

섬 지역 유희시설 실태분석 및 관리 방안 연구*

임재훈** / 강찬영*** / 전해란****

유희시설의 발생은 공공서비스의 악화, 지역경관 및 환경 저해 등의 부정적 요인으로 지방소멸을 가속화시킨다는 점에서 초기에 대응하는 것이 바람직하다. 그러나, 현재 섬 지역은 유희시설의 발생에 대응하고, 예방하기 위한 기본적인 실태조사가 이루어지지 않고 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이러한 문제 인식하에 본 연구는 섬 지역에 발생하는 유희시설의 현황을 파악하고, 관리방안의 개선책을 제안하고자 하였다. 분석의 대상은 유인섬 464개를 대상으로 설정하였으며, 유희시설의 현황은 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부에서 활용하는 빈집 및 유희시설 활용 가이드라인을 적용하여 파악하였다. 그리고 유희시설의 현황은 연륙섬과 비연륙섬으로 구분하여 분석하였다. 연구 목적을 달성하기 위해 섬 지역의 유희시설은 1년동안 100kWh 이하로 활용한 건축물로 추정하고, 현장 조사를 수행하였다. 추정결과, 섬지역에는 1,549개가 존재하였으며, 유희시설의 발생은 밀집되어 발생하는 경향이 존재하는 것으로 분석되었다. 추정된 결과를 바탕으로 현장조사를 수행한 결과, 비연륙 섬의 경우, 건축물 데이터가 존재하지 않거나, 전기 활용 행태 등의 문제로 유희시설이 과소 추정될 우려가 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 섬 지역의 특성과 현장조사 결과를 바탕으로 비연륙섬에 발생하는 유희시설 실태조사 방안을 제시하였다.

주제어 _ 섬, 유희시설, 지역재생, 빈집

* 본 연구는 한국섬진흥원 2023년 기본연구 과제인 '섬 유희시설 활용방안'의 일부 내용에 기반하여 작성되었음.

** 한국섬진흥원 부연구위원(제1저자)

*** 한국섬진흥원 연구원(제2저자)

**** 한국섬진흥원 연구원(교신저자)

A Study on the Analysis and Management of Idle Facilities in Island Area

Lim, Jae-Hoon* / Kang, Chan-Young** / Jeon, Hye-Ran***

It is preferable to respond early since idle facilities hasten local extinction due to negative variables such as deterioration of public services, regional landscapes, and environmental degradation. However, the island region is currently not under systematic management due to a lack of fundamental fact-finding surveys to respond to and avoid the occurrence of idle facilities. Recognizing these issues, this study sought to determine the existing state of idle facilities in island areas and to provide solutions to improve management strategies. The analysis was limited to 464 inhabited islands, and the status of idle facilities was determined by applying guidelines for the use of empty houses and idle facilities developed by the Ministries of Land, Infrastructure, and Transport, Agriculture, Food and Rural Affairs, and Oceans and Fisheries. Furthermore, the state of idle facilities was examined by categorizing them as islands connected to land or islands not connected to land. To meet the study's goal, idle facilities on the island were estimated to be buildings that used less than 100 kWh in a year, and field inspections were done. According to the estimates, there were 1,549 idle facilities on the island, and it was discovered that the incidence of idle facilities occurs in a dense way. The results of a field survey based on estimated outcomes. It was confirmed that idle facilities on non-continuous islands may be underestimated due to issues such as a lack of building data or electricity use behavior. This study offered a plan to explore the actual situation of idle facilities occurring on non-continuous islands based on the characteristics of the island region and the findings of field surveys in order to solve this problem.

Key words _ Islands, idle facilities, local regeneration, vacant house

* Associate research fellow, Korea Island development Institute(First Author)

** Researcher, Korea Island development Institute(Second Author)

*** Researcher, Korea Island development Institute(Corresponding Author)

I. 서론

일반적으로 도시 내 발생하는 유희시설은 쇠퇴의 결과이자 원인인 동시에 지역재생을 위한 중요한 자원으로 활용될 수 있는 양날의 검으로 비유된다(Mallach, 2005; 김상훈·남진, 2016). 예컨대, 유희시설을 활용하는 경우, 지역의 기존 자원을 활용하고, 주민의 의사를 반영하여 새로운 기능을 투입한다는 측면에서 지역의 내생적 발전을 도모할 수 있는 반면, 유희시설에 대한 방치는 지역의 미관·경관의 저해, 관리 부실로 인한 화재, 붕괴의 위험, 범죄 공간으로의 변질 등의 부작용이 발생할 수 있기 때문이다(인천일보, 2023. 6. 16.; 이정희, 2023).

위와 같은 유희시설의 특성을 인지하고 한국은 낙후되고, 장기간 방치되어 있는 유희공간이 증가에 대한 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 수행하고 있다. 예를 들어, 행정안전부에서 추진하였던 ‘지역자산화 지원사업’, 국토교통부의 ‘도시재생 뉴딜사업’, 해양수산부의 ‘해(海)드립 사업’ 등에 유희시설의 활용을 위한 지원 내용이 존재한다.

그러나 국가 및 지방자치단체의 유희시설에 대한 지원 및 계획수립과정에서 섬 지역이 사각지대로 놓여있다는 한계점을 가지고 있다. 예를 들어, 2023년 해양수산부에서 수행하는 어촌지역 빈집 정비 실태조사에서도 섬 지역은 배제되었으며, 2023년 7월 31일부로 빈집정비 사업 및 실태조사를 수행하는 한국부동산원에서도 섬은 일부 지역만을 대상으로 수행하고 있어 섬 지역에서 발생하는 유희시설에 대한 현황관리, 지원정책에서 배제되고 있는 실정이다.

섬 지역의 경우, 유희시설의 발생 원인으로 논의되는 인구소멸의 속도(제현정·이희연, 2017; 정해선·박훈, 2020; 김수진·김준순, 2023)가 내륙지역보다 빠르고(김태완 외, 2022), 자원투입의 여력이 제한된다는 점에서 그 활용을 적극적으로 지원할 필요가 있을 것이다. 무엇보다 섬 지역은 내륙지역과의 이질성을 가지고 있다는 점에서 섬 지역 내에 발생하는 유희시설만을 대상으로 추진하는 차별적인 정책이 필요할 것이다. 내륙지역에서 추진할 수 있는 유희시설 활용 방안이 섬 지역의 낙후성 및 격절성, 환해성 등의 특성으로 섬 지역의 유희시설에 적용되지 않을 가능성이 농후하기 때문이다. 예컨대, 인천광역시 섬 지역의 경우 학령기 인구감소 현상에 대한 대책으로 섬 지역의 학교를 통폐합한 사례를 들 수 있다(인천일보, 2023. 6. 16.). 섬 지역의 폐교와 통폐합은 의무교육에 대한 부재로 젊은 인구의 유출을 야기할 뿐만 아니라, 해당 시설의 유희화는 미관의 저해, 치안, 화재 및 건물 붕괴 등 부정적 요인이 발생할 우려가 있다는 점에서(임유경·임현성, 2012) 단순히 저이용 등의 이유만으로 행정, 일반재산을 유희화하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 또한, 다수의 섬이 다도해상국립공원 혹은 한려해상국립공원 등으로 지정되어, 건축물 신설에 대한 규제가 존재하는 바, 섬 지역에 발생하고 있는 유희시설에 대

한 정비를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

그러나 언급한 바와 같이 섬 지역에서 발생하는 유희시설을 정비하기 위한 기초조사는 제한적으로만 이루어지고 있으며, 섬 지역에서 발생하는 유희시설을 관리하기 위한 조례나 정책이 미흡하다. 이에 본 연구에서는 섬 지역에서 발생하는 섬 지역의 유희시설의 실태를 파악하고, 관리 방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 유희시설의 의의 및 섬 지역에서의 중요성

‘유희(遊休)’의 사전적 의미는 ‘쓰지 않고 놀림’을 뜻한다. 이러한 의미를 연장할 때, 유희시설은 이용 가능한 시설임에도 불구하고, 사용하지 않는 시설로 이해할 수 있다. 다수의 선행연구에서 유희시설에 대한 정의를 ‘특정 기간 미만으로 활용하는 저이용 시설’, ‘목적과 달리 활용되는 시설’, ‘방치 시설’ 등 다양하게 정의되고 있기는 하지만 공통적으로 ‘쓰지 않고 놀림’이라는 ‘유희’와 ‘공공의 이익을 위한 장소, 혹은 그런 용도로 사용되는 각종 설비, 장비, 도구 등을 가리키는 말’이라는 범주 안에서 정의되고 있다.

