

도시설계

근린 재생 자원으로서의 유휴공간, 현황과 과제¹⁾

임유경(건축도시공간연구소 부연구위원)

1. 들어가며: 도시 내에 다양한 유형의 유휴공간 발생

2011년 12월 통계청이 발표한 장래인구추계(2010-2060년)에 따르면 우리나라 총인구는 2030년 5,216만 명까지 성장한 이후부터 지속적으로 감소할 것이며, 인구 저성장을 가정할 때 인구 정점은 2016년으로 앞당겨질 것으로 예상된다. 우리나라는 1960년대 이후 급속한 도시화가 진행되면서 도시인구가 급증하여 대부분의 도시

에서 주택과 기반시설 부족 현상이 나타났으며, 이는 신시가지 개발로 이어져 시가지 영역이 급속하게 확장되었다. 그러나 최근에는 도시에서 인구 감소 현상이 나타나고 있는데, 인구주택총조사 결과 2010년 특별시와 광역시 인구는 2005년보다 9,000명 감소하였고 전국 141개 시·군·구에서 인구가 감소한 것으로 나타났다.



<그림 1> 유휴 자산(vacant properties)의 부정적 영향

1) 본고는 건축도시공간연구소 기본과제로 수행한 「근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구」(임유경·임현성, 2012)를 바탕으로 작성하였다.

1990년대 이후 도시화 속도가 완만해지고 2008년부터(신)주택보급률이 100%를 상회하기 시작하면서 새로운 공간에 대한 수요보다는 기존 공간에 대한 관리와 재생이 도시정책의 새로운 과제로 떠오르고 있다. 공간 부족 문제로 고민하던 우리나라 도시에 이제는 다양한 유형의 유휴공간이 발생하고 있다. 저출산과 고령화로 인해 유휴교실과 폐교가 증가하고 공공기관 이전과 신시가지 개발의 영향으로 구도심이 공동화되면서 빈집과 빈 점포가 발생하고 있을 뿐 아니라, 일부 지역에서는 공공 또는 민간 건축물이 빈 채로 장기간 방치되고 있다. 도시 내 빈 공간은 제대로 관리되거나 다른 용도로 활용되지 않고 방치될 경우 도시 미관을 저해할 뿐 아니라 범죄 장소로 악용되거나 화재와 붕괴의 위험에 노출되고 악취와 분진을 유발하는 등 주변 지역에 부정적인 영향을 미친다(그림 1).

한편, 최근에는 도시 내 유휴공간의 활용에 대한 사회적 관심이 높아지면서 중앙정부와 지자체에서 유휴공간과 관련한 정책 수요가 높아지고 있다. 특히 2013년 6월 제정된 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」에 따라 수립되는 ‘도시재생전략계획’에서는 지역 자원 및 문제점을 근거로 재생 전략을 제시하고 ‘도시재생활성화계획’에서는 지역 내의 가용 도시재생자산을 상호 연계하여 통합·조정·활용하기 위한 사업 집행 계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 이들 계획에서 도시 유휴공간은 지역의 문제 여부를 판단하기 위한 지표임과 동시에 재생을 위한 자원으로 인식되고 있다. 국내 지자체에서도 2003년부터 시장 내 빈 점포, 2009년 이후부터는 빈집 활용에 대한 논의가 본격적으로 시작되는 등 도시 유휴공간을 효과적으로 관리하여 문제 발생을 최소화시

키고 이들 공간을 효율적으로 활용하려는 노력이 이어지고 있다.

사회문제 유발 요인으로서의 위험성, 근린 재생 자원으로서의 잠재력 등 현 시점에서 도시 유휴공간 문제가 가진 중요도에도 불구하고 유휴공간 문제에 공공이 개입하기 위한 법제도적 근거가 미흡하여, 각 지자체에서는 유휴공간을 효과적으로 관리·활용하는 데 있어서 어려움을 호소하고 있다. 국내에서 도시 내 유휴공간 문제는 개별 필지와 건축물 단위에 국한되는 문제로 인식되고 있으며, 그 관리와 활용은 토지와 건축물 소유자의 의지와 경제적 형편에 따라 좌우되고 있다²⁾.

