

요약

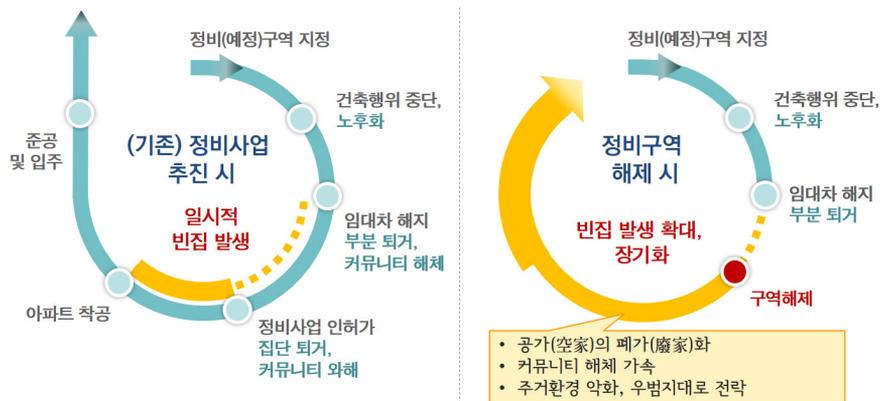
‘정책적 관리·활용대상’ 서울 빈집은 2천~3천호 시급성·활용방안 고려한 맞춤형 정비계획 수립

서울 빈집은 총 9.5만호로 뉴타운·재개발 해제지역 중심으로 발생

최근 서울에서는 해제지역을 중심으로 빈집이 발생하면서 빈집 관리에 대한 필요성이 높아지고 있다. 2016년 통계청 주택총조사 자료에 따르면, 서울의 빈집은 약 9.5만 호로 전체 주택의 3.3%를 차지하고 있다.

서울에서 빈집이 발생하는 원인은 지방 중소도시나 일본, 영국 등 외국 주요 도시와 다소 차이가 있다. 일반적으로 빈집이 고령화나 주택의 파손, 원도심 공동화 등에 의해 발생하는 것에 비해, 서울의 빈집은 뉴타운·재개발 구역 해제로 대별되는 정책적 요인에 기인한다.

지금까지 서울의 빈집은 정비사업 추진과정에서 나타나는 일시적인 빈집이 대다수로, 철거 후 아파트 단지가 들어서면서 빈집 문제는 자연스럽게 해결될 수 있었다. 그러나 뉴타운·재개발 출구전략에 따라 빈집이 발생하는 시점에 정비사업구역 해제 절차를 밟게 되면서 빈집 발생이 확대·장기화되기 시작하였다. 이 과정에서 공가(空家)가 폐가(廢家)화되고 커뮤니티 해체는 가속화되었으며, 마을의 주거환경이 지속적으로 악화될 우려가 있다.



[그림 1] 정비구역 해제에 따른 빈집 발생 과정

2018년 시행 ‘빈집 특례법’에 따라 빈집 실태조사·정보시스템 구축 중

2018년 2월 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’(이하 빈집 특례법)이 시행되면서 저층주거지 재생을 둘러싼 정책 여건이 변화하고 있다. 빈집 특례법은 ‘빈집’에 대한 정의, 빈집정비계획의 수립·시행, 빈집정비사업의 시행 등에 대한 내용을 포함하고 있다. 2018년 3월 서울시는 빈집 특례법에서 시·도 조례로 위임된 사항과 사업 추진을 위해 필요한 사항을 규정하고, 빈집 및 소규모주택 정비사업을 활성화하기 위한 조례(안)을 입법예고하였다.

빈집 특례법에서는 빈집을 ‘시장·구청장이 거주 또는 사용여부를 확인한 날로부터 1년 이상 거주·사용하지 않는 주택’으로 정의하고 있다. 특례법에 따라 빈집실태조사와 빈집정보시스템 구축 관련 업무는 조사전문기관(한국국토정보공사(이하 LX공사), SH공사, 한국감정원 등)에서 수행하고 있으며, 빈집 현황조사 및 자료 관리, 빈집정비계획 수립 지원 등의 업무를 담당한다.

