

도시재생이란?

도시재개발과 도시재생의 차이

1. 재개발과 재건축

□ 재개발과 재건축의 기원

도시는 다양한 원인으로 발생하게 되는 도시문제들과 그 시대가 요구하는 환경에 대응하기 위한 방안들에 의하여 수많은 변화를 겪어오면서 도시구조와 형태가 지속적으로 변화되어 왔다. 따라서 포괄적 의미의 도시재개발¹⁾은 도시가 생긴 이후 변화하였던 도시성장의 역사와 그 궤(軌)를 같이 해오고 있다. 도시는 성장 과정에 있어 중세 이전에는 기능과 공간구조가 물리적으로 제한되고, 인구규모도 일정 범위를 벗어나지 못하였지만, 16세기 이후 중앙집권적인 국가들이 나타나면서, 수도 및 국가의 주요 기능을 하는 도시들의 도시화가 진행되기 시작하였고, 이는 도시의 기능, 인구,

1) 도시기능을 회복하고 환경을 개선하기 위한 시가지지역의 도시개발 방식은 재개발, 재건축 등으로 구분될 수 있다. 그러나 본 글에서는 재개발이라는 용어를 도시개발의 방식을 재개발과 신개발로만 구분할 때의 개념으로 사용하도록 한다. 즉, 재개발과 재건축을 모두 포함하는 의미의 재개발로 도시재개발이라는 용어를 사용하도록 한다.

시설의 집중을 수반하여 대도시를 출현시켰다.

도시의 슬럼화와 도시 쇠퇴

대도시에 집중되는 기능, 인구, 시설 등은 도심부의 환경을 크게 변화시켜 나갔다. 도심부의 환경 변화는 교통의 집중, 생활의 질 악화를 초래하였으며, 결국 도시의 침체(twilight)지역을 만들어 내게 된다. 낡은 주택과 무질서한 도로 등은 일상의 질서를 깨트리게 되고, 도시화 된 공백(Urbanized Vacuum)으로 남아 상업의 몰락과 함께 불법과 범죄의 온상이 되곤 했다. 그러한 지역들은 도시의 슬럼으로 남을 뿐만 아니라, 주거지로서의 활력마저 잃어갔다. 따라서 도시의 전반적인 침체는 건물, 도로, 설비 등 물질 자원의 총체적 불량화로 나타나, 이를 개선하기 위한 적극적인 도시계획수단이 필요하게 되었다.

도심부의 환경악화 문제가 가장 먼저 나타난 것은 19세기 초 영국을 비롯한 유럽에서부터라고 할 수 있다. 이는 산업화에 따른 도시환경의 악화에서 기인하였으며, 새로운 도시계획제도의 탄생과 신도시계획을 통해 해결하게 된다. 한편 유럽 도시들의 경우는 대부분, 1, 2차 세계대전을 겪으면서 구도심의 상당부분이 파괴되고, 전후복구사업의 일환으로 도시개조계획 형태로 도시재개발이 다루어졌다. 이러한 연유에서 본격적인 기존시가지에서의 도시 슬럼화 문제에 따른 도시재개발의 필요성은 상대적으로 유럽보다는 미국에서 많이 제기되었다.

미국의 도시 슬럼화는 유럽과 비슷한 도시환경 악화문제로부터 시작된다. 도시로의 인구집중이 심화됨에 따라 나타났으며, 특히 대도시의 저소득계층의 거주상태는 매우 심각했다. 1843년 뉴욕에서는 불량주택이 전염병의 원인이 된다고 보고되어 사회문제로서 주목되었고, 각 도시들은 조례를 설정하여 불량주택 감시체제를 시행하였다. 그것은 주로 환기, 하수, 청소 등의 위생 측면에 관계되는 것이었다. 1867년에는 뉴욕과 브루클린에서 보건·위생 차원의 아파트 위생법을 제정하기 위한 운동이 일어났으며, 1934년 64개 도시의 부동산 조사에 의해 주택 및 주택설비의 불량정도가 밝혀졌고, 또한 불량지구나 슬럼을 유지하기 위한 비용이 해당 지역에서 징수하는 세수입의 몇 배나 된다는 것을 알게 되었다. 이러한 지구에 대한 슬럼개선사업(Slum Clearance)은 약 30년 후 부터 본격적으로 추진되었다(서양도시계획사, 2004).

□ 도시재개발이란?

도시재개발은 어떻게 정의할 수 있나?

산업화로 인한 도시로의 지속적인 인구 집중은 과밀지구의 발생, 주택의 노후화와 불량화, 교통난, 각종 도시기반시설의 부족에 따른 무질서한 도시의 평면적 확대와 기능저하를 유발하였으며, 이에 따라 도시의 형태나 구조에 대한 기존 공간질서의 재구조화가 요구되었다. 특히, 산업 및 첨단 정보기술의 발달로 도시기능이 고도화됨으로써, 기존 도시 환경에서 계획적이고 미래지향적인 도시환경으로의 변화가 요구되고 있다. 이러한 시대 및 도시의 변화에 부응하는 도시재개발(Urban Renewal)은 기존 도시 환경을 새로운 기술 및 환경변화에 적응할 수 있도록 하는 가장 효율적이고 적극적인 도시계획 수단으로 지구상의 여러 도시에서 활발히 시행되고 있다(한국 도시지리학회, 1999).

도시재개발이란 용어는 미국의 경제학자인 콜린(Miels Colean)이 처음으로 사용하였고, 1958년 네덜란드의 헤이그(Hague)에서 개최된 ‘제1회 도시재개발에 대한 국제 세미나’에서 정의되었다(김재석, 도영준, 2005). 이 국제세미나에서는 “도시주민들은 자신이 거주하는 건물과 환경에 대하여 희망이나 불만을 가지고 있으며, 자기가 사는 집의 수리·개조로부터 도로·공원·녹지의 정비, 슬럼의 재개발 등이 빠른 시일 내에 이루어지기를 바라고 있다. 그리고 토지이용형태나 지역구의 개선, 대규모의 도시계획을 하여 살기 좋은 곳으로 만들고자 하는 강한 기대를 가지고 있는데, 이러한 모든 행동을 포함한 도시개선작업을 도시재개발이라고 할 수 있다.”고 정의내리고 있다. 따라서 도시재개발은 광의의 개념으로 보면, 기존 도시의 정태적·물리적 환경개선뿐만 아니라, 동태적인 사회경제적 환경에 능동적으로 대처하여, 살기 좋은 매력 있는 도시공간 구조를 창출하는 도시성장 및 발전과정으로 볼 수 있다(한국 도시지리학회, 1999).

도시재개발의 역사적 기원은 고대 로마시대, 로마재건계획(Rebuilding Rome)으로 거슬러 올라갈 수 있으나, 본격적인 의미의 도시재개발이 시작된 것은 파리개조계획이나 대화재 이후의 런던개조계획 등 근대 이후라 할 수 있다.

즉 근대에 들어와서 런던의 대화재로 인한 도시의 개조사업, 1850년대 파리 중심부의 개조계획 등이 활발히 전개되어, 보다 계획적인 도시재개발에 대한 인식이 높아졌던 시기를 도시재개발의 기원으로 볼 수 있다. 그러나 이때의 시가지 개조나 복구는 매우 단편적이었고, 제도적 뒷받침이 없었기 때문에 이를 실질적인 기원으로 보기 보다는 19세기 급속한 도시화에 따라 나타난 영국의 슬럼철거 재개발(Slum Redevelopment)을 실제적인 기원으로 생각하기도 한다(서양도시계획사, 2004).

