

도시쇠퇴와 지역 불균형 대응을 위한 유휴공간 재생 연구 : 지속 가능한 재생 조건과 제도적 과제를 중심으로

A Study on Idle Space Regeneration for Addressing Urban Decline and Regional Inequality

- A Focus on Sustainable Regeneration Conditions and Institutional Challenges -

○김 소 연* 이 서 현** 김 석 경***
Kim, So-Yeon Lee, Seo-Hyeon Kim, Suk-Kyung

Abstract

This study aims to analyze the current status and limitations of idle space regeneration in the context of urban decline and regional inequality, and to propose sustainable regeneration strategies. To this end, prior studies and domestic and international cases were reviewed, and in-depth interviews were conducted with five experts experienced in policies, design, and management related to urban regeneration and idle space utilization from June 20 to July 10, 2025. The results highlight the need to establish classification and response models for different types of idle spaces, secure legal and financial support systems, and design monitoring mechanisms and governance structures based on long-term collaboration. In conclusion, idle space regeneration should move beyond short-term facility refurbishment toward planning and sustainable management systems that reflect local contexts, thereby promoting both community revitalization and balanced regional development.

키워드 : 도시재생, 유휴공간, 공동체 참여, 도시쇠퇴, 지역 불균형, 지속가능한 활용

Keywords : Urban Regeneration, Vacant Spaces, Community Engagement, Urban Decline, Regional Inequality, Sustainable Utilization

1. 서론

1.1 연구의 배경

근대화와 산업화 과정에서 급격한 도시 성장은 경제적 쇠퇴, 환경오염, 사회적 양극화, 문화적 정체성 상실 등 다양한 문제를 초래하였다. 이에 따라 1970년대 이후 한국에서는 주택개량재개발사업, 도심재개발사업, 주거환경개선사업 등 물리적 환경 개선 중심의 도시정비사업이 대도시를 중심으로 본격 추진되었다. 그러나 이러한 일방적 개발은 성장거점이론(이성복, 1995)에 기반해 특정 지역에 자원을 집중시키는 방식으로 전개되었고, 그 결과 비수도권 및 낙후지역의 상대적 박탈감을 심화시키며 지역 불균형과 도시 쇠퇴를 초래하였다. 이러한 문제는 최근 저출산·초고령화라는 인구구조 변화와 맞물리며 더욱 심각해지고 있다.

한편, 유럽과 미국 등에서는 오래된 산업시설 유휴공간을 문화 기반의 복합공간으로 재생함으로써 도시의 정체성과

공동체 활력을 되살리는 전략을 추진해왔다. 특히 문화유산의 재해석과 활용을 통해 공간의 정체성과 문화적 가치를 보존하면서도 경제적 활력을 불어넣는 방식이 주목받고 있다. 국내에서도 1992년 지방자치제 부활 이후 도시의 역사성과 정체성 회복, 문화도시 조성에 대한 관심이 높아졌으며, 2000년대 이후 도시재생사업이 본격화되면서 역사적·문화적 가치가 큰 건축물과 장소성이 있는 공간이 핵심 자산으로 인식되기 시작했다(윤현위 & 이호상, 2016).

이러한 변화는 유휴공간을 단순한 정비 대상이 아닌 지역의 자산으로 바라보는 인식 전환을 의미한다. 나아가 주민이 직접 참여하고 지역 자원을 활용하는 커뮤니티 중심의 재생이 강조되면서, 물리적 환경 개선을 넘어 사회적 관계와 공동체 회복까지 포괄하는 통합적 접근이 요구되고 있다(최현선, 2012). 따라서 유휴공간을 중심으로 한 도시재생은 사회·문화·경제·환경 전반을 고려한 종합적 측면에서 고려되어야 한다. 본 연구는 이러한 맥락에서 사례분석과 전문가 의견 수렴을 통해 실현 가능한 재생 방향을 모색하고, 향후 지역 공동체 활성화와 도시 재생 정책 수립에 기초자료를 제공하고자 한다.

