

국내·외 이전적지 활용 사례에 관한 비교연구

A Comparative Study on the Development Cases of Relocated Urban Sites at Home and Abroad

이 화 통 | Lee, Hwa-Ryoung

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

동 재 욱 | Dong, Jae-Uk

정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

김 진 수 | Kim, Jin-Su

정회원, 공주대학교 대학원 건축학과 석사과정

Abstracts

In recent years, the change of urban function and the decrease in birth rate have given rise to merge, abolition and relocation of the existing building in cities. This study explores the possibilities for various land utilizations of relocated urban sites. In doing so, it compares the development methods and the utilization pattern between home and abroad. It analyses the land use categories and the development methodologies of 4 relocated urban sites happened in Seoul and 4 foreign sites. In addition, it analyzes the land utilization after relocation, development principals, area, building usage and changes in land use regulation. Finally, it proposes the directions for developing relocated site and each of roles among the parties concerned. This study concludes that it is available to exploit the relocated urban sites by the variety of development methodologies, especially in a metropolis like Seoul.

Keywords

Comparative Study, Relocated Urban Site, Changes of Urban Space Structure, Population Decrease, Urban Development Case

키워드

비교연구, 이전적지, 도시공간구조의 변화, 인구감소, 도시개발 사례

* 본 논문은 공주대학교의 2011년도 학술연구비 지원에 의한 연구 결과임

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

경제성장으로 인한 도시화 및 산업화는 도시의 인구 집중과 공간적 팽창을 가져왔다. 그러나 도시의 양적 성장은 이질적인 성격의 부적격¹⁾기능이 발생하게 되어 도시공간 구조에 많은 문제점을 낳게 되고 근본적인 변화를 요구하게 되었다. 이러한 도시 공간의 변화과정에서 나타나는 현상 중 하나가 도시기능의 대체이며, 대체과정에서의 부산물이 이전적지이다. 이러한 도시구조 및 사회구조의 변화로 인해 서울을 중심으로 도심지내 많은 이전적지가 발생하여 왔다.

본 연구는 도시 기능 변화와 인구 이동 변화에 따라 발생하는 이전적지의 활용 사례를 검토하여 개발 방향을 모색하는데 목적으로 한다. 이를 위해 국내·외에서 발생된 이전적지를 대상으로 하여 이전적지의 유형 및 개발방법 등을 조사 분석하여 이를 바탕으로 향후 도심지내 이전적지 개발방향과 개발 주체간 역할을 제안한다.

1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구는 문헌 연구와 사례분석을 통해 국내·외 이전적지 활용 방법을 조사 및 비교 분석하여 도심지내 이전적지 개발방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 방법으로 진행한다.

첫째, 문헌조사를 통한 기존 국내·외 이전적지 사례의 개발현황을 조사하고 사례분석을 통하여 토지이용 규제 및 주변공간 구조의 변화를 분석한다.

둘째, 국·내외에서 발생된 이전적지를 대상으로 요구되는 분석 조건들을 적용하여 이전적지의 개발방향과 주체간의 역할을 파악한다.

셋째, 제시된 결과를 바탕으로 도심지내 이전적지 개발방향 및 개발 기법을 제시한다.

2. 이전적지의 이론적 고찰

2.1 이전적지의 정의와 발생요인

(1) 이전적지의 정의 및 특성

이전적지란 용어는 일반적으로 서울 및 수도권지역

1) “부적격“이라는 말은 도시환경상 불합리한 용도뿐만 아니라 그 외 도시경계면에서 주변의 수요에 적절하게 대응하지 못하는 토지 이용형태도 포함된다.

에서 사용되고 있는데, 이것은 도심부의 이전지를 타 용도로의 전환을 뜻하는 것이다. 이전적지의 용어는 구 수도권정비계획법 제15조에서 “수도권정비시행계획에 따라 이전한 이전 촉진권역안의 인구 집중 유발 시설의 종전 대지로 정의 되어 있는 법적 용어였지만 개정된 『수도권 정비계획법』 제11조 제1항에서 ”과 밀역제권역안의 인구집중 유발시설이 이전된 종전 대지“로 정의 되어 있다.²⁾

이전적지의 특성을 살펴보면 크게 공공성과 지역 역사적 가치를 내포하고 있다. 구체적으로 첫째, 대규모 토지로서의 성격. 둘째, 이전적지의 공공성. 셋째, 오랜 역사, 지역적 장소성을 가지는 공간적 성격. 넷째, 이전적지의 개발은 부지의 근본적인 기능의 변화를 초래하여 주변지역에 극심한 충격과 변화를 초래하는³⁾ 특성을 갖는다.

즉, 이전적지는 도시공간구조상 주요 구성요소로서 공공성과 역사성을 지니며 용도 전환될 경우 주변지역의 특성을 반영하여 개발계획을 수립해야 한다.

(2) 이전적지의 발생요인

1) 내적요인(경제적·사회적 요인)

이전적지 발생의 내적요인은 첫째, 경제적 요인으로 도심 내에 공장, 학교, 공공기관들이 지대 지불 능력에 따라 토지이용이 배분에 있다. 즉 도시 내에서의 토지이용은 접근성, 교통 및 수송시간, 비용 등에 큰 영향을 받게 되는데 지대 지불능력에 따라 상업, 공업, 주거 등의 활동 입지가 결정된다. 이러한 요인으로 도시 내에 입지하고 있던 지대 지불능력이 약한 기능 등은 외곽지로 밀려나게 되는 것이다.

