

근린 재생 자원으로서의 도시 유희공간, 현황과 과제*

임유경
건축도시공간연구소
부연구위원

도시 내에 다양한 유형의 유희공간 발생

2011년 12월 통계청이 발표한 장래인구추계(2010~2060년)에 따르면 우리나라 총인구는 2030년 5,216만 명까지 성장한 이후부터 지속적으로 감소할 것이며, 인구 저성장을 가정할 때 인구 정점은 2016년으로 앞당겨질 것으로 예상된다.

우리나라는 1960년대 이후 급속한 도시화가 진행되면서 도시 인구가 급증하여 대부분의 도시 지역에서 주택과 기반시설 부족 현상이 나타났으며, 이는 신시가지 개발로 이어져 시가지 영역이 급속하게 확장되었다. 그러나 최근에는 도시 지역에서 인구 감소 현상이 나타나고 있는데, 인구주택총조사 결과 2010년 특별시와 광역시 인구는 2005년보다 9,000명 감소하였고 전국 141개 시·군·구에서 인구가 감소한 것으로 나타났다.

1990년대 이후 도시화 속도가 완만해지고 2008년부터 (신)주택보급률이 100%를 상회하기 시작하면서 새로운 공간에 대한 수요보다는 기존 공간에 대한 관리와 재생이 건축·도시정책의 새로운 과제로 떠오르고 있다.

공간 부족 문제로 고민하던 우리나라 도시에 이제는 다양한 유형의 유희공간이 발생하고 있다. 저출산과 고령화로 인해 유희교실과 폐교가 증가하고, 신시가지 개발의 영향으로 구도심이 공동화되면서 빈집과 빈 점포가 발생하고 있을 뿐 아니라 지역에 따라서는 공공 또는 민간 건축물이 장기간 방치되는 현상도 나타나고 있다. 2010년 부산시 폐·공가 밀집 지역에서 발생한 강력범죄사건은 빈집 문제를 공론화하는 계기가 되었는데, 도시 내 빈 공간은 제대로 관리되거나 다른 용도로 활용되지 않고 방치될 경우 도시 미관을 저해할 뿐 아니라 범죄 장소로 악용되거나 화재와 붕괴의 위험에 노출되고 약취와 분진을 유발하는 등 주변 지역에 부정적인 영향을 미친다.

* 이 글은 건축도시공간연구소 기본과제로 진행된 「근린 재생을 위한 도시 내 유희공간 활용 정책방안 연구」(임유경·임현성, 2012)를 바탕으로 작성되었다.

한편 최근에는 도시 내 유휴공간의 활용에 대한 사회적 관심이 높아지면서 중앙정부와 지자체에서 유휴공간과 관련한 정책적 수요가 높아지고 있다. 특히 2013년 6월 제정된 「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」에 따라 수립되는 ‘도시재생전략계획’에서는 지역 자원 및 문제점을 근거로 재생 전략을 제시하고 ‘도시재생활성화계획’에서는 지역 내의 가용 도시재생자산을 상호 연계하여 통합·조정·활용하기 위한 사업 집행계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 이들 계획에서 도시 유휴공간은 지역의 쇠퇴 여부를 판단하기 위한 지표임과 동시에 재생을 위한 자원으로 인식되고 있다.

근린재생 자원으로서의
유휴공간

사회 문제 유발 요인으로서의 위험성, 근린 재생 자원으로서의 잠재력 등 현 시점에서 도시 유휴공간 문제가 가진 중요도에도 불구하고 유휴공간 문제에 공공이 개입하기 위한 법제도적 근거가 미흡하여 각 지자체에서는 유휴공간을 효과적으로 관리·활용하는 데 어려움을 호소하고 있다. 국내에서 도시 내 유휴공간 문제는 개별 필지와 건축물 단위에 국한되는 문제로 인식되고 있으며, 그 관리와 활용은 토지와 건축물 소유자의 의지와 형편에 따라 좌우되고 있다.

