

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관
Daejeon Sejong Research Institute

DAEJEON SEJONG FORUM

대전세종포럼

기획특집

새로운 도시재생
정책의 방향

도시재생 뉴딜정책, 대전 도시재생 그 해법을 찾아서
새 정부의 도시재생 뉴딜정책과 대전시의 대응방안
도시재생뉴딜 - 도시재생의 성질과 나아갈 바
도시재생 정책 변화에 대한 대응 시사점
도시가 아닌 사람을 위한 도시재생을 위해
도시재생 뉴딜을 대비하는 수원시 도시재생
도시재생을 위한 새로운 도전 - 도심으로 돌아온 등대프로젝트

 대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관



시민과 함께하는 창의적 연구 수행

DAEJEON
SEJONG
FORUM

글로벌 도시정책 연구

- 지속가능한 스마트 도시모델 창안
- 국제적 지식정보 네트워크 구축
 - 글로벌 연구역량 확보

적실성 높은 시정연구

- 현장중심의 맞춤형 정책개발
- 시민참여의 정책네트워크 구축
- 대전세종 상생발전모델 설계

열정과 창의의 조직 혁신

- 윤리경영 확립
- 신뢰와 소통의 조직 문화 확산
 - 경영관리시스템 혁신

대전세종포럼

통권 제62호

대전세종포럼

제 62호

새로운 도시재생
정책의 방향

Contents

- 07 **도시재생 뉴딜정책, 대전 도시재생 그 해법을 찾아서**
전영훈 대전대학교 건축학과 교수
- 27 **새 정부의 도시재생 뉴딜정책과 대전시의 대응방안**
최봉문 목원대학교 도시공학과 교수
- 43 **도시재생뉴딜 - 도시재생의 성찰과 나아갈 바**
이창수 가천길대학교 도시계획학과 교수
- 61 **도시재생 정책 변화에 대한 대응 시사점**
박성남 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터장
- 73 **도시가 아닌 사람을 위한 도시재생을 위해**
이석현 중앙대학교 디자인학부 실내환경디자인전공 교수
- 89 **도시재생 뉴딜을 대비하는 수원시 도시재생**
정수진 수원시정연구원 도시디자인센터장
- 105 **도시재생을 위한 새로운 도전 - 도심으로 돌아온 등대프로젝트**
이형복 대전세종연구원 도시안전연구센터장

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시재생 뉴딜정책, 1장 대전 도시재생 그 해법을 찾아서

전영훈 대전대학교 건축학과 교수

도시재생 뉴딜정책, 대전 도시재생 그 해법을 찾아서

전영훈 대전대학교 건축학과 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I.

“도시재생 말만 들어도 토, 나오려고 해요” 도시재생 뉴딜정책과 대전시 연결 찾아야 핵심가치 담아서 실행해야 주민들 삶의 가치, 도시재생에 녹여야

“도시재생 말만 들어도 토, 나오려고 해요”

지역의 활동가 입에서 나온 말이다. 그동안 도시재생을 바라보는 정책의 단면일 수도 있고, 피로감일 수도 있다. 오랜 기간 예산을 꾸준히 투입했는데도 체감적 효과는 그만큼 낮다는 방증이고, 도시재생 정책을 펼치기는 했으나 지역주민들과는 따로국밥으로 움직여졌다는 도시정책의 슬픈 단면이기도 하다.

그럼에도 문재인 정부는 ‘도시재생 뉴딜정책’을 또 가지고 나왔다. 그것도 향후 5년간 50조원이라는 예산을 도시재생에 쏟겠다는 적극적인 정책방향을 제시하면서, 좀 더 가시화하고 구체화하는 도시재생사업을 하겠다고 단단히 준비 중이다. ‘연말까지 사업대상지 110곳 이상을 선정해 내년부터 본격적으로 추진할 계획이다. 특히 전체 사업의 70% 가량을 시·군·구 지자체에게 주도권을 위임해 지역별 다양성을 확보할 방침이다’(데일리안, 2017년 8월 12일자 기사)라는 기사도 최근 보도되었다. 지난 정부에 비해서 도시재생정책의 방향성 설정이 좀 더 선명하다. 특히

사업의 주도권을 지역에 주겠다고 선포한 것이 인상적이다. 노후되고 낙후된 구도심을 고치고 바꾸어서 경쟁력 있는 도시로 바꾸겠다는 주거재생사업이라 정리할 수 있는데, 이전 어느 도시 재생사업보다 더 매력적으로 다가온다. 매력적인 정책이니 전국의 도시재생에 관련된 곳은 어디나 기대감으로 술렁이며 차별화된 사업을 준비하느라 분주한 모습을 보이는 것이 당연하다. 우리 도시는 얼마나 혜택을 받을 수 있을까, 우리 지역은 얼마나 바뀔 수 있을까, 우리 동네 상권은 살아날 수 있을까, 등등 각각 서로 다른 자신의 소망을 담아서 ‘도시재생 뉴딜정책’을 바라보고 있는 모양새다. 모두 먹고 사는 문제와 직접 연결되는 것이니 지역 주민들의 기대 또한 뜨겁다.

그러면 우리 고장 대전은 어떠한가. 얼마나 준비하고, 얼마나 기대하며 ‘도시재생 뉴딜정책’을 들여다보고 있을까. 서두에서 제시한 지역 활동가의 푸념처럼 “도시재생 말만 들어도 토, 나오려고 해요” 하는 되돌이표 정책을 수반하지 않으려면 우리 대전은 무엇을 준비하고, 무엇을 챙겨야 할까. 도시재생 정책이 지역주민들 안으로 스며들어 그들의 직접적인 삶의 질과 가치를 높이는 연결고리가 되려면, 대전시가, 도시재생 전문가가, 활동가가, 시민이, 도시재생이 가는 길 어느 부분에 핵심가치를 담고 실행해야 하는지 모두 같이 고민하고 조율하여야 한다. 건축가로 혹은 도시재생을 들여다 본 지역의 전문가로, 그리고 건축을 전공하는 학생을 가르치기 위해 현장의 상황을 도외시킬 수 없는 선생으로서, 대전시가 행하는 모든 도시재생정책이 단편적인 것이 아닌 지역민의 축복받는 삶을 보장하는 미래형 도시재생이 되기를 바라는 소박한 개인적 소망이 있다. 더 나아가 문재인정부의 ‘도시재생 뉴딜정책’ 과 연결하여 대전시의 도시재생 방향성을 같이 고민해 보고 준비하며 적절한 해법을 제시하여야 한다는 책임감도 있다. 살아있는 도시재생 정책이란 핵심가치를 담고 있으며 실행할 수 있는 것이어야 한다. 지속가능하여야 하며 무엇보다도 주민들 삶의 가치를 높이는데 주력하여야 한다. 이 부분에 대해 함께 고민해보자.



〈그림 1〉 도시재생 뉴딜사업 정책 공약을 발표하는 문재인 대통령후보

II.

연일 쏟아지는 기사, 도시재생 뉴딜정책 대전시의 특수성을 고려한 가이드라인이 필요한 시점

『문재인, 도시재생 뉴딜정책 발표 “노후 주거지 살만한 곳으로 바꾸겠다”』 한국경제TV, 2017. 4. 9, 『국토장관 “도시재생 뉴딜 공모계획 초안 이 달 공개”』 연합뉴스, 2017. 7. 13, 『문재인 정부, 도시재생 뉴딜정책 시행한다... 대규모 철거 없이 주거환경 개선』 서울경제, 2017. 7. 28 『도시재생 뉴딜 ‘권한 이양 · 전국 설명회’ 닷 올렸다』 아시아경제 2017. 8. 2 등

도시재생에 관한 기사가 많이 쏟아져 나온다. 그만큼 현 정부가 고민을 많이 하고 있고, 잘 하고 싶어 하는 정책적 의지가 있다는 것을 보게 된다. 도시재생에 관한 학문적 연구와 현장의 실험을 이래저래 접목해 본 사람으로서 우선 반갑다. 그래서 도시재생 뉴딜정책이 성공하여 도시재생의 새로운 패러다임이 만들어지기를 바라고, 그 중심에 대전시가 있으면 좋겠다는 바람을 한다.

문재인 정부의 도시재생 뉴딜정책은 대통령 후보 시절 공약에서부터 최근 김현미 국토부 장관이 취임한 후 국토부의 “도시재생사업기획단” 발족과 도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴 착수 보도자료에 이르기까지 한 치의 흐트러짐이 없는 듯 보인다. 이와 더불어 문재인 정부가 향후 5년간 50조원이라는 재정을 투입하기로 결정한 것은 그야말로 도시재생정책을 실제로 구체화하는 마지막 화룡정점이다. 그동안 우리나라 중소도시들이 현재 겪고 있는 구도심의 쇠락이라는 아픔을 충분히 연구하고, 지금까지 실행해온 주거환경 개선사업 즉, 재개발·재건축 방식으로는 문제점을 해결하지 못한다는 결론 하에, 문재인 정부가 성공적인 도시재생을 위한 맞춤형 해결책을 차근차근 준비한 모양새가 읽힌다.

이러한 문재인 정부의 도시재생 정책의 방향전환에 대전시는 당장 반응해야 하는 절박함이 생겼다. 문재인 정부가 도시재생에 분명한 차별성을 드러내는 정책을 들고 나온 것은 도시재생을 목표로 행해진 지금까지의 정책의 효과가 그다지 크지 않았다는 것을 반증한다. 대규모 주거환경개선사업(재개발, 재건축)은 이제 중단되거나 축소되고 소규모 도시재생사업이 활발하게 이루어져야 한다. 이에 따라 대전시도 일부 도시재생의 개념에 대한 수정과 함께 이를 성공적으로 이끌 수 있는 전략수립에 대한 고민이 당장 이루어져 하기 때문에 시간적으로 별로 여유가 없는 상황에 빠지고 말았다. 중앙정부가 추구하는 새로운 도시재생에 관련하여 대전시가 가지고 있는

특수성을 고려한 가이드라인이 필요한 시점이기 때문이다.

그러나 문재인 정부의 도시정책에 대응하는 새로운 가이드라인을 빠르게 마련하여야 하는 상황이 대전시의 현 상황을 바라볼 때 그리 비관적이지는 않아 보인다. 그동안 도시재생에 관여하는 각 분야 전문가들의 개별적 연구뿐만 아니라 직접 당사자인 구도심 내 주민들 사이에서도 개발에 치중한 사업방식에 대한 방향 전환 요구가 끊임없이 표출되어왔고, 또 이에 대한 구체적 실천방안도 관련 포럼 및 세미나 등 소통 공간을 통해 나름대로 꾸준히 서로 나누었기 때문이다. 중요한 것은 소통 후 종합하는 작업이다. 도시 및 건축분야의 도시재생 관련 전문가들뿐만 아니라 인문·사회·경제·문화·예술 등 여러 방면의 전문가들과 관계자들이 제시한 원칙들에 더하여 직접 당사자인 주민들의 의견을 복합적으로 정리해야 하는 과제가 남아있다. 또한 도시재생특별법에 의해 지난 2015년 6월에 개소한 대전광역시 도시재생지원센터의 존재도 새로운 도시재생정책을 수행함에 있어 큰 힘이 될 것이다. 본 센터가 지금까지 대전시에서 도시재생특별법에서 요구하는 사항들을 모두 만족스럽게 수행하였다고 할 수는 없지만, 나름 지난 2년간 어려운 상황에서도 자신의 임무를 충실히 수행하면서 축적 지식과 경험은 새로운 세계로 나아가는 도시재생사업에 있어 나름 큰 역할을 할 수 있으리라 기대한다. 또한 대전시는 2014년 민선6기가 출범하면서 오로지 도시재생을 위해 신설한 도시재생본부가 있다.

대전시의 새로운 도시재생정책이 유연성을 가지고 수립되기 위해서는 가장 먼저 지난 수년간 도시재생과 관련한 사업에서 대전시가 겪었던 실패와 성공사례들을 도시재생본부가 앞장서 면밀히 살펴보아야 한다. 이는 문제점과 성공요인을 함께 도출하기 위함이다. 목적지로 가는 길이 멀고 쉽지는 않아 보인다. 따라서 우리가 길을 잃지 않으려면 여정 곳곳에 이정표가 필요할 것이고, 또 누군가는 이러한 이정표를 세우는 수고를 하여야한다. 앞으로 전개되는 도시재생의 새로운 방향에 대한 본고가 대전시의 성공적인 도시재생 여정의 첫 번째 이정표 역할을 하는 지침이 되기를 기대한다.

Ⅲ.

도시재생특별법의 한계와 도시재생 뉴딜정책 지역주민 역량과 지역자원 연계 대규모 철거작업 지양 뉴딜사업 선정을 위한 평가 기준 구체화

2013년 12월 5일 시행된 도시재생특별법은 도시정비사업의 근간으로 삼았던 대규모 전면철거형의 개발방식의 문제점을 해결하고 주민이 참여하는 도시재생을 제도화하였다는 큰 의미를 가지고 있다. 도시재생특별법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써, 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 높이며 지역공동체를 회복하는 것을 목적으로 하며, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- 주민과 지자체 중심의 계획 수립
- 중앙과 지방의 관련 조직 구성
- 도시재생사업의 지원 방안
- 도시재생 선도사업의 구분

이러한 내용은 도시재생특별법이 그동안 도시재생의 근간을 이루었던 성장 일반도의 정책으로는 건강한 도시재생이 일어날 수 없다는 한계점을 인식하고 있다는 것을 보여준다. 또한 기존 주민의 입장에서 과제들을 정리하고 대안을 찾아보려는 움직임에 의해 만들어진 결과물이 도시재생특별법이기도 하다. 도시재생의 중심을 '사업의 형식'에서 '사업의 주체'로 이동시키는 근본적인 인식의 방향전환이다. 그럼에도 불구하고 도시재생특별법에 의한 도시재생 실행과정에 여러 문제점은 있었다. 그 중 가장 주목할 만한 것이 바로 도시재생사업이 지역주민의 삶의 질과 직결되지 않았다는 점으로써 주민이 체감하는 생활환경 개선에는 큰 영향을 주지 못했다는 것이다. 대전시 경우도, 도시재생활성화계획을 수립하며 마련한 몇몇 선도사업들을 살펴보면, 그 내용이 개발위주에 치우쳐 주민들의 당면한 요구를 섬세하게 담아내지 못해 이러한 문제점들을 비켜가지 못했다고 할 수 있다.

그래서 새롭게 등장한 도시재생 뉴딜정책은 지극히 지역적이고, 이에 따라 자치단체의 역할을 중요시하고 있다. 좋은 점이다. 국토교통부는 도시재생 뉴딜정책의 대상지 선정의 권한을 지방자치단체에 대폭 넘겨주었다. 이에 더해 국토교통부는 각 지방단체에 자원 활용과 부동산 시장 관리를 위해 부단체장급을 수장으로 하는 전담조직의 설치와 함께 주민의 참여가 지속적으로 이루어지고 주민위주의 사업이 가능하게 하는 도시재생 역량강화교육을 요구했다. 이는 민·관의 협력과 지방자치단체 내 전 조직의 협력 행정만이 도시재생을 성공적으로 이끌 수 있다는 가장 기본적인 도시재생방법을 받아들이고 실행하겠다는 의지의 표현이다. 더욱 다행스러운 것은 문재인 정부의 도시재생 뉴딜정책이 도시재생사업의 관점을 거시적인 도시성장 차원에서 미시적인 주민생활공동체의 부활로 옮겨놓은 사실이다. 국토교통부가 발표한 보도자료(국토교통부, 2017)에 의하면 도시재생 뉴딜정책을 특징짓는 사업의 내용을 다음과 같이 정의할 수 있다.

- 도시재생 뉴딜 사업지 선정권한을 지자체에 대폭 위임하되(전체 물량의 70% 수준) 선정 방향은 지역주민 역량과 지역자원이 연계된 특성화된 사업, 지역공동체 상생방안이 포함된 재생사업, 부동산 시장이 교란되지 않도록 대책이 마련된 사업으로 하며,
- 대규모 철거 및 정비방식이 아니라 주민들이 원하는 마을도서관, 주차장 등 소규모 생활 편의시설을 설치하는 등 지역이 주도하고 정부는 적극 지원하는 방식으로 추진하고,
- 뉴딜사업 선정을 위한 평가기준은 사업의 시급성 및 필요성(쇠퇴정도, 주민 참여의향 등), 사업계획의 타당성(예산, 부지 확보 등), 사업의 효과(삶의 질 개선, 일자리 창출 등)를 고려한다.

무엇보다도 도시재생의 추진과정에 있어 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소는 사업에 필요한 비용부담의 주체에 대한 명확한 규정과 사업비용의 원활한 조달이다. 일단 정부가 발표한 매년 10조씩 5년에 걸쳐 지원하는 50조원의 재정은 당연히 대전시의 도시재생을 위한 사업추진에 커다란 도움이 될 것이다. 따라서 뉴딜정책에 부합하는 도시재생사업 선정을 위한 대전시의 움직임이 활발하게 일어날 것으로 예상된다. 그러나 이러한 국가적 지원에만 의존할 경우에는 예상되는 형평의 원칙 및 수혜지역의 개발이익 환수장치의 마련이 걱정된다. 이러한 균형적 감각을 대전시가 어떠한 방법으로 제도화할 것인지 그것이 숙제이다.

IV. 도시재생, 도시+재생의 복합체 지속 발전 가능한 도시재생 원칙, 대전시에서 만들어야

도시재생은 도시+재생의 복합단어이다. 그럼에도 도시재생이란 주로 도시적 또는 건축적 측면에서 해결해야 하는 문제라고 오해하는 경우가 흔히 있어왔다. 대전시의 경우도 원도심의 공동화현상이 생기면서 발생한 여러 문제들을 도시재생본부가 생기기 전에는 도시주택국 내 몇몇 부처에서 해결하고자 조직을 운영해온 것을 보면, 이러한 도시재생에 대한 원시적 접근이 무척 오래전부터 이어져왔다는 것을 알 수 있다. 하지만 도시는 우리가 생각하는 것만큼 그렇게 단순하지가 않다. 도시란 인간이 살아가기 위한 조건을 만족시키기 위해 매우 다양한 요소들로 이루어져 있는 복합체이다. 특히 대도시 내 어떤 지역이 쇠퇴하는 원인을 밝혀내는 것과 그것을 치료하기 위한 방법 또한 상당한 수준의 복합적 과정을 필요로 한다. 따라서 도시재생에 있어 복합적인 문제를 단순한 방법으로 해결할 수 있다고 믿고 실행하는 어리석음을 피해야한다.

한때 번성했던 지역이 어떠한 이유에서든 쓸쓸히 퇴락하는 모습은 참으로 보기에 안타깝다. 중앙로 중심의 대전 원도심은 대전역이 생긴 이래, 절대로 노쇠하지 않을 것 같이 활발히 살아 움직이는 대전시의 상권 중심지였다. 이러한 지역이 주요 관공서들이 둔산동으로 이전하고 급속하게 도시공동화 현상을 맞이하자, 처음에 우리는 도시재생의 목적을 예전 상권의 부활에 두고 노력하면 이러한 현상을 되돌릴 수 있을 것이라 생각했다. 하지만 도시공동화 현상은 우리의 생각대로 간단하게 해결되지 않았고, 시간이 흐를수록 더욱 복잡한 양상을 띠어만 갔다. 서쪽으로 이어지던 도시개발의 수혜지역은 비교적 편리한 주거환경과 높은 수준의 교육환경을 가지게 된 반면, 정체되어 있던 동쪽의 주거지들은 낙후되기 시작해 가난한 삶들의 주거지로 낙인이 찍히는 불행한 결과가 만들어졌다. 그래서 부랴부랴 생각해낸 것이 바로 도시주거환경사업을 통한 대규모 재개발·재건축에 대한 희망이었다. 결과적으로 원도심의 상권은 조금씩 살아나고는 있지만 서구의 중심지와 비교해 보면 옛날의 영화를 찾기에는 요원해보이고, 구 주거지들도 주거환경개선사업으로 이전보다는 나아졌지만 결국 가난한 동네라는 이미지를 벗어날 수는 없었다.

이러한 대전시의 상황들과 문재인 정부의 도시재생 뉴딜정책을 고려해볼 때, 대전시는 하루 빨리 도시재생사업에 대한 인식을 변화시키고 사업내용도 변화시켜야 한다. 위에서 언급했듯이 문재인 정부의 도시재생 뉴딜정책도 결국, 지금까지의 도시재생사업이 해결하지 못했던 문제점들에 대한 전반적인 반성의 결과물이다. 지금까지 관행적으로 그래왔듯이 정부가 제공하는 사업

비용의 지원에 맞춘 사업들의 개발이나 선출 시장의 치적을 위해 눈에 띄는 대규모 사업에만 매몰되어서는 안 된다. 실제로 대전시의 지속가능한 발전을 충분히 고려한 도시재생사업의 성공적 안착여부는 대전시의 상황을 충분히 고려한 원칙을 만들고 이를 얼마나 충실하게 지켜나가는가에 달려있다. 이에 지금까지 모두 다 알고 있었지만 중요치 않다고 버려두었던, 그러나 실제로는 대전의 도시재생에 있어 근간을 이루는 사항들을 다음과 같이 선별했다. 인식의 변화가 필요하다.

1. 대전시민복지 기준 설정

적정 주거기준의 지향점으로 동·서간 주거환경의 차이를 극복

대전시는 2016년 대전세종연구원과 함께 대전시민복지기준 설정 연구를 하여 보고서(대전광역시, 2016)를 내놓았다. 대전시민복지기준은 돌봄영역 복지기준, 소득관련 복지기준, 주거관련 복지기준, 건강관련 복지기준, 교육 복지기준 등 총 5개 부문으로 나누어져 있는데, 이 중 주거관련 복지기준이 대전시 도시재생과 관련하여 평가지표를 제시할 수 있어 매우 중요하게 사용될 수 있는 부분이다. 지금까지 오랜 기간 동안 대전시의 도시재생사업에 많은 인력과 재정이 투입되었지만, 사업의 성공여부를 판단할만한 뚜렷한 평가지표가 없었다. 따라서 사업 후 결과에 대한 피드백이 철저하게 이루어지지 못했고, 이에 따라 대전시의 도시재생사업은 명확한 방향성을 가질 수 없었던 것이 사실이다. 대전시의 주거관련 복지기준이 도시재생사업에 의해 현실화되고, 다른 한편으로는 도시재생사업의 평가지표가 되는 이러한 이중적 합리성은 도시재생의 복합성을 이루어내는 시작이 될 수 있다.

한 도시의 안정을 위해서는 무엇보다도 주거의 안정이 우선 되어야 한다. 안정된 주거환경의 토대위에 도시의 경쟁력이 세워질 수 있다. 또한 모든 사람은 적절한 주거환경에 대한 권리¹⁾를 갖는다. 이러한 주거권은 인간다운 삶을 영위할 수 있는 물리적 공간의 크기 및 질적 환경이 있어야 가능하다. 대전시는 질적 평가지표인 노후도와 양적 평가지표인 최저주거기준(4인 가구 기준 43m² 이상)과 적정주거기준(4인 가구 기준 54m² 이상)(대전광역시, 2016)을 따로 구분하여 설정하였다. 이에 따르면 모든 시민들이 최저주거기준 이상의 주거환경을 갖도록 하는 것이 최우선 과제이나, 도시재생사업을 통해 실질적인 동·서간 주거환경의 차이를 극복하려면 적정주

1) 주거권과 관련하여 가장 권위있는 국제법적 해석은 1991년에 발표된 유엔 사회권위원회의 '일반논평 4(General Comment 4)'의 적절한 주거(adequate shelter)에 관한 권리임.

거기준을 지향점으로 삼아야한다.

이에 더하여 주거복지기준을 실천하기 위한 세부추진과제 중 세 번째로 제시된 소규모 도시재생 연계사업 지원 항목(대전광역시, 2016)은 추후 대전시의 도시재생사업과 직접적으로 연관되어 방향을 설정하는 중요한 지표로 작용할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 본 항목에서 지적하고 있는 현황에서 특히 주목할 부분은 2014년 현재 전체 공·폐가의 73.9%가 중구와 동구의 원도심 주변에 입지하며, 정비구역 내 건축물의 1.5%가 공·폐가에 해당한다는 점이다. 이러한 문제점은 지속적인 소규모 개발 형태의 정비사업이 이루어지지 않고 관련 사업들 간 연계성이 부족하거나, 대규모 도시정비에정구역 설정으로 자발적(주민주도형) 주택신축이 제대로 이루어지지 못하고 있는데 그 원인이 있다고 본보고서는 밝히고 있다.

따라서 주거관련 복지기준에 근거한 도시재생사업 추진방안으로는 첫째 소규모 맞춤형 주거정비사업의 활용, 둘째 대전시, 대전도시개발공사, 도시재생 전문가, 주거복지센터 등의 협력과 기반시설 및 주민시설 지원사업의 연계 추진, 셋째 관련 기관에서 제공하는 도시재생 프로그램을 통한 지속가능한 주민공동체 형성을 제안하는 바, 이는 도시재생 뉴딜정책의 사업방향과 다르지 않으므로 대전시의 도시재생을 위한 확고한 원칙으로 삼는데 그 당위성을 확보하고 있다고 할 수 있다.

2. 아름다운 마을 + 건강한 공동체 만들기²⁾

우리가 살고 있는 바로 그 곳부터 깨끗하게 정리하고 고쳐 나간다면

아름다운 마을 건강한 공동체란 누구나 살고 싶어 하는 환경을 가진 장소에서 자연스럽게 서로 소통하고 의지하며 사는 이웃을 의미한다. 인간은 본능적으로 자신이 원하는 삶을 담을 수 있는 집에 대한 꿈을 갖는다. 하지만 그 소망을 현실에서 이룬 사람은 안타깝게도 그렇게 많지 않다. 도시는 인간 역사상 최대의 창조물이다. 도시의 탄생은 매우 오랜 역사를 가지고 있고, 20세기 이후 교통이 비약적으로 발전하면서 지금의 도시의 모습이 나타났고, 이제는 나라와 나라간 경쟁이 아니라 한 도시와 다른 도시 사이에 경쟁이 활발하게 이루어지는 시대이다. 따라서 도시의 경쟁력은 그 도시의 시민들의 삶의 수준을 결정한다. 그렇다면 도시의 경쟁력은 어디에서 오는가? 그 도시의 공동체인 도시기반시설의 충실도, 그리고 도시에 대한 시민의 인식 수준에서 나온다. 다시 말해 도시는 물리적으로는 가장 중요한 도시기반시설 중 하나인 아름다운 마을 건강한 공동체에 의해 그리고 정신적으로는 그곳에 사는 사람들의 행복지수에 의해 활성화되고 지

2) 전영훈(2017.3), <아름다운 마을, 건강한 공동체를 위한 도시재생>, 대전 도시재생지원센터 웹진



〈그림 2〉 낙후된 마을을 예술가들이 함께 모여 활동할 수 있는 예술촌

이곳에는 예술가들의 작업공간뿐만 아니라 그들의 주거공간, 손님을 위한 게스트하우스, 작품전시관, 근린시설 등이 복합적으로 연계되어 명실 공히 하나의 아름다운 마을 건강한 공동체를 이루고 있다.(타이페이)

속된다.

대전시의 도시재생사업은 반드시 대전시의 경쟁력을 높이는데 일조하여야 하며, 이를 위해 그 방향 및 구체성에 대한 인식이 왜곡되지 않아야 한다. 예를 들어 대기업 유치나 제4차산업의 발전을 위해 필요한 것은 일자리를 위한 시설물도 중요하지만, 부가가치를 창출하고 산업을 발전시키는 사람 자체에 대한 배려가 없어서는 안 된다. 이는 사람과 그 사람의 삶이 펼쳐지는 주거환경에 대해 주목해야한다는 소리이다. 사람들은 단지 경제적 이익만 생긴다고 어느 지역이든 상관없이 기꺼이 이주하지는 않는다. 이러한 생각은 단지 소득이 많아 주거환경을 고르는데 경제적으로 비교적 여유가 있는 전문가 그룹에만 해당되는 것은 아니다. 소득이 적더라도, 평범한 일에 종사하더라도, 사람들은 일(돈)만 있으면 모든 것이 해결된다고 생각하지는 않는다. 매력적인 일자리와 함께 건강한 주거공간이 있기를 바란다. 그러면서 사람들과 함께 숨 쉬고 싶어 한다. 이것이 아름다운 마을 건강한 공동체이다. 아름다운 마을 건강한 공동체는 한 도시의 경쟁력을 좌우하는 매우 중요한 요소이기 때문에 아름다운 마을 건강한 공동체가 매우 다양한 모습으로 도시 전반에 걸쳐 펼쳐져 있어야한다. 하지만 안타깝게도 대전은 아직 이렇다 할 특색 있는 다양한 주거환경을 가지고 있지 못하다. 따라서 대전시는 다양한 형태의 아름다운 마을 건강한

공동체의 건설을 빨리 시작해야한다. 이 경우 새로운 주택단지를 개발하는 것도 좋지만 대전이 현재 처해있는 상황을 종합적으로 고려해볼 때, 가장 먼저 그리고 가장 많은 노력을 기울여야 하는 분야가 도시재생사업과 연결하는 것이다. 우리가 살고 있는 바로 그 곳부터 깨끗하게 정리하고 고쳐 나간다면 대전시가 모든 세대, 모든 계층, 모든 문화를 담아낼 수 있는 다양한 모습의 마을과 공동체를 가질 수 있는 시간이 빨리 다가올 수 있기 때문이다.

이를 위해 아름다운 마을 건강한 공동체에 대한 전문적인 평가지표가 필요하다. 즉, 목적에 부합한 결과를 이끌어내는 가이드라인을 만들면, 이를 통해 시민들 누구나 아름다운 마을 건강한 공동체에 대한 공통의 그림을 공유할 수 있기 때문이다. 하나의 구체적인 그림은 시민들의 주거 환경에 대한 의식을 고양시킬 뿐만 아니라 이를 만들고자 하는 의지를 형성시켜 아름다운 마을 건강한 공동체의 건설을 촉진시키는 역할을 할 것이다.

3. 대전의 정체성이 담긴 도시재생 – 3대 하천 대전천, 유등천, 갑천, 도시재생에 스며들어야

가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이다. 이러한 생각이 포스트모던시대를 열었다. 여기서 가장 세계적인 것이란 단순히 많은 사람들을 불러 모을 수 있는 관광자원을 의미하는 것이 아니다. 그보다는 이곳에 존재하는 행복요소들이 전 세계인에게 인정되는 보편적 가치를 획득했다는 것을 의미한다. 즉, 우리가 확립한 또는 잘 보존하고 발전시켜온 정체성이 타인의 부러움 대상이 되는 것이다.

대전시는 과학도시라는 자부심을 가지고 있다. 과학도시가 과학연구기관과 이 기관과 연관된 다른 기관들이 집중되어 있는 도시라는 의미라면 대전시가 과학도시인 것이 맞다. 하지만 이러한 과학연구기관들이 창출해내는 연구의 결과가 대전시의 도시 인프라 및 시스템에 전혀 적용되고 있지 않다면, 대전시가 과학도시라는 의미를 다시 한 번 생각해봐야 한다. 게다가 이러한 연구기관들이 대전시와는 전혀 상관없는 국책기관으로써 대전시의 통제 바깥에 위치한다면 더욱 더 고민이 깊어진다. 대전이 교통의 중심도시라는 정체성에 대해서도 의문점이 많다. 교통의 중심도시라면 당연히 대전시가 교통의 결절점으로 작용해야 마땅하다. 국토의 중간지점에 있다고, 예전에 대전역이 중요한 산업기지로 작용했다는 역사성만 가지고는 대전시가 교통의 중심도시가 될 수는 없다. 대전역은 통과역이지 더 이상 환승역이 아니다. 대한민국의 웬만한 도시들 간 교통은 직접 연결된다.

