

일반논문

우리나라 도시재생 논의에 대한 비판적 분석
2013~2018년 도시재생 관련 연구 동향 분석*

Critical Analysis on the Urban Regeneration Research of Korea

이영아**

본 논문은 도시재생 논의에서 바람직한 도시재생 방안으로 제시된 목표와 전략이 무엇인지 고찰하고 기존 연구 동향에 대한 비판적 분석을 통해 향후 도시재생 방향을 모색하는 데 기여하고자 하는 것이 목적이다. 이를 위해 우리나라 도시재생 관련 논문 435편의 내용을 분석하였다. 각 연구 논문에서 강조하고 있는 전략을 4가지 범주(경제 활성화 전략, 주민 참여·시민사회 역량 강화와 거버넌스, 통합적 재생을 위한 도시재생 관련 법 제도 개선, 사회정책으로서 도시재생)로 구분하였으며, 이러한 전략을 통해 실현하고자 하는 도시재생의 목표를 경제적, 사회적, 통합적 목표로 구분하였다. 대부분의 연구가 도시재생 과정에서 젠트리피케이션이 발생하지 않는 탈신자유주의적이고 민주적인 공간 실현을 추구하고 있음에도 불구하고, 복지를 강조하는 사회적 가치를 지향하는 경우를 제외하고는, 구체적으로 제시하는 전략이나 목표가 젠트리피케이션을 방지하기 위한 도시재생과 연결되지 않았음을 지적하였다. 본 논문에서는 계층 변화가 발생하지 않는 대안적 도시재생을 위해서는 다양한 전략을 통해 중구적으로 지역주민들의 생활환경 문제를 해결하고 거주 안정성을 확보해 주는 것과 연결되어야 한다고 제안한다.

주요어: 도시재생, 젠트리피케이션, 등지 내몰림, 거버넌스, 사회적 재생, 탈신자유주의 공간 전략

* 이 논문은 2016학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 대구대학교 지리교육과 부교수(yalec@daegu.ac.kr)

1. 서론

도시재생이라는 용어는 2000년대 중반 도시재생이 정책으로 도입되고 점차 우리나라 도시 내부에서 이루어지는 개발, 정비, 관리를 위한 대안적 정책 수단으로 확대되기 전까지는 일반적으로 사용되지 않았다. ‘대안적’이라는 표현에서도 알 수 있듯이 도시재생은 기존 도시정비 방식이 가지는 문제를 해결하기 위한 ‘바람직한’ 방법으로 받아들여졌다. 도시재생은 여러 주체의 참여를 통해 이루어지는 민주적인 과정이자, 쇠퇴한 혹은 낙후된 도시를 좀 더 살기 좋은 장소로 만들기 위한 실천 전략으로 추진되고 진화되어 왔다.

우리나라에서 대안적 전략으로서 도시재생의 역사는 약 15년 정도로 짧은 편이다. 2000년대 중반부터 시작된 살고 싶은 도시 만들기 시범사업의 성과를 토대로 2006년 국토부 ‘건설교통 R&D 혁신로드맵’에 따른 도시재생 관련 연구 사업이 이루어졌으며, 연구 성과를 현실에 적용하기 위한 도시재생 테스트베드 사업이 전주와 창원에서 이루어졌다. 이후 2013년 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)』이 제정되면서 도시재생사업이 본격화되었다. 2014년부터는 도시재생사업의 확산을 위해 전국적으로 13개 지역을 도시재생 선도 지역으로 선정하여 2017년까지 3년간 선도 지역 사업을 추진하였다. 2016년에는 선도 사업 초기 성과를 바탕으로 33개 일반 사업 지역을 선정하였으며, 문재인 정부 출범 후 2017년에 68개, 2018년에는 전국의 99개 지역에서 도시재생뉴딜사업을 추진하고 있다. 이렇듯 약 15년 동안 도시재생사업은 지역적으로, 또한 내용적으로 확대되고 있다.

그러나 점차 도시재생에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다. 주거지 재생에서 상업과 산업단지로까지 사업 영역이 확대되면서 대안적 도시재생이라기보다는 기존 도시재개발이나 시설 공급 위주의 지역개발과 성격이 유사해지고 있다고 보기도 한다(이영은, 2018). 지난 15여년간 전국적인 지역개발정책으로 확대된 도시재생에 대한 점검이 필

요하다는 문제의식하에 본 논문에서는 도시재생 제도 변화를 이끈 도시재생 담론을 분석하고자 한다. 지금까지 바람직한 도시재생이라는 시각 속에서 추진하고자 했던 것이 무엇인지에 대해 기존 도시재생 논의를 비판적으로 고찰함으로써, 향후 도시재생의 방향 모색에 기여하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

본 논문에서는 테스트베드 사업이 끝나고 도시재생법이 제정되어 본격적으로 도시재생사업이 수행된 2013년부터 2018년 10월까지 국내 학술지에 수록된 도시재생 관련 논문 435편의 내용을 분석하였다. 각 논문에서 제시하고 있는 도시재생 전략을 4가지 범주로 구분한 뒤, 전략을 통해 이루고자 하는 도시재생의 목표가 과연 젠트리피케이션을 둘러싼 논의와 어떻게 연결되는지에 대해 비판적으로 검토하였다.

2. 도시재생을 보는 시각: 도시재생과 젠트리피케이션

1) 신자유주의 공간 전략으로서 도시재생

일반적으로 젠트리피케이션을 막기 위한 대안적 도시 정비 방안으로 도시재생을 이해하는 것과 달리 이를 젠트리피케이션의 완곡한 표현일 뿐이라고 보는 입장이 있다. 도시재생을 비판적으로 보는 입장에서는 도시 공간에 대한 자본의 포섭 과정으로 도시재생의 본질을 이해한다. 김용창·강현수(2018)는 자본주의 사회에서 공간은 ‘상품’으로 인식된다고 하며, 특히 자본의 집약도가 높은 도시에서 이루어지는 도시재생과 같은 개발 및 정비 사업은 이윤 창출 가능성을 가진다는 점에서 중요한 신자유주의 공간 전략이라고 설명한다. Harvey(2012)의 표현을 빌자면 이러한 도시 공간의 생산은 ‘자본의 공간적 조정(spatial fix)’ 과정이다. 이 입장에서는 쇠퇴한 공간을 버려두는 것도 장기적인 관점으로 보면 도시화 과정에서 나타나는 한 국면으로 인식된다. 지역

의 쇠퇴는 개발 잠재력(잠재 지대)이 커진다는 것을 의미하기 때문이다 (Smith, 1996). 도시재생을 도시 르네상스(부흥), 도시 재활성화 등 어떤 이름으로 부르더라도 이는 모두 잘 포장된 것일 뿐 사업 후 계층적 속성이 변화된다는 점에서 재개발과 차이가 없다고 여긴다(Slater, 2006). 김용창·강현수(2018)는 저소득층이 밀집된 지역을 도시재생사업 대상 지역으로 선택하는 이유는 접근성이 좋으면서도 토지가격이 저렴하다는 사실 때문이며, 그곳에 거주하는 주민들을 보호할 권력이 없기 때문이라고 설명한다.

또한 도시재개발과 달리 도시재생은 다양한 주체가 참여하고 협력적 거버넌스가 이루어지고 있음에도 불구하고 도시재생을 비판하는 입장에서는 이 역시 신자유주의적인 공간 생산에 기여하는 기제로 작동된다고 본다. 이러한 비판은 Logan and Molotch(1987)의 성장기계(growth machine) 이론이 배경이 된다. Logan and Molotch의 성장기계란 도시 성장을 추구하는 다양한 주체가 결합한 친성장 연합¹⁾과 정부가 함께 만든 기구(apparatus)가 도시 성장을 위해 작동하는 것을 일컫는다. 이 이론에 따르면 도시가 성장하기 위해서는 도시에 자본이 투자되어야 한다. 성장기계로서 도시 개발 체제가 작동하고 도시가 성장하게 되면, 지방의 세수 기반이 강화되고, 고용이 창출되며, 도시 서비스 지불 능력도 커지고, 기존의 지역에서 발생하던 사회문제에 대한 해결도 가능해진다. 나아가 도시에 투자가 늘어나게 되면 인구도 늘어 주거 수요가 커지고, 주택, 근린지구, 상업지역의 개발이 일어날 것으로 본다. 이영은(2018)은 우리나라 도시재생이 어떤 종류든 간에 시장으로의 접근성을 용이하게 만들기 위해 도시 하부구조를 발전시키고자 노력한다는 점에서 도시재생을 성장기계로서, 도시를 만들어내는 과정으로

1) 자신의 시간과 돈을 들여 도시 성장 과정에 참여하는 사람들은 토지이용 결정으로 얻거나 잃는 게 있는 지역 사업가가 대표적이며, 그밖에 정치인, 지역 미디어, 지방 공기업이나 공공기관, 문화 관련 단체, 대학, 자영업자와 소상공인 등도 성장 연합 주체가 된다고 한다(Logan and Molotch, 1987).

이해하고 있다. Peterson(1981)은 도시에서 이루어지는 자본 투자는 결국 모든 주민에게 이익이 되기 때문에 그 도시의 복지(well-being)와 동일한 것이라고 주장했다. 그러나 Logan and Molotch(1987)는 성장의 효과가 도시에서 부분적으로는 나타나지만, 그 지역에 거주하던 가난한 주민 혹은 실업 상태에 있는 주민에게 바로 혜택이 돌아가는 것은 아니라는 사실을 강조하며, 성장기계로 작동하는 도시개발에 대해 비판하고 있다.

이 입장에서 볼 때, 도시재생의 가장 큰 문제점은 도시재생을 통해 잠재적 가치가 실현되면서 해당 지역에 젠트리피케이션이 일어나고 성장기계로서 도시재생이 작동하면서 원주민의 등지 내몰림이 발생하는 것이다. 결국 도시재개발과 마찬가지로 도시재생은 자본주의적 공간 이용을 위한 또 하나의 수단이며 대응해야 할 문제로 인식되며, 도시재생 자체는 미사여구일 뿐 대안이 아니라고 주장한다.

2) 탈신자유주의 공간 전략으로서 도시재생

도시재생에 대한 비판적인 입장에도 불구하고, 도시재생을 도시재개발과 달리 탈신자유주의 공간 전략으로서 바람직한 도시 정비 대안으로 이해하는 것이 좀 더 일반적이다. 1970년대에서 1980년대까지 기성 시가지 개발에서 주를 이루었던 재개발, 주거환경개선사업, 1990년대 계획적인 개발을 위한 뉴타운 사업 등 다양한 도시 정비사업은 정도의 차이는 있으나 도시 토지의 교환가치 논리에 따라 이루어진 것이다. 재개발 사업은 도시 내에서 잠재적으로 토지의 지대가 높아질 가능성이 있는 곳에 민간이 투자를 하는 방식이기 때문에, 일단 사업이 시작되면 비효율적으로 도시 토지를 이용하고 있다고 인식되면서 원거주민의 주거권은 중요하게 다루어지지 않는다. 도시재개발은 그런 점에서 거주자의 계층이 변화하는 젠트리피케이션을 야기했다. 반면 도시재생은 사업성이 크지 않아 투자가 중단된 곳(Porter and Show,

2009)을 대상으로 한다는 점에서 도시재개발과 차이를 보인다. 다시 말해서 도시 토지의 교환가치 논리에 따라 개발되지 않는 곳, 민간의 투자 가치가 떨어지는 곳을 대상으로 한다. 도시 내에서 사업성이 없다고 판단되는 지역이란 토지소유관계 및 권리관계가 복잡한 곳, 접근성이 떨어지는 곳, 규모가 작은 곳 등 현실적으로 민간이 손대기 어려운 문제를 가진 지역일 수도 있고, 새로운 개발 수요가 높지 않은 곳일 수도 있다.

도시 내 쇠퇴 지역을 교환가치가 아닌 사용가치로 인식하게 된 계기 중 하나는 2008년 경제 위기로 인한 부동산 경기의 하락이다. 그 이전까지 부동산은 절대 망하지 않는다는 부동산 불패 신화가 있었으나 2008년 이후에는 모든 지역이 그렇지는 않다는 인식이 생기게 되었다. 과거 재개발처럼 임차인을 제외한 대부분의 이해당사자가 이익을 얻는 구조를 갖추지 못한 지역에서는 민간 주도의 개발이 어려워졌다. 따라서 도시의 쇠퇴한 지역에 대한 환경 개선의 책임이 국가로 넘어가게 되었다(이영아·서종균, 2016).