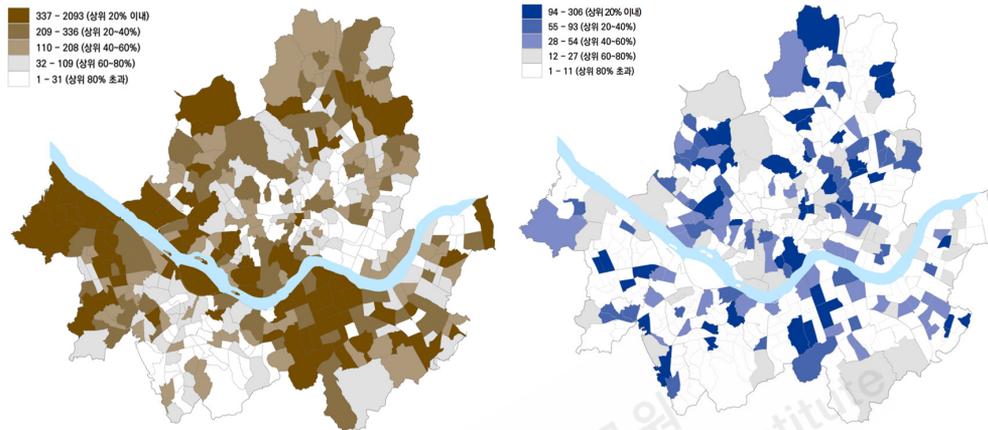
서울 빈집 수는 활용자료별 편차 크고 ‘법상 빈집’ 현황 파악 어려워

통계청에서 발표하는 주택총조사에서는 빈집을 ‘사람이 살지 않는 주택’으로 정의하고 있다. 주택총조사 결과에 따르면 2016년 서울에 비어있는 주택은 약 9.5만 호로, 2015년 7.9만 호에 비해 1.6만 호 증가하였다. 자치구별로 보면 강남구(1.4만 호), 강서구(0.8만 호), 송파구(0.6만 호) 등에서도 높은 비율을 보이고 있다.

통계청 자료는 미입주는 포함하고 폐가는 제외한 것으로, 1년 미만의 빈집도 포함한다. 또한 5건 미만에 대해서는 마스킹 처리(‘X’) 후 공개하고 있어, 법에서 정의한 빈집 현황을 파악하는 데는 한계가 있다.

한편, LX공사에서는 사전조사 단계에서 전기 및 상수도 사용량을 기준으로 빈집을 추정하였다. 2018년 6월 전력 사용량을 기준으로 서울시 내 총 2.3만 호의 추정 빈집이 확인되었다. 강동구, 강남구, 마포구 등에서 높은 비중을 보였으며, 주택유형별로는 단독주택 빈집이 약 4천 호로 전체의 17.6%, 공동주택 빈집이 약 1.9만 호로 82.4%를 차지한다. 2018년 5월 상수

도 사용량 자료에 따르면 서울시 내 총 1.5만 호의 추정 빈집이 확인되었다. 자치구별로는 종로구, 중구, 성북구 등 도심 주변으로 추정 빈집이 많은 것으로 나타났다. 전기 및 상수도 사용량 자료만으로는 빈집의 발생 사유, 주택유형 등을 파악하기 어려운 한계가 있고, 개인정보 보안 등으로 세부 항목을 파악하기 어려워 유관기관과의 협력이 필요하다.



[그림 2] 행정동별 빈집 현황 - 주택총조사(9.5만 호)와 상수도사용량(1.5만 호) 활용 시 비교

정책적 관리·활용 대상 빈집은 약 3천호로 마을단위 상시조사 필요

통계청 주택총조사(2015) 기준으로 폐가 또는 기타사유로 비어있는 단독·다세대주택은 약 3,200호, 12개월 이상 비어있는 단독·다세대주택은 2,300호로 나타났다. 정책적으로 관리나 활용이 필요한 서울의 단독·다세대 빈집은 약 2,000~3,000호(서울시 총 주택의 0.1% 규모)로 예상되나, 통계자료를 통해 보다 정확한 규모를 파악하기는 어려운 실정이다.

빈집 조사는 단순히 비어있는 주택수를 확인하는 것뿐 아니라 빈집이 발생하는 지역 특성, 빈집의 리모델링 또는 활용가능성 등을 검토해야 하며, 조사결과를 향후 빈집 활용방향과 연계할 필요가 있다. 특히 많은 지방도시와 달리 서울은 정비가 시급한 빈집이 해제지역 등에 밀집하면서 발생하는 문제를 경험하고 있으므로, 빈집 밀집지역에 대한 세밀한 접근이 필요하다.