일반적으로 유희시설의 발생은 마을 황폐화 및 치안문제, 공공서비스의 악화, 지역 경관 및 환경 저해 등 부정적 요인으로 인구소멸에 다시 부정적인 영향을 가지고 있으나(제현정·이희연, 2017; 이정희, 2023), 지역활성화 과정에서 기존 자원을 활용하고 효율적으로 새로운 기능을 투입한다는 점에서 지역재생의 관점에서 주요한 역할을 하고 있다(김상훈·남진, 2016). 특히, 유희시설이 지속적으로 발생하는 경우, 유희시설 방치로 발생하는 문제들을 해결하기 위한 지방자치단체의 지출이 오히려 증가할(NVPC, 2005; Shai, 2006; Marty, 2009; 임유경·임현성, 2012) 뿐만 아니라 유희시설 주변의 자산 및 부동산 가치 하락, 이로 인한 세수(Tax base) 감소 등의 부정적 결과가 초래될 수 있어 초기에 적극적으로 대응하는 것이 바람직하다.

위와 같은 유희시설의 특성을 고려할 때, 내륙 지역보다 섬 지역에서 그 문제가 더 심각하다. 섬 지역의 인구감소는 내륙 지역의 감소 속도보다 빠르게 진행되고 있다는 점(김태완 외, 2022)에서 유희시설의 발생 우려가 높아 지역 소멸 방지차원에서 유희시설 관리 필요성이 높기 때문이다. 또한, 섬 지역은 격절성, 환해성 등의 특징으로 사업 비용이 내륙 지역에 비해 크게 발생할 뿐만 아니라, 다수의 섬이 개발 행위가 제한되는 국립공원지역으로 지정되어 있어 섬 지역에 발생하고 있는 유희시설에 대한 정비를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

2. 선행연구 검토

본 연구의 목적은 섬 지역에 발생한 유희시설의 실태를 조사하고, 유희시설의 관리 방안 제시하는 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해서 검토하고자 하는 선행연구의 범위를 유희시설의 특성과 조사 방법, 관리방안을 주제로 한 연구를 범위로 설정하였다.

유희시설의 특성과 관리방안을 주제로 한 선행연구는 유희화된 시설의 종류와 접근성 분석을 바탕으로 유희시설의 현황을 파악하고, 활용 또는 관리방안을 제시하는 연구가 주를 이룬다.

나윤정 외(2019)는 어촌 지역 유희시설을 대상으로 실태조사를 수행하고, 활용방안을 제시하고자 하였다. 나윤정 외(2019)는 최근 2년간 연중 3개월 이하로 활용되는 어촌 공동시설, 건축물을 유희시설로 정의하고, 유희시설에 대한 실태조사를 수행하였다. 조사방법으로 전국 2,029개 어촌계(2017년 어촌계 분류평정 자료)에 기반하여, 2단계를 거쳐 유희시설 현황조사를 수행하였다.

1단계 조사에서는 어촌계장을 대상으로 전화, 모니터링을 바탕으로 어촌 공동시설 보유 및 유희시설 현황을 파악하였다. 이때, 1차 조사에서는 총 1,501개 어촌계(74.0%)의 표본을 확보하였다. 2단계 조사에서는 1차 조사에서 확보한 자료에 기반하되, 유희시설을 보유하고 있는 어촌계를 대상으로 현장 방문하여, 유희시설에 대한 조사를 수행하였다. 2차 조사에서는 총 202개(어촌계 200개, 유희시설 202개)의 유희시설을 대상으로 구체적인 현황을 조사하였다. 나윤정 외(2019)는 유희시설 활용의 활성화를 위해 광역자치단체, 지역별 귀어·귀촌 지원센터, 어촌특화지원센터 등을 중심으로 거버넌스 구축이 필요하다고 주장하였다.

서윤정 외(2013)는 농촌 지역의 유희시설 실태 및 활용 방안을 제시하고자 하였다. 이때, 농촌 지역의 유희시설은 제주 지역을 제외한 전국의 지방자치단체 공무원을 대상으로 수행한 설문조사 분석 결과를 토대로 현장조사를 수행하여 점검하였다. 실태조사 결과, 전국의 유희시설은 38개에 불과하였으며, 활용 가능한 시설은 30개로 판단하였다.

한편, 서윤정 외(2013)는 유희시설의 발생원인을 1. 인구감소 유형, 2. 시설 노후화 유형, 3. 산업경쟁력 저하 유형, 4. 생산량 감소 유형으로 구분하면서, 유희시설의 활용모델을 제시하였다. 이때, 활용방안으로 제시한 모델은 건물의 기능적 측면 외에 건물의 입지, 마을 주민들의 수요 등을 종합적으로 고려하였다. 서윤정 외(2013)가 제시한 모델은 유희시설을 활용하기 위해 건물의 기능적인 측면 외에 다양한 요인을 고려할 필요가 있음을 시사한다.

그러나 서윤정 외(2013)가 수행한 조사는 유희시설에 대한 명확한 개념을 제시하지 않은 설문조사를 바탕으로 진행되었으며, 현장조사에서도 유희시설에 대한 정확한 추정 방식을 제시하지 않고 수행되었다는 점에서 연구자의 자의성을 배제하지 못했다는 한계점을 가지고 있다.

이승욱 외(2018)는 인구변화(연평균 증가율), 시가화면적 변화, 쇠퇴지수(읍·면·동)를 기준으로 도시 쇠퇴 정도가 심각하다고 판단한 20개의 도시를 분석 범위로 설정하였다. 분석 범위로 설정된 20개 도시 내 유휴시설을 추정하여 유휴화된 시설의 건축물 정보와 지리정보를 바탕으로 공간적 특성을 도출하여 관리방안을 제시하였다. 이때, 유휴시설은 한국부동산원에서 제공하고 있는 건축물 에너지 사용량 데이터를 활용하여 1년간 전기 사용량이 100kW 이하인 시설로 추정하였다.

추정한 유휴시설의 소유권, 규모, 시설별 현황을 분석한 결과, 유휴(의심) 공공건축물은 총 2,885동(23.0%)이었으며, 연면적은 3.6km²인 것으로 나타났다. 유휴시설의 용도별 현황은 교육연구 847동(29.4%), 업무 307동(10.6%), 사회복지 284동(9.8%), 그리고 문화집회 198동(6.9%)으로 집계되었다. 나아가 추정한 유휴시설의 발생 원인을 밝히기 위해 도시를 대변할 수 있는 다양한 변수들과 유휴시설을 대상으로 상관관계 분석을 수행하였는데, 분석 결과 인구감소와 시가지화 확대가 유휴시설 발생과 관련이 있는 것으로 분석되었다. 이는 인구소멸이 빠르게 발생하는 지역에서 시설의 유휴화가 진행될 가능성이 높다는 점을 시사한다.

이승욱 외(2018)는 유휴시설의 관리와 효율적인 활용이 이루어지기 위해서는 중앙정부의 지원체계와 통합체계의 구축이 필요하다고 주장하였다. 특히, 유휴시설 활용 과정에서 지방자치단체의 가장 큰 걸림돌은 각종 규제에 의한 개발 제한과 예산 부족을 지적하면서, 부처별로 각기 다른 지원 법률과 제도를 정비할 필요가 있음을 주장하였다.

