

함께 만들고! 함께 잘살고! 함께 행복한!

서울의 도시재생 이야기

지역과 나

1. 서울, 도시재생을 말하다	1
• 서울시 도시재생 추진방향 (서울특별시 도시재생본부장 진희선)	
2. 도시재생 연구소	3
• 빅데이터를 활용한 ‘도시재생’ 인식조사 (도시재생본부 재생정책연구반 임정수)	
3. 도시재생 in Seoul	10
• 도시재생 활성화지역 후보지 선정	
4. 간추린 리포트	15
• 제1회 협치토론회, 민관협력을 통한 시민자산화 방안	
5. 글로벌 도시재생	17
• 도시재생을 통한 일본의 상가 활성화 사례	
6. 전문가 칼럼	21
• 대한민국 도시재생의 성과와 미래 (국토연구원 도시재생연구센터장 이왕건)	
• 도시재생, 편의적이거나 인기영합적인 해석을 넘어 (서울대학교 환경대학원 원장 최막중)	



발행인 서울특별시 도시재생본부

도시재생본부장 진희선

재생정책기획관 강맹훈

재생정책과 여장권 과장 한휘진 팀장 노승원 원영구 박현정 홍건표 조민선 민경욱

도시재생정책연구반 김중헌 이주연 임정수 김성훈

서울, 도시재생을 말하다.

서울시 도시재생 추진방향

서울특별시 도시재생본부장 진희선

“사람과 공동체, 장소의 고유한 모습을 생각하는 공유의 서울형 도시재생”

‘사람에 의해 탄생한 도시는 사람의 삶과 함께 성장하고, 시간이 흐르면서 쇠퇴합니다. 그런데, 나이들고, 오래되고, 늙은 것이 다 버릴 것 인지에 대해서는 다시 한번 생각해볼 필요가 있습니다. 나이가 들면서 몸은 둔해지고, 느려졌을 지라도 연로한 노인의 경험에서 나오는 깊은 해안과 같이 오래된 도시도 넓은 도로, 높은 신식 빌딩보다는 낮은 건물, 좁은 골목길을 가지고 그 표피는 쇠퇴하였으나, 수많은 시간의 켜가 쌓인 삶의 DNA를 고스란히 가지고 있습니다.

이와 같은 도시의 역사적 정체성의 가치는 현대의 우리에게 많은 시사점을 주고 있습니다. 역사성이 깊은 도시를 보면, 베네치아 본섬은 수로로 통해 이동하고 도로는 모조리 보행로입니다. 아예 차량 접근자체가 불가능합니다. 세계 문화유산으로 등재되어 있는 프라하의 구도심도 차량통행이 제한적입니다. 그러나 이러한 도시들을 거니는 대부분의 사람들은 그 역사성에 대하여 ‘아름답다’, ‘송고하다’, ‘고상하다’라고 느낄 뿐, ‘불편하니, 없애고 재개발하자’라고 느끼지 않을 것입니다. 바로, 이것이 ‘도시는 부수고 다시 세울 대상이 아닌 그동안 켜켜이 쌓인 삶과 골격을 존중하며 계속해서 만들어가야 할 대상이다’라는 것을 우리 모두가 공감하는 대목일 것입니다. 어쩌면 도시의 기념비적인 랜드마크 보다 일상의 골목길이 더 중요한 것일 수 있는 것입니다.

서울은 어떨까요? 서울도 가깝게는 600년 이상, 길게는 백제시대부터 1,000년 이상의 역사의 켜를 가지고 있는 도시로 우리의 아버지, 할아버지, 선조들의 삶을 담고 있습니다. 서울 고유의 자연, 역사, 문화 자원 등을 고려하면 국제적으로 매력있는 도시로 발전할 충분한 조건을 가지고 있다고 볼 수 있습니다.

반면 현대 과학기술의 발전은 도시문제에 있어 효율성 측면의 교통난, 주택난, 위생문제의 해결을 통해 인류의 진보를 가져왔으나, 고립주의, 개별성, 파편화된 사회적 흐름을 일상화시켜 이러한 부작용을 해소해야 하는 상황이 당면 과제로 놓이게 되었습니다.

이러한 관점에서 ‘지우고 새로 쓰는 도시’에서 ‘고쳐서 다시 쓰는 도시’를 지향하고, 도시문제의 해결책으로 부수고 다시 세우는 것이 아닌, 도시와 공존하는 시민들이 함께 공유하고, 겹겹이 얹힌 관계망 속에서 문제를 ‘치유’와 ‘회복’을 통해 고치고, 발전시켜 새로운 요구에 대응하는 것이 서울의 새로운 도시재생입니다.

즉, 서울시 도시재생의 궁극적인 가치는 ‘시민의 행복추구’에 있으며, 이를 실현하는 목표의 중심에 ‘시민과 함께’ 지역의 고유한 역사, 문화, 사회적 자산들을 유기적으로 융합하여 ‘잊혀졌던 새로운 가치의 재발견’을 통해 지역에 활력을 불어 넣는 것입니다.

그 과정 속에서 가시적으로는 지역경제 활성화를 통한 일자리 창출, 제반환경에 대한 인프라 생성, 공동체 형성 등이 활발히 이루어질 것입니다.

최근 이러한 노력의 결실은 서울의 곳곳에서 나타나고 있습니다. **노후 주거지역**을 재생하는 창신송인을 비롯한 8개 지역에서 ‘지역도시재생지원센터’를 중심으로 마을학교운영 등 다양한 공동체 활동이 이루어지고 있고, 서울성곽을 끼고 22개 마을에도 많은 변화가 발생하고 있습니다. 과거 성곽아래 ‘도시의 그늘’이라고 불릴 만큼 매우 열악하고 낙후된 지역이었으나, 최근 장수마을의 경우에는 도시가스

[도시재생 연구소]

빅데이터를 활용한 ‘도시재생’ 인식조사

도시재생본부 재생정책연구반 임정수



‘도시재생’ 인식조사 필요성

우리는 지난 ‘15년 3월 ‘서울 도시재생 종합플랜’ 발표하면서 기존의 재생과는 다른 사람중심, 지역 맞춤형, 주민참여, 지속성 확보, 지역활력 창출 등이 가능한 재생사업으로의 대변환을 예고하였습니다.

‘서울 도시재생 종합플랜’ 발표 후 현재까지 약 1년 3개월이라는 시간이 흘렀습니다. 현재 시민들이 도시재생에 어떤 인식을 갖고 있는지, ‘서울 도시재생 종합플랜’ 발표 전과 후에 어떠한 인식변화가 있는지를 본격적으로 검토할 시기입니다.

이에 트위터(Twitter), 블로그(Blog) 등 주요 소셜네트워크서비스(SNS)와 주요 뉴스를 대상으로 재생의 주요 수단으로 인식되고 있는 ‘재개발’과 ‘도시재생’에 대해 인식의 차이가 있는지, 주요 전환점을 기준으로 ‘도시재생’에 인식변화가 발생하였는지를 파악하기 위한 빅데이터 분석을 실시하였습니다.



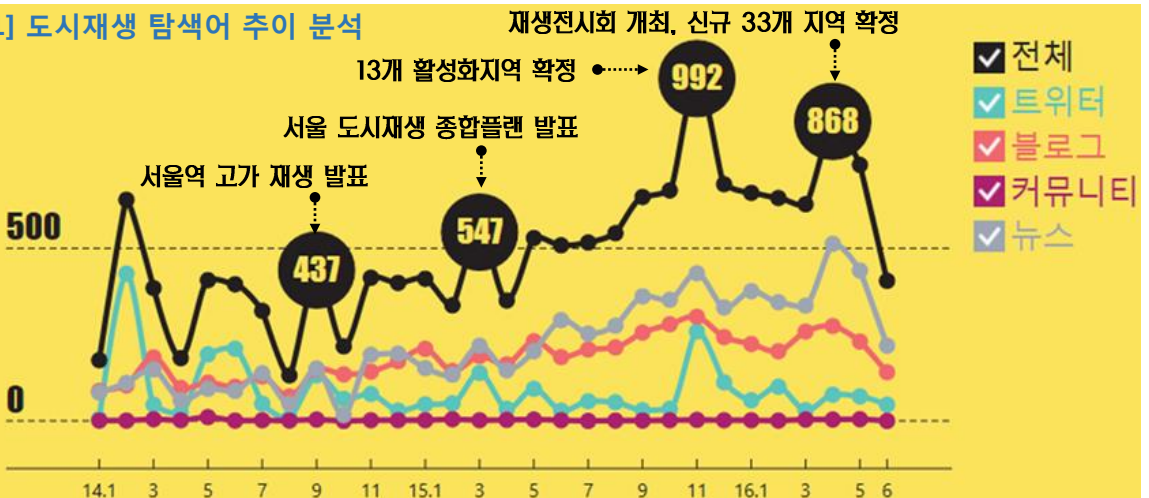
‘도시재생’ 및 ‘재개발’ 분석 개요

본격적인 인식 분석을 하기 전 검색어별 탐색량을 비교한 결과, 절대적인 탐색량은 ‘재개발’이 높은 것으로 나타났습니다. 특히 전기에는 ‘재개발’의 탐색량이 ‘도시재생’ 탐색량의 약 4배에 달하고 있으나, 이러한 격차는 후기에 ‘도시재생’의 탐색량이 크게 증가하면서 다소 줄어들고 있습니다(표 1) 참조).

‘도시재생’ 탐색량은 전기에 5,568건(12.9건/일)에 그쳤으나, 후기에는 9,871(21.0건/일)건으로 무려 77.3% 증가하였습니다. ‘재개발’은 전기 22,193건(51.4 건/일)에서 후기 25,108건(53.4 건/일)으로 약 13.1% 증가한 것으로 분석되었습니다. ‘도시재생’ 탐색량이 크게 증가하는 것으로 보아 ‘도시재생’에 대한 시민들의 관심이 점점 증가하고 있다고 볼 수 있습니다.

