

도시재생, 낙후된 원도심에 새로운 기능을 도입하여 도시부흥을 꾀하다

연수일: 2017. 12. 19~ 24

연수자: 김지수의원

방문지: 네덜란드 암스테르담 Westergasfabriek, 스페인 빌바오 BILBAORIA 2000, METROPOLI 30

2013년 6월 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정 이후 우리나라에서도 도시재생 사업에 관심을 갖기 시작한 가운데 새 정부 들어 국정운영 5개년 계획에 '도시재생 뉴딜사업'이 주요 국정과제로 제시되는 등 도시재생이 주목받고 있다.

문재인 정부는 2017년 사업 대상지 110개소 이상을 선정하겠다는 계획을 발표하는 등 매년 10조원씩 5년간 50조원의 재원을 투입하여 도시재생 뉴딜사업을 추진하겠다는 입장이다. 노후화된 도시를 바꾸고, 중소건설업체의 일자리 창출까지 하겠다는 계획이다.

정부가 내세우는 도시재생 뉴딜사업이란 기존과 같은 대규모 재개발·재건축 방식이 아니라 도시 기본 틀은 유지하면서 낙후된 주거환경을 개선, 쇠퇴한 구도심을 살리고 사업 과정에서 일자리도 만들어낸다는 게 기본 개념이다. 재정 2조 원, 주택도시기금 5조 원, LH(한국토지주택공사)·SH(서울주택도시공사) 사업비 3조 원 등 연간 10조 원씩 5년간 총 50조 원을 투입할 계획으로 매년 100곳씩 5년간 500곳을 고치고, 정비된 주택은 공공기관이 사들이거나 장기 임차해 임대주택으로도 활용한다는 구상이다.

경기도 또한 정부의 기조에 발맞춰 원도심, 산업단지 노후화 등으로 도시재생이 필요한 부천, 안양, 광명, 의왕, 과천, 군포 등 6개 지자체에를 대상으로 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위해 도시재생 프로젝트를 중점적으로 추진하고 있다. 경기도 내에서도 상대적으로 낙후한 안성시에 도시재생과 관련한 사회적 분위기와 정책적 지원들을 기회로 삼아 도시 부흥을 꾀할 수 있을 것이다.

충남 천안시의 경우는 민관 협력을 통해 재생사업을 진행하고 있다. 22개 단위사업으로, 총 사업비는 2702억 원 규모로 진행되는 이 재생사업은 시와 중앙정부, 민간기업이 협력해 함께 주체로 나서 추진하고 있다. 옛 동남구청사 부지에 동남구청, 어린이회관, 대학생 기숙사, 주상복합아파트, 지식산업센터 등을 건립하는 사업을 추진 중으로 재원은 지자체·공기업·민간 자본과 주택도시기금으로 마련되었다.

이런 흐름에 맞춰 도시재생의 대표적 사례로 손꼽히는 사례들을 탐방하였다. 산업구조의 변화로 인해 쇠락하고 침체된 도시가 새롭게 탈바꿈한 모습은 경이로웠다.

재생의 중심은 문화와 환경, 그리고 사람이었다.

스페인 북부 바스크 지방에 있는 빌바오는 도시 재생의 대표적인 성공사례로 이름이 높다. 구겐하임 미술관을 유치하며 연간 100만명 이상의 관광객이 찾아오는 문화도시로 입지를 굳건히 이어가고 있다. 인상적인 건축물 하나가 도시 전체의 운명을 바꿀 수 있다는 것을 전 세계에 보여주고 있는 셈이다. 이에 ‘빌바오 효과’라는 말까지 나오고 있다. 도시재생의 기틀을 마련하고 직접적으로 개발을 해온 두 기관이 있다. 바로 메트로폴리 30과 빌바오리아 2000이다. 이들을 통하여 빌바오의 도시재생이 어떻게 왜 진행되었는지, 그리고 그것을 이끌어오게 된 원동력과 향후 나아갈 방향까지 살펴볼 수 있었다.

빌바오는 불과 30~40년전만 해도 지금과는 전혀 다른 모습의 도시였다. 빌바오는 철강, 조선, 금융 등이 발달한 도시로 20세기 중후반까지 스페인에서 가장 부유한 공업도시였다.



그러나 1970~80년대 빌바오는 암울한 회색도시였다. 도심 한 가운데를 지나는 네르비온 강 주변은 공업화로 인하여 오염되어 일반 주민이 접근할 수 없는 지경에 이르렀다. 더욱이 1980년대 들어서면서 도시는 급격히 쇠퇴하게 된다. 인근 지역의 철광석이 고갈되고 조선업이 경쟁력을 상실하면서 1980년대 초 8만명이 실직하며 실업률이 25%를 넘어섰으며, 도시 중심부 산업지역으로 한정하면 50%에 육박하는 등 끔찍한 경기침체를 겪게 된 것이다. 공장이 있던 부지는 버려진 땅이 되었고 1980년대 후반 도시공동화가 곳곳에 나타나게 되었다.



