

도시재생 추진 경험의 축적과 발전

박성남
건축도시공간연구소
도시공간재창조센터장

- 긍정적 변화의 지속을 위하여

국내의 도시재생 추진 경험의 축적

피터 로버츠(Peter Roberts)는 도시재생을 “도시 쇠퇴문제와 지역 고유의 문제를 해결하고자 지역의 경제적·물리적·사회적·환경적 상황의 지속적 개선을 위한 종합적이고 통합적인 비전과 실행”이라고 정의하였다.* 한국의 도시재생은 2014년부터 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 근거하여 새로운 시도로 도시재생 선도사업이 진행되어 현재 본격적으로 실행 단계에 들어섰으며, 정책적으로는 도시재생 사업의 전국적 확산 단계에 접어들었다. ‘도시재생’은 2015년도에 건축·도시 분야 키워드 중 가장 빈번하게 언급된 단어로 분석될 만큼 세간의 관심을 끌고 있다.

그러나 실제 도시재생 현장에서는 국내 경험이 축적되어 있지 않아 기반구축 단계와 계획 단계에서 많은 시행착오를 경험하였으며, 실행 단계에서도 또 다른 차원의 시행착오를 겪고 있다. 도시재생 선도지역이 2014년 선정되고 계획 승인 후 2015년부터 실행 단계를 진행하여 현재는 가시적인 성과물이 무엇인가에 대한 우려의 목소리도 일부에서 나오고 있는 실정이다.

* Roberts, P. W. · Sykes, H., *Urban Regeneration: a handbook*, London, Sage, 2000, p.320.

그럼에도 우리는 ‘재생은 10~15년을 유지할 동력을 갖춰야 하며, 현재는 그 기간의 초기’임을 명심해야 한다. 그리고 국비와 지자체 재원 지원을 통해 현재 진행되고 있는 사업들은 마중물의 역할을 한다는 사실을 인식해야 한다.

정책적 차원에서도 국내 도시재생 정책의 큰 흐름으로 볼 때 선도적 시범 적용 시기이며, 다양한 재생 대상과 주체 및 시책에 대한 지역 맞춤형 재생 정책들의 확산을 위한 시범적 차별화 적용 시기라고 할 수 있다.

다른 한편으로는 다양한 참여주체적 입장에서 접근할 수 있다. 도시재생 사업에는 다양한 참여주체가 협력관계를 이루어 파트너십을 형성하게 된다. 그중 공공 부문의 전담조직 담당자, 중간지원조직인 도시재생지원센터의 코디네이터, 사업을 조정·중재하는 전문가인 사업총괄코디네이터 등 사업 초기부터 도시재생에 관여하는 참여주체들이 있다.

이들은 일선에서 각기 다른 지역과 시기에 따라 너무나도 다른 다양한 도전들을 헤쳐 나가면서 도시재생 과정들을 진행하고 있다. 많은 애로사항들을 겪고 나름대로의 시행착오 과정을 반복하며, 재생 참여자들은 현장 중심의 대응의 노정을 일구어 나가고 있다. 도시재생 현장에서 발생하는 애로사항들을 해결하려는 대응을 위한 노력들은 가시적 성과가 단기간에 보이지 않더라도 가치가 있다. 왜냐하면 지역 여건이나 환경에 맞추어 대응적 경험과 노하우가 축적되는 도시재생 참여주체의 역량 증진 과정이기 때문이다.

절대적 시간 차이를 고려하면 선도지역과 올해 선정된 신규 선정 지역의 도시재생은 2년의 차이가 난다. 그렇다면 선도지역에서 시도하고 축적된 도시재생 추진 경험은 새로 시작하는 도시재생에 활용될 수 있으며, 시행착오의 횟수와 시간을 점점 줄이는 노하우와 시사점을 제공하는 역할을 할 수 있다.

이런 점을 감안하면 다음의 질문은 의미가 있는 질문이 될 것이다. 도시재생 추진 경험을 통한 집합적 지혜를 축적하기 위해서는 어떻게 하여야 하는가? 그리고 그 경험과 노하우를 전수하고 이를 통해 발전하기 위해서는 어떻게 하여야 하는가?

