

빈집 및 빈 점포를 활용한 근린재생 노력과 가능성

성은영
건축도시공간연구소
부연구위원

근린의 쇠퇴 징후: 빈집의 증가

이웃나라 일본은 2008년에 이미 맞이하였다는 ‘인구절벽’^{*}으로 인해 지역 전체가 비게 될 도시의 ‘소멸 가능성’^{*}이 우리나라도 위협하기 시작하였다. 우리나라 역시 이미 인구 성장률이 둔화되었고, 전체 234개 기초자치단체 중 1990년대 이후 2015년까지 인구가 감소한 지역은 138개로 약 59%에 이른다. 이 중 인구가 40% 이상 감소한 시·군·구도 46개로 20%에 달해(인구주택총조사, 각 연도), 이 추세대로라면 지역별로는 ‘인구절벽’을 넘어 ‘지방 소멸’ 위기에 직면해 있다.

또한 이들 지역에서는 기존 인구가 살며 활동하였던 공간들이 비어 기성 시가지 내 빈집과 유휴공간도 급격하게 증가하고 있다. 2015년 기준 전국의 빈집은 106만 호로 2010년 79만 호에 비해 35% 이상 증가하였는데, 이는 같은 기간 전체 주택의 증가율 11.5%를 크게 상회한 수치이다. 전국 시·군·구 중에 162개의 지역에서 지난 5년간 빈집이 증가하였으며, 이들 지역들 중 빈집 증가율이 100%를 상회하는 지역도 40개 이상이다(국토교통부 보도자료, 2016). 이러한 빈집의 발생과 증가는 도시 쇠퇴와 매우 밀접하게 관련되어 있다. 일반적으로 도시의 쇠퇴는 주변지역에 비

* 2014년 일본의 전 총무대신 마스다 히로야(増田寛也)는 일본창성회의(日本創成会議) 소속 인구 감소문제검토분과회의의 미래예측 보고서를 통해 ‘소멸 가능성 도시’라는 용어를 처음 사용하여, 현재 상태로 인구가 감소될 때 도시 자체가 사라질 수 있다는 경각심을 불러 일으켜 일본 사회에 충격을 안겨주었다.

빈집 수 및 비율 변화(2005~2015)

구분		총 주택 수(호)	총 빈집 수(호)	빈집 비율	1년 이상 빈집 수(호)	1년 이상 빈집 비율
2005년	전국	13,222,641	727,814	5.50%	190,929	26.20%
	동부	9,997,532	420,277	4.20%	70,271	16.70%
	읍부	1,293,996	96,397	7.45%	27,119	28.10%
	면부	1,931,113	211,140	10.93%	93,539	44.30%
2010년	전국	14,677,419	793,848	5.41%	263,228	33.20%
	동부	11,262,799	456,509	4.05%	109,125	23.90%
	읍부	1,460,243	108,210	7.41%	37,860	35.00%
	면부	1,954,377	229,129	11.72%	116,243	50.70%
2015년	전국	16,367,006	1,068,919	6.53%	304,381	28.4%
	동부	12,770,134	654,029	5.12%	117,526	17.9%
	읍부	1,614,808	141,843	8.78%	32,533	22.9%
	면부	1,982,064	273,047	13.78%	154,322	56.5%

자료: 주택총조사(2005~2015) 및 주택총조사 마이크로데이터(2005, 2010, 통계청)

하여 사회적·물리적 환경 측면에서 낙후되거나 격차가 나타나는 지역의 상태를 의미하는데(성은영 외, 2015), 그러한 도시의 쇠퇴로 인해 나타나는 물리적 환경 측면의 현상 중 하나가 빈집 발생이다. 더욱이 빈집은 장기적으로 방치될 경우 주거환경의 악화, 붕괴 위험, 미관 저해, 범죄 및 재해 증가, 집값 하락, 행정비용의 가중 등 물리·사회·경제의 총체적 문제를 발생시킨다. 또한 빈집의 공간적 밀집과 확산은 인근 지역까지 슬럼화를 가속화하고 그 부정적인 외부효과로 인해 지방자치단체의 사회적·경제적 부담은 가중된다. 이는 쇠퇴한 근린의 재생에 있어 빈집이 그 문제의 인식과 해결의 키워드가 될 수밖에 없는 이유이다.