이러한 외적 조건의 변화에 따라 국가의 개입(지원)을 통한 도시 정비인 도시재생이 등장하게 된 것이다. 도시재생은 국가 재정 지원을 통해 쇠퇴한 지역을 활성화시키는 과정이기 때문에, 주민의 동지 내몰림 현상이 나타나지 않는 가운데 지역주민들의 생활환경을 개선하는 공공성 원칙이 작동될 수 있다. 이런 점에서 민간에 의해 도시 공간이 생산되던 과거 도시재개발과는 다른 바람직한 도시 정비 방식으로 이해되었다.

이러한 ‘바람직한 도시재생’에 대한 지향은 관련법에 명시된 도시재생의 정의에서 잘 드러난다. 도시재생법 제2조 1항에서 정의하고 있는 도시재생이란 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통해 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’이다. 법에서 제시한 도시재생의 내

〈표 1〉 도시재생법에 명시된 도시재생

구분	내용
대상	인구 감소, 산업구조 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시
목적	경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것
수단	지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용

용에는 도시재생의 대상, 목적, 수단이 포함되어 있다.

도시재생법에서는 도시재생의 대상을 ‘쇠퇴하는 도시’로 규정한다. 도시재생법에는 쇠퇴의 원인도 명시되어 있다. 쇠퇴하는 도시란 탈산업화의 결과로 인구가 감소되고 투자가 이루어지지 않은 곳이다. 동시에 도시가 외곽으로 확장되면서 기성 시가지에 투자가 이루어지지 않아 노후해진 주거지역도 포함된다. 즉, 탈산업화로 인해 인구 및 산업 관련 성장이 둔화되고 있는 도시와 도시개발이 외곽으로 이루어지면서 노후화되고 있는 내부 도시를 쇠퇴한 지역으로 인식하고 있다. 영국은 과거 산업도시로 발달했던 곳이 탈산업화로 인한 쇠퇴 지역이 대상이 되는 경우가 많은 반면, 우리나라는 신도시 개발 등 도시 확장으로 인해 쇠퇴한 기성 시가지 지역이 대상이 되는 경우가 많다(엄현태·우명제, 2014).

도시재개발 사업의 대상 지역은 기성 시가지에 속해 있고 외관상 노후한 곳이라는 점에서 도시재생의 대상 지역과 유사하다. 그러나 도시재개발사업이 이루어지는 대상 지역은 도시 및 주거환경정비법(제8조 및 시행령 제7조 1항 관련 별표 1)에 따르면 노후·불량 건축물 비율이 기본적인 기준이 되며, 노후 건축물, 인구, 산업 등이 과도하게 밀집되어 있어서 도시 기능을 효율적으로 수행하지 못하는 경우라고 명시되어 있다. 도시재개발은 쇠퇴한 지역의 물리적 상태를 기준으로 평가하고 있다는 점 외에도, 그대로 놔두기 아까운 지역으로 인식하고 있다는 점에서 도시재생에서의 대상지역에 대한 인식과는 큰 차이가 있다.

도시재생법에서 규정하고 있는 도시재생의 목적은 물리적, 환경적 개선뿐 아니라 경제적, 사회적으로 해당 지역을 활성화시키는 것이다. 지금까지 기성 시가지 정비가 물리적 환경 개선에 초점이 맞추어진 것이었다면, 도시재생은 주택, 교육, 실업, 보건, 사회 문제의 ‘통합적인 재생’을 강조한다(이광국·임정민, 2013). ‘통합적(holistic)’ 재생이란 물리적 재생과 함께 기존 정비 방식에서는 상대적으로 소홀했던 경제적, 사회적 가치를 고려해야 한다는 의미이다. 물리적 환경 개선이 효과를 보기 위해서는 그곳에 살고 있는 사람에 대한 투자가 함께 이루어져야 한다. 환경 개선과 함께 사람에 대한 투자가 동시에 이루어지지 않으면, 물리적 개선을 통해 나아진 환경에 대한 적절한 비용을 지불하기 어려운 기존 주민의 동지 내몰림(displacement)이 발생하며 젠트리피케이션(gentrification)으로 이어지게 된다. 이런 점에서 통합적 재생을 강조하는 도시재생은 젠트리피케이션을 막는 중요한 탈신자유주의 공간 전략임을 알 수 있다.

마지막으로 도시재생의 수단은 지역(주민)에 대한 역량 강화, 새로운 기능의 도입 및 창출, 지역자원의 활용이라고 규정하고 있다. 지역 역량 강화는 주로 핵심적인 참여 주체인 주민의 역량을 강화시키는 것으로 이해한다. 그러나 넓은 의미에서 보면 새로운 기능을 도입하거나 지역자원을 활용하는 것도 지역 역량 강화에 포함되어 있다. 지역 내 문화 자원 발굴은 곧 지역 정체성을 강화하는 것을 의미한다. 과거 도시재개발과 같은 개발 사업이 철거 위주의 물리적 시설 공급에 치우쳐져 있었던 것과는 달리 도시재생에서는 지역 정체성을 가진 자원을 활용·발굴·관리하기 위한 주민 참여를 주요 수단으로 제시하고 있다. 법에 제시된 도시재생 수단은 지역의 상황에 따라 적절하게 활용될 수 있다는 점에서 유연성이 강조된 것이라 할 수 있다. 이런 특성 때문에 도시재생을 쇠퇴한 지역 문제 해결을 위한 ‘과정’으로 이해하기도 한다(온영태, 2012; 이삼수·정광진, 2018).

도시재생법에 명시된 도시재생의 정의를 종합해 볼 때, 도시재생이

필요한 대상 지역은 과거 재개발 사업 지역과 유사하게 도시 내 쇠퇴한 지역이라 하더라도 사업이 추구하는 목적과 전략은 매우 다르다. 지금까지 기성 시가지 정비가 물리적 환경 개선에 초점이 맞추어졌다면, 대안적인 의미에서 ‘통합적’ 도시재생이란 물리적 재생과 경제적, 사회적 활성화라는 목표가 결합되어 이루어지는 것이며, 재생을 통해 사회적 가치와 경제적 가치가 균형을 이루면서 동시에 추구될 수 있는 것으로 기대된다. 여기서 사회적, 경제적 가치는 그 안에 살고 있는 사람을 통해 실현되는 것이며, 물리적 환경 개선은 더 이상 목적이 아니라 이를 위한 수단으로서의 의미가 강조된다. 도시 기능 회복과 토지의 효율적 이용이라는 목표를 강조한 도시재개발 사업이 비효율적 토지이용을 해온 주민의 등지 내몰림을 야기시켰다면, 물리적 환경 개선에 방점을 찍지 않고 지역주민의 생활환경을 개선하고자 한다는 점에서 최소한 법적으로 도시재생은 젠트리피케이션을 막는 탈신자유주의 공간 전략을 지향하고 있다.

3. 기존 논의에서 제안하는 도시재생 전략 분석

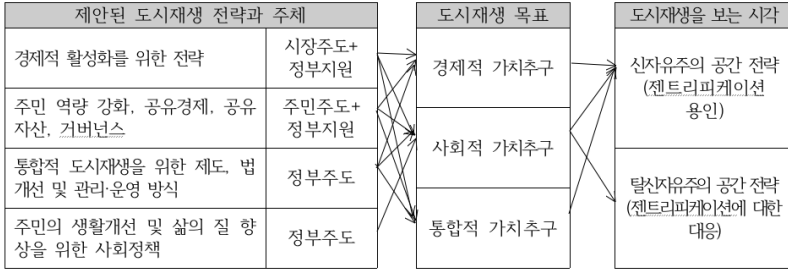
1) 분석틀

본 논문에서는 도시재생 담론을 분석하기 위해 2013~2018년 10월까지 도시재생을 주제로 출간된 논문 435편을 검토하였다. 각 논문에서 제시한 도시재생 전략을 정리하고 그 안에 담긴 목표를 분석함으로써 도시재생과 젠트리피케이션의 관계를 이해하는 시각을 구분하였다. 전문가 담론은 도시재생 정책과 개별 프로젝트의 성격에 영향을 주며, 동시에 정책의 영향을 받아 이루어지기도 한다. 따라서 전문가 담론이 도시재생 정책의 방향을 확인하는 데 중요한 증거가 될 수 있다고 판단하였다.

이 논문에서 사용한 연구방법론은 내용분석이다. 개략적으로 언어를 분석한 것이 아니라 각 논문에서 제안하고 있는 전략이나 대안을 정리하고, 그 전략을 통해 논문에 담긴 도시재생에 대한 시각, 혹은 제안하는 도시재생의 목표가 무엇인지를 찾아내는 일종의 질적 연구 방법으로서 내용분석을 시도하였다. 일부 논문에서는 결론 부분에 여러 가지 전략을 제안하는 경우도 있었는데, 특히 주민 참여 전략의 경우는 많은 연구의 결론에 마치 당연한 것처럼 분석 없이 간략히 언급되는 경우가 많았다. 그런 경우에는 논문 제목과 주요 용어를 통해 가장 강조하는 전략이 무엇인지를 파악하여 범주화하였다. 그리고 그 전략을 통해 추구하는 목표에 대해서는 논문의 제목과 연구의 배경, 내용을 토대로 그 안에 담긴 도시재생에 대한 시각을 파악하였다.

435편의 논문에서 제안된 도시재생 전략과 주체는 크게 4가지 범주로 유형화될 수 있었다. 첫째는 지역 경제 활성화를 위한 전략을 제안하는 입장으로, 민간의 주도적 역할이 강조된다. 두 번째는 주민 참여와 역량 강화, 거버넌스, 민관협력 등을 도시재생 전략으로 제안하는 경우이다. 이 입장에서는 주민이나 시민사회의 주도적 참여가 강조되며, 정부는 이를 지원하고 보조하는 역할을 하는 것으로 간주된다. 세 번째는 도시재생에서 정부의 역할을 강조하는 경우이다. 이는 체계적인 도시계획이나 설계, 도시재생 관련 제도를 통해 국가의 역할을 강조하는 경우와 지역주민의 생활환경 개선을 위하여 정부가 복지 측면에서 적극적으로 개입하도록 제안하는 경우로 구분된다. 제도 개선은 주로 통합적 재생을 목적으로 하기 때문에 다양한 주체의 역할에 주목할 것이지만, 적어도 제도 개선 그 자체는 전문성을 가진 정부의 주도적 역할이 필요한 부분이라고 보았다. 각 논문에서 제안된 전략을 통해 실현시키고자 하는 도시재생의 목표는 크게 경제적 목표, 사회적 목표, 통합적 목표로 구분하였다. 이러한 전략과 목표별로 젠트리피케이션과 어떻게 연결되는가를 분석함으로써 우리나라 도시재생 담론에 담긴 도시재생의 시각을 정리하였다(<그림 1> 참조).

〈그림 1〉 논문의 분석틀

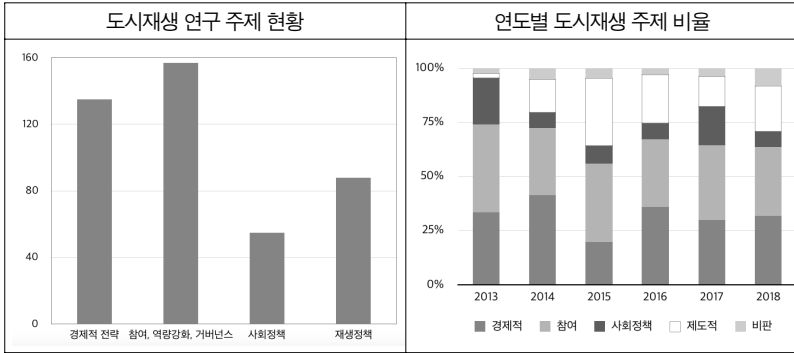


2) 연구 동향 분석

분석 대상이 된 논문의 95%는 도시재생을 바람직한 대안으로 이해하고 있었다. 양적인 기준에서 볼 때 대안으로 도시재생을 이해하는 것이 주류 담론이었음을 알 수 있다. 도시재생에 대한 비판적 연구는 5% 미만으로, 이전에 비해 2018년에 관련 연구가 약간 증가하였다.

