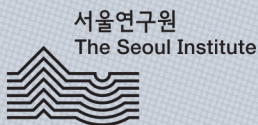


2017-CR-09-05
작은 연구 좋은 서울 17-05

서울시 도심 빈집 실태 리포트

홍다솜 이호욱



서울시 도심
빈집 실태 리포트

연구책임

홍다솜

연세대학교 문화인류학과

연구진

이호욱

연세대학교 응용통계학과

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

빈집·정비사업 포괄 마스터플랜 수립하고 빈집 특성에 따른 맞춤형 재생방안 마련

서울시 빈집 날로 늘어나는데 구체적 사례연구는 없어

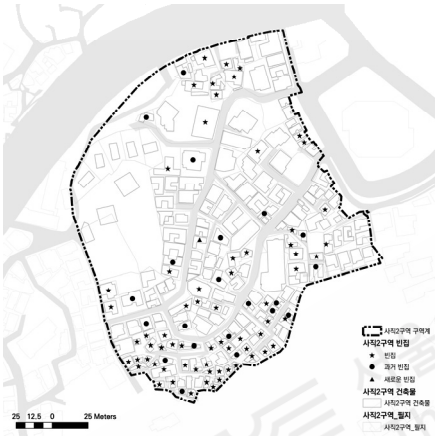
인구주택총조사 결과에 따르면, 전국의 빈집은 2000년 약 51만 호에서 2016년 약 110만 호로 2배 이상 늘어났다. 서울시내 빈집도 2000년 약 5만 5천 호에서 2016년 약 9만 5천 호로 증가했다. 게다가 서울시 빈집은 전국 빈집의 8.45%가량을 차지한다.

빈집이 늘어나면서 빈집 관리·활용·정비의 필요성이 대두되었다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따르면, 빈집은 거주 및 사용을 1년 이상 하지 않은 주택이며, 미분양 아파트 등이 제외된다. 이러한 빈집의 정의를 고려해볼 때, 서울시에서 실질적인 빈집 문제를 겪고 있는 곳은 도심의 공·폐가 밀집지역이라고 할 수 있다. 도심 내 빈집 밀집지역은 다수가 노후 저층주거지로 붕괴 위험성과 폐가 비율이 매우 높다. 도로 같은 기반 시설도 관리되지 않고 있어 개별 단위의 재생이 어려운 상황이다. 그리고 정비구역 작권 해제 이후 정책적 대안 수립을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

서울시 빈집을 조사한 기존 연구들은 통계 자료와 제도 분석을 바탕으로 서울 전반의 빈집 현상과 대책을 이해할 수 있는 단초를 마련하였다(나준영, 2016; 윤동수, 2016; 김도형·이동훈, 2017; 김경혜·한은진·손소영, 2018). 그러나 서울시내 특정 지역에서 공·폐가 밀집으로 발생하는 원인과 양상을 구체적으로 다룬 사례연구는 아직 없는 상황이다.

빈집, 사직2구역·옥인1구역 ‘밀집’...접도현황 낮을수록 생겨

[그림 1~2]에 나타난 것처럼 사직2구역과 옥인1구역의 빈집은 상당히 밀집된 경향을 보인다.



사직2구역 시점별 빈집 현황 (단위: 호)

구분	일반 건축물	빈집
2017년 9월	100	88
2018년 3월	120	68
공동 현황	121	67

[그림 1] 사직2구역 빈집 위치도



옥인1구역 시점별 빈집 현황 (단위: 호)

구분	일반 건축물	빈집
2017년 9월	124	32
2018년 3월	121	35
공동 현황	125	31

[그림 2] 옥인1구역 빈집 위치도

공간적 자기상관성 분석(Moran's I) 결과, 사직2구역과 옥인1구역 모두 클러스터를 이루는 양상을 나타냈다. 하지만 옥인1구역의 공간적 자기상관성이 사직2구역보다 낮게 조사됐다. 또한 사직2구역은 2017년 9월 기준 빈집이 더 밀집되어 있었던 반면, 옥인1구역은 2018년 3월 현재 빈집이 더 밀집된 형태로 변화하였다.

[표 1] 사직2구역 로지스틱 회귀분석 결과

	계수 추정량	표준편차	z-value	p-value
절편	11.065293	15.126906	0.731	0.4644
거래량	-0.062734	0.178850	-0.351	0.7257
접도 현황	-0.700358	0.183131	-3.824	0.0001*
건축연도	-0.005476	0.007725	-0.709	0.4784
연면적	0.001640	0.006945	0.236	0.8133
과소필지	-0.668330	0.368104	-1.816	0.0494*

[표 2] 옥인동 로지스틱 회귀분석 결과

	계수 추정량	표준편차	z-value	p-value
절편	27.207859	30.750440	0.885	0.3763
거래량	-0.715907	0.455215	-1.573	0.1158
접도 현황	-0.431515	0.216853	-1.990	0.0466*
건축연도	-0.014137	0.015624	-0.905	0.3656
연면적	0.004204	0.005596	0.751	0.4525
과소필지	-0.273332	0.419774	-0.651	0.5150

빈집 발생과 연관이 있는 지역적 특성 변수를 보면 사직2구역은 “접도 현황”과 “과소필지”로 나타났고, 옥인1구역은 “접도 현황”으로 분석됐다(유의수준 5% 기준). 접도 현황은 두 구역 모두 빈집 발생과 음의 상관관계를 보였다. 사직2구역의 과소필지도 빈집 발생과 음의 상관관계를 나타냈다. 즉, 두 지역 모두 접도 현황이 낮을수록 빈집이 발생하는 양상을 보이며, 특히 사직2구역은 과소필지가 작은 대지일수록 빈집이 발생할 가능성이 높다고 해석할 수 있다.

사례지역 주민 “빈집 문제 해결하려면 정비사업 재개해야”

정비사업은 서울시 도심 공·폐가 밀집지역을 이해하는 주요 키워드이다. 옥인1구역과 사직2구역은 약 10년간 정비구역으로 지정되어 있었으며, 2017년 3월 30일 직권해제되었다. 직권해제 이후 각 지역은 서울시와 종로구를 상대로 직권해제조치와 조합설립인가 취소 행정소송을 진행하였으며, 아직까지 정비사업 해제 논의를 지속하고 있다. 정비사업은 여전히 대상지의 주요한 이슈이기 때문에 빈집 발생의 서사와 정비사업의 관계를 매체·연구자·주민의 관점에서 구체적으로 들여다보았다.

매체는 해당 지역을 다음과 같이 인식하고 있다. 사직2구역과 옥인1구역 모두 정비사업 기대감 형성과 무산 반발이 예상되는 명사형 단어들이 공통적으로 도출됐다. 그러나 사직2구역은 옥인1구역보다 타임라인이 비교적 지속성 있게 분화됐다는 점이 서로 대비된다. 이 논문에서 중점적으로 살펴보고 있는 옥인1구역과 사직2구역의 빈집과 공가, 폐가는 매체에서 주요 명사로 다루어지지 않았다. 즉, 매체는 해당 지역의 빈집을 정비사업보다 낮게 인식하고 있다.

반면, 주민이 인식하는 빈집 발생 서사의 중심에는 정비사업이 있다. 주민은 정비사업을 빈집 발생의 계기라고 생각하고 있었다. 그리고 정비사업의 절차적 특성, 빈집의 물리적 특성, 빈집 기존소유자의 경제적 특성, 부동산 투기를 증충적으로 엮어 빈집 발생의 서사를 구성하고 있었다. 빈집 발생의 각 요인 중 주민이 강조하는 지점은 정비사업 해제 의견, 조합 활동 적극성, 거주기간 등의 특성에 따라 다르게 나타났다. 또한 주민은 빈집을 지역의 무질서 요인으로 인식하고 있었으며, 범죄 두려움을 느끼고 있었다. 그리고 빈집 문제 해결 방법을 정비사업 직권해제 갈등 해소로 생각하고 있었다.

서울 빈집은 부산·일본과 달라...정비사업·주민 이해 선행 필요

한국에서 빈집 정비 활동을 가장 먼저 시작한 부산광역시와 일본에서 빈집 정비 활동을 적극 벌이고 있는 교토시, 그리고 오사카시의 사례를 살펴보았다. 이들은 공통적으로 빈집 발생이 인구 유출과 산업 쇠퇴 같은 이유로 일어났다고 주장한다.

부산은 도심공동화, 오사카와 교토는 고령화와 저출산을 빈집 발생의 원인으로 제시했다. 오사카는 인구가 감소하는데 주택의 신규 공급이 지속되고 있어 이 역시 빈집 발생의 요인이 된다고 보았다.

부산과 교토, 오사카시 빈집 대책은 빈집에 거주할 인구가 많지 않다는 것을 가정하고 수립되었다. 따라서 이들의 빈집 대책은 철거와 활용을 바탕으로 진행된다. 빈집 활용도 새롭게 살 주인을 찾는 일을 우선으로 하고 있다.

반면, 서울 도심 내 빈집은 정비사업의 맥락에서 발생하였다. 따라서 부산과 일본 사례와는 다른 맥락으로 접근해야 한다. 현재 사직2구역에서는 빈집을 포함한 주택의 매매가 활발히 이루어지는 중이다. 반면, 옥인1구역의 빈집 매매와 정비는 상대적으로 덜 이루어지고 있다. 또한 입지 요건, 부동산 가치, 주거 효용이 낮은 빈집은 계속 빈집 상태를 유지하고 있다. 이처럼 빈집의 복잡한 현 상황과 정비사업과 빈집이 서로 깊은 관련이 있다고 인식하는 주민에 대한 세심한 이해를 바탕으로 서울 도심의 빈집 문제를 해결할 필요가 있다.

공공은 빈집 정비 중개자 역할 맡아 주민 대화의 장 마련

정비사업 지역은 서울시 도심 빈집을 초래하였으며, 주민은 빈집 발생과 해결을 모두 정비사업과 관련지어 생각하고 있다. 그러므로 지역의 난개발이 발생하거나 기반시설 정비 가 어려워지기 전에 정비사업을 조속히 결론짓고, 빈집과 주거환경 개선 방향을 제시해야

한다. 지역 주거환경 개선과 빈집 개선을 총괄하는 마스터플랜이 필요하다.

서울시 도심 빈집의 일부는 정비나 매매가 이루어지는 한편, 다른 빈집들은 여전히 방치되어 있다. 이와 같은 편차를 야기하는 요인을 인지하고, 입지 조건이 좋지 않거나 소유자 현황이 복잡해 재생이 어려운 빈집의 시급성을 인식해야 한다.

공공은 대부분 외지에 사는 주택 소유자들이 빈집 정비에 서로 협의할 수 있도록 중개자 역할을 해야 한다. 그리고 그 과정에서 지역 부동산이나 건축가와 협력하는 시도가 이루어질 수도 있을 것이다. 이러한 시도를 위해서는 현재 공공과 주민 간, 주민과 주민 간의 깊어진 골을 메우고 상호 대화와 대안 모색이 이루어져야 할 것이다.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	5
02 서울시 도심 빈집의 현황	10
1_빈집의 분포와 변화	10
2_빈집의 특성	12
3_빈집 발생 양상	17
03 서울시 도심 빈집과 정비 사업	32
1_정비사업의 전개과정	32
2_정비사업과 빈집 발생의 서사	36
04 서울시 도심 빈집과 해외 사례의 맥락 비교	48
1_부산광역시의 빈집 대책	48
2_오사카시와 교토시의 빈집 대책	49
3_서울시 도심 빈집과 국내·외 빈집의 맥락 비교	59

05 서울시 도심 빈집 실태와 과제	64
1_서울시 도심 빈집 실태	64
2_서울시 도심 빈집의 재생을 위한 정책과제	66
참고문헌	69



표

[표 1-1] 전국·서울특별시 연도별 주택 및 빈집 현황	2
[표 1-2] 서울시 비어있는 기간별 빈집 현황	3
[표 1-3] 서울시 빈집 사유별 빈집 현황	3
[표 2-1] 사직2구역 시점별 빈집 현황	10
[표 2-2] 옥인1구역 시점별 빈집 현황	11
[표 2-3] 사직2구역 시점별 빈집 Moran's I 분석 결과	12
[표 2-4] 옥인1구역 시점별 빈집 Moran's I 분석 결과	12
[표 2-5] 사직2구역 입지적·물리적 특성	13
[표 2-6] 옥인1구역 입지적·물리적 특성	13
[표 2-7] 사직2구역 연도별 매매 현황(2011~2018)	15
[표 2-8] 옥인1역 연도별 매매 현황(2011~2018)	16
[표 2-9] 사직2구역 로지스틱 회귀분석 결과	19
[표 2-10] 옥인동 로지스틱 회귀분석 결과	19
[표 2-11] 사직2구역 옥인동 전체 건물 대상 변수 평균 비교	26
[표 2-12] 사직2구역 옥인동 빈집 건물 대상 변수 평균 비교	27
[표 2-13] 빈집 여부 의사결정 나무 모델 예측 결과	30

그림

[그림 1-1] 연구 대상지 위치도	6
[그림 2-1] 사직2구역 빈집 분포도	10
[그림 2-2] 옥인1구역 빈집 분포도	11
[그림 2-3] 사직2구역 빈집 현장 사진	14
[그림 2-4] 옥인1구역 빈집 현장 사진	14
[그림 2-5] 사직2구역 연도별 공시지가 평균(2000~2017)	16
[그림 2-6] 옥인1구역 연도별 공시지가 평균(2000~2017)	17
[그림 2-7] 지역 특성 변수들 간의 산포도	18
[그림 2-8] 사직2구역 접도 및 빈집 현황	21
[그림 2-9] 옥인1구역 접도 및 빈집 현황	21
[그림 2-10] 사직2구역 건축물 노후도 및 빈집 현황	22
[그림 2-11] 옥인1구역 과소필지 및 빈집 현황	22
[그림 2-12] 옥인1구역 과소필지 및 빈집 현황	23
[그림 2-13] 옥인1구역 건축물 노후도 및 빈집 현황	23
[그림 2-14] 옥인1구역 건축면적 및 빈집 현황	24
[그림 2-15] 옥인1구역 건축면적 및 빈집 현황	24
[그림 2-16] 대상지 거래량 비교	25
[그림 2-17] 대상지 접도 현황 비교	25
[그림 2-18] 대상지 건축연도 비교	25

[그림 2-19] 대상지 건축면적 비교	25
[그림 2-20] 대상지 과소필지 현황 비교	26
[그림 2-21] 옥인1구역 기초 의사결정 나무	28
[그림 2-22] 사직2구역 기초 의사결정 나무	28
[그림 2-23] 옥인1구역 k-fold 결과	29
[그림 2-24] 사직2구역 k-fold 결과	29
[그림 2-25] 옥인1구역 최종 의사결정 나무	29
[그림 2-26] 사직2구역 최종 의사결정 나무	29
[그림 3-1] 옥인1구역에 대한 매체 인식	34
[그림 3-2] 사직2구역에 대한 매체 인식	35
[그림 3-3] 옥인1구역 연도별 거래 및 압류 현황(2001~2018)	42
[그림 3-4] 사직2구역 연도별 거래 및 압류 현황(2001~2018)	42
[그림 4-1] 오사카시청 빈집 대책의 방향성	51
[그림 4-2] 오사카시청 빈집 대책의 방향성	52
[그림 4-3] 교토시청 빈집 대책의 방향성	54
[그림 4-4] 시마바라 마켓 지도 및 홍보물	56
[그림 4-5] Itonowa 주택 간 연결부	56
[그림 4-6] Itonowa 구조도	56
[그림 4-7] Itonowa 매니저와의 회의	57
[그림 4-8] 세카이 호텔 전경 사진	58
[그림 4-9] 세카이 호텔 매니저와의 회의	58
[그림 4-10] 사직2구역 연도별 매매현황(2011~2018)	61
[그림 4-11] 옥인1구역 연도별 매매현황(2011~2018)	61
[그림 5-1] 옥인1구역과 사직2구역의 무너진 접도 불량 도로	67

01

연구개요

1_연구배경과 목적

2_연구내용과 방법

01 | 연구개요

1_연구배경과 목적

1) 국내 빈집 증가와 빈집 관리·정비를 위한 제도적 기틀 형성

빈집이 늘고 있다. 인구주택총조사 결과에 따르면 전국의 빈집은 2000년 약 51만 호에서 2016년 약110만 호로 2배 이상 증가하였다. 서울시내 빈집도 2000년 약 5만 5천 호에서 2016년 약 9만 5천 호로 증가했다. 게다가 서울시 빈집은 전국 빈집의 약 8.45%를 차지한다.

빈집이 증가하면서 빈집의 관리·활용·정비의 필요성이 대두되었다. 이에 서울시를 포함한 각 지자체와 중앙정부는 빈집의 효율적 관리와 정비를 위한 제도적 기틀을 마련하고 있다. 서울시는 2015년 「서울특별시 빈집 및 관리에 관한 조례」를 제정하였으며, ‘빈집 살리기 프로젝트’ 등 빈집 문제 해결을 위한 노력을 이어오고 있다. 그리고 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 2017년 2월 제정, 2018년 2월부터 시행되고 있다.

[표 1-1] 전국·서울특별시 연도별 주택 및 빈집 현황

(단위: 호)

구분	서울특별시		전국	
	총 주택	빈집	총 주택	빈집
1995	1,688,111	39,806	9,204,929	365,466
2000	1,916,537	56,642	10,959,342	513,059
2005	2,242,149	79,800	12,494,827	727,814
2010	2,446,508	78,702	13,883,571	793,848
2015	2,793,244	79,049	16,367,006	1,068,919
2016	2,830,857	94,668	16,692,230	1,120,207

자료: 인구주택총조사(1995~2016년)

2) 서울시 빈집 현황과 도심 내 공-폐가 문제의 대두

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따르면 빈집이란 “거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택”이며, “미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택”은 제외된다. 2015년 기준 서울시의 빈집은 79,049호였으며, 이 중 비어있는 기간이 12개월 이상 되는 집은 6,562호에 불과했다. 또한 빈집의 정의에서 제외되는 미분양·미입주 주택이 전체 빈집의 약 22%를 차지한다. 즉, 인구주택총조사상 빈집 중 약 90% 이상이 빈집 정비 대상에서 제외된다는 것이다.

