

auri brief.

● 건축도시공간연구소

No. 77

2013. 10. 15.

근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리 · 활용 정책과제

임유경 부연구위원, 임현성 연구원

■ 요약

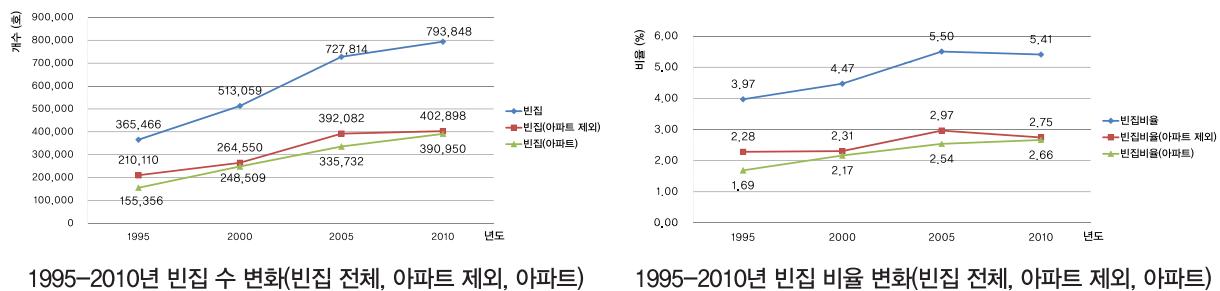
- 공공기관 이전, 인구 유출, 상권 침체, 지역 산업 쇠퇴 등으로 인해 도시 내 다양한 유휴공간이 발생하나 적절한 대책없이 방치되어 주변지역에 악영향과 쇠퇴를 유발하는 요인으로 작동 우려
- 도시 근린의 점진적이고 지속적인 재생을 위해서는 공공과 민간 부문이 협력하여 장소 중심의 유휴공간 관리 및 활용 정책을 체계적으로 마련할 필요

■ 정책제안

- 유휴공간 현황관리 및 거버넌스 체계 구축을 통한 정책지원 기반 마련
 - 건축물 및 토지 대장에 유휴공간 관련 정보를 기재하고 새울 · 지적행정 등 행정정보시스템과 연계하여 체계적인 현황 관리체계를 구축
 - 「건축법」에 유휴건축물 유지 · 관리를 위한 관리기구 설치 근거를 마련하고, 유휴공간의 정비 · 활용에 힘쓰는 지역 비영리단체를 ‘사회적 협동조합’으로 등록
- 유휴공간 장기 방지 방지를 위한 빈집조례 제정, 세제 부과 및 금융 혜택
 - ‘빈집조례’와 같은 지자체 조례 제정을 통해 소유주의 관리 의무 강화, 방지공간에 대한 강제매입 · 벌금부과 등 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련
 - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 보조 · 융자 대상에 건축물 철거 비용을 추가하여 재정 지원 근거를 마련하는 한편, 유휴건축물 장기 방지를 방지하기 위해 「지방세법시행령」에 따른 나대지 중과세 제도 개선
- 유휴공간 종합관리계획 및 시범사업 수행으로 근린 재생의 선도적 모델 제시
 - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 ‘근린재생형 활성화계획’에 ‘지역내 유휴공간 관리 · 활용계획’을 수립하고 ‘도시재생사업’ 제도와 연계하여 시범사업을 실시

1 배경 및 필요성

- 사회 · 경제 여건 변화에 따른 공간 이용 수요 변화로 다양한 유형의 유휴공간 발생
 - 2010년 전국 공가(빈집)수¹⁾는 793,848호로서 이는 2000년 대비 54.7%, 1995년 대비 117.2%가 증가한 수치임. 2010년 전국 평균 공가율(총주택 중 빈집 수)은 5.7%로 2005년 5.82%에 비해 다소 낮아졌으나, 1995년에 비하면 143.8% 증가



