



지방도시의 지역 맞춤형 도시재생 수법의 비교 분석 - 독일 Cottbus시와 한국 창원 TB 사례를 중심으로 -

Comparative Analysis of Urban Regeneration Strategies for Local City between Germany and Korea - Focused on Two Case Studies 'Cottbus' in Germany and 'Chang Won TB' in South Korea -

박종기* · 진경일**

Jong-Ki Park* · Kyung-Il Chin**

* Assistant Professor, Soon Chun Hyang Univ., South Korea (jkpark@sch.ac.kr)

** Corresponding author, Professor, Han bat Univ., South Korea (classic9@naver.com)

ABSTRACT

Purpose: The purpose of this study is to compare and analyze cases of urban regeneration in Korea and Germany to derive strategies and characteristics of urban regeneration suitable for cities in Korea. **Method:** The study consists of four sections. The first and second section focuses on the definition and meaning of urban regeneration in the theoretical literature in both countries. The third section aims to analyze the process and strategies of two case study projects 'Cottbus and Chang-Won TB'. In the last section, based on the above research results, we intend to derive implications so that urban regeneration of local cities in Korea can have sustainability and utility as an effective solution to the problems of local cities. **Result:** The implications of this study are as follows, First, The priority in promoting urban regeneration projects is the establishment of a localized urban regeneration strategy based on the resolution of urban problems. Second, Urban regeneration projects shall be implemented to ensure a positive virtuous cycle of residents' autonomous participation. Finally, Urban regeneration shall be promoted as a way to improve the quality of life of residents and revitalize the economy.

KEYWORD

도시재생
코트부스
창원 TBUrban Regeneration
Cottbus
Chang Won TB

ACCEPTANCE INFO

Received Mar. 2, 2021
Final revision received Apr. 14, 2021
Accepted Apr. 19, 2021

© 2021. KIEAE all rights reserved.

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

도시는 유기적 생명체와 같다. 도시를 구성하고 있는 유·물리적 요소들은 주어진 생애주기 안에서 끊임없이 변화한다. 도시구성 요소들의 변화는 전체적인 도시의 외형적 모습을 비롯한 도시의 구조적 변화를 이끌게 된다. 도시의 변화는 도시개발-도시성장·확산-도시침체·쇠퇴-도시 관리로 이어지는 변천의 과정을 겪으며 현재의 모습을 이루고 있는 것이다.

유기적 생명체의 관점에서 우리나라 도시의 생애주기의 속도는 선진국의 도시가 보인 변화의 속도와 비교하여 빠르다. 우리나라 도시는 급속한 경제성장의 속도의 파급효과를 수요적 속도 보다 빠르게 그대로 받아들인 결과, 도시성장·확산의 과정이 완충적이지 못하고 급진적으로 발전하였다는 것은 주지의 사실이다.

도시성장·확산의 과정에서 야기되는 다양한 도시문제를 해결하고자 중앙정부의 적극적인 사업의 지원 아래 지방정부의 주요 도시정책 추진하고 있으며 현재 도시재생의 전성기를 맞이하고 있다. 그러나 양적 성장의 이면에 가려진 도시재생의 질적 성장에 대한 학문적 결합과 제도적 허점이 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

한국적 도시재생의 목표와 전략이 과연 무엇인가에 대한 학계의 정의와 사회적 합의가 이루지지 않은 현실에서 관주도의 일방적인 도시재생 사업의 급속한 양적 성장에 대한 부정적 시각이 있다. 무엇보다도 지역주민의 민원을 의식한 선심성 사업과 앞 다투어 경쟁하듯 단기적인 성과 중심으로 펼쳐지는 지방정부의 도시재생사업의 활성화 방안에 대한 비판의 목소리도 커지고 있는 상황이다. 이와 같은 한국의 도시재생의 현실적 비판 속에서 한국의 실정과 상황에 적합한 한국적 도시재생의 이해와 전략적 정책이 절실히 요구된다.

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 우리나라보다 앞서 도시화의 문제를 겪고, 지역과 장소 그리고 공간에 적합한 도시재생의 다양한 정책과 계획수법을 개발·적용하여 문제를 해결하고 있는 독일 도시재생의 사례를 분석하여 전략과 계획 특성을 도출하여 우리나라의 지방도시 재생사업의 전략과 수법에 관한 정책적 시사점을 제시하는데 목적을 둔다.

무엇보다도 한국적 토양과는 상이하고 다른 사회적 기반에서 추진된 독일 도시재생 사례를 연구 대상으로 선정하여 야기될 수 있는 일방적인 벤치마킹(Bench-Marking)식 연구에 그치는 것을 본 논문에서는 방지하고자 우리나라의 지방도시의 재생 사례도 연구의 대상으로 선정하여 비교 분석하고자 한다. 이를 통해 두 나라 지방도시의 재생 전략의 차이점을 논하고 우리나라 도시재생의 한계와 정책개선 방안에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

1.2. 연구의 방법 및 범위

1) 연구의 범위

본 연구에서는 도시재생의 핵심적 가치인 도시문제에 대한 실효적 대책방안의 실행, 즉 도시 내·외적 환경의 변화에 의해 야기된 물리적·사회적 도시문제가 야기된 지역 및 장소 그리고 공간에 최적으로 적합한 해결방안을 수립하고 실행하였다고 판단되는 독일 Cottbus 도시재생 사업과 우리나라의 창원 TB 도시재생 사업을 각각 선정하여 비교 분석한다.

독일에서 실행되고 있는 다양한 도시재생 정책 1)중에서도 지방도시의 도시재생에 대하여 눈여겨 봐야할 도시재생 정책이 Stadtumbau-Ost²⁾이다. 통일이후 구 동독지역의 지방도시의 경제적 쇠퇴와 도시인구감소로 인한 도시문제가 사회적문제로 공론화되자 이를 해결하기 위한 국가적 정책방안으로 Stadtumbau-Ost를 실행하였다. Stadtumbau-Ost는 쇠퇴한 지방도시의 인구감소에서 야기된 도시문제인 저출산, 노령인구 증가, 결핍된 커뮤니티에 대하여 합리적인 해결 방안을 제시한 성공적인 도시재생 전략으로 평가받고 있다. 독일의 구 동독지역을 대상으로 하는 도시재생 사업인 Ost-Stadtumbau가 실행중인 지방에 위치한 중·소 도시들 중에 도시재생 성공 사례로 현지에서 평가받고 있는 Cottbus시를 본 연구 대상으로 선정한다.

우리나라 지방도시 도시재생 사례의 연구대상은 2007년 도시재생 관련된 여러 분야의 기관들을 아우르는 중앙정부 기구인 국토교통부 산하로 발족된 도시재생사업단에 추진한 창원 TB를 선정한다. 창원 TB는 정부 기관과 학계 중심의 다년간 이루어진 도시재생의 기법과 전략의 연구 성과를 현장에 적용한 첫 사례로 꼽힌다.

본 연구의 사례도시로 선정된 독일과 한국의 두 지방 도시 Cottbus와 창원TB는 도시재생의 추진 배경 및 조건이 유사한 특징을 가지고 있으며 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 두 도시는 지방에 위치한 도시이며 도시의 발전과정과 대내외의 사회적·경제적 변화로 인하여 내재된 도시화의 문제가 도시민의 삶의 공간에 표면적으로 부상하여 사회적·물리적 도시문제를 겪게 되었다는 점이다.

Cottbus는 동서 독일의 통일이라는 정치적 변화로 인하여 도시인구 감소라는 도시문제를 겪게 되었으며, 창원TB가 실행되고 있는 지역은 대·내외 경제적 환경의 변화와 신도시개발의 정책에 따른 경제활동의 축의 변화, 즉 마산 구도심에서 신도시 창원으로 지역경제의 축이 이동함에 따라 구도심의 인구감소와 경제적 쇠퇴의 문제를 겪게 되었다.

둘째, 위와 같은 도시문제의 해결을 위해 중앙정부 차원에서 도시재생의 정책이 우선적으로 수립된 후 도시의 특수성과 지역성을 바탕으로 하는 도시재생의 사업이 지방자치단체에 의해 추진되었다는 점이다.

Cottbus시의 경우에는 연방정부의 도시재생 사업인 Ost Stadtumbau의 기본 틀에서 지역적 특성을 고려한 도시재생이 추진되었으며, 창원TB의 경우는 국토교통부 산하 도시재생사업단의 지원 아래 실용성 있는 도시재생모델 구축과 제도 정비가 이루어지도록 시범연구 사업으로 창원TB를 선정하고 추진하였다는 점이다.

2) 연구의 방법 및 과정

본 연구의 진행 과정은 다음과 같다. 먼저, 연구를 풀어나가는 이론적 고찰을 위한 첫 번째 단계에서는 독일과 한국의 도시재생 개념을 살펴보고자 한다. 그리고 두 나라의 지방도시 재생의 추진배경을 조사하고 지방도시 재생정책 방향과 추진전략을 비교 분석한다.

