

## 국도변 지역활성화를 위한 유휴부지 활용방안연구

- 국도44호선 양평군 청운면 유휴부지를 중심으로 -

A Study on Utilization Strategies for Region Activation around National Roads

- A Focus on an Idle Space in Cheongwoon-myeon, Yangpyeong County, National Route 44 -

○이 세 희\*      정 윤 천\*\*  
Lee, Se-Hui      Jung, Yoonchun

### Abstract

This study investigates the decline in usage of national roads due to increased traffic and new highways, suggesting a strategy for revitalizing adjacent areas through idle site development. Focusing on National Route 44, it outlines a utilization plan integrating local agriculture and tourism to boost the economy and community engagement. Highlighting the unique accessibility and coexistence potential of national roads, the research underscores the need for revitalization plans tailored to local specifics. Initial findings call for further research to fully leverage idle sites along national roads, proposing a development shift towards local benefits and public interest. This foundational work offers a new perspective on reinvigorating national road areas, setting the stage for future development strategies.

키워드 : 유휴부지, 국도, 지역활성화, 활용방안

Keywords : Idle Site, National Roads, Region Activation, Utilization Strategies

### 1. 서론

#### 1.1 연구의 배경 및 목적

교통량의 증가와 개발 계획으로 새로운 고속도로가 증가하였다. 과거 국도는 지역 간의 이동을 연결해주는 유일한 통로로, 네비게이션 등의 디지털 문화가 발전하기 이전에 지도와 도로를 따라 이용량이 많아 자연스럽게 국도에 인접한 지역 경제 활성화를 이루고 있었다. 하지만, 교통량의 증가와 개발 계획으로 세워진 새로운 고속도로로 인하여 국도의 이용률은 저하되었고, 이에 국도의 쇠퇴 현상을 야기하였다. 특히, 수도권을 기준으로 경기도 양평군에서 시작해 홍천군을 거쳐 인제군과 양양군으로 이어지는 국도44호선의 시작점인 양평~홍천 노선은 수도권과 인접해 있어 통행량이 많았다. 그러나 지난 2017년 7월 서울양양고속도로가 개통하며 통행량이 40~50% 이상 급감하면서 그 주변의 상권은 하루가 다르게 쇠퇴하기 시작하였으며, 과거 많은 이용객이 방문하였던 국도변 휴게소들은 잇따른 폐업으로 유휴부지로 전락하여 별다른 관리 없이 방치되어 범죄 우려 및 경관 침해 등이 우려되는 실정이다. 국도는 우수한 자연 경관을 감상할 수 있으며, 주변 지역과의 연계 등의 다양한 활용 가치를 지니고 있어 새로운 개

념의 활용 방안이 요구된다.

이에 본 연구를 통해 지역주민 편의 및 지역활성화, 공익성 등을 고려한 다양한 개발 및 활용 방안을 위한 기초 자료가 되는 것을 목적으로 한다.

#### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 국도변 유휴부지를 활용하여 쇠퇴한 국도변 지역 침체를 해결할 수 있는 활용 방안을 계획하는 것이다. 이를 위해 유휴부지의 개념과 발생원인 및 현황을 파악하고, 국내 국도변 유휴부지의 활용 사례 중 지역과 연계된 사례를 선정하여 분석을 통해 프로그램의 유형에 따른 활용 분류, 공간구성기법, 지역과의 연계, 접근성, 시사점을 도출한다. 또한 도출된 결과를 바탕으로 국도44호선 유휴부지 중 한 곳을 선정하여 대상지 분석을 통해 국도변 지역활성화를 위한 활용 방안을 제안하고자 한다.

### 2. 이론적 고찰

#### 2.1 유휴부지의 개념 및 발생원인

이범현(2016)은 도로 유휴부지를 단일기능의 용도에서 복합적 활용가능성이 높은 공간으로 정의하였고, 김호정(2017)은 국도 유휴부지를 도로개설이나 정비사업과정에서 도로 본래 기능이나 부속기능 용지에 편입되지 못하고 남은 공간이나 활용가치가 저하되어 방치되고 있는 공간으로 정의하였으며, 5가지로 분류한 국도 유휴부지의 발생원인은 <표 1>과 같다, 본 연구에서는 국도의 유휴부지를 다

\* 홍익대학교 일반대학원 석사과정

\*\* 홍익대학교 건축도시대학 건축학부(건축학전공) 부교수

(Corresponding author : Department of Architecture, Hongik University, yoonchunjung@hongik.ac.kr)

양한 기능의 복합적인 활용 측면을 강조하여 활용가능성이 높을 것으로 예상되는 유휴부지를 우선적으로 고려하여 유휴부지의 개념을 설정하여 연구하고자 한다.