한편, 빈집, 유휴시설, 유휴공간 등의 발생원인, 활용방안 등을 제시한 연구에서는 입지에 따른 상이한 관리방안과 활용방안이 이루어져야 함을 공통적으로 지적하고 있다.

임유경·임현성(2012)은 유휴시설 원인과 분포의 특성을 중심으로 활용방안을 제언하였다. 이때, 유휴공간의 발생 원인은 국가정책 방향의 변화, 구도심 공동화, 지역산업 쇠퇴, 노후·불량 주거지로 구분하였다. 임유경·임현성(2012)이 제시한 네 가지 발생원인 중 도심의 쇠퇴와 노후·불량 시설 발생으로 야기된 유휴시설의 분포는 섬 지역에 적용할 여지가 있어, 이를 중심으로 연구결과를 검토하였다. 임유경·임현성(2012)의 연구 결과에 따르면, 도심의 공동화 현상으로 야기된 유휴시설과 노후·불량 시설로 야기된 유휴시설은 기반시설, 접근성 부족 등의 공통요인을 가지고 있으며, 해당 지역에 분산되고, 혼재되어있는 행태를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 조사 결과는 섬 지역의 유휴시설도 산재되어 나타날 가능성이 존재할 수 있으므로, 유휴시설의 활용방안에서 지리적 위치 등을 우선적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

한수경·이희연(2016)은 익산시를 중심으로 방치된 유휴 부동산의 공간분포와 특성에 대해 연구하였다. 분석 결과, 유휴·방치 부동산은 종류에 따라 분포가 상이하게 나타났다. 예를 들어, 주거용 및 상업·복합용 유휴 방치 부동산은 구도심과 구시가지에서 집중적으로 발생하는 반면, 산업용 유휴 방치 부

동산은 노후 국가산업단지와 도시 외곽의 신규 조성된 산업단지를 중심으로 발생하였다. 그리고 유희·방치 부동산은 국·공유지보다는 사유지에서 주로 발생하는 것으로 분석되었다. 한수경·이희연(2016)은 사유지 내 유희·방치 부동산의 발생을 줄이기 위해서는 혁신적인 조례 제정을 통해 유희·방치 시설을 과감히 정리할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 함을 주장하였다. 한수경·이희연(2016)의 연구는 익산시라는 한정된 공간을 중심으로 연구가 진행되었다는 점에서 한계점을 가지고 있으나, 한정된 공간을 대상으로 수행하는 만큼 유희·방치 부동산에 대한 다양한 접근을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 특히, 유희·방치 부동산의 발생이 유형별로 상이하게 발생한 것을 밝혀낸 점은 섬 지역에도 적용될 수 있는 바, 유형별 활용방안 제시에 적용할 수 있을 것이다.

선행연구 검토 결과, 유희시설의 발생은 건축물이 가지고 있는 속성 뿐만 아니라, 마을 내 건축물의 입지조건, 마을이 가지고 있는 문화, 인구감소 등 환경적 특성과 시설에 적용 또는 지원되는 정책, 조례 등 제도적 기반에 따라 달라질 수 있다. 이는 섬 지역은 내륙 지역과는 다른 지리적 특징과 지원체계를 갖고 있기 때문에 유희시설의 발생 행태 및 활용방안이 내륙과 상이할 가능성이 높음을 의미한다. 그러나 현재까지 섬 지역의 유희시설에 대한 관리는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 예를 들어, 2023년 해양수산부에서 수행하는 어촌지역 빈집 정비 실태조사에서도 섬 지역은 배제되었으며, 2023년 7월 31일부터 빈집정비사업 및 실태조사를 수행하고 있는 한국부동산원도 섬은 일부 지역만을 대상으로 하고 있다. 또한, 섬 지역의 유희시설을 분석한 연구도 미흡한 상황이다. 이에 본 연구는 정책 및 연구의 사각지대에 있는 섬 지역을 대상으로 연구를 수행하였다는 점에서 의의가 있다.

〈표 1〉 선행연구 정리

저자	유희시설 범위	실태조사 방법	시사점
나윤정 외(2019)	어촌지역 유희시설	1차조사 : 어촌계 대상 조사 2차조사 : 현장조사	유희시설 운영 관리주체를 위해서는 소유주를 고려하여 거버넌스 구축 필요
서윤정 외(2013)	농촌지역 유희시설	설문조사 및 현장조사	유희시설 활용을 위해서는 건축물 정보와 공간적 분포 자료 구축 필요
이승욱 외(2018)	20개 도시지역 유희시설	1년간 100kWh 이하로 활용되는 시설을 유희시설로 추정	중앙정부의 지원체계와 통합체계 구축을 통한 법률과 제도 정비
임유경·임현성(2012)	도심지역 유희시설	-	유희시설은 건축물의 노후, 불량화와 접근성으로 발생
한수경·이희연(2016)	익산시 방치된 부동산	-	민간 소유의 방치시설을 정비하기 위해서는 적극적 조례정비 필요

자료: 저자 작성

Ⅲ. 섬 지역 유희시설 실태분석

1. 조사설계

본 연구는 행정안전부에서 고시한 2021년 12월 31일 기준 사람이 살고 있는 섬 464개를 분석 대상으로 설정하였다. 이때, 464개 섬 중에는 영도(부산광역시)¹⁾와 같이 내륙화, 도시화되어 섬이 가지고 있는 환해성, 격절성 등이 적용되지 않는 섬이 일부 존재한다. 그러나 이렇게 육지화된 섬을 배제하는 객관적 기준이 부재하고, 영도와 같이 연륙된 섬이라 하더라도, 과거 어항 중심의 마을이 형성된 특성을 고려할 때 발생하는 유희시설의 행태가 내륙 지역의 유희시설과는 다른 행태를 보일 수 있기 때문에 연구 대상에 포함하는 것이 타당하다고 판단하였다. 일부 연구에서는 「섬 발전 촉진법 시행령」제3조에 근거하여, 섬종합발전계획(구 도서종합개발계획)의 대상 여부에 따라 정책적 지원이 달라진다는 점을 근거로 섬을 구별하여 분석을 진행하지만, 섬종합발전계획 상 추진되는 섬발전사업은 마을안길 정비, 방파제, 선착장 연장 사업 위주로 구성되어 있어 유희시설 관리 및 활용에 한계가 있음을 고려하여 해당 기준은 활용하지 않았다. 다만, 섬 지역이 가지고 있는 환해성, 격절성 등의 지리적 특성은 연륙과 미연륙, 여객선 운항 여부에 따라 상이하다는 점을 고려하여, 추후 분석에서 섬 유형화를 통해 현황을 파악하고자 하였다.

유희시설 실태조사를 위해 국토교통부와 농림축산식품부, 해양수산부가 제시한 ‘전국 빈집실태조사 통합 가이드라인’ 중 빈집 사전조사 방법과 현장조사 방법을 활용하였다. 본 연구의 범위가 빈집보다 포괄적이기는 하지만, 궁극적으로 주민의 활용여부를 추정하기 위한 목적이 같다는 점에서 적용이 가능하다고 판단하였다. 나아가 해당 가이드라인이 농촌, 어촌 등을 포함하고 있지만 섬 지역이 가지고 있는 특수성은 고려하지 않았으며, 섬 지역에 적용한 사례가 존재하지 않는다는 점에서 제시된 가이드라인이 섬 지역에 적합한지 검토할 필요가 있다고 판단하였다. 2023년 제시된 빈집 실태조사 통합가이드라인을 섬 지역에 적용하는 것은 향후 사업발굴 및 정책적 제언의 기초자료로 활용될 수 있다는 점도 고려하였다.