‘도시재생’과 ‘재개발’에 대한 본격적인 인식 분석은 다음과 같습니다.

[그림 1] 도시재생 탐색어 추이 분석



도시재생 탐색어 추이 분석

시간이 지날 수록 도시재생에 대한 탐색어가 증가하는 추세를 보이며, 재생관련 주요 발표를 한 시점을 중심으로 탐색어가 증가하는 것으로 나타남. 특히 13개 핵심지역 선정 발표한 '15년 11월과 추가지역 선정 및 도시재생 사례 전시회 등의 이벤트가 겹친 '16년 4월에 탐색량 폭등하는 경향을 보임.

[표 1] 기간 및 검색어별 탐색량

검색어		전기 (‘14.1.1~’15.3.8)	후기 (‘15.3.9~’16.6.20)	증감율
도시재생	탐색량	5,568	9,871	77.3%
	일평균 탐색량	12.9	21.0	62.8%
재개발	탐색량	22,193	25,108	13.1%
	일평균 탐색량	51.4	53.4	3.9%



빅데이터(Big Data)란?

빅데이터(Big Data)란 기존 데이터에 비해 너무 방대해, 기존의 방법이나 도구로 자료의 수집, 저장, 검색, 분석, 시각화 등이 어려운 정형 혹은 비정형의 데이터 세트(Data Set)를 의미합니다. 이러한 빅데이터의 특징은 흔히 3V, 혹은 5V로 요약될 수 있습니다.

5V

3V

2V

- Volume(규모) : 대규모인 데이터
- Variety(다양성) : 다양한 데이터
- Velocity(속도) : 실시간 데이터

- Value(가치) : 가치있는 데이터
- Veracity(정확성) : 정확한 데이터

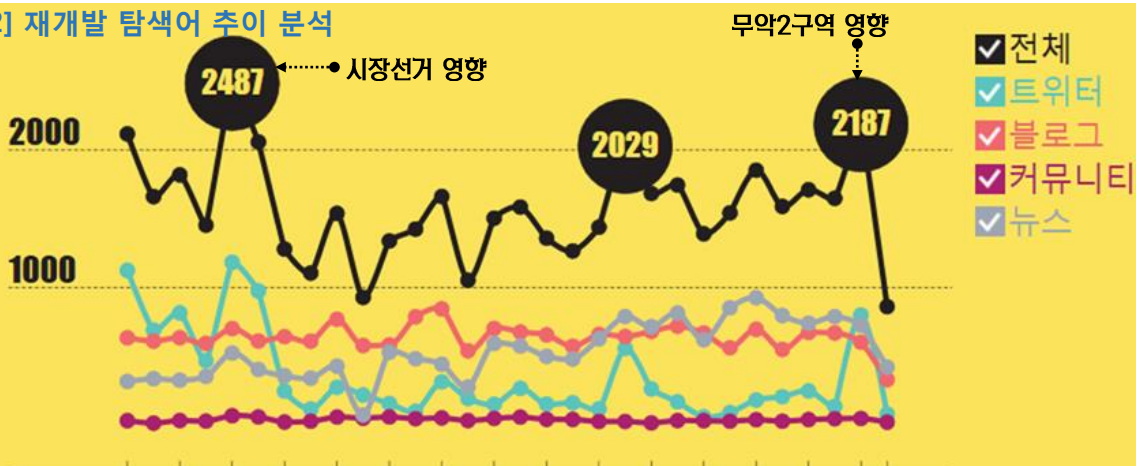
빅데이터는 현재 세계각국에서 민간 구분없이 다양한 분야에 걸쳐 활발하게 사용되고 있는 추세이며, 그 실질적인 활용 현황은 다음과 같습니다.

영문 원서를 번역했던 분들이라면 누구나 한번쯤은 구글 번역(Google Translate)을 사용한 경험이 있을 것입니다. 구글 번역은 이미 번역한 수 많은 문서간 패턴을 조사해서 번역 규칙을 스스로 발견하는 것입니다. 따라서 참고할 문서가 많아지면 오역이 줄어들고, 반대일 경우 오역이 증가하게 되는 것입니다.

다른 예로, 동영상 스트리밍 사이트인 넷플릭스(Netflix)는 영화 대여목록에 기초해 시네매치(Cinematch)라는 시스템을 개발하였습니다. 넷플릭스는 시네매치에서 획득되는 정보를 기반으로 시청자의 선호도를 반영한 드라마를 직접 제작하여 큰 인기를 얻고 있습니다.

우리나라의 예로는 서울시에서 제공하고 있는 “심야 버스”가 있습니다. 심야에 택시 잡기 힘들다는 불편 신고가 많은 것에 착안한 것으로, 노선을 정하는데 빅데이터인 통화강도를 활용하여 버스노선을 완성하여 시민들의 큰 호응을 얻고 있습니다.

[그림 2] 재개발 탐색어 추이 분석



재개발 탐색어 추이 분석

'14년 5월과 6월 전반적으로 탐색량이 급증(서울시장 선거 등의 영향)한 것을 제외하고는 점차 감소하는 추세를 보이고 있음. '15년 8월 한건의 트윗이 444건 리트윗 되면서 탐색량이 크게 증가하였으며, '16년 5월 무악2구역 사건과 관련하여 탐색량이 증가함.



'도시재생' 주요 연관어 분석

[표 2] 기간별 도시재생 주요 연관어

<전기>				<후기>		
순위	연관어	분류	탐색건수	연관어	분류	탐색건수
1	서울	장소	2,875	사업	숙성	6,134
2	사업	숙성	2,614	서울시	장소	5,542
3	도시	장소	2,304	지역	숙성	5,156
4	지역	숙성	2,160	도시	장소	5,108
5	서울시	장소	1,951	서울	장소	4,628
6	계획	숙성	1,888	계획	숙성	4,304
7	시장	숙성	1,816	주민	숙성	3,300
8	시민	숙성	1,673	문화	숙성	2,947
9	박원순	인물	1,589	지원	숙성	2,728
10	주민	숙성	1,339	활성화	숙성	2,600
11	경제	숙성	1,298	시설	숙성	2,517
12	교통	숙성	1,263	시민	숙성	2,299
13	서울시장	숙성	1,220	경제	숙성	2,272
14	활성화	숙성	1,175	개발	숙성	2,267
15	지원	숙성	1,173	공간	숙성	2,175

※ 연관어 : 키워드를 분석하였을 때, 해당 키워드와 관련이 있다고 검출되는 단어

'시장'과 '박원순', '서울시장'이라는 연관어가 전기에는 상위권에 속하여 있으나, 후기에는 순위권에서 사라졌습니다. 이는 전기에 서울시장 선거가 있어 '시장'과 '박원순'이라는 연관어의 탐색빈도가 높았던 것이기 때문인 것으로 보입니다.

또한 '활성화'와 '지원'이라는 연관어가 각각 14위 → 10위, 15위 → 9위로 상승하였는데, '활성화' 연관어의 순위가 올라간 것은 도시재생에 따른 지역 활성화에 대한 기대감이 반영된 것으로 보이며, '지원'이라는 연관어는 도시재생 사업지역 선정에 따른 지원금 지원 등의 영향인 것으로 보입니다.

중요한 점은 전기에 비해 후기에 '주민'이라는 연관어의 순위가 10위에서 7위로 상승하였으며, 탐색건수가 약 2,000건 가량 늘어나 3,300건을 기록했다는 것입니다. 또한 '문화'라는 연관어가 전기에는 15위안에 없었으나 후기에 '주민'에 이어 순위에서는 8위, 탐색건수는 2,947건을 기록하였다는 점인데요, 이는 서울시민들이 **도시재생에 있어 '주민'과 '문화'에 대한 관심이 크게 증가하고 있다**는 것을 보여주고 있습니다.

도시재생관련 각 시기별 주요 연관어(1~300위)를 워드 클라우드로 표현하면 다음과 같습니다.



[그림 3] 전기 도시재생 워드 클라우드



[그림 4] 후기 도시재생 워드 클라우드



‘도시재생’ 주요 감성어 분석

[표 3] 기간별 도시재생 주요 감성어

<전기>

순위	연관어	분류	탐색건수
1	다양한	중립	545
2	새로운	중립	423
3	안전	긍정	390
4	개선하다	긍정	199
5	필요한	중립	196
6	구체적	중립	162
7	지속적	중립	129
8	필요하다	중립	120
9	규제완화	중립	115
10	희망	긍정	113
11	특별	긍정	98
12	전망	중립	90
13	기여하다	긍정	80
14	대표적	중립	79
15	강조하다	중립	75

<후기>

연관어	분류	탐색건수
다양한	중립	1,477
새로운	중립	789
필요한	중립	565
안전	긍정	499
지속적	중립	327
적극적	긍정	320
강화하다	긍정	312
구체적	중립	306
필요하다	중립	256
개선하다	긍정	213
희망	긍정	209
성공적	긍정	207
최선	긍정	196
대표적	중립	179
좋은	긍정	166

※ 감성어 : 해당 키워드와 관련이 있는 연관어 중 긍정, 부정, 중립 등의 감정을 갖는 단어

기간별 감성분석을 실시한 결과 상위 15위권 내에는 모든 기간에서 도시재생에 대한 부정적인 연관어는 검출되지 않았습니다. 전기에는 긍정적인 연관어가 5개(탐색건수 880건)로 나타났다, 후기에는 긍정적인 연관어가 8개(탐색건수 2,122건)로 늘어난 것을 알 수 있습니다.

전체 감성어를 분석한 결과, 전기의 긍정적인 연관어의 탐색건수는 3,661건(47.0%), 부정 1,064건(13.7%), 중립 2,989건(38.4%), 후기에는 긍정 8,070건(47.9%), 부정 2,040건(12.1%), 중립 6,586건(39.1%)인 것으로 나타났습니다.

이는 전기보다 후기에 긍정적인 연관어의 탐색건수가 약 0.9%p 상승한 것이며, 부정적인 연관어의 탐색건수는 1.6%p 감소한 수치입니다.

