

auribrief.

32

● 아우리 브리프는 건축 · 도시 · 조경 분야의 시사성 있는 이슈를 간략하게 정리한 학술자료입니다.

중소도시의 도심활성화 전략으로서 공공공간 마스터플랜 수립방안 연구

1. 서론
2. 공공공간 마스터플랜의 의미와 역할
3. 국내 중소도시 도심지 공공공간 조성 및 관리현황
4. 중소도시 도심지 활성화를 위한 공공공간 마스터플랜 수립 및 활용방안
5. 결론

경관연구센터장 차주영

cytchah@auri.re.kr

부연구위원 이상민

연구원 임현성

www.auri.re.kr

1 서론

도심내 공공공간은 일상적이고 사회적인 삶의 행위가 일어나는 공간으로 다양한 문화적 체험이 가능하며, 계층간 교류를 통한 사회·문화적 관계가 형성되는 장소이다. 해외에서는 이미 오래 전부터 도시의 주요한 경쟁 요소로서 공공공간의 역할과 중요성이 부각되어 왔다. 노후화된 공공공간을 지역민을 위한 도심 생활공간으로 개선하여 침체된 도시를 활성화하고, 나아가 지역 경쟁력을 확보하는 수단으로 활용하고 있다.

최근 국내에서도 공공공간에 대한 관심이 증가하였다. 그러나 우리나라 중소도시의 경우 도로, 공원·녹지, 주차장 등의 기반시설이 부족하고 공공공간 관련 사업이 단편적·일회적인 성과로 그치는 경우가 많다. 일각에서는 이러

한 공공공간의 열악한 물리적 환경이 중소도시의 지역 활성화를 가로막고 도심 쇠퇴를 가속화하는 원인이라는 의견을 제기하고 있다. 삶의 질 향상과 더불어 지역 커뮤니티 재생이 점차 중요한 사회적 문제로 부각되고 있는 가운데, 쇠퇴한 도심지역의 환경개선을 위한 물리적 거점으로서 공공공간의 역할이 주목받고 있는 실정이며, 이를 위한 공공공간의 체계적이고 지속적인 유지관리 방안이 절실히 요구되는 상황이다.

이러한 요구를 바탕으로 본 연구에서는 지역활성화의 거점으로서 도심지 공공공간을 종합적이고 체계적으로 조성하고 관리하기 위한 전략으로 공공공간 마스터플랜 수립방안을 제시하고, 이의 실질적인 활용 가능성을 살펴보았다.

2 공공공간 마스터플랜의 의미와 역할

공공공간 마스터플랜이란 한 지역 내 주요 공공공간에 대한 종합적인 계획으로 그 지역의 공공공간을 어떻게 조성하고 관리할 것인지에 관한 밑그림이며, 공공공간을 조성해 나가야 할 여러 주체들이 공유하고 함께 실현해 나가야 할 약속이라 할 수 있다. 다시 말해 공공공간 마스터플랜은 한 지역의 공공공간을 대상으로, 공공공간을 다양한 활동의 장으로 개선하기 위해 지역현황 및 수요를 바탕으로 비전(vision)

과 조성·관리의 기본방향을 설정하고, 디자인 및 사업에 대한 지침을 제시하는 계획을 의미한다. 또한 공공공간 마스터플랜은 글, 설계도면, 이미지 등을 활용하여 공공공간 조성의 기본방향과 설계개념 및 지침 등을 설명하는 도구인 동시에 다양한 관련 주체 간의 협의를 유도하는 소통의 도구라 할 수 있다.

최초로 도심지에 보행가로 네트워크를 조성한

코펜하겐시를 비롯해 공공공간의 조성을 통해 지역 활성화와 도시경쟁력 확보에 성공한 해외 도시를 살펴보면 도심지 내 공공공간 활용에 대한 미래상이 정립되어 있고, 이를 실행해나가기 위한 유연한 계획체계와 실행체계가 정립되어 있다. 공공공간을 조성하고 관리하는 관련 주체 모두가 도시의 비전(vision)을 공유함으로써 장기적이고 지속적인 실행력을 확보하고 있으며, 시시각각 변하는 지역 여건에 적절히 대응하여 공공공간 마스터플랜을 전략적으로 구현해 나가고 있다. 또한 공공공간의 계획에 앞서 기존 도심의 현황을 면밀히 분석하고, 사업진행 이후에도 지속적인 리뷰와 모니터링

을 통해 사업추진효과를 검증하여 향후 사업의 성공률을 높이고 있다. 그 밖에도 다양한 주체의 참여를 유도하여 사업 성과와 지속적인 관리의 효율성을 증진하고 있으며, 무엇보다 행정체계 내 건축 및 도시관련 전문인력을 확보하고 담당 부서 간 협력시스템을 구축하여 전문성과 실행력을 담보하고 있다.