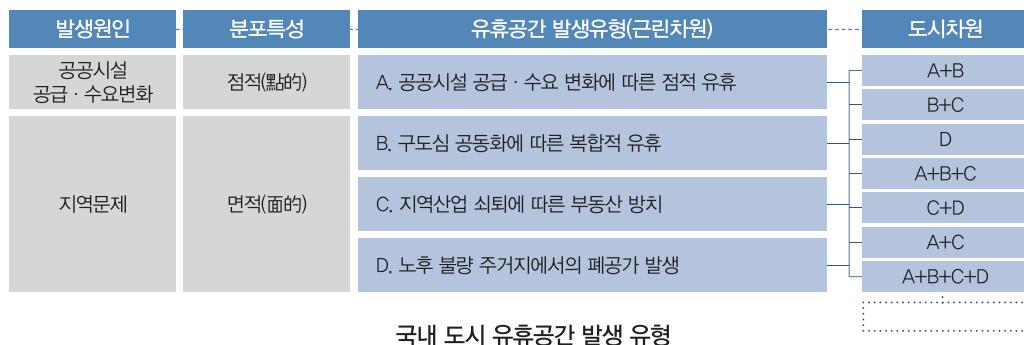
- 도시 유휴공간 방치에 따른 사회 문제 발생 및 도시 환경 악화
 - 도시 유휴공간은 빈곤, 인구 이동, 고용 감소 등 도시 쇠퇴를 나타내는 증상(symptom)임과 동시에 새로운 문제를 조장하는 질병(disease)(Accordina, 2000). 2010년 부산시 폐 · 공가 지역에서 발생한 강력범죄사건은 빈집 문제를 공론화시키는 계기가 됨
- 근린 재생을 위한 자원으로서 도시 유휴공간의 가치 증대
 - 도시 유휴공간은 쇠퇴의 결과이자 원인인 동시에 지역 재생을 위한 자원으로 활용 가능. 도시 빈 공간은 토지 스톡(stock)을 늘리고, 충진식 개발(infill-development) 기회를 제공하는 등 스마트성장(smart growth)을 위한 이상적 자원으로 인식됨
- 도시 유휴공간 활용에 대한 정책 수요 증가
 - 2013년 6월 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 수립되는 ‘도시 재생전략계획’에서는 지역 자원 및 문제점을 근거로 재생 전략을 제시하고 ‘도시재생 활성화계획’에서는 지역 내의 가용 도시재생자산을 상호 연계하여 통합 · 조정 · 활용하기 위한 사업 집행계획을 수립하도록 함
 - 이들 계획에서 도시 유휴공간은 지역의 문제 여부를 판단하기 위한 지표임과 동시에 재생을 위한 자원으로 인식되고 있는 바, 향후 도시 및 근린 재생에서는 도시 유휴공간의 체계적인 현황 파악과 효율적 활용이 중요하게 다루어질 것으로 예상

1) 인구주택총조사에서의 '빈집'은 매매, 임대, 분양 등의 사유로 조사기간 동안 사람이 살지 않고 있는 주택(단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물내 주택)이 해당되며, 다가구용 단독주택은 주택 전체(모든 가구분)가 모두 비어 있을 경우에만 빈집에 해당된다. 「인구주택총조사」, <http://www.census.go.kr/> 참고.

