

천안 원도심을 되살리는 길

안상욱
천안시도시재생지원센터장

- 도시재생지원센터의 한계와 개선방안을 중심으로

천안 원도심의 도시재생 과정과 배경

천안이라는 땅 이름의 유래는 고려 태조 13년(930년)으로 거슬러 올라간다. 고려 태조 왕건은 어지럽던 신라·후백제·고려의 각축전에서 승리하고자 한반도의 중심지인 이곳에 천안부를 설치(현 오룡동)하고 태조산에 성을 쌓아 군사를 주둔시키며 후백제와 신라와 고려의 길목을 장악하여, 결국 936년 한반도의 중남부를 통일하여 남북국시대를 여는 바탕이 되었다. 조선시대에도 오룡동의 천안군(천안읍성)은 목천현과 직산현을 관리하던 행정의 중심지였으며, 읍성안의 화축관은 인조·현종·숙종·영조가 온양온천으로 가는 길에 머물던 행궁으로 문루인 영남루가 천안삼거리 공원에, ‘온양나드리’와 ‘수선정길’은 이름으로 지금도 남아 있다.

1905년 서울부산철도가 개통될 때 천안읍성 북쪽 500m 거리에 천안역이 위치하면서 천안읍성과 주변 신시가지(대흥동)는 천안근대화의 중심으로 성장하게 되는데, 현재의 천안시 행정구역 골격은 1914년 천안군을 중심으로 목천 지역과 직산 지역이 합쳐지면서 이루어졌고, 그 뒤로 천안시를 거쳐 오늘에 이르고 있다.

우리나라 도시의 대부분이 그렇듯이 천안시도 1970년부터 급격히 성장하였다. 1980년대부터 각종 토지구획정리사업·도시개발사업·택지개발사업이 추진되면서 주변 농촌지역으로 시가지가 확산되며 원도심의 인구가 신시가지로 이동하게 되고, 드디어 1989년 천안역 주변에 있던 시외버스터미널과 고속버스터미널이 원도심 북쪽 신부동지역으로 이전하면서 공공서비스시설의 원도심 탈출이 시작된다. 경찰서(1998), 시청(2005), 교육청(2008), 세무서(2010), 우체국(2012)이 차례차례 원도심을 탈출하고 안성선 폐선(1989), 서해안고속도로 개통(2001), KTX와 천안아산 개통(2004) 등 광역교통체계도 개편되면서 천안시의 성장에 반비례하여 1,200년 동안 천안 지역의 행정·경제·교육·문화의 중심지였던 원도심의 쇠퇴가 가속화되었다.

2000년대 들어 쇠퇴되는 원도심을 되살리기 위해 천안시와 지역사회는 힘을 다양하게 기울였고 2004년 판 페스티벌 시작, 2010년과 2011년, 2013년 국토교통부의 도시활력증진지역개발사업, 2010년 문화체육관광부의 창조문화산업육성지원사업 등 중앙정부의 공모사업에 선정되는 성과를 내었다.