이처럼 지역의 중심생활공간으로 공공공간을 조성한다는 것은 장기적인 안목과 꾸준한 노력이 수반되어야 하는 것으로, 이를 위해서는 종합적이고 체계적인 계획과 이를 실행하는 실행체계가 동시에 갖추어졌을 때 비로소 가능한 것이다.

국내 중소도시 도심지 공공공간 조성 및 관리현황 3

현재 우리나라의 중소도시는 정주민구가 지속적으로 감소하고 있다. 대다수의 중소도시는 산업이 위축되고, 이로 인해 실업률과 공실률이 증가하고, 물리적인 환경이 노후화되고 서비스 투자 비중이 줄어드는 등 총체적인 도시 쇠퇴현상에 직면해 있다. 하지만 도시 발전이 전반적으로 정체된 상황에서도 도심지는 여전히 주거와 일자리가 집중되어 있고, 업무 및 구매활동이 다른 도시지역에 비해 상대적으로 빈번하게 발생하는 장소로 도시의 활력을 제공하는 중요한 역할을 담당하고 있는 것이 사실이다. 이것이 바로 중소도시 도심지에 대한 사회·경제·물리적인 측면에서의 종합적인 지원이 필요한 이유이다.

국내 지방 중소도시 도심지 내 공공공간의 유형은 일반적으로 다음 4가지로 구분된다. 첫째, 공공이 소유한 도로·광장·공원 등의 도시기반시설, 둘째, 문화회관·학교·근대역사건축물 등에 해당하는 시민의 이용도가 높은 공공시설, 셋째, 재래시장과 같이 공공과 민간이 공동으로 소유하고 있는 공간, 그리고 마지막으로 공개공지와 같이 사적인 소유의 공간이지만 민간에게 개방되고 있는 공간이다.

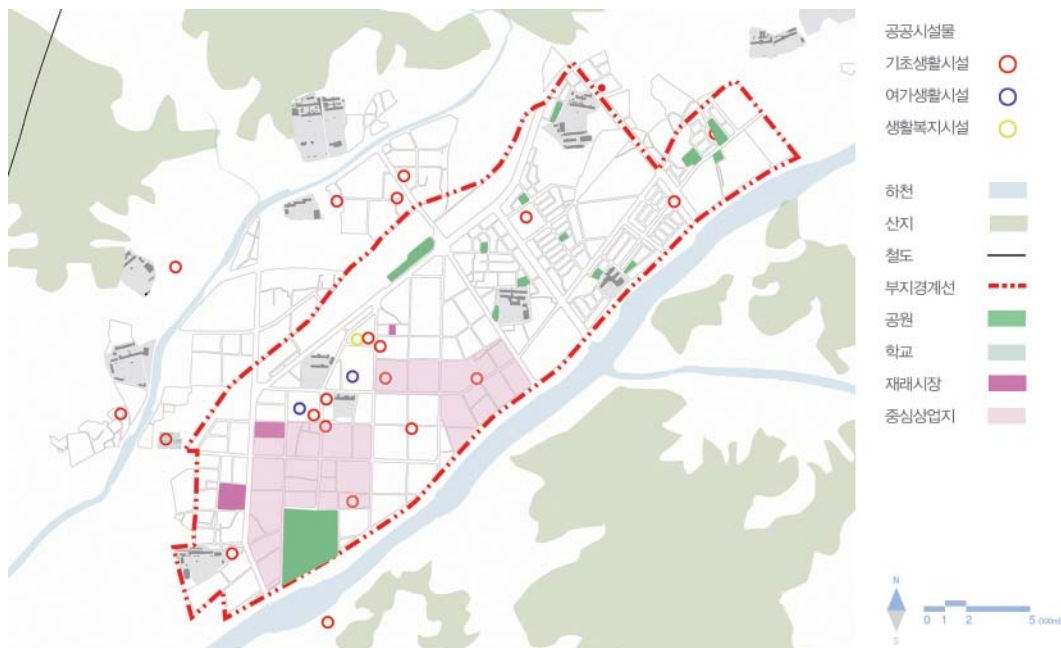
구도심과 신도심이 구성되어 있는 중소도시의 경우, 신도심내 공공공간은 비교적 정비가 잘 되어 있으며 공원과 녹지의 비율도 높은 편이다. 그러나 구도심 내 공공공간은 차량 위주의 가로공간이 대부분을 차지하고 있으며, 공원과 녹지

