대 통 령 소 속
국가건축정책위원회

주관 군산대학교 전라북도건축사회
후원 국토교통부 전라북도 전라북도교육청 전주시

2023. 12. 07.

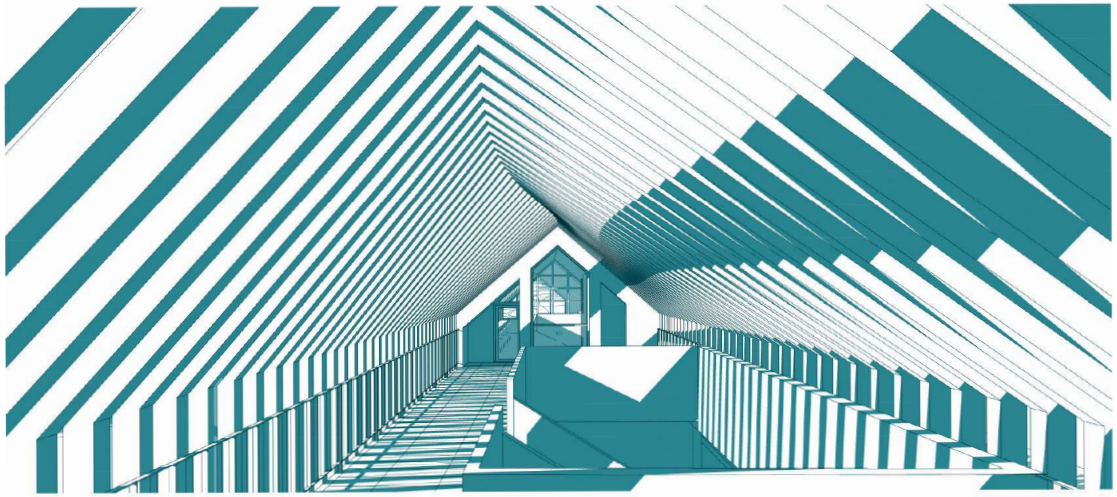
2023 국가건축정책위원회 심포지엄

지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생

대 통 령 소 속
국가건축정책위원회
Presidential Commission on Architecture Policy

2023 국가건축정책위원회 심포지엄

지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생



2023. 12. 07. 목요일 15:00
전주 팔복예술공장 이팝나무홀

프로그램

사회 | 김규린 국가건축정책위원회 위원

15:00–15:20 개회 및 인사
15:20–16:20 주제발표
16:20–16:30 휴식
16:30–17:30 패널토의

개회 및 인사

권영걸 국가건축정책위원회 위원장
김관영 전라북도지사
서거석 전라북도교육감
우범기 전주시장
유희태 완주군수

주제발표

차미숙 국토연구원 선임연구위원
〈지방소멸에 대응하는 공간정책〉
황순우 바인건축사사무소 소장·전|팔복예술공장 총괄감독
〈유휴공간을 활용한 공공건축과 지역활성화〉

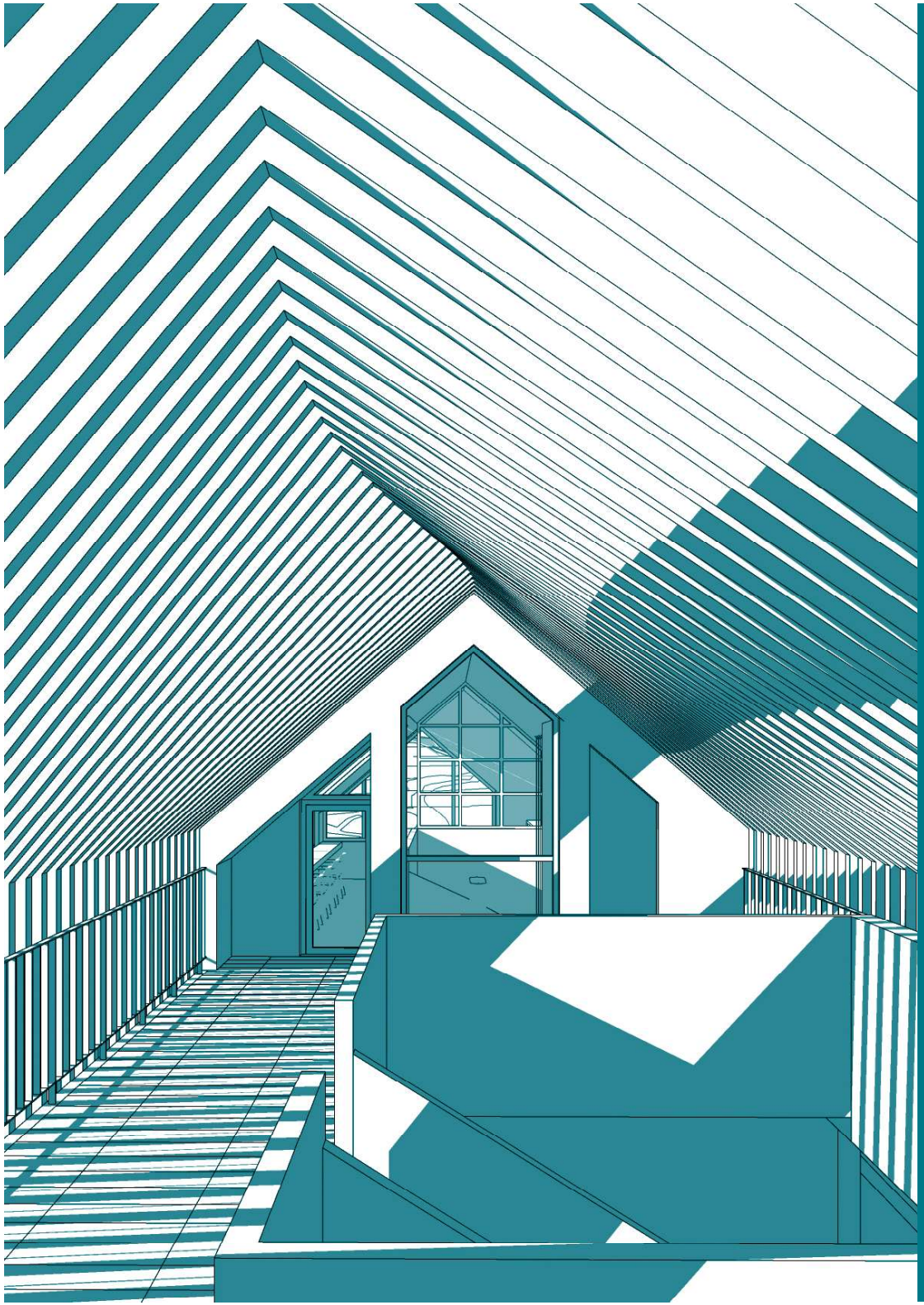
패널토의

좌장 | 박성신 국가건축정책위원회 위원·군산대학교 교수

유선희 국토부 도시재생사업기획단 과장
오병록 전북연구원 연구위원
김 헌 일상건축사사무소 대표
채홍준 교육부 지방교육재정과장
최선자 전북교육청 재무과장
최병관 공주대학교 건축학과 교수

주최 대통령소속 국가건축정책위원회 Presidential Commission on Architecture Policy

주관 군산대학교 전라북도건축사회 **후원** 국토교통부 전라북도 전라북도교육청 전주시



인사

개회사

권영걸 국가건축정책위원회 위원장 5

격려사

김관영 전라북도지사 6
서거석 전라북도교육감
우범기 전주시장
유희태 완주군수

개회사

쇠퇴와 소멸은 재생과 성장의 기회

권영걸 국가건축정책위원회 위원장

12월 차가운 계절에 저희 국가건축정책위원회의 심포지엄 행사를 준비하신 여러분과 참석하신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다.

오늘날 인구감소, 지방소멸, 고령사회로의 가파른 진행은 나라와 지역사회에 절박한 과제로 다가왔습니다. 이에 대응하여 그동안 논의를 거듭해왔던 저희 국가건축정책위원회는 본 심포지엄을 통해 국가적 위기상황에 대한 인식을 공유하고, 문제해결의 방안을 도출하고자 합니다. 특히 심포지엄의 주제인 폐·유휴공간의 재생과 관련하여 오전에 현장답사를 통해 통찰력을 얻고, 오후에는 심포지엄을 통해 다양한 전문가들과 실효적인 대응책을 찾아내도록 행사를 설계했습니다.

학령인구 절벽이 심화하면서 급기야 폐교가 전국 4,000개교에 이르렀습니다. 이는 전체 초·중·고의 약 20퍼센트에 달하는 수준으로, 오늘날의 격감하는 출생률을 상정한다면 향후 더욱 늘어날 전망입니다. 전국의 빈집도 도시지역 농촌지역 어촌지역을 합하여 132,000여 개에 이릅니다. 이렇게 폐교를 비롯한, 지방 쇠퇴에 따른 공폐가(空廢家)와 폐산업시설의 문제는 더 이상 방치할 수 없는 국가적 의제가 되었습니다.

어느 때나 어느 곳에서나, 쇠퇴와 소멸은 재생과 성장의 기회입니다. 오늘의 심포지엄에서 지방소멸의 원인과 결과가 심층 분석되고, 이에 대응하는 정책의 발굴과 전략의 수립이 이루어지기를 기대합니다. 이를 통해 우리 사회의 새로운 발전 모형이 탐색되고, 지방 중소도시의 재생을 위한 창조적인 아이디어들이 모색되기 바랍니다. 전문가 여러분의 연구가 시민의 참여, 공동체의 숙의(熟議)로 이어져, 오늘의 지방 쇠퇴와 소멸이 내일의 지방 성장의 계기가 되도록 집단지성의 큰 성과를 기대합니다.

감사합니다.

격려사

김관영 전라북도지사

국가건축정책위원회 심포지엄 개최를 축하드립니다.

오늘 심포지엄이 전북에서 열릴 수 있도록 애써주신 권영걸 국가건축정책위원장님과 관계자 여러분께 감사드립니다. 국가건축정책위원님들의 전북 방문을 환영합니다.

도시 건축의 가치를 높여나가고 계십니다.
국가건축정책위원회는 2008년에 제1기가 시작된 이래로 국토환경 디자인 개선, 건축문화 진흥 등을 통한 정주환경 개선으로 국민의 삶의 질을 높이고, 도시와 건축환경을 '공원 같은 나라, 정원 같은 도시'로 바꾸어 가기 위해 많은 일을 해오고 있습니다. 그동안의 노고에 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

인구위기 해법을 위한 지혜를 부탁드립니다.
우리나라가 당면한 가장 큰 사회적 문제 중 하나는 초저출생에 따른 인구소멸입니다. 전라북도 역시 인구위기를 가장 시급한 문제로 인식하고 이에 대응하기 위해 부단히 노력하고 있습니다. 오늘 심포지엄에서 '지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생'이란 주제로 나누시는 고견과 제언은 인구소멸 문제 해결에 한 걸음 더 내딛는 계기가 될 것입니다.

전북특별자치도의 미래를 응원해 주십시오.
전라북도는 내년 1월 18일에 '전북특별자치도'로 출범을 앞두고 있습니다. 사람이 넘쳐나며, 풍요롭고 더 살기 좋은 '전북특별자치도'가 되도록 탄탄하게 준비하겠습니다. 여러분께서 그 가능성을 성공으로 이끌 수 있도록 든든한 지원군이 되어주시기를 부탁드립니다.

다시 한번 심포지엄 개최를 축하드리며, 참석해 주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

서거석 전라북도교육감

국가건축정책위원회 심포지엄 개최를 진심으로 축하드립니다.

권영걸 국가건축정책위원장님을 비롯한 여러 관계자 여러분과 심포지엄 주제 발표와 토론을 위해 멀리서 참석해 주신 모든 분들을 진심으로 환영합니다.

우리 교육청은 인구소멸의 농·어촌지역 작은 학교를 살리기 위해 최선을 다하고 있습니다. 하지만 저출생 현상과 학령인구 감소가 계속됨에 따라 안타깝게도 문을 닫아야 하는 학교가 늘어나고 있습니다.

하지만 학교는 지역민의 오랜 추억이 담겨있고, 마을의 역사가 살아있는 소중한 장소입니다. 그렇기에 전북교육청에서는 폐교에 새로운 가치를 부여하고자 노력하고 있습니다. 학교가 지역의 교육, 문화, 환경, 복지 거점으로 성장하길 바라며, 지역의 특성과 수요를 고려한 공간으로 거듭날 수 있도록 정책적으로 다양하게 지원하고 있습니다.

오늘 이 자리가 폐교활용에 대한 다양한 경험과 아이디어를 공유하고 토론하는 뜻깊은 교류의 장이 되길 바랍니다, 폐교활용을 통해 지방소멸에 대응하고, 지역사회와 협력을 더욱 강화해 나가길 바라는 전북교육에 힘을 보태어 주시기를 부탁드립니다.

마지막으로, 이 자리에 함께해 주신 여러분께 다시 한번 감사의 인사를 드리며, 참석하신 모든 분의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

격려사

우범기 전주시장

국가건축정책위원회 심포지엄의 개최를 진심으로 축하드립니다.

이번 심포지엄은 지방소멸에 대응하고자 폐·유휴공간을 어떻게 활용할 것인가 깊이 있게 고민해 보는 뜻깊은 자리입니다. 저출생·고령화 심화, 인구감소로 인한 지방소멸에 대한 문제가 대두된 지 오래입니다. 도시의 외형적 쇠퇴는 물론 국민의 경제와 생활, 문화 등 도시의 내면마저 공동화되고 있습니다.

특히 지방일수록 마주하고 있는 현실은 더욱 냉혹합니다. 청년인구 유출까지 더해져 경제 인구는 줄고, 빈집이 늘어나는 등 지방소멸 현상이 가속화되고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급한 상황입니다. 물론 대도시 역시 노후화로 인해 시민 삶의 질이 낮아지는 등 어려움을 겪고 있는 것은 마찬가지입니다. 이제 더 이상 지방소멸은 먼 나라 이야기도 아니고 먼 미래의 이야기도 아닌, 우리 눈앞에 맞닥뜨려진 현실이 된 것입니다.

이에 정부는 물론 각 지자체마다 지방소멸에 대응하기 위해 많은 피나는 노력을 기울이고 있습니다. 어느 특정 지역만의 문제가 아닌, 국가가 함께 풀어나가야 할 최대 과제임을 직시하고 있기 때문입니다.

인구감소와 함께 늘어나는 폐·유휴공간을 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민 또한 지방소멸에 대응하는 대안 중 하나입니다. 전주시 역시 도시재생 정책에 있어 단순한 공간재생을 넘어 지역상권 회복과 자생적 성장 기반을 다지는, 특색 있고 독자적인 전주형 도시재생 모델을 발굴 추진하여 '강한경제 전주'를 만들어 가고자 최선을 다하고 있습니다.

도시 경쟁력은 국가의 경쟁력입니다. 이번 심포지엄에서 지방소멸에 대응하는 지혜로운 방안들이 많이 도출되어 지역발전은 물론 국가의 경쟁력을 높이는 발판 마련이 될 수 있기를 기대합니다.

끝으로, 권영걸 국가건축정책위원장님을 비롯한 여러 위원님, 그리고 심포지엄을 준비하고 함께해 주신 여러분께 다시 한 번 깊이 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 자리에 참석해 주신 모든 분들의 건승과 무궁한 발전을 기원합니다.

감사합니다.

유희태 완주군수

국가건축정책위원회 심포지엄 개최를 축하드립니다.

권영걸 국가건축정책위원장님을 비롯해 국건위 위원님들, 내·외빈 여러분의 방문을 환영합니다. 지방소멸 대응을 위한 폐·유휴공간 재생활용 방안을 모색하는 자리에 완주군이 함께하게 되어 더욱 기쁩니다.

완주군은 도시재생의 대표 지역입니다. 일제강점기 수탈의 역사인 양곡창고를 삼례문화예술촌으로 탈바꿈시켜 완주문화거점지로서 성장시켰습니다. 인근의 대학에 완주문화역사 전망대를 조성하고, (구)삼례역은 쉬어가삼[례:] 문화 역사 전시공간과 여행자쉼터로 재탄생시켰습니다. 폐교된 삼례중학교를 완주경제센터로 리모델링해 지역경제 활성화를 위한 허브공간으로 확장시켰습니다. 완주군은 낡고 죽어가던 공간에 주민문화 공동체, 지역예술인들의 공간활용 정책을 시행해 다시 사람들이 모여들고, 웃음과 활기로 꽃피우고 있습니다.

또한, 공공건축 그린리모델링사업 일환으로 유휴공간 활용, 공공형 건축물 확대 및 도시재생대학 운영 등 완주군민이 주도적으로 참여하는 마을별 도시재생 뉴딜사업을 펼치고 있습니다. 도지재생은 관광활성화로 이어져 올해 2,000만 명이 완주군에 다녀갔습니다.

완주군은 지방인구 유출을 막고 더 나아가 인구 유입을 위해 도시재생사업뿐만 아니라 삼봉지구, 운곡지구 등 대규모 주거단지 및 완주수소특화단지 조성, 기업유치를 통한 일자리 창출, 귀농귀촌 지원 활성화 등 지방소멸 대응을 위한 적극행정을 펼치고 있습니다. 그 결과로 민선8기 출범 이후 완주군 인구는 지난해 대비 6천여명 증가, 전북 지자체 중 유일하게 8개월 연속 인구 상승률을 보이면서 1988년 이후 완주군 인구 외국인 포함 10만 2천 명을 돌파했습니다.

지방소멸 대응은 한 분야의 문제가 아닙니다. 민·관이 협력하여 지역의 특성을 살리는 일자리를 만들고, 지역에 살기 위한 주거공간을 조성하며 지역에 살고 싶은 복지, 교육, 문화가 함께 수반되어야 합니다.

오늘 논의된 내용을 유휴공간 활용과 지역재생에 적용해 대한민국 지역발전과 자부심을 지킬 수 있도록 앞장서겠습니다. 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원하겠습니다.

감사합니다.

2023 국가건축정책위원회 심포지엄

지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생

목차

여는 글

위기에서 전환으로, 지방소멸에서 지역재생으로 12
박성신 | 국가건축정책위원회 위원·군산대학교 교수

1부 주제 발표

지방소멸에 대응하는 공간정책 16
차미숙 | 국토연구원 선임연구위원

유휴공간을 활용한 공공건축과 지역활성화 50
황순우 | 바인건축사사무소 대표

2부 패널 토의

공공건축과 지역재생 90
유선희 | 국토교통부 도시재생사업기획단 과장

전북지역 빈집 현황과 과제 96
오병록 | 전북연구원 연구위원

도시재생과 지역건축가의 역할 100
김 헌 | 일상건축사사무소 대표

폐교 활성화 방향과 정책 104
채홍준 | 교육부 지방교육재정과장

전북 폐교 현황과 과제 108
최선자 | 전북교육청 재무과장

폐교 활성화와 지역재생 114
최병관 | 공주대학교 건축학과 교수

여는 글

위기에서 전환으로,
지방소멸에서 지역재생으로

이웃이 떠난 동네, 빈집은 늘어만 가고 학교 운동장에서 공 차는 아이들은 찾아볼 수 없고 시장은 한산합니다. 내가 살고있는 지역이 언젠가 사라질 수도 있다는 불안감은 현실이 되어버렸습니다.

대한민국 지방은 소멸 위기에 처해 있습니다. 2023년 2월 기준 전국 228개 시·군·구 중 소멸위험지역은 52%인 118곳에 달하고, 소멸고위험지역이 급속도로 증가하고 있는 것으로 나타났습니다. 전북의 14개 시·군 중 전주, 군산, 익산을 제외한 11곳의 기초자치단체가 소멸위험지역으로 분류되었고, 동부권의 경우 인구 2만 명도 조만간 붕괴하리라는 우울한 전망이 주를 이룹니다. 인구감소와 고령화에 따른 인구구조적 변화, 수도권으로의 청년인구 유출로 인한 사회적 감소로 이중고를 겪는 현실에서 지방소멸은 기인합니다. 경제활동인구의 감소는 지역의 경제활력을 저하하고, 정주기반과 생활인프라 위축으로 삶의 질을 위협하며 악순환을 낳습니다. 지방소멸은 결국 지역의 존망과 국가의 위기로 이어집니다.

지방소멸로 인해 전국적으로 폐·유휴공간이 증가하고 있습니다. 각 공간의 특성, 건축물이 위치한 지역의 공간수요에 따라 공공공간으로 거듭나고자 제 차례를 기다리는 공간을 폐·유휴공간이라 일컫습니다. 폐·유휴공간은 크게 빈집, 폐교, 그리고 원기능을 상실한 산업시설이나 빈 상가와 같은 기타 유휴공간으로 분류할 수 있습니다. 2023년 기준 빈집은 95,169호(한국부동산원 빈집정보시스템), 폐교는 3,922교(교육부 누적통계)에 달하며, 주로 수도권과 거리가 먼 영·호남지역에 분포합니다. 제7기 국가건축정책위원회는 이러한 상황을 엄중하게 바라보며, 지방소멸에 대응하는 공간전략과 건축정책을 모색하고 있습니다.

지난 10여 년간 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」, 「인구감소지역 지원 특별법」, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법」 등이 제정되었고, 정부와 지자체는 각종 재생사업과 지방소멸 대응기금 마련, 지역활력타운 조성, 농촌 빈집 정비 활성화 대책 등 지방을 지원하기 위한 제도 및 사업을 경쟁적으로 추진했습니다.

공공에 의해 건립·운영되는 공공건축은 건축의 공공적 가치를 구현하고, 지역의 정체성을 담아내고, 더 나아가 주민들의 삶이 향상하므로 재생사업은 공공공간 조성을 수반합니다. 팔복예술공장, 연화정도서관과 맘껏하우스, 삼례문화예술촌과 완주소셜굿즈센터는 전북을 대표하는 재생사업이자 공공건축입니다. 주목할 만한 사례와 달리 다수의 사업 결과는 인구이동의 제로섬(zero-sum) 게임에 그치거나 지역정체성과 주민참여 조직을 살피지 못한 섣부른 추진으로 균형발전과는 거리가 있습니다. 또한 부실한 공공건축의 양산과 관리 소홀로 인한 공간 유휴화, 관광젠트리피케이션(tourism gentrification)을 겪으며 지역활성화에 이르지 못한 게 사실이기도 합니다.

과연 지방소멸의 위기에 대응해 어떤 공간정책을 펼쳐야 할까요. 앞선 사례를 배우고 지난 과오를 바로잡아 사람·문화·공간의 가치를 담은 비전과 전략으로 재생을 추구할 때, 지방소멸에 맞설 수 있습니다. 사람 중심의 인구정책으로 주민을 돌보고 관계인구를 확장하고, 지역 중심의 문화정책으로 콘텐츠를 제공하며, 장소 중심의 공간정책으로 폐·유휴공간을 지역거점으로 창출해야 합니다. 주민 의견을 반영한 사업기획, 발주기관의 전문성 및 행정적 지원, 설계·시공·운영에 이르는 정연한 과정, 제도적 기반을 전제로 공간정책을 펼칠 때, 우리는 공공건축과 지역재생의 공간을 누릴 수 있고 공공공간이 우리의 삶을 풍요롭게 하는 상호작용이 이루어집니다. 나아가 공공공간은 지방소멸의 위기에서 벗어나 지역활성화를 이끄는 전환점이기에, 공간정책에 무게감을 더할 수밖에 없습니다.