분석된 논문에서 가장 많이 논의된 주제는 주민 참여, 거버넌스, 공유자산, 시민사회 역량 강화로 총 38%를 차지한다. 도시재생 논의 초기부터 꾸준히 강조된 가장 중요한 전략이라고 할 수 있다. 두 번째로 높은 비중을 차지한 주제는 경제적·물리적 재생 전략으로, 발행된 논문의 총 31%를 차지하였다. 도시재생 담론이 꾸준히 경제적 재생, 물리적 재생에 집중되어 있음을 보여준다. 도시재생사업 관련 정책 자체를 주제로 한 논문은 19%로, 전반적으로 매년 10여 편 이상의 논문이 제도 개선 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 가장 적은 비중을 차지한 주제는 취약계층의 삶의 질을 높이기 위한 도시재생의 사회정책 역할을 강조하는 것이다. 전체의 11.9%를 차지하고 있는데, 특히 2013년 법 제정 당시에는 22%의 비중을 차지했으나 2018년에는 4.8%로 줄어들고 있다. 이는 도시재생법이 제정되고 시행되었던 당시에는 취약계층의 삶의 질을 보장하기 위한 정책으로서의 성격에 주목했다가 이

〈그림 2〉 도시재생 관련 연구 주제 현황 및 연도별 비율



후 시간이 지나면서 도시재생의 사회정책적 성격이 부각되지 않는 것이라고 해석할 수 있다.

한편, 도시재생을 통해 추구하는 목표가 추진 전략과 일치하지 않는 경우도 많다. 경제적 전략을 제안하는 논의도 젠트리피케이션을 막기 위한 사회적 목표를 지향하는 경우가 있으며, 주민 참여나 거버넌스를 전략으로 제안하는 경우라 하더라도 경제성장을 목표로 하거나 혹은 복지를 추구할 수도 있다. <표 2>는 제안하고 있는 주요 전략별로 각 논문에서 언급되거나 내포된 도시재생의 목표를 분석하여 정리한 것이다. 분석 결과 경제적 가치를 목표로 하는 논문이 191편(43.9%), 사회적 가치 중 역량강화를 추구하는 논문은 103편(23.7%), 가치 간 균형이 강조되고 특별히 하나의 목표가 드러나지 않는 논문이 64편(14.7%), 사회적 가치 중 복지적 성격을 추구하는 논문은 56편(13.6%)에 그치고 있다. 한편, 장소 마케팅과 같이 경제적·물리적 전략을 제안한 논문은 135편이나 경제적 가치를 추구하는 경우는 191편으로 다수의 논문이 전략과 목표가 일치하지 않음을 알 수 있다. 특히 참여·거버넌스 및 통합적 제도 개선을 전략으로 제안하고 있으나, 경제적 가치를 추구하는 논문이 많았다. 끝으로 도시재생에 대해 비판적인 입장을 가지는

〈표 2〉 도시재생 관련 연구에 담긴 목표와 전략 유형

목표		전략				
		장소 마케팅	참여, 거버넌스	사회정책	제도개선	계
경제적 가치 추구		127	39	5	20	191
사회적 가치 추구	역량강화	2	89	3	9	103
	복지	3	11	40	2	56
통합적 가치 추구		3	6	1	54	64
기타(도시재생에 대한 비판적 입장)		0	12	6	3	21
계		135	157	55	88	435

논문의 경우에도 현재 도시재생 사업에 대한 전략을 제시하고 있었는데, 특히 시민사회가 주도하는 전략을 제시하는 경우가 많았다.

3) 도시재생 전략 분석

(1) 경제적 활성화를 위한 장소마케팅 도시재생 전략

물리적, 경제적 재생을 주제로 한 연구에서는 대부분 주거지가 중심이 된 근린 재생보다는 상업지 중심의 경제기반형 재생을 다룬다. 이 범주에서 성공적인 도시재생 사례로 가장 많이 제시된 소재는 ‘문화’이다.

과거에는 특정 지역이 가지고 있는 자원이나 시설을 고려하지 않고 획일적인 철거 방식으로 도시를 개발·정비했다면, 이 입장에서는 지역의 정체성을 강조할 수 있는 지역자원을 찾아 이를 기반으로 다양한 도시 경관을 조성하고자 한다. 이는 지역 자산에 기반한 장소마케팅 전략이라고 할 수 있다. 물리적·경제적 재생을 다루고 있는 연구에서 주로 제시된 지역 자산은 역사적으로 보존가치가 있는 역사문화 자원이다. 특히 탈산업화된 지역에서의 재생전략으로 기존 산업시설을 철

거하지 않고 이 구조의 일부 혹은 전부를 활용하여 해당 지역의 역사를 재생 소재로 활용한 사례 연구가 많다(신동호, 2014; 이미숙, 2018). 또한 중국 상하이 조계지를 관광특구화 한 사례(이호정·노수연, 2018), 인천 개항장을 문화유산으로 활용한 사례(임지혜·오세경, 2013) 등 식민지 지배 당시 조성되었던 도시 경관을 활용한 사례를 소개하기도 한다. 이러한 역사문화 유산 외에도 공공도서관, 공원, 지하공간, 기성 시가지 내 상업지역과 전통시장 등을 통해 도시 정체성을 만들어간 사례를 소개한 경우도 많다(윤희연, 2013; 이광국·양위주, 2014; 박성현·이경아 외, 2018). 나아가 소수집단이나 빈곤층 밀집 주거지역을 관광자원으로 활용한 사례(곽동근·임영상, 2017; 정호경·이종오, 2017)도 있으며, 지역에서 문화적 가치가 있고 상품화되지 않은 다양한 활동이나 소프트웨어를 소재로 발굴한 경우도 있다. 예를 들어 플라마켓, 거리 퍼포먼스, 스토리텔링, 벽화나 그래피티 등을 문화 소재로 활용하기도 한다(임병우, 2017; 최영화, 2014).

지역의 문화 자원을 도시재생 소재로 발굴하는 이유는 지역의 정체성을 재생과 연결하기 위함이지만, 중국적으로 해당 지역의 관광산업 활성화를 위해서이다. 직접적으로 도시재생지를 방문한 관광객의 만족도 조사나 도시재생 지역 숙박시설의 확보를 제안하는 논문(김태현·김주리, 2017; 문창용·신우진, 2017)도 있다. 이 논의의 핵심은 지역 상권의 붕괴를 막고 지역사회의 경제기반을 강화하기 위한 전략으로 지역 정체성을 살린 문화·예술 공간을 꾸밈으로써 청년층 일자리 창출과 관광객 유입을 통한 경제적 활성화를 꾀한다는 것이다(정운아·황희연 외, 2013). 청년층과 관광객의 유입을 통한 부가가치 유발효과, 고용유발효과, 생산유발효과 등과 같은 경제적 효과를 분석한 연구도 있다(윤병훈·남진, 2018).

이렇듯 문화기능을 활용한 도시재생 전략은 해당 지역의 다양성을 소재로 지역 경제의 활성화를 추구할 수 있다는 점에서 각광받아 왔다. 획일적인 경관을 지양하면서 해당 지역 거주민이나 상인이 참여할

〈표 3〉 경제적 활성화를 위한 도시재생 전략 연구 주제

문화를 주제로 한 장소마케팅	물리적 개발	안정적 재원조달
<ul style="list-style-type: none"> - 지역 자산으로 역사자원 활용(식민지 경관, 성곽 등) - 지역자산, 장소자산으로 가능성이 있는 공공공간의 발굴(전통시장, 공공도서관, 지하공간 등) - 특성 있는 거주공간(다문화공간, 빈곤층 밀집지역) - 비물질적으로 새롭게 생산된 장소자산(길거리 퍼포먼스, 그래피티, 공공디자인, 스토리텔링 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 유희공간에 대한 복합적 토지이용 - 전통시장의 매장 환경 디자인(VMD) - 물리적 경관 개선 - 물리적 개발의 사회적 파급효과 분석 - 웰빙공원 공급을 통한 경제적 가치 상승 - 도시공원, 미술관 등 문화예술 공간 공급 - 관광산업 육성을 위한 숙박시설 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 투자 유인(채권 발행) - 개발업자의 민간 비즈니스 참여 - 기업의 사회적 책임 강조 - 메자닌 파이낸싱 도입 제안 - 소매업·창업 지원을 위한 국가의 다양한 기금 활용 제안 - 민간 참여, 외자유치, 인센티브 강화 방안 제안

수 있는 여지가 더 커진다는 점도 강조되었다. 또한 문화에 기반한 장소 마케팅 전략은 대부분 관련 시설이나 지역에 대한 물리적 개발과 연계되어 있었다.

한편, 경제적, 물리적 활성화를 위해 안정적 재원조달이 필요하다는 연구도 이루어졌다. 재원을 안정적으로 확보하기 위해 국가 예산이든 민간 자본이든 다양한 외부로부터 자금 투입을 강조한다. 안정적이고 지속적인 재원 조달은 이 지역 도시재생의 성패를 좌우하기 때문에, 일부 연구는 민간 기업의 참여 유도, 창업, 채권 발행을 통한 민간 투자 유인 등과 같은 구체적인 방안을 제안하고 있다(최종석·김영훈 외, 2013; 이삼수·정성훈 외, 2017; 박원석, 2017; 하창효, 2017).

(2) 주민 역량 강화, 거버넌스를 통한 도시재생

도시재생에서 주민 참여 및 시민사회 거버넌스를 주제로 다룬 논문 대부분은 탈신자유주의 공간 조성을 위한 실천으로서 도시재생을 이해한다고 볼 수 있다. 이 범주의 논문들은 공간 생산에서 주체의 구성 및 참여 방식에 주목한다. 여기서 주체는 주민협의회와 같은 주민 자생 조직, 해당 도시재생에 관심이 있거나 관련이 있는 전문가와 일반

〈표 4〉 참여와 거버넌스를 강조한 논문에서 제시한 도시재생 전략

주체의 참여 역량	주체 간 관계와 협력	매개조직의 역할
<ul style="list-style-type: none"> - 주민 참여 - 상인회, 주민회, 예술가, 비영리단체 등의 참여 - 주민리더 양성 및 주민 교육 - 사회자본 구축 - 주민 자조 	<ul style="list-style-type: none"> - 의사결정 거버넌스, 파트너십 - 주체 간 네트워크, 연대, 공론화 제안 - 정부 부처 간 협업 - 소유자와 세입자의 갈등 완화 제도 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생지원센터 - 사회적 기업, 협동조합 등 비영리단체의 활동 분석(지역 자산의 공유화 주도 역할)

시민으로 구성된 시민단체, 지자체의 관련 부서 공무원, 비영리단체와 사회적 기업, 협동조합 등이다. 누가 참여하는가만이 아니라 주체의 역량 강화와 각 주체가 어떻게 구성되어 있고 서로 연결되어야 하는 가도 다룬다(이유리·이명훈, 2017). 주체의 역량 강화는 주로 참여 주체의 사회자본 구축과 연결되며, 주민 학습 및 교육 프로그램 등이 수단으로 다루어진다(전병혜·송혜승 외, 2017). 주체 간 관계 형성에 관한 연구에는 의사결정과정의 거버넌스 구축, 파트너십 구축, 다양한 주체 간 네트워크 형성, 조직 간 연대 방식, 공론화 과정, 정부 부처 간 협업 등이 포함된다(정성문·강신겸, 2015; 최문형·김인제 외, 2015). 다양한 주체의 참여와 협력을 위한 전략으로는 매개 조직(중간지원조직)의 역할 강화, 자생 조직 지원, 비영리조직이나 사회적 기업의 역할 등을 제시하고 있다(이연숙·박성남, 2013; 박세훈·주유민, 2014; 권정주·황희연 외, 2017; 심현남·나인수 외, 2015; 최현주·엄수원, 2015; 최영숙·이선영, 2017; 전병혜·송혜승 외, 2017).

이 입장에서 주목하고 있는 주체는 경제적 가치를 중시하는 입장에서 언급한 성장 연합 구성원과는 달리 탈신자유주의적 공간 형성의 긍정적 주체로 판단된다. 그 차이는 무엇인가?

