

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

# 서울경제

SEOUL ECONOMIC BULLETIN

# 10

October 2015 vol.127



## 이달의 이슈

- 서울형 도시재생전략계획의 방향과 실행전략
- 서울시의 도시재생: 현 주소와 대안



## 생생리포트

사람중심 도시재생,  
서울역 7017 프로젝트



## 인포그래픽스

생애 주된 일자리에서 퇴직한  
서울 베이비붐 세대의 현황은?



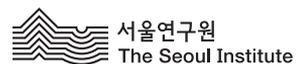
## 경제동향

요약/생산/소비/고용/물가  
부동산/금융/수출입



## 경제통통

FOCUS/ZOOM IN/HOT ISSUE



## 서울경제

**발행인** 박원순 (서울특별시장), 김수현 (서울연구원장)

**연구책임** 조달호 (서울연구원 시민경제연구실 선임연구위원)

**연구진** 장윤선 (연구위원), 최윤진 (연구위원)

**편집위원** 서울연구원

최봉 (연구위원), 김범식 (연구위원), 김묵한 (연구위원)

서울시 경제정책과

이해우 (과장), 김선수 (팀장), 나성조 (주무관)

**발행일** 매월 말

**발행처** 서울특별시·서울연구원

**주소** (우06756)서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57(서초동 391번지)

**전화** (02)2149-1233

**팩스** (02)2149-1289

**홈페이지** [www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)

\*본 간행물은 서울연구원 홈페이지에서 열람하실 수 있습니다.

## 이달의 이슈

- 06 | 서울형 도시재생전략계획의 방향과 실행전략  
김태현(서울연구원 도시공간연구실 연구위원)
- 18 | 서울시의 도시재생: 현 주소와 대안  
조명래(단국대학교 도시계획·부동산 학부 교수)

## 생생리포트

- 28 | 사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트  
김은주(서울특별시청 안전총괄본부 서울역 일대 종합발전기획단)

## 인포그래픽스

- 40 | 생애 주된 일자리에서 퇴직한  
서울 베이비붐 세대의 현황은?  
조달호(서울연구원 시민경제연구실 선임연구위원)  
장윤선(서울연구원 시민경제연구실 연구원)

## 경제동향

- 46 | 요약
- 47 | 생산
- 49 | 소비
- 50 | 고용
- 53 | 물가
- 54 | 부동산
- 56 | 금융
- 61 | 수출입  
장윤선(서울연구원 시민경제연구실 연구원)  
최윤진(서울연구원 시민경제연구실 연구원)

## 경제통통

- 68 | FOCUS / ZOOM IN / HOT ISSUE  
김가영(서울특별시청 경제진흥본부)



# 이달의 이슈



서울형 도시재생전략계획의  
방향과 실행전략

**김태현**

서울연구원 도시공간연구실 연구위원  
innerpower69@si.re.kr

서울시의 도시재생: 현 주소와 대안

**조명래**

단국대학교 도시계획·부동산 학부 교수  
myungraecho@naver.com

## 이달의 이슈 | 01

# 서울형 도시재생전략계획의 방향과 실행전략



김 태 현

서울연구원 도시공간연구실 연구위원  
innerpower69@si.re.kr

## 1. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법

① 도시재생전략계획은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 12조에 근거한 법정계획이다. 2025 전략계획은 서울시 도시재생의 기본계획이며, 도시재생의 비전과 대상, 절차, 추진체계, 재원조달, 지원방안 등 도시재생의 주요 틀을 마련하고, 특히, 도시재생활성화 지역(이하 “활성화지역”이라 함) 지정내용을 담고 있다. 이 계획에서 지정한 활성화지역은 후속적으로 도시재생활성화계획(이하 “활성화 계획”이라 함)을 수립하게 되고, 도시재생사업의 예산 확보를 우선할 수 있게 된다.

② 서울시는 도시재생조례에서 도시계획위원회를 도시재생위원회로 정하고 있다.

서울시는 2015년 3월 서울형 도시재생에 관한 유형과 원칙을 발표하였고 이에 대한 세부 실천계획이라고 할 수 있는 법정계획인 “2025 서울형 도시재생전략계획”<sup>①</sup>을 수립 중이다. 지난 8월에는 공청회(2015.08.04.)와 서울시 의회 및 관련 부서 의견청취(2015.08.24.)를 완료하였고 도시재생위원회<sup>②</sup>의 심의를 앞두고 있다.

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 “도시재생특별법 또는 특별법”)은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원 강화, 도시의 자생적 성장기반 확충 및 도시의 경쟁력 제고, 지역공동체 회복 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 제정(2013.06.04.)되었고, 2013년 12월부터 시행되었다. 특별법에서는 ‘도시재생’이 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것으로 정의되어 있다.

도시재생특별법에 의한 도시재생 계획체계는 ‘국가 도시재생 기본방침’, ‘도시재생전략계획’, ‘도시재생활성화계획’, ‘도시재생사업’으로 구성

### 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 서울대학교 도시계획학 박사
- 현 서울연구원 연구위원, 전 서울시 전문직 공무원
- 최근 연구: “서울형 도시재생전략계획”, “서울역 역세권 도시재생활성화계획” 등

되어 있다. 국토부 장관이 수립하는 ‘국가 도시재생 기본방침’은 10년 단위로 수립하고 5년 단위로 재정비하며 도시재생의 의의와 목표, 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 작성 기본방향과 원칙, 도시 쇠퇴 기준 및 진단기준 등을 제시한다. 서울시장이 수립하는 ‘도시재생전략계획’은 장기적 재생 전략과 도시재생활성화 지역의 선정을 주요내용으로 하며, 선정된 도시재생활성화지역에서 ‘도시재생활성화계획’을 별도로 수립한다. ‘도시재생활성화계획’은 향후 계획기간동안 추진하는 도시재생사업을 발굴하고 실현을 위해 필요한 소요예산을 국비, 지방비, 민간부담 등으로 구체적으로 제시하여야 한다. 이 과정에서 주민 등 이해관계자들의 의견이 충분히 반영될 수 있어야 한다.

## 2. 서울형 도시재생 전략계획 수립의 쟁점과 방향

특별법에서 도시재생과 도시재생계획체계를 나름 명쾌하게 정의하고 있음에도 불구하고 쇠퇴진단, 활성화구역 지정, 재생사업, 지원센터의 구성 등 법의 기준과 절차 등에 대한 해석과 견해는 전문가들조차도 100인 100색으로 다양하다. 특히, 국가적으로 서울과 서울대도시권에 사람과 자본이 과하게 집중되어 있다고 보고 국가정책은 서울대도시권의 기능분산에 초점을 맞추었다. 따라서 도시차원의 쇠퇴를 전제로 하는 법률의 취지를 서울의 상황과 여건에 맞게 재해석하는 것이 필수적이다.

따라서 법률에서 정의하고 있는 “도시재생”이라는 개념을 대한민국의 수위도시인 서울에 적용한다면, 서울 행정구역 내에서 “특별히 쇠퇴 또는 잠재력 있는 지역을 식별”하고 “행·재정적 집중(통합)지원”을 통해 “주민(민간)과 함께 해당지역(도시재생활성화지역)을 활성화”하여 “서울 전체로 파급효과를 극대화”한다는 것이 소위 “서울형 도시재생”의 목표라고 할 수 있으며, 이를 실현하기 위해서는 아래에 제시한 몇 가지 쟁점에 대한 이해와 고려가 필요하다.

**3**  
어떤 지역의 쇠퇴와 재생은 사람과 자본의 유출입을 포함해 증감에 따라 건축물과 지역 환경의 변화라는 시각적 형태로 나타나는데 그 정도의 차이는 공간과 시간적 범위에 따라서 다르게 해석될 수 있다.

### 첫째, 서울시의 상황에 걸맞은 목표를 설정하여야 한다.

법률에 의한 도시재생은 “쇠퇴지역”의 활성화로 요약된다. 쇠퇴와 활성화(재생)가 시간과 공간적 범위에 따른 상대적인 개념<sup>3</sup>이기는 하지만 서

울이 과거(1990년대 중반까지)와 같이 인구와 경제가 급속도로 성장하는 단계<sup>4</sup>에 있지 않다고 해서 서울을 쇠퇴한 도시로 규정하고 쇠퇴한 도시를 대상으로 추진하는 법률적 수단을 집중하기에는 신중함이 요구된다. 지금까지 개발이익을 기대할 수 있던 시기에는 서울의 쇠퇴지역으로 지목되었던 낙후지역들이 정비사업을 통해 아파트단지로 변모했고 이 과정에서 기존 주택의 강제철거는 당연하게 여겼다. 사실 인종갈등, 범죄 등 서구 도시의 사회문제가 달리 철거민(사회적 약자)에 대한 부족한 배려와 사업과정에서 발생한 주민 간의 갈등이 우리의 사회 문제였다. 2000년대 들어서 개별 정비사업이 뉴타운(재정비촉진사업)사업이라는 이름으로 더욱 확대되고 그 지정속도가 과하게 빨랐던 것도 사회 전반적으로 개발이익에 대한 높은 기대 때문이었고 아직도 그 기대와 열기가 완전하게 식지 않았다. 하물며 우리 지역사회가 심각하게 쇠퇴하였으므로 우리(민간과 공공) 모두 협력해야 하고, 궁극적으로 지역의 문제를 지역 스스로 개선해야 한다는 식의 논리는 서울시민들에게 아직 절박하거나 자연스럽게 들리지 않는다.

많은 전문가가 서울이 안정 성장 또는 저성장단계에 있다고 보고 있으며 통계청은 2020년대 중반부터 서울의 인구가 감소할 것으로 전망하고 있다. 그러므로 서울의 도시재생정책 방향은 서울이라는 도시차원의 생애주기를 고려하여야 한다. 미래에 다가올 저성장에 대비해서 저성장의 속도를 지연시키거나 성장으로 전환시킬 수 있는 “저성장의 완화”와 이미 국지적인 쇠퇴가 진행된 지역 중에서 과거와 같은 정비사업으로 환경 개선이 불가능한 지역을 자생적으로 정비하고, 저성장환경에서 도시 관리에 적응하는 “저성장의 적응”이라는 두 가지 축을 기본으로 시가지 전반에서 진행되는 노후화의 예방과 관리에 주력하는 것이 바람직하다.

4

대한민국 수위도시 서울은 근현대도시문제의 변화주기를 가장 빠르게 경험하였다. 서울의 원도심인 사대문역사도심은 6.25 한국전쟁으로 폐허에서 재건계획으로부터 시작하였고 이촌향도와 난민들에 의한 무허가 정착촌의 형성과 철거가 진행되었다. 1970년대 이후부터 시가지의 확장은 강북을 넘어 강남으로 확대되었고 1980년대에는 860아산개입, 88올림픽 경기 유치를 계기로 송파일대와 목동, 상계동에 대규모 아파트 단지가 들어서게 되었고, 90년대 들어 강남·북 역전을 경험했다. 이후부터 지역균형발전의 화두가 등장하고 서울의 인구는 정체되었다. 5대 신도시가 완성된 이후부터는 수도권 광역화 문제로 공간범위가 확대되었다. 2000년대 들어서면서 서울 원도심에서는 청계천이 복원되고 “르네상스”라는 이름으로 도심과 한강의 변화가 일어났고 주거지에서는 보다 넓은 재개발인 뉴타운 사업이 과다 지정되면서 기성시가지의 정비 문제는 절정에 달했다.

### 둘째, 재정투입의 기회비용(풍선효과)을 고려하여야 한다.

서울은 과거와 같은 고도성장을 기대할 수 없다. 성장속도가 떨어질수록 취·등록세와 재산세로 구성되는 지방세의 세수는 감소한다. 한편 고령화의 진전으로 복지비용이 증가함에 따라 도시 관리를 위해 시민의 세금을 직접 투입하는 재정사업이 갈수록 위축될 수밖에 없다. 국가차원에서는 쇠퇴지역이 수도권보다 지방도시에 몰려 있어 수도권 집중을 완화하고 기능을 분산하는 방향으로 국가정책이 일관되게 유지되었다. “도시재생”이라는 이름의 국가 재정배분에서도 국가차원에서 지역 안배를 고려해야 하므로 국가의 재정지원을 기대하는 것에 한계가 있다. 결과적으로 국가 또는 외부로부터의 재정지원을 받거나 기금조성과 같은 추가적인 재원의 확충 없이 서울시의 자체 재원만을 재생사업에 투입하는 경우 한정된 세입 가운데 재생사업 투입재원만큼을 다른 부문의 세출에서 축소

하여야 하기 때문에 재정투입의 우선순위에 관해서는 충분한 사회적 공감 필요하다.

**셋째, 도시재생유형에서 서울의 특성에 맞는 구분이 필요하다.**

도시는 유기체에 비유될 수 있다. 서울은 사대문역사도심을 비롯해서 강남, 영등포 등의 도심과 지역중심, 지구중심, 역세권, 구릉지 등 다양한 지역으로 분화되어 있고 도시전체가 유기적인 관계 속에서 존재할 뿐 아니라, 그 관계는 경기·인천 등 서울대도시권으로 확장되어 있기 때문에 특정지역의 쇠퇴와 재생의 공간범위를 식별하는 것은 쉽지 않다. 뿐만 아니라 대규모 공동주택단지를 제외할 경우 대부분은 행정동 단위에서 혼합적 특성을 가지고 있으므로 도시재생의 유형에서 경제기반형, 근린재생형 등 이분법적인 공간유형 구분이 서울의 현실을 반영한다고 보기 어렵다.<sup>5</sup> 이 문제는 쇠퇴진단 지표와 적정 공간단위와 관련된 쟁점과 연결된다. 특히, 경제기반형 재생 추진이 필요한 지역은 현행 법률에서 규정하는 바와 같이 행정동을 기준으로 하여 특정지역의 쇠퇴 여부를 판단하는 것보다 광역적인 관점에서 일자리 창출의 잠재력 여부를 더욱 중요하게 고려하여야 한다. 이를 위해서는 대규모 개발이 필요할 수도 있으며 나대지가 고갈된 서울에서는 개발이 가능한 가용지가 많을수록 우선 순위가 높다.

**넷째, 행·재정적 부담이 과도하게 증가할 수 있으므로 선택과 집중이 필요하다.**

특별법은 장소 기반의 통합적 지원을 강조하고 있다. 서울시는 사업당사자(민간, 토지소유자)에게 기반시설의 확보, 공공공지의 기부채납 등 다양한 방식으로 과도한 이익이 사유화되는 것을 억제하고, 공익성을 높이기 위한 제도적 장치를 운영하고 있다. 이 같은 방식은 “용적률 장사”라는 비판에도 불구하고 재정(세금)을 직접 투입하지 않고 공적 공간을 확보하는 특징이 있다. 반면, 특정지역(도시재생활성화지역)에 마중물예산 투입 등 행·재정적 지원을 고시의 형태로 확정하는 도시재생활성화계획<sup>6</sup>은 향후 투입되는 예산을 미리 확보할 수 있다는 제도적 안정성이 있지만 도시재생활성화지역의 수와 지원규모가 과도할 경우 서울시 행·재정의 경직성을 가져올 수 있다. 특히, 활성화지역의 수가 증가할수록 행·재정적 부담은 뉴타운 등 인허가를 통한 민간 정비사업의 수가 증가하는 것보다 훨씬 더 크게 나타날 것이다. 도시재생활성화지역의 지정은 “뉴타운 출구전략”이라는 사회적 시행착오를 되풀이하지 않도록 사회적 공감대를 바탕으로 하는 신중한 선택이어야 한다.

<sup>5</sup> “경제기반형” 도시재생으로 추진하고 있는 서울역 일대는 주변 지역에 서계동, 중림동, 회현동 등 주거지를 다수 포함하고 있어 근린재생 문제를 함께 고려하여야 한다. 정부에서 “중심시가지형”을 추가하는 방안을 검토하고 있으나 궁극적인 해결책이라고 보기는 어렵다. 따라서 기본형은 법률로 정하되 조례로 지자체 특성에 맞게 유형을 정의할 수 있도록 법률의 개정이 필요한 것으로 보인다.

<sup>6</sup> 도시재생활성화계획에서 확정하는 예산은 지방재정계획에 우선 반영하여야 한다고 법에서 정하고 있다. 그러나 예산관련부서와 사전 협의되지 않은 예산이 현실적으로 확보 가능한지 여부에 대해서는 미지수이다.

### 다섯째, 긴 호흡으로 숨고르기가 필요하다.

법률은 국가 도시재생방침, 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 도시재생사업 등 도시재생계획의 체계를 설정하고 있다. 그러나 국가 선도사업의 추진, 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획 등이 병행 추진됨으로써 재생자원, 추진체계, 지원체계 등이 뒤따라가기 바쁜 현실을 보게 된다. 법률에 의한 도시재생이 우리에게 아직 익숙하지 않고 충분히 시책효과가 검증되지 않은 고비용 정책수단이라는 점을 감안했을 때 이를 급하게 추진할 경우 그만큼 시책적인 위험(리스크)이 증가한다. 도시재생은 뉴타운사업의 속도(과속)와 규모(과열)로 인한 시행착오에 대한 반성으로부터 비롯된 대안으로 인식된다. 도시재생과 소위 말하는 “젠트리피케이션”은 갈의 양날로 이해된다. “누구를 위한 도시재생”인가에 대한 또 다른 논란을 불식시키기 위한 속도조절은 불가피할 것으로 보인다. 혹시나 있을지도 모를 부작용을 최소화하고 효과성을 극대화하기 위해서는 철저한 사전준비와 제도적인 정착이 체계적으로 진행될 필요가 있다.

이상에서 언급한 고려사항을 바탕으로 서울시에서 최초로 수립하는 “서울형 도시재생전략계획”은 첫째, 법정계획이라는 점을 감안하여 법률의 요건과 취지를 반영하되 대상과 유형은 법정개념만으로 한정하지 않고 서울시의 지속가능한 미래 발전을 위한 폭넓은 해석과 서울의 상황에 맞는 비전과 방향을 제시한다. 둘째, 지금까지 서울시에서 추진했던 도시재생 관련 시책들을 향후에도 법률에 의한 제도적 틀 속에서 지속적으로 추진하기 위한 10년의 단계적 로드맵을 제안한다. 셋째, 후속(하위) 계획인 도시재생활성화계획이 주민의견수렴을 통해 유연하게 수립 및 추진(도시재생사업)될 수 있도록 도시재생활성화계획의 상위계획인 도시재생전략계획에서는 구체적 내용을 담기보다 서울형 도시재생체계에 관한 기본적인 원칙과 실행의 골격을 제시한다.

### 3. 서울형 도시재생 비전과 핵심가치



〈그림 1〉 서울형 도시재생 비전

서울의 재생은 궁극적으로 서울의 시책방향을 지향하여야 하므로 별도의 비전을 설정하기보다 “따뜻하고 경쟁력 있는 도시, 서울”을 비전으로 설정하였다. 따뜻함은 그동안 소외되었던 사람중심 가치를 강조하는 것이고 “경쟁력”은 미래에도 서울이 많은 기회창출의 원천이 되어야 함을 강조한다. 이를 위한 핵심가치를 “지속가능한 도시재생 환경을 주민·민간·행정이 함께 만들고”, “도시를 이끌어 나갈 핵심지역의 경쟁력 향상을 통해 함께 잘살고”, “쇠퇴지역의 삶의 질 제고를 통해 함께 행복한”으로 설정하였다.

