

주민 중심의 커뮤니티를 활용한 도시 · 지역재생방안

이왕건 | 국토연구원 도시재생지원센터장

머리말

최근 도시 · 지역정책분야에서 도시재생이 핵심주제로서 주목받고 있다. 유럽이나 일본의 경우 도시정책의 패러다임이 이미 신개발에서 도시재생으로 전환된 바 있으며 국가별 · 도시별 특성을 반영한 다양한 계획 및 설계기법을 발굴하여 도시 재생사업에 적용하고 있는 실정이다.

우리는 지난 반세기 동안 급격한 도시화와 산업화 과정을 경험하면서 국민들의 정주공간과 생활양식, 사고방식 등이 농경사회에서 도시산업사회에 적합한 형태로 바뀌었다. 이러한 과정에서 우리가 얻은 것도 많지만 잃어버린 것도 있다. 특히 도시에서 장소(place)나 공간(space)에 근거한 전통적인 지역공동체 의식이 많이 약화된 것이 잃은 것 중 하나다. 도시를 정주공간으로 인식하기보다 경제 성장을 위한 생산공간, 남보다 더 나은 사회적 지위와 경제적 부를 쟁취하기 위한 경쟁공간으로 인식하는 성향이 강해졌다.

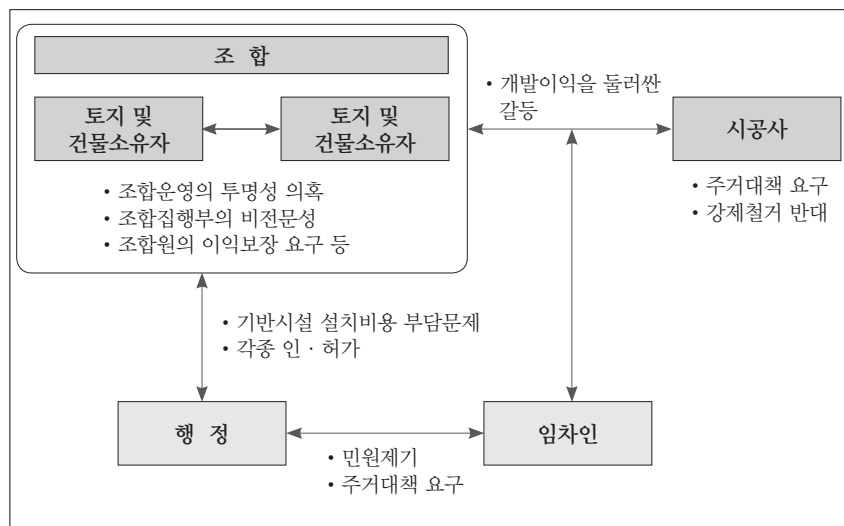
이제 우리의 도시는 새로운 변화를 요구받고 있다. 도시화과정에서 급조된 도시환경의 질적 수준을 제고할 수 있도록 체계적이고 장기적인 관점에서 생활환경을 하나씩 정비해야 한다. 인구저성장, 고령화, 경제성장률 하락, 주택보급률 증가, 소득 양극화와 같은 현재 진행되고 있는 사회 · 경제적 여건변화를 받아들여야 한다. 또한 소득수준 향상에 따른 문화 · 정보 욕구 충족, 웰빙의 중시와 같은 높아진 국민들의 기대치를 수용해야 하며 기후변화와 같은 새로운 시대적 도전에 도 맞서 도시의 지속가능성을 높여야 한다.

신도시와는 달리 기성시까지 내부에는 오랜 시간에 걸쳐 만들어진 복잡한 도시생태학적 네트워크가 존재하며 이러한 네트워크는 해당지역이 가진 중요한 자산(assets)이 되기도 한다. 그러나 현재의 정비사업은 해당지역이 가진 고유의 특성과는 무관하게 진행되고 있다. 시설물의 노후도와 같은 물리적 기준의 충족 여부를 근거로 사업지구나 구역이 결정되고 개발수요가 많고 수익성이 높은 지역을 중심으로 실제 정비사업이 진행된다. 조합과 시공사로 대변되는 민간주체가 주도하여 고층아파트나 주상복합건축물을 건설하는 공급자 중심의 획일적이고 물리적인 환경개선사업이라는 특성을 가지고 있다. 이러한 정비방식 사업의 한계를 극복할 수 있는 대안적 방법의 하나로 지역공동체에 기반을 둔 도시·지역재생사업에 주목할 필요가 있다.

