

# 도시디자인의 핵심과 과제

제주관광대학 교수 이성호

## I. 들어가며

고려해야 하는 것이다.

### 1. 도시디자인이란 무엇인가?

우리 주변에는 참으로 Design이라는 말을 많이 쓴다. “디자인이 좋다. 디자인이 나쁘다.” 등 일반적으로 제품을 구입할 때 판단의 기준으로 많이 삼는다. 그리고 요즘 같은 글로벌 시대에 기술의 격차가 좁아질수록 혁신적인 디자인이 각광받고 있으며, 자신이 어떤 제품을 구매 하는 중요한 요인이 되고 있다. 이를 도시에 적용해보면, 내가 관광하고자 하는 도시가 아주 좋은 디자인으로 포장되어 있을때 그 도시를 방문하며 만족해 할 것이며, 새로운 관광·혁신적 도시 디자인의 컨셉 등 뜻하지 않은 경험을 할 경우 소비자는 그 도시를 기억하며 다른 이에게 추천할 것이다. 즉 도시디자인이란 타 도시와 구분하여 관광객에게 알릴 수 있는 중요한 마케팅 수단인 것이다. 이런 마케팅 수단에는 도시계획, 경관디자인, 공공디자인, 토목·환경디자인, 도시마케팅, 건축디자인 등이 포함되어 있다. 그리고 도시에 관련된 디자인을 총괄해서 말하는 것으로 Urban Design이라는 말로 표현하기도 한다. 즉 도시디자인은 어느 하나를 간과해서는 안 되며, 토지를 구획하고 성격을 부여하는 도시계획부터 어느 한 도로의 경계석디자인까지

### 2. 급변하는 도시

11월 말 경에 인터넷 기사 중 “박영숙의 미래뉴스”에서 “2015년 한국도 수 백 개의 도시가 소멸한다.”라는 기사가 나온 적이 있다. 이는 소멸한다 라기 보다는 많은 도시가 기능상실 및 이전 등으로 인하여 인구가 감소함에 따라 기능을 제대로 수행하지 못한다고 봐야 될 것이다. 조금은 과장된 면이 없지 않아 있지만, 지금까지 우리는 산업화 및 도시로의 인구집중 등으로 인구 증가로 인한 도시의 확장이나 팽창에 좀 더 익숙해져 있다. 서울 주위만 보더라도 우리에게 익숙한 분당, 일산, 판교, 평촌 등이 그 이름이다. 이는 서울이 팽창함에 따라 경기도에 새로운 도시를 만들어 일명 베드타운(Bed Town)을 조성하였다. 다른 지역도 마찬가지인데, 제주시나 서귀포시 또한 신도심을 만들어 팽창하는 인구를 수용하기 위해 새로운 도심을 만들었다.

그러나 이제는 다르다. 소멸하는 도시 의미는 도시가 가지는 본래의 기능을 상실하고 쇠락한다는 내용이다. 우리가 중·고등학교 때 배운 미국의 자동차 도시는 디트로이트라고 배웠으나 지금은 GM과 포드 등 미국 자동차 산업이 경쟁력을 잃음으로 해서 현재 도

시 경제가 감소하고 인구가 다른 지역으로 이동함에 따라 도시기능을 잃고 있다. 특히 미국의 경우 자생적으로 만들어진 도시 보다는 인위적으로 도시 기능을 부여하고 탄생한 도시가 더 많기에 이런 현상이 벌어지고 있다. 일명 산업도시, 공업도시가 그런 경우라 할 수 있다. 해당 산업이 변화하거나 국제적으로 경쟁력을 잃게 되면 언제든지 발생할 수 있는 일이다.

우리나라 또한 대표적인 예가 석탄의 도시, 태백이다. 우리나라 산업화 변화에 따라 석탄에서 석유로 대체됨에 따라 도시경제가 침체되고 인구의 이동으로 인하여 태백시는 소멸하는 쇠락의 길을 걷고 있었다. 그러나 태백은 카지노를 중심으로 하는 관광이라는 새로운 아이템으로 시도를 하고 있으며 절반의 성공은 거두고 있는 셈이다. 이렇게 도시는 급변하는 세계 경제 속에서 경쟁력을 가지는 새로운 도시로 탄생하기도 하고 사라지기도 할 것이다.

