

충남 도시재생 방향과 추진전략

- 중소도시 재생을 위한 사례를 중심으로 -

임서환 | 도시재생사업단장

I. 도시재생 개념과 이슈

도시의 활동은 계속되는데 물리적 공간이나 시설이 노후하여 이를 잘 뒷받침하지 못하거나 오히려 장애가 되는 경우, 또 도시의 활동이 늘어나거나 그 내용이 바뀌어 새로운 형태의 공간이나 시설을 필요로 하는 경우에 도시의 물리적 정비가 필요하게 된다. 지금까지 우리나라의 도시재개발은 대체로 이러한 경우에 해당한다. 그런데 도시 활동 자체가 쇠퇴하는 경우, 도시의 공간과 시설도 유희화하고 노후하게 된다. 이때는 물리적 정비보다 도시 활동을 소생시키고 재활성화하는 일이 급선무이다. 이때 새로운 도시 활동은 대체로 전과 질적으로 다른 활동이 되며 따라서 물리적 환경도 새로운 활동에 부응하거나 새로운 활동을 촉발하고 촉진할 수 있도록 개조되어야 한다. 이 글에서는 이처럼 도시 활동이 침체해있거나 쇠퇴하는 기존도시에 새로운 기능을 도입하거나 기존의 기능을 재활성화하여 경제적 사회적 물리적으로 부흥시키는 것을 도시재생이라고 본다.

우리나라는 지금까지 물리적 환경 정비에 중점을 둔 도시재개발을 주로 해왔다. 그러나 최근 많은 지방도시에서 도시 활동이 위축되고 기존 시가지가 쇠퇴하는 양상을 보이고 있다. 비수도권 지역에서는 대도시, 중소도시, 소도시 등 거의 모든 위계의 도시들이 쇠퇴의 조짐을 보이고 있다.

6대 광역시의 경우, 울산과 인천을 제외한 4개 도시는 도심부의 사업체 수가 감소하고 있다. 특히 2000년에서 2004년 사이에 대전과 대구는 도심의 사업체 수가 10%이상 줄어들었다. 부산과 대구는 도시전체의 사업체수가 줄고 있다. 또 도심부의 인구는 1985년에서 2005년까지 20년 동안 도시전체의 인구가 늘어났음에도 도심부의 인구는 울산, 인천을 제외하고

는 13%(대전)~59%(대구) 정도로 크게 줄었다.¹⁾

정부는 혁신도시 기업도시 등을 개발하여 지방의 활성화를 도모하고 있다. 그러나 신개발이 기존도시나 기존 시가지의 부침에 미칠 영향이 충분히 고려되지 않아 신개발로 인해 기존 도시나 시가지가 더 위축되고 침체되는 결과를 낳기도 한다.

신개발 이외에도 정부의 여러 부처에서는 지역과 도시의 활성화를 위한 다양한 시책을 전개하고 있다. 환경부의 환경관리시범사업, 행자부의 소하천정비·자전거도로정비사업, 문화관광부의 시범문화마을·문화거리조성, 건교부의 살고 싶은 도시 만들기 등을 예로 들 수 있다. 이러한 노력들은 많은 성과도 있지만 몇 가지 점에서 그 한계도 지적되고 있다. 우선 여러 시책들이 각기 유리된 채 진행되고 도시의 공간계획으로 통합되지 못하여 낙후한 기존 도시를 되살리는 데에는 한계가 있다. 또 중앙정부의 주도로 진행됨으로써 사업의 현지화, 토착화하는데 한계가 있고 지속 가능하게 되지 못하는 문제도 있다.

기존 도시의 원도심 및 구시가지, 재래시장을 중심으로 한 구상권 지역의 침체는 이제 시급한 과제로 인식되고 있다. 서울과 같은 대도시의 노후·쇠퇴지역은 단기적 수익성을 기대할 수 있는 고층·고밀 아파트나 주상복합 건물 개발로 정비되고 있다. 그에 따라 도시경관의 손상, 인프라 부담, 교통 혼잡, 생활불편, 문화공간의 부족 등 문제점들이 야기되었다. 그 과정에서 지역 공동체의 해체, 소외계층의 사회적 공간적 배제, 빈곤의 공간적 이전·분산이라는 문제점들이 야기되고 이에 대해서는 지난 수십 년간 많은 논의가 있었지만 적절한 대책은 아직 보이지 않고 있다. 특히 공동체 해체는 쇠퇴지역의 문제를 지역주민들이 자조적으로 해결해나가는 데 있어 긴요한 사회적 자원의 해체를 의미하며, 결국 사회적 비용으로 전가된다.

그나마 사업성 없는 단독주택지구와 다세대 다가구 주택밀집지역은 물리적 환경의 악화에도 불구하고 영세한 필지규모, 이해관계의 복잡 등으로 마땅한 정비방안이 없는 실정이다. 영구임대주택단지와 영세한 연립주택지 등 최저소득계층이 거주하는 주거지는 슬럼화의 우려가 높다.

뒤에서 언급하겠지만 선진국들은 도시의 쇠퇴지역을 국제적 경쟁력을 갖는 장소로 개발하는 프로젝트를 기획하고 새로운 경제활동을 유치하기 위해 이를 세계시장에서 세일하는 경쟁을 벌이고 있다.

우리나라도 이제 그간의 개발연대를 마무리하는 시점에서 쇠퇴조짐을 보이는 기존 도시들을 경제적 사회적으로 소생시키고 그 물리적 환경적 품격을 높이는 일이 도시정책의 주요 과제로 대두되고 있다. 도시쇠퇴지역에 대한 지금 대책들은 대부분 주거환경개선이나 도로, 주차장, 공

1) 건설교통기술평가원, 도시재생사업단 사전기획연구보고서, 2006.12, 25-28쪽 참조

원 등 기반시설의 정비·확충, 재래시장 건축물의 현대화 등 물리적 환경의 정비에 치중하고 지역의 고용창출, 나아가 성장동력의 회복에는 상대적으로 크게 주의를 기울이지 못했다. 그러나 이러한 물리적 환경의 개선만으로는 지역 활성화에 한계가 있다는 것이 인식되기 시작하고 있다. 이제는 경제 및 사회·문화 환경과 물리적 공간 환경을 통합적으로 정비하는 도시재생으로 눈을 돌릴 필요가 있다.

II. 선진국의 도시재생 동향

철강산업, 자동차 산업, 기계공업 등의 주력산업이 사양화하면서 유희시설이 늘어나고 실업이 늘어나고 지역이 황폐화되는 경험을 겪은 선진국들은 철거(slum clearance) 위주 재개발에서 벗어나 1980년대 이후에는 재생(regeneration), 재활성화(revitalization)라는 이름으로, 도시재개발의 목적을 물리적 환경의 정비를 넘어 지역의 경제기반 붕괴와 함께 대두된 실업, 빈곤, 일탈행위 등 경제사회적 문제 해결에 중점을 두고 있다.