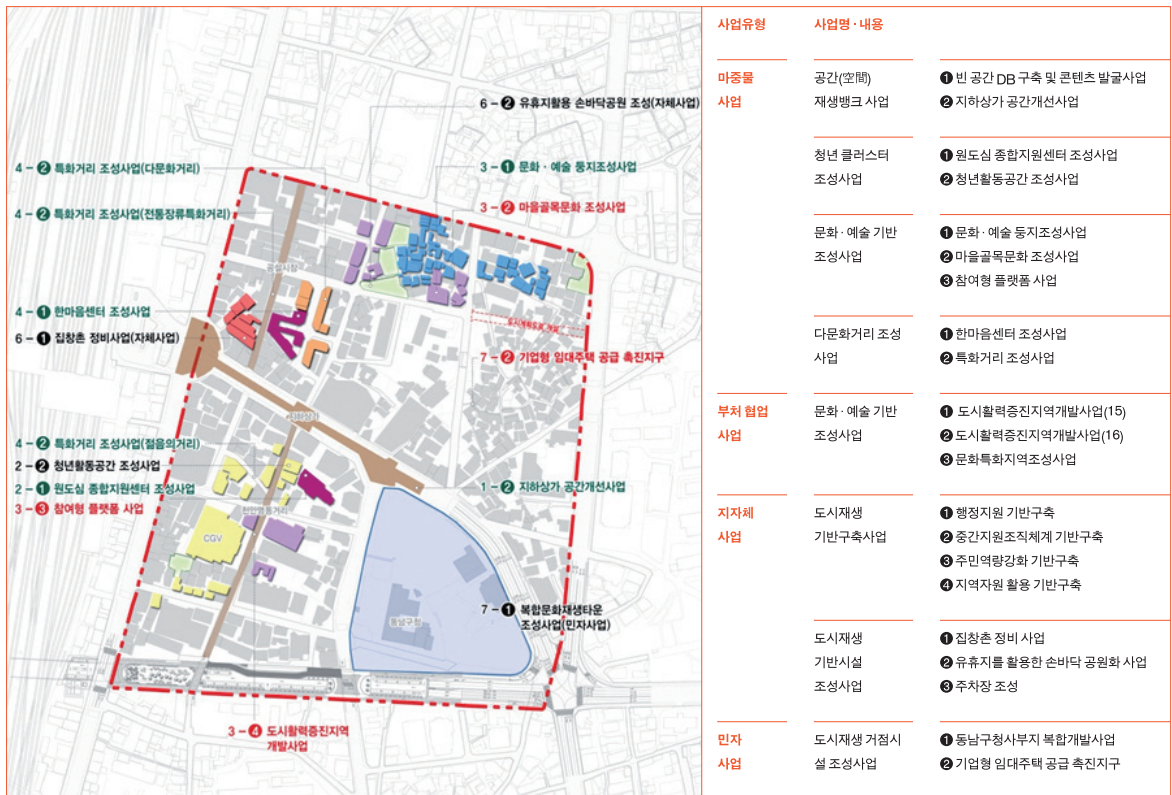
도시재생 선도지역 지원사업 추진 연혁과 주요 내용

국토교통부는 2013년 12월 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하고, 이에 바탕을 둔 도시재생 선도지역의 지원사업을 공모하였는데, 천안시는 원도심 19만 6,000m²를 대상으로 근린재생형(소형)에 응모하여 2014년 5월 전국의 13개 선도지역의 하나로 선정되었으며, 마중물 사업비 126억 원(국비 60억 원)을 투입하여 2017년까지 사업을 완료할 예정이다.

첫 해인 2014년에는 지자체사업인 도시재생기반구축사업과 계획 수립을 위한 용역을 주로 진행하였다. 도시재생기반구축사업으로는 3월에 국토교통부 도시재생과(기존 도시개발과에서 변경)에 원도심재생팀(5명)으로 전담추진조직을 신설하고, 10월에는 천안시 도시재생지원조례를 제정하여 제도적 기반을 구축하였으며, 주민역량 강화를 위해 두 번에 걸쳐 도시재생대학을 운영하였다. 정부의 선도지역 기반구축단계 점검을 마치고 11월에는 선도지역 활성화계획 및 전략계획 수립 용역을 발주하였다.

2015년에는 도시재생기반 운영과 계획 수립에 힘을 쏟았다. 3월에는 도시재생지원센터를 개소하였으나 총괄코디네이터가 센터장을 겸무하고, 원도심의 젊은 상인 등 8명을 현장활동가로 위촉하는 비상근체제로 운영하다가 11월에 공기법인 LH와 지원센터 위수탁협약을 맺고 12월부터 센터장 상근체제를 시작하였다. 활성화계획 수립 연구진은 비상근 현장활동가들과 함께 활성화계획(변경)을 수립하여 12월에 도시재생특별위원회의 승인을 받았다. 활성화계획(변경)은 ‘복합문화특화거리로 거듭나는 천안 원도심’을 비전으로 설정하여 젊음, 문화예술, 다문화를 끌어안아 빈 공간을 채우는 4대 목표와 이에 따른 추진전략을 9개의 단위사업으로 구성하였다.