#### **함께 만들고 : 주민·민간·행정이 함께 지속가능한 도시재생 환경 조성**

서울형 도시재생 시책의 목표는 공공(행정)이 직접 지역문제를 해결하는 것이 아니라 주민(민간)이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 역량을 키워 주는 “지속가능한 도시재생 환경의 조성”을 목표로 한다. 다만, 아직 서울에서는 이러한 환경이 성숙되어 있지 않기 때문에 당분간은 행정이 주도할 수밖에 없다는 현실적인 한계를 고려하여 단기적으로는 행정 주도로 추진하여 민간의 움직임을 이끌어 가되 점차적으로 민간의 책임 있는 참여를 통해 문제해결을 스스로 할 수 있도록 행정은 민간을 밀어주고 도와줌으로써 미래의 서울을 함께 만들어가는 환경구축을 위해 공동 노력한다.

#### **함께 잘살고 : 도시를 이끌어 나갈 핵심지역의 경쟁력 향상**

앞으로 예상되는 저성장의 속도와 그 정도를 완화하고 서울의 지속가능한 경쟁력 제고를 위해 신 성장동력의 확충, 지역(사회적) 경제 활성화, 지역균형 발전을 목표로 한다. 나대지가 고갈된 서울의 여건을 고려하여 현재 저이용되거나 이전적지 등 잠재적 가용 토지를 적극 발굴하고 활용하여 입지 잠재력이 높은 지역을 중심으로 창조산업, MICE산업 등을 활성화하여 일자리와 경제활력이 창출될 수 있도록 하고 행정은 민간투자 유도에 필요한 기반시설 투자를 위해 노력하도록 한다. 또한 위상이 약한 중심지역 및 지역중심의 상권·산업 재활성화 및 상대적 소외지역의 배려를 통해 서울 내 지역불균형 문제를 완화하는데 주력한다.

#### **함께 행복한 : 쇠퇴 근린지역의 삶의 질 제고**

이미 쇠퇴하고 낙후된 지역 중에서 과거와 같이 정비사업을 통한 환경개선이 어려운 지역에 지역정체성 강화 및 공동체 회복, 그리고 사람중심의 기반시설을 확충하고 궁극적으로는 시민의 삶의 질을 높이는 데 목표를 둔다. 이를 위해 지역이 가진 역사·문화 자원을 활용하여 지역을 명소화하고, 인적자원을 활용하여 재생 주체의 형성 및 공동체 활성화를

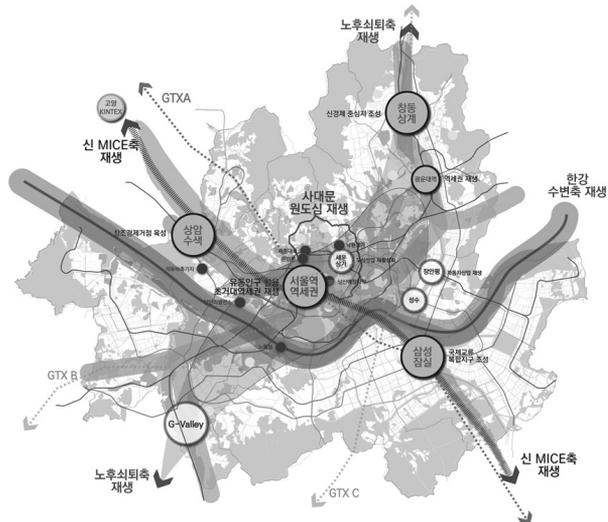
지원하며, 고령화에 대비한 사람친화적 공간 개선(barrier free)을 위해 노력한다.

#### 4. 서울형 도시재생 추진전략

앞에서 제시한 서울형 도시재생의 비전과 핵심가치 실현을 위해 “지역 맞춤형 재생추진”, “도시재생 제도의 정착”, “도시재생 지속가능성 제고” 등 서울 도시재생 3대 전략을 제시하였다.

##### 전략 1 : 서울시의 다양성과 공간구조를 고려한 지역맞춤형 재생 추진

대도시 서울의 다양한 지역 특성을 고려한 맞춤형 재생을 추진하기 위해 권역별 여건 진단을 실시하고, 핵심과제 도출을 통해 서울형 도시재생의 대상과 유형별·권역별 재생방향 및 전략을 제시하였다. 서울형 도시재생 유형은 관련계획인 도시기본계획, 생활권계획, 도시·주거환경정비기본계획(이하 “정비기본계획”이라 함) 등과 인구·주거·산업경제·기반시설·지역자산·주민역량 등의 여건을 분석하여 신경제 광역중심 육성, 쇠퇴·낙후 지역경제 활성화, 자연·역사·문화 정체성 강화, 노후 쇠퇴 주거지역 활성화 등 4가지의 재생방향을 설정하고 이에 대응하여 ‘저이용·저개발 중심지역’, ‘쇠퇴·낙후 산업지역’, ‘역사문화자원 특화지역’, ‘노후 주거지역’ 등 4가지로 도시재생 유형을 구분하였다. 서울형 도시재생은 저이용·저개발 중심지역 5개소, 쇠퇴·낙후 산업지역 3개소, 역사문화자원 특화지역 7개소, 노후 주거지역 12개소 등 총 27개소에 주거환경 관리사업을 포함한 지역을 대상으로 우선적으로 추진하도록 한다.

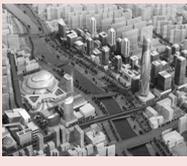


〈그림 2〉 서울형 도시재생 구상도

**전략 2 : 단계적 로드맵 제시로 향후 10년을 고려한 도시재생 제도의 정착**

많은 행·재정적 지원과 노력이 요구되는 도시재생의 특성에 따라 시행착오를 최소화하고 제도적으로 정착시키기 위해 도입기(2015~2017), 성숙기(2017~2020), 정착기(2020~2025)의 3단계로 추진한다. 도입기에는 활성화지역(선도모델) 13개소 추진에 집중하고, 성숙기에는 활성화지역을 추가 선정하며, 2020년에 전략계획을 재정비할 계획이다. 도입기에 우선 추진하게 되는 선도모델지역은 사실상 이미 확정된 6개소<sup>7</sup>에 더하여 계획수립과정에서 7개소를 추가한 13개소이다. 계획수립과정에서 추가 검토된 7개소는 2015년 3월 발표된 27개 지역 중에서 지역의 특성이 잠재력 측면, 쇠퇴 측면, 공동체의 회복 필요성 측면에서 우선 활성화가 필요한 지역 중에서 공공의 집중(통합)지원이 필요한 지역으로 특히 “법정 도시재생활성화지역” 지정을 통해 지역 활성화가 필요하다고 판단되는 지역들이다.

〈표 1〉 서울시 선도지역 7개소

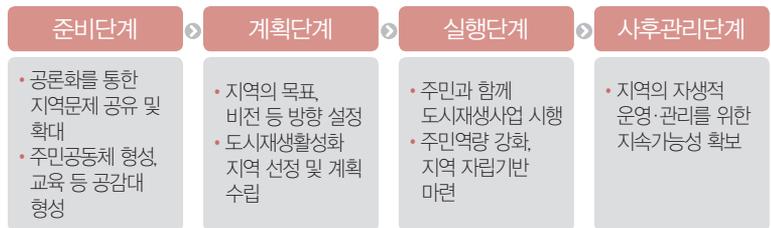
유형	서울시 도시재생 선도지역	
도시 경제 기반형	<p>◎서울역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 중구 중림동, 회현동, 소공동, 용산구 남영동, 청파동 일대</li> <li>• 지역특성 : 1일 평균 30만 명 이상 유동인구, 초거대 역세권임에도 불구하고 지형·기반시설로 단절 발생, 주변상권 및 산업 쇠퇴, 서울역 7017 프로젝트, 역사·문화자원 등을 활용하여 서울시 전체의 견인 가능성 보유</li> </ul>	
	<p>◎창동·상계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 도봉구 창동(창동역)~노원구 상계동(노원역) 일대</li> <li>• 지역특성 : 동북권 배후인구 약 350만 명, 동북4구의 입지적 중심지이나 경제활력이 낮은 지역, 이전적지 활용으로 동북 4구와 주변 도시들의 성장을 견인할 수 있는 잠재력 보유</li> </ul>	
근린 재생 가 지형	<p>◎세운상가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 중구 광희동, 을지로동, 종로구 종로1,2,3,4가동 일대 세운상가 군</li> <li>• 지역특성 : 역사, 문화, 산업(인쇄 산업 등) 공존, 산업구조의 변화로 과거 도심산업의 중심지역 쇠퇴, 다양한 역사, 문화, 산업적 자산을 가진 잠재력이 큰 지역</li> </ul>	
	<p>◎낙원상가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위치 : 종로구 종로1,2,3,4가동 일대</li> <li>• 지역특성 : 역사, 문화, 산업(악기산업, 귀금속 등) 공존, 지역 특화산업과 역사문화자원은 풍부하나 잠재력 대비 활성화 미흡, 주변지역의 역사성, 정체성을 연계한 전통산업 활력 거점 육성 요구</li> </ul>	

<sup>7</sup> 국가선도사업 대상지인 창신·승인, 2014년 공모를 통해 선정된 근린재생형 5개소는 사실상 법정 도시재생활성화지역 지정을 전제로 추진되었으며 이미 도시재생센터의 설치 등 도시재생사업이 진행되고 있다.

유형		서울시 도시재생 선도지역	
근린재생	중심시가지형	<b>◎장안평</b> • 위치 : 서울특별시 성동구 용답동, 답십리2동, 동대문구 장안동 일대 • 지역특성 : 신부품판매업, 중고부품판매업, 중고자동차 매매업, 자동차산업 중심지였으나, 산업환경 변화 대응 미흡으로 쇠퇴, 자동차 유통산업의 수출메카로 성장 가능성 활력 거점 육성 요구	
	일반형	<b>◎가리봉</b> • 위치 : 서울특별시 구로구 가리봉동 일대 (도시재정비 촉진지구 해제지역) • 지역특성 : 공단배후지이며, 중국동포밀집지역, 뉴타운 지점으로 주거쇠퇴 가속, 주거환경 열악, 연변거리가 활성화되어 있고, G-valley와 연계한 배후지역으로서 발전 가능성	
	일반형	<b>◎해방촌</b> • 위치 : 서울특별시 용산구 용산2가동 • 지역특성 : 고도자구에 의한 높이제한으로 주거환경 정비가 어려움, 다양한 문화가 공존하는 이태원과 경리단길 인근에 위치하여 향후 관광객을 유인할 수 있는 지역	

자료 2025 서울 도시재생 전략계획(안)

활성화지역의 추가 선정은 법적 3가지 요건(인구감소, 산업이탈, 건축물노후화)<sup>8</sup> 중 2가지 이상 충족하는 지역에 한해 서울복합쇠퇴지수를 도입한 정량적 평가와 지역잠재력을 평가하는 정성적 평가를 통해 선정할 계획이다.<sup>9</sup> 서울 도시재생활성화지역 선도모델 추진 이후 성숙기 단계에서 추가 지정할 도시재생활성화지역은 공론화 및 사전준비단계를 거쳐 계획단계, 실행단계, 사후관리단계로 이어지는 체계를 갖추어 추진할 계획이다.



〈그림 3〉 추가 도시재생 활성화지역 추진절차

도시재생전략계획은 10년 단위로 계획을 수립하며 필요한 경우 5년 단위로 정비할 수 있다. 도시재생전략계획의 재정비 시에는 서울 도시재생 활성화지역 선도모델에 대한 모니터링 및 평가결과를 통해 그간의 성과

<sup>8</sup> 특별법 제13조 제4항, 시행령 제17조

<sup>9</sup> 경제기반형(정량 30+정성 70), 근린재생 중심시가지형(정량 50+정성 50), 근린재생 일반형(정량 70+정성 30) 각각 정량적 평가 비율과 정성적 평가 비율을 다르게 함

와 한계를 분석하고, 제도의 개선 및 보완을 통해 안정된 도시재생 제도가 정착될 수 있도록 한다.

### 전략 3 : 도시재생체계 구축을 통한 지속가능한 도시재생 추진

도시재생활성화계획은 다양한 도시재생사업을 연계하여 지역의 경제·사회·물리적 활성화 방안을 종합적으로 수립하는 실행계획으로 지역주민의 적극적인 참여를 전제로 개별 재생사업들의 연계가 이루어지기 때문에 지역의 역량강화를 통한 자생력 확보가 중요하다. 도시재생사업의 실행력을 높이고 일회성이 아닌 지속가능한 체계의 유지를 위해 실행체계를 구축하고, 모니터링 및 평가를 통해 지역 현안문제 해결 및 제도 보완·개선을 추진하며, 안정적 재원조달을 통해 원활한 사업추진이 이루어지도록 하였다.

서울 도시재생사업의 실행주체는 계획수립 및 도시재생사업의 총괄·조정을 담당하는 전담조직(서울시·자치구), 주민(민간)과 행정의 의사소통을 담당하는 도시재생지원센터, 자문 및 심의기구인 도시재생위원회, 사업시행, 모니터링 및 평가를 지원하는 도시재생지원기관으로 구성되고, 이들 주체는 개별 활성화지역의 주민협의체 및 사전추진협의회를 지원하여 원활한 계획수립 및 도시재생사업을 추진할 수 있도록 하였다.

도시재생지원기관을 통해 13개의 개별 활성화지역 계획수립단계부터 사업시행에 이르는 전 과정의 모니터링 및 평가체계를 구축·시행함으로써 계획·사업보완 및 정책개선에 활용하도록 하였다. 더불어 단계별 준비 정도에 따라 차등지원을 실시하고 우수사례 발굴을 통해 노하우를 확산하는 등 효율적 도시재생 추진을 위한 체계를 구축하였다.

도시재생사업의 재원은 이미 계획된 활성화지역 내 도시재생사업을 바탕으로 핵심 인프라 등 주요 사업 예산과 주민 역량 강화를 위한 비용을 우선 확보하고, 장기적으로는 도시재생 특별회계를 마련하여 유형별로 포괄적인 재원조달계획을 수립할 예정이다.

## 5. 서울경제와 관련된 시사점과 과제

법률에 의한 제도적 도시재생은 이제 걸음마 단계로 보아야 하며 제도적으로 정착되기까지는 많은 시일이 필요하고 향후에도 상당한 시행착오가 예상된다. 이러한 우려에도 불구하고 소위 장소기반으로 H/W, S/W를 망라하는 통합적 수단들을 패키지형으로 계획·결정함으로써 시책효과를 극대화할 수 있고, 지속적이고 예측 가능한 재정투입이 가능하며, 해당지역의 이해당사자들에 대한 체계적 역량을 높일 수 있는 최초의 법정수단이 마련된 것은 가용지가 고갈된 서울에서 고용중심지 조성 및 확

층에 기여할 것이다.

다만, 도시재생전략계획을 세우는 데 서울의 경제와 관련해서 몇 가지 생각해볼 문제가 있다. 우선, 경제기반형과 관련해서 지역 간 경쟁이 발생할 수 있다. 산업경제의 총량이 증가하지 않을 때 특정지역에 대한 집중지원으로 다른 지역 기업의 이전을 초래하는 경우, 특정지역의 활성화가 다른 지역의 쇠퇴를 초래하게 된다. 지금까지는 외곽지역 신개발로 인해 원도심이 쇠퇴한 결과로 나타났다. 도시재생이라는 이름으로 반대 방향의 제로섬게임이 되풀이될 수도 있다. 도시 공간구조에 대한 이해를 바탕으로 지역 간 경쟁이 아닌 상생(차별화)을 통한 순증가에 힘써야 할 것이다.

둘째, 기존 산업생태계에 대한 산업 정책적 입장정리가 필요하다. 대부분의 도시재생 논의는 산업구조 변화에 따라 특정산업이 밀집한 지역에서 기존산업의 이탈로 쇠퇴가 발생하고 이에 대한 대응으로 추진된 시책에 의해 어떤 형태로든 방치되었던 공간이 채워지고 사람들이 다시 모여든다는 공통점을 가지고 있다.<sup>8</sup> 다시 말해 기성시가지 내에서 기존산업이 다시 들어와서 활성화되는 경우가 별로 없고 다른 용도(기능, 업종)로 대체되는 현상에 대해 기존산업 보호와 새로운 기능대체의 입장정리가 선행되어야 한다. 기존산업 보호에 초점이 맞추어질 경우 소위 산업생태계를 고려할 때 업종 간 네트워크와 공간적 네트워크를 함께 고려하여야 한다.

<sup>8</sup> 우리에게 익숙하게 알려진 사례를 들어보면 기존 기업들이 이전한 공장지대에 공실에 따른 저렴한 임대료로 예술가들이 들어가는 현상, 명소가 된 이후에 사람들이 몰려들고, 몰려든 보행자들을 겨냥하는 상업업종(주로 먹고 마시는 식음료)으로 전환되는 과정에서 기존에 이전했던 공장이 다시 들어오지는 않는다.

마지막으로, 지역경제(Local Economy)에 대한 입장이 공론화되어야 한다. 이미 골목경제와 관련해서는 기업형 슈퍼마켓(SSM) 논의에서와 같이 소비자의 경제적 효용성에 기반을 둔 기업의 자본논리와 사회적 정의의 관점에서 보는 형평성의 관점이 대립된 바 있다. 도시재생에서도 결국은 지역사회의 변화와 결부된 수혜의 대상과 범위와 관련하여 “누구를 위한 재생”인가에 대한 많은 공론화가 필요하다.

## 이달의 이슈 102

# 서울시의 도시재생: 현 주소와 대안



조 명 래

단국대학교 도시계획·부동산 학부 교수  
myungraecho@naver.com

## 1. '도시재생'은 제대로 가고 있나?

'한국은 현재 도시재생 중'이라고 할 정도로 도시관리 분야에서 도시재생이 크게 유행하고 있다. 2013년 '도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법'(이하 도시재생특별법)이 시행되면서부터 이 현상은 더욱 두드러지고 있다. 도시재생은 2006년부터 국토부의 'VC-10과제(가치창조 10대 과제)'중 하나로 선정되어 국가적 차원에서 그 정책화 방안이 연구되었고 2013년 도시재생특별법 제정으로 대미를 장식하였다. 2014년에 국토교통부는 국무총리 소속 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 도시재생선도지역으로 13곳을 지정했다. 2015년에는 도시재생학회도 생겨났다. 현재 도시재생이 전국적으로 추진되고 있지만 서울시의 도시재생이 사업유형 면에서 가장 많고 다양하며 계획기법 면에서도 가장 선도적이면서 혁신적이라고 할 수 있다.