1.2 연구의 목적

본 연구는 도시쇠퇴와 지역 불균형 문제의 맥락 속에서 유휴공간 재생의 현황과 한계를 분석하고, 지속 가능한 재

* 연세대학교 실내건축학과 박사과정

** 연세대학교 실내건축학과 석사과정

*** 연세대학교 실내건축학과 교수, 생활과학대학장

(Corresponding author : Department of Interior Architecture and Built Environment, Yonsei University, kimskyu@yonsei.ac.kr)

생 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 아울러 국내 도시 재생이 지닌 한계를 보완할 수 있는 실천적 시사점을 제공 함으로써, 향후 정책·제도적 개선과 공간 계획 및 운영 전략 수립에 기초 자료를 마련하는 데 의의가 있다. 세부 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 선행연구 및 기존 정책·사업 분석을 통해 국내 도시 재생 및 유휴공간 재생의 현황을 살펴보고, 그 과정에서 드러난 문제점과 한계를 파악한다. 둘째, 해외의 성공적인 유휴공간 재생 사례 분석을 통해 국내 도시재생에 적용 가능한 지속 가능한 재생 특성과 시사점을 도출한다. 셋째, 도시재생 및 유휴공간 재생 전문가를 대상으로 한 심층면접 조사(표 2의 질문지 구성 참조)를 통해, 제도적·정책적 장벽, 실질적 활용 조건, 주민참여 방식, 운영 지속성 확보 전략 등 유휴공간 재생을 위한 구체적이고 현실적인 의견을 수렴한다. 마지막으로, 앞선 분석과 의견을 종합하여 산업시설, 구도심, 공공공간 등 다양한 유형의 유휴공간에 적용 가능한 경제적·사회적·환경적으로 지속 가능한 재활용 방안을 제시하고, 이를 통해 지역 균형 발전과 공동체 활성화에 기여하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2.1 국내 도시재생의 문제와 한계

국내 도시재생은 주로 수도권과 대도시에서 물리적 환경 정비비를 중심으로 추진되어 왔으며, 이 과정에서 지역의 공공성 확보와 사회·경제적 재생은 상대적으로 소홀히 다루어 졌다. 이러한 사업 방식은 지역의 고유한 맥락과 주민들의 생활 여건·요구를 충분히 반영하지 못해 지역사회와 행정기관 간의 소통 부족, 이해관계 충돌로 이어지는 경우가 많다(김현주, 2012). 그 결과 원거주민의 재정착 곤란, 공동체 해체, 임대료 상승과 젠트리피케이션 등 다양한 부정적 현상이 나타나며, 특히 저소득층 주민들에게는 생활 여건 악화라는 이중적 부담이 가중되고 있다. 따라서 향후 도시재생은 단순한 물리적 개선을 넘어 경제적 기회 창출, 사회적 관계망 회복, 문화적 정체성 보존을 아우르는 다차원적 가치 실현으로 전환되어야 하며, 주민 삶의 질 향상과 공동체 유지를 핵심 목표로 하는 종합적이고 지속 가능한 접근이 요구된다.

표1. 국내 도시재생의 문제와 한계

연구자	문제와 한계
정영환& 유진형 (2012)	■ 지역커뮤니티를 고려한 사회/경제적 재생 미흡 ■ 도후 불량주택의 물리적 환경개선 위주의 사업 ■ 외국사례 모방에 의한 우리나라 풍토 및 정서 결여
유하나 (2018)	■ 획일적인 방식으로 정비가 이루어져 수익성만을 추구하는 소규모 민간 위주의 개발 사업이 주류 ■ 지역 간의 불균형을 초래하고 도시기능이 편중될 수밖에 없는 제도적 한계를 노출
김용웅 (2007)	■ 대부분 주거지 재개발에 의존 ■ 기존의 도시재생정책이 주택공급건설 및 도시 시설의 양적확대에만 치중 ■ 도시재생의 사업단위가 매우 소단위로 세분화

