

서울시 저이용 비주거 공간의 유형분석 및 활용방향

2020

SH도시연구원

연 구 진

연구책임 조동기 연구위원

이영민 수석연구원

연 구 원 김기중 책임연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서

서울주택도시공사의 정책과는 다를 수도 있습니다.

연 구 요 약

1. 개요

- 2020년 8월 「공공주택특별법」 개정으로 오피스·상가 등을 공공 매입임대주택으로 활용할 수 있게 되면서 비주거 공간에 대한 관심이 높은 상황임.
 - 비주거 공간의 주거전환은 대체로 상업·오피스 시설에서 이루어지는 사업이므로, 입주자를 위한 주거환경 등 도시맥락에 대한 고려가 필요함.
- 저이용 비주거 공간을 활용하기 위해서는 서울시 내 저이용 되고 있는 오피스·상가(비주거 공간)에 대한 현황 및 입지적 특성에 대한 조사가 선행 되어야 함.
- 본 연구는 저이용 되고 있는 서울시 비주거 공간의 현황 및 특성을 분석하고, 도시맥락의 관점에서 공공의 활용방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
 - 서울시 저이용 비주거 공간의 분포와 입지적 특성 분석
 - 저이용 비주거 공간 유형화를 통한 유형별 정책적 활용방향 제시
- 연구의 시·공간적 범위는 2017년 ~ 2019년의 서울시 비주거 공간을 대상함.

2. 비주거 공간 활용정책 현황 및 과제

(1) 상업용 부동산시장 현황과 전망

- 서울시 오피스 및 상가 공실률은 전분기(2020년 1분기) 대비 소폭 증가하였고, 투자수익률은 하락
 - 2020년 2분기 서울시 오피스 공실률은 9.1%로 전분기 대비 0.5% 상승하였으며 중대형 상가는 7.9%로 전분기와 같고, 소규모 상가의 경우 4.2% 수준임.
 - 코로나19로 상가침체가 명확함에도 불구하고 명동, 시청 지역의 소규모 상가 공실률이 0%로 나타나, 한국감정원의 조사가 현실을 반영하지 못한다는 비판이 있었음.

- 국가별로 코로나19의 단기적 영향은 제한적이겠으나 오피스 수요 감소 등 상업용 부동산의 자산 가치와 임대료 급락 우려
 - 무디스(2020)는 코로나19 사태가 2021년 3분기까지 지속되어 장기 침체로 이어질 경우, 세계적으로 글로벌 금융위기를 상회하는 수준의 상업용 부동산의 공실률 상승과 임대료 하락을 예상함.
- 국내 상업용 부동산 시장의 경우 전망이 엇갈리고 있으나 코로나19로 인한 영향은 불가피 할 것으로 예상
 - 일부 민간투자회사의 국내 상업용 시장에 대한 전망을 보면 상가와 달리, 오피스 시장의 경우 신규 공급제한에 따라 시장이 견고할 것으로 예측하고 있음.
- 코로나19가 장기화 될 경우 기업이익이 감소와 소비위축으로 상권침체가 지속될 것이 예상되며, 이에 따른 상업용 부동산의 침체가 장기화 될 수 있음.

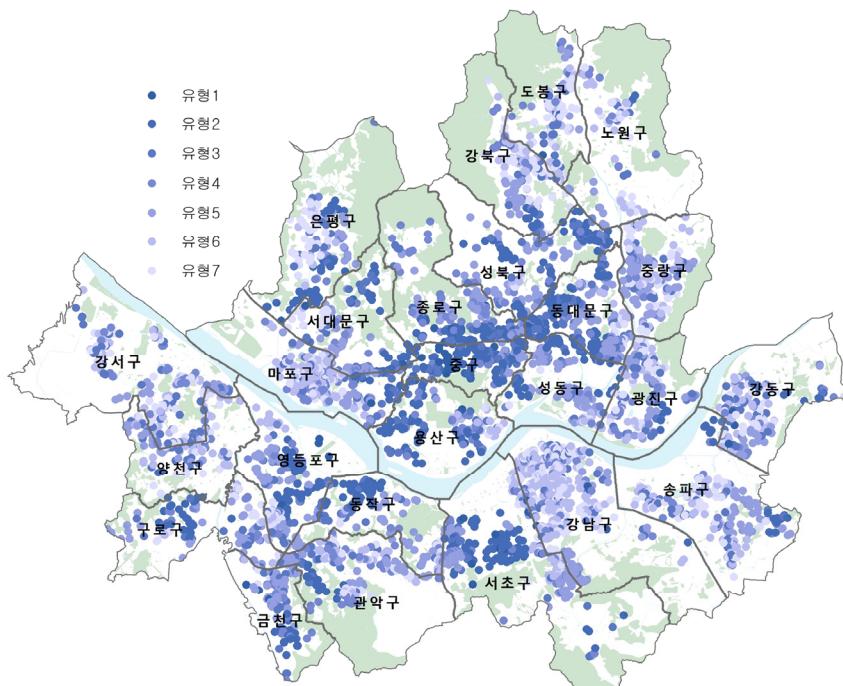
(2) 비주거 공간 활용을 위한 정책적 과제

- 비주거 공간의 활용과 관련한 대표적인 정책은 도시재생 정책이라 할 수 있는데, 최근 오피스와 상가를 공공매입임대주택으로 활용할 수 있게 되면서 비주거 시설의 주거전환에 대한 정책적 관심이 높은 상황임.
- 그러나 비주거 시설의 주거 전환은 건물의 용도를 바꾸는 단순한 사업은 아니며, 주거환경과 도시공간적 맥락에 대한 고려가 필요한 사업임.
- 비주거 공간의 활용을 위한 정책적 과제는 다음과 같음.
 - 주거환경 등 도시맥락을 고려하여 비주거 공간 활용 사업을 추진해야 함.
 - 도시재생활성화 지역 외 도심쇠퇴 방지 차원에서 접근이 필요함.
 - 효율적인 공간활용을 위해 복합용도 리모델링을 통해 지역적 수요에 부응해야 함.
 - 민간과 공공의 협력을 통해 다양한 주거유형의 공급이 필요함
 - 끝으로 주거전환 사업에 대한 중장기 계획 수립과 이를 위해 데이터 기반의 현황조사의 선행이 필요함.

3. 저이용 비주거 공간 유형화

- 전기에너지소비량을 이용하여 비주거 공간(상업용 부동산)의 이용 정도를 추정
 - 본 연구에서는 ‘비주거 공간 중 전년대비 전기에너지소비량이 2년 연속 10% 이상 감소한 공간’을 “저이용 비주거 공간”으로 정의함.
 - 건물의 에너지 사용량이 지속적으로 감소하는 건물은 기존 건물용도의 이용 정도가 감소하여 잠재적으로 공실이 예상되는 공간이라 할 수 있음.
- 서울시 비주거 공간을 유형화하기 위해 경제, 물리, 입지 등 9개 변수를 활용하여 군집분석을 수행함.
 - 분석결과, 최적 군집수는 7개로 도출되었고, 각 유형별 경제, 물리, 입지적 특성 및 공간적 분포가 차별화됨.
 - 일례로, 유형 1은 구도심(종로구, 중구)에, 유형7은 강남구에 밀집하여 분포함.

저이용 비주거 공간 유형별 분포



- 유형1(정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간)은 정체된 상권이지만 고용중심지에 위치하고 사무업무용 용도로 활용됨. 또한 1차역세권으로 대중교통 접근성이 양호하고 토지가격이 비싸며 건물 규모가 큰 특성이 있음.
- 유형2(정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간)는 정체된 상권에 위치한 소규모 건물이고 상대적으로 토지가격이 저렴하며 다양한 비주거 용도로 활용됨. 주거/고용이 균형된 지역 또는 역세권에 위치해 있는 특징이 있음.
- 유형3(활성상권 소규모 소매점 저이용 공간)은 활성상권 내 규모가 작고 토지가격이 저렴한 소매점이며, 입지적으로 주거중심지, 역세권에 위치해 있음.
- 유형4(활성상권 중규모 음식점 저이용 공간)는 활성상권에 위치하고 중간정도의 규모와 토지가격을 가짐. 음식점으로 활용되며, 주거중심지 및 비역세권에 위치함.
- 유형5(축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간)는 축소상권에 위치한 소규모 건물로 상대적으로 토지가격이 저렴하며, 주거중심지 및 비역세권에 입지함.
- 유형6·7(활성상권 중규모 사무업무, 기타 비주거 저이용 공간)은 활성상권에 분포하며 중규모 비주거 공간이며, 사무업무 또는 기타 비주거용도로 활용됨.

4. 저이용 비주거 공간유형별 활용방향

- ‘정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간’, 공공에 의한 주거전환 한계
 - 오피스 규모가 크고 고가이기 때문에 공공에 의한 매입임대주택으로 전환은 어려울 것으로 예상되나, 민간(사회적 경제주체 등)에 의한 주거전환은 가능함.
 - 지가, 임대료 등을 고려할 때, 공공오피스 등 산업지원시설과 편의시설 활용도는 낮을 것으로 판단되며, 민관협력을 통한 공유오피스, 소규모 문화·여가공간 또는 직장인을 위한 보육시설 및 편의시설 공급은 가능할 것으로 판단함.
- ‘정체상권 소규모 비주거 저이용 공간’, 공공에 의한 주거전환 적합
 - 종로구, 중구, 동대문구에 분포하며 서울시에서 추진 중인 도심제조업 육성정책 일환으로 도심 제조업과 연계한 공간 활용이 가능한 저이용 공간임.

정체상권 소규모 비주거 저이용 공간 : 종로구 및 중구



- 꼬마빌딩 등 소규모 건물에 지가가 낮아 공공 매입이 용이하고 고용중심지와 인접하여 직주근접의 실현이 가능함. 또한 지역 산업 활성화를 위해 복합개발을 통한 공공오피스, 공공상가 등으로 활용이 가능함.

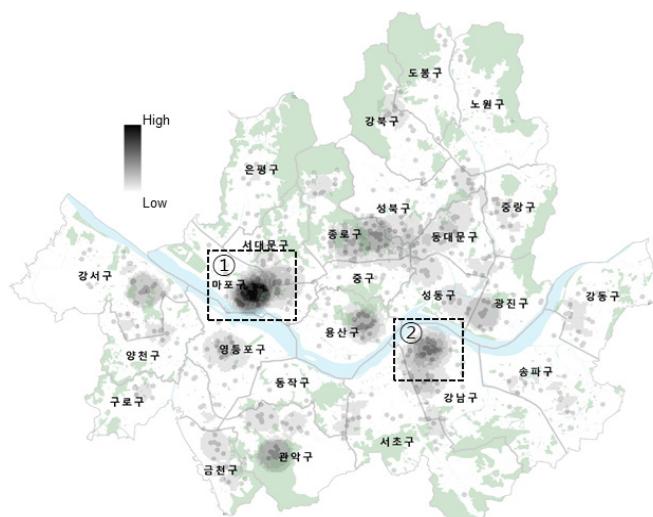
정체상권 소규모 비주거 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	○	<ul style="list-style-type: none"> • 공유오피스, 공공상가 등으로 활용방안 검토 • 도심제조업 지원을 위한 공간(봉제 등) 공급
	공공 기관·단체 이용공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 동대문, 종로 등의 경우 기존 공공시설이 다수 입지 • 패션 관련 교육공간, 팝랩 등 혁신공간 공급
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	△	<ul style="list-style-type: none"> • 지역적 수요 및 주거지 활용도에 따라 결정
	문화여가 공간	○	<ul style="list-style-type: none"> • 패션공부, 공무원 수험생 등이 이용할 수 있는 소규모 도서관, 전시장 등으로 활용
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 역세권 지역의 경우 역세권 청년주택 공급 • 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급
	공공주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 매입비용, 건물의 규모 등을 고려할 때 공공주택으로 활용하기 최적의 지역(노량진동 NH공사 시범사업)
공공활용 가능성 총평		○	<ul style="list-style-type: none"> • 매입을 통한 복합용도 활용이 가장 용이한 유형 • 도시재생활성화 지역을 포함하고 있어 도시재생을 위한 공간으로 활용 가능 • 소규모 정체상권 저이용 지역으로 사회주택, 역세권 청년주택, 매입임대주택 사업이 가능한 지역

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

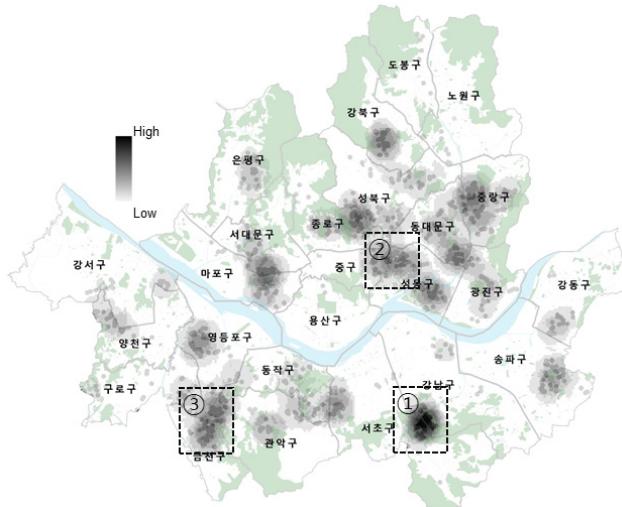
- ‘활성상권 소규모 소매점 저이용 공간’, 주거보다는 소상공인 공공지원 정책에 적합
 - 서울시 전역에 분포하는 저이용 비주거 공간으로 소매점 중심의 활성화 상권에 입지하고 있어 주거전환으로는 적합하지 않을 것으로 판단됨.
 - 다만, 코로나19로 인한 상권침체로 소상공인의 젠트리피케이션 발생이 우려되는 지역의 경우 공공 매입 및 임대를 통한 공공임대상가(주상복합) 등으로 활용은 가능함.
- ‘활성상권 중규모 음식점 저이용 공간’, 창업지원 등 지역경제 활성화 공간으로 활용 가능하며, 청년을 위한 사회주택 공급도 가능
 - 홍대, 압구정, 가로수길, 이태원 등 임대료 상승에 따른 젠트리피케이션 문제가 발생하는 지역으로 중규모 건물 내 음식점이 다수 저이용 되고 있는 지역임.
 - 청년주택에 대한 선호도가 높을 것으로 예상되는 지역이지만, 기 활용 공간이 음식점이고 임대료가 높아 공공주택으로 전환하기에는 한계가 있음. 다만, 사회적 경제주체에 의한 쉼어하우스 등 사회주택 공급은 긍정적임.
 - 지역상권 침체 및 젠트리피케이션 방지를 위해 공공임대 상가, 공공임대 공유 주방, 소상공인 지원센터 등의 공급은 고려할 수 있음.

활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 밀집도



- ‘축소상권 소규모 기타 저이용 공간’, 공공주도 주거전환 대상지역으로 적합
 - 2030 서울플랜 중심지 체계 상 광역 및 지역중심에 분포한 특징이 있으며, 규모가 작고 토지가격이 저렴하여 공공이용에 적합한 저이용 공간으로 판단함.
 - 1차 역세권에 포함되지 않아 대중교통 이용은 다소 불편한 점이 있으나 공공매입 가능성, 주거환경을 고려하면 공공주도 주거전환 대상 공간으로 적합함.

축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 밀집도



축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	△	<ul style="list-style-type: none"> 지역중심지의 특성을 고려하여 공공상가, 공공오피스 등의 공급은 가능함.
시민 편의	공공 기관·단체 이용공간	○	<ul style="list-style-type: none"> 금천구, 성북구, 서초(양재) 등의 일부 산업체 밀집지역의 저이용 공간을 활용하여 산업지원시설 입지
주거	주민편의 시설 문화·여가 공간	△ ○	<ul style="list-style-type: none"> 지역적 수요 및 주거지 활용도에 따라 결정 중대규모의 여가문화 시설(도서관 등)로 활용
	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> 일부 역세권 지역의 경우 역세권 청년주택 공급 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급
	공공주택	○	<ul style="list-style-type: none"> 건물 매입을 통한 복합리모델링 사업 추진 창업지원주택(애이블랩) 등 맞춤형 공공주택 공급
공공활용 가능성 총평		○	<ul style="list-style-type: none"> 지역중심지역으로 정주인구 확보 및 지역활성화 필요 사회주택, 공공주택 공급이 양호하나, 지역에 따라 주거환경에 편차가 크므로 이를 고려하여 사업 추진 청년주택 외 30,40대 가구를 위한 공공주택 공급 추진

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

- ‘활성상권 중규모 사무업무 비주거 저이용 공간’, 주거보다는 도시재생, 상권 활성화를 위한 공간으로 활용 가능
- 노후도가 낮은 건물의 저이용 비주거 공간으로 상권 활성화 정도와 건물 규모를 고려할 때 공공매입하기 어려울 수 있어 공공매입 임대주택으로 공급하기 어려울 수 있음.
- 다만 입지적으로 마포구와 강남구에 집중 분포하고 있어, 역세권청년주택 등 공공지원 민간임대주택의 공급은 가능할 것으로 판단함.

5. 결론

- 저이용 비주거 공간(상업용부동산)을 주거로 전환하는 사업은 도심공동화 방지와 직주근접, 기존 건축물을 활용한 즉각적인 주택공급 측면에서 매력적인 정책이나, 많은 물량의 공공주택을 공급하기에는 한계가 있음.
- 저이용 비주거 시설의 주거전환 정책은 단위 건물이 아닌 도시맥락의 관점에서 추진해야 하며, 기존 건물을 활용하는 만큼 지역 활성화 등 도시문제 해결을 위한 정책사업과 연계가 필요함.
- 본 연구는 기존 상업용부동산 현황조사와 달리 서울시 비주거 공간(상업용부동산)에 대한 전수조사(빅데이터 분석)를 통해 이용정도를 파악하고, 저이용 공간별로 균집화 하여 정책적 활용방안을 제시했다는 점에 의의가 있음.
- 기초데이터 확보 및 세부 정책방안 제시 측면에서 아쉬움은 있지만, 본 연구에서 수행한 비주거 공간, 즉 상업용 부동산에 대한 이용현황에 대한 독창적인 조사방법과 분석은 향후 도시정책수립에 유용한 수단이 될 것으로 기대함.

목차

제1장 서론	3
1.1 연구배경 및 목적	3
1.2 연구범위와 방법	5
1.3 연구의 내용 및 흐름도	6
제2장 비주거 공간 활용정책 현황 및 과제	9
2.1 비주거 공간 관련 부동산 시장변화	9
2.2 비주거 공간 활용정책 현황	26
2.3 서울시 비주거 공간 활용사업 사례	40
2.4 비주거 공간 활용을 위한 정책적 과제	54
제3장 저이용 비주거 공간 유형화	63
3.1 데이터 정의	63
3.2 서울시 저이용 비주거 공간 현황	75
3.3 저이용 비주거 공간 유형화 방법	78
3.4 저이용 비주거 공간 유형화 결과	80
3.5 저이용 비주거 공간 유형별 특성	85
제4장 저이용 비주거 공간유형별 활용방향	107
4.1 저이용 비주거 공간 활용기준	107
4.2 저이용 비주거 공간 유형별 공공 활용방향	109
제5장 결론	123

표목차

표 2-1 서울시 및 수도권 인구추계 및 구성비(2017~2047)	13
표 2-2 서울시 가구유형별 가구 및 구성비(2017~2047)	14
표 2-3 서울시 2020년 2분기 도심지역 소규모 상가 임대현황	21
표 2-4 서울시 2020년 2분기 오피스 임대시장 현황	22
표 2-5 도시재생뉴딜 정책사업의 유형별 특징	27
표 3-1 건축물대장 종류별 내용	63
표 3-2 빙집의 추정기준	67
표 3-3 기타데이터 목록 및 내용	70
표 3-4 저이용 비주거 공간 기초통계	76
표 3-5 군집유형별 결과	83
표 3-6 연속형 변수의 구분 내용	85
표 3-7 유형별 주요특성 요약	87
표 4-1 공공에 의한 저이용 비주거 공간 활용 유형	108
표 4-2 (유형1) 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간 활용방향	113
표 4-3 (유형2) 정체상권 소규모 비주거 저이용 공간 활용방향	115
표 4-4 (유형3) 활성화 소규모 소매점 저이용 공간 활용방향	116
표 4-5 (유형4) 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 활용방향	117
표 4-6 (유형5) 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 활용방향	119
표 4-7 (유형6·7) 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 활용방향	120

그림목차

그림 1-1 연구 흐름도	6
그림 2-1 서울시 39세 이하 1인 가구 구성비(2017~2047)	15
그림 2-2 코로나19 충격의 부동산 시장 전달경로	17
그림 2-3 코로나19 관련 위기시점별 주요 지표 변화	18
그림 2-4 도시재생뉴딜 사업대상(중심시가지형) 서울시 성북	29
그림 2-5 서울형 도시재생 종합구상	30
그림 2-6 서울형 도시재생 사업유형	31
그림 2-7 서울형 도시재생 사업지역 현황(2020.1.1.)	32
그림 2-8 다시세운 프로젝트 혁신공간 사례	42
그림 2-9 서울창업허브 사례	44
그림 2-10 신촌 박스퀘어 및 서울혁신파크 모습	45
그림 2-11 금천의류장인 동동판매장 및 공유주방 사례	46
그림 2-12 균린생활시설을 사회주택으로 공급한 사례	47
그림 2-13 공실오피스를 주거로 전환한 사례 : 쉐어원 역삼2	48
그림 2-14 서울시 베니키아 호텔 주거전환 사례	50
그림 2-15 LH공사 고시원 리모델링 추진(안)	51
그림 2-16 서울시 매입임대주택 분포	60
그림 3-1 건축물대장 층별개요 구성 예시	64
그림 3-2 서울시와 강남구 일대 비주거 공간 현황	65
그림 3-3 서울시 업무용 전기에너지 소비량 변화 추세	69
그림 3-4 2017~2018 에너지감소율 히스토그램	69
그림 3-5 2018~2019 에너지감소율 히스토그램	69
그림 3-6 서울 중심지체계와 행정동별 입지변수 현황	72
그림 3-7 상권변화지표	73

그림 3-8 연속지적도의 PNU	73
그림 3-9 최종 분석데이터 선정 프로세스	74
그림 3-10 저이용 비주거 공간 자료와 다음 로드뷰 자료 간 비교	75
그림 3-11 서울시 저이용 비주거 공간 밀집도	77
그림 3-12 이단계 군집분석 적합도	80
그림 3-13 변수별 예측자 중요도	81
그림 3-14 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간 밀집도	88
그림 3-15 중구 정체상권 대규모 사무업무 저이용 필지	89
그림 3-16 정체상권 소규모 기타 비주거 공간 밀집도	90
그림 3-17 종로구 및 중구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지	91
그림 3-18 동작구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지	91
그림 3-19 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간 밀집도	92
그림 3-20 종로구 및 중구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지	93
그림 3-21 양천구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지	94
그림 3-22 서초구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지	94
그림 3-23 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 밀집도	95
그림 3-24 마포구 활성상권 중규모 음식점 저이용 필지	96
그림 3-25 강남구 활성상권 중규모 음식점 저이용 필지	96
그림 3-26 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 밀집도	97
그림 3-27 서초구 및 강남구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지 ·	98
그림 3-28 중구 및 성동구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지	99
그림 3-29 금천구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지	99
그림 3-30 활성상권 중규모 사무업무 저이용 공간 밀집도	100
그림 3-31 강남구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 필지	101
그림 3-32 마포구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 필지	101
그림 3-33 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 공간 밀집도	102
그림 3-34 강남구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 필지	103
그림 3-35 마포구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 필지	103

1장

서 론

1.1 연구배경 및 목적

1.2 연구범위 및 방법

1.3 연구흐름도

제1장 서론

1.1 연구배경 및 목적

1.1.1 연구의 배경

- 비주거 공간의 주거전환에 대한 정책적 필요성은 지속적으로 제기되었고, 서울시는 2018년부터 주택공급 혁신을 통해 도심 비주거 공간을 주거로 전환하는 사업을 추진하고 있음.
- 2020년 8월 「공공주택특별법」 개정으로 오피스·상가 등을 매입임대주택으로 활용할 수 있게 되면서 비주거 공간을 활용한 공공주택 공급이 가능하게 되었음.
 - 오피스·상가 매입을 통한 공공주택 공급정책은 주택공급 확대의 목적으로 추진되었지만, 도심 공동화 방지, 직주근접의 실현, 낙후 도심에 대한 투자확대 등 도시문제 해결을 위한 수단으로 가치가 높은 사업임.
- 오피스, 상가 등 비주거 공간의 주거전환은 도시맥락의 관점에서 도시공간체계 및 주거환경 등을 고려하여 추진해야 함.
 - 공공매입임대주택의 경우 매입 가능한 물량에 따라 사업을 추진하였기 때문에, 상대적으로 매입이 어려운 역세권, 도심 등에 공급이 부족했음.
- 비주거 공간의 주거전환은 기존 주택을 활용하는 것이 아니므로, 정주환경에 대한 고려는 물론, 도시계획의 관점에서 접근해야 함.
 - 공공이 오피스·상가를 매입한다면 건물 전체를 매입하여 리모델링하고, 복합용도(주거와 상업, 산업 등)로 활용하게 될 것임.
 - 따라서 비주거 공간의 주거전환 정책은 단순히 주택공급 정책이 아니라 도시재생, 지역산업 활성화 등 도시문제 해결을 위한 정책과 연계해야 함.
- 오피스 주거전환 사업 등 비주거 공간 활용정책을 추진하기 위해서는 서울시 내 비주거 공간에 대한 현황과 이용할 수 있는 공간에 대한 기본적인 정보를

확보해야 함.

- 특히], 코로나19 이후, 경제 및 부동산 시장의 불확실성이 높은 상황이고, 재택근무 확대 등 디지털 사회로 가속화 되면서 상업용부동산 시장이 급변하고 있기 때문에 시장현황을 파악하는 것은 무엇보다 중요함.
- 그러나 현재 한국감정원에서 제공하는 분기별 상업용부동산 현황자료로는 서울시 내 비주거 공간의 현황을 파악하기 어려움.
- 그 이유는 한국감정원의 상업용부동산 통계는 상업용 부동산 임대동향을 파악하기 위해 표본 조사한 자료이기 때문임.
- 따라서 오피스·상가 등을 활용한 공공주택 공급 등의 사업을 추진하기 위해서는 서울시 비주거 공간(상업용 부동산)에 대한 이용현황 및 저이용 특성을 파악하는 것이 중요함.

1.1.2 연구의 목적

- 본 연구는 부동산 시장 변화에 따라 수요가 감소하여 저이용 되고 있는 비주거 공간의 현황 및 특성을 분석하여 활용할 수 있는 방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 서울시 내 저이용 비주거 공간의 분포와 입지적 특성에 대한 정보제공
- 저이용 비주거 공간 유형화를 통해 유형별 정책적 활용방향 제시
- 서울시와 SH공사의 비주거 시설의 주거전환 사업 등 비주거 공간 활용사업에 대한 공간정보 제공 및 사업계획 수립의 방향을 제시함.

1.2 연구범위와 방법

1.2.1 연구의 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 서울시의 비주거 공간으로 함.
 - 본 연구는 기본적으로 서울시를 공간적 범위로 하며 주택 외 비주거 공간, 즉 상업용 부동산을 대상으로 함.
 - 비주거 공간은 서울시 건축물대장 층별개요 상, 균린생활시설, 업무시설로 사용되는 공간으로 한정함.
- 내용적 범위는 저이용 비주거 공간 및 관련 정책임.
 - 상업용부동산 시장현황 및 전망
 - 오피스·상가 주거전환 등 비주거 공간 활용 정책 및 사례
 - 서울시 건축물 대장의 비주거 공간이 이용도
 - 군집분석을 통해 저이용 비주거 공간별 유형분석

1.2.2 연구의 방법

- 비주거 공간 관련 통계 및 문헌자료 조사
 - 비주거 시설의 주거전환 관련 정책 및 사례조사
- 빅데이터를 활용한 저이용 비주거 공간 실태 조사
 - 건축물 대장을 활용한 필지별, 업종별 현황분석
- 내·외부 전문가 자문
 - 빅데이터 분석 방법에 대한 적정성, 부동산 시장관련 전망, 비주거 공간 현황 분석자료 활용 방향 등 자문

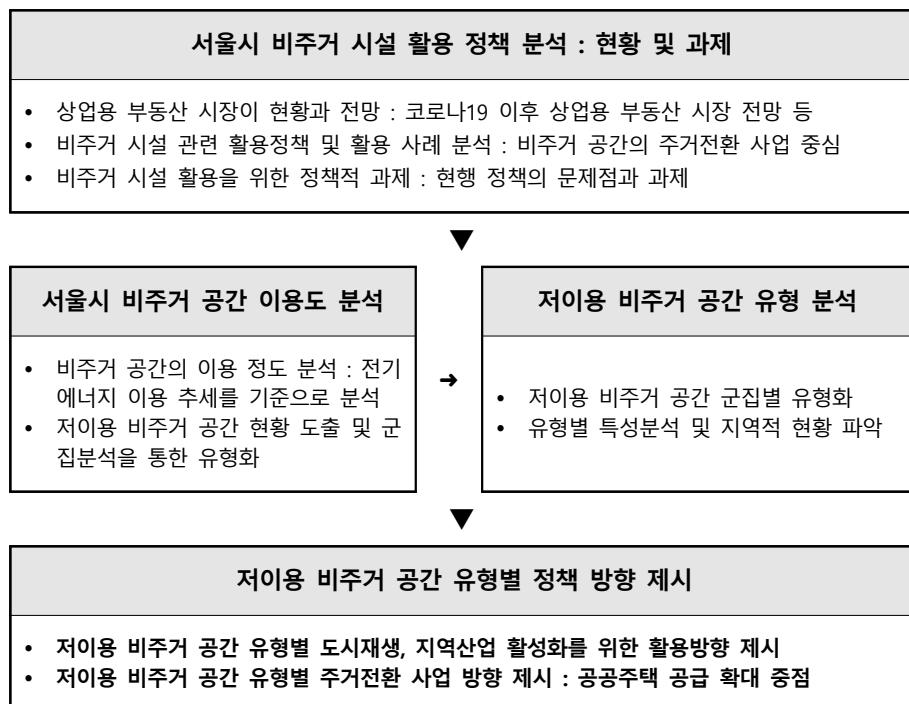
1.3 연구의 내용 및 흐름도

1.3.1 연구의 주요 내용

- 현재 이용할 수 있는 정부 및 민간통계자료를 검토하고, 비주거 공간의 지용 정도를 파악할 수 있는 방법을 개발함.
- 서울시 비주거 공간을 전수조사하고 저이용 정도를 분석한 후, 저이용 공간의 특성을 파악하여 유형화함.
- 각 유형별 공공이 활용할 수 있는 정책적 방향을 제시함. 특히 주거전환에 초점을 두고, 복합용도 활용을 전제로 방향을 제시함.

1.3.2 연구 흐름도

그림 1-1 연구 흐름도



2장

비주거 공간

활용정책 현황 및 과제

2.1 비주거 공간 관련 부동산 시장변화

2.2 비주거 공간 활용정책 현황

2.3 서울시 비주거 공간 활용사업 사례

2.4 비주거 공간 활용을 위한 정책적 과제

제2장 비주거 공간 활용정책 현황 및 과제

2.1 비주거 공간 관련 부동산 시장변화

2.1.1 경제·사회적 환경변화

1) 최근 경제·사회적 이슈

4차 산업혁명, 기술·산업 혁신이 경제·사회 전반에 변화를 초래

- 4차 산업혁명은 디지털, 물리적, 생물학적 영역의 경계가 없어지면서 기술이 융합되는 것이 핵심¹⁾이며, 전문가들은 인류가 한 번도 경험하지 못한 새로운 시대를 접하게 될 것이라고 예상
 - 1차는 동력, 2차는 자동화, 3차는 디지털로 인해 산업혁명이 촉발되었고, 4차 산업혁명에서는 여러 분야의 기술이 ‘융합’되어 새로운 기술 혁신이 일어나게 될 것임. 특히, 속도, 범위, 영향력 등 측면에서 3차 산업혁명과 차별화되고, 기술 진보에 의한 산업재편, 전반적인 (사회)시스템의 변화가 예상됨(정민, 2016).
- 4차 산업혁명은 기술융합으로 생산성을 높여 국민의 소득 증가와 사회문제를 해결할 수 있을 것이라는 긍정적인 전망²⁾과 사회적 불평등, 경제적 양극화와 노동시장의 붕괴 등의 문제가 발생할 것이라는 부정적 전망이 공존
 - 전문가들이 말하는³⁾ 4차 산업혁명의 긍정적인 효과로는 ① 삶의 편의성, 안정성 증대 ② 새로운 일자리 창출, 일자리 질 상승 ③ 소규모, 신생기업에 성장

1) 2016년 제 46회 다보스 포럼에서 '4차 산업혁명의 이해 (Mastering the Fourth Industrial Revolution)'라는 주제 하에 기술혁명이 우리 삶과 미래세대에게 어떤 변화를 가져올지에 대한 논의가 이루어진 후, 4차 산업혁명이 세계적인 이슈로 등장함.(자료 : 정민, 2016, '2016 다보스 포럼의 주요내용과 시사점' 「현안과 과제」 16-2호, 현대경제연구원, p.9)

2) 독일은 4차 산업혁명을 통한 디지털화가 일자리를 위협할 것이라는 예상과 달리 가속화된 디지털화를 통해 경제적 성과와 고용창출을 이룰 수 있을 것으로 전망하였고, 일본은 고령화와 인구감소, 사회보장제도의 지속 가능성, 자연재해의 지속 및 피해 규모 확대, 에너지와 환경 제약 등 일본 사회 전반에 걸친 난제를 해결하기 위한 방안으로 4차 산업혁명을 인식하고 있음(이용호 ; 김재진, 2019, '4차 산업혁명을 고려한 중장기 사업구조 전망' 「KET 산업경제」, 산업연구원, p.21).

3) 2018년 서울연원에서 관련 전문가 30명을 대상으로 조사한 결과(주재욱, 2018, '4차 산업혁명과 서울시 산업정책' 「서울연구원 정책리포트」 254(2018.7.23.)

기회 제공 순이었고, 부정적인 효과로는 ① 데이터, 기술 격차에 따른 양극화 발생 ② 윤리적 문제 발생, 법·제도의 대응 미비 ③ 인공지능 영향 확대로 사회문제 발생이라고 응답함.