[표 1-2] 서울시 비어있는 기간별 빈집 현황

(단위: 호)

구분	빈집 계	비어있는 기간별 빈집			
		3개월 미만	3~6개월	6~12개월	12개월 이상
단독주택	2,587	35	829	622	433
아파트	43,695	993	28,967	5,816	3,603
연립주택	4,819	140	2,432	853	497
다세대주택	27,387	212	19,134	4,670	1,923
비거주용 건물 내 주택	561	-	221	142	106
계	79,049	1,380	51,583	12,103	6,562

자료: 서울시 빈집사유 및 기간별 빈집 현황 통계(2015)

[표 1-3] 서울시 빈집 사유별 빈집 현황

(단위: 호)

구분	빈집 계	빈집 사유별 빈집					
		매매 임대 이사	미분양 미입주	현재 수리 중	일시적 (가끔) 이용	영업용	기타
단독주택	2,587	814	93	165	226	46	1,208
아파트	43,695	18,169	10,879	2,277	4,330	3,623	3,424
연립주택	4,819	2,840	261	212	407	212	747
다세대주택	27,387	15,635	6,408	831	1,930	545	1,826
비거주용 건물 내 주택	561	198	18	57	41	68	179
계	79,049	37,656	17,659	3,542	6,934	4,494	7,384

자료: 서울시 빈집사유 및 기간별 빈집 현황 통계(2015)

하지만 서울에서도 빈집 문제가 여전히 유효한 지역이 존재한다. 최근 사직2구역, 옥인1구역 등 도심 정비해제구역의 공·폐가 밀집 현상이 문제가 되고 있다(김기정·박인혜·김강래, 2017). 도심 내 빈집 밀집지역은 다수가 노후 저층주거지로 붕괴 위험성과 폐가 비율이 매우 높다. 도로 같은 기반시설도 관리되지 않고 있어 개별 단위의 재생이 어려운 상황이다. 또한 정비구역 직권 해제 이후 정책적 대안 수립의 요구가 지속되고 있다.

물리적 재생의 시급성과 공공 정책의 필요성을 고려할 때, 도심 내 공·폐가 밀집지역은 빈집 관리·정비 체계가 우선 적용되어야 하는 지역이다. 그리고 더 효과적인 빈집 관리와 정비를 위해 면밀한 실태조사가 선행되어야 한다.

3) “서울시 도심 빈집”의 맥락 읽기

서울시 빈집을 다룬 기존 연구들은 통계 자료와 제도 분석을 바탕으로 서울 전반의 빈집 현상과 대책을 이해할 수 있는 단초를 마련하였다(나준영, 2016; 윤동수, 2015; 김도형 · 이동훈, 2017; 김경혜 · 한은진 · 손소영, 2018). 그러나 서울시의 특정 지역에서 공·폐가가 밀집되어 발생하는 원인과 양상을 구체적으로 조사한 사례연구는 아직까지 미비한 상황이다. 따라서 이 연구는 공·폐가가 밀집되어 나타나는 도심을 대상으로 구체적 실태조사를 실시하고, 이를 바탕으로 빈집 발생의 원인과 양상을 분석해 향후 빈집 정비를 위한 시사점을 도출하는 것을 주된 목적으로 삼고자 한다.

실태조사를 바탕으로 한 사례연구이므로 서울시 전반의 빈집 특성을 도출하기보다는 “서울시 도심 내 빈집”이라는 특수한 맥락을 이해하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위해 먼저 서울시 도심 빈집의 입지적·물리적·경제적 특성을 분석하였다. 그리고 주민 인식과 지역 이슈를 바탕으로 서울시 도심 빈집과 국내외 빈집 이슈 및 제도의 맥락을 비교하였다. 마지막으로 분석 결과를 바탕으로 서울시 도심 빈집의 관리와 정비를 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

2_연구내용과 방법

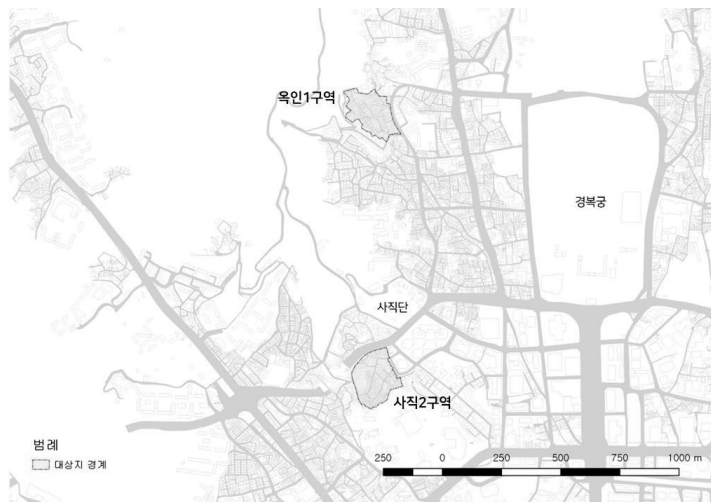
1) 연구내용

“서울시 도심 한복판에서 왜 공·폐가 밀집지역이 발생하는가?” 이 연구는 이 질문에서 출발한다. 2장에서는 빈집의 발생 요인을 탐구하기 위해 빈집의 입지적·물리적·경제적 현황을 분석한다. 빈집의 주택 유형, 필자·건축 면적, 노후도, 접도 현황, 매매 현황 등의 특성을 분석해 빈집 발생의 공통 요인을 도출하였다. 3장에서는 주민 대상 비공식 인터뷰에서 드러난 빈집 발생의 서사와 지역 내 이슈를 다룬다. 여러 주민이 정비사업이 빈집 발생의 주요 원인이라고 언급했다. 주민 인터뷰를 중심으로 정비사업과 빈집의 관계를 중층적으로 해석하고자 시도하였다. 4장에서는 2장과 3장에서 드러난 서울시 도심 빈집의 맥락과 국내·외 빈집 이슈 및 제도의 맥락을 비교한다. 특히 부산과 일본(오사카와 교토 지역)의 빈집 정비 사례와 제도를 중점적으로 분석하였다. 마지막으로 5장에서는 “서울시 도심 빈집”이라는 특수한 맥락에서 나타난 도심 빈집 정비의 시사점을 제시한다.

2) 연구 방법

도심 내 공·폐가 문제가 대두되고 있는 옥인1 주택재개발 정비구역과 사직2 도시환경 정비구역을 이 연구의 대상지로 삼는다. 사직2구역은 종로구 사직동 311-10번지 일대, 옥인1구역은 종로구 옥인동 47번지 일대에 위치한다. 두 지역은 약 10년간 정비구역으로 지정되었으며, 2017년 3월 30일에 직권해제되었다(서울시 보 제3402호)¹⁾.

1) 옥인1구역은 2004년 6월 25일 정비예정구역으로 지정되었다가 2007년 12월 27일 정비사업구역으로 지정되었다. 사직2구역은 2009년 11월 19일 도시환경 정비사업구역으로 지정되었다. 그렇지만 2017년 3월 30일 옥인1구역과 사직2구역은 역사문화가치 보전을 위해 직권해제되었다. 두 지역은 2015년경부터 도심 빈집 밀집지역으로 미디어에 보도되었다.



[그림 1-1] 연구 대상지 위치도

연구방법은 빈집 현장조사, 문헌연구, 통계분석, 비공식인터뷰가 주로 활용되었다. 우선 빈집 현장조사로 이 연구의 기초가 되는 빈집 현황 데이터를 수집하였다. 현장조사는 2017년 9월과 2018년 3월에 이루어졌다. 빈집 여부를 확인하기 위해 신문로 파출소와 옥인동 파출소에서 부착한 관리 번호를 우선 참고하였다. 종로 경찰서와 해당 파출소에 따르면 빈집 범죄 예방을 위해 관리번호를 부착하여 순찰 과정에서 주의를 더 기울인다고 한다. 관리번호는 1년에 한 번씩 갱신하며, 가장 최근에는 2017년 봄에 관리번호를 갱신하였다. 하지만 관리번호 목록이 일반인에게 공개되지 않아 이 연구에서는 부착된 관리번호 외에도 주택의 붕괴 정도, 일몰 이후 점등 여부, 주민 증언을 참고해 빈집 리스트를 작성하였다. 2018년 3월에는 도시가스계량기의 개폐 여부와 전기계량기에 나타나는 전력량 변화 등을 추가로 확인하였다.

문헌조사 과정에서는 빈집의 입지적·물리적·경제적 특성을 분석하기 위해 건축물 대장, 건물·토지 등기부등본, 공시지가, 실거래가 공개시스템 같은 자료를 수집하였다. 수집한 자료를 바탕으로 통계분석과 공간분석을 진행했다. 로지스틱 분석

으로 자료에서 도출한 변수와 빈집의 상관관계를 분석하였으며, GIS를 활용해 빈집과 변수의 분포 특성을 파악하는 작업을 수행하였다.

또한 빈집 발생에 대한 주민 인식을 알아보기 위해 주민·지역 관련 주체와 비공식 인터뷰를 진행하였다. 주민이 인지하고 있는 빈집 발생의 시기와 원인, 양상을 인터뷰로 파악하고자 노력하였다. 비공식 인터뷰의 한계를 극복하기 위해 이 연구에서는 미디어 빅데이터 자료를 추가로 분석했다. 주민이 반복적으로 진술한 정비사업과 빈집 발생 간 상관관계를 탐구하기 위해 지역의 주요 이슈를 시계열적으로 분석하였으며, 이를 건물 등기부등본자료로 파악한 매매·소유주 변화 현황과 비교하였다.

마지막으로 서울시 도심 빈집의 맥락과 해외 사례의 맥락을 비교하기 위해 부산과 일본의 사례를 분석하였다. 선행논문과 지자체 홈페이지 등을 분석대상으로 삼았으며, 일본은 빈집 제도와 정비 사례를 파악하기 위해 2017년 11월 교토와 오사카에서 관련 주체들과 인터뷰를 진행하였다.

02

서울시 도심 내 빈집 현황

1_빈집 분포와 변화

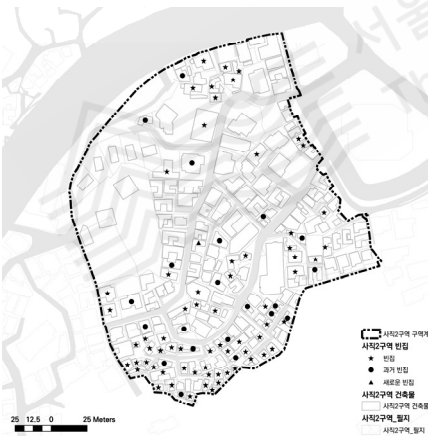
2_빈집의 특성

3_빈집 발생 양상

02 | 서울시 도심 빈집 현황

1_빈집 분포와 변화

2017년 9월과 2018년 3월 빈집 실태조사 결과, 사직 2구역은 88호의 빈집 중 1호가 증가하고, 19호가 감소하였다. 반면, 옥인1구역의 빈집은 2017년 9월 32호에서 1호가 줄어든고 4호가 늘어났다. 사직2구역은 총 188호²⁾ 중 연구기간 동안 빈집으로 유지되고 있는 집이 67호로 전체 빈집의 약 35.6%를 차지한다. 옥인1구역은 전체 156호 중 약 19.9%인 31호가 빈집으로 유지되고 있다. [그림 2-1]과 [그림 2-2]의 범례에서는 두 시점에서 모두 빈집인 집을 “빈집”, 2017년에만 발견된 집을 “과거 빈집”, 2018년에만 발견된 집은 “새로운 빈집”으로 명명하였다.



[표 2-1] 사직2구역 시점별 빈집 현황
(단위: 호)

구분	일반 건축물	빈집
2017년 9월	100	88
2018년 3월	120	68
공통 현황	121	67

[그림 2-1] 사직2구역 빈집 분포도

2) 분석을 위해 수집한 등기부등본, 실거래자료, 공시지가자료 등은 건물이 아닌 PNU와 지번을 기준으로 구성되었기 때문에, 각 자료와의 연계하기 쉽게 하기 위해 이 연구에서는 가구 호수나 건물 동수 대신 호(號)라는 단위를 사용하였다. 단, 도로명주소가 분리된 경우에는 전통적으로 같은 호의 범위에 포함되는 건축물도 다른 호로 간주하였다.



[표 2-2] 옥인1구역 시점별 빈집 현황
(단위: 호)

구분	일반 건축물	빈집
2017년 9월	124	32
2018년 3월	121	35
공통 현황	125	31

[그림 2-2] 옥인1구역 빈집 분포도

지도에서 나타나듯이 빈집은 상당히 밀집된 경향을 보인다. ArcGIS의 Spatial Statistics Tools를 이용하여 공간적 자기상관성 분석(Moran's I)을 실시한 결과, 사직2구역과 옥인1구역 모두 클러스터를 이루는 경향을 보여주었다. 그러나 사직2구역의 p-value가 모두 0인데 반해, 옥인1구역의 p-value는 0.005~0.05로 옥인1구역의 공간적 자기상관성이 사직2구역보다 낮다고 분석됐다. z-score와 Moran's Index도 사직2구역이 더 높은 수치를 나타냈다.

또한 사직2구역은 2017년 9월 시점이, 옥인1구역은 2018년 3월 시점이 더 높은 z-score와 Moran's Index가 나타난다. 즉, 사직2구역은 과거에 빈집이 더 밀집되어 있었던 반면, 옥인1구역은 현재 더 밀집된 형태로 변화한 것이다.

[표 2-3] 사직2구역 사점별 빈집 Moran's I 분석 결과

구분	p-value	z-score	Moran's Index	Result
2017년 9월	0	10.87	0.28	Clustered
2018년 3월	0	8.98	0.23	Clustered
공통 현황	0	9.75	0.25	Clustered

[표 2-4] 옥인1구역 사점별 빈집 Moran's I 분석 결과

구분	p-value	z-score	Moran's Index	Result
2017년 9월	0.017	2.38	0.09	Clustered
2018년 3월	0.005	2.80	0.12	Clustered
공통 현황	0.051	1.95	0.08	Clustered

2_빈집의 특성

1) 빈집의 입지적·물리적 특성

사직2구역 내 빈집은 일반 건축물보다 접도율이 낮다. 지금은 사용 중인 과거 빈집의 접도율이 6개월 이상 빈집으로 지속되었던 주택보다 높다는 사실은 접도가 좋지 않은 주택이 빈집으로 지속될 수 있다는 것을 시사한다. 맹지 비율도 이와 관련이 있는데, 6개월 이상 빈집이었던 집의 15%가 맹지이다. 새로운 빈집은 4m 이상의 도로와 접해있는데, 이는 새로운 빈집이 리모델링 같은 이유로 일시적으로 비어있을 가능성이 있다는 것을 나타낸다. 또한 과소필지의 비율도 6개월 이상 빈집이었던 주택이 가장 높다. 입지가 열악한 지역일수록 빈집으로 지속될 가능성이 있는 것이다.

주택의 물리적 특성을 살펴보면, 사직2구역의 주택 대부분이 40년 이상 된 노후 건축물이다. 전반적으로 일반 건축물이 빈집보다 상태가 양호하며, 6개월 이상 지속된 건축물보다는 과거 빈집의 40년 이상 노후 건축물 비율이 더 높다. 건축면적 50㎡의 건축물 비율 역시 일반 건축물이 더 낮으며, 과거 빈집이 6개월 이상 지속된 빈집에 비해 높은 비율을 보여준다. 이는 과거 빈집이었던 건축물의 물리적 환경이 더 열악하지만, 입지적 조건을 바탕으로 사용가치를 인정받았다고 해석할 수 있다. 현재 사용 중인 과거 빈집은 일부 리모델링과 대수선을 하였다.

[표 2-5] 사직2구역 입지적 · 물리적 특성

(단위 : 호, %)

	호수	접도율	맹지 비율	과소필지 비율	40년 이상 노후 건축물 비율	건축면적 50㎡ 이하 건축물 비율
일반 건축물	99	55.56	2.02	39.39	62.63	54.55
빈집	67	20.90	14.93	68.66	65.67	71.43
과거 빈집	21	38.10	0.00	61.90	71.43	82.09
새로운 빈집	1	100.00	0.00	0.00	100.00	100.00

[표 2-6] 옥인1구역 입지적 · 물리적 특성

(단위 : 호, %)

	호수	접도율	맹지 비율	과소필지 비율	40년 이상 노후 건축물 비율	건축면적 50㎡ 이하 건축물 비율
일반 건축물	120	35.00	3.33	32.50	86.67	71.67
빈집	31	18.75	9.38	35.48	87.50	64.52
과거 빈집	1	0.00	0.00	0.00	100.00	100.00
새로운 빈집	4	50.00	0.00	50.00	75.00	50.00

옥인1구역도 6개월 이상 지속되는 빈집의 입지적 요건이 가장 열악하다. 접도율이 낮으며, 맹지비율이 가장 높다. 과소 필지 비율도 일반 건축물보다 높은 편이다. 특징적인 것은 새롭게 빈집이 된 건축물의 절반은 필지조건과 접도 상태가 양호하다는 것이다. 주택의 물리적 측면에서 일반건축물보다 빈집이 상대적으로 더 노후 건축물 비율이 높다. 옥인1구역의 건축물 노후도는 사직2구역 전반에 비해 더 높다는 특징을 갖고 있다. 반면 건축면적 50㎡ 이하 건축물 비율은 6개월 이상 빈집인 집보다 일반건축물이 더 높다.



[그림 2-3] 사직2구역 빈집 현장 사진(2018년 3월 촬영)



[그림 2-4] 옥인1구역 빈집 현장 사진(2018년 3월 촬영)

2) 빈집의 경제적 특성

매매 현황 분석 결과, 사직2구역의 매매 건수가 옥인1구역보다 현저히 많은 것으로 조사됐다. 사직2구역은 매년 약 10여 건의 매매가 이루어졌으며, 정비구역이 해제된 2017년에는 33호의 빈집이 매매되었다. 2018년 매매건수가 3월에 집계된 수치라는 점을 고려하면, 향후 더 많은 매매가 이루어질 것으로 보인다. 이러한 매매 동향은 사직2구역의 소규모 정비 가능성을 암시한다. 2018년 3월 현장조사 당시 집을 철거한 부지가 2곳이 있었으며, 빈집을 리모델링한 사례도 3차례 이상 마주하였다.

반면, 옥인1구역의 빈집 매매 건수는 지난 8년간 단 3건에 그쳤다. 2017년 직권해제 이후 거래량이 감소한 것도 또 하나의 특성이다. 두 지역이 이러한 차이를 보이는 이유는 두 지역의 입지에서 추론해볼 수 있다. 사직2구역은 옥인1구역보다 상대적으로 평지에 위치해 있고, 경복궁역과 지선버스가 통행하는 버스정류장과도 인접해 있다. 이처럼 상대적으로 좋은 입지조건을 갖고 있기 때문에 사직2구역은 주택 매매, 집수리, 그리고 새로운 인구의 유입이 더 원활히 이루어지는 것으로 보인다.