오늘 전북지역에서 열리는 심포지엄은 지방의 현황을 살피고, 주민들의 이야기를 듣고, 문제를 앞서 고민한 전문가들과 함께 도시재생으로 지방소멸에 대응하는 공간전략을 마련하는 자리입니다. 또한, 폐·유휴공간을 지역의 공간수요에 따른 공동체공간으로 재생함으로써 지역활성화 및 관계인구 증진을 도모하는 국가건축정책위원회의 의지를 다지는 자리이기도 합니다.

여기 모인 우리가 인구감소와 지방소멸을 숙명이라 여기는 체념에서 벗어나 사람과 문화, 그리고 공간이 어우러져 지역을 살리는 지혜를 나눌 수 있기를 바랍니다.

박성신
국가건축정책위원회 위원·군산대학교 교수

제1부 주제 발표

지방소멸에 대응하는 공간정책

차미숙 | 국토연구원 선임연구위원

유휴공간을 활용한
공공건축과 지역활성화

황순우 | 바인건축사사무소 대표

지방소멸에 대응하는 공간정책



차미숙 | 국토연구원 선임연구위원

규제자유특구위원회 위원
행정안전부 정책자문위원회 위원
저서 「신지역발전론」, 한울아카데미, 2009

지방소멸에 대응하는 공간정책

차미숙 | 국토연구원 선임연구위원

2020년 우리나라는 사망자 수가 출생아 수 보다 높아 인구가 절대 감소하는 '인구의 데드크로스(Dead-cross)현상'과 총인구의 정점(peak)을 동시에 경험했다. 그리고 청년층 등의 유입으로 수도권 인구 비중이 처음으로 비수도권을 넘어섰고, 베이비붐 세대(1955~1963)가 처음으로 고령인구로 진입하였다. 미증유의 인구 기록들이다. 여기서는 우리나라 지방의 인구변화 실태와 소멸 위기를 진단하고 지방소멸 대응 정책 방향을 살펴보고, 특히 지방소멸이 초래하는 공간적 이슈와 문제, 공간정책 방향에 초점을 두어 살펴보았다.

지방의 인구감소 실태와 소멸 전망

지방소멸이란 용어는 일본 마스다 히로야의 『지방소멸(地方消滅)』(2014)에서 비롯되었다. 그는 지방소멸을 "저출생과 고령화에 따른 인구감소와 청년층 등의 수도권으로의 이동(유출)에 따라 과소 지역화 또는 무거주 지역화가 되는 현상"으로 정의하였다. 우리나라의 지방 인구감소 실태와 소멸 위기 진단을 위해 2000~2022년 기간 동안 전국 229개의 시·군·구 단위[1]로 분석하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 전체 시·군·구 가운데 80%(183곳)가 이미 데드크로스 현상을 경험했고, 1/4(57곳)은 2000년 이전에 데드크로스를 경험한 것으로 나타났다. 2000~2020년의 분석 결과(66%, 151곳)에 비해 지방의 인구감소가 심각한 속도로 빠르게 전개되고 있다. 합계출산율 5.0명에서 2.0명으로 전환하는 데 소요된 기간이 일본은 31년 걸린 것에 비해 우리나라는 19년이 소요되었다.

둘째, 인구정점 대비 인구 규모가 절반 이상 감소한 지자체가 군 단위는 말할 것도 없고 지방 중소도시들에서도 속출하고 있다. 예를 들어 태백시의 경우는 1987년 120,208명으로 인구의 정점이었으나 현재는 38,752명으로 2/3 이상이 줄어들었다. 현저한 인구감소로 지역의 자립 기반이 흔들리고 있다.

셋째, 인구감소의 지역 편재와 공간적 양극화가 심각하다. 인구 3만 명 미만 시·군·구와 인구 100만 이상 시·군·구가 증가하였고 나머지는 감소하였다. 같은 기간에 인구 3만 명 미만의 시·군·구는 7개에서 18개로, 인구 100만 이상 시·군·구는 1개에서 4개로 증가하였다. 100만 이상 시·군·구 가운데 3개 지자체(수원시, 성남시, 고양시)는 수도권에 분포해 있고, 나머지 1개는 행정구역 통합으로 탄생한 창원시(마산시, 창원시, 진해시)이다.

넷째, 자연 증감과 사회 증감을 기준으로 인구증감 요인을 분석한 결과, 인구감소지역(유형4, 유형5)은 사회적 감소(-)가 공통적이다. 실제로 군 단위의 합계출산율이 대도시와 수도권 지역에 비해 현저하게 높아 지방은 '인구 댐' 역할을 수행해왔다. 최고 합계출산율은 전남 영광군으로 1.8 명인 데 비해 최저 합계출산율은 서울 관악구 0.42명으로 약 4배 이상이나 군 단위가 높다. 대도시의 경쟁적인 삶으로 인해 재생산 보다 생존 본능이 작용한 탓으로 이해된다. 그러나 최근 들어 코로나19와 고령화가 전개되면서 사망자 수가 증대하여 자연감소 현상이 높아지고 있다. 경남 합천군의 경우 사망자 수가 출생아 수에 비해 약 7배나 높다.

다섯째, 2021년에 발표한 감사원의 지방소멸 위험지역 전망에 의하면 2047년부터 모든 시·군·구가 소멸 위험단계에 진입하고, 2117년에는 전국에서 8개 시·군·구를 제외하고는 모두 소멸 위험에 처할 것으로 전망하였다. 이는 2017년의 합계출산율 0.98명 기준으로 추정한 전망치이다. 현재의 낮아진 합계출산율을 고려한다면 모든 시·군·구가 지방소멸 위험단계로 10년 이상은 더 빠르게 진입할 것이 예상된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 우리나라 지방의 인구감소 실태와 특징은 ①데드크로스 현상의 고착화 및 가속화, ②인구정점 대비 현저한 감소와 지역자립 기반 저하, ③취약한 인구구조, ④지역적 편재와 양극화 심화, ⑤지방의 인구 댐 역할 저하, ⑥지방소멸 위험단계 진입 등으로 요약된다.

지방소멸, 왜 문제인가?

지방소멸 위기에 대한 우려가 어느 때보다 높다. 위기란 사회, 경제를 비롯한 제반 측면에서 개인이나 지역 또는 사회 전체에 위험한 상황을 초래하거나 초래할 수 있는 상황이다. 지방소멸이 초래할 것으로 예상되는 영향과 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 지방소멸은 지역경제 및 산업·일자리 기반을 위축시킨다. 저출생으로 생산가능인구가 감소하면 시장에 노동 공급이 감소하게 되어 경제의 생산성이 감소하고 경제 성장률이 저하된다. 고령인구가 증가하면 복지서비스와 의료서비스에 대한 수요 증가로 이어지는 등 소비 구조가 변하고, 세금을 부담하는 생산가능인구의 고령층 부양 부담이 증가하게 된다. 이러한 메커니즘은 지방소멸에서도 그대로 적용된다. 지역 내에서 생산가능인구와 경제활동인구의 감소는 지역경제 위축과 소비력 저하를 가져오고, 지역인재 및 인력 유출에 따라 지역산업과 일자리 기반 자체가 붕괴한다. 이는 국가 경제의 위축을 가져온다. 국가 경제의 건전성 확보 차원에서 지방소멸 대응은 시급한 과제이다.

둘째, 지방소멸은 정주기반을 와해시키고 지속가능성을 저하한다. 지역 내 빈집, 폐교 등이 발생하면서 정주기반이 무너진다. 2000년 빈집은 전국 주택의 4.7%인 51.3만 호였으나 2020년 약 151.1만 호로 전국 주택의 8.2%에 해당한다. 빈집의 1/3 이상은 농·어촌지역에서 발생하고, 농·어촌 주택 대비 빈집 비율이 12.7%인 도시의 두 배 이상에 해당한다. 빈집은 '깨진 유리창(broken windows)' 역할을 한다. 오래 방치되어 붕괴나 화재 위험이 크고, 경관을 저해하며, 주민의 건강을 위협하는 등 지역의 안전·안심 기반을 저하한다. 폐교도 마찬가지다.

셋째, 지방소멸은 주민의 생활 불편과 삶의 질을 저하한다. 치료할 수 있음에도 적기에 대응하지 못하여 사망에 이르는 지표인 치료가능 사망률(2018)은 경북 영양군이 서울 강남구에 비해 3.64 배가 높다. 자살률

1) 226개 기초지자체와 제주특별자치도(2개 행정시), 세종특별자치시를 포함해 229개가 분석 대상이다.

(2022)은 충남 예산군이 경기 용인시 수지구에 비해 4.36 배가 높다. 또 생활사막(life desert)이 증가하고 있다. 생활사막이란 '인프라 시설의 이용이 취약한 생활취약지역'을 말한다. 생활사막이 증가하면 주민에게 일상생활 서비스 제공이 어려워 생활이 불편해지고 삶의 질이 저하된다. 생활이 편리하고 생활 서비스 공급이 원활한 수도권이나 대도시로의 인구 유출을 촉진하며 결국에는 지역공동체 붕괴를 초래한다.

넷째, 지방소멸은 국가소멸과 국가 경쟁력의 저하를 초래한다. 지방은 상대적으로 높은 합계출산율을 나타내며 재생산 및 인구 댐으로서 역할을 계속 수행해 왔다. 대도시나 수도권의 낮은 출생률은 치열한 경쟁사회에서 재생산보다 생존 본능이 강화된 결과라는 인구학적 이론과도 부합한다. 그동안 인구 댐 역할을 수행해온 지방소멸 위기는 바로 국가소멸 위기로 이어진다. 지방소멸 대응을 위한 국가적 차원의 정책 대응이 시급한 이유이다.

지방소멸 대응을 위한 정책 방향과 추진 전략

인구감소시대 지속가능한 발전을 위해서는 지방소멸 위기에 적절히 대응해야 한다. 이를 위해 첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 역할 재정립이 필요하다. 출생률 제고를 위한 지자체 간 출혈 경쟁은 제로섬(zero-sum) 게임이다. 중앙정부는 출생률 제고를 위한 인구사회정책을 추진하되, 도시와 농·어촌 등 지역특성에 맞는 지방소멸 대응 대책을 마련해야 한다. 둘째, 지방소멸 대응을 위한 정책 패러다임을 마련하고, 정책에 대한 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 인구감소에도 활력 있고 만족도가 높고 지속가능한 지역발전 방향을 모색해야 한다. 이를 위해 '인구감소시대 지속가능한 균형발전과 사회통합 구현'을 비전으로 하여 ①활력있는 지역, ②동등한 삶의 질, ③자립적인 지역을 목표로 제시하였다. 이들 비전과 목표를 달성하기 위해 5개의 추진 전략을 제안하였다(차미숙 외, 2022).

[그림1] 지방소멸 대응 정책 방향과 추진 전략(차미숙 외, 2022)



첫째, 전 생애에 걸쳐 건강하고 활력있는 생활 실현이다. 지방의 보육 여건 개선, 교육 기반 확충과 지역인재 양성, 의료 및 건강 인프라 조성이 필요하다. 고령화율이 높은 지방의 여건을 반영하여 방문 진료사업 확대와 마을 주치의 도입을 토대로 지역맞춤형 건강마을 만들기를 제안한다. CCRC(Continuing Care Retirement Community), UBRC(University Based Retirement Community) 등이 사례이다.

둘째, 개성 있는 매력 공간 창출로 생활인구 확보 및 유출 억제이다. 인구감소와 함께 코로나19, 비대면 기술 발달 등으로 인해 재택근무, 유연근무, 워라밸 등 새로운 생활방식이 빠르게 자리를 잡아가고 있다. 평생 한 곳에서 사는 전통(place-bound tradition)에서 인생 주기와 삶의 추구 목적에 따라 '삶의 공간'을 변화시키는 방식(time-bound tradition)으로의 전환 등 라이프스타일의 변화를 반영하여 지방의 생활인구 및 관계인구의 적극적인 활용을 제안한다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조에서 생활인구란 "특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람"으로 주민등록인구, 체류인구, 등록외국인을 총칭한다. 지역의 독자적인 개성을 갖춘 매력 공간을 조성하여 이주를 통한 정주인구 확보, 관광 및 교류를 통한 체류인구 등 지역 내 생활인구를 확보하여 지역의 소비와 활력을 증진하고 선순환 구조로 이어지도록 해야 한다. 일본과 프랑스 등의 2지역 거주, 독일의 복수 주소제가 이에 해당한다.

셋째, 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은 일자리 창출이다. 농림·축산·어업의 브랜드화와 지역연계 일자리 창출로 생산성을 높이는 한편, 기업 유치, 공공기관 이전을 통해 좋은 일자리를 확보하는 것이 필요하다. 스마트 기술의 활용으로 지역산업 생산성을 높여야 한다. 윤석열 정부는 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」에서 기회발전특구의 지정·운영을 통해 지역일자리와 산업기반 육성 방안을 발표하였다.

넷째, 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화 확산이다. 일자리, 관광 행태를 기준으로 유연한 생활권의 설정과 서비스 공동 이용 시 운영 경비 인센티브 제공, 도-농간 교류와 지역상생 프로그램을 확대해야 한다. 서울특별시의 '넥스트로컬사업'은 "서울 청년 지방 창업하다"를 목표로 도-농 교류 및 청년의 지역정착을 지원하고 있다. 일본의 정주자립권과 「제3차 국토형성계획(2023~2032)」에서 제시한 인구 10만 명 단위의 지역생활권은 인구감소 시대 지역발전을 위한 생활권 전략의 일환으로 볼 수 있다.

다섯째, 지역이 주도하는 분권 역량과 실증기반 강화이다. 지방소멸의 현장인 지역이 주도하는 분권형 계획 수립과 중앙-지방간 협약 체결, 계획 단위 포괄 보조 지원과 지방소멸대응기금 지원으로 지방 주도성을 강화해야 한다. 중앙정부는 지방소멸 위기 대응 모니터링과 성공모델 발굴·확산을 통해 실증을 기반으로 한 정책을 마련해야 한다. 정책 효과를 좀 더 빨리 체감하기 위해서는 지역에서 추진되고 있는 사례 중 성공모델을 발굴하고 이를 각 지역에 맞게 응용·확산해야 한다. 지방소멸 대응 정책이 성과를 거두기 위해서는 중앙정부의 힘만으로는 불가능하다. 지역 주도성을 강화하여 지방 스스로 지역적 여건과 특성을 진단한 다음 맞춤형 지원 시책을 자율적으로 선택·실행할 수 있어야 한다.

지방소멸이 초래하는 공간 이슈·문제

지방소멸은 단순히 인구감소에만 그치지 않고 생산가능인구 감소와 지역소비력 축소로 인한 경제 활력 저하, 인프라의 과소 운용과 노후·유휴시설 증가로 인한 공간 활력 저하 등 지역에 부정적인 영향을 초래한다. 이들은 공간적 차원에서 다음과 같은 이슈와 문제를 야기한다.

첫째, 국토 골다공증 현상이다. 지역 내 인구가 감소하면서 빈집, 폐교 등이 증대하여 도시와 농촌 곳곳에 천공 현상이 나타난다. 지방의 인구감소는 단순히 인구가 줄어드는 데서 그치지 않는다. 지역 내 소비·일자리·소득 감소와 생활 서비스 수요·공급 감소 등으로 이어지고 결국에는 지방경제의 총체적인 침체와 공동체 붕괴를 초래한다. 그리고 도심이 쇠퇴하고 공동화하는 것은 물론 빈집·빈 상가·폐교, 노후·유휴시설들이 산발적이고

불규칙적으로 발생해 지역을 마치 골다공증 환자의 뼈처럼 만든다. 골다공증은 뼈의 양이 감소하고 강도가 약해져서 골절이 일어날 가능성이 큰 상태다. 골다공증으로 인한 관절 골절은 사망률이 20%에 달한다. 40%는 누워서 생활해야 하고 20%는 남의 도움을 받아야만 생활할 수 있다. 사람의 골다공증만큼 지역의 골다공증도 치명적이다(차미숙, 2022).

둘째, '생활사막(life desert)' 증대이다. 생활사막이란 생활SOC 접근성 취약지역을 말한다. 구체적으로는 생활SOC에 대한 종합 접근성을 나타내는 생활취약지수(LVI) 값이 2 이하인 지역을 말한다(구형수, 2019). 지방의 인구가 감소하면서 의료, 대중교통, 세탁소 등 생활인프라 접근성 취약지역이 증대한다. 한이철은 인구감소에 따른 농촌 면 지역생활 서비스의 임계 인구를 분석하였다(2022). 이에 의하면 인구가 감소하면서 면의 인구가 3천 명 이하로 줄어들면 지역 내 보건 의료시스템에 문제가 발생하기 시작하고, 인구 2천 명 이하로 줄어들면 의·식·주 중 의·식과 관련한 식당, 제과점, 세탁소, 이·미용실 등이 폐업하기 시작하는 것으로 나타났다. 전체 1,172개 면 지역 중 52.2%(612개)에서 인구가 감소하고, 인구수가 2천 명이 되지 않는 면도 335개에 달한다. 인구가 2천 명이 되지 않는 과소면 지역은 전체 면 중 30.1%에 달한다. 우리나라 읍·면 중 약 40%에서 기본적인 진료와 투약체계에 문제가 있거나 문제가 있을 가능성이 있고, 약 25%에서는 의·식과 관련한 서비스를 지속해서 공급하기 어려울 것으로 예상된다. 한편, 코로나19를 겪으며 비대면 수요가 높아지면서 생활 서비스에서 '쿠세권', '스세권'을 비롯해 비대면 세탁 서비스 등 다양한 새로운 서비스 수요가 발생하였는데, 이들 생활 서비스 수혜의 지역격차 또한 커지고 있다. '쿠세권'은 쿠팡(Coupang)의 주요 서비스 지역을 말하며, '스세권'을 스타벅스 매장분포 지역을 뜻한다. 머니투데이에 따르면, 쿠팡 서비스 중 새벽 배송이 가능한 지역은 전체 시·군·구 중 106개인 46.3%에 불과하다(2022). 주로 수도권과 광역시에 집중되어 있으며 대체로 경부고속도로에 인접해 있다. 새벽 배송이 가능한 지역의 인구는 전체 인구의 73.8%(약 3,810만 명), 국토 면적은 전체의 16.1%에 불과하다. 강원이나 전남은 새벽 배송이 가능한 지역이 한 곳도 없는 것으로 나타났다. 그리고 '스세권'으로 불리는 스타벅스 매장도 전체 1,660개 매장 중 수도권에 1,022개인 61.6%가 몰려 있는 상황이다(차미숙 외, 2022).

셋째, 사회·경제를 비롯한 제반 격차와 공간 격차의 밀접한 관계이다. 치료 가능 사망률이나 자살률, 기초생활수급자 비율 등 사회경제적 취약계층이 인구감소 지역을 중심으로 집중하는 경향을 띤다. 인구감소 지역과 그렇지 않은 지역 간 격차가 심화하는 악순환 양상을 띤다. 넷째, 인프라의 노후화와 유휴화 문제이다. 노후 건축물은 현재 수도권보다 지방에서 높은 비중을 나타내고 있으나 지속적인 노후화로 2036년에는 건축물의 약 60%에 달할 것으로 전망된다(대한민국 정부, 2019). 또한 문화시설, 체육시설, 복지시설 등 지방 공공시설이 속속 들어서고 이들 시설의 유지관리 비용이 증가하며 결국에는 지방재정을 압박하는 상황이 우려된다. 기초지자체 100억, 광역지자체 200억 이상 지방 공공시설의 운영 적자가 2014년 4,850억 원에서 2020년 9,936억 원으로 급증하는 추세이다. 특히 인구가 감소하면 시설 이용 수요가 감소하면서 시설의 수익 창출에 한계가 불가피해지고 결국에는 시설의 운영 적자가 이어지며 지방재정을 압박하는 결과를 초래한다. 지방소멸의 원인과 대안을 둘러싼 논쟁에서 경제평론가인 조넨 츠카사는 그의 저서 『지방은 소멸하지 않는다』에서 일본의 지방소멸 위기를 진단하고 대응 방안을 모색한 점에서 차별적이다(차미숙, 2023). 즉 조넨 츠카사는 1990년대 이래 일본 인구가 계속 감소하는 것은 사실이나 인구감소만으로 지방이 소멸하지는 않는다고 주장했다. 그러면서 '인구감소=지방소멸'이라는 논리에 기초하여 추진하는 아베 정부의 지방창생정책을 정면으로 비판했다. 그는 지방소멸은 중앙집권적 정책 추진으로 초래된다고 주장했다. 즉 중앙정부 보조금에 의존해 비용이나 수익을 고려하지 않은 채 지방 공공시설을 건립하고, 이에 따라 지방재정이 피폐해지면서 지방소멸이 촉발된다고 봤다. 그는 지방 공공시설을 '묘표(무덤 앞에 세우는 푯돌)'라 칭했다. 지방자치단체들이 중앙정부의 보조금 지원에 치중해 공공시설을 건립하는데 이 시설의 유지·관리비가 지방재정을 취약하게 하는 '지방경제의 공원 묘지화'를 초래해 결국 지방이 소멸하게 된다고 주장했다. 지방을 망치는 결정적 원인은 보조금 행정이란 얘기다.

한편, 일본 내각관방(2015)의 인구감소에 따른 지역영향 실증분석에 따르면 세수 감소, 행정서비스 저하, 인프라 노후화(40%)가 가장 높은 것으로 나타났고, 생활 관련 서비스 축소(소매, 음식, 의료 등) 20%, 주민 조직 및 담당자 부족 18.3%, 대중교통 철수 및 축소 8%, 빈집, 빈 상가, 경작방치 토지의 증가 6.3%, 학교 통폐합 5.1% 순으로 나타났다(차미숙 외, 2023).

지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

지방소멸이 초래하는 공간적 이슈와 문제에 대응하기 위한 공간정책 방향은 다음과 같다.