- 산업 측면에서 살펴보면 공유경제⁴⁾ 및 온디맨드 경제⁵⁾를 이용한 산업이 부상 할 것으로 전망되며, 노동시장 측면에서는 전문 기술직에 대한 수요는 증가하는 반면 단순직의 일자리는 줄어들 전망임.⁶⁾

코로나19, 장기화에 따른 경제충격 불가피

- 코로나19 확산과 각국의 봉쇄조치 등으로 '20년 상반기 성장세가 위축되었고, 국가별 코로나19 사태의 진정이 차별화되면서 글로벌 경기회복 속도는 완만할 것으로 예상
- 2020년 하반기 들어 주요국 경제활동이 점차 재개되면서 소비와 생산 부진이 다소 완화되고 있으나, 주요 국가에서 코로나19의 확산세가 지속됨에 따라 회복이 제약되고 있음(한국은행, 2020.8. '경제전망보고서', p.1).
- 2020년 세계경제성장을 전망률을 보면 IMF(6월)는 -4.9%(선진국 -8.0%, 신흥국 -3.0%), OECD(6월)는 -6.0%로 전망함(한국은행, 2020.8.).
- 한국은행 경제전망보고서(2020.8.)에 따르면 2020년 경제성장을은 -1.3%, 2021년에는 2.8% 수준을 나타낼 전망했는데, 이는 지난 5월에 전망한 수치 2020년 -0.2%, 2021년 3.1%보다 낮은 것이어서, 경제성장의 불확실성이 높다는 것을 반증
- 민간소비는 코로나19 사태 지속에 따른 소비심리 개선 지연 등으로 회복세가 예상보다 더딜 것으로 예상하며, 설비투자는 업황 악화로 인해 비IT 부문의 부진에도 불구하고 IT 부문을 중심으로 증가세를 이어갈 전망임.

4) 공유경제(Sharing Economic) : 재화나 공간, 경험과 재능을 다수의 개인이 협업을 통해 다른 사람에게 빌려주고 나눠 쓰는 온라인 기반 개방형 비즈니스 모델.

5) 온디맨드 경제(On Demand Economy): 모바일 기술 및 IT 인프라를 통해 소비자의 수요에 즉각적으로 제품 및 서비스를 제공하는 경제활동을 의미함.

6) 주원·정민, 2016, '4차 산업혁명의 등장과 시사점' 「경제주평」 통권 705호, 현대경제연구원, p.4

- 건설투자는 민간부분의 건물건설 부진으로 조정흐름이 지속될 전망이며, 상품 수출은 주요국 경제활동이 재개됨에 따라 부진이 점차 완화되겠으나, 개선의 흐름은 완만할 것으로 예상함.
- 코로나19 사태의 영향을 크게 받는 일부 서비스업의 고용개선이 지연되고 제조업과 건설업의 업황 부진이 이어지면서⁷⁾ 당분간 취업자수는 감소세를 보일 것으로 전망함.

코로나19로 비대면·디지털 사회로의 변화 가속화

- 2019년 발생한 코로나19⁸⁾ 사태는 국가 간의 관계는 물론 산업·경제 전반에 영향을 미치고 있고, 개인의 생활양식과 사회적 관계에도 영향
- 전염병 확산에 다른 위기의 원인을 세계화에서 찾는 사람들이 늘어나면서 탈 세계화가 가속화 되고 자국 우선주의를 외치는 국가가 늘어나고 있음⁹⁾.
- 사회적 거리두기로 온라인 쇼핑, 원격교육 및 의료 등 비대면 산업이 부상하고 있고, 국경폐쇄, 인적교류 차단 등으로 전통산업이 위기를 맞고 있음.
- 가계는 생계와 안전에 위협을 겪으면서 위험회피성향이 높아지고, 기업은 예기치 못한 생산차질을 겪으면서 효율성뿐만 아니라 복원력·유연성에도 큰 가치를 부여할 것으로 예상됨¹⁰⁾.
- 코로나19 사태가 단기적 경기침체에 그치지 않고 경제주체들의 행태를 변화하게 하고, 가계 및 기업의 비대면 활동 유인이 커지면서 디지털 경제로의 전환이 가속화 될 전망(한국은행, 2020.6.29.)

7) 전국 451개 업체(제조업 263개, 서비스업 158개, 건설업 30개)를 대상으로 코로나19 발생 이후의 업황, 고용·투자·자금상황, 조달리스크 등에 대해 설문 조사한 결과, 조사업체의 76.4%는 금년 2~4월 중 생산이 전년동기대비 감소했다고 응답하였음. 응답 업체의 13%가 경영 악화로 이미 인력을 축소한 가운데, 앞으로 코로나19 사태가 진정되지 않을 경우에는 27%의 기업이 고용 축소 계획이 있다고 답변함(한국은행, 「지역경제보고서(2020.6.)」, p.7)

8) corona virus disease 2019(COVID-19)

9) 조경업, 2020, '큰 정부의 경제·사회적 영향 「포스트 코로나 경제·사회의 변화 전망 세미나 자료집」, 한국경제연구원, p.3

10) 자료 : [보도참고자료] 코로나19 이후 경제구조 변화와 우리경제에의 영향, 한국은행(2020.6.29.)

- 탈세계화 추세의 확산으로 세계교역 성장세가 이전보다 둔화되겠으나, 디지털 경제 가속화는 정보통신기술(ICT) 기반 교역 확대를 통해 탈세계화로 인한 부정적 영향을 일정 부분 상쇄할 수 있을 것이며, 제조업의 스마트화가 촉진되고 비대면산업, ICT서비스, 친환경, 바이오헬스 중심 산업구조로의 전환이 가속화될 것임.
- 노동시장에서는 숙박음식, 도소매, 판매직 등 대면업무 비중이 높은 직업군의 고용이 감소하는 반면 비대면 산업을 중심으로 다양한 형태의 일자리가 창출 될 것임.
- 문제는 이러한 변화가 코로나19 사태가 해결(백신 또는 치료제 개발 등)되어 위기에 벗어난다고 해도 가계·기업·정부의 행태가 이전과 같은 모습으로 돌아 가기는 어려울 것(한국은행, 2020.6.29.)이라는 점임.

2) 인구 및 가구구조 변화 전망

서울시 인구 감소, 반면 수도권 인구 비중 증가

- 서울시 총인구는 '17년 977만명에서 '47년 832만명으로 인구수 및 인구비중이 감소할 것으로 전망
- 「장래인구특별추계: 2017-2067」(통계청, 2019)에 따르면 2017년 총인구는 5,136만명에서 증가, 2028년 5,194만명을 정점으로 감소, 2047년에 4,891만명에 이를 것으로 전망함.
- 서울시 인구는 감소하지만, 수도권 인구는 2017년 2,548만명(총인구의 49.6%)에서 늘어 2032년 2,650만명(51.1%)을 정점으로 감소, 2047년 2,526만명(51.6%)에 이를 전망임.
- 서울의 생산가능 인구 비중은 2017년 75.5%에서 2047년 55.1%로 감소하나, 전국 대비 2017년 울산시(75.8%) 다음으로 높고, 2047년에도 세종시(58.7%) 다음 순위를 차지함¹¹⁾.

- 15~64세 국내 생산연령인구는 2017년 3,757만명(73.2%)에서 2047년 2,562만명(52.4%)으로 향후 30년간 1,195만명(-20.8%p) 감소할 전망인데, 서울시의 경우, 2017년 397만명에서 2047년 226만명으로 43.1% 감소하여 전국평균보다 감소율이 낮을 것으로 예상함.

표 2-1 서울시 및 수도권 인구추계 및 구성비(2017~2047)

지역	총인구(만명)								'17년 대비 '47년 증감 증감률(%)
	2017년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2047년	
전국	5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086	4,957	4,891	-245 -4.8
서울	977	960	935	916	895	873	845	832	-145 -14.8
인천	292	295	299	303	305	303	298	295	2 0.8
경기	1,279	1,341	1,396	1,429	1,445	1,439	1,414	1,399	120 9.4
수도권	2,548	2,596	2,630	2,648	2,645	2,615	2,557	2,526	-22 -0.9
구성비, 증감(%), %p									
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
서울	19.0	18.5	18.0	17.6	17.3	17.2	17.0	17.0	-2.0
인천	5.7	5.7	5.8	5.8	5.9	6.0	6.0	6.0	0.3
경기	24.9	25.9	26.9	27.5	28.0	28.3	28.5	28.6	3.7
수도권	49.6	50.1	50.7	51.0	51.2	51.4	51.6	51.6	2.0

자료 : 장래인구특별추계(시도편) : 2017~2047, 통계청, 2019.6.27.

서울시, 2040년까지 가구수 증가, 39세 이하 1인 가구 비중 증가

- 서울시의 총가구는 2017년 1,957만 가구에서 2040년 2,265만 가구까지 증가한 후 감소, 2047년에 2,230만 가구에 이를 전망¹¹⁾
- 서울은 2017년 380만 4천 가구에서 늘어 2028년 391만 2천 가구를 정점으로 감소, 2047년에는 371만 2천 가구(2017년 대비 -2.4%) 까지 감소할 전망임.

11) 자료 : 장래인구특별추계(시도편) : 2017~2047, 통계청, 2019.6.27.

12) 전개서

- 가구원 구성으로 보면, 1, 2인 가구가 증가할 것으로 예상되는데, 서울의 1인 가구는 2017년 1,176천가구(총가구의 30.9%)에서 2047년 1,379천가구(37.2%)로, 연평균 7천호씩 증가할 것으로 예상됨.

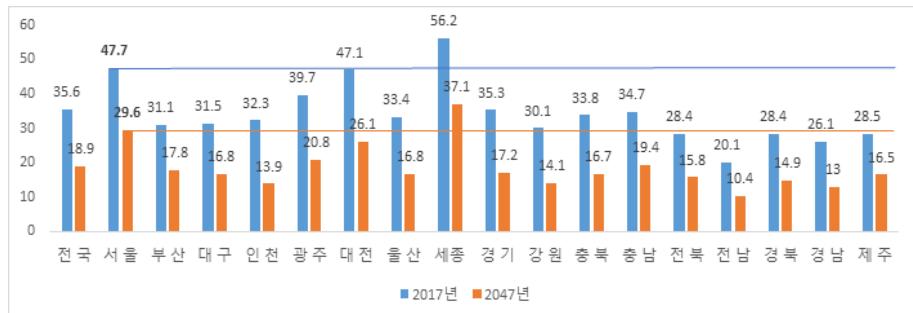
표 2-2 서울시 가구유형별 가구 및 구성비(2017~2047)

		가구(천가구)						구성비(%)				
		2017	2019	2027	2037	2047	연평균 변화	2017	2019	2027	2037	2047
전국 가구	계	19,571	20,116	21,648	22,600	22,303	91	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	계	13,680	13,798	14,128	14,144	13,612	-2	69.9	68.6	65.3	62.6	61.0
	부부	3,093	3,280	4,022	4,684	4,794	57	15.8	16.3	18.6	20.7	21.5
	부부+자녀	6,150	5,962	5,180	4,373	3,638	-84	31.4	29.6	23.9	19.3	16.3
	부(모)+자녀	2,000	2,061	2,197	2,213	2,108	4	10.2	10.2	10.2	9.8	9.5
	3세대이상	951	912	759	624	505	-15	4.9	4.5	3.5	2.8	2.3
	기타*	1,487	1,584	1,970	2,251	2,567	36	7.6	7.9	9.1	10.0	11.5
	1인가구	5,583	5,987	7,114	8,076	8,320	91	28.5	29.8	32.9	35.7	37.3
	비친족가구	307	330	405	379	371	2	1.6	1.6	1.9	1.7	1.7
서울 가구	계	3,804	3,839	3,912	3,863	3,712	-3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	계	2,560	2,524	2,451	2,379	2,277	-9	67.3	65.8	62.7	61.6	61.3
	부부	519	545	655	763	807	10	13.7	14.2	16.7	19.7	21.7
	부부+자녀	1,186	1,123	933	786	669	-17	31.2	29.2	23.9	20.4	18.0
	부(모)+자녀	391	393	396	383	362	-1	10.3	10.2	10.1	9.9	9.8
	3세대이상	175	165	131	102	79	-3	4.6	4.3	3.3	2.7	2.1
	기타*	290	299	336	345	360	2	7.6	7.8	8.6	8.9	9.7
	1인가구	1,176	1,243	1,381	1,418	1,379	7	30.9	32.4	35.3	36.7	37.2
	비친족가구	68	71	80	66	55	-0	1.8	1.9	2.0	1.7	1.5

자료 : 장래인구특별추계(시도편) : 2017~2047, 통계청, 2019.6.27.

- 1인가구의 세대별 특징을 고려할 때, 서울의 경우 타시도에 비해 짧은 층(39세 이하)이 차지하는 비중이 높을 것으로 예상
- 서울의 1인 가구 중 39세 이하 가구는 2017년 47.7%에서 2047년 29.6%로 급격하게 감소하지만, 전국을 기준으로 볼 때 세종시(37.1%) 다음으로 높을 것으로 예상함.
- 반면, 65세 이상 가구가 2017년 718천가구에서 2047년 1,721천가구로 증가하고, 그 비중도 '17년 18.9%에서 '47년 46.4%로 증가할 것으로 예상함.

그림 2-1 서울시 39세 이하 1인 가구 구성비(2017~2047)



자료 : 장래인구특별추계(시도편) : 2017~2047, 통계청, 2019.6.27.

부부가구, 여성 및 고령자 가구에 대한 정책적 대응 필요성 증가

- 2047년 서울시의 39세 이하 부부가구 비중의 감소할 것으로 예상
 - 서울시 부부가구 구성비를 보면 2017년 519천가구(총가구 13.7%)에서 2047년 807천가구(21.7%)로 증가하지만 39세 이하 부부가구는 2017년 90천가구(부부가구의 17.3%)에서 2047년 55천가구(부부가구의 6.8%)로 감소할 전망임.
 - 부부가구의 경우 내집마련 등의 이유(2019 주거실태조사)로 서울을 떠나는 경우가 많으므로 이에 대응하는 정책이 필요함.
- 여성 가구주 비중의 증가로 여성이 원하는 주택수요 증가 예상
 - 2047년 서울시의 여성가구주 비중이 2017년 32.9%에서 2047년 42.5%로 증가할 것으로 예상함.
 - 주거공간에 대한 수요변화뿐만 아니라 주거서비스 시장의 변화도 예상됨.
- 65세 이상 고령자 가구의 급격한 증가는 사회문제로 비화 가능
 - 전국적으로 가구주가 65세 이상인 고령자 가구는 2017년 399만 8천 가구에서 2047년 1,105만 8천 가구로 2.8배로 증가할 전망임.
 - 서울의 경우 65세 이상 가구가 2017년 718천 가구에서 2047년 1,721천 가구로 증가하고, 그 비중도 '17년 18.9%에서 '47년 46.4%로 증가할 전망임.

2.1.2 상업용 부동산 시장 현황과 전망

1) 부동산 시장전망 개요

코로나19 이전, 인구가구 구조변화와 4차 산업혁명이 부동산 시장 변수

- 도심 비주거용도의 주거전환 사업은 최근 법률 개정 등이 이루어진 공공정책사업으로 중장기적으로 추진할 사업이므로, 단기적인 시장현황보다는 중장기적 관점에서 부동산 시장과 관련한 주요 이슈를 살펴볼 필요가 있음.
- 국토연구원(박천규 외 6인, 2019)에서는 중장기 미래 부동산 시장 전망과 관련한 메가트렌드¹³⁾를 인구·가구구조 변화, 저성장·양극화 심화, 금융기술 발달과 가계부채 증가, 4차 산업혁명과 인공지능 기술 발달, 기후변화와 환경오염, 지방 분권·행정체계 변화, 학령인구 등으로 구분하여 전망¹⁴⁾
 - (인구·가구구조 변화) 고령화 심화, 저출산·비혼 증가, 1~2인 가구 등 소형가구 증가가 부동산 시장에 큰 영향을 미칠 것으로 판단하고, 고령가구가 정책에 소외되지 않도록 설계하고, 저출산·비혼 증가로 인한 주택수요 감소, 1~2인 가구 등 소형가구 증가에 따른 주택형태 변화에 대한 논의가 필요하다고 함.
 - (4차 산업혁명과 인공지능 기술 발달) 빅데이터 활용성 증대, 산업 내·간 융복합 증가, 인공지능·로봇기술 발달 등이 부동산 시장에 중요한 영향을 미칠 것으로 보고, 빅데이터의 활용을 통해 지역별·계층별 수요맞춤형 주택정책이 필요하며, 산업 내·간 융복합을 통한 주택공급과 인공지능·로봇기술을 통한 주택 산업의 발전 가능성을 시사함.
 - 국토연구원의 전망은 코로나19 사태 이전에 자료여서 이에 대한 전망은 없지만, 주택 외 비주거 시설에 대한 전망 중 관심을 가질 요소는 4차 산업혁명에 따른 산업공간의 수요변화와 전망이라 할 수 있음.
- 4차 산업혁명은 부동산산업 분야 중 부동산 중개거래업, 임대관리업, 자산관리

13) 국토연구원의 메가트렌드와 주요 이슈는 문헌연구, 전문가 심층면담, 설문조사 등을 통해 발굴해 선정한 결과임.

14) 박천규;이수욱;김지혜;노민;강성우;최진;황관석, 2019, '미래 부동산시장 트렌드와 정책과제' 「국토정책 Brief」 No.712(2019.5.7.), 국토연구원

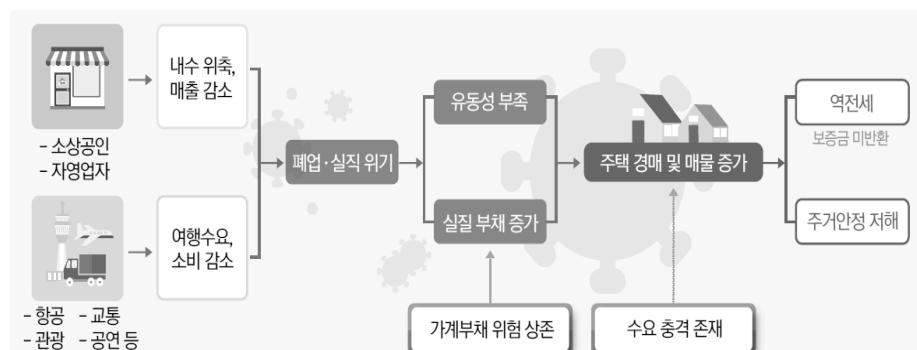
업, 시설관리업 등의 부동산 관리 등에 크게 영향을 미칠 것으로 예상¹⁵⁾

- 향후 부동산 개발수요 감소로 중개업, 개발공급업, 감정평가업 등 전통적인 부동산산업은 성장이 정체될 전망이며, ICT 및 정보업의 발달로 인터넷 등을 통한 당사자 간의 직접거래가 늘면서 중개업시장의 업무 역시 줄어들 전망임.
- 반면 부동산산업이 ICT, 금융산업, 공간정보산업 등과 융합하여 발전하고 있으며, 임대업 등 새로운 부동산 산업의 성장을 기대할 수 있을 것임.

코로나19 이후, 소득 및 소상공인 매출감소로 부동산 시장 불안 증가

- 코로나19 사태 장기화가 주택시장에 영향을 주는 경로는 ‘가계의 유동성 부족’에 따른 주택 매물 및 경매 증가, 주거안정 위기’로 예상
- 충격 전달경로의 핵심은 과거사례와 달리 ‘생산소비자 산업 위축으로 인한 재고주택 공급 충격’ 발생임.
- 코로나19 사태가 장기화될 경우, 주택시장 위기발생의 주요 경로인 소상공인, 자영업자, 특정 산업 등의 피해 누적으로 인한 유동성 부족과 실직이 주택 매물 및 경매를 증가시켜 주거안정을 해치게 될 것으로 예상함.

그림 2-2 코로나19 충격의 부동산 시장 전달경로

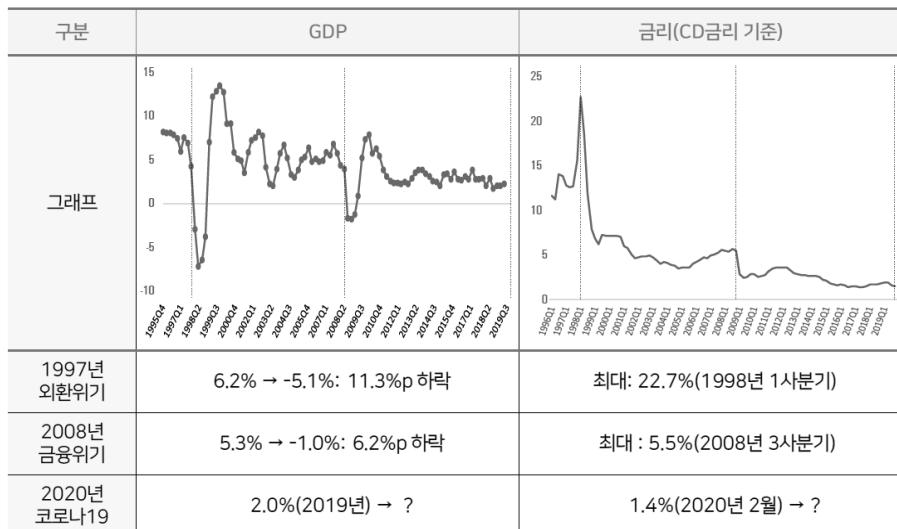


자료 : 이수욱, 박천규, 황관석, 노민지, 2020, '코로나19가 가져온 부동산 시장 충격과 대응방안' 「국토이슈 리포트」 제14호 (2020.4.4.), 국토연구원, p.7

15) 이형찬, 2017. '제4차 산업혁명이 부동산산업에 미치는 영향과 대응 방향.' 「부동산포커스 104호」, 35-36

- 코로나19사태와 관련하여 국토연구원(이수욱 외 3인, 2020)에서는 현재의 상황이 1997년의 외환위기와, 2008년의 금융위기와 2002년 유행한 ‘사스’, 2009년 유행한 ‘신종플루’, 2015년 유행한 ‘메르스’와 다른 방식으로 부동산 시장에 영향을 미칠 것으로 판단
 - 사스·신종플루·메르스의 경우 일정 기간 유행했으나 주택가격 변동 등 부동산 시장에 영향이 크지 않았으나, 코로나19 사태의 경우 기간이 장기화 되면서 ‘가계의 유동성 부족으로 주택 매물 및 경매 증가하는 등’ 부동산 시장이 불안 할 수 있다고 전망함.
 - 또한 코로나19로 내수위축 및 매출감소로 인한 소상공인, 자영업자와 국내·외 여행수요·소비 감소로 인한 항공·교통·관광·공연·수출·해운·물류업계의 피해 누적으로 인해 유동성 부족, 실직 위험이 증가할 것으로 예측함¹⁶⁾.

그림 2-3 코로나19 관련 위기시점별 주요 지표 변화



자료 : 이수욱; 박천규; 황관석; 노민지, 2020, p.3

- 한국건설산업연구원의 “코로나19 사태의 부동산경기 파급효과 및 대응 방안 (2020)”보고서¹⁷⁾에서는 코로나19의 경우, 강력한 전염성으로 경제를 압박하고

16) 이수욱, 박천규; 황관석; 노민지, 2020, ‘코로나19가 가져온 부동산 시장 충격과 대응방안’ 「국토이슈 리포트」 제14호(2020.4.4.), 국토연구원, pp.2-6.

있고, 대면 거래를 기본으로 하는 부동산시장에 영향을 미칠 것으로 전망

- 주거용 부동산은 최근 급격한 상승세를 보였던 수도권 일부 지역과 대구·경북 등 코로나19의 최대 피해지역을 중심으로 가격 하락의 가능성을 나타냈고, 공급 측면에서는 시장 차별화가 뚜렷함.
- 비주거용 부동산은 자영업자의 매출 감소·온라인 강세·폐업의 증가 추세에 따라 기존에도 어려움을 겪고 있었으나, 코로나19가 장기화된다면 취약한 임차자의 산업 및 금융 구조 등을 고려할 때 상업용 부동산시장의 부실은 불가피 할 것으로 판단됨.

2) 서울시 상업용 부동산 시장 현황과 전망

(1) 2020년 2분기 상업용 부동산 시장 현황

전분기(‘20년 1분기) 대비, 임대료·투자수익률 하락, 공실률 증가

- 2020년 2분기 상업용부동산 임대동향조사 결과(한국감정원, 2020.7.29.), 전국 오피스 및 모든 상가유형¹⁸⁾에서 전분기 대비 임대료, 투자수익률¹⁹⁾이 하락하고 공실률이 다소 증가²⁰⁾
- 2020년 2분기 전국 투자수익률을 살펴보면 오피스는 1.33%, 중대형 상가는 1.18%, 소규모 상가는 1.09%, 집합 상가는 1.27%로 나타남.
- 전국 평균 공실률을 살펴보면 오피스는 전분기 대비 0.2% 증가한 11.3%였고, 중대형 상가는 전분기 대비 0.3% 증가한 2.0%, 소규모 상가는 전분기 대비 0.4% 증가한 6.0%로 나타남.

17) 허윤경, 김성환, 이태희, 2020, 「코로나19의 부동산 경기 파급효과 및 대응 방안」, 건설산업연구원(코로나19 부동산경기 대응 TF)

18) 조사대상 분류기준 : 오피스(일반 6층 이상), 중대형 상가(일반 3층 이상이거나 연면적 330㎡ 초과), 소규모 상가(일반 2층 이하이고 연면적 330㎡ 이하), 집합 상가의 4개 건물유형으로 구분·조사

19) 3개월간의 부동산 보유에 따른 투자성과를 나타내는 투자수익률은 소득수익률과 자본수익률을 합산하여 산출(한국감정원)

20) 한국감정원의 표본수 : 오피스 824개동, 중대형 상가 4,310개동, 소규모 상가 4,077개 동, 집합상가 23,000개동(자료 : 한국감정원 보도자료, 2020.7.29.)

- 임대료의 경우 오피스는 재택근무 확대로 인한 신규임차수요 감소와 신규 오피스 공급의 영향으로 노후 오피스를 중심으로 임대료 하락하였고, 상가는 코로나19의 영향으로 위축된 소비심리와 기업경기 둔화가 완전히 회복되지 못해 전체 상가유형에서 하락하였음.
- 서울시 상업용부동산은 외부환경 변화에 따른 불확실성으로 투자심리가 위축되어 자산 가치 상승이 둔화된 가운데 전기대비 투자수익률은 하락하였고, 재택근무 증가 및 자영업자 감소에 따라 공실률도 상승
- 2020년 2분기 서울시 오피스 투자수익률은 1.57%, 중대형 상가는 1.40%, 소규모 상가는 1.31%, 집합상가는 1.36%를 나타냄.
- 서울은 전반적으로 임차수요 및 공실률 수준이 안정적이나, 최근 재택근무 확대로 신규 임차수요가 다소 감소하며, 9.1%의 공실률을 나타냄.

서울시, 오피스 및 상가 공실률 다소 증가

- 2020년 2분기 서울시 오피스 공실률은 9.1%로 전분기 대비 0.5% 상승하였으며 중대형 상가는 7.9%로 전분기와 같고, 소규모 상가의 경우 4.2% 수준
- 서울시 평균 오피스 공실률은 증가하였으나, 도심(9.8%)과 여의도·마포권역(9.7%)은 전기대비 각각 -0.1%, -0.4% 감소함.
- 강남권역 오피스 공실률은 8.7%로 서울시 평균보다 낮은 수준이나, 전분기 대비 2.0%로 공실률이 상승하였으며, 도심과 여의도·마포지역의 경우 공실률이 다소 감소하여 대조를 이룸.
- 중대형상가의 경우 서울시 전체 공실률이 7.9%이고 도심권은 8.2%로 전기대비 1.1% 증가한 것으로 나타났으나, 그 외 강남권(9.8%), 영등포신촌(8.5%) 지역은 전기대비 각각 -0.2%, -0.5% 감소
- 한국감정원의 상업용부동산 임대동향조사 결과를 보면 서울의 중대형 상가 중 이태원, 압구정 상권 등에서 사회적 거리두기 및 상권침체에 따른 폐업 등의

문제가 있었으나, 2020년 2분기 공실률은 7.9%로 전분기 대비 변화가 없는 것으로 나타남.

- 서울시 소규모 상가 공실률은 4.2%로 전기 대비 0.2% 증가했는데, 도심의 경우 충무로·남대문 상권의 공실률이 5.3%로 가장 높고, 광화문 상권이 4.3%, 명동·시청지역의 소규모 상가 공실률은 0%²¹⁾
- 강남권역의 소규모 상가의 경우 공실률이 2.5%로 전분기 대비 -0.3% 감소한 것으로 나타났고, 교대역, 도산대로, 신사역, 압구정, 청담상권 상가의 공실률이 0으로 나타남.
- 영등포신촌 권역의 경우 2분기 공실률은 4.7%로 전기와 같고, 망원역, 영등포 역의 경우 전기 대비 공실률이 각각 -2.3%, -2.4% 감소하였고, 공덕역·당산 역·망원역의 소규모 상가 공실률은 0으로 나타남.

2020년 2분기, 서울시 상업용부동산 투자수익률 하락

- 서울시 상가 투자수익률은 전반적으로 하락하였는데, 전분기(2020년 1분기) 대비 중대형상가는 -0.30%, 소규모 상가는 -0.26%, 집합상가는 -0.31% 하락
- 2020년 2분기 서울시 오피스 투자수익률은 1.57%, 중대형 상가는 1.40%, 소규모 상가는 1.31%, 집합상가는 1.36%였음.

21) 한국감정원의 상업용부동산시장(2020년 2분기) 공실률이 현실을 반영하지 못한다는 비판(주간동아, 2020.10.9. 명동상가 공실률이 0%? "상인들 울화 격발하는 제멋대로 통계")이 있었음. 한국감정원의 자료는 임대동향을 분석하기 위한 자료이므로, 필지별 현황을 반영하기 어렵다는 문제가 있음. 하지만 도심의 경우 전분기 대비 공실률 증가 경향이 뚜렷하다는 것을 알 수 있음(아래 표 참조).

표 2-3 서울시 2020년 2분기 도심지역 소규모 상가 임대현황

구분	전국	서울	도심지역	광화문	남대문	동대문	명동	시청	을지로	종로	충무로
공실률 (%)	6.0	4.2	3.3	4.3	5.3	2.5	0.0	0.0	3.4	2.9	5.3
공실률 전기대비 (%p)	0.4	0.2	1.4	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	3.3
임대료 (천원/m ²)	19.9	51.2	74.7	81.3	69.6	44.3	211.5	83.3	64.1	76.5	49.7
임대가격지수 변동률 (전기대비%)	-0.25	-0.34	-0.30	0.00	-0.63	-0.20	-2.27	-0.04	-0.14	-0.31	-0.19

주 : 임대료는 월세 환산임대료로서 1층 기준임

자료 : 한국감정원(2020.8.7.), 상업용부동산 임대동향조사(2020년 2분기), p.43

- 중대형 상가의 경우, 경기침체 및 사회적 거리두기로 인해 상업용부동산 시장의 투자 관망세가 짙어지면서 거래량 감소와 투자수익률이 감소함.
- 집합상가의 경우, 화곡(2.07%) 상권 등 공동주택 인근의 생활밀착형 업종이 주로 입점한 상가는 코로나19의 영향을 비켜갔으나, 동대문(0.67%) 상권 등 관광객 관련 상권은 상대적으로 피해를 많이 받음,

표 2-4 서울시 2020년 2분기 오피스 임대시장 현황

(단위 : %, 청원/m², p, 전기대비 %p, %)

구 분	투자수익률				공실률				임대료			임대가격지수 전기 대비	전환율	
	소득 수익률	자본 수익률	투자 수익률	전기 대비	대형	중소형	전체	전기 대비	대형	중소형	전체			
서울 전체	1.08	0.49	1.57	(-0.29)	8.5	10.0	9.1	0.5	25.1	18.2	22.4	99.3	-0.22	8.4
도심	1.12	0.38	1.50	(-0.17)	7.6	14.5	9.8	-0.1	31.4	20.1	28.1	98.6	-0.60	8.0
강남	0.96	0.76	1.72	(-0.38)	10.4	7.3	8.7	2.0	25.5	21.2	23.3	99.4	-0.13	9.1
여의도 마포	1.23	0.55	1.78	(-0.12)	10.2	9.3	9.7	-0.4	21.8	14.5	18.2	99.9	0.01	7.7
기타	0.99	0.54	1.53	(-0.19)	13.4	11.3	11.7	0.5	12.7	13.9	13.6	99.4	-0.14	8.4

주 : 1. 임대가격지수 기준시점 : 2019년 4분기(=100)

2. 규모기준 : 대형 = 연면적 33,000m² 이상, 중소형 = 33,000m² 미만

자료 : 한국감정원,(2020.8.7), 상업용부동산 임대동향조사(2020년 2분기), p.7

- 서울시 상가 임대료의 경우, 명동, 동대문 상권을 중심으로 관광객 감소, 온라인 매장 수요 감소로 인한 입점업체의 매출부진 등으로 상권 침체가 지속되면서 전분기 대비 하락
- 중대형상가의 경우 명동·남대문 상권(전분기 대비 각각 2.04%, 0.56% 하락) 등 외국인 관광객 의존도가 높은 상권에서 외국인 관광객 감소로 상권침체가 지속되어, 전분기 대비 0.28% 하락함.
- 소규모 상가의 경우, 이태원 상권(전분기 대비 1.62% 하락)에서 이태원 클럽 발 코로나19 확산 영향으로, 혜화동 상권에서 공연계 불황에 따른 유동인구, 매출액 감소의 영향으로 하락하는 등 전분기 대비 0.34% 하락함.
- 집합상가의 경우, 동대문 상권(전분기 대비 1.93% 하락)에서 온라인 쇼핑 활성화 및 관광객 감소에 따른 의류 등 도소매 업종 매출 감소 영향 등으로 전분기 대비 0.35% 하락함.

(2) 코로나19 이후, 국내외 상업용부동산 시장 전망

국내 현황과 달리, 해외 상업용부동산 가치 급락 우려

- 한국과 달리 영국의 경우, 부동산시장 임대료 지불중단, 거래동결, 자금공급 경색, 부동산회사 합병폐기 등이 나타나고 있음²²⁾.
 - H&M, Superdry Plc 등 소매업체가 임대인에게 임대료 지불을 일시적으로 중단하고 있다고 밝혔고, 글로벌 부동산 투자 회사인 AEW SA는 투자계획을 연기했으며, 영국의 부동산 펀드는 100억 파운드 이상 거래가 동결됨.
- 국가별로 코로나19의 단기적 영향은 제한적이겠으나 오피스 수요 감소 등 상업용 부동산의 자산가치와 임대료 급락 우려²³⁾
 - (기업 오피스 수요 감소) 코로나19의 단기 영향은 제한적이겠으나 장기적으로는 재택근무 확산, 최신식 플렉서블 오피스 선호 속 전반적으로 오피스 수요가 감소할 소지가 있음.
 - (상가) 상가는 코로나19 이전부터 성장세가 둔화하고 있던 상황이었는데. 코로나19로 비대면 거래가(e-commerce) 가속화하면서 물리적 공간에 대한 수요 감소 및 임대료 하락 압력이 예상되고, 반면, 산업시설(물류, 창고 등)은 반사 이익이 있을 것으로 전망함.
- 무디스(2020)²⁴⁾는 코로나19 사태가 2021년 3분기까지 지속되어 장기 침체로 이어질 경우, 전세계적으로 글로벌 금융위기를 상회하는 수준의 상업용 부동산의 공실률 상승과 임대료 하락을 예상
 - 세계 오피스 시장은 약한 펀더멘탈과 높은 공실률로 인해 2020년 공실률은 20.0%까지 상승할 전망이며, 2021년에는 이보다 더 높은 공실률이 예상됨.
 - 상가의 경우, 2021년 말 공실률은 14.6%까지 상승할 전망이며, 산업용부동산 또

22) 하윤경, 김성환, 이태희, 2020, 「코로나19의 부동산 경기 파급효과 및 대응 방안」, 건설산업연구원(코로나19 부동산경기 대응 TF), p.25

23) 자료: 국제금융센터 (<http://www.kcif.or.kr/>), 국제금융 분석과 전망(2020.7.6.)