설상가상으로 1983년 대홍수로 인하여 도심 곳곳이 침수피해를 당하였다. 당시 이런 위기상황은 빌바오 시민들에게 공포로 다가왔다. 그리고 아이러니하게도 이 공포가 도시재생을 시작하는 동력으로 작용하게 되었다. 주민들의 공포는 “더 이상 이대로는 살 수 없다”는 절망의 외침이 되었고, 이에 현명한 리더는 이 공포를 ‘변화’를 여는 도구로 사용하게 된 것이다. 메트로폴리 30의 알폰소 대표는 ‘진정한 리더’란 도시의 장기적 방향을 잡아주는 역할을 해야 한다고 강조했다. 특히 도시가 위기에 직면했을 때 리더의 판단이 중요하다고 빌바오의 도시재생 장기프로젝트가 여기에서부터 시작된 것이라고 했다.



빌바오는 네르비온 강을 따라 30개 지역으로 구분되어 있다. 공업도시로 경제부흥을 누릴 때는 이 옆 마을들은 서로를 경쟁해야 할 적으로 여겼다는 것이다. 도시재생을 위해 첫째 주안점으로 삼은 것은 공동의 목표를 찾는 것이었다.

30개의 지역의 각 주민들이 함께 참여할 수 있도록 1개의 커뮤니티를 형성해 나가는 것이 가장 우선이 되어야 할 문제였다. 공동의 문제를 공동으로 해결하자는 것이었다. ‘메트로폴리 30’이라는 기관의 이름도 이를 뜻하는 것이다. 빌바오를 이르는 30지역을 하나로 아우를 수 있는 메트로폴리가 되어 장기적 시각을 갖고 빌바오 재생사업의 주체로 나서야 한다는 문제적 인식이 도시재생을 이끌고 있는 실질적 원동력이라 할 수 있다.

1985년 법률가, 건축가 등 15명 민간 전문가로 구성된 ‘도시재생협회(SURBISA)’가 설립되어 도시 재생을 위한 역사 보존 구역을 설정하고 구역 내 건물의 개축에 필요한 비용의 20~60%를 지원하는 등 비상대책기구 역할을 했다.

1987년 도시 재생 기본계획을 수립하고 새로운 주력산업 육성 전략을 모색하였다. 기존의 주력사업인 철강, 조선 등 공업에 연연하지 않고 다양한 가능성들을 고려한 결과 ‘문화산업’을 도시의 새로운 성장 동력으로 육성하기로 결정하게 되었다.

1989년 행정, 은행, 기업 등 각 분야에서 120명이 참여하여 민간 전문가 협의체인 ‘메트로폴리30(Metropoli30)’이 구성되었고, 1992년 실질적으로 기반공사를 수행하기 위하여 중앙정부와 바스크 지방정부가 50%씩 출자한 개발공사인 ‘빌바오리아 2000(Bilbao Ria 2000)’이 설립되어 재생사업을 담당하였다.

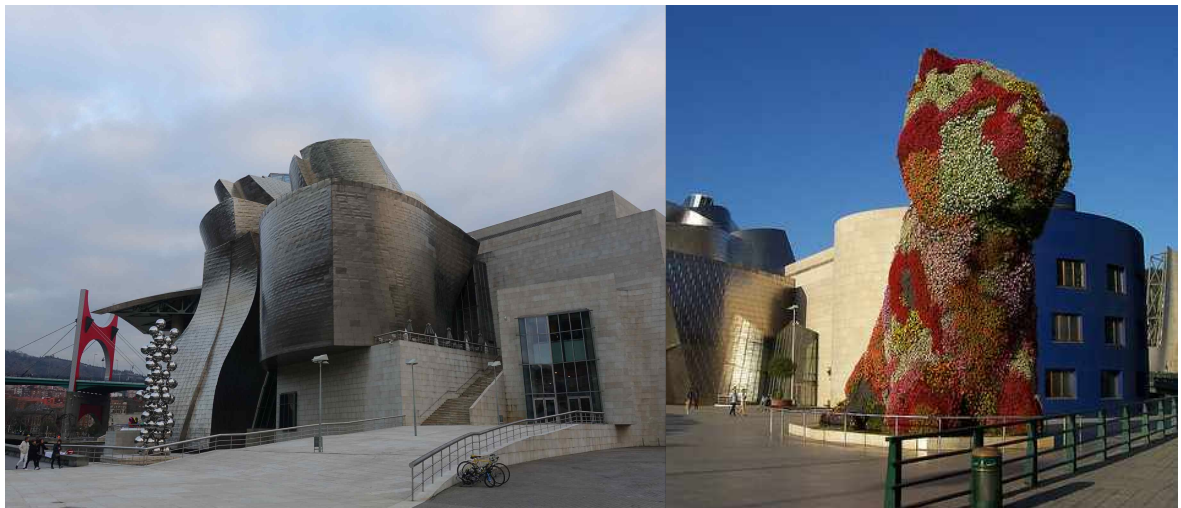
1992년 당시 스페인은 바르셀로나 올림픽 때문에 국가적으로 많은 예산이 소요되었던터라 빌바오의 이런 도시 재생에 자금이 많이 투자할 수는 없었다. 대신 국가가 소유한 대단위 부지들을 바스크 주정부가 빌바오의 도시재생을 위해 사용할 수 있도록 여건을 마련해주었다고 한다. 덕분에 빌바오는 전면적으로 탈바꿈할 수 있었다. 공장이 철거된 해안지역에는 강변공원과 문화시설을 조성했고, 지역경제를 활성화하기 위해 ‘네르비온강 환경 개선사업’에 박차를 가하게 된 것이다.