이렇게 인위적으로 만들어진 프레임이 가끔은 도시 정체성을 혼란스럽게 한다. 잘못된 토대위

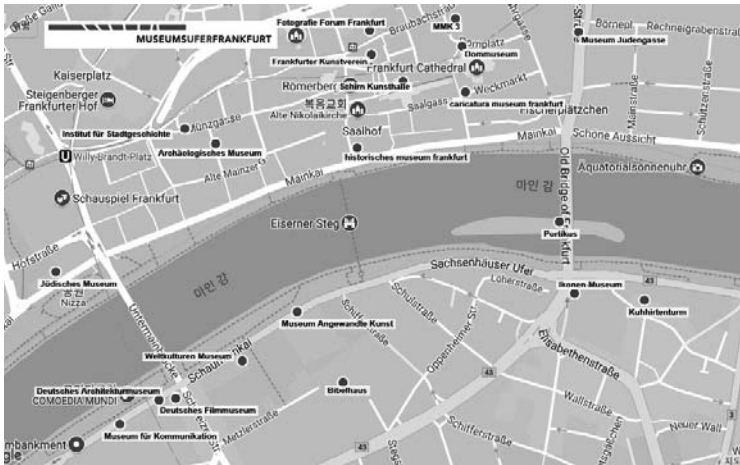
에 세우는 도시는 아무 것도 아니다. 사실 아무 것도 아닌 것보다 더 나쁜 것일 수도 있다. 왜냐하면 잘못된 도시건설은 기회비용까지 고려할 때 엄청난 손실일 뿐만 아니라 이것을 교정하거나 제거하는 데에도 큰 비용을 필요로 하기 때문이다. 물론 너무 쉽게 예산하여 대전의 과학도시 개념과 교통의 거점이 될 수도 있는 위치를 남의 것처럼 버릴 필요는 없지만, 다른 각도에서 바라본, 혹시나 우리가 인식하고 있지 못한, 대전의 도시재생 정책과 사업에 필요한 새로운 도시 정체성은 없는지 세심하게 살펴봐야한다.

대전에는 대전천, 유등천, 갑천이 있다. 이를 대전의 3대 하천이라고 부른다. 도시가 발전함에 따



출처: MUSEUMSUFERFRANKFURT

<그림 3> 집 속의 집이라는 건축개념을 형상화한 건축박물관, Ungers, Frankfurt am Main.



출처: MUSEUMSUFERFRANKFURT

<그림 4> 마인강 주변의 박물관지역

프랑크푸르트는 도시를 가로지르는 마인강 주변에 20여개의 박물관을 만들어 주민들의 거주환경의 질을 높이는 한편, 도시의 문화·예술·역사 등 기반에 걸친 활동이 꾸준히 일어나도록 계획하였으며, 이는 대전시의 3대 하천변 도시재생사업의 방향에 대한 시사점을 제공한다.

라 하천의 자연적인 모습들이 많이 사라져 아쉽지만, 이정도 규모의 하천을 세 개나 가지고 있는 도시는 세계적으로 드물다. 희소성을 가진 것은 당연히 가치도 높다. 게다가 인간의 삶에서 필수 불가결한 물을 담은 하천의 가치는 쉽게 측정하기 어려울 정도로 치솟는다. 우리에게 3대 하천의 존재가 너무나 당연하여 대전팔경에도 못 드는 하천은 것이라 생각할지 모르지만, 대전시의 3대 하천은 대전시가 가장 자랑할 수 있는 우리와 항상 함께하는 동반자이자 바로 대전시가 탄생할 수 있었던 첫 번째 근원이라 해도 과언이 아닐 것이다. 그렇지만 현재 3대 하천은 별로 보호를 받고 있지 못하며, 또 도시재생에 있어 그 역할을 인정받고 있지 못한 실정이다. 이는 우리가 가지고 있는 진주를 땅에 묻은 것과 같다. 3대 하천을 중심으로 하는 도시재생사업의 계획이 절실하다.

프랑스의 세느강 주변은 주민들이 일상을 즐기는 사랑받는 장소이다. 그 일상에는 열심히 걷기 운동을 하는 건강파도 있고, 벤치에 앉아서 밀어를 즐기는 연예파도 있고, 강 가 한 축에 간단한 카페가 자리 잡아서 커피를 마시고 맥주를 마시는 분위기파도 있다. 하천을 그대로 두되 그 주변을 주민의 여백 공간으로 만들었다. 일본의 미관지구 구라시키 지역도 사실은 하천을 거점으로 지역의 밀착형 소비재 매장과 테마형 상점들을 모아 성공한 사례이다. 이 거리를 중심으로 관광지가 활성화 되었다는 경제적 평가는 차치하더라도, 여기에서 주민들이 숨 쉬며 하루하루 일상을 즐기고 있다는 것 자체가 아름다운 풍경이고 행복한 도시가 보여주는 전형적인 삶의 모습이다. 도로 정비도 하천을 살리는 방향으로 하였고 그 주변의 상가들은 하천을 따라서 미관만 조금 수정하고 정비했다. 과하지도 않고 모자라지도 않게, 앞선 것과 뒤선 것이 바뀌지 않는 범위 내에서 구도심을 적절히 고치는 것으로 도시재생이 이루어진 것이다.

이와 같이 대전시의 3대 하천의 주변도 특정한 때에 특정한 행사를 위한 요란한 장소가 아니고, 일상의 쉼터로 자리 잡는 주민 공간형 거점이 되면 좋겠다는 바람을 한다. 하천을 가꾸고 잘 보전하면 그 혜택은 주민에게 돌아가고, 도시 발전에도 큰 역할을 한다. 대전의 3대 하천을 중심으로 이야기를 모으고, 지역 주민들의 애로사항을 해결하며 도시를 디자인하는 작업으로 도시재생을 전략적으로 해석함으로써 대전 도시재생 정책의 방향성을 확립하기 바란다. 대전의 3대 하천을 조금 더 들여다보고, 조금 더 관심 가져보자. 도시재생의 정체성을 하천에서 찾을 수 있는 것, 대전의 축복이다.

4. 전문가 육성을 통한 참여주체의 확대 도시재생 아카데미, 구체화하고 다듬는 작업해야 함께 소통 할 수 있는 물리적 플랫폼을 구축해야

기존의 도시정비사업은 공동체의 분열과 주민의 정착 가능성이 떨어진다는 우려와 도시경관의 피폐화라는 부작용을 뒤로한 채 조합원의 경제적 이익을 내세워 재개발·재건축사업이 폐쇄적으로 진행되는 것이 일상사였다. 그러나 이러한 문제점을 해결하고자 만들어진 도시재생특별법에 의해 시작된 도시재생사업의 경우에도 이와 같은 폐쇄적 사업 진행이 사라지지 않고 계속되었다. 관에서는 주민을 비롯한 이해당사자들을 배제한 채 사업의 재정을 공공의 재원으로 실행할 수 있다면, 이해 당사자 간 사업내용에 따른 충돌이 적어 사업의 속도를 한층 빠르게 진행시킬 수 있기 때문에, 주민참여를 독려할 필요성이 크지 않았다. 또한 도시재생사업에 대한 성공경험이 많지 않은 상태에서 소규모 도시재생사업의 경우, 뚜렷한 경제이익을 산출하기 어렵고 주민들의 도시재생사업에 대한 이해도가 낮았던 이유도 있어서 그동안 도시재생 사업에 주민의 참여를 적극적으로 포함시키지 않았다.

도시재생에서 사업의 주체가 되는 이해당사자들이 사업에 적극적으로 관여하지 않을 경우, 사업이 성공할 수 있는 확률이 현저하게 낮아지는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 문재인 정부의 도시재생 뉴딜정책에서도 사업지 선정권한을 지자체에 대폭 위임하되 선정방향을 맞춤형 재생, 따뜻한 재생 그리고 부동산 시장 관리로 명확하게 설정해놓은 이유가 여기에 있다. 지역주민의 역량과 지역자원이 연계된 특성화된 사업과 지역공동체 상생방안이 포함된 재생사업 그리고 부동산시장이 교란되지 않도록 대책이 마련된 사업이 우선적으로 선정될 수 있는 조건을 부여한 것이다. 이에 따라 도시재생사업에 관한 지역주민의 역량을 강화하고 심화하는 것이 무엇보다도 중요한 필요불가결한 과제가 되었다.

도시재생을 위한 숙련된 전문가, 활동가, 지역 주민이 필요하다. 이와 관련하여 대전 도시재생지원센터의 도시재생 아카데미가 눈길을 끈다. 대전 도시재생지원센터는 매주 2시간씩 8주 과정으로 대전에서 활동하는 도시재생 관련 실무자(건축사, 예술가, 목수 등)들을 대상으로 이론수업, 답사(현장 답사 및 선진지 답사), 실습(워크숍)을 통해 총 3기에 걸쳐 도시재생전문가들을 양성했다. 또한 도시재생 시민공감기자단과 청춘서포터즈는 다양한 미디어를 이용하여 도시재생사업에 대한 내용을 시민들에게 소개하며 소통하는 노력을 기울여왔다. 이러한 일련의 과정들을 통해 도시재생 관련 주민들의 역량을 키운 성과는 매우 값진 자산이다. 그러나 여전히 미미하고 아쉽다. 이들이 현장에서 실질적인 역할을 하려면, 커리큘럼을 좀 더 전문적으로 다듬어야 한다. 또

한 이들의 역량이 현장에서 문제점을 발굴하고 해결해 나갈 수 있는 수준까지 도달하려면, 도시재생사업에 풀타임으로 참여할 수 있는 환경이 만들어지도록 정책적 지원이 있어야 한다. 배출된 인원 자체도 아직 충분치 않다.

따라서 대전시는 하루 빨리 대학교에 산재해있는 건축(공)학과, 도시관련학과와 학자, 연구소



출처: 대전 도시재생지원센터

〈그림 5〉 대전시 중앙로 차 없는 거리

도시재생사업에는 수많은 이해당사자들이 공감을 가지고 함께해야 한다.

그리고 사업단들을 도시재생사업에 참여시키고, 이들과 함께 도시재생 전반에 걸쳐 주민 및 도시재생 전문가 그리고 또 다른 이해당사자들과 함께 소통할 수 있는 물리적 플랫폼을 구축하여야 한다. 예를 들어, 대전대학교 디자인·아트대학에서 설립한 도시재생 디자인 전문가 양성사업단은 도시재생지원센터와 협력하여 관내 낙후지역에 대해 비상한 관심을 가지고 스스로 발굴한 연구와 과제를 수행하고 있다. 드러나지는 않지만 아마도 이러한 유사단체가 적지 않을 것으로 예상된다. 대전시는 이러한 노력을 방관하지 말고 도시재생사업에 직접적으로 끌어들이어 사용할 수 있는 환경을 적극적으로 마련하여야 한다. 대전시는 어떠한 경우에도 시간이 오래 걸린다고 지역의 도시재생전문가 육성에 게으르거나, 여러 분야의 전문가들의 도움 없이 사업을 서두르는 경우는 없어야 할 것이다. 인재양성에 서투른 도시재생사업은 결국 시민들의 도시재생에 대한 의지와 동력을 저하시킬 뿐만 아니라 도시재생사업의 지속가능성을 담보할 수 없어 미래 100년을 바라보는 대전시의 도시재생사업의 성공을 저해하는 주요한 원인이 된다.

5. 젠트리피케이션은 속도 조절의 관점에서 통제하여야 공공재정 투입 시 세심한 수입 배분 방법 찾아야

젠트리피케이션은 주로 대중적으로 잘 알려진 파리, 런던, 뉴욕, 베를린 등 전 세계의 대도시에서 주로 일어나는 현상으로써 현재에도 활발하게 토론되고 있는 주제이기도 하다. 젠트리피케이션은 도시의 변화과정에서 일어나는데, 한편으로는 사회적 문제점을 일으키면서도 불구하고 도시의 발전을 위해 어느 정도는 감수해야한다는 견해도 있고, 다른 한편으로는 현존하는 도시 구조가 변화의 과정 속에서 균형을 찾아가는 현상이라고 이해하는 경향도 있다.

젠트리피케이션으로 가는 길의 첫 번째 단계는 낙후된 지역에 일종의 언더그라운드문화가 형성되면서 일어난다. 문화·예술가들의 흥겨움이 활기찬 청년문화로 바뀌면서 매우 자유스러운 분위기의 클럽, 주점, 식당, 공연장 등이 이 지역에 생겨나고, 시간이 지남에 따라 특색 있는 여가공간으로서 많은 사람들이 방문하고 싶어하는 매력 있는 공간으로 자리매김한다. 동시에 학생들과 많은 가난한 예술가들, 그리고 예외적이기는 하지만 일부 성공한 예술가들도 이 지역 공동체의 일원이 된다. 이러한 현상은 당연히 투자자의 관심을 불러일으켜 개인적인 투자를 유도하게 된다. 하지만 투자가 많아질수록 처음에는 저비용으로 감당할 수 있었던 공간이 점점 더 비용이 많이 드는 공간으로 변해간다. 이에 따라 이곳을 찾는 세대나 사회계층도 변하게 되고, 럭셔리한 공간은 언더그라운드 문화를 대표하던 기존의 식당이나 대안적인 주점들과 경쟁 구도를 형성하게 된다.

이러한 젠트리피케이션의 과정은 이 지역의 공간구조가 실제적으로 완전히 바뀔 때에 끝난다. 이 지역의 특징은 매우 섬세하게 정돈된 경관에서 보이듯이 매우 안정적이고 소비적이지만 아쉽게도 생동감은 사라진다. 새로운 공간들은 생동감보다는 점점 더 안온함을 즐기는 상업 공간에 더 적합하게 변했기 때문이다. 결국 젠트리피케이션은 이 지역의 부동산 가치를 눈에 띄게 높이고, 이러한 비용을 지불할 수 있는 새로운 주민들을 불러들이는 결과를 가져온다. 공실은 없어지고 비어있던 대지에 새로운 건물들이 지어지는 것과 동시에 낡은 건물들도 사치스럽게 개조된다. 이러한 단계에 이르면, 이 지역의 도시재생사업이 거의 성공적으로 끝났다고 선언되곤 한다.

하지만 젠트리피케이션에 의해 희생되는 당사자들에게는 이러한 과정이 달갑지 않다. 왜냐하면 젠트리피케이션이란 그들에게 있어서는 삶을 망가트리는 매우 중차대한 문제이기 때문이다. 실제로 서민들을 위한 지역이 여피족들이나 소비여력이 큰 중산층을 위한 매우 비싼 주거지나 상업지로 바뀌면서 이곳에 살던 원주민들이나 세입자들은 늘어난 주거비용이나 임차비

용을 감당하지 못해 쫓겨날 수밖에 없는 지경에 이르곤 한다. 낙후되었던 지역이 살아나는 도시재생사업의 성공적 결과가 이곳에 머물러왔던 원주민들에게는 독이 되어 돌아오는 모순적인 현상으로 귀결되는 것이다.

도시재생을 하면서 젠트리피케이션을 막을 수 있는 방법은 없다. 경제적 이익 없이는 투자도 없기 때문이다. 따라서 도시재생사업에서 중요한 것은 젠트리피케이션의 속도를 조절할 수 있는 방법을 찾는 것이다. 다시 말해, 주민이 도시재생에 의해 늘어나는 수익이나 또는 본인의 소득으로 상승하는 주거비용이나 임차비용을 감당할 수 있도록 적절한 시간을 버는 것이다. 특히 개인의 투자가 아닌 공공재정이 투입되었을 경우는 매우 세심한 수익분배 방법을 찾아야한다. 이러한 수익분배구조가 확정되지 않은 상태에서 급한 마음에 공공재정이 투입되어, 도시재생사업의 성공여부를 떠나 또 다른 주민 간 분쟁의 씨앗을 심는 우를 범하는 일이 있어서는 안 된다. 완급조절이 필요하다.

V. 그래서 대전시의 도시재생 뉴딜정책은? 주민의 참여를 원칙으로 하고 도시재생, 말만 들어도 행복해요

지금까지 문재인정부의 '도시정책 뉴딜정책' 과 대전의 도시재생과의 연결고리와 대전시의 도시재생정책의 방향성에 대해서 언급했다. 도시재생은 '도시와 재생' 이 함께 가는 복합체인 것을 잊지 말고, 도시재생을 통하여 주민들의 삶의 질이 높아지는 원칙적 핵심가치를 잘 담는, 대전만의 차별화된 따뜻한 도시재생정책과 사업이 만들어지를 바란다. 따뜻함을 더하기 위하여 좀 더 원칙적이고 좀 더 열린 로드맵을 짜야하고, 어느 의견이든 일방적으로 단절되지 않고 수용되어야 하며, 동시에 많은 사람들이 공유할 수 있는 제안들이 바로 대전 시민, 그들에게서 쏟아져 나올 수 있는 터전이 마련되기를 당부한다. 쏟아진 의견들을 갈무리하고, 선택하는 과정에서도 정성을 쏟고 마음을 담은 사람들이 더 많아지면 대전의 도시재생은 틀림없이 성공할 것이다. 지역 주민들의 삶의 질이 높아지면 대전은 행복한 도시가 될 것이다. 도시재생의 핵심가치를 결국 사람에게서 찾는 '괜찮은 도시, 대전' 을 소망한다.

‘도시재생 말만 들어도 토, 나오려고 해요’가 아니라, “도시재생 말만 들어도 행복해요” 하는 지역 활동가의 반전의 말을 기다린다. 서두르지 말고, 일방적으로 남을 따라하지도 않는, 대전 도시의 정체성을 보유하면서 주민의 참여를 원칙으로 하는 보편적, 일상적 도시재생이 이루어지기를 다시 한 번 더 당부한다.

참고문헌

- 국토교통부(2017), <보도자료: 도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴 착수>
 - 대전광역시(2016), <대전시민복지기준 설정 연구>, 437-441, 449-451
 - 박찬운(2006), <적절한 주거에 대한 권리-사회권일반논평>
 - 주거권운동네트워크(2010), <집은 인권이다>
 - 데일리안 2017년 8월 12일, “[문재인정부 100일] 도시재생 뉴딜정책 어디까지 왔나”
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새 정부의 2장 도시재생 뉴딜정책과 대전시의 대응방안 제언

최봉문 목원대학교 도시공학과 교수

새 정부의 도시재생 뉴딜정책과 대전시의 대응방안

최 봉 문 | 목원대학교 도시공학과 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가는 말

2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생 특별법)이 제정됨에 따라 한국의 도시정책은 물리적 환경정비(Redevlopment)에서 도시재생(Regeneration)으로 패러다임이 전환되었다(박소영, 2015). 이는 종전의 재개발 사업 혹은 정비사업이라는 이름으로 진행되어 오던 기존시가지의 환경개선의 노력을 근본적으로 바꾸겠다는 정책의지를 담고 있고, 기존시가지가 가지는 노후화, 쇠퇴화, 경기침체 등을 통합적인 장소중심의 접근으로 풀어나가고, 그동안 객체로 존재하던 다양한 지역사회를 주체로 등장시키면서 협력적 거버넌스를 통한 자발적인 환경개선을 유도하고자 하는 것으로 바뀌어가도록 하겠다는 것이었다.

이러한 정책변화는 도시재생의 주체가 되어야 하는 주민이나 상인들보다 지방자치단체의 높은 관심과 적극적인 참여를 가져왔다. 도시재생에 적극적인 지방자치단체는 조직을 개편하고 법에서 정한 도시재생전략계획과 활성화 계획을 수립하기 위한 용역을 발주하였으며 이를 기반으로 중앙정부가 공고한 선도사업 공모에 참가한 지자체들이다. 2014년 공모된 선도지역은 13개 지자체, 2016년(공모접수는 2015년) 공모된 일반지역은 33곳이 선정되었다. 그리고 공모 과제와는 별도로 도시재생대학이나 선진사례지 탐방 등 지방자치단체별로 주민역량의 강화를 위한 노력을 하고, 도시재생지원센터를 개소하여 전문성을 높이는 등의 노력을 하는 지자체들도 많아지고 있었다.

그러나 2016년과 2017년 2년동안 공모가 이루어지지 않았고, 이미 선정된 지자체에 대해서도 반복되는 심사과정과 현장실사 등으로 계획안의 확정이 지연되면서 선정된 지자체나 차기 공모를 기대하던 지자체들은 정부의 도시재생에 대한 지속적인 추진에 의심을 갖는 지자체도 나타나게 되었다. 또한 지원을 받는 지자체도 지자체의 장이 바뀌면서 계획안이 함께 바뀌면서 새로운 갈등이 시작된 지자체도 있고, 지나친 관주도의 부작용과 애매한 입지를 가진 도시재생 지원센터와 집행부서간의 갈등이 나타나는 지자체들도 나타나면서 도시재생 정책의 위기를 감지하고 이를 경고하는 전문가들도 나타나기 시작하였다. 그리고 2017년 일찍 시작된 대선정국에서 각 정당은 많은 공약들을 개발하여 발표하였고, 더불어 민주당의 문재인 후보가 핵심공약 중의 하나로 제시한 도시재생 뉴딜 정책은 지금까지의 도시재생 정책이 가졌던 불확실성과 정부외에 대한 불안감을 한번에 불식시키고 국민들과 지방자치단체의 관심을 집중시키는 전환점이 되기에 충분하였다.

대전광역시도 도시재생에 대해서는 다른 어느 자치단체보다 오래되고 많은 경험을 갖고 있다. 도심공동화의 문제나 원도심이라는 용어를 가장 먼저 사용한 도시이기도 하다. 그럼에도 국가에서 추진하는 도시재생관련 공모에 제대로된 성과를 거두지 못하고 있다가 2015년 도시재생 일반지역 공모과제에 지원하여 “원도심 도시재생 활성화 계획” 지원하여 2016년 1월에 경제기반형 사업의 지원도시로 선정되기도 하였다. 2016년 10월 법적절차를 거쳐 도시재생전략계획을 확정하였고, 2015년 공모과제에 대해서는 2017년 08월 최종심사를 앞두고 있다.

대전시는 2014년과 2015년 도시재생 특별법에 의한 선도사업이나 일반지역 공모과제에 신청하기 위한 후보지 선정과정에서 나타났던 어려움과, 중앙정부에 응모한 근린 재생형 사업들이 선정에서 모두 탈락하는 아쉬운 경험을 갖고 있다. 여기 추가하여 어떤 준비와 노력을 해야 새 정부의 도시재생 뉴딜정책에 맞춰 대전의 기존시가지의 주거환경을 개선하고 국민의 삶의 질을 높이고 새로운 성장동력과 일자리 창출이 가능할 지에 대해서도 고민이 필요한 시점이다.

본 원고는 2017년 출범한 문재인 정부의 중요한 공약사항으로 시작된 도시재생뉴딜 정책이 앞으로 우리나라의 도시재생을 이끌어갈 것으로 예상되므로, 도시재생 뉴딜 정책에 대한 이해를 높이고 도시재생 뉴딜 정책을 추진하는데 예상되는 문제점을 지적하며 이를 개선하고 정책의 효과성을 높이기 위한 방안을 제시하기 위한 목적으로 작성되었다. 또한 대전광역시의 입장에서 정부의 도시재생 뉴딜정책을 대비하고 앞으로 노력해야 할 방향을 함께 제시하는 것도 함께 논의해보고자 한다.

II. 새정부 도시재생 정책방향

1. 도시재생 뉴딜정책의 주요내용

“내 삶이 바뀌는 정권교체”라는 문장으로 시작하는 ‘도시재생 뉴딜’ 정책의 발표문은 “정권교체로 주거환경이 달라집니다”를 가장 중요한 목표로 제시하고 있다. 그리고 “구도심을 살리고 더욱 쾌적한 주거환경을 만들겠습니다”, “도시재생 뉴딜 사업은 일자리의 보고입니다”, “젠트리피케이션에 대비하겠습니다” 그리고 “도시재생을 국가적 사업으로 추진하겠습니다”라는 세부 목표와 함께 발표되었고, 매년 10조의 재원을 마련하여 5년간 50조의 투자를 하겠다는 것으로, 많은 대선 공약들 중에서 국민들과 언론의 관심과 기대를 받았었다.

새 정부에서는 민생·복지 및 일자리·성장을 위한 핵심 정책의 하나로 ‘도시재생 뉴딜’을 발표하였다. 여기에는 주거문제 해소와 함께 미래 성장 동력을 확충하고, 지방분권 강화 및 균형발전이라는 시대적 과제를 국가적 차원에서 추진코자하는 강력한 의지가 담겨 있다. 최근까지 언론에서 발표된 도시재생 뉴딜 정책에 대한 내용들을 정리하면 다음과 같다.

1) 대상지역

도시재생 뉴딜 정책은 노후 주거지 활성화, 구도심(원도심) 활성화를 통해 도시의 쾌적한 주거환경의 조성을 추구하며, 이 과정을 통해 신성장동력을 발굴하고 새로운 일자리를 창출하기 위하여 추진되며 도시의 도심지와 노후주거지 뿐만 아니라 노후산단, 역세권, 지방중소도시, 농어촌을 포괄하는 대상지에서 사업을 추진하게 함으로써 국토의 균형발전에도 기여하도록 한다는 것이다. 뉴타운 등 기존 사업이 대규모 계획 수립에 초점을 두어 실질적인 사업 추진이 미흡했고, 중앙정부가 주도하면서도 지원은 부족하여 주민이 체감할 수 있는 성과가 미약했다고 보고 ‘도시재생 뉴딜사업’을 새로이 추진키로 하였다.

2) 사업유형

도시재생 뉴딜정책의 사업유형은 처음에는 ① 정비사업 보완형, ② 저층 주거지 정비 및 매입형, ③ 역세권 정비형, ④ 사회통합 농어촌 복지형, ⑤ 혁신공간 창출형 등 다섯 가지 유형으로 제안되었지만, 도시재생사업기획단의 발표 자료에 의하면 ① 우리 동네 살리기, ② 주거정비 지원형, ③ 일반 근린형, ④ 중심시가지형, ⑤ 경제 기반형의 다섯가지 유형으로 추진되는 것

로 정해졌다. 이는 기존 「도시재생 특별법」의 세 가지 유형은 그대로 유지하고 소규모 저층 주거밀집지역을 대상으로 하는 ‘우리 동네 살리기’형, 저층 주거밀집지역을 대상으로 하는 ‘주거 정비 지원형’이 추가된 형태이다.

〈표 1〉 지방자치단체의 사회복지예산 추이

구분	우리 동네 살리기	주거정비 지원형	일반 근린형	중심 시가지형	경제 기반형
대상 지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
특성	소규모 주거	주거	준주거	상업	산업
면적 규모(m ²)	5만 이하	5~10만	10~15만	20만	50만

기존 도시재생사업의 단위 사업 규모를 줄여서 대규모 철거 없이 주민들이 원하는 소규모 생활밀착형 시설을 설치하는 등 지역이 주도하고 정부는 적극 지원하는 방식으로 추진된다. 특히, 주민들이 재생효과를 빠르게 느낄 수 있도록 전체 사업의 절반 이상을 동네 단위에서 주택을 개량하고, 소규모 생활편의시설을 설치해주는 “우리 동네 살리기 사업”방식으로 추진되는 방안을 검토하고 있다고 밝혔다.

3) 사업방식

사업방식으로는 지금까지 정비사업의 주된 사업방식이던 전면 철거방식이 아닌 방식으로 사업을 추진하고, 단독주택이 밀집한 노후한 저층주거지에도 아파트단지 수준의 커뮤니티 시설(마을주차장, 작은 도서관, 어린이집, 무인택배센터 등)을 지원하고, 노후화된 기존 주택을 공공기관이 주도하여 공동으로 정비하거나 매입 또는 장기 임차하여 수선한 다음 공공임대주택으로 활용하여 연간 5만호의 공공임대주택을 확보하여 제공한다는 계획이다. 많은 지자체가 관심을 갖고 있는 도시재생 뉴딜사업의 선정방향으로는 도시재생 뉴딜정책을 조기에 정착시키고 국민들이 빠르게 체감할 수 있도록 신규 사업지역을 매년 선정하여 속도감 있게 추진할 계획으로 사업 추진 첫 해인 2017년도에는 시급한 개선이 필요한 곳 위주로 신규 사업지역을 선정(110곳 이상)할 예정이다.

4) 선정방법과 평가기준

도시재생 뉴딜정책의 사업대상지 선정방식은 뉴딜정책의 조기정착과 국민들의 신속체감을 위해 매년 신규 지원대상을 선정하여 지원하도록 하는 것으로 크게 세 가지 선정방식을 제시하고 있다. 첫째, 중앙 공모는 종전의 도시재생의 일반지역 선정방식과 유사한 방식으로 지자체(시군구 대상)에서 제시한 뉴딜 사업 계획안을 경쟁 방식으로 평가하여 선정하는 것으로 지방분권을 실현하고자 하는 새 정부의 의지가 담긴 것이다. 둘째, 광역자치단체 선정은 중앙정부가 제시한 가이드라인을 준수하면서 자체적으로 평가하여 선정하고, 국토교통부는 최종 단계에서 적격 여부를 검증하는 선정방식으로 전체 신규 사업물량의 70% 수준을 광역자치단체가 주관하여 선정하도록 하는 것이다. 셋째, 공기업의 사업제안 방식은 적극적인 사업발굴을 기대하고 도입된 선정방식으로 지자체 협의를 거쳐 공기업이 사업을 제안하면 국토부가 도시재생특위 심의를 거쳐 선정하는 방식이다.

광역자치단체가 선정에 활용하고, 공기업의 제안방식에 적용되어야 하는 평가 기준은 사업의 시급성 및 필요성(쇠퇴도 등 지역 특성), 사업계획의 타당성(자원, 부지), 사업의 효과(삶의 질 개선, 일자리 창출 등) 등을 공정하고 투명하게 평가하는 기준을 제시하고 있다.

5) 자원조달방식

자원조달방안으로 새 정부는 매년 10조씩 5년간 50조원의 국비를 도시재생사업에 투입하고 재생지역에 집중 투자할 계획이다. 이는 도시재생사업에 매년 1,500억원씩 투입했던 지난정부보다 6배가 넘는 규모의 비용을 투입하는 것으로, 구체적으로는 매년 정부가 2조(20%), 주택도시기금이 5조(50%), 지자체 및 공기업·공사에서 3조(30%)를 마련하는 방식으로 되어 있다.

6) 중앙과 지방의 분권

도시재생 뉴딜은 정부와 지자체가 함께하는 지방분권적 사업방식을 원칙으로 한다. 먼저 사업대상지의 선정에서도 광역자치단체가 70%이상을 선정하도록 하고 공기업의 제안도 지자체와 협의하도록 정하고 있다. 그러나 전체 사업대상지 중 70%를 선정하도록 역할이 부여된 광역자치단체의 특성과 역량이 모두 다르기 때문에 선정기준이나 원칙 등을 중앙정부가 제공하고, 공기업 제안방식도 중앙정부의 심의를 거치도록 하겠다는 것이다. 특히 중앙정부는 지방자치단체의 선정과정을 모니터링하여 과열과 선심성 사업추진이 되지 않도록 관리하고, 부

동산의 가격상승이 염려되는 지역에 대해서는 합동점검반을 통한 현장단속을 하고 과열지역에 대해서는 차년도 공모물량을 제한하거나 사업시기를 조정하는 대책도 마련하겠다고 한다.

7) 일자리 창출

도시재생 뉴딜은 주거환경을 개선하고, 구도심의 경쟁력을 강화하고 일자리를 창출하는 사업이다. 뉴타운·재개발 사업이 중단된 저층 노후주거지를 아파트 수준의 공공서비스 공급과 소규모 정비, 공공임대주택 공급 등을 통하여 살만한 주거지로 바꾸는 것이 주된 내용이다. 그러나 도시재생 뉴딜은 주택정비에만 그치는 것이 아니고 전통산업 집적지, 재래시장의 경쟁력을 강화하고 구도심의 역사와 문화를 자원화하고 방치된 유휴공간에 신산업을 도입하는 등 공간 개발과 경제 활력을 함께 도모하여 희망을 잃어가는 도시를 살리는 일도 포함되어 있다.

8) 젠트리피케이션 대비

도시재생 뉴딜은 사업과정에서 나타나는 젠트리피케이션을 방지하기 위한 대비책을 강조하였다. 소규모지역에 대한 단기집중의 공공재원 투입은 가시적 효과를 보여주는 한편, 급격한 토지가 또는 임대료 상승으로 인한 용도 변경, 기존 주민 또는 상인의 동지 내몰림 현상이라는 부작용을 수반하기 때문이다. 이를 방지하기 위하여 공공재원이나 도시계획 인센티브를 받았을 때는 임대료를 일정수준 이하로 묶거나, 사업을 추진할 때 저소득층 주거나 영세상업 공간을 의무적으로 확보토록 하였다.

2. 도시재생 뉴딜 정책의 과제

1) 「도시재생 특별법」의 도시재생과의 연계성 모호함

도시재생 뉴딜정책에 대한 기대와 함께 한편에서는 「도시재생 특별법」을 기반으로 추진되어 오던 도시재생과 도시재생 뉴딜정책이 목적이나 사업방식 그리고 사업대상에서 많은 유사성을 갖고 있다. 최근 발표된 정책들을 살펴보면 새로운 법령의 제정이 어렵다고 판단되어 기존의 도시재생 특별법을 그대로 활용하거나 개정하여 도시재생 뉴딜의 법적기반으로 자리하게 될 것으로도 보인다. 그렇다면 지금까지의 도시재생 특별법의 정책과 새로이 시작되는 도시재생 뉴딜 정책의 유사성과 차별성 혹은 연계성을 분명히 정리하고 진행되어야 한다.

