

공공주체에 의한 국내 유휴공간의 공공적 재생방향에 관한 연구 -한국자산관리공사의 국유지 위탁 시범 개발사업을 중심으로-

오준걸^{1*}

¹서울과학기술대학교 건축학부

A Study on public renewal of abandoned space by public sector -Focused on KAMCO pilot projects-

Joon-Gul Oh^{1*}

¹School of Architecture, Seoul National University of Science & Technology

요 약 공공적 주체로 대표되는 한국자산관리공사가 시행하였던 국유지 위탁 시범개발사업의 특성분석을 통하여 공공성의 확보를 위한 유휴공간의 공간재생 시 고려되어야 할 내용을 공간, 용도, 과정의 측면에서 분석한다. 여기에서 각각 다음의 한계를 나타내는데 비연속적 공공공간은 공공주체가 민간주체의 개발이익의 사업과 다름이 없음을 보여주며, 비 공공적 용도의 배치는 공공성과 이익성의 균형을 맞추기에 원천적인 한계를 나타낸다. 또 폐쇄적인 과정에서는 공개성이라는 공공성의 원칙을 지키기 힘들며 공공의 참여와 관심을 유도하는 공공적 재생의 실현에 한계를 보일 수밖에 없다. 이상과 같이 공간, 용도, 과정의 측면에서 살펴본 바 다음과 같은 결론을 도출하였다. 1. KAMCO가 시행하는 프로젝트는 공공기관이나 공공성을 적절한 수준에서 담보하는 절차가 반드시 필요하다. 2. 위탁기관이 청구하는 위탁수수료의 적절한 보장과 이익의 한계선을 공공주체는 프로젝트 기획 시 명확히 하여 일정부분이 공공성을 향상시키는데 쓰여야 한다. 3. KAMCO의 다양화된 공개방식의 개발과 건축계획이 필요하다. 그리고 KAMCO 개발의 건축적 공간계획에서 공공성을 담보할 수 있는 자율성과 심의 할 수 있는 전문기구와 예산이 요구된다.

Abstract This study investigates the space, use, and procedural aspects that should be considered in securing the publicity in space renewal of unused lands by analyzing the characteristics of relevant projects conducted by The Korea Academia-Industrial Corporation Society, a party representative of a public agent. The findings reveal the following conclusions. 1. There should be a required procedure that guarantees the adequate qualities of public organizations or publicity for projects run by KAMCO. 2. When the public agent plans a project, there should be an effort to clarify the profit limitations and adequate guarantee of consigned fees charged by the consigned organizations in an attempt to ensure that certain proportions are used to enhance the public goods. 3. There is a need to diversify the ways KAMCO discloses information. A professional organization and separate budget should be required to assess the autonomy of KAMCO to guarantee publicity.

Key Words : Abandoned Space, KAMCO, Public Space, Public Sector, Urban Renewal

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

도시가 탄생, 번성, 쇠퇴, 소멸하는 순환과정에서 그 기능이 멈추어 버린 공간이 생겨나게 되었으며 이러한

공간의 재생은 지속가능한 도시의 성장이라는 관점에서 대도시에서는 적절한 개발과 계획이 필요하다. 여기에서 유휴공간의 활용을 위해 보다 주도적이며 선도적인 역할을 담당해야하는 공공주체의 책임과 역할은 무엇이며 공공성의 성격이 강하게 나타나야 하는 공공 프로젝트의

이 연구는 서울과학기술대학교 교내 학술연구비 지원으로 수행되었습니다.

*Corresponding Author : Joon-Gul Oh(Seoul National University of Science & Technology)

Tel: +82-2-970-9016 email: jgoh@seoultech.ac.kr

Received May 2, 2013

Revised June 3, 2013

Accepted June 7, 2013

경우에는 어떤 요소들이 고려되어야 하는 지에 대한 관심은 매우 크다. 하지만 공공주체 역시 성과와 이익을 고려하여야 하기에 공공주체에 의한 유휴공간의 공공성은 중립적인 가치로서 공공에게 전부 환원되기는 어려운 현실이지만 최소한의 도시, 건축적 관점에서의 유휴공간을 위한 공공적 재생의 논의가 필요하다.

이에 본 연구의 목적은 우리나라에서 현재 공공적 주체로 대표되는 한국자산관리공사가 시행하였던 국유지 위탁시범개발 프로젝트의 특성분석을 통하여 공공성의 확보를 위해 유휴공간의 공간재생 시 고려되어야 할 내용을 분석한다. 그리고 이에 나타난 공공적 재생의 한계를 통하여 공공성을 향상시킬 수 있는 방안을 제시한다.

