

제23차 세종국가리더십포럼

주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰



일시 2020. 9. 16.(수),
15:00~17:00

장소 세종국책연구단지
연구지원동(A동) 1층 대강당

주최 경제·인문사회연구회 세종국가리더십위원회

주관 경제·인문사회연구회 국책연구전략센터,
한국행정연구원 세종국가리더십센터



경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

제23차 세종국가리더십포럼

주민참여 공간설계와
전문가 리더십 성찰

일시 2020. 9. 16.(수), 15:00 - 17:00

장소 세종국책연구단지 연구지원동(A동) 1층 대강당

세부일정	시간		내용
			사회 : 윤제용 원장 (한국환경정책·평가연구원)
	15:00-15:10	환영사	성경륜 이사장 (경제·인문사회연구회)
	15:10-16:10	발 표	박소현 소장 (건축도시공간연구소) “주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰”
	16:10-17:00	Q & A	참여자 전체 Q&A

주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰

발표

—
박소현 소장

건축도시공간연구소



주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰

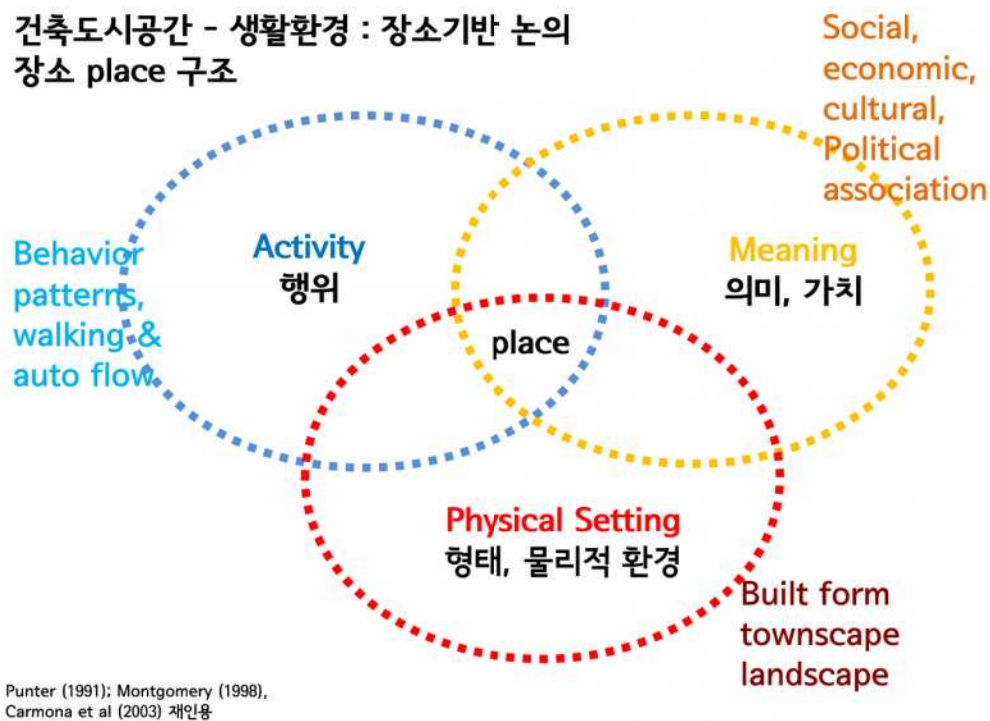
박소현 소장
(건축도시공간연구소)

들어가며¹⁾

경제·인문사회연구회 세종국가리더십위원회가 주최하고 한국행정연구원이 주관하는 세종국가리더십포럼에서 23번째 발표를 제가 하게 되어 큰 영광으로 생각합니다. 세종국가리더십포럼에서는 정치, 경제, 인문, 사회 분야의 명징한 주제로 주로 강연이 이루어져 왔는데, 이번에는 건축도시 분야의 주제를 조명하며 어떤 의미 있는 이야기를 드릴 수 있을지, 걱정이 많았습니다. 그러나 세종국가리더십포럼의 취지가 “함께 잘사는 나라”를 구현하기 위해 “공공리더십과 정책역량을 통합적으로 갖춘 고위 공직자의 역할”을 고민하고, “혁신과 포용의 공공리더십을 확산”하고자 하는 것임을 되짚으며, 그동안 정치, 경제, 사회 변화의 지대한 영향을 받아 온 우리의 생활환경인 건축도시공간에 대해서도 조심스레 조망해 볼 필요가 있겠다 싶었습니다. 생활환경으로서 건축도시공간은 참으로 방대한 토픽이기에 여러 각도에서의 다채로운 조명이 가능합니다. 이야기를 쉽게 풀어가기 위해, 저는 우선 생활환경의 장소 구조를 몇몇 학자들의 도움을 받아 설명하는 것으로부터 시작하고자 합니다. 생활환경이라는 장소에 대해 우리는 흔히 어떤 물리적인 시설이나 건물로 간주하기 쉬운데, 도시설계 분야에서 자주 인용되는 학자, 예를 들어 Punter(1991)나 Montgomery(1988)를 인용하면, 장소란 건물과 자연을 포함하는 구체적인 물리적 형태의 공간환경뿐 아니라 그 안

1) 본 글은 2019년 11월30일에 있었던 네이버문화재단의 열린연단: 문화의 안과 밖, 삶의 지혜 제35강 ‘생활환경: 도시의 삶’ 발표 내용의 일부를 포함합니다.

에서 일어나는 사건과 행위, 그리고 그것이 갖는 상징과 의미를 모두 포괄하는 복합체로 구성됩니다 [표 1]. 우리가 어떤 형태의 공간환경에서 어떤 행위를 하며, 그것이 어떤 가치와 의미를 갖는 것인지를 복합적으로 설명하는 것으로부터 생활환경의 한 단면을 이해할 수 있습니다. 제 강연에서는 이 장소 구조를 차용합니다.



[표 1] 공간설계 - 장소의 구조

그리고 행위, 의미, 형태로 대변되는 이 장소구조를 기반으로 하여 세 개 층위의 질문과 함께 생활환경인 건축도시공간에서의 주민참여형 설계와 전문가의 역할을 성찰하고자 합니다. 그 세 질문 꾸러미는 이렇습니다. 첫째는 건축도시공간의 현장 그리고 그 현장에서의 삶에 관한 여러 현상, 상황, 행태 등에 대해 과연 ‘이것이 무엇인가, 어떻게 작동하는가’ 등을 질문하는 설명적이고 묘사적인 탐구입니다. 둘째는 건축환경이든 혹은 자연환경이든 우리 일상과 생활공간에 내재되어 있는 어떤 특정 가치, 가정, 혹은 개념 등에 대해 ‘무엇이 바람직한가, 왜 좋은가’ 등을 질문하는 해석적인 탐구입니다. 첫째와 둘째 탐구 결과와 연동하여 셋째는 결국 그럼 생활환경을 ‘어떻게 조성하는가, 누가 하는가’ 등에 대한 실행 및 구현의 탐구가 됩니다 [표 2].

건축도시, 공간설계 논의 시작의 세 가지 관점

설명-묘사 1 “무엇인가, 어떻게 작동하는가” 도시, 도시공간, 도시 삶에 관한 여러 현상, 상황, 행태...	해석-이해 2 “무엇이 바람직한가” 우리 생활 일상 생활공간 자연환경 건축환경 이르면 좋을 것이라는 가정, 개념, 가치, 이데올로기	3 실행-구현 “어떻게 조성하나” 도시계획 도시설계 조경설계 건축설계 이렇게 하면 좋을 것이라는 실무, 현장, 사업 제도적 구조
---	--	--

[표 2] 공간설계 논의 시작의 세 가지 관점 요약, 박소현 (2019)

학제 간의 범주로 가늠해보는다면, 첫째와 둘째는 인문학과 사회학의 영역에, 셋째는 궁극적으로 현장 실무를 기반으로 하는 건축, 도시, 조경 분야에 치중합니다. 최근에 느닷없이 ‘건축이 인문학이냐 아니냐’에 대한 다분히 소모적인 논쟁이 건축학 분야에서 벌어졌었습니다. 인문학이다 아니다, 그 여부 자체가 그리 중요하지 않다고 결론 아닌 결론이 났습니다. “기후변화, 불평등, 불의, 인공지능의 출현” 등과 같은 사회적 난제들에 대응하며 “인간의 실존과 후기 자본주의가 초래하는 가혹한 결과를 창조적으로 개선”하기 위해서 건축의 매체적 역할을 더욱 “비판하고, 검증하고, 실험하고” 더 나아가 새로이 구현해야 한다²⁾는 주장이 오히려 설득력을 얻습니다. 결국 건축도시공간 논의에서는 첫째와 둘째 탐구에 기반하여 셋째 탐구에서의 현장 해법 모색이 담보되어야 하는 속성을 다시금 확인합니다.

2) 김동세, “건축과 인문학, 오늘날 적실한 관계가 있는가? 라는 질문에 관한 외부자의 짧은 숙고” *건축평단* vol.20 (2019년 겨울호) p. 15-23.

건축도시 공간설계의 흐름과 패러다임 변화

서구에서 산업혁명 이후 도시로 밀려드는 인구의 폭증으로 전근대 시대와는 비교할 수 없는 도시의 병리학적 문제들을 심각하게 경험합니다. 인구과밀과 기반시설 미비로, 위생, 안전, 주거 등 피폐한 도시환경의 문제를 해결하기 위해 소위 근대주의 공간설계 해법이 대두되고 보편화됩니다. 당시의 합리적이고 혁신적인 기술을 기반으로, 전문가 중심의 하향식 표준모델을 도출하고 대규모로 작동시키며, 신속하고 효과적으로 당면 도시문제를 해결하고자 한 시기입니다. 근대주의 건축의 거장으로 우리에게도 잘 알려진 르코르뷔지에의 롱상성당 등 주옥같은 건축 작품을 많이 남겼지만, 그의 저서 『빛나는 도시』에서 엿볼 수 있듯이, 그의 근대주의 도시공간에 대한 유토피아적인 선언 또한 그 영향력이 결코 작지 않습니다. 20세기 초, 그가 제시한 미래 비전인 ‘인구 삼백만을 위한 도시’ 구성도는 전근대기 도시구조의 토속적, 비계획적, 비효율적 형상은 과감히 철거해 내고 그 위에 기학적으로 반듯반듯한 격자형의 대규모 길과 필지를 조성하여 고층주거건물군과 넓은 녹지공간 및 근린시설을 제안합니다. 파리 도심의 마레지역을 철거하고 시테섬 바로 밑까지 완전 밀어내어, 직교형의 넓은 가로체계와 필지, 그리고 고층의 주거군을 지어 새 시대의 ‘빛나는 도시’ 공간을 구현하자고 제안합니다. 당시 파리에서는 그의 제안이 받아들여지지 않았지만, 이후 북미 그리고 특히 아시아 도시의 많은 구도심 및 신도시에서 그의 모델이 현실로 이루어집니다. 특히 제2차 세계대전 이후 북미 도시의 쇠퇴해가던 도심부에서는 노후 지역의 건물을 전면철거하고 자동차의 이동을 원활하게 하는 고속화도로와 고층의 업무 및 상업 건물군을 새로이 건설하는 방식의 어반리뉴얼, 도시재개발이 한동안 성행하였습니다. 이는 우리나라를 포함하여 전 세계 도시로 퍼져 나갔습니다.