도시정비사업의 특성과 추진현황

기성시까지 정비사업을 활성화하기 위해 현재 2개의 대표적인 법·제도가 운영되고 있다. 첫째, 주택재건축사업, 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등 종래 개별적으로 운영되던 4개 유형의 도시정비사업을 통합한 「도시 및 주거환경정비법」이 2002년에 제정·운영되고 있다. 또한 2005년부터는 ‘뉴타운사업법’이라고도 불리는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 제정되

〈그림 1〉 정비사업과 관련된 이해당사자 간 갈등구조



자료: 안양시, 2009. 도시재생사업의 세입자 대책.

어 운영되고 있다.

그러나 기존의 법률에 의한 정비방식은 철거 중심, 물적 확장 중심, 공급자 중심, 총량 중심의 획일적인 정비방식이라는 특성을 가지고 있다. 결과적으로 주변지역과의 부조화, 낮은 원주민 재정착률, 이해당사자 간 지속적인 갈등구조의 유발과 같은 본질적인 한계를 가지고 있다.

예를 들어 갈등구조의 경우 토지·건물주로 이루어진 조합, 시공사, 행정기관, 주거세입자와 상가세입자로 이루어진 임차인 등 4개 집단이 대표적인 이해당사자로 존재하면서 협력관계가 아니라 갈등을 유발하는 구조를 이루고 있다. 이러한 갈등구조는 민간사업자와 조합의 개발이익을 극대화시키는 방식으로 추진되면서 서민의 주거안정과 생계기반을 위협하는 방향으로 진행되고 있는 것이 현실이다.

또한 현재 사업지구·구역 지정면적 대비 사업 추진실적은 매우 부진하다. 도시재정비촉진사업의 경우 사업요건이 가장 양호한 것으로 평가받고 있는 서울시에서도 사업추진에 어려움을

겪고 있다. 서울시 전체 면적의 약 4%에 해당하는 24km²를 대상으로 26개 사업지구, 331개 사업구역을 지정하였으나, 부동산경기 침체와 주민 간 갈등으로 인해 현재까지 사업구역의 85%가 아직 착공조차 못 한 상태다(정세영, 2011).

한편 도시재정비촉진지구 내에서 이루어지는 촉진사업은 제외하고 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 4개 정비사업 방식을 기준으로 사업 유형별 현황을 검토한 결과도 유사하다. 2010년 말 현재 총 1,955개 구역이 예정구역으로 지정되었는데, 주택재개발사업이 708개 구역으로 가장 많고, 주택재건축사업이 567개 구역으로 29.0%를 차지하고 있다.

이 중 주택재개발사업을 기준으로 사업 추진 현황을 검토한 결과, 708개 정비사업구역 중 실제 사업이 착공된 구역은 전체의 5.9%인 42개 구역에 불과한 실정이었다.

〈표 1〉 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 개별정비사업구역의 지정실태

구분	주택재개발	주택재건축	주거환경 정비사업	도시환경 개선사업	계
구역 수	708	567	527	153	1,955
%	36.2	29.0	27.0	7.8	100.0

자료: 국토해양부, 2011. 정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구, p14.

〈표 2〉 주택재개발사업 추진현황

구분	정비 구역지정	추진위 승인	조합설립 인가	사업시행 인가	관리처분 인가	착공	계
구역 수	100	206	225	107	28	42	708
%	14.1	29.1	31.8	15.1	4.0	5.9	100.0

자료: 국토해양부, 2011. 정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구, p16.



커뮤니티를 활용한 도시 · 지역재생

1. 도시재생에서 커뮤니티의 의미와 역할

사회가 복잡하고 고도화될수록 개인 간 · 집단 간 경쟁이 치열해질수록 도시에서 지역단위 공동체의 중요성은 높아질 것이다. 이는 각박하고 분절된 도시생활에서 지역공동체는 개인이 소속감과 정체성을 확인할 수 있는 거의 유일한 공간 단위이기 때문이다. 선진국에서도 커뮤니티 또는 근린(neighborhood)이라고 불리는 지역공동체의 중요성을 인지하여 도시계획의 수립 및 집행과정에서 지역공동체의 회복 · 유지가 중요 이슈로 논의되고 있는 현실이 이러한 중요성을 입증한다.

지역주민들이 원하는 살기 좋은 도시 · 지역재생은 일상생활을 영위하는 데 가장 중요한 기초적 공간단위인 지역공동체를 중심으로 추진되어야 한다. 이러한 지역공동체는 주민참여와 주민자치를 실현할 수 있으며, 주민들이 피부로 느끼는 삶의 질과 공간의 질 개선에 기여할 수 있는 가장 효과적인 단위다.

