creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

**저작자표시**. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

**비영리**. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

**변경금지**. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 박사학위논문

# 유휴·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구

## - 전라북도 익산시를 사례로 -

**2016년 8월**

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획 전공

한 수 경

# 유휴·방치부동산의 유형별 발생 특성과 고착화에 관한 연구

## - 전라북도 익산시를 사례로 -

지도교수 이 희 연

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함

**2016년 4월**

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획 전공

한 수 경

한수경의 박사학위논문을 인준함

**2016년 7월**

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

# 국문초록

저성장-인구감소 시대를 맞이하여 도시 공간에 대한 수요가 변화되면서, 도시 내 사용되지 않는 건물과 토지가 증가하고 있다. 이에 따라 유휴·방치부동산의 관리·활용이 도시계획 분야의 주요 이슈로 떠오르고 있다. 특히 인구가 감소하는 중소도시들에서는 부동산에 대한 수요와 투자 매력도가 낮아, 유휴·방치부동산의 재이용이 어려울 뿐만 아니라 다양한 유형의 유휴·방치부동산이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 유휴·방치부동산을 효과적으로 유지·관리하는 안정화 전략과 함께, 유휴·방치부동산의 발생 자체를 예방하는 선제적 노력이 필요하다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 인구감소를 경험하고 있는 익산시를 사례로 하여, 다양한 유형의 유휴·방치부동산 발생 특성을 도시 및 근린 차원에서 분석하고, 더 나아가 유휴·방치부동산 발생을 예방하고 관리하기 위한 정책적 시사점을 도출하는데 목적을 두었다.

본 연구는 크게 네 부문으로 구성된다. 첫째, 문헌고찰을 통해 유휴·방치부동산의 개념과 유형(주거, 상업·복합, 산업, 공공)을 정립하고 국내 실정에 맞는 측정 기준과 지표를 도출하였다. 이를 통해, 유휴·방치부동산의 측정과 분석을 위한 토대를 마련하였다.

둘째, 익산시 도시 차원에서 네 가지 유형별 유휴·방치부동산의 공간분포와 촉발 요인을 분석하였다. 그 결과, 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산은 구도심과 구시가지 일대에 집중 분포하며, 산업 및 공공 유휴·방치부동산은 주로 도심 외곽에 분산되어 발생하고 있으나 최근 들어 도심부에서도 발생하는 경향을 보였다. 산업 및 공공 유휴·방치부동산은 사회구조적 요인이나 정책적 요인에 의해 발생되며 비교적 발생 과정이 복잡하지 않은 반면, 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산은 다양한 요인들이 복합적인 상호작용을 통해 발생되고 있다. 특히, 구도심과 구시가지 내 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산 발생의 주요인은 신시가지 개발로서, 이와 연계된 다양한 촉발 요인들에 의해 유휴·방치가 더욱 증폭되고 있다. 즉, 주거용의 경우 주택의 물리적 노후화와 소유주의 고령화, 상업·복합용의 경우 공시지가와 실거래가 차이에 따른 제도 악용이나 낙후된 상업 환경 등에 의해 유휴·방치가 촉진된다고 볼 수 있다.

또한, 민간 소유인 주거 및 상업·복합 부동산의 유휴·방치는 주요 행위자들의 심리·행태 요인에 의해 직접적인 영향을 받는 것으로 분석되었다.

셋째, 구도심과 구시가지 일대에 집중 분포하고 있는 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간적 군집 및 실태를 분석하였다. Moran's I와 LISA 분석을 수행한 결과, 주거 유휴·방치부동산은 공간적 자기상관을 가지며 중앙동, 평화동, 인화동, 남중동, 동산동 일대에서 군집을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 주거 유휴·방치부동산이 군집된 사례 지구들에서는 공가보다 폐가가 많으며 상당수의 주택들이 이면도로의 차량 통행이 불가능한 불량접도 필지에 위치하거나 지붕구조가 불량한 것으로 나타나 향후 공·폐가 발생의 가속화가 예상된다. 또한, 이들 지구에서는 임대료 및 지가가 매우 저렴하고, 경제적으로 취약한 고령 소유주와 임차인들이 많이 거주하고 있다. 한편, 상업·복합 유휴·방치부동산의 경우, 중앙동 일반상업지역에서 군집을 형성하고 있다. 상업·복합 유휴·방치부동산이 군집된 사례 지구들의 경우, 전체 상업·복합건물의 약 1/3이 유휴·방치 상태이며 과소필지 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한, 이들 지구에서는 공시지가는 높은데 비해 실거래가가 매우 낮게 형성되어 있다.

넷째, 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서의 고착화 현상을 분석한 결과, 공·폐가 발생은 시간적으로 고착화되면서 악화를 동반하는 경향을 보이고 있으며, 그 주변으로 공·폐가 발생이 확산되면서 고착화를 더욱 강화시키고 있다. 공·폐가의 고착화 요인을 추출하기 위해 이항 로짓 분석을 실시한 결과, 근린의 물리적 환경 특성은 고착화에 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 공·폐가의 부지 특성과 입지, 근린의 고령자 비율이 고착화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 특히, 부지의 도로 접근성이 매우 중요한 요인으로 도출되었는데, 이는 차량 접근이 불가능해 공·폐가의 철거나 신축, 혹은 재이용이 어렵기 때문으로 풀이할 수 있다. 한편, 사례 지구 주민들을 심층 인터뷰한 결과, 대체로 주거 유휴·방치부동산에 대한 무관심과 유휴·방치 경관의 일상화에 따른 무력감을 드러냈다. 그러나 고령의 주민들은 유휴·방치부동산으로 인한 불편함을 자체적으로 경감하고 커뮤니티를 유지하기 위해 노력하고 있다.

본 연구의 결과를 통한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중앙 정부와

지자체들은 이미 발생한 유휴·방치부동산의 안정화 전략을 효과적으로 추진하기 위해, 고착화 요인 및 과정에 주목할 필요가 있다. 특히, 주거 유휴·방치부동산 고착화 과정에서 악화를 예방하거나 지연시키는 전략이 요구된다. 본 연구에서 밝혀진 고착화 요인을 토대로 하여 차량 접근이 힘든 공·폐가 부지의 철거 방식을 고민하는 등 현장 실태를 고려한 보다 세밀한 전략이 필요하다. 또한, 주택 노후화와 주민의 고령화에 따른 커뮤니티의 소멸 가능성에 대한 대비책이 요구된다. 더 나아가, 소유주의 결정과 태도가 주거 유휴·방치부동산의 발생 및 고착화에 직접적인 영향을 미치므로, 소유주의 책임과 의무를 명확히 규정하고 이에 대한 실질적 지원을 통해 민간 차원에서 자율적인 안정화 노력이 이루어질 수 있도록 법·제도적 장치를 마련해야 한다.

둘째, 공공의 개입이 필요한 밀집 지구와 고착화 지구를 추출하고 유휴·방치부동산 관리에 대한 도시 정책 방향을 수립하기 위해, 도시-근린 차원의 이원적 모니터링 시스템 구축이 중요하다. 도시 차원에서는 본 연구에서 제시한 유형별 유휴·방치부동산 측정 지표들을 이용하여 잠재적 유휴·방치부동산까지 포함한 상시적인 모니터링 시스템을 구축함으로써, 도시계획의 기본 방향 설정과 우선적인 개입 지역의 선별 등에 활용할 수 있다. 이를 바탕으로 하여, 근린 차원에서는 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화 현상을 보이는 지구에 대한 현장 밀착형 모니터링 시스템을 구축해야 한다. 이와 관련하여 동주민센터와 통장 제도를 적극적으로 활용하는 전략이 필요하다.

셋째, 법·제도상의 유휴·방치부동산을 정의하는 기준과 범위에 대한 재검토 및 보완이 필요하다. 현행 빈집 관련 법령이나 조례들은 대체로 유휴 상태나 유휴 기간을 기준으로 하여 정책의 대상이 되는 빈집을 규정하고 있다. 그러나 본 연구를 통해, 주변 지역에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 더욱 큰 '방치 상태'에 대한 고려가 매우 중요함을 알 수 있다. 따라서 '유휴 상태' 뿐만 아니라 '방치 상태'도 유휴·방치부동산을 정의하는 중요한 기준으로 적용되어야 한다. 또한, 익산시를 사례로 한 분석 결과 공·폐가 발생이 노후·불량주택이나 불량접도 주택과 매우 높은 상관성을 갖는 것으로 나타났다는 점을 고려하여, 현재 빈집뿐만 아니라 노후·불량주택이나 불량접도 주택 등 잠재적인 빈집을 포함하는 관리 전략이 요구된다. 더 나아가, 현재 주거 유휴·방치부동

산에 집중된 정책적 관심을 확대하여 다양한 유형의 유휴·방치부동산을 관리해 나갈 수 있는 폭넓은 법·제도 마련이 필요하다.

넷째, 모든 유형에 걸쳐 유휴·방치부동산 발생의 가장 주요한 촉발 요인은 시가화면적 확대(신시가지 및 신규 산업단지 조성 등)로 나타났다. 그리하여 향후 시가화면적 확대 위주의 도시계획 방향에 대한 수정이 시급히 요구된다. 또한, 부동산의 유휴·방치를 효과적으로 예방하기 위해서는 부동산 유형에 따른 유휴·방치의 촉발 요인을 면밀히 검토하고, 이를 바탕으로 한 적실한 정책이 시행되어야만 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다.

**주요어 : 유휴·방치부동산, 유형별 발생 특성, 공간분포, 촉발 요인, 공간적 군집, 고착화, 익산시**

**학 번 : 2012-31228**

# 목 차


## 제 1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
   1) 연구의 배경 ····· 1
   2) 연구의 목적 ····· 3
2. 사례도시 선정 ····· 5
3. 연구의 방법 및 내용 ····· 9
   1) 연구의 방법과 자료 ····· 9
   2) 연구의 내용 ····· 13

## 제 2장 이론적 배경과 선행연구 고찰

1. 유휴·방치부동산의 개념과 측정 ····· 17
   1) 유휴·방치부동산과 관련된 논의들 ····· 18
   2) 유휴·방치부동산의 개념적 정의와 유형화 ····· 34
   3) 유휴·방치부동산의 측정 기준 ····· 37
2. 유휴·방치부동산의 발생 특성 ····· 43
   1) 유휴·방치부동산의 발생 요인 ····· 43
   2) 유휴·방치부동산 발생의 공간적 군집과 고착화 ····· 54
   3) 유휴·방치부동산이 근린 환경에 미치는 영향력 ····· 57
3. 유휴·방치부동산 관련 선행연구 고찰 ····· 62
4. 선행연구와의 차별성 ····· 65

## 제 3장 익산시 유휴·방치부동산의 유형별 발생 특성

1. 익산시의 성장과정과 공간구조 변화 ····· 68
2. 유휴·방치부동산의 유형별 측정지표 설정 ····· 76

3. 유휴·방치부동산의 유형별 공간분포와 촉발 요인 ····· 81
1) 주거 유휴·방치부동산 ····· 81
2) 상업·복합 유휴·방치부동산 ····· 93
3) 산업 유휴·방치부동산 ····· 106
4) 공공 유휴·방치부동산 ····· 112
5) 유휴·방치부동산 촉발 요인들의 상호연계성 ····· 118

제 4장 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구의 특성 분석
1. 주거 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구 특성 ····· 121
1) 주거 유휴·방치부동산 발생의 공간적 자기상관 분석 방법 ····· 121
2) 주거 유휴·방치부동산의 공간적 군집 패턴 ····· 124
3) 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 선정 ····· 127
4) 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성 분석 ····· 129
2. 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구 특성 ·· 143
1) 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간적 군집 패턴 ····· 143
2) 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 선정 ····· 145
3) 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성 분석 ····· 147

제 5장 유휴·방치부동산의 고착화
1. 유휴·방치부동산의 고착화 개념과 현상 ····· 158
1) 유휴·방치부동산의 고착화 개념 ····· 158
2) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 현상 ····· 159
2. 주거 유휴·방치부동산의 고착화 요인 및 과정 ····· 162
1) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 요인 분석 ····· 162
2) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 과정 ····· 171
3. 주거 유휴·방치부동산의 고착화에 대한 주민 인식 ····· 180
1) 유휴·방치부동산에 대한 주민들의 무관심과 무력감 ····· 180
2) 근린환경에 대한 부정적 인식 ····· 182

3) 유휴·방치부동산 고착화 문제들에 대한 인식 ····· 184
4) 생활 불편을 줄이기 위한 주민 자체적인 노력 ····· 192

제 6장 결론 및 시사점
1. 요약 및 결론 ····· 195
2. 시사점 및 연구의 한계 ····· 199

참 고 문 헌 ····· 204
부 록 ····· 214
Abstract ····· 219

# 표 목차

표 1-1. 인구감소 중소도시의 시가화지역 면적 변화와 도시쇠퇴 현황 ····· 7
표 1-2. 인구감소 중소도시의 유휴·방치부동산 발생량 파악을 위한 자료 ····· 8
표 1-3. 인구감소 중소도시의 유형별 유휴·방치부동산 발생량 ····· 8
표 1-4. 연구의 방법과 자료 ····· 12
표 1-5. 심층 인터뷰 대상자 ····· 13
표 2-1. 도시계획 분야에서의 유휴공간의 정의 ····· 20
표 2-2. 유휴지(vacant land/lot)와 유휴부동산(vacant property)의 정의 ····· 23
표 2-3. 유휴지(vacant land/lot) 및 유휴부동산(vacant property) 개념의 시기별 변화 ·· 24
표 2-4. 방치부동산(abandoned property)의 정의 ····· 27
표 2-5. 유휴·방치부동산의 발생 유형 ····· 36
표 2-6. 유휴(vacancy)의 측정 기준 ····· 40
표 2-7. 방치(abandonment)의 측정 기준 ····· 41
표 2-8. 물리적 환경 결핍의 측정 기준 ····· 42
표 3-1. 익산시 택지개발사업지구 추진 현황 ····· 71
표 3-2. 익산시 지역별 준공 아파트 단지수 및 세대수 ····· 72
표 3-3. 익산시 지역별 연평균 인구증감율 ····· 73
표 3-4. 유휴·방치부동산의 측정 기준 ····· 76
표 3-5. 익산시 유휴·방치부동산의 유형별 측정 지표와 자료(1단계-도시 차원) ··· 80
표 3-6. 익산시 행정동별 주택 유형 ····· 86
표 3-7. 주거 유휴·방치부동산이 밀집한 행정동의 주민과 주택환경의 취약성 ··· 92
표 3-8. 익산시 전통시장 빈 점포 현황 ····· 95
표 3-9. 익산시 행정동별 상업부문 사업체의 창업연도 현황 ····· 97
표 3-10. 익산시 행정동별 상업부문 사업체의 비중 변화(2000-2013년) ···· 100
표 3-11. 익산시 미분양 산업용지 현황 ····· 108
표 3-12. 익산시 폐교 현황 ····· 115
표 3-13. 익산시 잠재적 폐교 현황 ····· 116
표 4-1. 주거 유휴·방치부동산 지표들 간의 상관계수 ····· 126

표 4-2. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 물리적 환경 ····· 131
표 4-3. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 단독주택부지 평균 공시지가 ·· 132
표 4-4. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 인구·사회적 취약성 ····· 133
표 4-5. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 물리적 환경 ····· 148
표 4-6. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 상업·복합건물부지 평균 공시지가 ·· 149
표 4-7. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 인구·사회적 취약성 ····· 150
표 5-1. 이항 로짓 모형에 투입된 변수들 ····· 167
표 5-2. 이항 로짓 모형의 추정 결과 ····· 168

# 그림 목차

그림 1-1. 연구 질문에 대한 공간 스케일 ····· 15
그림 1-2. 연구의 흐름도 ····· 16
그림 2-1. 유휴·방치부동산 발생의 다양한 요인들 ····· 53
그림 2-2. 선행연구와의 차별성 ····· 67
그림 3-1. 익산시 위치와 행정구역 ····· 68
그림 3-2. 이리도시재정비(1976.3.27) ····· 70
그림 3-3. 이리도시기본계획(1984.1.12) ····· 70
그림 3-4. 익산시 택지개발사업지구 및 준공 아파트 현황 ····· 72
그림 3-5. 익산시 총인구 변화(1970-2010년) ····· 74
그림 3-6. 익산시 행정동별 연평균 인구증감율의 변화(2005-2010년, 2010-2015년) ··· 74
그림 3-7. 익산시 용도지역과 주요 교통 현황 ····· 75
그림 3-8. 익산시 단독주택 및 아파트 분포 ····· 81
그림 3-9. 익산시 주거 유휴·방치부동산의 분포 ····· 82
그림 3-10. 모현동 택지개발지구 인근의 노후 주거지 및 유휴·방치 주택 ···· 84
그림 3-11. 낭산면 A아파트 ····· 84
그림 3-12. 여산면 B아파트 공사중단부지 ····· 84
그림 3-13. 익산시 구도심/구시가지와 신시가지의 인구 변화(1970-2010년) ··· 87
그림 3-14. 익산시 행정동 간 인구이동 흐름(2001-2015년) ····· 88
그림 3-15. 익산시 중앙동과 남중동을 기종점으로 하는 인구이동 흐름(2001-2015년) ·· 89
그림 3-16. 익산시 상업·복합건물 및 상업·복합 유휴·방치부동산의 분포 ····· 94
그림 3-17. 익산시 행정동별 상업부문 사업체수의 증감(2000-2013년) ····· 98
그림 3-18. 익산시 산업단지, 공장 및 산업 유휴·방치부동산의 분포 ····· 106
그림 3-19. 익산시 미분양 산업용지 및 제1국가산업단지 내 노후 산업시설 현황 ··· 107
그림 3-20. 제3일반산업단지 내 미분양 산업용지의 모습 ····· 108
그림 3-21. 전라북도 산업단지 현황 ····· 112
그림 3-22. 익산시 폐역 및 폐선 분포 ····· 113
그림 3-23. 폐 용동역 모습 ····· 114

그림 3-24. 익산시 미활용 폐교 분포 ····· 115
그림 3-25. 웅북초교(좌)와 성남초교(우) 모습 ····· 115
그림 3-26. 익산시 유휴·방치부동산 촉발 요인들의 상호연계성 ····· 120
그림 4-1. LISA 분석을 위한 익산도시지역 범위 ····· 123
그림 4-2. 주거 유휴·방치부동산 지표들의 LISA 분석 결과 ····· 125
그림 4-3. 주거 유휴·방치부동산 지표들의 LISA Cluster Map의 HH 유형 격자 중첩 ·· 127
그림 4-4. 현장조사를 위한 주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 통 경계 ···· 127
그림 4-5. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 사례 지구 선정 ····· 129
그림 4-6. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 폐가 발생 양상 ····· 134
그림 4-7. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 점집과 신축원룸(빌라) ····· 134
그림 4-8. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 텃밭 ····· 135
그림 4-9. H1 지구 내 폐가 모습 ····· 136
그림 4-10. H1 지구의 상세 현황 ····· 137
그림 4-11. H2 지구 내 폐가와 방치 공터 모습 ····· 138
그림 4-12. H2 지구의 상세 현황 ····· 139
그림 4-13. H3 지구의 폐가 및 신축 부지가 혼재된 이질적인 경관 ····· 141
그림 4-14. H3 지구의 상세 현황 ····· 142
그림 4-15. 익산시 상업·복합 유휴·방치부동산의 군집 현황 ····· 144
그림 4-16. 현장조사를 위한 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역의 통 경계 ·· 145
그림 4-17. 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역의 사례 지구 선정 ····· 146
그림 4-18. 유휴·방치부동산 군집 지역 내 지가 분포 ····· 149
그림 4-19. C1 지구 내 3~6층 상업건물의 유휴·방치 모습 ····· 153
그림 4-20. C1 지구 내 블록 전체 상업건물의 유휴·방치 모습 ····· 153
그림 4-21. C1 지구 내 중앙시장 점포의 유휴·방치 모습 ····· 153
그림 4-22. C1 지구의 상세 현황 ····· 154
그림 4-23. C2 지구 내 문화예술의 거리의 낮과 밤 ····· 156
그림 4-24. C2 지구 내 다양한 용도의 상업건물 공실 ····· 156
그림 4-25. C2 지구 내 주차장으로 활용되고 있는 건물 마당 모습 ····· 156
그림 4-26. C2 지구의 상세 현황 ····· 157

그림 5-1. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 공·폐가의 고착화(2010-2016년) … 160
그림 5-2. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 단수 주택의 확산(2010-2015년) … 161
그림 5-3. 익산시 공·폐가의 고착화 과정 …… 179
그림 5-4. 붕괴 위험에 처한 담장과 건물 벽체 …… 188
그림 5-5. 빈집의 개방되어 있는 출입구와 무단 침입의 흔적 …… 189
그림 5-6. 공·폐가 내 쓰레기 투기 …… 190

# 부록 목차

부록 1. 국내 빈집 관련 조례 현황 …… 214
부록 2. 주택의 유휴·방치 판단 기준 …… 216
부록 3. 유휴의 외관상 판단 기준 …… 216
부록 4. 방치의 외관상 판단 기준 …… 217
부록 5. 공가(위) 및 폐가(아래) 예시 …… 218

# 제 1장 서 론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

우리나라는 1960년대 이후 산업화와 동시에 급격한 도시화 과정을 거치면서 도시 공간이 지속적으로 확대되어 왔다[1]. 하지만 최근 저성장-인구감소 시대에 직면하게 되어[2] 도시 공간에 대한 수요가 변화되고 있다. 경제 여건이 변화하고 인구가 감소함에 따라, 주거, 산업시설, 상업건물 등의 과잉 공급 현상이 나타나면서 사용되지 않는 건물과 토지들이 증가하고 있다. 이러한 징후는 이미 우리나라 대다수 도시들에서 목격되고 있다. 구도심의 빈집과 빈 점포, 기능을 소진한 산업시설과 철도부지 등 낡은 부동산뿐만 아니라, 장기 미분양 상태의 아파트와 산업용지 등 신규 부동산의 유휴화도 함께 나타나고 있다. 이에 따라 2000년대 이후 빈집, 폐교, 철도 유휴부지, 폐산업시설 등의 활용 방안을 모색하는 연구들이 이루어지기 시작하였으며, 유휴·방치부동산의 관리·활용이 도시계획 분야의 주요 관심사로 떠오르고 있다.

투자 감소, 범죄 증가, 안전 위협, 위생 및 건강상의 문제, 흉물스러운 경관 등은 유휴·방치부동산으로 인해 발생 가능한 문제들로서 이미 잘 알려져 있다. 국내 언론을 통해서도 방치된 폐건물들이 많은 곳에서의 강력 범죄나 청소년 비행, 안전 문제 등이 수차례 보도된 바 있으며, 해당 지자체들은 이에 대한 해결책을 찾고자 고심 중이다. 비단 유휴·방치부동산이 주변 커뮤니티에 미치는 부정적인 영향뿐만 아니라 이를 해결하기 위한 막대한 비용이 예

---

1) 우리나라 도시화율은 1960년 39.2%에서, 1970년 50.1%, 1980년 68.7%, 1990년 82.0%, 2000년 88.4%를 거쳐 2005년에 이르러서는 90%를 넘어섰다. 이처럼 1960년 이후 급증해온 도시화율은 2005년 이후 7년간 증가폭이 1% 수준에 그치는 등 최근 둔화된 증가 추세를 보이고 있다. 이는 우리나라 전 국토의 대부분이 도시화되었으며, 도시 공간이 포화상태에 이르렀음을 시사한다.

2) 우리나라 인구는 2015년 현재 약 5천 1백만 명으로 2000년에 비해 1.1배 증가하였다. 통계청의 장래인구추계(2010-2060년)에 따르면, 향후 15년 동안에도 소폭 증가에 그쳐 2030년 약 5천 2백만 명을 정점으로 성장한 이후 인구가 감소하여 2060년에는 약 4천 4백만 명(1992년 수준)에 이를 전망이다(통계청, 2012).

상되므로, 증가하는 유휴·방치부동산 문제를 해결하기 위한 지자체들의 노력이 불가피하다.

우리나라보다 먼저 유휴·방치부동산 문제를 경험하기 시작한 미국을 비롯한 서구에서는 도시 전체에 분포하고 있는 유휴·방치부동산의 양을 추정하고 그 영향력을 측정하려는 노력과 함께, 부동산이 방치 상태로 진행되는 것을 효율적으로 예방하고 관리하며 재이용하는 방안을 다각적으로 모색해왔다. 반면 우리나라에서는 아직까지 유휴·방치부동산의 방치 수준이나 발생을 촉발하고 지속시키는 원인, 그러한 부동산이 도시와 근린에 미치는 영향 등에 대한 정확한 진단이 제대로 이루어지지 못한 채, 주로 유휴·방치부동산의 활용 방안에만 초점을 맞추고 있다. 또한, 단일 부지나 건물을 대상으로 연구하거나 공·폐가, 폐산업시설 등 특정 유형의 유휴·방치부동산에 관심을 둔 연구들이 대부분이며, 도시적 맥락에서 유휴·방치부동산을 이해하고자 한 연구는 찾아보기 힘들다.

저성장-인구감소 시대에 다양하게 양산되는 유휴·방치부동산에 대하여 적절히 대응하기 위해서는 도시적 차원에서 발생하는 다양한 유형의 유휴·방치부동산에 대한 포괄적 접근이 요구된다. 도시별 특성에 따라 주로 발생하는 유휴·방치부동산의 유형은 다를 수 있으며, 하나의 도시 내에서도 유휴·방치부동산의 발생 특성은 유형별로 차별적일 수 있다. 한편, 도시 공간에 대한 수요가 현저히 감소함에 따라 유휴·방치부동산의 지속적인 증가가 예상되므로, 발생한 유휴·방치부동산들을 모두 활용하는 것은 불가능하다. 따라서 이미 발생한 유휴·방치부동산들이 야기할 수 있는 문제들을 최소화하고 효율적으로 유지·관리하는 안정화 전략과 함께 유휴·방치부동산의 발생 자체를 예방하는 선제적 노력이 함께 이루어져야 한다.

유휴·방치부동산에 대한 적절한 예방 및 관리 전략을 수립하기 위해서는 유휴·방치부동산의 발생을 촉발하는 요인들과 발생 양상을 각 유형별로 파악하는 일이 선행되어야 한다. 모든 유휴·방치부동산에 대한 공공의 개입이 필요하고 또 시급한 것은 아니므로, 도시 차원에서 어떠한 유형의 유휴·방치부동산에 대해, 특히 어느 지구에 우선적인 개입이 필요한가에 대한 정보가 요구된다. 유휴·방치부동산이 공간적으로 밀집되어 있거나 그러한 상태가 시간적으로 고착화될 때 근린 주변에 더욱 심각한 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이러한 양상이 나타나는 곳이 어디인지 파악하고 해당 지구가 가지는 특성과 실

태를 분석함으로써, 도시 및 근린 차원에서 유휴·방치부동산의 관리 방향을 설정할 필요가 있다.

한편, 성장하는 도시보다는 축소하는 도시, 대도시보다는 중소도시에서 발생하는 유휴·방치부동산에 대한 관심이 더욱 시급하다. 우리나라 대부분의 중소도시들의 경우 도시 용지 및 시설에 대한 수요가 낮고 투자 매력도가 떨어져, 인구 감소로 인해 발생한 유휴·방치부동산의 재이용이 현실적으로 매우 어렵기 때문이다. 따라서 적절한 정책적 개입이 이루어지지 않는다면 중소도시들에서의 유휴·방치부동산 증가에 따른 문제가 심각할 것으로 예상된다.

인구감소 시대로 접어들면서 도시계획 패러다임도 전환되어야 한다는 인식이 높아지고 있다. 앞으로는 유휴·방치부동산의 무분별한 발생을 예방하고 이미 발생된 유휴·방치부동산을 적절히 관리·활용하려는 노력 여하에 따라 도시민의 삶의 질이 달라질 것이다. 따라서 다양한 형태의 유휴·방치부동산이 동시다발적으로 발생하는 도시들은 도시별 특성에 부합되는 현명한 대응 방안을 수립하고 시행해 나가야 할 시점이다.

### 2) 연구의 목적

본 연구는 장기간 인구감소를 경험해 온 지방 중소도시에서 양산되고 있는 유휴·방치부동산의 발생 특성을 도시 및 근린 차원에서 분석하여, 향후 더욱 증가할 것으로 예상되는 유휴·방치부동산의 발생을 예방하고 관리·활용하기 위한 정책적 시사점을 도출하는데 목적을 두었다.

아직까지 국내에서는 여러 유형의 유휴·방치부동산을 포괄하여 다룰 수 있는 개념과 유휴·방치부동산의 발생 정도를 측정할 수 있는 기준 및 방법을 제시한 연구들이 매우 미미하다. 더 나아가 유형별 유휴·방치부동산의 발생 특성과 촉발 요인을 밝히고, 유휴·방치부동산의 공간적 군집 및 고착화 현상을 분석한 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 이에 따라 본 연구에서는 유휴·방치부동산 개념을 정립하고 측정 기준 및 지표를 도출하고자 하며, 다음과 같은 구체적 질문과 세부 연구 목적을 설정하였다.

**<연구 질문 1>**

**유휴·방치부동산은 유형별로 차별화된 발생 특성과 분포를 보이는가? 또한 유형별 유휴·방치부동산 발생을 이끄는 촉발 요인들은 무엇인가?**

한정된 자원을 가지고 효율적인 도시 관리를 수행하기 위해서는 도시 전체 차원에서 유휴·방치부동산의 발생 특성을 파악함으로써, 유휴·방치부동산 발생에 대한 포괄적인 이해와 함께 우선적인 관심 지역 및 대상을 선별할 필요가 있다. 유휴·방치부동산은 크게 주거, 상업·복합, 산업, 공공 유휴·방치부동산으로 유형화될 수 있으며, 각 유형에 따라 발생 양상이 다를 것으로 예상된다. 이에 본 연구에서는 사례도시인 익산시를 대상으로 하여, 유휴·방치부동산 발생의 공간분포와 촉발 요인을 유형별로 구분하여 파악하고자 한다.

**<연구 질문 2>**

**유휴·방치부동산은 공간적 군집을 형성하고 있는가? 만일 그렇다면, 유휴·방치부동산의 발생은 공간적 자기상관성을 가지는가? 또한, 유휴·방치부동산 군집 지역은 어떠한 특성을 가지고 있는가?**

지금까지 우리나라의 유휴·방치부동산 관련 연구들은 개별 건물이나 부지에 주로 초점을 두어왔다. 하지만 유휴·방치부동산은 공간적으로 군집될 경우 주변에 미치는 영향력이 더욱 커질 수 있다. 본 연구는 <연구 질문 1>의 유형별 유휴·방치부동산의 공간분포 분석 결과를 토대로 공간적 군집이 예상되는 유휴·방치부동산 유형을 파악한 후, 해당 유형이 공간적 자기상관성을 가지는지 여부를 확인하고 군집의 세부적인 양상을 살펴보고자 한다. 또한, 군집 지역 내에서 특히 유휴·방치부동산의 밀도가 높은 사례 지구를 선정하여 주민, 건축물 및 근린환경 특성과 구체적인 현장 실태를 파악하고자 한다.

**<연구 질문 3>**

**유휴·방치부동산이 발생하면 시간이 경과함에 따라 점점 고착화되는가? 만일 고착화되어간다면 그 요인은 무엇이며, 고착화되어가는 지구의 주민들은 이를 어떻게 인식하고 있는가?**

근린에서 발생하는 유휴·방치부동산이 철거되거나 재활용되지 못하고 장기간 방치되는 경우, 인근 부동산에 부정적인 영향을 줄 뿐만 아니라 주민들의

삶에 다양한 문제들을 야기할 수 있다. 또한, 유휴·방치부동산이 공간적으로 군집한 곳에서 고착화가 이루어질 경우 더욱 심각한 문제로 이어질 수 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 <연구 질문 2>를 통해 도출된 유휴·방치부동산 군집 지역에 주목하여, 과연 유휴·방치부동산이 시간이 지남에 따라 고착화되는지를 파악하고, 고착화 요인 및 과정을 밝히고자 한다. 더 나아가 이러한 유휴·방치부동산의 고착화로 인해 해당 지구의 주민들이 어떠한 인식과 태도를 보이고 있는지, 그러한 인식과 태도가 다시 고착화에 영향을 주고 있는지 살펴보고자 한다.

## 2. 사례도시 선정

우리나라의 많은 중소도시들은 장기적인 인구 감소나 정체에도 불구하고 시가화지역 확대 정책을 지속적으로 시행해왔으며, 이와 함께 도시 내 유휴·방치부동산 문제가 더욱 심각하게 대두되고 있다. 이와 관련하여 가장 빈번하게 관찰되는 양상은 종종 구도심 쇠퇴와 맞물려 논의되는 빈집 및 빈 점포 문제이다. 뿐만 아니라 대부분의 중소도시들은 도농복합 형태의 시로서, 공통적으로 읍·면 지역에서의 빈집과 폐교 발생이 목격된다. 한편 과거 산업이 번성했던 도시들에서는 폐산업시설이나 미활용 산업용지 등이 발생되기도 하며, 철도나 항만 등의 교통 중심지로서 기능해 온 도시들에서는 더 이상 활용이 되지 않는 폐역, 철도 유휴부지, 폐항만부지 등이 관찰되기도 한다.

본 연구에서는 중소도시들이 겪고 있는 유휴·방치부동산 발생의 다양한 양상들을 전반적으로 살펴볼 수 있는 사례도시를 선정하여, 우리나라 중소도시들이 공유할 수 있는 분석 결과와 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해, 장기간의 인구 감소 및 시가화지역 확대를 경험하면서 주거, 상업·복합, 산업, 공공 등 다양한 유형의 유휴·방치부동산이 도시 전반에 걸쳐 발생하고 있는 중소도시를 주요 선정 기준으로 삼았다. 이러한 기준에 부합되는 도시를 선정하는 구체적인 과정은 다음과 같다.

먼저, 최근 20년간 인구가 만 명 이상 감소한 인구 50만 명 미만의 중소도시들 중에서, 시가화면적이 5㎢ 이상 확대되어왔고 다양한 부문에 걸쳐 도

시쇠퇴가 진행되고 있으면서 쇠퇴 정도가 심각한 도시들을 추출하였다. 그 결과 이러한 조건에 해당되는 도시들은 익산시, 여수시, 나주시 등이다(표 1-1 참조). 이들 도시는 근 20여 년간 시가화면적이 각각 7.3㎢, 21.1㎢, 11.4㎢ 증가하였으며, 인구, 산업, 건축물 부문 모두에서 쇠퇴가 진행 중일 뿐만 아니라 전체 읍면동의 70% 이상이 쇠퇴 진행 중인 것으로 나타났다. 여수시와 나주시의 시가화면적 확대는 상당 부분 중앙정부 정책에 의한 산업단지 조성과 혁신도시 건설에 따른 것인 반면, 익산시의 시가화지역 확대는 지자체 주도의 신시가지 및 산업단지 조성에 따른 것으로 볼 수 있다. 즉, 익산시는 최근 20년 동안 인구 감소 상태에 있으면서 주거지역 및 공업지역을 도시 외곽으로 끊임없이 확대해왔으며, 이와 함께 구도심에서의 유휴·방치부동산 문제가 심각하게 나타나고 있다[3].

다음으로 다양한 유형의 유휴·방치부동산이 발생하고 있는 도시들을 추출하기 위해, 최근 20년간 인구가 만 명 이상 감소한 인구 50만 명 미만의 중소도시들을 대상으로 하여 유형별로 구득 가능한 자료들을 활용하여 유휴·방치부동산 발생량을 비교하였다(표 1-2 참조). 그 결과, 모든 유형의 유휴·방치부동산이 발생하는 도시들은 보령시, 익산시, 나주시, 경주시, 영주시, 영천시, 문경시 등으로 나타났다(표 1-3 참조). 이들 도시의 유형별 유휴·방치부동산의 발생량을 비교해보면 유형별로 많고 적은 편차가 존재하는데, 익산시의 경우 다른 도시들에 비해 상대적으로 유형별 발생량이 고르게 많은 것으로 나타나며 특히 산업 유휴·방치부동산의 발생량이 두드러진 것으로 파악된다. 이상의 도시 간 분석 결과들을 토대로 하여 최종적으로 익산시를 사례도시로 선정하였다.

익산시는 오랫동안 인구 감소 및 정체를 경험해왔음에도 불구하고 도시 자체적으로 시가화면적을 지속적으로 확대해왔으며, 도농복합 형태의 시로서 농업도시, 철도교통 중심지, 산업도시 등 다양한 특성들이 도시 내에 혼재되어 있다. 이에 따라 익산시에서는 구도심 및 구시가지에서 발생하는 빈집과 빈점포, 읍·면 지역에서 발생하는 빈집과 폐교 등 우리나라 대부분의 중소도시

3) 도시재생 종합정보체계에서 제공하는 도시쇠퇴현황 자료(2015년 12월 기준)에 따르면, 인구사회, 산업경제, 물리환경 세 부문 모두에서 쇠퇴하는 것으로 나타나는 익산시의 행정동은 중앙동, 평화동, 인화동, 동산동, 마동, 남중동으로서 모두 구도심 및 구시가지 지역으로 간주되는 곳들이다.

들에서 공통적으로 목격되는 유휴·방치부동산 발생의 양상과 더불어, 폐산업시설, 미활용 산업용지, 철도 유휴부지 등 과거 산업이나 교통이 발달했던 특정 중소도시들에서 관찰되는 유휴·방치부동산 발생의 양상이 함께 나타나고 있는 것으로 파악된다. 이상의 내용을 종합해볼 때, 익산시는 우리나라 중소도시들에서 발생하는 다양한 유휴·방치부동산의 전형적인 양상들이 나타나고 있어, 본 연구의 사례도시로 적합하다고 볼 수 있다.

표 1-1. 인구감소 중소도시의 시가화지역 면적 변화와 도시쇠퇴 현황

| 행정구역 | 인구 변화 (1995-2015) | | | | 시가화지역[1] 면적 변화 (1995-2014) | | | 도시쇠퇴 진단[2] (2013, 2015) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995년 인구수 (명) | 2015년 인구수 (명) | 인구 증감량 (명) | 연평균 인구증감율 (%) | 1995년 시가화지역 (㎢) | 2014년 시가화지역 (㎢) | 시가화지역 면적변화 (㎢) | 쇠퇴진행 지역 현황 | |
| | | | | | | | | 시군구 쇠퇴진행 여부(부문) | 읍면동 (%) |
| 태백시 | 64,850 | 47,501 | -17,349 | -1.54 | 16.19 | 11.08 | -5.11 | **O (인구·산업·건축물)** | **87.5** |
| 삼척시 | 90,005 | 70,839 | -19,166 | -1.19 | 12.99 | 16.98 | 3.99 | X (인구) | 66.7 |
| 공주시 | 138,069 | 111,261 | -26,808 | -1.07 | 5.99 | 9.89 | 3.90 | O (인구·산업) | 56.3 |
| 보령시 | 122,895 | 104,754 | -18,141 | -0.80 | 5.57 | 14.56 | **8.99** | X (인구) | 25.0 |
| 논산시 | 150,012 | 124,232 | -25,780 | -0.94 | 7.57 | 10.33 | 2.76 | **O (인구·산업·건축물)** | 66.7 |
| **익산시** | 328,152 | 302,061 | -26,091 | -0.41 | 22.99 | 30.26 | **7.27** | **O (인구·산업·건축물)** | **82.8** |
| 정읍시 | 151,039 | 115,977 | -35,062 | -1.31 | 10.04 | 15.79 | **5.75** | O (인구·산업) | 69.6 |
| 남원시 | 109,185 | 84,856 | -24,329 | -1.25 | 7.45 | 8.45 | 1.00 | **O (인구·산업·건축물)** | **82.6** |
| 김제시 | 128,415 | 88,721 | -39,694 | -1.83 | 8.18 | 12.07 | 3.89 | O (인구·건축물) | **78.9** |
| **여수시** | 329,139 | 290,168 | -38,971 | -0.63 | 62.43 | 83.54 | **21.11** | **O (인구·산업·건축물)** | **74.1** |
| **나주시** | 116,179 | 98,182 | -17,997 | -0.84 | 10.22 | 21.60 | **11.38** | **O (인구·산업·건축물)** | **94.7** |
| 경주시 | 283,766 | 259,773 | -23,993 | -0.44 | 29.45 | 47.08 | **17.63** | O (인구·건축물) | 52.2 |
| 김천시 | 151,641 | 140,132 | -11,509 | -0.39 | 10.96 | 20.62 | **9.66** | X (인구) | 61.9 |
| 안동시 | 192,522 | 169,221 | -23,301 | -0.64 | 11.90 | 16.85 | **4.95** | O (인구·건축물) | **83.3** |
| 영주시 | 138,654 | 109,735 | -28,919 | -1.16 | 8.87 | 12.75 | 3.88 | O (인구·건축물) | **94.7** |
| 영천시 | 123,069 | 100,648 | -22,421 | -1.00 | 10.34 | 17.55 | **7.21** | O (인구·건축물) | **75.0** |
| 상주시 | 133,895 | 102,374 | -31,521 | -1.33 | 8.82 | 12.36 | 3.54 | **O (인구·산업·건축물)** | **87.5** |
| 문경시 | 95,778 | 75,784 | -19,994 | -1.16 | 8.77 | 10.69 | 1.92 | **O (인구·산업·건축물)** | **92.9** |
| 밀양시 | 131,187 | 107,896 | -23,291 | -0.97 | 8.74 | 13.87 | **5.13** | **O (인구·산업·건축물)** | 62.5 |

자료: 주민등록인구(1995, 2015), 도시계획현황통계(1995, 2014)

주: 1) 시가화지역은 용도지역 중 주거지역, 상업지역, 공업지역을 의미함

2) 도시쇠퇴 진단은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행령 내 도시재생활성화지역 지정의 세부기준을 적용한 결과로서, 3개 부문 쇠퇴 진단지표(인구·산업·건축물) 중 1개에 해당하면 '쇠퇴징후 지역', 2개 이상이면 '쇠퇴진행 지역'으로 간주함. 시군구 수준은 유재윤 외(2013: 28)의 분석결과를 반영한 것이며, 읍면동 수준은 도시재생 종합정보체계 제공 도시쇠퇴현황 자료(2015년 12월 기준)를 활용하여 쇠퇴진행 지역에 해당하는 읍면동 비율을 도시별로 산출한 값임

표 1-2. 인구감소 중소도시의 유휴·방치부동산 발생량 파악을 위한 자료

| 구분 | 내용 | | 자료명 | 연도 | 자료출처 |
|---|---|---|---|---|---|
| 유휴·방치 부동산 | 주거[1] | 1년 이상 빈집 수(비율) | 주택총조사 | 2010 | 통계청 |
| | | 일부파손 빈집 수(비율) | | | |
| | | 소형노후 단독주택 수(비율)[2] | | | |
| | 상업·복합 | 전통시장 빈 점포 수(비율)[3] | 전통시장·상점가및점포 경영실태조사 | 2013 | 소상공인시장 진흥공단 |
| | 산업 | 미분양 산업시설구역 면적 | 전국산업단지현황통계 | 2015 (4분기) | 한국산업단지공단 |
| | | 미가동 업체 수 | | | |
| | 공공 | 미활용 폐교부지 면적 | 시·도교육청 폐교재산현황 | 2014 | 교육부 |
| | | 미활용 폐교 수 | | | |
| | | 철도 유휴부지 면적 | 철도유휴부지현황자료 | 2015 | 한국철도시설공단 |

주: 1) 각각의 비율은 해당 도시의 총 주택 수 대비 백분율임
2) 소형노후 단독주택은 1980년 이전 준공된 연면적 60㎡ 미만의 단독주택을 의미하며, 주택의 물리적 방치를 보여주는 지표로서 상정함
3) 전통시장 빈 점포 비율은 해당 도시의 전체 전통시장 총 점포 수 대비 빈 점포 수의 백분율임

표 1-3. 인구감소 중소도시의 유형별 유휴·방치부동산 발생량

| 행정 구역 | 주거 | | | 상업·복합 | 산업 | | 공공 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 전통시장 내 | 산업단지 내[1] | | 미활용 폐교 | | 철도 유휴 부지 면적 (천㎡) |
| | 1년 이상 빈집 수(비율) (채, %) | 일부파손 빈집 수(비율) (채, %) | 소형노후 단독주택 수(비율) (채, %) | 빈 점포 수(비율) (호, %) | 미분양 산업 시설구역 면적 (천㎡) | 미가동 업체 수 (개) | 폐교 수 (개) | 부지 면적 (천㎡) | |
| 태백시 | 625(3.09) | 141(0.70) | 1,081(5.3) | 6(2.9) | 18 | 5 | 0 | 0 | 164 |
| 삼척시 | 1,081(3.91) | 383(1.38) | 2,429(8.8) | 50(9.7) | 0 | 2 | 10 | 79 | 1,384 |
| 공주시 | 1,347(3.16) | 592(1.39) | 2,129(5.0) | 165(12.7) | 301 | 20 | 3 | 35 | 0 |
| **보령시** | 1,355(3.48) | 741(1.90) | 1,807(4.6) | 29(5.5) | 6 | 10 | 2 | 16 | 340 |
| 논산시 | 1,716(3.85) | 890(2.00) | 3,520(7.9) | 67(9.4) | 221 | 10 | 3 | 52 | 0 |
| **익산시** | **3,076(2.94)** | **1,284(1.23)** | **3,672(3.5)** | **129(14.1)** | **1,131** | **33** | **4** | **56** | **181** |
| 정읍시 | 2,217(4.87) | 1,013(2.22) | 3,908(8.6) | 75(16.9) | 386 | 23 | 2 | 33 | 0 |
| 남원시 | 1,506(4.81) | 704(2.25) | 3,184(10.2) | 14(4.4) | 0 | 11 | 2 | 23 | 301 |
| 김제시 | 1,646(4.60) | 880(2.46) | 2,673(7.5) | 19(6.9) | 750 | 18 | 0 | 0 | 0 |
| 여수시 | 2,233(2.31) | 1,097(1.13) | 4,916(5.1) | 190(13.8) | 0 | 22 | 18 | 112 | 0 |
| **나주시** | 1,808(5.22) | 719(2.08) | 4,137(11.9) | 34(8.4) | 87 | 26 | 14 | 187 | 147 |
| **경주시** | 2,694(2.91) | 1,226(1.32) | 5,637(6.1) | 254(8.9) | 43 | 2 | 6 | 53 | 21 |
| 김천시 | 2,208(4.58) | 899(1.86) | 4,235(8.8) | 20(5.3) | 0 | 4 | 3 | 30 | 22 |
| 안동시 | 2,134(3.53) | 824(1.36) | 6,027(10.0) | 40(3.9) | 76 | 16 | 0 | 0 | 106 |
| **영주시** | 803(2.04) | 369(0.94) | 3,790(9.6) | 36(3.7) | 7 | 8 | 2 | 22 | 95 |
| **영천시** | 1,378(3.51) | 718(1.83) | 4,124(10.5) | 40(8.7) | 127 | 35 | 3 | 34 | 2 |
| 상주시 | 1,563(3.87) | 768(1.90) | 4,548(11.3) | 40(11.9) | 195 | 11 | 6 | 66 | 0 |
| **문경시** | 959(3.44) | 361(1.30) | 2,791(10.0) | 61(15.2) | 420 | 7 | 2 | 33 | 32 |
| 밀양시 | 1,851(4.45) | 816(1.96) | 4,059(9.7) | 26(5.1) | 0 | 13 | 0 | 0 | 304 |

자료: 주거-주택총조사(2010), 상업·복합-전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013), 산업-전국산업단지현황 통계(2015.4분기), 공공-시·도교육청 폐교재산현황(2014)과 철도유휴부지현황자료(2015)
주: 1) 조성 완료된 산업단지를 대상으로 함(현재 조성중이거나 미개발 산업단지는 제외)

## 3. 연구의 방법 및 내용

### 1) 연구의 방법과 자료

본 연구의 방법은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 유휴·방치부동산 관련 논의들에 대한 폭넓은 문헌고찰이다. 아직까지 유휴·방치부동산에 대한 개념적 정의가 명확하지 않기 때문에 본 연구에서는 국내외 문헌고찰을 통해 유휴·방치부동산 개념을 정립하고 유형화하였으며, 유형별 유휴·방치부동산의 발생량을 파악하기 위한 측정 기준을 정리하였다. 또한, 문헌고찰을 통해 유휴·방치부동산의 발생 특성에 대한 이론적 배경을 정리하였다. 둘째, 유휴·방치부동산 발생의 실증분석을 위해 사례도시를 선정하고, 문헌고찰, 관찰, 심층 인터뷰, 각종 통계자료 분석 및 계량분석, GIS를 활용한 분석 등 연구 질문에 대한 답을 찾는데 사용가능한 질적·양적 연구방법들을 다양하게 활용하였다. <표 1-4>은 본 연구를 수행하기 위해 연구 질문별로 활용한 연구 방법과 자료를 나타낸 것이다.

먼저, 도시 차원에서 유형별 유휴·방치부동산의 공간분포를 살펴보기 위해 격자분석을 실시하였다. 즉, ArcGIS 10.0을 이용하여 익산시 전체 지도를 500m×500m 격자 통계지도로 구축한 후[4], 유휴·방치부동산을 점 데이터로 변환하여 격자 당 유휴·방치부동산의 밀도를 파악하였다. 유형별 유휴·방치부동산의 분포는 기본적으로 익산시 빈집현황자료(2010)와 단수현황자료(2015), 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013), 전국산업단지현황통계(2015.4분기), 철도유휴부지현황자료(2015), 전라북도 폐교재산보유현황(2016) 등의 통계자료들을 이용하여 구축하였다. 이와 더불어 건축물과 필지의 추가적인 속성정보 및 공간정보는 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015), 토지특성조사자료(2015), 건축물대장(2015) 등을 활용하였다. 점 데이터는 상기의 자료들을 활용하여, 필지고유번호코드(PNU)를 토대로 건축물과 필지의 속성정보 및 공간정보를 연계하여 구축하였다.

또한, 유형별 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인을 분석하기 위해, 관련 통

4) 일반적으로 도보권이 500m 이내로 인식되고 있으므로, 500m 단위의 격자를 설정하였다.

계자료 분석을 통한 정량적 분석 방법과 문헌고찰 및 심층 인터뷰를 통한 정성적 분석 방법을 적절히 보완하여 사용하였다. 특히 촉발 요인을 밝히는데 있어 정량적으로 설명할 수 없는 부분은 익산시 관련 신문기사 등의 문헌고찰 내용과 익산시에 장기 거주한 주민 및 관계자들을 심층 인터뷰한 내용들 중에서 비교적 타당하다고 판단되는 내용들을 중심으로 기술하였다.

한편, 본 연구에서는 유휴·방치부동산 발생의 공간적 군집 여부를 파악하기 위해, 공간적 자기상관성 분석과 점 패턴 분석을 실시하였다. 먼저, 구시가지의 비교적 넓은 지역에서 발생하고 있는 주거 유휴·방치부동산이 공간적 자기상관성을 가지면서 군집하는지 여부를 파악하고자, 공·폐가 수, 노후·불량주택 수, 불량접도 주택 수, 과소필지 주택 수, 단수 주택 수 등 5가지 주거 유휴·방치부동산 지표들을 500m×500m 격자 단위로 구축하여 전역적 Moran's I 분석과 LISA 분석을 실시하였다. 특히 LISA 분석을 통해 각 지표별로 HH(High-High) 유형의 격자들을 도출하고 상호 중첩되는 영역을 주거 유휴·방치부동산 군집 지역으로 추출하였다. 반면, 상업·복합 유휴·방치부동산의 경우, 주거용과는 달리 주로 일반상업지역, 준주거지역 등 특정 용도지역에 한정되어 분포하므로 별도의 공간적 자기상관성 분석을 실시하지 않았으나, 구도심의 일반상업지역 및 준주거지역에서의 군집 여부를 구체적으로 확인하기 위해 빈 상업건물 수, 전통시장 빈 점포 수, 노후 상업·복합건물 수, 불량접도 상업·복합건물 수, 과소필지 상업·복합건물 수, 단수 상업건물 수 등 6가지 상업·복합 유휴·방치부동산 지표들을 점데이터로 맵핑하여 시각화하였다. 이를 바탕으로 하여 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역을 선정하였다.

본 연구에서는 상기의 과정을 통해 도출된 유휴·방치부동산 군집 지역을 최소 행정 단위인 통 단위로 구분하여 현장조사를 실시하였다. 현장조사는 2016년 1월 22일, 2월 2~6일 동안 이루어졌으며, 유휴와 방치 상태가 동시에 나타나는 주거용과 상업·복합용 건물에 초점을 두고 관찰하였다. 판단의 일관성을 유지하면서 주로 외관조사법으로 유휴 및 방치 상태에 대한 판정을 하였으며, 현장조사를 통해 파악한 유휴·방치부동산 군집 지역의 현황을 지도화하였다. 이를 토대로 유휴 및 방치부동산의 밀집 정도와 통 단위 발생의 연속성을 고려하여 최종적인 사례 지구를 선정하였으며, 각 사례 지구의 물리적, 경

제적, 인구·사회적 특성을 통계자료 분석과 현장조사를 통해 종합적으로 파악하였다.

마지막으로 유휴·방치부동산의 고착화 요인 및 과정에 대한 분석은 계량모형 추정과 심층 인터뷰를 바탕으로 이루어졌다. 본 연구에서는 먼저 유휴·방치부동산의 고착화 개념을 정립하고 특히 주거 유휴·방치부동산의 고착화에 초점을 두어, 실제로 고착화가 어떻게 나타나고 있는지를 기술한 후 고착화 요인을 이항 로짓 모형을 활용하여 추정하였다. 또한, 심층 인터뷰를 통해 정량적으로 파악하기 어려운 주민들의 심리·행태적인 측면을 조사하였다. 특히, 고착화로 인해 주민들이 어떠한 인식과 태도를 보이고 있으며, 이러한 인식과 태도는 다시 고착화와 주민들의 삶에 어떠한 영향을 주고 있는지 파악하고자 하였다. 이와 더불어, 2010년 1월부터 2016년 현재까지의 익산시 관련 신문기사 내용들도 참조하였다.

심층 인터뷰는 2016년 1월과 2월 현장조사 기간에 일부 이루어졌으며, 5월 2~4일 동안 집중적으로 이루어졌다. 인터뷰 대상자는 크게 주거 유휴·방치부동산 사례 지구와 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구에 거주하거나 영업활동을 하는 주민과 상인, 공인중개사, 관련 부서 공무원, 지역시민단체로 구성하였다. 주민과 상인의 경우, 각 사례 지구에서 고르게 선정하였으며, 비교적 지역 사정에 밝은 통장이나 해당 지구에서 10년 이상 오래 거주해 온 사람들을 대상으로 하였다. 공무원의 경우, 동주민센터의 생활민원 담당자로 정하였다(표 1-5 참조). 인터뷰 시간은 1인당 평균 1시간 내외로 소요되었으며, 연구자가 기본 질문지를 작성하여 반구조화된 방식으로 이루어졌다. 상황에 따라서는 여러 명의 인터뷰 대상자가 자유롭게 이야기를 나누기도 하였다. 핵심적인 질문의 경우 동일한 내용을 여러 대상자에게 반복적으로 질문함으로써, 사실관계를 교차 확인하거나 의견 비교가 가능하도록 진행하였다. 대부분의 인터뷰 내용은 인터뷰 대상자의 동의를 받아 녹취하였으나, 녹취를 원하지 않는 경우 현장에서 녹취록을 작성하여 분석 자료로 활용하였다.

표 1-4. 연구의 방법과 자료

| 연구 내용 | | 연구 방법 | 연구 자료 |
|---|---|---|---|
| **유휴·방치부동산의 개념적 정의, 유형화, 측정 기준, 발생 특성** | | **• 문헌고찰** | - 관련 국내외 선행연구 |
| 연구문제 1 | **유휴·방치 부동산의 유형별 발생 특성, 공간분포** | **• 격자분석**<br>: 익산시를 500m×500m 격자 통계지도로 구축하여, 격자당 유휴·방치부동산 밀도를 GIS로 맵핑 | - 익산시 빈집현황자료(2010), 단수현황자료(2015.11월)<br>- 소상공인시장진흥공단, 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013)<br>- 한국산업단지공단, 전국산업단지현황통계(2015.4분기)<br>- 한국철도시설공단, 철도유휴부지현황자료(2015)<br>- 전라북도교육청, 폐교재산보유현황(2016)<br>- 익산교육지원청, 익산시 초등학교 현황(2016)<br>- 연속지적도(2014), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015)<br>- 익산시 관련 신문기사(2010-2016) |
| | **유형별 발생의 촉발 요인** | **• 문헌고찰** | - 익산시 도시계획 관련 문헌, 내부자료, 통계연보<br>- 익산시 공동주택현황(2015.8월)<br>- 익산시 관련 신문기사(2010~2016), 관련기관 홈페이지 자료 |
| | | **• 통계자료 분석** | - 인구주택총조사 마이크로데이터(2010)<br>- 주택총조사(2010), 인구총조사(1970-2010)<br>- 익산시 주민등록인구(2010-2015), 독거노인 현황(2014)<br>- 국내인구이동통계 마이크로데이터(2001, 2005, 2010, 2015)<br>- 전국사업체조사 마이크로데이터(2000, 2013) |
| | | **• 심층 인터뷰** | - 관련자 인터뷰자료(2016) |
| 연구문제 2 | **주거, 상업·복합 유휴·방치 부동산의 공간적 군집 분석** | **• Moran's I 및 LISA 분석**<br>: 주거 유휴·방치부동산의 공간적 자기상관성 확인, 지표별 HH 유형 격자를 중첩하여 군집 지역 추출 | - 익산시 빈집현황자료(2010), 단수현황자료(2015.11월)<br>- 연속지적도(2014), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015) |
| | | **• 점 패턴 분석**<br>: 상업·복합 유휴·방치부동산 지표들을 점데이터로 맵핑하여 군집 지역 추출 | - 소상공인시장진흥공단, 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013)<br>- 익산시 빈집현황자료(2010), 단수현황자료(2015.11월)<br>- 연속지적도(2014), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015) |
| | **주거, 상업·복합 유휴·방치 부동산 사례 지구의 특성 및 실태** | **• 현장조사**<br>: 주거, 상업·복합 유휴·방치 부동산 군집 지역을 대상으로 현장조사 실시 후, 유휴 및 방치 부동산이 밀집된 곳을 사례 지구로 추출 | - 연구자 현장조사자료(2016.2월) |
| | | **• 통계자료 분석** | - 익산시 행정동 통별 자료(2015, 2016)<br>- 개별공시지가자료(2010, 2015), 건축 인허가 통계(2010~2015)<br>- 연속지적도(2014), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015) |
| | | **• 심층 인터뷰** | - 관련자 인터뷰 자료(2016) |
| 연구문제 3 | **주거 유휴·방치 부동산의 고착화 현상, 요인 및 과정** | **• 이항 로짓 분석**<br>: 2010년 공·폐가가 2016년 공·폐가로 남아있는지 여부에 영향을 미치는 요인 분석 | - 익산시 빈집현황자료(2010)<br>- 연구자 현장조사자료(2016.2월)<br>- 익산시 행정동 통별 자료(2015, 2016)<br>- 연속지적도(2014), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015) |
| | | **• 심층 인터뷰** | - 관련자 인터뷰 자료(2016) |
| | | **• 문헌고찰** | - 익산시 관련 신문기사(2010-2016) |
| | **주민 인식** | **• 심층 인터뷰** | - 관련자 인터뷰 자료(2016) |

표 1-5. 심층 인터뷰 대상자

| 지역 | | 인터뷰 대상자 | 성별(연령) | 구분 | 특성 | 면접일 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 남중동 (남중동*) | H1 | 남중주민① | 여(50대) | 자가 단독주택 거주 | 통장, 약 10년 거주 | `16.05.04 |
| | | 남중상인① | 남(70대) | 세탁소 운영 및 거주 | 통장, 약 40년 거주 | `16.05.04 |
| | | 남중상인② | 남(60대) | 음식점 운영 및 거주 | 약 40년 거주 | 16.01.22 |
| 인화동 (주현동*) | H2 | 주현주민① | 여(60대) | 자가 단독주택 거주 | 통장, 약 30년 거주<br>폐가 앞·옆집 거주 | `16.05.03 |
| | | 주현주민② | 여(70대) | 자가 단독주택 거주 | 통장, 43년 거주 | `16.05.03 |
| | | 주현주민③ | 남(70대) | 자가 단독주택 거주 | 50년 이상 거주 | `16.05.03 |
| 동산동 (동산동*) | H3 | 동산주민① | 여(30대) | 자가 단독주택 거주 | 통장, 약 3년 거주 | `16.05.02 |
| | | 동산주민② | 남(80대) | 자가 점포주택 거주 | 폐가 옆집 거주 | `16.05.02 |
| | | 동산주민③ | 여(80대) | 자가 단독주택 거주 | 폐가 뒷집 거주 | `16.05.02 |
| 중앙동 (창인동*) | C1 | 창인상인① | 남(50대) | 브랜드 점포 운영 | 전 상가번영회장 | `16.05.03 |
| | | 창인상인② | 여(50대) | 옷가게 운영 | 약 20년 거주 | `16.01.22 |
| 중앙동 (중앙동*) | C2 | 중앙상인① | 남(60대) | 세탁소 운영 및 거주 | 약 20년 거주 | `16.05.04 |
| 인화동 (인화동*) | | 인화상인① | 여(50대) | 주단집 운영 및 거주 | 약 30년 거주 | `16.01.22 |
| 중앙동 공인중개사 | | | 남(40대) | 공인중개사무소 운영 | 중앙동에 위치 | `16.05.03 |
| 동산동 주민센터 직원 | | | 남(40대) | 생활민원 담당 공무원 | | `16.05.04 |
| 지역시민단체① | | | 남(40대) | 시민단체 사무국장 | `15년부터 구도심 재생에 관심 | `16.05.02 |
| 지역시민단체② | | | 남(40대) | 외국인 노동자 지원 | | `16.05.04 |

주: 1) 괄호 안의 * 표시한 명칭은 해당 행정동 내 법정동을 별도로 구분하여 표기한 것임
2) 20분 내외의 짧은 인터뷰 대상자의 경우, 본문 내 각주에서만 표기함

### 2) 연구의 내용

본 연구는 총 6장으로 구성된다. 제 1장에서는 본 연구의 배경과 목적, 방법과 내용에 대한 전반적인 설명을 제공하며, 특히 익산시를 본 연구의 사례 도시로 선정한 이유를 구체적으로 제시하였다. 제 2장은 본 연구의 개념적, 이론적 토대를 구축하는 장으로서, 먼저 국내외 문헌고찰을 통해 '유휴·방치부동산'의 개념을 정의하고 이를 주거, 상업·복합, 산업, 공공 유휴·방치부동산으로 유형화하였으며, 부동산의 유휴 상태와 방치 상태를 측정하는 기준을 각각 검토하였다. 또한, 선행연구들을 폭넓게 고찰한 후 유휴·방치부동산의 발생 요인, 공간적 군집 및 고착화, 유휴·방치부동산이 근린 환경에 미치는 영향력에 관한 내용을 정리함으로써, 본 연구의 이론적 토대로 삼았다. 이와 더불어, 지금까지 국내외에서 이루어진 유휴·방치부동산 관련 선행연구들의 논의 흐름을

살펴보고 본 연구의 차별성을 밝혔다.

제 3장부터 제 5장까지의 내용은 본 연구의 3가지 질문들에 대한 내용들이다. 제 3장에서는 먼저 국내에서 가용할 수 있는 자료들을 고려하여 유휴·방치부동산의 유형별 측정지표를 설정한 다음, 익산시 전체 도시 차원에서 각 유형별 유휴·방치부동산의 공간분포를 살펴보고 그러한 발생을 촉발하는 요인들을 밝혔다. 또한, 도출된 유형별 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인들을 종합하여 발생 과정과 함께 도식화함으로써, 도시 전체 차원에서 유휴·방치부동산이 어떻게 발생하고 있는지에 대한 이해를 도모하였다. 뿐만 아니라, 익산시에서 밝혀진 촉발 요인들을 선행연구들에서 밝혀진 내용들과 비교함으로써, 발생의 보편적인 측면과 도시 고유 특성에서 기인한 측면을 파악하였다.

제 4장에서는 유휴·방치부동산이 공간적으로 군집될수록 주변에 미치는 영향력이 더욱 클 것으로 예상하여, 주거 유휴·방치부동산과 상업·복합 유휴·방치부동산 발생의 공간적 군집 패턴을 파악하였다. 특히 주거 유휴·방치부동산의 경우 공간적 자기상관성 검정을 통해 공간적 군집 패턴을 가시화하였다. 그러나 상업·복합 유휴·방치부동산의 경우 대부분 용도지역 상 일반상업지역이나 준주거지역과 같이 한정적인 지역에서 발생되므로, 공간적 자기상관성 분석보다는 상업·복합 유휴·방치부동산의 점 패턴 분석을 통해 밀도가 높은 지역을 추출하였다. 이렇게 추출된 군집 지역을 행정동 하부조직인 통 단위로 세분하여 현장조사를 실시하였으며, 특히 유휴와 방치 상태가 동시에 나타나는 주거, 상업·복합 부동산이 밀집한 통들을 사례 지구로 선정하여 그 특성과 실태를 분석하였다.

제 5장에서는 유휴·방치부동산의 시간적 고착화에 초점을 두었다. 유휴·방치부동산 발생이 공간적 군집을 이루고 있는 지역에서 시간의 흐름에 따라 고착화가 진행되는 경우 주민의 삶에 상당한 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산에 초점을 두고, 고착화가 이루어지고 있는 요인과 과정을 정량적, 정성적 방법으로 분석하였다. 특히, 고착화가 이루어진 지구에 거주하는 주민들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시해 유휴·방치부동산 고착화에 대한 인식을 파악하였다. 본 연구에서 주거 유휴·방치부동산의 고착화에 초점을 둔 이유는 주민의 일상생활에 보다 직접적이고 지대한 영향을 미

칠 수 있으며, 다른 유형에 비해 비교적 넓은 영역에서 다량 발생하고 있지만 사유재산이라는 이유로 공공의 개입이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 한편, 상업·복합 유휴·방치부동산의 고착화 문제도 심각하지만, 구체적인 고착화 양상을 파악하는데 필요한 자료들이 불충분하여 정확한 분석을 수행하기 어려웠다. 또한, 산업 유휴·방치부동산의 경우 대부분 근린에서 떨어진 외곽에 위치하고 있어 고착화가 일상생활에 직접적으로 미치는 영향력이 크지 않고, 공공 유휴·방치부동산의 경우 다른 유형에 비해 발생량이 적은 편이며 상대적으로 정책적 개입이 용이하여 심각한 고착화 상태로까지 진행되지 않는 경우가 많기 때문에 고착화 논의에서 심도 있게 다루지 않았다.

제 3~5장의 내용은 <그림 1-1>과 같이, 각 연구 질문과 세부 연구 목적을 수행하는데 적합한 공간 스케일에서 분석되었다. 이를 통해 유휴·방치부동산 발생 특성을 도시 및 근린의 다양한 층위에서 파악하고자 하였다.

제 6장에서는 본 연구의 주요 분석 결과들을 요약하고 결론을 도출하였으며, 이에 근거하여 향후 유휴·방치부동산 발생을 예방하고 적절히 관리·활용하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 이상의 연구 흐름을 간략히 정리하면, <그림 1-2>와 같다.

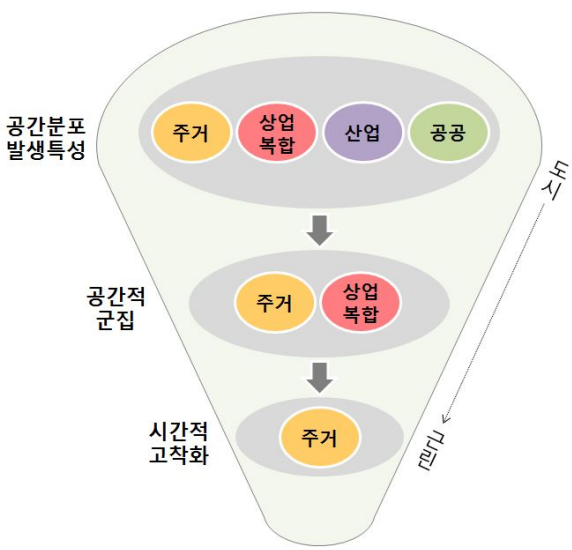



그림 1-1. 연구 질문에 대한 공간 스케일

목차
연구 대상
연구 내용
공간 범위
2장
유휴·방치 부동산
개념 정의 유형화, 측정 기준, 발생 특성
-
3장
주거, 상업·복합, 산업, 공공 유휴·방치 부동산
유휴·방치 부동산의 유형별 공간분포, 촉발 요인
익산시 전체 500m×500m 격자 단위
도시 차원
4장
주거, 상업·복합 유휴·방치 부동산
유휴·방치 부동산의 공간적 군집
익산도시지역 500m×500m 격자 단위
일반상업지역 및 준주거지역
현장조사
주거, 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역 (통 단위)
유휴·방치 부동산 군집 지역 내 사례 지구의 특성 및 실태
주거 유휴·방치부동산 사례 지구
상업복합 유휴·방치부동산 사례 지구
근린 차원
5장
주거 유휴·방치 부동산
유휴·방치 부동산의 고착화 요인 및 과정 주민 인식
주거 유휴·방치부동산 군집 지역
6장
유휴·방치부동산 예방 및 관리·활용을 위한 시사점 도출

그림 1-2. 연구의 흐름도

# 제 2장 이론적 배경과 선행연구 고찰

## 1. 유휴·방치부동산의 개념과 측정[5)]

지난 40여 년간 유휴·방치부동산과 관련된 논의들에서는 유사하면서도 조금씩 다른 개념을 내포한 다양한 용어들이 혼재되어 사용되어 왔다. 도시계획 분야에서는 대체로 유휴공간, 유휴자산 혹은 유휴부동산(vacant property), 유휴지(vacant land/lot), 방치부동산(abandoned property), 황폐화된 부동산(blighted property), 버려진 토지(derelict land), 브라운필드(brownfields), TOADS 등의 용어가 통용되어 왔으며, 조경·건축·도시설계 등 도시 디자인에 초점을 둔 담론에서는 오픈스페이스(open space), 어반보이드(urban voids), 균열(cracks)[6)], 틈새(gaps) 혹은 잃어버린 공간(lost space)[7)], 공지(terrain vagues)[8)], 잉여경관(drosscapes)[9)] 등 연구자의 관심이나 의도에 따라 매우 다채로운 용어들과 조어들이 사용되어왔다. 본 연구에서는 이러한 용어들 중에서 특히 도시계획 분야에서 통용되어 온 용어들의 개념을 상세히 고찰하여, 기존 논의들을 포괄하는 용어로서 '유휴·방치부동산'을 제안하고 개념적 정의를 내리고자 한다. 또한, 도시 내에서 발생하는 유휴·방치부동산의 유형을 구분하고, 선행연구들에서 제시되어 온 유휴와 방치 상태의 측정 기준들을 정리하여 유휴·방치부동산의 발생량을 정량적으로 측정하기 위한 체계를 구축하고자 한다.

---

5) 본 절은 '한수경·이희연 (2016). 유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로. 한국도시지리학회지, 19(1), 1-16.'의 유휴·방치부동산의 개념과 유형화 내용을 재구성하고 발전시켰다.

6) Loukaitou-Sideris(1996)는 미국 도시들의 물리적, 사회적 맥락에서 맞닥뜨리는 불연속성에 대한 은유적인 표현으로서 '균열(cracks)'이라는 용어를 사용하였다.

7) Trancik(1986: 2; 4)은 전체 도시 규모에서 유휴지(vacant lots)가 "도시 형태의 전반적인 연속성을 방해하는 틈새(gaps)"의 한 가지 유형인 동시에, 이러한 "저이용되고 황폐화되고 있는 잃어버린 공간들(lost spaces)은 도심을 개조(reshape)하는데 있어서 이례적인 기회를 제공"하는 잠재적 자산이라고 보았다.

8) Solà-Morales Rubió(1995)에 의해 유휴지(vacant land)를 설명하는데 처음으로 사용된 'terrain vagues'라는 용어는 사람들이 도시 환경에서 느낄 수 있는 장소상실감 등 유휴지 경관에 대한 정서적 반응에 대한 영감을 주기 위해 사용되었다.

9) Berger(2006)는 쓸모없는 곳(dross) 혹은 황무지(wastelands)가 도시의 건강을 위해 필요하다고 보았으며, 도시 내 유휴지(vacant land)는 행동과 재통합의 부지라고 주장하였다.

전술한 바와 같이, 현재 학계나 실생활에서 유휴·방치부동산에 대한 합의된 용어나 정의는 존재하지 않는다. 또한, 현실 세계에서 부동산의 유휴(vacancy)와 방치(abandonment) 상태의 경계가 모호하기 때문에, 유휴부동산을 다룬 연구들에서는 방치 상태를 유휴의 주요 특징으로 다루고 있으며, 방치부동산을 다룬 연구들에서는 유휴 상태를 방치의 흔한 징후로서 언급하고 있다. 이와 같이 기존의 연구들에서는 유휴와 방치의 개념을 혼재하여 사용해왔다. 따라서 유휴·방치부동산의 개념을 이해하기 위해서는 유휴부동산 혹은 방치부동산 관련 논의들을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다.

국내에서는 2000년 이후 유휴·방치부동산 관련 연구들이 등장하기 시작했으며, 주로 '유휴공간'이라는 용어를 사용해왔다. 우리나라보다 유휴·방치부동산에 대한 논의를 먼저 시작한 미국 등 서구에서는 유사하면서도 미묘한 차이를 보이는 유휴지(vacant land/lot) 및 유휴부동산(vacant property), 방치부동산(abandoned property), 황폐화된 부동산(blighted property), 버려진 토지(derelict land), 브라운필드(brownfields), TOADS 등 상대적으로 다양한 용어들이 언급되어왔다. 우리나라의 유휴공간 개념과 마찬가지로 이러한 용어들에는 유휴와 방치의 개념이 혼재되어 있으나, 부동산의 방치 개념에 대한 논의가 폭넓고 깊게 이루어지고 있다.

### 1) 유휴·방치부동산과 관련된 논의들

#### (1) 유휴공간

국내 연구들에서는 주로 '유휴공간'이라는 용어가 빈번하게 사용되어왔다. 하지만 도시계획 분야에서 본격적으로 유휴공간을 다룬 것은 비교적 최근의 일이며(임유경·임현성, 2012; 김동한 외, 2015), 많은 초창기 연구들은 대체로 디자인 및 건축 계획, 혹은 문화콘텐츠 제공 측면에서 유휴공간에 주목하였다(백나영·민찬홍, 2002; 곽수정, 2007; 김연진, 2009; 김현주·이상호, 2011; 오준걸·김광현, 2011 등).

유휴공간 논의의 전반적인 흐름을 이해하기 위해 디자인 및 건축 계획, 문

화콘텐츠 제공 측면에서의 연구들을 살펴보면, 각 연구들에서 실제로 주목하는 유휴공간의 구체적인 범위는 한정적일지라도 유휴공간 개념은 대체로 폭넓게 정의하고 있다. 비교적 초기 연구인 백나영·민찬홍(2002: 165)은 활용되지 않거나 적합하게 쓰이지 않는 공간을 유휴공간으로 정의하는 등 처음부터 적절히 활용되지 못하고 있는 도시 공간에 주목한 반면, 뒤이은 연구들에서는 기존 기능을 상실하고 현재 이용되지 않는 상태를 강조하였다. 곽수정(2007: 20)은 유휴공간을 용도 변경이나 변용에 의해 잠시 기능을 잃은 공간으로서 정의하고, 사용되지 않는 자투리 공간, 시대적 흐름이나 산업의 변화로 용도 변경을 필요로 하는 쓸모없는 시설, 잠정적 유휴공간으로서 일상생활이 이루어지고 있는 슬럼화된 지역까지 포함하였다. 또한, 그는 유휴공간을 죽은 공간, 버려진 공간, 쓸모없는 공간과 유사한 것으로 보는 등 방치의 개념을 유휴공간 내로 일부 끌어왔다. 반면, 김연진(2009: 186)은 유휴를 버려지거나 쓸모없음이 아닌 유보의 의미에 근접한 것으로 이해하면서 유휴공간을 기존 기능의 상실보다는 현재 쓰임이 없는 상황이나 상태에 초점을 두어 정의하였으며, 유휴시설과 유휴지를 포괄하는 개념으로 보아 공간이 의미하는 범위를 명확히 하였다. 김현주·이상호(2011: 104) 역시 곽수정(2007)과 마찬가지로 기능 상실을 강조하여, 유휴공간을 도시의 발전과 환경변화에 따라 기능이나 용도가 없어진 건축물, 산업시설, 기반시설, 그리고 이러한 시설들의 이전 및 철거에 의해 발생된 이전적지나 폐부지로서 간주하였다. 한편, 오준걸·김광현(2011: 87-88)은 기능 상실로 비어진 공간, 이로서 공간이 방치된 버려진 대기공간을 유휴공간으로 정의하면서, 저개발, 저활용, 노후화된 자투리 공간, 물리적 구획물, 낙후공간, 신개발로 파편화되고 단절된 공간까지 폭넓게 포함하였다. 즉, 유휴공간을 이전 기능을 상실하고 현재 미이용 되고 있는 상태뿐만 아니라 저이용 되고 있는 상태, 노후화 또는 낙후 상태에 있는 유휴용지와 유휴시설을 포함하는 개념으로 보았다.