본고에서는 도시 내 유휴공간이 필지 단위의 문제를 넘어서 주변 지역의 쇠퇴를 악화시키는 문제 요인임과 동시에 기성시까지 재생을 위한 잠재적 자원이 될 수 있음을 밝히고 향후 유휴공간의 효율적인 관리와 활용을 위한 과제를 제안하고자 한다.

국내 도시 유휴공간 발생 유형

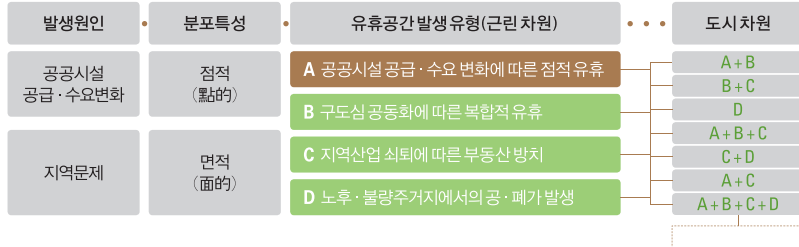
국내 도시 유휴공간 발생 양상은 발생 원인과 분포 특성에 따라 다양하게 나타난다. 국·공유시설은 지역 인구 변화에 따라 수요가 결정되는 학교 등을 제외하면 공급과 수요 변화에 따라 지역 여건과 상관없이 유휴화되는 경우가 많다. 동사무소와 중소 규모 학교가 수요 변화와 관련 부처의 정책 변화에 따라 통·폐합되며 고지대 수도물 공급을 위한 가압장과 터널 요금 징수 관리를 위한 터널관리동 등은 시설 이용 여건이 변화하면서 용도가 폐지되기도 하는데, 이들 시설들은 도시 내에 점적(點的)으로 분포한다.

반면 빈집과 빈점포 등 민간이 소유한 주거 및 상업 시설은 지역 쇠퇴와 밀접한 관계를 가지며 면적(面的)으로 분포한다. 김광중 외(2010)의 연구 결과에 따르면 도시 내 유휴 현상이 나타나는 원인은 ‘구도심 공동화’, ‘지역 산업 쇠퇴’, ‘기반시설이 부족한 주거지 노후화’ 등으로 구분되는데, 하나의 도시 내에서도 지역에 따라 유휴 현상이 다르게 나타난다.

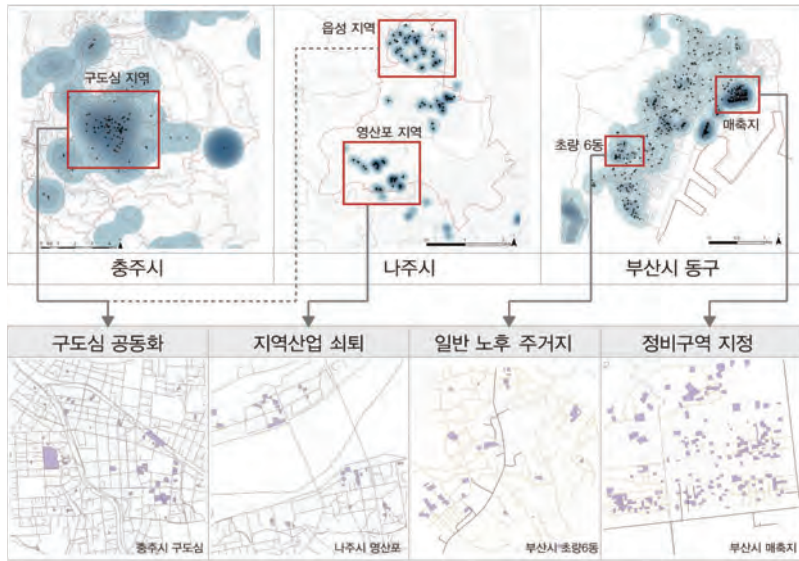
국·공유시설, 빈집, 빈 점포 관련 통계자료와 도시 쇠퇴지역 유휴 현황에 대한 선행 연구에 대한 검토를 통해 파악한 국내 도시 유휴공간 발생 양상은

공공시설 공급·수요 변화에 따른 점적 유희(A), 구도심 공동화에 따른 복합적 유희(B), 지역산업 쇠퇴에 따른 부동산 방치(C), 노후·불량 주거지에서의 공·폐가 발생(D) 등 네 가지로 구분할 수 있다.