	■ 지역적 편중 현상이 심하고 대부분 서울에 집중
이일화& 이주형 (2011)	■ 지역의 특성을 고려하지 않은 물리적 환경개선에만 치우쳐진 도시재생사업 ■ 기존의 도시재개발과 큰 차이 없이 진행되고 있어 도시의 균형을 저해하는 요인이 될 수 있는 위험성을 가짐
권혁신& 방두완 (2021)	■ 공공성 강조로 인한 낮은 사업성과 사업추진의 주요한 동력인 재원의 부족 ■ 해당 지역 내의 사업추진 역량의 부족으로 지속성 확보에 대한 어려움

2.2 해외 도시재생 성공사례

본연구는 해외의 대표적인 도시재생 사례를 고찰하여 유휴공간의 지속 가능한 재생의 특성과 시사점을 도출하고자 하였다. 사례대상지는 독일의 줄페라인, 이탈리아의 MAMbo, 일본의 아카렌가 창고로, 총 세 개의 사례를 살펴 보았다.

(1) 독일 줄페라인

독일 에센의 줄페라인은 1986년까지 석탄 채굴과 코크스 생산을 담당하던 루르 산업지대의 핵심 시설이었으나, 중공업 쇠퇴로 폐쇄된 후 대규모 유휴공간으로 남았다. 이후 외관은 보존하면서 내부를 박물관, 전시관, 공연장, 디자인 교육기관 등으로 리노베이션하여 루르 박물관과 PACT Zollverein 같은 문화·예술 복합공간으로 재탄생하였다. 또한 청소년 디자인 워크숍, 환경 교육, 주민참여형 전시·행사 등 다양한 프로그램을 운영하며 단순 관광지를 넘어 지역 커뮤니티와 연계된 지속가능한 재생을 실현하고 있다.



Figure 1. Exterior of Zollverein Figure 2. Interior of Zollverein
Source: 국민일보(2017), 강원도민일보(2024)

(2) 이탈리아 MAMbo

이탈리아 볼로냐의 MAMbo는 1915년 시립 제빵공장으로 설립되어 1958년까지 운영되었으나, 폐쇄 이후 오랫동안 방치된 유휴 산업공간이었다. 볼로냐시는 도심 공동화 문제 해결을 위해 이 공간을 리노베이션하여 2007년 현대미술관으로 개관하였다. 리노베이션은 건물의 산업적 외형을 유지하면서 내부를 전시·교육·공연 기능을 수용할 수 있도록 현대적으로 재구성한 방식으로 이루어졌다. 현재 MAMbo는 전시, 공연장, 교육실, 카페, 서점, 컨퍼런스 홀 등을 갖춘 복합 문화시설로, 과거 제빵공장의 산업적 분위기를 유지하면서 예술적 기능을 덧입혔다. 또한 워크숍, 시각예술 교육, 어린이 프로그램 등 시민 참여형 활동을 통해 지역 커뮤니티와 관광객 모두에게 열린 문화공간으로 자리매김하고 있다.



Figure 3. Exterior of MAMbo Figure 4. Interior of MAMbo
Source: 아트인사이트(2020), Juliet(2022)

(3) 일본 아카렌가 창고

일본 요코하마의 아카렌가 창고는 1911년과 1913년에 세관 화물 보관 창고로 건립되었으나, 전후 미군 점유와 물류체계 변화로 기능을 상실하며 유휴화되었다. 이후 요코하마시는 부지를 매입하고 붉은 벽돌 외벽과 대형 차고문, 계단 등 역사적 외형과 구조는 그대로 보존하면서, 내부를 현대적 용도로 재구성하여 2002년 문화·상업 복합시설로 재개관하였다. 현재 이 공간은 공연, 전시, 커뮤니티 이벤트가 상시 열리는 시민 참여형 문화 거점이자, 요코하마의 대표적 관광·문화 랜드마크로 자리매김하고 있다.



