「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 117-137

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.6

정부의 도시재생사업은 공간적 활성화에 어떠한 변화를 야기하는가?: 창신·숭인 및 성수지역을 중심으로

한 승 혜*
전 미 선**

국문요약

본 연구 목적은 정부의 도시재생 사업이 공간적 활성화를 야기하는지를 확인하는데 있다. 이를 살펴보기 위해 도시형 제조업을 산업기반으로 하고 2014년에 사업지역으로 지정된 두 지역(창신·숭인, 성수)을 분석 대상으로 하였다. 공간적 활성화는 2010년, 2016년 가구통행조사자료와 2015년2분기 이후의 서울시 상권분석자료를 기반으로 하여 살펴보았다. 우선. 통행의 경우 창신·숭인지역은 두 시점 간 전체통행은 약 2.4배, 여가목적 통행은 약 1.57배 증가한 반면, 성수지역은 뚜렷한 변화가 없었다. 기점별 통행의 경우 창신·숭인 지역은 사업대상지역과 인접지역에서, 성수동은 인접하지 않은 서울전역에서의 통행이 증가하였다. 그리고 상권활성화의 정도는 성수지역에서는 지속적으로 순증가를 나타낸 반면, 창신숭인 지역은 2017년에 들어서야 점포증감률이 양수(+)를 나타냈다. 따라서 지속적인 정부지원이 이루어진 지역은 상대적으로 외부로 부터의 방문이 증가하였고, 도시재생과 관련된 정부지원사업의 집행 시점과 상권의 활성화 시점이 관련됨을 알 수 있다.

주제어: 도시재생, 공간적 활성화, 여가통행, 상권 활성화, 창신·숭인, 성수

Ⅰ. 서론

우리나라의 도시거주 인구비율은 1990년에 이미 81.95%에 이르렀으며 2017년에는 90.74%로 2010년대에 들어 인구의 약 90%가 도시지역에 거주하고 있다.[1] 반면 국토 면적 중 주민이 거주하는 도시지역은 약 16.6%으로 매우 밀집되어있다.[2] 이러한 인구 집중을 해소하고자 2019년 발표된 새로운 신도시 계획을 포함하여 지속적인 수도권 신도시 개발이 이루어져 왔고, 현재까지 서울로

* 제1저자
** 교신저자

1) 국토교통부 교통누리(http://stat.molit.go.kr)

2) 국토교통부 보도자료(2018.07.02).「우리나라 국토 면적 10만 6108.8㎢…국민 91.82% 도시 거주」

부터 신도시로의 인구 이동이 상당부분 진행되었다(이희연·이승민, 2008). 이러한 상황에서 국내의 도시 정책은 신도시의 개발을 통한 도시의 양적 성장에서 노후화된 도시지역의 재생을 통한 삶의 질 개선으로 그 관심이 전환 및 확대되고 있다(남진 외, 2015).

도시화 과정을 규정한 Klaassen & Paelinck(1979)의 논의에서 도시는 인구가 집중되는 도시화(Urbanization), 도시 외곽으로 확장되는 교외화(Suburbanization), 교외화가 심화되면서 도시의 인구가 오히려 감소하게 되는 역도시화(De(dis)urbanization)의 과정을 겪으면서 점차 슬럼화되고 도시문제를 야기하게 된다. 서울의 경우 주변도시와의 관계에 있어서는 1990년대 후반부터 역도시화 시기에 있으며(남진 외, 2015), 인구총량이 하향 안정화됨과 동시에 사업체와 종사자수 증감률이 감소하는 등 그 성장이 둔화되는 추세에 있다(서울특별시, 2015a). 이러한 시점에서 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생 특별법)」이 제정되면서 국토교통부와 서울특별시는 법령에 근거하여 도시재생전략을 수립하였다. 국토교통부는 2014년 전국 13개의 도시재생시범지역을 지정하여 도시재생활성화계획을 수립하였고, 서울시는 국토교통부의 시범지역에 포함된 창신·숭인지역 뿐 아니라 서울 전역에 대해 권역별(도심권·동북권·서북권·동남권·서남권)로 재생과제를 도출하고 지역 맞춤형 도시재생을 추진하고 있다(서울특별시, 2015a).

국내에서 도시재생이 본격화되면서 이러한 정책에 대한 학술적인 평가의 노력들도 시작되었다. 그러나 정부지원의 도시재생 정책은 2014년 이후에 본격적인 집행이 시작되었기에 아직은 정책의 성공과 실패를 평가하기에 성숙의 시간이 필요한 시점이다. 따라서 도시재생 논의들은 주로 정책의 특징과 운영현황에 초점을 맞추거나(예: 심소희·구자훈, 2017; 정광진 외, 2016), 정비가 이루어진 대상지에 한정하여 미시적 차원에서의 활성화를 확인하는 연구(예: 유승수 외, 2018)가 이루어져 왔다. 본 연구에서는 도시재생이 추구하는 궁극적인 목표가 쇠퇴한 지역의 정비 뿐 아니라, 해외 연구들이 지적한 바와 같이 장소가 가진 매력이 증가하는 것(Tallon, 2010)이라는 관점을 수용하고 있다. 따라서 쇠퇴한 도심의 공간적 활성화가 야기되고 있는지를 통행과 상권의 발달 같은 장소적 매력도를 통해 이를 확인하는 것을 연구의 지향점으로 한다.

본 연구에서는 도시재생을 통한 장소적 매력의 증가를 확인하기 위해 창신·숭인지역과 성수지역을 분석대상지역으로 선정하였다. 두 지역은 오랫동안 도시형 제조업인 봉제와 제화산업을 중심으로 발전하였으며, 2010년대 중반에 도시재생지역으로 지정되었다는 유사성이 있다. 두 지역의 도시재생에 따른 통행변화를 확인하기 위해 가구통행 패턴, 특히 여가통행 패턴의 변화를 분석하며, 도시재생 이후 상권의 변화를 지역별 점포증감패턴을 통해 확인한다. 연구의 결과를 통해 창신·숭인지역과 성수지역이 도시재생으로 인해 어떤 유형의 통행을 유발하게 되었으며 그 후 상권이 어떤 방식으로 변화하고 있는지를 조망하여, 두 개의 유사하지만 다른 대상지가 어떻게 다른 변화를 맞고 있는지 확인할 수 있다. 또한 이러한 결과를 통해 현재 지속적으로 수행되고 있는 도시문제에 대한 정책적인 처방이 대상지역에 미치는 영향에 대한 논의점을 제안할 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

1. 지역활성화의 의의

활성화(revitalization)의 의미는 다양한 관점에서 논할 수 있다. 예를 들어, Ramlee, et al. (2015)는 많은 연구자들이 도시 활성화(revitalization)와 도시 재생(urban regeneration), 도시 재개발(urban redevelopment), 도시 르네상스(urban renaissance) 등의 용어와 혼용하고 있다고 언급하면서 도시 활성화를 주목한 논의가 부족하다고 지적하였다. 우선, 활성화의 사전적 의미를 살펴본다면, 새로운 삶과 활력을 불어넣어주는 행동이라고 한다.[3] 한편, 행정학적 차원에서 활성화는 일정한 지역의 쇠퇴와 더불어 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서는 주로 지방중소도시의 경제적 낙후성과 관련되어 활성화에 대한 탐색이 이루어졌다(유현지, 2013). 하지만, 이러한 기존 연구들에서는 공간적 차원을 고려하여 활성화의 개념을 충분히 논의하지 못했다는 한계가 있다. 김흥순(2010)에서도 경제적 활성화 또는 상권 활성화와 달리 공간에서 이행되는 활동의 다양성이 활성화의 중요한 요소라고 강조하였다. 그러므로 본 연구에서는 이러한 도시의 공간적 속성을 고려하여 활성화의 개념을 이해하고자 한다.

우선, Jacobs(2010)과 Whyte(1988)의 논의와 같이 도시활성화는 방문이나 인구유입의 증가 등에 따른 사람들 사이의 상호작용이 증가하는 현상이라고 볼 수 있다. 이와 유사하게 유승수 외(2018)에서도 도심공간의 활력을 높이기 위해서는 여러 사람들이 방문하는 것이 중요하다고 보았다. 또한 도시의 활성화는 일정한 상태가 아닌 과정적 차원으로 살펴볼 수 있다. 예를 들어, Spandou, et al.(2010)에서도 도시 활성화는 경제, 사회, 환경, 문화 등에 걸쳐 도시 관리 전략이 구성되는 과정으로 보았다. 이와 유사하게 Radoslav(2013)는 건물의 재기능화, 공공장소의 재창조 및 재배치의 3단계의 과정으로 이루어진다고 보았다.