24) Moody's Analytics(2020, How Bad Can It Get? COVID-19 and The Outlook for CRE.)의 자료를 한국건설산업연구원(2020.4. ; 25)에서 재인용

한 공실률이 2020년 13.1%를 예상하고, 2021년에는 14.3%로 증가할 전망임.

- 미국 상업용 부동산 시장은 글로벌 금융기관의 실적과 연관되어 있어 중요한 지표인데, 전문가들은 코로나19 이후 미국부동산 침체가 위험이 점증하고 있다고 판단²⁵⁾
- 미국 상업용부동산 시장은 저금리 장기화로 2010년부터 2016년까지 10%의 가격상승률을 기록하는 등 견조한 성장세를 보였으나, 2016년 이후 기업이익 정체에 따른 수요부진으로 성장세 둔화
- 코로나19 확산으로 기업이익을 더욱 위축시킬 경우 상업용 부동산 시장의 정체가 더욱 장기화 될 것으로 예상함. 특히, 현금흐름이 악화되어 상업용 부동산 대출 연체율이 빠르게 증가할 위험이 있음.
- 한국의 경우에도 코로나19로 인해 기업이익이 감소하고 상권침체가 지속될 경우 상업용 부동산의 대출 연체 증가 등의 문제가 발생할 수 있음.

국내 상업용부동산 시장, 엇갈린 전망 속, 코로나19의 영향 불가피

- 일부 민간투자회사에서는 국내 상업용 시장에 대한 전망을 보면 오피스 시장의 경우 공급제한에 따라 시장이 견고할 것으로 예측
- 국내 오피스 공급은 2020년에 정점에 이른 후, 2021에서 2024년에 걸쳐, 매우 제한적인 공급과 견실한 수요로, 서울 CBD와 강남 오피스 임대료는 상승세를 보일 것이라는 예상이 있음²⁶⁾.
- 이지스자산운용(ISIS Research²⁷⁾)에서도 오피스의 경우 매물부족 및 자산운용사 간의 경쟁으로 시장이 견고할 것으로 예상했지만, 하반기 시차를 두고

25) 김현태, 2020, “최근 미국 상업용 부동산 시장 현황 및 시사점” 주간금융브리프 29권 9호, 한국금융연구원

26) 2021-2024년 CBD와 강남을 합친 오피스 공급은 연간 1.8% 수준으로 증가해 아시아 태평양 지역에서 최저치를 기록할 것으로 추정됨. 서울 오피스 시장은 아시아태평양 지역에서 호주의 시드니, 멜버른, 퍼스와 유사하게 가장 변동성이 적은 시장 중 하나로 평가되고 있음.

(자료 : 한정림, 2020.7.20. JLL(NYSE: JLL) 보도자료 : 코로나가 무색한 서울의 상업용 부동산 시장 <https://www.jll.co.kr/ko/newsroom/korea-defies-covid-19>)

27) 이지스자산운용 2020.06. 국내 상업용부동산 시장동향 <https://www.igisam.com/board/detail.asp?bid=55390&did=5511410035>

공실률 상승 가능성의 있고, 리모델링 또는 타 용도로의 개발 사례가 증가할 것으로 예상

- 오피스의 경우 진행 중인 대부분의 거래는 계획대로 진행되고 있지만, 사태가 장기화될 경우 오피스 임대수요에 부정적 영향은 불가피할 것으로 예상
 - 오피스 이전을 고려하던 일부 임차인들은 이전계획을 미루거나 기존 임대계약을 연장하는 방안을 검토할 수 있음. 또한 상대적으로 임대료가 저렴한 오피스를 고려하는 임차인이 늘어날 전망²⁸⁾
- KB부동산시장 리뷰(2020년 9월호)에 따르면 향후 상가 투자여건 전망은 부정적이며, 오피스 거래 시장 또한 둔화될 것으로 예상
 - 코로나19 이후 2월을 고점으로 감소세를 보이던 상가거래량은 5월 들어 증가하기 시작하였으며 6월 들어서는 증가폭이 확대 되었지만, 이러한 상가거래 증가는 시중 유동성 확대 및 주택시장 규제 강화 등으로 투자 자금이 상가시장으로 유입된 것이 원인으로 평가함.
 - 자영업 경기침체, 임대료 하락과 공실 증가, 투자수익률 하락 등 상가 투자 여건이 악화되고 있고 향후 개선 가능성도 크지 않아 투자수요 유입이 지속되기는 어려울 것으로 예상하며, 서울의 오피스 거래시장도 둔화될 것으로 예상함.
- 최근 상업용시장에서 주목 받고 있는 공유오피스의 경우, 지속적인 성장을 예상했으나, 코로나19로 인해 시장전망이 불투명
 - 공유오피스의 경우 주거, 상업, 업무 인프라가 타권역 대비 우수한 강남에 집중되어 있는데 주(主) 이용기업은 벤처(45%), 대기업TF(15%), 외국계(15%), 중소기업(25%) 순임²⁹⁾.
 - 서울의 공유오피스 시장은 틈새시장으로서의 가치와 성장가능성이 높을 것으로 예상했으나, 코로나19로 인해 공유공간 선호추세가 조정될 가능성이 있음.

28) CBRE RESEARCH, 2020, "코로나19바이러스(COVID-19) 확산이 아시아태평양지역부동산시장에 미치는 장·단기적 영향전망"

29) 이지스자산운용, 2020.06.

2.2 비주거 공간 활용정책 현황

2.2.1 도시재생 정책사업에 활용

1) 정부의 도시재생뉴딜 정책

- 비주거 공간을 활용하는 공공정책은 주거전환 사업과 도시재생을 위한 지역시설(주민편의시설, 지역산업지원시설 등)로 구분
 - 비주거 공간 활용관련 정책대상은 정부와 서울시의 도시재생뉴딜과 주거전환(공공주택 공급) 정책으로 한정함.

도시재생뉴딜, 주거환경 개선과 일자리 창출 등 종합재생 사업

- 국가적 문제가 되고 있는 “도시 쇠퇴”에 대응하여 정부 지원을 대폭 확대하고 주민이 체감할 수 있는 도시재생 뉴딜 추진
 - 뉴타운 등 도시 재개발 사업은 대규모 철거방식으로 추진되면서 부동산 가격 급등, 철거 후유증 등 부작용이 발생함.
 - 기존 도시재생 정책사업은 재생계획 수립 중심으로 추진되어 주민들이 체감할 수 있는 성과가 미약했고, 지원 수준도 미흡(지역당 50억원)³⁰⁾하다고 판단하여, 도시재생뉴딜 사업을 추진함.
- 정부의 도시재생뉴딜 정책 목표는 크게 주거복지와 도시경쟁력 강화, 사회통합, 일자리 창출의 4가지³¹⁾로, ‘종합재생³²⁾’을 목표로 추진

30) 정부지원은 3년간 46곳에 불과, 지원 예산도 연 1,500억원 수준. 전국 2,300곳의 읍면동(전체의 2/3)이 쇠퇴 중이며, 2017년 시범사업 접수 결과 219개 지역이 신청할 정도로 수요가 많고 시급한 상황(자료 : 도시재생종합 정보체계, <https://www.city.go.kr/index.do>)

31) (주거복지 실현) 거주환경이 열악한 노후 주거지를 정비하여 기초 생활 인프라를 확충하고 저렴한 공적임대주택 공급
 (도시 경쟁력 회복) 쇠퇴한 구도심에 혁신 거점공간을 조성하고 도시기능을 재활성화 시켜 도시의 경쟁력을 회복
 (사회 통합) 주민참여 거버넌스를 구축하여 이익의 선순환 구조를 정착시키고 소유주와 임차인, 사업주체와 주민 간 상생유도
 (일자리 창출) 업무, 상업, 창업 등 다양한 일자리 공간을 제공하고, 도시재생 경제조직 등 지역 기반의 지속가능한 일자리 창출

- 비주거 공간의 활용하여 추진할 수 있는 정책으로는 공적임대주택 공급, 업무·상업·창업 등 다양한 일자리 공간 제공이라 할 수 있음.

도시재생뉴딜을 통해 공공주택, 주민편의시설, 지역산업 지원시설 공급

- 도시재생 뉴딜사업의 유형은 대상지역 특성, 사업규모 등에 따라 5가지로 구분
- 도시재생 사업유형에는 우리동네 살리기(소규모 주거)³³⁾, 주거지지원형(주거)³⁴⁾, 일반근린형(준주거)³⁵⁾, 중심시가지형(상업)³⁶⁾, 경제기반형(산업)³⁷⁾이 있음.

표 2-5 도시재생뉴딜 정책사업의 유형별 특징

구분	주거재생		일반근린	중심시가지	경제기반
	우리동네살리기	주거지지원형			
추진 근거	국가균형발전법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
대상	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사, 관광 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
특성	소규모 주거	주거	준주거	상업	산업
기간	3년	4년	4년	5년	6년
면적	5만m ²	5만 ~ 10만m ²	10만 ~ 15만 m ²	20만m ²	50만m ²
내용	노후주거지 정비, 공동이용시설, 생활편의시설 등 공급(도로정비 미)	노후주거지 정비, 골목길 정비, 주차장, 생활편의시설(신규도로, 확폭 미)	이전·유·휴·공·시·설을 활용한 공동체 거점 조성	공공기능 및 상권 활성화를 위한 시설 조성	기반시설 정비 및 복합 앵커시설 구축

자료 : 국토교통부, 「도시재생 뉴딜사업 (주거지지원형) 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」, 2019.7.

-
- 32) 도시 쇠퇴에 대응하여 물리적 환경개선(H/W)과 주민들의 역량강화(S/W)를 통해 도시를 “종합 재생”하기 위한 뉴딜사업 추진(노후 주거지의 환경 개선과 도시 경쟁력 회복 사업 중점 시행)
 - 33) 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복
 - 34) 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선
 - 35) 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업
 - 36) 원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업
 - 37) 국가도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커시설 구축 등 신경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업

- 도시재생 뉴딜사업은 단순 주거정비사업이 아니라 쇠퇴한 도시를 재활성화 시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 ‘도시혁신사업’으로 공공주택 외에 주민편의시설, 지역산업 지원시설 등 공급
 - 도시재생뉴딜 공공주택 공급사업으로는 공기업 참여형 가로주택 정비사업, 노후 공공청사 복합개발 사업, 소규모 재건축사업, 공공리모델링 임대, 기존주택 매입임대, 소형 주거클러스터 등이 있음.
 - 주민편의시설(주거복지)로는 주거재생사업으로 공급되는 마을도서관, 어린이집, 청소년 공부방 등이 있으며, 산업 및 상업시설(지역산업지원 시설)로는 스타트업 지원센터, 공동이용시설(지지체, 공기업 등), 카페 등 상업시설 등이 있음³⁸⁾.

정부, 도시재생뉴딜 2024년까지 1.2조원을 투자, 창업지원 공간 등 조성

- 정부는 제23차 도시재생특별위원회(위원장 정세균 국무총리)³⁹⁾에서, 올해 1차 도시재생 뉴딜 신규사업으로 서울성북, 인천부평 등 총 23곳을 선정
 - 이들 사업 중, 공기업 주도로 도시재생 거점사업과 주변사업을 연계하여 효과를 상승시키는 총괄사업관리자 방식은 서울성북, 전북익산 등 총 8곳을 선정함.
 - 총괄사업관리자가 참여하는 사업은 쇠퇴한 원도심의 역세권, 공공청사 등을 정비하여 복합거점시설로 조성하고, 이와 연계하여 상권 활성화와 임대주택 공급 등 주거지 정비도 추진할 예정이며, 지역의 문화 자산 등을 활용하여 특색 있는 재생을 추진할 것임.
- 서울의 경우, SH공사가 총괄사업관리자로 참여한 사업으로 고려대학교 서울캠퍼스(서울 성북구)와 연계하여 창업생태계를 구축하고 정주여건을 개선하는 대학타운형 사업

38) 지역의 자산을 활용하여 일자리 및 수익을 창출하고 주민 기반의 지속 가능한 도시재생을 추진하기 위한 수익사업임. 수익사업은 공공임대주택 운영수익, 생활편의시설 운영 수수료, 마을에 없는 상업서비스 제공(베이커리, 커피숍 등) 등을 중심으로 운영(국토부, 2019.7. p.22)

39) 도시재생특별위원회 : 국무총리(위원장), 경제·산업·문화·도시·건축·복지 등 각 분야 민간위원(13명), 정부 위원(기재·국토 등 16개 관계부처 장관·청장) (자료 : 국토교통부 보도자료, 2019.9.16.)

- 즉, 창업기업의 성장단계에 따른 창업공간(창업스튜디오, 창업스테이션, 레벨업 스튜디오) 조성과 고려대학교의 인적(기술지주회사, 창업지원단 등)·물적(X-garage⁴⁰, π-ville 등) 지원을 활용한 맞춤형 창업특화 프로그램 운영을 통해 우수 창업가를 육성할 계획임.
 - 청년·상인·지역주민 간 소통·교류 공간인 어울림센터와 캠퍼스타운 문화가로 조성, 스타트업 하우징(SH) 운영 및 안전한 골목길 조성 등을 통해 주거와 생활환경도 개선함.
 - 도시재생현장지원센터 운영, 창업거점·창업스튜디오, 창업프로그램 및 역량강화 사업 등의 민간투자사업도 추진함.

그림 2-4 도시재생뉴딜 사업대상(중심시가지형) 서울시 성북



자료 : 국토교통부 보도자료, 2019.9.16.

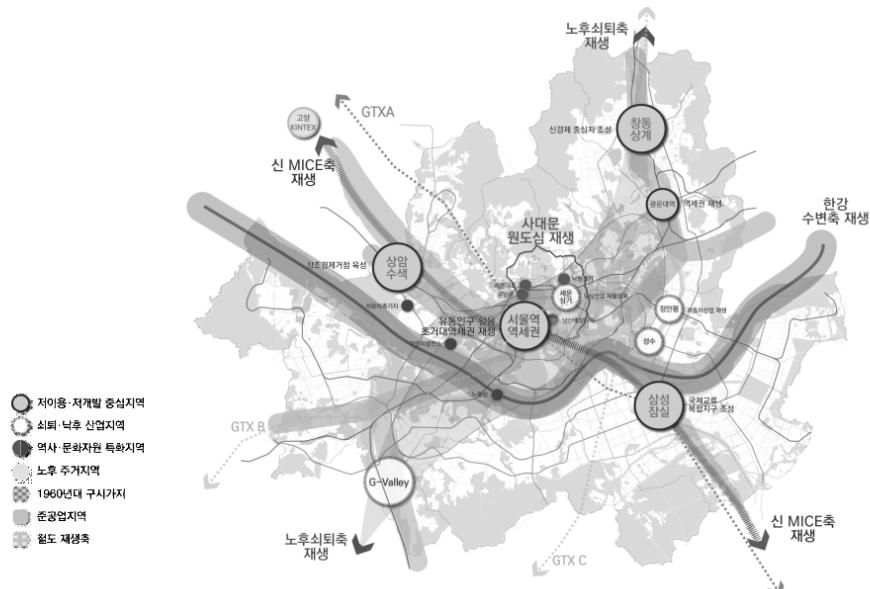
40) (X-garage) 시제품 제작을 위한 장비 사용 공간, (π -ville : 파이빌) 창업팀 회의 및 행사 개최 장소

2) 서울시 도시재생 정책사업

서울형 도시재생, 도시의 균형발전을 고려하여 종합적으로 추진

- 서울시는 2015년 「2025 서울시 도시재생전략계획」⁴¹⁾을 수립하면서 '서울형 도시재생' 사업을 선도적으로 추진
 - '서울형 도시재생'은 과거 일률적인 전면철거 방식이 아니라 계획부터 실행에 이르는 전 과정에 주민이 주축이 되어 그 지역만의 정체성을 살릴 수 있도록 하드웨어(개발·정비·보존 등)와 소프트웨어(경제·문화·복지 등)를 적절히 결합한 맞춤형 정비방식을 핵심으로 함.
 - 서울시는 도시재생활성화계획에 따라 저이용·저개발 중심지역 5개소, 쇠퇴낙후 산업지역 3개소, 역사문화자원 특화지역 7개소, 노후 주거지역 12개소 등 총 27개 지역과 주거환경관리사업구역을 대상으로 도시재생 사업을 추진하고 있음.

그림 2-5 서울형 도시재생 종합구상



자료 : 서울시 보도자료, 2015.11.19, '서울형 도시재생' 시대 개막... 13개 핵심지역 선정

41) 「2025 서울시 도시재생전략계획」은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정에 따른 법정계획으로, 2030 서울 도시기본계획 및 생활권계획의 재생부문의 실행계획이라 할 수 있음. 향후 10년간 '서울형 도시재생' 정책수립의 기본방향

서울형 도시재생, 거점화산형 사업을 통해 혁신공간, 앵커시설 공급

- 서울형 도시재생의 특징은 법정도시재생사업(활성화지역)에 필지·소규모구역을 대상으로 ‘거점화산형’ 모델을 추가
 - 일자리거점 육성형, 생활중심 특화형, 주거지 재생형 등 법정도시재생사업 외 거점화산형을 추가하여 혁신공간, 앵커시설 조성, 역사·문화, 건축자산 명소화, 국공유지 활용 복합공간 조성, 재래시장 등 지역상권 재생, 골목길 재생사업 등을 추진함.
 - 혁신공간과 앵커시설 조성, 지역상권 재생, 골목길 재생 등은 민간의 침체지역의 저이용 비주거 공간을 활용하여 추진할 수 있는 사업이라 할 수 있음.

그림 2-6 서울형 도시재생 사업유형



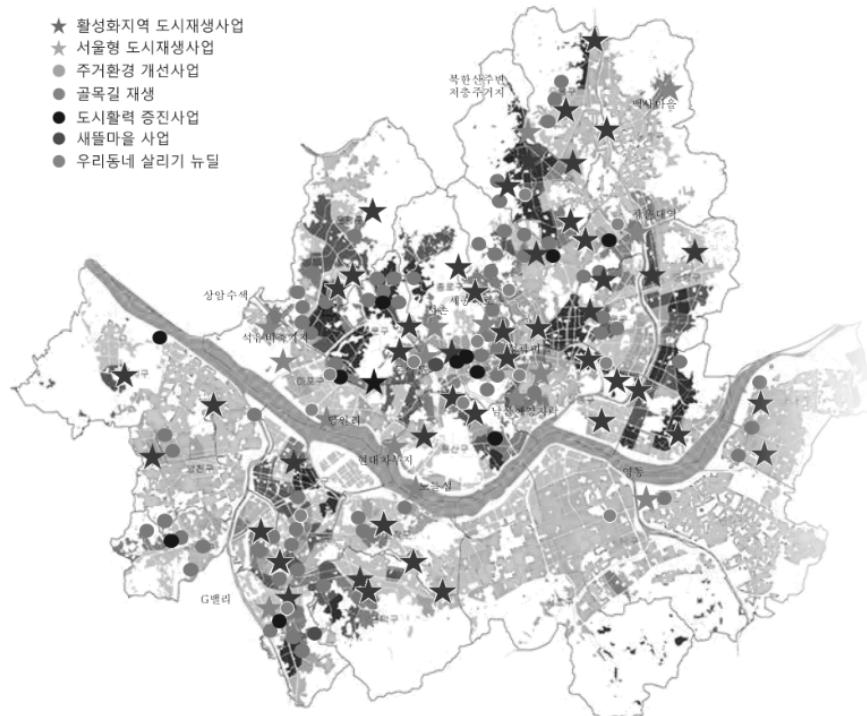
자료 : 서울시 도시재생포털(<https://uri.seoul.go.kr>)

- ‘서울형 도시재생’ 사업은 2020년 1월 현재, 189개 지역에서 추진 중이며, 2020년 9월 ‘도시재생활성화지역’ 5곳을 추가로 지정
 - 서울형 도시재생사업이 많은 이유는 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 주거 환경개선사업 84개를 포함하기 때문임.
 - 혁신공간, 앵커시설 등을 공급하는 ‘거점 확산형’ 사업 중, ‘서울시 골목길 지원조례’에 의한 골목길 재생사업이 25개소, 개별법에 의해 추진하는 재생사업

이 15개소⁴²⁾로 총 30 곳에서 추진 중임.

- 2020년 9월, 새롭게 선정된 5곳은 2018년부터 희망지사업 또는 골목길재생사업을 진행한 노후 저층주거지로서, 이들 지역은 지역 특성에 맞는 도시재생사업을 추진할 수 있도록 2020년부터 5년 간('20. 9.~'25. 9.) 총 500억 원(1곳당 100억 원)의 마중물 사업비를 지원할 계획임.

그림 2-7 서울형 도시재생 사업지역 현황(2020.1.1.)



자료 : 서울시 도시재생포털(<https://uri.seoul.go.kr/surc/seoullInfo/businessTypeAndStatus.do>)

42) 광운대역, 상암·수색, 동남권 국제교류복합지구, 서남권 G-Valley, 세종대로, 석유비축기지, 노들섬, 여의도일대 한강협력사업, 서촌, 둔의문 박물관 마을, 남산예장자락, 백사마을, 현대차 미래연구소, 동부제강부지, 선교사주택(*성곽마을-주거환경개선사업과 중복)

2.2.2 주택시장 안정을 위한 정책으로 활용

1) 문재인 정부 주택정책 개요

문재인 정부, 부동산 투기규제 강화와 3기 신도시 등 주택공급 확대 추진

- 문재인 정부는 투기수요 근절, 맞춤형 대책, 실수요자 보호의 3대 원칙 하에 주택 투기수요 차단에 중점을 두고 부동산 정책을 추진
 - 2017년 6월·8월 부동산 정책을 시작으로 2018년 9월 주택시장 안정대책과 2019년 8월 민간택지 분양가상한제, 2020년 8월 '서울권역 등 수도권 주택공급 확대 방안' 등의 부동산 시장 안정화를 위한 다수의 정책을 발표함.
- 2017년 8월 2일 발표한 주택시장 안정대책(8.2대책)은 '실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화'에 중점⁴³⁾
 - 투기과열지구 및 투기지역 지정, 민간택지 분양가상한제, 양도소득세 강화 등 주택 투기수요를 억제하고, 수도권 택지확보 계획을 발표하여 수도권에 주택 공급 확대를 추진함.
- 2017년 11월 29일 발표한 주거복지로드맵은 '공급자 중심의 단편적·획일적 주거지원에서, 수요자 중심의 종합적인 지원과 사회통합형 주거정책으로 변화하기 위한 장기비전'⁴⁴⁾
 - 청년주택 30만실, 공공임대 20만호, 신혼희망타운 7만호, 어르신 공공임대 5만실 등 생애 단계별, 소득 수준별 수요자 맞춤형 공공주택공급 목표를 설정함.
 - 공공주택을 연 17만호(공공임대 연 13만호 + 공공지원 연 4만호) 공급하고 공공분양 3만호, 민간분양용 공공택지공급(연 8.5만호) 등 무주택 서민 및 실수요자를 위한 주택공급 확대를 발표함.

43) 수도권 입주물량 2017년 29만호, 2018년 31만호 등 최근 10년 평균 ('07~'16년, 19.5만호)과 주택 추정 수요('18년~ '22년, 약 21.6만호) 크게 상회

신규택지 발굴 및 주택 공급에서의 공공의 역할 강화 : 공공임대주택 연간 13만호, 공공지원주택 연간 4만호 공급· 신혼부부에게 공공임대주택 연간 4만호(5년간 총 20만호) 공급 + 공공주택 총 5만호(연평균 1만호) 추가 공급

44) 자료 : [보도자료] 사회통합형 주거사다리 구축을 위한「주거복지로드맵」 발표 (2017.11.29. / 국토교통부)

- 2018년 9월 13일, ‘주택시장 안정대책(9.13대책)’을 통해 수도권 신규 공공택지 30곳(30만호)을 개발하고, 지자체와 협의하여 도심 내 규제완화 등으로 신규 주택공급 확대를 추진함⁴⁵⁾.
- 2019년 4월 23일 발표한 ‘주거종합계획’은 포용적 주거복지의 성과를 확산하고, 2018년 하반기 시장안정세를 더 확고히 정착하기 위한 부동산 정책으로 공공주택 17.6만호 공급⁴⁶⁾ 외, 주거급여 약 110만 가구 지원과 구입·전세자금 대출 26만 가구 지원 등을 추진함.⁴⁷⁾
- 2019년 8월 12일, 정부는 주택시장 안정을 위해 「주택법 시행령」 개정을 통한 민간택지 분양가상한제 적용지역 지정요건 완화, 소비자 보호를 위한 분양 가상한제 실효성과 후분양 기준 강화를 발표함⁴⁸⁾.
- 2019년 12월 16일 발표한 ‘주택시장 안정화 방안(12.16 대책)’에서는 투기적 대출수요 규제 강화, 주택 보유부담 강화 및 양도소득세 제도 보완, 투명하고 공정한 거래 질서 확립(민간택지 분양가상한제 적용지역 확대 등), 실수요자를 위한 공급 확대(수도권 30만호 조속한 공급 등)를 발표함⁴⁹⁾.
- 2020년 5월 6일, ‘수도권 주택공급 기반강화 방안’에서 도심 공공주택 공급 확대를 위해 오피스·상가를 매입하여 공공주택으로 공급한다는 정책 발표
- 정부는 정비사업의 공공성을 강화하면서 공공주택을 4만호 확보하고⁵⁰⁾, 유휴 공간정비 및 재활용으로 1.5만호⁵¹⁾를 확보한다고 발표함.

45) 당시 서울과 일부 수도권을 중심으로 짧은 기간에 시장이 과열되고, 가격상승 기대감으로 인해 매물이 부족하면서 갭 투자 비중이 크게 증가했음. 이에 대응해 ‘주택시장 안정대책’을 발표(자료 : [보도자료] 주택시장 안정대책, 2018.09.13. 관계부처 합동)

46) 2017년 발표한 주거복지로드맵의 17만호에서 6천호가 증가한 수치로, 공공임대주택을 기준에 13만호에서 13.6만호로 확대하여 공급한다는 계획임.

47) [보도자료] ‘포용적 주거복지, 실수요 중심의 안정적 시장관리’를 위한 2019년 주거종합계획 발표 (2019.04.23. / 국토교통부)

48) [보도자료] 민간택지 분양가상한제 적용기준 개선 추진 (2019.08.12.)

49) 관련자료 : [보도자료] 「주택시장 안정화 방안」(2019.12.16. / 관계부처 합동) ; [설명] 12.16.대책 이후, 주택시장은 빠르게 안정세로 전환되고 있습니다. (2020.01.15. / 국토교통부) ; [보도자료] '19.12.16. 「주택시장 안정화 방안」 중 전세대출 관련 조치 시행(2020.01.16. / 금융위원회·국토교통부)

50) 공공재개발 활성화 2만호, 소규모 정비사업 보완 1.2만호, 역세권 민간주택사업 0.8만호 등

51) 준공업지역 활용 0.7만호(국토부 서울시 LHSH 합동공모로 1~2개 시범사업지 확보), 1인용 주거용 0.8만호(공실 오피스·상가를 LHSH가 적극 매입하여 1인 주거용 장기 공공임대주택으로 전환)

- 특히, 공실 오피스·상가를 LH·SH가 적극 매입하여 1인 주거용 장기 공공임대주택으로 전환하는 사업을 통해 0.8만호를 공급한다는 것임. 즉, 도심 비주거 시설을 활용하여 공공주택을 공급하는 정책을 발표함.
- 2020년 6월 17일, 주택시장 안정을 위한 관리방안(6.17 대책)은 서울 및 수도권과 일부 지방에서 주택가격 과열현상이 다시 나타나고 있어, 이를 차단하기 위해 발표한 조치⁵²⁾
- 2020년 8월 4일, 「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」을 통해 대출규제·세제강화 등을 통해 시장안정 대책을 지속적으로 추진하고, '23년 이후에도 안정적 주택공급이 이루어 질 수 있도록 대응방안 마련함⁵³⁾.

2) 비주거 공간의 주거전환 정책 현황

(1) 정부의 비주거 공간의 주거전환 정책

- 정부의 도심 비주거 시설을 활용하는 정책 중의 대표적인 사업은 ‘도심 비주거 시설의 주거전환’ 사업
 - 현재 주택·오피스텔 등으로 한정된 매입 공공주택 대상을 오피스·상가·숙박시설 등으로 확대하여, 공공주택으로 공급할 수 있도록 사업대상을 확대함.
 - 즉, LH공사, SH공사 등이 도심 내 공실 오피스·상가 등을 매입하여 1인용 장기공공임대로 전환하는 주거전환 사업임.
 - 정부는 기존의 매입임대주택과 오피스·상가 등의 주거전환 사업을 통해 서울 시에 최소 연 1만호 수준으로 공공주택을 공급한다는 계획임⁵⁴⁾.

52) [보도자료] 주택시장 안정을 위한 관리방안 (2020.06.17. / 관계부처 합동) ; [Q&A] 문답으로 알아본 '주택시장 안정 위한 관리방안' (2020.06.17. / 국토교통부)

53) 서울권역 중심으로 주택 총 26.2만호+ α 추가 공급 추진 : 신규 공급 13.2만호+ α + 공공분양 사전청약 6만호 + 既 발표 공급 예정 물량 7만호(5.6대책) [보도자료] 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안 (2020.08.04. / 관계부처 합동)

54) '19 3.2만호(서울 1만호) → '20 3만호(서울 1만호) → '21 3.5만호 → '22 3.6만호(자료 : [보도자료] 8.4대책 등 서울 36만 신규주택 공급 ... 공공택지 12만, 정비사업 20만, 2020.08.13. 국토교통부)

※ 오피스상가 등의 주거전환 정책관련 정부 발표 내용

- (현황)서울 도심 오피스 공실률이 높은 수준이고 온라인 쇼핑 확대 등으로 상가 공실도 증가 전망
- (개선방안)LH-SH가 도심 내 공실 오피스상가 등을 매입*하여 1인용 장기공공임대로 전환 : 작은 규모의 건물 전체를 매입 하거나 대형 건물의 일부를 매입하는 방식
 - ① 공공주택사업에 오피스상가 용도변경 포함(「공공주택특별법 개정」) : 공공주택사업자가 오피스상가 등을 매입·리모델링*할 수 있도록 매입대상의 범위 확대
 - 現 주택오피스텔 등 → 오피스·숙박시설 등 추가
 - 호당 단가 1.5억원의 95%(출자 45%, 응자50%)를 주택도시기금에서 지원
 - ② 용도변경 활성화를 위한 규제완화(주택건설기준 개정) : 추가 주차장 설치를 면제하되, 1인용 주거의 임차인 자격을 차량 미소유자로 제한(공공리모델링 매입임대주택 세대당 0.3대)
 - 공동주택으로 전환 시 세대간 경계벽 두께를 완화($15\text{cm} \rightarrow 10\text{cm}$)하고, 바닥구조는 추가 공사 없이 기존 구조를 그대로 사용도록 허용
 - 리모델링을 통해 150세대 이상 공급시 입주계층에 맞지 않은 주민공동시설 설치 면제 (예, 청년 1인 주거를 위한 주택을 공급하면서 노인정을 설치하는 경우)
 - ③ 생활SOC 지원을 통한 정주여건 마련 : 자체와 협의하여 주거 외에도 청년·사회초년생 등 입주계층에 맞는 생활 SOC, 편의시설 등을 함께 공급 추진

자료 : [보도자료] 수도권 주택공급기반 강화방안 (2020.05.06. / 국토교통부)

- 2020년 8월, 「공공주택특별법」이 국회를 통과(2020년 10월 18일부터 시행)하면서, 오피스·상가 등을 주거로 전환하는 사업이 본격화
 - 「공공주택특별법」개정 이후 하위법령 개정을 통해 매입가능한 건축물의 종류를 구체화⁵⁵⁾하고, 매입약정 시 주차장 완화 기준 등 세부절차를 추진함.

※ 「공공주택특별법」개정안 주요 내용

- ① 공공주택사업자가 공공임대주택 공급을 위해 매입할 수 있는 기존주택*의 범위를 주택·준주택**에서 오피스상가 등으로 확대한다.
 - *「주택법」제49조의 사용검사 또는 「건축법」제22조의 사용승인을 받은 주택
 - ** 오피스텔, 기숙사, 고시원 등
- ② 민간사업자가 공공주택사업자와 매입약정*을 체결하여 1~2인용 공공임대주택 공급에 참여하는 경우 공공주택사업자가 리모델링을 통한 1~2인용 공공임대주택 공급 시 적용되는 주차장 기준(세대당 0.3대)을 동일하게 적용
 - * 민간사업자가 건축준공한 주택을 공공주택사업자가 매입하기로 하는 사전계약

자료 : [보도자료] 도심 내 유휴 오피스상가 등도 1인 주거를 위한 공공임대주택으로 공급한다 (2020.08.10 / 국토교통부)

55) '건축법 시행령 별표1의 근린생활시설, 노유자시설, 수련시설, 업무시설, 숙박시설'로 확대

(2) 서울시 비주거 공간의 주거전환 정책

서울시 도심 공공주택 공급을 위해 관련 조례 개정

- 서울시는 도심·역세권 용적률 상향, 업무용 빌딩 공실 주택 전환정책 등 도심에 주택을 공급하기 위한 주택혁신정책을 2018년 말부터 추진
 - 서울시, 직주근접 실현과 활력이 떨어진 도심 활성화를 위해 도시계획적 제도 개선을 통한 상업·준주거지역 주거비율 확대 및 역세권 용도지역 상향을 통해 공공주택 공급 확대를 추진함.
- 서울시의 비주거 시설을 활용한 주거전환 정책은 공공주도 사업이라기보다는 민간(토지주, 건물주 등)의 자원(오피스, 상가, 토지 등)을 활용하여 공공주택을 확보하는 정책
 - 2018년 발표한 서울시 주택혁신정책은 상업지역 주거비율 상향(400%에서 600%), 준주거지역 용적률을 상향(400%에서 500%), 역세권 용도지역 상향 등을 통해 민간이 주택을 공급하게 하고, 용적률 상향분의 50%를 공공주택으로 확보하는 것임.
 - 서울시는 사업 활성화를 위해 관련 조례(「서울시 도시계획조례」) 및 규정 등을 개정하여 도심 업무용 빌딩의 공실을 주거용도로 전환할 수 있도록 함.
- 서울시의 도심 비주거 시설의 주거전환 정책은 중·대형 업무빌딩은 청년주택으로, 소형 업무빌딩은 사회주택 등 공유주택으로 공급하는 것이 큰 방향이라 할 수 있음⁵⁶⁾.
 - 서울시는 상업·준주거지역 주거비율 상향 등을 통해 16,810호를 공급하고, 역세권 용도지역 상향을 통해 17,600호, 도심 공실 주거전환 관련 시범사업으로 500호를 추진함.
- 서울시에서 도심 주택공급을 위해 추진 중인 역세권청년주택, 상업지역 주거비율 상향 등의 정책은 비주거 건물을 리모델링하여 주거로 전환하는 정책이

56) 자료 : [보도자료] 서울시, 공공주택 혁신으로 도심형 주택 3.5천호 공급 추진(18.12.26. 서울시)

리가 보다는 신축을 통한 주택공급(공공주택 기부채납) 정책

<p>※ 「서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」의 규제완화 제12조(도시·군관리계획 규제 완화) ① 시장은 청년주택 공급 활성화를 위해 다음 각 호에 따라 「민간임대주택에 관한 특별법」상 특례를 적용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업대상자가 촉진지구 지정 대상인 경우: 「민간임대주택에 관한 특별법」 제35조에 따른 특례 2. 사업대상자가 촉진지구 지정 대상이 아닌 경우: 「민간임대주택에 관한 특별법」 제21조에 따른 특례 <p>② 시장은 청년주택 공급 활성화를 위하여 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조제3항에 따른 상업지역에서 주거복합건물의 용적률 기준을 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 청년주택 공급 활성화를 위하여 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」에 따른 비 주거용도 비율을 적용하지 아니할 수 있다.</p> <p>④ 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조제4항에도 불구하고 준공업지역에서 청년주택을 공급 하는 경우 공동주택의 용적률을 400퍼센트까지 완화할 수 있다. (생략)</p> <p>제13조(주차장 설치기준 완화) ① 사업시행자는 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조에 따라 주차장을 설치하여야 한다. 다만, 「주택법 시행령」 제10조제1항제1호에 따른 원룸형 주택의 주차장 설치기준은 다음과 같이 완화하여 적용할 수 있다. <개정 2018.10.4></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상업지역인 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가. 전용30제곱미터 이하: 0.25대/세대 나. 전용30제곱미터 초과 ~ 50제곱미터 이하: 0.3대/세대 2. 상업지역 이외의 지역인 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가. 전용30제곱미터 이하: 0.35대/세대 나. 전용30제곱미터 초과 ~ 50제곱미터 이하: 0.4대/세대 <p>② 시장은 원활한 교통소통 또는 보행환경 조성을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제46조제6항에 따라 지구단위계획으로 주차장 설치기준을 완화하여 적용할 수 있다.<신설 2018.10.4></p>
--

서울시, 사회적 경제주체와 함께 비주거 공간의 주거전환 추진

- 서울시 사회주택은 시민이 부담가능한 임대료로 오랫동안 안심하고 살 수 있는 주택으로 사회적경제주체가 공급하고 운영하는 임대주택
 - 민간에서 공급하는 주택보다 저렴하게 공급(시세 80%)하고, 최장 10년의 안정

적인 거주기간 보장하며, 지역주민이 함께 이용 가능한 공간 조성과 커뮤니티 특화 프로그램을 운영함.