둘째 사회적 요인으로는 인간생태학적인 측면에서 도시공간의 변화를 이해하는 것이다. 도시공간이 집중과 분산, 침입과 계승, 지배와 분리 등 인간생태학적

2) 11조(종전대지에 대한 조치)

제11조 (종전대지에 대한 조치) ① 국토해양부장관 또는 시·도지사는 과밀역제권역의 인구집중유발시설이 이전된 종전의 대지(이하 “종전대지”라 한다)를 인구집중유발시설의 신설 또는 증설이 아닌 다른 용도로 이용할 수 있도록 하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법률에 따른 지역의 변경 등 필요한 조치를 할 수 있다. ② 관계 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 종전대지에 인구집중유발시설의 신설 또는 증설이나 이의 허가등을 하려면 미리 이용 계획을 입안하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 국토해양부장관과 협의하거나 승인을 받아야 한다.

3) 유송화(2007.8),전계서, pp 10 ,길연진(1990), “서울시 도심부 이전적지의 개발에 관한 연구 pp 24-27 , 재구성

인자에 의해 구조적인 변화를 가져온다는 법칙이다.⁴⁾

2) 외적요인(정책·제도적 요인)

이전적지 발생의 외적요인으로는 첫째, 학교, 공장, 공공기관의 이전 등에 의한 수도권 인구분산정책으로 인한 이전적지의 발생이다.

둘째, 도심지재개발사업 시행으로 인한 도심부의 기능 변화로 이전적지가 발행한다. 도심지 재개발사업으로 인해 도심부의 상업, 업무시설의 집중으로 주거기능의 약화 및 상주인구의 감소현상으로 도시 내 시설을 공간적으로 재배치해야 할 필요성이 대두되어 도심 부적격 기능과 시설을 선정해서 시외곽 지역으로 이전을 유도함에 따라 정책적 계획에 의해 이전적지가 발생하게 된다.

셋째, 기타 요인으로는 도심의 계속적인 확장에 의해 기존 대상지로 기능이 어려운 버스터미널 이전, 도시 내 군사시설의 이전, 교도소 등 혐오시설 이전, 관공서 통합 및 대학교의 이전, 기타 도시 계획적 요인으로 토지이용 용도를 규제한 지역 및 지구제의 지정 및 변경 등이 있다.⁵⁾ 이상의 내용을 정리하면 아래 <표 1>과 같이 정리 할 수 있다.

표 1. 대구모시설 이전부지 발생사례

구분	원 인	내 용	사 례
사회적 원인	경직된 토지 이용	높은 지가, 부지확장 곤란, 교통 혼잡, 주차공간 부족, 용도규제	광주 경전선 폐선부지 서울 동대문 운동장 강남고속버스터미널 청주 청주기계공고
	인구 변화	도심공동화 배후인구감소	도심내 초중고등학교
경제적 원인	주민 납비현상	혐오시설 이전요구	서울영등포교도소, 광주교도소, 부산구치소 전주 쓰레기매립장 뚝섬 삼표레미콘공장
	지주의 경제적 이윤추구	기존 부지를 타 용도로 전용추구	마산 한일합섬
도시 정책 적 원인	산업구조 개편	정보화에 의한 입지 패턴 변화 고부가가치 산업화	재래시장 폐쇄, 도심내 공장시설, 영등포 OB맥주공장, 천호동 파이롯트 공장
	도시부적격 시설	많은 면적이 소요 교통량 유발	학교, 학원, 예식장, 청계천 공구상가
도시 정책 적 원인	신부지로 확장 이전	공공업무의 효율적 추진	서울대 농생대, 인천대, 성남시청, 천안시청, 서울 도본면허시험장
	과도한 교외화	주택대량 공급 저렴한 택지개발	대구, 대전, 광주 등 기성시가지의 공공기관이

4) 유송화(2007.8), 전게서, pp. 7

5) 유송화(2007.8), 전게서, pp. 8 재구성

	정책	무분별한 도시공간	신개발지구로 이전
인	행정구역개 편	광역시의 승격에 따라 도청의 이전	전남도청, 충남도청·전북도 이전부지 활용
국 가 정 책 적 원 인	수도권규제 정책	수도권 인구집중 유발시설 이전, 국가균형발전계획에 의한 공공기관 분산	수도권 내 공장의 지방이전, 정부기관 및 공공기관의 세종시 및 혁신도시 이전
	군사시설이 전계획	한미간 합의에 의한 미군시설 이전 안보환경변화 도심부적격 군부대 외곽이전	용산 미군기지 평택이전 부산 및 춘천 등 미군부대 이전, 서울 종로구 기무사, 부산 남구 육군문서보존소, 인천 연수구 미사일 부대, 전주시 35사단

* 출처: 계기석(2006), 대구모시설 이전부지의 활용과 도시변화 국토연구원 국토, p11

2.2 선행연구 검토

도시구조변화와 맞물려 이전적지가 발생하게 되었고, 이로 인해 이전적지에 관한 연구가 1990년대 초부터 현재까지 활발히 일어나고 있는 실정이다. 그러나 대부분의 연구가 국내 개발, 계획 주변공간구조변화 및 재활용에 관한 연구가 주를 이루고 있는 한계점을 알 수 있다. 따라서 연구범위는 국내·외에서 발생된 이전적지를 대상으로 하여 이전적지의 유형 및 개발 방법 등을 범위로 한다. 기존의 연구는 <표 2>에서 보는 바와 같이 대부분 개발방법론이나 주변공간에 미치는 영향에 대한 대안제시 위주로 진행되었다.