## II. 왜 도시에서 Design인가

### 1. Design은 도시의 경쟁력을 향상시킨다.

많은 국가 및 도시들이 경쟁력을 향상시키기 위해 노력을 하고 있으며, 이는 도시의 생존과 관계있다. 이 중 관광과 문화를 중심으로 하는 도시의 컨셉은 친환경·무공해 산업이라는 점과 지속가능한 자원이라는 점에서 각 나라 및 도시에서 각광을 받고 있다. 대표적인 나라 및 도시가 이탈리아의 로마, 프랑스의 파리, 스위스 등일 것이다. 그리고 앞으로 다른 나라 다른 도시에도 많은 시도가 있을 것이며 경쟁력을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 그리고 문화와 관광이라는 컨셉은 무궁한 역사를 지닌 우리나라에 적합한 아이템 중에 하나이다. 특히 제주에 있어서도 천년 탐라의 역사라는 아이템과 세계자연유산이라는 대표적인 자연경관 아이템을 가지고 있다. 그리고 이 두

가지 아이템을 활성화시키기 위한 중요한 촉매제가 바로 Design인 것이다.

세계 각국의 도시들은 각자가 가진 중요한 아이템을 활성화시키기 위해 Design을 촉매제로 쓰고 있으며, 성공적인 예가 우리나라 수도인 서울이다. 이미 서울은 Design이라는 촉매제로 많은 효과를 보고 있으며, 여타 다른 국가 및 많은 도시들의 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 올해 세계디자인수도로 선정된 서울은 “세계디자인수도 서울 브랜드 가치 8919억 상승”<sup>1)</sup> 그리고 서울의 도시경쟁력이 2006년 27위에서 2010년 세계 9위가 되었으며, 관광객도 2007년 640만 명에서 2009년 780만 명으로 증가했다고 한다. 또한 뉴욕타임즈 등 해외매체에서도 가고 싶은 도시로 선정되기도 했다. 그리고 이를 발 빠르게 벤치마킹하고 있는 도시가 바로 호주의 퍼시와 핀란드의 헬싱키이다. 이 두 도시 모두 천혜의 자연경관을 가지고 있으나, 세계적인 관광도시로 발돋움하지 못해 이를 활성화시킬 촉매제로 Design을 활용하고 있다. 이미 헬싱키는 다음 세계디자인수도로 정해졌다.

### 2. Design은 도시에 살고 있는 시민들의 Amenity를 높여 준다.

20C말부터 세계 선진국들은 인구증가가 둔화되고 지속적인 신도시 개발에 따라 도시내부에 대한 슬럼화가 진행됨에 따라, 도시를 외연적으로 확장시키기 보다는 도시내부를 살리는 도시재생 프로젝트를 시행하게 되었다. 도시내부를 재생시킴으로서 도시의 균형적인 발전을 도모할 수 있고, 범죄를 줄일 수 있으며, 도시의 확장 방지로 인한 도심간 이동을 줄일 수 있어 경제적으로도 도움이 되었으며 환경 또한 보호할 수 있었다.<sup>2)</sup> 도시를 재생함에 있어 그 지역성

1) 동아일보, 2010. 12. 9

2) 고밀개발을 통한 직주근접으로 인한 에너지 및 토지수요를 관리하는 에너지 절약형 도시를 Compact City라 부른다. 이 Compact City는 주로 도심 재개발에 대한 이론 근거로 많이 사용되고 있다.

과 역사성을 반영한 건축디자인, 공공디자인, 경관디자인 등을 시행하게 되며, 그 결과 도시에 살고 있는 시민들의 삶에 대한 질과 만족도가 높아지게 되었다.