향후 빈집 통계자료와 건축물대장 등 공부자료를 연계하여 정책 대응이 필요한 빈집을 구체화할 필요가 있다. LX공사에서 빈집을 추정한 기존 방식을 수정·보완하여 상수도 사용량 자료에

건축물대장을 연결하고, 노후 단독·다세대 빈집을 추출한 결과, 추정 빈집은 3,900여 건으로 확인되었다. 지역별로는 성북구가 391건으로 가장 많고, 종로구 328건, 용산구 291건, 동대문구 271건, 노원구 259건 등 도심과 동북권에서 높게 나타났다.

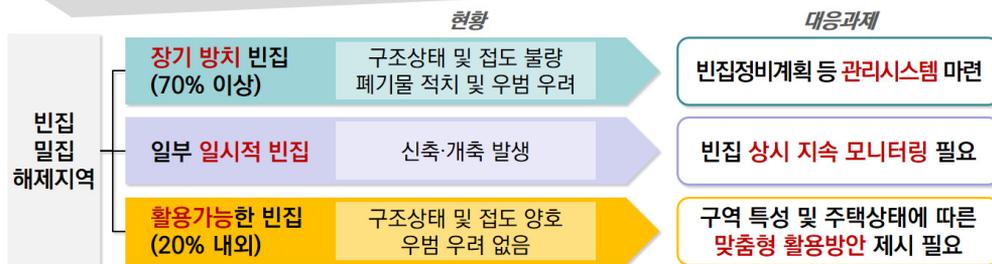
통계자료를 보완하더라도 추정된 빈집의 확정을 위해서는 현장 조사가 반드시 필요하다. 장기적으로는 마을 주민(통반장) 또는 부동산 중개업자 등에 의한 상시 조사가 이루어질 필요가 있다. 지역밀착형 조사 시스템을 통해 기초자료를 보완하고 모니터링해야 할 것이다.

해제지역 빈집은 구조불량 76%, 장기방치 73% 넘어 '정비 급선무'

서울시 내 해제지역 중 빈집 밀집지역 5개소를 심층 조사한 결과, 총 빈집 수는 188건, 구역별 평균 38건으로 나타났다. 안전사고 위험이 있거나 구조 불량 주택이 전체의 76%, 2m 미만 협소도로에 접한 필지도 79%에 달한다. 또한 73% 이상의 빈집은 장기간 방치되어 폐기물이 적치되어 있으며, 주변에 악영향을 미치거나 집단 발생에 따른 우범화가 우려된다.

조사 결과를 토대로, 향후 빈집 밀집지역의 특성과 정비 시급성을 고려한 빈집정비계획을 수립할 필요가 있다. 빈집의 철거 또는 리모델링 등 정비방향을 구체화하고, 열악한 기반시설을 정비해야 할 것이다.

	사직2	육인1	충신1	성북4	도봉3	5개 구역 합계(평균)
빈집 수(호)	72	30	21	41	24	188(38)
구조상태 불량 비율(%)	81.9	80.0	90.5	73.2	54.2	76.0
2m 미만 접도불량 비율(%)	65.3	76.7	61.9	100.0	91.7	79.1
진입부 계단 비율(%)	43.1	20.0	52.3	34.1	0.0	29.9
폐기물 적치 비율(%)	79.2	73.3	76.2	70.7	66.7	73.2
우범 우려 빈집 비율(%)	36.1	36.7	57.1	78.0	66.7	54.9



[그림 3] 빈집 밀집지역 현황과 대응과제

빈집 분포, 소유 현황, 건물 허가 유무 등 유형별 정비방식 적용해야

빈집이 집단적으로 발생한 지역은 기반시설이 열악하고, 주택 구조가 불량하거나 폐가 상태인 경우가 많다. 따라서 이러한 지역은 소규모 주택정비사업을 통해 집단적으로 정비하고, 공공에서 정비를 유도하기 위해 건폐율 및 주차장 확보 관련 규제 완화를 검토할 필요가 있다.

빈집이 구역 내에 분산되어 있고, 단독으로 발생하는 경우에는 다양한 대응방향을 검토해볼 수 있다. 사유지 내 구조상태가 비교적 양호한 빈집이라면 리모델링활성화구역 등과 연계하여 개별 리모델링 또는 신축을 고려할 필요가 있다. 구조상태가 불량한 빈집은 건축 협정을 통한 블록단위 정비를 추진할 수 있다.

국공유지 내 빈집인 경우 공공사업을 통해 개축하거나, 철거 후 신축하여 임대주택 또는 주민 커뮤니티 시설 등 앵커시설을 공급하는 방안을 검토할 수 있다. 만약 철거 후 부지를 활용하는 경우라면 지역 내 필요한 주차장이나 공원 등을 조성할 수 있다.