그러나 슬럼화 되고 있는 도심부의 “불량” 지구를 철거하고 “개선”한다는 의도의 재개발 사업 결과는 지역 주민에게 익숙한 공동체와 지역장소를 와해시키고 건축자산을 소멸케 하는 등 여러 사회 문제를 일으키고 폭동으로까지 이어집니다. 북미의 1960년대 인권운동, 환경운동, 여성운동 등에 힘입어 이제 시민들은 자신이 사는 지역의 재개발 사업에 반대운동을 펼치며 주민참여 공간설계의 주역으로서 역할을 하게 됩니다. 1961년에 발간되어 지금도 널리 읽히는 제인 제이콥스의 책, 『미국 대도시의

죽음과 삶』은 이 상황을 잘 설명합니다. 제인 제이콥스가 살고 있던 뉴욕 맨해튼의 워싱턴스퀘어파크는 당시 미국 지역개발 및 재개발 계획의 대부로 잘 알려진 로버트 모세가 제안한 넓은 사차선 폭의 하이웨이에 의해 철거될 위기였고, 제인 제이콥스는 지역주민과 극렬한 반대운동을 펴서 이 개발계획을 저지시킵니다. 그 결과 워싱턴스퀘어파크는 오늘도 많은 사람들이 애용하는 주요 공원으로서 그 역할을 하고 있습니다.

재개발사업 저지운동을 기점으로 부상한 주민참여 공간설계의 대표 특징은 주민과 시민이 주도하는 상향식 기획 및 설계 과정을 거치며; 기존 건물이나 오픈스페이스를 철거해내지 않고 재활용하고; 자동차 중심보다는 보행자를 존중하는 상징적 속성에 있습니다. 주민참여 공간설계의 이 초기 속성은 지금도 유지된다고 볼 수 있지만, 이후 매우 복잡적이고 다양한 방식으로 계속 진화하고 있습니다. 산업혁명 이후 경험하게 된 근대주의 도시는 어느덧 후기근대주의 시대의 도시로 변모합니다.



[표 3] 산업혁명에서 정보혁명으로, ‘근대주의’도시에서 지속가능한 도시로

근대주의와 후기근대주의 두 패러다임으로 대변되는 공간문화 현상은 복합적으로, 중첩적으로 현재의 우리 생활환경에 공존하기도 합니다. 한편 우리는 최근 정보혁명

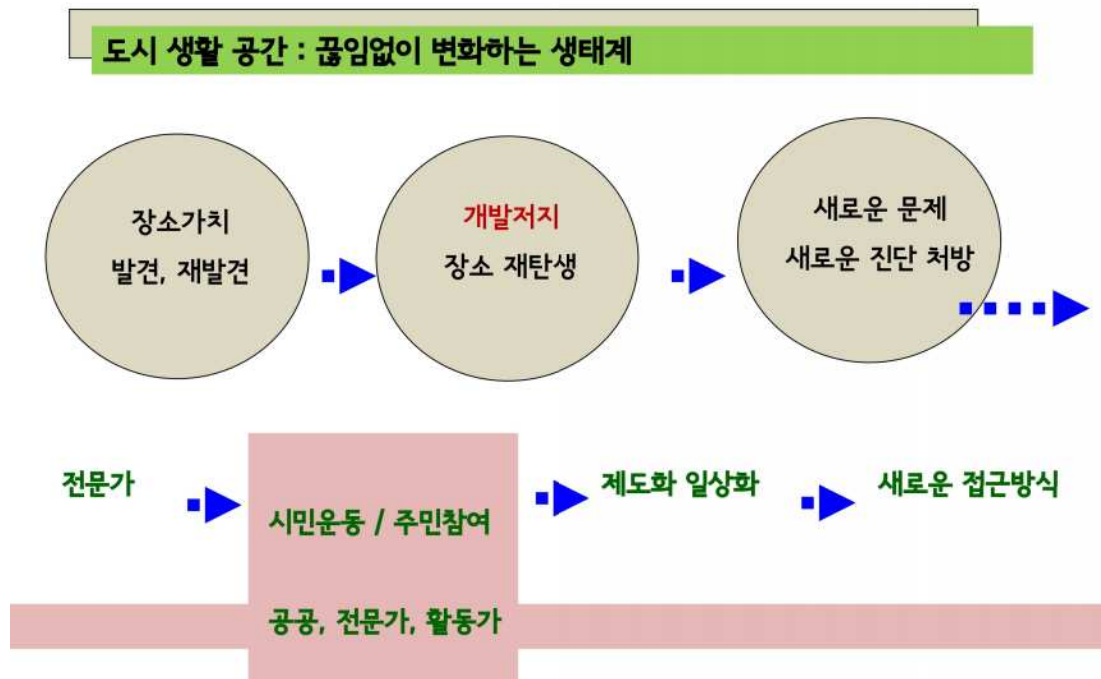
이라는 또 하나의 거대한 사회변혁을 겪고 있습니다. 아울러, 오래도록 적체되어 온 환경파괴, 기후변화, 빈곤, 불평등, 불의, 전염병 등 전 지구적 위기 상황에 처하게 된 우리는 지속가능한 도시를 이루어 내야 하는 큰 숙제 앞에 있습니다. 지속가능한 도시는 누구나 공감하는 이 시대의 절박한 목표임에는 틀림이 없는데, 이를 실현하는 과정에서 주민참여형 공간설계로 대변되는 속성과 전문가의 역할을 새롭게 요구하고 있습니다. 즉, 지역 주민이 현장에서 원하는 바를 기반으로 하는 상향식의 주민참여, 소통 및 합의 절차; 노후지역 및 오래된 건물의 전면 철거식 재개발보다는 고치고, 리모델링하는 재생, 재활용 디자인 전략; 자동차보다 보행자를 우선시하는 계획 기법; 에너지 및 식량의 자립 및 친환경화를 위한 전환 기반 현지화 등에 대해 우리 생활환경에서의 구체적인 실현 방안을 더욱 심화, 현지화 해야 합니다. 그리고 이 때 요구되는 전문가의 변화된 역할과 리더십 성찰이 끊임없이 시험대에 오릅니다.

주민참여형 공간설계 사업 및 제도화

주민참여형 공간설계 과정에서 나타나는 공통적 속성에는 장소가치의 재발견, 시민운동 후 개발저지, 장소 재탄생, 제도화/일상화, 새로운 문제/새로운 진단 등 일련의 단계가 존재한다고 볼 수 있습니다 [표 4]. 토지 이용의 극대화 및 효율화 등 경제적 관점에서 주로 평가한다면 오래된 지역의 노후한 건물은 새 건물로 바꾸는 것이 바람직할 수 있는데, 문화적 관점에서 다르게 평가한다면 새로운 장소가치를 발견할 수도 있습니다.³⁾ 세계 여러 도시의 구도심에는 이러한 장소 재발견의 단계를 거치며 생성된 역사지구가 존재합니다. 한편 이 명소들은 생존 때와는 또 다른 차원의 복합적인 새로운 문제에 봉착하며 또 다른 공간설계 해법을 요구받고 있습니다. 시애틀의 파머스마켓과 파이오니어스퀘어, 뉴욕 맨해튼의 그리니치빌리지와 하이라인, 리버풀의 도크들.....

3) Sohyun Park, "Conflicting values and changing values: designing two historic districts in downtown Seattle, 1958-73" *Planning Perspectives*, Volume 16, 2001 - Issue 3. ‘

도시장소 공간설계, 진화 + 변화 + 새로운 생태계:



[표 4] 주민참여 공간설계의 단계별 공통 특성

주민참여형 공간설계의 정의와 범위를 어떻게 볼 것인가에 따라 여러 이견이 있을 수 있겠지만, 우리나라의 경우 위의 단계를 거치며 시민운동으로부터 새로운 공간설계 요구가 관철된 의미 있는 사례로 서울 인사동 쌈지길 케이스를 생각해볼 수 있습니다. 1990년대 말 인사동의 영빈가든을 철거, 재개발한다는 계획이 발표되면서, 주변의 공방, 화랑, 표구사 등 소위 인사동길의 문화적 상징성을 갖는 열두 가게도 곧 사라지게 되리라는 우려에 시민들이 ‘작은가게 살리기’ 운동을 펼칩니다. 견고싶은 도시만 들기 시민연대와 함께 시민들이 요구했던 인사동의 당시 공간설계 방향은 크게 세 가지로 모아졌는데, 작은 가게와 한옥 살리기; 골목 지키기와 문화거리 가꾸기; 그리고 전통문화업종 살리기였습니다. 이는 2000년 1차 인사동 지구단위계획에 세세히 반영되며 제도화되었고, 이후 인사동길이 더욱 각광을 받았지만, 점점 더 지나치게 상업화, 관광화 한다는 우려와 함께 2차, 3차 지구단위계획 등 지속적인 대응 계획이 이어집니다. 쇠퇴하여도 문제지만 활성화가 너무 잘 되어도 문제가 됩니다. 문제도, 진단과 처방도 계속 진화합니다. 참여주민의 인적구성도, 요구사항도, 전문가의 역할도, 공공의 태도도 계속 달라집니다. 변하지 않는 것은 없습니다.



[사진] 걷고싶은 도시만들기 시민연대, 1999.