- 서울시 사회주택은 토지임대부 사회주택과 리모델링형 사회주택이 있는데, 리모델링형 사회주택의 경우 기존 주택 또는 비주거 공간을 주거로 전환하여 임대주택으로 공급
 - 토지임대부 사회주택은 공공(SH공사)에서 토지를民間에 장기간 저렴하게 빌려주면 민간사업시행자가 그 땅 위에 건물을 지어 시민에게 저렴하게 장기 임대해주는 유형입니다. 토지비 부담을 줄이고 거주자의 주거 안정성을 보장함.
 - 리모델링형 사회주택은 노후된 주택 또는 비주택을 리모델링하여 재임대함으로써 주거환경을 개선하고 청년에게 안정적인 주거를 공급함.
- 서울시 사회주택종합지원센터에서는 사회주택 사업을 위한 다양한 금융지원 정보를 제공하고 있으며, HUG·HF 담당자, 유관기관들로 연결을 지원
 - 사회적기업 및 사회적 협동조합의 경우 주택도시기금 융자를 받아 사업비를 조달할 수 있음.
 - 사회적기업(예비포함), 사회적협동조합, 비영리법인, 지방자치단체 등이 사회적 주택사업자로 선정한 자의 경우 주택도시보증공사(HUG)의 보증⁵⁷⁾에 의해 총 사업비의 90%(토지비 제외)를 보증⁵⁸⁾ 받아 사업비를 조달할 수 있음.
 - 서울시는 사회투자기금을 통해 주거 취약계층을 위한 사회주택 공급에 필요한 금융을 지원하고 있음.

57) 보증조건 : 보증수수료 최저 0.1%, 준공 후 총대출금액의 30%이상 상환

58) 한국주택금융공사(HF)에서도 서울시가 HF에 보증서 발급을 추천하고 HF가 심사후 보증기간 15년, 30년)

2.3 서울시 비주거 공간 활용사업 사례

2.3.1 도시재생 관련 사업사례

1) 다시세운 프로젝트

다시세운 프로젝트를 통해 보행환경개선, 산업재생, 공동체 재생 추진

- 기존 저이용 비주거 공간을 도시재생(산업재생)에 활용한 사례 중 대표적인 곳이 세운상가
 - 세운상가는 1987년 용산전자상가의 개발로 컴퓨터, 전자 업종이 대거 이전하였고, 도심 부적격 업종이라는 오명을 받으며 1990년대부터 지속적으로 전면 철거 의견이 제기되었음.
 - 2006년 서울시는 세운상가 일대를 재정비촉진지구로 지정하여 전체 상가를 철거한 후 녹지축을 조성하고, 주변 일대를 고밀도로 개발하는 계획을 발표함.
 - 이 계획에 따라 현대상가 1개동이 철거되었으나, 보상 문제와 2008년 금융위기의 여파로 사업성이 약화되어, 세운상가 전면 철거계획은 보류되었음.
 - 2014년 서울시는 세운상가 존치 결정을 공식화하였고, 2015년 ‘세운상가 활성화 종합계획’을 수립하여 2016년 ‘다시세운 프로젝트’를 추진 함.
- ‘다시·세운 프로젝트’의 주요내용은 크게 “다시 걷는 세운(보행 재생)”, “다시 찾는 세운(산업 재생)”, “다시 웃는 세운(공동체 재생)” 등 3가지⁵⁹⁾
 - ‘보행 재생’은 ‘다시세운 광장’을 조성하고, ‘공중 보행교’ 설치, 세운·대림상가 구간에 ‘플랫폼셀’ 등을 설치하여 세운을 입체공간으로 조성함.
 - 세운상가를 창의제조산업 혁신지로 조성하기 위해 ‘다시세운협업지원센터’ 설립·운영’, ‘세운 리빙랩(Living Lab) 운영’, ‘전략기관 유치 등 “혁신공간”을 서울시가 정책적으로 지원하여 조성함.
 - 주민이 주도의 도시재생을 실현하기 위해 주민조직인 ‘다시세운시민협의회’를 운

59) 내손안의 서울(<http://mediahub.seoul.go.kr/archives/955872>)

영하고 ‘수리협동조합’, ‘21C 연금술사’(청년대안학교) 등의 프로그램을 운영함.

방문자(창업자), 입주업체, 지역주민을 위해 저이용 공간을 개조

- 세운상가 일대는 기술력을 갖춘 공장부터 각종 재료 유통 및 가공업체가 밀집해 맞춤형 소량 생산에 최적화된 도심제조업 지구로 단순 방문자를 위한 공간, 산업체 종사자 및 창업자를 위한 혁신공간 그리고 지역주민(입주기업)을 위한 공간을 조성
 - 관광객 및 방문자를 위한 오픈공간으로 다시세운 광장, 옥상개방, 세운전자박물관, 세운부품 도서관, 중부관아 전시관 등이 있음.
 - 소통 및 커뮤니티 공간으로는 세운홀(대관 가능), 세운상가를 찾는 메니커와 크리에이터들을 위한 북라운지, 입주기업과 주민들이 반상회, 제작회의 워크숍 등을 할 수 있는 세운파트너라운지, 지역주민을 위한 주민사랑방 등이 있음.
 - 창업자, 산업체 등을 위한 공간으로 국내 최초로 2013년 개소한 메니커 스페이스 팝업서울, 사회적 경제기업의 시제품 제작 및 다양한 실험이 가능한 소셜디자인 기술혁신랩, 지하 보일러 실을 개도하여 서울시립대 세운캠퍼스 공간으로 활용 중인 ‘세운베이스먼트’, 공유주방과 강의실, 입주기업들의 사무실이 있는 ‘SE: CLOUD’ 등이 있음.
 - 교육 등 다목적 공간으로 활용하고 있는 공간으로는 입주기업, 주민, 상인 등이 신청을 통해 자유롭게 이용할 수 있는 ‘세운561 메니터스교육장’ 등이 있음.
- 다시세운 프로젝트를 통해 기존 시설을 활용하여 공급한 공유공간은 크게 여가문화공간, 지역주민·입주업체를 공유공간, 기술혁신과 시제품 제작 등을 위한 혁신공간 그리고 교육공간으로 구분할 수 있는데, 이 중 혁신공간이 다시세운의 핵심공간
 - ‘도시형 혁신공간(innovation districts)⁶⁰⁾은 혁신활동의 장소를 지칭하는 용

60) 도시형 혁신공간(Innovation district)은 기술 및 창조성에 기반을 둔 기업의 입주 및 신규 창업이 도심 또는 도시재생 지역, 혹은 도시와 유사하게 밀도가 높고 복합용도로 이루어진 환경에서 두드러지면서

어로 혁신을 선도하는 기업 및 관련 기관이 스타트업, 인큐베이터, 액셀러레이터 등과 연계되어 집적한 고밀도 공간임⁶¹⁾.

- ‘도시형 혁신공간(innovation districts)’ 지역적 범위까지 포함한다면, 세운상 가의 저이용 공간을 활용한 ‘혁신공간(innovation space)은 팹랩(Fab Lab)⁶²⁾, 리빙랩(Living Lab)⁶³⁾, 메이커스페이스(Maker Space), 공유주방 등 기술개발이나 창업, 시제품 제작 등을 위한 공간이라 할 수 있음.

그림 2-8 다시세운 프로젝트 혁신공간 사례

팹랩서울	소셜디자인 기술혁신랩	세운베이스먼트
타이드인스티튜트 산하 팹랩 서울에서 운영하는 혁신공간으로 “상상하는 거의 모든 것을 만들 수 있는 공간”을 지향하며, 서울·수원·제주 등에 메이커 스페이스를 구축	서울시사회적경제지원센터에서 운영하는 공유공간으로, 기술·제조, 사회서비스, IT 등 다양한 분야의 사회적경제 및 기술장인 등과의 전문적 협업 기반 조성	지하 보일러실을 개조하여 서울시립대 세운캠퍼스의 공간으로 이용 중임. 서울시립대의 공동기기센터, 건축학부의 수업, 사회참여 예술가들의 전시회장, 세운 주민들과 워크숍 교육 등으로 활용
자료 : 다시세운홈페이지(http://sewoon.org)		

2) 서울창업허브

서울창업허브, 공공기관 이전 건물을 창업지원 공간으로 개조

- 서울시, 옛 한국산업인력공단 건물을 리모델링해 예비·초기창업자뿐만 아니라

산업과 지역 성장 측면에서 조명되고 있음(정미애·김형주, 2017, “도시형 혁신공간의 부상과 동향” 동향과 이슈 제40호, 한국과학기술정책연구원).

61) Katz and Wagner(2014)의 자료를 정미애·김형주(2017)에서 재인용

62) 팹랩(Fab Lab; Fabrication Laboratory)은 MIT의 Center for Bits and Atoms (CBA)에서 시작된 메이커 스페이스입니다. 3D 프린터, 레이저 커터, CNC 머신 등 다양한 디지털 제작 장비를 통해 아이디어를 직접 구체화, 실체화 할 수 있는 공간으로 전세계 122개국 1,800개소 이상 운영 중(<http://fablab-seoul.org/>)

63) 리빙랩(Living Lab)이라는, 말 그대로 살아있는 연구실을 의미하며 기술을 이용한 사회문제를 해결하는 방식을 의미하며 연구자가 연구실 안에서만 진행하는 연구가 아니라 시민(수요자)이 직접 참여해 함께 문제를 풀어나가고 결과물을 만드는 개방형 실험실을 의미

(자료 : 서울NPO지원센터, http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=3542_)

벤처기업, 창업관련 전문가, 투자자 등이 입주할 수 있는 서울창업허브 운영

- 2017년 개관한 서울창업허브는 서울산업진흥원(SBA)에서 운영하고 있는데 서울시내 창업보육센터를 총괄하는 컨트롤타워 기능을 수행함.
- 서울창업허브는 마포구 공덕동 산업인력공단 건물 2개를 리모델링해 조성했는데, 단일 창업보육기관으로는 국내 최대 규모(2만3,659m²)라 할 수 있음.
- 서울창업허브는 창업에 최적화된 인프라를 제공을 위해 사무공간 등 물리적 공간 외에 교육 프로그램, 컨설팅 등 다양한 보육 서비스도 제공
- 서울창업허브는 서울시 창업생태계 조성을 목적으로 하며, 이를 위해 민간 창업지원 기관과의 협업(투자유치, 글로벌 진출 등)하고, 시 산하 창업지원센터와 연계사업(기업 매칭, 기업의 공유)도 추진함.

사무공간, 기술개발·소통·교육공간, 시제품제작공간, 지원기업 입주공간 제공

- 서울창업허브는 본관(10층)과 별관(4층)으로 구성되어 있는데, 본관의 경우 창업지원 시설을, 별관은 시제품 제작 지원 시설이 입지
- 본관 1층은 Co-working 공간과 카페, 편의점 등이 있고, 2층에는 파트너스 사무공간으로 블록체인 입주기업 사무공간, 글로벌 파트너스 및 유관기관⁶⁴⁾ 사무실이 있으며, 3층은 키친 인큐베이터⁶⁵⁾가 있고, 4층에서 6층까지 창업보육공간이며, 9층과 10층은 세미나실과 강당, 휴게 공간 등이 있음.
- 별관에는 서울소재 기업 및 서울시민이면 누구나 사용할 수 있는 제품화지원 센터(시제품 제작소)⁶⁶⁾와 팬테크랩, 소셜 액셀러레이팅센터 등이 있음.
- 서울창업허브는 기존 공공건물을 리모델링하여 창업자 및 기업을 위한 공간으

64) 유관기관은 엔젤투자 및 보육역량을 구비한 액셀러레이터 또는 민간 전문기관이며, 유망한 창업기업에게 엔젤투자·보육·멘토링 및 R&D 등을 지원함.

65) 외식업 창업을 희망하는 창업가들에게 적극적인 공공 지원을 통해 예비 창업자가 다양한 메뉴를 실험하고 검증 할 수 있는 창업 환경을 조성하여 다양한 외식업 창업을 준비, 개발, 판매, 매장 입점

66) 제품화지원센터 서비스 내용 : 기계 제 품의 시뮬레이션(가상 시뢰성 확인), 제품설계, 후가공 지원 / 3D 프린터 출력 지원 / 인공지능 및 빅데이터, 서비스플랫폼 기획 및 컨설팅 지원 / 전기/전자 제품의 회로 설계 지원 등(<https://www.hubmaker.org/43?category=797879>)

로 공급했다는 측면에서 의미가 있으나, 서울시 전역을 대상으로 하기 때문에 지역(공덕동)연계성은 부족하다고 볼 수 있음.

그림 2-9 서울창업허브 사례



자료 : 서울창업허브 홈페이지(<http://seoulstartphub.com/>)

3) 공공임대 상가, 오피스 공급 사례

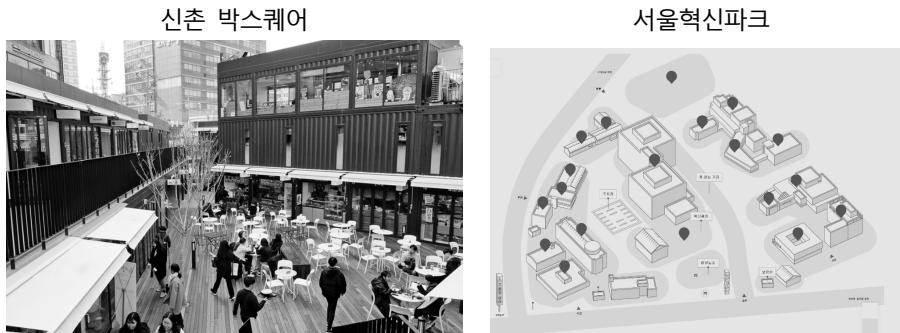
신촌 박스퀘어, 빈 공간에 컨테이너를 활용한 공공임대상가 공급

- 신촌 박스퀘어는 서대문구가 2018년 9월, 경의중앙선 신촌역 맞은편에 문을 연 공공임대상가로 노점상인들을 위한 공간
 - 신촌 박스퀘어는 연면적 745.46m²(226평)의 지상 3층 컨테이너형 건물로, 1층에 점포 32개, 2층에 27개, 3층에 1개와 옥상공원으로 조성되어 있음.
 - 서대문구는 거리가게 상인들에게 매점을 영구임대해주고, 청년 상인들에게는 기본 2년에 1년 더 연장(임대료, 월 7만~10만원)해 쓸 수 있도록 함.
- 신촌 박스퀘어는 기존 상업용 공간을 리모델링하여 공공이 활용한 사업으로 보기는 어렵지만, 방치된 저활용 공공 공간(도로변 공공용지)를 활용하여 지역 상생을 위한 공간으로 조성했다는 점에서 의미가 있음.
 - 신촌 박스퀘어는 저이용 공공 공간을 활용하여 지역 노점상 문제와 소상공인 지원을 통한 일자리 창출을 추진했다는 측면에서 충분히 참고할 만한 사례라고 생각함.

공공건물을 활용하여 소셜벤처 등에게 공급한, 서울혁신파크

- 서울혁신파크는 2012년 불광동에 위치한 질병관리본부가 이전함에 따라 해당 부지에 다양한 사회혁신 실험과 협력을 시도할 수 있는 공간으로 조성
 - 서울 혁신파크는 기존의 질병관리본부 건물을 활용하고, 신축을 통해 공간을 조성한 사례로, 사회문제 해결을 위한 소셜벤처⁶⁷⁾ 중심의 공공임대단지 임.
- 소셜벤처가 입주한 공간을 사례로 다룬 이유는 소셜벤처가 다루는 주요 사회 문제가 일자리, 교육·보육, 예술, 공동체, 사회적 경제, 인권·정의, 패션·디자인 등으로 지역문제 해결에 필요한 역할을 할 수 있기 때문임.
 - 저이용 비주거 공간을 공공리모델링하여 공공이 활용(공공기관 입주)하거나, 민간에게 임대해야 하는데, 민간에게 임대할 때, 지역사회문제를 해결하기 위한 소셜 벤처 중심의 기업 또는 기관을 유치하는 것을 우선적으로 검토할 필요가 있음.
- 공공이 민간건물을 임대하여 사용하는 사례는 많이 있으나, 이는 행정적 필요 (행정기관 입주 등)에 의한 경우가 대부분이고, 도시재생이나 지역활성화를 위한 공간을 만드는 사업은 대부분 신축 중심으로 이루어지고 있음.

그림 2-10 신촌 박스퀘어 및 서울혁신파크 모습



자료 : 한겨레, 2018.11.22. / 서울혁신파크 홈페이지(<https://www.innovationpark.kr/>)

67) 소셜벤처는 사회문제를 해결하기 위해 혁신적인 수단을 동원하는 기업으로, '개인 또는 소수의 기업' 가 사회문제를 해결할 혁신적인 아이디어를 상업화하기 위해 설립한 신생기업'이라 할 수 있음.
(주재욱·조달호·윤종진, 2018, 「서울시 소셜벤처 실태와 정책방향」, 서울연구원)

아뜰리에440, 금천지역 봉제 장인들의 제품의 전시·판매·일감연결 등

- 금천구 시흥대로 440에 위치한 아뜰리에440은 서울산업진흥원, 서울의류협회, 금천구청과 공동으로 운영하는 지역 봉체업체 판매전시장
 - 금천지역 봉제 장인들의 제품을 전시, 판매하며 일감 확대 등 유통지원 공간으로 지역 내 18개 봉제사업장이 입점, 기술 장인이라는 자부심과 그동안의 경험을 살린 자체 제작 브랜드 제품을 전시, 판매 함.
- 아뜰리에440은 저이용 공간을 활용한 사례라기보다는 기존 건물에 입점한 것 이지만, 지역 상공인에게 판매·전시공간을 제공했다는 측면에서 의미가 있음.

키친 인큐베이터, 공유주방 등 새로운 유형의 혁신공간 생성

- 공유오피스가 오피스 시장의 새로운 바람을 불러왔듯이, 코로나19 이후 음식 배달이 증가하면서 공유주방에 대한 관심 증가하고 있고, 실제로 위쿡⁶⁸⁾ 등의 업체가 공유주방 플랫폼 사업을 추진하고 있음.
- “키친 인큐베이터”는 서울시(SBA, 서울창업허브)에서 운영하는 창업프로그램으로, F&B비즈니스 (예비)창업자를 위해 주방시설을 갖춘 공간과 교육, 품평회, 네트워킹, 투자연계까지 지원하고 있음.

그림 2-11 금천의류장인 동동판매장 및 공유주방 사례



자료 : 조선일보, 2019.1.23. 부엌 없이 식당하는 시대가 온다...‘공유주방’ 열풍

68) 위쿡은 공유주방 서비스를 제공하는 플랫폼 사업체. 공유주방은 하나의 주방을 여러 요식업 스타트업과 사업자에게 구역 또는 시간을 나눠 쓸 수 있게 한 플랫폼임. 위쿡은 2019년 공유주방업체 중 처음으로 최장 4년간 관련 규제의 적용을 받지 않는 정부의 규제개혁 샌드박스 시범 사업자로 선정됨. 현행 식품 위생법상 식품을 제조·조리하는 판매자는 반드시 독립된 주방을 보유해야 영업 신고를 할 수 있기 때문임. 현재 약 400여개의 요식업체가 위쿡을 이용 중임.(자료 : 파아낸셜뉴스, 2020.10.31.)

2.3.2 주거전환 관련 국내외 사업 사례

1) 비주거 공간의 주거전환 사업사례 : 국내 사례

근린생활시설을 주거로 전환 : 자동쉐어하우스 갈현점

- 서울시 사회주택의 경우 다세대주택 등 기존 주택을 활용하거나, 토지임대를 통한 신축 등의 방식으로 공급하는 경우가 다수이고 근린생활시설, 오피스 등 기존 비주거 공간을 리모델링하여 사회주택으로 공급하는 사례는 많지 않음.
- 자동세어하우스(갈현점)의 경우, 사회적 경제주체('마을과집 한국사회주택협동 조합')가 공공지원을 받아, 근린생활시설을 사회주택으로 리모델링 한 사업
 - 자동세어하우스 갈현점의 경우, 여성전용 청년주택으로 기준에 근린생활시설을 총 28실(1인 1실)의 청년주택으로 리모델링하여 공급함.
 - 거실과 주방을 공유하고, 세탁기와 건조대, 화장실도 공용으로 사용하며 1인 1실로, 보증금 300만원에 월임대료 280만원 정도임.
- 주방, 거실, 화장실 등을 공유하는 사회주택의 경우 여성전용이 대부분이고 일부 남성전용으로 공급하는 경우가 있음.
 - 실제로 마을과집 한국사회주택협동조합이 운영하는 연남점, 이화점 등도 여성 전용 주택이며, (주)뚜꺼비하우징이 운영하는 쉐어하우스 콘체르토 녹번 109, 나눔주택협동 조합 망우점 등이 여성전용 주택임.

그림 2-12 근린생활시설을 사회주택으로 공급한 사례 : 자동쉐어하우스(갈현점)



자료 : 서울시 사회주택 플랫폼(<http://soco.seoul.go.kr/soHouse/index.do>)

주소	서울특별시 은평구 통일로 915 갈현동 391-46
입주대상	여성전용
주거형태	근린생활시설
면적	전용 470.9m ² / 공동 180.79m ²
총 주거인원 / 총 호 / 총 실	총 28 명 / 총 28 호 / 총 28 실
집구조	원룸(세이형)
보증금	3,000,000원 ~ 3,000,000원
월세	280,000원 ~ 295,000원
관리비	50,000원 ~ 50,000원
홈페이지 URL	www.mzip.kr

공실 오피스를 주거로 전환 : '쉐어원 역삼2'

- (주)쉐어원프로퍼티⁶⁹⁾가 추진한 '쉐어원_역삼2'의 경우 공실이었던 고마빌딩을 코리빙 및 코워킹 공간으로 용도전환 한 사례
 - 3년 동안 공실이던 빌딩의 오피스(1개 층)를 리모델링하여 주거와 코워킹 공간으로 공급한 후, 공실률이 1.1%로 낮아져, 자산가치의 상승을 가져옴.
- 사업시행자는 '청년주택정책기금'을 활용하여 위탁운영방식으로 사업을 추진하고 있는데, 건물을 매입하지 않고 장기임대 하여 활용함.

그림 2-13 공실오피스를 주거로 전환한 사례 : 쉐어원 역삼2

위 치	서울특별시 강남구 역삼동
사 업 유 형	코리빙 + 코워킹 + 공유주방 + 리테일
사 업 방 식	개발구조 위탁운영
	금융구조 청년주택 정책 기금 활용
	개발방식 용도전환 리모델링 (사무실 -> 다중생활시설)
토 지 용 도	제3종일반주거지역
건 축 용 도	근린생활시설, 단독주택
사 업 단 계	개발 2016년 / 운영 2017.01~현재
규 모	총 수 지하2층, 지상7층
	대지면적 411.90 m ²
	건축면적 203.07 m ²
	연 면 적 1,628.35 m ²
공실/수익률	공실률 1.3% / 수익률(ROE) 6.29%



방 번호	공실여부	입주가능 일	임대료/보증금	면적	가능여부
301호	마감	2021.01.02	49.8/200	31.3/6.95평	마감
302호	입주예약	2020.08.20	54.0/200	3.67/7.62평	예약가능
303호	입주예약	2020.09.01	58.0/200	4.33/8.43평	예약가능
304호	마감	2020.10.14	48.0/200	31.3/6.95평	마감
305호	즉시입주	2020.08.02	54.0/200	3.67/7.62평	예약가능
306호	마감	2021.05.25	28.0/5000	3.67/7.62평	마감
307호	입주예약	2020.08.19	52.0/200	3.67/7.62평	예약가능
308호	마감	2020.12.23	52.0/200	3.67/7.62평	마감
우선 투어하기	즉시입주		0.0/0	0	예약가능

자료 : (주)쉐어원프로퍼티 사업소개서(2019)

69) (주)쉐어원프로퍼티는 지역사회를 위한 공간을 기획·개발 및 운영관리하는 퍼블릭 디벨로퍼(public□ developer) 그룹으로 청년 1인가구, 사회초년생, 문화예술인, 작은 기업 등을 위한 코리빙, 코워킹, 디자인 스튜디오 등 공유공간을 개발하고 운영하는 기업

호텔을 민간임대주택으로 전환 : 베니키아 호텔

- 서울시는 공공주택 혁신을 위한 시범사업으로 종로구의 베니키아 호텔을 청년 및 신혼부부 주택으로 공급
 - 서울시는 역세권청년주택 사업의 일환으로, 지하철 1호선 동묘역 인근 ‘베니키아호텔⁷⁰⁾’을 총 238세대(공공임대는 31세대, 민간임대는 207세대)⁷¹⁾ 임대주택으로 공급하는 사업을 추진함.
 - 입주자격은 기존 청년주택과 동일하나, 차량 미소유자 및 미운행자를 대상으로 했다는 점이 특징임.
- 호텔을 주거로 전환했다는 점에서 의미가 있지만, 주거전환 시호텔건설에서 받은 용적률 인센티브⁷²⁾, 주차장 면적⁷³⁾ 등의 문제가 있어, 호텔의 주거전환 사업은 사업 추진이 쉽지 않은 상황
 - 서울시가 추진한 ‘베네키아 호텔’의 경우 서울시의 ‘역세권 청년주택 공급정책 (조례 개정)’으로 용적률 등에 대한 규제완화를 적용받아 주거전환이 가능했음.
 - 실제로, LH공사가 추진 한 중구 ‘치선호텔’과 성북구 ‘리켈타운티 호텔’의 경우, 용도변경 기준에 부합하지 않는다는 문제 등으로 사업추진에 어려움 발생함.
- 역세권청년주택 등 민간주도(용적률 인센티브)의 주거전환 사업의 경우, 사업 기간이 공공보다 상대적으로 짧아, 신속하게 공급할 수 있다는 장점이 있으나, 민간 임대주택 임대료 책정 등에 대한 갈등 등 문제가 발생
 - 베니키아 호텔의 경우, 민간사업 시행자((주)포시즈)가 ‘역세권 청년주택사업’을 추진하여, 일부를 공공임대(31세대)주택으로 공급하고 나머지 민간임대로 공급함.
 - 입주자 선정 후, 민간임대주택 입주자에게 호텔서비스(조식, 객실청소 등)를 강제하는 등의 문제가 발생하여 서울시가 중재에 나서는 등 문제가 발생함.

70) 베니키아호텔은 지하 3층~지상 18층, 연면적 9,515.87m²이며, 2015년 12월15일 건립 이후 관광호텔로 운영

71) 신혼부부용 주택 2호를 제외한 나머지 236호는 직장인·대학생들을 위한 1인가구용

72) 호텔의 경우 용적률 인센티브를 받아 건립하였기 때문에 주택으로 전환할 경우, 호텔로 받은 용적률 인센티브를 낮추어야 하는 문제 발생

73) 주택에 비해 호텔은 상대적으로 적은 주차장 면적을 적용받기 때문에 주택으로 전환 시, 주택법에 따른 주차장 면적을 확보해야 한다는 문제가 발생

그림 2-14 서울시 베니키아 호텔 주거전환 사례(위치도, 전경, 건축개요)



대지위치	종로구 숭인동 207-32번지 외 7필지				
지역지구	일반상업지역, 숭인 지구단위계획구역				
대지면적	855m ²				
용도	공동주택(역세권 청년주택 238세대), 근린생활시설				
건축면적	517.77m ²				
연면적	지하	1,940.27m ²			
	지상	7,575.60m ²			
	합계	9,515.87m ²			
건폐율	59.97%(법정 60%)				
용적률	880.27%(법정 900%)				
세대수	계	238 세대	단독형 236, 신혼부부형 2		
	공공임대	31 세대	16m'형 9세대, 18Am'형 3세대, 18Bm'형 3세대 20m'형 10세대, 21m'형 2세대, 22m'형 3세대, 41m'형 1세대		
	민간임대	207 세대	16m'형 71세대, 18Am'형 12세대, 18Bm'형 13세대, 20m'형 85세대, 21m'형 13세대, 22m'형 12세대, 43m'형 1세대		

자료 : 서울시 보도자료, 2019.5.8.

고시원 매입형 공공리모델링 시범사업 : LH공사 노량진동 사례

- LH공사, 노후고시원 공공리모델링 임대사업⁷⁴⁾을 통해 청년 등 취약계층 주거·창업공간 지원 추진(LH공사 보도자료, 2018.12.14.)
- 15년 이상 노후 고시원을 매입하여 1~2인 가구용 소형주택으로 ‘공공리모델링 임대사업’을 위한 시범사업을 추진함.
- 「고시원 매입형 공공리모델링 시범사업」은 LH가 고시원 등을 매입 후 사회적 기업, 비영리단체 등 사회적 경제주체에 임대, 운영기관이 대학생과 사회초년

74) 공공리모델링 임대사업 : 도시 내 노후된 단독, 다가구 주택 등을 매입하여 소형 주택으로 리모델링 후 고령자, 대학생등 1~2인 가구에게 저렴하게 공급

생을 입주시키고 운영하는 매입임대주택(공공리모델링) 사업임.

- LH공사의 시범사업은 비주거 공간을 주거로 전환한 사례로 보기 어렵지만, 민간 건물을 매입하여 사회주택과 공유오피스로 복합도로 활용했다는 점에서 주목할 만한 사례임.
- 기존 독서실(1~2층)과 주택으로 이용하던 다가구 주택을 매입하여 1,2층은 공유오피스(청년, 경력단절여성, (예비)사회적기업, 사회적협동조합, 소셜벤처 등)로 활용하고, 3,4,5층은 사회주택으로 공급함.

그림 2-15 LH공사 고시원 리모델링 추진(안)

현재		리모델링 후		
구 분	층	입주자격		호수
사회적주택 (다가구)	셰어하우스 (표준형)	5F	청년(19~39세 대학생 또는 사회초년생 중 도시근로소득 70%이하)	4실
	셰어하우스 (공동체강화형)	4F		4실
	셰어하우스 (3F)	3F		5실
상가 (2종근생)	공유오피스		청년, 경력단절여성, (예비)사회적기업, 사회적협동조합, 소셜벤처	1호
	2F	1호		
	1F	1호		
	B1F	1호		
모집단위	운영주체	운영주체자격	운영구조	모집방법
주택	사회적주택 운영주체	비영리법인, 사회적기업 등	LH→사회적 주택 운영기관(시 세30%)	제안서 심사
상가	공유오피스 운영주체	청년, 경단녀, (예비)사회적기업, 사회적협동조합, 소셜벤처	LH→공유오 피스 운영주체(시 세50%)	
심사내용				
				입주자 주거서비스 지역연계성 심사
				입주자 연계서비스 창업아이템 및 사업실현 가능성 심사

자료 : LH공사 보도자료, 2019.10.30.

2) 비주거 공간의 주거전환 사업사례 : 외국 동향

외국의 비주거 공간 주거전환은 주택공급과 도심 활성화 목적으로 추진

- 유럽 도시의 경우 도심부에 다양한 형태의 주택이 입지하는데, 그 중 한 형태가 상업용 부동산의 상층부를 아파트처럼 사용하는 것⁷⁵⁾
 - 유럽의 도심 주택공급 정책은 도심부의 경제적 활성화 외, 슬럼화 방지 등 도시문제 해결을 위한 정책의 일환으로 추진함.
- 미국, 일본, 네덜란드 등의 국가에서는 증가하는 도심 1인 가구, 학생가구 등을 위해 다양한 유형의 도심형 공동주택을 공급⁷⁶⁾
 - 미국의 경우 소규모 공동주택을 도심에 신축할 수 있도록 지원하거나, 공장이나 학교 등을 용도 변경하여 공동주택으로 전환하는 사업을 추진함.
 - 뉴욕의 Brooklyn 지역의 경우에는 산업화 시대의 공장과 창고 등 이용되지 않은 채 방치되던 건물들이 젊은 독신들을 위한 공유형·임대형 아파트 뿐만 아니라 고급 아파트로도 개발하여 공급함.
 - 최근 일본 도심형 공동주택 공급은 거주자의 특성에 맞는 주택공급, 지역거점으로써의 역할과 지역공헌, 환경부하 저감형 계획, 사업수법의 다양화에 중점을 두고 추진하고 있음.