우리나라 빈집 발생의 현황과 특성

빈집 발생은 도시의 쇠퇴 원인에 해당하는 산업구조 및 지역 경제 여건의 변화, 인구 유출, 저출산·고령화 등 사회적 여건 변화를 직간접적으로 보여주는 요소로 볼 수 있다. 국내 도시에서는 이러한 경제·사회적 변화 자체보다는 근린 단위에서 부동산 가치의 하락과 소유주의 의사결정에 영향을 미치는 요인들이 빈집을 발생시키고 있다는 의견이 지배적이다. 즉 빈집은 공급량에 비해 시장 수요가 낮고 부동산을 통해 수익을 기대하기

어려워 거래가 거의 이루어지지 않는 취약한 부동산 시장에서 발생할 확률이 높다는 것이다.

실제 주택총조사에서 조사된 우리나라의 빈집 가운데 매매나 임대 과정에서 발생한 일시적 빈집이 전체 빈집의 48% 정도이며, 아파트의 빈집이 전체 빈집 중 약 53%에 이르고 있다. 이러한 양상은 마치 부동산 경기와 주택시장이 활성화되고 주택의 수요와 공급이 안정화되면 문제가 해결될 것으로 보인다.

하지만 이러한 통계치에 가려진 우리 빈집 문제는 보다 심각한 양상을 띤다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이나 「농어촌정비법」 등의 법률에서 제시하는 빈집인 ‘1년 이상의 빈집’은 전체 빈집의 28.4%(2015년)로 얼핏 상대적으로 적은 것 같지만, 2005년에는 약 19만 호였던 것에 비해 2015년에는 약 30만 호로 10년간 11만 3,452호, 즉 59.4%나 증가하였다. 또한 1년 이상 방치된 빈집 중 단독주택이 51%에 이르며, 이러한 유형들은 주로 비수도권 도시에 집중되어 있다. 이는 비수도권 지역과 농촌 지역에 오래된 빈집이 집중되고 고착화되고 있음을 의미한다.

또한 빈집은 전반적으로 2000년대 이전의 주택이 대부분이며, 주택 유형별로는 단독주택의 경우 1979년 이전의 매우 노후된 빈집 비율이 월등히 높다. 이를 통해 ‘우리나라의 빈집은 주로 비수도권 지역 내 오래된 노후 단독주택이 오랫동안 방치된 것이며, 그 공간적 밀집도 역시 매우 강하다’는 사실을 파악할 수 있다.

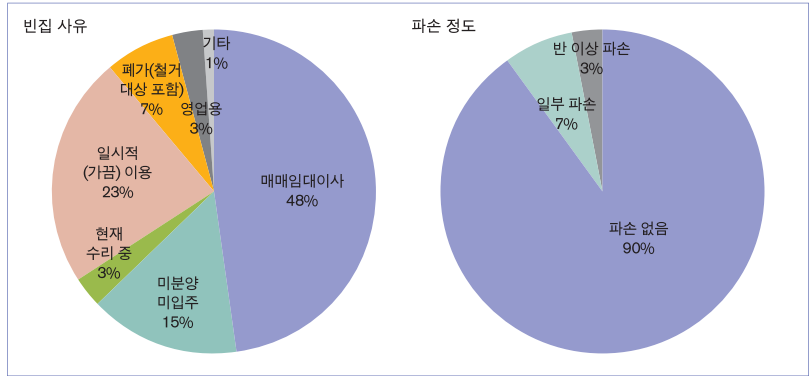
기간 및 주택 유형별 빈집

주택 유형	빈집 수(호)	방치된 기간별 빈집 수(호)				1년 이상 빈집 비율
		3개월 미만	3~6개월	6~12개월	1년 이상	
전체 빈집	1,068,919	446,916	177,106	140,516	304,381	100.0%
단독주택	261,317	36,959	28,124	40,835	155,399	51.1%
아파트	571,235	290,481	105,712	68,362	106,680	35.0%
연립주택	54,490	20,772	10,808	8,438	14,472	4.8%
다세대주택	166,127	95,178	29,789	20,126	21,034	6.9%
비거주용 건물 내 주택	15,750	3,526	2,673	2,755	6,796	2.2%