두 번째 단계는 사례연구 단계로서 Cottbus시와 창원시가 도시재생을 추진하게 된 도시문제, 즉 도시재생 추진의 매개요인이라 할 수 있는 근본적 원인과 증상에 대하여 조사한 후 이에 대한 해결 방안으로써 수립된 도시재생의 전략과 세부 계획내용을 고찰하여 각각의 디자인 수법의 공통점과 차이점을 비교 분석한다.³⁾ 마지막 단계에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 우리나라 지방도시 도시재생이 지방도시의 문제점에 대한 실효적 해결방안으로서 지속성과 효용성을 갖출 수 있도록 시사점을 도출하고자 한다.

연구방법은 국내·외 문헌 조사를 통해 독일과 한국의 도시재생 개념을 파악하고 이론적 고찰을 하였으며 현장조사를 통해 연구 대상지 분석을 수행하였다. 국외도시인 Cottbus시와 관련된 문헌들은 Cottbus 시정부에서 발간한 도시정책에 관한 각종 보고서와 독일 연방정부 교통/건설/도시개발부(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)에서 10년을 주기로 발간하고 있는 Stadtumbau-Ost 보고서를 참조하였다. 그리고 우리나라 사례인 창원TB에 대한 조사는 Cottbus 연구방법과 같이 현장조사를 바탕으로 분석되었으며 도시재생사업단의 홈페이지(구: <http://www.kourc.or.k>, 현: 도시재생종합정보체계 <https://www.city.go.kr/index.do>)에 공개된 연구 성과 보고서들과 지방도시재생에 관한 국내 기존연구를 참고 하였다.

2. 이론고찰

2.1. 도시재생의 이론과 추진과정 비교

1) 도시재생의 개념 비교

도시재생의 용어와 개념의 정의는 나라 별로 도시발전의 역사 및 사회적 환경에 따라, 그리고 정책의 방향과 목적에 따라 차이가 있으며,⁴⁾ 도시재생과 관련된 전문분야가 추구하는 학문적 가치에 따라 다르게 정의 내릴 수 있다. 도시재생은 시대적 가치관과 다양한 변수에 따라 다르게 학문적, 제도적으로 개념 지어질수 있는 용어이다. [1]

예를 들면, 도시사회 분야에서는 세대 간의 갈등 해결을 목적으로 두거나 계층 간 삶의 이질감 극복, 또는 도시민의 삶의 질 (건강과 치유의 삶) 향상 등 비물리적인 사회문제의 해결을 통한 친밀한 사회관계성 회복에 초점을 두고 도시재생을 학문적 제도적으로 정의한다. 경제학 분야에서는 낙후된 상권의 부활과 실업률 극복을 통한 경제의 재활성에 초점을 맞출 수 있다. 또한 건축·도시설계 분야에서는 도시공간의 물리적 재정비와 재구조화에 중점을 둘 수도 있을 것이다.

본 연구에서는 도시재생의 개념을 정의하고자 도시재생사업단이 제시한 정의와 도시재생종합정보체계에서 제시한 정의를 참고하였으며 도시재생사업단에서는 다음과 같이 도시재생을 정의하고 있다.

“도시재생이란, 산업구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도

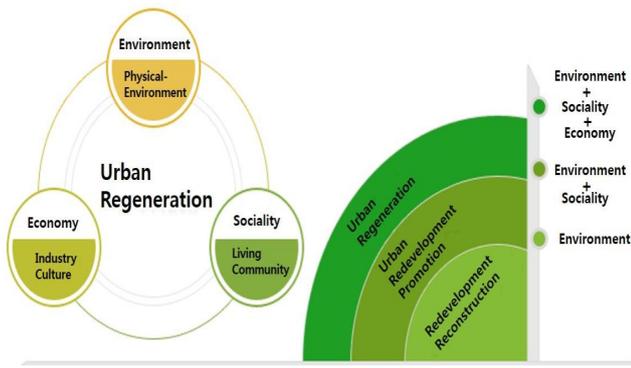


Fig. 1. Conceptual Diagram of Urban Regeneration [19]

시 확장으로 인하여 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를, 새로운 기능을 도입·창출함으로써 삶의 질을 향상시키고 경제적·사회적·물리적으로 부흥시켜 도시경쟁력을 확보하는 것을 의미한다.”⁵⁾ [2]

또한 도시재생종합정보체계에서는 (도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조)에 의거하여 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것이라고 정의한다.[3]

독일에서는 도시재생의 의미로 독일 행정·입법기관 및 학계에서 통용되는 독일어는 Stadterneuerung 이다. 이 단어는 도시라는 의미의 Stadt와 새로움이라는 명사 Erneuerung이 합쳐진 명사이다. 즉, “도시를 새롭게 하다”의 의미이다. 여기에서 의미하는 “새롭게 하다”라는 뜻을 더 살펴보면 도시재생에서 추구하는 새로움이란 무엇인지 더 명확하게 알 수 있다. 새로움에는 3가지의 뜻을 내포하고 있다. 첫째는 물리적인 상태가 변화된 새로움이며, 둘째는 과거 또는 현재의 반복에서 야기되는 새로움이며, 마지막으로는 혁명, 혁신과 같은 물리적인 상태의 변화를 뛰어넘는 가치적인, 사회적인 새로움을 담은 변화를 의미한다. [4]

이와 같은 의미에서 도시재생은 도시문제의 해결을 위한 물리적, 사회적, 가치적 변화를 이루는 것이라고 정의 할 수 있으며, 정책적으로 도시문제 해결을 위한 가치 치유적 개선·정비·관리·재구조 등의 일련 된 도시정책의 실현과정(Ein zielgerichteter Prozess)으로 정의 될 수 있다. 이와 같은 의미를 포함하는 도시재생의 정책 사업을 세분화하여 구분하면 다음과 같다. [5]

낙후된 구도심 및 근교도시의 중심 지구를 대상으로 실행되는 도시재생은 Stadtumbau와 Stadtrevitalisierung으로 표현되고 있으며 도시개발에 따른 도시확장의 틀 안에서, 이와 연계된 도시재생에서는 Stadterweiterung이라는 용어가 사용되고 있다. 또한 도시재생의 전략과 기법에 따라 노후한 주거 및 환경공간을 개선하는 Wohnungsfeldverbesserung, 가로 및 도시경관 그리고 도시적 장소를 개선하는 Staedtebaulichen Sanierungsmassnahme, 그리고 장기적인 도시발전의 전략을 수립하여 도시 전체의 도시설계적 발전을 추구하는 Staedtebaulichen Entwicklungsmassnahmen 등이 도시재생의 의미로 사용하고 있다.⁶⁾[6]

우리나라와 독일에서 정의하는 도시재생이 추구하는 궁극적 목

표는 바로 도시공간의 치유이다. 즉, 도시 내·외적 환경 변화의 영향에 의해 야기된 도시문제를 어떻게 치유·개선하여 도시민의 삶의 질을 높이고 도시에 새로운 활력을 불어 넣을 것인가에 대한 물음에 대한 안으로 볼 수 있다.

2) 도시재생 추진과정

초기의 우리나라 지방도시 재생 방향은 지방자치제도의 정착과 더불어 민선시장의 주도 아래 단기간의 가시적 성과를 올리기 위한 전시성 행정사업의 차원에서 진행되어 왔던 것이 주지의 사실이다. 일부 단기전시성 도시재생 사업은 기존의 도시개발 또는 도시재정비사업의 약속을 답습한 채 용어만 도시재생으로 바꾸었다는 비판도 제기되었다. 이로 인하여 주민들이 체감하는 도시문제의 현안에 대응하는 정책에서 크게 벗어나는 정책수립이 이루어지거나, 주민들의 참여가 제한적이고 패쇄적으로 도시재생사업이 진행되는 오류가 나타나기도 하였다. 이에 대한 비판의 소리가 커지고 학계 중심으로 외국의 선진사례에 대한 연구와 주민 참여형 도시재생에 관한 연구가 활발히 이루어짐과 더불어 도시재생에 대한 사회적 관심이 증가함으로 인하여 이러한 폐단은 점차 개선되어지고 있는 실정이다.

앞서 언급한 바와 같이 중앙정부 차원에서는 도시재생사업단을 발족하여 지방도시재생을 국가 미래 신 성장 동력산업으로 채택하고 국가적 사업으로 육성 발전시키고 있다. 그리고 “도시재활성화 및 지원에 관한 특별법”에 따라 중앙정부는 종합적인 도시재생 정책추진 방향과 전략을 제시하고 제정을 보조·지급하는 역할을 수행하고 있다. 중앙정부의 재정적 지원과 함께 지방자치단체는 지역의 특색과 지역문제에 대응하는 도시재생을 스스로 수립 및 추진하도록 하는 정책시스템을 구축하고 있다.

