

‘빈집’을 활용한 도시재생을 전망하다

일본의 빈집 활용 사례와 서울시의 프로젝트를 중심으로

[글] 이동훈 교수 dhl@seoultech.ac.kr
서울과학기술대학교 건축학부

서울시에 늘어나는 빈집들

서울의 재개발사업 해제구역에 가보면 간간히 빈집들이 눈에 띈다. 정비구역으로 지정되었을 당시 주민들이 노후한 주택을 버리고 다른 지역으로 이주했기 때문이다. 이렇게 집이 방치되면 잡초가 무성해지거나 쓰레기가 버려지면서 동네 미관을 해치고 악취를 풍기게 된다. 또한 방치되는 시간이 길어지면 건물 붕괴의 위험은 물론이거니와 치안의 사각지대가 될 가능성도 높아진다.

재개발이 해제된 구역에 빈집이 늘어나게 된 원인은 무엇일까? 주택에 대한 신규 수요의 둔화와 저성장의 여파로 인해 부동산 시장이 침체되었기 때문이다. 다시 말해서 노후 주거지의 해법으로 지금까지 이루어졌던 전면 철거방식의 재개발·재건축사업은 사업성이 확보되는 일부 지역에서만 전개되고, 사업 추진의 동력을 잃은 정비구역들이 해제됨에 따라 버려진 빈집이 골칫거리로 남게 된 것이다.

이러한 흐름 속에서 지금까지의 물리적 개발보다는 지역 여건을 반영한 대안이 모색되고 있다. 지방자치단체들은 빈집 문제에 대응하기 위해 자체적으로 관련 조례를 제정하여 빈집에 대한 관리를 모색하고 있으며, 정부도 도시재생을 정책의 화두로 내걸고 지역주민이 주도하는 지역맞춤형 도시재생을 지원하기 시작했다. 빈집 등 노후 주거지에 산재한 유휴 부지들은 향후 저층 주거지의 재생 거점으로 활용될 가능성이 크다.

이 글은 서울시의 빈집 현황을 파악해보고, 우리보다 앞서 빈집에 대한 관리방안을 마련하여 활용하고 있는 일본의 참고할 만한 사례를 살펴보고자 한다.

서울시, 빈집 살리기 프로젝트를 시작하다

2015년 통계청의 인구주택총조사 결과 서울시의 빈집 수는 7만 9,049호로, 이는 전체 주택의 2.8% 정도를 차지한다. 빈집의 유형별로는 아파트가 4만 3,302호(54.8%)로 가장 높은 비율을 보였다. 주택의 종류별로 건축연수를 살펴보면, 지은 지 35년 이상인 단독주택의 비율이 85.5%로 노후 단독주택에 대한 각별한 관리가 요구되고 있다. 아파트나 다세대주택은 준공 15년 미만의 신규 물량이 절반 정도 포함되어 있고, 건축연수가 35년 이상인 주택은 5% 미만으로 나타났다.

빈집의 방치 기간을 살펴보면, 단독주택을 제외한 공동주택(아파트, 연립주택, 다세대주택)의 경우 3개월 미만인 단기 물량이 전체의 과반 이상을 차지하고 있는데, 이는 미분양·미입주 물량이나 철거 대기 중인 물량 등을 다수 포함한 수치로 추정된다.

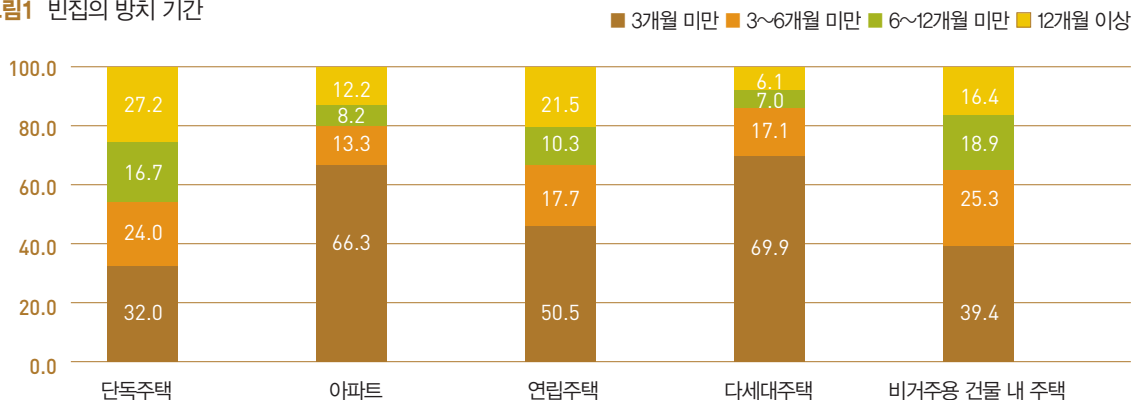
표1 서울시 빈집의 건축연수

단위 : 호(%)

