

도시재생 선도사업 3년, 그 성과와 과제

서수정
건축도시공간연구소
선임연구위원

- 근린재생사업을 중심으로

도시재생 선도사업의 의미를 되새기다

올해로 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법) 시행과 함께 시작된 도시재생 선도사업(이하 선도사업) 추진이 3년째 접어들었다.

선도사업은 한국 상황에 맞는 도시재생 모델 발굴과 향후 지방자치단체가 참고할 수 있는 사업 프로세스를 정립하는 것이 목적이며, 사업 추진 과정에서 나타나는 애로사항을 해결해 가는 ‘문제해결 중심’의 시범사업이다.

이에 선도사업은 ‘도시재생활성화지역’(이하 선도지역)이라는 장소를 중심으로 다양한 사업을 발굴하고, 지역 주민을 비롯한 상인·기업·공공기관 등 여러 주체가 참여하는 통합적이고 협력적인 재생방법을 찾는 데 주목한다. 이 과정에서 지방자치단체 스스로 재생사업을 추진하는 역량을 키우고 지역에 뿌리를 두고 활동하는 주체를 발굴하여 마중물 사업 이후에도 사업이 지속될 수 있는 토대를 만들어 간다는 데 의미가 있다. 한편 일각에서는 국비지원사업을 둘러싼 지방자치단체 간 과도한 경쟁, 국비에 의존하는 사업 추진구조, 사업 시행을 위한 지방자치단체의 준비가 부족한 상황에서 선도사업이 자칫 지자체장의 선심성 공약사업으로 진행될 수 있다는 우려도 나온다.

이처럼 기대와 우려 속에 시작한 선도사업은 내년이면 예정된 마중물 사업을 마무리해야 한다. 선도사업을 추진하는 동안 지방자치단체는 도시재생전담조직을 구성하였고, 사업 추진을 위해 중간지원조직인 도시재생지원센터를 설치하여 매해 도시재생대학을 열어 왔다. 또한 장소 중심의 종합적 사업 추진을 위해 선도사업을 총괄할 수 있는 전문가로서 ‘사업총괄코디네이터’를 위촉하고 주민협의체와 사업 추진협의회 등의 구성을 진행하는 중이다.

이 글에서는 선도사업 추진 과정에서 과연 얻은 것은 무엇이며 한계와 그 원인이 무엇인지 살펴보고, 앞으로 남은 과제는 무엇인지 그 방향을 제시하고자 한다.

선도사업 진행 과정에서 얻은 것은 무엇인가

도시활력 촉매제로서 지역자산의 잠재력 발굴

선도지역은 쇠퇴되기 전에 지역의 경제·문화 중심지로서 지역산업의 중추역할을 담당하던 곳이다. 번성하던 시기에 조성된 다양한 물적 자산과 오랜 기간 쌓인 문화·역사 자산도 많다. 이에 선도사업은 활성화계획 수립 과정에서 지역에 흩어진 빈집과 빈점포를 비롯한 역사·문화적 자산을 발굴하여 새로운 공간으로 바꾸는 작업을 통해, 지역의 잠재력을 지역주민과 함께 찾고 공유하는 작업을 시도하고 있다.

군산과 영주 선도사업에서는 1942년에 건설된 근대건축물을 활용하여 지역경관을 형성할 뿐 아니라 외부 방문객을 유치하기 위한 문화·예술 공간과 주민 커뮤니티 공간으로 활용하는 사업을 추진하고 있다. 특히 영주 ‘후생시장’은 1942년에 고추판매 시장으로 번성하던 곳으로 오랫동안 빈점포로 방치되어 청소년 우범지역으로 알려져 왔으나, 선도사업에서 빈 상가는 영주시가 매입하여 도시재생지원센터를 입주시키고, 지역방속국·인형극장·게스트하우스와 청소년·어린이들을 위한 군것질 가게 등 문화공간으로 바꾸고 있다.