첫째, 이 시각에서는 여러 참여 주체 중에서도 특히 지역주민이 탈신자유주의적 공간 형성의 주도적 주체로 인식된다. 이 입장에서 지역주민은 주도적 참여와 자조의 주체이다(박미규·황희연, 2014; 윤용석, 2014; 신현주·강명구, 2017; 강맹훈·송혜승 외, 2017). Jacobs(1993)는 ‘대도시의 죽음

과 삶'이라는 책에서 다양한 생활공간을 지키기 위한 주민 참여의 필요성을 강조하고 있다. 자본에 의해 통제되는 도시는 획일적인 경관을 가지게 되지만, 주민이 참여하여 스스로 만든 공간은 다양해질 수 있기 때문이다. Jacobs는 도시의 다양성이야말로 탈신자유주의적 공간을 위한 실천(참여)의 결과라고 이해한다. Hall(2000)은 땀을 흘려 형평을 이루어낸다는 '힘겨운 형평의 도시(city of sweat equity)'라는 표현을 쓰면서, 생활공간 환경 개선을 위한 주민 자조(self-help)를 강조한다. 도시에서의 형평성은 주민이 자신들의 도시를 만드는 주체가 될 때 가능하다는 것이다. 자조는 지역 성장을 위한 활동이 아니라 쇠퇴한 지역에서 스스로 다양성과 형평성, 생활환경 문제 해결을 위해 선택하는 전략이다.

참여 주체가 성장 연합 구성원과 다르게 이해되는 두 번째 이유는 도시재생을 위해 참여·협력하고 거버넌스를 위해 다양한 주체가 동등하게 참여하고 다양한 주체들이 지역 경제성장이 아닌 지역 자산의 공유화를 지향하기 때문이다. 외형상으로는 여러 조직의 협력과 네트워크, 거버넌스를 이루고자 한다는 점은 성장 연합과 유사하나, 이 입장에서서는 이윤을 추구하지 않는 비영리집단이나 국가의 지원을 받는 중간지원조직이 주도하는 도시재생을 강조한다. 중간지원조직을 통해 주체 간에 건설적인 논의와 협력이 가능하며, 탈신자유주의적인 도시재생 방향으로 유도할 수 있다고 여긴다. 소수의 주체가 도시재생을 주도하지 않도록 다양한 주체의 동등한 참여를 체계적으로 보장하기 위해 지역주민의 참여 역량 강화와 민주적인 도시재생 의사결정 과정을 목표로 한다. 협동조합이나 사회적 기업의 역할과 생활(생존)경제가 강조되기도 한다(이영범, 2013; 최영숙·이선영, 2017). 이들 사이에서 소유하지 않더라도 누구나 도시 공간을 이용할 수 있는 공공시설의 공유화가 이루어지면 그 지역으로 사람이 모일 수 있다고 본다(조성찬, 2013; 김용창·강현수, 2018). 이들은 지역에 있는 특정 자원을 공유화함으로써 사유화로 인한 젠트리피케이션을 막을 수 있다고 여긴다는 점에

서 성장 연합 구성원과는 성격이 다르다.

이 주제를 다루는 논문에서는 대체로 참여를 통한 생활환경의 개선이라는 사용가치를 강조한다. 도시의 경제적 성장이 지역주민 모두에게 이익이 될 것이라는 기대와는 달리 결과적으로 지역주민의 생활공간 파괴가 일어나고 성장의 혜택이 모두에게 고르게 돌아가지 않고 있다는 문제를 제기하며, 주민 참여나 역량 강화, 거버넌스 등을 통해 지역주민이 등지 내몰림 당하지 않으면서 생활공간을 개선함으로써 도시 공간의 불평등(inequality)을 완화시킬 수 있다고 본다.

(3) 도시재생 관련 제도 개선 전략 제안

도시재생 관련 연구 중 일부는 도시계획이나 제도 자체의 개선·보완을 집중적으로 다루고 있다. 이는 체계적인 제도의 중요성이 강조된 것으로, 도시재생에서 정부의 주도적 역할이 필요하다는 입장이 전제가 된 것이다. 도시재생 제도 관련 연구를 특정한 전략의 범주에 넣기 어려운 이유는 이 입장에서는 경제적, 사회적, 환경적, 물리적 활성화 중 하나를 강조하는 게 아니라 통합적 활성화를 전제로 하기 때문이다. 따라서 하나의 방향을 가진다기보다는 이 목표를 동시에 실현시키기 위한 전략이 주로 제안된다.

제도 개선을 제안하는 논문 중 많은 경우는 도시재생을 위한 지표 설정을 다루고 있다. 도시재생 대상 지역을 선정할 때 필요한 쇠퇴 지표와 사업 지역에 대한 평가 및 모니터링 지표 등을 새롭게 제시하거나 도출한 지표를 가지고 특정 지역에 적용해 보는 연구 등이 있다(최민아·최지민 외, 2013; 엄상근·남윤섭, 2014; 조용호·류연택, 2017; 신우화·신우진, 2018). 그밖에도 원활한 사업 추진을 위한 관련 제도의 개선, 여타 계획과의 연계 방안 제시(김상목·황종술, 2015; 조성계, 2015; 이지현·남진, 2016), 쇠퇴 지역에 대한 정부 차원의 관리 운영 방안 제안(심재승, 2014; 고주연·이승일, 2017; 박혁서, 2018; 이동훈, 2018), 새로운 계획제도의 도입을 제안하기도 한다(정해준·한지형, 2014; 장문형·이민석 외, 2016; 고주연·이승일,

〈표 5〉 도시재생 제도 개선을 다룬 논문 주제

도시재생 지표	계획 및 제도 개선	정부 차원의 관리	새로운 계획제도 도입
- 각종 지표 발굴(쇠퇴진단 지표, 기후변화 지표, 성과관리지표, 평가 및 모니터링 지표) - 평가 요소 중요도 분석 - 새로운 지표로 사례 지역 적용	- 여타 계획과 도시재생의 연계 방안 - 도시 단위의 성장관리정책 제안 - 기존 법과의 정합성, 타법들과의 연계 방안 - 조례제정 제안	- 도시재생을 위한 압축도시 제안 - 특정 유희시설의 공공적 이용 - 스마트시티 개념 활용 - 거주 유도 지역의 설정 및 운영	- 문화영향평가 제안 - 지역 맞춤형 정책 제안 - 재생 대상 지역 경계 설정 방식 제안

2017; 김인서·나주봉, 2018).

이 입장은 도시재생의 공공성에 기반하고 있으며, 정부 및 공기업의 적극적인 역할을 강조하고 있다. 이 입장의 논문에서 제안하는 전략들은 대부분 쇠퇴한 지역에 대한 정부 차원의 계획적이고 합리적인 지원과 관리를 통해 도시재생법에 제시된 경제적, 물리적, 사회적, 환경적 전략을 모두 포함하는 도시재생을 상정하고 있다. 도시재생뉴딜사업은 도시재생 사업을 다섯 개의 유형²⁾으로 구분하고 있는데, 쇠퇴한 산업단지외 상업지역의 경제 활성화 및 물리적 활성화, 주거지역 및 동네의 주거환경 개선 및 공동체 회복까지 사업의 범주에 포함하고 있다. 이는 쇠퇴한 지역의 문제를 해결하기 위한 방안을 도시재생의 틀 내에 담아내려는 시도로, 통합적 재생 전략 논의가 영향을 끼쳤음을 알 수 있다.

(4) 공간적 사회정책으로서 도시재생 전략

가장 적은 연구가 이루어져 있는 네 번째 범주에 속한 논문은 도시재생 제도 개선을 전략으로 제안하는 입장과 마찬가지로 도시재생의

2) 2017년 문재인 정부 출범 후 시행된 도시재생뉴딜사업은 주거지를 대상으로 하는 주거재생형(우리동네살리기, 주거지 지원형), 준주거 지역을 대상으로 하는 일반근린형, 상업지역을 대상으로 하는 중심시가지형, 산업단지까지 포함하는 경제 기반형으로 구분된다.

공공성에 주목한다. 여기서 공공성이란 국가가 생산적 지출을 통하여 배제된 집단의 생활환경 개선 등의 역할을 하는 것을 의미한다. 민간 투자가 이루어지지 않아 쇠퇴한 사업성이 낮은 지역에 대해 국가가 제도적·경제적으로 지원을 하여 사업을 추진하는 것이다(임운수·최완호, 2014; 이정호·박선영 외, 2014; 이재삼, 2017; 이보람·허자연, 2018). 쇠퇴한 지역에 거주하는 주민들의 생활과 그들의 생활환경을 개선하기 위해서는 정부의 개입과 조종 역할이 필요하다고 인식된다. 정부는 도시 인프라 구축 및 경제 육성 등 도시의 성장을 지원하는 것의 파급 효과로 해당 지역주민의 삶의 질이 간접적으로 높아질 것이라고 기대하는 것만이 아니라, 도시재생 정책을 통해 지역주민의 생활에 직접적으로 개입해야 한다고 여긴다.

이 입장에서 도시재생은 지역복지, 즉 ‘장소에 기반하여 이루어지는 사회(복지)정책’이라 할 수 있다. 다시 말해서 국가가 사회복지정책을 공간적으로 실현시키고자 하는 전략으로서 도시재생을 수행하는 것으로 이해한다(Taylor, 2011). 이러한 입장은 2000년대 영국의 커뮤니티 뉴딜사업 사례에서 발견된다. 이태희·김예성(2017)은 대처 정부와 블레어 정부 시기 영국의 도시재생 사례를 비교하며 블레어 정부 시기 도새재생은 성장이 아닌 분배의 원칙을 추구하고 있다고 주장한다.

도시재생 대상지는 투자가치가 떨어지는 장소로, 투자가 이루어지지 않아 낙후된 곳이다. 이런 곳에는 경제적, 사회적인 이유로 거주와 관련된 선택의 폭이 적은 사람들이 생활한다. 따라서 도시재생을 통해서 이러한 취약계층 밀집 주거지역의 생활환경 개선 및 사회·경제적 조건을 개선시키는 것이 필요하며, 공간적인 차원의 사회정책인 도시재생을 통해 이들의 주거권을 보장할 뿐 아니라 삶의 질을 더욱 높일 수 있다고 기대한다. 도시재생은 그곳에 거주하는 사람들의 안정적이고 안전한 주거를 목적으로 수행되어야 한다고 여긴다.

이 입장에서 볼 때, 도시재생을 수행하는 공무원, 도시계획 전문가, 사회 활동가 등 도시재생을 둘러싼 다양한 주체는 도시재생 과정에서

<표 6> 도시재생의 사회정책적 성격에 주목한 연구에서 제안하는 주제

제안 주제	주민 주거 안정 및 노후 주택 개량	생활 편의시설 및 기반시설 정비	복지서비스 제공과 공공의 적극적 역할
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자 친화형 주택공급 - 행복주택과 연계 - 노인 주거환경 개선 - 공폐가 활용 - 쪽방 환경 개선 - 기존 주민의 지속적 거주 	<ul style="list-style-type: none"> - 배제집단의 일상생활환경 보장 - 사회적 약자를 배려한 기반시설 공급 - 생활환경(기반시설) 개선 - 안전한 생활공간 조성(CEPTD) - 학교시설 활용 및 주차장 공급 - 이주정착민 생활환경 개선 - 집중 정비 지역 선정 및 주거 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활복지 실현(창출된 가치의 재투자) - 웰빙(well-being) 실현을 위한 지원 - 교육과 복지 투자를 통한 불평등 해소 - 사회복지서비스 제공 - 주민 건강 증진을 위한 서비스 제공 - 거주민의 주거만족도 확인

어떻게 가난한 지역과 그곳에 사는 취약계층의 문제를 해결할 것인가, 어떻게 그 과정에서 젠트리피케이션을 막고 바람직한 방향으로 추진할 것인가에 집중한다. 사회적 배제를 최소화시키고자 하는 포용도시 논의(박익권, 2015) 역시 이러한 입장과 동일한 맥락이다.

도시재생의 사회정책적 성격에 주목한 연구들은 크게 취약계층의 주거 안정과 주택환경 개선(유해연·조훈희, 2013; 안균오, 2015), 해당 동네의 생활편의시설 및 기반시설 정비(김동우·오세규, 2017; 김학범, 2017), 커뮤니티 내에 적절한 복지서비스 제공(강혜규·엄태영 외, 2017; 오윤경·최현선 외, 2013; 조준혁·이영성 외, 2014) 등에 대한 정부의 적극적 역할을 강조하며, 제안된 내용을 정리하면 <표 6>과 같다. 이들은 남아 있는 사람들의 삶의 질을 제고하기 위한 전략으로 도시재생을 이해하며(박윤미, 2018), 도시재생을 통해 쇠퇴한 지역에 거주하는 주민들을 직접적으로 지원하여 등지 내몰림을 당하지 않고 최저수준 이상의 주거환경에서 거주하도록 해야 한다고 주장한다.

