

이달의 이슈 | 02

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^①가 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, 근린재생형)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', 근린재생형에 기초해 '중심시가지지형'과 '일반형'으로 나누되, 앞의 유형(중심시가지지형)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^①과 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 **사람중심도시란 사람의 가치가 공간, 사회관계, 경제, 거버넌스 등에 우선 반영되고 관찰되는 조건을 갖춘 도시를 말한다(자세한 논의는 조명래, 2011 참조). 사람중심도시의 조건으로는 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 가치)를 시민 주체적으로 구현하는 도시를 말한다. 19세기 유폴리아 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)'³⁾ 혹은 '진보도시(progressive city)'⁴⁾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 문제가 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 역량화(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.