

도시계획

도시계획적 관점에서 본 공지의 발생원인과 문제점

김찬호 (중앙대학교 사회기반시스템공학부 교수)

1. 들어가며

도시의 산업과 인구의 증가는 다양한 도시문제를 발생시킨다. 이러한 도시문제에 대응하고 미래의 발생 가능한 문제를 사전에 예방하기 위하여 도시계획을 수립한다. 산업혁명 이래 도시는 확장을 거듭하였고 도시문제는 그 양상을 달리하면서 계속 발생해 왔으며, 이러한 문제에 대응하기 위한 도시계획의 수단도 다양하게 진화해 왔다.

21세기에 들어 산업혁명을 이끌었던 중후 장대한 산업은 선진공업국에서 점차 개발도상국으로 이전되었으며, 이에 따라 이러한 산업을 지탱했던 인구도 함께 감소하고 있다. 우리나라 역시 1960년대 시작된 중공업 중심의 경제개발이 서서히 정체되고 있는 반면, 서비스, 금융, 정보화 산업 등 3차 산업으로의 이행이 급속히 진행되고 있다. 또한 우리나라의 경우 다른 나라에서는 볼 수 없는 급격한 출산을 저하가 장래 사회·경제적으로 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 도시계획은 이러한 변화에 대응하고자 노력하고 있으나, 불확

실한 미래에 대한 전망에 근거하여 사전에 대비하고 예측하는 데는 근본적으로 일정한 한계를 가질 수밖에 없다.

1962년 최초로 도시계획법이 제정된 이래 우리나라의 도시계획제도는 이러한 경제발전애 필요한 기반시설의 조성 및 도시로 집중하는 인구를 수용할 주택의 공급 등 물리적 환경 조성을 중심으로 하고 있었으나, 점차 사회경제적 분야까지 그 영역이 확대되고 있다. 그렇지만 과거 고도 성장기에 대응한 도시계획의 그림자는 아직까지 도시 곳곳에 남아 있으며, 특히 주거, 상업, 공업 지역 등 도시지역 내에 남아 있는 공지는 삶의 질이 주요 화두가 되고 있는 현재와 미래에 주요한 걸림돌이 되고 있다.

경제적으로는 저성장, 인구학적으로는 저출산이 예측되고 있는 상황에서 도시 내에 남겨진 공지의 관리 및 활용은 삶의 질 향상에 주요한 조건

중의 하나가 될 것으로 보인다. 따라서 여기서는 도시 내 공지가 발생하게 된 배경 및 원인을 찾아 보고, 장래의 바람직한 활용방안에 대해 검토하고자 한다.

2. 공지의 발생

도시 내에서 발견되는 빈터 또는 공지는 매우 다양하다. 가장 가까워서 볼 수 있는 공지는 대개 주거지역 내에서 건축이 이루어지지 않은 비건폐지로서, 지목상 대지라고 볼 수 있다. 그렇지만 도시 내에서는 이외에도 다양한 공지를 발견할 수 있다. 이러한 공지는 계획적으로 조성되기도 하지만¹⁾, 건축물을 건축하고자 계획된 토지에서도 다양한 이유로 비건폐지가 발생한다²⁾.

우선 공원, 녹지, 광장, 공공공지와 같은 도시계획시설은 계획적으로 특정 목적을 위해 건축을 제한한 토지로서, 도시계획시설로 결정된 토지 중 상당수는 건축물이 건축되지 않거나 비록 건축물이나 공작물이 설치되어 있다 하더라도 전체 건축면적이 극히 낮아서 공지라고 볼 수 있는 토지이다. 이러한 토지는 도시의 건전한 발전에 필수적

시설이라고 할 수 있다. 도시지역 중 녹지지역은 건축을 목적으로 하기 보다는 도시의 확장에 대비하거나, 토지 용도의 보존이나 생산 등의 유보적 용도라고 볼 수 있다³⁾.

도시지역 내에서 발생하는 공지는 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 무엇보다도 과도한 토지의 공급을 주요 원인으로 볼 수 있다. 토지를 공급하는 방식은 크게 용도지역의 변경과 도시개발사업 등을 통해 비도시지역의 용도를 도시지역의 용도로 변경함으로써 가능하게 된다. 이때 용도지역의 지정이나 변경을 위한 토지이용계획은 기본적으로 추계인구를 기반으로 산출된다.