Figure 5. Red brick warehouse Figure 6. Interior
Source: 조선일보(2018), 조선일보(2018)

2.3 해외 도시재생 사례 현황 소결

독일 졸페라인, 이탈리아 MAMbo, 일본 아카렌가 창고는 모두 산업·물류 시설이 유휴화된 이후 역사적 외형을 보존하면서 내부를 현대적 문화공간으로 리노베이션한 사례이다. 이들은 박물관, 전시관, 공연장, 교육공간 등 다기능적 복합시설로 전환되었으며, 청소년 교육, 워크숍, 주민 참여형 전시·공연 등 다양한 프로그램을 운영하여 지역 공동체와의 지속적 연계를 실현하였다. 공통적으로 보존과 전환을 결합한 리노베이션 방식과 시민참여 기반의 운영 체계를 통해 단순한 관광지가 아닌 지역문화의 거점으로 자리매김했다는 점에서 국내 유휴공간 재생에도 중요한 시사점을 제공한다.

3. 연구방법

3.1 연구방법

본 연구는 유휴공간의 지속 가능한 재생 방안을 탐색하기 위하여 질적 연구 방법을 적용하였다. 우선 국내외 선행 연구와 기존 정책·사업 사례를 검토하여 국내 도시재생 및 유휴공간 재생의 현황과 한계를 파악하고, 해외의 성공 사례를 분석하여 적용 가능한 시사점을 도출하였다. 이러한 이론적·사례적 분석을 바탕으로, 유휴공간 재생의 실질적 조건과 과제를 보다 구체적으로 확인하기 위해 전문가 심층면접조사를 실시하였다.

3.2 데이터 수집 방법

심층면접은 도시재생 및 유휴공간 활용과 관련된 정책, 설계, 운영 경험이 있는 전문가 5명을 대상으로 2025년 6월 20일부터 7월 10일까지 진행하였다. 조사도구는 총 11 문항으로, 정책적 방향, 실현 가능성, 제도적 장벽, 지역 수용성, 주민참여, 운영 지속성 등 핵심 주제를 중심으로 개방형 질문 위주로 구성하였다. 면접에 앞서 1차 사전테스트(pilot test)를 통해 문항의 적절성과 흐름을 검토·보완하였으며, 이를 통해 전문가들이 자신의 경험과 견해를 자유롭게 서술할 수 있도록 하였다. 수집된 자료는 심층면접 기록을 바탕으로 코딩 작업을 거쳐 범주화하였다. 분석 과정은 1)실무 경험 및 현황 인식, 2)사례 분석, 3)제도적 여건과 실현 조건, 4)제도 개선 및 고려 요소의 네 가지 범주로 구분하였으며, 각 범주별 핵심 주제를 도출한 후 내용분석(Content Analysis)을 통해 공통된 인식과 차이를 종합하였다.

4. 분석 결과

4.1 심층면접조사 결과

심층면접조사를 통해 유휴공간 재생의 현황과 한계, 그리고 지속 가능한 활용을 위한 조건에 대한 전문가들의 인식에 대한 주요 결과는 다음과 같다.

(1) 유휴공간 재생의 실무 경험 및 인식 현황

전문가 인터뷰 결과, 유휴공간 재생의 실무 참여는 주로 지자체 발주 용역, 공간 계획, 운영 기획 등 다양한 형태로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 사업들은 대체로 사업기간에 한정된 일시적 개입과 예산 투입 이후의 지속성 부족, 지역 수요와 무관한 공간 구성 등 구조적 한계를 지니고 있었다. 실무자들은 또한 이러한 한계를 주요 과제로 인식하고 있었으며, 특히 지속 가능한 관리 체계의 부재와 주민 요구가 반영되지 않은 계획은 재생공간의 실제 활용률 저하로 이어지는 것이 확인되었다.