[표 2-7] 사직2구역 연도별 매매 현황(2011~2018)

(단위 : 건)

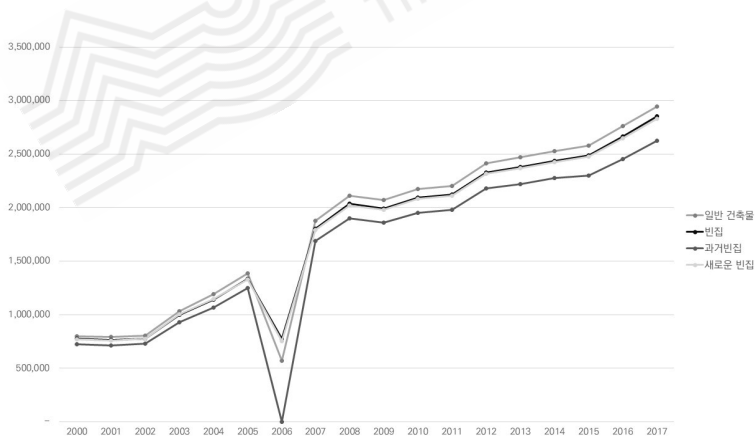
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반 건축물	6	4	4	13	11	7	19	0
빈집	2	2	6	5	6	1	8	3
과거 빈집	0	4	1	1	3	1	5	0
새로운 빈집	0	0	0	0	0	0	1	0
계	8	10	11	190	20	9	33	3

[표 2-8] 옥인1역 연도별 매매 현황(2011~2018)

(단위 : 건)

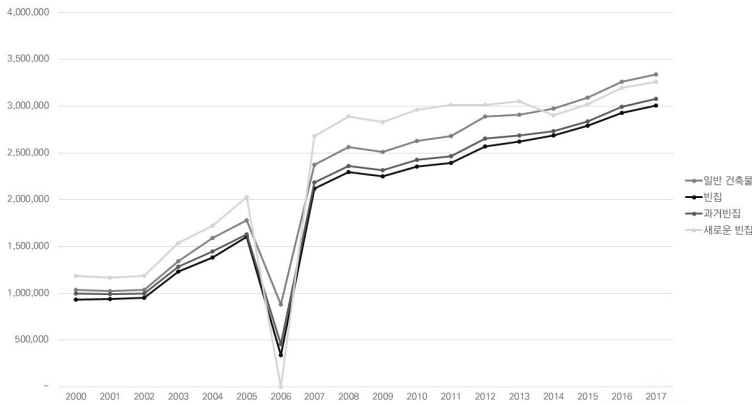
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반 건축물	7	4	7	3	6	8	2	0
빈집	0	0	0	0	1	1	1	0
과거 빈집	0	0	0	0	0	0	0	0
새로운 빈집	0	0	0	0	0	0	0	0
계	7	4	7	3	7	9	3	0

연도별 공시지가 평균³⁾을 비교해본 결과, 옥인1구역이 m²당 약 30~50만 원 정도 더 저렴했다. 또한 6개월 이상 빈집으로 유지된 빈집의 공시지가가 가장 저렴했으며, 가격은 가장 비싼 일반 건축물과 약 30만 원정도 차이가 났다. 이는 일반 건축물의 접도 현황, 필지 크기 등이 반영된 결과라고도 볼 수 있다.



[그림 2-5] 사직2구역 연도별 공시지가 평균 (2000-2017)

3) 서울시 부동산 정보제공 시스템에서 제공하는 공시지가 자료를 바탕으로 구성하였으나, 2006년의 공시지가 자료 전반에 누락이 많아 2006년 공시지가만 하락하는 모습이 나타난다.



[그림 2-6] 옥인1구역 연도별 공사지가 평균 (2000-2017)

3_빈집 발생 양상

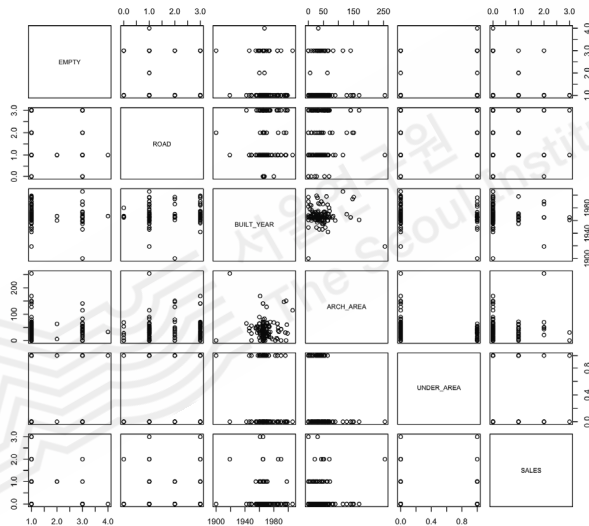
1) 사직동과 옥인동 분석 및 비교 의의

최근 사직2구역과 옥인1구역 같은 도심 정비해제구역 내 공·폐가 밀집 현상이 문제가 되고 있다(김기정·박인혜·김강래, 2017). 도심 빈집 밀집지역은 다수가 노후 저층주거지로 붕괴 위험성과 폐가 비율이 매우 높다. 도심 빈집 밀집지역의 다양한 공통 특징을 조사한 일반론적 연구는 진행되었으나 특정 지역의 지역적 정량 변수의 대한 통계 및 처리는 아직까지 전격적으로 이루어지고 있다고 보기 힘들다.

이 논문은 공·폐가가 밀집되어 나타나는 도심 대상 구체적 실태조사에 기반을 두고 있으며, 사직동과 옥인동의 구체적 사례를 분석했다는 데 의의가 있다. 나아가 빈집이라는 대상을 연구하는 데 서로 다른 특성을 갖는 두 지역을 사례 대상으로 하고 있기 때문에 빈집 발생 양상과 원인을 분석하기 앞서 그 지역적 특성을 분석·비교하는 것이 선행되어야 할 것이다. 다만, 지역적 특성의 차이점을 빈집에 초점을 두고 분석해야 할 필요성이 있기 때문에 빈집과 연관도가 있는 지역적 특성 변수를 기준으로 두 지역을 비교하였다.

2) 사직동과 옥인동의 개별 분석

지역별로 지역적 특성 변수는 다음과 같이 나누어볼 수 있다. 해당 지역적 특성 변수와 빈집 발생의 유의적 상관관계를 확인하기 위해 로지스틱 회귀 모델로 각 지역을 분석해볼 수 있다. 먼저 서로 간 변수의 독립성을 확보하기 위해 다음과 같은 산포도를 그려보면 변수 간 공산성이 나타난다. 크게 주택 매매건수, 접도 현황⁴⁾, 건축연도, 연면적, 그리고 과소필지⁵⁾를 기준으로 빈집 발생과의 상관도를 분석해볼 것이다.



[그림 2-7] 지역 특성 변수들 간의 산포도

빈집 여부를 범주형 자료로 취급했을 때 독립변수를 매매건수, 접도 현황, 건축연도, 연면적, 그리고 과소필지로 설정한 후 로지스틱 분석을 한다. 앞선 특성 변수 간 상관관계 여부를 검증해 각 특성 변수는 서로 독립적이라는 것을 확인하였기

4) 접도 현황은 주택이 면한 도로의 폭을 기준으로 산정하였다. 4m 이상 도로와 접할 경우 3점, 3~4m의 도로와 접할 경우 2점, 3m 이하의 도로와 접할 경우 1점, 그리고 맹지일 경우 0점을 부여하였다.

5) 과소필지는 서울시의 주거지역 최소 대지분할 기준인 90㎡ 미만일 경우 0점, 이상일 경우 1점을 부여하였다.

때문에 모든 변수를 로지스틱 모델에 포함시킨 후 모델링을 하면 아래와 같은 결과를 도출할 수 있다. p-value를 기준으로 각 변수의 빈집 여부에 대한 유의성을 판단해 볼 수 있다.

[표 2-9] 사직2구역 로지스틱 회귀분석 결과

	계수 추정량	표준편차	z-value	p-value
절편	11.065293	15.126906	0.731	0.4644
거래량	-0.062734	0.178850	-0.351	0.7257
접도 현황	-0.700358	0.183131	-3.824	0.0001*
건축연도	-0.005476	0.007725	-0.709	0.4784
연면적	0.001640	0.006945	0.236	0.8133
과소필지	-0.668330	0.368104	-1.816	0.0494*

[표 2-10] 옥인동 로지스틱 회귀분석 결과

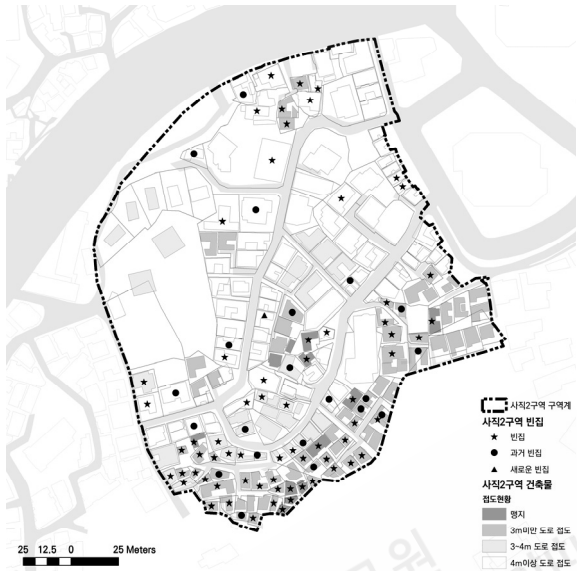
	계수 추정량	표준편차	z-value	p-value
절편	27.207859	30.750440	0.885	0.3763
거래량	-0.715907	0.455215	-1.573	0.1158
접도 현황	-0.431515	0.216853	-1.990	0.0466*
건축연도	-0.014137	0.015624	-0.905	0.3656
연면적	0.004204	0.005596	0.751	0.4525
과소필지	-0.273332	0.419774	-0.651	0.5150

유의수준 5% 기준으로 빈집 발생과 연관이 있는 지역적 특성 변수는 사직동은 “접도 현황”과 “과소필지”이며, 옥인동은 “접도 현황”이다. 접도 현황은 두 경우 모두 빈집 발생과 음의 상관관계를 보인다. 또한 사직동의 과소필지도 빈집 발생

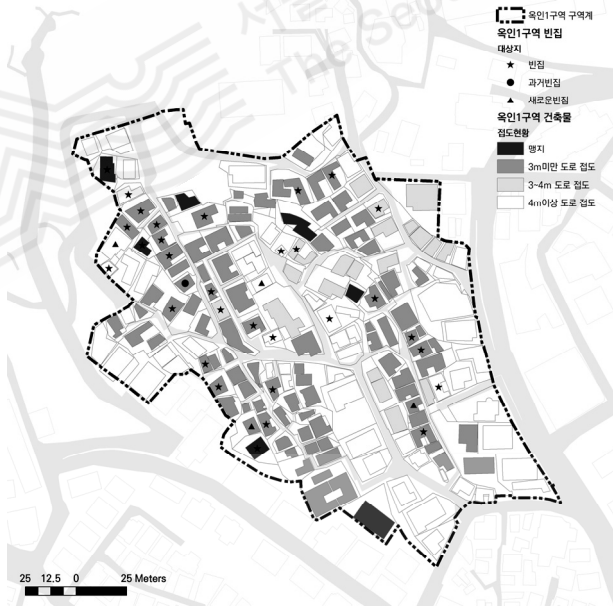
과 음의 상관관계를 보인다. 즉, 두 지역 모두 접도 현황이 낮을수록 빈집이 발생하는 양상을 보이며, 사직동은 과소필지가 적은 대지일수록 빈집이 발생할 가능성이 높다고 해석할 수 있다.

이러한 결과는 도면으로도 확인이 가능하다. [그림 2-8]과 [그림 2-9]는 대상지의 접도·빈집 현황을, [그림 2-10]과 [그림 2-11]은 대상지의 과소필지와 빈집 현황을 나타낸다. 두 지역 모두 접도가 좋지 않은 지역에 빈집이 위치한 것으로 나타나며, 특징적인 것은 옥인1구역의 접도 현황이 더욱 좋지 않다는 것이다. 그리고 사직2구역 내 빈집의 상당수가 과소필지에 위치한 반면, 옥인1구역은 큰 상관관계를 보이지 않는다.

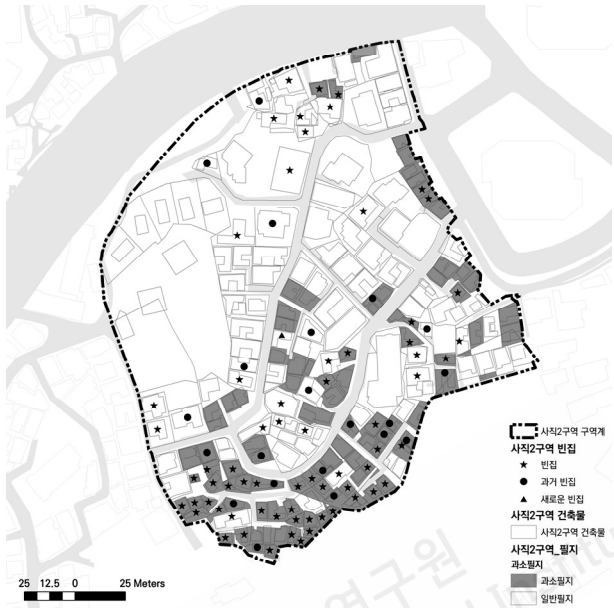
[표 2-6]에서 제시된 건축물 노후도와 건축면적 역시 도면상 큰 상관관계가 나타나지 않는 것으로 보인다. [그림 2-12]. [그림 2-13]은 건축물의 노후 정도와 빈집, [그림 2-14]과 [그림 2-15]는 건축면적과 빈집의 분포를 도면에 나타낸 것이다. 사직2구역과 옥인1구역의 대다수가 40년 이상의 노후 건축물이므로, 일반건축물과 빈집 사이의 큰 차이를 보이지 않는 것으로 확인된다. 사직2구역은 일반건축물과 빈집의 60% 이상이, 옥인1구역은 80% 이상이 40년 이상 노후건축물에 포함된다. 필지 면적이 사직2구역에서 빈집과 상관관계를 보인 것처럼 사직2구역의 빈집이 건축면적이 작은 지역에 어느 정도 분포한 것으로 나타났다. 그러나 통계적 유의미성이 나타날 만큼의 분포 특성은 두 구역 모두에서 나타나지 않는 것으로 확인된다.