영국의 LOTS(Living over the Shops), 민간 주도의 도심 주택공급

- 영국의 LOTS(Living over the Shops) 정책은 상업용부지 중 공실상태이거나 저이용 되고 있는 건물의 상층부를 활용하여 적정 수준(affordable)의 주거공간을 민간임대로 공급하는 것
 - 영국에서는 1980년대 후반부터 비영리회사들을 주축으로 하여 LOTS 캠페인

75) 박선영, 2019, 「비주거용 공간의 주거용 공간으로의 전환 효과 분석」, 연세대학교 대학원 석사논문, p.5

76) 백혜선;이수민;김달범, 2016, 「국외 도심형 공공주택 사례분석 연구」, LH 토지주택연구원, p.9

을 펼쳐왔으며, 그 결과 1997년에 10,000호 가량의 주택이 도심에 새롭게 공급 됨.⁷⁷⁾

- 상업용 건물의 주거전환은 도심부 투자를 활성화하고 도심에 거주하는 인구가 늘어나면서 도심부에 활력이 생기고, 야간경기가 활성화 된다는 장점이 있음.
- 영국의 경우 도심 비주거시설의 주거전환 사업에 여러 가지 문제가 있음에도 불구하고, 젊은 1인가구나 신혼부부에게 가장 적합한 주택으로 인식(박선영, 2019)
- 도심 주택을 이용하는 사람들은 대체적으로 학생이나 전문직 종사자로 구성된 1인 가구이며, 음식점·여가·문화시설과 교통에 대한 우수한 접근성 때문에 도심에 거주함. 특이한 점은 은퇴한 사람들이 도심주택에 거주를 희망한다는 것
- 상업용 시설의 주거전환은 주택공급 확대와 도심 활성화를 위해 필요하지만, 주택관리와 열악한 주거환경 등의 문제는 해결해야 할 과제
- 영국의 경우 비주거시설을 주택으로 전환하는 재정비사업에 상당한 비용이 들고, 화재 및 보건법, 건축법 등에 적합하도록 정비하는 데에 어려움이 있음.
- 또한, 복잡한 상업지구에 거주함으로 인해 거주자는 소음공해를 비롯하여 여러 가지 불편을 겪는다는 문제도 있음.

77) 박선영, 2019, 「비주거용 공간의 주거용 공간으로의 전환 효과 분석」, 연세대학교 대학원 석사논문, p.5

2.4 비주거 공간 활용을 위한 정책적 과제

2.4.1 비주거 공간의 활용(주거전환 등)에 대한 정책적 함의

저이용 공간의 활용은 친환경적이며 즉각적인 정책구현이 가능

- 현재 추진 중인 도시재생뉴딜 및 서울형 도시재생사업의 경우 신축을 통한 공간의 공급이 많은데, 기존 건물을 활용할 경우 신축에 따른 자원낭비를 방지하고, 보다 신속하게 지역에 필요한 시설을 공급할 수 있을 것임.

저이용 공간에 대한 선제적 활용을 통해 도심쇠퇴 예방

- 도시재생사업은 낙후된 지역을 활성화 하는 사업으로, 낙후지역 외의 지역에 대한 도시재생사업은 추진하고 있지 않음.
- 저이용 공간이 밀집한 지역의 경우 침체지역이거나, 침체가 예상되는 지역으로 볼 수 있기 때문에, 지역적 특성을 파악하고 저이용 공간을 활용하여 지역 활성화를 위해 필요한 도시재생 공간을 공급하여 지역쇠퇴를 방지하는 것이 정책적으로 효과적일 것임.

도심 비주거 시설의 주거전환은 도심공동화 문제를 해결에 유용한 수단

- 비주거 시설의 주거전환은 도심 정주인구를 늘리고, 도심 투자를 활성화 한다는 측면에서 도시재생의 유용한 수단임.
 - 도심지역 인구감소는 상업·업무기능 등 대체 기능이 충분히 확보되지 않은 한, 경제적 활력저하로 이어지고, 기존 학교시설, 주거지원 시설 등의 유휴화, 노후화로 이어지며, 젊은 층의 이탈은 사회적 활력저하를 유발하게 되므로⁷⁸⁾, 비주거 시설의 주거전환 정책은 도심공동화 방지를 위해 필요한 정책임.

78) 이상대, 2004, 도심공동화 문제와 도심주거기능의 확충전략. 국토(36-45), 국토연구원, p.40

비주거 시설의 주거전환, 택지부족을 해소하고 도심 주거수요에 부응

- 서울시의 경우 대규모 택지개발을 통한 도시 외연확장이 사실상 어려운 상황이고, 직주근접 등 도심 주거를 희망하는 청년, 신혼부부 등의 주거수요가 상존하므로, 도심 비주거 시설을 주거로 전환하는 정책은 주택공급 차원에서 유익한 사업임.
- 비주거 시설의 주거전환은 새로운 택지개발이 아니라 기존 건물을 주거로 활용하는 사업이므로 신규주택 건설보다 신속하게 주택을 공급할 수 있고, 시민의 수요에 즉각적으로 대응이 가능함.

비주거 시설의 활용은 도시맥락의 관점에서 추진

- 도시맥락⁷⁹⁾이란, ‘도시를 이루고 있는 다양한 구성요소들 간 상호적 관계를 명확하게 해주고, 조화를 이루도록 해주는 일정한 질서’⁸⁰⁾
 - 도시의 맥락은 단순한 물리적 의미에서의 장소뿐만 아니라 그에 영향을 미치는 주변환경, 역사적·정신적 산물, 경험과 지식 등의 추상적인 사회문화적 요인과의 관계 및 장소를 만들고 점유하며 사용하는 사람들과도 연관 지어 이해해야 함.
- 저이용 비주거 공간을 공공이 활용할 경우, 특히 주거전환 사업을 추진할 경우, 도시맥락적 관점에서 추진할 필요가 있음.
 - 비주거 공간을 주거전환 할 경우, 입지적 관점에서 지역 경제적 상황(공실 등), 대중교통 접근성, 용도지역 등 고려해야 하고, 건축적 관점에서 건물의 노후도, 리모델링 가능성, 사업성, 주차장, 평면 등의 고려가 필요함.
 - 무엇보다 사업자 관점에 아닌 거주자 관점에서 주거전환 대상지역의 선정이 필요함.

79) 맥락(脈絡, Context)의 사전적 의미는 ‘어떤 일이나 사물이 서로 연관되어 이루는 줄거리’를 의미함. 맥락(Context)은 미학이론과 일반 디자인 분야, 그리고 건축·도시분야에서 주로 사용함.
건축의 맥락(Context)은 물적인 환경조건의 맥락관계는 물론 건물 디자인에 미치는 주변환경, 역사적이고 정신적인 내용, 경험, 지식등의 추상적인 사회, 문화적 요인에 대해 관련된 사항을 포함하고 있는 포괄적이고 광의적인 개념으로 정의(진정, 1983, 현대 미국건축의 Contextualism에 관한 연구, 대한건축학회지, 27권, 113호, p.37)

80) 조만태 건축사, 매일신문, 2011.5.17.

2.4.2 현행 비주거 시설 활용정책의 문제점

도시재생, 신축 중심의 도시재생사업 추진

- 현재 추진 중인 도시재생사업의 대부분이 신축을 통한 물리적 개발에 중점을 두고 있고, 기존 공간을 활용하는 경우도 있지만, 민간건물보다는 공공건물을 활용하는 경우가 많음.
- 지역산업 활성화를 위해 민간건물을 임대(건물전체, 일부)하여 공공산업지원 시설로 활용하는 경우는 있지만, 도시재생활성화 지역에서의 민간건물 활용은 쉽지 않은 상황
 - 기존건물 매입을 통해 리모델링하는 비용과 신축을 통한 비용, 용지를 확보 등을 고려할 때, 신축을 통한 도시재생시설 공급이 유리할 수 있기 때문임.

비주거 시설의 주거전환정책, 도시문제해결이 아닌 주택공급 관점에서 추진

- 비주거 시설의 주거전환의 배경이 도심공동화 문제 해결 등 도시정책의 관점에서 추진되지 않고, 공공주택 공급 확대 정책에서 출발했다는 문제
 - 정책사업의 취지에 따라 공공주택을 최대한 확보하는 방향으로 사업을 추진한다면 수요자가 원하는 주택보다는 매입(임대)하기 용이한 건물을 중심으로 사업이 추진 될 것임.
 - 공공주택 공급의 관점에서 비주거 시설의 주거전환 사업을 추진할 경우, 공공주택 물량확보가 우선이기 때문에 정주환경에 대한 고려나, 지역의 경제.사회적 상황을 무시할 수 있음.

공공이 직접 수행할 경우 비주거 시설의 주거전환 사업 방식 한계

- 현재 정부의 비주거 시설의 주거전환 정책사업은 공공(SH 공사 등)이 매입 또는 임차하여 공공주택으로 공급하는 사업방식뿐임.

- 건물 한 동을 공공이 매입하지 않는다면 부분 매입과 장기임대의 형식으로 주거전환사업을 추진
 - 건물 한 동을 매입할 경우 매입임대주택과 달리 재정적 부담이 클 것으로 예상되고, 건물을 부분 매입할 경우, 관련 공공사업 사례가 없어, 사업 추진 과정이 쉽지 않을 것으로 예상함.

도심 정주인구 확보 관점에서 (예비)거주자가 특정되어 있다는 문제

- 정부 및 서울시의 경우, 비주거 시설 주거전환 정책사업의 입주자를 청년과 신혼부부로 특정하고 있음.
- 도심 공동화 문제 해결 등 도시정주 인구 확보관점에서 접근하지 않고, 당면한 주거수요에 대응하여 입주자를 특정함.
 - 거주계층의 다양화와 균형유지를 위해서는 도심지역에 유년층, 청년층, 장년층, 노년층이 균형적으로 살도록 하고, 직업구성 측면에서도 화이트칼라와 블루칼라를 두루 혼합⁸¹⁾도 고려해야 함.

민간협력, 공기업의 사업 재량권에 대한 고려 부족

- 높은 지가를 고려할 때 서울에서 공공주택을 공급하기 위해서는 민간토지를 활용하는 정책이 필요하며, 비주거 시설의 주거전환도 건물주와 민간사업자(사회적 경제주체 등), 공공의 협력이 필요한 사업임.
- 현행 매입임대주택 사업방식으로는 건물가격 협상력 부재⁸²⁾로 건물매입에 한계가 있고, 토지주와 공동으로 사업을 추진하는 것도 특혜시비 등의 논란의 여지가 있는 등 공기업이 적극적으로 사업에 참여하기에는 한계가 있음.

81) 이상대, 2004, p.42

82) 건물 매입을 위한 가격 흥정이 어렵고, 감정평가 가격으로 매입해야 하며 시장 가격으로 매입할 수 없는 상황.

2.4.3 비주거 공간의 활용을 위한 정책적 과제

과제1) 도시맥락을 고려하여 비주거 공간 활용사업 추진

- 외국의 경우 비주거 시설을 주거로 전환할 경우 부족한 주택을 공급하는 목적 외 도시문제 해결을 위한 수단으로 활용
 - 유럽의 도심 주택공급 정책은 주택공급 확대 외, 도심부의 경제적 활성화와 슬럼화 방지 등 도시문제 해결을 위한 정책으로 추진되고 있음.
- 저이용 비주거 시설 활용 정책은 도시맥락의 관점에서 도시기본계획 및 도시 공간적 수요와 주거환경, 주거수요 등을 고려하여 대상지역에 맞는 방향으로 활용해야 함.
 - 일본 도심형 공동주택 공급은 거주자의 특성에 맞는 주택공급, 지역거점으로 써의 역할과 지역공헌, 환경부하 저감형 계획, 사업수법의 다양화에 중점을 두고 추진함.(백혜선 외, 2016)

과제 2) 도시재생활성화 지역 외, 도심 쇠퇴 방지 차원에서 접근

- 현행 도시재생사업은 낙후지역을 대상으로 하고 있고, 도시재생활성화 지역 외의 지역에서는 도시재생을 위한 공공투자가 미흡한 상황임.
 - 일부 쇠퇴상권 및 젠트리피케이션이 심한 상권에 대한 공공임대상가 공급이 추진되고 있지만, 신축에 의한 경우가 많고, 저이용 상가를 부분임대하여 공공이 활용하는 사업은 미흡한 상황임.
- 도시재생이 필요 없는 지역일지라도, 저이용 비주거 공간이 늘어나고 있다면, 이에 대한 원인을 파악하고 쇠퇴를 방지하기 위한 정책적 지원을 해야 함.

과제 3) 복합용도로 리모델링하여 지역활성화와 주택공급 실현

- 비주거 시설을 공공이 활용할 경우, 도심 정주성 확보를 통한 도심 활성화(도

시재생)를 고려하여 추진

- 도심 정주성을 확보하기 위해서는 거주계층의 구성을 다양화하고, 차별화된 주거유형을 확보 하며, 업무 비즈니스 업종만이 아닌, 소매, 문화관광비즈니스 업종을 유치하여야 함⁸³⁾.
- 현행 매입임대주택 공급 사업으로는 추진하기 어려운 과제이나, 도심 비주거 시설을 주거전환 할 경우 1, 2층을 지역 정주환경 개선을 위한 공간, 즉 공간 복지 시설 또는 균란생활 시설로 공급하여 입주자의 주거 만족도 향상은 물론 지역 정주환경 개선도 추진해야 함.

과제 4) 민간과 공공의 협력을 통해 다양한 주택형태로 공급

- 도심 거주를 늘리고, 저이용 비주거 시설을 주거로 전환하기 위해서는 공공사업만으로는 한계가 있으므로, 민간에 의한 주거전환 지원이 필요함.
- 저이용 비주거 시설의 주거전환 정책에 민간이 참여할 경우, 공공이 공급하기 어려운 고급주택 등 다양한 유형의 리모델링 주택 공급 가능
- 뉴욕의 Brooklyn 지역의 경우에는 산업화 시대의 공장과 창고 등 이용되지 않은 채 방치되던 건물들이 젊은 독신들을 위한 임대 주택 외, 고급 아파트로도 전환하는 사업도 추진⁸⁴⁾하고 있음.
- 단순히 공공주택 공급확대의 관점에서 비주거 시설을 주거전환하는 정책을 펼치기 보다는 도시재생과 도심 공동화 방지 차원에서 민간참여를 유도해야 함.
- 도심 비주거 공간의 주거전환에 민간이 참여할 경우, 주택공급 확대는 물론 낙후 도심에 대한 민간투자 확대로 지역활성화에 기여
- 영국의 경우 상업용 건물의 주거전환이 활성화 되면서 도심부 투자가 증가하고 거주자 증가로 인해 도심 슬럼화를 방지할 수 있다는 장점이 있었음.

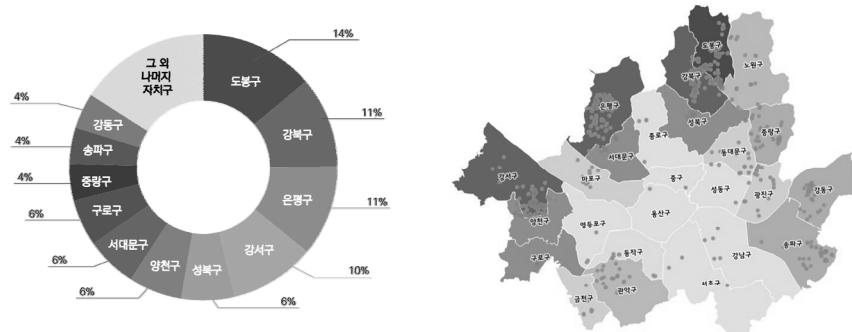
83) 이상대, 2004, p.45

84) 백혜선·이수민·김달범, 2016, 「국외 도심형 공공주택 사례분석 연구」, LH 토지주택연구원, p.9

과제 5) 도시공간계획을 고려하여 주거전환사업 중장기 계획수립·추진

- 오피스, 상가 등 비주거 공간의 주거전환 사업은 기존 매입임대주택 사업과 달리, 도시공간계획에 기반하여 추진 되어야 함.
 - 기존 매입임대주택의 경우 도심에 거의 없고, 도시 외곽을 중심으로 분포하는데 이는 매입임대주택 목표를 채우기 위해 건물가격, 매물 가능성 등을 우선하여 사업을 추진했기 때문임.
 - 따라서, 비주거 공간의 주거전환 정책은 도시공간계획을 고려한 중장기 사업 계획을 수립하여 추진하고, 다양한 사업방식을 활용할 필요가 있음.
 - 비주거 공간의 주거전환 사업은 서울도시공간계획에 근거하여 사업지역을 선별하고, 매입 외 장기임대, 민간협력 등의 방법으로 추진해야 함.

그림 2-16 서울시 매입임대주택 분포



자료 : SH공사 내부자료(2017년 매입임대주택 자료로 분석)

과제 6) 저이용 비주거 공간에 대한 현황 및 특성 조사를 최우선 수행

- 비주거 공간을 공공이 활용하기 위해서는 현재, 저이용 되고 있는 비주거 공간에 대한 현황 파악이 선행되어야 함.
 - 또한 저이용 되고 있는 비주거 공간의 밀집지역을 유형별로 구분하고, 이에 맞는 공간 활용 방안을 마련하여 사업계획을 수립해야 함.

3장

저이용 비주거 공간 유형화

3.1 데이터 정의

3.2 서울시 저이용 비주거 공간 현황

3.3 저이용 비주거 공간 유형화 방법

3.4 저이용 비주거 공간 유형화 결과

3.5 저이용 비주거 공간 유형별 특성

제3장 저이용 비주거 공간 유형화

3.1 데이터 정의

3.1.1 비주거 공간의 정의와 데이터 구축

1) 비주거 공간 정의

- 건축물에서 주택 외 용도로 사용되는 공간
 - 「건축법 시행령」별표 1에서 건축물의 용도는 단독주택, 공동주택, 제1·2종근린생활시설, 문화·집회시설 등 29개 용도로 구분되어 있음.
- 이 연구에서는 비주거 공간을 주용도가 제1·2종 근린생활시설, 근린생활시설, 업무용으로 사용되는 공간으로 한정

2) 비주거 공간 데이터 구축

- 비주거 공간 데이터를 구축하기 위하여 건축물대장 중 층별개요를 활용
 - 건축물대장은 기본개요, 총괄표제부 등 10가지 유형이 있음(표 3-1 참조). 층별 개요 외 다른 건축물대장은 건물, 필지단위로 집계된 자료인 반면, 층별개요는 건물 각종 및 점유공간에 대한 주용도, 구조, 세부용도, 면적이 기재되어 있음.

표 3-1 건축물대장 종류별 내용

구분	내용
기본개요	총괄표제부, 표제부, 일반건축물, 전유부의 네 가지로 구분됨
총괄표제부 표제부	대표 필지에 여러 동의 건물이 있는 경우, 각 동의 면적 등이 합산되어 있음 독립된 건물들에 대한 데이터. '일반건축물'과 '집합건축물 표제부'를 포함함
층별개요	건물 각 층에 있는 모든 용도시설들의 면적이 각각 하나의 레코드로 존재함
지역지구구역	대표 필지를 중심으로 지역/지구/구역이 기록됨
부속지번	등록된 대표 필지 이외에 건물이 여러 지번에 걸쳐 있을 때 기록됨
전유부	공동주택의 모든 전유부의 목록을 제공함(ex: 0동 0호별 정보)
전유공용면적	집합건축물 전유부에 대해 모든 전유면적과 공용면적이 표기되어 있음
주택가격	주택일 경우 각 전유부의 공시지가의 연도별로 있음
오수정화시설	오수정화시설의 개요를 포함함

- 하나의 건물일지라도 각종 및 점유공간별로 다양한 용도가 복합적으로 활용되는 경우가 많기 때문에 보다 정확한 비주거 공간 데이터를 구축하기 위하여 건축물대장 층별개요를 활용함.
- 또한 주용도와 별도로 사무소, 소매점, 일반음식점, 휴게음식점, 학원, 오피스텔 등 86개 세부용도를 확인할 수 있는 장점이 있음.
- 건축물대장 층별개요를 이용하여 상업·업무용 건물의 개별 점포별 용도, 면적, 층수 등 자료구축이 가능함. 그림 3-1은 건축물대장 층별개요에 포함되는 내용으로 지적번호(PNU), 주소, 주용도, 지상/지하구분, 층수, 건물구조 등이 있음.

그림 3-1 건축물대장 층별개요 구성 예시

PNU	주소	주용도	지상지하구분	층수	건물구조	층별용도	층별세부용도	면적	
306	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	13000	지하	1	철근콘크리트구조 기타 훈증시설	수영장	746.	
307	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	11000	지상	3	철근콘크리트구조 기타아동관련시설	사회교육실(아동관련시설)	506.	
308	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	11000	지하	1	철근콘크리트구조 기타노숙자시설	지도자실	49.	
309	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	11000	지상	4	철근콘크리트구조 기타노숙자시설	강당	506.	
310	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	11000	지상	2	철근콘크리트구조 기타노숙자시설	사회교육실	506.	
311	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	28000	지상	1	철근콘크리트구조 기타교육연구및봉사시설	장애인자활작업장	412.	
312	1117011900100050065	서울특별시 은산구 효창동 5-65번지	11000	지하	2	철근콘크리트구조 기타아동관련시설	기자실,전기실	450.	
315	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	03000	지하	1	철근콘크리트구조 소마점	근린생활시설(소마점)	117.	
316	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	03000	지상	1	철근콘크리트구조 소마점	근린생활시설(소마점)	92.	
317	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	03000	지상	1	철근콘크리트구조 기타제1종근린생활시설	주차장	31.	
318	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	04000	지상	2	철근콘크리트구조 사무소	근린생활시설(사무소)	123.	
319	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	01000	지상	3	벽돌구조	다가구주택(2가구)	107.	
320	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	01000	지상	4	벽돌구조	다가구주택(1가구)	97.	
321	1121510100101420029	서울특별시 광진구 충곡동 142-29번지	01000	죽립	1	벽돌구조	다가구주택	계단실,물령포(연면적제외)	15.
325	1123010600101910022	서울특별시 동대문구 장안동 191-22번지	01000	지하	1	벽돌구조	다가구주택	주택(27가구)	51.
326	1123010600101910022	서울특별시 동대문구 장안동 191-22번지	01000	지상	1	벽돌구조	다가구주택	주택(27가구)	51.
327	1123010600101910022	서울특별시 동대문구 장안동 191-22번지	01000	지상	2	벽돌구조	다가구주택	주택(17가구)	50.
339	1129010800100540000	서울특별시 성북구 풍소동57길 54번지	04000	지상	4	철근콘크리트구조 사무소	제2종근린생활시설(사무소)	28.	
340	1129010800100540000	서울특별시 성북구 풍소동57길 54번지	03000	지상	2	철근콘크리트구조 기타제1종근린생활시설	근린생활시설	108.	

- 서울시 비주거 공간은 604,231개 점포, 188,813개 필지에 위치

- 2020년 6월 기준, 건축물대장 층별개요 상 서울시에는 총 2,978,565개 각종 및 개별점유 공간에 대한 정보가 있음.
- 이 중 비주거 용도에 해당하는 제1·2종근린생활시설, 균린생활시설, 업무시설을 추출함. 또한 공간 활용도가 낮은 지하 및 옥탑층수를 제외한 결과, 서울시 비주거 공간은 604,231개 개별점포이고 188,813개 필지에 위치함.
- 추출한 비주거 공간의 공간적 분포는 서울시 전역에 고루 분포함. 강남구 일대를 확대해서 보면, 주요도로 인접 또는 인근에 비주거 공간이 분포함(그림3-2 참조).

그림 3-2 서울시와 강남구 일대 비주거 공간 현황



3.1.2 저이용 비주거 공간의 정의와 데이터 구축

1) 저이용 비주거 공간의 광의적 정의

- 비주거 공간 중 활용도가 낮아진 공간

- 저이용 공간은 유휴공간⁸⁵⁾ 중 하나로 기개발되어 이용되고 있으나 계획밀도에 못 미치거나, 인접지역 보다 노후한 공간(국토연구원, 2015) 또는 주변에 비하여 상대적으로 이용정도가 낮은 공간(건축도시공간연구소, 2016)으로 정의됨. 종합하면, 활용도가 낮아진 공간을 저이용 공간이라 할 수 있음.

2) 저이용 공간 관련 데이터

- 저이용 공간 관련하여 국내에서는 한국감정원 오피스/상업용 건물 공실률, 국토교통부 빈집 데이터가 존재

85) 유휴공간은 국내외에서 다양하게 정의되며, 주변에 부정적인 영향을 미치는 문제 요인임과 동시에 미래에 활용 가능한 자원으로 인식되고 있음. 개념적으로 '저이용토지(under-utilized land)', '도시 빈공간(urban void)', '도시의 버려진 공간(urban wastelands)', '방치 자산(abandoned property)', '잔여 필자(remnant parcel)', '버려진 땅(derelict zone)', '죽은 공간(dead space)', '일시적으로 방치된 부지(TOADS)', '미지의 땅(terra incognita)', '잃어버린 공간(lots space)', '기개발지(brownfield)' 등을 포함함(임유경, 2020)

- 한국감정원에서는 현장조사를 통하여 상업업무용 건물의 공실률을 구축하고 있음.

○ 한국감정원 공실률 데이터

- 한국감정원에서는 부동산 임대동향을 파악하기 위하여 투자수익률, 공실률, 임대료, 임대가격지수, 총별 임대료 및 총별효용비율 등을 조사함
- 2002년부터 분기별로 전국의 상업용부동산(오피스, 상가)의 자산가치 산정 및 임대정보 조사를 통해 상업용부동산 투자성과 측정 및 시장동향 파악하여 시장정보를 제공하고, 표준지공시지가 조사·평가시 수익방식 평가 방법에 활용하며, 건전한 부동산 거래질서 확립에 기여할 수 있도록 부동산 정책 수립의 참고자료로 활용
- 조사범위는 전국 특정 상권의 오피스(824동), 중대형 상가(4,310동), 소규모 상가(4,077동), 집합 상가(23,000호)로 한정됨. 또한
 - 오피스: 건축물대장상 주용도가 오피스(업무시설)이고 건축연면적이 50% 이상이 임대되고 있으며 6층 이상인 일반건축물
 - 중대형 상가 : 건축물대장상의 주용도가 상가(제1,2종 근린생활시설, 판매시설, 운동시설, 위락시설)이고 건축연면적이 50% 이상이 임대되고 있으며 3층 이상인 일반건축물
 - 소규모 상가 : 건축물대장상의 주용도가 상가(제1,2종 근린생활시설, 판매시설, 운동시설, 위락시설)이고 건축연면적이 50% 이상이 임대되고 있으며 2층 이하인 일반건축물
 - 집합 상가 : 건축물대장상의 주용도가 상가(제1,2종 근린생활시설, 판매시설, 운동시설, 위락시설)이고 건축연면적이 50% 이상이 임대되고 있는 집합건축물
- ☞ 저이용 비주거 공간과 관련하여 공실률을 조사하고 있으나, 특정상권 및 건물을 대상으로 한 표본조사의 한계점을 가짐.

- 국토교통부는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따라 빈집정비사업에 필요한 사항을 ‘빈집정비사업에 관한 업무지침’을 통하여 정리함. 업무지침에서는 빈집으로 추정되는 주택을 사전조사하기 위하여 전기, 상수도, 기타에너지사용량 정보를 취합·분석하여 최초 일로부터 1년 이상 경과한 주택을 빈집으로 추정함.

○ 국토교통부 빈집 데이터

- 에너지사용량을 기반으로 빈집을 추정한 사례가 있음(이세원 외, 2017). 법령상 정의된 빈집에는 해당 지자체에서 전기 및 상수도 정보 등을 활용하여 아무도 거주하지 않고 있거나 사용하지 않은 사실을 확인할 수 있도록 규정함. 빈집을 전수 조사하기 어렵기 때문에 에너지 정보를

이용하여 빈집 후보군을 추출하는 절차를 마련함(이세원, 2018).

※빈집정비사업에 관한 업무지침 관련 내용

제8조(사전조사의 준비)

- ① 시장·군수등은 실태조사의 대상구역과 실시주기를 확인하고, 제4조제2항 각 호에 해당하는 지역 또는 구역에 대하여 우선 실시 여부를 결정할 수 있다.
- ② 조사자는 새로 발생한 빈집을 확인하기 위하여 이전에 실시한 실태조사에서 확인한 빈집과 빈집으로 추정되는 주택의 현황을 검토할 수 있다.

제9조(빈집등의 추정)

- ① 조사자는 법 제8조제1항 및 제2항에 따라 다음 각 호의 자료 또는 정보를 취합·분석하여 아무도 거주 또는 사용하지 않은 것으로 확인한 기간의 최초 일부터 1년 이상이 경과한 주택을 빈집등으로 추정한다.
 1. 전기 사용량
 2. 상수도 사용량
 3. 기타 에너지사용량
- ② 조사자는 제1항 각 호의 자료 또는 정보에 관하여 별표 1을 참고하여 취합·분석할 수 있고, 그 결과를 별지 제1호서식의 사전조사 보고서를 활용하여 기재할 수 있다.

표 3-2 빈집의 추정기준

구분	추정 사용량
전기 사용량	<ul style="list-style-type: none"> • 매월 사용량이 최근 12개월 이상 10 kWh 이하인 상태로 지속되는 경우 • 매월 사용량이 최근 12개월 이상 동일하게 지속되는 경우 • 최근 12개월 동안 사용량의 합계가 120 kWh 이하인 경우 • 전기계량기가 사용이 중지된 상태로 최근 12개월 이상 지속되는 경우
상수도 사용량	<ul style="list-style-type: none"> • 매월 사용량이 최근 12개월 이상 0(단수)인 상태로 지속되는 경우 • 매월 사용량이 최근 12개월 이상 동일하게 지속되는 경우
기타 에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 위에 준하는 경우

자료: 빈집정비사업에 관한 업무지침 별표 1

☞ 비주거 공간은 주거공간과 달리 활용용도 및 업종이 다양함. 그러므로 비주거 공간을 추정함에 있어 빈집 추정 기준을 그대로 적용하기 어려움.

- 이밖에도 소상공인진흥공단의 영세자영업자 지원사업의 현장평가에 있어, 지원 후 사업활동을 지속적으로 하고 있는지 검증하기 위하여 해당기간의 전기에너지소비량을 검토함.

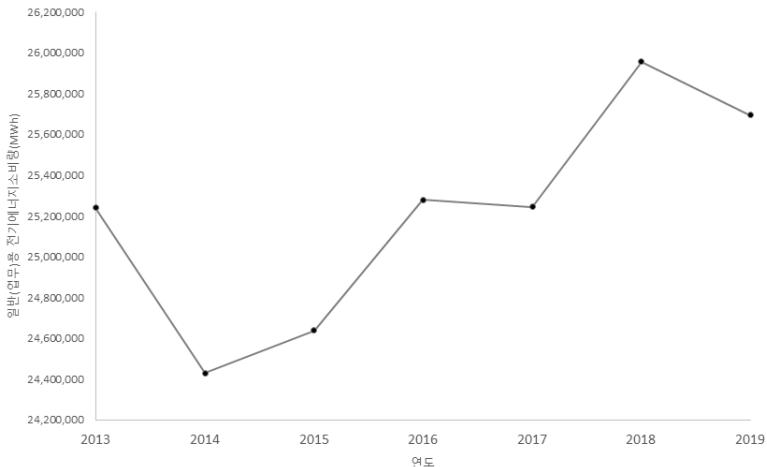
- 국외에서도 에너지 정보를 기반으로 공실 및 빈집을 추정한 사례가 존재
 - 관련 국외사례로, 미국 에너지 정보청(eia: U.S. Energy Information Administration)은 상업용 건물 에너지소비량을 조사하여 공실, 업무, 음식점 등 세부용도별 에너지 사용 원단위를 분석함. 저·미용 공간의 단위면적당 전기 에너지 소비량은 4kwh~5.6kwh/ft² 이고, 업무용 시설은 14.8kwh~16.9kwh/ft², 음식점은 42.8kwh~56.4kwh/ft² 수준임.
 - 스페인에서는 물과 전기 소비량을 기준으로 한 달에 가구당 물사용량이 210L 미만, 연간 가구당 2,470L 미만 또는 한 달 가구당 전기 소비량 24kWh 미만, 연간 가구당 291kWh 미만을 빈집으로 간주하는 내용이 있음.

3) 저이용 비주거 공간 데이터 구축

- 에너지소비로 저이용 공간 추정 가능성을 확인
 - 국내의 경우, 주거용 빈집을 추정함에 있어 에너지사용량을 이용하였고 소상공인사업 실태조사 시 상업용 점포를 대상으로 에너지사용량을 검토함. 이를 통하여 에너지 사용량을 기반으로 한 저이용 비주거 공간 추정이 합리적임을 확인함.
- 이 연구에서는 전기에너지소비량을 이용하여 저이용 비주거 공간을 추정
 - 건물의 에너지 사용량이 지속적으로 감소하는 것은 기존 건물 용도의 활용도가 점차 감소 추세에 있어 잠재적으로 공실 우려가 있는 건물이라 할 수 있음.
 - 서울시 일반용⁸⁶⁾ 전기에너지 소비량 추세는 2014년 이후 증가하는 추세임(그림3-3 참조). 비주거용 전기에너지 소비량은 지속적으로 증가하는 추세인데 반해 동일한 건물에서 에너지소비량이 감소하였다는 것은 해당 건물이 저이용되고 있다 할 수 있음.

86) 계약종별(전기 사용계약단위의 경제활동에 따라 전기요금 및 공급조건을 달리하기 위하여 분류한 기준) 분류기준은 주택용, 일반용, 교육용, 산업용 등으로 구분됨. 여기서 일반용 전력은 주택용 전력 이외 즉, 비주거용 전력 소비량이라 할 수 있음.

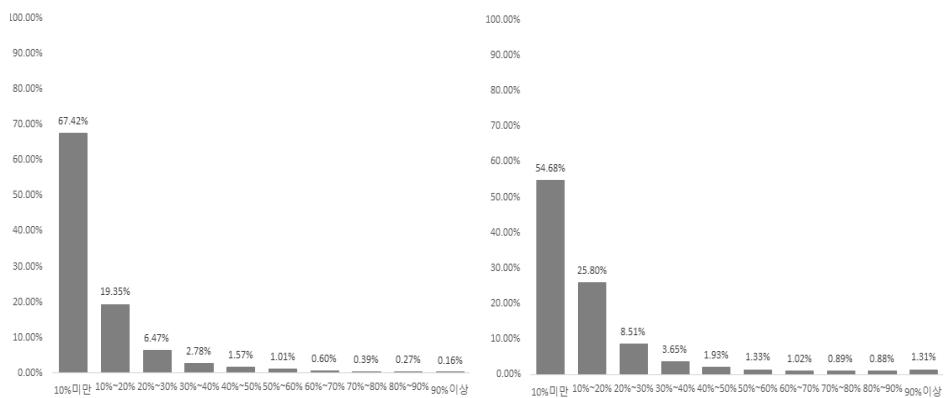
그림 3-3 서울시 업무용 전기에너지 소비량 변화 추세



자료 : 한국전력공사

- 비주거 공간 중 전년대비 전기에너지소비량⁸⁷⁾이 2년 10% 이상 감소한 공간을 저이용 비주거 공간으로 정의
 - 2017년 ~ 2018년 1년 동안 전기에너지소비량이 감소한 필지 중, 10% 미만으로 감소한 필지는 67.42% 차지하고, 2018년 ~2019년 사이 10% 미만 감소한 필지는 54.68%를 차지함(그림 3-4와 그림 3-5 참조).