주요 변경 내용을 정리하면 사업유형으로는 기존의 마중물사업, 지자체사업, 민자사업에 새로 부처협력사업을 추가하였다. 단위사업별로



천안시 도시재생 선도지역 활성화계획(변경)

자료: 천안시 도시재생 선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안), 천안시, 2015.11.

살펴보면 마중물사업에서는 11개의 단위사업을 9개로 통폐합하였으며, 특히 원도심종합지원센터 조성사업(39억 9,000만 원)과 문화예술등지 조성사업(14억 5,000만 원), 한마음센터조성사업(23억 5,000만 원) 등 기존 건축물 매입을 통한 거점공간 확보 중심으로 개편하였다. 신설된 부처 협력사업에는 단위사업으로 국토교통부의 도시활력증진지역개발사업, 문화체육관광부의 문화특화지역조성사업을 포함시켰으며, 지자체 사업에 단위사업으로 창작문화 활용공간 조성(4억 원)을 추가하고, 민자사업에 단위사업으로 기업형 임대주택공급가 촉진지구(500억 원)를 추가하여 총사업비는 2,400억 원에서 2,702억 원으로 증가하였다.

원도심종합지원센터, 한마음센터, 창작문화공간 등 거점공간의 토지와 건축물 매입을 완료하고 리모델링 용역을 발주하였다.

2016년 추진 현황

LH에서 운영을 수탁한 도시재생지원센터는 2017년의 마중물사업 완료를 2년 앞둔 1월 초부터 6명의 연구원들이 상근하면서 실질적인 활동에 들어갔으며, 2016년의 지원사업 추진 현황을 활성화계획(변경)의 4대 사업 유형과 단위사업 순서에 따라 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 9개의 마중물사업 가운데 지원센터가 주체적으로 펼치고 있는 단위사업은 청년활동공간 조성사업(도4000)이며, 지하상가 공간개선사업(도2000) 가운데 일부인 특화상품개발 교육프로그램도 지원센터가 진행하고 있다. 청년활동공간 조성사업은 주민공모를 통해 원도심의 빈 공간에 창업하는 주체들에게 리모델링 비용, 임대료, 사업활동비, 공동체 프로그램 비용 등을 지원하는 것으로, 활성화계획을 바탕으로 공모사업을 주민들과 함께 기획 접수 심사하여 4월과 8월에 지원대상자를 선정한 뒤 시로 통보하였다. 모두 32건이 응모되어 지원센터 심사에서 10건 탈락, 자진 취소 11건을 뺀 11건을 시로 통보하였으며, 9월 6일에 열린 천안시 도시재생위원회의 심의에서 최종 9건 4,037만 원 지원(2016년)이 결정되었는데, 이는 마중물사업비 126억 원 가운데 지원센터가 주체적으로 결정한 유일한 사업이다.