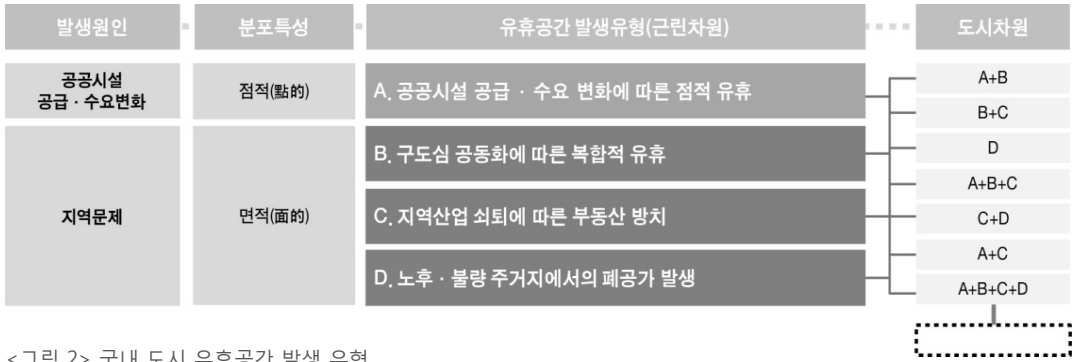
본고에서는 도시 내 유휴공간이 필지 단위의 문제를 넘어서 주변 지역의 쇠퇴를 악화하는 문제 요인임과 동시에 기성시가지 재생을 위한 잠재적 자원이 될 수 있음을 밝히고 향후 유휴공간의 효율적인 관리와 활용을 위한 과제를 제안하고자 한다.

2. 국내 도시 유휴공간 발생 양상

국·공유시설, 빈집, 빈 점포 관련 통계 자료와 도시 쇠퇴지역 유휴 현황에 대한 선행 연구 검토³⁾, 지자체 협조를 통한 유휴공간 기초 현황조사 결과에 따르면 하나의 도시 내에서도 지역에 따라 유휴 현상이 다르게 나타나며, 도시에 따라 여러 유형이 복합적으로 나타나기도 한다. 국내 도시 유휴공간 발생 양상은 도시 전체보다는 근린 차원의 사회·경제·물리적 여건에 따라 A. 공공시설 공급·수요 변화에 따른 점적 유휴, B. 구도심 공동화

2) ‘유휴공간’, ‘공가·폐가(빈집 포함)’, ‘빈점포’의 검색어로 언론기사 222개를 대상으로 국내 도시에서 유휴공간 문제가 어떻게 인식되고 향후 도시 정비에 있어서 어떠한 잠재력을 가지는가를 분석한 결과이다.

3) 국내 도시 쇠퇴 지역의 유휴공간 현황을 개괄적으로 파악하고자 도시재생사업단의 「도시쇠퇴 실태자료 구축 및 종합정보 시스템 구축」 연구의 조사 자료를 바탕으로 유휴공간의 발생 양상, 분포, 발생 원인을 분석하였다.



