

건축도시공간연구소

# AURI BRIEF

No. 12 2009. 9. 14

## 공공공간을 활용한 지지체 원도심 활성화 방안

### 원도심 재생의 거점으로서 공공공간의 역할 및 필요성

- 지방 중소도시 원도심의 공간조직을 고려한 보행환경 및 대중교통체계 개선, 오픈스페이스 확보를 통해 원도심 활성화 사업의 점진적 확산을 유도할 수 있는 물리적 토대 마련
- 기능이 저하된 기존의 공공공간이나 공공시설물을 활용하여 공원, 광장 등의 공공장소를 조성함으로써 환경부담 경감 및 지속가능성 실현
- 공공공간은 다양한 행위를 유발할 수 있는 사회·문화적 거점장소로서 다양한 계층의 교류활동을 증진시켜 도심활력을 도모
- 매력적인 공공공간은 도시의 장소적 가치를 증진시키고 방문객 유치를 통해 지역경제에 활력을 불어넣음으로써 지역의 자산가치 상승

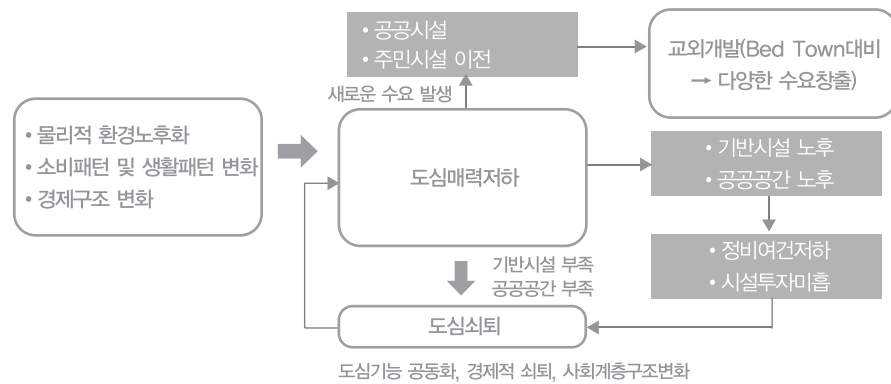
### 공공공간을 통한 원도심 활성화 추진 방향

- 지역 공간구조 특성 및 쇠퇴진단을 통한 원인분석을 토대로 지역차원의 종합적인 전략계획 수립 및 이에 따른 사업 추진
- 전략계획 수립에서부터 실행에 이르기까지 주민주도형 사업 추진 및 행정의 지원
- 지방정부, 지역 커뮤니티 조직, 전문가 등 다양한 주체의 거버넌스에 의한 사업추진
- 물리적 측면 뿐 아니라 사회, 경제적 측면이 결합된 총체론적 시각의 공공공간 조성전략 수립

## 1. 도심쇠퇴와 공공공간의 위기

### 도심쇠퇴와 부정적 순환구조

- 물리적 노후화와 도심기능의 쇠퇴에 따른 도심활력 저하는 도시의 매력저하로 이어져 도심쇠퇴를 심화시킬 뿐만 아니라 과거에 원도심이 갖고 있던 사회·문화적 응집력을 떨어뜨려 지역사회의 공동체 형성을 저하시키는 배경이 되고 있음
- 교외화로 인한 원도심의 공실률 증가는 임대료와 부동산가치를 떨어뜨려 지방세 수입을 감소시키는 원인이 되며 이는 교육, 문화, 복지 등 사회기반시설의 투자 저하로 이어짐
- 이와 함께 건물개량 및 보수가 지연되어 물리적 환경은 지속적으로 악화됨에 따라 도심기능 쇠퇴 현상이 반복되는 부정적 순환구조를 형성하고 있음