주택 종류	계	2015년~2010년	2009~2000년	1999~1990년	1989~1980년	1979년 이전
단독주택	2,662(100.0)	21(0.8)	17(0.6)	41(1.5)	319(12.0)	2,264(85.5)
아파트	43,302(100.0)	13,172(30.4)	8,265(19.1)	7,247(16.7)	12,495(28.9)	2,123(4.9)
연립주택	4,901(100.0)	257(5.2)	585(11.9)	1,508(30.8)	1,763(36.0)	788(16.1)
다세대주택	27,617(100.0)	6,537(23.7)	6,719(24.3)	7,138(25.8)	6,005(21.7)	1,218(4.4)
비거주용 건물 내 주택	567(100.0)	13(2.3)	38(6.7)	111(19.6)	154(27.2)	251(44.3)
계	79,049(100.0)	20,000(25.3)	15,624(19.8)	16,045(20.3)	20,736(26.2)	6,644(8.4)

자료 통계청(2015) 인구주택총조사

그림1 빈집의 방치 기간



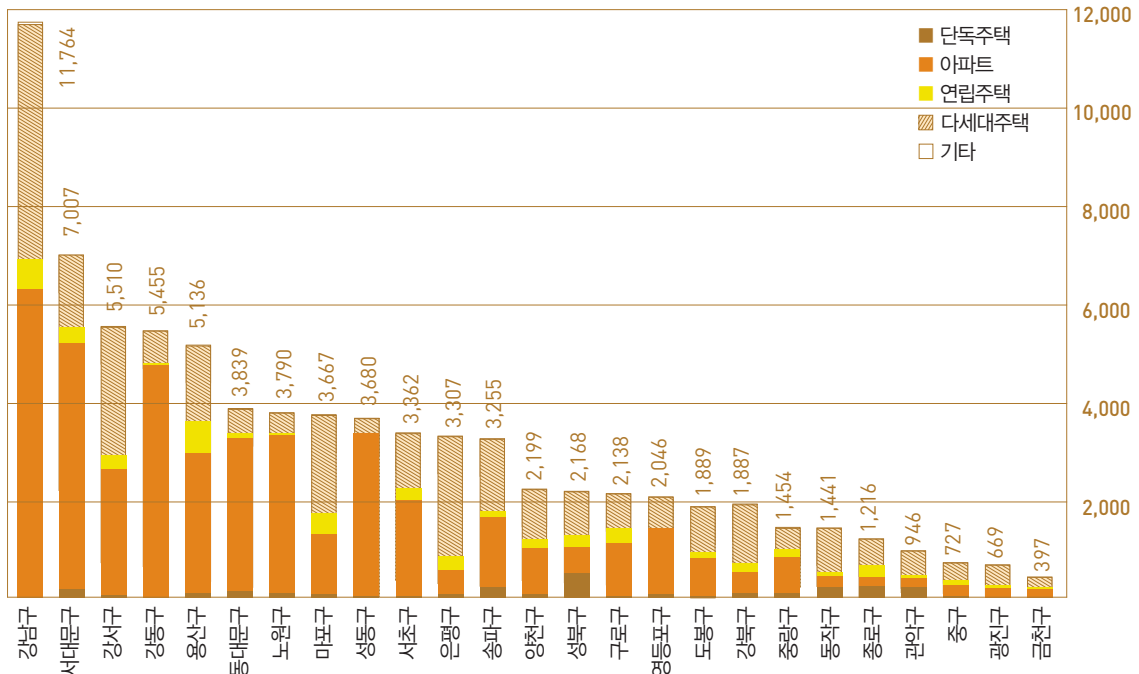
자료 통계청(2015) 인구주택총조사

자치구별 빈집의 분포를 살펴보면, 강남구가 가장 높으며(1만 1,764호), 다음으로 서대문구(7,007호), 강서구(5,510호), 강동구(5,455호), 용산구(5,136호)로 순으로 모두 5,000호 이상의 수치를 나타내고 있다. 그러나 이 수치는 일시적인 빈집이거나 미분양·미입주택이 포함되어 있어 실질적인 현황으로 보기는 어렵다. 실효성 있는 빈집 현황을 파악을 위해 서울시가 상하수도사업본부와 협력하여 6개월 이상 수도 기본요금만 고지된 주택을 조사한 결과, 2016년 8월 말 기준 빈집으로 추정되는 가구는 자치구별로 노원구가 가장 많았다.(1만 192가구) 그다음으로 성북구(1,153가구), 동대문구(1,130가구), 서대문구(1,073가구) 순으로 집계되어 강북권에 집중적으로 분포되어 있음이 확인되었다.

빈집의 제도적 정의

- 빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법(제2조 ①)
특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등"이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택. 다만, 미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외.
- 서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례(제2조 1)
서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 6개월 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물