[표1] 인구 감소에 대응하는 도시 공간 정책 방향

전략3	세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성
주요정책과제	①인구감소에 대응한 유연한 도시개발 및 관리 -도시의 적정 개발과 관리 강화 -지역 특성을 고려한 집약적 도시공간구조 재편 -도시재생 활성화로 구도심 활력 제고 -노후 건축물 및 빈집의 계획적 관리와 활용 -용도지역 운영의 유연화와 분권화 -개발제한구역의 환경적 기능 강화와 관리
	②인구구조 변화에 대응한 도시·생활·주거 공간 조성 -사회통합형 도시·생활공간 조성 -생활SOC 접근성 제고로 편안한 생활공간 조성 -새로운 거주 수요에 대응한 주거공간 확충
	③포용적 주거복지의 정착 -수요자 맞춤형 주거 서비스 확대와 주거 사각지대 해소 -사회적 약자를 위한 주거 안전망 확충 -커뮤니티 기반의 살고 싶은 주거환경 조성 -미래형 주거 서비스 확대와 협력적 주거 거버넌스 운영
	④안전하고 회복력 높은 안심 국토 조성 -국토관리 전주기 방재체계의 구축·이행 -기후변화에 대응한 안전국도 구축 -지역 특성을 고려한 통합적 방재체계 구축 -사람 중심의 안전 체계 구축 -지능형 국토 방재 기반 구축과 유지·관리의 고도화

첫째, 인구감소에 걸맞은 공간 집약과 스마트 축소이다. 인구감소에 걸맞게 공간적 집약과 스마트한 공간 재배치를 통해 공간의 쾌적성과 생활 편리성을 높여야 한다. 일본의 콤팩트(compact) 전략 차원에서 수행하는 입지적정화계획, 작은 거점 조성이, 그리고 성장 지향에서 축소 적응 계획으로 전환한 미국의 스마트 축소(smart decline) 전략이 이에 해당한다. 미국의 영스타운시 사례는 인구감소에 따른 주거 및 상업지역을 축소하고 공원화하고 도시 농업지역을 확대하고, 도로를 폐지하고 녹지화하는 방식으로 공간 전환을 도모한 사례로 알려져 있다. 우리나라 최상위 국가 공간계획인 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」은 인구감소에 대응한 도시공간 조성을 위한 주요 정책과제로 인구감소에 대응한 유연한 도시개발 및 관리, 인구구조 변화에 대응한 도시생활, 주거공간 조성 등을 제시하여 공간 집약과 스마트 축소 전략을 제시하고 있다(대한민국 정부, 2019). 그리고 윤석열 정부는 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」에서 지방시대위원회의 중점 추진과제의 하나로 "로컬리즘('지방다움')을 통한 문화콘텐츠 생태계 조성" 실행을, 그리고 행정안전부는 '슬기로운 동네생활 사업'을 공모 중이다. 동네를 중심으로 일상생활을 즐기려는 경향이 강해지면서 'n분 도시'[2], '하이퍼로컬(Hyper-local, 지역밀착)'[3] 이 급부상함에 따라 새로운 라이프스타일을 반영한 동네 중심으로 지역경제 활력 도모를 목적으로 한다.

둘째, 공간재생과 매력 공간의 창출이다. 도시재생, 농촌재생 등 지역자원과 어메니티에에 기반한 공간재생과 함께 매력적인 정주·업무·여가 공간 조성으로 공간의 매력도를 높여야 한다. 프랑스는 '제3의 장소(Tiers-Lieux)'[4] 구축 지원을 통해 농·어촌을 매력적인 여가 및 생활공간으로 조정하여 도시민의 농촌 체재·교류 등 2지역 거주 실현을 촉진한 사례이다. 이를 통해 인구희박지역이 도시민이 체류하고 여가를 즐기는 매력 공간으로 거듭나 지역경제 활력을 높이는 데 기여를 하였다. 프랑스의 중앙정부는 2019년부터 '제3의 장소'를 도입하고 연대를 위한 새로운 공간 구축을 지원하고 있다. 다부처 협력 프로그램인 '새로운 장소, 새로운 관계'를 시작으로 프랑스의 회복계획(plan de relance)과 연계하여 예산을 지원하고 작업공간, 교육훈련, 인터넷 보급·활용 관련 가이드라인을 제공한다. '제3의 장소'의 핵심 개념은 '함께하기 위한 물리적 공간' 조성이다. 각각의 장소마다 다양한 이름과 기능, 자금 조달 방식을 가지고 있다. 공통으로 이러한 장소를 통해 비공식적 만남과 사회적 상호작용, 창의적이고 집단적으로 프로젝트를 촉진하고 있다(김수진 외, 2022).

셋째, 스마트 기반의 연대와 협력 공간 조성이다. 디지털 전환이라는 시대적 상황과 여건을 토대로 연대와 협력을 통해 생활 서비스나 지역개발사업을 추진하기 위해 생활권을 조성하는 공간 정책적 접근이다. 대도시와 지방 중소도시를 기능적으로 연계하여 적정 규모화하고 서비스 전달체계를 갖추는 강소도시권의 육성, 여러 지역에 걸쳐있는 고유자원을 연계·협력하여 소비 확대로 경제 활력을 추구하는 광역관광루트의 육성, 커뮤니티 기반의 생활 서비스 전달체계 구축과 생활인프라 공동 이용권, 수요응답형 서비스 전달체계 운영을 통해 인구감소에 따른 서비스 전달체계의 개선 등을 통해 지반의 생활 서비스 전달체계 구축과 생활인프라 공동 이용권, 수요응답형 서비스 전달체계 운영을 통해 인구감소에 따른 서비스 전달체계의 개선 등을 통해 지방에서의 생활 편리성을 높여야 한다. 제5차 국토종합계획(2020~2040)은 미래 국가공간 구상으로 '연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토 공간' 전략을 제시하였다. 이 국토공간 형성의 기본 이념은 다양성과 연결성이다. 다양성(diversity)은 다양한 공간 및 추진 주체, 다양해지고 있는 국민의 수요를 고려할 뿐만 아니라 분권화의 진전에 대응하여 지역성을 유지 강화하는 것을, 연결성(connectivity)은 인구감소와 저성장, 기술혁신 등 여건 변화를 고려하여 국토 공간의 연결성을 강화하여 가치를 창출하고 지속가능성 확대를 추구한다. 또한 '연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토' 공간 구상은 국민 누구나, 지역 어디나 배제되거나 소외되지 않는 균형 국토를 위하여 중앙과 지역, 지역과 지역 간 탄탄한 연대를 구축하는 한편, 건강하고 활력 있는 혁신 국토를 위하여 행정구역에 얽매이지 않는 지역 간의 산업, 교통, 관광 등 다양한 분야에서 자유롭고 유연한 공간 구상을 지향하고 있다. 그리고 지역 간 연계와 협력을 통해 인구감소와 기술변화 등 여건 변화에 유연하게 대응하는 동시에 강인한 연대를 통해 위기를 극복함으로써 국토 공간의 지속성과 회복력 제고를 목적으로 한다. 지속가능한 지역발전과 지방소멸 위기에 현명하게 대응하기 위해서는, 인구감소 시대에 걸맞은 국가 및 지역단위 공간정책 방향 설정과 실행이 필수적이다.

2) 일상생활에 필요한 시설과 서비스까지의 시간 거리인 n분을 달성하기 위한 도시 공간전략으로 15분 도시 등이 대표적이다. 이러한 "시간 도시계획(Chrono-Urbanism)"은 이미 보고타의 활력있는 근린(Bogotá's Barrios Vitales), 포틀랜드의 완전한 근린(Portland's Complete Neighborhoods), 멜버른의 20분 동네(Melbourne's 20 Minute Neighborhoods) 등 다양한 정책 및 계획으로 추진됐으며 파리 15분 도시 이후에는 더욱 확산하고 있다. n 분 도시의 실현은, 지구와 도시의 지속가능성, 건강한 사회, 개인의 삶의 질 등 거시적 목표 달성을 위한 도시공간구조의 개선, 시설의 공급, 일시적 토지이용 등 구체적 전략이 필요한 만큼 다양한 층위의 계획과 실행이 필요하다. 따라서 생활SOC확충정책으로 대표되는 시설 공급을 통해 단순 물리적 거리의 접근성 제고를 추진하고 있는 우리나라에서, 지역의 여건에 맞는 n분 도시를 실현하기 위해서는 새로운 도시계획 방법과 구체적 실천 전략이 필요한 시점이다. (성은영, 2021).

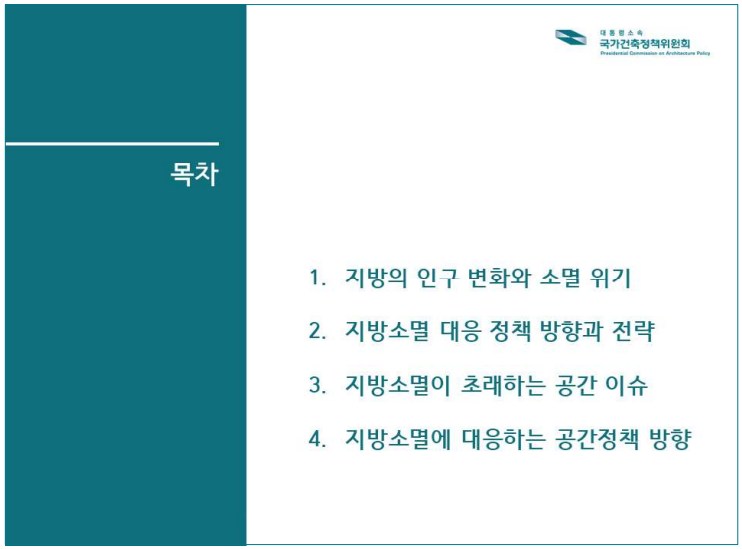
3) '아주 좁은 지역의 특성에 맞춤'이라는 뜻으로 기존의 로컬(local) 보다 더 좁은 동네생활권을 의미한다. 하이퍼 로컬은 자신이 살고 있는 지역에 맞추어진 생활양식을 의미한다. 하이퍼 로컬이라는 표현은 2012년 영국의 네스타라는 곳에서 발간한 보고서에서 비롯되었다. 보고서에서는 '마을, 동네, 우편번호가 같은 지역 등 지리적 커뮤니티라고 부르는 곳에 관련 있는 온라인 뉴스나 콘텐츠를 제공하는 서비스'라고 정의하였다. 즉 우리가 동네, 마을이라고 부르는 곳에 맞추어진 서비스라 할수 있다.

4) 미국 도시사회학자 레이 올든버그(Ray Oldenburg)가 제안한 용어이다. 제1의 공간은 집, 제2의 공간은 일터와 학교, 이를 제외한 나머지 공간을 일컬어 제3의 공간 혹은 제3의 장소라 칭한다. 이의 도입 배경은 초고속 인터넷망 보급, 코로나19의 영향으로 재택근무가 확대됨에 따라 농촌 지역의 넓은 공간을 활용한 제3의 공간 조성 요구 증대이다. 제3의 공간(장소)은 주로 농촌에 위치하며 코워킹 스페이스, 문화 및 사회적 친목 교류, 공공서비스 제공 공간으로 활용하고 있다.

참고문헌

구형수, 2019, 생활SOC 공급을 통한 공간복지 실현방안, 생활SOC 정책컨퍼런스 자료. 국토연구원.
김수진 외, 2022, 균형발전의 가치 변화와 공간정책 : 프랑스 사례를 중심으로, 국토연구원.
대한민국 정부, 2019, 제5차 국토종합계획 2020~2040.
성은영 외, 2021, n분도시 실현을 위한 도시전략 연구, 건축공간연구소.
임은선 외, 2018, 빅데이터 시대의 국토정책 추진방향과 과제, 국토정책브리프 670, 국토연구원.
차미숙, 2022, 지방소멸과 국토 골다공증, 농민신문 시론.
차미숙, 2022, 지방소멸 대응 정책 방향과 추진 전략, 국토이슈리포트 57호, 국토연구원.
차미숙 외, 2022, 국가균형발전3.0 패러다임 구축과 실천 전략 연구, 경제인문사회연구회.
차미숙 외, 2023, 대전환 시대 지역의 위기와 희망, 국토연구원.
차미숙, 2023, 인구감소만으로 지방이 소멸할까, 농민신문 시론.
한이철 외, 2022, 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.
행정안전부, 2021, 지방소멸 대응 정책 수립 방안 연구(국토연구원 연구 수행)





I
지방의 인구 변화와 소멸 위기

1972 수도권 쏠림 현상 *2022*



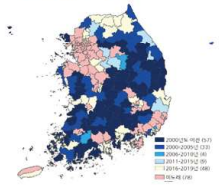
3

인구의 데드크로스 가속화

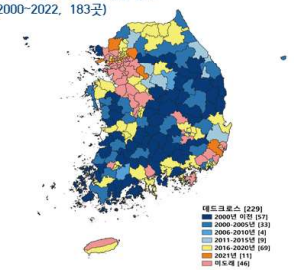
전체 시·군·구의 80%(183곳)가 데드크로스 경험

시·군·구의 ¼(57곳)은 2000년 이전에 경험

인구의 데드크로스 시점 분포
(2000~2020, 151곳)



인구의 데드크로스 시점 분포
(2000~2022, 183곳)



* 데드크로스란 사망자수가 출생자수 보다 많아 인구가 자연 감소함을 뜻하며, 여기서는 데드크로스를 최초 경험한 년도를 기준으로 하여 작성함

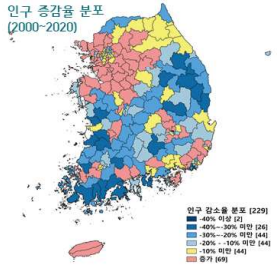
4

현저한 인구 감소와 자립기반 저하

인구정점 대비 20% 이상 감소한 시·군·구는 72곳(31%)

인구정점 대비 절반이상 감축된 지방중소도시 속출

인구 증감율 분포
(2000~2020)





* 분석기간 1970~2022년

5

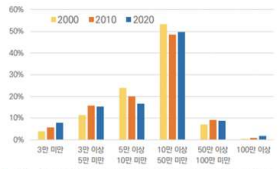
Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

인구의 지역적 편재와 양극화

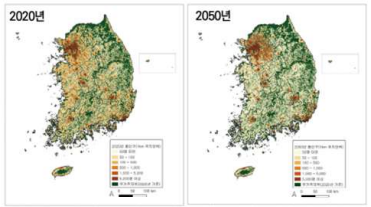
지자체 인구규모별 양극화와 수도권 인구집중 심화

인구 3만명 미만 시·군·구는 약 3배(7개 19개) 증가, 100만명 이상 시·군·구는 1개 4개로 증가

인구규모별 지자체수 변화(2000~2020)



✓ 2000~2020년 기간동안 순증가 인구(443만명)은 50만명 이상 시·군·구와 3만 미만 시·군·구에서 증가한 반면, 3만이상~50만미만 시·군·구에서 감소



구분	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
평균 인구밀도	483명/㎢	479명/㎢	477명/㎢	473명/㎢	467명/㎢	456명/㎢	441명/㎢
평균 인구규모	7.7만명/㎢	6.9만명/㎢	6.6만명/㎢	6.5만명/㎢	6.1만명/㎢	5.9만명/㎢	5.7만명/㎢
무기주화 위험 지역 비중	-	1.6%	1.7%	1.9%	2.3%	2.9%	3.9%

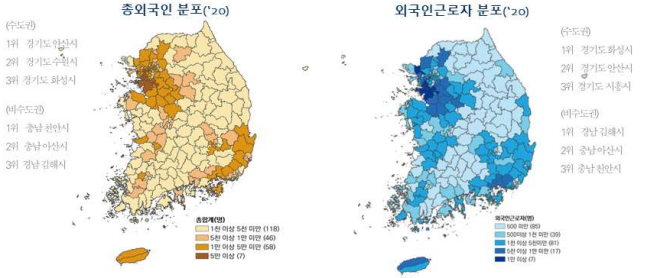
자료 : 국토연구원(2023)

Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

외국인의 지역 분포

경기, 충남, 경남 순으로 외국인 분포 비중 높아

국내 거주 외국인수 추이 : 171만명(2015년) -> 215만명(2020년)



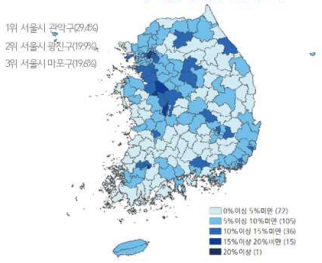
Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

지방의 인구구조 변화

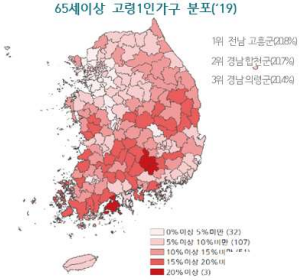
청년1인 가구는 서울시와 대도시에 집중

고령1인 가구는 인구감소지역에 집중하여 청년과 상반된 분포 양상

20~30대 청년1인가구 분포('19)



65세이상 고령1인가구 분포('19)



Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

지역간 인구 이동 양상

군부에서 20~30대 유출, 50~60대는 군부로 유입

생애 주기별로 상반된 지역간 인구이동

20~30대의 지역간 이동 방향·목적(2018~2020년)

구분		순이동률 평균(%)				
		전세	주택	직업	교육	기타
수도권	서울	0.35	-0.92	1.64	0.70	-1.07
	시부	1.46	0.71	0.47	-0.14	0.42
	군부	-0.31	0.24	-0.05	0.20	-0.70
광역시	시부	-1.38	-0.27	-0.81	0.06	-0.36
	군부	3.93	1.96	0.43	-0.30	1.84
도	시부	-1.75	-0.21	-1.33	-0.40	0.19
	군부	**-4.65**	**-1.27**	**-2.26**	**-0.90**	**-0.22**

주 1: 같은 지역 유형별 순이동률 평균을 산출 •인천광역시를 제외, 세종특별자치시 포함
자료: 통계청 국내인구이동통계(2018~2020년) 재구성

50~60대의 지역간 이동 방향·목적(2018~2020년)

구분		순이동률 평균(%)				
		전세	주택	직업	교육	기타
수도권	서울	-1.55	-0.95	-0.18	0.03	-0.45
	시부	0.82	0.59	0.01	-0.01	0.23
	군부	2.57	1.88	0.24	0.01	0.44
광역시	시부	-0.86	-0.39	-0.19	0	-0.28
	군부	3.36	2.11	0.40	0	0.85
도	시부	0.51	0.21	0.22	0	0.08
	군부	**1.43**	**0.40**	**0.52**	**-0.01**	**0.52**

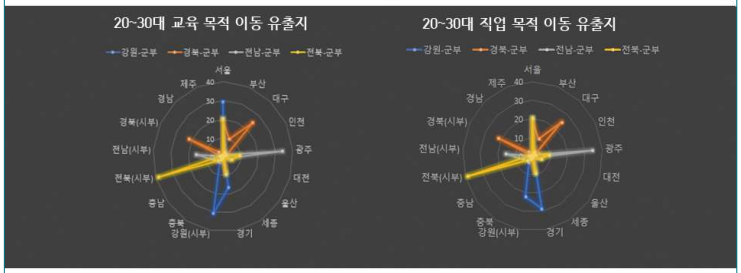
주 2: (순이동자수 – 총인구수) ÷ (이면 사회적이동으로 인구 증가/-이면 사회적이동으로 인구감소)

Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

청년의 지역 이동 양상

교육, 직업 목적의 청년인구 유출 양상은 지역별로 상이

강원도 청년은 수도권과 강원도 시부지역으로 이동, 광역시가 인접한 경우는 수도권과 광역시로 이동

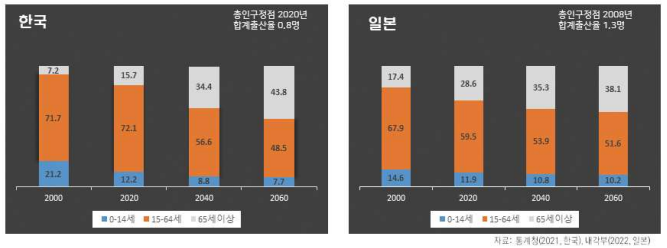


Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

한국과 일본의 인구구조 전망

인구구조 변화의 속도에 주목

출산율 전환기간(합계출산율 5.0명 -> 2.0명): 일본 31년, 한국 19년 소요



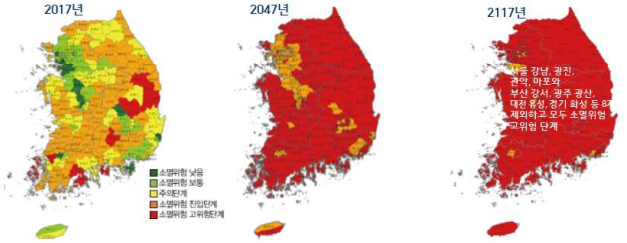
자료: 통계청(2021, 한국), 내각부(2022, 일본)

Ⅰ. 지방의 인구 변화와 소멸 위기

지방소멸 위험지역 전망

2047년 부터 모든 시·군·구가 소멸위험단계진입

소멸 고위험 지역: 127개(17년) -> 157개(2047년) -> 221개(2117년)



주: 합계출산율(0.98명) 지속 가정, 통계청의 장래인구추계 토대로 한국고용정보원 소멸위험지수를 적용

자료: 김시원(2021)

Ⅱ
지방소멸 대응 정책 방향과 전략

Ⅱ. 지방소멸 대응 정책 방향과 전략

비 전 — 인구감소시대 **지속가능한 균형발전과 사회통합** 구현

목 표 — 활력있는 지역 + 동등한 삶의 질 + 자립적인 지역

추진전략
- 전략 1 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격있는 생활 실현
- 전략 2 개성 있는 매력공간 창출로 생활인구 확보
- 전략 3 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은 일자리 확충
- 전략 4 지역간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화 확산
- 전략 5 지역이 주도하는 분권 역량과 실증 기반 강화

지원제도 — 특별법 및 추진체계 / 재정지원 및 규제특례 / 정보공유 및 모니터링

14

Ⅱ. 지방소멸 대응 정책 방향과 전략

전략1. 전생애에 걸쳐 건강하고 품격있는 생활 실현



출산·보육여건 개선
- 출산장려금 등 지자체 간 지원 경쟁 지양과 국가-지방 역할 재정립
- 유치원-보육기관 통합운영으로 보육환경 개선
- 유휴 공공시설 활용한 국공립 어린이집 우선 설치 지원



교육기반 확충과 인재양성
- 농산어촌 유학 활성화와 체험 프로그램 지원
- 방과후 학교 특성화 교육운영경비 지원
- 지방대학-지자체-지역기업 협력 프로그램 지원
- 수도권 소재 대학의 지방 이전 및 공동 커리큘럼 운영



의료·건강기반 조성
- 원격의료 및 방문진료사업 확대, 마을주치의 제도화
- 건강마을(K-CCRC) 만들기 지원 확대

15

Ⅱ. 지방소멸 대응 정책 방향과 전략

전략2. 개성있는 매력공간 창출로 생활인구 확보



유연거주 제도화와 생활인구 확충
- 라이프스타일 변화등에 따른 유연거주의 제도화(복수주소제, 다지역 순환거주 등)
- 생활인구의 확충, 체류외국인 결혼이민자 및 재외동포 정착지원

✓ 생활인구란 "특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람" 으로서, 인구감소지역 지원 특별법에서 처음으로 제도화. 생활인구란 주민등록 인구, 통근, 통학 및 관광, 휴양 목적의 체류인구, 외국인을 총칭



주거지원 및 안심 생활공간 조성
- 빈집 리모델링 및 중개플랫폼 운영, 세컨하우스에 대한 1세대2가구 세금 감면
- 커뮤니티 기반의 생활편의 통합서비스 공급 가능한 '스마트 빌리지' 기반 조성
- 원격시스템 활용한 물류서비스, IoT 기반의 행정서비스, 수요응답형 교통모델 지원



문화 향유 확대와 매력공간 창출
- 거주자의 문화향유 기회 확대와 순회문화공연 전시비용 지원
- 우수한 자연경관 활용· 매력공간 창출, 유휴시설의 문화적 재생사업 우대
- 노후· 유휴시설 등 지역공공자산관리 제도화와 복합적 공동 활용 촉진

16

Ⅱ. 지방소멸 대응 정책 방향과 전략

전략3. 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은일자리 확충



일자리 창출과 지역산업의 생산성 제고
- 농림축산어업 등 지역향토산업의 브랜드화와 부가가치 창출
- 농림축산어업 등 스마트화와 창업 활성화 지원
- 영농 승계 및 후계 영농 경영 촉진으로 소득 일자리 창출 기반 확대
- 지역특산물 판매 촉진과 구독 장려, 온·오프라인 상품권 할인 지원
- 지역 연계 일자리 창출 및 지역활력 증진사업 발굴·지원 확대



기업 유치 촉진과 공공기관 이전
- 이전 중소기업에 대한 세금 감면과 외국인 근로자 체류기간 상한 연장
- 기업체 본사 및 사무소 설치 운영시 세금, 보험료 등 파격적인 인센티브 제공
- 유휴시설 리모델링으로 재택근무자 위성오피스·코워킹, 생활 문화공간 활용
- 공공기관의 지방 이전 우선 및 과감한 인센티브 조치

17

전략4. 지역간 교류·협력으로 상생과 공존 문화 확산



도시와 교류 및 상생 프로그램 지원

- 도시-지방 간 사람·정보·자원 교류 촉진 확대
- 수도권 개발이익의 지방 교차보조 지원 프로그램 발굴 및 확대
- 수도권 거주자 이주시, 수도권 주택 대상 주택연금 월지급금 할증 지급 등



지역간 공유와 생활권 연계·협력 촉진

- 생활권 단위 시설 공공서비스의 공동 이용 인센티브와 운영 경비 지원
- 생활권 단위 관광루트 공동 개발·마케팅 추진 지원과 지역 내 소비 활성화
- 지역생활권 설정 및 특별지방자치단체 등의 자율적인 구성과 운영 촉진



주민참여형 지역관리 활성화

- 지역 특성에 맞는 사회경제 생태계 조성 및 중간지원조직 활용
- 주민 참여 높은 마을기업, 지역관리기업 및 플랫폼 사업 운영에 금융·재정 우대

Ⅲ
지방소멸이 초래하는 공간 이슈

지방소멸이란 저출산과 고령화에 따른 인구감소, 청년 등의 수도권 이동(유출)로 과소지역화하거나 무거주지역화하는 현상을 일컫는다(增田 寬也, 지방소멸 2014).