이러한 맥락 하에서, 본 연구에서의 도시재생은 공간의 활력을 통해 도시의 긍정적 변화가 물리적, 경제적, 사회적 차원에서 야기되는 것을 의미한다. 즉, 도시재생이라는 정책적 개입을 통해 지역의 변화를 이루어가는 지역의 '과정'적 차원의 변화로 논의하고자 한다.

2. 도시재생정책과 대상 지역에 관한 선행연구

1) 도시재생에 관한 연구

우리나라에서 재개발, 재건축 패러다임을 벗어난 도시의 자생적 역량 및 지속가능에 대한 정책적 노력은 2013년 도시재생 특별법 제정이후 본격화 되었다. 국토교통부는 2014년에 도시재생 시범사업 지역을 선정하였고, 서울시는 2014년 '2030 서울플랜 서울시 도시기본계획'을 발표하였다. 최근 정부의 '도시재생 뉴딜'사업으로 이러한 재생패러다임에 근거한 정책이 확산되는 맥락에서,

3) https://en.oxforddictionaries.com/definition/revitalization

기존의 도시재생지원사업들에 대한 체계적인 진단이 더 중요해지고 있다. 도시재생정책을 논의한 선행연구들은 사업지역의 실태나 현황진단 및 발전방향의 모색 그리고 평가지표나 정책영향평가에 관한 논의로 구분할 수 있다.

우선, 도시재생의 현황과 방향성을 모색하는 연구들은 주로 개별 사업지역에 대한 사례분석 또는 도시재생활성화 계획에 기반한 정책적 특징을 논의하고 있다. 개별 사업지역에 대한 사례연구 또는 해외우수사례를 통한 정책적 제언은 다른 도시재생사업지역에 적용할만한 근거가 부족하다는 한계가 존재하였다(김준연·남영우, 2012; 홍경구 외, 2015; 심소희·구자훈, 2017). 한편에서는 재원조달 유형별 특성이나 부처협업 사업의 실태를 살펴보기도 하였다(홍경구 외, 2015; 장진하 외, 2018, 정광진 외, 2018). 하지만 정부의 이러한 정책적 노력이 지역의 특수성과 함께 어떠한 실질적인 변화를 가져오는지에 대한 정량적 자료에 대한 체계적인 검토가 부족하였다.

그리고 도시재생 평가 지표의 개발이나 사후적 정책영향 평가에 관한 연구는 2015년 이후부터 본격적으로 논의되기 시작하였다. 우선, 평가지표에 대한 몇몇 연구들을 살펴볼 수 있다. 예를 들어, 박소연·오덕성(2015)에서는 쇠퇴지역의 유형에 따른 도시재생사업을 평가하기 위해, 21개 쇠퇴지역에서 시행된 121개 도시재생사업을 물리·환경, 경제, 사회·문화적 측면별 34개 계획요소로 평가하였다. 그 결과 쇠퇴유형에 적절하게 대응하는 도시재생 사업지역으로 회덕동 하나만 도출되었으며, 단일 및 복합영역 쇠퇴지역 모두에서 물리적 측면에 치우진 도시재생 사업이 시행되고 있음을 지적하였다. 김상현·김형빈(2017)에서는 델파이 기법과 AHP분석 방법을 통해 지방의 도시재생 사업평가 지표들의 우선순위를 분석하였으며, 물리환경 요인에서는 지역격차 해소, 사회문화에서는 주민참여 활성화, 산업경제에서는 사업추진 여건 및 기반시설, 그리고 정책제도 부문에서 지자체의 정책추진의지가 중요함을 지적하였다. 정광진 외(2017)에서는 기존 모니터링 평가 지표를 검토하고 새로운 모니터링 지표 개발을 시도하였다. 그 결과 도시재생 선도지역에 적용할 만한 지표로 사회적 측면(상주인구, 유동인구), 경제적 측면(카드매출액, 공시지가, 사업체수, 종사자수, 사회경제적 조직), 물리적 측면(건축물 노후도, 건축인허가수)의 요소들을 도출하였다. 마지막으로 김수연·정혜영(2017)에서는 정성적 지표의 개발에 초점을 '지역정책'과 '지역역량'의 두 차원으로 나누어 총 16개 지표를 도출하였다. 지역정책 차원에는 상위계획 및 관련계획과의 연계성과 주민참여 계획여부, 그리고 지역역량에는 주민관계망과 지역주민의지를 포함하였다.

한편 이러한 평가지표 설정에 대한 논의에 비해, 도시재생 정책의 경제적 파급효과에 대한 논의는 상대적으로 많이 연구가 되고 있으나, 정책집행 이후에 체계적으로 이를 살펴본 연구는 드문 상태이다(이왕건, 2009; 김남용 외, 2013; 윤병훈·남진, 2015). 도시재생 사업 이후 특정 지역의 소상공인이나 소매업 활성화의 정도를 살펴본 몇몇 연구들도 존재한다(임영균·변숙은, 2017). 이러한 도시재생정책에 대한 논의들은 아직 도시재생 모니터링 또는 평가지표에 대한 하나의 합의된 기준이 부재한 채, 영향평가를 체계적으로 하기에는 어렵다는 한계가 존재한다. 또한 특정 도시재생 사업지역의 실태나 현황을 조사한 논의들에서도 해외사례와의 비교를 통한 벤치마킹 또는 정부의 정책적 지원에만 초점을 두었다. 도시재생 지역의 공간적 특수성에 대한 논의를 포함하여 정부정책을 기반으로 하는 도시재생사업이 어떠한 변화를 야기하는지에 대한 연구는 부족한 실정이

다. 그러므로 획일화된 평가지표를 통한 성급한 평가 결과를 분석결과로 내놓기 보다는, 도시재생 사업지역의 고유한 산업, 입지, 인구통계학적 특성과 정부의 정책이 어떻게 조화를 이룰 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2) 사업지역(대상지)에 관한 연구

본 연구의 사례분석 대상지역인 창신·숭인과 성수동에 대한 선행연구는 크게 각 지역의 도시재생정책과 지역기반산업을 주제로 한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 도시재생사업을 중심으로 각 지역의 특성을 살펴본 몇몇 연구들이 존재한다. 예를 들어, 성수동 지역의 경우 심소희·구자훈(2017)에서는 유럽연합 및 도쿄의 모노즈쿠리 지원정책 사례를 분석해 성수동에 적용시킬 수 있는 시사점을 도출하였다. 창신·숭인지역의 경우 이나영·안재섭(2016)은 지역공동체중심의 도시재생 활성화 방안을 모색하였다. 이와 비슷하게, 정욱환 외(2019)는 지역상생협력을 위해 지자체의 현실적인 예산 및 행정적 지원, 지역주민의 더불어 발전 가능한 투명한 공동체 활성화의 노력이 필요함을 시사하였다. 한편, 성수동의 경우 직접적인 도시재생사업으로 인한 변화를 본 것은 아니지만 젠트리피케이션 현상을 기술하거나 대응방안을 살펴본 몇몇 연구들이 진행되었다(이하연 외, 2018).

두 번째로 각 지역의 기반산업으로 수제화, 봉제산업에 대한 논의들이 존재하였다. 성수동의 경우 수제화 특화거리(성수동 구두거리)와 같은 정부지원정책의 진단과 발전방향을 도출하거나 산업생태계를 활성화시키기 위한 연구들이 존재한다(강효정·김진영, 2014; 정재철 외, 2017; 김지연 외, 2018; 남기범·장원호, 2016; 이경재·김일, 2019). 창신·숭인지역은 주로 그 지역의 봉제산업의 특성을 기술하거나 성수동과 비슷하게 현황 진단 및 발전방향을 제시하고 있다(장미진·양승우, 2015).