자료: 주택총조사(2015), 통계청

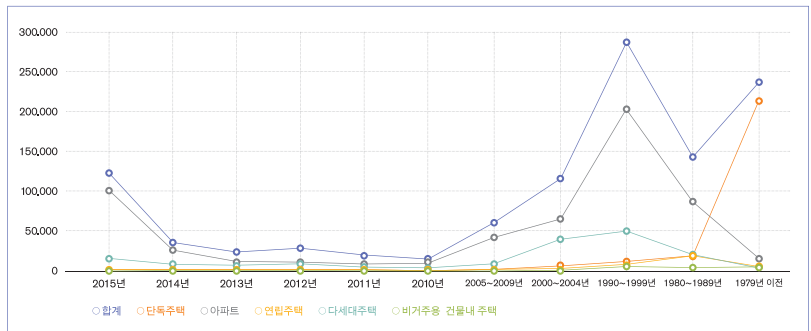
빈집의 양태(2015)

자료: 통계청(2015), 주택총조사



주택 유형별 빈집의 건축 연도 분포

자료: 주택총조사, 빈집의 종류 및 연도별 주택(표본), 각 연도



시·도별 주택 유형에 따른 빈집 발생 현황

시도	빈집 수(호)	단독 및 비거주 주택		연립 및 다세대주택		아파트	
		호	비율	호	비율	호	비율
서울특별시	79,049	3,229	4.1	32,518	41.1	43,302	54.8
부산광역시	86,626	10,440	12.1	31,773	36.7	44,413	51.3
인천광역시	47,402	5,463	11.5	22,128	46.7	19,811	41.8
대구광역시	29,610	4,025	13.6	3,971	13.4	21,614	73
광주광역시	26,705	3,825	14.3	2,488	9.3	20,392	76.4
대전광역시	26,419	2,081	7.9	4,700	17.8	19,638	74.3
울산광역시	21,423	2,043	9.5	5,275	24.6	14,105	65.8
세종특별자치시	16,458	609	3.7	801	4.9	15,048	91.4
경기도	144,891	12,991	9.0	50,716	35	81,184	56
강원도	59,262	17,309	29.2	6,888	11.6	35,065	59.2
충청북도	54,880	15,939	29.0	6,346	11.6	32,595	59.4
충청남도	73,719	22,864	31.0	10,949	14.9	39,906	54.1
전라북도	73,906	29,693	40.2	7,500	10.1	36,713	49.7
전라남도	103,312	53,884	52.2	5,494	5.3	43,934	42.5
경상북도	108,094	49,026	45.4	12,658	11.7	46,410	42.9
경상남도	98,697	39,856	40.4	7,855	8	50,986	51.7
제주특별자치도	18,454	3,843	20.8	8,394	45.5	6,217	33.7
합계	1,068,907	277,120	25.9	220,454	20.6	571,333	53.5

자료: 통계청(2015), 주택총조사



지방도시 도심에 버려진 근린 상점과 빈집

하지만 이러한 빈집들의 상태는 ‘파손이 없는 빈집’이 90%에 이르며 반 이상의 파손으로 철거가 필요한 빈집은 3% 정도에 불과하여 국내 상당수의 빈집은 건물의 재활용이 가능한 것으로 판단된다. 따라서 이렇게 지역의 경제적 자산 가치 하락 및 쇠퇴에 의해 발생하는 빈집과 빈 점포는 지역 주민의 생활환경 개선을 위한 공공 및 복지 시설 확충, 새로운 전략적 활용이 필요하다.

