

건축문화기반의 도시재생을 위한 새로운 제도의 활용

서수정
건축도시공간연구소
연구위원

문화라는 키워드로
도시 재창조

건축문화기반 도시재생의 의미

“도시와 문화적 다양성은 도시경쟁력의 근원이며, 이는 문화적 콘텐츠를 활용한 성공적인 도시이미지 재창조를 통해 실현 가능하다(UN-Habitat, 2007).”는 해비타트의 보고처럼 이미 전 세계는 문화라는 키워드로 도시를 재창조하고 있다.

창조적인 문화·예술인들이 버려진 창고나 공장 건물에 거주하면서 인근 주민들과 자연스럽게 어울려 지내고 작업과 다양한 전시, 공연을 열면서 새로운 활력을 불어 넣는 크고 작은 장소들이 새롭게 탄생하고 있다. 문화·예술의 창조 강국으로 알려진 핀란드의 헬싱키 카펠리(노키아공장 재생), 스파이더맨의 촬영장으로 유명한 캐나다 토론토의 디스틸러리 디스트릭트(양조공장 재생), 뉴욕의 오래오 공장을 재생한 첼시마켓 등은 문화와 도시재생이 만나 세계인의 발길이 끊이지 않는 장소로 알려져 있다.

버려진 장소가 예술과 문화라는 옷으로 갈아입은 사례는 이미 다른 나라의 이야기가 아니다. 주물공장과 철공소로 도심 경제를 선도했던 문래동은 쇠퇴 이후 철공예와 조소공예 등 젊은 예술인들이 터를 잡은 문화·예술촌으로 탈바꿈하였고, 인천 아트플랫폼은 일제시대 개항장 창고였던 곳이 젊은이들의 문화·예술공간이자 창작공간으로 활력을 되찾고 있다.

공동체 문화

한편으로 노후하고 쇠퇴한 마을 곳곳에서는 주민들이 함께 모여 밥을 먹고, 아이들을 키우고, 밴드를 만들고, 도서관을 짓고, 카페를 만들고, 일자리를 나누는 공동체 문화가 서서히 형성되고 있다. 대안적 삶을 꿈꾸는 사람들이 시작한 공동육아가 마을 협동조합으로 커가고, 동네 품앗이가 마을기업으로 정착해 가는 과정에서 우리는 생생한 생활문화의 현장을 엿볼 수 있다. 특히 소외되어 가는 마을의 어르신들이 나서서 동네를 살피고, 사교육의 경쟁에서 밀려난 저소득층 아이들이 마을의 청년들로부터 공부법을 배우고 다양한 문화·예술활동을 누릴 수 있는 기회를 얻으면서 기운을 잃었던



노키아공장을 재생한 헬싱키 카펠리



양조공장을 재생한 토론토의 디스틸러리 디스트릭트

마음이 생기를 찾아가는 현상이 점점 더 늘어나고 있다.

이러한 사례에서 나타나듯이 쇠퇴한 산업의 흔적이 새로운 장소로 바뀌고, 활력을 잃었던 마을이 생기를 찾아가는 과정에서 중요한 활동의 거점은 바로 버려지고 낡은 건물이며, 도시와 마을 여기저기 흩어져 있는 조그만 자투리 공간들이다. 이처럼 삶의 흔적과 손때가 묻어나서 그 자체만으로도 이야기가 있고 역사의 숨결이 느껴지는 낡은 벽돌 창고와 공장, 목욕탕, 쇠락한 상가의 빈 점포, 동네 빈집 등이 새로운 주인을 만나서 새로운 용도로 사용되는 과정이 바로 건축문화기반의 도시재생이라고 할 수 있다.