전략5. 지역 주도의 분권 역량과 실증 기반 강화



지역 주도의 분권형 계획 및 지원시책 자율 선택

- 지역 주도의 인구감소 대응 계획 수립과 중앙정부 지원체계 구축
- 지역 여건과 수요에 따라 지원시책과 특례의 자율적인 선택·운영



포괄보조 확대와 중앙-지방 협력협약 체결

- 부처 개별 공모사업 추진방식은 가급적 지양, 다부처 협업사업 확대 지원
- 계획 기반의 포괄보조 예산편성·집행, 중앙-지방 협력협약 체결 운영
- 지방소멸대응기금, 지역상생기금, 특별교부금, 기부금 등 다양한 재원조달 강구



지방소멸 위기대응 모니터링과 성공모델 확산

- 지방 인구변화 및 계획 모니터링으로 실증기반 정책(EBPM) 기반 마련
- 인구, 소비, 일자리 등 성과지표(KPI) 발굴과 지방 활력도 측정·모니터링
- 지방소멸 위기대응 우수사례 확산과 시범사업 성공모델 구축·확산

지방소멸, 왜 문제인가?



이슈1. 국토 골다공증

빈집, 폐교 등 도시와 농촌 곳곳에 천공 현상 심화

유휴공간 증가로 노후화 및 공동화, 깨진 유리창(Broken Windows)

빈집 추이(1995~2020)



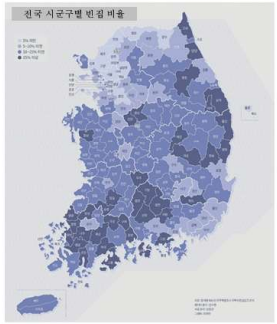
자료: 구형수(2023), 통계청(2022)

도시 축소 : 미국 디트로이트



자료: Stangl(2011), 국토연구원(2018)

빈집과 폐교 분포 현황





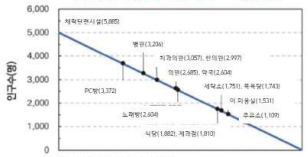
자료:연합뉴스, 매일신문, 오마이뉴스

이슈2. 생활사막(Life Desert)

의료, 대중교통 등 생활인프라 접근성 취약

사람의 공동화 -> 마을의 공동화 -> 마을의 한계화 -> 무거주화와 지방소멸 초래 (오다기리 토쿠미 2009)

국내 농촌 면지역 생활서비스 임계인구



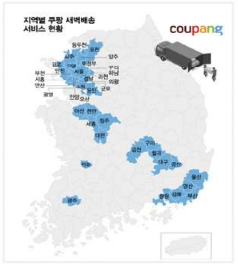
(자료: 한국농촌경제연구원, 2022)

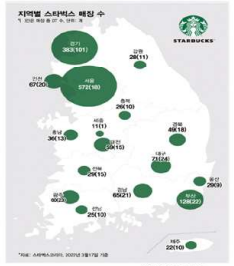
"인구가 감소하여 면 인구가 3,000명 이하로 줄어들면 지역 내 보건의료시스템에 문제가 발생하기 시작, 인구가 2,000명 이하로 줄어들면 의식주 중 의.식과 관련된 식당, 제과점, 세탁소, 이.미용실 등이 폐업하기 시작. 우리나라 읍면 중 약 40%에서 기본적인 진료와 투약체계에 문제가 있거나 발생할 가능성이 있고, 약 25%에서는 의.식 관련한 서비스를 지속 공급하는데 어려울 것으로 예상된다".

'쿠세권'과 '스세권'

쿠팡, 스타벅스 등 생활서비스의 수혜 지역 격차

새벽 배송 가능한 지역은 전체 시군구 중 106개(46.3%), 스타벅스 매장의 1,022개(61.6%)가 수도권 분포



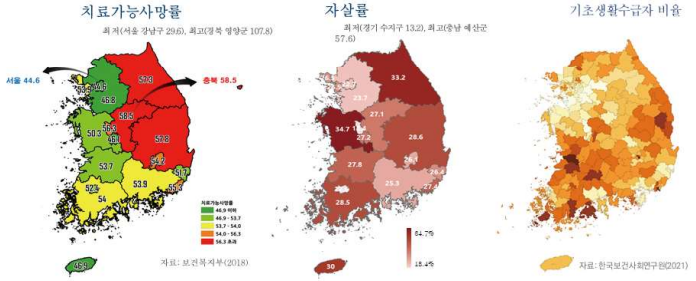


(자료: 머니투데이, 2022)

이슈3. 사회경제 격차와 연결, 공간 격차

인구감소지역 중심으로 사회 경제적 취약계층 집중

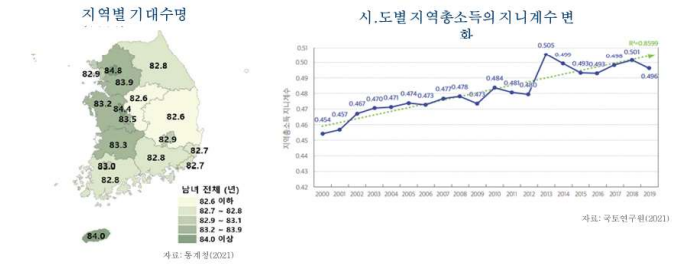
치료가능사망률(약 3.64배), 자살율(4.36배) 등 지역간 격차 심각



건강 및 소득 격차

기대수명, 소득 측면의 격차와 연결

지역별 기대수명(2020) : 서울 84.8세 vs. 충북, 경북 82.6세



이슈4. 인프라 노후화와 유휴화

고도 경제성장 과정에서 건설한 인프라의 노후화 진행

산업단지를 비롯하여 댐, 건축물 등 사회기반시설의 노후화 증대 전망



지방공공시설의 운영 적자

지방공공시설의 유지.관리비용 증가와 지방재정 취약

인구 감소 -> 시설 이용수요 감소-> 시설 수익창출 한계 -> 시설 운영적자 지속의 악순환

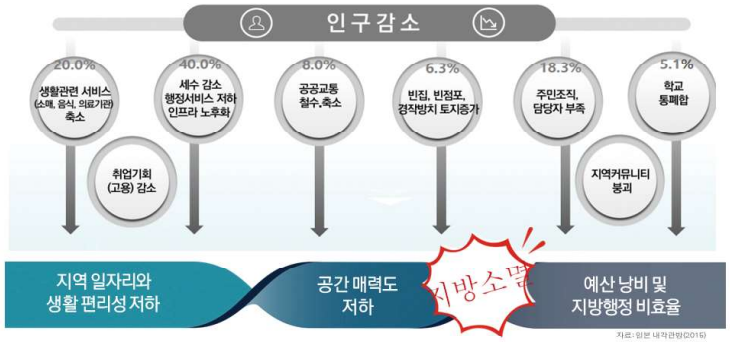
지자체 공공시설 운영 실태(문화, 체육, 복지시설 등)

	2014년	2016년	2018년	2020년	비고
주요 공공시설수	5997개소	6847개소	7937개소	8637개소	• 건립비100억원 이상(7천), 200억원 이상(3천) 지자체 공공시설 운영현황 공개대상 시설
운영비용	11,336억원	14,152억원	17,111억원	18,127억원	
운영수익	6,486억원	7,278억원	8,701억원	8,191억원	
적자규모	-4,850억원	-6,874억원	-8,410억원	-9,936억원	

자료: 차미숙 외(2022) 지방재정통합공개시스템 자료 토대로 산출

Ⅲ. 지방소멸이 초래하는 공간적 이슈

[일본] 인구감소의 지역영향 실증분석



30

Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

인구감소 시대에 걸맞은 공간정책 방향

지역 특성을 고려하여 공간 재편 및 이용.관리로 전환

비움과 채움, 그리고 연결 전략의 현명한 활용



32

Ⅳ
지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

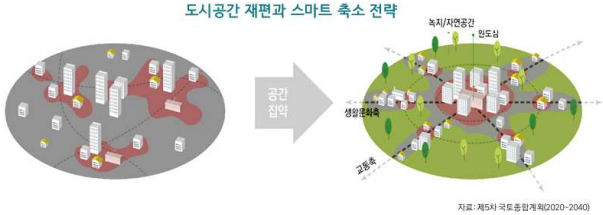
Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

방향1. 공간 집약과 스마트 축소

인구 감소에 걸맞게 공간 집약 및 스마트한 공간 재배치

도시규모 적정화 계획 수립 및 실행, 동네생활권 조성 등 공간 쾌적성과 생활 편의성 제고

도시공간 재편과 스마트 축소 전략



33

Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

[일본] Compact & Network

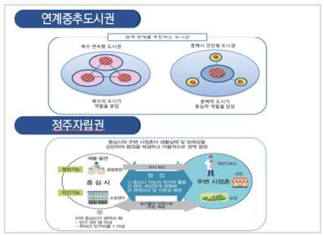
인구감소 대응을 위해 국토 형성과 이용.관리 재편 유도

최근 인구10만명 규모의 '지역생활권' 조성 계획(제3차 국토형성계획, 2023~2032년)

콤팩트 공간전략



네트워크 공간전략



34

Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

방향2. 공간재생 및 매력공간 창출

매력적인 정주-업무-여가 공간 창출로 공간 매력도 제고

지역 다움(로컬리즘)을 살려 개성과 매력을 갖춘 살기좋은 공간으로 재창조



36

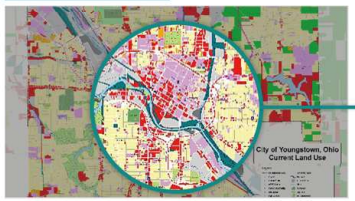
Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

[미국] Smart Decline

성장 지향에서 축소 적응 계획으로 전환

주거지역 및 상업지역 축소-> 공원지역, 도시농업지역 확대; 도로 폐지 후 녹지화, 맞춤형 유휴부동산 관리

2005년 토지이용현황



2010년 토지이용계획



미국 영스타운시

35

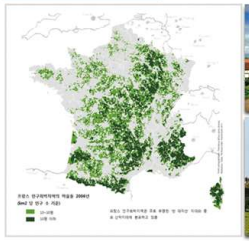
Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

[프랑스] 매력공간 창출

인구희박지역의 어메니티 조성으로 체류인구 유치

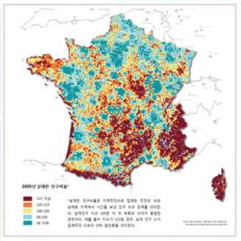
제3의장소 프로그램 지원을 통해 농산어촌을 매력적인 여가 및 생활공간 조성, 2지역 거주 촉진

인구희박지역 분포





체류인구 분포



37

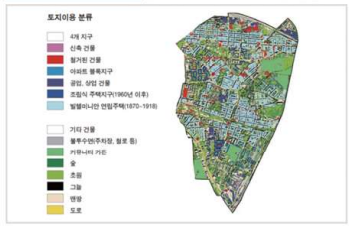
Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

[독일] 적정 규모화

통독 이후 도시 축소문제 해결을 위해 빈집 철거와 녹지화

통독 도시재건사업으로 빈집 철거, 녹지 및 공원 조성 등

철거된 건물 분포



도심내 공원



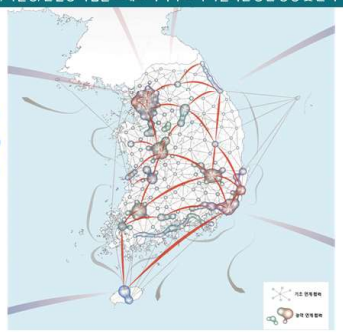
Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

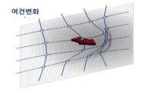
연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토 구상

중앙정부 주도의 획일적 공간 전략의 한계 극복

다양성, 자율성, 연결성 이념을 토대로 지역 주도의 자율적인 공간 형성 및 관리









Ⅳ. 지방소멸에 대응하는 공간정책 방향

방향3. 스마트 기반의 연대와 협력 공간 조성

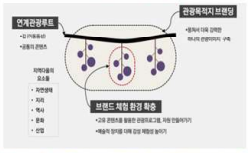
스마트 기반의 지역 공동 생활권 및 생활 편의 촉진

지역간 연계와 협력 촉진, 스마트 인프라 기반의 지역생활권 형성 등

강소도시권 육성



지역자원 연계.협력 활용



커뮤니티 기반 생활서비스 공급





인구 감소만으로 지방이 소멸할까

…

"인구감소는 지방소멸을 초래하는 원인이다.
그러나 인구감소만으로 지방이 소멸하지는 않는다.
중앙정부 주도의 획일적인 정책관행이 계속되면서 지방재정이 취약해지고,
지역다움이 상실되며 지방은 소멸한다."
(차미숙, 농민신문 시론 중, 2023.4.17)

감사합니다

mscha@krihs.re.kr

유휴공간을 활용한 공공건축과 지역활성화
-팔복예술공장의 사례를 통해



황순우 | 바인건축사사무소 대표

전) 전주 팔복예술공장 총괄디렉터
전) 문화관광체육부 폐산업 문화재생사업 컨설턴트 단장
전) 한국문화예술교육진흥원 이사장

유휴공간을 활용한 공공건축과 지역활성화
-팔복예술공장의 사례를 통해

황순우 | 바인건축사사무소 대표

창조적 공간으로의 유휴공간

새로운 도시가 만들어지고 산업이 재편됨에 따라 경제적 가치가 소멸하면서 사람들은 떠나고 주변과 함께 잊혀진 공간들이 존재한다. 이러한 유휴공간에 다시 사람들이 모여들게 하고 문화를 기반으로 지역의 정체성과 미래가치를 회복하고 문화거점으로 활용하고자 여러 노력들이 시도되고 있다. 그러나 주로 도시가 형성된 근대의 기억은 전쟁과 식민, 제국주의와 대면하게 된다. 지역의 한 공간 안에서 전통 시대, 일제강점기의 근대시대와 전쟁과 냉전 시대, 그 역사·문화적 산물들이 문화적 연속성이 단절된 채 중첩되기도 하고 충돌하기도 한다. 이에 대한 지역의 합의 없이는, 지역은 문화적으로 분열하고 자발적인 참여는 어렵게 된다. 전통과 현대, 동양과 서양, 침략과 저항이라는 이분법적 사고를 넘어 근·현대화 과정에서의 부정적 요소와 긍정적 요소들을 모두 포용하는 자산화가 필요하다.

과거 교통과 산업이 발달하였다가 지금은 유휴공간으로 전락한 곳, 시간이 멈추고 지역의 경제가 정지된 곳의 역사·문화 자산은 단일 건물로 존재하는 것이 아니라 지역과 연결되어 있기에 지역재생 차원에서 대상 지역을 점 단위에서 선과 면 단위로 볼 필요가 있다. 단일 건물로 문화재적 가치를 지닌 중요성이 있는 건물도 있지만, 오래된 도시에서는 단일 건물로의 가치는 떨어지지만 길, 필지, 지형 등의 영향으로 오랜 세월에 걸쳐 그 지역만의 모습을 만들어 온 장소들이 있다. 그곳이야말로 공간과 시간의 연속성을 보여주는 장소다. 그럴 뿐만 아니라 비바람에 기대어 벽과 지붕을 맞대었듯이 서로 기대어 살아온 공동체가 존재하는 곳이기도 하다. 단일 공간으로의 형태보다 전체가 만들어 낸 길과 지붕, 도시적 접근이 필요하다. 문화재로 지정된 것만을 전통의 대상으로 보던 좁은 시각에서 벗어나 일상과 관련된 주변 지역의 생활 유산, 비가시적인 역사·문화적 분위기와 가시적인 기존 지역의 경관에 주목해야 한다.

우리는 근대에 대한 기억은 있으나 그 유산은 풍부하지 못하다. 근대라는 시간의 폭이 좁아 우리에게는 남

길 것이 없어 보이고, 볼품없이 보이기도 해서 지난 수십 년 동안 우리 주변에서 언제 어디서나 만날 수 있었던 자산들을 너무 많이 해체해 버렸다. 전통시장, 주택, 학교, 마을과 같은 생활문화 공간과 행정관청, 항만, 철도, 군사시설 등 근대유산을 문화기반을 구축하는 공간으로 활용하여 지역을 활성화하는 창조적 공간으로 만들어야 한다.

사회·문화적 재생

최근 국외는 물론 국내에서도 역사·문화 자산을 지역문화와 문화·예술 등과 결합해 지역재생을 꾀하여 왔다. 사람·공간·자원이 어울릴 수 있는 '사회·문화적 재생'이 이뤄지고 창조의 사회적 관계망의 재생, 즉 지역민들의 유대감 형성 및 공동체 구축, 지역에 대한 자부심과 긍지를 확립해가는 지역문화를 만들어야 한다. 문화예술을 적극 활용한 지역재생이라는 관점에서 접근하고, 문화예술을 통한 지역문화의 창조라는 개념으로 접근하는 것이 중요하다.

많은 예산을 들여 문화벨트, 문화전당을 거점 공간으로 조성하였지만 제 역할을 할 수 없는 이유는 공유의 공간이 아니라 특정 장르의 소유 공간이기 때문이다. 또한 이구동성으로 말하는 지자체의 고민은 중복된 문화시설 건립에 따른 운영재정과 콘텐츠의 부족을 들 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 패러다임의 변화를 직시하고 기존 문화시설의 변화, 연계, 통합된 운영시스템과 동시대가 요구하는 하드웨어와 소프트웨어가 결합한 새로운 시스템의 구축이 필요하다.

우리가 살아가고 있는 지금, 지구 환경으로 인한 기후변화에 몸살을 앓고 있다. 이메일 한 통, 물 끓이기, 생수 한 병, 시멘트 1kg, 바지 한 벌, 휴대전화, 새 자동차, 집 한 채, 삼림벌채, 전 세계의 데이터센터 등 93가지의 영역에서 배출되는 탄소, 그중 건축이 가장 많은 탄소를 배출한다. 또한 매립지에 상당량이 건축폐기물이다. 우리는 우리의 깨끗한 환경을 위해 바다에, 땅에, 이웃 나라에 버리고 있다. 건물을 허물지 않고 고쳐 써야 하는 이유이기도 하다. 건물을 재생해서 쓰는 것은 매우 힘들다. 하지만 적어도 공공에서는 어려움의 해법을 찾아 민간에게 제시해야 한다. 법적 제약, 시간과 비용, 책임이라는 굴레를 뛰어넘어 건물을 폐기하지 않고 장소성을 살려 활용한다면 그 자체가 최고의 자랑거리라고 생각한다.

장소의 재탄생

새로운 장소의 탄생이란 '공간을 장소로 만드는 과정'이다. 장소는 시간이 만든다. 그리고 시간은 그곳의 기억을 발굴하고 보존하며 새로운 기억을 삽입하는 과정이다. 이 과정을 통해 비로소 거주자들은 그곳을 서서히 인식하기 시작한다. 장소는 놀고, 먹고, 쉬고, 일하고 삶의 일상이 일어나는 곳이다. 그래야 기억들이 쌓이고 그 기억들은 그들에게 거주의 정체성을 갖게 한다. 지역과 장소는 공간이 만들어진 시간성과 공간으로서의 장소성, 그리고 삶의 생활 양태로서의 일상성이 결합한 특성이 있다. 도시는 시간의 흐름에 따라 변하고 삶의 양식도, 공간의 기능도 재편된다. 이에 따라 공간의 구성은 달라지고 건물의 모양도 조금씩 바뀌게 되는데 이러한 삶의 양식이 나타나도록 하여야 한다.

최근에 정부는 인구감소에 따른 지방소멸관점에서 유휴공간을 재생하고 지역활성화를 꾀하고 있다. 전국에 도시재생과 문화재생, 이와 유사한 공모사업을 통해서 조성된 공간은 수없이 많다. 과연 이렇게 조성된 공간이 얼마나 잘 운영되고 있을까? 폐산업 유휴공간 재생사업의 경우만 보더라도 2013년부터 2021년까지 조성된 공간의 운영 상황을 보면 제대로 운영되는 시설은 수도권을 제외하고는 50%에도 미치지 못하고 있다.