2) 지역특성을 반영한 사업유형 개발필요

현재 도시재생 뉴딜을 실현하기 위한 사업유형 개편작업이 진행 중이지만, 지금까지 발표된 내용을 통해 정리하면 6대 유형 15개 사업모델을 제시하고 있다. 이 중 주택정비와 임대주택 공급은 6가지 유형 중 4가지 유형에 포함되는 등 중요한 사업모델로 자리매김하고 있는데 지방의 대부분의 도시는 이미 주택보급률이 100%를 초과했기 때문에 추가적 주택공급 또는 소규모라 하더라도 일반분양을 전제로 한 정비사업의 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 사업유형을 아무리 정교화 시키더라도 몇 개의 제한된 사업유형으로 도시 규모, 인구 구성, 경제적 여건, 공동체 성숙도, 지역 잠재력, 행정 역량 등이 상이한 전국의 쇠퇴지역 문제를 모두 포괄하여 해결하는 것은 불가능하다. 지역의 현실과 특성을 반영한 사업유형의 개발과 선정기준 등을 만들기 위한 노력이 선제되어야 하는 이유이기도 하다.

3) 사업목적과 부합하는 사업대상지 선정의 어려움

공약에서 도시재생 뉴딜 정책의 사업대상지로 언급된 지역들은, ① 주거환경이 열악한 전국 700여 군데 이상의 달동네, ② 뉴타운 해제구역 중 일부, ③ 인구가 줄어드는 전체 65%의 읍면동, ④ 도심공동화가 발생하는 구도심 지역 등 문제의 발생배경과 해결방법이 너무도 다른 대상들이 포함되어 있고, 그동안 이들 지역에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 많은 노력들이 있어왔지만 아직까지 뚜렷한 성과를 거두지 못한 난제들이 한꺼번에 열거되어 있어 이번 새 정부에서 어떻게 그 해결책을 찾아낼 수 있을지에 대해 기대와 우려가 함께 나타나고 있다.

새 정부의 정책이 발표된 이후 부동산 대책의 발표에 따라 투기과열지구로 지정된 서울이 사업대상에서 제외되어 도시재생 뉴딜 정책의 당초 목적이 실현될 수 있을지에 대한 의문도 있다. 또 지방분권을 실현시키기 위해 신규 사업물량의 70%를 광역자치단체가 주관토록 하고 공기업 제안방식을 도입하는 등 선정방식을 다양화시킨 점도 도시재생 뉴딜의 목적에 적합한 대상지를 찾지 못한다면 지금까지의 경험을 기반으로 보면 자칫 나눠 먹기식이 되거나 지방자치단체의 민원성 사업이 제안의 형식으로 요구될 수도 있기 때문이다.

4) 현실적 자원조달 방안 마련

대전에서의 공약에서 가장 많은 관심을 받은 것은 아마 도시재생 뉴딜의 투자규모, 즉 자원조달 부분이었을 것이다. 1년 10조원의 세부내역으로는 재정에서 2조원, 주택도시기금에서 5

조원, 그리고 지자체와 공기업 등의 기존 사업비에서 3조원을 확보한다는 것이다. 이들 기금 중 재정에서 담당하는 2조원은 그동안 도시재생에 투입된 사업비가 연간 1,500억원 정도였다고 하니 약 13.3배 정도로 증가된 규모임에 분명하다. 그러나 국가차원의 재정의 배분은 세수의 증대가 있기 전에는 다른 목적으로 정해진 재정을 축소시키면서 조정하는 것이므로 세부적인 조정원칙과 방안을 정해야 할 것이다.

주택도시기금의 5조원의 경우 법률적으로 도시재생에 활용될 수는 있지만 한정된 기금의 활용이므로 지원방식(보조, 융자 등)과 우선순위의 선정기준뿐만 아니라 지속적인 신규재원 확보방안도 함께 검토되어야 한다. 공기업의 기존 사업비를 재원으로 하는 것도, 아직 정해지지 않은 사업의 규모와 대상지들을 위해 기존의 사업들의 규모와 예산을 조정해야 하는 것이므로, 쉽지 않은 과정들이 부담으로 남아 있다. 특히 이들 기관들이 수익성을 고려하지 않고 계속 인력과 예산을 투입하는 도시재생 뉴딜사업을 한다면 현재도 많은 부채부담으로 재정적인 어려움이 많은 상태에서 더 큰 부담을 지우게 될 우려도 있다.

Ⅲ. 도시재생 뉴딜 정책을 위한 제언

1. 기존 도시재생과 차별화된 성격과 위상설정

지난 정부에서부터 추진되어 온 종전 도시재생과 도시재생 뉴딜의 정책적인 유사성과 차별성을 분명히 하고, 두 정책간의 관계성을 명확히 해야 한다. 또 종전 도시재생은 국토부가 담당하고 있지만 도시재생 뉴딜정책은 사업의 목적과 성격에 적합한 콘트롤 타워의 설정과 범부처간 그리고 관련 기관간의 협의체계가 구축되어야 한다. 종전 도시재생의 가장 중요한 심의기구인 국무총리 산하의 도시재생특별위원회보다 강화된 역할부여가 필요할지도 모른다.

아직까지는 대부분의 활성화계획이나 재생사업들이 진행 중이고 뚜렷한 성공사례나 성과실적을 제시하기에는 초기단계이기는 하지만, 지난 몇 년 동안의 도시재생 R&D사업과 정책의 추진과정과 성과에 대한 체계적이고 객관적인 평가를 실시하고, 잘된 점을 계승하고 잘못된 문제점을 개선하면서 새 정부의 도시재생 뉴딜의 정책방향도 설정되어야 한다.

2. 참여기관의 성격과 역할

중전 도시재생을 지원하는 도시재생지원기구와 도시재생지원센터가 법에서 정해진 관련기구였지만, 도시재생 뉴딜에는 예산에 관한 부분에서 주택도시보증공사(HUG)와 토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH)가 등장한다. 주택도시보증공사는 5조의 주택도시기금을 담당하는 기관으로 참여하겠지만, 다른 두 기관은 기존의 사업비로 3조원의 예산을 지방자치단체와 공동으로 담당하면서 사업에 참여하도록 되어 있다. 그러나 도시재생 뉴딜정책 사업유형을 보면 이들 두 기관만이 아니라 다양한 중앙정부 부서들과 관련기관들의 참여가 필요할 것으로 보인다. 특히 공유재산활용형(기획재정부, 한국자산관리공사)이나 사회통합 농어촌 복지형(농림축산식품부, 농어촌공사), 역세권정비형(철도공사, 철도시설공단) 등 사업의 성격에 따라 다양한 중앙정부 부서와 관련 기관 등이 함께 참여할 필요가 있다면, 이들을 통합하여 추진할 수 있는 컨트롤 타워의 역할이 중요해지게 될 것이다. 몇몇 전문가들로부터 도시재생 뉴딜정책에 민간의 활력을 어떻게 끌어낼 수 있는가가 사업의 성공과 지속성 그리고 일자리 창출 등에서 중요한 관건이 될 것이라고 주장하고 있기 때문에 민간의 참여방안에 대한 논의도 필요하다.

3. 젠트리피케이션 대비

그동안 지역의 활성화가 자가와 임대료의 상승으로 이어지고 결과적으로는 지역활성화에 기여한 사람들이 지역에서 밀려나는 소위 젠트리피케이션의 문제가 많은 곳에서 발생하고 있는 현실을 반영해서 금번 도시재생 뉴딜 정책의 제안에는 젠트리피케이션을 방지하는 대책을 함께 제시하고 있다. 공공임대주택을 포함한 저소득층의 주거, 영세 상업공간의 확보를 의무화하고 공공재원이나 도시계획 인센티브를 받은 사업지에 대해서는 임대료를 일정수준 이하로 동결하는 규정을 마련하는 것도 제시되어 있다. 다만 이러한 노력들이 실질적으로 효과가 있을 것인지에 대해서는 최근 젠트리피케이션이 발생했던 지역과 몇몇 기초자치단체의 선행경험을 토대로 국가차원의 실질적인 대비책이 제시되어야 한다.

4. 주민의 개념

젠트리피케이션을 대비하기 위한 정책으로 예상되는 기존 토지주나 임대주의 재산권 제약에 대한 불만도 함께 검토되어야 한다. 정비사업은 참여자가 토지주나 건물주이고 최근 세입자들도 일부 권리를 가축 있다는 법률적인 근거들이 있지만, 도시재생의 경우 주민의 개념에는 토

지주나 건물주등의 법률적인 권리를 가진 주민(법률적 주민)과 세입자나 상인 등 실질적으로 지역에 거주하거나 영업을 하는 주민(실질적 주민) 등이 혼용되고 있다. 이제는 주민참여, 주민 의견수렴, 주민의 주거환경 등을 논할 때의 주민이 누구인지를 분명히 구분하여야 한다.

5. 일자리 창출의 효과성 제고방안

새 정부의 도시재생 뉴딜이 높은 관심을 받고 있는 것은 일자리 창출을 함께 추구하고 있다는 것이다. 전통산업 집적지, 전통시장을 도시경쟁력의 자산으로 탈바꿈시키고 산업기능이 쇠퇴한 지방도심에 4차 산업혁명에 부응하는 신산업을 발굴하여 접목시켜 청년들이 재능을 발휘하고 일할 공간을 제공하겠다는 것이다. 그러나 대대적인 도시재생과 주택개량과정에서 지역의 중소건설업체나 집수리업체의 일거리가 만들어질 것이며 10조대의 도시재생사업으로 매년 39만개의 일자리가 만들어질 것이라는 주장은 수치적인 타당성과 일자리의 질적 만족도의 측면에서 다시 한 번 검토되고 수정되어야 할 것이다. 청년들에게는 단순한 일자리의 개수가 중요한 것이 아니라 스스로 선택하고 젊음을 바칠 수 있는 양질의 일자리가 필요하고, 일자리의 문제에는 청년들뿐만 아니라 중장년층 퇴직자나 은퇴자 그리고 여성들을 위한 일자리 문제도 도시재생 뉴딜 정책에서 함께 검토되어야 할 사안이다.

6. 재정지원의 실효성과 사업 대상지의 선정

공약에서 제시된 연간 10조원, 100개 지역이라는 숫자에 지나치게 얽매기보다 국가재정 지원의 원칙과 기준을 재정립하고, 충분한 협의와 설득과정을 통해 재정당국, 유관부처, 국회, 지자체 등과 정책적 공감대를 형성하고 단계별로 확보하여 실천하는 현실적인 접근이 필요하다.

대선 공약에는 전국에서 우리 동네가 달라졌다는 체감을 할 수 있도록 하기 위해 대상으로는 주거환경이 열악한 전국 700여 곳 중에서 매년 100개 동네씩 500개의 구도심과 노후주거지를 살려내겠다고 발표하였다. 전국의 모든 열악한 주거지역이 대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 도시재생 뉴딜정책의 효과를 높일 수 있는 곳은 주거환경이 열악하고 쇠퇴도가 높은 곳보다는 발전 잠재력이 높은 지역을 선정해야 하지만, 공약에서는 주거환경이 열악한 곳을 선정하도록 되어 있어 향후 대상지역의 선정기준도 쇠퇴도나 주거환경의 열악함이 주가 될 것 같다. 도시재생 뉴딜정책은 5년이라는 새 정부의 임기 내에 추진되어야 하므로 신속한 추진이 요구되고, 선정하고 지원해야 하는 대상도 많기 때문에 대상지의 선정을 위한 기준마련과 선정업무를 담당할 객관적인 전문기관의 선정 등도 중요한 단계가 될 것으로 보인다.

7. 새로운 도시재생 정책의 모델개발

도시재생 뉴딜정책은 단순히 주거와 상업의 질적 개선과 활성화를 위한 물리적인 환경개선 사업과 문화나 예술을 기반으로 한 콘텐츠 사업만이 아니라, 기후변화와 저탄소 환경 그리고 재생에너지 등과 같은 환경적인 문제에 대한 해결방안 그리고 유엔 해비타트 3에서 발표된 새로운 도시아젠다의 개념들을 반영한 새로운 도시재생 모델의 개발이 필요하다. 도시재생 뉴딜 정책은 기후변화에 대한 대응과 저탄소 도시를 위해 녹색건축을 공공지원으로 주거취약계층에 우선적으로 적용함으로써 에너지그립이나 최근 화두가 되는 미세먼지 문제의 해결을 공약하여 환경적인 측면도 함께 반영하도록 추진되어야 한다. 도시의 물리적 개선이나 지역 활성화와 더불어 건물의 환경오염배출을 최소화하여 도시의 정주환경을 개선하려는 움직임은 기존 개발사업의 비효율적이고 낭비적인 문제점들을 보완하는 노력이 종전 도시재생과 차별화된 새로운 도시재생의 모델로 개발될 필요가 있다.

현재 논의되는 6개 유형의 15개 사업의 도시재생사업 외에, 지역의 쇠퇴하는 시·군 지자체를 고려한 사업모델을 적극적으로 발굴해야 한다. 재개발·재건축 등 정비사업보완형, 역세권 정비형, 공유재산활용형 등의 대다수 사업유형이 서울시 등 대도시를 중심으로 진행된 사업방식을 기반으로 구성되어 있어서, 지역의 시·군이 참여할 수 있는 여지가 매우 적고, 사회통합 농어촌복지형의 사업모델 정도가 지방지자체에서 시행 가능한 사업방식이다. 인구 감소와 고령화 그리고 기반산업 부재로 침체된 지방도시의 여건을 반영한 지역특화형 도시재생 뉴딜 사업모델 발굴이 필요하다.

IV. 맺는 말

새 정부는 대선과정에서 국민의 기본권인 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 찾아주기 위해 국민의 91%가 살고 있는 도시지역을 살기 좋은 곳으로 변화시켜가기 위해 낡고 쇠퇴한 도시에 활력을 넣는 사업으로 도시재생 뉴딜 정책을 약속하였고, 이제 공약사항들을 실천함으로써 국민들과의 약속을 지키려 할 것이다. 그러나 막대한 예산을 투입하여 전국적인 사업으로 추진되는 도시재생 뉴딜정책이 성공하기 위해 다음 몇 가지 사항을 건의하고자 한다.

첫째, 성과에 쫓기는 무리한 추진보다는 지금까지의 도시재생을 되돌아보고 충분한 준비를 마친 후 착수되어야 한다. 특히 지금까지 추진하여 오던 도시재생 특별법에 의한 도시재생과의

관계가 먼저 정립되어야 하고, 새로운 사업유형과 지원방식 등에 적합한 법률적인 근거가 먼저 마련되어야 한다.

둘째, 지역의 재생사업 추진여건을 고려한 현실적인 법률의 정비 필요하다. 현행 도시재생 특별법은 실행 가능한 구체적 사업수단이 없어서, 지방도시에서 도시재생사업을 적극적으로 추진하지 못하게 하는 요인이 되고 있다. 도시재생정책을 대대적으로 확대 시행하려는 현시점에서는 이러한 문제점을 극복하고, 실질적인 도시재생사업을 추진할 수 있도록 다양한 측면에서 문제를 해결할 수 있도록 법령의 개정이 필요하다. 특히 다양한 사업들이 포함되고 지방자치단체의 주체적 역할이 강조된 도시재생 뉴딜정책의 근거법으로 활용되기 위해서는 더욱더 도시재생 특별법의 개정이 시급히 이루어져야 한다.

셋째, 도시재생 뉴딜정책을 국가적인 사업으로 추진하기 위한 컨트롤 타워가 조기에 결정되어야 하고, 범 부처를 총괄할 수 있는 위상으로 정해져야 한다. 지난 정부의 도시재생특별위원회보다 더 강력하고 실질적인 범 부처간의 정책을 조정하고 결정할 수 있는 의사결정 기구의 설립이 필요하고, 도시재생 뉴딜정책을 구체화시키기 위해 필요한 전문성과 경험을 공유할 수 있는 학회나 연구원 등과의 연계체계를 공식적으로 구축해야 한다.

넷째, 도시재생 뉴딜의 정책목표를 달성시키기 위한 참여기관들의 성격과 역할이 필요하고, 정부 부서간 혹은 참여 기관간의 칸막이 병폐가 국민의 기본권 회복과 일자리 창출을 위한 사업추진에 장애가 되지 않도록 하는 특단의 조치가 필요하다. 그리고 도시재생 뉴딜정책의 투명하고 객관적인 추진과정과 결정사항들을 국민모두가 알 수 있도록 공개하고, 다양하고 직접적인 방법으로 실질적인 사업의 대상이 되는 주민과 국민들의 의견을 수렴하면서 정책이 추진되어야 한다.

대전광역시는 원도심 활성화로 시작하여 도시재생에 이르기까지 오랜 역사와 경험을 갖고 있다. 금번 도시재생 뉴딜 정책에서 광역자치단체에 많은 역할을 부여하고 있기 때문에 미리부터 이에 대응한 정책개발과 조직구축 그리고 시민들의 역량강화를 위한 노력이 필요하다. 다음은 도시재생 뉴딜에 대응하기 위한 대전시의 노력방향에 대한 몇가지 제언을 담고자 한다.

첫째, 현재 수립되어 있는 도시재생전략계획(2016년 10월 확정)은 이전의 도시재생 특별법에 근거하여 도시의 쇠퇴도를 진단하여 활성화계획의 대상지역을 추출하고 우선순위를 부여하는 것에 중점을 두고 있다. 도시재생 뉴딜 정책의 새로운 정책방향과 추가된 사업유형 그리고 선정기준 및 평가기준을 반영하여 도시재생 전략계획 및 활성화지역에 대한 검토가 먼저 이루어져야 한다.

둘째, 대전은 도시재생 혹은 원도심 활성화를 위한 부서를 일찍부터 만들어 운영해온 경험이

있다. 그리고 도시재생 특별법에 따라 도시재생본부를 만들었고 각 구청별로 도시재생과나 담당을 두고 있다. 그러나 지난 3년 정도의 도시재생정책의 추진을 돌아켜보면 전담조직의 도시재생에 대한 전문성과 추진력 등에 대해서 아쉬운 부분이 있다.

도시재생 특별법에 근거한 법적 조직이면서 도시재생 우수사례에서 공통적으로 도시재생의 추진에 중요한 역할을 하여왔던 도시재생 지원센터가 다른 광역자치단체들에 비해 빠르게 발족되었고 다수의 전문가들이 참여하고는 있지만 크게 드러나지 못하였다는 점도 아쉬운 부분이다. 도시재생 특별법 제11조에서 언급된 계획의 수립이나 사업추진을 지원하고, 주민의 의견 조정과 전문가 육성 교육프로그램 운영 등의 역할을 할 수 있도록 예산이나 인력의 확보가 필요하고 행정부서는 이러한 역할을 지원센터가 할 수 있도록 보장하고, 행정은 이를 지원해주는 역할을 해야한다.

셋째, 지난 도시재생 공모과정을 통해 대전광역시의 기초단위의 도시재생에 대한 이해도와 참여의지가 매우 낮다는 것을 확인할 수 있었다. 금번 도시재생 뉴딜에서 광역자치단체에 신규 사업대상지를 70% 정도 할당하게 된다면 대전에서도 많은 사업대상지를 선정해야 한다. 정부가 제시하는 선정기준에 적합하고 대전의 특성에 적합한 사업대상지를 선정하려면 기초자치단체의 자발적인 제안을 기다려서는 대전시에 부여된 숫자마저 채우기 어렵게 될지도 모른다 설사 선정한다 하여도 사업의 추진에 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 선정기준이나 추진일정이 아직 발표되지는 않았지만 이를 대비한 준비가 지금부터 시작되어야 한다. 이를 위해서는 대전시 차원의 역할과 구청단위 역할 구분하되 이를 유기적으로 연계하고 강력한 정책집행이 가능하도록 하는 시장직속의 새로운 조직이 마련되어 운영될 필요가 있다. 여기에는 대전의 많은 전문가들과 시민단체 그리고 주민조직 그리고 사회기업 등의 참여도 함께 연계시킬 필요가 있다.

도시재생 뉴딜 정책이 공약으로 발표된 이후 아직 4개월 정도의 기간밖에 지나지 않았지만 정책의 추진속도는 매우 빠르게 진행되고 있다. 우리 대전은 지난 3년 동안의 도시재생 계획을 수립하고 국가의 공모에서 경제기반형의 지원사업에 선정된 경험도 있다. 그리고 그 이전에 오랜 기간동안 지속해온 원도심 활성화의 경험도 갖고 있다. 이를 기반으로 새 정부의 도시재생 뉴딜 정책 대전시의 기성시가지가 안고 있는 문제를 극복하고, 세종시의 건설과 발달로 가시화되고 있는 대전시의 위기를 극복할 수 있는 새로운 전기로 만들 수 있는 준비를 미리 하고 이를 효과적으로 추진하여 가시적이고 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 더불어민주당(2017), “나라를 나라답게 대선공약집”
- 대한국토도시계획학회(2017), “새 정부 도시재생 정책, 기대와 우려”, 도시정보
- 김세용(2017), “새 정부의 도시재생 및 지역개발정책 방향”, 도시문제
- 김은희(2017), “도시재생, 도시재생 뉴딜, 질문있습니다”, 현장에서 바라본 도시재생뉴딜 정책 포럼
- 김주진(2017), “새 정부 도시재생 정책방향과 공공의 역할”, 도시재생학회 정책세미나
- 박소영 (2015), <도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안>, 국토연구원, 13
- 이왕건 외(2017), “도시재생 뉴딜의 실효성 제고방안”, 국토연구원 정책세미나
- 이영은(2017), “도시재생뉴딜정책의 실현을 위한 제도개선방안”, 도시재생 뉴딜정책과 중심시가지 활성화 전략 전문가 세미나
- 이영은(2017), “도시재생특별법 제정 이후 도시재생사업 추진 성과 검토 및 향후 과제”, 대한국토도시계획학회 · 국토도시정책세미나
- 이재준(2017), “ 문재인정부의도시재생뉴딜 정책의 추진방향”, 대한국토도시계획학회 · 국토도시정책세미나
- 임윤택(2017), “새 정부의 대전세종 국토교통정책”, 대전세종포럼 제61호
- 최봉문(2017), “새 정부의 국토 · 도시정책 변화와 과제”, 도시문제
- 최봉문(2017). “문재인정부 도시재생 정책 이렇게 추진하자”, 자치발전

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시재생뉴딜 - 3장

도시재생의 성찰과 나아갈 바

이창수 가천길대학교 도시계획학과 교수

도시재생뉴딜 - 도시재생의 성찰과 나아갈 바

이 창 수 가천길대학교 도시계획학과 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

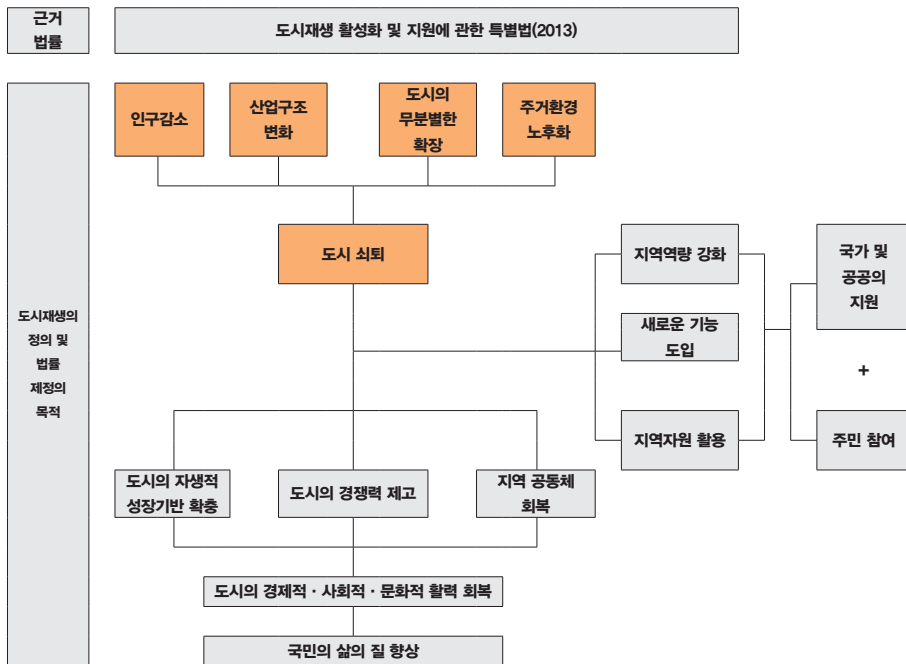
새 정부는 우리나라 도시의 활성화를 위하여 정책을 추진하겠다는 공약을 발표한 바 있다. 매년 100개 지구씩 5년간 총 500개 지구에 총 50조원을 투입하여 도시환경 및 주거환경을 대폭적으로 개선하고 39만개의 일자리를 창출하겠다는 것이 공약의 골자이다. 주택재개발사업으로 대표되는 정비사업의 문제가 쟁점화되었을 뿐만 아니라 최근의 제반 여건으로 '문제와 한계가 있는' 정비사업조차 사업성이 확보되지 않아 정비구역 해제가 잇따르고 있는 시점에서 새정부에서 도시재생을 위하여 노력을 기울인다는 것은 환영할만한 일이다.

그러나 정책 내용의 상세가 발표되지 않은 현 시점에서 국민 일반이 '5년간 500개지구에 50조원'이 투입된다는데만 초점을 맞추게 되면 도시재생의 바람직한 방향이 훼손될 수도 있다. 그간에 추진하였던 정부의 도시재생 선도사업 등은 100억원 내외의 지원을 한 데 반해 도시재생 뉴딜사업은 그 10배에 달하는 지구당 평균 1,000억원을 투입하는 것으로 계산되기 때문이다. 게다가 500개 지구를 지정한다는 것은 전국 226개 기초자치단체에 2개 지구씩 지정하는 셈인데 감당하기에 많은 것인지 아니면 도시가 재생되기에는 턱없이 부족한 것인지를 가늠하기도 어렵다. 더욱이 5년간에 500개 지구의 사업이 완료되는 것이 아님에도 불구하고 5년 후에 우리 도시가 재생되어 대단히 살기 좋게 될 것이라는 막연한 기대만 갖는 것 또한 도시재생이 나아갈 바의 제약이 될 수 있다.

II. 도시재생관련 제도 및 정책의 변천

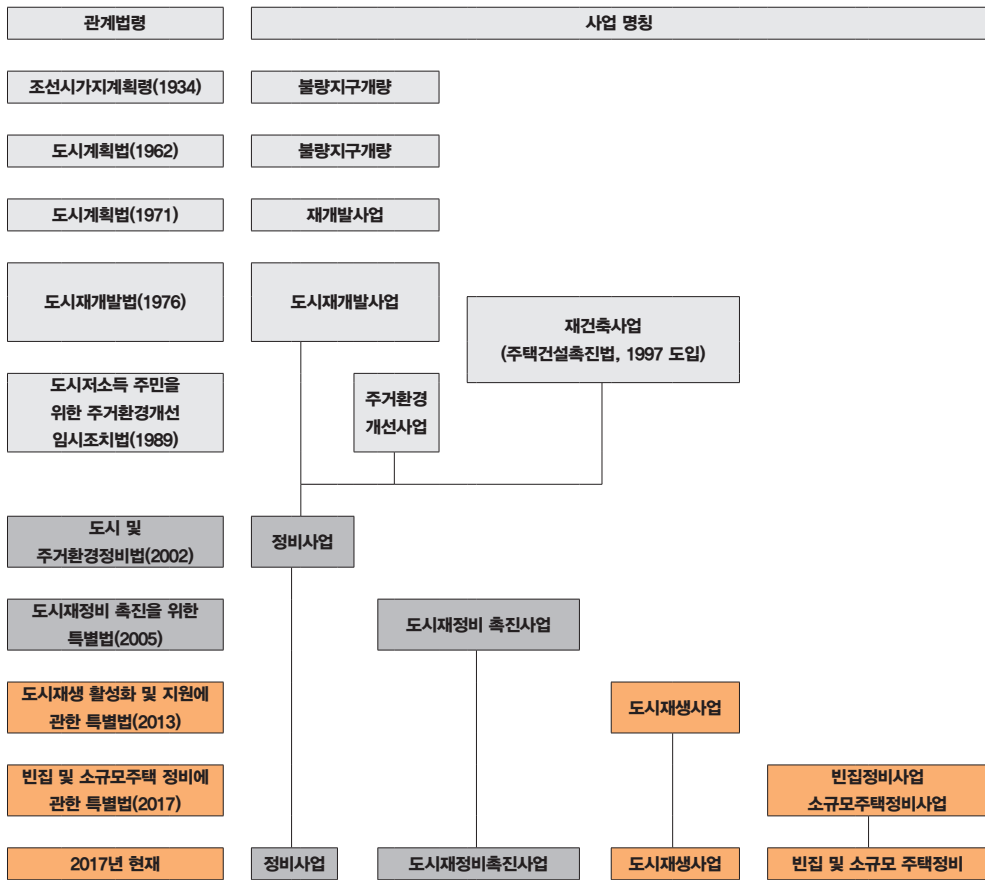
새 정부의 도시재생뉴딜정책은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 기초하고 있다. 이 법률은 ‘도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 재생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하여 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함’을 목적으로 제정되었다. 이 법률에서 정의하는 도시재생이란 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’을 말한다.

현행 도시재생법은 ‘국가도시재생기본 방침을 고려하여 도시전체 또는 일부지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역 자산 등을 조사발굴하고, 도시재생 활성화지역을 지정하는 등 도시재생 전략계획을 수립’하고, 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 종합적으로 수립하는 실행계획인 도시재생활성화계획을 수립하도록 규정하고 있다.



〈그림 1〉 도시재생 정의와 목적

현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」)은 국가 추진 도시재생사업, 지방자치단체 추진 도시재생사업, 주민 제안 공동체 활성화사업 등 총 22개 유형의 사업을 도시재생사업으로 규정하고 있다. 이 22개 사업 유형 중에는 현행 「도시 및 주거환경정비법」규정에 따른 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 6가지 유형이 포함되어 있다. 또한 이 6가지 유형의 정비사업을 포함하여 도시개발사업, 도시계획시설사업, 시장정비사업 등 총 9가지 사업유형이 있는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」규정에 따른 재정비 촉진 사업도 포함되어 있다. 즉, 「도시재생법」은 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시 재정비 촉진을 위한 특별법」의 사업내용을 모두 포괄하고 있다. 이 점에서 볼 때 현행 「도시재생법」을 이해하기 위해서는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과 「도시 및 주거환경정비법」을 살펴보아야 한다.



〈그림 2〉 도시재생 관계법령의 변천

한편 「도시 및 주거환경 정비법」규정에 따른 6가지 유형의 정비사업은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」규정에 따른 도시계획사업이다. 도시계획사업을 규정하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 전신법률은 도시계획법이고, 도시계획법의 근대법률은 「조선시가지계획령」이다. 따라서 도시재생 관련 제도의 맥락을 살펴보기 위해서는 「조선시가지 계획령」으로부터 「도시 재정비 촉진을 위한 특별법」에 이르는 변천을 살펴보아야 한다.

최초 제정 도시계획법(1962년)에서는 ‘일단의 불량지구 개량에 관한 시설에 관한 계획’을 ‘도시계획’의 한 유형으로 정의하였다. 이 점에서 볼 때 당시의 인식은 불량지구에 대하여 도로, 주차장, 공원 등 기반시설을 정비하는 데 국한되었다고 볼 수 있다. 이것은 조선총독부가 제정한 조선시가지 계획령(1934년)에서 ‘시가지계획이라 함은 시가지의 창설 또는 개량을 위하여 필요한 교통·위생·보안·경제 등에 관한 중요시설로서 시가지계획구역에서 시행하여야 하는 것’으로 정의한 것보다는 ‘불량지구’라는 구체성이 추가되었으나 오늘날의 도시재생의 개념과는 많은 차이가 있다.

도시재생과 관련한 대한민국의 최초 개별 법령은 1976년에 제정된 「도시재개발법」이다. 이 법에서 재개발사업이라 함은 ‘재개발구역 안에서 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대하는 사업’으로 정의하였다. 이에 따라 1976년 1월에 개정된 도시계획법은 ‘도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복지 증진을 위한 토지이용·교통·위생·산업·보안·국방·후생 및 문화 등에 관한 지역·지구 또는 구역의 지정 또는 변경에 관한 계획 … 〈중략〉 … 또는 재개발사업에 관한 계획’으로 ‘도시계획’을 정의하게 되었다.

재개발·재건축사업 등 정비사업에 대하여 규정하고 있는 「도시 및 주거환경 정비법」은 ‘도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후불량 건축물을 효율적으로 개량’하여 ‘도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는’데 법률 제정 목적이 있다. 한 때 국민 일반에게 뉴타운사업이라고 알려진 재정비촉진사업에 대해 규정하고 있는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 ‘도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진’하여 ‘도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여’하기 위하여 제정되었다.