도시기본계획의 인구지표는 그 지역의 토지이용 및 각종 기반시설 공급을 위한 기준지표가 되며, 지자체의 계획적인 개발을 유도하는 수단으로 활용되므로 합리적인 지표로 산출되어야 한다. 물리적 도시계획의 주요 목적 중 하나인 도시기반시설의 공급은 각 시설별 원단위에 기반하여 산정하게 되며, 추정된 인구를 기반으로 각 시설의 공급용량을 정하게 된다. 따라서 인구의 추계는 도시기반시설 용량의 추정에 필수적이며, 추정된 인구를 기반으로 각각의 토지 용도별 면적을 산출하게 된다⁴⁾.

1) 일본에서는 1939년 도시계획법 개정을 통해 공지지구 제도를 도입하였으나, 건축물의 건축을 전혀 허용하지 않으려는 것이 아니라 일정정도(20~60%)로 용적률을 제한하고자 제정한 것이다. 大澤 昭彦(2011), p.93-94.

2) 남지현(2012)은 도시의 빈공간 형성의 원인으로 인구의 노령화, 건축의 노후화, 지역의 노후화라는 관점을 제시하였으나, 이는 '비건폐지' 발생에 대한 원인이라기 보다는 '공가(空家)'의 형성 원인이라고 할 수 있다.

3) 1962년 도시계획법의 제정과 함께 녹지지역이 도입되었으나, 박병주(1998)는 “용도지역은 건축용지에 국한시켜 지정하는 것으로서 녹지지역이 용도지역제 내에 들어 있지만, 법 내용으로 보아서는 분명히 녹지의 보전을 목적으로 한 것이지 건축용도를 위한 지역설정이 아님을 알 수 있다.”고 하여 녹지지역은 건축대상지가 아니라고 주장하였다.

4) 주거용지는 “인구예측에 근거하여 미래 주택 및 토지수요를 산정한 후, 기성 시가지의 주거면적과 비교하여 신규로 확보하여야 할 주거용지를 산출한다. 이때 개발밀도는 용적률 150퍼센트를 기준으로 하여 필요한 면적을 산출한다.” 도시·군 기본계획수립지침, 국토교통부.

5) 2020년 계획 인구가 통계청 추계 13,107천명보다 24.8%가 많은 16,363천명으로 계획되어 있고 이는 수도권 정비계획과 2020년 경기도 도종합계획의 14,500천명과 비교해도 12.8%가 많은 실정이다.” 이윤희 외(2011), 도시기본계획 인구지표관리방안, 경기개발연구원, p.1.

이러한 인구추계의 문제는 과거에도 많이 지적되었지만 대도시로의 인구가 집중되고 있던 고속성장시기에는 큰 문제가 되지 않았으며, 도리어 추계된 인구보다 많은 인구가 도시로 집중됨에 따라 더 큰 도시문제를 야기하기도 하였다. 2000년대 들어 도시의 성장은 둔화되고 도시로의 인구집중도 완화된 상태에서 과거의 추세를 연장한 인구추계는 미래의 상황을 적절하게 반영하지 못하게 된다⁵⁾. 결국 과도하게 추계된 인구에 기반한 토지이용계획에 따라 공급된 도시용지는 그 수요를 찾지 못해 공지로 남게 되는 것이다.

공지발생의 또 다른 요인으로 부동산 경기의 침체를 들 수 있다. 토지는 그 자체의 이용가치뿐만 아니라 투자대상으로서의 가치도 높아 적절한 자본이득을 획득한 후 처분하거나 건축물을 건축하여 개발이익을 추구하게 된다. 그런데 부동산 경기의 침체로 인해 투자된 자본을 회수하기 곤란하거나 개발이익을 기대하기 어려울 때는 건축물이 건축되지 않고 공지로 남게 되는 것이다.

