙을 적용받게 되어 동일한 의무위반사항에 대해 반복 부과될 수 없지만 순수한 복종수단으로서 이행강제금은 이 원리가 적용되지 않아 동일한 의무위반사항에 대해 의무이행이 있을 때까지 반복·증액하여 부과할 수 있다.

※ 출 처 : 헌법재판소 2004. 2. 26. 2001헌바80·84·102·103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

이행강제금에 대한 헌법재판소의 판례는 「농어촌정비법」상의 입법상황과는 다른 상황에서 판시를 하였지만, 기본적으로 이행강제금에 대한 공통적이고 원칙적인 내용을 판시하고 있다. 특히, 상기 헌법재판소의 판례에 따르면 "집행벌"이라는 표현으로 기존 과태료 규정의 제도개선적인 성격을 가지는 제도로 설명을 하고 있다. 즉, 과태료가 가지는 행정벌적 성격으로 인하여 해당 처분의 효과를 충분하게 볼 수 없다는 반성으로 이를 개선한 방식으로서 이행강제금을 설명하고 있다. 그러나 과태료와 이행강제금은 본질적으로 다른 제도이며, 처분의 목적과 기대효과에 있어서도 차이가 충분하게 나타나는 제도라고 할 수 있다. 이에 대하여 대법원은 다음과 같은 판례를 통하여 이행강제금과 과태료의 차별성을 확실하게 규명하였다.

< "이행강제금과 과태료의 관련성"에 관한 대법원 판시 >

▪ 과태료제도의 개선에 따른 이행강제금제도의 도입

개정된 건축법상의 이행강제금에 관한 규정은 시정명령불이행을 이유로 한 구 건축법(1991.5.31. 법률 제4381호로 전문 개정되기 전의 것)상의 과태료에 관한 규정을 개선한 것으로서, 개정된 건축법상의 이행강제금은 그 본질에 있어서는 구 건축법상의 시정명령불이행을 이유로 한 과태료와 동일한 성질을 갖고, 한편 법원에서 비송사건절차법에 따라 과태료의 재판을 하는 절차는 부과권자인 행정관청이 부과한 과태료 처분에 대한 당부를 심판하는 행정소송절차가 아니므로, 행정관청이 구

건축법 제56조의2의 규정을 적용하여 과태료를 부과할 것을 잘못하여 이행강제금을 부과하였다고 하더라도, 개정된 건축법 제83조 제6항, 제82조 제4항의 규정에 의하여 행정관청으로부터 이행강제금의 부과 및 그에 대한 당사자의 이의신청에 관한 통보를 받은 관할법원으로서는, 비송사건절차법 제11조의 규정에 의한 직권에 의한 사실탐지와 증거조사를 통하여 구 건축법 제56조의2의 규정에 의한 과태료를 부과하여야 할 사실을 발견한 때에는 직권으로 위 규정을 적용하여 과태료를 부과할 수 있다.

※ 출 처 : 대법원 1995. 7. 26.자 94마2283 결정 [건축법위반]

▪ 과태료제도와 이행강제금제도의 차이

구 건축법(1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전문 개정되기 전의 것) 제56조의2 제1항, 제4항, 제5항과 개정 건축법(1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전문 개정된 것) 제83조 제1항, 제4항 내지제6항, 제82조 제3항, 제4항의 규정들을 대비하고, 경과규정인 개정 건축법상 부칙 제6조의 규정 취지를 종합해 보면, 개정 건축법상의 이행강제금에 관한 규정은 시정명령 불이행을 이유로 한 구 건축법상의 과태료에 관한 규정을 개선한 것으로서 개정 전후의 과태료와 이행강제금은 본질적으로 동일한 성질을 가진다 할 것이고, 행정관청이 구 건축법 제56조의2를 적용하여 과태료를 부과할 것을 잘못하여 개정 건축법 제83조 제1항의 이행강제금을 부과하였다 하더라도, 과태료에 관한 재판은 비송사건절차법에 따라 법원이 직권으로 개시하는 것으로서 행정관청의 부과처분에 대한 당부를 심판하는 행정소송절차가 아니므로, 그에 관한 이의제기 사실을 통보받은 법원으로서는 비송사건절차법에 정한 절차와 방식에 의하여구 건축법 제56조의2에 정한 과태료를 부과할 수 있다. 시정명령 불이행을 이유로 한 구 건축법상의 과태료와 개정 건축법상의 이행강제금은 그 최고한도와 부과 횟수 등에서 차이가 있으므로, 구 건축법상의 과태료에 처할 것을 개정 건축법상의 이행강제금에 처하였다면 위법하다고 하지 않을 수 없다.

※ 출 처 : 대법원 1997. 4. 28.자 96마1597 결정 [건축법위반]

▪ 과태료제도와 이행강제금제도의 차이에 관한 확인

1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전문 개정되어 1992. 6. 1.부터 시행된구 건축법(이하 '개정된 구 건축법'이라 한다) 부칙 제6조는 "이 법 시행 전에 종전의 규정에 위반한 건축물에 관한 처분에 관하여는제83조(이행강제금)의 규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다."고 규정하고 있는데, 이는 위와 같이 개정되기 전의 구 건축법(이하 '구 건축법'이라 한다)하에서 이미 위반행위가 이루어진 건축물을 '개정된 구 건축법'하에서 그대로 존치하거나 사용하는 것에 대하여 시정명령을 받고도 시정하지 아니하는 경우구 건축법 제56조의2를 적용하여 과태료에 처한다는 것을 의미하는 것이라고 할 것인바, '개정된 구 건축법상'의 이행강제금에 관한 규정은 시정명령 불이행을 이유로 한 구 건축법상의 과태료에 관한 규정을 개선한 것이기는 하나 그 최고한도 및 부과횟수 등에 있어서 차이

가 있으므로, 구 건축법상의 과태료에 처할 것을 '개정된 구 건축법'상의 이행강제금에 처하는 것은 위법하다.

※ 출 처 : 대법원 2006. 5. 22.자 2004마953 결정 [건축법위반이의]

상기 대법원 판례를 통하여 이행강제금의 연혁적 고찰에 의한 분석으로 과태료의 입법적 개선의 모습이라는 의견과 관계없이 이행강제금은 과태료와 다른 성격의 제도라는 점은 충분하게 확인할 수 있다.

이러한 헌법재판소의 판례와 대법원의 판례에 따르게 된다면, 「농어촌정비법」상 이행강제의 실효성을 확보하기 위한 수단과 제도운영의 효과적 측면에서 과태료와 이행강제금의 도입에 대한 검토가 가능한 바, 양자는 법적 성격과 제도취지에 있어서 차이가 있으므로, 양자를 동시에 도입할 수도 있으며, 경우에 따라서 어느 하나를 택일하여 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 양자가 성격이 다르다는 이유로 동시에 모두 도입하게 되는 경우, 행정처분의 대상자로서 국민의 입장에서는 과잉된 행정처분의 행사로 볼 수 있기 때문에 이에 대한 검토는 신중함이 필요하다.[84]

(2) 시정명령과 이행강제금 부과의 이중처벌금지 위반의 문제

과태료 부과와 이행강제금의 부과에 관한 중첩의 문제는 해당 제도의 다른 성격으로 인하여 법적 문제의 발생은 없는 것으로 판단되는 바, 이행강제금의 전제가 될 수 있는 시정명령과 이에 대한 후속조치로서 이행강제금 부과의 문제는 이중처벌금지 위반의 문제로 귀결될 소지가 있다.[85]

84) 이행강제금과 과태료와의 관계를 판시한 대법원의 초기 판례에서는 이행강제금제도를 과태료에 관한 규정의 개선으로 표현한 부문이 있는 바, 이러한 표현으로 인하여 이행강제금과 과태료의 법적 성격이 동일하거나 또는 동일 선상에서 논의할 수 있는 사안으로 이해될 수 있다. (대법원 1997. 4. 28.자 96마1597 결정 [건축법위반]) 그러나 이후 대법원 판례에서는 기존 판시내용을 변경한 것으로 볼 수는 없지만, 이행강제금을 부과하는 금액의 한도와 부과의 횟수에 있어서 차이가 있으므로 동일한 제도로 보지 않는다는 점을 명확하게 판시하고 있다. (대법원 2006. 5. 22.자 2004마953 결정 [건축법위반이의])

85) 이중처벌금지의 위반에 관한 문제는 아니지만, 이행강제금의 부과에 관하여 과태료와의 중첩문제, 시정명령과

이러한 시정명령과 이행강제금의 부과에 과한 이중처벌금지 위반의 문제는 다음과 같은 헌법재판소의 판결이 설명하고 있다.

< "시정명령과 이행강제금 부과의 이중처벌 문제"에 관한 헌법재판소 판시 >

이중처벌금지의 원칙은 처벌 또는 제재가 '동일한 행위'를 대상으로 행해질 때에 적용될 수 있는 것이고, 그 대상이 동일한 행위인지의 여부는 기본적 사실관계가 동일한지 여부에 의하여 가려야 할 것이다. 그런데 건축법 제78조에 의한 형사처벌의 대상이 되는 범죄의 구성요건은 당국의 허가 없이 건축행위 또는 건축물의 용도변경행위를 한 것이고, 건축법 제83조 제1항에 의한 이행강제금은 건축법령에 위반되는 위법건축물에 대한 시정명령을 받고도 건축주 등이 이를 시정하지 아니할 때 과하는 것이므로 양자는 처벌 내지 제재대상이 되는 기본적 사실관계로서의 행위를 달리하는 것이다. 그리고 전자가 무허가 건축행위를 한 건축주 등의 행위 자체를 위법한 것으로 보아 처벌하는 것인 데 대하여, 후자는 위법건축물의 방치를 막고자 행정청이 시정조치를 명하였음에도 건축주 등이 이를 이행하지 아니한 경우에 행정명령의 실효성을 확보하기 위하여 제재를 과하는 것이므로 양자는 그 보호법익과 목적에서도 차이가 있고, 또한 무허가 건축행위에 대한 형사처벌시에 위법건축물에 대한 시정명령의 위반행위까지 함께 평가된다고 할 수 없으므로 시정명령 위반행위를 무허가 건축행위의 불가벌적 사후행위라고 할 수도 없다. 이러한 점에 비추어 건축법 제78조에 의한 무허가 건축행위에 대한 형사처벌과 건축법 제83조 제1항에 의한 시정명령 위반에 대한 이행강제금의 부과는 헌법 제13조 제1항이 금지하는 이중처벌에 해당한다고 할 수 없다.[86]

※ 출 처 : 헌법재판소 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

의 중첩문제, 행정대집행과의 중첩문제는 이행강제금의 도입과 관련하여 검토되어야 할 쟁점이라고 할 수 있다. 과태료와의 중첩문제는 법적 성격에 따른 차이점으로 인하여 구별이 명확하기 때문에, 이에 대한 분석은 생략하고 시정명령과 행정대집행과의 중첩문제에 관하여 이하에서 논의하기로 한다. 실질적으로 「농어촌정비법」에서는 이미 직권철거에 관한 사항이 규정되어 있기 때문에, 강제이행의 실효성 확보수단으로서 이행강제금의 도입을 검토하는 경우 행정대집행과의 중첩문제를 필연적으로 발생하게 된다.

86) 이 헌법재판소의 판결 이후에 이를 근거로 하여 이행강제금 부과는 이중처벌금지의 원칙에 반하지 않는 것으로 일관된 입장이 유지되었으며, 이후 다음과 같은 판시내용으로 발전하게 된다. 즉, 헌법재판소는 이행강제금 부과의 이중처벌금지원칙과 관련하여 "이 사건 법률조항에서 규정하고 있는 이행강제금은 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적 부담을 과할 뜻을 미리 계고함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 장래에 그 의무를 이행하게 하려는 행정상 간접적인 강제집행 수단의 하나로서 과거의 일정한 법률위반 행위에 대한 제재로서의 형벌이 아니라 장래의 의무이행의 확보를 위한 강제수단일 뿐이어서 범죄에 대하여 국가가 형벌권을 실행한다고 하는 과벌에 해당하지 아니하므로헌법 제13조 제1항이 금지하는 이중처벌금지의 원칙이 적용될 여지가 없을 뿐 아니라, 건축법 제108조, 제110조에 의한 형사처벌의 대상이 되는 행위와 이 사건 법률조항에 따라 이행강제금이 부과되는 행위는 기초적 사실관계가 동일한 행위가 아니라 할 것이므로 이런 점에서도 이 사건 법률조항이헌법 제13조 제1항의 이중처벌금지의 원칙에 위반되지 아니한다."고 판시하였다. (헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2009헌바140 전원재판부 [건축법 제80조제1항 등 위헌소원])

상기의 헌법재판소의 판례에 따르면 이행강제금의 부과에 관한 전제로서 시정명령이 이루어지는 경우, 이후 이행강제금이 부과되더라도 이중처벌금지의 위반 문제는 발생하지 않는 것을 확인할 수 있다. 특히, 이행강제금의 부과행위는 형벌적 성격의 행정처분이 아니라, 행정청이 부과하는 행정처분에 대한 실효성을 확보하기 위한 사후적인 조치로 평가될 수 있으므로, 시정명령과 이행강제금부과가 동일한 사안과 동일한 행위에 대한 조치라고 하더라도 이중처벌금지 위반에 해당되지 않다는 점을 명확하게 판시함으로써, 이행강제금이 형벌적・벌칙적 성격이 아니라, 행정청에 의한 행정처분의 수반적인 행위라는 점을 명확히 하고 있다. 따라서 「농어촌정비법」상 이행강제금을 도입하는 경우에 있어서도 이러한 논리가 그대로 적용되어, 시정명령과의 이중처벌금지에 관한 문제는 발생하지 않는다고 할 수 있다.

(3) 행정대집행과 이행강제금 부과의 비교

일반적으로 이행강제금을 부과하는 경우, 이를 대체할 수 있는 제도로서 행정대집행제도와 관련하여 양자간의 차이점에 대한 논의가 있다. 즉, 양자는 처분의 모습을 달리 함에도 불구하고, 처분의 대상이 되는 사안의 공통적인 형태로 인하여 비교가 필요한 제도라고 할 수 있다. 헌법재판소는 다음과 같이 행정대집행과 이행강제금부과의 성격을 비교하는 내용을 판시하였다.