독일의 지방도시 재생 방향과 추진전략을 살펴보면, 독일의 도시재생 정책의 시스템은 우리나라가 구축한 중앙정부와 지방자치단체의 협력적 시스템과 유사한 형태로 구축되어 있다.

중앙정부는 국가정책의 동향에 발맞추어 종합적인 도시재생 방향 및 전략의 큰 틀을 연방정부 산하 연구정책기관(Bundesinstituts für Bau-,Stadt-,und Raumforschung 건설도시공간연구소_이하 약칭 BBSR)에 의해 수립하고 중앙정부가 제시하는 도시재생의 방향에 기초하여 각 지방자치단체가 중앙정부가 제시한 도시재생의 정책에 맞춰 지역 맞춤형 도시재생 프로그램을 수립하여 중앙정부로부터 재정적 지원을 받는 체계가 형성되어 있다. 즉, 중앙정부는 도시재생의 큰 틀을 제시하면 지방정부는 그 틀에 맞춰 지역화에 기반을 둔 세부적인 도시재생 프로그램을 지방자치단체가 자체적으로 수립하게 되는 것이다.

독일 중앙정부가 추진하고 있는 도시재생의 국가적 사업들은 다음과 같다. 구 동독 지역의 도시를 대상으로 낙후된 도시의 발전을 도모하고 서독 도시와 동독 도시의 물리적, 사회적, 경제적 불균형을 해소하기 위한 도시재생 사업으로 Stadtumbau-Ost를 실행하고 있다. 구 서독 지역의 도시를 대상으로 하는 Stadtumbau-West를 실행하여 동독지역의 편중된 도시재생사업의 실행에서 야기되는 서독지역의 역차별을 해소하고자 하였다. 이밖에도 사회복지형 도시재생 사업 Sozialstadt, 구도심의 주거환경개선 사업인 Staedtebaulichen Sanierungsmassnahmen 등 국가적 차원의 전략적인 도시재생 사업

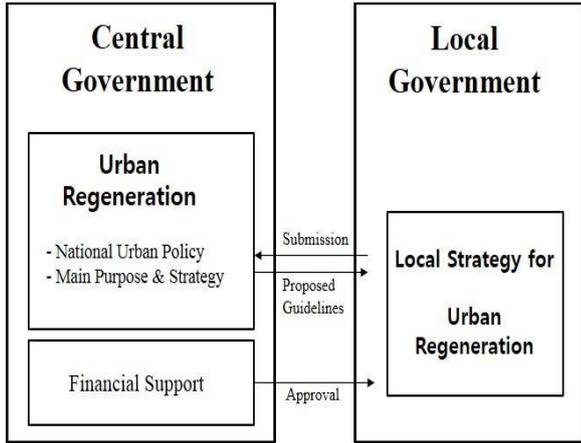


Fig. 2. Processes & Procedures "Urban Regeneration"

으로 발전 연구하여 수립하고 있다.⁷⁾

독일 지방자치단체는 중앙정부가 국가적 차원에서 제시한 도시 재생사업에 기초하여 지역의 특성과 도시문제 해결방안에 적합한 도시재생사업을 선정하고 그 전략에 맞춰 도시재생 사업을 지방자치단체가 독자적으로 수립하여 중앙정부에 제안한다. 그리고 중앙정부는 지방자치단체의 제안서의 심사를 통해 지방자치단체에 의해 수립된 도시재생 사업에 대한 재정적 지원 및 연구 자문을 하고 있다.^[7]

두 나라의 도시재생의 추진과정을 살펴본 바와 같이, 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 있어 다음과 같은 면에서 유사한 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

중앙정부는 광역적이고 종합적인 도시재생의 기본 방침 및 전략적 방향을 제시하며 재정적인 지원을 하는 역할을 한다. 지방자치단체는 중앙정부가 제시한 도시재생의 방향에 기초하여 지역이 당면한 도시문제에 대한 지역 맞춤형 도시재생 전략을 수립하여 추진한다. 이를 통해 중앙정부가 제시한 국가적 도시재생의 전략을 세부적으로 각 지역에 실행하는 역할을 지방자치단체가 담당한다.

2.2. 분석의 틀

분석의 틀은 <1.2 연구대상 및 방법>과 <2.1 도시재생의 개념비교>에서 서술한 도시재생의 이론과 전략, 연구대상 도시의 선정 타당성을 바탕으로 도출하고자 한다.

두 사례 도시들이 처한 도시문제와 이에 대응하는 도시재생의 세부적인 실행과제를 중심으로 도시공간의 물리적 변화를 분석하고자 한다. 이에 더하여 연구대상 도시들이 추진한 도시재생의 전략과 성과에 대한 연차별 성과 보고서를 비롯한 자료를 바탕으로 본 연구의 분석의 틀을 <그림 3>과 같이 설정하였다.

분석의 틀은 도시문제와 도시재생의 전략으로 구분된다. 도시가 처한 도시문제는 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면이 결합한 종합적인 도시현상으로 이해할 수 있다. 도시마다 도시의 발전과정이 상이하며 도시가 처한 대내외의 사회적·경제적 변화에 대응하는 도시정책 또한 상이하다. 이로 인하여 표면화된 도시문제는 도시마다 다르게 나타나며 이에 대응하는 도시재생의 전략 또한 공식화된 틀이 없다고 할 수 있다.

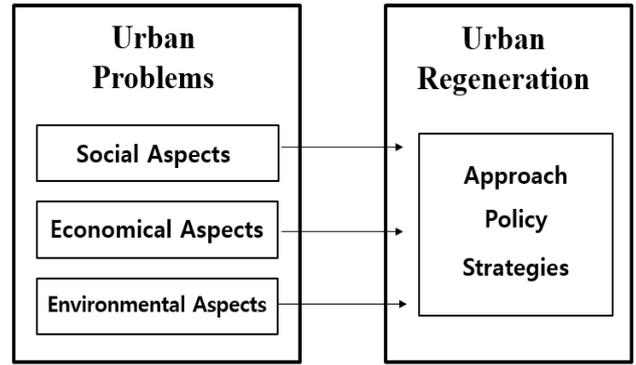


Fig. 3. Case Studies Analysis Framework

즉, 본 연구에서는 대상 도시들이 처한 도시문제를 논하고 이에 대응하는 각 도시들의 도시재생 전략을 비교함으로써 도시문제 해결을 위한 지역 맞춤형 도시재생에 관한 시사점을 제시하고자 한다.

3. 도시재생 사례 분석

3.1. Cottbus시의 도시재생

1) Cottbus시의 현황 및 도시문제

Cottbus는 독일 수도 Berlin에서 남동부 쪽으로 약 100km 떨어진 곳에 위치하고 있으며 우리나라의 경기도에 해당하는 브란덴부르크(Brandenburg) 주(州)⁸⁾에 속한 도시이다. 주(州)수도도시 포츠담(Potsdam)에 이어 두 번째로 큰 도시이다. Cottbus시 통계자료에 따르면, 도시전체 면적은 164,28km² 이며 인구는 99,913명이다.^[8]

Cottbus 시는 중세시대로부터 내려오는 도시발전의 역사에 따라 시청(Rathaus), 중앙시장(Alte Markt) 그리고 광장이 도시의 중심축으로 하여 전통적인 시가지와 주거지역이 형성되었다. 도시형 전차인 트램(Tram)이 도시의 중요한 대중교통 수단으로 도심지와 근교지역을 연결하고 있으며 대규모 주거단지(Siedlung)는 근교지역에 위치한 전형적인 구 동독의 지방 도시이다.

Cottbus는 2차 세계대전 전까지 동구권 섬유산업 중심의 경공업 도시로 발전하였으며 종전된 후 동독(Deutsche Demokratische Republik; 이하 DDR)의 수도권 행정구역으로 편입되고 국가 에너지 및 전력 생산을 담당하는 전력적 도시로 개발된다. 이로 인하여 1980년대에는 도시인구가 13만 명으로 증가하여 대도시⁹⁾로 성장한다. 그러나 베를린 장벽의 붕괴와 함께 찾아 온 동독의 사회주의 체제의 몰락은 Cottbus시의 도시발전 역사에 있어 전에 없던 총체적인 도시·사회문제, 즉 인구감소문제, 주거환경문제, 경제적 쇠퇴문제를 야기하게 되었다.