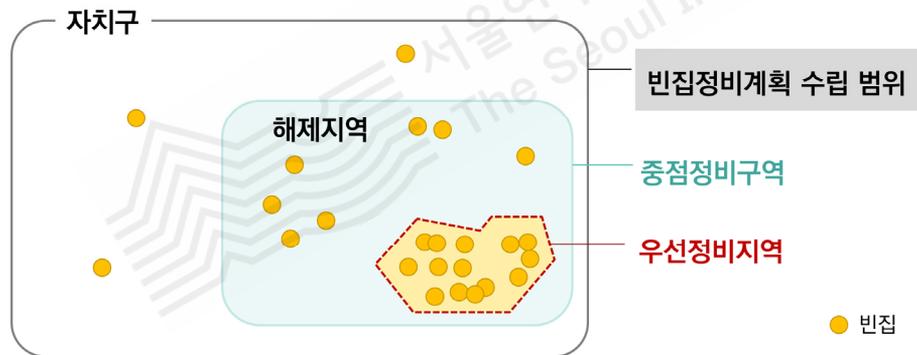


[그림 4] 빈집 유형별 대응방향 예시

빈집 특성·정비 시급성 감안해 빈집 중점정비구역·우선정비지역 지정

빈집이 밀집되어 있어 계획적인 정비가 필요한 경우에는 별도의 대상구역을 설정할 수 있다. 향후 자치구 단위로 빈집정비계획을 수립하되, 빈집이 발생하는 양상과 정비의 시급성을 고려하여 ‘중점정비구역’과 ‘우선정비지역’을 지정할 필요가 있다. 빈집 현황에 대한 기초자료를 토대로 노후불량 빈집이 밀집해있는 정비사업 해제지역은 ‘중점정비구역’으로 지정하고 적극적으로 지원할 필요가 있다. 특히 빈집 소유자나 사업시행자가 빈집을 원활히 정비할 수 있도록 인센티브를 검토할 필요가 있다.

빈집이 발생하는 저층주거지는 대부분 접도조건 등 기반시설이 매우 열악하기 때문에 개별 신축에 의해 주택을 정비·개량하는 데 어려움이 있다. 따라서 저층주거지의 노후불량 주택을 정비하기 위한 리모델링활성화사업, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 등 관련 정책과 연계 검토하여 지원방안을 모색할 필요가 있다.



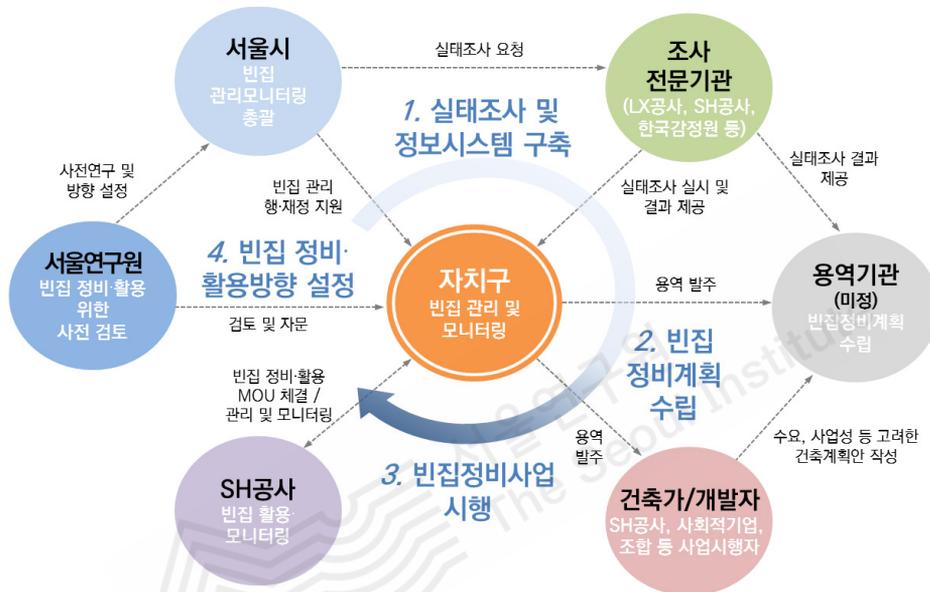
[그림 5] 빈집정비계획 내 중점정비구역과 우선정비지역 지정 예시

빈집 정비·활용방향 설정 위해 자치구 등 유관기관별 역할 설정 필수

빈집에 대한 관리와 활용, 지속적인 모니터링을 위해서는 자치구를 중심으로 유관기관별 역할을 명확히 설정할 필요가 있다. 빈집정비계획 수립단계에서는 서울시, 자치구, SH공사, 서울연

구원 등 유관기관 간에 충분한 협의를 통해 빈집 정비와 활용방향을 설정하고, 이를 바탕으로 서울시는 자치구가 효율적으로 빈집을 관리할 수 있도록 행정재정적으로 지원할 필요가 있다.