그림2 자치구별 빈집 현황



자료 통계청(2015) 인구주택총조사

서울시, 빈집 살리기 프로젝트를 시작하다

2015년 서울시는 안전하고 쾌적한 주거환경을 조성하기 위해 ‘서울특별시 빈집 활용 및 관리에 관한 조례’를 제정하였다. 이 조례는 빈집 소유주, 자치구, 사업자 간의 협약을 통해 확보된 빈집을 노인, 장애인, 한부모 가족, 대학생 및 청년근로자, 육아공동체 등의 다양한 수요자를 위해 활용하는 정책으로, 서민이 부담가능한 전용주택을 맞춤형으로 공급하는 것을 목표로 하고 있다. 그 밖에도 노원구와 관악구는 자치구 차원에서 CCTV 설치, 가설 울타리 설치 등 정비 및 환경악화 방지 차원의 조례를 마련하고 있다.

이러한 제도를 바탕으로 서울시는 2015년부터 ‘빈집 살리기 프로젝트’¹를 실시하고 있다. 구체적인 지원 내용을 살펴보면, 전체 리모델링 비용의 50%(최대 4,000만원)를 서울시가 지원하고 나머지 사업자 자기부담금의 최대 90%까지 저리로 용자(5년 만기, 연 2%)하고, 임대료는 주변 시세의 80%, 인상률은 5% 이하로 제한하고 있다. 그러나 빈집 살리기 프로젝트는 주거취약 계층의 주거 안정에 기여하기 위한 제도임에도 불구하고 임대료 제한에 대한 집주인들의 거부감, 그리고 재개발에 대한 일말의 기대감 때문에 아직 호응을 얻지 못하고 있는 실정이다.² 다만 중앙정부 차원에서 2018년 2월부터 시행될 ‘빈집 등 소규모 주택정비에 관한 특례법’은 빈집의 정비 및 관리³를 위한 제도적 근거를 마련한 것으로, 향후 시행령 등 세부적 규정들이 정비되면 빈집에 대한 관리체계 구축과 함께 다양한 활용방안이 모색될 것으로 예상된다.

1 2017년 ‘빈집 살리기 프로젝트’의 서울시 예산액은 7억 8,000만 원 수준이며 빈집 32개 등을 리모델링하여 160가구를 공급한다는 목표를 세우고 있음.

2 이데일리, ‘서울시내 노후 빈집, 리모델링 거쳐 청년 공공임대로 변신한다’, 2017. 2. 27

3 빈집 정비계획의 수립, 빈집의 실태조사, 빈집 정비사업의 시행방법, 빈집의 철거, 빈집 정보시스템의 구축 등을 포함하고 있음.

그림3 서울시 빈집 살리기 프로젝트 사업개념도



자료 서울특별시

일본은 빈집 문제에 어떻게 대처하고 있나?

일본의 빈집 현황과 '빈집뱅크'

일본 전국의 빈집 수는 2013년 기준 약 820만 호로 추산되었다. 이는 5년 전인 2008년에 비해 63만 호 증가한 수치로, 전체 주택 수의 13.5% 수준이다. 빈집이 급격히 증가한 추세를 보여준다. 이 기간에 증가한 빈집의 79%는 단독주택이며, 그중의 68.9%는 1980년 이전에 지어진 노후주택인데 그대로 방치될 경우 주거환경을 악화시킬 가능성이 적지 않다.