도시재생관련법률의 변천을 개략적으로 살펴 본 바 조선시가지계획령(1934)이나 최초 도시계획법(1962년)에서는 도시재생과 관련하여 불량지구에 단순히 기반시설을 설치하는 것으로 간주하였다.

1976년 「도시개발법」이 제정되면서 물리적 측면에 국한되기는 하였으나 ‘재개발구역’이라는

공간 범위가 설정되었다. 이후 「도시저소득 주민을 위한 주거환경개선 임시조치법」(1989년)이 제정되어 주거환경개선사업이 도입되었고 1997년에 「주택건설촉진법」에 주택재건축사업 제도가 도입되었다.

2002년에는 현행 「도시 및 주거환경 정비법」이 제정되어 「도시재개발법」의 주택·도심·공장 재개발 사업과 「도시저소득 주민을 위한 주거환경개선 임시조치법」의 주거환경개선사업, 「주택건설촉진법」의 주택재건축사업을 모두 포괄하게 되었다. 당시까지 추진된 재개발사업이 주변지역과의 맥락 및 기반시설에 대한 고려가 없이 추진될 데 대한 대책으로 광역적·체계적 접근을 강조한 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 2005년에 제정되었다. 이로 인해 흔히들 뉴타운 사업이라 불리는 재정비촉진사업이 사회적 쟁점이 되었다. 재정비촉진사업에 이르기까지 도시를 물리적으로만 재개발하고자 하여 유발된 문제들에 대응하기 위하여 2013년에 현행 「도시재생법」이 제정되었다. 사회·경제·문화적 접근을 통해 전면철거방식이 아니나 주민 참여형으로 도시를 재생하고자 한 것이다.

Ⅲ. 도시재생 관련 사업 추진실태분석

현행 「도시 및 주거환경정비법」 규정에 의한 정비사업은 6가지 유형이 있다. 2015년 현재 6가지 유형의 정비 사업을 추진하기 위해 지정된 정비구역은 총 2,990개이며 그 면적은 15,044ha로서 주거·상업·공업지역 등 시가화지역면적 410,700ha의 3.7%이다.

사업유형별로 보면 주택재개발사업이 구역지정 건수 및 면적 측면에서 가장 많다. 7개 특광역시를 포함하여 전국 43개 도시에 1,007개 구역 6,966ha가 지정되어 있다. 수도권 도시에 654개 구역 4,215ha가 주택재개발구역으로 지정되었으며 특히 서울특별시에 414개 구역 2,357ha가 지정되어 서울특별시를 중심으로 한 수도권 도시의 비중이 높다.

주택재건축사업은 38개도시 805개 구역에 3,345ha가 지정되어 있다. 서울 1,132ha(재건축사업구역의 33.8%)를 비롯하여 수도권에 1,881ha(56.2%)가 지정되어 있다.

도시환경정비사업은 26개 도시 437개 구역에 955ha가 지정되어 있다. 수도권에 609ha(63.8%)가 지정되어 있다. 서울특별시 312개 지구 427ha(44.7%)가, 부산을 비롯한 6개

〈표 1〉 주요 정비사업구역 지정 실적(2015년 현재)

	주택재개발사업			주택재건축사업			도시환경정비사업			
	도시수	구역수	면적 (ha)	도시수	구역수	면적 (ha)	도시수	구역수	면적 (ha)	
전국	43	1,007	6,966	38	805	3,345	26	437	955	
수도권	소계	24	654	4,215	18	459	1,881	14	364	609
	서울	1	414	2,357	1	283	1,132	1	312	427
	인천	1	91	656	1	34	149	1	22	65
	경기	21	149	1,212	16	142	600	11	30	118
비수도권	소계	19	353	2,751	20	346	1,464	12	73	346
	광역시	5	219	2,014	5	241	971	5	59	301
	시	14	94	737	15	105	493	7	14	45

* 자료: 국토교통부(2016), 2015 도시계획현황

광역시에 366ha(38.3%)가 지정되어 7개 특광역시에 83.0%가 지정되어 있다.

도시환경정비사업구역이 지정된 시급 도시는 경기도 성남, 부천, 안양, 광명, 고양, 평택, 남양주, 파주, 김포, 군포, 의왕시 등 11개 시와 강원도 춘천시, 충청북도 청주시, 충청남도 천안, 아산시, 전라북도 전주시, 전라남도 광양시, 경상북도 구미시 등 비수도권 7개시 등 총 18개 시에 불과하다. 기성시가지의 중심지였던 원도심으로서 쇠퇴지역이 매우 많은 데 비해 도시환경정비사업구역은 거대도시 및 일부 대도시 중심으로만 지정되어 있다.

주거환경개선사업구역은 7개 특광역시를 비롯하여 46개시, 10개 군 등 총 63개 도시에 지정되어 있다. 주거환경개선사업은 전국 162개 도시의 38.9%에 해당되는 도시에 지정되어 정비구역 지정도시가 가장 많은 정비사업 유형이다. 주거환경개선사업구역이 전국 162개 도시의 38.9%에 해당되는 63개 도시에 지정된 것은 '노후불량건축물이 과도하게 밀집되고 정비기반시설이 극히 열악한'지역이 많을 뿐만 아니라 국고지원 사업이 추진되었기 때문이다.

주거환경관리사업구역은 17개 지구 42ha만 지정되어 있으며 가로주택정비사업은 2015년 12월 현재 구역지정 실적이 없다. 이 두 가지 유형은 2015년 2월에 제도 도입되어 8월에 시행되어 실적이 저조한 것으로 판단되며 향후에는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

기존의 정비사업방식이 끼친 해악은 환경과 경관, 도시적 맥락 등에 국한되지 않는다. 무엇보다도 재생대상구역 주민들에게 자기부담을 안하거나 일부만 부담하고도 상당한 부가가치를 확보할 수 있다는 선례와 기대를 갖게 한 점은 기존 정비사업방식의 최대의 해악이었다. 여기에 외지인 투기까지 가세하여 정비사업의 기대가치를 더욱 높였다. 결국 상승된 기대가치로 평가한 사업타당성 검토에서 수많은 정비구역들은 구역해제로 치닫게 되었다.

이 일련의 과정은 내집의 가치는 내가 부담하고 노력한만큼 상승되는 것이지 정비사업구역

혹은 재생사업지역으로 지정되었다고해서 상승되는 것이 아니라는 것을 시사한다. 즉, 정부 및 지자체의 지원이 있는 도시재생사업 지역으로 지정된다는 이유만으로 가치가 상승되는 것은 아니다.

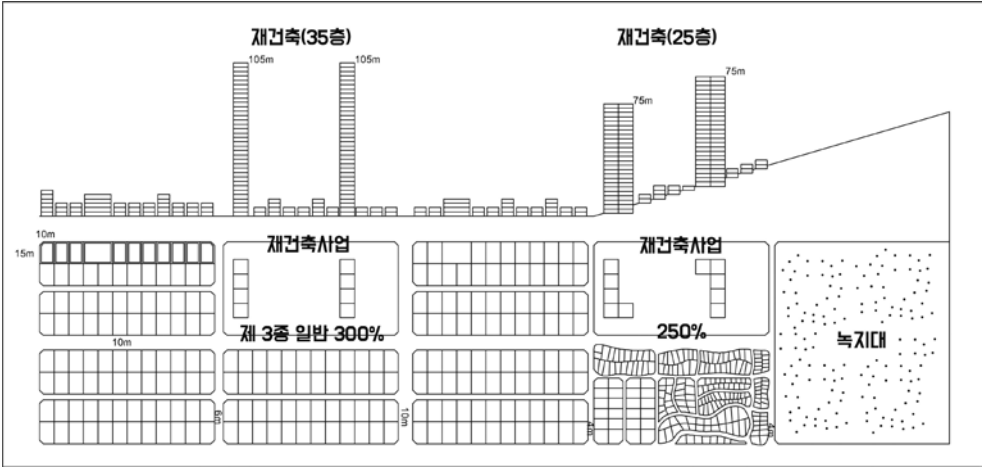
도시재생은 쇠퇴한 지역의 부동산 가치를 증진시키는 데 그 본원적 목표가 있는 것이 아니다. 도시재생은 쇠퇴한 지역사회를 활성화시켜 앞으로 살만한 지역으로 변화시키는 데 목적이 있다. 부동산 가치가 높은 수준으로 오르는 것은 살만한 마을이 된 결과이다. 도시재생은 상대적으로 정체하거나 앞으로 계속 하락하는 부동산가치를 하락하지 않도록 또는 점진적으로 상승할 수 있도록 하는 것이지 단시간내에 커다란 개발이익이 발생하는 방향으로 접근해서는 안 된다. 이 점에서 노후불량주택이 밀집한 쇠퇴지역이라는 것만으로, 그리고 이웃의 몇 사람이 몇 차례 주민회의에 참석하였다는 것만으로 자기의 집과 동네의 부동산 가치가 갑자기 커질 것을 기대하는 것은 적절하지 않다.

IV. 도시재생 뉴딜과 관련한 제반여건 검토

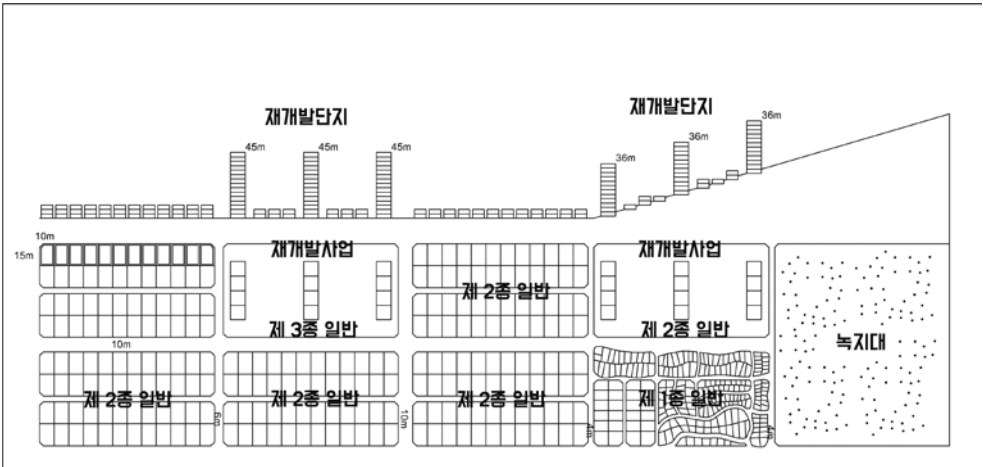
도시재생뉴딜과 관련한 제반여건에 대해서는 첫째, 도시재생이 필요한 쇠퇴지역이 얼마나 있고 어디에 분포하는지를 살펴보고, 둘째, 도시재생과 관련한 사회경제적 여건을 살펴본다.

인구 및 산업이 감소하고 노후불량건축물이 밀집한 쇠퇴지역은 전국 도처에 산재한다. 도시계획수립 주체(특별시, 광역시, 특별자치시, 시, 군. 다만, 본 연구에서는 제주특별자치도는 편의상 행정시인 제주시와 서귀포시로 구분함)를 단위로 설정한 162개 도시 중 지난 20년간 인구가 증가한 도시는 수도권 도시와 비수도권 일부도시에 불과하다. 인구가 증가하는 도시더라도 쇠퇴지역은 수 없이 많다. 도시인구가 감소하는 서울, 부산, 대구의 원도심뿐만 아니라 도시인구가 증가하는 인천, 광주, 대전의 원도심도 인구가 감소한다. 인구가 감소하는 지역은 단독주택비율이 높으며 노후불량건축물로 정의되는 건축물의 비율도 높다. 인구의 연령구조는 노년 비율이 20%를 상회하여 초고령화되어 있다.

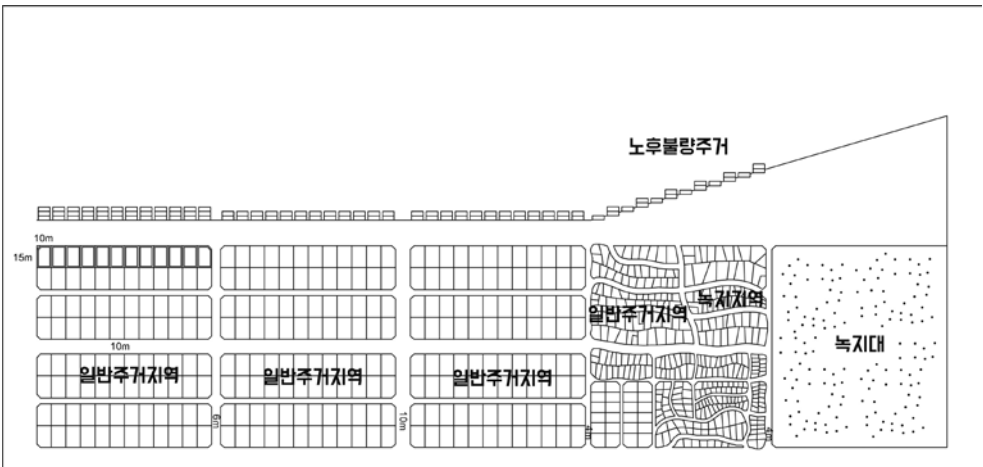
도시 단위로 살펴본 쇠퇴지역의 분포 양상은 그간의 재개발·재건축 등 정비사업이 추진된 도시의 분포와 사뭇 다르다. 수도권 도시의 쇠퇴 정도는 심하지 않은 데 정비사업은 수도권에



가. 재건축사업의 추진(2010년대)



나. 재개발사업 추진후의 주거지(1980-1990년대)



다. 재개발사업 이전의 주거지

〈그림 3〉 재개발·재건축사업의 추진 경과

집중되어 있다. 그간의 정비사업이 민간부문의 사업성 위주로 추진되었기 때문이다. 쇠퇴도시 분포상황과 그간의 정비사업 추진실적을 연계하여 분석한 결과는 도시재생사업을 민간부문의 사업성 중심으로 추진해서는 안되며 국토 균형발전 측면에서 접근해야 한다는 것을 시사한다.

다음 도시재생과 관련한 사회경제적 여건을 살펴본다.

첫째, 도시화율이 매우 둔화되어 임계수준에 다다르고 있다. 1970년 50%에 도달한 이후 2015년 현재 90%에 이르고 있으나 도시화율은 향후 크게 변화되지 않을 전망이다. 이것은 도시지역에 많은 주택을 공급하는 재생정책을 추진하는 경우 미분양 또는 사업 실패로 이어진다는 것을 시사한다.

둘째, 수도권 인구집중 또한 지속적으로 증가하고 있으나 개발연대에 비해 현저하게 둔화되고 있다. 이제는 수도권 도시라도 주택을 공급하면 100% 분양되는 것이 보장되지 않는다.

셋째, 우리 사회가 전반적으로 고령화되고 있으며 특히 쇠퇴지역은 초고령화되어 있다. 이러한 도시재생시에 노인복지를 중요한 요소로 고려해야 한다는 것을 1차적으로 시사한다. 그러나, 도시재생지역이 초고령화 상태로 유지되는 것은 바람직하지 않다. 도시재생뉴딜정책에서는 연령층의 적절한 조합을 통해 도시 및 지역사회의 다양성과 건강성을 유지하도록 하여야 한다.

넷째, 사업체 종사자수는 대부분 증가하고 있으나 2차산업은 감소하는 추세이다. 3차산업 종사자수는 증가하고 있다. 3차 산업의 성장은 4차산업이라 불리우는 첨단 산업의 기여에 의한 것이다. 첨단산업 유형을 제외한 3차산업은 도시인구를 서비스하는 산업이므로 3차산업이 도시경제를 추동하지 못한다. 오히려 도시인구가 증가해야 슈퍼마켓, 병원, 교육서비스, 운수업 등 3차산업이 인구와 비례해서 커지게 된다. 이점은 전통적인 3차산업에 인문, 문화, 예술, 환경, 첨단사업등이 결합되어야 쇠퇴지역이 재생될 수 있다는 것을 시사한다.

다섯째, 자동차 및 주차에 관한 고려가 필요하다. 가구당 1대 꼴로 보급된 자동차는 오늘날 생필품이 되었다. 국민 일반 모두가 보행자인 동시에 자동차 이용자이다. 이 상황에서 도로교통 문제는 녹색교통·대중교통 활성화로 해결한다고 하더라도 주차문제는 여전히 심각하다. 물론 자동차가 진입하는 것이 바람직하지 않은 지역이 있다. 이러한 지역을 제외하면 주차문제를 어떻게 해결할 것인가가 근린 주거지 재생의 주요 과제이다. 주차장은 주차수요가 있는 시설 또는 건축물에 설치하는 것이 원칙이다.

도시재생 활성화지역의 요건 즉, 준공후 30년이 경과된 노후불량건축물이 매우 많거나 인구 또는 사업체가 감소하는 현상을 보이는 지역은 다음 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 계획적 개발이 이루어지지 않았거나 계획적 개발이 이루어졌더라도 협소한 도로에 소형필지로 구획된 지역이다. 이 유형은 주차장이 확보되지 않은 건축물이 대다수이고 이면도로

변에 주차하는 경우 차량통행이 어렵다. 승용차 보급률이 낮았던 시절에는 입지에 따라 번성한 지역도 있으나 승용차를 보유하는 연령층으로부터 외면받고 있다. 세입자 이출이 심하며 토지·주택 소유 거주자도 많지 않다. 아동·청소년 자녀를 둔 가구의 유입은 없고 유출이 심한 지역이다. 결국 노인 인구비율이 매우 높다. 재개발사업구역, 또는 뉴타운 지구로서의 특성 요건이 강하여 지구지정되면서 투기가 있었고 외지인 소유비용이 50%를 상회한다.

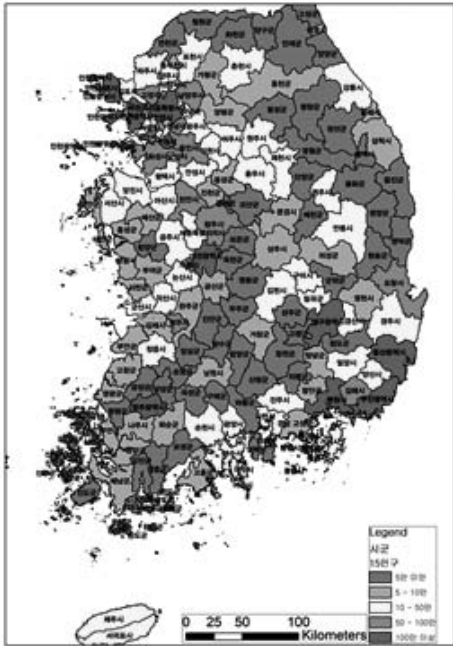
둘째, 계획적으로 개발되어 과거에는 상대적으로 양호한 주거환경을 보유하고 있으나 최근에 쇠퇴되는 지역이다. 1981년 택지개발촉진법 제정 이후 인근 지역 또는 인근 도시에 건설됨으로써 경쟁력을 잃은 지역이다. 이들 지역은 한때 매우 높은 임대료수준을 향유했고 젠트리피케이션을 유발했으며 이로 인해 신시가지·신도시 개발수요를 촉발했다.

셋째, 1980년대의 택지개발사업이 추진된 이후 수도권 1기 신도시에 이르기까지 건설된 대규모 공동주택 건설지역이다. 이들 지역은 당시 가구당 인구를 4.0~4.5인으로 설정하고 공동주택을 공급하였으나 이제는 그 2/3 수준에 불과하여 인구수가 감소하고 건립된 연수를 30년을 초과하게 되었다. 서울의 개포동이 그 대표적 사례이나 분당·일산 등 1기 신도시도 머지않아 그 대열에 합류하게 된다. 이들 지역은 기반시설이 대체로 양호하고 대부분 재건축사업이 추진된다. 문제는 기달성한 용적률이 150~200% 정도이므로 재건축에 의한 신축과 리모델링에 대한 방안을 검토해야 한다.

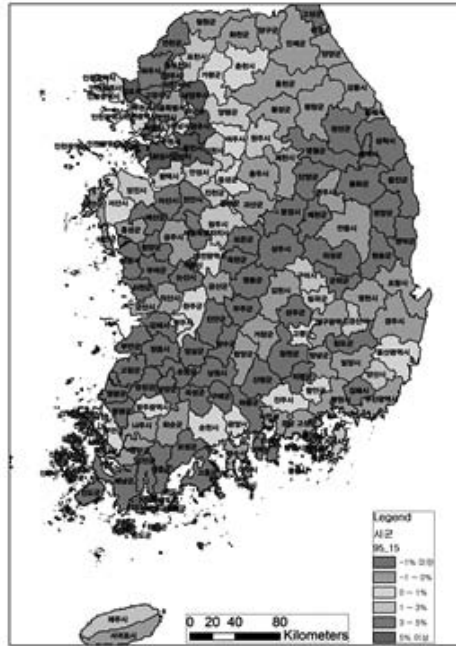
이들 지역 중 인구 유입이 계속되는 도시에 있고 입지가 양호한 지역은 정비사업 추진이 가능할 수도 있으나 그 전망은 불투명하다. 1990년 이전에 계획적으로 개발되었다고는 하나 기반시설의 질적 수준이 최근의 택지개발·도시개발에 따르지 못한다. 또한 신개발지로 주요 기능이 이전해간 상황이므로 이들 지역에 대한 대규모적 개발 수요가 있는 것도 아니다. 무엇보다도 과거 번영의 향수와 미래 발전의 기대로 인해 실제의 효용보다는 더 높은 지가수준 또는 기대수준이 유지되어 정비사업 타당성이 확보되지 않는다는 점이 문제이다.

현재 살고 있는 집의 수도 및 난방설비가 오래되어 매년 수리비가 지출되고 건축구조·안전상의 문제가 있다면, 그리고 오늘날의 생활양식에 부합되기에는 불편한 구조로 되어있는 주택을 안전하고 편리하게 신축하고자 한다면 그 비용은 누가 부담해야 하는가. 그것은 당연히 주택소유자이다. 그 주택에 거주하는 사람의 차량을 위한 주차장은 어디에 확보해야 하는가. 이 또한 당연히 주택이 건립되는 부지안에 확보하여야 한다. 주차장에 관해서는 비용을 납부하고 인근의 주차장을 이용할 수는 있으나 이것은 주차장 설치의무를 대체할 뿐 공공부문이 개별 주택의 주차장을 공급해야 하는 의무가 있다는 것을 의미하지는 않는다.

그렇다면 노후불량건축물을 신축하는 과정에서 지방자치단체를 비롯한 공공부문은 아무런



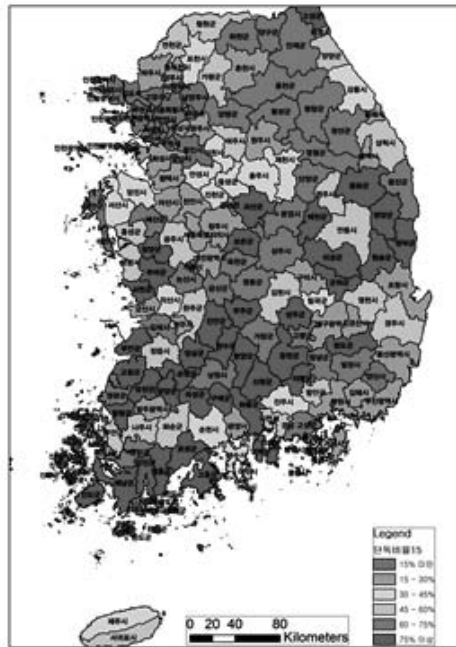
2015 인구규모



1995-2015 연평균 인구 증가율



노후인구비율



단독주택비율

〈그림 7〉 전국 162개 도시의 인구 및 주택여건

의무가 없는 것인가. 공공부문은 주택이 주택으로서의 제 기능을 다할 수 있도록 전기, 수도, 하수도 등 공급처리시설을 설치하여야 한다. 우리나라 대부분의 시가지는 이와 같은 인프라가 갖추어져 있다. 공급처리시설이 제대로 갖추어지지 않았고 향후에도 공급처리시설을 갖출 여력이 없는 경우에는 주택의 신축을 허용하지 않는 것이 원칙이다.

공공의 의무는 여기에 국한되지 않는다. 취학학생을 위한 학교가 설치·운영되어야 하고 삶의 질이 강조되는 오늘날 도시의 필수적 시설로 인식되는 도시공원이 적절한 접근거리대에 조성되어야 한다. 그렇다면 공공시설 중 가장 대표적인 도로는 어떠한가.

가장 중요한 것은 도로 문제이다. 간선도로 교통문제는 도시 공간구조와 도시의 토지이용·교통 및 환경 부문과 관련하여 해결하여야 한다. 문제는 집산도로와 국지도로다. 특히 주차장이 설치되지 않은 건축물이 면한 국지도로는 양방향 교행이 가능한 경우가 거의 없으며 차량의 주정차시 일반 통행조차 어려운 경우도 많다. 40년전 또는 그 이전시기에 주거지계획을 하면서 가구당 1대로 승용차가 보급될 것이라고 고려하지 않은 탓이다.

이러한 도로 여건은 승용차를 보유한 가구의 이출을 촉진시키고 유입을 막아 지역 쇠퇴의 원인이기도 하고 갈등의 원인이 된다. 협소한 도로는 또한 보행자의 안전 및 쾌적성을 침해한다. 그렇다면 승용차 보급률이 높은 오늘날의 도시생활이 원활할 수 있도록 국지도로를 확폭하여야 하는가. 국지도로에 관한 한 확폭이 필요할 수도 있으나 확폭을 통해 어느 한 건의 건축물들이 부분 철거되어야 하는 문제가 있을 수도 있다. 확폭 자체를 신중히 검토하여야 한다.

그럼에도 국지도로의 확폭이 필요할 때 도로를 설치·관리할 의무가 있는 지방자치단체가 국지도로를 확폭하여야 하는가. 지방자치 단체의 재원이 충분하다면 국지도로를 확폭하는 것이 가능할 수 있다. 그러나 지방자치 단체의 자원 부족으로 기정 도시계획도로 조차 도시계획 시설 폐지 결정하는 것이 현재의 상황이다. 또한 특정 국지도로만 확폭하는 경우 특정 국지도로에 면한 필지만 우발이익을 발생시켜 예산 집행의 형평성이 문제될 수도 있다. 결국 쇠퇴지역의 도로 확폭은 각 필지별로 도로부지를 기부채납하거나 건축선 후퇴를 통해서만 가능하게 된다. 이 과정에서 주민간, 그리고 주민과 지방자치단체간의 합의할 수 있는 적절한 부담과 인센티브를 찾아야 한다.

V. 도시재생 뉴딜 정책의 나아갈 바

도시재생과 관련하여 현 시점의 우리 사회는 ‘주거지’에 관심이 집중되어 있다. 재개발·재건축으로 대표되는 정비사업에 대한 관심이 여전히 높다. 그간의 도시화 과정에서 주택부족현상과 내집없는 설움을 경험했고, 여전히 부동산 가격 상승에 대한 기대와 우려가 있으며 개발연대였던 30~40년 전에 신축한 주택 중 50년 또는 100년 이상 보전할 목표로 건축될 주택이 드물기 때문이다. 무엇보다도 가구마다 승용차를 보유해서 주차장을 확보한 주택이 많지 않았다. 승용차가 있더라도 골목길에 세우면 된다는 인식이 보편적이었다. 이면 국지도로 또한 차량이 양방향 통행을 해야한다든지 보행자의 안전을 고려해 폭원이 결정되지 않았다.

이 많은 배경들은 여전히 우리사회가 ‘주거지’ 재생에 관심을 기울이게 하고 도시재생의 나아갈 바를 전망함에 있어서도 주거지 재생의 비중을 높일 수밖에 없는 것이 지금의 상황이다. 그럼에도 불구하고 도시재생 측면에서 우선적으로 강조해야 하는 대상지역은 쇠퇴한 원도심과 산업특화지역이다. 이들 지역은 역사적·문화적 중심지였으며 무엇보다도 도시경제를 유지·성장시키는 중핵지역이었다. 신부도심의 성장, 산업유형의 변화, 현대 도시기능을 수용하기에 한계가 있는 공간구조와 기반시설 등 다양한 요소들이 작용한 결과로 쇠퇴되고 있으나 역사문화자산과 중심적 입지, 장소적 매력 등 도시재생의 필요성과 잠재력이 큰 곳이다.

그럼에도 불구하고 이들 지역에 대해서는 ‘문제와 한계가 많은’ 도시환경정비사업구역으로 지정한 실적조차 미미한 것이 그간의 현실이었다. 이들 지역에 대해서는 대상지구 자체에 대한 고려뿐만 아니라 도시공간구조 및 도시 전체의 산업·경제·문화·환경적 측면에서의 고려가 심도있게 다루어져야 한다. 따라서 새정부의 도시재생뉴딜에서는 무엇보다도 원도심 및 산업 쇠퇴지역에 대한 재생에 관심을 기울여야 한다.

‘도시재생’자체가 정비구역 주변지역과 도시환경전체에 부담을 주면서 물리적으로만 재개발되는 문제를 대응하기 위하여 도입된 제도이다. 따라서 도시재생 뉴딜정책은 그간의 성찰을 토대로 다음과 같이 추진되어야 한다.

첫째, 도시재생을 주택공급의 방편으로 활용하거나 나아가 건설경기 또는 부동산 경기를 부양시켜 국가 경제를 활성화시키는 수단으로 전략시켜서는 안된다. 주택공급 또는 건설경기 활성화라는 목표를 앞세우면 개발이익 확보가 도시의 지속가능성보다는 최상위적 고려요소가 된다. 개발이익을 확보하기 위해서는 기존보다 현저하게 높은 개발밀도(용적률)를 달성해야 한다. 이를 위하여 고지대 경사지를 고층아파트로 탈바꿈하거나 시가지 인프라 수용용량을 초과하는

과밀개발을 추진해야 하기 때문이다.

도시재생을 주택공급 또는 건설경기 활성화의 방편으로 활용함으로써 유발되는 문제는 이 뿐만 아니다. 무엇보다도 개발이익이 확보되지 않는 지역은 도시재생의 대상에서 배제되는 문제가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 도시 중에서 재개발·재건축 사업을 추진하고자 정비구역을 지정한 도시는 일부에 불과하다. 서울을 비롯한 7개 특광역시시는 당연히 정비사업을 추진하였다. 도시환경정비사업의 경우 7개 일반시만 정비구역을 지정한 바있다. 정비구역을 지정하지 않은 도시들은 노후불량건축물이 밀집한 쇠퇴지역이 없어서가 아니라 용적률 장사를 하는 정비사업을 추진할 엄두가 나지 않았기 때문이다. 사업타당성이 확보되는 정비구역 자체는 주차장과 내부도로가 개선되는 데 반해 1.5배 내외 수준으로 증가하는 용적률에 따라 차량과 보행자가 함께 증가하여 진입도로의 교통체증 및 보행자 안전문제는 더욱 극심하게 되었다. 이것은 정비구역 자체만을 위한 개선이지 도시 환경 측면에서는 개악이다. 주택공급 및 일자리 창출은 도시재생을 통해 확보되는 것이어야 한다. 주택공급 및 일자리 창출을 우선하는 도시재생은 궁극적으로 도시를 개악시킨다.

둘째, 도시재생의 필요성이 큰 지역을 우선으로 시행되어야 한다.그간의 정비사업은 필요성 및 여건에 의한다기보다는 사업성에 입각해서 추진되었다. 노후 불량건축물이 밀집하고 심각한 수준으로 쇠퇴되었으나 사업성이 떨어지는 지역보다는 노후도와 쇠퇴의 정도가 법적요건의 최소기준을 겨우 맞추었지만 향후의 개발이익이 확보되는 입지가 우선되었던 것이 그간의 관행이었다. 그 결과 재개발·재건축 사업성이 있는 특광역시와 일부 시에서만 정비사업이 추진되었다. 그러나 빈집 비율이나 도시인구 감소현상은 정비사업을 추진했던 특광역시 및 일부 대도시보다는 비수도권의 일반 시·군이 여전히 심각하다.

셋째, 주민들의 패러다임이 변화해야 한다. 그간의 정비사업은 오로지 사업성을 중심으로 추진되어왔다. 정비사업과 관련한 이해집단 중에서 토지등소유자와 건설사만 중심에 있다보니 여러 측면에서 문제가 유발되었다. 토지등소유자는 자기부담을 최소화하고 헌집을 새집으로 바꾸기를 희망한다. 이와 같은 토지등소유자의 요구를 맞추고 이윤까지 확보하기 위해서 건설사는 법적 최대 용적률이 달성되도록 정비사업을 추진하고자 한다. 노후불량주거지가 개선된다는 것이 '선'이라고 받아들이는 패러다임에서 지방자치단체는 이를 인가한다. 정비구역의 입지적 특성, 주변지역과의 도시적맥락, 환경 및 경관 측면은 후순위의 문제일 뿐이다. 개발연대에서 자기부담금을 최소화하고 개발이익을 최대화 한다는 우선 원칙하에서 한번쯤 고려하고 기각하거나 도외시하는 요소였을 뿐이었다.