빌바오는 도심의 복원과 함께 도심 강변의 항만시설들을 철거하여 모두 네르비온강 하구 바닷가로 이전시켰다. 이를 통해 도심 요지에 개발공지를 확보할 수 있었고, 용도변경과 택지개발을 한 후 민간에 매각해 막대한 개발자금을 확보하였다. 빌바오 시는 이 자금을 통해 강변을 따라 에우스칼두나, 아메츨라 등 수많은 문화시

설, 택지개발 및 네르비온 강의 주요 프로젝트를 추진할 수 있었다.

이런 상황에서 당시 세계적인 미술재단인 구겐하임에서 뉴욕에 이어 유럽에도 미술관을 설립한다는 계획이 알려지자 이탈리아 베니스, 오스트리아 비엔나 등 유럽의 각국 도시에서 유치에 관심을 보였다. 이미 ‘문화산업’을 새로운 성장 동력으로 육성하기로 결정한 빌바오도 이 기회를 놓칠 수 없었다. 다른 유럽의 도시들에 비해 빌바오는 규모나 도시의 저명도 등에서 많이 뒤떨어진 상황이었기에 당시 유럽에선 어느 누구도 구겐하임 미술관이 빌바오에 유치될 것이라 생각을 하지 않았다.

그러나 바스크 지방정부는 문화도시로의 탈바꿈을 위해 1억달러의 재정을 들이는 등 가장 적극적으로 공을 들인 결과 구겐하임 미술관을 유치·건설하게 되었다. 이 구겐하임 미술관으로 성공신화를 쓰고 있는 빌바오의 현재로선 상상하기 어렵겠지만 91년 미술관을 유치할 당시에만 해도 빌바오 시민들의 95%가 이를 반대했었다고 한다. 그러나 이런 우려들은 개관 첫 해 종식되었다. 97년 10월 개관되어 첫해에만 130만명의 관람객이 방문하고 관광수입으로 1억 4,000만불을 벌어들여 투자비용을 회수하고도 흑자를 기록하였다.



‘빌바오 구겐하임 미술관’이 사람들을 끌어들이는 이유는 무엇일까. 단지 ‘구겐하임’의 명성 때문만은 아니다. 실제로 미술관 소장품은 뉴욕에 비해서는 현저히 적은 편이다. 그럼에도 불구하고 사람들은 ‘구겐하임 미술관’을 보기 위해 빌바오에 온다. 바로 “미술관” 그 건물 자체가 하나의 작품이기 때문이다. 미국 출신으로 세계적인 건축가인 프랭크 개리가 설계를 하였다.

미술관 뿐만 아니라 도시 곳곳이 현대 유명 건축가들의 작품으로 가득하다.



✈ 빌바오 공항 🏟 실내체육관 및 축구장



축구장이나 도서관, 바스크 건강관리국 본사 같은 건물들 뿐만이 아니라 독수리가 날개를 펼치고 비상하는 듯한 공항, 마치 만화 속으로 들어가는 듯 미래공상도시를 떠올리게 하는 지하철 입구와 엘리베이터, 네르비온 강을 따라 구겐하임 미술관의 연장선 상에 있는 듯 조화롭게 어우러지는 다리, 옛 건물의 파사드를 그대로 보존한 채 현대적인 공간으로 연결되는 기차역 등 여러 공공시스템에도 세계적 건축가들을 참여시켰다. 우리나라 DDT 동대문센터 국제설계공모에 참여하였던 자하 하디드를 비롯하여 노만 포스터, 칼라트라바, 세자르 펠리, 리차드 로저스 등 그야말로 빌바오는 세계 유명 건축가들의 전시회장을 방불케한다. 도시 자체가 하나의 작품처럼 명품도시로 아우라를 뿜내고 있다.



빌바오의 공공디자인에 참여한 세계 저명 건축가들

메트로폴리30의 알폰소 대표는 이것은 우연이 아니라 메트로폴리30의 의도이자 계획이었다고 말한다. ‘문화산업’에 역점을 둔 빌바오는 단순히 미술관 하나를 유치하는데 그치는 것이 아니라 도시 전체를 ‘문화도시’로 탈바꿈하고자 했다. 도시의 공공영역에서 건설해야 하는 모든 부분, 건물부터 지하철, 다리 등 인프라 시설까지 곳곳에 디자인에 있어 ‘문화’를 담자는 것이었다. 도시의 가치를 높이기 위해 각 설계마다 국제공모를 거쳤고 그 결과 세계적인 건축가들을 참여시킬 수 있었다고 한다. 생각보다 그 비용은 비싸지 않고, 그 효과는 엄청나다라는 것이 알폰소의 설명이었다. 빌바오를 처음 방문하는 사람이라면 “구겐하임”하나 만을 생각하고 오지만 빌바오에 일단 방문하게 되면 “구겐하임”만이 있다고 생각하지 않는다는 것이다. 도시 어느 곳이나, 도시 곳곳에서 빌바오가 표방하는 ‘문화도시’의 정체성을 느낄 수 있는 이유이다.