표 2. 이전적지 관련 연구

연구자	제 목	분 석 내 용
길연진 (1990)	서울시 도심부 이전적지의 개발에 관한 연구	서울 휘문중고교 이전적지를 중심으로 이전적지 개발과정의 문제점 도출. 공공성과 도시공간구조에 미친 영향 분석
한정호 (1992)	이전적지 개발에 따른 주변지역의 토지이용변화에 관한 기초적 연구	대구광역시 효성여자대학교의 이전적지가 아파트로 개발된 후 주변지역의 토지이용에 미친 영향을 제시
조유근 (1999)	공장 이전적지 재활용 방안 관련 연구	서울시 준공업지역과 서울시 영등포지역 현황을 조사하여 문제점을 도출하고 이에 대한 공장이전적지 재활용 방안 대안을 제시
배영곤 외1 (2003)	이전적지 개발이 주변지역의 공간구조에 미치는 영향에 관한 연구	대구모 이전적지에 대하여 본래의 용도와 이전 후 대체된 용도에 의하여 받게 되는 주변지역변화에 대한 조사를 통해 변화양상을 분석하고 그에 따른 영향을 종합하여 제시
김홍배 외2 (2004)	공장이전적지의 근린공원 조성이 지역경제 및 주민복지에 미치는 영향 분석	지역내 공장이전적지의 근린공원조성 정책을 평가할 수 있는 틀을 제시
이춘비 (2008)	도심지 이전적지의 유형별 활용방안에 관한 연구	도시공간구조상의 유형별 이전적지의 바람직한 활용방안과 합리적인 이용계획의 개선방안을 제시

2.3 이전적지 활용의 기본방향 및 추진전략

(1) 이전적지 활용의 기본방향

이전적지가 갖는 특성과 도시구조변화를 감안할 경우 이전적지의 활용방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 이전적지의 활용용도 결정시 주민들의 공익성에 대한 고려가 충분히 이루어져야 한다. 이전적지 활용방안에 대한 결정권은 토지소유자의 의사에 의해 결정되지만 주변지역의 발전 및 공공성 증진을 위한 방안 모색이 필요하다. 둘째, 지구차원에서 부족한 기능을 보완하고 어메니티를 증진하는 방향으로 활용되어야 한다. 쇠퇴한 지구의 발전을 위해 용도의 결정 및 환경적 심미적으로 여건을 개선하여 효율적인 도시공간으로 변화시켜 지구만의 정체성과 특성을 지닌 지역 커뮤니티를 형성하여야 한다.

셋째, 지역간 격차를 완화하고 왜곡된 도시공간구조를 개편하는데 기여하여야 한다. 도시인구 감소추세가 지속되는 상황에서 도시외곽의 개발보다는 도시내부를 정비하고 도시의 중심성을 강화하는 것이 필요하며 도시기능의 활성화를 통해 구도심 재생의 기회로 활용하여야 한다. 넷째, 궁극적으로 다른 도시와 차별화되는 요소를 수용하여 도시의 정체성을 확립하는 동시에 우수한 도시경쟁력을 갖도록 하는 방향으로 활용되어야 한다.⁶⁾ 이전적지 활용에 있어 발생지역의 지역성과 공익성, 공공성을 충분히 고려하여 발전적이고 지속가능한 도시의 기틀이 되도록 해야 한다.

(2) 이전적지 활용의 추진전략

이전적지의 활용 추진전략은 첫째, 토지소유자, 행정기관, 시민들의 합의체계의 형성이다. 대부분의 토지가 공공성이 강하기 때문에 토지소유자의 활용방안에 대한 결정 및 사업을 시행 할 때 행정기관과 기업 등 관련 주체의 의견을 수렴하여 이를 적극적으로 반영한다. 둘째, 도시수용능력을 고려한 활용이다. 도시수용능력은 환경적 측면에서 지속가능한 발전을 위해 허용할 수 있는 개발한계를 의미한다. 대상지역과 그 인접지역을 포함하는 보다 광역적인 지역을 단위로 평가하고 수용능력을 범위 내에서 이전적지의 활용용도 및 규모를 결정한다. 주변지역에 있어서 기반시설에 대한 부담을 완화하여 지역이 지속적으로 발전하도록 하여야 한다.