**신규 선정 지역
기반구축 단계의
애로사항과
사업 추진 노하우의
확산 가능성**

우선 선도지역과 신규지역의 참여자들이 경험한 애로사항이 유사성을 지니고 있는지, 그리고 선도지역 재생 참여자는 어떻게 대응 또는 해결하였는가에 대한 궁금증이 생긴다.

이와 관련하여 신규 선정 일반지역의 기반구축 단계를 수행하고 있는 전담조직 담당자와 예비사업총괄코디네이터를 인터뷰하여 기반구축 단계에서의 애로사항과 의견을 들었다. 그 결과 예측 가능한 범위에서 다양한 애로사항들이 확인되었다.

다음으로 기반구축 단계를 겪은 선도지역 전담조직 담당자 및 사업총괄코디네이터들과 인터뷰를 진행하였다. 이들 역시 일반지역 참여자들이 경험하고 있는 애로사항들과 유사한 내용의 애로사항들을 경험하였음을 언급하였다. 기반구축 과정을 선행적이지는 않지만 ①행정 지원 역량 기반 구축 ②지역 현장 기반 구축 ③주민공동체 기반 구축 ④활성화 계획 수립 기반 구축 부문으로 나누어 질문하였다.

물론 일부 지역에서는 지역 특성에 따라 고유한 애로사항도 지적되었다. 하지만 선도지역의 경우 신규지역에서 일반적으로 경험하는 애로사항에 대응하여 그 사항을 해소한 경우도 있었고, 아직 대응 방안을 모색하는 상태인 경우도 있었다. 두 경우 모두 관심을 가질 필요가 있는데, 해소한 경우는 시행착오를 거쳐 그들만의 효과적인 대응 방식과 노하우를 제안하고 있다. 다만 아직은 집합적 지혜로 정리되어 있지는 않은 상황이다. 고유한 사업 추진 노하우들이 여러 지역에서 다양하게 추진되는 역량강화 프로그램 등을 통해 다양한 형식의 정보 공유가 이루어지고 있으나 확산에 한계를 지닌다. 또한 대응 방안을 다각적으로 모색하는 경우에도 도시재생 참여자들은 다차원적 복합적 문제에 봉착하여 지역 여건에 따라 다양한 대응을 시도해 보았다.

그러나 각 지역에서 시도된 사업 추진 노하우에 대해서는 경험적 요소로서 쉽게 축적되지 못하고 있는 게 현실이다. 또한 선도지역과 신규지역 재생 참여자들이 ‘추진 사례’와 ‘쉽게 접근 가능한 노하우 모음집과 관련한 정보집’이나 ‘타 지역 참여자들과의 경험 교류 네트워크’에 대해 이 구동성으로 필요성을 제시한 것을 보면, 도시재생 현장 경험의 공유·확산·적용은 한국형 도시재생 발전을 위한 필수불가결한 요소일 것이다.