2 국내 도시 유휴공간 발생 유형 및 특성

■ 국내 도시 유휴공간 발생유형

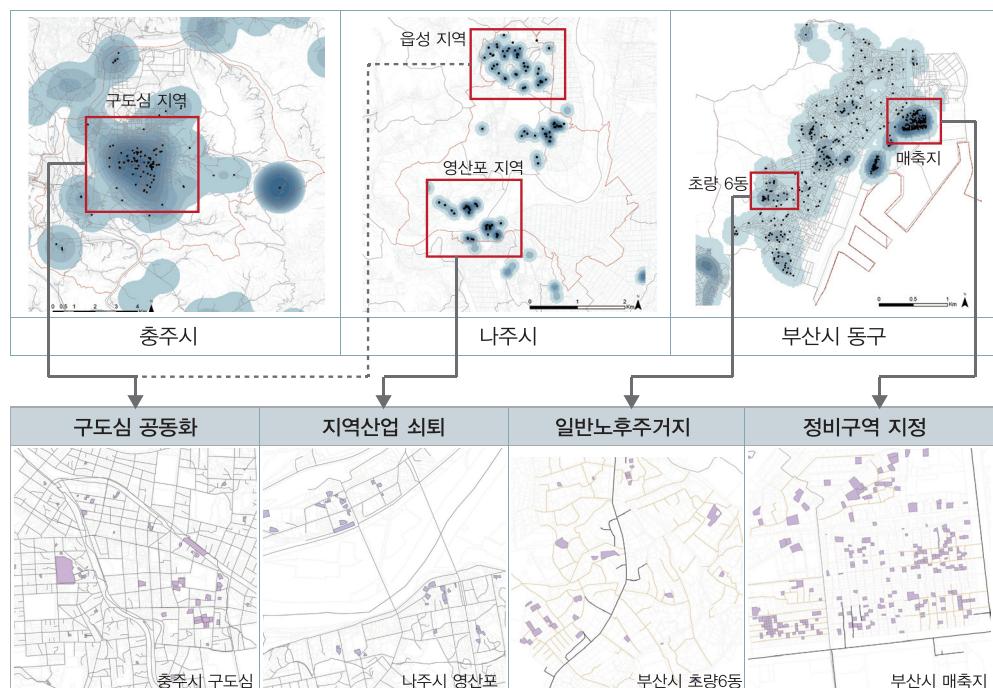
- 국 · 공유시설, 빈집, 빈점포 관련 통계 자료와 도시 쇠퇴지역의 유휴현황에 대한 선 행 연구에 대한 검토를 통해 파악한 국내 도시 유휴공간 발생 양상은 유휴공간 발생 원인과 분포 특성에 따라 A.공공시설 공급 · 수요 변화에 따른 점적 유휴, B.구도심 공동화에 따른 복합적 유휴, C.지역산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치, D.노후 · 불량 주거지에서의 공 · 폐가 발생 등 네 가지로 구분됨



- 유형 A : 공공시설 공급 및 수요 변화에 따른 점적 유휴**
 - 국가와 관리 부처의 정책 방향 변화, 사회적 여건에 따라 공급과 수요가 변화하면서 유휴 공공시설 발생
 - 유휴 공공시설은 다른 용도로 전환하여 자체적으로 활용하기도 하지만, 적절한 수요가 발생하지 않고 자체적인 활용계획이 없을 경우 일시적 · 장기적 유휴 상태로 방치
 - 유휴 공공시설은 도시 내에 점적으로 분포하지만, 대규모 국가기관 등은 시설 규모가 크기 때문에 유휴 상태로 남아있을 경우 주변 지역에 부정적인 영향을 미침
- 유형 B : 구도심 공동화에 따른 복합적 유휴**
 - 도시재생사업단(2012)의 발표 결과에 따르면 전통적인 구도심(원도심)의 쇠퇴가 두드러지며, 이를 지역에서 인구감소, 매출액 감소, 공실 증가, 붕괴위험 건물 발생, 활력 상실 등의 문제 발생
 - 충주시와 나주시는 공공청사 이전과 신시가지 개발로 구도심 공동화를 겪고 있는 대표적인 지자체임. 두 도시의 도심부에는 주거, 상업, 업무시설 등 다양한 용도의 건축물들의 유휴 현상이 나타나고 있음

- 유형 C : 지역 산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치
 - 산업구조 변화, 신항만 건설에 따른 항구 이동, 공장 폐쇄 등은 지역 경제에 결정적인 영향을 미치며, 이는 도시공간의 유휴화로 이어짐
 - 지역 산업을 기반으로 주거지와 상권이 형성된 지역에서 해당 산업이 쇠퇴할 경우, 상권이 쇠퇴하고 인구가 유출되면서 유휴공간이 밀집하여 분포하는 경우 발생

- 유형 D : 노후 · 불량 주거지에서의 공 · 폐가 발생
 - 기반시설이 열악한 노후주거지에서는 소유주 사망 · 인구 유출 등 인구 · 사회적 요인, 접도 조건 열악 등 물리적 환경 요인의 영향으로 빈집 발생
 - 특히 정비구역으로 지정된 노후주거지에서는 정비사업이 지연되면서 부동산을 관리하지 않고 방치하여 공 · 폐가가 집단적으로 발생하며, 지역 주민들은 빈집으로 인한 범죄, 화재, 악취나 분진 등의 문제에 노출