셋째, 이전적지의 공공취득 촉진이다. 이전적지에

6) 계기석(2007), “대규모시설 이전부지의 활용과 도시변화”, 국토연구원, 국토,pp 14 재구성

대한 공공적 이용이 가능하기 위해서는 공공의 원활한 사용·취득이 전제가 된다. 공공부분에 의한 이전적지의 취득 타당성을 엄밀히 평가하고 그 타당성이 인정되면 공공부분이 적극적으로 재정투입을 하여 이전적지의 공적 활용이 가능하도록 해야 한다. 넷째, 광역적인 관련계획과의 연계이다. 이전적지는 외부효과가 크기 때문에 이전적지와 인접하는 지구를 포함한 보다 광역적인 관점에서 계획을 수립하고 활용하여야 한다.⁷⁾

이와 같이 네 가지의 추진전략을 바탕으로 지역의 발전과 정체성을 확립하고 도시의 미래적 가치를 향상시켜 도시 전반적인 구성 체계의 일부로 인식하여 보다 나은 이전적지 개발을 이끌어 내야 한다.

3. 국내·외 이전적지의 사례연구

3.1 이전적지 발생배경 및 현황

(1) 이전적지 발생배경

산업화와 도시화가 먼저 진행된 선진국의 경우 시대가 변화하면서 도시 공간구조의 개편이 일어나게 된다. 또한 공간구조 개편에 따른 이전적지 활용방안에 대한 문제가 제기되었다. 이렇게 발생한 이전적지의 활용 사례를 살펴보면, 이전적지 개발이 도시 공간구조에 미치는 영향과 도시개발방향에 부합되는 효율적 활용이 도시의 중추적인 관리 기능의 제고 및 성공적인 도시개발에 어떻게 기여 하였는가라는 것은 우리가 앞으로 추진해야 할 도심지 이전적지의 개발 방향에 적용할 수 있을 것이다

(2) 이전적지의 유형

이전적지의 유형은 일반적으로 기존 시설의 용도에 따라 공공부분과 민간부분으로 분류 할 수 있다. 공공부분은 학교, 공공청사, 군사시설, 혐오시설로 민간부분은 공장, 상업·판매·복합 건축물 등으로 <표 3>과 같다.

표 3. 이전적지 유형 분류

공공 부분	민간부분
학교, 공공청사, 군사시설, 혐오시설 등	공장건축물, 상업용 건축물, 판매용건축물, 복합용 건축물, 연수시설 및 학원 등

7) 계기석(2007), “전계서”,pp 15 재구성

3.2 이전적지 현황 조사

(1) 국내 이전적지 이전 전 현황

국내 이전적지 이전상황을 살펴보면 도심부에 입지한 공장 및 학교시설이 주로 이전한 것을 알 수 있다. 또한 개발용도 변경은 공원, 업무시설, 공동주택으로 된 사례 중 대표적인 것을 정리하였다.

표 4. 국내 이전적지 이전 전 현황

시설명	이전 전		
	위치	면적(m ²)	주체
파이롯트 공장	강동구 천호동 일대	26,697	민간기업
상공부	종로구 세종로 76	3,300	공기업
해태제과	영등포구 양평동 5가	42,988	민간기업
휘문중·고	종로구 원서동 206	21,088	민간기업

* 출처: 유송화(2007), 서울지역 공공기관 이전적지의 적정활용 방향에 관한 연구. 재정리

(2) 국내 이전적지 이전 후 이전적지 현황⁸⁾

1) 파이롯트 공장 이전적지

파이롯트 공장 이전적지는 공원화사업의 일환으로 조성한 공원이다. 도심내 자연학습과 휴식을 할 수 있는 근린공원으로 개발되었다.

표 5. 천호동 공원 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 천호동 공원
이전 전 용도	· 파이롯트 공장
이 전 시 기	-



공원 계획시 자생식물을 주제로 한 자연학습공원으로 조성하였으며 자연학습원, 잔디광장, 연못, 운동장, 체력단련시설 등이 마련하여 주위의 거주자들에게 좋은 장소를 제공하였다. 또한 천호동 공원은 도심지 공장부지의 재개발 사례로 도시의 오픈스페이스 기능을 가지고 있다.

8) 유송화, 서울지역 공공기관 이전적지의 적정활용방향에 관한 연구, 2007.8 서울시립대학교 도시과학대학원, pp 32~33

2) 상공부 이전적지

공공기관 이전계획 발표 후 도심내의 공공기관의 지방 이전이 아닌 도심 외곽이나 이전부지 근방의 부지로 규모를 넓혀 이전하는 경우 등이 있었다. 대표적으로 상공부는 공공기관의 3차 이전계획에 의해 1986년 이전되어 현재 업무시설로 변경되어 교보빌딩 부지로 사용되고 있다.

표 6. 상공부 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 교보빌딩
이전 전 용도	· 상공부
이 전 시 기	· 1986 년



3) 해태제과 공장 이전적지

해태제과 공장은 수도권정비계획법에 따라 약 2천 억원을 투자해 충남 천안에 제 1,2공장을 신설하고 서울 영등포공장 이전하였으며,⁹⁾ 현재 공동주택 부지로 활용 중이다. 개발사례 중 가장 높은 수익성을 낼 수 있는 활용방법을 사용하여 이전계획을 실시하였다.