그 이유는 무엇일까? 지역에서는 국비를 받기 위해 여러 부처의 사업에 제안서를 제출하고 선정이 되면 용역에 기대어 사업을 진행하는 것이 일반적인 방법이다. 또한 공모할 때 공무원이 전문성 없이 제안서를 작성하다 보니 사업의 목적과 정체성이 없어지거나 사업 주체가 모호해진다. 실적과 예산의 조기 집행이라는 틀에 갇혀 사업비가 확정되면 용역을 하고 신속한 설계를 통해 공사를 한다. 그리고 적당한 기관이나 민간 위탁자를 찾아 운영을 맡기는 일련의 과정이 주범이다. 장소를 재탄생시키기 위해서는 시간이 필요하다. 우리의 기억 속에서 잊힌 지 오래되었기에 기억의 재생이 필요하고 매력 있는 장소라는 소문을 내는 데 시간이 필요하고, 거리(distance)라는 물리적, 심리적 관계가 극복되는 시간이 필요하다. 기존의 사업방식으로는 불가능하기에 사업의 방식(process)을 바꿔야 한다.

전주시는 쇠락한 팔복산업단지의 재생을 통해 문화기반을 구축과 지역활성화를 고민하였고, 팔복산업단지에 있는 25년 간 방치된 ㈜쏘렉스 공장을 재생하여 창조적 공간 '팔복예술공장'으로 재탄생 시켰다. 5년 간 진행한 작업, 생각을 모으고, 철학을 세우고, 시스템을 만들고, 환경을 조성하는 일련의 과정을 소개하고자 한다.

우리의 고민

1960년대 정부의 공업화 정책의 추진에 따라 전주에는 섬유, 전자, 경공업 등에 이르는 공장들이 밀집된 팔복산업단지가 형성되었다. 2016년 현재에는 공단 조성 초기의 몇몇 기업을 제외하고 업종을 변경하거나 운영이 중단되기도 하였다. 이 가운데, 전주에서 팔복동은 유일한 공장단지로서 번화한 곳보다는 공장 밀집 지역으로서 공기가 안 좋은 곳, 낙후된 곳이라는 인식이 만연하였다. 팔복산업단지는 조성과정과 60년 동안의 경제활동 속에서 환경도 피폐해졌고, 산업이 쇠퇴하면서 새 일자리를 찾아 주민들도 떠나면서 공동체가 와해하는 과정을 겪고 있다. 팔복초등학교 전교 학생이 점점 줄어들어 66명에 이르고 있다는 사실이 쇠퇴의 단면을 고스란히 드러내고 있다. ㈜쏘렉스 공장은 공장 속에 섬처럼 있지만 사람들의 기억 속에 잊힌 지 25년이 흘렀다. 이곳을 어떻게 해야 할까 고민하면서, 이와 유사한 창원 산업단지, 광주 소촌공단, 서울 금천예술공장, 부산 무지개공단, 부산 금사공단을 보면서 깊은 고민에 빠졌다. 어떻게 공동체와 환경을 회복하지? 전통문화 도시 전주에서 팔복예술공장의 정체성은? 공장 속의 섬과 같은 이곳에 어떻게 사람들을 오게 할까? 지역주민을 위한 공간, 전주시민을 위한 공간, 근로자를 위한 공간, 아니면 예술가를 위한 공간, 누구를 위한 공간이어야 할까? 그리고 지속가능한 운영을 위해 어떻게 해야 할까? 이런 많은 고민 속에서 작업은 시작되었다.

'생각을 모으고, 철학을 세우고, 시스템을 만들어, 환경을 조성한다.'라는 사고의 전환 속에서 3단계에 걸쳐 실행하게 되었는데 초기에 전체 로드맵을 만들어 일관성을 유지하면서 운영철학과 시스템을 만들기 위해 "기억의 공유, 천명의 얼굴과 마음, 예술의 힘"을 통해 고민을 해결해 나가기로 했다.

기억의 공유

공간을 어떻게 바꿀 것인가 계획하기에 앞서 팔복산업단지와 ㈜쏘렉스 공장에 대한 전주시민의 기억을 되살리기 위해 팔복예술공장이 위치한 곳의 역사·문화적 의미를 찾아 장소성을 재발견하고, 이를 통해 팔복예술공장에서 앞으로 진행할 각종 실험적인 활동의 기초가 되는 창의적인 영감을 제공할 수 있는 아카이브를 진행하였다. 전주시민의 기억에 남아있는 팔복산업단지에 대한 역사와 이야기가 공유 과정을 통해 장소적 맥락을 찾아가는 작업이었다. 장소에 대한 사람들의 기억이나 추억이 없는 공간은 아무리 많은 투자와 좋은 시설을 곁들여도 결국 사람들이 찾아오지 않기 때문에 주민들과 함께 소통하고 협력하면서 하나하나 공간의 의미를 찾아가는 노력을 기울인 것이다. 기억은 개인의 것으로만 존재할 때는 추억이지만 기억을 공유하게 될 때 집단기억은 콘텐츠가 되고 '재생의 씨앗'이 된다. 옛 흔적과 관계된 사람들, 먹고 살기 위한 삶의 치열한 현장이었던 곳, 그리고 노동운동과 학생운동이 발아됐던 근·현대사의 기억을 소환하는 작업부터 했다.

'기억의 공유'를 위해 2016년 7월부터 10월까지 전북대학교 무형 문화연구소(함한희 교수)와 함께 수업하듯이 배우고 체득하고 기억을 발굴하는 작업을 이어갔다. 주민, 기업가, 공장노동자, 북전주역 및 동사무소 직원과 같은 행정가, 노동운동 관련자, 당시 공단에 추억을 가진 사람들 등 20여 명을 직접 만나 인터뷰하고(10회차 면담, 5회차 자문) 지역사 자료를 찾아 분석하여 장소의 특성과 의미를 밝혔다. 이 작업은 지역의 기억과 구술, 유·무형의 유산을 기록하고자 하였고 팔복예술공장에서 앞으로 진행할 각종 실험적인 활동의 기초가 되는 아카이브를 제공하며 현대 산업사회의 대표적인 아이콘인 공장과 그 일대에서 일하면서 살아온 사람들의 삶을 조망해 잊혀가는 가까운 옛날을 재생하고자 하는 목적으로 수행되었다. 단순히 ㈜쏘렉스 공장만 재생하는 의미로 한정 짓기보다는 궁극적으로 산업단지와 유기적 재생 차원의 비전을 가지고 다각도로 살펴보는 조사를 하였다.

천 명의 얼굴과 마음

도시재생에서 중요한 것이 무엇인지 물어보면 '생각을 바꾸는 것'이라고 말하고 싶다. 삶의 방식 전환이 필요하다. 고도성장만을 미덕으로 삼았던 생각, 공간을 밀어버리고 자본의 가치만을 위해 빌딩을 세우던 생각이 지배하고 있는 우리들의 사고가 바뀌지 않으면 재생은 불가능하다. 기존의 개발방식으로 기능을 잃어버린 공간을 사회적 장소로 만들기 위해선 일하는 방식부터 전환해야 한다. 새로운 공간이나 시설조성 등을 통하여 지역발전을 유도하기보다는 지역이 처한 문제가 무엇인지를 발견하고 해결해 나가는 과정으로 접근하고 지역주민이 사업 결과의 수혜 대상인 피동적 존재가 아니라 스스로 문제를 발견하고 해결할 수 있는 주체로 인식하는 것이 중요하기에 기존에 규정되어 있는 방법과 형식에서 벗어나 사람과 사람들의 삶과 생각을 끌어내는 작업이 필요하다.

개발과 문화토건사업에 익숙해진 상황을 극복하기 위해 많은 것들을 바꿔야 한다. 예술적 사고를 통해 지역사회를 바라보고, 있는 그대로의 장소에서 예술가와 함께 장소를 탐색하면서 비(非)일상이 일상의 삶에 덤이 되는 공간을 만들기 위해 사업하는 방법도 바꾸기로 했다. 우리의 기억 속에서 잊힌 장소와 공간을 회복시키는 작업은 그리 쉬운 일이 아니다. 보편적으로 해왔던 방식대로 설계하고 시설을 정비하거나 건축공사 이후에 프로그램을 집어넣고 운영인력을 투입하는 방식으론 잊힌 장소를 재생하기 어렵다고 생각했다. 사업을 시작하

면서 했던 고민에 대한 끊임없는 질문 속에서 이를 극복하기 위해 새로운 방식을 시도했다. 처음에는 전주시도 예외는 아니어서 설계발주부터 진행하기를 원했으나 끊임없는 설득과 단체장의 혜안과 결정으로 이 작업이 가능했다.

건축가로서 공간이 만들어진 후 운영이 표류하거나 방향을 잃는 경우를 많이 봐 왔다. 사용자 중심이 아니라 때론 정치에 의해 선언적인 건물이 지어지기도 하고 몇몇 힘 있는 사람들에 의해 만들어지기도 한다. 어떻게 하면 힘없는 사람들의 미세한 음성을 들을 수 있을까? 다양한 사람들의 시각 공유 및 팔복예술공장에 관한 담론장 형성과 시민주도 플랫폼 형성 기반 마련을 위해 마음을 열고 얼굴을 맞대며 일정한 시간을 정해놓고 매주 진행하는 라운드테이블(팔복살롱) 형식과 관계성이 있는 그룹과 개인을 일일이 찾아가서 인터뷰하였다. 팔복예술공장의 방향과 역할, 지속가능한 운영 등에 대해 담론을 형성하는 과정은 비생산적인 지루한 작업이었지만 지역의 대표성이 있는 사람들에 의해서만 의사가 결정되거나 관 주도의 사업에서 '동원'이라 일컬어지는 행사성이 아닌 누구나 와서 이야기할 수 있는 시민사회의 담론에 의해 형성될 때 지속가능한 운영을 도모할 수 있는 "시민의 힘"이라고 보았기 때문이다.

팔복예술공장은 기존에 카세트테이프 공장으로 쓰였던 곳을 재생하는 사업으로 장소에 대한 해석과 과거의 중첩된 기억을 수집하여 장소에 관한 정체성을 확보하고 미래의 비전을 공유하는 시스템이 필요했다. 더불어 전주시에서 문화, 환경적으로 낙후된 팔복산업단지에 위치함으로써 인지도가 낮은 곳이지만 근·현대 산업의 활발한 현장으로 팔복동이 가졌던 역사적 의미에 가치를 부여하여 예술과 산업단지의 관계 및 전주시 북부권의 문화예술 랜드마크로 거듭날 수 있도록 사람들의 기억과 공감을 환기시키는 작업이 필요하였다.

그 이유는 첫째, 공간의 정체성 및 지역민의 자긍심을 확보하기 위한 필수 불가결한 과정이었다. 이에 지역주민들의 참여를 독려하고 '함께 만들어 가는 지역의 예술공장'의 의미를 확산시키며 지역민과 전주시민의 자긍심을 확보하고 예술인들과의 관계를 원활히 할 수 있도록 팔복예술공장 조성단계에서 참여와 소통을 도모해야 했다.

둘째, 기존의 공공문화공간과의 '차별화 방안'이 필요했다. 공공문화공간의 조성이 대부분 탑다운(Top down) 방식으로 관에서 주도하고 전문가에 의해 운영 안을 만드는데, 개관 후에 공간의 차별성 및 활성화 방안에 관한 고민을 다시금 해야 하는 문제점이 도출되고 있기 때문이다.

셋째, 운영단계에 안착할 수 있는 '시스템을 구축'하기 위해서였다. 시민참여와 소통의 프로그램을 통해 팔복예술공장이 공유의 장소가 될 수 있도록, 민과 관의 협력체계를 어떻게 설정할 것인가에 대해, 주민참여 역할과 범위에 대해, 상주 오퍼레이터에 대해, 탄력적인 운영을 위해 어떻게 프로젝트 파트너를 구축할 것인가에 대해, 그리고 주체적이고 지속가능한 운영 안을 점진적으로 만들어 가는 실제적인 과정이 필요했기 때문이다. 이렇게 파일럿 프로그램 실행 이전부터 라운드테이블을 통해 천 명의 각계각층 시민을 만나 의견을 들었다. 이만남으로 도출된 팔복예술공장의 운영 키워드는 "실험·창작, 놀이·교육, 생산·소비, 소통·교류"이다. 폐공장 공간을 직접 탐색하고 분석하여 의견을 제시해 담론이 형성되어 나온 이 키워드로 공장의 성격과 운영의 방향을 가늠할 수 있었다.

예술의 힘

팔복산업단지는 1967년 전주 공업단지 기공식을 한 후 1969년에 본격적인 공장 입주가 시작되었으며 60년의 역사를 가진 우리나라 지방 산업단지의 역사를 증언하는 곳이다. 현재 팔복동에 남아있는 기업들은 한국의 산업이 발전하면서 호황을 누리고 쇠퇴하는 시기까지 산업의 격동기를 함께한 산증인이다. 1980, 1990년대 팔복동 공단은 호황이었고, 그로 인해 공장노동자들이 많아졌지만, 노동자에 대한 권리를 보장받지 못하는 시대였다. 노동자들은 스스로의 인권을 찾기 위해 노동운동을 벌였고, ㈜쏘렉스 공장은 가장 긴 투쟁의 공간이었다. 아직도 공장 주변에는 지역과 역사, 그 장소의 환경, 지형, 그곳에 기대어 살아온 사람들이 있다. 다만 이 장소는 새로운 도시가 만들어지고 산업이 재편됨에 따라 경제적 가치가 소멸하면서 사람들은 떠나고 주변과 함께 잊혀진 장소요, 먼지만이 시간 속에 쌓여간 텅 빈 공간이 되었다.

이곳에 처음 들어온 예술가들은 장소가 이야기하는 소리에 귀를 기울였다. 피상적인 머리가 아닌 가슴으로 들여다볼 때 그 땅에서 그 땅이 원하는 답을 들을 수 있기에 시간과 장소를 여러 가지 조형 요소들과 함께 비일상의 공간에서 작품들로 이야기하는 예술가들이 모였다. 동시대 예술은 미술관에서 벗어나 예술가와 관객(시민), 공동체, 작품과의 관계에서 사회, 지역, 장소에서 관계, 과정, 소통 등 다양한 형태와 범위로 '사람들과 함께하려는' 흐름을 통해 삶의 공간, 지역과 관계하기에 예술가의 참여로 25년간 사회로부터 격리됐던 ㈜쏘렉스 공장과 사회의 통합 작용이 일어나기를 기대했다. 우리가 기억하고 싶어하거나 기억하게 만들고 싶어하는 시간 속의 장소를 연출하는 적극적인 표현 방법들을 동원하기도 하고 시간과 장소에 대해 작가의 이야기만으로 설명하는 작품이 아닌 관람객과의 상호작용까지를 포함하여 작품의 이야기로 완성해 가기도 한다. 때론 과격하고, 낯설고, 날것이지만 공간의 자취를 따라 특별한 감성으로 읽어낸 열여섯 팀의 작품은 장소가 가진 힘과 예술가의 감성이 어우러진 결과물이다. 장소는 어원상 의미로 제단 또는 제의적 행위가 일어나는 곳을 의미한다. 우리가 제사를 지내는 이유는 과거를 기억하고 미래에도 계속 그 기억을 잊지 않고 전달하고자 함이다. 우리는 이러한 의식 속에서 '예술의 힘'을 통해 우리의 정체성을 재확인하는 작업을 치렀다.

〈비일상의 발견〉 전시는 예술가들의 눈을 통해 공간을 묻고 장소를 탐색해 가는 일련의 고통스러운 작업이지만 사회에 관해 묻기도 하고 보이지 않는 감동을 통해 또 다른 소통의 통로를 만드는 작업이었다. ㈜쏘렉스 공장과 그곳에서 일했던 400여 명의 여공들을 기억하고 인정하는 제의였는지도 모르겠다. 팔복동의 주민들과 주변 기업 대표들의 환영을 받고 ㈜쏘렉스는 다시 깨어났다. 예술가들이 설치한 작품과 함께, '팔복예술공장'이라는 새로운 호칭을 부여받아 1년 후 조성될 변화된 공간을 기대하면서 팔복동 주민들의 자발적인 코스모스 심기, 환영 현수막, 팔복음식마당 등 음식을 준비하고 술을 빚은 생산과 소통의 마음은 예술을 매개로 지역과 공장의 장소성을 읽어낸 예술가들과 조응하며, 삶의 예술을 빚었다. 이러한 일련의 작업을 통해 역사는 이미 우리들의 기억 속에 재생되고 있었다. 어떤 사람들은 팔복예술공장이 개관한 것으로 착각하고 찾아오는 경우도 있었다. 이는 '하나의 경험'일 뿐만 아니라 예기치 못한 상황과 관계, 협력, 소통을 일구어낸 주민들의 선물이자 "관계의 예술"이었다.

과연 가능할까 싶었던 폐공장에서의 전시는 장소를 탐색하며, 기억의 역사성이 담긴 장소로 의미화할 뿐만

아니라, 앞으로 재생될 공간을 묻는 물음이 되었다. 장소는 하루아침에 만들어지는 게 아니다. 과거 ㈜쏘렉스 공장을 다시 기억하게 하는 매개가 필요했고 거기에 근무했던 사람들, 팔복동에 살았던 사람들을 인터뷰하고 아카이브 한 내용을 발표하고 전시를 통해 사람들이 팔복동을 기억하기 시작했다. 재생은 기억을 재생하는 일이다. 물리적인 것(설계와 공사)은 제일 마지막에 하기로 하고 기억을 재생시키는 작업, 참여하게 하는 작업, 예술가를 통해서 그 공간을 다시 새롭게 읽어내는 작업이 필요했다. 긴 시간과 많은 사람, 사건 속에서 만들어진 장소가 사라졌는데 공간만 잘 만들어 놓는다고 장소가 회복될까? 아무리 물리적인 재생을 해도 사람들이 찾지 않는 이유는 장소가 만들어지는 과정을 생략했기 때문이다.

예술하는 곳

환경을 조성함에 있어서는 초기부터 많은 고민이 있었다. 어떻게 하면 예술이 일상에 쉽게 녹아들 수 있을까? 공간구성은 우리가 추구하는 철학을 담는 작업으로 창작·실험, 꿈꾸는 예술터, 향유·커뮤니티 등 서로가 유기적으로 구성되어 있다. 창작·실험 공간은 예술인들의 창작 레지던시 공간으로 예술의 다양성과 실험에 역점을 두고 있다. 예술가가 현장에서 작업하고 전시와 퍼포먼스를 통해 자기를 표현하는 것은 시민과 학생들에게는 매우 중요한 예술 경험이기도 하다. 꿈꾸는 예술터는 실험실과 같은 활동실이 내부와 외부에 다양하게 있고, 이 공간을 중심으로 프로그램이 짜여진다. 예술의 경험을 통하여 자아를 발견하고 실현하기 위해, 타인을 이해하고 공감하는 능력을 키워가기 위해, 상상력과 창의성을 기르기 위해 '상상하는 것을 표현하고 서로 공감한다'라는 목표로 실험과 창작이 있는 곳으로 만들어 가고 있다.

시민이 즐거워하는 곳, 그곳이 예술가를 만나고 예술을 만나는 장소다. 예술이 어떻게 우리 일상에 변화를 촉발하고 풍요로운 삶의 가능성을 발견하도록 우리를 움직이는가? 무엇보다 예술이 일상에 자연스럽게 스며들게 하기 위해 유아에서부터 성인에 이르기까지, 그리고 예술인들이 자연스럽게 행위 중심의 활동을 유도한다. 우리는 흔히 예술을 '일상적이지 않은 특별한 경험'이라고 생각하는데, 팔복예술공장에서의 특별한 경험이 모든 사람에게 실패를 두려워하지 않고 꿈을 꾸게 하는 곳으로 거듭 태어나기를 바랄 뿐이다. 실패를 두려워하지 않고 자신을 표현하고 실현하는 곳, 창의력과 상상력이 우리를 자유롭게 하는 곳, 팔복예술공장은 미래세대를 위해 씨앗을 심는 곳이다. 누구나 상상한 것을 표현하고 서로 공감하기 위해 이곳을 흔히 부르는 '센터'라 하지 않고 예술가와 함께 '예술하는 곳'이라 부르고 있다.

융복합을 위한 플랫폼

융합은 둘이 녹아서 하나가 되는 것이고, 복합은 둘을 합쳐 놓은 것이다. 융합, 복합이 내용적인 면을 의미한다면 이와 유사한 단어로 통합은 경제 통합, 시스템 통합과 같이 제도나 과정을 합치는 것을 말한다. 융복합은 기술뿐 아니라 콘텐츠, 장르, 매체, 장소, 산업 등 다양하게 추진되고 있는데 융복합 그 자체보다 융복합을 통해 무엇을 얻고자 하는지에 주목해야 한다. 그렇다면 융복합을 통해 도시재생에서 얻고자 하는 것은 무엇일까? 도시의 물리적 공간은 사람들의 문화, 혹은 역사와 결합하면서 비로소 장소로 전환된다. 공간은 도시 어느 곳에나 존재하지만, 장소는 생활의 역사와 문화가 쌓인 곳으로, 생활공동체의 기반을 이루며 사람들의 삶과 역사가 쌓인 곳이다. 그런 점에서 사람·공간·자원·문화·예술의 융복합을 통해 장소성을 회복하고, 사회생태계의 재생이 일어나고, 지역문화의 창조라는 개념으로 접근해야 한다.

플랫폼(platform)은 정거장처럼 잠시 머무는 곳으로, 소유의 공간이 아니라 소통하는 공유의 공간, 주변 지역으로 확산하고 외부로 소통하는 거점 공간이다. 이곳은 문화생산자(예술가), 매개자, 향유자들의 놀이터이다. 요즘의 ICT 분야에서 통용되는 '플랫폼'이라는 용어는 사용자와 공급자 모두가 쌍방의 소통 속에서 수많은 앱(app)을 올려놓고 내려받는 체계(system)이다. 이를 통해 참여한 사람들로 문화는 확산되어지고 밀도는 높아지게 된다. 그뿐만 아니라 플랫폼은 지역이 갖고 있는 자산과 각양각색의 예술이 결합한 콘텐츠를 생성한다. 반면 아직도 많은 지자체와 지역은 콘텐츠를 만드느라 많은 예산을 투자하고 인력과 예산에 허덕이며 안간힘을 쓰고 있다. 그러나 숱한 노력에도 불구하고, 공들인 콘텐츠는 전광석화와 같은 현대의 시간성에 쉽게 소멸하고 만다. 동시대성을 가진 사람들의 다양한 시각과 생각이 공유된 시스템을 능가할 수 없기 때문이다. 동아시아의 허브공항인 인천국제공항을 통해 많은 사람이 오고 가는 것처럼 문화의 플랫폼은 국내외 작가들이 시민들의 작업과 놀이(교육)를 통해 만들고 없애고 향유하는 곳이다. 팔복예술공장은 미술관, 박물관, 공연장이 갖는 고유기능보다는 예술가를 중심으로 한 창작 작업으로 팔복산업공단에 대한 지역의 정체성을 세워가며, 지역에 확산시키고 세상과 교류하는 플랫폼이 구축된 장소이다. 지역이라는 굴레를 뛰어넘어 세계와 소통하고, 일방적 개념이 아닌 요즘의 스마트폰과 같이 상호소통 속에 수많은 앱을 올려놓고 내려받는 공유의 장소로 계획하였다. 실제로 팔복예술공장에서는 창작레지던시에 입주한 예술가들의 창작물들이 전시와 공연으로 공개되고 전북대학교 학생들의 졸업전도 올라간다. 그뿐만 아니라 지역의 작가들과 지역예술인들의 아카이브 전시, 전주국제영화제 아카이브 등 다양한 콘텐츠가 앱처럼 올라가고 있다. 또한 주변이 산업단지이기 때문에 다양한 기술 분야(탄소, 영상, 섬유 등)와 협업하고 실험을 시도하고 있다.