1.2 연구의 방법과 범위

본 연구는 유휴공간의 공간재생에서 현재 우리나라 공원에서 개발하고 계획하는 프로젝트가 대상이다. 특히 한국자산관리공사가 수행한 9개의 국유지 위탁 시범개발 프로젝트를 공간, 용도, 과정의 측면에서 나타나는 공공성의 한계를 분석한다. 한국자산관리공사는 대부분 정부 국유지의 활용을 위탁받는 기관으로 공공주체의 대표적인 성격을 띤다. 또 활용의 대상 역시 국유지의 위탁임에 공공성이 유휴공간의 재생에는 중요한 요소임을 부인할 수 없다.

한편 본 연구는 오준걸, 최순섭(2012)의 “European Prize for Urban Public Space'의 참가작에서 나타나는 유휴지 활용 공공공간 재생방식” 연구의 후속으로서 유럽에서 나타나는 유휴지 활용 공공공간 재생방식의 특성에서 주요하게 나타나는 공간, 용도, 과정을 기초로 하여 우리나라 공공주체에 의한 공공적 공간재생인 한국자산관리공사의 국유지 위탁시범개발 프로젝트를 분석하여 한계점을 도출한다.

2. 유휴공간의 이론적 고찰

2.1 유휴공간의 제도적 의미

본 연구에서 궁극적 활용 대상인 유휴공간은 물리적인 대지에 한정되어 있는 유휴지(遊休地, underused site)와 건축물의 재활용 즉 공간재생을 의미하는 것으로 크게 나누어 볼 수 있다.

먼저 유휴공간, 유휴지를 의미하는 제도적 용어에서 유휴지는 국토이용관리법 제21조 10, 시행령 제31조(제21조의 10, 11, 12 2000. 6. 삭제)에서는 토지 또는 토지에 존재하는 건축물 기타 공작물의 상황 등으로 보아 토

지이용의 정도가 주변지역에 있어서의 동일용도 또는 그와 유사한 용도에 제공되고 있는 토지의 이용정도에 비하여 현저히 뒤떨어진 것으로 인정되는 경우나 도시계획구역안의 건축물을 건축할 수 있는 토지로서 그 지상정착물의 면적이 건축물을 건축할 수 있는 1/7에 미달인 경우로 정의 할 수 있다. 한편 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2012. 2. 1. 일부개정)의 지구단위계획의 제51조(지구단위계획구역의 지정 등)의 8의 3에서는 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역을 의미한다.

반면 내대지의 정의는 과거 택지 소유상한에 관한법률시행령 제 3조(1998. 9. 폐지)에서 나타나는데, 지적법 제 5조에 의한 지목이 대지인 토지 중 영구적인 건축물이 건축되어 있지 아니한 토지로서 건축물의 부속토지이거나 사실상 도로로 쓰이는 경우, 주차장법시행령에 의한 최소 기준 면적 이내의 토지 등을 제외한다. 그리고 자투리 땅은 대지의 규모, 형상, 수익성 등의 문제로 인해 개발이 불가능하거나 난이한 대지를 말한다.[1] 즉 이러한 제도적인 의미의 유휴공간은 유휴지의 성격이 강하며 유휴공간의 재생은 리모델링이나 산업유산의 활용으로 접근하는 경향 뚜렷하다. 하지만 무엇보다 유휴지나 유휴공간의 주요 발생원인은 용도의 폐기에 있음을 알 수 있다.

[Table 1] Electronic information system for unused the status of administrative properties

	Categories	Content
Type of Space	Property Items	Types of lands and buildings
Uses	Purpose of acquisition	Future use
	State of use	Used, Unused
	Assigned state	Use of site
Status	Details of promotion	Cause of nonuse
	Target of use permit	Types of public entities
	Promotion plan	Future system
	Period of completed promotion	-

한편 공공주체가 가진 국유재산은 크게 행정재산과 일반재산으로 나누어진다. 우리나라에서는 아래 Table 1과 같이 국유재산법 시행규칙 별지 1호의 2 서식(신설 2011. 4. 27)에서는 유휴행정재산의 현황을 11개의 항목으로 분류하여 전자정보 시스템에 입력하고 있다. 유휴 행정재산 현황 전자정보시스템 입력코드에서는 재산종목, 취득목

적, 현황지목, 이용현황, 추진내용, 사용허가 대상, 추진 계획, 추진완료시기, 전년도 유휴 행정재산 발생사유로 구성되어있다. 그 이외에 전년도 유휴 행정재산 감소사유의 항목은 본 연구의 구분에 포함시키기 용이하지 않아 제외하였다. 각 항목을 크게 분류하면 공간이나 건물의 유형, 용도, 재산의 상태를 나타내는 과정으로 나눌 수 있다. 하지만 국유재산의 용어에서도 나타나듯이 대지나 공간의 개념보다는 재산이라는 용어의 사용으로 보다 귀속 물이거나 재화의 가치로 유휴공간을 간주한다.