이러한 연구들을 미루어 볼 때, 도시재생에 대한 연구는 각 사업지의 현황을 보여주는 객관적인 하드데이터 지표를 통해 사례서술의 엄밀성을 더해갈 필요가 있었다. 또한, 지역의 토착사업, 입지 및 인구통계학적 요인 등 지역의 특수성과 도시재생사업으로 인한 변화가 어떠한 연결고리가 있는지에 대한 체계적인 논의가 부족하였다. 그러므로 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계를 보완하기 위해 비교사례 연구로 적합한 두 지역을 중심으로 지역의 특수성과 도시재생사업이 공간적 특수성이 반영된 지역 활성화에 어떠한 과정적 변화를 야기하는지에 대하여 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 분석대상지역의 특성과 분석방법

1. 분석대상지역의 개요와 선정배경

본 연구의 분석 대상은 '창신·숭인' 및 '성수동' 도시재생 사업지역이다. 특히 이 두 지역을 선정

해서 단일사례분석 접근과 통계분석의 한계를 보완하고자 한다. 도시재생사업지역을 일률적으로 선정해서 통계분석만을 할 경우, 지역의 고유한 역사적, 입지적, 공간적 특성 등 다양한 맥락적 요인을 고려할 수 없기 때문이다. 그리고 단일 지역만을 사례연구 할 경우, 연구 결과의 일반화에 어려움을 겪을 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 본 사례 대상지와 유사한 특성을 지닌 사업지역에서 중범위적 수준의 일반화가 가능하도록 비교사례 연구를 시도하였다. 이를 통해, 도시재생사업의 유사성뿐만 아니라 토착산업 구조와 같은 지역적 특수성이 비슷한 두 사업지역을 선정하여 비교사례분석을 체계적으로 이행하고자 한다.

비교사례연구를 위해서는 우선, 두 지역의 유사한 특성을 살펴볼 필요가 있다. 두 지역 모두 서울시의 도시재생활성화 사업 지역으로 지정되어 정부의 재원투자가 기반이 된 도시재생 사업을 이행하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 두 지역 모두 도시재생활성화 사업의 지정요건을 충족시키는 일정 수준의 도시 쇠퇴를 나타내고 있다. 도시재생 특별법(법 제 13조, 시행령(안)20조)에서는 인구와 산업경제, 그리고 물리환경 지표를 기준으로 활성화지역의 지정요건을 명시하고 있다.[4] 성수동은 인구가 1985년 대비 약 23.9%감소하였고, 20년 이상 노후건축물이 전체의 약 84.6%였으며, 2005년 이후 산업체가 50%감소하였다(서울특별시, 2017a). 그리고 창신·숭인 지역의 경우 과거 30년 대비 인구가 20%이상 감소하고, 과거 10년 대비 사업체수가 50%이상 감소했으며, 준공된 후 20년 이상 건축물이 사업대상지역에서 50% 이상 비중을 나타낸다(서울특별시, 2015a).

두 번째로, 두 사업지역 모두 도시재생 특별법의 기준에 따른 '근린 재생형' 도시재생 사업유형에 해당한다. 도시재생활성화 사업 지역은 도시재생 특별법 제 2조에 의해, 사업의 목적 및 성격에 따라 도시경제 기반형과 근린 재생형으로 구분된다. 이 중에서 창신·숭인과 성수동 지역은 근린재생 일반형으로 이 유형은 주거환경의 질의 향상과 주민공동체활성화를 위한 주민참여 기반의 사업을 추진하는 특성을 가진다(서울특별시, 2017b:26). 그리고 두 지역 모두 2014년에 도시재생 사업지역으로 선정되었다.

게다가 도시재생을 통한 지역의 활성화라는 변화는 해당지역의 고유한 산업 구조적 특성을 함께 살펴볼 필요가 있다. 지역의 산업 쇠퇴는 도시재생사업지역의 평가 항목 중 하나이다. 지속가능한 도시재생을 위해서 토착산업에 대한 역사적 이해와 함께 산업의 특성을 반영한 공간적 활성화에 대한 탐구가 필요하기 때문이다. 예를 들어 보조금에 의존하여 무분별한 창업 또는 신규건물의 투자는 기존 지역주민과 지역산업 종사자들과 함께 공생하는 의미와는 거리가 멀다. 지역의 토착산업에 대한 고려를 통해, 외적요인을 통한 단기적 차원의 지역의 활성화에 대한 논의에서 벗어나고자 한다.

구체적으로, 두 지역 모두 도시형 산업의 집적지라는 공통점이 있다(김수현, 2015; 심소희·구자훈, 2017). 즉, 산업구조적 특성으로 두 지역 모두 소규모 제조업이 밀집한 '도시형 제조업' 지역이다(이나영·안재섭, 2016). 이로 인해 두 지역 모두 상업지구와 주거지구가 혼재한다는 공간적 특

4) 도시재생사업지역으로 선정되기 위해서는 인구사회(과거 30년 대비 인구변화 20%이상 감소, 3년 이상 연속으로 인구가 감소), 산업경제(과거 사업체수 5%이상 감소, 3년 이상 연속으로 사업체수 감소), 물리환경(준공된 후 20년 이상 건축물 50%이상) 차원의 쇠퇴지표의 조건을 충족시켜야 한다.

성을 나타낸다(이경재·김일, 2019). 특히 봉제, 의류, 수제화와 같은 산업들은 지역에서 제조 및 공정되어 인근 지역으로의 완제품 판매가 이루어지는 산업생태계를 형성하고 있다. 주문에서 공정까지 인접한 지역이라는 입지적 장점으로 인하여 소규모 제작 주문 및 유통이 신속하게 이루어지는 장점이 있다. 두 지역의 관련 산업 종사자들은 20년 이상 수공업을 기반으로 하여 제품을 제작해왔기에 고숙련 노동자들이 많이 분포한다는 특성이 있다(김수현, 2015; 정욱환 외, 2019). 하지만 두 지역 모두 경기침체와 함께, 대기업의 저렴한 하청생산과 유통구조와 같은 지역 제조업의 위협요인에 따른 어려움을 겪고 있다. 대부분 상시근로자 10인 이하의 영세사업장으로 근무여건이 열악해 신규 노동자의 유입은 저조하고 기존 종사자들의 고령화가 진행되고 있다(이경재·김일, 2019).

창신·숭인 지역은 1960년 이후, 동대문 상인에게 유통 및 판매하는 봉제인들이 동대문, 청계천 인근 지역에서 이주하면서 봉제산업의 집적이 형성되었다(서울특별시, 2015b; 이경재·김일, 2019). 2013년 9월 재정비촉진지구관련 주민여론조사 및 2014년 3월 도시재생선도지역을 위한 주민설문에서, 지역의 대표적 특징의 하나로 '봉제공장(업체)'를 우선순위로 응답하였다(서울특별시, 2015b). 그리고 성수동의 경우에도 1960년대 이후 명동이나 염천교 등에서 봉제인력이 성수동으로 모이면서 제화산업의 밀집이 본격화 되었다(심소희·구자훈, 2017). 서울특별시(2017a)의 보고서에 따르면 성수동 수제화 산업은 전국대비 약 40%, 서울시 대비 약 80% 비중을 차지하고 있다. 2013년 기준으로는 구두제조업체 관련 650여개, 6500여명의 종사자가 성수동에 밀집하였다(서울역사박물관, 2014).

그밖에 두 지역의 도시재생사업과 관련된 특성을 각각 살펴볼 수 있다. 구체적으로 보면, 창신·숭인지역은 창신 1동, 2동, 3동과 숭인1동 일대를 공간적 범위로 하고 있으며, 사업면적은 830,130㎡이다(서울특별시, 2015b). 창신·숭인 지역은 서울시에서 국토교통부의 도시재생시범사업지역으로 유일하게 2014년에 선정되었던 지역이다. 그리고 2007년 서울시 재정비촉진지구(소위 뉴타운사업)으로 지정된 이후, 2014년 6월 13일 뉴타운사업이 해제되고 이후, 도시재생사업지역으로 선정되었다. 하지만, 뉴타운 지정과 해제, 그리고 도시재생 사업으로 다시 변경되는 사이에 주거환경정비나 주택노후화에 대응하는 적극적인 정부 개입은 존재하지 않았다. 창신·숭인의 입지특성은 서울성곽과 흥인지문과 같은 역사적 자원이 있다. 지하철역으로 동대문역, 동묘역이 근처에 입지하고 있으나 대중교통접근성은 상대적으로 낮다고 할 수 있다(서울특별시, 2015b). 도시재생사업을 위한 정부의 사업비는 국비 100억원, 시비 100억원 총 약 200억원의 재원조달이 이루어졌다(서울특별시, 2015b).