광주 동구는 2015년 가을에 개관한 국립아시아문화전당의 낙수효과를 기대하고 오랫동안 비어 있던 전자상가를 매입, 리모델링하여 미디어 아트산업 플랫폼으로 조성할 계획을 갖고 있다. 태백은 폐역사를 철도청으로부터 임대하여 도시재생지원센터를 입주시켜 도시재생대학 운영

과 주민공동체 활동의 장으로 활용하고 있다. 순천과 공주는 고도읍성 이미지를 복원하기 위한 사업을 도시재생사업과 연계하고 있으며, 공주는 빈 점포를 활용한 공주문화예술촌(창작예술촌)을 조성하고 있다. 서울 창신·송인 지역은 현대 산업화 과정에서 경제활동을 이끌어 온 봉제공장의 인프라를 활용하여 일자리를 창출하고 동대문 패션몰과 연계한 제2의 도약기를 맞이할 준비를 하고 있다. 또한 창원의 예술촌을 비롯하여 선도지역 대부분은 빈 점포, 빈집을 활용하여 창작 레지던스, 게스트하우스, 청년창업기업 등을 유치하기 위한 공간으로 조성하고 있다.

이처럼 지방자치단체는 선도사업을 통해 그동안 사람들의 관심에서 멀어졌던 장소나 유휴자산과 인문학적 자산 가치를 재발견하고, 지역 주민의 참여와 관심을 불러일으켜 쇠퇴지역 활성화를 위해 한 발씩 나아가고 있다.

중앙부처 및 지자체 협업사업 추진을 통한 장소 중심의 종합적 재생 시도

도시재생의 핵심은 도시재생활성화지역이라는 장소를 중심으로 사회·문화적, 경제적, 물리적 환경재생 전략이 복합적으로 추진되어야 한다는 점이다. 이를 위해 국토교통부 도시재생과는 선도지역에서 다양한 중앙부처 사업이 연계될 수 있도록 부처 협업사업을 발굴·지원하고 있다. 선도지역의 경우 재래시장과 상점가 밀집지역이 많아 중소기업청의 상권활성화 사업을 연계하는 사례가 많고, 문화재생을 위한 전략으로 문화체육관광부 사업을 연계하는 지역도 많다. 순천의 경우 선도사업과 중소기업청의 상권활성화 사업, 문화재청의 부읍성 복원사업을 도시재생 마중물 사업과 동시에 진행하고 있다. 또한 군산 선도지역은 문화체육관광부와 전라북도가 추진하는 문화도시조성사업이 동시에 추진되고 있어 도시재생의 목표인 근대역사문화경관을 활용한 문화재생을 위해 노력하고 있다.

공연문화예술거리 조성을 표방하고 있는 대구 선도지역은 문화체육관광부의 공연문화집적화 사업을 결합하였으며, 광주 동구의 경우 광주비엔날레 행사와 연계하여 행사기간 중 다양한 미디어아트 전시를 선도지역 안에서 열고 있다.

이외에 지방자치단체 차원에서 추진하는 일자리 창출사업, 복지사업, 사회적 경제 지원사업 등 선도사업만으로는 추진하기 어려운 다양한

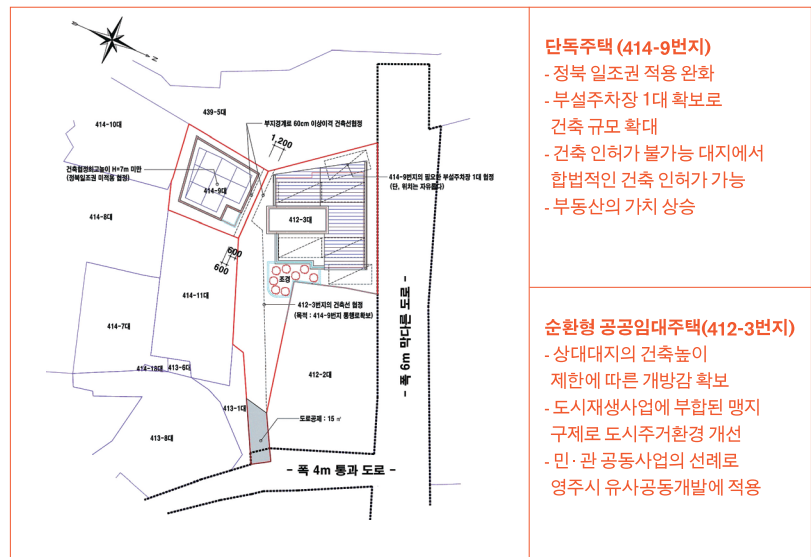
프로그램 사업을 결합시키려는 시도를 통해 장소 중심의 통합적 재생을 시도하고 있다.

