

# 도시 재생의 성과와 향후 과제

제주대학교 건축학부 교수 김 태 일

## I. 서 론

우리나라 모든 도시, 지역이 직면하고 있는 문제는 노후(老朽)화와 공동(空洞)화 현상이다. 이는 외연(外延)적 확장 중심의 도시개발로 인해 오랫동안 삶의 흔적이 축적되어 왔던 도시 내부가 상대적으로 기능이 약화되었기 때문이다. 반면 도시 중심의 산업집중과 생활권 형성은 농촌지역의 과소(過疎)화로 이어져 심각한 사회문제를 야기시키고 있는 것이 우리의 현실이다.

제주지역 역시 1960년대부터 시작된 개발 중심의 정책은 제주시의 비대화와 아울러 타 지역의 과소(過疎)화로 이어져 제주지역 고유의 정체성과 쾌적성(Amenity)의 상실로 이어지고 있다.

뒤돌아보면 우리들은 새로운 것에 너무 많은 의미와 가치를 부여하였다. 오래된 집과 좁은 길은 불편하고 오랫동안 이용하여 왔던 물건들은 가치 없는 것으로 생각하였다. 크고 높은 건축물과 넓은 도로를 개설하고 제주의 방언과 음식문화를 잊으려고 하고 있는 것이 지금의 현실이다. 이러한 생활환경의 문제는 이미 오래전부터 지적되어 왔던 문제이기도 하지만, 지역의 정체성<sup>1)</sup>(Identity)과 쾌적성(Amenity)을 확보하는 것, 이것이야말로 도시공간 재생의 시작(목표)이라고 할 수 있을 것이다.

1) 지역이 갖고 있는 색깔을 있는 그대로 표현해내는 것이며 역사와 문화의 자원 뿐만 아니라 환경의 조건 등을 적극적으로 활용하는 행위와 아울러 인간의 무리한 개발행위로 인해 훼손된 환경 등을 복원한다는 의미도 포함하고 있다.

특히 제주읍성이 위치하였던 제주시 원도심지역 노후화와 공동화로 인해 무근성, 칠성동, 산지천 일대를 중심으로 논의되고 있는 도시재생사업은 지역의 정체성 확보라는 측면과 지역주민의 삶의 질적 개선을 전제로 하는 주거환경개선 측면에서 중요한 의미를 갖춘 장소이다.

## II. 민선5기 도정 3년의 주요성과

### (1) 정책방향의 전환

-도시재정비촉진지구의 해제, 그리고 도시재개발<sup>2)</sup>에서 도시재생으로의 전환-

도시재개발과 도시재생은 도시에서 발생하는 슬럼화의 원인에 따른 도시개조방식의 차이점이라고 할 수 있다. 유럽의 경우 도시 내부시가지의 쇠퇴문제, 미국에서의 교외화 및 도시인구 감소 등에 따른 기존시가지 성장 침체 문제 등이 나타난 20세기 중반부터는 기존의 재개발 개념과는 다른 더욱 적극적인 도시개조방식 도입 즉, 도시재생방식을 도입하였다.

도시재개발은 주거환경개선, 주택공급의 문제, 급속한 도시화에 대한 대처를 위한 도시문제로 인식하는 반면 도시재생은 삶의 질을 충족시키고, 도시민들의 문화적 욕구를 해소하고 다른 도시와는 차별화 되는 도시생활공간을 통해 도시의 경쟁력 확보, 환경 보존, 변화하는 인구구조에 적극 대응하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있다.

따라서 도시재생은 기존의 도시재개발방식보다는 근본적이고 광범위한 도시 활성화 방안으로 인식되고 있다. 도시재생은 과거의 도시재개발과는 달리 주거지 개선중심의 물리적 환경 개발인 아닌 주거, 상업, 업무의 복합적인 용도를 담은 개발일 뿐만 아니라 예술, 문화 등이 포함되는 것으로 물리적인 재개발, 재건축을 넘어서 지역경제의 재건, 지역문화의 부흥, 그리고 새로운 도시 생활양식을 구축하려는 새로운 도시개발정책이라고 할 수 있다.

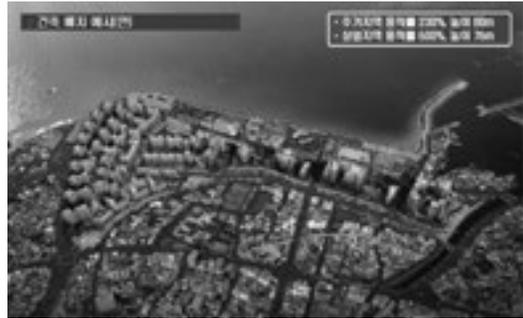
기본적으로 도시재생의 핵심적인 방향은 첫째, 지역에 잠재해 있는 역사와 문화 자원의 재생과 가치 극대화, 둘째 지역주민의 삶의 질적 개선, 셋째 지역활성화라는 명확한 목표를 가져야 한다(그림1). 그러나 우근민 도정출범 이전부터 추진되어 왔

2) 이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, pp40-41

던 원도심<sup>3)</sup>지역에서의 도시재정비촉진지구 지정을 통한 주거환경개선사업은 사업 추진 주체가 명확하지 않고 사업대상지의 범위가 지나치게 넓을 뿐만 아니라 아파트 중심의 개발방식에 초점을 두고 있는 등 적용프로그램에 있어서 원도심 재생이라는 근본적인 문제를 해결하기에는 적절하지 못하다는 점들이 지적되어 왔다(그림2).