법적인 규제에 의한 공지도 있다. 1999년 이전 건축법 제49조 제1항에서는 “건축물의 대지면적은 대통령령이 정하는 범위 안에서 시·군·구의 조례로 정하는 규모 이상이어야 한다.”고 규정하여 조잡한 건축물이 건축되는 것을 방지하고 최소한의 주거환경을 제도적으로 보장하기 위하여 대지면적의 최소한도를 정하고 있었는데, 일반주거지역에서는 60㎡를 최소한으로 하여 각 시군의 건축

조례로 정하도록 하였다. 이로 인해 도시지역 내 소규모(대지면적의 최소한도 이하) 대지가 그대로 방치되어 쓰레기장화 되는 등 도시미관을 저해하는 문제점이 있어, 1999년 2월 8일 동 규정을 개정하여 이미 발생된 소규모 대지에 대하여는 용적율, 건폐율 등 건축기준에 적합할 경우 건축을 허용하는 대신 신규로 소규모 대지가 발생하는 것을 방지할 수 있도록 대지의 분할을 제한하도록 하였다⁶⁾. 그럼에도 불구하고 여전히 건축이 불가능한 토지는 공지로 남아 있다.

건축법에서는 인접 대지경계선으로부터 건축물의 각 부분까지 띄워야 하는 거리 기준을 규정하고 있다. 이에 따라 인접 대지경계선으로부터 건축물까지 띄워야 하는 거리인 최소 0.5m에서 6.0m 사이에는 건축물의 건축을 금지하고 공지를 확보하도록 규정하고 있다. 또한, 일정 규모 이상의 건축물에 대해서는 전체 대지면적의 10% 이상을 공개공지로 확보하도록 하고 있다(건축법 시행령 제27조의 2).

그런데 용도지역상의 용도를 통해서는 실제 토지가 어떻게 이용되고 있는지 알기가 어렵고, 실제 토지가 어떻게 이용되고 있는가는 지목을 통해 파악할 수 있다⁷⁾. 전체 지목 중 도시용도 6.0%, 비도시용도 88.3%, 기반시설 5.7%로 이용되고 있으며, 도시지역 내에서는 녹지지역을 제외하고 대부분 도시용도로 이용되고 있다⁸⁾.

6) 건축법 시행령 제 80조(건축물이 있는 대지의 분할 제한)

1. 주거지역: 60제곱미터
2. 상업지역: 150제곱미터
3. 공업지역: 150제곱미터
4. 녹지지역: 200제곱미터
5. 제1호 내지 제4호에 해당하지 아니하는 지역: 60제곱미터

7) 지목은 필지마다 하나의 지목을 설정하며, 1필지가 둘 이상의 지목 용도에 사용될 때에는 주된 사용목적에 따른 지목으로 설정한다.

8) 김동근 외(2014), 도시계획규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구, 국토연구원, p.17



<그림 1> 공지의 발생유형

공지는 주변 건물의 쇠퇴나 노후에 적지 않은 영향을 미치게 된다. 먼저 소규모 개발불능지의 공지상태가 지속될 경우, 토지의 관리소홀에 따른 폐기물 또는 쓰레기 적치, 비계획적 농업, 무단 주차 등으로 인해 주변 주거환경에 악영향을 미치게 된다. 개발 가능한 규모이나 소유자의 경제적 능력이 부족하거나, 경기 침체 등으로 개발되지 않은 채 방치되는 경우에는 그 지역 전체의 경제적 활력이 낮아지고 쇠퇴해 가는 하나의 지표로 나타나게 된다. 특히 기존 주택의 철거 또는 공·폐가로 인해 공지가 발생하는 원도심과 같은 경우에는 공지의 활용이 도시재생의 주요한 과제가 되고 있다.

우리나라의 도시계획법이 최초로 제정된 1962년, 일제 강점기 당시 제정된 조선시가지 계획령을 도시계획법과 건축법으로 분리하면서 도시계획법 내에는 토지구획정리사업에 대한 조항을 강화하였다. 즉, 도시계획의 주된 역할이 토지구획정리사업을 통한 기반시설의 확보와 시가지 정비에 있었다고 할 수 있다.

이후 도시계획법은 거의 매 10년마다 큰 변화를 겪게 되는데, 1971년에는 도시의 확산을 방지하고 기존 시가지를 정비하기 위해 개발제한구역과 재개발사업을 추가하여, 이 시기부터 이미 수도권으로의 인구와 산업의 집중에 대한 사회적 우려를 반영하였다. 또한 소공동의 재개발로 시작된 기존 시가지 정비에 대한 근거도 마련하였다.