이 밖에 빈 공간 DB 구축 및 콘텐츠 발굴사업(도1000)은 충남연구원에서 12월 완료를 목표로 지원센터와 긴밀하게 협업하면서 연구용역

청년활동공간 조성사업 공모 일정

날짜	내용	참여·수행주체
3.11.	청년활동공간 조성사업 기획 회의	주민자치위, 상인회, 활동가, 천안NGO센터, 충남문화산업진흥원, 천안시, 도시재생지원센터 등
3.23.	특화거리 조성사업(축제) 기획 회의	주민자치위, 상인회, 활동가, 충남문화산업진흥원, 천안시, 도시재생지원센터 등
3.31.	(청년+특화) 공모사업 기획안 승부	도시재생지원센터 → 천안시
4.6.~4.14.	(청년+특화) 공모사업 공고	천안시
4.7.	(청년+특화) 공모안 설명회	도시재생지원센터
4.12.~4.14.	(청년+특화) 공모사업 접수	도시재생지원센터
4.15.	(청년+특화) 공모사업 응모현황 및 2차 심사 관련 기획회의	주민자치위, 상인회, 활동가, 천안 NGO센터, 충남문화산업진흥원, 천안시, 도시재생지원센터 등
4.15.	(청년+특화) 1차 심사 및 결과통보	도시재생지원센터 → 천안시
4.18.	(청년+특화) 공모사업 2차 심사	심사위원회
4.20.	(청년+특화) 공모사업 선정결과 통보	도시재생지원센터 → 응모자(선정자 및 탈락자)
4.21.~4.25.	(리모델링) 공모사업 접수	도시재생지원센터
4.27.	(리모델링) 공모사업 심사결과 알림	도시재생지원센터 → 해당위원회
5.9.	(청년) 재공모 관련 기획회의	청년위원회, 천안시, 도시재생지원센터
5.18.	(청년) 재공모안 승부	도시재생지원센터 → 천안시
6.20.	(청년) 재공모안 최종본 승부	도시재생지원센터 → 천안시
6.27.~7.10.	(청년) 공모사업 공고	천안시
6.29.	(청년) 공모안 설명회	도시재생지원센터
7.11.~7.12.	(청년) 공모사업 접수	도시재생지원센터
7.13.	(청년) 1차 심사 및 결과 통보	도시재생지원센터
7.19.	(청년) 공모사업 2차 심사	심사위원회
7.20.	(리모델링 부분) 공모사업 2차 심사	심사위원회
8.8.~8.9.	(리모델링 부분) 현지 조사 및 건축사회 도면 검토	도시재생지원센터, 대한건축사협회 천안지역회
8.10.	2차 심사 결과 통보	도시재생지원센터 → 천안시
9.6.	도시재생위원회 심의	시 도시재생위원회

자료: 천안시 도시재생 선도지역 사업 추진현황, 천안시 도시재생지원센터, 2016.9.12.

을 수행하고 있으나, 빈 공간 창업을 지원하는 주민공모 프로그램이 앞서 진행되는 혼선이 현장에서 빚어지고 있다.

지하상가 공간개선사업 가운데 지하상가의 활용에 대한 타당성 연구용역도 충남연구원에서 지원센터와 협업하며 수행하고 있으나, 연구결과가 나오기 전에 진행된 물리적 시설개선사업은 원도심 협치 틀을 흔들고 있다. 원도심 종합지원센터 조성사업(도3000)은 시에서 매입한 명동시티랜드건물을 리모델링하는 중이고 한마음센터 조성사업(도7000)은 시에서 매입한 건물에 리모델링을 마치고 장류체험관과 아이아시아를 입점시켜 영업하고 있으나, 선도지역 거점공간으로의 활용·운영 방안을 주민주체 중심으로 추진하고 있는 지원센터와의 조정이 필요한 상황이다.

문화예술 등지조성사업(도5000)과 마을골목문화 조성사업(도6000)은 국토교통부의 사업비 집행 점검을 앞두고 활성화계획 변경을 위해 8월에 서야 지원센터와 사업 추진 방향을 논의하기 시작하였고, 참여형 플랫폼 사업(도8000)은 시 원도심재생팀에서 2015년에 이미 충남문화산업진흥원에 위탁하여 별개로 진행되고 있으며 공모 프로그램에 참여한 주민주체들이 지원센터를 개별적으로 찾는 등 긴밀한 협조가 필요한 상황이다. 특화거리 조성사업(도9000)의 일부인 축제프로그램은 시 원도심재생팀과 지원센터의 이견으로 중단된 상태에 있으며, 특화거리 일부의 물리적 시설개선사업은 시 원도심재생팀에서 스스로 추진하고 있다.

둘째, 부처협력사업도 마중물사업과 비슷하게 추진되고 있다. 선도지역 안에서는 시 원도심재생팀에서 국토교통부의 도시활력증진지역개발사업(2014~2016년)을 올해 말 완료를 목표로 스스로 시행하고 있으나, 주민들은 공사 과정에서 지원센터를 찾아 도움과 소통을 요청하고 있다. 도시활력증진지역개발사업(2016~2019년)은 이러한 불통의 문제점을 극복하기 위하여 원도심재생팀과 지원센터의 협력 속에 추진하는 방안을 검토하고 있으나, 시의 사업변경 추진과 사업지구안의 뉴스테이사업 추진 등으로 협력이 어려워지고 있다. 문화체육관광부의 문화특화지역조성사업은 도시재생과 문화예술의 두 중간지원조직이 조직 기반과 사업 목표가 달라 역할을 나누는 데 어려움이 있지만, 매달 만나는 라운드테이블을 통해 협업을 시도하고 있다.