의 비율은 매우 낮고, 다양한 활동이 가능한 가로공간은 상당수가 중심상업지역에 집중되어 있다는 공통점을 보인다. 또한 간선도로망은 정비가 잘되어 있는 편이나 가구 내부의 가로는 좁고 막다른 골목이 많으며, 정비가 잘 안되어 있어 불편하다. 따라서 도심내 공공공간의 질적인 향상을 위해서는 다음과 같은 고려가 필요하다. 차량중심의 도로체계는 공공공간 간 연계를 위해 필수적으로 요구되는 보행환경의 조성을 저해하기 때문에 보행자를 우선적으로 고려한 가로체계로의 변화가 요구되며, 구도심 내 활용가능한 공공공간이 절대적으로 부족하므로 기존의 공공시설물 및 기반시설을 재활용하거나 장기적인 측면에서의 용도전환을 통해 공공공간을 확보해나갈 필요가 있다. 또한 공공공간이 집중적으로 분포되어 있는 구도심 내 중심상업지역은 시장개선 사업과 상업가로와의 연계를 통해 보

행환경을 개선함으로써 도심생활의 편의를 제공할 수 있는 공공공간을 형성해야 한다.

현재 우리나라의 도시계획체계 상에서 공공공간을 중점적으로 다루는 별도의 계획은 없다. 공공공간과 관련된 법정계획으로는 도시기본계획, 지구단위계획, 경관계획과 도로정비기본계획, 도시교통정비계획, 공원녹지기본계획 등의 개별시설법에 의한 계획, 그리고 사업단위의 시장정비사업계획 등이 있다. 이와 같은 계획은 근거법에 따라 계획의 목적·시행주체가 다를 뿐 아니라 별도로 수립·실행되고 있어 관련 주체들 간의 협의나 공조는 미흡 실정이다. 하지만 최근 여러 지방자치단체에서 공공디자인조례를 제정하여 공공공간 및 가로시설물 등을 관리하기 시작했으며, 이는 도심지 내 공공공간의 중요성을 인식하기 시작했다는 것을 의미한다. 또한 공공공간에 대한 정책방향을 새롭게 설정해야

그림 1 공공시설 및 공공공간 분포현황(남원시)



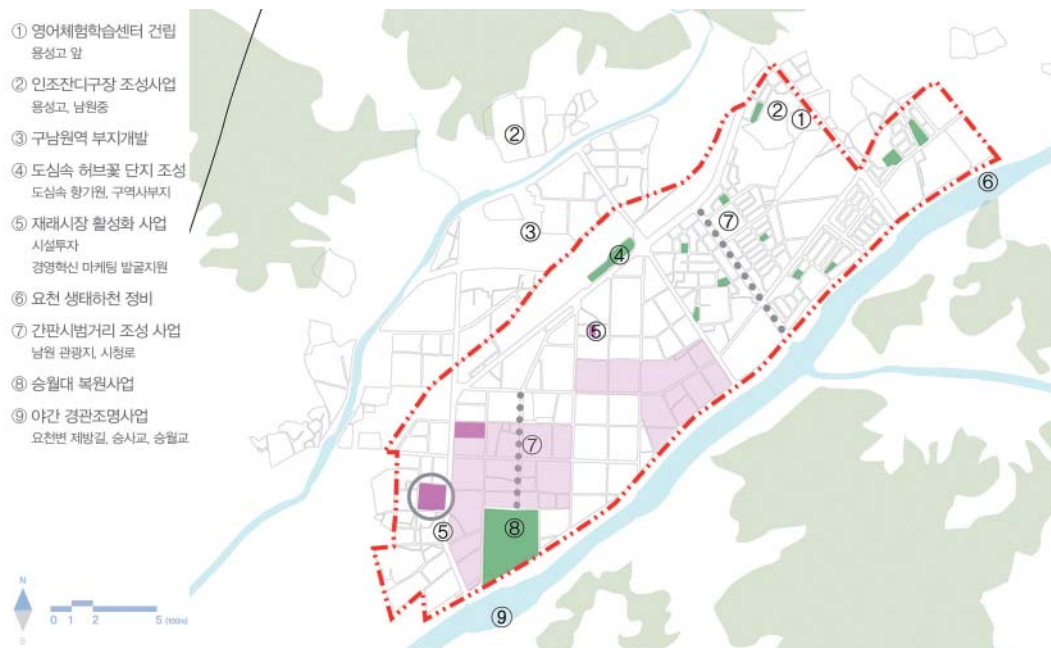
할 시점임을 시사한다고 할 수 있다.