굴뚝산업이 쇠퇴하고 지식기반산업이 중심 산업이 되면서 도시 공간 환경의 구성양식과 경영방식도 달라지고 있다. 1960년대까지는 효율적 인프라를 구축하여 공업생산을 촉진하는 한편, 노동자들이 삶을 영위하면서 교육을 받고 직장을 다닐 수 있는 환경의 조성이 도시 관리의 주된 목적이었으나, 이제는 투자처를 찾아다니는 기업들과 자기 도시를 지구적 경제무대에 올려놓을 수 있는 두뇌집단 및 관광객을 끌어들이기 위한 사회 문화적 인프라 조성이 더 중요하게 되었다.

선진국의 황폐화된 도시쇠퇴지역 재생사업의 동향을 보면 신산업중심의 복합개발, 포스트모던한 소비문화 공간 중심의 복합개발, 도시의 역사·문화자원을 활용하는 문화도시전략 등 다양한 개발전략을 구사하고 있다.

1. 신산업 중심 혁신거점 개발

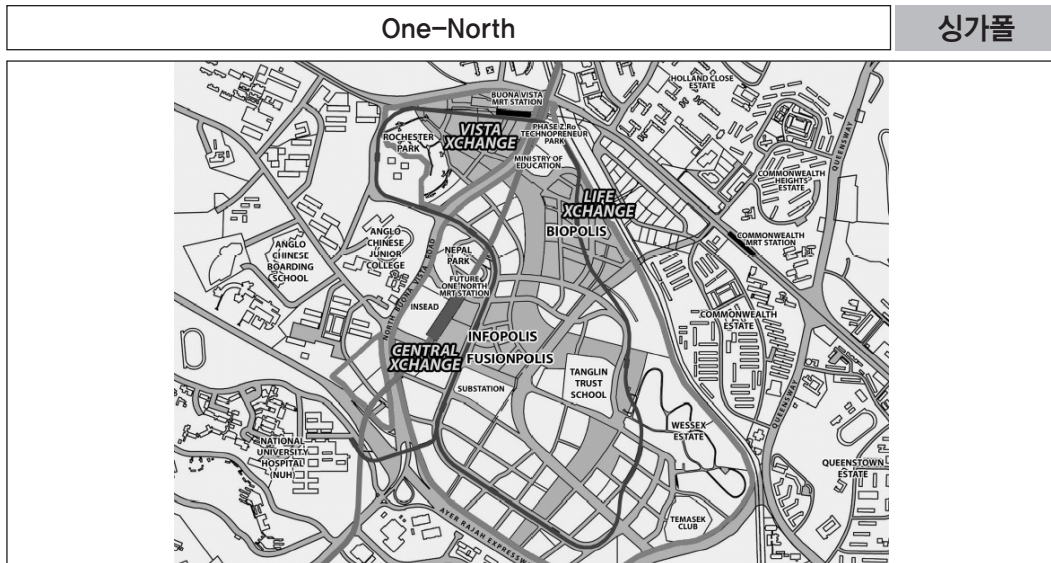
후기 자본주의 사회에서는 경제는 규모의 경제(economy of scale)에서 범위의 경제(economy of scope)로, 즉 다품종 소량 생산의 유연 체제로 전환하고 하고, 산업도 정보통신

기술, 생명과학기술, 나노기술 산업 등 연구개발기능이 중시되는 첨단산업이 구산업을 대체함으로써 생산 활동이 세분화, 전문화되고 경영 컨설턴트, 연구개발, 기술서비스, 정보처리, 광고, 회계 등의 전문서비스 산업이 팽창하였다.

과거와 달리 주거지구나 상업업무지구와 격리된 장대한 기계 플랜트 중심의 공업단지와 달리 이러한 신산업과 전문서비스업이 공간적으로 인접하여 도시 내에 입지하게 됨에 따라 도시의 황폐화된 지역에 신산업복합지구를 개발하여 일자리를 창출하고 도시의 재활성화를 도모하는 사례가 많이 등장하고 있다.

도시의 쇠퇴지역이나 유희지역에 첨단산업, 대학과 산업체가 연계된 R&D기능, 금융·컨설팅 등의 전문서비스업, 그리고 쾌적한 주거환경이 하나의 패키지로 개발되는 것이 보통이다. 필자가 둘러본 사례로는 싱가포르의 원-노스(one-North) 지구와 독일 쾰른의 미디어파크가 있다.

〈싱가포르의 원노스(one-north)〉²⁾



[그림 1] One-North Master Plan

2) 대한주택공사 운정신도시기획팀, 해외첨단도시사례조사 보고서(미발간), 2005. 참조

과거 영국군 병영이 있던 지역과 오래된 방갈로 등이 있던, 이용도가 낮은 지역 약 200ha의 면적에 첨단산업을 유치하고 이에 종사하는 과학자, 연구자, 기술기업가(technopreneurs)들이 일하고 생활하고 놀이하고 학습하는 커뮤니티를 조성할 목적으로 개발하는 곳이다.

원-노스(one-North) 개발사업은 싱가포르 정부주도로 2001년부터 약 15~20년간 3단계로 나누어 개발을 진행 중으로, 세계적 생명과학, 정보통신기술 및 미디어 산업시설과 녹지, 주택, 문화시설이 복합된, 21세기 신경계에 부응하는 고급 연구자와 기술자 커뮤니티를 조성하고자 하는 사업이다.

전체 지구는 3개 구역으로 구성되는데(그림 1참조), 생명과학단지(Biopolis: Life Xchange)는 정보통신기술과 생물의학 연구 · 시험기관이나 업체들이 입주하는 지구이다.

융합단지(Fusion polis: Central Xchange)는 정보통신기술과 미디어 관련 회사, 연구소, 주거, 상가 등의 시설이 계획되어 있다. 비즈니스 센터와 산업체 종사자의 교류 증진을 위한 중앙의 선형의 아트리움이 설치되어 있고 공원과 중심가로를 따라 소매상점 및 레저시설들이 배치되어 있다.

비즈니스 지구(Vista Xchange)는 이 지역의 비즈니스 허브로, 비즈니스호텔, 금융 · 법률서비스, 회의 · 전시장, 상점, 음식점, 위락시설, 영화관, 아트 갤러리 등 지구내 사람들의 교류 공간과 아파트, 주택 등이 들어서도록 되어 있다.