그러나 근래에 와서 도시재개발은 물리적 환경개선을 위한 도시계획 수단으로 제도화됨에 따라 협의의 개념으로 이해되고 있다. 협의의 개념으로서의 도시재개발이란, 제도적으로 허용된 도시환경의 변화만을 의미하므로 다음과 같이 정의할 수 있다. “도시인구의 증가 및 산업기술의 발달 등 도시의 사회적·경제적 변화에 의하여 기존 시설을 충분히 활용할 수 없게 되어 개인의 안전, 위생과 사회복지 및 도시 기능상 장애를 초래하고 도시를 쇠퇴시킬 우려가 있을 때, 공권력으로 기존의 도시환경을 변화시키는 도시계획사업이 도시재개발이다”(김용웅, 1996).

즉, 도시재개발은 주로 공공기관의 주관아래 악화된 도시환경을 개선하는 계획사업으로, 노후화된 시가지를 현대도시에 맞게 개선하여 도시기능이 더욱 효과적으로 발휘될 수 있도록 하는 사업이라 할 수 있다(김재석, 도영준, 2005).

이러한 도시재개발은 왜 필요한가?

도시재개발은 도시의 공간구조를 변화시켜 토지의 효율적 이용을 도모하기 위해 전개하는 것으로써, 도시환경을 개선시키기는 것에 목적이 있다. 도시재개발의 목적은 단기적으로는 토지이용의 효율화, 주거환경과 도시의 개선, 도시기능의 회복 등 물리적인 것이 위주가 되며 장기적으로는 슬럼지구 및 환경의 정비, 거주공간의 양질화, 빈곤해소, 도시의 균형개발 등 공공의 이익을 위한 사회계획적 성격의 정책수단으로 연속성을 지니며 추진되는 것으로 볼 수 있다. 즉, 도시재개발의 목적은 물리적, 경제적 계획 위주이며, 불량주택지역의 재개발은 문화적·사회적인 것을 중심으로 진행된다.

불량주택지역에서의 사회문제는 낙후된 물리적 환경과 거주민의 낮은 삶의 질로 표

출되며, 그 발생원인은 사회재난 또는 산업화에 따른 도시화, 주택의 공급과 수요의 불균형 등에서 기인된다고 할 수 있다. 따라서 도시문제를 해결하고 공간구조 개선을 통해 도시의 기능을 회복시키기 위하여 건축적·물리적 방법인 도시재개발의 필요성은 다음과 같다.

① 경제적 측면

기존의 노후한 저층건물 대신 효율적인 고집적 건물을 새로이 공급하므로 토지이용이 고도화되고, 경제활동의 촉진을 가져오며, 각종 공공시설을 합리적으로 설치운영하게 되어 비용을 절약할 수 있다.

② 사회적 측면

범죄나 비행 등 사회적 병리현상과 환경오염에서 발생하기 쉬운 각종 폐해를 줄일 수 있고, 상업 환경을 개선하여 이용자와 운영자 모두의 욕구를 충족할 수 있다. 또한 시설물의 과밀한 밀집을 해소함으로써 화재 등의 재해에 대비할 수 있고, 문화공간의 확보로 사회적 기능을 확보하여 정서적으로 안정된 환경의 창출이 가능해진다.

③ 기반시설 측면

도로 및 교통시설의 확충과 공공주차장 시설 및 개별건물의 주차장 구비로 교통체증을 감소시켜 주며, 보행공간이나 지구 내의 공원 등 오픈스페이스의 확보로 이용자의 편익과 안전에 도움을 준다.

④ 건축적 측면

주거와 상업 기능에 적합한 공간구조를 만들며, 차량의 접근이 용이해지고, 녹지와 휴식공간이 확충되므로 환경이 쾌적하게 바뀌고, 기능성 있고 아름다운 형태를 유지하는 도시환경을 창출한다.

⑤ 도시경관 측면

노후하고 불규칙하게 난립된 건물, 폐허된 상가 등을 아름답고 기능성 있는 시설물로 대체 건립하고, 녹지공간과 도로 공간 등의 기반시설을 통일성 있게 총체적으로 개발하여, 명쾌한 공간구조와 아름다운 경관을 만들 수 있다. 또한 도시가 가지고 있는

자연이나 인류의 보편적 문화유산을 보존하고 수복할 수 있다(강주일, 2004).

□ 세계 도시재개발의 흐름

영국의 도시재개발

17세기 중엽 영국의 런던은 인구 50만을 자랑하는 유럽 최대의 도시였지만, 흑사병 이후 감소되던 인구가 급격히 팽창하고, 이로 인한 도시 빈민촌이 확대 되는 문제를 안고 있었다. 대부분의 집들은 판자로 지어졌고 길은 좁았으며, 항상 크고 많은 화재가 끊이지 않았다. 화재의 위험에 노출되어 있던 런던은 결국 1666년 9월 2일 푸딩레 인지역에서 시작된 화재로 인해 도시 전역이 파괴되는 대참사를 겪게 된다.

영국의 근대적 의미의 도시재개발은 1666년 런던 대화재 이후 목조건물의 건축을 금지한 것과 크리스토퍼 렌(Sir Christopher Wren)의 미완성 ‘런던개조계획(Plan for Rebuilding London)’에서부터 출발한다 할 수 있다. 런던 대화재의 복구는 도시형태와 공간구조를 근본적으로 개조하지는 못했으나, 건축물과 건축구조에 대한 규제, 불량주택의 개량, 좁은 도로의 확장, 포장 및 피난 가로의 설치 등의 성과를 얻었다. 당시 크리스토퍼 렌을 중심으로 런던개조계획을 수립했는데, 이것이 근대적 의미에서 영국의 도시재개발의 결정적인 계기를 마련하게 되었다(한근배, 1996).



런던 대화재, 1666

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Great_Fire_of_London

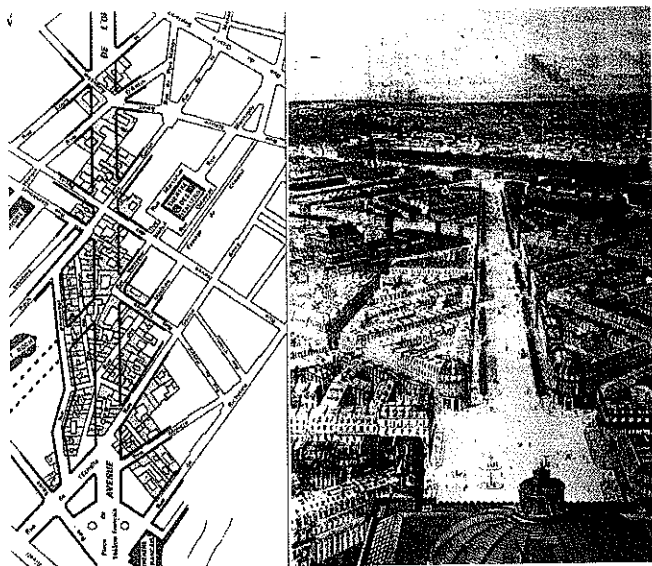
영국에서 도시재개발이 제도적으로 정착하게 된 것은 1930년 슬럼의 철거재개발(Redvelopment)을 최초로 규정한 「그린우드 주택법(Green Wood Housing Act)」의 제정 이후로 볼 수 있다. 영국은 「그린우드 주택법」 이래로 제2차 세계대전 전까지 약 30만 동의 불량주택을 철거 재개발하였고, 제2차 세계대전으로 도시주택 사정이 악화되자 일시 중단하였으나, 1950년대 초반까지 무려 150만 동의 넘는 불량주택을 철거 재개발하여 도시재개발의 주도적 역할을 수행하였다(서양도시계획사, 2004).

1947년에는 「도시 및 농촌계획법(Town & Country Planning Act)」에 따라 종합개발지구(CDA; Comprehensive Development Area)제도가 제어되어, 도시재개발은 일정범위에 걸쳐 종합적인 지구계획을 수립하여, 계획의 일반적 목적을 위해 강제수용권을 이용하도록 하였다. 이 종합개발지구를 포함하여 1960년대 전반까지 영국의 도시재개발은 전면철거 후 개발(Scrape & Built) 방식만 사용했으나, 1967년 「도시환경법(Civic Amenities Act)」에 따라 역사적 지구의 보전 수법이 추가되었고 이후 1971년 「도시 및 농촌계획법」에도 삼입, 1969년에는 「주택법(Housing Act)」의 종합개량지구(GIA; General Improvement Area)에 따라 주택지의 지구개량(복구)의 수법 등으로 확립되었다.