공공공간 사업 추진현황을 살펴보면, 최근 많은 중소도시에서 자전거도로 확충사업, 수변공원 조성사업 등 공공공간 개선 사업이 다수 진행되고 있다. 그러나 이들 사업은 도시적인 차원에서 미래상과 지역발전과 연계한 종합적인 계획이 전제되지 않은 채 개별 사업단위로 진행되고 있다. 또한 중앙부처에서 추진하는 사업의 예산을 지원받아 추진되는 대부분의 사업은 top-down 방식으로 지역의 수요를 반영하기 어려울 뿐 아니라 단기적이고 일회적으로 진행되어 사업성과에 대한 평가와 리뷰시스템이 전무한 상황이다. 지역활성화 거점으로 공공공간을 조성하기 위해서는 도시비전(vision)의 공유와 종합적이고 전문성 있는 공공공간 통합계획이 요구되며, 지역여건에 맞는 사업을 추진할 수 있는 지원체계의 구축과 지속적인 사업관리시스템이 마련되어야 한다. 한편 중소도

시에서 추진하고 있는 공공공간 관련 사업의 분포영역을 살펴보면, 대지확보가 용이한 구도심 외부에서 진행되는 경우가 많고, 절대적으로 공공공간이 부족한 구도심 내에서는 사업이 거의 추진되지 않고 있다. 따라서 장기적으로 공공공간의 활용도를 높이고 도심지를 활성화하기 위해서는 구도심 지역과 구도심 외부의 공공공간 관련 사업들을 연계할 필요가 있다.

이처럼 중소도시의 공공공간에 대한 가치와 중요성이 증대되고, 다양한 사업이 단편적으로 추진되고 있으나, 종합적인 계획과 관리의 미흡한 실정이다. 따라서 도심지내 공공공간을 효율적으로 활용하고 지역활성화로 이끌기 위해서는 지역수요와 공공공간 현황에 대한 명확한 분석을 토대로 공공공간에 대한 통합적인 계획과 관리체계를 구축할 필요가 있다.