< "행정대집행과 이행강제금의 비교"에 관한 헌법재판소 판시 >

행정대집행은 의무자가 대체적 작위의무를 이행하지 않는 경우 행정청이 그 의무를 스스로 행하거나 제3자로 하여금 이를 행하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말하는데(행정대집행법 제2조), 건축법 제74조는 건축법 위반의 건축물철거 등을 위한 대집행을 인정하면서 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 계고 및 대집행영장에 의한 통지의 절차를 거치지 아니하고 대집행할 수 있도록 특례를 두고 있다. 전통적으로 행정대집행은 대체적 작위의무에 대한 강제집행수단으로, 이행강제금은 부작위의무나 비대체적 작위의무에 대한 강제집행수단으로 이해되어 왔다. 그러나 이행강제금을 행정상 강제집행의 일반적 수단으로 채택하면서 비대체적 작위의무, 수인의무, 부작위의무뿐만 아니라 대체적 작위의무를 이행강제금 부과대상으로 하고 있는 입법례(독일 행정집행법 제11조)를 찾아볼 수 있듯이, 종래 부작위의무나 비대체적 작위의무만이 이행강제금의 대상이 된다

고 보아온 것은 이행강제금제도의 본질에서 오는 제약은 아니며, 이행강제금은 대체적 작위의무의 위반에 대하여도 부과될 수 있다.

※ 출 처 : 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

행정대집행과 이행강제금의 대안적 성격으로 인하여, 처분의 대상이 되는 성격 즉, 대체적 작위의무와 비대체적 작위의무에 관한 사항은 많은 논의가 있어 왔는데, 상기의 헌법재판소의 판례에 의하여 어느 정도 정리가 되었다고 할 수 있다. 즉, 행정대집행의 경우 제도의 성격상 작위의무에 대하여 제한이 있는 반면에, 이행강제금의 기존 논의를 정리하여 처분의 대상이 되는 의무의 성격에 제한을 두지 않고, 이러한 제한이 이행강제금의 본질적 측면이 아니라는 점을 명확하게 판시하였다.

이러한 헌법재판소의 판례에 의하여 이행강제금을 도입하는 경우 해당 법률에서 기존에 제도화하고 있는 강제이행수단과의 저촉 또는 충돌의 문제는 어느 정도 해소되었다고 볼 수 있다.

「농어촌정비법」에는 빈집과 관련하여 직권철거의 근거규정이 있기 때문에, 행정대집행의 방식이 이미 도입되어 있는 상황이라고 볼 수 있다. 이에 대하여 기존 강제이행수단의 실효성을 확보하기 위한 보완조치로서 이행강제금을 도입하는 경우, 행정대집행과의 충돌 문제는 법리적인 접근으로 검토할 사안이 아니라, 법정책적으로 이러한 조치가 과잉의 수단이 되는지의 여부에 대한 검토로 해결되어야 할 사안이라고 할 수 있다.

(4) 이행강제금 부과와 과잉금지의 원칙

행정대집행에 의한 직권철거를 시행할 수 있는 제도가 도입되어 있는 상태에서 이행강제금이 부과되는 경우 동일사안에 대한 조치이므로, 과잉금지의 원칙에 위반된다는 지적이 있을 수 있다. 현재 행정대집행과 이행강제금 부과가 동일 사안에 대하여 조치할 수

있는 입법례는 많지 않다.[87] 이러한 이유는 과태료의 부과 등 이행강제금 제도의 도입에 대체할 수 있는 다른 제도가 있을 수 있으며, 행정대집행제도로 해당 조치가 목적하는 바를 충분히 달성할 수 있기 때문에, 이행강제금 부과의 도입 필요성이 상대적으로 적게 제기되는 배경으로 설명할 수 있다. 그러나 양 제도가 함께 도입되어 있는 경우에는 상기의 배경과 다른 이유와 목적이 있기 때문에, 일부 입법례에서는 행정대집행과 이행강제금이 동시에 도입되어진 경우가 있다. 이런 경우에 과잉금지의 원칙 위반에 대한 쟁점이 발생할 수 있으며, 이에 대하여 헌법재판소는 다음과 같은 내용을 판시하면서, 과잉금지원칙의 위반이 아니라고 판결하였다.

< "이행강제금 부과의 과잉금지원칙 적용"에 관한 헌법재판소 판시 >

과거 위법건축물에 대한 철거 등에 대집행이 많이 활용되어 왔으나, 건축물의 대형화로 인하여 대집행에 엄청난 비용이 들거나 고도의 전문기술이 요구됨으로 인해 대집행에 의한 강제가 부적절한 경우 혹은 의무자와의 마찰로 대집행이 어려운 경우에는 의무자에게 금전적인 제재를 부과하여 심리적인 압박을 가함으로써 자발적으로 의무를 이행하게 하는 이행강제금이 보다 효과적인 강제수단이 될 수 있다. 행정상 의무이행을 확보하기 위하여 어떠한 행정상 강제집행 수단을 활용할 것인지는 국가마다 역사, 사회·경제적 사정, 기본권 보장의 상황 등에 따라 달라질 수 있으며, 국가가 다양한 행정상 의무이행 확보수단을 마련해두고 구체적인 사정에 따라 보다 합리적이고 유효한 강제집행수단을 활용하는 것은 입법적으로 충분히 가능한 일이다. 현행법상 위법건축물에 대한 이행강제수단으로 인정되는 대집행과 이행강제금을 비교하면, 대집행은 위반 행위자가 위법상태를 치유하지 않아 그 이행의 확보가 곤란하고 또한 이를 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에 행정청 또는 제3자가 이를 치유하는 것인 반면, 이행강제금은 위반행위자 스스로가 이를 시정할 수 있는 기회를 부여하여 불필요한 행정력의 낭비를 억제하고 위반행위로 인한 경제적 이익을 환수하기 위한 제도로서 양 제도의 각각의 장·단점이 있다. 따라서 개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 행정청은 대집행과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있다고 할 것이며, 이처럼 그 합리적인 재량에 의해 선택하여 활용하는 이상 중첩적인 제재에 해당한다고 볼 수 없다. (중략) 행정벌은 일사부재리의 원칙을 적용받게 되어 동일한 의무위반사항에 대해 반복 부과될 수 없지만 순수한 복종수단으로서 이행강제금은 이 원리가 적용되지 않아 동일한 의무위반사항에 대해 의무이행이 있을 때까지 반복·증액하여 부과할 수 있다. 이행강제금이 수차례 부과되어도 계속 시정명령을 이행하지 않는 경우 위법사항이 시정될 때까지 건축물이 존재하는 한 반복 부과할 수 있으므로 종국에는 이행강제금 총액이 그 위법건축으로 건축주가 얻은 경제적 이익은 물론

87) 이러한 입법례에 대한 검토는 후술한다.

건축물 자체의 객관적 가치를 넘어설 수도 있어 이행강제금 부과가 과잉처벌이 아닌지 하는 의문이 들 수 있으나, 이행강제금은 위법건축물의 원상회복을 궁극적인 목적으로 하고, 그 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 위법건축물이 존재하는 한 계속하여 부과할 수밖에 없으며, 만약 통산부과횟수나 통산부과상한액의 제한을 두면 위법건축물의 소유자 등에게 위법건축물의 현상을 고착할 수 있는 길을 열어주게 됨으로써 이행강제금의 본래의 취지를 달성할 수 없게 될 수 있다. 이러한 점에서 이 사건 이행강제금을 부과함에 있어 통산횟수의 제한이 없다고 하여 과잉금지원칙에 반한다고 볼 수 없다.

※ 출 처 : 헌법재판소 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

상기의 헌법재판소 판결은 이행강제금제도가 가지고 있는 제도상 특징으로 행정대집행과 강제이행의 확보수단이라는 점에서는 동일하지만, 제도의 목적 자체가 행정대집행과는 다르기 때문에, 그 차이점을 인정하면서 제도도입에 관하여 입법재량권을 폭넓게 인정한 것으로 이해된다. 특히 행정상 의무확보수단에 대하여 집행당국이 적절한 수단을 결정할 수 있는 여지를 고려한 것으로 볼 수 있으며, 해당 법률의 목적을 달성하기 위하여 현실적인 상황을 해소할 수 있도록 한 이행강제금제도 고유의 목적과 제도적 유용성을 인정한 것으로 평가할 수 있다.

(5) 이행강제금의 목적과 요건

이행강제금은 과태료와 행정대집행과의 차별점이 있지만, 기본적으로는 국민에 대한 권리와 자유에 강제성을 가지는 조치로서 작용을 하고 있기 때문에, 법률적으로는 행사요건과 행사목적에 있어서 엄격한 통제가 명확성을 가져야 할 것이다. 일반적인 형벌과 성격이 다르다고 할 수 있기 때문에, 적용되는 통제와 명확성의 정도에 차이는 있을 수 있으나, 포괄적으로 위임을 하여 법률에서 그 적용요건을 파악하기 힘들다거나, 행사목적이 행정처분의 자의적인 성격이 나타나는 등의 문제는 없어야 할 것이다. 상기의 헌법재판소 판례에 따라서 이행강제금의 부과가 과잉금지의 원칙 위반에 해당되지 않는다고 하더라도, 기본적으로는 법률상 타당한 목적과 적용요건이 규정되어야 할 것이다.

이에 대하여 헌법재판소과 대법원은 다음과 같이 판시하였다.

< "이행강제금 부과의 요건"에 관한 헌법재판소 판시 >

1991. 5. 31. 건축법 개정을 통하여 처음으로 도입된 이행강제금은 위법건축물에 대하여 시정명령 이행시까지 지속적으로 이행강제금을 부과함으로써 건축물의 안전과 기능, 미관을 향상시켜 공공복리의 증진을 도모하는 시정명령 이행확보 수단으로서, 국민의 자유와 권리를 제한한다는 의미에서 행정상 간접강제의 일종인 이른바 침익적 행정행위에 속하므로 그 부과요건, 부과대상, 부과금액, 부과회수 등이 법률로써 엄격하게 정하여져야 하고 위 이행강제금 부과의 전제가 되는 시정명령도 그 요건이 법률로써 엄격하게 정해져야 한다.

※ 출 처 : 헌법재판소 2000. 3. 30. 선고 98헌가8 전원재판부 [건축법 제83조제1항제1호중 제14조 등 규정에 의한 적용부분 위헌제청]

< "이행강제금 부과의 공익적 목적"에 관한 대법원 판시 >

이행강제금은 국민의 자유와 권리를 제한한다는 의미에서 행정상 간접강제의 일종인 이른바 침익적 행정행위에 속하기는 하나, 위법건축물의 방치를 막고자 행정청이 시정조치를 명하였음에도 건축주 등이 이를 이행하지 아니한 경우에 행정명령의 실효성을 확보하기 위하여 시정명령 이행시까지 지속적으로 부과함으로써 건축물의 안전과 기능, 미관을 향상시켜 공공복리의 증진을 도모하기 위한 것이므로 그 목적의 정당성이 인정된다 할 것이고, 공무원들이 위법건축물임을 알지 못하여 공사 도중에 시정명령이 내려지지 않아 위법건축물이 완공되었다 하더라도, 공공복리의 증진이라는 위 목적의 달성을 위해서는 완공 후에라도 위법건축물임을 알게 된 이상 시정명령을 할 수 있다고 보아야 할 것이며,[88] 만약 완공 후에는 시정명령을 할 수 없다면 위법건축물을 축조한 자가 일단 건물이 완공되었다는 이유만으로 그 시정을 거부할 수 있는 결과를 초래하게 될 것이므로, 공사기간 중에 위법건축물임을 알지 못하여 시정명령을 하지 않고 있다가 완공 후에 이러한 사실을 알고 시정명령을 하였다고 하여 부당하다고 볼 수는 없고, 시정명령을 내릴 수 있는 시점을 공사 도중이나 특정 시점까지만 할 수 있다고 정해두지 아니하였다고 하여 그 침해의 필요성이 없음에도 국민의 자유와 권리를 침해하고 있다거나, 국민의 자유와 권리에 대한 본질적인 내용을 침해한 것이라고 볼 수는 없다 할 것이므로, 건축법 제83조 제1항 **및 제**69조 제1항에서 시정명령을 내리도록 규정하면서 그 발령 시기를 규정하지 아니한 것이 헌법 제37조 제2항에 위반된다고도 볼 수 없다.[89]

※ 출 처 : 대법원 2002. 8. 16.자 2002마1022 결정 [건축법위반]

88) 이행강제금 부과의 공익적 목적을 강조한 상기 헌법재판소 판례를 근거로 하여 이후의 헌법재판소 판례는 보

(6) 기 타 : 헌법재판소 판례의 소수의견

상기한 바와 같이 헌법재판소와 대법원의 판결례에서는 이행강제금의 부과에 관하여 현행 법률에서 도입되어 시행되는 부문에 있어서 헌법상・법률상 부당하거나 위헌적인 내용의 판시는 없었다고 할 수 있다. 즉, 이행강제금과 과태료와의 관계, 시정명령과 관련하여 이중처벌금지의 위반 및 과잉금지원칙의 위반, 행정대집행과의 중복 부과 문제 등에 있어서 헌법재판소와 대법원은 부당하거나 위헌적인 요소에 대한 지적 및 위반의 내용의

다 구체적으로 이행강제금 부과에 관한 공익적 목적의 중요성에 대하여 다음과 같이 판시하였다. 즉, 이행강제금 부과의 공익적 목적과 관련하여 "이 사건 법률조항의 목적은 농지소유자로 하여금 농지를 계속 농업경영에 이용하도록 하고, 비자경농의 농지 소유를 제한하는 것이다. 즉 농지를 농업경영에 이용하지 아니하는 자는 농지를 소유할 자격 자체가 부정된다. 이는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용・개발과 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다는 헌법 제122조와 경자유전의 원칙 및 소작제도 금지를 규정한 헌법 제121조 제1항에 근거를 둔 것으로 정당하다. 농지를 취득한 이후에도 계속 농지를 농업경영에 이용할 의무를 부과하고, 이에 위반하여 농지소유자격이 없는 자에 대하여 농지를 처분할 의무를 부과하고 이행강제금을 부과하는 것은 입법목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다. 농지법은 정당한 사유가 있으면 농지처분의무를 면제하거나 이행강제금을 부과하지 않고, 농지처분명령을 통지받은 농지 소유자에게 매수청구권을 부여하여 피해를 최소화하고 있다. 계속 농지처분명령을 이행하지 않는 경우 반복된 이행강제금의 총액이 농지의 객관적 가치를 넘을 수 있으나, 농지를 농업 경영에 이용하게 하려는 궁극적인 입법목적을 달성하기 위해서는, 농지가 농업 경영에 이용되지 않는 한 계속하여 이행강제금을 부과할 수밖에 없다. 농지를 자유롭게 이용할 수 있는 개인의 권리의 제한에 비하여, 농지의 효율적인 이용과 관리를 통하여 국민의 안정적 식량생산기반을 유지하고 헌법상의 경자유전원칙을 실현한다는 공적 이익이 훨씬 크므로, 법익의 균형성도 충족되고 있다. 따라서 이 사건 법률조항은 재산권을 침해하지 아니한다." 고 판시하였다. (헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌바116 전원재판부 [농지법 제62조 제1항 위헌소원])