국내 도시 유희공간 발생 유형



충주시, 나주시, 부산시 동구 유희공간 현황 및 발생 유형 구분

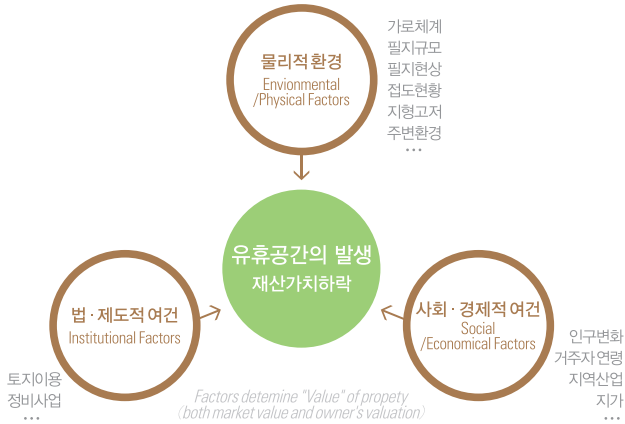


국내 도시 유희공간 발생 특성

유희공간 발생은 다차원적인 현상으로 다양한 요인과 관계된다.

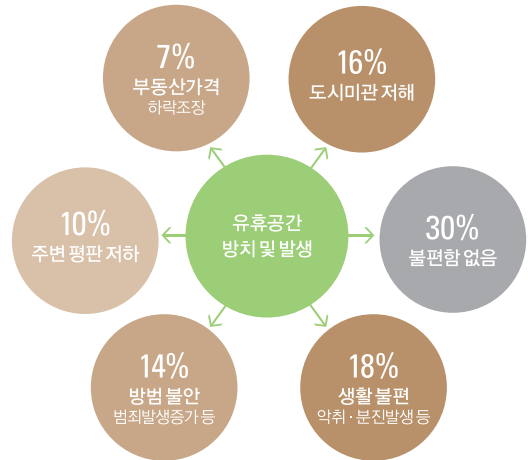
인구감소와 노령인구비율 증가 등 인구사회학적 요인과 지역산업 쇠퇴 등 경제적 요인은 유희공간 발생과 밀접한 관계를 갖는다. 점도 조건이나 필지 형상 등 물리적 환경도 중요한 영향을 미치는데, 유희공간이 위치하는 필지 중에서 점도 여건이 불량하고 부정형의 형태를 취하며 규모가 작은 소필지 비율이 높게 나타나는 것을 볼 때 상호 영향관계가 있다고 추론할 수 있다. 또한 정비지구 지정 등 법제도적 요인도 유희공간 발생에 영향을 미친다.

유휴공간 발생에 영향을 미치는 다양한 요인



(자료 : Bassett, Schweitzer, and Panken(2006), p.13의 다이어그램을 바탕으로 재구성)

유휴공간이 주변에 미치는 부정적 영향



(자료 : 부산시 동구, 충주시, 나주시 유휴공간 인근 주민 면담조사 결과)

정비구역으로 지정된 지역에서는 재개발에 대한 기대 심리로 건축물을 관리하지 않고 방치하는 경향이 나타나며, 사업 추진이 지연되는 경우 유휴건축물 발생 빈도가 급격하게 높아져서 일부 정비예정구역에서는 지역 전체가 공동화되는 현상도 나타난다.

유휴공간은 주변 지역에 부정적인 영향을 미쳐서 지역의 쇠퇴를 조장하는 요인이 된다. 언론 보도에 따르면 도시 내 방치되어 있는 건축물이 범죄 발생 장소로 사용되고, 붕괴와 화재 위험 우려를 높이며, 도시 미관을 저해하는 문제를 안고 있음을 알 수 있다. 실제로 유휴공간 발생 지역 주민들은 유휴 또는 방치 상태의 도시공간이 주변에 방법 불안, 생활 불편, 도시미관 저해, 부동산가격 하락 조장, 주변 평판 저하 등의 부정적인 영향을 미치고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.*