〈그림1〉 제주시 원도심에는 상당 부분 훼손되었음에도 불구하고 여전히 역사적·문화적 자원이 남아있다.



〈그림2〉 도시재정비촉진지구 지정을 통한 주거환경 개선사업의 전반적인 이미지

특히 개발방식을 둘러싼 비생산적인 논쟁은 행정당국과 의회에 큰 부담으로 작용하였을 뿐만 아니라 해당지역주민들은 재산권 행사에 많은 제약이 되기도 하였다.

이러한 문제해결을 위해 2011년 12월 도시재정비촉진지구 지정을 해제하게 되었다. 이로 인해 행정당국의 정책집행에 대한 혼선과 비판, 그리고 지역주민들의 불만과 반발이 적지 않았다. 하지만 이는 시행착오를 최소화하고 주민들의 실질적인 이익을 추구하고 제주도시개발의 새로운 미래상을 찾아보려는 고민과 의지를 엿볼 수 있는 부분이라 생각된다.

## (2) 탐라문화광장 사업 추진

제주시 원도심을 도시재생의 큰 틀에서 지역의 가치를 새롭게 들여다보고 이를 지역 활성화의 방안으로 모색하려는 의미있는 정책과 사업이 추진되었다는 점은 높이 평가할 부분이다.

또한 제주특별자치도는 2008년부터 추진되어 왔던 원도심의 도시재정비촉진지구 지

3) 이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, pp40-41

정을 2011년 12월말 해제하고 T/F팀을 구성하여 원점에서 재논의하기도 하였다. 특히 주목할 것은 산지천 일대를 중심으로 「탐라문화광장」 조성사업도 병행하여 추진되고 있다. 「탐라문화광장」 조성사업에 대해서는 지역주민들의 다양한 의견이 제시되었고 일부에서는 탐라문화가 없다는 비판적 시각도 있었던 것도 사실이다. 특히 탐라문화라는 부담스러운 용어를 무리하게 사용한 측면이 있다는 점에서는 비판적 의견에 공감이 되는 부분이다.



〈그림3〉 탐라문화광장 조성사업 계획안 (탐라문화광장 조성기본구상 중간보고, p.31)

그러나 「탐라문화광장」 조성사업에 탐라문화가 없다는 지적에 일견 공감이가는 부분도 있으나 가장 중요한 것은 장소적 가치를 어떻게 구현하고 사람들의 삶을 어떻게 담아내는가에 달려 있다고 생각된다.

원도심은 역사적 장소의 흔적과 가치를 현대적으로 재해석하여 기억의 장소와 의미 있는 장소를 창출해내는 것이 핵심이라 생각되며 이러한 점 때문에 「탐라문화광장」 조성사업을 주목하는 것이다. 특히, 광장은 사람들을 모으고 분산시키는 공간이기도 하고 다양한 활동이 이루어지는 공공

성이 강한 장소이기 때문에 생산적인 결과를 기대하는 것이다.

### III. 향후과제

도시재생에 대하여 인식의 전환과 함께 여러 가지 논의과정을 거치고 있기는 하지만 여전히 원도심에 대한 정확한 현황분석에 기초하기보다는 파편적인 대응에 집착하는 경향이 있다. 과거와 같은 아파트 중심의 재개발방식, 물리적 환경개선에 비중을 둔 도시재생방식으로는 원도심을 활성화할 수 없다. 새로운 시각으로 원도심이 직면해 있는 문제점들을 진단해 볼 필요가 있을 것이며 향후 과제로서 몇 가지 문제점들에 대하여 개선방향을 정리해 본다.

첫째, 재생에 초점을 둔 활성화의 핵심은 주거환경개선을 통한 삶의 질 개선, 역사

문화적 장소의 가치 극대화, 다양한 이해당사자들의 참여가 전제되어야 한다는 점이다.

둘째, 역사와 문화적 가치를 반영하는 세련된 개발방식이 접목되어야 할 것이다. 블록단위의 개발을 적용하더라도 블록별 건축물의 노후화 정도와 입지적 조건이 다르기 때문에 물리적 환경개선의 적절한 정비방안이 필요하다고 생각된다. 노후화가 심한 블록은 상업과 주거기능이 혼재된 저층고밀도형식의 신규개발이 바람직할 것이고, 또한 양호한 블록은 개별주택의 개조에 초점을 두어 보조금을 지원하는 방식도 바람직할 것이다.