2.2 공공주체와 공공성 추구의 계획

공공주체의 유휴지는 공공성이 담보로 되어야 한다. 조한상(2009)의 ‘공공성이란 무엇인가?’에서 공공성에 공개성을 포함시키는데, 공개된 정보를 바탕으로 공개된 절차에 따라 자유롭게 의견을 교환함으로써 자신과 타인의 주장이 진정 올바른지에 대해 판단하고 결정하는 방식으로 정의한다.[2] 이것은 유휴지의 개발과 건축계획에서의 공공적인 과정을 의미한다.

오준걸(2013)은 공공성의 제어와 참여를 하향방식의 소통과 상향방식을 대표적으로 주장하는데 하향방식에는 제도의 운영과 정보의 공급이 대표적이며 상향방식으로는 공공이 주체이면서 민간의 의견과 자율성을 보장한다는 점과 적절하게 공공성을 제어할 수 있다는 점으로 현상설계나 공모전의 방법을 예를 들고 있다. 특히 이러한 현상설계의 주최를 위한 설계지침의 작성은 공공이 만든 제도나 규율보다 더 상위의 개념을 민간에 전달하는 효과적인 수단으로 사용된다고 분류하였다.[3]

본 연구의 한국자산관리공사(이하 KAMCO)가 공공주체의 대표적 성격을 가지는 이유로 적합한 것은 중앙단체나 지방자치단체의 경우에 그 단체의 이익과 단체장의 정치적인 이해관계에 따라 계획방향과 개발의 논리는 큰 폭으로 변할 수 있다는 점에서 비교적 다양한 국유지의 계획을 담당하는 KAMCO가 공공성을 추구할 수 있는 공공주체의 대표로 적합한 것이다. 그 외의 수탁기관으로는 한국토지주택공사와 주택사업 및 토지 개발 사업을 목적으로 설립된 지방공사를 예로 들 수 있다.

2.3 공공적 재생을 위한 중점요소

공공주체에 의한 공유지나 유휴공간의 재생에 있어 공공성을 확보할 수 있는 중요한 요소를 밝히면 Table 1에서는 공간유형, 용도, 과정을 통한 상태라는 요소로 모아지며, 오준걸, 최순섭(2012)연구의 Table 2[4]에서는 유럽 디자인 어워드 참가작을 분석하여 나온 유휴지 공공공

간 재생의 중점가치는 협력적 과정, 실행적 정보 그리고 용도와 공공공간을 의미하는 정성적 공간으로 요약되어진다. 따라서 공공성 확보를 위한 중점요소를 축약하게 되면 공간, 용도, 과정의 세 가지 요소로 압축된다.

[Table 2] Characteristics of unused public space renewals

Public aspect	Central value of recycled unused public space	Characteristics of public space renewals of unused land
Involvement (Land/Use/Executive agent)	-Cooperative Process	Land
Usability (Space characteristics/Planning/Implementation)		Use
	-Executive information	Executive agent
		Planning
Applicability (Use/Space characteristics)	-Qualitative Space	Cost
		Space characteristics
		Implementation

공공공간은 주변의 공간들과 연속성을 가지고 도시를 이루어 나가야 하며 공공영역 혹은 공공공간은 “바깥”을 형상화함으로써 “안”을 형상화 하는 공동체와 차이를 지닌다고 하겠다. 즉 공공성의 열려있음은 외부로부터 규정되는 것이 아니라 내부로부터 생성되는 것으로 공공영역을 둘러싼 구체적이고 다양한 사용자들의 사용행위와 경험으로부터 구축된다.[5] 그리고 용도는 공공성과 이익성을 양립하게 하는 중요한 요소로서 적절한 이익을 추구하면서 유휴공간을 개발함으로써 주변지역 개선에 도움이 되는 용도와 프로그램의 선정을 의미한다. 한편 과정은 공공주체의 공공성은 공개성과 공정성에서 발현될 수 있다. 즉 공공의 참여를 유도하기 위하여서나 혹은 반대로 공공성을 제어하기 위함이다.