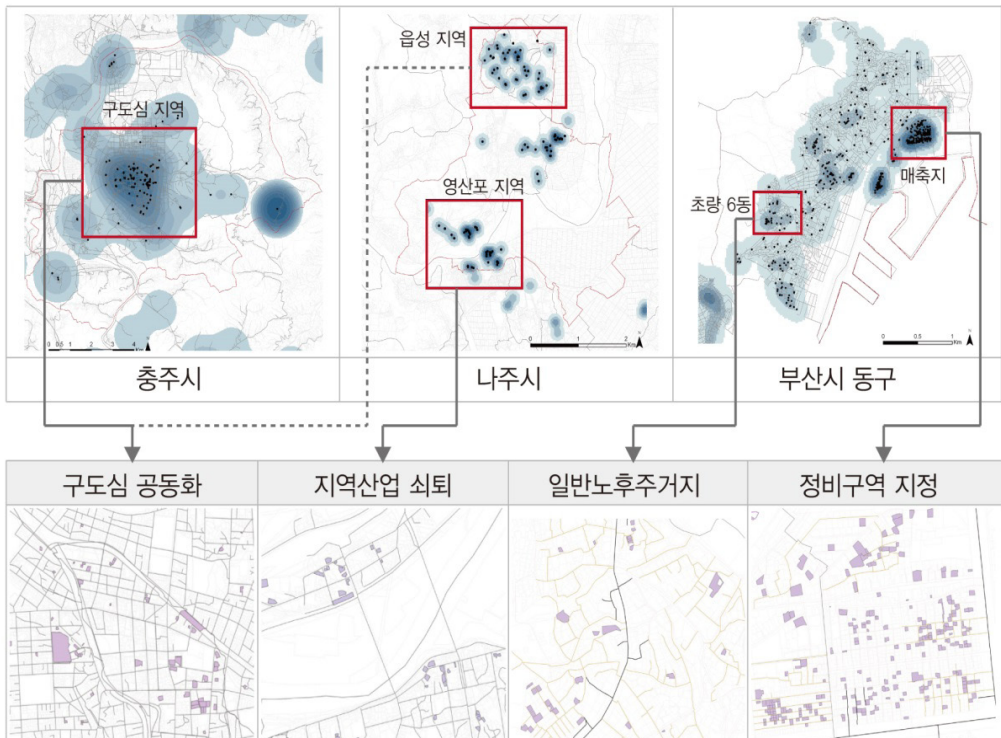
<그림 2> 국내 도시 유휴공간 발생 유형

에 따른 복합적 유휴, C.지역산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치, D.노후·불량주거지에서의 공·폐가 발생 등 네 가지로 구분된다(그림 2).

상태로 방치된다. 유휴 공공시설은 도시 내에 점적으로 분포하지만, 시설 규모가 큰 경우가 많아서 유휴 상태로 방치될 경우 주변 지역에 부정적인 영향을 미친다.

첫 번째는 공공시설 공급과 수요 변화에 따라 도시 내에 점적으로 유휴공간이 발생하는 경우이다. 유휴 공공시설은 다른 용도로 전환하여 활용하기도 하지만, 적절한 수요가 발생하지 않고 자체적인 활용계획이 없을 경우 일시적·장기적 유휴

두 번째는 공공기관 이전과 신시가지 개발로 구도심이 공동화되면서 주거, 상업, 업무시설 등 다양한 용도 건축물들의 유휴현상이 복합적으로 나타나는 경우로써 충주시와 나주시 구도심이 대표



<그림 3 > 충주시, 나주시, 부산구 동구 유휴공간 현황 및 발생 유형 구분

적인 사례이다(그림 3). 이들 지역에서는 유휴공간이 공간적으로 분산되어있고 양호한 건축물들과 혼재되어 있다.

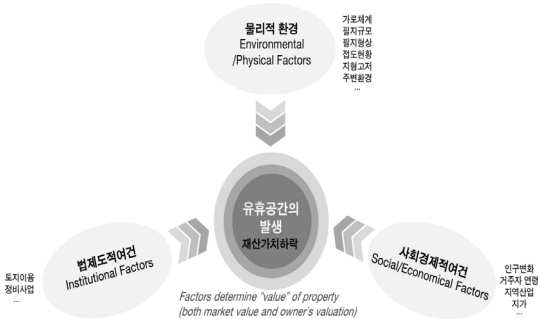
세 번째는 지역 산업이 쇠퇴하면서 부동산 방치가 일어나는 경우이다. 지역 산업을 기반으로 주거지와 상권이 형성된 지역에서 해당 산업이 쇠퇴한 경우, 상권은 쇠퇴하고 주민은 지역을 떠나게 되어 복합적인 유휴 현상이 나타난다. 이 지역에는 다수의 유휴공간이 밀집하여 분포하며 장기적으로 방치되는 경우가 많아서 지역 슬럼화로 이어질 위험이 크다.

마지막은 노후·불량 주거지에서 공·폐가가 발생하는 경우이다. 이는 열악한 기반시설, 접근성 부족, 시설 노후화 등 지역의 전반적 쇠퇴와 결부되어 나타나는 현상이므로 지역에 흩어져서 분포하는 특성을 보인다. 다만 정비구역으로 지정되었으나 사업이 지연되고 있는 노후주거지에서는 부동산을 관리하지 않고 방치하여 공·폐가가 집단적으로 발생하며, 지역 주민들은 빈집으로 인한 범죄, 화재, 악취나 분진 문제에 노출되어 있다.