건축문화기반
도시재생

건축문화기반의 도시재생을 실현하는 과정은 도심의 유휴시설을 문화·예술공간으로 만들어 새로운 일자리를 창출하고 방문객을 유치하여 상권회복에 기여하는 거시적인 일에서부터 마을 주민들의 희망이 모여 도서관·북카페·커뮤니티센터 등을 만들고, 빈집을 수리해서 세입자를 찾아주는 활동까지 스펙트럼이 다양하다.

이에 본고에서는 2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)에 의해 시행될 도시재생선도지역에서 건축문화기반의 도시재생이 실현될 수 있는 가능성과 실행과정에서 다양한 제도적 수단을 활용할 수 있는 방안에 대해 소개하고자 한다.

도시재생선도지역과 재생 거점으로서의 건축·도시공간

1. 도시재생선도지역의 정의와 의미

도시재생특별법의 제정으로 그동안 각계에서 주장했던 물리적, 사회·문화적, 경제적 재생이 장소중심으로 통합될 수 있는 기반이 마련되었다.

도시재생특별법에 의한 도시재생사업의 취지와 목표는 지역 스스로 지역의

문제를 찾아내고 이를 해결하기 위해 물리적인 환경정비와 일자리 창출, 이웃 간의 공동체 회복, 근린단위의 사회적 관계를 회복해 가는 것이다.

이는 주민과 행정, 전문가 등 여러 주체가 협력하여 역량을 결집하고 정부와 지자체가 지원하는 여러 사업을 장소중심으로 묶고 연계하는 과정을 말하며, 지금까지의 칸막이식 재정지원과 분산된 사업방식을 극복해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 도시재생특별법의 취지에 따라 국토교통부는 2014년 1월, 한국형 도시재생 선도모델과 다양한 유형의 도시재생 성공 사례를 창출하기 위해 도시재생선도지역(도시재생특별법 제33조) 공모를 시행하였다.*

2. 도시재생선도지역 추진과정과 사업내용

도시재생선도지역은 ‘도시재생이 시급하거나 파급효과가 큰 지역’으로 국가가 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 지정할 수 있다. 도시재생선도지역으로 지정받기 위해서 해당 지방자치단체장은 구체적인 사업수행을 위한 도시재생활성화계획을 수립해야 한다. 도시재생활성화계획은 기존의 도시정비계획이나 도시관리계획과 달리 지역에서 원하는 다양한 프로그램과 프로젝트를 반영하여 쇠퇴지역에 대한 복합처방전을 만드는 주문생산방식의 전략적인 사업시행계획이다. 계획수립 과정은 행정 주도의 일방적인 방식이 아니라 지역에 흠어져 있는 주민과 공동체, 비영리단체 등이 함께 목표를 정하고 다양한 실행수단을 마련해 가는 합의형성 방식의 거버넌스를 구축하는 과정으로 볼 수 있다. 즉 도시재생활성화계획 수립 과정 그 자체가 도시재생의 시작이다.

도시재생선도지역은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하고 있다. 도시경제기반형은 민간사업자의 활력을 유인하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 일자리를 창출함으로써 지역경제를 회복하는 것을 강조하는 반면 근린재생형은 노후 주거지와 상가를 중심으로 지역주민들 스스로 동네 골목상권을 회복하고 영유아와 고령자 돌봄 서비스 같은 사회복지 서비스 프로그램 등 공동체 회복에 집중한다는 점에서 다소 차이가 있다. 그러나 주민역량강화와 경제활력을 동반하는 공동체 프로그램사업을 추진하기 위한 소프트웨어 사업과 하드웨어 사업을 병행해야 한다는 점에서는 유사하다.

도시재생활성화계획은 이러한 사업내용이 모두 포함되어야 하며, 이 사업들이 추진될 수 있는 물리적 기반인 공공시설 조성, 빈집 및 빈 점포

* 이번 공모는 도시재생선도지역으로 지정하기 위한 시범사업 성격으로, 응모한 지방자치단체를 대상으로 사업구상서를 평가하여 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 선정한다. 이후 선정된 지자체는 도시재생활성화계획을 수립하고 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 최종적으로 선도지역 지정과 활성화계획을 승인하는 과정을 거치게 된다.