이 개발지구는 주변에 싱가포르 중심부의 과학 공원, 싱가포르 국립대학, 대학병원, 기술대학이 인접하여 있어 첨단산업지구로서의 입지여건을 최대한 활용하고 있다. 개발지구 내에도 지역 사회를 위한 유치원에서부터 대학까지 교육체계를 완비하고 원-노스(one-North)의 혁신적인 사고를 지원하는 실험적인 학교 운영, 전자학습(e-learning) 체계 운영, 교육 콘텐츠 개발 등 산업과 연구를 연계한 세계적 수준의 교육훈련 환경을 계획하고 있다.

전체 도시설계안은 국제현상공모에 의해 영국을 기반으로 활약하고 있는 유명 여성 건축가 자하 하디드(Zaha Hadid)의 안을 채택하였다. 도시설계의 기본개념은 건물들을 밀집시키는 것으로, 건물사이의 간격을 좁혀서 건물 그림자를 이용하여 싱가포르의 더운 날씨에 대응하고 또한 개별 건물에서

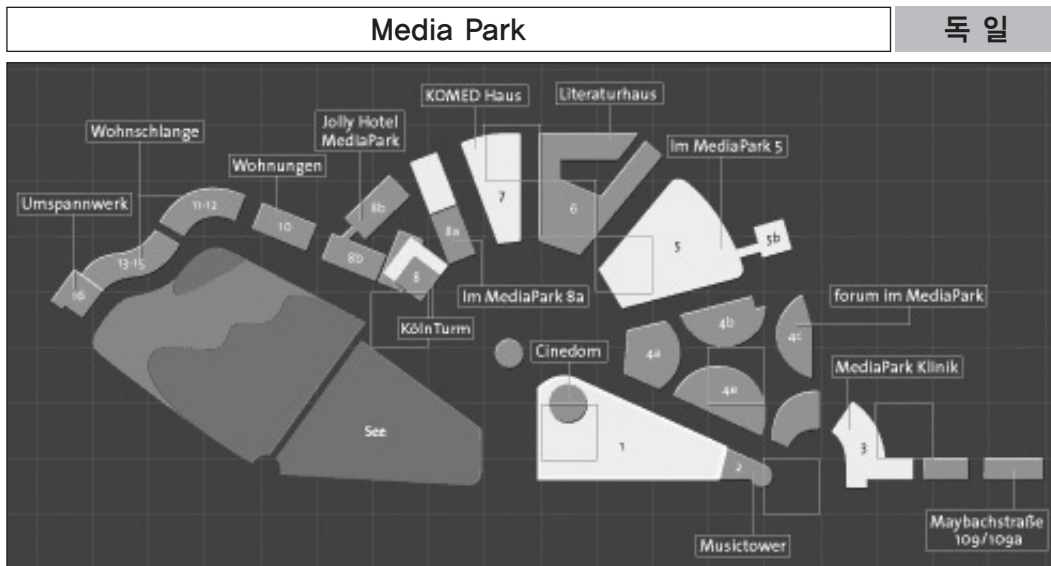


일하는 사람들 사이에 대면접촉의 기회를 늘리도록 하였다. 외관이 서로 다른 개별건물들을 지그재그 형식으로 연결하는 스카이 브리지는 이곳에서 근무하는 사람들의 직접적인 교류를 강조한다는 의미의 건축적 연출이라고 한다.

중심부의 보존지역을 공원화하고 수목과 녹지 공간 및 바람길 등을 적절히 배치하여 쾌적한 생활환경을 확보하도록 하고 있다. 중심부의 보존지역을 공원화하고 수목과 녹지 공간 및 바람길 등을 적절히 배치하여 쾌적한 생활환경을 확보하도록 하고 있다. 또한 신산업 중심의 도시재생사업지구에 공통된 것이지만 이 원-노스(one-North) 지구 역시 세계 어느 곳과도 통하는 정보네트워크를 갖추고 있다.

미디어 파크는 쾰른시 주도로 설립한 민관합작회사, 미디어파크 쾰른이 쾰른시 북서쪽에 있는, 과거 화물역사였던 유흥지 약 20ha를 1989년부터 2004년까지 미디어 산업 중심 복합단지로 개발한 곳이다.

〈독일 쾰른시의 미디어 파크(Media Park)〉³⁾



[그림 2] Media-Park Master Plan

3) 각주 2의 자료 참조



[그림 3] Media Park 전경

업무, 상업, 주거, 숙박, 문화·위락 기능이 복합된 단지로 개발되어 TV, 라디오 방송 매체, 음악관련 업체 등 미디어 산업과 IT업체, 소프트웨어개발업체, 광고업체, 저작권협회, 법률사무소, 미디어 관련 교육훈련 기관, 통신센터 등 미디어산업을 지원하는 서비스업이 입지해 있고, 주거, 의료시설, 학교 등 종사자들의 생활여건시설도 구비하고 있다. 또 국제영화시사회 장소로 이용되는 시네돔(Cinedom), 외부의 기업들도 이용할 수 있는 회의 및 행사장, 호텔도 구비되어 있어 국제적 활동 공간 및 업무장소로도 활용되고 있다.

이러한 개발 프로젝트의 공통적 특성이기도 하지만 이 지구 역시 유명 건축가들에게 설계를 맡겨 도시의 건축적 품격을 높이고 있다. 전체 마스터플랜은 캐나다계 독일인 건축가인 E. Zeidler 교수가 주축이 되어 수립하고 이 마스터플랜에 따라 전 지구를 8개 구역으로 나누어 현상설계를 공모하여 유명한 건축가들로 하여금 각 구역의 구체적인 건축물 설계를 하도록 하였다.

인공호수와 녹지공간을 조성하여 쾌적한 근무환경을 만들고, 유럽 도시 전통의 원형광장을 중심으로 전체 건축물들을 배치하였다. 영화, 필름, 멀티미디어, 서적 등 업종성격에 알맞은 건축 디자인과 개방형 배치로 첨단 미디어 산업 중심의 쾌적한 도시이미지와 경관미를 실현하고자 하였다.

주차 요금기에 태양전지를 이용하는 등 청정에너지 시스템을 도입하고 지하주차장의 자연 환기, 자연채광 등으로 에너지 절약형 시스템을 설치하여 쾌적한 환경을 유지하도록 하였다. 또한 무선랜 및 각종 정보제공 키오스크를 설치하는 등 개발지구 내는 물론 세계 어느 곳과도 쉽게 연결되는 정보망을 구비하고 있다.