(2) 유휴공간 재생사례의 성과와 한계

참여자들이 언급한 여러 유휴공간 재생 사례(성수동 공장지대, 국공장 군유지 리모델링 등)를 통해, 재생사업이 단기적 활성화 이후 다시 방치되거나, 지역 맥락과 동떨어진 콘텐츠 구성, 운영주체 부재 등 유사한 한계가 반복되고 있음이 확인되었다. 반면 일부 성공 사례에서는 지역 특성을 반영한 리노베이션, 장기 임차 구조를 통한 안정적 운영, 청년 창업과의 연계 등 지속가능성을 고려한 공간계획과 운영 전략이 긍정적으로 작용한 것으로 나타났다.

(3) 유휴공간 재생을 위한 제도적 문제와 실현 조건

정책적·제도적 측면에서는 유형화되지 않은 일률적 지원, 지역 수요에 대한 고려 부족, 이상적 비전과 현실 간의 괴리가 주요 장벽으로 지적되었다. 실질적 활용 조건으로는 공간 용도의 명확화, 지역 수요와 사회·문화적 트렌드의 반영, 주민들의 자발적 참여와 애착 형성이 핵심 요소로 제시되었다. 주민참여와 민관협력은 운영 초기의 일회적 참여를 넘어, 사전 교육과 인식 개선을 기반으로 한 지속적 협력 모델로 발전할 필요가 있는 것으로 나타났다. 특히 주민자

치조직이나 협동조합과 같은 자발적 운영주체와의 연계는 운영의 지속가능성을 강화하는 핵심 전략으로 강조되었다.

(4) 제도 개선 방향 및 연구자 고려 요소

정책적 제언으로는 현실적 수요를 반영할 수 있는 유형별 유희공간 분류와 이에 따른 대응 모델의 정립, 공공 개입을 뒷받침할 법적 근거와 예산 지원 체계의 마련, 운영 모니터링 및 효과성 검증 체계 구축, 장기 위탁 및 협치 기반의 관리 구조 설계 등이 필요하다는 의견이 제시되었다. 아울러 연구자가 고려해야 할 요소로는 사유재산 문제 해결을 위한 제도적 개입 범위의 설정, 단기적 시설 개조가 아닌 기능적 가변성과 콘텐츠 지속성을 확보할 수 있는 공간 구성, 감각적·사회적 경험을 동시에 고려한 공간 디자인, 커뮤니티의 자생력을 유도할 수 있는 기획 방향 설정 등이 도출되었다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 도시쇠퇴와 지역 불균형 문제의 맥락 속에서 유희공간 재생의 현황과 한계를 규명하고, 지속 가능한 활용 조건을 제언하고자 하였다.

첫째, 국내 도시재생은 여전히 수도권과 대도시 중심의 물리적 정비에 치중되어 있으며, 그 과정에서 지역 맥락과 주민 수요가 충분히 반영되지 못하는 한계를 보여왔다. 이는 원거주민의 재정착 곤란, 공동체 해체, 젠트리피케이션과 같은 부정적 결과로 이어지고 있다. 따라서 향후 도시재생은 단순한 물리적 개선을 넘어 지역의 경제적 기회 창출, 사회적 관계망 회복, 문화적 정체성 보존 등 다차원적 가치를 통합적으로 고려해야 한다. 특히 주민의 삶의 질 향상과 공동체 유지가 중심 가치로 설정될 때, 도시재생이 장기적으로 지속 가능한 성과를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 해외의 도시재생 사례들은 산업유산과 물류시설이 단순한 정비 대상이 아니라 새로운 문화·교육·상업적 기능을 수용하는 복합공간으로 전환될 수 있음을 보여준다. 이러한 사례들은 공통적으로 외형은 보존하면서 내부를 현대적으로 재구성하고, 주민참여형 프로그램을 운영하여 지역 공동체와의 지속적 연계를 실현하고 있다. 이는 국내 유희공간 재생에서도 ‘보존과 전환의 균형’, ‘다기능적 공간 구성’, ‘시민참여 기반 운영’이 핵심 원칙으로 적용되어야 함을 시사한다. 특히 물리적 리노베이션에만 그치지 않고, 운영 단계에서 주민이 자발적으로 참여할 수 있는 구조를 마련하는 것이 장기적 성공의 중요한 요인임을 보여준다.

