

도시재생 뉴딜에서 건축·도시공간의 역할과 활용 전략

서수정
건축도시공간연구소
건축연구본부장

도시재생 뉴딜과 지역성의 회복

도시재생은 쇠퇴한 도시의 부정적 이미지를 긍정적 이미지로 전환하기 위한 정책으로 지역공동체와 함께 도시 브랜드를 만들어 가는 작업이다. 도시 브랜드 만들기는 지역성(Locality)을 회복하는 것이며, 일상생활을 지속할 수 있는 ‘사람과 일이 있는 지역 만들기’를 의미한다.

지역성은 “삶터로서 로컬(공간)과 거기에 살고 있는 사람들이 역사적 경험(시간)을 통해 만들어 가는 다양한 관계의 총체이며, 매우 유동적이고 중층적이며 가치 지향적인 것을 의미(문재원, 2017)”한다. 결국 도시재생은 “병든 커뮤니티, 산업과 장소에 새로운 삶과 활력을 불어 넣어주고 장기적으로는 지역의 삶의 질을 개선하는 것(LGA, 2000, p.3)”이다.

도시재생 뉴딜 정책은 이러한 지역성 회복을 통한 도시경쟁력 회복을 목적으로 한다. 도시재생 뉴딜의 다섯 가지 사업 유형(우리동네살리기, 주거지 지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형)은 뉴딜정책 목적을 달성하기 위한 수단으로 볼 수 있다.

지역성 회복을 위한 축매로서 건축·도시공간

건축·도시공간은 도시재생 뉴딜정책을 실현하기 위한 하드웨어 기반으로 물리적 사업의 시작이자 공동체 활성화와 사회·복지·문화 등 다양한 프로그램을 담는 그릇으로 지역성 회복을 위한 축매제이다. 이에 도시재생 뉴딜의 사업모델에서는 가로주택 정비사업이나 건축협정을 활용한 소규모 주택 정비사업, 빈집 정비, 노후 상가 리모델링, 문화·복지 거점시설 조성, 가로환경 정비 등 주민이 체감할 수 있는 물리적 환경정비 수단이 다양하게 제시되고 있다.

또한 건축·도시공간은 그 자체가 지역성을 대표한다. 우리나라에 도시재생이 소개되었을 때 가장 많이 언급되었던 스페인 빌바오의 구겐하임 미술관은 지역성 회복의 상징적인 사례이다. 물론 빌바오 도시재생의 성공 요인을 구겐하임 미술관만으로 설명하는 것은 도시재생의 성과를 왜곡시킬 수 있다.

빌바오 시는 철강산업 단지의 쇠퇴로 침체된 도시를 재생하기 위해 유럽 각국에서 빌바오로 쉽게 올 수 있도록 도심공항을 국제공항으로 확장하고, 공항에서 도심까지 연결하는 대중교통체계를 개선하였다. 또한 산업단지를 주거·문화·상업 공간이 어우러진 새로운 도시공간으로 조성하면서 보행자 중심의 가로환경을 조성해 거주 인구를 늘리고 일자리를 만드는 전략을 동시에 시행하였다. 이곳에 세계적 건축가인 프랑크 게리(Frank Gehry)가 설계한 구겐하임 미술관은 매력적인 건축디자인과 운영 프로그램으로 방문객을 유인하는 축매 역할을 담당하였다. 이제 빌바오를 떠올리면 사람들은 자연스럽게 구겐하임을 생각하게 된다.

핀란드의 헬싱키 카펠리(노키아 공장 재생), 스파이더맨의 촬영장으로 유명한 캐나다 토론토의 디스틸러리 디스트릭트(양조공장 재생), 뉴욕의 오레오 공장을 재생한 첼시마켓 또한 건축공간에 새로운 프로그램을 접목시켜 지역성을 극대화한 도시재생 사례로 세계인의 발길이 끊이지 않는 장소로 회자되고 있다.