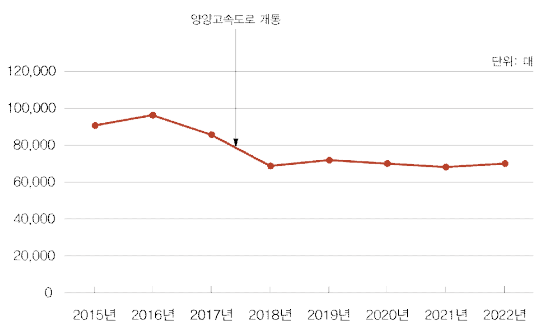
표 1. 유휴부지 발생원인에 따른 분류

구분	발생원인
유휴부지	도로 개설이나 정비과정에서 기존의 도로가 기능을 상실함에 따라 발생하는 도로로서 기존의 국도에서 기능이 폐지된 도로 <sup>1)</sup>
잔여지	도로 개설이나 정비사업과정에서 편입되는 동일한 토지 소유자의 토지 중 필지의 일부가 남게 되어 소유자의 매수청구에 의하여 발주기관에서 매입한 토지
방치부지	도로개설 및 정비과정에서 필요성이 대두되어 도로부지로 매수하였으나 그 후 여건 변화 등으로 어떠한 시설도 설치하지 않고 있는 부지, 또한 우수한 주변경관과 해안도로 등 운전자 편의를 도모하기 위해 휴게소, 전망대 등을 설치하고자 도로 개설 당시 일정부지를 매입하였으나 여건 변경 등으로 방치되고 있는 부지
가치 하락지	하천, 철도, 구거 등 도로 이외의 선형 공공시설과 도로 사이에 위치하여 토지의 활용도가 없어지거나 현저히 떨어지는 사유지
도로사면	도로개설이나 정비과정에서 부득이하게 산을 절개함에 따라 발생하는 사면과 자동차의 교통량을 증시하여 지표면보다 높게 성토하여 개설함에 따라 발생하는 법면 중 자연경관과 부조화로 인해 운전자에게 불쾌감을 주는 도로사면

또한, 국도44호선 유휴부지의 발생원인을 서울양양고속도로 개통에 따른 지역 단위에서 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 폐업의 분포를 분석하여 해석하고자 하였다.

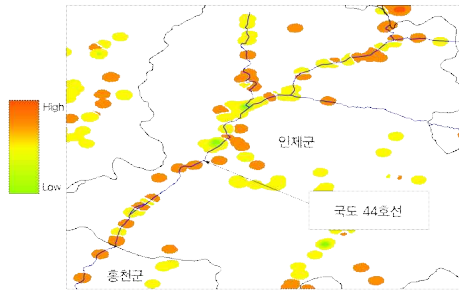
교통량의 발달에 따라 지난 2017년 7월 서울 양양고속도로 동홍천~양양 구간(72.6km) 신설 개통되며 국도변의 농산물특판장, 로컬음식판매점, 휴게소, 일반음식점 등 주변 상권이 무너지기 시작하였다. 아래 <그림 1>과 <그림 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 서울양양고속도로가 개통한 시기 이후 국도44호선의 통행량은 급격히 감소하였으며, 이에 따라 폐업한 상점의 수도 함께 증가하여 유휴부지도 늘어났다고 분석된다.

그림 1. 국도44호선 연통행량, 작성



1) 도로공사는 ①사회·경제적 여건변화, ②인접지역 주요 개발계획 시행에 따른 교통수요 변화, ③연계노선의 시설 및 확장으로 인한 도로 기능변화, ④인접 구간과의 연속적인 간선기능 강화필요 등으로 시행됨

그림 2. 국도44호선 개업-폐업 밀도차, 재구성



## 2.2 국도 유휴부지 현황

본 연구에서는 지역별 국도변 유휴부지 현황과 유휴부지 활용 현황을 조사하여 어떤 유형으로 활용되고 있는지 파악하여 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 도로구역 내 미활용 여유부지 또는 건설(개량) 중인 구간의 국도구간(폐도 예정도로 포함)으로 국한하고, 2015년~2020년까지 발생예정인 유휴부지 현황을 조사하였다.<sup>2)</sup>

조사 결과 <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 지역별 국도변 유휴부지 현황은 총 745개소로 파악되었으며, 기존 발생한 유휴부지 256개소의 활용 현황을 살펴보았을 때, 256개소 중 125개소(80%)가 도로시설로 활용이 가장 많은 것으로 조사되었다. 이와 같은 수치는 대부분의 유휴부지가 단일한 용도 중심의 시설로 활용된다는 것을 알 수 있다(표 3).