최근 이루어진 도시계획 분야 연구들에서는 특히 도시지역에서 발생하는 유휴공간에 초점을 두면서, 미이용이나 저이용 상태뿐만 아니라 방치 상태를 강조하고 있다. 임유경·임현성(2012: 37)은 도시 유휴공간을 “도시지역(읍면부 제외)에 존재하는 건축물과 필지 중 유휴 혹은 방치 상태인 공간”으로 정의함

으로써, 방치 개념을 유휴공간 내로 완전히 포함하였다. 한편, 김동한 외(2015)에서도 도시지역에서 발생하는 유휴공간에 주목하여, 도시지역(시급 이상의 단위 행정구역)내 이용되지 않거나 저이용 되고 있는 단독 토지 또는 건축물(구조물)을 포함하는 토지를 유휴공간으로서 정의하였다. 이들은 유휴공간을 방치 공간(이전부지, 폐교, 폐공가 등), 미이용 공간(건축공백지, 녹지, 장기미집행시설 등), 저이용 공간(저밀 침체지역, 노후불량 주거지역, 노후 산업단지 등)으로 구분하는 등 미이용과 저이용, 방치 상태를 모두 포괄하여 다루면서, 기개발지뿐만 아니라 미개발지 또한 유휴공간 내로 포함시켜 논의하고 있다(김동한 외, 2015: 17; 59-60).

그간 국내에서 통용되어온 유휴공간의 개념을 종합해보면, 활용된 적이 없거나 기존의 기능을 상실하여 현재 이용되지 않는 토지나 건축물(구조물)로서 수렴된다. 최근 논의로 진행될수록 유휴공간 개념은 포괄적이고 모호한 공간이라는 범위에서 토지와 건축물(구조물)이라는 좀 더 구체적인 범위로 다루어지고 있으며, 유휴 상태(미이용 및 저이용)뿐만 아니라 방치 상태까지 포함하는 개념으로 확장되고 있다.

표 2-1. 도시계획 분야에서의 유휴공간의 정의

| 출처 | 용어 | 정의 |
|---|---|---|
| 임유경·임현성 (2012: 37) | 도시 유휴 공간 | - 도시지역(읍면부 제외)에 존재하는 민간과 공공 소유의 건축물과 필지 중에서 유휴 또는 방치 상태인 공간을 의미<br>- 도시 유휴공간에 대한 공공 개입을 통해 공공 용도로 활용하는 것을 기본 전제로 하여, 연구의 주요 대상으로 민간 소유 중 공공 개입을 필요로 하는 방치 성격을 갖는 건축물과 필지, 공공 소유의 경우 본래 기능이 정지된 유휴 또는 방치 건축물을 포함 |
| 김동한 외 (2015: 17; 59-60) | 유휴 공간 | - 도시지역(시급 이상의 단위 행정구역)내 이용되지 않거나 저이용 되고 있는 단독 토지 또는 건축물(구조물)을 포함하는 토지를 의미<br>- 유휴공간은 방치 공간(이전부지, 폐교, 폐공가 등), 미이용 공간(건축공백지, 녹지, 장기미집행시설 등), 저이용 공간(저밀침체지역, 노후불량주거지역, 노후 산업단지 등)으로 구분됨 |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

### (2) 유휴지(vacant land/lot), 유휴부동산(vacant property)

유휴지(vacant land/lot)나 유휴부동산(vacant property)에 대한 하나의 통합된 정의는 아직까지 없으며 시대적 흐름에 따라 개념이 변해왔다. 또한, 도시계획, 부동산, 조경, 건축 등 다양한 분야의 연구자들과 행정가들이 '비어 있는(vacant)'을 어떻게 정의하는지에 따라 동일한 용어를 두고도 의미와 범위에 있어서 미묘한 차이를 보인다.

1968년 이전, 유휴지(vacant land)는 도시적 용도로 사용된 적이 없는 도시 경계지역의 농지나 그린필드(greenfield)와 연관된 개념이었다(Hollstein, 2014: 68). 또한 Northam(1971)은 유휴지를 토지의 개발가능성 및 소유권에 기초하여 "개발에 부적합한 토지"나 "장래 개발을 위한 보유지"로서 정의하였다. 이처럼 전통적으로 유휴지의 가치는 개발 잠재력에 있었으며, 도시 정부가 디자인된 가로경관, 상업 및 주택 시장에 적절히 투자할 공간과 기회를 제공하였다(Bowman and Pagano, 2000: 561). 이러한 개발 잠재력을 지닌 유보지로서의 개념은 2000년대 들어, 사용되지 않고 비어 있으며 때로는 방치의 징후까지 보이는 부동산을 의미하는 것으로 변화된다.

미국계획협회(APA)는 유휴지(vacant land)를 "어떤 목적으로도 활발히 사용되지 않는 토지나 건물" 혹은 "아무런 개선(improvement)이 이루어지지 않은 획지나 부지"로서 정의하여(Davidson and Dolnick, 2004: 244), 인간의 이용성 측면을 강조하였다. 또한, 미국 법률상의 '비어 있는(vacant)'이란, "빈, 사용되지 않는(empty; unoccupied)" 혹은 "완전히 무료이며 주인이 없고 사용되지 않는" 혹은 "(부동산이) 방치된, 상속인이나 권리 청구인이 없는"으로 정의됨으로써, 방치 혹은 어떤 목적으로도 사용되지 않음이란 의미로 쓰이고 있다(Garner, 2009: 1688). 온라인 옥스퍼드 영어 사전의 형용사 '비어 있는(vacant)'에 대한 두 번째 정의 묶음에서는 사람의 거주 여부를 강조하고 있어, 부동산의 유휴(vacancy)와 밀접한 정의를 제공하고 있다(Oxford University Press, 2015). 이러한 정의들은 공통적으로 인간의 사용 가능성(usefulness), 인간의 삶(life), 인간의 거주(occupation)를 지향하며, 유휴지를 사람이 취하지 않거나 사용하지 않는 것으로 간주한다(Hollstein, 2014: 51).

유휴지(vacant land)에 대해 가장 폭넓게 정의한 이들은 Bowman and Pagano(2004)로서, 유휴지를 다양한 유형의 미이용 혹은 저이용 되는 토지를 통칭하는 개념으로 보았다. 즉, 유휴지는 공공 및 민간 소유의 “개발된 적이 없는 부지부터 한때 구조물이 있었던 토지까지 범위로 하며, 이와 더불어 방치되거나 버려지거나 창호가 폐쇄되거나 부분적으로 파손되거나 철거된 구조물이 있는 토지를 포함”하는 개념이다(Bowman and Pagano, 2004: 7). 가령, 외곽의 농경지나 미개간지, 최근 철거된 토지, 버려진 토지(derelict land), 방치된 건물과 구조물이 있는 토지, 브라운필드(brownfield), 그린필드(greenfield) 등이 포함될 수 있으며, 반드시 손상된 토지일 필요는 없다. 유휴지는 이전의 개발에서 남겨진 작거나 불규칙한 형태의 토지일 수도 있고, 가파른 경사나 홍수 위험 때문에 사실상 건물을 세울 수 없는 물리적인 제약을 가진 토지일 수도 있으며, 저장고, 목초지 등 일시적으로 이용되는 토지일 수도 있다(Bowman and Pagano, 2000; 2004; Pagano and Bowman, 2000). 하지만 이러한 광범위한 토지 유형은 생태계 서비스나 농업에 이용되는 토지로부터 진정한 의미의 유휴지를 구별해내는 것을 어렵게 만들기도 한다(Hollstein, 2014: 51). 그럼에도 불구하고 Bowman과 Pagano가 제시한 유휴지의 개념은 창호가 폐쇄되고 파손된 구조물이 있는 토지 등 방치의 개념을 함축하고 있으며, 이는 주위 환경에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 부정적인 의미가 포함된 개념으로서 이전의 개념들과 차별화된다.

이러한 부정적인 인식을 견고히 하면서, National Vacant Properties Campaign(2005)는 유휴부동산(vacant properties)을 공적 위해(public nuisance)를 야기하거나 부동산 소유권의 기본 의무를 다하지 않는(세금이나 공과금 미납, 주택담보대출금 채무불이행, 부동산 유치권 설정 등) 주거, 상업, 산업용 건물들과 유휴지로 정의하였다. 이러한 문제의 부동산들은 방치되고 창호가 폐쇄된 건물들, 쓰레기와 잔해가 쌓인 부지, 그레이필드(greyfields)로 알려진 비어 있거나 저이용 되는 상업용 부동산들(저임대 쇼핑몰 및 가로형 상업용 부동산 등), 브라운필드로 알려진 환경오염을 내포한 방치된 산업용 부동산들을 포함할 수 있다(NVPC, 2005). 이처럼 NVPC(2005)의 정의에서는 유휴부동산을 방치부동산에 가까운 개념으로 설정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 유휴지(vacant land/lot)나 유휴부동산(vacant property)에 대한 포괄적이고 지배적인 정의는 아직까지 없으며, 지역 인구, 지자체 기관, 개발 커뮤니티의 가치나 욕구에 따라 다르게 해석되고 있다. 이러한 용어의 내재적 모호성은 정치적 행위자들이 유휴지를 주어진 커뮤니티의 상황을 가장 잘 반영하는 방식으로 정의하고, 유휴지의 궁극적인 처분을 위한 커뮤니티의 목표를 달성하는데 도움을 준다. 하지만 용어와 정의의 다양성은 유휴(vacancy) 문제에 대한 전국적인 데이터를 평가하는데 있어서, 그리고 디벨로퍼들이나 행정구역을 넘나들며 일하는 커뮤니티 활동 단체들에게는 어려움으로 작용할 수 있다(Hollstein, 2014: 53-54).

표 2-2. 유휴지(vacant land/lot)와 유휴부동산(vacant property)의 정의

| 분야 | 출처 | 용어 | 정의 |
|---|---|---|---|
| 도시계획 | Northam (1971: 345-346) | vacant land | ① 크기가 작고 불규칙한 형태이며, 개발된 적이 없는 남겨진 부지<br>② 가파른 경사나 홍수 위험과 같은 물리적 제약을 가지고 있어 건물을 지을 수 없는 부지<br>③ 장래 확장이나 이전을 위해 기업이 비축하고 있는 유보지<br>④ 투기 목적으로 보유한 부지<br>⑤ 장래 개발, 기존 수요, 자금을 위해 공공이나 준공공기관이 비축하고 있는 유보지 |
| | Davidson and Dolnick (2004: 244) | vacant land | <미국계획협회(APA)><br>- '어떤 목적으로도 활발히 사용되지 않는 토지나 건물' 혹은 '아무런 개선(improvement)이 이루어지지 않은 획지나 부지' |
| | Bowman and Pagano (2000, 2004) | vacant land | - 공공 및 민간 소유의 사용되지 않거나 방치된 토지 혹은 한때 구조물이 있었던 토지뿐만 아니라, 방치되고 버려진 입구가 폐쇄된 부분적으로 파손되거나 철거된 구조물이 있는 토지 |
| | NVPC (2005) | vacant property | - 공적 위해(public nuisance)를 야기하거나, 부동산 소유의 기본 의무를 다하지 않는 주거, 상업, 산업용 건물들과 비어 있는 필지들 |
| 법적 용어 | Garner (2009: 1688) | vacant | - 미국의 법적 용어에서 vacant는 "비어 있는, 사용되지 않는" 혹은 "완전히 무료이며 주인이 없고 사용되지 않는" 혹은 "(부동산이) 방치된, 상속인이나 권리 청구인이 없는"으로서 정의됨<br>- 방치 혹은 어떤 목적으로도 미사용 됨을 시사해 줌 |
| 사전 용어 | 온라인 옥스퍼드 영어사전 (2015) | vacant | - 형용사 vacant의 두 번째 정의 묶음에서 부동산의 vacancy와 밀접한 다양한 정의를 제공<br>a. 물질적인 내용물이나 부속물이 없는; 아무 것도 포함하지 않거나 아무 것에도 점유되지 않은; 채워지지 않은(unfilled), 비어 있는(empty), 텅 빈(void)<br>b. 거주자가 없는; 누구에 의해서도 차지되지 않은<br>c. 거주하지 않는, 사용되지 않는, 임대되지 않은 토지나 주택들; 사용되지 않는, 비어 있는(disengaged) 방<br>d. 삶(life), 행위(activity), 혹은 소리(sound)가 부재한 |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

한편, 좀 더 최근의 논의에서는 유휴지(vacant land)에 부정적인 의미보다는 긍정적인 의미를 부여하려는 노력이 엿보이며, 경제적, 인간중심적 접근에서 벗어나 적응 역량을 갖춘 유연한 공간 혹은 사회·생태학적 가치를 가진 공간으로서 유휴지를 바라보려는 시도들이 나타나고 있다. King(2012)은 인간의 사용 가능성을 강조한 기존의 '비어 있는(vacant)'의 의미에 저항하여, 새로운 용어인 '잘 변형되는 경관(malleable landscapes)'을 제안하기도 했다(King, 2012: 58-59). 그 의미는 "1. 확장되거나 형성될 수 있는, 2a. 외부의 힘에 의해 변형되거나 통제될 수 있는, 2b. 적응적 변화의 능력을 가지고 있는"이다(Merriam-Webster 사전). 잘 변형되는 경관(malleable landscapes)은 변형이 가능하고 외부의 힘이나 시스템에 의해 바뀔 수 있으며 변화하는 시스템에 적응하는 역량을 가지고 있다. 또한, Poracsky and Houck(1994)은 오레곤 주의 포틀랜드에서 유휴지(vacant lot)에 대한 논의를 부동산 중심에서 생태학적 중심으로 변화시켰음에 주목했다. 생물학적 데이터를 포함시킴으로써 계획가들과 정책입안자들은 경제 및 사회적 변수들에 의해 좁게 정의되는 한계를 넘어설 수 있었다(Poracsky and Houck, 1994: 263). Kremer et al.(2013) 역시 유휴지(vacant lot)의 특성을 파악하는데 있어서 생태적, 사회적 데이터의 중요성을 언급하였다. 이들은 도시들이 부동산 세금에 목적을 두고 유휴지를 규명하고 분류하는 방법이 계획 목적에는 유용하지 못한 것으로 보았다. 이들은 유휴지로 정의되는 많은 토지들은 다양한 사회적, 생태적 과정을 위한 장소이기 때문이며, 이를 계획 과정에 충분히 고려하려면 좀 더 섬세한 분류가 요구된다고 주장하였다(Kremer et al., 2013: 229). 이상의 내용을 바탕으로 유휴지 및 유휴부동산 개념의 시기별 변화를 정리하면 <표 2-3>과 같다.

표 2-3. 유휴지(vacant land/lot) 및 유휴부동산(vacant property) 개념의 시기별 변화

| 시기 | **도시 팽창<br>인구성장 시대** | ----------→ | **도시 축소<br>인구감소 시대** |
|---|---|---|---|
| 초점 | (도심 외곽) 미개발지 | ----------→ | (도심 내부) 기개발지 |
| 지향 | 경제적, 인간중심적 | ----------→ | 사회·생태적 |
| 가치 | 개발 잠재력을 가진 유보지,<br>인간의 사용가능성 | ----------→ | 적응 역량을 갖춘 유연한 공간,<br>사회적·생태적 기능 |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

### (3) 방치부동산(abandoned property)

방치(abandonment)라는 용어는 1960년대 이후 미국의 도시들에서 광범위한 부동산 방치가 나타나면서 계획 문헌에 등장하기 시작했으며, 초기에는 방치된 주택에 관한 논의들이 주를 이루었다(Nesmith, 2003: 47). National Urban League(1971)는 주택 방치를 소유주에 의한 '경제적 방치' 관점에서 정의하였다. 이에 따르면, 빈 건물이라고 해서 반드시 방치된 건물인 것은 아니며 거주하고 있는 건물일지라도 방치된 건물일 수 있다. 즉, "소유주가 사용 중인 건물에 대한 서비스를 중단하고 세금 및 담보대출금을 납부하지 않을 때 최종적으로 방치된 건물"로서 간주된다. 한편, National Urban League (1971)는 방치를 종결된 상태라기보다는 하나의 과정으로서 최종적이면서 중간적인 단계이며, 현재의 방치 수준에서 최종적인 방치 단계로 발전할 수 있는 개념으로 보았다. 이때 최종적인 방치로 가는 일련의 과정이란 다음과 같다. 현 소유주 혹은 이전 소유주가 부동산의 가치를 창출하거나 지킬 수 없는 시장 상황에 처해있음을 알게 되고, 해당 부동산은 토지투기꾼이나 잠재적인 신규 주택 건설업자에게 거의 흥미를 끌지 못하게 된다. 또한 미납된 세금, 지연된 유지관리, 부담스러운 담보대출금의 누적 비용, 철거 비용 상환(공공지출로 철거될 경우) 등은 해당 부동산을 경제적인 부담으로 만든다. 이러한 누적 비용이 탕감되고 해당 부동산이 비용 없이 취득될 수 있을 때조차도, 경제적으로 안정적이지 못한 세입자들과 범죄 및 반달리즘이 높은 근린에 위치해 있어 다루기 어렵다. 바로 이러한 지점에서 최종적이고 완전한 방치가 확실시된다. 이에 따르면, 방치는 부동산 시장이 붕괴되었으나 주거 수요가 여전히 높은 많은 저소득 근린과 게토에서 발생하는 누적적이고 자기발전적인 과정이다(National Urban League, 1971: 5-6).

이와는 달리, Linton et al.(1971)과 U.S. General Accounting Office(1978)는 '물리적 방치'에 초점을 두어 논의하였다. 약간의 차이는 존재하나 이들 연구에서 방치부동산은 대체로, 비어 있거나 사용되지 않거나 훼손되었거나 창호가 폐쇄되었거나 불량하거나 다 허물어져가거나 관리되지 않는 땅을 가지고 있는 건물들(구조물)로서 정의된다(Nesmith, 2003: 50-51에서 재인용).

한편, 미국 지자체들의 연합체인 Urban Consortium은 경제적 방치와 물리적 방치를 종합적으로 논의하였다. 이들은 세금 체납 부동산의 획득 등을 통해 민간 소유의 방치부동산을 좀 더 빠르게 취하고자, James Hughes가 제안한 방식을 활용해 방치된 주택에 대한 실제적인 정의를 모색하였다. Hughes는 먼저 기존 연구자들이 방치를 정의하기 위해 사용한 지표들을 분석하였는데, 그 결과 세입자가 없거나 임대료를 내지 않는 상태, 전기·가스·수도·난방 등 공공서비스의 중단, 건물이 훼손되었거나 창호가 폐쇄되었거나 불량하거나 다 허물어져가거나 쓰레기가 굴러다니는 등 쇠락하고 있는 부동산의 물리적 상태, 세금 체납, 위험에 따른 공공 철거, 민간 철거 후 토지 이용이 없는 상태 등이 주로 제시되었음을 발견하였다(Urban Consortium, 1977: 12-13; Nesmith, 2003: 53에서 재인용). Hughes는 기존의 지표들을 재구성하여 '부분적인 사용, 전부 사용되지 않음, 위험으로 인한 철거' 등 방치된 주택을 3가지 유형으로 정의함으로써, 시간 요인이 고려된 진행하는 방치(abandonment to proceed)를 보여주었다(Nesmith, 2003: 53).

최근에 들어와 Mallach(2010)의 연구에서는 방치의 거의 모든 스펙트럼을 포함하고 있다. 그에 따르면, 이사 전 며칠간 혹은 몇 주간 비어져 있는 부동산이나 보수 후 재이용(rehabilitation)을 기다리고 있는 부동산은 방치된 것이 아니며, 역으로 완전히 비어 있지 않은 부동산이 방치된 부동산일 수 있다. 가령, 소유주가 세입자에게 서비스를 제공하지 않고 더 이상 세금이나 공공요금(utility bills)을 지불하지 않는 아파트 건물의 경우, 몇 명의 세입자가 여전히 살고 있다할지라도 방치된 것으로 보아야 한다는 것이다. 즉, 방치부동산(abandoned property)은 "소유주가 부동산 소유의 중요한 책임 중 적어도 하나 이상을 수행하지 않고 있는 부동산이며, 그 결과로서 해당 부동산이 비어 있거나 가까운 장래에 비게 될 것 같은 부동산"을 말한다. 이때 소유주의 책임이란 세금 및 지방세 납부, 관련 법규 및 조례에 맞는 부동산 관리, 커뮤니티의 생활방해(nuisance)가 야기되지 않도록 하는 것 등이다. 특히, 세금이 납부되고 있는 유휴부동산일지라도 만약 소유주가 부동산을 이웃들에게 생활방해가 발생하도록 내버려둔다면 방치부동산이라고 할 수 있다(Mallach, 2010: 1). 부동산은 많은 다양한 이유들에 의해 생활방해를 일으키는데, 범죄

나 마약 관련 행위가 일어나는 장소가 될 수도 있고 건강이나 안전상의 위험이 될 수도 있으며 부동산 가치와 이웃의 삶의 질을 하락시킬 수도 있다. 이처럼 Mallach(2010)는 경제적, 물리적 방치 개념의 접근과 더불어, 근린에 각종 위해를 제공하는 생활방해를 방치의 주요한 지표로 언급함으로써 근린에 부정적인 영향을 미치는 '사회적 방치' 개념을 강조하였다.

이상에서와 같이, 방치부동산은 미국 내 주택 방치를 중심으로 논의되어온 개념이며, 부동산이 실제로 비어 있는지 여부와 상관없이, 소유주가 부동산에 대한 의무를 다하지 못하여 경제적 방치(세금 및 담보대출금, 공과금 체납 등) 혹은 물리적 방치(관리되지 않은 외관, 구조적 위험) 혹은 사회적 방치(근린의 생활방해 등)가 발생하는 부동산을 통칭하는 개념으로 이해할 수 있다.

표 2-4. 방치부동산(abandoned property)의 정의

| 출처 | 용어 | 정의 | 방치유형 |
|---|---|---|---|
| National Urban League (1971) | abandoned housing | - 소유주가 사용 중인 건물에 대한 서비스를 중단하고 세금 및 담보대출을 지불하지 않을 때 최종적으로 방치된 건물 | 경제적 |
| Linton et al. (1971) | abandoned housing | - 사용하지 않고(unoccupied), 훼손되었으며(vandalized), 창호가 폐쇄되어 있고(boarded-up), 황폐화되었거나(deteriorated) 관리되지 않는 부지를 가지고 있는(had unmaintained grounds) 건물 | 물리적 |
| U.S. General Accounting Office (1978) | abandoned structure | - 비어 있거나, 버려지거나(derelict), 훼손되었거나(vandalized), 창호가 폐쇄되었거나(boarded-up), 불량하거나(deteriorated), 다 허물어져가거나(dilapidated), 관리되지 않는 땅을 가진(with unmaintained grounds) 구조물 | 물리적 |
| Urban Consortium (1977) | abandoned housing | - ①전부 사용되지 않음(비어 있으며, 쉽게 출입이 가능해 안전하지 못하거나 주요 가정용 기기들이 제거되었거나 수도 등 공공서비스가 만료되었거나 세금이 체납됨) ②부분적 사용(임대료가 3달 이상 밀려있으면서, 공공서비스가 중단되었거나 물리적으로 불량하거나 세금이 체납됨) ③위험으로 인한 공공 철거 등 방치된 주택을 3가지 유형으로 구분하고 정의함<br>- 시간 요인을 고려하여 진행하는 방치의 개념 제시 | 경제적<br>물리적 |
| Mallach (2010) | abandoned properties | - 소유주가 부동산 소유(property ownership)의 중요한 책임 중 적어도 하나 이상을 수행하지 않고 있는 부동산을 말하며, 그 결과로서 해당 부동산이 비어 있거나 가까운 장래에 비게 될 것 같은 부동산<br>- 소유주의 책임이란 세금 납부, 지방세 납부, 관련 법규(codes) 및 조례에 맞는 부동산 관리, 커뮤니티의 생활방해(nuisance)을 발생시키는 것으로부터의 보호 등임 | 경제적<br>물리적<br>사회적 |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

### (4) 황폐화된 부동산(blighted property)

황폐(blight)라는 용어는 미국의 계획 문헌에서 방치(abandonment)보다 먼저 등장한 개념으로서, 방치가 계획에서 종종 과정(process)으로서 묘사되는 반면 황폐는 일종의 종결 상태(end state)로 사용되는 경향을 보인다(Nesmith, 2003: 46). 미국에서의 황폐화된 근린(blighted neighborhood)은 양호한 근린과 슬럼 사이의 중간적인 근린이며, 전면적인 변화 없이도 개선의 가능성을 가지는 지역으로서, 이러한 개선을 위해 연방정부 기금을 사용할 수 있는 지역이다(Nesmith, 2003: 34-35). 즉, 미국에서 황폐의 개념은 주로 재개발 대상 지역을 선정하는데 사용되어왔다.

미국 주택도시개발부(the Department of Housing and Urban development, HUD)는 도시재생보조금(urban renewal aid)[10]을 받는 커뮤니티의 황폐화된 상태를 건물 결핍(building deficiencies)과 물리적 환경 결핍(environmental deficiencies)으로 정의하였다(Lindblom and Farrah, 1968). 건물 결핍은 점유 여부와는 관계없이 불량한 건물 재고를 의미하는 반면, 물리적 환경 결핍은 주택 유닛 내 과도한 혼잡이나 주택 유닛의 매우 높은 밀도, 부족한 인프라나 혼잡한 거리 혹은 부족한 시설들, 해로운 토지이용이나 상태, 더 이상 쓸모가 없는 건물 유형이나 황폐화된 영향을 가지며 이용이 부족한 건물들을 포함한다(Nesmith, 2003: 41-42).

미국 법률상의 황폐 개념은 1949년 the Housing Act가 통과된 이후 재개발과 관련된 주 법률 내에서 황폐의 의미가 어떻게 해석되어왔는지 살펴봄으로써 알 수 있다. Luce(19xx)가 주 법률 내 황폐 기준의 빈도를 살펴본 결과, 구조적 결함(다 허물어져가는 구조물, 결함이 있거나 노후화된 건축물, 필요한 수리 및 지속적인 관리 실패, 지연되거나 불완전한 유지관리), 건강 위험(생활 방해의 존재, 위험한 버려진 부지, 쓰레기, 해충, 화재 위험), 결함이 있거나 쇠퇴한 계획(불규칙하거나 작은 규모의 필지 배치, 불충분한 도로 용량, 혼잡,

10) 도시 재생(Urban Renewal)은 1949년의 the Housing Act를 수정한 1954년의 Act에서 공식적으로 사용되기 시작한 용어로서, 슬럼 철거 및 신규 공공 주택 제공에 추가적으로 법규(code) 집행, 악화되고 있는 구조물들의 보수 후 재이용(rehabilitation), 기타 예방적인 행동들을 포함하기 위해 연방정부 지원의 범위를 확장시킨 것이다.

건물들에 의해 차폐된 필지 지역, 불충분한 녹지 혹은 위락시설이나 공원시설들), 세금 문제들(세금 미납, 토지의 공정한 시장 가격을 넘어서는 책임들, 서비스 비용을 충당하기에 불충분한 세입), 필요한 어메니티 및 공공시설의 부족(불충분한 빛, 공기, 환기시설, 물, 하수, 전기, 난방 등의 공공시설 접근이 불충분하거나 결핍되어 있음), 소유권 상태(경제적 개발이 이루어지기에 너무 많은 사람들이 소유권을 가짐, 세금 압류 등의 결과로서 시 정부가 소유권을 가짐, 토지의 소유주를 결정하거나 찾을 수 없음) 순으로 높게 나타났다(Nesmith, 2003: 35-36). 이러한 기준들을 앞서의 방치 개념들과 연결 지어 이해해보면, 구조적 결함은 물리적 방치, 세금 문제들은 경제적 방치, 건강 위험은 사회적 방치를 내포하고 있다. 한편, 방치부동산(abandoned property) 논의에서는 고려되지 않았던, '결함이 있거나 쇠퇴한 계획, 필요한 어메니티 및 공공시설의 부족' 등의 기준들은 미국 주택도시개발부(HUD)가 황폐화 기준의 하나로 언급한 '물리적 환경 결핍'에 해당된다. 물리적 환경 결핍이 황폐의 기준으로 고려된 것은 황폐라는 개념이 주로 재개발 대상지역을 선정하는 데 사용되었기 때문으로 볼 수 있다.

펜실베니아주의 도시재개발법(Urban Redevelopment Law)[11]에 따르면, 황폐화된 부동산(blighted properties)은 적어도 1년간 비어있고 세금이 체납되었거나 보수 후 재이용(rehabilitation), 리노베이션(renovation), 혹은 생활방해 제거(nuisance removal) 등을 필요로 하는 부동산을 의미하며, 비어 있는 필지에서부터 버려진 아파트 건물까지, 단기간의 생활방해에서부터 장기간의 세금 체납 부동산까지 넓은 범위의 유휴부동산(vacant property)을 다루고 있다(Nesmith, 2003: 42-43). 펜실베니아 법률은 개별 부동산을 넘어서 황폐화된 전체 근린 혹은 지역을 규명할 수 있도록 해주며(Nesmith, 2003: 44), 필라델피아 도시계획위원회(the Philadelphia City Planning Commission)는 다음 기준에 의해 황폐화된 지역(blighted area)을 규정 한다[12]: 1)안전하지 않은, 비위생적인, 부적절한 혹은 혼잡한 상태의 주택 유닛들; 2)지역의 부적

11) Pennsylvania Statutes, Title 35. Health And Safety, Chapter 18A. Urban Redevelopment Law; PAST 35 P.S. § 1712.1. Blighted property removal. (2002; 2016).
12) Pennsylvania Statutes, Title 35. Health And Safety, Chapter 18A. Urban Redevelopment Law; PAST 35 P.S. § 1702. Findings and declaration of policy. (2002; 2016).

절한 계획; 3)건폐율이 초과된 토지; 4)적절한 빛, 공기, 오픈 스페이스의 부족; 5)건물의 결함이 있는 디자인과 배치; 6)결함이 있는 거리나 필지 배치; 혹은 7)경제적으로나 사회적으로 바람직하지 않은 토지이용. 다양한 황폐 효과들은 모두 '주변 지역에 위협을 가한다'는 공통점을 가지며, 이러한 전염성은 황폐화된 부동산들의 클러스터를 종종 '황폐화된 지역(blighted area)'으로 전환시킨다(Nesmith, 2003: 45-46).

이상에서 살펴본 바와 같이, 황폐화된 부동산(blighted property)은 방치부동산(abandoned property) 개념과 상당히 유사한 면을 보이지만, 부동산의 물리적, 경제적, 사회적 방치와 함께 물리적 환경 결핍을 내포하고 있으며, 미국 법률 내에서 재개발 지역을 추출하기 위한 기준으로서 논의되어온 용어라는 점에서 차이를 보인다. 즉, 황폐화된 부동산 개념은 방치부동산과는 달리 물리적 환경 결핍을 추가적으로 고려하고 있으며, 개별적인 황폐화된 부동산보다는 이러한 부동산들이 군집되어 있는 황폐화된 지역을 더 중요하게 다루고 있다.

### (5) 버려진 토지(derelict land), 브라운필드(brownfields), TOADS

버려진 토지(derelict land), 브라운필드(brownfields), TOADS는 오염 가능성을 가진 부동산을 다룬다는 점에서 유사성을 가진다. 먼저, 버려진 토지(derelict land)는 영국에서 광산을 정화하고 복원하려는 노력으로부터 등장한 용어로서, 영국 정부는 버려진 토지에 토지 개선을 위한 보조금(Derelict Land Grant, DLG)을 제공하였다(Bowman and Pagano, 2004: 5; Wood, 1998: 22). Ministry of Housing and Local Government(1966)에 따르면, 버려진 토지는 "산업이나 여타 개발에 의해 너무나 손상되어서 처치 없이는 유익한 이용이 불가능한 토지"로 정의된다. 이처럼 영국 정부는 당초 광산 운영으로 인해 손상된 토지에 초점을 두었으나, 추후 그 정의를 이너시티 자산으로까지 넓혔으며 연구자들의 초기 관심은 주택 및 산업 개발을 위한 토지 부족 문제를 해결하고자 버려진 토지를 재개발하는데 있었다(Greenberg et al., 1990: 439). 한편, Bridges(1987)는 초기 산업용지에 관한 조사에서 버려

진 토지를 좀 더 구체적으로 정의하였다. 그에 따르면, 버려진 토지는 황폐한 건물들, 인근의 낡은 주택, 흉물스러운 모습, 초지 부족, 복잡한 부지 지형, 화학적으로 위험한 버려진 물질들, 독극물에 의한 오염 가능성, 취약한 자연 배수로 인한 홍수, 불충분한 공공서비스들, 분열된 소유권, 도로 접근성 부족 등을 주요 특징으로 가지고 있다. 또한, 잠재적이고 부분적인 버려짐(potential and partial dereliction)까지 포함함으로써, 버려짐의 정도(levels of dereliction)를 구분하였다(Bridges, 1987). 이처럼 버려진 토지는 앞서 논의한 황폐화된 부동산이 가지는 여러 방치의 징후들과 물리적 환경 결핍 외에도 '오염 가능성'을 주요 기준으로 포함한다는 점이 특징적이다.

미국에서 버려진 토지와 다소 동등하게 볼 수 있는 개념은 브라운필드(brownfields)이다(Bowman and Pagano, 2004: 5). 미국 내 방치에 관한 문헌들이 주거 방치에 초점을 두는 동안, 계획 분야에서는 모든 종류의 부동산을 적절히 다루지 못했다. 1990년대 초반, 계획 및 관련 분야들에서 비어 있고 종종 방치된 비주거 부동산들이 본격적으로 주목받기 시작하였으며, 이제 브라운필드라는 용어는 계획, 부동산, 환경 분야 문헌에서 광범위하게 사용되고 있다(Nesmith, 2003: 56). 브라운필드에 대한 가장 일반적인 정의는 미국 환경보호국(EPA)에 의한 것으로서, 이에 따르면 브라운필드는 재개발을 방해하는 실제 혹은 인지된 환경오염을 가진, 주로 산업지역이나 상업지역에 존재하는 방치되어 있거나 비어 있거나 저이용 되는 부지이다(Greenberg et al., 2000: 717-718; Guerrero, 1997: 3). 이러한 정의에서도 알 수 있듯이 몇몇 브라운필드에서 오염은 단지 인지된 것임에도 불구하고, 종종 재개발에 대한 열망이 꺾이고 유휴 상태로 남겨져왔다(Bowman and Pagano, 2004: 5). 브라운필드는 쓰레기 매립지, 오염된 공장이나 창고, 오래된 격납고, 기차역이나 버스터미널, 잡동사니나 해로운 쓰레기가 버려진 장소 등이 될 수 있다. 또한 브라운필드는 방치되고 오염되고 오용되어온 주택개발지일 수도 있다(Greenberg et al., 2000: 720).

이러한 브라운필드라는 용어는 일명 슈퍼펀드(Superfund)라 불리는 미국 연방정부의 포괄적 환경 대응, 보상, 책임 법률(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA)이 1980년 제정됨

에 따라 등장한 것이다. 슈퍼펀드 법률에 따라 환경보호국(EPA)는 인간의 건강 및 환경적 질에 위험하다고 결정된 부지들(National Priorities List, NPL)과 잠재적으로 위험한 부지들을 관리하였는데, 이러한 목록들이 브라운필드를 파악하는 우선적인 자료가 되었다(Nesmith, 2003: 56-57). 연방정부 수준에서 브라운필드가 공식적으로 인식된 것은 1990년대 중반이며, 환경보호국(EPA)은 1995년에 브라운필드 경제 재개발 계획(the Brownfields Economic Redevelopment Initiative), 1995년과 1997년에 브라운필드 행동지침(the Brownfields Action Agendas) - 오염된 부동산의 정화, 일자리 창출, 지역경제 확대, 커뮤니티 삶의 질 향상을 목적으로 함 - 을 통해 공식적인 브라운필드 프로그램들을 시작하였다(Nesmith, 2003: 59). 이처럼 브라운필드는 1990년대 중후반 미국의 중요한 도심 재개발 정책의 대상이 되어왔으며, 미국의 환경보호국(EPA), 주택도시개발부(HUD), 교통부(DOT), 경제개발청(EDA)과 이에 대응되는 수많은 주 정부와 지방 정부의 파트너들이 브라운필드를 도시 재개발 도구로 사용해왔다(Greenberg et al., 2000: 718).

1998년 5월, 미국의 링컨연구소(the Lincoln Institute)와 지역계획협회(the Regional Plan Association, RPA)에 의한 개최된 컨퍼런스(Land, Capital and Community: Elements of Brownfield and Vacant Land Redevelopment)에서는 정책 논의를 위해 브라운필드 및 유휴지(vacant sites)를 재개발 잠재력에 따라 3가지 유형으로 구분하였다. 1등급은 약간의 오염 문제를 가지고 있으나 개발 프로젝트들을 경제적으로 실행가능한 부지, 2등급은 매력적일 수 있으나 오염 위험이 좀 더 높거나 시장성이 더 낮아서 재개발을 위한 인센티브가 요구되는 부지, 3등급은 좋지 못한 입지나 접근성, 혹은 불명확한 재활용 가능성 때문에 정화되더라도 경제적 가능성을 가지지 못하는 높은 환경적 위험을 가진 부지를 의미했다. 이 중에서 별다른 정부 투자나 전략적인 계획이 없이도 개발 가능한 1등급과는 달리, 2, 3등급은 정부 투자 없이 개발되기 힘든 것으로 여겨졌다. Wright and Davlin(1998)은 특히 3등급의 경우 막대한 정부 투자가 요구되나, 지역의 브라운필드 재개발 전략에서 경제적 이익을 가진 부지에만 초점을 두는 것은 바람직하지 못하며, 3등급은 빈곤한 근린에 위치하고 접근성이 떨어짐으로써 상당한 공적 혹은 박애

적 개입이 정당화될 수 있다고 보았다. 또한, 이들은 공공정책과 대부분의 공적 투자는 저소득 커뮤니티 내 건강상의 위험을 일으키고 경제적 개발이 멈춘 부지의 개선 및 재개발에 집중되어야 한다고 주장하기도 했다(Wright and Davlin, 1998: 2).

한편, TOADS는 Temporarily Obsolete Abandoned Derelict Sites의 약어로서, 일시적으로 쓸모가 없어진 방치되고 버려진 부지를 뜻한다. Greenberg et al.(1990)에 의해 처음 제시된 TOADS라는 용어는 당초 방치된 건축물이 있는 토지까지 포함하는 넓은 개념으로서, 앞서 논의한 유휴부동산(vacant property)의 개념에 가까웠다. 즉, TOADS는 임의적으로 분산되어 있는 다양한 규모와 형태의 미사용 되는 토지 구획으로서, 일부는 방치된 구조물을 가지고 있으며 일부는 비어 있는 부지로서 규정되었다. 또한, TOADS는 더 이상 생산적으로 사용되지 않거나 생산적으로 사용된 적이 없는 땅으로서, 이전에 생산적이고 가치 있게 사용되었으나 소유자들에 의해 방치된 공장이나 주거, 이전에 혐오시설로 사용되었으나 방치되어 폐허가 된 도축장, 장기간 개발되지 않았거나 개발된 적이 없는 풀이 무성한 빈 땅 등을 포함한다. 이러한 토지들을 재이용하기 위해서는 어떤 형태의 처치나 교정이 필요한 것으로 간주되었다(Greenberg et al., 1990: 435-437).

하지만 10년 후 Greenberg et al.(2000)는 TOADS를 브라운필드의 한 유형으로서 새롭게 정의하였다. 이들에 따르면, TOADS는 기업과 주민들에게 지역 환경이 위험하다는 인상을 주어 안전이 보장되지 않게 되고 이에 따라 쓰레기 투기, 마약 판매, 기타 위험한 행동 등 불법적인 행동들이 해당 부지에서 발생하게 된다고 보았다. 다른 한편으로는 근린에 낙인이 찍혀 아무도 그 곳에 투자하기를 원치 않으며, 그 곳에 거주하거나 일하는 사람들이 떠나고 싶어 함으로써 주변 근린을 황폐화시킬 수 있는 '오염된 건물 및 토지'로서 TOADS를 설명하였다(Greenberg et al., 2000: 719). 즉, TOADS는 "대지경계선 밖의 부동산 가격이나 거래에 영향을 미치거나 주변 근린에서 억제된 토지이용을 보이는 토지"로 정의될 수 있다(Greenberg et al., 2000: 723). Greenberg et al.(2000)는 TOADS를 가지고 있다고 보고한 뉴저지 주의 지자체들을 분석한 결과, 주변 지역에 미치는 TOADS의 영향력에 따라

major-impact TOADS(토지가격이나 부동산 거래에 대한 영향이 해당 부지로부터 1/4마일 - 약 400m - 이상 떨어진 곳에까지 미치거나 2개 이상의 다른 유형의 토지 이용 변화를 보임)와 limited-impact TOADS(토지 가격이나 부동산 거리에 대한 영향이 해당 부지로부터 1/4마일 이내 지역에 미침)의 두 가지 유형으로 구분하기도 하였다. 이처럼 TOADS는 Greenberg et al.(1990)에서 처음 제시되었을 때 유휴부동산 개념까지도 포함한 포괄적인 개념이었으나, Greenberg et al.(2000) 이후 브라운필드 중에서도 주변에 부정적인 영향력을 행사하는 상대적으로 더욱 심각한 문제를 안고 있는 토지로서 그 의미가 변화되었다.

## 2) 유휴·방치부동산의 개념적 정의와 유형화

### (1) 유휴·방치부동산의 개념적 정의

기존의 논의들에서는 '유휴(vacancy)'와 '방치(abandonment)'의 개념을 동일한 것으로 보지 않으면서도, 두 개념을 구분하지 않고 혼재하여 사용해왔다. 두 개념이 각각의 정의에서 서로 중요한 요소로 작용하며 밀접한 의미 관계를 형성하고 현실에서 '유휴'와 '방치'가 유사한 근린에서 발생할지라도, 유휴는 방치를 대체할 수 있는 용어가 아니며 역으로 방치는 유휴를 대체할 수 없다. 따라서 하나의 개념 안에 다른 하나의 개념이 수렴되는 형태로 두 개념을 이해하여서는 곤란하며, 적절히 구분하여 이해할 필요가 있다.

한편, 도시 공간의 양적 확대가 필요했던 과거에는 유휴·방치부동산의 개발 가능성에 무게를 두면서, 주로 미개발지와 재개발이 가능한 기개발지에 관심을 두었다. 하지만 줄어드는 수요로 인해 오히려 도시 공간의 현명한 축소와 쾌적한 도시 공간 조성이 필요한 오늘날에는, 유휴·방치부동산의 예방 및 관리·활용에 초점을 두면서 사용되지 않고 방치되어 있는 기개발지에 더욱 주목하고 있다. 이러한 시대적 흐름 속에서 그간의 관련 논의들을 종합하여 정리하면, '유휴'란 이전에 개발된 적이 있는 토지와 건축물(구조물)이 적절히 사용되지 않고 비어 있는 상태이며, '방치'란 이전에 개발된 적이 있는 토지와

건축물(구조물)이 물리적, 경제적 또는 사회적으로 적절히 관리되지 못하고 있는 상태로 정의할 수 있다.

본 연구에서 '유휴·방치부동산'이란 유휴 상태 혹은 방치 상태를 보이는 부동산[13]을 포괄하여 지칭하는 용어로서, 기존에 개발된 적이 있으나 현재 적절히 사용되지 않고 비어 있거나 물리적, 경제적, 또는 사회적으로 적절히 관리되지 못하고 방치되어 있는 토지와 건축물(구조물)로 정의하고자 한다. 여기서 물리적 방치와 경제적 방치는 부동산 자체의 방치와 관련되며, 사회적 방치는 해당 부동산의 방치로 인하여 주변 근린에 부정적인 영향을 미치는 것과 관련된다. 가령, 전기·가스·수도 등의 서비스가 중단되었거나, 관리되지 않는 외관이나 구조적 위험을 가지는 등 부동산 소유주가 물리적 관리 의무를 다하지 못하고 있는 상태를 물리적 방치로 볼 수 있으며, 세금이나 공공요금 체납, 부동산 담보대출 체납 등으로 부동산이 압류되었거나 유치권이 설정되어 있는 경우 혹은 부동산 소유주가 아무런 경제적인 이익(임대료 등)을 얻을 수 없는 경우는 경제적 방치에 해당된다. 또한, 해당 부동산으로 인한 생활방해(쓰레기 적치, 해충 출몰, 안전·건강·화재 위험, 소음, 악취 등)와 오염이 근린과 쾌적한 삶을 위협하는 경우는 사회적 방치로 볼 수 있다. 이처럼 '유휴·방치부동산'은 기존의 많은 유사한 개념들을 포괄적으로 반영하면서, 기존 용어들이 가진 개념적 혼란을 줄이는 탄력적인 용어라고 할 수 있다.

### (2) 유휴·방치부동산의 유형화

유휴·방치부동산의 유형은 분류 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 기존 연구들에서는 유휴 및 방치 수준(김동한 외, 2015; 백나영·민찬홍, 2002; Urban Consortium, 1977), 발생 원인(김연진, 2009), 용도(Mallach, 2010) 등 다양한 기준들에 의거하여 유형화를 시도하였다.

백나영·민찬홍(2002)은 이용되지 못하고 방치되어 있는 '비활용 공간'과 저이용되고 있는 '비적합공간'으로 구분하였으며, 김동한 외(2015)는 '방치 공간,

13) 국내에서 통용되고 있는 부동산의 법적 개념(민법 제99조)에 따르면, 부동산은 '토지와 그 정착물'로 정의된다. 이때 토지의 정착물은 건물, 담장 등을 의미한다. 이에 기초하여 본 연구에서는 부동산을 토지와 건축물(구조물)로서 다룬다.

미이용 공간, 저이용 공간'으로 유형화 하였다. 또한, Urban Consortium(1977)에서 Hughes는 방치된 주택을 '부분적인 사용, 전부 사용되지 않음, 위험으로 인한 철거' 등 3가지 유형으로 구분한 바 있다. 김연진(2009)의 경우, 발생원인에 따라 '기능의 상실 및 용도 변용·변경 공간, 기능 부재 공간, 한정적·한시적 이용 공간'으로 구분하였으며, Mallach(2010)는 미국의 경우 다가구 임대주택, 단독주택, 상업·복합용 부동산, 산업용 부동산 등 4가지 유형의 방치부동산이 폭넓게 발생하는 것으로 파악하였다. 하지만 주로 발생하는 방치부동산의 유형은 도시의 부동산 재고 특성과 커뮤니티에 영향을 주는 경제적 요인들에 따라 도시마다 매우 다를 것으로 예상된다(Mallach, 2010: 2). 이밖에도 소유주체에 따라 민간소유와 공공소유로 구분 가능하다.

한편, Mallach(2010: 6)는 동일한 입지에 위치해 있는 부동산들은 용도별 유형에 따라 다른 시장조건에 의해 영향을 받으며, 방치를 이끄는 잠재적인 사건들의 수가 방대하고 그러한 사건들이 모든 부동산 유형에 일정부분 영향을 미친다할지라도 부동산 유형별로 각각의 주요 촉발 요인을 가진다고 보았다. 이처럼 부동산 유형에 따라 유휴·방치를 이끄는 촉발 요인이 차별적으로 나타날 수 있을 뿐만 아니라, 도시 기능의 재편에 의해 특정 유형의 유휴·방치부동산이 발생할 수 있다.

표 2-5. 유휴·방치부동산의 발생 유형

| 유형 | 토지 | 건축물(구조물) 포함 |
|---|---|---|
| 주거 | • 미분양 주거용지<br>• 건물이 철거된 주거용지 | • 공·폐가, 단수 주택<br>• 노후·불량주택<br>• 부지환경취약(불량접도, 과소필지) 주택<br>• 주거 공사중단 방치부동산 |
| 상업·복합 | • 미분양 상업·복합용지<br>• 건물이 철거된 상업·복합용지 | • 빈 상업·복합건물, 단수 상업·복합건물<br>• 전통시장 내 빈 점포<br>• 노후 상업·복합건물<br>• 부지환경취약(불량접도, 과소필지) 상업·복합건물<br>• 상업·복합 공사중단 방치부동산 |
| 산업 | • 미분양 산업용지<br>• 건물이 철거된 산업용지 | • 미가동 산업시설<br>• 단수 공장<br>• 노후 공장 |
| 공공 | • 철도 유휴부지<br>• 공공시설 이전적지<br>• 미활용 국·공유지 | • 빈 공공건물<br>(폐교, 폐역사, 기타 공공시설) |

출처: 한수경·이희연(2016: 6)을 수정·보완함.

이러한 점들을 고려하여, 본 연구에서는 기존 용도를 기준으로 주거 유휴·방치부동산, 상업·복합 유휴·방치부동산, 산업 유휴·방치부동산, 공공 유휴·방치부동산 등 4가지 유형으로 구분하고자 한다. 각 유형별 유휴·방치부동산에 포함되는 토지나 건축물(구조물)에 대한 예시는 <표 2-5>와 같다.

### 3) 유휴·방치부동산의 측정 기준

아직까지 국내외를 막론하고 유휴 혹은 방치부동산에 대한 자료가 체계적으로 구축되어 있지 않은 곳이 대부분이며, 주로 지역별로 파악 가능한 자료나 정보에 의존하고 있는 실정이다. 이러한 자료의 원천에 따라 유휴나 방치를 측정하는데 이용되는 기준이 다양할 수 있으며, 역으로 다양한 주체들에 의해 유휴나 방치에 대한 정의가 달라짐에 따라 이를 측정하는 기준에도 영향을 미칠 수 있다. 가령, 미국 내 주택의 유휴 상태를 보여주는 전국 차원의 자료는 10년마다 조사되는 센서스 자료와 미국 우정국(USPS)이 수집하는 빈 주소지(vacant addresses) 자료인데, 센서스 자료에서는 조사일에 아무도 거주하지 않을 경우 빈 주택으로 정의하며, USPS는 90일 이상 우편물이 배달되지 않은 주소를 빈 주소지로 정의하고 있다(U.S. Government Accountability Office, 2011: 8-9).

이러한 측정 기준과 방식의 차이는 동일한 상태의 건축물이나 토지를 어떤 지역에서는 유휴 혹은 방치된 것으로 보는 반면, 다른 지역에서는 그렇지 않은 것으로 간주하게 만든다. 이처럼 유휴나 방치를 어떻게 측정하느냐에 따라 관리 범위나 전략, 그에 따른 정책이 달라질 수 있으므로 도시의 장기적인 계획에 있어서 매우 중요하다. 한편, 기존 논의들에서는 종종 유휴 상태를 측정하는데 방치 기준을 포함하거나, 방치 상태를 측정하는데 유휴 기준을 포함하기도 하였다. 하지만 Pagano and Bowman(2000: 7)은 미국 내 83개 도시들을 분석한 결과, 유휴지(vacant land)의 비율이 낮은 도시에서 방치된 건물이 적게 나타나는 것이 아님을 발견하였고, 따라서 유휴지의 존재와 방치된 구조물의 존재는 별개의 상황일 수 있으므로 다른 정책적 해결책이 요구된다고 언급한 바 있다. 이는 유휴와 방치의 측정 기준을 구분하여 제시할 필요가 있음을

시사해준다. 이에 기존 연구들에서 제시된 유휴 혹은 방치에 관한 다양한 측정 기준들을 살펴보고 본 연구에서 정리한 유휴와 방치 개념에 따라 재정리함으로써, 유휴·방치부동산의 측정 기준과 지표 설정에 관한 시사점을 얻고자 한다.

먼저, 유휴(vacancy)의 측정 기준은 유휴정도(levels of vacancy)와 유휴기간(duration of vacancy)에 따라 세분화될 수 있다. 유휴정도는 부동산이 완전히 사용되지 않는 상태에서부터 저이용이나 부분 이용되는 경우까지를 고려하고 있다. 하지만 저이용이나 부분 이용을 유휴 상태로 간주한 연구자들은 유휴로 볼 수 있는 이용 수준의 구체적인 기준을 제시하지는 않았다. 한편, 유휴의 시간 범위는 여러 학자들에 의해 중요하게 논의되었다. Nesmith (2003: 29-32)는 유휴부동산의 재고를 측정하고 이해하는데 있어서 시간 차원이 중요하며, 쇠퇴하는 도시들에서 장기간의 공실은 단기간의 공실과는 상당히 다른 경향을 보인다고 언급하였다. Hollstein(2014: 50)에 따르면, 척도 상대적인(scale-relative) 용어인 유휴의 시간 척도(time scale)는 유휴지(vacant lot)가 어떻게 경험되고 접근되는지에 영향을 미칠 수 있다.

우리나라의 경우 법률이나 조례에서 사용되지 않은 기간을 고려하여 빈집을 정의하고 있으며, 대체로 1년 이상 거주하지 않거나 사용하지 않는 건축물을 빈집으로 간주하고 있다. 농어촌정비법 제2조 제12항에서는 “시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물”로서 빈집을 정의하고 있으며, 여러 지자체들의 빈집 관련 조례에서 정비나 관리의 대상이 되는 빈집을 정의함에 있어 1년 이상의 기간을 중요하게 언급하고 있다(부록 1 참조). 반면, 현재 시점에서 사용하지 않거나 비어 있는 부동산을 유휴로 보거나 특별히 유휴기간을 고려하지 않는 경우도 종종 있다(김연진, 2009; 김현주·이상호, 2011; Garner, 2009 등).

이러한 유휴 상태는 방치의 징후 중 하나로서 고려되기도 한다(Linton et al., 1971; Urban Consortium, 1977; U.S. General Accounting Office, 1978). 특히 장기적인 유휴 상태는 여러 학자들에 의해 방치를 판단하는 중요한 기준으로 사용되었다. 하지만 장기적인 유휴 상태의 기준이 되는 기간에 대해서는 다양한 의견들이 존재한다. Pagano and Bowman(2000: 2)에 따르

면, 60일 동안 점유되지 않을 경우 구조물이 방치된 것으로 보는 도시들이 있는 반면, 120일 혹은 그 이상을 방치의 최소치로 보기도 한다. 한편, NVPC(2005: 0)는 유휴 및 방치 지표들로서 황폐화되고 있는 단독주택들, 중대한 주택 법규를 위반한 아파트, 장기간 비어있는 주택을 모니터한 결과, 종종 이러한 구조물들이 1년 이상 사용되지 않고 수리되지 않으며, 공중안전에 심각한 위험을 야기한다고 언급하였다. 방치 기준이 되는 유휴기간의 최소치를 가장 길게 제시한 Accordino and Johnson(2000: 301)의 경우, 유휴 및 방치부동산(vacant and abandoned property)을 2년 이상 비어있는 건물이나 부지로서 정의하기도 하였다.

한편, 도시 내에 존재하는 광범위한 부동산의 유휴 상태를 파악할 수 있는 자료가 미흡하고 직접조사를 통해서도 유휴의 정도나 기간을 파악하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에, 방치 상태의 측정을 통해 유휴 상태를 간접적으로 측정하는 방법들이 사용되기도 하였다. GAO(2011: 10)에 따르면, 유휴지(vacant land)의 유형(별장인지 여부 등)을 구별하는 것이 외관조사법으로는 어려울 수 있으며, 부동산의 유휴기간을 알 수 있는 포괄적인 자료가 없는 상황에서는 유휴부동산을 조사 당시의 문제 규모를 나타내는 일반적인 지표들로서 측정하는 것이 좀 더 유용할 수 있다. 이는 모든 유휴부동산들이 지역 커뮤니티에 동일한 부담을 지우는 것은 아니므로, 방치 상태를 기준으로 유휴부동산을 파악하는 것이 도시 관리에 있어서 효과적임을 시사한다.

또한, Econsult Corporation et al.(2010)은 유휴부동산을 파악하는 기준으로서, 물리적 방치의 하나인 공공서비스 중단을 제시하였다. 즉, 필라델피아시에 존재하는 유휴지의 수와 공간 분포를 파악하기 위해 필라델피아 수자원부(PWD)에서 제공하는 '상수도 공급이 중단된 부지' 자료를 이용하는 방안을 제시하였으며, 과소 추정의 가능성도 함께 언급하였다(Econsult Corporation et al., 2010: 5). 또한, 미국의 센서스 및 USPS 관련 공무원들, 지자체장, 비정부조직 등이 유휴 상태를 규명하기 위해 일반적으로 사용하는 방법은 부동산 외관의 물리적인 조사(깨진 창문, 부서지거나 없어진 문, 높게 자란 풀, 수거되지 않는 우편 등)에 의존하는 것이다(GAO, 2011: 9). 어떤 경우에는 이웃들로부터 부동산의 사용 상태에 대한 정보를 수집하기도 하며, Econsult

Corporation et al.(2010)의 제안과 유사하게 수도, 전기 등의 사용 기록을 살펴보는 방법을 사용하기도 하는데, 이는 수도나 전기 등의 사용이 멈췄거나 매우 낮은 사용 수준이 부동산의 유휴를 나타낼 수 있기 때문이다(GAO, 2011: 9).

표 2-6. 유휴(vacancy)의 측정 기준

| 구분 | | 유휴정도 | |
|---|---|---|---|
| | | 미이용 | 저이용(부분사용) 포함 |
| 유휴기간 | 현 시점 (혹은 기간에 대한 언급 無) | 김연진(2009), 김현주·이상호(2011), Garner(2009), 미국 센서스, 국내 빈집관련 조례(서울 노원구, 인천 남구, 부산광역시, 부산 남구 등) | 백나영·민찬홍(2002), 오준걸·김광현(2011), 임유경·임현성(2012) Davidson and Dolnick(2004) - APA Bowman and Pagano(2000; 2004) |
| | 일시적 | 곽수정(2007), 김연진(2009) | - |
| | 장기적 (1년 이상) | 농어촌정비법(제2조제12항), 국내 빈집관련 조례(서울 관악구, 안양시, 광주 남구, 충주시, 광양시, 울진군, 나주시 등) | - |

출처: 선행연구들과 국내 빈집 관련 법령을 바탕으로 연구자가 정리함.

한편, 방치(abandonment)의 측정 기준은 크게 물리적 방치, 경제적 방치, 사회적 방치로 구분된다. 물리적 방치를 보여주는 기준으로는 많은 연구자들에 의해, 사용되지 않고 비어 있는 유휴 상태를 포함하여, 쇠락하고 있는 물리적 외관, 건축물의 창호 폐쇄, 전기·가스·수도 등 공공서비스 중단 등이 제시되어왔다. 이러한 기준들은 비교적 표면적으로 잘 드러나는 것들로서 주로 외관을 관찰하는 방법을 통해 조사될 수 있으며, 공공서비스 중단의 경우 관련 기관의 자료를 통해 어느 정도 파악이 가능하다. 다음으로 경제적 방치를 보여주는 기준에는 소유주의 세입자에 대한 서비스 중단, 세금·부동산담보대출금·공공요금 체납, 소유주가 임대료 등 경제적 이익을 얻지 못하는 상태 등이 포함되며, 이러한 기준들은 대체로 파악하기가 까다롭다. 이는 소유주나 세입자를 대상으로 면접조사를 실시하거나, 세금·부동산담보대출금·공공요금의 납부 자료를 파악하거나 이러한 요금 체납으로 인해 압류되어 경매에 나온 부동산을 파악하는 식의 조사가 필요하기 때문이다. 마지막으로 사회적 방치를 보여주는 기준으로는 범죄 발생장소 등 공중안전 위협, 해충 출몰이나 쓰레기 산적 등으로 인한 공중위생 위협, 화재 위험, 근린 부동산의 가치 하락 등이 제시되어왔다. 이러한 기준들은 근린에 대한 생활방해(nuisance)을 보여주는

것으로서, 인근 주민들을 상대로 면접조사하거나 외관조사법 등을 통해 파악이 가능하다.

표 2-7. 방치(abandonment)의 측정 기준

| 구분 | 기준 | | 출처 |
|---|---|---|---|
| 물리적 방치 | • 사용되지 않고 비어 있음 | 현 시점 (혹은 기간 언급 無) | Linton et al.(1971), Urban Consortium(1977), The U.S. General Accounting Office(1978) |
| | | 장기적 유휴 (1년 혹은 2년 이상) | Pagano and Bowman(2000), NVPC(2005), Accordino and Johnson(2000) |
| | • 쇠락하고 있는 물리적 외관(미관저해)<br>- 훼손되었거나, 황폐화되었거나, 다 허물어져가는 등 불량한 건축물 외관<br>• 잡초, 쓰레기더미 등 관리되지 않는 땅<br>- 건축물의 구조적 결함이나 노후화 | | Bridges(1987), Linton et al.(1971), Luce(19xx), The U.S. General Accounting Office(1978), Urban Consortium(1977), Mallach(2010), 오준걸·김광현(2011) |
| | • 건축물의 창호 폐쇄(boarded-up) | | Linton et al.(1971), The U.S. General Accounting Office(1978) |
| | • 전기·가스·수도 등 공공서비스 중단 | | Urban Consortium(1977), Econsult Corporation et al.(2010) |
| 경제적 방치 | • 소유주의 세입자에 대한 서비스 중단 | | The National Urban League(1971), Mallach(2010) |
| | • 세금, 부동산담보대출금, 공공요금 체납 | | The National Urban League(1971), Urban Consortium(1977), Mallach(2010) |
| | • 임대료 등 소유주의 경제적 이익이 없음 | | Urban Consortium(1977) |
| 사회적 방치 | • 공중안전 위협(범죄 발생 등) | | Mallach(2010), Greenberg et al.(2000) |
| | • 공중위생 위협(건강상의 위험)<br>- 해충, 악취, 쓰레기, 소음, 환경오염 | | Luce(19xx), Greenberg et al.(2000), Wright and Davlin(1998), Mallach(2010) |
| | • 화재 위험 | | Luce(19xx), Mallach(2010) |
| | • 근린 부동산 가치 하락 | | Greenberg et al.(2000), Mallach(2010) |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

이처럼 기존 연구들에서는 도시가 처한 상황에 따라 유휴의 측정 기준이 방치를 판단하는 기준이 되기도 하고, 역으로 방치의 측정 기준이 유휴를 판단하는 기준이 되기도 하였다. 따라서 기존 연구들이 제시한 유휴와 방치의 측정 기준을 종합적으로 고려하여, 도시별 상황에 맞게 유휴·방치부동산을 규명하는데 사용할 수 있는 합리적인 기준과 지표를 마련할 필요가 있다.

현재 앞서 제시한 유휴와 방치의 측정 기준을 바탕으로 자료를 체계적으로 구축하고 있는 도시는 국내에서 찾아보기 어렵다. 따라서 먼저, 현재 사용 가능한 통계자료를 분석하여 전체 도시 차원에서 유휴·방치부동산의 유형, 발생량, 공간적 분포를 파악한 후, 유휴·방치부동산이 집중 분포하고 있는 지역을

중심으로 현장관찰조사와 소유주, 지역 주민, 공무원 등을 대상으로 한 면접 조사를 실시함으로써 유휴·방치부동산의 실태를 좀 더 상세히 파악하는 방식이 효과적일 수 있다. 또한, 유휴·방치부동산 군집 지역 도출 시, 버려진 토지(derelict land)나 브라운필드를 다룬 연구에서 제시하였던 물리적 환경 결핍에 관한 기준을 함께 고려하여 파악하는 것이 장기적인 도시 관리 전략을 수립하는데 유용할 수 있다.

표 2-8. 물리적 환경 결핍의 측정 기준

| 구분 | 기준 | 출처 |
|---|---|---|
| 환경적 결핍 | • 혼잡<br>- 혼잡한 주택밀도, 혼잡한 거리 등 | Lindblom and Farrah(1968), Luce(19xx) |
| | • 어메니티 및 공공서비스 부족<br>- 불충분한 녹지, 위락시설, 공원시설<br>- 적절한 빛, 공기, 오픈스페이스 부족<br>- 공공서비스 및 시설의 부족 및 결핍 | Bridges(1987), Lindblom and Farrah(1968), Luce(19xx) |
| | • 부정형·과소 필지, 불충분한 도로 | Luce(19xx), Bridges(1987) |

출처: 선행연구들을 바탕으로 연구자가 정리함.

기존 연구들에서도 알 수 있듯이 유휴 상태인 부동산의 상당수가 방치 상태를 함께 보이며 그 반대도 마찬가지이다. 또한, 기존에 구축된 자료만으로는 유휴부동산과 방치부동산, 혹은 유휴와 방치가 동시에 나타나는 부동산을 명확하게 구분 짓기 힘들다.

유휴는 사용되지 않거나 비어 있는 정도에 따라서 토지나 건축물(구조물)이 부분적으로 미이용되고 있는 상태를 포함할 수 있으나, 유휴 정도 측정의 어려움과 개입의 시급성을 고려하여 일차적으로 해당 부동산 전체가 미이용되고 있는 상태를 기준으로 분포를 파악할 수 있다. 한편, 방치는 물리적, 경제적, 사회적 방치로 구분될 수 있으나, 경제적 방치와 사회적 방치의 경우 물리적 방치에 비해 상대적으로 파악하기가 까다롭다. 여러 연구들에서 경제적 방치 상태에 있는 부동산으로서 세금 체납, 부동산 담보대출 체납 등으로 인해 압류되었거나 유치권이 설정된 부동산을 언급한 바 있다. 이를 파악하기 위해서는 과세대장, 공공기관이나 지자체의 압류재산 및 국유재산 공매 목록, 법원의 부동산 경매 목록 등의 자료를 활용할 수 있으나, 자료 구득이 용이하

지 않거나 지방 중소도시의 경우 경매 물건이 많지 않아 부동산의 방치 상태를 측정하는 기준으로 사용하기에 어려운 점이 있다. 또한, 사회적 방치 상태는 부동산이 쓰레기 적치, 해충 출몰, 안전이나 건강상의 위험, 화재 위험, 소음 등의 생활방해와 오염 등으로 근린의 안전과 쾌적한 삶을 위협하는 경우로 볼 수 있다. 이를 파악하기 위해서는 사회적 방치로 인한 민원 발생 정도를 파악하거나 현지조사 및 주민조사 등을 수행해야한다. 많은 경우 물리적 방치가 경제적 혹은 사회적 방치로 이어지거나 경제적 방치가 물리적 혹은 사회적 방치로 이어지는 경향을 보인다. 따라서 일차적으로 물리적 방치를 기준으로 방치 여부를 측정하는 것이 효과적일 수 있다. 한편, 공공서비스가 중단된 부동산과 공사중단 방치부동산의 경우, 물리적 방치를 나타내는 동시에 경제적 방치를 시사해 주는 기준으로 고려할 수 있다.

## 2. 유휴·방치부동산의 발생 특성

유휴·방치부동산의 발생은 다양한 요인들이 상호 연관되어 일어나는 다차원적인 현상이다. 이때 유휴와 방치부동산을 발생시키는 요인들은 서로 긴밀하게 연관되어 있으며, 유휴와 방치를 완전히 분리하여 논의하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 먼저 부동산을 유휴와 방치로 이끄는 주요 요인들을 외부적 요인, 내부적 요인, 주요 행위자들의 심리·행태 요인으로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1) 유휴·방치부동산의 발생 요인

#### (1) 외부적 요인

##### ① 사회구조적 요인

유휴·방치부동산 발생의 사회구조적 요인은 주로 사회 경제적 여건의 변화에 따른 것들로서, 도시화, 산업구조의 변화, 교외화, 행정체제 개편, 교통체

계의 변화 등을 꼽을 수 있다. 먼저, 산업화와 동반하여 이루어진 도시화 과정에서 도시로의 급속한 인구 이동은 농촌의 주택 수요 감소로 이어져 다량의 빈집을 발생시킨다. 이러한 인구 감소가 고령화, 저출산 흐름과 결합되어 특히 학령기 인구가 줄어들게 되고, 이는 행정 효율화를 위한 소규모학교 통폐합 정책과 맞물려 폐교의 증가로 이어진다(곽수정, 2007; 김연진, 2009; 우주희 외, 2009, 임유경·임현성, 2012; 최재필 외, 2010). 한편, 세계 경제가 재편되고 제조업 중심의 산업 사회가 정보화 사회로 전환됨에 따라, 발전소, 공장 등 기존 산업시설들이 다른 지역 혹은 다른 나라로 이전되거나 기능을 잃고 폐쇄됨으로써 유휴공간으로 전환되기도 한다(김연진, 2009; 김현주·이상호, 2011; 이덕진, 2014; Greenberg et al., 1990). 이러한 산업 쇠퇴는 관련 산업시설의 유휴뿐만 아니라, 일자리 및 인구 감소를 야기함으로써 상품 구매력과 부동산 수요를 감소시켜 빈집이나 빈 점포의 발생으로 이어질 수 있다.

또한, 신시가지 개발은 도시 중심부 부동산의 유휴나 방치를 야기하는 주된 요인으로 여겨진다. 서구의 교외화에 따른 도심 인구의 감소와 유사하게, 우리나라에서도 도시 외곽에 조성된 신시가지로의 인구 유출이 구도심 혹은 구시가지의 공동화를 불러와 유휴공간을 발생시키고 있다(김연진, 2009; 임유경·임현성, 2012). 즉, 도심부의 인구 유출은 직접적으로 빈집을 양산하고, 고객 감소에 따른 영업부진으로 인해 매출 감소를 겪게 되는 상점들은 폐업에 이르게 된다(김광중 외, 2010; 오승훈, 2015). 이와 더불어 신시가지에 기업화된 대형소매점이 등장하고 유통구조가 새롭게 개편됨에 따라 재래시장을 포함한 전통적인 도심 상권이 위축될 수 있으며(김광중, 2010), 이는 빈 점포의 발생으로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라 우리나라의 많은 도시들에서 시청, 법원, 경찰서 등의 공공기관이 신시가지로 동반 이전하는 양상을 보임에 따라(김광중, 2010), 기존 공공청사와 부지가 적절히 활용되지 못할 시 빈 채로 남겨질 우려가 있다. 또한, 행정구역 개편에 따른 행정시설 통·폐합으로 인하여 기존 행정시설이 유휴화되기도 한다(곽수정, 2007; 김연진, 2009; 김현주·이상호, 2011; 임유경·임현성, 2012). 이러한 공공기관의 이전은 연관된 직종의 오피스 이전을 동반하며, 이로 인해 고객 감소를 경험하는 주변 점포들이 폐업하는 등 연쇄적인 유휴공간의 발생을 가져올 수 있다(오승훈, 2015; 임유경·임현

성, 2012).

한편, 군사시설, 사회기반시설 등 대규모 시설의 전략적 이전에 따라 이전 적지가 유휴공간으로 남게 될 수 있다(곽수정, 2007; 김연진, 2009; 김현주·이상호, 2011). 또한, 교통의 발달에 따른 주요 교통수단 및 교통체계의 변화는 철도역사, 철로, 터널, 교량, 항만 등 기존 교통시설의 폐기를 가져온다(곽수정, 2007; 김현주·이상호, 2011). 더 나아가 교통 네트워크의 발달은 운송비를 감소시켜 산업시설들이 좀 더 저렴한 공간으로 이전하도록 이끎으로써, 과거의 산업시설들, 철도역사, 창고 등을 유휴공간으로 만드는 중요한 요인으로 작용한다(이덕진, 2014).

**② 시장·경제적 요인**

주택, 상점 등 민간 소유의 유휴·방치부동산의 경우, 특히 공급량에 비해 시장 수요가 극히 낮고 부동산을 통한 수익성을 기대하기 어려워 거래가 거의 이루어지지 않는 취약한 부동산 시장에서 발생할 확률이 높다. Accordino and Johnson(2000)은 중심시가지(innercity)에서 취약한 부동산 시장이 형성되는 일련의 과정을 잘 묘사하고 있다. 그들에 따르면, 중심시가지 근린에 위치한 주택은 같은 지역의 다른 주택들뿐만 아니라 더 큰 주택 시장 안에 있는 주택들과 경쟁해야 하는데, 주택은 위치가 고정되어 있으므로 소비자들은 주택뿐만 아니라 정부가 제공하는 서비스들을 패키지로 구매하게 되며, 이에 따라 사람들은 종종 중심시가지 근린을 피하는 결정을 하게 된다(Accordino and Johnson, 2000). 이처럼 주민들이 중심시가지를 떠남에 따라 남아있는 주민들이 주택의 질을 향상시키는 과정을 통해 낙수효과(filtering down process)가 발생하나, 가구수에 비해 주택수가 더 많기 때문에 주거 사슬의 끝에는 수요가 거의 없는 방대한 양의 주택이 남게 되고(Burchell and Listokin, 1981), 가장 열악한 중심시가지 근린에서의 주택 수요가 급락함에 따라 임대료 역시 급감하게 된다(Accordino and Johnson, 2000). 소득이 낮아진 부동산 소유주는 “유지관리를 미루고, 서비스 질을 떨어뜨리며 일반적으로 즉각적인 이익과 트레이드오프 하는” 등 건물의 수명 연장에 반하는 과정

에 돌입하게 된다(White, 1986: 313; Accordino and Johnson, 2000). Salins(1980)와 Sternlieb and Burchell(1973)에 따르면 그러한 과정은 ①중요치 않은 수리는 미루거나 하지 않고, ②담보 대출 의무를 이행하지 않으며, ③재산세 지불을 멈추고 소유권 상실과 방치를 시작하게 되는 것으로서(Accordino and Johnson, 2000에서 재인용), 이는 직접적으로 부동산의 물리적 방치와 경제적 방치를 야기하게 되며 사회적 방치로까지 이어질 수 있다.

이처럼 민간 소유 부동산의 방치에는 특히 경제적 이유들이 중요하게 작용하는데, 대부분 소유주들이 부동산을 계속해서 사용하거나 유지하는 것이 잠재적인 이익을 넘어 잠재적인 손실이라고 판단할 때 종종 발생한다(Mallach, 2010: 5). 이처럼 부동산 시장이 취약한 곳에서는 소유주의 재정적 한계와 이익 감소가 부동산 유지관리에 부정적인 영향을 미쳐 부동산의 방치가 촉발되는 양상을 보인다. 또한 유휴와 방치가 함께 나타나는 부동산이 많고, 이러한 상태가 장기화되는 경향을 보인다. Mallach(2010)에 따르면 특히 임대 주택의 방치는 부정적인 현금 흐름에 의해 크게 좌우되며, 종종 중심시가지의 임대 부동산을 소유하고 운영하는 것의 어려움으로 인해 방치 상태가 악화된다. 또한, 자가 단독주택의 방치는 소유주의 사망이나 이주 후에 종종 발생하며, 대부분 소유주가 주택담보대출이나 재산세를 납부할 능력이 없기 때문에 혹은 그 지역에서의 낮은 주택 수요 때문에 발생한다고 보았다(Mallach, 2010).

한편, 부동산담보 대출금 및 세금 체납으로 인해 압류된 부동산이 취약한 부동산 시장과 결합될 경우 유휴나 방치에 이를 수 있다. 부동산의 상태가 양호하고 부동산 시장이 견고하다면 압류된 주택은 단기간 내 다시 점유될 수 있지만, 시장 수요가 낮을 경우 해당 부동산의 소유권을 가진 지자체, 대출기관 등이 부동산을 수리해서 시장에 내놓을 가능성이 희박하기 때문에 압류는 방치 위험을 극단적으로 증가시킨다(Mallach, 2010).

#### ③ 법·제도 및 정책적 요인

도시계획과 각종 토지이용 및 부동산 관련 법·제도와 규제, 그리고 정부 정책들은 종종 부동산의 유휴나 방치를 야기한다. 임유경·임현성(2012)은 용도

지구 지정이 유휴공간 발생에 간접적인 영향을 미칠 수 있다고 보았는데, 가령, 보존지구일 경우 개발 제한으로 인해 부동산 가치가 하락하게 되고 이는 부동산의 거래나 유지관리에 영향을 미쳐 방치 상태로 이어질 수 있다. 한편, 쇠락한 물리적 환경을 개선하고자 도시및주거환경정비법, 도시재정비촉진을위한특별법 등에 근거하여 지정된 정비구역 내에서, 오히려 부동산의 유휴나 방치가 빈번하게 발생하기도 한다. 이는 정비구역으로의 지정 그 자체가 개별적인 환경개선과 유지관리를 억제하는 효과를 내고, 특히 건축허가제한 조치가 취해진 일부 정비구역에서는 개별적인 개발이 원천적으로 억제되기 때문이다(김광중, 2010: 47). 따라서 사업이 장기화될수록 민간투자 유입이 지연되고 환경 개선이 유보되어 부동산의 유휴나 방치가 촉발된다.

또한, 도시계획 상의 토지이용 정책, 주택 및 교통정책들이 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 수도권 집중의 분산과 지방의 균형발전을 위해 시행된 공공기관 지방 이전과 같은 국가 정책은 대규모 공공건물의 유휴를 야기한다(임유경·임현성, 2012). 한편, 교외로의 이주와 외곽의 신규택지개발을 장려하는 공공정책은 도심부에서 유휴·방치부동산을 발생시키는 주요 요인이다. 미국 내 연구들에서는 2차 세계대전 이후 연방정부의 교통 정책(주간 고속도로 건설)과 주택 정책(중심도시로부터 교외로 이주하는 많은 중산층에게 보조금 지급)이 함께 작용하여 중산층을 교외로 흡수시킨 것으로 분석하고 있다(Accordino and Johnson, 2000). 김광중(2010)에 따르면, 이러한 서구의 정책들이 교외화에 미친 영향이 간접적이었던 것에 비해, 한국의 신시가지 개발 과정에서 이루어진 공공정책들은 보다 직접적이고 강력했다. 한국에서는 공공정책에 의한 택지개발을 통해 중앙정부와 지방정부가 직접 신시가지 개발을 주도하였으며, 공공기관을 외곽 신시가지로 함께 이전함으로써 새로운 중심지와 주거지 형성에 적극적인 역할을 수행하였다(김광중, 2010: 47). 그 결과 구시가지의 중산층이 보다 나은 환경을 가진 신시가지로 이전함에 따라 구시가지에는 방대한 유휴·방치부동산이 남게 된다.