2015년 3월 9일, 서울시는 '도시재생 종합플랜'을 발표하면서 도시재

### 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 단국대 도시계획·부동산학부 교수
- 영국 서섹스 대학교 도시지역학 박사(공간정치경제학 전공)
- 현 서울시 지속가능발전위원회 위원장, 청계천 시민위원회 위원장, 도시계획위원, 환경정의 공동대표, 한국내셔널트러스트 공동대표 등
- 대표저서: '포스트포디즘과 현대사회 위기', '현대사회의 도시론', '개발정치와 녹색진보', '지구화 되돌아보기 넘어서기', '공간으로 사회읽기', '녹색토건주의와 환경위기' 등
- 현재 국립싱가포르대학 교수들과 함께 '진보도시' 혹은 '사람중심도시'에 관한 국제적 비교연구 수행 중

생이 추진될 27개 선도지역(국가 선도지역, 서울시 선도지역, 자치구 공모사업 선정지역 등)을 발표했다. 이에 앞서 2014년에 서울시는 도시재생사업을 총괄하는 ‘도시재생본부’를 발족하였다. 도시재생특별법상의 법정계획으로 ‘2025 서울시도시재생전략계획’, 즉 사실상의 서울시 도시재생마스터플랜이 2년의 계획기간(2014.3~2016.2)을 가지고 전문가 자문, 시민공청회, 도시계획위원회 자문, 의회 자문 등을 받으면서 수립 중이다. 이 계획에 근거해 2016년에는 ‘도시재생활성화구역’이 선정된다. 선정된 구역을 대상으로 ‘도시재생활성화 계획’(일종의 실시계획)이 수립되고 이 계획을 바탕으로 현장별 도시재생사업이 본격 시행된다. 2016년 총선을 앞두고 벌써부터 ‘도시재생활성화구역’ 추가지정에 대한 요구들이 비등하고 있다.

이렇듯 현재 서울시의 도시계획행정은 도시재생을 중심으로 하고 있다 해도 과언이 아니다. 그러나 여기서 아주 근본적인 물음이 생긴다. ‘우리가 지금 추진하고 있는 도시재생이 과연 올바른가’라는 물음이다. 명분뿐인 서울형을 넘어 실질적으로 한국형이 될 수 있도록 막 시작된 도시재생을 다잡아 봐야 한다.

## 2. 서구의 도시재생, 한국의 도시재생

서구에서 도시재생(urban regeneration)이 논의되고 정책으로 추진된 배경에는 ‘도시 쇠퇴(urban decline)’라는 분명한 현상이 있었다. 이는 경기변동이나 도시발전단계에 따라 나타나는 도시변화의 일시적 양상이 아니라 산업 패러다임, 도시 패러다임, 거버넌스 패러다임 등의 복합적 전환에 따른 것으로 크게 보면 서구 자본주의의 변화와 맞물려 있다(조명래, 2001).

하지만 한국의 도시 쇠퇴 현상은 서구가 앞서 경험한 만큼 분명하지는 않다. 이는 여러 연구에서도 입증된 바다. 서구도시의 경험을 갖대로 한다면 한국의 도시 쇠퇴는 불분명하다. 중소도시의 원도심 낙후, 구시가지의 노후화, 개발지 사업의 미추진 등으로 나타나는 도시의 정체 현상이 간헐적으로 확인되지만 서구도시에서 볼 수 있는 도시의 전면적인 방기나 쇠퇴(예, 미국의 자동차 도시 디트로이트<sup>①</sup>가 미국 자동차 산업 사

양화에 따라 도시 전체가 방기되는 현상)의 모습은 아직 없다. 도시 전체의 이면에는 고도성장에서 저성장으로 넘어가면서 개발수요의 감소가 나타나는 경향이 있고, 이로 인한 신규개발의 어려움이 도시개발의 정체를 초래하는 주된 원인으로 간주되곤 한다. 실제 서울시의 2025 도시재생전략계획도 '저성장의 완화와 적응'에 맞춘 서울형 도시재생을 강조하고 있다(김태현, 2015).

이런 도시적 (발전)상황에서, 한국적 도시재생은 현재 시행 중인 도시재생특별법에서 규정되는 도시재생의 내용과 방법으로 특성화되고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 쇠퇴진단, 활성화구역 지정, 재생사업, 지원센터의 구성 등을 법의 기준과 절차에 따라 추진하더라도 현실에서 도시재생을 어떻게 규정하고 사업화해야 할지는 지역마다, 도시마다, 심지어 참여하는 전문가에 따라 해석이 다르다. 법정계획으로 도시재생전략계획을 수립하면서 서울시는 법상의 도시재생 유형(경제기반형, 그린재생형)을 기반으로 하더라도 서울의 특성과 조건을 반영할 수 있도록 이른바 '서울형 도시재생 유형'을 설정하고 있는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 서울시는 도시재생의 법정 유형 구분을 적용하여 총 4개의 '서울형 도시재생 유형'을 설정하고 있다. 경제기반형에 기초해 '저이용·저개발 중심지역', 그린재생형에 기초해 '중심시가지형'과 '일반형'으로 나누되, 앞의 유형(중심시가지형)을 '쇠퇴·낙후산업지역'과 '역사·문화·관광 특화지역'으로, 그리고 뒤의 유형(일반형)을 '노후주거지역'으로 분류해 놓았다. 종합하면, 서울형 도시재생 유형은 '저이용·저개발 중심지역', '쇠퇴·낙후 산업지역', '역사·문화·관광 특화지역', '노후주거지역' 등 4가지로 나누어져 있다(김태현, 2015).

그러나 실제 논의되고 사업으로 추진 중인 서울시의 도시재생을 보면, 도시관리방식은 '참여형 도시계획'으로 다루어지고, 사업형태는 재건축·재개발·뉴타운의 후속방식으로 간주되며, 기법이나 방식은 '마을(공동체) 만들기 수법의 확장'으로 접근한다. 또한 최종 결과(outcome)보다 과정(process)을 중시함으로써 그 어느 누구도 도시재생이 최종적으로 어떤 모습이 될지 알 수 없고, 물리적 재생만 아니라 사회경제적, 문화적 재생 부분까지 망라함으로써 재생의 최종 결과를 명확하게 판정할 수 없는 점도 도시재생사업의 중요한 특징이다. 도시재생의 방법론적 특징뿐만 아니라 내용에서도 서울형 도시재생은 '신성장 동력의 창출', '노후주거지의 대안적 정비', '역사문화/공동체의 복원과 활성화' 등 다양한 영역을 두루 포괄하고 있다. 그리고 저성장 시대 도시관리를 위한 '성장관리', '노후지 정비', '역사문화 육성' 등으로 채워져 있다는 점에서 한국형 도시재생은 도시·산업 패러다임 전환기의 도시쇠퇴에 대응하는 서구의 도시재생<sup>①</sup>과 분명히 다르다.

① 버팔로(Buffalo), 디트로이트(Detroit), 클리브랜드(Cleveland), 피츠버그(Pittsburgh) 등으로 묶여 있는 미국 동부의 '녹슨 벨트 도시들(the Rust Belt cities)'은 지난 40여년간 인구의 40%가 감소했다.

② 서구의 도시재생은 '무'에서 '유'를 만들어내는(예, 폐광도시를 문화예술도시로 재생) 재생의 의미를 갖는다면, 한국의 도시재생은 고도성장 이후의 도시문제를 관리하는, '유'에서 '새로운 유'를 만들어내는 의미를 가지고 있다고 할 수 있다(조명래, 2011).

### 3. 한국적 도시재생의 조건

③ **사람중심도시**란 사람의 가치가 공간, 사회관계, 경제, 거버넌스 등에 우선 반영되고 관찰되는 조건을 갖춘 도시를 말한다(자세한 논의는 조명래, 2011 참조). **사람중심도시의 조건**으로는 ① 휴먼스케일의 도시, ② 공동체적 일상관계가 담보되는 도시, ③ 경제와 사회의 통합적(사회경제적) 도시, ④ 자치 거버넌스가 가능한 도시가 있다.

④ **진보도시**(progressive city)는 기존의 지배적인 시스템에 의해 담보되지 않는 도시의 진보적 가치(가령, 경제적 가치 대신 사람중심 가치를)를 시민 주체적으로 구현하는 도시를 말한다. 19세기 유포피아 계획에 의한 신도시(영국의 전원도시), 유럽의 자치사회주의(municipal socialism) 도시, 1960~1970년대 일본의 혁신자치제 도시 등을 진보 도시의 실례로 들 수 있지만 진보 도시가 가장 활발히 논의되고 정책으로 추진되어 온 나라는 미국이다. 보수적인 연방정부가 하지 못하는 정책과제(예, 생활 임금제, 공공임대공급, 참여적 도시 계획 등)를 지방정부(주로 민주당 출신 단체장이 이끄는 지자체)가 혁신적으로 추진하는 도시를 미국에선 흔히 '진보도시'라고 부른다. 현 드블라지오 시장하의 뉴욕시가 대표적인 예다. 한국적 맥락에서 도시에서 추구할 '진보'의 핵심가치는 고도성장기 동안 경제성장과 개발중심하에서 배제된 '사람(가치)의 번영(human flourishing)'이라고 할 수 있다. '사람의 번영'이 이루어지기 위해 도시정부는 정책과 제도운용에서 ① 포용적이어야 하고(inclusive), ② 분배정의(distributive justice)를 실현해야 하며, ③ 문화적 풍부화 혹은 상열(conviviality)을 고취시켜야 하고, ④ 생태적 지속가능성(sustainability)을 이끌어낼 수 있어야 한다(보다 자세한 내용은 Cho and Douglass, 2015 참조).

최소한 서울시의 도시재생 경험을 가지고 본다면 현 단계 한국의 도시재생은 그간의 고도 성장기를 거치면서 겪었던 성장과 개발의 후유증을 치유하고 극복하면서 새로운 단계의 도시발전을 이끌어내기 위한 것에 알게 모르게 맞추어져 있다. 반세기 가까이 지속된 고도성장이 끝나고 저성장으로 이어지는 성장방식의 변화 속에서 한국의 도시들은 대부분 도시의 성격, 도시개발의 수요나 관리방식 측면에서 심대한 전환의 필요성을 마주하고 있다(조명래 외, 2011). 이에 따라 개발주의 도시에서 탈개발주의 도시로, 관료적 관리도시에서 시민적 거버넌스 도시로의 이행을 위한 도시정책과 도시관리 패러다임의 변화에 대한 요구가 강하고, 그러한 변화가 실제 일어나고 있는 중이기도 하다. 이것이 함의하는 바는 한마디로 '도시의 중심가치'가 바뀌고 있는 것을 의미한다. 2010년 지방선거의 무상급식논쟁을 계기로 전국의 많은 지자체장이 '사람중심도시'를 슬로건으로 내건 자치혁신을 시도하고 있는 것은 이러한 변화를 반영하는 현상이다. 이는 마치 1960년대 후반, 1970년대 초반 일본에서 전국적으로 확산되었던 '혁신자치제'의 붐과 비슷하다.

실제 우리나라에서 멀리는 1990년대 중후반, 가까이는 2000년대 중반부터 고도성장에서 저성장으로의 전환과 함께 개발에서 보전으로, 하드웨어에서 소프트웨어로, 경제에서 문화복지로, 경제중심에서 환경공생 중심으로, 관치에서 협치로 도시의 중심가치(의제)를 전환하려 하는 시대의 요구가 점증했다. 이는 성장기 동안 억압되고 배제되었던 '사람중심의 도시가치'를 참여시정을 통해 복원하고 구현하는 것에 대한 요구로 나타났고, 2010년 지방선거 이후 많은 지자체에서 실제 이러한 방식의 시정이 이루어지고 있다.

한국의 도시재생은 바로 이러한 도시적 변화요구를 반영하면서 실행되고 있다. 따라서 '성장기 동안 억압되고 배제되었던 도시적 가치 복원과 구현, 그러면서 (고도성장 이후) 저성장의 완화와 적응'에 알게 모르게 맞추고 있는 한국의 도시재생은 산업 패러다임의 전환에 따른 도시의 구조적 쇠퇴에 대응하는 서구의 '도시재생'과 다르면서, 그 자체로서 한국적 도시재생의 특징이 된다.

따라서 한국적 도시재생은 사람중심도시로의 복원과 재창조, 즉 지금까지 경제 시스템 중심의 도시에서 사람(가치)과 공동체 중심도시로의 이행과 복원을 겨냥하는 것이 돼야 한다. 도시재생의 내용도 장소와 경제의 번영에서 공동체와 사람의 번영(human flourishing)으로 도시이행과 복원의 문제를 다루어야 한다. 그래서 재생도시의 상(像)은 자연히 '사람중심도시(human centered city)'<sup>3)</sup> 혹은 '진보도시(progressive city)'<sup>4)</sup>와 같이 되어야 할 것이다. 한국적 도시재생은 이렇듯 도시의 단편적인 문제해결이나 환경개선을 위한 것이 아니라 성장과 개발에 몰두

했던 도시에서 사람의 가치를 중심으로 변형하는 도시로 어떻게 재창조하느냐의 관점으로 접근해야 한다. 그렇게 하려면 도시재생에 앞서 재생을 통해 지향하는 도시가 어떠한 도시인지를 우선 분명히 해야 한다. 하지만 현재 서울시의 모습만 보면 ‘서울형’ 도시재생을 주창하면서도 재생을 통해 구현되는 서울의 도시 모습이 어떠한지 하는지에 대한 고민이 충분치 않다. 그러다 보니 도시재생특별법에서 정한 기준과 절차에 알게 모르게 맞추는 도시재생사업에 갈수록 빠져들고 있다. 도시계획전문가조차 이렇게 하도록 거들고 있는 형편이다.

#### 4. 사람중심도시를 위한 도시재생의 과제

##### 첫째, 사람중심도시를 지향하는 도시재생

법에 갇힌 도시재생이 되지 않기 위해서는 사람중심의 도시가치를 어떻게 구현해내느냐의 관점으로 도시재생의 대상, 범주, 방식 등을 정의하고 실행해야 한다. 한국적 도시재생의 특성화를 분명히 해야 한다는 뜻이다. 저성장과 쇠퇴를 넘어 새로운 도시의 새 가치를 창출하되, 그 가치는 사람의 번영(human flourishing)에 관한 것이어야 한다. 현재 수립 중인 ‘도시재생전략계획’은 사람중심도시를 위한 도시재생의 원칙, 기준, 대상, 방법, 과제에 대한 고민을 충분히 반영할 수 있어야 한다.

##### 둘째, 휴먼스케일의 도시재생구역

사람중심의 도시를 지향하기 위해서는 (범)도시적 스케일이 아니라 휴먼스케일(human scale)의 공간범역을 대상으로 도시재생이 추진되어야 한다. ‘휴먼스케일 공간’은 일상적 상호작용을 바탕으로 도시주체들이 직접 참여하고 주도할 수 있는 공간의 규모를 말한다. 통상, 휴먼스케일의 공간은 ‘커뮤니티’로 구축되고 작동할 정도의 공간이어야 한다. 따라서 도시재생이 실제 시행되는 대상구역, 즉 활성화구역도 ‘창신·송인’과 같이 광역적이어서는 아니 된다. 설혹 그 정도의 규모라고 하더라도 ‘교감하고 소통하며 참여하고 결정하는 것’이 쉬운 공동체 가능구역으로 세분화해야 한다. 이러한 스케일의 공간을 단위로 도시재생과 관련된 계획이 수립되고 핵심 사업이 추진될 수 있도록 해야 한다. 근린재생형은 이러한 공간규모(예, 동단위)로 활성화구역을 정하기가 쉽지만 도시경제기반 재생형은 더 광역적으로 구역을 정해야 될지 모른다. 그럼에도 불구하고 도시경제기반재생(준공업지역 등)도 기본적으로 경제활동 주체들이 ‘비즈니스 커뮤니티’를 자발적으로 만들고 꾸릴 수 있는 구역(스케일)을 기본으로 하되, (서울역 역세권 종합재생에서 보듯) 개별구역(서울역일대, 중림동, 서계동, 회현동 등)의 재생을 광역적으로 통합하는 방법은 별도

로 강구되어야 한다.

### 셋째, 도시재생의 두 축: '공간의 재생'과 '사람의 재생'

도시재생의 핵심은 '공간의 재생'과 '사람의 재생'에 있다. 전자가 도시공간을 도시주체들이 공동체를 만들 수 있는 공간으로 재생하는 것을 의미한다면, 후자는 도시주민 혹은 시민들이 사람중심의 도시만들기 주체로 거듭나는 것(재생)을 뜻한다. 사람중심도시를 지향하는 도시재생은 물리적 시설과 환경의 재생이 아니라 '터를 잡고 살아가는 사람들의 관계'(주거적 삶, 근린관계, 소통/협동, 참여, 결정 등)를 재생하는 것으로 추진되어야 한다. 따라서 '사람의 재생'은 도시 주민들이 공생, 협업, 협동을 중심으로 도시의 일상관계가 엮이는 것을 말한다(개인화된 주체에서 공동체 구성원으로 재생). 문화적 도시재생의 성공사례(예, 런던의 테이트 뮤지엄, 빌라오의 구겐하임 미술관 등)를 보면 도시주체들은 공생, 협업, 협동 등의 엮임을 통해 자신들이 직면한 도시와 장소의 문제를 주체적으로 진단하고 재해석해 사람중심의 것으로 재가치화한다. 공동체형 사람으로의 재생은 시장지배원리에서 공동체 혹은 사회경제적 원리로 공간의 재생 방식(예, 주택, 공공인프라, 건축물의 형태/경관/용도, 생산/고용시설, 소비유통 시설 등)마저 바꾼다. '공간의 재생'과 연동되는 '사람의 재생'을 위한 핵심방법은 주민의 역능화(empowerment)이다.

### 넷째, 실효적 통합 재생

⑤ 도시재생이 기존의 도시계획이나 도시정비 방식과 다른 점은 물리적 환경개선뿐만 아니라 사회경제적, 문화적 활성화를 함께 다루는 것에 있다. 물리적 재생과 함께 사회경제적 재생이 함께 가야 하지만 실제 현재 추진되는 것을 보면 전자가 중심이고 후자는 보완적이거나 보조적으로 결합되어 있다. 그것은 도시계획 관련 부서가 도시재생을 관장하는 것과 무관하지 않다. 여기에 행정의 칸막이 문제도 작용하고 있다. 국토부가 관할하는 법으로 제도화됨에 따라 도시재생이 '물리적 재생+사회경제적 재생'을 지향하면서도 현실에서는 전자를 중심으로 하게 되는 것이다. 따라서 사람중심도시를 지향하는 도시재생이 되기 위해서는 주거시설, 인프라 등 물리적 재생과 함께 창업, 비즈니스, 고용창출, 교육·복지구현, 역사문화보존, 경관보전 등의 사회경제적 재생이 실효적으로 통합되어야 한다. 앞으로도 도시재생이 물리적 시설 중심의 도시계획 방식으로 계속 추진된다면 5년 이내에 도시재생 사업은 흐지부지될 수 있다. 실효적 통합 재생을 이끌어 내려면 도시재생이 처음부터 지속가능성⑤의 원칙을 충실히 따라야 한다.