3. 우리나라 유휴공간과 유휴지

3.1 우리나라 현황과 개발방향

우리나라의 경우, (구)재정경제부는 2004년 말 국유재산법을 개정하여 국유지 위탁관리기관을 통해 국유지를 개발할 수 있는 법적근거를 마련하였다.[6] 국유재산법 제6절 개발의 제 57조(2011.3.30 전문개정)를 살펴보면 일반재산은 다음 각 호의 사항을 고려하여 제58조와 제59조에 따라 개발하여 대부분양할 수 있다.[7]

1. 재정수입의 증대 등 재정 관리의 건전성
2. 공공시설 확보 등 공공의 편익성

3. 주변 환경의 개선 등 지역발전의 기여도
4. 그 밖에 국가 행정목적 달성을 위한 필요성

여기에서도 명확히 공공주체는 유희공간의 활용에서 1번 항목은 이익성을 추구하는 것이며 나머지 2, 3번은 공공성 가치를 나타낸다.

3.2 공공 유희지 개발과 계획과정

KAMCO는 1982년부터 국유재산관리업무를 수행하였고 09년 기준 전체 국유재산 중 35.2%를 위탁 개발 관리하고 있다.[8] 국유재산의 민간 위탁사업을 통하여 복지증진의 공공성과 수익증대라는 수익성을 목표로 한다. 국내 유희지 활용에서 KAMCO의 역할이 차지하는 비중은 매우 크며, 지방자치체의 직접적인 개발 이외의 국유지에 대한 활용계획과 개발은 KAMCO에서 담당하고 있다. 하지만 무엇보다 KAMCO의 중요한 특성은 국유지 개발과 활용의 임무를 독점적으로 가지고 있다는 점이다. 따라서 공공주체의 대리인이지만 그 근본 자산이 되는 국유지의 개발에서는 보다 국가의 이익추구와 공공성의 향상이라는 가치가 양면으로 존재 할 수밖에 없으며 Fig.1의 주체관계흐름도[9]와 Table 3의 KAMCO의 국유재산의 위탁관리, 개발모델의 정립원칙[10]에서 나타난다.



[Fig. 1] Relationships of participation bodies for state land trust development [9]

[Table 3] Principles for commissioned management of public property and development model establishment[10]

Model Principle	Focus
1. Development direction applicable for the use, scale, and land-use planning	Use and scale
2. Development direction for the balanced utilization of publicity and profitability	Balance between publicity and profitability
3. Development direction for the prevention of the public property loss interms of public and environmental goods	Maintenance management

우리나라 공공주체로 대표되는 KAMCO는 현재 비어 있는 유희공간의 활용방안인 국유부동산 위탁개발 시범사업을 2005년 이후 table 4[11]와 같이 전개하였다. 사례1은 민관복합시설개발, 2는 공공복합청사개발 그리고 3,4,5는 소규모 근린상업시설개발, 6,7,8,9는 임대주택개발로 개발의 유형이 나뉜다.[12]

한편 Table 3 KAMCO의 개발모델정립 원칙의 첫 번째는 용도, 규모와 토지이용의 적합성에 대한 내용은 대지가 지닌 정체성과 건축의 프로그램에 해당하는 사항이다. 또 공공성과 수익성의 조화에 대한 목표는 두 부분이 양립하기에 매우 어렵고 균형이 요구됨을 알 수 있다. 하지만 9건의 시범개발의 사례에서 볼 수 있듯이 공공성에 대한 내용은 절대적으로 부족한 것으로 분석된다. 그리고 특히 이러한 공공성에 대한 지침이나 전략은 전무한 실정이다. KAMCO의 국유부동산 시범사업은 총 9개의 사업이 나라키움이라는 브랜드로 시행되었으며 그 중 2개의 사업은 민관 복합시설 개발 사업인 나라키움 저층사업(사례1)이 있다. 이 부지는 남대문 세무서이며 국가예산 지원 없이 청사(세무서, 국세청) 및 민간임대 첨단 복합빌딩으로 개발, 저활용 국유지를 활용한 국고 수익 증대 및 지역경제 활성화 모델 마련하였다고 밝히고 있다.[13]



[Table 4] KAMCO's Status of the pilot project on the commissioned development of national properties [11]