지방 정부의 부동산 유지관리에 대한 태도나 접근 방식은 유휴·방치부동산의 발생에 있어서 매우 중요하며, 이는 도시마다 차이를 보인다. 어떤 도시들은 공격적으로 간섭주의 자세를 취하는 반면 자유방임주의 스타일을 지향하는

도시들도 있으며, 공공이 소유한 유휴지를 가능한 한 빨리 처분해야 할 골칫거리로 간주하는 도시들이 있는 반면 그것을 미래 도시경관의 핵심 부분으로 간주하는 도시들도 존재한다(Bowman and Pagano, 2000). 이처럼 지방 정부의 정책 방향에 따라 부동산의 유휴나 방치 정도가 차별적으로 나타날 수 있으며, 상위 정부의 법·제도나 정책에 의해서도 영향을 받는다. Accordino and Johnson(2000: 313)은 대부분의 미국 주 법률들이 지방 정부의 행동을 심각하게 제약함으로써, 주변 커뮤니티를 희생해가면서까지 개별 부동산 소유주를 보호한다고 지적하였다. 즉, 미국의 건물 유지관리 법안(building maintenance codes)은 최소한의 부동산 유지관리만을 요구하므로, 이웃하는 부동산들에 부정적인 외부효과를 야기할 수 있다(Accordino and Johnson, 2000: 313). 이는 법규의 한계로 인해 사회적 방치가 야기될 수 있음을 보여준다.

Greenberg et al.(1990)는 TOADS를 의무로부터 도망친 소유주에 의해 방치된 건물과 땅으로 보면서, 이러한 부동산을 재생하고 또 방지하기 위해서는 '책임감이 지속되는 소유권(ownership lasting responsibility)'을 부여하는 방법들이 필요하다고 보았다. 우리나라의 경우 미국과는 달리 최소한의 건물 유지관리를 요구하는 법이나 제도가 마련되어있지 않으며, 기본적으로 사유재산 대해서 개입할 수 없다는 생각이 지배적이다. 따라서 부동산 유휴나 방치의 예방에 있어서 기본적으로 소유주의 관리에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 그러나 부동산의 방치를 막기 위해서는 부동산이 유지되거나 개선되도록 돕는 경제적 인센티브가 필요하다. Mallach(2010)는 시 정부가 특히 어려움에 처한 근린이나 취약한 부동산 시장 내에 있는 소유주들을 적절히 지원하지 않을 시 부동산의 보존보다 방치가 더 많아질 수 있음을 지적하였다.

한편, Accordino and Johnson(2000)는 세금이 연체된 부동산을 획득하고 처분하는 과정에서 부동산의 유휴나 방치가 발생할 수 있음을 다양한 측면에서 보여 준다. 먼저, 어떤 정부에서는 세금 연체 부동산을 오랫동안 압류하지 않고 내버려두기도 하며, 일반적으로 세금 연체 부동산을 획득·판매하는 과정이 길고 복잡하여 장기간 부동산이 활용되지 못하고 방치되기도 한다. 가령, 미국의 경우 일반적으로 부동산이 수년간(어떤 주에서는 2년, 다른 주에서

는 4년 이상) 세금이 연체될 때까지 공매 과정을 시작할 수 없고 한번 시작된 법적 절차(소유주 찾기, 소유주에게 통지 등)는 2년까지 걸릴 수 있으며, 특히 소유권이 명확하지 않은 경우 지자체의 부동산 처분은 사실상 불가능하다(Accordino and Johnson, 2000: 313). 또한, 부동산의 세금이 연체될 경우 법정뿐만 아니라 도시나 카운티 검찰청이 개입되고 부동산 유지관리, 해충 통제, 공매 과정 운영, 부동산 소유권 찾기 등 다양한 기능을 수행하는 협력자들이 개입되므로, 이 중 어떤 부분에서 문제가 발생할 경우 전체 과정이 지연될 수 있다(Accordino and Johnson, 2000: 313). 뿐만 아니라, 많은 도시들에서 이러한 과정에 투입할 직원들이 부족하여 일정 부분 근린의 시민연합들과 비영리개발기관에 의존하고 있는데, 이러한 기관들이 잘 발달하지 못한 근린에서는 여러 가지 문제들이 발생할 수 있다(Accordino and Johnson, 2000).

또한, 세금 연체 부동산들이 공매 과정을 통해 팔렸다 하더라도, 새로운 소유주가 부동산을 보수하여 재이용하지 않고 단지 투기적인 투자로서 이용하는 경우 부동산이 유휴되거나 방치될 수 있다. 이를 방지하기 위해 공매 처분 부동산의 모든 구매자들이 각 부동산에 대한 개발 및 일정 계획을 제출하도록 요구하고(샌디에고의 Statement of Intent policy를 적용), 위반 시 벌금 혹은 부동산 몰수를 통해 처벌하는 지자체들도 존재한다(Accordino and Johnson, 2000: 312-313).

### (2) 내부적 요인

유휴·방치부동산의 내부적 촉발 요인은 주로 부동산의 자체적인 특성, 그리고 그것을 둘러싸고 있는 근린 환경과 관련된 물리적 특성이다. 즉, 건축물의 물리적 노후화 및 구조적 불량, 시장 노후화, 부지 환경 취약, 토지 오염 등이 부동산 유휴·방치의 요인이 될 수 있다. 건축물의 노후화는 시간이 흐르면서 발생하는 자연스러운 현상이나, 이에 대한 적절한 유지관리가 이루어지지 않을 경우 물리적 방치로 이어질 수 있다. 건축물의 물리적 상태가 부동산의 잠재적인 시장 가치를 초과하는 신규 투자 없이는 생산적인 사용이 불가능

할 때, 합리적인 소유주는 투자에 대한 보상을 기대할 수 없기 때문에 건축물에 더 이상 투자하지 않을 것이다(Mallach, 2010: 5). 종종 산업용 부동산이나 브라운필드의 방치는 많은 오래된 산업시설들의 노후화를 반영하며, 실제 혹은 인지된 환경오염과 관련된 비용 및 불확실성에 의해 악화되고 때때로 직접적으로 촉발되기도 한다(Mallach, 2010). Bowman and Pagano(2004)에 따르면, 몇몇 브라운필드의 경우 실제 오염 여부가 명확치 않음에도 불구하고 인지된 오염만으로 종종 재개발에 대한 열망이 꺾이고 유휴 상태로 남겨지기도 한다.

한편, 건축물이 구조적으로 불량하여 사용하기 부적합할 시 노후화 없이도 유휴나 방치로 진행될 수 있다. 시장 노후화는 주어진 입지와 물리적 상태 하에서, 건물의 규모나 배치가 더 이상 소비자 선호를 반영하지 못하고 잠재적인 구매자나 세입자에게 매력적이지 않을 때 발생한다(Mallach, 2010: 5). 이 경우 해당 부동산이 다른 용도로 적절히 전환되지 않을 경우 유휴나 방치 상태가 될 수 있다. 부동산의 입지는 소유주가 건축물의 물리적 노후화 혹은 시장 노후화를 극복하기 위해 보수하여 재활용할 것인지 아니면 교체할 것인지를 결정하는 중요한 기준이 되며, 좋지 못한 입지로 인식될 경우 노후화 없이도 방치가 일어날 수 있다(Mallach, 2010: 5). 또한, 접도여건 불량, 부정형의 필지형태, 소규모 필지 등 부지의 환경이 취약할 경우 부동산의 유휴나 방치가 더욱 쉽게 일어날 수 있다(임유경·임현성, 2012). 전영미·김세훈(2016: 97)은 인천 구시가지의 빈집 발생 메커니즘을 미시적 차원에서 분석하여, “블록(폐쇄성), 가로(폭, 연결성), 필지(규모, 형상), 건물(주택유형, 건축년도, 연면적, 구조) 등의 물리적 특성들이 빈집의 발생 위치, 공간적 발생 밀도, 그리고 빈집 건물의 상태에 영향을 미치고 있음”을 확인한 바 있다. 이상에서와 같이, 부동산 자체의 물리적인 취약성은 유휴·방치부동산 발생의 요인인 동시에 재활용의 주요 걸림돌로서 부동산의 유휴나 방치 상태를 더욱 고착화하고 심화시킬 수 있다.

부동산을 둘러싼 근린 환경 역시 유휴나 방치에 영향을 미칠 수 있다. Sternlieb et al.(1974)은 미국의 Newark를 대상으로 부동산 방치 요인을 연구한 결과, 부동산 유지관리의 질, 근린 공실률, 이웃 주택의 상태 등이 방치

가능성과 관련하여 유의미하며, 주택의 황폐화 비율이 낮은 지역에서 부동산 방치가 덜 일어난다고 분석하였다. 또한, 빈곤가구가 집중되어 있는 지역에서는 경제적 빈곤으로 인해 주택의 유지관리가 이루어지지 못하여 물리적 쇠퇴가 발생하게 되는데, 이러한 쇠퇴가 심화되면 부동산 방치에 이른다(Power and Mumford, 1999). 임유경·임현성(2012)에 따르면 노후주거지, 특히 기반시설이 열악한 구릉지에 형성된 주거지에서 빈집이 다수 발생하는데, 이들 지역의 경우 상대적으로 고령인구의 비율이 높아 거주하던 노인이 사망한 이후 건물이 방치되는 경우가 발생한다.

### (3) 주요 행위자들의 심리·행태 요인

부동산의 유휴와 방치는 부동산 자체의 특성과 그것을 둘러싼 외부적, 내부적 환경에 영향을 받기도 하지만, 부동산의 처분 및 유지관리의 권한과 책임을 가진 소유주의 행태에 보다 직접적인 영향을 받는다. 따라서 소유주의 방치 심리, 부동산 유지관리에 대한 책임감과 역량, 소유주와 세입자의 관계 등 소유주의 심리적, 행동적 특성이 유휴·방치부동산 발생의 주요 요인이 될 수 있다. 먼저, 근린 내에 부동산 방치가 만연할 때 소유주는 방치 심리를 가질 수 있다. Mallach(2010: 9)는 방치된 부동산이 근린 내 건물들의 최소 3~5%를 차지할 때, 부동산 소유주들은 이를 향후 근린 쇠퇴의 조짐으로 보게 되고 이에 따라 스스로 부동산을 희생시키기 시작할 수 있다고 보았다. 이는 앞서 언급한 주택 유닛의 황폐화 비율이 낮은 지역에서 방치가 덜 빈번하다는 Sternlieb et al.(1974)의 연구 결과와도 상통한다.

다음으로, 부동산에 대한 소유주의 책임감과 헌신은 부동산의 유지관리에 밀접한 영향을 미친다. 대체로 해당 부동산에 거주하는 소유주는 유지관리에 대한 책임감이 높고 이는 근린의 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 투기 의도를 가진 소유주나 부재지주의 경우 상대적으로 낮은 책임감을 가진다. 후자의 집주인들은 향후 개발에 대한 기대 심리로 인해 부동산을 제대로 관리하지 않고 보유하는 성향을 보이며, 정비사업이 지연되거나 해제된 경우에도 부동산을 그대로 방치하는 모습을 보인다(임유경·임현성, 2012). 또한, 소유주

가 불명확하거나 다수인 경우 부동산에 대한 책임감을 기대하기 어렵고, 이는 부동산 유지관리의 실패로 이어져 방치를 촉발할 수 있으며, 재개발의 주요 장애물이 되기도 한다(Nesmith, 2003). 특히, 고령 소유주가 유언 없이 죽거나 부동산을 다수의 상속자에게 남기거나 명확하지 않은 소유권을 남길 때 부동산은 방치될 위험성이 높다. 하지만 상속자가 분명한 경우일지라도 상속자가 종종 부동산과 주변 근린에 대해 아무 것도 모르며 그것을 처분하거나 임대하기보다는 그냥 내버려두기 쉽다(Accordino and Johnson, 2000: 312-313). 특히 사망한 소유주가 남긴 부동산의 시장성이 없을 때 상속인들은 쉽게 그 부동산을 버릴 수 있다(Mallach, 2010).

소유주와 세입자의 관계 역시 소유주의 부동산 방치 결정에 영향을 미칠 수 있다. 미국의 도시를 연구한 Sternlieb et al.(1974)에 따르면, 백인 소유주와 흑인 세입자 간 인종적 긴장감이 세입자 반달리즘과 소유주의 부동산에 대한 헌신 감소와 책임 포기로 전환된다. 이러한 결과는 소유주와 세입자 간의 관계에서 두려움과 편견이 만연할 때, 효과적인 부동산 관리가 불가능함을 보여주는 것이다.

인근 주민들과 지방 정부의 태도는 부동산의 유휴나 방치 상태로의 전환 흐름을 더욱 고착화하는 요인으로 작용한다. Wallwork(1974)는 버려진 토지가 가지는 잠재적인 공중위생의 위험에 대해 인근 주민들이 일반적으로 무관심하다고 지적하면서, 이를 '버려진 토지 심리(derelict land mentality)'로 보았다(Greenberg et al., 1990: 440에서 재인용). 이와 관련하여 Greenberg et al.(1990)은 주민의 관심과 동원이 없을 경우 지방 정부가 행동에 대한 압력을 받지 못하기 때문에, TOADS를 가진 커뮤니티들이 그러한 토지와 관련된 문제들에 대항하여 동원되는 것이 중요하다고 언급하였다. 이처럼 인근 주민들의 무관심은 부동산의 사회적 방치를 묵과하여 유휴·방치부동산의 방치 상태를 악화시킬 뿐만 아니라, 행정의 관심을 불러오지 못해 적절한 개입이 이루어지지 못하도록 하며, 행정서비스의 감축으로 부동산의 사회적 방치가 더욱 확산되고 강화되는 결과를 야기한다.

한편, 상업용 부동산의 유휴와 방치는 소비자의 선호 및 구매력의 이동과 밀접한 연관성을 가진다. 즉, 소비자 선호 변화로 인해 특정 업종(가령, 숙박

업, 목욕업, 양장점, 다방 등)이 사양화됨에 따라 폐업하는 상점이 발생하거나(오승훈, 2015), 고객 이동에 따른 상권 쇠퇴로 인해 소유주들이 세입자를 찾기 어려워져 빈 점포가 발생할 수 있다(Mallach, 2010). 또한, 부동산 관련 시장 상황이나 정부 정책 등에 관한 소유주의 정보 부족은 종종 저평가되는 방치의 요인이다. 더 나은 정보, 훈련, 조언은 방치를 줄이도록 도울 수 있고 건물을 생산적인 용도로 되돌릴 수 있다(Mallach, 2010).

지금까지 살펴본 유휴·방치부동산 발생의 다양한 요인들을 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

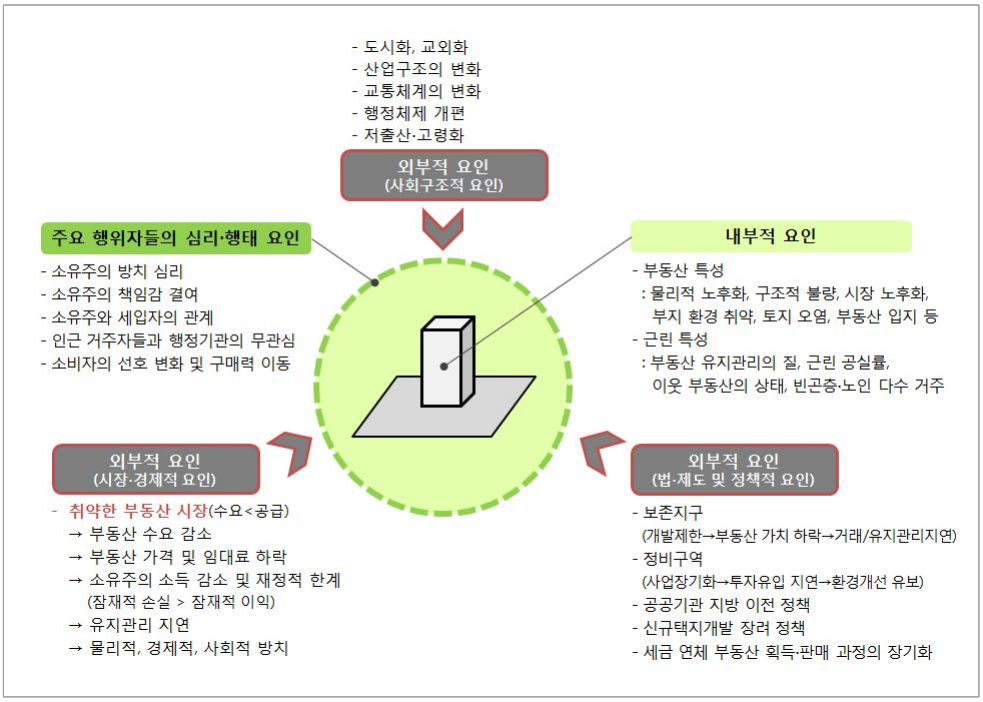



그림 2-1. 유휴·방치부동산 발생의 다양한 요인들

### 2) 유휴·방치부동산 발생의 공간적 군집과 고착화

기존의 연구들에서 유휴·방치부동산은 종종 군집되어 있으며 주변에 전염되어 확산되는 경향이 있는 것으로 인지되어왔다(손은정 외, 2015; Bowman and Pagano, 2004; Morckel, 2014; Schilling, 2002; Wilson et al, 1994 등). 하지만 실제로 유휴·방치부동산의 군집이나 확산 여부를 실증적으로 분석한 연구는 미미한 형편이며, 군집이나 확산 현상이 시간이 지남에 따라 고착화되는지 여부를 밝힌 연구들은 찾아보기 힘들다. 다만 일부 연구들에서 주택의 유휴·방치에 초점을 두어 이러한 경향을 확인하려는 노력이 이루어졌다.

Wilson et al.(1994)은 장기간 세금이 연체된 주택(tax delinquent residential units)을 방치된 주택으로 상정하고, 미국 클리블랜드 시를 대상으로 1978-1980년과 1988-1990년 두 기간 동안 센서스 트랙(track)을 공간단위로 하여 방치된 주택 비율의 변화 패턴을 파악하였다. 이를 통해, 주택의 방치 현상이 황폐화된 중심부 바깥 지역으로 전염되는 경향을 보이면서 확산되었음을 밝혔다. 즉, 십 년에 걸쳐 방치의 중심부(abandonment core)에서 가장 가까운 근린들이 방치의 강도 면에서 가장 높은 증가를 보인 것으로 분석되었다. 이들의 분석 결과는 중심부(core)에 직접적인 근접 거리 내(중심부로부터 1/4마일 - 약 400m - 이내)에 있는 근린들의 경우 십 년 동안 방치가 21% 증가한 반면, 이보다 더 바깥에 있는 근린들(중심부로부터 1/4에서 1/2마일 사이에 있는 근린, 중심부로부터 1/2마일 이상 떨어진 근린)에서는 방치가 16% 증가하였거나 11% 감소하였음을 보여주고 있다(Wilson et al, 1994: 499). 이처럼 Wilson et al.(1994)은 도시 내 방치 현상의 확산 패턴을 시각적으로 보여주었으나, 그러한 현상의 군집 여부나 두 시점 사이의 고착화 경향을 실증적으로 분석하지는 못했다.

한편, Morckel(2014)은 방치된 주택(abandoned houses)이 군집을 형성하고 확산된다는 인식이 오랫동안 널리 퍼져있음에도 불구하고 이에 대한 실증적인 증거를 제시한 연구들은 매우 한정적임을 지적하면서, 방치된 주택의 군집이 통계적으로 유의미한지 여부를 실증하고자 했다. 그는 미국 오하이오 주의 콜럼버스 시와 영스타운 시를 대상으로 센서스 블록(block groups)을

공간 단위로 하여 방치된 주택의 군집이 공간적 자기상관성을 가지는지 살펴보기 위해, Moran's I 분석과 LISA 분석을 실시하였다. 그 결과 방치된 주택의 군집은 공간적 자기상관성을 가지고 있으며, 특히 높은 방치를 보이는 근린은 다른 높은 방치를 보이는 근린의 주변에 위치하고 낮은 방치를 보이는 근린은 다른 낮은 방치를 보이는 근린의 주변에 위치하는 것으로 분석되었다. 하지만 시계열적 자료의 불충분으로 인하여, 확산이나 군집의 고착화 여부에 대해서 밝히지는 못했다.

최근 국내에서 이루어진 손은정 외(2015)의 연구에서는 부산시의 공·폐가 밀집지역을 행정동 수준에서 도출하고, 해당 밀집지역이 시·공간적으로 고착화되면서 인접 지역으로 확산되는지 여부를 분석하였다. 먼저 이들은 부산시 201개 행정동별로 2005, 2010, 2015년도 공·폐가 비율을 산출한 후 Getis-ord $G_i^*$ 통계값을 이용한 핫스팟 분석을 통해 $G_i^* \geq 2.58$인 동을 추출하는 방식으로 세 시점의 공·폐가 밀집지역을 도출하였다. 다음으로 각각의 밀집지역들을 중첩하여 공간 패턴 변화를 분석함으로써 밀집지역의 고착화 및 확산 여부를 판단하였다. 그 결과, 지난 10년 간 부산시의 공·폐가 밀집지역은 중구, 동구, 서구, 영도구 등 원도심 및 원도심 인근지역에서 점점 더 고착화될 뿐만 아니라 주변 지역으로 확산되고 있는 것으로 나타났다. 이들에 따르면, 부산시 공·폐가 밀집지역의 확산 패턴은 시간이 흐를수록 더욱 노후화되고 불량해지는 주택들이 수리되지 못하고 방치되면서 원도심 주변으로 공·폐가가 지속적으로 증가하고 있음을 시사해준다. 또한, 이들은 지난 10년 동안 공·폐가 밀집지역으로 추출된 19개 동을 대상으로 인구·사회학적, 주택환경 및 근린 주거환경 특성을 분석하였다. 그 결과, 공·폐가 밀집지역에는 독거노인 및 저학력 빈곤 계층이 주로 거주하고 있으며 근린과 주택의 물리적 환경이 매우 불량한 것으로 나타나, 해당 지역에 대한 관리 및 활용방안 마련이 시급함을 지적하였다.

손은정 외(2015)는 앞선 연구들에서 한 단계 더 나아가 밀집지역이 시·공간적으로 고착화되면서 주변 지역으로 확산되고 있음을 실증적으로 밝히고 밀집지역의 특성까지 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 현상이 왜 일어나는지에 대해서는 구체적으로 제시하지 못했다. 또한,

해당 연구의 분석 결과가 도시 전체 차원에서의 군집이나 고착화 경향을 살피는 데는 상당히 유용할 수 있으나, 그러한 현상이 근린 차원과 주민들에게 실제로 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 정보는 알 수 없다는 점에서 한계를 가진다.

한편, 유휴·방치 주택들이 군집을 이루고 있는 곳 주변으로 더욱 확산되면서 강화되는 이유는 해당 지역이 거주자와 주택 및 근린의 주거환경이 취약하여 유휴·방치가 일어나기 쉬운 조건을 가지고 있기 때문일 수 있으나(손은정 외, 2015), 다른 한편으로는 유휴·방치 주택들이 밀집되어 있는 환경이 주는 심리적인 영향 및 그에 따른 행태와 밀접한 관련이 있을 수 있다. 이와 관련하여 근린 쇠퇴와 황폐가 방치부동산 및 유휴부동산들이 많이 발생하는 커뮤니티에서 빠른 속도로 발생한다고 본 Schilling(2002)의 연구에 주목할 필요가 있다. 그에 따르면, 주민들은 몇몇 방치된 건물들이 근린 전반에 빠르게 확산될 수 있음을 인지하면서 방치된 건물이 있는 거리를 걸을 때 종종 안전하지 못함을 느낀다. 하지만 새로운 유휴부동산들이 증가할수록 지방 정부들은 방치된 건물들을 안전하게 유지하는데 필요한 충분한 자원을 가지지 못하게 되며, 몇몇 부동산 소유주들은 건물을 유지하고 새로운 임차인을 구하는데 무력감을 느끼게 된다. 뿐만 아니라 부동산 개발자들과 기업체 소유주들 역시 이러한 근린에 투자를 꺼리게 되며, 많은 주민들이 근린을 떠나고 근린의 일반적인 것(neighborhood norm)으로서 황폐에 익숙하게 된 사람들만 남게 되는 등 해당 근린은 황폐의 악순환 고리에 위치하게 된다(Schilling, 2002: 5).

Mallach(2010) 역시 유휴·방치부동산이 대규모로 발생할 때, 커뮤니티의 웰빙을 약화시키고 주민들과 외부인들이 해당 근린을 인지하는 방식에 영향을 줄 수 있음을 언급하였다. 즉, 방치부동산에 대한 시선은 사회적 고립을 조장하고 커뮤니티 참여를 막으며 커뮤니티의 사회적 통제를 망가뜨리면서, 인근 주민들의 사기에 부정적인 영향을 미친다. 또한, 방치부동산들이 최소한 근린 내 건물들의 3~5%를 차지하고 있을 때, 부동산 소유주들이 방치부동산들을 향후 근린 쇠퇴의 조짐으로 보면서 부동산 방치를 시작할 수 있다고 보았다(Mallach, 2010).

이상의 내용은 유휴·방치 주택이 근린 내 군집을 형성하고 시간이 지남에

따라 고착화되는 일련의 과정이 근린의 물리적인 환경 조건과 더불어 사람들의 심리·행태적인 측면의 복잡한 상호작용에 따른 것임을 시사해준다. 따라서 유휴·방치부동산의 군집이 고착화되고 더욱 강화되는 주요 요인으로서, 사람들의 인식과 태도가 중요한 역할을 하고 있음에 주목할 필요가 있다.

### 3) 유휴·방치부동산이 근린 환경에 미치는 영향력

유휴·방치부동산은 근린에 다양한 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 왔다. 종종 흉물스러운 경관을 연출하여 미관상의 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 투자 감소, 이웃한 부동산의 가치 하락을 야기하고, 범죄 장소로서 이용되거나 화재 위험성 등으로 인하여 공공 안전을 위협하기도 한다. 또한, 쓰레기 투척, 해충 출몰 등으로 인해 공중위생이 저하되어 이웃 주민들의 건강상의 위험을 발생시키기도 하며, 크고 작은 다양한 생활방해들을 초래하기도 한다. 이러한 문제들에 대응하기 위해 지자체들은 많은 재정을 필요로 하며, 적절한 대응이 이루어지지 않을 경우 주민들의 삶의 질이 크게 저하될 수 있다.

#### (1) 근린 부동산 가치에 대한 영향

Accordino and Johnson(2000)에 따르면, 유휴·방치부동산은 이웃한 부동산의 시장 가치를 떨어뜨림으로써, 해당 부동산의 소유주들이 상당한 비용을 감내하도록 만든다. 즉, 유휴·방치부동산으로 인해 시장 가치 및 평가된 가치가 하락한 이웃한 부동산의 소유주들은 자산 가치가 감소함에 따라 부의 감소를 경험하며, 해당 부동산을 재판매하는 것조차 매우 어렵게 된다(Accordino and Johnson, 2000: 303).

한편, EPOP and Temple University(2001)는 필라델피아에서 유휴·방치부동산이 인근 주택의 판매가격에 미치는 영향을 헤도닉 모델을 사용하여 추정한 결과, 방치된 주택과의 근접성 및 블록 내 방치된 주택의 수가 인근 주택의 판매가격에 영향을 미침을 밝혔다. 이러한 결과를 도출하기 위해 그들은 구체적으로 세 가지 모형을 구축하고 분석하였다. 첫 번째 모델에서, 방치된

주택과의 근접성이 판매가격에 영향을 미치는 정도를 분석한 결과, 가장 가까운 방치된 주택과의 거리가 150피트 이내인 주택의 경우 7,627달러, 150~299피트 거리인 주택의 경우 6,819달러, 300~449피트 거리인 주택의 경우 3,542달러의 순 손실을 경험하는 것으로 분석되었다. 즉, 방치된 주택으로부터 멀리 떨어질수록 순 손실이 더 작은 것으로 나타났다. 두 번째 모델에서, 블록 내 방치부동산 수의 변화가 판매 가격에 영향을 미치는 정도를 분석한 결과, 블록 내 1~6개 방치부동산이 존재할 경우 남아있는 주택들에 5,000달러 이상의 순 손실을 가져오는 것으로 나타났다. 방치부동산이 5개, 6개 존재할 때 판매가격의 순 손실은 각각 10,043달러와 7,604달러로 나타났다. 세 번째 모델은 방치부동산의 존재 여부가 판매 가격에 영향을 미치는지 분석한 것으로서, 블록 내 방치부동산이 없는 경우(구조물 혹은 부지)와 있는 경우(1개 이상)에 따라 판매가격이 어떻게 달라지는지를 분석하였다. 분석 결과는 방치부동산을 가진 블록에 위치한 주택들이 방치부동산이 없는 블록에 위치한 주택들에 비해 6,715달러 낮게 판매된 것으로 나타났다(EPOP and Temple University, 2001). 이상의 실증분석 결과들은 유휴·방치부동산이 근린의 부동산 가치에 부정적인 영향을 미치고 있음을 다양한 각도에서 보여 준다.

한편, 유휴·방치부동산으로 인한 근린 내 부동산 가치의 전반적인 하락은 해당 지방 정부의 재정상의 어려움으로 이어질 수 있다. 즉, 지방 정부들은 줄어든 세수를 보완하고자 부동산세율을 올리거나 감소된 세수로 인해 고통받는 상황에 처하게 된다(Accordino and Johnson, 2000: 303). 하지만 현실적으로 세금 증가가 쉽지 않은 상황에서, 도시의 세수 감소에 따라 근린 환경의 공적 개선과 유지관리에 필요한 자원들이 더욱 줄어드는 악순환이 반복될 수 있다.

### (2) 공중 안전에 대한 영향

유휴·방치부동산은 근린 내 자본 흐름과 부동산 세수의 감소뿐만 아니라 범죄나 화재의 위험을 증가시키는 등 공중 안전에 대해서도 부정적인 영향력을 발휘하는 것으로 알려져 왔다. Spellman(1993)은 유휴·방치부동산들이

“범죄를 끄는 마그넷(magnets for crime)”으로서 기능한다고 보았다. 그에 따르면, 경제적으로 낙후된 근린에서 방치된 주택과 아파트들은 도둑, 마약거래상, 매매춘 행위자들의 집합소가 될 수 있다. 그는 텍사스 주 오스틴의 저소득 근린을 조사한 결과, 방치된 건물의 41%가 강제력 없이 출입이 가능했고 이러한 개방된 건물들의 83%가 매매춘, 마약거래, 부동산 범죄 등 불법적인 사용의 증거를 보이고 있다고 밝혔다. 또한, 안전이 보장되지 않는 개방된 유휴·방치건물이 있는 블록은 그러한 건물들이 없는 블록에 비해 마약 관련 신고전화가 3.2배 더 많았고, 재산 관련 범죄 신고전화는 1.8배, 폭행 및 강력범죄 신고전화는 두 배 더 많은 것으로 나타났다(Spellman, 1993).

유휴·방치부동산에서 발생하는 범죄 활동은 근린의 경제적 가치를 약화시키고, 주택 소유주들의 민영보험 비용을 증가시킴으로써 해당 근린 전체에 경제적 부담을 가중시킬 수 있다(Accordino and Johnson, 2000: 303). Spellman(1993)의 연구 결과는 유휴·방치부동산의 출입을 단속하는 것만으로도 해당 근린에서 발생할 수 있는 범죄를 어느 정도 예방할 수 있음을 보여주며, 이미 발생한 유휴·방치부동산이 야기할 수 있는 부정적인 사회적 외부 효과를 최소화하기 위해서는 해당 부동산을 어떻게 관리하느냐가 중요할 수 있음을 시사해준다.

한편, 유휴·방치부동산에서는 마약 이용자들이나 추위를 피하기 위해 불을 지피는 단기체류자들에 의해 화재가 발생할 수 있으며, 특히 빨리 점화되는 쓰레기들이 유휴·방치부동산에 불법적으로 투기된 경우 화재 발생의 추가적인 위험이 존재한다(Shai, 2006). 이처럼 방치된 건물들은 인근의 거주 중인 주택들, 특히 고밀도 도시지역 내 다른 주택들로 확산될 수 있는 화재 위험성을 증가시킨다(Mallach, 2010). Shai(2006)는 필라델피아 센서스 자료를 활용하여, 구조물 화재로 인한 도시민들의 상해율에 영향을 미치는 사회적, 인구학적 요인들을 밝히고자 하였다. 다중회귀 분석 결과, 빈집 비율, 1940년 이전 노후주택, 저소득층 등이 필라델피아에서 화재로 인한 상해율에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 유휴 상태에 있는 부동산뿐만 아니라, 노후 되어 물리적으로 방치되어 있는 주택들에서의 화재 위험성도 보여주고 있다.

실제로 미국 소방행정부는 미국 내에서 매년 12,000건 이상의 화재가 유휴건물에서 발생하고 있으며, 이는 연간 7천3백만 달러의 부동산 손실을 발생시킨다고 보고하고 있다(NVPC, 2005: 4). NVPC(2005)에 따르면, 유휴부동산의 빈약한 관리, 배선 결함, 쓰레기로 인한 화재 발생 가능성과 겨울철 노숙자들의 야외용 그릴 사용 등에 따른 화재 위험성도 존재하나, 더 중요한 것은 유휴건물들이 방화범들의 일차적인 타겟이 된다는 점이다. 실제로 미국 내 유휴·방치건물에서 발생한 화재의 70% 이상이 방화 혹은 방화로 의심되는 것들이었으며, 이러한 화재들은 소방당국이 가지고 있는 자원에 부담이 되고 있다(NVPC, 2005).

### (3) 공중위생 및 건강에 미치는 영향

유휴·방치부동산은 종종 공중위생에 심각한 위협을 야기하기도 한다. 방치부동산들은 종종 쥐나 다른 해충들이 들끓는 장소이자 건축물 잔해 및 쓰레기의 불법적인 투기장이 되기도 하며, 방치된 산업 부지들은 더 나아가 근린 주민들을 환경오염 및 독성 물질에 노출시킴으로써 건강상의 위험을 발생시키기도 한다(Mallach, 2010). Cohen et al.(2003)은 폐쇄된 주택(boarded-up housing)과 임질 및 조기사망 비율 간의 관계를 탐색함으로써, 유휴·방치부동산이 실질적인 건강에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 그들에 따르면, 인종, 빈곤, 교육, 인구 변화, 건강보험 담보 범위 등 인구·사회학적 변인들을 통제한 후 모형을 분석한 결과, 폐쇄된 주택이 임질 비율, 전체 조기사망률, 악성신생물·당뇨병·살인·자살로 인한 조기사망률에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그들은 이러한 분석 결과를 바탕으로, 폐쇄된 주택이 사회적 관계와 건강에 좋은 활동들에 참여할 기회에 있어서 잠재적인 부정적 영향을 미치기 때문에 사망 위험과 관련되어 있을 수 있으며, 이에 따라 근린의 물리적 여건은 건강과 웰빙에 영향을 미치는 잠재적인 포괄적 요인으로서 더욱 관심을 받을만하다고 보았다(Cohen et al., 2003).

### (4) 도시 재정, 납세자들에 대한 영향

앞서 살펴 본 바와 같이, 유휴·방치부동산은 근린 내 투자 감소 및 부동산 가치 하락, 범죄나 화재 등 안전상의 문제, 공중위생 및 건강상의 문제 등을 야기할 수 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 경찰, 소방, 건축물, 보건 등의 여러 부문에서 막대한 비용이 수반되며, 이는 지자체들의 부족한 예산과 자원에 부담으로 작용하게 된다. 즉, 지자체들은 유휴·방치부동산들을 안전하게 유지하고 청결하게 하거나 철거하기 위해, 부동산의 법적 통제권을 획득하기 위해, 그리고 주민들의 요구로 인해 추가된 경찰 및 소방 서비스의 비용을 감당하기 위해 상당한 비용을 필요로 하게 된다(Mallach, 2010). 이처럼 유휴·방치부동산은 부동산세수 등 지방 재정에 거의 도움이 되지 못하면서 지자체로 하여금 많은 시간, 관심, 돈을 요구하는 불균형적인 상황을 발생시키며, 부동산의 유휴·방치 상태가 지속되면서 그 비용은 매년 증가하게 된다(NVPC, 2005). 따라서 도시들은 유휴·방치부동산이 주변 커뮤니티에 미치는 부정적인 영향 때문만이 아니라 그것이 야기하는 막대한 비용 때문에라도 증가하는 유휴·방치부동산을 해결해야 하는 상황에 처해 있다. 또한, 이러한 비용은 결과적으로 지역 납세자들에게 전과될 수 있다는 점에서, 유휴·방치부동산이 위치한 근린뿐만 아니라 해당 도시에 거주하고 있는 일반 주민들에게도 상당한 비용이 초래될 수 있다(Mallach, 2010).

미국 오하이오의 8개 도시들에서 발생하고 있는 유휴·방치부동산에 관한 2008년도 보고서에 따르면, 이들 도시에 25,000개 이상의 유휴·방치부동산이 분포하며 이와 관련된 비용이 6,400만 달러 수준에 이르고 있는 것으로 파악된다. 이중 도시의 연간 서비스 비용이 1,500만 달러, 지방 정부 및 학구(school districts)에서 누적된 부동산세수 상실 액수가 4,900만 달러로 추정되었다(Community Research Partners and ReBuild Ohio, 2008).

미국 정부책임처(U.S. General Accounting Office, GAO)의 2011년도 보고서에서도 지방 정부들이 커뮤니티 내 유휴부동산들을 해결하는데 상당한 비용이 수반되고 있음을 알 수 있다(GAO, 2011: 37). 몇몇 도시들을 대상으로 2010년에 소모된 구체적인 비용을 조사한 결과, 유휴부동산들을 폐쇄하거나

잠금으로써 부정적인 영향을 최소화하는데 부동산당 233~1,400달러, 전형적인 단독주택을 철거하는데 부동산당 4,800~7,000달러 등이 소모되고 있는 것으로 나타났다. 이와 더불어 지방 정부가 법규 위반 벌금이나 유치권 할당을 위해 유휴부동산의 소유주(책임자)를 밝히는 과정에서도 행정적 비용이 발생되고 있다(GAO, 2011: 37). 또한, Pennsylvania Horticultural Society(1999)의 연구는 유휴·방치건물들을 철거하는 것으로서 방치 관련 비용이 완전히 해소되는 것이 아님을 보여준다. 철거로 생긴 유휴지는 여전히 관리가 요구되며, 필라델피아의 유휴지의 경우 공공기관들이 이를 깨끗하게 유지하는데 연간 180만 달러를 소비하는 것으로 추정되고 있다(PHS, 1999).

한편, Schilling(2002: 4)에 따르면 도시들은 유휴·방치부동산을 정화하고 안전하게 관리하기 위해 법규 집행 및 완화 권한을 사용하기도 하지만, 개인 소유의 부동산이 많기 때문에 제한된 수준의 법적 권한만을 가지고 있으며 세금 체납 등의 특정 상황 하에서만 소유권 이전을 시도할 수 있다. 따라서 지방 정부들은 유휴·방치부동산 소유권 이전을 통해 문제를 해결하려는 노력보다, 민간 부동산 소유주들이 거주가능성과 최소한의 외관 수준을 유지할 수 있도록 설득, 회유, 장려하는 창조적인 방법을 찾을 필요가 있다(Schilling, 2002: 4).

## 3. 유휴·방치부동산 관련 선행연구 고찰

국내에서의 유휴·방치부동산 관련 연구들은 2000년대 도시재생 논의와 함께 등장하였으며, 도시쇠퇴의 주요 양상들 중의 하나로서 유휴·방치부동산이 인식되고 다루어진 경향이 있다. 특히 우리나라의 많은 도시들에서 빈번하게 발생해온 도심공동화나 도심부(구도심 혹은 원도심) 쇠퇴에 주목한 연구들에서 현장조사를 통해 건물의 유휴·방치 실태를 파악하거나, 도시쇠퇴 여부 및 현황을 보여주는 주요 지표로서 빈집 비율이나 빈 점포 비율 등을 활용해왔다(김광중, 2010; 김광중 외, 2010; 유승수 외, 2014; 임정아 외, 2008 등). 임정아 외(2008)는 청주시 구도심에 주목하여, 건축물의 활용 상황이 도심공동화의 간접적인 원인이 될 수 있다고 보고 건축물의 공가 및 공실 현황과 특성

을 분석하였다. 이때 건물 전체가 사용되지 않고 비어있는 건물을 '공가', 한 층 전체가 공실로 비어 있는 건물을 '공실건물'로 규정하고 현장조사를 실시한 결과, 대체로 공가는 1969년 이전 건축된 단층의 목조구조 및 시멘트 기와 지붕인 주거전용 건물에서, 공실건물은 1980년대 지어진 4층 규모의 철근콘크리트 구조 및 콘크리트 슬라브 지붕인 비거주용 건물에서 발생하며, 특히 공가는 도심 블록 내부에 위치해 있는 가정집에서 많이 발생하는 것으로 나타났다. 이들은 공가 발생의 경우 건축물의 노후화와 밀접한 관계를 가지는 반면, 공실건물 발생은 노후화와는 큰 관련이 없으며 외곽의 대규모 주거단지 건설, 공공기관 및 상업시설 이전에 따른 도심 상권 위축과 관련이 있을 것으로 예측하였다. 한편, 김광중 외(2010)는 현장조사를 통해 군산, 나주 등 10개 지방 도시들의 쇠퇴실태를 파악한 결과, 쇠퇴지구 내 부동산 방치는 공간적으로 '분산'되어 있고 상태가 양호한 부동산과 '혼재'되어 있으며, 주변 쇠퇴를 부추기는 '깨진 유리창 효과'가 분명하게 나타나지 않는다고 분석하였다(김광중 외, 2010: 34).

이와 더불어 기존의 많은 연구들에서 유휴·방치부동산은 연구 대상에 따라 유휴공간, 유휴시설, 유휴지, 공·폐가, 빈집, 폐교, 폐철도부지, 폐산업시설, 이전적지, 공사중단 장기방치건축물 등으로 지칭되면서, 다양한 용도로의 활용방안이 모색되어왔다. 구체적으로 살펴보면, 유휴·방치부동산을 문화적인 용도로서 활용하는 방안에 관한 연구들(곽수정, 2007; 김연진, 2009; 우주희 외, 2009), 공·폐가, 폐교, 폐철도부지 등 특정 용도의 부지나 건물에 주목하여 녹색교통, 관광·문화자원, 생활체육시설, 청소년시설, 공원, 주민공동텃밭, 사회취약계층을 위한 주거 등으로의 활용방안을 제시한 연구들(이지선·성현곤, 2010; 이춘희, 2011; 이화룡 외, 2012; 최재필 외, 2010; 하창호 외, 2013)이 존재한다.

이처럼 국내 연구들에서는 대부분 특정 유형이나 특정 지역의 유휴·방치부동산을 대상으로 실태를 파악하거나 도시재생 차원에서의 활용 방안을 제시하는 데 초점을 두어왔으며, 유휴·방치부동산 발생의 원인 및 영향력에 주목하거나 도시와 근린 차원에서 통합적인 접근을 시도한 연구는 상대적으로 찾아보기 힘들다. 하지만 최근에 들어와 특정 도시의 구도심 및 구시가지의 빈집

에 주목하여 발생 원인을 분석하거나(오승훈, 2015; 전영미·김세훈, 2016), 도시 전체 차원에서 공·폐가 밀집지구의 시·공간 패턴 및 근린 부동산 가격과의 관계를 분석한 연구(손은정 외, 2015), 도시 및 근린 차원에서 유휴공간 발생의 특성을 파악하고 정책적 시사점을 제시한 연구(임유경·임현성, 2012), 로짓 모형을 활용하여 유휴공간의 충진개발 잠재력을 평가한 연구(김동한 외, 2015) 등 이전보다 다각적인 연구들이 이루어지고 있다.

전영미·김세훈(2016)의 연구에서는 도시쇠퇴와 빈집 간의 메커니즘을 이론적 틀로 정립하고, 인천시 남구 숭의동을 대상으로 빈집 발생의 원인과 특성을 미시적인 측면에서 분석하였다. 숭의동의 4개 빈집 클러스터를 조사한 결과, 클러스터별 물리적 특성 차이가 서로 다른 빈집 발생의 양상을 만들고 있으며, 다소 폐쇄적인 클러스터의 경우 가로에 접하지 않은 구역 내부에서 집단적인 빈집 발생이 이루어지는 반면, 구역 전반에 걸쳐 빈집이 발생하는 클러스터에서는 대체로 막다른 골목 끝에 빈집이 위치하는 것으로 분석되었다. 또한, 이들은 도시쇠퇴 및 빈집 간의 악순환 고리에서 소유주의 이주 의사결정 과정과 유지관리 여부(특히 가로와 같은 공적영역)가 중요하게 작용하고 있으며, 거주위치 및 거주특성에 따라 빈집문제에 대한 주민들의 인식과 대응이 달라지는 것으로 분석하였다. 또한, 임유경·임현성(2012)은 도시 유휴공간을 근린 재생 자원으로서 인식하고, 부산시, 충주시, 나주시를 대상으로 도시 전체 및 근린 차원에서 유휴공간의 실태 및 특성을 파악한 후 향후 관리·활용을 위한 정책 방안을 제시하였다.

한편, 유휴·방치부동산 발생의 심각성을 인식하고 이에 대한 다각적인 논의가 비교적 최근에 이루어지기 시작한 우리나라와는 달리, 산업 및 사회·경제 구조의 변화, 인구 감소 현상 등을 먼저 경험한 해외 국가들에서는 유휴·방치부동산의 발생량과 원인을 밝히고 영향력을 분석한 연구들이 지속적으로 이루어졌다(Accordino and Johnson, 2000; Bowman and Pagano, 2004; Cohen et al., 2003; EPOP and Temple University, 2001; GAO, 2011; NVPC, 2005; Spellman, 1993; Wilson et al., 1994). 뿐만 아니라, 미국, 독일, 일본 등에서는 유휴·방치부동산의 예방 및 관리·활용에 대한 법·제도들이 이미 마련되어 관련 정책들이 실행되고 있으며, 이에 따라 유휴·방치부동산의

잠재력 평가나 재활용 효과를 실증 분석하는 연구들이 활발히 이루어지고 있다. 특히 최근 들어 유휴·방치부동산이 가지는 사회·생태적 효과나 생태계 서비스 제공 수준에 주목하여 이를 실증 분석한 연구들이 다수 존재하며(Burkholder, 2012; Heckert, 2013; Heckert and Mennis, 2012; Kaufman and Cloutier, 2006; Kremer et al., 2013; Krusky et al., 2015; Mcphearson et al., 2013; Robinson and Lundholm, 2012), 유휴·방치부동산 활용의 사회적 효과에 주목한 연구들에서는 범죄 발생, 안전, 건강에 대한 실질적인 효과를 분석하였다(Branas et al., 2011; Garvin et al., 2013). 또한, 미국 내 유휴·방치부동산 관련 법·제도 및 정책들을 광범위하게 고찰하고 개선 방향을 제시하는 포괄적인 연구도 이루어지고 있다(Mallach, 2010).

## 4. 선행연구와의 차별성

우리나라에서는 아직까지 유휴·방치부동산의 발생을 예방하고 적절히 관리·활용하기 위한 법·제도 구축이 미약한 상태이다. 또한 그간 국내 연구들에서는 대부분 발생 양상이나 원인에 대한 진단을 생략한 채, 특정 유휴·방치부동산에 한정하여 활용방안을 모색해왔다. 따라서 앞으로는 다양한 유형의 유휴·방치부동산의 발생 특성을 도시와 근린 차원에서 포괄적, 구체적으로 분석함으로써, 발생을 효과적으로 예방하고 관리하기 위한 전략을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 유형별 유휴·방치부동산이 어디에서 얼마나 발생하는지 파악하고, 그러한 발생을 촉발하는 요인들을 분석하는 일이 급선무이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 아직까지 유휴·방치부동산의 발생량을 어떻게 측정할 수 있는지에 대한 기준조차 정립되어 있지 못하다. 이에 본 연구는 먼저 유휴·방치부동산을 측정할 수 있는 지표를 구축한 다음, 익산시를 사례로 하여 유형별 유휴·방치부동산의 공간분포와 촉발 요인을 분석함으로써 예방 전략에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

한편, 유휴·방치부동산의 효과적인 관리 전략을 수립하기 위해서는, 유휴·방치부동산의 부정적인 영향이 더욱 심각하게 나타날 수 있는 군집 및 고착화 현상에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여, 선행 연구들에서는 방치된 주택

의 확산 패턴을 확인하거나(Wilson et al, 1994), 방치된 주택의 군집이 공간적 자기상관성을 가지는지 여부를 실증하거나(Morckel, 2014), 공·폐가의 군집 패턴이 시간적으로 고착화되고 확산되는지 여부를 분석한 바 있다(손은정 외, 2015). 특히, 손은정 외(2015)는 공·폐가 밀집지역이 시·공간적으로 고착화되면서 주변 지역으로 확산되고 있음을 실증적으로 증명하였을 뿐만 아니라 해당 밀집지역의 특성까지 분석하였다. 하지만 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화가 근린에 심각한 문제를 야기할 수 있음에도 불구하고, 여전히 근린 차원에서의 군집 및 고착화 실태 파악은 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 그러한 현상이 일어나는 원인에 대한 분석은 찾아보기 힘들다. 이에 따라 본 연구는 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화 현상을 일상생활이 이루어지는 근린에 밀착하여 분석하고자 하며, 군집 지역의 구체적인 특성과 실태, 고착화 요인과 과정을 밝히고자 한다. 특히 고착화 요인은 유휴·방치부동산의 장기 방치에 따른 부정적 영향을 감소하고 지연시키는데 있어서 실제적인 함의를 제공할 수 있다는 점에서, 향후 관리 전략을 수립하는 데 있어서 매우 중요한 열쇠가 될 수 있다.

또한, 유휴·방치의 고착화는 사람들의 심리·행태와 밀접한 관련을 가지는 것으로 알려져 있으나, 이에 대한 실제적인 분석은 국내에서 아직까지 이루어지지 못했다. 이에 따라, 본 연구에서는 유휴·방치부동산의 고착화 요인을 정량적 분석뿐만 아니라 정성적 분석에 근거하여 밝히고, 고착화에 대한 주민 인식을 심층 인터뷰를 통해 분석하였다.

이상에서와 같이 본 연구는 도시 차원에서 유휴·방치부동산의 공간분포를 파악하고 특히 촉발 요인을 유형별로 밝힘으로써 예방 전략에 대한 시사점을 도출하고자 한 점, 근린 차원에서 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화 현상을 실증하고 더 나아가 군집 지역의 특성과 실태, 고착화 요인과 과정, 고착화에 대한 주민 인식 등을 다각도로 분석함으로써 관리 전략에 대한 시사점을 도출하고자 한 점에서 선행연구들과 차별성을 가진다(그림 2-2 참조).

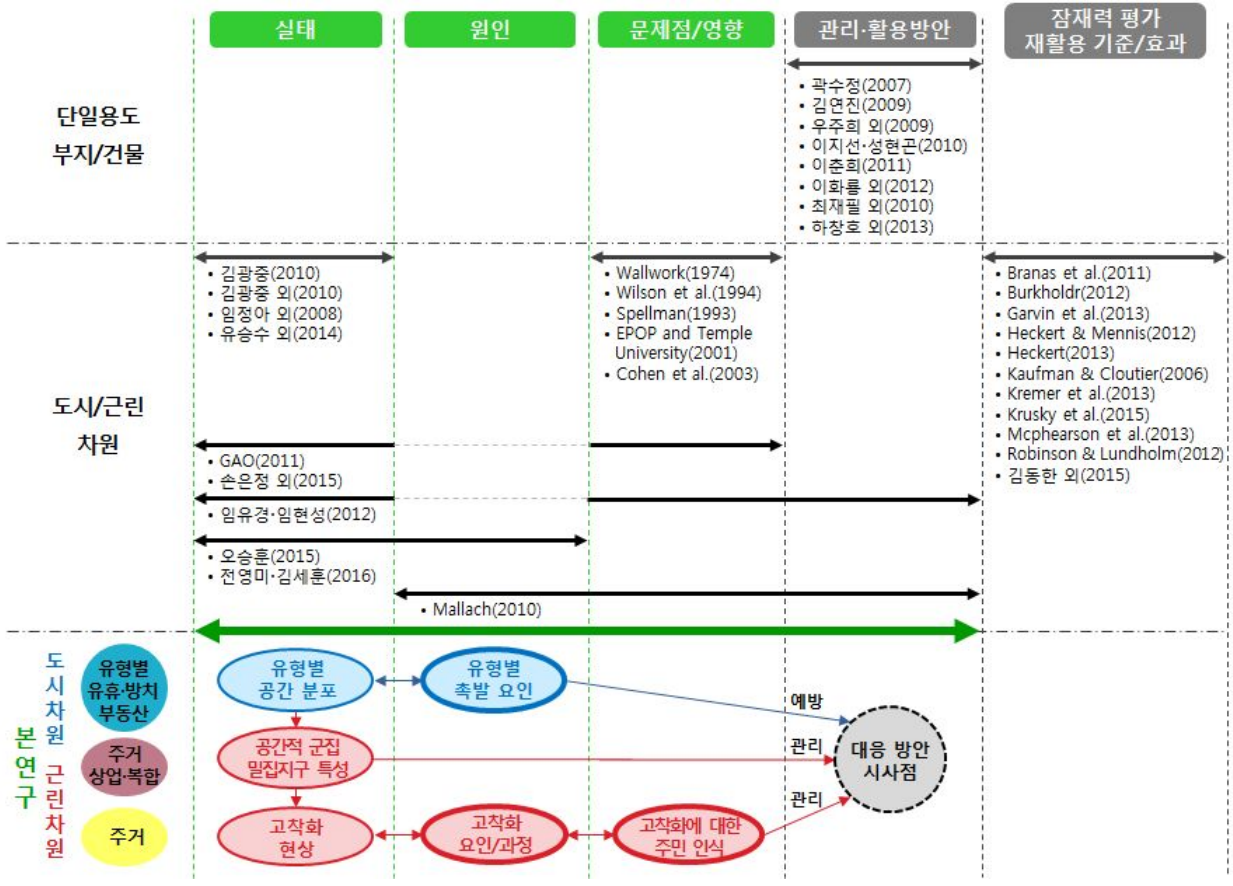



그림 2-2. 선행연구와의 차별성

# 제 3장 익산시 유휴·방치부동산의 유형별 발생 특성

## 1. 익산시의 성장과정과 공간구조 변화

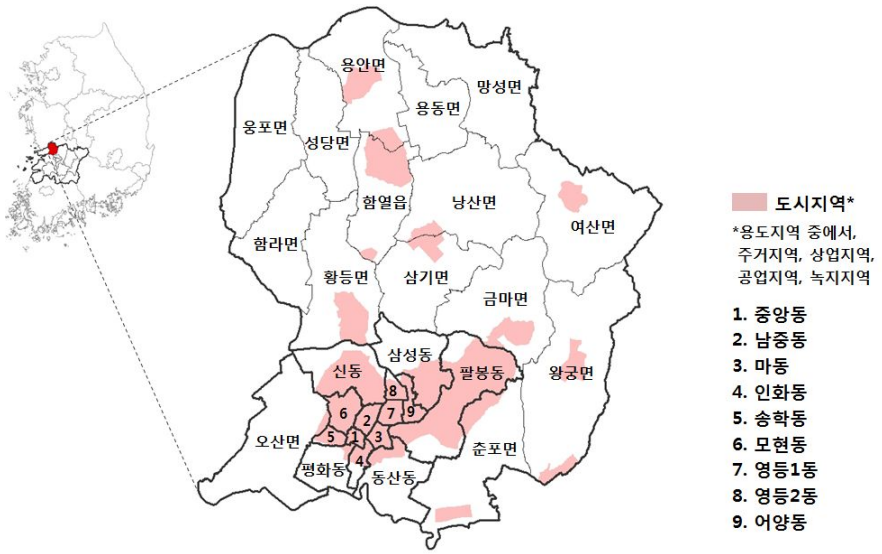



그림 3-1. 익산시 위치와 행정구역

전라북도 익산시는 군산시와 전주시 사이에 위치한 인구 약 30만 명의 중소도시로서, 전북에서는 전주시 다음으로 인구가 많은 곳이다. 익산시는 1995년 이리시와 익산군이 통합되어 형성된 도농복합 형태의 시로서[14], 익산역이 위치한 옛 이리시를 중심으로 도심이 형성되어 있으며, 옛 익산군 지역에는 넓은 농림지역이 펼쳐져 있는 등 전형적인 농촌의 모습을 띄고 있다. 익산시는 농업도시로서의 면모뿐만 아니라, (철도)교통의 중심지, 산업도시 등 다양한 특성들을 가지고 있다.

익산은 본래 금강과 만경강 사이에 넓게 형성된 비옥한 평야지대를 기반으

14) 옛 이리시는 1914년 익산군의 익산면으로 시작하여 1931년 읍으로 승격된 후 이리읍으로 개칭되었다가 1947년 이리시로 승격되면서 익산군에서 분리된 바 있으나, 1995년 익산군과 하나의 행정구역으로 다시 통합되었다(익산시 홈페이지).

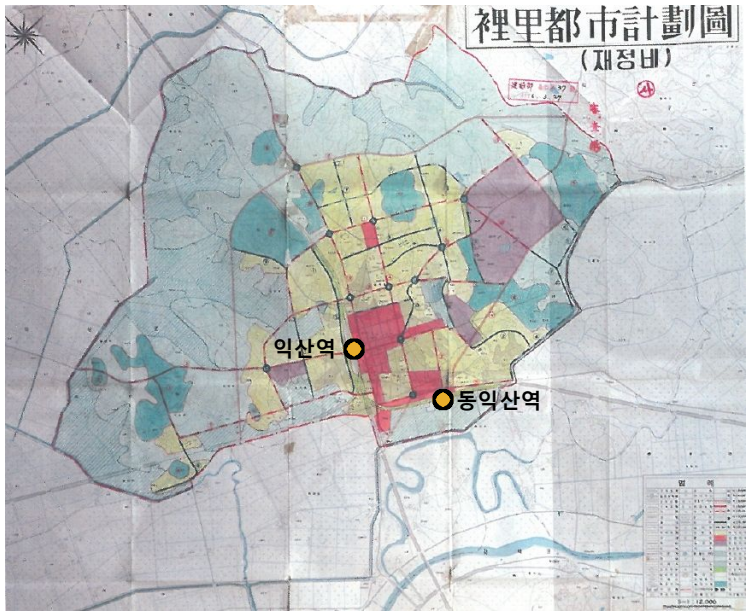
로 농경이 발달해 온 한적한 농촌이었으나, 1912년 호남선과 군산선, 1914년 전라선이 개통되면서 철도교통의 중심지로 변모하기 시작하였다. 특히 1915년 옛 이리에 설치된 이리역(現 익산역)은 호남선의 주요 정차역이자 군산선(2008년 장항선으로 편입됨)과 전라선이 분기하는 기점으로서, 이후 시가지 발달의 구심점이 되었다. 이리역 앞으로 격자형 도로망이 구축되고 도로변에 일본인들이 몰려들면서 새로운 시가지가 형성되었고, 동이리 일대(옛 동익산역 일대)의 조선인 시가지와는 분리되어 발달하였다(전라북도지사, 2003: 57). 이리 시가지는 이리역을 중심으로 남, 북, 동의 세 방향으로 확장되었으며, 편리한 교통을 기반으로 근대적인 상공업이 발전하기 시작하였다(익산시, 2007; 전라북도지사, 2003). 특히 현재의 중앙동은 옛 이리의 중심으로서 이리역 개통 이후 가장 번성했던 지역이며, 중앙동 일대 상권은 전북을 대표하는 상권으로 명성을 떨쳤다(이희연·한수경, 2014: 210). 1977년 화약을 실은 열차가 이리역에 정차 중 폭발하는 사고가 발생하여 이리역 반경 500m 이내 건물들이 파괴되었으나, 1978년 역사가 재건되고 당시 혼잡하던 익산역 주변이 정비되면서 중앙동 일대는 더욱 활기를 띄게 되었다. 1980년대 이전의 도시재정비 계획을 보면, 익산역 앞 중앙동과 옛 동익산역 앞 인화동 일대, 그 사이에 위치한 평화동 일부 지역에 상업 기능이 집중되어 있었고, 주로 그 동쪽과 북쪽으로 인접한 남중동, 마동, 동산동 일대에서 주거 기능을 담당하고 있었음을 알 수 있다(그림 3-2 참조)[15].

하지만 산업화의 급물살을 타고 1973년 이리수출자유지역이 지정된 것을 계기로 현재의 영등동과 팔봉동 일대에 산업단지가 조성되고 배후에 대규모 택지개발이 이루어짐에 따라, 도시의 무게 중심은 서서히 중앙동에서 영등동 일대[16]로 이동하였다. 1974년에 약 40만평 규모의 제1국가산업단지가 조성되고 1980~1990년대(1·2차 1984~1989년, 3차 1991~1996년)에는 약 100만평 규모의 제2일반산업단지가 추가로 완공됨에 따라, 익산시는 산업도시로서의 면모를 갖추게 되었다(익산시 홈페이지).

---

15) 이 시기에 상업·업무 기능이 집중되어 있던 중앙동과 인화동, 평화동 일부 지역을 구도심, 그 배후에 위치하여 주거지로서 기능하였던 남중동과 마동, 동산동 일부 지역을 구시가지로 볼 수 있다.

16) 2015년 행정구역 기준으로, 영등동(1, 2동), 어양동, 삼성동을 포함한다.




자료: 전라북도지사(2003), p.476

그림 3-2. 이리도시재정비(1976.3.27)

자료: 전라북도지사(2003), p.477

그림 3-3. 이리도시기본계획(1984.1.12)

익산시에 처음으로 준공된 택지개발지구는 이리마동지구이며, 이를 계기로 동산동 일대에 아파트단지가 조성되기 시작했다. 1980년대 동산동에 준공된 아파트 세대수는 약 1,900세대로서, 같은 시기 영등동 일대에 준공된 아파트 세대수를 모두 합한 규모와 비슷한 수준이다. 이후로도 동산동에 아파트 단지가 꾸준히 조성되어, 현재 아파트가 전체 주택의 80% 이상을 차지하고 있다. 하지만 임대아파트가 전체 아파트의 약 1/3을 차지하고 있으며, 아파트단지들 사이에 여전히 노후 단독주택지가 혼재되어 존재하고 있다.

한편, 1980년대 이후 산업단지 인근에 몇 차례의 택지개발사업과 일단의주택지조성사업 등을 통해 허허벌판이던 영등동 일대가 대규모 아파트 밀집 지역으로 변모하면서 본격적인 신시가지 조성이 이루어졌다. 1988년 이리영등1지구, 2000년 익산영등2지구와 익산부송3지구가 차례로 조성되었으며, 대규모 아파트 단지들이 완공되기 시작했다(표 3-1, 그림 3-4 참조). 특히 1990년대에 총 22,860세대 규모의 37개 단지, 2000년대에는 총 6,015세대 규모의 15개 단지가 준공되는 등 1990년대부터 2000년대까지 영등동 일대에 신규 주택 물량이 크게 증가하면서 새로운 주거 중심지로 자리 잡게 되었다(표 3-2 참조). 또한, 대형할인점(롯데마트, 홈플러스), 영화관(CGV) 등 집객력이 강한 앵커시설들과 주거기능을 지원하는 각종 근린생활시설들이 들어서면서 영등동 일대는 산업과 주거뿐만 아니라 최대 상업 중심지로도 부상하였다. 최근에는 이러한 흐름이 모현동 일대로 옮겨지고 있는 양상이다. 모현동은 영등동 일대와 함께 1990년대부터 대규모 단지 조성이 이루어진 곳으로서(1990년대 총 6,174세대 규모의 20개 단지 준공), 2010년 말 배산지구 개발이 완료됨에 따라 2010년 이후 신규 아파트 물량이 영등동 일대를 앞서고 있다. 2010~2015년까지 총 8,781세대 규모의 10개 단지가 모현동 일대에 준공된 상태이다.

표 3-1. 익산시 택지개발사업지구 추진 현황

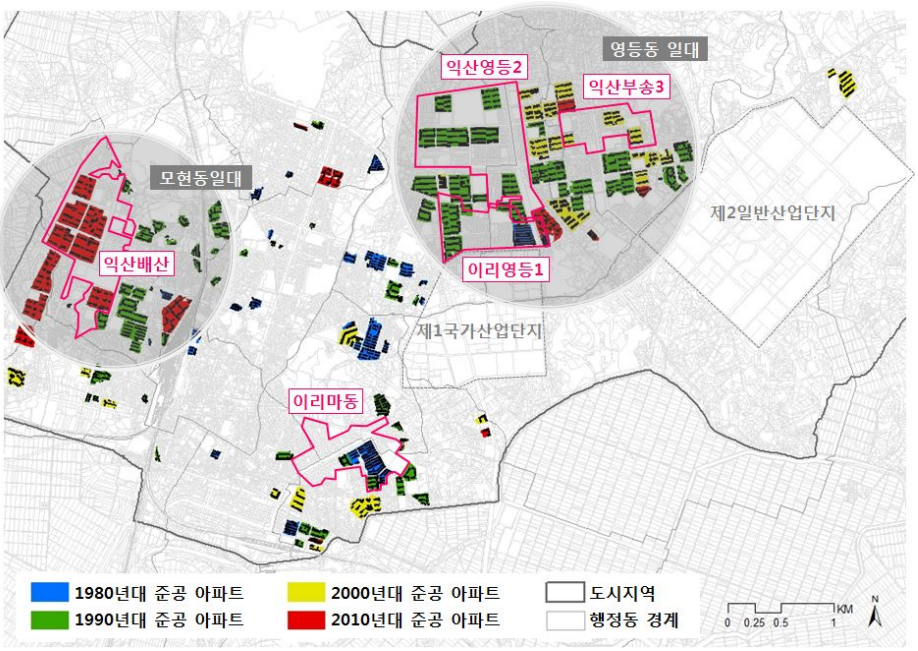
| 지구명 | 공동시행자 | 지구지정 | 준공일 | 면적(천㎡) | 호수(호) | 인구(명) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 이리마동 | LH공사 | 83-06-28 | 87-12-31 | 443 | 2,010 | 8,420 |
| 이리영등1 | LH공사 | 81-06-11 | 88-06-30 | 345 | 1,840 | 7,700 |
| 익산영등2 | 익산시 | 89-10-14 | 00-12-31 | 950 | 7,888 | 31,552 |
| 익산부송3 | 익산시 | 94-10-05 | 00-12-29 | 247 | 1,372 | 5,488 |
| 익산배산 | LH공사 | 03-12-31 | 10-12-31 | 764 | 5,625 | 15,751 |

자료: 택지개발사업지구현황(2014.12.31.기준, e-나라지표 홈페이지).

표 3-2. 익산시 지역별 준공 아파트 단지수 및 세대수 단위: 개, 세대

| 구분 | 행정동 | 1980년대 준공 | | 1990년대 준공 | | 2000년대 준공 | | 2010년대 준공 | | 전체 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 단지수 | 세대수 | 단지수 | 세대수 | 단지수 | 세대수 | 단지수 | 세대수 | 단지수 | 세대수 |
| 동산동 | 동산동 | 5 | 1,908 | 9 | 3,945 | 5 | 2,002 | 3 | 397 | 22 | 8,252 |
| 영등동 일대 | 영등1·2동 | 5 | 964 | 19 | 10,967 | 1 | 155 | 0 | 0 | 25 | 12,086 |
| | 어양동 | 2 | 975 | 7 | 4,305 | 6 | 2,817 | 2 | 1,260 | 17 | 9,357 |
| | 삼성동 | 0 | 0 | 11 | 7,588 | 8 | 3,043 | 2 | 576 | 21 | 11,207 |
| | **소계** | 7 | 1,939 | **37** | **22,860** | **15** | **6,015** | 4 | 1,836 | 63 | 32,650 |
| 모현동 일대 | 모현동 | 3 | 250 | 20 | 6,174 | 0 | 0 | 7 | 6,926 | 30 | 13,350 |
| | 오산면 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1,855 | 3 | 1,855 |
| | **소계** | 3 | 250 | **20** | **6,174** | 0 | 0 | **10** | **8,781** | 33 | 15,205 |

자료: 익산시 공동주택현황(2015.8월)




자료: 익산시 공동주택현황(2015.8월), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015)

그림 3-4. 익산시 택지개발사업지구 및 준공 아파트 현황

이러한 도시의 성장과정은 인구 변화에서도 잘 나타난다. 익산시 총인구는 2000년을 최고점으로 점차 감소하는 추세이나, 그 정도가 미미하며 근 40여 년간 도시의 총인구는 대체로 유지되고 있다. 하지만 익산시 내 지역별 인구 변화는 상당히 변화무쌍하다. 산업단지 조성 초반인 1970년대까지만 해도 읍·면 지역 인구가 동 지역 인구의 2배 이상이었으나, 1980년대에 이르러 영등

동과 팔봉동에 산업단지 조성이 본격화되고 배후에 대규모 주거지가 발달하기 시작하면서, 동 지역 인구가 읍·면 지역 인구를 앞서게 되었다. 시간이 흐르면서 두 지역 간 격차는 더욱 커지고 있다. 좀 더 최근에는 동 지역 내에서 구도심 및 구시가지와 신시가지[17]의 흥망성쇠가 뚜렷하다(그림 3-5 참조).

구도심 및 구시가지의 인구는 1980년 7만 5천여 명을 최고점으로 점차 감소하는 추세로서, 1990년대 초 신시가지의 인구가 구도심 및 구시가지의 인구를 추월하여 현재 10만 명 이상의 격차를 보이고 있다. 1990년대 구도심 및 구시가지의 연평균 인구증감율이 감소세로 전환되어 -5.7% 수준을 보인 반면 영등동 일대의 경우 13.3%로 나타나, 이 시기 영등동 일대로의 인구 이동이 대거 이루어졌음을 알 수 있다(표 3-3 참조). 한편, 2010년 이후 신시가지 내에서도 인구 변화의 차이가 목격된다. 조성된 지 20년이 넘은 영등동 일대에서는 인구가 다소 감소한 반면, 모현동의 경우 배산지구 조성으로 인해 신규 아파트들이 대량 공급되면서 최근 5년간 익산시 행정동 중에서 가장 높은 인구 증가세를 보이고 있다(그림 3-6 참조). 2010~2015년 동안 모현동의 연평균 인구증감율은 약 8.9%였으며, 1만 명 이상의 인구가 증가하였다. 이러한 모현동의 상승세는 2015년 4월 호남고속철도(KTX)의 개통과 더불어 한동안 지속될 것으로 예상된다.

표 3-3. 익산시 지역별 연평균 인구증감율[1]

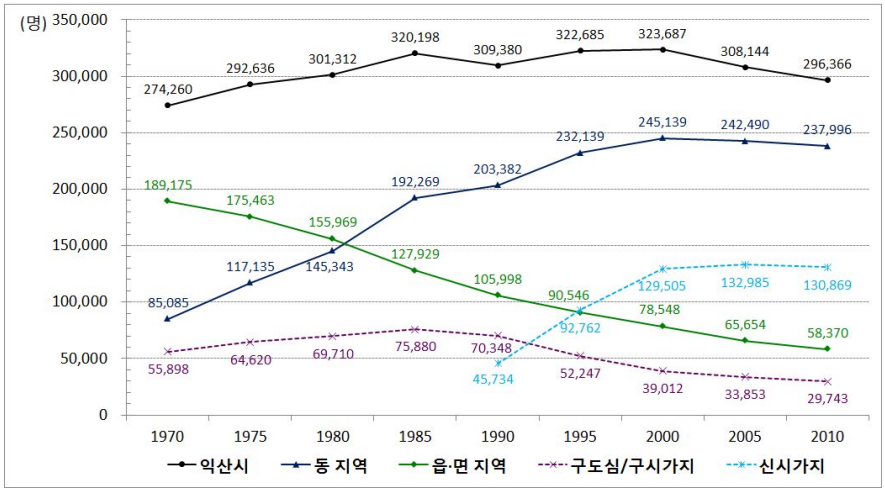
단위: %

| 구분 | 1970~1980 | 1980~1990 | 1990~2000 | 2000~2010 | 2010~2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| 익산시 | 0.95 | 0.26 | 0.45 | -0.88 | -0.34 |
| 동 지역 | 5.50 | 3.42 | 1.88 | -0.30 | 0.01 |
| 읍·면 지역 | -1.91 | -3.79 | -2.95 | -2.93 | -1.59 |
| 구도심/구시가지[2] | 2.23 | 0.09 | **-5.73** | **-2.68** | **-2.77** |
| 신시가지[3] | | | 10.97 | 0.10 | 1.31 |
| 영등동 일대 | | | **13.30** | 0.94 | **-0.92** |
| 모현동 | | | **6.22** | -2.79 | **8.86** |

자료: 인구총조사(1970, 1980, 1990, 2000, 2010), 익산시 주민등록인구(2010, 2015)

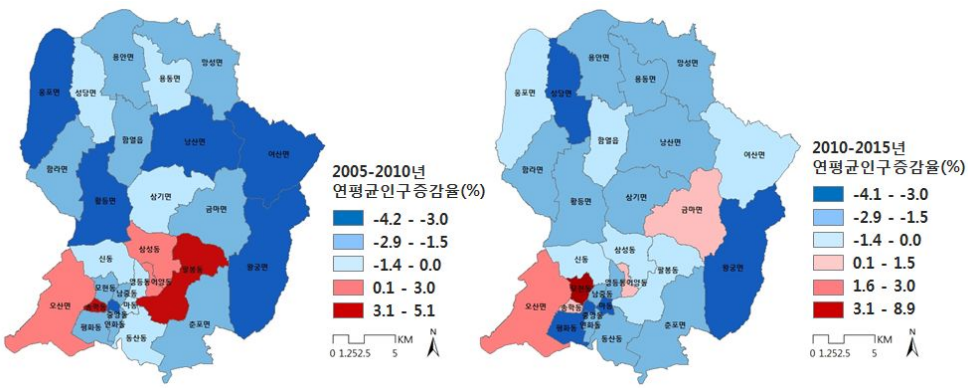
주: 1) 가령 1970~1980년 연평균 인구증감율의 경우, ((1980년 인구/1970년 인구)^(1/10)-1)*100으로 계산함
2) 마동과 동산동을 제외한 중앙동, 인화동, 평화동, 남중동만을 포함함
(마동과 동산동은 구시가지로서 일부 지역이 여전히 오래된 주거지로서의 모습을 간직하고 있으나, 1980년대 이후 택지개발사업 등을 통해 정비된 획지와 아파트 단지에 거주하는 인구가 상당하므로 제외함)
3) 영등동 일대(영등1·2동, 어양동, 삼성동)와 모현동을 포함함

17) 본 연구에서 논의하는 구도심은 중앙동과 인화동, 평화동 일부지역, 구시가지는 남중동과 마동, 동산동 일부지역을 범위로 하며, 신시가지는 택지개발사업과 일단의주택지조성사업 등을 통해 대규모 아파트 단지가 계획적으로 조성된 영등동 일대(영등1·2동, 어양동, 삼성동)와 모현동을 범위로 한다.




자료: 인구총조사(1970-2010)

그림 3-5. 익산시 총인구 변화(1970-2010년)




자료: 인구총조사(2005, 2010), 익산시 주민등록인구(2010, 2015)

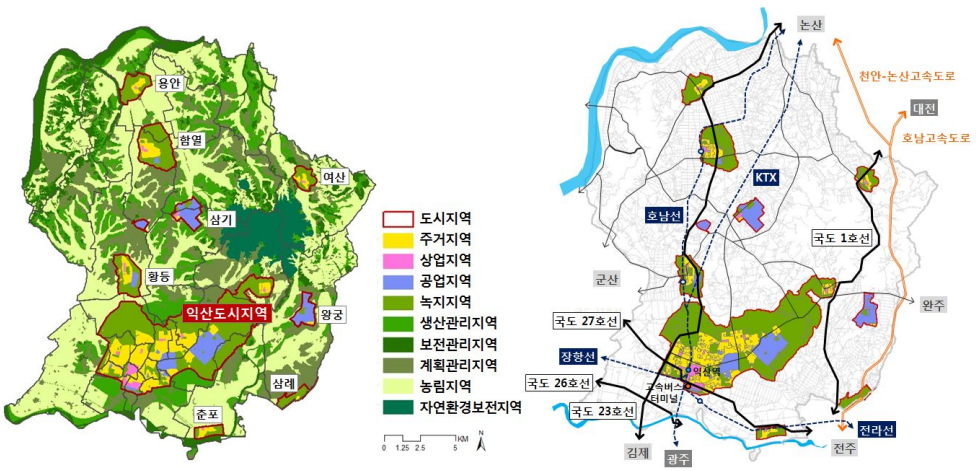
그림 3-6. 익산시 행정동별 연평균 인구증감율의 변화(2005-2010년, 2010-2015년)

한편, 익산시는 도시의 산업 기반을 확장하려는 노력을 끊임없이 이어오고 있다. 이는 최근 도시 외곽에 추가적으로 조성된 제3일반산업단지 및 외국인 부품소재전용공단(삼기면, 낭산면 일원, 2013년 7월 준공)과 제4일반산업단지(함열읍 일원, 2015년 1월 준공)를 통해서도 알 수 있다. 뿐만 아니라 1980~1990년대 호황기를 누리다가 쇠락의 길로 접어든 귀금속산업의 재 부흥을 위해, 왕궁면 일대에 보석가공단지를 조성하는 등 귀금속보석산업클러스터

를 구축하고자 하였다. 또한, 이에 인접한 곳에 2016년을 목표로 국가식품클러스터(푸드폴리스)가 조성 중에 있기도 하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 대내외적 여건 변화에 따라 익산시의 도시 공간은 끊임없이 재편되어왔으며, 그러한 과정에서 도시지역, 특히 시가화지역[18]이 지속적으로 확대되어왔다. 읍·면 지역에서는 산업단지 조성을 통한 공업지역이, 동 지역에서는 신시가지 개발로 인한 녹지지역의 주거 및 상업지역으로의 전환이 활발히 이루어졌다. 하지만 추가적인 인구 증가는 이루어지지 않았으며, 그 결과 익산시의 도시 공간 확대는 활용되지 못하거나 관리되지 않는 다양한 유형의 부동산들이 도시 내에 양산되는 주요 배경이 되었다.