4. 기존 논의에 담긴 도시재생 목표에 대한 비판적 분석

대부분의 논의가 도시재생을 대안으로 이해하고 다양한 전략을 제안하고 있지만, 그 전략을 통해 추구하고자 하는 목표는 다르다. 동일한 도시재생 추진 전략을 실행한다 하더라도 그 목적을 어디에 두고 있는가에 따라 실제 추진되는 도시재생 사업의 결과는 전혀 다른 방향으로 갈 수 있다. 이 장에서는 각 논문에 담긴 도시재생의 목표가 젠트리피케이션을 발생시키지 않아야 한다는 기준에 입각했을 때 어떤 문제가 있는가를 고찰하였다.

1) 지역성장을 강조하는 경제적 가치 추구에 대한 비판적 분석

도시재생에서 경제적 가치를 추구하는 입장에서는 ‘지역의 쇠퇴’를 문제로 인식한다. 어떤 지역에서 일자리가 줄어들면 인구가 줄어들게 되고, 인구가 줄어들면 지역 내 수요가 줄어들어 투자가 감소하며 이는 다시 일자리와 인구를 더 줄어들게 하고 물리적으로도 쇠퇴하는 악순환이 발생한다. 경제적 가치를 추구하는 입장에서 도시재생은 쇠퇴한 지역에 투자와 ‘성장’이 이루어질 수 있게 작동해야 한다. 이를 위해 마중물의 형태로 지역에 대한 공공 투자가 이루어지면, 점차 민간 투자가 뒤따르게 되면서 그 지역의 경제성장과 인구 유입이 이루어질 수 있다고 본다. 특히 그 지역의 성장을 이끌 수 있는 새로운 기능을 유입시키거나 창출하는 방법과 지역 자원을 활용하는 방법을 전략으로 제안하였는데 대표적인 소재가 문화이다. 그 지역의 독점지대를 창출할 수 있는 문화 콘텐츠를 발굴하여 장소 마케팅 전략과 연결하고, 지역사회의 경제기반 강화를 위해 다양한 문화 시설 및 관광 시설의 공급 등을 제안해왔다.

그러나 문화 기능의 역효과에 주목하는 학자들에게 문화는 지역사회의 경제기반을 강화하기보다는 지역사회를 교란시키는 상업자본의

도구에 불과한 것으로 인식된다(Zukin and Barslow, 2011). 이러한 주장의 근거는 문화자원을 활용한 도시재생이 이루어진 곳에서 젠트리피케이션이 일어날 가능성이 크다는 점에 있다. 김혜진(2014)은 민간이 주도가 되어 문화시설을 이용한 도시재생으로 중국 상하이의 텐즈팡 사례를 소개하면서, 도시재생 성공사례로 인식되는 이 사업이 지역 커뮤니티에 끼친 부정적 영향을 지적하고 있다. 그러나 대부분의 연구에서는 문화를 통한 도시재생의 부정적인 영향을 주목하지 않으며, 심지어 젠트리피케이션이 꼭 부정적인가에 대한 의문을 제기하는 논문도 있다(최종석·최현재 외, 2018). 문화를 강조하는 전략에 담긴 도시재생에 대한 시각을 정리해 보면 도시경관의 다양성과 고유성을 확보하는 전략을 강조함으로써 관광산업을 육성하고 이를 통해 지역 경제가 활성화 되면 지역의 재산가치가 높아지면서 쇠퇴 문제가 해결될 수 있다고 주장하면서, 젠트리피케이션의 발생이 문제가 되지 않는다고 인식하거나 적어도 그 결과가 젠트리피케이션을 발생시킬 가능성에 대해서는 어쩔 수 없다고 보는 입장이라고 할 수 있다.

적은 비용으로 효과를 높이기 위한 문화 활성화 전략으로 컨테이너 건축물이나 팝업 공간 조성을 제안하는 경우도(임민택·유진형, 2014; 이규복·박태원, 2017) 지대 변화에 유연하게 대응하기 위한 전략으로 해석할 수 있다. 임시 건축물을 활용하여 쇠퇴한 공간의 잠재 지대를 높일 수 있다는 점에서 의도와 상관없이 젠트리피케이션을 용이하게 할 수 있기 때문이다.

한편 안정적인 지역 경제 기반 조성을 위해 도시재생 채권을 발행하는 것과 같은 다각도의 자원 조달 방안은 사업 후 해당 지역의 지가 상승이 발생하는 것을 전제로 한다. 도시재생사업의 성과를 사업 후 지가 상승을 통해 판단하거나 주변 부동산 시장의 활성화를 도시재생 성공의 지표로 여기기도 하지만(유승수·문준경 외, 2014), 이러한 부동산 가치 상승을 가져오는 방식의 도시재생은 필연적으로 젠트리피케이션을 유발한다. 부동산 가치가 상승하면 지불 능력이 있는 사람으로

대체되기 때문이다.

결국 쇠퇴한 지역을 성장하는 지역으로 바꾸는 경제적 활성화를 목표로 하는 도시재생의 가장 큰 문제는 목표가 되는 대상이 ‘주민’이 아니라 물리적이고 가시적인 ‘지역’이라는 데 있다. 지역의 성장이 곧 그 안에 살고 있는 사람들 모두의 성장과 복지를 보장해 주지 않는다. 결국 경제적 가치를 추구하는 도시재생은 성장의 결과가 가난한 사람들에게 돌아가는 것이 아니며 성장기계로서 도시재생은 도시에서 과거보다 더 큰 불평등과 격리를 발생시킨다. 지역의 경제적 가치를 상승시키는 도시재생은 지역의 경제성장과 관광객을 유인하는 물리적 환경을 갖추게 할 수는 있으나 토지 가치를 상승시켜 오히려 지역주민의 등지 내몰림을 발생시킨다. 따라서 누구에게 성장의 혜택이 돌아가는가에 대한 고려가 부족한 상태에서 지역의 물리적 환경 개선과 지역 경제성장에 방점이 찍혀 있는 경제적 가치를 추구하는 도시재생은 과거 도시재개발과 그 성격이 다르지 않다.

2) 역량 강화를 강조하는 사회적 가치 추구에 대한 비판적 분석

주민참여 및 역량 강화를 도시재생의 목표로 인식하는 경우는 도시재생의 결과보다 과정을 중요하게 여기는 입장으로, 다양한 주체의 참여 역량 강화를 도시재생의 과정이자 그 자체를 목표로 인식한다. 다시 말해서 공간의 생산과정에서 ‘참여와 협력’이라는 사회적 가치를 추구한다. 이 입장에서는 도시민의 도시에 대한 권리에 주목한다. 르페브르의 도시에 대한 권리 중 구체적으로 주민이 능동적이고 집합적으로 도시 공간 생산에 참여할 권리와 사용가치가 고려된 작품(the oeuvre)으로서 도시에 대한 권리가 보장되어야 도시재생을 통해 발생할 수 있는 쟁트리피케이션을 막을 수 있다고 여긴다. Harvey(2014)는 도시에 대한 권리를 ‘온갖 계급의 사람들이 서로 싫어하고 적대하면서도, 하나로 뒤섞여 끊임없이 변화하고 이동하는 삶을 살아가며 공유재를

생산하는' 것으로 이해한다. 다시 말해서 도시는 거주하는 모든 주민의 삶이 반영되어 만들어진 공유재이기 때문에 누구도 공간 생산에서 배제되지 않고 그 공간에 대해 권리를 가진다는 것이다. 도시 공간의 가치는 물리적 시설의 용도로만 결정되는 것이 아니라 주민들의 생활양식이 반영되어 결정된 것이기 때문이다. 이 입장에서는 토지소유자의 권리(소유권)뿐 아니라 토지 소유권이 없는 주민도 참여에 대한 권리를 가지면서 공간의 사용가치 추구가 가능하다고 여긴다. 김용창·강현수(2018)는 이 입장은 '인간의 얼굴을 한 도시재생을 주장하며, 문제를 안고 있는 사람들이 그 해결책을 가지고 있는 사람들'이라는 논리를 강조하는 신좌파와 어머니즘(New Left urbanism)이라 규정한다. 도시에서 사용가치는 참여 민주주의적 절차와 밀접한 관계가 있다는 것이다.

그러나 도시재생에서의 주민 참여와 역량 강화를 강조하는 경우에도 사용가치가 강조되는 원거주민의 생활공간 확보에는 한계가 있다. 비영리단체나 주민이 주도가 된 도시재생사업은 지속가능성을 보장하기 어렵다는 점과 '온갖 계급의 사람들이 함께'라는 표현과 함께 모든 주민의 참여를 지향한다 하더라도 주택이나 토지를 소유하지 않은 주민은 여전히 공간 사용과 관련된 의사결정과정에서 배제되는 경우가 많기 때문이다.

우선 지속가능성을 보장하기 어려운 이유는 정부의 지원을 받아 추진된 사업을 통해 주민 참여나 공동체 역량 강화가 충분히 이루어지기 어려우며, 사업이 종료되고 외부로부터 유입되는 예산이 중단되면 자체적으로 경제적인 동력을 마련하지 않는 한 주민 참여도 함께 끝나는 경우가 많기 때문이다. 사업의 지속성을 위해 공동체성을 강화하고 사회적으로 지속적인 자금을 모으기 위해 사회적 협동조합 결성을 제안하거나 크라우드 펀딩 등을 제안하기도 하나(박진석, 2017; 이원동·최명식, 2017; 송애정·김예성, 2018), 아직은 그 성과를 진단하기 어려운 단계라 할 수 있다.

더 어려운 문제는 참여하는 주민이 누구인가이다. Walzer의 성원권

(membership) 개념을 사용하여 성원권을 가지지 못한 주민이 지역 공동체에서 배제되는 문제를 제기하기도 하고(주대관, 2018), 특정 사업이 진행되는 과정에서 임차인과 같은 지역 내 비주류 집단의 참여가 암암리에 배제되는 문제를 제기하기도 한다(이영아, 2014). Harvey(2014)는 공유 재화 투쟁에서 우위에 있는 사회집단과 그렇지 않은 사회집단은 무엇인가라는 근본적인 문제를 제기한다. 최상위 계층도 다른 사회집단과 마찬가지로 자신들의 거주 공유재를 만들고 지키려고 하기 때문에 공유재 논의만으로는 도시재생에서 특정 계층 배제의 문제를 해결할 수 없다.

거버넌스를 구축함으로써 민주적인 참여와 주체 간 협력 체계를 갖춘다 하더라도 여전히 모든 이해관계자의 동등한 참여보다는 특정 집단의 참여가 집중적으로 이루어진다. 이러한 관계를 중재할 수 있는 매개조직 및 정부의 역할 역시 한계를 가질 수밖에 없다. 매개조직인 도시재생지원센터의 경우 지자체가 직영으로 운영하거나 민간이나 공공에 위탁하는 방식, 법인을 설립하여 운영하는 방식으로 구분되는데, 전문 민간 조직이거나 법인을 설립한 경우라 하더라도 거버넌스의 핵심적인 역할을 수행하는 독립적인 중간지원조직이라기보다 지자체의 도시재생사업을 담당하는 특정 부서와 유사한 역할을 수행하게 되는 한계가 있다. 김용창·강현수(2018)는 정부가 적은 자원을 가진 사람에게서 많은 자원을 가진 사람에게 재산을 이전시키는 면허증을 발급하는 것이라고 주장하며, 결국 도시재생사업 수행에서 민관 파트너십이 강조됨에 따라 공공성의 기반이 모호해지며, 민간자본 및 민간 개발업자의 역할이 중시된다고 주장한다. Logan과 Molotch(1987) 역시 도시의 성장을 위해 성장 연합의 주체인 지방 엘리트 집단이 추구하는 이해는 도시를 사용가치로 이용하는 사람들, 즉 그곳에서 살고 일하는 사람들의 이해와는 다르다는 것을 강조한다. 결국 신자유주의적인 공간이용이 이루어지는 도시에서 다양한 주체의 민주적 참여라는 과정을 강조하는 접근방법은 도시재생사업의 공공성이라는 내용의 중요

성을 희석시킬 수 있다. 참여의 성과가 ‘누구에게’까지 연결되는가 하는 최종 지점까지 고민을 연장하지 않는 한 신자유주의 공간 전략과 유사해질 수 있다.