셋째, 지자체사업도 협력이 충분히 이루어지지 않고 있다. 먼저 도시재생기반구축사업 가운데 행정지원기반 구축을 보면 도시재생과 안의 팀 사이 그리고 직원 사이의 역할 분담과 소통이 충분하지 않은 것으로 보인다. 지원센터가 반복하여 요청하였고 문서로도 요청한 2015년까지의 선도지역 지원사업 진행 내용과 자료 제공이 난항을 겪은 까닭도 이에 있지 않았나 우려된다. 이러한 분위기 아래에서 원도심 안에서의 문화예술이나 시장 활성화 업무 등을 수행하는 데 있어 지원센터뿐만 아니라 주민들도 어려운 상황이다. 천안시 도시재생지원 조례의 경우 원도심의 빈 공간에 입점하는 시민에게 리모델링 비용, 임대료, 축제 비용의 일부를 지원하도록 규정하고 있으나, 임대료 지원 상한(100만 원) 과다 설정과 임대인 부담 의무화 그리고 도시재생위원회의 도시재생지원사업 보조금 심의 기능 등은 개선이 필요하다.

중간지원조직으로는 천안시 도시재생지원센터를 LH가 수탁운영하고 있으며, 정책·제도·계획 수립·사업 추진·사회적 경제·학습·주민조직·홍보 등 7개 업무를 수행하고 있다. 사업 추진은 앞서 설명한 청년활동공간의 주민공모사업이 유일하며, 오히려 명동상인회의 요청으로 중소기업청의 전통시장 및 상점가 활성화사업(청년상인 창업 지원, 청년몰 조성) 응모를 지원, 유도하였다. 주민 조직의 발굴, 특히 2017년 이후의 지원센터 운영 필요성에 대한 지역사회의 공감대 형성과 LH 이후의 운영주체 발굴에 힘을 쏟고 있으며, 국토교통부 사업시행가이드라인에서 제시한 시 지원센터와 현장지원센터 역할을 모두 수행하느라 도시재생지원센터의 업무량이 넘쳐나고 있다. 또한 현장의 목소리를 듣기 위해 원도심 활동가 11명을 위촉하여 단위사업 등의 총괄기획자 역할을 맡겨 운영하고 있으며, 새로운 커리큘럼으로 도시재생대학을 운영하고자 계획하고 있다.

다음으로 도시재생기반시설 조성사업은 동서연결도로 위의 주차장과 손바닥공원 조성사업, 한뼘미술관 매입 리모델링 사업 등을 시 원도심재생팀에서 독자적으로 추진하고 있다.

넷째, 민자사업으로는 동남구청부지복합개발사업과 기업형 임대주택공급 촉진지구 사업이 있으나, 동남구청부지 복합개발사업은 AMC를 맡고 있는 LH가 사업계획을 수립하여 민간사업자를 공모하고 있으며, 2016년 말 착공하여 20년까지 450세대의 주택 상가 300실의 기숙사 어린이박물관 그리고 동남구청사로 개발할 예정이다.