2016년 현재 익산시에는 익산, 함열, 황등, 용안, 여산, 춘포, 삼례, 삼기, 왕궁 도시지역이 형성되어 있으며, 이 중 금마면 일부와 함께 동 지역을 중심으로 형성되어 있는 익산도시지역이 51.96㎢로 가장 넓다(그림 3-7 참조). 익산도시지역은 남중동, 마동, 동산동, 영등동, 어양동, 모현동을 중심으로 주거지역이 넓게 분포하며, 상업지역은 중앙동을 중심으로 평화동과 인화동으로 이어진다. 또한, 제1국가산업단지와 제2일반산업단지에 공업지역이 형성되어 있으며, 옛 동익산역이 위치해 있던 인화동에도 일부 공업지역이 존재한다.




출처: 익산시(2007)을 참고로 2015년 시점에서 연구자 작성

그림 3-7. 익산시 용도지역과 주요 교통 현황

18) 용도지역 상 도시지역 중 녹지지역을 제외한 '주거지역, 상업지역, 공업지역'을 말한다.

## 2. 유휴·방치부동산의 유형별 측정지표 설정[19)]

익산시 유휴·방치부동산 발생의 공간분포를 유형별로 파악하기 위해서는 무엇보다도 구득 가능한 자료가 가장 중요하다. 본 연구에서는 유휴와 방치의 기준으로서 특히 '미이용'과 '물리적 방치'에 주목하였으며, 부지 환경이 취약해 물리적 방치와 밀접한 관련을 보이며 유휴·방치부동산으로 전환될 잠재성을 보여주는 '물리적 환경 결핍 기준'도 함께 고려하였다(표 3-4 참조).

유휴·방치부동산의 측정 기준을 설정했더라도 실제로 이를 측정하기는 어렵다. 아직까지 전국적인 차원에서나 지자체 차원에서나 유휴·방치부동산을 측정할 수 있는 자료들이 체계적으로 구축되어 있지 않기 때문이다. 현재 통계청에서는 토지나 비주거 구조물에 대한 자료를 수집하지 않으며, 방치 상태를 측정하지 않는다. 다만, 전국적인 차원에서 주거용 부동산의 유휴 상태를 파악할 수 있는 유일한 자료인 「인구주택총조사」의 빈집 통계를 1995년도부터 5년마다 수집하여 제공하고 있다. 여기서 빈집이라 함은 '매매, 임대, 분양, 이사 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않고 있는 주택'으로서 정의되며,

표 3-4. 유휴·방치부동산의 측정 기준

| 구분 | | | 기준 | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| 유휴 | | | • 미이용 건축물 | - 조사시점 미이용 (100% 공실) | 1·2단계 |
| | | | • 저이용 건축물 | - 조사시점 저이용 (50% 이상 공실) | 2단계 |
| | | | • 건축물(구조물)이 없거나 철거되어 본래 용도로 이용되지 않는 기개발지 | | 1·2단계 |
| 방치 | 물리적 방치 | | • 물리적으로 쇠락한 부동산 | - 건축물의 노후화나 구조적 결함 | 1단계 |
| | | | | - 훼손되었거나 허물어져가는 등 불량한 외관 | 2단계 |
| | | | | - 잡초, 쓰레기더미 등 관리되지 않는 땅 | 2단계 |
| | | 경제적 방치 | • 공가 및 체납으로 공공서비스(수도, 전기)가 중단된 부동산 | | 1·2단계 |
| | | | • 압류, 유치권 행사 중인 부동산 | - 공사중단 방치부동산 | 1단계 |
| | | | | - 유치권 행사 중인 부동산 | 2단계 |
| | 사회적 방치 | | • 공중 안전이나 위생을 위협하는 생활방해(nuisance)을 발생시키는 부동산<br>- 해충, 악취, 쓰레기, 소음, 환경오염 등 | | 2단계 |
| | | | • 근린의 부동산 가치 하락 | | 2단계 |
| 물리적 환경 결핍 | | | • 차량 통행이 불가능한 필지(불량접도필지) 상의 건축물 | | 1단계 |
| | | | • 면적인 협소한 필지(과소필지) 상의 건축물 | | 1단계 |

주: 1단계는 도시 차원의 유휴·방치부동산 분석, 2단계는 현장조사를 통한 근린 차원의 유휴·방치부동산 분석을 말함

19) 본 절은 '한수경·이희연 (2016). 유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로. 한국도시지리학회지, 19(1), 1-16.'의 유휴·방치부동산의 유형별 측정지표 내용을 재구성하고 발전시켰다.

이때 오랫동안 방치되어 대폭적인 수리를 하지 않고는 살 수 없는 상태의 주택인 폐가는 제외된다(인구주택총조사 조사용어 설명 참조). 인구주택총조사에서는 주택 종류별(단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용건물 내 주택)로 구분하여 빈집을 파악하고 있으며, 빈집사유(매매임대이사, 미분양 미입주, 현재 수리중, 일시적(가끔) 이용, 영업용, 기타), 비어있는 기간(3개월 미만, 3-6개월 미만, 6-12개월 미만, 12개월 이상), 파손 정도(파손없음, 일부파손)를 함께 조사하여 공표하고 있다. 이 중에서 1년 이상 장기간 비어 있는 빈집이나 일부 파손된 빈집을 유휴·방치부동산으로 간주할 수 있을 것으로 판단되나, 각 항목별로 집계된 빈집 수를 행정동 수준까지 제공하기 때문에 실질적인 분포를 파악하는 것은 불가능하다. 또한, 국토교통부에서 매월 발표하는 '미분양주택현황자료[20]'의 공사완료 후 미분양 주택수를 통해 시군구 수준에서의 신규 주택 공실 수준을 가늠해 볼 수 있으나, 공실 기간이나 분포의 파악은 어렵다.

한편, 농어촌정비법[21]에서 규정하고 있는 빈집 정비, 귀농·귀촌을 위한 빈집 활용 등과 관련하여 농촌지역에서는 빈집 조사가 꾸준히 이루어져왔으나, 별도의 법·제도가 마련되어 있지 못했던 도시지역에서는 상대적으로 빈집 조사가 소홀하였다. 하지만 일부 지자체들의 경우 자체적으로 빈집 현황을 파악하고 있기도 하다. 최근 빈집 관련 조례를 제정하는 지자체들이 늘어나고 있으며, 특히 부산광역시는 2015년부터 자체적인 빈집 전수조사를 실시하고 있다. 김제시에서도 2012년 이후 매년 빈집 현황을 조사하여 홈페이지에 정보를 공개하고 있으며, 익산시와 정읍시의 경우 2010년 농촌 및 도시지역의 빈집 현황을 파악한 이후 개인 정보 문제 등으로 인하여 지금까지 업데이트가 이루어지지 않고 있다. 이처럼 도시지역 빈집 자료의 경우 최근에 이르러 일부 지자체에서 조사되고 있으나, 여전히 미약한 수준이다.

이상의 내용을 바탕으로 하여, 본 연구에서는 주거용 부동산의 유휴 상태를 보여주는 자료로서, 「인구주택총조사」에서 제공하는 빈집 통계 대신에

---

20) 시군구 수준에서 집계된 미분양 주택수로서, 국토교통 통계누리(http://stat.molit.go.kr/)에서 제공된다.

21) 농어촌정비법(제2조 12호)에서 빈집이란 시장(특별자치도의 경우 특별자치도지사)·군수·(광역시 자치구의)구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 않는 농어촌 주택이나 건축물을 말한다. 1996년 이후 시·군·구 주택관련 부서에서 <농촌빈집정보센터> 운영하고 있으며, 농촌 귀향과 거주 희망 주민에게 빈집에 대한 정보 제공하고 있다.

2010년 시점에 익산시에서 파악한 빈집현황자료를 활용하였다. 2010년의 빈집 현황과 현 시점의 빈집현황이 다소 차이를 보일 수 있다는 한계가 있으나, 익산시 빈집현황자료의 경우 지번 주소를 기반으로 구축되어 있기 때문에 공간적으로 보다 상세한 파악이 가능하다. 이에 비해, 인구주택총조사의 빈집 통계는 행정동 수준에서 집계된 빈집 수만을 제공하며 폐가를 조사 대상에 포함하지 않는다는 점에서 한계를 가질 뿐만 아니라, 최신의 자료가 2010년 기준임을 고려해봤을 때 익산시 빈집현황자료에 비해 활용 가치가 현저히 떨어진다. 한편, 익산시 빈집현황자료에는 빈집에 대한 정보뿐만 아니라, 빈 상업건물에 대한 정보도 일부 포함하고 있다. 다만 빈 상업건물 현황이 빈집 현황에 비해서는 다소 불충분하게 구축되어 있다는 한계를 가지나, 빈 상업건물에 대한 기초적인 정보를 얻는 차원에서 유용하다고 판단하여 활용하였다.

상업용 부동산의 유휴 상태를 파악할 수 있는 자료는 더욱 한정적이다. 소상공인시장진흥공단에서 1년마다 수집하여 제공하는 「전통시장 및 점포경영실태조사」의 전통시장 내 빈 점포수가 거의 유일하다. 여기서 '빈 점포'란 조사 시점을 기준으로 최근 3개월 동안 영업을 하지 않는 점포로, 각기 다른 임대자가 1주일 미만 동안 임대하여 영업하는 경우도 포함한다. 한편, 산업용 부동산의 유휴 상태의 경우, 한국산업단지공단에서 매 분기별로 수집하여 제공하는 「전국산업단지현황통계」를 통해 대략적으로 파악 가능하다. 해당 통계에서는 산업단지별 미분양 산업시설구역 면적 및 분양률, 입주업체 및 가동업체 수 등을 제공하고 있다. 따라서 본 연구에서는 「전통시장 및 점포경영 실태조사」와 「전국산업단지현황통계」 자료를 활용하여, 전통시장 빈 점포와 미활용 산업시설 및 용지에 대한 정보를 구축하였다.

공공 부동산의 유휴 상태는 폐교와 철도 유휴부지를 통해 부분적으로 파악 가능하다. 폐교의 경우 교육부에서 매년 제공하는 「시·도교육청 폐교재산 현황」의 폐교별 주소와 부지 및 건축물 면적을 통해, 철도 유휴부지의 경우 한국철도시설공단에서 제공하는 「철도 유휴부지 현황자료」의 부지 주소 및 면적을 이용할 수 있다. 국·공유지나 공공청사 등 국·공유재산의 유휴 상태는 이를 관리하고 있는 조달청 및 지자체 관련 부서를 통해 파악 가능할 것으로 보이나, 자료 구득에 현실적인 어려움이 존재한다. 현재 조달청에서 국유지를 대

상으로 유휴행정재산[22]을 조사 중에 있으나, 2015년 상반기 기준 453만여 필지 중 10만 필지 정도만이 조사 완료된 상태이다. 따라서 본 연구에서는 폐교와 철도 유휴부지에 대한 정보를 중심으로 공공 부동산의 유휴 상태를 파악하였으며, 빈 공공시설, 공공시설 이전적지, 미활용 국·공유지 등에 대한 정보는 익산시 및 관련 기관 내부 자료를 통해 얻고자 노력하였다.

한편, 물리적 방치 상태에 있는 주거, 상업·복합, 산업용 부동산의 분포는 「건축물대장」 원시데이터[23]의 주소 정보, 주용도, 주구조, 주지붕구조, 사용승인일자 등을 이용하여 노후·불량건축물을 추출함으로써 부분적으로나마 파악할 수 있다. 또한, 부동산의 물리적 환경 결핍의 경우 「토지특성조사자료」의 주소 정보와 도로접면 정보를 통해 차량 통행이 불가능한 불량접도 필지를 추출하거나, 주소 정보와 필지 면적을 이용하여 면적이 협소한 과소 필지를 추출함으로써 대략적인 파악이 가능하다.

부동산의 물리적·경제적 방치 상태를 보여주는 공공서비스 중단에는 수도, 전기, 가스, 우편물 발송 중단 등이 있으나, 이 중 수도 서비스가 가장 기본적인 공공서비스로서 다른 지표들에 비해 가장 대표성을 가지는 것으로 보인다. 또한, 여러 공공서비스 중에서도 상수도 이용 여부는 거주 여부와 가장 밀접한 연관성을 가지기 때문에, 잠재적인 유휴 상태를 보여주는 지표로도 활용 가능하다. 실제로 지자체 차원에서 본격적인 빈집전수조사를 실시하고 있는 부산광역시의 경우, 일차적으로 단수 자료를 바탕으로 빈집 가능성을 파악한 후 해당 부동산을 대상으로 현장조사를 실시하는 방법을 사용하고 있기도 하다. 본 연구에서는 익산시 상하수도사업단에서 2015년 11월 시점에 조사한 단수현황자료를 바탕으로 하여, 단수 주택 및 단수 아파트, 단수 상업건물, 단수 공장에 대한 정보를 구축하였다. 이와 더불어, 부동산의 물리적·경제적 방치 상태를 보여주는 또 다른 기준인 공사중단 방치부동산의 경우, 일반적으로 도시 내에서 발생하는 양이 많지 않으며 매우 특수한 경우로서, 관련 신문기사 등을 통해 비교적 장기간 방치되어 문제가 되고 있는 부동산 위주로 파악

22) 유휴행정재산은 활용 계획 변경 등으로 당초의 사용 목적에 따른 공용, 공공, 기업용, 보존용 재산으로 사용되지 아니하거나 사용할 필요가 없게 된 행정재산을 말한다.

23) 국토교통부에서는 공공데이터법에 근거하여 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 통해 2015년 2월 1일부터 건축데이터 전면개방을 실시하고 있으며, 건축 및 주택 인허가, 건축물대장, 폐쇄말소대장, 건물에너지, 건축물유지관리, 도면정보 등의 원시데이터를 제공하고 있다.

하였다. 이상에서 논의한 바와 같이, 본 연구에서는 익산시 유형별 유휴·방치 부동산을 측정하기 위한 지표들을 <표 3-5>와 같이 설정하였다.

표 3-5. 익산시 유휴·방치부동산의 유형별 측정 지표와 자료(1단계-도시 차원)

| 유형 | 측정 기준 | 측정 지표 | 설명 | 자료명 | 시점 |
|---|---|---|---|---|---|
| 주거 | 유휴 | 공·폐가 | • 공·폐가 수(채) | 익산시 빈집현황자료 | 2010 |
| | 물리적·경제적 방치/잠재적 유휴 | 단수 주택 | • 공가 혹은 체납으로 인해 단수된 단독주택 수(채) | 익산시 단수현황자료 | 2015 |
| | | 단수 아파트 | • 공가 혹은 체납으로 인해 단수된 아파트 수(채) | | |
| | 물리적·경제적 방치 | 주거 공사중단 방치부동산 | • 공사중단 후 1년 이상 방치된 주거용 부동산<br>- 토지 면적(㎡) 및 건축물 연면적(㎡) | 익산시 관련 신문기사 | '10~'16 |
| | 물리적 방치 | 노후·불량주택 | • 주 지붕구조가 슬레이트나 기와이면서 1980년 이전 준공된 단독주택 수(채) | 건축물대장 | 2015 |
| | 물리적 환경 결핍 | 불량접도 주택 | • 차량 통행이 불가능한 필지(세로(불), 세각(불), 맹지) 위에 건축된 단독주택 수(채) | 건축물대장, 토지특성조사자료 | 2015 |
| | | 과소필지[1] 주택 | • 과소필지 위에 건축된 단독주택 수(채) | | |
| 상업·복합 | 유휴 | 빈 상업건물 | • 빈 상업건물 수(채) | 익산시 빈집현황자료 | 2010 |
| | | 전통시장 빈 점포 | • 전통시장 내 빈 점포 수(호) | 전통시장·상점가및 점포경영실태조사 | 2013 |
| | 물리적·경제적 방치/잠재적 유휴 | 단수 상업건물 | • 공가 혹은 체납으로 인해 단수된 상업건물 수(채) | 익산시 단수현황자료 | 2015 |
| | 물리적·경제적 방치 | 상업·복합 공사중단 방치부동산 | • 공사중단 후 1년 이상 방치된 상업·복합 부동산<br>- 토지 면적(㎡) 및 건축물 연면적(㎡) | 익산시 관련 신문기사 | '10~'16 |
| | 물리적 방치 | 노후 상업·복합건물 | • 1980년 이전 준공된 상업·복합건물 수(채) | 건축물대장 | 2015 |
| | 물리적 환경 결핍 | 불량접도 상업·복합건물 | • 차량 통행이 불가능한 필지(세로(불), 세각(불), 맹지) 위에 건축된 상업·복합건물 수(채) | 건축물대장, 토지특성조사자료 | 2015 |
| | | 과소필지 상업·복합건물 | • 과소필지 위에 건축된 상업·복합건물 수(채) | | |
| 산업 | 유휴 | 미분양 산업용지 | • 산업단지 내 1년 이상 미분양 산업시설구역 면적(㎡) | 전국산업단지현황통계 | 2015. 4분기 |
| | | 미가동 산업시설 | • 산업단지 내 미가동업체 수(개) | | |
| | 물리적·경제적 방치/잠재적 유휴 | 단수 공장 | • 공가 혹은 체납으로 인해 단수된 공장 수(채) | 익산시 단수현황자료 | 2015 |
| | 물리적 방치 | 노후 공장 | • 1980년 이전 준공된 공장 수(채) | 건축물대장 | 2015 |
| 공공 | 유휴 (잠재적 방치 가능성 포함) | 철도 유휴부지 | • 현재 이용 계획 없는 미활용 철도 유휴부지 면적(㎡) | 철도유휴부지현황자료 | 2015 |
| | | 폐역사 | • 미활용 폐역사 수(채) | 익산시 관련 신문기사 | '10~'16 |
| | | 폐교 | • 미활용 폐교 규모<br>- 토지 면적(㎡) 및 건축물 연면적(㎡) | 폐교재산보유현황 | 2016 |
| | | 빈 공공시설 | • 미활용 공공건물 규모<br>- 토지 면적(㎡) 및 건축물 연면적(㎡) | 익산시 관련 신문기사, 익산시 내부자료 | '10~'16 2015 |
| | | 공공시설 이전적지 | • 미활용 공공시설 이전적지 규모<br>- 토지 면적(㎡) 및 건축물 연면적(㎡) | | |
| | | 미활용 국공유지 | • 미활용 국·공유지 면적(㎡) | - | - |

출처: 한수경·이희연(2016: 7)을 수정·보완함.

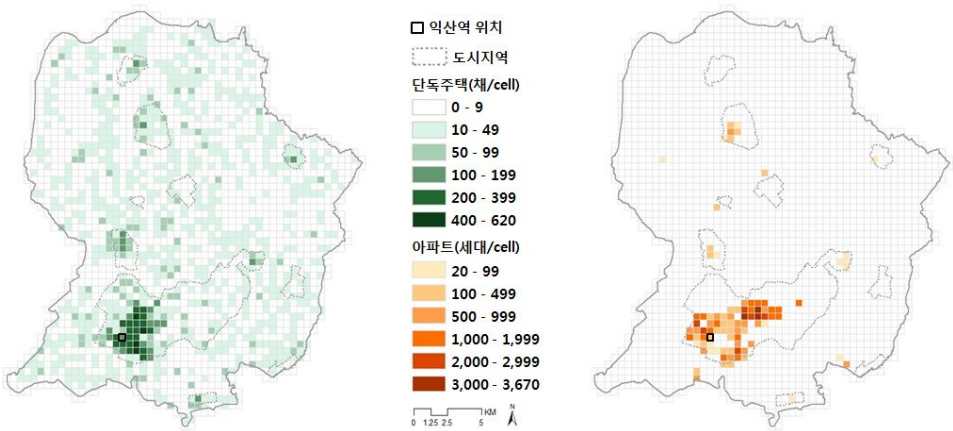
주: 1) 과소필지란 지목이 대지이면서, 주거지역일 경우 60㎡ 미만, 상업지역이나 공업지역일 경우 150㎡ 미만, 녹지지역일 경우 200㎡ 미만, 기타 용도지역일 경우 60㎡ 미만인 필지를 말함(익산시 건축조례 제33조).

## 3. 유휴·방치부동산의 유형별 공간분포와 촉발 요인[24)]

### 1) 주거 유휴·방치부동산

#### (1) 주거 유휴·방치부동산의 공간분포

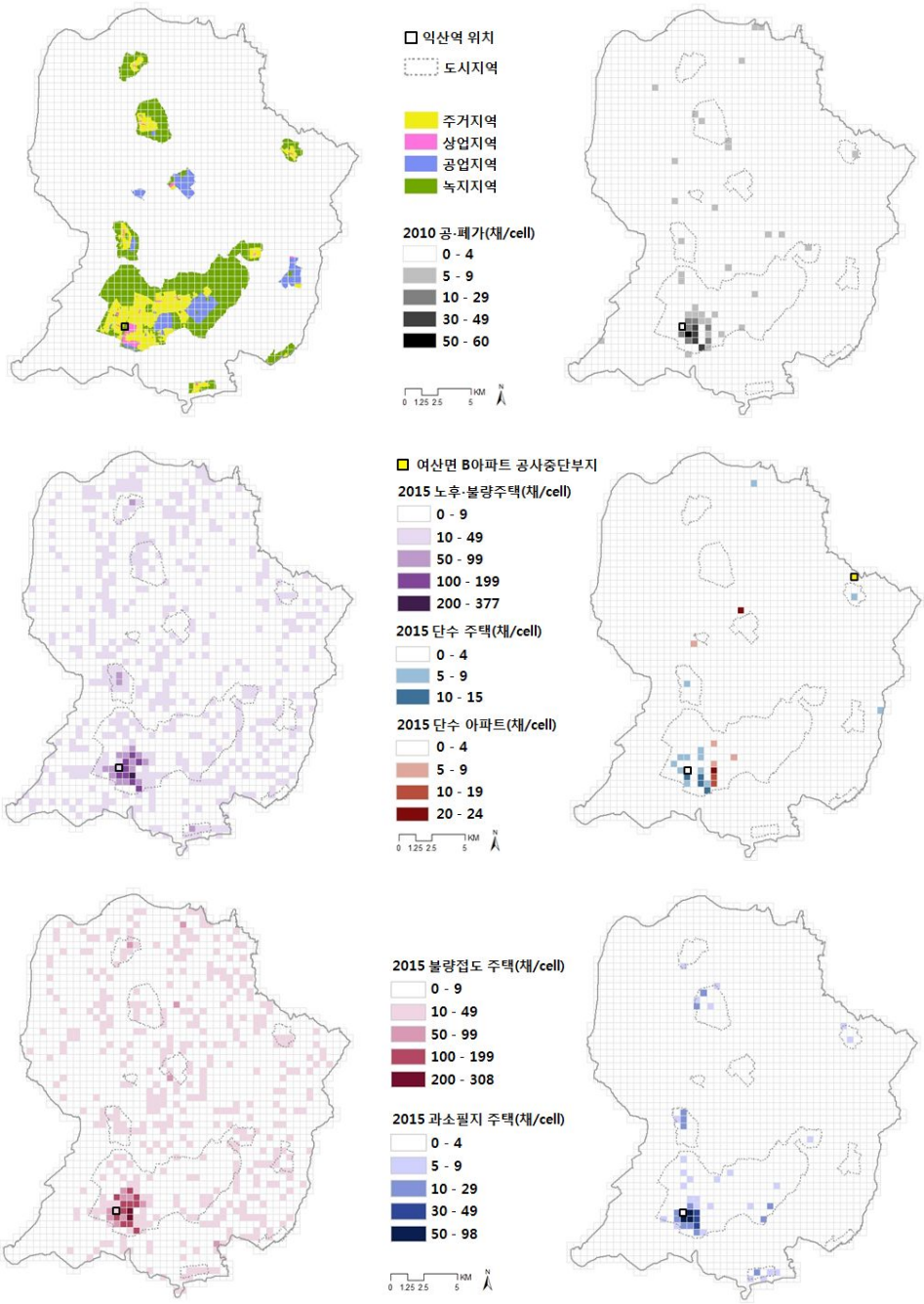
익산시의 주택 유형은 크게 단독주택(36.5%)과 아파트(59.1%)로 양분되며, 두 유형은 다소 차별적인 공간분포를 보이고 있다(그림 3-8 참조). 단독주택은 비도시지역을 포함한 도시 전체에 광범위하게 분포하면서, 특히 익산도시지역 내에서 구도심과 구시가지를 형성하고 있는 중앙동, 인화동, 남중동에 집중 분포하고 있다. 반면, 아파트는 구시가지 바깥으로 형성된 신시가지에 집중되어 있으며, 일부 읍·면 지역에 드물게 분포하고 있다. 이러한 익산시의 주택 유형별 공간분포의 차별성은 대체로 단독주택에서 유휴·방치가 발생하고 있다는 점에서 주거 유휴·방치부동산의 공간분포와 밀접한 관계를 가진다.




자료: 건축물대장(2015), 익산시 공동주택현황(2015.8월)

그림 3-8. 익산시 단독주택 및 아파트 분포

24) 본 절은 '한수경·이희연 (2016). 유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로. 한국도시지리학회지, 19(1), 1-16.'의 익산시 유휴·방치부동산 밀집지구의 공간분포 및 특성 내용을 재구성하고 발전시켰다.




자료: 익산시 빈집현황자료(2010), 익산시 단수현황자료(2015), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 강현규(2015)

그림 3-9. 익산시 주거 유휴·방치부동산의 분포

<그림 3-9>를 통해, 노후·불량주택과 불량접도 주택의 분포가 단독주택의 분포와 상당한 유사성을 가짐을 알 수 있다. 이는 익산시 단독주택의 물리적 상태가 전반적으로 열악한 상황에 처해 있음을 보여주며, 향후 단독주택 밀집지에서 주거 유휴·방치부동산 문제가 심각하게 대두될 수 있음을 시사해준다. 한편, 공·폐가, 단수 주택, 노후·불량주택, 불량접도 주택, 과소필지 주택 모두 익산도시지역 내에 집중되어 있는 경향을 보이며, 특히 익산역 동편 지역에 많이 분포하는 것으로 나타나고 있어 구도심과 구시가지에서 단독주택의 유휴·방치가 만연해 있음을 알 수 있다.

공·폐가의 경우 익산역 동편에 위치한 중앙동, 인화동, 남중동, 동산동 일대 주거지역과 일부 상업지역에 집중되어 있으며, 이는 주택의 노후·불량, 불량접도 및 과소필지 등의 부지환경 취약과 밀접한 관계를 보인다. 또한, 익산도시지역 경계부와 읍·면 지역에서도 공·폐가가 약한 밀도로 분산되어 발생하고 있다. 이는 읍·면에 접한 일부 동 지역(신동, 팔봉동, 삼성동 등)의 녹지지역과 읍·면의 관리지역 내에 있는 자연마을에서 발생하는 것이다. 한편, 2015년 11월 시점에서 조사된 단수 주택은 2010년 공·폐가가 집중되어 있는 곳을 중심으로 집중 분포하는 경향을 보인다. 다만, 익산역 서편 모현동 일부 지역에서 관찰되는 단수 주택 분포의 경우 모현동 택지개발지구 사이에 남아있는 오래된 주거지에서 발생하고 있는 것으로서, 2010년 공·폐가 분포에서는 관찰되지 않았던 패턴이다(그림 3-10 참조). 이러한 공간 패턴은 일반적으로 상수도 이용이 거주 여부와 밀접한 관련을 가진다는 점과 두 자료의 시차를 고려해봤을 때, 공·폐가가 인근 지역으로 확산되고 있을 가능성과 함께 최근 익산역 서편 지역에서도 공·폐가가 발생하고 있을 가능성을 시사해준다.

한편, 단수 아파트의 경우 도심부의 임대아파트와 도시 외곽의 산업단지 인근에 위치한 영세아파트에서 집중적으로 발생하고 있다. 특히 제3일반산업단지 북측에 위치한 낭산면의 2동 규모 A아파트의 경우, 상당수의 세대가 장기간 비어있으면서 물리적인 방치 수준 또한 심각한 상황이다(그림 3-11 참조). 또한, 여산면 일대에 위치한 15층 높이 총 7동의 B아파트 건물의 경우, 골조가 완성된 상태에서 공사가 중단된 채 2000년 5월 이후 현재까지 장기간 방치되어있는 실정이다(강현규, 2015; 오삼규, 2012, 그림 3-12 참조).

이상에서 살펴본 바에 의하면, 익산시의 주거 유휴·방치부동산은 대부분 부지 환경이 취약한 노후·불량 단독주택에서 발생하고 있으며, 특히 익산역 동편에 위치한 구도심 및 구시가지 일대에 집중 분포하고 있다. 이와 함께, 일부 도심부 임대아파트에서는 단수 등 경제적 방치가 관찰되고 있으며, 도시 외곽의 나홀로 아파트 문제 또한 심각한 것으로 파악된다.

출처: 연구자 촬영(2016.2.6)

그림 3-10. 모현동 택지개발지구 인근의 노후 주거지 및 유휴·방치 주택

출처: 연구자 촬영(2015.11.26)

그림 3-11. 낭산면 A아파트

출처: 네이버 지도 로드뷰(2014.5월)

그림 3-12. 여산면 B아파트 공사중단부지

### (2) 주거 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인

익산시 주거 유휴·방치부동산은 도시 전반에서 발생하고 있으나, 상당수가 익산도시지역 내 구도심 및 구시가지 일대에 집중 분포하고 있다. 따라서 구도심 및 구시가지 일대에서 발생하는 주택의 유휴·방치를 촉발하는 요인에 초점을 두어 분석하고자 한다. 먼저, 구도심 및 구시가지 내에서 주거 유휴·방치부동산 발생을 촉발시킨 가장 주요한 요인은 대규모 아파트 단지 조성에 따른 신시가지로의 주거 이동이다. 즉, 아파트 단지에 비해 상대적으로 주거 매력도가 떨어지는 기성 시가지 내 단독주택들은 수요가 낮아짐에 따라 유휴·방치가 촉발되었다. 한편, 영등동 일대 신시가지가 조성된 지 20여년이 흐른 지금, 구시가지 내 비교적 양호했던 주택들이 노후화되고 구시가지에 남은 사람들 또한 고령화됨에 따라 주택의 유지·보수가 제때 이루어지지 않게 되어 유휴·방치가 더욱 촉발되고 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 신시가지의 대규모 아파트 단지 조성에 따른 주거 이동

1990년대 이후 택지개발사업, 일단의주택지조성사업 등을 통해 대규모 아파트 단지가 신시가지 내 다량 공급되어 양질의 주택을 선택할 수 있는 기회가 많아지면서, 기성 시가지에서 신시가지로의 이주가 활발히 이루어졌다. 이러한 인구이동 흐름은 신규 아파트가 가장 많이 공급되었던 1990년대 가장 활발하게 이루어진 것으로 파악된다. 실제로 1990년대 영등동 일대에는 총 37개 단지에 22,860세대가, 모현동 일대는 총 20개 단지에 6,174세대가 공급되는 등 현재 익산시 내에 존재하는 6만호 가량의 아파트 재고의 절반가량이 이 시기에 준공되었다(표 3-2 참조). 2000년대 영등동 일대에 조성된 아파트 단지의 규모는 총 15개 단지 6,015세대로서 1990년대에 비해 증가폭이 크지 않은 것으로 나타나며, 2010년 말 배산지구 조성이 완료됨에 따라 최근에는 주로 모현동 일대에서 신규 아파트 공급이 이루어지고 있는 반면 영등동 일대에서의 신규 아파트 공급은 소강상태를 보이고 있다.

익산시 행정동 중에서 전체 주택 대비 아파트 비중이 80% 이상인 곳은 동

산동[25], 영등동[26], 삼성동, 모현동으로서, 영등동 일대에 가장 많은 아파트 재고(약 32,000세대)가 존재하는 것으로 파악된다(표 3-6 참조). 반면, 구도심 및 구시가지에 속하는 대표적인 행정동인 중앙동, 인화동, 남중동의 경우, 전체 주택 대비 단독주택 비중이 각각 74.9%, 64.7%, 64,3%로서 신시가지와는 상당히 다른 주택 재고 특성을 보인다.

신시가지의 대규모 아파트 단지 조성에 따른 주거 이동이 실제로 구도심 및 구시가지 내 단독주택의 유휴·방치를 촉발시켰는지 여부는 익산시 구도심 및 구시가지와 신시가지 간 인구 이동 흐름을 파악함으로써 확인 할 수 있다. 익산시 내에서 대규모 아파트 단지 조성에 따른 신시가지로의 인구이동이 가장 활발하게 이루어졌던 시기는 1990년대이므로, 이 시기의 익산시 행정동 간 인구이동 흐름을 분석할 필요가 있다. 하지만 현재 읍면동 수준의 인구이동 자료는 2001년부터 이용 가능하다. 따라서 1990년대 행정동 간 인구이동 흐름의 O(출발지)-D(목적지)를 파악하는 것은 불가능하므로, 이 시기의 행정동별 인구 변화를 통해 인구이동 흐름을 대략적으로 가늠해 볼 수 있다.

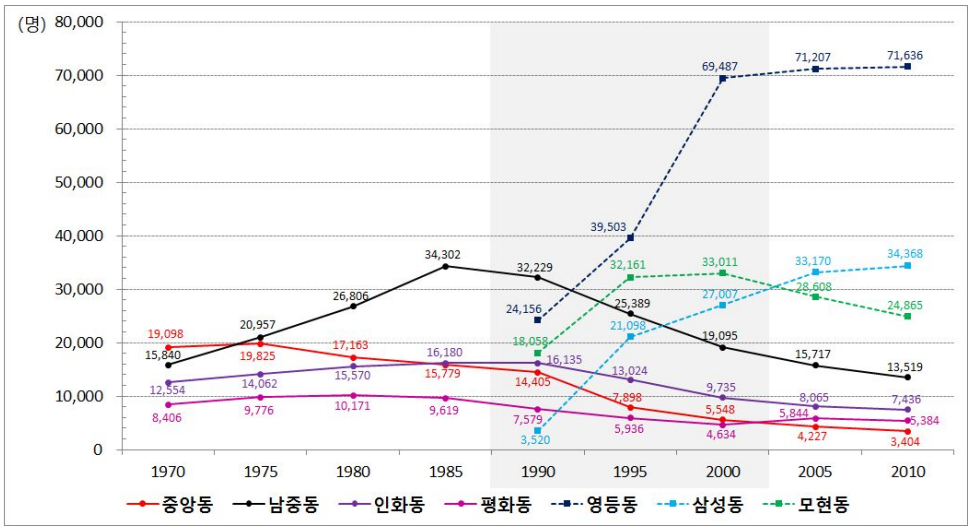
표 3-6. 익산시 행정동별 주택 유형

| 읍면동 | 총주택수(호) | 단독주택수(호) | 아파트수(호) | 단독주택비율(%) | 아파트비율(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| **익산시** | **104,728** | **38,186** | **61,914** | **36.5** | **59.1** |
| 중앙동 | 1,236 | 926 | 130 | 74.9 | 10.5 |
| 평화동 | 2,459 | 748 | 1,647 | 30.4 | 67.0 |
| 인화동 | 2,309 | 1,494 | 522 | 64.7 | 22.6 |
| **동산동** | 9,536 | 1,531 | 7,857 | 16.1 | **82.4** |
| 마동 | 4,118 | 1,242 | 2,582 | 30.2 | 62.7 |
| 남중동 | 4,284 | 2,754 | 986 | 64.3 | 23.0 |
| **모현동** | 8,755 | 1,246 | 7,130 | 14.2 | **81.4** |
| 송학동 | 2,892 | 884 | 1,939 | 30.6 | 67.0 |
| 신동 | 4,822 | 2,512 | 1,129 | 52.1 | 23.4 |
| **영등동** | 23,296 | 1,578 | 21,174 | 6.8 | **90.9** |
| **삼성동** | 11,561 | 833 | 10,637 | 7.2 | **92.0** |
| 팔봉동 | 2,396 | 1,067 | 1,269 | 44.5 | 53.0 |

자료: 주택총조사(2010)

25) 구시가지 범위에 포함되는 동산동의 경우, 일부 지역이 여전히 오래된 단독주택지로서의 면모를 보이고 있으나, 1980년대 이후 택지개발사업 등을 통해 아파트 단지 조성이 지속적으로 이루어져 왔다.

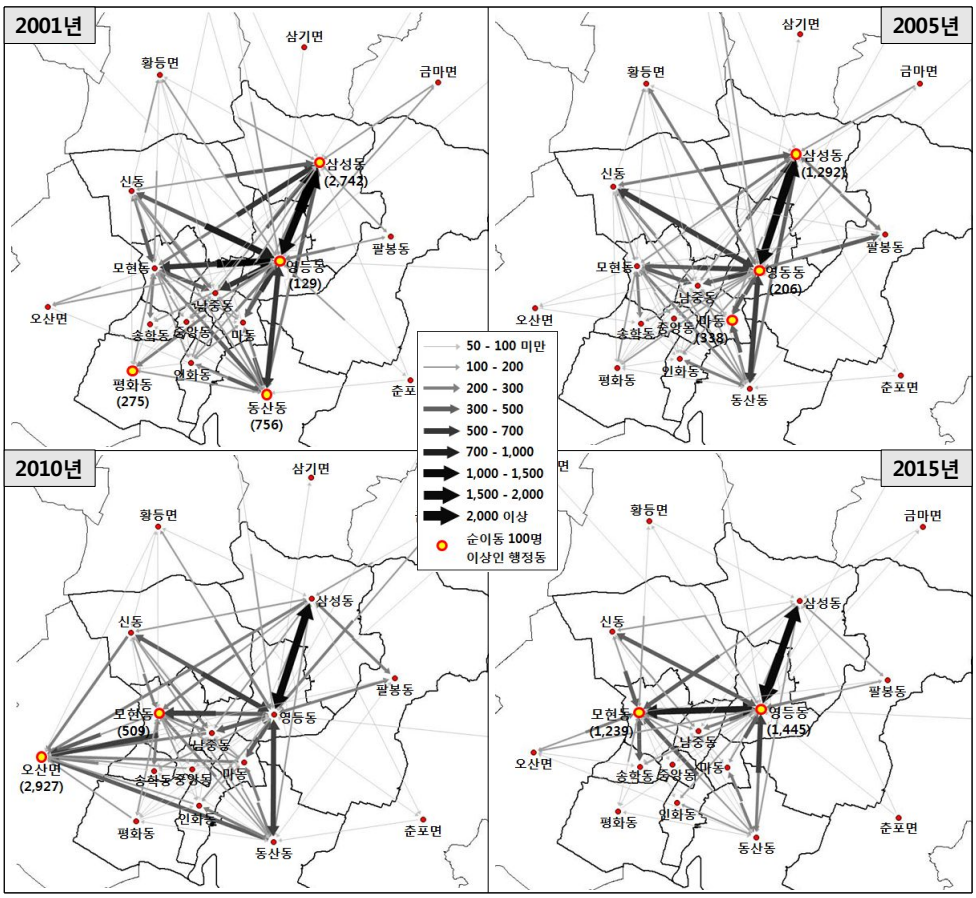
26) 본 절에서 논의되는 영등동은 영등1·2동, 어양동을 포함하는 범위이다.




자료: 인구총조사(1970-2010)

그림 3-13. 익산시 구도심/구시가지와 신시가지의 인구 변화(1970-2010년)

<그림 3-13>을 통해, 1990년대를 거치면서 구도심 및 구시가지에 속하는 행정동들의 인구는 상당히 감소한 반면, 신시가지에 속하는 행정동들의 인구는 급증했음을 확인할 수 있다. 가령, 중앙동은 1990년 14,405명에서 2000년 5,548명으로 인구가 거의 1/3 수준으로 감소하였으며, 남중동은 1990년 32,229명에서 2000년 19,095명으로 대략 절반 가까이 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면, 영등동, 삼성동, 모현동의 인구는 1990년에 비해 2000년에 적게는 2~3배에서 많게는 8배 가량 증가한 것으로 파악된다. 특히 영등동은 1990년대 24,156명에서 2010년 69,487명으로 인구가 약 3배 정도 증가하였으며, 삼성동은 1990년대 3,520명에서 2000년 27,007명로 무려 8배 가까이 증가한 것으로 나타나고 있다. 모현동 역시 1990년 18,058명에서 2000년 33,011명으로 인구가 2배가량 증가하였다. 한편, 아파트 공급량이 1990년대에 비해 현저히 떨어지는 2000년대 이후의 인구 변화를 살펴보면, 전반적으로 이전 시기보다 인구 변화 정도가 미미한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 2000년대 이후 신시가지로의 인구이동 흐름은 1990년대에 비해 상대적으로 강하게 나타나지는 않지만, 2001년 이후 현재까지의 익산시 행정동 간 인구이동의 대략적인 흐름을 시각화해보면 <그림 3-14>와 같다.



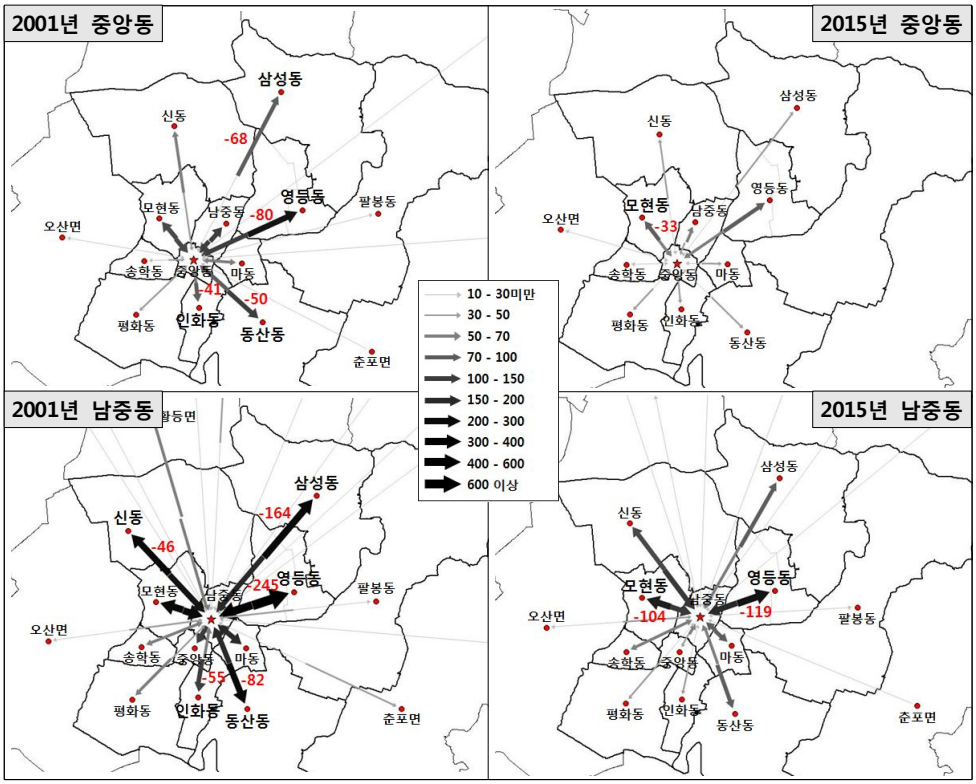

주: 넷마이너 4.0 프로그램을 활용하여 행정동 간 이동자수가 50명 이상인 흐름만을 나타냄
자료: 국내인구이동통계 마이크로데이터(2001, 2005, 2010, 2015)

그림 3-14. 익산시 행정동 간 인구이동 흐름(2001-2015년)

익산시 행정동 간 인구이동의 전반적인 흐름을 살펴보면, 2000년대에는 1990년대의 흐름과 유사하게 여전히 영등동과 삼성동으로의 인구이동이 집중되고 있으며, 2010년 이후에는 모현동과 오산면 일대로의 인구이동 흐름이 이전보다 좀 더 강화되고 있는 것으로 나타난다. 한편, 2000년대 들어서는 1990년대 활발히 이루어진 구시가지에서 신시가지로의 인구이동 흐름보다는 신시가지 간의 인구이동 흐름(영등동-삼성동 간, 영등동-모현동 간)이 강하게 나타나고 있다. <그림 3-14>에서 화살표가 굵을수록 인구이동량이 많음을 의

미하는데, 구도심 및 구시가지에 속하는 중앙동, 인화동, 남중동을 기종점으로 하는 인구이동 흐름이 전반적으로 굉장히 미미함을 알 수 있다. 이상의 내용을 통해, 1990년대 구도심 및 구시가지 일대에서 신시가지 일대로 대거 유출된 인구는 2000년대 들어 신시가지 간 이동으로 이어지고 있으며, 특히 구도심 및 구시가지 일대의 인구이동 흐름 자체가 시간이 갈수록 상당히 둔화되고 있어 해당 지역의 활력이 매우 떨어져 있음을 알 수 있다.

한편, 구도심 및 구시가지의 대표적인 행정동인 중앙동과 남중동의 2001년 이후 인구이동 흐름을 좀 더 자세히 살펴보면, <그림 3-15>와 같다. 먼저 중앙동의 경우, 2001년 영등동과 삼성동, 동산동 일대로의 흐름이 주요하게 관찰




주: 넷마이너 4.0 프로그램을 활용하여 행정동 간 이동자수가 10명 이상의 흐름만을 나타내었으며, 각 흐름도 상의 숫자(붉은색)는 중앙동 혹은 남중동의 순이동자수가 -30명보다 큰 흐름을 표시한 것임

자료: 국내인구이동통계 마이크로데이터(2001, 2005, 2010, 2015)

그림 3-15. 익산시 중앙동과 남중동을 기종점으로 하는 인구이동 흐름(2001-2015년)

되며 2015년에는 주로 영등동, 모현동으로의 인구이동 흐름이 관찰되나, 이동량 자체가 현저히 감소하여 인구이동의 정체 양상을 보이고 있다. 이는 중앙동의 활력이 현저히 떨어지고 있음을 시사해준다. 또한, 남중동의 경우 2001년 인접한 여러 행정동들과의 전출입이 비교적 활발한 것으로 나타났으나, 2015년에는 영등동과 모현동으로의 인구이동 흐름이 주로 관찰되며 중앙동과 마찬가지로 이동량 자체가 많이 감소하고 있다.

이러한 인구이동은 기본적으로 단독주택에서 아파트로의 주택 선호 변화에 따른 것이다. 대부분 공공 주도로 기성 시가지 외곽의 넓은 부지가 주거용지로 조성되고 대규모 단지 형태로 아파트가 공급됨에 따라[27], 단지 내 패키지형 생활 인프라가 제공되면서 편리한 거주 환경이 조성되고 있다. 반면에 기성 시가지의 생활 인프라 개선은 적절히 이루어지지 못하면서, 아파트 단지와 단독주택지 간 인프라 공급의 불균형이 점점 커지고 있다. 이로 인해 '단독주택지는 열악한 동네, 아파트 단지는 쾌적한 동네'라는 인식과 함께 아파트에 대한 선호도가 상승하면서 신시가지에 조성된 아파트 단지로의 이주가 가속화되었으며, 이는 기성 시가지 내 단독주택의 유휴·방치로 이어졌다. 한편, 취약계층의 주거 지원 역시 주로 임대 아파트 공급을 통해 이루어지면서[28], 기존의 단독주택들이 취약계층을 위한 저렴 주택(affordable housing)으로서 기능할 수 있는 가능성이 상당 부분 상실되었으며, 이는 빈집 발생을 더욱 촉발시키고 있는 것으로 판단된다.

### ② 노후화에 따른 주택의 물리적 쇠락과 고령 소유주의 경제적 취약성

신시가지로 떠나지 못하고 구시가지에 남아있는 사람들은 주택의 노후화와 함께 고령화되고 있다. 양호했던 주택들도 시간이 지남에 따른 자연스럽게 노후화되기 때문에 지속적인 유지·보수 혹은 신·개축이 필요하다. 하지만 오래되고 취약한 주택에 거주하는 고령자들은 경제적인 여유가 없어 주택의 유지·보

27) 대규모 아파트 단지 공급의 주요 기반인 택지개발사업은 토지개발공사(마동택지, 영등1지구), 한국토지주택공사(배산지구), 익산시(영등2지구, 부송3지구)에서 시행하였으며, 역시 아파트 공급 위주로 이루어진 일단의주택지조성사업은 익산시(부송1지구, 영등3지구)에서 시행하였다(익산시, 2011).

28) 2015년 기준, 임대아파트(의무)는 약 14,000세대 공급되었으며(익산시 공동주택현황), 국민기초생활보장수급가구는 약 10,500가구이다(익산시 내부자료).

수를 미루기 쉽다. 특히, 노후·불량주택의 경우 유지 관리가 제때 이루어지지 않을 경우 유휴나 방치 상태로 쉽게 전환될 수 있으며, 사용 가치와 시장 가치, 보유 가치가 점점 하락하게 되는 악순환으로 이어질 수 있다. 현재 구시가지 일대는 신규 아파트 단지와 대비되어 주거지로서의 매력도가 하락하면서, 주택 수요가 매우 낮고 거래 자체가 얼어붙어 있다. 더욱이 노후 주택의 가치가 점점 떨어지는 상황에서 고령 소유주가 사망하는 경우, 해당 주택은 다시 사용되기 어렵고 상속인들은 주택을 방치하는 경우가 빈번하다. 따라서 주택의 물리적인 쇠락과 고령 주민들의 경제적 취약성으로 인한 주택의 유지·보수 역량 부족은 익산시 구도심과 구시가지에서의 주거 유휴·방치부동산을 촉발시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.

이러한 양상은 주거 유휴·방치부동산이 집중 분포하고 있는 중앙동, 인화동, 남중동, 동산동의 인구·경제적 취약성, 주택 취약성 지표에서 잘 나타나고 있다(표 3-7 참조). 중앙동, 인화동, 남중동의 경우 65세 이상 인구가 전체 인구의 20.6~24.7%, 노후단독주택가구가 전체 가구의 26.2~38.4%를 차지하는 등 고령자가 밀집된 노후단독주택지로서의 특성을 보인다. 중앙동과 남중동의 경우, 각각 노후단독주택에 거주하는 가구의 12.1%, 11.4%가 월세·저학력가구로 나타나, 주택 자체의 물리적 취약성과 세입자 취약성이 복합적으로 작용하여 주택의 방치가 촉발되었을 가능성이 높다. 인화동의 경우 화장실·부엌·목욕시설미비가구가 전체 가구의 11.5%를 차지하고 있으며, 특히 노후단독주택가구 중 약 24%가 화장실·부엌·목욕시설미비가구로 나타나고 있어, 주택의 물리적인 취약성이 유휴·방치의 주요 촉발 요인으로 작용하고 있음을 보여 준다.

동산동의 경우 65세이상인구 중 독거노인비율이 17.2%로서 상당히 높고 노후단독주택가구 중에서 자가·고령자단독가구가 13.7%를 차지하고 있어, 자가로 거주하던 독거노인의 사망으로 인해 노후단독주택이 유휴·방치 상태로 전환되었을 가능성이 크다. 동산동은 전반적으로 아파트 비율이 높으나, 아파트 단지들 사이에 자연마을들이 남아 있어 상당히 열악한 노후단독주택지를 형성하고 있다. 노후단독주택에 거주하는 가구의 비중은 상대적으로 낮지만, 노후단독주택가구 중 화장실·부엌·목욕시설미비가구가 약 30%에 육박하는 등

노후단독주택가구 밀집지의 주택 취약성이 심각하다. 이처럼 동산동에서는 극도로 열악한 노후단독주택의 물리적 환경과 고령 소유주의 낮은 유지관리 역량 및 사망이 주택의 유휴·방치에 핵심적인 영향을 미친 것으로 판단된다(한수경·이희연, 2016).

표 3-7. 주거 유휴·방치부동산이 밀집한 행정동의 주민과 주택환경의 취약성

| 구분 | 지표 | 연도 | 중앙동 | 인화동 | 남중동 | 동산동 | 동지역 | 익산시 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 인구 경제적 취약성 | 65세이상인구(명, %) | 2014 | 1,052<br>**(24.7)** | 1,528<br>**(20.6)** | 2,813<br>**(20.6)** | 3,102<br>(12.7) | 27,459<br>(11.5) | 45,251<br>(14.9) |
| | 독거노인(명, %) | 2014 | 127<br>**(3.0)** | 173<br>(2.3) | 344<br>(2.5) | 533<br>(2.2) | 3,550<br>(1.5) | 6,539<br>(2.2) |
| | - 65세이상인구 중 독거노인비율(%) | 2014 | (12.1) | (11.3) | (12.2) | **(17.2)** | (12.9) | (14.5) |
| | 월세·저학력가구(가구, %) | 2010 | 137<br>**(9.5)** | 160<br>(5.9) | 328<br>(6.7) | 780<br>**(8.5)** | 4,947<br>(5.7) | 5,591<br>(5.1) |
| 거주 안정성 | 자가가구(가구, %) | 2010 | 759<br>(52.5) | 1,865<br>**(68.3)** | 3,335<br>**(68.6)** | 5,279<br>(57.8) | 50,455<br>(58.6) | 69,861<br>(63.9) |
| 주택 취약성 | 화장실·부엌·목욕시설미비가구(가구, %) | 2010 | 93<br>(6.4) | 313<br>**(11.5)** | 340<br>(7.0) | 283<br>(3.1) | 3,250<br>(3.8) | 6,007<br>(5.5) |
| | 노후단독주택가구(가구, %) | 2010 | 555<br>**(38.4)** | 879<br>**(32.2)** | 1,277<br>**(26.2)** | 708<br>(7.7) | 6,748<br>(7.8) | 12,765<br>(11.7) |
| 물리적 방치수준 | - 노후단독주택 화장실·부엌·목욕시설 미비가구(가구, %) | 2010 | 61<br>(11.0) | 210<br>**(23.9)** | 161<br>(12.6) | 212<br>**(29.9)** | 1,418<br>(21.0) | 3,097<br>(24.3) |
| 소유주 취약성 | - 노후단독주택 자가·고령자단독가구 (가구, %) | 2010 | 43<br>(7.7) | 79<br>(9.0) | 64<br>(5.0) | 97<br>**(13.7)** | 640<br>(9.5) | 2,248<br>(17.6) |
| 세입자 취약성 | - 노후단독주택 월세·저학력가구 (가구, %) | 2010 | 67<br>**(12.1)** | 78<br>(8.9) | 146<br>**(11.4)** | 56<br>(7.9) | 671<br>(9.9) | 817<br>(6.4) |

자료: 익산시 주민등록인구(2014), 익산시 독거노인 현황(2014), 인구주택총조사 마이크로데이터(2010)
주: '월세·저학력가구'는 가구주가 중졸이하인 월세거주 가구, '화장실·부엌·목욕시설 미비가구'는 화장실, 부엌, 목욕시설 중 하나 이상이 없거나 재래식(비온수)이거나 공동사용인 가구, '노후단독주택가구'는 1980년 이전 지어진 단독주택거주 가구를 의미함.

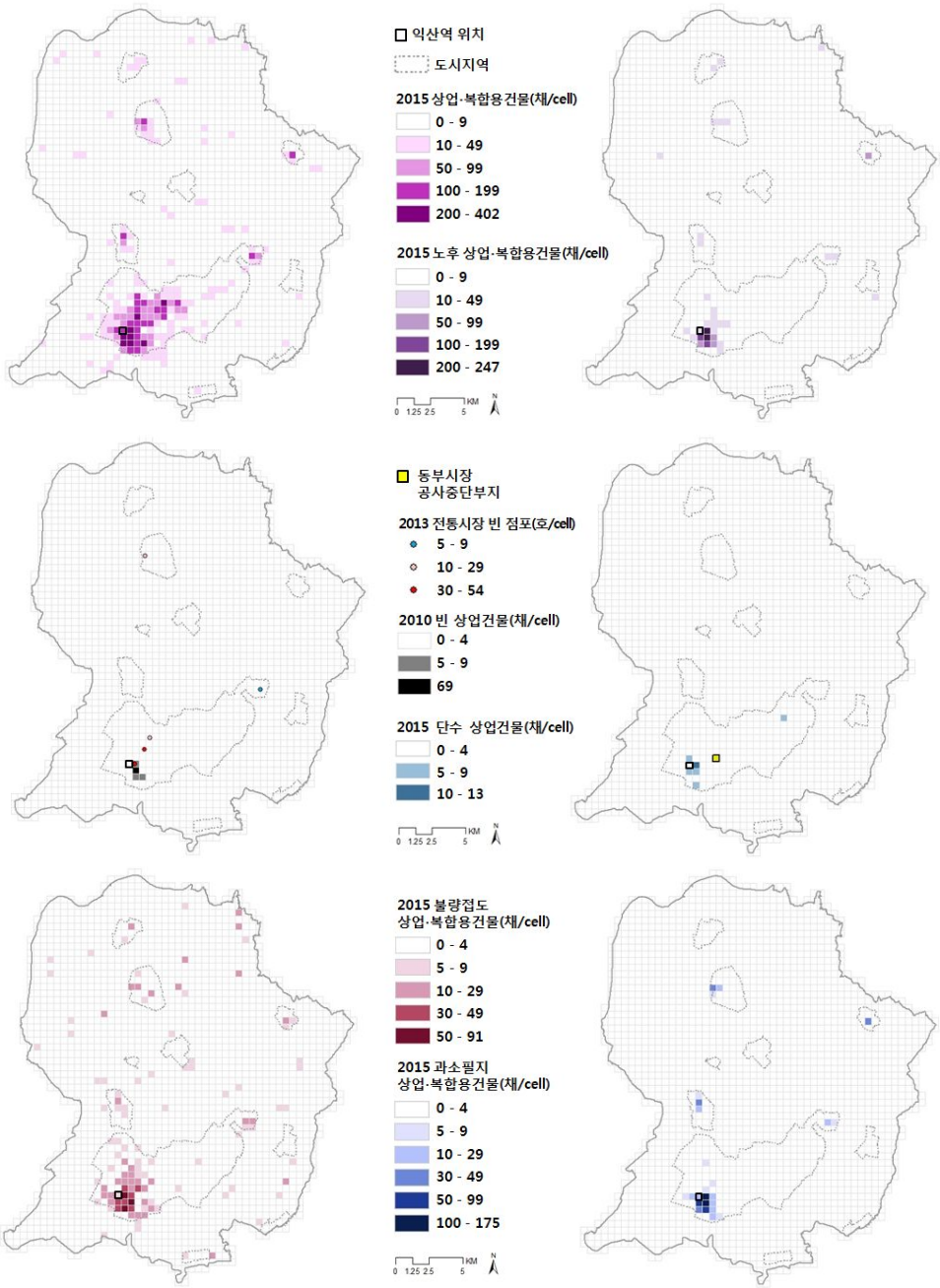
## 2) 상업·복합 유휴·방치부동산

### (1) 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간분포

익산시의 상업·복합건물은 중앙동, 평화동, 인화동 일대에 형성되어 있는 일반상업지역과 인화동 일대의 준주거지역, 원광대 앞 대학상권을 형성하고 있는 신동 일대, 그리고 영등동 신시가지 일대에 집중되어 있다. 하지만 유휴·방치 상업·복합건물은 구도심과 일부 구시가지에 집중 발생하는 경향을 보인다(그림 3-16 참조).

빈 상업건물과 단수 상업건물은 구도심의 일반상업지역 띠를 따라 발생하고 있으며, 특히 익산역 앞 중앙동 일대에 집중되어 있다. 한편, 2015년 11월 시점에 단수된 상태인 상업건물은 2010년에 조사된 빈 상업건물과는 달리 모현동과 남중동 일대 오래된 주거지의 가로변을 따라서도 발생하고 있는데, 이는 앞서 논의한 주거 유휴·방치부동산과 마찬가지로 상업·복합건물의 유휴·방치가 인근 지역으로 확산되고 있을 가능성을 보여 준다. 노후 상업·복합건물과 과소필지 상의 상업·복합건물 역시 형성된 지 오래된 구도심에 강하게 집중되어 있다. 한편, 불량접도 필지에 위치한 상업·복합건물의 경우 상대적으로 도시 전체에 걸쳐 분포하고 있으나, 이 역시 구도심과 구시가지 일대에서 더욱 집중 분포하는 경향을 보인다.

반면, 택지개발사업 등으로 인해 획지 정리가 잘 되어 있고 건축물의 노후 수준이 심각하지 않은 신시가지 일대에서는 상업·복합건물의 유휴나 방치가 거의 관찰되지 않는다. 하지만 구도심 일대에는 도시 성장기에 과밀하고 도로 이용에 불량하게 조성된 부지 위에 오래된 상업·복합건물들이 다량 남아있으며, 이로 인해 향후 유휴·방치 상업·복합부동산이 이 일대에 더욱 증가할 가능성이 있다. 이처럼 상업·복합 유휴·방치부동산의 측정 지표들인 빈 상업건물, 단수 상업건물, 전통시장 빈 점포, 노후 상업·복합건물, 불량접도 상업·복합건물, 과소필지 상업·복합건물이 공간적으로 상당한 유사성을 가지고 발생하고 있어, 상업·복합건물의 유휴·방치 역시 건물의 노후 상태와 취약한 부지환경이 결합되어 발생할 가능성이 존재한다.




자료: 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013), 익산시 빈집현황자료(2010), 익산시 단수현황자료(2015), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 우창수(2015)

그림 3-16. 익산시 상업·복합건물 및 상업·복합 유휴·방치부동산의 분포

한편, 50개 이상의 점포를 가진 큰 규모의 전통시장은 구도심 및 구시가지에 위치해 있으며, 중앙시장이나 익산장 등 일부 전통시장에서 빈 점포들이 다량 발생하고 있다. 특히 익산역 앞에 위치한 중앙시장의 경우, 2013년 기준 총 228개 점포 중 54호가 공실로 확인돼 약 24%의 공실률을 보이는 등 점포의 유휴 상태가 가장 심각하다. 읍·면 지역에서도 금마시장과 함열시장 등 일부 소규모 시장에서 빈 점포들이 발생하고 있다. 하지만 이들 시장은 시장의 규모가 그리 크지 않고 정기시장을 겸하고 있다는 점에서, 동 지역의 중앙시장 등에서 목격되는 유휴 상태에 비해 상대적으로 심각성이 덜한 것으로 보인다. 또한, 장기간 유휴·방치되어 있는 전통시장 공사중단부지도 존재한다. 마동과 영등동의 경계에 위치한 동부시장 재건축부지는 총면적이 5,110㎡로서, 2003년 9월 사업승인 후 현재까지 나대지 상태로 방치되어 있는 실정이다.

표 3-8. 익산시 전통시장 빈 점포 현황

| 시장명 | 동읍면 | 등록유무 | 개설주기 | 외부형태 | 영업중 | 빈점포 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 황등시장 | 황등면 | 등록시장 | 상설 | 건물형 | 40 | 0 |
| 여산시장 | 여산면 | 등록시장 | 정기(오일) | 장옥형 | 12 | 3 |
| 익산 금마시장 | 금마면 | 등록시장 | 상설+정기 | 건물형 | 20 | 9 |
| 함열시장 | 함열읍 | 등록시장 | 상설+정기 | 건물형 | 20 | 14 |
| 익산 신동시장 | 신동 | 등록시장 | 상설 | 건물형 | 29 | 17 |
| 북부시장 | 남중동 | 등록시장 | 상설+정기 | 건물형 | 168 | 0 |
| 익산장(구. 익산북부장) | 남중동 | 인정시장 | 상설+정기 | 상가주택복합형 | 150 | 30 |
| 익산 남부시장 | 인화동 | 등록시장 | 상설 | 건물형 | 50 | 2 |
| **중앙시장** | 중앙동 | 등록시장 | 상설 | 건물형 | **174** | **54** |
| 매일시장 | 중앙동 | 인정시장 | 상설 | 상가주택복합형 | 57 | 0 |
| 서동시장(구. 창인시장) | 중앙동 | 인정시장 | 상설 | 상가주택복합형 | 65 | 0 |

자료: 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013)

### (2) 상업·복합 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인

익산시 상업·복합 유휴·방치부동산은 구도심과 일부 구시가지에 집중 발생하는 경향을 보이며, 특히 익산역 앞 중앙동 일대에 강하게 집중되어 있다. 특히 빈 상업건물 및 단수 상업건물의 공간분포가 노후 상업·복합건물, 불량 접도필지나 과소필지 상에 위치한 상업·복합건물의 분포와 밀접한 관련을 가지는 것으로 확인되었다. 기본적으로 오래 전에 형성된 구도심 및 구시가지의

건물 노후화와 부지 환경의 취약성은 상업·복합건물의 유휴·방치에 일정 부분 영향을 미칠 수밖에 없다. 하지만 상업·복합건물의 경우 주거용 건물에 비해 건물 자체의 노후·불량 수준이 심각한 것은 아니며, 물리적 노후화가 주거 유휴·방치부동산 발생에 중요한 영향을 미친 것과는 달리 그로 인한 영향 정도가 크지 않은 것으로 판단된다. 그보다는 상권 쇠락과 직결되는 요인들이 상업·복합 유휴·방치부동산을 발생시키는 보다 직접적인 요인이라 할 수 있다. 상업·복합 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인들은 매우 복합적인 것으로 분석되었으며, 구체적인 요인들은 다음과 같다.

**① 교통체계 변화에 따른 상업 환경 변화와 유동인구 감소**

상업지역의 빈 점포 발생은 기본적으로 상권 약화와 밀접한 관련이 있다. 과거 이리역을 기반으로 하여 역세권으로 성장한 중앙동 상권은 철도 교통의 흥망과 높은 상관성을 가진다. 철도 이용이 활발하던 시기에는 중앙동의 많은 상점들이 호남권의 도매상 역할을 했으나, 1970년대 고속도로가 개통되고 1990년대 자가용 시대가 전개되면서 중앙동 상권의 활력은 점차 상실되었다. 또한, 자가용 보유가 늘어나면서 도로 여건이나 주차 공간이 협소한 구도심 상권은 점차 매력을 잃게 되었다.

과거 익산역을 중심으로 도보권 내에 많은 중·고등학교가 위치하고 있기 때문에 익산역 앞 중앙동 일대는 김제, 부안, 논산 등 인근 지역 학생들이 기차로 통학하면서 매일 거쳐 가는 생활의 중심지였다. 그러나 중고등학교 평준화 이후 타 지역 학생들의 왕래가 줄어들면서 젊은 유동인구가 많이 감소하였다. 게다가 예전에는 원광대 셔틀버스가 익산역에서 5분 간격으로 운행되었으나, 현재는 캠퍼스에서 바로 전주, 군산 등으로 운행됨에 따라 익산역 앞 유동인구는 더욱 감소하였고 중앙동 구도심 상권 약화에 일정 부분 영향을 미쳤다[29].

한편, 인화동 남부시장(옛 구시장) 일대의 상업 활력을 저하시킨 유동인구 감소의 원인 중 하나는 동이리역의 쇠퇴이다. 과거 동이리역이 이마트 인근에

29) 2016.5.3. 인터뷰 내용 (창인상인①)

위치해 있을 당시 출퇴근 하는 사람들로 구시장 일대가 북적였으나, 지금은 유동인구가 거의 없는 실정이다. 또한, 구시장에 인접한 남부지역이 주택단지로 개발되지 못하고 숙박업소 밀집지로 개발되면서, 구시장 일대가 거주지로서의 매력을 상실하게 된 것도 유동인구 감소 요인으로 지적되고 있다[30].

### ② 신시가지 개발로 인한 상권 축소와 수요 감소

익산시 구도심에서 점포 및 점포주택의 공실이나 방치가 집중 발생하게 된 주요 요인은 도시 내 인구 감소로 인해 수요가 매우 제한되어 있는 상황에서 영등동 일대 신시가지 개발로 인해 상권 이동이 이루어졌기 때문이다. 1990년대 영등동 일대 아파트 단지로의 주거 이동이 활발히 이루어지면서 신시가지의 인구가 크게 증가하였고, 이를 지원하기 위한 기본적인 상업시설들이 아파트 단지 내에 입점하였다. 더 나아가 일부 구도심 상인들이 신시가지 상권으로 이전함에 따라, 구도심의 상업·복합건물들이 수요를 잃고 비기 시작하였다. 익산시 내 고객 수요가 한정되어 있음에도 불구하고 신시가지 상권의 양적 확대가 지속됨에 따라, 구도심 상권 축소가 가속화되었고 많은 상점들의 폐업으로 이어졌다.

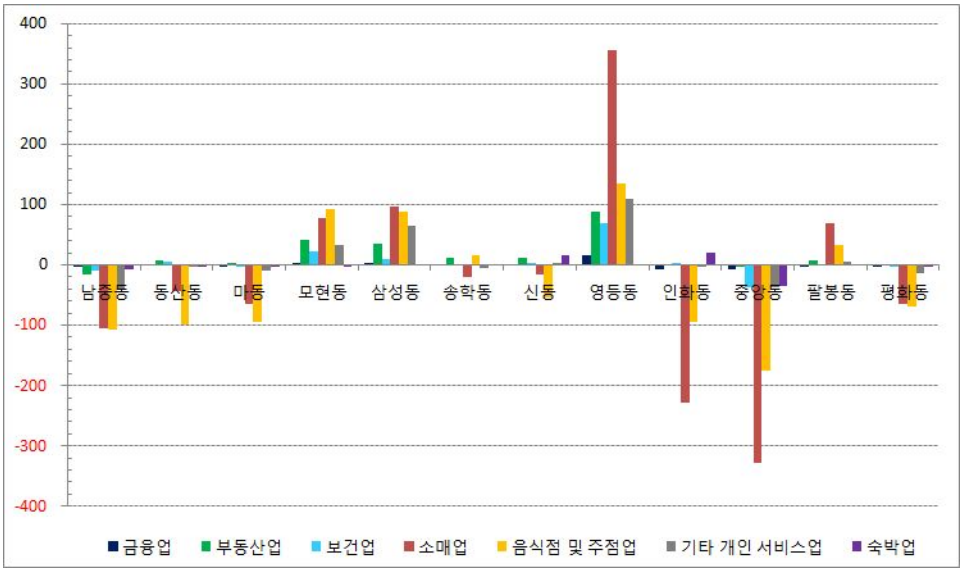
표 3-9. 익산시 행정동별 상업부문 사업체의 창업연도 현황 단위: 개(%)

| 행정동 | 1990년이전 | | 1990년대 | | 2000년대 | | 2010년이후 | | 전체 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 남중동 | 64 | (7.5) | 147 | (17.2) | 299 | (35.0) | 344 | (40.3) | 854 | (100.0) |
| 동산동 | 16 | (3.1) | 67 | (12.9) | 214 | (41.3) | 221 | (42.7) | 518 | (100.0) |
| 마동 | 21 | (4.8) | 61 | (13.8) | 162 | (36.7) | 197 | (44.7) | 441 | (100.0) |
| 모현동 | 10 | (1.2) | 87 | (10.1) | 228 | (26.4) | **538** | **(62.3)** | **863** | (100.0) |
| 삼성동 | 2 | (0.2) | 61 | (7.5) | 285 | (35.3) | **460** | **(56.9)** | **808** | (100.0) |
| 송학동 | 5 | (2.8) | 23 | (12.8) | 79 | (43.9) | 73 | (40.6) | 180 | (100.0) |
| 신동 | 29 | (3.1) | 82 | (8.8) | 352 | (37.6) | 474 | (50.6) | 937 | (100.0) |
| 영등동 | 20 | (0.8) | **204** | **(7.9)** | **1,030** | **(39.6)** | **1,344** | **(51.7)** | **2,598** | (100.0) |
| 인화동 | 55 | (8.6) | 105 | (16.5) | 249 | (39.0) | 229 | (35.9) | 638 | (100.0) |
| 중앙동 | **114** | **(11.7)** | 153 | (15.6) | 368 | (37.6) | 343 | (35.1) | **978** | (100.0) |
| 팔봉동 | 8 | (3.7) | 14 | (6.5) | 86 | (39.6) | 109 | (50.2) | 217 | (100.0) |
| 평화동 | 18 | (11.6) | 25 | (16.1) | 71 | (45.8) | 41 | (26.5) | 155 | (100.0) |

자료: 전국사업체조사 마이크로데이터(2013)

30) 2016.5.3. 인터뷰 내용 (주현주민③)

이러한 변화는 전국사업체조사 자료의 상업 부문[31] 사업체수 변화를 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 이에 따르면, 영등동 일대 신시가지 상권의 양적 성장은 1990년대에 시작되어 2000년대 이후 폭발적으로 이루어짐으로써 익산시의 최대 상권으로 자리매김하였다. 2013년 현재 영등동에 가장 많은 2,598개의 상업부문 사업체가 입점하고 있으며, 삼성동을 포함할 경우 3,406개의 사업체가 영등동 일대에 집중되어 있다(표 3-9 참조). 특히 이들 지역에 입지한 상업부문 사업체들 가운데 2010년 이후 창업한 사업체의 비중이 50%를 상회하고 있어, 영등동 일대 신시가지의 상권이 지속적으로 성장하고 있음을 알 수 있다. 최근에는 모현동 신시가지 상권의 성장도 목격된다. 모현동에 위치한 상업부문 사업체들 중 2010년 이후 창업한 사업체수가 영등동 다음으로 많은 총 538개로서, 모현동 전체 상업부문 사업체의 62.3%에 달한다. 반면, 중앙동의 경우 다른 동에 비해 1990년 이전에 창업한 사업체가 많은 편이며, 2000년대 이후의 창업 규모는 영등동 일대 신시가지에 훨씬 못 미치고 있다.




주: 한국표준산업분류(9차 개정)의 중분류를 기준으로 산정함.
자료: 전국사업체조사 마이크로데이터(2000, 2013)

그림 3-17. 익산시 행정동별 상업부문 사업체수의 증감(2000-2013년)

31) 한국표준산업분류(9차 개정)의 중분류를 기준으로, 금융업, 부동산업, 보건업, 소매업(자동차제외), 음식점 및 주점업, 기타 개인 서비스업, 숙박업을 포함한다.

<그림 3-17>은 영등동 신시가지 상권이 본격적으로 확대되기 시작한 시점인 2000년과 2013년 사이의 행정동별 상업부문 사업체수의 증감을 나타낸 것이다. 이에 따르면, 구도심 및 구시가지에서의 사업체수 감소와 신시가지에서의 사업체수 증가가 매우 대조적이다. 특히 구도심 중에서도 중앙동과 인화동에서 거의 모든 업종의 사업체수가 큰 폭으로 감소한 반면, 영등동에서는 전 업종의 사업체수가 폭발적으로 증가하였음을 알 수 있다. 한편, 업종별 증감 추이를 자세히 살펴보면, 특히 소매업과 음식점 및 주점업에서의 증감이 구시가지와 신시가지에서 가장 큰 대조를 이루고 있음을 엿볼 수 있다.

한편, <표 3-10>를 통해 2000년까지만 해도 금융업, 보건업[32], 소매업, 숙박업의 경우 중앙동에 가장 많은 사업체가 집중되어 있었음을 알 수 있다. 그러나 2013년에는 숙박업을 제외한 모든 업종들이 영등동에 가장 많이 분포하고 있다. 즉, 영등동의 경우 2000년대에는 부동산업, 음식점 및 주점업, 기타 개인 서비스업[33]에 한하여 가장 높은 사업체 비중을 보였으나, 2013년에는 금융업, 보건업, 소매업 등에서도 익산시 내에서 가장 높은 사업체 비중을 보여 명실상부한 익산시의 최대 상권으로 성장하였음을 알 수 있다. 즉, 2000년대 초반에는 영등동 신시가지에서 부동산 매매를 돕고 급증한 인구의 시급한 요구를 충족시켜 줄 수 있는 업종 중심으로 신규 상권이 성장하였으나, 시간이 지남에 따라 은행, 병원 등 좀 더 고차원적인 서비스를 제공해주는 업종의 증가가 동반됨으로써 상권의 종합적인 성장이 이루어졌다. 한편, 숙박업의 경우 2000년대 이후 인화동에 숙박시설들이 크게 증가하면서[34], 숙박 중심지로서의 기능이 중앙동에서 인화동으로 옮겨가는 양상을 보이고 있다. 현재 인화동의 숙박시설들은 버스터미널 인근 토지구획정리지구 내에 집적해 있어 도로 교통의 접근성이 편리하고 비교적 최신의 시설을 갖추고 있다. 이에 따라, 상대적으로 중앙동의 노후화된 여관이나 목욕장은 경쟁력을 상실하게 되었고,

32) 한국표준산업분류(9차 개정)의 소분류상, 보건업은 병원, 의원, 공중 보건 의료업, 기타 보건업을 포함한다.

33) 한국표준산업분류(9차 개정)의 소분류상, 기타 개인 서비스업은 미용·욕탕 및 유사 서비스업, 그 외 기타 개인 서비스업을 포함한다.

34) 2013년 영업 중인 사업체 기준으로, 2000년 이후 건립된 숙박업소가 중앙동은 28개인 반면 인화동은 57개(2000년대 29개, 2010년 이후 28개)로 두 배 가량 많다. 특히 2013년 한 해 동안 인화동에 11개 숙박업소가 신규 건립되는 등 인화동에서의 숙박업은 지속적인 성장세를 보이고 있다.