활용을 위한 기존 건축물 리모델링 사업, 「도시 및 주거환경정비법」이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 다른 법에 의해 구역 지정이 필요한 물리적 사업을 포괄할 수 있다.

도시재생선도지역에서 건축문화기반의 도시재생사업은 소규모 건축사업과 유휴공간을 활용하여 생활기반을 조성하고 주민 주도의 마을기업 창출과 공동체 형성을 지원하기 위한 건축·도시공간의 문화적 창조성에 기반을 둔 사업을 의미한다.

3. 도시재생선도지역의 촉매와 거점으로서의 건축·도시공간

도시재생선도지역에서 건축·도시공간은 물리적 사업의 시작이자 공동체 활성화와 사회·복지·문화 등 다양한 프로그램을 담는 그릇으로 장소 활성화를 위한 촉매제다. 다양한 공동체 활동이 활발하게 진행되는 곳에서 활동하는 많은 사람들은 “누구나 찾아갈 수 있고 언제라도 이웃을 만나서 함께할 수 있는 공간이 필요하다”고 입을 모으고 있다.

공동체 생활의
시작이자 거점

부산 반송 어린이도서관은 도시재생에서 물리적 거점의 중요성을 보여준 대표적 사례다. 반송동 주민들은 도서관 건립을 위해 주민들이 협력하여 모금활동을 추진하면서 자연스럽게 이웃관계를 회복하였고 도서관은 주민들의 카페로, 소모임 활동의 거점으로 지역재생의 발판을 마련해 주었다.

또 서울 장수마을에서는 ‘동네목수’라는 마을기업이 주민들의 사랑방이자 일자리를 나누는 공간으로 활용하기 위해 빈집을 카페로 리모델링하였고, 버려진 집을 개·보수해 집주인과 세입자를 연결해 주는 등 점진적인 주거지 재생의 기틀을 마련하고 있다.

부산 감천마을은 오래된 목욕탕을 개조하여 게스트하우스 겸 방문객에게 감천마을의 역사를 알려주는 공간으로 활용하고 있다. 지금 감천마을에서는



부산 감천문화마을



주민들이 함께 조성하는 벽화(부산 감천문화마을)



동네목수의 빈집 리모델링 사업(©박학룡)

몇 명의 건축가들이 참여하여 오래된 집을 다시 하나씩 건축하는 데 참여하고 있어 건축문화를 기반으로 한 점진적 재생사업의 가능성을 보여주고 있다.

이처럼 건축·도시공간은 도시재생선도지역에서 공동체 문화를 형성하고 시민들이 안정적인 삶의 터전을 만들어 가기 위한 원동력이자 재생의 씨앗이다. 특히 필지단위로 진행되는 주택 재건축과 리모델링, 유휴공간과 빈 건물을 활용한 문화복지시설 조성 등은 다양한 공동체 활동 프로그램을 안정적으로 추진할 터전이라고 할 수 있다.

점진적 재생을 위한 관련 제도의 도입과 내용

이처럼 건축문화기반의 도시재생은 활용도가 낮고 노후한 건축·도시공간을 사용할 수 있는 창조적 공간으로 바꾸는 물리적 사업이 전제되어야 한다. 도시재생선도지역에서 물리적 사업은 공공시설 사업과 함께 건축물 소유자가 스스로 환경을 개선하고 낡은 집을 고쳐야 한다는 참여의지가 바탕이 되어야 한다. 그러나 지금까지는 쇠퇴지역에서 주민이 주도적으로 물리적 환경을 개선할 수 있는 여지가 부족하였다.

