

## 편집의 글(editorial review)

---

### 도시재생의 목적, ‘성장’인가 ‘지속’인가?

The Purpose of Urban Regeneration in Korea, Is It Growth or Sustainability?

이영은\*

#### 1. 기획의 변: 도시재생 성장기계의 작동 원리 분해

‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생법’)'이 제정된 2013년, 법적 근거를 갖는 용어로 등장한 ‘도시재생’은 기존의 전면 철거 후 재개발이라는 성장 전제형 부동산개발사업과는 거리를 두기 위해 애쓰던 개념이었다. 그래서 법에는 정형화된 사업 구조나 절차가 빠지는 대신 거버넌스, 지원, 계획 체계 등이 중심으로 다루어졌다. 최근 유행처럼 번지고 있는 축소 도시 개념을 정책 환경 변화로 인식조차 하지 못했던 당시에도 ‘도시재생법’을 이러한 방향으로 설계했던 데는 기존의 성장 일변도 도시개발사업에 의한 부작용을 최소화하고 싶었기 때문이었을 것이다. 이렇듯 성장보다는 지속 가능성을 추구했던 ‘도시재생특별법’에 한 가지 맹점이 있었으니 그것이 바로 경제 기반형과 근린형의 공존이었다. 명확히 말하면 이는 사업 유형이 아니

---

\* 토지주택연구원 연구위원(yelee@lh.or.kr)

라 활성화 계획의 유형일 뿐이었으며 공모 경쟁 방식이 아니라 제안 방식을 전제로 하고 있었다. 그러나 법이 제정되자마자 공모방식의 선도사업이라는 이름으로 빠르게 사업이 시작되면서 모든 것이 뒤틀리기 시작했다. 단기간 내 공모하기 위해 전략 계획은 무용지물이 되었고 활성화 계획은 사업 아이템 메뉴판으로 변질되었다. 장기간에 걸쳐 선행되어야 할 거버넌스 구축은 공모를 위한 단타적·형식적 전제 조건이 되었고 경제기반형과 근린형은 완전히 다른 성격의 사업임에도 각각 별도의 사업 수단을 갖지 못했다. 그 결과 경제기반형은 담보 상태를 면치 못했고 근린재생형은 벽화 그리기로 상징화되었다. 유형별 사업이 서로 엉키고 설키다보니 선정되기 위한 유형별 눈치 작전까지 전개되었다. 날카로운 성장을 목표로 해야 할 경제기반형은 지역에 골고루 평평히 배분되었고 풍성한 주민 활동을 담아내야 할 근린형은 주민참여라는 당위론 속에서 더딘 걸음을 절룩거리야 했다. 그야말로 성장과 지속 가능성을 모두 잡으려다 혼동과 정체에 휘말린 셈이다.

‘도시재생특별법’ 제정 후 5년째로 접어든 도시재생 현장에서 직간접적으로 고군분투하고 있는 주체들을 만날수록 서로에게 공통적으로 던지는 질문이 있다. “왜 나는 도시재생을 하고 있지?”라는 질문이다. 모든 주체들이 각각의 목표를 힘겹게 추구하고 있으나 정작 목표를 상실하고 있다면 주체들의 작동 방식을 살펴봄으로써 과정을 더듬어 보는 작업이 필요하다. 따라서 이번 특집호는 도시재생을 주체들의 작동 방식으로 본다는 점, 그리고 그 목표가 경제적이든 사회적이든 성장을 추구한다는 점에서 로건과 몰로치의 ‘성장기계’개념을 도시재생에 접목하고자 한다. 도시재생을 성장기계로 이해하고 이를 ‘도시재생기계(Urban Regeneration Machine)’라는 측면에서 살펴보고자 한다. 로건과 몰로치는 도시를 교환 가치를 추구하는 도시 지대 추구 집단과 사용 가치를 추구하는 주민과의 갈등의 장소로 보고 ‘성장기계로서의 도시’를 분석했다(Logan and Molotch, 1987). 몰로치의 논문에서는 지대 추구 집단이 주축이 되어 도시 인프라 확충, 일자리 창출, 소득 증대를 목표