2. 추진방식

커뮤니티 기반의 도시 · 지역재생은 주민참여를 통해, 주민 주도로 이루어져야 한다. 과거 농경사회에서 존재하던 지역공동체가 21세기형 지식기반사회에서도 계속 유지되기 위해서는 상향적 접근방식이 필요하고 주민들에게 커뮤니티의 의미와 존재에 대해 고민하게 하는 상호학습과정도 거쳐야 한다. 이를 통해 하나의 지역공동체라는 개념이 복원되어야 한다.

지역공동체를 통한 도시 · 지역재생이 실현되기 위해서는 우선 계획수립의 초기단계부터 지역주민을 참여시켜야 한다. 주민들의 일상생활에 직접적인 영향을 미칠 각종 개발사업에 대해 계획수립의 초기단계부터 함께 문제점을 공유하고 비전과 실천목표를 설정해가는 프로세스가 중요하다. 준비에 시간과 비용이 소요되고 도중에 갈등이 유발될 가능성도 높지만 불신과 오해에 따른 미래의 갈등요인을 사전에 해소할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 참여주체의 다양화와 확대가 유도되어야 한다. 커뮤니티에는 주민, 시민단체, 지역단체, 전문가, 상공인단체, 지역연고기업 등 다양한 이해당사자가 존재하며, 이들의 적극적인 참여는 공동체의 문제를 정확히 진단하고 공동목표에 대

한 합의를 도출하는 데 중요하다. 지역공동체 내 소속원이 고르게 혜택을 볼 수 있도록 다양한 사회계층 간 형평성도 고려되어야 한다.

셋째, 커뮤니티 단위의 자생력과 지속성이 확보되어야 한다. 다양한 지역주체가 참여하여 도시·지역재생과 관련된 초기 활동을 체계화하고 단계적인 발전을 지속하여야 한다.

단순한 물리적인 정비 또는 프로그램에서 출발하더라도 커뮤니티 비즈니스와 사회적 기업의 창업과 육성 등을 통해 도시·지역의 사회·경제적 재생과 일자리 창출과 연계시키는 높은 수준으로 발전시킴으로써 사업의 지속성을 높여야 한다.

커뮤니티 복원을 위한 추진체계

비법정 도시·지역재생에 대한 사례조사 결과, 모든 사례에서 인적 자산(people-based assets)이 공통으로 중요시된 자산임이 확인되었다(이왕건 외, 2011b). 지역리더, 주민조직, 시민단체, 공무원과 같은 다양한 인적 자산이 커뮤니티 복원을 현실적으로 가능하게 하는 기본요소로 작용하고 있었다. 인적 자산은 재생사업을 가능하게 하는 촉발자(trigger)가 되며 핵심적인 연결고리이자 최종적인 실천자가 된다.

〈표 3〉 도시재생사업 사례별 추진주체

추진주체	서울 강동구 암사동 휴먼타운 프로젝트	부산 사하구 감천 역사문화 마을 만들기	대구 중구 근대역사 문화유산거리	대구 중구 삼덕동 마을 만들기	서울 성북구 성미산 마을 만들기
중앙정부	국토해양부	문화체육관광부	문화체육관광부 · 국토해양부	국토해양부	국토해양부
시·도	서울시청	부산시청	대구광역시		서울시청
구청	강동구청	사하구청	중구청	중구청	마포구청
전문가	• MP(가천대학교 교수) • 기술용역업체	• 아트팩토리 인 다대포 (예술가조직) • 감천 문화 마을 운영 협의회 • 지역대학교수	• 대구대학교 (도시계획 연구소) • 지역대학교수 (자문위원회)	• 대구시 녹지과 • 토담건축 • 계명대학교 교수	마을만들기 추진위원회의 개별 전문가
주민	마을 주민	마을 주민	• 종로전통상인 연합회 • 북성2가상가 번영회 • 향촌동상가 협의회	마을 주민	마을 주민 (협동조합원)
NGO			거리문화시민연대	• 대구 YMCA • 대구주거복지 시민연합 • 도시연대	• 생태지평 • 녹색사회 연구소 • 마포연대 • 녹색연합 • 환경정의

자료: 이왕건 외, 2011b. 지역자산 활용형 도시재생전략에 관한 연구, 국토연구원.



1. 국내 사례

■ 협력형 거버넌스 시스템 구축과 공론화 추진

5개 사례지에 대한 분석결과 공통적으로 재개발·재건축구역 또는 재정비촉진지구로 지정되어 사업을 추진하는 과정에서 추진주체 간 갈등이 고조되었고, 정비사업이 지체되면서 커뮤니티의 해체·슬럼화와 같은 문제가 있었다. 이를 타개하기 위해 지역주체에 의한 자발적인 발의와 전략적 협력이 가능하도록 협력형 거버넌스 시스템을 구축하였다. 민·관·학 협의체로 이루어진 전담조직을 설치하고, 사회적 공론화를 거쳐 지역문제를 인식하고 실천적이고 단계적인 대안을 모색하여 문제를 해결하였다.