3. 도시계획 패러다임의 변화

인구와 산업이 도시로 집중되는 시기에는 이러한 수요를 충족시키기 위해 토지 공급을 중심으로 도시계획이 수립될 수밖에 없었다. 많은 도시문제 중 주택부족은 사회적 갈등과 비용을 발생시켜 도시계획 중에서도 주택공급을 위한 택지개발은 중요한 과제였다. 대도시는 녹지지역의 용도를 변경하여 주거 및 상업용지로 공급하고, 이 역시 부족하게 되자 대도시 주변에 신도시를 건설하여 대규모 택지를 공급하는 방식을 취해왔다.

그렇지만 인구증가의 정체, 인구 구성의 변화, 경제성장 속도의 둔화 등 변화한 사회경제적 환경은 도시계획이 추구하여야 할 가치도 변화시켰다.

1981년에는 도시기본계획제도를 도입하였는데, 이전의 도시계획이 도시계획의 영향을 받는 이해관계자에 대한 사전 통보 없이 이루어지던 것에 대해 도시의 장기적 발전 방향을 제시하는 도시기본계획을 도시관리계획수립의 지침이 되도록 하고, 이를 공청회 등을 통해 사전에 공시하도록 하였다. 이를 통해 주민의 참여를 소극적이거나 보장할 수 있었다.

1992년에는 도시설계관련 규정이 건축법에 포함되어 있어 도시설계의 규제에 따른 인센티브를 제공하기 곤란하여 도시설계제도가 유명무실해지고 있는 점을 개선하기 위하여, 상세계획제도를 도입하여 도시설계적 규제에 대한 적극적인 인센티브를 제공하도록 하였다. 즉, 도시계획적 규

제가 아무런 보상 없이 진행되고 있던 것에 비해 사유재산권에 대한 보호가 한층 개선되었다고 할 수 있다.

<표 1> 도시계획법의 주요 변화

의미	도시계획법 내 제도 변화	의미
1962	토지구획정리사업	토지구획정리사업을 통한 택지공급
1971	개발제한구역 재개발사업	도시 확산방지 기종시까지 정비
1981	도시기본계획	주민참여
1992	상세계획	사유재산권 보호
2000	매수청구권 및 일몰제 도입	사유재산권 보호 강화
2003	비도시지역에도 도시계획기법 도입	전 국토에 대한 도시계획수립

이러한 사유재산권의 보장에 대한 개념은 2000년의 법 개정을 통해 더욱 강화된다. 1999년 헌법 재판소의 판결에 따라 도입된 장기미집행 도시계획시설에 대한 매수청구권 및 일몰제는 구체적인 예산확보 없이 도시계획을 결정함에 따라 발생하는 사유재산권 침해를 더욱 적극적으로 보호할 수 있게 되었다.

2003년 이전에 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하였으나, 국토의 난개발 문제가 대두됨에 따라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하여 비도시지역에도 도시계획을 수립할 수 있도록 하였다.

21세기에 들어서면서 세계 최고 수준의 경제성장은 점차 둔화되고 이와 더불어 인구의 증가도 둔화되었다. 또한, 소득증가가 정책의 우선과제였으나 삶의 질 향상이 우선되기 시작했다. 이제 도시계획은 주택이나 기반시설과 같은 물리적 시설의 공급이 아니라 삶의 질을 어떻게 향상시킬 것

인가에 초점을 맞추었고 이를 반영하여 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법을 마련하게 되었다.

결국 삶의 질 향상이 앞으로 도시계획이 추구하여야 할 주요 가치라는 점에 대해서는 사회적으로 공감대가 형성된 것으로 보이나, 이 ‘삶의 질’을 구성하는 내용은 도시재생법⁹⁾에서도 ‘지속적 경제성장, 사회적 통합, 도시문화의 품격’과 같이 여전히 막연할 뿐만 아니라 구체적인 실행방안도 없다.

이는 모두가 공유할 만한 가치를 찾아 제시하는 것이 쉽지 않기 때문이며, 이를 대체하는 방안으로 미래의 트렌드를 제시하여 계획에 방향성을 부여하는 방법을 쓰기도 한다.

