

마을단위 도시재창조, 그 추진방향과 가능성*

이상민
건축도시공간연구소
부연구위원

도시정책 패러다임의 변화, 도시재생 중심으로

최근 기존 도시나 마을의 정비방식의 한계를 극복하고 공동체를 기반으로 한 점진적이고 지속가능한 장소단위의 계획 수립이나 사업 추진 등에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 부산과 같이 몇몇 도시에서는 도시재생에 대한 논의가 본격적으로 진행되고 있다.

하지만 이제까지 이러한 요구를 적극적으로 수용할 수 있는 현실의 제도적 장치가 부재했다. 따라서 지역의 물리적 여건, 주거지의 거주자 계층 특성 등을 고려해 사회·경제적 재생을 실현하면서 동시에 지역역량 주도로 물리적 개선이 이루어질 수 있는 다양한 실천수단 개발과 장소 단위의 통합적인 정책 마련에 대한 필요성이 끊임없이 제기되어 왔다. 이는 비단 주거지만이 아니라 공장밀집지역이나 상가가 밀집되어 있는 가로 등 도시 구석구석 사람들이 모여 사는 삶터 어디에나 해당했다.

이러한 요구를 반영해 2013년 4월 30일 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법)이 국회를 통과해 본격적인 시행을 앞두고 있다. 도시재생법에 따르면 도시재생은 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등 쇠퇴도시를 활성화하는 것을 의미한다. 즉 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입 및 창출, 지역자원의 활용을 통해 경제·사회·물리·환경적 활성화에 중점을 두고 있다. 따라서 철거 위주의 재개발 방식에서 벗어나 경제·사회·문화 등 도시의 종합적 기능 회복을 추구하고, 도시의 자생적 성장기반을 확충하며, 도시경쟁력을 제고하고,

* 이 글은 경제인문사회연구회의 협동과제로 진행된 「건축문화기반의 도시재창조와 신산업 발굴」(이상민 외, 2013)을 바탕으로 작성되었다.

지역공동체를 회복하는 등 국민 삶의 질 향상을 도모하는 것이 도시재생법의 궁극적인 목적이다.

이러한 도시정책의 변화는 개발과 성장의 시대가 끝났음을 의미하는 것으로, 영국·일본의 경우도 1인당 연간소득과 주택보급률이 증가하면서 점차 도시개발과 관련한 정책과 사업의 주제가 도시재생 중심으로 변화하였음을 알 수 있다.*

이 글에서는 성장시대의 도시개발정책이 마감되고, 도시재생으로 도시정책의 패러다임이 바뀌는 시점에서 사회적·시대적 요구에 대응하며 행복한 우리 삶의 공간을 만들고 가꾸기 위한 새로운 접근방식으로써 건축문화기반의 도시재창조 추진방향과 가능성을 찾아보고자 한다.

도시재창조

건축문화기반의 도시재창조

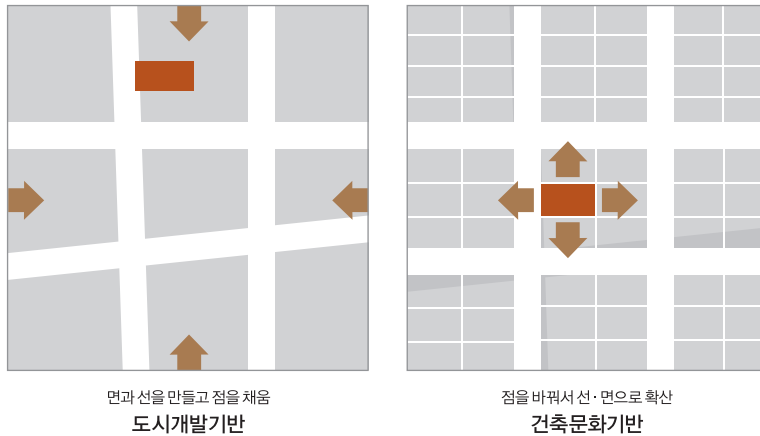
건축문화기반이란 마을단위와 같이 실제 주민들의 생활이 이루어지는 장소기반(삶터, 일터 등)을 의미한다. 기존의 도시계획적 접근방식이 개발과 그에 따른 이익창출을 중심으로 추진됐다면, 건축문화기반의 도시재창조는 사람과 사람이 살고 있는 장소가 중심이 되는 건축적 공간을 기반으로 총체적인 생활환경과 삶의 질을 개선하고자 하는 것이다. 즉 기존의 도시개발이 먼저 ‘면과 선을 만들고 그 안에 점들을 채우는 방식’이었다면, 건축문화기반은 ‘지역 기반의 작은 점들을 먼저 바꾸고 이를 통해 선과 면으로 확산하는 방식’이라 설명할 수 있다.