넷째, 장기적으로 지속적인 참여와 노력이 요구된다. 도시재생은 대상구역 전체를 일시에 철

거하고 상전벽해의 탈바꿈을 하는 것이 아니다. 공공부문이 기초생활인프라를 비롯하여 어린 이집, 마을회관 등 도시재생 기반시설을 갖추어주고 주민이 주민공동체를 만들어 운영하고 주민 스스로가 주택을 개량하는 것이 도시재생의 기본원칙이다. 따라서 공공부문의 지원금 때문에 현혹되는 1회성 참여는 지역 사회를 쇠퇴로부터 구제할 수 없다.

다섯째, 각 지역마다 물리적 환경이 개선될 수 있는 모델이 개발되어야 한다. 그간의 정비사업이나 뉴타운사업(도시재정비촉진사업)이 물리적 환경개선 및 부동산 가치 증식에만 초점을 둔 것이 문제였다면 현행 도시재생사업은 일부 도시재생기반시설 및 사회·경제·문화적 측면에만 초점을 맞추었다는 점이 지적되지 않을 수 없다. 물리적 환경에만 초점을 맞춘 정비사업에 대한 반대 명제로 도시재생법이 제정되었다고 해서 물리적 환경개선 모형을 제시하지 않는 것은 궁극적인 도시재생을 포기하는 것에 다름 아니다. 현행 도시재생사업은 사회적 측면에서 주민공동체를 조직하고 주민역량을 강화하는 등의 노력을 하고 있다. 마을 또는 마을의 인적 자원을 발굴하여 활용하는 계획을 수립하거나 마을기업을 제안하는 등 경제적 측면에서의 노력도 기울이고 있다. 수많은 벽화마을과 부산감천마을, 통영 동피랑마을 등 마을만들기의 주요한 주제중의 하나가 문화와 예술이다. 그런데 정작 우리집을 어떻게 하는 것이 좋은 것인지에 대해 주민들은 잘 알고 있지 못하다. 주택의 주요 구조부와 설비가 오래되고 집 구조가 오늘날의 생활양식에 부합되지 어렵지만 리모델링해야 할지 신축을 해야 할지 판단하기가 어렵다. 신축을 한다고 하더라도 소규모 필지 단독으로 해야 할지 이웃과 공동으로 해야 할지도 결정이 어렵다. 이웃과 공동으로 개발한다고 하더라도 2필지 공동으로 할지 4필지로 할지 아니면 가구(block)단위로 할지도 결정하기가 어렵다. 더욱이 6필지로 하는 것이 타당하다고 판단되더라도 가운데 있는 1개 필지의 이해관계가 다른 경우에는 참으로 곤혹스럽다. 현재 진행중인 마을만들기사업이나 도시재생사업은 빈집에 대한 활용, 혹은 마을 공동이용시설 확보를 위한 몇 개 필지의 개발에 대해서는 관심을 기울이나 정작 기존 주택을 철거하고 신축하는 모델을 제시하는 것이 금기시 되어왔다. 그러나 도시재생의 성과중의 하나는 주택이 개량되는 것이다.

앞서 살펴본 바와같이 쇠퇴도시, 쇠퇴지역은 전국 도처에 수없이 많이 산재하고 있다. 이 점에서 볼 때 향후 5년간의 도시재생사업 대상지 500개지구는 도시재생의 시작일 뿐이다.

도시재생은 쇠퇴도시와 쇠퇴지역을 활성화시켜 살만한 도시로 거듭나게 하는 일이다. 도시재생을 통해 확보되는 편의의 1차적 향유자는 쇠퇴도시와 쇠퇴지역 주민이다. 이 점에서 볼 때 도시재생 참여의 1차적 의무자는 쇠퇴도시 지방자치단체와 쇠퇴지역 주민이다. 따라서 도시재생 뉴딜 정책은 지방자치단체와 쇠퇴지역 주민이 도시재생을 본격적으로 시작하게 하는 토대일 뿐 도시재생은 지방자치단체와 지역주민이 주체가 되어 추진되어야 한다.

도시재생은 '부동산 개발'이 아니고 '삶터인 도시를 살기 좋게' 만드는 일이며, '내일 당장'이 아니라 지속적으로 재생하는 일이다. 이웃과 도시환경에 부(-)의 영향을 주는 것이 아니라 도시환경의 맥락에 맞추어 이웃과 후손과 더불어 살 수 있는 터전을 만들어 가는 과정이다. 도시재생 뉴딜 정책은 이와 같은 패러다임의 전환과 주민참여가 수반될 때 비로소 그 결실을 기대할 수 있다.

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시재생 정책 변화에 대한 대응 시사점

4장

박성남 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터장

도시재생 정책 변화에 대한 대응 시사점

박성남 건축도시공간연구소 도시공간재창조센터장

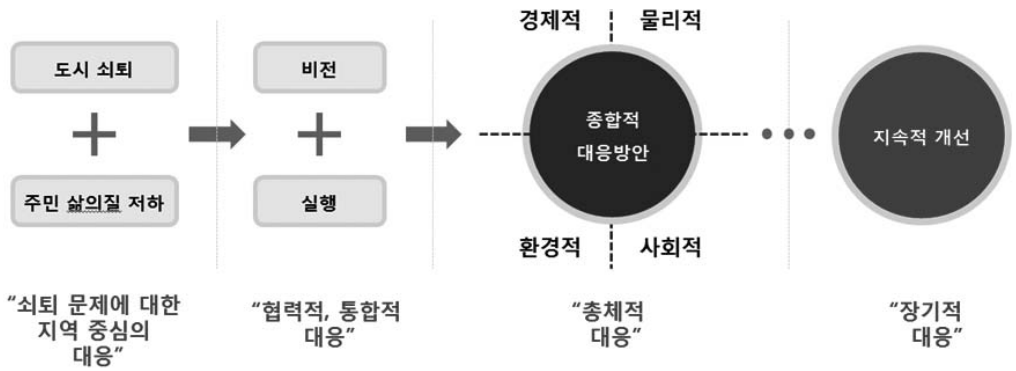
DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 국내 도시재생 정책의 흐름

1. 도시재생 정책 기반 구축과 도시재생의 개념

국내 도시재생은 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 그 정책적 기반이 구축되었다. 국내 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제13793호, 2016.1.19., 일부개정된 것) 제1조(목적)에서는 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적”으로 하고 있음을 명시하고 있다. 동법 제2조 1항에서는 도시재생에 대하여 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 규정하고 있다.

이를 바탕으로 도시재생의 개념을 도식화하면, 다음 <그림 1>과 같다. 도시재생은 쇠퇴지역의 중심성에 따라 도시 쇠퇴와 근린의 주민 삶의 질 저하의 두 차원의 ‘쇠퇴문제에 대한 지역 중심의 대응’을 한다. 또한 도시재생은 비전과 실행을 통해 쇠퇴에 대한 ‘협력적, 통합적 대응’을 한다. 도시재생은 경제적·사회적·물리적·환경적 부문을 종합하는 대응 방안으로 ‘총체적 대응’을 한다. 또한 도시재생은 10~15년 정도의 지속적 개선을 유지, 관리하기 위한 ‘장기적 대응’을 전제로 한다.



〈그림 1〉 도시재생의 개념 : 지역 쇠퇴문제에 대한 대응

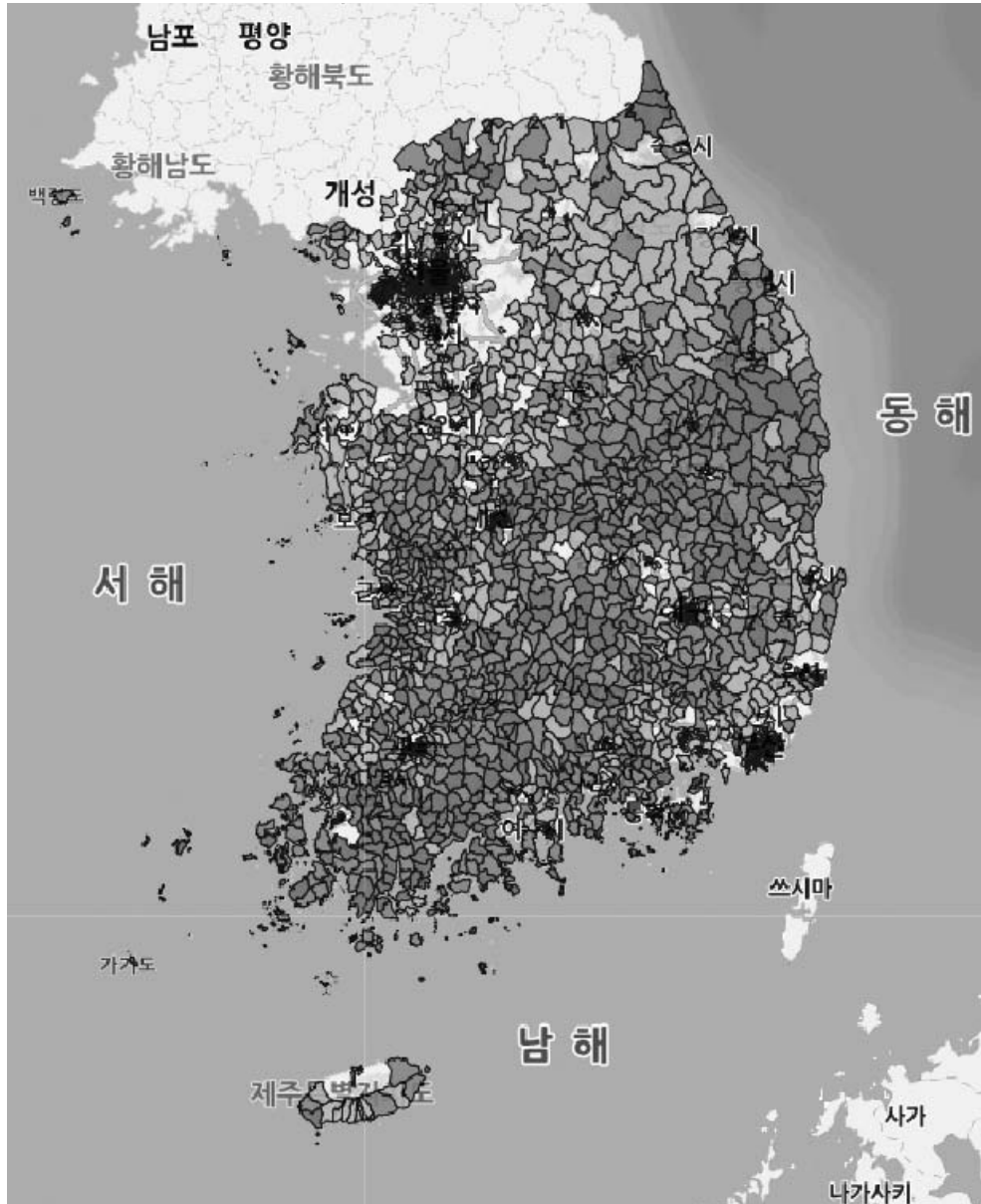
2. 국내 지역 쇠퇴와 대응

국내에는 다수의 지역에서 쇠퇴를 경험하고 있다. 도시재생종합정보체계에 따르면 2016년 기준 전체 3488개 읍·면·동 지역 중 3107개 지역(89.1%)에서 도시쇠퇴징후(1개지표 이상 해당)가 발생하고 있으며, 이 중 도시재생특별법에 따라 도시재생활성화지역으로 지정 가능한 지역(2개 지표 이상 해당)은 2016년 기준으로 2300개 지역에 달한다.

〈표 1〉 도시쇠퇴 진단지표*

쇠퇴분야	세부지표
인구감소	최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역
	최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
사업체 수 감소	최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역
	최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
노후주택 증가	전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

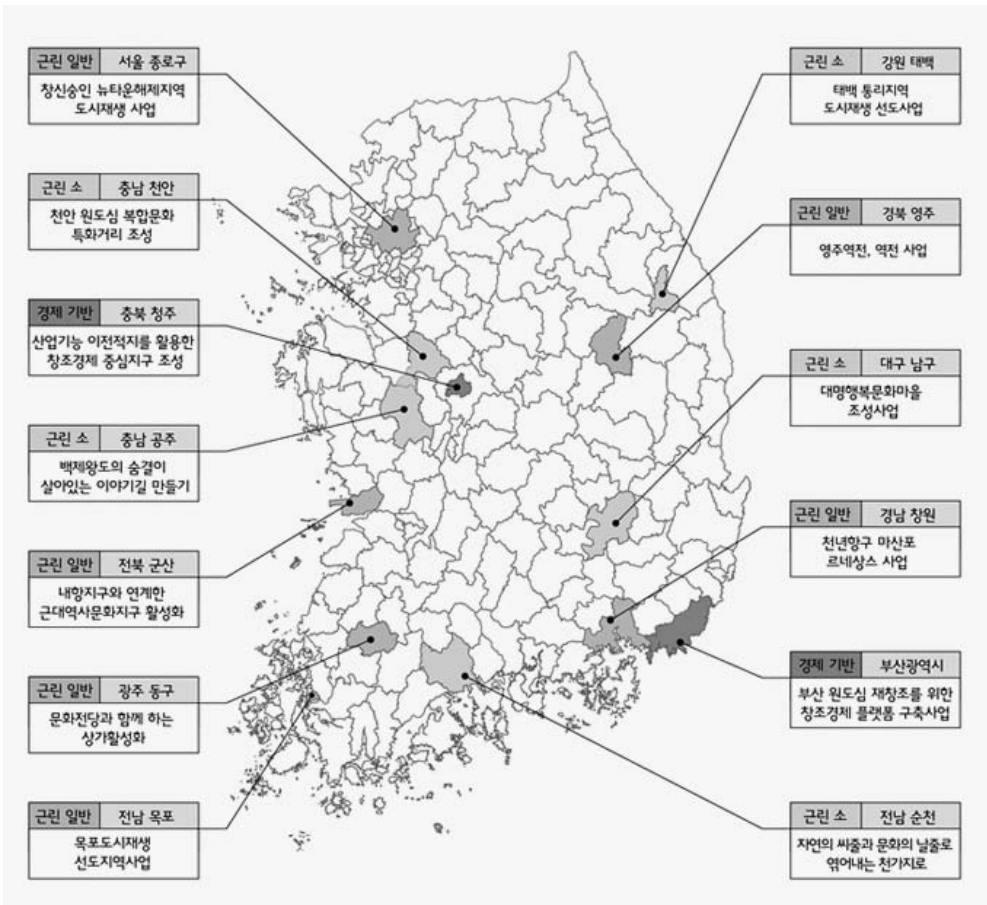
* 도시재생특별법 시행령 제17조 도시재생활성화지역 지정의 세부 기준 참고



※ 출처: 도시재생 종합정보체계

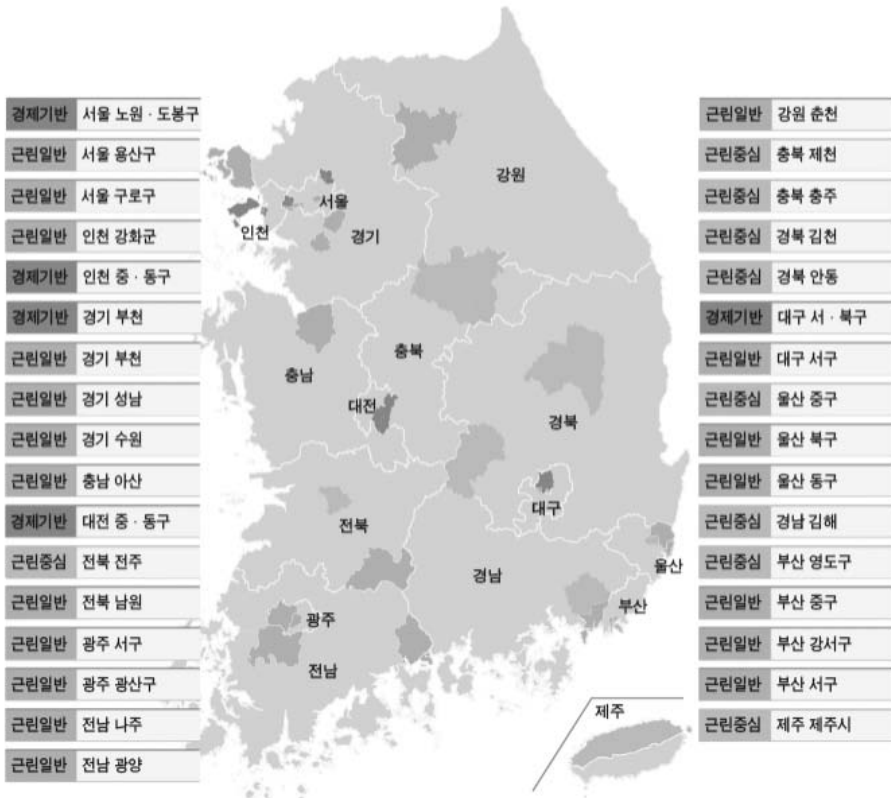
〈그림 2〉 전국의 도시쇠퇴 현황(2016년 기준)

도시의 쇠퇴에 대응하기 위하여 2014년부터 도시재생선도지역 13곳을 선정, 2016년 3월에 도시재생 2차지역을 33곳 선정하여 사업을 추진하고 있다. 그러나 다수의 지역에 대한 쇠퇴에 대응하기 위한 재생사업 지역 수요를 반영하기에는 미흡하다는 인식도 있었다. 또한 중앙 주도의 사업추진으로 다양한 사업 참여자의 사업 발굴, 제안 등 적극적 참여가 부족했다는 비판도 일부 있었다.



※ 출처: 도시재생 종합정보체계

〈그림 3〉 도시재생 선도지역 전국 현황도



※ 출처: 도시재생 종합정보체계

〈그림 4〉 도시재생 2차지역 전국 현황도

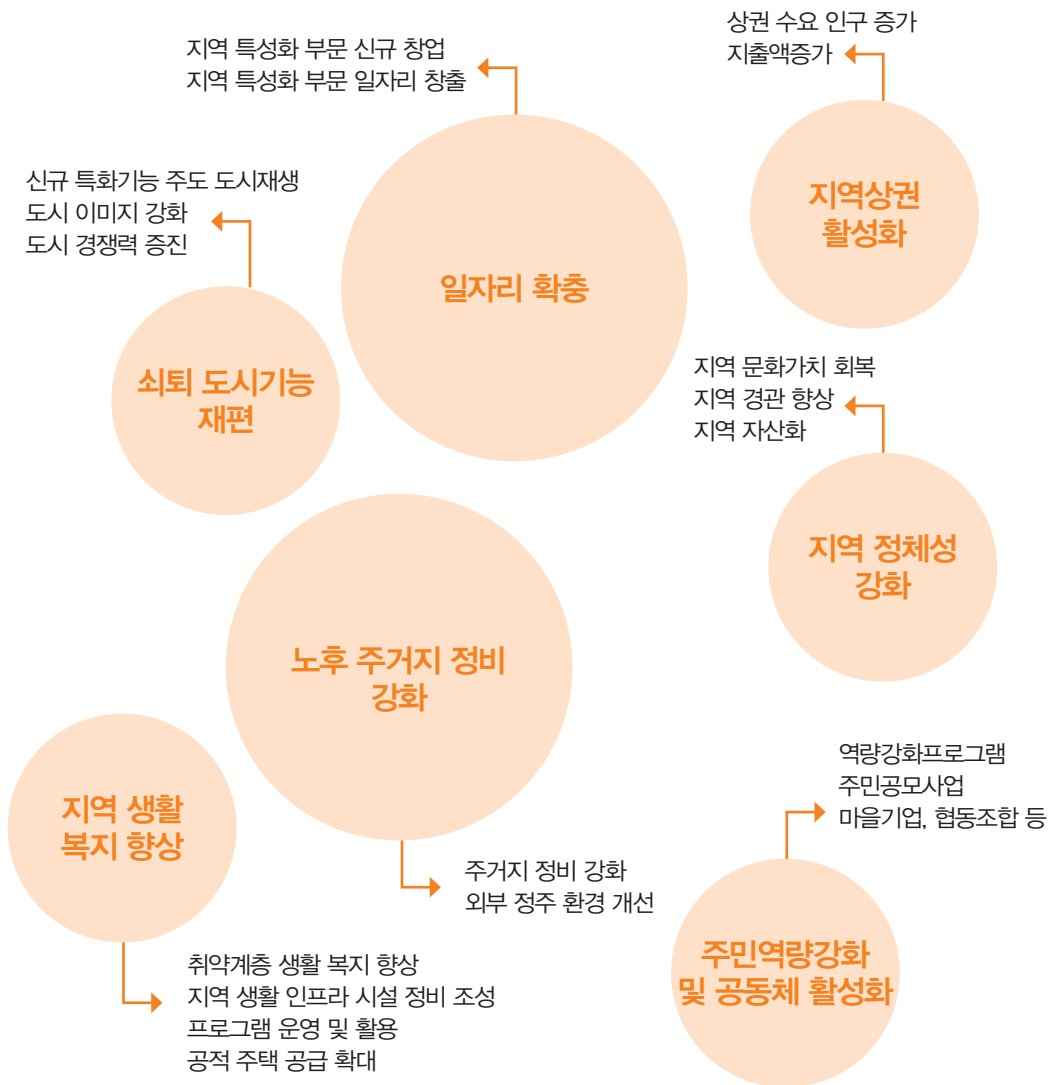
3. 도시재생 정책의 주요 고려사항

기존의 도시재생 정책은 국가도시재생기본방침에 ‘일자리 창출 및 도시경쟁력 강화’, ‘삶의 질 향상 및 생활복지 구현’, ‘쾌적하고 안전한 정주환경 조성’, ‘지역정체성 기반 문화 가치, 경관 회복’, ‘주민역량 강화 및 공동체활성화’가 강조되었다.



〈그림 5〉 기존 도시재생 정책의 주요 고려사항(도시재생 기본방침 참고)

국내 도시재생은 문재인 정부의 출범과 더불어 “도시재생 뉴딜” 정책이 국가의 주요 아젠다로 채택되면서 재생 정책의 변화가 예상된다. 도시재생 뉴딜에서는 기존의 도시재생 정책 목표를 아우르면서도, 확장되어 ‘일자리 창출’과 ‘노후주거지 정비 강화’가 강조될 것으로 판단된다. 물론 도시재생기본방침의 수정 및 정책의 목표 설정이 아직 확정되지 않은 상황이다. 도시재생 뉴딜 정책에 대한 비전 및 목표와 추진 전략 설정을 통한 세부 추진과제가 빠른 시일내에 효과적으로 정립될 것이라 기대해 본다. 도시재생 아젠다의 설정에 있어서는 2016년 10월에 개최된 UN 해비타트Ⅲ의 새로운 도시의제인 ‘모두를 위한 도시(Cities for all)’은 참고할 만한 기조로서 정책에 반영될 것으로 예상된다.



〈그림 6〉 도시재생 정책의 주요 고려사항 변화 예상

II. 도시재생 정책 변화에 대한 대응 시사점

1. 중앙-광역-지방 정부 파트너십: 역할 분담 및 권한 이양

정부는 도시재생 뉴딜 사업 대상지의 선정에 있어 광역 지자체에 선정의 일부 권한을 이양하겠다는 계획을 제시하였다. 이는 기존에 도시재생 과정에서 역할이 미미했던 광역의 역할의 증대를 의미한다고 본다. 그렇다면 광역의 역할에 있어 선정 과정에서의 역할 증대 뿐만 아니라 사업 추진상의 지원 강화, 예를 들면 지역 모니터링 관리 책임을 분담하는 등 역할의 이양이 협의되어야 할 것으로 보인다.

일부 광역지자체에서만 광역도시재생지원센터를 운영하고 있는데, 광역지자체는 광역 도시재생지원센터를 설립, 운영하기 위한 준비가 병행되어야 할 것으로 보인다. 기존의 도시재생지원기구가 수행하고 있는 기능 중의 일부 기능에 대해서도 광역도시재생지원기구와 단계적 협업, 또는 단계적 이양하는 조정 과정이 필요하다고 본다.

또한 관계 부처, 또는 유관 부서간 협력 강화를 위한 방안 마련의 모색이 필요할 것이다. 중앙 정부 차원에서는 부처연계강화 및 도시재생과 연계 가능한 공모사업 연계 강화를 통해 도시재생 뉴딜 정책이 복합적으로 시너지를 증대할 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 지자체 차원에서도 도시재생 뉴딜 사업과 관련하여 도시재생의 통합적 접근이 강조될 수 있도록 유관 사업을 연계하고 유기적으로 협력, 관리하기 위한 대응 방안이 강조될 것으로 예상된다.

2. 지방 중소도시 도시재생 전문 인력 강화

: 코디네이터, 활동가 등 도시재생 인력 네트워크 확대

기존 도시재생 사업 추진에 있어 지방 중소도시의 경우 도시재생 전문 인력의 연계에 어려움이 있는 지역이 다수였다. 따라서 향후 코디네이터, 활동가 등 도시재생 사업 추진을 위해 연계가 필요한 인적 네트워크를 확산하고 전문가 양성을 위한 역량강화 프로그램의 중요성을 강조할 필요가 있다. 또한 광역 단위에서 재생 관련 인력 네트워크 발전을 통해 자료 및 노하우를 공유하고 서로 연계 발전될 수 있는 통로 마련이 효과적일 것이다.

3. 광역 지자체의 도시재생 지원 강화

광역지자체는 도시재생 전담조직의 강화와 더불어 광역도시재생지원센터의 운영에 대한 준비를 통해 도시재생의 추진을 지원하게 될 것으로 예상된다. 광역권 내에 '도시재생사업 희망지'에 대하여 도시재생 사업의 본격적 추진 이전에 준비 역량을 강화하고, 광역권내의 네트워크를 강화하기 위한 지원해야 한다. 광역단위에서 각 기초지자체 도시재생 공무원 역량강화를 지원하거나, 각 기초지자체 단체장, 기초의원 등에 대한 도시재생 이해 증진 기회를 제공하는 것도 효과적일 것이라 판단된다. 공공 부문 연계 강화를 통해, 광역 단위 특성화 전략을 마련하고 확산하는 방안 모색도 검토되어야 할 것이다.

4. 지자체 도시재생지원센터의 역할 강화 : 현장지원센터와 대민 지원 강화

기존의 도시재생 사업 추진에 있어서는 현장도시재생지원센터에 대한 운영비를 마중물 사업 예산에서 사용하지 못하고 별도 마련하도록 하고 있다. 이에 현장지원센터의 기능이 약화된 부분이 있으며, 마중물 사업 기간 이후 지속성이 담보되지 않는 어려움이 존재했다. 향후 도시재생 뉴딜 사업 추진에 있어서는 지자체의 도시재생지원센터의 역할이 증대되어야 한다고 본다.

특히 현장 사업 지원, 주민참여 지원 뿐만 아니라 정보 제공, 상담 지원 등 대민 지원이 증대될 것으로 예상된다. 각 도시재생 현장의 센터는 도시재생 관련 정보 제공, 상담 지원 업무를 포괄하여 추진하게 될 것으로 예상되며, 기존 도시재생 사업 보다 다양한 부문에서 지원이 요구될 것이다. 특히 지원이 확대될 부문은 창업지원, 일자리 연계 지원, 직업 훈련, 문화 프로그램, 주민 공모사업, 주거복지, 집수리, 지역 자산, 빈집 뱅크 등에 대한 지원 부문을 포괄할 것으로 예상된다.

이에 지자체 도시재생지원센터의 권한 및 역할의 증대가 병행되어야 한다. 센터는 주민과 현장에서 맞닿는 1차적 장소로서, 센터 담당자는 지역사회와 가장 친숙한 재생사업의 지원자로 인식되므로 지역사회와 센터간의 신뢰 구축은 매우 중요하다. 따라서 센터의 역할을 증대하고, 주민 관련 사업에 대한 권한을 위임하거나 예산을 지원하고, 담당자에 대한 지속 고용 안정성을 확보하는 방안 마련이 필요할 것으로 예상된다.

5. 도시재생 파트너십 강화: 사업 참여자, 사업 시행자 다양화 연계

기존의 도시재생 사업 추진에 있어 다양한 사업참여자간 협업이 부족하다는 인식이 지배적이다. 도시재생 뉴딜에 있어서는 다양한 사업참여자를 연계하고 협업을 강화하기 위한 노력이 필요할 것이다. 이에 잠재적 도시재생 사업참여자 파트너십 연계를 강화하여, 공기업, 지역도시개발공사, 지역 NGO, NPO, 민간기업, 사회적 기업, 지역 협동조합 등 다양한 주체가 협업체계를 발전하여야 한다. 또한 주택도시기금의 투융자 지원이 활성화될 것으로 예상되므로 소규모 주택 정비 등 연계 지원 가능 부문에 대한 다양한 사업 주체의 협력형 사업 추진 전략 모색 및 민간 부문 상담 지원도 강화할 필요성이 있다.

6. 초기 사업 추진 실행 중요성

도시재생 뉴딜 사업에 있어서는 재생 수요에 대한 사전 파악 및 재생에 대한 전략적 접근이 필요하다. 이를 위해 사업 추진 초기에 수요를 파악하여 전략과 연계한 활용 토지, 건물 등을 매수, 임대, 신탁 등 활용함에 있어 이해관계자와 조기 협의를 추진하는 것이 효과적이라 예상된다.

사업 초기에 지역협업체계 구축 및 발전 전략 설정을 통해 사업 시행자 연계성을 검토하고, 공공, 시민사회, 지역사회, 민간 부문의 다양한 사업 추진 네트워크 확대를 추진할 필요성이 있다. 또한 사업총괄코디네이터, 센터 코디네이터, 활동가, 지역 전문가 등을 연계 추진함과 동시에 지역사회 기반의 지역 리더를 발굴, 육성하는 과정을 지속할 필요가 있다.

III. 맺음말: 효과적인 도시재생 뉴딜을 바라며

도시재생 뉴딜 정책의 추진은 장기적이고, 복합적 접근이 필요할 것이다. 도시재생의 접근은 중장기적 시각에서 계속 되어온 쇠퇴 문제에 대응하기 위한 연계 사업의 추진이 필요하다. 이러한 관점에서 지속성을 확보하기 위한 유지, 관리적 입장이 강조되며, 지속성 확보를 위한 정책 대응 방안 발전이 중요할 것으로 예상된다. 또한 기존 시가지 재생에 대한 강조에 있어서도 물리환경적 대응과 사회적, 경제적 차원 대응이 연계되어 있으므로 다양한 지역 및 지역사회 여건을 반영한 복합적 접근이 발전되어야 할 것이다.

도시재생 뉴딜 정책의 추진으로 인해 쇠퇴에 대응하여 긍정적 변화와 개선의 효과를 가져올 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 도시적 차원의 쇠퇴에 대응하여 쇠퇴도시의 도시 경쟁력과 이미지를 제고하며, 쇠퇴를 경험하고 있는 근린에 대하여 지역사회 및 주변 지역에 긍정적 변화를 가져올 수 있어야 한다. 특히 상대적으로 취약한 쇠퇴 지역 기반의 고용, 시장 상황 등에 나쁜 외부효과를 미치지 않도록 대응이 필요할 것이다. 또한 지역 차원의 격차를 감소하기 위한 대응적 노력이 병행되어야 할 것이다.

도시재생 뉴딜 정책 추진시 지역 특성 및 다양성이 적극적으로 반영되어야 할 것이다. 지역 맞춤형 대응 전략과, 현장 중심의 대응을 통해 지역의 다양성을 반영하여 지역이 쇠퇴문제를 해결해 나가는 지역 역량을 강화하는 데 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지역의 도시재생 추진을 위한 파트너십을 강화하고 변화의 흐름에 탄력적으로 대응할 수 있는 사업 추진 체계를 발전해 나갈 필요성이 있다고 본다.

현재는 국내 도시재생 뉴딜 정책이 발전되고 추진되는 시작 지점이다. 향후 도시재생 뉴딜 사업이 전국의 쇠퇴지역에 확산되어 효과적으로 지역의 특성을 반영하여 지역의 문제를 대응하며, 협력적으로 추진될 수 있으리라 기대해 본다. 마지막으로 다음과 같은 질문을 제안하며, 도시재생 뉴딜 정책으로 인해 국내 쇠퇴를 경험하고 있는 많은 지역과 주민들이 재생의 긍정적 변화를 경험할 수 있기를 기대해 본다.