기반구축 과정 중 '지역 현장 기반 구축 과정'에서 경험한 애로사항과 해결 경험 및 제언

구분	일반지역	선도지역	선도지역의 해결 경험과 제언
사업총괄코디네이터, 지역활동가 선정과 활동계획 수립 과정			
사업총괄 코디네이터 선정 과정과 활동계획 수립	<p>사업총괄코디네이터의 경우 도시재생의 이론적인 부분보다 지역 특성에 대한 파악이 중요한 요소로, 경험과 역량 있는 사업총괄코디네이터를 섭외하는 데 어려움 발생</p> <p>지역대학 내에서 사업총괄코디네이터의 업무를 수행할 수 있는 인력을 찾고 있으나, 지역 내 인적자원과 인력풀의 부족으로 후보 선정에 어려움 발생</p>	<p>지방 중소도시의 경우 도시재생에 대한 전문 지식을 갖춘 지역 내 인적자원이 부족하며, 특히 노령화 지수가 높아지고 있는 지역 대부분 청년인구가 부족하여 실질적으로 활발한 사업 추진이 가능한 인력 발굴의 어려움 토로</p>	<p>사업총괄코디네이터를 가능하면 지역에 접근이 용이한 전문가로 선정하는 것이 효과적임</p> <p>-선도지역 담당자들은 사업 초반에는 지역 내 인력풀을 구성하는 것이 중요함을 제기하였으며, '지자체 단위'와 '활성화지역 단위' 등으로 구분하여 그에 따른 인력풀을 마련하는 방안 등 지역별로 특성에 맞는 인력풀을 구성해 나가고 있는 것으로 파악</p> <p>-도시재생지원기구가 사업총괄코디네이터 선정을 위한 인력풀을 제공하고 컨설팅을 해주면 효과적일 것임</p>
지역활동가 발굴과 구성계획	<p>역량 있는 지역활동가를 선발하는 데 있어 현실적으로 역량평가에 대한 어려움이 많아 학력 기준으로 선발하는 한계 발생</p>	<p>-도시재생에서 활동가의 개념이 모호한 측면이 있음(활동가의 역할이 매우 중요함에도 활동가의 역할과 처우가 정립되지 않아 기반 구축에 어려움이 있음)</p> <p>-일반 주민을 활동가로 육성하기에는 많은 어려움이 있고, 역량 있는 사람이 활동가의 역할을 하기에는 충분치 못한 보상체제로 동기 부여가 어려움</p>	<p>-주민들의 역량이 강화되어 활동가로서의 교육을 진행할 경우 활동이 가능할 것으로 판단</p> <p>-이들을 교육하고 활용하는 방안 축적 필요</p> <p>-지역에 대한 이해도가 높고 역량 있는 전문가 발굴이 이루어질 수 있는 사업총괄코디네이터, 지역활동가 선정 방안 고민(전공에 관계없이 능력 위주의 지역활동가 선발 기준이 필요)</p>
사업 초기 인건비 예산 확보 및 다양한 분야 연계	<p>사업총괄코디네이터 인건비 지급을 위한 지자체의 예산 확보가 되어 있지 않은 경우, 추가경정예산 시기까지 지연되어 사업총괄코디네이터 선정 시기도 지연됨</p>	<p>사업 초기 각 주체 간의 역할과 처우에 대한 정립이 부족하여 인력 운영과 활동에 어려움을 경험</p>	<p>-지역활동가를 체계적으로 관리하고 운영할 수 있는 권한과 예산 부족으로 지역활동가 육성과 발굴이 어려움</p> <p>-이들이 도시재생사업에 참여할 수 있는 공간을 조성하고 공동체 대표 이상의 역할 수행을 담보하기 위해 최소한의 행사비와 활동비 마련 및 지원 고려 필요</p>
	<p>-사업총괄코디네이터의 인건비 및 수당지급 관련 예산 편성 시 현재 사업시행가이드라인에 근거하여 진행되고 있어 법적 효력이 미흡하여 지자체 내 예산 집행 시 어려움 발생</p> <p>-현장지원센터장과 사업총괄코디네이터가 겸임함으로써 현장지원센터를 지자체 직영체제로 운영하는 지자체의 경우, 예산과 사업계획 관리 차원에서 직급 차이로 인한 인력 관리의 어려움 발생</p>	<p>활성화계획 수립 과정에서 한계를 보완하기 위해 다양한 분야의 부코디네이터 위촉의 필요성이 제기되며, 일부 지자체에서 분야별 전문가인 코디네이터를 위촉하여 연계사업 추진</p>	<p>-사업총괄코디네이터로 대학 교수가 위촉되는 경우 대학마다 활동규정이 상이하므로 할애시간과 역할 측면에서 유연하게 전담조직이나 센터와 함께 현장 활동에 대한 사항을 협의할 필요가 있음</p> <p>-분야별 코디네이터의 경우 행정자문의 역할과 사업주체로서의 역할을 주로 하고 있어 다양한 자원을 연계하고, 인적 네트워크를 만들어 가는 세부적인 역할 수행을 위해서는 좀 더 보완이 필요</p>

자료: 건축기반의 마을재생 일반사업 보고서, 건축도시공간연구소, 2016.(발간 예정)