건축문화기반의 도시재창조가 궁극적으로 추구하는 것은 사람과 장소를 중심으로 공간환경을 개선해 생활의 질을 향상시키고, 산업과 상업을 활성화하며, 지역 문화형성과 향유가 가능하도록 공간으로 재편하는 일이다. 따라서 주민·상인·산업종사자 등 장소의 실제 주인이자 이용자를 중심으로 소규모 지역단위에서 장소의 특성을 반영한 상향식 접근을 지향하며, 내용적 범위도 각 장소 또는 지역의 문제해결 중심의 맞춤형으로 간단한 생활지원에서부터 물리적인 공간에 대한 적극적인 재정비까지 포함한다. 공간적 범위도 마을·가로·상권·공장 등 우리 주변에서 사람들의 생활이 이루어지는 다양한 공간유형이 해당하며, 공간유형의 특성에 따라 규모도 달라질 수 있다.

도시재창조는 기존 마을만들기가 추구하는 바와 크게 다르지 않지만

* 황희연, 「우리나라 도시정책의 현황과 과제」,
도시재생 네트워크 창립총회 및 기념세미나, 2013

건축문화기반의 도시재창조



자료:이상민 외, 2013, p.21

대안적 계획방식

사회운동과 같은 접근방식은 아니라는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 도시재생법에 의한 도시재생사업과도 밀접한 관련이 있다. 하지만 도시재창조는 좀 더 유연하게 작동해 기존의 경직된 도시계획 제도에서 해결하지 못하는 부분을 보완할 수 있는 대안적 계획방식이라는 점에서 차별성을 찾고자 한다.

도시재창조 추진 방안

건축문화기반의 도시재창조를 실현하는 데는 재창조가 필요한 지역의 문제를 해결해 줄 수 있는 맞춤형 계획, 재창조가 지역단위에서 자생적으로 지속될 수 있도록 점진적이고 지속적인 공공의 지원, 그리고 계획을 수립하고 공공과 지역·주민 등 사이의 중간다리 역할을 하면서 일자리도 창출할 수 있는 도시재창조지원센터 등이 중요한 핵심 요소이다.

1. 맞춤형 계획 수립

건축문화기반의 도시재창조는 인간·문화·역사·환경을 고려해 각 공간단위의 재창조를 위한 계획 수립을 전제로 한다. 즉 무엇보다도 주민의 필요에 의한 맞춤형 계획이 가장 기본이며 핵심이 된다.

이러한 재창조 계획은 도시기본계획 등의 생활권별 또는 읍·면·동별로 구분해 행정 부문의 부서별·부문별 계획으로 수립되는 것이 아니라 주민의 생활실태와 해결해야 할 문제들을 고려해 작성되는 장소단위(마을단위)의

맞춤형 계획이다. 다시 말해 지역의 마을주민이 직접 참여해 공통의 비전과 미래상을 만들고, 이를 실현하기 위해 여러 주체 간 의사소통과 상호협력을 이루어 내는 종합적 장소단위 계획인 것이다.