2016년도의 사업 추진 현황을 정리하면 마중물사업과 부처협력사업과 지자체사업과 민자사업이 따로 추진되고 있으며, 특히 사업추진협의회 등 협치 틀을 구축하지 않고 대부분을 천안시 원도심재생팀에서 독자적으로 추진하고 있다. 마중물사업으로 논의를 좁혀보면 마중물사업비의 약 80%를 차지하는 하드웨어사업은 시 원도심재생팀에서 진행하고 있으며, 소프트웨어사업 가운데 DB 조사, 타당성 연구, 콘텐츠 개발 등 기초조사·연구는 올해 초에서야 착수되어 빈 공간 창업지원 공모사업이 먼저 실행되는 시기적인 부조화가 나타나고 있다. 주민공모사업의 경우 청년창업공간 조성사업과 참여형 플랫폼 사업의 실행이 두 개의 중간지원조직으로 분리되어 혼선이 빚어졌다. 사업추진협의회 구축이 지연되면서 협치형 사업 추진이 불가능하며, 지원센터의 역할이 대폭 축소(마중물사업비의 3% 정도 기획)된 상황에서 정보 공유가 원활하지 않는

등 파트너십이 부족한 상황은 지원센터의 효율적인 사업 수행에 어려움을 야기하고 있다.

향후 추진 방향

9개의 단위사업으로 추진되고 있는 마중물사업은 2017년 12월까지 완료될 예정으로 이제 1년 남짓밖에 남지 않았다. 도시재생사업이 정상적으로 추진되도록 행정과 주민을 중간에서 지원해야 하는 지원센터로서 지속 가능한 재생을 위해 126억 원의 마중물사업비 집행을 고민하는 행정주체와 자발적인 도시재생 참여를 위한 틀을 갖춰가려는 주민주체 사이에서 넓은 협력과 충분한 조정이 필요한 상황을 맞고 있다. 이러한 상황에서 지원센터 사업의 향후 추진 방향을 살펴보면 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 마중물사업 완료를 1년여 앞두고 사업추진협의회가 없어 단위사업의 조정 지연 등 주민 갈등요인이 커지고 있다. 사업의 기획, 시공, 운영, 유지관리 전반에 걸쳐 지역사회와 소통하면서 사업을 주민 중심으로 추진하도록 사업추진협의회를 정상화하고자 한다.

둘째, 지원센터는 원도심의 주체조직으로 천안다문화인화와 천안조경가회 창립을 지원하였고, 청년상인회 원도심임대인회 천안대학생모임이 올해에 창립할 수 있도록 계속 지원할 것이다. 또 원도심에서 마중물사업이 끝난 뒤에도 도시재생의 움직임을 주체적으로 끊임없이 펼쳐나갈 주민이 주체가 되는 협치 틀을 구축하기 위해 건축물(원도심종합지원센터·한마음센터·문화예술동지), 거리(명동·지하상가·공설시장·

천안시 선도지역의 주민위원회 구성도



자료: 천안시 도시재생 선도지역 사업추진현황, 천안시 도시재생지원센터, 2016.9.12.

세계음식문화), 프로그램(축제·청년·다문화) 등 10개의 주민 중심 위원회를 구성하고 있으며, 개별 위원회는 사업추진협의회의 분과위원회 성격을 띠면서 해당 건축물 거리 프로그램의 운영과 관리방안을 미리 마련하도록 지원할 것이다.

셋째, 확보된 활동거점이 동지내몰림 현상을 막는 보루가 되도록 하고, 착한 임대인을 발굴하여 장기임대차계약과 적정 임대료를 기반으로 임차인이 안심할 수 있는 상가가 되도록 원도심임대인회 등을 통해 지속 가능한 사회적 경제기반 구축과 주체 형성을 지원하고자 한다. 상인회, 천안다문화인회, 천안대학생모임 그리고 주민공모사업에 참여한 이들을 마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제주체로 거듭나게 하며 나아가 원도심기금을 조성하도록 계속 지원할 것이다.

넷째, 사업추진협의회와 수평적·능동적으로 논의하여 현재 계획을 수립하는 과정에서 일어났던 한계(천안읍성의 역사문화 배제, 청년사업 과다, 다문화사업 과소 등)를 극복하는 방향으로 활성화계획이 지속 가능하게 변경될 수 있도록 힘을 모을 것이다.

다섯째, 행정주체가 사업예산을 적절하고 효과적으로 집행하도록 지원할 것이다. 정부도 계획된 사업비 집행을 독려할 것이기 때문에 지원센터는 지속 가능성을 갖대로 활성화계획의 취지와 주민의 시각에 맞는 현실적인 대안을 제시할 예정이다.