그리고 성수동 도시재생 사업지역은 성수1가1동, 성수1가2동, 성수2가1동, 성수2가3동을 대상으로 하고 있으며, 면적은 886,560㎡이다(서울특별시, 2017a). 공공재원 중심의 사업비는 4년간 시비90억원, 구비10억원 약 100원으로 논의되어 왔다(서울특별시, 2017a). 성수동은 입지여건을 보면, 서울숲이 인접하며, 지하철 2호선 뚝섬역, 성수역 및 분당선 서울숲역 등의 대중교통 여건이 확보되어 있다(서울특별시, 2017a). 도시재생사업지역으로 선정되기까지 배경적 요인을 살펴보면 다음과 같다. 도시재생사업 지역으로 선정되기 전에, 성수동 지역은 1964년 준공업지역으로 지정

되었으며, 2003년에서는 서울숲 조성계획에 따라 상업지역과 연계한 중심지 기능이 강회되었다(김수현, 2015). 그리고 2012년에는 서울시가 주체가 되어 성동구, 서울시디자인재단, 서울 산업진흥원 등과 함께 성수동 수제화 산업 활성화 계획을 세웠으며, 구두테마파크와 함께 조성되었다(강효정·김진영, 2014; 김지연 외, 2018). 이러한 다양한 노력에도 불구하고 성수동 지역은 도시기반시설이 부족하고 도시환경, 정주환경의 열악함이 문제되어 왔다(서울특별시, 2017a).

2. 지표와 측정방식

도시재생의 근거가 되는 도시쇠퇴지표는 주로 인구, 산업, 건물노후화라는 결과론적 지표를 사용하고 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 도시재생특별법 제정 이후 관련 사업을 이러한 지표에 근거하여 평가하고 있는 연구가 대다수를 이루고 있다. 그에 반해 해외의 도시계획이 가지는 궁극적인 목적을 보면 주로 대상지역에 사람과 산업을 유인하고 활성화시키는 것을 중심으로 하며(Tallon, 2010; 부이뀌쩡장·송대호, 2015), 보편적으로 현대의 도시계획은 도시를 좀 더 매력적인 장소로 만드는 발전전략으로 받아들여진다(손용만·박태원, 2017). 본 연구에서는 이러한 관점들을 받아들여 도시에 활력을 불어넣는 차원에서 대상공간의 활성화를 나타낼 수 있는 지표를 사용하고자 하였다. 도시의 활력은 인간이 하는 활동과 공간 사이의 상호작용에 의해 더욱 강화되며(Jacobs, 2010), 이러한 상호작용을 나타낼 수 있는 통행과 상권의 변화를 연구의 주요 지표로 사용한다.

도시재생사업 시행 전후의 대상지역 통행패턴의 변화를 확인하기 위해 한국교통연구원 국가교통DB센터에서 제공하는 가구통행실태조사 자료를 활용하여 사업지를 종점으로 하는 통행의 변화를 확인하였다. 가구통행실태조사는 2010년과 2016년에 각각 조사대상의 통행 기점과 종점을 조사하므로 두 시점의 응답수가 서로 다르다. 따라서 두 시점을 직접적으로 비교하지 않고 서울시 전 지역을 종점으로 하는 전체 통행량 중 각 지역에 대한 통행량을 비율로 보정하여 사용한다.

연구의 또 다른 지표인 도시재생으로 인해 나타난 상권 활성화 정도는 대상 지역의 전체 점포의 규모와 그 증감 패턴 변화를 통해 확인한다. 분석 자료는 서울시의 우리마을가게 상권분석서비스에서 서울공공데이터포털을 통해 공개한 행정동 단위의 각 분야(외식업, 서비스업, 소매업)의 총 점포수와 점포증감률 자료를 사용하였으며, 이는 2015년 2분기부터 2018년 3분기까지 연간 4분기의 수치가 공개되어 있다. 본 분석에서는 도시재생 대상지에 포함된 각 행정동의 점포수의 합계와 점포증감률의 평균을 사용한다.

〈표 1〉 분석에 사용된 자료 현황

구분	설명	측정방식	자료출처
통행 변화	대상지역을 방문하는 통행 패턴 변화	대상지역을 종점으로 하는 통행 / 서울시를 종점으로 하는 통행	국가교통DB센터 가구통행실태조사 목적별OD (2010/2016년)
상권 변화	대상지역의 상권변화	1) 대상지역 전체 및 분야별 점포수 2) 각 행정동 점포증감률 평균	서울시 우리마을가게 상권분석서비스 (2015년 2분기~2018년 3분기)

주) 대상지역은 도시재생 사업지역에 해당하는 아래의 4개 행정동을 의미함
- 창신·숭인: 창신1동, 창신2동, 창신3동, 숭인1동
- 성수: 성수1가1동, 성수1가2동, 성수2가1동, 성수2가3동

Ⅳ. 분석 결과

1. 두 지역의 통행 변화

도시재생을 통해 해당 지역의 공간적 활성화가 증가하였는지, 그 패턴은 어떻게 변화하고 있는지를 확인하기 위해 본 연구에서는 우선 사업 대상지의 통행의 변화를 확인하였다. 가구통행실태조사의 내용에는 기점과 종점 두 가지에 대한 행정동 코드와 통행의 목적을 파악할 수 있다.

그리고 본 분석에서는 전체통행과 함께 여가통행만으로 구성된 통행자료에 대한 분석을 실시하였다. 앞서 말한 자료에서는 각 통행을 여가목적 이외에 출퇴근이나 업무목적 등으로 구분하고 있다.[5] 도시재생의 내용이 도시의 매력을 높이는 것이라는 점을 고려할 때(손용만·박태원, 2017), 지역의 활성화 정도는 여가를 목적으로 한 통행을 중심으로 논의할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 전체 통행 패턴 뿐 아니라 여가통행의 빈도를 추출하여 그 패턴변화를 다시 확인하였다.

1) 전체 통행 패턴

서울시 전지역을 목적지로 하는 통행을 기준으로 연구의 대상지역인 창신·숭인지역과 성수지역으로 이동하는 통행의 비율을 살펴보면 〈그림 1〉과 같다. 도시재생 지정 이전인 2013년 뉴타운 지정해제까지 개발이 거의 진행되지 않았던 창신·숭인지역(한겨레, 2013.06.13.)[6]과 2010년대 초반에 수제화타운이 부흥하면서 지역이 점차 활성화되었던 성수지역(서울신문, 2013.06.10.)[7]은 2010년의 통행량비율이 3배 수준의 차이를 보이고 있었다. 도시재생지역으로 지정된 이후에 조사된 통행량비율을 보면, 창신·숭인지역을 종점으로 하는 통행의 비율은 2010년에 비해 2016년에

5) 가구통행조사 자료는 통행목적을 배웅, 귀가, 출근, 등교, 학원, 업무, 귀사, 쇼핑, 여가/오락/외식/친지방문, 기타의 10가지로 구분하였다.

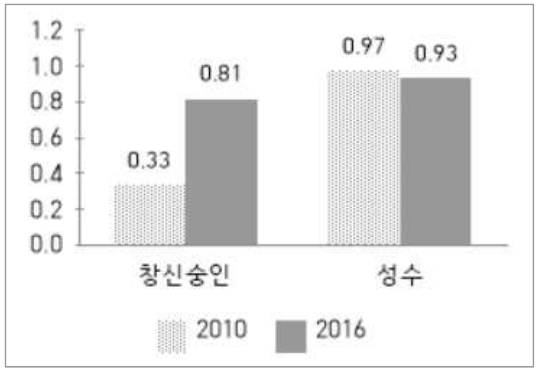
6) http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/591803.html (검색일: 2019.08.18.)

7) http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130610018002 (검색일: 2019.08.18.)