새로운 제도 활용에 따른 테스트 베드 사업 추진 가능성 검증

도시재생활성화계획은 사업 추진을 위한 실행계획이지만 도시재생사업의 특성상 확정된 계획이 아니라 핵심 콘텐츠의 실행수단인 단위사업은 지속적으로 보완되고 변경될 수 있는 유연한 계획이라고 할 수 있다. 이에 선도지역은 도시재생사업과 연계할 수 있는 제도를 활용하여 테스트 베드로서 활용할 수 있다.

군산 선도지역은 근대건축자산을 활용한 사업을 추진하기 위해 2014년에 제정된 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」에 의한 ‘건축자산 진흥구역’ 지정 관련 계획 수립이 진행되고 있고, 공주 선도지역은 「고도보존 및 육성에 관한 특별법」에 의한 ‘고도보존 육성계획’을 활성화 계획과 동시에 수립하고 있다. 또한 「건축법」에 의한 필지단위 주택정비수단으로서 ‘건축협정제도’의 도입과 함께 영주시는 국토교통부의 시범사업으로 선정되어 영주시 소유 필지와 인접 필지 소유주 간에 건축협정을 체결*하였다. 이같이 선도사업 추진 과정에서 재생과 관련한 새로운 제도의 활용 가능성을 검증할 수 있었다.

영주시 건축협정 적용 사례



자료(도면): 강림건축사사무소, 건축협정시범사업 최종보고서, 2015.

주민교육 프로그램 운영을 통한 지역리더 발굴과 일자리 창출 기회 마련

선도사업은 과정을 중시하는 사업으로 기반구축단계에서는 주민교육 프로그램 운영을 강조하였다. 그 일환으로 국토교통부는 도시재생지원기구를 통해 행정전담조직교육 프로그램 운영, 코디네이터 교육 등 도시재생전문가 양성을 위한 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있다. 물론 일회성 집체교육에 참여한다고 하여도 전문가로 활동하기는 어렵지만 선도사업을 통해 지역 주민 역량강화를 위한 도시재생대학을 열었고, 그 결과 많은 인력은 아니지만 주민리더가 발굴되어 지역활동가로 참여하는 사례도 조금씩 늘어나고 있다. 또한 도시재생대학 과정을 통해 협동조합이나 마을기업 창업 성과도 한두 개씩 나타나고 있다.

천안은 ‘천안청년들’이라는 주체가 청년창업을 위한 임대정보를 제공하고, 예비 창업자들에 대한 컨설팅 등을 진행하고 있으며, 상인회를 중심으로 발효식품협동조합을 설립하여 사업을 시작하였다. 영주는 할머니들 일자리 사업으로 ‘할매 목공장 협동조합’에 이어 집수리 사업을 하기 위한 ‘할배 목공소’ 설치를 눈앞에 두고 있다.

이처럼 미약하지만 선도사업의 성과가 조금씩 나타나기 시작하였으며, 앞으로 남은 기간을 어떻게 마무리해야 도시재생사업이 지속될 수 있을지가 선도사업의 숙제로 남아 있다.

앞으로 무엇을 해야 할 것인가

선도사업은 급하게 서두른 만큼 행정조직 중심으로 사업을 추진하였고 주민 역량이 숙성되지 않은 상황에서 여러 사업을 착수하다 보니 시행착오도 많이 겪었다. 선도지역에서 지금보다 더 나은 성과를 기대하기 위해서는 다음과 같이 해결해야 할 과제가 더 많다.