No.	Site	Condition prior to development	Development direction	Development scale㎡	Cost (in one hundred million)
1	Namdaemun Tax Office	3-story building	Complex for private and public offices	15F/26,938	436
2	Wolpyongdong, Taejon	Vacant land	Public complex building	15F/41,358	717
3	Kasandong, Seoul	Single-story old house	Vicinity mall	1F/166	2
4	Sujindong, Sungnam	Neighborhood Living Facility	Vicinity mall	3F/726	8
5	Jungwangdong, Sihung	Vacant land	Vicinity mall	2F/639	7
6	Nonhyundong, Seoul	Single-story mall	Commercial residential building	6F/1,081	11
7	Nonhyundong, Seoul	Single-story temporary building	Commercial residential building	5F/648	8
8	Daechidong, Seoul	Two-story house	Multiplex house	5F/559	8
9	Junglungdong, Seoul	Two-story house	Multiplex house	4F/660	9
Total 9 cases				72,775	1,260

4. KAMCO 사례를 통한 공공성의 한계

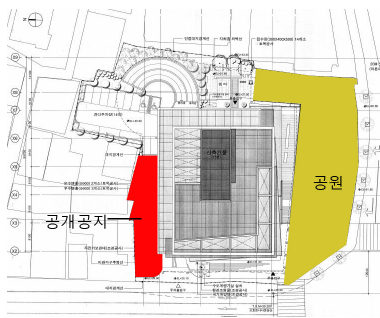
4.1 비 연속적 공공공간

위의 표에서 그 중 규모가 제일 큰 나라키움 저동 빌딩 개발사업(사례1)의 추진과정과 개요를 분석해 보면 [14] 건설사와의 턴키방식으로 건축계획이 진행되었음을 계획참여자의 인터뷰를 통하여 확인되었으며 공공공간에 대한 언급은 전혀 보이지 않는다.

구분	개발 전	개발 후
전경		
건물규모	지상 3층, 지하 1층	지상 15층, 지하 4층
환 용	(舊)남대문 세무서 청사	첨단 민관복합빌딩 및 공원
용 적 륜	57%	599%(법정 600%)
건 폐 륜	32%	50%(법정 60%)
재산가액	267억원	909억원(장부가액) 1,630억원(인근시세 기준) 연간 54억원(예상)
입 대 료	-	-

[Fig. 2] Comparison of before & after development of project #1 [15]

단지 2008년 7월 14일에 준공되었으며 국유지의 활용도를 제고하기 위하여 적극적인 국유지 개발 추진의 일환으로 국유지 위탁개발의 제1호 시범사업으로 선정되어 추진된 사업으로 도심 유희지에 위치하면서도 낮고 저활용 되었던 (舊)남대문세무서 부지를 에너지 절약형 첨단 민관복합빌딩으로 개발함으로써, 주변 환경개선에 기여하는 등 국유지의 부가가치를 획기적으로 높이는 새로운 개발모델로서 커다란 의의가 있는 것으로 Fig.2와 같이 개발 전 과 후의 자산가치의 상승으로 선전한다.[15]

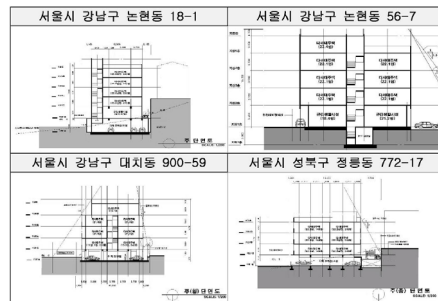


[Fig. 3] Site plan of project #1 [16]

배치도 Fig.3에서 보이듯이 사례1은 단순히 일반 재개발 사업과 별다른 차이를 보이지 않는다. 일반 개발지향의 유희지 계획에서는 공공공간의 부재가 드러난다. 법적 공개공지의 하한선만 지킨 것이나 다른 여타의 공공공간의 개입의 여지는 없다. 이러한 일반 개발 중심의 유희지

계획방식의 대표적인 공공영역이 주체가 될 수 있음에도 불구하고 드러나지 않는 것은 공적주체의 의지부족이다.[16] 물론 중구청의 조건부 공원 조성사업 시행조건이 포함되는 것은 민간의 재생에도 충분히 적용가능한 수준이다.

