

# auribrief.

No. 56

## 도시 생활밀착형 공공공간 조성방안 및 매뉴얼 개발 연구

이상민 부연구위원 엄운진 연구원

## 1. 서론

이 연구는 공공공간의 불균형적인 공급으로 공공공간이 부족한 지역에서 일상생활과 밀접한 공공공간의 조성할 수 있는 방안을 제시하고, 이를 바탕으로 담당 공무원이나 설계실무자, 주민 등 공공공간 조성과 관련된 주체들이 사업추진시 쉽게 이해하여 활용할 수 있는 매뉴얼 개발을 목적으로 출발하였다. 특히 예산, 인력 등 현실적인 제약조건을 극복하고 최소한의 디자인 품질을 확보하는 동시에, 장소적 맥락에 적합한 생활밀착형 공공공간을 조성하기 위해 참고할 수 있도록 기존에 조성된 관련 사례들에 대한 상세한 정보를 제공하고자 한다.

본 연구는 크게 네 부분으로 구성되었는데, 먼저 도시의 일상적 생활공간으로서 생활밀착형 공공공간의 개념과 가치, 그리고 유형 등 생활밀착형 공공

공간에 대해 살펴보았다. 두 번째는 국내 현 제도 속에서 생활밀착형 공공공간 유형들의 조성실태를 파악하기 위해 국내 주요도시(서울, 성남, 영주)를 대상으로 생활밀착형 공공공간 조성실태를 조사, 현실적인 문제점과 앞으로의 가능성을 검토하였다. 세 번째는 생활밀착형 공공공간 조성방안 도출을 위해 유형별로 국·내외 관련 조성사례를 선정, 각각의 사례에 대해 조성방식과 조성체계, 공간적 특성, 기타 특이사항 등을 조사, 분석하여 시사점을 도출하였다. 마지막으로 조사, 분석 결과를 바탕으로 생활밀착형 공공공간 조성방안을 제시하고, 이를 가지고 “생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼(안)”을 작성하였다.

## 2. 생활밀착형 공공공간에 대한 이해

이 연구에서는 생활밀착형 공공공간을 일상생활 속에서 가까이 위치하여 쉽게 접근할 수 있고 지역주민들 누구나 이용할 수 있는 공간이라 조작적으로 정의하였다. 이 개념은 기존의 연구에서 살펴본 생활권 공공공간과 가장 유사한 개념이라 할 수 있으나, 지역주민의 일상생활과 좀 더 밀접한 관계 속에서 공간을 형성하고 있다는 측면에서 ‘생활밀착형’이라는 표현을 사용하였다.

생활밀착형 공공공간은 일반적인 도시의 공공공간이 가지는 가치들을 모두 갖는다. 특히 이 연구는 이상민외(2008) 연구의 연속선상에서 생활밀착형 공공공간도 일반적인 공공공간과 마찬가지로 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 교육적 가치를 기본적으로

갖고 있음을 전제로 하였다. 하지만 생활밀착형 공공공간은 이 다섯 가지의 역할과 가치 이외에도 특히 상대적으로 주거환경이 열악하거나 인구가 밀집되어 공공공간이 부족한 지역의 주민들에게 일상생활에서 필요한 공간을 제공해준다는 측면에서 형평성(equity)라는 중요한 가치를 찾을 수 있다. 일반적으로 신도시나 대규모 개발사업과 같이 계획적으로 조성된 도시공간은 양적인 측면에서 어느 정도 공공공간을 확보할 수 있으나 기존 주거지의 경우 상대적으로 공공공간 확보에 어려움이 많아 지역적으로 불균형 현상이 심각하다. 또한 생활밀착형 공공공간은 일상적 가치라는 측면을 강조할 수 있다. 특히 일상생활 속 작은 공간들의 활용을 통한 일상적