따라서 지역정비가 필요한 노후도심지에 대해 전면철거방식이 아닌 기존필지의 분할과 도로망 체계를 크게 바꾸지 않고 그에 적응하면서 점진적으로 지역변화를 유도해나가는 수복형 정비수법 및 다세대 교류를 기반으로 하는 소규모 단지의 공동주택, 적절한 규모의 상업시설과 풍부한 외부공간의 확보 등 이른바 콤팩트한 개발<sup>4)</sup>이 중요하다고 할 수 있다. 아울러 지역의 역사와 문화는 한정되어 전시되는 것이 아니라 역사와 문화가 만들어져 왔던 지역사회 공간 속에서 전시되고 소개되어야 함이 절실히 필요하며 이러한 개념이 “에코 뮤지엄”이다.

에코뮤지엄(Eco-Museum)은 그 지역사회가 갖고 있는 잠재적인 자연요소와 문화적 자원을 찾아내어 새롭게 인식하는 것이다. 원도심지역에는 과거 역사와 문화가 여전히 남아 있다. 제주 목관아를 둘러싼 지역 역시 제주지역의 주요한 역사문화공간이기 때문에 아름다운 자연요소와 역사 흔적들이 재발견되고 평가되어야 할 것이다.

셋째, 건축물 고도와 용적률의 강화를 통한 문화경관의 형성이다.

대부분의 주민들이 용적률 완화를 요구할 수밖에 없다. 이는 사업주체와 사업방식과 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다. 즉 주민조합방식으로 할 경우 주민 부담이 높아지고 경제성을 가지기 위해 주민입장에서는 당연히 용적률을 높이려 할 수밖에 없는 것이다. 원도심이 해안도시라는 점을 고려할 때 건축물 고도와 용적률의 완화는 결국 심각한 경관 훼손으로 이어질 수밖에 없을 것이다. 그리고 이와 같은 건축물고도와 용적률의 완화는 단기적으로는 효과적일지 모르겠으나 장기적으로는 도시공간의 매력이 떨어져 새로운 도시슬럼화의 가능성이 높아 신중한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 주차와 보행공간에 대한 불편을 해소하고 적절한 녹지공간과 상업시설과 혼재된 문화시설의 확보 등 주거환경의 정비도 필요할 것이다. 그리고 잘 짜여진 보행

4) 보행권역을 범위로 하여 핵심적인 필요한 생활관련 시설들을 복합적이고 밀도있게 집약하여 개발하는 개념을 말한다.

공간의 네트워크화를 통한 외부환경개선 역시 중요하다고 할 수 있다. 행정이 역점을 두어야 하는 부분도 여기에 있는 것이며 이를 위해 적절한 보상을 통해 원도심권 내의 토지를 매입하여 공공성이 있는 사업추진을 위한 기반 확보가 선행되어야 할 것이다. 따라서 행정의 도시개발참여 당위성과 사업의 공공성을 갖게 되는 것이다. 이와 같은 노력들은 원도심이 갖는 땅의 고유한 흔적과 역사적 가치를 유지하면서 현대적 삶을 수용하기 위한 기본적인 접근방안인 것이다.

다섯째, 「탐라문화광장」 프로그램의 방향과 개선이 필요하다고 생각된다. 「탐라문화광장」의 기본계획과 현상공모설계의 당초내용과 달리 최종결과물은 생태공원과 생태하천의 성격이 짙다. 행정당국의 여러 가지 입장이 반영되어 변경될 수밖에 없었던 상황도 충분히 이해할 수 있겠으나 궁극적으로 지역의 역사적, 문화적 정체성 확보와 주민의 삶의 질적 개선이라는 대전제와는 다소 거리가 있다. 「탐라문화광장」 조성사업의 성공은 당초 논의 속에 제시되었던 핵심광장들을 어떻게 매력적인 장소로 만들어 사람들을 끌어 모을 것인가에 달려있는 셈이다. 광장 조성은 단순히 물리적으로 개방된 공간만으로 조성되는 것이 아니라 정교하고 세련된 개발프로그램이 선행되어야 한다. 키워드는 「문화」와 「환경」이다. 다양한 세대가 공유할 수 있는 프로그램이 수용될 수 있는 장소 만들기, 그리고 지역에 주민이 정주할 수 있는 생활환경과 자연환경의 조성이 필요하다는 점이다. 그것은 건축물이 될 수도 있고 덩그러니 비어있는 공간이 될 수 있고, 아직 남아 있는 추억 어린 골목길이 될 수도 있고, 때로는 그럴듯한 고급문화의 상징인 갤러리와 카페가 될 수도 있을 것이다.

원도심 활성화는 오랜 시간과 인내가 요구되는 정책 사업이다. 행정에는 한계가 있기 마련이고, 주민 역시 스스로 고민하고 협력적 관계를 통해 대안을 제시하여야 한다. 다양한 의견을 수용하는 것이 중요한 이유도 여기 있는 것이다. 도시, 건축, 예술, 역사, 문화분야의 전문가와 주민, 행정, 금융으로 구성된 협의체 구성을 통해 새롭고 참신한 원도심 활성화 전략이 나오기를 기대해 본다. 