셋째, 심층면접조사에서는 유희공간 재생이 일시적 개입과 예산 종결 중심으로 이루어지며, 관리 체계의 부재와 주민 요구 반영 부족으로 인해 활용률 저하 문제가 발생한다는 점이 확인되었다. 반면 성공적인 사례들은 지역 특성을 반영한 공간계획, 장기적 운영구조, 청년 창업 및 지역 자원의 연계 등을 통해 지속가능성을 확보하고 있었다. 전문가들은 이를 토대로 유형별 유희공간 분류 및 대응 모델 정립, 법적 근거와 예산 지원 체계 구축, 운영 모니터링 및 효과 검증 체계 도입, 장기 위탁·협치 기반 관리 구조 설계 등을 정책적 개선 과제로 제시하였다. 또한, 연구자 측면에서는 사유재산 문제 해결을 위한 제도적 접근, 기능적 가변

성과 콘텐츠 지속성 확보, 감각적·사회적 경험을 고려한 공간 디자인, 커뮤니티 자생력 강화를 위한 기획 방향 설정 등이 필요함을 강조하였다. 이는 유희공간 재생이 단순히 시설 개선을 넘어, 기획-설계-운영 전 과정에서 제도적 기반과 주민참여를 통합적으로 고려해야 함을 보여준다.

결론적으로, 유희공간 재생은 더 이상 단기적 공간 정비나 시설 활용 차원에 머물러서는 안 되며, 지역 맥락을 반영한 기획과 지속 가능한 운영체계를 통해 공동체 활성화와 지역 균형 발전을 동시에 추구해야 한다. 이는 곧 유희공간이 도시쇠퇴 대응의 보조 수단이 아니라, 사회·문화·경제적 가치를 창출하는 핵심 인프라로 기능할 수 있음을 시사하며, 향후 도시재생 정책과 실천에서 보존과 전환의 균형, 다기능성, 주민 주도의 참여 구조를 필수적 조건으로 고려해야 함을 시사한다.

참고문헌

1. Choi, H., Lee, H., & Lee, E. (2012). Community development for urban regeneration: Comparative analysis of United States, the United Kingdom, and Japan, *The Korean Association for Governance Studies*, 22(3), 255-275.
2. Yoon, H., & Lee, H. (2016). The possibility of using architectural assets for historical and cultural urban regeneration- A case of modern architecture in Incheon, *Humanities Research Institute Incheon National University*, 26, 37-66.
3. Lee, H. (2015). Cultural and creative space for revitalizing idle space- Focused on Busan city, *The Korean Society of Design Culture*, 21(4), 549-559.
4. Lee, S. (1995). A study on Growth-Pole cities as a means of regional development, *Institute of Public Administration*, Konkuk University.
5. Trade, G. (2021, November 26). Factory Berlin, l' espace do travail aux airs de Station F. *LE PETIT JOURNAL.COM*.
<https://lepetitjournal.com/berlin/factory-berlin-espace-travail-station-f-325925>
6. Choi, H. (2024, August 22). [After the mine closure - The future found again] 18. The success of the Essen Zollverein coal mining area in Germany. *Gangwon Daily*.
<https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1261472>
7. Cho, E. (2020, January 16). [Opinion] Bologna's Urban Regeneration [General Culture]. *ARTINSIGHT*.
<https://www.artinsight.co.kr/news/view.php?no=45781>
8. Francesco, L. (2022, September 15). In conversation with Lorenzo Balbi, artistic director of MAMbo. *JULIET*.
<https://www.juliet-artmagazine.com/en/in-conversation-with-lorenzo-balbi-artistic-director-of-mambo/>
9. Yang, J. (2018, April 7). I changed it a little bit... I want to go to the chaotic red brick warehouse. *Chosun Ilbo*.
https://realty.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601046.html