로 하는 성장기계가 형성되었다고 한다. 그런데 놀랍게도 과거 성장기계의 목표는 현재 도시재생뉴딜의 목표와 거의 똑같다. 도시재생뉴딜은 우리동네살리기에서 경제기반형까지 실로 다양한 사업 유형을 담고 있다. 상이한 유형들에 모두 포함된 한 가지 공통점은 시장으로의 접근성을 용이하게 해주기 위해(즉, 교환가치를 높이기 위해) 도시 하부 구조를 발전시키려고 노력한다는 점이다. 축소 시대로 접어든 만큼 도시재생에 의한 성장 효과는 30년 전 도시개발보다는 현저하게 감소했음에도 우리는 여전히 도시개발과 같은 '성장기계(Growth Machine)'가 도시재생뉴딜에서 또 다시 작동되기를 바라고 있는 것은 아닐까? 작더라도 치명적인 달콤함을 가진 성장의 열매를 기대하는 거대한 '도시재생기계'가 더 맹렬히 작동되기를 기대하는 것은 아닐까? 그러나 우리는 로건과 몰로치가 성장의 결과가 모든 집단이나 계층에 골고루 돌아가지는 않음을 보여주었음을 잊어서는 안 된다. 이들은 새롭게 창출되는 일자리나 소득은 새로 유입되는 인력에게 돌아가는 경우가 많고, 개발로 인해 발생하는 환경·교통의 문제 등은 거주민들에게 성장의 부담으로 지워지게 된다고 분석했다. 결국, 성장기계로서의 도시는 성장 결과물인 개발 이익을 계층별로 차별적으로 분배하고 도시 내의 계층적 차이를 더욱 견고하게 만들어간다고 주장했다. 사실, 도시재생 자체의 효율적 실행 방안이나 제도 개선에 대한 연구는 국가 R&D나 연구원 등에서 이미 많이 진행되었고 앞으로도 계속될 예정이다. 그러나 한 번쯤은 도시재생기계 밖에서 도시재생기계 자체를 바라보고, 이를 구성하는 주체들의 움직임을 분석하는 작업이 필요하지는 않을까? 도시재생뉴딜이 추구하는 궁극적 가치와 이를 채굴하려는 주체들의 조직화는 정말 적절하게 설계되어 있을까? 이러한 물음을 바탕으로 이번 특집호는 기존 연구와 조금은 다른 각도에서, 외부로부터 도시재생 내부를 뜯어 살펴보는 시도로 구성했다.

## 2. 논문 소개: 도시재생이 추구하는 가치와 가치 추구 활동에 대한 탐색

도시재생을 걱정하고 학습하는 소모임에서 수개월간 흥미진진한 스터디를 하고 다양한 문제의식을 고민해왔음에도 접근 방법의 생소함 또는 비판적 문제의식의 객관화라는 방법론상의 어려움 때문에 이번 특집호에 논문을 함께 신지 못한 많은 저자들에게 미안함과 안타까움이 아직도 진하게 남는다. 하지만 이런 애석함은 12월호로 조심스레 넘기며 도시재생과 관련한 다양한 이해 주체들이 추구하는 궁극적 가치와 가치 추구 활동이 어떻게 결합되어 전개되는지 밝히고자 최선을 다한 4편의 논문을 소개하고자 한다. 컨설턴트나 피교육생 또는 강의자나 연구자 등 다양한 주체로 역할을 수행한 저자들이 장기간 현장 조사와 인터뷰를 수행하거나 직접 사업을 추진한 후, 이를 토대로 생생한 문제의식을 담아, 학술적 탐닉에 그치지 않고 실천적 대안을 찾는 논문을 작성하고자 노력했다.

먼저 서수정의 논문은 선도지역인 영주시 사례를 바탕으로 사회적 경제가 지속 가능성을 확보할 수 있는지에 대해 매우 구체적으로 분석한 실천적 연구다. 자본에 의한 시장 경제와 달리 지역을 기반으로 하는 사회적 경제에 대한 기대가 여느 때보다 높게 나타나는 오늘, 그 기대가 과연 도시재생과 기꺼이 맞물려 있는지를 중간 점검하는 연구로서 사회적 경제 관련 정책적 함의도 매우 크다. 저자는 이 글에서 주민들이 사회적 경제 조직의 지속 가능성을 확보하기 위해 실천할 수 있는 네 가지 전제 조건을 제시했다. 도시재생활성화 계획 수립 절차의 개선과 사회적 경제 조직의 비즈니스 모델 개발, 도시재생사업에서 사회적 경제 조직의 역할 재정립, 사회적 경제 조직의 거점 시설이 운영 가능한 규모로 조성되는 것과 사회적 경제 조직의 도시재생사업 참여를 위한 ‘공유재산법’ 개선 방안이 그것이다.

다음으로 박세훈의 논문은 “정부는 왜 도시재생 활동가를 육성하는

가?”, “도시재생 활동가는 진정 지역사회에 뿌리내리고 주민의 이익을 대변하는 역할을 수행하는가, 아니면 사업 수행을 위한 도구에 불과한가?”라는 매우 근본적이고 도전적인 질문을 던지며 시작한다. 이에 답하기 위해 저자는 도시재생 활동가 교육 프로그램에 실제로 참여한 후 이를 분석했으며 교육 과정에서 기획자, 강사 및 수강생들을 대상으로 심층 면접을 실시했다. 그 결과 도시재생 활동가는 주민의 이해를 대변하는 현장활동가로서의 역할보다는 정책사업 추진을 위한 수단으로서의 역할에 치중하고 있었음을 밝혀냈다. 여기서 더 나아가 최근 우리 사회의 도시재생 정책에서 도드라지고 있는 정부와 시민사회의 협력적 관계가 시민사회의 성장에 따른 결과가 아니라 정부의 의도적 육성에 따른 결과임을 주장했다. 정부와 시민사회가 균형적 파트너십을 구축하기 위해 무엇을 해야 할지 다시 한 번 고민하도록 추동하는 논문이다.