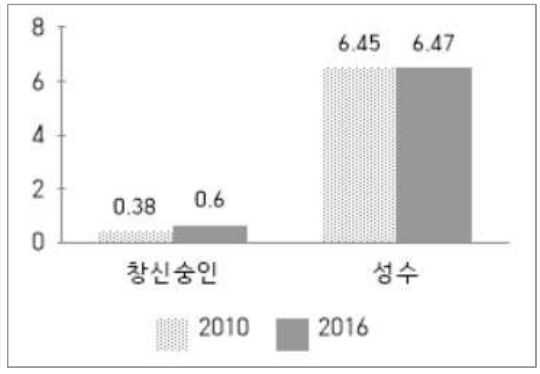
크게 증가한 반면 성수지역을 종점으로 하는 통행은 두 시점에 유사한 비율의 통행이 확인되었다. 따라서 창신·숭인지역은 2010년과 2016년 사이에 더 많은 사람의 통행을 유발하는 변화가 있었고, 성수지역의 경우 2010년과 2016년 사이에 발생한 산업의 부흥이나 정부의 다양한 도시재생전략 등이 통행량 변화로 이어졌음을 확인할 수 없었다. 오히려 이러한 결과는 창신·숭인지역의 전체통행이 성수지역과 유사한 수준으로 변화함을 보여준다.

이러한 통행자료에서 여가 목적의 통행만을 분류하여 분석하면 다른 결과를 확인할 수 있다. 〈그림 2〉는 전체 통행 중 여가통행만의 패턴을 〈그림 1〉과 동일한 방식으로 나타낸 것이다. 그래프를 보면 전체 통행에서와는 달리 두 지역의 격차가 매우 크게 나타났다. 그 수치를 전체통행량과 비교해 보면, 창신·숭인지역의 전체통행이 서울시의 통행에서 차지하는 비율은 0.33%(2010년)과 0.81%(2016년)이며, 여가통행은 0.38%(2010년)과 0.60%(2016년)으로 전체적인 비율과 변화량이 비슷한 수준이다. 반면 성수지역의 경우 전체통행은 서울시 전체통행량 중 약 1% 수준을 보이지만 여가통행은 서울시 전체 여가통행 중 약 6.5%의 비율을 차지하고 있어 비교적 성수지역의 여가통행 비중이 높다. 즉, 전체통행 중 여가를 목적으로 하는 통행의 비율이 2010년과 2016년 모두 창신·숭인 지역보다 성수지역이 압도적으로 많이 발생하였다는 점을 알 수 있다.

〈그림 1〉 두 대상지역의 전체통행 변화



〈그림 2〉 두 대상지역의 여가통행 변화



2) 기점별(내부·인접·인접하지 않은 서울지역) 통행 패턴

세부적으로 각 통행이 어디서부터 유발되었는가, 즉 통행의 기점이 어디인가를 대상지 내부, 대상지와 인접한 행정동, 혹은 인접하지 않은 서울지역으로 구분해 2010년과 2016년 의 두 시점의 통행비율을 확인하였다. 통행의 기점(출발지)에 따른 구분은 그 지역으로 유입되는 통행이 얼마나 먼 거리에서부터 방문의사를 가지고 이루어지는지를 예상 가능하게 한다. 사업지 내부에서만 통행이 발생한 경우와 인접한 행정동[8] 그리고 그 이외의 서울시 다른 지역에서 도시재생 사업지역

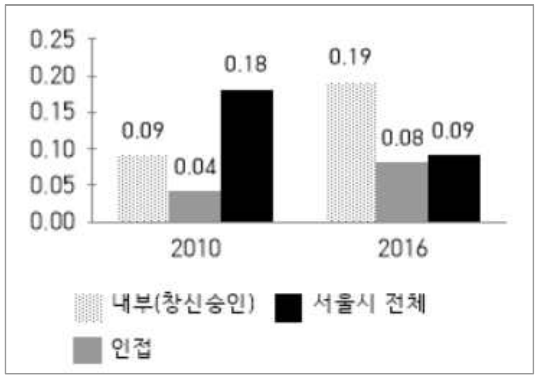
8) 인접한 행정동을 선정하는 기준으로, 본 연구에서는 공간분석에서 주변지역을 설정하는 방식 중 선을 공유하는 지역을 인접지역으로 선택하는 룩(rook)방식을 사용하였다. 따라서 창신·숭인지역과 성수지역의 경계면을 공유하는 모든 행정동은 인접지역으로 구분하였으며, 두 지역과 경계면을 공유하는 인접지역은

까지 통행이 유발된 경우 지역의 장소성이 더 증가했다고 추론할 수 있기 때문이다.

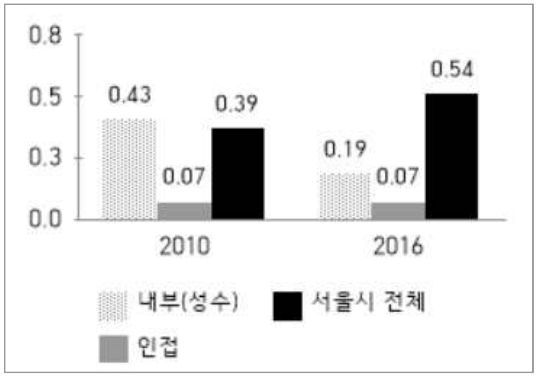
아래의 〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 2010년과 2016년에 발생한 창신·숭인지역과 성수지역의 각 기점별 통행비율을 나타내고 있다. 결과를 살펴보면 두 지역은 내부통행과 서울시 전체 기점 통행이 서로 다른 방향으로 변화하였다. 우선, 창신·숭인 지역의 경우, 대상지 내부 및 인접한 행정동에서 출발한 통행은 앞서 전체통행의 변화와 마찬가지로 2010년에 비해 2016년의 통행비율이 2배 이상 높은 것으로 확인된다. 그러나 내부와 인접지역을 제외한 서울시 전체에서 창신·숭인 지역으로 통행은 크게 감소하였다. 한편, 〈그림 4〉의 성수지역의 통행 변화를 보면, 인접통행은 유사하나 내부통행의 비율이 크게 줄어들고 이외의 서울시 지역에서의 유입이 증가하였다.

즉, 전체적으로 창신·숭인지역의 경우 외부에서의 유입은 2010년에 비해 2016년에 적게 관측되었지만, 내부나 인접통행이 증가해 그 지역이나 근방에서 거주하거나 활동하는 사람들의 방문이 활발해짐을 확인하였다. 반대로 성수지역은 내부나 인근을 기점으로 하는 대상 지역으로의 통행이 차지하는 비율이 크게 줄어들고 상대적으로 외부에서 대상 지역으로의 유입이 활발하게 이루어지는 형태로 변화하였음을 추론할 수 있다.

〈그림 3〉 창신·숭인 기점별 전체통행



〈그림 4〉 성수 기점별 전체통행



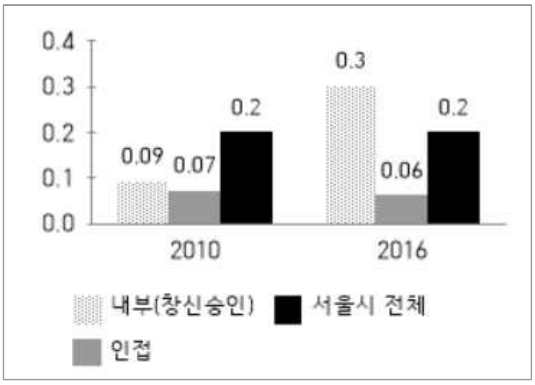
그리고 〈그림 5〉와 〈그림6〉은 앞의 〈그림 3〉 및 〈그림 4〉와 유사하게, 각 대상지역의 내부, 그 인접 행정동, 그 외의 서울시 전체에서 출발하여 대상지역으로 유입되는 여가목적의 통행패턴을 나누어 분석한 결과이다.