지구단위계획, 마을만들기, 도시재창조 계획 비교

구분	지구단위계획	마을만들기	도시재창조 계획
계획(사업)수립 주체	행정	지역주민	지역주민+행정
계획요소	물리적 요소	사회·경제적 요소	물리·사회·경제적 요소
실천수단	규제와 사업	주민활동	사업+주민활동
법적 효력	토지이용규제	-	주민 간, 주민과 행정 간 협정

자료: 김진범 외, 2008, p.22 재구성

2. 점진적이고 지속적인 공공의 지원

건축문화기반의 도시재창조를 위해서는 계획수립과 함께 공공의 지원이 필요하다. 구체적으로 행정의 참여와 지원, 기금의 확보와 운영, 법·제도 개선 등이 있으며, 이러한 공공의 점진적이고 지속적인 지원은 마을의 지속적인 동력이 되어 마을의 자생력을 확보하는데 중요한 기초가 될 것이다.

공공지원에 의한 민관 협력



자료: 이상민 외, 2013, p.43

3. 도시재창조지원센터 운영

역할과 기능

도시재창조의 중요한 구성 요소 중 하나는 도시재창조지원센터이다. 도시재창조지원센터는 지역 주민이 주축이 되어 일자리와 소득을 창출하고,

지역을 활성화하는 거점 역할과 함께 다양한 문제를 해결해 나가는 과정에서 촉진자(facilitator)*로서 중요한 역할을 수행하는 곳이다.

따라서 도시재창조지원센터는 지역주민들의 생활개선, 산업·상업 활성화, 공간환경 개선, 문화 형성 등을 도모하기 위한 지역 내 사회적·공간적 거점이 된다. 아울러 여기서 문제해결 중심의 맞춤형 진단, 계획, 사업, 운영·관리 등을 추진하게 된다. 특히 회의 및 워크숍, 갈등 해결, 공동체 형성, 교육, 그룹 코칭, 컨설팅 등 다양한 프로그램을 운영하면서 마을의 비전 설정, 전략 수립, 문제해결 및 의사결정, 아이디어 창출, 이슈 도출 등 재창조 활동을 진행할 수 있다.

한편 재창조지원센터는 지역 공동체를 형성하고 지역 복지의 빈틈을 메우는 역할을 하는 동시에 작지만 지속적인 일자리를 제공할 수 있다. 특히 행정이 주도적으로 해결하기 곤란한 경우나 지역사회를 구성하는 다양한 주체의 참여와 협력이 필요한 경우 도시재창조지원센터에서는 이러한 지역사회 활동을 지원하고, 각 주체들 간의 합의와 소통을 조정하고 협력하는 역할을 할 수 있다. 이는 도시재생법에 명시된 마을기업**과도 유사한 점이 많다.

합의와 소통

구성과 추진체계

도시재창조지원센터

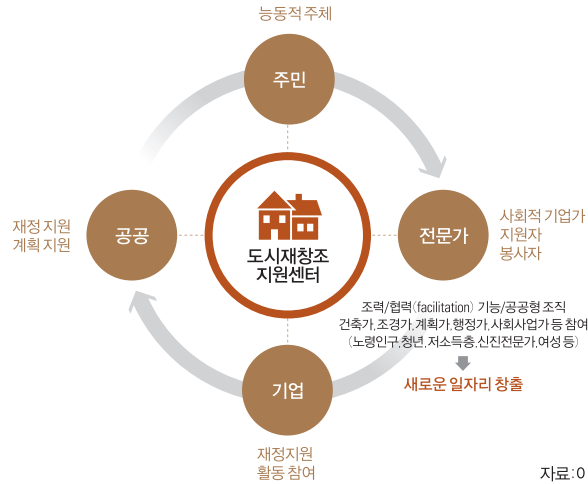
도시재창조지원센터의 예산은 공공경비의 지원을 바탕으로 하며, 부가가치가 발생할 경우 공공이 일부 회수해 지속적으로 선순환 체계가 구축되도록 해야 한다. 또한 점차 자생적 기반을 구축할 수 있도록 운영되어야 하는데, 구성은 지역의 특성에 따라 대략 5~15명의 관련 주체들로 구성하고, 특히 지역 문제에 대해서 주민·전문가·행정·기업 등 지역 구성원의 참여가 절실히 필요하다.