가치의 환기는 지역 또는 마을에 대한 애착심을 고취시키고 지역커뮤니티를 활성화시키는데 핵심적 역할을 할 수 있다. 궁극적으로 생활밀착형 공공공간은 현재 새로운 계획패러다임으로 자리잡고 있는 마을만들기의 촉매 또는 공간적 거점으로서 중요한 의미와 가능성을 갖는다고 할 수 있다. 한편 생활밀착형 공공공간이란 가까이 위치하여 쉽게 접근할 수 있고 지역주민들 누구나 이용할 수 있

는 공간으로, 일상생활 속에서 지역의 주민과 좀 더 밀접한 관계를 형성하고 있다는 것이 가장 중요한 속성이다. 이러한 공간은 소공원이나 쌈지공원 등과 같은 도시계획시설로 제도적인 틀 속에서 조성된 공간들도 있지만 그렇지 않고 일상적인 생활공간에서 자연발생적으로 조성되어 이용되는 공간들도 많다. 따라서 이 연구에서 다루고자 하는 생활밀착형 공공공간의 범위와 유형을 다음과 같이 정리하였다.

표1 생활밀착형 공공공간 유형

구분	유형
도시기반시설 관련	생활권공원(소공원, 어린이공원, 근린공원), 공공공지, 하천주변 공간, 녹지(연결녹지, 경관녹지 등), 공공시설 주변공간, 사회기반시설 하부공간
개별 건축물 관련	공개공지, 건축물 사잇공간
기타 도시 유희공간	도시 자투리 유희공간, 도시텃밭, 골목길, 기타(공공주택 조경시설, 보도 내 공지)



### 3. 국내 생활밀착형 공공공간 실태조사

3장에서는 국내 공공공간의 조성실태 및 현황 등을 살펴보고자 공공공간 실태조사를 실시하였다. 도시 규모에 따라서 대도시, 수도권, 지역 중소도시로 구분하고, 각각 서울, 성남, 영주를 대상지로 선정하였으며, 이들 도시를 도시 차원에서 공공공간의 공급과 배치 현황을 분석하고 평균보다 부족한 지역(서울시 신림동 일대, 영주시 신흥1동 일대, 성남시 영주1동 및 휴천동 일대)을 도출하였다. 특히 소외 지역에 대해서는 GIS분석과 현장조사 등을 통해 생활밀착형 공공공간 유형별 조성실태와 향후 조성 가능성을 검토하였다. 이러한 실태조사의 결과를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 도시규모별 공공공간 공급에 대한 차이가 있었다. 다른 도시에 비하여 계획수립 및 예산확보가 양호한 서울시는 공공공간의 불균형이 심각하지 않았으나, 지방의 중소도시는 공공공간의 지역적 불균형이 심각하게 나타났다. 따라서 향후 공공공간과 조성시 도시 특성에 맞게 양적인 공급과 질적인 고려가 동시에 필요하다고 판단된다.

두 번째는 기존 공간시설의 현대화 또는 재활용하거나 공공공간 부지 및 주체가 다양해짐을 알 수 있었다. 각 지자체별로 다양한 공공공간 개선사업을 추진하고 있는데, 특히 서울시에서 추진하고 있는 어린이공원, 근린공원에 대한 현대화사업은 양적인 공급에서 질적인 향상으로 정책의 방향이 전환되고 있음을 의미한다. 또한 공공공간으로 활용가능한 대상부지로 기존의 폐철도 부지나 동네뒷산 등을 이용하기도 하고, 공원 조성 및 운영관리에 있어서 주

민, 기업의 참여를 점점 더 적극적으로 유도하고 있다.