자치구는 조사전문기관(LX공사, SH공사, 한국감정원 등)의 실태조사 결과를 바탕으로 빈집정비계획을 수립하고, 실제 빈집정비사업은 SH공사와 사회적기업, 협동조합 등 사업시행자가 자치구와 협력하여 추진해야 한다.



[그림 6] 빈집 실태조사 및 빈집정비계획 수립과정에서 주체별 역할

빈집 구조·상태, 마을 주택수요 고려해 맞춤형 활용방안 마련 바람직

빈집의 활용방안을 검토하기 위해서는 가장 먼저 빈집의 물리적 상태를 파악할 필요가 있다. 구조상태가 비교적 양호하여 골조를 활용할 수 있다면 리모델링을 우선적으로 검토하되, 붕괴 위험이 있거나 구조상태가 매우 열악한 빈집은 철거 후 활용을 검토해야 한다.

마을 재생 관점에서 빈집은 대학생·사회초년생을 위한 부담가능한 주택, 주택이나 공터를 활용 해 마을 주민들이 필요로 하는 시설, 마을 활력을 높일 수 있는 시설 등의 공급을 검토할 필요가 있다.

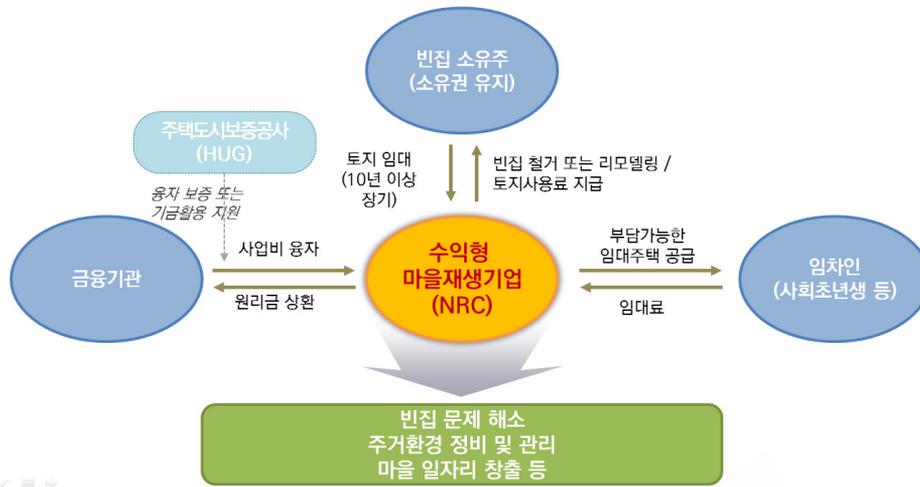


[그림 7] 마을재생 수요와 빈집의 물리적 상태를 고려한 활용방안 예시

‘수익형 마을재생기업’이 빈집 운영·관리해 지속가능한 사업구조 마련

기존의 사업비 보조는 투입되는 공공재정이 한정적이고, 지원이 일회성 또는 단기간에 그칠 수 있다는 단점이 있다. 마을 재생의 지속성을 담보하기 위해서는 빈집 수리 및 리모델링 분야의 전문성을 가진 사회적기업, 가칭 ‘수익형 마을재생기업(NRC; Neighborhood Regeneration Corporation)’이 사업에 참여할 필요가 있다. 빈집 소유자는 사회적기업에 토지를 10년 이상 장기 임대하고, 사회적기업은 소유자에게 매달 토지사용료를 지급하는 방식이다.

마을 단위에서 순차적인 빈집 정비가 이루어진다면 주거환경을 효율적으로 개선할 수 있고, 빈집으로 인해 우려되는 안전사고나 우범화 등을 방지할 수 있다. 또한 기존 주민 대부분이 고령자임을 감안할 때, 청년이 주축이 되는 사회적기업의 활동은 마을에 활력을 가져다줄 수 있다. 신규 임대주택 공급에 따른 청년층 유입, 지속적인 빈집 관리를 위한 마을 일자리 창출 등 긍정적인 효과가 예상된다.