쇠퇴한 산업지역이 새로운 지역으로 바뀌는 사례는 우리나라에도 나타나고 있다. 주물공장과 철공소로 도심 경제를 선도했던 문래동은 쇠퇴한 이후 철공예와 조소공예 등 젊은 예술인들이 터를 잡은 문화예술촌으로 탈바꿈하였다. 빈 건물은 젊은 문화·예술인들을 위한 창작 스튜디오와 카페·식당으로 바뀌면서 이제 주말이면 서울에서 한번쯤 가 봐야 하는 곳으로 인식되고 있다. 인천 아트팩토리도 일제시대 개항장 창고였던 곳

©건축도시공간연구소



뉴욕 첼시마켓

©건축도시공간연구소



토론토의 디스틸러리 디스트릭트



문래동 창작 스튜디오 아츠스테이



문화공간으로 재생된 안양의
유유산업공장 부지의 모습

이 젊은이들의 문화·예술 공간과 창작 공간으로 탈바꿈하여 활력을 되찾고 있으며, 안양 유유산업공장 부지는 건축가 김수근이 설계한 공장과 창고 등을 그대로 살리면서 문화·전시공간으로 리모델링해 현지 문화거점으로 활용되고 있다.

도시재생은 우리 삶터에도 스며들고있다. 노후하고 쇠퇴한 마을 곳곳에서 주민들이 함께 모여 밥을 먹고, 아이들에게 독서 지도를 하기 위해 마을문고를 만들고, 일자리를 나누는 공동체 활동을 추진하면서 마을 주민들은 서서히 ‘누구나 찾아갈 수 있고 언제라도 이웃을 만나서 함께할 수 있는 공간’의 필요성에 대해 입을 모은다. 사람들은 버려지고 낡은 건물과 도시 여기저기 흩어져 있는 조그만 자투리 공간을 찾아 낡은 가구를 들고 공간을 함께 만들면서 동네의 거점을 만들어 간다.

이처럼 삶의 흔적과 손때가 묻어나서 그 자체만으로도 이야기가 있고 역사의 숨결이 느껴지는 낡은 벽돌 창고와 공장, 목욕탕, 쇠락한 상가의 빈 점포, 동네 빈집 등이 나눔과 돌봄, 일자리, 문화·예술 등 다양한 프로그램을 만나 새로운 장소로 탄생하는 과정이 바로 도시재생이라고 할 수 있다.

그리고 이렇게 도시재생을 실현하는 과정에서 건축·도시공간은 지역성을 살리는 촉매제로 도심의 유희시설을 문화·예술 공간으로 만들거나 새로운 산업 기능을 도입하여 일자리를 만들고 방문객을 유치하여 상권회복에 기여하는 거시적인 일에서부터 마을 주민들의 희망이 모여 도서관과 카페, 공동작업장, 커뮤니티 공간을 만들고 빈집을 수리해서 세입자를 찾아주는 활동까지 다양한 스펙트럼으로 활용될 수 있다.

장소만들기를 위한 건축·도시 분야 활용 수단과 전략

이번 특집은 건축·도시공간이 지역성을 회복하는 과정에서 장소만들기에 발전할 수 있는 활용 수단과 전략을 제시하는 데 주목하고 있다.

그 첫 번째로는 안전하고 좋은 공간을 만들기 위한 전략을 제시하고자 한다. 사람들이 떠난 쇠퇴지역은 물리적 환경 개선에 더 이상의 투자가 이루어지지 않아 생활 여건이 지속적으로 나빠지는 악순환을 겪고 있다. 특히 오래된 단독주택 밀집지역은 좁고 어두운 골목길, 버려진 어린이 놀이터 등이 우범화되는 경향이 많다. 중심시가지는 빈 점포가 늘어남에도 주차난에 시달린다. 상인들은 주차장이 부족하면 상권 회복이 어렵다는

이유로 주차장 확보사업을 추진하는 경우도 많지만, 상가 주변의 교통 혼잡은 오히려 가중되고 보행환경이 점점 나빠져 더 이상 사람들이 찾지 않게 된다. 이러한 쇠퇴한 공간환경을 개선하기 위한 수단으로서 범죄예방 환경설계(CPTED) 활용 방안과 보행공간 개선을 통한 도시재생의 공공성 구현 방안에 대해 소개하고자 한다.