이들은 이후 반드시 단일 계획체계는 아니지만, 재개발 수법으로서 지구재개발, 지구개량(복구)제도 및 지구보전제도 등으로 발전하게 된다. 특히 지구개량제도의 확립으로 이른바 전면 철거가 필요한 불량 시가지 중에서 쇠퇴지구(Twilight Area)라 부를 정도로 극도의 열악한 상태가 아닌 지역에까지 재개발을 적용할 수 있게 되었다.

프랑스의 도시재개발

프랑스 파리는 산업혁명기를 거치면서 인구가 급속히 증가하고 경제 규모가 커지게 되었다. 이러한 중세의 파리는 19세기 중반에 일어난 오스만(G. E. Haussmann)의 파리 개조 사업을 통해 근대 도시 파리로 변모하였다. 당시에는 많은 인구가 농촌에서 도시로 유입되었고, 이로 인해 도시환경이 열악해지면서 위생문제가 크게 대두되었다. 이를 해결하기 위해 프랑스에서는 파리의 도심 주변을 개조하기 위해 오스만(Haussmann)이 중심이 되어 파리개조계획을 수립하였으며, 이를 실현하기 위한 수



루브르에서 본 오페라 거리, 1880

출처: PINON P, Paris, biographie d'une capital, Hazan, 1999.

오스만은 주요건축물을 광로에 연결하고 소규모 건물들이 모여 있는 지구에는 기념비적인 요소를 도입하였다. 기능적이고 상징적인 건물인 기존의 철도역, 의회, 증권거래소, 판테온 신전, 개선문, 노트르담 사원 등과 연계하여 중앙시장, 정부청사, 신 오페라하우스 등이 건설되었다. 루브르박물관, 대학, 파리재판소 등은 새로운 기능에 따라서 확장되었으며, 소규모 건물들을 대규모 건물로 교체하는 작업은 파리의 원형인 시테 섬에서부터 시작되었다.

그리고 오스만은 도심 내 공원·녹지의 중요성을 인식하여 조경전문가의 지원을 받아 귀족들의 수렵장이었던 블로뉴 숲을 정비하고, 호수와 산책로, 룡상 경마장 등을 건설하였다. 또한 동쪽에는 뱅센트 숲, 북동쪽에는 뷔트 쇼몽 공원 및 묘지 등을 대대적으로 확장하였다. 파리에서 160Km 거리의 외곽지역에 급수원을 개발하여 파리에 공급되는 물의 양을 두 배로 늘렸으며, 하수는 중력에 의해 도로 밑의 작은 하수관을 통해 긴 원통형의 집수관에 모여지고, 북서방향의 센강 하류로 방류되도록 하였다. 관세 목적의 성벽이 폐지되었고, 교외의 마을들을 파리로 통합하여 파리의 경계가 외부 방어용 성벽까지 확장되었다.

그 후 프랑스에서는 기성시가지의 개발이 제2차 세계대전 이후 도시계획의 큰 과제로 대두됨에 따라, 기존의 도시정비로서의 재개발사업제도에 부가하여 1958년 우선시가화구역(ZUP)의 도입과 더불어 공공의 주도하에 본격적으로 재개발사업을 추진하였다. 그러나 도시재개발 기본법에 근거를 둔 2차 대전 이후의 미국식 슬럼첼거(Shum Clearance) 재개발 수법은 파리 시가지에 초고층 건축물을 등장시켰으며, 이러한 사업은 당시 파리 시민뿐만 아니라 국민 전체로부터 악평을 들었다.

이에 따라 1962년 당시 장관이었던 앙드레 말로는 파리의 역사적 환경을 지키려는 재개발을 추진하기 위하여 「토지 및 건물의 복구와 보전지구에 관한 법률(1962)」을 제정하였다. 이것이 통칭 「말로법」으로, 이 제도에 의하여 보전지구(Secteursauvegarde) 토지 및 건물복구지구(Restauration)의 지정과 함께 역사적 거리를 파괴하지 않는 재개발 수법이 적용되게 되었다. 이러한 토지 및 건물의 복구사업은 보다 일반화되어 1977년 ‘주거환경정비 프로그램(OPAH; Ope’rations Programme’es d’Ame’lioration del’Habitat)’으로 제도화 되었는데, 이것은 일반적인 주거환경의 개선형 재개발을 가능하게 하는 수법이라 할 수 있다.



에펠탑에서 본 파리 시내 전경

미국의 도시재개발

미국은 철저한 민간주도의 도시재개발이 추진되고 있는 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 이에 공공의 역할은 단순히 민간이 개발하기 용이하도록 기반을 정비하고 정책을 마련해 주는데 역점을 두고 있다.

미국의 도시재개발은 1893년 시카고 만국박람회를 계기로 도시에 대한 새로운 공간 이미지와 바람직한 도시개발의 방향을 제시하려는 도시미화 운동(City Beautiful Movement)을 통해 보다 구체화되었다. 이는 급격한 공업화를 겪고 있던 미국 대도시에서 공간구조의 모순을 제거하고, 농촌의 침체된 취락구조를 개선할 수 있는 촉진제가 되기도 하였다. 이 밖에도 도심상업 기능을 개선하고 주변의 슬럼화를 제거하는 도시개조가 강조되기 시작하였다.



다니엘 번햄의 시카고 계획, 1909

출처: <http://burnhamplan100.uchicago.edu>

도시주거의 불량화 등 도시의 물리적 환경의 악화로 치달았던 1930년대를 지나, 제2차 세계대전 이후의 경제적 번영에도 불구하고 슬럼화의 확산이 지속되자 미국에서는 1949년 주택법을 제정하여 주거개선을 위한 융자와 교부금의 확대 등을 추진하였다. 이것은 지역의 수선·복구(Rehabilitation)나 보전(Conservation)을 위해서 뿐만 아니라, 문제 지역의 철거·정비(Clearance)를 통한 철거식 도시재개발(Redevelopment)을 위해서도 필요한 현실적인 조치였다.

이어 1954년 개정된 주택법은 연방정부의 역할을 지역의 수복과 보전의 영역으로까지 확산시켰고, 결과적으로 전면철거 후 개발(Scrape & Built)식 재개발에서 본격적으로 체계화된 도시갱신을 위한 도시재개발(Urban Redevelopment)이라는 개념으로 정착하게 된다. 1966년에는 물리적인 대책뿐 아니라 교육, 문화, 보건 등을 포함한 종합 사회개발계획으로 발전하였다. 최근에 이르기까지 계속하여 이 법을 보완·개정하여 왔으나 1949년의 「주택법」에 의한 방식이 오랫동안 미국의 도시건설을 지배해 왔다.

미국은 민간개발자에 의한 철저한 민간 중심의 도시재개발이 시행되고 있다. 공공기관의 중심은 주로 시이며, 시는 민간이 개발하기 쉽도록 토지의 취득, 건축물의 정리, 가로 및 공원 등 공공시설의 정비와 그 과정에서 부수되는 토지의 민간개발업자에의 공매 및 재개발 지구의 정리와 택지조성에 협조해 주는 것이 특징이다.

1980년대 들어 미국은 두 개의 재개발 시책을 시행하게 되는데, 연방보조를 폐지하고 상하수도 등 7개 항목을 통합하여, 일괄 보조금으로 연방정부가 자치단체에 교부하는 시책과, 75개 쇠퇴지역을 지정하여 규제완화, 세금감면 등을 통하여, 사업유도지구(Enterprise Zone)로 지정하여 민간부문의 활력을 도모하였다(서양도시계획사, 2004).