즉, 전체 감성어 중 **긍정적인 연관어의 탐색건수는 높아지고 부정적인 것이 감소**하여 시민들이 ‘도시재생’에 대해 **긍정적으로 인식하는 비율이 높아졌다**는 것을 알 수 있습니다.

도시재생관련 각 시기별 주요 감성어(1~300위)를 워드 클라우드로 표현하면 다음과 같습니다.



[그림 5] 전기 도시재생 감성어 워드 클라우드



[그림 6] 후기 도시재생 감성어 워드 클라우드



'재개발' 주요 연관어 분석

[표 4] 기간별 재개발 주요 연관어

<전기>				<후기>			
순위	연관어	분류	탐색건수	연관어	분류	탐색건수	
1	서울	장소	13,917	서울	장소	13,619	
2	사업	속성	8,057	지역	속성	10,674	
3	지역	속성	7,534	사업	속성	10,408	
4	재건축	속성	7,292	아파트	장소	9,433	
5	주택	장소	6,623	재건축	속성	8,455	
6	아파트	장소	6,420	주택	장소	8,271	
7	서울시	장소	6,372	구역	속성	6,888	
8	시장	속성	5,872	서울시	장소	6,392	
9	구역	속성	5,214	도시	장소	6,063	
10	도시	장소	4,309	분양	속성	5,900	
11	주민	속성	4,156	가구	속성	5,480	
12	가구	속성	4,106	시장	속성	5,310	
13	분양	속성	4,030	계획	속성	4,889	
14	부동산	속성	3,651	부동산	속성	4,796	
15	계획	속성	3,608	주민	속성	4,741	

재개발에서 중요한 연관어는 '주택', '아파트', '분양', '부동산' 등입니다. '주택'은 전기에 5위(탐색건수 6,623건)였으나, 후기에는 6위(탐색건수 8,271건)로 하락하였습니다,

'아파트'는 전기에 6위(탐색건수 6,420건)에서, 후기에는 4위(탐색건수 9,433건)로 상승하였으며, '분양'은 전기에 13위(탐색건수 4,030건)였으나, 후기에는 10위(탐색건수 5,900건)로 3계단 상승하였습니다. 마지막으로 '부동산'은 전기에 14위(탐색건수 3,651건)를 기록하였으며, 후기에 순위는 같고 탐색건수만 4,796건으로 증가하였습니다.

'주택', '아파트', '분양', '부동산' 등과 같은 연관어들의 특징은 대부분 부동산과 관련이 있는 연관어라는 것입니다.

즉, 재개발을 지역과 도시를 재생한다는 측면보다는 주로 **투자 가치의 대상(주로 아파트)으로 시민들이 인식**하고 있으며, 그에 따른 결과로 부동산과 관련있는 탐색어들이 상위권에 자주 탐색된다고 볼 수 있는 것입니다.

재개발관련 각 시기별 주요 연관어(1~300위)를 워드 클라우드로 표현하면 다음과 같습니다.



[그림 7] 전기 재개발 워드 클라우드



[그림 8] 후기 재개발 워드 클라우드



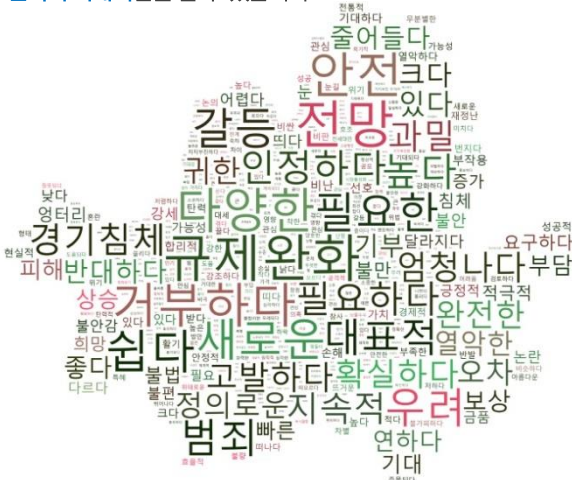
'재개발' 주요 감성어 분석

[표 5] 기간별 재개발 주요 감성어

<전기>				<후기>		
순위	연관어	분류	탐색건수	연관어	분류	탐색건수
1	전망	중립	1,195	전망	중립	1,473
2	규제완화	중립	1,185	다양한	중립	970
3	안전	긍정	620	새로운	중립	637
4	다양한	중립	558	높다	중립	632
5	거부하다	부정	485	필요한	중립	529
6	쉽다	긍정	472	일상적	중립	444
7	새로운	중립	452	쾌적한	긍정	416
8	갈등	부정	429	규제완화	중립	410
9	필요한	중립	383	갈등	부정	395
10	우려	부정	368	가깝다	중립	350
11	범죄	부정	349	상승	중립	339
12	대표적	중립	304	반대하다	부정	339
13	높다	중립	282	제외하다	중립	338
14	인정하다	중립	273	따뜻한	기타	325
15	필요하다	중립	272	부담	부정	306

앞서 살펴본 도시재생과 비교하면 재개발에서는 부정적인 연관어가 다소 많이 등장하고 있다는 것을 알 수 있습니다. 상위 15개의 감성어를 분석한 결과 전기에는 긍정적인 연관어가 2개(탐색건수 1,092건) 였으나, 후기에는 긍정적인 연관어가 1개(탐색건수 416건)로 감소하였으며, 부정적인 연관어 또한 전기 4개(탐색건수 1,631건)에서, 후기 3개(탐색건수 1,040건)로 감소하였습니다.

긍정적인 연관어보다 부정적인 연관어가 월등한 것으로 보아 재개발에 대해서는 전반적으로 **긍정적인 인식보다는 부정적인 인식이 지배적**임을 알 수 있습니다.



[그림 5] 전기 재개발 감성어 워드 클라우드

전기의 긍정적인 연관어 탐색건수는 8,338건(29.4%), 부정 9,149건(32.3%), 중립 10,529건(37.2%)이었으며, 후기에는 긍정 11,483건(33.2%), 부정 9,784건(28.3%), 중립 12,697건(36.7%)인 것으로 나타났습니다. 즉, 전기보다 후기에 긍정적인 연관어의 탐색건수는 3.8%P 상승, 부정적인 연관어 탐색건수는 4.0%P 감소하였지만, **재개발에 대한 인식이 전반적으로 긍정적으로 변했다고 보기에는 미흡**한 측면이 있습니다.

재개발관련 각 시기별 주요 감성어(1~300위)를 워드 클라우드로 표현하면 다음과 같습니다.



[그림 6] 후기 재개발 감성어 워드 클라우드



맺음말

‘재개발’과 ‘도시재생’을 키워드로 빅데이터 분석을 실시한 결과 전반적으로 ‘도시재생’에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 모습을 보여주고 있었습니다(그림 11 참조). 특히, ‘도시재생’에 대한 시민들의 반응이 특히 SNS(특히 트위터)를 중심으로 매우 즉각적으로 발생(그림 11 참조)하고 있다는 것을 알 수 있었습니다. 또한 ‘재개발’에 대해서는 긍정적인 인식보다는 주로 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 분석(표 5 참조) 되었으며, ‘도시재생’에 대해서는 주로 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 분석(표 4 참조) 되었습니다. 즉, 시민들은 일반적으로 ‘재개발’ 보다는 ‘도시재생’에 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 분석되었습니다.

그런데 여기서 중요하게 볼 것은 도시재생에 대한 긍정적인 의견이 증가하고 있기는 하지만, 중립적인 의견이 아직까지는 대다수(약 40%)이며 전기에 비해 후기에 일부 증가(약 0.7%p)하였다는 것입니다.

언급한 바와 같이 ‘도시재생’은 ‘재개발’과는 다르게 기본적으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식보다 높은 비율을 차지하고 있습니다. 재생을 하기 위한 수단이라는 점은 같은데 인식에 대해서는 차이가 나는 이유는 무엇일까요?

이는 도시재생의 필요성은 인정하고 환영하지만, 해당지역을 전면철거하는 방식인 ‘재개발’이라는 과거의 수단에 대해서는 시민들이 반감을 갖고 있고 다수가 부정적인 인식을 갖고 있기

때문이라고 볼 수도 있겠습니다.

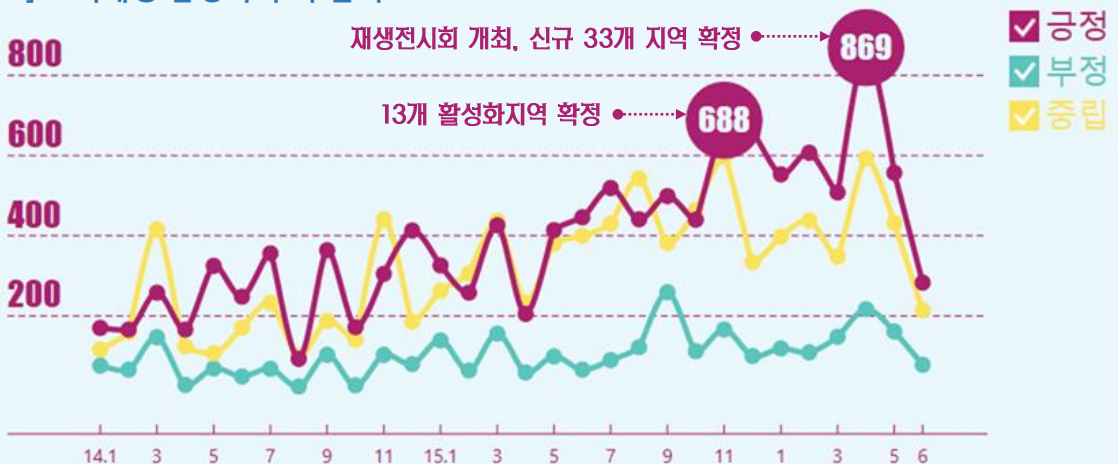
바꿔말하면, ‘도시재생’을 ‘재개발’과 같은 재생의 수단으로 본격적으로 활용하는 경우 시민들의 인식이 어떻게 변할지는 아무도 모른다고 말할 수 있는 것입니다. 이와 같은 이유 때문에 ‘도시재생’에 대한 중립적인 인식이 중요한 것입니다.