원도심 쇠퇴의 부정적 순환구조

### 원도심 공공공간의 위기

- 도심 상주인구의 감소와 거주 연령층의 변화로 공공공간에 대한 이용자가 감소하여 방치되고 있으며, 공공기관과 업무시설 및 은행이 신개발지로 이전하면서 남은 건물이 대체기능을 찾지 못하고 비어있거나 소극적으로 활용되고 있어 주변지역이 연쇄적으로 쇠퇴하는 결과를 초래
- 민간주도의 정비방식 확산의 결과, 사업성이 낮아 민간투자가 이루어지기 어려운 지역은 계속적으로 공공공간이 부족하고 조성된 공공공간의 경우도 일부 지역주민들만을 위한 전용공간으로 사용되는 문제 발생
- 지역의 역사문화적 유산으로 활용가치가 있는 자산이 지방자치단체의 부족한 재정으로 매각되거나 관리에 대한 전략적 사고의 부재로 멸실되는 경우가 많음



빈공간으로 남아 있는 구 전북도청



도청이전으로 주변지역 상가쇠퇴



사공간화되어 있는 공개공지

## 2. 지자체 원도심 활성화 사업의 문제점

### 일회적, 개별적 사업 추진에 의한 공공공간 조성

- 지역 현황에 대한 면밀한 분석이나 공공공간의 연계 효과를 고려한 통합적 계획을 바탕으로 체계적으로 추진되기 보다는 단위 사업별로 진행됨에 따라 공공공간의 배치가 유기적이지 못하고 공공공간 간의 연계 효과가 떨어짐
- 조성 이후의 유지관리 방안까지 포괄하는 장기적 계획이 아니라 조성 자체만을 목적으로 하는 일회적 사업으로 진행되어 사업 이후 시간이 지나면서 효과 상실



공영주차장 조성시 주변 공공공간과의 연계를 고려하지 않아 접근성이 떨어지고 장애인과 노약자의 사용을 배제함

### 공공공간 유형의 다양성 부족

- 공공공간 확보에 있어서 예산과 부지매입의 용이성이 우선적으로 고려되면서 테마가로조성, 가로 공공디자인 개선 등 사업 유형과 그에 따른 프로그램이 제한적이며, 이는 시민들의 다양한 욕구를 충족시키는데 한계가 있음
- 다양한 공공공간 확보를 위해 도심내 활용 가능한 건물, 부지 등을 파악할 수 있는 기초데이터가 구축되어 있지 않음

### 공공공간의 지속적 관리방안 부재

- 원도심 활성화 사업 이후 발생하게 될 민간 건축물의 정비사업에 대한 대응책이나 공공공간과 주변 건축물들을 일관성 있게 관리할 수 있는 방안이 미흡
- 일부 지자체의 경우 지원 조례를 제정하고 건물의 리모델링 등에 대한 지원을 제공함으로써 가로 환경의 정비에 기여하고 있지만 일회적 지원으로 한계가 있음



간판정비사업으로 간판이 정비된 이후에 상인들이 기존방식대로 간판을 재설치하고 있음



가로정비사업 후 건축물 신축에 대한 관리방안이 마련되어 있지 않아 가로공간의 연속성을 확보하지 못함

### 사회문화적 장소로서의 공공공간 프로그램 미흡

- 일부 공공공간은 여러 계층을 아우르기 보다는 특정 연령층을 주요 타겟으로 설정하는 전략을 취함으로써 결과적으로 타 연령층을 배제하여 교류와 소통의 기능을 상실할 뿐만 아니라 경제적으로도 부정적 영향을 끼침
- 지역 특성과는 무관한 일회성 축제나 타 지자체 사업에 대한 무비판적인 답습이 이뤄지고 있어 공공공간의 가치를 극대화할 수 있는 프로그램 개발이 요구됨



많은 지자체에서 관광객 유치를 위해 루미나리어를 설치하고 있지만 집객 효과는 지속적이지 못하고 오히려 유지관리 비용 발생에 따른 부작용이 따르고 있음

### 행정주도적 사업 추진

- 대부분의 경우 행정 주도에 의해 사업이 추진되고 있어 주민들의 의견이 제대로 반영되지 않고 있으며, 이로 인한 행정과 주민 간의 갈등은 후속 사업 추진에까지 영향을 미침
- 행정에 의해 사업이 일방적으로 추진되거나 공공공간의 필요성을 주민 스스로 인식하지 못하는 경우 사업 과정에서 뿐만 아니라 사업 이후의 유지 관리에 있어서도 주민의 관심과 참여가 저조하여 사업의 지속성이 저하됨