〈성공적 도시재생 뉴딜 정책에 대한 질문〉

- ‘지역 일자리’가 만들어지고 유지되고 있는가?
- 쇠퇴지역이 다른 지역과의 ‘격차가 해소’되고 있는가?
- 지역 주민의 ‘삶의 질 향상’에 혜택을 제공하고 있는가?
- 지속적으로 ‘지역 역량 강화’와 ‘지역 공동체 회복’이 이루어 지고 있는가?
- 지역의 특성을 바탕으로 환경개선, 지역 경제 활성화 등 ‘지역 고유의 문제들을 해결’하고 있는가?
- 지역 자산을 활용하고 ‘지역 정체성을 회복’하는데 기여하고 있는가?
- 다양한 참여 ‘주체들간 협업’으로 발전되고 있는가?
- 젠트리피케이션 등 ‘사회적 부작용을 최소화’하고 있는가?
- 도시재생 사업으로 인한 ‘긍정적 변화가 장기적으로 지속’되는가?

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시가 아닌
사람을 위한
도시재생을 위해

5장

이석현 중앙대학교 디자인학부 실내환경디자인전공 교수

도시가 아닌 사람을 위한 도시재생을 위해

이 석 현 중앙대학교 디자인학부 실내환경디자인전공 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가는글

격변의 21세기 초반, 유래 없던 민주화의 파고를 타고 출범한 문재인 정부는 기존 정부에서 지속적으로 추진해 왔던 토건 위주의 개발정책보다는 사람 중심의 도시재생을 중심 도시정책으로 추진해 나갈 것을 천명했다. 이전 정부에서도 새마을운동 이후부터 지속적으로 추진해왔던 주택 보급정책의 일환이자 경기부양의 가장 효과적인 수단이었던 아파트 단지 조성 등의 신도시 정책을 지양한다고 매년 발표했으나, 건설경기가 주는 내수증대의 유혹을 떨쳐낸 적은 그다지 없었다. 그리고 그 속에서 양호한 도시재생 정책은 단순한 보여주기식 가로정비에 그친적인 많아 향후 그 대안이 기대되면서도 우려되는 점이 적지는 않다.



〈그림 1〉 우리 도심은 자연과 사람을 무시한 개발정책으로 인해 지금의 균형을 잃은 환경이 되었다.

국내에서 도시재생이 어려운 이유는 다양하지만 축약하면 몇가지로 요약할 수 있다. 먼저 도시재생이라고 하면 기본적으로 그 재생이라고 부를 수 있는 기점, 즉 돌아가고자 하는 지향점이 있어야 한다. 또한 도시와 주거의 개발에서 불패신화를 창조해 왔던 고층 주거개발에서 저층주거와 상업지구의 질적 개발로의 인식전환이 있어야 한다. 또한 정부가 주도해 왔던 공급 위주의 부동산 개발에서 민간이 중심이 되는 사용자 중심의 질적 가치의 공급으로의 큰 패러다임의 전환이 필요하다.

그럼 우리 정부가 추구하고자 하고 최근 매스컴에 출현빈도가 높아지고 있는 도시재생이 과연 우리에게 적합한 표현인 것일까? 우리가 돌아가고자 하고 회귀하고자 하는 도시의 원형은 무엇인가? 현재도 수도권은 세계 유래가 없이 아파트 주거가 60% 이상을 차지하고, 고층건물 위주로 가득 채워져 있는데 이것이 그러한 우리 도시에 적합한 표현인 것일까? 우리에게 적합한 도시재생의 모델은 무엇인가? 우리는 실제로 재생할 것이 없는데 도시재생을 하고자 하는 것은 아닌가? 무엇을 재생하고자 하는 것인가? 이상하지 않은가?



〈그림 2〉 밴쿠버와 시애틀 파이크 플레이스의 도시재생

도시전역의 가치를 높이고 쾌적함을 높이는 거리의 재생이 우리에게서는 힘든 일인가.

그렇다면 다른 곳에서 이야기한다고 하는 도시재생이 아닌 솔직하고 편하게 우리에게 맞는 우리의 지향점을 고민하고 그 속에서 적당한 이름을 찾는 것이 적합한 것이 아닐까 등 원점에서 고민이 필요하다.

우리 도시의 문제점을 단적으로 지적하자면 첫째, 수도권의 과도한 인구집중과 적극적인 공급위주의 주택정책으로 인한 고층화, 그리고 그에 따른 안전과 쾌적함이 결여된 주거공간이다. 둘째, 하드웨어 공급에만 치중하다 보니 소프트웨어 즉 문화와 역사에 대한 배려와 검토 없이 밀어붙이기식으로 만들어진 수 많은 가로와 공공의 공간이다. 셋째, 일제 통치시기를 거치고 왔

던 근현대사 속에서 제대로 된 우리 도시의 현대적 원형에 대한 담론과 논쟁을 거치지 못하고 막 지어진 현대적 건축 소산이다. 이는 우리에게 맞는 저층 주거의 대안을 만들지 못하게 한 원인이기도 하다. 낯새, 누구도 인정하지 못하는 공적 아닌 공적 공급에 의존한 도시정책이며 지속성 없는 도시정책이고 개발로 모든 불만을 잠재워 온 도시정책가들과 그들의 들러리를 자처한 전문가들이다.

II. 첫 단추

미국의 도시재생에 경종을 울린 것은 미국의 케빈린치와 제인 제이콥스와 같은 말 주변 좋은 전문가들로부터였다. 마치 최근의 우리를 보는 듯하게 급격한 개발로 인해 역사와 문화에 기반한 다운타운의 정체성이 흔들릴 때 케빈린치는 “결국 우리에게 필요한 것은 단순히 잘 조직되기만 한 도시가 아니라 때로는 시적이고 때로는 상징이 충만한, 그런 도시다.”라고 주장한다(Kevin Lynch, 1960). 그리고 제인 제이콥스는 “어느 시대, 어느 사회든 번영하고 찬란한 문화를 가꾸어 낸 곳은 창조적이고 활력이 넘치며 살 만한 도시가 그 중심에 있었다는 공통점이 있다. 침체되고 기울어 가는 도시와 경제는 예외 없이 사회갈등을 동반해 왔다. 이는 결코 우연이 아니다.”(Jane Jacobs, 1961)라고 주장하며 다운타운에 그 도시의 정체성이 살아 있으며, 다양성의 도시문화에 도시의 미래가 있음을 강조하였다. 급격한 개발의 시기에 제기된 도시의 역사와 문화, 커뮤니티의 강조는 그 자체가 도시 고층개발 위주의 정책을 바꾸진 못했어도, 그 과정에 도시의 문화와 사람이 가진 가치를 공존시키고자 했다는 점에서 이후의 개발사업에 큰 시점의 전환을 가져왔다.

적어도 1970년대 중반부터 시작된 우리 도시개발의 초기방식은 수도의 인구집중을 고려하여 중저층 격자형 주택을 적극적으로 보급하던 미국의 방식을 철저히 존중하여 진행했다. 양적 확장과 무한개발의 시대, 역사와 정체성의 파괴, 집단적 정비와 확장이 이루어졌으며 고층건물의 건축기술이 발전함에 따라 차츰 대다수의 도시개발을 아파트 위주로 진행하게 된다. 좁은 땅에서 최대한 그 가치를 올리기 위해서는 부득이한 선택이었지만, 중층과 저층은 쾌적성과 안전성이 결여된 연립주택으로 무작성 찍어내고(심지어 지금과 같은 자동차 시대는 예측도 못했을 것이다.) 그 과정에서 도시경관의 정체성은 먼 나라 이야기가 되기 시작했다. 여기에 불어온 강남의 개발은 그러한 도시 획일화의 표상이 되었다. 오죽하면 프랑스의 도시학자 발레리 줄레조(Valerie Gelezeau)는 그녀의 저서에서 한국의 아파트에 대해 “한국의 아파트 단지는 권위주

의 산업화의 구조와 특성, 여기서 비롯된 계층적 차별구조와 획일화된 문화양식을 가장 잘 보여주는 사례이자 그 산물이라고 할 수 있다.”(Valerie Gelezeau, 2007)라고 이야기하기까지 한다. 물론 일부에서는 빛의 도시를 주장한 르코르뷔지에의 철학을 가장 잘 반영한 도시라고 미화하기도 했으나, 양적인 인구수용과 토지가치 상승 등 경제적 측면에서 그 역할을 제대로 했을지라도 그 첫 단추는 결과적으로 현재의 도시경관의 획일화와 조화성의 파괴, 주거공간의 계층별 단절, 지역마다의 특성을 무시한 획일화의 주범이 되었다는 점은 분명한 사실이다. 우리에게 있어 아파트는 마법의 지팡이와 같은 경제성장의 지표였으며, 재산증식의 수단이기도 하고 부의 상징이기도 했다. 심지어 최근 통계에서 전체 인구의 60% 이상이 아파트에 거주하는 기현상을 만들기도 하였다. 우리는 동네 이름을 고향으로 생각하기 보다는 무슨 아파트의 무슨 단지를 고향으로 여겨야 하는 상황이 일상화된 것이다.

이는 마치 우리의 현대적 삶을 투영하고 있는 다양한 삶의 지표와도 닮아 있다. 자살률 1위 (2010, OECD), 교통사고 사망률 1위 (2007, OECD), OECD 행복지수 최하위 (16위, 2013년), OECD 공동체 지수 최하위 (26위, 2013년), OECD 환경 최하위 (16위, 2013년) 등 고령화와 저출산만 역으로 최상위를 점하고 삶의 행복과 만족도를 나타내는 대다수의 지표는 최하위권을 맴돌고 있다는 점이다. 우리는 세계 10위권의 경제대국으로서 전쟁의 어려움을 극복하고 어느 나라보다 급격하게 성장을 하였고 소득 3만불을 앞두고 있다. 또한 대도시에서 중소도시까지 수많은 고층건물을 올리고 도시 인프라도 확장하였지만, 그 반대로 급격한 빈부의 격차와 도시경관의 정체성 상실, 삶의 만족도 저하, 주거의 다양성 상실이라는 대가를 치뤄야 했다(이석현, 2014).

이미 전 세계적으로 커뮤니티와 지속가능한 도시를 표방한 다양한 도시개발 및 개발개념이 확장되어 왔으며, 전원도시, 컴팩트시티를 거쳐 스마트 성장과 뉴 어바니즘을 표방한 생태도시, 창조도시, 녹색성장도시, 지속가능도시, U-city, 평생학습도시 등이 등장했지만, 국내에서는 모두 아파트의 형태로 전환하여 적용되었다. 그렇게 우리의 도시는 획일화되었고, 도시 노동자들은 직장 부근에서 거주할만한 최소한의 경제력을 확보하지 못하면 외곽으로 외곽으로 밀려 나갔고, 수도권은 비행기에서 바라보면 박스로 지어진 고층아파트가 줄지어진 회로판처럼 되어 버렸다. 이는 지방 중소도시에서도 마찬가지로 나타난다. 어쩌면 현재 우리의 도시에서 나타나는 다양한 현상은 그러한 전철을 밟아오고 이어온 우리의 선택이 만든 당연한 결과인 것이다.

안전하고 충분한 공공공간을 가진 충분히 살 만한 도시의 저층 주거단지, 역사와 문화적 정취가 남은 거리와 상점, 자연을 존중한 쾌적한 공원과 보행로, 지역의 문제를 토론하고 해결하는 친절한 공동체 등 도시에서 우리의 삶을 윤택하게 하는 최소한의 조건은 우리에게 너무 먼 나라 이웃 나라 이야기가 된 것은 아닐까.

Ⅲ. 지속적인 시도 그림에도

그리고 우리는 다시 도시재생이 화두가 되는 시대를 맞이 했다. 하지만 우리 민초들에게 있어 도시재생은 이름만 달랐지 그동안 꾸준히 저변에서 진행되어 온 화두였다. 그리고 이제 또 다시 의미는 다르겠지만 도시재생이라는 이름으로 도시의 정체성을 찾고자 하는 여러가지 계획들이 진행될 것이다. 그렇다면 이전과 이름만 다르지 같은 방식, 유사한 내용으로 한다면 그 결과는 보지 않아도 너무 뻔하지 않겠는가. 그러한 오류를 범하지 않기 위해서는 우리에게 몇가지 충족조건이 요구된다. 하나는 기존의 도시정책에 대한 반성이다. 반성을 통해 우리가 어떤 점에서 도시정책을 추진해왔고 그 속에서 어떠한 문제점을 양산시켰는가를 보는 것이다. 둘째는 도시재생의 방향을 명확히 정하는 것이다. 적어도 30년이나 50년은 아니더라도 20년은 내다보고 말이다. 이전과 동일한 방식으로 이름만 다르게 하여 형식적인 공공디자인 정책과 거리정비로 포장하고 개발 따로 정비 따로 참여 따로 간다면 그 결과는 너무나 뻔하지 않겠는가. 현대 국내 지방자치단체에서 진행하고 있는 2035 도시기본계획에서도 대다수가 인구확대 정책만을 추진하여 그 인구를 합하면 현재 인구의 2배 정도로 될 정도로 근거없는 미래방향을 설정하고 있는 것을 보면 그 사실은 더욱 명확하다. 우리의 도시정책에서는 여전히 질보다 양이다.

도시전체의 균형을 고려한 질적 개발에 관해서는 이미 많은 국외 도시에서 시행착오를 해오며 좋은 사례들을 만들어왔다. 스페인 바르셀로나와 캐나다 토론토, 이탈리아의 볼로냐와 같이 역사문화적 환경을 지키면서 공동체를 기반으로 경제 활성화를 이룬 창조도시가 있으며, 주민투표로 시내 고층화를 저지하고 도시전체의 역사성을 유지하고 있는 뮌헨도 그러하다. 아시아에서는 일본의 요코하마와 싱가포르 같은 좋은 사례도 있다. 이들은 개발과 도시의 정체성의



〈그림 3〉 남대문 주변과 일본 도쿄 에도성 주변

대표적 역사지구이며 상업지구이지만 역사문화를 고려한 복원과 막무가내식 복원의 차이가 나타난다. 그 도시의 가치 역시 달라진다.

사이에서의 적절한 균형을 유지하며 자신들만의 정체성을 구축하고 있는데, 그런 도시들에 나타나는 공통된 특징은 개발의 경제성을 강조하면서도 도시 전체의 역사문화적 경관의 정체성과 공동체의 다양한 참여 속에 도시 전역의 경제적 가치를 상승시킨 점이다. 도시 자체가 하나의 브랜드가 되어 도시 전체의 이미지 상승과 지가상승을 견인하고 결론적으로 높은 파급효과를 가지는 구조가 되는 것이다.

도시는 다양한 스펙트럼의 결정체이다. 하나의 단일한 이미지로 규정할 수 있는 도시도 있지만 대도시 규모로 가게 되면 주거와 상업, 역사문화, 산업, 경제, 자연생태와 같은 다양한 이미지와 도시기능의 적절한 조화가 필요하다. 또한 이러한 도시구조를 만들기 위해서는 살고 있는 사람들과 찾아오는 사람들에게 최적의 삶의 공간과 경관적 가치를 가질 수 있도록 도시를 설계하는 기술이 요구된다. 지나치게 경제성에 치중하여 도시밀도와 장소 특성에 비해 건축물을 지나치게 고층화시키면 당연히 경제성은 높아지게 되나 도시 전체의 균형은 그만큼 저하될 수밖에 없다. 아시아에서는 싱가포르가 도시의 역사적 이미지를 가지면서도 마리나베이를 중심으로 한 경제지구인 경제특구의 고층화를 조화시켜내고 있는 좋은 사례가 된다. 작은 구역 내에 오래된 창고군의 역사성을 살리면서도 경제지구의 강력한 수변개발을 추진함과 동시에 가든스 바이더베이와 같은 창의적인 수변생태공간을 결합시켜 수변의 다양한 스펙트럼을 역사문화적 경관에 포함시키는 곳도 있다. 대신 주거지역은 철저히 안정된 환경으로 유지하고 다운타운의 차이나타운과 리틀인디아와 같은 다양한 저층공간을 조화시키는 것이다. 이러한 사례는 도시경관이 사람과 역사를 바탕으로 그 지역과 장소의 오랜 정체성을 경제성을 결합시켜 낼 때 전체적인 도시의 이미지가 상승되고 경제적 가치와 문화적 가치도 동반되어 성장된다는 기본적인 원리를 보여준다.



〈그림 4〉 자연과 생태, 역사문화 환경을 살린 싱가포르의 도시재생

우리는 어떠한가. 우리 역시 도시를 활성화하기 위해 행정에서 수 많은 공공디자인 정책과 부분적인 창고군 정비 사업, 도시갤러리 사업, 정부부처의 도시재생관련 사업 등을 다년간 적극적으로 추진해 왔다. 그 속에서 많은 도시의 가로들이 개성적으로 살아난 곳도 있고 창고건축물이나 역사적 환경이 보존된 곳도 있고, 역 주변이 쾌적하게 전환된 곳도 있다. 부산의 청산포와 같은 수변이 창의적으로 변모한 곳도 생겨나는 등 나름대로의 성과도 적지 않았다. 그럼에도 여전히 전체적인 주거와 관련된 도시개발의 기조는 아파트와 주상복합으로 대변되는 고층화가 주를 이루었다. 요코하마 코호쿠신도시의 정주율 70% 이상은 기대하지 않더라도 대다수의 도시재건축, 재개발에서는 정주율 10%를 조금 상회하는 수준으로 공동체 단절이 이루어지고 기존도시가 가진 역사문화나 공동체는 찾아볼 수 없다. 그곳과 관련된 가로와 상가는 어김없이 단절되고 계층화 되었다. 대다수의 도심 중심부를 살펴보면 대구의 중구와 같이 역사문화를 적극적으로 내걸며 가로의 연속성을 살리는 도시도 있지만, 그 외의 도시들은 결국 고층화를 선택한다. 신도시는 어떠한가. 대도시 주변의 많은 신도시는 생태문화, 교육도시를 표방하고 만들어지지만 결론적으로는 기존의 땅을 갈아엎고 생태녹지율 20%를 조금 상회하는 아파트



〈그림 5〉 단기간 정비된 국내의 차없는 거리사업지와 20년 이상 추진된 요코하마 모토마치 재생 후 차없는 거리가 될지 사람도 없는 거리가 될지, 결국은 누군가가 이 거리의 주인인가라는 물음을 던진다.

위주의 배드타운을 만들어 버린다. 물론 그렇게 해서 분양은 되고 원금이 회수되었다고 자평하면서도 기존의 생태문화경관이나 주거의 쾌적성은 먼나라 이웃나라 이야기가 된다. 그렇게 국가의 전역이 아파트 천국으로 변화가고, 유사해지고, 역사문화적 공간은 테마파크처럼 조그마한 장소에 마련해 두는 방식으로 지금까지 개발이 진행되고, 구도심의 역사재생은 또 따로 진행된 것이다.

이대로 가면 우리의 도심과 외곽은 어떻게 될까. 여러분도 알고 나도 알고, 심지어 한국에서 다년을 공부한 프랑스 학자도 아는 그러한 결론으로 가지 않을까. 역사문화와 지역의 정체성에 기반한 도시 브랜드는 사라지고 아파트와 체인점, 대형마트의 브랜드가 국가의 전역을 장악하는 그러한 도시, 구도심의 재생방법은 아파트 위주의 전면개발로 귀결되는 도시, 도심 내 자연생태는 포켓파크로 만족하거나 산 정상에 올라가 아파트의 풍경과 미세먼지를 만끽하는 경험을 하는 도시, 실제로 살아갈 공동체는 사라지고 투자가만 넘치는 도심, 자연생태가 들러리가 된 아파트 천국의 신도시 등등 정말 아무리 긍정적으로 생각해도 불안한 미래의 모습은 달라질 것 같지 않다. 또한 그 속에서 우리의 삶의 질은 더욱 하락하고 범죄예방, 유니버설, 여성친화, 생태보존 등 매년 부분적인 디자인의 개념이 등장하면서 문제를 치유하기 위해 노력해 나갈 것이다. 단절은 더욱 강화되고 구도심을 살리고자 하는 능동적 주체들은 이러저리 떠돌아 다니고 도시의 노동자들은 직장에서 아득히 먼 외곽으로 더욱 밀려나가게 될 것이다. 그나마 노동에 관계된 수입이 있으면 큰 상관없겠지만 그렇지 못한 사람들은 그냥 오랜 삶터에서 점차 밀려나가게 될 것이다. 이런 우리의 현실 속에서 도시의 재생은 어떤 미래를 그려야 하는 것인가.

IV. 우리에게 있어 도시재생의 과제

어쩌면 이전에 누군가 이야기했었고 나도 이야기했었고 앞으로도 계속 이러한 주장이 나오겠지만 또 이야기해야 할 것 같다.

첫째, 지속가능하며 정주가능한 구도심의 복원은 우리 도시재생의 과제이다. 명확하게 이야기할 수 있다. 이를 위해서는 구도심의 저층 개발 모델을 다시 한번 검토해야 한다. 많은 사람들이 찾는 도심 명소를 보라. 경리단길, 서촌, 성수동, 삼청동, 문래동, 해방촌 등 모두가 구도심의 오래된 거리를 두고 형성된 동네들이다. 아무리 고층 도시가 발달을 하더라도 그 도시의 뿌리가 되는 환경에 대한 기본적인 이미지 구축이 없이 감성과 문화가 살아 있는 공간을 만드는 것은 쉽지 않다. 이미 가진 우리의 자산이 있는데 그것을 버리는 것은 어리석은 판단이다. 도심의 남아 있는 구도심에 대해 쾌적함과 안전성을 부여하고 경제적인 가치를 가질 수 있도록 정책적인 지원과 민간의 참여방안을 독려하는 현명한 계획과 투자가

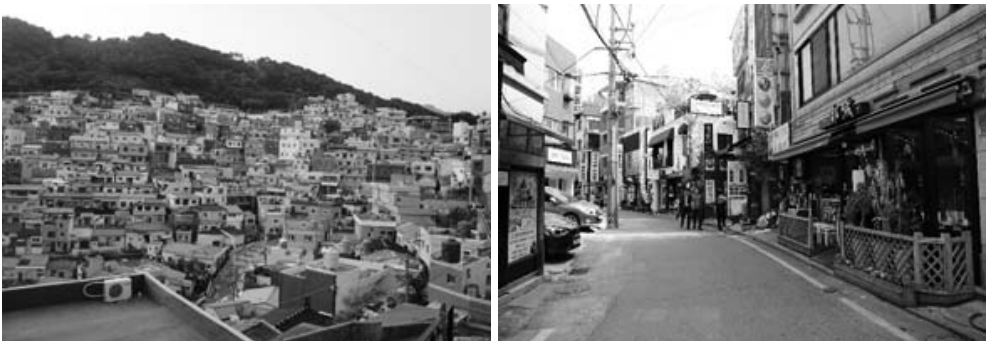


〈그림 6〉 자연생태와 공동체를 살리면서 정주를 70% 이상을 넘긴 요코하마 코호쿠 신도시

필요하다. 서울만 해도 아직 서울역 주변을 비롯하여 연립주택이 나열된 구도심이 수도 없이 많고, 경기도와 지방의 많은 도심이 다 마찬가지이다. 서울을 비롯하여 아직도 많은 구도심에서는 주택공급에만 열을 올리다보니 구조적으로 생긴 이면도로 등의 보행의 문제점과 안전의 문제점, 쾌적한 주거공간의 문제점을 가지고 있다. 이들은 공통적으로 걷기 어렵고 주차가 불편하며 안전에 취약하며, 게다가 공공공간과 문화공간, 보육공간이 부족하다. 당연히 사람들이 선호하지 않기에 가격은 저렴하다. 상가와는 또 다른 문제이다. 하지만 서울

의 이태원과 삼청동, 부산의 감천마을 등을 보라. 전망과 가로 of 보행로, 휴게공간이 확보되면 그 지역의 가치는 얼마든지 상승할 수 있다. 외국의 많은 무스무스 힐즈와 같이 건축의 디자인 수준과 가로공간의 폭을 높이며, 거리 전체의 디자인 수준을 높이면 얼마든지 우리도 개성적이며 쾌적한 구도심을 만들 수 있다. 정주 가능한 구도심보다 매력적인 지역의 가치가 어디 있겠는가. 필요하다면 일정정도의 용적률과 건폐율의 조정도 가능하지 않겠는가. 무조건적인 전면개발보다는 효과적인 대안이 될 것이다.

우리는 이미 단기간에 이뤄진 수 많은 도시개발의 경험을 통해 다양한 도시공간 구축의 기술과 노하우를 가지고 있다. 단지 가치개발의 문제를 어떻게 단기적 경제성에서 장기적 경제성으로 전환하는가에 대한 문제가 해결되어야 한다. 아파트가 아니면 개발이 안된다는 인식에서 구도심도 충분히 살만하고 경제적으로 충분한 이익을 가져올 수 있다는 확신을 만들어야 한다. 이를 통해 도시전체의 가치가 상승되면 무리해서 전면개발을 하지 않아도 되고 모두가 이익을 보는 가치상승이 가능해질 것이다. 필요하다면 민간의 수익형 참여를 보장하는 개발도 고려되어야 할 것이다. 이러한 대안으로 제시된 가로주택 정비사업이 제대로 실시되지 못한 것도 6층 정도의 높이로 만족하지 못하는 개발족과 관련된 사람들의 욕구를 제대로 반영하지 못했기 때문이 아니겠는가. 물론 임대료 상승 등의 부작용은 일정 정도 감안해야 하지만 수준이 높아지는 것만큼의 대가는 충분히 감안되어야 한다. 단순하게 감정적인 차원에서 도시의 옛거리를 복원한다거나 저층의 도시공간을 재생시키는 차원이 아닌 공리적 관점에서 도시전체의 가치를 상승시켜 부동산 경기를 유지하고, 쾌적하고 안전한 도시 저층주거와 경관 경쟁력을 올려야 하는 것이다. 여기에는 여러가지 정책과 기술의



〈그림 7〉 부산 감천마을과 서울 서촌 풍경

그나마 남아 있는 구도심의 거리를 우리는 어떻게 살려 나갈 것인가.

개발이 필수적이다. 공공개발은 행정에서 민간의 이익을 올려주고 거리 전체의 쾌적성과 경관성을 향상시키는 방식이 대안이 될 것이다. 물론 이익이 당장은 아파트와 같은 전면개발에서 나오는 이익보다 많은 수는 없겠지만, 지역 전체의 가치상승으로 장기적인 자산가치가 상승되고, 공동체의 유지와 거리 쾌적성, 경관의 지속성을 담보할 수 있게 된다.

둘째로 도심 내 역사문화적 환경의 훼손을 더 이상 방치해서는 안된다. 도시재생의 핵심은 재생을 하고자 하는 뿌리에 대한 믿음과 확신을 키우는 것이 절대적으로 필요하다. 이미 재생하고자 하는 이미지는 다 없어졌는데 재생을 할 필요가 있겠는가. 재생의 가치는 도시이미지의 근간이 되는 환경의 구축을 통해 자신들이 살아온 도시의 과거와 미래를 이어나가고, 그를 통해 삶의 가치를 높이고자 하는 욕구의 발현이 아니겠는가. 왜 우리가 과거의 도시를 남기고 사람을 통해 문화를 이어가고 교육을 통해 정체성을 전수하는가. 사람이기 때문이며, 도시도 마찬가지로 그 도시가 어떤 도시인지 알기 위해서는 그러한 계승이 필수적이다. 역사문화적 환경의 보전과 활용을 위해서는 구역 전체에 대한 경관의 절대적인 보존이 필요하며 자연문화적 환경에 대해서도 마찬가지이다. 여기서는 필요하다면 가능한 모든 규제를 적용하여야 한다. 많은 이들이 국내에 개발의 규제가 많다고 이야기하는데 우리나라가 해외의 선진도시 외에도 OECD 정도의 수준을 가진 대다수의 국가와 비교할 때도 역사문화적 및 자연환경의 개발에 대해서는 너무나 관대하다는 사실을 알고는 있는가. 공궐과 사찰말고도 근대와 현대의 자산으로 가치가 있는 모든 건축물과 건조물, 문화공간, 산업공간, 시장, 생태 등 가능한 모든 자원을 지키고 활용해야 한다. 적어도 그것을 잘 디자인하고 활용할 능력이 없다면 그냥 두고 보존하는 것이 최선이다. 우리보다 더 나은 후손들이 그것을 잘 활용하도록 하면 되니까 말이다.

셋째, 도시의 허파를 보장하고 시민공동체를 양성해야 한다. 이를 위해서는 도시재생 관련 전문가들을 키우고 시범모델을 구축하고 지원해야 한다. 도시재생은 치장이 아닌 가치의 문제이다.

이미 전 세계적으로도 많은 도시들이 우리와 같은 시행착오를 거쳐 현재의 물질적 가치와 공동체의 가치를 융합시킨 도시로 변모를 했고 지켜오고 있다. 그들이 지켜오자 한 것은 역사와 도시문화, 이웃들과의 융합에 대한 가치와 긍지라는 구닥다리 정신이다. 물론 경제성이 도시개발과 계획에서 제외되어서는 안된다. 그러나 그것이 다가 되면 안된다. 도시를 재생시킨다는 것은 어떻게 살아갈 것인가와 같은 일이다. 단순히 경제성으로 도시를 높이고 비싸게 만들며 다양한 계층과 문화의 사람들이 살아갈 공존의 터를 없애게 되면 결국 우리는 감성과 긍지를 키우는 공간을 잃고 영화 디버전트와 같이 미래공간에서 갇혀서 절대자에 의해 키워지고 양육되는 환경에서 살아갈 수 밖에 없을 것이다.

그렇게 되지 않기 위해서는 구도심의 재생과 역사문화적 환경을 키우고 공동체를 향상시키는 주민리더와 전문가들이 활발하게 움직일 수 있도록 많은 예산과 지원정책을 실시하여야 한다. 주민참여라고 하면 지역에 대한 무조건적인 자원봉사라는 생각이 많으나 그것은 충분히 의식이 성장된 다음의 이야기이다. 좋은 열매를 맺기 위해 성장하는 과정에는 충분한 자양분과 수분, 햇살이 필요하다. 짙짙 짙짙 생색내기로 투자하지 말고 과감히, 건물에 투자하지 말고 사람에게 투자하라. 100명 중에서 적어도 몇 명은 성장할 것이다. 그들이 시행착오를 거치며 우리의 도시 허파를 튼튼하게 하고 공동체에서 의식을 성장시키는 주역으로 성장할 것이다. 도시재생에 답은 없다. 그러나 선진도시의 선례를 통해 적어도 시행착오를 줄이는 방법은 명확한 것은 하나 있다. 시민공동체를 양성하는데 투자하는 것이 그것이다.

V. 공존과 공유의 도시재생으로

도시재생은 가치의 문제이다. 우리 도시에서의 삶에 대한 근본적인 물음이 그래서 필요하다. 당신은 어떻게 살고 싶은가. 당신은 당신의 자녀가 어떻게 살면 좋겠는가. 당신의 자녀가 돈만 죽어라 쫓으며 사는 괴물이 되기를 원하는가, 아니면 의식적으로 성장되어 심신의 균형을 가지며 수준 높은 삶을 누리는 것을 원하는가. 우리 도시를 단순하게 경제적 격차의 격전장으로 만들지, 많은 사람들이 긍지를 가지고 공유를 하며 사는 공간을 만들지에 대한 판단이 결국 미래의 투자를 결정하는 중요한 기준이 될 것이다. 이미 우리 주변에는 힘들고 어렵더라도 지역의 공동체와 경관의 뿌리를 지키고자 하는 레지스탕스와 같은 노력을 지속적으로 진행해온 많은 사람들과 경험이 있다. 그러나 정부의 기본적인 도시에 대한 관점과 패러다임의 전환이 있지 않는 한 그러한 노력이 빛을 보기는 어렵다. 마을만들기와 같은 소극적인 방식으로 면피하거나 차없는 거리를 적당히 만드는 것과 같은 형식적인 차원이 아닌 물질적 개발에서 가치공유의 개발로, 공동체 회복, 융합에 기초하여 공통의 이익을 대변하는 지속가능한 도시발전, 공리적 관점에서의 도시의 재생이 필요한 시점에 우리는 서 있는 것이다. '민주적 도시재생' 이것이야말로 우리가 지향해야할 과제이다. 단순한 옛 거리를 몇 개 살리고 동네 몇 개를 개선하는 차원이

아닌 우리가 기존에 막무가내로 공급하여 만들어 왔던 도시에 안전과 쾌적성을 부여하여 더 많은 사람들이 각자가 사는 공간에서 제대로 된 삶을 누릴 있는 권리를 부여하는 것이다. 그 속에서 더 많은 사람들이 지금보다 덜 우울하고 보호받고 교류할 수 있는 권리를 부여 받게 될 것이다. 그것이 진정 국가가 할 일이 아닌가. 역사와 문화적 가치를 살리면서 없는 사람을 도심에서 내모는 개발이 아닌 모든 사람이 공유하고 적절하게 살 만한 환경으로 만들어주는 것 말이다.