두 번째로는 일상공간을 회복하기 위한 전략을 제시하고자 한다. 쇠퇴지역은 빈집과 빈 점포가 지속적으로 늘어나 골목길에서 이웃을 만나기 어려운 곳도 많고 골목길의 슈퍼나 세탁소도 문을 닫아 일상생활에 필요한 상권 자체가 형성되기 어려운 실정이다. 인구 감소는 일자리 감소로 이어져 소멸도시에 대한 경고도 높아지고 있다. 빈집을 활용한 도시재생 실천 전략은 쇠퇴도시에서 유휴공간으로 버려진 빈집을 어떻게 공동체 공간으로 활용하고, 관리할 것인가에 대한 방안을 제안하고 있다. 또한 군산의 사례를 대상으로 액티브 로컬의 실험을 시도한 사례 소개는 쇠퇴하는 상점가에 도시재생 스타트업이 어떻게 성장하고 지역을 살려낼 수 있는지에 대한 가능성을 보여줄 것이다. 이를 통해 쇠퇴지역이 어떻게 삶터와 일터를 회복해 갈 수 있는지, 그 해법을 찾아갈 수 있는 실마리를 제공하고자 한다.

세 번째로는 이웃과 함께하는 주거환경개선 전략이다. 노후 주거지가 밀집한 쇠퇴지역은 점도 조건이 불리하고 영세 필지가 많아 필지 단위의 소규모 주택 정비가 어렵고 부설 주차장 설치 여건도 열악한 상황이다. 일부 지역은 급경사지역이나 구릉지에 밀집해 있어 공사 장비조차 접근

빈 점포가 밀집한 시장의 유휴공간을 활용한 영주시의 재생 사례

©영주시



빈 공간으로 남아 있는 영주 중앙시장의 주차장(사업 시행 전)



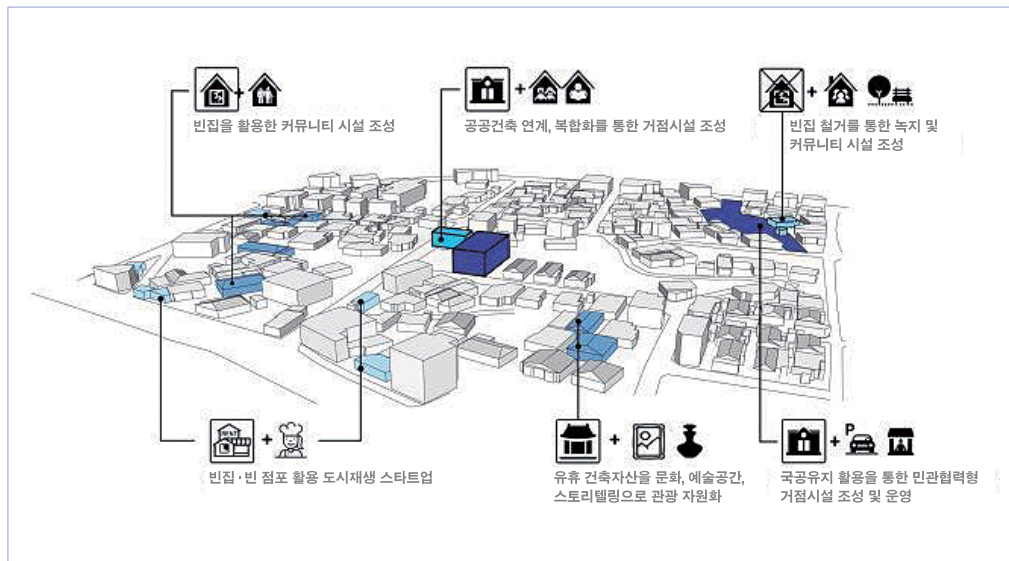
주차장 구조물을 철거한 후 다목적 중정으로 활용(도시재생박람회)

©건축도시공간연구소

하기 어려운 지형을 이루고 있다. 골목길의 노면도 불량하고 보차 분리도 안 되어 있어 교통사고의 위험도 많다. 특히 오래된 노후 주거지는 대지경계선과 건축물 배치가 맞지 않는 지적 불부합지가 다수 존재하므로 개별 필지 단위로 주택 정비를 수행하기 어려운 상황이다.

