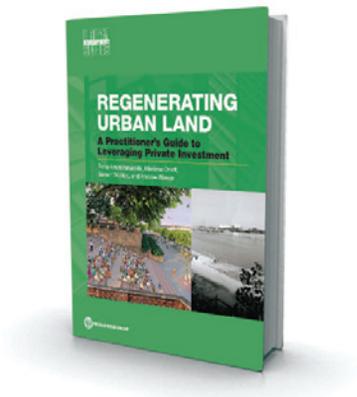


보고서

실제 사례로 살펴본 도시재생의 네 단계

[글] 강명구 교수 mkangcity@gamil.com
 서울시립대학교 도시공학과



Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment

World Bank, 2016

도시재생의 네 단계

어느 도시든 잠재된 효용이 충분히 활용되지 못하는 부분이 있다. 몇몇 도시는 그러한 현상이 도시 전반에서 나타나기도 한다. 도시가 잠재적인 효용을 충분히 발휘하지 못하고 저개발 상태에 있을 때 그 도시의 삶의 질과 생산성은 떨어지게 마련이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여, 도시의 일부분 또는 전체에 생기와 활력을 불어넣는 것을 도시재생이라고 한다.

세계은행에서 발간한 ‘도시재생: 실무자를 위한 민간투자 활성화 가이드’는 크게 두 가지 내용을 담고 있다. 하나는 세계 8개 도시의 사례를 통하여 도시재생의 내용과 의미를 짚어보는 것이다. 해당 도시는 부에노스아이레스(아르헨티나), 산티아고(칠레), 상하이(중국), 아메다바드(인도), 서울(대한민국), 워싱턴DC(미국), 싱가포르(싱가포르), 요하네스버그(남아프리카공화국)이다. 특히 도시재생이 공공 재정이나 외부 투자에 의한 일회성 사업으로 끝나지 않고

도시의 지속가능한 발전으로 이어지도록 민간에 활력을 부여하는 방안에 초점을 두고 있다.

다른 하나는 도시재생을 실현하기 위한 방법과 절차에 관한 내용이다. 본 책에서는 네 가지 단계로 설명하고 있는데, 첫 번째 단계는 열개짜기(scoping), 두 번째는 계획하기(planning), 세 번째는 재무(financing), 네 번째는 실행(implementation)으로 구분하였다. 사례들이 보여주듯이 실질적으로는 네 가지 단계가 순서적으로 이루어지기보다는 각 단계의 주요한 고려사항들이 상호 유기적으로 영향을 주고 받으면서 진행된다. 이러한 단계들은 도시재생이라는 특수한 분야에 국한되기보다는 도시를 더 나은 미래로 발전시켜 나가는 도시계획에서 일반적으로 나타나는 과정이기도 하다. 이 자료는 도시재생의 과정을 네 가지 단계를 구분하여 설명함으로써, 복잡하게 느껴질 수 있는 도시재생의 실현 과정을 좀 더 이해하기 쉽게 도와준다.

열개짜기(Scoping): 청계천 복원 사업 사례

도시계획의 첫 단추인 열개짜기의 중요성과 어려움을 잘 보여주는 사례는 서울의 도시재생 사업이었던 청계천 복원이다. 청계천 사업은 복개된 도로와 그 위에 건설된 고가도로의 물리적 부식에 따른 안전 문제로 기존의 시설물을 그대로 사용할 수 없을뿐더러 개보수 정도로는 문제를 해결할 수 없다는 판단 아래 본격적으로 논의되었다. 이에 따라 2001년 고건 시장 당시 철거 후 재건설이라는 계획을 세웠고, 2001년 가을에 공사를 시작할 계획이었다.(하지만 2002년 6월 치러지는 월드컵 대회로 인해 공사가 연

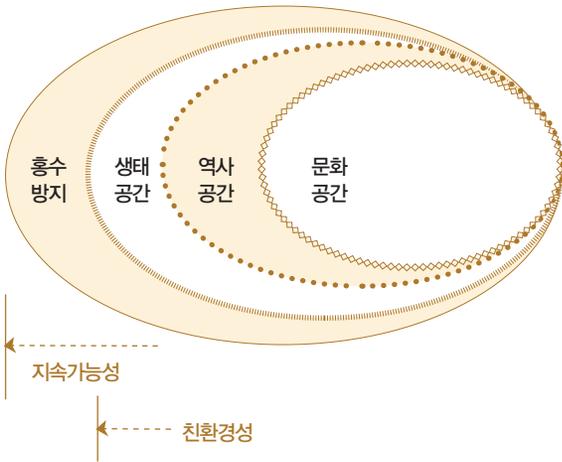
기되었고, 2002년 상반기에 서울시장 선거를 맞으면서 새로운 논의의 장이 마련되었다.)