트램

앞서 서두에 밝혔듯이 빌바오에서 도시재생의 가장 핵심 키워드는 공동이다. “공동의 문제를 공동이 함께 참여할 수 있도록 공동의 커뮤니티를 만들어간다” 이것이 빌바오 도시재생의 근본 철학이자 성공의 열쇠이다. 이를 위해 빌바오에서 가장 먼저 신경쓴 것은 빌바오 전체를 따라 흐르는 네르비온 강을 중심으로 도시를 하나로 이어주는 것에 대한 고민이었다. 이를 위해 첫째는 혁신적인 대중교통 시스템이 필요했다.

도시를 단절시켰던 고가들을 대대적으로 철거하고 트램을 놓았으며 지하철의 이용도를 높이기 위하여 안전과 편의증진에 심혈을 기울였다. 이로서 빌바오의 대중교

통 운송률은 매우 높다. 특히 지하철의 경우 시민이 빌바오에서 가장 안전하게 생각하는 공간이다. 계획 당시 고심했던 부분을 시민들이 피부로 느낄 수 있는 것이다. 심지어는 빌바오의 지하철에는 화장실이 없다. 화장실이 우범화될 수 있기에 그러한 위험요소를 원천 차단했다는 것이다. 불필요하거나 위험한 것은 과감하게 없애고 역사 내 동선을 가장 짧고 단순화하는 등 가장 깨끗하고 쾌적한 공간을 만들기 위한 빌바오의 원칙은 심플하다. 언제나 안전하고 편리하게 이용할 수 있어야만 시민들이 자신의 자동차가 아닌 대중교통을 선택한다는 것이 빌바오의 생각이다.



편리하고 쾌적한 지하철, 디자인적으로도 신경을 쓴 흔적이 엘리베이터, 출입구 등



1980년대 고가가 있던 곳이 철거된 후 현재 공원이 조성되어 시민의 쉼터로 활용

사람들을 네르비온 강을 중심으로 잇기 위해 둘째, 강을 친수의 공간으로 만들어 사람들이 일상에서 즐길 수 있도록 하는 것이었다. 80년대까지만 해도 네르비온 강은 시궁창 수준이었다. 조선 및 철강산업이 강을 따라 개발이 됨에 따라 강 뿐만 아니라 강 유역 토지까지도 오염은 매우 끔찍한 수준이었기에 시민들은 강을 멀리 할 수 밖에 없었다. 이는 식수에까지 영향을 미쳤다.

이에 빌바오는 대대적으로 네르비온 강 정비사업을 펼쳤다. 공장부지를 전부 없애고 오염된 강을 정화하고 상하수도관 교체를 위하여 10억 파운드를 투자하였다. 대신 그곳에 공원을 조성하고, 인도용 다리를 설치하여 사람들이 일상에서 호흡하고 즐길 수 있는 공간을 변모시켜나갔다. 그 중에 하나가 구겐하임 미술관이기도 하다.



☞ 1980년대 오염된 네르비온 강 하구

☞ 현재 정화된 모습



아래의 사진들은 도시재생 전후의 네르비온 강변의 모습을 비교한 것이다. 빌바오 리아2000에서 대대적인 정비 사업을 통해 조성된 모습이다. 좌측이 80년대이고, 우측은 정비 후의 모습이다. 공업부지로 주거환경과 단절되었던 하천유역이 이제는 주민들이 일상에서 누릴 수 있는 친수공간으로 거듭났다. 주민들은 강을 따라 운동을 하고, 공원에 나와 휴식을 즐긴다. 강 주변에는 구겐하임 미술관, 콘서트홀 등 문화시설 뿐만 아니라 스페인 국영 전력회사를 비롯한 사무실, 대학 부속건물, 주거단지 등이 입지해있어 빌바오 시민의 삶의 중심으로 자리잡고 있다.





스페인 최대 전력회사인 Iberadrola와 빌바오 대학교이다. 고급인력을 육성하고 양질의 일자리를 공급하는 것 역시 빌바오의 장기 프로젝트의 일환이다.



단절되었던 마을들이 강을 중심으로 연결할 수 있도록 다리들을 설치하는데, 이 역시 세계적 건축가인 Isozaki가 참여했다.

메트로폴리30과 빌바오리아2000에 따르면 90년대 도시재생을 시작하며 빌바오가 세운 8가지 전략은 다음과 같다.