## 3. 원도심 활성화 추진방안

### 원도심 재생 전략계획 수립에 의한 종합적인 공공공간 조성방안

- 쇠퇴지역에 대한 정확한 현황진단과 문제구조를 파악할 수 있는 지표를 마련하고 정비가 필요한 부지 및 향후 이전 가능한 공공시설에 대한 DB를 구축함으로써 체계적 공간관리의 기반 마련
- 지속적 관리를 위해 지구단위계획 또는 경관조례를 통한 관리, 경관협정에 의한 주민 참여, 건축디자인기준을 통한 사업추진 프로세스 기준 마련 등 다양한 사업방식 및 관리방식을 실행 수단으로 활용
- 원도심 주변 지역에서 산발적으로 추진되고 있는 장소마케팅 사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업, 시장정비사업, 살고싶은 도시만들기 등의 관련사업과의 연계를 통한 시너지 효과 도모

### 사회경제적 측면을 고려한 다양한 공공공간 확보방안

- 부지를 매입하여 공공공간을 확보하는 사업방식에서 벗어나 기존 공공건축물의 옥상 활용, 상업건축물을 공공공간으로 재사용, 신축건물의 공개공지 확보시 비용 지원 등 다양한 형태의 공공공간 확보 방안 고려
- 공공공간과 이에 연접한 건축물간의 관계를 재설정하고 상권분석 등을 통해 건축물의 기능을 조정할 수 있는 전략을 수립함으로써 원도심을 방문하는 사람들에게 만족스러운 서비스 제공
- 사회통합 실현과 경제적 활력 회복을 위해 연령과 취향에 따라 시민들이 선택할 수 있는 다양한 유형과 기능의 공공공간 확보



## 도시디자인 측면의 공공공간 개선

- 가로공간 그 자체 뿐 아니라 가로와 건축물간의 관계, 건축물의 입면, 건축물과 공공공간의 야간조명 등을 종합적으로 판단할 수 있는 디자인 프로그램 발굴
- 사업초기단계부터 지역주민, 전문가, 행정이 디자인 워크숍을 추진하여 함께 문제를 도출하고 해결방안을 모색

## 공공공간 조성과 결합된 사회문화적 지원 프로그램 개발

- 물리적 공간계획과 함께 사회적·문화적 공공성을 확보할 수 있는 프로그램 개발 및 프로그램에 적합한 공공공간 확보 전략 수립

## 지속적인 공공공간의 가치를 위한 관리주체 마련

- 지역 커뮤니티가 직접 관리주체가 될 수 있도록 지원방안을 개선하고 공간의 관리뿐만 아니라 TMO(Town Management Organization)의 역할을 할 수 있는 전담 운영조직을 구성하여 사업의 지속성 확보

원도심 활성화 사업의 성공요인

주인의 자발적 참여
장기적인 사업추진
다양한 공공공간 확보
지원조직의 역할

원도심 활성화 사업의 문제와 한계

관주도의 사업추진
획일적인 사업유형
공공공간의 양적 부족
낮은 디자인 수준
지속적인 유지관리미흡

기초 DB구축과 활용
다양한 사업방식 및 관리방식 결합
주변 관련사업과의 연계를 통한 사업간 시너지 효과도모
건축물을 활용한 공공공간 확보
공공공간과 건축물의 관계설정을 통한 방문객 유지
공공공간의 기능다양화를 통한 사회통합실현
도시디자인 측면의 공공공간 개선
사회문화적 지원프로그램을 고려한 물리적 공간계획
지속적인 공공공간의 가치유지를 위한 관리주체 마련

물리적  
공간계획전략

사회문화적  
프로그램 전략

경제적  
재생전략

원도심 활성화 사업 성과 요인과 공공공간 조성에 의한 원도심 활성화전략

## 4. 제도적 지원방안 및 기대효과

### 집중과 선택에 의한 재정지원 프로그램 운영

- 각 중앙부처 지원사업의 지원대상을 선정할 때 '합리적이고 종합적인 전략계획' 수립 여부를 평가기준에 포함하여 '나눠주기' 식의 추진이 아니라 사업간 시너지 효과가 나타날 수 있는 지자체를 지원하는 방안으로 전환
- 장기적으로는 각종 재정지원 예산을 통합 운영하는 방안을 마련하여 지자체 차원에서 집중과 선택에 의해 사업을 추진할 수 있도록 개선