89) 대법원에서는 상기한 바와 같은 내용의 판시를 함으로써, 건축법상 이행강제금이 국민의 기본권을 침해하지 않는다는 내용을 적시하였는 바, 이와 유사한 내용으로 헌법재판소는 다음과 같이 판시함으로써, 구체적으로 이행강제금에 의한 재산권 침해, 과잉금지원칙의 위반, 법익균형성의 위반을 인정하지 않았다. 즉, 대법원은 이행강제금 부과와 헌법상 기본적인 원칙・원리와 관련하여 "이 사건 법률조항은 '건축물의 안전과 기능, 미관을 향상시켜 공공복리의 증진을 도모하기 위한 것'으로 그 입법목적이 정당하고, 이러한 목적 달성을 위하여 시정명령에 불응하고 있는 건축법 위반자에 대하여 이행강제금을 부과함으로써 시정명령에 응할 것을 강제하고 있으므로 적절한 수단이 된다. 또한 개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 허가권자는 행정대집행과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있고, 행정대집행과 이행강제금 부과가 동시에 이루어지는 것이 아니라 허가권자의 합리적인 재량에 의해 선택하여 활용하는 이상 이를 중첩적인 제재에 해당한다고 볼 수 없으며, 이행강제금은 위법건축물의 원상회복을 궁극적인 목적으로 하고, 그 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 위법건축물이 존재하는 한 계속하여 부과할 수밖에 없으며, 만약 통산 부과횟수나 통산 부과상한액의 제한을 두면 위반자에게 위법건축물의 현상을 고착할 수 있는 길을 열어 주게 됨으로써 이행강제금의 본래의 취지를 달성할 수 없게 되므로 이 사건 법률조항에서 이행강제금의 통산 부과횟수나 통산 부과상한액을 제한하는 규정을 두고 있지 않다고 하여 침해 최소성의 원칙에 반한다고 할 수는 없다. 그리고 이 사건 법률조항에 의하여 위반자는 위법건축물의 사용・수익・처분 등에 관한 권리가 제한되지만, 건축물의 안전과 기능, 미관을 향상시켜 공공복리의 증진을 도모하고자 하는 공익이 훨씬 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 법익 균형성의 원칙에 위배되지 아니한다. 따라서 이 사건 법률조항은 과잉금지의 원칙에 위배되지 아니하므로 위반자의 재산권을 침해하지 아니한다."고 판시하였다. (헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2009헌바140 전원재판부 [건축법 제80조 제1항 등 위헌소원])

판시는 없었음을 확인할 수 있다. 따라서 현행 이행강제금제도가 도입된 법률의 경우 위헌적·부당한 요소 없이 제도운영이 가능하다고 볼 수 있다. 다만, 기존의 헌법재판소 판결에서는 소수의견에서 이행강제금의 문제점에 대하여 지적하고 있다. 즉, 이행강제금의 법리적 성격에 관한 위헌적 요소가 없다고 하더라도, 현실에 법률이 적용되는 단계에 있어서, 행정조치의 강제수단으로서 국민을 제한하는 이행강제금의 적정성에 관한 문제와 이행강제금의 합헌성에 관한 논거로서 작용한 외국입법례, 그리고 실질적으로 이행강제금이 부과되었을 때에 위법성 또는 부당성에 상응하는 금전적 제재의 정도가 가지는 상당성 등에 대하여 헌법재판소는 다음과 같이 판시하였는 바, 비록 소수의견이라고 하더라도 새롭게 입법적으로 이행강제금을 도입하려는 경우에 참고 및 검토되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

< "이행강제금"에 관한 헌법재판소 소수의견 >

▪ 수단의 적성성 문제

대체적 작위의무의 위반자가 이행강제금의 반복된 부과에도 불구하고 그 위반상태를 시정하지 않는 경우에는 종국적으로 대집행을 할 수밖에 없게 된다. 불법건축물을 이용하여 얻을 수 있는 수익과 연 2회까지 부과되는 이행강제금의 부담과를 비교한 뒤 이행강제금을 계속 납부하더라도 불법건축물을 그대로 놓아둔 채 이를 이용하는 것이 차라리 유리하다고 위반자가 판단하는 경우에는 이러한 사태가 자주 발생한다. 이러한 사태가 발생하면 이행강제금은 위법상태를 시정하는 행정강제로서의 기능을 상실하고 만다. 건축물이 대형화하면서 그 철거에 고도의 전문적 기술이 필요하고 그 대집행비용도 크게 늘어나게 된데다가 위반자들의 집단적 저항이 증대되면서 행정당국이 불법건축물의 철거대집행을 주저하는 현상이 생길 수 있는데 행정당국의 이러한 주저와 불법수익의 계속적 취득에 대한 위반자들의 기대가 결합하게 되면 위법상태가 도처에서 방치되어 법치행정의 위기로 발전한다. 그러므로 대집행이 가능한 경우에 대집행을 하지 않고 이행강제금을 부과하는 것은 위법상태를 시정하는 행정강제의 수단으로서 그 적정성을 인정받기 어렵다. 오히려 위법상태를 방치하고 불법에의 편승을 유도하여 법치행정을 위협하는 부작용을 낳는다는 점에서 행정강제수단으로서의 적정성을 더욱 인정하기 어렵다. 이것은 기본권을 제한 할 때에는 그 수단이 적정한 것이어야 한다는 헌법상의 과잉금지원칙에 대한 위반을 의미한다.

▪ 독일 연방행정집행법상 이행강제금 규정의 해석 문제

외국의 입법례를 보면 독일의 연방행정집행법 제11조가 우리의 이행강제금에 해당하는 강제금의 제도를 두고 있다고 하지만 대체적 작위의무에 관한 한 그것은 극히 한정적으로 허용되고 있음을

유의하여야 할 것이다. 즉, 강제금은 원칙적으로 “어떤 행위가 다른 사람에 의하여 이행될 수 없고 그리고 그 이행이 의무자의 의사에만 의존하는 경우에” 의무자에게 요구될 수 있다고 규정하면서(제1항 전문) 다만, 대체적 작위에 있어서는 “대집행이 행하여지기 어려운 경우”에, 또한 특히 “의무자가 다른 사람에 의한 이행으로 인하여 발생하는 비용을 부담할 능력이 없는 경우”에 예외적으로 강제금이 과해질 수 있다고 규정하여(제1항 후문), 이를 한정적으로 인정하고 있을 뿐이다. 독일의 연방행정집행법 제11조 제1항의 강제금은 대집행이 가능한(엄격히 말하면 곤란하지 아니한) 경우에는 이를 과할 수 없는 것으로 보아도 좋을 만한 것이다. 이것은 이행강제금제도가 그 실질은 간접강제의 일종으로서 직접강제나 대집행에 비하여 의무자의 자유나 의사 등 그 인격에 보다 더 직접적으로 압박을 가하는 것이 될 우려가 있기 때문에 현대의 자유민주국가에서는 예외적으로 이것이 허용될 뿐이라는 법리가 위 독일법 규정에 반영된 결과라고 할 것이다. 아울러 독일의 위 강제금제도에 대하여는 그것이 “의무자가 대집행으로 인하여 발생하는 비용을 부담할 능력이 없는 경우”를 그 부과요건의 하나로 삼고 있는 점을 또한 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 대집행의 비용을 부담할 능력이 없는 자가 강제금을 납부할 능력은 있을 것인가 하는 의문이 들고 그와 같은 의문을 피하려면 강제금의 액수가 많아서는 안될 것인데 이렇게 되면 다시 그 실효성이 의심된다는 문제가 있기 때문이다. 결국 독일의 입법례는 이행강제금에 대하여 수단의 적정성을 인정할 수 있기 위한 논거가 되기 어렵다.

▪ 피해최소화의 문제

이행강제금의 부과에 불구하고 불법건축물이 철거되지 않는 경우에는 결국 이를 대집행의 방법으로 철거하여야 하는데 그 비용은 종국적으로 위반자의 부담이 된다. 대집행 전에 수차에 걸쳐 이행강제금을 부담한 위반자가 다시 대집행을 받는 경우라고 한다면 원래 대집행비용의 부담만으로 종결되었을 책임의 양(量)이, 여기에다 이행강제금까지 합산한 금액으로, 크게 늘어난다. 이행강제금의 합계액이 소액에 불과하다면 이것은 무시하여도 좋을 정도의 부담증가에 그치겠지만 그것이 다액인 경우에는 문제가 달라진다. 위반행위와 그에 대한 책임 사이의 비례가 현저히 파괴되면 위헌이 되기 때문이다. 건축법 제83조 제1항에 의하면 이행강제금은 시가표준액의 2분의 1에까지 달할 수 있고 연중 2회, 통산 5회까지 부과가 가능하므로(동조 제4항) 경우에 따라서는 이행강제금의 부담만으로 위반자는 건물의 가액을 모두 상실할 수도 있는데 앞에서 본 바와 같이 여기에다 대집행의 비용까지 다시 물어야 한다면 위반자의 피해는 너무 커진다. 위반자의 이러한 피해는 불가피한 것이 아니라 대체적 작위의무에 대한 행정상 강제의 방법을 원칙적으로 대집행에 의하도록 한정함으로써 충분히 회피될 수 있는 것이다. 그러므로 대집행이 가능한 경우에까지 이행강제금을 부과하는 것은, 기본권을 제한할 때에는 그 피해를 최소화하는 방법에 의하여야 한다는, 헌법상의 과잉금지원칙에 어긋나는 것이다. 견해를 달리 하는 입장에서는, 위반자가 수차의 시정명령을 받고도 계속 이를 위반함으로써 책임이 그만큼 더 커진 것이므로 대집행비용을 부담하는 이외로, 이행강제금의 합계액이라는, 추가적인 커다란 금전적 부담을 지는 것은 일종의 자업자득에 해당하여 불가피한 일이라고 보지만 이것은 의문이다. 대집행을 통하여 위법상태를 제거함으로써 법을 위반한 국민을

그 상태에서 꺼내놓을 수가 있음에도 불구하고 그렇게 하지 않고 계속 위법상태에 놓아둔 채로 그 책임만을 연이어 묻는 것은 국가의 도덕적 책무라는 관점에서 보아도 국가가 할 일이 못되는 것이다. 특히 이행강제금을 반복하여 부과하는 경우라면 국가가 수입을 얻기 위하여 불법건축물을 방치한다는 의혹과 비난에 휩싸일 우려가 있다.

※ 출 처 : 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

2. 농어촌지역의 빈집정비를 위한 이행강제금제도의 도입

(1) 도입 필요성

현행 「농어촌정비법」에서는 빈집정비의 현실적인 실행조치로서 직권철거가 가능하도록 규정하고 있기 때문에, 사실상 매우 강력한 행정처분을 감독당국이 실행할 수 있는 법적 기반을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 다만, 현실적인 집행에 있어서, 빈집에 대한 직권철거를 하는 경우 빈집 소유자에 대한 소유권 침해의 문제가 발생하므로, 실질적인 법적 조치가 이루어지는 힘들다는 의견이 제시될 수 있다. 즉, 법현실에 있어서 법집행을 단행하는 것이 어렵다는 문제점이 제기됨으로써, 실질적으로 「농어촌정비법」상 행정조치에 대한 실효성에 대한 의문과 제도개선의 요구는 현실적으로 빈집에 대한 정비는 자발성을 기초로 한 정비가 되어야 한다는 점으로 귀결된다. 따라서, 빈집소유자의 자발적인 정비가 가장 이상적이고, 현실적으로 문제의 발생을 최소화시키는 방안이라는 점이 대안이라고 할 수 있다. 이러한 빈집정비의 자발성을 제고시키기 위하여 도입검토가 되는 제도가 이행강제금제도라고 할 수 있다. 즉, 이행강제금제도는 벌칙적 성격을 가지는 제도가 아니라, 의무대상자로 하여금 심리적으로 이행을 강제시킬 수 있는 방안으로 금전적 제재방식을 동원한 제도라고 할 수 있다. 따라서 현행 「농어촌정비법」상 직권철거제도가 도입되어 있음에도 불구하고, 이행강제금제도의 도입을 검토하는 이유는 빈집정비제도의 특징상 행정처분에 의한 직권철거에서 발생되는 문제점과 어려움을 극복하기 위한 대안적 방식의 검토라고 할 수 있다.

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서도 상기의 필요성을 인식하여 빈집정비명령을 불이행하는 경우 이행강제금을 부과할 수 있도록 제도신설을 하였는 바, 국회 소관 상임위에서는 이행강제금의 도입에 관한 필요성 및 기대효과를 다음과 같이 설명하면서 인정하였다.

< "이행강제금 도입"에 관한 국회 검토의견 (1) >

개정안은 빈집정비대상의 요건을 "공익상 유해하거나 미관 또는 주거환경에 현저한 장해가 되는 경우 또는 안전사고나 범죄발생의 우려가 높은 경우"로 구체화하는 한편, 정비명령을 불이행한 빈집의 소유자에게 이행강제금을 부과·징수할 수 있는 근거와 정비명령, 이행강제금 부과·징수, 직권철거 현황 등의 농식품부 보고의무 등을 신설하려는 것임. 빈집정비대상 구체화와 관련하여 농어촌지역 빈집이 마을 주민들에게 불안감을 주고, 마을의 미관을 크게 훼손할 뿐만 아니라 청소년들의 탈선 장소로 활용되거나 각종 안전사고의 원인이 되고 있다는 점을 고려할 때, 빈집정비대상 요건에 안전사고나 범죄발생 우려가 높은 경우 등을 포함하는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임. 이행강제금 도입과 관련하여 현행법에 따라 빈집 소유자가 빈집 철거·개축·수리 등의 정비명령을 불이행하는 경우 철거대상에 한하여 시장·군수의 직권철거가 가능하나, 지자체는 사유재산 침해 및 민원발생 우려 등으로 직권철거 이행에 소극적인 실정임. 따라서 정비명령을 이행할 때까지 반복적으로 부과할 수 있는 이행강제금을 도입하는 경우 빈집 소유자의 의무이행을 유도함으로써 빈집정비의 효율성이 제고될 수 있을 것으로 기대됨.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.19~20

그러나 이행강제금제도의 도입을 「농어촌정비법」에 신설하는 「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에 대하여, 국회 소관 상임위는 다음과 같은 논의의 쟁점사항을 제시하였는 바, 이에 대해서는 별도의 검토가 필요할 것으로 판단된다.