지속가능성은 사회경제, 역사문화, 생태환경 세 분야로 나눌 수 있다. 사회경제적 지속가능성은 협업과 협동을 원리로 하는 기업 및 사업체의 육성, 지역일자리 창출, 생활의 산업화, 지속가능한 경쟁력 창출, 분배정의로서의 복지 등으로 구현되어야 한다. 역사문화적 지속가능성은 지역 정체성 담보, 장소의 역사문화복원 및 보전, 살아 있는 문화유산(living heritage)의 보전과 활용, 토속경관(vernacular landscape)의 보전, 문화적 공공영역 구축 등이 이루어져야 한다. 환경적 혹은 생태적 지속가능성은 인간-자연공생, 환경용량 내 발전, 에너지 순환과 자립, 생물종 다양성 구현, 녹색생활 +녹색정착구현, 지구적 환경위기의 지역적 책임 등이 구현되어야 한다.

### 다섯째, 지속가능한 재생 거버넌스

도시재생에서는 주민주도의 원칙이 철저히 지켜져야 한다. 이를 위해선 도시재생구역으로서 커뮤니티(휴먼스케일) 공간이 주민주도의 거버넌스(community based governance)를 내장해야 한다. 법에 따라 설치되는 도시재생지원센터를 중심으로 '재생 거버넌스'가 구축되는 것이 가장 바람직하다. 지원센터, 전문가(예, 총괄계획가(MP)), 활동가, 주민협의체, 지자체 부서, 외부 NGO 등이 참여하는 재생 거버넌스는 기본적으로 풀뿌리 자치 원리에 따라 구성되고 작동해야 한다. 또한 운동(시민단체 등)과 행정, 시민과 행정, 시민과 시장(기업)은 상호보완적인 결합으로 재생 거버넌스에 참여해야 한다. 거버넌스가 민주적 협치로 작동하기 위해선 활동가나 주민 등 참여주체의 역량강화 혹은 역능화(empowerment)가 선행되어야 한다. 아울러 도시재생을 주도할 지역주체의 발굴과 역량강화도 함께 이루어져야 한다. 행정은 지원과 조정자 역할에 한정해야 한다. 무엇보다 재생 거버넌스는 성과 지향적인 것이 아니라 프로세스 지향적인 것이어야 한다. ⑥ 또한 민주적 거버넌스의 구축은 자치혁신과 병행되어야 한다.

⑥ 이러한 거버넌스를 필자는 업무수행적 거버넌스(performative governance)라고 부른다 (조명래, 2014 참조).

### 참고자료

1. 김태현, 2015, "2025 서울시 도시재생 전략계획(안)", 서울연구원 주관 「2025 서울시 도시재생전략계획(안) 공청회」 발표문.
2. 여장권, 2015, "2025 서울시도시재생전략계획의 추진방향", 서울연구원 주관 「2025 서울시 도시재생전략계획(안) 공청회」 발표문.
3. 조명래, 2001, 「한국사회의 도시론」, 서울: 한울.
4. 조명래, 2011, "문화적 도시재생과 공공성 회복", 「공간과 사회」, 제21권 3호(통권 37호).
5. 조명래, 2014, "서울시정의 거버넌스: 진보도시를 위한 업무수행적 거버넌스", 「대구경북연구」 제13권 제2호.
6. 조명래 외, 2011, 「저성장시대 도시정책」, 서울: 한울.
7. Cho, M.R. and Douglass, M., 2015, "Making a progressive city: the Seoul experience", paper presented at the Symposium on Progressive Cities in Asia and Europe, Paris, 11 and 12 May 2015.



## 생생리포트



---

### 사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트

- I. 도시재생과 '걷는 도시' 서울
- II. 「서울역 7017 프로젝트」의 시작
- III. 「서울역 7017 프로젝트」 추진현황
- IV. 서울역 일대 도심에 살아나는 활력

서울특별시청 안전총괄본부  
서울역 일대 종합발전기획단

김은주 kimeunju78@seoul.go.kr

# 사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트

## I. 도시재생과 ‘걷는 도시’ 서울

1970년대부터 시작된 산업화로 서울을 비롯한 대도시들은 급격히 성장하였으나, 최근 물리적인 환경의 낙후 및 난개발로 인한 문제점들이 드러나기 시작했고, 성장 속도도 정체를 맞이하게 되었다. 이에 따라 우리보다 산업화가 앞섰던 유럽에서 등장한 새로운 패러다임인 ‘도시재생’이 우리나라에도 도입되었다.

‘도시재생’이란 산업구조의 변화와 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미한다. 2015년 3월 서울시는 「서울 도시재생 종합플랜」을 발표하여, ‘사람이 중심이 되고, 서울의 정체성까지 존중한다’는 원칙 아래 27개 도시재생 선도지역을 선정하였다. 서울형 도시재생은 지역의 특성을 존중하고, 주민과 함께 추진하며, 지속성 있는 동력을 확보하는 방향으로 진행될 예정이다.

한편, 전 세계 도시들은 개발과 혁신, 발전에 대한 관심에서 변화하여 ‘사람’에 기반을 둔 도시재생과 보행친화 도시 조성에 주목하고 있다. 산업화시대의 유산을 재활용한 미국 뉴욕의 ‘하이라인 파크’와 ‘로우라인 파크’, 프랑스 파리의 ‘프롬나드 플라망테’, 일본 요코하마의 ‘개항의 길’ 등은 거주민과 국내외 관광객이 모여들면서 도시를 새롭게 부흥하는 역할을 하고 있다.

뉴욕의 ‘하이라인 파크’는 뉴욕시 맨해튼의 로어 웨스트 사이드에서 운행되었던 2.33km의 고가철로에 꽃과 나무를 심고 벤치를 설치해 2009년 공원으로 재탄생하게 되었다. 연간 400만 명 이상이 이곳을 방문하면서, 지역 상권이 활성화되고 부동산 시장이 활기를 띠게 되었다. 파리의

‘프롬나드 플랑떼’는 1993년 버려진 고가철로를 공원으로 조성하여 훗날 하이라인 파크의 모티브가 되었다. 요코하마의 ‘개항의 길’은 해안선을 따라 만들어진 철로를 재활용한 산책로로 주변의 관광명소와 유적을 연결하는 도시의 명소로 자리 잡고 있다.



〈그림 1〉 하이라인 파크  
(© David Berkowitz)



〈그림 2〉 프롬나드 플랑떼  
(© jean-louis Zimmermann)



〈그림 3〉 개항의 길  
(© 横浜フォトライブラリー)

한편, 도시의 교통정책이 차량 중심에서 보행자 중심으로 전환됨에 따라 국내외 주요 도시들은 보행친화도시로의 변신을 꾀하고 있으며, 서울시는 2013년, 「보행친화도시 서울 비전」을 발표하고, ‘쾌적하고, 안전하며, 편리하고, 이야기가 있는’ 거리를 만들기 위해 노력하고



〈그림 4〉 연세로 대중교통전용지구

있다. 보행자만 다닐 수 있는 보행전용거리를 확대 운영하고, 보행환경 개선이 수반되는 보행전용구역을 조성하고 있으며 그밖에도 안전한 보행환경 조성을 위한 다양한 방안이 시행되고 있다.

산업화시대의 교통난을 해소하기 위해 서울 주요 지역에 건설되었던 고가도로들의 효용성이 사라지고, 보행에도 불편을 초래하면서 2002년부터 점차 역사의 뒤편길로 사라지기 시작했다. 1970년 건설되어 45년 동안 서울 발전의 상징이었던 서울역 고가도로도 세월의 흐름에 따라 철거되는 듯 했다.

그러나 산업화시대의 유산을 철거하는 대신 보존하고, 여기에 ‘보행길’이라는 새로운 역할을 부여함으로써 단절된 서울역 일대에 사람이 모이게 하여 지역에 활력을 불어넣자는 의견이 나타났다. 이것이 바로 「서울역 7017 프로젝트」의 시작이었다.



〈그림 5〉 서울역 및 서울역 고가 도로 전경

## Ⅱ. 「서울역 7017 프로젝트」의 시작

서울역은 하루 평균 40만 명이 오가는 서울의 관문이자 통일시대를 대비하는 유라시아 철도의 시발점이자 종착점이다. 그러나 서울역 일대는 차량길로 둘러싸여 섬처럼 고립됨으로써 도심으로의 유입에 한계를 드러내고 있다. 단적인 예로 서울역 서쪽 만리동에서 퇴계로까지 1.2km를 보행하여 이동하려면 보행자 신호등을 3번 기다리고, 횡단보도를 6번 건너야만 한다.

그 결과, 이 지역은 도심에 위치하고 있음에도 불구하고, 광화문, 용산, 마포 등 주변지역과 달리 발전이 더뎠고, 주거 환경의 노후화와 기반 시설의 부족으로 인해 지역 주민들이 큰 불편을 겪고 있다.

한편, 서울역 고가도로는 2006년과 2012년 최근 2차례의 정밀안전진단에서 안전등급 D등급 판정을 받으면서 도로로서 수명을 다해가고 있었다. 특히, 2012년 정밀안전진단에서 교량의 잔존수명이 2~3년에 불과하다는 평가를 받아 올해 말까지 시민안전을 위해 반드시 철거를 해야 하는 상황이었다. 2013년 감사원의 안전관리실태 감사에서도 심각한 파손으로 붕괴가 우려되어, 근본적인 보수·보강 조치와 교량 철거 등 근본 대책을 조속한 시행할 것을 촉구한 바 있다. 게다가 2014년 1월에는 콘

크리트 바닥판이 탈락하여 도로 하부로 떨어지는 아찔한 사고가 발생하기도 했다.

「서울역 7017 프로젝트」는 이처럼 노후화돼 철거해야 할 서울역 고가도로를 재생해 시민의 보행권을 확보하고 도심재생의 기폭제가 될 수 있는 공원으로 재탄생시키는 사업이다. 서울역 고가도로가 사람길로 바뀌면, 단절되어 있던 이 지역 일대가 17개의 사람길로 이어지면서 사통팔달의 교통 구심점으로 바뀌고, 송례문, 한양도성, 명동, 남대문시장 등 주변 관광명소를 연결하여 시너지 효과가 나타나며 나아가 주변지역의 통합과 재생의 주춧돌이 될 것이다.



〈그림 6〉 서울역 고가도로 구조물 상태



〈그림 7〉 청파동 일대



〈그림 8〉 고가 개방 행사

서울시는 2014년 10월과 2015년 5월, 두 차례에 걸쳐 서울역 고가도로를 시민에게 개방하는 행사를 개최한 바 있다. 사람길이 된 고가도로를 미리 체험할 수 있는 기회인 셈이다. 서울역 고가도로가 완공된 1970년 이래 최초로 차량 대신 사람의 발길이 닿은 것이다. 약 6만 명의 시민들이 행사에 참여하여 고가도로에 가려졌던 서울 도심의 풍경을 감상하면서 산책과 휴식을 마음껏 즐겼다. 향후 보행공원이 완성되면 삭막한 서울 도심의 풍경을 바꿀 녹색공간으로, 시민과 관광객이 찾는 서울의 대표명소가 될 것으로 기대된다.

### Ⅲ. 「서울역 7017 프로젝트」 추진현황

#### 1. 보행길로의 전환 준비

「서울역 7017」이란 ① 1970년에 만들어진 17m 높이의 고가도로, ② 1970년 차량길에서 17개의 사람길로 재탄생, ③ 1970년에 만들어져 2017년에 다시 태어나는 역사적 고가도로를 의미한다.

서울시는 「서울역 7017 프로젝트」를 구체화하기 위해 국제현상설계공모를 실시했다. 노후화된 고가도로와 주변지역의 특성을 감안해 건축·조경·구조 분야의 협업 형태로 진행하고, 근대 산업유산을 되살리는 노하우를 보유한 국내외 초청작가 7명을 선정하여 국제 지명초청 방식으로 진행했다. 국내외 명망 있는 건축·조경 전문가 5명으로 구성된 심

사위원회의 심사 결과, 네덜란드 건축·조경 전문가인 위니마스(Winy Mass)의 '보행길을 수목원으로(Green City Project)'를 주제로 한 '서울 수목원(The Seoul Arboretum)'을 당선작으로 최종 선정했다.

위니마스는 2000년 하노버 엑스포의 네덜란드관, 2030년 파리의 비전을 그려낸 그랑 파리 플뤼 프티(Grand Paris Plus Petit) 등의 프로젝트로 잘 알려진 세계적인 건축 및 도시설계 회사인 MVRDV의 창립자이자 대표이다.

당선작은 고가도로를 공중(空中)정원으로 조성하는 기본구상안으로 서울역 고가도로를 하나의 큰 나무로 설정했다. 퇴계로~중림동까지 국내 수목을 가나다순으로 심고, 램프는 나뭇가지로 비유해 시가 발표한 17개 보행길을 유기적으로 연계했다. 자연을 매개로 콘크리트 구조물을 생명의 장소로 전환하는 비전과 전략이 미래지향적이고 혁신적이라는 평가를 받았다.

현재 서울시는 당선자의 제안사항을 바탕으로 구체적인 시설물 조성 및 조경, 주변과의 연결로 조성, 기존 고가도로 보수·보강(안)을 포함한 기본설계를 마린 중이며 10월말까지 완료할 예정이다. 무엇보다 안전을 최우선으로 고려하면서 시민과 관광객이 즐길 수 있는 다양한 시설물과 콘텐츠를 마련하고 휴한·혹서기에도 방문객이 즐길 수 있도록 다채로운 풍경을 연출할 계획이다.

한편, 서울역 고가도로는 올해 11월부터 교량 바닥판 철거 및 보수·보강 공사를 시작으로 2017년 상반기까지 공사를 마무리하고, 시민에게 개방될 예정이다.



〈그림 9〉 위니마스의 구상(안)



〈그림 10〉 공원 상부 풍경(안)



〈그림 11〉 주변 건물과의 연결통로(안)



〈그림 12〉 회현동 한양도성과의 연결로(안)



〈그림 13〉 중림동 청소차고지 주변(안)



〈그림 14〉 서계동 국립극장 주변(안)

## 2. 3대 현안과제 추진

서울시는 소통과 협치를 시정 운영의 핵심 가치로 삼고, 시민과의 소통 속에서 서울이라는 거대 도시의 문제를 하나하나 해결하고 있다. 「서울역 7017 프로젝트」를 추진하는 과정에서도 마찬가지이다. 400여 차례에 걸쳐 지역주민과 지역상인, 전문가와 만나 소통하고, 현장의 목소리를 경청하였다. 특히 올해 4월에는 ‘현장시장실’을 열고, 서울역 주변지역을 구석구석 다니면서 주민의 요청사항을 경청했다. 그 결과, 서울역 주변 교통소통 대책 마련, 남대문시장 활성화, 서울역 북부 역세권 개발 조기 추진의 3대 현안사항이 도출되었다.



〈그림 15〉 현장시장실 (남대문시장 상인 반대)



〈그림 16〉 지역주민과의 소통



〈그림 17〉 전문가 간담회

### 1. 서울역 주변 교통소통 대책 마련

지역 주민들과 상인들은 서울역 고가도로의 차량 통행을 통제하면 주변 도로의 교통 혼잡이 가중되고, 남대문시장 및 만리재로 주변 봉제공장의 물류이동 경로가 길어져 지역경제에 타격이 클 것으로 우려하고 있다.

서울역 고가도로는 하루 4만 6천대의 차량이 이용하는데, 단순 통과하는 교통량이 약 60%에 달한다. 서울역 고가도로 폐쇄 및 주변 교차로 개선 시 가로 교통량 및 통행속도, 교차로 지체도 등 교통여건을 분석하여 근거리 우회차량의 통행시간을 예측한 결과, 인근 칠패로는 통행량이 27% 증가, 퇴계로는 통행량이 16% 감소하는 것으로 나타났다.

서울시는 교통전문가들과 심층적인 검토를 거듭하여 시민들의 불편을 최소화하는 대책을 수립했다. 고가도로를 대체할 동서방향 3개 축을 마

련하고, 주변지역 16개 교차로의 개선을 통해 차량정체를 최소화할 계획이다. 즉 만리재로~염천교~통일로~퇴계로 축을 형성하는 근거리 우회경로를 마련하고, 청파로~칠패로~송례문~세종대로·남대문로 축을 신설하며 청파로~한강대로~퇴계로 연계를 강화할 계획이다. 또한, 서울역 고가도로를 단순히 통과하는 목적으로 이용하는 60%의 차량은 원거리에서 우회할 수 있도록 도로전광표지(VMS), 모바일 앱, 교통방송 등 안내체계를 강화할 계획이다. 이러한 교통대책은 서울지방경찰청과의 협의와 심의를 거쳐 최종 확정될 예정이다.

한편, 남대문시장과 공덕동에서 버스 노선 축소로 상권이 침체되었다는 의견에 따라, 버스 노선을 우선적으로 원상회복시키고, 광역·공항 버스를 추가 투입할 계획이다. 퇴계로를 편도로 운행하던 5개 노선을 왕복 운행하도록 조정하고(7013A, 7013B, 463, 104, 507번) 광역버스(9701, 9709번)와 공항버스(6001번)가 남대문시장을 경유하도록 할 계획이다.

## 2. 남대문시장 활성화

남대문시장은 최근 10년 동안 침체가 계속되고 있다. 심각한 건물 노후와 공실률 증가, 업종변경 등의 문제를 드러내며 외국인관광객 방문선호도가 2003년 1위에서 2014년 7위로 추락하고 말았다. 현재 많은 차량이 다니고 있음에도 불구하고 남대문시장의 침체는 계속되고 있는데, 차보다 사람이 더 많이 오고 가게 되면 오히려 시장 상권이 활성화될 수 있을 것이다.

2014년 9월 「서울역 7017 프로젝트」를 발표한 이래 남대문시장 상인들은 상권 쇠퇴를 우려하며 격렬하게 반대 입장을 표명하였다. 서울시는 남대문시장 상인들과 약 70회의 면담 및 협의를 지속했으며, 시장 활성화 방안을 추진하였다.

서울시의 적극적인 노력으로 2015년 4월, 남대문시장은 중소기업청이 주관하는 ‘글로벌 명품시장’으로 선정되었고, 그 결과 남대문시장은 2018년까지 65억 원의 지원을 받을 예정이다. 또한, 지난 8월에는 서울시와 남대문시장 상인회가 함께 협력하여 남대문시장의 옛 명성을 되찾고, 세계 최고의 전통시장을 만들어 나가기로 합의했다.

남대문시장의 환경 개선을 위해 알파문구 옆 화장실 보수, 남대문로 주변 관광버스 주차장 설치, 남대문시장 내 LED 보안등 설치를 완료했으며, 이후에도 화장실 시설 현대화, 쓰레기 적환장 시설개선, 공영주차장 확보, 관광 활성화 등을 적극 추진할 예정이다.