빈집 문제가 사회적 이슈로 대두되면서 일본의 각 지방자치단체에서는 자체적으로 빈집 조례⁴를 제정하여 지역적 현황에 따라 대응해왔으며, 2014년 중앙정부 차원에서 제정한 '빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법'을 통해 개선 시책에 대한 가이드라인을 마련하고 사업 시행의 비용을 보조하고 있다.

빈집 문제에 효율적으로 대처하기 위해 일본은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 역할을 분담하는 체계를 구축하였다. <표2 참조> 이때 기초자치단체는 빈집의 소재 및 상태 및 소유주 현황 등을 파악하여 데이터베이스를 구축하는 기능을 수행하는데, 빈집 소유주의 의향을 물어 빈집을 구매하거나 임대를 원하는 자에게 집에 관한 정보를 공개하는 '빈집뱅크'를 운영하고 있다. <그림4 참조>

한편 관리 상태가 부실한 주택은 '특정 빈집'으로 구분하여 특별 관리하고 있으며, 기초자치단체장은 빈집 소유주에게 주택환경을 개선하도록 조언·지도, 권고, 명령, 강제집행의 순으로 이행 여부에 따라 단계별 조치를 취할 수 있다. 일본은 주거지 내에 산재된 빈집을 활용하여 지역에 요구되는 다양한 시설을 확보하는 사업을 전개하고 있다. 이른바 '빈집 재생 추진사업'⁵이라 하는데, 서울시의 '빈집 살리기 프로젝트'와 같이 비교적 간단한 리모델링을 통해 주거취약 계층에게 임대주택으로 공급하는 방식뿐만 아니라 지역사회 활성화를 위한 주민교류 시설, 숙박체험 시설, 문화창작 시설 등의 용도로 전환하거나 철거를 통해 소규모 공원이나 주차장 등으로 활용하는 방식이다. 빈집 정비를 통해 확보된 시설은 각 지역의 특성을 살린 다양한 프로그램과 연계하여 운영되고 있다.

지역 활성화의 거점, '지역공생의 집'

도쿄의 세타가야구(世田谷区)에서는 2005년부터 '지역공생의 집'이라는 프로그램을 운영하고 있다. 이는 세타가야 마을만들기 재단인 세타가야트러스트마치즈쿠리(Setagaya Trust & Community Design)⁶와 연계하여 빈집, 빈방, 정원

⁴ 전국적으로 빈집조례를 제정하고 있는 지방자치단체는 401개(2014년 9월 기준)

⁵ 공공사업으로 진행되는 경우 국가와 지방자치단체가 반반씩 비용을 부담하고 있으며, 민간이 사업주체인 경우 국가, 지방자치단체, 민간이 1/3씩 부담하고 공공적 용도로 10년 이상 활용하도록 되어 있음.

⁶ 世田谷トラストまちづくり(www.setagayatm.or.jp)

