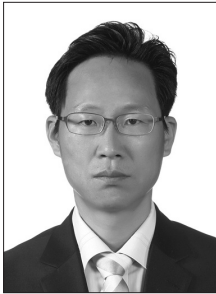


이달의 이슈 | 01

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”^①을 수립 중이다. 지난 8월에는 공청회(2015.08.04.)와 서울시 의회 및 관련 부서 의견청취(2015.08.24.)를 완료하였고 도시재생위원회^②의 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 포함한 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^③이기는 하지만 서

울이 과거(1990년대 중반까지)와 같이 인구와 경제가 급속도로 성장하는 단계⁴에 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 근현대도시문제와 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 86아시안게임, 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.⁵ 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 도시재생활성화계획⁶은 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.

⁵ “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.

⁶ 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

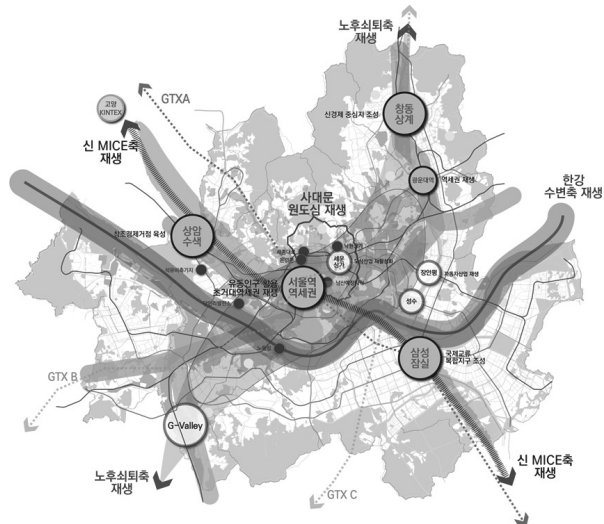
지원하며, 고령화에 대비한 사람친화적 공간 개선(barrier free)을 위해 노력한다.

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.


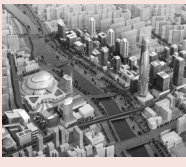




〈그림 2〉 서울형 도시재생 구상도




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 6개소⁷에 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

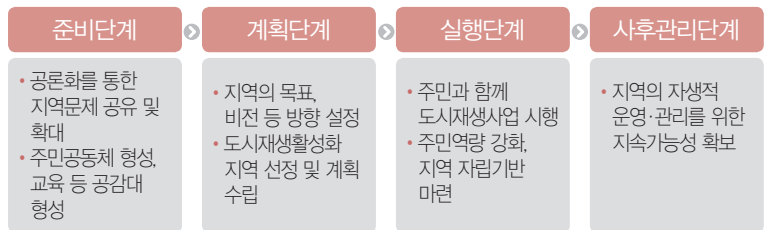
유형	서울시 도시재생 선도지역	
도시 경제 기반형	<p>◎서울역</p> <ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 중구 중림동, 회현동, 소공동, 용산구 남영동, 청파동 일대 • 지역특성 : 1일 평균 30만 명 이상 유동인구, 초거대 역세권임에도 불구하고 지형·기반시설로 단절 발생, 주변상권 및 산업 쇠퇴, 서울역 7017 프로젝트, 역사·문화자원 등을 활용하여 서울시 전체의 견인 가능성 보유 	
	<p>◎창동·상계</p> <ul style="list-style-type: none"> • 위치 : 도봉구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

⁷ 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	일반형	◎장안평 • 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	
		◎가리봉 • 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	
		◎해방촌 • 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)⁸ 중 2가지 이상 충족하는 지역에 한해 서울복합쇠퇴지수를 도입한 정량적 평가와 지역잠재력을 평가하는 정성적 평가를 통해 선정할 계획이다.⁹ 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

⁸ 특별법 제13조 제4항, 시행령 제17조

⁹ 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

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

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.⁸ 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.

⁸ 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.