최근 두바이의 예에서도 보듯이 이러한 개발 사업은 그 계획안을 국제적으로 알리고 투자자를 경쟁적으로 유치하는 것이 보편화되고 있는데, 이 미디어 파크의 경우에도 개발 계획안을 국제적으로 세밀하여 현재 미디어 산업과 연관된 약 250여개 업체가 입주하여 5,000명의 고용을 창출하였으며, 연간 약 450만 명의 방문객이 미디어 파크를 방문하고 있다고 한다.

2. 포스트모던 상업업무공간 조성

산업구조의 변화, 즉 신산업의 등장으로 맞벌이 부부, 전문 자영업 등 가구의 경제패턴이 달라지고 있다. 이 새로운 세대들은 다양한 레저 활동과 색다른 체험을 추구하는 등 문화적이 관심이 다양화하면서 크게 늘어나고 있다. 이에 따라 새로운 환경과 시설 또 높은 질적 수준에 대한 요구가 커지고 있으며 이는 공급자들에게 새로운 시장기회를 제공하고 있다.

사회적 가치가 다원화, 이질화, 유연화함에 따라 소비 및 문화생활도 다원화, 분화, 개인화하여 상품도 물질적 상품에서 비물질적 서비스, 이미지, 상징, 의미 제품까지 광범한 선택 스펙트럼을 갖는 등, 소비생활에 있어서도 다양한 문화적 스펙트럼을 보이고 있다.

소비활동은 생산에 부수된 활동이 아닌, 그 자체가 삶에 의미를 부여하는 적극적 창조적 자아 표현, 즉 자기실현과정인 되어 상품의 소비는 물품을 단순히 사서 써 버리는 행위 이상의 의미를 갖게 되었다. 그래서 이에 따라 쇼핑행태도 여가를 즐기는 관광객으로서의 쇼핑, 즉 비정형적이고 이완된 쇼핑 스타일로 변하고 이로부터 쇼핑과 위락(entertainment)의 기능적 결합이 이루어지고 소비는 카니발과 구분이 모호할 정도로 그 성격과 의미가 바뀌었다.

이제 도시 소매업이 성공적이기 위해서는 쇼핑장소 이상의 것이 제공되어야 하게 되었으며 과거 이용시간, 장소, 이용계층 면에서 서로 분리되었던 여가와 소비활동이 복합된 공간형식으로 나타나게 되고 쇼핑장소는 개인 소유지만 공공재와 같이 모두에게 자유롭게 제공되며 영상매체의 시대에 대면적 소통과 교류의장으로서 기능하게 되었다.

이러한 맥락에서 도시의 축제적 시장(urban festival market)이 최근의 소비 장소 개발의 주된 유형이 되고 있으며 이제 도시축제시장의 위치 선정과 설계에 따라 도시의 활력과 함께 부동산개발의 성패를 좌우하게 된다.

도시센터로서의 축제 장터에서는 폐쇄적 건물 대신 한 장소의 총체성(the totality of the place)이 중시되어 새로운 장소를 찾는 도시 쇼핑세대들이 요구하는 모든 유인시설들을 패키지와, 재패키지화 하는 것이 최근 개발의 특징이 되었다.

선진국에서는 이미 1970년대에 오피스 빌딩, 호텔, 컨벤션 센터, 시민시설, 그리고 소매상가지역으로 이어지는 대규모 복합단지 건설로 판매시장의 흡인력을 높이려는 노력이 전개되었고, 최근에는 고객을 더 오래 잡아둘 수 있는 음식점, 오락중심의 시네마복합, 가족 오락센터, 나이트클럽, 아케이드, 실내 테마공원, 심지어 만남의 장소, 교회, 은행 및 기타 서비스까지 결합하여 주야간 고객이 필요로 하는 모든 것을 제공하는 복합적 소비문화공간으로 개발하는 추세로 나아가고 있다.

이러한 소비문화 패턴의 변화에 부응하여 낙후된 도시지역을 개발한 예로 일본의 롯본기 힐스 개발프로젝트를 들 수 있다.

〈롯데기 힐스〉⁴⁾

롯데기는 2차 대전 후 미군이 점령하면서 외국인과 젊은이들의 밤 문화를 대변하는 변화가 성장해왔으나, 이 지역 면적의 1/3을 차지하고 있던 아사히 TV의 대형 스튜디오와 함께 밀집된 소필지의 중소상점, 사무실, 목조주택 등이 노후화되어 방재상 문제가 제기되고, 도시 내부 순환도로(환상 3호선)가 이 지역에서 막혀 극심한 교통체증 등 정비의 필요성이 커지게 되었다. 이에 따라 1986년 재개발 유도지구로 지정되었는데, 이후 약 400명에 달하는 주민의

4) 도시재생사업단, 일본도시재생사례조사보고서(미발간), 2007.5. 참조

동의를 얻고 택지를 매수하는데 14년이 소요되었고 모리부동산이 장기 프로젝트 파이낸싱으로 자금을 조달, 2000년에 착공하여 2003년에 준공하였다.

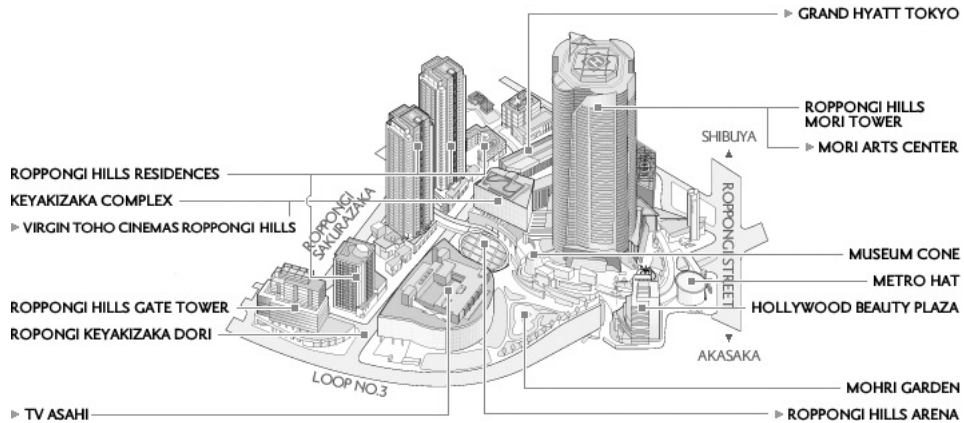
이 지역에 필요한 도로를 개통하고 필요한 공공시설을 확보함으로써 지역사회에 공헌하고 모리빌딩의 터전인 미나토구에 모리 유토피아를 건설한다는 목적 하에 모리 빌딩의 오너인 모리 미노루 사장이 문화 도심을 컨셉으로 최고급, 최상의 기능의 입체도시로 건설한 곳이라고 한다. 개발계획 및 마스터플랜은 미국의 존 저드사가 담당하였다. 지상 54층의 모리타워, 고급 주거지인 롯본기 힐 레지던스(43층 4개동), 그랜드 하얏트 호텔, TV아사히, 롯본기 힐 아레나, 모리가든 등의 건물과 옥외 공간으로 구성되어 있다.