표 7. 해태제과 공장 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 공동주택
이전 전 용도	· 해태제과 공장
이 전 시 기	· 1993 년



4) 휘문중·고 이전적지

휘문중·고등학교는 현대건설이 매입하여 업무시설로 신축한 사례로써 도심인구 확대, 교통문제, 주변환경의 급격한 변화 등에 의해 이전계획이 진행되었다. 또한 강남주거단지개발의 인구유도정책과 관련하여 학교 이전이 추진된 가장 대표적인 사례이다.¹⁰⁾

9) 경향신문 1993.8.24

표 8. 휘문중·고등학교 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 현대건설 사옥
이 전 전 용도	· 휘문중·고
이 전 시 기	· 1978 년




(3) 국외 이전적지 이전 전 현황

국외 이전적지 이전상황을 살펴보면 도심부에 입지한 공장 및 야구장시설 이전하였다. 이전 전 현황을 살펴보면 <표 6>과 같이 정리 할 수 있다.

표 9. 국외 이전적지 이전 전 현황

시설명	이전 전		
	위치	면적(m ²)	주체
시트로엥 자동차회사	프랑스 파리 세느강변	280,000	민간기업
오사카 야구장	일본 오사카	37,179	-
카네보 공장	일본 후코오카	35,000	민간기업
정유공장	미국 시애틀	-	민간기업

(4) 국외 이전적지 이전 후 이전적지 현황

1) 프랑스 시트로엥 파크-시트로엥 자동차공장 이전적지¹⁾

공원 계획시 파리와 프랑스, 그리고 해외의 영향을 반영해야 하고, 무엇보다도 현대적인 경향을 대변하는 것으로 공원과 유사하게 주위의 거주자를 위한 좋은 장소를 제공함과 동시에 거대한 근대적인 요소의 다양성이 통합될 것을 원했다. 이 처럼 시트로엥 공원은 도심지 산업지구의 재개발 사례로 도시의 오픈스페이스 기능과 예술적인 기능을 담고 있다. 시트로엥 공원은 이러한 조건을 완벽하게 충족시키려고 노력하였다.

표 10. 시트로엥 파크 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 시트로엥 파크 (Parc Andre CITROEN)

10) 유송화, 서울지역 공공기관 이전적지의 적정활용방향에 관한 연구, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문 PP32~33, 재정리

11) 이춘비, 도심지 이전적지의 유형별 활용방안에 관한 연구, 2008. 2 창원대학교 대학원, pp 32~33 재정리

이 전 전 용도	· 시트로엥 자동차회사 공장
이 전 시 기	· 1970 년대 초




2) 일본 오사카 난바 파크 - 오사카 야구장 이전적지²⁾

난바파크는 오사카시에서 관서지방을 대표하는 대표적인 변화가인 미나미지구의 신사이바시, 도톤보리라는 역사적인 시가지와 미국촌 등 젊은이들의 문화가 어우러진 개성있는 지역이며 또한 4개의 철도전철이 교차하는 난바역이 자리한 교통의 요충지로 하루 평균 약 100만명의 이용객이 왕래하는 대규모 터미널 기능을 가지고 있으며 도심부에 위치한다.

표 11. 난바 파크 - 오사카 야구장 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 난바파크
이 전 전 용도	· 오사카 야구장
이 전 시 기	· 1989 년



난바파크 지구는 1950년대 중반부터 야구장이 자리 하던 곳으로 1989년부터 오사카시에 새롭게 돔구장이 생기면서 야구장의 본거지를 이전하게 되었다. 그 후 극단 '사계'의 연극무대나 주택전시장을 사용되어 왔으나, 도심상업지구의 활성화를 위한 복합개발 프로젝트로 재개발이 추진되었다. 도시적 측면에서 보면 인공의 구릉지경관이 도심 속 오아시스 역할을 하며 도시경관의 활력을 불어 넣으며 도시경관 개선이라는 기여를 하고 있고, 지역적 측면에서 보면 난바파크의 경계부인 인접한 철도변을 리노베이션하여 카나발물로 재정비하고 방치하기 쉬운 경계부 공간을 새로운 형태의 상업스트리트로 정비해 주변지구의 활성화에 기여한다는 측면이 있다.

단지구성적 측면에서는 건축물 상부에 약 10,000m²

12) 이정형, 도시재생과 경관만들기, 발인, 2006

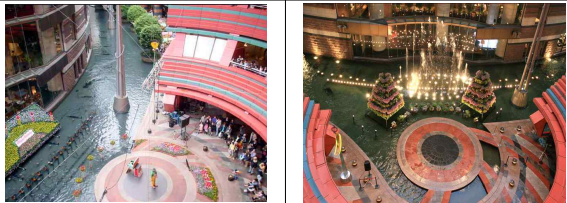
에 이르는 옥상정원이 단지용적률 800%의 용적률을 소화하면서 자연에 친근하고 걷기에 즐거운 장소는 만들기 위해 녹화공간과 도시광장으로 구성해 제2의 대지를 형성하여 도시공원으로서의 성격을 띄고있다.