일본의 도시재개발

일본의 경우도 일찍부터 불량주택에 대한 관심이 높아 1919년 「도시계획법」 및 「시가지건축법」을 제정하여 주택의 최저기준을 마련하였고, 같은 해 제정된 「결핵예방법」에 의하여 위생상 해로운 불량주택의 사용제한 및 금지 등의 조치를 취하게 되었다. 이 제도가 발전하여 1927년에는 「불량주택지구 개량법」이 제정되었고, 불량주택

지구의 토지구획 변경도로 개설배수설비 구축 등 공공시설의 개선과 건물의 철거정비 등 종합적이고 본격적인 주거지재개발이 착수되었다. 정부가 공공단체나 공익단체 등에게 사업비용의 1/2 정도를 보조해줌으로써 주거지 재개발은 상당히 발전하였으며, 1933년까지 7개 지구가 불량주거지로 지정되어 도시재개발사업의 주축을 이루었다.

이 밖에도 일본에서는 1892년 도쿄대화재 및 1932년 관동대지진 등 역사적으로 대규모 도시재해가 많았고, 도시성장이 자연발생적 형태를 취하여 대부분의 건축물은 목재로 되어 있었다. 이로 인해 화재위험이 높았으며, 공원 등 공공시설이 부족하여 산업기술의 발달과 함께 교통혼잡, 도시시설의 부족 등 많은 문제를 양산하게 되었다. 따라서 자연히 도시방재 및 시가지개조 등에도 매우 관심이 높을 수밖에 없었다. 발달과정상 공중위생(Public Health) 보호라는 차원에서 슬럼청거만을 중요시했던 영미의 도시재개발과는 성격상 큰 차이를 보이고 있다. 특히 제2차 세계대전 이후에는 전후복구사업과 시가지개조사업이 활발히 전개되었으며 도시재개발의 주축을 이루어 왔다.

또한 1961년 「시가지조법」, 「방화건축 가구조성법」 등이 제정되었고, 1969년 이를 통합하여 「도시재개발법」을 제정하게 됨에 따라, 1960년대에는 시가지재개발사업이 어느 때보다 활발히 추진되었다.

국내의 도시재개발

국내에서는 광복 이후 한국전쟁을 거치는 혼란기의 무질서 속에서 발생한 불량지구가 사회문제로 대두되었으며, 1950년대부터 대도시에서 불량주택 재개발사업이 시행되었으나 제도적인 뒷받침 없이 도시계획법을 원용하였다. 그 후 점차 재개발이 도시문제의 해결 방안으로 인식되고 도시의 전반적인 계획이 필요해짐에 따라 1965년 「도시계획법」 시행령 개정에서 재개발지역 설정에 관한 항목을 신설하여 도시재개발이 법적 근거를 갖게 되었고, 정부의 정책에 반영되게 되었으나 결과적으로는 제도가 현실을 제대로 반영하지 못하여 불량촌은 더욱 증가하였다.

국내에서는 1966년 건설부 고시로 돈화문에서 퇴계로 구간을 불량지구개량지구로

지정하여 세운상가를 건립한 것이 재개발 사업의 시초라 할 수 있다. 이후 1968년 건설부 고시로 고지대 불량지구에 대한 주택개량사업의 재개발이 시행되었으며, 1971년 「도시계획법」을 개정하면서 비로소 재개발사업이라는 명칭을 얻게 되었으며, 1978년을 시한으로 하는 도시재개발사업 조항을 신설하고 재개발사업에 대한 시행요건, 실시계획, 관리처분계획, 청산 등에 관한 「특정지구 개발촉진에 관한 임시조치법」을 제정하여 개발촉진지구를 지정할 수 있도록 하였고, 재개발사업 시행자에게는 면세의 특혜를 주며 재개발사업을 촉진시키고자 하였다.

그러나 본격적인 전환점이 된 것은 1973년에 제정된 「주택개량촉진에 관한 임시조치법」이었다. 이 법을 통해 주택개량사업을 도시계획사업으로 규정하고 분리시킴으로써, 도시재개발은 도심재개발과 주택재개발로 구분되었다. 또한 무허가 주택지를 양성화할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 국·공유지를 해당 자치단체에 무상으로 잉여하여 재원마련을 가능하게 하였고, 재개발사업에 각종 세금을 면제해 주는 등 지원제도를 강화하였다. 그러다가 재개발사업을 더욱 효과적으로 시행하기 위해 1976년에 「도시계획법」에 규정되어 있던 재개발사업 관련 조항과 새로운 조항을 보완하여 「도시재개발법」이 독립된 단일법으로 제정되었다. 여기서는 도시재개발 기본계획의 수립과 제3자의 개입 및 사업시행자별 시행절차를 구체화하였다. 이때부터 재개발사업은 주택개량재개발과 도심지재개발로 구분되었다.

그 후 1977년에는 「도시재개발법」 시행령을 제정하여 구체적인 사항을 정하였고, 1981년과 1982년에 「도시재개발법」을 개정한 후 1989년 4월에 「도시저소득주민의 주거환경개선사업」을 위한 임시조치법 제정에 이르게 되었다. 이에 따라 소위 주거환경개선사업이 새로 실시되었는데 도시저소득주민이 거주하는 노후 혹은 불량건축물 밀집지역에 공공시설 정비 및 주택의 건설과 개량, 그리고 소득원의 개발 등을 목적으로 재개발이 활발히 시행되었다. 이 제도는 1999년에 종료되는 한시법이었으나 추진 중인 사업이 남아있는 등의 이유로 2004년까지 연장되었다.

한편 1997년에는 「주택건설촉진법」으로 재건축사업이 가능하도록 개정되었다. 그리고 2002년 12월 「도시 및 주거환경정비법」이 제정되면서 주거환경정비사업도 주거지 정비사업의 하나로 반영되어 한시법의 틀을 벗어나게 되었으며, 기존의 「도시재개발법」, 「도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」, 「주택건설촉진

법」상 재건축사업을 통합하게 되었다. 그러나 이 법 또한 개별사업의 대상·추진절차 등의 시행방안만을 규정하고 있어, 개별사업을 통합적으로 시행하기 위한 특례를 종합적으로 규정하기 곤란한 문제가 지적되었다. 이런 문제를 해결하기 위해 2005년 12월에 「도시재정비촉진을 위한 특별법」이 제정되어 시행되고 있으며, 현재 이 법에 의한 정비사업은 주거환경정비사업, 주택재개발사업 도시환경정비사업의 네 가지이다.

「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 정비사업

구분	사업대상지역	시행방법	시행자
주거환경 개선사업	도시저소득층 주민이 집단으로 거주하는 지역으로 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선	- 정비기반시설 설치 및 확대, 토지소유자 스스로 주택개량 - 정비구역 전부 또는 일부를 수용하여 주택건설 후 토지소유자에게 우선 공급 - 환지로 공급	시장·군수, 주택공사
주택 재개발 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선		조합, 시장·군수, 건설업자, 등록사업자
주택 재건축 사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선	- 관리처분계획에 따라 주택 및 부대복리시설을 건설하여 공급 - 환지로 공급	조합, 시장·군수, 주택공사
도시환경 정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심등 도시기능의 회복이나 상권 활성화등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선	(주택재건축사업은 제외)	조합, 토지소유자, 시장·군수, 토지공사, 건설업자, 등록사업자

자료 : 대한민국토·도시계획학회, 도시계획론, 보성각, 2008.

2. 도시재생

□ 도시재생의 시작

도시재개발과는 다른 도시재생에 대한 국가적·지역적 관심이 높아지고 있는 배경에는 세계화와 신자유주의 물결이 가져온 전반적인 사회가치, 그리고 도시개발 패러다임의 변환이라는 거대한 흐름이 작용하였다. 도시 패러다임이 모더니즘에서 포스트모더니즘으로, 양적 추구에서 질적 추구로, 문제 해결형에서 구조개편형으로, 생산기반 중시에서 생활환경 중시로 변화하면서 기존의 도시를 ‘지속가능한 도시’로 재창조해야 된다는 논의가 제안되었다. 이러한 시대적 변화 속에서 도시계획 패러다임은 기존의 도시개발 중심 사고에서 도시재생 및 관리(Urban Regeneration and Management) 등 지속가능한 개발(Sustainable Development)로의 변화에 대한 요구가 높아지고 있는 것이다(이삼수, 2006).