이에 대응하여 2012년부터 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)과 「건축법」을 개정하면서 물리적 환경거점 만들기로서의 건축·도시공간 조성 사업을 추진할 수 있는 다양한 제도적 기반이 마련되었다. 특히 새롭게 도입된 제도는 지역의 상황과 특성, 주민의 선택에 따라 다양하게 활용할 수 있다는 점에서 도시재생선도지역 사업의 취지에 부합하는 수단이다.

1. 마을의 귀환, 공동체 기반 만들기로서의 주거환경관리사업

2012년 개정된 도정법에는 뉴타운사업과 대규모 전면철거재개발·재건축의 한계를 극복하기 위한 대안적 정비사업으로 주거환경관리사업과 가로주택정비사업을 도입하였다. 주거환경관리사업은 주민이 주도하여 마을기반시설을 정비하고 지역특성을 보전하면서 필지단위의 개별적인 주택보수를 추진하는 민관협력형 정비사업의 일환으로 볼 수 있다. 이 사업은 ‘단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설

활용도가 낮은 공간을
창조적 공간으로

확충을 통해 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업(도정법 제2조 제2항의 마)으로, 그동안 시민단체 중심으로 추진하였던 마을만들기 사업을 제도로 정착시킨 것이다. 주민중심의 맞춤형 정비사업인 주거환경관리사업은 공공사업으로서 기반시설 확충과 역사적 가로만들기, 상가 특성화 거리 조성사업 등 지역특성화 사업, 주거복지를 위한 집수리 관련 사업과 주택 유지·보수 사업, 공동체 활성화를 위한 주민역량 강화 사업 등을 추진한다는 점에서 근린재생형 도시재생사업과 유사하다고 할 수 있다. 다만 도정법상 정비구역으로 지정되어야 사업을 추진할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

2. 오래 살고 싶은 주거지, 주민 스스로 주거지를 정비하는

가로주택정비사업과 건축협정

가로주택정비사업은 단독주택 재건축사업을 대신할 수 있는 수단이다. 이 사업은 정비구역을 지정하지 않고 주민동의만으로 사업을 추진할 수 있으며, 노후주택을 가로구역단위로 정비함으로써 기존 가로조직을 유지하면서 기반시설에 부담을 주지 않는 범위에서 개발한다는 점에서 단독주택 재건축사업과 다르다. 이 사업은 집약적 토지이용을 꾀하면서도 주민주도로 주거지 정비를 추진할 수 있으며, 기존 소유관계에 따라 최대 3가구까지 주택을 분양받을 수 있어 임대사업으로 생계를 유지하던 기존 가구의 경제활동을 유지할 수 있도록 배려한다는 점에서 기존 정비사업과 다르다.

1만㎡ 이하 지역에 시행되는 가로주택정비사업은 통과도로를 포함하지 않는 가로구역단위로 사업을 추진할 수 있으며, 소규모 필지와 영세가도가 밀집한 노후주거지의 특성을 고려하여 주변환경에 부정적인 영향을 미치지 않는 범위에서 「건축법」상 건폐율 산정기준, 대지인의 공지기준, 건축물의

「도시 및 주거환경정비법」의 가로주택정비사업

구분	시행령
가로구역의 범위	도로로 둘러싸인 일단의 지역 전부 또는 일부
정비대상	• 해당지역 면적 1만㎡ 미만 • 통과도로가 설치되어 있지 않을 것 • 노후불량 건축물의 수가 전체 건축물의 2/3 • 해당 구역에 있는 기존 단독주택 호수와 공동주택 가구수를 합한 수가 20호 이상
규모	• 2층 7층 이하, 1층 4층 이하
건축법 특례조항	• 제55조 주차장 설치 시 건폐율 산정 제외 • 제58조 대지 안의 공지 1/2 범위에서 완화 • 제60조·61조 도로사선제한 1/2 범위에서 완화
주택건설기준 등에 관한 규정 특례조항	• 어린이 놀이터 : 150가구 미만 설치 제외, 설치 시 놀이터 폭과 건축물 이격거리 규정 예외 • 복리시설설치 : 가구수 기준에 따르지 않고 설치대상 복리시설의 면적 합계 범위에서 필요시설 설치

가로주택정비사업의 특례조항 적용(안)



(자료: 서수정·임강륜(2012))

높이제한 특례가 적용된다. 어린이 놀이터 설치, 근린생활시설과 같은 「주택법」 특례를 적용할 수도 있다.