상당수의 숙박시설들이 운영상의 어려움에 처하면서 결국 폐업으로 이어진 것으로 분석된다.

표 3-10. 익산시 행정동별 상업부문 사업체의 비중 변화(2000-2013년) 단위: %

| 연도 | 행정동 | 금융업 | 부동산업 | 보건업 | 소매업 | 음식점 및 주점업 | 기타 개인 서비스업 | 숙박업 | 전체 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | 비중(%) | 수(개) |
| 2000 | 남중동 | 13.2 | 14.8 | 14.3 | 13.6 | 9.3 | 14.2 | 9.6 | **12.1** | **1,146** |
| | 동산동 | 2.2 | 8.7 | 3.5 | 5.9 | 8.1 | 8.7 | 2.8 | 6.9 | 651 |
| | 마동 | 5.5 | 6.1 | 6.6 | 5.2 | 8.1 | 7.0 | 4.5 | 6.5 | 614 |
| | **모현동** | **4.4** | **12.2** | **6.9** | **4.6** | **6.9** | **9.5** | 6.7 | **6.3** | **597** |
| | **삼성동** | **4.4** | **9.6** | **6.2** | **4.7** | **6.3** | **5.1** | 0.0 | **5.4** | **508** |
| | 송학동 | 1.1 | 2.6 | 0.0 | 1.9 | 1.4 | 3.1 | 2.2 | 1.9 | 176 |
| | 신동 | 7.7 | 7.9 | 5.0 | 9.5 | 11.9 | 11.5 | 1.7 | 10.3 | 971 |
| | **영등동** | 13.2 | **27.1** | 18.9 | 17.0 | **23.0** | **19.1** | 1.1 | **19.3** | **1,825** |
| | 인화동 | 13.2 | 3.9 | 5.0 | 11.8 | 8.9 | 6.8 | 21.3 | **10.0** | **943** |
| | **중앙동** | **28.6** | 4.4 | **31.7** | **21.6** | 11.0 | 11.2 | **43.3** | **16.9** | **1,601** |
| | 팔봉동 | 3.3 | 0.9 | 0.0 | 1.0 | 1.5 | 0.5 | 0.0 | 1.1 | 105 |
| | 평화동 | 3.3 | 1.7 | 1.9 | 3.0 | 3.6 | 3.2 | 6.7 | 3.3 | 310 |
| | 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | **9,447** |
| 2013 | 남중동 | 8.6 | 4.3 | 8.4 | 11.9 | 6.8 | 9.7 | 6.0 | **9.3** | **854** |
| | 동산동 | 3.2 | 6.7 | 4.7 | 5.1 | 5.7 | 7.7 | 1.2 | 5.6 | 518 |
| | 마동 | 3.2 | 4.0 | 4.1 | 4.0 | 5.9 | 5.6 | 3.6 | 4.8 | 441 |
| | **모현동** | **8.6** | **16.4** | **12.5** | **6.9** | **10.8** | **11.3** | 5.4 | **9.4** | **863** |
| | **삼성동** | **7.5** | **13.8** | **8.1** | **7.5** | **9.9** | **10.0** | 1.2 | **8.8** | **808** |
| | 송학동 | 2.2 | 4.0 | 0.3 | 1.5 | 2.1 | 2.5 | 3.0 | 2.0 | 180 |
| | 신동 | 9.7 | 7.1 | 5.3 | 9.8 | 11.4 | 10.9 | 10.8 | 10.2 | 937 |
| | **영등동** | **29.0** | **35.7** | **37.2** | **27.2** | **29.9** | **26.4** | 2.4 | **28.3** | **2,598** |
| | **인화동** | 5.4 | 2.4 | 5.0 | 6.8 | 6.7 | 6.1 | **35.3** | **6.9** | **638** |
| | 중앙동 | 19.4 | 2.1 | 14.1 | 14.8 | 6.4 | 7.1 | 25.1 | **10.6** | **978** |
| | 팔봉동 | 2.2 | 2.1 | 0.0 | 2.8 | 2.7 | 1.0 | 0.0 | 2.4 | 217 |
| | 평화동 | 1.1 | 1.2 | 0.3 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 6.0 | 1.7 | 155 |
| | 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | **9,187** |

자료: 전국사업체조사 마이크로데이터(2000, 2013)

### ③ 상업 환경의 경쟁력 상실에 따른 구매력 이동

신시가지 상권을 구성하는 대부분의 업종들은 대부분 이미 구도심에 입점한 업종들이라는 점에서 구도심 상권은 즉각적인 타격을 입었다. 신시가지 상권이 제공하는 쾌적하고 넓은 공간, 자가용 이용의 편리성, 다양한 형태의 고객 서비스 등에 비해, 구도심의 상업 환경은 소비자 선호를 충족시키기에 역부족이었다. 이와 같이 구도심 상점들이 가진 상업 환경 자체의 경쟁력이 하

락함에 따라 구도심 상권이 쇠락하게 된 측면도 크다.

먼저, 구도심 상권은 신시가지 상권에 비해 열악한 매장 컨디션과 기반시설로 인해 경쟁력이 약화되었다. 구도심의 노후화된 상가들은 기본적으로 협소한 매장 컨디션을 가지고 있어, 50~100평 규모인 영등동 일대 상가들에 비해 경쟁력이 떨어진다. 특히 프랜차이즈 매장들의 기준 평수가 점점 대형화되고 있는 추세에서 관련 매장을 운영하고자 하는 경우, 중앙동 상가의 매장 규모 한계 때문에 임대를 꺼리는 경향을 보인다. 이처럼 중앙동 상권은 사람들이 선호하는 프랜차이즈 지점이 입점하기 힘든 여건을 가지고 있는 등 신시가지 상권에 비해 경쟁력이 현저히 낮고, 그에 따라 유동인구가 감소되면서 임대 점포의 유휴·방치가 심화되고 있다[35].

또한, 구도심 상권은 법적 기준에 맞지 않는 상업 환경으로 인해, 일부 업종이 창업의 어려움을 겪게 되면서 경쟁력이 저하되었다. 중앙동 상업건물의 상당수가 현행 환경위생법상의 정화조 규격에 맞지 않는 노후 건물들이다. 즉, 일정 인원 이상이 상시적으로 움직이는 미장원이나 이발소, 카페 등의 업종을 신규로 개업하고자 할 때 개정된 환경위생법상의 정화조 규격을 충족시켜야 하지만, 중앙동의 경우 그렇지 못한 건물들이 많아 관련 업종으로 창업하려고 할 때 인허가가 나지 않는 경우가 왕왕 발생해왔다. 이처럼 중앙동 거리는 밀집형 건물구조로 인해 그간 법 규정에 맞는 정화조 설치가 어려워, 불과 몇 년 전까지만 해 상가 운영에 제한을 받아왔다(김화욱, 2013). 이는 2, 3층의 많은 상업 공간들이 임대되지 못하고 공실로 방치되는데 주요 요인으로 작용하였다. 현재는 2013년 하수관거 정비사업을 통해, 정화조 문제로 인해 업종 선택에 제한이 있었던 중앙동 상가들의 어려움이 다소 해소된 상황이다(정성헌, 2013).

이에 더하여 구도심 상권은 더 이상 소비자 선호를 반영하지 못하는 업종과 업태로 인해 경쟁력을 상실하였다. 과거에는 여수나 순천, 광주, 목포 등 인근 도시에서 쇼핑하러 오는 이들이 있었을 정도로 번성한 곳이었으나(엄철호, 2011), 어느 도시에서나 볼 수 있는 평이한 업종과 최신의 선호를 반영하지 못하는 업태로 인해 사람들을 유인할 매력을 상실한 채 전북의 유명 상권

35) 2016.5.3. 인터뷰 내용 (창인상인①)

으로서의 기능을 잃은 지 오래다. 현재 구도심 상권은 상대적으로 양적, 질적으로 우위에 있는 신시가지 상권의 성장으로 인하여 도시 내부에서의 수요 창출조차 매우 힘든 실정이다.

소비자의 소비행태도 구도심 상권 축소에 영향을 미치고 있다. 오늘날 소비자들은 여러 니즈(needs)를 한꺼번에 충족시킬 수 있는 대형복합시설을 선호하며, 동일한 업종일지라도 영세한 상점보다는 대형쇼핑센터나 대형영화관, 프랜차이즈 매장 등을 선호하는 경향을 보이고 있다. 이러한 소비자들의 변화된 선호에 부합하는 시설들이 영등동 일대에 집중되면서[36], 구도심 상권에서 신사기지 상권으로 구매력이 이동하게 되었다. 일례로, 2000년 당시만 해도 중앙동 2곳, 남중동 1곳에서 소규모 영화관이 영업 중이었으나(2013년 전국사업체조사), 2004년 영등동에 대형 멀티플렉스 영화관이 문을 열게 되자 기존 영화관들은 고객 감소로 인해 운영의 어려움을 겪게 되어 결국 모두 폐업하였다. 이러한 집객시설의 폐업은 인근에 군집한 소규모 소매점과 음식점들의 연쇄적인 폐업을 이끌었고(오승훈, 2015: 60), 그 결과 상업건물의 유휴·방치가 초래되었다. 또한, 익산시 구도심에 집중되어 있던 양장점, 양복점 등 맞춤옷 의상실 등도 기성복 구매가 일반화됨에 따라 폐업하는 곳이 늘면서, 빈 점포들이 재임대 되지 못한 채 장기간 방치되고 있다.

한편, 구도심 및 구시가지 일대에 위치한 일부 전통시장에서도 상업 환경의 경쟁력 상실에 따라 빈 점포들이 발생하고 있다. 현재 익산시 동 지역에만 7개의 전통시장[37]이 영업 중에 있으며, 특히 중앙동에 중앙시장, 매일시장, 서동시장 등 세 개의 전통시장이 인접하여 위치해 있고 인근의 인화동에는 남부시장이 위치해 있다. 이들 네 시장은 최근 아케이드 설치 혹은 건물 신축, 주차장 설치 등을 통해 물리적인 환경 개선이 이루어진 곳들로서, 중앙시장을 제외한 3곳에서는 빈 점포가 거의 발생하고 있지 않다.

230여개 점포를 보유하여 익산시에서 가장 큰 규모를 자랑하는 중앙시장에서 빈 점포가 가장 많이 발생하고 있는 이유는 크게 두 가지 측면에서 설명

36) 2000년대 들어 영등2동에 2개의 대형종합소매점(2001년 롯데마트, 2006년 홈플러스)과 영등1동에 1개의 대형 멀티플렉스 영화관(2004년 CGV)이 입점하여 영업 중에 있다.

37) 익산 신동시장, 북부시장, 익산장(옛 익산북부장), 익산 남부시장(옛 구시장), 중앙시장, 매일시장(혹은 매일중앙시장), 서동시장(옛 창인시장)

될 수 있다. 하나는 중앙시장 내 상업 공간의 물리적인 특성이며, 또 다른 하나는 중앙시장에서 주로 취급하고 있는 상품 특성이다. 우선 중앙시장의 경우 주상복합 형태의 매일시장이나 서동시장과는 달리, 아케이드 공간에 접하는 1층 전면부와 후면부 공간, 그리고 2층 공간까지 모두 점포로 이루어져 있다. 하지만 1층 전면부에 위치한 점포들을 제외한 후면부 및 2층 점포들의 경우 고객들의 접근성이 좋지 않고 물리적인 노후 상태가 심각하다. 중앙시장의 빈 점포들이 대부분 후면부와 2층 점포에서 발생하고 있다는 점에서, 열악한 공간 구성이 점포의 유휴·방치에 일정 부분 영향을 미친 것으로 판단된다. 한편, 소비자들은 주로 채소와 과일, 생선 등을 저렴하고 신선한 상태로 구입할 수 있다는 점에서 전통시장을 선호하는 경향이 있다. 중앙시장 상인에 따르면[38], 주로 농산물 등 1차 식품을 취급하는 인근의 서동시장에 비해, 주로 의류나 반찬 등 2차 식품과 가공품을 취급하는 중앙시장의 경우 상대적으로 방문객이 적은 편이다. 이상의 내용들을 통해, 중앙시장에 빈 점포가 많이 발생하는 원인은 물리적 노후를 동반한 열악한 공간 구성과 소비자의 선호나 소비 패턴을 고려하지 못한 취급 품목 때문이라고 볼 수 있다.

인화동 남부시장은 한때 우시장, 수산시장, 채소전, 한복 및 주단포목점 등으로 명성을 떨쳤던 이리시의 가장 큰 시장이었으며, 이 일대에 1980년대까지만 해도 주단포목점 거리가 크게 형성되어 혼수전문상가로서 호황을 누렸던 곳이다. 하지만 한복의 맞춤보다 대여문화가 확산되고 혼수용 이불 역시 공산품으로 구매하는 경우가 많아져 주단 골목 내 많은 점포들이 문을 닫게 되었다. 1995년에 주단 골목 내 건물을 매입하여 현재까지 거주하면서 주단 점포를 운영 중인 상인에 따르면[39], 20년 전에만 해도 상황이 그렇게까지 나쁘지 않았으나 1998년 IMF를 겪으면서 경기가 안 좋아지는 것을 직접적으로 체감하게 되었고 2000년 이후 상황이 매우 안 좋아졌음을 강하게 느꼈다고 한다. 비단 주단 업종의 사양화뿐만 아니라 영등동 일대로의 인구 이동, 생선·채소·과일 시장의 기능 축소, 5일장 중단, 건물 신축을 통한 재활성화 실패 등 복잡한 요인들이 결합되어, 남부시장과 그 주변에 형성된 상업 가로들이 예전의

38) 2016.2.5. 인터뷰 내용 (중앙시장 내 점포 운영, 50대, 남)
39) 2016.1.22. 인터뷰 내용 (인화상인①)

매력을 상실하게 되면서 상업 가로변 점포와 점포주택들의 유휴·방치가 촉발된 것으로 보인다.

#### ④ 공시지가와 실거래가 차이에 따른 제도 악용 및 투자 목적의 구매 동기

익산시 구도심의 상업지역은 공시지가 보다 실거래가가 훨씬 낮으며, 이러한 현상은 중앙동에서 더욱 심각하다. 특히 익산역 앞 중앙동 대로변 상가건물의 공시지가의 경우, 영등동 일대 가장 번화한 상업지역의 공시지가와 큰 차이를 보이지 않을 정도로 상권 쇠락에 비해 상당히 높게 책정되어 있다. 그러나 실거래가는 이에 훨씬 못 미치며, 사실상 거래도 거의 이루어지지 않고 있다. 익산시 중앙동의 공시지가와 실거래가 사이의 큰 괴리는 부동산 거래에서 종종 악용되어왔다. 즉, 중앙동의 상업·업무용 빌딩을 저렴하게 구매한 후 높은 공시지가를 담보로 은행에서 실거래가보다 더 많은 액수를 대출받은 다음, 유치권이 설정되도록 조작한 후 경매로 넘겨버리는 악용 사례들이 존재해왔다. 유치권 설정 등으로 인해 여러 번의 유찰이 반복되는 과정 속에서 해당 부동산은 제대로 활용되거나 관리되지 못한 채 장기간 유휴·방치 상태에 놓이게 된다. 이러한 악용 사례가 과거에 비해서는 많이 줄어들긴 했으나, 일부 건물들의 경우 여전히 이러한 악순환에 놓여 있는 것으로 파악 된다[40].

한편, 투자 목적의 구매 동기 또한 익산시 구도심의 상업건물들이 장기간 유휴·방치 상태에 놓이게 되는 주요 요인으로 작용하고 있다. 중앙동 및 평화동 상권이 쇠락하면서 빈 점포나 빈 점포주택들이 많이 발생하자 예전에 비해 지가가 크게 하락한 상태이며 상가 임대도 잘 이루어지지 못하고 있다. 그러나 2015년 4월 KTX 호남선이 개통하고 10여년이 넘게 지지부진했던 평화동 주거환경개선사업의 추진이 확정됨에 따라, 이 일대의 잠재적인 부동산 가치가 상승하면서 장기간 방치되어 있던 건물들이 상당수 거래되었다. 구매자들의 대부분은 미래 수익을 기대하는 투자 목적을 가진 외지인들이다. 이처럼 익산역 주변의 개발 기대감은 구도심 상업건물들의 현재 가격이 미래 가치에 비해 상당히 낮다고 판단하는 투자자들에게 좋은 기회를 제공하고 있다. 하지

40) 2016.5.3. 인터뷰 내용 (중앙동공인중개사)

만 이러한 구매자들은 개발 잠재력이 가시화될 때까지 기다리면서, 해당 부동산을 유휴·방치된 상태로 계속 내버려두고 있다. 즉, 매매를 통해 소유권 이전만이 이루어진 채 구매한 부동산에 대한 별 다른 개선을 하지 않고 활용되지 않는 상태로 두는 경우가 빈번하다. 다음은 이와 관련된 구체적인 인터뷰 내용들이다.

*"악성 매물 소진이 가장 활발하게 되었던 때가 작년 4월 1일 KTX 개통을 하고, 그 즈음부터. 개통 후로 많이 팔렸던 거 같아요. 많다 해도 그렇게 많지는 않고. 한 달에 4~5개는 했다고 봐야지. 지금까지 한 30여건 되겠나. 중앙동, 창인동, 갈산동, 주변 평화동까지 구도심 위주로 해서. 평화동의 경우 아파트 짓는 주변으로 해서." (중앙동공인중개사)*

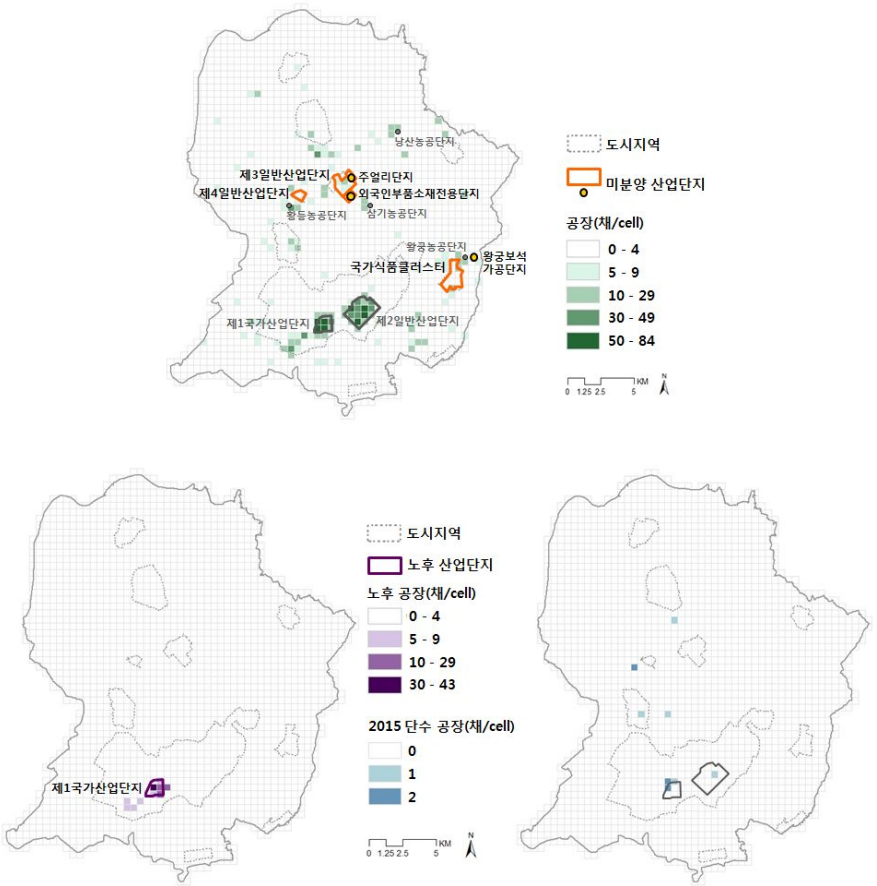
*"부산에서 부동산 전문가가 강연 때 익산에 투자를 해라 이런 얘기를 했다고 들었어. 외지라고 해서 특정 지역에서 오는 것이 아니라 부산, 대구, 전주 뭐 이런데서. 부동산 투자에 관심이 많은 사람들 와서 실제로 구매하고 가시는 분들도 많아요. 여기 가격은 아무 것도 아니지. 점포 같은 것도 미래 가치에 비해서 현재 가치가 너무 낮다고 느끼는 부분들도 있고." (중앙동공인중개사)*

*"(평화동에 아파트 짓는다고 하니깐) 서울 사람들이 사 놓고 세 놔도 얼마 안 되니깐 가게도 안 내주고 그냥 셔터만 내려놓고. 외지 사람들이 산 사람들이 많아요. 가격이 좀 떨어지니깐 사 놓고. 그러면 가게라도 꾸며서 내놔야 되는데, 이 거리(문화예술의 거리)가 죽다보니깐." (중앙상인①, C2 거주)*

### 3) 산업 유휴·방치부동산

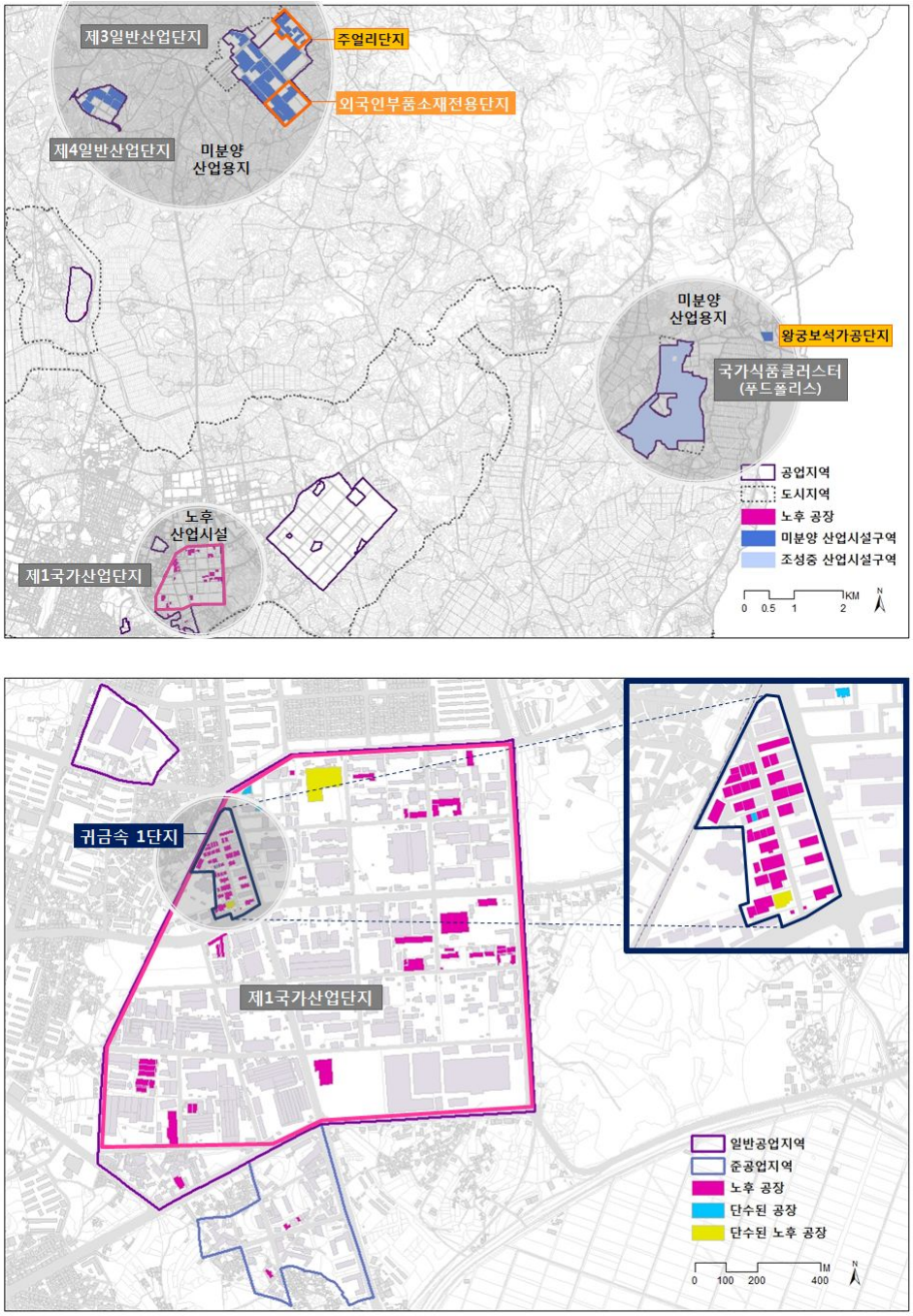
#### (1) 산업 유휴·방치부동산의 공간분포

익산시의 산업 유휴·방치부동산은 크게 도심부에 위치한 노후 산업단지 내 방치된 공장과 도시 외곽의 신규 산업단지 내 미분양 산업용지로 양분되어 발생하고 있다. 또한, 익산시 곳곳에 산재되어 있는 석재단지 등 개별입지 공장 중에서 일부 방치된 공장이 존재하는 것으로 파악된다(그림 3-18 참조).




자료: 전국산업단지현황통계(2015.4분기), 익산시 단수현황자료(2015), 건축물대장(2015)

그림 3-18. 익산시 산업단지, 공장 및 산업 유휴·방치부동산의 분포




자료: 익산시 단수현황자료(2015), 건축물대장(2015), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015), 익산시청 투자유치과 공무원 인터뷰 내용(2016.1월), 익산시 홈페이지

그림 3-19. 익산시 미분양 산업용지 및 제1국가산업단지 내 노후 산업시설 현황

노후 공장과 단수 공장은 1976년 준공된 제1국가산업단지에서 주로 발생하고 있으며, 특히 단지의 북서쪽에 위치한 귀금속1단지에서 노후 공장이 집중적으로 발생하고 있다(그림 3-18, 그림 3-19 참조). 뿐만 아니라, 제1국가산업단지 내에 입주한 총 223개 업체들 중에서 미가동업체는 25개로서 전체 입주업체의 약 11%를 차지하고 있다(전국산업단지현황통계, 2015년 4분기).

한편 미분양 산업용지의 경우, 대부분 최근 신규로 조성된 제3일반산업단지와 외국인부품소재전용단지, 제4일반산업단지(구. 익산종합의료과학)에서 발생하고 있다. 3개 단지 내 미분양 산업시설구역 면적은 각각 731,000㎡, 194,000㎡, 206,000㎡이며 분양률은 각각 41.8%, 39.2%, 32%로서 절반에도 못 미치고 있다(전국산업단지현황통계, 2015년 4분기). 제3일반산업단지의 경우 18개 입주업체 중 4개 업체가 미가동 중이며, 외국인부품소재전용단지의 경우 모든 입주업체가 가동 중이나 단지 3개 업체만이 입주해 있다. 또한, 제4일반산업단지의 경우 4개 입주업체 중 한 곳만이 가동 중이다(전국산업단지현황통계, 2015년 4분기). 이처럼 지자체 주도로 조성된 산업단지 내 용지들이 제대로 활용되지 못하면서, 익산시 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다.

표 3-11. 익산시 미분양 산업용지 현황

| 단지명 | 지정면적 | 산업시설구역(천㎡) | | | 입주업체 (개) | 가동업체 (개) | 사업기간 | 총사업비 (억원) | 사업 시행자 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 분양대상 | 미분양 | 분양률 | | | | | |
| 제3일반산업단지 | 2,452 | 1,256 | 731 | 41.8 | 18 | 14 | `09~`13 | 2,666 | 익산시장 |
| 외국인부품소재전용단지 | 342 | 319 | 194 | 39.2 | 3 | 3 | | | |
| 제4일반산업단지 | 503 | 303 | 206 | 32.0 | 4 | 1 | `09~`14 | 336 | 익산시장 |
| 왕궁보석가공단지 | 82 | 12 | - | - | - | - | `07~`12 | 80 | 익산시장 |

자료: 전국산업단지현황통계(2015.4분기), 전라북도 지역정책과(2015), 익산보석박물관 홈페이지

출처: 김현주(2015)

그림 3-20. 제3일반산업단지 내 미분양 산업용지의 모습

또한, 익산시에서는 1980~90년대 호황기를 누리다가 쇠락의 길로 접어든 귀금속산업을 다시 부흥시키고자, 향토기업과 유턴기업에 대해 차별적인 지원을 펼치고 있다. 즉, 유턴기업은 제3일반산업단지 내 주얼리단지를 중심으로, 향토기업은 왕궁면 일대에 조성한 귀금속보석산업클러스터[41] 내 보석가공단지를 중심으로 지원하려는 의도이다. 현재 제3일반산업단지 내 주얼리단지에는 8개의 귀금속관련업체가 입주해 있으며, 현재까지 왕궁보석가공단지는 분양이 전무한 상태로 목초만 무성한 채 방치되어 있다(강태원, 2014). 이처럼 익산시의 의도와는 다르게 귀금속관련업체들의 산업단지 내 유치는 미흡한 실정이며, 특히 기존 향토기업들의 관심을 끌어내지 못하고 있다.

한편, 이와 인접한 왕궁면 일부 지역에서는 정부 주도로 2016년을 목표로 하여 국가식품클러스터(푸드폴리스) 조성이 한창 이루어지고 있다. 익산시는 이를 통해 농업과 식품산업을 융복합화 하여 농업을 고부가가치 산업화하고 식품산업의 글로벌 경쟁력을 높여 새로운 시장을 창출하겠다는 포부를 가지고 있다. 하지만 2015년 말 현재 5개 업체만이 입주를 확정하였으며, 익산시 내 최근 1~2년 사이 조성 완료된 산업용지의 미분양 추세를 본다면 푸드폴리스의 분양도 쉽지 않을 것으로 예상된다.

### (2) 산업 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인

익산시 산업 유휴·방치부동산은 도심부 노후 산업단지와 도시 외곽부 신규 산업단지에서 주로 발생하고 있다. 노후 산업단지 내 방치된 공장들은 사회구조적 요인에 의한 관련 산업쇠퇴 및 시설 노후화로 인해 발생하고 있으며, 신규 산업단지 내 미분양 용지의 경우 수요를 고려하지 못한 산업 정책에 의한 것으로 파악된다.

#### ① 귀금속보석산업의 경쟁력 약화와 산업시설의 노후화

국가산업단지 내 귀금속1단지는 1975년 귀금속가공업체 집단화를 통해 조

41) 익산IC와 인접한 왕궁면 일대에 보석박물관과 귀금속보석판매센터(주얼팰리스)와 함께 보석가공업체 유치를 위한 보석가공단지를 집적시키려는 계획으로서, 현재 보석박물관과 주얼팰리스는 운영 중에 있다.

성된 후 수출자유지역 지정과 함께 집중 육성되었으며, 1987년 귀금속2단지가 추가 조성되는 등 1990년대까지 호황을 이루었다. 하지만 2000년대 이후 내수부진, 원자재 및 인건비 상승 등으로 인해 귀금속보석산업이 위기를 맞이하게 되면서 기술자들은 고임금을 제공하는 일본 등지로, 귀금속가공업체들은 태국, 중국, 동남아시아 등 저임금 국가로 이동하게 되었고, 이와 더불어 개발도상국의 보석가공업이 발달하면서 익산시의 귀금속보석산업은 점차 쇠락하게 되었다(이희연·한수경, 2014: 213). 이후 귀금속가공업체는 지속적으로 영세화되었다. 현재 귀금속1단지에는 귀금속 및 관련제품 제조업 82개 업체에서 524명의 종사자가 근무하고 있으며, 이 중 종업원이 5명 미만인 업체가 50개(전체의 61%), 10명 미만인 업체가 68개(전체의 82.9%)로서 대부분의 업체가 매우 영세한 것으로 나타나고 있다[42].

한편, 귀금속1단지는 조성 후 40여년이 흐른 지금 귀금속보석산업의 쇠락 및 영세화뿐만 아니라, 공장의 물리적 노후화 등이 복합적으로 작용하여 유휴나 방치 상태에 있는 공장 또는 부지가 발생하고 있는 것으로 보인다. 2011년부터 귀금속 1·2단지의 입주 업종 제한이 없어졌음에도 불구하고 신규 업체의 입주가 좀처럼 활기를 띠지 못하는 것은 일정 부분 건물 및 인프라의 물리적 노후화에 따른 것이라 볼 수 있다. 특히 귀금속1단지의 경우 분양이 모두 끝나 개별 소유주가 있는 사유지로서, 소유주의 결정이 공장과 부지의 유휴·방치에 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 실제로 귀금속1단지 내 소유관계가 복잡하고 공유지분이 많아, 향후 인프라 투자나 건물의 리모델링 시 의견 조율이 어려워 방치 상태가 지속될 가능성이 크다.

### ② 수요를 반영하지 못한 과도한 신규 산업용지 및 추가 산업단지 조성

익산시는 과거 도시의 주요 산업이었던 귀금속보석산업을 지원하고자 다각도의 전략들을 구사해왔다. 하지만 기존의 많은 귀금속가공업체들이 도심부에 위치한 귀금속1단지에 군집해 있음에도 불구하고, 실제 수요 업체들이 선호하기 힘든 외곽에 신규 산업단지들을 산발적으로 조성함으로써 산업용지의 미분양을 초래하였다. 이는 수요 업체의 기본적인 니즈(needs)를 제대로 파악하지

42) 익산시 공장등록현황(2015.12.8.기준, 익산시 홈페이지)

도 않고, 지자체 차원에서 일단 조성하면 분양될 것이라는 의지로 신규 산업단지를 개발한 결과이다. 한편, 익산시는 왕궁면 보석가공단지 내에 귀금속보석디자인센터와 아파트형 표준공장을 지어 귀금속가공업체들을 지원할 계획이었으나, 건설사들 간의 분쟁으로 인해 공사가 진행되지 못하고 방치되어 있는 실정이다. 이 또한 시대적인 흐름 및 관련 업체들의 의견과는 괴리된 채, 익산시에서 무리하게 사업을 추진하는 과정에서 발생한 것으로 보인다. 이처럼 익산시는 귀금속 관련 향토 기업들이 상당수 밀집되어 있으나 시설이 노후 되고 열악하여 환경 개선이 필요한 곳에 대한 지원은 거의 하지 않은 채 새롭게 부지를 조성하고 건축물을 짓는 데에만 치중해왔다.

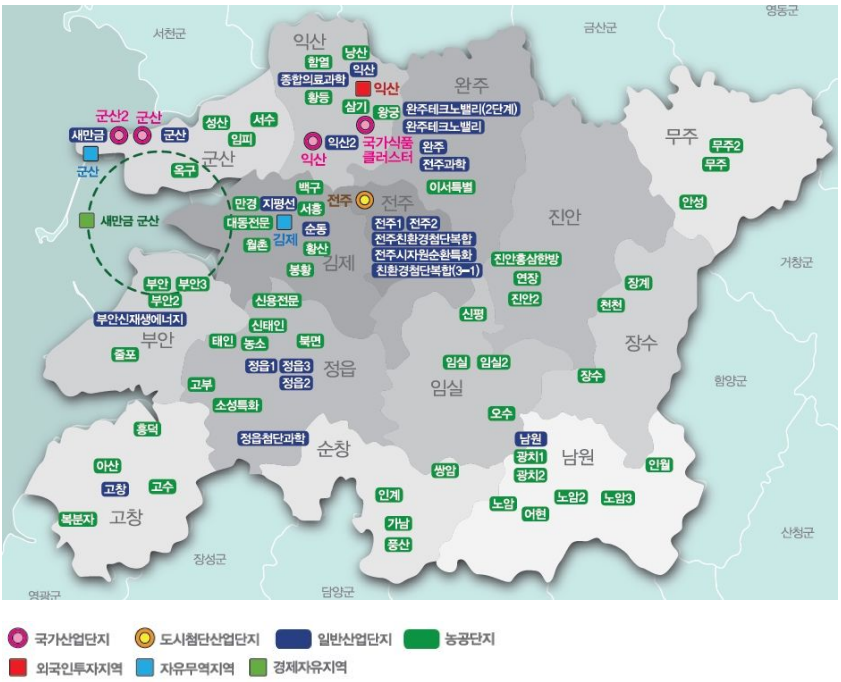
그 결과 기존 산업단지 내 노후화된 건물이 개선되지 못해 건물들의 유휴나 방치가 더욱 심화되었다. 반면, 새로 조성된 산업용지는 투자비조차 회수하지 못한 채 몇 년째 방치되어 있다. 이러한 상황 속에서 지난 2013년 익산귀금속공단 단체연합회에서는 정부와 익산시에 기존 귀금속가공업체들에 대한 관심을 요구하면서 노후 공단의 활성화대책 마련 등을 호소하기도 하였다(김현주, 2013). 갈수록 위축되는 경기 속에서 치밀한 계획 없이 양산된 신규 산업단지들은 지리적으로 불리한 위치에 있어 더욱 분양이 힘든 실정이다.

최근 익산시는 제3일반산업단지(2013년)와 제4일반산업단지(2014년)를 연달아 준공하였지만 이들 산업단지의 분양률은 매우 낮다. 이들 단지가 준공되기 직전에 이미 전주시와 완주군에서 4개의 일반산업단지들이 차례로 준공되었다[43]. 그 결과 기업들의 신규 수요는 어느 정도 충족된 것으로 보인다. 전주시나 완주군에서 산업단지 조성을 시작한 시점은 익산시에 비해 늦었으나 준공 시점은 익산시 산업단지들에 비해 빨랐으며, 현재 이들 단지는 분양 완료되었거나 비교적 높은 수준의 분양률을 보이고 있다[44]. 이처럼 인근 지역의 산업단지들이 잇따라 준공되면서 전북도 산업단지의 공급 과잉이 발생했고, 이에 영향을 받아 익산시의 신규 산업단지들은 높은 미분양률을 보이는 것으로 판단된다(그림 3-21 참조).

---

43) 완주군: 완주테크노밸리일반산업단지(`10~`12)
전주시: 전주시자원순환특화단지(`10~`11), 전주친환경첨단복합산업단지(1단계)(`08~`11), 전주친환경첨단복합산업단지(`11-`13)

44) 완주테크노밸리의 미분양 면적 69천㎡(분양률 92.9%)과 전주친환경첨단복합산업단지의 미분양 면적 33천㎡(분양률 79%)를 제외하면 모두 분양 완료된 상태이다.




출처: 전라북도 산업단지현황지도(한국산업단지공단 홈페이지)

그림 3-21. 전라북도 산업단지 현황

## 4) 공공 유휴·방치부동산

### (1) 공공 유휴·방치부동산의 공간분포

익산시의 공공 유휴·방치부동산은 주로 철도 유휴부지, 폐역사, 폐교 등의 형태로 발생하며, 주로 타 도시와 인접한 도시 주변부 지역에서 관찰된다. 하지만 이러한 부동산은 최근으로 올수록 도시 중심부에서 발생하는 양상을 보이고 있는데, 마동 이리남중, 인화동 옛 동익산역 등이 그 예이다. 한편, 익산시 내부자료에 따르면 현재 빈 공공시설이나 공공시설 이전적지는 거의 없는 것으로 파악되며, 미활용 국·공유지의 경우 자료 구축이 미진한 상태로서 파악이 어렵다. 다만, 구도심의 중심부인 중앙사거리에 위치한 옛 익산경찰서 건물의 경우, 2003년 익산경찰서가 모현동 배산지구로 이전한 후 한때 중앙지

구대로 사용되다가 현재 시 소유로서 건물의 대부분이 비어 있는 상태이다. 1978년에 완공된 옛 익산경찰서 건물은 부지면적 1,895㎡, 연면적 2,356㎡의 지하 1층, 지상 4층 규모의 건물로서 그 규모가 상당하다. 하지만 1층 일부(198.3㎡) 공간에 차상위계층 지원 등을 목적으로 하는 '행복나눔(푸드)마켓'이 운영 중에 있을 뿐이다. 건물이 노후화되어 소방 설비 등 개선 작업이 필요한 상태이며 사회단체들과 입주협의가 이뤄지고 있으나 수년째 활용되지 못하고 있다(김진만, 2013b).

한편, 전라선 복선전철화로 인해 2011년 동산동의 신 역사로 이전하여 본래의 기능을 상실하게 된 옛 동익산역 부지는 기존의 철로와 역사 철거 후 수년 간 방치되면서 우범지역으로 인식되었던 곳이다(김진만, 2014). 하지만 2015년 중앙정부사업인 행복주택 건립과 나눔숲 조성사업 등이 확정됨에 따라 현재 관련 공사가 진행 중이다(우병희, 2015; 최영수, 2015). 코레일 소유의 옛 용동역사의 경우 별 다른 활용방안을 찾지 못한 채 10년째 출입구를 완전히 폐쇄해 놓은 상태이며, 춘포역사는 등록문화재로 보존 중이다. 또한, 옛 동익산역, 춘포역 일대 미활용 되고 있는 전라선 폐선부지의 면적은 179,850㎡인 것으로 확인되고 있다(그림 3-22 참조).

자료: 철도유휴부지현황자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 이종근(2013), 김진만(2014)

그림 3-22. 익산시 폐역 및 폐선 분포

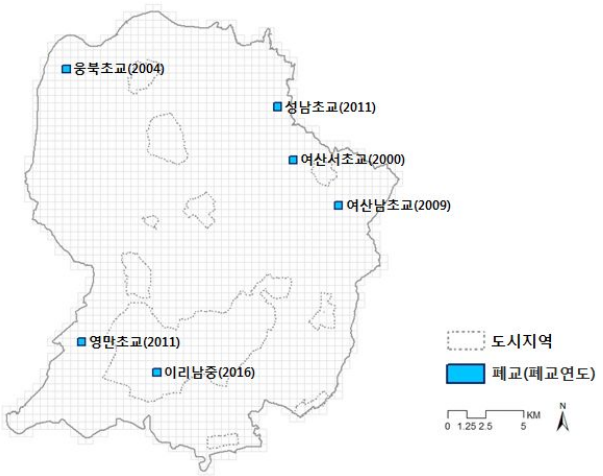
출처: 연구자 촬영(2015.11.26.)

그림 3-23. 폐 용동역 모습

폐교는 도시 주변부 농촌지역에서 많이 발생해왔으나, 2011년에 도시 중심부와 비교적 가까운 영만초교가 폐교하였고 좀 더 최근인 2016년 3월에는 도시 중심부인 마동에 위치해있던 이리남중이 모현동으로 이전하게 되면서 기존의 부지와 건물이 비게 되었다(그림 3-24, 표 3-12 참조). 이처럼 익산시의 폐교 발생은 비단 농촌에서뿐만 아니라 최근으로 올수록 구도심 일대에서도 나타나는 등 점점 도시 중심부로 옮겨오고 있는 양상이다.

2016년 1월 현재 전라북도 교육청의 폐교 관리 방침은 매각이나 대부를 제한하고 자체활용을 추진하는 것이다. 이에 따라 웅북초교는 운동장을 활용한 수생식물원으로 조성될 예정이며, 여산서초교와 여산남초교의 경우 작년부터 운동장에 식재를 하는 등 주말농장으로서 운영되고 있다. 성남초교는 체험학습장으로 운영 중이며, 영만초교의 경우 도립유치원으로 전환하는 방안을 검토 중인 상태이다. 올해 3월 모현동 신교사로 이전한 이리남중의 경우, 옛 건물과 부지의 활용 방안을 현재 모색 중에 있다(2016년 1월 현황)[45]. 이처럼 익산시 폐교들의 절반 정도가 여전히 활용이 확정되지 못한 채 방치된 상태이며, 활용되고 있는 폐교라 할지라도 운동장 부지만을 활용하고 있으며 건물은 거의 활용되지 못하고 있는 실정이다.

45) 2016.1월 인터뷰 내용 (익산교육지원청 담당자)




자료: 전라북도 폐교재산보유현황(2016)

그림 3-24. 익산시 미활용 폐교 분포

표 3-12. 익산시 폐교 현황

| 학교명 | 폐교년도 | 소재시 | 규모(㎡) | | 관리계획 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 토지면적 | 건물연면적 | |
| 웅북초 | 2004 | 익산시 웅포면 제성리 | 14,227 | 1,615 | 자체활용 |
| 여산서초 | 2009 | 익산시 여산면 두여리 | 12,119 | 1,543 | 자체활용 |
| 여산남초 | 2009 | 익산시 여산면 원수리 | 14,545 | 1,685 | 기관설립예정 |
| 영만초 | 2011 | 익산시 오산면 영만리 | 14,628 | 1,367 | 자체활용 |
| 성남초 | 2011 | 익산시 망성면 내촌리 | 14,897 | 1,460 | 자체활용 |
| 이리남중 | 2016 | 익산시 마동 | 18,875 | 6,286 | 자체활용 |

출처: 전라북도 폐교재산보유현황(2016.3.1.기준, 전라북도 교육청 홈페이지)

출처: 연구자 촬영(2015.11.26.)

그림 3-25. 웅북초교(좌)와 성남초교(우) 모습

한편, 가까운 미래에 익산시 폐교 발생은 더욱 많아질 것으로 보인다. 현재 익산관내 초등학교는 60개(770학급)로서, 이 중 전교생 100명 내외 학년당 학급수 1개 수준인 학교가 35개이다. 초등학교의 폐교 위기는 면 지역에서 특히 심각하나, 동 지역에서도 8개 초등학교가 폐교 위기 있으며 이 중 2개교는 구도심 및 구시가지 내에 위치해 있다.

표 3-13. 익산시 잠재적 폐교 현황

| 순번 | 학교명 | 지역 | 주소 | 학급수(개) | | | | | | | 총학생수 (명) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 특수 | |
| 1 | 이리중앙초 | 시 | 인북로 77 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 137 |
| 2 | 이리남창초 | 시 | 인북로 171 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 138 |
| 3 | 이리남초 | 시 | 번영로 2040-9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | (0) | 35 |
| 4 | 이리계문초 | 시 | 계문길 79-8 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 84 |
| 5 | 이리신흥초 | 시 | 하나로3길10 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | (1) | 44 |
| 6 | 이리삼성초 | 시 | 하나로17길 17-7 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 114 |
| 7 | 이리석암초 | 시 | 서동로46길 119 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 41 |
| 8 | 이리신동초 | 시 | 무왕로 981 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 151 |
| 9 | 다송초 | 면 | 익산대료 1351 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | (0) | 19 |
| 10 | 금마초 | 면 | 금마면 금마4길 38 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | (1) | 181 |
| 11 | 미륵초 | 면 | 금마면 용순길 243 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 30 |
| 12 | 용안초 | 면 | 용안면 용안교동1길 6-1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 34 |
| 13 | 용북초 | 면 | 용안면 용북로 81 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | (0) | 17 |
| 14 | 용남초 | 면 | 용안면 입산길 13 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | (0) | 12 |
| 15 | 흥왕초 | 면 | 용동면 흥왕1길 17 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 39 |
| 16 | 여산초 | 면 | 여산면 동헌길 14 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 118 |
| 17 | 함라초 | 면 | 함라면 함라1길 66 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 63 |
| 18 | 웅포초 | 면 | 웅포면 강변로 10-1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 32 |
| 19 | 춘포초 | 면 | 춘포면 춘포로 408 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 63 |
| 20 | 천서초 | 면 | 천서면 천서길 221 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 52 |
| 21 | 오산초 | 면 | 오산면 오산로 38 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 88 |
| 22 | 오산남초 | 면 | 오산면 남전1길 27 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 74 |
| 23 | 삼기초 | 면 | 삼기면 황금로 523 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 34 |
| 24 | 석불초 | 면 | 삼기면 진북로 267 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | (0) | 24 |
| 25 | 왕궁초 | 면 | 왕궁면 견우길 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 42 |
| 26 | 왕북초 | 면 | 왕궁면 금광길 54-12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 85 |
| 27 | 왕궁남초 | 면 | 왕궁면 학호길 12 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 26 |
| 28 | 황등초 | 면 | 황등면 황금로 17-6 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (1) | 74 |
| 29 | 용산초 | 면 | 황등면 용산로 193 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | (0) | 20 |
| 30 | 낭산초 | 면 | 우신길 142 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 32 |
| 31 | 용성초 | 면 | 낭산면 하맹길 183 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | (0) | 22 |
| 32 | 망성초 | 면 | 망성면 여강로 903 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 33 |
| 33 | 성북초 | 면 | 망성면 신작길 17-5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 34 |
| 34 | 성당초 | 면 | 성당면 성당로 354-16 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | (0) | 79 |
| 35 | 금성초 | 면 | 성당면 성당로 649 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | (0) | 6 |

출처: 익산시 초등학교 현황(2016.4.1.기준, 전라북도 익산교육지원청 홈페이지)

### (2) 공공 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인

공공용 부동산의 유휴·방치를 촉발하는 요인은 다른 유형에 비해 상대적으로 복잡하지 않다. 공공건물이나 철도 유휴부지의 경우 주로 정책적 결정에 따라 발생하며, 폐교의 경우 학령기 인구 감소와 소극적인 활용 정책에 영향을 받아 발생하는 것으로 파악된다.

#### ① 기관 이전 및 정책적 결정

공공건물이 유휴 되는 요인은 대체로 기관의 이전 결정이며, 이전 건물이 다른 용도로 활용되지 못할 경우 쉽게 방치된다. 옛 익산경찰서의 경우, 건물이 노후화되어 사용을 위해서는 물리적 개선이 필요한 상황이며, 구도심에 위치하고 있어 그 활용이 쉽지 않은 형편이다.

폐역, 폐선의 경우 대부분 전라선 복선화사업 등 교통체계 개선을 위한 정책 결정으로 인해 발생하고 있다. 하지만 이러한 공공용 부동산은 입지 상황이나 공공의 정책 결정에 따라 쉽게 재활용 될 수 있다. 현재 인화동 옛 동익산역 부지는 정부의 행복주택과 나눔숲 조성 결정을 통해 방치되어 있던 부지의 활용 문제가 해소된 상태이다. 이처럼 공공 유휴·방치부동산의 경우 정부의 개입이 상대적으로 용이하여, 정책 결정에 의해 단기간 내에 재이용 될 수 있다. 하지만 재이용 자체가 반드시 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니므로, 앞으로 공공 유휴·방치부동산의 재이용 방안에 대한 심도 있는 고민이 필요해 보인다. 가령, 행복주택 건립으로 기존의 방치되어 있던 철도 유휴부지 문제는 해소될 수 있을지 모르지만, 저소득층을 위한 신규 주택 건설이 인근의 주거 유휴·방치부동산 문제와 직간접적으로 연동될 수 있기 때문이다. 한편, 용동역과 같이 배후 인구의 감소로 활용성이 낮아 폐역이 된 경우, 시설 노후화에 따른 물리적 취약성을 보이며 재이용되지 못하고 빈 채로 남아 있다.

#### ② 학령기 인구 감소와 소극적 활용 방침

폐교는 도시 주변부 농촌지역에서 많이 발생해왔는데, 이는 농촌지역의 전

반적인 인구감소와 고령화로 인해 학령기에 있는 인구가 현저히 감소했기 때문이다. 도시 중심부인 마동에 위치해있던 이리남중이 모현동으로 이전하게 된 것도 앞서와 유사한 이유에서이다. 마동은 과거 인구가 집중되었던 지역으로서 중·고등학교가 많이 위치하고 있으나, 그에 비해 학생 수는 적은 형편이다. 반면, 최근 조성된 모현동 일대 신시가지에서는 학생 수가 많음에도 불구하고 학교가 부족해 학교 신설에 대한 수요가 발생하고 있으며, 이로 인해 이리남중이 이전하게 된 것이다. 한편, 전라북도 교육청은 폐교 자체활용 방침을 따르고 있어, 폐교의 적극적인 활용에 있어서 일정 부분 제약이 존재하는 것으로 보인다. 또한, 자체활용 시 폐교 관리 예산의 부족으로 인해 실질적인 활용에 한계가 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 향후 장기간 미활용 되는 폐교가 꾸준히 발생될 것으로 예상된다.

### 5) 유휴·방치부동산 촉발 요인들의 상호연계성

지금까지 살펴 본 익산시의 유형별 유휴·방치부동산의 촉발 요인들과 이들 간의 연계성을 종합하여 도식화하면 <그림 3-26>과 같다. 신시가지 및 신규 산업단지 조성 등 시가화면적 확대는 거의 모든 유형의 유휴·방치부동산 발생을 촉발하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 하지만 이와 더불어, 각 유형별로 차별적인 유휴·방치 촉발 요인들을 가진다. 산업용, 공공용 부동산의 경우 사회구조적 요인이나 정책적 요인 등 주로 외부적 요인에 의해 유휴·방치가 일어나는 반면, 주거용, 상업·복합용 부동산의 경우 내·외부적 요인들의 복합적인 상호작용을 거쳐 유휴·방치가 발생하고 있다.

특히, 상업·복합용 부동산의 유휴·방치는 사회구조적 요인부터 법·제도 및 정책적 요인, 시장·경제적 요인, 부동산 및 근린환경 요인, 주요 행위자들의 심리·행태 요인에 이르기까지 가장 방대하고 다양한 요인들에 의해 촉발되는 것으로 파악된다. 이는 유휴·방치 상업·복합부동산 문제를 해결하는데 있어서 기존의 물리적 개선 위주의 접근법이 별 다른 개선 효과를 가져 오지 못했던 근본적인 이유를 설명해준다. 분석 결과, 상업·복합용 부동산의 유휴·방치를 촉발하는 요인들은 매우 복잡하며, 다른 유형들과는 달리 선행연구들을 통해

미처 파악하지 못한 도시 특유의 특성에서 기인한 촉발 요인들도 존재했다(가령, 공시지가와 실거래가 차이에 따른 제도 악용, 환경위생법 기준에 맞지 않는 상업 환경으로 인한 입주 업종 제한 등). 따라서 향후 유휴·방치 상업·복합 부동산에 대한 개입은 특히 촉발 요인에 대한 면밀한 검토 후에 이루어져야 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다.

대부분 민간 소유인 주거용, 상업·복합용 부동산의 유휴·방치는 취약한 부동산 시장과 주요 행위자들의 심리·행태적 측면에 많은 영향을 받는 것으로 나타났다. 낮은 부동산 가격 및 수요는 주거용, 상업·복합용 부동산을 지속적인 방치로 이끄는 주요 촉매제로서 작용하고 있다. 또한, 주거용 부동산의 경우 소유주의 결정이 유휴·방치에 직접적인 요인으로 작용하며, 상업·복합 부동산의 경우 소비자의 선호 변화로 인한 상권 쇠퇴가 유휴·방치에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

한편, 대도시의 경우 주거 유휴·방치부동산 발생의 가장 중요한 요인이 정비구역 지정이라면, 익산시와 같은 중소도시에서는 상대적으로 정비구역 지정 사례가 드물기 때문에 그로 인한 주택의 유휴·방치 현상이 만연해 있지는 않다. 그보다는 신시가지 조성에 따른 구도심 및 구시가지 내 단독주택에 대한 선호 하락으로 발생하는 유휴·방치와 시간이 지남에 따라 주택 노후화와 주민 고령화가 동반되면서 촉발되는 유휴·방치의 과정이 더욱 중요하다.

이처럼 주거용, 상업·복합용 부동산의 유휴·방치가 구도심 및 구시가지에서 집중적으로 발생하는 패턴은 익산시뿐만 아니라 우리나라 중소도시들, 더 나아가 대도시들에서도 흔하게 나타나는 현상이다. 이러한 패턴이 나타나는 도시들은 대부분 도심 외곽의 신시가지 조성을 경험하였다. 익산시의 구시가지에서는 최근 공공용 부동산의 유휴·방치까지 발생하고 있다. 구도심 및 구시가지에서의 주거, 상업·복합, 공공용 부동산의 유휴·방치는 기본적으로 신시가지 개발에 따른 연쇄 효과에 의한 것으로 볼 수 있으나, 각 유형별 차별적인 촉발 요인과 결합되어 유휴·방치가 더욱 증폭될 수 있다. 가령, 주거용의 경우 주택의 물리적 노후화 및 주민의 고령화, 상업·복합용의 경우 법적 문제로 인한 업종 제한 및 극단적인 지가 차이 악용, 폐교의 경우 관리책임기관의 소극적인 활용 방침 등에 의해 부동산의 유휴·방치가 더욱 촉진될 수 있다.

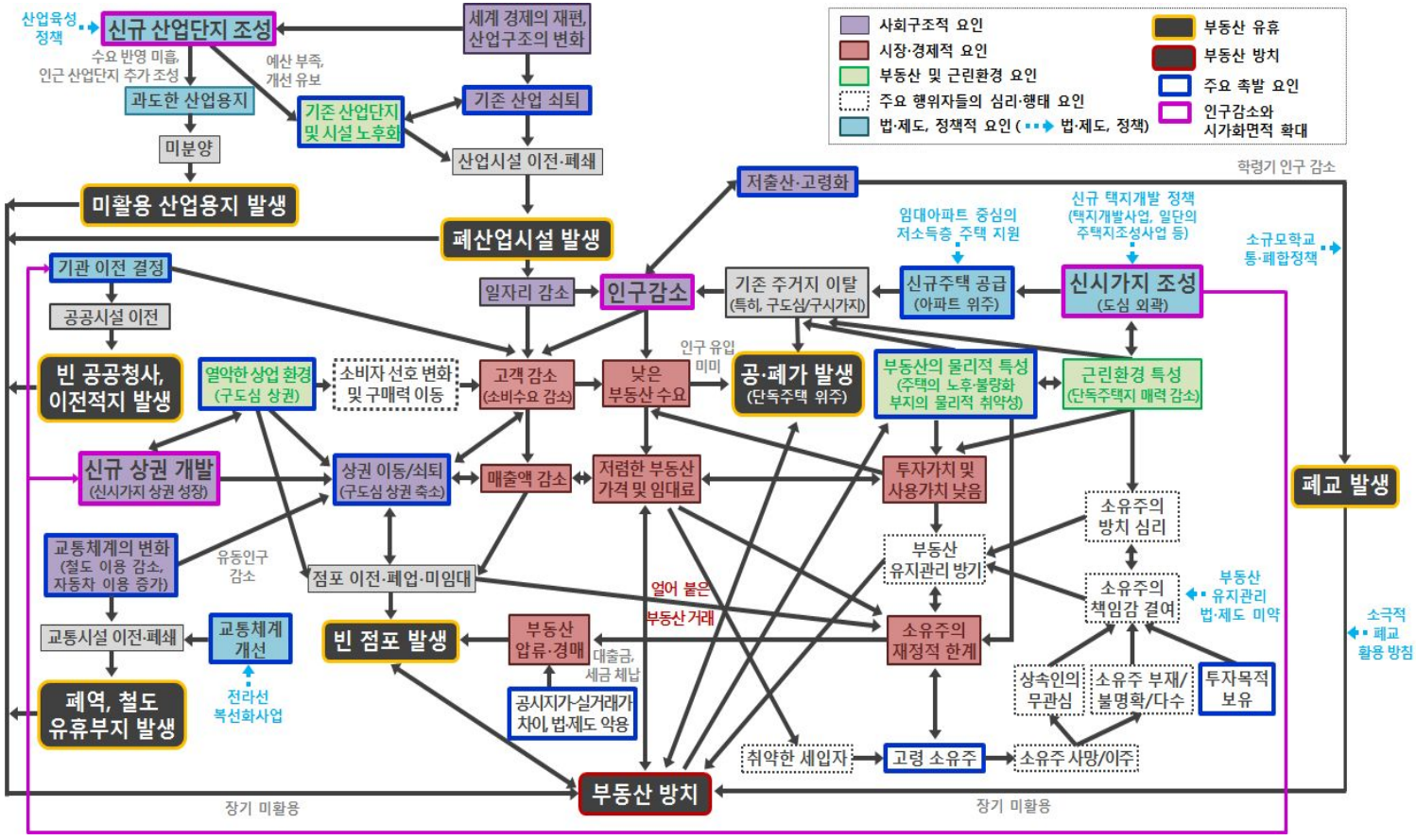



그림 3-26. 익산시 유휴·방치부동산 촉발 요인들의 상호연계성

# 제 4장 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구의 특성 분석

## 1. 주거 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구 특성

### 1) 주거 유휴·방치부동산 발생의 공간적 자기상관 분석 방법

유휴·방치부동산의 유형별 공간분포에서 파악한 바와 같이, 주거 유휴·방치부동산은 익산의 구도심 및 구시가지 일대에 집중 분포하고 있다. 본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산 발생이 공간적 자기상관성을 가지는지 살펴보고, 만약 공간적 자기상관성을 가질 경우 구체적으로 어디에서 군집을 형성하고 있는지 파악하기 위해, 전역적 자기상관성과 국지적 자기상관성을 측정하였다.

공간적 자기상관성이란 Tobler(1970: 236)의 “모든 것은 그 밖의 다른 모든 것과 관련되지만, 인접한 것들이 멀리 있는 것들보다 더 높은 관련성을 가진다”는 지리학 제1법칙에 의거하여, 공간적으로 인접할수록 유사한 특성을 보이면서 높은 상관성을 가지는 것을 의미한다. 공간적 자기상관성의 측정 방법은 다양하나, 일반적으로 Moran(1950)이 제안한 I지수와 Geary(1954)가 제시한 G지수가 사용되고 있다. 이 중 Moran의 I 통계량의 경우, 전역적 통계량과 국지적 통계량으로 구분된다. 전역적 통계량이 공간적 자기상관성 여부를 판단할 수 있는 근거를 제공한다면, 국지적 통계량은 한 걸음 더 나아가 유사한 값들이 공간상에서 어떤 패턴으로 군집되어 있는지를 지도화 하여 보여준다. 즉, 전역적 통계량은 연구대상지역 내 유사한 값들의 전반적인 군집경향을 하나의 지표로 요약하여 보여주는 반면, 국지적 통계량은 특정지역을 중심으로 주변에 유사한 값들을 보이는 공간적 군집패턴을 세부적으로 보여주는 통계량이다(이희연·노승철, 2012).

전역적 모란 I지수는 -1과 1 사이 값을 가지며, 1은 완전한 양의 자기상관, -1은 완전한 음의 자기상관관계가 있음을 나타낸다. 전역적 모란 I값의 산출식은 다음과 같다.

$$I = \frac{N\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} w_{ij}(Y_i - \overline{Y})(Y_j - \overline{Y})}{(\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} w_{ij})\sum_{i=1}^{n}(Y_i - \overline{Y})^2}$$

(N: 지역단위 수, $Y_i$: $i$ 지역의 속성, $Y_j$: $j$ 지역의 속성, $\overline{Y}$: 평균값, $w_{ij}$=가중치)

하지만 전역적 모란 I지수는 큰 값이 군집되어 있는 경우나 작은 값들이 군집되어 있는 경우를 구분하지 못하며, 두 유형의 군집 모두 공간적으로 밀집해 있으므로 동일하게 자기상관도가 크게 산출된다. 이처럼 전역적 모란 I 지수는 연구대상지역 전체의 공간적 자기상관성을 하나의 값으로 보여주기 때문에, 해당지역 내에서의 공간적 연관성에 대한 국지적 구조는 파악할 수 없다. 따라서 Anselin(1995)이 개발한 국지적 모란지수 LISA 지표를 산출하여 국지적 공간적 자기상관성을 함께 측정할 필요가 있다. 국지적 모란지수($I_i$)의 산출식은 다음과 같다.

$$I_i = z_i\sum_{j} w_{ij}z_j$$

($z_i = \frac{x_i - \overline{x}}{SD_x}$, $w_{ij}$=$i$지역과 $j$지역의 공간가중치)

국지적 모란지수는 특정 지역의 값과 인접 지역들이 가지는 값의 가중 평균값이 유사할 경우 정적인 자기상관으로, 특정 지역의 값이 인접 지역들의 가중 평균값과 차이가 클 경우 부적인 자기상관으로 나타나기 때문에, LISA 분석을 통해 해당지역 주변에 유사한 값을 가지는 공간적 자기상관성의 유의성 여부를 판정할 수 있으며 공간적 군집 지역 추출이 가능하다(이희연·노승철, 2012). 또한, 모란 산포도를 통해 공간적 연관성 유형을 원점 기준으로 높은 값 주위에 높은 값이 존재하는 HH유형(high-high), 낮은 값 주위에 낮은 값이 존재하는 LL유형(low-low), 높은 값 주위에 낮은 값이 존재하는 HL유형(high-low), 그리고 낮은 값 주위에 높은 값이 존재하는 LH유형(low-high)으로 구분할 수 있다(이희연·노승철, 2012).

본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산의 공간적 자기상관성을 분석하기 위해, 3장에서 선정한 주거 유휴·방치부동산 지표들을 활용하여(제3장의 표 3-5 참조), 전역적 Moran's I 분석과 LISA 분석을 실시하였다. 분석의 공간 범위는 '익산도시지역'으로서, 이는 익산시 동 지역에 형성된 도시지역[46]이다. 본 연구에서는 500m 격자 범위를 근린에 가까운 공간 단위로 고려하여, 익산도시지역을 500m×500m 격자 단위로 구분하여 분석을 실시하였다(그림 4-1 참조).

구체적으로 분석에 이용한 지표들은 발생량이 미미한 단수 아파트 및 주거공사중단 방치부동산 지표를 제외한 공·폐가 수, 단수 주택 수, 노후·불량주택 수, 불량접도 주택 수, 과소필지 주택 수 등 5가지 지표들이다. 이전 장에서 언급한 바와 같이, 이러한 지표들은 주거용 부동산의 '유휴 상태', '방치 상태', 그리고 유휴·방치의 잠재적 가능성을 보여 주는 '물리적 환경 결핍'을 기준으로 선정되었다. 지표 산출 시 대부분 최신 자료인 2015년 자료를 활용하였으나, 공·폐가 수의 경우 2015년 자료가 구축되어 있지 않아 구득 가능한 2010년 자료를 활용하였다.

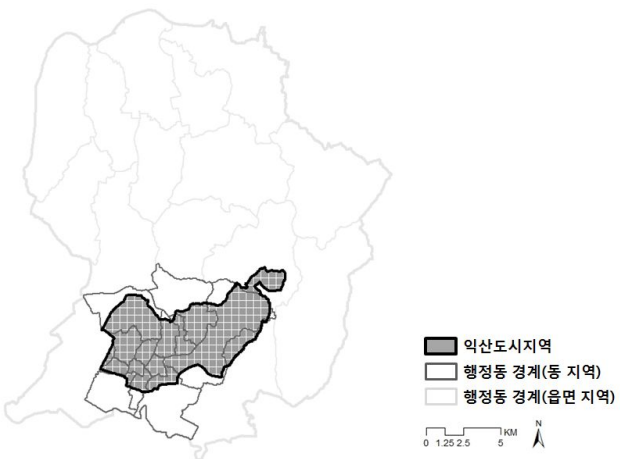



그림 4-1. LISA 분석을 위한 익산도시지역 범위

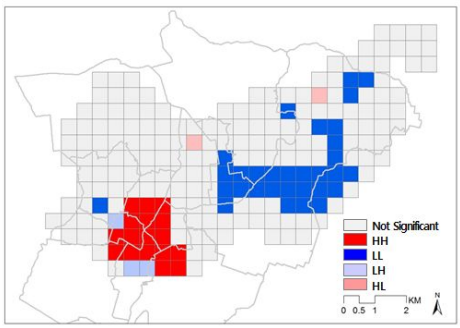
46) 도시지역이란 용도지역 중에서 "인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역"으로서 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분되며, 도시지역에 대한 계획을 미리 수립하고 그 계획을 시행하도록 국토계획법 상에 규정되어 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률(시행 2016.6.30.) 제6조 1, 제7조 1, 제36조 1).

본 연구에서는 먼저 각 지표별 분포가 공간적 자기상관성을 가지는지 분석한 후, 5개 지표들의 HH 유형 격자들이 중첩되는 지역을 익산시 주거 유휴·방치부동산의 군집 지역으로 추출하였다. 공간적 자기상관성 분석을 위해서는 공간상에서의 이웃 관계(spatial neighborhood)를 정의하고 측정하는 것이 선행되어야 하며, 이는 공간가중행렬(spatial weighted matrix)을 통해 나타낼 수 있다(이희연·노승철, 2012). 본 연구에서는 공간 인접성(spatial contiguity)을 기준으로 공간가중행렬을 구축했으며, 이때 공간 단위가 격자인 점을 고려하여 하나의 격자를 둘러싼 모든 격자(8개 격자)를 인접한 것으로 간주하는 Queen 유형으로 공간 인접성을 측정하였다. 한편, 본 연구에서는 Moran's I 분석과 LISA 분석을 위해 GeoDa 소프트웨어를 활용하였다.

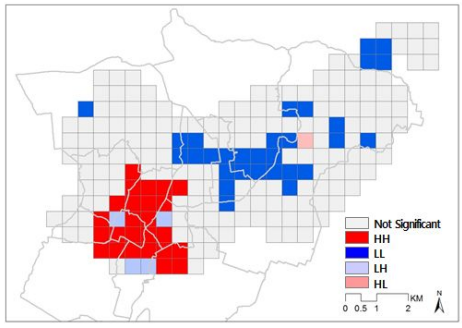
### 2) 주거 유휴·방치부동산의 공간적 군집 패턴

5가지 주거 유휴·방치부동산 지표들의 전역적 공간적 자기상관성을 분석한 결과, 각 지표별 모란지수 값(Moran's I)은 공·폐가 수 0.46, 노후·불량주택 수 0.43, 불량접도 주택 수 0.55, 과소필지 주택 수 0.46, 단수 주택 수 0.39로 나타나, 모든 지표들의 공간적 자기상관성이 통계적으로 유의하게 산출되었다. 특히 불량접도 주택 수의 공간적 자기상관성이 가장 높은 것으로 나타났으며, 단수 주택 수의 공간적 자기상관성은 가장 낮은 것으로 나타났다.

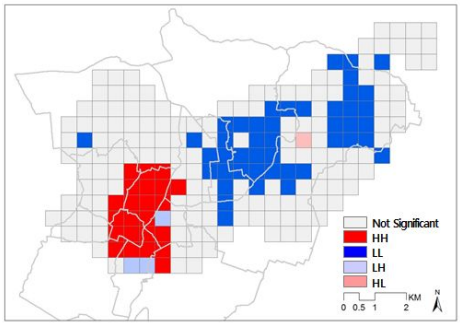
한편, 국지적으로 어디에서 유사한 값을 가진 지역들이 군집하고 있는지를 분석하기 위해 LISA 분석을 실시한 결과, 5가지 지표 모두 구도심 및 구시가지 일대에서 HH 유형이 강한 공간적 자기상관성을 보이고 있는 것으로 나타났다(그림 4-2 참조). 특히 공·폐가가 밀집되어 있는 HH 유형 격자는 중앙동, 남중동, 인화동, 마동, 동산동 일대에서 강한 군집 패턴을 보이고 있다. 한편, 노후·불량주택, 불량접도 주택, 과소필지 주택, 단수 주택의 공간적 자기상관성 분석 결과 역시 공·폐가 군집과 상당히 유사하다. 즉, 공·폐가 군집은 노후·불량 주택, 불량접도 주택, 과소필지 주택, 단수 주택의 군집 패턴과 강한 상관성을 가진다.



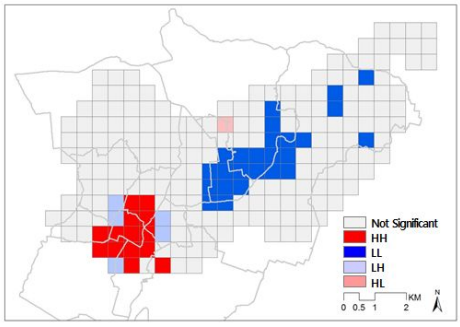

<2010년 공·폐가 LISA Cluster Map>



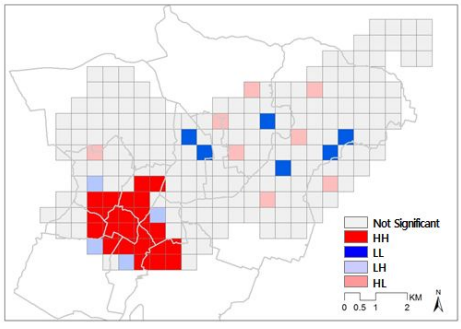

<2015년 노후·불량주택 LISA Cluster Map>




<2015년 불량접도 주택 LISA Cluster Map>




<2015년 과소필지 주택 LISA Cluster Map>




<2015년 단수 주택 LISA Cluster Map>

그림 4-2. 주거 유휴·방치부동산 지표들의 LISA 분석 결과

노후·불량주택이 밀집되어 있는 HH 유형 격자의 경우, 중앙동, 남중동, 인화동, 마동, 동산동뿐만 아니라 송학동, 모현동, 평화동 일대에 이르기까지 조금 더 넓은 범위에서 군집을 형성하고 있다. 또한, 불량접도 주택이 밀집된 HH 유형과 과소필지 주택이 밀집된 HH 유형 역시 노후·불량주택의 HH 유형과 유사한 군집 패턴을 보이고 있으나, 노후·불량주택, 불량접도 주택, 과소필

지 주택 순으로 HH 유형의 공간적 범위가 축소되어 나타나고 있다. 이는 현재 공·폐가가 집중되어 있는 지역과 그 인근 지역에 방치나 물리적 환경 결핍을 보이는 주택들이 많이 분포하고 있음을 보여주며, 특히 물리적 방치를 보이는 노후·불량주택의 군집이 상당히 넓은 범위에 걸쳐 형성되어 있음을 알 수 있다. 단수 주택이 밀집되어 있는 HH 유형의 경우도 노후·불량주택과 유사하게, 익산역 서편에 위치한 송학동과 모현동 일대까지 비교적 넓은 범위에서 관찰된다. 이상에서 5가지 지표들의 HH 유형을 살펴본 결과, 각 지표들은 공통적으로 중앙동을 중심으로 하는 구도심 일대에서 더욱 강하게 군집하고 있음을 알 수 있다.

한편, 주거 유휴·방치부동산의 5가지 지표들 간의 상관 분석을 실시한 결과, 공·폐가와 불량접도 주택, 공·폐가와 노후·불량주택 간의 상관계수가 각각 0.75, 0.72로 상당히 높게 나타났다(표 4-1 참조). 이에 비해 공·폐가와 과소필지 주택 간의 상관계수는 0.66으로 다소 낮게 나타났다. 공·폐가와 높은 상관관계를 보이는 불량접도 주택과 노후·불량주택 상호 간의 상관계수 또한 0.91로서 매우 높게 나타나고 있다. 이는 공·폐가 군집이 과소필지 주택보다는 주로 불량접도 주택이나 노후·불량주택의 군집과 더욱 강하게 연관되어 있음을 말해주며, 노후·불량주택 및 불량접도 주택이 집중 분포되어 있는 곳에서 공·폐가 발생 가능성이 높음을 시사해준다. 또한, 단수 주택과 노후·불량주택의 상관계수가 0.81, 단수 주택과 불량접도 주택의 상관계수가 0.76으로서 상당히 높게 나타나, 노후·불량주택 및 불량접도 주택이 많이 분포하고 있는 곳에서 주택의 경제적·물리적 방치, 더 나아가 주택의 잠재적 유휴 가능성이 커질 수 있음을 알 수 있다.

표 4-1. 주거 유휴·방치부동산 지표들 간의 상관계수(Pearson 상관계수, N=220)

| | 2010 공·폐가 | 2015 노후·불량주택 | 2015 불량접도 주택 | 2015 과소필지 주택 | 2015 단수 주택 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2010 공·폐가 | 1 | **.723*** ** | **.750*** ** | **.656*** ** | **.683*** ** |
| 2015 노후·불량주택 | .723*** | 1 | **.911*** ** | **.606*** **. | **.812*** ** |
| 2015 불량접도 주택 | .750*** | 911*** | 1 | **.609*** ** | **.758*** ** |
| 2015 과소필지 주택 | .656*** | 606*** | .609*** | 1 | .565*** |
| 2015 단수 주택 | .683*** | .812*** | .758*** | .565*** | 1 |

주: 모든 상관계수가 ***$\alpha$=0.01 에서 각각 유의함.
상관 분석 시, 익산도시지역 내 500m×500m 격자 단위로 구축된 자료들을 활용하였음.

### 3) 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 선정

본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산이 군집하고 있는 지역의 특성과 실태를 파악하고자, 먼저 군집 지역을 추출한 다음 현장조사를 실시하여 특히 주거 유휴·방치부동산이 밀집해 있는 사례 지구를 선정하였다. 이를 위해 우선적으로, 앞서 LISA 분석을 통해 도출된 5가지 주거 유휴·방치부동산 지표들의 HH 유형 격자들이 모두 중첩되는 11개 격자들을 추출하였다(그림 4-3 참조).