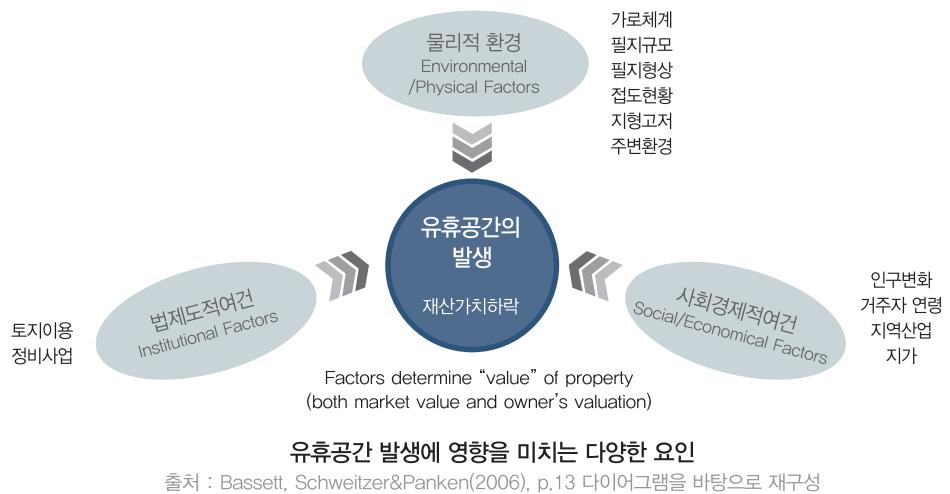
충주시, 나주시, 부산시 동구 유휴공간 현황 및 발생 유형 구분

■ 도시 내 유휴공간 발생 특성

- 유휴공간 발생은 다차원적인 현상으로서 다양한 요인과 관계
 - 국내 도시 유휴공간 현황조사²⁾ 결과, 우리나라 도시 유휴공간은 인구감소와 노령인

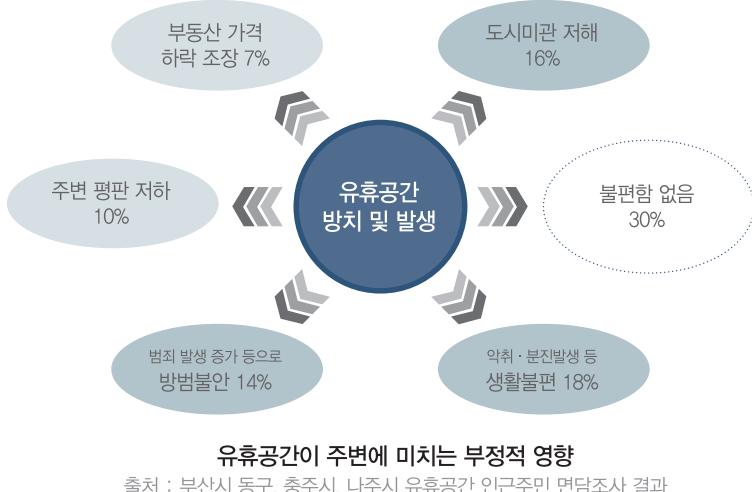
2) 부산시 동구, 충주시, 나주시 대상으로 자체에 의한 일반현황 조사와 현장관찰조사, 면담조사 실시.

구비율 증가, 지역산업쇠퇴 등 인구·사회·경제적 요인, 접도조건이나 필지형상 등 물리적 환경, 정비지구 지정 등 법제도적 요인이 복합적으로 작용하여 발생



- 유류공간은 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐 지역 쇠퇴 조장

- 유류공간 발생 지역 주민 면담 조사 결과, 유류 또는 방치 상태의 도시공간이 주변에 방법 불안, 생활 불편, 도시미관 저해, 부동산가격 하락 조장, 주변 평판 저하 등 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남