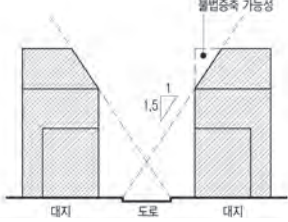
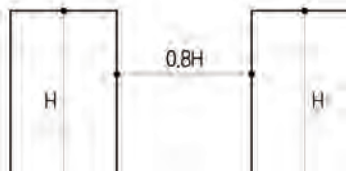
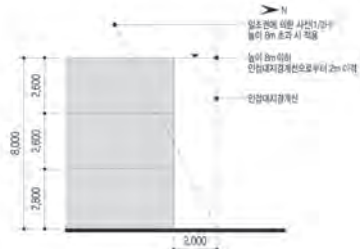
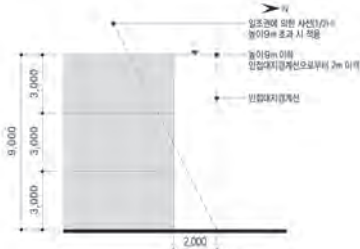
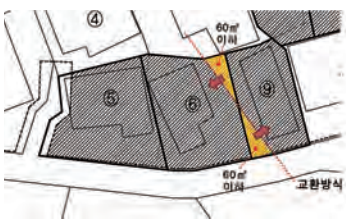
가로주택정비사업이 20가구 이상 기존 거주자의 동의와 협력에 의한 집단정비사업이라면 2014년 1월 「건축법」에 신설된 건축협정은 영세필지와 세가도로 조직된 단독주택 밀집지역에서 개개 주민의 의지에 따라 주택을 정비할 수 있는 제도다.

건축협정은 토지 및 건축물의 소유자들이 건축물의 건축 또는 대수선을 하고자 할 때(「건축법」 제77조의 4) 건축협정운영회를 설립하여(「건축법」 제77조의 5) 「건축법」 특례조항을 적용받기 위하여 주민 간에 맺는 건축행위에 대한 약속이다*. 가로주택정비사업과 마찬가지로 소규모 필지와 협소한 가로에 접한 주택의 재건축을 유도하기 위해 건축법 특례를 적용하고 있다. 가로와 필지 여건을 개선하기 위해 대지 안의 공지와 건축물의 높이제한, 맞벽개발 허용 등이 적용되며, 영세필지의 건축 활성화를 위한 면적·높이·층수 산정규제와 건축선 지정 등의 특례가 적용된다.

건축협정은 이러한 특례적용에 동의하는 연속한 2필지 이상 토지 및 건축물 소유주 간에 협정을 체결하여 개별 필지단위로 주택 개·보수, 증축, 신축 등의 행위를 점진적으로 추진할 수 있도록 유도하기 위한 수단이다. 건축협정은 필지 소유관계를 유지하면서 필지별로 분산되어 있는 공지를 유효하게 활용할 수 있는 여건을 마련해 준다는 점에서 점진적인 주거지 재생을 위한 적합한 수단이라고 할 수 있다.

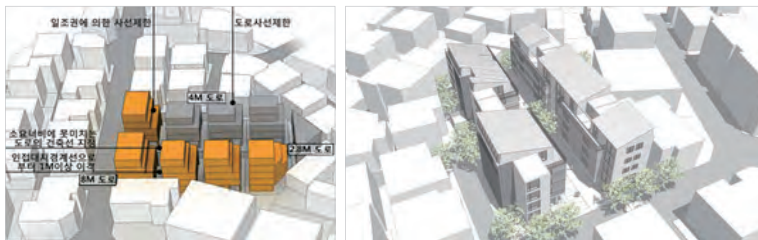
* 성은영, 임현성, 「생활환경개선을 위한 주민주도형 건축협정제도」, 건축도시공간연구소, 2013, p.35.