꿈꾸는 예술터

팔복예술공장은 예술의 경험을 통한 미래세대의 행복한 삶을 위해 "예술의 씨앗"을 심는다, 라는 비전을 수립했다. 따라서 '예술을 통한 자아의 발견과 실현을 위해 상상력, 창의력, 공감 능력을 키운다.'라는 교육목표를 세우고 미래를 향해 차곡차곡 쌓아가고 있다. 우리가 살아가는 이 시대는 매일매일 변화가 이루어지고 있다. 우리는 그 속에서 어떻게 살아가야 할까? 미래세대는 무엇을 준비해야 할까? 고민하고 있다.

2005년 「문화예술교육 지원법」 제정 이후 예술교육에 관심을 두고 연구하는 여러 시도가 있었다. 전주에서는 어떤 시도를 하였을까? 외부의 시각도 그렇지만 많은 전주 사람은 예향의 도시에 산다는 자부심을 느낀다. 그러나 정작 전주는 예술교육을 시도해 본 적이 없었다. 물론 정책이나 시스템에서가 아닌 지역만의 방식으로 학습된 것은 있을 수 있으나, 함께 고민하고 모두에게 골고루 혜택이 주어지는 정책의 틀은 없었다. 이것은 비단 전주만의 과제가 아니라 전국 기초자치단체의 실정이기도 하다. 지금까지는 광역 단위의 문화예술교육 시스템이 작동하고 있었기 때문에 기초자치단체는 소외되어 있거나 정책에 반영되지 못한 상태이다. 우리는 문화 분권을 주장하고 노력하지만, 아직도 문화예술교육이 지역의 중요한 일이라는 인식조차 하기 어렵다. 예술교육은 교육청의 일이고, 광역자치단체의 일이라는 생각으로 지역의 논의조차도 없던 상황이었지만 꿈꾸는 예

술터 조성을 계기로 기초거점 예술교육지원센터가 전주문화재단에 만들어져 지원시스템을 구축하게 되었다. 이러한 상황 속에서 우리는 미래세대의 창의력과 감성을 위해 예술의 씨앗을 어떻게 심어야 할까? 예술의 가치를 어떻게 일상으로 끌어들일 수 있을까? 이러한 숙제를 안고 파일럿 프로그램(유아과정, 초등과정, 중등과정)을 통해 커리큘럼을 완성하고 보완하여 국내 최고의 예술교육 기관으로 발돋움했다.

2019년 11월 5일에 꿈꾸는 예술터를 개관했다. 사람들은 마치 개관한 지 3년은 된 것 같다고 말하기도 한다. 아마도 건축설계 전 초기부터 실험적인 파일럿 프로그램을 수차례 시행했기 때문일 것이다. 공장을 빌려서 대안학교처럼 예술가와 함께 연구를 하고 프로그램을 쇼케이스를 만들어 발표하면서 50명의 훈련된 예술가를 배출하였다. 그리고 인근 3개 초등학교, 2개 중학교와 함께 예술 프로그램을 진행하면서 일련의 실험과 모니터링으로 시스템을 차곡차곡 만들어 채워가고 있다. 그 이후 20개 학교와 연계하고 호주 예술교육 전문기관(아트플레이)과도 협력하고 있다.

꿈꾸는 예술터 개관 때 전주는 예술교육도시 비전 선포식을 했다. 늘 꿈꾸어 왔던 '보통의 모든 아이들에게' 예술교육의 민주주의를 실현하고자 하는 선언이기도 했다. 이제 전주는 예술교육도시 선포가 구호로 그치지 않도록 많은 준비가 필요하다. 조직과 예산이 만들어지고 조례를 제정했다. 또한, 전통 예술교육을 전담하는 한국전통문화전당과 연계하고 서학동 예술인촌과 연계를 논의하고 있다. 그리고 핀란드의 아난딸로처럼 전주 모든 지역에서 모두에게 골고루 예술교육이 가능하도록 네트워크를 준비하고 확장하는 계획을 하고 있다. 팔복예술공장은 예술교육의 플랫폼 역할을 하며 예술교육도시의 초석이 되도록 최선을 다하고 있다.

다양한 사람, 다양한 생각

팔복예술공장의 탄생은 주민들의 의견수렴부터 건축, 프로그램, 운영 방식에 이르는 전 과정을 '총괄계획가'가 지휘하도록 했다. 장소를 재생하면서 많은 계획과 내용을 쏟아 놓는데 계획보다는 원칙을 세우는 데 집중하고 그 원칙을 따라 사업을 계획하고 실행하고자 노력했다. 사업 기간이 길고 사람들이 바뀌는 과정에서 지속성을 확보하기 위해서는 철학을 세우고 원칙을 만들고 시스템을 구축해야만 한다. 도시에 대한 철학이 없다면 역사성과 가치 중심에서 벗어나 효율성과 물질만능 주위에 빠질 수 있기 때문이다. 또한 원칙을 세우는 것은 이해관계자들의 갈등을 완화하고 합의하는 과정이며, 현재의 나를 보는 것이 아닌 미래의 우리를 보기 위해, 즉 미래세대를 보기 위함이다.

'예술공장이 예술공원으로 예술공단으로' 변화한다는 바람으로 다음과 같은 원칙을 세웠다. ①예술 하는 곳 ②공원으로서의 건축 '예술 놀이터' ③보전을 위한 철거 ④진화하는 공간 ⑤예술가, 주민, 지역과 함께 이상의 다섯 가지의 원칙을 수용하는 '비일상', '비건축', '탈경계'의 디자인 개념을 정하고 비일상적인 곳에서 일상에 '덤'이 되는 장소를 만들기로 했다. 무엇보다는 완성된 건축이 아니라 최소한의 건축 속에서 함께 만들어 가는 '진화하는 공간'에 역점을 두었다. 보존하자고 합의한 곳을 제외하고는 공간을 만들어 가거나 그리고, 지우고, 해체가 가능하게 하여 참여자들에 의해 바뀌어 가는 공간이 되도록 했는데 많은 반발도 있었지만, 항상 고정화된 공간 속에서 틀에 짜인 프로그램이 실행되는 것이 아니라 공간을 변화시키고 프로그램을 새롭게 생성하고

새로운 실험이 시도되도록 감성을 자극하는 공간으로 만들려고 했다. 대개 건축은 때론 자유로움보다는 목적을 강요하는 경우가 많고 한정시키려는 경향이 있는데, 건축이 지나치게 압도적이거나 우월적 작용을 허용하면 공간에 대한 상상력을 제한시키는 경우가 많다. 그래서 쉽게 접근하고, 만들어 갈 수 있도록 건축의 힘을 뺐다.

또한 공간에 의해 프로그램이 규정되는 것을 막기 위해 프로그램이 공간을 선택하고 예술행위자가 공간을 선택하기 위해 '경계 없는 공간'을 만들기로 했다. 실제로 예술교육 프로그램에서 같은 프로그램을 다양한 공간에서 구사하는 실험을 통해 예술표현의 다양성을 표출하도록 고민했다. 이팝나무홀에서는 공연이나 전시뿐만 아니라 파티나, 마켓, 콘퍼런스 홀의 기능으로 전환되는 경계 없는 공간이 되도록 '빈 공간'으로 만들고, 휴일에는 시민에게 제공되는 자유로운 공간을 계획하였다. 특히 야외공간의 경우 벽은 있으나 지붕을 제거하여 상상의 나래를 펼 수 있도록 하고 마음껏 자유롭게 사용하도록 했다. 시민이 즐거워하는 곳, 그곳에서 예술가를 만나고 예술을 만나는 장소이자 우리 일상에서 예술이 작동되길 바랐다.

매력 있는 공간

오래된 건물과 장소는 그 나름의 매력을 이야기하고 있다. 매력은 권력이고 자본이라고 했다. 그러한 매력은 어디에서 나올까? 함께 만들어 갈 때, 오래된 것에 미래가치가 있을 때, 하나밖에(Only one) 없을 때, 이야기가 있을 때, 기대하지 않았던 공간과 일이 벌어지고 있을 때 등 기억이 뇌를 자극할 때, 예술의 창조성이 발현될 때 사람들은 매력을 느낀다.

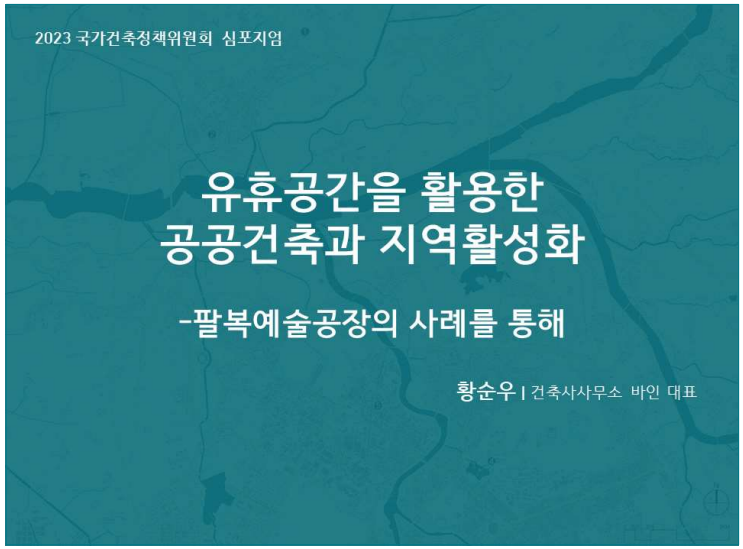
'공장 속의 섬'을 극복하기 위해 우린 어떻게 해야 할까? 매력 있는 공간을 만들면 아무리 멀어도, 숨어 있어도, 교통이 불편해도 인스타를 보고 찾아가는 시대에 어떻게 해야 매력 있는 공간을 만들지? 라는 고민을 했다. 이야기가 있는 공간, 그것은 공간이 가진 사건, 사람들을 기록하고 표현하는 과정이라고 생각하고 그 내용을 이미지로 표현하고 영화로 만들고 책으로 만들고 그 공간이 존재하도록 하는 작업이었다. 그래서 공간마다 작가들, 사연들이 있는 공간들이 매력을 발산하도록 생각을 끄집어내는 노력을 했다. 또한 하나밖에 없는 공간, 어디에도 없는 유니크한 공간을 만들기 위해 시간이라는 세월 속에 만들어진 낡은 공간을 만들고 거기에 기존의 가치를 해치지 않는 범위 속에서 예술가들이 작업을 더 했다. 햇살(sunny)이라는 노동잡지의 이야기가 있는 커피숍에는 주민들이 커피를 팔고 있는데, 예술가들이 꾸민 매력 있는 공간에 커피를 마시러 와서 예술에 대한 경험을 유도하기 위함이다.

공간의 자극은 고객의 행동에 큰 영향을 미친다. 자극을 주려면 적절한 행동을 유발하는 공간의 인상이 필요한데, 의외성이 그 열쇠다. 세계적 브랜드 전략가 토마스 가드(Thomas Gad)는 브랜딩에서 가장 중요한 것으로 '놀라움'을 꼽는다. 놀라움은 비의식적인 뇌의 활동이다. 뇌과학자들은 인간의 뇌가 예상치 못한 것을 찾을 뿐 아니라 심지어 갈망한다는 것을 알아냈다. 고객들은 과시할 수 있는 어떤 것, 브랜드의 새로운 공간적 기호를 원한다. 우리의 일상에서 뇌에 비일상적인 충격적인 자극을 주기 위해 쏘렉스 공장과 주변의 특징을 살피고 비일상적인 요소들을 예술가들과 시민들의 생각을 모아 만들기로 했다. 비일상적인 매력을 발산할 요소들을 발견하고 사진을 찍어 올리기 시작했다. 철길, 터널처럼 만들어진 이팝나무길, 텅 빈 공장, 굴뚝, 여자 화장

실, 옥상의 지붕 없는 건물들, 오랜 시간이 만들어 낸 낡은 벽과 철문들. 올라온 수많은 사진을 보면 스케일이 큰 것에서부터 아주 작은 디테일까지 평상시에는 스쳐 지나갔던 장면들이 보였다. 이 요소들을 잘 살리면 일상에서는 느껴보지 못한 뜻밖의 공간을 마주하게 되어 뇌의 갈망에 부응하고 감탄을 자아낼 만하다고 생각했다.

지역과 함께

이러한 맥락 속에서 팔복예술공장은 60여 명의 예술가와 협업을 통해 작업을 하고, 예술교육에 참여하고 다양한 활동의 주체가 되고 있다. 또한 학교와 협력해서 교과과정과 예술 수업을 연계하여 유치원과 초등학교, 중학교에서 예술 수업이 진행되고 성인들도 예술 활동을 하고 있다. 초기에는 5개 학교가 참여하였는데 현재는 20개 학교가 참여하고 있다고 한다. 기업 또한 통근버스를 제공하거나 여러 형태로 지원했다. 초기에 주민들은 복지시설과 일자리를 위한 세탁장을 요구했으나 지금은 3년 동안 주민지원을 통해 사회적 협동조합을 설립하여 커피숍과 공간해설, 환경관리를 맡아서 하고 있다. 여타의 자치단체에서 그렇듯이 유명한 커피숍을 유치하자고 주장한다. 언제 주민을 교육해서 운영하냐고 한다. 시장님께서 3년이라는 기간을 약속하고 주민들과 함께 사회적 협동조합을 만들기까지는 결코 쉬운 일이 아니었다. 이러한 지역협력체계 구축은 시민참여 소통 프로그램의 결실이라고 생각한다. 아프리카의 옛 속담, “한 아이를 키우기 위해서는 마을이 필요하다”라는 말이 실감이 난다.





유휴공간의 자산화



2



가치의 발견

기억·사람·집·동네·도시·일상·공동체·역사·이야기



4

장소의 재탄생

"300명의 예술가가 도시를 바꾼다"



5





팔복산업단지





7

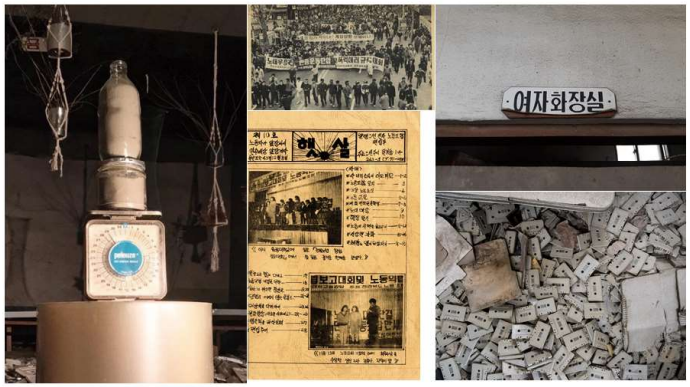
우리의 고민

치유와 회복
공장속의 '섬'
누구를 위한 공간 ?
운영은 ?

9

기억의 공유

개인의 기억은 '추억'이지만 기억을 공유하면 '콘텐츠'가 된다



10

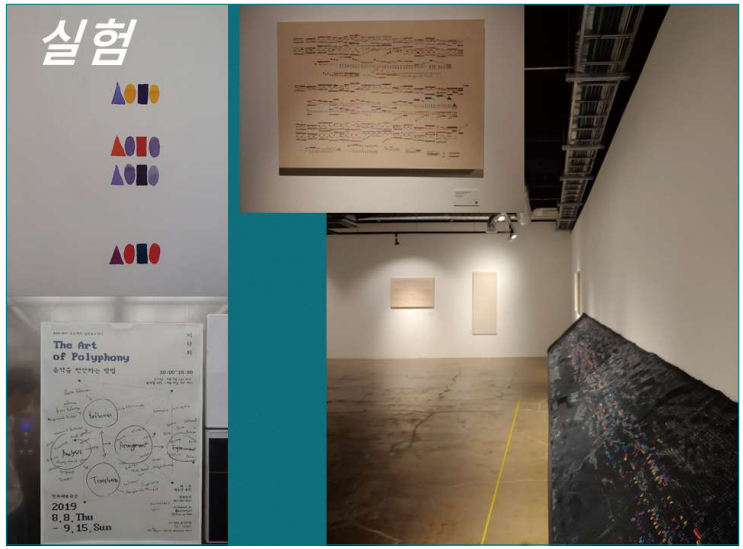







창작


교류
이미지의 구축
2018 12.08 (SAT) – 2019 1.6 (SUN)
WE PLAY.
A Lecture
by Raya Lindberg
Art critic, playwritter, Professor Litterature a
research, Belgium).
Art director of espace po tentiel
Dramaturgy : an act of atten
At FoCA Palbock Art Centre, Jeonju,
| 전주문화재단 팔복예술공장
Factory of Contemporary Arts, Palbok Jeonju


실험
The Art of Polyphony
2019
8.8.Thu
– 9.15.Sun


전시







기계같은 인간, 인간같은 기계

≫ 미래세대는 무엇을 준비해야 할까?

21


상상력
'상상력은 지식보다 유용하다'
상상력에서 출발하지 않은 지식으로는 새로운 것을 만들 수 없다.
-아인쉬타인


공감능력
타인의 슬픔과 기쁨을 함께 느낄 수 있는 **공감의 마음**은 인간의
가장 본원적 감정이다.


창의력
창의적인 생각은 마음속에서 자연스럽게 떠오르지 않는 것들까지 **연결**하는 것이다.
창의성은 사물을 연결하는 것이다'
-스티브 잡스


꿈꾸는 예술터
예술의 원시적 감각을 회복
[HOW-6s]
이미지, 움직임, 소리, 제스처, 조형, 매체로 구성된 융합프로그램
25



매력있는 공간

소프트 파워

물리적인 힘보다는 보이지 않는 가치를 중심으로 드러나는 힘

(조지프 나이 Joseph S.Nye)

"매력"은 자본이고 권력이다

27

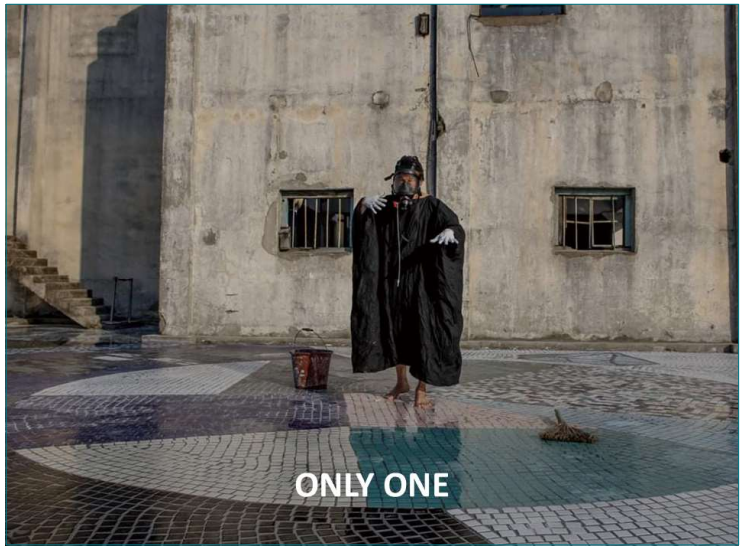





2016.12.15 ~ 2017.11.30
둥글게 가게
STORY


예술의 힘


함께 만들어 가는 공간


ONLY ONE

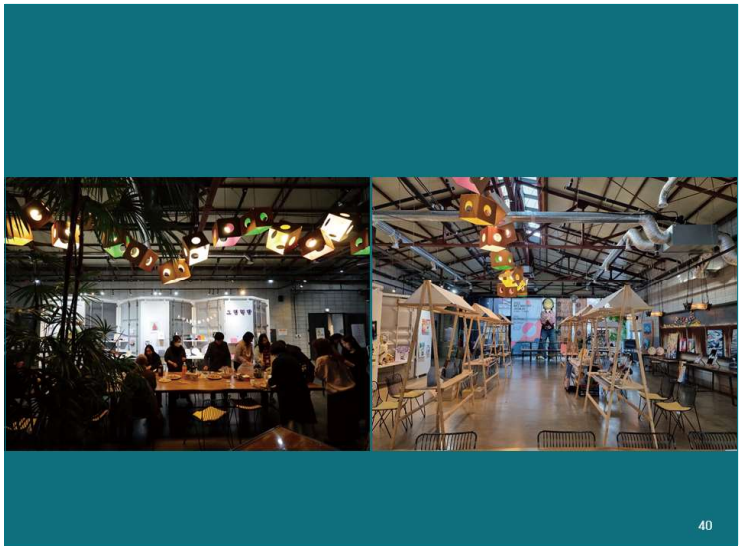

진화하는 공간


진화하는 공간
비일상·비건축·탈경계
36


진화하는 공간
PLATFORM
예술공장 ▶ 예술공원 ▶ 예술공단
35


텅 빈공간은 상상력을 불러 일으킨다





40





시간에 따라 변하는 **공간**은 끊임없는 다양성을 제공한다.

41

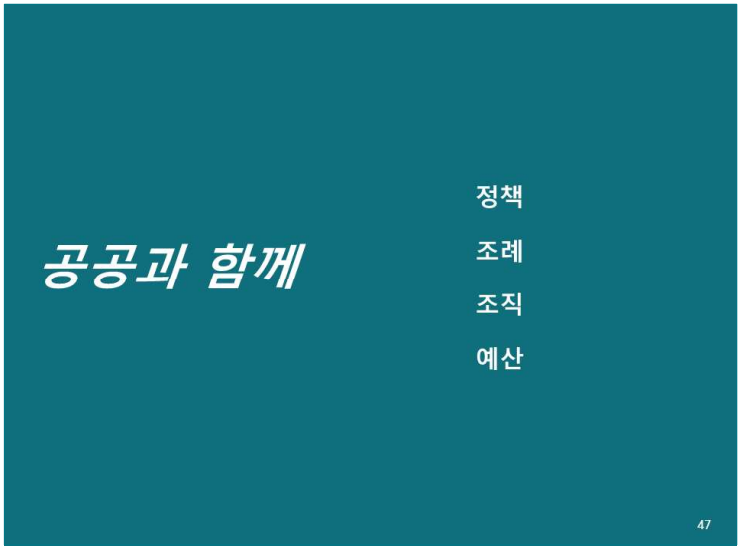

지역과 함께


주민과 함께


예술가와 함께


학교와 함께
팔복초
솔빛중
덕일초
덕일중
덕진초





감사합니다

hswvine@hanmail.net

제2부 패널 토의

공공건축과 지역재생
유선희 | 국토교통부 도시재생사업기획단 과장

전북지역 빈집 현황과 과제
오병록 | 전북연구원 연구위원

도시재생과 지역건축가의 역할
김 헌 | 일상건축사사무소 대표

폐교 활성화 방향과 정책
채홍준 | 교육부 지방교육재정과장

전북 폐교 현황과 과제
최선자 | 전북교육청 재무과장

폐교 활성화와 지역재생
최병관 | 공주대학교 건축학과 교수

공공건축과 지역재생

유선희 | 국토교통부 도시재생사업기획단 과장

국토교통부에서는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 도시재생사업을 추진하고 있다. 인구의 감소, 산업구조의 변화, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 대상으로 도시재생사업을 시행하여 지역 역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원을 활용하여 경제·사회·물리·환경적으로 도시를 재활성화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 도시재생사업은 특히 주요 거점시설 조성, 도로 및 경관 개선, 주민복리 시설 설치 등을 통해 쇠퇴한 도시를 살리기 위한 마중물 역할을 수행하고 있다.