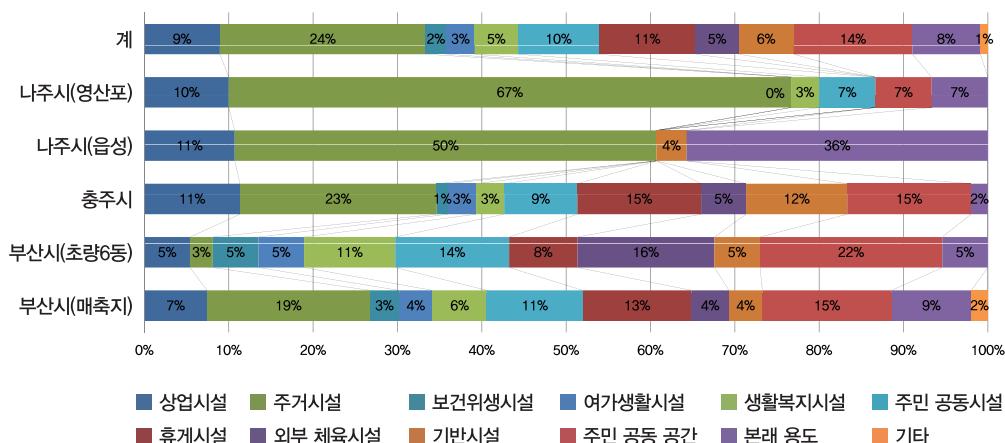
- 근린 단위 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성 상이

- 유류공간 발생 특성과 분포에 대한 심층조사 결과, 유류공간 분포는 근린 단위의 지역 여건에 따라 상이하게 나타남

		부산시 동구		충주시		나주시	
		매출지	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	
유류현황	대체로 양호	열악	열악/물리적 손상 심각	열악/물리적 손상 심각			
주민인식	개발기대방치	생활불편	방범불안 / 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

유휴공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분

- 유휴공간 활용 방향에 대한 지역 주민의 수요도 근린 단위에 따라 차이. 도시 내에서 근린 단위 특성에 따라 유휴공간 발생이 다른 양상으로 나타난다는 것은 유휴공간 관리 및 활용 방안 역시 차별화되어야 함을 의미



유휴공간 활용시 선호 프로그램에 대한 주민 인식 조사 결과

3 국내 도시 유휴공간 관련 정책 · 사업 현황과 문제점

■ 지역 차원에서의 차별화된 정책방향 설정 노력 부족

- 유휴공간 관련 정책과 사업은 지속적으로 증가하고 그 방향도 다변화하고 있지만 지역 차원에서 차별화된 정책방향을 설정하려는 노력은 부족
 - 유휴공간 활용을 통한 도심 활성화, 공가 리모델링을 통한 저소득층 주거 임대, 폐가 철거 후 주차장 정비, 주민 공동텃밭이나 쌈지공원 조성, 도서관이나 어린이집 등 공공시설 확충 등 다양한 정책과 사업을 추진하고 있으나 유휴공간의 발생 특성과 지역 수요에 대한 고려가 부족하여 실효성을 거두지 못하는 경우 발생

■ 도시 유휴공간 현황 파악 및 지속적인 관리를 위한 시스템 부재

- 지자체에서는 유휴 공공시설과 빈집 등에 대한 현황 조사가 산발적으로 이루어진 바 있으나, 지속적인 관리와 개선은 이루어지지 않고 있음
 - 각 지자체마다 지적과 건축물 관리를 위한 다양한 공간정보시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 유휴공간 관련 정보는 시스템 상에서 관리되고 있지 않으며, 담당자가 개별적으로 장부를 관리하는 수준
- ※ 최근 나주시(빈집정보 데이터베이스, 2012), 부산시(공 · 폐가 데이터베이스, 2013) 등에서 빈집 관리 · 활용을 위한 데이터베이스 구축

■ 주체별 역할 분담 및 민간 참여 활성화 방안 미흡

- 유휴공간 관리 · 활용에 있어서 중앙정부와 지자체, 지역 주민 · 단체, 비영리법인 등 다양한 주체의 명확한 역할 분담과 적극적인 참여 미흡
 - 근린 재생에 있어 마을계획가와 마을활동가 제도가 도입되어 긍정적인 효과를 얻고 있으나, 역할에 대한 가이드라인이나 보수 지급 근거 등이 미흡하여 역할 수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 조사됨

■ 도시 유휴공간 발생 방지 및 활용 촉진을 위한 법제도적 근거 부재

- 현행법 하에서는 유휴공간이 심각한 공해(public nuisance)를 유발함에도 불구하고 이를 철거하거나 공공 용도로 재활용할 수 있는 근거가 미비하여 유휴공간 정비에 어려움