빈집 및 빈 점포를 정비·활용한 다양한 사례

몇 년 전까지만 해도 지방자치단체에서는 도시 내에서 범죄 및 안전 문제를 야기하는 방치된 폐·공가의 경우 빈집을 철거한 후 벽화를 그리거나 주차장·운동시설 등을 설치하는 정도로 대응해 왔다. 하지만 최근에는 빈집이 가지는 낡고 멋스러움의 특성을 살려 카페나 음식점 등 새로운 상업 공간으로 활용하는 것은 물론 빈집이 갖는 ‘저렴한 임대료’의 장점을 살려 리모델링을 통해 지역 주민과 소외계층을 위한 새로운 주거공간(공유 주거·사회주택 등)을 만들어 지역재생에 기여하는 사례들이 늘고 있다.

주택협동조합, 사회주택의 공급

최근 서울시를 중심으로 세어하우스 형태의 사회주택을 공급하는 민달팽이주택협동조합, 드로우주택협동조합, 완두콩협동조합, 나눔주택협동조합, (주)두꺼비하우스 등 다양한 주택협동조합과 사회적기업들이 생겨나고 있으며, 주로 빈집이나 노후주택을 리모델링하여 청년층이나 저소득층에 저렴한 임대주택을 제공하는 사업들을 추진하고 있다. 이들은 서



부산시 동구의 이바구 캠프 전경

자료: 이바구길 홈페이지



빈집을 활용한 젊은 사회인들을 위한 공유주택 : 공גי2호점

자료: 두꺼비하우스 홈페이지



울시 사회주택종합지원센터와 협력하여 서울시 빈집 살리기 프로젝트의 사업시행자로 참여하는 경우가 많으며(주)두꺼비하우스, 드로우주택협동조합, 나눔주택협동조합 등), 리모델링 후 세어하우스로 공급되는 임대주택들은 대체로 대학가나 젊은 직장인들이 많이 거주하는 지역을 중심으로 공급되고 있다. 이러한 서울시의 성공이 알려지면서 부산시·인천시 등의 지자체에서도 청년가치협동조합(부산시)과 청년기획협동조합(인천시) 등 청년층을 중심으로 빈집을 활용하여 저렴한 임대주택을 공급하는 데 참여하는 협동조합이 생겨나고 있다.

도시 민박, 게스트하우스로 활용

부산시에서는 도시재생사업의 일환으로 공·폐가를 리모델링하거나 공터를 활용한 ‘도시 민박촌(동구 초량동 이바구 캠프, 서구 초장동 천마산 에코하우스, 사하구 감천문화마을의 방가방가 게스트하우스 등)’이 산복도로 마을에 조성되어 운영 중이다. 동구 초량동 ‘이바구 캠프’는 게스트하우스·예술공방·멀티센터 등이 어우러진 민박촌으로, 주민참여 마을기업인 (주)다온산마을이 운영하여 주민들에게 일자리 제공 등을 통해 마을재생에 기여하고 있다.

또한 ‘빈집 프로젝트-공간재생 플랫폼’은 제주도 내 빈집을 활용하여 직영 및 위탁운영 방식으로 여행자에게 숙소를 제공하는 서비스 플랫폼이다. 빈집 프로젝트를 통해 제주도 옛집의 원형과 집 주변 우영팻(작은 텃밭)이나 올레길을 최대한 살리면서 내부 공간을 재생하고 있으며, 최소 5년에서 최대 10년까지 낡고 허물어져 가는 빈집을 무상으로 빌리는 대신 임대 기간이 지나면 집주인이 직접 민박을 운영할 수 있도록 교육과 컨설팅도 해 준다.



서울 도봉구 창동의 '씨앗+'의 변화된 모습

자료: 씨앗+ 트위터



공공공간, 문화·창작 공간으로 활용

빈집을 주민과 창작 작가들이 활동할 수 있는 작업 공간으로 재활용한 사례들도 있다. 수원시 지동에 있는 '되살림발전소'는 본래 6년여 동안 방치된 빈집이었다. 이를 소유주로부터 무상사용 승낙을 받아 리모델링한 뒤 창작 작가 1명을 입주시켜 그가 생활 속의 각종 재활용품을 이용해 가정에서 사용할 수 있는 창작품을 만드는 주민참여 프로그램 등을 운영토록 하고 있다. 그뿐 아니라 지동마을의 주요 탐방코스를 안내하는 마을해설사들의 활동 거점으로 활용되기도 한다.