3) 제도 개선을 강조하는 통합적 가치 추구에 대한 비판적 분석

도시재생 정책 및 제도의 개선을 통해 쇠퇴한 지역의 물리적 환경 개선뿐 아니라 경제적·사회적 활성화가 동시에 가능하다고 여기는 통합적 재생의 핵심은, 물리적·경제적 환경 개선이 효과를 보기 위해서는 그곳에 살고 있는 사람에 대한 투자가 함께 이루어져야 한다는 것이다.

그러나 통합적인 도시재생을 전략으로 제시하는 논의는 도시재생의 공공성을 강조하고 있지만, 젠트리피케이션을 막고 거주민의 등지 내몰림을 막기 위한 도시재생 전략을 직접적으로 언급하고 있지 않다. 사업 대상이 누구이고 목표가 무엇이며, 도시재생 정책을 통해 실현하고자 하는 공공성이 무엇인가에 대한 논의가 명확하지 않은 상태에서 통합적인 기성 시가지 도시 정비·개발 전략으로 도시재생을 이해하는 이 입장은 두 가지 측면에서 비판의 여지가 있다.

첫 번째는 경제적, 물리적, 사회적, 환경적 목표가 고르게 강조되는 통합적 도시재생 체계 구축만으로 지역주민의 문제 해결은 어렵다. 통합적 도시재생에서는 정부의 역할이 특히 중요하다. 정부는 지역에서 부족한 부분을 찾아 이를 보완하여 균형을 맞추는 통합적 도시재생을 위해 합리적이고 체계적인 ‘제도의 구축과 운영’을 필요로 한다. 정부는 정해진 예산을 투입하여 정해진 기간 내에 성과를 내야 하기 때문에 가능하면 도시재생 절차를 계량화하고 가시화한다. 도시재생 사업을 추진하기 위해 지자체에서 수립하는 도시재생 전략계획과 활성화 계획에는 도시재생이 필요한 쇠퇴한 지역에 대한 현장조사가 필수적이다. 그러나 현장조사 내용을 보면 주민의 생활환경 실태에 대한 구

체적인 분석보다는 해당 지역의 계량화, 표준화된 현황이 대부분이다. 도시재생이 필요한 쇠퇴한 대상 지역 기준 역시 인구와 산업 쇠퇴 정도, 노후 건축물의 비율이며(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령 제17조), 도시재생사업을 통해 해당 지역주민이 겪는 현실적이고 구체적인 문제가 도시재생 제도와 연결되지 못함으로써 수사학적인 의미의 통합적 도시재생이라는 구호만 남는다. 이런 점에서 영국의 식민지였던 당시 인도의 도시에서 열악한 하수시설의 개선에 병적으로 매달리는 영국 도시 계획가들에게, 먼저 그들이 사는 곳에 가서 시공창 냄새를 맡으라고 했던 게데스(P. Geddes)의 조언이 현재에도 유효하다.

두 번째는 공공성에 기반한 종합적 지원으로 정부의 주도적 역할을 강조한다 하더라도 사업의 성과를 위해서는 민간의 참여가 필수적이라고 강조하는 점이다. 쇠퇴 지역 도시재생이 법적으로 재산권과 어떻게 상충되지 않게 할 것인가(이승우, 2013), 공공과 민간의 역할을 어떻게 정립할 것인가와 같은 고민도 결국은 공공성에 기반한 사업이지만 인구 감소 및 기업 이탈로 인한 경제적 쇠퇴라는 지역 문제를 해결하기 위해서는 결론적으로 민간의 역할이 필수적이라고 이해하는 것이다. 그러나 민간은 성공 가능성이 없으면 그 지역에 투자하지 않을 것이기 때문에, 정부의 개입이 공공성에 기반한 것이라 하더라도 종국적으로는 해당 지역의 교환가치를 높이기 위한 노력이 될 가능성이 있다. 다시 말해서 정책 지표상으로는 쇠퇴 지역의 문제가 해결될 수 있으나 이는 오히려 지대추구(rent-seeking)를 가져오며 그 과정에서 지역주민의 등지 내몰림이 발생될 수밖에 없는 구조는 간과될 수 있다. 신자유주의적 공간 생산 전략에 대한 대응으로 국가의 적극적인 참여가 강조되었지만 탈신자유주의적 공간 조성이라는 목표로까지 이어지지 않는기 때문이다. Harvey(1989)는 도시재생에서 공공성을 가진 정부의 역할에 대해 회의적이다. 오히려 Harvey는 신자유주의적 도시 재생 과정에서 지방 정부가 자본의 입장을 대변하여 기업에 유리한 형태의 정책을 펴므로써 공공의 역할은 사라지고 기업가와 같은 역할을 함을

비판한다. 공공이 통합적 재생을 목표로 하고 있으나 그 사업 내용이 체계와 성과 중심으로 채워질 때 교환가치가 중시되는 공간 이용을 막기 어려우며, 배제되고 쇠퇴한 지역의 사용가치가 중시되는 공간 이용은 어려워진다.

4) 복지를 강조하는 사회적 가치 추구의 확장

물리적·경제적 활성화 가치를 추구하는 다양한 문화 자원과 결합한 도시재생에 관한 논의는 지역의 물리적, 경제적 쇠퇴를 막는 전략에 집중되어 있어서 젠트리피케이션의 가능성에 대해 주목하지 않으며 재산권에 기반한 신자유주의적 도시 공간 이용을 용인하고 있었다. 역량 강화를 통한 사회적 가치를 강조하는 연구에서는 궁극적으로는 지역주민의 자조를 목표로 하며, 다양한 계층의 도시에 대한 권리를 강조한다는 점에서 대안적 목표를 지향하나, 사업이 끝난 후 지속가능성을 가지기 어려워 젠트리피케이션으로 이어지게 될 수 있으며, 참여역량이 낮거나 권리를 주장하기 어려운 주민들의 경우는 도시재생 성과로부터 배제되는 문제가 있었다. 제도 개선을 강조하는 통합적 가치를 추구하는 연구들은 보다 합리적이고 구조적인 사업 추진을 통해 물리적, 사회적, 경제적 활성화라는 통합적 도시재생의 목표를 지향하지만, 체계적인 제도의 결과가 젠트리피케이션을 발생시킬 가능성에 대해서는 다루지 않는다.

결국 가장 적은 연구가 이루어진 분야임에도 불구하고, 공간적 차원에서 이루어지는 사회정책으로 도시재생을 이해하는 입장이 가장 직접적이고 구체적인 탈신자유주의 공간전략이라고 할 수 있다. 도시재생의 공공성을 강조하면서 쇠퇴한 지역주민의 생활환경과 삶의 질에 관심을 가진다는 점에서 대안적인 도시재생의 가치를 가장 잘 담고 있다고 볼 수 있다.

도시재생에서 공공성이 강조되어야 하는 이유는 분명하다. 쇠퇴한

지역은 사업성 문제로 외부 자원이 유입되지 않은 곳으로, 그곳에 사는 지역주민의 삶의 질을 높이기 위하여 공공이 개입해야 하기 때문이다. 도시재생의 복지적 측면을 강조하는 입장은 공공이 쇠퇴한 지역에 사는 주민의 생활 안정에 개입해야 하며, 공공의 주도적인 역할을 통해 쇠퇴한 지역의 계층 변화가 일어나지 않도록 해야 한다는 것이다. 젠트리피케이션을 막으려는 목표가 명확하게 반영된 주장이다.

그러나 경제적·물리적 활성화 전략, 역량 강화 및 제도 개선을 위한 도시재생 전략은 잘못된 것이고 사회정책으로서 도시재생만 옳다는 주장은 아니다. 경제적 전략, 제도 개선 전략, 주민 역량 강화 전략도 복지 추구형 도시재생의 가치와 연결되면 탈신자유주의적 공간 조성을 위한 전략이 될 수 있다.

사회적 가치를 지향하는 경제적·물리적 활성화 전략은 몇 가지로 구분할 수 있다. 우선 주거 안정을 위한 전략으로 다양한 임대주택 공급, 쪽방 환경 개선, 주택 개량 등이 있다. 거주 공간인 주택뿐 아니라 그들이 살고 있는 동네에서 불편하거나 위험한 생활 편의시설 및 기반시설을 정비하는 것도 포함된다. 최근 생활 SOC 확충 논의 등이 이러한 맥락과 일치하는 것이라 할 수 있다. 둘째로는 지역주민 중에서도 소유권이 없어서 배제되기 쉬운 임차인이나 재생사업으로 조성되는 산업단지 내 기업의 노동자들의 안정적인 주거지 확보는 도시재생을 통해 가장 배제되기 쉬운 계층에 대한 공공의 개입이라고 할 수 있다.

한편 복지를 고려하는 사회정책으로 도시재생을 추진하더라도 외적인 경제 여건의 변화에 따라 도시재생이 이루어지고 있는 쇠퇴한 지역에도 언제든지 교환가치가 중요하게 작동될 수 있다. 이 경우에는 복지를 포함시키는 제도를 지역이 처한 여건에 따라 보다 적극적이고 다양하게 마련해야 한다. 예를 들어 대도시 도심부의 입지는 좋으나 쇠퇴한 지역에 개발 압력이 작동되어 불가피하게 도시재개발이 이루어질 수도 있다. 이 경우에는 해당 지역주민, 특히 임차인에 대한 확실

한 보호조치를 마련함으로써 도시개발로 인한 등지 내몰림을 최소화해야 한다. 또한 개발 압력이 상대적으로 적은 지방 대도시나 중소규모 도시의 쇠퇴한 지역의 경우도 약간의 사업성이 담보되면 젠트리피케이션이 발생할 수 있기 때문에, 사용가치가 실현되는 도시공간을 가능한 한 많이 확보하기 위해 공공이나 시민사회가 주도하여 기존 복지제도 등과 연계하는 등 체계적인 노력이 필요하다.

참여 역량 강화를 도시재생 전략으로 강조하는 경우에는 역량이 강화되는 주민은 누구이며, 강화된 역량이 도시재생에 어떻게 기여하는가를 고려함으로써 복지 지향적 목적과 연결될 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 다양한 이해를 가진 모든 주민의 참여가 지향하는 바이나, 실제로 도시재생에 참여하는 주체는 일부 주민에 국한되어 있었다. 참여할 의사가 있거나 참여할 수 있는 주민만이 참여하는 것을 문제라고 할 수는 없다. 다만 적극적인 주민의 역량을 강화하는 것만을 도시재생의 성과로 이해하지 않고, 그들의 강화된 역량을 통해 해당 지역의 복지서비스 제공, 노후 주택 개량, 골목·경사로·도시가스 등 필수적인 생활 편의 시설을 제공하는 데 이 역량을 활용할 수 있는 전략을 마련해야 주민의 참여 역량 제고를 통한 복지적 가치가 실현될 수 있을 것이다.