대표적인 예로 일본의 요코하마를 들 수 있다. 요코하마 재개발<sup>3)</sup>에는 경관디자인, 공공디자인, 수복형 재개발 수법<sup>4)</sup> 등이 적용되고 있는데 물을 끌어들이고 요코하마 항이라는 항구의 디자인 아이টে를 도입하여 옛 요코하마 항을 기억하며 추억할 수 있도록

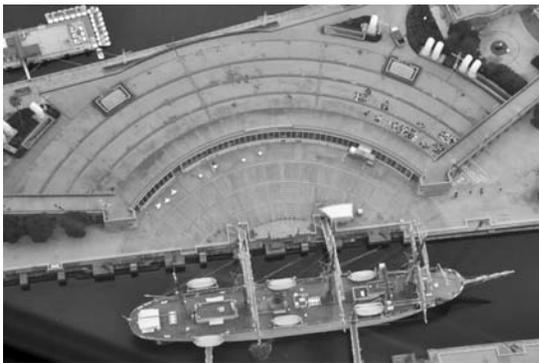
항구를 재개발 하였다. 이 재개발은 요코하마를 관광도시로 거듭 태어나게 하였으며, 현재도 많은 관광객이 방문하고 있다. 이를 위해서 요코하마시는 1960년대 자생적인·자족적인 도시보다는 도쿄의 베드타운의 기능으로 단순화 될 수 있다는 위기감에서 도시디자인 정비를 시작하였으며, 일본최초로 시 산하에 도시디자인전담팀인 도시디자인실을 설치하였다.



〈그림 1〉 바다쪽으로 갈수록 내려가는 경관디자인  
(오른쪽방향이 바다)



〈그림 2〉 옛 항구의 이미지를 이용한 벤치 디자인



〈그림 3〉 옛 항구의 범선과 앞 공연장



〈그림 4〉 옛 항구 기차이미지를 이용한 버스디자인

3) 요코하마 항 물동량 증가 및 배가 커짐에 따라 기존에 항구에서 신항으로 항구가 이전하게 되어 기존의 요코하마항을 재개발하게 됨

4) 수복형재개발 : 재개발이 필요한 지역에 전면적 철거가 아닌, 그 지역이 가지는 지역성과 역사성을 보존 및 활용하여 재개발하는 수법. 20C 후반 전면재개발에 대한 후회와 성찰의 결과로 사용된 재개발 방법



〈그림 5〉 미나토미라이지구 전경사진

옛 철길의 기억을 남기기 위해 철길을 보존하였을 뿐만 아니라 사진 가운데 호텔의 밑부분을 뚫기도 하였으며, 현재 철길은 보행자 전용도로로 이용중이다. 그리고 호텔뒤로 옛 창고를 리모델링한 건물이 있으며 그 뒤에 새로 신축한 여객터미널이 보인다.

약 40년간 도시디자인과 관련된 1000여개의 프로젝트가 일관성 있게 추진되었으며 자체 프로젝트를 추진했을 뿐만 아니라, 타 부서의 사업을 결합하는 방식으로 도시디자인사업을 추진하게 된다. 그리고 자발적인 주민참여 유도과 동기부여로 인하여 일반적인 하드웨어 정비뿐만 아니라 창의적인 하드웨어 개발과 개발된 하드웨어를 유지하고 널리 알릴 수 있는 소프트웨어도 뒷받침하면서 세계적으로 성공한 도시로 태어나게 되었다. 또한 주민참여를 통해 자신이 가꾸고 이룬 마을과 도시라는 자긍심을 심어주게 되었다.

영국의 런던 또한 템스강 이남을 활성화하기 위해 1993년 런던 밀레니엄 프로젝트를 밀레니엄 커미션



〈그림 6〉 옛 창고를 리모델링하여 레스토랑 및 샵으로 사용중이며, 옛 창고를 가리지 않기 위한 최소한의 사인물 디자인

을 설립하여 시행하게 되었다. 런던 또한 도시기능의 변화로 인하여 템스강 이남이 슬럼화 되어 이를 되살리고 지역을 활성화시키기 위해 도시재생 전략으로 도시디자인을 도입하였다. 런던아이(London Eye), 테이트모던(Tate modern), 밀레니엄 브리지(Millennium Bridge)가 대표적인 결과물이며 이 Point를 기점으로 유동인구가 이동하게 되고 낙후된 지역이 발전할 계기를 마련하게 되었다. 이후 런던은 살기 좋은 도시(city for people)를 구현하기 위해 도시개발 마스터 플랜과 도시디자인 전략을 결합하여 시장 직속기관인 'Design for London'을 조직하여 주도적인 역할을 수행하게 된다. 그리고 2002년 공공 공간 100대 프로젝트를 착수하여 낙후된 100개 지역에 도서관, 광장, 공원 등을 조성하여 그 효과가 지역에 점차적으로 파급되도록 하고 있다.