<표 2> 우리나라의 미래 트렌드 전망

구분	내용
인구	대규모 국토개발 수요 감소 국토이용패턴과 공급방식 변화
사회·가치	생활관련 소프트웨어 부각 자연환경에의 관심증가 도시서비스의 기능 및 수요증가
기술	주거, 교통, 안전 분야 등의 첨단화 초고속화와 시공간 압축 현상 강화 지능형 도시기능과 자율제어 국토관리
기후변화	압축개발 및 방재형 국토수요 증가 그린인프라와 지속가능형 국토 활용 안전과 환경보전 국민인식 강화
경제	SOC 등 투자의 효율성 중시 질적 만족도 중시형 국토이용패턴 신경제시장개척과 국제교류 확대
정치여건	초국경 협력 증대와 국가 경제 소멸 정부역할 변화와 분권화 가속 사회적 자본, 파트너십, 거버넌스 강화

출처 : 국토연구원(2014), 미래 국토발전

여러 미래 트렌드 중 현실에 가깝게 예측할 수 있는 것은 인구구조의 변화이다. 즉, 인구증가 정체, 고령화 등으로 인해 대규모 국토개발수요는 감소하고 국토이용패턴과 공급방식의 변화가 나

9) 정식명칭은 도시재생 지원 및 활성화에 관한 특별법으로서, 그 제정 이유로 “전체 인구의 91퍼센트와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우, 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고, 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 함으로써 궁극적으로 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도하고 도시문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키는데 기여하려는 것임”을 제시하고 있다.

타날 것이란 점이다. 이러한 트렌드는 도시계획에도 적용될 것이며, 따라서 도시계획적 관점에서 공지의 활용에도 적용될 것이다. 즉, 인구의 감소에 따라 새로운 주택의 공급보다는 노후 주택의 철거나 공가 등이 현재보다 증가할 것이며, 따라서 기존 공지의 개발가능성은 더 낮아지고 노후주택의 철거나 폐가 등으로 인한 유사 공지는 더욱 증가할 것이다.

이에 더하여, 취학연령 인구의 감소 등으로 지금은 농산어촌에서 주로 나타나고 있는 학교의 통폐합이 도시에서도 나타나 도시환경의 쇠퇴는 더욱 가속화될 것이다. 도시계획의 목적을 도시문제의 해결과 미래의 사회경제적 환경의 변화에 대한 사전 대응으로 범위를 좁히면, 인구구조 변화의 전망에 기초한 이러한 변화는 피할 수 없는 현실이고 이에 대한 대응방안이 필요하다.

이러한 경우 공지로 방치하는 경우보다 토지활용에 대한 수익을 기대할 수 있어야 하는데, 이러한 현상이 우리나라보다 먼저 발생한 일본의 경우 음료 자판기의 설치, 소규모 농지로 분할 임대, 주차장 등으로 활용하도록 유도하고 있다. 대지를 타 용도로 이용함으로써, 여전히 본래 용도인 건축물의 건축이 이루어지지 않았지만 방치되어 주변에 악영향을 미치는 것 보다는 한층 발전된 방안이라고 볼 수 있다(그림 2). 이와 같이 공지의 활용을 유도하기 위해서는 이러한 시설의 설치와 운영을 통해 토지소유자가 수익을 확보할 수 있도록 행정기관이 지원하고 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다.



<그림 2> 일본의 공지 활용 예시

4. 공지의 활용과 문제

공지가 발생하게 된 원인의 상당수는 개발이익에 대한 전망의 불투명이라고 볼 수 있으며, 이는 사유재산의 처분에 대한 개인의 선택이라고 할 수 있다. 즉, 공공이 개인의 토지이용을 강제하기 위해서는 공지가 공익을 저해한다는 점이 분명해야 하는데, 이러한 점에서 공공이 개인소유의 공지에 대한 이용을 강제하거나 적극적으로 활용하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

분명한 미래 트렌드 중의 또 다른 하나는 고령화라고 할 수 있다. 고령화는 사회의 활력을 감소시킬 뿐만 아니라, 노령층 복지의 필요성도 증가시킨다. 미래 도시계획이 추구하여야 할 가치를 삶의 질 향상이라고 한다면 점차 비중이 증가하고 있는 노령층의 삶의 질 향상은 도시계획의 주요과제가 될 것이다. 따라서 미래 트렌드를 감안한 공지의 활용방안 중 하나로서, 노인들의 복지를 증진하는 방향으로 이용하는 대안을 생각해 볼 수 있다.