■ 참여주체의 확대와 종합활동 전개

다양한 지역주체가 적극 참여하여 재생사업을 전개하여야 한다. 재생사업을 성공적으로 추진한 지역에서는 체계적인 교육방식, 실행력을 제고할 수 있는 역량과 조직성을 갖춘 핵심적인 실행조직이 있었다.

특히 활동이 진행됨에 따라 단일 주체에 의한 일방적·단기간으로 진행되는 기획형 프로젝트보다는 공공부문을 비롯한 지역주민, 지역시민단체 등 다양한 지역주체가 함께 참여하여 다각도의 해결방안을 종합적으로 모색하는 방식을 통해 목표를 훨씬 효과적으로 달성할 수 있다.

■ 자생력 확보와 지속성 유지

우수한 계획주체가 되기 위해서는 다양한 위계와 분야의 정부부처에서 추진하는 도시재생 관련 법정·비법정 사업 및 관련 지원제도를 전략적으로 적절히 활용하면서 자생력을 확보할 필요성이 있다. 중앙정부 및 지자체 등 공공부문의 지원을 계기로 도시·지역재생의 초기 활동을 체계화하거나 지속성을 확보하여 단계적 발전을 지속하여야 한다.

상당 기간 사업을 지속적으로 추진한 사례대상지의 경우 이러한 성과를 ‘대안적인 도시재생모델’로 체계화하여 대내외로 파급시키고 있다. 커뮤니티 비즈니스와 사회적 기업 등을 통해 도시 및 마을의 사회·경제적 재생과 지역 일자리 창출을 도모하고 도시재생활동의 지속성을 담보하며 마을활력을 제고하기 위한 실천전략으로 활용될 수 있다.

■ 인적 자산을 적극 개발하고 활용

혁신적인 행정력과 협력형 거버넌스 시스템의 구축과 같은 지역 내부의 창의적인 인적 네트워크뿐만 아니라 외부전문가, 각종 지원제도의 적절한 이용 등 외부적인 자산도 적극 활용할 필요가 있다. 초기단계의 단순하고 제한적인 인적 자산의 활용에서 지역의 잠재된 자산을 적극적으로 발굴·재구성하고, 외부의 자산을 적극적

으로 활용하는 ‘지역자산의 복합화 및 융합과정’을 통해 도시재생활동의 실천력을 높일 필요가 있다.

2. 해외 사례

해외 사례에서도 인적 자산이 공통적으로 활발히 활용되고 있음을 확인하였다(이왕건 외,

〈표 4〉 해외사례에서 활용된 지역자산 유형 종합

지역자산 유형		일본 나가사키	아일랜드 더블린 템플바	영국 코벤트 가든	미국 웨스트 필라델피아	일본 고베시 신가이치
자연적 자산	장소적 자산					
	환경적 자산	• 생활문화공간 (유형) • 생활문화사 (무형) • 자연환경				
구조적 자산	공간적 자산		• 건물 • 가로 • 경관, 장소			
	시설적 자산		조경			
문화적 자산	역사적 자산			• 역사적 건물 • 역사적 오브제 • 역사적 장소 • 오픈스페이스		• 역사적 건물 • 역사적 오브제
	관광적 자산	역사적 건조물				
사회적 자산	인적 자산	• 행정 • 지역조직 • 주민조직	역사적 유명인	• 유명 건축가 • 코벤트 가든 소유 가문	• 필라델피아 대학 (총장 등) • 학문적 파트너십	지역주민
	이미지 자산		문화지구			
경제적 자산	기업체 자산					• 마을 만들기 NPO • 행정적 지원
	노동력 자산				• 주민경험 • 대학교육	지역력 (지역활동의 실적과 경험)

주: 핵심 활용 자산, 보조활용자산



2011b). 지역에 거주했거나 현재 거주하고 있는 유명인사, 지역주민, 행정조직이 커뮤니티 복원의 필수요소로 활용되고 있었다. 일부 사례에서는 사회적 자산, 특히 인적 자산이 핵심자산으로 활용되지는 않았지만 보조자산으로 가장 활발하게 활용되고 있는 대표적인 자산 유형이었다. 자연적 자산, 구조적 자산, 문화적 자산, 경제적 자산 등 다른 유형의 자산을 활용하는 경우에도 사회적 자산을 연계하여 활용되고 있었다.