현재 도시재생본부가 출범한지 약 1년 6개월이 지났고, ‘서울 도시재생 종합플랜’을 발표한지 약 1년 3개월, 13개 핵심지역 선정을 발표한지 7개월 정도가 지난 시점입니다. 도시재생이 본격적인 궤도에 오르는 중요한 시기인 것입니다.

이렇듯 중요한 시점에서 ‘도시재생’에서 어느 정도 주민을 참여시키고, 주민이 주가 되어 실질적으로 주민이 실질적으로 만족하는지, 어느 정도 고유문화 및 자원을 파악하고 계획에 반영하여 주민들에게 다양한 문화공간을 제공하는지, 어느 정도 홍보를 하여 시민들에게 좋은 인상을 줄 수 있는지 여부에 따라 ‘도시재생’의 성공여부가, 나아가 ‘도시재생’에 대한 인식이 호감으로 안착할지, 비호감으로 선화할지가 달려있다고 봐도 무방할 것입니다.

‘도시재생’을 성공적으로 수행하기 위해 다양한 주체(지역주민, 전문가, 재생본부 등)들이 힘을 모아 긍정적인 방향으로 나아가도록 노력해야만 합니다. ‘도시재생’의 성공 및 인식변화를 위해 다양한 주체의 노력이 필요한 시기입니다. 

[그림 11] 도시재생 감성어 추이 분석



도시재생 감성어 추이 분석

감성이 중 긍정적인 감성어와 중립적인 감성어가 꾸준히 증가하고 있으며, 부정적인 감성어도 증가하고 있지만 전체적인 비율에서는 점차 낮아지고 있는 추세를 보임. 다만 긍정, 부정, 중립의 감성이 모두 매달 등락을 반복하고 있어 다소 불안정한 경향을 보이고 있음.

[도시재생 in Seoul]

도시재생 활성화지역 후보지 선정



후보자사업 추진목적

서울형 도시재생은 지난 1년동안 도시재생 전담조직을 구성, 2025 서울시 도시재생 전략계획수립, 조례제정 등 큰 틀을 마련하였고, 재생이 시급한 13개 도시재생활성화지역을 선정하였습니다.

하지만, 과정을 돌이켜 보면 주민 추진역량이 부족한 상황에서 계획수립과 역량강화가 동시에 추진되면서 주민주도의 활성화 계획 수립에 한계가 나타나고, 일부 사업이 더디게 진행되었습니다.

이에 따라 사업추진 이전 주민 역량강화 및 공동체활성화를 위한 준비단계가 필요함을 인식하였습니다. 이러한 경험을 바탕으로 '주민역량강화 4단계 프로세스'를 도입하였습니다. 주된 내용은 활성화지역 지정 전 재생 공감대 형성, 주민역량 강화를 위한 준비단계를 도입하는 것입니다.

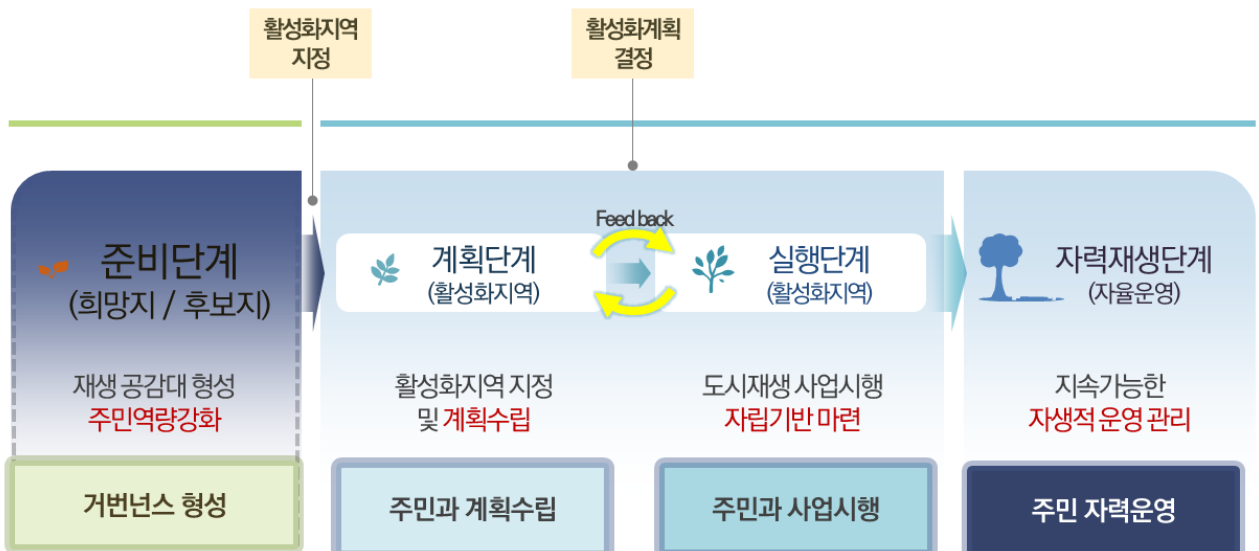


후보자 선정과정

경제기반형과 중심시가지형 도시재생활성화지역은 상위계획 및 시책 등을 고려하여 후보지로 선정하고, 시민 아이디어 공모 및 거버넌스 구축을 통해 후보지 별 공감대를 형성하는 과정을 거치게 됩니다.

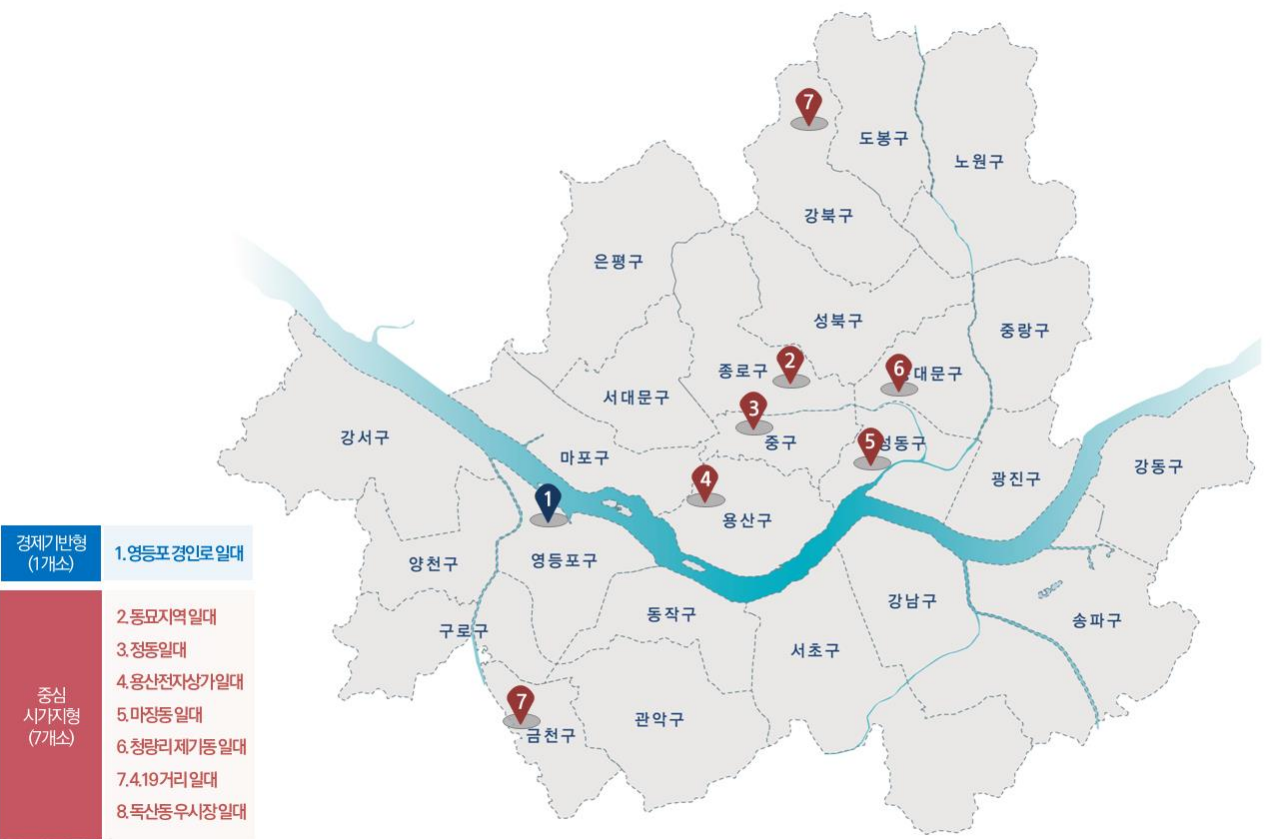
근린재생 일반형 지역은 주민중심의 희망지를 공모하여 선정하고, 주민교육, 지역자원 조사 등 주민역량강화사업을 집중적으로 추진하게 됩니다.

2016년 1월 재생활성화지역 추가지정 계획 발표 후 1월 부터 3월까지 자치구와 주민 설명회와 워크숍을 통해 홍보하고, 2월 부터 4월까지 충분한 사전 컨설팅을 진행하였습니다. 4월부터 6월까지 접수된 제안지역에 대하여 서류, 면접심사 현장 실사, 제안서발표 등의 객관적인 심사과정을 거쳐 2016.06.02일자로 최종 선정결과를 발표하였습니다.