마지막으로 거버넌스를 전략으로 제안하면서 복지적 가치가 강조되는 도시재생을 위해서는 거버넌스 속에서 특히 공공의 주도적 역할이 부각될 필요가 있다. 도시재생에서 정부의 역할을 강조하게 되면 시민사회와 주민의 역할은 부차적으로 인식될 수 있으며, 이러한 구도는 과거 시민사회와 주민의 참여 통로가 없었던 도시개발이나 도시계획 방식과 차이가 없다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 그러나 사회정책 전략으로서 도시재생을 추진함에 있어서 정부가 유일한 주체임을 강조하는 것이 아니라 도시재생 거버넌스에서 공공성을 실현시킬 수 있는 한 주체로서 배제되었던 특정 계층을 위해 공공이 보다 적극적인 역할을 해야 한다는 의미이다. 이렇듯 배제된 계층을 위한 사회

정책으로서의 재생사업은 특정한 주민 집단을 대상화한다는 비판이 있을 수 있다. 취약계층이나 배제된 주민을 지원 대상으로 인식하는 것은 그들을 수동적으로 만들며, 도시재생에 대한 적극적인 참여를 오히려 지연시키거나 배제시킬 수 있다고 볼 수 있다. 이는 잔여적 사회복지 정책의 딜레마와 같다. 사회복지 정책은 취약계층에게 필요한 복지서비스를 제공함으로써 사회적 불평등을 해소하려는 목적을 가지고 있으나, 취약계층만을 대상으로 하는 특정 제도의 대상이 되도록 함으로써 오히려 제도적으로 특정 계층을 구분해 내고 배제시킬 수 있다는 부작용도 함께 지니고 있기 때문이다. 이에 대해 이영아·서종균(2016)은 도시재생사업 성과에 도움이 되지 않는 (참여가 어려운) 취약계층의 참여를 다루는 것을 꺼려왔다고 지적하며, 오히려 배제되었던 주민의 목소리를 꺼낼 수 있는 참여 통로를 만드는 과정을 통해 배제되는 주민이 대상화되지 않고 주체가 될 수 있다고 주장한다. 도시재생 관련 회의에 참석하고 벽화 작업 같은 공동체 작업을 함께 하는 것만이 참여가 아니라, 건강상의 이유로 혹은 경제적인 이유로 참여할 수 없는 사람들의 수요, 즉 그들의 삶에서 무엇이 문제인지를 ‘찾아가서 듣는 것(outreach)’ 역시 참여의 한 형태이며, 공공이 도시재생을 통해 배제된 계층에 대해 다양한 방식의 참여 통로를 마련하는 것은 주민을 대상화시키는 것이 아니라 참여를 돕는 것이라고 볼 수 있다. 결국 공공성을 가진 도시재생사업에서는 취약계층의 이해를 대변하는 옹호적 계획가(advocacy planner)와 같은 역할을 강조할 필요가 있다. 다시 말해서 도시재생에서 협력적 거버넌스가 필요 없다는 것이 아니라, 여러 주체 중에서 젠트리피케이션을 막기 위한 공공의 역할을 특히 강조할 필요가 있다는 것이다.

5. 결론

2000년대 중반부터 ‘살고 싶은 도시 만들기’ 사업으로 등장한 도시 재생은 그 규모가 점차 확대되어 2017년 도시재생뉴딜사업을 통해 주거지역, 근린상업, 중심상업, 산업지역에 이르기까지 그 범위를 넓혀가고 있다. 과거 도시계획이나 도시개발에 관여했던 사람들의 관심이 자연스럽게 도시재생으로 넘어갔으며, 문화, 경제, 행정, 사회복지 등 다양한 분야에서도 도시재생에 대한 관심이 커졌다. 도시재생은 기존 시가지지를 개발, 정비, 관리하는 종합적 수단으로 대세가 되었다고 해도 과언이 아니다. 도시재생에 대해 비판적인 논의는 소수에 불과하고 대부분은 도시재생을 바람직한 대안으로 받아들이고 있다.

대안적인 도시재생의 의미는 투자가 중단된 쇠퇴한 지역에 대해 기본적으로 주민의 계층 변화인 젠트리피케이션이 일어나지 않는 지역의 생활 개선으로 정의된다. 대안적인 도시재생에서는 (공공이든 민간이든) 투자는 하되, 기존 주민이 그곳에서 살아가기에 더 나은 조건을 만드는 것이 원칙이다.

젠트리피케이션이 아닌 대안적 도시재생이 필요하다는 전제하에, 본 논문에서는 우리나라 도시재생에 대해 비판적으로 고찰하고자 도시재생 관련 논문을 분석하였다. 본 논문에서는 도시재생에 관한 연구 논문을 대상으로 어떤 목표와 전략을 강조하는가를 분석하여 도시재생에 관한 입장을 구분하고, 대안적 도시재생을 원칙으로 했을 때 각 입장에는 어떠한 문제점이 있는가를 살펴보았다.

분석 결과를 종합해 보면 교환가치가 작동하는 도시 공간이 아닌 사용가치가 작동하는 도시 공간에 대한 지향은 대안적 도시재생의 중요한 가치이지만, 이에 대한 논의는 사회정책으로서 도시재생의 경우를 제외하고는 중점적으로 다루어지지 않았음을 알 수 있다. 대부분의 연구가 탈신자유주의 공간 실천 전략으로 도시재생을 인식하고 있음에도 불구하고, 구체적인 내용에서는 젠트리피케이션을 막기 위한 전

략으로 분석하려는 시도는 많지 않았다.

이러한 비판은 쇠퇴한 도시를 대상으로 경제적 활성화, 물리적 활성화, 사회적 활성화 등을 도시재생의 목표로 이해하는 시각 자체가 문제라고 주장하는 것은 아니다. 본 논문은 다양한 쇠퇴 양상을 보이는 지역에 맞는 통합적 도시재생 전략, 참여와 역량 강화를 강조하는 도시재생 전략, 문화를 강조하는 도시재생 전략이 어떻게 기존 주민의 등지 내몰림과 같은 젠트리피케이션을 막는 노력과 결합될 수 있을 것인가, 다시 말해서 탈신자유주의 공간전략으로 복지를 강조하는 사회적 가치를 추구하는 목표와 경제적, 통합적 도시재생 전략이 어떻게 결합되어야 하는가에 대한 구체적인 고민이 필요함을 상기시키고자 했다. 주민 참여를 통해 벽화를 그리는 활동이 잘못이라고 지적하는 것이 아니라, 그 활동을 통해 주민 역량 강화와 지역의 문화적 재생의 목표를 강조하는 데 그치는 것을 지적하는 것이다. 이러한 활동이 젠트리피케이션을 막는 탈신자유주의 공간전략이 되기 위해서는 그려진 벽화를 통해 관광객을 유인할 수 있다는 생각에서 한발 더 나아가 벽화를 그리는 활동에 참여하며 강화된 주민 역량을 곱팡이가 덮여있는 벽지를 교체하는 취약계층의 주거환경 개선과 어떻게 연결시킬 것인지 고민해야 한다는 것이다.

원고접수일: 2019년 3월 2일

1차 심사완료일: 2019년 3월 14일

1차 수정완료일: 2019년 9월 6일

2차 심사완료일: 2019년 9월 24일

게재확정일: 2019년 9월 24일

최종원고접수일: 2019년 9월 26일

❖ Abstract

Critical Analysis on the Urban Regeneration Research of Korea

Young A Lee

With the analysis of urban regeneration research in Korea, this paper considers the aims and strategies suggested for alternative urban regeneration in the debate. This paper aims to contribute to discovering the direction of urban regeneration in the future. Reviewing the research of 435 papers, the strategies for urban regeneration can be categorized into four groups: physical and economic revitalization, residents' and citizens' participation and empowerment, urban regeneration as a social policy, and the improvement of the system for better urban regeneration policy. Furthermore, the aims of the urban regeneration strategies are classified into three: economic, social and holistic perspectives. Despite there being an understanding of urban regeneration as practice for post-neoliberal space, little research tries to connect the aims and strategies specifically suggested in the papers and the ways to prevent from gentrification. In order the lower class not to be swept from the areas, this paper suggests that the improvement of living environments, such as affordable housing and safe public spaces, and the welfare of residents should be carefully considered.

Keywords: urban regeneration, gentrification, displacement, governance, social regeneration, post-neoliberal spatial strategy

참고문헌

- 강맹훈·송혜승·이명훈. 2017. 『거주자 및 상인 집단의 도시재생사업 만족도에 관한 연구: 서울시 도시재생활성화지역 13곳을 대상으로』. 《주택도시연구》, 7(3), 19~33쪽.
- 강혜규·엄태영·류진아. 2017. 『도시재생사업에서의 사회복지사업 유형 및 내용 분석』. 《한국콘텐츠학회논문지》, 17(7), 31~43쪽.
- 곽동근·임영상. 2017. 『고려인동포의 ‘귀환’과 도시재생: 안산 고려인마을을 중심으로』. 《역사문화연구》, 제64집, 175~212쪽.
- 고주연·이승일. 2017. 『일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구: 입지적정화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로』. 《국토계획》, 52(6), 5~25쪽.
- 권정주·황희연·박기용. 2017. 『도시재생 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 분석: 청주시 중앙동 도시재생사업 추진과정을 대상으로』. 《국토계획》, 52(2), 5~20쪽.
- 김동우·오세규. 2017. 『국내 쇠퇴도시 주거지역 재생사업 추진전략 비교』. 《대한건축학회연합논문집》, 19(1), 99~106쪽.
- 김상목·황종술. 2015. 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안』. 《법학연구》, 제60권, 87~105쪽.
- 김용창·강현수. 2018. 『도시재생, 젠트리피케이션, 그리고 도시에 대한 권리』. 한국도시연구소 엮음. 『도시재생과 젠트리피케이션』. 서울: 한울아카데미, 432~467쪽.
- 김인서·나주몽. 2018. 『도시재생사업의 문화영향평가 지표 개선방안에 관한 연구: 문화정체성 지표를 중심으로』. 《예술인문사회 융합 멀티미디어 논문집》, 8(3), 451~466쪽.
- 김태현·김주리. 2017. 『도시재생이 관광수용태세와 도시관광활성화 및 관광객만족도에 미치는 영향: 서울 명동지역 사례를 중심으로』. 《동북아관광연구》, 13(4), 91~113쪽.
- 김학범. 2017. 『도시재생 지역의 CPTED요소에 대한 실태분석에 관한 연구』. 《한국경찰연구》, 16(2), 29~56쪽.
- 김혜진. 2014. 『상하이의 문화적 도시재생이 지역 커뮤니티에 미친 영향: 텐즈팡 사례를 중심으로』. 《한중사회과학연구》, 12(4), 181~211쪽.
- 문창용·신우진. 2017. 『도시재생활성화지역 내 관광숙박시설 특성이 이용 만족도에 미치는 영향 연구: 광주광역시를 중심으로』. 『한국지역개발학회 춘계학술대회 발표집』, 1~12쪽.
- 박미규·황희연. 2014. 『참여관찰기법을 통한 쇠퇴상업지 프리마켓 운영과정에서의 참여주체별 특성 분석: 마산 창동 ‘골목여행’ 그리고 프리마켓을 중심으로』.

- 『2014 한국지역개발학회 추계학술대회 자료집』, 343~363쪽.
- 박세훈·주유민. 2014. 「도시재생을 위한 문화지구정책 거버넌스 연구: 부산광역시 또따또가를 사례로」. 《국토연구》, 제83권, 49~67쪽.
- 박성현·이경아·유창호·이보형. 2018. 「철도폐선부지를 활용한 선형공원의 도시재생 효과」. 《한국지역정보학회지》, 20(1), 109~120쪽.
- 박원석. 2017. 「도시재생사업에서 리츠의 활용방안」. 《주택도시연구》, 7(2), 1~17쪽.
- 박윤미. 2018. 「인구감소, 축소도시, 그리고 도시재생」. 《건축》, 62(6), 28~32쪽.
- 박인권. 2015. 「포용도시: 개념과 한국의 경험」. 《공간과 사회》, 25(1), 95~139쪽.
- 박진석. 2017. 「지역 커뮤니티 재생을 통한 도시재생사업의 성과와 문제점 연구: 영국의 커뮤니티 재생 사례를 중심으로」. 《대한건축학회 논문집 계획계》, 33(2), 41~51쪽.
- 박혁서. 2018. 「일본의 콤팩트 도시 구축을 통한 지방도시재생에 관한 연구: 다핵 네트워크형 콤팩트 도시 구축과 단핵 콤팩트 도시 구축의 비교 분석」. 《주거환경》, 16(2), 197~219쪽.
- 송애정·김예성. 2018. 「클라우드 펀딩을 활용한 일본의 도시재생 재원확보 사례와 시사점」. 《도시행정학보》, 31(3), 29~40쪽.
- 신동호. 2014. 「독일 루르지역의 지역재생정책: 추진과정과 성과에 대한 경료이론적 접근」. 《한국경제지리학회지》, 17(1), 200~213쪽.
- 신우화·신우진. 2018. 「도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로」. 《한국지역개발학회지》, 29(5), 39~52쪽.
- 신현주·강명구. 2017. 「도시재생사업에서 주민 참여 수준에 관한 연구: 서울시 용산구 해방촌 사례를 중심으로」. 《한국지역개발학회지》, 29(3), 25~46쪽.
- 심재승. 2014. 「콤팩트시티(compact city)와 지방도시의 재생: 일본의 토야마(富山)시를 중심으로」. 《한국지역정보학회지》, 16(3), 197~215쪽.
- 심현남·나인수·김세용. 2015. 「도시재생사업에서 사업추진기구의 단계별 특성에 관한 연구: 창원 도시재생테스트베드 상가지구 도시재생 신탁업무센터를 중심으로」. 《계획계》, 31(9), 109~118쪽.
- 안균오. 2015. 「도시정비사업의 주거세입자 권리에 관한 고찰: 존 톨스의 정의론 관점에서」. 《도시행정학보》, 28(2), 351~379쪽.
- 엄상근·남윤섭. 2014. 「도시재생 정책 수립을 위한 지방중소도시의 도시쇠퇴지표 적용: 제주시를 중심으로」. 《한국도시지리학회지》, 17(3), 111~122쪽.
- 엄현태·우명재. 2014. 「교외지역 신시가지 개발이 중심도시의 구시가지 쇠퇴에 미치는 영향 분석」. 《국토계획》, 49(5), 51~66쪽.
- 오윤경·최현선·이은지. 2013. 「도시정책 패러다임의 변화와 커뮤니티 지표의 구성」. 《현대사회와 행정》, 23(3), 1~21쪽.