상업업무 용도가 주류를 이루지만 이 개발사업의 한 특징은 상업적 개발이지만 지역사회 주민들이 이용할 수 있는 문화공간과 시설을 같이 조성했다는 점이다.

오피스 건물인 모리타워 52, 53층에는 미술관을 설치, 패션, 건축, 디자인, 영화 등 다방면의 예술을 소개하고 있다. 51층에는 롯본기 힐즈 클럽을 두어 정치, 외교, 비즈니스, 교육, 의료, 예술, 건축, 디자인, 언론, 스포츠, 연예 등 분야 인사들의 멤버십 클럽, 레스토랑 등 문화와 사교의 공간으로 활용하고 있다. 52층에는 도교를 내려다 볼 수 있는 전망대를 두어 많은 사람들이 찾는 장소가 되었다. 또 49층 아카데미 힐즈는 24시간 회원제로 도서관을 운영하고 국제포럼 등을 개최한다. 또 지상에는 다양한 이벤트가 개최되는 롯본기 힐스 아레나, 광장, 모리 정원 등 많은 사람들을 모이게 하는 공간을 두고 있다.

패션의류, 보석숍 등 약 80개의 전문점 고급상가와 고급호텔, 레스토랑, 영화관 등 상업·위락 시설과 함께 이러한 문화시설을 덩으로써 지역사회에 기여한다는 명분도 얻고 있지만, 이를 통해 집객권역을 광역화하여 많은 사람들을 끌어들이므로써 장소의 상업적 가치를 높이는 효과도 크게 얻고 있는 것으로 보인다.

현재 모든 시설은 모리빌딩의 관리 하에 임대 운영되고 있으며, 임대수입으로 한 해에 7,000억 원의 수익을 올리고 있다고 한다.



[그림 4] 롯본기 힐즈 조감도

3. 문화도시전략

1970년대까지 유럽의 도시에서 문화정책은 사회적 목적이 컸다. 나이, 사회계급, 성별, 생활양식, 출신민족 등이 다양한 사람들이 서로 화합하며 생활할 수 있도록 하는데 문화정책의 주목적이 있었다. 예술 축제나 기타 여러 형태의 문화 애니메이션을 기획하고 개최하는 등 시민들의 대면적 교류와 커뮤니티 재건을 이룩하기 위해 문화와 여가정책을 이용했다. 새로운 공공공간을 조성하고, 도시를 더 매력적이고 친근감을 가질 수 있게 하는 도시설계, 보행하기에 더 편리한 도로의 조성, 교통정온화(traffic calming) 등도 같은 맥락에서 추진하였다. 야간 대중교통 확충, 양호한 가로조명, 커뮤니티 치안강화 등으로 도심공간을 특히 야간에 지역사회가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 공간으로 만드는 일도 중요시 되었다.

그런데 1970년대 및 1980년대 초의 경제재구조화 과정에서 문화정책을 지역경제기반을 다양화하면서 사회적 결집력을 달성하는 중요한 수단으로 인식하게 되었다. 이 시기 지방분권화가 진행됨에 따라 권한은 분권화되었지만 지방정부의 재정능력은 약화되어 문화정책도 사회적인 것으로부터 경제적인 것으로 전환하게 된 것이다.

국제자본과 하이테크 산업과 첨단서비스 부문의 전문 인력들을 유치하기 위한 도시마케팅 및 국제화 전략의 중요성이 점점 더 커지면서 역사·문화자원을 활용하여 도시를 마케팅하고 관광 산업을 일으키는 등 경제적 활성화의 목적으로 문화정책을 시행하기 시작했다. 관광산업이외에도 전통산업부문의 일자리 감소를 만회하기 위한 시도로써 여가, 미디어 및 패션, 디자인을 포함한 ‘문화산업’으로 경제부문을 확장하는데 주목하게 되었다.

1970년대는 개인과 커뮤니티의 발전, 참여, 평등주의, 도시공간의 민주화 및 공공사회생활의 재활성화가 강조되는데 비해 이제는 문화정책이 도시경제 및 물리적 재생에 어떻게 기여할 것인가가 주 관심사가 된 것이다. 문화 사업에 대한 보조금이란 말이 투자라는 말로 대체되었다. 문화 이벤트와 활동들을 민간부문이 후원하도록 하고 지방의 문화자원을 더 효과적으로 모니터하고 문화서비스의 경영, 관리, 전달 및 마케팅을 개선하는 노력이 뒤 따랐다.

국제화 전략을 뒷받침하고 도시의 국제 이미지와 매력을 높이기 위해 유명 예술제, 주요 스포츠 경기, 기타 고급 문화행사들이 기획되고 개최되었다. 바르셀로나 같은 도시는 문화 분야의 혁신이 도시경제의 구동력의 하나라는 사실을 보여준 예로 간주되고 있다. 로마와 같이 문화정책을 도시재생 및 경제발전의 우선순위에 적응시키지 못한 도시들은 정치적으로나 재정적으로 뒷받침을 못 받고 결국은 활력을 찾지 못하고 있다.

도시의 재생이 과거의 기능 중심에서 벗어나 미학적 환경을 중시하고 페스티벌, 스포츠, 문화 행사, 역사·문화·환경 보전 등의 문화전략이 중요시되고 있는 것은 도시의 삶의 질을 높인다는 의미도 있지만 이러한 배경에 기인하는 바가 크다.

Ⅲ. 충남지역 중소도시재생의 참고사례

대전, 천안을 제외한 대부분 도시들은 역이나 간선도로를 따라 시가지가 형성되었고 상업기능과 공공행정기능들이 도시의 주요 기능으로서 중심지를 이루어 왔다. 그런데 인근에 신시가지가 조성되고 공공행정기능이 이전하고 주변에 대형 상업시설이 들어서면서 기존의 중심지가 쇠퇴하고 구도시 전체가 활력을 잃고 있다. 대전, 천안 등 대도시의 대형점 등장으로 중소도시의 상권이 위축되고 있는데 논산시, 보령시, 계룡시, 연기군 등에도 연면적 5,000평 내외의 대형점들이 들어서거나 들어설 예정인 바 이와 같은 대형점들이 중소도시까지 확산되면 기존 도심은 더

욱 타격을 받을 것으로 보인다. 중소도시들은 대부분 인구와 사업체 수와 종사자 수가 정체 내지 감소추세를 보이고 있다.⁵⁾

제4차 국토종합계획과 충청남도 도정백서를 보면 충남지역의 개발과제로 혁신거점 신도시와 신시가지 개발, 아산만광역권 지원 중심도시, 산업지대 활성화 등 유입인구 수용을 위한 신도시 신시가지 건설 및 농·산·어촌지역 개발 등 여전히 신개발에 비중을 두고 있는 것으로 보인다.