표 2. 지역별 유휴부지 현황

구분	서울청	원주청	대전청	익산청	부산청	전체
기존	20	22	75	112	27	256
예정	42	99	119	177	52	489
계	62	121	194	289	79	745

표 3. 기존 발생 유휴부지 활용 현황

활용 방안		부지 수
도로시설(80%)	간이주차장	24
	공사용부지	3
	과적검문소	1
	도로활용	74
	버스정차대	1
	비상주차대	1
	적사장 및 자재창고	16
휴게시설	5	
계	125	
농업시설(3%)	농토	5
	계	5
관광연계시설(17%)	녹지	9
	소도로공원	5
	쉼터	5
	화단	7
계	26	

## 2.3 소결

이와 같이 도로 유휴부지의 개념과 국도변 유휴부지의 발생원인, 현황을 조사하고 분석하였다. 국도44호선의 통행량 감소에 따른 유휴부지의 발생이 증가한 것으로 보이

2) 국도상 유휴부지 및 연결구역 지역거점 활용방안 연구, 2017, 김호정

고, 기존 국도변 유휴부지 활용이 대부분 도로시설로 활용되고 있는 것을 미루어 보아 국도변 유휴부지의 활용 계획이 미흡하고, 주변 지역과의 연계성이 부족함을 보여준다. 이는 국도변 유휴부지가 가진 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 유휴부지는 지역 연계와 활성화의 측면에서 바라볼 때, 경제적·환경적·사회적으로 다양한 긍정적인 영향을 기대할 수 있다.

따라서 본 연구는 다양한 활용 유형과 지역 주변 지역과 연계된 사례 분석을 통해 국도변 지역활성화를 위한 활용 가능성에 대하여 검토하고자 한다.

### 3. 사례 분석


#### 3.1 사례선정의 배경 및 범위


본 연구는 국도변 유휴부지 현황과 다양한 활용 계획 및 주변 지역과의 연계의 필요성에 대하여 살펴보았다. 이에 최근 3년 내 시행된 활용 유형 중 기존 국도변 유휴부지가 활용되고 있는 도로시설과 같이 단일기능이 아닌, 유휴부지의 활용 가치를 고려하여 복합적 용도로 활용 및 지역과 연계된 국내 사례를 선정하였고 도입되는 프로그램, 공간구성기법, 지역과의 연계, 접근성, 시사점을 도출하였다.

#### 3.2 사례분석 종합

<표 4>와 같이 프로그램, 공간구성기법, 지역과의 연계, 접근성, 시사점 등을 분석해 종합하였다. 최근 3년 내 국내에서 국도 주변 유휴부지의 활용은 크게 관광시설, 휴게소복합시설의 2가지 유형으로 분류된다. 유형별 사례를 살펴보았을 때, 기존 유휴부지의 활용과는 달리 도로의 기능에만 초점을 두지 않고 토지의 복합적인 이용과 지역과의 연계를 염두하여 활용 계획이 이루어지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 관광시설의 여수 해양 웰니스 센터와 휴게소복합시설의 영동군 스마트복합쉼터는 수변·산지·지역문화·지역특성과 같은 지역자원을 적극적으로 활용하여 계획되어 국도의 특성을 살렸을 뿐만 아니라 국도변 유휴부지의 지역활성화에 더 기여할 것으로 분석된다.

표 4. 유휴부지 활용 유형 사례분석

		여수 해양 웰니스 센터	
위치	여수시 백야대교 국도 77호선 유휴부지		
연도	2024년		
규모	19,000㎡		
프로그램	테마스파·해수피트니스, 관리동, 오션뷰광장, 마켓광장, 언덕쉼터, 섬특산물 판매장, 관광안내소		
공간구성기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지 형상을 따라 반원형 배치 및 각 위치 특성에 맞는 기능 배치를 통해 동선 분리</li> <li>- 도로에 인접해 있는 곳은 주차장을 배치하여 접근성 및 이용성 향상</li> </ul>		