그림 3-4 2017~2018 에너지감소율 히스토그램 그림 3-5 2018~2019 에너지감소율 히스토그램



87) 건물에너지소비량은 건축데이터민간개발 시스템에서 월별 필지단위로 제공함. 에너지소비량 변동에 있어 계절적 요인을 배제하고, 장기적인 측면에서 건물 이용도를 고려하기 위하여 1년 단위의 전기에너지소비량을 이용함.

- 전년대비 에너지소비가 10% 미만으로 감소한 필지가 과반수이상 차지하는 것은 10% 범위 내에서 에너지변동은 일반적으로 나타날 수 있는 현상임.
- 그럼에도 불구하고 전기에너지 소비량이 2년 연속 10%이상 감소하였다는 것은 해당 건물의 활용도가 현저히 낮아졌다고 추정 가능함.
- 이 연구에서는 비주거 공간 중에서 전년대비 에너지감소율이 2017년 ~ 2019년 2년 연속으로 10%이상 감소한 공간을 저이용 비주거 공간으로 정의함.

3.1.3 기타 데이터 정의

- 기타 데이터는 저이용 비주거 공간의 특성을 유형화하기 위하여 경제적, 물리적, 입지적 속성으로 구분하여 자료를 구축
- 기존 선행연구(Geraedts & Van der Boordt, 2003; Remoy & Van der Boordt, 2007)에서도 용도전환 영향변수로 건물의 물리적, 입지적 속성을 고려함.

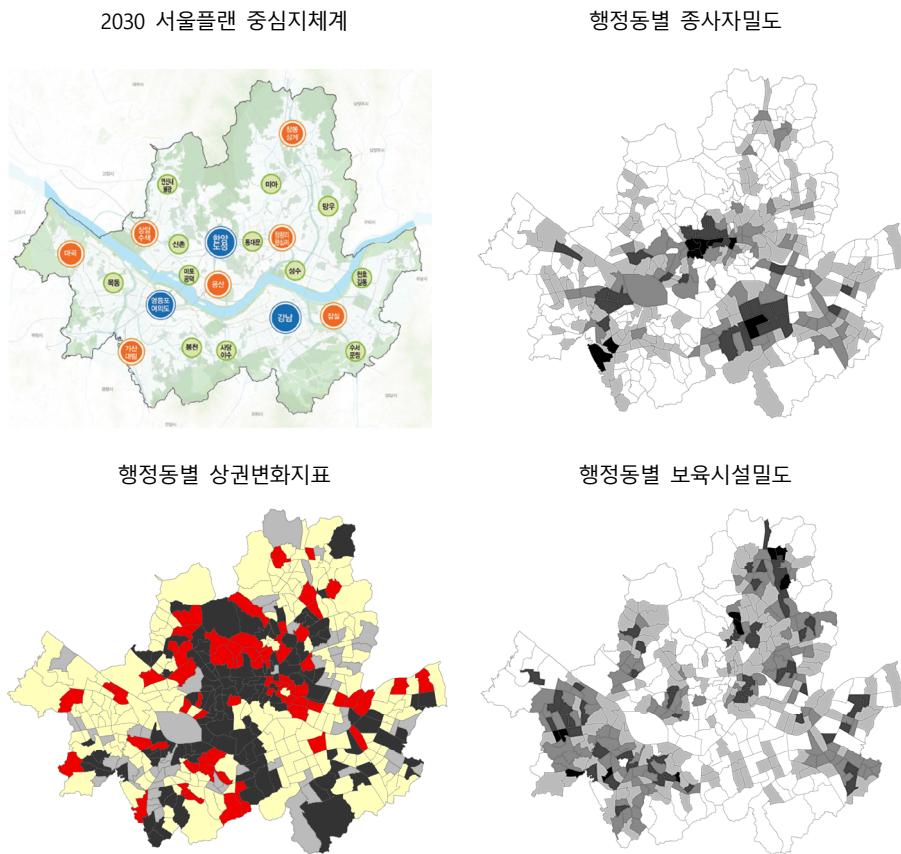
표 3-3 기타데이터 목록 및 내용

변수명		내용
경제	토지주정가격(억원)	개별공시지가 × 필지면적
물리	건물전체면적(m^2)	건물 전체 연면적
	건물노후도	2019년 - 건축연도
	개별 비주거 공간 면적(m^2)	층별 개요의 개별 점용공간 면적
	개별 비주거 공간 용도	소매점, 일반음식점, 사무업무, 기타*
입지	종사자밀도(인/ km^2)	행정동 종사자 수 / 행정동 면적
	상권변화	정체상권, 축소상권, 다이나믹상권, 성장상권
	보육시설밀도(개소/ km^2)	행정동 보육시설 수 / 행정동 면적
	지하철역까지 거리(m)	필지로부터 가까운 지하철역까지 거리

주 : 기타용도에는 병원 및 의원, 고시원, 독서실, 부동산중개업소 등 74개 용도가 포함됨

- 서울열린데이터광장, 건축데이터민간개방시스템, 도로명주소 자료를 활용
 - 서울열린데이터광장(<https://data.seoul.go.kr>)에서 구득 가능한 데이터는 개별공시지가, 행정동별 종사자밀도·상권변화·보육시설 수이며, 물리적 특성과 관련한 건물 전체 연면적, 건물 노후도, 개별 비주거 공간 면적·용도는 건축데이터민간개방시스템(<http://open.eais.go.kr>)의 건축물대장 층별개요를 이용함. 지하철역까지 거리 산정을 위한 지하철역 공간정보는 도로명주소 전자지도의 배경지도(<https://www.juso.go.kr>)를 이용하였고 GIS로 최단거리를 산출함.
- 매입가능성, 기존용도 변경 가능성, 활용가능 용도 등을 제시하기 위하여 경제적, 물리적, 입지적 특성을 구분
 - 경제적 특성인 토지추정가격은 비주거 공간의 매입가능성을 파악하기 위하여 반영하였고, 물리적 특성인 건물면적, 노후도, 용도는 기존용도 변경 가능성 관련 지표로 선정함.
 - 이밖에도 도시맥락적인 측면에서, 주변과의 조화를 위한 공간 활용 가능성을 제시하기 위하여 입지적 특성을 고려함.
- 입지변수는 지역의 고용특성, 상권특성, 주거환경, 대중교통접근성을 고려
 - 고용특성을 나타내는 종사자밀도는 2030 서울플랜 중심지체계의 3도심(한양도성, 강남, 영등포·여의도)과 광역중심 가산·대림에서 높음. 해당지역은 고용 중심지 특성이 있음.
 - 상권변화 지표는 상업활성화와 관련한 자료로써 서울신용보증재단 ‘우리마을가게상권분석서비스’에서 제공함. 생존한 사업체의 평균영업기간과 폐업한 사업체의 평균영업기간으로 구분됨(그림 3-7 참조).
 - **축소상권**: 기존 사업체는 영업이 지속되는 반면, 신규사업체가 조기 폐업
 - 경쟁력 있는 기존 업체가 우위인 상권
 - **정체상권**: 사업체 변경 주기가 느림
 - 창업 진출입시 세심한 주의가 필요한 상권
 - **다이나믹상권**: 사업체 변경 주기가 빠름

그림 3-6 서울 중심지체계와 행정동별 입지변수 현황



→ 도시재생 및 신규개발 상권으로 창업 진출입시 세심한 주의
가 필요한 상권

■ 확장상권: 기존 사업체가 폐업하고 신규사업체가 새로 입점하여 운영

→ 경쟁력 있는 신규 창업 업체가 우위인 상권

- 강남은 대체적으로 다이나믹 상권이 많은 반면, 한양도성은 확장상권과 정체
상권이 혼재되어 있으며, 영등포·여의도는 4가지 상권변화 특성이 모두 나타나
는 지역임.

- 보육시설 밀도는 주거환경을 반영하기 위한 요소로 3도심(한양도성, 강남, 영
등포·여의도)을 제외한 나머지 지역, 서울시 외곽지역에서 대체적으로 높은 특
성을 보임.

그림 3-7 상권변화지표

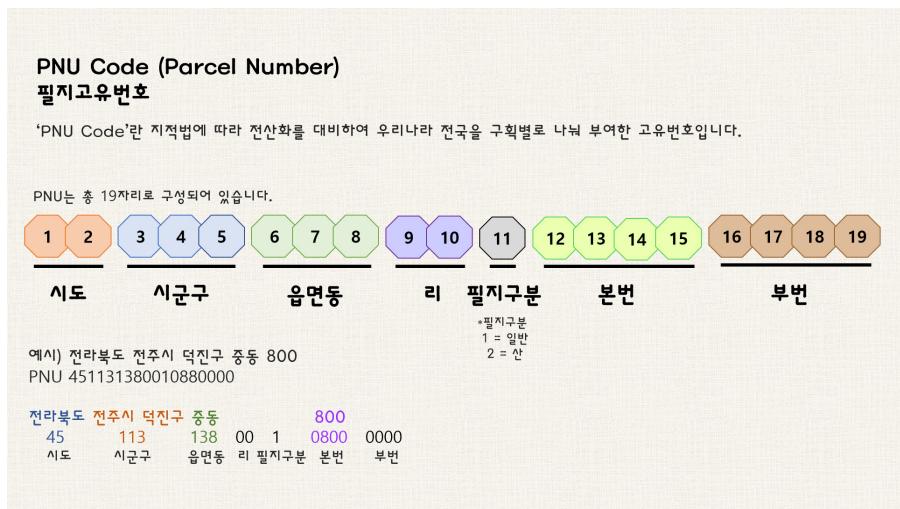


- 지하철역까지의 거리는 행정동 단위의 입지특성이 아닌, 해당 공간이 위치한 필지로부터 가장 가까운 지하철역까지의 직선거리를 산정하여 구축함.

3.1.4 최종 분석데이터

- 최종 분석데이터는 필지고유번호(PNU)을 기준으로 전기에너지소비량, 경제, 물리, 입지적 속성이 결합된 데이터로 구성
 - 필지고유번호는 19자리이며 시도, 시군구, 읍면동, 리, 필지구분, 본번, 부번으로 구성됨. 즉 주소정보를 숫자화한 정보임.

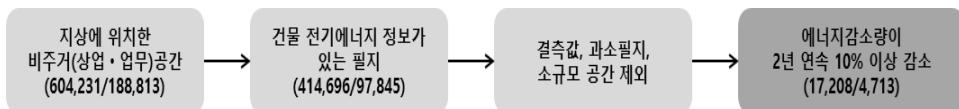
그림 3-8 연속지적도의 PNU



자료 : 국가공간정보포털(<http://www.nsdi.go.kr>)

- 필지고유번호를 기준으로 건축물대장, 전기에너지소비량, 개별공시지가가 결합
이 가능한 필지만을 대상으로 함.
- 데이터가 누락되었거나 활용하기 어려운 공간은 분석데이터에서 제외
 - 건물 전기소비량, 공시지가, 연면적, 건축연도, 용도 등 정보가 누락되었거나
결측값은 분석대상에서 제외함.
 - 저이용 비주거 공간 중 증축, 개축, 리모델링 등을 추진하기 어려운 협소한 과
소필지⁸⁸⁾를 제외하였고, 개별 비주거 공간 면적 10m²(3평) 이하, 건물 전체면
적 10m²(3평) 이하로 규모가 작아 활용하기 어려운 건물은 제외함.
- 또한 전기에너지소비량이 2년 연속 10%이상 감소한 4,713개 필지, 17,208개
개별 점용 공간을 분석데이터로 설정함.

그림 3-9 최종 분석데이터 선정 프로세스



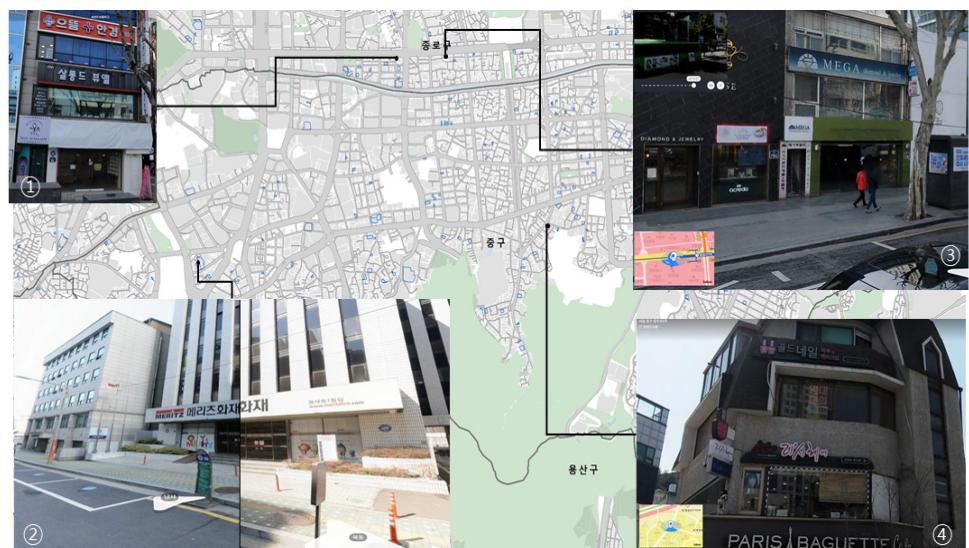
88) 토지면적이 90m²미만인 토지(서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례)

3.2 서울시 저이용 비주거 공간 현황

3.2.1 저이용 비주거 공간 타당성

- 전기에너지 소비량을 기반으로 구축한 저이용 비주거 공간의 타당성을 확인
 - 전년대비 전기에너지소비량이 2년 연속 10% 이상 감소한 필지와 다음 로드뷰⁸⁹⁾를 통한 실제 현황자료를 비교함(그림 3-10 참조).
 - 종로구 및 중구 일대 저이용 비주거 공간 중 4곳을 무작위로 선택하여 실제사진과 비교한 결과, 해당 지번에 위치한 건물이 공실 또는 미이용 되고 있음을 확인함.
 - ① 종로구 종로2가 71-6, 1층 공실
 - ② 중구 봉래동1가 58-4 메리츠화재, 재개발 계획⁹⁰⁾으로 미이용되고 있음
 - ③ 종로구 종로3가 117 1층 공실
 - ④ 중구 필동3가 18-17, 3층 공실

그림 3-10 저이용 비주거 공간 자료와 다음 로드뷰 자료 간 비교



89) 로드뷰 자료는 2020년 3월에 촬영된 사진임.

90) 비즈한국 2019.12.26. 기사(<http://www.bizhankook.com/bk/article/19187>)

3.2.2 기초통계

- 저이용 되고 있는 비주거 공간의 기초통계량은 아래 표 3-4와 같음
- 서울시에서 저이용 되고 있는 17,208개 비주거 공간의 토지추정가격 최소값은 0.5억원, 최대 2,446억, 평균 추정가격은 40억원으로 나타남. 건물전체면적은 최소 21m², 최대 46,123m²이고 평균 1,283m²의 규모를 가짐. 건물 노후도의 평균값은 30년이고, 개별 비주거 공간 면적은 최소 10m²이고 평균은 130m² 규모를 가짐.
- 저이용 비주거 공간의 입지적 특성으로 종사자밀도는 최소 393인/km², 최대 111,795인/km², 평균값은 16,957인/km²임. 보육시설밀도는 최소 0.3개소/km², 최대 67개소/km², 평균 10개소/km²이며, 지하철역까지 거리는 최소 9m, 최대 3,219m, 평균적으로 465m거리에 위치함.

표 3-4 저이용 비주거 공간 기초통계

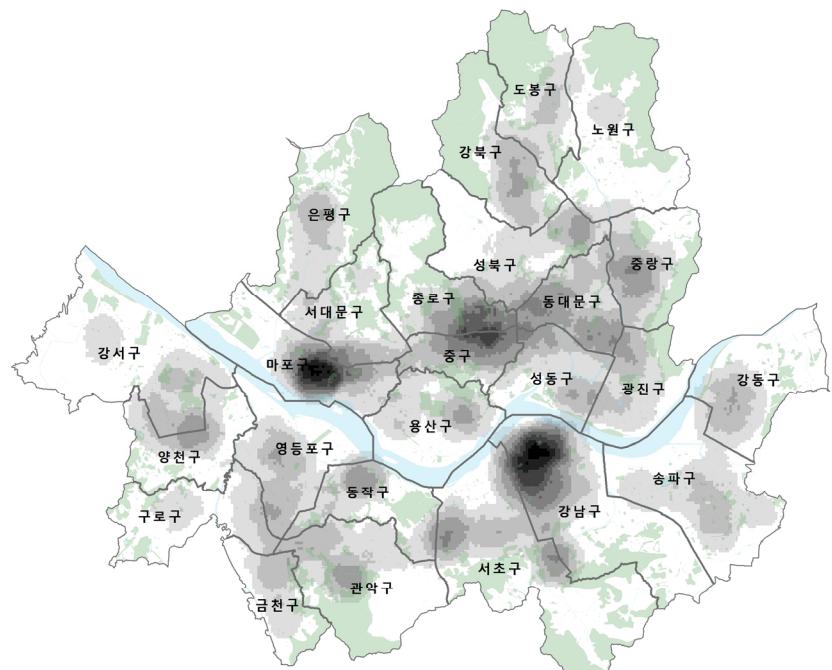
변수명		샘플수	최소	최대	평균	표준편차
경제	토지추정가격(억원)	17,208	0.5	2,446	40	86
	건물전체면적(m ²)		21	46,123	1,283	3,097
	건물노후도(년)		0	103	30	12
물리	개별 비주거 공간 면적(m ²)	17,208	10	1,862	130	130
	종사자밀도(인/km ²)		393	111,795	16,957	16,930
	보육시설밀도(개소/km ²)		0.3	67	10	7
입지	지하철역까지 거리(m)		9	3,219	465	331
	개별 비주거 공간 용도 (%)		사무업무 31.1	소매점 16.6	음식점 12.0	오피스텔 3.7
	기타 36.5					
상권변화 (%)	사무업무	축소상권 13.2	소매점	정체상권 26.3	음식점	다이나믹상권 48.3
	기타					확장상권 12.3

- 저이용 비주거 공간 중 사무업무, 소매점, 음식점, 오피스텔을 제외한 기타 비주거 공간이 36.5%로 가장 많이 저이용 되고 있으며, 사무업무 공간은 31.1%, 소매점 16.6%, 음식점 12%가 저이용 되고 있음.
- 저이용 비주거 공간은 다이나믹 상권에 가장 많이 입지해 있으며, 확장상권에 가장 적게 입지함.

3.2.3 저이용 비주거 공간 밀집도 분포

- 서울시 저이용 비주거 공간 밀집도 분포는 그림 3-11과 같음
 - 저이용 비주거 공간은 서울 전역에 고루 분포하지만, 강남구(신사동일대), 마포구(홍대일대)에서 밀집도가 상대적으로 높은 특성을 보임.

그림 3-11 서울시 저이용 비주거 공간 밀집도



3.3 저이용 비주거 공간 유형화 방법

- 저이용 비주거 공간을 유형화하기 위하여 군집분석을 활용
 - 데이터를 유형화하는 대표적인 방법은 군집분석이며, 군집분석은 데이터의 특성이 유사한 것끼리 집단화함으로써 각 유형별 특징을 분석할 수 있음. 군집분석은 계층적 군집분석, K-평균 군집분석, 이단계 군집분석 등이 있음.
- 이 연구에서는 명목형 변수와 연속형 변수가 혼합된 데이터 셋을 분석할 수 있는 이단계 군집분석을 활용
 - 계층적 군집분석, K-평균 군집분석은 연속형 변수에 적용가능한 분석방법이지만, 이단계 군집분석은 범주형, 연속형 변수가 혼합된 데이터를 유형화 할 때 사용하는 분석 방법임.
 - BIC(Schwarz's Bayesian Information Criterion)값을 기준으로 군집을 결정함 (최형인·박미선, 2013). 데이터의 가공 처리 과정이 불필요하며, 적절한 군집 수를 통계적 기준에 의하여 자동으로 결정해 주는 특징이 있음(이성희 외, 2012).
 - 이단계 군집분석의 알고리즘은 다음과 같음(오정학 외, 2010; 이성희 외, 2012).
 1. 순차적인 군집화방법을 활용하여 소규모 크기의 작은 군집으로 개체들을 사전군집화
 2. BIC값과 BIC 변화량에 따른 변화비가 가장 낮고, 거리측정비가 가장 높은 단계에서 최적군집을 도출함
- 이단계 군집분석 결과는 각 군집별 특성뿐만 아니라 변수별 중요도를 제시
 - 각 군집별 특성은 연속형 변수의 경우, 평균값으로 제시되며 명목형 변수는 가장 비율이 높은 값이 제시됨. 변수별 중요도는 군집을 구분하는데 있어 개별 변수가 갖는 상대적 중요도를 의미함.

※ 군집분석의 종류(허명희, 2013)

○ 계층적 군집분석

- 구간형/계수형/이항형 변수들을 기초로 개체(unit, 케이스) 또는 변수들을 단계적으로 묶어 나가는 방법
- 처음에는 n개 객체 각각이 군집이 되지만 첫 단계에서 가장 유사한 2개 개체(군집)가 묶여 1개 군집으로 통합되고(군집 수= $n-1$) 다음 단계에서는 가장 유사한 2개 군집이 묶여 1개 군집으로 통합된다. 이런식의 작업이 단계로 나뉘어 반복되고 마지막으로 $n-1$ 번째 단계에서는 모든 개체들이 1개 군집으로 묶는 방법

○ K-평균 군집분석

- 개체들을 사용자가 지정한 수(K)의 군집으로 묶어냄. K개의 초기 군집 중심을 잡고 개체별로 가장 가까운 군집중심을 찾는 방법
- 이러한 과정을 반복하여 각 개체와 중심과의 차이가 점차 작아져 어느 정도 지나면 더 이상 향상되지 않을 때, 군집화가 종료되면서 개체별로 소속군집을 출력함
- 개체 수가 많은 큰 자료에 대하여 신속하고 군집화 할 수 있는 장점이 있음

○ 2단계 군집분석

- 연속형/범주형 변수들을 기초로 개체들을 2단계에 걸쳐 분류함
- 연속형 변수뿐만 아니라 범주형 변수를 다루며, 군집수를 자동으로 선택하고 대규모 자료를 처리할 수 있는 장점이 있음

※ 군집분석을 이용한 데이터 유형화 연구 사례

○ 송민경·장훈(2010)

- (도시 유형화)인구밀도, 경제활동인구비, 노령화지수, 1인당지방세징수액, 농가인구비, 300인 이상사업체수, 외부통행량, 단독주택구성비, 병상수, 공공기관수 변수를 이용하여 수도권의 지역유형을 구분하고, 각 군집유형별 특성을 파악함

○ 김화환·이태수·김종민·안태후(2015)

- (소지역 유형화)인구특성 및 사회경제적 특성 변수를 입력변수로 하고, 계층적 군집분석을 이용하여 광주광역시 광산구 내 21개 행정동, 651개 집계구를 유형화함

○ 이지섭·김도윤·이창준·이정훈·한승현(2018)

- (건설사업 갈등 유형화)K-means 군집분석을 이용하여 공공건설사업의 갈등 원인, 특성, 전 개방향이 유사한 사례를 유형화함

○ 이성희·강현철·최호식·한상태(2012)

- (고객 유형화)국내 대형할인점 데이터를 활용하여 고객을 유형화함

3.4 저이용 비주거 공간 유형화 결과

3.4.1 이단계 군집분석 결과

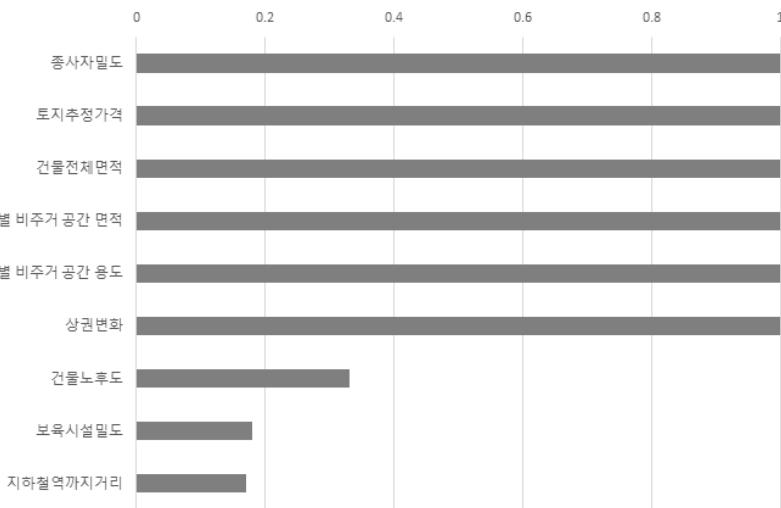
- 이단계 군집분석 결과, 최적 군집수는 7개로 도출되었고 통계적으로 유의미함
 - 경제, 물리, 입지와 관련한 9개 변수를 입력변수로 설정하여 이단계 군집분석을 수행한 결과, 최적 군집수는 7개로 도출됨. 통계적 적합도를 나타내는 응집 및 분리의 실루엣 값은 0.3, 보통이상으로 통계적으로 타당함(그림 3-12 참조).

그림 3-12 이단계 군집분석 적합도



- 변수별 예측자 중요도는 그림 3-13과 같음
 - 군집을 구분함에 있어 변수의 기여 정도를 나타내는 예측자 중요도는 종사자 밀도, 추정가격, 건물 전체면적, 개별 비주거 공간 면적, 개별 비주거 공간 용도, 상권변화지표가 1로 동일하고 건물노후도는 0.33, 보육시설밀도는 0.18, 지하철역까지 거리는 0.17임.
 - 저이용 비주거 공간을 유형화하는데 있어 종사자밀도, 토지추정가격, 건물전체면적, 개별 비주거 공간 면적, 개별 비주거 공간 용도, 상권변화지표는 주요한 역할을 한 반면, 건물노후도, 보육시설밀도, 지하철역까지 거리의 역할은 상대적으로 낮음.

그림 3-13 변수별 예측자 중요도



- 저이용 비주거 공간 유형별 결과는 표 3-5와 같음

- 저이용 비주거 공간이 가장 많이 할당된 군집은 군집2이며, 2,916개의 저이용 비주거 공간이 할당되었고, 서울시 저이용 비주거 공간 중 16.9%를 차지함. 군집1에는 619개 저이용 비주거 공간이 포함되고, 해당 군집은 3.6%를 차지함.
- 이밖에 나머지 군집(군집3~군집7)이 전체 샘플에서 차지하는 비율은 14.5% ~16.6%로 군집1을 제외하면 대체적으로 고르게 구분됨.

1) 군집1

- 군집1에 속하는 저이용 비주거 공간의 평균 추정가격은 331억원, 건물 전체면적과 개별 비주거 공간 면적의 평균은 각각 $10,751m^2$, $470m^2$ 로 건물의 규모뿐만 아니라 층별 규모가 타 군집보다 상대적으로 큼.
- 평균 건물 노후도는 34년으로 상대적으로 노후하였고 대부분 사무업무, 기타 용도로 활용되고 있음.
- 종사자밀도가 $44,668\text{인}/\text{km}^2$ 로 가장 높고 보육시설 밀도는 타 군집에 비하여 상대적으로 낮은 반면, 지하철역까지의 거리는 321m로 타 군집에 비하여 근접함.

표 3-5 군집유형별 결과

군집	1	2	3	4	5	6	7
비율 (%)	3.6	16.9	16.4	15.8	16.1	14.5	16.6
토지추정가격 (억원)	331	23	25	33	23	35	37
건물전체면적 (m ²)	10,751	864	721	1,105	878	1,030	998
개별 비주거 공간 면적(m ²)	470	114	108	126	116	129	115
건물노후도(년)	34	32	32	29	30	26	28
개별 비주거 공간 세부용도	1 순위	사무업무	기타	소매점	음식점	기타	사무업무
	2 순위	기타	사무업무		오피스텔	사무업무	
종사자밀도 (인/km ²)	44,668	16,721	15,406	15,704	11,384	20,198	16,478
보육시설밀도 (개소/km ²)	8.11	11.37	11.79	9.91	11	9.99	11.37
상권변화	1 순위	정체	정체	다이나믹	다이나믹	축소	다이나믹
	2 순위	다이나믹		정체	정체	확장	
지하철역까지 거리(m)	321	429	465	503	507	435	483

2) 군집2

- 군집2는 전체 저이용 비주거 공간 17,208개 중 2,916(16.9%)개로 가장 많은 비율을 차지하며 토지의 평균 추정가격이 23억으로 낮고, 평균 건물 전체면적 864m², 개별 비주거 공간 면적 114m²으로 타 군집에 비하여 상대적으로 규모가 작은 건물임.
- 대부분 기타, 사무업무 용도로 활용되며, 해당 군집에 속하는 공간의 평균 종사자 밀도는 16,721인/km², 평균 보육시설 밀도는 11.37개소/km²임. 모든 저이용 비주거 공간이 정체상권에 입지해있고 평균 지하철까지 거리가 429m임.

3) 군집3

- 전체 저이용 비주거 공간 중 군집3에 해당하는 공간은 16.4%를 차지함. 평균 토지추정가격은 25억원이고 평균 건물전체면적과 개별 비주거 공간 면적은 각각 721m², 108m²로 가장 규모가 작음.
- 모든 공간이 소매점 용도로 활용되고 있으며, 보육시설의 밀도가 가장 높은 특징이 있고 다이나믹 상권과 정체상권에 분포함.

4) 군집4

- 군집4의 평균 추정토지가격은 33억원이고 건물 전체면적은 1,105m², 개별 비주거 공간 면적은 126m²로 중간규모의 건물임.
- 대부분 음식점 용도로 활용되고 있으며 일부 오피스텔 용도로 활용되고 있음. 주로 다이나믹 상권과 정체 상권에 고루 분포하며 평균 지하철역까지의 거리는 503m 임.

5) 군집5

- 군집5에 해당하는 저이용 비주거 공간은 16.1%를 차지하고 평균 토지주정가격은 23억으로 타 군집에 비하여 상대적으로 저렴함. 건물전체면적과 개별 공간면적은 각각 $878m^2$, $116m^2$ 로 규모도 작으며, 평균 건물노후도는 30년으로 나타남.
- 대부분 기타 및 사무업무용도로 활용되고 있으며, 종사자밀도가 $11,384\text{인}/km^2$ 로 가장 낮은 특성이 있음. 축소상권과 확장상권에 분포하며, 평균 지하철까지 거리는 507m로 나타남.

6) 군집6

- 군집6은 2,501개로 저이용 비주거 공간 중 14.5%를 차지함. 해당 군집이 갖는 특성으로 토지주정가격은 35억원이고 평균 건물전체면적은 $1,030m^2$, 평균 비주거 공간 면적은 $116m^2$ 로 확인됨. 평균 건물노후도는 26년으로 타 군집보다 상대적으로 노후도가 낮은 특징이 있음.
- 해당 군집의 공간은 모두 사무업무용도로 활용되고 있으며, 다이나믹한 상권에 위치해 있음. 평균 종사자밀도는 $20,198\text{인}/km^2$, 보육시설밀도는 $9.99\text{개소}/km^2$ 이고, 지하철역까지 거리는 435m임.

7) 군집7

- 군집7은 전체 저이용 비주거 공간 중 16.6%를 차지하고, 평균 토지주정가격이 37억원이며 평균 건물 전체면적과 개별 비주거공간 면적은 각각 $998m^2$, $115m^2$ 로 나타남.
- 군집7에 해당하는 공간은 모두 기타 비주거 용도로 활용되고 있으며, 평균 종사자밀도와 보육시설 밀도는 각각 $16,478\text{인}/km^2$, $11.37\text{개소}/km^2$ 수준임. 모든 공간이 다이나믹 상권에 분포하며, 평균 지하철역까지 거리는 483m로 나타남.

3.5 저이용 비주거 공간 유형별 특성

3.5.1 저이용 비주거 공간 유형별 데이터 특성 요약

- 이단계 군집분석결과를 기반으로 저이용 비주거 공간을 6개 유형으로 정리
 - 연속형 변수는 각 군집별 크기를 비교하였고, 명목형 변수는 최대 비율을 차지하는 값으로 유형별 특성을 요약함
 - 연속형 변수인 토지추정가격은 저비용, 중비용, 고비용으로 구분하였고, 건물 전체면적은 소규모, 중규모, 대규모로 정리함. 종사자밀도는 상대적으로 크기를 비교하여 주거중심지, 주거/고용균형지, 고용중심지로 구분함.
 - 상대적 크기를 구분하는 기준은 아래 표 3-6과 같음. 토지추정가격의 최소값은 0.5억원, 최대값은 2,446억원이며, 유형별 평균값을 상대적으로 비교하여 구분함.

표 3-6 연수회 범수의 구분 내용

토지추정가격	20억원 최소: 0.5억원	30억원	40억원(평균)	350억원	최대: 2,446억원
	저비용 군집 2 군집 5 군집 3	중비용 군집 4 군집 6	고비용 군집 7	군집 1	
건물전체면적	700m ² 최소: 21m ²	900m ² 1,283m ² (평균)	1,500m ²	12,000m ²	최대: 46,123m ²
	소규모 군집 3	중규모 군집 2 군집 5 군집 7 군집 6 군집 4	대규모 군집 1		
종사자밀도	10,000인/km ² 최소: 393인/km ²	16,000인/km ² 16,957인/km ² (평균)	21,000인/km ²	45,000인/km ²	최대: 111,795인/km ²
	주거중심 군집 5	주거/고용군형 군집 3 군집 4 군집 7 군집 2 군집 6	고용중심 군집 1		

[건물전체면적]

- 소규모($700m^2 \sim 900m^2$): 군집2, 군집3, 군집5
- 중규모($900m^2 \sim 1,500m^2$): 군집4, 군집6, 군집7
- 대규모: 군집1($10,751m^2$)

[종사자밀도]

- 주거중심지($10,000\text{인}/km^2 \sim 16,000\text{인}/km^2$): 군집3, 군집4, 군집5
- 주거/고용균형지($16,000\text{인}/km^2 \sim 21,000\text{인}/km^2$): 군집2, 군집6, 군집7
- 고용중심지: 군집1($44,668\text{인}/km^2$)

- 저이용 비주거 공간을 상권의 활성도, 저이용 비주거 공간 유형화 결과, 규모, 공간 활용용도를 기준으로 각 유형을 명명하고, 유형별 특성을 정리함.
- 유형1(정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간)이 갖는 주요 특성으로 정체된 상권에 위치하지만 고용접근성이 양호한 고용중심지에 위치하고 사무업무용 용도로 활용됨. 또한 1차역세권으로 대중교통 접근성이 양호하고 토지가격이 비싸며 건물 규모가 큰 특성이 있음.
- 유형2(정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간)는 정체된 상권에 위치한 소규모 건물이고 상대적으로 토지가격이 저렴하며 다양한 비주거 용도로 활용됨. 주거/고용이 균형된 지역 또는 역세권에 위치해 있는 특징이 있음.
- 유형3(활성상권 소규모 소매점 저이용 공간)은 다이나믹한(활성) 상권 내 규모가 작고 토지가격이 저렴한 소매점이며, 입지적으로 주거중심지, 역세권에 위치해 있음.
- 유형4(활성상권 중규모 음식점 저이용 공간)은 활성상권에 위치하고 중간정도의 규모와 토지가격을 가짐. 음식점으로 활용되고 있으며 주거중심지, 비역세권에 위치해 있음.
- 유형5(축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간)는 축소상권에 위치한 소규모 건물로 상대적으로 토지가격이 저렴하며, 주거중심지 및 비역세권에 입지해 있음.