국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023)의 ‘빈집 실태조사 통합 가이드라인’은 ‘국가건물에너지 통합DB, 상수도 정보’ 등의 기초자료를 바탕으로 빈집을 추정하는 방식을 제시하고 있다.²⁾ 예컨대

1) 부산광역시 영도는 영도대교(1934년 연결, 보차도), 부산대교(1981년 연결, 보차도), 남항대교(2008년 연결, 보차도), 부산항대교(2014년, 차도)로 연륙된 섬에 해당한다.
2) 가이드라인에서는 전기량, 수도량을 활용한 사전조사 이후, 건축물대장 자료(국토교통부, 한국부동산원), 멸실대장 유무, 공폐가 자료(지자체, 상수도사업소 등) 등을 바탕으로 빈집 추정을 보완한다.

‘매월 사용량이 최근 12개월 이상 10kWh 이하인 상태로 지속’되거나 ‘최근 12개월 동안 전기 사용량의 합계가 120kWh 이하인 시설’, ‘매월 상수도 사용량이 동일하게 지속되는 경우’ 등 거주에 필수적인 전기, 상수도 사용량을 활용하도록 하였다. 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023)에서 제시한 빈집 추정목록 활용방법은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 빈집 추정을 위한 자료별 세부 기준

구분	추정 사용량
전기 사용량	1. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 10kWh 이하인 상태로 지속되는 경우 2. 매월 사용량이 최근 12개월 평균 사용량에서 5kWh 범위에서 지속되는 경우 3. 최근 12개월 동안 사용량의 합계가 120kWh 이하인 경우 4. 전기계량기가 사용이 중지된 상태로(사용량 0kWh) 최근 12개월 이상 지속되는 경우 5. 전기계량기가 철거된 경우
상수도 사용량	1. 매월 사용량이 최근 12개월 이상 0(단수)인 상태로 지속되는 경우 2. 매월 사용량이 최근 12개월 동안 동일하게 지속되는 경우
기타 에너지	위에 준하는 경우
공폐가	-

자료: 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023, p.11) 재인용

본 연구는 ‘빈집 실태조사 통합 가이드라인’에서 제시한 방안 중 한국부동산원의 전기사용량 자료를 활용해 유희시설을 추정하였다. 이에 따라 2022년 1월 ~ 2022년 12월 12개월 동안 전기사용량이 100kWh 이하인 집을 유희시설로 조작화하였다. 이때, 가이드라인의 세부 기준을 모두 점검하는 데 제한이 있어 보수적으로 접근하기 위해 전기사용량의 기준을 가이드라인과 다르게 설정하였다. 현장조사 방법에서는 가이드라인에서 제시하고 있는 중대한 사유와 경미한 사유를 고려하여 유희시설 판정 도구로 적절한지를 검토하였다.

<표 3> 빈집 유형별 현장조사 점검 내용

구분	단독다가구 주택	공동주택(다세대·연립·아파트 등)	
중대한 사유	계량기가 철거됨	해당 동	공·폐가, 출입금지안내서 등 부착
	공·폐가, 출입금지안내서 등 부착		출입구(공동현관) 완전 폐쇄
	출입구(공동현관) 완전 폐쇄	해당 세대	계량기 철거
	소유자(관리인) 또는 이웃주민 진술		소유자(관리인) 또는 이웃주민 진술
경미한 사유	계량기가 움직이지 않음(전자식 계량기의 경우 '0') 요금 미납에 따른 독촉안내서 등이 부착됨 우편함에 우편물이 대량으로 적치됨(광고물 제외) 도시가스 계량기의 사용이 중지되거나 잠겨있음 탐문 조사 등 기타 빈집으로 판정 가능한 사유		

경미한 사유	출창호가 깨진 채로 방치되거나 지붕·외벽 등이 물리적으로 파손됨	출창호가 깨진 채로 방치되거나 개구부가 물리적으로 파손됨
	자물쇠 등으로 입구가 막혀있거나 출입흔적 없음	출입흔적 없음(출입문손잡이 거미줄, 먼지, 생활 폐기물, 쓰레기 등 적치된 경우)
	외부 청소상태 불량, 쓰레기 적치	-
	주택 내부에 거주흔적이 없음	-

자료: 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023, p.19) 재인용

2. 섬 지역 추정 유희시설 현황

섬 지역은 도시계획 수립과정에서 권역의 개념과 더불어 연륙여부, 여객선 운항여부, 국립공원 지정 등으로 발생하는 격절성, 환해성 등의 요인을 검토할 필요가 있다. 이에 따라 섬 유형을 1. 연륙된 섬, 2. 여객선으로 접근 가능한 섬, 3. 연륙되지 않고 여객선도 운항하지 않은 섬으로 구분하고, 각 유형별 유희시설의 분포를 우선적으로 살펴보았다.

섬 지역에 추정된 유희시설은 총 1,549개이다. 추정된 유희시설의 수는 연륙된 섬에 약 73.4%(1,138개)였고, 미연륙되었으며 여객선이 운항되는 비연륙섬은 26.6%(412개), 마지막으로 여객선이 미운항하고 미연륙된 섬에는 추정된 유희시설이 존재하지 않았다. 추정 결과 중 여객선을 운항하지 않고, 연륙되지 않은 섬의 경우, 현장조사가 필요할 것이다. 미연륙되고 여객선이 다니지 않는 섬의 경우, 접근성과 낙후성으로 소멸의 위험이 크게 발생하고 있는데, 지역소멸과 유희시설 발생의 관계가 밀접함을 고려할 때((Mallach, 2005; 김상훈·남진,2016), 이를 검증할 필요가 있다고 판단하였다.

〈표 4〉 섬별 추정 유희시설 수

(단위 : 개)

구분	연륙섬	여객선 운항 비연륙섬	여객선 미운항 비연륙섬
추정 된유희시설 수	1,138	412	0
(비율)	73.4%	26.6%	0%

자료: 저자 작성

다음으로 건축물 관리 대장에 고유번호가 부여된 1,214개 유희시설을 대상으로 주 용도를 살펴보았다. 분석 결과, 여객선 운항하는 비연륙섬과 연륙섬에서 발생하는 가장 많은 용도는 ‘창고’가 가장 큰 비중을 차지했으며, 2종·1종 근린생활시설이 뒤를 이었다는 점에서 공통점이 존재하였다. ‘근린생활시설’은 사람들의 일상과 밀접한 관련이 있는 시설임을 고려했을 때, 1종·2종 근린생활시설의 유희화가 많다는 점은 섬 내 인구감소와 밀접한 관련이 있음을 시사한다. 다만, ‘노유자시설’, ‘단독주택’, ‘동물

및 식물관련 시설’ 등의 종류에서는 비연륙섬과 연륙섬에서 차지하는 비중이 상이하였다. 비연륙섬에는 시설 및 인구가 연륙섬에 비해 적은 인구가 살고 있음에도 노유자시설의 유희화 발생이 많이 추정되었으며, 동물 및 식물 관련시설은 비연륙섬이 연륙섬의 비중의 20% 정도 수준에 불과하였다. 이는 섬 지역이 가지고 있는 격절성, 환해성 등과 같은 지리적 특징을 고려하여 유희시설 활용 및 조사가 필요하다는 점을 시사한다.