특히, 주거지역내 통폐합되는 초·중등학교는 기존의 시설을 활용하여 노인 요양시설 등으로 재활



<그림 3> 일본 가와구치시(川口市)의 초등학교와 노인 요양시설의 동시 운영

용할 수 있을 뿐만 아니라 운동장과 같은 넓은 공지의 경우 원예나 간단한 농업을 할 수 있는 공간으로 활용할 수 있을 것이다. 일본에서는 이미 20여 년 전부터 초등학교와 노인 요양시설을 합병하여 운영하는 사례가 생겨나 점차 확대되어 가고 있는 중이다(그림 3).

5. 결론

도시지역 내에서 공지는 공원, 녹지, 광장, 공공공지 등의 도시계획시설, 공개공지 등의 계획적 공지, 그리고 건축의 효용이 없을 정도로 면적이 작거나 건축물의 건축을 통한 기대수익이 낮은 대지가 대부분이다. 이 중 계획적 공지는 의도적으로 특정 목적을 달성하기 위하여 설치한 것이지만, 지목상 건축물의 건축이 가능한 “대”로 분류되어 있으나 실제 건축이 이루어지지 않은 공지는 개발조건이나 소유자의 상황에 따라 임의적으로 발생하게 된다. 특히 주택보급률의 증가와 인구성장 정체 등은 기존의 건축물의 사용가치를 떨어뜨려 폐·공지의 발생을 가속화함으로써 주거지역내 공지는 더욱 증가할 가능성이 있다.

한편, 저출산으로 인한 학령인구의 감소는 이미 농산어촌의 많은 학교를 통폐합으로 이끌었고, 이러한 현상은 점차 도시로 향하고 있다. 이렇게 증가하거나 증가할 것으로 예상되는 공지와 폐교 등은 주변 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 공지의 활용 방안을 수립하고 본래 용도로의 이용을 적극적으로 유도하는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 그렇지만 대부분의 공지는 사유지로서 개인의 사유재산권에 대해 공공이 개입하기 위해서는 공공성이 뒷받침되어야 할 뿐만 아니라 미래의 도시계획이 추구해야 할 가치와도 일치하여야 한다.

미래를 예측하는 것은 매우 어렵기 때문에 다양한 미래 트렌드 중 실제에 가장 가깝게 예측 가능한 미래의 인구구조 변화에 대비한 도시계획의 방안을 공지의 활용과 연계시키는 것이 현실적이다. 저출산, 고령화라는 뚜렷한 예측은 저출산에 따른 학령인구의 감소 문제와 노령인구의 증가에 따른 노인복지의 필요성을 동시에 제시하고 있다. 경제적 동기에 따라 발생한 공지, 학령인구 감소에 따라 발생할 폐교 부지 등은 다른 한편으로는 노인요양이나 복지를 위한 자원으로 활용 가능할 것이다.

과거 도시계획의 패러다임이 경제성장을 위한 기반시설과 물리적 생활의 질을 확보하기 위한 주택공급에 초점을 두고 있었다면, 최근에는 도시재생법에서 제시하고 있는 바와 같이 삶의 질 향상으로 패러다임의 중심이 옮겨가고 있다. 특히 이러한 삶의 질 향상을 위한 공공의 지원이 필요한 대상이 사회경제적으로 취약한 계층이며, 증가하는 저소득 노령층이 가장 주요한 대상이다. 공지를 사회적으로 활용 가능한 자원의 하나로 고려한다면, 이 또한 저소득 노령층을 위한 자원으로 활용되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

〈참고문헌〉

- 국토연구원, 2014, 미래 국토발전 전략과 정책방향, 세미나 자료
- 김동근 외, 2014, 도시계획규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구, 국토연구원
- 김의원, 1983, 한국국토개발사연구, 대학도서
- 남지현, 2012, 도시의 빈공간을 활용한 지역공동체 활동거점 만들기: 도쿄의 '빈 건물' 활용사례를 중심으로, 서울연구원
- 이외희 외, 2011, 도시기본계획 인구지표 관리방안, 경기개발연구원
- 大澤 昭彦, 2011, 日本における容積率制度の制定経緯に関する考察(その1)
- 容積制導入以前における容量制限: 1919年~1950年 -, 土地総合研究 2011年冬号