### Ⅲ. 제주특별자치도의 문제점

#### 1. 제주특별자치도 현황

제주는 국내최고의 관광도시이자, 섬이다. 그리고 유네스코가 지정한 세계자연유산, 세계지질공원 등에 선정되었으며, 세계 7대 자연경관에 도전중이다.



〈그림 7〉 템즈강 이남에서 바라본 런던 새로 신축된 고층건물과 런던브리지가 아름다운 스카이라인을 조성하고 있다.



〈그림 8〉 London Eye. 템즈강 개발의 핵심적인 개발 포인트



〈그림 9〉 Tate modern. 발전소를 미술관으로 개조하여 만들었으며 템즈강 개발의 핵심적인 개발 포인트



〈그림 10〉 Millennium Bridge 세인트폴 대성당과 Tate modern을 잇는 보행자용 다리로 템즈강 이북과 이남을 연결해주는 중요한 통로



〈그림 11〉 런던시청사. 런던의 명소로 공공기관의 건축물의 수준을 이야기 하고 있다.



〈그림 12〉 런던의 명물 2층 버스. 주인공(2층 버스)을 돋보이게 해주는 공공디자인과 건축물

그리고 탐라 천년의 수도이기도 하다. 이렇게 제주는 타 도시가 부러워할 많은 관광·문화자원을 가진 도시이다. 자연경관은 세계최고라 할 수 있으나, 문화와 도시의 경쟁력은 자연경관에 비해 턱없이 부족하다 할 수 있다. 제주의 훌륭한 자연경관에 맞추어 도시도 디자인을 통해 아름다운 도시, 개성 있는 도시로 만들어야 할 것이다. 그러나 제주가 디자인수도 서울처럼 많은 예산을 통해 한꺼번에 다양한 사업을 할 수는 없다. 즉 제주의 현실에 맞는 도시디자인을 실현해야 할 것이다.

## 2. 제주특별자치도 도시디자인 현실

앞에서 언급한 바와 같이 제주의 자연경관은 세계적인 수준이나, 도시는 인구증가, 도시의 확장 및 획일적인 개발법에 따라 무표정한 가로경관과 개성없는 건축물 등으로 인하여 국내 여타 도시와 같이 무미건조한 도시가 되어버렸다. 그리고 이런 문제로 인하여 제주의 정체성을 상실하였고 도시의 확산 및 차량중심의 도시 형성 등으로 인하여 시민이 소외되는 도시가 형성되었다. 좀 더 빨리, 좀 더 편리하게라는 도시의 컨셉은 20C에는 경쟁력을 가지고 있었으나, 21세기에는 다른 컨셉을 요구하고 있다.

제주를 개발함에 있어 주로 사용된 개발수법들이 50년대부터 90년대까지는 토지구획정리사업, 2000년 이후 도시개발사업, 주거환경개선사업은 주로 지자체에서 시행하였으며, 택지개발사업은 주택공사와 토지공사가 시행하게 되었다. 사업의 특성상 지자체나 주택공사 및 토지공사에서 시행한 개발들은 효율성과 사업성이라는 특수성 때문에 전국의 도시를 획일적으로 만들었으며, 제주 또한 예외는 아니다. 이렇게 획일적인 도시개발은 획일적인 도시풍경을 낳을 수밖에 없었다.

그러나 2000년 이후 도시경관에 대한 관심이 꾸준히 대두되고 지자체 간에 경쟁 등으로 인하여 많은

도시들이 도시디자인에 관심을 가지게 되었으며 각 시도별로 도시디자인관련부서를 만들게 되었다. 제주의 경우도 2009년에 제주특별자치도 경관 및 관리계획을 수립하게 되고, 관련 조례를 제정하면서 사업을 시행하게 된다. 그러나 경관계획은 아름다운 제주의 경관을 보호하는 규제중심의 계획으로 적극적인 개념의 Design에는 부족한 면이 있다. 그리고 아직까지도 각 실과별 단편적인 사업추진, 부서 간 업무협조의 어려움 및 도시디자인에 대한 이해 부족 등의 이유로 제대로 시행되지 않고 있을 뿐만 아니라, 타 도시는 한발 한발 나아가는 사이 제주는 도시의 정체성 및 경쟁력을 잃어가고 있다.