국내 도시 유휴공간은 지형적 요인, 필지 여건, 도시개발현황 등 근린 단위의 지역 여건에 따라 발생 양상과 특성에 차이를 보인다. 구도심이나 일반적인 노후주거지에서는 다양한 용도의 유휴공간이 점적으로 분산되어 분포하는 반면 정비사업이 예정된 주거지역이나 지역산업이 쇠퇴한 지역에는 다수의 빈 공간이 밀집하여 분포해 범죄 우려가 높은 것으로 나타났다. 유휴공간 활용 방향에 대한 지역 주민의 수요도 지역에 따라 차이를

* 부산시 동구, 충주시, 나주시 유휴공간 인근 주민 면담 조사 결과

유휴공간의
부정적 영향

유희공간 발생원인, 분포특성, 주변영향 차이에 따른 유형 구분

	부산시 동구		충주시		나주시	
	매죽지	초량6동	구도심	저층거주지	읍성(구도심)	영산포 지역
도시개발 여건	개발지연	사업구역	재생계획	-	보존지구사업구역	사업구역
물리적 환경	평지/고립	구릉지	양호	평지/양호	양호	양호
사회·경제적 여건	인구감소/고령인구 비율 높음					
	개발이유기대					
분포 특성	밀집	분산	분산	밀집/분산	분산	밀집
건축물 특성	1층 주택		혼재	1층 주택	혼재	혼재
유희현황	대체로 양호	열악	열악/물리적손실 심각		열악/물리적손실 심각	
주민인식	개발기대방치	생활 불편	방법 불안/생활 불편 등		생활 불편	범죄 안전
주민기대	텃밭	텃밭	주거/상업		주거/본래용도	주거/상업
	노후 주거지 개발 지연	노후 주거지 구릉지역	구도심 공동화	노후 주거지 주변 양호	구도심 공동화	지역산업 쇠퇴
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	D-1	D-2	B	D-3	B	C

보이는데, 기반시설이 부족한 일반 노후주거지의 경우 체육시설이나 텃밭 등 주민공동시설에 대한 수요가 높게 나타나는 반면 정비가 예정된 지역에서는 새로운 주거시설로 재탄생하기를 바라는 수요가 높게 나타난다.

유희공간 활용을 통한 근린 재생 노력 : 성과와 한계

도시 내 유희공간이 증가하면서 중앙정부와 지자체에서는 유희공간을 활용하여 공간 이용의 효율성을 높이는 것은 물론 지역을 활성화하려는 정책을 수립하고, 관련 사업을 추진하고 있다. 동사무소와 같은 유희 공공시설을 개조하여 도서관·어린이집 등 공공시설이나 미술관·전시관 등 문화시설로 활용하는가 하면 도심에 방치된 폐가를 철거하고 공터를 주차장으로 조성하는 등 유희공간을 활용하여 도시기반시설을 확충하는 사례가 증가하고 있다.

노후주거지에서는 공가를 주민 커뮤니티 공간으로 활용하거나 폐가를 철거한 후 주민 공동 텃밭을 조성하여 지역 공동체 활성화에 기여하는 성과를 거두기도 하였다. 또한 공가를 리모델링하여 저소득층에 싼값으로 임대하여 주거 복지 실현의 기회로 삼는가 하면, 예술가들의 작업 공간으로 개조하여 수공업 또는 지역특화산업의 거점으로 조성하여 지역 주민과 관광객의 호응을 이끌어 내기도 하였다.

이렇게 도시 유희공간을 활용하기 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있음에도 불구하고 유희공간 발생 특성과 지역 수요에 대한 고려가 부족하여

유희공간 활용 사례
증가



폐가를 철거하고 주민을 위한 체육공원을 조성한 사래(부산 매곡지)



공가를 개조하여 마을 도서관으로 활용한 사래(부산 매곡지)

실효성을 거두지 못하는 경우가 다수 발생하고 있다. 이는 도시 유희공간의 현황 파악 및 지속적인 관리를 위한 시스템이 체계적으로 구축되어 있지 않고, 주체별 역할 분담과 민간 참여 활성화 방안이 미흡하며, 도시 유희공간 발생 방지 및 활용 촉진과 재정 지원을 위한 법제도적 근거가 부족하기 때문이라고 판단된다.