우선 두 지역 모두 각 연도의 내부, 인접, 외부(서울시 전체)에서 유발된 통행의 순위는 전체 통행과 여가목적 통행이 일치한다. 그러나 세부적으로 보면 성수지역은 〈그림 4〉와 〈그림 6〉에 나타난 기점별 통행비율의 변화방향이 일치하는데 반해, 창신·숭인지역은 완전히 일치하는 패턴을 보이고 있지 않다. 즉 창신·숭인지역의 전체통행은 내부 통행비율이 2010년에 비해 2016년에 압도

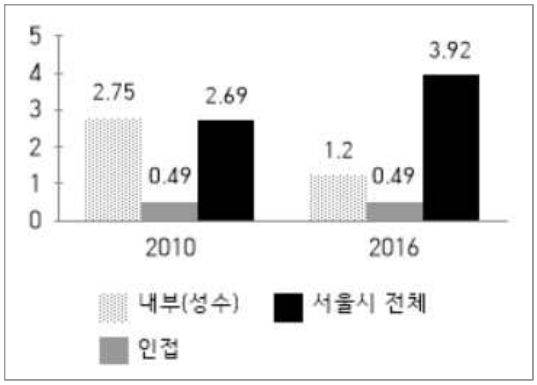
아래와 같다.
창신·숭인지역: 종로5·6가동, 이화동, 숭인2동, 중구 황학동, 성북구 보문동, 삼선동
성수지역: 성동구 사근동, 응봉동, 금호4가동, 송정동, 용답동, 광진구 화양동, 자양4동

적으로 비율이 높아지는 반면 외부통행비율이 뚜렷하게 낮아진 결과였다면, 여가목적통행의 경우 외부에서의 통행에는 크게 변화가 없고 내부 통행비율만 증가한 수치를 보여준다. 따라서 성수지역은 2010년과 2016년 사이 발생한 전체 통행 패턴의 차이가 주로 여가통행의 영향에서 비롯되었으며 그러한 패턴은 외부에서의 유입이 강화되는 방향임을 알 수 있다. 반면 창신·숭인지역의 여가통행패턴은 전체통행패턴의 변화와 유사하지는 않으며, 그럼에도 고유한 여가통행의 패턴은 전체통행의 변화와 마찬가지로 대상지 내부의 통행이 증가하는 현상임을 발견하였다.

〈그림 5〉 창신·숭인 기점별 여가통행



〈그림 6〉 성수 기점별 여가통행



3) 소결

두 지역 모두 일정부분의 재정 투입으로 도시가 정비되었으나 성수지역이 여가를 즐길 수 있는 장소로 공공에 알려졌다는 점은 이러한 패턴의 변화가 실제 두 지역의 현황을 뒷받침한다. 실제로 국내 주요 일간지가 2010년부터 2018년까지 두 지역을 기사화 한 사례를 보면 제목으로 창신동, 숭인동을 언급한 기사가 총 43건, 성수동이 포함된 기사가 총 122건으로 성수동이 더 대중적인 장소로 언급되고 있다. 도시재생 이전과 이후의 기사를 보면 창신·숭인지역은 2014년까지 연평균 4.2건, 2015년 이후 연평균 5.5건으로 큰 차이가 없으나, 성수지역은 2014년까지 연평균 8.2건, 2015년부터 연평균 18건으로 두 배 이상 더 기사화된 것을 확인하였다.[9] 즉, 성수동 지역에 비해 창신·숭인지역은 도시재생 전과 후에 대중에 회자되는 수준의 변화가 미미하고, 현재까지는 서울시 전역에서 방문하고 싶은 매력적인 장소로 비춰지지 않는 것으로 보인다.

실제로 창신·숭인지역은 2007년 뉴타운 지정과 2014년 도시재생사업지정으로의 시간까지 정부가 지원하는 지역의 물리적 환경정비 사업이 소극적으로 이루어졌다. 창신·숭인 지역은 2007년 4월 뉴타운으로 지정되는 과정에서도 수익성 문제가 지적되었다(한겨레, 2013.06.13.).[10] 그 이후

9) 네이버 뉴스 검색에서 제목에 '창신동', '숭인동', 성수동'을 포함한 지면기사를 싣고 있는 국내 일간지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 매일일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 아시아 투데이, 조선일보, 중앙일보, 한계레, 한국일보)에 대한 검색결과를 기준으로 함(검색일: 2019년 06년 14일)

10) http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/591803.html (검색일: 2019.08.18.)

에도 주민과의 합의를 이루지 못해 사업 속도가 부진했으며, 2013년 주민들의 30% 이상 동의를 얻어 뉴타운 35곳 중 처음으로 지구전체의 지정이 해제되었다(동아일보, 2015.04..28.).[11] 뉴타운 지정 해제 이후 2013년 8월에는 상업과 주거를 분리하여 도시환경정비사업과 주거환경개선사업이 각각 추진될 계획을 발표하였으며(매일경제, 2018.08.07.),[12] 이후 2014년 5월에 다시 국토교통부의 도시재생 선도지역으로 지정되었다. 이러한 일련의 과정을 돌아보면, 창신·숭인 지역은 일종의 뉴타운 출구전략으로 정부가 도시재생사업지역으로 지정하면서 정책의 변경(transfer)이 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 도시재생구역으로 지정되기 전의 창신·숭인 지역은 통행을 유발할 실질적인 개발이 이루어지지 못했고, 통행을 유발할 수 있는 경제적 혹은 문화적인 유인이 충분히 확보되지 않았다.

이에 반해, 성수동 지역은 도시재생 사업지정이전부터 2011년 정보통신특화산업지구, 2012년 구두제화 활성화 사업 등 다양한 방식으로 정부의 적극적 투자가 이루어 졌다. 또한 성수동은 2009년 오세훈 전 시장이 한강 르네상스 사업과 연계해 성수전략정비구역으로 지정하였다(매일경제, 2016.03.20.).[13] 이후 성수동은 강남과의 인접한 교통권으로 인하여 입지적 여건의 장점과 함께 상대적으로 주변보다 저렴한 임대료가 다양한 문화, 예술가들의 유입을 유발하였다(매일경제, 2019.06.26.).[14] 시험적인 가게나 공방 등이 함께 형성되면서 '성수동 아틀리에 거리'가 형성되거나 공장 지역을 협업 문화 공간으로 변형한 '대림창고', '베란다 인더스트릴'이 유명관광지로 알려지고 이를 통해 새로운 관광객의 유입도 이어진 것으로 평가된다(한경Business, 2015.10.22.).[15] 이처럼 도시재생 이전부터 통행을 유발할 다양한 정책들이나 문화 요소가 성수지역으로 유입되었다. 창신·숭인 지역이 도시재생 초기에 본격적인 도시재생의 기반이 되는 '마중물 사업'에 집중(머니투데이, 2017.08.12.)[16]한 것과는 달리 성수지역에서는 정책과 시너지를 나타낼 수 있는 지역의 기반이 도시재생지역의 지정 이전부터 꾸준히 확보되고 있었다.

이러한 두 지역의 차이를 미루어 볼 때, 도시재생사업 정책이 동일한 시기에 이행되었다고 해도 지역의 역사적 요인에 의해 지역의 활성화 시기나 정도는 다르게 나타남을 알 수 있다.

2. 두 지역 상권의 점포증감 패턴 변화

1) 상권 활성화 분석 결과

도시재생지역의 상권 활성화를 확인하기 위해 해당 지역의 점포가 어떻게 변화하였는지 확인

11) http://www.donga.com/news/article/all/20150428/70947150/1 (검색일: 2019.08.18.)

12) https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2013/08/687021/ (검색일: 2019.08.18.)

13) https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2016/03/208750/ (검색일: 2019.08.18.)

14) http://estate.mk.co.kr/expert/view.php?idx=54&year=2019&no=458233 (검색일: 2019.08.18.)

15) http://magazine.hankyung.com/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1001&nkey=2015102001038000271&mode=sub_view (검색일: 2019.08.18.)

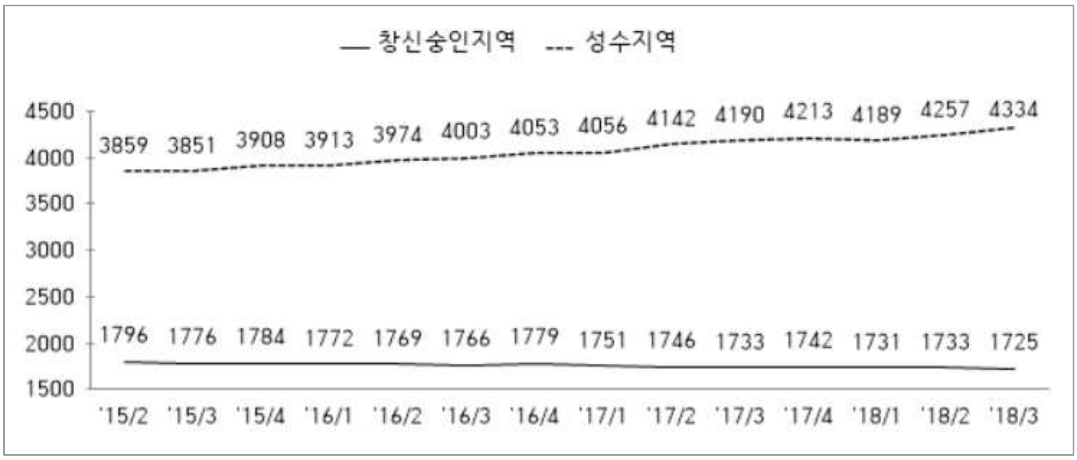
16) https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017080715461332706 (검색일: 2019.08.19.)