통일 이후 Cottbus시가 겪고 있는 도시문제 중 가장 심각한 문제로 지목되고 있는 것은 동독지역의 여타도시가 직면하였던 문제와 마찬가지로 인구감소 문제였다. 2020년 Cottbus 시 정부의 발표에 따르면 통일 이전이었던 1988년 약 13만 명이 거주하였던 Cottbus시는 인구유출로 인한 감소추세가 지속되어 현재 인구는 9만 8천 665 명으로 인구 감소하였다.¹⁰⁾ 통일 직후에는 경제적 요인으로 인



Fig. 4. Alte Markt & Kirche in Cottbus

한 서독지역의 대도시로 인구유출(流出)이 인구감소의 주된 원인이었으나, 통일의 안정기에 접어든 2000년대 이후에는 드레스덴, 라이프치히 등 구 동독지역의 대도시로의 이주가 현재의 인구감소의 주된 원인으로 분석되고 있다[9].

Cottbus의 인구감소의 원인을 사회적 원인과 자연적 원인으로 구분해 보면 인구감소의 사회적 원인이 인구유출이라면 저출산은 인구감소의 자연적 원인이라 할 수 있다. Cottbus에서는 통계적으로 매년 발생하는 사망자 수가 출생자 수 보다 300~400명 더 많다. 이로 인하여 전체인구는 자연적으로 감소하는 추세이다. 인구유출로 인한 인구감소와 더불어 저출산에 따른 도시인구의 자연적 감소의 추세는 지속되어 2030년에 전체인구는 2020년 인구와 비교하여 -1.3% 감소한 97,380명으로 줄어들 것으로 전망된다.

인구감소와 더불어 Cottbus의 사회적 문제인 도시 인구고령화는 급속히 진행되고 있는 추세이다. Cottbus 시 정부의 발표에 따르면 1996년에 37.9세이었던 평균연령은 2004년에는 42.6세로 증가하여 2020년에는 47.8세로 고령화 비율이 높아지는 추세가 지속되고 있다. 또한 65세 이상의 인구는 지속적으로 증가하여 2015년 24,015명에서 2025년 29,080명, 2035년 31,645명으로 증가할 것으로 전망하고 있으며, 이와 같은 인구고령화 추세가 지속된다면 2035년에는 전체인구의 80%가 65세 이상의 노년층일 것이라고 전망하고 있다.[10]

대도시로의 인구유출 그리고 저출산·고령화로 인해 야기되는 인구감소의 사회적 현상과 직접적으로 관련된 도시의 물리적 문제는 도심지의 빈 주택의 증가 및 근교지역의 대규모 아파트 단지 내의 공간 수의 증가이다.

인구의 자연적 감소와 타 지역으로 유출로 인한 인구감소의 문제는 도심지의 빈 주택을 양산하고 이로 인한 도심의 슬럼화 현상이 야기되고 있으며, 빈집에서 노숙자들과 청소년들의 범죄가 빈번하게 발생하고 있다. 이로 인하여 공실률 증가 문제는 비단 노후화된 불량한 주거공간 및 도시환경 문제를 넘어 신속하게 해결해야 할 사회적 제로 지목되고 있다.

또한 1949년 이후 Cottbus시의 근교지역에 제 2차 세계대전 중에 파괴된 주거시설의 신속한 재건과 공산주의 이념의 실현을 위해 건설된 대규모 주거단지(Siedlung)의 공실률의 증가는 더욱더 심각한 문제를 야기했다. 1949년 이후 십 수 년이 지난 지금 당시에 건설된 근교지역의 대규모 주거단지들의 주거환경은 불량하고 노후화되어 입주민들의 정주환경의 질은 저하되고 있는 상황이었다. 또한 주거

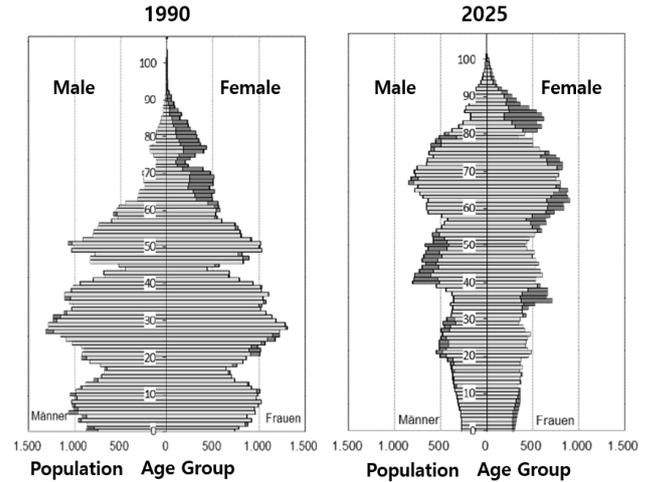


Fig. 5. Population Pyramid of Cottbus from 1990 to 2025 [20]

공간의 균등한 분배라는 공산주의 정치이념에 따라 공급된 표준화된 주거평면은 변화된 생활조건과 거주자의 다양한 요구를 수용할 수 없다는 문제점들이 지적되었다. 인구구성의 고령화 비율의 급속한 증가에 따라 노인인구의 노후 생활환경에 적합한 주거환경개선 및 도시환경정비에 대한 중요성이 강조되었다. [11]

인구감소의 문제와 더불어 경제적 쇠퇴에 따른 높은 실업률의 증가는 구(舊)동독지역의 지방도시에 공통적으로 나타나는 문제이다. Cottbus시의 실업률은 20% 이상으로 매년 증가하고 있는 추세이며, 이 중에서 장기 실업률이 차지하는 비율은 40%이다.[11]

2) Cottbus시의 도시재생 전략과 수법

통일 이후 지속된 서독으로의 인구유출과 저출산에 따른 인구감소 그리고 이와 파생된 근교주거단지의 공실률 증가와 슬럼화의 도시문제를 개선하기 위해 Cottbus시는 도시재생사업을 2002년 주거정책 및 주거-경제 관리정책으로부터 시작하였으며 현재 Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020 사업 실행되었다. Cottbus의 도시재생은 앞서 언급한 중앙정부의 도시재생 정책사업인 Stadtumbau-Öst(12)의 큰 틀 안에서 실행되어 중앙정부의 재정적 지원 아래 Cottbus가 직면한 도시문제의 해결을 위한 지역화 및 특성화된 도시재생사업을 수립하여 추진하고 있다.[12]

Cottbus시 도시재생의 주요한 특징과 수법은 Cottbus시가 직면한 도시문제(Urban Problems)와 지역을 기반으로 하는 도시적 맥락(Urban Contexts)에 대한 철저한 이해를 바탕으로 하는 적정전략(Appropriate Strategy) 수립이라고 할 수 있다.

시청사, 쇼핑몰, Cottbus 공과대학교(BTU Cottbus) 그리고 구시가지(Alte Markt)로 구성된 도심지역(Stadtmitte/Zentrum)은 도시경제의 침체와 함께 찾아온 도시 환경의 쇠퇴와 함께 도심 개발과정에서 역사적 건물과 장소들이 사라지고 방치되어 이로 인한 도시의 역사성의 상실이라는 도시문제를 겪고 있었다.

도심지에서 떨어진 교외지역(Sachesndorf-Madlow)은 세계 제 2차 대전 이후 전 유럽에서 실행된 도시재건(Urban Reconstruction)의 흐름 속에 신속하게 대량으로 주거공간을 제공하고자 하는 정책실행 목적으로 대규모 주거단지가 건설되었다. 이 지역이 처한 도시문

제는 앞서 언급한 바와 같이 인구유출로 인한 인구감소 그리고 이와 연계된 도시문제인 공가주택수의 증가에 따른 근교지역의 슬럼화 현상이다. 근교지역의 슬럼화 현상은 인구유출에 따른 인구감소가 주원인으로 지목되고 있지만, 이외에도 물리적 공간의 문제가 근교지역의 슬럼화 현상을 가속화시키고 있다고 관련 학계 전문가들은 지적하고 있다.¹³⁾

1949년 이후 건설된 근교지역의 대규모 주거단지들은 철근콘크리트 조립식 대형패널축조방식(Plattenbau)으로 건설되어 모듈화된 주거평면과 단조롭고 획일화된 입면과 형태의 판상형 건물들이 세워졌다 [13]. 인간의 정주기적 삶의 변화와 사회적 변화에 따라 주거의 니즈 또한 변화하지만, 규격화 된 주거 평면은 이와 같은 변화에 대응하는 것은 어렵다. 이로 인하여 지역 주민간의 친목을 도모할 수 있는 커뮤니티 시설의 부족, 다변화된 세대 구성에 적합하지 않은 주거공간 등의 문제가 발생하였으며, 획일화된 판상형 건물들로 인한 도시경관의 부조화 등 물리적 공간의 문제는 슬럼화 현상의 가속화시키고 있다.