세 번째는 생활권 단위의 공공공간의 조성이 요구되고 있다. 도시차원에서는 균등하게 공급되는 것으로 파악되지만, 지역단위에서는 소외지역이 발생하며 이러한 지역에 대해서는 도시차원의 계획적 접근에는 현실적으로 많은 한계가 있다. 실제 조성과정에도 대도시의 경우 자치구 단위에서, 중소도시는 동단위에서 지역수요에 맞는 공공공간을 조성하고 있는 상황이다. 이러한 경우에는 지역단위 혹은 생활권 단위에서 개별적인 상황과 조건, 요구에 적합한 공간 조성이 필요하며, 이를 위해서는 단순한 예산확보 차원 이상의 다양한 생활밀착형 공공공간 조성 전략이 요구될 것이다.

마지막으로는 다양한 공공공간 조성을 위해서는 공공공간에 대한 개념적 확대가 요구된다. 현재 제도적 차원에서 공공공간은 1차적으로 공원 및 녹지에 한정되어 있으며 좀 더 범위를 확장하면 도시계획시설 중 일부가 포함된다. 그리고 더 확장한다면, 개념상 애매한 부분인 공간의 경계부분까지를 포함할 수 있다. 하지만 현재 사회기반시설 하부 및 인접공간의 경우 도시계획으로는 '도로'로 결정되어 도로 하부에 발생하는 유헴공간은 대부분 주차장 및 불법시설물이 점유하고 있다. 하지만 이들 공간은 도시내 새로운 공간을 확보하기 어려운 상황에서 여건에 따라 좋은 공공공간으로 활용할 수 있는 가능성이 높은 공간이다.

## 4. 국내 · 외 생활밀착형 공공공간 조성사례 분석

4장에서는 생활밀착형 공공공간 조성방안 도출을 위해 유형별로 국내외 관련 조성사례를 선정(표2참조), 각각의 사례에 대해 조성방식과 조성체계, 공간적 특성 등을 조사, 분석하여 크게 세 가지 측면에서 시사점을 도출하였다.

먼저 공공공간 유형 측면에서 살펴보면, 기존시설을 지역의 여건 및 수요에 따라 리모델링하거나 용도를 변경시키고 있는 사업들이 많이 늘어나고 있다. 예를 들어 다세대 밀집지역의 사잇공간을 공공공간으로 조성(안산시 석수골 마을정원 만들기)하거나 기존의 공공공간을 연계하여 새로운 선형의 공공공간 조성(북한산 둘레길), 학교시설의 담장을 허물어 새로운 공공공간 확보(안산시 석수초교 담장가꾸기), 철도교량 하부공간에 버려졌던 공간을 활용하여 지역주민의 휴식공간 조성(인천 동구 배다리 교

량하부공간) 등 사업내용들도 다양하다. 또한 공공공간은 국공유지에만 조성되기 보다는 사유지를 공공공간으로 활용하는 경우도 많아지고 있다. 건축법에 의해서 조성되는 공개공지외에도 주거밀집지역 내 담장허물기 사업을 통하여 골목에 주차된 차량을 사유지를 활용하게 하면서 골목을 공공공간으로 활용하고 있다. 이러한 방식들은 부지조성을 위하여 1차적으로 사유지를 이용하고는 있으나 지속적인 유지관리에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

또한 공공공지는 용도를 확정하지 않고 향후에 지역상황에 따라서 활용될 수 있는 도시계획시설로, 법적으로 조성 근거를 가지고 있지만 유지관리의 어려움이나 제도 자체에 대한 인식부족으로 인하여 실제 활용되는 사례는 많지 않다. 하지만 판교 신도시에서는 사업초기단계인 기획단계에서부터 공공공

**표2** 공공공간 유형별 분석사례 목록

구분			사례
도시기반 시설 관련	생활권공원	소공원	영주시 철탄아파트 뒤 소공원, 삼육어린이공원(한평공원)
		근린공원	포이동 근린공원
	공공공지		판교신도시 공공공지
	하천 주변공간		판교저류지
	녹지		북한산 둘레길
	공공시설 주변공간		안산시 석수초교 담장가꾸기
	사회기반시설		인천 동구 배다리 교량하부공간
개별 건축물 관련	공개공지		종로구 일대
	다가구 건축물 사잇공간		안산시 석수골 마을정원 만들기
기타 도시 유휴 공간	도시자투리 공간	보호수주변	광진구 화양동 보호수 개선사업
		공공시설(산림청 사택)	명일동 우리 동네숲 조성사업
	골목길	개인부지	그린파킹 울산 남구 옥동 일대
		공용공간	이문동 고치며 살자 프로젝트
		상업공간	보정동 카페거리