또한 서울시 창동의 '씨앗+'는 장기간 방치되어 지역의 대표적 우범장소였던 폐가를 '북카페'로 리모델링해 지역 주민들이 다양한 문화활동을 즐길 수 있는 '문화 사랑방' 역할을 하는 곳으로 조성하였다. 영리 목적의 카페가 아니라 커피학교와 예술학교 등 다양한 문화교육 프로그램을 제공하는 공간으로서 지역 주민들의 교류를 강화하고 있다.

장소특성을 고려한 빈집 및 빈 점포 밀집지역의 재생

지역의 특성에 따라 빈집이 발생하는 원인과 유형, 양태는 매우 다양하다. 또한 빈집의 철거와 리모델링 등을 통한 정비나 활용을 할 수 있는 지역의 경제적·사회적 여건 역시 매우 상이하다. 따라서 각 장소와 지역의 특성을 고려하여 적합한 방법을 찾는 과정이 바로 마을재생의 한 부분이 될 수 있다.



후쿠오카현 온가정 미도리 지역 빈집 밀집

지구의 사업 전(상)·후(하) 모습

자료: 福岡県 建築都市部 住宅計画課(2016),
「空き家問題の対策に向けて -
空き家問題へのアプローチと取組事例」, p.42.

광범위한 빈집 밀집 구역에 대한 소규모 주택 정비

수도권 도시나 지방대도시의 경우 중소도시들에 비해 개발압력이 상대적으로 크다. 그러나 도시 및 주거환경 정비구역으로 지정된 후 사업의 지체나 해제 등으로 오랫동안 방치되면 빈집과 빈 점포가 대량 발생한다. 이렇게 빈집이나 빈 점포가 밀집한 경우 다양한 가능성이 있지만, 오랜 기간의 침체기로 인하여 활력이 어려운 지역에 해당하므로 개발행위의 촉매가 될 수 있는 소규모 주택정비사업의 추진을 지원할 수 있다. 최근 시행된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 규정하고 있는 20가구, 1만m² 미만의 구역 등 소규모 주택정비사업(자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축 사업 등)과 빈집정비사업의 연계 추진을 통해 빈집 밀집 구역에 대한 주거지 정비와 지역 활력 증대에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

축소도시의 빈집 철거를 통한 녹지 복원 및 주민시설로 지원

도시와 농촌 사이에 해당하는 읍부에는 빈집이 많지만 도시지역에 비하여 저밀 상태의 간헐적 빈집 형태로 발생되므로 그 관리가 어렵고 지역의 활성화 측면에서 접근하기도 어렵다. 지역의 수요가 적은 데다 주민의 노령화와 사망 등으로 인해 빈집이 발생되지만, 활용 가능한 용도가 없고 임대 등의 수익 발생 수요가 전혀 없으며 철거에는 비용이 들게 되므로 방치되고 있다. 특히 도시의 범주에서 벗어나고 농촌 중에서는 도시화된 지역에 해당되어 빈집 관련 각종 지원사업에서 제외되며 일종의 ‘사각지대’가 발생한다.

이러한 지역 중 주민이 적고 고령화된 곳은 주민의 복지 및 커뮤니티 활성화 차원에서 빈집을 철거하여 녹지나 공지로 활용하거나 공공의 매입을 통해 사회적 활력 증대에 활용하는 것이 적당하다. 스마트축소도시재생* 개념을 활용하여 공간을 비우는 개발 이전의 녹지 상태로 복원해 지역의 녹지환경을 개선하거나 텃밭으로 활용해 커뮤니티 활동을 지원하는 등 주민의 복지와 삶의 질 제고를 도모할 수도 있다.