경제기반형/중심시가지형 후보지 선정결과

선정 지역		지역 특성	목표 및 비전 (자치구 제안내용)
경제기반	영등포 경인로 지역	여의도 - 영등포 도심, 대규모 이전지 포함	신산업과 창조문화의 중심지, 영등포도심권 육성
중심시가지	동묘지역 일대	동묘의 역사성 및 문구완구 상업거리	창계천변 성밖마을의 지역경쟁력 극대화
	정동일대	대한제국의 역사문화자원보유 지역	역사적 장소성 회복 및 역사자산의 재활성화
	용산전자상가 일대	전자제품 유통업 및 서비스센터/수리업	쇼핑과 먹거리, 놀거리, 즐길거리 등 도시재생을 통한 지역활성화 추진
	마장동일대	마장동 축산물 시장	마장축산물시장 재생을 통한 지역경제 활성화
	청량리 제기동 일대	경동시장 등 10여개 시장밀집지역	지역경제 활력부여, 역사 및 시장관광자원화, 세대초월 커뮤니티 형성
	4.19 사거리 일대	4.19 민주화 묘지, 역사자원, 북한산 둘레길 등	자연·역사·문화·공동체가 어우러진 新연계 관광 중심지 육성
	독산동 우시장 부지	정육 부산물 판매거리	서울 서남부지역의 특화상권 조성 및 문화관광 자원 개발



후보지 대외공론화 및 거버넌스 구축사업



시민 아이디어 공모

- 공 모 명 : '서울의 내일에 활기를 더하다.'
- 설명회 개최 : 2016.06.03(금) 13:30 / 서울시청
- 공모기간 : 2016.06.03 ~ 07.12
- 참가자격 : 관심 있는 사람 누구나
- 시 상 : 10개 작품 (각 100만원)



전문가 심포지엄



시민 아이디어 공모 설명회

서울의 내일에 활기를 더하다

도시재생 후보지 시민 아이디어 공모

지금 서울에는 '도시재생특별법'에 의해 13개의 '도시재생활성화지역'이 지정되어 서울형 도시재생을 실현하는 하나의 축이 되고 있습니다. 각각의 활성화 지역은 지역별 특성을 발굴하고, 다양한 활동을 통해 지역공동체를 형성하는 등 각 지역의 가치를 높이고자 주력하고 있습니다.

추가로 지정된 도시재생 후보지역에 대한 여러분의 아이디어를 보내주세요. 여러분의 아이디어를 모아 각 활성화지역에 활력을 불어넣고자 합니다. 공모를 통해 선정된 작품은 공이행 아이디어 캠프를 통해 발간시켜 실제 만들 어질 것이며, 수상자는 아이디어 캠프에 참가할 수 있습니다.

시민 여러분의 손으로 서울의 내일에 활기를 더해 주세요.

참가자격 : 관심있는 자 누구나 참가 가능

- ▶ 일반인 (개인 또는 법인)
- ▶ 해당 후보지역 단체 (상인 등)
- ▶ 관련학과 대학원생
- ▶ 대학생, 전문가 등

공모 대상지역 : 도시재생활성화 후보지 8개소

주요일정

- ▶ 접수 기간 : 2016년 6월 3일 ~ 7월 12일 (온라인 접수)
- ▶ 수상작 발표 : 2016년 7월 19일

작품접수

- ▶ 제출방법 : 공모 홈페이지(http://mediahub.seoul.go.kr/gongmo2)로 온라인 접수
- ▶ 작 품 용 량 : A4 용지 9매의 제한서 또는 1천 9백여 동영상

시상내역

- ▶ 수 상 액 : 10개 4등씩 (각 100만원)
- ▶ 용역내용 : 수상자에게 시·도·자치구는 3년간 100만원의 예산을 지원하여 아이디어를 실제화하기 위한

관련문의 : 자세한 사항은 공모 홈페이지(http://mediahub.seoul.go.kr/gongmo2) 참고

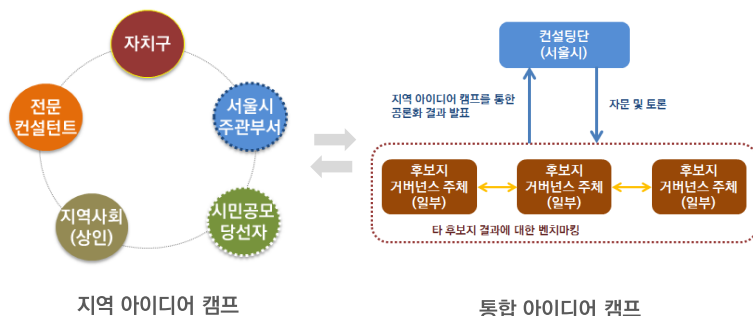
주최 : 서울특별시

주관 : (사)대한계획 · 도시계획학회
Korea Planning Association



아이디어 캠프

- 기 간 : 2016.06 ~ 09월
- 목 적 : 지역별 재생 이슈 발굴 / 재생계획 구제화
- 참여주체 : 지역사회 - 공공 - 전문가 - 당선자 등
- 추진계획
 - 후보지 지역별 아이디어 캠프에서 논의 후 통합아이디어 캠프를 통하여 컨설팅 및 공유



소규모 재생사업

- 기 간 : 2016.10 ~ 12월
- 목 적 : 아이디어캠프에서 구제화된 아이디어 실현
- 사업예산 : 총 1억원
- 선정개소 : 4개소 (전문가 및 시민 평가)



예) 팝업 스토어

근린재생일반형 희망지 선정결과

	선정지역	면적	자치구	대상지 특성
도시 재생 활성화 사업	1. 수유1동	60만㎡	강 북 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 북한산 인근 최고고도지구 저층주거지
	2. 창3동	22만㎡	도 봉 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 창동골목시장 등 골목상권 침체
	3. 불광2동	47만㎡	은 평 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 5개 초·중·고교 밀집지역 교육환경 개선
	4. 천연동	23만㎡	서대문구	• 도심인접지로 상권 역세권 등 다양한 기능 상존 • 상권 침체 및 경의선 철로 주변 주거환경 열악
	5. 독산4동	38만㎡	금 천 구	• 삼성산 등산로 인접 저층주거지 • 다문화·소외계층 자녀 교육환경 개선
	6. 난곡동	26만㎡	관 악 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 사회적 취약계층 집중 거주지역
	7. 성내2동	60만㎡	강 동 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 성내전통시장, 강풀만화거리 등 도시활성화
	8. 안암동	17만㎡	성 북 구	• 캠퍼스 타운 연계지역(고려대학교) • 기숙사 신축관련 주민과의 갈등해결
	9. 석관동	75만㎡	성 북 구	• 주거환경개선 및 치안 문제 해결 • 의릉 및 지역대학 등 문화시설 자원 풍부
	10. 목2동	53만㎡	중 랑 구	• 뉴타운, 재건축 해제지역 • 종량천 인접 지역 장미축제 활성화
	11.공릉1·2동	82만㎡	노 원 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 경춘선 폐선 부지와 연계한 통학거리 조성
	12. 오류1동	14만㎡	구 로 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 중국관광객 증가 상권형성 연계 필요
	13. 방화2동	16만㎡	강 서 구	• 개발제한구역 해제 단독주택지역 • 5개 마을 전통적 공동체 문화 존재
	14. 망원1동	11만㎡	마 포 구	• 망원시장 중심의 지역공동체 네트워크 활성화 • 1인 청년 가구 유입 증가
	15. 연남동	65만㎡	마 포 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 젠트리피케이션 대응 필요
주거 환경 관리 사업	1. 신영동	5만㎡	종 로 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 구릉지 형태의 저층주거지
	2. 송중동	3만㎡	강 북 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • 북서울꿈의숲 인접 주거·상업 복합지역
	3. 수색동	3만㎡	은 평 구	• 뉴타운·재개발 해제지역 • DMC첨단산업센터 맞은편 노후주거지
	4. 상도3동	6만㎡	동 작 구	• 노후주거지, 빌라 난개발 복합지역 • 교육 인프라 부족
	5. 목2동	6만㎡	양 천 구	• 공동육아 중심 공동체활동 활발 • 아파트 등 주변지역과의 양극화

희망지 주민역량 강화사업 및 재생활동가 육성



주민역량 강화사업

- 추진기간 : 2016.06 ~ 12월
- 추진내용
 - 찾아가는 주민설명회, 지역별 주민홍보 및 교육
 - 주민조직 구성 지원, 주민공모사업 시행
- 지역별 사업지원 자원
 - 도시재생활성화사업 희망지(15곳) : 1억2천만원 범위
 - 주거환경관리사업 희망지(5곳) : 8천만원 범위



도시재생활동가 육성 지원

- 사업목적 : 현장활동가 지속적 육성을 통한 희망지 사업의 효율적인 지원체계 구축
- 1단계 프로그램 운영결과
 - 포럼운영을 통해 도시재생활동가 66명 배출('16.1~4월)
 - 희망지사업 공모신청 47개소 중 20개소 참여(42%)
- 운영기획단 구성 : 05.31 ~ 06.14 (3주)
 - 활동가 스스로 교육프로그램 직접 기획운영 



찾아가는 주민설명회



주민교육 프로그램



도시재생 활동가 포럼 워크숍



[간추린 리포트]

제1회 협치토론회, 민관 협력을 통한 시민자산화 방안

“ 시민자산화, 어떻게 만들어 갈 것인가? (제1회 협치토론회) ”

토론회 개요

젠트리피케이션 현상이 심화되면서 이에 대한 대응책으로 부상하고 있는 시민자산화 추진방안과 관련한 열린 의견 수렴을 위해 서울시가 주관한 제1회 협치토론회가 을지로 페럼타워에서 열렸습니다.