이 때문에 그동안 노후주거지 거주자들은 전면 철거 재개발을 기다리며 오랜 시간을 불편하게 살아 왔다. 건축협정제도는 이러한 노후 주거지를 점진적으로 개선할 수 있는 수단 중 하나이다. 아직까지는 제도가 시행된 지 얼마 지나지 않아 여러 지역으로 확산되지는 않았다. 영주 도시재생 선도지역의 근대 건축물을 리모델링하기 위한 건축협정 사례와 순환형 임대주택을 건설하기 위해 영주시와 이웃한 필지가 협정을 체결한 사례 이외에 주민 간에 건축협정을 체결한 사례는 아직 미미한 수준이다. 그러나 필지 소유권을 유지하면서 이웃과 함께 필요에 따라 점진적으로 주거환경을 함께 개선해 갈 수 있다는 점에서 도시재생 뉴딜의 우리동네살리기나 주거지 재생형 사업에 활용성이 높은 제도라고 할 수 있다.

이 글에서 제안하는 건축·도시공간을 수단으로 하는 기법과 전략은 도시재생 뉴딜지역의 사업 대상지 특성과 사업 목표, 주민 여건에 따라 몇 개의 대안을 조합하여 적용할 수 있다. 아울러 노후 공공건축을 활용한 복합화 방안, 유헬공간을 활용한 녹지 조성 방안, 국공유지를 활용한 거점공



장소만들기를 위한 건축·도시 분야 활용수단 예시

자료: 서수정 외(2017), 『새 정부에 대응하는 도시재생 정책방안 마련 연구: 지방중소도시 도시재생 추진을 위한 건축도시 분야 연계방안』, 건축도시공간연구소, p.181.

건축·도시공간의 활용을 위한 일곱 가지 원칙

간 조성 방안, 그린리모델링 정책을 활용한 집수리 사업, 한옥 등 근대 건축 자산을 활용한 거점시설 조성 방안 등 장소만들기를 실천할 수 있는 건축·도시 분야의 연계 수단은 더 다양하다.

도시재생 뉴딜정책은 지역 주민과 상인, 행정, 전문가, 공공기관, 지역 기업 등 다양한 주체가 각자 자기의 역할을 수행하는 느슨하면서도 협력적인 거버넌스의 구축을 전제로 한다. 건축·도시공간을 매개로 장소만들기를 실현하기 위해서는 이러한 거버넌스를 바탕으로 다음과 같은 원칙을 고려해야 한다.

첫째로 주민들과 함께 지역의 건축·도시 자산을 찾는 것부터 시작해야 한다. 건축·도시공간은 도시재생 뉴딜지역에서 공동체 문화를 형성하고 주민들을 위한 안정적인 삶의 터전을 만드는 원동력이자 재생의 씨앗이다. 특히 유휴공간과 빈 건물을 활용한 문화복지시설과 공동작업장 등은 다양한 공동체 활동 프로그램을 안정적으로 유지할 수 있는 그릇이다. 또한 오랫동안 그 지역의 생활터전이었던 한옥·방앗간·정미소·빵집·사진관 등 지역 자산이 남아 있는 골목길과 한옥, 근대 건축물 등은 지역성을 살릴 수 있는 잠재력이다. 때로는 빈집이나 폐철도, 정수장 등이 도시 활력을 위한 촉매가 될 수 있다.