그림4 빈집뱅크의 구조

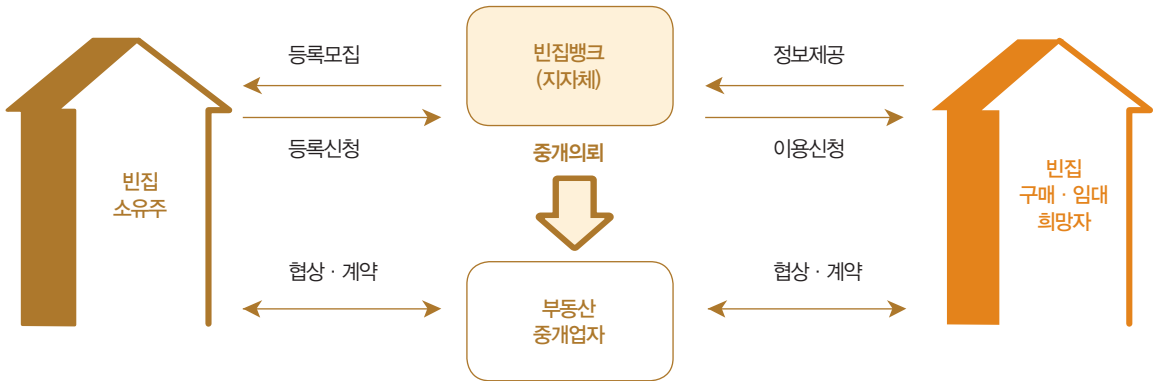


표2 일본의 빈집 대응체계 및 역할

구분	주요 역할
중앙정부(국가)	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 빈집 대책에 관한 가이드라인 책정 • 빈집 대책 실시를 위한 비용 보조 • 세제상 조치 실시
광역자치단체(도도부현)	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 대책의 정보 공유 및 전문기술 지원 제공 • 시정촌 간 의견교환의 장 제공 • 협의회 구성원의 중개 또는 알선 • 빈집 대책 실시 비용 보조
기초자치단체(시정촌)	<ul style="list-style-type: none"> • 빈집 대책계획 작성 • 필요한 경우 협의회 조직 • 빈집 소재 및 실태 파악 • 특정 빈집에 대한 입회조사 및 단계적 조치 실시

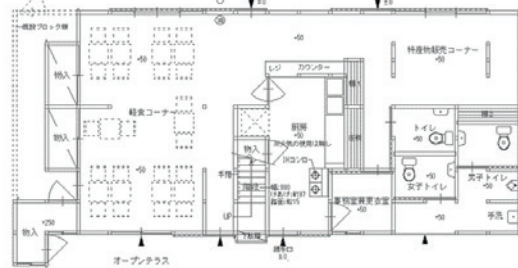
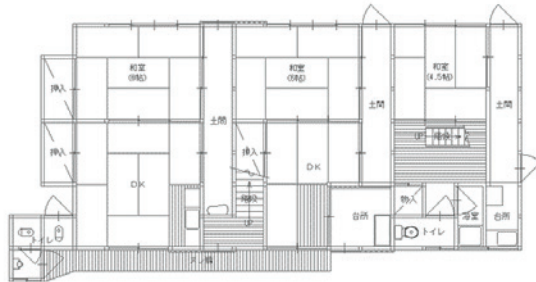
자료 이동훈, 2017, 일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰

등 집의 일부를 개방하여 커뮤니티 시설로 활용하는 것이다. 이 사업을 통해 19 개소(2016년 3월 말 기준)의 주택 소유주의 참여를 이끌어낼 수 있었다. 지역에 요구되는 공익시설과 주민 간 교류 활성화를 위한 마을카페, 커뮤니티센터, 아이들과 엄마를 위한 놀이방 등 다양한 시설로 개조하여 지역 활성화의 거점으로 활용하게 한 것이다.

세타가야구는 ‘빈집지역공헌활용조성사업⁷⁾’을 통해 지역공헌 활동 목적의 빈 집 개보수를 지원하고 있는데, 이 제도를 활용하면 최대 300만 엔의 초기 조성비용을 지원받을 수 있으며, 건축·세무·부동산 등 전문가로부터 건물의 현황 확인, 개보수 비용 산정, 활용 용도에 따른 제도 검토 등에 대한 조언을 받을 수 있다.

7
空き家等地域貢献活用助成事業

그림5 빈집을 교류·전시·관광시설로 개조한 사례



자료 일본 국토교통성(www.mlit.go.jp)