일시	2016. 6. 20(월)
장소	을지로 페럼타워 3층 페럼홀
주최	서울시 협치추진단 · 마을공동체위원회
참석자	신지예 (오늘공작소 대표) 박종숙 (함께주택 협동조합 대표) 김성섭 (우리동네나무그늘 이사장) 그 외 지역주민, 대학생, 공무원 등
목적/취지	민관의 협력을 통해 제3섹터로서 시민 자산화를 실천가능한 방안에 대해 논의

토론회 전경1



토론회 전경2



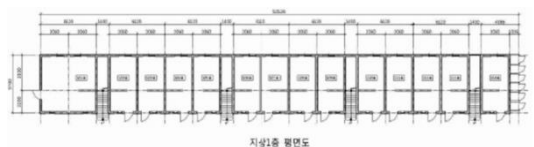
※ 사진출처 : tnewawire.com

주요내용

[발제 1. 청년 예술가의 자립 터전 만들기 (신지예)]

오늘 공작소는 망원동 일대 노후부흥주택을 개조하여 청년 예술가들의 작업실로 전환하는 작업을 진행했습니다.

부흥주택 현황 및 평면도



지상1층 평면도

부흥상점가 구상도



부흥주택은 아직 토지가격이 낮고 개별공간의 독립적활용이 가능하여 청년들의 실험적 공간으로 적합합니다.

현재는 임대로 활용하고 있으나 시민펀드 등 직접 매입하여 운영하는 사업화 모델을 구상 중에 있습니다.

[발제 2. 공동체주택, 협동조합으로 자산화하기 (박중숙)]

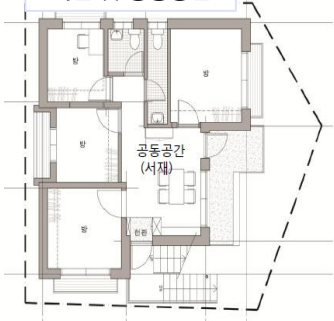
안정된 거주기간 보장과 적절한 주거비용 마련을 위해 협동조합형 공동체주택인 함께주택을 기획하여 최근 1호 및 2호 사업을 완료했습니다.

하지만 대출을 통한 자금조달이 불가피하여 상환액 등이 큰 부담요소로 작용하고 있는 것이 사실입니다.

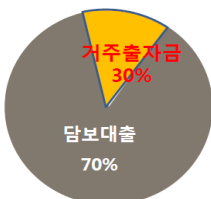
함께주택 1호



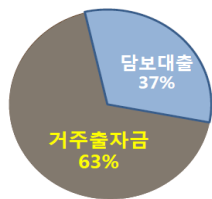
개인 및 공용공간



입주자의 만족도는 높으나 저성장시대에 함께주택과 같은 시민자산화 모델을 계속 확대해 나갈 수 있을지에 대한 고민과 지속가능성 확보가 가장 큰 숙제로 남아있습니다.



함께주택 1호



함께주택 2호

[발제 3. 도심 속 마을공간의 위기와 고민 (김성섭)]

동네에 방치된 창고를 임대 후 지역주민을 위한 공간으로 리모델링 후 활성화되고 나니 명도소송이 들어왔습니다.

마을공간 전후사진



이에 대응하여 상가임대차보호법 및 서울시 대책 등 다양한 방안을 검토하였으나 공간을 지키기는 역부족이었고,

해당공간의 토지가가 18억원으로 정책지원을 받을 수 없는 사각지대에 놓여 있어 개선이 필요한 상황입니다.

- 공동체주택 ▶ 인근에 서울시유지 없음
- 사회주택(토지임대부 주택) ▶ 주거문제 해결에 방점
 - ▶ 매입가 12억(감정가) 상한 (토지매입가 18억)
 - ▶ 투자분 회수기간 장기(25~30년)
- 소행주방식의 공동주택: 인근 뉴타운재개발로 퇴출(현금청산)된 노인가구 주거대안 ▶ 신뢰관계 미구축
- 마을공동체 앵커시설 ▶ 동일자치구에서 이미 성미산마을 지정
- 장기저리용자 지원을 통한 자산화 ▶ 용자금 8억 상한

주요토론내용

1. 공공의 선제적 시민공간 확보가 중요한 이슈입니다.
2. 연가금 등으로 방치건축물 등 공간확보가 필요합니다.
3. 저성장 시기에 대출의존적 시민공간은 위험합니다.
4. 공간은 모두를 위한 것이므로 시민펀드가 필요합니다.

향후 일정

서울시는 공모사업 혁신방안을 주제로 7월 중에 제2회 토론회를 개최할 예정입니다. 

[글로벌 도시재생]

도시재생을 통한 일본의 상가 활성화 사례

“ 마루가메마치 전통상가의 화려한 부활 ”

사업배경

마루가메마치 상가는 인구 33만 중소도시인 타카마츠시의 중심부에 위치하며 400여년 역사의 전통을 가지고 있어 1988년 당시 연 매출액 270억엔, 일 유동인구 3,000명에 달할 정도로 해당 지역의 중심상권으로 역할을 하는 곳이었습니다.

그러나 1998년 타카마츠에서 타 지역으로 빠르게 연결할 수 있는 각종 대교 등 기반시설이 정비되고, 인접지역에 대형쇼핑몰 등이 속속 들어오면서 지역인구들이 주변지역으로 빠져나가 유동인구와 매출이 급격하게 감소되어 빈 상가들이 속출하게 되었습니다.

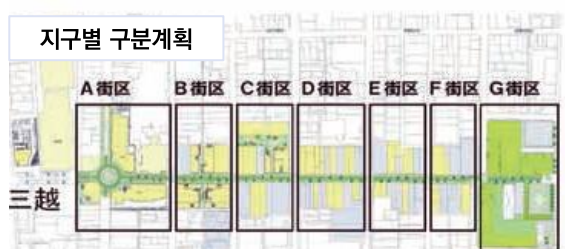
더구나, 도시의 도심부에 위치하고 있어 지가는 계속해서 상승하고 있지만 전통상가로서의 기능을 점차 상실하고 있을 뿐 아니라 임대료 수준 역시 높아 침체된 상가에 활력 부여를 위한 새로운 계층이 진입하기 어려운 장벽으로 작용하고 있는 현실 때문에 상인단체를 중심으로 신속한 활성화대책 마련이 필요하다는 공감대가 확산되었습니다.

이를 바탕으로 상인단체가 중심이 되어 마루가메마치 상가 일대의 재개발계획을 수립하게 되고 다양한 방안을 검토하면서 사업을 추진하면서 민관의 지속적인 노력으로 2002년 3월 제정된 도시재생특별조치법에 근거하는 도시재생긴급정비지역으로 지정되어 대도시권 이외 유일하게 지방도시가 선정된 사례입니다.

사업개요

일본마루가메마치상가재생사업	
위치	카가와현 다카마츠시
규모	4,742개상가 / 길이470m/7개지구
사업비	70억엔(약950억원)
내용	'06년부터 지구별 개발(사업기간약20년)
하루이용객	1만8천명(공사완료4개지구기준)

※ 중앙일보, (2012.11.7)



※ 도시재생 종합정보체계(www.city.go.kr)

재생사업 전 모습



※ 중앙일보(2012.11.7)

재생사업 후 모습



※ 동아닷컴(2014.7.8)

사업과정

전환기 (89~91)	400주년 이벤트를 계기로 재생사업 논의 시작 - 사업계획 수립을 위한 전문가 섭외('90.10) - 일본 중소기업청의 마을만들기 회사 제도를 활용하여 전문가와 함께 계획 수립 착수
준비기 (92~94)	- 원활한 사업을 위한 다양한 추진방식 검토 - 공적자금 확보를 위한 연구활동 병행 - 연구결과를 바탕으로 A,D지구를 선도프로젝트로 선정하고 단계별 사업계획 수립
진행기 (95~00)	- 도입시설, 사업수법 관련 사업성 검토 반복 '98년 중심시가지활성화법 제정에 따라 기본계획에 포함시키고, 상가조합과 타카마초시가 공동출자하여 마을만들기 회사 설립
완료기 (01~12)	- 제1종 시가지재개발사업의 도시계획사업으로 추진 중에 '02년 도시재생특별조치법에 제정되어 도시재생긴급정비구역으로 지정 '06년 A지구 완공, '10년 B,C지구 완공 '12년 G지구 완공 및 사업 마무리

사업성과 및 시사점

첫째, 상가 이해관계자 전원동의 또는 소규모 연쇄형 등 다양하게 선택할 수 있는 사업이 지구별로 진행되어 환경이 점진적으로 변화하면서 사업추진동력을 확보하고 급격한 개발에 의한 문제를 최소화하였습니다.

둘째, 토지 소유권과 이용권을 분리한 *정기차지권을 도입하여 기존 주민에게는 토지임대에 따른 배당금 등 안정적인 수익을, 외부 신규계층에게는 주변 대비 저렴한 임대료를 실현하여 진입이 용이하도록 한 것도 인상적입니다.

셋째, 상가임대료는 점포의 매출액에 비례하여 변동(월매출의 8%)되도록 하는 시스템을 운영하여 마을만들기 회사가 투명하게 관리함으로써 건물주와 임차인이 서로 믿을 수 있는 상생구조를 마련한 것이 가장 큰 성과라 할 것입니다. 

* 정기차지권: 토지 이용권을 마을만들기 회사에 62년간 빌려주어 상가입주자에게 협약에 따른 월임대료를 받는 방식

지구별 추진계획



※ 도시재생 종합정보체계(www.city.go.kr)

G지구 완공모습



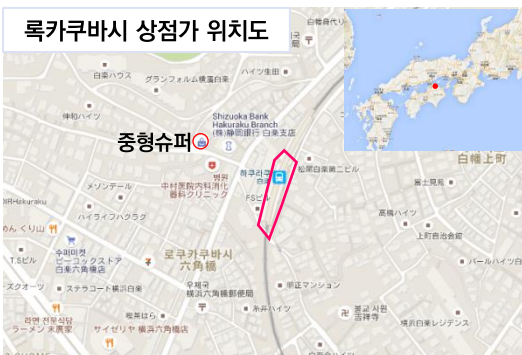
※ <http://www.mori-urban-planning.jp>

“ 록카쿠바시 상점가의 차별화와 상생전략 ”

사업배경

록카쿠바시 상점가는 요코하마시 하쿠라쿠역 앞에 위치한 오래된 시장으로 제2차 세계대전 직후 빈터에 생긴 암시장 이 그대로 상점가로 남아 현재까지 이어져오고 있는 곳입 니다. 지금은 야채가게, 생선가게, 철물점, 양품점 등 근린 생활시설이 밀집되어 있는 일본형 전통시장이라 볼 수 있습니다.