지 조성계획을 반영하여 사업실행단계에 필요에 따라 다양한 용도로 활용될 수 있도록 하였다.

두 번째 공공공간 조성주체 관점에서 살펴보면, ‘관 주도’ 사업은 도시계획시설 사업과 같이 법·제도적인 틀 속에서 진행되는 사업과 지자체의 공공공간에 대한 사업목표에 따라 추진하는 사업으로 구분된다. 전자의 사업방식은 아직까지 최소한의 공급기준을 만족하기 위한 획일화된 사업위주로 진행된다는 한계가 있으나 지자체 자체사업과의 상호연계를 통하여 상호시너지 효과를 가질 수 있다. 또한 ‘민+관 협력’ 사업은 위에서 언급한 민, 관의 장단점을 적절하게 보완하기 위하여 제시되는 형태로, 생활권단위에 대한 지역의 요구를 잘 알고 있는 개인이나 사업에 대한 기획 및 전문 인력을 갖추고 있는 시민단체가 사업을 제안하는 것으로 시작된다. 기획내용에 대해 관에서는 예산과 부지를 지원하는데, 이러한 방식은 관 주도, 민간 주도 사업이 각각 일방적인 공급, 예산부족으로 인해 실행부문에 발생하는 문제점을 상호 보완할 수 있다. ‘민간 주도’ 사업은 건축물 조성과정에서 일정 규모 이상에서 의무적으로 설치되는 공개공지와 카페 등의 상업시설을 통하여 특색있는 가로공간을 조성하는 사업들이 있다. 이러한 민간 주도 사업은 개인이나 특정집단의 이익추구보다 공공성 확보를 어떻게 할 것인가에 대

한 전략이 더욱 필요할 것이다.

마지막으로 공공공간 조성 추진방식 관점에서 정리하면, 신도시 조성이나 대규모 정비사업 등을 통하여 예산이 확보된 경우에는 공공공간 조성이 비교적 용이하지만, 기존 시가지에서는 부지 확보 및 사업비 문제로 인하여 어려움이 많아 이에 대한 보완으로 개인 및 시민단체 등이 부지를 제공하거나 조성과정에 민간의 참여가 활성화되고 있는 상황이다. 예를 들어 다가구 건축물 사이의 사잇공간을 활용한 안산시 석수골 마을정원 만들기 사업이나 민간건축물의 공개공지 조성은 민간이 주도하는 대표적인 사업이다. 이러한 사업 추진시 관에서는 전문가 추천, 행정적 지원 및 인센티브 등을 제공한다. 또한 민간의 참여와 관련된 제도로 ‘녹지활용계약’, ‘경관협정’ 등이 도입되었으나 아직까지 활성화되고 있지 못하다. 한편 중앙정부 차원에서는 국토해양부(국토환경디자인시범사업), 행정안전부(생활형 지역공공디자인 시범사업), 문화체육관광부(생활공간 공공미술로 가꾸기 사업) 등이 다양한 방식의 시범사업을 추진하고 있으며, 지자체에서는 도시계획 차원에서 추진되는 도시계획시설 사업, 중앙부처의 시범사업, 지자체에서 개별적으로 추진되는 일반사업 등이 서로 연계되어 다양하게 진행되고 있다.