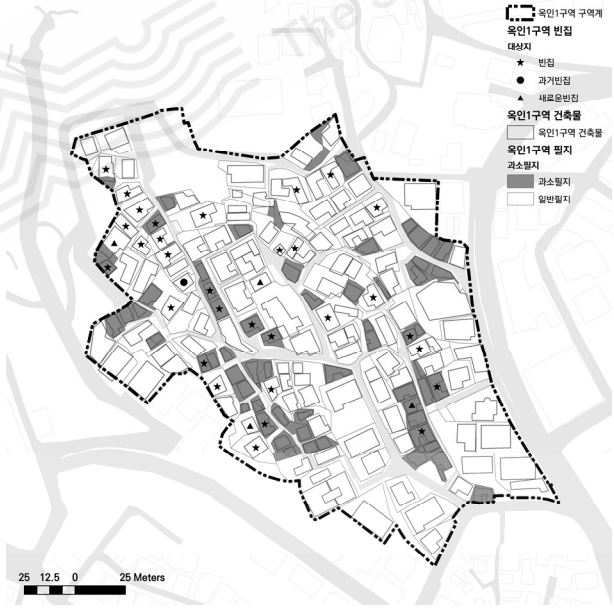
[그림 2-8] 사직2구역 점도 및 빈집 현황



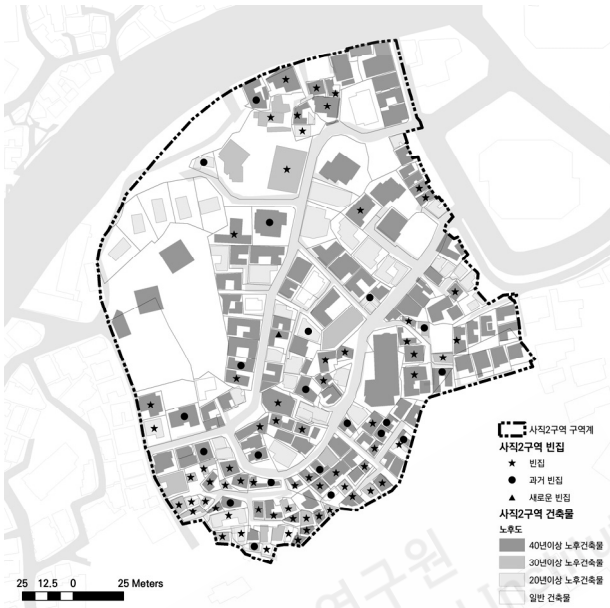
[그림 2-9] 육인1구역 점도 및 빈집 현황



[그림 2-10] 사직2구역 건축물 노후도 및 빈집 현황



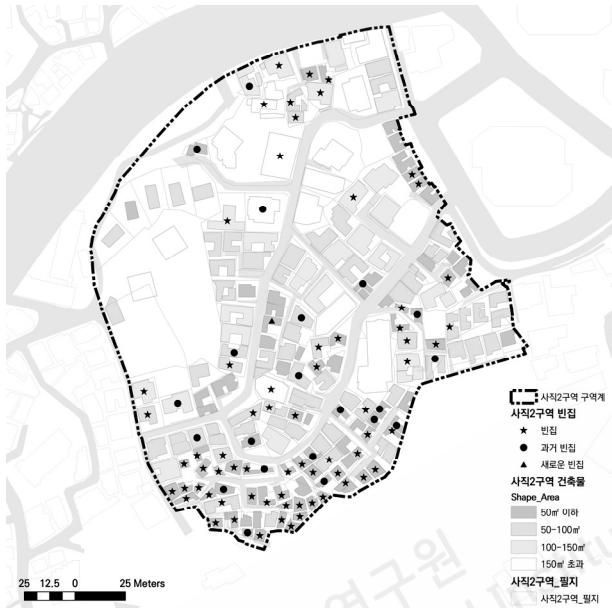
[그림 2-11] 육인1구역 과소필지 및 빈집 현황



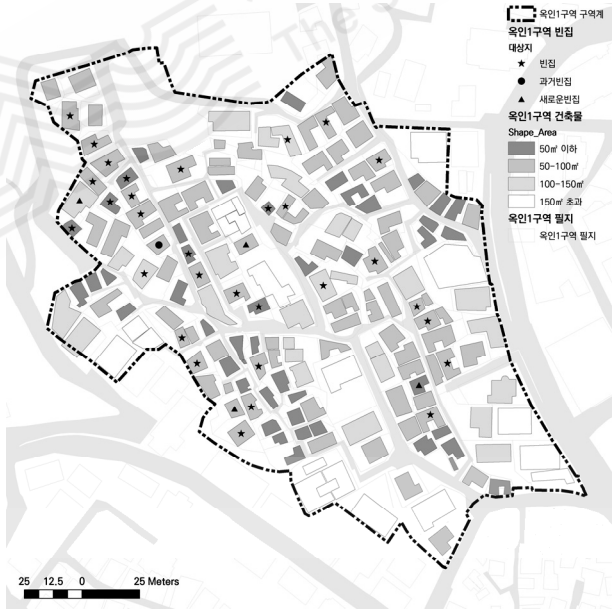
[그림 2-12] 옥인1구역 과소필지 및 빈집 현황



[그림 2-13] 옥인1구역 건축물 노후도 및 빈집 현황



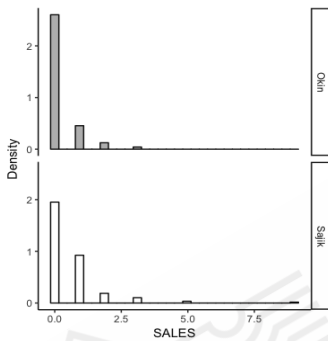
[그림 2-14] 옥인1구역 건축면적 및 빈집 현황



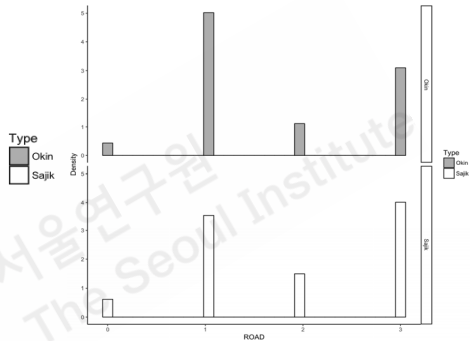
[그림 2-15] 옥인1구역 건축면적 및 빈집 현황

3) 사직동과 옥인동의 비교 분석

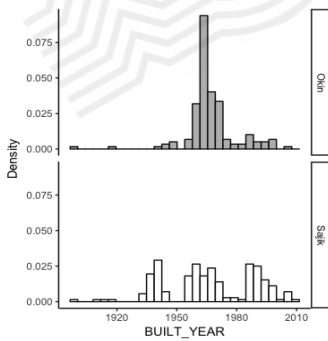
로지스틱 회귀 분석을 실시해 필터링한 빈집 발생과 상관관계가 있는 변수인 접도 현황과 과소필지를 기준으로 두 지역을 비교해보고자 한다. 우선 사직2구역과 옥인동의 독립성이 확보된 지역적 특성변수 평균이 통계적으로 유의미한 차이를 보이는지 살펴볼 것이다. 이때 지역별 전체 건물을 대상으로 비교하여 지역의 전반적인 차이를 비교해보고, 나아가 각 지역의 빈집만을 대상으로 차이를 비교하여 빈집 발생 요인에 대해 조금 더 신뢰성 있는 유추를 해보고자 한다.



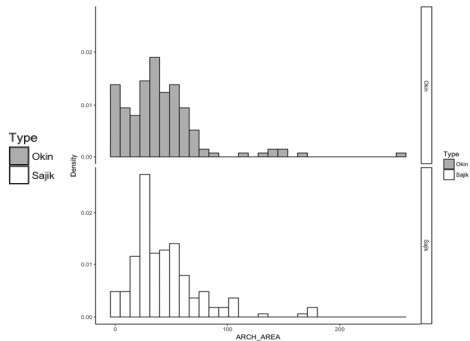
[그림 2-16] 대상지 거래량 비교



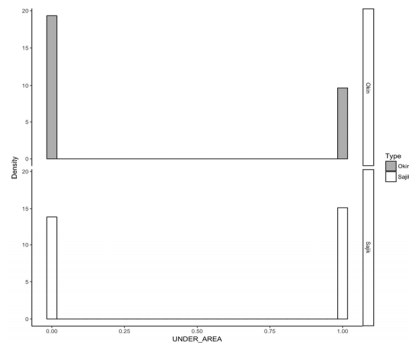
[그림 2-17] 대상지 접도 현황 비교



[그림 2-18] 대상지 건축연도 비교



[그림 2-19] 대상지 건축면적 비교



[그림 2-20] 대상지 과소필지 현황 비교

[표 2-11] 사직2구역 옥인동 전체 건물 대상 변수 평균 비교

	사직2구역	옥인동	p-value
거래량	0.601	0.256	0.0001*
접도 현황	1.920	1.711	0.0530
건축연도	1966	1967	0.6187
연면적	44.04	40.40	0.3194
과소필지(%)	0.521	0.333	0.0004*

[표 2-11]은 지역별 전체 건물을 대상으로 독립성이 확보된 지역적 특성변수의 평균을 비교한 것이다. 앞선 개별 분석 사례에서 살펴본 지역적 특성변수 중 건축 연도 이외의 변수들은 정규성을 만족하지 않기 때문에 t-test를 실시해 유의수준 5% 하에서 평균을 비교해보면 과소필지와 거래량이 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

[표 2-12] 사직2구역 옥안동 빈집 건물 대상 변수 평균 비교

	사직2구역	옥안동	p-value
거래량	0.5	0.135	0.0014*
접도 현황	1.441	1.432	0.9643
건축연도	1965	1965	0.8543
연면적	36.70	41.37	0.4595
과소필지	0.676	0.378	0.0035*

[표 2-12]는 지역별 빈집만 대상으로 [표 2-11]과 같은 지역적 특성변수의 평균을 t-test로 비교한 것이다. 전체 건물을 대상으로 했을 때와 유의미한 차이를 보이는 변수가 일치하는 것을 확인할 수 있다.

개별 분석 사례에서 확인했듯이 통계적으로 빈집과 연관성이 높은 변수 중 옥안동과 사직동이 공통된 부분은 접도 현황이었으며, 차이점은 과소필지였다. 여기서 빈집 발생과 과소필지가 갖는 상관관계는 두 지역의 지역적 차이에 기인했을 가능성이 크다.

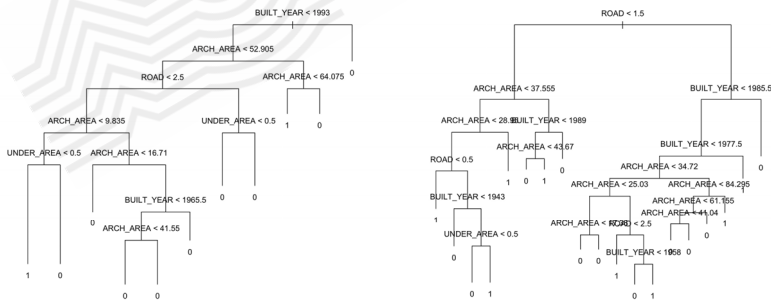
특히 두 지역을 비교해보았을 때 전체 건물에서나 빈집에서나 접도 현황이 유의미한 차이가 없었다는 것은 접도 현황이 빈집 발생에 지역적 특성과 관계없이 영향을 끼치는 요인일 수 있다고 짐작할 수 있다. 두 지역을 비교했을 때 거래량이 유의미한 차이가 있지만, 일반적으로 빈집 발생의 후행 변수라는 사실을 고려하면 과소필지가 빈집 발생과 상관관계가 높게 나오게 된 원인은 아닐 것이다. 즉, 두 지역의 과소필지 차이가 빈집 발생에 과소필지가 관계가 있는지 없는지에 대한 원인일 가능성이 있다.

두 지역의 사례를 바탕으로 “빈집 발생 요인은 지역적 특징과 무관하게 접도 현황이 큰 영향을 끼치며, 지역 전반의 과소필지의 비율이 특정 기준 이상이 되었을 때 과소필지도 빈집 발생에 영향을 끼칠 수 있다.”고 통계적으로 유추할 수 있다.

4) 빈집 발생 원인 검증과 과소필지 기준

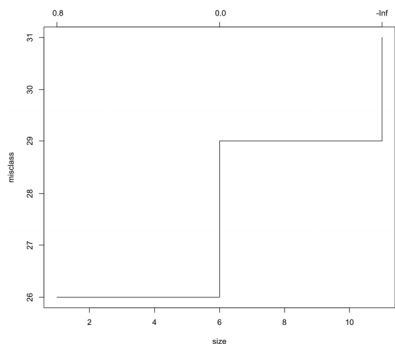
과소필지가 특정 기준 이상일 때 빈집 발생에 영향을 끼치는지 여부와 그 기준을 통계적으로 검증할 필요가 있다. 이는 의사결정나무 알고리즘으로(R language- tree, rpart, party 패키지) 각 변수를 기준으로 빈집 결정 여부를 결정할 수 있는 모델을 만들어 평가할 수 있다. tree 패키지는 binary recursive partitioning 을, rpart 패키지는 CART(classification and regression trees) 방법론을 사용한다. 이 패키지들은 엔트로피와 지니계수를 기준으로 가지치기를 할 변수를 결정하기 때문에 상대적으로 연산 속도는 빠르지만 과적합화의 위험성이 존재한다. 따라서 Pruning 과정을 거쳐서 의사결정나무를 최적화하는 과정이 필요하다.

로지스틱 분석과 마찬가지로 매매건수, 접도 현황, 건축연도, 연면적, 그리고 과소필지를 변수로 두고, 70%의 데이터는 트레이닝을 위해, 30%의 데이터는 모델 적합성 테스트를 위해 준비를 한다. 트레이닝 세트를 통한 1차적 의사결정 나무는 다음과 같다.

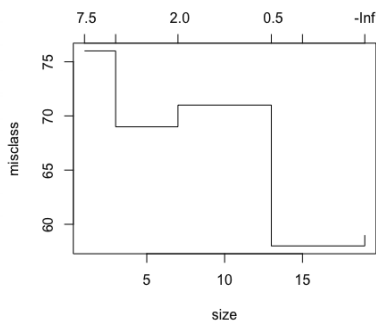


[그림 2-21] 욕인1구역 기초 의사결정 나무 [그림 2-22] 사직2구역 기초 의사결정 나무

과적합화 문제를 해결하기 위해 k-fold Cross-validation 방법을 사용해 트레이닝 셋을 여러 번 쪼개서 테스트한 다음 분산이 가장 낮은 가지의 수를 선택하게 된다(이는 tree패키지에서 제공하는 cv.tree 함수를 사용하였다).

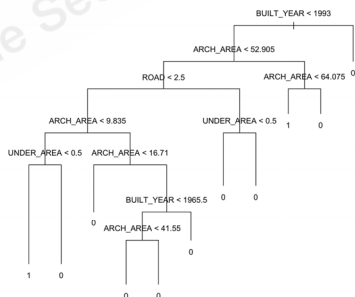
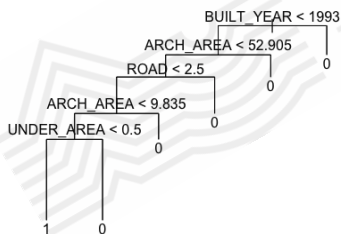


[그림 2-23] 옥인1구역 k-fold 결과



[그림 2-24] 사직2구역 k-fold 결과

CV그래프를 확인하면 옥인동은 5개 가지, 사직동은 11개 가지가 분산이 가장 낮은 것으로 보이고, 이를 바탕으로 최적화 의사결정 나무를 다음과 같이 모델링 해볼 수 있다.



[그림 2-25] 옥인1구역 최종 의사결정 나무 [그림 2-26] 사직2구역 최종 의사결정 나무

마지막으로 predict 함수로 테스트 세트의 빈집을 예측한 후, confusionMatrix 함수를 사용해서 모델의 정확성을 평가해 보았다. 정확도(Accuracy)는 사직동, 옥인동 전부 66~69% 사이로, 일반적으로 부동산 예측 모델에서 70% 정확도를 기준으로 보는 것과 비교적 적은 변수 수를 감안했을 때 유의성이 있다고 판단할 수 있다. [표 2-13]은 예측 테스트 결과를 담은 표이다.

[표 2-13] 빈집 여부 의사결정 나무 모델 예측 결과

	사직2구역	옥인동
정확도	0.6607	0.6957
95% 신뢰구간	(0.521, 0.781)	(0.542, 0.822)
McNemar p-value	0.6607	0.06137

두 모델을 살펴보면 과소필지는 0.5를 기준으로 빈집 발생에 영향을 끼칠 수 있다고 예상해볼 수 있다. 즉, 해당 지역의 과소필지가 50% 이상일 때부터 과소필지 여부가 빈집 발생에 영향을 끼친다고 평가할 수 있다.



03

서울시 도심 빈집과 정비사업

- 1_정비사업의 전개과정
- 2_정비사업과 빈집 발생의 서사

03 | 서울시 도심 빈집과 정비 사업

정비사업은 서울시 도심 공·폐가 밀집지역을 이해하는 주요 키워드이다. 옥인1구역, 사직2구역은 약 10년간 정비구역으로 지정되어 있었으며, 2017년 3월 30일 직권해제되었다. 또한 직권해제 이후 각 지역은 서울시와 종로구를 상대로 직권 해제조치와 조합설립인가 취소에 대한 행정소송을 진행하였으며, 아직까지 정비 사업 해제 관련 논의가 지속되고 있다. 정비사업은 여전히 대상지의 주요한 이슈이며, 주민들의 인식 속에서 빈집 발생의 서사와 깊은 관계를 맺고 있다.

이 장에서는 빈집 발생의 서사와 정비사업의 관계를 구체적으로 들여다볼 것이다. 먼저 대상지 내 정비사업의 전개과정을 간략히 정리하고, 주민 인식 속에서 정비 사업과 빈집 발생이 관계 맺기를 하는 양상을 분석해보고자 한다.

1_정비사업의 전개과정

1) 옥인1 주택재개발정비구역

옥인동 47-64호 일대에 위치한 옥인1구역은 면적 약 30,000㎡의 재개발 구역이다. 2001년 8월 재개발 기본계획이 수립되어 2004년 5월 정비예정구역으로 지정되었으며, 같은 해 11월 추진위원회가 승인되었다. 2007년에는 정비구역으로 지정된 후 재개발정비계획안이 승인되었고, 2008년 조합설립인가를 받아 2009년 11월 사업시행인가를 받았다. 2011년 4월 관리처분계획인가를 신청하였으나, 승인되지 않아 같은 해 10월 재신청하였다. 그리고 2011년 11월, 서울시에서 윤덕영 가 등 한옥 4세대 보존을 이유로 관리처분인가 보류지시가 내려왔다. 이 한옥들의 이전과 복원은 2009년 당시 사업시행인가 조건으로 포함되어 있었다.

이에 옥인1주택재개발 조합은 서울시와 종로구를 상대로 ‘관리처분계획인가 거부처분 취소’ 소송을 제기하였고, 서울행정법원은 조합의 승소 판결을 내렸다. 2015년 4월 대법원 역시도 조합의 손을 들어주었으나, 2015년 9월 종로구청은

60개월의 사업시행기간이 지났기 때문에 사업시행인가 단계부터 다시 절차를 밟을 것을 요구하였다.

2016년 3월 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례가 개정되면서 제4조의3(직권 해제 등)이 신설되었다. 해당 조항에는 정비(예정)구역을 해제하려는 경우 사업추진에 대한 주민 의사, 사업성, 추진상황, 주민갈등 및 정세 정도, 지역의 역사·문화적 가치의 보존 필요성 등을 종합적으로 고려할 것이 명시되어 있다. 이 조항에 근거하여 2017년 3월 30일 옥인1구역은 직권해제되었다.

직권해제 이후에도 옥인1주택재개발 조합은 ‘서울시의 직권해제 조치와 조합설립인가 취소에 대한 행정소송’을 제기하여 1심에서 승소하였다. 그리고 2017년 4월 서울시를 상대로 정비구역 및 정비계획 해제, 개발행위 허가 제한구역 지정 등의 효력정지를 구하는 ‘집행정지’ 가처분을 제기했다. 2017년 12월 제2부는 서울시의 행정처분이 적법하다는 원심결정을 파기하였다.

2) 사직2 도시환경정비구역

2009년 11월 19일 지정된 사직2 도시환경정비구역은 사직동 311-10호에 위치해 있으며, 면적은 3,4000㎡이다. 2010년 토지등소유자의 75.63%가 동의해 조합설립인가를 받았으며, 2012년 사업시행인가를 받았다. 그러나 2013년 10월 대형평형 가구를 줄이고, 소형평형 가구를 추가하기 위해 사업시행변경인가를 종로구청에 요청하였다.

그러나 사업시행변경인가는 보류되지 않았고, 조합은 국민권익위원회와 감사원에 민원을 제기하였다. 국민권익위원회는 2015년 3월 1년 이상 인가를 보류한 것에 대해 시정권고를 했으며, 감사원도 2015년 6월 감사청구사항을 받아들여 사업인가를 조속히 이행하라고 주의요구를 했다. 2017년 3월 30일 사직2구역은 직권해제되었으며, 조합설립인가가 취소되었다. 옥인1구역과 마찬가지로 서울시와 종로구청을 대상으로 행정 소송을 제기하여 승소하였다.

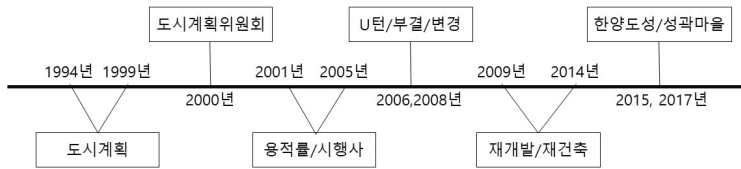
3) 매체에 나타난 정비사업의 전개 과정

해당 지역에 대한 매체의 인식을 분석하기 위해 각 지역을 키워드로 한 네이버 뉴스 검색을 1990년 1월부터 2017년 12월까지를 기준으로 데이터베이스화하여 샘플링하였다. 샘플링 데이터를 통계처리해 명사와 동사로 구분하여 빈도수를 기준으로 해당 연도에 가장 키워드 지역과 높은 연관도를 갖는 명사와 동사를 추출하였다. 명사는 해당 키워드 지역과 연관성 있는 주제를 확인해 볼 수 있고, 동사는 해당 지역에 대한 기대감이 실체화되었는지 아니면 단순 기대감으로 그쳤는지 알아볼 수 있었다. 데이터베이스화 과정에는 파이썬 bs4 패키지를 이용하였고, 클린징은 R언어 KoNLP, 필터링은 카이스트 주도로 만들어진 한글사전 데이터베이스 sejongdic 데이터베이스를 이용하였다.