도심지 공공공간 관련 주요 사업현황(남원시) **그림 2**



4 중소도시 도심지 활성화를 위한 공공공간 마스터플랜 수립 및 활용방안

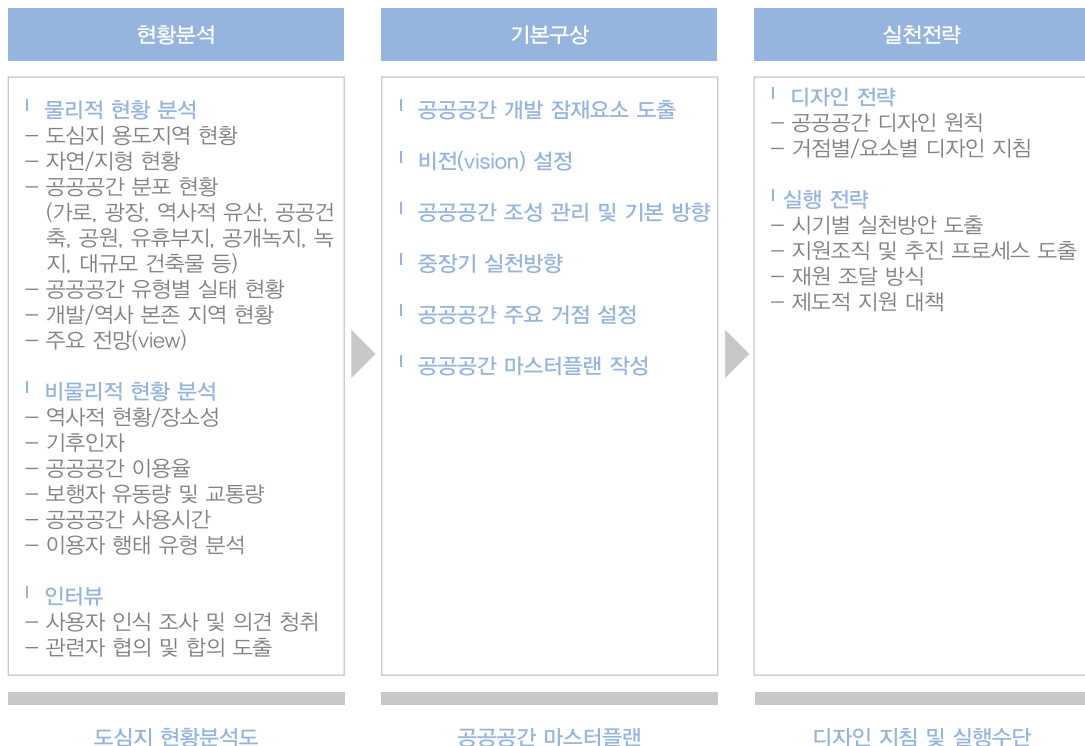
종합적인 중소도시의 공공공간 계획으로서 공공공간 마스터플랜을 효율적으로 활용하기 위해서는 우선 도심지내 공공공간의 중요성에 대한 인식과 도심활성화의 거점으로서 공공공간을 적극 활용하려는 공감대가 형성되어야 한다. 더불어 기획·계획·실행·코디네이터 기능을 담당할 행정부서의 전문성과 지방정부의 자생력을 점차 키워나가야 하며, 이를 위해 중앙정부 중심의 일괄적인 사업지원 방식에서 지방정부 중심의 통합 지원체제로 전환되어야 한다.

1. 공공공간 마스터플랜의 구성과 주요내용

공공공간 마스터플랜은 공공공간 조성의 기본방향과 비전(vision)을 제시하고, 구체적인 실천방안을 제안하여야 한다. 따라서 공공공간 마스터플랜은 크게 현황분석, 기본구상, 실천전략의 세 부분으로 구분될 수 있으며 각 도시의 상황에 따라 유연하게 활용하는 것이 바람직하다.

현황분석은 지역의 특성과 실태를 파악하여 현실적인 대안을 마련하기 위한 것으로 계획 전 단계에 걸쳐 가장 중요한 부분이라 할 수 있으며, 지역의 비물리적인 공간형성 요소와 물리적인

그림 3 공공공간 마스터플랜의 구성과 내용



공간형성 요소를 대상으로 상위계획이나 관련계획 내용을 충분히 검토하고 계획 간 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 물리적인 공간형성 요소로는 도시구조, 지형, 지역 경계와 범위, 용도와 교통현황, 주요 공공공간과 각 공간의 이용실태, 공공공간의 공간적 특성과 구성요소 등이 있으며, 비물리적인 공간형성 요소는 지역의 역사를 비롯해 인구, 사회, 경제구조 등을 들 수 있다. 기본구상은 분석한 지역 현황을 바탕으로 대상 지역의 비전과 공공공간 조성과 관리에 대한 기본방향을 제안하는 단계이다. 공공공간 조성과 관리에 대한 기본방향은 크게 특징적인 도시경관을 형성하기 위한 공간 디자인에 관한 기본방향과 이를 구현하기 위한 실행 차원의 기본방향으로 나누어 볼 수 있으며 기본구상을 바탕으로 공공공간 정책이 결정되고 구체적인 실천전략이 마련된다.

