

도시재생과 CPTED의 접목을 통한 안전한 마을 만들기

손동필
건축도시공간연구소
범죄예방환경연구센터장

도시재생과 CPTED

2017년 4월 당시 문재인 더불어민주당 대선후보는 대선 공약으로 ‘도시재생 뉴딜사업’을 발표하였다. 당선 후 국토교통부의 보도자료를 통해 도시재생 뉴딜사업은 단순히 주거환경의 개선에 그치는 것이 아니라 도시기능을 재활성화해 도시의 경쟁력을 회복시키는 사업이라고 하였고,* 12월 시범사업 대상지 68곳을 확정하고, 올해 활성화계획을 수립 중에 있다.** 기존 도시재생 사업과 달리 매년 10조 원의 공적재원을 통해 우리 동네가 확연히 달라졌다는 것을 느끼도록 하겠다는 점이 바뀐 부분이라 할 수 있다.

사람이 사는 동네가 달라지려면 여러 가지가 바뀌어야 하지만, 그중 으뜸은 안전이다. 굳이 매슬로(Maslow)의 말을 빌리지 않더라도 먼저 먹고 사는 생리적인 문제가 해결된 다음에 사람은 안전을 바라기 마련이다. 예를 들어 ○○시가 제안한 도시재생 뉴딜사업의 명칭 중 일부는 ‘스마트 안전도시’이다. 활성화계획을 수립하면서 세부적인 내용이야 변하겠지만, 일단 제안한 내용을 살펴보면 안전안심 귀갓길 조성사업, 스마트 가로 등 횡단보도 설치사업, 스마트 CCTV 설치 등 다양한 범죄예방 아이템들이 들어 있다.

○○시의 예를 들었지만, 최근 도시재생 지역을 중심으로 범죄예방 환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED)

를 접목하고자 하는 움직임이 많다. 많은 곳에서 시행되는 만큼 범죄 유형을 잘 분석해서 적절하게 CPTED 기법이 도입된 지역도 있지만, 일반적인 환경개선사업에 치우치는 지역도 많다.

이 글에서는 향후 도시재생 지역에서 CPTED가 잘 접목되기 위해서 무엇이 필요한지에 대해 고민하고자 한다. 특히 CCTV, 조명, 벽화 등 몇 가지 기법을 늘어놓는 기존의 CPTED 사업 방식에서 탈피해 도시민의 삶을 총체적으로 고양시킬 수 있도록 두 사업을 유기적으로 결합할 수 있는 방식을 제안하고자 한다.

두 사업 대상 지역의 특징

먼저 두 사업이 어울릴 수 있는지 살펴보도록 한다. 도시재생 사업 대상지는 인구의 감소, 총 사업체의 감소, 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역을 기준으로 선정한다.^{***} CPTED 사업 대상지는 여러 가지 이유로 선정하지만, 현재까지 공개된 가장 공신력 있는 자료인 행정안전부의 생활안전지도^{****}를 살펴보면, 5대 주요 범죄발생건수를 가장 큰 변수로 고려하고, 지역의 인구와 사업체 수 등을 보조적인 변수로 사용한다. 즉 두 지역 모두 쇠퇴하고 있는 지역을 대상으로 사업을 진행하고 있다.

도시재생과 CPTED의 정의를 살펴보다라도, 두 사업은 다른 맥락에서 시작되었지만, 지역의 총체적 삶의 질을 향상시키기 위한 종합적 전

* 국토교통부(2017), “도시재생 뉴딜사업의 첫 발을 내딛습니다”, 9월 25일자 보도자료.

** 국토교통부(2017), “도시재생 뉴딜 시범사업 대상지 68곳 확정”, 12월 14일자 보도자료.

*** 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」 제17조 참조

제17조(도시재생활성화지역 지정의 세부 기준) 법 제13조 제5항에 따른 도시재생활성화지역 지정의 세부 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 인구가 현저히 감소하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역

가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역

나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역

2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역

가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체조사 결과에 따른 총 사업체 수(이하 이 호에서 “총 사업체 수”라 한다)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역

나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역

3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역

**** 행정안전부 생활안전지도, <http://www.safemap.go.kr>

락이라는 점에서 그 궤를 같이한다.* 범죄의 발생은 도시민의 불안감을 유발할 뿐만 아니라 불신을 조장하게 하며, 범죄 피해자에게 고통을 유발한다. 이처럼 도시공간의 안전함은 지역민들이 경제적으로 활력 있고, 행복하게 살기 위한 삶의 기본 조건이므로, 두 사업은 같은 곳에서 진행될 때 시너지 효과가 있다고 할 수 있다.