구분	일반지역	선도지역	선도지역의 해결 경험과 제언
현장지원센터(도시재생지원센터) 구축			
현장지원센터 운영계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> - 새뜰마을사업, 도합사업 등 유사한 성격의 센터가 지역 내 위치하고 있어 현장지원센터의 공간 마련 및 추진과 관련하여 예산부와 협의하는 과정에서 어려움 발생 - 지방 중소도시의 경우 도시의 규모가 작아 도시재생지원센터 이외에 현장지원센터를 구성하는 데 큰 부담이 되는 어려움 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생사업을 지원하는 현장지원센터와 원도심 전체 재생사업을 지원하는 도시재생지원센터의 기능을 중복 수행하여 지속적인 업무 과다로 인해 인력확충의 필요성이 제기됨 - 센터 업무를 수행하는 공무원이 임기제가 아닌 기간제 근로자인 경우는 사업 추진에 대한 결재권한과 책임을 지니기 어려움을 경험함 	<ul style="list-style-type: none"> - 현장지원센터 운영의 경우 별도의 재정 확보에 대한 초기 논의 필요 - 세부적인 공간 확보와 계획을 수립하기 위해 세부적인 가이드와 기준을 제안 - 도시재생지원센터와 현장지원센터의 일치적 확보 방안을 제안 - 도시재생 선도지역은 지자체가 직영 운영하는 곳이 많아 지자체 공무원이 파견되어 업무를 수행하였으나, 시간이 지나면서 타 부문 코디네이터와 지역활동가 등 연계 업무 협력이 필요 - 센터 업무의 행정 처리 과정에서 기존 보고·결재 등에 대한 효율화 방안 모색 필요
현장지원센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> 현장지원센터와 관련하여 법률적 효력이 없는 가이드라인과 다른 관련 법령 사이의 충돌 발생 지역 내 도시재생 관련 전문 인력풀이 구축되어 있지 않아 지역활동가와 센터 인력 발굴에 대한 어려움 발생 각 전문 인력 간의 역할과 의미가 명확하지 않아 예산과목과 활동계획을 수립하는 데 어려움 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생지원센터와 사업총괄코디네이터가 다른 지역의 경우, 도시재생지원센터장과 선도지역 활성화계획 수립을 총괄하는 총괄코디네이터와의 관계 정립에 어려움이 따름 	<ul style="list-style-type: none"> 초기에 현장지원센터 설치를 위한 공간·예산 지원과 인력 확보 노력이 필요하며, 현장지원센터 권한 강화에 관하여 법적 지원 필요 도시재생 전문 인력 확보를 위해 인력풀 정보 제공이 효과적이며, 이에 대한 도시재생지원기구 지원도 필요할 수 있음 현장지원센터와 관련하여 선도지역의 추진 사례 및 추진 현황을 참고하는 것이 좋으며, 지속적인 자료 축적 및 노하우 공유가 필요함

자료: 건축기반의 마을재생 일반사업 보고서, 건축도시공간연구소, 2016.(발간 예정)

도시재생의 경험이 축적된 영국에서는 다양한 네트워킹 연합체 운영과 정책적 시사점 축적을 위한 평가 보고서(lesson report) 등을 통해 도시재생 적용과 정책 추진의 효과성 증진을 위한 고려사항, 제약요소, 실행 노하우를 축적하고 확산하는 노력을 지속적으로 벌이고 있다.

이와 유사하게 국내 도시재생 추진 경험을 통한 집합적 지혜를 축적하기 위해서는 첫째, 경험의 기록화가 필요하다. 참여주체들의 재생을 위한 현장 대응 과정과 실행에 대해 경험을 기록하고 시행착오를 줄이기 위한 교훈을 축적하여야 한다. 둘째, 집합화되어 축적된 경험과 노하우의 확산을 위한 실행 가이드 제공이 필요하다. 재생 과정별로 쉽게 접근 가능한 툴킷이나 참여주체 또는 재생 전략 구분에 따른 쉬운 가이드 매뉴얼 확산의 접근 방식이 효과적일 것이다. 셋째, 재생 주체 간 네트워킹의 발전·확산이 필요하다. 유사한 역할을 담당하는 재생 주체들은 지역 특성에 따른 다양한 대응적 경험을 하였다. 그것들에 대해 토의하고 협의하면 대응 방안의 적용성을 높이고 시행착오의 시간을 줄여 줄 것이다.