### 3. 서울역 북부 역세권 개발 조기 추진

현재 서울역 북부 역세권은 2008년 12월 역세권 개발 착수 이후, 국제 금융위기와 국내 경기침체로 제자리걸음에 머물러 있다. 2014년 5월 코레일에서 민간사업자 공모 및 토지매각을 추진하고 우선협상대상자를 선정하였으나 우선협상대상자의 사업포기로 사업추진이 중단되었다. 이에 따라 서울시는 코레일과 올해 5월 테스트포스를 구성하고 사업계획에 대한 전반적 검토를 거쳐 코레일의 조속한 사업재개를 도모할 계획이다. 또한, 북부 역세권 개발과 연계된 대체교량 설치를 포함한 종합적인 교통대책을 마련할 예정이다.

### 3. 시민과의 끊임없는 소통

「서울역 7017 프로젝트」는 시민과 함께 만들어 가는 소통 프로젝트이다. 서울시는 지역 주민 등 이해당사자와 오피니언 리더, 분야별 전문가들의 의견과 자문을 듣기 위해 〈서울역 7017 시민위원회〉를 올해 3월 구성했다. 총 3회에 걸쳐 개최된 시민위원회에서 위원들은 「서울역 7017 프로젝트」 관련 현안을 검토하고, 향후 추진방향에 대해 의견을 제시했다. 또한, 시민위원회 산하에 기획운영, 기술자문, 도시활성화, 문화관광 등 4대 분야별 분과위원회가 구성되어 주요 현안에 대해 수시로 의견을 제시하고 있다.

한편, 지역 주민과 시민의 목소리를 사업 현장에서 청취하기 위해 서울시는 사단법인 '서울산책'과 함께 민관 거버넌스를 구성하고, 서울역 인근 중립로 50-1(SKY1004 빌딩 9층)에 〈7017 전망대(현장소통센터)〉를 개소하였다. 이곳에서는 현장인터뷰, 지역주민 및 시민 의견 청취, 현장홍보, 각종 설명회 등이 수시로 개최되고 있으며, 「서울역 7017 프로젝트」와 서울역 일대 도시재생에 관심 있는 지역 주민과 시민 누구나 방문하여 의견을 나눌 수 있다. 뿐만 아니라 지역주민의 공감대 확산과 의견수렴을 위해 현장을 수시로 찾아 상시적·지속적인 현장소통을 추진하고 있다.



〈그림 19〉 제3차 서울역 7017 시민위원회



〈그림 20〉 7017 전망대에서의 현장소통

## IV. 서울역 일대 도심에 살아나는 활력

「서울역 7017 프로젝트」는 단순히 고가도로를 폐쇄하고 보행공원을 만드는 사업이 아니다. 침체되고 상대적으로 낙후된 서울역 서부 일대의 지역경제를 부활시키고, 도심과 서북권역을 연결하는 출발점으로 서울역 일대를 바꿔나가는 종합발전 계획이다.

서울시는 「서울역 7017 프로젝트」를 통해 서울역 동-서 지역의 단절을 해소하고 주변지역과의 녹지·보행 네트워크를 구축하고, 주변 역사문화자원과 연결하여 서울역 일대를 ‘역사 도심과 연계하는 국제적 관광·문화 허브’로 조성할 계획이다. 또한, 중림(만리)동, 청파(서계)동, 회현동, 남대문시장 등 지역별로 특성에 맞는 맞춤형 재생방안을 마련하는 중이다.

미국의 저명한 도시계획가이자 디자이너인 제프 스펙(Jeff Speck)은 저서 「걸어다닐 수 있는 도시(Walkable City)」에서 얼마나 마음 편하게 걸어 다닐 수 있는지, 그 척도를 나타내는 ‘위커빌리티’가 도시의 흥망성쇠를 좌우한다고 주장했다. 시민들을 걷고 머무르게 하면 도시에는 활기가 넘치고, 차량으로 이동하는 데 드는 비용이 절약되면서 경제성장에도 기여하게 된다는 것이다. 이렇듯 도시가 시민을 걷게 하려면 생활 속에서 보행이 가능해야 하고, 안전한 보행환경을 조성해야 하며, 건물과 거리 풍경이 편안하면서 흥미로워야 한다. 「서울역 7017 프로젝트」를 통해 서울역 고가도로가 차량길에서 사람길로 바뀌면 서울의 풍경이 바뀌고, 시민의 삶이 바뀌며 서울의 미래도 달라질 것이다.



〈그림 21〉 서울역 고가 도로 개방 행사 “서울역고가 두 번째 만남-고가에서 봄”



## 인포그래픽스

생애 주된 일자리에서 퇴직한  
서울 베이비붐 세대의 현황은?

서울연구원 시민경제연구실

조달호 선임연구위원 dhcho@si.re.kr

장윤선 연구원 changys@si.re.kr

인포그래픽스

# 생애 주된 일자리에서 퇴직한 서울 베이비붐 세대의 현황은?

## 생애 주된 일자리에서 퇴직한 서울 베이비붐 세대의 현황은?

자산 규모



자산 규모

자산 분포



자산 분포

부채 규모



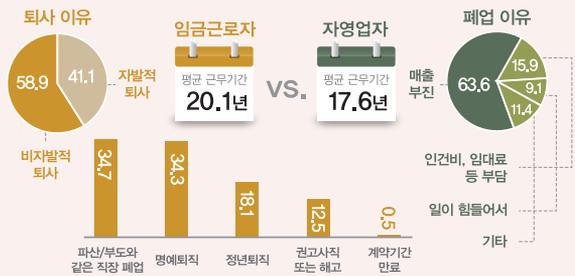
학력별 자산 및 부채



가계수지



생애주된 일자리 평균 근무기간과 퇴사·폐업 이유



주: 서울 베이비붐 세대는 만 51세~59세의 생애 주된 일자리 퇴직 후 미취업 또는 취업 상태이면서 적극적인 재취업/창업 의사가 있는 사람 500명을 대상으로 한 1:1 개별 면접조사

서울연구원 시민경제연구실

조달호 선임연구위원 dhcho@si.re.kr / 장윤선 연구원 changys@si.re.kr

## 서울 베이비붐 세대의 평균 자산은 5억 1,400만 원, 평균 부채는 3,600만 원 월 소득은 평균 230.9만 원, 월 지출은 평균 271.4만 원으로 매달 40.5만 원의 적자

서울 베이비붐 세대의 평균 자산은 5억 1,400만 원, 부채는 3,600만 원이며,  
학력이 높을수록 자산이 많은 것으로 조사

- 서울 베이비붐 세대의 평균 자산은 5억 1,400만 원이며 그 중 주거부동산은 3억 8,100만 원 (74.1%), 투자부동산은 4,600만 원(8.9%)을 차지하여 부동산 관련 자산이 83%
- 자산 분포를 살펴보면 ‘3억 원 초과 5억 원 이하’가 37.6%로 가장 많았으며 그다음은 ‘5억 원 초과 7억 원 이하’가 19.2%
- 서울 베이비붐 세대 중 부채 보유 가구 비중은 45.2%이며 평균 부채 규모는 3,600만 원
- ‘대학 졸업/중퇴 이상’ 베이비부머의 평균 자산과 부채가 각각 6억 1,850만 원, 5,300만 원인 반면 ‘고등학교 졸업’은 평균 자산과 부채가 각각 4억 2,970만 원, 2,300만 원으로 나타나 학력이 높을수록 자산과 부채가 모두 많아지는 것으로 조사

서울 베이비붐 세대의 월 소득은 평균 230.9만 원, 월 지출은 평균 271.4만 원으로  
매달 40.5만 원의 적자를 보이는 것으로 조사

- 현재 가계수지는 49%가 ‘적자’ 상태이지만, ‘흑자’를 보이는 가구는 33.2%로 적지 않으며 ‘균형’을 보이는 가구는 17.8%로 절반정도는 가계수지가 균형 이상의 상태를 보이는 것으로 나타남

사업체 폐업과 명퇴가 주요 퇴직 사유이며 평균 근무기간은 임금근로자가 자영업자  
보다 긴 것으로 조사

- 서울 베이비부머의 생애 주된 일자리에서 임금근로자의 평균 근무기간은 20.1년으로 자영업자 (17.6년) 보다 2.5년 긴 것으로 나타남
- 임금근로자는 비자발적 퇴사가 58.9%로 파산, 부도와 같은 직장 폐업이나 명예퇴직이 주된 이유이며, 자영업자의 경우 폐업 사유의 63.6%가 매출 부진으로 나타나 서울 베이비붐 세대의 반 이상은 불가피한 사유로 인해 퇴직 또는 폐업을 한 것으로 조사

〈표 1〉 서울 베이비붐 세대 현재 자산 규모

[단위: 만 원]

	전체	주거부동산	투자부동산	금융자산	기타자산
금액	51,400	38,100	4,600	7,000	1,700

〈표 2〉 서울 베이비붐 세대 현재 자산 분포

[단위: 명, %]

	본인 및 배우자 자산 규모							전체
	1억 이하	1억~3억	3억~5억	5억~7억	7억~10억	10억 이상	모름/ 무응답	
비중	4.2	18.2	37.6	19.2	15.4	5.0	0.4	100.0

〈표 3〉 서울 베이비붐 세대 현재 부채 여부 및 분포

[단위: %, 천만 원]

	부채 없음	2천 이하	5천 이하	1억 이하	2억 이하	2억 초과	평균 (천만 원)
비중	54.8	9.2	17.8	11.6	5.0	1.6	3,600

〈표 4〉 서울 베이비붐 세대 학력별 자산 및 부채

[단위: 만 원]

	대학 졸업/중퇴 이상	고등학교 졸업	중학교 졸업 이하	평균
자산	61,850	42,970	21,420	51,400
부채	5,300	2,300	1,300	3,600

〈표 5〉 월 평균 가계수지 및 현재 가계수지 상태

[단위: 만 원, %]

	월 평균 가계수지			현재 가계수지 상태		
	월 소득 평균	월 지출 평균	월 평균 가계수지	적자	흑자	균형
전체	230.9	271.4	40.5	49.0	33.2	17.8

〈표 5〉 생애 주된 일자리 평균 근무기간과 퇴사·폐업 이유

[단위: 년, %]

임금근로자 생애 주된 일자리 퇴사 이유		자영업자 생애 주된 일자리 폐업 이유		
평균 근무기간	20.1	평균 근무기간	17.6	
자발적 퇴사	41.1	매출부진	63.6	
비자발적 퇴사	58.9	인건비, 임대료 등 부담	15.9	
비자발적 퇴사 이유	파산/ 부도와 같은 직장 (사업체) 폐업	34.7	일이 힘들어서 (근무 시간, 근무강도)	9.1
	명예퇴직	34.3	다른 일을 해보고 싶어서	7.6
	정년퇴직	18.1	적성에 맞지 않아서	1.5
	권고사직 또는 해고	12.5	사업체 부도	1.5
	계약 기간이 끝나서	0.5	본인 및 가족의 건강 문제	0.8

주 서울 베이비붐 세대는 만 51세~59세의 생애 주된 일자리 퇴직 후 미취업 또는 취업 상태이면서 적극적인 재취업/창업 의사가 있는 사람 500명을 대상으로 한 1:1 개별 면접조사

자료 서울연구원, “서울시 베이비붐 세대의 일자리 특성 분석 및 정책방향”



## 경제동향

---

요약

생산 제조업지수/재고지수

소비 대형소매점 판매액

고용 경제활동인구/취업자/실업률·고용률

물가 소비자물가/신선식품

---

부동산 주택매매가격/주택전세가격

금융 가계대출/개인파산/신용보증

수출입 수출입액/수출입 품목/국가별 품목

서울연구원 시민경제연구실

장윤선 연구원 changys@si.re.kr

최윤진 연구원 erdene@si.re.kr

## 경제동향 | 요약

## 요약 | 8월 서울의 경제동향



## 생산

- 서울의 8월 제조업생산지수는 89.8로 전년 동월 대비 6.6% 감소하여 생산 부진
- 8월 제조업 출하지수도 전년 동월 대비 3.1%, 재고지수는 4.6% 각각 감소하여 경기 침체 국면 지속을 시사



## 소비

- 서울의 8월 대형소매점 판매액은 1조 8,939억 원으로 전년 동월 대비 -11.9%로 대폭 하락했고 전국(-6.1%)보다 상대적으로 큰 폭으로 하락
- 8월 백화점 판매액은 전년 동월 대비 -9.1%, 대형마트 판매액은 전년 동월 대비 -14.2%로 대폭 하락하여 전반적 소비 부진



## 고용

- 서울의 8월 취업자는 516만 9천 명으로 전년 동월 대비 2만 7천 명(0.5%) 증가
- 서울의 8월 고용률은 60.3%으로 전년 동월 대비 포함, 실업률은 3.9%로 전년 동월 대비 0.4%p 하락



## 물가

- 2015년 8월 서울시 소비자물가지수는 111.5(2010년=100.0)로 전년 동월 대비 1.3% 소폭 상승하여 저물가 기조 지속
- 상품물가지수(-0.5%)는 하락한 반면 신선식품물가지수(5.5%), 서비스물가지수(2.5%), 생활물가지수(0.6%)는 상승



## 부동산

- 서울의 8월 주택매매가격지수는 재건축 이주 수요 및 가을 이사철 대비 수요 등의 영향을 받아 전월 대비 0.42% 상승한 102.8 기록
- 서울의 8월 주택전세가격지수는 지하철 9호선 일대 직장인들의 유입과 상대적으로 가격 부담이 적은 강북지역의 수요 급증으로 전월 대비 0.63% 상승한 116.3 기록



## 금융

- 서울의 8월 전체 대출금 잔액은 616조 2,792억 원으로 전월 대비 1.1% 증가
- 서울의 8월 은행 가계대출은 196조 3,224억 원으로 전월 대비 1.2% 증가
- 서울의 8월 신용보증공급은 1,566억 원과 7,274건으로 전월 대비 각각 34.4%, 26.7% 감소 건당 평균 지원 금액은 2,150만 원으로 전월 대비 10.8% 감소
- 전 업종에서 보증지원이 크게 감소, 특히 음식·숙박업에 대한 보증지원 금액(393.8억 원)이 전월 대비 47.8% 하락하여 전 업종 가운데 가장 큰 폭으로 감소
- 소기업·소상공인에 대한 보증지원 금액이 전월 대비 각각 63.7%, 33.3%로 감소



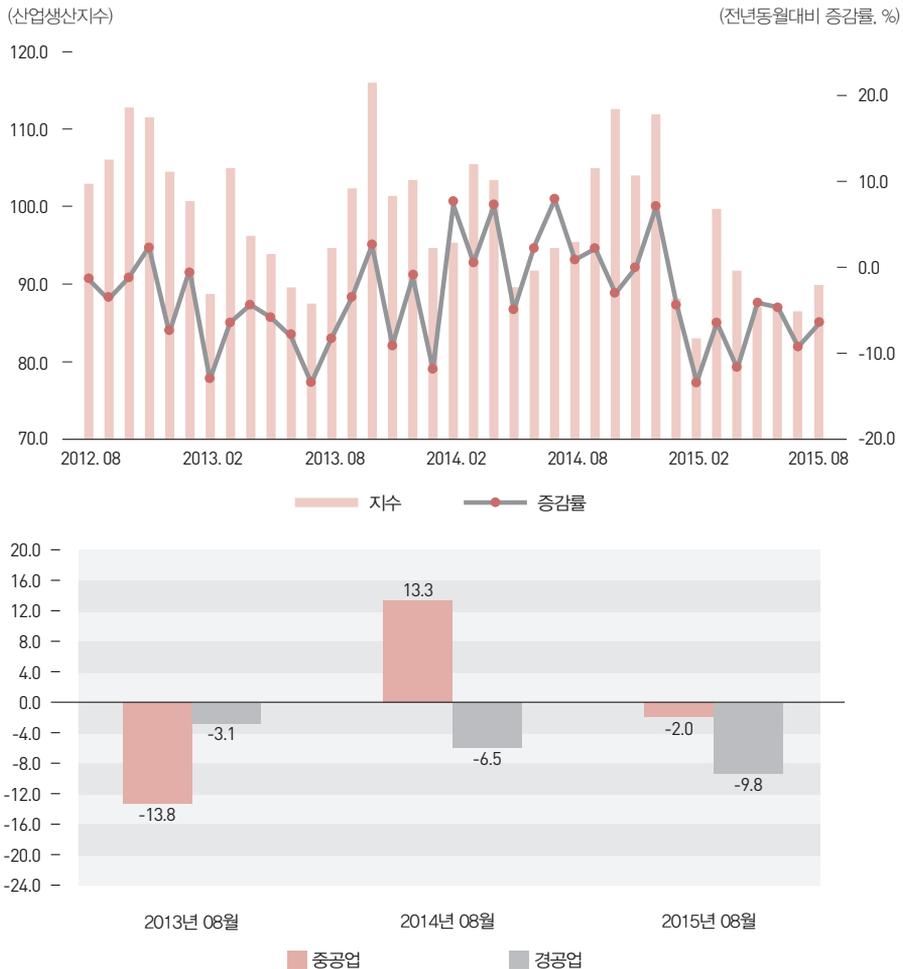
## 수출입

- 서울의 8월 수출은 48.4억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 2.4% 감소, 품목별로는 무선통신기기가, 국가별로는 중국이 1순위 차지
- 서울의 8월 수입은 113.0억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 3.0% 증가, 품목별로는 원유가, 국가별로는 중국이 1순위 차지

# 생산

## 서울의 8월 제조업생산지수는 89.8(2010=100)로 전년 동월 대비 6.6% 감소

- 2015년 들어서면서부터 8월까지 제조업생산지수는 전년 동월 대비 모두 마이너스 성장
- 중공업 부문은 전년 동월 대비 -2.0%, 경공업은 -9.8%로 모두 감소하여 생산 부진
- 부문별로 전년 동월 대비 의료정밀광학(73.7%), 식료품(0.6%), 수도업(0.6%) 등은 증가한 반면 가죽 및 신발(-11.5%), 전자부품·컴퓨터·영상음향통신(-10.6%) 등은 감소



자료 통계청, 경인지방통계청(2010=100)

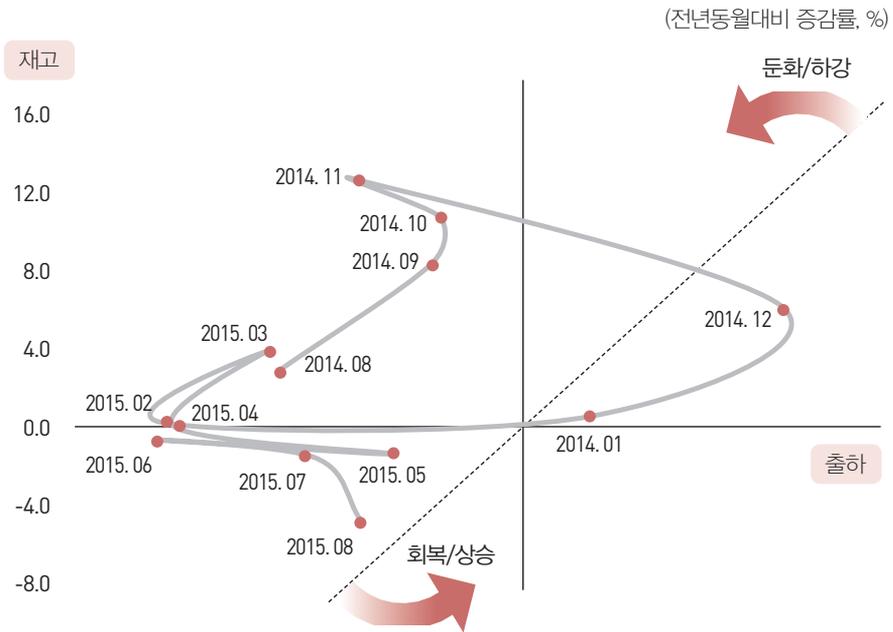
〈그림〉 산업생산 추이 및 증감률

## 경제동향 | 생산

## 출하·재고 순환

## 서울의 8월 제조업 출하지수와 재고지수는 모두 전년 동월 대비 감소

- 서울의 8월 출하지수는 91.2(2010=100.0)로 전년 동월 대비 3.1% 감소
- 서울의 8월 재고지수는 112.6(2010=100.0)으로 전년 동월 대비 4.6% 감소