2000년대에 들어서며 참여형 공간설계에 대한 인식과 필요성이 더욱 확산되며, 이제 정부의 지역 활성화 사업에서도 주민주도의 생활환경 개선이 주요 이슈가 됩니다. 특히 주목할 만한 사업의 대표적 사례로 2007년 당시 행정자치부의 살기좋은 지역만들기 사업이 있었는데, 이 사업에서 본격적으로 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’을 제고하는 ‘살기좋은 지역 창조’를 목표로 삼으며 주민이 참여하는 추진방식을 사업의 조건으로 내세웁니다. 13년 전에 이미 ‘주민주도형 추진’과 ‘지역의 자율기획’ 등을 기반으로 하여 지역 공간의 질을 향상한다는 목표를 설정하고 사업을 추진했다는 점은 여러 시사점을 갖습니다. 살기좋은 지역만들기 사업 이후 중앙정부 각 부처에서 유사한 지역 사업을 지속적으로 양산하게 됩니다. 주민참여형 공간설계는 ‘마을만들기’라는 이름으로 시민운동과 장소만들기가 결합하여 지역 근린주거지 단위로 널리 퍼지며 일상화 되는데, 예로, 서울시는 2013년 주거환경관리사업이라는 이름으로 마을만들기 지구단위계획을 제도화 합니다. 주민참여형 공간설계의 하이라이트 중 하나로 2015년의 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’을 언급하지 않을 수 없는데, 여기서 주민참여형 공간설계에서 추구하는 대표적인 세 가지 사항, 즉, 주민주도의 상향식 거버넌스 체계를 갖추어 추진하는 것, 새로 짓지 않고 고쳐서 쓰게 하는 것, 그리고 물리적 환경뿐 아니라 사회적 환경 개선을 이룬다는 점을 법에 명시하고 있습니다. 이제 5년간 50조의 예산으로 운영되는 도시재생뉴딜 사업은 위의 주민협의체를 만들어 주민

주도의 추진을 기반으로 해야 하고, 지역 공간환경을 개선하는 것은 물론 사회적 경제 요건도 충족시켜야 하는 데까지 이르렀습니다.

주민참여 공간설계 공공사업의 (모순적) 속성

도시재생법에서도 엿볼 수 있듯이, 시민운동으로 시작된 주민참여형 공간설계가 추구해왔던 이상과 가치는 어언간 “지역 역량 강화, 지역 공동체 활성화, 지역 경제 활성화와 일자리 창출, 주민 복지 향상, 생활 환경 개선, 특색 있고 창조적인 도시문화 창출, 지역 자산 활용과 지역 정체성 회복”이라는 법적 지위를 갖는 목표로 명시되고, 막대한 예산이 투입되는 정부사업에서 반드시 갖추어야 할 조건으로 제도화 했습니다. 이는 매우 바람직한 진화라고 볼 수 있는데, 동시에 우리가 예측하지 못했던 매우 모순적인 현상들도 나타나고 있습니다. 이전시대의 방식, 즉 근대주의 공간설계 방식에서는 전문가 혹은 관료주도의 하향식 추진 기반으로 대규모, 대량의 사업이 신속하고 효율적으로 실행되는 목표가 분명했고, 전 세계 어디에도 전례가 없을 만큼 압축성장의 근대주의 시대를 소위 성공적으로 빠르게 겪어 낸 우리 사회는 이 방식에 매우 익숙해있고 어찌 보면 최적화되어 있습니다.

한편, 이제 우리사회는 시민과 주민 주도의 상향식 거버넌스 기반으로 지역 공동체 활성화, 지역경제 활성화, 주민복지 향상, 생활환경 개선 등의 지속가능한 도시의 목표를 지향하는데, 여기에는 본질적으로 해당주체가 되어야 할 주민공동체가 존재해야 하고, 협치를 위한 자발적 참여에 시간이 매우 오래 걸리고, 컨센서스 기반의 공간설계 해법 모색은 매우 천천히 진행되고, 이렇게 도출된 디자인 퀄리티가 반드시 높다는 보장도 사실은 없습니다. 개념적으로, 이론적으로 이러한 속성에 공감을 했기에 법에서까지 이를 명시하는 수준으로 우리사회가 진화를 했지만, 문제는 공공사업 실행에서 벌어집니다. 가치와 이념과 법제도까지 변한 시대에서도 정부사업의 구조와 속성이 변하는 데는 한계가 있습니다. 예로, 주민주도에 의해 천천히 진행되어야 하는 도시재생사업의 절차는 일반적으로 공모, 제안서 제출, 선정, 예산 지급, 실행, 평가 등의 단계를 거치는데, 공모에서부터 실행까지 매우 빠르게 진행할 것을 요구받습니다. 신속하고 효율적으로 정부사업을 소위 성공적으로 완수하기 위해 “강력한 정부

주도로 자발적 주민참여를 독려”하고, 회계연도 내에 사업의 집행을 빠르게 재촉합니다. 분명 다른 목표로 기획된 정부사업인데, 이전과 유사한 조건으로 추진되며 현장에서는 그 다른 목표 자체를 이미 잊게 되는 경우가 흔히 발생합니다. 2007년 살기좋은 지역만들기 사업 이후 근 13년이 지나며 2015년부터는 도시재생특별법에 의해 사업규모나 구조도 더욱 공고히 되었지만, 소위 성공사례라고 연구자들의 관심을 받게 되는 현장은 대부분 정부사업에 의한 곳이 아니라 민간에서 지역주민 스스로 오랜 시간에 걸쳐 이루어낸 곳입니다. 이 점은 깊이 성찰해야 합니다. 물론 정부사업의 효과가 전혀 없다고 할 수는 없습니다. 상향식 추진체계의 강화를 위해 제도적으로 지역의 각 현장에서 정부와 민간의 중간조직을 만들 수 있게끔 한 것, 주민 역량 강화를 위해 지역 도시재생대학과 같은 주민교육 시스템을 정규화한 점 등은 주목할 만 합니다. 그러나 이 조차도 여전히 매우 빠르게 진행되어야 하기에 자발적으로 참여하는 주민이 없어도 주민협의체가 신속히 만들어지고, 참여형 공간설계 내용도 용역업체가 순식간에 만들어냅니다.

어쩌면 압축성장시대를 성공적으로 지내온 우리의 공간조성 문화의 속성을 우리가 너무 간단하게 생각했던 것은 아닌지 반문해봅니다. 그리고 전문가와 관료 중심의 하향식 추진체계의 장점이 분명 존재합니다. 강력한 중앙정부 주도의 신속하고 효율적 정책 방식의 레가시는 어쩌면 이번 코로나 사태에서 전 세계를 놀라게 한 K-방역의 성공적 요인 기저에도 작동하고 있습니다. 우리는 우리가 잘 하는 것이 무엇인지, 잘 못하고 있는 것이 무엇인지, 주민참여형 공간설계의 구도 안에서라도 끊임없이 성찰하고 질문해야 한다고 생각합니다. 참여형 설계와 계획이 주민의 권리이고 지역 민주주의의 실현입니다.⁴⁾ 근대주의 계획이 당대의 문제를 진단하고 해결을 위한 처방으로서 그 시대의 역할을 분명히 하였지만, 동시에 처음부터 의도하지는 않았겠으나 그로부터 파생된 많은 폐해도 남겼습니다.⁵⁾

4) Nick Wates, *Community Planning Handbook*, 2000.

5) Jame C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, 1999. 국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가, 에코, 2010.

지속가능한 도시를 조성하기 위해서는 분명 이전 시대와는 다른 해법과 추진 방식을 현장에서 실행해 가야 하는데, 그 지점에서 다른 무엇보다도 ‘주민참여, 주민주도, 주민중심’ 그리고 ‘천천히 한다’라는 것의 실체와 실상을 촘촘히 성찰했으면 합니다. 흔히 머리로는 할 수 있다고 생각하지만 몸이 따라주지 않는 일이 많은데, 우리의 정부사업에서도 이론적으로는 주민주도로 천천히, 제대로 한다는 것을 표방하면서도 일상의 구체적인 실행 과정에서는 그동안의 오래되고 익숙한 ‘빨리빨리’ 관성이 이를 구현하기 어렵게 합니다. 민간에서 의미 있는 작은 사례를 꾸준히 만들어가고 있는 현지 주민들 그리고 현장 전문가들은 지난 십여 년간의 정부사업 경험을 통해 알아낸 것이 있는데, 그것은 뭔가 ‘제대로’ 하려면 과감히 정부사업과는 결별을 해야 그나마 파행이 적어진다고 입을 모으고 있습니다.

주민참여형 공간설계에서 ‘천천히 한다’는 것은 주제, 절차, 내용, 구현 등 여러 면에서 복합적인 상징을 표상합니다. 그리고 이 ‘천천히 한다’는 것은 지속가능한 도시 구현에서도 여러 모로 반드시 필요한데 (이에 반론을 제기한다면 그것은 또 다른 논의가 필요한 사안입니다만), 우리의 공공사업에서 ‘천천히 한다’는 것이, 그리고 더 심각하게는 우리의 보편 정서에서 ‘천천히 한다’는 것이 과연 얼마나 가능한 일일까 스스로 질문도 해봅니다. 이를 다른 분야의 여러 전문가들에게 문의를 했었고, 돌아온 최근 답변 중에는 이런 설명도 있습니다. 지금처럼 경제가 어려운 시점에는 하루라도 속히 공공 자금을 풀어 효과적인 경기부양책을 작동시켜야 하는 당면 과제가 있는데, ‘천천히 한다’라는 조건은 너무 한가하고 원론적인 것이라고..... 또, 현재 우리나라 지방정부의 재정자립도의 현실은 매우 낮아 어떤 형태로든 중앙정부의 재정 지원에 의존할 수밖에 없는데, 각종 정부사업으로 투여되는 예산도 결국 지방정부의 재정에는 꼭 필요하기 때문에 사업이름이 바뀔지언정 정부사업은 매년 신속하게 진행되어야 하니 이전과 유사한 방식으로 집행될 수밖에 없지 않겠냐고. 이런 사정은 정말 피할 수 없기에 변할 수 없는 우리의 현실일까요? 저는 납득되는 설명을 아직도 찾고 있습니다. 동시에 ‘천천히 한다’는 주장만 하는 것도 무책임하고 공허한 일이 아닐지 되새겨봅니다. 주민참여형 공공사업에서 ‘천천히 한다’와 긴밀히 맞물려 있는 주민, 공공, 전문가 각각의 역할도 다시 도전을 받고 있습니다.