## IV. 제주특별자치도 도시디자인 전략

제주는 세계적인 자연경관을 가진 곳으로 이를 잘 보존하고 활용하며, 후세에 물려주어야 할 중요한 유산이다. 이 중요한 유산을 더욱더 빛나게 하며 제주의 경쟁력을 향상시킬 Design은 꼭 필요하다. 특히 도심에 대해서는 좀 더 적극적인 개념의 Design으로 재생 및 좋은 경관을 형성해 나가야 하며, 제주의 좋은 경관은 잘 보존하여 아름답게 가꾸어 만들어가는 Design이 필요하다. 이렇게 크게 두 가지의 적극적인 Design이 필요한 지역과 소극적인 Design이 필요한 지역으로 나누어 도시디자인 전략을 세워야 할 것이다.

### 1. 효율적인 사업추진을 위한 조직의 통합

위에서 언급한 전략을 수행하기 위해서 현재 조직으로는 수행하기 어렵다. 도청 내 각 실과별로 내용과 업무가 분산 되어 있을 뿐만 아니라, 업무의 협조 또한 어려운 것이 사실이다. 서울의 경우 부시장격인 서울디자인총괄본부장을 중심으로 사업을 시행하고

있으며, 국내에서 관광으로 제주와 경쟁하는 강원도의 경우 행정부지사를 본부장으로 하는 디자인 강원 총괄본부를 설립하여 2007년부터 “디자인 강원 프로젝트”를 시행하고 있다. 이렇게 도시디자인 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 분산된 도시디자인 업무를 하나로 통합하고 이를 조정할 하나의 조직이 필요하며, 지사 직속 기관으로 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한 사업수행 시 원활한 사업진행을 위해 협의체제 및 위계를 명확히 할 필요가 있다.

## 2. 디자인계획수립을 통한 디자인 비전 제시

현재 제주에서 경관에 대한 기본 및 관리계획은 수립되어 있으나, 이는 주로 제주의 경관에 대한 규제 성격이 강하다 할 수 있어 제주의 정체성을 반영하고 제주도심을 Design City로 만들 적극적인 개념의 제주 Design 마스터 플랜이 필요하다. 제주 각지에서 일어나는 산발적인 사업<sup>5)</sup>은 개별사업이 성공적이라 할 수 있을지 모르나, 전체적인 모습을 본다면, 산만하고 통일성은 없고, 개성만 있는 여타 도시와 다를 바 없게 된다. 그러므로 제주의 정체성을 반영하고 제주를 하나의 디자인으로 연계된 컨셉과 방향을 제시할 필요가 있다. 그리고 경관계획보다 좀 더 구체적인 디자인가이드라인을 만들어 사업시행에 일관성을 기할 필요가 있다.

## 3. 사람중심의 디자인을 하자

가끔 도청 관련 심사나 자문을 하게 되면, 차량통행에 대해 논의 하는 것을 볼 수 있다. “주차대수가 부족하다.” “차량통행에 불편하다.” “차가 정체현상이 일어난다.” 등이다. 물론 차와 교통에 대한 배려도 중요하지만, 이 도시의 주인은 바로 시민이다. 물론 자

동차 이용도 시민이 하지만, 자동차 이용에 대한 편리 때문에 들어가는 예산은 어마어마하다. 메인으로 1차선만 줄이거나, 1차선만 보행자에게 양보한다면, 좀 더 넓은 도시를 만들 수 있는 예산과 공간이 만들어지게 된다. 자동차는 도로가 정체되어 좀 불편하고 좀 늦어야 대중교통을 이용하게 되고, 시민에게 돌려 줄 수 있는 도시의 많은 공간과 예산을 확보할 수 있다. 이 확보된 공간에 그 지역의 정체성을 담은 공공디자인, 휴식 공간, 공공시설을 만들어 준다면, 그 도시에 살고 있는 주민의 삶에 질은 높아질 것이다.