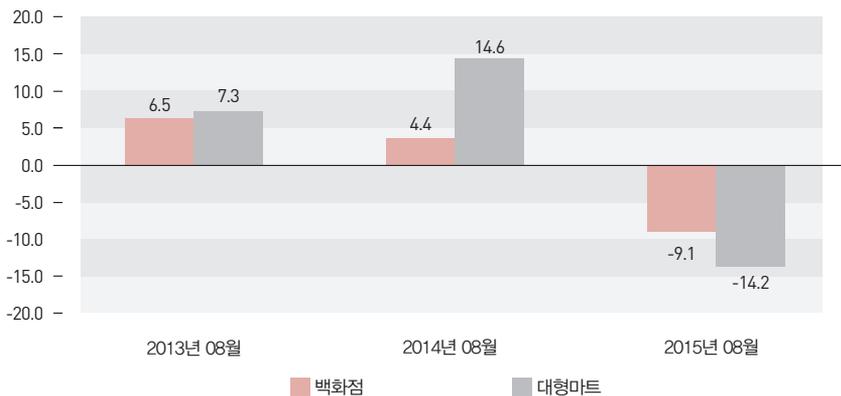
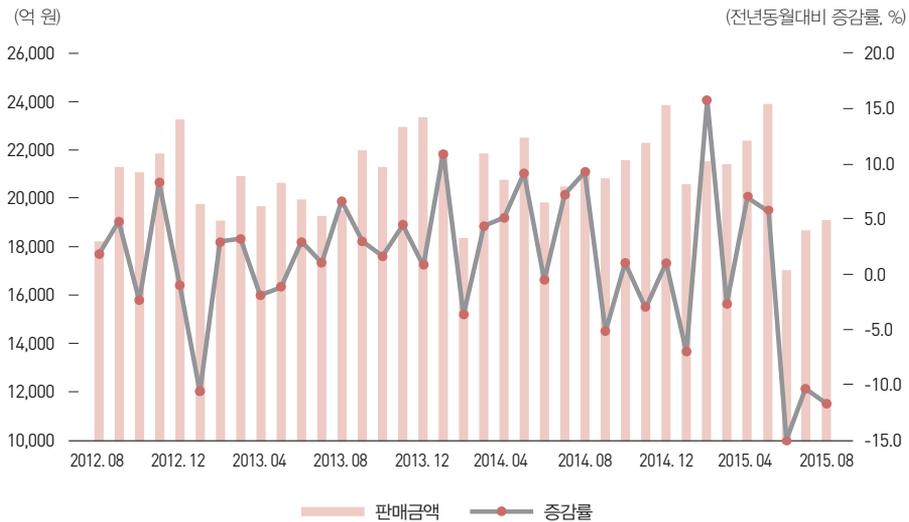
자료 통계청, 경인지방통계청(2010=100)

〈그림〉 서울의 출하·재고 증감률 추이

# 소비

## 서울의 8월 대형소매점 판매액은 대폭 하락하여 전년 동월 대비 11.9% 감소

- 서울의 8월 대형소매점 판매액은 1조 8,939억 원으로 지난 6월 메르스 영향으로 대폭 하락했던 판매액에서 조금씩 증가하는 추세이나 여전히 부진
- 서울의 대형소매점 판매액은 전년 동월 대비 11.9% 감소했고 전국(-6.1%)보다 큰 폭으로 하락
- 8월 백화점 판매액은 8,819억 원으로 전년 동월 대비 9.1% 감소, 대형마트 판매액은 1조 121억 원으로 전년 동월 대비 14.2% 감소하여 상대적으로 더 큰 폭으로 하락



자료 통계청, 경인지방통계청

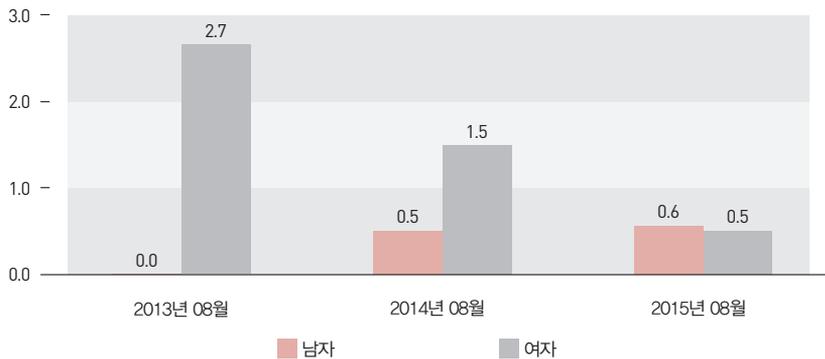
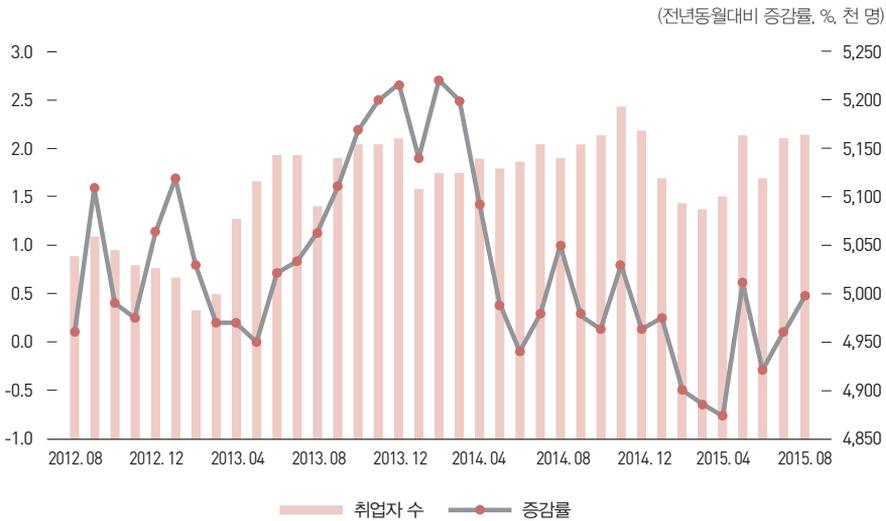
(그림) 서울의 대형소매점 판매 추이 및 증감률

## 경제동향 | 고용

## 취업자

## 서울의 8월 취업자 수는 516만 9천 명으로 전년 동월 대비 0.5% 증가

- 서울의 8월 취업자는 516만 9천 명으로 전년 동월 대비 2만 7천 명(0.5%) 증가
- 성별로 보면, 남자는 287만 8천 명으로 전년 동월 대비 1만 7천 명(0.6%), 여자는 229만 1천 명으로 1만 명(0.5%)이 각각 증가
- 산업별로 보면, 제조업이 2만 6천 명(5.4%), 전기·운수·통신·금융업이 1만 5천 명(1.8%), 사업·개인·공공서비스업이 3천 명(0.2%) 증가한 반면 건설업이 1만 6천 명(-4.7%), 도소매·숙박·음식업이 2만 3천 명(-0.4%) 감소

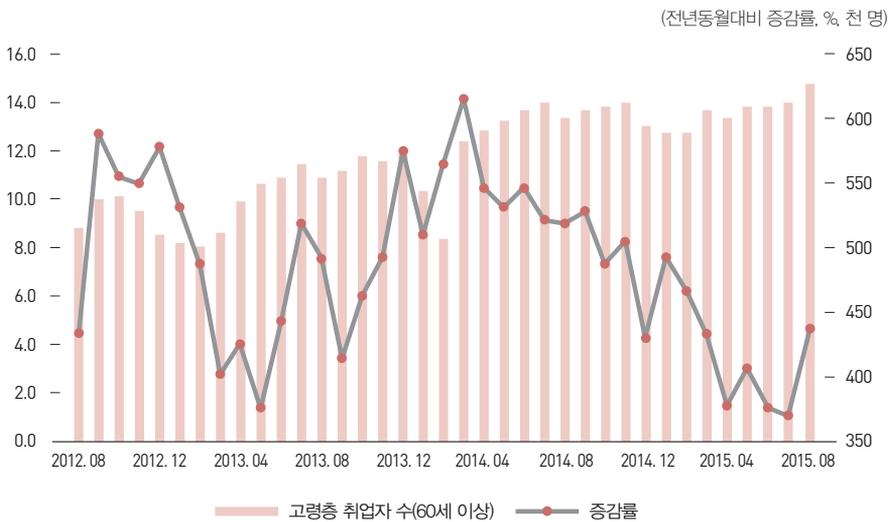
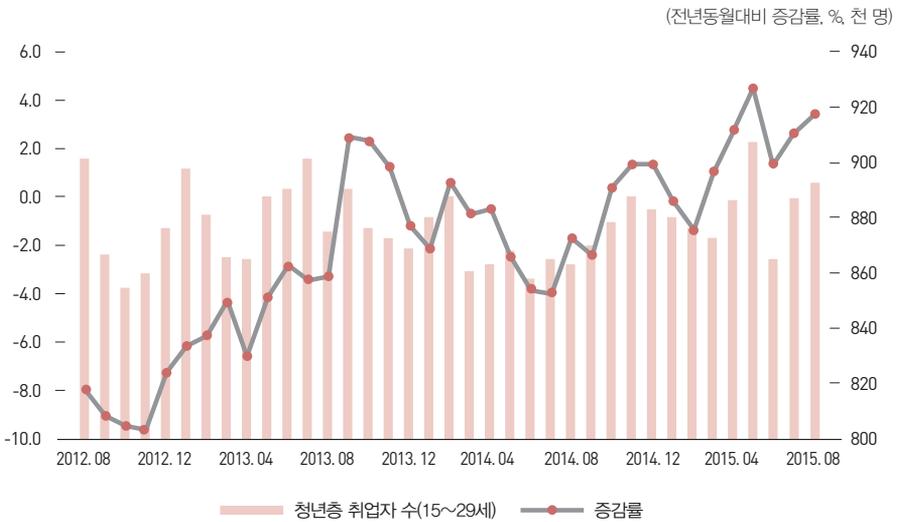


자료 통계청, 경인지방통계청

〈그림〉 서울의 월별 취업자 추이 및 증감률

## 서울의 8월 청년층(15세~29세)과 고령층(60세 이상) 취업자수는 모두 전년 동월 대비 증가

- 서울의 8월 청년층(15세~29세) 취업자 수는 89만 4천 명으로 전년 동월 대비 3.7% 증가하여 2015년 3월부터 전년 동월 대비 플러스 성장세 지속 중
- 서울의 8월 고령층(60세 이상) 취업자는 63만 3천 명으로 전년 동월 대비 4.9% 증가



자료 통계청, 경인지방통계청

〈그림〉 서울의 월별 청년층 및 고령층 취업자 추이

## 경제동향 | 고용

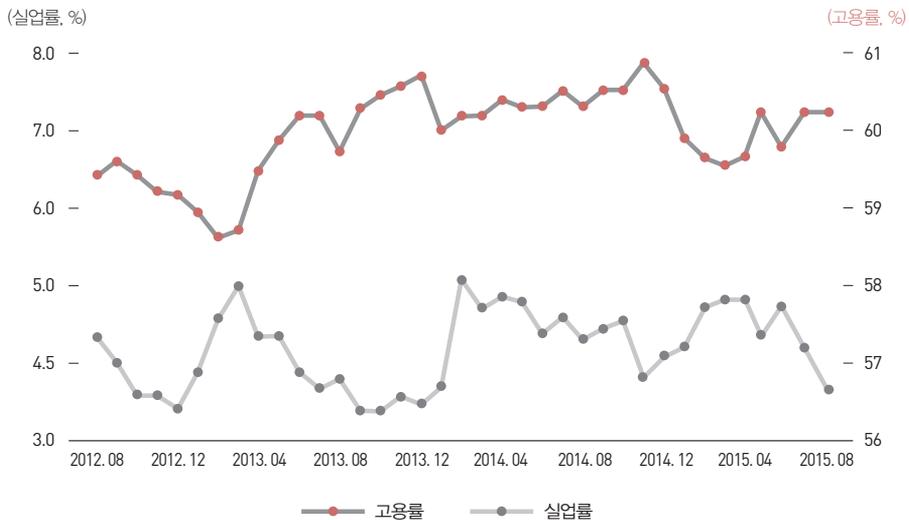
## 고용률 및 실업률

## 서울의 8월 고용률은 전년 동월과 보합, 전국 보다 낮은 수준

- 서울의 8월 고용률은 60.3%로 전년 동월과 보합이었으며 전국(60.9%) 보다 낮은 수준
- 성별로 보면, 남자는 70.2%로 전년 동월 대비 0.1%p 상승한 반면, 여자는 51.3%로 전년 동월 대비 0.1%p 하락

## 서울의 8월 실업률은 전년 동월 대비 소폭 감소했으며, 전국 대비 높은 수준

- 서울의 8월 실업자는 21만 1천 명으로 전년 동월 대비 2만 명(-8.7%) 감소
- 실업률은 3.9%로 전년 동월 대비 0.4%p 하락
- 성별로 보면, 남자는 4.0%로 전년 동월 대비 0.5%p, 여자는 3.8%로 전년 동월 대비 0.3%p 각각 하락
- 2015년 8월 서울시 실업률은 전국(3.2%)에 비하여 0.7%p 높은 수준



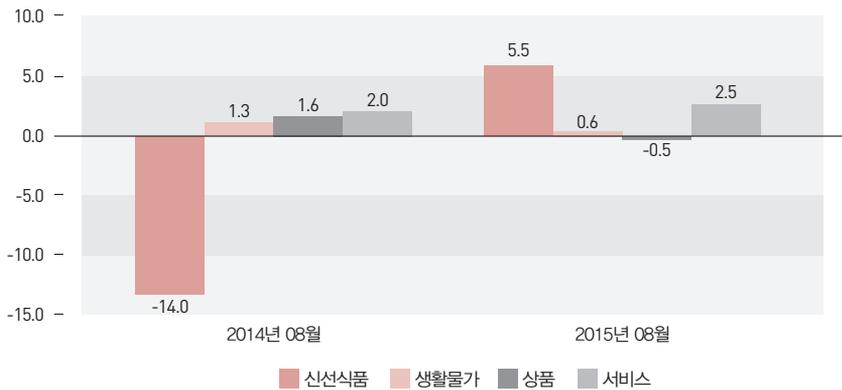
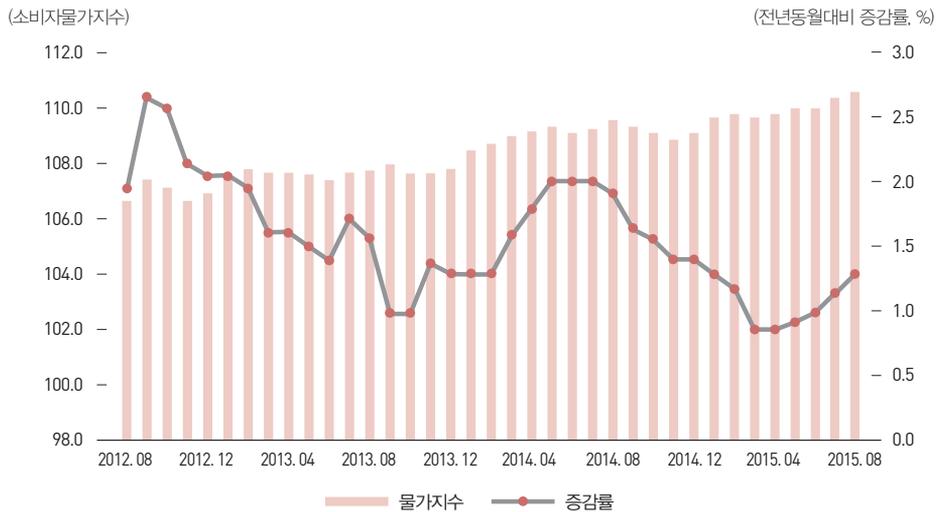
자료 통계청, 경인지방통계청

〈그림〉 서울 실업률, 고용률 추이

# 물가

## 서울의 8월 소비자물가지수는 전년 동월 대비 1.3% 상승에 그쳐 저물가 기조 지속

- 2015년 8월 서울시 소비자물가지수는 111.5(2010년=100.0)로 전년 동월 대비 1.3% 상승
- 전년 동월 대비 주요 등락 부문을 보면, 상품물가지수(-0.5%)는 하락한 반면 신선식품물가지수(5.5%), 서비스물가지수(2.5%), 생활물가지수(0.6%)는 상승
- 특히 신선식품물가지수는 가뭄으로 채소류 등 농산물 가격이 올라 2014년 8월보다 대폭 상승



자료 통계청, 경인지방통계청(2010=100)

〈그림〉 서울의 소비자물가 추이 및 동향

## 경제동향 | 부동산

## 주택매매가격

## 서울의 8월 주택매매가격지수는 전월 대비 상승

- 서울의 8월 주택매매가격지수는 102,8로 전월 대비 0.42% 상승. 강남지역(0.48%)은 재건축 이주 수요 및 가을 이사철 대비 수요 등으로 전월 대비 상승폭 확대. 강북지역(0.37%)은 강남에 비해 상대적으로 저렴한 주택에 대한 실수요자 중심의 수요가 유입되어 상승세를 지속
  - 주요 상승지역 : 강남구(0.84%), 도봉구(0.67%), 서초구(0.63%), 영등포구(0.59%)

## 전국의 8월 주택매매가격지수는 전월 대비 상승

- 전국의 주택매매가격지수는 105.7로 전월 대비 0.39% 상승. 여름철 비수기임에도 전세물량 부족에 따른 매매전환 수요와 저금리의 영향으로 상승세를 지속. 수도권(0.40%), 5개 광역시(0.56%), 기타 지방(0.16%) 모두 전월 대비 상승



자료 국민은행연구소

〈그림〉 서울 주택 매매가격 종합지수와 증감률 추이

## 서울의 8월 아파트 평당 매매가격은 전월 대비 상승, 거래건수는 전월 대비 감소

- 아파트 평당 평균 매매가격(1,735만 원)은 전월 대비 0.6% 상승, 거래건수(10,493건)는 12.3% 감소
- 전세물량 부족에 따른 매매전환 수요 증가로 매매가격이 상승한 반면 계절적 비수기로 매매거래 건수는 감소