	- 마켓광장 및 오션뷰 광장은 바다와 백야도 경관을 감상할 수 있도록 계획	
접근성	대상지 주변 1km 반경에 위치한 세 곳의 주요 주거지 및 마을까지의 이동시간은 도보로 약 10분에서 20분, 대중교통 이용 시 약 10분 소요되어 주변 지역과의 접근성이 뛰어남	
지역과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 섬 특산물 상품의 판매 장소 마련을 통한 주민들 간 교류 활성화, 섬 주민소득 증가, 지역경제활성화 기대</li> <li>- 해양자원과 관광자원을 연계한 지역가치 창출</li> </ul>	
시사점	스파·웰니스 관광 거점화 사업으로, 남부권 광역관광 개발에 따른 관광 루트 활성화 등에 기여할 전망	
영동군 스마트복합쉼터		
위치	충청북도 영동군 용산면 국도 19호선 유휴부지	
연도	2022년	
규모	7,163㎡	
프로그램	난계국악청음실, 무인편의점, 놀이터, 지역홍보관, 농특산물 및 가공식품매장, 주차장, 스마트화장실, 전기차충전소	
공간구성기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지 내 형상을 따라 공간을 일렬 배치하여 각 공간의 특성을 최대한 활용</li> <li>- 접근성과 이용성을 높이기 위해 도로 인접 부분에 주차공간을 배치</li> <li>- 부지 뒤편의 수변 감상할 수 있는 전망 테크 전면 배치 및 휴게공간 조성</li> </ul>	
접근성	대상지 주변 1km 반경에 위치한 주요 주거지 및 마을까지의 이동시간은 도보로 약 15분, 대중교통 이용 시 약 8분 소요되어 주변 지역과의 접근성이 뛰어남	
지역과의 연계	지역문화와 지역특화시설을 통한 연계 강화	
시사점	국도변 유휴부지를 활용한 줄임쉼터 및 첨단시설을 접목한 복합쉼터 조성	

### 4. 대상 유휴부지 분석

#### 4.1 대상 유휴부지 선정 기준

본 연구는 국내 국도변 유휴부지의 활용 사례를 분석하여 프로그램 도입, 공간구성기법, 지역과의 연계, 접근성, 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로, 서울양양고속도로 개통으로 인해 쇠퇴한 국도44호선 유휴부지 중 한 곳을 선정하여 대상지를 분석하고자 한다. 연구를 위한 대상 유휴부지 선정은 국도44호선을 통과하는 지역 중 지역 사회와의 연계성을 고려하여 행정구역상 읍·면소재지 지역으로 한정하였고, 접근성을 고려하여 '경기 양평군 청운면 설악로 418'을 대상 유휴부지로 선정하였다.

#### 4.2 대상 유휴부지 개요 및 특징

본 연구의 대상 유휴부지는 '경기 양평군 청운면 설악로 418'에 위치한 폐휴게소 부지로, 과거 통행 운전자들에게 휴식과 편의시설을 제공하는 공간으로 사용되었으나, 서울양양고속도로가 개통하며 국도44호선의 급격한 통행량 감소로 폐업하여 현재는 사용되지 않는 유휴부지로 남

아있다.

이 부지를 통과하는 국도44호선은 양평군을 동서로 횡단하는 주요 간선도로로서 운전자 및 보행자가 이동하면서 자연경관을 연속적으로 경험할 수 있는 지리적 특징을 가지고 있다. 또한 부지가 위치한 청운면 또한 경기도와 강원도의 접경지역으로 80% 이상이 임야로 조성되어 있고, 하천이 지역 내에 유기적인 형태로 분포되어 있으며, 높은 산악지형을 따라 농경지와 농촌마을이 산발적으로 형성되어 있는 청정지역이라는 특징을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 이는 이동성 위주의 고속도로와는 달리 근접하게 자연경관을 배경으로 형성된 입체적인 조망 환경을 누릴 수 있는 것이 이 부지의 가치임을 알 수 있다.

대상 유희부지가 위치한 국도의 역할을 중점적으로 고려하고자 한다. 국도는 지역 간 이동을 위한 주요 도로로, 주변 시가지 및 마을과는 일정 거리를 두고 위치해 있음에도 불구하고, 국도와 지역 내 소규모 도로들이 연결되어 있어 각 지역과 마을 사이의 강한 연결성을 제공한다. 이러한 국도만의 도시적, 기능적 특징으로 인해 국도를 중심으로 주변 지역과 연계되어 있는 시설들에 대한 활용 제안이 가능할 것이다.