청계천을 둘러싼 논의는 다양한 관심사와 우려가 복합적으로 진행되었다. 600년 서울의 역사성과 도시 내 자연생태에 대한 관심이 높아지면서 청계천과 관련된 논의가 활발해졌다. 즉 정도(定都) 600년을 맞이하여 서울의 역사성을 복원하고 서울의 정체성을 높이는 데 중점을 두어야 한다는 관점, 그리고 예전에 흐르던 개울을 복원함으로써 자연생태계를 살리자는 데 우선순위를 두어야 한다는 관점이 바로 그것이다. 하지만 청계천 복원에 대한 논의가 시작되자 여러 가지 우려가 제기되기도 했다. 그중에서도 가뜩이나 극도로 혼잡한 구도심의 중심에서 16개의 차로를 없애면 서울시 교통은 마비될 것이고, 이러한 교통 약화로 인해 주변 상공인들의 사업에 타격을 입을 것이고, 홍수에 취약해질 것이고, 천문학적인 복원 예산을 시민들이 부담해야 할 것이라는 우려 등이 쏟아져 나왔다.

이러한 문제점들을 바탕으로 열개를 짜는 작업은 이론이 아닌 현실에서 실질적인 성과를 도출해야 하기 때문에 무척 중요하고 어려운 작업이었다. 특히 무엇을 얼마큼 어떻게 할 것인지, 무엇을 우선순위로 둘 것인지, 어느 정도의 예산 규모를 책정해야 할 것인지 등의 점들을 총체적으로 고려해야 했다. 이에 많은 시민들과의 논의 및 전문가들의 검토, 다양한 의견 조율의 과정을 거쳐 다음과 같은 우선순위를 정함으로써 사회적 합의에 도달했다.(사회적 합의에 도달한다는 것이 모든 사람이 100% 동일한 생각을 갖거나 동의한다는 의미는 아니다. 사람들은 서로 다른 의견을 가질 수 있지만, 논의의 결과로서 수용할 수 있는 수준에 도달한다는 의미이다.) 그중 가장 중

요하게 다뤄진 부분은 시민들의 생명과 재산과 직접적으로 연결된 재난 이슈인 홍수 문제였다. 두 번째로는 지속가능성의 연장선에서 생태적 회복을 이루는 것이었다. 역사적 문화적 복원도 물론 중요한 부분이었지만, 그 다음 순위가 되었다. 청계천 복원은 <그림 1>과 같은 우선순위로 방향성을 잡았다.

그림1 청계천 복원의 우선순위



자료 Shin, Jong-ho, 2005

우선순위 설정에 절대적인 정답이 있는 것은 아니며, 관점에 따라 다양한 견해가 제기될 수 있다. 중요한 것은 대화와 소통을 통해 사회적 합의를 끌어내는 것이다. 그런 측면에서 청계천 복원은 초기에 열개를 잘 구성함으로써 실현 가능했다.

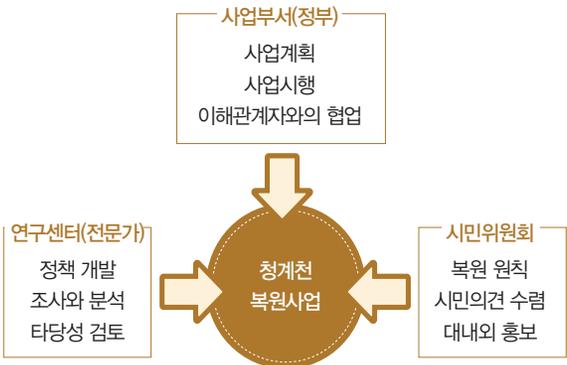
열개를 짤 때 중요한 또 한 가지는 도시계획을 이끌 어갈 조직체계를 알맞게 갖추는 것이다. 청계천 복원의 경우 시민위원회, 전문가, 정부로 구성된 3각 체제를 구성함으로써 성공적인 사업 추진에 결정적인 역할을 하였다. <그림 2> 도시계획에서 열개를 짜는 과정은 오래 걸리기도 하고 눈에 띄지 않는 작업이지만 도시계획의 성공 여부를 결정짓는 첫 단추로서 가장 중요하다.