둘째로 지역 주민과 지역 공동체에 권한과 책임을 부여하는 것이다. 도시재생은 지역 주민과 지역에서 활동하는 단체나 청년 등 다양한 주체의 참여를 필요로 한다. 지방도시는 청년과 역량 있는 주체가 부족하다 보니 지금까지 도시재생 사업에서는 행정이나 전문가가 주도하여 주민을



지역의 역사를 보여주는 시장 골목

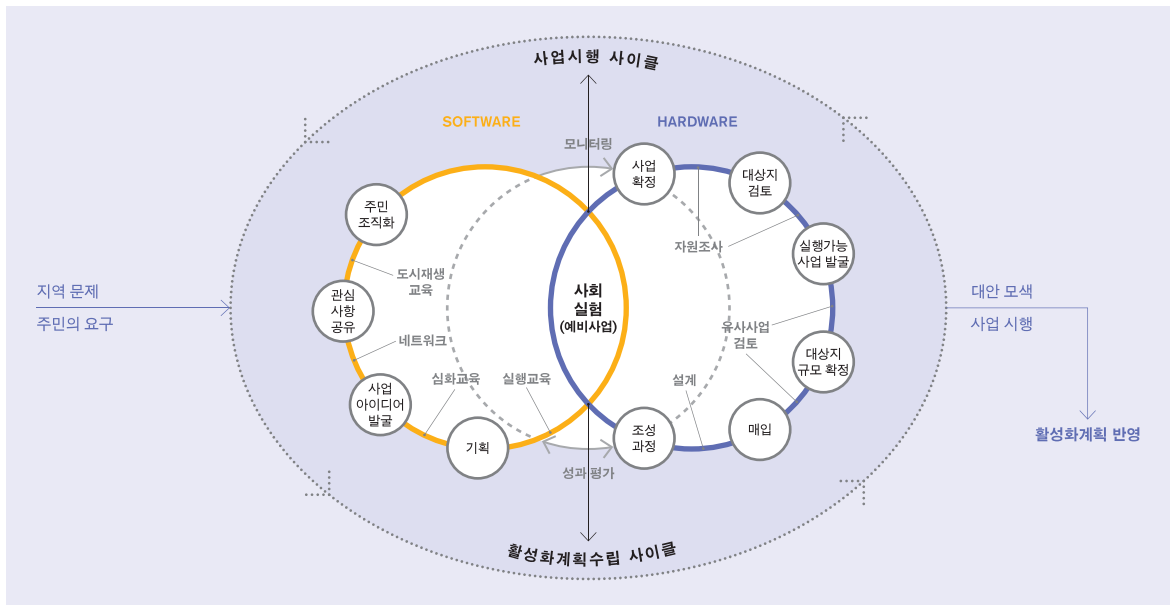


시장의 여관 자리에 근대 건축의 흔적을 보존하면서 리모델링한 사례(영주시 후생시장)

©영주시

이끌어 갔고, 도시재생대학에서 교육받은 주민들이 협동조합을 설립하여 특산품을 판매하거나 카페·문화시설·레지던시 등을 운영하는 과정을 거치는 것이 일반적이었다. 공간을 조성하고 운영하는 과정에서 전문가와 재정이 지원되는 동안은 주민들의 참여가 높지만, 재정 지원이 중단되는 순간부터 점포는 다시 문을 닫고 거점시설은 프로그램 부재로 제대로 활용하지 못하는 경우가 많다. 따라서 도시재생 뉴딜에서는 행정과 도시재생센터가 힘을 모아 사업 초기부터 사업 기획에 참여하고 공간을 조성해 운영까지 할 수 있는 주체를 발굴하고, 이들에게 권한과 책임을 부여하는 것이 무엇보다 중요하다.

셋째로 거점시설은 하드웨어 조성과 운영 프로그램을 병행해야 한다. 도시재생 사업은 공동체 활성화와 지역 경제 회복을 위한 프로그램 개발을 중요한 수단으로 삼고 있다. 프로그램 개발에는 방문자 센터, 온라인 방송국이나 게스트하우스, 레지던시를 비롯한 문화체험장이나 특산물 가공식품공장과 같은 거점시설 조성을 포함하고 있다. 그러나 지금까지는 도시재생 사업에서 거점시설을 이용할 공동체의 의견이나 이용주체가 처음부터 어떤 공간을 만들지 고민하고 프로그램을 준비하기보다는 행정 담당부서가 우선 시설을 만들고, 거점시설이 조성된 이후에 운영자나 이용자를 찾는 것이 일반적이다.