9건의 한국자산관리공사의 사례는 개발이익과 자산가치의 증대에 초점을 맞추고 있다. 이러한 유희지의 지향점에도 문제가 있지만 초기의 타당성조사와 프로젝트의 실행에도 건축과 도시의 체계적인 관계에 의한 개발이 이루어지기보다는 면적과 용도에 의한 사업성과 연간수입에 의한 사업상의 과정과 결과가 우선시 되는 것은 임대주택개발 유형(Fig.4 참조)에서도 나타난다. 즉 논현동 2개의 프로젝트는 1층에 근린생활시설을 배치시키는 전형적인 상가주택으로 계획되었다는 점이다.



[Fig. 4] Small Scale Social Housing Development [17]

4.2 비 공공적 용도

#2 사례인 대전 월평동 사옥은 나대지를 개발하여 일대 공공기관을 입주시켰다. 이는 용도에 의한 자발적 공공성의 추구가 아닌 공공주체를 위한 복합청사의 마련에 지나지 않는다. 그리고 사례1과 2를 제외하더라도 비교적 소규모인 근린상업시설이나 임대주택 개발역시 공공적인 용도로 분류되지 않으며 이익성의 극대화를 위한 용도의 배치이다.



[Fig. 5] Overall view of project #2

아래의 Fig.6 [10] 에서 용도에 따른 유희지의 개발전략으로 최고의 가치는 수익성과 효율성으로 대변되고 있다. 그리고 도시맥락에 맞는 계획의 지침은 없으며 배치에 대한 일반적 지침은 있지만 그 실천적 내용은 부족하다. 서민 주거 안정화나 재정수익의 극대화도 중요하지만 공공주체가 계획하는 프로젝트에서는 그 지역에 맞는 적절한 공공성 용도의 공급이 필요하다. 따라서 비 공공적 용도의 배치는 공공성과 이익성의 균형을 맞추기에 원천적인 한계를 나타낸다. 이를 극복하기 위해서는 외부공간의 공공성을 높이는 계획전략을 추구하여야 할 것이며 이를 심의할 수 있는 자체기구나 규정이 요구된다.

나 용도지역에 따른 개발방향

구분	개발방향	개발방식	개발요과	
도시지역	주거지역	<ul style="list-style-type: none"> 공동주택 상가주택 다가구주택 노유자시설 	임대형 혼합형 분양형 <ul style="list-style-type: none"> 공유지 활용도 제고 서민 주거안정과 지역주민 복리증진 보육시설 등 지역 필요시설 보급 	
	상업지역	<ul style="list-style-type: none"> 근린상업시설 민관복합시설 관상주복합시설 	임대형 혼합형 <ul style="list-style-type: none"> 공유지의 활용 극대화 행정기관의 경사 합동화 계정수의 증대 	
	공업지역	<ul style="list-style-type: none"> 복합창고 등 	임대형	<ul style="list-style-type: none"> 공유지 활용도 제고 계정수의 증대
	녹지지역	<ul style="list-style-type: none"> 복지시설 	(장기) 임대형	<ul style="list-style-type: none"> 주인의 편의 증진 노인전문병원, 요양원, 체육시설 등 지역 필요시설 보급
관리지역 농업지역	<ul style="list-style-type: none"> 물류/농업용 창고 보편하우스 등 	임대형	<ul style="list-style-type: none"> 공유지 활용도 제고 계정수의 증대 	
자연환경보전지역	<ul style="list-style-type: none"> 휴양·연구시설 	(장기) 임대형	<ul style="list-style-type: none"> 공유지 활용도 제고 교육연구시설, 청소년수련원 등 공공 필요시설 보급 	

[Fig. 6] KAMCO's Development direction based on Zoning[10]

4.3 폐쇄적 과정

앞서 공공성에 공개성이 포함된다는 측면에서 보면 한국자산관리공사에서의 공공성은 취약하다. 즉 국유지의 위탁으로 인한 공공주체의 대리인적 주체의 개발과 계획으로 인한 한계를 보인다. 유희지와 유희공간을 국유자산으로써의 해석으로 개발과 더불어 수익성을 올려야 한다는 전제로 접근하는 것은 협력적인 과정의 진행을 보이기 어렵다. 즉 일방적인 경매(On Line Bidding) 방식이나 현상설계라 할지라도 매우한정적인 공모방식을 취하고 있다. 그리고 개발규모인 층수, 연면적 및 세대수는 계획설계 시 수익성 및 효율성이 증대되는 방향으로 변경되는 과정은 공공성보다는 이익성의 추구가 우선시 되는 것으로 나타난다.