근린 재생을 위한 도시 내 유희공간 관리·활용 정책 과제

우리나라 도시 유희공간 발생의 특성, 유희공간 활용을 위한 기존 정책과 사업의 성과 및 한계를 살펴본 결과를 바탕으로 도시 유희공간의 효율적인 관리와 활용을 위한 기본방향을 아래와 같이 제시하고자 한다.

먼저 유희공간 문제에 접근하는 데 있어서 공간의 이용 상태와 쇠퇴 정도를 고려하여 차별화된 전략을 세워야 하며, 공공과 민간 부문의 역할이 적절하게 이루어져야 한다. 특히 유희공간 문제는 지역 전체의 문제와 결부되므로 발생 원인과 특성을 고려하여 장소중심적인 접근이 이루어져야 할 것이다.

위의 세 가지 기본방향에 따라 ①유희공간의 위치와 상태, 원인 등 관련 정보를 체계적으로 집계하여 관리하기 위한 유희공간 현황관리체계(DB) 구축 ②지방정부와의 협업을 통한 현황 관리와 사업 공조를 위한 거버넌스 조직 구성 ③유희공간 문제의 공공 개입을 위한 제도적 근거 마련 ④유희공간의 철거와 관리를 위한 재정지원 및 조세혜택 방안 마련 ⑤유희공간 발생 양상과 거주자 특성 등 지역 여건에 맞는 차별화된 방안 모색을 위한 지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립 ⑥효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시라는 정책 과제를 제안하고자 하며, 과제별 주요 실행수단은 다음의 표와 같다.

한편 유희공간 발생 양상은 사회·경제적 여건, 도시개발 여건, 물리적 환경에 따라 근린 단위에서 상이하게 나타나므로 지역별로 위의 정책과제

지역 특성을 고려한
장소중심적 접근

유희공간 관리·활용을 위한 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요내용	실행수단
유희공간 현황관리체계 구축	건축물 및 토지 대장 고도화	• 유희기간, 공실률 등에 관한 별도 항목 추가 • 건축물 정기 및 수시점검 세부항목에 유희공간 관련 정보 추가 • 개인 인적정보와 전산 연동 필요
	유희공간 DB 체계 일반화	• 새울행정시스템, 세외수입시스템, GIS 시스템, 지적행정시스템, 실태조사시스템 등 통합 활용 • 국가공간정보체계 및 지능형 건축행정시스템 추진 시 유희공간 관리
	도시재생 사업 시 전수조사	• 도시재생 관련 현황 및 주요 조사관리 항목 (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」) 구체화
거버넌스 조직 구성	민·관협력형 추진 조직 필요	• 주택관리 유지관리 조항 (「건축법」 제35조) 개정을 통한 주택관리기구 설치 근거 마련
	비영리 단체 활동 지원	• ‘사회적 협동조합’(「협동조합기본법」) 및 ‘마을기업’ (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」) 등록을 통한 지원
	민간전문가 육성	• 정비구역 내 민간전문가 보수 및 업무기준 마련
제도적 근거 마련	건축법의 개정 및 신설	• ‘건축물의 유지관리’(「건축법」 제35조) 개정 • ‘건축물의 유지관리에 관한 법률(가칭)’ 신설
	조례 마련	• 빈집 등 유희공간에 관한 조례 마련
재정지원방안 마련	철거·운영·유지비 지원	• ‘도시재생 특별회계’, ‘보조 또는 융자’ 조항 개정 (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」 제27조, 제25조)
	조세 혜택	• 「지방세법 시행령」 및 「도시 및 주거환경 정비법」 개정
지역 내 유희공간 관리 및 활용계획 수립	도시재활성화 계획	• 근린재생형 도시재활성화 계획 (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」)
	도시관리계획의 부문계획	• 도시관리계획의 부문계획으로 정의 (「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제15조)
효율적 활용을 위한 선도 시범사업 실시	도시재생 시범사업으로 추진	• 근린재생형 도시재활성화 사업 (「도시재생 활성화 및 지원을 위한 특별법」)
	운영 매뉴얼 및 주민 의식 계발 프로그램 마련	

및 실행수단이 선택적으로 적용되어야 할 것이다. 도시 지역에서 나타나는 유희공간 발생 유형은 ‘노후주거지’ ‘도심부’ ‘지역산업 쇠퇴지역’으로 구분되며, 노후주거지의 경우 정비구역 지정 등의 제도적 여건이나 구릉지역 등 물리적 환경 요인에 따라 더욱 세부적으로 구분된다.