Cottbus가 직면한 두 가지의 주요한 도시문제, 즉 도심지의 역사성과 장소성의 상실 그리고 근교지역의 슬럼화 현상으로 대표되는 도시문제의 해결을 위해 도시재생의 주요한 전략의 방향을 설정하였다. 이를 위한 도시재생 전략으로 Aufwertung 프로그램과 Rückbau 프로그램을 도입하고 추진하였다.¹⁴⁾

위 두 프로그램이 적용되는 대상지와 대상지에서 야기되는 도시문제도 상이하며 추진방향 또한 큰 차이를 보인다. Aufwertung 프로그램은 도시 구조의 재구성 및 물리적 공간의 신설 등 새로운 변화를 최대한 배제시키고 기존의 도시공간의 역사성 그리고 도시구조의 형태를 복원·계승하는 방향으로 사업이 계획된 것에 반해 Rückbau 프로그램은 기존의 도시 구조와 형태를 최대한 해체하거나 재구성하여 새로운 도시구조와 형태 그리고 도시기능을 담는 프로그램을 구축하는 방향으로 세부적 사업이 수립되고 추진되었다.

Aufwertung 프로그램은 도심지를 대상으로 하며 Cottbus시의 도시역사와 함께 발전한 도심지 재생에 있어 도시공간의 재구성에 대한 한계와 과감한 도시환경 정비사업의 실행으로 인한 부작용의 위험이 내재하고 있으므로 도심지를 구성하는 공간기능 간의 상호적 유기적인 관계를 반영한 점진적인 도시공간의 질적 향상을 도모하는 것을 우선적 수행과제로 설정하였다.

도시공간의 역사성을 회복하고 질적 향상을 도모하기 위해 다음과 같은 사업을 실시하였다. 첫째, 제 2차 세계대전으로 파괴되었거나, 구동독 시기의 도시발전 과정에서 훼손되어 방치된 18개의 공공 건축물의 입면(Facade) 및 시설(facility)에 대한 보수 및 개선하는 가치 보존적 갱신(Sanierung)이 실행되어 도시공간의 역사성을 회복시키고자 하였다.

주거시설의 경우는 노후화된 주방 및 화장실 설비시설에 대한 개량과 더불어 단열에 취약한 노후건물에 대하여 복층 유리 창호 교체 및 외벽단열 보강 등의 개선이 이루어 졌다. 또한 도심지를 구성하는 공간기능 간의 상호적 유기적인 관계의 개선을 통한 도시공간의 질적 향상을 도모하기 위해 공공공간의 기능적 재활성과 도심 생태환경 조성 사업을 추진하였다.

공공공간의 기능적 회복을 목표로 하고 Cottbus 광장의 중심에



Fig. 6. Plattenbau Housing in Cottbus

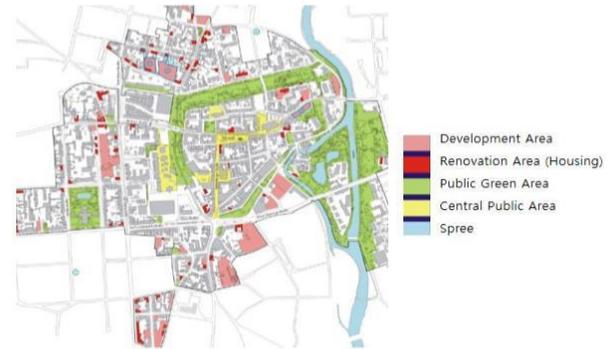


Fig. 7. Masterplan_ Aufwertung: Stadtmittelpunkt (Zentrum) [21]

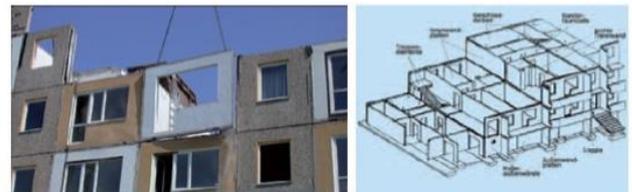


Fig. 8. 'Rückbau'_ Pull Down a Apartment [22]

위치한 재래시장(Altmarkt)의 현대화사업과 광장의 야외카페(Cafe)가 설치되었다. 또한 도심지의 녹색 환경이 하나의 그린 네트워크로 형성시키기 위해 도심 유휴지를 공원으로 조성하고 기존의 공원과 산책로로 연결시켰으며 주거시설에 방치되어 있는 텅 빈 공간이나 소규모의 유휴지를 주민들을 위한 개방형 텃밭과 공공정원으로 조성하여 도심 생태환경 개선시켰다.

Cottbus 교외지역 Schmallwitz, Sandow, Sachesndorf- Madlow의 대규모 주거단지 구역은 도심지와 비교하여 주거건물의 높은 공실률이 발생하는 도시문제가 야기되었으며 이에 대한 해결방안으로 Rückbau 프로그램을 실행하여 주거단지 내의 공실률을 낮추고 획일화된 주거단지 건물동의 입면과 평면을 재구성하고자 하였다. 이러한 목적에서 실행된 Rückbau 프로그램의 구체적인 실행방안은 주거시설의 주동의 해체와 주호의 재구성하는 것이다[14].

주동의 해체 수법은 공실률이 높은 주거단지의 주동과 주호를 해체·분리하는 것이다. 이 수법을 통하여 철근 콘크리트 조립식 대형 패널 축조 방식으로 전후 건설된 대규모 주거단지의 아파트식 건물의 입면의 디자인과 건물의 층높이의 변화를 주었으며 공실 되어 있는 주호를 제거하여 자연스럽게 공실률이 낮아지도록 하였다. 주동의 일부 주호를 제거하여 공실률을 낮추는 소극적인 문제 해결에 그치지 않고 주거단지 내의 한 주동 전체를 해체하여 주동을 재배치하거나

해체된 주동의 장소에 거주민들의 삶의 질 증진과 공동체 형성을 위한 공원, 놀이터, 커뮤니티 센터, 텃밭과 공공정원을 신설하였다.

1인 가구의 증가의 사회적 추세를 반영하여 1인 가구의 독립된 사회적 공간과 사회적 친교를 가질 수 있는 공적 공간이 조화롭고 구성된 아파트를 계획하였다. 즉, 1인 가구의 증가로 인하여 공동체성의 상실에 대한 문제를 해결하고자 1인 가구들이 모여 생활할 수 있도록 공동 Community공간을 계획하여 공동체 형성에도 주안점을 기울였다. 이를 위해 한 주호에 2가구 이상의 1인 가구들이 한 단위로 생활할 수 있도록 주호의 평면을 재구성 하였다. 또한 고령화되는 인구구조 변화에 대응하고자 기존 주택을 노인의 신체건강에 적합한 주거평면으로 리모델링하였다. 주호의 재배치는 저출산과 가구 분화의 심화에 따른 1인 가구의 증가와 고령인구의 증가 등으로 야기된 Cottbus의 인구구조변화에 대응하도록 계획되었다. 주호의 재배치는 평면적 재구성으로 실현하여 다층화 된 인구구조의 변화와 다양한 거주자의 다변화된 생활조건 및 니즈(Needs)를 수용하도록 하였다.

무엇보다도 1인 가구를 위한 주호의 재배치와 노령인구의 증가에 따라 노인 친화형 주호 평면 재구성에 심려를 기울였다.

3.2. 창원TB 도시재생

1) 창원 TB 현황 및 도시문제

경상남도의 중부남단지역에 위치하고 있는 창원은 2010년도에 마산시, 진해시와 행정구역이 통합되어 인구 100만의 통합도시로 출범하였다. 시 전체 면적은 736.34km²이다[15]. 창원TB 도시재생 사업은 창원시 도시전체를 대상으로 도시재생사업이 실행된 것이 아니라 구 마산시의 구도심을 대상지역으로 한정하고 지역의 도시적 문맥과 특성에 맞게 주거시설 개선 및 마을 공동체 형성을 목적으로 하는 창원TB 주거지구(노산동)와 도심의 역사 및 문화자원을 활용한 쇠퇴한 경제의 활성화를 목적으로 하는 창원TB 상가지구(창동·오동동)에 도시재생사업을 추진하고 있다.

창원TB 주거지구로 지정된 노산동 일대는 1,105세대에 2,709명이 거주하고 있는 지역으로 소위 말하는 달동네 지역으로 고령인구와 저소득층이 주로 거주하고 있으며 주택의 노후불량률이 79.8%에 달하는 등 마을 전체의 노후화가 심각한 상황이다. 노후한 불량 주택들은 붕괴 및 화재에 취약하고 이 지역의 공가비율은 점점 높아져 잠재적 범죄발생에 쉽게 노출되어 있는 등의 문제가 야기되었다[16].