「건축법」 예외조치 내용

관련규정	기준법령	예외 조치
제60조 건축물의 높이제한	전면도로 반대쪽 경계선까지 수평거리 1.5배	가로폭과 건축물의 층수에 따라 0.8H 이격
		
	건축물 간 간격과 높이를 지정하여 내부 공간의 균질성 확보	
시행령 제86조 일조에 의한 높이제한	높이 8m 이하인 부분 인접대지 경계선으로부터 2m 이상	높이 9m 이하인 부분 인접대지 경계선으로부터 2m 이상
		
	유효 건축면적 확보를 위해 3층 규모의 높이까지 인접대지 경계선을 예외 적용	
시행령 제80조 대지의 분할제한	주거지역 60㎡ 이상, 2m 도로에 접해야 함	인접필지와 등가교환 또는 부분 거래할 경우 대지분할 조건 미적용
		
	주택개발에 유리하도록 필지조건을 개선함으로써 합리적인 건축행위 유도	

(자료 : 서수정 · 성은영(2011), p.10)

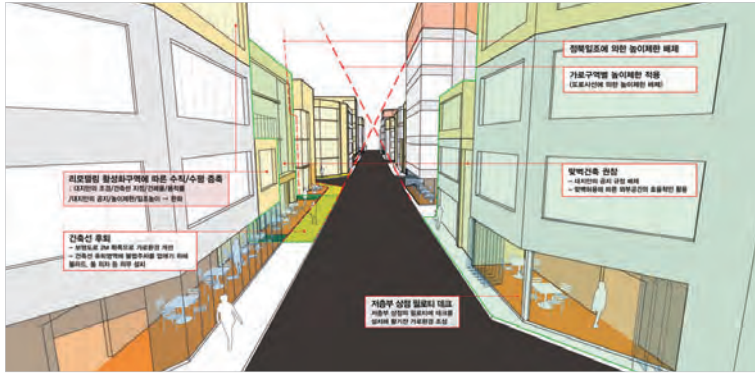
건축협정구역에서 맞벽건축 시 생활환경 개선



기존 법에 의한 다세대주택 건축 시
(자료 : 서수정 · 성은영(2011), p.139.)

맞벽건축을 통한 환경 개선
(자료 : 성은영 · 임현성(2013), p.41.)

특별가로구역의 건축특례적용 사항



(자료: 임유경, 이진민(2013))

3. 가로중심의 점진적인 물리적 재생, 특별가로구역

가로주택정비사업과 주거환경관리사업, 건축협정이 주로 주거지의 점진적 재생을 위한 수단이라면 2014년 1월 건축협정과 함께 「건축법」에 도입된 특별가로구역은 노후 일반주거지역의 근린생활가로나 쇠퇴한 상가 밀집지역을 정비하기 위한 유도수단이다.

이는 조화로운 도시경관을 조성하기 위하여 미관지구에서 도로에 접한 대지의 일정구역을 특별가로구역으로 지정하고 건축물에 대한 조정, 건폐율, 높이제한 등의 특례를 적용함으로써 지역생활의 중심인 ‘가로’ 단위의 재생을 유도하는 맞춤형 공간관리 수단이다. 특별가로구역이 적용되면 리모델링 활성화 구역에서 도로사선제한으로 건물의 증·개축이 어려운 건축물에 대해 건폐율, 도로사선제한 완화 규정을 적용할 수 있어 수평 증·개축에 의한 리모델링 사업이 가능하다. 또한 건축선 후퇴부분의 조정설치기준을 완화하여 가로에 접한 공간의 활용도를 높임으로써 가로경관형성에 기여할 수 있다. 정복일조에 의한 높이제한 배제로 필지단위 건축 신축이나 증·개축을 수행할 경우 사선제한으로 건축물의 형태가 왜곡되는 현상을 방지하고 합리적으로 내부 공간을 구성할 수 있어 도시재생의 거점인 물리적 공간 만들기에 기여할 수 있는 유용한 수단이다.