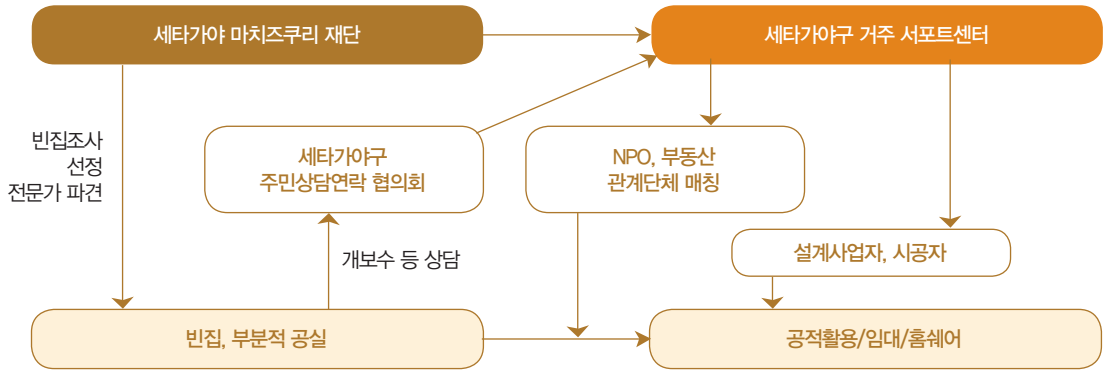
빈집 활용과 도시재생 뉴딜

인구가 감소될수록 빈집이 늘어나는 현상은 가속화될 수밖에 없고, 이러한 현상은 우려스러운 상황을 초래한다. 우선 빈집들이 관리되지 않은 채 방치되면 쓰레기가 무단 투기되거나 잡초가 무성해지는 등 생활환경이 악화될 뿐만 아니라 범죄 및 탈선을 유발하는 우범지대로 전락할 수 있다. 이러한 현상은 주민의 이탈로 이어지기 때문에 지역사회의 존립 자체가 흔들릴 가능성이 있다.

일본에서는 빈집의 급격한 증가 현상이 사회 문제로 이어지자 강력한 행정력을 동원하여 개선해오고 있다. 우선 빈집의 세부적 현황을 근접에서 파악할 수 있는 체계적인 관리 시스템을 시행하고 있다. 즉 기초자치단체에서 빈집의 소유주 현황, 상태, 활용계획 등에 대한 데이터베이스를 구축하고, 이를 활용하고자 하는 수요자와 연계하는 빈집뱅크를 운영함으로써 빈집의 활용을 촉진하는 방식이다. 또한 전문적 컨설팅과 재정 지원을 통해 빈집을 근린재생의 거점으로 전환하고 있다. 특히 지역사회에 필요한 시설들로 활용하는 사업이 다각적으로 전개되고 있는데, 이는 빈집을 지역의 자산으로 활용하는 가능성을 제시한다.

새롭게 출범한 우리나라 정부에서는 도시재생 뉴딜사업을 공약으로 제시했다.

그림6 세타가야 ‘지역공생의 집’ 지원체계



자료 남지현, 2014, 빈집을 활용한 지역커뮤니티 거점만들기

이는 대규모 철거 정비방식을 지양하고 지역주민 주도의 소규모 생활밀착형 사업을 통해 지역 여건에 맞는 맞춤형 도시재생이다. 이와 관련하여 신규 부지 확보가 어려운 노후 주거지에 전개되는 근린재생형 도시재생 사업의 경우, 지역에 산재한 유휴 공간이 지역 활성화의 거점으로 전환될 가능성이 크다. 이때 빈집은 활용가치가 큰 지역적 자산으로, 국토교통부는 ‘2017년 주거종합계획’을 통해 빈집을 지역 수요에 맞춰 주차장, 공부방, 주말농장 등으로 정비하거나 사회적 기업이나 공공기관이 개보수를 한 뒤 저렴한 임대주택으로 공급할 예정이다. 이로 인해 앞으로는 빈집을 활용한 다양한 시책사업들이 전개될 것으로 예상된다. 이렇듯 지역의 골칫거리가 되어가는 빈집을 지역에 요구되는 공간자원으로 활용한다면, 근린 주거지의 재생과 발전을 위한 전환점이 될 것으로 기대된다. **W**

참고문헌

- 김도형·이동훈, 2017, 서울시 빈집현황에 관한 고찰, 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집 37(1)
- 나준영·이동훈, 2016, 대도시권의 빈집 대응현황에 관한 연구, 한국생태환경건축학회 춘계국제학술대회 논문집 16(1)
- 남지현, 2014, 빈집을 활용한 지역 커뮤니티 거점 만들기, 대한건축학회논문집계획계 30(11)
- 이동훈, 2017, 일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰, 도시설계 18(1)
- 머니투데이, 서울 빈집 1만5000채 사상최대...내년부터 체계적 관리, 2016.09.07.
- 이데일리, 서울시내 노후 빈집, 리모델링 거쳐 청년 공공임대로 변신한다, 2017.02.27
- 서울시 주택도시계획부동산 포털 (citybuild.seoul.go.kr)
- 국가통계포털 (kosis.kr)
- 世田谷トラスつまちづくり(www.setagayatm.or.jp)
- 国土交通省(www.mlit.go.jp)