< "이행강제금 도입"에 관한 국회 검토의견 (2) >

이행강제금은 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때 일정한 금전적 부담이 부과될 것임을 의무자에게 미리 통지함으로써 심리적 압박을 주어 의무이행의 확보를 도모하는 행정상 간접적인 강제집행수단의 하나로서, 1991년 건축법 개정을 통해 도입되어 점차 확대되는 추세에 있음. 이러한 이행강제금은 시정명령이 이행될 때까지 반복적으로 금전적 부담을 부과함으로써 행정목적 달성에 강력한 효과를 갖으나, 그만큼 국민의 자유와 권리를 제한하므로, 부과요건, 부과대상, 부과금액 뿐

만 아니라 부과의 전제가 되는 시정명령의 요건도 법률에 엄격하게 규정될 필요가 있음. 그러나 개정안에 따른 이행강제금의 전제가 되는 빈집정비명령의 요건은 타 입법례와 달리 “공익상 유해하거나 미관 등에 현저한 장해가 되는 경우 등”으로서 가치판단이 개입될 여지가 큰 측면이 있고, 다른 이행강제금 도입 사례와 달리 시정명령 불이행에 따른 경제적 이익이 발생한다고 보기 어려움. 또한, 빈집정비명령 불이행에 대한 이행강제금은 「건축법」 등에 예외적으로 존재하는 대체적 작위의무(직권철거라는 이행수단 존재) 위반에 대하여 부과하는 것인데, 「건축법」상 이행강제금의 궁극적인 목적이 위법건축물의 원상회복인 점을 감안할 때, 농어촌 빈집을 위법건축물에 상응하는 것으로 보는 것이 타당한지에 대한 논란이 있을 수 있음.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.20~21

(2) 이행강제금의 부과기준

현행 법률에서 이행강제금제도를 도입한 입법례 중에서 주요한 법률의 이행강제금 부과기준을 살펴보면, 원칙적이거나 규칙적인 관계는 발견하기 어렵고, 이행강제금제도를 도입한 법률의 목적과 도입취지 등을 감안하여 해당 법률이 규율하는 현실적 상황에 부합할 수 있는 부과기준을 설정한 것으로 판단된다. 이행강제금을 도입한 입법례 중에서 주요한 법률의 이행강제금 부과기준은 다음과 같다.

< “이행강제금 부과기준”에 관한 유사입법례 >

법 령	대 상	부과기준
주차장법[90] 제32조	원상회복명령 미이행 시설물	1. 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용하는 경우: 위반 주차구획의 설치비용의 20퍼센트 2. 부설주차장 본래 기능을 유지하지 아니하는 경우: 위반 주차구획의 설치비용의 10퍼센트
농지법[91] 제62조	처분명령 미이행한 농지	해당 농지의 토지가액의 100분의 20

90) 주차장법 [시행 2019. 1. 19.] [법률 제16005호, 2018. 12. 18., 일부개정]
91) 농지법 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16073호, 2018. 12. 24., 일부개정]

법 령	대 상	부과기준
어촌특화 발전법[92] 제39조	어촌특화시설의 불법점용·사용자에 과징금 부과 이후 불법상태 계속인 경우	해당 과징금 부과액의 100분의 1
도로법[93] 제100조	접도구역조치명령 또는 도로점용원상회복명령 미이행한 경우	1천만원 이하 (대통령령에서 부과기준 정함)
건축법[94] 제80조	위반건축물에 대한 시정명령 미이행한 경우	1. 건폐율·용적률을 초과건축, 미허가·미신고 건축 : "「지방세법」에 따른 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액× 위반면적"에 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액 2. 상기 이외의 위반건축물 : "「지방세법」에 따른 시가표준액의 100분의 10의 범위"에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액
옥외 광고물법[95] 제10조의3	위반광고물 또는 안전점검 미합격 광고물에 대한 조치명령 미이행한 경우	500만원 이하 (대통령령에서 부과기준 정함)

상기의 입법례는 모두 이행강제금을 도입한 법률들에서 이행강제금 부과의 기준을 정리한 것인 바, 이행강제금이 도입된 취지와 목적에서 해당 법률마다 차이가 있으므로, 원칙적인 기준을 찾기는 어렵다. 일정한 정액을 기준으로 하는 경우도 있으며, 과징금을 부과한 경우 이를 이행하지 않은 경우에 추가되는 이행강제금은 선행 부과된 과징금의 액수를 기준으로 이행강제금을 정하기도 하고, 공간적 기준을 마련할 수 있는 입법례에서는 해당 면적 등을 기준으로 하여 이행강제금을 부과하기도 한다. 따라서 이행강제금 부과의 입법례를 통하여 기준을 마련하는 것은 의미가 크지 않고, 「농어촌정비법」에 이행

92) 어촌특화발전 지원 특별법 [시행 2018. 10. 18.] [법률 제15605호, 2018. 4. 17., 타법개정]
93) 도로법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15997호, 2018. 12. 18., 일부개정]
94) 건축법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정]
95) 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

강제금을 도입하는 경우에는 해당 법률의 취지에 부합하는 기준을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」에서는 이행강제금의 도입을 추진하고 있는 바, 가장 관련성이 깊다고 판단되는 「농지법」상 이행강제금의 부과기준을 벤치마킹한 것으로 판단된다. 다만, 「농지법」상 이행강제금의 부과기준을 그대로 도입하지는 않고, 농어촌지역의 빈집에 해당되는 상황을 고려하여 부과비율을 조정한 것으로 판단된다. 이에 대하여 국회 소관 상임위는 다음과 같은 검토의견을 제시하였다.

< "이행강제금 도입"에 관한 국회 검토의견 (3) >

개정안은 정비명령 불이행에 대한 이행강제금 부과·징수 기준을 마련하는 것으로, 부과액은 해당 빈집이 소재한 토지의 공시지가 단가의 10% 범위 내에서 빈집 연면적을 곱하여 산출한 금액이며, 정비명령 이행 시까지 매년 1회 부과하고, 빈집 소유자의 권리보호를 위해 부과내용 및 이의제기 방법 등을 문서로 통지하도록 규정하는 것임. 동 조항은 개정안 제65조제2항에 따라 이행강제금의 부과·징수 근거가 마련되는 경우 이에 따른 세부 내용과 절차를 규정한 것으로, 「농지법」 등 이행강제금을 도입한 다른 입법례에 준하여 마련된 것임. 다만, 개정안은 이행강제금의 부과기준과 관련하여 "빈집 소재 토지의 공시지가"를 기준으로 하고 있는데, 빈집정비명령의 위반대상인 "빈집의 가액"이 아닌 "토지 가액"을 기준으로 부과액을 산정하는 것에 대하여 신중한 검토가 필요한 것으로 보임. 참고로 「농지법」 등 다른 입법례의 이행강제금 부과기준을 살펴보면, 법률 또는 이에 근거한 명령에 위반되는 대상의 가액을 기준으로 부과액을 산출하고 있음.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), pp.23~24

상기한 바와 같이 국회의 검토의견은 「농지법」을 벤치마킹함에 있어서, 일반적인 다른 입법례가 해당 대상의 가액을 기준으로 하였다는 점을 고려하여, 「농지법」상 부과비율의 기준을 활용한 점에 대하여 부정적인 의견을 제시하였다. 농지의 경우 대상 자체가 농지의 면적으로 기준설정이 가능하기 때문에, 충분한 입법적 타당성이 있어 보이나, 빈집정비의 경우 빈집이 대상이 되기 때문에, 실질적으로 빈집의 면적이 아닌 빈집의 시가 또는 가액을 기준으로 하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 따라서 일반적인 농어촌지역의 빈집

에 대하여 시장에서 나타나는 시장가격을 고려하여 정액을 이행강제금의 부과기준을 마련하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

(3) 이행강제금 부과의 재량적 성격

이행강제금을 도입한 많은 입법례에서는 해당 입법례의 비율을 고려할 때에 이행강제금의 부과에 대한 재량성과 강행성이 비슷한 비율로 나타나고 있다. 즉, 이행강제금의 부과를 의무적 사항으로 규정한 입법례와 재량적 사항으로 규정한 입법례가 수치적으로 비슷하다는 의미인데, 이는 이행강제금을 도입한 해당 법률의 목적과 취지에 부합하는 방향으로 부과행위의 성격을 규정한 것으로 판단된다. 따라서 이행강제금 부과의 성격에 관하여 원칙적인 규칙이 있다기 보다는 해당 제도의 취지를 고려하여 의무사항으로 할지 재량사항으로 할지에 대한 결정이 필요할 것이다.

「2017년 농어촌정비법 개정 발의법안」의 이행강제금에 관한 규정이 가지는 성격은 법률조문의 구조상 "부과·징수한다"로 표현하고 있으므로, 강행적 성격 또는 의무적 성격으로 해석된다. 즉, 이행강제금의 부과상황이 발생하거나 부과요건이 충족되는 경우에는 행정청의 재량이 작용하지 않고, 요건충족에 의하여 기속적으로 행정청은 이행강제금을 부과해야 하는 것으로 판단된다. 이에 대하여 국회 소관 상임위는 다음과 같은 내용으로 이행강제금 부과의 재량적 성격을 강조하고 있다.

< "이행강제금"에 관한 국회 검토의견 (4) >

개정안 제65조의2제4항은 "시장·군수가 정비명령이 이행될 때까지 이행강제금을 매년 1회 부과·징수한다"로 규정하고 있어 의무불이행 시 이행강제금을 의무적으로 부과하도록 하고 있음. 그러나 이행강제금의 부과 근거조항인 개정안 제65조제2항은 부과 여부에 대하여 시장·군수에게 재량권을 부여하는 임의규정으로 규정하고 있는 바, 조문 간 통일성이 미비한 문제가 있음. 개별사건에 있어서 위반내용, 위반자의 시정의지 등을 감안하여 시장·군수가 합리적인 재량에 따라 직권철거와 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 보다 효율적이라는 점을 고려할 때, 개정안 제65조의2제4항 또한 임의규정으로 수정할 필요가 있다고 보임.

※ 출 처 : 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 (2017.9), p.25

상기한 국회의 검토의견과 동일한 평가로서, 우선적으로 고려되어야 할 쟁점은 「농어촌정비법」상 이행강제금의 도입은 직권철거가 법률상 가능한 상황에서 추가적으로 도입된다는 점을 고려해야 할 것이다. 즉, 직권철거의 조치가 행정청이 수행하는데 현실적인 어려움이 있기 때문에, 이를 보완하는 제도적 장치로서 이행강제금이 도입된다는 입법의 목적이 중요하게 고려되어야 한다. 따라서 이행강제금의 부과는 법률상 요건충족에 의한 기속적인 조치가 아니라, 행정청이 재량사항으로 판단하여 직권철거의 방법에 보완할 수 있도록 재량행위의 여지를 충분하게 제공하여야 할 것이다.

(4) 이행강제금의 반복부과와 부과횟수

이행강제금의 본질적인 성격이 행정조치에 대한 미이행자의 의무이행을 심리적으로 강제하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 앞에서 살펴본 바와 같이 과태료와 같은 행정벌이 아니라 선행적인 조치에 대한 해당 조치의 이행을 강제하는 것이므로, 과태료와 달리 이행강제금의 부과에 관하여 반복적 부과가 가능하다는 점에서, 부과횟수에 대한 쟁점이 논의된다. 이에 대하여 헌법재판소는 다음과 같이 판시하였다.

< "이행강제금 반복부과에 관한 헌법재판소 판시 >

이 사건 법률조항들의 목적은 농지소유자로 하여금 농지를 계속 농업경영에 이용하도록 하고, 비자경농의 농지 소유를 제한하는 것으로 이는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다는헌법 제122조와 경자유전의 원칙 및 소작제도 금지를 규정한 헌법 제121조 제1항에 근거를 둔 것으로 정당하다. 농지를 취득한 이후에도 계속 농지를 농업경영에 이용할 의무를 부과하고, 이에 위반하여 농지소유자격이 없는 자에 대하여 농지를 처분할 의무를 부과하고 이행강제금을 부과하는 것은 입법목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다. 농지법은 정당한 사유가 있으면 농지처분의무를 면제하거나 이행강제금을 부과하지 않고, 농지처분명령을 통지받은 농지 소유자에게 매수청구권을 부여하여 피해를 최소화하고 있다. 계속 농지처분명령을 이행하지 않는 경우 반복된 이행강제금의 총액이 농지의 객관적 가치를 넘을 수 있으나, 농지를 농업 경영에 이용하게 하려는 궁극적인 입법목적을 달성하기 위해서는, 농지가 농업 경영에 이용되지 않는 한 계속하여 이행강제금을 부과할 수밖에 없다. 농지를 자유롭게 이용할 수 있는 개인의 권리의 제한에 비하여, 농지의 효율적인 이용과 관리를 통하여 국민의 안정적 식량생산기반을 유지하고 헌법상의 경자유전원칙을 실현한다는 공적 이익이 훨씬 크므로, 법익의 균형성도 충족한다.

※ 출 처 : 헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2010헌바39,40(병합) 전원재판부 [농지법 제62조등 위헌소원]

상기의 헌법재판소 판례는 이행강제금의 부과가 입법목적에 부합하는 수단으로서 적절성이 인정된다는 점을 판시하면서 목적의 정당성과 수단의 적절성, 피해의 최소성과 법익의 균형성 모두가 인정되는 조치라는 점을 명시하고 있다. 이행강제금이 반복부과와 부과횟수에 관하여는 이행강제금을 도입한 해당 법률의 입법목적에 따라서 타당성과 적절성 검토가 달라질 여지는 있다. 즉, 과태료와 같은 행정벌의 경우에도 의무이행에 관한 강제수단적 효과가 있기 때문에, 해당 사안에 대하여 이행강제금 대신에 과태료 부과를 검토할 수 있을 것이다. 따라서 상기의 이행강제금에 대한 반복부과와 부과횟수에 관한 헌법재판소의 판례는 이행강제금 제도의 본질적인 측면에 관한 고찰로 판단되며, 실제로 제도도입의 타당성은 해당 입법마다 개별적인 구체적 타당성을 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

(5) 이행강제금과 직권철거의 동시 도입

현행 「농어촌정비법」상 이행강제금 제도를 도입하는데 있어서 가장 쟁점이 되는 사항은 현행 「농어촌정비법」상에는 이미 행정대집행적 성격을 가지는 직권철거에 관한 규정이 시행되고 있다는 점이다. 즉, 이행강제금의 도입 필요성을 논의하는데 있어서 이미 규정된 기존의 직권철거제도와의 중복성 및 제도도입의 과잉성 등이 충분히 논의될 여지가 있다.