〈그림 8〉 이 풍경이 향후 20년 후 살 만한 도시풍경이 될 것인가, 어떻게 될지 우리 도시재생의 미래가 달려 있다.

• 참고문헌

- 이석현(2014), <공간의 도시를 위한 커뮤니티디자인>, 미세움
 - Jane Jacobs(1961), <The Death and Life of Great American Cities>, Vintage Books USA
 - Kevin Lynch(1960), <Image of the City Harvard-Mit Joint Center for Urban Studies>, MIT Press.
 - Valerie Gelezeau(2007), <아파트 공화국>, 후마니타스
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시재생 뉴딜을 대비하는 수원시 도시재생

6장

정수진 수원시정연구원 도시디자인센터장

도시재생 뉴딜을 대비하는 수원시 도시재생

정수진 수원시정연구원 도시디자인센터장

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

신정부 최대 공약사업 가운데 하나인 도시재생뉴딜정책으로 인하여 도시재생에 대한 관심이 매우 뜨겁다. 지난 7월 27일 국토교통부에서는 보도자료를 통하여 올해 안으로 1차 도시재생 뉴딜사업 선정을 진행하여 추진할 것이라고 발표했다. 이후 도시재생뉴딜사업에 대한 지방순 회설명회는 연기된 상태에 있다.

국토부가 제시하는 도시재생 뉴딜사업과 관련한 지자체 협조사항을 살펴보면, 지자체에 도시재생 뉴딜사업에 대한 전담기구를 설치하고, 다양한 사업모델을 적극 발굴하여 이를 활용할 것이라고 밝히고 있으며 이를 기반으로 광역지자체가 주관하여 선정 평가할 수 있도록 준비하도록 권고하고 있다.

수원시의 경우에는 지난 6월 23일 국정기획위원회가 직접 수원시 행궁동을 방문하고 도시재생사업모델로서의 가능성과 가치에 대한 논의가 이루어졌으며(연합뉴스, 2017년 6월 23일자 기사), 이후 부시장을 단장으로 하는 도시재생사업단을 구성하여 향후 정책추진 상황에 따라 능동적으로 대응할 수 있도록 준비를 하고 있는 상황이다. 수원시는 마을만들기를 중심으로 주민의 다양한 활동을 누적시켜왔으며, 주민참여 예산제, 도시계획시민계획단과 같은 주민참여제도를 활성화시키고 도시재생 일반형 근린재생형 사업 및 도시활력증진개발사업, 전통시장활성화 사업 등을 꾸준히 추진하고 있다. 이러한 수원시의 도시재생 대응 전략은 향후 도시재생 뉴딜사업의 모델로 자리 잡을 가능성이 매우 높은 것으로 자체평가하고 있으며, 지속적으로 지자체

중심의 도시재생사업 추진모델에 대해서 제안하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 향후 대전 세종지역의 도시재생사업추진에 참고할 수 있도록 수원시 행궁동 도시재생사업 전개추이에 대해 소개하고자 한다.

II. 수원시 현황 및 도시쇠퇴 현상

1. 수원의 역사 및 유래

수원시는 정조 17년 정월 12일, 장헌세자의 능침(陵寢)을 화산으로 옮기고 수원신읍치에 축성할 것으로 결정하는 과정에서 수도 방어 상의 중요한 요지로 인식하게 되었다. 수원 화성(華城)은 정약용에 의해 설계되었다 이후 갑오경장 이후 행정구역의 개편에 따라 수원군으로 변경되었으며, 1949년 수원시로 승격되었고, 1963년 경기도청의 수원 이전이 결정되어 1967년에 도청사 이전 이후, 경기도의 수부도시로서의 역할을 지속하고 있다. 최근 광교신도시 개발로 인하여 광교동 신설에 따라 행정구역이 개편(행정동 40개동)되었다(수원시, 2003).

2. 수원 현황

수원시는 경기도의 중남부에 위치하고 있으며, 동쪽은 용인시에, 서쪽은 안산시와 화성시 매송면, 남쪽은 화성시 태안읍과 북쪽으로 의왕시에 접해 있는 경기도 도청 소재지로 경기도 행정, 경제, 문화의 중심지이다. 교통여건으로는 고속도로(경부고속도로, 영동고속도로, 과천·봉담간 고속화도로), 철도(경부선)·전철, 국도(1, 42, 43호선) 및 지방도(306, 343, 393호선)로 연결되어 있으며, 하루 환승객 30만명에 이르는 수원역을 중심으로 경기 남부지역의 교통 요충지이다. 수원시의 현재 행정구역 면적은 121.1km²로 장안구 33.1km²(27.3%), 권선구 47.4km²(39.2%), 팔달구 13.1km²(10.8%), 영통구 27.5km²(22.7%)로 구성되어 있다.

3. 수원시 도시쇠퇴현상 진단

2016년 12월에 열린 수원시 도시재생전략계획 주민공청회 자료를 참고해 보면, 각 행정구별 특별법 대상이 되는 행정도의 종합 쇠퇴진단 결과에 의해 판단하면 팔달구 행궁동, 장안구

연무동, 권선구 세류 1동, 영통구 매탄4동의 쇠퇴가 심각한 것으로 드러나 있다.

쇠퇴현황지표를 바탕으로 인구사회, 산업경제, 물리환경 분야의 표준화점수를 종합해 본 결과 행궁동(10.46점)이 가장 쇠퇴점수가 높고, 다음으로 세류1동(10.16점), 지동(9.73점), 고등동(9.27점), 매교동(9.12점), 연무동(8.67점) 등의 순으로 쇠퇴현상이 심각한 것으로 나타난다.

수원시의 주요 쇠퇴지역 분포 현황을 살펴보면 행궁동을 중심으로 지동, 고등동, 매교동, 매산동, 영화동 등 화성성곽을 둘러싸고 있는 지역과 수원역 및 1번국도로 인해 교통이 편리하여 오래전부터 사람들이 모여 거주지를 형성하였던 세류1,2,3동 지역의 쇠퇴가 두드러지게 나타난다(최석환, 2014). 원도심지역인 행궁동, 세류1동, 지동, 고등동 등 가장 쇠퇴도를 보이는 지역은 인문환경, 물리적 환경, 경제적 환경 등 모든 부분에서 높은 쇠퇴도를 보여주는 지역으로써 종합적이고 체계적인 재생계획이 필요하여, 도시재생활성화지역으로 선정하기 위해 검토하고 있으며, 정주환경의 재생과 함께, 풍부한 지역 자원을 연계하여 활용의 가치를 높임으로써 지역의 경제 활성화를 도모할 수 있는 방안에 대한 계획이 필요한 것으로 판단하고 있다(수원시, 2016).

종합적으로 검토한 결과, 행궁동은 수원시 도시쇠퇴 현상의 중심지역으로 고령화 지수 및 건물 노후도와 같은 지표에서 가장 심각한 것으로 진단되어 가장 우선적으로 도시재생사업 활성화계획을 수립하는 지역으로 선정되었다.



<그림 1> 도시쇠퇴지표에 의한 수원시 현황



출처 : 수원시 도시재생전략계획 주민공청회 자료 중
<그림 2> 행정구별 종합쇠퇴진단

Ⅲ. 항공동 도시재생사업

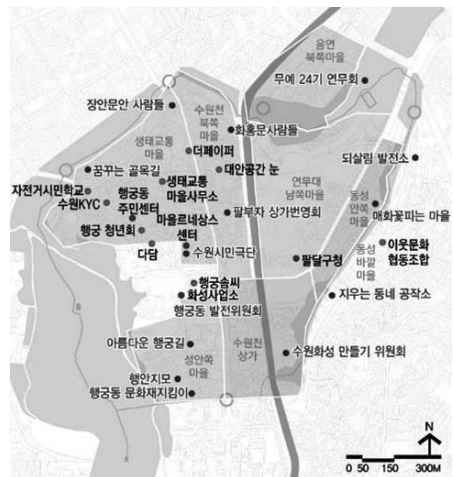
1. 항공동 개요

수원시 항공동은 세계문화유산 화성(華城)으로 둘러싸인 행정동 명칭이다. 면적은 1.67km²이며, 인구는 약 13,000명, 6,000세대가 거주하고 있다. 법정동으로는 팔달로 1가, 팔달로 2가, 팔달로 3가, 남창동, 영동, 중동, 구천동, 남수동, 매향동, 북수동, 신평동, 장안동으로 이루어져 있다. 항공동에는 화성 외에도 정조가 머물렀던 행궁 등 국가지정 문화재 12개소, 도지정문화재 5개소, 향토유적 7개소 등 다수의 문화재가 분포해 있고, 전통시장, 특화업종 밀집거리 등이 있다. 항공동 지역의 문화재 관련 관리를 위해 화성사업소가 별도의 조직을 가지고 문화재 관련 행정지원 및 시설관리를 위해 근무를 하고 있으며, 도시재생현장지원센터가 위치해 있다. 또한 팔달구청, 화성박물관, 수원아이파크미술관 등의 공공시설이 밀집해있다.

항공동은 수원화성으로 인한 문화재관리법에 의한 건축규제로 건축 노후화가 진행되고 주민 고령화로 침체되기 시작했다. 이에 공공이 파급효과가 큰 중요한 사업을 우선적으로 선행하면서 민간부분의 재생을 위한 노력을 시작했다. 2003년 수원화성을 지구단위계획구역으로 지정하고 화성사업소가 설립되어 지역에 대한 관리를 추진하고 있었지만, 주민들은 장기간 재산권이 침해되었다는 인식이 팽배해 있었으며, 주택가 진입로 패쇄, 신평초등학교 이전사업으로 행정과 주민간의 갈등이 발생했었다. 이러한 갈등은 2017년 현재도 완전히 사라진 것은 아니다.



〈그림 3〉 항공동 문화유산 현황(2014년 기준)



〈그림 4〉 항공동 공공시설 및 주민조직(2014년 기준)

출처 : 도시재생 선도사업 타당성 및 기본계획

2. 마을만들기의 시작과 마을르네상스

수원의 구도심 쇠퇴현상에 대해서 지역 주민들은 스스로 해결책을 마련하기 위해 부단히 노력해 왔다. 주민조직 ‘행궁길 사람들’이 조직되었으며, 화성을 아끼는 사람들 모임에서부터 시작하여 수원KYC, 21세기수원만들기협의회 및 대안공간 눈 등을 중심으로 행궁길 발전위원회를 구성하기에 이른다. 2007년에는 상가 전면 디스플레이 및 거리 안내조형물 설치 등의 사업을 추진하고 행궁가는 길 빈집 미술관 전시회 등을 개최하면서 활동을 시작해서 2008년에는 지역발전계획(마스터플랜)을 작성하는 행궁가는 길 열린 공간을 조성한다. 이때, 제1회 한데우물문화거리축제가 열리고 마을만들기 전국대회에 참여하는 등 행궁동을 중심으로 하는 마을만들기활동이 시작되었다.

2008년 4월 19일부터 5월 17일까지 5주간 평택대학교에서 열린 도시대학에 참여하여 행궁동에 대한 마스터플랜을 세우고¹⁾ 한데우물 정비사업과 한데우물 창작촌을 추진하면서 한데우

〈표 1〉 행궁동 마을만들기 초창기 활동

연도	활동내용	비고
2005년	· 행궁동 도시쇠퇴에 대한 문제의식 발생 · 행궁길 사람들, 대안공간 눈 시작 · 수원KYC, 수원의제21, 지역작가들의 참여 시작	
2007년	· 행궁길 발전위원회 구성 및 활동 · 간판정비사업, 빈집 미술관 추진	
2008년	· 푸른경기 21 도시대학(마스터플랜 작성) · 한데우물 정비사업, 한데우물 창작촌 추진 · 한데우물 축제	
2009년	· 이웃동네 주민모임 구성을 위한 제안활동 · 행궁동 레지던시 운영시작 · 나혜석 생가거리 미술제 추진	한데우물길 정비사업 완료
2010년	· 다양한 마을만들기 조직 등장 ²⁾ · 문화공간 한데우물 전시회 · 로데오거리 청소년 문화마당 조성 · 주민과 소통하는 영화상영회(동네 시네마톡) · 골목장터(벼룩시장), 화성행궁 광장갤러리 추진	
2011년	· 아름다운 행궁길 만들기로 확대	

1) 이 당시에 수립한 마스터플랜은 ‘볼 꺼져 가는 문화재보호구역, 새로운 100년을 디자인한다’는 제목을 가지고 4개 부문별 계획, 7개 상세계획을 수립했다.

2) 행궁길 발전위원회를 비롯 신안구발전협의회, 화성역사문화만들기위원회, 남수남창동발전협의회, 북수동 주민모임 등이 시작되었다.

물축제와 나혜석 생가거리 미술제 등의 다양한 활동을 전개 하면서 주민활동을 왕성하게 벌이기 시작한다.

2011년 수원시는 마을만들기 중간지원조직으로 '수원마을르네상스센터'를 설립한다. 마을르네상스사업은 수원시가 독자적으로 추진하는 공모사업의 성격을 가진 마을공동체를 지원하는 사업프로그램으로, 공동체 지원 및 시설공간 지원사업으로 구분하여 지원하고 있으며, 2011년 54건의 사업으로 시작해서 2016년까지 720건의 사업과 14,600명의 주민이 참여했다. 마을르네상스사업을 통해 기존의 법정동을 중심으로 활동하는 주민조직들이 테마형 주민조직으로 성장하는 계기를 마련했으며, 이러한 활동들을 계기로 다양한 도시재생사업들이 전개되기 시작했다.

3. 아름다운 행궁길 만들기

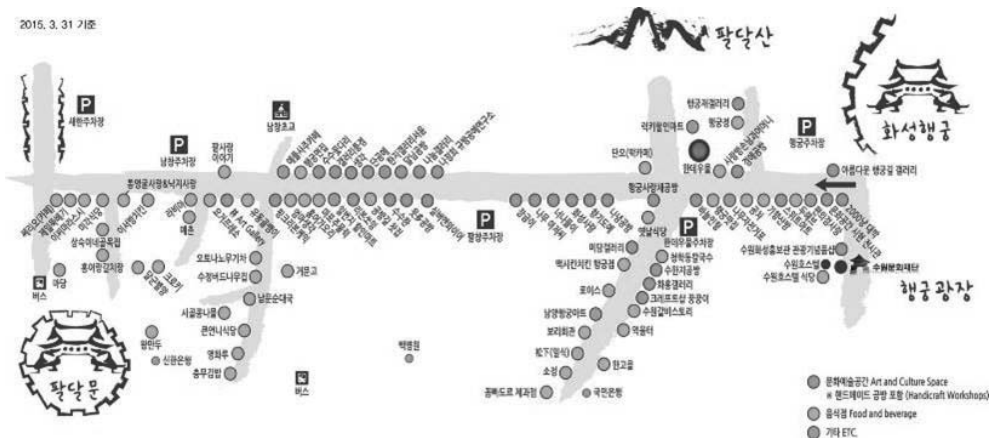
아름다운 행궁길은 이러한 과정에서 7명의 상인들이 모인 '아름다운 행궁길 사람들' 모임을 중심으로 한데우물과 행궁을 연결하는 남창동 지역을 중심으로 하는 마을만들기 활동이 빚어낸 결과이다. 아름다운 행궁길 사람들은 2011년부터 간판을 정비하고 담장에 벽화를 그리고 골목길 안에 쉼터를 만드는 다양한 활동들을 전개하면서 수원화성과 어울리고 관광객이 관심을 가질 수 있는 거리로 만들기 위해 노력했다. 이 길은 한데우물창작촌과 연결되며 입주한 작가들이 만든 공예품을 판매하면서 만들어진 공방, 전시관과 같은 열린 공간과 예술 카페를 하나로 엮는 사업이기도 하다.



〈그림 4〉 간판과 건물을 정비한 모습



〈그림 5〉 주차장 벽면을 이용한 기와타일 부조



〈그림 6〉 아름다운 행궁길 지도

4. 생태교통 2013과 도시르네상스

‘생태교통 2013’은 국제기구인 ICLEI – Local Governments for Sustainability³⁾가 제안하고 수원시가 역점사업으로 추진하면서 행궁동 내, 특히 신평동과 장안동 지역을 중심으로 2013년 한달간 ‘차 없는 마을’을 한시적으로 운영한 사업이다.

이 사업을 추진하기 위해서 수원시는 시 조직 내부에 ‘생태교통추진단’을 구성하고 기존에 행궁동에서 활동하던 수원KYC의 대표를 마을국장으로 하여 구성된 ‘생태교통주민추진단 운영위원회’와 연대하여 주민연대의 폭을 확장하는 구도를 구축하면서 시작했다. 현장에서는 ‘생태교통사무국’을 두고 ICLEI와 공동으로 행사를 추진했다.

그 과정에서 시민자원봉사단을 발족하여 5,936명에 달하는 시민이 9월 한달 동안 각종 행사 지원, 통역, 교통 통제에 참여 했으며, 수원시 공무원 240명으로 구성된 ‘행정 서포터즈’는 행궁동 주민 설득과 홍보에 참여했다.

이 과정에서 2013년 4월부터 이 일대의 전선지중화 사업을 시작으로 행사구역에 대한 본격적인 리모델링을 시작했으며, 화서문로, 신평로 등 특화거리 조성, 주거시설 및 간판정비 등의 경관개선사업과 더불어 문화공간을 설치하고, 주민편의시설을 개선하는 등의 다양한 재생 활성화 사업을 기획하고 추진했다(수원시 · ICLEI, 2013). 차도와 보도에 턱을 없애고 화강석으로

3) ICLEI는 지속가능성을 추구하는 전 세계 86개국 1,000여개 지방정부가 참여하는 세계 최대 지방정부 네트워크로서 세계 지속가능발전 분야에서 지방정부를 대변하여, 국제사회와 지역연계에 기초한 지역 지속가능발전 정책 확산을 위해 활동하고 있으며, 우리나라에서는 서울시, 수원시를 비롯하여 50개 회원 지방정부가 함께 활동하고 있다.

포장하였으며, 골목길 자투리 공간에는 나무 그늘과 벤치를 갖춘 작은 쌈지공원을 조성했다.

주민들은 골목길의 벽면에 벽화를 그리고 조형물을 붙여서 세계 각국의 언어로 인사말을 읽을 수 있도록 하고 빗물을 모아서 정원을 만들었다. 골목길의 물리적 공간이 바뀌고, 사람들이 찾아오기 시작하면서 여러 가지가 변화하기 시작했다. 생태교통 2013이 끝나고 주민들이 모인 원탁토론회에서 행궁동 주민들은 정기적으로 차 없는 거리 행사를 유지하는 것으로 의견을 모아 현재도 진행하고 있다.



〈그림 7〉 생태교통 2013을 치루면서 변화한 행궁동(장안동)의 모습



〈그림 8〉 신풍로 특화거리 조성



〈그림 9〉 골목길 정비



〈그림 10〉 생태교통 시범지역 기반시설 조성 마스터플랜



〈그림 11〉 생태교통 2013 페스티벌



〈그림 12〉 차 없는 거리 행사 포스터

출처: 중부일보

5. 도시재생 일반사업의 시작

국가에서는 2013년 도시재생특별법을 제정하고 이를 위한 도시재생선도지역 지정 및 도시재생사업을 추진했다. 수원시에서는 자체적으로 추진해온 다양한 사업들을 보다 체계적으로 구성하고 운영하기 위해서 국가차원의 지원이 필요할 것으로 판단하고 국가공모사업에 참여했다. 특히 행궁동 내에서도 상대적으로 박탈감 등을 느끼고 있는 북수동, 남수동, 매향동 지역을 대상지역으로 선정했다.

북수동에는 대안공간 눈을 중심으로 벽화골목이 구성되어 있었는데, 이윤숙 작가가 지역에 거주하면서 해외 작가를 초빙하여 벽화를 그리고 지역작가들의 전시를 꾸준히 열면서 지역의 분위기를 바꿔나가는 데에 한 축을 담당하고 있었다. 한때 수원의 모든 문방구 물류가 모이던 문구골목이 있고, 통닭골목과 지동시장이 이어지는 곳이기도 하다.



〈그림 13〉 수원화성르네상스 전체 사업구상도

행궁동 도시재생사업은 주민이 참여하여 만들어가는 근린재생형 도시재생사업이다. 근린재생형 도시재생사업은 쇠퇴한 구도심, 중심시가지 및 노후·불량 주거지역 재생을 추진하는 내용으로 과거 행정·상업 등 중심이었던 원도심의 활성화에 특화된 중심시가지형 근린재생사업을 신설하여 사업비 지원뿐 아니라 주요 공공시설의 도심 입지, 도심 쇠퇴를 야기하는 외곽 신

도시 개발 제한 등 도시계획 수단을 복합적으로 처방하고, 주택도시기금을 통해 불량주택 개량, 상가건물 리모델링 및 소규모 민간 도시재생사업에 대한 금융지원과 건폐율, 용적률, 주차장설치기준 등 규제완화도 함께 지원이 가능한 사업이다.

도시재생사업을 준비하는 과정에서 기존의 행궁동 마을 주민들과 '마을주민 수다모임'이라는 워크숍을 각 주민협의체 단위로 구분하여 9개 지역에서 진행하면서 다양한 의견을 수렴하고, 일반공모사업 진행 과정에서도 도시대학을 운영하는 등 지속적으로 주민과의 파트너 십을 강화하기 위한 노력을 기울였다.

6. 행궁동의 갈등과 노력

도시재생사업을 진행하는 과정에서 주민의 불만이나 여러 가지 갈등이 나타나지 않을 수 없다. 행궁동에서도 주민의 불만이 폭발한 순간이 있었다. 신평초등학교 패쇄에서부터 마을 진입로 패쇄 등의 과정에서 터져나온 불만은 행궁동 주민들을 결속시키고 아름다운 행궁길 사업과 지역 주민 협의체를 구성하는 원동력이 되었다. 생태교통 2013을 준비하는 과정에서도 차 없는 마을에 대한 다양한 불만이 쏟아져 나왔다. 그 과정에서 행정 서포터즈와 주민추진단의 활동을 통해서 차 없는 거리가 마을의 행사로 자리 잡았다. 북수동 일원에서도 도시재생사업 추진 과정에서 벽화마을을 문화시설로 지정하는 것에 대해서 불만을 가진 주민들이 벽화를 붉은 페인트로 지우는 사건이 발생했다(서울신문, 2016년 10월 10일자 기사). 이 과정에서 행정과 주민들은 다시 한 번 갈등에 대해서 이야기하고 조율하는 시간을 가지게 되었다.



〈그림 14〉 북수동 벽화마을



〈그림 15〉 훼손된 북수동 벽화

IV. 도시재생뉴딜을 준비하는 수원시의 노력

지속적으로 도시재생사업을 추진하는 과정에서 수원시는 다양한 지역 주체의 네트워크와 마을만들기, 도시재생, 사회적 경제 및 주거복지 등의 다양한 부문에서 협업시스템을 구축할 필요성을 느끼고 2016년 「지속가능 도시재단」을 설립했다. 기존의 마을르네상스센터와 주거복지원센터 등을 통합하고 도시재생지원센터 기능을 더해서 수원시 산하기관으로 구성했다.

또한 도시재생추진TF를 구성해서 제2부시장을 비롯해서 도시정책실장 및 도시재단, 수원시 정연구원 등 다양한 구성원들이 도시재생에 대해서 논의할 수 있는 협업시스템을 구축했다. 이와 더불어 경기도청사 이전 등 도시재생이 필요한 지역에 대해서 파악하고 다양한 사업들을 보다 체계적으로 추진하기 위한 연구와 사업계획 등을 진행하는 중이다.

이러한 수원시의 도시재생사업 추진과정에서 살펴볼 사항은 다음과 같다. 첫째, 수원시가 가진 최대의 장점인 주민참여시스템이다. 지난 6년간의 마을르네상스사업 추진 경험을 바탕으로 단순히 의견을 피력하는 것에서 적극적으로 활동을 원하는 사람들이 점점 늘어가고 있기 때문에 지역에서 이러한 사람들과 함께 어떻게 지역을 바꿔 나갈 것인가에 대한 더 많은 토론과 의견 나눔이 이루어지고, 갈등이 발생하더라도 이를 다시 발전의 계기로 삼는 저력이 된다. 이와 같이 도시재생현장에서는 서로 다른 의견이 흩어져서 사라지기 전에 하나의 큰 에너지로 묶어 낼 수 있도록 의견 조율하는 과정에 더 많은 노력이 필요할 것이다.

둘째, 도시재생사업은 사업효과가 늦게 나타나며, 사업완료나 준공이 없다는 것이다. 수원시가 현재 고민하는 행궁동, 매산동 등의 지역 외에도 연무동, 고등동 등 쇠퇴지수가 높게 나타난 다른 지역들을 어떻게 끌고 나갈 것인가에 대한 보다 구체적인 전략을 고민해야 하는 시점이다. 전략계획수립이 끝난 이후, 수원 안에서도 각 지역의 쇠퇴원인이 다른 만큼 이를 해결하는 방식도 상당히 다르게 나타날 것이기 라는 때문에 지역 특성에 따른 재생활성화계획을 수립해야 하는 숙제가 있다. 도시재생사업은 한 지역을 시점으로 연차별로 꾸준히 추진해야 하는 과정이다.

셋째, 도시재생사업에는 부서의 칸막이를 넘어서는 종합행정이 필요하다. 지속적인 재원조달, 전문가의 관심, 주민의 열정, 공공의 지원이 필요한 것이 도시재생사업이다. 수원시는 재정이 건전하기 때문에 필요한 지역에 필요한 재원을 제공할 수 있는 상황이며, 기초지자체 최초의 정책연구원을 설립해서 지역 전문가를 양성하고 있으며, 도시재단, 도시재생TF와 같은 거버넌스 조직구성을 통해 도시재생을 한 부서의 사업이 아니라 수원시가 관심을 가지는 핵심사업

으로 삼아 추진하고 있다.

향후 도시재생뉴딜 공약과 관련된 국가 사업이 전개되는 과정에서 흔들리지 않고 도시재생을 추진하는 주민과 지역 활동가와 전문가 등의 활동이 무엇보다 중요한 시기이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 수원시 행궁동 도시재생의 과정은 10년이 넘는 시간이 지나도 현재 진행중이다. 도시재생은 끝나지 않는 도시환경을 가꾸고 다듬는 마음의 자세가 무엇보다도 가장 중요하다.

• 참고문헌

- 수원시(2014), <도시재생 선도사업 타당성 및 기본계획>
 - 수원시(2016), <수원시 도시재생전략계획 주민공청회 자료>
 - 수원시·이클레이(2014), <생태교통수원2013 시민백서>
 - 수원시·이클레이(2013), <즐거운 도시산책 생태교통 수원>
 - 수원시(2003), “수원시 도시계획 200년사”
 - 최석환(2014), <수원시 구시가지 쇠퇴현황 및 도시재생 정책 대응방안>, 수원시정연구원
 - 행궁길발전위원회(2011), <행궁동 역사문화마을만들기 활동소개자료>
 - 연합뉴스, 2017년 6월 23일, “국정위, 수원방문해 ‘도시재생 뉴딜’ 정책구상”
 - 서울신문, 2016년 10월 10일, “수원 행궁동 벽화마을 문화시설 지정 갈등”
-

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

도시재생을 위한
새로운 도전 -
도심으로 돌아온
등대프로젝트

7장

이 형 복 대전세종연구원 도시안전연구센터장

도시재생을 위한 새로운 도전 - 도심으로 돌아온 등대프로젝트

이 형 복 대전세종연구원 도시안전연구센터장

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가는 글

최근 문재인 정부 출범과 함께 앞으로의 도시재생에 대한 관심이 높아져가고 있다. 더욱이 출범이전부터 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 주요 내용으로 하는 도시재생 뉴딜사업 공약은 세간에 많은 주목을 받아왔던 대표적인 사업이었다. 기존의 도시재생사업과는 달리 낡고 쇠퇴한 도시에 활력을 불어넣는 사업이라고 명료하게 정의하면서, 공공재원의 적극적 투입이라는 기존 도시재생과의 차별성¹⁾을 강조하고 있기 때문이다.

도시재생은 2013년 6월 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’ 지정과 함께 그해 12월부터 본격적으로 시작되었다. 산업구조의 변화, 즉 도시 확장으로 인해 상대적으로 낙후된 기존 도시에 새로운 기능을 도입하고 창출함으로써 쇠퇴한 도시를 새롭게 부흥시킨다는 목적을 갖고 추진되었다. 그러나 지금까지 도시재생사업 중에는 눈에 띄게 성과를 낸 사업이 드물었다. 사실 부동산 시장에서 추진되었던 재생사업은 부동산의 가치 상승에 커다란 영향을 미치지 못하다는 평가 하에 민간의 투자유치가 원활히 잘 이루어지지 않았다. 정부의 지원도 넉넉했다고 보기 어려웠다. 가장 중요한 것은 단순히 새로운 건물이 올라서는 차원이 아닌 주민커뮤니티, 지역문화에 비중을 두면서 지역을 회복시키는 도시재생에 대한 진정한 밑그림이 국민 기대만큼 부족하지 않았느냐 평가해 본다.

1) 문재인 정부의 도시재생은 커뮤니티센터 등 공동이용시설을 짓거나 도시 경관을 개선하는 기존의 도시재생에 더해 소단위 정비사업과 공공임대주택 공급 등을 통한 주거 개선사업이 가미된다는 점에서 차별화된다.

도시재생은 국가발전과 경제성장에 있어 주도적 역할을 수행하는 도시의 경쟁력 강화를 위해 도시역할을 증대시키면, 부동산 투자수요 증대에 따른 역할의 필요로 그 요구가 제고되어 있는 것이 현실이다. 새로운 문재인 정부에서 추진하는 도시재생뉴딜사업이 기 추진했던 도시재생사업의 전철을 밟지 않기 위해서는 주요내용 중 시민이 공감할 수 있는 도시재생뉴딜사업 발굴과 지역역량 강화에 부응할 수 있는 도시재생에 좀 더 초점이 맞추어져야 하지 않을까 생각해 본다. 더욱이 도시재생을 통해 지역의 지속적인 발전을 추구하기 위해서는 도시공간에 공동체 활성화를 위한 주축돌이 우선적으로 마련되어야 한다고 생각한다.

본 글에서는 도시재생의 하나의 방안으로서 원주민의 재정착을 높이고 쇠퇴한 구도심 또는 불량주거지에 환경개선을 위해 범죄예방 환경디자인을 컨셉으로 대화동의 '도심으로 돌아온 등대프로젝트'를 소개하고자 한다. 또한 10개월간 추진된 프로젝트의 과정을 통해 얻을 수 있었던 도시재생사업의 주요 시사점을 담고자 한다.

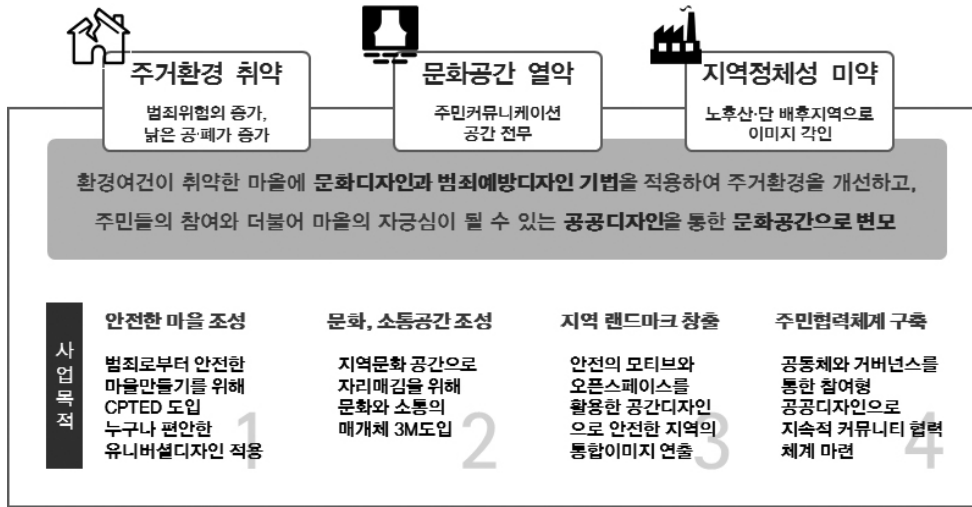
II. 사업의 목적 및 대상지 소개

1. 사업의 배경 및 목적

도심으로 돌아온 등대프로젝트의 사업대상지가 된 대화동은 과거 60~70년대 조성된 1·2 산업단지의 배후주거지역으로 지금은 공단쇠퇴에 따라 인구감소와 고령인구 증가, 노후주택 증가 등으로 지역의 활력을 잃어가고 있는 지역이다. 이 지역은 공단배후지역으로 단순한 주거 지역의 기능을 담당하여 왔던 터라 문화기반시설이 단 1곳도 없는 문화소외지역이라는 특성을 가지고 있다. 그리고 중앙정부가 추진하고 있는 뉴스테이 연계형 정비사업과 도시재개발·재건축에서 제외된 지역으로 주민들로부터 지역 환경에 대한 개선의 요구가 높은 지역이기도 하다.