첫째는 도시재생지원센터의 역량 강화와 자생력 확보이다. 선도지역에서 도시재생활성화를 위한 목표를 마중물 사업 기간 안에 실현하는 데는 한계가 있다. 마중물 사업 종료 이후에도 사업을 지속적으로 추진하

* 건축협정제도는 필지 소유주 간에 협정을 체결하면 맞벽건축, 대지 내 조경, 대지 내 공지, 주차장 통합 설치, 용적률과 건폐율 통합 적용 등 「건축법」 특례조항이 적용되는 것으로 소규모 필지와 접도조건이 불리한 노후주택지에 적용할 경우 주거환경 개선효과를 기대할 수 있는 수단이다.

기 위해서는 도시재생지원센터의 역할이 무엇보다 중요하다. 현재 선도 지역의 도시재생지원센터는 대구 남구와 천안, 순천을 제외하고 모두 행정전담조직이 직접 운영하고 있다. 전문직을 채용하기는 하지만 공무원 조직 내에 속한 상근인력이 대부분이어서 행정으로부터 독립성을 확보하기가 쉽지 않다. 직접 운영하지 않는 경우도 외부 전문기관에 위탁하고 있어 실질적으로는 행정의 영향력이 크다고 할 수 있다. 도시재생지원센터의 장은 천안과 순천만 상근 전문인력이 위촉되어 활동하고 있고 대부분은 명예직 수준의 자문 역할만을 수행하고 있다. 도시재생지원센터를 행정에서 직영하는 경우에도 인건비 부족으로 1~2인만 센터 상근직원으로 고용하고 있는 형편이다. 더욱이 도시재생지원센터에 근무하는 사람마다 차이는 있으나 대부분 전문역량이 부족하여 새로운 사업을 기획하거나 여러 분야 활동가와 협력하여 사업의 실행력을 높일 수 있는 대안을 찾는 데는 미약하다. 또한 이해가 다양한 주체의 의견수렴과 협업, 조정 등의 역할을 수행하는 데 어려움을 겪고 있다.

따라서 향후 도시재생 마중물 사업의 지속가능성을 담보하기 위해서는 도시재생지원센터의 운영 형태와 수익모델에 대한 고민이 전제되어야 한다. 일본의 나가노 마치즈쿠리 회사와 도야마 마치즈쿠리 회사처럼 지방자치단체가 출자하는 제3섹터 형태의 독립 법인 설립을 준비하거나 주민 커뮤니티 시설을 운영하면서 자체 수익모델을 갖는 사회적기업 또는 마을기업 형태를 갖추고 장소관리주체(Area management)로서 코디네이터 기능을 병행하는 방안이 대안 중 하나이다.

두 번째 과제는 지역 주민을 위한 작은 일자리 창출과 비즈니스 마인드를 갖춘 청년계층을 유입하는 것이다. 현재 선도지역에서는 게스트하우스, 레지던스, 지역특산물 생산 등과 관련한 마을기업이나 협동조합 설립이 추진되고 있다. 이러한 사업은 대부분 주민공동체 활동의 일환으로 추진되고 있어 수익구조를 만들어 내기가 쉽지 않아 공공지원에 의존하는 경우가 많다. 따라서 남은 기간 동안 도시재생지원센터는 선도사업의 일환으로 설립된 사회적 경제조직이 안정적인 지역 일자리로 자리 잡을 수 있도록 마케팅 지원과 전문역량을 키워 가도록 지원해야 한다.

또한 도시경제기반형 사업에서와 같이 새로운 일자리 창출을 위한 대규모 투자사업이 아니더라도 근린재생사업에도 지역에 활력소가 될

수 있는 소규모 민간기업 투자나 스타트업 기업을 유치할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

다양한 청년계층을 유입하여 스스로 소비를 창출하면서도 일자리를 만들어 갈 수 있는 기회를 제공하는 것도 필요하다. 천안 선도지역의 ‘학교 밖 학교’를 운영하는 천안 잉클 컴퍼니와 천안청년들, 서울 창신송인의 봉제산업과 연계한 업사이클 디자인 업체 ‘000간’, 영주 생활공방청년 모임인 ‘모디’ 등이 대표적 사례이다.