장항국가산업단지, 석문국가산업단지, 서산·당진의 자동차 부품산업의 클러스터 등 전통적 산업단지와 천안 아산지역의 국내 전자 정보기기산업의 혁신거점, 디스플레이 산업벨트, 디지털문화산업진흥원 및 영상미디어사업화 지원센터 등 첨단문화산업 클러스터, 신산업 관련 단지 또는 거점들의 조성이나 육성이 강조되고 있다. 이와 함께 지역의 자연·역사·문화자원을 관광산업으로 자원화하는 방안도 과제로 설정되어 있다.

그런데 이러한 신개발이 기존 도시, 특히 침체한 기존 중소도시에 어떤 영향을 미치게 될 것인지, 또는 다양한 산업을 육성함에 있어서 기존도시를 어떻게 활용할 것인지에 대해서는 구체적 검토나 계획이 없는 것 같다.

제4차 국토계획에서는 기존의 재래시장 및 상가 환경정비, 소도읍 육성, 고도의 옛 모습 가꾸기, 도시의 문화적 이미지 창출과 자연경관 요소 보전을 위한 도시경관 가꾸기 등 기존도시심 재생과 도시환경정비도 주요과제로 설정하고 있으나, 국토계획이나 도 계획이 비중을 두고 있는 신도시 개발이나 산업개발과 어떻게 연계될 것인지가 분명하지 않다.

일찍이 도시재생 정책을 펴온 선진국의 경험을 토대로 볼 때 특히 중소도시의 재생사업이 성공적이기 위해서는 첫째, 해당 지역이나 도시가 감당할 수 있는 범위의 사업이어야 한다는 것, 그리고 해당지역의 주민이나 이해관계자가 주도하는 사업이어야 한다는 것이다. 중앙정부의 지원에 의존한 사업들은 거의 다 성공하지 못했다는 것이 선진국의 경험이다.

일본은 중앙정부 주도적인 도시재생 프로젝트는 상당부분 실패하여 이제는 지역주도의 재생사업으로 전환했다고 한다.

미국도 1970년대 초 침체된 북동부, 중앙 북부 공업도시들에 대한 공공지원프로그램이 별 실효가 없다는 인식이 늘면서 한때 도시의 쇠퇴는 어쩔 수 없다는 인식이 팽배했다고

5) 임준홍 외, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원, 표2-4, 2006. 참조

한다. 재개발(redevelopment)에서부터 사회적 서비스시설 공급(social services)사업에 이르기까지 여러 가지 지원 프로그램들이 도심지역의 인구, 고용, 세수 등의 쇠퇴를 막지 못했을 뿐 아니라 서로 상충되고 혼란스런 요구들로 인해 기대한 성과를 얻지 못했다. 이에 따라 이제는 연방의 일률적 직접적 지원 프로그램보다 지역 중심적(locally-oriented) 프로그램을 시행하고 있다고 한다.

둘째, 도시재생사업이 제로섬 게임이어서는 안 된다는 것이다. 현재 신도시 신시가지 개발이 기존도시나 구도심의 침체를 초래하는 원인으로 지목되는 이유는 그러한 신개발이 구시가지 구도심의 기능을 빼앗아가기 때문이다. 마찬가지로 도시 내의 한 쇠퇴지역의 개발이 인근 지역의 상권을 약화시키거나 하는 사업이 되어서는 도시재생의 관점에서 의미가 없다. 도시재생은 새로운 수요 창출형 사업이어야 하고 또 주변지역도 같이 살리는 상생의 파급효과를 갖는 개발이어야 한다.

충남지역의 다양한 중소도시 재생에 관한 구체적 논의는 각 도시의 잠재력과 재정적 및 조직 능력에 대한 검토와 분석을 필요로 한다. 이 글에서는 참고할 만한 외국 사례를 통해 충남지역의 중소도시 재생에 대한 시사점을 생각해보고자 한다.

〈자력에 의한 농촌 소도읍 도시재생의 사례: 일본의 오부세 읍〉⁶⁾

오부세는 동계올림픽이 열렸던 나가노시에서 전차로 약 30분, 자동차로 30~40분 거리에 있고, 면적은 19.07km²로 나가노현 내에서 가장 작은 읍이다. 인구는 12,000명 정도로 관공서를 중심으로 반경 2km 이내에 시가지가 밀집되어 있다.

에도시대부터 서쪽에 흐르는 강을 이용하는 지역해운 중심으로 번성했으나 명치이후 철도개설로 항구기능을 잃으면서 쇠퇴하였다고 한다. 주산업은 농업으로서 사과, 포도 등을 재배하는데 특산물인 밤으로 약 600년의 역사를 가지고 있다.

특산물인 밤을 이용한 제품 개발과 지역의 홍보, 또 카츠시카 호쿠사이라고 하는 근대 일본의 유명한 풍속화가의 그림을 전시하는 호쿠사이관, 호쿠사이가 그린 천정화가 있는 간쇼우잉(岩松院) 등에 의해 전국적으로 알려지기 시작하여 현재는 인구의 100배인 연간 120만 명의 관광객이 방문하는 장소가 되었다.

6) 도시재생사업단, 일본의 도시재생사례조사(미발간), 2007. 참조

이런 성장은 오부세의 주민과 행정이 하나가 되어 작은 지역이지만 그들의 실정에 맞는 마을 만들기를 끊임없이 계속 새로운 아이템을 발굴하면서 꾸준히 실행한 결과이다. 마을 만들기 경위를 간단히 정리하면 아래와 같다.

타카이 코우잔이라는 오부세의 향토 명사의 초대로 일본의 천재 풍속화가 카츠시카 호쿠사이의 말년에 네 번이나 오부세를 방문하여 많은 그림을 남겼는데 이것을 보전하고 전시하기 위해 1976년 호쿠사이관을 건설하였고 이로 인해 전국으로부터 많은 사람들이 방문하게 되었다.

‘녹음과 물과 역사의 마을, 삶에 문화가 숨 쉬는 마을, 특색 있는 산업의 마을, 거기에 사는 기쁨과 자랑을 느끼는 마을’을 미래상으로 하고, 이곳에 사는 사람의 마음을 소중히 담은 역사와 문화의 마을 만들기를 목표로 하여 1981년 오부세마찌 종합계획을 수립하였다.