[그림 3-1] 옥인1구역에 대한 매체 인식

“옥인1구역”은 1998년부터 유의미한 버즈량이 형성되었고, 1998년부터 2003년까지는 “도시계획”적 측면이, 2005년은 “사업시행”, 2006년은 임대주택 및 한옥, 2007년부터 2008년은 홍은동과 비교와 함께 재개발·재건축, 2009년부터 2011년까지는 재개발과 함께 철거, 이주대책, 복원 등 이전에 이루어진 도시계획 무산과 연관된 키워드, 2012년부터는 뉴타운 정책, 2015년부터 2016년은 인사동, 서촌과 같이 문화와 관련된 지역과 함께 한양도성, 2017년에는 직권해제 및 정비구역이 키워드로 떠오른 것을 확인해볼 수 있다. 즉, 명사 키워드만으로 1998년~2003년, 2005년, 2006년, 2007년~2008년, 2009년~2011년, 2012년~2014년, 2015년 2016년, 2017년으로 전반적인 옥인1구역의 타임라인을 나누어볼 수 있다. 동사 역시 위 명사에 맞춘 타임라인과 같이 기대감 상승과 하락, 그리고 갈등을 확인할 수 있다.



[그림 3-2] 사직2구역에 대한 매체 인식

“사직2구역”은 1994년부터 1999년까지는 도시계획, 도심재개발과 상세계획구역 등 계획적인 측면의 키워드가 나왔고, 2000년부터는 도심재개발 및 도시계획위원회 등 계획이 실체화된 모습을 예측해볼 수 있고, 2001년부터 2005년까지는 용적률, 시행사, 건축물 등 구체적인 계획 진행까지 왔으나, 2006년부터 2008년까지 U턴, 제안, 고궁, 부결, 변경, 문화재 등 문화재 및 계획 시행에 있어 불확실성을 시사하는 키워드가 나왔고, 2009년부터 2014년까지는 다양한 계획 시행 시도를 시사하는 여러 가지 키워드가 나왔다. 2015년부터 2017년까지는 한양도성, 성곽마을, 직권해제 등이 키워드가 되었다. 옥인1구역과 비슷하게 기대감 형성과 무산 반발이 예상되는 명사형들이 나왔지만, 사직2구역은 옥인1구역보다 타임라인이 비교적 지속성 있게 나누어졌다는 점이 대비된다. 동사 역시 위 명사에 맞춘 타임라인처럼 기대감 상승과 하락, 갈등을 확인할 수 있다.

시간이 지나면서 사직2구역과 옥인1구역 내 정비과정의 갈등 요인에 매체의 관심이 집중되는 경향을 볼 수 있다. 그러나 이 연구에서 중점적으로 다루는 빈집과 공·폐가는 주요 키워드로 도출되지 않았다. 즉, 대중매체에서 조명되는 지점이 정비구역의 갈등일 뿐 지역과 주거환경은 아니라는 것이다. 다음 절에서는 빈집 밀집지역에 살아가는 주민이 구성해나가는 빈집 발생의 서사를 분석해볼 것이다. 매체에서 집중하는 정비사업의 전개과정이 어떤 형태로 인식 속에서 나타나는지 집중 조명해보고자 한다.

2_정비사업과 빈집 발생의 서사

1) 정비사업 : 빈집 발생의 계기

주민이 인식하는 빈집 발생 서사의 중심에는 정비사업이 있다. 빈집 발생의 시기와 원인을 약 10여 명의 주민들에게 질문하였을 때, 주민들은 모두 ‘재개발’이라는 단어에서부터 빈집 발생의 서사를 풀어나갔다. 인터뷰를 진행한 주민들은 짧게는 1년, 길게는 50년 이상 대상지에 거주하였다. 거주기간에 관계없이 모두 정비사업을 빈집 발생의 계기로 지목하였다. 빈집 발생 시기 또한 정비사업과 관련하여 설명하였으며, 빈집이 집단적으로 발생하게 된 계기도 인근 지역의 주택 판매 사례의 영향이 있을 것이라 생각하였다. 이는 정비사업에 따른 빈집 발생이 대상지에서 지배적인 서사로 자리매김하고 있음을 의미한다.

Q : 저희가 지금 빈집이 여기 생긴 시기나 원인 등을 알아보고 있거든요.

A : 아, 이게 지금 재개발 한다고 했다가 안 해가지고 이런 거예요. 재개발을 한다고 해가지고.

(중략)

Q : 그러면 원주민들이 이렇게 우후죽순으로 나가서 빈집이 생기게 된 시기가 언제쯤인가요?

A : 지금.. 빈집이 생긴 게 불과 몇 년 안 됐죠. 한 3~4년? 재개발 된다고 막 해서 한창, 여기 뭐 하고 그랬던 때가... 말 나온 거는 한 5~6년 됐는데, 막 비기 시작한지는 한 4년? 이렇게까지 많이 생긴 거는 한 4~5년?

Q : 그러면 빈집이 생기게 된 계기는 재개발이다?

A : 아 그렇죠.

- 남, 사직2구역 35년 거주

Q : 언제 빈집이 생기기기 시작했고, 생긴 이유는 무엇인가요?

A : 뭐 어쨌든, 그게 재개발 된다고 하면서부터 주인이 계속 바뀌면서, 그러다보니까 금방 이제 개발이 될 것 같으니까, 집주인들이 이제 집들이 너무 낡아가지고 세도 못 주고 사람이 살 그런 형편도 안 되니까 비어있는 거야. 그러다보니까 우리도 알게 모르게 자꾸만 부동산, 주인만 바뀐 거야. 팔고 그냥, 판 주인이 바뀌고 바뀌고, 계속 그렇게 인자 와 가지고 빈집이 된 거지. 빈집이 되었을 때 재개발을 하고 나서, 얼마 안 되어서 재개발을 한다고 해서 몇 년을 그렇게 하다가 이렇게 된 거지.

B : 2012년이나 2013년쯤 되어서 사람이 비기 시작했는데, 왜 비었냐, 세를 주면 그 사람들이 세를 살면, 임대 아파트를 달라고 했어. 그런데 그게 이 지역에서 몇 년 이상 살아야 한다는 규정이 있어요. 그니까 그거는 안 되는데, 세를 주면 이 사람들이 안 나가요. 이사비용을 내놓으라고 그래, 조합보고. 그러면 조합에서는 “우리는 못 물어준다, 집주인에게 받아가라” 그런다고. 그러면 집주인은 이 사람을 그냥 못 내보내주고, 이사비용을 줘서 내보내야 해. 그냥 이 사람들이 나가는 게 아니고, 그러니까 세를 아예 안 주는 거지. 그냥 돈이 드니까, 그래서 비기 시작한 거예요.

- 여, 사직2구역 50년 이상 거주

Q : 혹시 여기 빈집이 어느 시기쯤 생기기 시작하였나요?

A : 그게, 집마다 틀려요. 한 6, 7, 8년 전부터 그랬죠.

Q : 마을에 혹시 그런 계기가 있었나요?

A : 여기 재개발 때문에 그랬던 거죠.

- 남, 옥인1구역 3년 거주

2) 빈집을 발생에 영향을 미치는 중층적 요인

정비사업이 기존 주택 소유자들이 주택을 판매하는 계기를 제공하였고, 주택을 구입한 외부인들이 주택을 빈 상태로 남겨두었다는 것이 주민이 공통적으로 제시하는 빈집 발생 서사의 골조이다. 주민들은 빈집 발생의 과정과 요인을 정비사업 절차, 주택의 물리적 환경, 기존 주택 소유자의 사회·경제적 여건 등으로 중층적으로 설명하였다. 그렇지만 주민 개인 특성에 따라 각 요인에서 강조하는 지점들은 조금씩 다르게 나타났다.

Q : 그럼 빈집 집주인 분들은 할머니들처럼 다 같이 오래 사셨던 건가요?

B : 오래 살았어요. 다 오래 살았었지.

A : 다 같이 이웃해서 살면서, 다 이렇게 친분 관계있게 살고 그랬는데, 잘 살다가 개발된다고 그러면서 자기들은 개발 된다 그러면 여기서 돈을 더 내고 들어가야 하니까, 못 살고 그러니까. 그 집들이 조그마하게 다 7-8평, 10평 되고 그래요 밑으로. 그러니까 그런 데서 어떻게 살고 그럴 수가 없으니까 떠난 거지, 팔고. 그 당시만 해도 평당 500만 원 되고 그랬거든 집값이. 개발한다고 그랬을 때. 그때 이제 팔고도 많이 나갔지.

Q : 빈집이 어디서부터 비기 시작한 건가요?

B : 저기 담 쪽에서부터 비기 시작한 거예요. 경희궁 담 쪽으로 지금 다 무너져 갖고 지금 뭐 집이라고 천막 쳐놓고, 담 쪽으로 주옥 다 비어 있지.

C : 거기 빈집이라고 해 갖고 다 무너지고 해서 무서워서 살지도 못해.

B : 그리고 집도, 세출만한 형편이 못 돼. 집들이, 낡아버려서.

C : 수리를 못하게 돼 있으니까 집이, 그러니까 개발 된다고 수리도 안하고, 수리도 못하게 되어있으니까 집들을 그냥 놔두어서, 그러니까 누가 들어올 수가 없어.

B : 아니 구청 자체에서 집수리 하는 걸 허가를 안 했으니까. 개발된다고
그랬고.

C : 그러다보니까는 집들을 누가 살 사람도 없고 그러다보니까, 비어 있
어갔고 망가지면서 다 무너지게 생겼었지.

A : 주민들도 엄청난 피해를 본 거지.

Q : 빈집에 사셨던 분들은 어떤 사람들이셨나요?

C : 다 어려운 사람들. 다 몇 평씩만 가지고 있어 갖고 어려운 사람들이
살았지. 조그만 집들에서 어려운 사람들이 살았었지. 식구라고 해봐
야 둘, 이렇게 살았었거든. 혼자 사는 사람도 있고, 평수가 작다보니
까 노인들 혼자 사는 사람들도 있고, 부부가 사는 사람들도 있고.

- 여, 사직2구역 50년 이상 거주

Q : 여기 빈집이 이렇게 많이 생긴 시점이 어느 정도부터인가요?

A : 지금 여기가 해방 이후에 지은 집들이라, 좀 집들이 다 낡아서 오래되
고, 수리할 능력도 안 되고, 지금 살고 있는 소유했던 사람들은 재개
발을 바라보고 지금 혹시나 큰 돈 만지지 않을까 했는데.. 재개발 되
면 자기 분담금 들어가잖아요. 자기 분담금 들어가기엔 턱없이 많고,
6천인가? 그렇게 된다는데, 그렇게 투자를 해도 나중에 자기 돌아올
몫이 적으니까 안 하고 있어요.

- 남, 사직2구역 2년 거주

위의 주민들은 빈집 발생을 구체적으로 설명할 때 물리적 환경과 소유자의 사회·
경제적 특성을 강조하였다. 작은 평수의 노후 주택은 세입자를 들이기도 어려운
상황이었고, 당시 주택 소유자들 역시 저소득층 노인이 많았다. 그리고 자신의
분담금을 내기에는 형편이 어려웠다. 따라서 정비사업으로 주택 가격이 상승한
시점에 주택 소유자들이 집을 팔고 나갔다는 것이다.

이러한 빈집의 물리적 특성과 소유자의 사회·경제적 특성은 정비사업 절차와 맞물

려 빈집의 서사를 구성한다. 앞서 주민들은 세를 줄 경우 임대 아파트나 이주비용을 제공해야 하며, 이렇게 비용이 발생하므로 집 주인들이 세를 놓지 않는다고 말했다. 집을 팔고 나간 요인에 대해서도 ‘분담금’을 언급하기도 하였다. 또한 원래 노후하고 세입자를 들이기도 어려웠던 집들이 ‘건축행위허가제한’으로 집수리를 할 수 없게 되자 지금의 폐가가 되었다고 설명한다. 즉, 빈집 자체의 특성과 정비사업의 특성이 중층적으로 빈집 발생의 서사를 구성하는 것이다.

A : 여기 원주민들은 거의 다 팔고 나갔고, 원래 살던 사람들은, 우리 빌라같은 경우는 나 하고, 4층 사람하고 빼놓고는 다 세입자예요.

Q : 그러면 자가 소유하신 분들은 다 팔고 나가시고, 외부 사람들이 소유하고 있는 거군요.

A : 그렇죠. 아파트 같은 거 분양받으려고, (중략) 여기 재개발된다고 여기 비든, 사람이 살든, 돈 있는 사람들이 사간거지.

남, 사직2구역 25년 거주

어떻게 보면 투기 때문에 사든 집들은 전부 다 빈집이에요. 이 동네 안 살아요.

- 남, 옥인1구역 3년 거주

A : 재개발 한다고 봉 떠가지고, 한 집에 3번씩 집 주인이 바뀌고 그래.

Q : 어머니 사시는 집도 그랬나요?

A : 3번. 10년 동안 3번. 우리 집은 너무 허술해가지고 우리가 고쳐 살기로 하고 각서를 쓰고 들어왔기 때문에 우리가 다 고쳐가지고 살아. 그거는 남한테 세도 못 줘. 그거 판 사람이 오려면 집 짓는 만큼 들여야 해.

Q : 여기 사시는 기간 동안 이웃 분들도 많이 이사 가셨나요?

A : 그렇죠. 지금 있는 사람들은 다 세입자. 빈집이 이거.

- 여, 사직2구역 17년 거주

C : 그게 그것도 그렇더라고. 한 사람이 팔고 나가잖아요? 그러면 나도 팔고, 너도 팔고 줄줄이, 줄줄이 팔다보니까 동네 주인이 다 바뀐 거야. 한 사람이 팔고 나가니까, “어머 나도 저렇게 해야겠다.” 이게 전염병같이 계속 팔고 나가더라고. 그러니까 다 팔리는 거야. 다 팔고 다 나갔어.

B : 그러니까 투기꾼들이 와서 7평도 사고, 몇 평도 사고, 아파트 하나 더 받으려고 죄끄만 집도 쪼개 갖고 팔았대니까.

C : 그런데 투기하려고 샀다가 망하기도 다 망했어.

A : 은행에다 대출해다 받아가지고, 금방 될 줄 알고. 그러다가 세월이 길다 보니까.

C : 그게 10년 전부터 금방 된다 그랬잖아. 금방 된다고 그랬으니까.

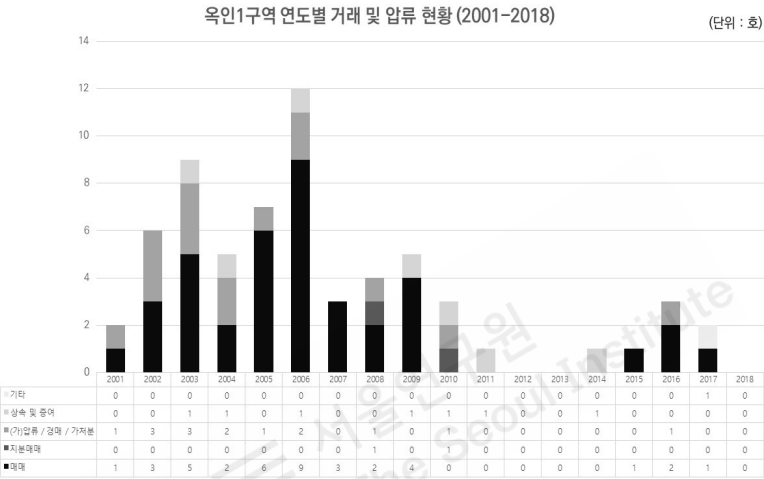
- 여, 사직2구역 50년 이상 거주

투기는 빈집 발생 서사의 주요 구성 요소 중 하나이다. 기존에 거주하던 주택 소유자들이 떠나면서 집 주인은 투기 과정 속에서 여러 번 바뀌었다고 한다. 주민 증언 속 집주인들은 지분을 분할하여 주택을 구매하기도 하고, 재개발 과정에서 대출을 갚지 못한 경우도 있다고 한다.

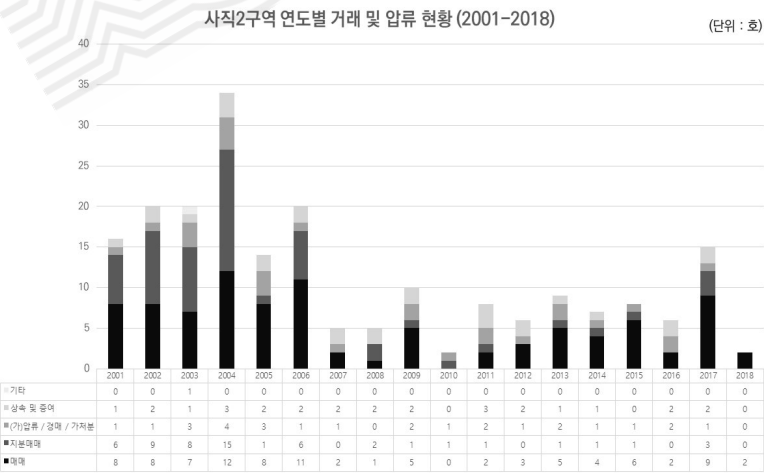
[그림 3-3]은 2000년 이후 사직2구역과 옥인1구역 빈집의 거래 및 압류 현황을 나타낸다. 사직2구역은 주민 증언처럼 지속적으로 매매, 압류, 지분매매가 이루어졌으며, 구역지정 이전과 구역 해제 이후 활발한 거래가 나타난다. 반면 옥인1구역은 사직2구역보다 압류와 매매 건수가 적다. 하지만 마찬가지로 정비구역지정 직전에 가장 많은 매매가 이루어졌다.

소유자의 거주지와 빈집 주소를 비교해본 결과, 옥인1구역의 33호, 사직2구역의 77호의 빈집이 소유자의 거주지와 빈집 주소가 불일치하였다. 그중 정비사업과정이 진행된 2000년대 이후에 분리된 것은 옥인1구역 20호, 사직2구역 36호였다. 이처럼 여러 차례의 소유자 변동과 소유자의 거주지 불일치는 주민 인식 속에서

투기가 빈집 발생의 주요 요인으로 자리 잡게 하였다. 주민들은 정비과정의 한 과정으로, 또 결과적으로 빈집을 발생하게 한 요인으로 투기를 인식하고 있었다. 특히 지역에 이사 온 지 얼마 되지 않은 주민은 빈집 발생 서사를 구체적 과정으로 묘사하기보다는, ‘재개발-투기-빈집’이라는 간략한 서사구조로 이해하고 있었다.