도시재생이라는 커다란 화두의 등장은 많은 요인들이 복합적으로 작용한 결과이며, 각 국가와 도시마다 그 성격을 달리하지만, 영국 부총리실의 도시재생 보고서(Urban Task Force, 1999)를 바탕으로 현재 세계적으로 진행되고 있는 도시재생이 대두하게 된 공통적인 배경에 대해 살펴본다.

도시 간 경쟁의 심화

도시재생이 전 세계적으로 주목받고 있는 것은 낙후된 도심의 재생이 도시의 경쟁력을 향상시키는 효율적인 방법 중 하나라는 인식이 증대되고 있으며, 더 나아가 국가 경쟁력과 직결되는 중요한 과제이기 때문이다.

현실 사회주의의 몰락과 신자유주의의 팽배는 사회 전 분야에 걸쳐서 경쟁을 일상화하고 있다. 특히 경제적 우위를 점하기 위한 경쟁은 다른 어느 분야보다도 치열하다. 자본주의의 전일화에 따른 국가 간 제도적 장벽의 제거와 통신기술의 발전으로 인한 물리적 거리의 소멸은 도시를 세계경제의 주체로 등장하게 하였으며, 도시 간 생존경쟁 또한 날로 심해지고 있다.

이와 같은 경쟁의 심화 속에서 양극화 현상은 도시에도 나타나고 있다. 이른바 세계도시는 세계경제의 허브(Hub)로서 계속 성장하며 다른 도시와 격차를 벌리고 있다. 이러한 도시 간 경쟁의 심화는 도시 관리자 및 도시민으로 하여금 자신들의 도시를 더욱 매력적이고 경쟁력 있는 곳으로 만들기 위한 노력을 기울이게 하였으며, 도시재생의 가장 큰 원동력으로 작용하고 있다. 따라서 도시재생은 도시 및 국가 발전의 전략으로도 중요한 의미를 지니게 되었으며, 국가적 지원 속에서 가속화되고 있는 것이다.

산업구조 변화로 인한 정보화 사회의 도래

탄소자원에 기반으로 한 경제(Carbon-Based Economy)로부터 지식자원에 기반을 둔 경제로의 전환은, 사회변화의 촉진제일 뿐만 아니라 도시변화의 촉진제이기도 하다. 제조업의 쇠퇴는 실업과 사회적 박탈뿐만 아니라 많은 황폐토지(Wasteland)를 발생시켰으며, 이를 효율적으로 이용하기 위한 대책이 중요한 과제로 남았다. 여기에 전자통신의 발전은 처음 예측과 달리 대량의 교외 이주를 발생시키지는 않았으며, 사무공간의 입지에 많은 유연성을 제공하고 있다. 하지만 이 유연성이 사무공간의 분산을 유발하지는 않으며, 오히려 대면활동을 위한 새로운 도시집중을 발생시키고 있다.

또한 거대도시는 경제활동의 주된 중심지가 되어가면서, 특히 고급의 관리 기능은 거대도시 내에 존재하게 된다. 정보기술로 첨단화된 거대도시는 지구적 차원의 관리를 용이하게 하기 때문이다. 이러한 도시로의 또 다른 집중은 과거의 조닝에 의한 직주분리는 더 이상 절대적이지 않으며, 주거, 상업, 업무, 문화, 레저기능이 하나의 공간에서 가능할 수 있도록 하여, 기능과 사용자 간의 새로운 시너지 효과를 창출하고 있다.

도시의 외연적 성장의 한계

오래전부터 도시정책의 주된 관심사인 도시의 스프롤 방지와 기존 토지 활용을 통한 토지이용의 극대화는 도시재생의 중요한 배경이 된다. 많은 고용과 장비를 필요로 하는 제조업에서 지식과 정보를 통한 생산과 활용이 고부가가치를 창출하는 지식기

반산업으로 경제성장의 방식이 전환됨에 따라, 도시의 외연적 확산을 동반하는 도시 성장 방식 또한 바뀔 수밖에 없다.

여기에 더하여 인구성장의 정체는 도시의 외연적 확산을 통하여 높아진 욕구를 수용할 수 있는 새로운 공간을 창출하는 것을 어렵게 하고 있으며, 오히려 기성시가지의 개선에 대한 관심을 증가시키는 요인으로 작용되고 있다. 또한 환경에 대한 관심의 증가는 신도시와 같은 도시외곽의 새로운 지역의 개발을 통해 나타나는 자연환경의 파괴와 교통량의 증가 등으로, 지속적인 환경 저해요인들에 대하여 부정적인 인식과 저항을 증가시키고 있다(주택도시연구원, 2008).

환경에 대한 관심의 증대

지난 100년간 세계 인구는 10억에서 60억으로 증가했으며, 2025년에는 85억으로 증가할 것이라고 예상되고 있으며, 20세기 초 세계인구의 10%만이 도시에 살았으나 현재는 50% 이상이 도시에 거주하고 있다. 이와 같은 인구성장과 도시화의 복합적인 효과는 환경과 자원에 치명적 위협이 되고 있다. 이미 모든 오염의 75%가 도시환경으로부터 발생하는데, 대략 건물에서 45%, 교통에서 30%가 발생한다고 보고되고 있다.

또한 도시는 적지 않은 쓰레기 발생지역일 뿐만 아니라, 내부적으로 과부하가 걸리기 쉬운 매우 취약한 유기체로써 자연환경뿐만 아니라, 우리의 건조 환경에 대해서 보다 높은 환경 기준을 적용하는 것은 매우 중요한 일일 것이다. 따라서 최근 지속가능성에 대한 관심이 이미 건축, 교통, 물, 에너지 관리 등의 분야에서 급속히 확산되고 있으며, 이를 통해 환경 친화적인 기술을 발전시키고 있다. 이러한 지속가능성은 쇠퇴하고 있는 도시를 재생하기 위해서 요구되고 있는 매우 중요한 개념이며, 도시에 대한 지속가능한 기술의 발전을 통한 도시 재생은 도시의 새로운 기회와 필요성을 제공하고 있다.

인구구조와 라이프스타일의 변화

경제성장과 기대수명의 증가에 따른 라이프스타일의 변화는 도시에 새로운 수요를 발생시키고 있다. 19세기에 주 80시간이던 노동시간은 오늘날 절반으로 줄어든 반면

수명은 2배로 늘었고 앞으로도 더 늘어날 것이다. 경제발전과 수명이 늘어남에 따라 전체 삶의 기간에서 노동과 양육기간이 차지하는 비율은 줄어들었으며, 레저, 문화, 교육 시간은 늘어나고 있다.

출생의 감소와 이혼의 증가는 가정을 급격히 위축시키며, 동시에 새로운 추세 특히 핵가족화와 독신가구의 증가 등을 통한 1인가구의 증가로 라이프스타일은 더욱 다양화되고 소비는 증대되는 경향을 보이고 있다. 유동인구 또한 늘어나고 있으며, 거주이전도 쉬워져 간다. 과거와 다른 라이프스타일의 변화로 사람들은 주택의 안과 밖에서 다양한 활동이 가능한 도시를 원하고 있으며, 자연스럽게 이러한 욕구를 충족할 수 있는 도시개발이 요구된다. 이는 사업장에도 강하게 연계되어 사람들은 유연한 근무시간을 원하고, 이에 따른 도시인구의 활동시간 변화는 곧 도시공간의 변화를 가져온다.

이와 같이 21세기 국제사회(Global Society)는 국가 간의 경계가 낮아지고 국가 간의 경쟁이 도시의 경쟁력으로 이전되고 있으며, 새로운 라이프스타일을 추구하는 사람들의 욕구와 필요를 충족시켜야 경쟁력 있는 도시가 될 수 있는 환경이 되어 가고 있다. 따라서 매력적인 도시는 이와 같은 21세기의 변화된 도시 서비스를 요구하는 사람들에게 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 이들은 삶의 질에 대한 욕구가 증대하였으며, 감성적이며 건강한 환경과 깨끗한 자연을 갈망한다. 또한 이들은 고감도 IT 기술에 익숙해져 있으며 항상 새로운 경험을 원한다. 기존 도시의 열악한 환경과 도시문제의 해결은 이제 도시재생에 의해 이들의 욕구를 충족시켜 경쟁력이 있는 도시로 거듭나야 지속가능한 도시로 발전할 것이다. 도시재생은 이러한 시대적 상황 속에 하나의 해답으로 부상하고 있다(오병호, 2007).

□ 도시재생이란?

도시재생은 어떻게 정의하여야 하는가?

도시재생이라는 용어는 도시계획분야에서 이미 오래 전부터 사용해 왔지만, 도시기능을 전반적으로 재활성화 하는 의미, 즉 새로운 패러다임으로서 최근 집중 논의되고 있다. 물론 도시재생을 한마디로 정의하는 것은 그 주체와 논의의 다양성에 비추어

불 때 쉬운 일은 아니다. 그러나 일반적으로 도시재생은 사전적 의미로 ‘도시의 생기를 되살려내기’ 즉, 도시 재활성화를 뜻하는 것 또는 활력을 잃거나 시대에 뒤쳐진 도시의 일부 혹은 전체를 대대적으로 수술해 새로운 생기를 불어넣는 것으로 해석된다.

그리고 영국에서는 도시재생을 ‘경제·사회·물리적으로 쇠퇴한 지역을 개별 프로젝트를 통해 문제 해결식으로 처방하는 것이 아니라, 도시 전체의 발전을 위한 전략적 계획의 틀 아래에서 공공과 민간의 파트너십을 전제로 하여, 해당 지역의 경제적, 사회적, 환경적 상태를 지속적으로 개선해가는 통합적인 접근’이라고 정의하고 있다.

또한 국내 도시재생에 많은 영향을 준 일본의 도시재생 개념은 원론적으로 기성시가지 내에 경제적·사회적·환경적인 요인으로 인해 쇠퇴한 지역에 대해 비전과 계획을 수립하고, 행정·커뮤니티·기업 등이 공동으로 보전·회복·개발함으로써, 지역의 지속적인 발전 기반을 마련하는 등 사회·환경·경제 세 측면에서 지속가능한 상태를 지향하고 있다. 그러나 고이즈미 내각의 도시재생정책은 원론적 의미의 도시재생과 달리, 대도시를 중심으로 민간 기업들이 안고 있는 불량담보 부동산의 유동성을 확보하고, 침체된 경제 재생을 위해 민간 기업이 희망하는 도시구조로 재편하는 것에 주안점을 두었다(양재섭, 2008).

한편 국내 도시재생의 경우, 국토해양부는 ‘도시재생사업단’을 발족하면서 도시재생이란 ‘산업구조의 변화와 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 인해 상대적으로 낙후되어 있는 가존 도시에 대해 새로운 기능을 도입·창출함으로써, 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것’으로 정의하고 있다.

따라서 도시재생의 정의는 각 국가와 도시의 제반사항과 특성 등에 따라 차이를 보이지만, 공통적으로는 ‘도시문제 해결을 위해 종합적이고 통합된 비전을 제시하고 실천해 가는 동시에, 변화하는 지역여건에 맞게 공간·경제·환경·사회·문화 등 도시가 포함하는 모든 환경적 상황을 지속적으로 개선해가는 것’이라고 할 수 있겠다.

도시재생은 왜 필요한가?

도시재생은 물리적 환경의 변화를 동반하는 재개발과는 다른 목적과 지향점을 갖는다. 즉, 도시재생은 도시문제에 대응함에 있어 보다 장기적이고, 전략적이며 목표 지

향적으로 접근해야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 도시재생은 도시지역의 현 상황에 대한 면밀한 분석에 기초하여 물리적 환경과 사회구조, 경제기반, 환경상태를 동시에 개선하는 것을 목표로 한다. 그리고 도시문제 해결을 위해 종합적이고 통합된 전략을 수립하여 목표를 달성해가되, 지속가능한 발전과 조화를 이루도록 하며, 가능한 정량화된 목표를 설정해야 한다(Roberts, 2000).

또한 일본 도시재생의 경우, 고이즈미 정부가 내건 도시재생정책의 목표는 크게 두 가지였다. 첫째는 1990년대 이후 침체되어 있는 국가경제를 재생시키는 것이었고, 두 번째는 경제 활력의 원천이 되는 도시에 대해 그 매력과 국제경쟁력을 높이기 위한 것이었다. 이는 고이즈미의 도시재생정책이 그 핵심에 경제 활성화라는 경제 정책적 요인을 가지고 있었음을 의미한다(양재섭, 2006).

한편 국내 도시재생의 경우, 대도시의 무분별한 외부확산의 억제와 도심부 쇠퇴현상의 방지, 도심지역의 인구 및 산업의 회귀 촉진 및 재활성화 모색 등을 통해 해당지역의 경제적, 사회적, 물리적으로 부흥시키는 것을 의미 한다. 그러나 현재 국내의 도시재생 사례들을 살펴보면, 선진 도시의 사례와 같이 새로운 기능을 도입하고 창출하거나, 문화예술 등 창조적인 기능으로 재생하기 보다는 물리적 개선에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

□ 세계 각국의 도시재생 동향

그렇다면 선진도시의 도시재생 동향은 어떠한지를 먼저 살펴 보도록 한다. 이미 영국, 미국, 일본 등 선진국의 주요 도시들은 1980년대부터 삶의 질 저하와 대도시의 무분별한 교외화 현상으로 인한 도심부 쇠퇴현상을 극복하기 위해 도시재생 정책을 적극적으로 추진하여 오고 있다. 영국에서는 1981~1998년까지 Lodon Docklands, Central Manchester, Leeds, Sheffields 등 총 12개의 도시개발공사(Urban Development Corporations, UDCs)가 설립되어 중앙정부 지원 하에 도시개발사업을 추진하여 왔으며, 1999년 이후로는 쇠퇴도시의 재활성화를 전담하는 도시재생공사(Urban Regeneration Company, URC)의 설립을 통해 도시재생사업을 추진하고 있다.

미국에서는 1990년대에 들어서 도시재생과 더불어 도시 확산의 억제를 동시에 도

모하러는 성장관리정책이 추진되면서, 중심시가지의 문제를 단순히 빈곤대책으로만 취급하는 것이 아니라, 공공교통시스템의 정비 등 도시구조 자체를 재생하고자 하는 관점에서 ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’을 위한 정책들이 추진되고 있다.

일본에서는 1965년 이후 교외 쇼핑센터의 등장, 1980년대 업무 및 행정기능의 교외화로 인한 도심부 및 주변 고밀도 시가지의 인구감소 현상 심화, 이로 인한 지역사회 붕괴와 생활환경 악화 등의 문제가 대두되기 시작했으며, 이를 해소하기 위해 1998년 중심시가지 활성화법을 제정하여 중심시가지의 경제적 부흥을 시도하고 있다. 또한 도시재생 노력을 국가적 차원에서 지원하기 위하여 총리를 본부장으로 하고 내각관방장관을 부본부장으로 하는 도시재생본부를 설치하고 있다.

도시화의 안정기에 접어들어 대부분의 도시에서 도심부 쇠퇴현상이 나타나기 시작하면서, 우리나라에서도 이러한 시대의 흐름과 더불어 다양한 정책들이 전개되고 있다. 그러나 아직까지 이를 활성화할 법적·제도적 장치가 미흡한 실정이라서 체계적이고 종합적인 도시재생 전략 및 기법의 도출이 시급히 요구되고 있는 실정이다(주택도시연구원, 2009).

영국의 도시재생

현재 영국의 도시재생정책은 지속가능한 도시재생(Sustainable Urban Regeneration) 전략으로 대변된다. 지속가능한 도시재생정책의 등장은 늘어나는 주택수요에 대응하기 위하여 기존 시가지 이외의 다른 지역을 개발해야 하는지 아니면, 기존 시가지를 재정비하여 수요에 대응해야 하는지에 대한 고민과 1990년대부터 확산된 환경문제에 대한 대응책 차원의 결과물이었다. 또한 경쟁력을 상실한 도심을 더 이상 그대로 방치하기도 어려웠으며, 신혼가구, 독신가구 등과 같은 도심권 거주자들의 증가 또한 도시재생의 필요성을 강화했다. 그리고 그 해답은 결국 기존 시가지를 재정비하여 주택공급을 끌어 올리고, 기존 도시의 쇠퇴된 경쟁력 또한 재강화한다는 것이었다. 따라서 영국정부는 도시 확대와 도시 외곽지역 개발이라는 원심력적 접근보다는 구심력적 접근으로 정책의 기초를 수정하였으며, 그것은 곧 기존 대도시의 매력적이고 경쟁력 있는 도시재생이었다(전시원, 2006).

이와 같이 영국 도시재생에 대한 정책의 기조는 시대의 흐름과 정권의 성향에 따라 변화해 왔다. 1980년대 대처 정부 시기의 경제개발 촉진, 쇠퇴지구에 대한 문제해결식 대응, 중앙정부 중심의 정책기조에서 1990년대 이후 지속가능한 개발, 광역 및 지역적 접근, 지방정부와 파트너십의 강조로 전환하고 있으며, 부동산개발 등 물리적인 환경의 개선 중심에서 지역사회의 경제적 활력의 증진과 교육환경의 개선, 고용증진, 지역 문화 활성화 및 지역 커뮤니티에 활력을 불어넣는 사회통합적 접근방식으로 변화하고 있다.

이러한 변화는 도시재생사업의 방식에서도 특징적으로 나타나는데, 도시재생사업의 대상지는 경제·사회·환경을 개선함에 있어 지역 자체의 자생력을 상실한 쇠퇴지구, 기능개편이 필요한 지역 등을 대상으로 한다. 종전의 물리적 환경개선에서 한 걸음 더 나아가 도시전체의 발전을 위한 전략적 계획의 틀에서 공공과 민간의 파트너십을 전제로 해당지역의 전반적인 체질을 강화하는 통합적인 접근의 개발계획을 수립하는 방향으로 전환되고 있다(양재섭, 2006).

이에 따라 도시재생 추진기구 역시 변화를 맞이한다. 중앙정부 차원의 도시개발공사와 잉글리시 파트너십²⁾의 역할이 축소되는 대신에, 지역개발기구와 도시재생회사와 같은 지역 및 지방정부의 역할이 강화되고 있다. 또한 보조금 지원제도에 있어서는 중앙정부가 다양한 보조금을 운영하되, 그 지원 대상은 통합예산³⁾을 중심으로 파트너십을 전제로 한 경쟁방식으로 선정하였다. 운영과 배분에 있어서는 지역개발기구의 재량권이 확대되었으며, 사업실적에 대한 지속적인 평가와 모니터링을 통해 상호 견제와 협력관계를 유지하고 있다.

최근에는 도시재생의 또 다른 주체로서 지역 파트너십의 참여가 강조되고 있으며, 지원자금도 파트너십에 배부된다. 공공은 민관 파트너십 차원에서 자유공모로 제안된 지역 활성화 계획에 대해 장기적이고 포괄적으로 지원된다. 각 파트너십은 계속

2) 잉글리시 파트너십은 1993년 설립된 국가 차원의 도시재생 추진 및 지원기구로서, 도시재생사업을 전반적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 국가 차원의 재생기구로서의 역할은 1999년 지역개발기구가 설립되면서 상당 부분 이관되거나 축소됨.

3) 통합예산은 2002년부터 각 부처가 지역개발기구에 배분하던 11개의 보조금을 하나의 예산으로 통합한 것으로, 목적 달성 여부에 대해서 평가를 받는 것이 의무화됨.

적인 지원을 받기 위해 활성화 계획의 충실한 이행과 더불어 자립성을 제고하기 위한 다각적인 방안을 모색하고 있는 것이 특징이다.

이와 같이 영국의 도시재생 정책은 광역 도시권과 지방정부의 역할, 민관 파트너십의 측면을 강조하고, 물리적 환경개선 외에 고용·교육·문화 등을 통합적으로 해결하는 쪽으로 전환하고 있다. 기존의 도시재생사업이 중앙정부 차원의 특정지역에 국한된 부동산 위주 사업으로, 물리적·경제적 재생만을 고려하여 지역공동체의 참여와 사회적 재생은 등한시 하였다. 새로운 도시재생 정책은 통합적 접근을 바탕으로 지역·지방 차원의 다양한 추진기구와 보조금, 민관 파트너십을 활용하여, 지역 스스로가 도시경쟁력 확보를 위한 해결책을 찾을 수 있도록 지원한다.

일본의 도시재생

일본의 도시재생정책은 기본적으로 1990년대 이후 침체되어 있는 국가경제의 재건과 더불어 경제 활력의 원천이 되는 도시의 매력과 국제경쟁력의 확보라는 특정한 목적을 가지고 추진되고 있는 국가정책이다.

2000년 도시재생추진 간담회를 통해 도시재생에 대한 논의가 본격화된 이후, 2001년에는 고이즈미 정부가 '구조개혁'의 일환으로 「도시재생정책」을 발표하고 중앙정부 차원의 추진조직인 '도시재생본부'를 설치하였다. 또한 대대적인 규제완화와 금융·행정지원 안을 마련하였으며, 이듬해인 2002년에는 '도시재생특별조치법'이 제정되어 시급하게 정비가 필요한 지역에 대한 도시계획 특례와 다양한 용적률 보너스 제도 등의 지원조치가 마련되었다.

2003년에는 도시지역뿐만 아니라, 지방도시 등 전국적 차원에서 도시재생사업을 추진할 수 있도록 '전국 도시재생 모델조사사업'이 시행되었고, 2004년에는 이를 지원할 수 있는 '마치즈쿠리 보조금 제도'가 창설되었다. 이러한 각종 규제완화는 사업에서 공원, 문화시설 등의 공공을 위한 시설들의 확보를 통해 인센티브 제도가 주어진다. 정책 수행을 위하여 중앙정부와 지방정부 이외에 다양한 실행조직을 구성해 타 기구와의 협력 및 민·관 협력관계를 강조하고, 규제완화 뿐만 아니라 보조금 등 재정을 지원하여 중심으로 도시재생사업을 추진하고 있다.

이를 위해 경쟁 입찰 방식과 지역쇠퇴지수를 산출하여 지원 대상 지역을 선정하고 중장기적으로 지원하는 집중전략을 채택하고 있다. 물리적 환경 외에 지역의 고용·교육·문화 등의 내용을 포함하는 통합적 접근을 시도하고, 도시재생과 관련된 부처별 예산과 보조금은 물론, 관련 부처 등을 통합하여 운용하는 경향을 보이고 있으며, 중앙과 지방정부, 지역단체 등의 협력관계를 장려하여 사업을 추진하고 있다(서울시정개발연구원 도시계획부, 2006).

도시재생정책을 규정하고 있는 「도시재생특별조치법」은 도시재생의 거점으로서 긴급하게 정비해야 할 지역을 ‘도시재생긴급정비지역’과 ‘도시재생특별지구’로 지정하여 도시계획 특례⁴⁾를 부여할 수 있도록 하고 있다. 또한 지정된 사업의 경우, 민간 도시재생사업에 대한 인정제도를 통해 무이자 대부, 출자 등의 금융지원을 받도록 하고 있어, 민간자본에 대한 전폭적인 지원이 이루어진다.

‘도시재생긴급정비지역’은 대체로 대도시 도심과 부도심 지역 등 기성시가지의 중심지에 광범위한 계획범위를 가지고 지정된다. 현재 도시재생긴급정비지역은 도쿄도, 카나가와현, 오사카부 등을 중심으로 2002년 7월 제1차로 17개 지역이 지정된 이래, 2008년 3월 31일 현재 모두 65개 지역(약 6,612ha)이 지정되었으며, 도쿄도에는 8개 지역 2,514ha에 걸쳐 ‘도시재생긴급정비지역’이 지정되어 있다⁵⁾.

한편, 「도시재생특별조치법」은 ‘도시계획제안제도’를 두어 민간의 자금과 창의성을 끌어들이고 있다. 이는 기존 도시계획 규제를 백지화한 상태에서 사업자 및 주민조직이 창의성을 살려 도시계획안을 제안할 수 있는 제도이다. 현재 토지소유자인 사업회사, 학교법인, 토지구획정리조합, 그리고 백화점의 확장·개축을 원하는 회사 등 다양한 민간 사업자들이 도시재생특별지구의 도시계획을 제안하고 있다.

이러한 도시계획제안제도는 행정과 민간이 동등한 입장에서 도시계획을 제안할 수 있으며, 민간의 활력을 활용할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해 도시계획에 기동성이 생겨나고, 도시계획 심의회의 기능이 강화되며, 기존 범위를 넘어서는 소프

4) 도시계획 특례의 주요 내용은 도시계획의 제안 및 규제 완화, 계획결정 기간의 단축 등으로 구성되어 있음.

5) 요코하마시가 포함되어있는 카나가와현은 11개 지역(약 615ha), 오사카시가 포함되어있는 오사카부는 12개 지역(약 1,077ha)이며, 65개 도시재생긴급정비지역 중 인정도시재생사업계획은 26개 지역임.

트한 마치즈쿠리가 가능하게 되는 등 도시계획의 운용측면에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다(박세훈, 2007).

이상에서 살펴본 바와 같이, 일본의 도시재생정책은 공공이 민간의 자본과 창의성을 활용함으로써, 대도시 중심부를 재생하고 있다. 기존의 개발사업의 패턴을 고려할 때, 이러한 도시재생정책은 일본의 개발전략에 중요한 변화를 의미한다. 기존의 개발사업이 공공자금을 이용하여 부의 분배와 정치체제 유지를 도모하는 것이었다면, 새로운 도시재생정책은 민간의 자본과 창의성을 이용하여 도시경쟁력을 도모하고 있는 것이다.

3. 도시재개발과 도시재생의 차이

앞서 도시재개발과 도시재생 두 가지에 대하여 살펴보았다. 두 가지 모두 기존 도시 지역에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 도시개발 방식이라는 점에서 공통분모를 가지고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 과거의 도시재개발이라는 용어 대신 도시재생이라는 용어를 사용하며 재개발과 구분하려는 이유는 무엇인가? 가장 분명한 부분은 도시재생(urban regeneration)은 사회경제적 변화와 도시란 공간 환경의 조응관계를 전제한다는 점에서 종전의 도시재개발(urban renewal or urban redevelopment)과 비교된다.

따라서 도시재개발과 도시재생의 차이가 어디에 있는가 하는 것을 인식하는 것은, 현재 변화하는 도시를 이해하는데 있어서 매우 중요한 문제 중 하나라 하겠다. 물론 도시재생이라 해서 재개발과 엄밀하게 구분할 수 있는 구체적인 모델과 합의된 이론이 있는 것은 아니다. 더욱이 국가와 도시에 따라 도시재생은 다양한 양상으로 전개되고 있는 지금의 상황으로서는 도시재생에 관한 일반론을 도출해 내기가 쉽지 않다. 이러한 여러 가지 난점에도 불구하고 도시재생이 종전의 도시재개발과 구분되는 점은 무엇인지 살펴보도록 하자.

해결하고자 하는 도시문제의 특성 차이

도시재개발과 도시재생은 도시에서 나타나는 슬럼화의 원인에 따른 도시개조 방식의 차이를 지칭하는 것으로, 이는 광의의 개념에서 볼 때 도시재개발로 이해할 수 있다. 그러나 유럽 등에서 도시 전체의 경기침체로 인한 도시 내부시가지의 쇠퇴문제와 미국에서의 교외화 및 도시 인구감소 등에 따른 기존 시가지 성장 침체문제 등이 나타난 20세기 중반 이후부터는, 기존의 재개발 개념과는 다른 더욱 적극적인 도시재생 문제가 다루어지게 된다. 즉 인구와 지역경제가 감소하기 시작하는 도시 내 특정지역에 대한 재활성화 방안 마련을 통해 도시전체의 발전을 모색하는 보다 적극적인 도시재생 방안이 모색되게 되었다.

도시재개발은 일반적으로 새로운 건축물을 지음으로써 얻어지는 수익이 기존 건축물을 유지하는데 드는 비용보다 큰 경우에 자연스럽게 투자를 통해 이루어질 수 있다. 그러나 도시쇠퇴와 같이 계속적인 인구나 경제활동 규모의 감소로 인해 기대 수익이 없이 지속적으로 비용만 증가시키는 악순환이 계속되는 경우에는 기존의 도시재개발 개념과는 다른 접근방식이 필요하다 하겠다.

즉 과거 도시지역의 열악한 위생상태의 주거환경의 개선, 주택공급의 문제, 급속한 도시화에 대처해야하는 상황 등이 해결되어야 하는 도시문제로 인식되던 시기와 달리, 높아지는 삶의 질을 충족시키고, 도시민들의 문화적인 욕구를 해소하며, 다른 도시와는 차별화된 특성을 통해 도시간 경쟁력을 확보하고, 환경을 보존하며, 변화한 인구구조로 인해 나타나는 도시의 문제를 해결하기 위해서는 기존의 재개발 방식보다는 보다 근본적이고 광범위한 도시 재활성화 방안의 마련이 요구되는 것이다.

도시 패러다임의 변화

또한 최근의 도시개발 패러다임은 신도시로 유입되는 인구의 감소로 인해 더 이상 녹지를 잠식하는 신개발지의 개발 보다는 기존의 도심이나 구시가지, 유휴지 등에 개발하는 재개발사업이 주를 이루고 있다. 그러나 이 재개발사업의 성격은 바로 재개발이 아닌, 도시재생으로 설명할 수 있다. 이는 인간 중심의 도시가 되어가는 최근의 상황에서 모더니즘과 포스트모더니즘 시대의 사회문화적 성격변화로 인해 도시의 개발

에 대한 인식과 목표, 개발방식이 달라짐으로 인해 나타나는 것이라 할 수 있다.

도시재생은 과거의 도시재개발과 달리 주거지 개선 중심의 물리적인 개발이 아니라, 주거, 상업, 업무의 복합적인 용도를 담는 개발일 뿐만 아니라 여기에 디자인과, 예술, 문화 등 포스트모더니즘적인 성격이 강하게 작용하여 나타나고 있다. 또한 사업의 범위에 있어서도 기존의 재개발은 주로 블록단위의 공간을 물리적으로 개선하는 것을 의미하였으나, 최근 도시재생의 배경이 되는 현상은 규모에 있어서 광역적이며, 사회, 경제, 문화적 문제 등 비물리적인 부문의 개선을 포함하고 있다는 점이 큰 차이점이라 할 수 있다. 즉, 도시재생은 물리적인 재개발·재건축을 넘어선 지역경제의 재건, 지역문화의 부흥 그리고 새로운 도시적 생활양식의 구축으로 이어지는 포스트모더니즘 시대의 새로운 도시재개발 정책이라 할 수 있다.