건축도시공간연구소, AURI의 실험

시간을 가지고 천천히 준비한다고 주민주도의 지역사업이 모두 성공하지는 않습니다. 충분한 시간도 필요하지만, 주민주도라는 추진 방식 역시 정해진 것이 없고 각 지역의 개별 상황에 따라 이전과는 다른 해법을 요구합니다. 건축도시공간연구소의 지역재생단에서도 몇 가지 새로운 실험을 해보았습니다. 그 가운데 PPP (Public Private Partnership), 공공-민간 파트너십이라 명명할 수 있는 시도는 군산에서 의미 있는 가능성을 보여주고 있습니다.⁶⁾ 주민참여 방식으로 운영자 중심의 지역관리 회사를 설립하여 군산 영화시장의 쇠퇴한 상업공간을 활성화 하였습니다. 다양한 참여 주체, 즉 군산시 도시재생팀은 물론, 민간 컨설턴트팀, 빈집 점포주, 예비 창업그룹 (운영자) 등 관계자들이 서로 협치하며, 현장조사 실시, 창업을 위한 워크숍 개최, 빈점포주의 임대협약 및 공공매입을 추진, 거점공간을 조성, 리모델링 설계, 지역자산관리회사 설립하기까지 일련의 행위가 가능하도록 조율하는 데 건축도시공간연구소가 역할을 하였습니다. 최근의 주민참여형 공간설계에서는 관련되는 주체들도 복잡하고 다양해지지만 전문가의 역할 또한 복합적으로 확장되고 있습니다. [건축도시공간연구소, 군산 로컬액티브 운영자가 주도하는 마을재생 동영상, 2019]

아울러 빈 점포를 새로운 창업공간으로 변환하는 리모델링 작업에 지역 청년들이 직접 참여하여 스스로 설계와 시공을 할 수 있도록 하였습니다. 방꾸미기, 식물가꾸기, 요리하기 등 본인들이 직접 작업하고 싶어 하는 청년들의 최근 DIY (Do It Yourself) 취향을 빈점포 리모델링 사업과 연계하여 상가수리 DIT (Do It Together) 워크숍으로 활기 있게 진행하였습니다.

[건축도시공간연구소, 군산 DIT Festa 동영상, 2020]

건축도시공간연구소의 군산 모델은 이것이 갖는 현장의 특수성으로 인해 전국에서 현재 대규모로 진행되고 있는 도시재생뉴딜 사업에 어떤 보편적 정책 시사점을 제시할 수 있을지, 여전히 숙제를 남깁니다.

6) 윤주선, 지역관리회사를 통한 근린상권재생방안, 건축도시공간연구소 보고서, 2018

도시재생뉴딜 사업의 각 현장마다 사정이 모두 다른데, 이 시점에서 일반해 혹은 보편해를 기대하는 것 자체가 이미 어색한 것은 아닌지 모르겠습니다. 그래도 모든 사업이 절차상 공통적으로 요구하고 있는 제반 요건들, 예를 들면 전략계획 및 활성화 계획 수립, 주민협의체 구성, 거점공간 마련 등의 요건들을 지속적으로 현실화 할 필요가 있습니다. 건축도시공간연구소가 현재 실험하고 있는 60만 도시 전주, 30만 도시 춘천, 10만 이하 도시 남원 등의 주거지재생 모델은 전국의 주거지 중심 도시재생 뉴딜 사업에서 개선해야 할 사항들을 도시 유형별로 제시해보고자 하는 노력의 일환입니다. 시간을 조금 더 쓸 수 있는 구도를 최대한 마련하고, 전문가의 역할에 새롭게 도전하며 주거지재생의 실질적 해법을 모색하고 있습니다.

지속가능도시, SDG 3; SGD 11

좋은 의도의 공간설계 목표가 있다는 것과 이를 실질적으로 구현한다는 것 사이의 간극은 참으로 큼니다. 근대주의 도시공간 설계로 대응했어야 할 이전 시대의 상황에 비추어 보면, 현재 우리사회가 당면한 복합적 문제들에 대응하기 위해 그 어느 때보다도 지속가능한 도시의 구현이 절실합니다. 유엔의 지속가능한 발전목표 (SDG) 17 항목은 이를 잘 대변하고 있습니다. 이 가운데 3과 7이 주민참여 공간설계에서 더욱 고민하는 항목입니다.

UN의 지속가능발전의 선언적인 목표에 공감을 하는 것과 이 목표를 현장에서 작동하는 설계 해법으로 연결하여 실체가 있는 서비스, 프로그램, 그리고 공간환경으로 구현해내는 것의 간극을 어떻게 줄여갈 수 있을지요? 현재로서는 매우 공허한 수사로 그치는 경우가 너무 많습니다.



[그림] UN, Sustainable Development Goals 17개 항목 중 3번과 7번

여전히 미흡하지만 부단한 공동의 노력으로 어느 정도의 변화가능성에 희망을 갖게 하는 사례들이 있습니다. 예를 들어, 전면철거형 재개발 방식으로 상업지구 업무지구의 고도화를 주요 목표로 삼아 왔던 서울 도심부 공간계획에서 “주거, 역사, 산업, 안전환경, 교통” 등을 공식적인 목표로 삼아 다양한 현장 해법을 시도하고 있습니다.⁷⁾ 또, 지역 주민 일상의 생활방식과 생활환경을 존중하여, 지역계획의 목표를 지속적인 “변화 관리”로 설정하고, 지역 주민공동체와 지역 경제 그리고 라이프스타일을 지속적으로 활성화하고 유지관리하는 유럽의 농촌 마을과 항구 도시의 문화경관, 역사도시경관 접근방식도 눈여겨 봅니다⁸⁾. 아마도 이들 정책과 사업이 의도했던 목표를 만족스럽게 이루어지지지는 못하겠지만, 새로운 해법의 시도는 아쉬운대로 주민 참여형 공간설계의 다음 해법을 찾아가는 데 도움이 되는 근거 기반을 분명 제공해 주리라 기대합니다.

7) 서울시, 서울역사도심기본계획, 2015.

8) UNESCO, Recommendations for Historic Urban Landscapes, 2011.

나가며: 질문정리

이번 코로나 사태를 겪으며 우리 사회가 경험한 K-방역의 성공 요인으로 “빠른 역학조사, 중앙집중형 행정, 유연한 재정관리” 등을 언급합니다.⁹⁾ 아울러 코로나 통제 의 핵심요소로 “국가 전체의 감염병 관리계획과 민간 부문과의 협력, 엄격한 접촉 추적, 유연한 의료시스템과 정부 주도의 커뮤니케이션”으로 분석합니다. 중앙정부가 강력한 리더십을 가지고 지방정부 및 민간 기관과 긴밀히 협업하며 신속하고 효율적으로 과업을 추진하는 것에 우리 사회와 관료 조직은 꽤 익숙하고, 또 매우 잘 합니다. 우리의 이 장점을 주민참여 공간설계와 전문가 리더십 관점에서 다시 생각합니다. 그리고 근본적인 질문을 정리해봅니다.

1990년대 후반 이후 오늘에 이르기까지 주민참여 공간설계에 대해 끊임없이 지적된 사항들이 있습니다. 예로, ‘주민의 실체가 있어야 한다,’ ‘제대로 된 실질적 장소해법이 있어야 한다,’ ‘충분한 시간이 필요하다,’ ‘주민주도로 이루어질 때까지 기다리자,’ ‘천천히 하자’ 등 여러 사항들이 있습니다.¹⁰⁾ 원론적으로는 여기에 모두 공감을 해도, 지난 20년 간 이름을 바꾸며 진행되어 온 정부의 유사한 여러 사업 현장에서 이 지적 사항들이 크게 나아졌다고 보기 어렵습니다. 도시재생뉴딜, 어촌뉴딜, 생활soc, 스마트시티, 그린리모델링 등 여러 사업들이 현재 급하게 진행되고 있습니다.

K-방역에서 확인했듯이, 우리가 잘하고, 자랑할 만한 것에는 중앙정부 주도의 신속하고 효율적인 행정 시스템과 전문가 주도의 빠른 공간해법입니다. 이 장점을 살리면서도, 충분한 시간이 적절히 있어야만 의미 있는 결과를 기대할 수 있는 주민참여 공간설계에서 어떤 타협점을 모색할 수 있을까요? 전문가는 어떤 중재 역할을 해야 할지요? 더 나아가 지속가능한 도시를 이루기 위해 우리는 이제 모든 면에서 이전과 크게 달라져야 한다고 합니다만, 압축성장시대로부터 이어져 온 우리의 개발 관성을 과연 얼마나 과감히 바꿀 수 있을까요? 이번 K-방역의 성공 경험이 진심으로 감사하고 자랑스러우면서도, 혹여 공권력, 행정력, 신속함, 통제, 개인희생, 프라이버시 침

9) 동아사이언스, 2020.08.13. 유의종의 미국공공행정리뷰지 논문 “한국의 코로나19 대응과 공중보건 정책에 관한 시사점” 재인용.

10) 건축도시공간연구소, *당연하지 않은 도시재생*, 2019.

해 등이 주민참여 공간설계에 내재해 있는 민주주의, 인권 등의 가치와 불필요한 경쟁을 하게 되지 않기를 바라고 있습니다.

대표 참고문헌

Carmona, M. et al. 2003 Public Spaces Urban Spaces, Architectural Press.

Farr, D. 2007, Sustainable Urbanism, Wiley.

Jacobs, J. 1961, The Death and Life of Great American Cities, Vintage/Random House

Lang G. and Wunsch M. 2010, 2012, Genius of Common Sense, D.R. Godine Publisher

Montgomery, J. 1998, Making a city: Urbanity, vitality and urban design, Journal of Urban Design, 3(1), 93-116

Punter, J. 1991, Participation in the Design of Urban Space, Landscape Design, Issue 200, pp. 24-7