- 특히 현행 지방세법에 따른 재산세 과세 표준에 의하면 건축물보다 토지에 부과되는 재산세가 훨씬 높아서 소유주들이 건축물을 전혀 사용하지 않음에도 불구하고 방치하는 경우 증가

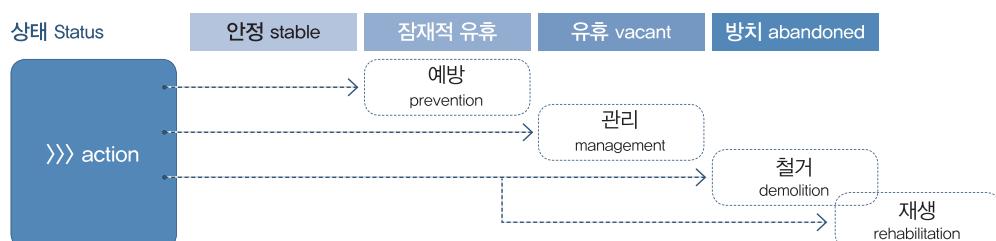
■ 도시 유휴공간 정비를 위한 재정적 지원 부족

- 유휴건축물을 철거·정비·관리·재활용하기 위해서는 공공부문에 의한 재정 지원이 필수적임에도 불구하고 중앙정부 차원의 재정 지원 미흡
 - 일부 지자체에서는 「도시 및 주거환경정비 조례」에 근거하여 ‘도시 및 주거환경정비 기금’을 빙집 정비에 일부 활용하고 있으나, 정비구역이 아닌 일반적인 노후시가지 유휴공간 문제에 대한 공적 자금 투입은 어려운 상황

4 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 관리·활용 정책제안

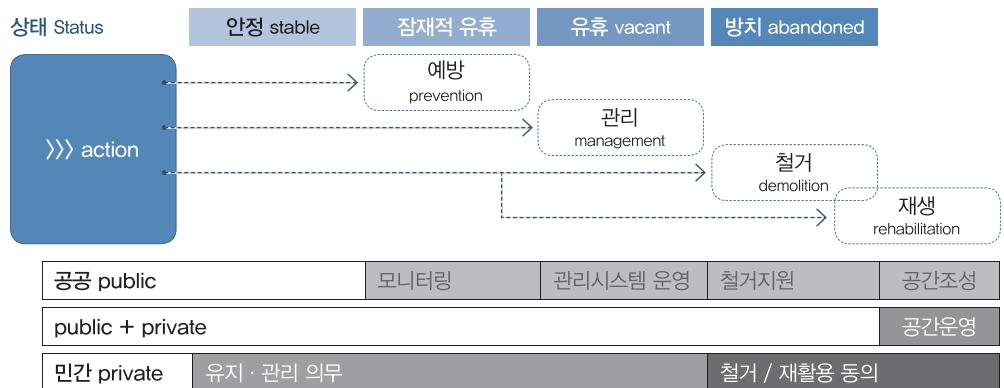
■ 도시 유휴공간 관리·활용 정책 기본방향

- 공간 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근
 - 도시공간의 유휴화는 잠재적 유휴에서 일시적 또는 장기적 유휴, 방치 상태로 진행되는데, 각 단계에 따라 정책 방향은 예방(prevention), 관리(management), 철거 또는 재생(demolition or rehabilitation)으로 차별화



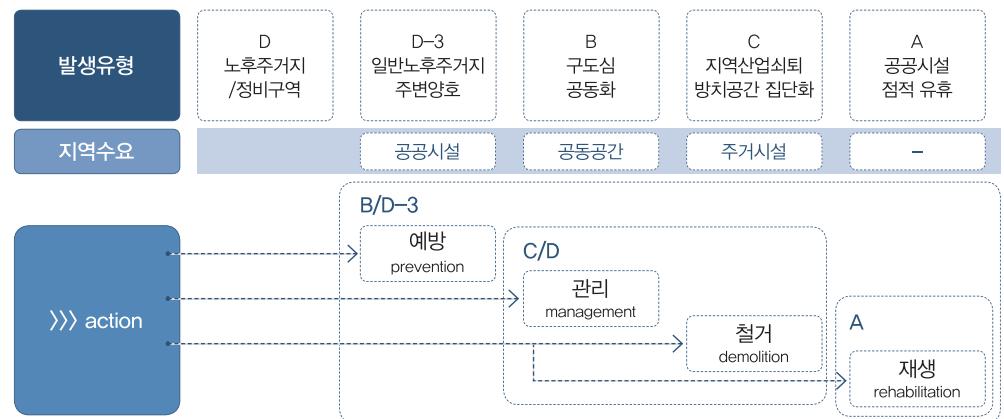
정책방향 1 : 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려한 단계별 접근