빈집정비에 있어서 직권철거제도는 최종적인 수단이면서, 직권철거제도 자체가 빈집정비 이외의 사안에 있어서도 매우 강력하고 최후수단으로서의 의미를 가지는 행정의 이행확보수단이라는 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 강력한 조치가 이미 규정되어 있음에도 불구하고, 별도의 이행강제금을 도입하는데 있어서는 매우 신중한 입장이 필요할 것이다. 현행법상 직권철거 등 행정대집행제도와 이행강제금제도가 동시에 규정된 입법례는 많지 않으며 다음과 같은 현황을 보이고 있다.

< 이행강제금과 직권철거 동시 도입 입법례 >

구분	직권철거(행정대집행)	이행강제금
옥외 광고물법 96)	제10조(위반 등에 대한 조치) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 광고물등의 허가·신고·금지·제한 등에 관한 제3조, 제3조의2, 제4조, 제4조의2, 제4조의3, 제4조의4 및 제5조를 위반하거나 제9조에 따른 안전점검에 합격하지 못한 광고물등 또는 제9조의2제1항에 따른 안전점검 결과 안전을 저해할 우려가 있다고 판단되는 광고물등에 대하여 다음 각 호에 해당하는 자(이하 "관리자등"이라 한다)에게 그 광고물등을 제거하거나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다. 1. ~ 5. (생 략) ② 시장등은 제1항에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 해당 광고물등을 제거하거나 필요한 조치를 하고 그 비용을 청구할 수 있다. ③ ~ ⑨ (생 략)	제10조의3(이행강제금) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 제10조제1항에 따른 명령을 받은 후 그 조치 기간 내에 이행하지 아니한 관리자등(입간판·현수막·벽보·전단의 관리자등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 500만원 이하의 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금 부과로 그 이행을 강제할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② ~ ③ (생 략) ④ 시장등은 제10조제1항에 따른 최초의 명령을 한 날을 기준으로 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ ~ ⑥ (생 략)

96) 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

구분	직권철거(행정대집행)	이행강제금
주차장법 97)	제19조의4(부설주차장의 용도변경 금지 등) ① 부설주차장은 주차장 외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 시설물의 내부 또는 그 부지(제19조제4항에 따라 해당 시설물의 부지 인근에 부설주차장을 설치하는 경우에는 그 인근 부지를 말한다) 안에서 주차장의 위치를 변경하는 경우로서 시장·군수 또는 구청장이 주차장의 이용에 지장이 없다고 인정하는 경우 2. 시설물의 내부에 설치된 주차장을 추후 확보된 인근 부지로 위치를 변경하는 경우로서 시장·군수 또는 구청장이 주차장의 이용에 지장이 없다고 인정하는 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우 ② (생 략) ③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항 또는 제2항을 위반하여 부설주차장을 다른 용도로 사용하거나 부설주차장 본래의 기능을 유지하지 아니하는 경우에는 해당 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 지체 없이 원상회복을 명하여야 한다. 이 경우 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자가 그 명령에 따르지 아니할 때에는 「행정대집행법」에 따라 원상회복을 대집행(代執行)할 수 있다. ④ (생 략)	제32조(이행강제금) ① 시장·군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 후 그 시정기간 이내에 그 원상회복명령을 이행하지 아니한 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 다음 각 호의 한도에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 1. 제19조의4제1항을 위반하여 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 20퍼센트 2. 제19조의4제2항을 위반하여 부설주차장 본래의 기능을 유지하지 아니하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 10퍼센트 ② ~ ③ (생 략) ④ 시장·군수 또는 구청장은 최초의 원상회복명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 원상회복명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 이행강제금의 총 부과 횟수는 해당 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자의 변경 여부와 관계없이 5회를 초과할 수 없다. ⑤ ~ ⑦ (생 략)

97) 주차장법 [시행 2019. 1. 19.] [법률 제16005호, 2018. 12. 18., 일부개정]

구분	직권철거(행정대집행)	이행강제금
도로법[98]	제73조(원상회복) ① 도로점용허가를 받아 도로를 점용한 자는 도로점용허가 기간이 끝났거나 제63조 또는 제96조에 따라 도로점용허가가 취소되면 도로를 원상회복하여야 한다. 다만, 원상회복할 수 없거나 원상회복하는 것이 부적당한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 도로관리청은 도로점용허가를 받지 아니하고 도로를 점용한 자에게 상당한 기간을 정하여 도로의 원상회복을 명할 수 있다. ③ (생 략) ④ 도로관리청은 도로를 점용한 자가 제1항 본문 및 제2항에 따른 원상회복 의무를 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따른 대집행을 통하여 원상회복할 수 있다.	제100조(이행강제금) ① 도로관리청은 제40조제4항에 따른 조치명령이나 제73조제1항·제2항에 따른 원상회복 명령을 받은 자가 조치명령이나 원상회복 명령에서 정한 시정기간 내에 그 명령을 이행하지 아니하면 1천만 원 이하의 이행강제금을 부과한다. ② ~ ③ (생 략) ④ 도로관리청은 최초의 조치명령 또는 원상회복 명령을 한 날을 기준으로 1년에 2회의 범위에서 그 조치명령 또는 원상회복 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑤ 도로관리청은 조치명령 또는 원상회복 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하거나 「행정대집행법」에 따른 대집행을 받으면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑥ ~ ⑧ (생 략)
건축법[99]	제79조(위반 건축물 등에 대한 조치 등) ① 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 "건축주등"이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여	제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로

98) 도로법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15997호, 2018. 12. 18., 일부개정]
99) 건축법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정]

구분	직권철거(행정대집행)	이행강제금
	그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다. ② ~ ⑥ (생 략) 제85조(「행정대집행법」 적용의 특례) ① 허가권자는 제11조, 제14조, 제41조와 제79조제1항에 따라 필요한 조치를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「행정대집행법」 제3조제1항과 제2항에 따른 절차에 의하면 그 목적을 달성하기 곤란한 때에는 해당 절차를 거치지 아니하고 대집행할 수 있다. 1. 재해가 발생할 위험이 절박한 경우 2. 건축물의 구조 안전상 심각한 문제가 있어 붕괴 등 손괴의 위험이 예상되는 경우 3. 허가권자의 공사중지명령을 받고도 불응하여 공사를 강행하는 경우 4. 도로통행에 현저하게 지장을 주는 불법건축물인 경우 5. 그 밖에 공공의 안전 및 공익에 심히 저해되어 신속하게 실시할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ② 제1항에 따른 대집행은 건축물의 관리를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.	한다)이 60제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다. 1. 건축물이 제55조와 제56조에 따른 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 또는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우에는 「지방세법」에 따라 해당 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액 2. 건축물이 제1호 외의 위반 건축물에 해당하는 경우에는 「지방세법」에 따라 그 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액 ② ~ ④ (생 략) ⑤ 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. ⑥ ~ ⑦ (생 략)

상기의 입법례는 모두 행정대집행 또는 직권철거규정과 이행강제금 부과규정을 모두 규정한 입법례로서 동일사안에 대하여 양 제도를 모두 적용할 수 있는 형태로서 규정된 입법례이다. 이행강제금을 도입한 입법례들 중에서 적은 비율에 해당되는 사안이며, 행정대집행과 이행강제금을 동일사안에 대하여 동시에 적용가능하게 하는 입법례는 일반적이지 않은 입법례로서 판단된다. 다만, 해당 법률에서 이행강제금을 행정대집행과 동시에 규정한 배경에는 충분한 입법적 목적이 있는 것으로 판단된다.

상기의 제시된 입법례 중에서 옥외광고물법과 주차장법은 국회의 입법과정에서 행정대집행과 이행강제금을 동시에 규정하는 사안에 대한 논의가 있었는데, 이러한 입법목적의 타당성에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

< "이행강제금 도입 유사 입법례"에 관한 국회 검토의견 >

개정안은 의무적으로 설치된 부설주차장을 주차장 이외의 용도로 사용하거나 본래의 기능을 유지하지 않을 때 원상회복을 위한 이행강제금을 1년에 2회 이내로 총 5회까지 부과할 수 있도록 하고, 징수된 이행강제금은 지자체의 주차장특별회계의 세입재원으로 하여 공영주차장의 설치·관리 및 운영비로 사용할 수 있도록 함. 현재 부설주차장의 용도변경 등의 불법행위시에는 주차장법제29조에 따라 주차장 외의 용도로 사용한 경우 5,000만원 이하의 벌금을, 주차장 본래의 기능을 유지하지 않을 때는 1,000만원이하의 벌금을 부과하고 있으며, 이 밖에 행정대집행법에 따른 원상회복이나 건축법에 의한 위반건축물로 보아 시정명령을 하고 불이행시 단전, 단수 등의 조치를 취할 수 있음. 그러나 현실적으로 부설주차장을 용도변경하여 주차장 이외의 목적으로 사용하는 대부분의 경우가 영세한 서민들이 생업을 위해 부득이 용도변경하는 경우가 많아 행정대집행이나 단전·단수 등의 조치를 한 사례가 거의 없고, 주로 벌금을 부과하고 있으나 부과하는 액수가 미미하여 실효성이 떨어지는 실정임. 따라서 금번 개정안과 같이 이행강제금제도를 도입하여 부설주차장을 본래의 기능대로 사용하여 주차난을 해소하고자 하는 입법취지는 바람직하다고 판단됨. 다만 법개정 이후에도 행정벌 성격의 이행강제금과 별도로 형사벌로서의 벌금이 병과될 수 있는 바, 부설주차장의 용도변경 등을 한 자는 이행강제금이나 벌금 모두 동일하게 금전적 부담으로 받아들이는 점, 또한 이행강제금의 부과대상자가 사실상 대부분 영세한 자영업자에게 집중될 것이 예상된다는 점을 감안할 때 현행법상 벌금형을 이행강제금제도로 대체하고 벌금형은 삭제하는 방안도 바람직할 것으로 판단됨.

※ 출 처 : 주차장법중개정법률안(정부제출, 의안번호: 162851, 발의연원일: 2003.10.31) 검토보고서, 국회 건설교통위원회 (2003.11), pp.12~14

개정안은 제10조제1항의 규정에 의하여 불법광고물의 제거등 조치명령을 받은 후 그 조치기간내에 이를 이행하지 아니한 관리자등에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 1년에 2회 이내의 범위 안에서 당해 명령이 이행될 때까지 반복하여 500만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있도록 하고 있습니다. 이는 불법광고물의 자진철거를 유도하고, 불법행위에 대한 부당이득을 환수토록 하여 불법광고물 발생을 억제하고 제재조치의 실효성을 확보하려는 취지로 보입니다. 다만, 안 제20조의2에서 이행강제금 부과대상을 「관리자등」으로 규정하고 있고 「관리자등」에는 「광고물등을 표시 또는 설치한 자, 광고물등을 관리하는 자, 토지·건물 등의 소유자·관리자, 광고주 또는 옥외광고업자」를 모두 포함하고 있고(안 제10조제1항) 광고물의 종류나 규모도 다양한 실정입니다. 이들 모두를 이행강제금 부과대상자로 하기 보다는 광고물등을 표시 또는 설치한 자, 토지·건물등의 소유자 등으로 한정하고 일정한 규모 이상의 광고물등을 대상으로 부과할 수 있도록 제한할 필요가 있어 보이고, 또한 이 법 시행 당시에 이미 설치되어 있는 불법광고물등의 관리자등에 대하여도 이행강제금을 부과할 경우 소급하여 재산상의 부담을 지우는 결과가 되므로 이에 대하여는 경과조치를 검토할 필요가 있어 보입니다.

※ 출 처 : 옥외광고물등관리법중개정법률안(정부제출, 의안번호: 160592, 발의연원일: 2000. 12.30) 검토보고서, 국회 행정자치위원회 (2001.2), pp.5~6

상기의 옥외광고물법과 주차장법에 이행강제금제도를 도입하는데 있어서는 양 입법례가 다른 입법목적을 가지고 유사한 형태로 도입된 것을 확인할 수 있다. 즉, 법리적인 문제보다는 입법정책적 측면에서 법률이 규율해야 한 현실에 대한 인식이 우선되어, 현실적인 집행수단확보의 어려움을 근본적인 목적으로 이행강제금제도를 도입하는 경우도 있으며, 또는 집행대상에 대한 행정조치를 하는 경우에 대상에서 발생되는 불법적인 수익을 환수하는 측면을 강조하여 이행강제금제도를 도입하는 경우도 확인할 수 있다.

따라서 행정대집행과 이행강제금제도의 동시 도입은 법리적 접근 보다는 법현실에 부합하는 제도도입의 타당성을 검토하는 것이 선행되어야 할 것으로 판단된다. 즉, 「농어촌정비법」상 이미 도입되어져 있는 직권철거 제도 이외에 별도의 이행강제금을 도입하는 경우에 있어서도 행정청의 재량성과 제도운영의 탄력성 등을 고려한 제도설계가 필요함과 동시에 법률이 규율해야 할 법현실의 상황을 고려하여 제도도입의 타당성이 이루어져야 할 것이다.

제2절 빈집정비에 관한 「농어촌정비법」 개정 방안

상기한 바와 같이 빈집정비에 관한 「농어촌정비법」의 개정 방향과 쟁점사항에 대하여 검토를 하였는 바, 해당 쟁점별로 「농어촌정비법」상 해당 조문의 개정 또는 새로운 제도에 관한 규정의 신설이 이루어져야 할 것이다. 앞에서 언급한 검토 및 분석의 내용, 관련 유사입법례의 분석 및 헌법재판소와 대법원의 판례을 기초로 하여 이하에서는 구체적인 「농어촌정비법」의 개정에 관한 개정시안을 검토·제시한다.

Ⅰ. 빈집에 관한 정의

앞에서 언급한 바와 같이 빈집정비에 관한 제도개선의 시작은 기존의 "빈집"에 대한 개념범위를 확대하여 구체적으로 직권철거 또는 이행강제금 부과의 대상이 되는 빈집을 분리하여 규정하는 것이다. 일본 빈집정비법상 "특정빈집"에 대한 개념정의를 도입하여 현행 「농어촌정비법」을 개정할 수 있다.

< 일본 빈집정비법 정의규정 >

제2조(정의) ① (생 략)

② 이 법률에서 "특정빈집등"이라 함은, 그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태 등 기타 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해서 방치하는 것이 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집등을 말한다.