하였다. 현 시점에는 2014년까지의 자료를 확인할 수 없으므로, 분석의 결과는 도시재생이 본격적으로 이루어지기 시작한 시점부터 분기별로 상권 변화를 보여준다.

첫 번째로 지역의 전체 상권의 총 점포수를 〈그림 7〉에서 확인할 수 있다. 창신·숭인지역의 경우 2015년 2분기에 총 1796개 점포가 운영되어 오던 것이 점차 그 수가 감소하여 2018년 3분기에는 1725개 점포가 확인되었다. 그래프에서 확인한 바와 같이 그 감소폭이 크지 않지만 조금씩 수치가 낮아지고 있음을 알 수 있다. 성수지역의 경우 이와 반대로 전체 점포수가 증가하는데, 2015년 2분기 3859개에서 2018년 3분기 4334개로 창신·숭인지역에 비해서는 뚜렷한 폭의 증가가 있었다. 이러한 점포수의 양적 증가를 보면 성수지역은 도시재생시점부터 꾸준히 상권이 강화되고 있는 반면 창신·숭인지역은 변화가 거의 없고, 오히려 그 규모가 줄어들고 있었다.

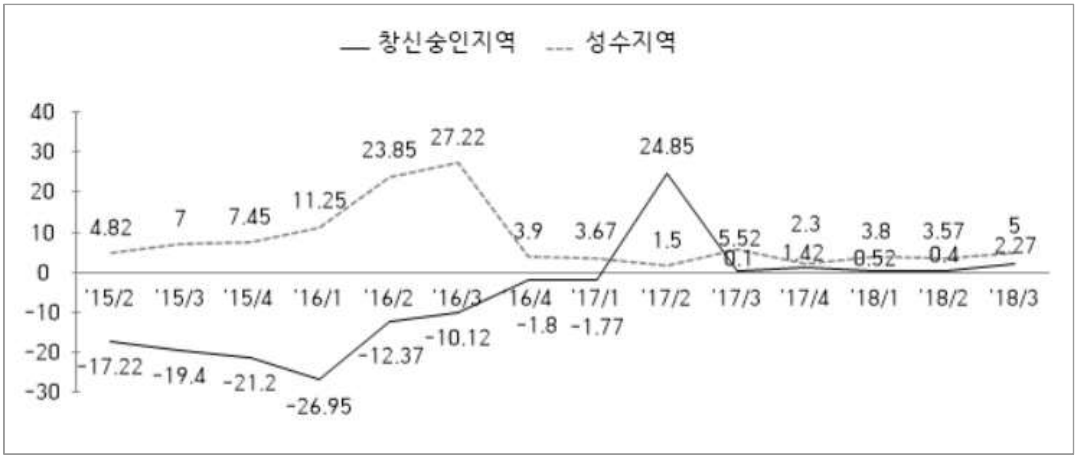
이러한 점포 수의 절대적인 변화는 상권의 현황을 보여주고 있긴 하나, 매년 신규 창업과 폐업이 함께 이루어지고 있는 상황이 고려되지 않았다. 따라서 〈그림 9〉의 점포증감률을 통해 이러한 변화를 좀 더 자세하게 확인하였다. 두 지역의 점포증감률을 보면 2015년과 2016년에 창신·숭인지역은 폐업이, 성수지역은 창업이 더 두드러지게 나타나는 것으로 보인다. 창신·숭인지역의 점포증감률이 양수(+)가 되는 시점은 2017년인데, 2017년 2분기에 이례적으로 큰 점포증감률을 나타내다가 그 후 0.1에서 2.27 사이의 값으로 유지된다. 반면 성수지역은 지속적으로 점포증감률이 높아지다가 2016년 4분기 이후로 그 수치가 3 안팎으로 유지되고 있다.

〈그림 7〉 대상지역의 분기별 총 점포수 변화



주) X축: 연도/분기, Y축: 점포 수(개소)

〈그림 8〉 두 대상지역의 분기별 점포증감률 변화



주) X축: 연도/분기, Y축: 점포증감률(%)

2) 소결

성수지역은 분석초기 시점인 2015년 2분기부터 지속적으로 점포증감률이 양수(+)를 나타낸 반면, 창신·숭인 지역은 2017년 1분기 이후에야 점포의 순증가가 확인되었다. 이러한 현상을 해석하기 위해서는 관련된 이전의 정부지원 사업과 같은 지역의 역사적 경험을 살펴볼 필요가 있다. 도시재생사업의 정책적 효과는 다양한 문화, 사회, 경제, 환경 등 지역의 여러 요소가 얽혀있을 뿐만 아니라 맥락적 요인(contextual factor)이 복합적으로 작용하기 때문이다. 예를 들어 김의준 외(2010)의 경우 도시재생사업의 파급효과는 지역의 인구, 산업 등 전반적인 요인에 따른 지역의 잠재력이 중요하게 영향을 미친다고 언급하였다. 특히, 관련 정부 지원정책에 대한 고려는 도시재생사업을 종합적으로 평가하기 위해 필요한 정석적 차원의 주요 접근법이라고 할 수 있다(김수연·정혜영, 2017).

이러한 맥락에서 분석결과를 종합적으로 해석하기 위해 두 지역에 대한 관련 정부지원사업을 함께 고려하였다. 창신·숭인 지역의 경우 2017년에 도시재생의 일환인 봉제거리 조성사업이 집행되었다. 반면, 성수지역은 2011년 정보통신특화산업지구로 지정되었고(한국경제, 2011.07.14.),[17] 그 이후로도 2012년 구두제화 활성화 방안을 발표하여 시 차원의 지원이 예고되는 등(심소희·구자훈, 2017) 도시재생 이전부터 꾸준한 재정지원이 있었다. 또한 서울 숲길 보행환경개선지구 정비사업(2015.12. 완료), 구두테마공원 조성사업(2015.08. 완료), 복합문화공간 언더스탠드 에비뉴 조성사업(2016.04. 완료) 등 주요 정비사업이 2016년 상반기까지 진행 및 완료되었고(서울특별시, 2017a), 이 시점 즈음에 성수지역의 점포증감률도 매우 높은 수치를 기록하여 상권이 더욱 확장되고 활성화되었음을 알 수 있다. 즉, 사업대상지역의 물리적 정비와 관련된 정부의 투자가 함께 연계됨에 따른 시너지 효과가 창출되었을 가능성이 있다. 대규모 거리정비 사업이 시행될 경우, 물

17) https://www.hankyung.com/society/article/2011071403221 (검색일 : 2019.06.17.)

리적 환경의 개선과 관련 거리 홍보 등 여러 지역의 장소성을 개선시킬 수 있는 다양한 파급효과가 야기될 수 있음을 시사한다.

V. 결론

본 연구는 정부의 도시재생 사업을 통해, 지역의 공간적 활성화라는 긍정적 변화가 야기되었는지를 서울시 창신·숭인, 성수동 도지재생사업지역을 중심으로 살펴보았다. 도시재생 사업지역의 공간적 활성화를 통행과 상권변화의 정도를 분석하였다. 그 결과, 통행의 경우 창신·숭인지역은 2010년에 비해 2016년에 전체통행은 약 2.4배 정도(0.33에서 0.81), 여가통행은 약 1.57배(0.38에서 0.6) 증가했다. 한편, 창신·숭인은 사업지 대상지역 또는 그 인접지역에서, 성수지역은 사업대상 또는 그 인접이 아닌 지역에서의 방문이 증가했다. 그리고 상권분석 결과, 창신·숭인의 경우 2017년대에 들어서 점포증감률이 양수(+)를 나타냈으나, 성수지역은 2015년 2분기부터 지속적으로 점포증감률이 상승하였으며 2016년 4분기이후 안정세를 나타내었다.