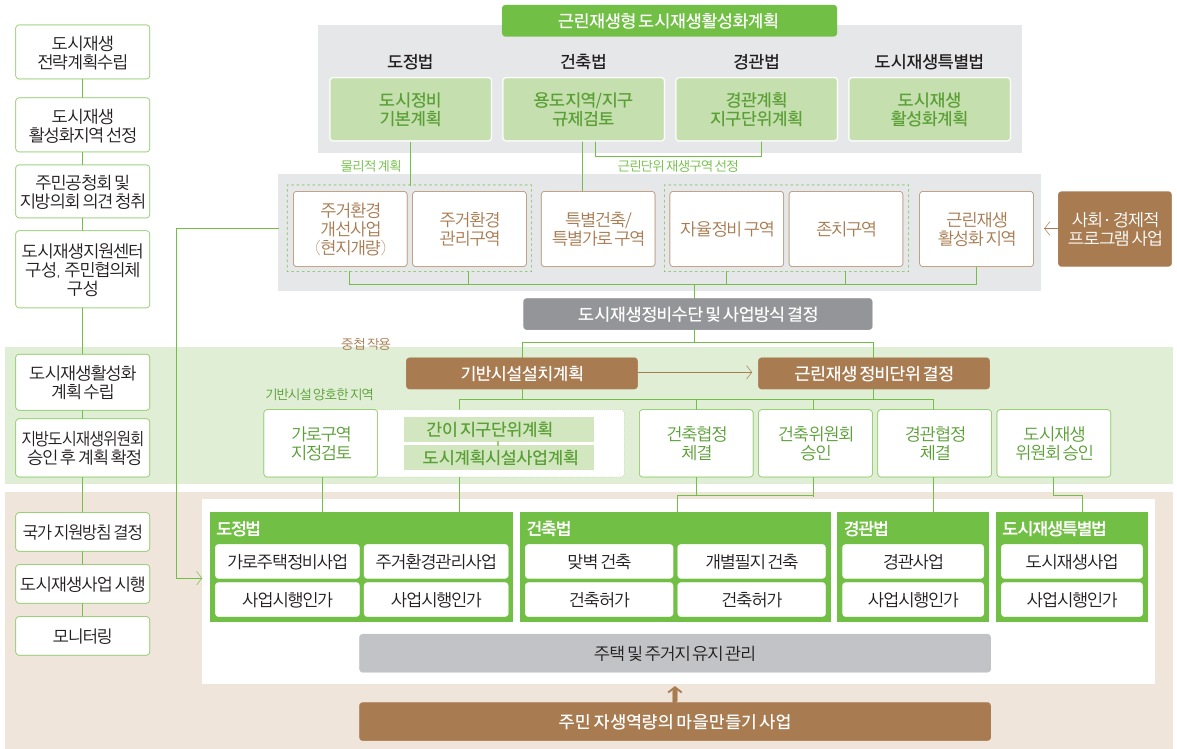
이처럼 가로주택정비사업을 비롯해 건축협정, 특별가로구역 제도는 지역특성을 보존하면서 재생을 추진할 수 있는 수단으로써 도시재생선도지역의 물리적 재생을 견인할 수 있는 제도다.