[그림 3-3] 옥인1구역 연도별 거래 및 압류 현황(2001~2018)



[그림 3-4] 사직2구역 연도별 거래 및 압류 현황(2001~2018)

Q : 여기 빈집이 이렇게 많이 생긴 시점이 어느 정도부터인가요?

A : 지금 여기가 해방 이후에 지은 집들이라, 좀 집들이 다 낡아서 오래되고, 수리할 능력도 안 되고, 지금 살고 있는 소유했던 사람들은 재개발을 바라보고 지금 혹시나 큰 돈 만지지 않을까 했는데... 재개발 되면 자기 분담금 들어가잖아요. 자기 분담금 들어가기엔 턱없이 많고, 6천인가? 그렇게 된다는데, 그렇게 투자를 해도 나중에 자기 돌아올 몫이 적으니까 안 하고 있어요.

- 남, 사직2구역 2년 거주

Q : 그 시기에 빈집이 생길만한 일이 있었나요?

A : 빈집이 생길 수 있는 일이, 여기가... 아파트가 2012년도에 사업 시행인가가 났어요. 서울시에서 박원순이가 인가를 내줬어요. 인가를 내줘가지고, 2012년도 9월 달에, 관리처분이란 게 있어요. 관리처분이라는 건 이제 인가를 내줬기 때문에 동네에 아파트를 지으니까 다른 데를 떠나라, 그러면 이주비가 나오면은 이주비를 받아가지고 가는 사람들이 있고, 이주비 나오기 전에 가는 사람도 있어요. 그게 이제 관리처분이 공람을 해. 사람들한테, 사업시행 인가가 났으니까 여기를 다른 집으로 가고 이 집을 비워야 한다. 그래서 아파트를 빨리 지을 수 있다. 그러가지고 이제 한 뭐, 총 지금 90여 채가 비었는데, 좀 수리해가지고 몇 채는 들어왔어요. 그러가지고 하도 지연되다 보니까.

(중략)

Q : 빈집에 사시는 분들하고, 남아계신 분들의 차이는 무엇인가요?

A : 살고 있는 사람들은 조합에 돈이 없고, 그렇기 때문에 남아서 사는 거고, 돈도 없지만은 지역이 어떻게 발전해야하는가를 지켜보고 있어요. 저런 사람들(빈집에 사는 사람들은) 집이 다 무너졌으니까, 어떻

게 살아요? 다 무너졌잖아. 불안해서. 우리 집도 지금 기둥 받쳐놓고
살고 있거든. 껍데기만 지금, 비오니까 해놓았어.

Q : 그렇다면 저기 계셨던 분들은 나가시기 전에도 집 상태가 조금 허술
했던 건가요?

A : 그렇죠. 안 좋은 상태에서 집도 사고 그러니까. “어디 가서 월세라도
살아야겠다”라고 생각해서 빚을 얻어서 그 사람들은 갔고. 여기 있는
사람들은 거기도 못하고 일단 돈을 2012년도에 이사비용이 나오면
기려고 기다리는 사람들. 그런데 그걸 안 준거예요. 사람들이.

- 남, 사직2구역 도시환경정비구역 조합원

일부 주민은 정비사업의 “관리처분계획인가”를 강조하였으며, 현재 남은 주민들
이 이주비를 기다렸던 사람이라고 말했다. 이는 조합원이라는 인터뷰 대상자의
특성과 깊은 관계가 있는 것으로 보인다. 사직2 도시환경정비구역 조합과 옥인1
재개발구역 조합은 서울시와 종로구를 대상으로 소송을 제기한 주체이다. 또한
이들은 미디어에서 정비사업의 필요성을 주장하고 있다.⁶⁾ 인터뷰 대상자도 사직2
구역의 상황을 알리는 언론보도에 참여한 바 있다고 밝혔다. 조합의 적극적인 활
동과 정비구역 해제 반대 의견이 빈집 발생 서사에서 정비사업이 미친 영향을 더
크게 평가하는 데 영향을 주었다고 볼 수 있다. 또한 이들은 한양도성의 유네스
코 등재와 성곽마을 지정을 정비사업 중단의 주요 이유라고 생각하고 있었고, 빈
집은 부당한 정비사업 중단의 피해라고 인식하고 있었다.

이처럼 주민들은 빈집의 물리적 여건, 주택 소유주의 경제적 특성, 투기, 한양도

6) 대상지의 조합원들이 직접 미디어에 정비사업의 폐해 등을 알린 대표적인 사례 중 하나는 2018년 3월 5일
방영된 「SBS 생활경제」 2712화이다. 해당 방송에서는 빈집과 열악한 주거환경, 정비사업 그리고 정비사업 중단의
계기가 되었던 한양도성 성곽마을 조성사업에 대한 대상지 조합원들의 의견이 드러난다.
http://program.sbs.co.kr/builder/endPage.do?pgm_id=00000349363&pgm_mnu_id=14817&pgm_buid_id=38&contNo=ai0194f0271200&srs_nm=2712

성, 정비사업 등의 다양한 요소를 중층적으로 엮어 빈집 발생의 서사를 인식하고 있다. 그리고 조합과 커뮤니티 내 위치, 정비구역 해제에 대한 의견, 거주기간 및 입주 시기 등에 따라 서사에서 강조하는 요소와 정비구역의 위치가 다르게 나타난다.

3) 빈집의 문제와 정비사업의 해결책

Q : 한 곳이 되면 옆집들도 빈집이 되는 것 같더라고요.

B : 그럴 수밖에 없잖아요. 무서워서, 무서워서 못 살지. 세를 누가 들어와, 치안이 전혀 안 되는데 빈집이.

- 여, 사직2구역 50년 이상 거주

Q : 빈집이 더 많이 생기면서 주민 분들께서 불편해 하시는 것도 있나요?

A : 불편한 건, 이제 뭐 그냥.. 이나마도 재개발되어서 다른 데로 이사 갈까 그게 겁이 좀 나고, 경제적인 여건이 안 되고 혹사나 방법 문제나, 치안 문제가 좀 있을까 걱정이 되어요. 일차적으로 수리비가 많이 드니까, 우리도 이사 오면서 수리비만 5-600만원 들어갔어요.

- 남, 사직2구역 2년 거주

Q : 동네에 빈집이 많아지면서 불편하셨던 점은 없으신가요?

A : 불편한 거는, 그전하고는 틀리게 사람 사는 것 같지 않죠. 예전에는 막 애들도 많고, 여기가 사나하고 가까워가지고 괜찮았고, 동네에 조금조금한 가게들도 있고, 수리점도 있고 그랬었는데... 세탁소도 있고, 그런 맛이 이제 전혀 없어졌죠. 딱 다. 여기는 이제 어쩔 수 없이 사는 사람들만 있는 거죠. 개중에 이런 큰집들은 자기네들이 수리해가지고 쓰는 거고.

- 남, 사직2구역 35년 거주

주민들은 빈집의 문제점으로 범죄 두려움, 인구 감소, 열악한 주거환경 등을 언급하였다. 그러나 빈집 발생의 계기를 정비사업으로 생각하는 만큼 주민들은 빈집 문제의 해결을 정비사업 해결로 귀결시키는 경향을 보여주었다. 정비사업이 재개되거나 정비사업을 대신하는 대안 사업이 등장하면 빈집 문제의 해결책이 된다는 것이다. 그렇기 때문에 주민들은 정비사업 문제에 대한 결론이 나오기를, 그리고 그 결론을 바탕으로 빈집을 비롯한 지역의 환경이 개선되기를 바라고 있다.

A : 집도 지금 100여 개가 비어있어요. 저 위에서 내려다보면 무너져 내리는 집이 엄청 많죠? 또 하나는 직권해제도 있고, 구릉지에 차도 못 들어가요. 그 집을 어떻게 처리할거냐 이거지. (중략) 그나마도 지금 슬럼화되어 있는데, 지금 이거를 방치 싹쓸 4~5년, 사업승인 해놓고 보류시켜놓고, 답을 달라고 해도 답도 안 주고.

- 여, 사직2구역 조합원

A : 물론 여기서 살라고 하는 사람도 있어. 불과 손가락 안에 들어. 그리고 이제 사가지고 온 사람들, 지금 사가지고 온 사람들은 혹시나 이번엔 소송 끝나고 나서 아파트를 지을 수 있을까. 그거 하고, 또 그렇지 않으면은 서울시가 자기가 한다는 대로 길을 넓히고, 길을 넓혀. 그리고 조그만 집들이 많으니까 주차장을 중간 중간에 주차장을 만들어 주고, 또 뭐 그런 식으로 동네가 유치원도 하나 만들어 놓고 그게 시설도 지내들이 만들고, 이렇게 해놓고 나서 저렇게 무너진 데를 이제 보상차원에서 수리를 해준다든가, 고친다든가 이렇게 해서 요새 뭐 재생이라고 자꾸 나오잖아.

- 여, 사직2구역 조합원

04

서울시 도심 빈집과 국내외 빈집의 맥락 비교

- 1_부산광역시의 빈집 대책
- 2_교토시와 오사카시의 빈집 대책
- 3_서울도심빈집과 국내외 빈집의 맥락비교

04 | 서울시 도심 빈집과 해외 사례의 맥락 비교

1_부산광역시의 빈집 대책

부산발전연구원(2015)에 따르면, 부산은 도심 공동화에 따라 인구가 감소한 배후 주거지역과 주거환경이 열악한 산업공단 인근을 중심으로 빈집이 급격하게 증가하였다. 2016년 인구주택총조사 자료에 따르면, 부산의 빈집은 85,333호로, 1995년 17,036호에 견줘 약 5배 정도 증가하였다. 부산광역시는 이와 같은 빈집 증가를 도시경관, 화재, 붕괴, 범죄유발 및 행정 비용 낭비 등 도시·사회적 문제로 보고 있다.

부산광역시는 그간 빈집과 관련된 여러 제도와 사업을 시행하였다. 2008년 전국 최초로 폐가 철거를 지원하여 약 2,400동의 공·폐가를 철거하였다. 철거한 대지는 소유자 동의하에 3년 이상 공공용지(공용주차장, 쉼터, 운동시설, 공동텃밭 등)로 활용된다. 2012년부터는 빈집 소유주와 시가 협력하여 빈집을 리모델링한 후, 생활환경이 어려운 지방학생과 저소득층에 반값 임대주택을 제공하는 햇살동지 사업을 진행했다. 햇살동지 사업은 총공사비의 2/3 범위 내에서 동당 최대 1,800 만 원까지 지원한다. 부산광역시는 이 사업으로 주거복지를 시행하고 빈집 발생에 따른 우범화를 예방하고자 하였다.

또한 부산광역시는 2014년 전국 최초로 「부산광역시 빈집 정비 지원 조례」를 제정해 빈집 정비의 제도적 근간을 마련했다. 그리고 2015년 빈집정보 시스템 구축을 시작하였고, 2016년 말부터 빈집정보시스템을 바탕으로 본격적인 빈집 관리 사업을 벌일 것이라 밝혔다(연합뉴스, 2016). 부산광역시의 빈집 정비 사업은 다른 사업과도 연계되어 나타난다. 부산시는 산복도로 르네상스 프로젝트의 일환으로 2014년 감천문화마을에 빈집 레지던스를 조성하였다. 그리고 부산문화재단의 예술인복지지원센터는 지역의 유휴공간을 리모델링하여 문화예술 창작공간과 시민 문화향유 공간을 제공하는 「반딧불이(빈집활용) 창작공간사업」을 시행하고 있다.

2_오사카시와 교토시의 빈집 대책

일본 총무성이 2013년에 발표한 ‘주택·토지 통계 조사’에 따르면 일본 전국의 빈 집은 약 820만 가구에 이르며, 이는 총주택의 약 13.5%를 차지한다. 주택이 양 적으로 충분히 공급되었으나, 2000년대 이후 인구가 꾸준히 감소하면서 빈집이 전국적인 사회문제로 자리 잡았다(노민지, 2017). 일본은 국가차원의 빈집관리시스템을 갖추어 빈집 문제에 대응하고 있으며, 국내 선행연구는 일본 사례를 연구할 필요성이 있다고 제기하며 일본을 사례로 국내 빈집 대응체계 구축을 위한 시사점을 도출하였다(이다예·유재성, 2017; 이동훈, 2017; 박현춘·박재엽·고토 류타로, 2017).

이 연구들은 일본 사례 중 한국에서 많이 다루어지지 않은 교토시와 오사카시의 빈집 대책 사례를 탐구하기 위해 2017년 11월 오사카와 교토에서 현지조사를 실시하였다. 오사카시청 도시계획국과 기획경제국, 교토시청 도시계획국과 인터뷰하였으며, 빈집 재생 사례인 Itonowa와 세카이 호텔에서 현장 답사 및 인터뷰를 진행하였다.

1) 오사카시의 빈집 대책

2013년 총무성의 “주택·토지 통계 조사”에 따르면 전국 820만 빈집 중 약 28만 호가 오사카시에 위치한다. 오사카시의 빈집 비율은 약 17.2%로 전국에서 빈집 비율과 빈집 수 모두 1위를 차지했다.⁷⁾ 오사카시는 독거노인 증가 같은 전국적인 이유뿐 아니라, 주택의 신규공급이 활발하고 임대 비율이 높은 것이 빈집 비율이 상승하는 데 영향을 미치고 있다고 보았다. 또한 일본은 빈집을 임대·매매용 건물, 별장처럼 사용하거나 투기를 목적으로 매입한 이차 주택, 그리고 기타 주택으

7) 2013년 일본 총무성 “주택·토지 통계 조사”에 따르면 전국 평균은 13.5%이다.

로 구분한다. 기타 주택은 실질적 빈집으로 취급되며, 주택 소유주가 장기간 부재하거나 재건축 등을 위해 철거할 주택을 의미한다. 기타주택은 임대나 매각 등의 방식으로 부동산 시장에 유통되거나 이용되지 않아 방치의 위험성이 있으며, 오사카시의 7만 호의 빈집 중 약 7천 호가 폐가로 방치되어 있다.

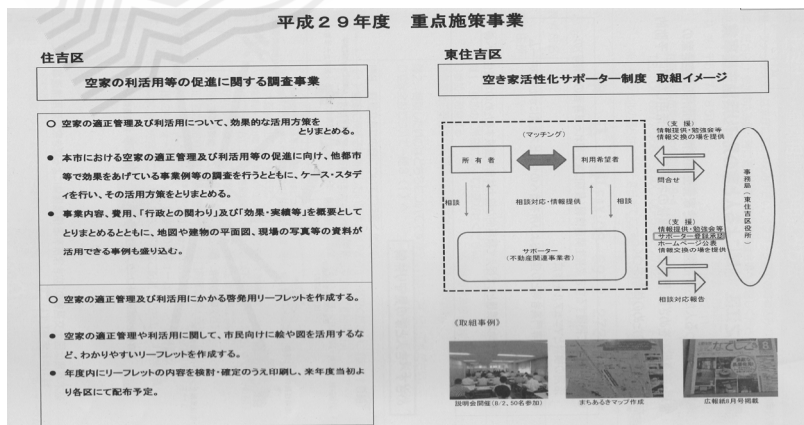
오사카시는 건축기준법에 근거해 구청, 관계국과 연계하여 붕괴 위험이 있는 노후 위험 가옥의 소유자 등을 대상으로 시정 지도를 하고 있다. 그러나 최근 주민의 노후 위험 가옥 신고 건수가 증가하고 있다. 2011~2015년의 기간 동안 연평균 90회의 노후 위험 가옥 신고가 들어왔다. 2015년에는 345건의 신고가 들어오기도 했다. 신고 사례 중 빈집에 해당하는 위험가옥의 수는 약 50%에 이른다. 2014년 국토교통성에서 진행한 “전국빈집 실태조사”에 따르면 소유자 처분, 상속인 부재, 다수의 상속인의 의사 불일치, 경제적 이유 등으로 노후 위험 빈집의 정비와 관리가 이루어지지 않고 있다.

이에 2014년 11월 「빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법」이 공포되었고, 2015년 2월 「빈집 등에 관한 시책을 종합적·계획적으로 실시하기 위한 기본 지침」이 정해져 각 지자체는 빈집 대책을 수립하였다. 오사카시는 2014년 3월부터 빈집 프로젝트를 시작하였고, 7월에 빈집 정책을 착수하였다. 2015년 빈집 등 대책 검토회를 설치해 빈집 대책을 검토하기 시작하였고, 빈집법에 기초해 빈집 대책을 수립하기 시작했다. 2015년 12월에는 관계 조례를 제정하였으며, 오사카 빈집 등 대책 협의회를 설치하였다. 그리고 2016년 11월 오사카시는 「오사카시 빈집 등 대책계획」을 발표하였다.

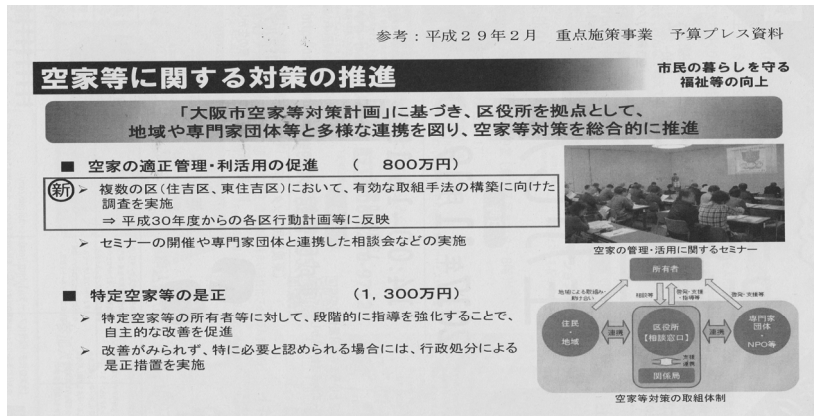
오사카 빈집 대책의 기본 방침은 다음 3가지와 같다. 첫째, 구청을 거점으로 지역, 전문가 등 다양한 주체가 빈집 대책을 마련하기 위한 노력을 기울인다. 빈집은 소유자 등의 상황에 세심하게 대응해야 하므로, ‘Near is better’의 관점에서 빈집과 가까운 구청, 관계국, 지역 주민, 그리고 NPO가 함께 연계해야 한다. 둘째, 안전·안심마을 조성 관점에서 빈집 대책을 중점과제로 삼는다. 이때 빈집의

관리책임은 소유자에게 있기 때문에, 소유자에게 빈집의 적절한 관리 및 정비와 상속 등에서 관리관계의 중요성을 주지시키고 정보제공, 조언, 권고 등의 지도를 단계적으로 강화시켜 나가야 한다. 만약 개선의 의지가 보이지 않는다면 행정 처분으로 시정조치를 가한다. 조치 실시를 위해 출입조사를 나갈 수 있고, 조치는 ‘지도 → 권고 → 명령 → 대집행 조치’의 순서로 이루어진다. 마지막으로 빈집의 활용을 촉진하고 지역 활성화에 연계한다. 빈집 증가는 커뮤니티의 붕괴, 도시매력 저하 등을 초래하며, 이는 지역의 주요한 과제 요인이 된다. 따라서 빈집을 지역자원으로 활용하여 빈집을 활용한 지역 활성화에 대응한다.