〈표 5〉 사용 목적별 유희시설 현황

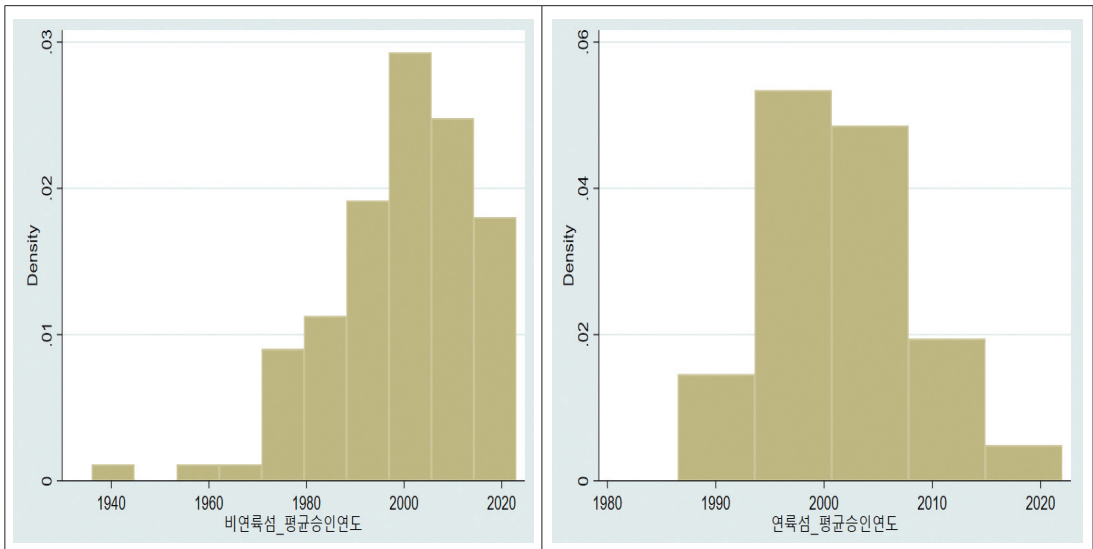
(단위 : 개, %)

시설	여객선 운항 비연륙섬	연륙섬	총 개수
공동주택	0(0.0%)	2(0.2%)	2(0.2%)
공장	13(4.2%)	28(3.1%)	41(3.4%)
관광휴게시설	1(0.3%)	5(0.6%)	6(0.5%)
교육연구및복지시설	3(1.0%)	1(0.1%)	4(0.3%)
교육연구시설	5(1.6%)	11(1.2%)	16(1.3%)
교정및군사시설	1(0.3%)	0(0.0%)	1(0.1%)
근린생활시설	0(0.0%)	1(0.1%)	1(0.1%)
노유자시설	9(2.9%)	4(0.4%)	13(1.1%)
단독주택	16(5.1%)	34(3.8%)	50(4.1%)
동물및식물관련시설	7(2.33%)	95(10.5%)	102(8.4%)
모지관련시설	1(0.3%)	3(0.3%)	4(0.3%)
문화및집회시설	3(1.0%)	3(0.3%)	6(0.5%)
발전시설	5(1.6%)	1(0.1%)	6(0.5%)
숙박시설	7(2.3%)	7(0.8%)	14(1.2%)
식별불가	10(3.2%)	53(5.9%)	63(5.2%)
야영장시설	1(0.3%)	0(0.0%)	1(0.1%)
업무시설	0(0.0%)	3(0.3%)	3(0.2%)
운동시설	1(0.3%)	0(0.0%)	1(0.1%)
운수시설	2(0.6%)	1(0.1%)	3(0.2%)
위락시설	1(0.3%)	0(0.0%)	1(0.1%)
위험물저장및처리시설	8(2.6%)	11(1.2%)	19(1.6%)
자동차관련시설	2(0.6%)	2(0.2%)	4(0.3%)
자원순환관련시설	0(0.0%)	1(0.1%)	1(0.1%)
제1종근린생활시설	76(24.4%)	161(17.8%)	237(19.5%)
제2종근린생활시설	61(19.6%)	192(21.3%)	253(20.8%)
종교시설	2(0.6%)	31(3.4%)	33(2.7%)
창고시설	76(24.4%)	253(28.0%)	329(27.1%)
총계	311(100.0%)	903(100.0%)	1,214(100.0%)

자료: 한국부동산원 자료를 활용하여 저자 작성

한국부동산원 자료 중 유희시설의 사용승인연도를 분석한 결과, 2000년 이전 건설된 노후 유희시설은 약 47%로 집계되었다. 구체적으로 섬 지역 유희시설의 중위 승인연도는 2001년, 섬 지역 유희시설 승인 평균 연도는 1999년으로 집계되었다. 주목할만한 점은 비연륙섬에서 추정된 유희시설이 평균적으로 더 노후화된 경향이 있었으며, 평균 승인연도가 1990년 이전인 섬은 모두 비연륙섬에 해당하였다. 선행연구에서 유희시설의 원인으로 노후화가 지적되었음을 고려할 때(임유경·임현성, 2012),

〈그림 1〉 유희시설 사용승인연도



자료: 한국부동산원 자료를 활용하여 저자 작성

여기서 더 나아가, 이론적 배경에서 논의한 바와 같이 유희시설의 발생은 각 지역이 가지고 있는 도시계획에 영향을 받을 수 있다는 점을 고려하여(한수경·이희연, 2016), 권역별 유희시설의 현황을 추가적으로 검토하였다.

추정된 유희시설의 현황을 광역자치단체 기준으로 살펴보면, 경상남도(566개(36.5%)), 전라남도(552개(35.6%))를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 유인섬잇 수는 전라남도(271개)가 경상남도(77개)보다 3배가량 많지만, 경남의 섬 인구(315,824명)가 전남의 섬 인구(162,932명)보다 많은 요인이 작용했을 가능성이 존재한다. 한편, 유희시설의 수는 경상남도, 전라남도 그 뒤로, 인천광역시, 부산광역시, 충청남도, 경상북도, 제주특별자치도, 전라북도, 그리고 경기도 순으로 추정 유희시설이 많은 것으로 집계되었다.

다음으로 추정된 유희시설의 현황을 기초자치단체별로 살펴보면, 추정된 유희시설이 가장 많은 곳은

경상남도 남해군으로 287개(18.5%)의 유희시설이 있는 것으로 분석되었다. 경상남도 거제시는 205개(13.2%)로 그 뒤를 이었고, 인천광역시 강화군 188개(12.1%), 전라남도 완도군 155개(10.0%), 신안군 134개(8.7%) 순으로 유희시설이 많은 것으로 나타났다. 한편, 충청남도 당진시, 서산시, 경상남도 창원시, 하동군, 전라북도 고창군은 1개의 유희시설 있는 것으로 확인되었다. 광역·기초자치단체별 유희시설 수는 <표 6>과 같다.

<표 6> 광역·기초자치단체별 유희시설 수

(단위: 개, %)

광역 기초		유희시설 수	비율
부산광역시	강서구	10	0.6
	영도구	64	4.1
	소계	74	4.8
인천광역시	강화군	188	12.1
	옹진군	40	2.6
	종구	44	2.8
	소계	272	17.6
경기도	화성시	7	0.5
	소계	7	0.5
충청남도	당진시	1	0.1
	보령시	4	0.3
	서산시	1	0.1
	태안군	27	1.7
	소계	33	2.1
경상북도	울릉군	24	1.5
	소계	24	1.5
경상남도	거제시	205	13.2
	남해군	287	18.5
	사천시	7	0.5
	창원시	1	0.1
	통영시	65	4.2
	하동군	1	0.1
	소계	566	36.5
전라북도	고창군	1	0.1
	군산시	4	0.3
	부안군	3	0.2
	소계	8	0.5

전라남도	고흥군	44	2.8
	광양시	5	0.3
	목포시	5	0.3
	보성군	3	0.2
	신안군	134	8.7
	여주시	79	5.1
	완도군	155	10.0
	진도군	125	8.1
	해남군	2	0.1
	소계	552	35.6
제주특별자치도	서귀포시	2	0.1
	제주시	11	0.7
	소계	13	0.8
총계		1,549	100.0

자료: 한국부동산원 자료를 활용하여 저자 작성

한편, 건축물 관리대장에는 고유번호(PK, Primary Key)가 부여되어 있어 건물의 소재지, 종류, 소유주 등을 확인할 수 있다. 총 1,549개의 유희시설 중 1,214개(78.4%)의 유희시설이 고유번호가 부여되어 행정구역과 건축물 종류, 그리고 지번까지 관리되고 있는 것으로 확인되었고, 나머지 335개의 유희시설은 고유번호가 없는 것으로 파악되었다. 유희시설을 추정하기 위해 활용했던 전기량 데이터베이스의 건축물 관리대장에는 고유번호가 부여되지 않아 유희시설 특징이 제한적으로 진행되었으며, 앞서 살펴봤듯이 439개의 유희시설은 소유주를 식별할 수 없었다. 섬 지역의 유희시설을 활용하기 위해 유희시설의 현황 파악이 선행되어야 함은 물론, 체계적인 관리가 필요하다는 점을 고려했을 때, 고유번호, 유희시설 관리 등의 미흡한 실태를 조속히 보완할 필요가 있을 것이다.