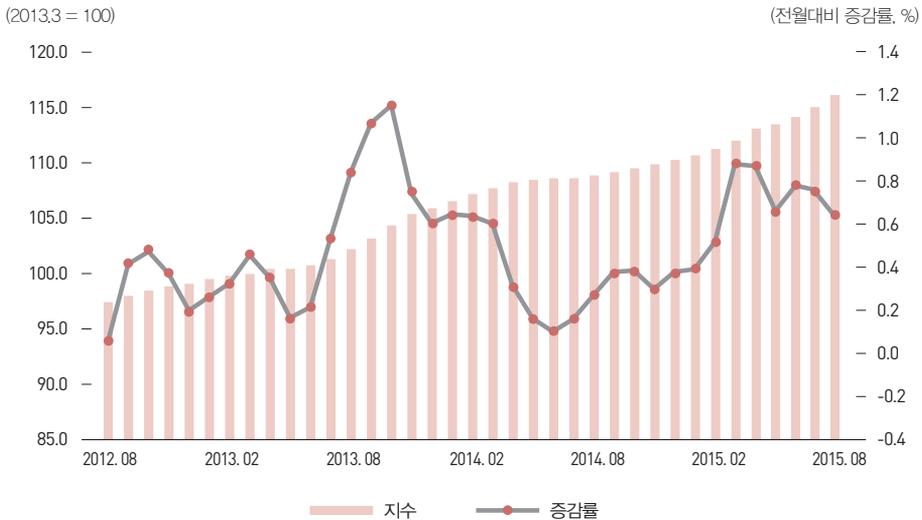
# 주택전세가격

## 서울의 8월 주택전세가격지수는 전월 대비 상승

- 서울의 8월 주택전세가격지수는 116.3으로 전월 대비 0.63% 상승. 강남지역(0.60%)에서는 지하철 9호선 등 교통이 편리한 지역으로 직장인 수요가 유입되어 상승세가 지속. 전세가격 급등에 따라 상대적으로 가격 부담이 적은 강북지역(0.66%)에 수요가 급증, 큰 폭의 상승세를 보임
- 주요 상승지역: 강북구(1.17%), 영등포구(1.06%), 마포구(1.01%), 광진구·성북구(0.99%)

## 전국의 8월 주택전세가격지수는 전월 대비 상승

- 전국의 8월 주택전세가격지수는 전월 대비 0.44% 상승한 112.8을 기록. 전세물량 부족과 저금리에 따른 전세대출 부담 완화 등으로 계절적으로 비수기임에도 상승세를 지속. 수도권(0.56%), 5개 광역시(0.38%), 기타지방(0.17%) 모두 전월 대비 상승



자료 국민은행연구소

〈그림〉 서울 주택 전세가격 종합지수와 증감률 추이

## 전세 물량 부족의 영향으로 서울의 8월 아파트 평당 전세가격은 전월 대비 증가

- 아파트 평당 전세가격(1,176만 원), 전세거래건수(8,696건)는 전월 대비 각각 1.3% 증가, 1.2% 감소
- 전세 매물 풀기현상으로 지난달에 이어 전세거래건수가 감소하였고, 전세가격 상승 추세가 지속

## 경제동향 | 금융

## 가계대출

## 8월 기준 서울의 전체 대출금 잔액은 전월 대비 증가

- 전체 대출금 잔액(616조 2,792억 원)은 전월 대비 1.1%, 전년 동월 대비 5.5% 증가
- 그 중 예금은행(511조 1,398억 원)과 비예금은행(105조 1,394억 원)은 전월 대비 각각 0.9%, 1.9% 증가하였고, 전년 동월 대비 각각 6.2%, 2.1% 증가

## 8월 기준 전국의 전체 대출금 잔액은 전월 대비 증가

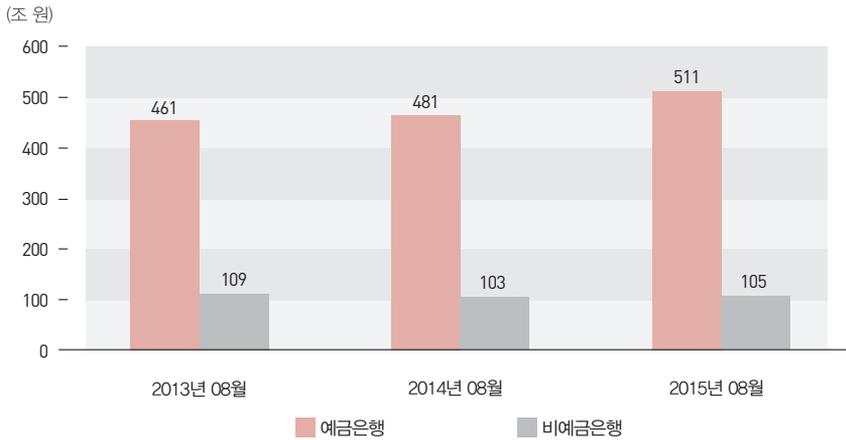
- 전체 대출금 잔액(1,699조 5,268억 원)은 전월 대비 1.1%, 전년 동월 대비 7.2% 증가
- 그 중 예금은행(1,302조 6,534억 원)과 비예금은행(396조 8,734억 원)은 전월 대비 각각 1.0%, 1.3% 증가하였고, 전년 동월 대비 각각 7.5%, 6.3% 증가



주 말잔 금액, 대출금은 예금은행과 비은행금융기관(한국수출입은행, 종합금융회사, 신탁회사, 상호저축은행, 상호금융, 새마을금고, 신용협동조합)의 총합

자료 한국은행

〈그림〉 서울시 금융기관 대출금 잔액과 증감률 추이

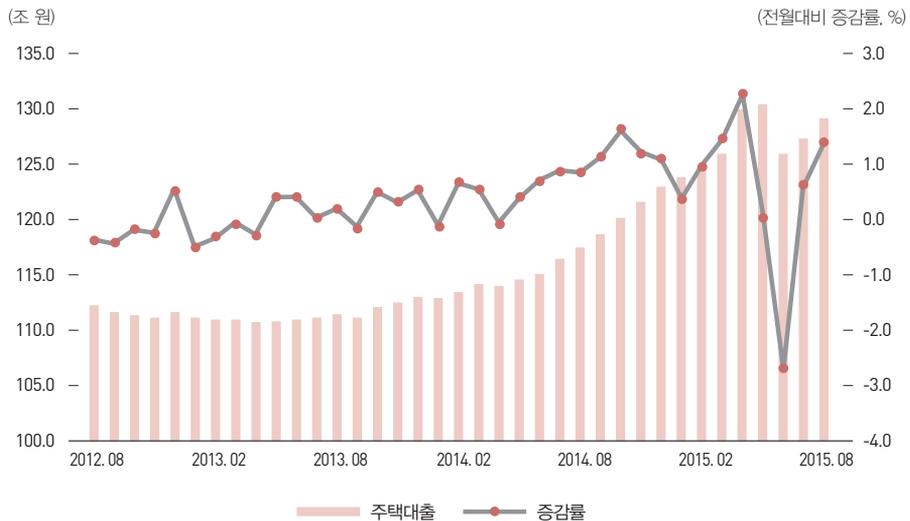


자료 한국은행

〈그림〉 서울시 예금은행과 비예금은행의 대출금 잔액

## 8월 중 서울의 은행 가계대출은 전월 대비 증가

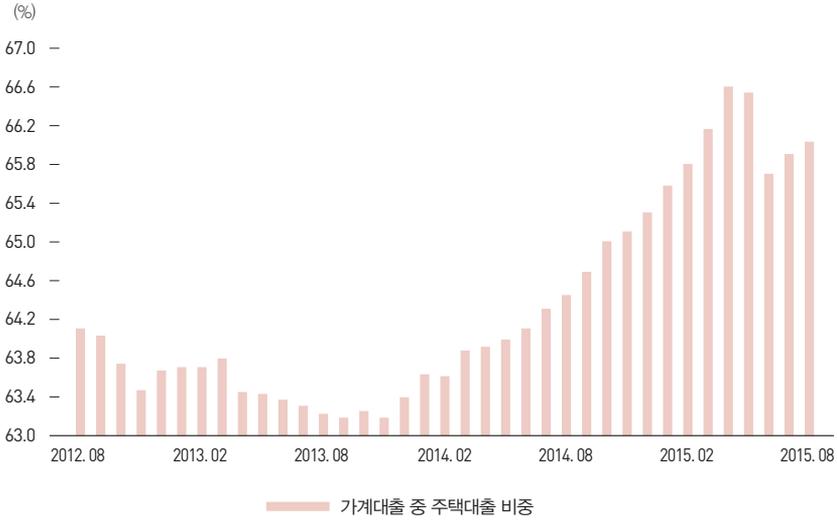
- 은행 가계대출(196조 3,224억 원)은 전월(193조 9,151억 원) 대비 1.2% 증가
- 그 중 주택대출(129조 7,229억 원)은 전월(127조 8,042억 원) 대비 1.5% 증가하였고, 가계대출 중 주택대출 비중은 66.1% 차지



주 말잔 금액, 주택대출은 주택담보대출과 주택관련 집단대출 중 주택담보 이외의 대출의 총합

자료 한국은행

〈그림〉 서울의 은행 주택대출 추이

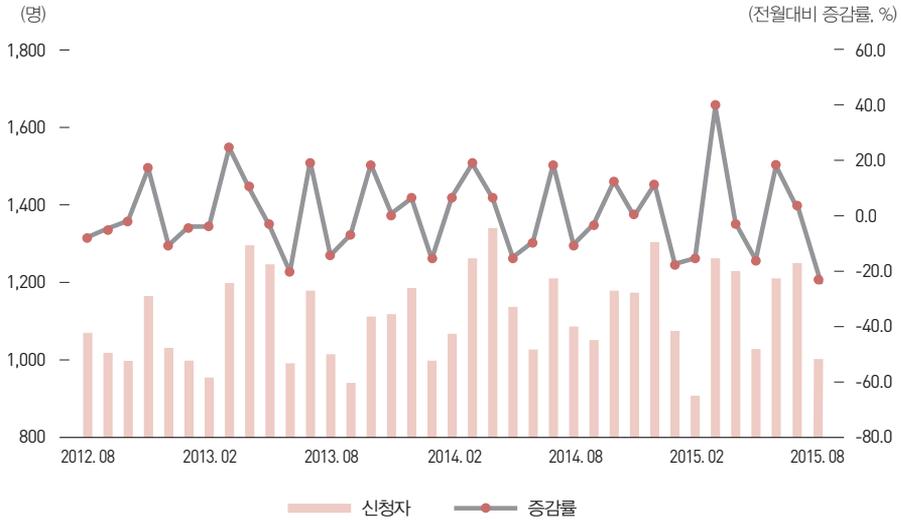


자료 한국은행

〈그림〉 서울의 은행 가계대출 중 주택대출의 비중 추이

### 8월 중 개인파산 신청자는 전월 대비 증가

- 서울의 8월 개인파산 신청자(1,000명)는 전월(1,247명) 대비 19.8% 감소



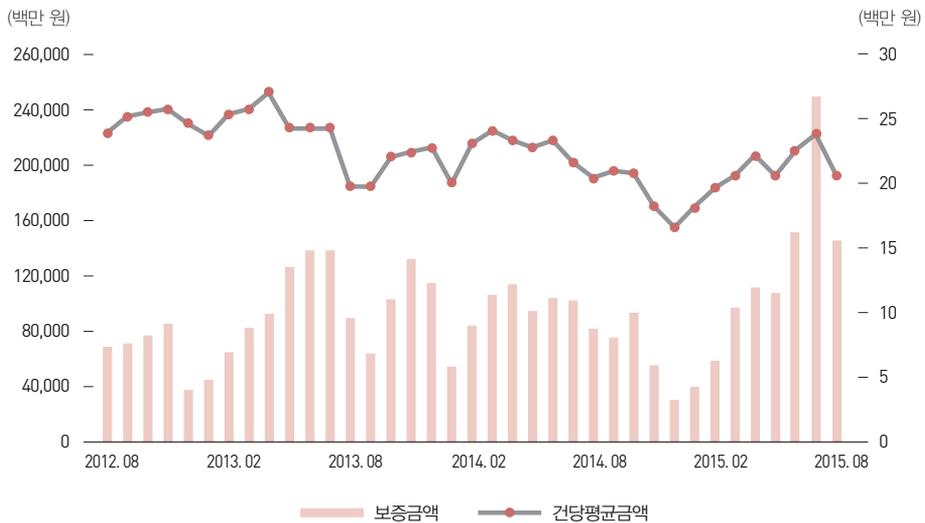
자료 대법원

〈그림〉 서울의 은행 가계대출 중 주택대출의 비중 추이

## 신용보증

### 서울의 8월 보증지원건수와 보증금액, 건당 평균 지원 금액은 전월 대비 크게 감소

- 서울신용보증재단을 통한 서울시 신용보증공급은 8월 중 7,274건, 1,566억 원
- 보증지원건수와 보증금액은 전월 대비 각각 26.7%, 34.4% 감소, 건당 평균 지원 금액(2,150만 원)은 전월 대비 10.8% 감소



자료 서울신용보증재단

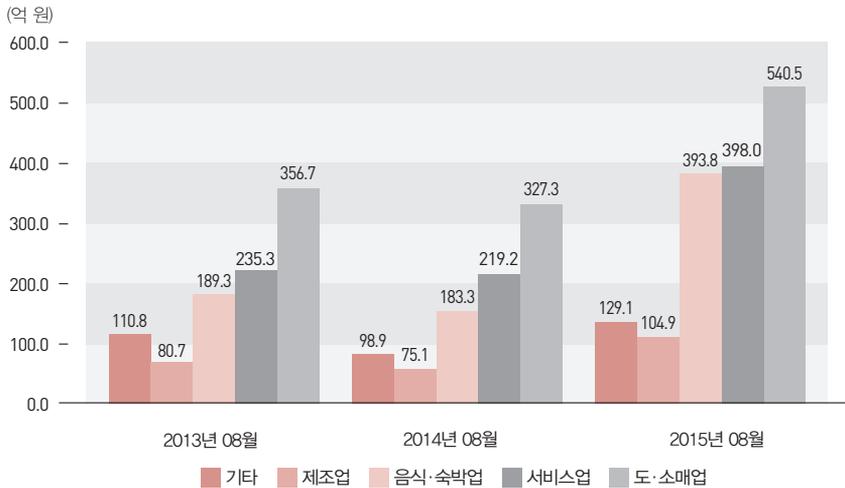
〈그림〉 서울의 보증금액과 건당 평균 지원 금액 추이

### 도·소매업을 포함한 모든 업종에서 보증지원이 전월 대비 크게 감소

- 신용보증공급 비중은 건수 기준 도·소매업(33.7%), 서비스업(27.0%), 음식·숙박업(24.4%), 금액 기준 도·소매업(34.5%), 서비스업(25.4%), 음식·숙박업(25.1%) 순임
- 가장 높은 비중을 차지하는 도·소매업의 보증지원 금액은 전월 대비 27.0% 감소한 540.5억 원, 보증지원건수는 2,450건으로 전월 대비 20.0% 감소
- 도·소매업을 포함한 모든 업종에서 전월 대비 보증지원이 감소한 가운데 음식·숙박업(393.8억 원)이 전월 대비 47.8% 하락하여, 보증지원 금액이 전 업종 중 가장 큰 폭으로 감소

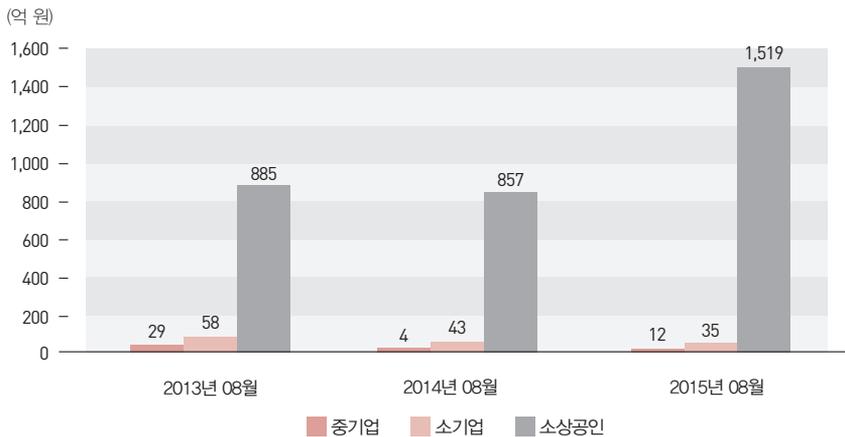
## 소상공인, 소기업, 중소기업에 대한 보증지원이 전월 대비 크게 감소

- 소상공인에 대한 보증금액은 전월 대비 33.3% 감소한 1,519억 원으로 전체 보증금액의 97.0%를 차지. 소상공인 보증지원건수는 전체의 98.9%인 7,195건
- 소기업에 대한 보증금액은 전월 대비 63.7% 감소한 35억 원으로 전체 보증금액의 2.3%를 차지. 소기업 보증지원건수는 전체의 0.9%인 67건
- 중소기업에 대한 보증금액은 전월 대비 16.7% 감소한 12억 원으로 이는 전체 보증금액의 0.7%를 차지. 중소기업 보증지원건수는 전체의 0.2%인 12건



자료 서울신용보증재단

〈그림〉 업종별 공급금액 기준



자료 서울신용보증재단

〈그림〉 기업규모별 공급금액 기준

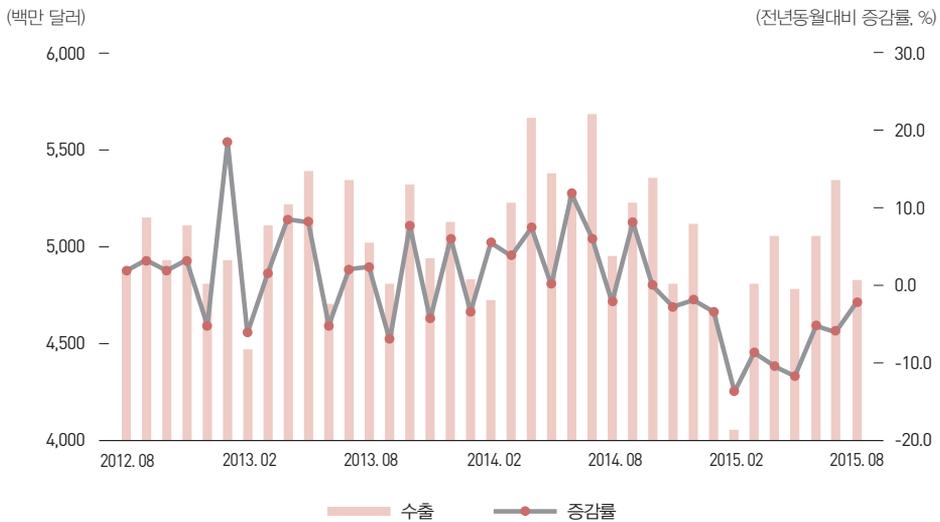
## 수출입

### 서울의 8월 수출은 전년 동월 대비 감소, 수입은 전년 동월 대비 증가

- 서울의 수출은 48.4억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 2.4% 감소하였고, 수입은 113.0억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 3.0% 증가
- 전국의 수출은 392.4억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 14.9% 감소하였고, 수입은 349.7억 달러를 기록하여 전년 동월 대비 18.3% 감소