하드웨어 조성 과정과 프로그램 발굴 과정을 병행한 거점시설 조성 방식

거점시설이 마련된 이후 운영자를 찾지 못하거나 지역 공동체로부터 외면 받는 경우도 많다. 이는 거점시설이 방문객의 손길이 닿기도 전에 또 다시 유휴공간으로 남겨지는 원인이 되기도 한다. 따라서 도시재생 뉴딜에서 거점공간을 조성할 때 기획 단계부터 공간을 관리하고 프로그램을 운영할 수 있는 주체를 먼저 찾은 후 공간을 만들어 가는, 초기 단계부터 운영주체를 참여시키는 방식을 택하는 것이 중요하다. 지역 주민과 함께 만들어 가는 거점시설은 주민 조직화 과정에서 관심 사항을 공유하고, 함께 사업 아이디어를 발전시키면서 실험을 통해 사업의 가능성을 검증해 가는 과정을 하드웨어 조성 과정과 함께 병행해야 한다. 이처럼 하드웨어와 소프트웨어 개발을 병행하면서 구체적인 사업 내용을 도시재생활성화계획에 반영하여 실행력을 높이는 과정이 도시재생 시행 과정이라고 할 수 있다.

넷째로 적정 규모의 공간만들기를 실현하는 것이다. 하드웨어와 소프트웨어 개발 과정을 병행하는 것은 지역 주민들 스스로 감당할 수 있는 운영 프로그램과 공간의 규모를 정하는 데 유용한 수법이다. 건축·도시공간은 공동체 활동이나 경제 활성화를 위한 거점공간으로 활용된다는 점에서 국비지원사업으로 지역 거점시설을 조성할 경우 대부분 예산 범위에서 최대 규모로 시설을 만드는 경향이 많다. 이로 인해 시설이 준공된 이후에는 운영자를 찾지 못해 애쓰는 경우도 많고 오랫동안 운영자가 나타나지 않아 비워 두는 경우도 많다. 이제 시설을 조성하는 것보다 공간을 운영하고 경영하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 인식해야 한다.

다섯 번째로는 지역 주민을 위한 기초생활 인프라의 접근성과 향유도를 높이는 데 주목해야 한다는 점을 인식해야 한다. 이는 도시재생 뉴딜의 핵심 목표이기도 한다. 도시재생 뉴딜지역에서는 기초생활 인프라를 확충하는 방법도 달라져야 한다. 부족한 시설을 새로 조성하는 방식에서 벗어나 자치단체 차원에서 기존 노후청사나 유휴 국공유재산을 우선 파악하고 부족한 기능과 잉여 기능, 물리적 노후 정도, 기존 건축물의 활용 가능성 등을 종합적으로 진단하여 국공유재산 전체를 대상으로 기능 재배치 전략 차원에서 도시재생 뉴딜사업을 접목시키는 것이 바람직하다.

도시재생 뉴딜지역에는 필요한 시설이지만 인근 지역에는 사용하지 않는 공간이 있다면 뉴딜지역으로 필요한 기능을 옮기고 대신 그 지역에 있는 시설에는 주민들이 필요로 하는 다른 기능을 갖도록 조정한다면,

도시재생 뉴딜정책이 사업 대상지뿐 아니라 인근 지역 주민들에게도 긍정적인 효과를 미칠 수 있을 것이다.

여섯 번째로 건축물과 공간환경의 디자인 가치를 높이는 데 주력해야 한다. 도시재생 사업을 통해 조성된 건축물이나 공공공간, 골목길 등은 그 자체가 방문객을 유치할 수 있는 동인이 된다. 모든 사람들이 편안하게 걸을 수 있는 보행로, 누구에게나 개방되어 있는 공공공간과 커뮤니티 시설, 밤에도 안심할 수 있는 골목길은 우수한 디자인의 건축물과 함께 사람들의 감성을 자극하여 또다시 방문하고 싶다는 생각을 갖게 한다.

실제로 도시재생지역에서는 공공공간을 조성하고 좋은 디자인의 건축물이 신축되면 주변에 비어 있던 상가나 빈집에 새로운 주인이 들어오는 경우가 많다. 디자인 가치를 높이기 위해서는 우수한 건축물과 공간환경을 디자인 할 수 있는 주체를 선정하는 방식이 중요하다. 가격입찰 방식은 지양하고 우수한 설계자를 선정할 있는 공모 방식을 적용하는 것부터 시작해야 한다.