국토교통부에서는 대상지 특성, 면적 등을 고려하여 도시재생사업을 크게 5개 유형[1] 으로 구분하여 추진해 오다가, 사업효과 극대화를 위해 2022년 중반부터 '경제재생'과 '지역특화재생'의 두 가지 유형으로 통·폐합하여 재생사업을 선정·추진하고 있다. 현재까지 560개 도시재생사업이 선정 추진 중이며, 그 중 68개 사업이 준공된 상태이다.

오늘 심포지엄 주제인 '지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생'은 재생사업의 특성을 잘 대변하는 표현인 것 같다. 쇠퇴지역을 그대로 방치하면 결국 지방소멸로 이어질 것이므로, 쇠퇴 진행 중인 도시지역을 성공적으로 재생·재활성화하는 것이 곧 지방소멸을 막는 하나의 대안일 것이다. 여러 도시재생 세부 수단 중 주요하게 사용되는 방법도 무엇보다 국공유지, 빈집, 폐공장, 폐창고, 폐학교 등에 공공건축물을 신축 또는 기존 건물을 리모델링하거나 쌈지공원, 주차장 등을 조성하는 것이다. 도시재생사업에서 지방소멸이라는 용어를 사용하고 있지는 않으나, 지방소멸에 대응하는 하나의 중요한 방안인 것은 분명하다.

도시재생사업을 위한 지자체 활성화 계획에는 폐·유휴공간 활용이라는 세부 사업명 보다는 대부분 창업센터 신축, 주민공동이용시설 설치 등 최종 조성되는 목적 사업명이 기재되므로 도시재생사업을 통해 어느 정도 규모의 폐·유휴공간이 활용되는지 통계 파악은 어렵다. 그러나 컨설팅 과정에서 지자체 상황을 청취해 보면 지자체에서도 가급적 빈집이나 폐건물, 유휴지 등을 매입해서 활용하는 것을 선호하는 것으로 보인다.

논산이나 강경의 경우에는 당장 활용 용도가 없더라도 빈집, 빈 점포 등을 적극 매입해서 주차장으로 쓰거나 앞으로의 도시재생사업이나 지자체 자체 사업에 대비하고 있다. 참고로, 2022년 초에 2021년까지 도시재생사업을 통해 쓰지 않는 유휴공간(특히, 빈집, 빈 상가)을 활용한 사례를 조사한 바에 의하면, 전국적으로 286개 빈 공간들이 활용된 것으로 나타났다.

다음과 같이 폐·유휴공간에 공공건축물을 조성하여 운영하고 있는 몇몇 사례가 있다.

1) 기존에는 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 혁신지구 유형으로 구분되어 있었다.

[표1] 폐·유휴공간 활용 사례

지역	사업연도	사업유형	내용
충청남도 예산	2019	우리동네 살리기	농협미곡창고를 리모델링한 거점시설인 이음창작소는 주민 문화활동(공예), 인근학교 학생 체험공간, 전시공간 및 회의공간으로 활발히 운영하고 있다.
			
대전광역시	2018	일반근린	빈 교회건물을 리모델링하여 창의공작소라는 시설로 경제과와 연계하여 지역 내 소공인들을 위한 창업 및 컬설팅 공간으로 활용하고 있다.
			
경기도 시흥시	2018	일반근린	1996년 폐관한 시흥극장 공간을 2018년 시유자산으로 매입 후 리모델링을 추진하여 솔내아트센터를 조성하고 공연장, 전시관 등으로 활용하고 있다.
			
전라남도 순천시	2017	일반근린	폐교 위기의 남초등학교의 사용하지 않던 남관 건물을 활용하여 학생과 생활권 주민이 함께 이용할 수 있는 커뮤니티시설(비타민센터)로 운영하고 있다.
			
강원도 동해시	2019	일반근린	과거 번성했던 삼화지구의 모습을 되찾기 위해 부지 및 건물을 매입 후 리모델링을 추진하여 주민사랑방 및 복합문화공간으로 재탄생시켜 활용하고 있다.
			

지역	사업연도	사업유형	내용
광주광역시	2018	중심시가	대학교 담장 철거 및 오픈스페이스 조성사업으로 개방감 있는 공간으로 바꾸고 행복어울림센터를 건립하여 지역공동체 활성화 거점공간으로 활용하고 있다.
			
제주도 서귀포시	2018	일반근린	복지회관의 이전으로 비워지는 공간에 주민참여형 대정몽생이센터 공간을 조성하고 서귀포시 다함께 돌봄센터를 유치하여 돌봄 사각지대를 해소하고 있다.
			
전라북도 군산시	2017	중심시가	비어있는 수협창고를 매입 후 리모델링하여 수제맥주 판매장 및 예술·콘텐츠 스테이션으로 활용하여 지역 맥아 및 수제맥주 관광자원 사업화를 추진하고 있다.
			
부산광역시	2017	중심시가	비어있는 건물을 매입 후 리모델링하여, 구포청년센터(상생협력상가)를 조상하여 창업사관학교 프로그램 운영과 연계하여 창업 지원 공간으로 활용되고 있다.
			
경상북도 영천시	2018	일반근린	방치된 농협창고를 리모델링하여 지역예술가들에게 제공하고 지역주민들에게 문화 혜택 제공 및 마을카페 창업을 통해 지역경제 활성화를 이끌고 있다.
			

충청북도 충주시	2019	주거지	기존 단독주택을 리모델링하여 지역문화 활성화와 관광객 유치를 위한 주민어울림공간과 지역작가들의 작은 개인전을 개최하는 공간으로 활용하고 있다.





위 사례들과 같이 도시재생사업을 통해 새로 조성된 각종 어울림센터, 생활 SOC 시설 등이 당초 계획대로 원활히 운영되는 경우가 대부분이지만, 활용 방안을 찾지 못해 공실인 상태의 시설들도 있다. 최근 국토부에서 준공된 거점시설 중 무작위로 선정하여 불시 현장점검을 한 바 있다. 지자체에서는 마을관리협동조합에 위탁하거나 직영으로 거점시설 내에 프로그램을 운영하기 위해 노력하고 있지만 그럼에도 불구하고 지역주민들의 수요에 부합하는 적당한 사업을 발굴하지 못하거나 운영하는 사업이 수익성이 없거나 이용자가 없어 프로그램이 간헐적으로 운영되는 등, 시설들이 완전히 사용되지 못하고 있는 사례들도 있었다. 이와 관련된 뉴스 기사들이 종종 보도되는 것을 볼 수 있었을 것이다.

도시재생사업을 통해 새로 조성된 현대식 건축물들이 화려한 외관과 각종 편의 기능을 갖춘 채로 사용되지 못하고 공실로 있을 때 또 새로운 유휴공간이 양산되는 것이 아닌지 우려된다. 아직은 준공 후 초기 단계라서 약간의 시행착오가 있을 것으로 예상되나, 과거의 폐·유휴공간 활용 못지않게 새로 건축된 공간들이 유휴화되지 않도록 하는 것도 중요하다. 도시재생사업을 통해서 조성된 지역의 소중한 하드웨어 자산이 본래의 목적을 달성할 수 있도록 지자체에서 철저한 환경 및 수요 분석, 주민과의 협업 등을 통해 100% 활용되도록 해 주시길 부탁드린다.

전북지역 빈집 현황과 과제

오병록 | 전북연구원 연구위원

전국의 빈집은 통계청 자료에 따르면 2022년 기준 1,451,554호이고, 전북은 90,190호이다. 이는 조사 시점에 비어있는 상태의 집을 모두 산정한 것이고, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(소규모주택정비법)에 따른 '1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택(미분양 주택 등 제외)'인 법적 빈집 수와는 차이가 있다. 빈집 관련 정부부처인 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부가 최근 조사한 전국의 법적 빈집은 13만 2천 호(2022)로서 통계청 빈집의 약 1/10 수준(전북 8,056호)이다.

전국의 전체 주택 중 빈집의 비율이 2022년 기준 7.6%인데, 전북은 11.9%로서 빈집 비율이 높은 수준이다. 그중 전북의 빈집 중 노후한 주택은 전체 빈집의 71.2%로서 전국의 56.7%에 비해 노후 정도가 심각하고 특히 단독주택은 97.4%로서 절대적으로 노후한 상태이며 아파트 역시 55.9%로 전국뿐만 아니라 지방광역도에 비해서도 높게 나타난다.

[표1] 빈집 주택유형별 노후 비율 1)

구분	계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택
전국	56.7	92.2	46.0	58.6	39.0	70.5
지방광역도	65.5	93.1	50.6	54.3	34.8	67.3
전라북도	71.2	97.4	55.9	63.7	27.0	76.3

전반적으로 빈집의 관리는 이루어지고 있지 않아 쓰레기가 쌓여 있거나 나무와 잡초가 무성히 우거져 있다. 다만 일부 빈집은 거주하던 고령의 부모 사망 후 다른 지역에 살고 있는 자녀들이 농사를 짓거나 과일만 수확하는 등 휴가철 별장처럼 이용되는 형태는 그나마 관리가 되고 있다. 안전상의 큰 문제는 없었다고 인근 주민들은 느끼고 있으나 붕괴, 청소년 흡연, 길고양이 서식, 폐가에 대한 불안 등이 제기된다.

그러나 빈집 소유자와는 대부분 연락이 되지 않는 상태이고, 한 마을의 경우에 '새뜰마을사업'을 진행하면서 약 80%는 연락이 닿았다고 한다. 주민들은 빈집으로 인해 안전 및 미관상의 문제, 악취 및 동물 울음소리 등으로 인해 철거를 원하고 있지만 타인의 사유재산이므로 어쩌지 못한다고 생각하고 있다. 빈집에 대한 활용의 공급과 수요에 대한 미스매칭이 나타나고 있는 바, 빈집이 된 사유가 활용도 측면이나 경제성 측면에서 가치가 낮기 때문이므로 이러한 빈집을 수리하더라도 활용수요와 연결되는 데에 한계가 있을 수 있다.

농촌지역의 빈집은 부모세대의 사망 이후 도시에 거주하는 자녀세대가 은퇴 후 귀촌하겠다거나 어릴 적 거주했던 고향집이라는 정서적 이유로 철거 또는 매도하지 않고 그대로 보유하겠다는 인식의 빈집 소유자도 많이 조사된다. 실제, 빈집들의 약 절반이 조금의 수리를 하면 활용가능한 정도의 상태로 비교적 양호하였고, 1/4은 5년 이하의 비교적 최근에 빈집이 되었다. 특히, 농촌지역에서 고령의 기존 부모세대의 사망으로 빈집이 된 경우가 가장 많았다.

1) 통계청 자료에서 빈집 건축연도를 5년 단위로 구분함에 따라 노후빈집을 건축 후 경과 기간을 20년 이상 구간인 24년 이상으로 산정. 지방광역도는 수도권인 경기도를 제외한 그 외의 광역도가 해당된다.

[표2] 빈집 상태 및 발생 사유(오병록, 2017)

구분	내용									
빈집 상태	양호 (13.7%)		보통 (32.3%)			불량 (39.5%)			폐가 (14.5%)	
빈집 발생 사유	이사 (42.9%)			사망 (43.9%)				매매 (11.2%)	입원	
빈집 기간	1~5년 (25.8%)		6~10년 (29.0%)		11~15년 (11.8%)	16~20년 (14.0%)		21년 이상 (19.4%)		

빈집 문제와 관련하여 6가지의 과제가 있다.

①빈집 정보시스템 구축 및 소유자 확인

마을에서는 빈집 처리를 위해 소유자와 연락하고자 해도 연락처를 알 수 없는 경우가 많고, 특히 무허가 빈집인 경우에는 더욱 소유자 확인에 어려움을 겪는다. 빈집 처리를 위해 빈집 소유자에 대한 정보를 우선적으로 확보하여야 한다. 빈집에 대한 정보를 쉽게 확인할 수 있도록 우선적으로 빈집 실태조사를 실시하고 모든 빈집에 대한 정보를 확보하고 수요자에게 제공될 수 있는 정보시스템을 구축하고 활용할 수 있도록 해야 한다.

②소유자 빈집 관리 의무화

빈집은 안전, 위생, 경관 등 주변에 부정적인 영향을 미치므로 소유자에게 관리의무를 부과할 필요가 있다. 영국(지방세로서 중과세)과 캐나다(밴쿠버, 과세표준액의 1%, 외국인 소유 빈집에 대해서는 '투기 빈집세' 부과), 일본(교토시, 2026년 시행 예정)은 '빈집세'를 부과하고, 미국은 주정부마다 빈집 등록 수수료 부과하여 빈집 처리를 유도하고 있다.

③빈집 관리나 철거에 따른 비용 및 세제 지원

각 지자체마다 빈집을 수리 및 철거하는 비용을 지원하고 있으나 추가 자부담 비용이 크고, 철거하는 경우에는 재산세 과세 대상이 주택(세율 0.05~0.4%)에서 토지(나대지, 세율 0.2~0.5%)로 바뀔 뿐만 아니라 '비사업용 토지'로 분류되면서 양도소득세가 증가하고, 경우에 따라 종합부동산세를 납부하여야 하는 부분에 대한 지원이 필요하다.

④지역활성화 목적 빈집 활용 시 빈집의 용이한 용도변경

도시재생사업 등 다수의 지역활성화사업이 추진되면서 인구유입 및 지역경제 활력 제고를 위해 사회적경제 조직 등 창업을 하고자 하는 청년들이 창업 공간 확보에 어려움을 겪고 있다. 높은 임대료 문제 외에 적당한 위치의 빈집을 활용하고자 하는 경우, 주거용 건축물이 창업에 적당한 기능을 하기 위해서는 건축물의 용도를 상업 및 업무용으로 변경이 수반되어야 하는 행정절차까지 진행해야 하는 어려움이 제기된다. 원활한 용도변경 또는 창업과정에서의 임시 용도 사용이 가능하도록 허용될 수 있는 조치가 강구되어야 한다.

⑤쾌적한 정주환경 조성

빈집 자체만을 수리하고 개선한다고 해서 외부인 이주를 유도하는 것은 어려울 것이다. 빈집을 활용하여 귀농 및 귀촌을 유도하기 위해서는 주거공간뿐만 아니라 의료, 교육, 문화 등 편리하고 여유로운 정주가 가능한 생활환경을 조성해야 한다.

⑥빈집 관리 기관 운영

지역의 고향에 빈집을 보유하고 있거나 현재 거주지와 멀리 떨어진 곳에 빈집을 소유하는 경우에는 잦은 방문이 어려워 관리가 불가능하여 빈집으로 방치될 수 있다. 제도적인 관리의 의무화나 관리의지는 있으나 여건상 그러하지 못 한 경우의 관리 수요를 수용할 수 있는 정부차원의 전문적인 관리기구를 설치하고 운영하여야 한다.

도시재생과 지역건축가의 역할

김헌 | 일상건축사사무소 대표

건축가가 개입하는 도시재생은 예전 건물을 수리하는 일, 익숙한 걸 익숙하게 하는 일 혹은 건물을 설계하여 새로운 얼굴을 만드는 일 등 물리적인 1차적 행위가 아니라 그 물리적 공간 안에서 만들어 질 수 있는 일련의 행동들을 유도해 내는 일이다.

어찌 되었든 고치는 혹은 새로 만드는 건축적인 일에는 누군가의 이익을 위한 행위가 포함되어 있고 그 이면에는 불편함을 감수하는 다른 많은 이들의 생활이 있다. 다시 말하자면 어느 한곳에 자리 잡아 무언가를 없애고 만들어 내는 일은 강도의 차이만 있을 뿐 일정 부분의 '폭력성'을 가지고 있다는 것이다.

도시재생사업이 지닌 특징을 어디까지 줄여 나갈지 어디까지 받아들이게 할 지에 대한 고민에서부터 시작되어야 한다고 생각한다. 받아들이는 주체가 바로 사람이기 때문이다. 그 다음이 건물이고 그 다음은 비로소 이 안에서 만들어지는 행동이다.

"나는 도시재생을 위해 나의 집을 혹은 나의 건물의 일부를 누군가에게 내어주고 싶다"라고 생각하고 진행할 사람이 몇이나 있겠는가? 도시재생은 순수하게 자신의 집을 가꾸어 나가면서 옆집에 또 그 옆집으로 좋은 기운을 전달하는 과정에서 만들어지는 커뮤니티 혹은 분위기 같은 것들이 만들어지는 종착지와 같을 것이다. 서울에서 내려와 전주로 사무실을 이전할 때 가장 크게 생각했던 부분이 1층, 주택가, 소소하게 공유할 수 있는 공간이었다.

현재 일상건축사사무소는 금암동 주택가에 자리잡고 있다. 유치원부터 초등학교 4학년 때까지 나는 이곳 금암동에 살았다. 금암동을 떠나 다시 금암동으로 돌아오기까지 30년의 시간이 지났다. 강산이 3번 바뀐다는 시간이 흘렀지만 이곳 금암동은 지나간 시간이 무색할 만큼 변한 것이 없었다. 유일하게 변한 것이라곤 동네에 아이들이 없다는 것이다.

우리는 이런 곳에 자리를 잡았다. 도시재생이라고 말하기는 거창하지만, 이곳에서 우리가 하고 싶은 건축이 가능하다 생각했다.

기존에 있던 건물의 야외 화장실과 키 높이의 담장을 철거하고, 담이 있던 자리에 지나가다 잠깐 걸터앉아 쉴 수 있는 낮은 벤치 겸 담장을 만들고, 화장실이 있던 자리에 작지만 마을 사람들과 공유할 수 있는 조그마한 마당도 만들었다.

동네 교차로에 위치한 사무실이 작지만 잘 할 수 있는 일이라 생각했다. 벤치 하나 없는 동네를 걸어다니시기 불편해 하시던 어르신들은 잠깐이나마 쉬어갈 수 있는 곳이 생겼고, 마당의 수수꽃다리 세 그루는 마을에 향기와 푸르름을 더해주고 있다. 또한 1층 사무실 한켠에는 주민들과 함께 할 수 있는 공간을 만들고 있는 중이다.

이런 행위들이 무언가 대단한 일을 하고 있다고 생각하지 않는다. 다만 조그만 행동과 생각의 변화가 도시재생의 시작이고 도시재생은 이런 자발적, 자생적 행위가 아니고서는 오랜 기간의 지속성을 발휘 할 수 없다 판단한다.

철거와 리모델링은 앞서 말한 폭력이 되지 않을까? 우리의 공간을 고치기 위해 주변 이웃들에게 불편을 주는 것이니 말이다. 그 폭력 뒤에 건물이 생겨났다. 그 건물은 행위를 혹은 기분은 담을 수 있는 그릇이 되어주었고 결국 위에 말한 것 같은 행동들이 만들어졌다. 이런 공간, 이런 행동들이 모이기를 바란다.

전주시 서학동 예술인 마을이 전주시의 성공적인 도시재생 사례가 될 수 있었던 이유도 이와 같다. 관광지화 되어가는 한옥마을에서 밀려나 서학동에 하나둘 자리를 잡은 그들이 가진 습성과 자신의 공간에 무언가를 만들고 가꾸고자 하는 기질이 모여 마을의 분위기를 만들고 활력을 만들었다. 그리고 음식의 맛을 보완해줄 수 있는 조미료처럼 이들의 움직임을 뒷받침 해 줄 수 있는 관의 소소한 개입이 있었기에 가능했으리라 생각한다.

도시재생은 어떤 한 가지 큰 이벤트성 프로젝트로 이루어지지 않는다. 갑자기 생겨난 사람이 없듯이, 갑자기 생겨난 마을이 없듯이, 시간과 함께 생활하는 사람이 만들어내는 것이 도시재생이다. (지역)건축가는 거들 뿐이다.

폐교 활성화 방향과 정책

채홍준 | 교육부 지방교육재정과장

추진 배경

학령인구의 감소로 인해 농·어촌 및 도서·벽지 지역의 폐교는 지속적으로 증가하고 있으며, 신도시 개발로 인한 학령인구의 이동으로 대도시의 구도심지역에서도 폐교가 발생하고 있는 실정이다. 이에 늘어나는 폐교의 활용방안을 모색하는 것은 지역의 정주여건 개선을 통해 지역소멸 위기에 대응한다는 점에서 중요하다.

폐교 정책 추진 연혁

우리나라 최초의 폐교는 강원 정선군 화동초 덕수분교장으로, 지역경제를 대표하던 탄광이 이전하면서 학생수가 급감하여 1970년에 폐지되었다. 이후 1970년대 폐교는 총 6개교에 불과할 만큼 흔히 볼 수 없는 상황이었으나, 1982년 시도교육청별 '소규모학교 통폐합 정책'이 추진됨에 따라 본격적으로 폐교 수도 증가하였고, 1999년 8월 학생 수의 감소 및 학교의 통·폐합 등으로 전국적으로 증가하는 폐교의 적극적 활용을 위해 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」[1](이하, 「폐교활용법」)이 제정되었다.

[표1] 시·도교육청별 폐교 현황 [2]

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전국
4	48	37	59	14	8	27	13	179	479	260	271	327	839	737	585	35	**3,922**

「폐교활용법」은 제정 후 여러 차례 개정[3]을 통해 사용 용도 및 감액 대부 대상 확대, '폐교재산의 활용 기본계획' 수립 주체를 국가에서 지방으로 이양, 무상대부 및 감액대부 대상 확대 등 폐교재산의 활용 확대를 통해 지역사회의 발전에 기여하는 방향으로 제도 개선이 이루어졌다.

폐교 활용 현황

현재 시·도교육청 공유재산인 폐교는 「폐교활용법」에 따라 교육용시설, 사회복지시설, 소등증대시설, 문화시설, 귀농·귀촌 지원시설 등으로 활용되고 있다. 전국 3,922개 폐교 중 매각을 완료한 2,587교(66.0%)를 제

1) 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」[시행 1999. 12. 1.] [법률 제6005호, 1999. 8. 31., 제정] 제정이유 : 학생수의 감소 및 학교의 통·폐합등으로 전국적으로 폐교가 증가하고 있으나, 각종 법적인 제약으로 인하여 그 재산을 효과적으로 활용하지 못하고 있는 바, 이 법의 제정을 통하여 이러한 법적인 제약을 완화함으로써 폐교재산을 청소년과 지역주민등을 위한 교육·문화시설로 적극 활용할 수 있도록 하려는 것임.