## 5. 도시 생활밀착형 공공공간 조성방안

5장에서는 3장과 4장의 연구결과를 바탕으로 생활밀착형 공공공간 조성방안을 다음과 같은 다섯 가지로 제안하였다: ① 공공공간 조성을 위한 부지 확보, ② 생활밀착형 공공공간 조성 사업방식 다양화, ③ 다양한 주체 참여, ④ 생활밀착형 공공공간 조성

활성화를 위한 기반 구축, ⑤ 생활밀착형 공공공간 디자인전략 수립.

먼저 공공공간 조성을 위한 부지 확보를 위해서는 기존 공공공간의 적극적인 활용과 도심 내 다양한 유휴공간의 발굴이 이루어져야 하며, 이를 위해 도시

기반시설 관련 공간의 활용, 기존 공간의 리모델링 및 용도 변경, 공공공간에 대한 개념 확대, 사유지의 공공공간화 등의 방안을 제시하였다. 또한 다양한 사업방식과 제도의 활용을 위해서 국내외 관련 사업과 제도를 검토하였는데, 국내외 생활밀착형 공공공간을 조성하는 방식은 공간 유형만큼이나 다양하며, 같은 유형이라도 주변 맥락에 따라 매번 다르므로 결국 적합한 사업방식을 고민하고 새로운 것을 시도할 수 있는 조성주체가 가장 중요한 핵심요소임을 강조하였다. 공공공간 조성에서 여러 주체의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 다양한 주체의 참여가 가능한 사업추진체계를 구축하고, 관련 이해당사자들에 대한 교육과 홍보를 통해 관련 주체의 인식을 개선할 수 있는 방안을 제안하였다.

이제까지 제시한 생활밀착형 공공공간 조성을 위해 필요한 공공공간 조성 부지 확보, 다양한 사업방식과 제도의 활용, 여러 주체의 적극적인 참여 등 외에 현 제도 안에서 생활밀착형 공공공간이 더욱 활성화

되기를 위해서는 무엇보다도 중요한 것은 제도적 차원에서의 기반 마련이 중요함을 강조하였다. 특히 이를 위해 생활밀착형 공공공간 조성을 위한 정책방향과 전략 수립, 관련 법규 및 구체적인 설치기준, 전문인력 양성 및 지원방안, 적극적인 민간참여방안 등이 마련되어야 한다.

다섯번째 생활밀착형 공공공간 조성방안으로 생활밀착형 공공공간 디자인전략 수립을 제안하였다. 앞에서 제시한 4가지의 조성방안은 생활밀착형 공공공간 조성을 위한 기본적인 틀이었다면, 이것은 공공공간의 만드는 구체적인 행위와 관련된 것으로, 생활밀착형 공공공간 조성시 지켜야할 10가지 실천방향과 좋은 생활밀착형 공공공간의 조건을 제시할 수 있다. 이것은 좋은 공공공간이 갖고 있는 특성이자, 좋은 공공공간 조성을 위한 설계기준으로 활용될 수 있으며, 동시에 공공공간의 평가기준으로 활용할 수 있다.

## 6. 도시 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼 개발

6장에서는 이제까지의 연구내용을 바탕으로 지역에서 일상생활과 밀착된 공공공간을 조성하는데 참고할 수 있고, 동시에 전문적인 설계자 확보도 어려운 지역에서 최소한의 공간환경의 질을 확보하기 위해 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼(안)을 작성하였다. 여기서의 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼은 핸드북에 가까우며, 공공에서 사업을 진행할 시에는 느슨한 가이드라인의 성격도 가질 수도 있다. 결국 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼은, 장소만들기 매뉴얼과 디자인 매뉴얼의 성격을 보완하여 지역에서 일상생활과 밀착된 공공공간을 조성하는 과정

속에서 필요한 주요 검토사항 및 주안점을 제시하는 동시에, 다양한 관련 사례에 대한 상세한 정보를 제공함으로써 공공공간 유형별로 적절한 디자인을 결정하고 발전시키는데 참고할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

매뉴얼의 활용주체는 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성하거나 유지·관리하는 것과 관련된 공무원, 설계자, 지역 주민 등이다. 특히 생활밀착형 공공공간 조성은 사업대상지나 사업 자체의 특성상 공무원, 주민, 제3섹터(시민단체, 설계자) 등 각기 다른 이해당사자들이 주체로서 참여해야 하며, 이러

한 다양한 주체 참여의 성공여부가 곧 좋은 공간 조성의 성공과 직결된다.