오사카시는 빈집의 기본 방침을 바탕으로 빈집 조사, 소유자와 주민 대상 빈집 관련 상담 제공, 빈집 관리·정비 관련 홍보 전단지 배부, 빈집 소유자 대상 세미나 개최, 지역과 주민 공조에 따른 빈집 대책 수립, 지역 의제로 빈집 관리 검토, 지역 부동산과 연계한 빈집 구매 희망자 상담 활동, 상점가를 활성화해 빈 점포 활용, 복지시설·임대주택으로 빈집 활용, 낡은 주택 철거 등의 활동을 계획하였다. 계획 평가의 지표로는 주변 빈집 때문에 불안감을 느끼는 시민들의 비율, 빈집 철거나 정비 건수, 그리고 향후 5년간 빈집 활용 의향이 있는 소유자 비율을 설정하였다.



[그림 4-1] 오사카시청 빈집 대책의 방향성
자료 출처 : 오사카시청 회의 자료



[그림 4-2] 오사카시청 빈집 대책의 방향성
자료 출처 : 오사카시청 회의 자료

2) 교토시의 빈집 대책

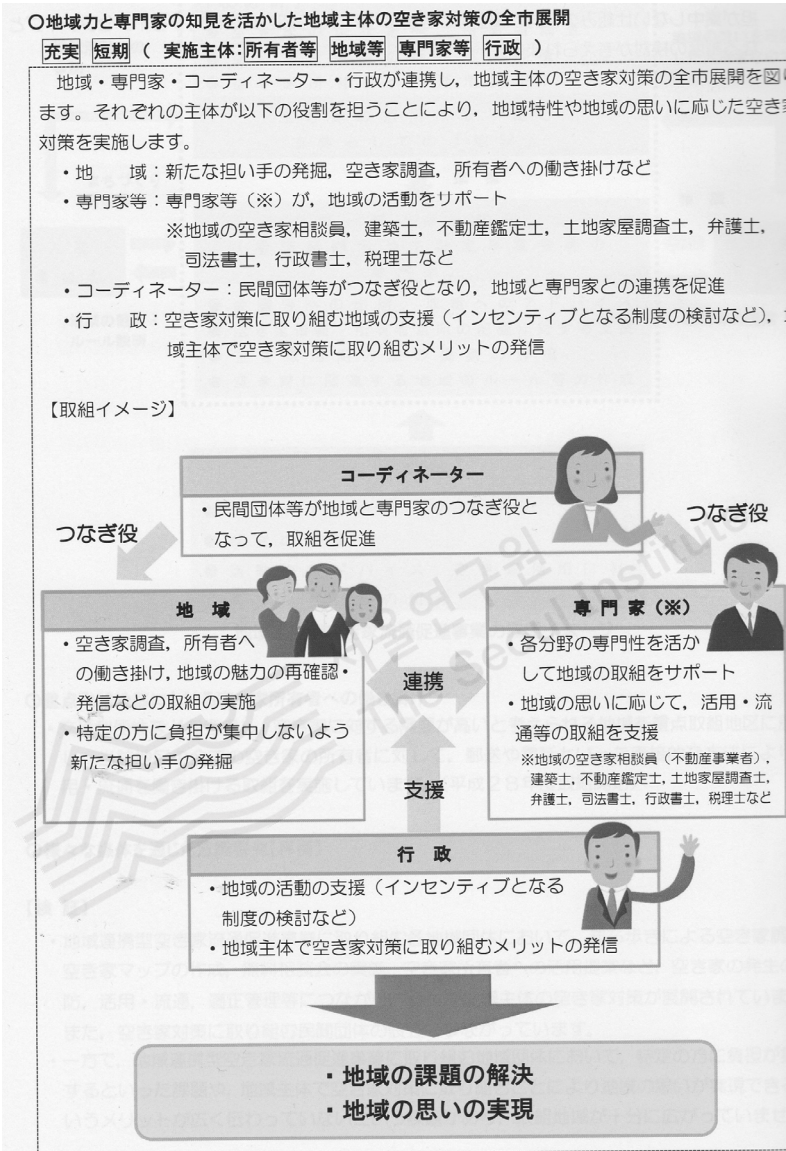
교토시는 2014년도 빈집조례를 제정하였다. 2013년도 “토자·주택 통계조사” 결과, 교토시의 빈집은 전체 빈집의 약 14%에 이른다. 이는 전국 평균을 약간 상회하는 수준이지만, 교토시청은 가장 먼저 빈집 문제를 가시화하고 해결하려고 하였다. 교토시청은 빈집 발생 원인을 신축 건축물이 늘어나는 데 비해 인구가 줄어드는 것으로 보았다. 또한 폭이 4m 이하인 도로 옆에는 건물을 신축할 수 없도록 되어 있어 도로가 좁을수록 빈집이 많이 나타난다. 2014년도 빈집 조례를 제정한 교토 시청은 빈집 관리를 크게 두 갈래로 나누어 진행하였다. 먼저 증개축이 어렵고 치안이 좋지 않은 노후 위험 빈집을 철거 또는 수리하고, 사용할 수 있는 빈집은 리노베이션해서 사용할 수 있게 한다. 빈집 조례의 주요 목적은 빈집 역시 교토의 자산이라는 생각으로 빈집을 활용해 커뮤니티 활성화에 기여하는 것이다.

교토시는 빈집 문제를 시민에 알리기 위해 지역 신문에 만화를 기고하여 홍보하는 등 가벼운 방식을 사용하고 있다. 또한 빈집을 활용·정비하는 것만큼 예방이 중요하다는 입장으로, 고령자 특히 독거노인을 주기적으로 찾아가 자신의 집을

향후 어떻게 처분할 것인지 함께 의논하는 작업을 하고 있다. 이러한 활동은 상속이나 처분 여부를 결정하지 않고 사망할 경우를 미리 대비하는 것이다. 또한 사람들이 빈집의 처분·구매 상담을 쉽게 할 수 있도록 마을 부동산에서 상담을 진행하고 있다. 마을의 부동산 상담원들을 연수를 보내주고, 이들에게 빈집 리스트를 주어 직접 빈집의 중개를 할 수 있게 해주는 것이다. 또한 상담원과 건축가를 파견하여 어떤 방식으로 빈집을 활용할 수 있고, 구조적으로 어떻게 보수할 수 있는지 알려주는 활동도 함께 진행한다.

빈집 활용의 주요 목적 중 하나는 커뮤니티 활성화이다. 따라서 빈집 활용을 커뮤니티 활동으로 연계하여 빈집 지도 만들기, 빈집 순찰 돌기, 빈집 활용하기 등의 활동을 진행하고 있다. 그리고 ‘마치즈쿠리 모델 프로젝트’라는 빈집 활용 공모를 개최하여 3년간 프로젝트에 보조금을 지급하고 있으며, 평가 후 지속 여부를 판단할 예정이다. 빈집 수리는 보조금을 지급하는데, 일반가옥을 고치면 300만 원, 일식 가옥은 조금 더 인센티브를 제공한다. 아틀리에나 유학생 커뮤니티로 활용하면 최대 900만 원까지 지원한다.

커뮤니티 내에서 해결이 어려운 빈집 문제는 ‘중점조치지구’로 지정하여, 교토시가 중심이 되어 조치한다. 직접 소유주를 찾아가 빈집 활용 방안을 알려주고, 상담원을 연결해주기도 한다. 특히 주택의 붕괴가 심하게 이루어졌거나 노후도와 붕괴 위험성이 높은 것은 빈집 소유자를 파악하여 조치할 것을 권고한다. 만약 소유자를 찾지 못하면 전문가를 파견하여 빈집의 정비 혹은 철거를 시행한다. 빈집 밀집 지역은 좁은 도로에 빈집이 다닥다닥 붙어 있어 화재나 지진의 위험성이 높다. 따라서 철거를 위한 보조금을 지급하고, 철거한 빈집은 지진 응급 대피처 같은 방재 공간을 마련한다.

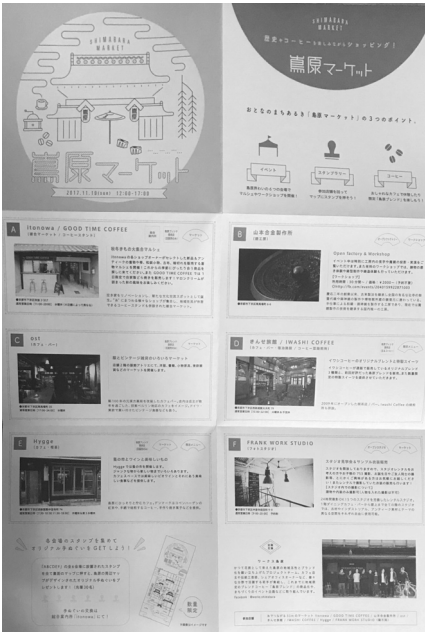


[그림 4-3] 교토시청 빈집 대책의 방향성
자료 출처 : 교토시청 빈집대책 계획서

3) 민간의 빈집 재생 사례

Itonowa는 타이토구 마츠가야에 위치한 교토시의 ‘마치즈쿠리 모델 프로젝트’의 사례 중 하나이다. 담장을 맞댄 채 12년 동안 빈집으로 방치되었던 2채의 집을 현재 Itonowa 담당자의 아버지가 구매 후 3명의 파트너와 교토시와 협력하여 현재의 빈집 재생을 이루었다. 현재는 담장을 허물고 두 집을 연결하였으며, 청년 예술가들의 작업·판매 공간과 주민 커뮤니티 공간으로 사용되고 있다. 교토시는 마치즈쿠리와 빈집 문제를 함께 해결할 프로젝트를 찾는 공모전을 2013년부터 2015년까지 진행하였다. 총 10팀이 수상하였는데, Itonowa는 맵지였던 한 주택을 다른 주택과 연결해 함께 활용할 수 있게 하였다는 점에서 큰 점수를 얻었다고 한다.

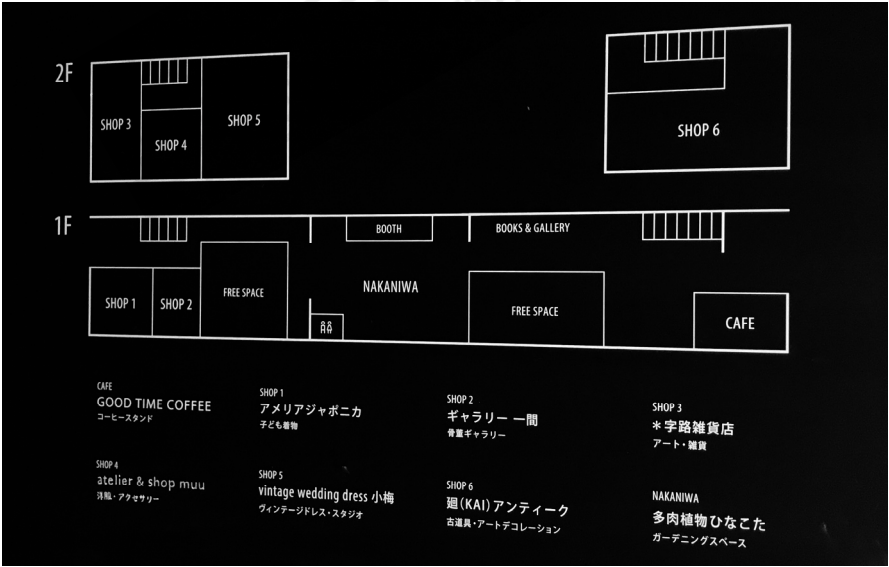
Itonowa는 현재 카페, 자전거 공방, 웨딩드레스 및 의류 디자이너 작업 공간, 전통 식물 작업 공간, 회의 공간, 커뮤니티 공간 등으로 활용되고 있다. Itonowa 프로젝트의 구성원들은 지역 인구가 지속적으로 줄어들고, 상가 거리가 비어가는 것에 문제의식을 느껴 지역 주민과 함께 빈집 워크숍을 진행하기도 하고, 새로운 젊은이들이 지역에 유입될 수 있게 경험을 바탕으로 상담을 진행하기도 하였다. 결과적으로 Itonowa 프로젝트 이후 지역에 청년들이 새롭게 유입되었고, 현재는 시마바라 마켓이라는 지역 연대를 구축하여 함께 정기적으로 지도와 간행물을 제작하고, 축제를 개최하고 있다.



[그림 4-4] 시마바라 마켓 지도 및 홍보물



[그림 4-5] Itonowa 주택 간 연결부



[그림 4-6] Itonowa 구조도



[그림 4-7] Itonowa 매니저와의 회의

세카이 호텔은 오사카시 코노하나구 니시쿠조에 위치한 민박이다. 니시쿠조역 근처에는 약 40여 개의 빈집이 존재하고, 이들은 모두 4m도로에 접도하지 않아 재건축을 할 수 없었다. 인구유출로 젊은 사람과 학생이 많이 없는 상황에서 지금의 세카이 호텔 프로젝트 팀이 빈집을 정비하여 민박으로 재탄생시켰다. 프로젝트 팀은 원래 부동산 개발업 회사에 소속되어 있었으며, 빈집 문제를 해결하는 동시에 수익을 창출할 수 있는 모델로 민박을 고안했다고 한다.

3채의 빈집이 세카이 호텔로 만들어졌으며, 토지비, 건축물비, 시공비, 그 외 기타 인건비를 포함하여 약 3억 엔 정도의 투자를 하였다. 대부분의 비용은 투자로 조달하였고, 오사카시·부와는 연계를 갖고 있지 않다. 인근에 유니버설 스튜디오가 위치하고, 주변 호텔보다 비교적 저렴한 가격으로 제공하고 있어 공실률은 1달에 30% 미만이라고 한다. 빈집을 재생하여 민박이 만들어진 사례가 없었기 때문에 미디어의 조명을 많이 받았으며, 주민들도 이러한 방식의 재생이 가능할 것이라는

것을 깨닫고 협력해주기 시작했다고 한다. 세카이 호텔은 1박에 200엔씩 지역 사회에 공헌하고 있으며, 호텔이 비는 시간에는 지역 학생들이 공부할 수 있는 장소로 집을 개방하기도 한다. 시에서도 세카이 호텔의 활동에 주목하여 빈 상점가를 개발해서 오픈해달라는 의뢰를 청하기도 했다고 한다.



[그림 4-8] 세카이 호텔 전경

사진 출처 : 세카이 호텔 홈페이지 (<https://www.sekaihotel.jp/area/nishikujo/>)



[그림 4-9] 세카이 호텔 매니저와의 회의

3_서울시 도심 빈집과 국내·외 빈집의 맥락 비교

1) 일본과 부산: 빈집 발생의 인구사회학적 원인과 빈집 대책

한국에서 빈집 정비 활동을 가장 먼저 시작한 부산광역시와 일본에서 적극적으로 빈집 정비 활동을 벌이고 있는 교토시와 오사카시의 사례를 살펴보았다. 이들은 공통적으로 빈집 발생이 인구 유출과 산업 쇠퇴 등 때문에 일어났다고 주장한다. 즉, 빈집 발생의 주요 원인을 인구사회학적 측면에서 찾는 것이다. 부산은 도심공동화, 오사카와 교토는 고령화와 저출산을 빈집 발생 원인으로 제시했다. 오사카는 인구 감소와는 반대로 지속되고 있는 주택의 신규 공급 역시 빈집 발생의 요인이 된다고 보았다.

부산광역시와 교토시, 오사카시의 빈집 대책은 이처럼 빈집에 살 인구가 많지 않다는 것을 가정에 두고 수립되었다. 따라서 이들의 빈집 대책은 철거와 활용을 근간에 두고 진행된다. 먼저 철거 측면에서 일본은 사용하지 못할 정도로 낡은 빈집은 인동간격을 확보하고, 지진·화재 때 대피할 수 있는 방재시설로 활용하고 있다. 부산도 빈집을 철거하여 공공용지로 사용하는 정책을 가장 먼저 시작하였다. 이때 철거가 해결책이 되는 이유는 주택의 붕괴 위험성이나 빈집이 유발하는 범죄 가능성 때문만이 아니라, 향후 주민 유입에 대한 기대감이 없기 때문이기도 하다. 일본과 부산은 철거한 빈집 터에 새로운 건축을 하기보다는 방재시설, 공공용지 같은 용도로 활용하는 모습을 보여주었다.

빈집 활용도 먼저 새롭게 살 주인을 찾는 일을 우선으로 하고 있다. 오사카와 교토시는 부동산이 빈집과 소유자를 매칭해주는 사업을 진행하였고, 새롭게 빈집에 거주할 사람들을 모집하기 위한 홍보에 집중하였다.⁸⁾ 부산은 ‘햇빛둥지 사업’으로 임대주택을 공급하고 있었다. 두 사업의 차이가 있다면 부산은 아직 수요가

8) 교토시 도시계획국 공무원에 따르면 일본의 대표적 빈집 제도로 알려진 빈집 뱅크는 오사카, 교토와 같은 대도시 지역이 아닌 도시 주변이나 농촌에서 이루어진다고 한다.

있는 임대주택을 제공한다는 것이다.

일본과 부산에서는 빈집의 활용 과정을 도시재생과 마을 만들기 사업 등에 녹여 커뮤니티 활성화도 추구하는 면모를 보여주었다. 오사카는 주민이 빈집을 지역의 의제로 받아들이고, 직접 빈집 데이터를 구축해서 자율 방법을 하는 방향을 추구했다. 교토시는 빈집과 마을 만들기 사업을 함께 할 수 있도록 공모사업을 추진하였으며, 이를 통해 커뮤니티 활성화를 추구하였다. 부산은 도시재생 사업과 문화사업의 일부로 빈집 정비를 포함하였다.