그 중에서도 뒷골목은 도로가 매우 좁아 새로운 건축물을 지을 수 없었기 때문에 대부분의 건물이 60년이 넘는 목조 형태를 유지하고 있었고, 간판이나 외장재 역시 오래되어 과거 일본의 근현대 마을의 풍경을 간직하고 있는 지역의 명물과 같은 상점가였습니다.



※ 사진 등 자료협조 : 국토연구원

하지만 시간이 지나면서, 상점가와 약 1km정도 떨어진 지역에 대형마트가 들어서고 한 블록 건너 가까운 곳에 중형슈퍼가 입지하면서 상권이 침체될 위기에 놓이지만 록 카쿠바시 상점의 상인들은 독특한 방법으로 위기를 기회 로 바꾸어 놓게 됩니다.

상점가 인근 중형슈퍼



독특한 지역상점가로서의 운영전략 수립

상점가 주변에는 장시간 함께 살아온 주거지역이 인접해 있어 지역주민들과 왕래가 잦았으며, 1930년에 요코하마 도심에서 이전해온 카나가와 대학이 인접하여 대학생들이 상인들과 함께 자발적인 봉사활동에 참여할 만큼 지역사회 의 구성원들과 밀접한 관계를 가지고 있었습니다.

자본력을 앞세운 중대형 상점들이 속속 들어서자 록카쿠 바시 상점가는 전술한 특성을 최대한 활용하여 다양한 프 로그램들을 운영함으로써 독특한 정체성을 바탕으로 상점 가를 활성화하고자 노력하였으며, 인접한 중형슈퍼와도 함께 협력할 수 있는 다양한 제안들을 검토하여 상생기능 한 지역단위 상권으로서 다음과 같은 운영전략을 수립하 게 됩니다.

① 록카쿠바시 상점가만의 이벤트 프로그램

- 지역주민들과 함께하는 나이트마켓(연5~6회)
- 프로레슬링대회, 자선 노숙이벤트 등

② 중형슈퍼와 상생관계 구축

- 슈퍼 부담으로 상점가 연결통로 정비
- 상점가 손님도 슈퍼주차장 무료이용
- 상점가는 매장 내 슈퍼간판을 걸어 광고

③ 카나가와 대학과의 연계 · 협력

- 매년 40여명의 대학생 자원봉사자 활동
- 건축학과 등 수공인테리어 작품 전시회 등

주민들의 선호도가 높은 나이트마켓, 이른바 야시장을 2~3달 단위로 열어 지역 커뮤니티가 활성화되는 계기로 활용하고 일본에서 인기가 높은 추억의 프로레슬링 대회 등의 이벤트를 개최하여 근대 일본의 풍경을 유지하면서 다양한 자체 활동을 하는 독특한 상점가로 전국에 알려져 재미난 지역을 소개하는 도쿄채널의 TV프로그램에 방영되기도 했습니다.

인접한 중형슈퍼의 경우 제살 깎아먹기 경쟁보다는 지역에서 오랫동안 터줏대감 역할을 해온 록카쿠바시 상점가와 상생하기 위해 상점가에서 부족한 주차장 공간을 빌려주고, 연결통로도 정비해 주는 대신 상점가 각 매장에서 중형슈퍼 광고간판을 걸어 홍보해주는 것을 제안하게 되고, 이를 상점가가 수락하여 양쪽의 매출이 동반 상승하는 효과를 보게 되었습니다.

카나가와 대학과는 나이트마켓 등 대학생 자원봉사자 활동 등 인연을 맺어 왔으며 2010년 대형화재로 인해 상점가가 위기에 처했을 때 건물안전과 경관보호를 위한 마을 만들기 협약 체결과정에 해당 분야 연구실 인력들이 적극 지원하기도 하며, 슈퍼 주차장에서 다양한 전시회, 공연 등을 개최하여 끈끈한 유대관계를 과시하기도 하였습니다.

프로레슬링 이벤트 모습



슈퍼 주차장을 활용한 대학생 공연



■ 사업성과 및 시사점

넓고 깨끗한 곳에서 편안하게 쇼핑을 즐길 수 있는 대형점포들이 도처에 즐비함에도 불구하고 근대건축물의 가치와 있는 고즈넉함과 친근한 공간감, 그리고 지역사회와 밀착하여 주민들이 원하는 품목을 중심으로 매장을 배치하고, 다수가 선호하는 프로그램을 자체적으로 기획 · 개최하는 등 록카쿠바시 상점가는 해당 상점가만의 독특한 특성을 찾고 이를 극대화하려는 노력을 계속하였습니다.

또한 인접한 중대형 매장과 무한경쟁이 아닌 서로 부족한 점을 채워주는 상생관계를 구축하여 지역 전체가 활력을 찾을 수 있는 계기로 활용하였으며, 지역 내 대학과 유대관계를 통해 다양한 프로그램을 유치하고 젊은 에너지들을 유입시킬 수 있는 기회로 활용하였다는 점이 특징적입니다.

록카쿠바시 상점가는 별도의 재개발 등을 거치지 않고도 오래된 곳이 가진 매력 발굴과 지역사회와의 공존을 통해 새로운 도시재생의 가능성을 보여준 사례라 하겠습니다. 

[전문가 칼럼]

도시재생의 과거, 현재 그리고 미래

“ 대한민국 도시재생의 성과와 미래 ”

이왕건

국토연구원 도시재생연구센터장



지금까지의 성과점검

재개발·재건축, 뉴타운사업처럼 철거형의 물리적 정비방식에서 경제·사회·문화·환경 분야를 포괄하는 종합적인 도시재생으로 정책 패러다임이 전환되기 시작한 것은 최근의 일이다. 저출산과 고령화, 낮은 경제성장률, 다문화, 소득 양극화 등 사회경제적 여건변화가 급격히 진행되면서 과거와 같은 도시개발방식으로 사업을 추진하기에는 한계에 직면하였기 때문이다.

국토부차원에서 도시재생특별법을 제정하기 위한 노력이 진행되었으나 별다른 성과를 거두지 못하게 되자 의원입법 형태로 추진코자 방향을 선회하였다. 2011년 8월 한나라당내에 도시재생특별위원회가 구성되어 특별법 제정을 위한 논의가 진행되었고 2012년에는 도시재생정책이 대선공약의 하나로 채택되었다.

당선 후인 2013년 2월 박근혜정부의 국정과제의 하나로 선정되었고 2013년 4월 30일에는 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)이 여야 전원찬성으로 국회에서 통과되면서 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

도시재생특별법이 제정된 이후 현재까지 진행된 성과를 개략적으로 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 도시재생에 대한 개념이 법률로서 명시되었다. 특별법 제2조에서는 도시재생을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 규정하였다. 동법에 근거하여 시행령이 만들어졌고 2014년부터 2016년 7월초까지 광역·기초지자체에서 총 109건의 관련조례나 시행규칙이 제정되었다.

둘째, 향후 10년간 중앙정부차원에서 추진할 국가 도시재생정책의 비전과 중점시책을 제시하고 있는 ‘국가도시재생기본방침’이 2013년 12월 의결되었다. 기본방침에는 국가차원에서 설정한 도시재생의 비전과 4개 분야를 대상으로 한 12개의 중점시책이 명시되어 있다.

셋째, 중앙정부차원에서는 2013년 12월 16일 16개 부처의 장관과 민간위원 13명 등 총 29명으로 구성된 도시재생특별위원회가 출범하였다. 특별위원회에서는 국가도시재생기본방침(안) 심의의결, 선도지역과 일반지역에 대한 지정심, 선도지역 활성화계획에 대한 심의 등의 업무를 수행하고 있다. 도시재생사업을 추진코자 하는 지자체 차원에서는 도시재생전담 조직이 설치 운영되고 있는데

서울이나 대전과 같은 광역시급 이상에서는 일반적으로 '국', 군산과 영주와 같은 도시의 경우 '팀'위계에서 전담조직을 운영하고 있다.

넷째, 2014년 4월 공모방식을 통해 도시재생사업의 시행이 시급하고 파급효과가 클 것으로 기대되는 13개 지역을 국가 도시재생선도지역으로 지정하였다. 선도지역은 도시경제기반형(2곳)과 근린재생형으로 분류되었고, 근린재생형은 다시 일반규모(6곳)와 소규모(5곳)로 세분되어 각각 250억, 100억, 60억 원의 중앙정부 예산을 지원받게 되었다. 도시재생사업을 전국으로 확대하기 위해 2016년 4월에는 33곳의 도시재생일반사업지역이 추가로 선정되었다. 일반사업지역의 경우 근린재생형이 중심지형과 일반형으로 세분되었다.

다섯째, 전국적으로 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획이 수립되었거나 수립중이다. 전략계획은 도시전체나 일부지역을 대상으로 각종 계획, 사업, 프로그램, 유무형의 지역자산을 발굴하고 활성화지역을 지정하는 계획을 말하며 활성화계획은 활성화지역을 대상으로 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말한다.

여섯째, 2014년 4월에는 국민주택기금을 도시재생사업에도 투자할 수 있도록 하는 「주택도시기금법」이 제정되었다. 도시재생사업을 위한 도시계정을 주택도시기금 내에 설치하고 대한주택보증을 주택도시보증공사로 전환하여 재생사업에 대한 기금운용과 금융지원을 가능하게 되었다.