또한 재창조지원센터는 전문적인 지원기능을 수행해야 하므로 건축가·조경가·계획가·엔지니어·행정가·사회사업가 등의 참여가 필수적인데, 이러한 구조 속에서 새로운 일자리를 창출할 수 있다. 즉 도시재창조지원센터는 관과 민간(사업자·주민)을 연계하는 전문지원센터로,

* 사회복지학사전에 따르면, 촉진자 역할(facilitator role)이라 함은 사회사업에서 사람들을 끌어 모으고 의사 전달의 길을 터주며, 그들의 활동과 자원을 연결하고(channeling), 전문가에게 접근할 수 있도록 함으로써 변화노력을 촉진하는 책임을 의미한다. 이외의 다른 역할로는 조장자 역할(enabler role), 교육자 역할(educator role), 동원자 역할(mobilizer role) 등이 있다. 사회복지학사전 (사전, 네이버 지식백과), 이철수 외, 2009

** 도시재생법에서 정의하고 있는 마을기업은 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.

도시재창조센터의 역할과 구성



자료: 이상민, 2013, p.50

공공과 민간 모두에게 전문적 컨설팅 업무를 지원하고, 지역의 재창조 사업을 발굴해 지역주민과 함께 추진할 수 있다.

체계적인 지원

도시재창조지원센터가 제대로 작동하기 위해서는 참여하는 각 주체별 역할을 명확히 하고, 장기적이고 체계적인 지원을 위해 노력을 기울여야 한다. 특히 지역 특성과 주민 요구를 파악해 장·단기적 전략을 세우고 적절한 물리적·경제적·사회적 재창조를 실천할 수 있도록 전문적인 대안을 제시해야 한다.

우선 주민은 능동적 주체로서 지역의 도시재창조 과정에 참여해야 한다. 주민이 지역의 문제와 필요를 누구보다 잘 아는 주체이기 때문이다. 아울러 지역의 문제를 스스로 해결하고자 하는 욕구가 높아지면 지역사회 활동에 대한 참여와 관심도 그만큼 증대되기 마련이다.

주민주도

행정은 재정과 계획을 지원하는 역할을 해야 한다. 특히 중앙정부는 주민주도의 마을계획을 지원해 최근 실업률 증가로 인한 지역공동체 공동화 문제를 해결하기 위한 새로운 전략적 수단을 모색해야 한다. 지자체도 이러한 재창조 활동을 지역재생의 수단으로 인식하고 적극적인 방식으로 지원해야 한다.

민간기업은 재정적인 지원과 함께 지역사회 활동에 참여해야 한다. 그리고 시민단체는 지역의 문제해결을 위한 대안적 수단으로 관심을 가지고 생협 등 협동조합방식과 공동체화폐 등의 방식으로* 도시재창조 과정에 참여해야 한다.

*

김진범 외, 「도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 연구」, 국토연구원, 2009

마지막으로 도시재창조지원센터의 역할이 가장 중요하다. 도시재창조 계획, 즉 마을계획은 주민의(주민 상호간, 주민과 행정 간) 합의, 행정 내부의 부서 간 협력이라는 과정이 포함된다. 그러므로 센터는 계획 조정, 주민과 행정 통역, 주민의견 대변 등의 역할을 해야 한다. 즉 지역의 촉진자 또는 조정자로서 이해당사자를 연결하고 조정하며, 지원하는 기능을 수행해야 한다.

도시재창조 생태계

지역의 생활을 중심으로 하는 도시재창조는 장소(마을)의 공동체가 중심이 되어야 하며, 이를 위해 교육·육아·환경·보건복지·주택·건강·소비·

보존·재활용 등 다양한 부문과 연계되어야 한다. 따라서

도시재창조지원센터는 지역의 각종 사업자(설계사무소, 부동산, 집수리업체, 공부방, 보육원, 인테리어, 건설업, 택배사, 이삿짐센터, 재활용센터 등)를

지원하며, 긴밀한 협력체계를 구축해야 한다. 이를 통해 지역기반의 도시재창조 생태계가 구축되는데, 여기서 재창조지원센터는 이러한 생태계의 중심이 되어 각 사업자를 지원하고, 여러 관계들을 조정하며 협력하는 융복합센터로서의 기능을 수행할 수 있다.