건축문화기반 도시재생을 위한 새로운 제도의 연계와 활용

건축문화기반의 도시재생은 도시재생특별법을 중심으로 도정법과 「건축법」에

쇠퇴한 상가지역을
위한 수단

건축문화기반 도시재생사업에서 다양한 제도의 선택과 조합방안



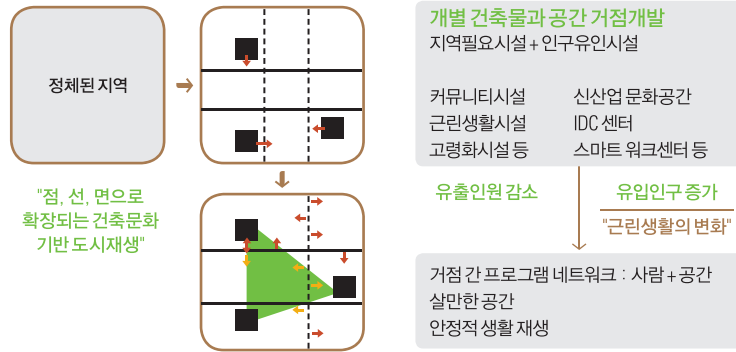
의한 주거환경관리사업과 가로주택정비사업, 건축협정과 특별가로구역, 단독주택 관리지원센터 설립 등 다양한 수단을 장소 특성에 따라 선택하고 연계하는 과정이다. 이러한 다양한 제도적 수단은 특정 장소와 특정 가로에 중첩하여 적용할 수 있다.

이를 통해 도시재생선도지역 내의 빈집을 찾아내 노후주택 리모델링 사업과 연계하여 사회취약계층을 위한 임대주택으로 활용하는 주거복지사업을 추진할 수 있으며, 유휴 건축물을 활용하여 시민들을 위한 직업센터나 문화·복지 거점으로서의 커뮤니티센터 등으로 활용할 수 있다. 특히 한옥·근대건축물 등은 건축문화기반의 도시재생사업에서 중요한 자원이며, 주민 주도의 사회·문화·복지 네트워크를 형성할 수 있는 물리적 토대가 될 수 있다. 또한 사회적 취약계층을 위한 주택성능개선 및 집수리 사업, 노후주택 개·보수, 중축, 신축사업 때 도시재생선도지역에 거주하는 전문인력이 참여한다면 건축서비스산업과 관련한 신규 일자리를 만들고 소규모 주택건설시장 육성을 통한 골목경제 회복에도 기여할 수 있다.

이처럼 건축문화기반의 도시재생은 쇠퇴한 장소에 새로운 활력을 불어

일자리 생성과
골목경제 활성화

건축문화기반 도시재생 다이어그램



넣어 살고 싶고 찾아가고 싶은 환경을 만들어 가는 과정으로, 마을·도시의 작은 점으로부터 출발하여 선과 면으로 확장해 가면서 여러 가지 모자이크 조각인 건축과 도시공간이 생활과 경제, 문화와 복지 등 다양한 프로그램과 결합해 가는 과정 그 자체다.

건축문화기반의 도시재생은 지역에 흩어져 있는 다양한 인적자원과 건축문화자산을 찾아내고 각 주체들이 상호협력하고 물리적 기반으로서 건축문화자산을 활용하는 과정에서 실현될 수 있다. 이를 위해서는 여러 조직과 사람, 제도를 장소의 특성에 맞게 선택하고 조합할 수 있는 역량 있는 코디네이터가 필요하다. 도시재생선도지역은 이러한 전문가와 활동가, 주민리더 등 다양한 인적자원이 활동할 수 있는 장으로 향후 도시재생 패러다임의 전환을 견인할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 1 서수정·성은영, 「필지단위 주택정비 활성화 방안」, 건축도시공간연구소, 2011.
- 2 서수정·임강륜, 「가로주택정비사업 적용을 위한 제도방안」, 건축도시공간연구소, 2012.
- 3 성은영·임현성, 「생활환경 개선을 위한 주민주도형 건축협정제도 연구」, 건축도시공간연구소, 2013.
- 4 임유경·이진민, 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구」, 건축도시공간연구소, 2013.