2) 1970년도부터 2023년까지의 폐교 누적 학교 수

3) 주요 개정 연혁 : 폐교재산 사용용도 및 감액대부 대상에 사회복지사업 추가(2002년), 국가에서 수립하던 '폐교재산의 활용 기본계획'을 시·도교육감의 사무로 이양, 무상대부 조항을 신설하는 동시에 감액대부 대상을 확대(2007년), 기부자 및 지역주민 등에게는 폐교재산을 무상대부할 수 있는 근거 마련(2012년), 폐교 활용 시설 범위를 야영장과 귀농어·귀촌 지원시설을 추가, 폐교재산에 대한 특례 적용 대상을 확대하는 동시에 대부 기간을 최대 10년까지 연장(2019년)

외하면 시·도교육청이 현재 공유재산으로 보유 중인 폐교는 모두 1,335교(34.0%)이다. 이 중 566교(14.4%)는 민간 또는 지방자치단체·지역주민 등에 대부하고 있고, 411교(10.5%)는 교육청이 자체활용계획에 따라 학교나 직속기관 청사 등으로 활용하고 있으며, 358교(9.1%)는 최근에 폐지되거나 도서벽지에 위치하여 활용방안을 모색하고 있다.

[표2] 폐교재산 및 활용 현황(17개 시·도교육청, 2023)

전체 폐교 재산	매각 폐교 재산	보유 폐교 재산	활용폐교재산(전체폐교재산 대비 비율)									미활용 폐교 재산
			대부							자체 활용	계	
			교육	사회 복지	문화	공공 체육	소득 증대	기타	소계			
3,922 (100%)	2,587 (66.0%)	1,335 (34.0%)	194 (4.9%)	30 (0.8%)	78 (2.0%)	15 (0.4%)	204 (5.2%)	45 (1.1%)	566 (14.4%)	411 (10.5%)	977 (24.9%)	358 (9.1%)

폐교 활용 사례

폐교재산이 민간 또는 지자체에 대부를 통해 활용되는 사례를 살펴보면, 경기 파주시 용운초를 농업법인에 대부하여 낙농체험, 레일썰매타기 등 다양한 지역연계 체험학습 프로그램으로 운영하여, 2009년 대부 이후 매년 평균 4만 명 이상 체험객을 유치하고 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 강원 원주시 후용초는 공연예술단체에 대부하여 폐교 공간을 문화예술 창작·재생공간으로 활용하고 있다. 또한 경북 포항시 구룡포초구남분교장은 지방자치단체(포항시)에 대부하여 경상북도 어업기술원의 귀어학교로 운영중이다.

시·도교육청 자체활용 사례로는 경기 용인시 기흥중은 교육청·지자체가 340억원을 투자하여 다목적 체육관 및 지하주차장을 건립, 융·복합 체육활동 공간으로 활용되고 있으며, 경북 칠곡군 북삼초오평분교장은 폐교를 활용하여 수학체험센터를 건립하여 학생들에게 수학의 유용성을 체감할 수 있는 다양한 탐구 및 체험 중심 센터로 운영 중이다.

폐교 활용 활성화 정책 추진 방향

교육부는 학령인구의 급감과 도심개발에 따른 학군재배치 등으로 인하여 발생하는 폐교에 대하여 여러 가지 행·재정적 지원을 통해 폐교가 지역맞춤 공간으로 재탄생할 수 있도록 지원할 계획이다.

첫째, 최근 「폐교활용법 시행령」 개정(2023.11.16)을 통해 현재 대부된 폐교재산을 시·도교육청 조례를 통해 대부료의 감액비율을 자율적으로 설정하도록 추진하였다. 이에 교육청이 지역여건에 따라 낮은 대부료로 지역주민 등에게 대부할 수 있어 현재 미활용 폐교가 지역사회 등에서 적극 활용될 것으로 기대한다.

둘째, 인구감소 지역(89개 지역, 2023년 기준)의 경우, 한정된 지역주민의 노력만으로는 폐교를 활성화하기 어려운 점을 감안하여 지방자치단체에서 지역여건에 맞는 공익사업(교육, 사회복지, 문화, 공공체육시설 등) 및 지역활성화사업이 추진되도록 관계부처와 적극 협력하여 제도를 정비할 계획이다.

마지막으로 미활용 폐교의 적극적인 활용 유인을 위해 시스템을 정비하여 폐교 시설을 활용하고자 하는 사람

들을 위해 폐교의 위치, 도면, 사진 등 폐교 현황을 적극 공개하여 폐교 활용을 촉진하고자 한다.

[표3] 시·도교육청 폐교활용 현황(17개 시·도교육청, 2023)

시·도	활용									미활용	총계
	대부							자체 활용	합계		
	교육 시설	사회복지 시설	문화 시설	공공체육 시설	소득증대 시설	기타 시설	소계				
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
부산	2	-	-	-	-	-	2	24	26	2	28
대구	1	-	-	-	-	1	2	15	17	-	17
인천	3	1	-	-	-	-	4	8	12	7	19
광주	1	-	2	-	-	-	3	3	6	-	6
대전	1	-	-	-	-	-	1	1	2	1	3
울산	-	1	-	-	1	-	2	11	13	4	17
세종	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
경기	36	2	8	3	10	3	62	42	104	17	121
강원	24	2	11	1	78	5	121	27	148	55	203
충북	17	7	8	-	45	1	80	28	108	21	129
충남	8	-	1	2	2	-	13	24	37	18	55
전북	2	2	4	-	1	-	9	39	48	7	55
전남	15	2	4	-	14	2	37	61	98	83	181
경북	45	5	21	4	17	28	120	67	187	54	241
경남	36	8	16	4	26	4	94	56	150	75	225
제주	1	-	3	1	10	1	16	4	20	11	31
합계	**194**	**30**	**78**	**15**	**204**	**45**	**566**	**411**	**977**	**358**	**1,335**

결어

늘어나는 폐교를 적극적으로 활용하기 위해서는 시도교육청과 지방자치단체 간 긴밀한 협조를 통한 폐교재산 활용계획 공동 수립 등 협업을 지원하는 동시에, 민간 활용을 활성화할 수 있도록 폐교에 대한 정보를 공개하고 대상을 확대하는 등 종합적으로 지원하고자 한다.·

전북 폐교 현황과 과제

최선자 | 전라북도교육청 재무과장

저출생으로 인한 학생 수 감소, 신도시 개발에 따른 인구 밀집지역 변화 등으로 인하여 농·산·어촌 및 구(舊)도심 지역을 중심으로 폐교되는 학교가 점차 증가하고 있다. 폐교는 1982년부터 2023년까지 총 338개로 아주 작은 학교 통합 및 적정규모 학교 육성으로 증가하는 추세이다.[1)]

[표1] 폐교 현황(2023)

폐교수	처리 종결된 폐교			보유 폐교				
	매각	기관 설립	계	자체활용	사업추진중	대부	보존	계
338	277 (82%)	22 (6.5%)	**299 (88.5%)**	20 (5.9%)	6 (1.8%)	6 (1.8%)	7 (2%)	**39 (11.5%)**

1982년부터 현재까지 전북교육청 폐교는 338교로 매각 277교, 기관설립 22교이고, 보유폐교는 39교로 자체활용 20교, 사업추진 중 6교, 대부 6교, 섬 지역 보존 7교이다. 매각된 폐교는 지역주민 등의 의견을 수렴하여 자자체 및 민간 등에 매각되어 주로 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등으로 활용되고 있으며, 기관이 설립된 폐교는 교육기관 및 학생 교육활동 공간으로 재탄생되기도 한다. 자체활용 20교는 생태체험장, 주말농장, 갤러리 등으로 활용되고 있으며, 사업추진 중인 폐교는 특수학교 2교, 유아학습분원 1교, 학교스포츠클럽 전용구장 1교, 자연학습장 1교, 안전체험관 1교로 기관이 설립될 예정이며, 대부 폐교는 문화시설, 사회복지시설, 교육시설 용도로 임대하고 있다.

[표2] 지역별 폐교재산 현황(2023)

지역	폐교수 (A=B+C+D)	매각 (B)	기관설립 (C)	보유폐교			
				자체활용	대부	보존	계 (D)
전주	5	2	2	1	-	-	1
군산	25	16	2	3	-	4	7
익산	13	5	3	5	-	-	5
정읍	28	23	1	4	-	-	4
남원	32	30	-	2	-	-	2
김제	15	14	1	-	-	-	-
완주	21	20	1	-	-	-	-
진안	36	33	3	-	-	-	-
무주	31	25	3	3	-	-	3
장수	23	22	-	1	-	-	1
임실	28	25	-	2	1	-	3
순창	20	18	-	2	-	-	2
고창	31	28	2	1	-	-	1
부안	30	16	4	2	5	3	10
계	**338**	**277**	**22**	**26**	**6**	**7**	**39**

1) 2020년 334교 → 2021년 335교 → 2022년 336교 → 2023년 338교 → 2024년 349교(예상)

지역별 폐교 학교를 살펴보면 농·산·어촌 등 소규모 학교가 많은 지역에 주로 집중되고, (진안지역이 36교로 가장 많고, 전주가 5교로 가장 적음) 전주를 제외한 시 지역의 구(舊)도심 지역으로 폐교가 증가하는 추세에 있으며, 군산지역은 새로운 주거지역 이동으로 학교 이전에 따른 폐교가 주를 이루고 있다.

[표3] 폐교를 활용한 기관 및 학교 설립 22교

활용 구분	지역	폐교명	폐교 년도	토지 면적(㎡)	기관 및 학교 설립		비고
					활용년도	사용용도	
기관 신설 (10)	전주	만성초	2014	13,119	2014	학생인권교육센터 설립	이전
					2017	아름유치원 설립	
	군산	군산초	2019	12,858	2027	전북교육박물관(예정)	이전
		월명초	2019	20,201	2020	청소년복합문화공간(자몽)	이전
	익산	영만초	2014	14,628	2019	솜리유치원 설립	이전
		춘포중	1994	19,235	2011	유아교육진흥원 설립	
		이리남중	2016	18,875	2018	청소년복합문화공간(어울누리) 설립	이전
					2020	외국어교육지원센터 설립	
	김제	석교초	1994	29,956	1998	석교유아학습분원 설립	
	완주	삼례여중	2020	23,171	2023	청소년복합문화공간	
	진안	평장초	1992	12,328	2017	진안고원자연학습장	
	부안	도정초	1995	55,759	1998	학생해양수련원 설립	
		대수초	2006	16,509	2023	닥나무한지체험관 설립	
학교 신설 및 이전 (4)	무주	무주동초	1996	5,344	2012	반디유치원 신설	
	진안	인천초백화분교	1994	19,083	1998	인천초중고 이전	
	전주	풍남중중인분교	1989	18,694	1995	한국전통문화고 설립	
	부안	수당초	1990	14,244	1992	줄포공고 이전	
학생야영장 (3)	고창	아산초삼인분교	2003	16,041	2018	삼인안전체험관	
	정읍	내장공원초	1994	18,731	1997	정읍학생수련원	
	부안	곰소초석포분교	1993	13,101	1994	석포야영장	
인접교 사용 (4)	진안	주천상고	2001	70,705	2001	주천중 흡수 사용	
	고창	공음고	1994	20,385	1994	공음중 흡수 사용	
	무주	무주여고	1990	23,086	1990	무주고 흡수 사용	
		무주여중					

전북교육청 폐교활용 정책은 지역의 특성과 수요를 반영한 지역맞춤 폐교활용으로 「더불어, 미래를 여는 전북교육」 실현을 기본방향으로 수립되었다.

교육청 산하의 자체 교육기관 설립 및 학생 교육활동을 위해 최우선적으로 활용하고, 지역의 특성과 수요를 반영한 맞춤형 폐교활용을 위해 지방자치단체가 문화체육시설, 복지시설, 소득증대시설 등 공공목적으로 활용하고자 하는 경우 매각, 대부는 향후 폐교활용 및 매각 등 원활한 진행을 위해 지양한다.

[표4] 폐교 활용 우수사례

폐교명	연도	소재지	매수자	활용용도	활용목적
대수초	2006	부안군 백산면 대수길 191	전북교육청 자체활용	닥나무 한지체험관	한지를 활용한 전통문화체험
					
무주동초	1996	무주군 무주읍 오산리 302-2	전북교육청 자체활용	무주반디 유치원	단설유치원 설립
					
삼 례 중	2020	완주군 삼례읍 삼례리 182	완주군수	완주 소셜 굿즈 센터	커뮤니티비즈니스 분야 중간지원 조직
					
공 진 초	2007	무주군 안성면 공진리 884-1	여성가족부	국립청소년 인터넷드림마을	인터넷, 스마트폰 과다 사용 청소년 치유 학교
					
운 호 초	2002	부안군 진서면 운호리 77-1	개인	휘목 미술관	사립 문화예술 복합공간
					

향후에도 지역의 특성과 수요에 맞는 폐교활용 정책을 추진해 나갈 예정이며, 지방자치단체와 긴밀히 협의하여 지방자치단체가 주민들을 위해 공공목적으로 폐교를 활용할 수 있도록 적극적으로 홍보하고 매각 예정이다. 그러나 여전히 문제 사항이 있다. 현재 미활용 되고 있는 폐교 대부분이 농촌 및 도서 등에 위치하고 있어 활용도가 낮으며 생태체험장 등 자체활용으로 운영하기에는 인력 및 교육재정 수요 발생으로 자체 활용에도 한계가 있고 폐교 증가 및 노후화로 관리에 따른 행·재정적인 부담을 가중시키고 있다.

학교설립 및 조성과정에 지역주민들의 기부 및 기여가 이루어져 학교에 대한 애착이 강해 일반매각 추진 반대 및 외지인에게 매각을 하는 데는 어려움이 있다. 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」에 따라 교육시설, 주민복지시설, 문화체육시설 등 건전한 목적으로 활용하고자 하는 경우만 가능하다. 폐교재산 매각 시 10년 동안 활용목적을 제한하는 특약등기를 해야 하므로 매수신청이 적고 감독이 소홀할 경우 목적 외로 사용함으로써 민원이 발생한다.

폐교 활성화와 지역재생

최병관 | 공주대학교 건축학과 교수

오늘 심포지엄의 주제는 '지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생'으로 지방소멸에 적극적인 대처방안의 일환으로 폐·유휴공간의 현황과 그 활성화 방안 모색을 위한 발표와 토론 시간이다.

지방소멸 문제에 대하여 우리보다 앞서 고민했던 일본의 경우에도 2014년에 마스다 보고서를 통하여 지방소멸 위험 지수를 발표하고, 2040년까지 일본의 시정촌 1,727개 중에서 896개가 소멸될 거라는 전망을 하면서 구체적으로 어느 지역이 사라질 것이라고 언급되어 큰 파장을 일으켰으며, 지방소멸 위기라는 말이 본격적으로 대두하게 된 계기가 되었다.

우리나라 또한 지역별 소멸위험지수 [1] 를 발표한 한국고용정보원 보고서에 따르면 2023년 현재 기준으로 전국 228개 시군구 중에서 51곳이 소멸 위기 지역이며, 전남 11곳, 경북 10곳, 경남 8곳, 전북 7곳 등 순이며, 그중에서 전북이 소멸위험지역 비중은 92.9%로 가장 높게 나타났다. 전국적으로 소멸 저위험지역은 한 곳도 없다는 데에 문제의 심각성이 있다.

우리가 겪고 있는 지방소멸 문제는 지금까지 소극적으로 대처해온 것이 사실이다. 일본 사례에서도 알 수 있듯이 인구감소가 근본적인 문제이지만 지방소멸의 프로세스를 보면 학생수가 감소하면서 폐교 및 유휴교실이 증가하고 지방소멸로 확산된다. 국내에서도 이에 대한 장기적인 문제해결 방안을 모색해야 한다는 흐름은 있었지만, 교육자치와 행정자치가 이원화 되어 있는 상황에서는 내 문제가 아닌 남의 일로 치부해 버린 것도 사실이다. 또한 중앙정부 차원에서 이러한 문제에 대한 시급성과 필요성을 인지하고, 2007년부터 이에 대한 대책의 일환으로 교육부를 중심으로 학교시설 복합화 등 다양한 정책을 확산하고자 하였지만 지방자치 시대를 맞고 있는 상황에서는 정책을 실현하는 데에 한계가 있었다.

최근 인구감소 및 폐교, 유휴교실의 증가와 지역소멸과의 연계성이 명확해지면서 지방뿐만 아니라 수도권의 구도심 지역에서 교육 및 행정, 정치권에 이르기까지 위기의식이 고조되어 공론화가 시작되었다. 지금까지 칸막이로 일관하던 각 자치단체와 정치권이 힘을 합쳐서 적극적인 방안 모색을 위한 시도가 다양하게 나타나고 있다.

일부 지역에서 '학교가 살아야 지역이 산다'는 정책을 수립하고 그 지역의 교육과 행정자치단체가 힘을 합쳐 주택과 일자리를 제공하면서 전교 15명 학생이 27명으로 증가되어 폐교 위기에서 벗어났다든가, 경남과 전남지역 등지에서 교육이주 정책을 통해 수도권 등의 학생을 지속적으로 유입시킨 것 등이 그 사례라고 할 수 있다.

그러나 이러한 시도가 근본적인 해결책이며 지속 가능할까? 라고 하는 데는 의문의 여지가 있다. 현재 국내에서 시도하고 있는 지방소멸 대책에 대한 일련의 흐름은 대부분 근본적인 대책을 마련하기보다는 현 상황을

1) 지방소멸위험지수 : 2014년 5월 일본 동경대 마스다 히로야(增田寬也) 교수가 자국 내 지방이 쇠퇴해가는 현상을 분석하기 위해 내놓은 『지방 소멸』에 제시한 분석 기법에 기초해 개발됨. 이 지수는 저위험, 보통, 주의, 위험, 고위험 5단계로 구분하며, 우리나라는 2023년 기준으로 저위험 X, 보통 17곳, 주의, 93곳, 위험 67곳, 고위험 51곳으로 발표함.
(통계로 본 지역고용보고서, 한국고용정보원)

좀 더 유지하고자 하는 데 있다. 지방소멸의 대책으로 폐교를 활용하고 유휴공간을 활성화하는 것도 중요하지만 이는 지방소멸에 대한 근본적인 대응책으로는 부족하다는 것이다. 현재와 같은 인구감소 상황에서 가장 근본적인 해결방안을 위해서는 거점도시를 중심으로 재구조화가 필요하며 시군구 모든 지역을 유지하는 것은 불가능하다.

현재 일본의 경우에도 시정촌 내에서 집중화와 거점화가 이루어지고 있으며, 더욱이 시와 시, 정과 정, 촌과 촌의 거점지역을 선정하여 그 지역의 모든 행정시설과 주민편의시설을 학교에 복합화시키고, 그 주변에 상가와 주택을 집중시켜서 그 지역만이라도 활성화시키기 위하여 지역시설의 타당성 검토를 통한 통폐합이 지속적으로 이루지고 있다.

2008년 KNN 경남방송에서 뉴스아이 시간에 '학교를 열면 지역이 산다'라는 주제로 일본의 학교를 취재하여 5부작으로 방송을 했던 적이 있다. 그 사례를 소개하자면, 학교를 지역주민에 개방하면서 생기는 교육효과(1부 '지역으로 열린 학교'), 학교가 지역주민의 사랑방 역할을 하는 사례(2부 '학사 융합'), 주민 편의시설을 복합화한 사례(3부 '범죄 감소, 인구 증가'), 지역의 범죄는 줄고 인구가 증가하여 학교를 개방하면서 지역을 살린 사례(4부 '지역 복지의 중심'), 학교가 방과 후에 여유교실을 학생들의 놀이공간과 장애인 재교육 공간 제공하고, 이를 지역주민이 관리하는 등 학교가 지역의 구심점이 되면서 지역복지의 새로운 모델이 되고 있는 사례(5부 '교육 투자가 최고') 등이 있다. 이렇게 학교가 살면 아이들이 몰리고, 덩달아서 지역이 되살아나는 시너지 효과는 일본에서 확인되고 있으며, 학교 개방의 중요성을 알고 교육에 올인하는 자치단체가 소개되고 있다.

한 초등학교에서는 수업시간도 주민과 같이 수업하고, 학교를 지역주민 공동체 공간으로 개방하는가 하면, 학교부지 운영권을 지역주민에게 위탁하면서 생태학습 공간을 조성하여 운영하는 등 학교를 개방하고 있다. 이후 학생들의 사회성 분석 결과 참여성과 자존감이 높아지고, 개교 이후 20여 년간 학생이 감소했는데 학교를 개방한 지 3년 만에 증가하기 시작했으며, 관내 범죄 발생률은 최저를 기록했다고 소개하고 있다. 이는 학교시설의 개방과 복합화를 통한 교육효과라고 할 수 있으며, 지역주민의 공공·문화·체육·복지시설을 학교에 복합화하여 학교가 그 지역의 커뮤니티 중심센터로서 역할을 함으로써 그 도시의 경쟁력을 높일 수 있게 한다는 측면에서 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

여기에서 소개한 학교들은 폐교 위기에 놓였거나, 지방소멸 위기의 지역이 아니라 도시지역에 위치한 학교라는 것을 인지할 필요가 있다. 예를 들면 우리나라에서도 구도심이나 도심지역 중에서 택지개발 후 10여 년이 지난 지역의 학교 학생 수를 살펴보면 전반적으로 학생 수가 급감하고 있으며, 그에 따라서 학교 유휴교실도 급증하고 있는 것을 우리 주변에서도 흔하게 볼 수 있다. 이러한 현상은 전국 어느 곳에서나 동일하다는 데 주목할 필요가 있다.

따라서 지방소멸의 대처방안으로 폐·유휴공간 활성화와 더불어서 지방의 재구조화를 통한 지역의 구심점이 될 수 있는 거점도시 설정 및 지역에 학교를 중심으로 하는 지역주민의 공공·문화·체육·복지시설을 집중과 거점화하는 학교시설 혹은 공공시설 복합화가 시급하며, 학교가 지역주민들의 공공·문화·체육·복지의 중심센터로 역할을 함으로써 지역의 경쟁력을 높이고 지속가능하게 유지될 수 있도록 중앙정부와 자치단체, 각 부서의 협력이 절실한 실정이다.

메모

2023 국가건축정책위원회 심포지엄

지방소멸에 대응하는 폐·유휴공간 재생

발 행 처 국가건축정책위원회 | www.pcap.go.kr
발 행 일 2023. 12. 7.
디 자 인 우만컴퍼니(WUMAN)

ⓒ국가건축정책위원회
이 책은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로 무단 사용과 복제를 금합니다.