- 유형6·7(활성상권 중규모 사무업무, 기타 비주거 저이용 공간)은 활성상권에 분포하며 중규모 비주거 공간이며, 사무업무 또는 기타 비주거용도로 활용됨. 주거/고용균형지 또는 역세권에 위치한 특성이 있음.

표 3-7 유형별 주요특성 요약

유형	특성					
	상권변화	건물규모	토지추정가격	용도	입지	역세권
1	정체	대규모	고비용	사무업무	고용중심	1차역세권
2	정체	소규모	저비용	기타	주거/고용 균형	역세권
3	다이나믹	소규모	저비용	소매점	주거중심	역세권
4	다이나믹	중규모	중비용	음식점	주거중심	비역세권
5	축소	소규모	저비용	기타	주거중심	비역세권
6	다이나믹	중규모	중비용	사무업무	주거/고용 균형	역세권
7	다이나믹	중규모	중비용	기타	주거/고용 균형	역세권

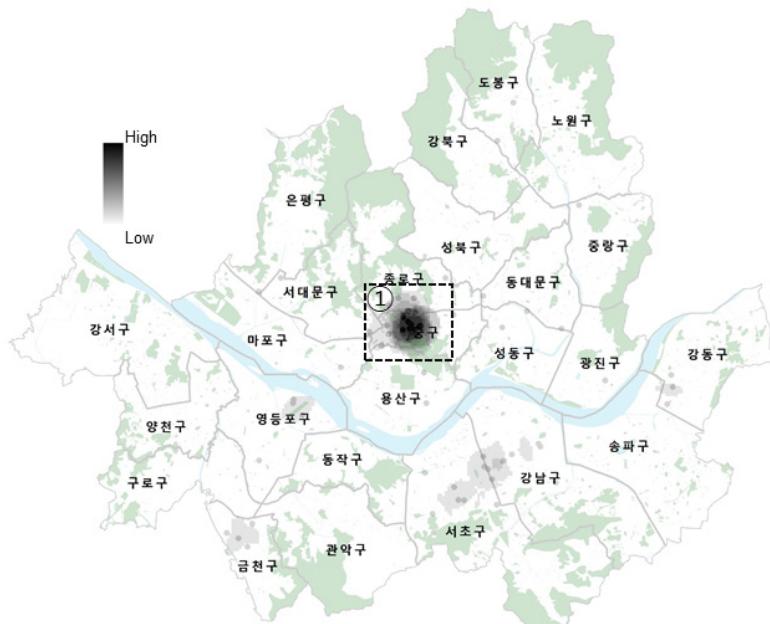
3.5.2 저이용 비주거 공간 유형별 공간 밀집도

- 서울시 저이용 비주거 공간 유형별 공간 밀집도 분포와 공간 밀집도가 높은 특정 지역을 선정하여 저이용 비주거 공간이 위치한 필지의 특성을 기술함

1) 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간(유형1)

- 서울시에서 저이용 되고 있는 비주거 공간 중, 정체상권에 위치하고 대규모 사무업무용으로 활용되고 있는 공간은 중구에 밀집
 - 중구는 서울시 도시기본계획 공간구조 체계 상 도심임에도 불구하고 저이용 되고 있는 대규모 사무업무 공간이 많음. 타 도심지(강남, 영등포·여의도)와 대조적으로 저이용 되고 있는 대규모 사무업무 공간의 밀집도가 매우 높음.
 - 해당 공간은 사무업무용으로 저이용될뿐만 아니라 정체상권에 위치하여 상업 용으로 활용하기도 어려움.

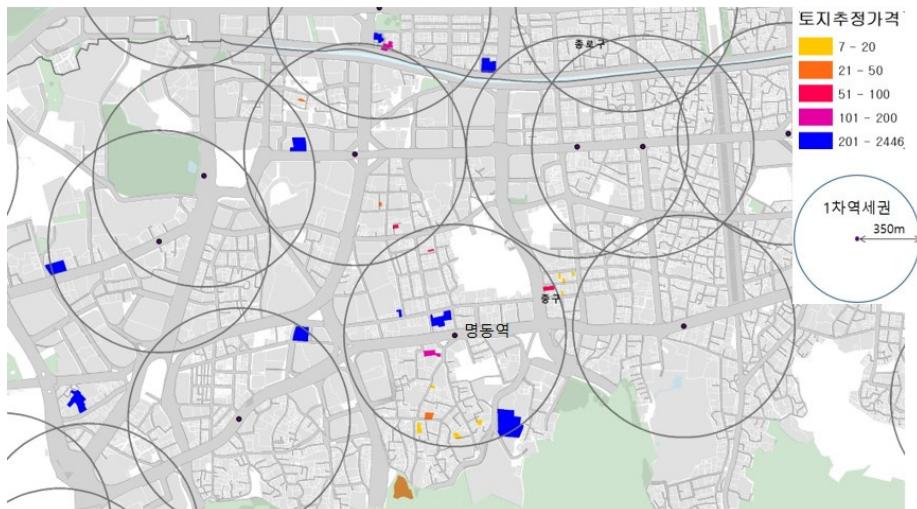
그림 3-14 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간 밀집도



① 중구 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간

- 중구 일대에 위치한 정체상권 대규모 사무업무 공간은 대부분 1차 역세권에 입지하고 토지추정가격이 높음
 - 중구에서 저이용 되고 있는 대규모 사무업무 공간은 고용 및 대중교통 접근성 측면에서 양호함.
 - 토지가격 측면에서, 200억원이상 고가의 필지가 다수이며, 20억 이하의 토지 가격이 상대적으로 저렴한 저이용 공간은 명동역 근처에 일부 존재함.

그림 3-15 중구 정체상권 대규모 사무업무 저이용 필지



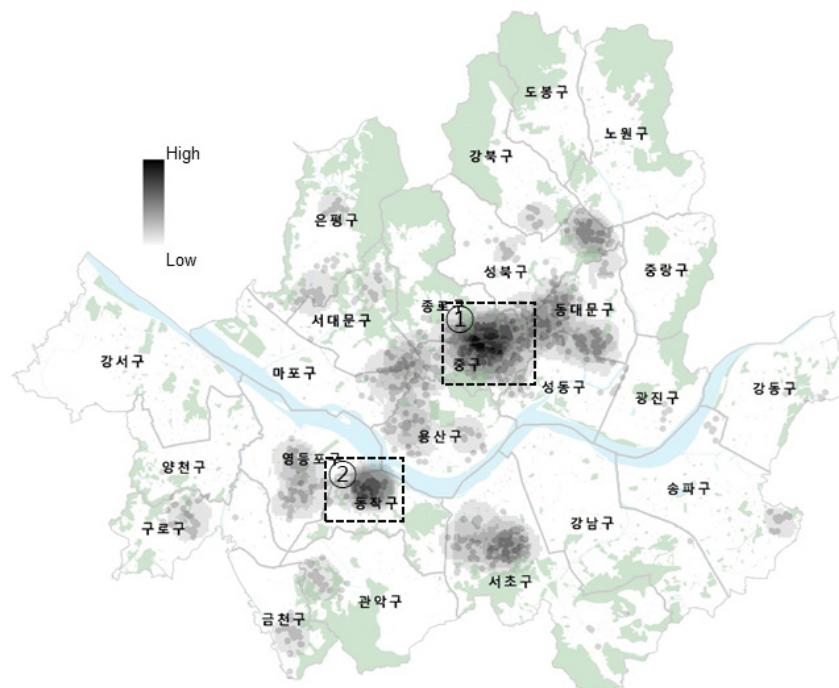
2) 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간(유형2)

- 정체상권에서 소규모 기타 비주거 용도로 저이용 되고 있는 공간은 도심, 동작구, 영등포, 서초구, 동대문구에서 밀도가 높음.
 - 해당 유형은 서울시 저이용 비주거 공간 중 가장 많은 비율을 차지하고 있음에도 불구하고 특정 지역에 밀집한 특징이 있음.
 - 고용중심지(한양도성, 강남, 영등포·여의도) 주변 자치구에서 정체상권 소규모

기타 비주거 공간이 저이용 되고 있음.

- 특히], 종로구 및 중구(①)일대와 동작구(②)의 밀도가 가장 높음

그림 3-16 정체상권 소규모 기타 비주거 공간 밀집도



① 종로구 및 중구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간

- 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간은 종로3가 ~ 흥인지문 일대에 다수분포
 - 해당 비주거 공간은 위치상 구도심(한양도성)과 인접한 이점이 있으나, 제조 산업이 쇠퇴한 을지로, 퇴계로와 봉제 산업이 쇠퇴한 종로5·6가동 인근에 분포 함. 공간적으로 뚜렷한 특징이 없고 산발적으로 분포함.
- 토지추정가격은 대부분 100억원 미만이며, 1차 역세권에 입지
 - 해당지역에 있는 소규모 기타 비주거 저이용 공간은 대부분 100억원 미만이며 특히], 20억 미만 상대적으로 토지가격이 저렴한 필지가 다수 존재하며, 대부분

역으로부터 거리가 350m 이내로 접근성이 양호함.

그림 3-17 종로구 및 중구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지



② 동작구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간

- 동작구 노량진역 일대로 소규모 기타 비주거 저이용 공간이 분포
 - 노량진은 대표적인 고시원 밀집지역이며, 해당지역에서 사무업무, 소매점,

그림 3-18 동작구 정체상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지

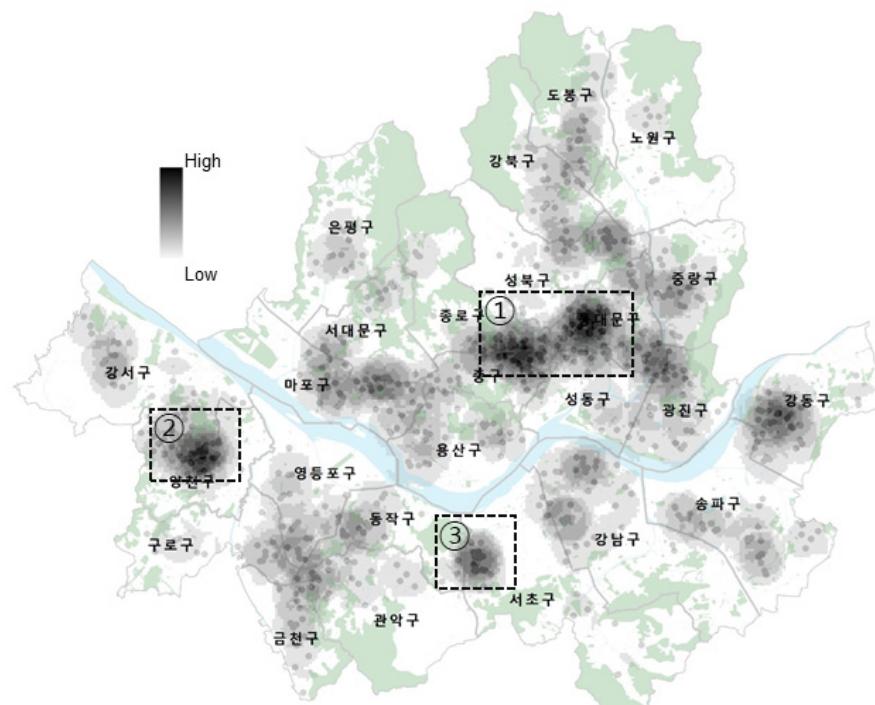


음식점을 제외한 기타 비주거 공간이 다수 저이용 되고 있음. 소로(小路) 골목 깊숙이 위치하고 특정지역을 중심으로 밀집한 특징이 있으며, 대부분 공간이 20억원 미만으로 저렴함.

3) 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간(유형3)

- 활성상권에서 저이용 되고 있는 소규모 소매점 공간은 서울시 전역에 걸쳐 분포
 - 다른 유형과 대조적으로 광범위하게 분포하는 특징이 있음.
 - 종로구 및 동대문구, 양천구, 서초구 일대에서 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간의 밀집도가 상대적으로 높음.

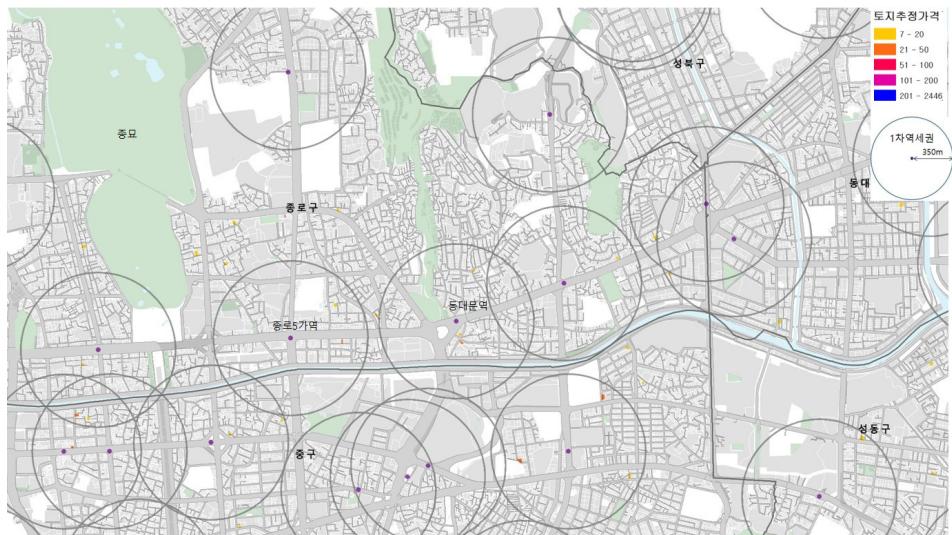
그림 3-19 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간 밀집도



① 종로구 및 동대문구 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간

- 종로구 및 동대문구 일대에 저이용 되고 있는 소규모 소매점 공간의 분포는 뚜렷한 특징이 없음
- 필지크기가 상대적으로 작으며, 가구(Block)내부에 위치하고 토지추정가격이 대부분 20억 미만

그림 3-20 종로구 및 중구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지



② 양천구 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간

- 경인고속도로 신월IC와 연결되는 국회대로 주변에 분포
 - 대부분 1차역세권에는 포함되지 않음. 주변에 까치산역, 신정역이 있으나, 1차 역세권 밖으로 소규모 소매점 공간이 저이용 되고 있음.
 - 국회대로 주변에는 20억 이상 토지가격을 갖는 공간에서 소규모 소매점이 저이용 되고 있고, 그 밖의 가구(Block) 내부에서 저이용되고 있는 공간은 20억 미만의 토지가격을 가짐.

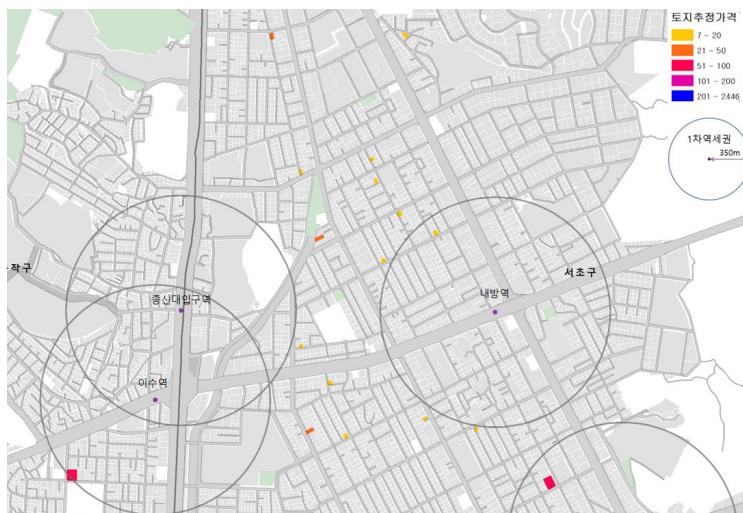
그림 3-21 양천구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지



③ 서초구 활성상권 소규모 소매점 저이용 공간

- 대부분 1차 비역세권에 속하며, 추정토지가격이 20억 이하
- 주로 가구(Block)내부에 위치한 소규모·저가 토지가 저이용 되며, 일부 100억 이상의 필지가 저이용 되고 있음.

그림 3-22 서초구 활성상권 소규모 소매점 저이용 필지



4) 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간(유형4)

- 활성상권에서 중규모 음식점이 저이용 되고 있는 공간은 마포구에 집중
- 밀집도의 분포가 홍대, 압구정·신사가로수길, 샤로수길, 이태원 등 상업 젠트리피케이션 지역 분포도와 유사함.

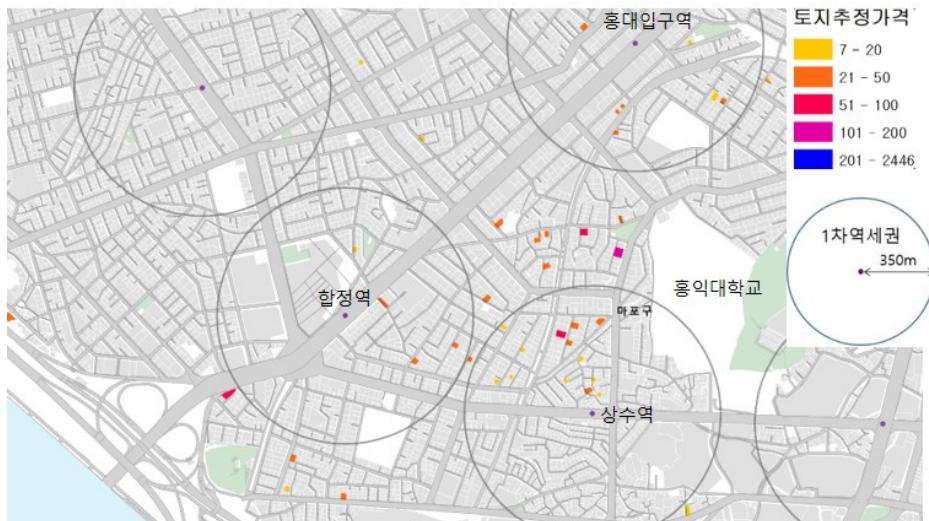
그림 3-23 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 밀집도



① 마포구 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간

- 마포구에서 저이용 되고 있는 중규모 음식점은 홍대상권에 분포
 - 200억 이상의 고가의 토지는 없고, 50억 미만의 토지가 대부분임. 홍대입구역 보다 상대적으로 합정·상수역 인근에 저이용 음식점 공간이 분포함.

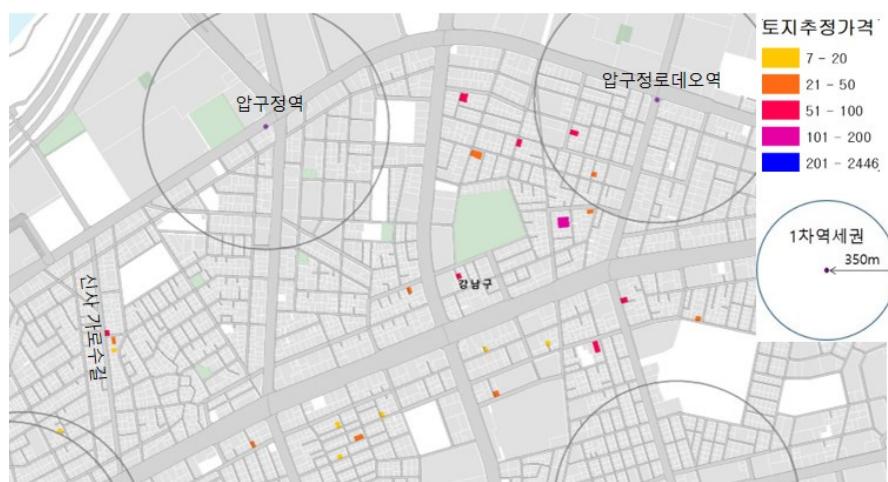
그림 3-24 마포구 활성상권 중규모 음식점 저이용 필지



② 강남구 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간

- 강남구 일대에서 저이용 되고 있는 중규모 음식점은 주로 비역세권에 위치
 - 저이용 되고 있는 중규모 음식점 공간은 신사동 가로수길에 일부 있으나, 주로 압구정동, 논현동에 분포함. 토지추정가경이 50억을 초과하는 필지가 다수 있음.

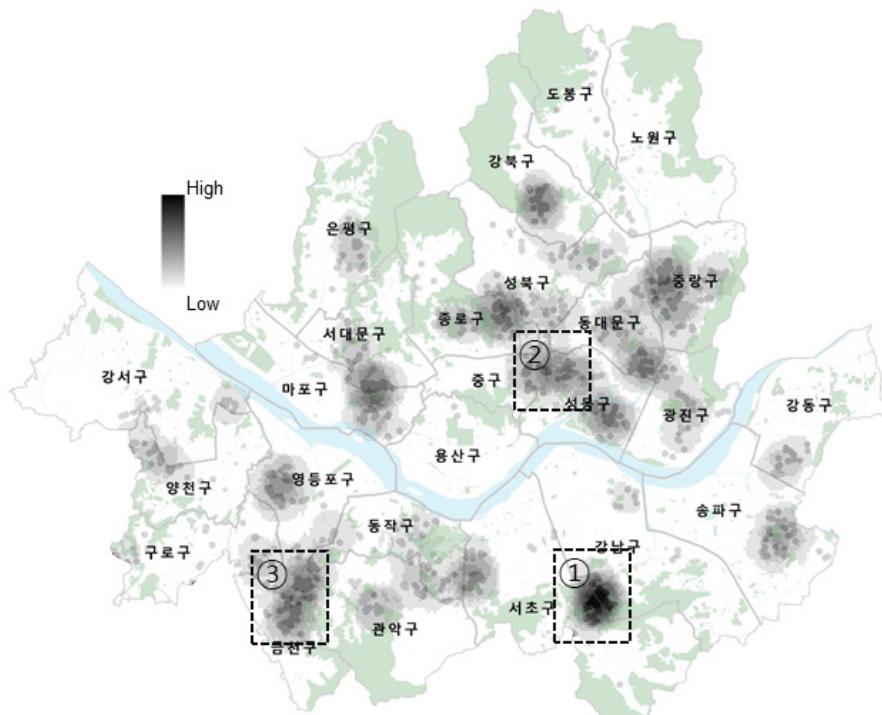
그림 3-25 강남구 활성상권 중규모 음식점 저이용 필지



5) 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간(유형5)

- 축소상권 소규모 기타 비주거 공간 밀집도는 2030 서울플랜 공간체계⁹¹⁾ 상 지역중심 분포와 유사
 - 서초구와 강남구 경계(양재인근)에서 밀집도가 가장 높게 나타남.
 - 이밖에도 지역중심에 해당하는 연신내·불광, 신촌, 마포·공덕, 봉천, 사당·이수, 동대문, 성수, 미아, 망우에서 밀집도가 높게 나타남. 지역중심임에도 불구하고 상권이 축소하고 저이용 되는 비주거 공간이 많음을 의미함.

그림 3-26 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 밀집도



91) 2030서울플랜의 중심지체계는 3도심(한양도성, 강남, 영등포·여의도), 7광역중심(창동·상계, 마곡, 가산·대림, 상암·수색, 용산, 청량리·왕십리, 잠실), 12지역중심(목동, 연신내·불광, 신촌, 마포·공덕, 봉천, 사당·이수, 동대문, 미아, 성수, 망우, 천호·길동, 수서·문정)으로 구성됨

① 서초구 및 강남구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간

- 양재시민의숲역 인근에 저이용 되는 소규모 기타 비주거 공간이 분포
 - 서초구 및 강남구에서 축소상권 소규모 기타 비주거 공간이 다수 밀집해 있는 지역은 양재시민의숲역 일대이며, 해당지역은 양재 R&CD 특구 중 지역특화혁신권역에 포함됨.
- 대부분 비역세권에 위치한 필지이고 토지추정가격이 50억원 미만

그림 3-27 서초구 및 강남구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지



② 중구 및 성동구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간

- 중구 및 성동구에서 축소상권 소규모 기타 비주거 공간이 저이용 되고 있는 필지는 청구역 ~ 왕십리역 일대에 분포
 - 지하철역과 가까운 필지에서 저이용 되고 있는 공간이 다수 있음.
- 20억 미만의 저렴한 토지가격에서 비주거 공간의 저이용 되고 있음

그림 3-28 중구 및 성동구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지



③ 금천구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간

- 독산역 인근에 저이용 비주거 공간이 위치

- 1차역세권에 포함되지 않는 필지이며 가로변에 위치한 필지가 저이용 되고 있음. 대부분 50억 미만의 토지가격을 갖는 필지임.

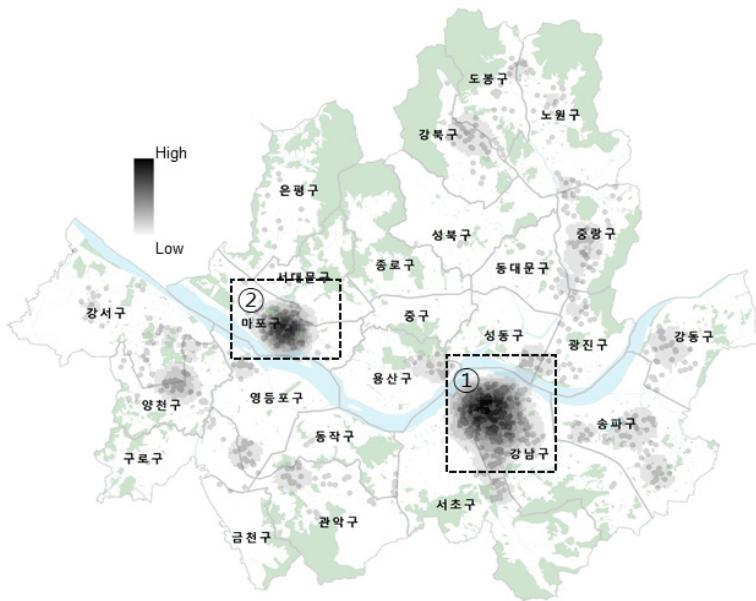
그림 3-29 금천구 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 필지



6) 활성상권 중규모 사무업무 저이용 공간(유형6)

- 활성상권에서 중규모 사무업무 공간이 저이용 되고 있는 지역은 강남구와 마포구에 집중적으로 밀집
 - 특히 강남구는 신사동, 압구정동, 청담동을 중심으로 광역적으로 분포함.
 - 서울 중심부(종로구, 중구, 성북구)에는 저이용 중규모 사무업무 공간이 거의 존재하지 않으며, 대부분 외곽지역에 분포함.

그림 3-30 활성상권 중규모 사무업무 저이용 공간 밀집도



① 강남구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 공간

- 활성상권 중규모 사무업무 공간이 저이용 되고 있는 필지는 전역에 고루 분포
 - 공간적 분포 측면에서 뚜렷한 특징이 없고, 신사동, 압구정동, 청담동, 논현동 등 전역에 걸쳐 무작위적으로 분포함.
- 저이용 되고 있는 대부분의 필지가 20억원 이상
 - 지역적 특성상 100억 이상의 고가의 추정토지가격을 갖는 필지가 다수 존재함.

그림 3-31 강남구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 필지



② 마포구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 공간

- 망원역 ~ 홍익대학교 인근에 전역적으로 분포
 - 마포구에서 중규모 사무업무 공간이 저이용 되고 있는 필지는 망원역 ~ 홍익대학교 인근에 전역적으로 고루 분포함.
 - 저이용 되고 있는 공간의 추정토지가격은 대부분 50억원 미만임.

그림 3-32 마포구 활성상권 중규모 사무업무 저이용 필지

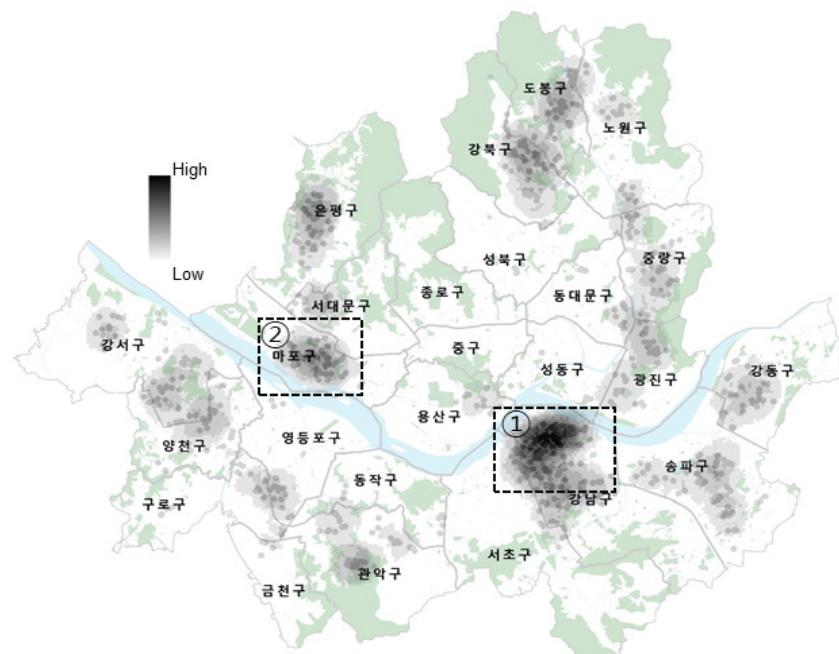


7) 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 공간(유형7)

- 유형6과 공간적 분포가 유사

- 활성상권에서 중규모 기타 비주거 공간이 저이용 되고 있는 지역은 강남구와 마포구에 집중적으로 밀집함.

그림 3-33 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 공간 밀집도



① 강남구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 공간

- 신사동, 압구정동을 중심으로 다수 분포

- 강남구 일대 저이용 되고 있는 중규모 기타 비주거 공간은 주요 가로변에 위치하는 특징이 있음. 한편 100억원대 이상의 높은 토지가격을 가지는 필지에서 저이용 되는 공간이 많음 가짐.

그림 3-34 강남구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 필지



② 마포구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 공간

- 마포구에서 저이용 되고 있는 중규모 기타 비주거 공간은 상대적으로 강남구 보다 적으며, 대부분 50억 미만으로 1차역세권에 포함됨

그림 3-35 마포구 활성상권 중규모 기타 비주거 저이용 필지



4장

저이용 비주거

공간유형별 활용방향

4.1 저이용 비주거 공간 활용기준

4.2 저이용 비주거 공간 유형별 공공 활용방향

제4장 저이용 비주거 공간유형별 활용방향

4.1 저이용 비주거 공간 활용기준

1) 공공에 의한 저이용 비주거 공간 활용 분류

- 공공이 비주거 공간을 매입(임대)하여 활용할 경우, 주택 및 지역의 필요시설로 복합 활용할 것으로 예상되며, 이러한 복합용도의 유형은 지역적 특성에 따라 다르겠지만 크게, 산업지원, 시민편의, 주거로 구분할 수 있음.
- 지역산업지원 공간
 - 공공임대상가, 공공임대 오피스 등 지역상공인 임대시설로 활용
 - 도시재생지원센터, 창업지원센터 등 공공기관 및 민관협력기관(거버넌스)이 이용하는 공간으로 활용
- 시민편의 공간
 - 마을회관, 어린이집, 복지시설 등 지역주민을 위한 시설로 활용
 - 도서관, 전시장 등 시민이 이용할 수 있는 여가문화 시설로 활용
- 주거 공간
 - 사회주택, 협동조합주택, 역세권청년주택 등 공공지원 민간임대주택으로 활용
 - 공공매입을 통한 공공임대주택으로 활용
- 공공에 의한 비주거 공간의 활용에 대한 것으로, 순수 민간에 의해 비주거 공간을 주거로 전환하는 사업(민간에 의한 주거전환 사업의 경우, 몇 몇 곳에서 추진 중⁹²⁾)은 제외함.
 - 민간에 의한 상업용 부동산의 주거전환(임대, 분양) 사업은 민간의 수요와 관련 제도의 개선, 정책적 결정이 필요한 사업임.

92) 사례로는 여의도 NH투자증권 사옥을 주거시설로 전환하는 사업이 있음(이데일리, 2020.8.13.)

표 4-1 공공에 의한 저이용 비주거 공간 활용 유형

구분	용도	공간유형	활용
지역 산업 지원 공간	지역 상공인 임대시설	공공상가, 공공오피스, 공공 공유주방 등	<ul style="list-style-type: none"> • 공공임대 상가의 경우 젠트리피케이션이 발생하는 지역을 중심으로 공급 가능 • 공공 오피스는 창업지원을 위해 주로 공급 • 공유주방 등은 지역적 특성에 따라 공급 가능
	공공기관·단체 이용 공간	창업 및 소상공인 지원센터, 도시재생 센터, 각종 교육공간 혁신공간(팹랩 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 산업밀집지역, 산업활성화가 필요한 지역에 공급할 수 있는데, 관련 기관의 협력이 필요 • 교육공간, 팹랩, 리빙랩 등 혁신공간의 경우 민간운영 주체와 협력하여 공급
시민 편의 공간	주민편의 시설 (주민자치)	마을회관, 사랑방, 어린이집, 복지시설 등	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민이 필요로 하는 시설을 공급 • 지역 산업체 종사자, 방문자 등이 이용할 수 있는 편의시설 공급
	문화·여가 공간	카페, 도서관, 각종 전시실 등	<ul style="list-style-type: none"> • 방문객, 지역주민이 이용할 수 있는 지역 단위의 소규모 문화 및 여가 시설
주거 공간	공적지원 민간임대주택	사회주택, 협동 조합주택, 역세권 청년주택 등	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제주체가 운영하는 임대주택 외 기업체, 토지주가 비주거를 주거전환하여 공급하는 임대주택까지 포함
	공공주택	매입임대주택	<ul style="list-style-type: none"> • 비주거 시설을 공공이 매입하여 개조 후 공공임대주택으로 운영

2) 저이용 비주거 공간에 대한 6개의 유형별 활용방향 검토 기준

- 저이용 비주거 공간의 활용은 주거전환 사업을 중심으로 도시문제 해결을 위해 필요한 방향을 제시함.
 - 저이용 비주거 공간에 대한 연구기획 의도가 주거전환을 염두에 두고 시작되었고, 서울의 당면 과제도 주거문제 이므로 주거전환사업에 중점을 둠.
- 기준용도 존속 가능성, 매입비용, 입지적 특성 등을 고려하여 각 유형별 활용 방향을 도시계획적 관점에서 거시적 방향성을 제시함.
 - 지역적 현황조사가 없었기 때문에 유형별 특성, 공공매입 가능성, 지역적 이슈 등을 고려하여 도시계획적 관점에서 방향을 제시함.