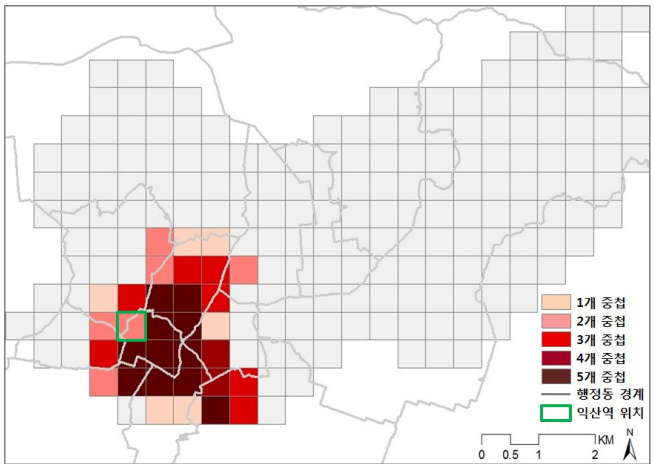



그림 4-3. 주거 유휴·방치부동산 지표들의 LISA Cluster Map의 HH 유형 격자 중첩

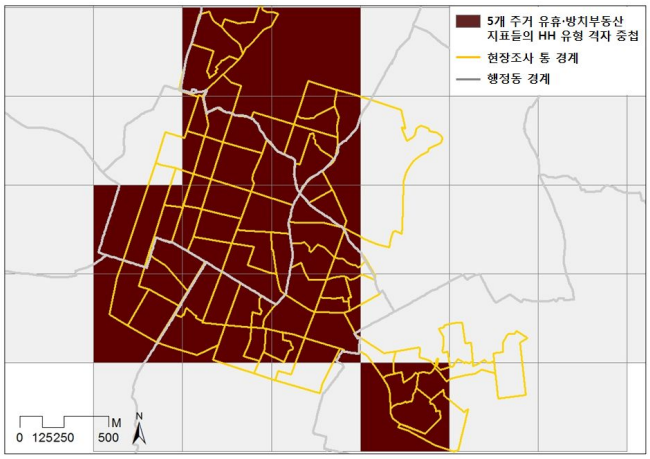



그림 4-4. 현장조사를 위한 주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 통 경계

다음으로, 11개 격자 범위를 군집 지역으로 설정하고 통[47] 단위로 구분하여 현장조사를 실시하였으며[48](그림 4-4 참조), 조사 결과 주거 유휴·방치부동산이 상대적으로 더욱 밀집해 있는 통들을 사례 지구로 선정하였다. '통'은 상대적으로 등질적인 특성을 보이는 공간 단위로서 주민들이 실생활에서 근린으로 인식하는 공간 범위에 상당히 유사할 것으로 판단되기 때문에, 본 연구에서는 통 단위로 현장조사 범위를 설정하였다. 또한, 통 단위로 집계된 인구자료 등을 구득할 수 있어 해당 지구의 특성을 분석하는데 필요한 유용한 정보를 얻을 수 있다는 점도 고려하였다. 현장조사 시에는 '유휴와 방치 상태가 동시에 나타나는 부동산'에 초점을 두어 실태를 파악하였다. 이는 사용되지 않고 비어 있는 것 자체가 문제인 것은 아니며, 유휴 상태의 부동산이 방치로 이어질 때 근린에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크기 때문이다. 이에 따라, 본 연구에서는 익산시 주택의 유휴·방치가 주로 단독주택에서 발생한다는 점을 고려하여, 전체 공실이면서 물리적, 경제적, 사회적 방치 중 하나 이상을 동반하는 단독주택을 중심으로 파악하였다. 익산시의 2010년 빈집현황자료와 2015년 단수현황자료 등을 이용해 분석한 내용을 바탕으로 하여, 주택의 유휴 및 방치 상태를 현장조사를 통해 재차 확인하거나 추가적으로 파악한 내용을 지도화 하였다. 건물의 유휴 및 방치 상태는 기본적으로 현장조사 시 연구자의 관찰에 근거한 외관조사법에 의해 판단하였으며[49], 판단이 애매한 경우 인근 주민들에게 확인하여 보완하였다. 구체적인 판단 기준은 <부록 2>에 제시한 바와 같으며, 이에 대한 구체적인 예시는 <부록 3>과 <부록 4>와 같다. 모든 조사와 판정은 동일한 연구자에 의해 이루어졌으며, 일관성을 유지하고자 노력하였다.

마지막으로, 현장조사를 통해 파악된 유휴 및 방치 부동산들의 밀집 정도를 우선적인 기준으로 삼되, 통 단위를 기반으로 유휴·방치부동산 발생의 연

47) '통'은 읍·면·동 행정을 효율적으로 수행하기 위해 설치한 하부조직으로서, 보통 3~9개반으로 구성되며 반은 15~50가구까지 구성된다(익산시 통·리 및 반 설치조례. 2015.09.30.).

48) 대부분의 면적이 아파트 부지, 학교 부지, 교회 부지인 통은 현장조사 범위에서 제외하였으며, 최근 LH에 의한 주거환경개선사업이 추진되고 있는 평화1·2통 역시 현장조사 범위에서 제외하였다.

49) 현장조사 과정에서 파손되거나 허물어지고 있는 주택들이 많았으므로 공가와 폐가를 구분하여 파악하였다. 이때 폐가는 건축물을 수리하더라도 거주하기 힘든 수준으로 파손된 주택으로 상정하였으며, 공·폐가 여부에 대한 판정 역시 연구자의 관찰에 근거하였다(부록 5 참조).

속성을 고려하여 2~7개통을 묶어 사례 지구로 선정하였다. 그 결과 주거 유휴·방치부동산 사례 지구로서, 남중동 일대 H1(남중 1, 2통), 인화동 일대 H2(인화 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11통), 동산동 일대 H3(동산 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9통) 등 3곳을 선정하였다(그림 4-5 참조).

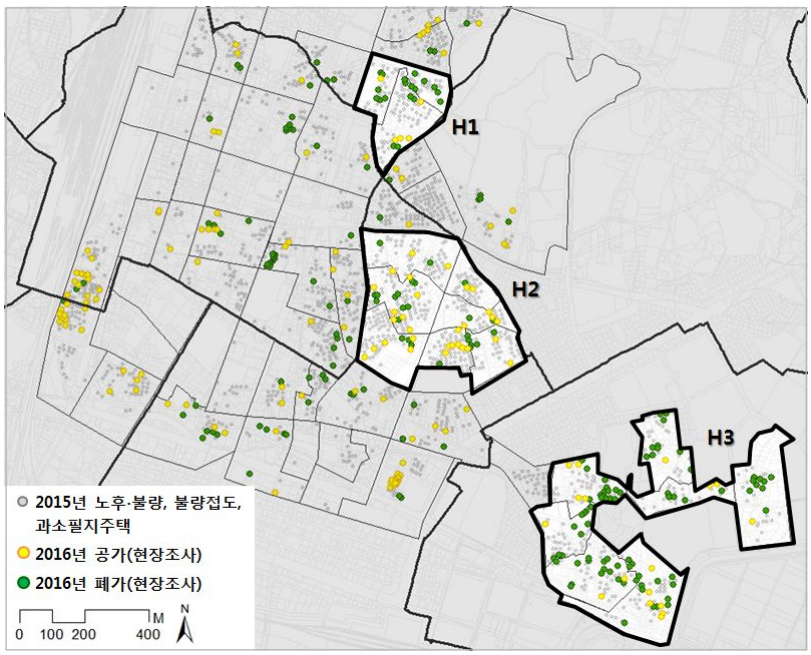



그림 4-5. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 사례 지구 선정

### 4) 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성 분석

본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성을 분석하기 위해, 먼저 관련 통계자료 등을 활용하여 사례 지구의 물리·경제적 환경과 주민들의 인구·사회적 특성을 분석하고, 현장조사 시 파악된 실태를 구체적으로 살펴보았다.

#### (1) 물리·경제적 환경

3개 사례 지구 모두에서, 주거 유휴·방치부동산은 토지구획정리나 택지개

발사업 등을 통해 부지의 재정비가 이루어졌던 구역들 사이에 정비되지 못하고 남겨진 부지들에서 주로 발생하고 있다. 공가와 폐가들은 오래된 주거 조직 내에서 실핏줄처럼 퍼져있는 4m 미만의 도로에 포도송이처럼 매달려 있는 모습이다. 부지 재정비 후 만들어진 아파트 단지들이 기존 도시 조직과 단절되면서 결과적으로 신·구 주택지 간의 인프라 공급의 불균형이 초래되었으며, 이는 기성 시가지에서의 주거 유휴·방치부동산 발생으로 이어지고 있다.

주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 주택의 물리적 특성을 살펴보면, 모든 지구에서 공·폐가가 전체 단독주택의 10% 이상을 차지하고 있으며, 특히 동산동의 H3 지구에서는 공·폐가 비율이 22.5%에 이르고 있다. H2 지구에서 공가와 폐가가 비슷한 수준으로 발생하고 있는 것이 비해, H1과 H3 지구에서는 공가보다 폐가의 발생이 두드러진다(표 4-2 참조). 주거 유휴·방치부동산 사례 지구에서 발생하고 있는 공·폐가의 물리적 특성을 건물 상태와 부지 상태로 구분하여 살펴본 결과, 모든 지구들에서 공·폐가 지붕구조의 약 90% 이상이 슬레이트나 기와로서 거주 단독주택에 비해 지붕구조가 월등히 불량하였으며, 도로에 접하지 않은 필지나 이면도로에 위치해 있을 확률 역시 거주 단독주택에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다.

한편, 사례 지구들에서는 비단 공·폐가뿐만 아니라 거주 단독주택의 경우도 이면도로에 위치해 있는 비율이 상당히 높고, 불량접도 필지 상에 위치하거나 지붕구조가 불량한 경우가 많다. 특히 H1 지구의 경우, 거주 단독주택이 불량접도필지에 위치해 있을 확률이 80.9%에 이르는 등 공·폐가와 비슷한 수준을 보이고 있다. 이는 사례 지구들 내에서 향후 공·폐가 발생이 더욱 가속화될 가능성을 보여 준다.

또한, 사례 지구들은 전반적으로 열악한 필지 조건과 도로 환경을 가진다. 즉, 폭 4m 미만 도로비율이 40.9~58.4%에 이르고 있으며, 특히 H2와 H3 지구에서는 도로의 절반 이상이 협소한 것으로 나타나고 있다. 불량접도 필지의 경우도 전체 필지의 1/3이상을 차지하고 있으며, 특히 H1 지구의 경우 필지의 과반수가 도로에 접하지 않는 것으로 파악된다. 과소필지 비율의 경우 모든 지구들에서 상대적으로 낮게 나타나고 있으나, H1 지구의 경우 전체 필지의 1/3 정도로 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다.

표 4-2. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 물리적 환경

| 구 분 | | | | 제2종 일반주거지역/ 일반상업지역 | 제2종 일반주거지역 | 제1·2종 일반주거지역 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | H1 | H2 | H3 |
| 건축물 | 공·폐가 | 총 공·폐가(채, %) | | 27(16.6) | 56(10.7) | **98(22.5)** |
| | | - 공가 | | 8(4.9) | 31(5.9) | 17(3.9) |
| | | - 폐가 | | **19(11.7)** | 25(4.8) | **81(18.6)** |
| | | 건물 상태 | 지붕불량주택(채, %) | **25(92.6)** | **54(96.4)** | **88(89.8)** |
| | | 부지 상태 | 과소필지(채, %) | 5(18.5) | 3(5.4) | 4(4.1) |
| | | | 부정형상필지(채, %) | 0(0.0) | 8(14.3) | 8(8.2) |
| | | | 불량접도필지(채, %) | **23(85.2)** | **38(67.9)** | **70(71.4)** |
| | | | 이면도로위치(채, %) | **20(74.1)** | **46(82.1)** | **84(85.7)** |
| | 거주 단독주택 (공·폐가 이외) | 총 거주 단독주택(채, %) | | 136(83.4) | 468(89.3) | 337(77.5) |
| | | 건물 상태 | 지붕불량주택(채, %) | 94(69.1) | 307(65.6) | 227(67.4) |
| | | 부지 상태 | 과소필지 주택(채, %) | 16(11.8) | 12(2.6) | 8(2.4) |
| | | | 부정형상필지 주택(채, %) | 6(4.4) | 86(18.4) | 15(4.5) |
| | | | 불량접도필지 주택(채, %) | **110(80.9)** | 240(51.3) | 141(41.8) |
| | | | 이면도로위치 주택(채, %) | 97(71.3) | 356(76.1) | 257(76.3) |
| | 총 단독주택 | | | 163(100.0) | 524(100.0) | 435(100.0) |
| 부지/ 인프라 | 과소필지 비율(%) | | | 29.6 | 13.3 | 14.8 |
| | 불량접도필지 비율(%) | | | **52.7** | **37.3** | **31.4** |
| | 폭 4m미만 도로비율(%) | | | **40.9** | **52.1** | **58.4** |

자료: 현장조사자료(2016), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015)
주: 총 공·폐가와 총 거주 단독주택의 비율은 총 단독주택 대비 비율이며, 건물상태 및 부지 상태에 따른 주택 비율은 각각 총 공·폐가 중에서의 비율 혹은 총 거주 단독주택 중에서의 비율을 의미함

한편, 주거 유휴·방치부동산 사례 지구들은 전반적으로 낮은 지가 수준을 보인다. 사례 지구들 내 단독주택지의 평균 공시지가는 모든 지구에서 1㎡당 20만 원 미만으로 비교적 낮게 형성되어 있으며, 특히 H3 지구의 평균 공시지가는 1㎡당 16만 원대로 다른 지구들에 비해 가장 낮다. 또한, 모든 지구들에서 공·폐가 부지의 지가가 공·폐가가 아닌 단독주택지의 지가에 비해 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있다(표 4-3 참조). 이는 공·폐가 발생 부지의 경우 그렇지 않은 부지에 비해 물리적으로 불리한 조건들을 많이 가지고 있기 때문인 것으로 보인다. 최근 5년간(2010-2015년) 연평균지가변화율을 살펴보면 다소 상승한 것으로 나타나지만 그 정도가 미미하며, 실제 거래가 활발히 이루어지고 있지 못한 것으로 파악된다.

비단 지가 및 주택 매매 수요뿐만 아니라 임대료 및 임대 수요 또한 상당

히 낮게 나타나고 있다. 현장조사 결과, 남중동, 인화동(법정동으로는 주현동 지역), 동산동 일대에서 오래된 단독주택의 임대료는 사글세 10만 원 정도로 비슷한 수준이었다. 상대적으로 비싼 곳의 경우 월 15~20만 원 선이었으며, 좀 더 저렴한 곳의 경우 1년 치 임대료로 50~60만 원을 받는 경우도 있었다. 예전에는 임대 수요가 넘쳐났으나 신시가지 개발 이후 수요가 점점 줄어들더니 5년 정도 전부터는 방을 구하러 다니는 사람을 아예 보기 힘든 상황이라는 것이 인터뷰한 주민들의 공통된 의견이다[50]. 이처럼 주거 유휴·방치부동산 사례 지구들에서는 주택의 낮은 수요와 가격, 거래 둔화 등이 특징적으로 나타나고 있다.

표 4-3. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 단독주택부지 평균 공시지가

| 구 분 | | H1 | H2 | H3 |
|---|---|---|---|---|
| 공·폐가 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | 185,322 | 187,250 | **154,341** |
| 공·폐가가 아닌 단독주택 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | 189,410 | 195,310 | **170,352** |
| 전체 단독주택 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | 188,733 | 194,449 | 166,745 |

자료: 개별공시지가자료(2015)

### (2) 주민들의 인구·사회적 특성

주거 유휴·방치부동산 사례 지구에서는 전반적으로 상당히 열악한 인구·사회적 특성이 나타나고 있다. 이들 지구에서는 고령자비율이 23.1~27.1%, 독거노인비율이 7.8~12.5%, 국민기초생활보장수급세대 비율이 7.3~13.9%로 나타나고 있어, 고령자나 저소득층이 많이 거주하고 있는 것으로 파악된다(표 4-4 참조). 또한, 모든 지구에서 65세 이상 고령자의 대략 1/3 이상이 독거노인인 것으로 나타났다. 특히 H1 지구에서는 해당 지구에 거주하고 있는 고령자의 절반가량이 독거노인으로 파악된다. 한편, 평균세대원수는 세대 당 1.7~2.1로 나타나고 있어, 주로 1인 가구나 2인 가구가 많이 거주하고 있는 것으로 보인다. 이상의 모든 지표들을 종합해 봤을 때, 인구·사회적 취약성이 특히 높은

50) 2016.5.2. 인터뷰 내용 (동산주민②)
2016.5.3. 인터뷰 내용 (주현주민②)
2016.5.4. 인터뷰 내용 (남중주민①, 남중상인①)

지구는 남중동 일대의 H1 지구로 파악된다.

남중동 일대의 H1, 동산동 일대의 H3 지구는 모두 예전부터 가난한 동네로서 인식되어왔던 곳들이다. 따라서 특히 H1과 H3 지구의 경우 열악한 물리적 환경이 단기간에 형성되었다기보다는 마을이 생길 당시부터 주택들이 불량하게 조성되어 사용되어왔고, 이러한 주택에 경제적으로 취약한 주민들이 거주해옴으로써 주택의 상태가 개선되지 못한 채 방치되고 급기야는 허물어져가고 있는 것으로 판단된다.

표 4-4. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 인구·사회적 취약성

| 지 표 | H1 | H2 | H3 |
|---|---|---|---|
| 65세이상인구(명, %) | 163**(27.1)** | 446**(26.1)** | 396**(23.1)** |
| 독거노인(명, %) | 75**(12.5)** | 133(7.8) | 155**(9.0)** |
| - 65세이상인구 중 독거노인비율(%) | **46.0** | 29.8 | **39.1** |
| 국민기초생활보장수급세대(세대, %) | 49**(13.9)** | 59(7.3) | 70(7.9) |
| 평균세대원수(명/세대) | **1.7** | 2.1 | 1.9 |

자료: 익산시 행정동 통별 자료(2015, 2016)

### (3) 현장 실태 분석

사례 지구들에서 폐가는 차량 접근이 힘든 골목에 위치하여 눈에 잘 띄지 않는 경우가 많으며, 몇 채의 폐가들이 군락을 형성하는 경우도 목격된다(그림 4-6 참조). 하지만 간혹 차량 접근이 가능하고 사람들의 왕래가 많은 도로변에서도 장기간 방치되어 있는 폐가들이 목격되기도 한다. 한편, 공·폐가의 출입을 막기 위해 대문이나 현관문, 창문 등을 폐쇄한 곳도 있으나, 폐쇄 조치가 제대로 이루어지지 못한 채 쉽게 출입이 가능한 곳도 있어 술병, 부탄가스 등 마당에 무단 침입의 흔적이나 적치된 쓰레기가 발견되기도 한다. 특히 공·폐가들이 집중적으로 발생하는 골목의 경우 적절한 관리가 이루어지지 못한 채 야생동물의 배설물이나 무성한 잡초들이 자라 있는 것을 종종 발견할 수 있으며, 때로는 주인 없는 개들이 공·폐가를 점유하고 있는 경우도 목격할 수 있다. 또한, 공·폐가나 노후·불량주택이 다수 밀집해 있는 곳에서는 살림을 겸하는 점집들이 많이 위치해 있는 특성을 보인다(그림 4-7 참조). 하지만 공·

폐가가 밀집해 있는 곳이라 할지라도, 도로 접근이 양호하고 시야가 탁 트인 부지일 경우, 단독주택이나 4~5층 규모의 다가구주택(원룸이나 투룸 형태), 다세대주택(투룸이나 쓰리룸 형태) 등이 신축되고 있다.

한편, 남중동, 인화동, 동산동의 단독주택지에서는 공·폐가 부지를 활용한 텃밭 가꾸기가 일상화되어 있다. 철거 부지의 경우 주차장으로 활용되고 있는 경우도 있으나, 텃밭으로의 활용이 훨씬 더 빈번하다. 담장이나 대문, 건물의 잔해가 남아 있는 집터, 공·폐가의 마당, 공사가 지연되고 있는 철거 부지 등 조금이라도 활용 가능한 공간은 거의 텃밭으로 이용되고 있는 모습이다. 텃밭 활용이 활발한 주거지의 경우, 도심이라기보다는 농촌의 전원 느낌을 자아내기도 한다(그림 4-8 참조).

자료: 연구자 촬영(2016년 2월, 5월)

그림 4-6. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 폐가 발생 양상

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-7. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 점집과 신축원룸(빌라)

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-8. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내 텃밭

**• H1 지구 : 남중동 노후 단독주택지**

남중동은 익산의 오래된 주거지역으로서, 특히 H1 지구(남중 1, 2통)를 중심으로 폐가 발생이 빈번하다. 공·폐가들은 대체로 도로 접근이 불가능한 필지 상에 위치해 있으며, 큰 길 사이로 도로 접근이 불가능한 꼬불꼬불한 마을길이 이어지면서 무너지기 직전의 위험한 폐가들이 몇 채씩 모여 있기도 하다(그림 4-9 왼쪽 사진 참조). 하지만 종종 도로변에서도 폐가들을 발견할 수 있으며(그림 4-9 오른쪽 사진 참조), 주택가 사이사이에 점집들이 들어서 있는 모습도 목격된다. 도로변을 따라 영업을 중단한 채 셔터가 내려져 있는 단층 점포들이 몇 채씩 늘어서 있기도 하고, 점포는 운영하지 않지만 뒤쪽으로 이어진 주거 공간에는 사람들이 거주하는 점포주택도 종종 목격할 수 있다. 또한, 장기간 거주한 주민들이 고령화됨에 따라, 고령 소유주의 사망으로 인해 발생하는 빈집들이 많은 것으로 보인다. 일부 노후 단독주택들에는 외국인 노동자들이 싼 임대료(보증금 없이 한 달에 5만원 수준) 이점 때문에 거주하고 있는 것으로 파악된다. H1 지구에서 40여 년간 거주해온 상인에 따르면[51], 원래부터 이 동네는 구시가지의 외곽지역으로서 영등동 일대가 발달하

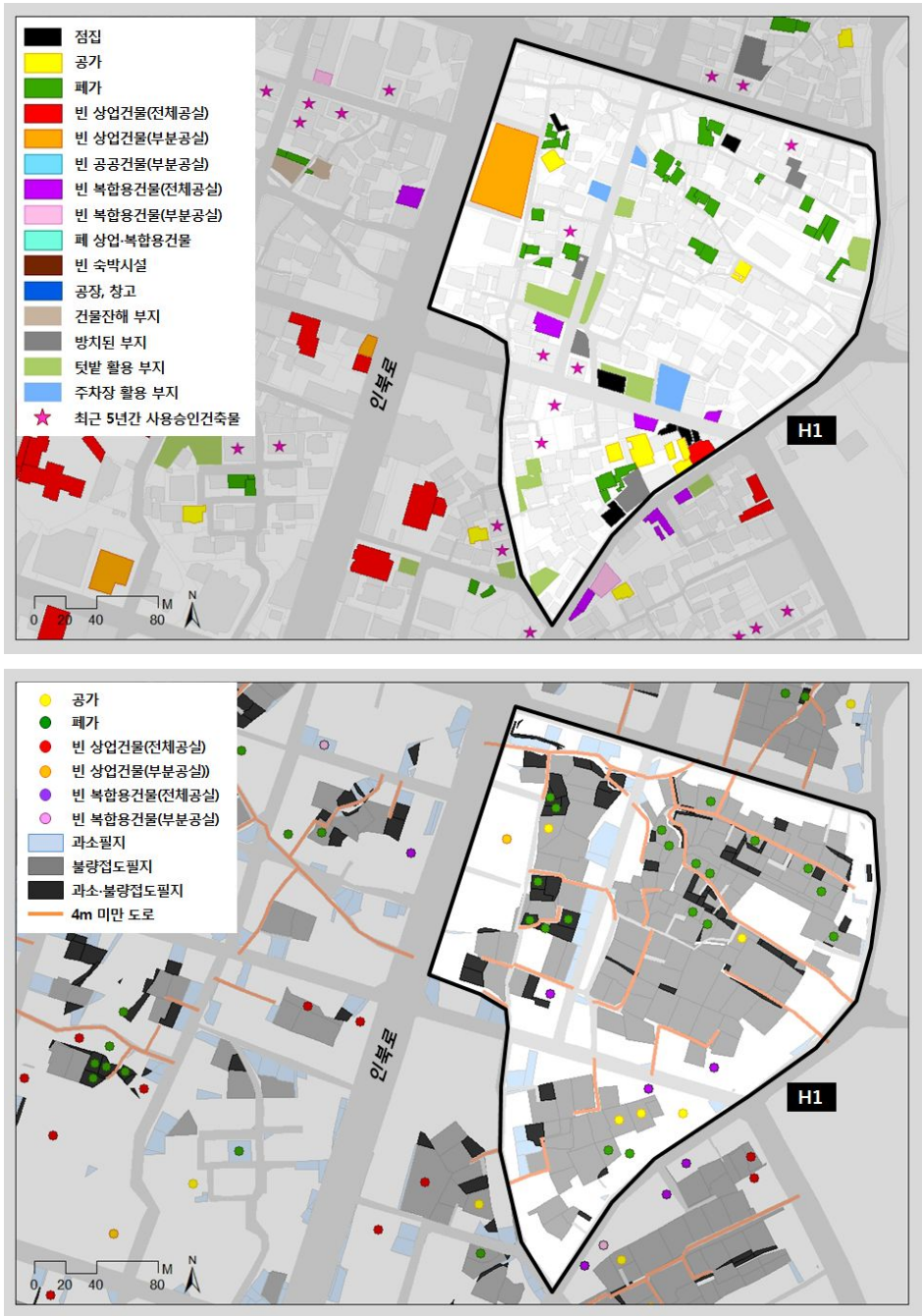
기 전에는 도시의 변두리로 여겨지던 곳이며, 한때 번화했던 지역이라기보다는 예전부터 가난한 동네였다.

한편, 최근 몇 년 사이에 중앙시장과 인접한 곳에서는 신축빌라가, 전북대 캠퍼스와 인접한 곳에서는 신축원룸이 지어지고 있는 모습이다. 특히, 2010년 빈집으로 확인되었던 곳이 현재는 철거되어 신축원룸이 지어진 경우를 종종 목격할 수 있다. 하지만 여전히 주택에 대한 수요 자체가 많지 않아, 이러한 신축빌라나 신축원룸에서도 공실이 상당히 많이 발생하고 있는 것으로 파악된다[52].

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-9. H1 지구 내 폐가 모습

51) 2016.1.22. 인터뷰 내용 (남중상인②)
52) 2016.5.4. 인터뷰 내용 (남중주민①)




자료: 현장조사자료(2016), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 건축 인허가 통계(2010-2015)

그림 4-10. H1 지구의 상세 현황
(위: 유휴·방치부동산 현황, 아래: 부지 및 도로 현황)

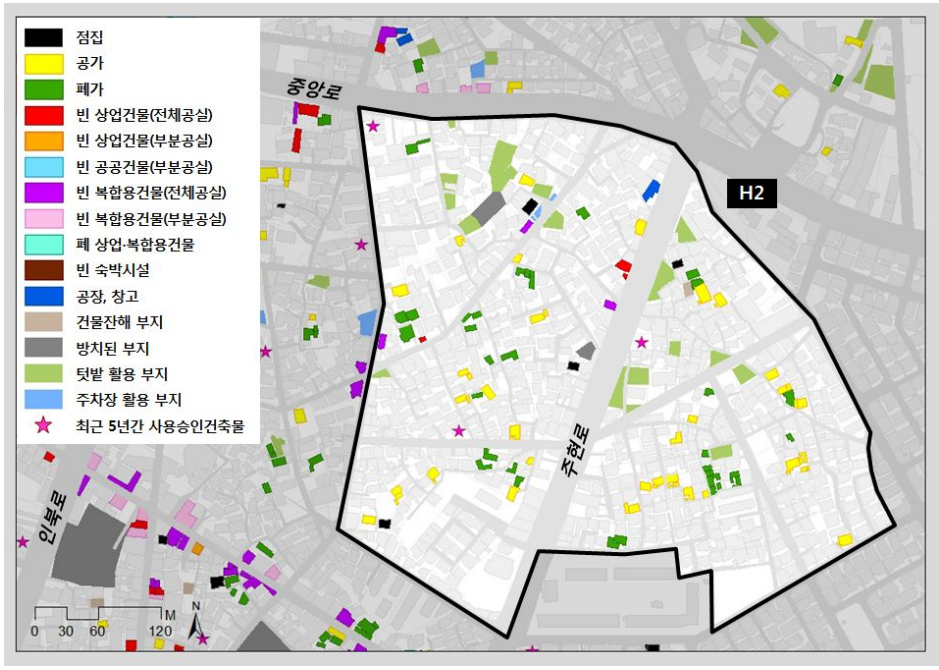
• **H2 지구 : 주현동 노후 단독주택지**

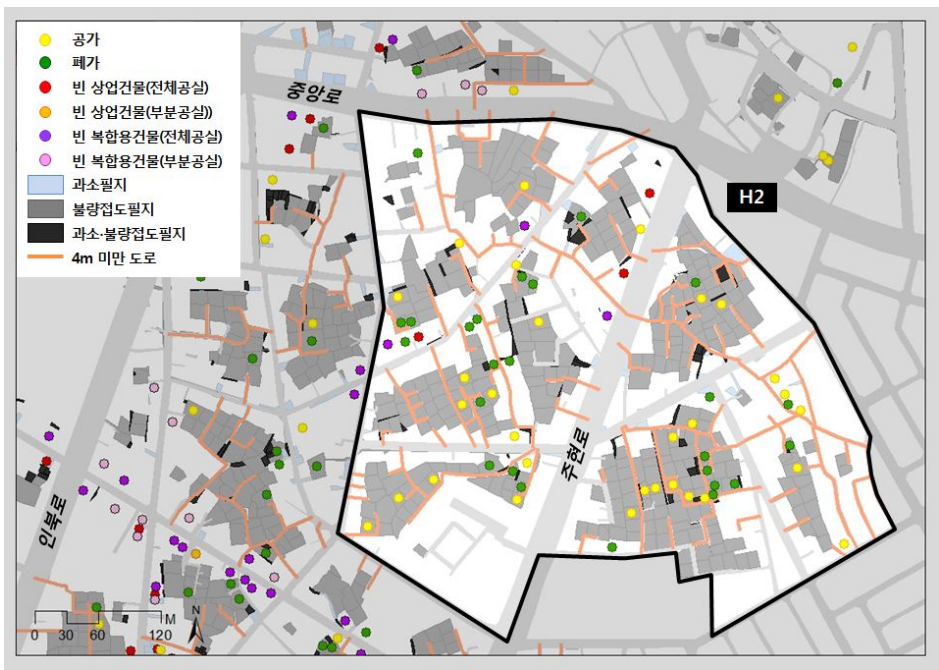
인화동에 속하는 법정동 중의 하나인 주현동은 노후 단독주택지가 넓게 형성되어 있는 지역이며, H1과 H3 지구에 비해서는 상대적으로 양호한 거주 환경을 가지고 있다. 특히, 다른 지구에 비해 공인중개사무소에서 빈집 대문에 붙인 매매 의사 표식을 자주 목격할 수 있는데[53], 이러한 표식이 빈번히 발견된다는 것은 상대적으로 수요가 있음을 반증하는 것일 수 있다. 한편, 빈집이 특히 많은 지역에서는 각종 매매 표식과 함께 '개조심'이라는 경고문도 자주 목격된다. 또한, 일부 빈집의 경우 대문이 개방되어 있어 마당에 각종 쓰레기들이 쌓여있거나, 빈집 앞 골목길에 각종 폐자재들이 쌓여 있기도 있다. 뿐만 아니라, 비교적 양호한 주택들이 위치해 있는 말끔히 정리된 골목길에서도 담장이 무너질 위험에 처한 폐가들을 종종 발견할 수 있다.

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-11. H2 지구 내 폐가와 방치 공터 모습

53) 이러한 표식은 작은 종이 딱지에 "집 삽니다", "부동산(급) 구함" 등의 문구와 함께 휴대폰 번호나 공인중개사무소 번호가 적혀있는 형태이다.




자료: 현장조사자료(2016), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 건축 인허가 통계(2010-2015)

그림 4-12. H2 지구의 상세 현황
(위: 유휴·방치부동산 현황, 아래: 부지 및 도로 현황)

한편, H2 지구에서는 좁은 골목길 안쪽에 폐가들이 뭉쳐 있는 경우나 골목길을 따라 공·폐가들이 연속적으로 발생하는 경우를 목격할 수 있다(그림 4-11, 4-12 참조). 특히 도보 통행을 겨우 할 수 있을 정도로 매우 협소한 골목에 위치해 있는 폐가들의 경우 건물이 거의 허물어져 주저앉아 있는 경우가 많다. 하지만 차량 접근이 불가능해 건물 잔해들을 치우기가 물리적으로 어려운 실정이다. 또한, H2 지구에서는 다른 지구들에 비해 상대적으로 넓은 면적의 방치공터나 집터를 텃밭으로 활용하는 경우가 더 자주 목격된다(그림 4-12 참조). 2010년 빈집으로 파악되었던 몇몇 단독주택의 경우 현재 점집으로 사용되고 있기도 하며, 최근 도시가스가 인입된 골목들도 종종 발견된다.

**• H3 지구 : 동산동 노후 단독주택지**

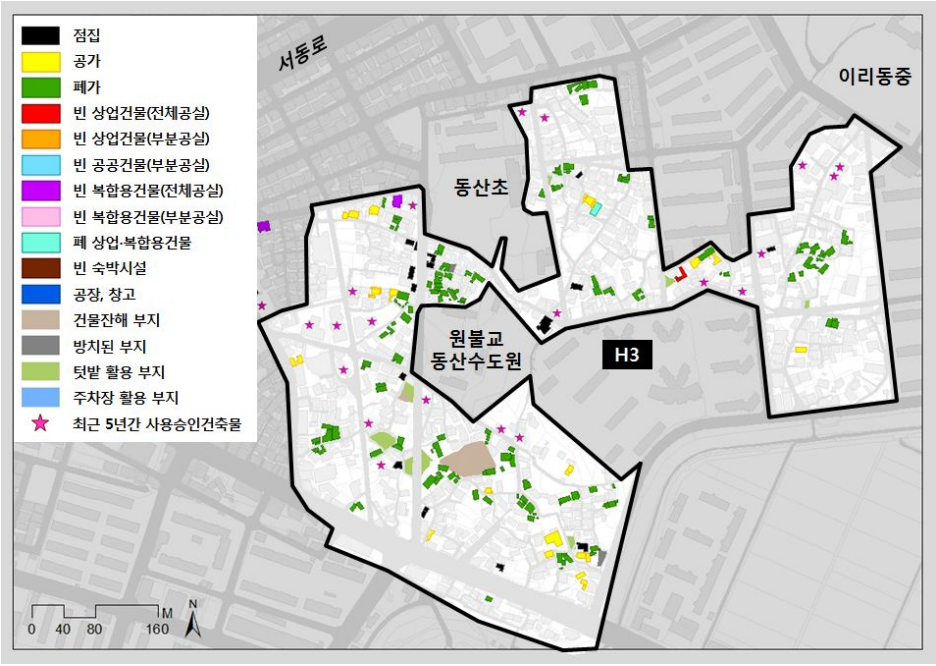
동산동 일대는 해방 이후 피난민들이 모여들어 형성된 해방촌이 위치해 있는 등 오래 전부터 시내 변방의 가난한 마을로서 인식되어 왔으며, 저소득층이 많이 거주해온 지역이다(채수환 외, 2006). 이와 동시에 동산동 일대는 익산시 최초의 택지개발지구이기도 하다. 1980년대 말 고봉로 주변으로 3~4층 건물들이 지어지면서 상업지역으로 발전하기 시작했고, 택지개발사업 이후 아파트가 많이 지어지면서 현재 거대한 아파트 단지를 형성하고 있으며 최근에는 이마트가 들어서기도 했다(채수환 외, 2006). 하지만 아파트 단지로 개발되지 못한 주택지에는 물리적으로 열악한 단독주택들이 많이 남아 있으며 특히 공·폐가가 집중 발생하고 있어, 고층의 아파트 단지와 대조적인 모습을 형성하고 있다. 동산동은 외곽으로 넓은 농경지가 형성되어 있는 지역이기도 한데, 일부 폐가의 경우 농기계 등을 보관하는 장소로 이용 중인 모습도 보였다. 동산 4통의 경우, 안쪽 좁은 골목길에 폐가들이 열매처럼 매달려 있는 모습이 관찰된다(그림 4-14 참조). 하지만 차량 접근이 용이한 큰 길로 나오면 최근 신축된 단독주택들이 한두 채 씩 목격되기도 한다. 이처럼 도로 접근성이 좋은 곳에서는 신축이 이루어지고 있으며, 신축을 위해 철거된 후 소유주의 재정 문제로 인해 반 년 이상 방치되고 있는 공터들도 존재한다.

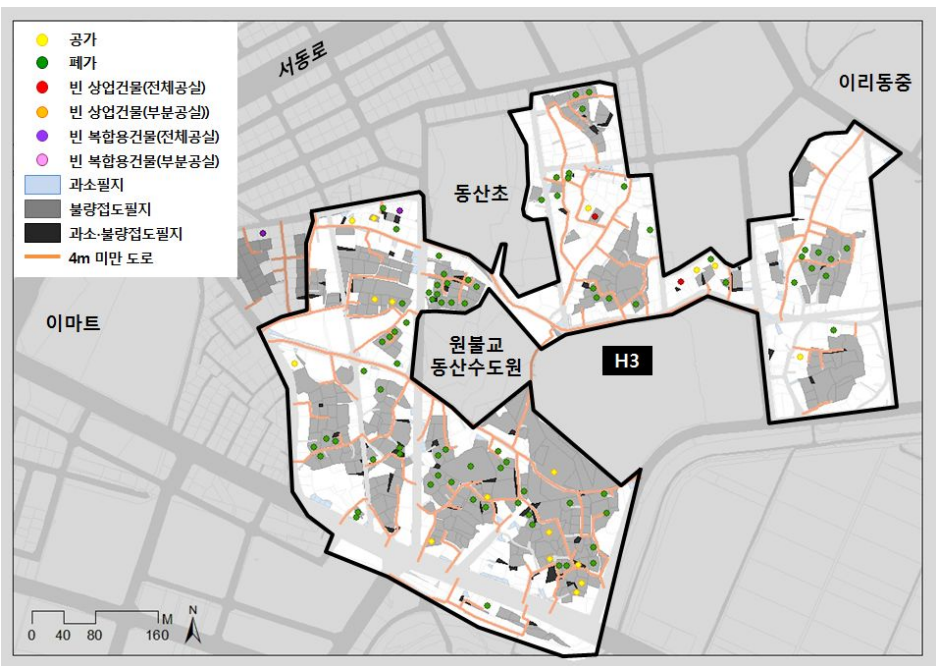
익산시 대부분의 지역은 평지로 이루어져 있기 때문에 나지막한 동산에 위치해 있는 동산 8, 9통은 달동네로서 인식되고 있으며, 현재 2016년 새뜰마을

사업 지구로 선정되어 관련 계획을 수립해나갈 예정이다. 현재 이 일대는 마을 전체가 폐가들로 뒤덮여 있다는 느낌이 드나, 탁 트인 전망과 도로 접근이 좋은 곳에는 신축된 단독주택이 들어서 있기도 하다.

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-13. H3 지구의 폐가 및 신축 부지가 혼재된 이질적인 경관




자료: 현장조사자료(2016), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 건축 인허가 통계(2010-2015)

그림 4-14. H3 지구의 상세 현황
(위: 유휴·방치부동산 현황, 아래: 부지 및 도로 현황)

## 2. 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간적 군집과 사례 지구 특성

### 1) 상업·복합 유휴·방치부동산의 공간적 군집 패턴

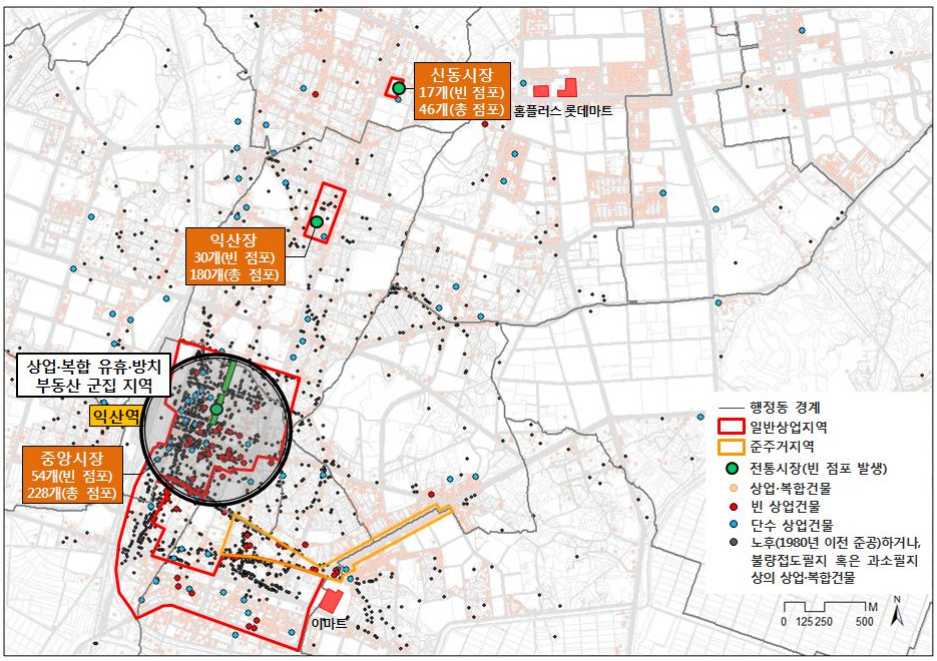
상업·복합 유휴·방치부동산의 공간분포 분석 결과, 대체로 구도심의 상업지역 및 준주거지역 내에 한정되어 발생하고 있다. 반면, 주거 유휴·방치부동산의 경우 비단 주거지역뿐만 아니라 상업지역이나 녹지지역 등 구시가지의 비교적 넓은 지역에서 발생하고 있기 때문에, 구체적인 군집 지역을 파악하기 위해 LISA 분석을 수행할 필요가 있었다. 하지만 상업·복합 유휴·방치부동산과 같이 군집 형성이 좁은 범위에서 비교적 명확하게 관찰되는 경우, 공간적 자기상관성 분석을 실시하는 것은 적절치 못하다. 따라서 본 연구에서는 상업·복합 유휴·방치부동산의 군집 지역을 구체적으로 파악하기 위해, 구도심의 일반상업지역과 준주거지역 일대를 중심으로 하여 상업·복합 유휴·방치부동산 지표들을 점데이터로 맵핑하여 시각화하는 점 패턴 분석을 활용하였다.

분석에 사용된 지표들은 본 연구의 3장에서 선정한 지표들 중에서(제 3장의 표 3-5 참조), 발생량이 미미한 상업·복합 공사중단 방치부동산을 제외한 빈 상업건물 수, 전통시장 빈 점포수, 단수 상업건물 수, 노후 상업·복합건물 수, 불량접도 상업·복합건물 수, 과소필지 상업·복합건물 수 등 6가지이다. 빈 상업건물 수와 전통시장 빈 점포수는 유휴 상태를, 단수 상업건물 수는 물리적·경제적 방치 상태와 잠재적 유휴 가능성을, 노후 상업·복합건물 수는 물리적 방치를, 불량접도 상업·복합건물 수와 과소필지 상업·복합건물 수는 물리적 환경 결핍을 측정하는 지표로 선정하였다.

<그림 4-15>는 6가지 상업·복합 유휴·방치부동산 지표들을 점데이터로 변환하여 지도화한 결과이다. 이에 따르면, 상업·복합 유휴·방치부동산은 중앙동과 일부 인화동 일대에서 강한 군집을 형성하고 있는 것으로 나타난다. 특히, 익산역 앞 중앙동 일대에 빈 상업건물과 단수 상업건물이 집중 분포하고 있으며, 노후 상업·복합건물, 불량접도 상업·복합건물, 과소필지 상업·복합건물 역시 이 일대를 중심으로 조금 더 넓은 범위에서 집중적으로 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 현재 빈 상업건물들과 잠재적 유휴 가능성을 나타내는

단수 상업건물들이 집중되어 있는 곳과 그 주변으로 방치나 물리적 환경 결핍을 보이는 상업·복합건물들 역시 많이 분포하고 있어, 이 일대 상업·복합건물의 유휴·방치 수준이 상당히 심각함을 보여 준다. 뿐만 아니라, 익산시 전통시장들 중에서 빈 점포가 가장 많이 발생하고 있는 중앙시장 또한 익산역 앞 중앙동 일반상업지역 내에 위치하고 있다. 이처럼, 중앙동 일반상업지역에서는 상업·복합건물의 유휴·방치와 전통시장 건물의 유휴·방치가 복합적으로 군집을 형성하고 있는 것으로 분석된다.

한편, 인화동 일대 준주거지역 내에서도 빈 상업건물과 단수 상업건물 등이 발생하고 있는 것으로 관찰되나, 중앙동의 일반상업지역에 비해서는 그 정도가 상당히 미약하다. 이상의 내용을 바탕으로, 익산시의 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역은 중앙동 일대에 형성되어 있는 일반상업지역으로 상정하였다(그림 4-15 참조).




자료: 전통시장·상점가및점포경영실태조사(2013), 익산시 빈집현황자료(2010), 익산시 단수현황자료(2015), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015)

그림 4-15. 익산시 상업·복합 유휴·방치부동산의 군집 현황

### 2) 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 선정

본 연구에서는 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역의 특성을 세부적으로 파악하고자 다음과 같은 절차를 통해 사례 지구를 선정하였다. 먼저, 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역 내에서 사례 지구를 선정하기 위해, 군집 지역을 통 단위로 구분하여 현장조사를 실시하였다(그림 4-16 참조). 또한, 현장조사 시에는 '유휴와 방치 상태가 동시에 나타나는 부동산'에 초점을 두어 실태를 파악하였으며, 전체 공실 혹은 부분 공실(50% 이상 공실)을 보이면서 물리적, 경제적, 사회적 방치 중 하나 이상을 동반하는 상가나 점포주택을 중심으로 조사하였다. 유휴 상태를 전체 공실과 부분 공실로 구분하여 살펴본 이유는 익산시의 경우 1층 점포만 운영되고 2층 이상은 공실인 상가들과 거주 목적으로는 이용되고 있으나 점포 기능을 상실한 점포주택들이 많기 때문이다. 이에 따라 부분 공실(50% 이상 공실) 여부는 2층 이상의 상가건물의 경우 전체 층수에서 비어 있는 층수가 50% 이상일 경우, 단층의 점포주택의 경우 점포는 비어 있으나 주거용으로 사용되는 경우를 기준으로 하여 판단하였다.

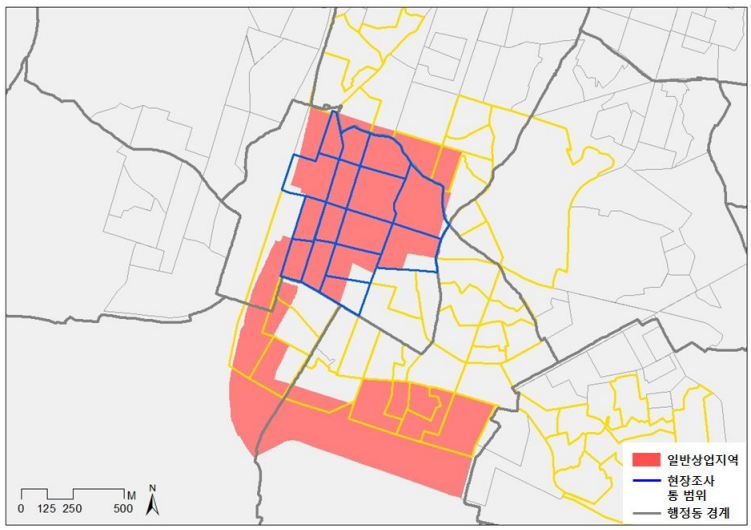



그림 4-16. 현장조사를 위한 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역의 통 경계

주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 현장조사와 마찬가지로, 익산시의 2010년 빈집현황자료와 2015년 단수현황자료에서 파악 가능한 현황을 토대로 하여 상가나 점포주택의 유휴 및 방치 상태를 현장조사를 통해 파악하였으며, 주로 외관조사법을 활용하여 조사한 내용을 지도화하였다. 유휴 및 방치 상태를 판단하는 기준과 예시는 <부록 2>, <부록 3> 및 <부록 4>와 같다.

다음으로, 현장조사를 통해 파악된 유휴 및 방치부동산들이 밀집해있는 정도를 우선적인 기준으로 삼아, 통 단위 기반으로 유휴·방치부동산 발생의 연속성을 고려해 사례 지구를 선정하였다. 현장조사 결과, 익산역 앞 일반상업지역의 블록 내부에서 유휴·방치건물들이 다수 발생하면서, 비슷한 상황에 처해 있는 블록들이 서로 인접해 있었다. 이에 따라, 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구는 최종적으로 6~7개통에 걸친 광범위한 면(面) 형태로 이루어진 중앙동 신세대길 특화거리 및 중앙시장길 일대 C1 지구(중앙 1, 5, 8, 9통, 10·11통 일부)와 문화예술의 거리 일대 C2 지구(중앙 12, 13, 15, 16통, 10·11·14통 일부) 등 총 2곳으로 선정하였다(그림 4-17 참조).

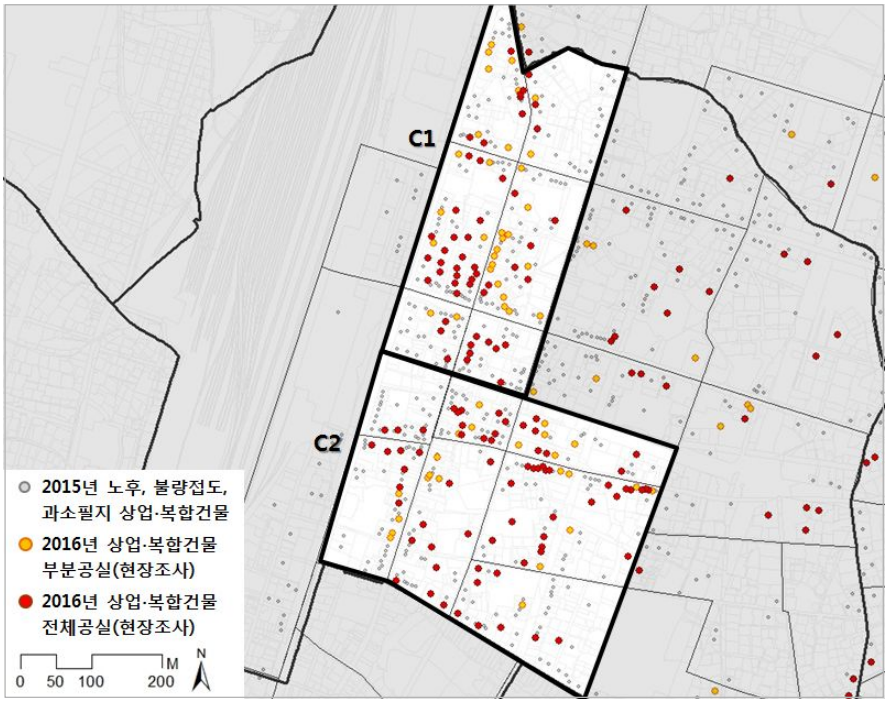



그림 4-17. 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역의 사례 지구 선정

### 3) 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성 분석

본 연구에서는 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 특성을 분석하기 위해, 먼저 관련 통계자료 등을 활용하여 사례 지구의 물리·경제적 환경과 주민들의 인구·사회적 특성을 분석하였으며, 현장조사 시 파악된 실태를 구체적으로 기술하였다.

#### (1) 물리·경제적 환경

상업·복합 유휴·방치부동산의 경우 2개 사례 지구 모두에서, 유휴·방치 상업·복합건물의 비율이 전체 상업·복합건물의 약 30%에 이르는 등 상업 공간의 활용 수준이 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. C1과 C2 지구 모두 복합건물보다 순수 상업건물의 공실 비중이 상대적으로 높다. 또한, 1980년대 이전에 준공된 노후 상업·복합건물의 비율이 C1과 C2 지구에서 각각 66.8%, 52.2%로 나타나는 등 전체 상업·복합건물의 절반 이상이 노후화된 것으로 나타나고 있다(표 4-5 참조).

상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구 내 부지 및 인프라 특성을 살펴보면, C1과 C2 지구에서 전체 필지 중 불량접도필지 비율이 각각 27.2%, 22.0%로, 폭 4m미만 도로비율이 각각 17.0%, 3.3%로 나타나고 있다. 이러한 수치는 도로 접근성이 상당히 열악한 주거 유휴·방치부동산 사례 지구에 비해서는 상대적으로 양호한 것이나, 해당 지구들이 중심 상업지에 위치한다는 점을 고려해봤을 때 도로 접근성 면에서 상당히 불리한 여건이 형성되어 있는 것으로 판단된다. 또한, 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구 내 과소필지 비율의 경우 C1과 C2에서 각각 53.4%, 47.8%로 상당히 높게 나타나고 있다. 이는 도시 형성 초기에 과밀하게 개발된 필지들이 개선되지 못하고 그대로 남아 있는 경우가 많기 때문이며, 이러한 필지 상태는 향후 부지 개발에 있어서 상당한 비효율성을 가져올 수 있을 것으로 보인다.

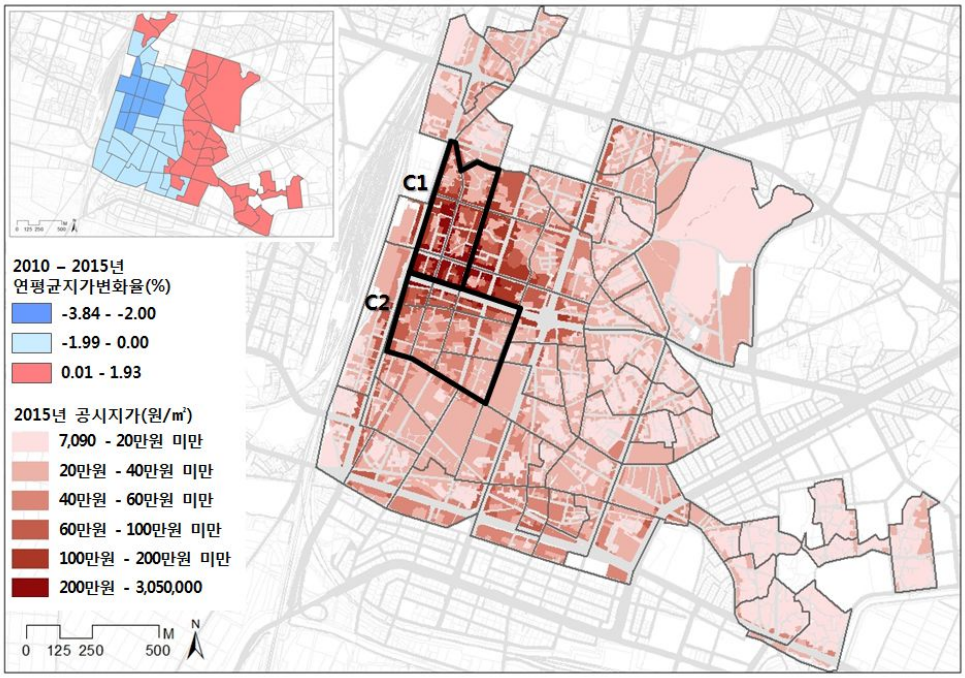
표 4-5. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 물리적 환경

| 구 분 | | | 일반상업지역 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | C1 | C2 |
| 건축물 | 유휴·방치 상업·복합 건물 | 총 유휴·방치 상업·복합건물(채, %) | **86(30.4)** | **113(27.7)** |
| | | - 빈 상업건물(전체 공실)(채, %) | **35(12.4)** | **52(12.7)** |
| | | - 빈 상업건물(부분 공실)(채, %) | 21(7.4) | 13(3.2) |
| | | - 빈 복합용건물(전체 공실)(채, %) | 19(6.7) | 28(6.9) |
| | | - 빈 복합용건물(부분 공실)(채, %) | 11(3.9) | 20(4.9) |
| | 총 상업·복합건물(채, %) | | 283(100.0) | 408(100.0) |
| | - 노후 상업·복합건물(채, %) | | **189(66.8)** | **213(52.2)** |
| 부지/ 인프라 | 과소필지 비율(%) | | **53.4** | **47.8** |
| | 불량접도필지 비율(%) | | 27.2 | 22.0 |
| | 폭 4m미만 도로비율(%) | | 17.0 | 3.3 |

자료: 현장조사자료(2016), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015)
주: 괄호 안의 모든 비율(%)는 전체 상업·복합건물 대비 비율임

한편, 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구들에서 전반적인 지가 하락이 관찰된다. 하지만 2015년 공시지가를 필지별로 살펴보면, 중앙동 일반상업지역의 경우 여전히 상당히 높은 수준의 공시지가가 형성되어 있음을 알 수 있다. 특히 익산역 앞 대로변에 접해 있는 필지들에서 가장 높은 수준의 공시지가를 보이고 있으며, 최고 공시지가는 1㎡당 3,050,000원으로서 영등동 일대 신시가지에 형성되어 있는 가장 높은 수준의 공시지가와 비슷한 수준으로 나타나고 있다(그림 4-18 참조). 하지만 대로변 필지들과 내부 필지들 간의 공시지가 차이가 극심하게 나타나는 등 위치별로 공시지가의 편차가 크다.

상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구 내 상업·복합건물 부지의 평균 공시지가를 살펴보면, C1과 C2 지구가 각각 1㎡당 1,502,522원과 1㎡당 898,570원으로 나타나 C1이 C2 지구보다 대체로 높은 공시지가를 형성하고 있다(표 4-6 참조). 특이한 점은 C1 지구의 경우 유휴·방치 상업·복합건물 부지의 평균 공시지가가 유휴·방치되지 않은 상업·복합건물 부지에 비해 높게 나타나고 있다는 것이다. 이는 C1 지구의 경우 공시지가가 높은 부지에서도 상업·복합건물의 유휴·방치가 성행하고 있음을 보여주는 것이다. 하지만 현장조사 결과, 공시지가가 높게 형성되어 있어도 실제로는 훨씬 낮은 가격으로 거래되고 있는 것으로 나타났다.




자료: 개별공시지가자료(2010, 2015), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015)

그림 4-18. 유휴·방치부동산 군집 지역 내 지가 분포

표 4-6. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 상업·복합건물부지 평균 공시지가

| 구 분 | | C1 | C2 |
|---|---|---|---|
| 유휴·방치 상업·복합건물 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | **1,525,200** | 795,201 |
| 유휴·방치되지 않은 상업·복합건물 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | 1,492,622 | **938,165** |
| 전체 상업·복합건물 부지 | 평균 공시지가(원/㎡) | 1,502,522 | 898,570 |

자료: 개별공시지가자료(2015)

### (2) 주민들의 인구·사회적 특성

상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구들에서는 상당히 낮은 인구밀도를 보이고 있지만, 거주하고 있는 인구들의 경우 상당히 열악한 특성을 가진 것으로 파악된다. C1과 C2 지구에서 고령자비율은 각각 30.4%, 25.1%로 나타나 이들 지구에 상대적으로 노인들이 많이 거주하고 있음을 알 수 있다. 또한, C1과 C2 지구에서의 독거노인비율은 각각 10.7%, 7.9% 이며, 특히 고령자 중 독거노인

비율이 각각 35.3%와 31.4%로 나타나, 이들 지구에 거주하는 고령자 3명 중 1명은 독거노인임을 알 수 있다. 한편 국민기초생활보장수급세대 비율은 C1과 C2 지구에서 각각 11.2%, 8.7%로 나타나, 고령자뿐만 아니라 저소득층 또한 많이 거주하고 있는 것으로 파악된다(표 4-7 참조).

표 4-7. 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구의 인구·사회적 취약성

| 지 표 | C1 | C2 |
|---|---|---|
| 65세이상인구(명, %) | 221**(30.4)** | 277**(25.1)** |
| 독거노인(명, %) | 78**(10.7)** | 87(7.9) |
| - 65세이상인구 중 독거노인비율(%) | **35.3** | 31.4 |
| 국민기초생활보장수급세대(세대, %) | 47**(11.2)** | 51(8.7) |
| 평균세대원수(명/세대) | **1.7** | 1.9 |

자료: 익산시 행정동 통별 자료(2015, 2016)

### (3) 현장 실태 분석

중앙동, 평화동과 인화동 일부 지역에 걸쳐 있는 일반상업지역 내 중심 상권이 쇠퇴하면서 매매 및 임대 수요가 크게 감소하였고, 빈 점포와 빈 점포주택들이 대거 발생해왔다. 사례 지구들은 예전 활력을 되찾고자 전통시장 건물의 현대화, 특화거리 조성 등의 물리적 개선 노력을 기울여왔으나, 아직까지 그 효과가 미미하며 상업·복합건물의 유휴·방치가 지속되고 있는 실정이다. 이들 지구의 상업 활력 저하는 낮과 밤, 주중과 주말 할 것 없이 적은 유동인구를 통해 쉽게 확인할 수 있으며, 특히 해가 지면 곧바로 암흑세계로 변하는 모습에서 상권 쇠퇴의 심각성을 알 수 있다.

중앙동 일대에 위치한 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구들은 1990년대 이전까지만 해도 익산시 내에서 가장 상업이 활성화되었던 곳이다. 이들 지구에는 3~6층 규모의 상업건물들이 다수 존재하면서 그 사이에 단층 점포들이 포진해 있는 모습이며, 점포주택의 경우 단층건물보다는 1, 2층은 상가로, 3층은 주택으로 사용하는 다층건물들이 많다. 하지만 지금은 영업 중인 건물들이 많지 않은 편이며, 특히 저녁 6~7시경 이후에는 거의 모든 점포가 문을 닫고 거리에 사람들이 다니지 않는 모습이다. 또한, 예전 상호나 간판들이 중첩되어 붙어있으면서 셔터가 내려져 있거나 전면이 유리로 되어 있어 내부의 공

실이 확인되는 건물들이 많으며, 이런 건물들의 외벽에는 어김없이 임대 문구가 붙어 있다. 한편, 이들 지구에서는 철거 부지를 주차장으로 활용하는 경우가 많으며 텃밭은 거의 관찰되지 않는다.

**• C1 지구 : 중앙동 신세대길 특화거리 및 중앙시장길 일대**

창인동의 신세대길 특화거리 및 중앙시장길 일대는 1980년대까지만 해도 익산의 핵심 번화가였다. 현재 신세대길 특화거리 양쪽으로 의류, 화장품 업종들이 주로 입점해 있으며, 장기간 비어 있는 점포들이 많고 점포주택보다는 상대적으로 순수 상업건물들이 많이 위치해 있다. 이 일대 상점가는 거의 쇠락하여, 건물 전체를 사용하고 있는 경우는 단층 건물을 제외하면 거의 찾아보기 힘들다. 그나마 신세대길 특화거리 변으로는 군데군데 공실이 눈에 띄는 상황에서도 1층에 위치한 몇몇 점포들이 운영 중이며 사람들의 왕래가 조금이나마 목격되지만, 신세대길 후면에 위치한 상업건물들의 경우 거의 전멸하다시피 비어 있으며 대낮임에도 인적을 발견하기 힘들다.

중앙동 신세대길 특화거리에서 20년 정도 점포를 운영해 온 상인에 의하면[54], 영등동 일대 상권이 활성화되기 시작한 15년 정도 전부터 하나 둘 빈 점포들이 생기기 시작하다가 10년 정도 전부터 빈 점포가 본격적으로 발생하기 시작했으며, 최근 5년 사이에는 건물 전체가 비게 되는 등 상황이 더욱 악화되었다. 특히 중앙 1통과 중앙 8통의 경우 방치된 빈 건물들이 각각 해당 통 내 전체 건물의 33.7%, 40.8%로서, 블록 전체가 황폐화 되다시피 한 상태이다. 신세대길 특화거리와 익산대로 사이에 위치한 블록의 경우 5~6층 규모의 대형 상업건물 전체가 비어 있는 등 건물의 유휴·방치 수준이 심각하다(그림 4-19, 4-20, 4-22 참조). 대로변에도 방치된 유휴 건물이 종종 눈에 띄며, 이 일대에서 최근 5년간 신축된 건물은 거의 찾아보기 힘들다. 한편, 블록 내외부의 건물들이 유휴·방치 상태에 있어서 극명한 차이를 보이고 있기도 하다. 대로변으로는 그나마 부분 공실인 경우가 많으나, 블록 내부의 골목 안으로 들어가면 전체 공실인 상업건물들을 쉽게 관찰할 수 있다. 그러나 익산역 앞 대로변에 위치해 있는 일부 신축 상업건물 외벽에 수개월 동안 '임대 혹은

54) 2016.1.22. 인터뷰 내용 (창인상인②)

매매’ 라고 적힌 플랜카드가 걸려있는 등 대로변이라 하더라도 거래가 쉽게 이루어지는 상황은 아닌 것으로 보인다.

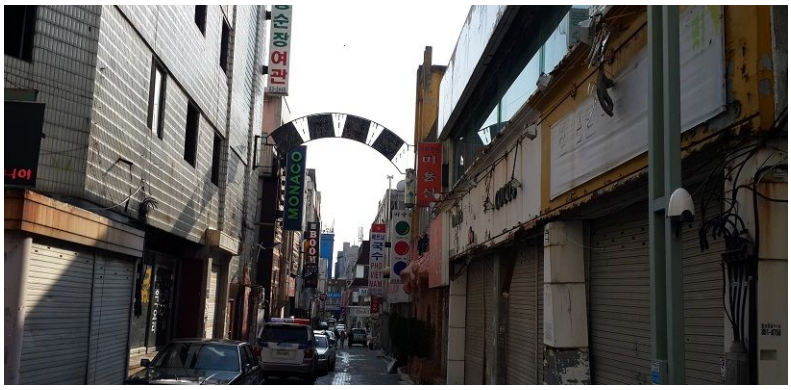
한편, 중앙시장은 해방 이후 인화동의 구시장과 함께 익산의 대표적인 시장이었으나, 1975년 북부시장이 개설되어 성황하고 1990년대 이후 영등동 일대로 대거 인구 이동이 일어나면서 쇠락의 길로 들어섰다. 과거 중앙시장 상권이 형성되자 그 주변으로 사람들이 모여 살면서 일명 시장통이라는 마을을 이루었으나, 현재는 일부 상가만이 운영되고 있고 거주하는 사람은 일부에 불과하다. 이에 따라, 눈에 잘 띄지 않는 시장 안쪽 구석진 골목에서는 쉽게 폐가들을 발견할 수 있다. 2000년대 ‘전통시장 현대화 사업(민생경제과)’의 일환으로 창인·중앙시장에 아케이드를 설치함으로써 시장 환경 개선과 그로 인한 상권 부활을 기대하였으나, 아케이드가 조성된 전면부만 조금 활성화된 느낌이며 후면 점포나 2층 점포들은 거의 비어 있고 사람들의 왕래를 찾아보기 힘들다(그림 4-21 참조).

익산시는 ‘중앙동 특화거리 조성사업(2007~2012년, 도시개발과)’을 통해 전선 지중화, 가로환경정비, 돌출간판 정비 등 물리적인 미관 개선을 이루었고, 특히 ‘하수관거 정비 사업’을 실시함으로써 기존의 합류식 하수관거를 오수와 우수로 분리하여, 그간 환경위생법에 따른 정화조 설치의 어려움으로 인해 업종 선택에 제한이 많았던 중앙동 상가들의 어려움을 해결하려는 노력을 기울였다(정성헌, 2013.5.8.). 하지만 이러한 물리적 개선 노력들이 상권 활성화에 미친 영향은 미미한 형편이다. 본 연구의 3장에서의 분석 결과, 상업·복합건물의 유휴·방치를 촉발하는 요인들은 매우 복합적이며 부동산 및 근린의 물리적 환경 요인에 의한 영향은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 익산시는 이러한 촉발 요인들에 대한 고려 없이, 상권 쇠퇴를 반전시키기 위한 방법으로서 주로 물리적인 개선에 초점을 두어 왔으며, 그에 따라 그간 이루어진 사업들의 효과가 크지 않았던 것으로 판단된다.

최근 들어, 익산역의 편리한 교통 여건에 힘입어 주말이면 익산시를 비롯한 주변 도시에 거주하는 외국인 노동자들이 C1 지구를 방문하고 있다. 이에 따라 이 일대 상권이 외국인 노동자들과 이주 여성들에 의해 다시 살아날 수 있지 않을까 하는 기대감과 함께, 막연한 거부감 때문에 그들을 꺼리는 분위기가 공존하고 있는 상황이다[55].

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-19. C1 지구 내 3~6층 상업건물의 유휴·방치 모습



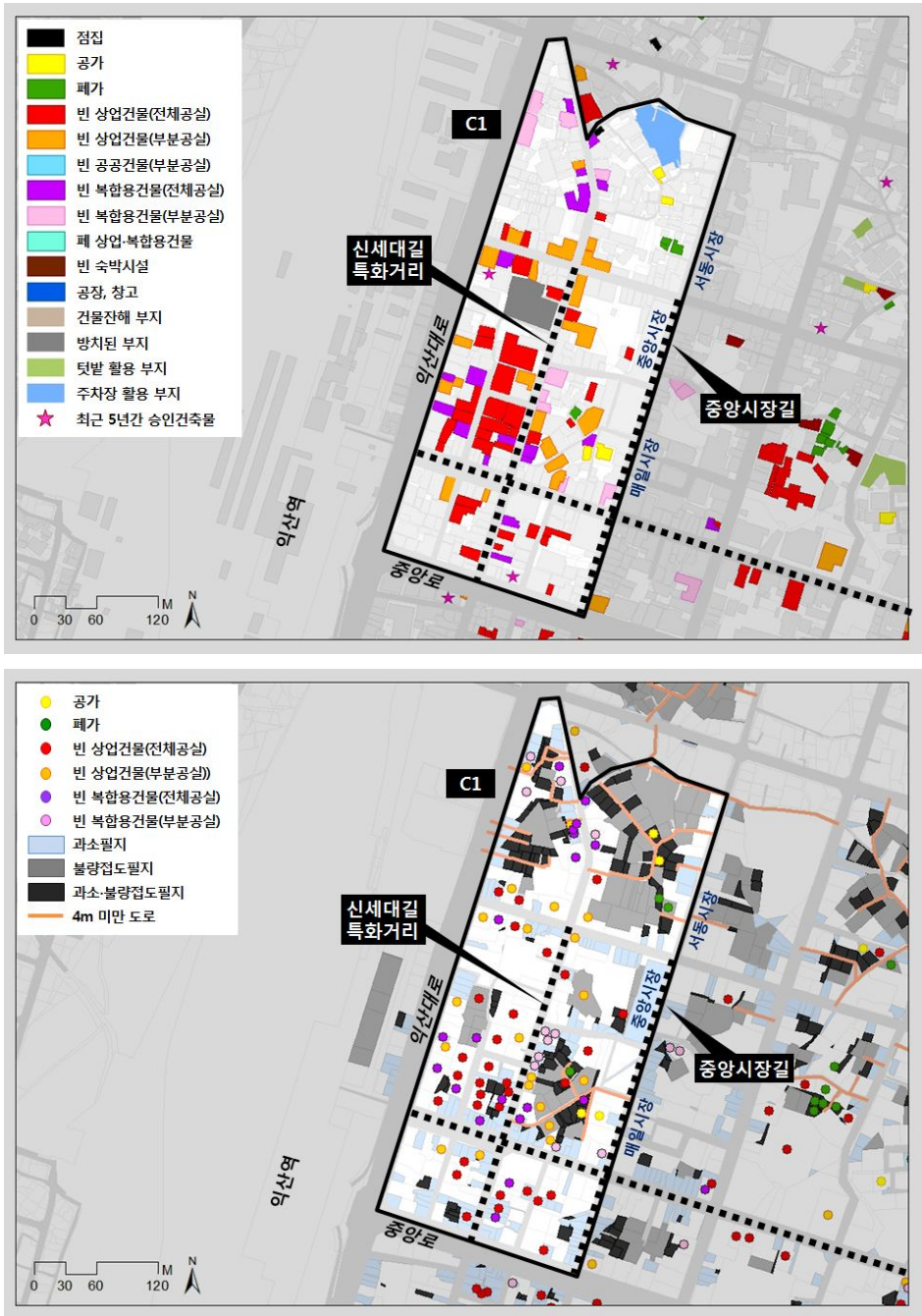
자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-20. C1 지구 내 블록 전체 상업건물의 유휴·방치 모습

자료: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 4-21. C1 지구 내 중앙시장 점포의 유휴·방치 모습
(좌: 2층 점포, 우: 후면 점포)

55) 2016.5.2. 인터뷰 내용 (지역시민단체①) 및 2016.5.4. 인터뷰 내용 (지역시민단체②)




자료: 현장조사자료(2016), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 건축 인허가 통계(2010-2015)

그림 4-22. C1 지구의 상세 현황
(위: 유휴·방치부동산 현황, 아래: 부지 및 도로 현황)

**• C2 지구 : 중앙동 문화예술의 거리 및 음식 거리 일대**

C2 지구는 옛 이리의 가장 번화가였던 역앞길과 영정통이 있던 곳이다. 특히 영정통은 일제 강점기 이래 양복지 판매점, 양복점, 양장점, 구두점과 시계점이 즐비했던 이리의 가장 화려했던 거리였으며, 이리극장과 삼남극장이 위치해 있어 항상 인파로 북적였던 곳이었다. 하지만 1970~80년대 기성복 시대가 도래하면서 양복점과 양장점이 쇠락하기 시작했으며, 텔레비전이 보급되면서 영화관도 문을 닫게 되었다(채수환 외, 2006). 1980년대 유명했던 하노바 호텔과 코리아 극장도 폐업 이후 지금까지 방치된 상태이며, 영정통 거리와 일명 텍사스거리에는 음식점과 술집들이 문을 닫은 채로 장기간 방치되어 있다(채수환 외, 2006). 현재 중앙로변 상가를 제외한 가로 안쪽 건물들은 대부분 비어 있는 모습이다. 중앙로변으로 아직까지 주요 은행들이 영업 중이나, 지구의 전반적인 풍경은 굉장히 쇠락한 모습이다. 이 일대에는 예식장, 극장, 목욕탕, 여관, 일반음식점, 유흥주점 등 다양한 상업기능이 상실되었으며, 의류거리 및 가구거리에서 일부 상점들이 영업 중에 있으나 개점휴업 상태인 경우가 많다. 폐업한 호텔이나 예식장의 마당은 주차장으로 활용되고 있다(그림 4-24, 4-25 참조).

한편, 최근 5년 동안 황해사~국빈반점에 이르는 310m의 영정통길을 '문화예술의 거리'로 조성하기 위해, 거리 내 빈 점포들에 예술가들을 유입하려는 시도들이 이루어져왔다. 「익산시 문화예술의 거리 조성 및 지원 조례」에 근거하여, '거리활성화를 위한 임대지원사업'을 통해 문화예술관련 업종이 해당 거리에 창업할 때 임차료(월세)를 지원하고 있다. 또한, 2015년부터는 '익산문화예술의 거리 활성화(음식거리 조성) 지원사업'도 실시하고 있으며, 이를 통해 임차료지원(월세), 대수선비, 간판정비지원, 전문가컨설팅 등을 지원하고 있다. 이러한 임대료 지원으로 인해 일부 예술가들과 젊은 창업가들이 해당 거리에서 활동하고 있는 것으로 파악된다. 이처럼 거리의 물리적 개선, 임대료 지원 등으로 인해 사업 전 완전히 죽어 있던 거리가 현재 물리적으로는 다소 개선되었으나, 여전히 빈 상가들이 많이 있으며 아직까지 사람들의 활력을 느끼기에는 역부족인 상황이다(그림 4-23 참조). C1 지구와 마찬가지로 거리 조성 사업의 효과가 미미한 이유는 빈 점포가 발생하게 된 실질적인 요인들을 고려하지 못한 엇박자 대응 때문으로 풀이할 수 있다.