- Human Resources
- Advanced Services
- Mobility & Accessibility
- Environmental Regeneration
- Urban Regeneration
- Cultural Centrality
- Public - Private Partnership
- Social Welfare

인적자원을 개발하고, 시민에게 향상된 공공서비스를 제공하며, 지역 간 접근성을 높이고, 공업화로 인해 오염된 환경을 정화시키고, 쇠락한 도시를 재생시키며, 문화를 그 중심에 두고, 민관이 협력하고 적극 참여하여 공동의 문제를 해결해나가고, 사회복지를 실현시켜나가는 것, 이것이 빌바오가 생각한 도시가 재생하는데 필요한 가치이자 방법이었다.

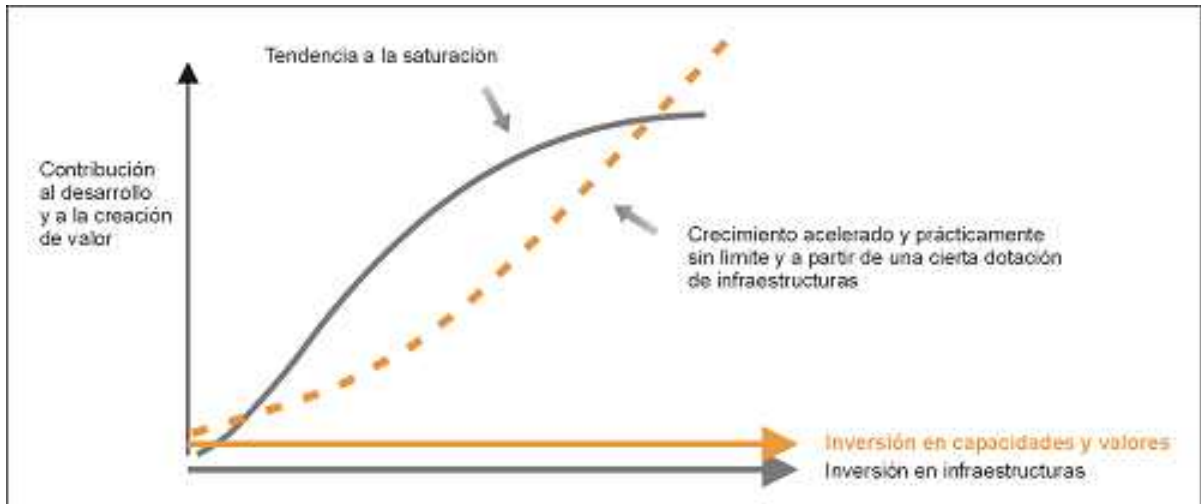
이 중 가장 빌바오는 “시민의 참여”를 가장 핵심으로 꼽는다. 시민이 참여하지 않는다면 그것은 일회성으로 그치기 쉽다는 것이다. 이것이 다양하게 변화하는 상황에 대처할 수 있는 근본 힘이라는 것이 빌바오의 교훈이었다. 선거, 재난, 경제위기 등 어떠한 변화에도 상관없이 세대를 이어 계속 이어가고 유지되기 위해 빌바오의 모든 시민들이 주인의식을 갖고 참여해야만 한다. 내가 사는 작은 동네만 볼 것이 아니라 빌바오 메트로폴리의 주인으로서 참여하기 위해서 시민에게 무조건적으로 강요만 해서는 안된다. 공공의 영역을 시민들이 일상에서 내 집처럼 자연스럽게 즐기고 누릴 수 있도록 공간을 마련해야 한다. 이를 위해서 문화, 환경, 교통, 일자리, 사회복지 등 여러 분야의 전략들이 사용되었다고 해도 무방할 것이다.

시민들에게 도시가 내 집 처럼 이용이 된다면, 내 집을 아끼는 마음이 들지 않겠느냐는 것이다. 쓰레기라도 먼저 줍고, 더 쾌적한 공간을 위해 의견을 내고, 또다른 대안을 위해 함께 행동에 나선다는 것이다.

또한 과거에 머무는 것이 아니라 미래를 보는 것, 장기적인 안목이란 바로 이것을 의미하는 것이다. 이런 차원에서 인적자원에 투자를 하고, 새로운 동력 산업을 발굴해낼 수 있었다고 말하고 있다.

그리고 21세기를 맞은 빌바오는 이제 이것을 넘어선 미래를 향한 장기적 계획을

수립하여 실행에 옮기고 있다고 했다. 현재 2035년까지의 계획을 수립한 상태이다. 90년대가 인프라 구축을 통한 발전(아래 차트의 회색선)이었다면, 앞으로는 기술과 가치 투자를 통한 발전(노란 점선)이다.