UN, Sustainable Development Goals

Wates, N. 2000, Community Planning Handbook, Routledge

국토해양부, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 2013, 2017

도시설계학회, 2012, 한국도시설계사

서울시, 서울 2030 도시기본계획, 2014

서울시, 서울역사도심기본계획, 2015

서울시, 인사동지구단위계획, 2000

건축도시공간연구소, 2019, AURI 연구성과보고회 지역재생단 발표자료 중 AURI의
실험

건축도시공간연구소, 건축도시 空感 vol.3 운영자가 주도하는 마을재생, 2019

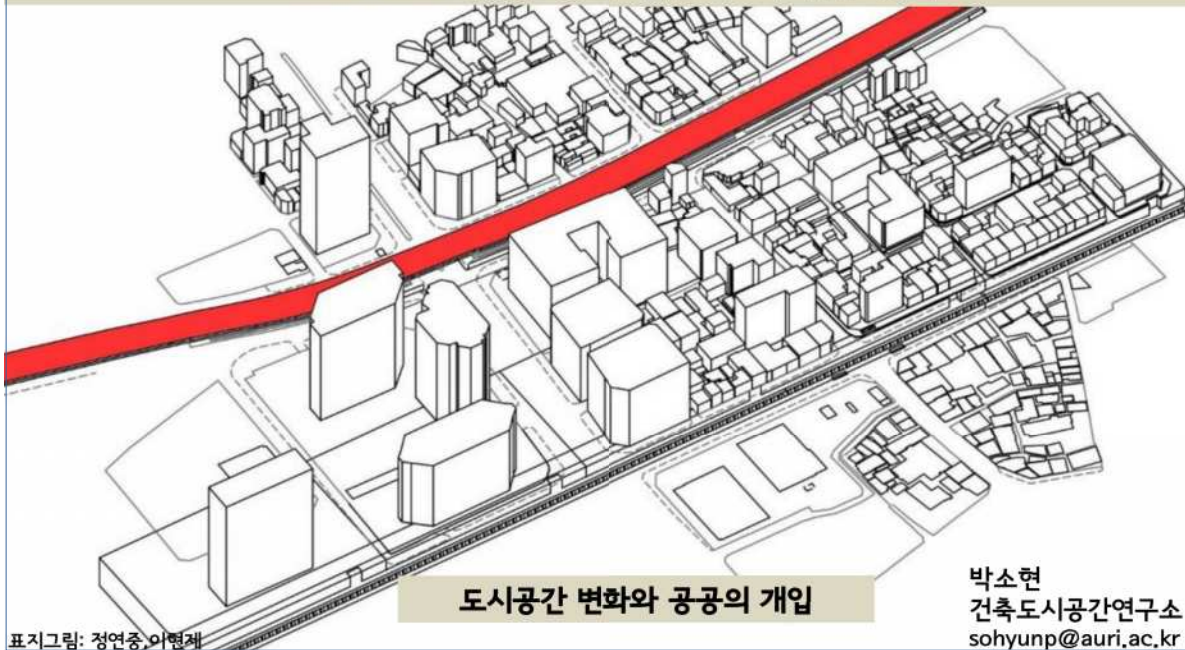
건축도시공간연구소, 제1회 DIT Festa 작업반장, 2019

대런 애쓰모글루, 제임스 로빈슨 지음, 최완규 번역, 국가는 왜 실패하는가, 시공사,
2012

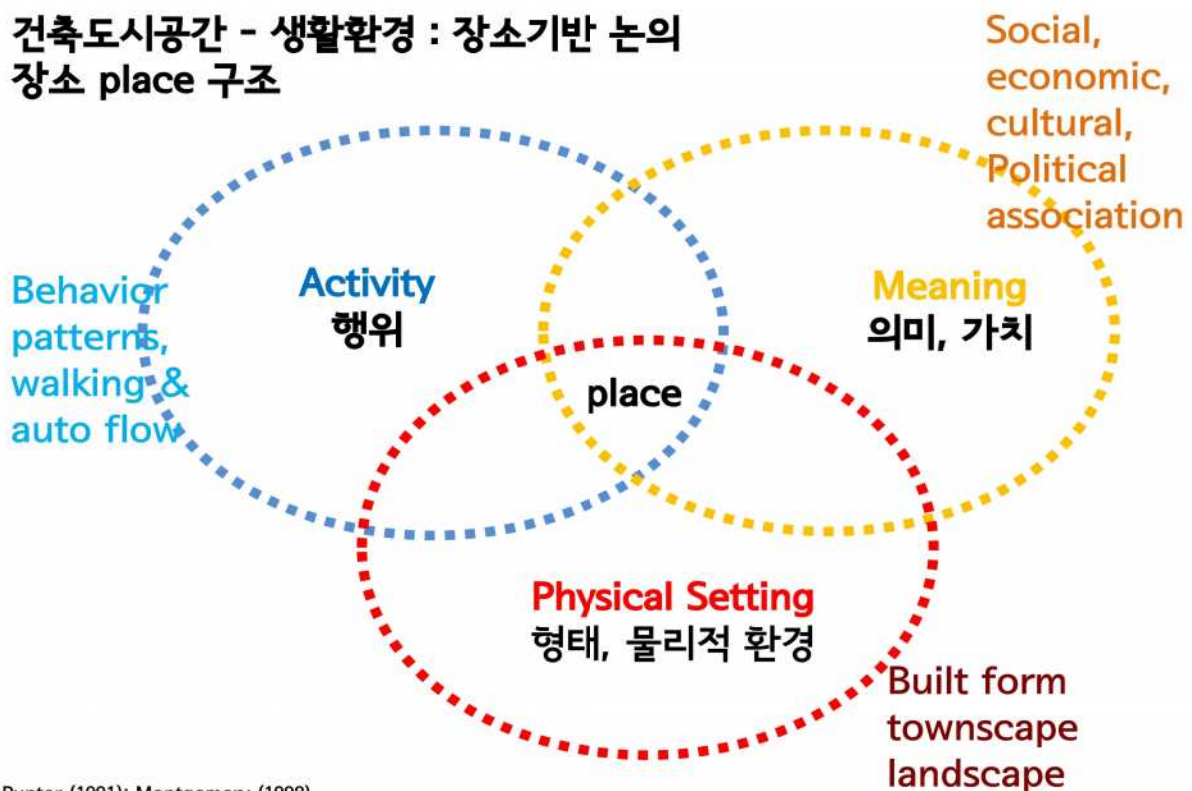
제임스 스콧 지음, 전상인 번역, 국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가, 에코,
2010

경제인문사회연구회
세종국가리더십포럼
2020년 9월 16일

제23차 주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰



건축도시공간 - 생활환경 : 장소기반 논의 장소 place 구조



Punter (1991); Montgomery (1998),
Carmona et al (2003) 재인용 하여 다시 정리함

건축도시, 공간설계 논의 시작의 세 가지 관점

설명-묘사

1

“무엇인가, 어떻게 작동하는가”

도시, 도시공간, 도시 삶에 관한 여러 현상, 상황, 행태...

해석-이해

2

“무엇이 바람직한가”

우리 생활

일상 생활공간

자연환경 건축환경

이러면 좋을 것이라는

가정, 개념, 가치,

이데올로기

3

실행-구현

“어떻게 조성하나”

도시계획 도시설계

조경설계

건축설계

이렇게 하면 좋을 것이라는

실무, 현장, 사업

제도적 구조

사회의 변화와 건축도시 공간설계 흐름



14c-16c

르네상스
Renaissance

16c-17c

종교개혁
Reformation

17c-18c

절대군주제
Absolute Monarchy



18c

산업혁명
The Industrial Revolution

18c-20c

도시문제의 등장 Urban Problems

20c

근대주의 도시계획 Modernist Planning

20c-21c

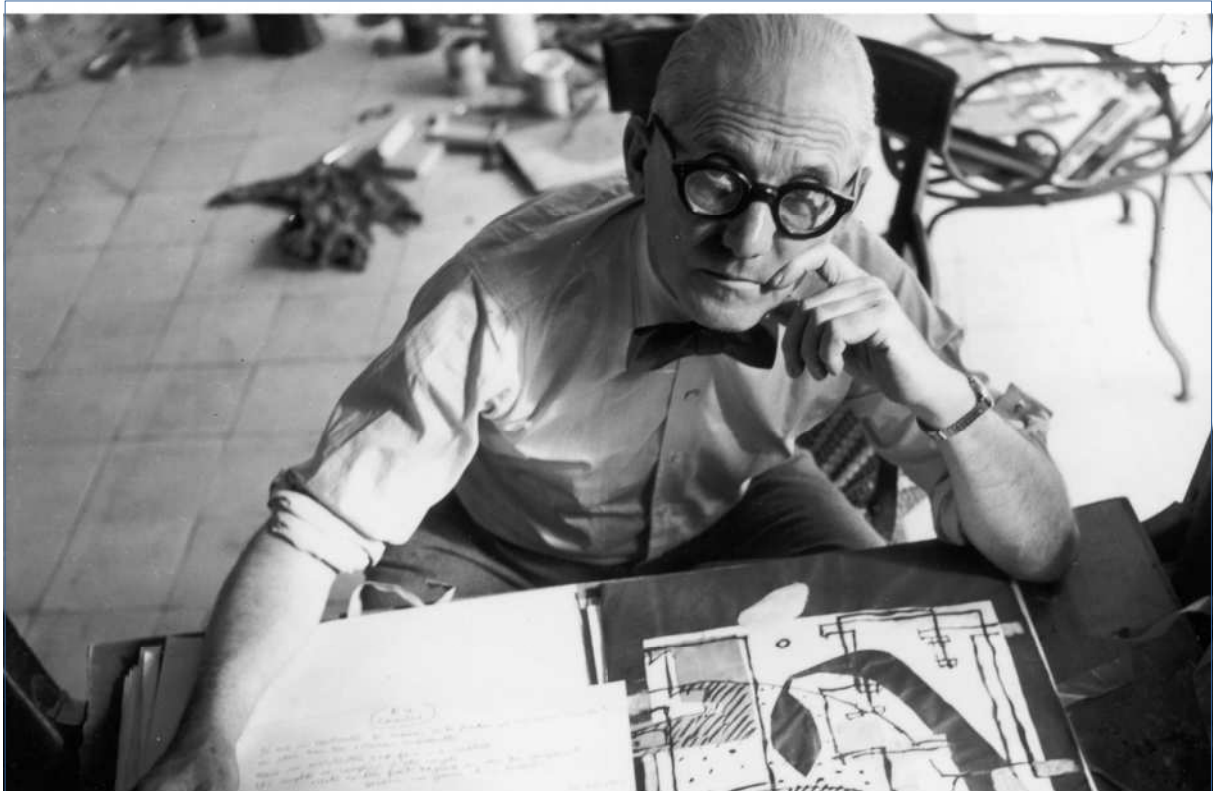
후기근대 Post-modern, Post-industrial...