창원TB 상가지구로 지정된 창동·오동동 지역은 구(舊) 마산시의 구도심으로 우리나라의 역사·시대적 상황을 대변하듯 도시성장과 쇠퇴의 흐름이 시대적 상황과 맞물려 나타나고 있다. 1970년대 우리나라 경제 부흥을 이끌 대외수출무역 증진의 전략으로 마산수출무역지구(現마산자유무역지구)가 조성되어 인구가 유입되어 1990년대에는 인구50만의 8대 도시로 성장하였으나, 국제화 경제체제의 확대와 인근의 계획도시 창원시의 성장으로 인구가 35만 명가량으로 급속도로 감소되어 도시는 쇠퇴의 과정을 겪게 된다. 무엇보다도 도심의 기능이 마산의 구도심에서 창원의 신도심으로 이동함에 따라 문화·경제·상권의 중심을 이루고 있던 창동·오동동 지역은 공동화 현상이 가속화되어 경제의 활력을 잃고 침체되게 된다.

2) 창원TB 도시재생 전략과 수법

창원TB의 도시재생 전략의 큰 틀은 지역의 도시적 문맥과 특성에 맞게 주거시설 개선과 쇠퇴한 도심의 경제를 활성화하는데 주안점을 두고 있다.

노후 주거지를 대상으로 주거환경의 질적 개선 사업인 마래홈파트너(MaRe: Masan Regeneration의 약자)를 창원시 마산 합포구 노산동 일대를 중심으로 실행하고 있다. 마래 홈파트너 사업은 노후 주택과 주거환경의 질적 개선을 유도·유지·개선하도록 지원하며 주민 스스로가 주거의 물리적 환경과 마을 및 커뮤니티 시설을 가꾸어나가도록 행정적 지원을 목적으로 하고 있다. 구체적인 실행 사업으로는 지붕, 난방시설, 화장실 개보수 등을 실행하는 집수리 서비스와 간단한 집수리와 부속품 교체를 지원하는 주거시설의 유지 관리 서비스 그리고 신재생 에너지 설치지원을 담당하는 공공지원 사업 홍보 및 알선 등이 있다. 집수리 서비스와 주택 유지 관리 서비스는 기초생활수급자와 독거노인 등 사회적 취약계층에게는 무상으로 지원하고 있으며 일반가구의 경우는 인력만 지원하고 있다.

주거개선사업이 특정한 대상을 위한 건축적 해결방법이라며 낙후된 도시구역 전체를 대상으로 하는 도시 설계적 해결 방법을 제시하고 있다. 즉, 도시 설계적 해결방법은 지역주민의 정주환경의 개선과 에메니티(amenity)의 강화하는 것을 목적으로 한다. 주거시설 주변의 물리적 환경을 개선시키기 위해 방치된 폐·공가의 담벼락을 보수하거나 좁고 높낮이가 다른 계단은 안전한 목재 계단으로 재설치하였다. 무미건조한 담벼락은 마을 주민들이 이야기를 공유할 수 있는 “스토리”가 담긴 이야기 벽화로 치장하여 마을 사람들이 함께 공간을 소유하는 장소로 거듭나도록 하였다.

마을의 곳곳에 방치되어 무단 폐기된 쓰레기들이 쌓여있던 유희지는 다양한 도시생활공간으로 활용하고 도시텃밭으로 조성하여 이



Fig. 9. Mare Home Partner_House .Before(left): After(right)[23]



Fig. 10. Mare Home Partner Road Stairs /Before(left): After(right) [24]

Table 1. Comparison of the Two Examples: 'Cottbus' and 'Chang-Won TB'

	Cottbus		Chang-Won TB	
Urban Problems	Demographic and Economic structural decline		Demographic and Economic structural decline	
Location	Inner City Zone (Historical City Center)	Suburban Zone (Large Housing Estates)	Residential Zone	Commercial Zone
Strategy	Stadtumbau_Aufwertung	Stadtumbau_rückbau bau	Rebuilding of Town (Recovering of neighbourhood's Relationship)	Economical Urban Rebuilding
Tasks (Strategic Approaches)	-Social rehabilitation and attracting of residential environment		-Socio-economic and physical renewal in neighbourhood -City Image improvement	
	-Preservation of historical urban structure including heritage buildings, public space -Rebuilding of Green network	-Rebuilding of physical urban structure (former large housing estates)	-Mare Home Partner (Restrictive Housing Renovation) -Establishment of a "Town Building" School -Social Mixing/Cohesion	-Establishment of a commercial school -Making the sightseeing route with historical urban value -Recreation of cultural activities -Creating new business opportunities

를 마을 주민들이 공동으로 가꾸어 나가도록 하였다. 또한 도시텃밭을 활용한 마을공동체가 형성되도록 “도시텃밭 꽃심기 행사” 등을 실시하여 마을 구성원들이 소통할 수 있는 장소와 체험의 공간을 제공하고 있다[17].

창원TB 상가지구는 활력을 잃어버린 도심경제에 어떻게 새로운 활력을 불어넣어 상권을 활성화 시킬 것인가에 대한 문제에서 도시재생의 전략이 시작되었다. 상권의 활성화에 대한 해답으로 도시자산을 발굴 및 활용하여 도시공간과 장소에 스토리를 담은 스토리텔링을 담는 것으로 제시하였다.

구체적으로 도시의 성장과 쇠퇴 그리고 소멸의 과정 속에서 잊혀져버린 마산의 고유한 전통, 역사, 문화 및 예술 등 지역 자산을 발굴하고 재조명하여 이를 유무형의 도시자원으로 개발하고 활용하여 도시 공간적 환경을 개선하고 도심을 재활성화 시키는 도시재생 전략을 추구하고 있다. 이와 관련된 재생프로그램으로는 부림 시장의 빈 점포를 활용한 창작 공예촌을 조성하여 쇠퇴한 도시의 경제를 문화와 연계된 사업으로 재구성하였다. 또한 전통명가 발굴 및 지원, 오동동 문화광장 조성, 근대역사문화 유산을 활용한 도시 브랜드를 새로이 구축하고, 이와 같이 새롭게 구성된 물리적 공간과 연계된 문화콘텐츠 개발을 담은 산해진미 루트 조성, 창동250년 골목길 탐방로 등을 조성하였다.

전통 명가 발굴 및 지원 사업과 산해진미 루트 조성 그리고 창동 250년 골목길 탐방로 조성 등은 도시의 역사가 담긴 추억과 장소를 하나의 스토리가 담긴 도시공간으로 연결시켜 “장소적 동질화”를 만들고 이를 지역 상권과 연계시켜 관광객을 유치하여 지역 경제의 활성화를 도모하고자 하였다[18].

전술한 바와 같이, 상가지구에 적용된 재생프로그램들이 추구하는 도시재생의 핵심 키워드는 “문화·예술”이다. 침체된 도시의 경제로 인하여 방치되어 있거나 공간적 기능을 상실한 물리적 도시공간(시장 및 상가 점포, 광장, 거리 및 골목길, 공원)을 문화·예술과 결합시켜 도심 곳곳에 예술과 문화적 특성이 지닌 공간으로 탈바꿈해 나가고 있다. 이와 같이 문화적 공간 구축을 통해 도시이 소비재를 구매하는 소비의 도시공간이 아닌 문화 활동을 통해 문화를 생산하는 도시공간으로 탈바꿈해 나가고 있다. 창작 공예촌 조성은 창원시 공예인협회와의 협약을 통해 1인 창조기업 설립을 지원하여 문화를 생산할 뿐만 아니라 고용창출을 이루어 경제적 소득증가와 함께 지역경제 활성화에 기여하고 있다.

창원TB의 도시재생 사업은 기존의 도시 재개발 프로그램 및 도시

재생 사업과의 차별화를 두는 특징은 지역 맞춤형 도시재생사업의 추진이다.

지역 맞춤형 도시재생은 탑다운(Top-Down)식의 관주도의 도시정책이 아닌, 지역주민의 의견을 바탕으로 정책이 수립되고 지역주민의 적극적인 참여를 독려와 교육하여 지역주민과 전문가가 하나의 팀으로 도시재생을 이끌어 가도록 하는 것이다. 즉, 지역 맞춤형 도시재생의 핵심은 주민의 참여이다. 지역주민들이 도시재생과 관련된 지식을 습득하고 이를 활용하는 능력을 고양시켜 도시재생 사업에 대한 친밀감 및 적응력을 높이고 적극적으로 도시재생사업에 주민 스스로가 주도적으로 참여하도록 하는 것이다. 이와 관련된 구체적인 사업들로 다음과 같은 사례를 창원TB주거지구와 상가지구에서 찾아 볼 수 있다.

창원TB 주거 지구에서는 지역주민의 도시재생사업 참여를 위해 교육수업, 실시수업, 유사사례지 답사, 공동체 축제, 발굴단·봉사단 운영으로 구성된 마을 만들기 학교를 설립하고 2011년부터 2013년까지 총 537명의 지역주민이 마을 만들기 학교에서 교육받도록 함으로서, 지역주민이 도시재생사업을 수용하는 역량을 고취시키고 전문성을 가지고 사업에 적극 참여하도록 유도하였다. 또한 주민회의, 노산동 재생추진위원회 회의, 노산동 라운드테이블 회의 등 지역주민들이 참여하여 도시재생사업의 추진에 대한 의사결정에 주민의 의견이 담기도록 하였다.