도시재생정책의 주요 과제

천안 원도심에서 진행되고 있는 도시재생 선도지역의 지원사업은 전국의 여러 도시·공간·지역에서 추진되고 있는 유사한 도시재생사업에 시사점과 영향력을 가지므로, 이에 대한 과제를 더 종합적인 시각으로 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 「국가균형발전 특별법」에 따른 지역발전사업의 틀과 도시재생사업이 되어야 한다. 도시재생 선도지역 지원사업을 「국가균형발전 특별법」 제34조의 도시활력증진지역개발사업과 상생시키는 지혜가 필수적이다. 2008년 당시 균형발전사업이 통폐합되는 과정에서 ‘도시재생’이라는 이름을 쓰지 못하고 ‘도시활력증진지역개발사업’이라고 이름 지을 수밖에 없었던 아픔을 필자는 기억하고 있다. 도시재생이 국가사무가 아니라는 당시 균형발전위원회 등 다른 부처의 반대를 넘어서기 어려웠

기 때문인데, 국회 등 다른 주체의 눈으로 바라보는 객관화가 필요하다.

둘째, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 환골탈태가 필요하다. 계획법인지 사업법인지 분명하게 자리매김해야 하며 지원 수단을 적절히 갖추어 현장의 행정주체와 사업주체가 그 효과를 체감할 수 있도록 해야 한다. 가장 먼저 필요한 것이 법률 제정초기의 문제의식을 되찾아 국토교통부의 주력 지역발전사업인 도시활력증진지역개발사업의 근거법률로 사업법 성격을 회복하여야 한다. 도시재생활성화계획에 부처 협력사업으로 포함되는 도시활력증진지역개발사업을 마중물사업 자리로 어떻게 복원시킬 것인지가 초점이 될 것이다.

셋째, 도시재생사업(도시활력증진지역개발사업 포함)이 지역발전사업의 틀에서 기획·집행·운영되도록 체계화하여야 한다. 국가균형발전법의 지역발전사업 시행체계와 결합시켜 사업을 공간 중심, 주민 중심으로 펼치도록 시 행정체계의 연계와 통합(행정실무협의체 운영), 중간지원조직의 일원화 또는 연계, 사업예산 집행의 책임부서 지정 등이 필요하다.

넷째, 행정 중심이 아닌 지역 중심, 주민 중심으로의 인식 전환이 시급하다. 현재의 도시재생사업가이드라인은 대부분 정부의 재정을 합리적으로 집행하기 위한 다양한 장치를 중심으로 복잡하고 무겁게 만들어져 있다. 그러다 보니, 도시재생사업의 실질적 주체인 지자체의 행정주체와 주민이 겪는 피로도는 위험한 수준에 이르고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지자체의 중간지원조직인 도시재생지원센터가 협치에 바탕을 두고 자생력을 확보한 뒤 지속 가능하게 작동하도록 단순하게 관리하는 지혜가 필요하다. 중앙정부는 지원센터가 효과적으로 업무를 수행하도록 행정주체와의 파트너십 만들기, 문서를 통한 업무 추진, 주민참여형 계획 수립, 사업추진협의회의 운영, 주민과 함께 하는 단위사업의 세부 기획·집행·운영·유지관리 단계별 협치 등만 규정하고 성과를 평가하는 간접 지원방식으로 전환해야 한다.

참고문헌

- 1 천안시 도시재생 선도지역 근린재생형 활성화계획 변경(안), 천안시, 2015.12.
- 2 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 법제처
- 3 천안시도시재생지원조례, 천안시
- 4 도시재생 선도지역 사업시행가이드라인, 국토교통부
- 5 천안시 도시재생사업 추진현황 및 지원센터 소개, 천안시도시재생지원센터
- 6 천안시도시재생지원센터, 「천안시 도시재생 소식지」, 창간호, 2016.8.
- 7 천안시도시재생지원센터 온라인 카페(<http://cafe.naver.com/cheonandj0318>)