실천전략은 물리적인 공간을 어떻게 조성할지에 관한 사업추진 방식과 진행절차, 그리고 시범사업과 관련된 사업계획부분으로 나눌 수 있다.

2. 공공공간 마스터플랜의 활용방안

공공공간 마스터플랜을 효율적으로 활용하기 위해서는 기존의 공간관리계획과 연계하여 실효성을 확보하고, 지방정부 차원에서 전문인력을 보강하거나 민간전문가를 활용하여 계획의 전문성을 보장해야 한다. 또한 시민이 직접 의견을 개진하고 발전방향을 공유할 수 있는 제도적인 참여 기회가 마련되어야 한다.

기존의 계획체계 안에서 공공공간 마스터플랜을 활용하는 방안으로는 첫째, 행정계획으로 수립하여 활용하는 방안이 있다. 이 경우 법적 계획보다 수립절차가 간소하고, 운용적인 측면에서 지방자치단체의 여건에 맞게 유연하게 활용할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 경관법에 근거한 특정경관계획으로 수립하여 활용할 수 있으며, 이 경우 각 지방자치단체에 설치된 기존 경관관련 전담부서를 적극적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 중앙정부의 시범사업과 연계한 사업계획으로 수립하여 활용할 수 있다. 국내 대부분의 지방자치단체가 사업을 추진할 수 있는 재원을 자체적으로 마련하기 힘들다는 현실적인 문제를 고려할 때 중앙정부로부터의 지원사업을 적극 활용하여 경제적 지원을 받을 수 있는 장점이 있으며, 일본의 중심시가지활성화기본계획의 인정제도가 이에 해당한다.

또한 공공공간 마스터플랜의 실행력을 높이기 위해서 지방정부 차원에서는 관련 부서 간 협의체제를 구성하고, 사후 관리체계 구축에 힘써야 하며, 전문역량 강화를 위한 지역전문가의 적극적인 활용과 시민참여를 유도하기 위한 교육 및 공감대 형성 방안이 함께 마련되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 지방정부의 자생력을 강화할 수 있도록 지방자치단체의 특성을 고려한 통합적인 지원방식을 마련해야 하며, 장기적으로는 행정전문인력의 확보방안을 마련하는 것이 중요하다.

5 결론

중소도시 도심지역 내에는 활용이 가능한 다양한 공공공간이 산재해 있으며, 이를 종합적으로 계획하고 상호 연계하여 개선할 경우 지역 활성화에 기여할 수 있는 충분한 잠재력이 있다고 판단된다. 한편 도심 내 공공공간을 거점으로 지역을 활성화하기 위해서는 우선 지역의 현황과 수요를 정확히 분석해야 하고, 이를 바탕으로 지역의 제반여건을 통합적으로 고려한 공공공간의 활용 및 조성계획이 필요하며 이를 장기적으로 아우를 수 있는 비전(vision)이 정립되어야 한다.

이와 같이 종합적인 계획을 수립하기 위한 도구로 본 연구는 공공공간 마스터플랜의 활용을 제안하는 바이다. 공공공간 마스터플랜은 각

중소도시의 여건에 대응하여 공공공간에 대한 미래상과 전략을 바탕으로 지역민의 다양한 활동을 담고 중장기적으로 공공공간을 개선할 수 있는 실천방안을 제시하고, 지속적으로 공공공간을 관리할 수 있는 가이드라인을 제공함으로써 공공공간의 질을 지속적으로 유지하고 정체성을 강화시킴과 동시에 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 효율적인 관리수단이다. 무엇보다 공공공간 마스터플랜은 관련 주체들이 상호 협의할 수 있는 토대를 제공함으로써 시민의 의견을 수렴하고 사업자를 설득하며, 관련 담당 부서 간 협의를 유도하여 활력있는 지역 커뮤니티를 만드는 소통의 수단으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. **auribrief.**

수록된 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 결과물이 아님을 밝힙니다.
지난 호는 홈페이지 www.auri.re.kr 에서 볼 수 있습니다.

| 국토연구원부설 건축도시공간연구소 아우리 브리프 2010년 8월 9일 제32호 | 발행처: 건축도시공간연구소 | 발행인: 손세관
| 주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호, 701호 | 전화: 031-478-9600 | 팩스: 031-478-9609