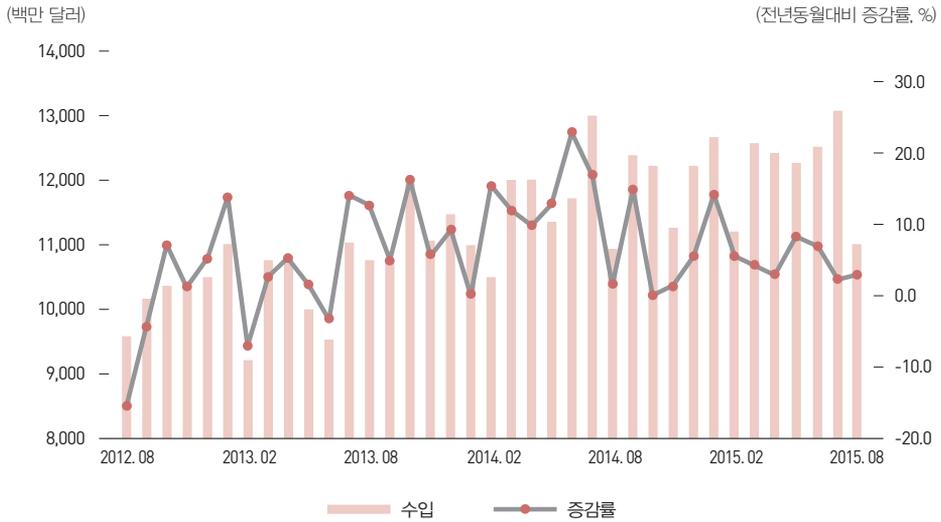
### 서울의 8월 수출 1순위는 무선통신기기, 수입 1순위는 원유

- 서울의 품목별 수출은 무선통신기기(542백만 달러)가 가장 많고, 다음으로 자동차부품, 반도체, 합성수지, 영상기기 순으로 나타남. 중국(147백만 달러)과 미국(128백만 달러)으로 무선통신기기 수출이 크게 증가하여 새롭게 순위권에 진입
- 서울의 품목별 수입은 원유(1,215백만 달러)가 가장 많고, 다음으로 반도체, 의류, 석유제품, 자동차 순으로 나타남. 석유제품과 자동차 수입이 지난달에 비해 감소

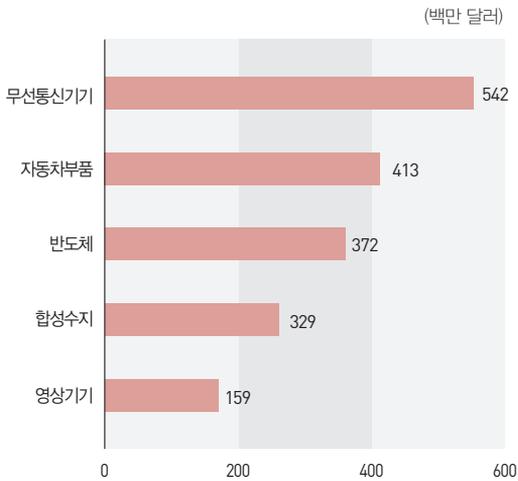


자료 무역협회

〈그림〉 서울시 수출액과 증감률 추이

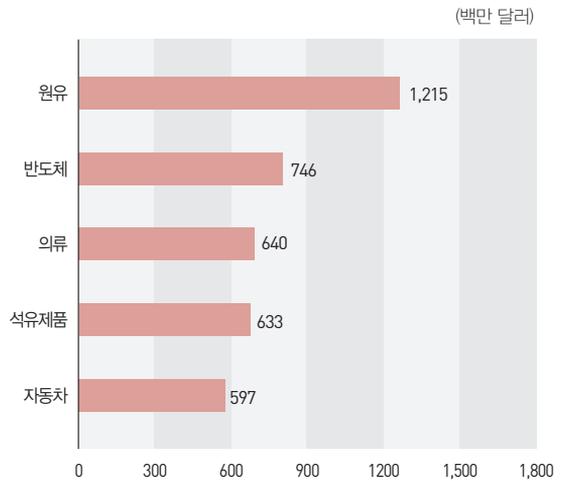


〈그림〉 서울시 수입액과 증감률 추이



자료 무역협회

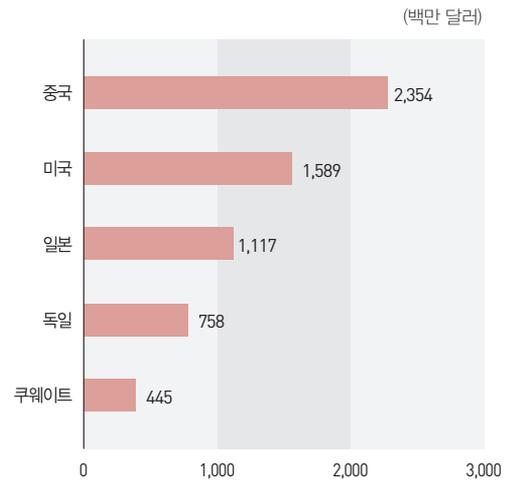
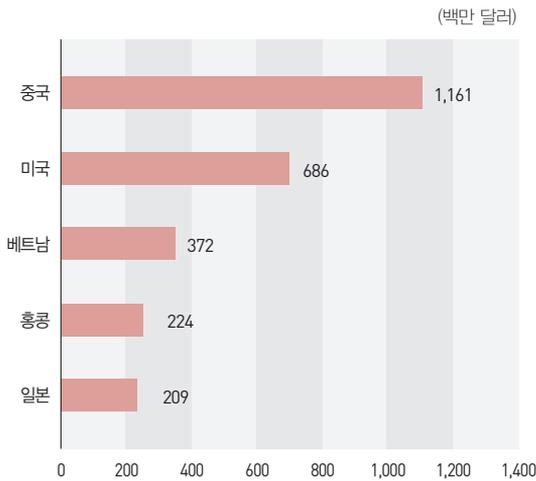
〈그림〉 8월 서울시 품목별 수출액



〈그림〉 8월 서울시 품목별 수입액

## 서울의 8월 수출·입 1순위 상대국은 중국

- 서울의 국가별 수출은 중국이 전년 동월 대비 22.5% 감소한 1,161백만 달러를 기록하여 가장 큰 비중을 차지하고, 그다음은 미국, 베트남, 홍콩, 일본 순
- 대미 수출액은 전년 동월 대비 18.2% 증가한 686백만 달러를 기록하여 가장 큰 상승폭을 보여주고 있음
- 서울의 국가별 수입은 중국이 전년 동월 대비 6.1% 감소한 2,354백만 달러를 기록하여 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로 미국, 일본, 독일, 쿠웨이트 순
- 지난달에 이은 원유수입 증가로 대 쿠웨이트 수입이 전년 동월 대비 854.9% 증가하여 가장 높은 상승폭을 기록



자료 무역협회

〈그림〉 8월 서울시 국가별 수출액

〈그림〉 8월 서울시 국가별 수입액

## 자료출처

## 자료출처

- 경인지방통계청, 『2015년 8월 서울시 산업활동동향』
- 경인지방통계청, 『2015년 8월 서울시 고용동향』
- 경인지방통계청, 『2015년 8월 서울시 소비자물가동향』
- 경제통계시스템, 『<http://ecos.bok.or.kr>』
- 농수산물유통공사, 『<http://www.garak.co.kr/youtong>』
- 관세청, 『2015년 8월 수출입 및 무역수지동향』
- 국민은행연구소, 『2015년 8월 전국주택가격동향조사』
- 부동산114, 『2015년 8월 서울시 아파트 평당매매가격』
- 중소기업청, 『2015년 8월 중 신설법인 동향』
- 중소기업청, 중소기업조사통계시스템, 『<http://stat2.smba.go.kr>』
- 통계청, 『2015년 8월 산업활동동향』
- 통계청, 『2015년 8월 고용동향』
- 통계청, 『2015년 8월 소비자물가동향』
- 통계청, 통계정보시스템, 『<http://kosis.kr>』
- 한국무역협회, 무역정보네트워크, 『<http://stat.kita.net>』
- 한국은행, 『2015년 8월 중 어음부도율 동향』
- 한국은행, 『2015년 8월 중 금융시장 동향』
- 한국은행, 경제통계시스템, 『<http://ecos.bok.or.kr>』
- 서울특별시, 서울부동산정보광장, 『<http://land.seoul.go.kr/land>』
- 대한민국 법원, 법원통계월보, 『<http://www.scourt.go.kr>』



## 경제통통

### FOCUS

- 서울시, 한 달간 현장 일자리대장정 돌입

### ZOOM IN

- 365일 패션쇼 열리는 패션일상도시 서울 만든다
- 수제화 1번지 성수동, 사회적경제로 산업기반 강화

### HOT ISSUE

- 서울시, 싱가포르 재보험사 ACR과 금융중심지 서울 조성 협력

서울시 경제진흥본부

김가영 gykim@seoul.go.kr

## FOCUS | 01

# 서울시, 한 달간 현장 일자리대장정 돌입

서울시가 한 달간 99개의 '일자리 현장'을 직접 찾는 일자리대장정을 추진했다. 현장에서 시민들을 만나 일자리에 관한 현실과 어려움을 듣고, 기업과 함께 일자리 창출방안을 모색하며, 산업발전을 위한 체계적 정책 지원으로 미래 일자리 전략을 제시한다는 계획이다.



**일자리 현장  
직접 찾아 현실적  
정책 모색,  
숫자 늘리기 아닌  
일자리 질에 주목**

이번 일자리대장정은 박원순 시장을 필두로 관련 정책추진 부서가 함께 일자리 관련 현장을 찾아 시민의 목소리를 듣고, 일자리 창출의 핵심인 기업·산업계와 일자리 문제 해결방법을 모색하며, 이를 바탕으로 안정된 일자리 창출 환경을 조성하는 것이 핵심이다.

이와 더불어 책상에서 만드는 정책이 아닌 현장을 직접 눈으로 보고 시민들에게 현실적으로 도움이 되는 정책을 마련하는 동시에 단순 일자리 숫자 늘리기에서 과감하게 탈피해 일자리의 질에 주목하겠다는 것도 대장정의 목적 중 하나다.

**일자리 문제,  
현장에서 길을 묻다  
→현장에서 답을 찾다  
→서울의 미래를 말하다**

이번 일자리 대장정은 총 3단계에 걸쳐 진행됐다.

1단계 <일자리 문제, 현장에서 길을 묻다>는 청년·여성·베이비부머·어르신·취약계층 등 대상별 시민들을 찾아 일자리 문제와 현장의 요구를 수렴하는 자리다. 2단계 <현장에서 답을 찾다>는 일자리 창출 우수 모델과 산업현장에서 문제 해결의 실마리를 찾는 데 집중했으며, 3단계 <서울의 미래를 말하다>는 서울의 유망산업 육성 현장에서 지속가능한 양질의 미래 일자리 창출 방안을 제시하고 생태계 구성에 힘을 더하는 시간이었다.

박원순 시장은 “서울시 모든 일의 1순위는 시민 일자리를 만드는 일이다. 하고 싶은 사람은 누구나 일할 수 있는 일자리특별시 서울을 만들겠다”고 말했다.

## 365일 패션쇼 열리는 패션일상도시 서울 만든다

서울 명소, 야외공연장, 버스 정류장 등 모든 곳이 런웨이가 된다. 365일 시민들이 직접 연출한 '열린 패션쇼'를 서울 시내 곳곳에서 개최해 패션이 시민의 일상이 되도록 한다는 것이다.

여기에 동대문을 중심으로 디자이너들의 작품을 전시하는 쇼룸을 설치하고 패션쇼와 박람회와 결합된 트레이드쇼도 개최해 신진디자이너의 해외 진출을 돕는다. 이제 서울시는 전 세계인들이 서울 하면 '패션'을 떠올릴 수 있는 '아시아 대표 패션도시'로 거듭난다.

### 차세대 패션인력 양성, 패션쇼+박람회 트레이드쇼, 글로벌 경쟁력 강화

첫째는 서울 패션의 미래를 이끌어 나갈 신진디자이너를 집중적으로 발굴해 육성한다. 이를 위해 신진디자이너 대상 고강도 오디션 '서바이벌 패션 K'를 개최해 수상자들의 해외진출, 홍보마케팅 등 적극적인 데뷔를 지원한다. 만 18세 이상 33세 미만의 현업종사자와 패션관련 학생을 대상으로 하는 서울 모델리스트(패턴사) 콘테스트도 실시해, 국내 패션 대기업 인턴십을 비롯해 해외패턴 전문학교 연수 등 맞춤형 취업알선을 한다.



둘째는 서울 패션산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 패션쇼와 박람회가 결합된 트레이드쇼 개최, 국내·외 쇼룸 설치 등 신진디자이너의 해외 진출도 돕는다. 우선, '서울 패션위크'와 아시아 신흥 패션위크간 네트워크를 확대해, 다국적 디자이너 및 해외바이어 교류를 통해 서울 패션위크를 아시아 대표 패션 페스티벌로 발전시킨다는 계획이다. 내년에는 패션쇼와 박람회가 결합된 트레이드쇼 '제네레이션 넥스트 서울'도 개최해 중소패션브랜드에 대한 실질적 판로개척 기회를 제공한다.

셋째는 국내 최대 패션 메카인 '동대문 패션상권'을 활성화한다. 동대문의 옛 명성을 회복하기 위해 '의', '식', '주', '볼거리', '즐길거리' 등 5가지 테마를 지역 상권과 연계하고 '복합 체험형 투어프로그램'을 개발해 국내·외 관광객의 발길을 끌 계획이다. 아울러, 동대문디자인플라자(DDP) 내 이간수문전시장에 신진디자이너 제품 홍보 쇼룸을 운영해 입점브랜드의 공동 마케팅과 브랜딩 제작은 물론 신진디자이너의 해외진출을 돕는 공동비즈니스 플랫폼 역할도 한다.

## ZOOM IN | 02

# 수제화 1번지 성수동, 사회적경제로 산업기반 강화

최근 서울에서 가장 '핫한' 동네로 성수동을 꼽는 사람들이 많아지고 있다. '성수동=구두'를 떠올릴 정도로 대한민국 수제화 1번지로 알려진 가운데 몇 해 전부터 젊은 예술가와 디자이너, 사회혁신기업들이 모여들면서 오래된 골목이 '소셜벤처밸리'로 바뀌어가고 있기 때문이다.

서울시가 성수동의 대표 브랜드 육성과 지속가능한 청년 일자리 창출로 이어가기 위해 서울숲 인근에 핵심전략 기반으로 2018년까지 연면적 최대 1만㎡의 '성수 특화산업 클러스터'를 조성한다.

특히, 성동구는 지난 8월 서울시 선정 '사회적경제 특구'로 지정된 가운데 서울시는 '사회적경제'를 적극 활용한 사업을 추진해 동력을 확보한다는 계획이다.



'사회적경제 특구(관악, 광진, 성동, 성북, 마포, 노원)'로 지정되면 ▲도시재생계획 등 서울시 정책 추진 시 사회적경제 분야 우선투자 ▲사회적경제 지역특화 전략사업 지원 ▲기금 조성, 금융특례, 상설 지원조직 운영 ▲사회적경제 클러스터 및 통합센터 운영 ▲사회적경제 특구 사업비(550백만 원) 지원이 이뤄진다.

서울시는 본격적인 사업 추진에 앞서 내년 초 이들 기관과 '성수지역 상생협력 거버넌스'를 구성하고, 핵심전략시설인 '성수 특화산업 클러스터'를 2018년까지 서울숲 근처에 연면적 최대 1만㎡ 규모로 우선 조성한 뒤 2020년까지 확대 조성할 예정이다.

'성수 특화산업 클러스터'는 첫째, 공간이 필요한 업체들에게 사무실 공간을 저렴하게 제공하고 경영에 필요한 시설이 한 건물에 입주해 윈스톱으로 서비스를 제공한다.

둘째, 영세업체들을 지원하기 위해 개별적으로 전담하기 버거운 홍보·마케팅, 특화시장 개척(공공구매 등), 판로확보(수출, 상품기획 등) 등을 업체들끼리 협동조합 형태로 공동 추진할 수 있도록 돕는다.

셋째, 청년들의 혁신적인 활동이 일자리로 연결될 수 있도록 '사회적경제 기술창업학교'와 '청년활동지원센터'를 설립해 인재를 육성하고, '사회혁신 디자인대회'를 개최해 매년 20개 팀 이상 우수 디자이너를 선정해 제품개발비 및 생산비를 지원한다.

## 서울시-싱가포르 재보험사 ACR과 금융중심지 서울 조성 협력

서울시가 세계 50대 재보험사 중 하나인 싱가포르 소재 아시아 캐피탈 리인슈어런스(ACR, Asia Capital Reinsurance)와 서울의 글로벌 금융허브 발전 및 금융중심지 정책지원 협력에 관한 양해각서(MOU)를 체결하고 서울을 글로벌 금융허브로 발전시키는 데 뜻을 모으기로 했다.

이번에 MOU를 체결하는 ACR은 싱가포르에 본사를 두고 있는 재보험사로 항공, 에너지, 공학, 해양, 의료 분야 등에 재보험 서비스를 제공하고 있으며, 현재 대만, 일본, 한국, 베트남에 대표사무소를 두고 있다.

이번 협약을 통해 ACR은 서울 금융시장에서의 사업영역 확대를 위해 노력하기로 했으며, 서울시는 이에 필요한 행정적 지원을 제공할 계획이다.

서울시는 이번 협약 체결을 계기로 글로벌 금융사뿐 아니라 아시아 지역에 본사를 두고 있는 금융사들의 서울 진출 및 사업 확대를 더욱 독려할 계획이라고 덧붙였다.

한편, 서울시는 지난 10월 13일(화) 금감원과 공동으로 중국 상하이에서 「2015 파이낸셜 허브 서울 콘퍼런스(Financial Hub Seoul Conference)」를 개최한데 이어, 15일(목)에는 싱가포르 바클레이스(Barclays) 은행 아시아 지역본부와 싱가포르 투자청을 방문해 아시아 거점 지역으로서의 서울의 가능성을 알리고, 서울 진출 시에 필요한 협력과 지원을 약속하는 등 적극적 투자유치 활동을 펼쳤다.

김대호 서울시 투자유치과장은 “미국, 유럽뿐 아니라 아시아 지역에도 글로벌 수준의 금융사가 다수 존재하고 있다”면서 “아시아 지역 금융사들에게 서울이 매력적인 금융중심도시라는 것을 알리는 등 아시아 지역 투자유치 활동을 확대해 나갈 것”이라고 밝혔다.