## 4. 보여주기식 사업보다는 주민참여 중심으로

도시디자인의 결과물은 공공디자인 또는 경관디자인 등 하드웨어로 나타나게 된다. 그리고 우리가 주로 알고 있는 주요한 우수 사례 또한 하드웨어로 보여지고 있다. 그러나 그 하드웨어가 성공적으로 설치·유지·개선되기 위해서는 이를 뒷받침할 소프트웨어가 중요한 성공요인이 되고 있다. 즉 가장 중요한 소프트웨어는 주민참여이다. 그 지역 주민 참여 없는 공공디자인은 겉으로 흐르기 쉽고, 유지가 어려우며, 파손되어 실패할 확률이 높다. 공공디자인 시설물은 관에서 설치하겠지만, 이를 잘 관리하며 유지하는 것은 그 지역민의 몫인 것이다. 사업시행초기부터 지역주민, 전문가, 시민단체가 하나의 자문위원을 만들고, 이들이 활동할 수 있는 공간을 조성해주고 지원한다면 성공적인 사업이 될 것이다. 따라서 도시디자인 사업 수행 시 이를 염두에 두어, 주민조직을 잘 정비·유지하고 상권 또는 지역이 활성화 될 수 있도록 지속적인 관심과 지원이 필요하다.

5) 도시에서 이루어지는 개별적인 사업 즉, 도로개선사업, 주거지환경 개선사업, 문화의 거리조성, 택지개발사업, 소도읍육성사업, 도시개발사업 등에 대한 Design 가이드라인이 없어 혼선을 빚고 있다.

## 5. 공공디자인은 그림의 배경이며 사람이 주인공이다.

공공디자인은 거리를 활성화시키는 중요한 요인으로 제주에서도 시행되고 있으며 신제주 문화의 거리, 일도지구에서 시범적으로 시행되었다. 그러나 제주에서 시행하는 공공디자인은 공공디자인이 가장 중요한 포인트가 되고 있으며 상가나 시민이 주인공이 되지 못하고 있다. 상권을 활성화시키고 길을 아름답게 만들고자 했던 공공디자인이 오히려 보행을 방해하고, 상가나 시민이 주인공이어야 할 거리에서 자신이 주인공인양 하고 있다. 이는 큰 문제다. 많은 예산을 들여 시행한 사업은 다시 수정하기 힘들며, 또한 우리는 앞으로도 그 거리를 봐야하기 때문이다. 공공디자인은 있는 듯 없는 듯 거리를 아름답게 만들며, 필요한 장소에 정확히 위치해 있어야 하며 사람과 거리를 활기차게 만들어 주어야 한다.

## V. 맺으며

본 글에서 도시디자인에 대해 모든 것을 논하기에는 광범위하며, 필자의 역량 또한 부족하다. 도시디자인이란 하나의 학문에 포함되는 내용도 아니며, 하나의 학문으로 풀 수도 없다. 그러나 도시디자인은 도시의 경쟁력을 갖추기 위해 필수요소인 것임에 분명하다. 많은 도시들이 도시디자인을 도입하고 경쟁력을 갖추는 동안 제주는 도시디자인에 있어서는 후발주자가 되었다. 제주의 도시디자인은 아직 출발점에 있다고 본다. 어쩌면 다행일지도 모른다. 이미 그려진 그림을 수정하기 보다는, 백지에서 그림을 그리는 것이 좀 더 수월할 수도 있다. 지금이라도 늦지 않았으니 밑그림을 그린 다음 채색에 들어가는 것이 순서일 것이다. 그리고 제주는 타 도시와 다른 도시 디자인이 요구된다. 늦게 출발하지만, 타 도시와의

차별성을 갖기 위해서는 다른 컨셉과 새로운 아이디어의 도시디자인이 필요한 것이다. 이는 제주가 풀어야 할 숙제이다.

도시디자인은 단기간에 효과가 나타나는 사업이 아니기 때문에 일관성 있는 추진이 필요하다. 민선 5기에서 만들어지고 있는 조직이 앞으로 흔들리지 말아야 하며 지속적으로 사업을 수행할 수 있도록 여건을 조성해주어야 할 것이다. 마지막으로 도시디자인 사업을 수행하다보면 단지 사업수행에 목적을 두는 오류를 종종 범하게 되는데, 도시디자인을 하는 이유는 도시경쟁력 향상과 지역경제 활성화에 있다. 이 두 가지 목적을 명확히 하여 사업을 수행해 나간다면, 여타 도시보다 경쟁력 있고, 주민이 살기 좋은 도시가 될 것이다.