21c

정보혁명
Information Revolution

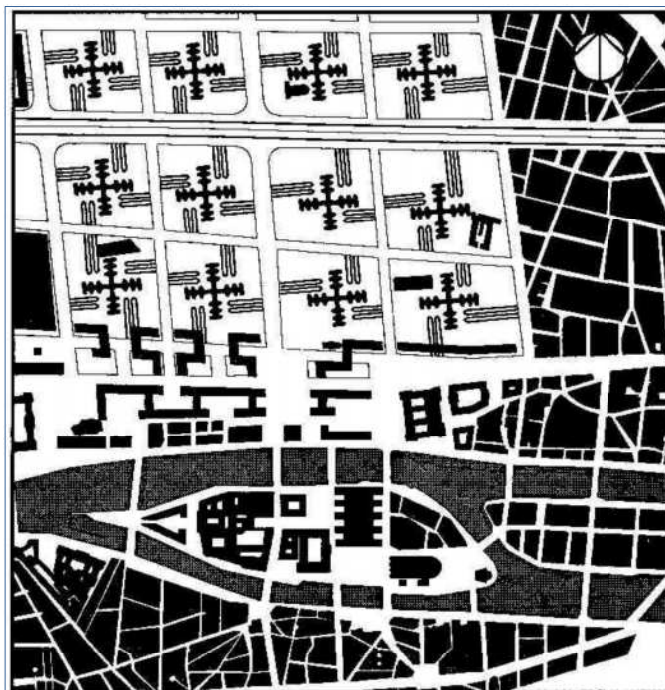
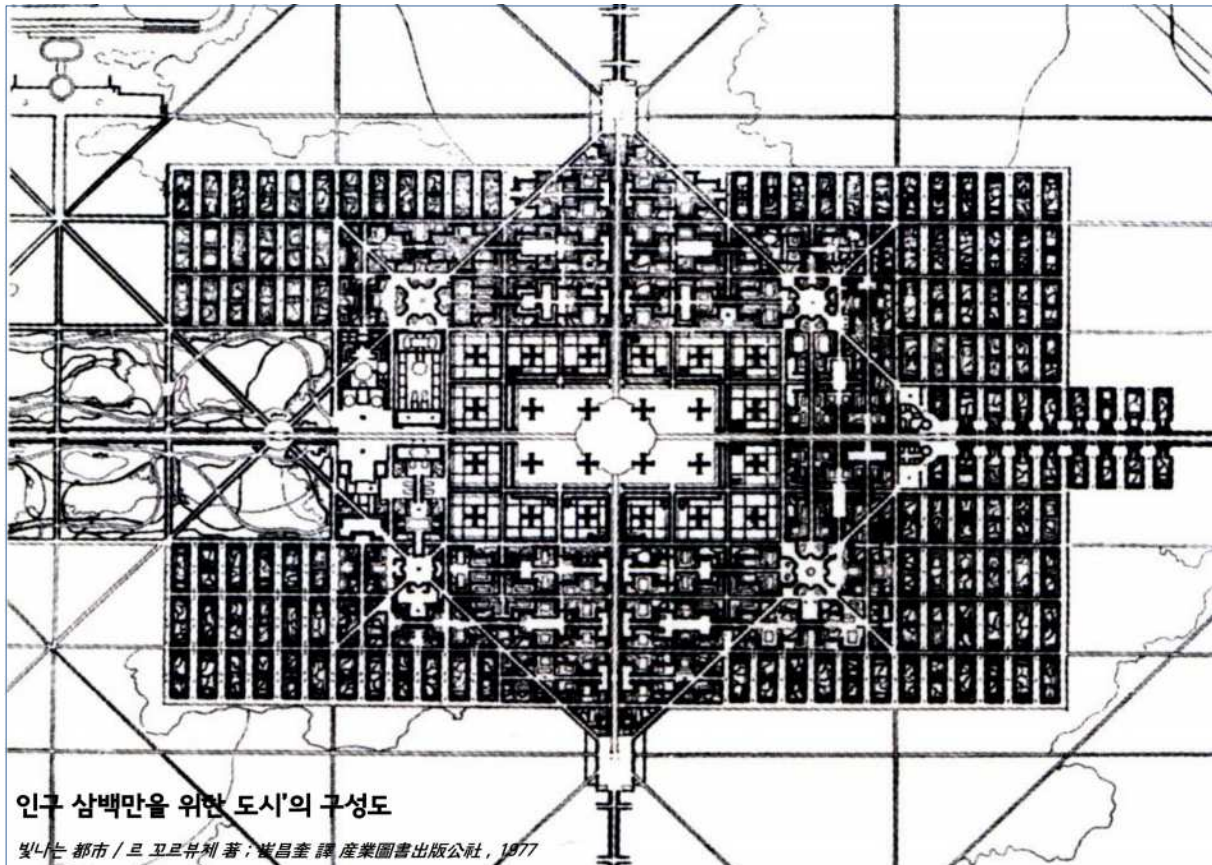
지속가능한 도시
Sustainable City



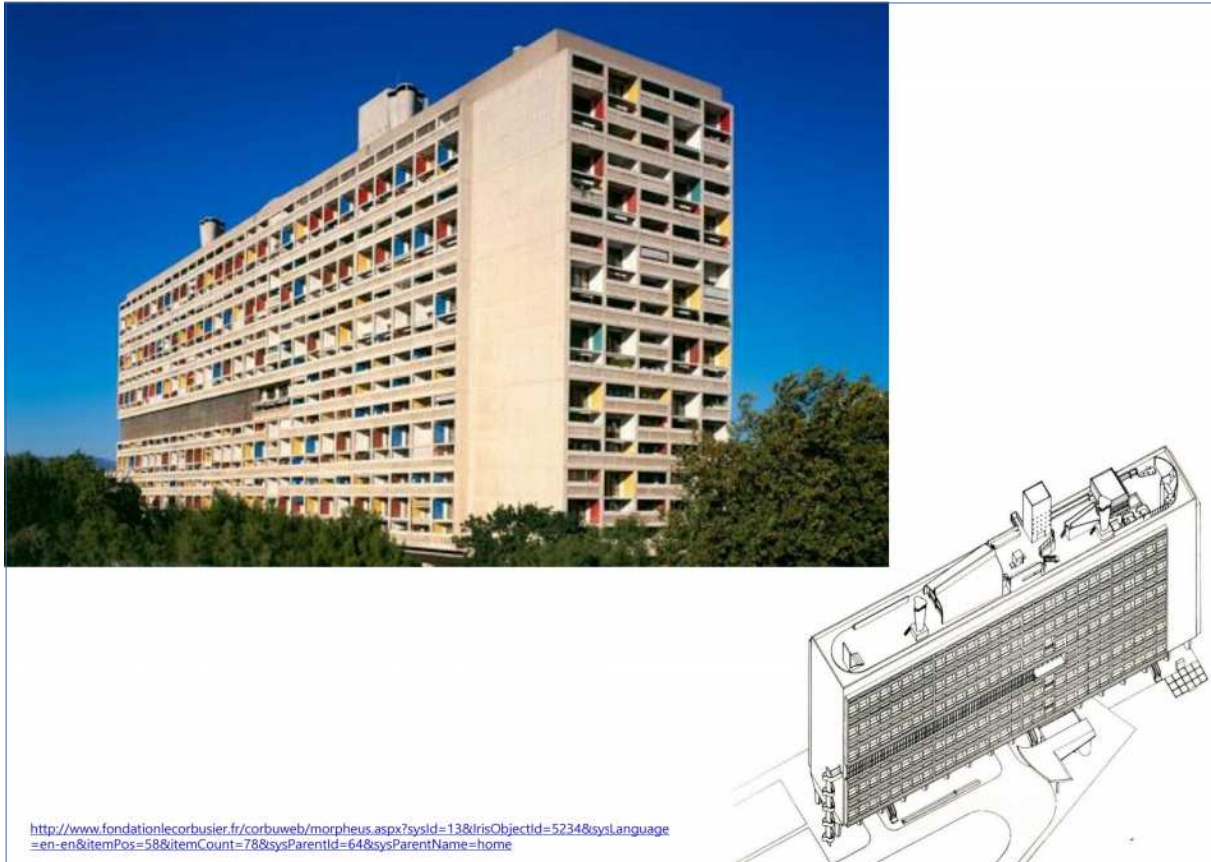
<https://www.thoughtco.com/le-corbusier-leader-of-international-style-177858>



<https://www.ignant.com/2019/04/12/ignants-guide-to-le-corbusiers-10-most-significant-buildings/>



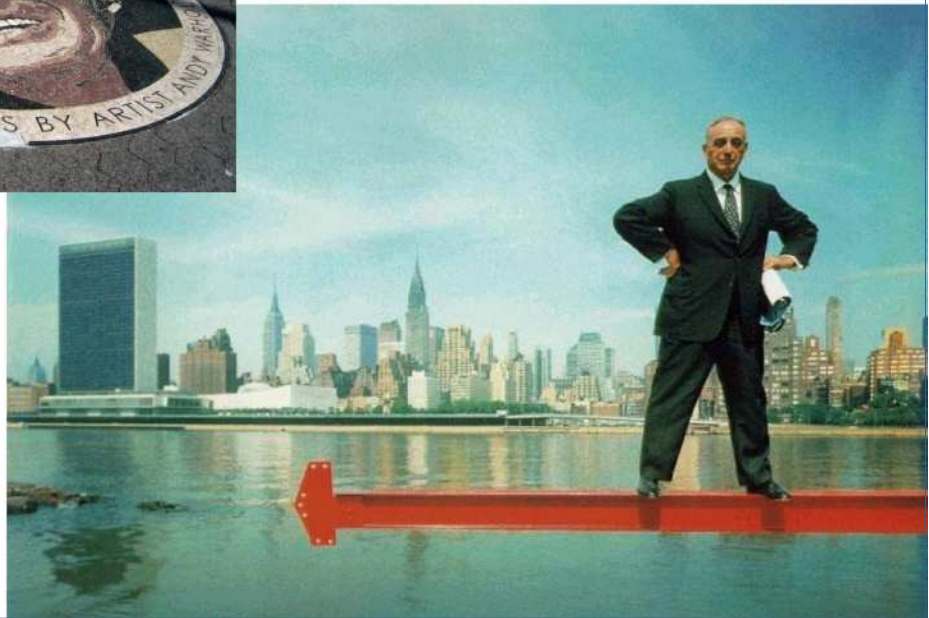
Le Corbusier's *Plan Vision for Paris*
Tiesdell et al (1994), p.49



1950's 60s' 도시 및 지역, 근대주의 공간설계 접근 방식, urban renewal



Photo Source: www.google.com, 2010

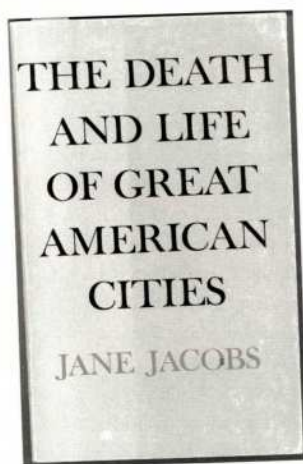


Robert Moses

1960's 사회변화, 인권운동, 환경운동, 여성운동.....

대안적 공간설계 시각, 이전과 다른 접근방식

예시:

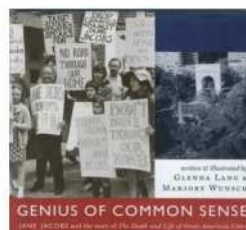


Paperback edition, 1961,
published by Vintage/Random House.

- one of the most influential books for cities
- for both intellectuals and citizens

▪ 살기 좋음, 도시 삶의 가치 재조명

▪ Jane Jacobs, (1925-2007)





Bob, Jane, and their son Jimmy in front of the "candy-store house" at 555 Hudson Street before major renovation of the façade.



Children playing in Washington Square Park, 1950s.
Robert Moses proposed running a four-lane highway through the park.



Photo Source: Lang and Wunsch (2010)

1934 조선시가지계획령

1962 건축법, 도시계획법

1966 토지구획정리사업법 - 화곡동, 영동, 잠실

1972 주택건설촉진법

1973 주택개량임시조치법

1979 도시계획시설 설치에 관한 규칙, 주택건설기준에 관한 규칙 (공동주택 근린편익시설)

1965 도시계획법 시행령 14조 2항 재개발지구지정 규정

1966 재개발지구 지정:

세운상가 일대 + 6개 불량주택지구 (보광, 한남, 해방촌, 신당...)