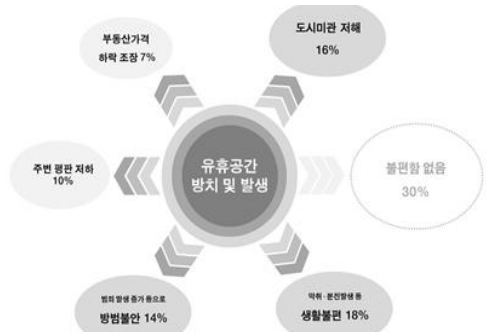
3. 국내 도시 유휴공간 발생 특성

우리나라 도시 유휴공간의 발생은 Wachsmuth(2008)이 지적인 바와 같이 물리적, 기능적, 경제적 요인이 복합적으로 작용하는 다차원적인 현상이다. 인구감소와 노령인구비율 증가 등 인구사회학적 요인과 지역산업 쇠퇴 등 경제적 요인은 유휴공간 발생과 밀접한 관계를 갖는다(그림 4). 점도 조건이나 필지 형상 등 물리적 환경과 정비지구 지정 등 법제도적 요인도 유휴공간 발생에 영향을 미친다. 정비구역으로 지정된 지역에서는 재개발에 대한 기대 심리로 건축물을 관리하지 않고 방치하는 경향이 나타나며⁴⁾ 사업 추진이 지연되는 경우 유휴건축물 발생 빈도가 급격하게 높아져서 일부 정비예정구역에서는 지역 전체가 공동화되는 현상도 나타난다. 지역·지구 지정도 간접적인 영향을 끼칠 수 있는데, 보존지구 등은 대상 지역의 개발을 제한하여 부동산 가치를 하락시키고 유휴공간 발생을 유발한다.

유휴공간은 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐서 지역의 쇠퇴를 조장하는 요인이 된다. 언론 보도 분석 결과에 따르면 도시 내 방치되어 있는 건



<그림 4> 유휴공간 발생에 영향을 미치는 다양한 요인



<그림 5> 유휴공간이 주변에 미치는 부정적 영향

- 부산시 동구 매축지의 빈집 소유주 76인을 대상으로 면담조사 결과, 23.32%의 응답자가 정비구역 지정에 따른 개발 이익을 기대하며 건축물을 관리하지 않고 있다고 응답했으며, 향후에도 그대로 방치하겠다고 응답한 비율이 56.63%에 이른다.
- 부산시 동구, 충주시, 나주시 유휴공간 인근 주민 면담조사 결과이다.

축물이 범죄 발생 장소로 사용되고 붕괴와 화재 위험 우려를 높이며 도시 미관을 저해하는 문제를 안고 있음을 알 수 있다. 실제로 유휴공간 발생 지역 주민들은 유휴 또는 방치 상태의 도시공간이 주변에 방법 불안, 생활 불편, 도시미관 저해, 부동산가격 하락 조장, 주변 평판 저하 등의 부정적인 영향을 미치고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다(그림 5)⁵⁾.

국내 도시 유휴공간은 지형적 요인, 필지 여건, 도시개발현황 등 근린 단위의 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성에 차이를 보인다. 구도심이나 일반적인 노후주거지에서는 다양한 용도의 유휴공간이 점적으로 분산되어 분포하는 반면, 정비사업이 예정된 주거지역이나 지역산업이 쇠퇴한 지역에는 다수의 빈 공간이 밀집하여 분포하여 범죄 우려가 높은 것으로 나타났다(그림 6).

유휴공간 활용 방향에 대한 지역 주민의 수요도 지역에 따라 차이를 보이는데, 기반시설이 부족한 일반 노후주거지의 경우 체육시설이나 텃밭 등 주민공동시설에 대한 수요가 높게 나타나는 반면 정비가 예정된 지역에서는 새로운 주거시설로 재탄

생하기를 바라는 수요가 높게 나타났다. 하나의 도시 내에서도 근린 단위의 특성에 따라 유휴공간 발생이 다른 양상으로 나타난다는 것은 유휴공간에 대한 관리와 활용 방안 역시 차별화되어야 함을 뜻한다. 유휴공간의 관리 및 활용 정책은 미시적 접근에 의한 필지 단위의 현황 조사에 근거하여 근린의 유휴공간 발생 특성을 파악한다는 전제에서 출발하여야 할 것이다.