- 운영태. 2012. 『새로운 도시재생의 구상』. 도시재생사업단 엮음. 『새로운 도시재생의 구상』. 서울: 한울, 9~17쪽.
- 유승수·문준경·고재찬·채병선. 2014. 『도심활성화사업의 효과분석을 통한 도시재생 방안 연구: 전주시 도심쇠퇴 및 도심활성화사업 전후의 비교를 중심으로』. 《국토계획》, 49(7), 33~51쪽.
- 유혜연·조훈희. 2013. 『프랑스 노후주거지 재생을 위한 근린재생 프로그램 연구』. 《한국주거학회논문집》, 24(6), 19~32쪽.
- 윤병훈·남진. 2018. 『산업연관분석을 활용한 도시재생사업의 경제적 효과 분석』. 《부동산학보》, 제73집, 73~85쪽.
- 윤용석. 2014. 『커뮤니티 중심 도시재생을 위한 주민 참여 마을만들기 고찰과 개선 방향』. 《주택도시연구》, 4(1), 33~43쪽.
- 윤희연. 2013. 『도시 공원의 경제적 역할: 미국 도시 재생 운동에서의 사례를 바탕으로』. 《한국조경학회지》, 41(4), 85~101쪽.
- 이광국·양위주. 2014. 『문화도시재생을 위한 근대산업유산의 특화 공간 디자인에 관한 연구: 부산 자갈치 건어물시장 내 가로를 사례로』. 《동북아 문화연구》, 제41권, 5~19쪽.
- 이광국·임정민. 2013. 『선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점』. 《국토계획》, 48(6) 521~547쪽.
- 이규복·박태원. 2017. 『컨테이너 건축을 활용한 문화예술 기반 도시재생방안 연구: 한시적 복합문화시설의 사례 분석을 중심으로』. 《Korea Institute of Design Research Society》, 2(1), 50~61쪽.
- 이동훈. 2018. 『4차 산업 혁명 시대의 스마트 도시 재생을 위한 지역 정보화 정책 제안』. 《e-비즈니스연구》, 19(2), 123~135쪽.
- 이미숙. 2018. 『창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략 방안: 영국의 도시재생 성공 사례를 중심으로』. 《인문사회21》, 9(3), 1033~1044쪽.
- 이보람·허자연. 2018. 『도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구-뉴욕시 로우 라인 사례를 중심으로』. 《도시행정학보》, 31(1), 1~19쪽.
- 이삼수·정광진. 2018. 『도시재생과 젠트리피케이션의 개념과 현실』. 한국도시연구소 엮음. 『도시재생과 젠트리피케이션』. 서울: 한울아카데미, 36~65쪽.
- 이삼수·정성훈·김정근·이상준. 2017. 『도시재생사업 특성을 고려한 재원조달 다각화 방안』. 《주택도시연구》, 7(2), 19~35쪽.
- 이승우. 2013. 『도시재생사업의 본질과 재산권보장의 관계: 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 내용을 중심으로』. 《공법연구》, 42(1), 241~269쪽.
- 이연숙·박성남·박경난. 2013. 『천사마을 축제사업을 통한 근린재생 파트너십 사례 고찰』. 《국토연구》, 제78권, 37~51쪽.
- 이영범. 2013. 『지역공동체 기업의 사회적 개발에 관한 연구: 런던 코인스트리트 커

- 뮤니티를 중심으로. 《EU연구》, 제33호, 281~312쪽.
- 이영아. 2014. 「주민의 인식과 태도로 본 도시 공동체의 현황과 과제: 대구 동구 안심 지역을 사례로. 《한국지역지리학회지》, 20(3), 269~281쪽.
- 이영아·서종균. 2016. 『도시재생과 가난한 사람들』. 국토연구원.
- 이영은. 2018. 「도시재생의 목적, 성장인가 지속인가. 《공간과 사회》, 28(2), 5~11쪽.
- 이원동·최명식. 2017. 「지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스: Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로. 《국토연구》, 제93권, 127~147쪽.
- 이유리·이영훈. 2017. 「사회경제조직의 네트워크 효과에 따른 지역사회 영향 분석: 성수동 소셜벤처 밸리를 중심으로. 《한국지역개발학회지》, 29(3), 161~188쪽.
- 이재삼. 2017. 「도시재생법상 도시재생사업에 관련된 문제점 및 효율성 제고방안: 문재인 정부의 도시재생뉴딜사업을 중심으로. 《토지공법연구》, 제79집, 31~61쪽.
- 이정호·박선명·김상희. 2014. 「역사가로 정비사업에서 민관협력을 통한 공공성확보에 관한 연구: 대구광역시 근대문화골목 역사경관조성 개선사업을 중심으로. 《주거환경》, 12(1), 67~81쪽.
- 이지현·남진. 2016. 「도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구. 《도시행정학보》, 19(1), 35~61쪽.
- 이태희·김예성. 2017. 「영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구: 대처정부~신노동당정부의 재생정책을 중심으로. 《국토연구》, 제95권, 21~40쪽.
- 이호정·노수연. 2018. 「서울 중구 근대역사문화유산의 문화적 도시재생: 상하이 조계지의 성공사례를 중심으로. 《인문사회21》, 9(4), 1681~1694쪽.
- 임민택·유진형. 2014. 「도시 공간의 재활성화를 위한 팝업 개념의 적용에 관한 연구. 《한국공간디자인학회 논문집》, 9(4), 163~174쪽.
- 임병우. 2017. 「융합 디자인 요소로서 도시재생에 활용된 그라피티의 장소특정성에 관한 연구. 《Journal of Digital Convergence》, 15(11), 455~461쪽.
- 임운수·최완호. 2014. 「도시재생사업의 활성화를 위한 법제 개선방안: 민관협력방식을 중심으로. 《법학연구》, 제54호, 169~187쪽.
- 임지혜·오세경. 2013. 「인천 개항장의 문화 네트워크 구축에 관한 기초연구. 《문화교류연구》, 2(1), 107~129쪽.
- 전병혜·송혜승·이명훈. 2017. 「도시재생을 위한 시민참여 교육프로그램의 운영현황과 개선방안 연구. 《한국지역개발학회지》, 29(4), 155~182쪽.
- 장문현·이민석·김화환. 2016. 「지방 대도시의 도시재생정책 지원을 위한 쇠퇴지표

- 적용 연구. 《국토지리학회지》, 50(4), 455~473쪽.
- 정성문·강신경. 2015. 「커뮤니티 관광개발에서의 이해관계자 간 네트워크 구조 분석: 양립동 도시재생과정을 중심으로.」 《관광연구논총》, 27(4), 215~239쪽.
- 정운아·황희연·이규선·홍의동. 2013. 「쇠퇴주거지의 예술매개 도시재생 프로그램에 대한 화폐가치 분석: 청주시 사직2동을 중심으로.」 《한국주거학회논문집》, 24(5), 39~48쪽.
- 정해준·한지형. 2014. 「영국 세필드의 도심재생 전략 및 공간계획 특성: 1990년 이후 마스터플랜을 중심으로.」 《국토계획》, 49(4), 155~177쪽.
- 정호경·이종우. 2017. 「도시 활성화를 위한 지역문화다양성 연구: 런던 동부 문화소외지역의 문화거점 공간을 중심으로.」 《글로벌문화콘텐츠》, 제29호, 187~201쪽.
- 조성재. 2015. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 개선방안: 체계 정당성 및 지원방안을 중심으로.」 《법학연구》, 43, 267~297쪽.
- 조성찬. 2013. 「지대공유형 도시재생사업 모델의 활성화를 위한 공공토지임대제의 정당성 연구.」 《도시인문학연구》, 5(2), 57~87쪽.
- 조용호·류연택. 2017. 「수원시 도시쇠퇴의 공간적 패턴 및 도시재생.」 《한국도시지리학회지》, 20(2), 71~83쪽.
- 조준혁·이영성·정해영·곽태우. 2014. 「쇠퇴한 지역에 사는 사람들은 건강도 쇠퇴할까?」. 《국토계획》, 49(6), 109~125쪽.
- 주대관. 2018. 「사회적 재생에서 공동체 참여와 배제: 해방촌 신흥시장 상생협약을 사례로.」 《공간과 사회》, 28(2), 115~157쪽.
- 최문형·김인제·정문기. 2015. 「주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스: 길음동 소리마을 주민참여 재생사업을 중심으로.」 《한국지방자치학회보》, 27(4), 179~208쪽.
- 최민아·최지민·양동석. 2013. 「도시재생사업 모니터링 지표 구축 및 적용 방안 연구.」 《한국생태환경건축학회 논문집》, 13(3), 51~60쪽.
- 최영숙·이선영. 2017. 「도시재생과 커뮤니티 기반 조직의 역할: 런던 소디치 트러스트를 중심으로.」 《국토연구》, 제93권, 43~59쪽.
- 최영화. 2014. 「스트리트 퍼포먼스를 통한 도심공간재생과 문화관광자원화에 관한 연구: 광주폴리 주변공간을 중심으로.」 《Tourism Research》, 39(2), 109~133쪽.
- 최중석·김영훈·임수영. 2013. 「대규모 일본 도시 재생 사업의 PF 자금 조달 방식과 리스크 분산에 관한 연구.」 《대한건축학회연합논문집》, 15(4), 13~22쪽.
- 최중석·최현재·정철현. 2018. 「서울시 젠트리피케이션에 관한 시론적 연구.」 《지방정부연구》, 22(2), 341~360쪽.
- 최현주·엄수원. 2015. 「사회적협동조합을 통한 마을만들기에 대한 시론적 연구.」 《부

- 동산경영», 제11집, 117~136쪽.
- 하창호. 2017. 『도시재생을 위한 새로운 금융수단으로서의 조세담보금융제도에 관한 연구』. 《기업법연구》, 31(1), 503~526쪽.
- Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell. 임창호 옮김. 2000. 『내일의 도시』. 한울.
- Harvey, D. 1989. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism." *Geografiska Annaler* 71B, pp. 3~17.
- _____. 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City in the Urban Revolution*. Verso. 한상연 옮김. 2014. 『반란의 도시』. 에이도스.
- Jacobs, J. 1993. *Death and Life of Great American Cities*. Random House. 유강은 옮김. 2010. 『미국 대도시의 죽음과 삶』. 그린비.
- Logan, J. and H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, LA, London: University of California Press.
- Peterson, P. E. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Porter, L. and K. Shaw. 2009. *Whose urban renaissance? an international comparison of urban regeneration strategies*. London, New York: Routledge. 박재현 옮김. 2015. 『누구를 위한 도시 르네상스인가?』. 국토연구원.
- Slater, T. 2006. "The eviction of critical perspectives from gentrification research." *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), pp. 737~757.
- Smith, N. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.
- Taylor, M. 2011. *Public Policy in the Community*(2nd edition). Palgrave.
- Zukin, S. and Braslow, L. 2011. "The Life Cycle of New York's Creative Districts: Reflections on the Unanticipated Consequences of Unplanned Cultural Zones." *City, Culture and Society*, vol.2, no.3, pp. 131~140.