또, 신승수(2009)의 연구[5]에도 지적하였듯이 공공영역의 구축에는 연관된 집단의 참여와 소통을 중심으로 공공영역이 구축되어야 함을 강조하고 있다. 즉 이것은 유희공간의 장소성을 중심으로 주변의 커뮤니티가 참여하여 용도를 도출하는 과정적 공개성이 요구됨을 의미한다. 임대형 주택 개발 시범사업의 설계 및 감리용역(서울

시 강남구 논현동 18-1 외 3건)의 과업지시서[18]를 분석해보면 배치계획으로는 거주성확보, 이용의 효율성과 유지관리에 적합한 배치계획, 주차, 민원, 오, 배수계획에 대한내용을 담고 있다. 입면계획은 균형과 통일성, 유지관리 용이한 마감재, 출입구의 내용이며, 공간계획은 조닝, 실의 규모 결정은 스페이스 프로그램에 의하여 결정하되, 전체건물의 효율성 및 사업성을 고려하고, 빌트인 시스템을 적용, 거실은 충분한 자연채광과 환기를 위한 창문 계획, 침실은 가구 등 기성모듈에 적합한 공간을 적정히 확보, 동선은 가급적 짧으며, 용도가 다른 시설 간 서로 교차되지 않으며 비상동선은 관계 법규에 맞게, 승강기는 계단위치와 근접한 곳에 계획하며, 승강기 및 계단의 위치는 도로로 부터 접근이 가장 용이한 위치에 배치를 포함한다. 하지만 구체적으로 공공성을 위한 내용은 전혀 언급되어 있지 않다. 이는 폐쇄적인 과정에서는 공개성이라는 공공성의 원칙을 지키기 힘든 것을 보여주며 공공의 참여와 관심을 유도하는 공공적 재생의 실현에 한계를 보일 수밖에 없다.

4.4 공간, 용도, 과정을 통한 공공성 확보

[Table 5] Securing publicity through space, use, and process

Non-contiguous public space	Non-public use	Closed Process
#1: Public and Private Office Complex		
Lack of connectivity between parks and open space	Private rentals except for tax office	Turn-Key Bidding
#2: Public Complex Building		
Lack of connectivity in outer space with neighboring public buildings	Use distribution by public parties	-
#3, 4, 5: Small Scale Neighborhood commercials		
No outer space	Profit maximization Commercial facility assignment	Design Bid
#6, 7, 8, 9: Social Housing		
Lack of connectivity with neighborhood residential areas	Conversion of single family houses to commercial residences or rental housing to ensure profitability	Design and supervision bidding of 19 nominated companies

이상과 같이 KAMCO의 공유지 위탁을 통한 개발사례를 공간, 용도, 과정의 측면에서 분석하여 다음의 표와 같이 정리 할 수 있다. 본 연구에서 주장하는 유희공간의 도시와 건축적 관점의 공간, 용도, 과정에서 구체적으로

공공성을 조정할 수 있는 방법은 외부공간의 공공성 향상으로 좁혀질 수 있다. 또 과정에서 드러나는 비공개적 계획과 개발은 소규모 유희공간 경우에는 이익성을 담보하는 수준에서 주변 커뮤니티의 참여를 통하여 도출하는 과정이 요구된다. 또 근본적으로 유희지와 유희공간의 차별적인 재생전략이 필요하며 특히 유희공간의 리모델링을 통한 활용방안이나 대규모 소규모 유희공간의 활용전략이 필요하다.

5. 결론

이상과 같이 우리나라의 유희공간의 재생을 수행하는 KAMCO의 국유지 위탁 시범개발사업을 중심으로 공공주체가 시행한 유희공간의 재생의 한계에서 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 한국자산관리공사가 시행하는 프로젝트는 공공기관이나 공공성을 적정한 수준에서 담보하는 절차가 반드시 필요하다. 물론 공유지나 유희공간의 가치를 부동산으로만 해석하거나 국유지의 효율적인 관리와 개발이 필수적인 것은 사실이나 정량적인 이익의 추구하고 공공성을 추구할 수 있는 정성적인 공간과 용도의 개발의 조화가 필요하다. 이것은 공공이 민간의 공공성을 제어하는 도시건축적 수단인 공개공지, 공공기여제도나 지구단위계획, 공공적인 제도보다 상위의 공공성 추구 개념의 적용이 필요함을 뜻한다.