본고에서는 각 지자체가 지역 사정에 적합한 유희공간 관리·활용 방향을 설정하는 데 참고할 수 있도록 각 유형에 대한 정책방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

나오며

Hollander(2011)는 미국 선벨트 지역의 도시쇠퇴 현황을 진단하고 향후 대책을 논의하는 과정에서 인구 감소가 진행되는 지역에서 지자체는 공공 주도의

유희공간 발생유형별 관리·활용 정책방향

지역특성	지역여건/발생원인	물리적 환경	법·제도적 여건	사회·경제적 여건	
	상태	안정	잠재적유휴	유휴	방치
	발생 빈도	밀집	부분적 밀집	분산	...
	파손 정도	양호	부분적 손상	철거요망	...
지역수요	공공시설		공동공간	주거시설	...
발생유형	D-1 노후 주거지 /정비 구역	D-2 노후 주거지 /구릉 지역	D-3 일반 노후 주거지 주변 양호	B 구도심 공동화	C 지역산업쇠퇴 방치공간 집단화
	↓	↓	↓	↓	↓
정책 방향	방치 건축물을 철거유도를 통한 정주환경 유지	유휴공간 활용을 통한 기반시설 확충 및 커뮤니티 활성화		복합적 활용 도심부 재생	유휴공간 정비 쇠퇴 가속화 방지

재개발, 무대책, 또는 스마트한 쇠퇴(smart decline) 중 하나를 정책 방향으로 선택할 수밖에 없으며, 경기침체 등 사회·경제적 변화 경향을 고려할 때 이제 우리는 스마트 쇠퇴에 대한 관심을 높여야 한다고 주장하였다. 도시가 쇠퇴하고 인구가 유출되는 상황에서 이제는 지역의 주민들을 위해 보다 작으면서도 살기 좋은 근린을 조성하는 데 주력해야 한다는 것이다.

이제까지 우리나라 도시의 재생을 주도하던 재개발과 재건축은 전면철거 후 새로운 지역을 조성하는 방식으로, 지역 건축물의 노후도 비율 등 양적 데이터에 근거하여 추진되었다. 그러나 도시 내 유희공간 발생 양상을 살펴보면 도시에서 쇠퇴는 건축물의 연한과 지역의 노후건축물 비율 등으로 판단할 수 있는 현상이 아니라, 필지와 건축물 단위로 일어나는 미시적인 현상이다. 이들 공간을 어떻게 관리하고 활용하느냐에 따라 근린 쇠퇴의 속도는 가속화될 수도, 또 충분히 늦춰질 수도 있다.

근린 재생은 근린 전체를 새로운 다른 무엇으로 바꾸는 것이 아니라, 낡아서 비어가는 것들에 대한 관리와 재생을 통해 남아 있는 것들과 조화롭게 공존할 수 있도록 조정하는 과정이다. 근린 쇠퇴의 지표이자 재생 자원으로써 건축물과 필지 단위에서 발생하는 도시 유희공간에 대한 공공 개입은 근린의 지속성을 확보하기 위한 하나의 과정으로 이해되어야 한다.

유희공간에 대한
공공개입 필요

참고문헌

- 1 김광중 외, 「도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」, 도시재생사업단, 2010.
- 2 임유경·임현성, 「근린 재생을 위한 도시 내 유희공간 활용 정책방안」, 건축도시공간연구소, 2012.
- 3 HOLLANDER Justin B., *Sunburnt Cities : The Great Recession, Depopulation and Urban Planning in the American Sunbelt*, Routledge, 2011.