섬 지역에 추정된 1,549개 유희시설의 소유주는 민간소유가 45.2%(700개), 확인불가 45.2%(439개), 기타단체 9.4%(146개) 순으로 나타났고, 민간소유의 유희시설이 가장 많이 발생하고 있었다.

〈표 7〉 유희시설 소유주 현황

(단위: 개, %)

구분	외국인	종교 단체	도유	군유	국유	종중	법인	기타 단체	확인 불가	개인
시설 수	1	7	13	28	49	57	109	146	439	700
비율	0.10	0.50	0.80	1.80	3.20	3.70	7.00	9.40	28.30	45.20

자료: 한국부동산원 자료를 활용하여 저자 작성

광역자치단체별 고유번호가 부여된 유희시설 현황을 살펴보면, 경상남도가 479개(39.5%)로 파악되었으며, 전라남도 402개(33.1%), 인천광역시 224개(18.5%), 부산광역시 42개(3.5%), 충청남도 26개(2.1%), 경상북도 14개(1.2%), 제주특별자치도 13개(1.1%)로 집계되었다. 한편, 경기도와 전라북도가 각각 7개(0.6%)로 고유번호가 부여된 유희시설이 가장 적은 것으로 나타났다. 전체 유희시설에 고유번호가 부여된 유희시설이 가장 적은 광역자치단체는 제주특별자치도와 경기도였고, 부산광역시와 경상북도는 약 절반가량의 유희시설이 고유번호가 부여되지 않았다.

기초자치단체별로는 유희시설이 가장 많았던 남해군과 거제시가 각각 252개(20.8%), 166개(13.7%)로 고유번호가 부여된 유희시설이 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 강화군 155개(12.8%), 완도군 120개(9.9%), 그리고 신안군이 95개(7.8%)이다. 한편, 충청남도 당진시, 서산시는 0개로 고유번호가 부여된 유희시설이 없는 것으로 파악되었다. 한편, 보령시, 창원시, 고창군, 부안군, 목포시, 서귀포시, 제주시의 모든 유희시설은 고유번호가 부여되어 있는 것으로 확인됐다. 반면, 당진시와 서산시가 보유하고 있는 1개의 유희시설은 고유번호가 부여되어 있지 않았다. 광역·기초자치단체별 고유번호가 부여되지 않은 유희시설 수 현황은 <표 8>과 같다.

<표 8> 광역·기초자치단체별 총 유희시설 수 대비 고유번호가 부여되지 않은 유희시설 수 (단위 : 개, %)

광역	기초	유희시설 수		비율(B/A)
		총 유희시설(A)	고유번호가 부여되지 않은 유희시설(B)	
부산광역시	강서구	10	6	60.0%
	영도구	64	26	40.6%
	소계	74	32	43.2%
인천광역시	강화군	188	33	17.6%
	옹진군	40	8	20.0%
	종구	44	7	15.9%
	소계	272	48	17.6%
경기도	화성시	7	0	0.0%
	소계	7	0	0.0%
충청남도	당진시	1	1	100.0%
	보령시	4	0	0.0%
	서산시	1	1	100.0%
	태안군	27	5	18.5%
	소계	33	7	21.2%
경상북도	울릉군	24	10	41.7%
	소계	24	10	41.7%

경상남도	거제시	205	39	19.0%
	남해군	287	35	12.2%
	사천시	7	2	28.6%
	창원시	1	0	0.0%
	통영시	65	11	16.9%
	하동군	1	0	0.0%
	소계	566	87	15.4%
전라북도	고창군	1	0	0.0%
	군산시	4	1	25.0%
	부안군	3	0	0.0%
	소계	8	1	12.5%
전라남도	고흥군	44	12	27.3%
	광양시	5	1	20.0%
	목포시	5	0	0.0%
	보성군	3	1	33.3%
	신안군	134	39	29.1%
	여수시	79	24	30.4%
	완도군	155	35	22.6%
	진도군	125	37	29.6%
	해남군	2	1	50.0%
	소계	552	150	27.2%
제주특별자치도	서귀포시	2	0	0.0%
	제주시	11	0	0.0%
	소계	13	0	0.0%
총계		1,549	335	21.6%

자료: 한국부동산원 자료를 활용하여 저자 작성

3. 섬 지역 추정 유희시설에 대한 현장조사

전기사용량 등 에너지 데이터를 활용하여 유희시설을 추정하는 것은 내륙 지역의 특성을 고려한 방법이다. 섬 지역은 내륙과는 다른 지리적 특징을 갖고 있어, 전기에 대한 수요 및 활용 행태가 다를 가능성이 존재한다. 그리고 이러한 이질성은 유희시설의 추정에 핵심적인 역할을 하는 전기사용량에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 현재 사용되고 있는 유희시설의 추정 방법이 섬 지역에도 적절한지 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구는 현장조사를 통해 유희시설 추정 방법의 적절성을 검토하고자 하였다. 다만, 예산과 시간의 제약으로 1800년대 건물이 존재하는 지역이거나, 추정된 유희시설 수가 많은 지역, PK번호가 부여되지 않은 유희시설이 많은 지역 등 현장조사의 필요성이 높다고 판단한 지역을 중심으

로 현장조사 대상지를 선정하였다. 예를 들어, 여객선이 다니지 않고, 섬 주민이 적은 섬 지역에 유희 시설이 없는 것으로 분석되었으나, 주민과의 인터뷰 결과에서는 유희시설이 존재하는 지역이 발견되었다. 이에 따라 한국부동산원 데이터를 분석한 결과와 주민의 인터뷰 결과가 상이한 지역인 완도군 ‘죽굴도’, ‘대정원도’를 대상으로 현장조사를 수행하였다.

현장조사 수행지역은 1. 연륙된 섬(전라남도 완도군의 신지도, 완도, 조약도, 고금도), 2. 여객선이 운항되고 미연륙된섬(보길도, 노화도), 3. 여객선이 운항되지 않고 미연륙된 섬(완도군 대정원도, 죽굴도)으로 선정하였다. 현장조사는 유희시설 추정 결과에 대한 신뢰성 검증을 목적으로 함에 따라, 그 결과를 권역별로 제시하기보다 PK번호 유무, 시설의 종류 등 유희시설 추정에 주요하게 활용된 항목을 중심으로 정리하였다.

연륙된 섬에 추정된 유희시설을 현장조사한 결과, 창고시설 및 동물 및 식물관련 시설은 전기량이 적게 추정되더라도 실제 활용 중인 경우가 많았다. 반면, 제1종 근린시설, 제2종 근린시설, 주택 종류는 출입흔적이 없거나 저이용을 의심할 수 있는 자물쇠 등으로 입구가 막혀 있는 경우가 다수였다. 이는 유희시설 추정 시 전기사용량 뿐만 아니라 건축물의 용도도 중요하다는 점에서 용도별 전기활용법을 고려할 필요가 있음을 시사한다. 다만, 연륙된 섬에서 창고시설 및 동물 및 식물관련 시설을 제외한 기타 시설은 내륙지역에 기반한 유희시설 추정방법이 유효하였다.

〈그림 2〉 추정 유희시설의 현장조사 결과(연륙섬 A, B)



자료: 저자 촬영

여객선이 운항되지 않고, 미연륙된 섬의 창고시설은 연륙된 섬과 유사하게 창고시설 및 동·식물 시설은 낮은 전기사용량을 보이더라도 실제로 활용되고 있었다. 근린시설을 비롯한 기타 용도 시설의 유희화 징조가 보였다는 점에서 연륙섬의 현장조사 결과와 유사했다. 그러나 전기사용량만을 활용하는 유희시설 추정방법을 적용하는 것은 적절치 않았다. 예를 들어, 미연륙된 섬은 새롭게 상수도 및 전기시설을 설치하는 것이 어렵기 때문에 빈집의 상수도와 전기시설을 활용하기 위해 빈집을 창고시설 또는

휴식공간으로 활용하는 경우가 존재한다. 미연륙된 섬의 경우, 빈집의 기반시설 활용으로 인해 유희시설이 과소 추정될 가능성이 높다.