이때 사회적 자산의 일부로서 인적 자산의 역할은 크게 세 가지로 정리해볼 수 있다. 첫째, 각각 다른 형태의 자산을 연계하는 매개자로서의 역할이다. 둘째, 지역자산을 활용하는 데 있어 지역적 합의를 도출하고 계획을 집행하는 주체로서의 역할이다. 셋째, 지역주민들이 지역에 대해 재발견하고 지역에 대한 관심을 가질 수 있도록 하는 촉매제 역할이다. 이러한 인적 자산을 어떠한 방식으로 구축하고 운영해나갈 것인가가 도시·지역재생에 성공하기 위한 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

인적 자산의 활용전략

도시재생을 위한 인적 자산의 활용방안에 대한 공감대가 형성되었다면 이를 기반으로 재생사업의 전체 과정을 주도적으로 추진할 전담조직이 마련되어야 한다. 조직의 구성과 운영방식은 두 가지로 나누어 검토할 수 있다.

첫째, 기존에 존재하던 다양한 조직들을 연합하는 방식이다. 해당지역에 존재하던 기존 조직이 가진 특성과 커뮤니티 개발을 위한 이들 조직의 역량, 가능성을 확인하고 각 조직의 구성원과 리더들이 비전을 공유하고 연대를 형성하는 방안을 마련하는 방식이다. 개별 기존 조직의 경우 이미 지역이 가진 자산의 실태에 대해 잘 파악하고 있고 사업지역 내에서 상호협력과 네트워킹 구축의 중요성에 대해서도 충분히 인지하고 있다는 장점이 있다.

둘째, 별도의 전문적인 통합조직을 결성하는 방식도 대안이 될 수 있다. 다양한 조직을 관리하고 협력을 이끌어내는 전문적인 통합조직은 기존 조직들을 관리하고 결집시키는 과정에서 대표성의 확보 등의 문제로 어려움을 겪을 수도 있다. 그러나 지역 내 일자리 창출, 소상공인 및 소상공인 활성화 등 높은 단계의 문제를 해결하는 종합전략을 마련·추진하는 데 효과적인 방식이 될 수도 있다.

앞서 언급한 두 가지 형태의 조직 중 어떤 하나의 조직이 결정되었다면, 해당 조직은 지역자산 발굴 및 활용과 관련하여 계획수립 및 집행과정의 초기부터 주

민, 지역단체 등 이해관계자들을 최대한 참여시켜 협력을 유도하여야 한다. 그러나 모든 요건을 커뮤니티 내의 자산을 활용하여 달성할 수는 없다. 커뮤니티 내에 존재하는 자산과 커뮤니티 외부에 존재하는 자산을 동시에 활용할 수 있도록 하여야 한다.

지역자산 발굴 및 활용조직은 유대관계를 형성하는 연결자로서의 역할을 담당할 수 있다. 이러한 과정에서 해당지역에서 해결되어야 할 문제에 대한 지도(needs map)와 지역자산 지도(assets map)를 작성하고 적극적으로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 지도는 지역이 가진 문제점과 주민들이 원하는 개발방향에 대한 정보를 공유하기 쉽게 만들 수 있고, 문제해결을 위해 지역 내의 어떤 자산을 활용해야 하며 어떤 자산은 외부의 도움에 의존해야 하는가를 파악할 수 있게 한다. 또한 정확한 실태파악을 토대로 외부의 도움이 필요하다면 그 대상 또는 주체가 누가 될지를 효율적으로 판단하는 근거가 될 수도 있다.

사업의 실현성을 높이기 위해서는 이러한 접근방식이 법정계획으로 인정될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 하고, 행정과 주민들의 적극적인 참여가 필요하다. 현재 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」의 제정이 추진되고 있는데 개편과정에 이러한 장치가 마련된다면 주민과 지역단체가 주도하는 소규모의 점진적인 재생사업들이 보다 활발하고 지속적인 형태로 진행될 수 있을 것이다. ●

참고문헌

- 국토해양부. 2011. 정비사업 추진 실태조사 및 개선방안 연구.
- 안양시. 2009. 도시재생사업의 세입자 대책.
- 이왕건 외. 2011a. 서민지향적 융합형 도시재생방안. 국토연구원.
- _____. 2011b. 지역자산 활용형 도시재생전략에 관한 연구. 국토연구원.
- 정세영. 2011. "서울 331곳 뉴타운, 주민 원하면 전면 취소". 조선일보. 4월 11일자.
- Knowledge Works Foundation. 2005. Community Engagement Guide.