둘째, 위탁개발방식에서의 유희지 개발과 계획에서 전문가들의 도움을 받아서 안전한 방법으로 개발이 가능하다는 장점이 있지만 수탁기관이 청구하는 위탁수수료의 적정한 보장과 이익의 한계선 그리고 나아가서는 초과이익을 공공주체는 프로젝트 기획 시 명확히 하여 일정부분을 공공성의 향상을 위해 써야 한다.

셋째, KAMCO의 다양화된 공개방식의 개발이 필요하다. 공공성의 의미에는 공개성이 포함된다. 즉 참여를 유도할 수 있는 용도와 공간의 설정이 요구된다. 즉 KAMCO의 공간계획에서 공공성을 담보할 수 있는 자율성과 심의할 수 있는 전문기구나 예산이 확보되어야 공공성과 공개성이 보장될 수 있다.

하지만 본 연구의 한계로서는 공공적 주체의 범위가 대표적 성격을 지니지만 한국자산관리공사로 제한되어 있기에 향후 후속연구로는 다른 부류의 공적 주체인 지방자치단체나 대규모 유희공간의 리모델링이나 재생과의 비교 즉 다양한 공적주체의 실행방법과 다른 성격의 공공주체의 비교를 통하여 공공적인 재생방식과 유형의 분석이 필요하다. 그리고 본 연구에서 도출된 한계를 극복

하기 위한 결론의 내용이 제도적으로 보장되기 위한 실천체계의 연구가 필요하다.

References

- [1] Hyung-Sub Moon, A Study on the Practical Use of Pet Lot in Urban Area, p.05, Kun Kuk University Master Dissertation, 2003. 06.
- [2] Han-Sang Cho, What is Publicness?, p.30 ChaekSeSang, 2009.
- [3] JoonGul Oh, A Study on the 'Reciprocal Publicity'-based Space Renewal of Industrial Sites, p.108-130, Seoul National University Ph. D Dissertation, 2013. 02.
- [4] JoonGul Oh, Soon-Sub Choi, Renewal Methods of Public Space Using Abandoned sites in Works of 'European Prize for Urban Public Space', Journal of the Korea Institute of Ecological Architecture and Environment, p. 62, 2012. 12.
- [5] Seung-Soo Shin, A study on the Architectural Design for the User-oriented Multi-layered Publicness, p.15, Seoul National University Ph. D Dissertation, 2010. 02.
- [6] Eun-Jeong Nam, Overview and Problems of State owned property management regulations, p.35, National Assembly Budget Office, 2010.
- [7] Korean Center of Law Information, www.law.go.kr 2012. 1. 11 Accessed
- [8] KAMCO, Introduction of commissioned management and development policies for efficient management of shared properties, p.19, 2010. 01.
- [9] KAMCO, The report on the status of the pilot project on the commissioned development of national properties sponsored by KAMCO, p.3, 2010. 04.
- [10] KAMCO, Introduction of commissioned management and development policies for efficient management of shared properties, p.17, 2010. 01.
- [11] KAMCO, The report on the status of the pilot project on the commissioned development of national properties sponsored by KAMCO, p.5, 2010. 04.
- [12] KAMCO, Introduction of commissioned management and development policies for efficient management of shared properties, p.14-17, 2010. 01.
- [13] KAMCO, ibid, p.14, 2010. 01.
- [14] KAMCO, Revised proposal for the development of state-owned real estates, p.1-10, 2008. 12.

- [15] Ministry of Strategy and Finance, Media report: Narakium low-rise building has been opened as the first project on commissioned development of state-owned land, 2008. 07.
- [16] JoonGul Oh, A Study on the ‘Reciprocal Publicity’-based Space Renewal of Industrial Sites, p.49, Seoul National University Ph. D Dissertation, 2013. 02.
- [17] KAMCO, Business plan for lease-type housing pilot development, p.5, 2007. 01.
- [18] KAMCO Division of Real estate, Task instruction-Design and supervision of lease-type housing pilot development, 2007. 05.
- [19] KDI, A Study on Improving Property Asset Management System of the Government Real Estate in Korea, 2009. 04.
- [20] Korean local administration research center. Proposed schemes for revitalization of commissioned management and development of shared properties, 2009. 07.
- [21] Korea Asset Management Corporation Homepage, www.kamco.or.kr

오 준 걸(Joon-Gul Oh)

[정회원]



- 2013년 2월 : 서울대학교 일반대학원 건축학과 (공학박사)
- 2010년 9월 ~ 현재 : 서울과학기술대학교 건축학부 교수

<관심분야>

건축설계, brownfield 도시재생