1973 도심재개발구역 지정 (도시계획법 시행령)

1976 도시재개발법 (무허가 불량주택지구에 대해 재개발구역 지정)

무교, 소공, 을지로 1가, 장교, 다동, 서린 적선, 도림, 남대문로...

1973 산업기지개발촉진법



〈그림 48〉 서울시 도심부재개발대상구역

자료 : 서울특별시, 도심부재개발기본계획, 1978

도심부 재개발



출처: 서울시



출처: 서울시



출처: 서울시



출처: 서울시

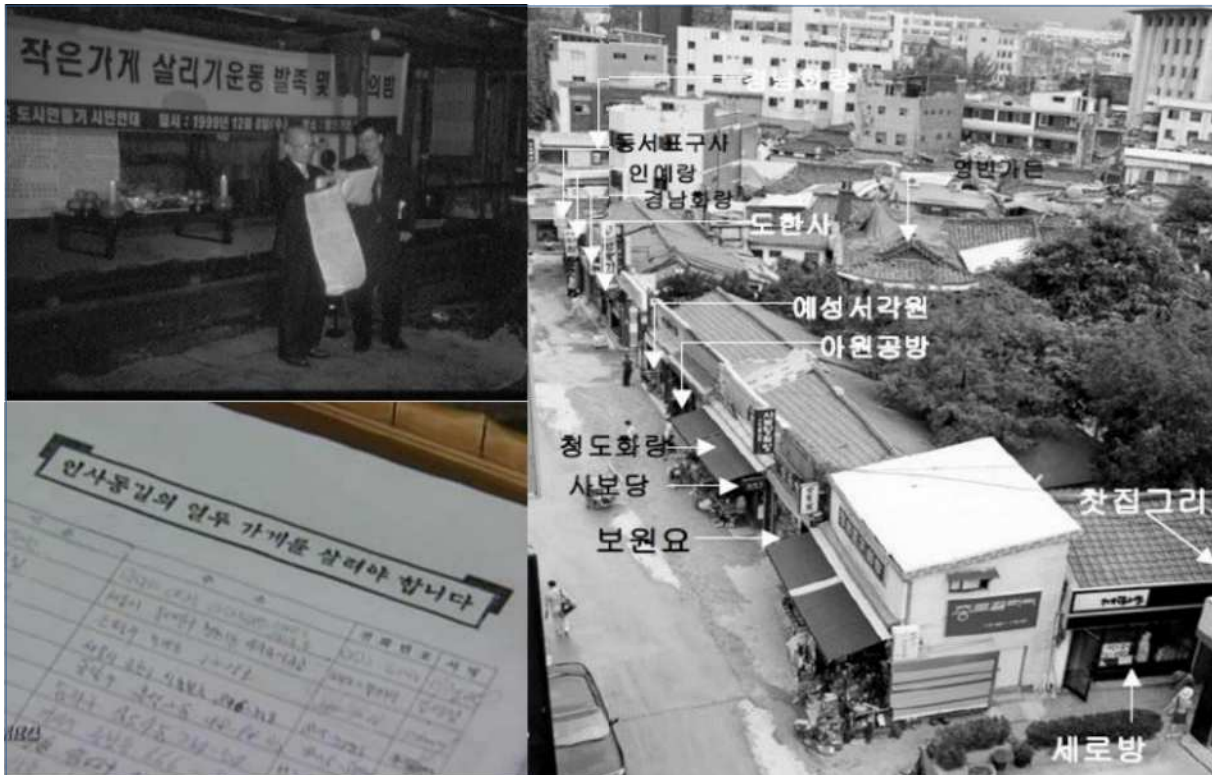




출처: 서울시



<https://froma.co.kr/443>



http://m.ufnews.co.kr/main/sub_news_detail.html?wr_id=2060

역사지구 : 인사동 지구단위계획

세가지 과제

- 작은 가게와 한옥 살리기
- 골목 지키기와 문화거리 가꾸기
- 전통문화업종 살리기

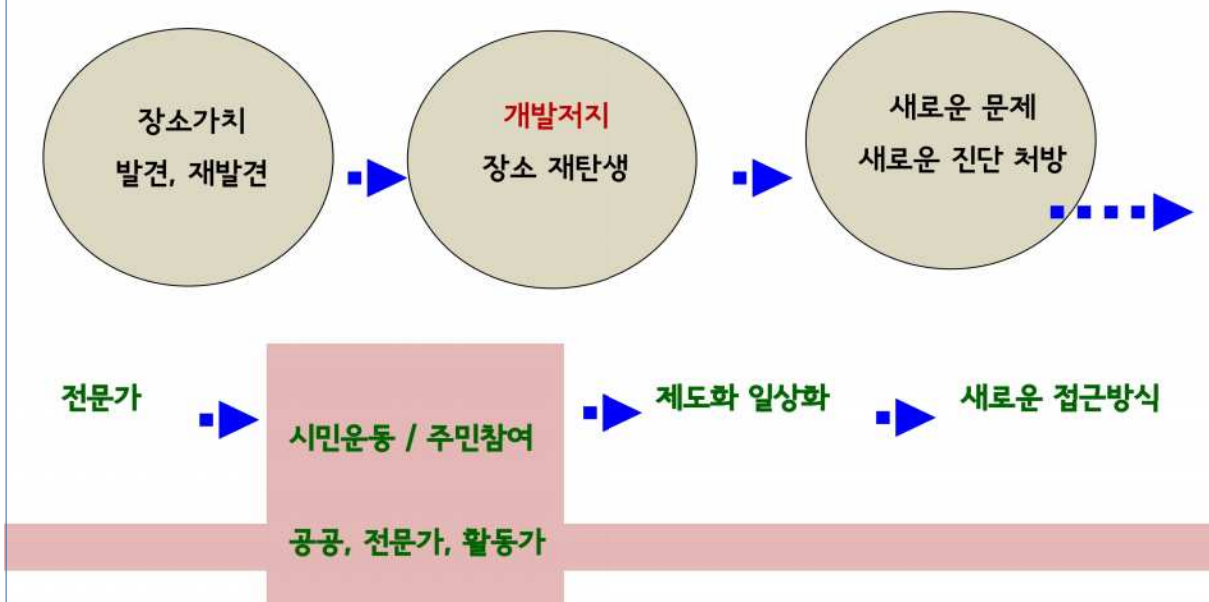
	인사동 지키기		인사동 가꾸기	
	규제	유도, 지원	도시계획	공공사업
작은 가게와 한옥 살리기	대형개발 규제 > 공동개발 제한 > 높이 제한 민속 건축지침	건매옥 완화 > 최대80% 민속 민생지원 > 개보수비용 지원 > 민속방재상생특구		
골목 지키기와 문화거리 가꾸기	골목길 유지 > 건축선지정	최소도로 확보인구 배제 주민환경 제고	도시계획도로 해제 > 인사동길 > 태화관길 도시계획시설 지정	보행환경 개선 공공문화시설 확충 주민참여문화거리 조성
전통문화업종 살리기	이탈용도 규제	문화융합 지원 > 보조금융자 > 세금감면	문화지구 지정	

인사동 지구단위계획(2000), 서울시



도시장소 공간설계, 진화 + 변화 + 새로운 생태계:

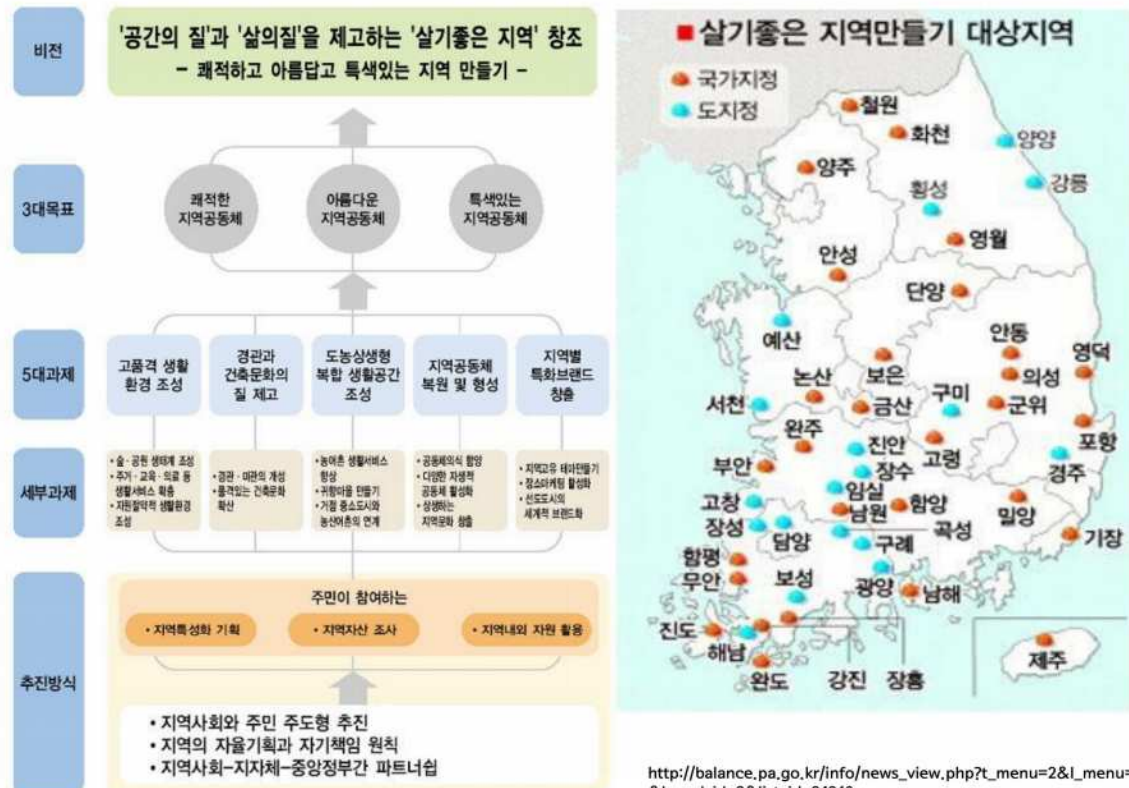
도시 생활 공간 : 끊임없이 변화하는 생태계



도시 공간 설계 패러다임의 변화



살기좋은 지역만들기 (2007)



제도/사업 진화

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (도시재생법. 2015)

[법률 제15317호, 2017. 12. 26., 일부개정]

이 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

도시재생정책의 목표

-지역 역량 강화

-지역 공동체 활성화

-지역 경제 활성화와 일자리 창출

-주민 복지 향상

-생활 환경 개선

-특색있고 창조적인 도시문화 창출

-지역 자산 활용과 지역 정체성 회복

주민참여, 주민주도 계획의 제도화

도시재생 뉴딜
5년간 50조
사업 추진



지역공동체 활성화를 위해서 왜 참여형 계획을 하는가?