지역의 각종 사업자

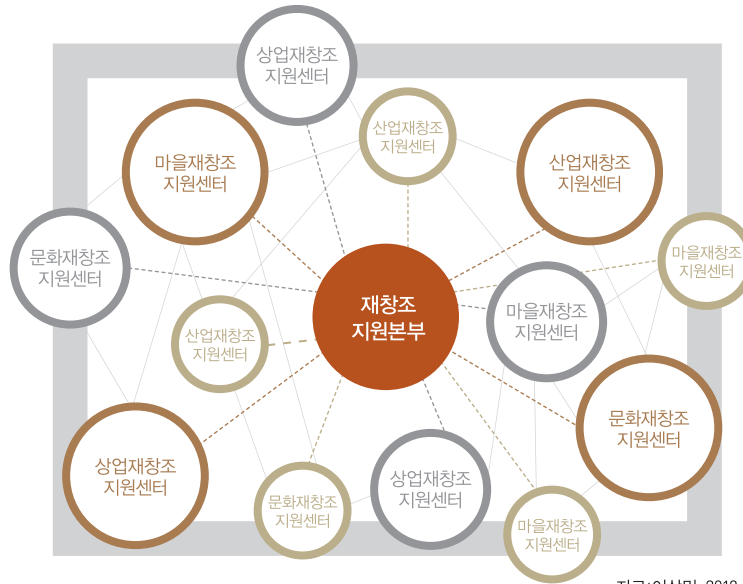
긴밀한 협력체계

도시재창조지원과 도시재창조 생태계



자료:이상민, 2013, p.61

재창조지원센터 네트워크 구축



자료: 이상민, 2013, p.63

각 지역의 재창조지원센터가 잘 조직되어 성공적으로 운영되기 위해서는 각 지원센터의 인큐베이터(incubator) 역할을 하고 지속적으로 컨설팅 또는 지원해 줄 수 있는 지원본부가 필요하다. 이러한 지원본부는 조정자(facilitator)의 직접 파견, 센터의 설립 및 운영을 위한 기본 포맷 제공, 관련 연구 및 교육 진행, 프로그램 개발 등의 역할을 수행해야 한다.* 특히 각 지역의 센터는 단기간에 조직이 구성되기 어려우므로 각 센터가 초기 세팅 단계를 충실히 준비할 수 있도록 지원본부의 중점적인 지원이 필요할 것이다. 이러한 과정 속에서 중심지원본부는 지역 센터들과 긴밀한 네트워크를 형성하면서 지역 각 센터들의 중심(core) 역할을 하게 된다.

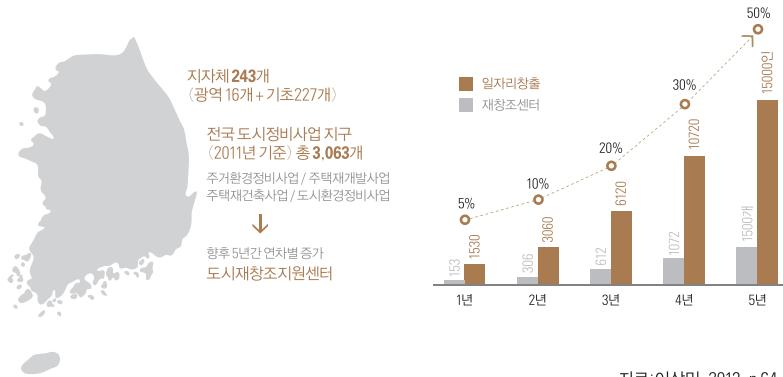
도시재창조지원센터와 일자리 창출

도시재창조지원센터는 지역의 특성에 맞게 접근해 지역의 삶의 질 향상에 기여할 뿐만 아니라 새로운 일자리를 창출해 지역의 경제를 활성화하는 데도 중요한 역할을 할 수 있다. 지원센터에서의 일자리 창출 규모를 예측해 보면,

일자리 창출

* 이는 도시재생법 제11조(도시재생지원센터의 설치)의 내용과도 유사하다. 여기에서는 거시적 관점에서의 지원, 전문가 육성 교육 프로그램, 의견 조정, 센터의 창업 및 운영 지원 등의 역할을 한다.