도시재생의 개념	CPTED의 개념
쇠퇴하고 낙후된 구도시를 대상으로 삶의 질을 향상시키고 도시경쟁력을 확보하기 위하여 물리적 정비와 함께 사회적·경제적 재활성화를 추진하는 일	도시 환경의 범죄에 대한 방어적 디자인(defensive design)을 통하여 범죄가 발생할 우려를 줄이고 도시민들이 범죄에 대한 두려움을 덜 느끼고 안전감을 유지하도록 하여 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는 종합적인 범죄예방 전략을 의미
자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(http://www.city.go.kr/portal/info/policy/3/link.do)	자료: 경찰청(2015), 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED) 방안, p.16.

두 사업의 법·제도적 토대

단순히 목적과 대상지의 특성이 같다고 해서 도시재생 사업과 CPTED 사업을 같이할 필요는 없다. 실제 시행에 있어서는 두 사업의 법·제도적 토대가 마련되어야 같이 진행할 수 있다. 현재 도시재생 사업은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 비롯한 다양한 법·제도적 근거가 있지만, CPTED 사업은 법적 근거보다는 지자체의 조례나 지자체장의 방침을 통해 사업이 진행된다.

경기도는 지자체 최초로 2013년 경기도 범죄예방 도시환경디자인 조례를 제정하여 범죄로부터 안전한 생활환경 조성을 위한 사업의 주제·내용·지원 등에 대하여 규정하였는데,** 그 연원을 따져보면 영국의 ‘Crime and Disorder Act(1998)’로부터 출발되었다고 볼 수 있다.

영국에서는 중앙정부 차원에서 법을 제정하여 운용한다. 이 법에서는 범죄와 무질서 감소를 위한 협의회(Crime and Disorder Reduction Partnership: CDRP)를 설립하여 범죄와 무질서에 대한 지역 차원의 종합적인 조사와 전략을 수립하도록 하였다. 특히 이 법 제17조를 근거로 지방정부의 모든 기관과 부서들이 예산 및 정책 결정과 세부 전략 수립에 있어서 지역 내의 범죄와 무질서의 감축과 예방을 통한 지역사회 안전을 고려하도록 법적인 의무를 부과하고 있다.***

현재 한국에서도 범죄예방과 관련한 법이 국회에 계류 중인데, 만약 법안이 통과된다면 그 동안 지자체 차원에서 진행되던 사업들의 법·제도적 토대가 마련된다고 볼 수 있겠다. 그렇지만 현재는 법·제도적 토대가 비교적 탄탄한 도시재생 사업의 단계에 맞춰 CPTED 사업을 결합하는 것이 현실적이라고 할 수 있다.

CPTED 사업의 선결 조건

기존의 도시재생 사업을 살펴보면 주민 참여, 사업 기간, 경제적 자생력 등 다양한 문제점이 있었고, 이런 문제점들은 도시재생 뉴딜사업에서 다양한 방식으로 해소가 될 것으로 기대한다. 이 글에서는 두 사업이 결합하기 위해 CPTED 사업에서는 어떤 점을 개선해야 하는지 잠시 짚어 보려고 한다.

Crime and Disorder Act(1998)를 수립한 영국에서는 CPTED 사업도 먼저 시작하였다. CABE(Commission for Architecture and the Built Environment)는 범죄 관련 도시 디자인 연구와 관련하여 영국 내무부(Home Office)의 자금 지원을 받아 <Creating safe places to live through design>이라는 사례집을 발간하였다.**** 총 6개의 사례가 소개되었는데, 그중 첫 번째가 도시 주거지역의 재생을 다룬 사례로 캐슬베일(Castle Vale)의 CPTED 사업이다.

* 도시재생은 도시의 물리·사회·문화·경제적 기능의 회복을 통한 도시경쟁력 강화, 일자리 창출, 공동체 회복을 주요한 목적으로 한다. 그리고 CPTED는 단순한 물리적 환경 조성만이 아니라 사회과학, 법의 집행, 행동에 대한 인식, 지역사회 공동체 등의 포괄적 개념을 의미한다.

** 경기도 범죄예방 도시환경디자인 조례 제4조(책무) 경기도지사(이하 "도지사"라 한다)는 범죄예방 도시환경디자인의 적용을 통한 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 다음 각 호의 기본책무를 수행한다.