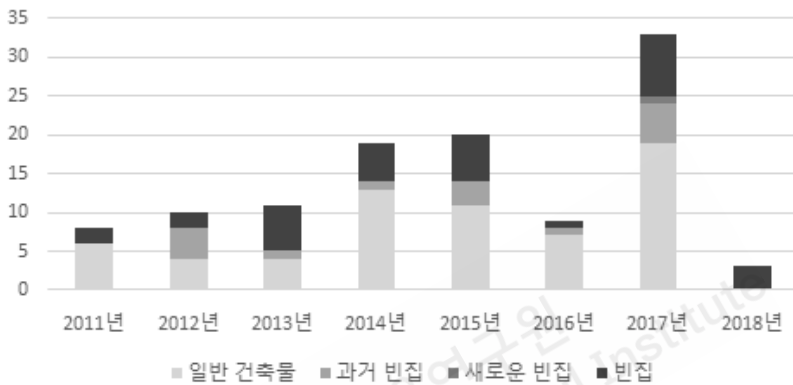
부산과 일본의 가장 큰 차이점은 빈집 예방 강조이다. 일본은 빈집에 살고 있는 독거노인이 사망하기 전에 그를 찾아가 사후 빈집의 처리를 미리 협의하였다. 또한 빈집을 주택 소유자의 책임으로 보고, 소유자가 빈집을 적절히 관리·정비할 수 있도록 4단계에 걸쳐서 조치하였다.

2) 서울시 도심 빈집 : 정비사업과 빈집의 전망

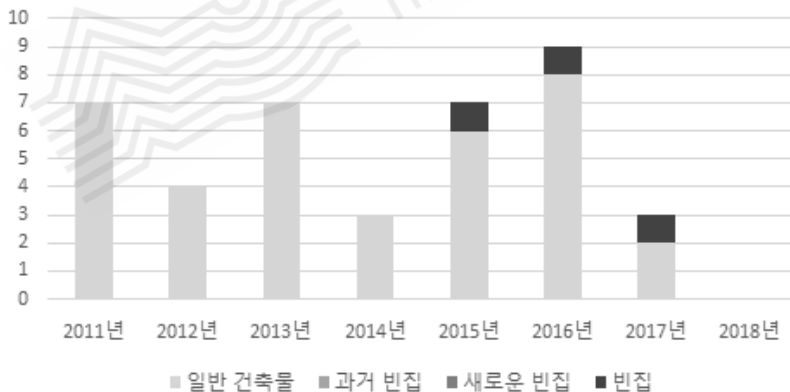
부산이나 오사카, 교토와는 달리 옥인1구역과 사직2구역의 주민들은 빈집 발생 원인을 정비사업에서 찾는다. 김경혜 외(2018)는 도시 내 유휴공간이 발생하는 주요 원인으로 공공기관 이전, 신시가지 개발에 따른 구도심 공동화, 주거지 노후화, 정비구역 지정, 지역산업의 쇠퇴가 부른 인구 유출 등을 제시하였다. 특히 재개발·재건축 사업이 지연되거나 무산될 경우 빈집 발생이 증가할 수 있다고 주장했다. 그리고 구역지정-추진위 설립-조합설립인가-관리처분계획인가-착공-일반분양-준공의 각 과정에서 부동산 가치, 주거 이동 의사결정, 빈집 발생에 다른 영향을 미치게 된다. 즉, 서울시 도심 빈집 발생에 정비사업이 큰 영향을 미쳤다는 것이다.

그렇다면 서울시 도심 빈집을 재생하려면 어떤 대책을 수립해야할 것인가? 이 질문에 답하기에 앞서, 향후 서울시 도심 빈집의 전망을 예측해볼 필요가 있다. 빈

집이 정비사업에 따른 일시적 현상이라면 체계적 빈집 대책을 수립할 필요성이 저하된다. [그림 4-10]과 [그림 4-11]은 제2장의 [표 2-7]과 [표 2-8]을 그래프로 나타낸 것이다. 사직2구역의 매매가 빈집을 포함하여 활발하게 일어나는 반면, 옥인1구역의 매매는 활발하지 않다.



[그림 4-10] 사직2구역 연도별 매매현황(2011~2018)



[그림 4-11] 옥인1구역 연도별 매매현황(2011~2018)

김경혜 외(2018)에 의하면 “빈집의 가치는 주거의 효용에 따라 결정되며(Kim et al. 2016b), 주거 효용은 주거 입지 영향 요인(또는 결정 요인)에 영향을 받게 된다(Han and Sohn, 2017). 가구 특성, 주택 특성, 근린 특성, 교통 특성, 자연

특성 등 다양한 주거 입지 영향 요인 중에서 부동산 재산 가치(Hilier et al., 2003; Aalbers, 2006; McDonald, 2011; Morckel, 2014), 부동산 투자 가치(Kwon, 2003), 노후 주택 비율(Morckel, 2014; Jeon and Kim, 2016; Nam et al., 2016), 토지이용혼합도, 주거지 집중도, 공시지가, 초등학교와의 거리, 간선도로와의 거리, 표고, 경사(Kim et al., 2016b) 등이 빈집 발생의 영향 요인으로 고려”된다.

옥인1구역은 사직2구역보다 표고와 경사가 높은 지역에 위치하고 있으며, 노후 주택 비율도 높다. 그리고 부동산 재산 가치를 나타내는 공시지가는 낮다. 이러한 옥인1구역의 특성은 사직2구역에 견줘 주거의 효용이 낮고 빈집의 가치가 크지 않을 것을 암시한다. 가치가 낮은 빈집은 오랜 기간 방치될 가능성이 크고, 이는 자연스러운 정비와 재생을 기대하기 어렵다는 것을 의미하기도 한다. 사직2구역은 6개월 사이에 19호가 리모델링이 되거나 새로운 주인을 찾은 반면, 옥인1구역은 늘어났다. 이는 정비사업에 따른 빈집 발생이라고 한시적 문제로 치부하기는 어렵다는 것을 시사한다. 그리고 6개월 이상 빈집으로 유지되었던 주택은 전반적으로 접도, 필지, 노후도가 열악한 상태로 나타났다. 몇몇의 빈집은 아직까지 압류나 지분 분할 형태로 남아 있어 재산 처분이 어려운 상황이기도 하다.

많은 주민이 정비사업과 관련된 공방이 마무리되기를 바라고 있었다. 그리고 정비사업의 부정적 결과물이었던 빈집은 정비사업 갈등이 해소되면 함께 해결될 것으로 보았다. 하지만 부동산 가치와 주거 효용이 떨어지는 빈집은 부동산 시장의 흐름으로 자연스럽게 재생되기를 기대하기 어렵다. 그렇기 때문에 지속적으로 유지되었던 빈집과 소유자 현황이 복잡한 빈집, 그리고 물리적·입지적 환경이 열악한 빈집을 중심으로 빈집의 문제 해결을 고민해볼 필요가 있다.

05

서울시 도심 빈집 실태와 과제

- 1_서울시 도심 빈집 실태
- 2_서울시 도심 빈집의 재생을 위한 정책과제

05 | 서울시 도심 빈집 실태와 과제

1_서울시 도심 빈집 실태

1) 서울시 도심 빈집은 밀집되어 나타나며, 현재 계속 변화 중

서울시 도심 빈집은 밀집되어 나타나며, 물리적·입지적 환경이 열악하다. 옥인1구역 빈집의 86.5%, 사직2구역 빈집의 67.4%가 40년 이상 된 노후 건축물이다. 접도율은 옥인1구역이 21.7%, 사직2구역이 25.8%로 대다수가 차량이 진입 가능한 폭 4m 이상의 도로에 면하지 못하고 있다.

서울시 도심 빈집은 계속 변화하고 있다. 2017년 9월과 2018년 3월 사이 사직2구역은 빈집 19호가 줄어들었고, 옥인1구역은 빈집 4호가 늘어났다. 6개월 이상 지속된 빈집은 한시적 빈집보다 접도율이 낮고, 과소필지 비율과 맹지비율, 40년 이상 노후 건축물 비율이 전반적으로 높게 나타났다. 즉, 빈집 상태가 유지되는 빈집의 입지적·물리적 환경이 더 열악하다는 것이다. 특히 좋지 않은 접도 조건과 과소필지는 빈집 발생에 영향을 끼치는 것으로 조사됐다.

매매 현황에서도 빈집의 변화가 나타났는데, 사직2구역의 전체 건축물과 빈집의 매매가 옥인1구역보다 활발했다. 이는 사직2구역이 상대적으로 평지에 위치하고, 지하철 경복궁역과 간선도로인 사직로와 인접하기 때문일 것으로 보인다. 공시지가 역시도 매매가 활발한 사직동이 단위면적(m^2)당 30~50만 원 정도 높다.

두 모델을 살펴보면 과소필지는 0.5를 기준으로 빈집 발생에 영향을 끼친다고 짐작할 수 있다. 즉, 해당 지역의 과소필지가 50% 이상일 때부터 과소필지 여부가 빈집 발생에 영향을 끼친다고 평가할 수 있다.

2) 주민들은 정비사업을 중심으로 빈집 발생 서사를 이해

주민들은 빈집 발생과 정비사업 간 긴밀한 관계가 있다고 생각하였다. 따라서 주민이 제시한 빈집 발생의 서사 속에는 빈집 발생에 영향을 미친 빈집의 물리적 여건, 주택 소유자의 경제적 상황, 부동산 투기가 정비사업의 과정과 절차적 요소와 맞물려 나타났다. 그렇지만 주민들의 개인적 특성에 따라 빈집 발생의 서사를 구성하는 방식은 조금씩 다르게 나타났다.

주민이 빈집 문제 중 가장 걱정하는 것은 치안 문제였다. 그리고 주민 인식 속에서 빈집과 정비사업이 깊게 관계를 맺고 있는 만큼, 정비사업과 관련된 갈등이 종식되어야 지역의 환경이 개선되고 빈집 문제가 해결될 것으로 보았다.

3) 국내·외 사례와는 달리 정비사업의 맥락에서 이해해야 함

빈집 관련 제도가 서울시보다 먼저 정착한 부산, 교토, 오사카의 사례를 탐구해 본 결과, 이들 지역은 빈집 문제를 인구사회학적인 관점에서 받아들이고 있었다. 그러나 서울시 도심 빈집은 정비사업에 영향을 많이 받은 만큼, 서울시 도심 빈집을 이해하기 위해서는 정비사업과 빈집 간의 관계를 먼저 이해해야 한다. 특히 주민들이 빈집 문제를 민감한 현안인 정비구역 해제와 함께 생각하고 있어 더 섬세한 접근이 필요하다.

4) 빈집의 문제가 자연스럽게 사라지길 기대하기는 어려움

상대적으로 입지요인이 좋고, 부동산 가치가 높은 사직2구역은 정비사업의 직권 해제 이후 빈집이 리모델링되거나 철거되기도 하였다. 또한 빈집 매매도 직권해제 이후 활발히 이루어지고 있어 일부 빈집은 부동산 시장 흐름에 따라 정비될 수 있을 것으로 보인다. 반면 옥인1구역의 빈집은 매매가 거의 이루어지지 않고 있으며, 6개월 이상 빈집으로 지속되고 있는 빈집은 물리적·입지적 환경이 더 열악하다. 이러한 빈집은 상대적으로 민간의 정비 대상에서 배제될 가능성이 있으므로, 공공에서 빈집 재생 정책을 고민할 필요가 있다.

2_서울시 도심 빈집의 재생을 위한 정책과제

1) 빈집과 정비사업 문제의 총체적 접근

서울시 도심 내 빈집 집단 발생은 정비사업 과정이 지연되면서 나타났다. 주민들은 빈집 발생부터 해결까지 빈집 문제를 정비사업 문제와 함께 인식하고 있었다. 그리고 빈집의 상당수가 접도 조건이 좋지 않고, 필지가 작아 개별 빈집으로 접근해서는 현재의 입지적 한계를 극복하기 쉽지 않다. 따라서 빈집 문제를 정비사업 문제와 함께 총체적으로 접근할 필요가 있다.

주민들은 오랜 기간 동안 정비사업과 정비사업 해제 사이의 경계에 놓여 있었다. 이러한 맥락에서 주민들은 빠른 결론을 원하고 있었다. 2017년 3월 직권 해제 이후 명확한 주거환경개선책이 나오지 않은 채 조합의 행정소송이 승소하였다. 다시 경계의 상황에 놓인 주민들에게는 정비사업의 결론과 함께 빈집과 주거환경 개선 방향이 해결책으로 제시되어야 한다.

일부 빈집과 주택은 매매·정비되고 있다. 사직2구역에서는 향후 정비사업이 재개되지 않았을 때 도로를 넓히기 위해 중요한 위치에 있는 주택이 매입되거나 철거되는 일이 있었다. 만약 건축 행위가 이루어졌다면, 향후 주거환경 개선 과정에서 주민의 재산상 손해가 발생할 수도 있었을 것이다. 도심 빈집 밀집지역은 각각의 주택만큼이나 도로 같은 기반시설도 관리되지 않고 있다. 기반시설 정비와 주민의 건축 행위 간 충돌이 일어나지 않게 하려면 지역전체와 빈집 정비를 위한 마스터 플랜과 가이드라인이 필요하다.



[그림 5-1] 옥인1구역과 사직2구역의 무너진 점도 불량 도로(2018년 3월 촬영)

2) 빈집의 특성에 따른 맞춤형 재생 방안 마련

일부 빈집은 활발히 거래와 정비가 이루어지는 반면, 몇몇 빈집은 여전히 빈집으로 방치되어 있다. 따라서 빈집 정비 시 입지 조건, 매매 현황, 지분·압류 현황 등을 고려하여 빈집의 정비 시급성을 측정하고, 이에 맞는 재생 가이드 라인이 제시되어야 할 것이다. 특히 맹지나 과소필지에 위치한 빈집은 철거나 주변 빈집과 함께 소규모 합필 개발이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

빈집의 소유자 대부분이 대상지에 거주하지 않으므로 공공이 중개자의 역할을 하고 소유자 간 대화의 장을 열어야 할 것이다. 또한 각 빈집에 맞는 관리·정비방안을 함께 고민할 전문가의 파견 역시 가능할 것으로 보인다. 빈집 맞춤형 개발을 위해서 가이드라인을 제공하는 것도 한 방법일 수 있으나, 일본의 사례처럼 지역 부동산이나 건축가 등 가장 가까운 지역의 주체를 중심으로 정비 방안을 고안해 볼 수도 있을 것이다. 부동산, 건축가 등을 중심으로 빈집의 정비 과정을 중개해 나갈 수도 있을 것이다.

현재 대상지는 주민과 공공 간 골이 깊어진 상황이며, 주민 내부 갈등도 존재하고, 지분이 분할된 주택도 있다. 서울시 도심 빈집 밀집지역에서 조속한 해결책을 도출하기 어려운 것은 각 주체 간 갈등의 영향도 클 것으로 보인다. 그렇기 때문에 빈집의 문제를 해결하려면 주체 간 협력과 대화의 장이 먼저 필요할 것이다.



참고문헌

- 김경혜 · 한은진 · 손소영, 2016, “지리가중라스 모형을 활용한 서울시 빈집 발생 영향요인 탐색 연구”, 『대한산업공학회지』, 44(1): 54~68.
- 김도형 · 이동훈, 2017, “서울시 빈집현황에 관한 고찰”, 『대한건축학회 2017년도 춘계학술발표대회 논문집』, 37(1): 941~942.
- 김진하 · 남진, 2016, “도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구”, 『지역연구』, 32(1): 105~122.
- 김현중 · 이종길 · 정일훈, 2016, “확률선택모형을 활용한 농촌 빈집의 공간적 패턴 예측”, 『주거환경』, 14(3): 15~27.
- 나준영, 2016, “서울시 빈집현황과 관리체계 개선방안 연구”, 석사논문, 서울과학기술대학교 건축과.
- 노민지, 2017, “빈집의 공간분포와 빈집 발생에 영향을 미치는 지역특성 분석”, 박사논문, 건국대학교 대학원 부동산학과.
- 박헌춘 · 박재엽 · 고토류타로, 2017, “일본의 빈집대책 정책방향 조사 연구 - 사가현(佐賀県) 사가시(佐賀市) 및 아리타초(有田町)를 중심으로 -”, 『한국농촌건축학회논문집』, 19(2): 1~8.
- 윤동수, 2016, “도시재생을 위한 서울시 빈집살리기 사업 활성화 연구 : 서울시 빈집살리기 프로젝트를 중심으로”, 석사논문, 서울시립대학교 대학원 첨단녹색도시개발학과.
- 이다예 · 유재성, 2017, “일본 · 미국 · 영국의 빈집 관련 제도에 관한 연구”, 『한국도시지리학회지』, 20(3): 103~118.
- 이동훈, 2017, “일본의 빈집문제 대응체계에 관한 고찰”, 『한국도시설계학회지 도시설계』, 18(1): 51~61.
- 한승욱, 2015, “늘어가는 빈집, 지역재생의 새로운 자원으로 활용”, 『BDI 정책포커스』, 294: 1~12.
- 한승욱, 2016, “[부산시의 빈집문제를 해결하기 위한 정책적 제언] 부산시의 빈집문제 해결을 위한 실질적인 추진체계 구축이 필요”, 『부산발전포럼』, 160: 16~23.

<http://www.law.go.kr> (국가법령정보센터)

<http://kosis.kr/> (국가통계포털)

<http://www.busan.go.kr/index> (부산광역시청)

<http://www.bscf.or.kr/00main/main.php> (부산문화재단)

http://ccnews.lawissue.co.kr/view.php?ud=20180129221625684567191f6c6e_12 (로이슈)

http://kras.seoul.go.kr/land_info/info/landprice/landprice.do (서울부동산 정보조회 시스템)

<http://www2.seoul.go.kr/web2004/seoul/citynews/sibo2013/> (서울시보)

<https://sladmin.scourt.go.kr/> (서울행정법원)

<http://www.ajunews.com/view/20150908152846027> (아주경제)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/01/26/0200000000AKR20160126031500051.HTML> (연합뉴스)

<http://news.hankyung.com/article/2012050811911?nv=o> (한국경제)

<http://news.hankyung.com/article/2013072159891?nv=o> (한국경제)

<http://news.hankyung.com/article/2015111878511?nv=o> (한국경제)

<http://news.hankyung.com/article/2016062242961?nv=o> (한국경제)

<http://news.hankyung.com/article/2018021309691> (한국경제)

<http://www.arunews.com/news/article.html?no=7870> (The Weekly 한국주택경제)

작은 연구 좋은 서울 17-05

서울시 도심

빈집 실태 리포트

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 3월 29일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.