세 번째 과제는 선도지역에 산재해 있는 노후주택과 노후건축물 정비를 통한 거주환경의 질을 향상시키는 것이다. 선도사업에서 빈 상가를 리모델링해서 문화공간으로 활용하거나 주민 커뮤니티 시설로 활용하는 사례는 흔하다. 그러나 지역 주민이 거주하는 노후주택에 대한 개량사업은 미흡한 실정이다.

대구는 노후주택에 장애인이 많이 거주하고 있어 장애인 거주 주택이나 공공시설을 배리어 프리 디자인으로 리모델링하는 사업은 있지만 소규모 정비계획이나 필지단위 주택 개량사업은 구체화되지 못하고 있다. 군산은 근대건축물을 활용할 경우 리모델링 비용으로 최대 5,000만 원까지 지원하는 사업을 추진하기 위해 현재 ‘한옥 등 근대건축자산 특례법’에 의한 ‘근대건축자산 진흥구역’ 지정을 준비하고 있다. 그러나 일반적인 주택 정비사업에 대한 계획은 반영하지 못하였다. 공주 선도지역에서는 도심 주거환경개선사업을 계획하고 있으나 주택개량 여건을 개선하기 위한 골목길 정비나 도로 확폭, 주차장 및 소공원 조성 등의 기반시설 계획이 구체화되지는 못하고 있다. 이 밖에도 선도지역 대부분이 노후건축물 비율이 높으나 주택개량사업과 관련한 세부사업내용은 미흡한 것이 현실이다.

따라서 향후에는 지역 주민 스스로 주택개량사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 건축협정사업이나 가로주택정비사업 등에 대해 지방자치단체 차원의 지원방안을 마련하는 것이 필요하다. 현재 입법 준비 중인 ‘빈집 등 소규모 주택정비 특례법’이 좋은 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 또한 서울시에서 추진하고 있는 사회주택공급제도를 활용하여 지역 주민을 위한 다양한 유형의 임대주택이나 공유주택을 공급하는 방안은 선도지역에서 안정적인 주거환경개선에 기여할 수 있을 듯하다.

네 번째 과제는 ‘선도사업을 통해 마련한 다양한 유형의 공공시설 운영에 대한 지속성을 어떻게 확보할 것인가’이다. 현재 준공되었거나 설계 중에 있는 공동작업장, 복합문화공간, 체험관, 예술촌 등은 대부분 비수익시설로 선도사업 추진기간 중에는 프로그램 운영비용을 마중물 사업비로 조달할 수 있다. 그러나 이후에는 지방자치단체 자체 재원으로 운영경비를 충당해야 한다. 이와 관련하여 지방자치단체에서는 사회적기업이나 마을기업이 공공시설 운영주체로 참여할 수 있도록 무상사용 근거가 필요하다는 요구를 지속적으로 하였다. 이는 도시재생특별법 개정을 통해 가능할 것으로 보인다. 그러나 향후 이러한 시설들이 도시재생활성화를 위한 거점시설로서 기능하기 위해서는 전문역량을 갖춘 공간 운영주체의 참여가 필요하다.

이를 위해서 아직 설계발주가 안된 공공시설은 공간운영주체가 공동으로 참여하는 설계제안공모 방식을 시범적으로 적용하는 것도 시도할 수 있다. 설계가 완료된 공공시설에 대해서는 참신한 운영 프로그램을