## 다양한 공공공간 조성을 위한 지원방안

- 공공공간 확보 및 보행네트워크를 체계적으로 계획하고 실현하기 위해 지구단위계획 등의 수단을 사용하고, 지구단위계획의 인센티브조항에 용적률, 건폐율 완화 이외에 자금지원 조항 포함
- ‘도시계획 시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’ 제4조에 의한 입체적 도시계획시설 결정을 활용하여 가로조성사업 위주의 획일적 사업 방식에서 벗어나 입체적 공간계획 도입

## 사업추진 전담조직에 대한 지원

- 사업추진 전담조직을 구성하고 사업기획 뿐만 아니라 공공공간 디자인에서부터 프로그램 개발과 운영, 관리에 이르는 종합적인 사업 추진과 관리 담당
- 사회·경제적 프로그램의 지속적 발굴과 사업 관리를 위해 중앙정부차원에서 전문가를 파견하거나 지자체가 전문가를 고용할 수 있도록 지원

### 원도심 활성화를 위한 재정지원 방안

지원항목	지원내용	지원대상	근거
계획수립 및 건설자금 등 지원	• 전략계획 수립비용 • 건설자금 일부 • 신규 임차인에 대한 지원	• 지자체 • 공공공간을 제공한 민간사업자 • 임차인 및 신규사업자	• 중앙부처 각 관련사업: 국토부, 행안부, 지경부 등의 살고싶은 도시만들기, 공공시설 디자인시범사업 등 지원비용 • 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
공공시설 및 공공공간 정비비용지원	• 주차장, 공원, 광장 등의 공공시설 조성 및 정비비용	• 지방자치단체 • 원도심 활성화 사업추진 시행주체	• 원도심 활성화 지원조례 개정 • 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제20조 개정(공공공간 포함 및 지원대상 확대)
전문가 파견제도	• 원도심 재생전략계획 수립을 위한 지문 및 전문가 파견	• 지방자치단체	• 건축기본법 제23조 민간전문가 활용
사업 전담 추진조직에 대한 비용 지원	• 원도심 활성화 전략을 시행할 비영리 전담조직구성 비용 및 운영비 일부	• 원도심 활성화 전략 전담 시행조직(TMO, 관리조직 등)	• 살고싶은 도시만들기 등 관련시범사업에서 별도의 항목으로 지원
과밀부담금 감면	• 도시계획시설에 대한 과밀부담금 50%감면	• 시장정비사업 추진조합	• 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법원도심 활성화를 위한 재정지원 방안

## 모니터링에 의한 지속적인 유지관리

- 원도심 활성화 사업 추진을 위한 재정지원을 할 때, 연간 모니터링을 의무화하고 모니터링 결과를 반영하여 지원대상사업지구에 대한 지속적인 지원과 컨설팅 추진

## 기대효과

- 공공공간의 물리적, 경제적, 사회적 가치 구현을 통해 쇠퇴하는 도심에 활력 부여
- 촉매프로젝트로서의 공공공간 조성을 통해 원도심 활성화 사업의 점진적 확산을 유도할 수 있는 물리적 토대 마련
- 지자체의 여건과 잠재력에 대한 분석을 토대로 종합적인 전략계획을 수립함으로써 지속가능한 도심재생 실현

고은정 | 건축도시공간연구소 프로그램연구실 연구원 (031-478-9644, ejko@auri.re.kr)



건축도시공간연구소

국토연구원 부설 건축도시공간연구소 AURI BRIEF 제12호

발행처 | 건축도시공간연구소

주 소 | 경기도 안양시 동안구 관왕동 1591 아크로타워 B동 301호, 710호

전 화 | 031-478-9600

팩 스 | 031-478-9609

홈페이지 | www.auri.re.kr

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