※ 출 처 : 일본 「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」 필자 번역

일본 빈집정비법상 특정빈집에 관한 정의는 개념요소로서 포함되어야 할 안전성, 위생성, 관리성 등을 나타내는 표현으로 조문축조를 하였는 바, 이를 그대로 도입하는 경우에 있어서는 특정빈집에 대한 개념범위가 명확하지 않을 수 있다. 따라서 각각의 개념을 각호로 분리하여 규정하는 방식을 채택함으로써 명확성을 제고시킬 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

< 「농어촌정비법」 개정 시안 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~11. (생 략)

12. "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.

< 이하 신설 >

12의2. "특정빈집"이란 이 조 제12호에 따른 빈집 중에서 다음 각 목의 어느 하나 이상의 상태에 해당되는 빈집을 말한다.

가. 붕괴 또는 화재 등 안전사고발생이나 범죄발생의 우려가 있는 상태

나. 위생상 유해의 우려가 있는 심각한 상태

다. 적절한 관리가 되지 않아 현저하게 주변의 경관을 훼손하고 있는 상태

라. 가목부터 다목까지의 상태에 준하는 상태로서 주변 생활환경 보전을 위하여 부적절한 빈집이면서 농림축산식품부장관이 정하는 기준에 해당되는 상태

※ 출 처 : 필자 조문 축조[100]

특정빈집에 대한 상태를 일본 빈집정비법상 특정빈집에 관한 개념요소를 도입하여 규정하는 경우, 상기한 바와 같이 각 호로 구별하는 방안은 특정빈집의 범위를 최대한 명확히 구별하려는 취지이다. 그러나 각 호의 구별에도 명확한 범위를 결정하기가 어려운 개념들로 구성되기 때문에, 이를 해소하기 위해서는 특정빈집에 관한 전체적인 개념모습은 법률에 규정하면서, 빈집정비의 시행을 위하여 농림축산식품부의 하위법령으로 정비대상이 되는 기준을 마련할 수 있도록, 위임근거규정을 추가하는 방식을 고려할 수 있다.

100) 본 연구의 분석·검토결과에 따라서 일본의 「空家等対策の推進に関する特別措置法 (平成26年法律第127号)」상 "특정빈집"에 관한 조문을 참고하여 조문을 재축조하였다.

Ⅱ. 빈집정비계획의 수립

현행 「농어촌정비법」에서는 빈집정비절차에 관한 규정이 없으며, 이에 대한 근거는 생활환경정비계획에 따르고 있다. 이 계획과 별도로 빈집에 대한 정비계획이 필요한 점에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같다. 따라서 새로운 빈집정비계획에 대한 조문을 신설할 필요가 있다.

빈집정비계획에 관한 조문을 축조하는데 있어서 고려할 점으로서, 빈집정비절차의 주체가 기초자치단체이므로, 정비계획의 수립주체 또한 기초자치단체로 규정하여야 할 것이며, 정비계획의 수립과 관련된 위원회의 심의는 현행 「농어촌정비법」에서 규정하는 방식인 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 또는 「수산업·어촌 발전 기본법」 제8조에 따른 시·군·구 수산업·어촌정책심의회를 경유하도록 하는 것이 타당하다.

< 「농어촌정비법」 개정 시안 >

< 신 설 >

제00조(빈집정비계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 효율적인 빈집의 정비·활용을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 빈집정비에 관한 계획(이하 "빈집정비계획"이라 한다)을 수립·시행할 수 있다.

1. 빈집의 정비 및 활용의 기본방향
2. 해당 지방자치단체 관할 지역의 빈집의 현황 및 실태
3. 빈집의 철거·개축·수리 등 빈집정비사업의 추진계획 및 내용
4. 빈집의 정비·활용을 위한 재원조달계획과 방법
5. 그 밖에 빈집의 정비·활용을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 빈집정비계획을 수립·변경하려는 경우에는 미리 해당 지역 주민의 의견을 듣고 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 또는 「수산업·어촌 발전 기본법」 제8조에 따른 시·군·구 수산업·어촌정책심의회(특별자치시·특별자치도의 경우에는 시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회 또는 시·도 수산업·어촌정책심의회를 말한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 시장·군수·구청장은 빈집정비계획을 수립·변경한 경우에는 지체 없이 해당 지방자치단체의 공보에 고시한다.

④ 그 밖에 빈집정비계획의 수립기준과 절차 및 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출 처 : 필자 조문 축조[101]

Ⅲ. 실태조사 및 정보시스템의 구축・운영

빈집정비에 있어서 실태조사의 중요성 실태조사를 규정한 다른 입법례들과 비교하였을 때 특히 더 중요하게 인식되어 지고 있다. 따라서 별도의 조문으로 실태조사를 시행할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 그리고 실태조사의 내용을 바탕으로 하여 빈집에 관한 정보시스템의 구축・운영을 할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이와 함께 실태조사 및 정보시스템의 운영을 위한 자료조사 및 요청근거를 법률적으로 입법하는 것이 고려된다. 자료요청에 관하여 개인정보 등 민감한 사항에 대한 요청이 있을 수 있으므로, 법률에 근거를 둔 행정조사가 필요한 것으로 판단된다.

< 「농어촌정비법」 개정 시안 >

< 신 설 >

제00의(실태조사) ① 시장・군수・구청장은 빈집정비계획의 수립・시행 및 빈집의 관리・정비를 위하여 다음 각 호의 사항을 내용으로 하는 실태조사(이하 "빈집실태조사"라 한다)를 실시할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체 관할 지역의 빈집 소재 및 현황
2. 해당 지방자치단체 관할 지역의 빈집의 방치기간 등 관리 현황
3. 해당 지방자치단체 관할 지역의 빈집의 소유자 등 권리관계
4. 빈집 및 빈집이 소재한 대지에 설치된 시설물 등 현황
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 시장・군수・구청장은 빈집실태조사를 시행할 수 있는 전문기관을 대통령령으로 정하는 바에 따라서 지정하여 빈집실태조사의 업무를 위탁할 수 있다.

③ 그 밖에 빈집실태조사의 방법・절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

101) 본 연구의 분석・검토결과에 따라서 국회에 계류중인 「농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.)」의 조문을 수정하여 재축조하였다.

< 신 설 >

제00조((빈집 관련 자료・정보의 이용・요청) ① 시장・군수・구청장(시장・군수・구청장에게 제00조제2항에 따라 빈집실태조사의 업무를 위탁받은 전문기관의 장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 주민등록 전산정보(주민등록번호・외국인등록번호 등 고유식별번호를 포함한다), 국세, 지방세, 수도・전기요금 등의 자료 또는 정보를 수집・이용할 수 있다.

② 시장・군수・구청장은 제1항에 따른 자료 또는 정보의 수집・이용을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장에게 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 자료 또는 정보의 수집・이용 및 요청・제공은 「개인정보 보호법」에 따른다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 업무를 수행하면서 취득한 자료 또는 정보를 이 법에서 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설하여서는 아니 된다.

< 신 설 >

제00조(빈집정보시스템의 구축・운영) ① 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 시장・군수・구청장(이하 “농림축산식품부장관등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)은 제00조에 따라 실태조사된 빈집관련 정보를 종합적으로 관리하고 필요한 정보를 제공하기 위한 정보시스템(이하 “빈집정보시스템”이라 한다)을 구축・운영할 수 있다.

② 농림축산식품부장관등은 빈집정보시스템의 구축・운영을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 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.

③ 농림축산식품부장관등은 빈집정보시스템의 구축・운영을 대통령령으로 정하는 바에 따라서 전문기관에게 위탁할 수 있다.

④ 그 밖에 빈집정보시스템의 구축・운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출 처 : 필자 조문 축조[102)]

102) 본 연구의 분석・검토결과에 따라서 국회에 계류중인 「농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.)」의 조문을 수정하여 재축조하였다.

Ⅳ. 이행강제금의 도입

이행강제금의 도입에 관한 필요성 및 관련 쟁점에 관하여는 앞에서 충분히 언급하고 분석하였다. 다만, 앞의 분석에서도 언급한 바와 같이 이행강제금의 도입은 법리적・법체계적 분석과 검토보다는 법정책적 측면에서의 고찰이 필요하다. 즉, 「농어촌정비법」상 이행강제금제도를 도입하는데 있어서, 행정대집행에 따른 직권철거가 가능함에도 불구하고 도입하는 입법취지가 명확하게 인정되어야 할 것이다.

이행강제금의 도입에 관한 필요성은 빈집정비의 필요성으로 충분히 설명가능하며, 특히 직권철거제도가 갖고 있는 제도의 강제력이 자칫 빈집 소유자들에 대한 반감과 소유권 침해 쟁점이 발생할 수 있으므로, 이러한 직권철거제도의 시행상 어려움을 완화시키는 방향으로 이행강제금의 제도설계가 필요할 것으로 보인다. 따라서 기존 입법례 중에서 동일사안에 대한 직권철거와 이행강제금부과가 동시에 이루어질 수 있는 입법례의 선행적 검토가 필요하다. 이하는 동일사안에 대한 직권철거와 이행강제금부과가 동시에 가능한 입법례의 비교이다.

< 이행강제금 관련 유사입법례 비교 >

국회계류법안(2017년 발의)[103]	「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」[104]	「주차장법」[105]
제65조의2(이행강제금) ① 시장・군수・구청장은 제64조에 따라 철거, 수리 등 정비명령을 받은 후 신축, 개보수 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그	제10조의3(이행강제금) ① 시장 등(제3조의2에 따라 시・도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시・도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 제10조제1항에 따른 명령을	제32조(이행강제금) ① 시장・군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 후 그 시정기간 이내에 그 원상회복명령을 이행하지 아니한 시설물의

103) 농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의), 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.
104) 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26.]
105) 주차장법 [시행 2019. 1. 19.] [법률 제16005호, 2018. 12. 18.]

국회계류법안(2017년 발의)	「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」	「주차장법」
정비명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 빈집이 있는 토지의 1제곱미터 공시지가의 100분의 10 이하의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액에 빈집 연면적을 곱한 금액을 이행강제금으로 부과한다.	받은 후 그 조치 기간 내에 이행하지 아니한 관리자등(입간판·현수막·벽보·전단의 관리자등은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 500만원 이하의 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금 부과로 그 이행을 강제할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.	소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 다음 각 호의 한도에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 1. 제19조의4제1항을 위반하여 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 20퍼센트 2. 제19조의4제2항을 위반하여 부설주차장 본래의 기능을 유지하지 아니하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 10퍼센트
② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려야 한다.	② 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 미리 상당한 기간을 정하여 이를 부과·징수한다는 뜻을 해당 관리자등에게 문서로써 계고(戒告)하여야 한다.	② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 이행기간을 정하여 해당 명령이 그 기한까지 이행되지 아니한 경우에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 계고(戒告)하여야 한다.
③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법, 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다.	③ 시장등은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액·부과사유·납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 기간 등을 자세히 밝힌 문서로써 하여야 한다.	③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명확하게 적은 문서로 하여야 한다.

국회계류법안(2017년 발의)	「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」	「주차장법」
④ 시장·군수·구청장은 최초로 정비명령을 한 날을 기준으로 하여 그 정비명령이 이행될 때까지 제1항에 따른 이행강제금을 매년 1회 부과·징수한다.	④ 시장등은 제10조제1항에 따른 최초의 명령을 한 날을 기준으로 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.	④ 시장·군수 또는 구청장은 최초의 원상회복명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 원상회복명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 이행강제금의 총 부과 횟수는 해당 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자의 변경 여부와 관계없이 5회를 초과할 수 없다.
⑤ 시장·군수·구청장은 정비명령을 받은 자가 정비명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.	⑤ 시장등은 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.	⑤ 시장·군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과를 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.
⑥ 제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.	⑥ 시장등은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한 내에 납부하지 아니하는 때에는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.	⑥ 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.
		⑦ 이행강제금의 징수금은 주차장의 설치·관리 및 운영 외의 용도에 사용할 수 없다.

현행 「농어촌정비법」의 개정으로 이행강제금제도를 도입하는 경우, 앞에서 언급한 바와 같이 직권철거제도의 어려움을 해소시키는 방향으로의 제도설계가 필요하다. 즉, 직권철거가 현실적으로 최종적인 행정집행방법이라는 점을 전제로 하여, 직권철거 이전에 빈집정비의 자발적인 유도를 촉진하기 위한 방향으로 이행강제금제도의 도입이 필요할 것이다. 상기한 이행강제금에 관한 입법례를 검토하여 「농어촌정비법」에 이행강제금제도를 도입하려는 경우 다음과 같은 점을 고려하여 조문을 구성하는 것이 필요할 것이다.

첫째로, 이행강제금의 부과규정은 임의규정으로 제정되어야 할 것이다. 법적 요건의 충족으로 기속행위로서 이행강제금이 부과되면, 행정청이 선택할 수 있는 강제이행수단의 선택권이 축소됨으로써, 자칫 무리한 행정집행으로 이어질 가능성이 발생한다. 따라서 재량사항으로 이행강제금이 부과될 수 있도록 하여, 직권철거로 이행조치가 이루어지기 이전에, 이행강제금 부과에 따른 심리적 압박으로 자발적인 빈집정비가 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 이행강제금의 부과기준은 농어촌지역에서 빈집의 가액으로 시장에서 형성되는 가격에 상응할 수 있는 수준으로 부과되어야 할 것이다. 즉, 다른 입법례의 기준을 그대로 원용하는 방식은 적절하지 않으며, 실제 농어촌빈집의 가액 수준을 파악하여 이에 적정한 수준의 이행강제금 상한을 규정하는 것이 바람직하다.

셋째, 이행강제금의 부과횟수와 부과기간을 규정하는 것이 적절한 방향이다. 현행 이행강제금제도를 도입한 입법례에서는 부과횟수 및 기간에 대하여 원칙적인 규칙없이 해당 법률의 법현실과 목적・취지에 따라 규정한 점에 차이가 있다. 즉, 일반적원 원칙에 따라 이행강제금의 부과횟수를 정하는 것이 아니라, 해당 법률에서 이행강제금을 도입하려는 취지에 맞추어 부과횟수 또는 부과기간을 정하여야 할 것이다. 「농어촌정비법」에는 이미 직권철거제도가 있으며, 이 제도의 원활한 운영을 위한 보완조치로서 이행강제금의 도입이 논의되었다. 따라서 「농어촌정비법」의 개정을 통하여 이행강제금의 부과횟수와 부과기간이 갖는 의미는 빈집정비에 있어서 직권철거제도가 직접적으로 시행되는 시기를 정

하는 기준이 될 수 있다. 법률에서 정하는 이행강제금의 부과횟수와 부과기간이 만료되면, 최종적인 수단으로 직권철거제도를 시행할 수 있으며, 이러한 순서에 따른 진행은 실제 빈집정비에 있어서 발생할 수 있는 마찰을 최소화시킬 수 있을 것으로 예상된다.