1982년부터 1986년까지 마을 만들기 기본구상에 따라 역사문화 구역을 설정하여 오래된 밤 과자 점포나 큰 벽의 민가 등 역사적인 경관을 갖추고 있는 마을의 중심부 지역에 보다 쾌적하고 개성이 풍부한 마을 만들기를 위해 주민과 행정당국이 역할 분담하면서 정비 사업을 시행하였다.

1986년에는 ‘환경디자인 협력기준’을 만들어 예를 들면, 집을 지을 때 건물 외관과 색은 주위 배경에 맞추도록 하고, 지붕의 형상은 기후, 풍토 면에서 평지붕은 피하고, 도로와 접하는 부지 부분은 적극적으로 녹화를 하고 길을 이용하는 사람에게도 정감 있는 경관이 되도록 하고, 도로변의 담은 생울타리 등으로 녹화하고, ‘차고, 헛간 등 밖에서 보이는 것은 위치와 색을 고려하는 등 정감 있고 아름다운 마을’을 만들기 위한 사업을 추진하였다. 광고물, 대규모 건물이나 공작물의 배치와 형태, 보행 공간, 건물 앞 휴식 공간 등 가로풍경을 쾌적하고 아름답게 조성하기 위한 노력도 기울였다.

이러한 가로 경관 개선사업과 구획정리사업 등을 지역 상인이 중심이 되어 행정의 관여 없이 주민주도로 추진하였다. 오랜 역사적 건물을 보존, 재활용, 신축, 수선 할 때 전통적 모양을 유지하도록 하고 색상도 원로 목수들이 알고 있는 전통 색상과 수법에 따라 채색을 하도록 하였다. 도로 폭을 넓히면서 자기 토지를 조금씩 양보하여 보도와 주차공간을 확보하도록 하였다.

생활 만들기 등에 대해 조언을 해주는 생활 만들기 상담소의 개설, 운영, “정감 있고 아름다운 마을 만들기”에 대한 공헌도가 큰 사람에 대한 표창제도의 시행, 경관 만들기 지침, ‘생활 만들기 매뉴얼’, ‘광고물 설치 매뉴얼’ 등의 발간, 배포, 생울타리 설치시 중앙정부의 도움 없이 마을에서 만든 기금으로 수목 구입에 필요한 경비(5만엔) 지원, 건축 부문, 광고물 부문, 생울타리/녹화 부문별 표창을 하는 ‘오부세 경관상’ 제도 운영, ‘연도 경관보전에 관한 지도요강’ 제정 등 매년 계획을 세밀하게 발전시키고 실천방안도 다양하게 모색하면서 마을 가꾸기 사업을 하고 있다.

2000년에는 마을 내 꽃으로 장식된 민가의 마당을 일반에게 공개하여 방문한 사람과의 교류의 장, 휴식의 장소로 활용하는 ‘오픈 가든’ 제도를 시행하였다. 이 ‘꽃의 마을 만들기’ 사업에서 특기할 것은 마을의 꽃의 축제를 이어갈 리더 양성을 위해 해외연수 시행했다는 점이다. 이전에 마을 만들기 사업 지원으로 정부에서 지자체마다 1억 엔을 지원한 적이 있는데 이를 인력 양성에 사용했다는 점이 눈에 띄는 점이다. 2000년부터 유럽에 총 109명의 연수생을 파견했는데 이들을 중심으로 오픈 가든 사업을 시작했고 현재 63집이 자기 집 정원을 일반에 개방하는 오픈 가든 프로그램에 참여하고 있다. 또한 유럽 연수를 계기로 꽃의 마을 만들기 국제교류도 하고 있다. 오부세 마을의 주민을 중심으로 결성된 실행위원회에 의한 음악제도 개최하고 있다. 이러한 사업은 행정이나 정부의 자금지원 없이 시행하고 있고 이로 인해 연 100-120만 명의 관광객이 오부세를 찾고 있다고 한다.



[그림 5] 오부세 마을 만들기 사업 예: 오픈 가든 사례와 마을길 조성 사례

2005년에는 ‘동경이과대학의 오부세 마을 만들기 연구소’가 개소하였다. 마을 만들기 2단계 도약을 위해 지역 특성을 살린 경관 연구에 있어서 우수한 실적을 가진 동경이과대학과 상호 대등한 입장에서 협동하여 미래의 마을 만들기 시책을 연구하기 위해 관공서 내 연구소를 설치한 것이다.

오부세의 경우는 처음부터 외부 방문객을 유치한다든가 관광산업을 육성한다든가 하는 목적에서가 아니라 주민들이 살기 좋고 아름다운 읍으로 가꾸기 운동을 한 결과 일본 전역뿐만 아니라 최근에는 국제적으로도 널리 알려져 많은 사람들이 찾는 명소가 된 경우이다. 또 상급 행정기관의 어떤 지원 프로그램이 있어서가 아니라 주민들이 스스로 감당할 수 있는 범위 내의 소박한 목표를 가지고 사업을 시작하여 매년 확대 지속한 결과 좋은 성과를 얻을 수 있었다는 것도 특기할 점이다.

〈소기업 집단화로 경쟁력 제고, 지역경제 활성화의 예: 이태리 중부의 소도시〉⁷⁾

프라토는 이태리 중부에 있는 작은 도시이다. 세계에서 방직공장이 가장 많이 몰려 있는 공업지구의 하나인 평균 고용인원이 6명 정도인 10,000개 이상의 소기업들이 서로 전후방 연관관계를 맺으면서 모직물을 생산하는 도시이다. 이들은 한 기업이 다른 기업의 원료나 기차재 부품을 생산하거나 하는 식으로 서로 공급자와 수요자 관계를 맺고 있었다. 그런데 예전에는 원료나 재료의 수급이 각기 개별적 네트워크로 이루어져 원료나 재료 또는 부품 수급의 타이밍이 맞지 않거나 하여 제품의 적기 생산이나 가격 면에서 경쟁력이 낮았다.

그러던 것이 유럽연합의 재정지원을 얻어 텔레매틱스 네트워크를 구축하여 구매자와 생산자 간 정보교류를 원활하게 하였다. 주문에 따른 생산자 선정을 투명하고 신속하게 하고, 제조단계에서 수요자와 공급자로서 관계를 맺는 업체간의 복잡한 주문과 생산이 투명하고 신속하게 이루어지도록 하는 협동 네트워크를 구축함으로써 지역의 생산성과 경쟁력을 크게 높여 방직산업단지로서는 세계적 경쟁력을 갖게 되었다. 유럽에서는 첨단 정보인프라 등으로 연관업체 간의 협동체계를 구축함으로써 세계적 경쟁력을 갖는 소도시들이 등장하고 있다.