4. 도시 유휴공간 활용을 통한 근린 재생 노력: 성과와 한계

도시 내 유휴공간이 증가하면서 중앙정부와 지자체에서는 유휴공간을 활용하여 공간 이용의 효율성을 높이고 더 나아가 지역을 활성화하려는 정책을 수립하고 관련 사업을 추진하고 있다. 동사무소와 같은 유휴 공공시설을 개조하여 도서관·어린이집 등 공공시설이나 미술관·전시관 등 문화시설로 활용하는가 하면 도심에 방치된 폐가를 철거하여 주차장으로 조성하는 등 유휴공간을 활용하여 도시기반시설을 확충하는 사례가 증가하고 있

	부산시 동구		충주시		나주시	
	매축지	초량 6동	구도심	저층주거지	읍성(구도심)	영산포지역
도시개발여건	개발지연	사업구역	재생계획	-	보존지구 사업구역	사업구역
물리적 환경	평지/고립	구릉지	양호	평지/양호	양호	양호
사회경제여건	인구감소 / 고령인구 비율 높음					
	개발이익기대					
분포특성	밀집	분산	분산	밀집/분산	분산	밀집
건축물특성	1층 주택		혼재	1층 주택	혼재	혼재
유휴현황	대체로 양호	열악	열악/물리적 손상 심각		열악/물리적 손상 심각	
주민인식	개발기대부처	생활불편	방법불안 / 생활불편 등		생활불편	범죄안전
주민기대	텃밭	텃밭	주거/상업		주거/본래용도	주거/상업
	노후주거지 개발지연	노후주거지 구릉지역	구도심 공동화	노후주거지 주변양호	구도심 공동화	지역산업 쇠퇴
	D-1	D-2	B	D-3	B	C

<그림 6> 유휴공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분



<그림 7> 매축지 마을의 열악한 주거환경 <그림 8> 폐가 철거 후 운동시설 설치 <그림 9> 공가 리모델링 후 마을도서관 운영
 ※(부산 동구 범일5동 매축지 마을) 부산의 대표적인 낙후지역으로 주거환경 개선을 위해 시비 11억원을 투입해 주민사랑방과 공동작업장을 조성하고, 인근 폐·공가를 철거한 뒤 쌈지공원과 운동시설물을 설치하는 등 주변 환경 개선을 위한 다양한 사업을 추진

이렇게 도시 유휴공간을 활용하기 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있음에도 불구하고 유휴공간 발생 특성과 지역 수요에 대한 고려가 부족하여 실효성을 거두지 못하는 경우가 다수 발생한다. 이는 지역 차원에서 차별화된 정책방향을 설정하려는 노력이 부족하며, 도시 유휴공간의 현황 파악 및 지속적인 관리를 위한 시스템이 체계적으로 구축되어 있지 않고, 주체별 역할 분담 및 민간 참여 활성화 방안이 미흡하며, 도시 유휴공간 발생 방지 및 활용 촉진을 위한 법제도적 근거가 미비하고 재정적 지원이 부족하기 때문이다.

유휴공간을 활용하는 데에 가장 큰 어려움은 현황 파악이 제대로 되어있지 않다는 점이다. 각 지자체에서는 유휴 공공시설과 빈집 등에 대한 현황 조사가 산발적으로 이루어진 바 있으나, 이에 대한 관리와 지속적인 갱신은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 각 지자체마다 지적과 건축물 관리를 위한 다양한 공간정보시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 유휴공간 관련 정보는 시스템 상에서 관리되고 있지 않았으며, 담당자가 개별적으로 장부를 관리하는 수준에 그치고 있다.

중앙정부나 광역 지자체에서 추진하는 다양한 정책과 사업이 지역에서 제대로 실행되기 위해서

는 기초 지자체 차원에서 유휴공간 발생에 대한 문제를 인식하여 체계적으로 현황 파악을 하고 지역 특성에 맞는 활용 방향에 대한 전략을 가지고 있어야 한다. 근린 차원에서 발생하는 문제에 대한 정보가 축적되고 이를 기반으로 상향식으로 정책 방향을 제시하고 이에 대해 중앙정부나 광역 지자체 차원에서 재정 지원이 이루어진다면 정책과 사업의 실효성을 훨씬 더 높일 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 민간 부문은 현장 정보를 지속적으로 지자체에 고지하고 사업 추진 과정에 적극적으로 참여하여 지역 수요가 반영될 수 있도록 노력을 경주해야 할 것이다.