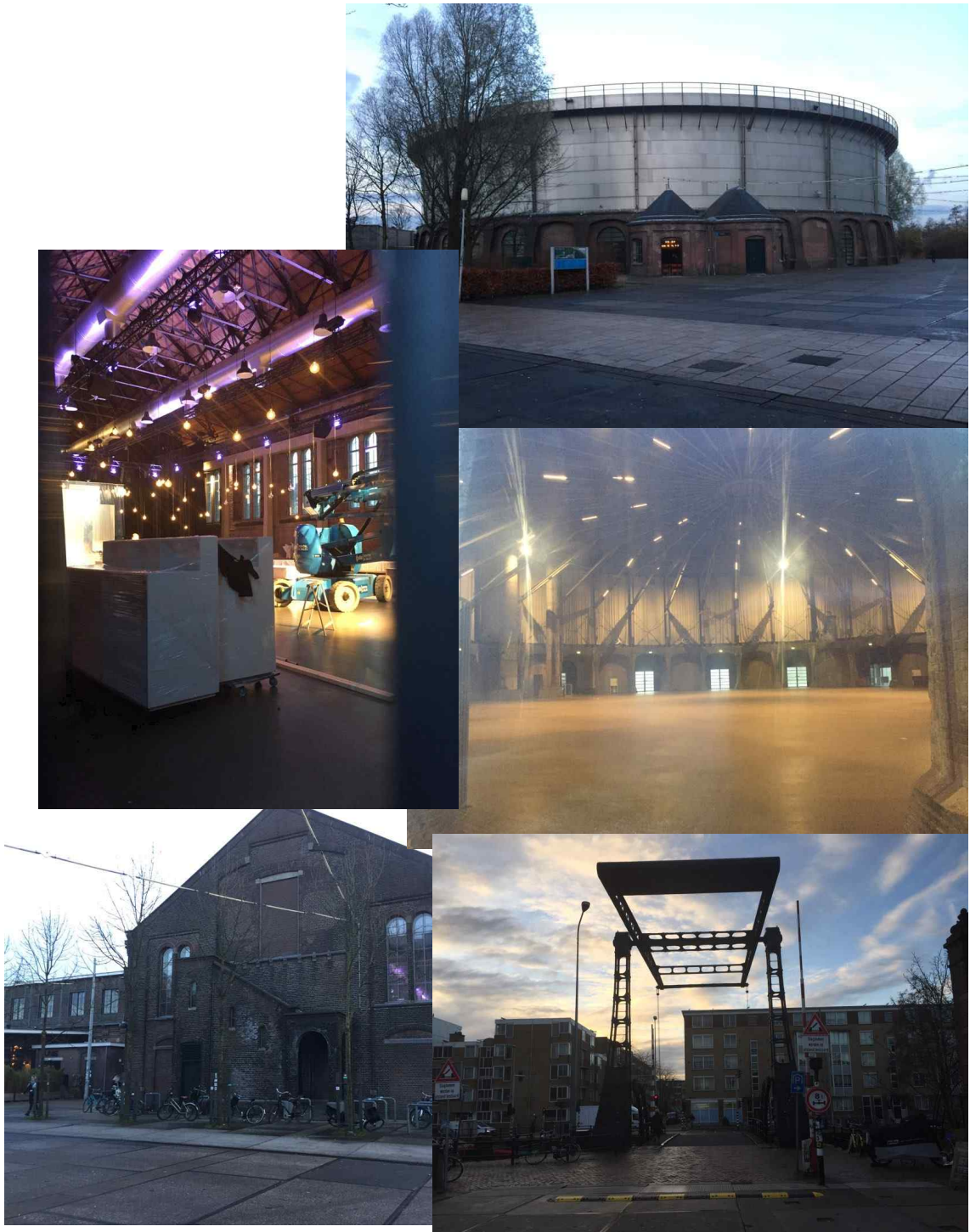


이미 빌바오는 포화상태이다. 더 이상 개발할 부지가 없다는 것이다. 이렇게 외연확장, 인프라 구축을 통한 발전에는 한계가 있다. 그러나 기술과 가치를 통한 발전은 물리적 한계없이 그 성장속도 또한 기하급수적으로 팽창할 수 있다는 것이 빌바오의 관점이며, 이것이 향후 도시발전을 이끌 것이라는 분석이다.

도시의 정체성을 확립하여 스페인을 넘어선 도시의 세계화, 세계속의 도시로 거듭난다는 것이 주요 골자로 서비스업과 4차산업 관련 투자를 우선으로 하고 있고, 인구 감소에 따른 대책으로 외국 이민자들의 정착을 돕기 위해 행정적으로 다양한 사업들을 추진하고 있다고 한다.

빌바오를 방문하기 전 네덜란드 암스테르담 베스터가스파브릭(Westergasfabriek)을 방문했었다. 암스테르담 도심 외곽지역에 위치한 이 공원은 원래 1885년 석탄 가스 공장으로 설립되었다. 그러나 천연가스의 도입으로 석탄가스의 가격 경쟁력이 낮아지면서 이 공장은 더 이상 필요 없게 됐고 결국 가동이 중단된 후 애물단지로 전락하게 되었다.