세 번째로 이영은의 논문에서는 여전히 성장을 전제로 하는 도시재생사업을 분석하기 위해 ‘공기업주도형 성장기계’라는 새로운 개념을 도입하며 도시재생 관련 주체 중 특히 공기업의 역할과 파급효과를 분석하고자 했다. 저자는 이 글에서 수익성뿐만 아니라 공공성도 동시에 추구하는 도시재생 분야에서도 전통적으로 교환 가치를 추구하는 성장기계가 민간 부문이 아닌 공공 부문에서 주도적으로 형성되었으며 그 영향은 아이러니하게도 민간 부문의 그것과 유사하다고 주장했다. 이를 입증하기 위해 2014년 선정된 13개 선도사업 활성화 계획과 지가변동의 특성을 분석한 결과, 공기업주도형 성장기계가 형성되어 신속하게 사업이 시행된 천안은 유일하게 큰 폭의 지가 상승률을 보여주었고, 소규모 근린형임에도 불구하고 경제기반형 활성화 계획과 유사한 사업 구조를 가지고 있음을 제시했다. 도시재생사업에 등장하는 공기업주도형 성장기계가 기존의 방식과 달리 새로운 대안적 주체로 전환되기 위해서는 각 공기업의 내부 체질 개선과 함께 공기업이 제대로 된 공공 디벨로퍼 역할을 수행할 수 있도록 제도적 기반이 마

런되어야 한다고 주장했다.

네 번째, 김지은의 논문에서는 서울 창신·송인의 도시재생 활성화 계획 수립 과정에서 나타난 갈등과 배제의 양상, 이에 영향을 미치는 제도적 환경, 그리고 이러한 계획 과정에 참여한 주민의 재생사업에 대한 인식 변화를 분석함으로써 재생 현장에서 일어나는 구조와 주체의 역동적 관계를 보여주었다. 이 논문은 제도주의적 접근법을 통한 협력적 계획 이론을 바탕으로 주체의 인식이 변화하고 이것이 고착화된 제도적 환경에 변화를 가져올 수 있는 가능성이 중요함을 피력하고 있다. 그리고 국비의 적기 집행을 이유로 활성화 계획 과정을 무리하게 단축시켜야 하는 현재의 제도적 틀이 가장 먼저 재검토되어야 한다고 해결 방안을 제시했다. 특히, 방대한 자료와 다양한 인터뷰 결과를 분석해 저자의 주장을 뒷받침할 근거를 다지고자 노력한 시도는 읽는 내내 현장에 와 있는 듯한 생동감을 선사한다.

마지막으로 김홍주의 논문은 13개 선도지역에서 운영 중인 도시재생지원센터의 초기 거버넌스 형성 과정을 분석함으로써 센터의 지속 가능성 확보 방안을 제안하였다. 선도지역의 지원센터에 대한 분석 결과는 향후 뉴딜사업에서의 지원센터가 지속가능성을 확보하기 위한 길라잡이로 활용될 수 있을 것이다.

도시재생 특집호에 실린 위 다섯 편의 특집논문이 성장만을 추구하는 도시재생이 아니라 지속 가능성을 확보하려는 도시재생의 작은 디딤돌로 작용하기를 기대해본다. 아울러, 이번에 실리지 못했지만 9월 도시재생 특집호를 준비하며 도시재생에 대해 진지한 고민을 함께 나누고 이를 논문으로 꾸려 제출해주신 모든 저자분들께 진심으로 감사드린다.

## 참고문헌

- 김지은. 2018. 「협력적 계획과정으로서 도시재생활성화계획의 의의와 한계」. 《공간과사회》, 제28권 3호.
- 김홍주. 2018. 「도시재생 선도지역의 도시재생지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영 방안」. 《공간과사회》, 제8권 3호.
- 박세훈. 2018. 「‘참여하는 주민’ 만들기」. 《공간과사회》, 제8권 3호.
- 서수정. 2018. 「도시재생 활성화를 위한 주민참여기반 사회적경제조직의 역할과 지속가능성」. 《공간과사회》, 제8권 3호.
- 이영은. 2018. 「도시재생에서 공기업주도형 성장기계의 형성 과정 및 영향 분석」. 《공간과사회》, 제8권 3호.
- 장원호. 2000. 「성장기계(growth machine)와 상품으로서의 도시」. 《국토》, 102~107쪽.
- 정필립·우명제 외. 2015. 「성장기계이론을 통한 도시 성장의 정치경제학적 접근」. 《국토계획》, 제50권 4호, 5~21쪽.
- Gotham, K. F. 2000. “Growth Machine Up-Links: Urban Renewal and the Rise and Fall of a Pro-Growth Coalition in a U.S. City.” *Critical Sociology*. SAGE Publication.
- Knapp, A. and I. Vojnovic. 2013. “Rethinking the Growth Machine.” *Urban Geography*, 34(1), pp. 53~85.
- Logan, J. R. and H. L. Molotch. 1987. *Urban Fortune: The Political economy of Place*. Berkeley: UC Berkeley Press.