〈그림 3〉 붕괴되었으나 창고로 활용하고 있는 빈집



붕괴되었으나 창고로 활용하는 빈집(1)



붕괴되었으나 창고로 활용하는 빈집(2)

자료: 저자 촬영

여객선이 다니지 않는 미연륙된 섬을 대상으로 현장조사를 수행한 결과, 유희시설이 존재하였으나, 이를 추정할 수 있는 건축물 데이터 자체가 존재하지 않아, 유희시설, 빈집 정비 정책의 사각지대에 놓일 가능성이 있음을 확인하였다. 예를 들어, 과거 파출소로 활용하던 시설이 존재하고 있지만 방치되고 있었으며, 빈집의 경우 대나무 숲으로 덮여 접근이 어려웠다. 이러한 현장조사 결과는 내륙 지역에 기반한 빈집 및 유희시설 사전조사 방법을 섬 지역에 그대로 적용할 경우, 과소 추정될 가능성이 있음을 시사한다.

〈그림 4〉 여객선이 다니지 않는 작은 섬 내 유희시설



과거 파출소로 활용된 시설

자료: 저자 촬영

Ⅳ. 섬 지역 유희시설 관리 개선방안

유희시설 관리 효율성을 제고하기 위해서는 발생하고 있는 유희시설에 대한 소유자 정보, 방치 기간, 권리 현황 등 기초자료 구축하고, 현장조사를 통해 유희시설 판정하여 관리할 필요가 있다. 그러나 본 연구에서 수행한 실태조사 결과를 고려할 때, 현재 내륙 지역의 어촌, 농촌을 중심으로 수립된 가이드라인을 적용하면 섬 지역의 유희시설의 상당수는 관리 사각지대에 놓인다. 예를 들어, 풍도(경기도 안산시)는 건축물대장 표제부 데이터 상 70개의 건물이 존재하고 있으나, 18개의 건물만 전기량을 확인할 수 있어 유희시설 추정에 한계를 가지고 있다. 또한, 추정 가능한 건물도 현재 가이드 라인에서 제시한 전기사용량 기준으로는 존재하지 않는다. 풍도에 존재하는 전체 건축물의 평균 허가일은 1964년으로 약 60년이 지난 건물임을 고려할 때, 안전진단 및 유희시설 현장조사가 필수적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 전기사용량을 중심으로 유희시설을 추정하는 실태조사 방안에 따르면, 섬 지역에서 발생하는 유희시설은 사전조사단계에서 사각지대로 밀려날 가능성이 존재한다. 이러한 문제점을 해결하고 섬 지역의 유희시설에 대한 기초자료를 확보하기 위해 섬 지역의 특수성을 고려한 가이드라인을 수립할 필요가 있다.

위와 같은 한계점을 보완하고자 본 연구에서는 빈집 실태조사 통합 가이드라인을 섬 지역에 적용한 결과를 바탕으로, 섬 지역 유희시설의 관리 효율성을 제고하기 위한 ‘섬 지역 맞춤형 가이드라인(안)’을 제시하고자 한다.

우선, 중앙부처 및 지방자치단체에서 수행하고 있는 기존의 마을 내 유희시설 정비 사업이 치안, 안전, 마을 황폐화 방지를 목적으로 하고 있음을 고려하여, 위 목적을 달성할 수 있는 요인과 섬 지역이 가지고 있는 특수성, 환해성 등 지리적 특징을 고려하여 가이드라인을 보완하였다.

‘섬 지역 맞춤형 가이드라인(안)’의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 사전단계에서는 전기사용량 분석 시 내륙 지역보다 가중치를 두어 유희시설을 추정할 수 있는 적정 전기사용량을 설정하였다. 또한, 섬 지역의 건축물의 노후가 심하다는 점을 고려하여, 30년 혹은 40년 이상 노후 건축물에 대한 현장조사를 병행할 필요가 있다.

두 번째 현장조사 단계에서는 경미한 사유에 기재되어 있는 지붕·외벽 등의 물리적 파손의 정도를 구분하여 일정수준 이상은 중대한 사유에 해당될 수 있는 기준안을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서 수행한 현장조사의 결과에 따르면, 섬 지역은 건물이 무너지더라도 공·폐가 출입금지 안내서가 부착되어 있지 않은 경우가 다수 존재하기 때문이다.

〈표 9〉 비연륙 섬 지역 유희시설 조사방안

구분	세부 기준	
사전조사 단계	최근 12개월 동안 전기 사용량 합계가 200kWh인 경우 (*단 창고시설, 동·식물 관련 시설은 유희시설 추정 대상에서 제외) 건축물 승인연한이 40년이 도과한 경우 건축물관리대장 번호가 부여되지 않은 경우 여객선이 운항되지 않고 비연륙 섬의 경우, 전수조사 수행	
현장조사	중대한 사유	경미한 사유
	계량기 철거 출입구(공동현관) 완전폐쇄 공·폐가 출입금지안내서 부착	출창호가 깨진 채로 방치되거나 지붕·외벽 등 경미한 파손 자물쇠 등으로 입구가 막혀있거나 출입흔적 없음 출입흔적 없음(출입문손잡이 거미줄, 먼지, 생활 폐기물, 쓰레기 등 적치된 경우)

자료: 저자 작성

V. 결론

유희시설은 지역 재생의 자원으로 활용되어, 주민의 의사를 반영하여 새로운 기능을 효율적으로 투입할 수 있다는 측면에서 지역의 내생적 발전을 도모할 수 있다. 또 한편으로는 지역의 미관·경관의 저해, 관리 부실로 인한 화재, 붕괴의 위험, 범죄 공간으로의 변질 등의 부작용이 발생할 수 있는 주요한 시설이다(이정희, 2023). 특히, 절대적 인구가 감소하고, 지방소멸의 우려가 존재하는 우리나라의 경우, 유희시설 관리가 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 소멸의 우려가 내륙지역보다 큰 섬 지역에서 발생하는 유희시설에 대한 관리와 실태조사는 제한적으로만 수행되고 있어 그 관리에 대한 문제가 우려되고 있다.

유희시설의 활용 및 관리 활성화를 위해서는 소유주, 건축물 정보 등을 바탕으로 마을 단위의 거버넌스가 구축되어야 하는데(한국통계연구소·부경대학교, 2019), 섬 지역 유희시설의 기초자료 자체가 미흡하여 거버넌스 구축이 어려운 상황이다. 이러한 논지에서 본 연구는 464개의 유인섬을 대상으로 유희시설을 추정하여 현황을 분석하고, 이를 바탕으로 섬 지역 유희시설 관리 개선방안을 제시하였다.

섬 지역 유희시설 관리 개선방안 제시를 위해 기존의 ‘빈집 실태조사 통합 가이드라인’을 섬 지역에 적용하여 유희시설을 추정하고 현장조사를 수행하였다. 그 결과를 토대로 내륙 지역의 기준과 추정 방법의 섬 지역으로의 적용 가능성과 개선방안을 제시하였다. 이때, 유희시설의 추정 결과가 섬 지역의 특성에 따라 상이할 수 있음을 고려하여, 섬을 크게 세 가지 유형(연륙된 섬, 여객선이 운항되고 비연륙 섬, 여객선이 운항되지 않고 비연륙된 섬)으로 구분하여 현장조사를 진행하였다.