계획짜기 (Planning): 싱가포르 강 칼랑 유역 개발 사례

도시계획의 두 번째 단계는 계획 짜기다. 도시계획을 협의로 정의할 때 주로 이야기되는 것이 이 두 번째 단계인 계획안(plan) 짜기이다. 도시재생의 대상에 대하여 물리적 그리고 비물리적 측면에서 미래의 발전적 모습을 보다 구체적으로 제시하는 단계이다. 이에 대한 대표적 사례로, 싱가포르 강의 재활성화 사업을 참고할 수 있다. 도시 중심부를 지나는 칼랑 유역(Kallang Basin)은 행상을 하는 보트들이 배출하는 쓰레기와 기름 유출, 그리고 슬럼·행상·강 주변의 공장에서 흘러나오는 하수들로 오염이 심각한 상태였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 해법으로써 도시재생이 전개되었다.

싱가포르 강 유역을 정비하기 위해 싱가포르 정부는 1991년에 개념계획(Concept Plan)¹을 새롭게 수립하였다. 그리고 이에 대한 실천적 방안으로써 대상 지역을 55개 구역으로 나누고 각 구역별 개발가이드 계획(Development Guide Plans, DGPs)을 구성하

그림2 청계천 복원 조직체계



자료 서울특별시, 2006; 저자 일부 수정

그림3 싱가포르 하천 계획



자료 URA, 1994, World Bank 2016에서 재인용

였다. DGP는 토지 이용, 개발 규제, 교통 네트워크, 공공 어메니티 등에 관한 내용을 담고 있으며, 투명하고 체계적으로 시민들과 소통하는 절차를 따랐다.

이후 더 발전된 DGP와 마스터플랜(Master Plan)을 세워 쇠락하거나 빈 건물들을 정리하고, 도로·교량·보행로 등을 건설하였다. 여기에 1985년에 만들어진 도심구조계획(Central Area Structure Plan)과 싱가포르 하천 개념계획(Singapore River Concept Plan)을 반영함으로써 도시 내 보전에 관한 계획을 보충하였다. 보전 문제에 대해서도 공공의 재정에 의한 인위적 사업이 아닌, 민간의 참여와 경제적 활력

을 통한 지속가능한 발전에 역점을 두었다. 그리고 보전과 개발 간의 균형을 위하여 유연성 있게 추진하도록 하였다.

칼랑 구역은 계획짜기를 통해 적정한 용도가 부여되고, 세 개의 특색 있는 개발구역으로 보트 키(Boat Quay), 클라크 키(Clarke Quay), 로버트슨 키(Robertson Quay)가 설정되었다. 세 구역은 15m 폭의 강변 보행로에 의해 연결되고, 보행전용 교량도 만들어졌다.

이렇듯 도시재생의 계획짜기 단계에서는, 열개짜기에서 구상한 발전된 미래를 실현하기 위하여, 구체적인 토지이용, 교통, 공공시설, 보전과 개발의 균형, 필요한 정책과 제도를 제시한다.

1 싱가포르의 도시계획은 크게 개념계획(Concept Plan)과 마스터플랜(Master Plan)으로 구성되며, 내용적으로 경제·사회·환경을 모두 포괄한다. 개념계획은 전략계획으로서 40-50년 후를 내다보고 전체적인 방향을 제시해주는 기능을 한다. 10년마다 재정비되며, 법적 구속력은 없으나 모든 계획의 기초가 된다. 마스터플랜은 개념계획을 구체화하여 10-15년 후의 미래를 기한으로 설계된다. 5년마다 재정비되고 법적 구속력을 갖는다.

재무(Financing)와 실행(Implementation) : 워싱턴DC의 아나코스티아 수변개발 사례

지역 재생 사업을 실행에 옮기는 과정에서는 사업을 맡을 주체와 재원을 부담할 주체가 누구인지가 중요하다. 나아가 사업을 통해 얻는 혜택이 누구에게 돌아가는지에 대한 참여자들의 이해와 합의가 사업을 실현시키는 데 매우 중요하다.

워싱턴DC의 동남쪽에 위치한 아나코스티아 수변 지역(Anacostia Waterfront, AW)은 빈곤한 곳이었다. 그러한 환경을 개선하기 위하여 시 정부와 연방 정부 간 파트너십으로서 아나코스티아 수변지역 이니셔티브(Anacostia Waterfront Initiative, AWI)가 2000년에 만들어졌고, 구체적인 사업 실행을 위하여 아나코스티아 수변지역 회사(Anacostia Waterfront Corporation, AWC)가 2004년에 설립되었다. 사업 수행 과정에서 큰 비전을 담은 계획은 실행 가능한 작은 단위의 사업들로 발전시켜 추진되었다.