[그림 8] 수익형 마을재생기업(NRC)을 활용한 빈집정비사업 구조(안)

정기적 실태조사로 빈집 현황파악, 관리카드 작성 등 기초자료 구축

통계자료만으로는 빈집 현황 파악에 한계가 있고, 다양한 활용방안을 검토하기 어렵다. 단일 통계자료를 활용하기보다는 통계자료와 공부자료를 연계하여 추정 빈집을 구체화하고, 추정 빈집과 주변 여건에 대한 현장 확인을 통해 빈집을 최종 확정해야 한다.

현재 서울시에서는 일부 자치구를 중심으로 빈집을 조사하고 있지만 빈집의 신규 발생 또는 리모델링 등 변화가 잦아, 빈집 현황을 파악하고 자료를 체계적으로 관리하는 데에 한계가 있다. 정기적인 조사를 통해 빈집의 발생 시점, 발생 사유, 물리적 여건 등을 파악하고 일시적인 빈집의 신축과 리모델링 등 변화를 추적할 필요가 있다.

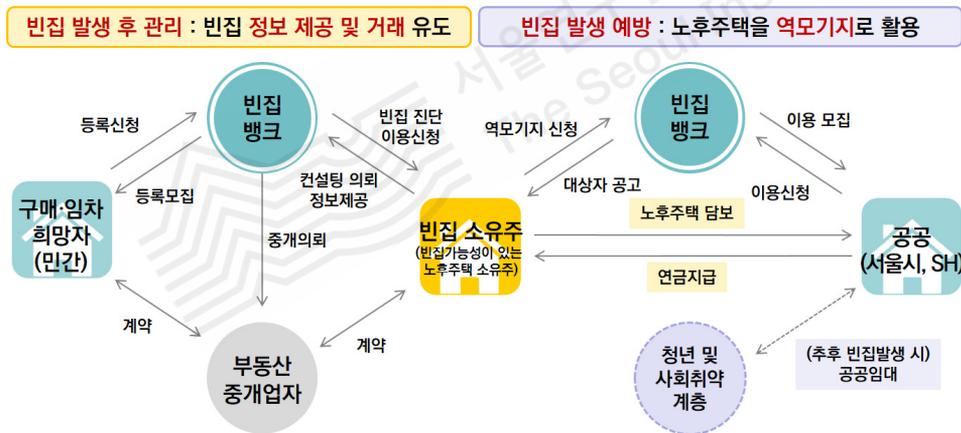
장기적인 관점에서는 빈집 발생을 예방하기 위한 노력이 필요하다. 노후 단독·다세대주택을 사용하지 않게 되거나, 빈집이 장기간 방치되기 이전에 대응할 필요가 있다. 특히 서울에서는 정비사업 해제지역을 중심으로 대안사업을 추진하여 빈집의 집단 발생을 방지해야 한다.

빈집을 관리하기 위해서는 입지특성, 경과연수, 주택유형, 발생 사유, 활용가능성 등을 종합한 관리카드를 작성할 필요가 있다. 해당 자료는 관련 업무 담당자, 빈집 소유자, 사업자·개발자 등이 열람할 수 있도록 정보시스템에 공개하여 빈집의 활용도를 높여나갈 필요가 있다.

‘서울형 빈집뱅크’ 운영해 빈집 거래 활성화하고 활용도도 높일 필요

빈집의 거래를 활성화하고 활용도를 높이기 위해 ‘(가칭)서울형 빈집뱅크’를 운영할 필요가 있다. 빈집뱅크는 빈집에 대한 기초자료를 시스템화하여 수요자에게 정보를 제공하고, 빈집 소유자에게는 빈집의 활용가능성을 진단하는 컨설팅을 제공할 수 있다. 이때 소유자가 직접 빈집 진단 프로그램을 통해 활용방안을 검토하는 방식도 가능하다.

빈집 문제를 해결하기 위해서는 빈집의 정비·관리와 더불어 빈집 발생을 사전에 예방할 필요가 있다. 고령단독가구가 소유한 노후·불량주택 등을 찾고 정기적으로 모니터링할 필요가 있다. 또한 노후주택이 상속 후 거래·활용되지 않아 빈집으로 방치되는 사례에도 선제적으로 대응할 필요가 있다. 빈집 가능성이 높은 주택 소유자와 공공, 사회취약계층을 연계하고 공공에서 빈집을 임대주택으로 활용하는 방안을 검토해야 한다.



[그림 9] ‘(가칭)서울형 빈집뱅크’의 운영방안