도시 내 방치된 유휴공간이 근린환경에 미치는 악영향을 방지하고 활용을 촉진하기 위해서는 민간의 참여를 유도하고 필요한 경우 공공이 적극적으로 개입할 수 있는 법제도적 근거가 필요하다. 담당 공무원 면담 결과, 현행법 하에서는 유휴공간이 심각한 공해(public nuisance)를 유발함에도 불구하고 이를 철거하거나 공공 용도로 재활용할 수 있는 근거가 미비하여 유휴공간 정비에 어려움이 있다는 점을 지적하였다. 특히 현행 지방세법에 따른 재산세 과세 표준에 의하면 건축물보다 토지에 부과되는 재산세가 훨씬 높아서 소유주들이 건축물을 전혀 사용하지 않음에도 불구하고

방치하는 경우가 많다.

유휴건축물을 철거, 정비, 관리, 재활용하기 위해서는 공공부문에 의한 재정 지원이 필요하다. 부산시에서는 2011년에 폐가에 대한 철거비를 지원했는데 재정 지원이 점차 줄어들고 있으며, 중앙정부 차원에서의 재정 지원은 전혀 이루어지지 않고 있어서 사업의 지속적인 추진에 어려움을 겪고 있다.

5. 도시 유휴공간 활용을 위한 정책 과제

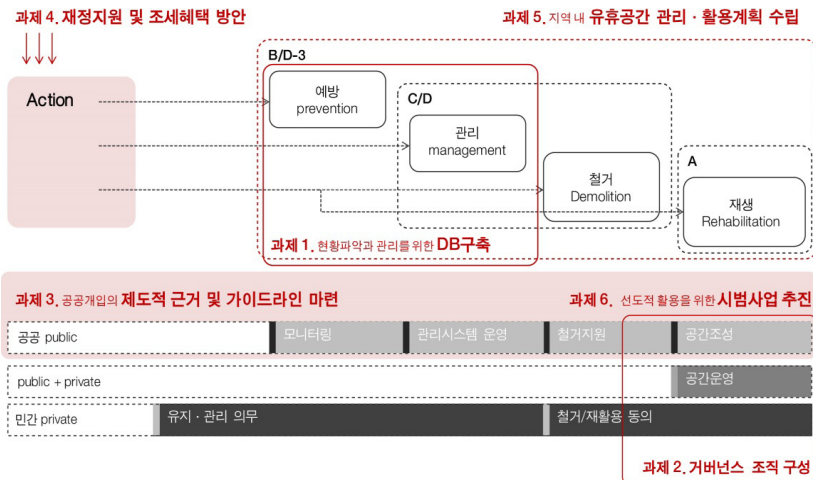
우리나라 도시 유휴공간 발생 특성, 유휴공간 활용을 위한 기존 정책과 사업의 성과와 한계를 살펴본 결과를 바탕으로 도시 유휴공간의 효율적인 관리와 활용을 위한 기본 방향을 아래와 같이 제시하고자 한다.

유휴공간 문제에 접근하는 데 있어서 공간의 이용상태와 쇠퇴 정도를 고려하여 차별화된 전략을 세워야 하며, 공공과 민간 부문의 역할이 적절하

게 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 유휴공간 문제는 지역 전체의 문제와 결부되므로 발생 원인과 특성을 고려하여 장소중심적인 접근이 이루어져야 할 것이다.

이 세 가지 기본방향에 따라 ① 유휴공간의 위치와 상태, 원인 등 관련 정보를 체계적으로 집계하여 관리하기 위한 유휴공간 현황관리체계(DB) 구축, ② 지방정부와의 협업을 통한 현황 관리와 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성, ③ 유휴공간 문제예의 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련, ④ 유휴공간의 철거와 관리를 위한 재정지원 및 조세혜택 방안 마련, ⑤ 유휴공간 발생 양상과 거주자 특성 등 지역 여건에 맞는 차별화된 방안 모색을 위한 지역 내 유휴공간 관리 및 활용계획 수립, ⑥ 효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시의 정책 과제를 제안하고자 한다(그림 10).