재원은 다양한 방식으로 조달되었다. 이 지역을 개선하기 위하여 공공지원인 HOPE VI을 이용하여 노후한 공공주택을 사회경제적 혼합이 가능한 복합 개발로 전환하였다. 대상지역이 개선될 때, 그 혜택의 많은 부분은 기존의 토지소유주 등 대상지의 사람들에 돌아간다. 따라서 대상 지역의 개선은 기본적으로 그 지역의 사람들이 물심양면으로 합심하여 이루어내고 그 혜택을 골고루 나누어 갖는 것이 바람직하다. 이에 따라 이 지역의 개선으로 발생하게 될 미래의 자산 가치 상승의 일부를 미리 사업의 재원으로 활용하는 조세담보금융(Tax Increment Financing, TIF)을 활용하기도 하였으며, 또는 일부 비즈니스 지역에서는 민간주도의 사업개선지구

(Business Improvement District, BID) 방법을 사용하였다. 이러한 방법들을 통하여 주민 스스로 재원을 부담하여 지역을 개선하고, 그 개선의 혜택을 주민들이 누리는 방식이 사용되었다.

1. 비전이 도시재생의 가장 중요한 기초가 된다.
(Vision is the crucial foundation.)
2. 현황을 (시장에서의 포지셔닝, 토지 소유 현황, 사업 여건 등) 제대로 파악하는 것이 중요하다.
(Understanding the basics - market position, land ownership, and existing conditions - is critical.)
3. 통합적인 틀을 갖추고 접근하여야만 성공할 수 있다.
(Success depends on an integrated framework and approach.)
4. 절차가 중요하다. 대상지역의 커뮤니티가 사업의 주인이 되어야만 한다.
(Process matters: the community must "own" the project.)
5. 리더는 도시재생의 긴급성을 끊임없이 상기시켜야 한다.
(Leaders must create and sustain a sense of urgency.)
6. 사업의 진행은 시간적 흐름, 이해관계자들의 기대, 그리고 단계를 고려하여 잘 관리되어야 한다.
(The "time" dimension, expectations, and phasing must be well managed.)
7. 성공을 위협하는 장애물들을 잘 극복하여야 한다.
(Intimidating barriers to success must be overcome.)
8. 리더는 핵심적인 사안을 파악하고 기회를 포착하여 계획하고 실행하여야 한다.
(Leaders must identify anchors and seize opportunities by planning and doing.)
9. 공공부문과 민간부문의 자원들이 효과적으로 활용되어야 한다.
(Public and private resources must be leveraged effectively.)
10. 도시재생은 오랜 기간이 소요되는 사업이므로, 리더는 끈기를 갖고 성공에 집중해야 한다.
(Leaders must show tenacity and focus for success in the "long game.")
11. 계획가는 전략적이고 미래지향적인 추진체계를 잘 구축하는 것이 도시재생의 성공에 없어서는 안 되는 일임을 주지해야 한다.
(Planners must embed success by following a strategically forward-looking organizational strategy.)

민간 협력 토대의 지속가능한 도시발전 가이드

세계은행에서 2016년에 발간한 이 자료는 실무적인 측면에서 도시재생을 효과적으로 실현할 수 있는 방법에 초점을 두고 있다. 구체적으로 세계 8개 도시의 사례를 통하여 도시재생의 내용과 의미를 짚어보았고, 실제 현장에서 네 단계가 어떻게 진행되었는지를 소개하고 있다.

이 자료에서 특히 강조하고 있는 것은 공공 재정이나 외부 재원에 의지한 일회성 도시재생보다는 민간의 활력이 중심이 되어 지속적으로 발전하도록 하는 도시재생 방안을 모색하는 데 있다. 따라서 공공의 역할에 대한 설명보다는 민간의 역할이나 시민의 노력, 지방정부-중앙정부 또는 공공-민간의 협력 등이 어떻게 도시재생을 가능하게 하는지에 역점을 두고 있다.

마지막으로 본 책에 8개 도시의 재생 사례에 포함된 청계천 복원 사업은 서울시의 쇠퇴하던 구도심을 새롭게 활성화하는 과정을 보여주는 세계적 사례로 제시됨으로써 서울시 도시개발의 위상을 제고하였다. **W**

참고문헌

- World Bank, 2016, Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment
- Shin, Jong-ho, 2005, Sustainable & Environment-friendly Restoration of Urban Waterfronts based on experiences of Cheonggye-cheon Restoration. World Mayors Forum 2005
- 서울특별시, 2006, 청계천 복원사업 백서