자료: 연구자 촬영(2016년 2월, 5월)

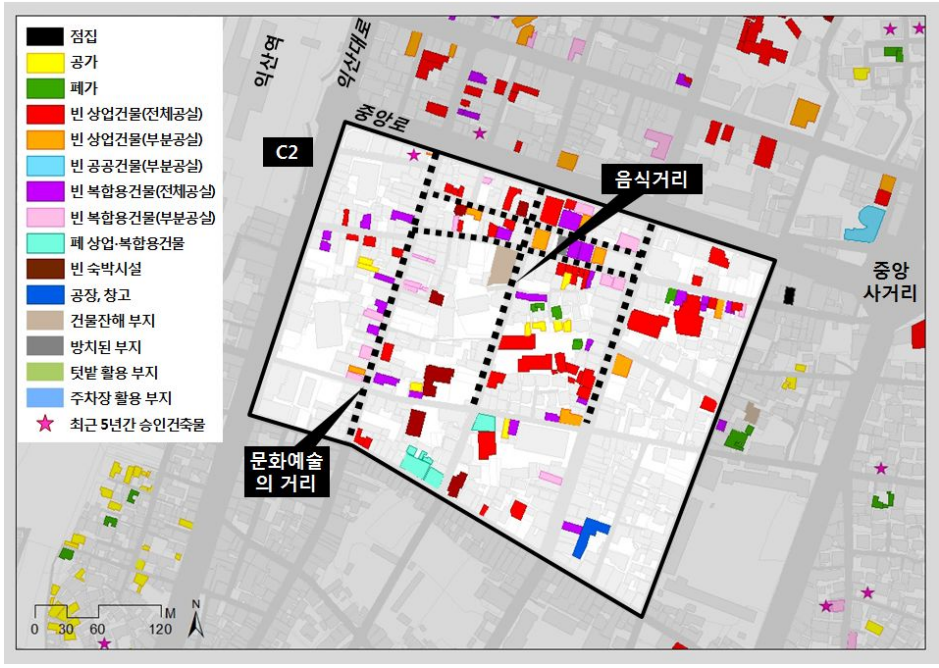
그림 4-23. C2 지구 내 문화예술의 거리의 낮과 밤

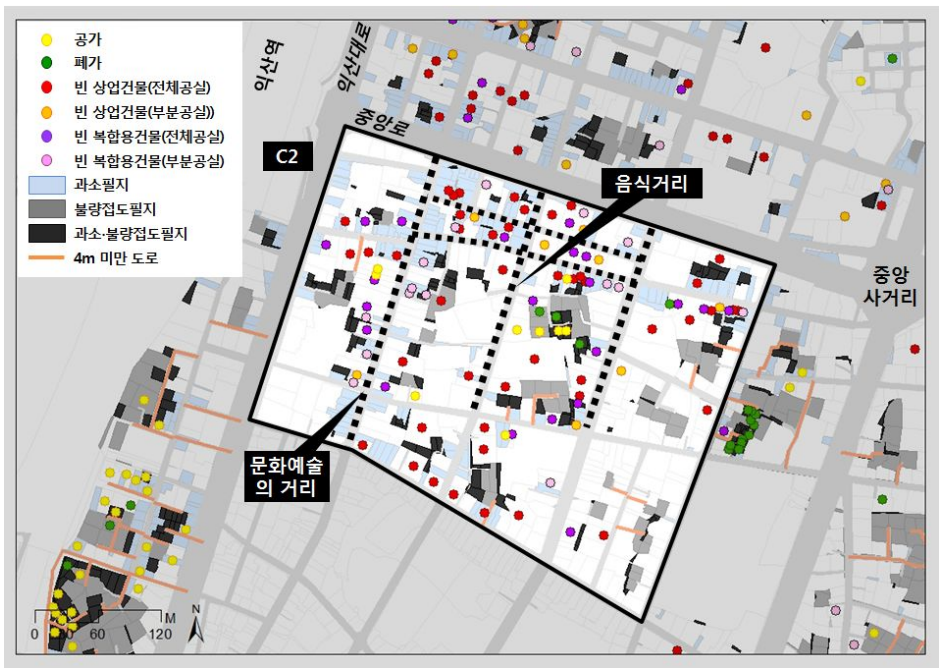
자료: 연구자 촬영(2016년 2월, 5월)

그림 4-24. C2 지구 내 다양한 용도의 상업건물 공실
(왼쪽 위에서 시계 방향으로 여관, 목욕탕, 직업전문학교, 유흥주점)

자료: 연구자 촬영(2016년 2월, 5월)

그림 4-25. C2 지구 내 주차장으로 활용되고 있는 건물 마당 모습




자료: 현장조사자료(2016), 토지특성조사자료(2015), 도로명주소전자지도(2015), 건축 인허가 통계(2010-2015)

그림 4-26. C2 지구의 상세 현황
(위: 유휴·방치부동산 현황, 아래: 부지 및 도로 현황)

# 제 5장 유휴·방치부동산의 고착화

## 1. 유휴·방치부동산의 고착화 개념과 현상

### 1) 유휴·방치부동산의 고착화 개념

본 장에서는 유휴·방치부동산의 공간적 군집에 초점을 둔 4장의 내용에서 한 걸음 더 나아가, 유휴·방치부동산의 시간적 고착화 현상에 초점을 두어 분석하고자 한다. 공간적 군집과 시간적 고착화가 함께 발생할 경우 도시민의 삶의 질에 상당한 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 유휴·방치부동산 군집 지역 내에서 시간적 고착화가 동반되고 있는지 여부를 파악하고, 고착화 과정과 주민 인식에 대한 면밀한 분석을 통해 향후 유휴·방치부동산 관리 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다. 본 연구에서는 공간적 군집을 형성하고 있는 주거 유휴·방치부동산과 상업·복합 유휴·방치부동산에 중에서, 특히 주거 유휴·방치부동산의 고착화 현상에 주목하였다. 이는 주거 유휴·방치부동산의 경우 대체로 일상생활이 이루어지는 근린에서 발생하므로, 도시민의 삶에 보다 직접적이고 큰 영향력을 발휘할 수 있기 때문이다. 또한, 주거 유휴·방치부동산은 다른 유형에 비해 상대적으로 넓은 영역에 걸쳐 많은 양이 발생하고 있으나, 사유재산이라는 이유로 적절한 개입이 이루어지지 못하고 있어 세밀한 분석을 통한 전략 마련이 필요하다.

‘고착화’란 어떤 상황이나 현상이 굳어져 변하지 않는 상태가 됨을 의미하는 용어로서(국립국어원 표준국어대사전), 본 연구에서 ‘유휴·방치부동산의 고착화’란 한 번 발생한 유휴·방치부동산이 다른 용도로 전환되거나 활용되지 못한 채 지속적으로 방치되어 물리적, 경제적, 또는 사회적으로 주변 근린에 부정적인 영향을 미치고 있는 상태로 정의된다. 그러나 유휴·방치부동산의 고착화는 단순히 단일 부동산의 유휴·방치 상태가 굳어져 변하지 않는 종결 상태를 의미하는 것이 아니라, 주변으로 유휴·방치 현상이 확산되어 유휴·방치부동산 군집이 강화되면서 시간이 흐름에 따라 해당 군집 지역 내 유휴·방치 수

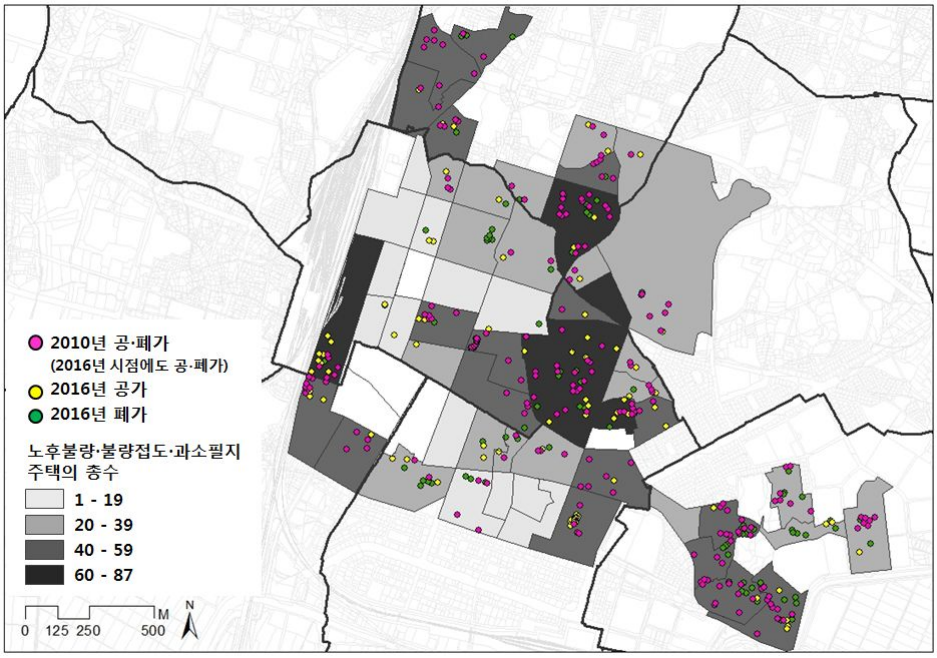
준이 개선되지 못하고 더욱 심화되어가는 총체적인 과정으로 이해될 수 있다.

본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산 중에서도 특히 유휴와 방치가 동시에 나타나는 공·폐가의 고착화 실태에 초점을 두고 논의를 전개해 나가고자 한다. 실제로 익산시 구도심 및 구시가지 일대에서 공·폐가가 수년간 방치되는 일이 빈번하며, 이는 거주민의 삶과 밀접한 연관을 가지므로 우선적인 관심이 요구된다. 따라서 본 연구에서 주목하는 '주거 유휴·방치부동산의 고착화'란, 한 번 발생한 공·폐가가 다른 용도로 전환되거나 활용되지 못한 채 지속적으로 방치되어 물리적, 경제적, 또는 사회적으로 해당 근린에 부정적인 영향을 미치고 있는 상태를 의미한다. 또한, 시간이 지남에 따라 기존 공·폐가의 상태가 더욱 악화되고 그 주변으로 새로운 공·폐가의 발생이 동반되어 주거 유휴·방치부동산의 공간적 군집을 더욱 강화하는 현상으로 볼 수 있다. 이러한 주거 유휴·방치부동산의 고착화는 우리나라에서 종종 주택의 물리적 노후화 및 거주자의 고령화가 동반되어 발생하는 경우가 많다.

### 2) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 현상

주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내에서의 공·폐가 고착화 현상을 확인하기 위해, 먼저 2010년 공·폐가로 확인되었던 주택이 2016년 현장조사 시에도 공·폐가로 남아 있는지 여부를 확인하였다. 그 결과, 2010년 공·폐가였던 주택이 2016년 현재 계속 공·폐가 상태로 남아 있는 비율은 군집 지역 내에서 약 77%에 이르는 것으로 나타났다. 이는 공·폐가가 시간이 흐름에 따라 고착화되고 있음을 단적으로 보여준다. <그림 5-1>을 통해, 이러한 공·폐가의 고착화는 특히 노후·불량주택, 불량접도 주택, 과소필지 주택들이 밀집해 있는 통에서 집중적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히, 앞 장에서 선정한 주거 유휴·방치부동산 사례 지구들에서 공·폐가 고착화가 두드러지게 나타나고 있으며, 익산역 남측의 중앙 6통, 평화 3통 일대[56]와 익산역 북측의 남중 35, 38통 일대에서도 공·폐가 고착화 현상이 두드러진다.

56) 이 일대는 2015년 익산시의 첫 새뜰마을사업 지구로 선정되어 현재 사업이 진행 중에 있다.



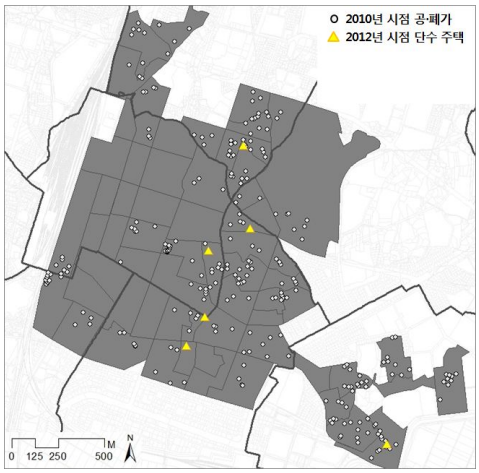

자료: 익산시 빈집현황자료(2010), 연구자 현장조사자료(2016), 건축물대장(2015), 토지특성조사자료(2015), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015)

그림 5-1. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 공·폐가의 고착화(2010-2016년)

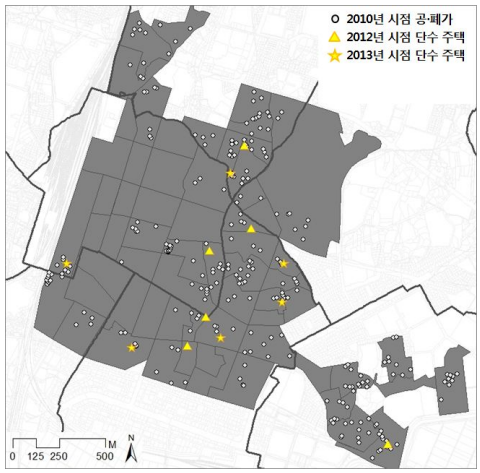
또한, 군집 지역 내에서 고착화되고 있는 공·폐가들 중 약 61.4%가 폐가로 파악되어(총 210채 중 129채가 폐가), 고착화 과정에서 악화가 동반되는 특징을 보이고 있다. 뿐만 아니라 군집 지역 내 2016년 현 시점에서의 공·폐가 비율을 살펴보더라도 공가(164채, 43%)보다 폐가(217채, 57%)가 더 많이 발생하고 있는 것으로 파악되어, 주거 유휴·방치부동산 고착화 과정에서 악화를 예방하거나 지연시키는 전략이 요구된다.

한편, 고착화되고 있는 공·폐가 주변으로 공가와 폐가가 더욱 집중되어 분포하는 경향이 나타난다(그림 5-1 참조). 이에 본 연구에서는 기존에 발생한 공·폐가 주변으로 공·폐가가 누적적으로 발생할 가능성이 있는지를 확인하고자, 물리적·경제적 방치 상태와 함께 잠재적 유휴 상태를 보여주는 지표인 단수 주택의 시기별 발생 패턴을 살펴보았다. 즉, 2012~2015년에 걸쳐 누적적으로 발생해 온 단수 주택이 2010년 공·폐가로 확인된 주택 인근에서 발생하

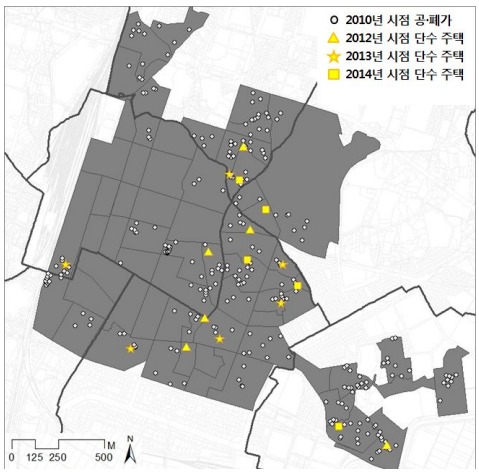
고 있는지를 확인하였다. <그림 5-2>를 통해, 2010년 시점의 공·폐가 주위로 단수 주택이 누적적으로 발생해왔음을 알 수 있다. 이는 미약하나마 군집 지역 내에서의 공·폐가 확산 가능성을 보여준다. 이러한 공·폐가 확산 가능성 역시 주거 유휴·방치부동산 사례 지구들에서 높게 나타나고 있다. 특히, 최근으로 올수록 동산동 일대 H3 지구에서의 단수 주택 발생 빈도가 높은 것으로 나타나므로, 이 일대에서의 공·폐가 확산이 가속화되고 있을 가능성이 있다.



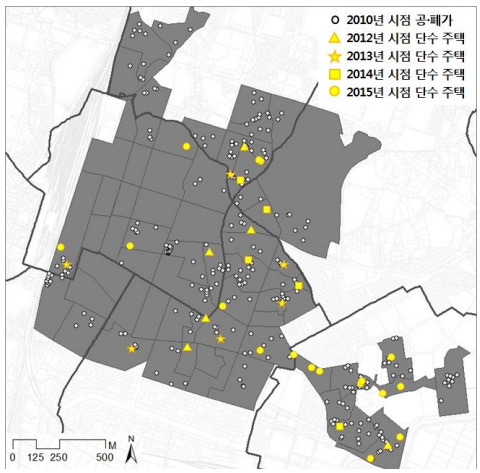
<2012년 시점 단수 현황>



<2013년 시점 단수 현황>



<2014년 시점 단수 현황>



<2015년 시점 단수 현황>

자료: 익산시 빈집현황자료(2015), 익산시 단수현황자료(2015), 연속지적도(2014), 도로명주소전자지도(2015)

그림 5-2. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 단수 주택의 확산(2010-2015년)

이상에서 익산시 주거 유휴·방치부동산 군집 지역을 분석한 결과, 한 번 발생한 공·폐가가 시간적으로 고착화되면서 악화를 동반하는 경향이 명백히 관찰되며, 그 주변으로 공·폐가 발생이 확산되면서 해당 군집 지역을 더욱 강화시키고 있는 것으로 파악된다. 특히 이러한 고착화 현상이 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내에서도 공·폐가를 포함한 다양한 주거 유휴·방치부동산 지표들이 밀집되어 있는 사례 지구들에서 더욱 두드러지게 나타난다는데 상황의 심각성이 있다.

## 2. 주거 유휴·방치부동산의 고착화 요인 및 과정

### 1) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 요인 분석

유휴·방치부동산의 촉발 요인이 부동산의 유휴나 방치가 왜 발생하는지에 대한 설명이라면, 고착화 요인은 유휴·방치부동산이 왜 재이용되지 못하고 오래도록 비어있으면서 방치되는지에 대한 설명이다. 고착화 요인에는 앞서 밝혀진 촉발 요인들 중에서 고착화에 지속적으로 영향을 미치는 요인들이 포함될 수도 있고, 촉발 요인들과는 전혀 다른 요인들이 존재할 수도 있다. 본 절에서는 주거 유휴·방치부동산 중에서 특히 유휴와 방치를 동반하는 공·폐가의 고착화 요인 및 과정을 밝히고자 한다. 이를 위해, 일차적으로 계량 모형을 활용하여 고착화 요인들을 도출하였으며, 이차적으로 주민 심층 인터뷰를 통해 계량 모형을 통해 밝히기 어려운 추가적인 요인들을 도출하고 다양한 고착화 요인들이 작동하는 과정을 파악하였다.

#### (1) 모형의 설정과 변수 선정

##### ① 이항 로짓 모형

본 연구는 앞서 익산시 구도심 및 구시가지 일대의 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서 공·폐가 고착화 현상이 나타남을 확인하고, 이를 토대로 공·폐

가의 고착 여부에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위해 이항 로짓 모형(binary logit model)을 구축하였다. 이항 로짓 모형은 종속변수가 명목변수이면서 이변량(0과 1로 구분됨)인 경우 적용할 수 있는 모델로서, 공·폐가로 확인된 과거 시점과 비교하여 현재 시점에도 공·폐가로 남아 있는지 여부를 종속변수로 하여 이에 영향을 미치는 요인들을 분석하는데 있어서 적합한 분석 방법이라 할 수 있다. 본 연구의 이항 로짓 모형에서 종속변수는 과거 공·폐가였으나 현재 공·폐가가 아닌 상태에 대한 과거 공·폐가였고 현재에도 공·폐가인 상태의 로짓(오즈(odds)에 자연로그를 취한 값)이며, 추정계수들은 이에 영향을 미치는 변수들이 가지는 확률효과이다. 이때 오즈(odds)는 어떤 사건이 일어날 확률과 일어나지 않을 확률 간의 비율이다.

$$\text{오즈(odds)} = \frac{\text{발생할 확률}}{\text{발생하지 않을 확률}} = \frac{F(\theta)}{1-F(\theta)}$$

이항 로짓 모형의 구체적인 추정 과정은 다음과 같다[57]. 이항 로짓 모형의 종속변수는 이항 반응 범주로서, 종속변수가 연속이면서 독립변수와 선형성을 가져야 한다는 일반 선형회귀식의 기본가정을 충족시키지 못한다. 이를 해결하기 위해, 이항 로짓 모형은 종속변수와 독립변수 사이의 관계를 다음과 같이 가정한다.

$$y^* = \sum_{k=1}^{K} (\beta_k \chi_k + \epsilon) \qquad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (1)$$

단, $\epsilon$는 $E(\epsilon)=0$에 대칭인 분포이며, CDF(cumulative Distribution Function)=$F(\epsilon)$

$y^*$는 잠재변수(Latent Variable)로서, 어떤 수준 이상일 경우 이항 선택항 범주인 사건 A가 일어나는 반면, 이하일 경우 해당 사건이 일어나지 않는 것으로 보고 이 변수를 더미로 처리한다. 이는 다음과 같이 표현될 수 있다.

57) 이항 로짓 모형의 설명은 이성우 외(2005: 59-64)의 내용을 참조하여 정리하였다.

$$y = \begin{cases} 1 & \text{if } y^* > 0 \\ 0 & otherwise \end{cases} \qquad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(2)$$

여기서 $y^* > 0$의 경우, 연구자가 관찰 가능한 응답변수 $y = 1$을 표현하게 된다. 식 (1)과 식 (2)로부터 기대되는 사건 $y$가 일어날 확률이 다음과 같이 유도된다.

$$\begin{aligned} prob(y=1) &= prob\left(\sum_{k=1}^{K}(\beta_k\chi_k + \epsilon) > 0\right) \\ &= prob\left(\epsilon > -\sum_{k=1}^{K}(\beta_k\chi_k)\right) \\ &= 1 - F\left(-\sum_{k=1}^{K}(\beta_k\chi_k)\right) \\ &= F\left(\sum_{k=1}^{K}(\beta_k\chi_k)\right) \end{aligned} \qquad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(3)$$

위의 식에서 이항 선택의 확률이 오차항 $\epsilon$의 CDF 함수 $F(\epsilon)$로 정의되며, 이처럼 확률을 도입함으로써 연속성 확보가 가능하게 된다. 뿐만 아니라, 대칭성을 가정하는 분포함수의 CDF를 이용함으로써 비선형함수 분석이 가능하게 된다.

이와 더불어, 이항 로짓 모형을 적용하기 위해서는 두 가지 가정이 추가적으로 필요하다. 첫째, 통계적 유의성 확보를 위해 표본의 임의성을 확보해주는 이항 분포의 무작위성분(Random Component)에 대한 가정과, 둘째, $\epsilon$가 로짓 분포(Logistic Distribution) 한다는 가정이다. 한편, 로짓 분포는 연속확률분포함수에서 정의되는 형태의 함수로 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$F(\theta) = \frac{1}{1+e^{-\theta}} = \frac{1}{1+\frac{1}{e^{\theta}}} = \frac{e^{\theta}}{1+e^{\theta}} \qquad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(4)$$

단, $\theta$는 임의의 확률변수

위의 등식들을 이용하여 오즈(odds)를 나타내는 $\frac{F(\theta)}{1-F(\theta)}$값에 자연로그를 취하면 다음과 같은 로짓(logit)값이 산출되며, 이 모형식이 이항 로짓 모형이 된다.

$$L(\theta)=\ln\left(\frac{F(\theta)}{1-F(\theta)}\right)=\sum_{k=1}^{K}\beta_k x_k \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(6)$$

**② 변수 선정**

본 연구에서는 2010년 익산시의 빈집현황자료와 2016년 연구자 현장조사 자료를 활용하여 공·폐가 상태의 고착 여부에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 종속변수는 '2010년 시점 공·폐가의 2016년 시점 공·폐가 상태의 지속 여부'이며, 2010년 공·폐가로 확인되었으나 2016년 현재 공·폐가가 아닌 경우를 '0'으로, 두 시점 모두 공·폐가로 확인되는 경우를 '1'로 설정하였다.

2장에서 고찰한 선행연구들에 따르면, 공·폐가가 재활용되지 못한 채 지속적으로 방치되는 가장 근본적인 요인은 부지 특성 및 근린 환경 특성, 그리고 거주자 특성으로 요약된다. 아직까지 공·폐가의 고착화 요인에 초점을 두어 논의한 연구들은 찾아보기 힘들기 때문에, 본 연구에서는 선행연구들에서 언급된 주택의 유휴·방치 요인들을 참고로 하여, 부지 특성, 근린 환경 특성, 거주자 특성을 대변하는 주요 요인들을 추출하였으며 이를 공·폐가의 고착화에 영향을 미치는 변수들로 선정하였다.

먼저, 부지 특성의 경우 부지의 물리적인 취약성을 주요하게 고려하였다. 이와 관련하여 선행연구들에서는 필지크기(과소필지 여부), 필지형상(부정형상 필지 여부), 접도조건(불량접도필지 여부) 등이 부동산의 유휴·방치를 더욱 쉽게 발생시키는 것으로 언급되어왔다(임유경·임현성, 2012; 전영미·김세훈, 2016 등). 한편, 소유주가 건물을 보수하여 재활용할지 여부를 결정하는데 있어 입지는 중요한 기준이 되므로(Mallach, 2010), 이를 대변하는 지표를 변수로 고려할 필요가 있다. 본 연구는 입지와 관련된 변수로서 이면도로 여부와 공시지가를 선정하였다. 일반적으로 이면도로는 불리한 입지 조건으로서 간주되며,

낮은 공시지가는 좋지 못한 입지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 부지 특성을 대변하는 변수를 선정하는 과정에서 건축물의 특성을 고려하지 않은 이유는 철거 부지, 신축 등 현 시점에서 공·폐가가 아닌 경우, 자료의 제약으로 인해 이전 건축물의 특성을 반영할 수 없기 때문이다. 또한, 부지 특성에서 지형의 고저를 고려하지 않은 이유는 익산시의 경우 도시 전체가 완만하고 평탄한 지형으로서, 지형의 고저가 공·폐가 발생이나 고착화에 거의 영향을 미치지 않기 때문이다.

다음으로, 근린 환경 특성과 관련해서는 부동산 유지관리의 질, 이웃 주택의 상태, 주택의 황폐화 비율 등이 주택의 유휴·방치에 영향을 미치는 것으로 분석된 바 있다(Sternlieb et al., 1974). 본 연구에서는 이러한 특성들을 종합적으로 반영할 수 있는 변수로서 지붕불량주택 수를 선정하였다. 이때 앞서 주택의 노후 정도와 지붕구조의 불량 여부를 함께 반영한 노후·불량주택 수를 지표로 선정하지 않은 이유는 분석 범위 내 일부 '통'의 경우 건축물대장을 통해 건축연도를 파악할 수 없는 주택들이 상당수 존재하기 때문에, 분석의 정확도를 높이고자 지붕불량 여부만을 고려한 것이다[58]. 또한, 주택 '비율'이 아닌 주택 '수'를 변수로 고려한 이유는 비율 지표를 사용할 경우 본 연구에서 상정한 근린의 범위인 통 단위별 주택재고량의 차이로 인해 지표 값이 크게 왜곡될 수 있기 때문이다. 이처럼 공간 단위가 작아질수록 비율 지표의 사용은 총량의 차이를 고려하여 신중히 고려되어야 한다. 또한, 근린의 전반적인 물리적 인프라 환경을 반영하기 위해, 불량접도필지비율과 폭4m미만도로비율을 변수로 선정하였다. 이는 근린 내 차량 접근의 용이성이 공·폐가 고착과 가장 밀접한 물리적 인프라 환경으로 판단되기 때문이다. 한편, 근린의 개발 잠재성은 공·폐가 활용을 촉진시킬 수 있으므로, 이를 대변하는 지표로서 인구변화량, 평균지가변화율, 주요시설 접근성 등을 변수로 고려하였다. 이때 주요시설 접근성은 전북대 익산캠퍼스와의 접근성으로 보았는데, 이는 최근 전북대 수의과대학이 익산캠퍼스로 옮겨오면서 인근 주택의 임대 수요가 예상되기 때문이다.

58) 익산도시지역 내에서 '노후·불량주택 수'와 '지붕불량주택 수'의 상관도가 상당히 높으므로, '지붕불량주택 수'로서 주택의 전반적인 물리적 열악함을 파악할 수 있다(익산도시지역을 500m×500m 격자로 구분하여 상관분석을 실시한 결과, 두 지표 간의 상관계수가 0.97로 나타남).

마지막으로 거주자 특성과 관련해서는 경제적 취약성으로 인해 주택의 유지관리에 상대적으로 소홀할 것으로 예상되는 사람들의 거주 정도를 반영하고자, 고령자비율과 국민기초생활수급세대비율을 변수로 선정하였다. 일반적으로 고령자와 저소득층은 재정적 여력이 낮아 주택의 유지·보수를 미루는 것으로 알려져 있다.

<표 5-1>은 이상의 내용을 바탕으로 최종적으로 이항 로짓 모형에 투입한 변수들을 정리한 것이다. 이항 로짓 모형은 익산시 주거 유휴·방치부동산 군집 지역을 범위로 하여 구축하였으며, 분석에서 설정한 근린의 공간 단위는 주민들이 실제로 근린으로서 인식하는 범위와 어느 정도 유사성을 가질 것으로 판단되는 읍면동 하부조직인 '통'으로 설정하였다. 이에 따라, 근린환경 특성을 반영하는 변수들 중 지붕불량주택 수, 불량접도필지비율, 폭4m미만도로비율, 인구변화량, 평균지가변화율과 근린의 거주자 특성을 반영하는 고령자비율, 국민기초생활수급세대비율은 통별 자료를 토대로 구축하였다.

표 5-1. 이항 로짓 모형에 투입된 변수들

| 변수 | | | | 변수 설명 |
|---|---|---|---|---|
| 종속변수 | 공·폐가 상태의 고착 여부 | | | 0: 2010년 공·폐가로 확인되었으나 2016년 현재 공·폐가가 아님<br>1: 2010년 공·폐가로 확인되었으며 2016년 현재 공·폐가임 |
| 독립변수 | 부지 특성 | | 필지크기 | 0: 과소필지 아님, 1: 과소필지 |
| | | | 필지형상 | 0: 부정형상필지 아님, 1: 부정형상필지 |
| | | | 접도조건 | 0: 불량접도필지 아님, 1: 불량접도필지 |
| | | | 이면도로 | 0: 폭 4m 이상의 주도로에 위치, 1: 이면도로에 위치 |
| | | | 공시지가 | ln(`15년 개별공시지가) |
| | 근린환경(통)특성 | 물리적 환경 | 지붕불량주택 수 | 지붕이 슬레이트 또는 기와인 단독주택 수 |
| | | | 불량접도필지비율 | 불량접도필지 수/총 필지 수×100 |
| | | | 폭4m미만도로비율 | 폭4m미만도로연장/전체도로연장×100 |
| | | 개발 잠재성 | 인구변화량 | `15년 인구수-`10년 인구수 |
| | | | 평균지가변화율 | (`15년 통 평균공시지가-`10년 통 평균공시지가)/`10년 통 평균공시지가×100 |
| | | | 주요시설 접근성 | 0: 전북대 익산캠퍼스로부터 반경 500m 이내<br>1: 전북대 익산캠퍼스로부터 반경 500m 이상 |
| | 근린의 거주자 특성 | | 고령자비율 | 65세이상인구수/총인구수×100 |
| | | | 국민기초생활수급세대비율 | 국민기초생활수급세대수/총세대수×100 |

### (2) 모형의 추정 결과 및 해석

<표 5-2>는 이항 로짓 모형을 추정한 결과이다. 모형 추정 결과, 부지 특성 중에서 필지 크기, 불량접도필지 여부, 이면도로 여부는 공·폐가 고착화에 통계적으로 유의미한 영향을 가지는 것으로 분석된 반면, 필지 형상과 공시지가의 경우 통계적으로 유의미한 영향을 가지지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 협소한 부지 위에 건축된 공·폐가, 도로에 접하지 않는 필지 위에 있는 공·폐가, 이면도로에 위치한 공·폐가일 경우, 그렇지 않은 경우에 비해 공·폐가의 고착이 일어날 확률이 높다고 풀이할 수 있다. 특히 불량접도필지 여부와 이면도로 여부는 도로 접근성과 관련된 지표들로서, 공·폐가 상태가 지속되는데 있어서 도로 접근성이 매우 중요한 요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

표 5-2. 이항 로짓 모형의 추정 결과

| 모형 | | | B | S.E | Wald | Exp(B) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| (상수) | | | -16.745* | 9.433 | 3.151 | 0.000 |
| 부지 특성 | **필지크기** | **과소필지** | **1.204**** | 0.589 | 4.175 | **3.333** |
| | 필지형상 | 부정형상필지 | -0.484 | 0.546 | 0.787 | 0.616 |
| | **접도조건** | **불량접도필지** | **1.184**** | 0.468 | 6.409 | **3.267** |
| | **이면도로** | **이면도로에 위치** | **1.360***** | 0.412 | 10.915 | **3.894** |
| | 공시지가 | | 1.124 | 0.733 | 2.355 | 3.079 |
| 근린 환경 특성 | 물리적 | 지붕불량주택 수 | 0.009 | 0.012 | 0.534 | 1.009 |
| | | 불량접도필지비율 | -0.009 | 0.019 | 0.215 | 0.991 |
| | | 폭4m미만도로비율 | 0.016 | 0.012 | 1.586 | 1.016 |
| | 개발 잠재성 | 인구변화량 | 0.005 | 0.003 | 2.692 | 1.005 |
| | | 평균지가변화율 | 0.035 | 0.047 | 0.537 | 1.035 |
| | **주요시설 접근성** | **전북대 익산캠퍼스로부터 500m 이상 거리에 위치** | **1.252***** | 0.452 | 7.665 | **3.498** |
| 근린의 거주자 특성 | **고령자비율** | | **0.074*** | 0.041 | 3.280 | **1.076** |
| | 국민기초생활수급세대비율 | | -0.057 | 0.055 | 1.077 | 0.945 |
| 표본 수 | | | 268 (0: 58, 1: 210) | | | |
| -2 Log Likelihood | | | 223.203 | | | |
| Pseudo $R^2$ | | Cox & Snell | 0.191 | | | |
| | | Nagelkerke | 0.284 | | | |
| Hosmer와 Lemeshow 분류 정확률(%) | | | 82.5 | | | |

주: *** α=0.01, ** α=0.05, * α=0.1 에서 각각 유의함

공·폐가 부지의 도로 접근성 유무가 강력한 요인으로 도출된 이유는 해당 부지 내로 차량 접근이 어려워 공·폐가의 철거나 리모델링, 신축 시에 상당한 제약 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 공·폐가 부지로의 차량 진입 문제가 해결되거나, 차량을 이용하지 않고서도 철거나 신축이 가능한 대안적인 방식이 모색되지 않고서는 공·폐가 고착화 현상이 해소되기 어려울 것으로 보인다. 또한, 이면도로에 위치한 공·폐가 부지의 경우, 폭 4m 미만의 협소한 도로나 골목길에 위치해 있을 가능성이 커 차량 접근에 있어서 상대적으로 불리할 수 있다. 뿐만 아니라, 일반적으로 노후 주거지의 이면도로 환경이 물리적으로 열악하여 거주 선호가 현저히 떨어지기 때문에 재이용이 원활하지 못한 것으로 판단된다. 한편, 과소필지의 경우 부지 개발 시 비효율성을 야기할 수 있어 공·폐가 재이용에 걸림돌로 작용할 수 있다. 이처럼 부지의 크기나 도로 접근성 정도는 해당 부지의 재이용 여부와 밀접한 관련을 가지나, 필지 형상 자체가 재이용에 문제가 되는 것은 아님을 알 수 있다. 공시지가가 고착화에 미치는 영향이 유의미하지 않은 것은, 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 공시지가가 낮은 주거지역과 공시지가가 매우 높은 상업지역이 혼재되어 있어, 공시지가의 영향 정도가 제대로 포착되지 못했기 때문으로 판단된다.

근린의 물리적 특성 요인들은 모두 통계적으로 유의하지 않게 도출되었다. 먼저, 근린의 열악한 주택 환경을 대변하는 지붕불량주택 수가 고착화에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 도출된 이유는 분석의 공간적 범위와 관련된 것으로 보인다. 본 연구에서 이항 로짓 분석의 공간적 범위로 삼은 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서는 전반적으로 지붕불량주택이 많이 분포하고 있으므로 통별 지붕불량주택의 발생 정도의 차이가 크지 않을 수 있고, 이로 인해 근린의 열악한 주택 환경 요인이 고착화에 미치는 영향 정도가 희석되었을 수 있다.

한편, 근린의 전반적인 도로 여건이 미흡함을 보여주는 변수들인 불량접도필지비율과 폭4m미만도로비율이 통계적으로 유의하지 않게 도출된 점은 근린의 전반적인 도로 여건이 초기 공·폐가의 발생에는 영향을 미칠 수 있을지 모르나, 공·폐가 상태의 지속 여부에는 영향을 미치지 못함을 보여준다. 이러한 결과는 공·폐가 고착이 근린의 평균적인 도로 여건보다는 해당 공·폐가 부지

의 직접적인 도로 접근성 수준에 따라 이루어지는 것임을 시사해준다.

또한, 근린의 개발 잠재성을 대변하는 변수들 중에서는 전북대 익산캠퍼스와의 접근성만이 유의미한 영향을 가지는 것으로 분석되었다. 즉, 전북대 익산캠퍼스로부터 500m 이상 떨어진 공·폐가의 경우 500m 이내에 있는 공·폐가에 비해 고착화될 확률이 높다. 이는 수의과대학 학생들의 유입으로 원룸 수요가 전망되면서, 캠퍼스 도보권 지역에서 기존 공·폐가를 허물고 신축 행위 등이 이루어지고 있는 현실이 반영된 것으로 보인다. 이는 근린이나 공·폐가 부지의 물리적 개선이 이루어지지 않는 상황에서 외부적인 요인에 의한 개발 수요가 고착화 완화에 일시적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 것이다. 하지만 이에 따라 공·폐가 부지가 신축원룸이나 신축빌라로 재탄생 된다 할지라도 여전히 해당 신규 주택 내 공실 문제가 심각하다는 점을 고려해 봤을 때, 주요시설과의 거리상의 이점이 과연 근린의 공실 문제를 궁극적으로 해결하는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지에 대해서는 쉽게 답하기 어렵다. 반면, 개발 잠재성 변수들 중 인구변화량과 평균지가변화율은 통계적으로 유의미한 영향을 가지지 않는 것으로 나타났다. 이는 최근 5년간 주거 유휴·방치 부동산 군집 지역 내 인구변화량과 평균지가변화율이 큰 차이를 보이지 않기 때문에 고착화 현상과 별다른 연관성을 가지지 못하는 것으로 판단된다.

근린의 거주자 특성 요인 중에서는 고령자비율만이 공·폐가 고착화에 유의미한 영향을 가지는 것으로 나타났다. 즉, 근린 내 고령자비율이 높을수록 공·폐가 상태가 지속될 확률이 높다고 풀이할 수 있다. 구도심 및 구시가지의 오래된 주거지에 고령자비율이 높은 것은 신시가지 아파트 단지로 이주하지 않고 남아있던 주민들이 자연적으로 나이가 들었기 때문이다. 거주자와 주택 모두 둘 다 나이 들어감에 따라 유지 관리에 있어서 부정적 시너지가 발생하며, 고령 소유주의 사망 이후 상속인의 무관심 등으로 인해 해당 주택의 유휴·방치 상태가 지속되고 있을 가능성이 크다. 또한, 이웃의 고령자들 역시 발생한 공·폐가에 대해 무관심한 태도를 보임으로써 해당 공·폐가로 인한 다양한 부정적인 효과들이 방관될 수 있다. 그 결과 근린의 전반적인 정주 활력이 떨어져 공·폐가 고착에 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

한편, 국민기초생활수급세대비율은 통계적으로 유의하지 않으며 심지어 (-)

부호를 보였다. 이는 그 동안 익산시에서 저소득층을 위한 공공임대아파트를 상당수 공급해왔고 최근 정부가 저소득층에 주택 관련 융자를 원활히 제공함에 따라, 낡은 단독주택이 저소득층을 위한 저렴 주택(affordable housing)으로 활용될 기회가 상실되었기 때문으로 풀이할 수 있다. 실제로 익산시 내 국민기초생활수급자들은 임대아파트가 몰려 있는 곳에 더 많이 거주하는 것으로 나타나고 있다.

### 2) 주거 유휴·방치부동산의 고착화 과정

주택의 유휴·방치는 시장·경제적 요인, 부동산 및 근린환경 요인, 주요 행위자들의 행태·심리적 요인이 복합적으로 결합되어, 여러 개의 악순환 고리를 형성하면서 고착화되고 있다. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역은 대체로 오래된 주거지로서, 특히 경제력이 낮은 고령 소유주들이 노후화된 단독주택에 많이 거주하고 있다. 이는 1990년대 신시가지 아파트단지로의 인구 유출이 대거 이루어진 이후 인구 유입은 미미한 상태가 지속되면서, 20여년이 흐른 지금 기존의 단독주택들이 노후화되고 남은 주민들은 고령화되었기 때문이다. 주택과 근린이 가진 물리적인 취약성과 주택에 대한 낮은 수요는 저렴한 주택 가격과 임대료 형성에 지속적인 영향을 미치고 있으며, 경제적으로 취약한 세입자 거주와 소유주의 이익 감소로 이어졌다. 이러한 상황에서 공·폐가가 발생할 경우, 낮은 재정력으로 인해 부동산 유지 관리 능력을 상실한 (고령) 소유주는 공·폐가의 유지 관리를 방기하게 되고, 그에 따라 주택의 방치 기간이 길어지면서 해당 공·폐가는 고착화될 수 있다.

한편, 주택의 유지·보수가 지연될 경우 건물의 수명이 단축되고 물리적 방치가 악화될 뿐만 아니라, 주변에 부정적인 영향을 미치는 사회적 방치로까지 이어질 수 있다. 이처럼 발생한 공·폐가의 노후·불량 상태가 심화되고, 이는 부지의 물리적 취약성, 근린환경의 낮은 개발 잠재성과 결합되어 투자가치 및 사용가치가 더욱 낮아지게 된다. 이에 따라 해당 주택에 대한 수요가 낮아 공·폐가의 지속적인 방치로 이어지게 된다.

*"단독주택은 3천 주고 사서 5천 주고 고쳐도 나중에 팔려 그러면 8천 절대 못 받아. 어림도 없어. 지금은 집을 지어서 판다 그러면 못 받으니깐 그냥 오막살이에 살아야 돼. 본인이 계속 살 거 아니면 손 댈 필요가 없어." (주현주민③, H2 거주)*

이러한 주택의 유지·보수 지연으로 인한 물리적 방치의 심화는 폐가 발생의 확률을 높인다. 또한, 재정적인 여력이 부족한 (고령) 소유주들은 장기간 유휴·방치되고 있는 더 이상 효용 가치가 없어진 주택들을 철거하기 보다는 시간이 흘러 자연히 주저앉기를 바라고 있다. 일부 소유주들의 경우, 기존 주택이 더 이상 거주하기에 힘들 정도로 낡고 불편하여 인근 주택이나 아파트로 이주한 후, 주거 기능을 상실한 폐가를 창고로 사용하고 있기도 하다. 한편, 낮은 임대 수요 및 저렴한 임대료와 맞물려 유지·보수가 유보되는 상황이 반복되면서, 단독주택 내 임대 공간이 장기간 공실로 방치되고 있다.

*"옛날의 낡은 집을 옆에 두고 새로 집을 지으신 경우도 있어요. 낡은 집이 폐가처럼 보이긴 하지만 창고로 쓰고 있는 경우도 있더라고요." (동산주민①, H3 거주)*

*"사람들이 들어와서 살 그런 게 없으니깐 오래비어 있는 거지 뭐. …… 부자나라가 됐어. 누가 이런데 들어와서 살려고 그래. 구질구질한 데는 안 들어오려고 그러지. …… 방이 나가고 해야 수리도 하고 하는 거지, 그렇지 않고서는 안한당게. …… 우리 큰 아들은 저기 2층집(임대용)이 그냥 푹 눌러졌으면 좋겠다고 말해." (동산주민②, H2 거주)*

또한, 공·폐가 부지가 가지고 있는 물리적 취약성과 근린환경의 낮은 개발 잠재성은 공·폐가의 철거나 신축 혹은 재이용을 어렵게 하여, 공·폐가의 고착화를 촉진시킬 수 있다. 한편, 고령 소유주의 부동산 유지 관리 능력 상실로 유지·보수가 지연되어 온 단독주택의 경우, 고령 소유주의 이주 혹은 사망 이후 소유주의 부재 및 상속인의 무관심으로 인해 지속적으로 유휴·방치될 수 있다. 특히 다른 곳에 거주하는 상속인은 해당 주택에 대해 무관심하고 책임감을 느끼지 못할 뿐만 아니라, 주택의 낮은 시장성과 근린 내 주택 거래가 얼어붙은 상황에서 방치 심리를 가지게 됨으로써, 공·폐가를 계속해서 버려둘

수 있다. 따라서 고령자들이 많이 거주하는 근린에서 공·폐가가 고착화될 가능성이 높다. 한편, 상대적으로 좋은 입지나 근린환경을 가진 공·폐가의 경우 구매나 임대를 원하는 사람들이 존재하기도 하나, 소유주와의 연락이 닿지 않거나 구매를 원하는 사람이 너무 낮은 가격을 제시함에 따라 가격 조정 실패로 이어지는 등 거래 성립에 어려움이 존재한다. 이러한 연유로 공·폐가 상태가 고착되기도 한다.

> ***공·폐가 발생*** → *(공·폐가 및 근린환경의 물리적 취약성 → 투자가치 및 사용가치 낮음) → 낮은 주택 수요 → 저렴한 주택 가격 및 임대료 → 경제적으로 취약한 세입자 / (고령) 소유주의 이익 감소 → 유지 관리 능력 상실 → 공·폐가 유지 관리 방기 →* ***공·폐가 고착*** *→ 유지·보수 지연 → 공·폐가의 노후·불량 심화 → 투자가치 및 사용가치 낮음 → 낮은 주택 수요 →* ***공·폐가 고착*** *→ 부지의 물리적 취약성 ↔ 근린환경의 낮은 개발 잠재성 → 철거나 신축, 재이용의 어려움 / 개발의 비효율성 →* ***공·폐가 고착*** *→ (고령) 소유주 이주 혹은 사망 → 소유주 부재 / 상속인의 무관심 → 소유주의 책임감 결여 ↔ 소유주의 방치 심리 → 공·폐가 유지 관리 방기 →* ***공·폐가 고착*** *→ 공·폐가의 노후·불량 더욱 악화 → 상당한 수리 필요 → (고령) 소유주의 재정적 한계 → 유지·보수 포기 →* ***공·폐가 고착*** *→ 주민들의 무관심 및 무력감 → 행정기관의 무관심 → 행정 서비스 감축 혹은 지원 부족 →* ***공·폐가 고착*** *→ ...*

상기에서 기술한 상황들이 반복되어 공·폐가 고착의 악순환을 거치게 되면, 공·폐가의 영구적인 고착과 함께 주거지 자체의 소멸로 이어질 수 있다. 한편, 근린 내 공·폐가 발생 빈도가 높아질수록 이에 대한 주민들의 무관심과 무력감이 커질 수 있다. 이는 공·폐가 증가로 인해 발생될 수 있는 문제들에 대해 행정기관이 무관심한 태도를 보일 가능성을 높이며, 공공이 관련 문제들을 예방하고 관리하는데 투입되는 행정 서비스를 감축함으로써 공·폐가 고착화가 더욱 가속되는 일련의 과정에 영향을 미칠 수 있다.

<그림 5-3>은 지금까지 논의한 공·폐가의 고착화 과정을 도식화한 것이다. 해당 그림에서 네모상자 안의 내용은 공·폐가의 고착화 요인들을 나타내며, 네모상자들을 잇는 각 선들은 고착화가 이루어지는 흐름을 보여 준다. 이를 고착화 과정의 주요 순환 고리에 주목하여 살펴보면 다음과 같다.

### • 부지/근린환경의 취약성과 고착화 과정

- 물리적으로 철거나 신축이 어렵고, 생활 불편으로 재이용이 힘든 부지 환경

*공·폐가 발생 → **도로에 접하지 않는 필지 / 폭 4m 미만의 협소한 이면도로 → 차량 진입의 어려움, 노후 주거지 이면 도로의 열악한 환경 → 철거나 신축(리모델링)의 물리적인 어려움, 생활 불편에 따른 재이용의 어려움** → 공·폐가 고착*

- 부지 개발 시 비효율성을 야기할 수 있는 협소한 부지 환경

*공·폐가 발생 → **협소한 필지 → 부지 개발 시 경제적, 물리적으로 비효율성 야기 → 철거나 신축(리모델링), 재이용의 어려움** → 공·폐가 고착*

- 주요 시설과의 근접성 미약 등에 따른 근린의 낮은 개발 잠재성

*공·폐가 발생 → **주요 시설과의 근접성 미약 → 근린의 낮은 개발 잠재성 → 공·폐가의 철거 및 재이용을 이끄는 외부 효과 없음** → 공·폐가 고착*

차량 접근이 불가능한 협소한 골목길에 위치한 주택들은 생활의 불편을 야기하므로 재이용이 힘들다. 하지만 그보다는 철거, 리모델링 및 신축 등을 위한 차량 운반 작업이 용이하지 않아 유휴·방치 상태가 고착화되기 쉽다. 앞서 이항 로짓 분석에서 불량접도 필지와 이면도로에 위치한 필지가 고착화 요인으로 분석된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 즉, 소유주의 경제적 문제로 인해 공·폐가의 철거가 지연되기도 하지만, 협소한 부지에서의 철거 및 철거한 건물 잔해들의 운반 처리 등이 쉽지 않을 뿐만 아니라 철거 후 신축에도 어려움이 있어 어찌할 도리 없이 방치되고 있는 공·폐가들이 다수 존재한다.

> *"멀쩡한 집은 그래도 매매가 돼. 그러니깐 살던 집. 완전히 살지 않고 저렇게 빈집은 매매가 안 돼. 거기 들어와서 살지도 못하고 허물어져서 다시 지어야 하잖아. 그리고 골목 져서 집짓기도 안 좋고. 말하자면, 큰 차가 들어와서 후다닥 철거하고 지어야 되는데, 골목지면 그렇잖아. 집짓기도." (주현주민①, H2 거주)*

*"허물어지면 허물어지는대로 사는 거지 뭐. (시에서) 그걸 부숴가지고 주차 공간으로 만들어서 차 몇 대라도 세우게 한 일 년 주민들을 위해서 쓰게 하고 나서 후에 주인이 집을 짓든 상가를 짓든 하는 것이 있잖아. 길가, 큰 길이 아니라도 길가에는 그런 공간이 많이 있어. …… 그런데 여기는 골목에 차도 들어오도 못하고 리어카도 들어오도 못 하고 그렇게 생겼어." (주현주민②, H2 거주)*

실제로 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 공·폐가들의 발생 위치를 지도상에 표시해보면, 도로 접근이 불가능한 필지에 위치한 주택들과 4m 미만 도로에 위치한 주택들에서 공·폐가가 많이 발생하고 있음을 확인할 수 있다(제4장의 그림 4-10, 4-12, 4-14 참조). 한편, 공·폐가 부지가 물리적 취약성을 가지고 있지 않더라도, 공·폐가의 철거 및 재이용을 이끄는 외부 효과가 미치지 않는 곳에 위치한 경우 유휴·방치 상태가 장기화될 수 있다. 예를 들면, 전북대학교 익산캠퍼스로 수의과대학이 옮겨오면서 학생 수 증가가 예상됨에 따라, 캠퍼스로의 도보 접근이 가능한 곳에서 공·폐가 부지를 철거하고 신축하는 행위들이 이루어지고 있으나 도보권 밖에 위치한 곳에서는 신축 행위를 목격하기 힘들다. 이처럼 공·폐가가 집중 발생하고 있는 주거 유휴·방치부동산 군집 지역의 경우, 부동산 수요를 창출하는 외부 영향 없이 내부 수요만으로 공·폐가의 재이용을 기대하는 것은 사실상 거의 불가능하다. 이는 해당 군집 지역 내에서 주택의 수요-공급이 원활하게 충족되는 부동산 시장이 더 이상 작동하지 않기 때문이다. 하지만 공·폐가 문제를 해결하기 위해 외부 효과를 통한 수요 창출이 필요하다고 보는 것은 근시안적인 판단일 수 있다. 정상적인 부동산 시장의 메커니즘이 장기간 작동하지 않는 곳일 경우, 주택의 재이용에 초점을 두기보다는 대안적인 철거 방식 등을 모색함으로써, 공·폐가를 현명하게 비워나가는 전략을 취하는 편이 도시의 장기적인 미래상을 위해 더욱 필요할 수 있기 때문이다.

**• 장기간 거래 지연과 고착화 과정**

*공·폐가 발생 → **낮은 주택 수요 → 저렴한 주택 가격 및 임대료 → 투자가치 및 사용가치 낮음 → (공·폐가 유지관리 방기 → 공·폐가의 취약한 입지 및 물리적 특성) → 투자가치 및 사용가치 낮음 → 낮은 주택 수요 → 장기간 거래 지연** → 공·폐가 고착*

민간이 소유한 부동산의 방치에는 특히 경제적 이유들이 중요하게 작용하며, 낮은 수요 및 부동산 가격이 형성되어 있는 취약한 부동산 시장에서는 부동산의 유휴·방치 위험성이 극단적으로 증가될 수 있다(Mallach, 2010). 전술한 바와 같이, 익산시의 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서는 전반적으로 낮은 매매 및 임대 수요, 저렴한 부동산 가격이 형성되어 있으면서 거래 자체가 상당히 둔화되어 있다. 이러한 취약한 부동산 시장 환경 내에서도 특히, 좋지 못한 입지나 근린환경을 가지면서 물리적으로 거주에 쾌적하지 못한 주택들(소형·노후주택, 노후·불량주택 등)은 투자가치나 사용가치가 거의 제로에 가깝다. 이에 따라, 해당 부동산은 장기간 거래되지 못하고 유휴·방치 상태가 고착화되는 경향을 보인다.

*"살았던 사람들이 나가고 허물어지고 그냥. 아들, 딸은 아파트로 가고. 그냥 비어 놓고 있어. 자식들이 익산 살아도 누가 들어오려고 하질 않지. 비어 있는 집이 많은데, 평수가 째깐한 집도 많어. …… 우리 집 옆집이 비어 있는데, 2500만 원 달라고 하는데도 안 팔려. 두 부부가 살다가 할머니가 돌아가시니깐 아저씨가 서울 자식 집으로 가셨어, 그래서 비어놨는데. 누가 보고도 안 팔려. 팔리질 않어. 매매가 안돼. 여기도 지금 70평 조금 못 되는데 4000만 원 정도 받으려고 하는데 안 팔려. 매매가 아주 없어." (주현주민②, H2 거주)*

**• 거래 성립의 어려움과 고착화 과정**

*공·폐가 발생 → **공·폐가의 좋은 입지와 근린환경 → 투자가치 및 사용가치 높음 → 공·폐가의 구매 혹은 임대 의사 존재 → 소유주 부재(연락 불가능) 또는 거래 가격 조정 실패** → 공·폐가 고착*

한편, 지역 공인중개사에 따르면[59] 구시가지라고 해서 매매가 전혀 이루어지지 않는 것은 아니며, 위치나 도로 접근성이 좋고 주차 가능한 부지의 경우 매매가 잘 이루어지는 편이다. 이처럼 투자가치나 사용가치가 존재하는 주택일 경우 구매나 임대 의향을 가진 사람들이 존재하지만, 소유주와 연락이 닿지 않거나 거래 가격이 맞지 않아 실제 거래로까지 이어지지 못한다. 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내 오래된 주택지의 경우 대부분 실제 부동산 가치가 매우 낮게 형성되어 있어, 구매자는 낮은 가격을 이점으로 주택을 구입하려고 하는데 비해 소유주는 상대적으로 높은 가격을 제시함에 따라 거래가 성립되지 못하는 경우가 종종 발생하고 있다. 즉, 소유주들은 주택을 팔아도 얻을 수 있는 수익이 적기 때문에 그냥 보유하려는 성향을 보인다.

*"돌아가신 분도 있고, 자식들은 멀리 살지만 관리를 않기 때문에 다 폐가가 되어 버리고. 외지에 사는 사람도 부모 재산, 그거 얼마나. 여기는 땅값도 얼마 되지 않고 서로 팔 생각도 않고 그냥 놔둔 사람도 있고. …… 여기 조금 돌아가면 있는 빈집은 누가 자꾸 물어봐. 와서 살고 싶어서. 물어보는데, 그 집은 알도 못해 주인을." (주현주민①, H2 거주)*

*"한 4~50평 되는 빈집을 누가 1500만원에 팔라 그랬더니, (집주인이) 2500을 달래, 안 판다고. 지금 여기도 50몇 평짜리가 안 팔려." (주현주민②, H2 거주)*

*"교회에서 사려고 하니깐 (집주인이) 2천만 원이라 그랬대. 그래서 다들 (집주인이 가격을 너무 비싸게 불러서) 미쳤다고 그랬어. 그거 팔았으면 건물이 들어서든지 안 들어서더라도 깨끗이 치웠을 거 아녀." (동산주민③, H3 거주)*

**• 고령 소유주의 취약성과 고착화 과정**

*공·폐가 발생 → **(저렴한 주택 가격 및 임대료) → 취약한 세입자 → 고령 소유주 → 소유주의 재정적 한계 → 유지 관리 능력 상실 → 유지·보수 지연 혹은 포기 → 공·폐가 유지관리 방기** → 공·폐가 고착*

59) 2016.2.1. 전화인터뷰 내용 (주현동 일대 빈집에 매매 의사 표식을 해놓은 지역 공인중개사)

*공·폐가 발생 → **고령 소유주 → 소유주 이주 혹은 사망 → 소유주 부재 / 상속인의 무관심 → 소유주의 책임감 결여 → 소유주의 방치 심리 → 공·폐가 유지 관리 방기** → 공·폐가 고착*

고령 소유주가 가진 공·폐가 유지 관리의 취약성은 크게 두 방향으로 고착화에 영향을 미친다. 먼저, 근린 내 낮은 주택 수요로 인해 저렴한 주택 가격과 임대료가 형성된 상황에서, 고령 소유주는 부동산을 통한 수익 감소와 더불어 재정적 어려움을 겪게 된다. 이러한 상황이 되풀이되면서 고령 소유주는 주택에 대한 유지 관리 능력을 완전히 상실하게 되어, 유지·보수를 지연하는 수준에서 더 나아가 포기하는 단계에 이르게 된다. 결국 공·폐가의 물리적인 상태가 더욱 악화되는 과정이 반복되고, 이는 공·폐가 상태의 고착화로 이어진다. 한편, 고령 소유주가 자식들 곁으로 이주해 나가거나 사망하게 될 경우 거주하던 주택은 유휴·방치 상태로 남기 쉽다. 이는 소유주나 상속인이 다른 지역에 거주하면서 해당 주택에 대한 무관심과 무책임함을 보이게 되고, 이에 따라 공·폐가를 버려두는 경우가 많기 때문이다.

**• 주민의 무관심 및 무력감과 고착화 과정**

*공·폐가 발생 → **공·폐가에 대한 주민들의 무관심 → 행정기관의 무관심 → 행정서비스 감축 및 지원 부족 → 공·폐가 고착 → 유휴·방치 경관의 일상화 → 주민들의 무력감** → 공·폐가 고착*

한편, 고착화 과정에서 주목해야 할 또 다른 중요한 측면은 인근 거주자들의 무관심 및 무력감으로 인한 유휴·방치 고착화 과정이다. 이는 공·폐가가 발생하는 근린에 거주하는 사람들의 심리와 태도에 초점을 둔 것으로서, 더 나아가 공·폐가에 대한 행정기관의 관심이나 개입 여부로 직결될 수 있다. 따라서 고착화와 주민 인식 간에 어떠한 상호작용이 이루어지고 있는지에 대한 충실한 이해가 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 주민 심층 인터뷰를 실시하였으며, 이를 통해 밝혀진 내용은 다음 절에서 자세히 논의하고자 한다.

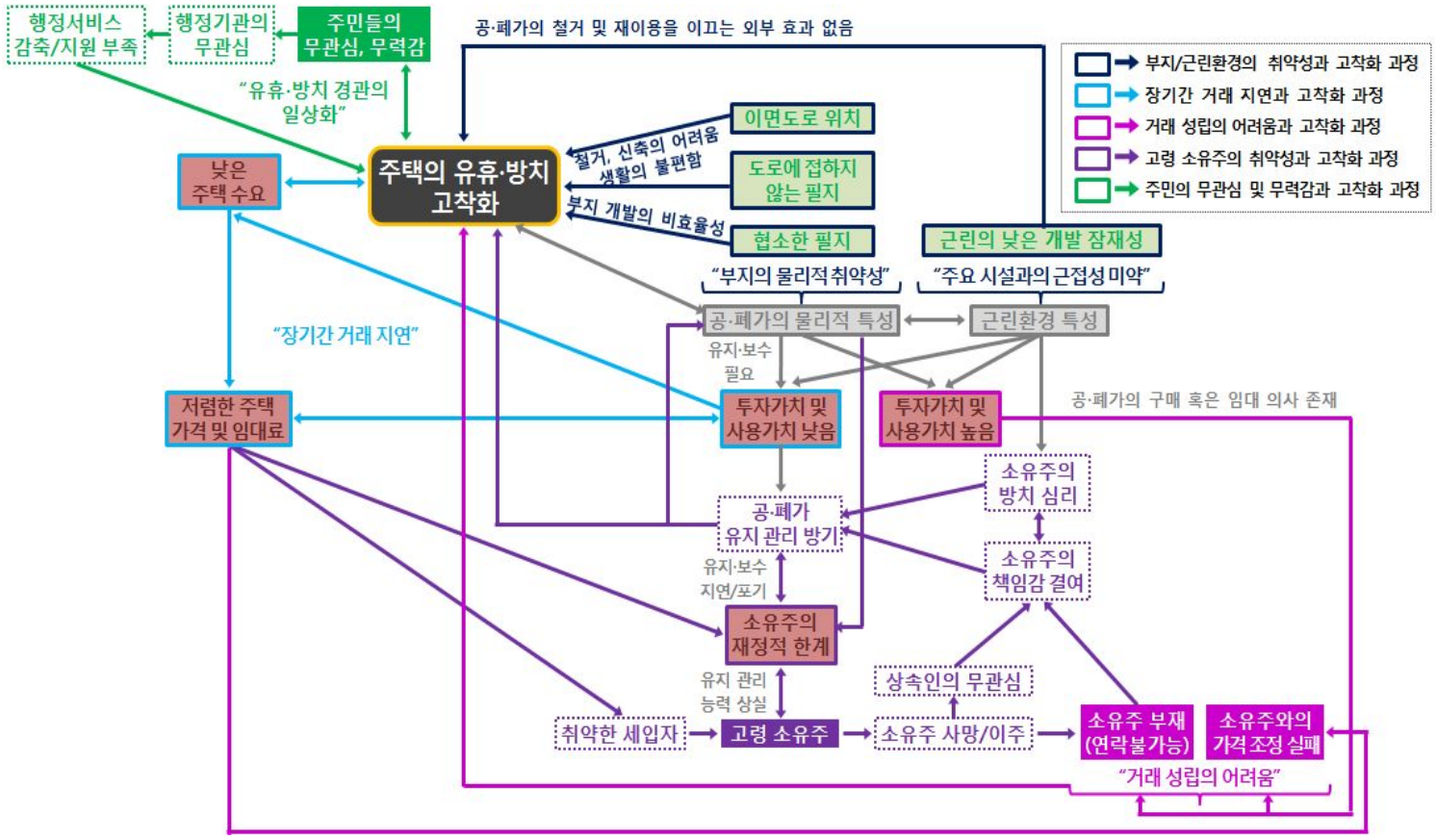



그림 5-3. 익산시 공·폐가의 고착화 과정

## 3. 주거 유휴·방치부동산의 고착화에 대한 주민 인식

선행연구 고찰 결과, 유휴·방치부동산이 군집을 형성하면서 고착화되는 과정에서 주민들의 심리·행태적인 부분이 중요한 역할을 하고 있는 것으로 예상되므로, 이에 대한 실제적인 이해가 요구된다. 이에 따라 본 연구는 심층 인터뷰를 통해, 고착화에 대한 주민들의 인식과 태도가 어떻게 나타나고 있는지 다각도로 살펴보았다.

### 1) 유휴·방치부동산에 대한 주민들의 무관심과 무력감

**• 주거 유휴·방치부동산에 대한 무관심**

유휴·방치부동산 군집 지역 내에서 몇 십년간 거주해 온 고령 소유자들은 대체로 동네에 순응하면서, 공가나 폐가에 대해 큰 관심이나 의미를 두지 않는 모습을 보인다. 그들은 주택이 비어 가고 방치되는 문제에 대해서 어느 정도 인식하고 있지만, 그로 인해 생활에 큰 불편을 느끼거나 피해를 경험하는 당사자가 아닐 경우 대체로 무심한 태도를 드러낸다. 또한, 기본적으로 유휴·방치부동산의 증가를 근린 전체의 문제로 인식하기보다는 해당 소유주에 국한된 문제, 즉 '나와는 상관없는 남의 일'로 여기며 방관하는 자세를 취하고 있다. 인터뷰에 응한 대부분의 주민들은 현재 자기 수준에 만족하면서 굳이 현 상태를 바꾸려하지 않는 모습을 보였다.

*"빈집이 생기면, 이 집은 그냥 살다가 비었나보다 이렇게만 생각하지. **빈집에 대해서 깊이 생각해 본 적은 없어**." (주현주민①, H2 거주)*

*"(빈집 때문에 불편한 점) 없어. **내 집구석만 깨끗하면, 남의 집까지 신경을 쓸 시간도 없고 하질 않는당게.** 내 일도 제대로 못 하는데, 뭐 남의 일까정 뭐... 불편할 것도 없고. 나는 나대로 사는 거지." (동산주민②, H3 거주)*

*"주민들이 여기는 30~40년을 그 상태로 계속 살아온 사람들이예요. 이 집이 부서져서 빈집이 됐다라고 하면 주민들이 생각할 때 어~ 저 사람도 이사 갔구나 이러고 만다라는 거죠." (동산동 주민센터 직원)*

*"**페가가 이렇게 많은 줄은 몰랐어요.** 그냥 빈집이라고만 알고 있었는데요. 일이 생길 때만 가끔 골목 안으로 가요. 이사 온 지 3년 정도 됐는데 골목 구석구석 다니지는 않았어요. …… **빈집이라고는 생각했는데, 이렇게 페가 수준은 아닌데요. 노후 주택이긴 한데.**" (동산주민①, H3 거주)*

한편, 바로 인근에 빈집이나 빈 점포가 있다 해도 자신의 일상생활 범위 내에서 발생하는 경우가 아니라면, 주민들은 그 존재나 상태에 대해서 제대로 인지하지 못하고 있다. 또한, 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에는 공·폐가뿐만 아니라 극히 열악한 상태의 노후·불량주택들이 혼재되어 있어, 설령 사람이 거주하고 있는 주택이라 할지라도 물리적 방치로 인해 자칫 공·폐가로 오해할 수 있는 등 정확한 공·폐가 여부를 판단하기가 어려운 형편이다. 이러한 유휴·방치부동산에 대한 '무관심과 무지'는 빈집 혹은 빈 점포의 방치를 사전에 예방하지 못하고 현 상태를 더욱 고착화시키거나 악화시키는 하나의 요인으로 작용할 수 있다.

**• 유휴·방치 경관의 일상화에 따른 무력감**

유휴·방치 경관은 주민과 상인들에게 일상적으로 경험되면서 체화되어, 어찌할 도리가 없다는 무력감을 안겨주기도 한다. 특히 유휴·방치부동산 군집 지역 내에 거주하는 상당수의 주민들은 대체로 거주연수가 10~30년 이상으로서, 서서히 증가하는 빈집이나 빈 점포를 점진적으로 경험해왔기 때문에 유휴·방치 경관을 매우 익숙하고 자연스럽게 받아들이고 있다. 또한, 주택이나 점포의 유휴·방치 과정이 앞으로도 계속될 것으로 보면서, 지금의 상황이 개선될 여지에 대해서 상당히 부정적인 인식을 드러내었다.

일부 주민들의 경우 현 상황의 개선을 위해서는 도시계획적인 차원에서 근린 전체를 철거하고 재개발해야한다고 생각하면서도, 해당 지역이 재개발될

수 없는 조건들을 가지고 있기 때문에 결국 근린 환경의 개선 가능성이 불가능한 것으로 여기고 있다. 또한, 이들 지역에는 인구 유입이 이루어지지 않는 상황에서 한두 명의 고령자로 이루어진 가구들이 많아, 20년 후쯤 되면 해당 지역이 '공동묘지'처럼 변할 것으로 전망되기도 한다.

*"응, 갈산동, 중앙동 그쪽에 빈집 많아. 역 앞에도... 헌집들을 리모델링만 한다든지 뭣을 한다든지 그것도 돈 들어가는 것이. **이것을 전부다 밀어다 부쳐야지, 없애버려야지 리모델링 해봤자 돈만 들어.** …… 뭐 아파트 짓는다고 해도 현재 있는 사람 중에 평수가 좀 있는 사람들은 좀 나아도, 50평 미만인 사람이 보상을 받는다 치면 …… 한 3천만 원 가지고 어디 가서 전세도 못 얻어. 요기 열 몇 평짜리도 있고 한 이십 평짜리도 있어. 그거 몇 백 받아가지고 나가도 못해." (주현주민②, H2 거주)*

*"**익산에 빈집이나 빈 점포가 굉장히 많아.** 많은 정도가 아니여. **한 20년 지나면 공동묘지 같어.** 한 20년 지나면은, 내가 70이 넘었으니깐." (주현주민②, H2 거주)*

*"…… 지금은 여기 와서 살려는 마음도 없고. 자식들이 다 그렇지. **돌아가신 양반, 남은 양반 살고 나서 그것이 끝이여.**" (주현주민①, H2 거주).*

이처럼 유휴·방치부동산 군집 지역 내 주민들은 유휴·방치 경관을 일상 속에서 장기간 지속적으로 경험하면서, 현 상황을 지연시키거나 개선할 방법이 없다는 무력감과 체념을 내재화하고 있다. 이러한 태도는 유휴·방치부동산 증가에 따른 문제들을 방관하거나 그것을 해결하려는 시도조차하기 전에 포기해 버리도록 유인함으로써, 상황을 더욱 악화시킬 수 있다.

### 2) 근린환경에 대한 부정적 인식

공·폐가나 노후·불량주택으로 인한 가장 일차적인 생활 불편은 미관상 좋지 않다는 점이다. 특히, 허물어져가고 있는 폐가들이 군집을 이루고 있는 경우 방치된 경관을 형성하면서 흉물스럽고 '깔끔하지 못한' 이미지를 제공한다.

*"폐허로 있는 집들은 다 허물었으면 좋겠어요, 솔직히. …… 그렇게 했으면 좋겠는데, …… 철거하는 데 비용이 꽤 드나 봐요. 그러니깐 그런 경제적인 문제 때문에 철거를 못하시고 계시는 분들이 더러 계시는 것 같아요. 그래서* ***보기가 안 좋아. 철거를 해서 깨끗하게 터라도 딱 해서 그냥 텃밭이라도 일구어 깔끔하게 동네를 좀 그렇게 했으면 좋겠는데.****" (남중주민①, H1 거주)*

이처럼 방치된 경관에 대해서 부정적인 느낌을 강하게 표출하는 주민들이 있는 반면, 방치된 경관의 일상화로 인해 미관상 불편함을 크게 느끼지 못하고 하나의 동네 풍경으로 자연스럽게 받아들이는 주민들도 존재한다. 심지어 거주하고 있는 곳 인근에 무너져 내리고 있는 폐가들이 군집을 이루고 있음에도 불구하고 큰 불편을 느끼지 못하는 주민들도 있었다.

*"****빈집 있어도 보통 동네 같이*** *지나다니니깐." (주현주민①, H2 거주)*

*"(인근에 위치한 폐가들에 대해)* ***불편하진 않아.*** *그 양반이 죽으니깐 사촌동생이 와서 사는데 돌 같은 거 한쪽으로 치우고, 채소 같은 것도 키우고 그러더라고. 가지, 호박 같은 것도 심어서 먹고 그래.* ***불편스럽고 그런 것은 없어.****" (주현주민②, H2 거주)*

한편, 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 내에서 일상생활을 영위하는 주민들은 대체로 해당 근린에 대하여 부정적인 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다. 주민들은 빈집이나 빈 점포에 대한 의견을 말하는 중에, 자신이 거주하고 있는 지역에 대하여 '후진', '구질구질한', '한심스러운', '발전이 없는' '후퇴한' 동네로서의 인식을 드러냈다. 이는 종종 과거 해당 지역의 번화했던 시절이나 사람들로 북적거렸던 시절과의 대비로서 표출된다. 이처럼 과거 가장 번성했던 시기와 비교하여 현 상태를 바라보는 경향은 상황이 다소 나아지고 있다 하더라도 옛날 수준의 영광을 되찾기 전까지는 해당 지역을 계속 낙후된 상태로 인식하도록 만들 수 있다.

*"빈집이나 빈 점포 보면* ***한심한 생각****이 들어. 그 전에는 방이 나가기가 바빠서 좋*

*았는데, 이렇게 되니깐. 맨 빈집이잖아. …… **후진 동네**에 누가 들어오려고 하겠어?" (동산주민②, H3 거주)*

이러한 인식은 도시 발전에서 비껴난 소외감으로 이어져, 주민들은 해당 지역을 익산에서 가장 낙후된 '빈촌'으로서 경험하고 있으며, 이는 희망이 없다는 극단적인 모습으로 증폭되기도 한다. 한편, 유휴·방치부동산 사례 지구들은 모두 익산시 도심부에 위치하고 있음에도 불구하고, 일부 주민들이나 상인들은 해당 지역을 변두리 혹은 시골과 유사한 곳으로 인식하고 있다. 심지어는 시골보다 못한 곳으로 여겨지기도 한다.

*"**여기는 시골 같아.** 그래 가지고 쥐도 있죠. 고양이 들끓고." (주현주민①, H2 거주)*

*"안으로 좀 들어가면 굉장히 환경이 열악해요. **완전 시골집보다 못한 집들이 많아요. 아주 오래된 건물들.** 골목도 비좁고." (남중주민①, H1 거주)*

후지고 희망이 없는 곳, 변두리 혹은 시골로서의 인식은 일차적으로 근린 내에 비어 있거나 방치된 낡은 건물들의 군집이 연출하는 물리적으로 낙후된 이미지에서 비롯된 것으로 보인다. 근린 내 유휴·방치부동산의 증가는 사람들의 거주나 왕래가 없음을 직접적이고 가장 명확하게 보여주는 표식으로서, 일반적으로 도심지역이 가지는 활력이 소진되었음을 시각적으로 드러낸다. 이러한 유휴·방치 경관은 근린에 대한 부정적인 이미지를 형성하는 강력한 기폭제로 작용하며, 이는 남아 있는 사람들에게 소외 혹은 도태된 느낌, 미래에 대한 기대감 상실을 제공한다.

### 3) 유휴·방치부동산 고착화 문제들에 대한 인식

주거 유휴·방치부동산 군집 지역 내에서는 일반적으로 유휴·방치부동산이 야기하는 문제들이 모두 관찰되고 있다. 하지만 주민들이 그러한 문제들에 만성화되어 있고 오랜 기간 동안 큰 문제없이 살아왔기 때문에 심각하게 생각하지 않는 경우가 대부분이다.

• **경제적 문제와 정주 매력 감소의 악순환**

주거 유휴·방치부동산이 밀집되어 있는 근린의 평균지가는 구시가지 내에서도 상당히 낮게 형성되어 있으며, 부동산 거래가 매우 침체되어 있는 상태이다. 낮은 지가 수준은 비단 근린 내 공·폐가뿐만 아니라 열악한 기반시설과 주택의 물리적 노후화, 유지보수의 지연 등으로 인해 정주 매력이 낮아 주택에 대한 수요가 거의 발생하지 못하고 있기 때문인 것으로 보인다.

공·폐가들이 대부분 오래되고 구조적으로도 불량한 탓에 거주 목적의 수요가 거의 없는 형편이다. 간혹 거래가 이루어지는 경우 건물을 제외한 토지 가격으로 거래되고 있다. 이면도로의 좁은 골목길에 위치한 공·폐가들은 거의 거래되지 못하고 있는 반면, 입지나 도로 접근성이 양호한 곳에 위치한 빈집들은 상대적으로 수요가 있는 편이다. 하지만 간혹 구매자가 나타난다 하더라도 너무 낮은 가격을 제시하는 탓에, 소유주가 판매를 꺼리는 경우가 많다.

너무 낮은 실거래가로 인하여 빈집 거래가 지연되고 방치가 지속될 경우 물리적 쇠락으로 인해 미관상으로 좋지 못할 뿐만 아니라, 건물 붕괴 위험 등 안전상의 문제와 각종 생활 불편들을 일으킬 수 있다. 이처럼 공·폐가로 인한 사회적 방치가 심화되면 해당 근린의 정주성은 더욱 저하되고, 거주하려는 사람을 찾기 어려운 상황이 반복될 가능성이 크다.

이처럼 전반적인 정주 매력이 감소하다보니, 과거 단독주택 내에 임차 가구들과 함께 거주하면서 임대 수익을 올렸던 소유주들은 뚝 끊긴 수요로 인해 임대 수익이 아예 없거나 있다 하더라도 형편없이 떨어진 임대료를 받을 뿐이다. 고령 소유주들은 보통 몇 가구씩 독립적으로 살 수 있도록 구성되어 있는 단독주택의 일부 공간만을 사용하면서, 유지보수 여력이 없어 임대 공간들을 비어 놓고 방치하고 있으며 지붕 보수 등 중요한 개량도 미루고 있는 형편이다. 임대료를 조금이라도 받고 세를 놓는 경우라 할지라도 임차인이 사용할 공간을 수리하는데 임대 수익의 대부분이 소진되고 있다.

*“세 들어 사는 사람들 별로 없어. 누가 이런데 와서 살겠어. 나도 지금 방이 몇 개가 비어 있어도, 안 나가. 월 10만원도 못 받아. 5~6년 전에는 한 집마다 1년에 170만 원 정도 받았어. 세 집을 받으면 다해서 510만 원 정도 받았거든. 그런데*

*지금은 일 년에 120만 원도 못 받아. 한 달에 10만원, 사글세. …… 임대를 하려면 수리를 해야 되는데, 노후 되니깐 여기 터지고 저기 터지고 하니깐. 2백만 원을 집세로 받았어, 근데 수리하는데 2백만 원 다 들어갔어." (주현주민②, H2 거주)*

한편, 현재 빈집이 아니라 하더라도 자력 개량의 한계로 인해 물리적 방치가 진행되고 있는 주택들이 많아, 현재 거주하고 있는 소유주가 사망하거나 이주한 후 해당 주택이 비게 될 경우 즉시 폐가로 변모될 수 있다. 이런 과정이 반복되면서 폐가가 더욱 증가하게 되면, 정주 매력은 더욱 감소하게 되어 해당 근린 전체가 황폐화될 수 있다. 이처럼 경제적인 문제는 물리적 방치와 직결되며, 미관상, 안전상의 문제, 각종 생활 불편으로 이어져 정주 매력이 지속적으로 감소하는 악순환의 고리를 형성하고 있다.

**• 안전상의 실제적 위험과 잠재적 위험**

일반적으로 유휴·방치부동산은 범죄, 화재, 건물 붕괴 등에 따른 안전상의 문제들을 발생시키는 것으로 알려져 있다. 하지만 주민들은 유휴·방치부동산으로 인한 직접적인 피해가 발생하기 전까지는 유휴·방치부동산으로 인한 문제들을 크게 인식하지 못하고 있다. 특히 오래 거주한 고령의 주민들은 해당 근린에서 안전상의 문제나 불편함이 별로 없다고 느끼는 경우가 많다.