창원TB 상가지구에서는 “마산 원도심 시간여행 속 보물찾기”라는 사진 공모전을 개최하여 지역주민 스스로가 창원TB 상업지구의 과거 및 현재의 모습을 담아 마산 원도심의 쇠퇴의 현장을 직접 체험하도록 하여 도시재생의 필요성을 지역주민 스스로가 지역주민들에게 홍보하는 효과를 거두도록 하였다. 원도심 탐방루트 개발반, 원도심 역사문화 길잡이반, 250년 골목 디자인반, 미디어 마케팅반 등의 커리큘럼을 갖춘 2013 상인학교를 통해 지역주민, 상인, 예술가, 학생들이 지역의 도시재생 사업에 대한 교육을 받고 적극적으로 재생사업에 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 지역주민(수강생)이 지역의 곳곳을 탐방하여 잊혔거나 발견되지 못한 역사적 장소를 발굴하고 자원화 시키는 방안에 대하여 연구하고 개선방안에 대한 토론을 거치도록 하였으며 이를 통해 문화 및 역사자원을 활용한 원도심의 상권 활성화 방안을 제시한 “오래된 새길 Guide Book”이 출판되는 등의 성과를 이루었다.

4. 결론 및 시사점

4.1. 결론

두 도시는 지역의 내·외적 환경 변화의 영향으로 야기된 도시문제가 지역주민들과 도시공간에 미치는 영향을 분석하고 이에 대한 해결방안으로서 도시재생사업을 추진하고, 도시재생사업이 지역의 특성과 도시적 맥락을 종합적으로 반영되도록 하였다.

Cottbus시의 경우, 도심지와 근교지역을 구분하여 도시재생 전략을 수립하고 도심지에는 무분별한 파괴적 철거 대신 도시공간의 질적 개선을 목적으로 보수·유지·관리 등을 추구하는 Aufwertung 전략을 추진하였으며 근교지역(대규모 주거단지)은 공실률이 높은 주거단지의 건물 외·내벽체 및 평면을 해체하고 재구성하여 공실률을 낮추고 고정화되고 획일적인 주거건물의 입면과 평면을 다양화시켜 도시공간의 재구성과 다양성을 추구하는 Rückbau 전략을 실행하였다.

창원 TB 도시재생 사업의 경우는 창원 TB 주거지구와 상가지구로 구분하여 도시재생 정책을 실행하여 주거시설 및 주변 환경의 정비와 개선을 통해 마을 공동체를 형성하고자 하였으며 상가지구는 도시의 전통, 역사, 문화 및 예술을 지역자산으로 활용하여 도심 재활성화를 추구하였다.

창원TB 도시재생 사업이 Cottbus 도시재생 사업과 차별화되는 점은 자생적 지역경제 활성화 프로그램과 주민 참여형 도시재생 프로그램의 도입이다. 전통 명가 발굴 및 지원 사업, 산해진미 루트 조성 그리고 부림시장의 창작 공예촌 조성 등 도시공간의 물리적 재생과 더불어 경제적 재생의 시너지 효과를 낼 수 있는 지역 경제 활성화 사업화방안을 실행하여 쇠퇴한 지역의 경쟁력을 강화하고 지속 가능한 경제 활성화를 도모하였으며, 주민 참여형 도시재생을 실현하기 위해 마을 만들기 학교, 상인학교 등을 운영하여 지역주민들이 도시재생과 관련된 지식을 습득하고 도시재생사업에 대한 친밀감과 적응력을 갖추도록 하였다. 이를 통해 도시재생의 이해당사자인 주민들이 도시재생에 관한 이해와 지식을 습득하여 적극적이고 주도적으로 도시재생사업에 참여하도록 하였다.

이와 달리 Cottbus 도시재생이 창원 TB 도시재생 사업과 차별화되는 점은 주거환경 개선사업에 있어 과감한 도시공간의 재구조화 및 재구조화를 들 수 있다. Rückbau 전략을 통해 공실률이 높은 주거단지의 주동과 주호를 분리·해체·재구성의 단계를 통해 공실률을 낮추고, 사회적 변화에 따라 주거환경(1인 가구형, 무장애 설계 노인 주거형)의 개선 등 적극적이고 과감한 주거환경의 물리적 변화를 이루었다. 이는 창원 TB 주거지구의 마래홈 사업이 기초생활수급자와 독거노인 등 사회적 취약계층의 주택을 대상으로 지붕, 난방시설, 화장실 개보수 등과 같이 주거환경을 소극적으로 개선하는 것과 비교되는 점이다.

이러한 차이는 곧 공공사업으로서 도시재생사업이 갖는 형평성 및 공공성의 차원의 문제에서 기인한다고 볼 수 있다. Cottbus의 경우 Rückbau가 실행된 주거단지는 모두 공공임대아파트로 구성되어 있어 공적자금이 투입되는 도시재생에 의해 과감한 물리적 환경 개선이 이루어 질수 있었던 반면, 창원시의 경우는 주거시설의 개선 대상이 민간주택으로 과감한 물리적 환경 개선을 실행하는데 있어

한계가 있다. 즉, 사유재산인 민간주택의 개선에 공공자금(세금)이 투입되어 과감한 물리적 환경개선이 이루어진다면, 공적사업인 도시재생사업이 갖는 공공성 및 형평성의 문제가 야기될 수 있다. 그러므로 주거환경개선의 대상과 범위가 한정적일 수밖에 없다.

4.2. 시사점

두 지방도시의 도시재생 사례분석을 통해 도출하고자 하는 시사점을 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 도시재생 사업 추진에 있어 우선적으로 선행되어야 할 사항은 도시문제의 해결에 기반을 둔 지역화(Localization)된 도시재생 전략수립이다.

Cottbus의 경우는 인구감소로부터 야기된 빈집의 문제와 구도심의 물리적 쇠퇴에 대한 해결방안으로서 도시재생을 수립하였으며, 창원TB의 경우는 마산 구도심의 경제적, 물리적 쇠퇴에 대한 해결방안으로 도시재생을 수립하였다. 즉, 도시의 전체 내지는 일부 특정 지역이 직면한 도시문제는 도시적 문맥을 기반으로 분석이 이루어져야 하며 도시문제 그리고 도시적 문맥이 서로 연계된 적정전략(Appropriate Strategy)이 수립되었을 때 도시재생 사업은 효과를 발휘할 수 있다.

둘째, 도시재생의 주체는 지역주민이며, 도시재생의 성공여부는 지역주민이 적극적인 참여와 협력이다. 즉, 지역주민들이 도시재생에 대하여 친밀감과 적응력을 갖고 사업에 적극적으로 참여하여야 하며, 관련기관은 주민들에게 개방적이고 공유적 사업 환경을 제공하여야 한다. 다시 말하자면, 도시재생에 대한 교육, 도시재생에 대한 주민의 이해와 적응 그리고 도시재생에 대한 주민의 자율적 참여의 과정이 긍정적인 선순환이 이루어지도록 도시재생 사업이 실행되어야 한다.

셋째, 도시재생이 추구하는 가치는 보편적으로 공유할 수 있으나 이를 실현하는 전략은 차별적이고 상이(相異)하다. 이는 첫 번째 시사점과 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 즉, 어느 한 도시에서 성공한 도시재생전략을 벤치마킹(Benchmarking)하고 다른 도시에 그대로 적용하였다고 해서 반드시 도시재생사업이 동일한 궤적을 그리며 성공하는 것은 아니라는 것이다. 즉, 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 경제적·사회적·물리적으로 도시환경을 부흥시켜 도시 경쟁력을 확보하고자 하는 도시재생의 목표는 보편적 가치이지만, 이 가치를 실현시키기 위한 도시재생 전략은 차별적이고 지역의 현황 및 맥락에 맞춰져 수립되어야 한다.

Acknowledgement

본 연구는 순천향대학교 학술연구비 지원으로 수행하였음.

Reference

- [1] 박종기, 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제30권 제11호, 2014, pp.148-149.// (J. K. Park, A Study on the Characteristics of Urban Regeneration for the local City "Cottbus" in Germany, Journal of the Architectural Institute of Korea, Planning and Design Section, 30(11), 2014, pp.148-149.)