이상의 고려사항을 정리하면 이행강제금의 도입규정에 관한 시안은 다음과 같이 조문 축조를 할 수 있다.

< 「농어촌정비법」 개정 시안 >

< 신 설 >

제00조(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제00조에 따른 철거·수리 등 정비명령을 받은 후 신축·개보수 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 같은 조 제1항 단서에 따른 이행기간까지 그 정비명령을 이행하지 아니한 자에게 빈집철거의 비용 및 빈집의 가액 등을 고려하여 500만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 해당 정비명령의 미이행에 따른 이행강제금의 부과·징수에 관한 내용을 미리 문서로 제1항에 따라 정비명령을 이행하지 않은 자에게 알려야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 등을 명시한 문서로 하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장은 최초로 정비명령을 한 날을 기준으로 하여 그 정비명령이 이행될 때까지 제1항에 따른 이행강제금을 매년 1회 부과·징수할 수 있다. 이 경우 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못한다.

⑤ 시장·군수·구청장은 정비명령을 받은 자가 정비명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑥ 제1항에 따른 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

※ 출 처 : 필자 조문 축조[106]

106) 본 연구의 분석·검토결과에 따라서 국회에 계류중인 「농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.)」의 조문을 수정하여 재축조하였다.

제4장

결 론

제4장 결 론

본 연구는 농어촌지역의 빈집정비에 관한 제도개선의 방안으로서 현행 「농어촌정비법」상 규정되어 있는 빈집 관련 규정의 개정과 신설조문 마련을 목적으로 연구를 수행하였다. 현재 농어촌지역의 빈집문제는 심각한 수준에 달하고 있으므로, 이를 해소하기 위한 법제도적인 방법으로서 「농어촌정비법」상의 빈집정비제도는 자체적으로 제도운영에 보완이 필요한 요소를 가지고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로 본 연구에서는 다음과 같은 결론을 제시한다.

첫째, 현행 「농어촌정비법」상 빈집에 관한 정의를 개정하여, 직권철거 또는 이행강제금 부과의 구체적인 대상이 명확하게 구별될 수 있도록 "특정빈집"에 관한 정의를 신설할 필요가 있다. 빈집의 경우 소유관계 등으로 인하여 정비사업진행중에 마찰과 민원이 발생할 소지가 크기 때문에, 이를 최소화하기 위한 방안으로 입법적으로 정비대상 또는 직권철거・이행강제금 부과 등의 대상이 되는 빈집의 범위를 규정할 필요가 있다. 일본 빈집정비법의 특정빈집에 관한 정의를 벤치마킹할 수 있는 바, 특정빈집을 나타내는 개념표지가 다소 불명확하기 때문에, 이를 해소하기 위한 방안으로 실제 빈집정비사업을 시행할 경우 활용할 수 있는 세부적인 기준을 하위법령에서 마련하고 법률에서는 이에 대한 위임근거를 마련할 필요가 있다.

둘째, 현행 「농어촌정비법」에서는 생활환경정비계획의 내용으로 빈집정비사업을 추진하고 있는 효과적인 빈집정비사업을 추진하기 위하여, 빈집정비계획에 관한 별도의 법정계획을 수립할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 이 법정계획은 빈집정비사업의 주체

가 되는 기초자치단체가 주체가 되어, 빈집정비가 필요할 때 근거를 제시하는 역할을 수행할 수 있도록 임의규정을 하는 것이 바람직하다.

셋째, 빈집정비사업의 규모와 구체적인 시행방법 등을 사전에 정확하게 파악하여 정비사업을 설계하고, 체계적인 빈집정비계획을 수립하기 위하여 사전적인 실태조사의 근거가 필요하며, 이를 지속가능한 활용이 가능하도록 빈집 관련 정보시스템의 구축・운영이 필요하다. 실태조사와 정보시스템에 관한 입법례는 다수 있지만, 농어촌지역의 빈집현황에 대한 파악과 정보관리는 그 필요성이 매우 강하게 요청되기 때문에, 법률에 근거를 두고 정책을 추진할 수 있는 기반이 필요하다.

끝으로 신중한 검토가 필요한 사안이지만, 현행 「농어촌정비법」상 직권철거제도가 있음에도 불구하고, 이를 보완할 수 있는 이행강제금제도의 도입을 검토할 수 있다. 강력한 강제이행조치인 직권철거제도가 있음에도 불구하고 이행강제금제도를 도입하는 것에 대해서 과잉된 강제조치의 추가라는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이행강제금의 도입은 빈집정비를 위한 과잉조치의 추가가 아니라, 현행 직권철제도가 갖고 있는 강제성과 집행의 어려움을 사전에 완화시켜서 자발적인 빈집정비를 유도하기 위한 취지로 도입의 현실적 필요성에 대한 고려가 필요하다. 따라서 행정청으로 하여금 직권철거명령에 이르기 전에 정비명령 이후 이를 원활하고 유연하게 자발적인 정비가 될 수 있도록 이행강제금의 신중한 부과가 필요할 것이다.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참 고 문 헌

※ 국내 문헌

2017 인구주택총조사, 통계청, 2018.8.27.

박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, NARS 현안분석 vol.29, 국회입법조사처, 2018.11.20.

채우석, 빈집정비사업에 관한 법제적 연구, 일감부동산법학 제16호, 건국대학교 법학연구소, 2018.2.

채우석, 빈집정비와 대응 법제에 관한 연구, 토지공법연구 제81집, 한국토지공법학회, 2018.2.

성중탁, 우리나라 농어촌정비사업 법제의 개선 방향, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016.8.

이세원, 국내 빈집 대책, 정밀한 실태조사가 우선이다, 세계와 도시 재22호, 서울연구원, 2018.7.

※ 참고 법률안 및 국회 검토보고서

농어촌정비법 일부개정법률안(김현권의원 대표발의, 의안번호: 2007651, 발의연원일: 2017.6.28.) 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회, 2017.9.

주차장법중개정법률안(정부제출, 의안번호: 162851, 발의연원일: 2003.10.31) 검토보고서, 국회 건설교통위원회, 2003.11.

옥외광고물등관리법중개정법률안(정부제출, 의안번호: 160592, 발의연원일: 2000. 12.30) 검토보고서, 국회 행정자치위원회, 2001.2.

※ 참고 법률

건축법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타법개정]

건축물관리법 [시행 2020. 5. 1.] [법률 제16416호, 2019. 4. 30., 제정]

빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 [시행 2019. 11. 1.]

농어촌정비법 [시행 2019. 8. 27.] [법률 제16542호, 2019. 8. 27., 일부개정]

농어촌주택개량촉진법 [시행 2010. 12. 1.] [법률 제10331호, 2010. 5. 31., 타법개정]

주차장법 [시행 2019. 1. 19.] [법률 제16005호, 2018. 12. 18., 일부개정]

1인 창조기업 육성에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 [시행 2018. 9. 14.] [법률 제15448호, 2018. 3. 13., 일부개정]

공동주택관리법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16381호, 2019. 4. 23., 일부개정]

공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 [시행 2018. 8. 14.] [법률 제15723호, 2018. 8. 14., 일부개정]

귀농어 · 귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16117호, 2018. 12. 31., 일부개정]

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16242호, 2019. 1. 15., 일부개정]

노인복지법 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16243호, 2019. 1. 15., 일부개정]

노인장기요양보험법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16369호, 2019. 4. 23., 일부개정]

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 6. 25.] [법률 제16069호, 2018. 12. 24., 일부개정]

농지법 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16073호, 2018. 12. 24., 일부개정]

다문화가족지원법 [시행 2018. 6. 13.] [법률 제15204호, 2017. 12. 12., 일부개정]

대중문화예술산업발전법 [시행 2019. 1. 25.] [법률 제16053호, 2018. 12. 24., 일부개정]

도로법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15997호, 2018. 12. 18., 일부개정]

도시형소공인 지원에 관한 특별법 [시행 2018. 6. 12.] [법률 제15686호, 2018. 6. 12., 일부개정]

마약류 관리에 관한 법률 [시행 2019. 3. 12.] [법률 제15939호, 2018. 12. 11., 일부개정]

무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

모자보건법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16370호, 2019. 4. 23., 일부개정]

문학진흥법 [시행 2018. 11. 17.] [법률 제15814호, 2018. 10. 16., 일부개정]

발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

발명진흥법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16361호, 2019. 4. 23., 일부개정]

방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법 [시행 2018. 7. 18.] [법률 제15560호, 2018. 4. 17., 일부개정]

벤처기업육성에 관한 특별조치법 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16397호, 2019. 4. 23., 일부개정]

보행안전 및 편의증진에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률 [시행 2018. 4. 17.] [법률 제15344호, 2018. 1. 16., 타법개정]

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 [시행 2019. 6. 12.] [법률 제15884호, 2018. 12. 11., 일부개정]

성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 [시행 2018. 9. 14.] [법률 제15450호, 2018. 3. 13., 일부개정]

아동복지법 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16248호, 2019. 1. 15., 일부개정]

아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

양성평등기본법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15985호, 2018. 12. 18., 일부개정]

양식산업발전법 [시행 2020. 8. 28.] [법률 제16568호, 2019. 8. 27., 제정]

어린이 식생활안전관리 특별법 [시행 2019. 8. 1.] [법률 제16432호, 2019. 4. 30., 일부개정]

어촌특화발전 지원 특별법 [시행 2018. 10. 18.] [법률 제15605호, 2018. 4. 17., 타법개정]

연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 9.] [법률 제16212호, 2019. 1. 8., 타법개정]

영유아보육법 [시행 2019. 11. 1.] [법률 제16404호, 2019. 4. 30., 일부개정]

예술인 복지법 [시행 2019. 1. 17.] [법률 제15821호, 2018. 10. 16., 일부개정]

옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

외국인투자 촉진법 [시행 2019. 8. 20.] [법률 제16479호, 2019. 8. 20., 일부개정]

자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16255호, 2019. 1. 15., 일부개정]

장애아동 복지지원법 [시행 2016. 12. 2.] [법률 제14332호, 2016. 12. 2., 일부개정]

장애인고용촉진 및 직업재활법 [시행 2018. 10. 16.] [법률 제15851호, 2018. 10. 16., 일부개정]

장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 [시행 2016. 8. 12.] [법률 제13805호, 2016. 1. 19., 타법개정]

장애인 등에 대한 특수교육법 [시행 2018. 5. 22.] [법률 제15367호, 2018. 2. 21., 일부개정]

장애인활동 지원에 관한 법률 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제15906호, 2018. 12. 11., 일부개정]

정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 [시행 2019. 10. 24.] [법률 제16377호, 2019. 4. 23., 일부개정]

주차장법 [시행 2019. 1. 19.] [법률 제16005호, 2018. 12. 18., 일부개정]

중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 [시행 2019. 4. 1.] [법률 제16172호, 2018. 12. 31., 타법개정]

중소기업 인력지원 특별법 [시행 2019. 6. 1.] [법률 제15925호, 2018. 12. 11., 일부개정]

중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 [시행 2018. 3. 13.] [법률 제15466호, 2018. 3. 13., 일부개정]

지방소도읍 육성 지원법 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

지속가능 교통물류 발전법 [시행 2019. 2. 15.] [법률 제15739호, 2018. 8. 14., 일부개정]

지역문화진흥법 [시행 2014. 7. 29.] [법률 제12354호, 2014. 1. 28., 제정]

지역특화작목 연구개발 및 육성에 관한 법률 [시행 2019. 7. 9.] [법률 제16201호, 2019. 1. 8., 제정]

청소년복지 지원법 [시행 2019. 3. 19.] [법률 제15988호, 2018. 12. 18., 일부개정]

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 [시행 2018. 7. 17.] [법률 제15354호, 2018. 1. 16., 일부개정]

한부모가족지원법 [시행 2019. 6. 19.] [법률 제15989호, 2018. 12. 18., 일부개정]

효행 장려 및 지원에 관한 법률 [시행 2016. 8. 12.] [법률 제13805호, 2016. 1. 19., 타법개정]

※ 참고 판결례

헌법재판소 2004. 2. 26. 2001헌바80・84・102・103, 2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2009헌바140 전원재판부 [건축법 제80조제1항 등 위헌소원]

헌법재판소 2000. 3. 30. 선고 98헌가8 전원재판부 [건축법 제83조제1항제1호중 제14조 등 규정에 의한 적용부분 위헌제청]

헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2010헌바39,40(병합) 전원재판부 [농지법 제62조등 위헌소원]

헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌바116 전원재판부 [농지법 제62조 제1항 위헌소원]

대법원 1995. 7. 26.자 94마2283 결정 [건축법위반]

대법원 1997. 4. 28.자 96마1597 결정 [건축법위반]

대법원 2006. 5. 22.자 2004마953 결정 [건축법위반이의]

대법원 2002. 8. 16.자 2002마1022 결정 [건축법위반]

※ 참고 외국 입법례

空家等対策の推進に関する特別措置法 (平成26年法律第127号)

「Local Government Act 2003」 85 Vacant dwellings: use of information obtained for council tax purposes, House of Commons library, 「Empty Housing(England)」, 『briefing paper』, number 3012, 2018.6.13.

Department for Communities and Local Government, 「The Housing (Empty Dwelling Management Orders)(Prescribed Period of Time and Additional Prescribed Requirements) (England) (Amendment) Order 2012」, 2012.10.17., House of

Commons library, 「Empty Dwelling Management Orders」, 「briefing paper」, number 04129, 2016.6.24.

「Local Government Act 2003」 85 Vacant dwellings: use of information obtained for council tax purposes, House of Commons library, 「Empty Housing(England)」, 「briefing paper」, number 3012, 2018.6.13.

부 록

일본「빈집등 대책의 추진에 관한 특별조치법」

일본 「빈집등 대책의 추진에 관한 특별조치법」*)

제 1 조(목적) 이 법률은 적절한 관리가 이루어지지 않은 빈집 등이 방재, 위생, 경관 등 지역주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치는 경우, 지역주민의 생명, 신체 또는 재산을 보호하는 동시에, 그 생활환경의 보전을 도모하고, 아울러 빈집 등의 활용을 촉진하기 위하여, 빈집 등 시책에 관한 국가의 기본지침 수립, 시정촌에 의한 빈집등대책계획의 작성, 기타 빈집 등에 관한 시책을 추진하기 위해 필요한 사항을 정함으로써, 빈집 등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고, 공공복지의 증진과 지역진흥에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) ① 이 법률에서 "빈집등"은 건축물 또는 이에 부속하는 공작물이 거주 기타 사용이 이루어지지 않은 상태인 곳과 그 부지(입목 등을 포함하고, 국가 또는 지방공공단체가 소유하거나 관리하는 곳을 제외한다)를 말한다.