마지막으로 건축·도시공간을 매개로 하는 장소만들기를 위해 통합적인 공간계획을 수립하는 것이 필요하다. 공간환경 통합 마스터플랜이란 다양한 분야가 협력하는 계획을 말한다. 이는 건축물과 공간환경 조성과 관련한 건축·토목·전기·기계·공공디자인 등 각 분야가 분업하여 작업하던 방식에서 벗어나 장소 단위에서 건축물과 공공공간, 가로시설물이 조화롭게 연계될 수 있도록 계획을 수립하고 설계와 시공을 관리하는 방법이다. 또한 하드웨어와 소프트웨어의 통합을 의미한다. 이는 특정 장소를 중심으로 지역의 인문·지리적 특성, 역사·문화적 환경 여건, 지역주민들이 살아가는 삶의 방식을 고려하여 물리적인 환경을 조성하는 방식을 말한다.

통합적인 공간계획이란 부서 간 협치행정을 의미한다. 이는 지방자치단체의 각 부서에서 시행하는 사업을 장소를 중심으로 하나의 사업으로 통합하기도 하고, 사업 시행 시기를 조정해 가는 과정을 말하며, ‘기획-계획 및 설계-시공-유지·관리’로 이어지는 단계별로 구분된 업무 프로세스를 디자인 가치를 중심으로 전 단계를 연계하고 통합하는 것을 뜻하기도 한다.

통합적 공간계획을 수립하고 실행하기 위해서는 다양한 이해관계자들 간의 합의를 이루어낼 수 있는 코디네이터 기능과 조정 권한을 갖는 공공건축가 제도를 활용하는 것이 바람직하다. 통합적인 공간계획은 도시재생 활성화계획과 함께 수립하면 상호 시너지 효과를 기대할 수 있다.

도시재생 뉴딜의 첫걸음, 건축·도시 분야 연계부터

도시재생은 “그 지역에 대한 방문객들의 인식을 전환시키고 그 안에서 살아가는 사람들의 변화를 포함하는 것(Jon Lang, 2012)”으로 일상의 삶이 건축·도시공간을 통해 드러날 수 있어야 한다.

건축·도시공간은 도시재생을 위한 그릇으로 지역 주민과 전문가가 좋은 건축물과 공간환경을 만드는 데 함께하는 과정 그 자체가 도시재생을 실현하는 방식이다.

도시재생 뉴딜 정책에서 건축·도시 분야의 연계는 장소만들기를 통한 도시 활력을 도모하는 것이다. 좋은 건축·도시공간은 사람들의 기억 속에 오랫동안 좋은 경험으로 남아 있어 다시 찾고 싶은 장소로 남게 된다. 또한 좋은 물리적 환경과 생활편의시설이 갖추어진 장소, 여기에 일자리가 있다면 지역의 청년들이 도시로 떠나지 않을 것이다.

올해는 도시재생 뉴딜정책이 본격적으로 시행되는 해이다. 이 글에서 제시하는 건축·도시 분야연계를 통한 장소만들기 전략이 각 지역의 가치 있는 건축물과 공간환경에 새로운 활력을 불어넣을 수 있기를 바란다.

참고문헌

- 1 서수정(2017), “공간환경의 질 향상을 위한 디자인 거버넌스 체계를 마련하다”, 「건축과 도시공간」 vol.26, 건축도시공간연구소.
- 2 서수정 외(2017), 「새정부에 대응하는 도시재생 정책방안 마련 연구 : 지방중소도시 도시재생 추진을 위한 건축도시 분야 연계방안」, 건축도시공간연구소 내부자료.
- 3 서수정(2017), “도시재생사업을 통한 도심관광 활성화 방안”, 「한국관광정책」 No.70, 한국문화관광연구원.
- 4 서수정(2017), “도시재생 뉴딜 정책 시행을 위한 과제와 추진방안”, 「디자인충남」 제5호, 충남연구원.