- [2] 도시재생사업단, 도시재생의 정의, <http://www.kourc.or.kr>, 2014.07./ (Korea Urban Renaissance Center, Definition of Urban Regeneration, <http://www.kourc.or.kr>, 2014.07.)
- [3] 도시재생종합정보체계, 도시재생의 정의, <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do>, 2021.04.01./ (Urban Regeneration Information System, Definition of Urban Regeneration, <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do>, 2021.04.01.)
- [4] 위키백과, 독일어 새로움의 정의, <https://de.wikipedia.org/wiki/Erneuerung>, 2021.03./ (wikipedia, Definition of Erneuerung in German, <https://de.wikipedia.org/wiki/Erneuerung>, 2021.03.)
- [5] 박종기, 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제30권 제11호, 2014, pp.148-149. // (J. K. Park, A Study on the Characteristics of Urban Regeneration for the local City Cottbus in Germany, Journal of the Architectural Institute of Korea, Planning and Design Section, 30(11), 2014, pp.148-149.)
- [6] Ronald kunze, Dirk Schubert, Welch Guerra, Jahrbuch Stadterneuerung 1990/91 Einleitung, 1991, pp.5.
- [7] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), 10 Jahre Stadtbau Ost-Berichte aus der Praxi, 2012, pp.15-20.
- [8] 코트부스, 인구통계, www.cottbus.de, 2020.12. // (The City of Cottbus, Demographics of cottbus, www.cottbus.de, 2020.12.)
- [9] Stadt Cottbus, Zielgruppenorientierte Wohnungsversorgung in der Stadt Cottbus, 2 Entwurfstand, 2010, pp.10-12.
- [10] Gruppe Planwerk, Stadt Cottbus, Stadtbaustrategiekonzept Cottbus 2020, Cottbus, 2010, pp.9-10.
- [11] Umweltbundesamt, Ute Dechantsreiter, Peter Horst et al, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigen Verwertung von Baustoffen, 2014, pp.39-40.
- [12] Gruppe Planwerk, Stadt Cottbus, Stadtbaustrategiekonzept Cottbus 2020, Cottbus, 2010, pp.15-16.
- [13] 박종기, 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제30권 제11호, 2014, pp.151-152. // (J. K. Park, A Study on the Characteristics of Urban Regeneration for the local City Cottbus in Germany, Journal of the Architectural Institute of Korea, Planning and Design Section, 30(11), 2014, pp.151-152.)
- [14] Gruppe Planwerk, Stadt Cottbus, "Stadtbaustrategiekonzept Cottbus 2020", Cottbus, 2010, pp.31-35.
- [15] 창원시청, 창원소개, <http://www.changwon.go.kr>, 2014.07. // (Changwon City, Changwon Introduction, <http://www.changwon.go.kr>, 2014.07.)
- [16] 국토교통부, 창원시, 창원도시재생지원센터, 노산동 도시재생을 말하다, 2014, pp.16-25. // (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Chang Won City, Chang Won Urban Regeneration Supporting Center, Story Telling about Ro San Dong Urban Regeneration, 2014, pp.16-25.)
- [17] 창원도시재생지원센터, 미래홈파트너, 2014. // (Chang Won Urban Regeneration Supporting Center, Ma Re Homepartner, 2014.)
- [18] 창원도시재생지원센터, 전통명가 브로셔, 2014. // (Chang Won Urban Regeneration Supporting Center, The discovery of traditional stores, 2014.)
- [19] 도시재생사업단, 도시재생의 정의, <http://www.kourc.or.kr>, 2014.07. // (Korea Urban Renaissance Center, Definition of Urban Regeneration, <http://www.kourc.or.kr>, 2014.07.)
- [20] 코트부스, 인구통계, www.cottbus.de, 2020.12. // (The City of Cottbus, Demographics of cottbus, www.cottbus.de, 2020.12.)
- [21] Stadt Cottbus, Stadtwohnen statt einfach nur Wohnen, 2006, pp.1.
- [22] Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Abbruch und Ruckbau von Fertigteilewohngebäuden, 2010, pp.1-9.
- [23] 창원도시재생지원센터, 미래홈파트너, 2014, pp. 6-7. // (Chang Won Urban Regeneration Supporting Center, Ma Re Homepartner, 2014, pp.6-7.)
- [24] 도시재생사업단, 창원TB, <http://changwon.kourc.or.kr>, 2014.07. // (Korea Urban Renaissance Center, 창원TB, <http://changwon.kourc.or.kr>, 2014.07.)
- 1) 구 동독 지역의 도시를 대상으로 하는 도시재생 사업으로써 Stadtbau-Ost, 구 서독 지역을 대상으로 하는 Stadtbau-West, 사회복 지형 도시구축 도시재생 사업 Sozialstadt, 구도심의 주거환경개선 사업인 Staedtebaulichen Sanierungsmassnahmen 등 국가적 차원의 전략적인 도시 재생 사업으로 발전 연구하여 수립하고 있다. -박종기, "독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구", 대한건축학회 논문집 계획계, 제30권 제11호, 2014.
- 2) 독일연방 정부의 도시재생 국책사업인 Stadtbau-Ost는 2002년부터 구 동독지역의 도시들을 대상으로 실행되고 있다. 사업비는 연방정부가 50%를 지방자치단체 50%를 각각 부담하고 있다. 각 도시의 도시재생 프로그램은 해당 도시의 지방자치단체가 수립하고 실행한다.
- 3) 두 도시의 인구를 비교하면 Cottbus시는 인구 10만의 도시이며, 창원시는 인구 100만의 도시이다. 두 도시의 인구규모의 차가 너무 크기 때문에, 두 도시를 비교하는 것이 적절할가라는 의문이 제기 될 수 있다. 창원TB는 창원시 도시전체를 대상으로 하는 도시재생사업이 아니라, 도시 일부구역 구(舊)마산 시 구도심을 대상으로 하는 사업으로 구도심의 인구규모를 기준으로 할 때 Cottbus시의 인구규모와 비슷하다고 할 수 있다.
- 4) 박종기, 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구, p.147 대한건축학회 논문집 계획계 제30권 제11호, 2014.
- 5) 도시재생사업단 홈페이지 (<http://www.kourc.or.kr>)의 "도시재생의 의미" 인용.
- 6) Ronald kunze, Dirk Schubert, Welch Guerra, Jahrbuch Stadterneuerung 1990/91, Einleitung, Berlin, 1991, pp.5.
J. K. Park, Fluss als Staedtebauliches und architektonisches Element der Stadterneuerung, Technische Universitaet Berlin(TU Berlin), 2010, pp.21-25.
박종기, 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제30권 제11호, 2014 재인용.
- 7) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung): www.bmvi.de
- 8) 베를린과 브란덴부르크(Brandenbrug) 주는 서울특별시와 경기도의 관계로 이해할 수 있겠다. 서울특별시를 중심으로 경기도의 행정구역들이 감싸 안고 있는 것과 마찬가지로 독일연방수도 베를린을 브란덴부르크의 행정구역이 감싸 안은 형태로 위치하고 있다.
- 9) 도시거주인구 기준으로 한 독일의 도시 분류를 살펴보면, 인구 10만 이상의 도시를 대도시(Grossstadt), 인구 10만 미만에서 5만 이상은 중도시(Mittlestadt), 5만 미만은 소도시(Kleinstadt)로 구분하고 있다.
- 10) 독일 연방정부는 동서 지역의 경제 및 인프라의 균형발전을 위해 구 동독지역의 대도시인 -라이프찌히(Leipzig)와 드레스덴(Dresden)-을 물류중심도시와 과학중심도시로 전략적인 발전시켰다. 위 두 대도시의 성장으로 인해 새로운 일자리가 창출되어 상당수의 Cottbus의 인구가 두 도시로 이동한 것으로 분석되고 있다.
- 11) Stadtverwaltung Cottbus, Gewerbeflaechenentwicklungskonzept für die Stadt Cottbus, 2007, pp.10.
- 12) Stadtbau-Ost는 구 동독 지역의 도시를 대상으로 낙후된 도시의 발전을 도모하고 서독 도시와 동독 도시의 물리적, 사회적, 경제적 불균형을 해소하기 위한 도시재생 사업이다.
- 13) Sozialvertraeglicher Rückbau industriell gefertigter Wohnbauten in den neuen Bundeslaendern, Beispiel Cottbus, Sachsenorf-Madlow, Arbeitspaket 4, pp.146-150.
- 14) Gruppe Planwerk, Stadt Cottbus, Stadtbaustrategiekonzept Cottbus 2020, Cottbus, 2010, pp.15-16.
도심지역을 대상으로 추진된 Aufwertung 프로그램은 주거공간을 포함한 도시공간의 질적 개선을 목적으로 하고 있으며 교외지역을 대상으로 추진된 Rückbau 프로그램은 공실률이 높은 주거단지의 건물 외-내벽체 및 평면을 해체하고 재구성하여 공실률을 낮추고 고정화되고 확인적인 주거건물의 입면과 평면을 다양화시키는 것을 목적으로 하고 있다.