- 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려한 과제 도출
 - 유휴공간의 예방, 관리, 철거 또는 재생 과정에서 관련 주체들의 역할을 명확하게 규정되고 상호간의 소통과 협력을 증진시킬 수 있는 방안을 모색할 필요



정책방향 2 : 공공부문과 민간부문의 역할 분담을 고려

- 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소중심적 접근
 - 유휴공간 현황 정보에 대한 체계적인 구축과 관리를 바탕으로 지역 차원의 활성화 계획을 수립하고 이를 실행할 수 있는 법제도적 근거를 마련하는 방향으로 추진



정책방향 3 : 유휴공간 발생 원인과 특성을 고려한 장소 중심적 접근

■ 도시 내 유휴공간 관리 · 활용 정책과제

- 유휴공간 문제를 해결하기 위한 정책과제는 실천유형에 따라 그 중요도가 다르게 적용될 수 있음. 유휴공간에 대처하는 실천방안을 예방, 관리, 철거, 재생의 4가지 유형으로 구분할 경우, 전 과정에 걸쳐 현황관리체계 구축과 거버넌스 조직의 지원이 필요하며, 유휴공간을 ‘예방’, ‘관리’하기 위한 제도적 근거 마련, 훼손이 심각한 유휴공간의 ‘철거’를 위한 재정 지원, 유휴공간을 ‘재생’시키기 위한 관리활용계획, 시범사업의 추진 필요



유휴공간 대처 유형에 따른 실천과제 중요도

- 유휴공간 관리 · 활용 정책과제별 주요 내용과 실행수단은 아래 표와 같음

유휴공간 관리 · 활용을 위한 정책과제 및 주요내용

정책과제	주요내용	실행수단
유휴공간 현황관리체계 구축	• 건축물 및 토지 대장 고도화	<ul style="list-style-type: none"> • 유휴기간, 공실률 등에 관한 별도 항목 추가 • 건축물 정기 및 수시점검 세부항목에 유휴공간 관련 정보 추가 • 개인 인적정보와 전산 연동 필요
	• 유휴공간 DB 체계 일반화	<ul style="list-style-type: none"> • 새울행정시스템, 세외수입시스템, GIS 시스템, 지적행정시스템, 실태조사시스템 등 통합 활용 • 국가공간정보체계 및 지능형 건축행정시스템 추진시 유휴공간 관리
	• 도시재생 사업시 전수조사	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 재생 관련 현황 및 주요조사관리 항목(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」) 구체화
거버넌스 조직 구성	• 민관협력형 추진 조직 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 주택관리 유지관리 조항(「건축법」 제35조) 개정을 통한 주택관리기구 설치 근거 마련
	• 비영리 단체 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> • '사회적 협동조합'(「협동조합 기본법」) 및 '마을기업'(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」) 등록을 통한 지원
	• 민간전문가 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 정비구역 내 민간전문가 보수 및 업무기준 마련
제도적 근거마련	• 건축법의 개정 및 신설	<ul style="list-style-type: none"> • '건축물의 유지관리'(「건축법」 제35조) 개정 • '건축물의 유지관리에 관한 법률(기칭)' 신설
	• 조례 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 빈 집 등 유휴공간에 관한 조례 마련
재정지원방안 마련	• 철거 · 운영 · 유지비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • '도시재생 특별회계', '보조 또는 용자' 조항 개정 (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」 제27조, 제28조)
	• 조세 혜택	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방세법 시행령」 및 「도시 및 주거환경정비법」 개정
지역 내 유휴공간 관리 및 활용계획 수립	• 도시재활성화 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 균린재생형 도시재활성화 계획(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」)
	• 도시관리계획의 부문계획	<ul style="list-style-type: none"> • 도시관리계획의 부문계획으로 정의(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제15조)