도시재창조지원센터에 의한 일자리 창출



전국 도시정비사업지구 지정 개수(2011년 기준 총 3,063개)를 고려했을 때 향후 5년간 적어도 대략 1,500개 이상의 센터가 신설될 가능성이 있으며, 이에 따라 각 센터에 5~15명이 고용된다면 7,500~2만 2,500명의 일자리 창출 효과가 생기게 될 것이다.

도시재창조지원센터에서의 직접적인 일자리 창출뿐만 아니라 도시재창조 생태계는 지역의 다양한 업체와 연결되어 있어 간접적으로는 더 많은 일자리를 창출할 수 있다. 이는 재창조센터가 설계사무소·부동산·집수리·공부방·인테리어·택배사·보육원·건설업·재활용센터 등 다양한 업종을 긴밀하게 연결시키는 융복합적 기능을 수행함으로써 가능한 것으로, 지역주민의 삶을 창조적인 공간으로 재편해 삶의 질을 향상시키는 동시에 다시 창조적 경제활동을 활성화시켜 더 많은 일자리를 만들어낼 것이라 기대해 볼 수 있다.

융복합적 기능

향후 추진방향

아직까지 기존의 계획 패러다임이 주도하고 있는 도시계획 시스템 속에서 건축문화기반의 도시재창조라는 새로운 접근방식을 도입하기 위해서는 초기에 적극적인 공공의 지원이 필요하다. 특히 인력과 기술, 관련 법규 및 제도, 그리고 재정지원이 중요하다. 이러한 공공의 지원이 적재적소에 이루어져 일정기간 지속된다면 각 재창조지원센터가 지속성과 자율성은 물론이고 실효성을 확보하는 데 큰 도움이 될 것이다.

건축문화기반의
도시재창조

공공의 지원 중 가장 중요한 부분은 인력과 기술을 지원하는 동시에 재창조의 성장동력이 되는 조직, 즉 지역기반 재창조지원센터의 조직과 운영에 대한 것이다. 그리고 이러한 재창조지원센터가 각 재창조단위에서 제 역할을 다해 창조적 경제활동이 일어날 수 있도록 관련 제도를 마련해 주어야 한다.

관련 제도

이것은 기존의 제도를 활용하거나 개선할 수도 있지만 필요에 따라서는 재창조지원센터에 적합한 새로운 제도적 기반을 구축하는 작업도 병행되어 한다.* 이러한 제도적 기반도 필요하지만 먼저 건축문화기반의 도시재창조를 위한 시범사업을 발굴해 실제 적용가능성과 한계를 검토하는 동시에 그 실효성을 검증해 보는 작업도 시작되어 한다. 도시재창조는 마을뿐만 아니라 산업·문화·상업 등 다양한 유형으로 나타날 수 있다. 따라서 우선 각각의 유형에 적합한 모델을 발굴해 이에 대한 연구와 실험을 바탕으로 실제 실현가능성을 검증하는 작업이 선행되어야 한다. 특히 도시재창조는 공간환경뿐만 아니라 생활 전반에 걸쳐 다양한 지원과 개선이 필요하므로 이에 대해 다각적인 검토가 요구된다.

*

서울시는 2012년 3월, 「마을공동체 만들기 지원 조례」를 공포하고 시행해 사업추진의 토대를 마련했으며, 이에 근거해서 마을공동체 만들기 사업 토대 구축, 주거, 복지, 문화, 경제공동체 등 5개 시책 68개 사업에 1,340억 원을 투입했다. 구체적으로는 마을공동체 육성을 위한 토대 만들기(종합지원센터 설치 등 14개 사업, 12억 원), 평생 살고 싶은 주거공동체 만들기(주거환경 관리사업 등 11개 사업, 731억 원), 함께 돌보는 복지공동체 만들기(공동체 돌봄센터 설치 등 11개 사업, 72억 원), 신나고 재미있는 문화공동체 만들기(동네예술창작소 조성 등 29개 사업, 430억 원), 함께 만들고 소비하는 경제공동체 만들기(직거래장터 운영 등 3개 사업, 95억 원) 등이 있다.