② 이 법률에서 "특정빈집등"이라 함은, 그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험할 우려가 있는 상태 또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태, 적절한 관리가 이루어지지 않음으로써 현저하게 경관을 해치고 있는 상태 등 기타 주변의 생활환경 보전을 도모하기 위해서 방치하는 것이 부적절한 상태에 있다고 인정되는 빈집등을 말한다.

제 3 조(빈집등의 소유자등의 책무) 빈집등의 소유자 또는 관리자(이하 "소유자등"이라고 한다)는 주변의 생활환경에 악영향을 미치지 않도록 빈집등의 적절한 관리에 노력하여야 한다.

---

*) 이하의 내용은 필자가 일본 「空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)」를 국문으로 번역한 조문이다.

제 4 조(시정촌의 책무) 시정촌은 제6조제1항에서 규정하는 빈집등대책계획의 작성 및 이에 근거한 빈집등에 관한 대책의 시행과 빈집등에 관한 필요한 조치를 적절히 강구하도록 노력한다.

제 5 조(기본지침) ① 국토교통대신 및 총무대신은 빈집등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위한 기본적인 지침(이하 “기본지침”이라 한다)를 정하여야 한다.

② 기본지침은 다음 각 호의 사항을 정한다.

1. 빈집등에 관한 시책 실시의 기본적인 사항

2. 제6조제1항에서 규정하는 빈집등대책계획에 관한 사항

3. 기타 빈집등에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위해서 필요한 사항

③ 국토교통대신 및 총무대신은 기본지침을 정하거나 이를 변경하고자 할 때에는 사전에 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 국토교통대신 및 총무대신은 기본지침을 정하거나 이를 변경한 때에는 지체없이 이를 공표하여야 한다.

제 6 조(빈집등대책계획) ① 시정촌은 그 구역 내에서 빈집등에 관한 대책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위해서 기본지침에 입각하여 빈집등에 관한 대책계획(이하 “빈집등대책계획”이라고 한다)을 정할 수 있다.

② 빈집등대책계획에서는 다음 각 호의 사항을 정한다.

1. 빈집등에 관한 대책의 대상으로 한 지역 및 대상으로 하는 빈집 등의 종류, 기타 빈집등에 관한 대책의 기본적인 방침.

2. 계획기간

3. 빈집 등의 조사에 관한 사항

4. 소유자등에 의한 빈집등의 적절한 관리촉진에 관한 사항

5. 빈집 및 철거된 빈집에 관련된 철거지(이하 “빈집등의 철거지”라고 한다)의 활용촉진에 관한 사항

6. 특정빈집등에 대한 조치(제14조제1항의 규정에 의한 조언이나 지도 및 같은 조 제2항의 규정에 의한 권고, 같은 조 제3항의 규정에 의한 명령 또는 같은 조 제9항 또는 제10항의 규정에 의한 대집행을 말한다. 이하 같다) 기타 특정빈집 등에 대한 철거에 관한 사항

7. 주민등의 빈집등에 관한 상담의 대응에 관한 사항

8. 빈집등에 관한 대책의 실시체계에 관한 사항

9. 기타 빈집등에 관한 대책의 실시에 관한 필요한 사항

③ 시정촌은 빈집등의 대책계획을 정하거나 이것을 변경하였을 때에는 지체없이 이를 공표하여야 한다.

④ 시정촌은 도도부현지사에 대한 빈집등대책계획의 작성・변경・실시에 관한 정보의 제공, 기술적 조언, 기타 필요한 지원을 요청할 수 있다.

제 7 조(협의회) ① 시정촌은 빈집등대책계획의 작성・변경・실시에 관한 협의를 하기 위하여 협의회(이하 이 조에서 “협의회”라고 한다)를 조직할 수 있다.

② 협의회는 시정촌장(특별구의 구장을 포함한다. 이하같다) 외에 지역주민, 시정촌의 의회의원, 법무, 부동산, 건축, 복지, 문화 등에 관한 전문가 기타 시정촌장이 필요로 인정하는 자로 구성한다.

③ 그 밖에 협의회 운영에 관한 필요한 사항은 협의회가 정하다

제 8 조(도도부현에 의한 지원) 도도부현지사는 빈집등대책계획의 작성・변경・실시, 기타 빈집등에 관하여 이 법률에 근거하여 시정촌이 강구하는 조치에 관한 정보와 기술적인 조언을 해당 시정촌에게 제공하고, 시정촌 상호간의 연락조정 기타 필요한 지원을 하도록 노력해야 한다.

제 9 조(출입조사 등) ① 시정촌장은 해당 시정촌의 구역 내에 있는 빈집등의 소재 및 해당 빈집등의 소유자등을 파악하기 위한 조사와 기타 빈집등에 관하여 이 법의 시행을 위한 필요한 조사를 실시할 수 있다.

② 시장은 제14조제1항부터 제3항까지 규정의 시행에 필요한 범위에서 해당 직원 또는 위임받은 자에게 빈집등으로 인정되는 장소에 들어가서 조사를 시킬 수 있다.

③ 시장은 전항의 규정에 의한 해당 직원 또는 위임받은 자를 빈집등으로 인정되는 장소에 출입하게 하기 위해서는 5일 전까지 해당 빈집등의 소유자등에게 그 사실을 통지하여야 한다. 다만, 해당 소유자등에게 통지하는 것이 어려울 때는 그러하지 아니하다.

④ 제2항의 규정에 의한 빈집등으로 인정되는 장소에 출입하는 자는 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고, 관계자의 청구가 있을 때는 이를 제시해야 한다.

⑤ 제2항의 규정에 의한 현장조사의 권한은 범죄수사 때문에 인정된 것이라고 해석하여서는 아니 된다.

제10조(빈집등의 소유자등에 관한 정보의 이용 등) ① 시장은 고정자산세의 과세 기타 사무 때문에 이용할 목적으로 보유한 정보로서, 성명 등 빈집등의 소유자등에 관한 것에 대하여 이 법률의 시행에 필요한 범위에서 그 보유에 관한 특정이용목적 이외의 목적으로 이용할 수 있다.

② 도지사는 고정자산세의 과세 기타 사무에서 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무 중 특별구가 존재하는 구역에 있어서 도가 처리하는 것으로 되어 있는 것을 이용할 목적으로 도가 보유하는 정보이면서, 특별구의 구역내에 있는 빈집등의 소유자 등에 관한 정보에 대하여, 해당 특별구의 구청장으로부터 제공을 요청받았을 때에는 이 법률의 시행을 위해서 필요한 범위에서 신속하게 해당 정보를 제공하여야 한다.

③ 전항에 규정하는 것 이외에 시정촌장은 이 법률의 시행을 위해서 필요할 때에는 관계 지방공공단체의 장 기타의 자에 대하여 빈집등의 소유자등의 파악에 관해 필요한 정보의 제공을 요청할 수 있다.

제11조(빈집등에 관한 데이터베이스의 정비 등) 시정촌은 빈집등(건축물을 매매하거나 임대사업을 하는 자가 매매하거나 임대하기 위해서 소유하거나 관리하는 것은 제외한다. 이하 같다)에 관한 데이터베이스의 정비 및 기타 빈집등에 관한 정확한 정보를 파악하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다.

제12조(소유자등에 의한 빈집등의 적절한 관리의 촉진) 시정촌은 소유자등에 의한 빈집등의 적절한 관리를 촉진하기 위하여 이에 대한 정보의 제공, 조언 그 밖에 필요한 지원을 하도록 노력한다.

제13조(빈집등 및 빈집등의 철거지의 활용 등) 시정촌은 빈집 및 빈집등의 철거지(토지를 매매하거나 임대사업을 하는 자가 매매하거나 임대하기 위하여 소유하거나 관리하는 것은 제외한다)에 관한 정보의 제공 기타 이러한 활용을 위하여 필요한 대책을 강구하도록 노력한다.

제14조(특정빈집등에 대한 조치) ① 시장은 특정빈집등의 소유자등에게 해당 특정빈집등에 관한 철거, 수선, 입목등의 벌채 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해서 필요한 조치(그대로 방치하면 붕괴 등 현저하게 안전상 위험이 될 우려가 있는 상태

또는 현저하게 위생상 유해할 우려가 있는 상태가 아닌 빈집등에 에 대해서는 건축물 철거에서 제외한다)를 취하도록 조언 또는 지도를 할 수 있다.

② 시장은 전항의 규정에 의한 조언이나 지도를 한 이후에 해당 특정빈집등의 상태가 개선되지 않았다고 인정될 경우 해당 조언이나 지도를 받은 자에 대하여 상당한 유예기간을 부여하고 철거, 수선, 입목등의 벌채 기타 주변 생활환경의 보전을 도모하기 위해서 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다.

③ 시정촌장은 전항의 규정에 의한 권고를 받은 자가 정당한 이유가 없이 그 권고와 관련된 조치를 취하지 않았을 경우, 특히 필요하다고 인정될 때에는 그 자에 대하여 상당한 유예기한을 부여하고 그 권고와 관련된 조치를 취할 것을 명할 수 있다.

④ 시장은 전항의 조치를 명하고자 하는 경우에 대해서 미리 해당 조치에 대한 사유 및 의견서의 제출처와 제출기한을 기재한 통지서를 교부해서 그 조치를 받을 자에게 또는 그 대리인에게 의견서 및 자기에게 유리한 증거를 제출할 기회를 주어야 한다.

⑤ 전항에 따른 통지서의 교부를 받은 자는 그 교부를 받은 날부터 5일 이내에 의견서 제출에 대신하여 공개에 따른 의견청취의 실시를 시장에게 청구할 수 있다.

⑥ 시장은 전항의 규정에 따른 의견청취의 청구가 있는 경우에 제3항의 조치를 받은 자 또는 그 대리인을 소환하고 공개에 따른 의견을 수렴하여야 한다.

⑦ 시장은 전항의 규정에 따른 의견청취를 할 경우에 제3항의 규정에 따라서 조치 및 의견청취의 기일・장소를 기일의 3일 전까지, 전항에서 규정하는 자에게 통지하며 이를 공고하여야 한다.

⑧ 제6항에서 규정하는 자는 의견청취에 있어서 증인을 출석시키고 자기에게 유리한 증거를 제출할 수 있다.

⑨ 시장은 제3항의 규정에 따른 필요한 조치를 명한 경우에 그 조치를 받은 자가 그 조치를 이행하지 않을 때 또는 이행해도 제3항의 규정에서 정한 기한까지 완료되기

어렵다고 판단되는 때에는 행정대집행법(소화 23년 법률 제43호)에서 정하는 바에 따라서 스스로 의무자가 할 행위를 하거나 제3자로 하여금 하고 이를 시킬 수 있다.

⑩ 제3항의 규정에 따른 필요한 조치를 하는 경우에 있어서, 과실없이 그 조치의 명령을 내릴 자에 대하여 확인할 수 없는 경우(과실이 제1항의 조언, 지도 또는 제2항의 권고가 이루어져야 하는 자를 확인할 수 없기 때문에 제3항에 따른 절차에 의한 명령을 할 수 없는 경우를 포함한다)에는, 시정촌장은 그 자의 부담으로 그 조치를 스스로 실시하거나, 그 명령한 자 또는 위임받은 자에게 조치를 시행하게 할 수 있다. 이 경우 상당한 기한을 정하고 그 조치를 행해야 한다는 취지 및 그 기한까지 그 조치를 실시하지 않을 경우에 시정촌장이나 그 명령을 한 자 또는 위임받은 자가 그 조치를 시행한다는 취지를 사전에 공고하여야 한다.

⑪ 시장은 제3항의 규정에 따른 명령을 한 경우에는 표지판설치 기타 국토교통성령・총무성령으로 정하는 방법에 따라서 그 사실을 공시해야 한다.

⑫ 전항의 표지는 제3항의 규정에 따른 명령에 관련된 특정빈집등에 설치할 수 있다. 이 경우에는 해당 특정빈집등의 소유자등은 해당 표지판의 설치를 거부하거나 방해해서는 안 된다.

⑬ 제3항의 규정에 따른 명령에 대해서는 행정절차법(평성 5년 법률 제88호) 제3장(제12조 및 제14조를 제외한다)의 규정은 적용하지 않는다.

⑭ 국토교통대신 및 총무대신은 특정빈집등에 대한 조치에 관한 그 적절한 실시를 도모하기 위해서 필요한 지침을 정할 수 있다.

⑮ 그 밖에 특정빈집등에 대한 조치에 관한 필요한 사항은 국토교통성령・총무성령으로 정한다.

제15조(재정상 조치 및 세제상 조치 등) ① 국가 및 도도부현은 시정촌이 추진하는 빈집등대책계획에 근거하여 빈집등에 관한 대책의 적절하고 원활한 실시에 기여하기 위하

여 빈집등에 관한 대책의 실시에 필요한 비용의 보조, 지방교부세의 확충 기타 필요한 재정상의 조치를 강구한다.

② 국가 및 지방공공단체는 전항에서 정하는 사항 이 외에 시정촌이 실시하는 빈집등 대책계획에 근거한 빈집등에 관한 대책의 적절하고 원활한 실시에 이바지하기 위하여 필요한 세제상의 조치 및 기타 조치를 강구한다.

제16조(과태료) ① 제14조제3항의 규정에 따른 시정촌장의 명령을 위반한 자는 50만엔 이하의 과태료에 처한다.

② 제9조제2항의 규정에 따른 출입조사를 거부, 방해하거나 기피한 자는 20만엔 이하의 과태료에 처하다.

현안분석 19-04
농촌빈집정비 활성화를 위한
농어촌정비법 개선 방안 연구

2019년 9월 24일 인쇄
2019년 9월 26일 발행

발 행 인 | 김 계 홍

발 행 처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전 화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | http://www.klri.re.kr

값 8,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ⓒ
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-942-0 93360

이준호

학 력
동국대 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문
국가균형발전을 위한 법제 연구
금융서비스의 공정경쟁기반조성을 위한 법제 연구
공동생활주택(Co-housing) 관련 법제 개선방안 연구
사회적금융의 법제화 방안 연구
정책금융 지원 법제 연구

KLRI KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

9 788966 849420 93360

값 8,000원

ISBN 978-89-6684-942-0 93360