1. 범죄예방 도시환경디자인 사업의 추진과 확산
2. 범죄예방 도시환경디자인 사업을 위한 관계기관, 각종 개발사업자 등의 참여와 협력
3. 범죄예방 도시환경디자인 사업을 위한 주민참여와 협력유도
4. 범죄예방 도시환경디자인을 위한 각종 사업에 대한 기술 및 재정 지원
5. 그 밖에 범죄로부터 안전한 생활환경 조성에 필요한 사항

*** 한국셰드드학회 편찬위원회(2015), 「셰드드 원리와 운영관리, 한국셰드드학회」, p.53.

**** CABE(2010), *Creating safe places to live through design*, <https://www.designcouncil.org.uk/resources/report/creating-safe-places-live-through-design> (현재 CABE는 영국 Design Council의 한 부처로 편입되었음)



캐슬베일의 CPTED 적용 사례

이 지역은 1970년대부터 물리적·사회적·경제적 쇠퇴가 시작되었는데, 범죄율과 반달리즘 그리고 반사회적 행동이 증가하였다. CPTED 사업은 주거지 주변의 보행자도로와 차도를 정비함으로써 공적공간과 사적공간을 구분하는 데 초점을 맞추었다. 또한 그리드 형태로 공공장소·운동시설·커뮤니티 시설을 배치하여 연결될 수 있도록 계획함에 따라 주거지 전면에는 공공공간, 주거지 뒤편에는 개인공간을 형성하여 외부인의 침입을 방지하고 보안을 향상하였다. 외부인의 접근을 방지하기 위해 별도의 동선을 만드는 것이 아니라 주거지 주변의 도로에 포장을 하여 영역성을 나타내어 주거지 주변으로 외부인들이 자연스럽게 유입되지 않도록 유도하였다. 사업 결과 주민들의 불안감이 감소하였으며, 연구를 실시한 기간(2007~2009) 동안 정원 뒤편에서 강도가 침입한 사건이 1건 발생할 정도로 사업은 성공을 거두었다.

배분하는 형태로 배치하는 경우가 많다. 그러나 위에서 살펴보았듯이 공간이 바뀌면 전략도 바뀌어야 한다. 또한 한 도시를 재생시키는 전략도 도시마다 다르듯이 안전을 담보하는 CPTED 사업도 결국은 각 도시의 환경에 맞게 달라져야 한다.

시너지 극대화를 위한 실무적 결합 방안

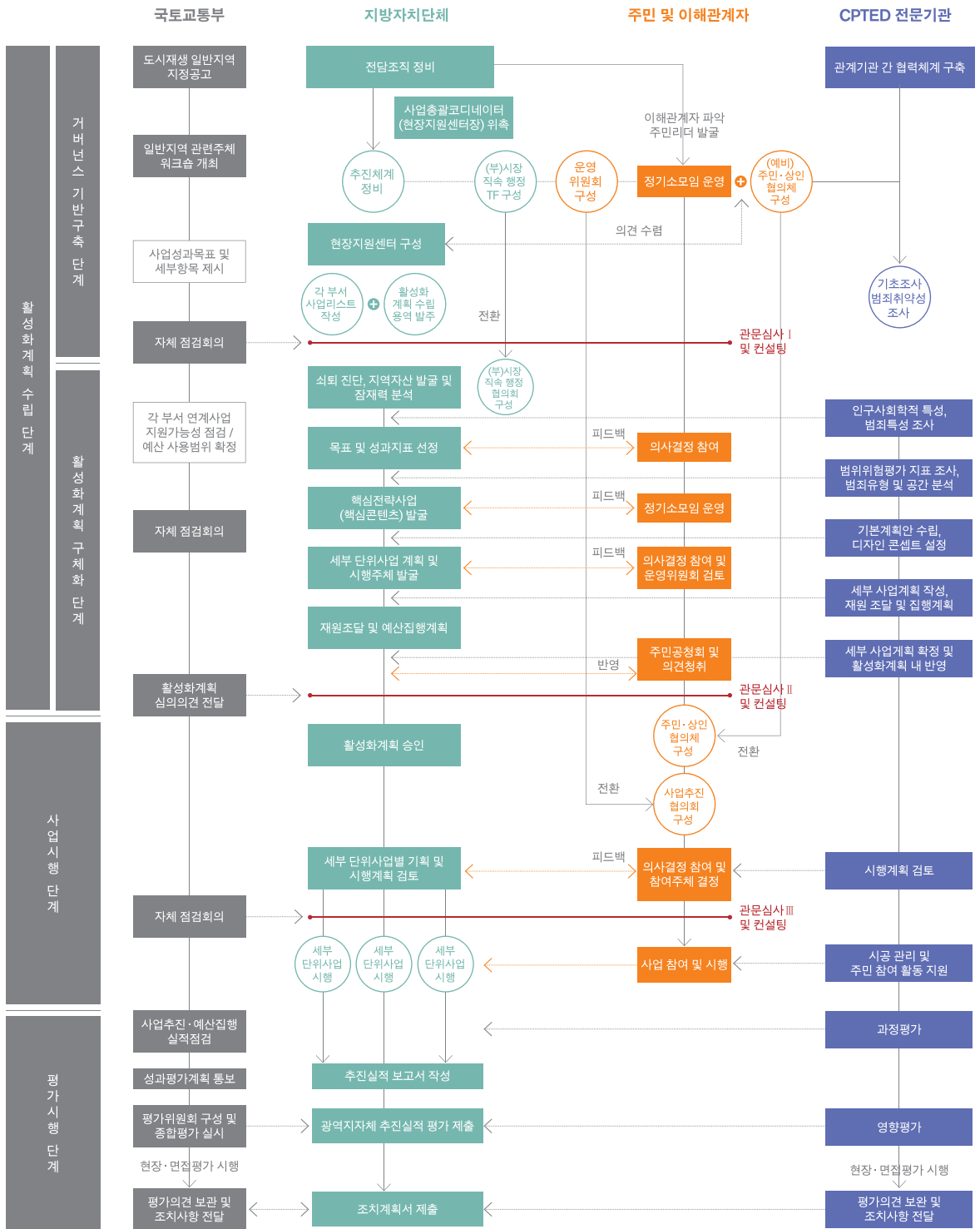
마지막으로 두 사업의 연계 계획을 위해 실무적으로는 어떻게 결합해야 하는지 살펴본다. 도시재생 사업의 단계는 국토교통부의 가이드라인에 명시되어 있고,* CPTED 사업의 경우 아직까지 중앙 및 지방정부에서 공식적인 가이드라인이 제공되지 않는기 때문에 두 사업을 결합해서 진행하기 위해서는 도시재생 사업의 단계에 맞추어 CPTED 사업에서는 무엇을 준비해야 하는지를 살펴보아야 한다.