3) 일본 후쿠오카 캐널시티-대규모 공장(화장품 회사 카네보)이전적지¹³⁾

일본의 대표하는 화장품회사인 카네보공장의 이전적지에 개발회사인 후쿠오카 부동산이 개발한 도심재생 프로젝트로 토지취득으로부터 약 20년의 세월이 소요되어 1996년 4월 20일 완성되었다. 기본설계는 미국의 대형상업시설을 주로 담당하는 존 저드 파트너스가 담당했는데 대담한 건축물의 색채를 사용하는 등 환경 연출이 돋보이는 도심재생 프로젝트이다.

표 12. 후쿠오카 캐널시티-대규모 공장 개요

구 분	내 용
시 설 명	· 캐널시티
이전 전 용도	· 카네보 공장
이 전 시 기	· 1976 년



도시적 측면에서 지역 환경과 연계된 중심상업시설로 폐쇄적인 상업블록이 아닌, 용도별 건축물의 매스 분절을 통해 가로에서의 시각적 개방감과 다양한 레벨에서의 진입공간을 형성하고, 통일감 있는 건축물의 높이 계획과 특성있는 건축물 색채계획 등을 통해 지역의 랜드마크 시설이 되었다. 지역적 측면에서 보면 전철역과 대상지 사이에 종전의 상점가가 위치해 있는데, 기존 상점가 리모델링 공사로 새롭게 아케이드 상가가 단장되는 등 주변상점가와와의 일체적인 정비가 이루어졌다.

4) 미국 Seattle의 GasWork Park - 정유공장 이전적지¹⁴⁾

1973년 호수 변 정유공장의 이전적지에 조성된 공원으로 공장의 건물들과 가스 파이프 원유 처리타워 등 부대시설의 보존을 이용하여 공원의 테마를 형성한 사례로서 해당 부지는 시애틀시의 주요경관 지점으로서 남측의 도심 및 호수변 도로로부터 쉽게 조망

되는 중요한 경관의 지점으로서 공원조성이 계획되었다.

일반적으로 쓰이는 오염된 토양에 대한 전체적인 교체작업 대신 건강토양의 미생물에 의한 생태학적 정화를 시도하여 정화과정을 공원이용자에게 보여줌으로서 공장부지에 대하여 인식하게 하고 정유처리과정을 나타내는 기존의 주요시설을 존치하여 장소가 가지는 역사적 의미를 전달하고자 하였다. 우리나라의 영등포 공원과 상당히 유사한 사례로서 부지가 가지는 역사적의미를 유지하기 위한 적극적인 공원계획을 가지고 이용자와 공원사이에 체험적 공감대를 형성하고 지역적 차원에서 부지를 바라보는 계획이 되었다.

표 13. Seattle의 Gas Work Park - 정유공장 개요

구 분	내 용
시 설 명	· Gas Work Park
이전 전 용도	· 정유공장
이 전 시 기	· 1973 년



4. 국내·외 이전적지 사례 비교 분석

4.1 이전적지 사례 비교 분석

앞에서 살펴본 국내·외 이전적지 사례는 각기 다른 상황에서 개발이 이루어 졌으나 각각의 사례를 통해 이전적지 개발방향과 추진전략을 도출할 수 있는데 정리해보면 다음과 같다.

(1) 국내사례

국내 이전적지 사례는 공장, 공공시설, 학교시설이 주를 이루며, 도시구조변화 및 인구이동, 정책적인 요인으로 발생하였다. 또한 이전적지 발생후 지역성, 공공성 및 수익성을 바탕으로 계획하여 개발을 진행하였다. 주용도로는 업무시설, 공원 공동주택 등을 이루고 있다.

(2) 국외사례

국외 이전적지 사례는 공장, 야구장 시설이 있으며, 도시구조변화 및 정책적인 요인으로 발생하였다. 또한 이전적지 발생후 지역성, 공공성 및 수익성을 바탕으로 계획하여 개발을 진행하였다. 주용도로는 업무시설, 공원 등을 이루고 있다.

13) 이정형, 도시재생과 경관만들기, 발언, 2006

14) 이정형, 전게서, 발언, 2006

국내·외 이전적지 활용사례를 유형과 활용방법으로 구분해 보면 다음 <표 14>와 같다.

표 14. 국외 이전적지 유형과 활용방법 비교

사례	규모	이전적지 유형	활용방법	
국내	한국 파이롯트 공장	26,697m ²	공장 시설 이전 적지	파이롯트 공장 이전 후 공원화사업의 일환으로 조성한 공원이며, 도심지내 오픈스페이스로 활용됨
	한국 상공부	3,300m ²	공공 기관 이전 적지	공공기관 이전계획 발표 후 도심내 이전기관인 상공부를 도심외곽부지로 이전함
	한국 해태 제과	42,988m ²	공장 시설 이전 적지	수도권정비계획에 의해 충남천안으로 이전계획 발표후 현재 공동주택 부지로 이용됨
	한국 휘문 중·고	21,088m ²	학교 시설 이전 적지	강남주거단지개발로 인구유도정책과 관련하여 학교 이전된 사례로 현대건설이 부지를 매입하여 본사 사옥으로 활용됨
국외	프랑스 시트 왜로엔 파크	·총면적 : 230,000m ² ·공원 면적 : 140,000m ²	공장 시설 이전 적지	자동차 회사의 본사 이전 후 파리지 의회의 제기에 의해 파리지에서 이전적지를 매입 후 공원시설을 중심으로 주거시설, 상업, 업무시설의 도시계획지구를 형성함
	일본 난바 파크	·부지면적 : 37,179m ² ·연면적 : 297,000m ²	야구장 (특수 시설) 이전 적지	오사카 야구장의 이전 후 야구장이 가지는 공공성과 중심성을 살려 도심상업활성화를 위한 복합프로젝트로 재개발이 추진됨
	일본 캐널 시티	·부지면적 : 35,000m ² ·연면적 : 265,000m ²	공장 시설 이전 적지	화장품회사의 이전적지에 공공기관이 아닌 개발회사에 의해 개발된 도심재생 프로젝트의 일환으로 특색있는 공간과 색채계획을 통해 도심지의 랜드마크가 됨
	미국 Gas Work Park	-	공장 시설 이전 적지	호수변 정유공장의 이전적지에 기존의 공장건물 등 부대시설의 보존을 통해 공원의 테마를 형성하고 공원이 가지는 역사적 의미를 위해 적극적인 공원계획을 가지고 이용자와 공원사이에 체험적 공간대 형성함