프라토 시의 경우는 새로운 산업을 끌어 들이기보다 도시의 기존 산업의 경쟁력을 키움으로써 도시의 활력을 되찾고 지속시켜나간 예라는 점에서 참고할 만한 사례이다.

7) Komninos, N. Intelligent Cities, Spon Press, London and New York, 2002.

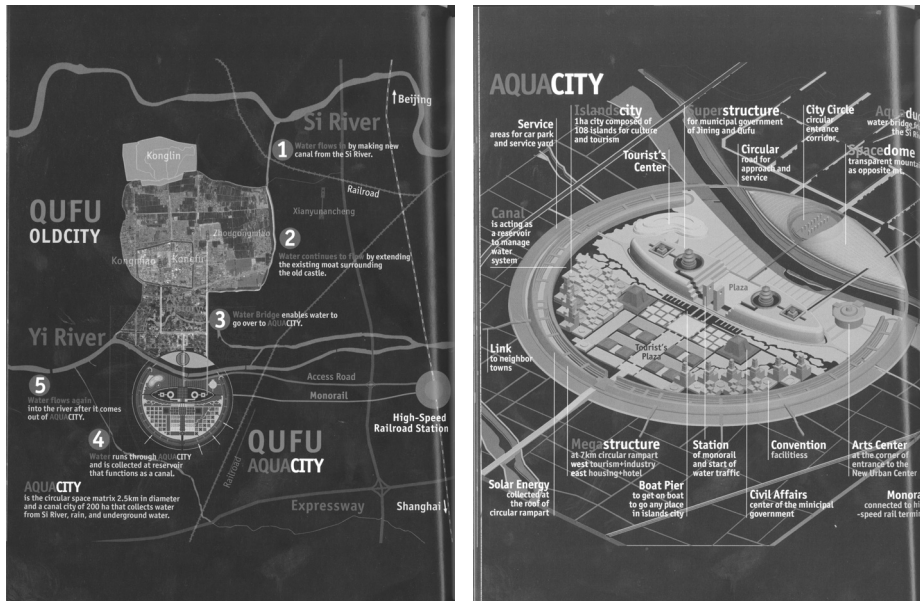
〈구시가지지를 위한 신개발의 사례: 김석철 교수의 중국 곡부시 특별구역 설계안〉⁸⁾

중국의 곡부는 공자가 태어나고 또 묻혀 있는, 약 3000년의 역사 문화도시이다. 중국 국가보호유산이자 유네스코 세계문화유산으로 등록된 공묘, 공부, 공림이 있는 어떻게 보면 유교라는 동양문명의 발상지라고도 볼 수 있는 역사도시이다. 이 도시가 지닌 역사문화유산을 도시를 활성화시키는 자원으로 활용하기 위해서는 우선 그간 황폐화된 역사문화유적의 복구와 함께 이 문화유산을 세계에 널리 알리는 일이 필요하다. 그러기 위해서는 현대적 도시 시설들이 갖추어져야 한다. 즉 옛 구역과 함께 현대 도시기능이 같이 구비되어야 한다. 그런데 옛 도시구역을 물리적으로 신도시와 같은 환경으로 만들 수는 없다. 오히려 옛 구역은 ‘유서 깊은 장소’, ‘전통적 문화유산’ 등 소중한 자산이 많이 있기 때문에 전 지역의 물리적 재개발은 바람직하지 않다.

이에 따라 [그림 6]에서 보듯이 특별한 새 도시구역을 개발하여 도시경영의 원가를 최소화하면서 기존 도시의 잠재적 자산을 최대한 활용하도록 하자는 것이다. 이 새 개발구역에는 금융, 컨설팅, R&D 등과 같은 전통적 산업지원기능과 함께 산업체들을 네트워크화할 수 있는 첨단 정보통신서비스, 관련된 상업업무, 쾌적한 환경의 주거, 새로운 소비문화 공간 등을 집적시킬 수 있다.

곡부 특별구역계획안은 철저히 보존해야 할 역사적 구역과 신개발이 극단적으로 대조되는 사례라 할 수 있다. 그러나 그 기본개념은 소도읍 주변의 신시가지 개발을 할 때 참고할 만하다. 즉 신도시나 신시가지지를 개발할 때는 기존 도시나 시가지의 잠재자산을 최대한 살려 활용하도록 계획해야 한다는 것이고 또 그렇게 할 수 있다는 것이다. 두 도시 간에 무엇을 서로 빼앗는 식의 경쟁체제보다는 서로의 기능을 보완하는 상생적 관계가 되어야 한다.

8) Kim, Seok chul(ed), China-Korea Pair FEZ, Jinzhou, Incheon, Saemangeum, Archiban Seok Chul Kim & Associates, 2004. 참조



[그림 6] 김석철 교수의 중국 곡부시 특별구역 구상안

앞에서 이미 언급한 것이지만 중소도시 재생전략을 구상함에 있어 위의 3가지 사례가 시사하는 바를 다시 요약하면 다음과 같다.

첫째, 성공적인 도시재생을 위해서는 지역의 주민이나 이해당사자들이 주도적으로, 또 자력으로 감당할 수 있는 범위와 목표를 가지고 시작하는 것이 매우 중요하다는 것이다.

둘째, 도시재생을 위해 반드시 새로운 기능을 도입하거나 다른 곳에서 무엇을 끌어들이야 하는 것은 아니라는 것이다. 기존의 산업을 새로이 조직화하여 경쟁력을 높이는 데에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

셋째, 신도시나 신시가지 개발을 할 때 기존 도시나 기성시가지에 미칠 영향을 예측하여 서로 상생하는 방향으로 계획이 수립되어야 한다는 것이다.

참고문헌

1. 건설교통기술평가원, 도시재생사업단 사전기획연구보고서, 2006.12, 25-28쪽 참조
2. 대한주택공사 운영신도시기획팀, 해외첨단도시사례조사 보고서(미발간), 2005. 참조
3. 도시재생사업단, 일본도시재생사례조사보고서(미발간), 2007.5. 참조
4. 임준홍 외, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원, 2006.
5. 도시재생사업단, 일본의 도시재생사례조사(미발간), 2007. 참조
6. Komninos, N. Intelligent Cities, Spon Press, London and New York, 2002.
7. Kim, Seok chul(ed), China-Korea Pair FEZ, Jinzhou, Incheon, Saemangeum, Archiban Seok Chul Kim & Associates, 2004. 참조