지역맞춤형 도시재생 추진과 긍정적 변화의 지속을 위한 시사점

도시재생, 특히 근린재생은 지역 고유의 문제를 해결하기 위해 지역 특성을 반영하여 지역의 고유한 자산을 활용하고 지역 참여주체와 협력하는 과정과 결과를 융합적으로 끌고 나가야 한다. 종종 도시재생의 현재 시점에서 성공과 실패를 판단하고자 하는 시도들이 있다. 그러나 성공과 실패는 판단 기준을 합의하지 않는 한 모호한 주관적인 용어일 뿐이다. 도시재생은 장기적 접근이 핵심이므로, 어느 시점에서의 성공과 실패를 논하는 자체가 도시재생의 본질을 흐리는 선부른 접근임을 인식해야 한다.

우리는 대안적 질문에 초점을 맞출 필요가 있다. 도시재생이 지역의 쇠퇴 문제를 해소하는 데 있어 긍정적인 변화를 가져오고 있는가? 그리고 재생으로 인한 긍정적 변화와 재생의 유산이 지역에 적합하게 지속 가능할 것인가?

첫째는 재생의 쇠퇴 문제 해결 효과성, 둘째는 지속 가능성으로 해석할 수 있다. 또한 재생은 다부문 간 복합적인 접근이므로 다차원적으로 어느 부문에 대해서는 효과적이거나, 다른 한 면에는 부정적인 경우도 적지 않게 나타난다.

그렇다면 우리는 더 나은 도시재생의 과정과 결과를 어떻게 판단할 수 있을까? 판단 기준은 ‘쇠퇴 문제의 해결 정도와 다부문에 걸쳐 긍정적 변화가 이루어지고 있는가’라고 할 수 있다. 만약 쇠퇴의 문제들이 느리지만 해소되고 있고 긍정적 변화들이 서서히 나타나고 있다면 도시재생의 과정으로 인해 어느 정도 다시 살아나는, 재생의 효과와 열매를 실현하고 있는 것이다. 이와 맥락을 같이하여 국내에 추진되는 도시재생 사업들은 4~5년간의 마중물 재정이 투입되고 사업이 진행되는 구조이므로, 마중물 재정 종료 이후에 재생 사업으로 인한 긍정적 변화들이 지속되어야 하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다.

결론적으로 ‘효과적인 지역 맞춤형 도시재생’이 만족하여야 하는 조건들에 대해 언급하고자 한다.

- 첫째, 지역의 특성을 바탕으로 지역 고유의 문제들을 해결하고 있는가?
- 둘째, 지역 자산을 활용하고 지역 정체성을 회복하는 데 기여하고 있는가?
- 셋째, 다양한 참여주체들 간 협업으로 발전되고 있는가?
- 넷째, 젠트리피케이션 등 사회적 부작용을 최소화하고자 노력하고 있는가?
- 다섯째, 도시재생 사업으로 인한 긍정적 변화가 장기적으로 지속되는가?

장기간의 쇠퇴를 경험하고 있는 다수의 지역이 도시재생이라는 처방적 접근을 필요로 하고 있으며, 다수의 지역이 도시재생에 기대감을 가지고 희망을 보고 있다. 물론 각 지역의 특성에 따라 진단과 처방은 다를 것이다. 그러나 선행된 사례와 경험들로부터 시사점과 교훈을 얻고 지역에 맞게 적용점을 찾으면서 새로운 한국적 도시재생의 과정과 결과들이 발전된다면, 국내 도시재생의 실행은 시간과 경험이 축적되면 될수록 더욱 효과적이고 효율적인 처방을 지역에 맞추어 다양하게 적용할 수 있을 것이다.

참고문헌

1 Roberts, P. W. · Sykes, H., *Urban Regeneration: a handbook*, London, Sage, 2000.