선도지역의 공공시설 조성계획 현황

구분	시설 유형	운영 주체
서울 종로구	·주민공동이용시설, 봉제지원 앵커시설, 봉제공동작업장, 어린이집, 청소년 문화의 집(창신길 83 주택가 공동주차장 및 복합시설 건립), 공공도서관(창신길 83 주택가 공동주차장 및 복합시설 건립), 백남준 기념관	-
경남 창원시	·공가 활용 프로젝트(게스트하우스, 기숙사, 레지던스, 커뮤니티 센터 등)	사회적기업 및 마을기업 (지역 내 협동조합 구성)
전남 목포시	·보해양조 전통주 체험관 조성, 게스트하우스, 공가 활용 예술가의 집, 목원 사랑방 리모델링, 남진기념관	미정
광주 광역시 동구	·충장미디어산업센터, 공동예술두레마당, 주민복합커뮤니티센터	미정
전북 군산시	·구시청사부지 활용 복합문화공간, 창조기업플라자 조성	미정
경북 영주시	·할머니 목공장, 성아래목공소, 소설 다이닝, 옛날 가게 노하우 센터(도시재생지원노하우센터), 게스트하우스(소백여관), 순환형 임대주택, 후생상회 문화아지트, 인형극장, U-마을사진관	협동조합, 주민협의체, 전문운영기관
충남 천안시	·지하상가 노후시설 정비 및 공간 활용 개선, 행복주택, 원도심 종합지원센터	미정
충남 공주시	·창작 레지던스 조성, 공주제일교회 리모델링 ·도시재생사업 거점 시설	미정
전남 순천시	·एको지오 창작촌, 게스트하우스(한옥 활용 게스트하우스), 주민운영마을 안내소, 주차장	도시재생지원센터, 주민협의회 주거지활성화팀, 지역 상인
대구 남구	·주민커뮤니티 공간 조성(복지거점시설) ·대명공연문화 거리활성화 사업(공연박물관 및 무대제작소 건립(대명공연예술센터))	대구시 대구문화재단
강원도 태백시	·통리역 문화플랫폼(지원센터 개소 및 주민사랑방) ·구연화동 사무소 리모델링(마을회관, 체력증진센터)	미정

자료: LH·건축도시공간연구소, 도시재생 선도지역 추진현황, 2016 참고

제안하고 공간 큐레이터 역할을 수행할 수 있는 운영주체를 공모 방식으로 선정하는 방안도 적용할 수 있다. 이와 함께 공공시설 운영주체가 수익성을 담보로 공간운영에 소요되는 경비를 조달한다면 공공시설 운영에 공공재원 투입을 점점 줄여갈 수 있을 것이다.

다섯 번째 과제는 다양한 계층의 사람들이 즐길 수 있는 작고 다양한 이벤트를 기획하여 주기적으로 시행하는 것이다. 선도사업을 통해 조성된 공공시설과 가로환경, 사회적경제활동 등은 지역 주민이 누리는 삶의 질을 향상시키는 데 기여할 수 있으나 지속적인 지역경제 활성화를 기대하기는 어렵다. 따라서 지역특성을 살릴 수 있는 축제나 행사 개최를 통해 지역을 알릴 수 있는 기회를 마련하고 타 지역에서도 사람들이 찾아올 수 있도록 재미있는 볼거리를 끊임없이 기획하고 발전시키도록 해야 한다.

여섯 번째 과제로는 장소 마케팅 전략의 하나로, 물리적 공간의 디자인 수준을 향상시키는 것을 꼽을 수 있다. 값비싼 재료로 치장하는 디자인, 거대하고 압도적인 공간규모가 아니라 소박하지만 사람들이 친근하게 느낄 수 있는 공간, 편안하고 쉽게 갈 수 있는 이미지, 오래된 흔적이 남아 있는 공간 자체의 디자인 이미지 등이 좋은 디자인이라고 할 수 있다. 이는 좋은 디자인을 할 수 있는 설계자 선정방식을 개선하는 것부터 시작해야 한다.

일곱 번째 과제는 방문객을 유치하기 위한 지속적인 홍보전략을 마련하는 것이다. 선도사업은 대부분 지역 주민이 향유하는 삶의 질을 높이고 일자리 창출을 목적으로 하지만 방문객 증가를 통한 지역 활성화를 목표로 하는 경우가 많다. 이를 위해서는 많은 사람들이 한번쯤 찾아가고 다시 방문하고 싶도록 지속적으로 홍보활동을 전개하는 것이 중요하다. SNS를 비롯한 온라인 홍보, 코레일이나 고속버스터미널을 활용한 홍보지 배포, 인터넷 방송국 운영 등 연령계층별 이용수단을 고려하여 다양한 수단을 활용하는 것이 필요하다.

앞으로 남은 1년, 그 1년이 마무리가 아니라 또 다른 시작을 할 수 있는 기반이 되어야 도시재생사업이 지역 주민들의 일상으로 녹아들어가 또 다른 활력을 만들어 갈 수 있을 것이다.