4.2 저이용 비주거 공간 유형별 공공 활용방향

4.2.1 저이용 비주거 공간 활용정책 기본방향

(1) 도시재생 등 도시문제 해결

도시재생활성화지역, 도시재생활성화계획 실현을 위해 활용

- 저이용 되고 있는 공간이 정부의 도시재생뉴딜 대상지역 및 서울시의 서울형 도시재생 대상 지역의 경우 도시재생활성화 계획에 의해 저이용 공간을 활용하는 것이 바람직함.
- 현재 도시재생 사업을 통해 신규 공급되는 공간의 경우, 신축이 대부분이고, 리모델링을 통해 새로운 용도로 활용되는 사례는 많지 않은 상황
 - 도시재생 대상 지역은 낙후지역으로 노후 건물이 많아, 리모델링을 통한 재활용이 쉽지 않은 것이 현실임.
- 도시재생이 시급한 지역의 경우 민간의 저이용 공간을 활용하여 즉각적인 도시재생 공간의 공급이 가능하므로, 임차 방식의 적극적 활용이 필요함.
 - 서울산업진흥원(SBA)의 도시형소공인 활성화를 위한 전시관, 유통센터 등의 공공지원 시설은 저이용 시설을 활용하기 보다는 필요로 하는 지역에 공간을 임대(서울시 소유건물 등)하여 공공서비스를 제공하고 있음.

복합용도(주거+도시활성화) 리모델링을 통해 활용

- 매입임대주택 관련 제도개선으로 오피스·상가를 매입임대주택으로 확보할 수 있으므로 도시재생활성화 지역에 저이용 건물을 우선적으로 매입하여 복합리모델링하고, 공공주택(사회주택 등)과 도시재생을 위해 필요한 지역시설을 설치하는 방향으로 사업추진 할 수 있음.
- 공공주택 공급사업으로 추진하기 때문에 도시재생사업 재원을 사용하지 않고

도시재생 시설을 확보할 수 있다는 장점이 있음.

- LH공사의 시범사업 사례를 보면 건물을 매입하여 사회주택(쉐어하우스) 외에 1인 창업자를 위한 사업공간을 공급하는 등 복합용도로 활용하고 있음.

도시문제 해결을 위해 도시맥락을 고려하여 계획적으로 활용

- 신촌 박스퀘어의 경우 도시재생지역이 아님에도 불구하고 도시문제(노점상, 청년 일자리 창출 등) 해결을 위해 유휴 공간을 활용함.
- 도시재생활성화 지역이 아니라도, 상권침체 지역이나 젠트리피케이션이 일어날 수 있는 지역을 대상으로 오피스·상가를 매입·임대하여 도시문제를 사전에 방지하는 정책이 필요함.
- 도심 공동화 방지를 위해서는 다양한 계층과 세대가 거주할 수 있도록 민간에 의한 도심주택 공급도 가능하도록 해야 함.
- 즉, 비주거 시설의 주거전환 사업에 민간이 참여할 수 있는 기회를 확대할 필요가 있음.
- 요컨대, 지역의 도시문제를 해결하기 위한 장기적인 계획을 수립하고, 이를 실현하기 위해 필요한 공간을 저이용 비주거 공간을 이용하여 공급.

(2) 주택시장 및 시민 주거안정

주거소외 계층을 위한 공공주택 공급 확대를 위해 활용

- 저이용 비주거 공간을 활용하는 주된 정책사업은 주거전환 사업으로 기존에 사회주택(쉐어하우스) 공급 외 공공매입을 통한 임대주택 공급이 가능해 지면서 도심 주택공급이 확대될 것임.
- 저이용 공간을 활용한 주거전환 사업은 최근 관련법이 시행(2020년 10월) 되면서 본격화 될 전망인데, 공공주택 공급을 도심 정주성 확보 차원에서 접근

- 2018년부터 서울시는 역세권청년주택, 상업지역 용적률 상향을 통한 공공주택 공급 확대 정책을 추진했고, 호텔 및 시설을 주거로 전환하는 시범사업을 추진하였음.
- 2020년 10월부터 오피스, 상가를 매입임대주택으로 활용할 수 있게 되면서 앞으로 도심 오피스, 상가를 공공주택으로 활용하는 사업이 확대될 전망임.

민간·공공협력을 통해 주택임대시장 안정을 위해 활용

- 저이용 비주거 공간을 활용하여 사회적 경제주체에 의한 다양한 유형의 사회 주택 공급을 확대하고, 원룸형 쉐어하우스 외에 협동조합주택 등을 통해 2, 3인 가구를 위한 주택공급에도 활용함.
- 역세권청년주택 등 토지주와 공공이 협력하여 공적지원 민간임대주택 공급 확대의 방법으로 활용함.

4.2.2 저이용 비주거 공간의 유형별 활용방향

1) (유형1)‘정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간’ 활용방향

공공이 제공하는 공유오피스, 공공상가, 문화공관 등으로 활용

- 명동역 일대의 경우 국내외 관광객이 많이 찾는 공간이므로, 저이용 공간을 임대(소규모 건물 매입 등) 하여 문화공간으로 활용 할 수 있을 것임.
- 지역적 특성을 고려하여 공공이 제공하는 공유오피스나, 관광객 수요에 대응 하여 전국 특산품 매장 등 공공상가로 활용하는 것도 유효함.

직장인을 위한 편의시설 공급

- 지가, 임대료 등을 고려할 때 공공에 의한 편의시설 공급은 다른 유형에 비해 활용도가 떨어진다고 볼 수 있음.
- 시청, 광화문, 세종문화회관 등 여가·문화시설이 입지하고 있지만, 민간의 공유 공간을 활용하여 소규모 문화여가 공간을 확보하는 방안도 검토할 수 있음.
 - 대형서점 옆 마을도서관, 젊은 창작자를 위한 소규모 공연장(사무실) 등 공급
- 저이용 공간을 활용하여 맞벌이 직장인을 위한 어린이집 등 보육시설과 편의 시설 공급도 검토할 수 있을 것임.

도심공동화 방지 및 직주근접 관점에서 민간주도 주거전환 사업 추진

- 주로 중구의 대형 오피스 밀집지역으로 직주근접과 도심 공동화 방지 차원에 서 매력적인 주거전환 사업 대상지역
 - 대규모 고용 중심지역의 저이용 공간 밀집지역으로 주거전환 사업이 추진된다 면 직주근접을 실현하고, 도심 공동화를 방지할 수 있어 매력적임.

- 그러나 오피스 규모가 크고, 고가여서(공시지가 200억원 이상) 공공이 건물 전체를 매입하기 어렵고, 일부 공간을 활용하는 것도 어려울 것으로 예상함.
- 저이용 공간의 주거전환 사업을 추진한다면, 민간주도의 사업이 적절하며 현재 가능한 사업은 사회주택 공급, 역세권청년주택사업이 될 것임.
- 사회적 경제주체와 협력하여 오피스 일부 공간을 활용한 쉐어하우스 등의 공급은 가능할 것으로 판단됨.
- 대부분 1차 역세권이며 명동, 종로 및 종구 등의 지역으로 청년층 1인 가구의 수요가 있을 것으로 예상되므로 역세권청년주택에 의한 임대주택 공급이 가능함.
- 코로나19로 인해 관광객이 줄어들고, 소규모 숙박시설의 영업이 어려운 상황이므로 소규모 숙박시설을 활용하여 주거로 전환하는 사업도 추진할 수 있음.

표 4-2 (유형1) 정체상권 대규모 사무업무 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	○	<ul style="list-style-type: none"> • 공유오피스, 공공상가 등으로 활용방안 검토 • 지역주민보다는 서울시민을 대상으로 하는 임대시설로 활용하는 것이 바람직
	공공 기관·단체 이용공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 밀집지역으로 공공시설을 이용 • 지자체, 지방이전 공공기관 등을 위한 공유오피스로 활용 가능(지방 공무원 등을 위한 숙박시설도 가능)
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	X	<ul style="list-style-type: none"> • 업무중심지역으로 주민편의시설 활용도 낮음 • 광광객 및 방문객을 위한 편의시설 공급 가능
	문화·여가 공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 직장인을 어린이집 등 공급 가능 • 작은 도서관, 소규모 공공 공연장 등 공급 가능
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 청년주택 등 민간 주도의 주거전환 사업 • 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급 추진
	공공주택	X	<ul style="list-style-type: none"> • 매입비용, 건물의 규모 등을 고려할 때 공공주택으로 활용하기 어려운 지역
공공활용 가능성 총평		X	<ul style="list-style-type: none"> • 도시문제 해결을 위해 주거전환이 필요한 지역이나 현재 매입임대주택 사업방식으로 한계 • 도시재생, 시민편의시설을 설치하기에는 비용이 많이 드는 지역으로 타 유형에 비해 공공활용도가 낮음 • 저이용 공간을 활용한다면 정부와 서울시가 협력하여 정책사업으로 추진해야 할 것임.

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

2) (유형2)‘정체상권 소규모 비주거 저이용 공간’ 활용방향

서울시 도심제조 활성화 정책과 연계하여 저이용 공간 활용

- 지역적으로 종로구, 중구, 동대문구 일대 소규모 건물의 저이용 공간으로, 동대문 등 봉제와 귀금속 등 도심제조업과 연계한 공간활용이 가능한 지역임.
 - 저이용 공간이 밀집된 지역의 경우 정체상권으로 지역산업 활성화를 위한 공공지원이 필요한 지역이라 할 수 있음.
 - 동작구, 서초구 등의 저이용 공간은 도심산업 활성화를 위한 공간으로 활용하기 어려울 것으로 예상함.
- 서울시에서 추진 중인 도심제조업 육성정책(도심제조 앵커시설⁹³⁾ 공급 등)의 일환으로 민간의 저이용 비주거 시설을 활용하여 공공오피스, 임대상가, 전시장, 패션 관련 벤처기업 지원센터 등을 공급할 수 있음.
 - 정체상권의 소규모 비주거 공간이 다수 분포한 지역이므로 다른 유형에 비해 공공이 매입이 용이할 것으로 예상함.
 - 단지, 저이용 공간의 용도가 기타용도여서 현재 사용 중인 용도를 고려하여 활용 방향을 결정해야 함.

청년층이 많이 찾는 지역의 경우 여가·문화 시설로 활용

- 주거지역의 경우 자치구 등과 협력하여 주민편의시설 공급이 가능함.
- 청년층이 많이 거주하거나 찾는 지역의 경우 지역적 특성에 따라 방문객을 위한 여가·문화시설로 활용
 - 동대문, 귀금속 거리 등의 경우 소비자, 지방 소매상, 패션종사자 등을 위한 공간으로 활용하고 노량진동의 경우 공시생 등을 위한 공간으로 활용할 수 있음.

⁹³⁾ '도시제조업 지원 스마트앵커시설' 조성사업은 서울시가 도심 제조업 활성화를 위해 봉제·수제화·인쇄업 등 도시제조업 집적지에 정보통신기술이 접목된 앵커시설을 건설하는 사업

매입을 통한 비주거 시설의 주거전환 정책사업 대상지역으로 최적 유형

- 정체상권으로 저이용 공간이 많고, 꼬마빌딩 등 소규모 건물에 지가가 낮아 매입에 용이하고, 대규모 고용중심지 인근지역으로 직주근접 실현이 가능하므로 공공정책 대상지역으로 적합
- 중구, 종로구, 동대문구, 동작구(노량진) 지역으로 지역(시장 등)에 따라 주거환경에 열악할 수 있고, 건물가격이 공시지가와 다를 수 있어 현장 조사가 필요함.
- 공사가 매입을 통한 주거전환사업을 추진한다면 부분 매입보다는 건물 전체를 매입하여 공공주택과 산업시설 및 주민시설로 복합리모델링 추진
- 역세권에서 다고 떨어져 있지만(500m) 역세권에 비해 매입가가 낮고, 주변 시세를 고려할 때, 보다 저렴한 공공임대주택 공급이 가능함.

표 4-3 (유형2) 정체상권 소규모 비주거 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	○	<ul style="list-style-type: none"> • 공유오피스, 공공상가 등으로 활용방안 검토 • 도심제조업 지원을 위한 공간(봉제 등) 공급
	공공 기관·단체 이용공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 동대문, 종로 등의 경우 기존 공공시설이 다수 입지 • 패션 관련 교육공간, 팹랩 등 혁신공간 공급
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	△	<ul style="list-style-type: none"> • 지역적 수요 및 주거지 활용도에 따라 결정
	문화·여가 공간	○	<ul style="list-style-type: none"> • 패션공부, 공무원 수험생 등이 이용할 수 있는 소규모 도서관, 전시장 등으로 활용
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 역세권 지역의 경우 역세권 청년주택 공급 • 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급
	공공주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 매입비용, 건물의 규모 등을 고려할 때 공공주택으로 활용하기 최적의 지역(노량진동 LH공사 시범사업)
공공활용 가능성 총평		○	<ul style="list-style-type: none"> • 매입을 통한 복합용도 활용이 가장 용이한 유형 • 도시재생활성화 지역을 포함하고 있어 도시재생을 위한 공간으로 활용 가능 • 소규모 정체상권 저이용 지역으로 사회주택, 역세권 청년주택, 매입임대주택 사업이 가능한 지역

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

3) (유형3) ‘활성상권 소규모 소매점 저이용 공간’ 활용방향

도시재생의 관점에서 주거지 재생과 연계하고, 주민편의시설로 활용 가능

- 동대문구, 양천구, 서초구 등 서울 전역에 분포하는 소매점이 저이용 되고 있는 지역으로 산업적 활용도는 낮지만, 활성상권이어서 공공임대상가 공급은 가능함.
- 소규모로 매입이 용이하다는 점을 활용하여 매입을 통한 주민편의시설 공급도 가능할 것으로 보임.

소매점이라는 저이용 공간의 특성 상, 주거전환 사업으로는 보통수준

- 활성화된 상권이지만 역세권 및 비주거 공간이 혼재되어 있고, 저이용 공간의 용도가 소매점이어서 주거전환하기 최적 지역은 아님.
- 대로변 건물은 매입이 쉽지 않을 것으로 예상되지만, 서초구 등 주거지 내 입지한 20억 미만의 저이용 공간은 매입을 통한 주거전환 사업이 가능함.

표 4-4 (유형3) 활성화 소규모 소매점 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업	지역상공인 임대시설	△	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 지역에 저이용 소매점을 활용하여 공공임대 상가 등으로 공급
지원 공간	공공 기관·단체 이용공간	X	<ul style="list-style-type: none"> • 저이용 소매점으로 공공기관 입점이 어려울 것으로 예상함.
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	△	<ul style="list-style-type: none"> • 지역적 수요 및 주거지 활용도에 따라 결정
	문화여가 공간	X	<ul style="list-style-type: none"> • 소매점의 특성 상, 문화여가 공간으로 활용하기에 좋고, 매입이 아닐 경우 임대료가 높아 이용 어려움.
주거	공적지원 민간임대주택	△	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권은 역세권 청년주택으로 공급 • 주거지 연접지역의 경우 사회주택 공급
	공공주택	△	<ul style="list-style-type: none"> • 토지가격이 20억 이하로 공공 매입이 용이함. • 활성화 상권이어서 매물이 적을 수 있다는 단점
공공활용 가능성 총평		△	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 전역에 고르고 분포하고 있는 저이용 소매점으로 전포만으로 활용하는데 한계(소매점 특성) • 공시지가가 낮은 점은 장점이나, 상권활성화 지역이어서 매입이 용이하지 않을 것으로 예상

주 : O : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

4) (유형4) ‘활성상권 중규모 음식점 저이용 공간’ 활용방향

소상공인 젠트리피케이션 방지를 위한 공공 공간으로 활용

- 홍대, 압구정, 가로수길, 이태원 등의 저이용 음식점 공간으로 임대료 상승에 따른 젠트리피케이션 문제가 발생하는 지역임.
- 주민편의시설보다는 젠트리피케이션 방지를 위한 공공임대공간, 공유주방 등으로 활용할 수 있고, 소상공인을 위한 지원센터 등도 입지 가능함.

주거전환 사업대상 공간으로 활용도가 낮으나 입주 수요는 높을 것으로 예상

- 청년층이 즐겨 찾는 지역이 많아 청년주택에 대한 선호도가 높을 것으로 예상되나, 저이용 공간이 음식점이고 가격(임대료)도 비싸, 공공주택으로 활용 한계
- 공공이 직접 주거전환사업을 추진하기보다는 사회적 경제주체 등과 협력하여 건물 일부를 사회주택 또는 쉐어하우스 등으로 공급할 수 있음.

표 4-5 (유형4) 활성상권 중규모 음식점 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	△	<ul style="list-style-type: none"> • 홍대, 가로수길, 이태원 등의 젠트리피케이션 방지를 위한 공공상가(공유주방) 등으로 활용
	공공 기관·단체 이용공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 젠트리피케이션 방지를 위한 공공지원 기관 입주 • 요리사를 위한 교육공간, 소통공간 등 활용
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	X	<ul style="list-style-type: none"> • 저이용 공간이 음식점이어서 주민편의시설로 활용 한계(임대료 등 고려)
	문화·여가 공간	△	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층이 많이 찾는 공간으로 공유카페, 공공서점(독립출판사 공유서점) 등의 공급 가능
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층 수요를 고려할 때, 사회주택 및 민간임대 주택으로 활용이 가능한 공간 • 음식점의 특성 상, 정주환경에 대한 고려가 필요함
	공공주택	X	<ul style="list-style-type: none"> • 중규모, 활성상권으로 지가 및 임대료를 고려할 때 공공주택으로 활용하기 어려울 것으로 예상
공공활용 가능성 총평		△	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인 젠트리피케이션 방지를 위한 공간으로 활용 • 매입을 통한 공공주택 공급은 어렵겠지만, 사회주택 및 민간임대주택으로 활용 가능성은 높음.

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

5) (유형5) ‘축소상권 소규모 기타 저이용 공간’ 활용방향

도시공간체계 상 지역중심지로 거점 활성화 사업에 저이용 공간활용

- 서울균형발전과 지역거점 활성화를 위해 저이용 공간의 적극적 활용이 필요
 - 저이용 공간이 밀집한 지역이 연신내, 불광, 신촌, 마포, 공덕, 신촌, 봉천, 사당, 성수, 미아, 망우 등, 2030 서울플랜 중심지 체계 중 광역중심, 지역중심에 분포한 특징이 있으며, 비주거 시설의 규모가 작고 토지가격이 저렴한 지역으로 기타 및 사무업무용도로 활용 중임.
- 양재 R&CD 지역의 경우 창업지원센터, 직업교육센터, 메이커 스페이스 등 혁신공간으로 활용이 가능.
 - 서울균형발전을 위해 일부 거점지역에 지역산업 관련 ‘스마트 앵커시설’ 공급도 고려할 수 있음.

복합리모델링을 통해 여가·문화 시설로 활용

- 주민편의시설의 경우 지역적 수요과 시설의 분포 등을 고려하여 설치 가능
- 저이용 공간을 매입하여 복합용도로 리모델링하고, 일부 공간을 문화시설로 활용하는 방향으로 사업추진.
 - 여가문화시설의 경우 공간의 규모와 사업비, 운영비 등을 고려할 때 기존 공공정책사업과 연계하여 공급하는 것이 바람직함.

공간 및 지역적 특성을 고려할 때, 주거전환사업 대상 유형으로 최적

- 축소상권의 소규모 저렴한 건물이 다수인 저이용 지역으로, 매입을 통한 주거 전환 정책사업 추진 대상지역으로 적합
 - 1차 역세권에 포함되지 않는 지역이 많아 대중교통 이용은 다소 불편한 점은 있지만 공공매입 가능성, 일부 지역의 경이 주거환경 등을 고려할 때, 주거전

환 사업 대상공간으로 최적이라 할 수 있음.

- 도시공간계획 상 지역중심지역이므로, 공공매입 시, 건물 전체를 매입하여 지역거점 시설과 주거가 혼합된 복합용도 리모델링이 적합
 - 축소상권의 특성을 보이고 있으므로 정주인구 확보와 지역활성화를 위해 저렴한 (임대)주택 공급과 지역활성화 공간(문화시설 등)의 병행이 필요한 지역임.
 - 다른 유형에 비해 소규모 건물로 상대적으로 저렴하고, 기타용도의 저이용 공간이 많아 공공매입에 용이할 것으로 예상함.
- 사회주택, 창업지원주택 등 지역적 특성에 맞는 공공주택 공급 추진
 - 양재 R&CD 특구의 경우, SH공사의 창업지원 주택인 에이블랩(ablab, 창업자를 위해 주거와 업무를 할 수 있는 공공주택) 공간으로 활용

표 4-6 (유형5) 축소상권 소규모 기타 비주거 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	△	<ul style="list-style-type: none"> • 지역중심지의 특성을 고려하여 공공상가, 공공오피스 등의 공급은 가능함.
	공공 기관·단체 이용공간	○	<ul style="list-style-type: none"> • 금천구, 성북구, 서초(양재) 등의 일부 산업체 밀집지역의 저이용 공간을 활용하여 산업지원시설 입지
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	△	<ul style="list-style-type: none"> • 지역적 수요 및 주거지 활용도에 따라 결정
	문화·여가 공간	○	<ul style="list-style-type: none"> • 지역중심지역의 특성을 고려하여, 중대규모의 여가문화 시설(도서관 등)로 활용
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 역세권 지역의 경우 역세권 청년주택 공급 • 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급
	공공주택	○	<ul style="list-style-type: none"> • 건물 매입을 통한 복합리모델링 사업 추진 • 창업지원주택(에이블랩) 등 맞춤형 공공주택 공급
공공활용 가능성 총평		○	<ul style="list-style-type: none"> • 지역중심지역으로 정주인구 확보 및 지역활성화가 필요한 공간 • 사회주택, 공공주택 공급이 양호하나, 지역에 따라 주거환경에 편차가 크므로 이를 고려하여 사업 추진 • 청년주택 외 지역적으로 신혼부부 등 30,40 무주택 가구를 위한 공공주택 공급 추진

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

(유형 6·7) '활성상권 중규모 사무업무·기타 비주거 저이용 공간' 활용방향

마포와 강남구에 집중 분포하여 저이용 공간 활용도가 한정

- 저이용 공간이 사무업무·기타 비주거 공간이므로, 도시재생 및 산업활성화를 위해 공간으로 활용한다면 공공 공유오피스 등으로 활용 가능

노후도가 낮은 오피스 공간으로 사회주택 등 공급에 적합

- 노후도가 낮은 건물의 저이용 비주거 공간으로 리모델링을 통한 주거전환 사업에 적합하나, 상권 활성화 정도와 건물 규모를 고려할 때 공공매입하기 어려울 수 있으므로 사회적 경제주체에 의한 사회주택 공급 추진
 - 입지적 특성 상 건물가격이 정체상권과 축소상권에 비해 높은 지역이므로 공공이 매입을 통한 공공주택 공급이 어려울 수 있음.
 - 역세권청년주택(리모델링 중심)으로 공급이 용이한 지역이며 마포구, 강남구의 입지적 특성을 활용하여 부분임대를 통한 사회주택 공급을 추진할 수 있음

표 4-7 (유형6·7) 활성상권 중규모 사무업무·기타 비주거 저이용 공간 활용방향

구분	용도	공공 활용성	활용방안
지역 산업 지원 공간	지역상공인 임대시설	△	<ul style="list-style-type: none"> 활성상권으로 공공지원 임대산업 시설로 공급할 필요성이 높지 않음.
	공공 기관·단체 이용공간	X	<ul style="list-style-type: none"> 마포, 강남의 경우 기존 산업지원시설이 다수 분포
시민 편의	주민편의 시설 (주민자치)	X	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 수요를 고려하여 활용
	문화·여가 공간	△	<ul style="list-style-type: none"> 강남, 마포 지역의 경우 젊은이들이 많이 찾는 공간으로 소통카페, 소규모 공연장 등으로 활용 가능
주거	공적지원 민간임대주택	○	<ul style="list-style-type: none"> 역세권 청년주택, 사회주택 등으로 활용하기 좋은 공간(저이용 오피스)
	공공주택	△	<ul style="list-style-type: none"> 중규모, 활성상권으로 지가 및 임대료를 고려할 때 공공주택으로 활용하기 어려울 것으로 예상
공공활용 가능성 총평		△	<ul style="list-style-type: none"> 마포구, 강남구 일부 지역에 집중되어 있는 저이용 비주거 공간으로 매입 및 임대가 어려울 수 있음. 지역적 특성을 고려할 때, 역세권의 청년층 선호지역으로 민간 협력을 통한 임대주택 공급이 적합

주 : ○ : 활용가능성 높음 △ : 활용 가능성 보통 X : 활용 가능성 낮음

5장

결 론

제5장 결론

- 저이용 되고 있는 비주거 공간, 즉 상업용부동산을 주거로 전환하는 사업은 도심공동화 방지와 직주근접, 기존 건축물을 활용한 즉각적인 주택공급 측면에서 매력적인 정책이나, 기존의 매입임대주택처럼 공공주택 공급에 중점을 두고 추진할 경우, 신중한 접근이 필요함.
- 도시공간계획을 고려한 도시맥락의 관점에서 비주거 공간의 주거전환 사업을 추진해야 하며, 도심에서 추진하는 사업인 만큼 도시재생 등 도시문제 해결을 위한 사업과 연계하여 추진해야 함.
- 이를 위해서는 권역별 오피스·상가의 현황파악이 아니라, 서울시 상업용부동산의 이용정도를 명확하게 파악해야 함.
- 본보고서는 서울시 비주거 공간(상업용부동산)에 대한 전수를 조사하여, 전기 에너지 사용 정도를 기준으로 저이용 정도를 파악했음.
- 국토부가 빈집현황을 파악할 때 전기에너지 사용량을 기반으로 추정하고 있음. 즉, 매월 소비량이 최근 12개월 이상 10kw 이하인 상태로 지속되는 경우 등에 해당하면 빈집으로 추정함.
- 서울시 비주거 공간의 전기소비량을 조사하여 저이용 비주거 공간을 추출하고, 추출된 자료를 유형화하기 위해 도시맥락의 관점에서 경제적, 물리적, 입지적 변수를 선정하여 7개의 군집으로 구분하였음.
- 추출한 7개의 군집을 상권의 활성도, 규모, 용도, 입지적 관점에서 6개의 유형으로 구분하여, 서울공간 밀집도를 지도를 통해 살펴봄.
- 분석결과 대규모 사무업무밀집지역, 도시공간계획(2030서울도시기본계획)의 지역중심 분포와 일치 하는 것으로 나타남.
- 저이용 공간 6개 유형에 대해, 입지적 특성 및 저이용 공간용도, 토지가격, 지역사업 등을 고려하여 공공이 활용할 수 있는 정책방향을 제시함.

- 저이용 비주거 공간의 공공활용 방향은 복합용도 활용을 전제로, 지역산업지원공간, 시민편의 공간, 주거공간으로 구분하여 6개의 용도로 지역적 수요에 따라 공간활용 방향을 제시하였음.
- 저이용 비주거 공간을 공공이 활용할 경우, 복합용도로 리모델링하여 주거와 상업, 산업공간으로 활용하는 것을 기본방향으로 제시함.
- 직주근접과 도심공동화 방지 차원에서 유형1 지역에 민관협력 주택(사회주택) 공급을 제안했고, 건물 전체를 매입하여 공공주택으로 공급하기 적합한 저이용 공간 밀집지역으로 유형2와 유형5를 추천하였음.
- 또한 도시재생과 지역산업활성화를 위한 공간으로 활용하기 적합한 유형으로는 유형2와 유형5(복합용도 활용) 외, 유형1을 추천하였음.
- 본 연구는 기존 상업용부동산 분석과 달리 빅데이터(기초데이터)를 활용해 서울시내 상업용부동산의 이용정도를 전수조사 하였으며, 이용정도를 분석하여 유형화 하고 유형별 정책사업의 방향을 제시하였다는데 의의가 있음.
- 그러나 기초데이터 확보 및 분석에 많은 시간을 소요했고, 연구의 내용을 고려할 때 연구기간이 짧아, 지역적 특성에 대한 현장조사와 분석, 정책사업 추진 방향에 대한 세부 전략 수립에 아쉬움이 있음.
- 그럼에도 불구하고 본 연구의 상업용부동산 이용현황에 대한 분석방법은 향후 주택 및 도시재생 정책수립에 유용한 수단이 될 것으로 기대함.

참고문헌

- 김현태, 2020, “최근 미국 상업용 부동산 시장 현황 및 시사점” 주간금융브리프 29권 9호,
한국금융연구원
- 박선영, 2019, 「비주거용 공간의 주거용 공간으로의 전환 효과 분석」, 연세대학교 대학원
석사논문
- 박천규·이수욱·김지혜·노민·강성우·최진·황관석, 2019, ‘미래 부동산시장 트렌드와 정책과제’
「국토정책 Brief」 No.712(2019.5.7.), 국토연구원
- 이상대, 2004, 도심공동화 문제와 도심주거기능의 확충전략. 국토(36-45), 국토연구원
- 백혜선·이수민·김달범, 2016, 「국외 도심형 공공주택 사례분석 연구」, LH 토지주택연구원
- 이수욱·박천규·황관석·노민지, 2020, ‘코로나19가 가져온 부동산 시장 충격과 대응방
안’ 「국토이슈 리포트」 제14호(2020.4.4.), 국토연구원
- 이형찬, 2017. ‘제4차 산업혁명이 부동산산업에 미치는 영향과 대응 방향’. 「부동산포커스
104호」, 35-36
- 이용호·김재진, 2019, ‘4차 산업혁명을 고려한 중장기 사업구조 전망’ 「KIET 산업경제」,
산업연구원
- 정미애·김형주, 2017, “도시형 혁신공간의 부상과 동향” 동향과 이슈 제40호, 한국과학
기술정책연구원
- 정민, 2016, ’2016 다보스 포럼의 주요내용과 시사점‘ 「현안과 과제」 16-2호, 현대경제
연구원
- 조경엽, 2020, ‘큰 정부의 경제·사회적 영향’ 「포스트 코로나 경제·사회의 변화 전망
세미나 자료집」, 한국경제연구원
- 주원·정민, 2016, ‘4차 산업혁명의 등장과 시사점’ 「경제주평」 통권 705호, 현대경제연구원
- 주재욱·조달호·윤종진, 2018, 「서울시 소셜벤처 실태와 정책방향」, 서울연구원
- 한정림, 2020.7.20. JLL(NYSE: JLL) 보도자료 : 코로나가 무색한 서울의 상업용 부동산
시장 <https://www.jll.co.kr/ko/newsroom/korea-defies-covid-19>)
- 허윤경·김성환·이태희, 2020, 「코로나19의 부동산 경기 파급효과 및 대응 방안」, 건설산
업연구원(코로나19 부동산경기 대응 TF)

건축데이터민간개방시스템(<https://open.eais.go.kr>)

내손안의 서울(<http://mediahub.seoul.go.kr/archives/955872>)

도시재생종합 정보체계, <https://www.city.go.kr/index.do>)

서울NPO지원센터, http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=3542_)

CBRE RESEARCH, 2020, “코로나19바이러스(COVID-19) 확산이 아시아태평양지역부동
산시장에 미치는 장·단기적 영향전망”

이지스자산운용, 2020.06. 국내 상업용부동산 시장동향

국제금융센터(<http://www.kcif.or.kr/>), 국제금융 분석과 전망(2020.7.6.)

한국은행, 「지역경제보고서(2020.6.)

한국은행 보도참고자료, 코로나19 이후 경제구조 변화와 우리경제에의 영향, 한국은행
(2020.6.29.)

통계청, 장래인구특별추계(시도편) : 2017~2047, 통계청, 2019.6.27.

부록

부록1. 자치구·유형별 저이용 비주거 면적 현황

부록2. 저이용 숙박시설

부록1. 자치구·유형별 저이용 비주거 면적 현황

부록 표 1 자치구·유형별 저이용 비주거 면적 현황

(단위 : m²)

자치구	유형1	유형2	유형3	유형4	유형5	유형6	유형7
강남구	20,369	202	40,970	43,961	20,726	119,853	90,122
강동구	3,098	2,453	14,835	11,395	10,198	14,235	19,964
강북구		4,886	6,666	6,639	7,898	6,880	16,403
강서구	693		16,693	41,285	10,386	16,464	17,926
관악구		5,020	11,074	19,384	22,648	11,199	17,355
광진구	4,273	2,231	10,346	7,502	11,367	7,146	11,096
구로구	8,427	10,798	6,659	17,508	8,240	2,650	7,953
금천구	7,391	8,965	6,742	9,852	17,049	565	1,424
노원구		516	3,690	2,935	3,417	6,177	9,645
도봉구	4,978		4,889	5,510	2,159	5,585	16,181
동대문구	11,912	26,664	19,588	21,251	17,967	5,915	4,912
동작구		32,177	6,247	3,442	8,789	3,979	2,238
마포구	9,042	7,450	15,453	23,195	10,358	33,598	21,025
서대문구	26,426	18,431	11,377	11,631	15,300	895	3,782
서초구	16,916	49,701	23,463	18,521	26,879	17,199	9,766
성동구	7,502	14,830	13,660	7,196	24,760	3,168	2,624
성북구	1,882	22,116	9,613	8,923	15,757	1,086	1,248
송파구	1,021	6,564	16,932	12,011	15,289	27,273	23,297
양천구		397	9,967	4,664	7,966	11,077	11,741
영등포구	54,879	19,748	8,457	16,414	15,703	9,256	10,241
용산구	9,644	17,802	7,583	10,527	900	8,357	4,621
은평구	332	11,217	3,578	5,863	8,279	3,022	12,065
종로구	51,545	32,587	13,810	18,619	15,147		
중구	47,523	39,126	12,414	4,304	8,004		
중랑구	3,601		12,124	10,815	18,005	8,725	13,862

부록2. 저이용 숙박시설

- 이 연구에서는 비주거 시설 중 근린생활시설, 업무시설만을 대상으로 하였으나, 숙박시설도 활용가능 한 비주거 시설 중 하나이므로 동일한 분석방법을 이용하여 서울시 저이용 숙박시설을 추정
 - (숙박시설 추출)건축물 대장상 서울시 내 2,448개 숙박시설이 존재함
 - (저이용 숙박시설 추출)전기에너지소비량이 2년 연속 감소한 저이용 숙박시설은 108개이고, 중구 및 종로구 일대에 다수 분포함



- 저이용 되고 있는 108개 숙박시설의 총 연면적은 162,875m²임. 시설 수는 여관이 67개로 가장 많으며, 시설의 평균 연면적은 관광호텔이 8,410m²로 가장 넓음

부록 표 2 숙박시설 종류별 현황

숙박시설 종류	개수	평균연면적(m ²)	총 연면적(m ²)
관광호텔	6	8,410	50,462
기타관광숙박시설	3	3,893	11,679
기타일반숙박시설	13	1,185	15,399
생활숙박시설	2	877	1,754
소형호텔	1	707	707
여관	67	786	52,689
여인숙	4	137	546
일반숙박시설	2	1,031	2,061
호스텔	5	926	4,630
호텔	5	4,590	22,948
합계	108	22,541	162,875

SH연구 2020-6

서울시 저이용 비주거 공간의 유형분석 및 활용방향

인쇄 | 2021년 2월 28일

발행 | 2020년 12월 31일

발행인 | SH도시연구원장 천현숙

발행처 | 서울주택도시공사 SH도시연구원

주소 | 서울특별시 강남구 개포로 621

전화 | 1600-3456

팩스 | 02-3410-8529

<http://shuri.i-sh.co.kr/>

© 2020, SH도시연구원