#### 4.2 대상 유희부지 잠재력 및 활용 제안

청운면이 위치한 양평군은 지방소멸 주의단계에 진입하였으며 높은 고령화율 및 고령화율 증가 속도가 가속화되고 있다. 또한, 양평군의 농업은 71.2%가 0.5ha(5,000m<sup>2</sup>) 미만의 영세농이기 때문에 이러한 사황은 농가 간 양극화를 심화시키고 있어, 지속가능한 농촌사회로의 모색이 필요하다. 양평군의 농업 친환경인증 면적율은 전국 최대의 18%로, 친환경 농업환경을 활용한 다방면의 발전 가능성이 충분한 것으로 보여진다.<sup>2)</sup> 이는 더 나아가 농촌과 고령화와 같은 사회 문제와 현대사회의 농업·농촌을 향한 공익적 가치와 접목하여 새로운 삶의 질 및 가치를 창출하려는 시도가 적합하다고 분석된다. 이를 바탕으로 양평의 지역농업을 활용한 농업체험센터시설과 산림경관이 어우러진 숙박시설을 복합화한 시설을 제안하여 지역사회와 지속가능한 지역활성화를 도모하고자 한다(표 5).

표 5. 대상 유희부지 분석 및 활용 제안

국도44호선 대상 유희부지	
위치	경기 양평군 청운면 설악로 418
규모	10,000㎡
프로그램	농가레스토랑, 교육장, 로컬푸드마켓, 가드닝샵, 커뮤니티공간, 안내센터, 숙박공간, 휴게공간, 산책로 등
공간구성 기법	- 부지 주변 산림 경관과 조화된 공간 배치 및 경관 감상할 수 있는 공간 배치 - 산림 중간에 위치한 경사 지형을 살린 공간 구성



1) 명지대학교 산학협력단, 양평군 경관계획 수립, 2015  
2) 양평군 통계연보, 2018

	- 국도44호선 차량 이용자 및 지역주민 동선 고려한 배치
접근성	대상지 주변 3km 반경에 위치한 세 곳의 주요 주거지 및 마을까지의 이동시간은 도보로 약 8분에서 30분, 대중교통 이용 시 약 15분 소요되며 주변 마을과 도로가 연결되어 있어 국도44호선으로의 접근이 용이함
지역과의 연계	지역농업을 활용한 공간 및 농가 레스토랑 공간 조성을 통하여 지역주민 일자리 창출 및 소득 증가
시사점	지역자원과 관광자원을 연계한 지역가치 창출

#### 5. 결론

본 연구에서는 도로 유희부지의 개념과 발생원인 및 현황을 조사하고 국내 국도변 유희부지 활용 사례 분석을 바탕으로 국도44호선 유희부지 한 곳을 선정하여 국도변 지역활성화를 위한 활용 방안을 제안하였다.

기존 국도변 유희부지는 대부분 단일한 용도로 활용되었지만 최근 활용 사례를 분석한 결과, 토지의 복합적인 이용과 지역과의 연계를 통한 지역활성화가 중요하다는 것을 알 수 있었다. 특히, 국도44호선 유희부지 중 '경기 양평군 청운면 설악로 418' 위치의 폐휴게소 부지를 대상으로 제안한 활용 방안은 지역농업 및 산림경관과 같은 관광자원의 연계를 통해 주민의 일자리 창출과 소득 증가를 도모하며, 관광인구와 지역주민의 커뮤니티를 통해 지역활성화에 기여할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이러한 활용 방안은 지역 특성, 주민 요구, 지리적·경제적·사회적 조건 등을 고려해야 하며 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 국도는 이동성 위주의 고속도로와는 달리 접근성 위주로, 도로 이용자와 보행자가 공존하는 장소로서의 잠재력이 존재한다. 향후 국도와 주변 지역, 그리고 경관을 고려한 유희부지의 활용을 통해 국도변 지역의 활성화와 유희부지의 새로운 가치창출을 기대하는 바이다.

#### 참고문헌

1. 국토교통부, 폐도 활용방안 마련 연구, 2011
2. 김호정, 국도상 유희부지 및 연결구역 지역거점 활용방안 연구, 2017
3. 유인식, 도로 유희지 활용·관리에 관한 연구, 2010
4. 이범현, 고속도로 유희부지의 실태분석 및 활용방향에 관한 기초 연구, 2016
5. 홍천군, 인구감소지역 대응 기본계획(안), 2023
6. 이동국, 국도 유희공간의 개발 계획을 위한 공간정보오픈플랫폼의 활용, 2015
7. 배선학, 강원도 폐업 음식점의 분포 분석, 2020
8. 양평군청, 2030 양평군 기본계획, 2018
9. 명지대학교 산학협력단, 양평군 경관계획 수립, 2015
10. 박종표, 한국응용통계연구원, 양평군 인구정책 기본계획 수립 용역, 2020
11. 이수행, 경기연구원, 경기도 사회농업 활성화 방안 연구, 2022
12. TMS 교통량정보제공시스템, 일반국도 교통량, 2022