암스테르담시는 2003년 이 공장 건물에 대한 도시재생을 진행했다. 심각한 오염 상태에 놓인 공장을 헐어 재개발을 하는 대신 수십 년에 걸쳐 대대적인 정화작업을 통해 시민을 위한 공간으로 탈바꿈시켰다. 지금의 베스터가스파브릭은 드넓은 공원과 체육시설이 놓이며 시민들이 산책을 하고 운동을 즐기고 있었다. 공장 부지에 있던 다양한 건물은 대형 문화공간과 상점, 레스토랑, 미술관 등으로 바뀌었고, 이들 문화시설에는 각종 페스티벌이 열려 젊은이가 즐겨찾는 공간이 되었다.



공장의 보일러실은 극장으로, 작업 관측소는 에스프레소 공장으로, 가스탱크는 오페라, 콘서트, 패션쇼 등 각종 행사를 여는 복합공간이 되었다. 산업구조 재편에 따라 기능을 잃었던 가스공장은 시민의 휴식 공간이자 문화공간으로 탈바꿈했다. 공장 건물에 새 기능을 부여해 옛

것을 보전하는 동시에 창의적이고 혁신적인 새로운 활동이 동시에 이뤄지고 있었다. 석탄가스 공장의 옛모습을 그대로 간직한 이 건물은 2010년 유럽 문화유산으로 선정 EUROPA NOSTRA AWARD를 수상하기도 했다.

베스터가스파브릭의 총 관리감독을 맡고 있는 안센 디렉터는 외관이 아름다움만으로는 사람들을 불러모을 수 없다고 말했다. 창의적인 콘텐츠가 있어야 한다는 말이다. 흥미로운 콘텐츠가 없었다면 주민들과 동떨어진 공간이 되었을 것이라는 것이 그의 설명이다. 베스터가스파브릭은 암스테르담에서 사람들이 만나고 일하고 여가를 보내는 장소로 자리매김할 수 있는 것, 그것이 이 공원의 가치이다.

현대의 공원은 단순히 녹지를 통해 휴식을 제공하는 공간을 넘어 사회적 공동체 형성의 중심으로 그 기능과 의미가 확장되고 있다. 베스터가스파브릭 문화공원은 이러한 가치를 잘 반영한 공간이라 할 수 있을 것이다. 주민들의 일상 안에서 살아 숨쉬도록 지역 주민의 적극적 참여를 유도해야 좋은 공원이 될 수 있는 것이다.

암스테르담 역시 장기적인 관점에서 도시계획을 수립한다. 도시 디자인의 비전을 세울 때 30년 후의 미래를 기준으로 잡고 있다는 것이다. 도시는 급하게 만들어지는 것이 아니라 오랜 시간에 걸쳐 자연스러워 이뤄지는 것이기에 먼 미래를 봐야 한다는 것이다.

암스테르담 도시를 걷다보면 가장 많이 볼 수 있는 두 가지는 자전거와 수로이다. 자전거의 교통분담률이 60%에 이를 수 있는 바탕에는 도시계획이 얼마나 체계적으로 일관성있게 유지되고 있는지를 보여준다고 할 수 있겠다. 수로 역시 지대가 낮아 곳곳이 침수가 되는 암스테르담의 환경적 제약을 극복하고 활용한 사례라고 볼 수 있다. 물을 극복하는 것을 넘어 적극적으로 수로를 만들어 물을 활용함으로써 ‘물의 도시’, ‘수로의 도시’라는 암스테르담의 정체성을 새롭게 만들어갔다고 할 수 있다.

마지막으로 방문했던 바르셀로나의 라발(Raval)지구, 포블레 노우(Poble Nou)지구 역시 도시재생의 효과를 보여주고 있다. 구시가의 슬럼가를 비롯하여 도시 북쪽의 공장지대, 92년 바르셀로나 올림픽 시절 조성되어 20년이 지난 해변의 올림픽 선수촌 등은 낡고 쇠퇴하여 우범지대로 전락하였던 이 곳을 바르셀로나는 작은 블록 단위로 공영개발을 추진해왔다. 깨끗한 작은 광장을 만들고, 전시장 등 공공시설물을 설치하니 이를 중심으로 각종 상업문화시설과 카페들이 생기고 사람들이 모여들어 예전의 어두침침했던 이미지를 벗어나 젊은이들의 활기가 넘쳐나는 공간으로 바뀌게 된 것이다.

도시재생을 성공으로 이끈 빌바오, 암스테르담, 바르셀로나의 사례에서 공통점을 찾을 수 있다. 바로 시민의 참여를 통한 일관성있는 장기적 프로젝트라는 것이다. 시민이 일상에서 피부로 느낄 수 있도록 사업들을 추진할 때 시민의 참여를 이끌 수

있으며, 도시를 재생함에 있어 시민이 주체적으로 나설 때 그 도시의 재생은 지속적이며 일관성있게 이루어질 수 있다는 것이다. 도시재생이 정치적으로 일회성으로 이뤄지는 것이 아니라 장기적 관점을 갖고 꾸준히 이어나가도록 도시의 정체성을 담아내는데 최선을 기울여야 한다. 단지 10년, 20년이 아니라 몇 세대에 걸쳐 수행되고, 효과가 나타나는 장기적 프로젝트인 것이다.