지역 주민은 누구보다도 지역 환경을 잘 알고 있어서 더 나은 결정을 하는데 도움이 된다.

지역 주민이 참여하는 계획 과정은 공동체의 유대감을 만든다.

오늘날의 많은 공공사업은 제도적으로 참여형 계획의 실행을 요구한다.

계획 참여는 주민의 권리이고, 지역 민주주의의 실현이다.

지역 주민의 자신감, 역량, 협동작업의 기술과 능력을 강화한다.

자원의 바람직한 활용에도 적합한 결과를 불러올 수 있다.

전문가들이 지역을 배우는 기회이기도 하다.

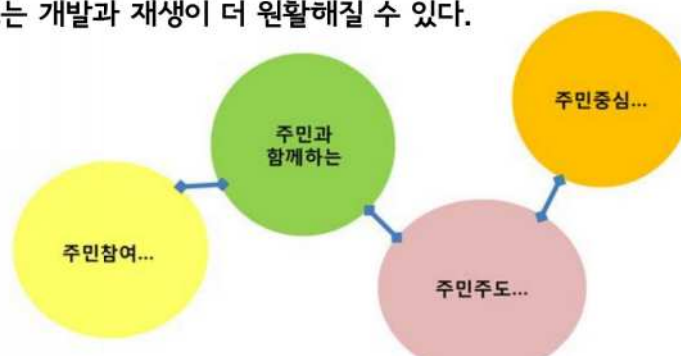
주민들의 변화하는 요구를 반영하기 수월하다.

주민들의 환경 구축 요구를 만족시킬 수 있다.

불필요한 갈등을 줄임으로써 궁극적으로는 개발과 재생이 더 원활해질 수 있다.

결과적으로 지속가능성을 높일 수 있다.

참여형 계획의 장점.
출처: Wates (2000)



“주민참여형” 공공사업의 (모순적) 속성

1) 과정:

공모 → 선정 → 예산지원 → 시행 → 평가

2) “자발적” 주민참여의 조건

3) 기존 사업과 참여형 사업의 다른 특징, 같은 절차 시간, 예산, 사람, 프로그램....

4) 참여형 공공사업에서 주민, 공공, 전문가의 역할

4) 소위 성공 사례에는 공공사업이 많지 않은 현실, 공공사업 기피현상

5) “천천히” + “주민주도” + “공간디자인 해법” 의 현실

6) 압축성장시대를 성공적으로 지내온 우리 공간조성문화의 속성

AURI의 실험

쇠퇴 상업공간 재생과 도시재생 스타트업 : 군산 액티브 로컬

❖ 지역관리회사를 중심으로 상업공간 재생 + 운영자 주도의 공간재생

- 군산시 도시재생팀 → auri + 민간 컨설턴트 팀 + 예비 창업그룹(운영자) 협업사업 추진



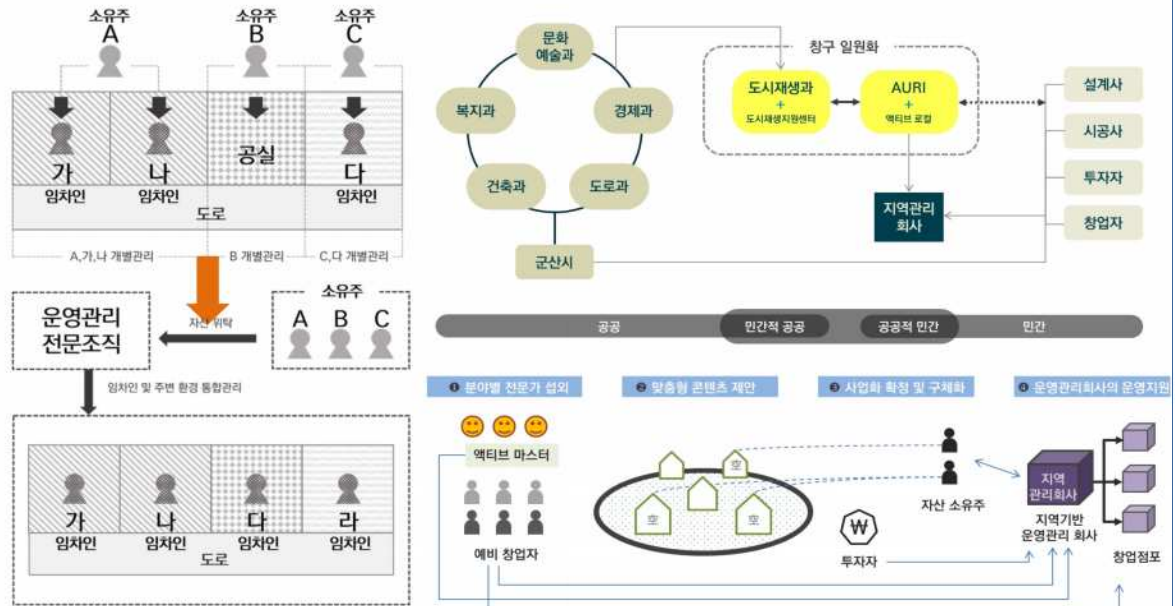
(‘17.12. 조사기준)

구분	총 점포수	영업 점포수	빈 점포수	비고
시장 내부	33개소	13개소	10개소	기타용도 10개소
시장 외부	17개소	10개소	5개소	기타용도 2개소



AURI의 실험

❖ 액티브 로컬 군산 워크숍을 통한 우선 창업자 8팀 선정, 점포 오픈 준비



❖ 출처 : 윤주선(2018), 지역관리회사를 통한 근린상권재생방안

AURI의 실험



건축도시공간연구소, 건축도시 空感 vol.3 운영자가 주도하는 마을재생, 2019.

3

GOOD HEALTH AND WELL-BEING



11

SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES



Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable

**포용적이고, 안전하고, 회복력 있고,
지속가능한 도시와 주거지**
참여형 공동체 계획 방식으로 조성, 관리, 향유



Intentions, Goals vs. Design, Planning Solutions

좋은 목표가 있다는 것과 좋은 설계를 한다는 것의 간극

시민의
삶과 역사가
함께하는
도심



역사도심
기본계획의
특징

시민 의견수렴을 통한
미래상 설정

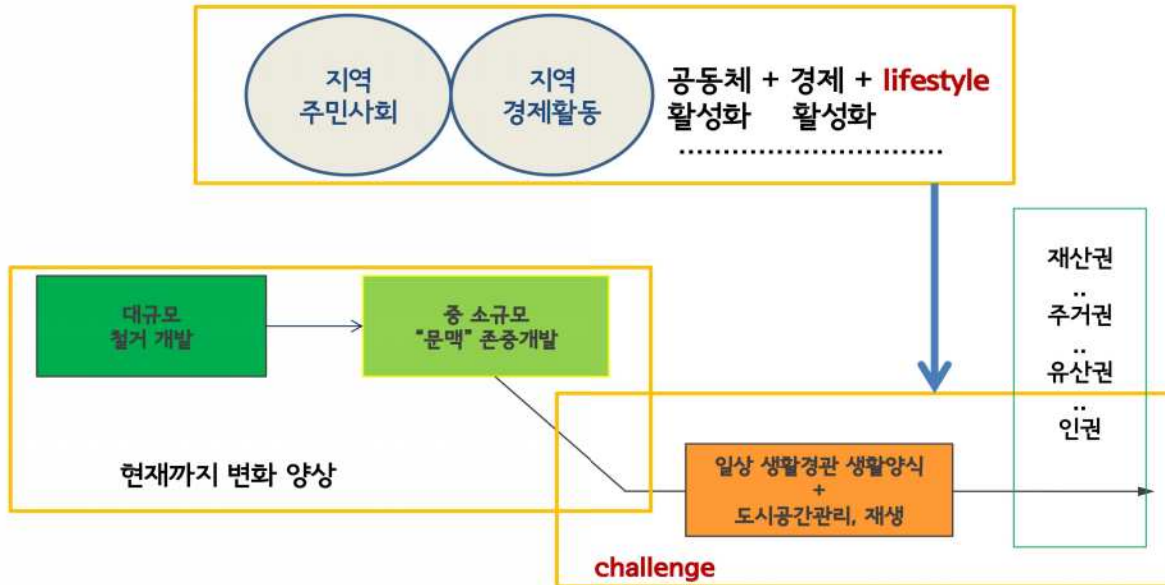
핵심이슈를 해결하기 위한
이슈별 실천전략과 과제 제시

계획의 실현을 위한
공간관리계획과 지역별지침 제시

서울시, 2015, 역사도심기본계획

건축도시공간 관리 패러다임 현재

- 전문가 리더십, 변화하는 역할, Challenge:



출처: 박소현, 2014, '성곽마을': 도시생활경관의 유산가치와 도심부관리의 패러다임 변화

대표 참고문헌

- Carmona, M. et al. 2003 Public Spaces Urban Spaces, Architectural Press.
 Farr, D. 2007, Sustainable Urbanism, Wiley.
 Jacobs, J. 1961, The Death and Life of Great American Cities, Vintage/Random House
 Lang G. and Wunsch M. 2010, 2012, Genius of Common Sense, D.R. Godine Publisher
 Montgomery, J. 1998, Making a city: Urbanity, vitality and urban design, Journal of Urban Design, 3(1), 93-116
 Punter, J. 1991, Participation in the Design of Urban Space, Landscape Design, Issue 200, pp. 24-7
 UN, Millennium Development Goals; Sustainable Development Goals
 Wates, N. 2000, Community Planning Handbook, Routledge

국토해양부, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 2013, 2017

도시설계학회, 2012, 한국도시설계사

서울시, 서울 2030 도시기본계획, 2014

서울시, 서울역사도심기본계획, 2015

서울시, 인사동지구단위계획, 2000

건축도시공간연구소, 2019, AURI 연구성과보고회 지역재생단 발표자료 중 AURI의 실험

건축도시공간연구소, 건축도시 空感 vol.3 운영자가 주도하는 마을재생, 2019.

건축도시공간연구소, 제1회 DIT Festa 작업반장, 2019

대런 애쓰모글루, 제임스 로빈슨 지음, 최완규 번역, 국가는 왜 실패하는가, 시공사, 2012

제임스 스콧 지음, 전상인 번역, 국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가, 에코, 2010

윤주선, 지역관리회사를 통한 근린상권재생방안, 2018

주민참여 공간설계와 전문가 리더십 성찰