* 스마트축소(shrinking-smart) 도시재생은 인구와 건물, 토지 사용을 적게 하고 덜 개발하는 것을 지향하면서 도시의 인구와 고용 성장을 유도하기보다는 기존 도시민의 삶의 질을 향상시키는 데 초점을 두는 도시관리 방식이다(성은영 외, 2015:7).



건축자산진흥구역* 내 빈집 등 역사가 오래된 지역의 빈집을 관광자원으로 활용

도시발생 역사가 오래된 지역의 경우 노후화된 주택과 그 지역이 가지고 있는 시간의 축적에 따른 특성이 존재하기 마련인데, 이러한 지역은 빈집의 활용을 통해 지역의 독특한 특성을 살리는 기회로 활용할 수 있다. 예를 들어 군산·전주·부여 등처럼 오래된 주택이나 건축물이 많은 곳은 지역 내 건축자산을 기반으로 한 사업을 추진할 때 빈집 등을 건축자산으로 삼아 ‘스토리텔링을 통한 관광자원화’에 활용하는 것이 바람직하다.

노후한 택지개발지구 등 계획주거지 내 근린상가 빈 점포를 스타트업 창업기지로 활용

1980~1990년대 활발하였던 택지개발사업으로 조성된 택지의 경우 정형화된 필지와 도로 체계가 정돈되어 있으나 주택들은 20~30년이 경과되어 매우 낡아 있으며 지역 내 근린상가에는 많은 빈 점포가 발생하고 있다. 이러한 지역은 주택 수요가 여전히 높아서 단독주택을 다가구주택



영국 런던 퀸스파레이드(Queens Parade) 상가의 빈 점포
자료: 민와일스페이스 홈페이지



민와일스페이스(Meanwhile Space) 재생 프로젝트 후

등으로 바꾸는 일이 벌어진다. 하지만 근린상가는 구매력이 낮다. 이때 택지개발지구 내 양호한 가로 환경을 활용하는 방안을 찾을 수 있다. 일자리를 찾지 못하는 청년들의 스타트업 창업기지로 활용하는 등 가로단위 도시재생 활성화 전략을 고려해 보는 것이다.

도시재생 뉴딜과 빈집을 통한 장소만들기에 대한 기대

성장 동력이 적은 저성장 시대의 도시공간관리는 개발이익에 의존하여 추진하는 것이 아니라 지역의 기존 건축물과 도시공간을 자산으로 활용하고 소단위로 정비하여 지역 내 경제와 사회 활성화를 유도하는 방식이 적합하다. 따라서 늘어나는 빈집과 가속화될 도시쇠퇴에 대비하여 정형화된 해법을 찾을 것이 아니라 계획 및 사업 추진 권한이 있는 기초지방자치단체 단위에서 지역의 특성을 고려하여 빈집을 계획적으로 정비하고 활용하기 위한 다양하고 적극적인 대안을 마련하는 게 좋다.

이제 새 정부의 도시재생 뉴딜과 새롭게 제정된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등으로 공공의 지원 기반이 마련되었다. 이를 계기로 각 지방자치단체와 주민, 새로운 창업자 등이 합심해 적극적인 근린재생 노력과 빈집 활용을 통한 장소만들기 전략을 쏟아내기를 기대한다.

- * 건축자산 밀집지역 등에 대해 건축자산 진흥구역으로 지정하고, 관리계획 수립, 기반시설 정비, 각종 건축규제 완화 등을 통해 체계적인 활용 도모(「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」제정 및 운영 관련 보도자료, 국토교통부, 2015).

참고문헌

- 1 국토교통부(2017), 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행규칙 제정(안) 입법예고」, 국토교통부 공고 제2017-799호.
- 2 마스다 히로야(2015), 「지방소멸」, 김정환 역, 와이즈베리.
- 3 성은영 외(2015), 「지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구」, 건축도시공간연구소.
- 4 성은영 외(2017), 「빈집정비계획의 수립 활성화를 위한 정책방안 연구」, 건축도시공간연구소.