따라서 이 글에서는 근린재생형 도시재생사업의 예를 바탕으로, 도시재생 사업을 활성화계획 수립 단계(①거버넌스 기반구축 단계, ②활성화계획 구체화 단계), ③사업시행 단계, ④평가지행 단계로 구분하고, CPTED 사업도 ①준비 단계, ②계획 단계, ③시행 단계, ④평가 단계로 구분해서 단계별 역할을 배분하고자 한다.

첫 번째 단계에서는 두 사업 모두 거버넌스를 구축하고 지역을 재활성화하기 위한 기본 방향을 설정해야 한다. 특히 CPTED 사업에서는 중앙부처, 범죄예방 환경설계 전문기관, 지자체, 주민협의체, 지역 검찰·경찰 등 관련 기관과의 협력 체계를 구축하고, 도시재생 사업의 기본 방향과 공감대를 형성하여야 한다. 이후 해당 지역에 적합한 CPTED 사업의 유형과 사업 규모를 설정해야 한다.

두 번째 단계에서는 도시재생 사업과 마찬가지로 기초 자료조사, 주민 설문조사, 현장조사를 통해 자료를 분석하고 계획한다. 이때 자세한 범죄 현황과 주민 참여 안전지도 작성을 통해 범죄의 위험 요인을 파악해야 한다. 기본계획뿐만 아니라 유지·관리계획까지 상세한 계획을 작성하는 것이 도움이 될 것이고, 활성화계획이 승인되면 실시계획을 수립하여야 한다.

* 국토교통부(2017), 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인.



자료: 서수정(2017), 「새정부에 대응하는 도시재생 정책방안 마련 연구」, 건축도시공간연구소, p. 170. 일부 수정.

세 번째 단계에서 도시재생 사업과 CPTED 사업은 모두 같은 역할을 수행한다. 시공업체는 승인된 실시계획을 바탕으로 시공하며 지자체는 시공업체의 진행 사항을 관리·감독한다. 이 때 주민의 손으로 직접 시공하는 것이 안전 관련 시설의 인지도나 유지·관리 측면에서 유리하며, 시공 과정에서 주민의 불만과 의견을 수렴하는 것도 좋다.

마지막으로 평가를 진행하는데, 사업 진행 중의 중간평가와 사업 종료 후의 종료평가로 구분하여 과정을 기록해서 후속 사업에 반영할 수 있도록 한다. 사업이 종료된 일정 시점 이후에는 사업의 지속성 확보를 위해 성과 측정을 통한 평가를 시행한다.

각 계획 과정에서 중요한 점은 두 사업의 주요 주체들이 적절하게 조화되어야 한다는 점이다. 이해관계자가 많은 도시재생사업에 CPTED 사업의 이해관계자까지 독립적인 주체로 작용한다면 사공이 많아서 배가 산으로 갈 가능성이 높다. 결국 도시마다 다른 전략을 수립하고, 그 전략을 위해 각 이해당사자들이 하나로 노력한다면, 안전을 달성함과 동시에 재활성화의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.