유희시설 추정 결과, 연륙된 섬, 여객선이 운항되고 비연륙 섬에서만 유희시설이 존재하는 것으로 집

계되었으며, 추정된 유희시설의 종류는 연륙섬과 비연륙섬이 상이하였다. 연륙된 섬과 비연륙된 섬 모두 창고시설과 근린시설의 발생이 가장 많았으나, 이후에 발생하는 시설의 종류는 상이하였다. 연륙섬에서는 동물 및 식물관련 시설이 유희시설로 추정된 비중이 높았으나, 비연륙섬에서는 단독주택이 유희시설로 추정된 비중이 높았다. 또한, 비연륙섬에 존재하는 유희시설의 경우 평균적으로 노후화 진행이 심한 것으로 추정되었다.

기존의 빈집 및 유희시설 추정 방법의 적절성을 검토하기 위한 현장조사 결과, 연륙된 섬과 달리 비연륙된 섬은 유희시설의 과소추정 우려가 존재하였다. 여객선이 운항되고 비연륙된 섬의 경우, 각종 규제와 전기, 식수 공급의 제한으로 붕괴의 우려가 존재하는 시설을 창고, 휴식공간 등으로 활용하여, 정비, 철거가 필요한 시설임에도 불구하고 전기사용량이 많게 집계되어 실태조사의 사각지대에 놓이는 경우가 존재하였다. 또한, 여객선이 운항되지 않고 비연륙된 섬의 경우, 추정된 유희시설이 없었으나, 현장조사 결과 빈집, 파출소를 활용되던 유희시설 등이 존재하였다. 이러한 문제는 현재 한국부동산원에서 제공하고 있는 표제부, 전기사용량 데이터에 풍도(경기 안산시)나 죽골도(전남 완도군)와 같은 작은 섬 지역에 존재하는 유희시설에 건축물관리대장 번호가 부여되지 않았거나, 아예 등록되지 않은 경우가 존재하는 문제에서 비롯되는 것으로 확인하였다.

본 연구는 위와 같은 문제를 해결하기 위해 비연륙된 섬 지역의 특수성을 고려한 유희시설 실태조사 조사방안을 제시하였다. 비연륙섬의 경우, 내륙 혹은 연륙된 섬과 달리 전기, 식수의 공급에 많은 비용이 발생한다는 점을 근거로 추정의 근거가 되는 전기사용량을 완화할 것을 제시하였다. 또한, 비연륙된 섬의 시설의 평균승인 연도가 연륙섬에 비해 오래되었으며, 실태조사 결과 붕괴가 우려되는 시설이 많다는 점을 고려하여, 추정단계에서 건축물 승인연한을 우선적으로 고려하는 방안을 제시하였다. 또한, 여객선이 운항되지 않고 비연륙된 섬의 경우, 건축물 데이터 자체가 등록되지 않은 경우가 존재한다는 점을 근거로, 전수조사하는 방안을 제시하였다. 해당 실태조사 방안은 지역소멸의 우려가 높은 섬 지역에서 발생하는 유희시설 정비, 관리의 사각지대를 없애고, 효율적인 시설 활용의 기초자료를 제공하는 데 활용할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

유희시설의 발생이 대부분 민간 소유에서 발생하고 있음을 고려하면, 유희시설에 대한 실태조사 및 자료 구축 이외에 유희시설 활용의 활성화를 위해 민간의 참여를 유도할 수 있는 다양한 법률적 제도가 정비될 필요가 있을 것이다(한수경·이희연, 2016). 2023년 농림축산식품부는 농촌 지역의 빈집으로 인해 발생하는 환경·위생·안전 등 사회문제 해소 대책으로 「농어촌정비법」상 지역의 안전·경관 등을 침해하는 빈집에 대해서는 지자체장이 철거·개축 등의 이행명령을 강제할 수 있는 법 개정을 추진 중에 있다. 이는 유희시설로 인한 부정적인 외부효과를 관리하여 사회문제로 발전하는 것을 예방하기 위해 법령개정에 따른 조례정비를 통해 유희화, 노후화된 시설 정비에 대한 민간의 참여방안 보완 필요성을 보

여준다. 특히, 풍도(경기도 안산시)와 같이 60년이 넘는 노후화 시설이 많은 섬 지역에 관련 법제도 정비가 시급하다.

■ 참고문헌 ■

- 「농어촌정비법」. [시행 2023. 10. 24.][법률 제19749호, 2023. 10. 24., 일부개정].
- 「섬 발전 촉진법 시행령」. [시행 2023. 10. 24.][법률 제19749호, 2023. 10. 24., 일부개정].
- 국토교통부·농림축산식품부·해양수산부(2023). 전국 빈집실태조사 통합 가이드라인.
- 김상훈·남진(2016). “유휴공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용 기법에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 28(1): 45-66.
- 김수진·김경순. (2023). 유휴시설을 활용한 복합문화시설 공간 계획에 관한 연구, 『대한건축학회』, 43(1):5-8.
- 김태완·전혜란·김성운·고진수. (2022). 섬 인구감소 대응방안, 목포: 한국섬진흥원.
- 서윤정·박진서·한상연·서용실·최진영·정지철·배인기(2013). 『농촌 유휴시설 실태 및 활용 방안 연구』, 전주: 농촌진흥청.
- 이승욱·김명수·조판기·김은란·구형수·박소영·김수진·배인영·김용기·임영식·조미향(2018). 『지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구』, 세종: 국토연구원.
- 이정희(2023). 『유휴부지 재생의 중요도 분석 및 적용연구: 노후 하수처리장 사례 중심으로』, 한양대학교 도시대학원 박사학위 논문.
- 임유경·임현성(2012). 『근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안』, 세종: 건축도시공간연구소.
- 제현정·이희연(2017). “지역별 인구구조 변화와 유형별 특성 분석”, 『한국도시지리학회』, 20(1): 27-43.
- 나윤정·이영미·황민수·장영수·김지용·강효슬·박지현(2019). 『2019 어촌 유휴시설 실태조사 및 활용방안 연구』, 세종: 해양수산부.
- 한수경·이희연(2016). “유휴·방치 부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로”, 『한국도시지리학회』, 19(1): 1-16.
- 뉴시스(2023. 4. 20.). “농촌 빈집 5년 내 50% 줄인다…방치시 이행강제금 부과”.
- 인천일보(2023. 6. 16.). “학습공동체 구축해 섬 지역 폐교 존치해야”.
- 정해선·박훈. (2020). 유휴공간의 유형적 특성과 활용방안 -동해시 유휴공간을 중심으로-, 『대한건축학회』, 40(2):360-361.

- Mallach A.(2005), “Cleveland at the Crossroads: Turning abandonment into opportunity”, NVPC Assessment Report.
- National Vacant Properties Campaign(2005). “Vacant Properties, The True Costs to Communities”, Washington, DC.
- Marty Ahrens. (2009). “Vacant Building Fires”, NFPA.
- Spelman W.(1993), “Abandoned Bulidings : Magnets for Crime?”, *Journal of Criminal Justice*, 21(5): 481-495.
- Shai Donna. (2006). “Income, Housing and Fire injuries: ACensus Tract Analysis”, Department of Sociology, Villanova, PA.

원 고 접 수 일 | 2023년 10월 10일

심 사 완 료 일 | 2023년 10월 30일

최종원고채택일 | 2023년 11월 6일

임재훈 keroro_s@naver.com

충남대학교에서 행정학 박사학위(논문제목 : 지방정부의 순세계잉여금이 지방재정효율성에 미치는 영향)를 취득하였으며, 한국섬진흥원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 정책평가, 포괄보조사업 등이며, 최근 수행한 연구는 섬융합발전계획 성과분석(2022), 중앙정부 이전재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석(2022) 등이 있다.

강찬영 kcy777@kidi.re.kr

공주대학교 정책융합전문대학원에 재학 중이며, 행정안전부 산하기관 한국섬진흥원에 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 성과관리 및 평가, 정책분석 등이다.

전혜란 goingegg@gmail.com

중앙대학교에서 도시계획부동산학 석사학위를 취득하였으며, 한국섬진흥원에 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 고령화, 지방소멸, 도시정책 등이다.