일곱째, 2011년 4월 전주도시재생지원센터 설립을 시작으로 2016년 6월말까지 전국적으로 약 32개소의 도시재생지원센터가 설치된 것으로 확인되었다. 광역자치단체로서는 경기도에서 2016년 5월 최초로 설립되었다. 향후 기초자치체뿐만 아니라 광역자치체에서도 도시재생지원센터의 수가 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

미래에 대한 준비

지금까지 언급된 다양한 가시적인 성과에도 불구하고 향후 재생사업의 성공적 추진은 확신하기 힘든 실정이다. 계획을 수립하고 사업을 구체화하는 과정에서 예상치 못한 다양한 문제점이 도출되고 있기 때문이다.

첫째, 도시재생에 대한 시민들의 이해부족이다. 재개발·재건축사업과 같은 물리적 정비사업으로 이해하거나 관주도의 공공시설물 설치사업으로 이해하기도 한다.

둘째, 활성화지역내에서도 다른 사업주체에 의해 개별적으로 사업이 진행되면서 사업간 상충과 중복, 상호연계성의 부족, 시기의 불일치와 같은 비효율과 낭비, 갈등의 요소가 있다.

셋째, 지역주민, 지역경제단체 등과 협력하여 도시나 지역의 기존자산을 적극 활용하고 지역별 특성을 반영한 차별화된 재생전략이 부족하다.

넷째, 사업유형을 근린재생형과 도시경제기반형으로 양분하고 있는데 기존 법률은 근린재생형에 초점을 맞추고 있다. 향후 사업유형별 접근방식에 있어서 근본적인 차이점을 보이므로 경제기반형 재생사업 추진에 필요한 보다 구체적인 내용이 포함되어야 할 것이다.

다섯째, 다양한 이해당사자가 관련된 재생사업의 특성을 감안해볼 때 누가 주체가 되어 사업을 기획하고 협상을 진행시키며 돌발적인 상황발생시 어떻게 대처할 것인지에 대한 시행주체에 대한 선정 및 권한부여와 관련된 내용이 부족하다.

이러한 여러 가지 우려와 어려움에도 불구하고 도시재생은 피할 수 없는 시대적 요구이다. 장기적인 시각에서 긴 호흡을 가지고 하나하나씩 문제를 해결해나가는 인내와 협력적 노력이 필요하다. 

“ 도시재생, 편의적이거나 인기영합적인 해석을 넘어 ”

최막중

서울대학교 환경대학원 원장



‘도시재생’이 공간 문제를 다루는 모든 학계와 업계의 시대적 화두가 되고 있다. 특히 2013년 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’이 제정되고, 이에 따라 전국 13개 도시에 도시재생 선도 지역이 선정되어 도시재생 사업이 이루어지면서 그동안 부동산 경기 침체로 고생하던 학계와 업계도 도시재생으로 활로를 찾고 있다.

그러나 도시재생은 여전히 생경한 개념이다. ‘재생’이라는 용어 자체가 일본의 법제에서 그대로 따온 것으로 우리 식으로 표현하자면 ‘재활성화’가 더 이해하기 쉬운 용어다. 그 뜻을 새겨보면 예전에는 번성했던 곳을 ‘다시’ 활성화시킨다는 의미로, 그 전제 조건은 도시 쇠퇴다. 이러한 점에서 엄밀히 말해 한때 활력이 있었던 곳이 쇠퇴한 경우와 한 번도 발전한 적이 없었던 낙후의 경우는 서로 다른 개념이다. 그러므로 도시재생을 ‘낙후 지역을 지원하기 위한 정책 수단’쯤으로 여기는 지자체들의 태도는 매우 안이하다. 번영했던 도시가 쇠퇴하면 공장과 상가가 문을 닫고 빈 집이 생기고 도로가 한산해지면서 그동안 도시 개발을 위해 투자되었던 각종 시설이 100% 활용되지 못하고 방치되는 상황이 발생한다. 그러므로 ‘재활성화’에는 이렇게 미이용되거나 저이용 되고 있는 기존의 도시 시설을 다시 충분히 활용할 수 있도록 하자는 ‘재활용’의 의미가 그 기저를 이룬다고 할 수 있다.

이는 영국에서 탈산업사회의 도래로 인해 가동이 중단된 수변 공간의 제조업 공장, 창고, 도크 등의 산업 유산을 문화 자산으로 재활용하거나, 일본에서 ‘잃어버린 10년’을 거치면서 도심에 방치되었던 대단위 토지를 재활용하여

도시재생을 꾀하려고 했던 시도와 맥락을 같이한다.

이러한 측면에서 도시재생을 ‘부수지 않고 다시 이용한다’는 개념으로 이해하는 것은 일정 부분 유효하다. 실상 많은 사람들에게 도시재생은 단적으로 재개발 또는 보다 정확하게 말하면 철거 재개발에 대비되는 개념으로 알려져 있다. 그런데 철거하지 않고 지속적으로 이용한다는 개념은 일찍이 수복 재개발, 보전 재개발 등의 개념에서도 찾아볼 수 있다. 그렇다면 곧 도시재생은 수복 재개발, 보전 재개발을 의미하는 것일까? 유익할 점은 ‘부수나 마느냐’는 방법 또는 수단일 뿐, 도시재생의 궁극적인 목적은 일정 지역의 ‘재활성화’에 있다는 사실이다.

따라서 기존의 것을 없애버리는 것보다 다시 활용하는 것이 지역의 재활성화에 보다 효과적이라면 보존하여 이용하고, 반대의 경우라면 철거해도 된다는 것이다. 재활용하기에는 너무 노후화되고 불량화되어 안전사고의 위험이 있거나 재활용할 만큼 희소한 가치를 지니지 않는 것까지 모두 무조건 재활용하자는 뜻은 아닐 것이다. 이러한 점에서 ‘재활용’은 건축물·시설물 등의 재활용뿐만 아니라 기성 시가지 내에 이미 개발이 되었던 토지의 재활용을 의미하는 것으로 폭넓게 해석할 필요가 있다.

기존의 건축물·시설물을 재활용하는 것이 지역의 재활성화에 도움이 될 수 있는 것은 세월이 흐름에 따라 예전의 것이 지니는 희소성의 가치가 증가했기 때문이다. 대표적으로 예전에 수많은 달동네들이 도시 곳곳에 자리 잡고 있을 때 신작로와 아파트는 매우 신기하고 희소한 존재였다.

그렇지만 그동안 거의 모든 달동네가 철거 재개발을 통해 아파트 숲으로 변모하게 됨에 따라 오히려 이제는 그나마 남아 있는 달동네와 골목길이 신기한 희소한 자원이 되어 버린 것이다. 따라서 겨우 남겨진 철로, 공장, 창고, 점포, 한옥, 골목길, 계단길 등이 그 지역 고유의 유일하고 진정성 있는 장소성을 나타내며 도시재생의 귀중한 자산으로 기능할 수 있는 것이다.

또한 도시재생은 종종 ‘마을만들기’와 혼용되기도 하면서 하향식 방식에 대비되는 주민참여형의 상향식 도시 정비·개발 방식으로 받아들여지기도 한다. 그렇지만 역시 주민 참여는 방법 또는 수단에 관한 사항이다. 도시재생의 궁극적인 목적은 지역의 ‘재활성화’에 있다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 오늘날 계획 이론에 의하면 주민참여에 기초한 협력적 계획은 그 대상이 도시재생이든 새로운 지역의 개발이든 또는 비물리적 프로그램이든 절차적 합리성과 정당성이 재활성화와 같은 계획의 성공적 산출을 위해 매우 중요함을 보편적으로 지적하고 있을 뿐이다.

실로 도시재생의 가장 큰 특성은 그 목적인 도시 재활성화가 물리적 측면뿐 아니라 사회적·경제적 측면을 통합적이고 균형 있게 고려한 개념이라는 데 있다. 즉, 종전의 재개발이 물리적 측면에서 도시 및 주거 환경을 개선하는데 초점을 맞춘 데 비해, 도시재생은 물리적 환경이 개선되더라도 그러한 환경 속에서 살고 있는 사람들의 경제적·사회적 여건이 개선되지 않으면 쇠퇴 도시의 재활성화는 이루어지기 어렵다는 인식에 기초하고 있다. 도시재생의 원조격인 영국의 경우 제2차 세계대전 이후 카리브 해와 서남아시아의 이민자들이 공간적으로 집중됨으로써 나타난 빈곤, 치안, 인종적 갈등과 같은 사회적 문제, 제조업 쇠퇴에 따른 실업 등 경제적 문제를 도시 및 주거 환경 악화와 같은 물리적 문제와 함께 통합적으로 해결하려는 과정에서 도시재생이라는 개념을 발전시켰다. 일본의 경우도 ‘잃어버린 10년’을 되찾고 도쿄 등 대도시 지역의 국제 경쟁력을 제고하기 위한 경제적 요인이 도시재생을 외치게 된 주요 배경이었다.

이렇듯 도시재생이 물리적 측면뿐 아니라 사회적·경제적 측면의 도시 재활성화를 통합적이고 균형 있게 고려하는 개념이기 때문에, 기존의 낡은 건축물·시설물의 철거를 통해 물리적 환경만을 개선하려는 재개발의 개념에서 탈피할 수 있었다. 또한 사회적·경제적 여건 개선의 핵심은 사람이다 보니 자연스럽게 주민참여가 재활성화를 위한 필수조건으로 자리 잡게 된 것이다. 이러한 맥락에서 도시재생이 갖는 시대적 화두의 의미는 통합적 또는 융·복합적 접근 방식에 있다. 이에 따라 국토교통부뿐만 아니라 여러 부처에서 벌이고 있는 도시, 주택, 교통, 환경, 경제·산업, 교육, 의료, 사회복지 관련 사업들이 지역 활성화라는 하나의 최상의 목적을 달성하기 위한 수단으로 통합적으로 작동할 수 있도록 하는 ‘연계 사업’이야말로 도시재생의 꽃이라고 할 수 있다. 

※ 환경과 조경318호(2014년 10월) 내용 발췌

I · SEÓUL · U

너와 나의 서울