이러한 배경 하에 문화체육관광부와 (재)한국공예·디자인문화진흥원이 추진하는 「2016 공공디자인으로 행복한 공간 만들기」 사업의 참여를 통해 지역주민의 적극적인 참여와 공감대를 높이고, 지역의 환경 및 여건에 맞는 공공디자인 구현 방안을 마련하고자 하였다. 구체적인 사업의 목적은 첫째로 환경여건이 취약한 마을에 문화디자인과 범죄예방환경디자인(CPTED : Crime Prevention Through Environmental Design) 기법적용을 통하여 범죄예방은 물론 지역주민이 안심하고 지역커뮤니티가 제고될 수 있는 주거문화 마을형 모델을 개발하고자 하였다. 둘

째로 주민들의 커뮤니티 재생을 위한 문화·예술·소통의 공간을 조성하고자 하였다. 셋째로 CPTED를 개념으로 하는 지역의 자긍심이 될 수 있는 랜드마크를 창출하고자 하였다. 넷째로는 주민 협력체계 구축을 통해 살기 좋은 문화마을을 조성하고자 하였다.

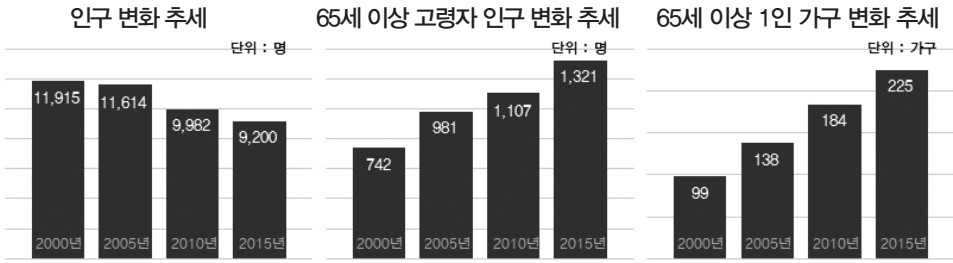


〈그림 1〉 사업의 배경 및 목적

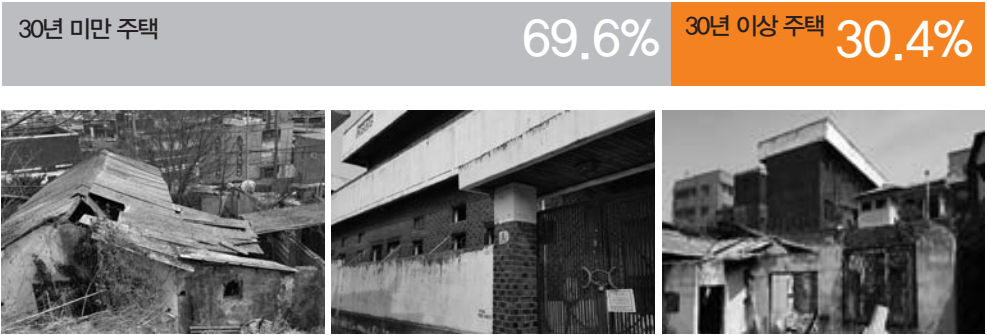
2. 대상지 현황

대상지인 대화동의 문화시설 1개당 인구 현황을 살펴보면, 9,263명으로 대전시 4,339.4명, 대덕구 6,718.6명에 비해 현저히 낮은 상황이다. 인구의 경우는 2015년도를 기준으로 9,200명(남자 4,875명, 여자 4,325명)이며, 2000년도의 11,915명에서 2015년 9,200명까지 약 15년 간 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 65세 이상의 고령자 인구의 경우도 2015년 기준 1,321명으로 2000년 742명에 비하여 두 배 가량 증가하는 추세를 보이고 있으며, 65세 이상의 1인 가구도 2000년 99가구에서 2015년 225가구로 매년 증가하는 추세이다. 더욱이 대화동 내 외국인 수는 308명으로 대덕구 내 외국인 인구비율 1.14%의 약 3배인 3.46%로서 높은 비율을 차지하고 있다.

공단의 기능이 변화되어 감에 따라 전체적으로 노후된 건축물과 폐가가 위치해 있다. 대화동 전체 3,810호의 주택 중 30년 이상 노후 주택은 1,157호로 전체의 30.4%를 차지하는 높은 비율을 보여주고 있다.



〈그림 2〉 대화동 인구 및 가구 변화의 특성



〈그림 3〉 대화동 주택노후도 및 노후주택 현황사진

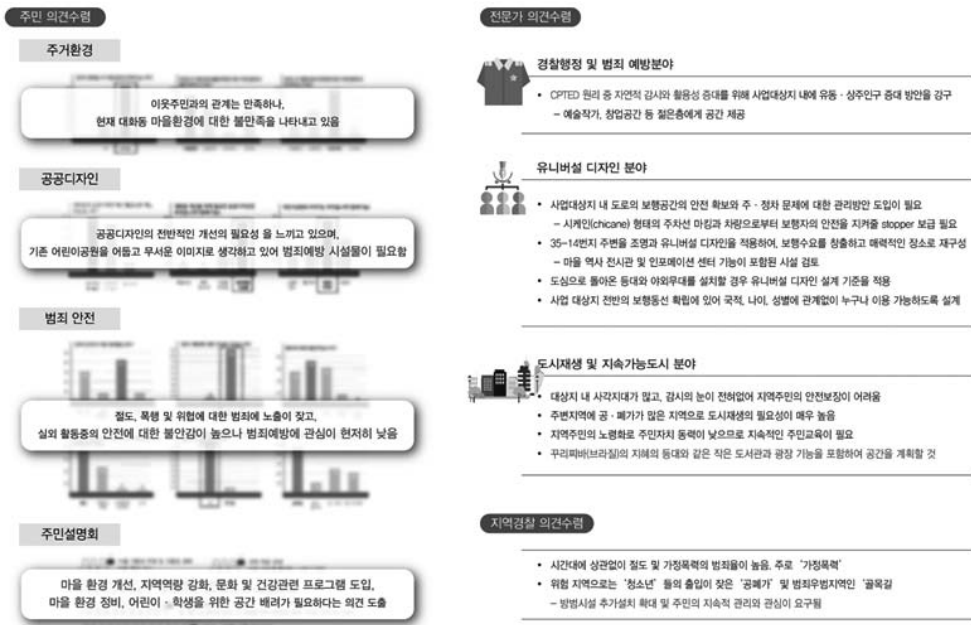
2009년 이후 범죄발생 건수 및 구성비 추이에 대한 분석 결과를 살펴보면, 최근 5년간 범죄 발생 건수의 감소 및 변화폭은 대동소이하게 보이고 있으며, 절도 및 폭력의 건수는 상당히 높게 나타나고 있다. 주요 우범지역으로는 다세대·다가구 주거지역 및 공·폐가, 좁은 골목길, 공원 및 놀이터, 건물사이의 이격공간 등으로 나타나고 있으며, 대상지인 대화동은 주요 우범지역요소가 포함되어 있어 환경개선이 필요함을 알 수가 있다. CPTED가 범죄예방에 영향을 미치는 요인으로서 작용하는 만큼 이를 활용한 환경설계가 필요하다고 볼 수 있는 지역이다.

3. 대상지역의 의식조사

범죄예방을 컨셉으로 하는 도시재생을 추진하고자 해당 관할 경찰관계자와의 설문조사 및 인터뷰를 실시한 결과, 실질적으로 발생하는 범죄는 가정폭력의 빈도가 가장 높았고, 그 다음으로는 절도사건 발생빈도가 높은 것으로 나왔다. 지역의 치안을 담당하는 경찰관들의 안전한 지

역을 위한 최종 의견은 방법시설 추가설치 확대와 주민의 지속적 관심이 요구라는 것을 파악할 수 있었다.

주민의견 수렴을 통해 주민의 만족도 향상 전략을 제시하기 위해서 심층 설문조사를 진행하였다. 그 결과 주민 의견수렴 결과 72%가 대화동 주거환경에 불만족하고 있음을 알 수 있었고, 특히 마을환경, 교통편의, 이웃주민, 안전성에 있어서 34%가 마을환경에 불만족하고 있으며, 이웃주민과의 관계에선 39%가 만족하고 있는 것으로 나타났다. 대화동 공공디자인 개선 및 대상지에 해당되는 어린이공원에 대한 이미지에 대해서는 48%가 전반적으로 공공디자인 개선이 필요하다고 했으며, 약 90%가 공공디자인에 대한 부분적 또는 전반적인 개선이 필요하다고 인식하고 있었다. 특히, 텃밭조성, 벽화 및 도색, 가로등, 보안 등 범죄예방시설물의 세부사항에 있어서 88%가 범죄예방을 위한 시설물이 필요하다고 하였으며, 53%가 범죄예방시설물에 대한 개선이 필요하다고 응답하였다. 대화동의 안전에 관한 주민들의 생각과 대화동 내 위험공간에 대한 조사에서는 범죄로부터 보호받고 있지 못하다는 64%의 의견과 범죄로부터 불안하다는 36%의 의견을 통해 주민들은 범죄에 있어서 우려하고 있다는 것을 알 수가 있었다.



〈그림 4〉 주민 및 전문가 설문조사 결과

Ⅲ. 도심으로 돌아온 등대 기본구상 및 전략

현황분석과 주민들의 의견수렴을 토대로 기존 주거지역의 기능강화를 위한 공공시설물인 대화동이 공원의 환경을 개선하고, 대화동의 정체성을 강화시킬 수 있는 CPTED 개념이 도입된 공공디자인 시설물을 하고자 했다. 즉 사업대상지의 환경디자인 개선을 통해 지역의 정체성 확립과 안전하고 편안한 마을의 환경을 마련하여 정주여건 개선 도모라 할 수 있다.

우선 기존의 하드웨어 중심의 개발을 탈피하여 주민들이 원하는 환경개선 차원에서 CPTED 개념의 도입과 차별화된 공공디자인 적용 그리고 휴먼웨어 중심의 공간디자인을 도입하고자 했다.

구체적인 목표로 다음과 같이 다섯 가지를 마련하였다.

첫째, 활용도가 떨어진 어린이공원을 활용한 주민커뮤니티센터 설치 및 어린이·여성·가족 문화공간 조성

둘째, 공·폐가 리모델링을 통한 노년층의 문화 공간 제공과 커뮤니티공간 조성

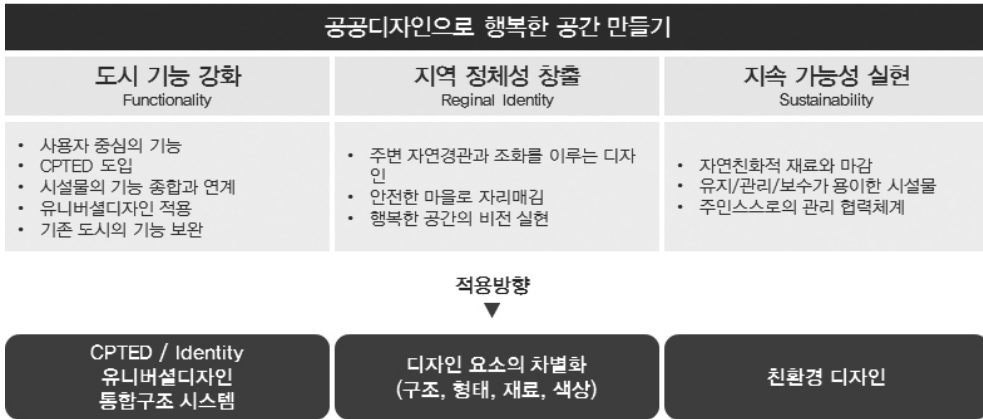
셋째, 주민들의 문화적 혜택 확대를 위한 야외무대 공간 마련

넷째, 기능상 폐쇄된 공간을 활용하여 주민 건강증진 공간 마련

다섯째, 지역주민의 기본적 욕구인 안전을 충족시킬 수 있는 물리적 환경구현

환경에 공공디자인을 적용한 만큼 디자인에 있어서는 ① 공공디자인과 CPTED를 통한 지역 환경의 특성에 맞는 디자인, ② 기존 주거지역을 위한 공공시설물의 디자인을 검토하고 대화동의 정체성을 강화시킬 수 있는 통합디자인, ③ 기존의 하드웨어 중심의 CPTED 사업과 차별화된 휴먼웨어 중심의 문화디자인을 실현하고자 하였다.

안전의 모티브와 오픈스페이스 요소를 활용한
디자인으로 행복한 공간의 통합 이미지 연출



〈그림 5〉 도심으로 돌아온 등대프로젝트 공공디자인의 적용방향

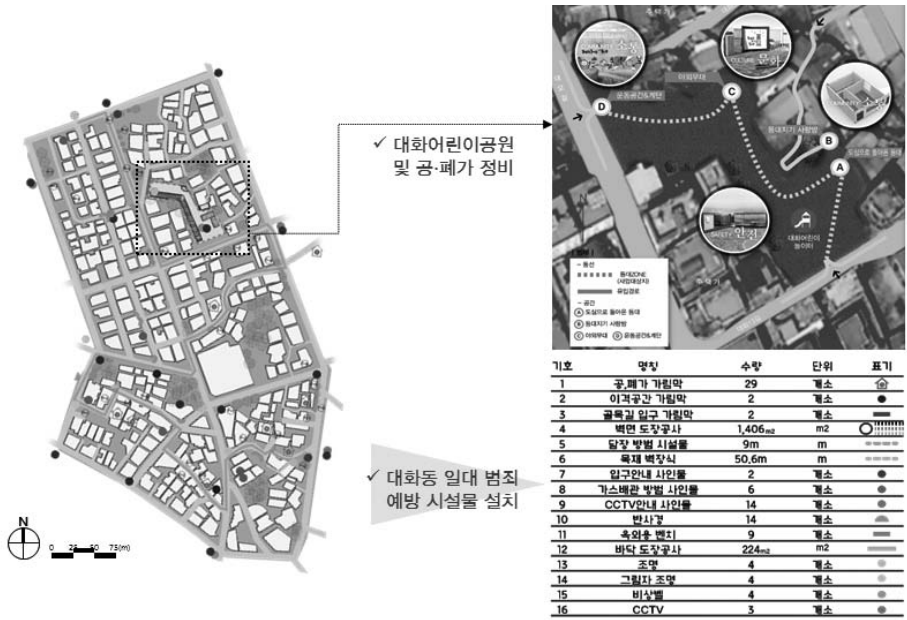
그리고 도시재생이라는 측면에서 지역의 가치를 되살리고 지역활성화를 위해 특색 있는 테마와 스토리텔링을 통한 차별화를 위하여 디자인의 컨셉에 비중을 두었다. 디자인의 컨셉으로 특유의 공간미, 시간의 흔적을 이미지화하여 지역의 정체성 확립을 위한 주춧돌이 될 수 있는 것을 모색하였다. 그 결과 안전·희망·낭만·소통의 아이콘이라 할 수 있는 등대를 통하여 CPTED의 구체적 표현 및 문화적 공간에 대한 상징, 도시재생의 목적인 회귀에 대한 새로운 인문학적 표현, 24시간 지역안전을 표현할 수 있는 상징체로서 이미지화하고자 결정하였다.

사업대상지의 목표를 명확하기 위해 디자인과 설계의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다.

안전과 회귀의 상징인 등대 컨셉을 도입하고 안전의 색채와 재료를 사용하여
안전하고 행복한 공간의 구현



〈그림 6〉 도심으로 돌아온 등대프로젝트 디자인과 설계의 기본방향



〈그림 7〉 도심으로 돌아온 등대프로젝트 마스터플랜

IV. 공간의 하드웨어와 문화컨텐츠의 계획











1. 새로운 하드웨어의 계획






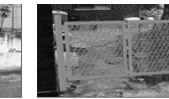



설정된 목표를 구체화시키기 위해 공간을 4개의 존으로 구분하여 시설물들을 배치하였다. 첫 번째 존으로는 대화어린이 놀이터의 메인시설이 입지하는 대화등대 Zone으로 안심하고 주민 소통의 공간으로 조성될 수 있도록 지상 1층 규모의 2개 컨테이너가 배치되었다. 자연적 감시가 이루어지도록 CPTED의 기법을 기본적으로 적용하였고, 주민 자율조직이 관리·운영할 수 있도록 설계되었다. 회의공간과, 다목적 교육공간, 쉼터, 포토존으로 활용할 수 있도록 설계되었고, 주민들의 편의와 소통을 도모하기 위해 무인택배함도 함께 설치하였다.

두 번째 존으로는 주민들의 편의공간이 될 수 있는 등대지기 사랑방 Zone이다. 기존의 공가를 리모델링하여 기존 건축물의 구조를 살리고, 고령층 세대를 포함한 주민편의 공간이 될 수 있도록 설계하였다. 담장을 허물고 오픈스페이스를 확보하여 자유로운 소통의 공간이 되도록 하였다. 또한 CPTED의 기법을 기본적으로 적용하여 내부와 외부가 잘 보일 수 있게 설계하였

고, 가로등도 비상벨과 함께 설치하였다. 또한 기존의 공원에 화장실이 없어 주민들이 불편함을 느끼고 있었던터라 남녀가 분리된 화장실을 추가설치하였다. 세 번째 존으로는 주민들의 소통의 장이 될 수 있는 무적단 Zone이다. 야외에서 주민들이 자유롭게 이벤트를 개최할 수 있는 야외무대를 설치하였다. 야외음악회 및 각종 문화프로그램 운영을 통해 행복한 주민마당, 주민들의 소통의 장으로 활용될 수 있도록 디자인되었다. 그리고 주민들의 중심이 되어 운영할 수 있는 등록장터의 기본장소가 되도록 디자인 하였다.

네 번째 존으로는 운동시설이 갖추어진 소통공간의 등대담 Zone이다. 옹벽이 위치한 공간으로 공원과 마을을 연결하는 계단과 옹벽의 환경정비를 실시하고, 관리가 미흡한 짜투리 부지를 활용하여 주민 운동공간으로 조성하고자 계획하였다. 또한 건강과 운동에 대한 기본지식을 습득할 수 있도록 픽토그램을 활용하여 옹벽을 디자인하였다. 또한 대화동 운동코스의 시작점과 종착점으로 활용할 수 있도록 동선유도도 잊지 않았다.

구분	시설설치 모습		
대화등대 Zone			<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="362 1144 548 1313">  </div> <div data-bbox="551 1144 735 1313">  </div> <div data-bbox="738 1144 1114 1313">  </div> </div>
등대지기 사랑방 Zone			<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="362 1595 548 1795">  </div> <div data-bbox="551 1595 735 1795">  </div> <div data-bbox="738 1595 1114 1795">  </div> </div>

구분	시설설치 모습
<p>무적단 Zone</p>	   <p>원수막 거치대</p>
<p>등대담 Zone</p>	   <p>안전벤스, 기동막</p>
<p>야간조명 개선 및 운동코스 개발</p>	       
<p>범죄예방 시설물</p>	           

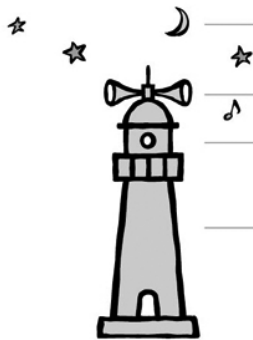
2. 문화컨텐츠의 계획

대화등대, 무적단, 등대지기 사랑방, 등대담 Zone의 특색에 적합한 프로그램을 설정을 통해 공간의 이용을 증대시키고자 하였다. 주민의견을 중심으로 한 대화동 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 맞춤형 공간 프로그램을 계획하게 되었다. 또한 Zone별 공간 활용 프로그램이 성공하여 도심으로 돌아온 등대가 마을 내 주요거점공간으로 활용되어, 향후 명소화 될 수 있도록 계획하고자 하였다. 대화동 주민들의 감성을 자극시킬 수 있는 이벤트를 실시하여, 주민들 스스로가 지속적으로 소소한 즐거움이 항상 일어나는 행복한 공간을 구축할 수 있도록 하는 계획이었다.

우선적으로 이러한 공간프로그램을 주민들과 시민들에게 알리기 위해서는 문화컨텐츠가 필요하다고 판단하여, 본 사업 중에 홍보사업의 일환으로 네가지를 추진하였다. 첫 번째는 대화동의 정체성을 확립시켜줄 수 있는 개성 있는 시각물을 개발하고자 하였다. 대화동만의 차별성을 지닌 비를 통해 스토리가 함께하는 새로운 이미지를 구축하여 향후 사업의 홍보에 활용하고자 하였다. 대화동 홈페이지, 대화동 주민센터 내에서 사용하는 봉투, 배포달력, 각종 홍보물 등 주민과 함께 사용하는 물품에 비를 적용하여 공동체에 대한 유대를 더욱 결속시키고자 하는 것도 숨겨져 있었다.

도심으로 돌아온 등대만의 특별한 이야기

가까운 이웃이 모이고
다정한 연인이 추억을 만들며
행복한 가족이 소망을 비는
대화동만의 따뜻한 마을 이야기



대화동에는 낮에도 달과 별이 뜬다.

안개피리는 즐거운 노래를 들려 준다.

빛을 직선으로 가도록 하는 기능을 하는 등명기가 필요없어 등롱만이 가까운 주변을 환하게 비춘다.

노란색 등대는 안전과 희망으로 대화동을 행복한 마을로 만들어 가는 주민들의 염원을 담아 서있다.

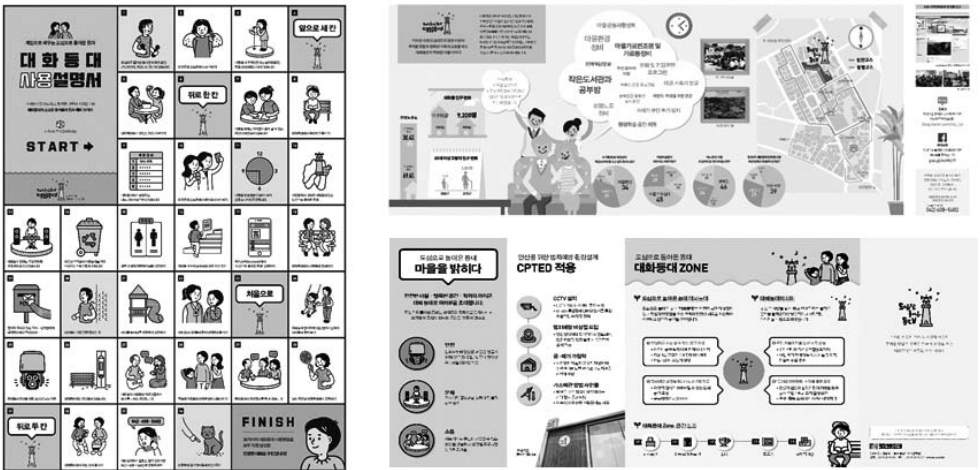
〈그림 8〉 도심으로 돌아온 등대 비 스토리

둘째로는 도심으로 돌아온 등대 주민한마당 및 등롱장터(벼룩시장)의 지속적 개최를 통해 마을 주민의 화합과 커뮤니티 재생을 위한 마을축제로 자리매김하기를 기대하였다. 또한 도심으로 돌아온 등대와 무적단 등 실외공간에서 펼쳐지는 주민참여형 벼룩시장(등롱장터) 개

최를 통해 외부인이 집객될 수 있도록 제안한 것이다.

셋째로는 SNS 및 지역매체를 활용한 지역홍보를 통해 지역의 브랜드 제고를 유도하였다. 도심으로 돌아온 등대의 페이스북 제작을 하였고, 이러한 SNS에 다소 고령인 주민들도 익숙할 수 있도록 교육을 병행하도록 계획하였다.

넷째로는 등대에서 보내는 러브레터 및 지역소식지를 만들었다. 핸드폰에 익숙하여 있는 아이들이 좀 더 가족들과 소통하기를 바라는 차원과 주민간의 소통을 위해 등대를 소재로 한 엽서를 제작하여 배포하였다. 그리고 주민들과 도심으로 돌아온 등대의 소개를 위해 공간에 대해 알기쉬운 사용법과 지역주민들의 의견을 지역소식지 형태로 제작하였다.



〈그림 9〉 도심으로 돌아온 등대 홍보 지역소식지 및 팸플릿

V. 나아가는 글 : 도심으로 돌아온 등대의 교훈

문재인정부가 새롭게 출발하면서 사회적 관심이 높아진 도시재생에 대해 중앙정부의 적극적이고 다양한 지원정책이 마련되었다. 어쩌면 지금까지의 기성시가지 정비수법은 기본적으로 도시기능의 현대화와 불량한 주거수준을 향상시키기 위한 대단위 재개발사업이 주를 이루었다고 해도 과언이 아니다. 주로 도심지와 그 주변지역의 업무, 상업기능 및 교통소통의 능률화를 위한 것이었다. 급격한 도시화 과정에서의 무질서하게 들어선 불량주거지역을 대상으로 「재개발」이란 명목 하에 도시가 가진 자연 및 역사·문화자원마저 소실시켜가면서 물리적인 목표만을 달성하여 왔다. 또한 대부분이 원주민의 참여마저 배제시킨 채 그 지역의 정체성을 무시한 주거지정비사업이라 해도 과언이 아니었다. 새롭게 들어선 현 정부에서도 지금까지의 도시재생사업을 반면교사 삼아 주거불안에서 벗어나 안정적인 주거마련과 환경개선이 마련되길 바랄 뿐입니다.

기성시가지에 있어서 주거를 둘러싼 근본적 문제는 인구감소에 의한 지역사회 활력의 저하 및 안정성 붕괴에 있다. 또한 정주민구의 감소와 거주인구의 고령화는 주택의 노후화와 주거환경의 악화에 서로 영향을 미쳐 악순환을 일으키게 된다. 즉, “인구의 감소 → 고령화의 진행 → 주택의 노후화 → 주거환경 수준의 저하 → 인구의 감소”라고 하는 악순환에 의해 지역사회의 안정성 붕괴, 도심공동화에 박차를 가하게 되는 것이다. 이처럼 정주민구의 감소 및 거주인구의 고령화와 주택의 노후화 및 주거환경의 악화가 지역사회의 안정성 붕괴·활력저하를 초래하는 도심주거 문제의 주요인이라고 할 수 있다.

본 사업은 이러한 정비수법의 폐단을 해소하기 위해 공공디자인을 통해 주민들이 만족할 수 있는 주거환경 공간을 산·학·연·관이 함께 만들어 보자는 것이다. 그래서 사업의 명칭도 도심으로 돌아온 등대프로젝트로 과감히 명명하였다. 등대는 일제강점기 때 등장한 시설로 우리역사와 함께 해 온 가슴 아픈 시설이다. 등대는 안전을 위한 시설이지만 때로는 낭만과 회기를 의미하기도 한다. 우리는 쇠퇴한 대화동 지역의 도시재생·르네상스를 위해 과감히 공공디자인과 CPTED 개념을 담을 수 있는 등대를 컨셉으로 한 것이다. 브라질 꾸리찌바에서 성공한 ‘지혜의 등대’를 벤치마킹하였으나, 도시재생의 차원에서 기성시가지에 어울릴 수 있는 주민들의 휴식공간이자 커뮤니티 공간이 될 수 있도록 재구성하여 계획하였다. 도심으로 돌아온 등대는 많은 전문가와 주민들이 고민하면서 함께 만들어낸 하나의 작

은 도시재생사업으로서 성공한 도시재생의 작은 모델로 평가받기를 기대하면서, 사업추진 과정에서 교훈으로 얻은 두 가지를 마지막으로 기술하고자 한다.

첫째, 도시재생사업의 지속성을 위해서 다양한 네트워크 참여 유도

계획가는 마을에 대해 가장 많은 이해를 하고 있는 주민들 스스로가 공간을 개선하기를 기대하지만, 현실은 그렇게 녹록하지는 않다. 주민들 스스로가 마을의 문제해결을 위한 해결주체가 되기를 바라지만, 제한된 시간과 전문성 결여 등으로 인해 사업을 주도하기에는 한계가 있다. 도시재생은 주민들만의 참여가 아니라 주민을 중심에 둔 다양한 네트워크의 참여가 현실적이라 할 수 있다. 도심으로 돌아온 등대프로젝트에서도 다양한 전문가들이 참여하였다. 참여의 형태도 하드웨어에 대한 자문에서 소프트웨어라 할 수 있는 프로그램에 대한 자문 또는 계획에 참여, 시공 상에서의 참여에 이르기까지 다양하게 이루어졌다. 우선 주민들의 한계를 인식한다면, 주민들의 주도는 주민들에게 일임하는 것이 아니라 주민들의 의견과 인식에 기초해서 개선의 방향을 함께 찾고 조성해 가는 것이라 할 수 있다. 때로는 행정이나 시민단체들이 주도하기도 하는데 중요한 것은 주민을 중심에 두고 주민주도로의 전환을 마련하는 것이라 할 수 있다. 이는 사업의 종료된 후에도 지속성을 확보하기 위한 방안으로 다양한 네트워크의 참여를 통해 주민들 스스로가 발생하는 문제해결과 향후 발전을 모색할 수 있는 통로를 마련해 줄 필요가 있다는 것이다.

둘째, 도시재생사업의 성공 및 참여도 제고를 위한 주민들의 요구 파악

지역주민 및 전문가와 함께 지속적인 소통을 통해 도시재생사업의 방향성을 도출하기 위해서는 긍정적인 효과를 도출할 수 있는 유연한 연계체계의 확립과 이해의 과정이 필요하



<그림 10> 도심으로 돌아온 등대 추진과정

다. 이러한 과정을 통해 주민들이 무엇을 요구하고 있는지 무엇이 개선되어야 하는지를 명확히 파악되어야 한다. 지역주민의 적극적인 참여를 근간으로 할 때만이 사업추진의 공감대를 향상시키고, 주민 스스로의 지역 환경개선 사업으로 성장이 가능한 것이다. 지역민의 요구가 현실화 되었을 때 향후 지역의 정체성 확립과 지속적 유지관리를 위해서는 주민참여가 필수조건이기 때문이다. 지역주민과 함께 적극적으로 도시재생사업을 추진한다면, 지역주민의 지역에 대한 자부심과 긍지가 제고되고 지역발전에 있어서 혁신을 가져올 수 있다고 확신한다.

문재인 정부의 공공중심으로 추진되는 전국적 도시재생사업을 통해 구도심과 노후 주거지 생활여건 개선으로 주민 삶의 질을 개선하고, 쇠퇴지역을 혁신공간으로 재창출하겠다는 목표가 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

- 구자훈(2010), “도시설계적 관점에서 본 공공디자인 정책의 평가, 대한건축학회” 「건축」 54(5)
 - 김고은 · 최막중(2014), “도시계획의 집행대상 · 수단과 비교한 마을만들기의 특성 - 물리적 사업의 비중과 재산권 제약 수준을 중심으로”, 한국도시설계학회지 제15권 제2호
 - 김도훈(2016), “노후 연립주택 폐쇄 놀이터의 재탄생 - 안산시 공동체의 숲”, 안산시 희망마을 사업추진단
 - 김세용 · 최봉문 · 김현수 · 이재준 · 조영태 · 김은희 · 최석환(2013), “우리나라 마을만들기의 현재와 앞으로의 방향”, 「도시정보」 371호
 - 이형복(2016), <대전광역시 공공디자인 진흥을 위한 시범사업에 관한 연구>, 대전세종연구원
 - 수원시(2011), <수원시민이 만들어갑니다- 마을르네상스>
 - 서울특별시(2011), <살기좋은 마을만들기- 주민과 함께하는 도시설계 길라잡이>
 - 서울특별시(2016) <RE-Seoul 도시재생 함께 디지로그>
 - 대전광역시 사회적자본지원센터 (<https://www.socialcapital.kr>)
-

편집위원

위원장 박종찬(고려대학교 경영학과 교수)

위원 김기희(대전세종연구원 기획조정실장)

김용동(대전세종연구원 선임연구위원)

문충만(대전세종연구원 연구위원)

송양현(목원대학교 생의학화학과 교수)

윤자영(충남대학교 경제학과 교수)

이형복(대전세종연구원 책임연구위원)

이진선(우송대학교 철도경영학과 교수)

조윤철(대전대학교 환경공학과 교수)

주혜진(대전세종연구원 책임연구위원)

지남석(대전세종연구원 세종연구실장)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제62호

발행일 2017년 9월 1일

발행인 유재일

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전중, 바00002

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

© 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

연구과제 제안 안내



DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전세종연구원은 대전시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면

대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민참여로

신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr