



도시재생 사례분석을 통한 커뮤니티 활성화 정책에 관한 연구 -영국·독일·한국의 도시재생 사례를 중심으로-

*A Study on Community Revitalization Policy through Analysis of Urban Regeneration Cases
-Focussing on the Cases of the Urban Regeneration in the UK, Germany and Korea-*

장용일* · 김창성**

Jang, Yong Il* · Kim, Chang-Sung**

* Dept. of Architectural Engineering, HyupSung Univ., South Korea (faum60@hanmail.net)

** Corresponding author, Dept. of Architectural Engineering, HyupSung Univ., South Korea (cskim815@daum.net)

ABSTRACT

Purpose : This research aims to present policy plans for community vitality in the field of the urban regeneration project by analyzing aspects for vitality via domestic and abroad city policies and cases. **Methods**: The research method works as follows: The first step is 1) to introduce the concept of evaluation matrix to analyze cases of urban generation, 2) to apply to the proposed evaluation matrix, and then 3) to analyze communities' decline diagnosis, counterstrategies, and promotion process. And the second step is to draw features and evaluation of cases and to present the policy plan for communities' vitality with the urban regeneration project in South Korea via a comprehensive analysis. **Result** : This research confirmed the fact that when different sectors is expanded toward a mutual cooperation, communities are vitalized, having a mutual effect on other related sectors by taking a part in the community positively. Especially in the base of each characteristic and estimation, when various activities and socio-economic programs with residents are promoted in the integrated system, communities are successful. Through this results we present four policy plans for community vitality of the urban regeneration project in South Korea.

KEYWORD

도시재생
도시정책
커뮤니티 활성화
평가매트릭스

Urban regeneration
Urban Policy
Active Community
Evaluation matrix

ACCEPTANCE INFO

Received Sep 30, 2016
Final revision received Oct 18, 2016
Accepted, Oct 23, 2016

© 2016 KIEAE Journal

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

‘도시재생’의 논의가 시작되는 계기는 세계화, 산업구조의 변화, 세계경제 패러다임 변동에 따른 서구산업 국가들의 도시쇠퇴 1)에 의한 성장주의의 문제점이 드러나면서 부터이다. 우리도 서구와 같은 변화와 변동과정에서 쇠퇴가 진행되고 있으며, 성장주의가 초래하는 지역의 역사성, 다양성, 정체성의 훼손, 거주민의 배제는 커뮤니티 붕괴로 나타나고 있다. 이를 극복하는 대응방안으로 사회·경제적 통합과 균형적 관점이 요청되고 있다. 이에 도시재생은 사회·경제적, 물리·환경적 측면을 함께 고려하는 도시정책으로 추진되고 있다.

본 연구는 이러한 배경을 갖는 국내외 도시정책과 사례에서 커뮤니티 활성화의 관점을 분석하여, 우리나라의 도시재생 1)사업에 커뮤니티 활성화의 정책방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

1.2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 영국과 독일, 한국의 도시재생 사례를 택하였다. 선정대상은 첫째는 그 나라의 도시재생사업의 흐름과 특성을 파악할 수 있는 대표적인 사례, 둘째는 커뮤니티 활성화 전략에 성공적인 사례, 셋째는 문헌 및 자료의 확보가 용이한 사례를 중심으로 하였다. 연구방법의 흐름(Fig. 1)은 아래와 같다.

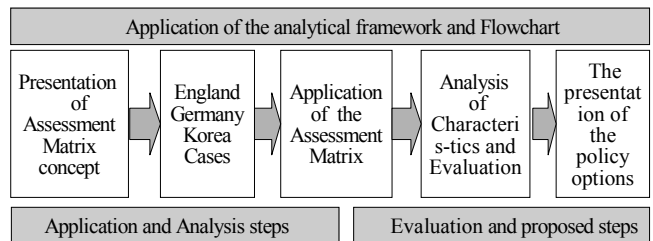


Fig. 1. Flowchart of Research

첫째 단계는 ①도시재생 사례를 분석할 평가매트릭스의 개념을 제시하고, ②제시된 평가매트릭스에 사례를 적용하여, ③지역의 쇠퇴진단, 대응전략, 추진과정을 분석하는 단계이다. 둘째 단계는 ①사례에서 특성과 평가를 종합분석하여, ②한국의 도시재생사업에서 커뮤니티 활성화의 정책방안을 제시하고자 한다. 평

pISSN 2288-968X, eISSN 2288-9698
http://dx.doi.org/10.12813/kieae.2016.16.5.093

1) 김성완 외13(2009.05), 도시재생 사업전략 및 추진방안, 대한주택공사 도시재생사업단, 경기, 동신프린팅, pp.6~9.

가매트릭스의 구성요소는 정책시기 구분 Stage(X축)와 정책분야 구분 Stage(Y축)의 매트릭스로 구성되고, 분석과 평가의 수행(Z축)으로 진행된다.

2. 커뮤니티 활성화 개념과 평가매트릭스의 제시

2.1. 선행연구 고찰

연구의 목적에서 밝힌, 도시재생이 지향해야 할 ‘커뮤니티 활성화’에 관련된 주요 선행연구를 아래와 같이 살펴보았다. 지속가능한 커뮤니티를 진단지표(시정연, 2011), 국가도시재생기본방침(국토부, 2013)의 커뮤니티 활성화 연구와 지자체 도시재생 평가 연구(이종근 외, 2014), 도시재생계획요소 연구(이일희, 2011) 등의 지속가능성에 대한 연구, 외국의 연구로는 영국의 도시재생 정책의 실패(Gripaios, 2002), 해당지역의 경제적, 사회적, 환경적 상태를 지속적으로 개선해가는 접근(Robert and Sykes, 2005), 영국의 커뮤니티 재활성화 커뮤니티에 초점을 두어 도시 부흥과 사회적 통합 및 경쟁력 강화(Tallon, 2010) 등의 커뮤니티 관련연구가 있다. 영국도시재생 사례분석(양도식, 2008), 독일의 통합적 도시재생 방법으로 Soziale Stadt의 특성(김현주, 2012)과 Stadtumbaues의 사례를 통해 지속가능한 주거환경(유순선, 2012)과 선진국 도시재생 정책의 흐름 고찰(이광국 외, 2008), 한일 도시재생 비교(이명훈 외, 2013)와 연구 등이 있다.

2.2. 커뮤니티 활성화 개념

도시쇠퇴에 대한 합의된 정의는 없지만, OECD의 도시재생정책보고서(1983)는 “도시쇠퇴란 대도시에 있어서 높은 수준의 실업과 빈곤, 주택 악화, 도시기반시설의 노후화 등 사회적·경제적·환경적 제 문제의 공간적 집중”이라고 한다. 우리나라 도시재생 특별법 시행령 20조는 “쇠퇴하고 낙후된 구도시를 대상으로, 삶의 질을 향상시키고 도시경쟁력을 확보하기 위하여 물리적 정비와 함께 사회적, 경제적 재활성화를 통합적으로 추진하는 일”을 도시재생이라고 한다. 우리나라도 2000년대 후반부터 ‘커뮤니티 활성화’에 초점을 맞추는 진단지표²⁾로 도시재생을 목표를 달성하고자 한다. 이에 본 연구는 문헌, 자료, 사례 등을 통해 쇠퇴지역을 물리적인 범위의 장소·환경을 활성화 하는 것만이 아니라 그 내부에 거주하는 주민들이 적극적으로 모여, 커뮤니티 공간을 사회·경제적으로 재활성화 하는 것을 ‘커뮤니티 활성화’로 정의하고자 한다. 이를 본 연구의 평가매트릭스의 분석관점으로 한다.

2.3. 평가매트릭스의 제시

가. 평가매트릭스의 구성요소

1) 정책시기 구분 Stage

도시재생을 분석은 과거로부터의 흐름과 현재의 위치가 어디에 있는가를 판단하는 것은 중요하다. 도시재생사업은 시기별로 쇠퇴에 대응하는 이슈와 정치, 이념과 법, 조직과 예산, 사업과 프

로그래에 의한 활성화 전략이 상이하다. 이에 따른 각 나라의 시기를 아래의 과정을 거쳐 구분하였다.

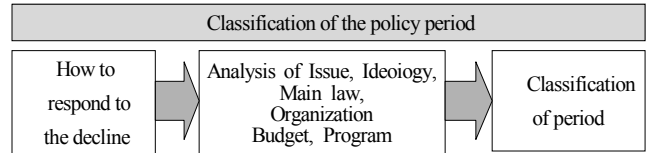


Fig. 2. Flowchart of the Policy Period Classification

(1) 영국의 시기별 정책 구분

1970년대 세계적인 불황과 경기침체는 영국의 모든 지역에 인구감소, 노령화에 따른 물리환경의 낙후와 산업경제의 구조변화, 사회문화의 갈등과 범죄가 급속도로 진행되었다. 1980대의 대처정부는 작은 정부와 시장중심의 개혁을 하였으며, 메이저 정부는 대처정부의 신자유주의적인 정책을 유지·발전시켰다. 제3의 길을 내세운 노동당의 블레어 정권은 이러한 대처메이저 정부의 도시재생정책을 비판하면서 장소와 근린을 강조하는 정책으로 전환하였다. 현재, 보수·자유연합정권은 지역기반의 경제회생 정책을 추진하고 있다. 시기별 대표적인 도시재생사업으로 런던 시의 도클랜드, 맨체스터 시의 노스무어의 사례를 들 수 있다.

Table 1. Classification of the Policy Period in the UK

Main Trend of the UK			
1979~1989's	1990~1996's	1997~2007's	After 2008's
Central government-driven urban regeneration policy (Thatcher)	Establishment of a urban regeneration policy (Major)	Emphasis on the roles of a local government (Blair)	Emphasis on economic growth and localism (presently)

(2) 독일의 시기별 정책 구분

유럽에서 경제성장이 지속적인 독일도 1970년대 초까지 전면개조형 재개발이 추가 되었다. 1974년대 오일쇼크 이후 이전의 전면철거 방식에 대한 비판이 일어났다. 이에 80년대는 수복형 도시재생으로 주민참여 규정을 만드는 계기가 되었다. 1990년 독일통일 10년 후, 동독지역의 경제적 침체에 따른 지속적인 문제점이 드러났다. 2000년대 들어서면서 구동·서독지역에 대한 다양한 정책을 연계시켜 도시재생사업을 추진하면서, 국가의 경쟁력을 높이기 위해 제정된 라이프찌히 현장(2007)을 바탕으로 국가차원의 사회통합적 도시발전정책을 선언하였다. 성공적 도시재생 사례로 코트부스 시, 슈베르트 시의 사례를 들 수 있다.

Table 2. Classification of the Policy Period in Germany

Main Trend of Germany			
1970's	1980's	1990's	After 2000's
Local redevelopment based on overall pulling down	City renewal by the participation of habitants in practice	Renewal of East Germany -Sustainable development of cities and local areas	Diverse policies for urban regeneration

(3) 한국의 시기별 정책구분

1960~1962년 도시정책의 제도적 기반이 구축되었고, 1970년대는 주택건설 10개년계획(1972~81년)을 통해 주택보급을 하

2) 맹다미 외(2012, 03) '서울시의 커뮤니티 재생을 위한 지역통합진단지표의 구축 및 활용방안' 서울시정책개발연구원, 서울, 서초구, p.9~11.

였다. 1980년대는 도시계획 체제가 확립된 시기로 1989년에는 주택건설 200만호 계획과 5개의 신도시가 개발된다. 이러한 1기 신도시개발정책은 외환위기(1997) 이후로 민간자본 의한 개발사업이 주를 이루게 되었다. 그러나 과도한 개발로 도시기반시설의 부담, 원주민의 재정착율의 저조, 공동체와 근린의 파괴라는 문제점을 발생시켰다. 2005년 제정된 도축법에 의한 사업은 사회·경제적 여건에 맞지 않아 많은 사업이 중지되었다. 2000년 이후 도시쇠퇴를 해결하기 위해 도시재생특별법(2013)을 제정하여 도시재생사업을 추진하고 있다.

Table 3. Classification of the Policy Period in Korea

Main ideology of Korea			
1970's	1980's	1990's	After 2000's
-Rapid economic growth -Building of the urban-based policies	-Establishment of a urban planning system -Redevelopment based on overall demolition	-The establishment of urban policy -Development using private sector	-Downtown revitalization movement following decline of local cities

2) 정책분야 구분 Stage³⁾

커뮤니티 활성화를 위한 정책분야는 선행연구를 통해 물리·환경, 산업·경제, 사회·문화 세 부문으로 구분하였다. 또한 이 세 부문의 정책지표 도출은 아래의 과정을 거쳤다.

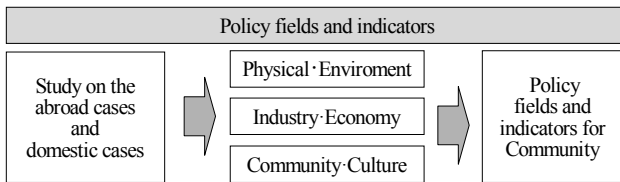


Fig. 3. Flowchart of the Policy Fields and Indicators Decision

Table 4. Fields and Indicators for Active Community

Field	Indicators for Active Community
Physical·Environment Community regeneration	-Housing construction and improvement of residential environment -Public space, social infrastructure improvement and expansion
Industry·Economy Community regeneration	-Employment and job creation -Activation of the local economy
Community·Culture Community regeneration	-Establishment of cooperation -Reduction of social isolation -Regional culture I revitalization -Regional image improvement

특히, 정책분야(Fig. 3)와 정책지표(Table 4)는 도시쇠퇴에 대응하는 국내외의 지속가능한 정책방안, 커뮤니티 종합진단지표의 연구와 사례분석을 바탕으로 작성하였다.

나. 평가매트릭스의 개념

아래 그림(Fig. 4)은 도시재생 정책시기와 정책분야의 관계를 커뮤니티 관점에서 ① 쇠퇴진단, ② 대응전략, ③ 정책과정을 분석

하여 특징 및 평가를 통해 정책방안을 도출하는 개념도이다.

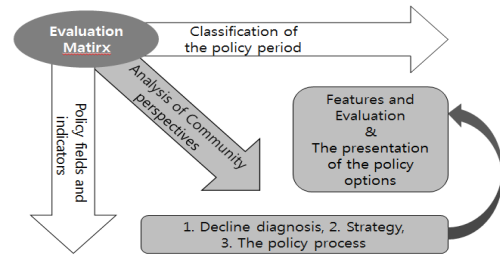


Fig. 4. Concept of Evaluation Matrix

3. 평가들의 적용 및 분석

3.1. 영국의 도시재생사업

가. 런던 시 도클랜드 지역⁴⁾

1) 쇠퇴진단

경제구조 변화로 최대의 독 시스템의 도클랜드는 1967년~81년 사이에 대부분의 기능이 중지되었고, 실업과 슬럼은 사회문제로 이어졌다. 대처 정부는 ①95%의 영세민 주택, 교통인프라 및 기본적인 편의시설의 낙후, ②1960~1980년 사이 28%의 인구감소와 21.4%의 실업으로 광역경제 불균등, ③지역분리와 커뮤니티 축소 현상 등으로 재생이 불확실한 지역으로 진단하였다.

2) 대응전략

도시재생사업은 22km²에 해당되는 지역을 나누어 추진하였다. ①Isle of Dogs은 대규모 상업지역과 금융지구, ②Wapping과 Limehouse은 레저와 관광 주거, ③Surry Docks 지역은 주거지역, 공원, 쇼핑, 생태공원, ④Royal Docks & Beckton은 국제공항과 컨벤션센터로 나누어 진행하였다. 향후 17년 간 기본방향을 다지는 1단계(1981~1986), 지역커뮤니티를 위한 인프라의 조성의 2단계(1987~1990), 지속적인 인프라 투자와 결실의 3단계(1991~1998)로 추진하였다.

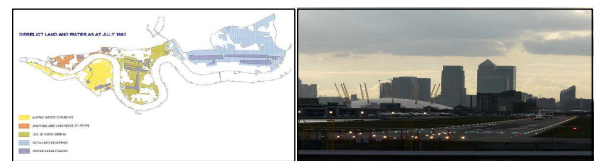


Fig. 5. Masterplan and City Views after Urban Regeneration

3) 추진과정

도클랜드의 복잡한 물리적·사회적·경제적 상황에 대한 진단은 정부의 조치와 관여가 불가피했다. 이를 해결하기 위해 'London Docklands Development Corporation Order 1980' 법령에 의거하여 런던도클랜드개발공사(LDDC)를 설립하였고, 개발위주의 경제 활성화와 교통인프라 투자가 주요업이었다. 개발지역을 지정한 후 1998년 전후로 공사가 해체되기까지 17년간의 긴 도

3) 이종근 외 3(2014, 11), 지자체 도시재생사업의 평가방안 연구, 한국주거학회, 추계학술발표대회 논문집 제26권 제2호, p135~140, 시정개발연구원(2012.3), 서울의 지속가능한 커뮤니티 재생을 위한 지역종합진단지표의 구축 및 활용방안, 서울, 서초구, pp.24~45.

4) 양도식(2008, 04), 영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석, 서울시정개발연구원, 서울, 서초구, pp.32~75.

시재생사업을 추진하였으며, 현재도 왕성하게 진행 중이다.

4) 특징 및 평가

정부 주도의 경제적 재생을 목표로 따른 법과 조직의 강력한 지원으로 추진한 것이 특징이다. 또한 LDDC의 정치적 리더십과 명확한 마스터플랜의 실행계획, 추진조직들의 협력은 문제해결의 중요한 과정이었다. 자산주도형 사업의 문제점을 지자체와 커뮤니티가 함께 사회적 패키지⁵⁾로 지역민에게 공공서비스 및 투자로 지역주민을 위한 시설의 확보는 주목할 만한 사례가 된다.

Table 5. Characteristics of the London Dockland

Characteristics of the London Dockland : 1979~1989's		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Economic regeneration
	Ideology	- Neoliberalism
	Main law	- ('08)Local government, planning and land Act
	Government/Center organization	- ('08)foundation of UDC,
	Project & program	- Attract private capital - Asset-led project
	Budget	- UDG, URG
	Organization in practice	- foundation of LDDC,
Evaluation of the policy	Physical Environment	- A clear master plan&Execution Plan - Promotion of large-scale physical and environmental projects
	Industry Economy	- Strong political leadership - Asset-led urban regeneration
	Community Culture	- Exclusion of local people and local community from development benefit - Social and economic sought

나. 맨체스터 노스무스 지역⁶⁾

1) 쇠퇴진단

맨체스터의 남동부에 위치한 서민 주거지역으로 20년 동안 쇠퇴가 진행되었다. ①37%의 임대주택, 빈집의 증가, 도로체계 및 주차장 등의 낙후, ②지역 상점의 폐점의 증가, 지역경제 침체, 실업의 증가, ③범죄의 증가, 인구감소로 커뮤니티의 붕괴가 진행되고 있었다. 이에 빈곤과 사회적 배제에 대한 해결이 필요하였다.

2) 대응전략

사업은 중앙정부·지자체·주택협회가 공동출자로 시행하였다. Northmoor Regeneration Concept Plan(2000.5~2002.7)은 컨설팅을 바탕으로 ①주택의 물리적 환경개선, ②공공공간 개선사업, ③마을의 비즈니스를 위한 중심공간의 조성, ④커뮤니티 안전·참여·활동, ⑤교통관리에 의한 주민공간 확보, ⑥커뮤니티아트를 통한 공동체의 소속감과 정체성 만들기를 추진하였다.

3) 추진과정

컨설팅을 바탕으로 6개 분야 3단계 컨셉 플랜으로 추진하였으며, 추진과정의 특징은 커뮤니티의 참여와 활동이 중심이었다.

5) Accord ; 자치구와 사회경제적 커뮤니티 및 주택문제, 이주문제 해결의 협약, Memorandum : 개발과정에 임대주택, 고용약속, 직업교육, 등에 관한 협약.

6) 양도식(2008, 04), 영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석, 서울시정개발연구원, 서울, 서초구, p111~125

Manchester City Council과 Manchester Methodist Housing Association은 파트너십의 핵심 구성으로 커뮤니티의 변화를 유도했다. ①월별로 지역주민, 지자체, 주택협회, 디자인팀과 정기적인 모임, ②현지 커뮤니티센터에서 포럼 개최, ③지역주민 참여를 위한 재생사업 과정에 대한 그래픽, 모형, 스케치를 동원한 이해 및 참여 유도, ④공공미팅이 그것이다. 이와 같은 커뮤니티 중심의 활동과 이벤트는 주민이 사업의 핵심이 되는 과정을 보여준 사례로 소개된다.



Fig. 6. Masterplan and Street Views of After Urban Regeneration

4) 특징 및 평가

노스무어 도시재생사업은 블레이 정권의 소외된 커뮤니티와 장기기반에 의한 정책에 부응하는 것이었다. 낙후된 주거지에 자발적 참여와 활동으로 정체성과 장소성, 소속감을 갖게 된 커뮤니티 재생의 모범사례이다. 또한 소규모 커뮤니티가 단계적으로 이룬 성과가 대규모 주거공간개발에 유용한 실례를 제시하고 있다. 특히, 성공적인 Home Zone⁷⁾ 프로그램 시범사업으로 꼽는다.

Table 6. Characteristics of the Manchester Northmoor

Characteristics of the Manchester Northmoor : 2000~2002's		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Community regeneration
	Ideology	- The third way
	Main law	- ('97) A government white
	Government/Center organization	-
	Project & program	- emphasis on the roles of a local government
	Budget	- Stockport Road Corridor(Single Regeneration Budget Scheme) ect.
	Organization in practice	- Partnerships configuration with Public, private, community
Evaluation of the policy	Physical Environment	- Improving the physical environment, - improving public spaces
	Industry Economy	- The composition of the town center business space
	Community Culture	- Voluntary participation of citizens

3.2. 독일의 도시재생사업

가. 코트부스 작센도르프-마들로 지역⁸⁾

1) 쇠퇴진단

섬유산업과 갈탄산업이 쇠퇴하면서 ①도시공동화와 도심슬럼화, ②경제침체와 상권축소, 일자리와 노동자수요 감소, ③인구감소와 유출, 공실률 증가로 커뮤니티의 쇠퇴가 진행되었

7) Home Zone 프로그램은 거리공간을 사람중심의 다양한 사회적 기능과 공간을 재정립하는 커뮤니티 주거지의 가로체계관리로 주거지 가로회복을 위한 정책

8) 한지형(2014, 02), 통합적 도시재생 프로젝트의 계획 특성에 관한 연구 - 독일 코트부스 작센도르프-마들로 지역을 중심으로 -, 대한건축학회논문집 16권

다. 특히, 작센도르프-마들로 지역은 1995년 기준으로 2000년의 인구는 33% 감소, 공실률은 6%에서 26%로 증가하였다. 2001년 인구는 주로 40~49세와 15~19세의 연령대가 거주하고 있다.

2) 대응전략

1999년부터 Soziale Stadt 프로그램과 2000년도 Stadtumbaus Ost 프로그램을 함께 진행하면서 도시계획적, 사회적, 주택경제적 재생의 원칙을 수립하였다. ①공실 건축물의 공공시설로 용도변경과 타운하우스로 개량함으로써 사회·문화적 커뮤니티 네트워크 형성, ②공공공간의 정비로 용도들이 재생되면서 커뮤니티 강화, ③주거단지 가로변에 상업시설을 유지하여 경제 활성화와 고용창출을 하였다.

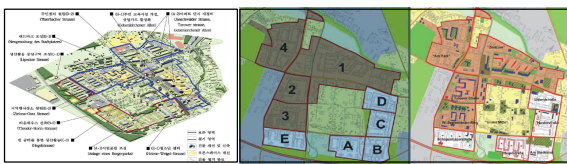


Fig. 7. Masterplan and Land-use planning

3) 추진과정

실행과정은 ①도시 차원에서 도시재생기본계획(STUK)과 주거정책 및 주택시장에 관한 기본계획(WWK)으로 운영·관리되었다. ②지역은 전반적 관리를 담당하는 조정회의, Soziale Stadt의 지역관리기구와 다양한 사업추진팀이 구성되었다. 추진과정에서 도시와 지역의 차이는 협력적 의사결정으로 도시계획적과 경제적 목표를 완화하였다. 적극적인 주민참여와 의견반영은 커뮤니티 활성화에 주요한 역할을 하였다

4) 특징 및 평가

도시재생은 Soziale Stadt과 Stadtumbaus Ost의 지원을 받은

통합적 재생사업이다. 도시쇠퇴에 대한 정확한 현황분석을 통한 비전과 목표 및 전략과 세부계획은 협치방식으로 ①도시계획에 의한 공간계획, ②커뮤니티 강화와 사회적 교류를 위한 사회적계획, ③지역의 경제활성화를 위한 주택경제적 측면의 통합적 재생의 좋은 사례이다.

나. 슈베르트시의 오베레 탈산드 지역⁹⁾

1) 쇠퇴진단

이 지역은 구동독의 대단위 주거단지로 통일 이후 인구의 대규모 이동에 따른 인구구조의 변화로 도시쇠퇴가 진행되었다. ①지역의 낙후는 주거지역의 슬럼화로 나타났고, ②지역경제 쇠퇴는 청년실업과 노동인구의 유출을 야기하였고, ③사회·문화적으로 공실률 증가와 마약, 폭력의 사회문제로 커뮤니티의 붕괴를 가져왔다.

2) 대응전략

1977년부터 Stadtumbaus¹⁰⁾ 프로그램과 1999년 Soziale Stadt¹¹⁾을 도입하여 통합적 재생사업으로 커뮤니티 활성화를 추진하였다. ①주거단지의 주택삭제를 환경개선과 지역경제활성화로 연계, ②공실을 청소년복지공간, 어린이집 외부 공간의 녹지화, 학생참여에 의한 학교운동장 활용, ③커뮤니티 활성화로 청년직업훈련 프로그램, 노인과 청년의 워크샵, 청년들의 역량강화를 위해 EU의 지원프로그램(BIWAQ)과 함께 추진되었다.



Fig. 8. Masterplan and Pictures of After Urban Regeneration

3) 추진과정

지역재생에 참여한 다양한 추진조직들로 주택회사들, 지자체의 관리부서, 지역공공기관, 지역주민단체, 지역사업체, 지역서비스 제공자들이 모여서 추진팀을 이루었다. Soziale Stadt 지역관리기구와 사업추진팀은 정기회의 및 공청회를 통해 재생사업의 방법을 공동으로 결정하였다. 재원은 Soziale Stadt 지원금, EU 지원금(LOS, BIWAQ), 지역기금도 재원조달에서 중요한 역할을 했다. 이러한 구성들은 경쟁이 아닌, 통합적 관점에서 커뮤니티와 협력을 통해 주거단지 재생사업을 추진하였다.

4) 특징 및 평가

주택회사들 간의 경쟁적 시장의 논리가 아닌 협력을 통한 사회·경제적 지원이 재생사업에 큰 역할을 하였다. 가장 큰 성

Table 7. Characteristics of the Sachendorf-Madlow Distict, Cottus

Characteristics of the Sachendorf-Madlow Distict, C0ttus : 1999~2013's		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Integrated urban regeneration
	Ideology	- Unification of Germany and social integration
	Main law	- ('87)BauGB
	Governmen/Center organization	- BMVBS (Federal construction and transportation, urban development office)
	Project & program	- Social city program(Soziale Stadt) - Stadtumbaus Ost, West
	Budget	- Subsidy for urban regeneration
Evaluation of the policy	Organization in practice	- Urban development corporation (GSM)
	Physical Environment	- Use change and improvement - Downsized city and Housing
	Industry Economy	- Economic aspects of the local economy and housing
	Community Culture	- Social and cultural regeneration and community networks strengthened

9) 김현주(2012, 02), 독일 도시재생프로그램 Soziale Stadt의 특성 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제28권 제10호, p99~100

10) 인구학적 변화에 따른 도시구조가 새로운 조건에 적응하고, 미사용 건물들을 철거, 타 용도로 전환하여 사용하는 등의 수법으로 지역의 중심부 강화에 목적을 둠

11) 지역 간, 도시적, 사회적 격차를 해결하는 사업으로서 빈곤지역의 물리적 환경을 개선하는 정책으로 사회적 지속가능성을 추구함

공적 요인은 책임의식을 가진 주택회사와 추진과정에서 주민들 간에 생기기 시작한 공동체 의식과 자부심이 커뮤니티 재생에 중요한 역할이었다. 구동독 대단위 주거지역의 쇠퇴를 극복한 커뮤니티 재생사례로 소개되고 있다.

Table 8. Characteristics of the Obere Talsandterrassen, Schwedt

Characteristics of the Obere Talsandterrassen, Schwedt : 1997~2012's		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Social·economic regeneration
	Ideology	- Unification of Germany and social integration
	Main law	- ('87)BauGB
	Government/Center organization	- BMVBS (Federal construction and transportation, urban development office)
	Project & program	- Social city program(Soziale Stadt) - Stadtumbaus Ost, West
	Budget	- Subsidy for urban regeneration, - BIWAQ and LOS
	Organization in practice	- Urban development corporation(GSM)
Evaluation of the policy	Physical Environment	- Use change and improvement - Downsized city and Housing
	Industry Economy	- Economic aspects of the local economy and housing
	Community Culture	- Social and cultural regeneration and community networks strengthened

3.3. 한국의 도시재생사업

가. 창원 합포구 일대¹²⁾

1) 쇠퇴진단

마산시는 1980년대 급격하게 성장한 인구 50만의 전국 7대도시였으나 ①중화학공업으로 변화로 급격한 쇠퇴가 진행되었다. 2000년대 이후 신시가지 및 주변도시의 개발, 공공기관의 이전, 대형마트와 대단위 아파트의 개발로 구도심은 유동인구의 감소와 공점포율이 50%, 20년 이상의 노후건축물이 78%에 달했다. 세입자의 감소, 공점포의 증가는 ②물리·환경 노후화를 가중시켰으며, 주거지는 노후불량주거지가 되면서 ③사회·문화적으로 노인인과 저소득층이 밀집하는 지역이 되었다.

2) 대응전략

구도심의 활성화 전략은 역사성과 중심성의 상실과 슬럼화와 공동화의 해결이었고, 2010, 12월 도시재생 테스트베드로 선정되어 상가지구와 주거지구의 도시재생이 시작되었다. 상가지구 근린재생 마스터플랜을 수립하여 3년간의 TB추진계획, ①부림시장 창작공예촌 조성, ②빈점포 활용 창동 예술촌 조성, ③오동동 문화광장 조성을 추진하였다.



Fig.9. Urban Regeneration Area, Picture of Before urban Regeneration

12) 도시재생사업단 연구사례집(2011, 03), 지역을 살리는 도시재생이야기, 경기, 성남시, p101~115. [http://changwon.kourc.or.kr\(도시재생사업단\)](http://changwon.kourc.or.kr(도시재생사업단))

노산동 주거지구 근린재생 마스터플랜은 ①주거지 현장실습실 운영, ②주거복지 서비스사업체계구축으로 주택의 개·보수, 찾아가는 돌봄서비스 운영, ③마을기업 설립운영으로 마을기업 1·2호 탄생, ④도시텃밭 화훼클러스터 조성, ⑤테마가로 조성을 추진하였다.

3) 추진과정

2010년 7월 1일 창원시로 통합되면서, 도시재생전담부서인 도시재생과를 설치하였다. 2010년 12월 18일 도시재생사업단의 테스트베드 후보지에 선정되어 창동, 오동동의 상가지구는 도시재생신탁업무센터를 추진주체로 사업을 시행하고, 노산동의 주거지구는 미래하우스 사업을 추진하며, 녹색기술은 녹색재생을 위한 Green Urban Block System, 창원녹색성장 종합계획으로 나누어 사업을 시행하였다.

4) 특징 및 평가

추진된 사업은 ①이해당사자들의 공공과 사익에 대한 소통기반이 더 필요하였다. ②주민/시민의 참여유도의 공간적 범위와 사업내용이 명확하지 않았다. ③관치원과 민간주도의 거버넌스의 지속적 가치공유가 주체적 주민참여의 기반임을 보여주었다.

Table 9. Characteristics of Hapcho-cu, Changwon

Characteristics of Hapcho-cu, Changwon : 1979~2013's		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Physical, economic and social renaissance
	Ideology	-
	Main law	- After ('13)A special act on urban regeneration vitalization and support
	Government/Center organization	- Urban regeneration special committee
	Project & program	- Urban regeneration projects
	Budget	-Development of wide areas special accounting
	Organization in practice	- Trust Business Center - Future House Project - Green Urban Block System
Evaluation of the policy	Physical Environment	- Master plan for residential regeneration & downtown regeneration
	Industry Economy	- History and centrality recovery - The centrality of economic recovery
	Community Culture	- Establishment of cooperation - Regional image improvement

나. 서울 암사동 서원마을¹³⁾

1) 쇠퇴진단

서원마을은 자연녹지지역에 집단취락지구 및 역사문화미관지구 일부로 ①1,2층의 낙후된 서민 단독주택지를 형성하고 있고, ②경제적으로 개발이 어렵고, ③커뮤니티는 특징 없는 단독주택지다. 이러한 상황은 수익개발이 아닌, 커뮤니티 재생이 전제가 될 수밖에 없다. 이에 서울시의 마을 만들기 휴먼타운의 시범사업을 통해 커뮤니티 활성화를 추진하였다.

13) 도시재생사업단 연구사례집(2011, 03), 지역을 살리는 도시재생이야기, 경기, 성남시, p50~68. [http://spp.seoul.go.kr\(서울시 홈페이지\)](http://spp.seoul.go.kr(서울시 홈페이지))

2) 대응전략

서울시와 서원마을은 2009년 마을 만들기형 지구단위계획 사업의 계획과정을 공공과 지역주민이 함께하였다. 이를 공유하면서 주민협정을 통해 역할을 분담으로 마을의 특성과 정체성을 강화시켜나가는 점진적 참여형 사업을 추진하였다. ①주민 스스로 가꾸는 주거문화 개선과 건축기준, 민간의 약속 이행, 도시관리의 실효성 담보를 통한 지구단위 계획, ② 마을 단위 환경개선을 통

한 경쟁력 향상 및 삶의 질 제고, 공공예산 투자를 통한 가시적인 사업 추진, ③도시재생 및 지역공동체 강화로 살기 좋은 마을 만들기를 주민과 함께하는 커뮤니티 활성화 전략을 마련하였다.

3) 추진과정

1단계는 사전기획단계, 2단계는 기초조사 및 예비조사의 성격으로 향후 기본계획수립 방향과 주민의 이해와 요구를 반영, 3단

Table 11. Comprehensive analysis and profiles

Division			Comprehensive analysis and contents					
			1979~1989's / 2000~2002's		1999~2013's / 1997~2012's		2010~2013's / 2008~2011	
			Cases Analysis of the UK		Cases Analysis of Germany		Cases Analysis of Korea	
			Dockland, London	Northmoor, Manchester	Sachendorf-Madlow Distict, C0ttus	Obere Talsandterrasse n, Schwedt	Masan Changweon	Amsadong Seoul
Characteristics of the policy	Related policy	Issue	Economic regeneration	Community regeneration	Social-economic regeneration	Social-economic regeneration	Physical, economic&social renaissance	Active community regeneration
		Ideology	Neoliberalism	The third way	social integration	social integration	-	-
		Main law	('08)Local government, planning and land Act	('97)A government white	('87)BauGB STUK	('87)BauGB	('13) A special act on urban regeneration vitalization and support	('09)District Unit Plan
	Related legal system	Government/Center organization	- foundation of UDC	Stockport Road Corridor Partnership	BMVBS	BMVBS	Korea Urban Renaissance Center	Seoul City
		Organization in practice	foundation of LDDC,	Manchester City Council	Urban development corporation (GSM)	Urban development corporation (GSM)	Masan Renaissance Promotion Team	Resident council
	Legal system related to budget	Related budget	- UDG, URG	Stockport Road Corridor (Single Regeneration Budget Scheme) ect.	Subsidy for urban regeneration,	- Subsidy for urban regeneration, - BIWAQ and LOS(EU support program)	- Development of wide areas special accounting - TB Funds	Urban Residential Environment Improvement Fund
Project	Program	Designation of London Docklands Development Area	- Northmoor Regeneration Concept Plan - Home Zone	- Soziale Stadt - Stadumbaus Ost, West	- Soziale Stadt - Stadumbaus Ost, West	Urban regeneration TB(test bed for pilot projects)	Seoul Human town(test bed for pilot projects)	
Evaluation of the policy	Physical Environment	Improvement of residential environment	Construction and supply of new homes	Improvement of residential environment	- Use change and improvement	- Downsized city and Housing	-Urban regeneration -Reconstruction	Improvement of residential environment
		Improvement of infrastructure and expansion	Education centers, health centers, school supplies Schools	Improvement of community facilities	Changing the Use of the Empty House Use public facilities	the public use of the Empty House and the outside space	Road Construction ect.	expand Of Public facilities and infrastructure, and Improve
	Industry Economy	Employment and activation	Rent a development housing, employment commitment, job training, etc. Convention.	Business creation and activation of local retailers	attract of Commercial facilities beside the Road	Economic aspects of the local economy and housing	- Modernization of the shopping mall - Expansion of facilities - Strengthen marketing	-
	Community Culture	Reduction of social isolation	- agreement on resolving migration issues, socio-economic communities and housing issues with Autonomous regions	Reducing the risk of crime Town center space Composition	Social and cultural regeneration and community networks strengthened	Capacity-building programs for active community	improvement of Regional image establishment of Township enterprises	Creating a distinctive community

계는 경관협정과 기본계획에 대한 실무협의체를 통한 계획안 작성, 4단계는 주민협의체와 기본 구상 확정, 5단계는 계획(안)작성으로 지구단위계획 및 주민협정 기준 마련, 6단계는 지구단위 계획(안) 및 주민협정(안) 작성으로 구분되어 추진하였다.



Fig. 10. Land-use planning District Unit Plan

4) 특징 및 평가

다양한 참여기회를 제공하여, 사업에 대한 불신을 저감하였고, 마스터플랜의 수립은 주민 스스로 마을을 관리할 계기가 되었다. 그러나 물리·환경개선에 치중하여, 단독주거지의 취약점을 개선하기 위한 공공과 주민 간의 관점의 차이는, 향후 ‘커뮤니티 활성화’ 대안 모색에 중요한 시사점을 준다.

Table 10. Characteristics of Amsa-Dong, Kangdong-gu

Characteristics of Amsa-Dong, Kangdong-gu		
Division	Contents	
Characteristics of the policy	Issues	- Active community
	Ideology	-
	Main law	- District Unit Plan
	Government/Center organization	- Seoul Executive planners
	Project & program	- Human Town Demonstration Project - Environmental Improvement Project
	Budget	- The central government, City government, a self-governing body
	Organization in practice	- Governance of Resident councils, civil servants, professionals
Evaluation of the policy	Physical Environment	- Environmental Improvement - improvement of residential environment - Public space, social infrastructure improvement and expansion
	Industry Economy	-
	Community Culture	- Strengthen local community

다. 종합분석

본 연구는 각 나라의 시기별 정책특성과 정책평가에 대한 종합적인 분석을 ‘Table 11. Comprehensive analysis and profiles’에서 정리하였다. 이를 서술하자면, 영국은 도시재생 초기에 강력한 개발에 의한 커뮤니티의 문제점을 이후, 주민참여에 의한 커뮤니티 활성화가 필연이 되었다. 독일은 통일로 인한 사회적·경제적 불균형을 주민참여에 의한 커뮤니티 활성화로 사회균형을 목표로 한다. 한국도 도시재생사업에서 주민참여에 의한 커뮤니티 활성화를 목표로 두고 있는 것은 공통점이다. 반면 도시재생의 역사가 긴 영국과 독일의 도시재생사업은 ①쇠퇴에 대한 도시재생의 이슈, ②정치적 이념과 과제의 연계, ③관련법과 제도의 제정, ④관련예산 및 프로그램의 지원, ⑤추진체의 다양한 활동들이 물리적 범위의 장소·환경만을 활성화 하는 것만이 아니라, 거

주하는 주민들이 적극적으로 모여 커뮤니티 공간을 재활성화 하는 사회·경제적 통합적 시스템의 지속가능한 소통이 성공적 기반이었다. 이에 비해 도시재생의 역사가 짧은 우리나라는 정치적, 제도적, 사업적 추진시스템의 미비함으로 아직은 커뮤니티의 활성화 측면은 물리·환경개선의 도시재생에 치우치는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 분석을 바탕으로 한국의 도시재생사업에 있어서 커뮤니티활성화 방안의 정책방향을 제시하고자 한다.

4. 결론

본 연구는 상기의 종합분석에서 ①~⑤의 흐름은 주민참여에 의한 다양한 활동들이 사회·경제적 프로그램이 통합적 시스템으로 작동될 때, 커뮤니티 활성화가 성공적으로 추진 될 수 있다는 결론을 얻었다. 특히, 커뮤니티의 적극적인 참여는 다른 관련 분야로 확산되어 서로 영향을 미치고, 여러 분야가 서로 협력적으로 확산되는 체계일 때, 커뮤니티 활성화는 물론 도시재생 전체가 상향적 사업으로 이어지는 것을 살펴보았다. 이에 대한 종합분석을 바탕으로 한국의 도시재생사업에 적용할 커뮤니티 활성화에 대한 정책방안을 제시하고자 하였다.

결국 커뮤니티 활성화란 지역주민의 적극적인 참여로 지역과 삶의 소통, 커뮤니티와 도시환경의 조화를 비전으로 하는 삶의 질적인 제고와 사회의 균형을 추구하는 것이 목표라고 할 수 있다. 이것은 본 연구의 목적과 같으며, 이와 같은 커뮤니티 활성화의 비전과 목표를 전제로 커뮤니티 활성화 전략으로 아래 4가지 방안으로 제시하였다.

(1) 커뮤니티 활성화의 내실화 : 물리·환경적으로 치우친 한계를 통합적 컨설팅을 바탕으로 커뮤니티 활성화를 수행하는 관련 이해당사자들이 참여하는 쌍방향의 마스터플랜 프로그램의 기준이 필요하다. (2) 사회·경제적 도시재생 : 성장주의 문제로 인한 커뮤니티 배제, 파괴, 소외의 도시구조 극복과 지역의 정체성과 잠재력을 상향화 하는 사회·경제적 균형 프로그램의 지원이 마련되어야 한다. (3) 지속가능한 커뮤니티 정책 : 변화하는 도시환경, 교통, 사회·문화, 경제, 자원 및 에너지 등에 관한 정보공유 및 소통에 의한 이해 당사자들의 참여도를 높여 지속가능한 커뮤니티를 프로그램 창출이 요청된다. (4) 커뮤니티 활성화를 위한 공간 확보 : 각 중 변화에 따른 지역커뮤니티의 쇠퇴와 단절을 소통과 통합을 위한 공공성과 공익성을 위한 커뮤니티의 중심공간의 확보 및 지원 프로그램이 요구된다. 이상의 4가지는 성장주의에 의한 경제패러다임의 변화로 발생하는 한국의 지역쇠퇴에 대한 성공적 도시재생사업을 위한 대응방안의 비전과 목표를 커뮤니티 활성화 차원에서 제시하였다.