4.2 이전적지 개발유형과 시사점

국내·외 이전적지 활용방법을 살펴보면 이전적지가 가지는 공공성, 공익성, 지역성, 역사성, 상징성을 인

식하고 고유성을 지닌 개발을 통해 지역의 랜드마크 공간으로 형성하고 있다. 국내·외 이전적지 활용사례 분석에 도출한 시사점과 개발 유형을 정리하면 다음과 같다.

(1) 이전적지 개발 유형

1) 수익성과 공공성 측면

이전적지 시설을 어떠한 유형으로 활용하느냐에 따라 수익성과 공공성에 많은 차이가 있게 된다. 수익성은 이전적지의 공간적·경제적 가치를 극대화하여 도시 재개발과 기존지역 재생을 촉진시키는 원동력이 되며, 이는 또한 도시공간 구조를 변화시키는 요인이 된다. 반면 공익성은 이전전 지역사회의 주요시설로서의 장소성, 지역성과 공공성을 훼손하지 않는 범위내에서 지역주민 시설로서의 역할을 강조하며 도시공간 구조에 긍정적 영향을 유지하는 역할을 한다. 도심내 어떠한 유형의 시설로 활용하든 수익성과 공공성은 함께 공존하며 이의 스펙트럼으로 표시하면 아래 그림과 같다.

즉 공원, 교육용 시설, 연수시설 등은 공공성을 강조할 경우 필요한 시설이며 수익성 측면에서는 가장 낮다. 돌봄 시설, 교육복지시설, 다문화 및 저소득층 지원시설 등은 최근 복지사회와 다문화 사회 등으로 전환하면서 요구되는 교육 및 사회적 시설로서 공공성 측면이 높으나 수익성 측면에서는 떨어지는 시설들이다.

다음의 문화시설, 요양 및 병원시설, 평생학습시설 등은 노령화사회로의 진입되면서 사회적으로 요구되는 시설들이며 수익성을 충분히 갖춘 공공성격의 시설이다. 마지막으로 주거시설 혹은 상업시설 등은 수익성 측면에서는 가장 바람직하나 현재 공공시설일 경우 현행법상으로는 지역주민들의 반발 등으로 시행하기에는 제약이 많은 수익사업 모델이다.



그림 17. 수익성과 공공성 측면에서의 이전적지 활용 스펙트럼

2) 이전적지 운영주체별 유형

이전적지의 활용주체는 민간, 지방자치단체, 교육지원청 등으로 구분할 수 있으며, 지역주민 소득증대시설, 요양 및 병원시설 및 주거시설 등은 공공성보다는 수익성 측면이 강조되므로 민간이 매입하거나 임대하여 운영하는 시설에 가깝다.

공원, 문화시설, 지역주민 센터 등은 지자체가 운영·관리하기 적합한 시설들이며 교육용시설, 돌봄시설, 교육복지시설 등은 교육청이 자체적으로 활용하여야 할 시설로 분류된다. 연수시설, 다문화 및 저소득층 지원시설, 주민 학습시설 등은 지자체와 교육지원청이 각각 혹은 함께 운영·관리하기 적합한 시설로 분류할 수 있다.

민간 운영	지자체 운영	교육청 자체 활용
주거시설 공동주택, 전 임주택 등	공원 체육공원, 근 린공원	연수시설 직장연수시설, 교육용 연수시 설
지역주민 소득증대시 설 가공, 생산, 유통 시설, 관광, 민 박시설	문화시설 공연, 전시시 설 문화보급/전 수시설	다문화 및 저소득층 지원시설 다문화 가정 부 보학교, 여가 지원시설
요양 및 병 원시설 요양시설, 병 원학교 등	지역주민 센터 보건소, 헬스 센터, 노인정	주민 학습 센터 지역 평생학습 센터, 공공도서관
		교육 복지 시설 교과별 동아 리, 방과후 학습지원 등

그림 18. 운영주체별 이전적지 활용 스펙트럼

(2) 국내·외 이전적지 활용사례의 시사점

첫 번째, 이전적지 개발 사업 추진을 위한 공공기관 (지자체)내 독립적인 담당부서를 운영하여 프로젝트별 전문성과 추진능력을 강화할 필요가 있다.