매뉴얼 구성과 형식은 구체적인 디자인 어휘를 제시하기 보다는 공공공간 조성을 위한 기본적인 정보와 기본원칙을 제시하여 좋은 디자인을 유도하고, 국·내외 다양한 사례에 대해 충실한 정보를 제공하여 유사사업을 추진시 실제 적용가능할 수 있도록 하였다. 도시 생활밀착형 공공공간 조성 매뉴얼(안)의 목차는 다음과 같다.

#### #1. 먼저 읽어보기!

- 매뉴얼은 왜 필요한가?
- 매뉴얼은 누가, 언제, 어떻게 활용하는가?
- 매뉴얼은 어떻게 구성되어 있는가?

#### #2. 생활밀착형 공공공간 만들기!

- 생활밀착형 공공공간이란 무엇인가?
- 생활밀착형 공공공간의 특성은 무엇인가?
- 생활밀착형 공공공간은 만들 때 꼭 기억해야 할 것은 무엇인가?
- 조성과정에서 고려해야 할 것은 무엇인가?

#### #3. 국·내외 생활밀착형 공공공간 엿보기!

- 관련 사례목록

## 7. 연구요약 및 제언

이 연구는 도시의 부족한 공공공간을 확보하고, 특히 공공공간의 공급에서 소외된 지역에 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성할 수 있는 방안을 제시하는 동시에, 담당공무원이나 주민, 실무자 등 관련 주체들이 실제 사업추진시 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발하기 위해 기획되었다.

이처럼 도시의 일상생활과 밀접한 공공공간을 조성할 수 있는 구체적인 방안을 다양한 사례들과 함께 제시하는 매뉴얼은 정부 및 지자체에서 추진하는 공공공간 관련 정책 및 사업추진시 관련 주체들이 참고 자료로서 활용가능하며, 생활밀착형 공공공간에 대해 쉽게 이해할 수 있도록 구성하여 주민, 관련 실무자, 정부 및 지자체 공무원에 대한 교육 및 홍보자료로 이용할 수 있을 것이다. 또한 이 자료를 바탕으로 여러 가지 이유로 법·제도적 틀에서 제외되어 관리되고 있지 못하는 애매한 도시 공간의 공공적 활용을 기대할 수 있으며, 향후 이와 관련한 정책 마련이나

제도 개선시 유익한 기초자료가 될 것이다.

하지만 이 연구는 향후 여러 가지 과제를 남기고 있다. 먼저 앞에서 제시한 다섯 가지 조성방안을 구체화하여 좀 더 실현가능한 대안을 마련해야 한다. 특히 생활밀착형 공공공간의 활성화를 위한 제도적 기반 마련을 위해서는 구체적인 정책 마련과 개선해야 할 법규와 설치기준, 그리고 관련 사업을 지원할 수 있는 제도 개선에 대해 전문적이고 심도있는 검토가 필요하다. 또한 연구결과의 일부로 개발된 매뉴얼은 실제 사업에 적용하는 피드백 과정을 통해 좀 더 구체화시켜 발전시켜나가야 하며, 향후에는 조성과정에서 필요한 디자인체크리스트나 업무지침, 유지·관리를 위한 매뉴얼 등에 대한 후속연구도 진행되어야 한다. [auri.brief](http://auri.brief).

이상민 9642, [smllee@auri.re.kr](mailto:smllee@auri.re.kr)

엄운진 9643, [raum@auri.re.kr](mailto:raum@auri.re.kr)