효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시	• 도시재생 시범사업으로 추진	• 근린재생형 도시재활성화 사업(‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’)
	• 운영 매뉴얼 및 주민 의식 개발 프로그램 마련	

■ 지역 특성을 고려한 유휴공간 관리 · 활용 정책방향

- 유휴공간 발생 양상은 사회경제적 여건, 도시개발 여건, 물리적 환경에 따라 근린 단위에서 상이하게 나타나므로 지역별로 위의 정책과제 및 실행수단이 선택적으로 적용되어어야 함
 - 도시 지역에서 나타나는 유휴공간 발생 유형은 노후주거지, 도심부, 지역산업 쇠퇴 지역으로 구분되며, 노후주거지의 경우 정비구역 지정 등의 제도적 여건이나 구릉지역 등 물리적 환경 요인에 따라 세부 구분
- 정비구역으로 지정된 노후주거지, 일반노후주거지, 공동화 현상을 겪는 도심부, 지역산업 쇠퇴로 유휴·방치 공간이 집단적으로 분포하는 지역 등 유휴공간 발생 유형별로 유휴공간 관리 · 활용 정책은 다음과 같이 차별화될 수 있음



- 정비구역으로 지정된 노후주거지에서는 방치 건축물을 철거하여 범죄 등의 위험 요인을 제거하고 정비사업 시행 전까지 안전하고 쾌적한 정주환경을 유지하는 데에 초점이 맞추어져야 함

- 생활편의시설이나 공원·주차장 등의 기반시설 부족 현상을 겪고 있는 일반적 노후 주거지에서는 유휴공간을 적극적으로 재활용하여 기반시설을 확충하고 커뮤니티를 활성화하는 기회로 활용
- 도심부 재생에 있어서 유휴공간은 공원이나 주차장 등 기반시설 부족 문제를 해결하는 자원이 되고 여가와 문화를 위한 대규모 공공시설로 용도 전환할 경우 지역 발전의 거점으로 작용할 수 있기 때문에 지역 활성화 계획 수립에 있어 유휴공간 문제를 적극적으로 고려할 것이 요구됨
- 지역산업 쇠퇴 지역에서는 지역에 남아있거나 새로 유입되는 주민들이 안전하고 쾌적한 주거환경 속에서 삶을 영위할 수 있도록 방치 건축물이 야기하는 부정적 영향을 최소화. 이를 위해 비어있는 건축물에 대한 관리를 강화하고 장기 방치 건축물에 대해서는 철거 유도

임유경 부연구위원 (031-478-9615, yklim@auri.re.kr)

임현성 연구원 (031-478-9638, archilim@auri.re.kr)



건축도시공간연구소 발행처 건축도시공간연구소

발행인

제해성

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230(관양동) 아크로타워 B동 301호

전화 031-478-9600 팩스 031-478-9609 www.auri.re.kr



지식재산의 창출 보호 활용 체계 선진화를 통한 지식재산 기반의 창조 경제 구현

국가 지식재산권 창출 시스템 혁신

- ① 국민의 창의적 아이디어를 고품질 지식재산권으로 창출
- ② 국가 연구개발 사업에서 고부가가치 지식재산 창출 전략 지원
- ③ 글로벌 시장에서 통하는 강한 특허 창출

일자리 창출을 위한 지식재산 사업화 및 기업 육성

- ① 지식재산기반 창조 금융 지원 확대
- ② IP서비스업 성장기반 마련 및 전문 기업 200개 육성
- ③ IP스타기업 1,500개 육성 등 지식재산 경영 확산

건전한 지식재산 생태계 조성 및 보호 강화

- 대·중소기업이 상생하는 공정한 지식재산 시장 형성 ①
- 직무발명 보상제도의 개선 및 확산 ②
- 국내 지재권 보호 및 법 집행 실효성 제고 ③
- 우리기업의 해외 특허분쟁 지원 강화 ④

창조경제의 핵심, 지식재산 인재양성

- 지식재산 마인드와 기업가정신을 결합한 융합형 인재 양성 ①
- 군장병에 대한 발명 진흥 및 지식재산 교육 적극 추진 ②
- 아이디어에서 특허창출·창업까지 지원하는 'IP창조 Zone' 운영 ③