두 번째, 장기적인 마스트플랜을 수립하고 이에 따라 단계적으로 추진하여 특정 부지만이 아닌 도시 혹은 지역전체가 연계된 계획수립을 유도하여야 한다. 그리고 해당지역이 가지는 다양한 특성을 개별적으로 반영할 수 있도록 획일적이지 않은 계획기법의 적용이 필요하다. 세 번째, 개발 주체의 전문성 강화와 추진력 제고를 위해 사업시행을 위한 특수목적회사 (SPC)에 의한 개발이 요구된다.

네 번째, 공공과 민간의 적절한 역할 분담으로 독립성 확보와 민간의 창조성을 보장할 필요가 있다. 다섯 번째, 단기수익을 목표로 한 이전적지 개발을 지양하고, 부지가 가지는 역사적 의미를 보존할 수 있는 개발 계획이 수립되어야 한다.

이와 같이 이전적지 개발에 있어 대상지만을 고려하여 추진하는 것이 아닌 도시발전계획 방향, 주변지역의 전체계획 및 지역의 특성 등을 반영하여 이전적지 개발방향을 설정해야 한다.

5. 결론

도시구조의 변화 및 산업구조의 재편으로 인해 도시내의 이전적지는 꾸준히 증가하고 있으며, 최근 도심내 개발대상 공간의 부족으로 이에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 본 연구는 국내·외 이전적지의 활용 사례를 분석하고, 이전적지의 개발방향 및 개발시 주체간의 역할을 보다 정확히 설정하여 도심지내 이전적지의 개발 활성화에 기여함에 그 목적을 두었다.

연구내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이전적지 발생배경은 인구분산 시책 및 균형발전 대책, 도심부의 기능변화 및 도심내 인구의 감소, 기업주의 경영합리화 측면, 타용도로의 개발압력 등으로 요약되었다. 유형별로는 공공부문과 민간부문으로 나뉘지며, 공공부문은 교, 공공청사, 군사시설, 협오시설 등이며 민간부문은 공장, 상업시설, 복합시설 등이 발생하는 것으로 조사되었다.

둘째, 이전지 개발은 도심지역에 집중되어 있는 이전부지를 민간기업이나 공기업에 매각하고, 토지이용규제의 완화하여 용도변경을 통하여 대상지를 사옥, 오피스, 공공청사 부지로 활용하는 방식으로 이루어지고 있다.

셋째, 국내·외 이전적지 활용 사례를 살펴보면 도시구조변화, 인구유출, 정책적 원인에 의해 발생되었으며, 업무시설, 공동주택, 상업시설, 공원 등의 시설로 용도 전환되어 활용되고 있는 것을 알 수 있다.

넷째, 국내·외 이전적지 8개소를 대상으로 개발방향 및 주체간의 역할 등을 조사 분석하여 향후 도심지내 이전적지 개발 추진시 절차상의 효율성과 전문성을 얻을 수 있다.

결론적으로 이전적지를 활용함에 있어 지역별 발생배경 및 원인을 고려하고, 각 주체간의 정확한 역할 설정을 통해 이전적지 개발시 절차상의 효율성 및 전문성을 높인다. 또한, 이전적지 활용에 있어 단기적 수익창출 플랜이 아닌 장기적인 플랜을 통해 지역성과 공익성, 수익성을 이끌어 내어 주변지역에 보다 높은 가치를 얻어 기성시가지내 활성화에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

참고문헌

1. 길연진(1990.08), “서울시 도심부 이전적지의 개발에 관

한 연구: 휘문중고교 이전적지 사례를 중심으로,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

2. 한정호(1992.02), “이전적지 개발에 따른 주변지역의 토지이용변화에 관한 기초적 연구: 대구시의 사례를 중심으로,” 계명대학교 대학원 석사학위논문.

3. 최정우(1997.02), “도시공간구조 변화에 따른 도심지공장 이전적지 개발계획 : 영등포내 대규모 공장 이전적지를 중심으로,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

4. 조유근(1999.02), “공장이전적지 재활용 방안에 관한 연구 : 서울시 영등포구를 중심으로,” 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

5. 김홍배외(2004.06), “공장이전적지의 근린공원조성이 지역경제 및 주민복지에 미치는 영향 분석 : 서울시 지역을 중심으로,” 대한민국토·도시계획학회지 「국토계획」 제39권 제3호.

6. 유송화(2007.8), “서울지역 공공기관 이전적지의 적정활용방향에 관한 연구,” 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문

7. 이춘비, 도심지 이전적지의 유형별 활용방안에 관한 연구, 2008. 2 창원대학교 대학원

8. 김진수외4, 학교 이전적지의 적정활용방안에 관한 연구, 한국시설학회지 제18권 제1호 통권80호 2011.11

9. 이정형, 도시재생과 경관만들기, 발언, 2006

10. 계기석, 대규모시설 이전부지의 활용과 도시변화, 국토연구원 국토, 2006

논문접수일 (2011. 11. 3)

심사완료일 (1차 : 2011. 11. 17, 2차 : 2011. 11. 28)

게재확정일 (2011. 11. 30)