본 연구에서 제시한 평가매트릭스에 의한 정책방안 도출은 새로운 시도이기도 하나, 많은 한계를 갖고 있기도 하다. 현재 진행되고 있는 한국의 도시재생사업의 커뮤니티활성화에 대한 구체적 추진전략 수립에 적용하기 위해서는 본 연구의 평가매트릭스는 좀 더 객관적인 항목과 지표, 그에 따른 정량적인 평

가부분이 도입되어야 함이 연구의 한계이며, 후속의 연구에서 발전시킬 필요가 있음을 밝힌다.

References

[1] 국토교통부, 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구, 2015.05 // (MOLIT, Research for establishing the National Urban Renewal basic policies, 2015.05)

[2] 김혜천, 한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구, 도시행정학보, 제26집 제3호, 2013.9 // (Kim hey cheon, Study on the concepts and types of Korean urban regeneration policy direction, Journal of KUMA, 26(3), 2013.9)

[3] 박진수, 김기수, 공공성 측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰, 한국도시계획학회지, 제14권 제2호, 2014.4 // (Park, jin-soo, Kim, ki-soo, A Critical Review of Current Policy and Legal System of the Urban Regeneration in Term of the Publicness, Journal of UDIK, 14(2), 2014.4)

[4] 양도식, 영국의 도시재생의 유형별 성공사례분석, 서울시정개발연구원 2007-PR-36, 2008.04 // (Yang, do-sik, Analysis by type of success in the British Urban Regeneration, Journal of The Seoul Institute, 2007-PR-36, 2008.04)

[5] 한지형, 홍상훈, 김지엽, 통합적 도시재생 프로젝트의 계획 특성에 관한 연구, -독일 코트부스 작센도르프-마들로 지역을 중심으로-, 대한건축학회연합논문집, 16권 1호(통권59호), 2014.2 // Han, Ji-Houng, Hong, Sang-Hoon, Kim, Jee-Yeop, A Study on the Planning Characteristics of the Integrated Urban Regeneration Project - Focused on the Sachendorf-Madlow District, Cottbus in germany - Journal of AIK, 16(1), 2014.2)

[6] 김현주, 독일도시재생프로그램 'Soziale Stadt'의 특성 연구, -지역자산을 활용하는 지속가능한 통합적 도시재생-, 대한건축학회논문집 계획계, 제28권 제10호(통권288호), 2012.10 // (Kim, Hyun-ju, A Study on Characteristic of 'Soziale Stadt' in Germany - sustainable Intergrative Urban Regeneration using of District Assets- Journal of AIK, 28(10), 2012.10)

[7] 유순선, 박철수, 지속전환개념으로 본 독일 베를린 도시재생프로그램 Stadtumbaus 특성 연구, 대한건축학회논문집 계획계, 제28권 제5호(통권283호), 2012.5 // (Yoo, Soon-Seon, Park, Cheol-Soo, A Study on the Stadtumbau in Berlin as Concept for Sustainable Conversion, Journal of AIK, 28(5), 2012.5)

[8] 이광국, 임정민, 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점 - 미국, 영국, 프랑스, 독일 일본의 법제도를 중심으로-, 대한국토·도시계획학회지 국토계획, 제48권 제6호, 2013.11 // (Lee, Kwang-Kug, Lim, Jung-Min, A Study on the Urban Regeneration Trend and Relevant Law System in Advanced Countries Abroad - Focusing on the U.S.A, the UK, France, Germany and Japan -, Journal of KPA, 48(6), 2013.11)

[9] 이명훈, 김수연, 조미정, 황지옥, 한·일도시재생 특별법 비교를 통한 개선방안 연구, 대한국토·도시계획학회지 국토계획, 제48권 제6호, 2013.11 // Lee Myeong-Hun, Kim Su-Jeong, Hwang Jee-Wook, An Improvement Direction of Regeneration Special Act through Comparison between Korea and Japan, ournal of KPA, 48(6), 2013.11)

[10] 이종근, 이삼수, 김아현, 지자체 도시재생사업의 평가방안 연구 : 도시재생선도사업을 사례로, 한국주거학회 2014 추계학술발표대회 논문집, 제26권 제2호, 2014.11 // Lee Jong-Kun, Lee Sam-Su, Kim AHyun, A Study on the Monitoring and Evaluation of Priority Projects for Urban Regeneration, Journal of KHA, 26(2), 2014.11

[11] 이규인, 이창욱, 지속가능한 도시재생의 추진전략수립연구, 대한건축학회논문집 계획계, 제26권 제3호(통권257호), 2010.3 // A Study for the Promote Strategy Urban Regeneration - Focussing on Cases of the Experts and Residents at the National Capital Region - Journal of AIK, 26(3), 2010.3)

[12] 이상훈, 황지옥, 도시재생의 정책 배경과 패러다임 전환, 대한국토·도시계획학회 국토계획, 제48권 제6호, 2013.11 // (Lee, Sang-Hoon, Hwang, Jeeook, Urban Regeneration, its Political Background and New Paradigm Shift, Journal of KPA, 48(6), 2013.11)

[13] 서수정, 지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성, 대한국토·도시계획학회지 국토계획, 제42권 제7호, 2007.12 // Seo, Soo-jeong, The Characteristics of Regeneration in Birmingham -Emerging Concept of Sustainable Development and New Urbanism -, Journal of KPA, 42(7), 2007.12)

[14] London Docklands Development Corporation:Current Land Use(1977)

Studies, Vol.36, No5.

[15] Gripiaios, P., The Failure of Regeneration Policy in Britain, Regional 2002.

[16] Andrew Tallon, Urban Regeneration In The Uk, Routledge, 2010.

[17] Robert, P. and Sykes, H., Urban Regeneration : A Handbook, Lond;SAGE, (2005)

[18] <http://www.northmoorhomezone.org>

[19] <http://www.staedtebaufoerderung.info>

[20] <http://www.kourc.or.kr>

[21] 그 외 사례 대상 도시 홈페이지 및 추진조직 홈페이지