첫 번째 과제는 지역의 공간 수요를 예측하여 유휴공간 발생을 예방하고 기 발생된 유휴공간을 관리하기 위한 데이터베이스 구축으로서 이는 지속적으로 변화하는 공간 이용 현황을 효과적으로 제어하기 위한 가장 기본적인 전제 조건이다. 두 번째 과제는 거버넌스 구성 지원으로서 유휴공간



<그림 10> 정책 기본방향에 따른 6개 정책 과제

지역특성	지역여건/발생원인	물리적 환경	법제도적여건	사회경제적여건	
	상대 Status	안정 stable	잠재적 유휴	유휴 vacant	방치 abandoned
	발생빈도	밀집	부분적 밀집	분산	...
	파손정도	양호	부분적 손상	철거요망	...
지역수요	공공시설		공동공간	주거시설	...
발생유형	D-1 노후주거지 /정비구역	D-2 노후주거지 /구릉지역	D-3 일반노후주거지 주변양호	B 구도심 공동화	C 지역산업쇠퇴 방치공간 집단화
정책방향	방치건축물 철거 유도를 통한 정주환경 유지		유휴공간 활용을 통한 기반시설 확충 및 커뮤니티 활성화	복합적 활용 도심부 재생	유휴공간 정비 쇠퇴 가속화 방지

<그림 11> 유휴공간 발생유형별 관리·활용 정책방향

의 관리와 활용에 있어 공공부문과 민간부문의 협력을 유도하기 위한 방안을 포함한다. 세 번째는 유휴공간 문제 해결에 있어서 공공 개입의 근거가 되는 제도 및 가이드라인 마련이다. 도시 유휴공간이 주변 지역에 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 건물 및 토지 소유자의 유지·관리 의무 강화, 공간을 장기간 방치할 경우 벌금 부과, 철거 지원, 강제 철거 명령 등 다양한 위계의 공공 규제가 필요한 것으로 판단되는 바, 그 근거가 되는 법률 개정 및 조례 제정이 시급하다. 네 번째는 유휴공간의 철거와 재활용 과정에서 발생하는 제 비용에 대한 재정지원 및 유휴공간을 장기간 방치하는 것을 사전에 방지하고 다른 용도로의 전환을 유도하는 등의 조세혜택 방안 마련이다. 다섯 번째 과제는 지역 단위의 유휴공간 관리·활용 계획의 수립이다. 지역에 따라 유휴공간의 발생 원인, 분포 특성, 관리 상태, 주민의 수요 등이 상이하게 나타나는 현실을 고려할 때 근린 단위에서 유휴공간을 통합적으로 관리, 활용하기 위한 장기적이고 체계적인 계획이 수립되어야 할 것이다. 마지막 과제는 선도적 활용을 위한 시범사업 추진으로서 지역 유휴공간에 대한 공공부문의 개입 필요성, 유휴공간의 효과적 관리와 활용을 통한 근린 재생 효과

등에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위해서 도시재생 시범사업과 연계하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다.

유휴공간 발생 양상은 사회경제적 여건, 도시개발 여건, 물리적 환경에 따라 근린 단위에서 상이하게 나타나므로 지역별로 위의 정책과제 및 실행수단이 선택적으로 적용되어야 할 것이다. 본고에서는 각 지자체가 지역 사정에 적합한 유휴공간 관리·활용 방향을 설정하는 데에 참고할 수 있도록 각 유형에 대한 정책방향(그림 11)과 같이 제시하고자 한다.

6. 나오며

본고에서 제안한 정책 기본방향과 과제들이 근린 차원에서 효율적으로 작동하기 위해서는 보다 다양한 사례에 대한 폭넓은 기초자료가 구축되고 이를 기반으로 지역별 유휴공간의 발생 원인에 대한 특성 규명이 보다 세밀하게 이루어져야 할 것이다. 또한 지자체 특성별 유휴공간 문제에 대한

보다 심층적인 분석과 지역별로 차별화되고 실행력 있는 관리·활용 방안에 대한 추후 연구들이 지속적으로 이어져야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김광중 외, 2010, 도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축, 도시재생사업단
- 임유경·임현성, 2012, 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소
- Bassett, E. M., Schweitzer, J. and Panken, S., 2006, Understanding Housing Abandonment and Owner Decision-Making in Flint, Michigan: An Exploratory Analysis, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, Lincoln Institute
- Kildee, D., Logan, J., Mallach, A. and Schilling, J., 2009, NVPC Policy Assessment Report, National Vacant Properties Campaign
- NPVC, 2005, Vacant Properties: The True Costs to Communities, National Vacant Properties Campaign
- Wachsmuth, D., 2008, From Abandonment to Affordable Housing: Policy options for addressing Toronto's Abandonment Issues
- UNESCO-IHE. 2004. *Water Footprints of Nations*. Vol 1: Main Report. Research Report Series No.16.