*"밤에는 뭐. 누가 골목에 들어와서 무섭게 뭣을 해. 그리고 골목에 가로등이 많이 있잖아. 밝아. …… (사는 게) 어려워도 **불량배나 뭐 그런 것은 없어.** 불량배가 있을 수가 없지. 누가 살아야 불량배가 따라와서 뭣을 하지. **도둑도 없어.** 없더라고. 몇 년 한 15년 전에는 애기들(청소년들)이 들어와서 조금씩 털어가고 하더니 지금은 그것도 없어. …… 뭐 훔쳐 갈래도 뭣이 있어?" (주현주민②, H2 거주)*

익산시의 경우 아직 공가나 폐가에서 강력 범죄가 일어난 적이 없기 때문에, 유휴·방치부동산에 대한 문제 인식의 정도가 공·폐가에서의 강력 범죄를 이미 경험한 부산시나 다른 도시들에 비해 덜한 것으로 보인다. 하지만 일부 주민들의 경우, 아직 실제적인 위험에 처하지는 않았으나 잠재적인 위험 가능

성에 대한 두려움과 불안감을 드러내기도 했다.

*"빈집이나 폐가 때문에 불편하고 거기서 사고가 있었고 이런 것은 없었어요. …… **근데 범죄를 일으키기 좋은 장소다 보니깐 불안감 때문에 좀 조심스럽기도 하고.** …… 동네에서 **빈집에서 불나고 한 적도 없는 것 같은데 내가 알기로는. 청소년 비행 같은 것도 별로 없고.** …… (그런데) 소방도로도 안 되어있고. 불나면 위험할 수 있는 그런 집들이 많아요. 밤에는 무서워서 저녁에 돌아다녀야 할 때 저희 아저씨랑 같이 돌아다녀야 돼요. 좀 골목이 외지고 무섭고 가로등이 있어도 좀 저기 하더라고. (남중주민①, H1 거주)*

*"아무래도 빈집이 요새는 **학생들이 들어가서 담배 피고 그런 것 때문에 걱정**이지. 잠겨 있어도 그거 들어가려면 애들이 못 들어가겠어. 그리고 어른들이 **뭐라 그러면 봉변을 당할까봐,** 요새 애들은 그러잖아. 그러니깐 봤어도 함부로 못 해." (주현주민③, H2 거주)*

반면, 유휴·방치부동산으로 인한 안전상의 위험을 직접 경험한 주민들의 경우 이를 큰 문제로 인식하고 있으며, 동주민센터에 민원을 넣는 등 적극적인 조치를 취하고 있다. 민원 내용은 공·폐가의 노후화로 인한 구조물 붕괴에 따른 피해가 대표적이며, 소유주와의 연락이 불가능하거나 지연되는 과정에서 피해 당사자가 붕괴 위험에 대한 조치 비용을 지불하는 경우도 있었다.

*"시방 (축대가) 우리 집 쪽으로 다 무너지는데 왜 지장이 없어? 내가 내 돈 30만 원 들여서 했당게. 시멘트사고 모래사고. 동사무소(동주민센터)에서 그러더만. 그걸 우리가 해야 한대. 왜 우리가 해야 하냐고 집주인이 해야지. 우리가 갑갑하니깐 했지. 자꾸 무너지니깐. **축대가 자꾸 무너져서 우리 집으로 와.** 내가 아쉬우니깐 했기는 했지만. 연락도 안 돼 그쪽." (동산주민③, H3 거주)*

인화동 주민센터에서는 최근 1년 사이, 빈집의 붕괴 위험으로 인해 인근 주민이 민원을 제기하여 소유주에게 해당 빈집의 멸실 처리를 요청하는 등 두 건의 민원을 처리한 바 있다[60]. 또한, 슬레이트 지붕 노후화로 인한 석면 검

60) 인화동 주민센터 내부 자료(2016.5.2. 인화동 주민센터 방문을 통해 확인)

출 위험에 따라 해당 주택의 소유자에게 멸실 요청 공문을 보내기도 했다. 현재 익산시 구시가지 내에는 슬레이트 지붕의 노후 주택들이 상당히 밀집해 있으며, 공·폐가의 상당수가 슬레이트 지붕구조를 가지고 있어 인근 주민들이 건강상의 위험에 처할 가능성이 높은 실정이다.

뿐만 아니라, 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 현장조사 과정에서 공·폐가의 담장과 연통 등이 골목길로 곧 무너질 것처럼 기울어져 있는 경우를 왕왕 목격할 수 있었다. 이러한 위험성은 주현동과 남중동 일대 오래된 주거지에서 자주 관찰되었으며, 일부 공·폐가의 경우 붕괴 위험이 심각한 상태로서 펜스를 쳐서 사람들의 접근을 막는 모습도 보였다(그림 5-4 참조). 노후화 및 구조 불량으로 인한 건축물 붕괴의 위험성은 비단 공·폐가만의 문제는 아니며, 현재 사용 중이나 물리적으로 방치되어 있는 노후·불량주택들에서도 충분히 발생 가능한 문제로서, 구시가지의 오래된 주거지들은 광범위한 잠재적 위험성에 처해 있다고 볼 수 있다. 이러한 구시가지 내 공·폐가나 노후 주택의 구조물 붕괴에 따른 문제는 화재 위험성이나 청소년 비행장소로서의 전락 등 다른 안전상의 위험과 함께 언론을 통해서도 종종 보도된 바 있다[61]. 이러한 안전상의 위협을 가하는 사건들이 반복적으로 발생할 경우, 주민들은 근린 전체를 황폐화된 것으로 인지할 수 있으며 해당 근린의 정주성은 급속도로 악화될 가능성이 크다.

출처: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 5-4. 붕괴 위험에 처한 담장과 건물 벽체

61) 일례로, 창인동 철도관사 일대에서 빈집의 담장이 무너져 길을 막거나 원인모를 화재가 발생해 주민들의 불안과 불편이 심각하다는 내용이 보도된 바 있다(김진만, 2013a).

한편, 현장조사 과정에서 대문이 열려 있어 출입이 쉬운 빈집의 경우, 마당에 빈 소주병과 맥주 캔, 담배꽁초, 부탄가스 등이 나뒹굴고 있으며 불을 피운 흔적이 발견되기도 하였다. 이는 소유주에 의한 것이라기보다는 무단 침입의 흔적으로 판단되며, 자칫 화재로 이어질 수 있는 위험성을 보여준다. 간혹 구시가지의 공·폐가에서 노숙인들이나 청소년들에 의한 실화가 발생하기도 하는 등 실제적인 위험으로 발현되기도 하였다.

*그 전에는 빈집이 있을 때 학생들이. 불난 집도 있었어요. 빈집에 와서 놀고 담배도 피우고. (남중상인①, H1 거주)*

출처: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 5-5. 빈집의 개방되어 있는 출입구와 무단 침입의 흔적

**• 일상에 생활 방해를 야기하는 다양한 양상들**

유휴·방치부동산은 안전상의 문제뿐만 아니라, 쓰레기, 악취 등 다양한 생활 방해들을 야기한다. 하지만 주민들이 느끼는 불편의 정도에는 차이가 있으며, 안전상의 문제와 마찬가지로 본인에게 직접적인 피해가 발생하지 않을 경우 큰 문제로서 받아들이지 않는 모습이다.

**- 쓰레기, 악취, 해충 문제**

여러 가지 생활 방해들 중에서 가장 빈번하게 발생하고 잦은 민원이 발생하는 부분은 쓰레기 불법 투기와 그로 인해 야기되는 좋지 못한 미관과 악취 문제이다. 특히 쓰레기 문제의 경우 빈집 내에 한 번 투기가 시작되면 쉽게

해결하기 어렵다는 점에서 초기에 단속되지 못할 경우 주변에 누적적이고 지속적으로 부정적인 효과를 야기할 수 있다. 쓰레기 관련 민원이 발생하더라도 시에서는 빈집 내에 투기된 쓰레기의 경우 사유지 내에 버려진 것이므로 임의로 처리할 수 없고, 다만 공적 영역인 빈집 앞 골목에 있는 쓰레기는 수거 가능하며 쓰레기 불법 투기를 금한다는 내용의 표식 정도만 할 수 있다는 입장이다[62]. 따라서 빈집 내에 쓰레기 투기가 누적적으로 발생할 경우, 바로 인접하여 거주하는 주민들은 시각적, 후각적으로 큰 불편을 겪을 수밖에 없다. 특히 빈집의 경우 소유주와 연락이 닿지 않는 경우가 많아, 해당 문제의 처리가 요원하여 지속적인 불편을 겪는 주민들도 있는 것으로 확인되었다.

출처: 연구자 촬영(2016년 2월)

그림 5-6. 공·폐가 내 쓰레기 투기

*"(마당에 쌓인 쓰레기가 골목으로 흘러넘치고 있는 빈집) 옆에 사시는 분이 동사무소에서 어떻게 안 해주냐 이렇게 말씀하셨는데, 저는 그 집주인에 대한 정보를 알아야 통화라도 해보고 할 텐데, 동사무소에서 알려주시지 않으세요. 그래서 저는 손을 놓고 있어요." (동산주민①, H3 거주)*

이러한 공·폐가에 버려지는 쓰레기 문제는 안전상의 문제와 함께 종종 언론에서 심각하게 보도되기도 했다(장세용, 2010). 이를 통해, 남중동의 일부 폐가들에서 인근 주민들이 내다버린 쓰레기가 수거되지 못하고 적재된 채 방치되어, 특히 여름철 음식물 쓰레기로 인한 심한 악취와 각종 해충이 들끓어 주민 건강을 위협하고 있음을 알 수 있다. 해당 기사는 2010년도에 작성된 것

62) 2016. 1월 전화인터뷰 내용(익산시청 청소과 담당 공무원)

이지만, 2016년 현재 현장조사에서 확인한 결과 여전히 해당 문제가 지속되고 있는 것으로 확인되었다.

**- 야생동물 증식, 통행의 불편, 기반시설 설치 문제, 개발 지연 문제**

한편, 주민들은 빈집을 거점으로 번식하는 야생동물로 인해 불편을 겪거나, 폐가 내부에 무성히 자란 식물들이 담장 너머로 넘어와 통행에 불편함을 호소하기도 한다. 또한, 빈집 소유주들의 동의를 받기 어려워 도시가스 등 기반시설을 설치하는데 애로사항이 발생하기도 한다. 이는 상대적으로 기반시설이 열악한 구시가지의 환경 개선이 용이하지 못함을 단적으로 보여준다. 뿐만 아니라, 빈집 소유주와 연락이 닿지 않아 건축 행위에 필요한 협의를 하지 못하는 경우 빈집과 인접한 부지의 개발이 지연되기도 한다.

*"그 전에는 내로라는 부잣집이었는데, …… **두 노인 돌아가시니깐 나무만 무성하게 커서.** 거기 개나리꽃이 막 너울져가지고, 우리 걸어갈 정도는 안 걸리는 데 자전거 타고 가는 사람이 얼굴에 걸린대요. 그래가지고 **그거 쳐 달라고 민원이 들어와요**, 봄만 되면. 다 쳐도 그 놈의 개나리는 봄만 되면 너울너울. 그러니깐 해마다 쳐야 돼." (주현주민①, H2 거주).*

*"**도시가스 문제**가 저한테 가장 와 닿는 문제예요. 저희 집에 도시가스 설치 공사를 하려고 했는데요, 저희 집 주변에 빈집이 많이 있어요. 집 주인은 연락이 안 되고. 여러 집이 한꺼번에 신청을 해야 공사비용이 분담이 되는데요. **빈집을 건너 띄고 공사를 하려면 돈이 많이 들어서** 저희는 아직 신청을 못하고 있어요." (동산주민①, H3 거주)*

*"(공터 뒤 폐가들) 주인이 어디 가 사는지 몰라요. …… **현재 그 앞에 비어 있는 땅 주인이 거기다 건물을 짓고 싶은데, 그 안에 집들이 비어 있잖아요.** 그 주인들을 만나서 얘기를 하고 매입을 하든지 뭣을 하든지 건물을 지었으면 좋겠는데 주인을 몰라. **주인을 못 만나. 그래서 지금 거기다 짓지를 못하고 건물만 허물고 그러고 있어요.** 왜냐면 건물을 지으려면 길을 내던가 해야 되는데. 자기 땅이라고 해서 무작정 지으면 안 되잖아요." (남중주민①, H1 거주)*

### 4) 생활 불편을 줄이기 위한 주민 자체적인 노력

빈집으로 인한 생활 불편들은 근본적인 해결이 쉽지 않다. 주민들이 안전과 생활 불편 문제들로 인해 시에 민원을 넣어도, 시에서는 사유지라서 적절한 개입을 할 수 없다는 입장이다. 익산시에서는 빈집 증가에 따른 문제점들을 인지하고는 있으나, 사유재산에 대한 개입이 가능한 법·제도적 근거가 없고 기본적으로 빈집 관리를 소유주의 책임으로 보면서 방관하는 자세를 취하고 있다. 소유주에게 연락해 조치를 취하게 하는 것이 현재 시에서 할 수 있는 일의 전부이나, 이 또한 여의치 않다. 따라서 소유주와 연락이 되지 않거나 소유주가 죽고 나서 상속인과 연락이 닿지 않을 경우 관련 문제들을 해결하기 어려운 실정이다.

빈집의 출입구 폐쇄는 소유주가 할 수 있는 최소한의 악화 지연 행위로 볼 수 있다. 실제로 무단 침입이 불가능하게 조치를 취한 빈집의 경우 범죄, 화재, 쓰레기 적재 등의 문제들이 어느 정도 예방되고 있다.

> *"빈집이 있어도 거기 대문을 잠궈놨잖아. …… 사람은 안 살아도 누가 들어가진 못해 침입은 못해. 대문이 높고 담도 높아서. 불량배 애들이 와서 거기서 자거나 이상한 그런 것을 하거나 그런 것은 없어. 내가 수시로 돌지 다른 통장들하고." (주현주민②, H2 거주)*

또한, 이웃 주민들이 공적 영역을 관리함으로써 쾌적한 환경을 조성하는 등 유휴·방치부동산으로 인한 생활 불편들을 자체적으로 경감하고 있는 모습도 목격된다. 상대적으로 시간이 많은 고령자들이 공·폐가의 마당이나 철거 부지에 텃밭을 가꿈으로써 미관상의 불쾌함을 완화시키고 있으며, 통장 일을 전담하는 주민들이 쓰레기 불법 투기 방지, 해충 방역 등 다양한 봉사활동에 참여함으로써 근린 환경이 악화되는 것을 지연시키기도 한다.

> *"담장 같은 거 무너져. 그러면 우리가 가서 치우고 치켜 올리고 그래. **골목길 관리는 주민들이 하고 그래.** 거기 쓰레기 같은 것도 많이 모였었어. 그러면 **우리가 서로가 못 버리게 막 지켜 서서라도, 그러니깐 못 버려.**" (주현주민②, H2 거주)*

*"해충 같은 것도 없어. **남자 통장들이 모기 같은 거 방역 많이 해.** 봉사활동을 많이 하지. 통장들이 서둘러서 많이 해. 골목골목 또 돌고. 그리고 쓰레기가 많이 모이는 것 같으면 통장들이 회의할 때, 우리 청소 한 번 합시다 내가 말을 해." (주현주민②, H2 거주)*

*"쓰레기 던지는 집도 저기 하나 있는데. 못하게 동사무소에서 벌금 낸다고 써 붙이고. 일단 버리면 나는 그런 거 써 붙이라고 말해. 그렇게 써 붙이면 일단은 조금 덜 버려. 그리고 한 번 버리면 당연히 거기다가 자꾸 갖다 놔. 그러니깐 **내가 돌아다니면서 한 개만 있어도 내가 치워버려. 암튼 누구라도 눈에 띄기만 하면 벌금 십 만원입니다, 내가 그래.** …… 진짜로 십 만원 낸 사람도 있어. **그걸 내게끔 만들어야 그 사람이 무서워서 안 버려.**" (주현주민①, H2 거주)*

공·폐가나 노후·불량주택이 집중되어 있는 근린에서는 가로등 파손과 관련된 민원들이 많이 발생하고 있으며[63], 시에서도 가로등 수리 및 설치에 대해서는 어느 정도 신속하게 대처하고 있는 모습이다. 이는 행정에 의한 최소한의 악화 지연 행위로 볼 수 있으며, 이를 통해 주민들의 안전에 도움을 주고 있다.

*"밤에는 그렇게 어둡거나 하지 않아요. **내가 통장을 하면서 방범등이라고 하나 보안등이라고 하나 설치를 많이 했어요. 동사무소 가서 얘기를 해가지고.** …… 그래서 우리 동네는 보안등이 많이 설치되었다고 봐야 돼. 골목골목마다 훤해요. 100%는 아니지만. 어두운 곳은 많이 없다고 봐야지." (남중상인①, H1 거주)*

한편, 유휴·방치부동산이 일부 철거되고 비워지면서 과거 빽빽하게 형성되었던 주거지가 서서히 저밀의 여유 있는 공간으로 변모되고 있다. 이러한 빈 공간을 활용한 텃밭 가꾸기가 보편화되면서 이전에 부족했던 녹지 공간이 확충되고 생태적 기능이 제공되는 등 주민들은 쾌적한 저밀의 환경 조성에 이바지하고 있다. 이처럼 고령의 주민들은 유휴·방치부동산 고착화에 영향을 미치기도 하지만 동시에 그로 인한 문제를 경감시키는 노력도 하고 있다.

63) 2016. 2월 인터뷰 내용(동산동 주민센터 및 남중동 주민센터 담당 공무원)

*"빈 땅에서 빈집에서 다 그냥 집도 허물어지고 없애고 그래서* ***그 빈터에 사람 안 살아도 동네 분들이 가서 담장 돌막이라도 쌓아서 파도 심고 시금치도 심고 어른들이 다 그래.*** *…… 몇 명이 조금씩 갈라서 다 사이좋게 하고 살어. 돌멩이 같은 거 주워 내서 하고 그래. …… 집이 허물어지고 해도 그냥 놔두는 데가 없어. 다 나이 들고 그런 분들이라 뭐라도 심지. 부추도 심고 콩도 심고 다 심잖아." (주현주민②, H2 거주)*

*"텃밭 같은 경우, 대게가 땅 주인이 와서 그거 짓는 사람은 없어요. 드물어. 이웃에 사는 사람들이 공터로 있으니깐 어떤 사람들은 무단 전입하는 것처럼 말도 없이 짓는 사람도 있고, 어떤 사람들은 빈 땅으로 있으니깐 이웃에 아는 사람들한테 상추를 심어 먹으라든가 이런 사람들이 또 있어요.* ***가만히 빈 땅으로 있는 것보다도 좋지요. 생산적인 거니깐.*** *" (남중상인①, H1 거주)*

이처럼 구시가지에 산적한 유휴·방치부동산을 어떻게 관리하느냐에 따라 기존에 열악한 저층 고밀의 공간구조가 쾌적한 저층 저밀의 공간구조로 전환될 수 있는 가능성을 가진다. 난개발을 미연에 방지하고 쾌적한 방향으로 공간 변화가 이루어질 수 있도록 도시 차원의 전략과 가이드라인이 요구되는 시점이다.

# 제 6장 결론 및 시사점

## 1. 요약 및 결론

저성장-인구감소 시대에 직면하면서 도시 공간에 대한 수요가 변화되고 있다. 이러한 맥락에서 많은 중소도시들은 구도심 및 구시가지 내 빈집, 빈 점포뿐만 아니라 도시별 특성에 따른 다양한 유형의 유휴·방치부동산 발생을 경험하고 있다. 이에 따라, 최근 유휴·방치부동산 활용 방안을 모색하는 연구들이 활발히 이루어지고 있으며, 유휴·방치부동산의 관리·활용이 도시계획 분야의 주요 이슈로 떠오르고 있다. 특히 인구가 감소하는 중소도시들에서는 부동산에 대한 수요와 투자 매력도가 낮아, 유휴·방치부동산의 재이용이 어려울 뿐만 아니라 도시 내에 유휴·방치부동산이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 유휴·방치부동산을 효과적으로 유지·관리하는 안정화 전략과 함께, 유휴·방치부동산의 발생 자체를 예방하는 선제적 노력이 필요하다. 본 연구는 이러한 배경 하에서, 장기간 인구감소를 경험하고 있는 익산시를 사례로 하여 유형별 유휴·방치부동산의 발생 특성을 도시 및 근린 차원에서 분석하고, 더 나아가 유휴·방치부동산 발생을 예방하고 관리하기 위한 정책적 시사점을 도출하는데 목적을 두었다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 익산시 유휴·방치부동산의 유형별 공간분포를 분석한 결과, 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산은 구도심과 구시가지 일대에 집중 분포하며, 산업 및 공공 유휴·방치부동산은 주로 도심 외곽에 분산되어 발생하고 있으나 최근 들어 도심부에서도 발생하는 경향을 보였다. 유휴·방치부동산 발생의 가장 두드러진 특징은 신시가지 개발에 따른 구도심과 구시가지 쇠퇴로 인하여 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산이 대량 발생하고 있다는 점이다. 이와 더불어, 주로 도심 외곽에서 발생해 온 폐교가 최근 구시가지 일대에서도 발생하기 시작했으며, 이러한 흐름은 가까운 장래에 더욱 심화될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 유휴·방치부동산 발생의 촉발 요인을 유형별로 분석한 결과, 산업 및

공공 유휴·방치부동산은 사회구조적 요인이나 정책적 요인 등 주로 외부적 요인에 의해 발생되며 비교적 발생 과정이 복잡하지 않은 반면, 주거 및 상업·복합 유휴·방치부동산은 다양한 내·외부적 요인들과 주요 행위자들의 심리·행태 요인이 복합적인 상호작용을 거쳐 발생하고 있다. 한편, 구도심과 구시가지에서의 유휴·방치부동산 발생의 주된 요인은 신시가지 개발에 따른 것으로 볼 수 있으나, 이와 연계된 다양한 촉발 요인들에 의해 유휴·방치가 더욱 증폭되고 있다. 주거용의 경우 주택의 물리적 노후화와 소유주의 고령화, 상업·복합용의 경우 공시지가와 실거래가 차이에 따른 제도 악용 및 낙후된 상업 환경, 폐교의 경우 관리책임기관의 소극적 활용 방침 등에 의해 부동산의 유휴·방치가 촉진된다고 볼 수 있다. 또한, 민간 소유인 주거 및 상업·복합 부동산의 유휴·방치는 주요 행위자들의 심리·행태 요인에 의해 직접적인 영향을 받는 것으로 분석되었다. 주거용의 경우 소유주의 결정이, 상업·복합용의 경우 소비자의 선호 변화가 유휴·방치부동산 발생에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 주거 유휴·방치부동산 발생은 공간적 자기상관성을 갖고 있으며, 이에 따라 구도심 일대에서 강한 공간적 군집을 형성하고 있다. LISA 분석 결과, 주거 유휴·방치부동산의 지표들인 공·폐가 수, 노후·불량주택 수, 불량접도 주택 수, 과소필지 주택 수, 단수 주택 수 모두 중앙동과 그 인접 지역을 중심으로 공간적 군집을 형성하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 공·폐가 군집은 노후·불량주택이나 불량접도 주택의 군집과 더욱 강하게 연관되어 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 주거 유휴·방치부동산 군집 지역 가운데 현장조사를 통하여 유휴 및 방치가 모두 나타나는 부동산들이 특히 밀집되어 있는 사례 지구를 선정하고 해당 지구의 특성과 실태를 파악하였다. 그 결과, 대체로 공가보다 폐가가 많았으며, 상당수의 주택들이 이면도로의 불량접도 필지에 위치하거나 지붕구조가 불량한 것으로 나타나 향후 공·폐가 발생이 더욱 가속화될 가능성이 높다. 또한, 사글세 10만원 수준의 낮은 임대료와 1㎡당 20만원 미만의 공시지가를 보이는 등 부동산 가격이 매우 낮게 형성되어 있으며, 주로 장기 거주한 고령 소유주들과 경제적으로 매우 취약한 임차인들이 거주하고 있었다. 따라서 주거 유휴·방치부동산 사례 지구의 현 상황이 지속될 경우, 가까운 장래에 무(無) 거주 지역으로 소멸하게 될 가능성도 배제할

수 없다.

한편, 상업·복합 유휴·방치부동산 군집 지역은 점 패턴 분석 결과 중앙동의 일반상업지역을 중심으로 형성되어 있었다. 해당 군집 지역에서는 중앙시장의 빈 점포 발생도 두드러졌다. 앞서와 같이 현장조사를 통해 상업·복합 유휴·방치부동산 사례 지구를 선정하여 특성 및 실태를 분석한 결과, 여러 블록에 걸쳐 상업·복합 유휴·방치건물들이 면(面)적으로 발생하고 있었으며, 유휴·방치 상업·복합건물의 비율이 전체 상업·복합건물의 약 30%에 이르는 등 상업 공간의 활용 수준이 극히 낮았다. 한편, 과소필지 비율이 상당히 높게 나타나 향후 부지 개발의 제약 요건이 될 소지가 있으며, 높은 공시지가에 비해 훨씬 낮은 실거래가, 극히 낮은 임대 수요가 형성되어 있었다. 또한, 사례 지구들에서는 각종 거리 조성 사업 등 물리적 개선 노력이 꾸준히 이루어져왔으나, 그 효과는 미미한 것으로 파악되었다.

넷째, 익산시 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서 고착화 현상도 동반되고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에서 발생한 공·폐가가 시간적으로 고착화되면서 악화를 동반하는 경향을 보였으며, 그 주변으로 공·폐가 발생이 확산되면서 고착화를 더욱 강화시키고 있었다. 공·폐가의 고착화 요인을 추출하기 위해 이항 로짓 분석을 실시한 결과, 근린의 물리적 환경 특성은 고착화에 유의미한 영향을 주지 못하는 반면, 공·폐가 부지 특성과 입지, 근린의 고령자 비율이 고착화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 주거 유휴·방치부동산 발생의 주요 촉발 요인은 신시가지로의 주거 이동과 주택의 노후화 및 주민의 고령화라고 볼 수 있으나, 이를 더욱 고착화시키는 요인은 접도여건의 불량, 협소한 필지, 이면도로 등 취약한 부지 조건이라고 볼 수 있다. 공·폐가 부지의 도로 접근성 유무가 강력한 요인으로 도출된 이유는 해당 부지 내로 차량 접근이 어려워 공·폐가의 철거나 리모델링, 신축 시에 상당한 제약이 따르기 때문이다. 한편, 사례 지구 주민들을 심층 인터뷰한 결과, 대체로 주거 유휴·방치부동산에 대한 무관심과 유휴·방치 경관의 일상화에 따른 무력감을 드러냈다. 이와 동시에 고령의 주민들은 유휴·방치부동산으로 인한 불편함을 자체적으로 경감하고 커뮤니티를 유지하기 위해 노력하고 있었다. 하지만 이들이 이주하거나 사망할 경우, 해

당 커뮤니티의 유지 가능성이 희박한 상태이다. 따라서 이러한 커뮤니티들을 어떻게 관리해 나갈지에 대한 전략 수립이 필요하다.

본 연구의 학술적 의의는 다음과 같다. 첫째, 아직까지 다양한 유형의 유휴·방치부동산을 포괄하여 다룰 수 있는 개념이 부재하고, 각 유형별 유휴·방치부동산의 발생 정도를 측정하는 방법을 제시한 연구는 찾아보기 힘들다. 이러한 점에서, 본 연구는 기존의 관련 개념들을 포괄적으로 수용하는 '유휴·방치부동산' 개념을 정립하였다. 또한, 유휴·방치부동산을 주거, 상업·복합, 산업, 공공으로 유형화하여 각각의 측정 기준과 지표를 제시하였으며, 특히 국내에서 활용 가능한 다양한 자료들을 수집·가공하여 유형별 유휴·방치부동산의 발생량을 보다 간편하고 적실하게 측정하는 방법을 제시하였다. 이는 유휴·방치부동산의 측정과 분석을 위한 토대로서 활용될 수 있다.

둘째, 유휴·방치부동산과 관련된 국내외 선행연구들을 폭넓게 고찰하고, 유휴·방치부동산의 발생 요인, 공간적 군집과 고착화, 유휴·방치부동산이 근린환경에 미치는 영향력에 관한 주요 내용들을 정리하여 유휴·방치부동산 연구를 위한 이론적 토대를 구축하였다. 이를 통해 기존의 유휴·방치부동산 관련 연구들에 대한 전반적인 이해를 도왔다는 점에서 의의를 가진다.

셋째, 실증분석을 통해 주거 유휴·방치부동산 발생이 공간적 자기상관성을 가지고 군집을 형성하며, 시간이 경과함에 따라 군집 지역 내 유휴·방치부동산 발생이 고착화되고 확산되면서 군집 지역을 강화하고 있음을 밝혔다. 유휴·방치부동산은 분산되어 있을 때보다 공간적으로 군집을 형성할 때 주변에 미치는 영향력이 더욱 커지므로, 유휴·방치부동산 군집 지역에 대한 우선적인 관리가 필요하다. 더 나아가 유휴·방치부동산이 적절히 관리·활용되지 못하고 고착화되는 경우 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있다는 점을 고려해봤을 때, 고착화 요인 및 과정을 분석한 본 연구는 이러한 문제로 인해 많은 어려움을 겪고 있는 도시들에 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 즉, 익산시와 유사한 현상이 나타나는 우리나라의 많은 중소도시들에 본 연구의 분석 내용을 적용할 수 있다는 점에서, 향후 유휴·방치부동산 연구의 길잡이가 될 수 있다.

넷째, 유휴·방치부동산 관련 선행연구들의 경우 개별 부지나 건물, 또는 지구 차원에서 유휴·방치부동산에 대한 접근을 시도하였기에 단편적이고 부분적

인 연구 결과들을 보여주었다. 이에 비해 본 연구는 도시 전체적인 차원에서 다양한 유형의 유휴·방치부동산을 다루었을 뿐만 아니라, 도시 전체-격자-군집 지역-행정동-통 등 필요에 따라 분석의 공간 단위를 유연하게 달리하였다. 또한, 밀착형 현장조사와 주민 등 관계자들과의 심층 인터뷰를 통해, 유휴·방치부동산 실태에 대한 현장감 있는 분석을 제공하였다. 더 나아가 고착화에 대한 주민들의 인식 수준까지 파악하였다는 점에서, 포괄적이고 총체적인 시각에서 유휴·방치부동산을 분석하였다.

## 2. 시사점 및 연구의 한계

인구 감소를 경험하고 있는 대다수 도시들에서는 유휴·방치부동산의 문제점을 최소화하고 유휴·방치부동산의 발생 자체를 선제적으로 예방하고 관리하는 정책 수립이 최우선 과제라고 볼 수 있다. 그러나 아직까지 인구감소, 경제 침체를 겪고 있는 도시들에 대한 도시재생 정책에서도 유휴·방치부동산 문제를 구체적이고 직접적으로 다루지 못하고 있다. 또한, 우리나라의 경우 아직까지 유휴·방치부동산의 발생을 예방하고 적절히 관리·활용하기 위한 법·제도 구축이 미약한 상태이며, 국내 선행연구들은 특정 유휴·방치부동산의 활용 방안에 주목한 연구들이 대부분이다.

도시 차원에서 발생하는 유휴·방치부동산을 효과적으로 예방하고 적절히 관리·활용하기 위해서는 먼저 다양한 유형의 유휴·방치부동산의 공간분포와 촉발 요인을 파악할 필요가 있다. 이와 더불어 부정적인 영향이 더욱 심각하게 나타날 수 있는 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화 현상에 주목하여, 해당 유형의 유휴·방치부동산의 실태를 좀 더 자세히 분석하고 진단하는 것이 시급하다. 촉발 요인은 유휴·방치부동산 발생을 예방하는데 있어서, 고착화 요인은 유휴·방치부동산이 악화되면서 부정적인 영향을 발생시키는 것을 감소하고 지연되도록 관리하는데 있어서 매우 중요한 단서가 될 수 있다. 특히 예방 전략을 통해 유휴·방치부동산의 발생 자체를 막는 것이 불가능 할 경우, 기존의 유휴·방치부동산이 고착화될 수 있는 요인들을 잘 파악하여 적절히 대처해나가는 것이 현명하다.

이러한 관점에서 본 연구는 익산시를 대상으로 하여, 도시 차원에서 유휴·방치부동산 발생의 공간분포와 촉발 요인을 유형별로 분석하고, 특히 공간적 군집 및 고착화 현상에 주목하여 군집 지역의 특성과 실태, 고착화 요인 및 과정 등을 밝힘으로써, 유휴·방치부동산의 예방과 관리·활용에 대한 시사점을 도출하였다. 이를 세부적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 중앙 정부와 지자체들은 유휴·방치부동산에 대한 안정화 전략을 효과적으로 추진하기 위해, 유휴·방치부동산이 고착화되는 요인 및 과정에 더욱 주목해야 한다. 현재 공공에서 시행 중인 정책의 대상은 대체로 개별 유휴·방치부동산(예: 빈집)이다. 하지만 본 연구를 통해 유휴·방치부동산이 군집을 형성하면서 고착화되고 있으며, 군집 및 고착화 지구의 실태가 상당히 열악하여 공공의 개입이 시급함을 알 수 있다. 특히, 주거 유휴·방치부동산 고착화 과정에서 악화를 예방하거나 지연시키는 전략이 요구된다. 이를 위해서는 본 연구를 통해 밝혀진 고착화 요인을 토대로 하여, 차량 접근이 힘든 공·폐가 부지의 대안적인 철거 방식을 고민하는 등 보다 세밀한 전략이 필요하다. 반면 주민의 고령화 문제는 직접적인 해결이 어려우므로, 가까운 미래에 주택 노후화와 주민의 고령화에 따른 근린의 소멸 가능성을 충분히 예상하고 이에 대비해야 한다. 한편, 소유주의 결정과 태도가 주거 유휴·방치부동산의 발생 및 고착화에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타남에 따라, 이에 대한 실제적인 대응책 마련이 필요하다.

최근 지자체 빈집 관련 조례들이나 현재 입법 추진 중인 빈집특례법(안)에서 공공이 빈집에 개입할 수 있는 근거와 범위를 규정하려는 노력이 이루어지고 있다. 하지만 이는 빈집 관리에 대한 공공의 역할과 권한을 다루는 것으로서, 소유주의 책임과 의무에 대한 내용은 상당히 빈약하다. 현행 빈집 관련 조례들에서 소유자의 책무에 대해 간단하게나마 언급하고 있으나, 이는 권고사항에 불과할 뿐이며 강제력이 없어 실효성이 떨어진다. 따라서 소유주의 책임과 의무에 대한 내용을 좀 더 강하게 명시하고 필요 시 강제력을 부여함으로써, 민간 차원에서 자율적인 안정화 노력이 이루어질 수 있도록 실질적인 법·제도적 장치를 마련해야 한다. 아울러 재정적 능력이 현저히 떨어져 유휴·방치부동산 유지 관리의 책임과 의무를 원활히 수행하기 어려운 소유주에 한

해서는 공공 차원에서의 실질적인 지원과 개입이 이루어질 수 있어야 한다.

둘째, 공공의 개입이 필요한 밀집 지구와 고착화 지구를 추출하고 유휴·방치부동산 관리에 대한 도시 정책 방향을 수립하기 위해, 도시-근린 차원의 이원적 모니터링 시스템 구축이 중요하다. 최근 들어 지자체들의 빈집 관련 조례 제정이 증가하고 있으며, 조례상에 지자체장이 빈집정보관리시스템을 구축·운영하도록 규정하고 있는 경우가 많다. 하지만 이에 대한 구체적인 방안 수립은 미흡한 실정이다. 이에 따라, 도시 차원에서는 본 연구에서 제시한 유형별 유휴·방치부동산 측정 지표들을 이용하여 잠재적 유휴·방치부동산까지 포괄적으로 고려하는 상시적인 모니터링 시스템을 구축함으로써, 도시계획의 기본 방향 설정, 우선적인 관심 지역 선별 등에 활용할 수 있다. 또한, 근린 차원에서는 도시 차원의 모니터링을 통해 밝혀진 유휴·방치부동산의 군집 및 고착화 지구에 대한 현장 밀착형 모니터링 시스템을 구축해야 한다. 이와 관련하여 동주민센터와 통장 제도를 적극적으로 활용하는 전략이 필요하다.

셋째, 법·제도상의 유휴·방치부동산을 정의하는 기준과 범위에 대한 재검토 및 보완이 필요하다. 현행 빈집 관련 법령이나 조례들에서는 대체로 유휴 상태나 유휴 기간을 기준으로 하여 정책의 대상이 되는 빈집을 규정하고 있다(부록 1 참조). 2016년 6월 현재 우리나라 빈집 관련 조례들에서, 빈집은 대체로 '사람이 거주하지 않거나 사용하지 않는 주택이나 건축물'로서 정의되며, 별도의 기간을 언급하지 않거나 (거주 또는 사용 여부를 확인한 날로부터) 1년 이상(익산시의 경우 2년 이상) 거주 혹은 사용하지 않는 경우 빈집으로 규정하고 있다. 하지만 본 연구를 통해 주변 지역에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 더욱 큰 '방치 상태'에 대한 고려가 매우 중요함을 알 수 있다. 주거 유휴·방치부동산 사례 지구 분석을 통해 알 수 있듯이, 상당히 열악한 상태의 방치 주택이 비게 될 경우 즉시 폐가로 전환될 수 있다. 따라서 '유휴 상태' 뿐만 아니라 '방치 상태'도 유휴·방치부동산을 규정하는 중요한 기준으로 적용되어야 한다.

최근 건축법상의 빈집 관련 조항 신설, 빈집특례법(가칭)의 입법 추진, 지자체의 빈집 정비 관련 조례 제정 증가 등 도시지역에서 발생하는 빈집 정비에 대한 관심이 커지고 있다. 하지만 보다 효과적이고 적실한 정책 시행을 위

해서는 빈집 기준에 대한 재검토와 함께, 적어도 유휴·방치부동산이 밀집되어 있는 지구 단위별 물리적 개선과 거주자에 대한 지원 노력이 동시에 이루어져야 할 것이다. 한편, 익산시에서는 공·폐가 발생이 노후·불량주택 및 불량접도 주택과 매우 높은 상관성을 가지는 것으로 나타났다. 따라서 현재 빈집뿐만 아니라 노후·불량주택이나 불량접도 주택 등 잠재적인 빈집을 포함하는 관리 전략이 요구된다. 또한, 주거 유휴·방치부동산 군집 지역에 주목하여 현재 노후·불량주택이 빈집으로 전환되지 않도록 예방하거나, 심각한 문제를 발생시키지 않도록 근린 차원에서 관리해나가는 노력도 함께 이루어져야 한다. 더 나아가, 현재 주거 유휴·방치부동산에 집중된 정책적 관심을 확대하여 다양한 유형의 유휴·방치부동산을 관리해 나갈 수 있는 폭넓은 법·제도 마련이 필요하다.

넷째, 모든 유형에 걸쳐 유휴·방치부동산 발생의 가장 주요한 촉발 요인은 신시가지 및 신규 산업단지 조성 등 시가화면적 확대로 나타났다. 따라서 시가화면적 확대 위주의 도시계획 방향에 대한 수정이 시급히 요구된다. 뿐만 아니라, 유형별 유휴·방치부동산의 촉발 요인과 양상이 다르기 때문에 도시재생 정책 수립 시, 각 유형의 발생 특성에 맞는 예방 전략을 고려해야 한다. 일례로, 상업·복합용 부동산의 유휴·방치를 촉발하는 요인들은 매우 복잡하며, 선행연구들을 통해 파악되지 못한 지역 특성에서 기인한 촉발 요인들이 존재했다(가령, 공시지가와 실거래가 차이에 따른 제도 악용, 환경위생법 기준에 맞지 않는 상업 환경으로 인한 입주 업종 제한 등). 이러한 분석 결과는 도시재생 정책에서 부동산 유휴·방치의 다양한 촉발 요인들에 대한 고려 없이 주로 물리적 개선에만 초점을 두어온 그간의 구도심 상업 활성화 정책이 왜 효과를 거두기 어려웠는지 설명해준다. 따라서 부동산의 유휴·방치를 효과적으로 예방하기 위해서는 부동산 유형에 따른 유휴·방치의 촉발 요인을 면밀히 검토하고, 이를 바탕으로 한 정책이 시행되어야 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 본 연구의 분석 내용은 익산시와 유사한 도시 성장과정을 겪어온 다른 도시들의 도시재생 정책을 수립하는데 있어서도 유용할 수 있다.

하지만 익산시의 분석 내용을 보편적 논의로 확대하는 데는 일정 부분 한계가 존재한다. 그러므로 다른 중소도시들을 대상으로 하여 유휴·방치부동산의

발생 특성을 밝히는 연구들이 지속적으로 수행될 필요가 있다. 이를 통해 중앙 정부 및 지자체들은 도시 간 보편성과 차별성을 확인하고, 좀 더 효과적인 정책 방향을 설정해 나가야 한다. 한편, 본 연구에서는 주거, 상업·복합, 산업, 공공 등 유형별 유휴·방치부동산의 발생 특성을 밝히고, 특히 군집 및 고착화 현상이 나타나는 주거와 상업·복합 부동산에 초점을 두어 분석을 수행하였다. 하지만 도시별 특성에 따라 주로 발생하는 유휴·방치부동산의 유형은 다를 수 있으며, 군집 및 고착화 현상이 나타나는 부동산 유형 역시 익산시와는 차이가 있을 수 있다. 따라서 향후 연구들을 통해, 본 연구에서 상세히 다루지 못한 유휴·방치부동산 유형에 대한 심도 깊은 논의가 이루어지길 기대한다.

본 연구에서는 익산시의 주거 유휴·방치부동산 발생 현황을 고려하여, 단독주택에서의 유휴·방치에 좀 더 초점을 두었다. 하지만 도시별로 주택 재고가 다르므로, 주택 유형별 유휴·방치 수준은 도시마다 차이가 있을 수 있다. 일례로, 여수시의 경우 단독주택의 유휴·방치 문제와 함께 최근 임대아파트의 유휴·방치 문제도 함께 제기되고 있다. 따라서 향후 연구들에서는 다양한 주택 유형별 유휴·방치의 특성과 실태에 대해서 상세히 다룰 필요가 있다. 한편, 본 연구에서는 자료의 한계로 인해, 익산시의 유휴·방치부동산 발생 특성을 시계열적으로 충분히 분석하지 못했다. 향후 유연적인 공간 단위(행정동, 통, 국가기초구역, 필지 등)에서 다양한 유휴·방치부동산 연구들이 이루어지기 위해서는 무엇보다 시계열적 자료의 구축이 절실히 요구된다.

# 참 고 문 헌


강태원 (2014. 4. 14). 왕궁보석가공단지분양 전무 '80억 들여 목초지 조성한 꼴'. 전주매일신문.

강현규 (2015. 1. 18). 공사 중단된 주택건축물 '도심속 흉물'. 전북일보.

곽수정 (2007). 유휴공간의 문화공간화를 위한 콘텐츠 연구. 국민대학교 박사학위논문.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 법률 제13681호 (2016).

김광중 (2010). "한국 도시쇠퇴의 원인과 특성". 한국도시지리학회지, 13(2), 43-58.

김광중·박현영·김예성·안현진 (2010). "도시 내 지구차원(地區次元)의 쇠퇴실태와 양상". 한국도시지리학회지, 13(2), 27-42.

김동한·서태성·이미영·한우석·임지영·김현아 (2015). 국토 유휴공간 현황과 잠재력 분석 연구. 국토연구원.

김연진 (2009). "유휴공간 문화적 활용의 의의와 방향". 문화정책논총, 21, 185-207.

김진만 (2013. 3. 11. a). 무너지고 쓰러진 구도심 빈집들. 전북일보.

_____ (2013. 7. 31. b). 익산 옛 경찰서 활용방안 급하다. 전북일보.

_____ (2014. 5. 12). 옛 동익산역 부지 흉물화 심각. 전북일보.

김현주 (2013. 9. 24). 익산 귀금속공단연합회 공단활성화 촉구. 전북도민일보.

_____ (2015. 12. 25). [익산시 주요현안 점검]⑤ 2016년 최대 과제. 전북도민일보.

김현주·이상호 (2011). "유휴공간 재활용 계획에 나타나는 도시재생개념의 영향분석 - 기존 연구에 등장하는 계획 사례를 중심으로". 대한건축학회 논문집 계획계, 27(6), 103-112.

김화욱 (2013. 4. 12). 익산시 중앙동 구 도심특화거리 재정비 마무리. 뉴시스.

농어촌정비법. 법률 제12963호. (2016).

민법. 법률 제13125호. (2016)

백나영·민찬홍 (2002). "도시공간의 유휴공간 활용방안에 관한 연구 - 서울시내의 유휴공간을 중심으로". 디자인포럼21, 5, 163-195.

손은정·맹희영·이희연 (2015). "공폐가 밀집지역의 시·공간 패턴과 근린 부동산 가격에 미치는 영향 - 부산광역시를 대상으로". 부동산분석, 1(1), 71-90.

엄철호 (2011. 12. 8). 익산 7080 추억의 장소는. 전북일보.

오삼규 (2012. 8. 27). 유령 분양설명회 '경보'. 소통신문.
오승훈 (2015). 익산시 구도심의 빈집 형성에 관한 연구: 중앙동을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
오준걸·김광현 (2011). "유휴 입체공간의 개념과 '공간재생' 계획특성 연구". 한국건축학회논문집 계획계, 27(7), 87-95.
우병희 (2015. 11. 2). 구 동익산역 일원 나눔 숲 추진. 전라일보.
우주희·김종대·전고필 (2009). 유휴시설을 활용한 지역문화공간 조성 연구. 문화체육관광부.
우창수 (2015. 4. 24). 17년 끌어온 '동부시장 재건축' 물거품. 익산열린신문.
유승수·문준경·고재찬·채병선 (2014). "도심활성화사업의 효과분석을 통한 도시재생 방안 연구 - 전주시 도심쇠퇴 및 도심활성화사업 전후의 비교를 중심으로". 국토계획, 49(7), 33-51.
유재윤·차미숙·안홍기·김은란·박정은·서민호·정소양·박재현·김태영·김용환·류태희·전성연·김영하 (2013). 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 국토연구원.
이덕진 (2014). 유휴공간을 재활용한 문화공간 구축에 관한 연구. 경성대학교 박사학위논문.
이성우·민성희·박지영·윤성도 (2005). 로짓·프라빗모형 응용. 서울: 박영사.
이종근 (2013. 7. 3). '무인역' 문화관광자원으로 활용한다면. 새전북신문.
이지선·성현곤 (2010). 폐철도부지 활성화 방안 기초 연구. 한국교통연구원.
이춘희 (2011). "폐철도 부지를 활용한 서울의 녹지축 재생". 건축, 55(10), 29-32.
이화룡·조창희·하봉운·동재욱·김현호 (2012). "도시내 미활용 학교부지의 효율적 활용에 관한 연구 - 인천광역시 초등학교를 중심으로". 한국교육시설학회논문집, 19(4), 39-48.
이희연·노승철 (2012). 고급통계분석론. 파주: 법문사.
이희연·한수경 (2014). 길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나. 안양: 국토연구원.
익산시 (2007). 2025년 익산시 도시기본계획. 익산: 동 기관.
_____ (2011). 익산시 도시개발사업 현황(내부자료). 동 기관.
익산시 건축조례. 전라북도익산시조례 제1507호 (2015).
익산시 도시지역 빈집 정비 지원 조례. 전라북도익산시조례 제1563호 (2016).

익산시 문화예술의 거리 조성 및 지원 조례. 전라북도익산시조례 제1443호 (2015).
익산시 통·리 및 반 설치조례. 전라북도익산시조례 제1476호 (2015).
임유경·임현성 (2012). 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구. 건축도시공간연구소.
임정아·김태영·박중신 (2008). “청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관한 조사연구”. 한국주거학회 학술발표대회 논문집, 2008(2), 278-283.
장세용 (2010. 2. 18). 익산 신중앙시장 뒷편 빈집들 흉물화. 전북일보.
전라북도지사 (2003). 전북도시계획 100년사. 전주: 전라북도 건설행정과.
전라북도 지역정책과 (2015. 1. 29). 익산 제4산업단지 준공으로 산업용지 공급 만전(보도자료). 동 기관.
전영미·김세훈 (2016). “구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구”. 한국도시설계학회지, 17(1), 83-100.
정성헌 (2013. 5. 8). 익산 중앙동 특화거리 ‘새단장’. 새전북신문.
채수환·이석한·김승대 (2006). 익산향토지 Ⅱ(익산문화총서 21). 익산: 익산문화원.
최영수 (2015. 9. 14). 전북 첫 행복주택, 익산 인화동에 이달 착공. 연합뉴스.
최재필·이윤재·유정원·변나향·문근종 (2010). “사회취약계층 주거지원을 위한 폐교시설 활용계획”. 대한건축학회논문집 계획계, 26(3), 3-11.
통계청 (2012). 장래인구추계. 대전: 동 기관.
하창호·곽희종·김현숙 (2013). “근린재생을 위한 노후 저층주거지 내 공지 및 폐가의 활용방안 및 텃밭조성에 관한 연구”. 한국도시설계학회지, 14(6), 81-93.
한수경·이희연 (2016). “유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로”. 한국도시지리학회지, 19(1), 1-16.

Accordino, J. and Johnson, G. T. (2000). “Addressing the vacant and abandoned property problem”. *Journal of Urban Affairs,* 22(3), 301-315.
Anselin, L. (1995). “Local indicators of spatial association-LISA”. *Geographical Analysis*, 27, 93-115.

Berger, A. (2006). *Drosscape: Wasting Land in Urban America*. New York, NY: Princeton Architectural Press.

Bowman, A. O'M. and Pagano, M. A. (2000). "Transforming America's cities: Policies and conditions of vacant land". *Urban Affairs Review,* 35(4), 559-581.

_____ (2004). *Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategies*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Branas, C. C., Cheney, R. A., MacDonald, J. M., Tam, V. W., Jackson, T. D. and Ten Have, T. R. (2011). "A difference-in-differences analysis of health, safety, and greening vacant urban space". *American Journal of Epidemiology,* 174(11), 1296-1306.

Bridges, E. (1987). *Surveying Derelict Land*. London: Clarendon.

Burchell, R. W. and Listokin, D. (1981). *The Adaptive Reuse Handbook: Procedures to Inventory, Control, Manage, and Reemploy Surplus Municipal Properties*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.

Burkholder, S. (2012). "The new ecology of vacancy: Rethinking land use in shrinking cities". *Sustainability,* 4, 1154-1172.

Cohen, D. A., Mason, K., Bedimo, A., Scribner, R., Basolo, V., and Farley, T. A. (2003). "Neighborhood physical conditions and health". *American Journal of Public Health,* 93(3): 467-471.

Community Research Partners and ReBuild Ohio. (2008). *$60 Million and Counting: The Cost of Vacant and Abandoned Properties to Eight Ohio Cities.* Columbus, OH: Author. Retrieved February 10, 2016, from http://www.greaterohio.org/files/policy-research/execsummary.pdf

Davidson, M. and Dolnick, F. (Eds.) (2004). *A Planners Dictionary. Planning Advisory Service Report Number 521/522*. Chicago, IL: American Planning Association.

Eastern Pennsylvania Organizing Project and the Temple University Center for Public Policy (EPOP and Temple University). (2001). *Blight Free Philadelphia: A Public-private Strategy to Create and Enhance Neighborhood Value*. Philadelphia, PA: Temple University.

Econsult Corporation, Penn Institute for Urban Research and May 8 Consulting. (2010). *Vacant Land Management in Philadelphia: The Costs of the Current System and the Benefits of Reform*. Philadelphia, PA: Redevelopment Authority of the City of Philadelphia.

Garner, B. A. (2009). *Black's Law Dictionary. (9th ed.).* St. Paul, MN: West.

Garvin, E. C., Cannuscio, C. C. and Branas, C. C. (2013). "Greening vacant lots to reduce violent crime: a randomised controlled trial". *Injury Prevention,* 19(3), 198-203.

Geary, R. (1954). "The contiguity ratio and statistical mapping". *Incorporated Statistician,* 5, 115-145.

Greenberg, M. R., Popper, F. J. and West, B. M. (1990). "The TOADS: A new American urban epidemic". *Urban Affairs Quarterly,* 25(3), 435-454.

Greenberg, M., Lowrie, K., Solitare, L. and Duncan, L. (2000). "Brownfields, TOADS, and the struggle for neighborhood redevelopment: A case study of the state of New Jersey". *Urban Affairs Review*, 35(5), 717-733.

Guerrero, P. F. (1997). *Superfund: Proposals to Remove Barriers to Brownfield Redevelopment* (GAO/T-RCED-97-87). Washington, DC: U.S. General Accounting Office.

Heckert, M. (2013). "Access and equity in greenspace provision: A comparison of methods to assess the impacts of greening vacant land", *Transactions in GIS*, 17(6), 808-827.

Heckert, M. and Mennis, J. (2012). "The economic impact of greening urban vacant land: A spatial difference-in-differences analysis".

*Environment and Planning A,* 44(12), 3010-3027.

Hollstein, L. M. (2014). *Planning Decision for Vacant Lots in the Context of Shrinking Cities: A Survey and Comparison of Practices in the United States*. (PhD thesis). University of Texas at Austin, Austin, TX.

Kaufman, D. A. and Cloutier, N. R. (2006). "The impact of small brownfields and greenspaces on residential property values". *The Journal of Real Estate Finance and Economics,* 33(1), 19-30.

King, K. L. (2012). *Designing Vacancy: Vacant Land and Urban Systems in Detroit*, MI. (Master thesis). University of Colorado Denver, Denver, CO.

Kremer, P., Hamstead, Z., and McPhearson, T. (2013). "A social-ecological assessment of vacant lots in New York City". *Landscape and Urban Planning,* 120: 218-233.

Krusky, A. M., Heinze, J. E., Reischl, T. M., Aiyer, S. M., Franzen, S. P. and Zimmerman, M. A. (2015). "The effects of produce gardens on neighborhoods: A test of the greening hypothesis in a post-industrial city", *Landscape and Urban Planning,* 136, 68-75.

Lindblom, C. G. and Farrah, M. (1968). *The Citizens Guide to Urban Renewal*. West Trenton, NJ: Chandler-Davis. (pp.26-27)

Linton, R., Mields, H. and Cottone, M. (1971). *A Case Study of Abandoned Housing and Recommendations for Action by the Federal Government and Localities*. Washington, DC: Linton, Mields and Cottone LTD.

Loukaitou-Sideris, A. (1996). "Cracks in the city: Addressing the constraints and potentials of urban design". *Journal of Urban Design,* 1(1), 91-103.

Luce, H. H. (19xx). "The meaning of blight: A survey of statutory and case law". *Real Property, Probate and Trust Journal,* 35: 394-397.

Mallach, A. (2010). *Bringing Buildings Back: From Abandoned Properties*

*to Community Assets*. (2nd ed.). Montclair, NJ: National housing Institute.

Mcphearson, T., Kremer, P. and Hamstead, Z. A. (2013). "Mapping ecosystem services in New York City: Applying a social-ecological approach in urban vacant land". *Ecosystem Services,* 5, 11-26.

Ministry of Housing and Local Government (1966). *Circular 59/66*. London: Author.

Moran, P. (1950). "Notes on continuous stochastic phenomena". *Biometrika,* 37, 17-23.

Morckel, V. C. (2014). "Spatial characteristics of housing abandonment". *Applied Geography,* 48, 8-16.

National Urban League (1971). *The National Survey of Housing Abandonment*. New York, NY: National Urban League. Retrieved September 23, 2015, from https://archive.org/stream/nationalsurveyof00cent#page/4/mode/2up

National Vacant Properties Campaign (NVPC). (2005). *Vacant Properties: The True Costs to Communities*. Washington, DC: Author.

Nesmith, B. S. (2003). *Thinking About Vacancy: Conceptual Schemes for Representing Vacant Properties in City Planning*. (PhD Thesis). University of Pennsylvania, Philadelphia, PA.

Northam, R. M. (1971). "Vacant urban land in the American city". *Land Economics,* 47, 345-355.

Oxford University Press. (2015). *Oxford English Dictionary* (vacant, adj. and n). Retrieved October 5, 2015, from http://www.oed.com/view/Entry/220887?rskey=lpLIxO&result=2&isAdvanced=false#eid16071027

Pagano, M. A. and Bowman, A. O'M. (2000). *Vacant Land in Cities: An Urban Resource*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Pennsylvania Horticultural Society (PHS). (1999). *Vacant Land Management in Philadelphia Neighborhoods: Cost Benefit Analysis*. Philadelphia, PA: Author.

Pennsylvania Statutes, Title 35. Health And Safety, Chapter 18A. Urban Redevelopment Law; PAST 35 P.S. § 1702. Findings and declaration of policy. (2002; 2016).

Pennsylvania Statutes, Title 35. Health And Safety, Chapter 18A. Urban Redevelopment Law; PAST 35 P.S. § 1712.1. Blighted property removal. (2002; 2016).

Poracsky, J. and Houck, M. C. (1994). The metropolitan Portland urban natural resource program. In R. H. Platt, R. A. Rowntree, and P. C. Muick (Eds.), *The Ecological City: Preserving and Restoring Urban Biodiversity*, (pp. 251-268). Amherst, MA: The University of Massachusetts Press.

Power, A. and Mumford, L. (1999). *The Slow Death of Great Cities?: Urban Abandonment or Urban Renaissance*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Robinson, S. L. and Lundholm, J. T. (2012). "Ecosystem services provided by urban spontaneous vegetation". *Urban Ecosystems,* 15(3), 545-557.

Salins, P. D. (1980). *The Ecology of Housing Destruction: Economic Effects of Public Intervention in the Housing Market*. New York, NY: New York University Press.

Schilling, J. M. (2002). *The Revitalization of Vacant Properties: Where Broken Windows Meet Smart Growth*. International City/County Management Association(ICMA). Retrieved November 10, 2015, from http://www.usmayors.org/brownfields/library/Revitalization_of_Vacant_Properties.pdf

Shai, D. (2006). "Income, housing, and fire injuries-a Census tract analysis". *Public Health Reports*, 121, 149-154.

Solà-Morales Rubió, I. (1995). Terrain vague. In C. C. Davidson (Ed.), *Anyplace* (pp. 118-123). New York, NY: Anyone Corporation; Cambridge, Mass: MIT Press.

Spellman, W. (1993). “Abandoned buildings: Magnets for crime”. *Journal of Criminal Justice,* 21, 481-495.

Sternlieb, G. and Burchell, R. W. (1973). *Residential Abandonment: The Tenement Landlord Revisited*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.

Sternlieb, G., Burchell, R. W., Hughes, J. W. and James, F. J. (1974). “Housing abandonment in the urban core”. *Journal of the American Institute of Planners,* 40(5), 321-332.

Tobler, W. (1970). “A computer movie simulating urban growth in the Detroit region”. *Economic Geography,* 46(2), 234-240.

Trancik, R. (1986). *Finding Lost Space: Theories of Urban Design*. New York, NY: Van Nostrand Reinhold Company.

U. S. General Accounting Office. (1978). *Housing Abandonment: A National Problem Needing New Approaches* (CED-78-126). Washington, DC: Author.

U. S. Government Accountability Office (GAO). (2011). *Vacant Properties: Growing Number Increases Communities' Costs and Challenges* (GAO-12-34). Retrieved October 5, 2015, from http://www.gao.gov/new.items/d1234.pdf

Urban Consortium. (1977). *Residential Abandonment in Central Cities*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.

Wallwork, K. L. (1974). *Derelict Land: Orgins and Prospects of a Land-use Problem*. Newton Abbot; North Pomfret, Vt: David & Charles.

White, M. J. (1986). “Property taxes and urban housing abandonment”. *Journal of Urban Economics,* 20, 312-330.

Wilson, D., Margulis, H. and Ketchum, J. (1994). “Spatial aspects of housing abandonment in the 1990s: The Cleveland experience”. *Housing Studies,* 9(4), 493-510.

Wood, B. (1998). *Vacant Land in Europe*. Cambridge, MA: Lincoln Institute

of Land Policy. Retrieved September 30, 2015, from https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/150_Wood98.pdf

Wright, T. K. and Davlin, A. (1998). “Overcoming obstacles to brownfield and vacant land redevelopment”. *Land Lines,* 10(5), 1-3. Retrieved September 30, 2015, from https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/393_linc_landlines%209.98.pdf

건축데이터 민간개방 시스템. 건축물대장(2015). https://open.eais.go.kr/

건축행정시스템 세움터. 건축 인허가 통계(2010-2015). http://www.eais.go.kr/

교육부. 시·도교육청 폐교재산현황(2014.6.30.기준). http://www.moe.go.kr/

국가통계포털. http://kosis.kr/

국립국어원 표준국어대사전. ‘고착화’ 검색. http://stdweb2.korean.go.kr/

국토교통 통계누리. 미분양주택현황(2015.10월말 기준). http://stat.molit.go.kr/

네이버 지도. http://map.naver.com/

도시재생 종합정보체계. 도시쇠퇴현황 자료(2015.12월 기준). http://www.city.go.kr/

법제처. http://www.law.go.kr/

e-나라지표. 택지개발사업지구현황(2014.12.31기준). http://www.index.go.kr/

익산보석박물관. http://www.jewelmuseum.go.kr/

익산시. http://www.iksan.go.kr/

자치법규정보시스템. 익산시 조례 및 지자체 빈집 관련 조례. http://www.elis.go.kr/

전라북도 교육청. 폐교재산보유현황(2016.3.1.기준). http://www.jbe.go.kr/

전라북도 익산교육지원청. 익산시 초등학교 현황(2016.4.1.기준). http://jbise.kr/

푸드폴리스. 입주예정업체 현황(2015.12월말 기준). http://www.foodpolis.kr/

한국산업단지공단. 전라북도 산업단지현황지도. http://kicox.or.kr/

한국산업단지공단 이클러스터. 전국산업단지현황통계(2015.4분기 기준). https://www.e-cluster.net/

한국철도시설공단. 철도유휴부지현황(2015.8월 기준). https://www.e-cluster.net/

FindLaw. 필라델피아 주 법률 검색. http://codes.findlaw.com/

Merriam-Webster. ‘malleable’ 검색. http://www.merriam-webster.com/

# 부 록

부록 1. 국내 빈집 관련 조례 현황 (2016년 6월 현재 총 42건의 조례 제정)

| 자치단체 | | 자치법규명 | 빈집정의 (유휴기간) | 제/개정일 |
|---|---|---|---|---|
| 광역시도 (3) | 부산 | 부산광역시 빈집 정비 지원 조례(조례 제4949호) | - | 2013-10-30 |
| | 경남 | 경상남도 빈집 정비 지원 조례(조례 제4066호) | 1년 이상 | 2015-10-29 |
| | 광주 | 광주광역시 빈집 정비 지원 조례(조례 제4692호) | - | 2016-03-01 |
| 구 (12) | 서울 노원구 | 서울특별시 노원구 정비사업구역 빈집관리 조례(조례 제966호) | - | 2011-10-13 |
| | 대전 유성구 | 대전광역시 유성구 노후된 건축물 및 폐공가 관리 조례(조례 제1047호) | - | 2013-08-09 |
| | 서울 관악구 | 서울특별시 관악구 빈집 정비 지원 조례 | 1년 이상 | 2014-02-06 |
| | 광주 서구 | 광주광역시 서구 공가 정비 지원 조례(조례 제1109호) | 1년 이상 | 2014-03-31 |
| | 인천 남구 | 인천광역시남구 빈집관리 조례(조례 제1230호) | - | 2015-03-30 |
| | 광주 남구 | 광주광역시 남구 빈집 정비 지원 조례(조례 제850호) | 1년 이상 | 2015-04-30 |
| | 부산 남구 | 부산광역시 남구 정비사업구역 빈집관리 조례(조례 제1072호) | - | 2015-06-08 |
| | 대구 수성구 | 대구광역시 수성구 정비사업구역 빈집 정비 조례(조례 제1036호) | - | 2015-10-12 |
| | 광주 북구 | 광주광역시 북구 공폐가 정비 지원 조례(조례 제1257호) | 1년 이상 | 2015-12-24 |
| | 인천 계양구 | 인천광역시 계양구 빈집 정비 지원 조례(조례 제971호) | 1년 이상 | 2016-02-19 |
| | 광주 동구 | 광주광역시 동구 정비사업구역 빈집정비 조례(조례 제2014호) | - | 2016-03-23 |
| | 부산 해운대구 | 부산광역시 해운대구 빈집관리 조례(조례 제1195호) | - | 2016-05-13 |
| 시 (16) | 경기 안양시 | 안양시 빈집 관리에 관한 조례(조례 제2620) | 1년 이상 | 2015-04-24 |
| | 충북 충주시 | 충주시 빈집 정비 지원 조례(조례 제1293호) | 1년 이상 | 2015-06-05 |
| | 전남 광양시 | 광양시 빈집정비를 위한 지원 조례(조례 제1337호) | 1년 이상 | 2015-06-08 |
| | 전남 나주시 | 나주시 빈집 정비를 위한 지원 조례(조례 제1133호) | 1년 이상 | 2015-08-11 |
| | 전북 남원시 | 남원시 도시지역 빈집 정비 지원 조례(조례 제1193호) | 1년 이상 | 2015-09-25 |
| | 전남 순천시 | 순천시 빈집 정비 지원 조례(조례 제1563호) | 1년 이상 | 2015-10-01 |
| | 전남 목포시 | 목포시 정비사업 구역 빈집 관리 조례(조례 제2957호) | - | 2015-10-12 |
| | 전북 전주시 | 전주시 빈집 정비 지원조례(조례 제3240호) | 1년 이상 | 2015-11-06 |
| | 전북 김제시 | 김제시 빈집정비 지원 조례(조례 제981호) | 1년 이상 | 2015-11-19 |
| | 강원 삼척시 | 삼척시 빈집정비 지원 조례(조례 제953호) | 1년 이상 | 2015-11-20 |
| | 강원 강릉시 | 강릉시 빈집 정비 지원 조례(조례 제1130호) | 1년 이상 | 2015-12-30 |
| | 전북 익산시 | 익산시 도시지역 빈집 정비 지원 조례(조례 제1563호) | 2년 이상 | 2016-03-30 |
| | 경기 수원시 | 수원시 빈집 정비 지원 조례(조례 제3529호) | 1년 이상 | 2016-04-08 |
| | 경기 여주시 | 여주시 빈집 정비 지원 조례(조례 제467호) | 1년 이상 | 2016-05-31 |
| | 경기 평택시 | 평택시 빈집 정비 지원 조례(조례 제1353호) | 1년 이상 | 2016-06-03 |
| | 충북 제천시 | 제천시 빈집 정비 지원 조례(조례 제1347호) | 1년 이상 | 2016-06-10 |

| 자치단체 | | 자치법규명 | 빈집정의 (유휴기간) | 제/개정일 |
|---|---|---|---|---|
| 군 (11) | 경북 울진군 | 울진군 농어촌 빈집정비 지원 조례(조례 제2206호) | 1년 이상 | 2015-06-15 |
| | 전남 보성군 | 보성군 빈집 정비를 위한 지원 조례(조례 제2153호) | 1년 이상 | 2015-10-01 |
| | 전남 구례군 | 구례군 빈집 정비에 관한 조례(조례 제2100호) | 1년 이상 | 2015-11-09 |
| | 충북 증평군 | 증평군 농촌 빈집 정비 지원 조례(조례 제652호) | 1년 이상 | 2015-12-31 |
| | 충북 음성군 | 음성군 빈집 정비 지원 조례(조례 제2297호) | 1년 이상 | 2016-01-05 |
| | 전남 화순군 | 화순군 빈집 정비 지원 조례(조례 제2476호) | 1년 이상 | 2016-01-08 |
| | 충북 단양군 | 단양군 빈집정비 지원 조례(조례 제2261호) | 1년 이상 | 2016-01-15 |
| | 충북 보은군 | 보은군 빈집 정비 지원 조례(조례 제2324호) | 1년 이상 | 2016-02-19 |
| | 경북 군위군 | 군위군 빈집정비 지원 조례(조례 제1878호) | 1년 이상 | 2016-03-25 |
| | 전남 고흥군 | 고흥군 빈집정비 지원 조례(조례 2456호) | 1년 이상 | 2016-04-20 |
| | 전남 장흥군 | 장흥군 빈집 정비 지원 조례(조례 제2229호) | 1년 이상 | 2016-05-17 |

※ 입법예고: 전남 여수시, 충북 옥천군

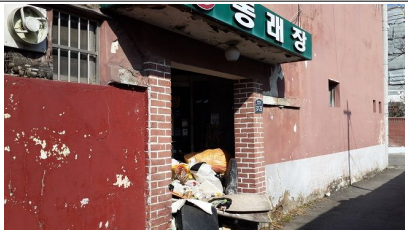
부록 2. 주택의 유휴·방치 판단 기준

| | | 상업·복합 | 주거 |
|---|---|---|---|
| 유휴 | 전체 공실 | • 장기간 영업 흔적 부재<br>- 내려진 셔터(평일 영업시간)<br>- 간판의 퇴색 혹은 부재<br>• 소유주 측의 임대 혹은 매매 의사 표식 (건물 전체에 대한 임대 혹은 매매) | • 장기간 출입 흔적 부재<br>- 출입구에 적재된 눈 더미(겨울철), 무성하게 자란 풀, 야생동물 배설물 등<br>• 대문이나 창호의 무분별한 개방(겨울철)<br>• 우편물 적치<br>• 상수도나 전기의 장기간 미사용에 따른 중단<br>• 부동산 측의 매매 문의 표식 |
| | 부분 공실 | • 소유주 측의 임대 혹은 매매 의사 표식 (건물 일부 공간에 대한 임대 혹은 매매)<br>• 상가의 경우, 일부 점포만 사용 중인 경우<br>• 점포주택의 경우, 점포는 비워둔 채 거주만 하거나 일부 점포만 사용 중인 경우 | - |
| 방치 | 물리적 | • 파손된 외관<br>- 부서진 지붕이나 벽체, 깨진 창호 등 | • 파손된 외관<br>- 부서진 지붕이나 벽체, 깨진 창호 등 |
| | 경제적 | • 계량기 제거<br>• 공과금(상수도, 전기 요금) 체납고지서<br>• 유치권 행사 표식 | • 계량기 제거<br>• 공과금(상수도, 전기 요금) 체납고지서<br>• 유치권 행사 표식 |
| | 사회적 | • 쓰레기 적치<br>• 건물 붕괴 위험성 표식 | • 쓰레기 적치<br>• 건물 붕괴 위험성 표식 |

부록 3. 유휴의 외관상 판단 기준 (사진 출처: 연구자 촬영)

| 구분 | 상업·복합 | 주거 |
|---|---|---|
| 공실 | | |
| | | |
| | | |

부록 4. 방치의 외관상 판단 기준 (사진 출처: 연구자 촬영)

| 구분 | 상업·복합 | 주거 |
|---|---|---|
| 물리적 방치 | | |
| | | |
| 경제적 방치 | | |
| | | |
| 사회적 방치 |  | |
| | | |

부록 5. 공가(위) 및 폐가(아래) 예시 (사진 출처: 연구자 촬영)

## Abstract

# Spatial Characteristics and the Fixation Process of the Vacant · Abandoned Properties in Iksan City

Han, Su kyoung
Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

As the economic growth rate and population decrease, demands on urban spaces have changed and consequently, vacant or abandoned buildings and lands in urban areas have increased. In this respect, the management and reuse of the vacant · abandoned properties becomes a key issue in urban planning. In particular, small and medium-sized cities experiencing a continuous decrease in population face more difficulties in reusing those properties and will be confronted with even more problems due to a lack of investment in real estate. Therefore, the preemptive effort to prevent a recurrence of this problem is indispensible along with the stabilization strategies for effective management. Accordingly, this study aims to analyze the characteristics of vacant · abandoned properties, and to draw the policy implications for

preventing and managing those properties through the case of Iksan in South Korea, where has been experiencing population decline.

This research consists of four parts. First, this study defines the concept and classifies the types of vacant · abandoned properties through extensive literature reviews to set the measurement criteria and index for domestic circumstances. This provides the basis of the study on vacant · abandoned properties.

Second, this study explores the spatial distribution and trigger factors of the four types – residential, commercial/mixed-use, industrial, and public – of vacant · abandoned properties in Iksan. The residential and commercial/mixed-use vacant · abandoned properties are concentrated in the inner city; the industrial and public vacant · abandoned properties mainly spread around the city and its outskirts, but recently they are discovered in the center of the city. The industrial and public vacant · abandoned properties are commonly influenced by the socio-structural or political factors, and the process of occurrence is relatively simple. On the other hand, the residential and commercial/mixed-use vacant · abandoned properties are affected by various factors, resulting complex interactions. Particularly, the residential and commercial/mixed-use vacant · abandoned properties in the inner city are basically caused by the development of new town. At the same time, the residential deterioration and the aging owners lead the vacancy and abandonment of the residential properties, while legal abuse derived from the differences between the official land price and the actual transaction land price, and the poor commercial environment cause the vacancy and abandonment of the commercial/mixed-use properties. Yet, psychological and behavioral factors of the main stakeholders directly influence the vacancy and abandonment of the residential and commercial/mixed-use properties owned by individuals.

Third, this study examines the spatial clustering and the actual conditions of clustered areas of the residential and commercial/ mixed-use vacant · abandoned properties distributed in the inner city. According to Moran's I and LISA analysis, the residential vacant · abandoned properties has the spatial autocorrelation and are found clustered in the inner city. Field study shows that there are a number of ruined houses in the clustered areas with the residential vacant · abandoned properties. In addition, the majority of the houses are either located on the parcels with no accessibility by car or have deteriorated roofs. Thus, much more vacant and abandoned houses can be expected from these conditions. Furthermore, rental rates and land prices are cheap, and a number of economically vulnerable elderly owners and tenants are resided in these districts. Meanwhile, the commercial/ mixed-use vacant · abandoned properties are clustered in the general commercial area of Jungang-dong. In the clustered areas of commercial/mixed-use vacant · abandoned properties, approximately one third of the entire commercial/mixed-use buildings are vacant and abandoned, and a high ratio of small site parcels is observed. Furthermore, in these districts, the actual transacted prices are significantly low compared to the official land prices.

Fourth, this study analyzes the fixation phenomenon in the clustered area of the residential vacant · abandoned properties. The vacant · abandoned properties become more pronounced and multiplied as the occurrence diffused to the adjacent areas. To draw the factors affecting the fixation of those spaces, binary logistic regression is conducted and as a result, the physical environmental characteristics of neighborhood do not show a statistically remarkable effect on fixation. On the contrary, the characteristics of the parcels and location of those properties and the ratio of the elderly population in the neighborhood

present a statistically significant influence on fixation. Especially, the accessibility to a road turns out to be the major factor affecting the fixation because the inaccessible lands are relatively difficult to be redeveloped or reused. Meanwhile, in-depth interviews of the residents in the case districts indicate that most of people are indifferent and helpless with the vacant · abandoned properties. However, the elderly residents are aware of the problems regarding vacant · abandoned properties, and consequently attempt to mitigate those problems in the community.

The implications arising from these findings are as follows. First, national and local governments are required to understand the factors and processes of fixation in order to effectively manage and implement strategies for vacant · abandoned properties. Particularly, the strategies to prevent or delay the deterioration as well as fixation process of the residential vacant · abandoned properties are needed. It is necessary to develop more in-depth strategies, such as alternative demolition methods for inaccessible spaces as explained in this study. Also, the government should prepare a plan in case of the possibility of the disappearance of neighborhood resulted from deterioration of houses and the aging residents. Furthermore, because the decisions and behaviors of property owners directly affect the occurrence and fixation of the residential vacant · abandoned properties, an institutional framework that regulate statutory responsibilities and duties of the property owners should be provided in private level.

Second, the establishment of the dual monitoring system of the city-neighborhood level is crucial for two reasons. First, it will distinguish the clusters and the fixation areas where need public intervention; second, it will guide the direction of urban policy regarding to the management of the vacant · abandoned properties. At the city

level, the continuous monitoring system with the measurement index suggested in this study can categorize the potential vacant · abandoned properties, select the priority areas in needs, and ultimately help to set the basic direction of urban planning. At the neighborhood level, it is necessary to establish the in-depth site monitoring system for the areas, where demonstrate the phenomenon of clustering and fixation of the vacant · abandoned properties. In that regard, utilization of dong community centers and the Tong head system are strongly encouraged.

Third, the criteria and range to define the vacant · abandoned properties by law and institution have to be re-examined and amended. The current laws and ordinances related to vacant houses generally define vacant houses based on the status of vacancy or the period of vacancy. However, this study has verified that the consideration of 'the abandonment state' is just as important because 'the abandonment state' may lead to a higher possibility of exerting negative effects toward adjacent areas. Therefore, both 'the vacant state' and 'the abandoned state' should be considered as important criteria in defining the vacant · abandoned properties. In addition, the result of analysis of Iksan reveals that the vacant and abandoned houses have a high correlation with deteriorated and inferior houses or the houses inaccessible by car. Therefore, the management strategies for current and potential vacant houses need to be established. Furthermore, it is needed to expand the public interests in policies focusing not just on the residential vacant · abandoned properties, but also on the various types of vacant · abandoned properties so that comprehensive laws and systems for different types can be implemented.

Fourth, the expansion of urban area, such as the construction of new town and new industrial complex, has been found to be the major trigger factor in all types of the occurrence of vacant · abandoned

properties. This signifies that the direction of urban planning focusing on the expansion of urban areas needs to be revised. Moreover, trigger factors of the vacant · abandoned properties must be closely studied to effectively prevent the vacancy and abandonment of properties and to implement proper policies for positive and better effects.

**keywords : vacant · abandoned properties, characteristics of four different types, spatial distribution, trigger factor, spatial cluster, fixation, Iksan**

***Student Number*** : 2012-31228