빌바오의 경우 토지 및 재원확보에 있어 자치단체에서 권한을 행사할 수 있는 등 우리의 상황을 바로 대입해서 비교하기에는 구조적인 차이와 한계가 있는 것이 사실이다. (빌바오리아2000이 도시재생 프로젝트를 강력하게 추진할 수 있었던 원동력 중의 하나는 바스크 주정부가 1979년 독립된 세금체제를 유지했기 때문이다. 바스크 주가 거둔 지역 세금 중 6.2%만 치안과 방위를 위해 중앙정부로 보내고, 주에서 확보한 90%의 세금을 도시재생의 주요 자원으로 활용하였고, 이를 위해 바스크 주에 속하는 다른 도시들-빅토리아, 산세바스티안 등-과 협력조약을 체결하여 적극적으로 주의 예산을 투자할 수 있었다. 더불어 토지에 대해서는 앞서 서술하였던 것 같이 국공유지를 활용하여 기존 항만부지를 이전함과 동시에 기존 부지 개발 및 매각을 통해 도시재생 자금까지 확보할 수 있었다.)

그러나 이렇게 얻은 자금들이, 토지들이, 개발한 사업들이 단지 일회성에 멈추지 않고, 시민들에게 외면받지 않고 계속적으로 성공적으로 이어질 수 있는 것은 일방적인 관 주도가 아닌, 시민과 전문가들의 합의를 통해 의제를 설정해나가고, 모두가 함께 참여해나가도록 방법을 모색하고, 전체 시민이 실질적으로 그 혜택을 누릴 수 있게 했기 때문이다.

빌바오에서 리더는 누구인가. 빌바오의 도시재생을 이끌어온 주체는 누구인가. 그것은 시장이라던가 주지사라던가 이런 기관단체의 장 개인 한명이 아니었다. 빌바오는 각 분야별 민간 전문가들로 구성된 협의체를 통해 그 역할이 이루어지도록 하였다. 이런 빌바오의 경우 거버넌스의 가장 모범된 사례를 보여주고 있다고 할 수 있다. 빌바오의 도시재생 사령탑 역할을 하는 메트로폴리30의 경우를 보자. 이 협의회 구성원 중 하나인 빌바오 시청은 다른 민간회원과 마찬가지로 회비를 내는 140개 회원 중 하나의 회원 자격일 뿐, 민간을 지원하는 행정의 입장이 아니다. 민과 관이 50대50으로 회비를 부담하고 회비의 과소로 권한이 결정되는 것이 아니며, 철저히 관련된 연구주제에 따라 실무진만 참여하는 독립적 구조이다. 연구의 성과는 빌바오 메트로폴리30의 이름으로 발표되지 않고, 연구결과를 시행하는 회원단체의 계획안으로 진행된다. 연구와 수행성과를 참여회원 단체에 돌리는 것이다. 우리 지역사회에서도 법과 조례로 행정절차 상 민간인이 참여하는 수많은 위원회가 있으나 실제적으로 그 기능이 독립적으로 수행된다고 보기는 어렵다. 관 주도로 설정된 방향에 맞춰 요식행위로 진행되는 경우가 수두룩하다. 진정으로 시민의 참여가 이

뤄진다고 볼 수 있을까. 빌바오의 사례들을 보고 배우며 부럽고 부끄러워지는 순간이었다.

시민의 참여 또한 개발의 이익을 시민들에게 돌아갈 수 있도록 함으로써 자발적으로 이끌어내고 있었다. 도시의 버려진 땅을 시민들을 위한 공간으로 만들어내는 실행기관인 빌바오리아2000에서는 버려진 국공유지를 개발하여 주민들을 위한 공간을 제공하고, 이로 인한 수익금을 지속적으로 주민을 위해 재투자함으로써 시민들로부터 강력한 지지를 이끌어내는 성공할 수 있었다. 공공공간의 확보와 삶의 질 향상은 지자체가 해결해야 할 과제로 인식하고, 장기적인 플랜만 제시하는 것을 넘어서 지금 당장 도시민들이 이용할 수 있는, 시민들이 일상에서 누릴 수 있는 시설들을 마련하는 실천적 행동자로서 지자체가 활동하는 것이다.

사람들은 빌바오를 방문할 땐 구겐하임을 보기 위해 찾지만 빌바오를 떠날 땐 도시 전체를 마음에 품고 간다. 빌바오 효과는 단순히 구겐하임 미술관 하나를 잘 유치해서 얻은 명성이 아닌 것이다. 빌바오 도시재생의 성공신화 속에는 지자체의 일관된 정책, 공공과 민간의 합의 그리고 이를 위한 실천기구인 메트로폴리30과 빌바오리아2000의 역할, 장기적 마스터플랜과 함께 시민 편의를 위한 단기적 해결과제 제시, 사회기반시설에 대한 투자를 통한 공공성과 친환경 수준의 향상, 도시를 효과적으로 홍보하는 프로그램 개발 및 운영 등 일련의 과정이 담겨있는 것이다.