이를 통해, 성수지역은 창신·숭인에 비해 사업대상지역이나 인근지역 이외의 서울시 지역에서 방문하고 싶은 매력적인 장소로서 영향력을 나타내고 있었고 상권 활성화의 긍정적 변화도 창신·숭인에 비해 더 빠른시기에 나타났었다. 그 배경으로서 창신·숭인 지역은 2007년 뉴타운 지정부터 2014년 도시재생 사업대상지역으로 지정되기 까지 지역의 기반산업인 봉제산업에 대한 직접적인 투자나, 지역의 물리·환경적 정비에 대한 정부개입이 성수지역에 비해 활발하지 않았다는 사실을 확인할 수 있었다. 성수지역의 경우 특히 성수동 거리에 대한 환경정비와 함께 수제화 거리 조성 사업은 도시재생 정책 이전부터 지속적으로 투자해 왔으며 이러한 일련의 노력이 지역의 장소적 매력도를 증진시킨 것으로 보인다. 상대적으로 창신·숭인지역은 좁은 골목길과 노후한 거주 환경 등을 정비해야하는 이슈들에 대한 지역주민들의 수요가 높은 만큼 외부의 통행을 유발하기에는 시간이 필요해 보였다. 창신·숭인지역은 봉제거리 활성화사업이 본격화되는 2017년 2분기에, 그리고 성수지역의 경우 해당 지역의 주요 정비사업이 활발히 진행되었던 2016년 상반기까지 점포의 순증가가 뚜렷하게 발견되었다. 이러한 배경에서 도시재생사업지역의 점포증감률을 통해 살펴본 상권활성화의 경우 사업대상지역의 물리적 정비와 관련된 정부의 투자가 함께 연계됨에 따른 시너지 효과가 창출되었을 가능성이 있다. 대규모 거리정비 사업이 시행될 경우, 물리적 환경의 개선과 관련 거리 홍보 등 여러 지역의 장소성을 개선시킬 수 있는 다양한 파급효과가 창출되기 때문이다.

본 연구의 함의는 이론적, 정책적 차원에서 도출해 볼 수 있다. 우선, 학술적 차원의 함의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 기존 도시재생 정책에 대한 지역변화 또는 파급효과를 살펴본 연구들에서는 소홀히 했던 인간의 활동과 공간의 상호작용에 초점을 두었다. 도시가 더 매력적인 장소로 발전하는 도시의 활력은 통행의 증가와 지역경제의 말초신경이라고 할 수 있는 상권활성화로 함께 측정하여 이를 종합적으로 살펴보았다. 그리고 가장 작은 행정단위라고 할 수 있는 행정

동별 데이터를 추출하여 사업대상지역에 대한 면밀한 분석을 시계열 데이터를 통해 살펴보았다. 또한, 통행의 목적을 여가통행을 따로 구분하고, 사업대상지역과 인접지역 그리고 그 이외의 지역을 단계적으로 나누어 통행유발의 정도를 함께 추론하였다.

그리고 정책적 함의로는 도시재생사업에 대한 정부개입 전후의 일률적인 평가 대신에 이러한 지역의 역사적 요인을 함께 진단하여 이에 맞는 맞춤형 전략이 중요함을 시사하였다. 도시재생사업에 대한 정부개입 전후의 일률적인 평가 대신에 이러한 지역의 역사적 요인을 함께 살펴볼 필요가 있는 것이다. 창신·숭인 지역은 뉴타운 해제 지역이었던 만큼 지역의 물리환경 정비, 인프라가 아직 많이 부족했다는 역사적 요인, 정책개입 전후의 이러한 맥락적 요소가 함께 작용하고 있었다. 즉, 성수지역에 비해 주거환경정비와 같은 지역의 물리적 환경 개선에 대한 요구가 도시재생사업 시행 당시에 더 많았을 것으로 추론 가능하다. 이러한 맥락에서 여러 가지 도시재생 사업이 동시다발적으로 이행되고 있기에, 도시재생 단일 사업으로는 충분한 활성화 효과를 유도하기 어려울 수 있다고 본다. 성수동 지역의 경우 도시재생 사업 이전에 관련 정부 정책의 지속적인 노력들이 존재했기에, '정책 시너지'를 고려한 도시재생 사업의 대안의 발굴과 모색이 필요한 것이다. 이를 위해, 도시재생 세부 사업별로 목적이 유사하거나 중복되는 기존 사업의 파악과 그 조정 그리고 협업과 연계를 위한 노력이 필요하다. 이러한 정부 정책의 시너지 효과는 김동완·황은정(2018)의 논의와 같이 민간의 자율성을 함께 확보해야, 정부의 지원사업이 종료된 이후에도 그 성과가 지속될 수 있을 것이다.

이러한 함의에도 불구하고, 공간적 활성화에 대한 엄밀한 측정을 위하여 더 많은 시점과 종합적인 측정이 추가될 필요가 있다. 본 연구에서는 장소성 증대에 대한 2차 자료의 한계를 보완하기 위해서, 인식조사에 대한 논의를 기사자료를 통해 보충하였다. 본 연구의 결과를 보다 다양한 도시재생사업지역에 일반화하기 위해서 다른 사업지역에 대한 분석과 공간적 활성화에 대한 추가적인 변수에 대한 논의를 포함한 후행연구를 이어나갈 수 있다고 본다.

참고문헌

강효정·김진영. (2014). 성수동 구두거리를 활용한 지역활성화 방안. 「글로벌문화콘텐츠학회 학술대회」, 50-55.

김남용·김영·배광한. (2013). 중소도시 재생의 파급효과와 도시재생전략에 관한 연구: 경남지역을 중심으로. 「주거환경」, 11(2): 219-232.

김동완·황은정. (2019). 예술 주도 도시재생의 지속가능성 확보 방안 연구: 런던 혹스턴 지역의 젠트리피케이션과 예술가 지원 플랫폼을 사례로. 「지방정부연구」, 22(4): 209-234.

김상현·김형빈. (2017). 지방정부 도시재생사업 평가모형 개발연구: 델파이 기법과 AHP 기법을 중심으로. 「대한부동산학회지」, 35(2): 5-26.

김수연·정혜영. (2017). 도시재생활성화지역의 정성적 선정지표 및 분석 방법에 대한 연구. 「도시

행정학보」, 30(4): 33-51.
김수현. (2015).「성수동 1 가 뚝섬지역 내 자생적 도시재생 특성에 관한 연구: 용도와 도시조직을 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 대학원: 건축학과.
김의준·정다운·박주형. (2010). 지역재생사업 파급효과의 결정요인.「농촌계획」, 16(4), 131-138.
김준연·남영우. (2012). 도시재생사업의 국내·외 사례분석을 통한 방향성 제고에 대한 연구.「한국공간디자인학회 논문집」, 21: 167-176.
김지연·정재철·상정선·박명자. (2018). 성수동 수제화 산업 활성화 정책의 효과 평가.「한국의상디자인학회지」, 20(4): 147-162.
김흥순. (2010). 신사동 가로수 길과 삼청동 길의 활성화 요인 연구.「대한건축학회 논문집-계획계」, 26(5): 325-334.
남기범·장원호. (2016). 성수동 수제화산업의 지역산업생태계의 구조와 발전방향-지역산업생태계의 구성요소와 특성.「국토지리학회지」, 50(2): 197-210.
남진·윤병훈·박관우. (2015). 도시성장단계평가를 통한 도시재생의 타당성 분석.「국토계획」, 50(3): 153-177.
박소연·오덕성. (2015). 쇠퇴지역의 유형에 따른 도시재생사업의 평가: 대전광역시 쇠퇴지역을 중심으로.「한국산학기술학회 논문지」, 16(7): 4984-4991.
부이뀌쩡장·송대호. (2015). 세르다의 도시활력 개념을 적용한 바르셀로나 도시계획 특성에 관한 연구.「대한건축학회연합논문집」, 17(2): 93-100.
서울역사박물관. (2014).「성수동 : 장인, 천 번의 두들김」.
서울특별시. (2017a).「서울형 도시재생 시범사업 성수동 도시재생활성화계획(안)」.
서울특별시. (2017b).「서울형 도시재생 모니터링·평가체계 본보고서」.
서울특별시. (2015a).「2025 서울시 도시재생전략계획」.
서울특별시. (2015b).「창신숭인 도시재생 활성화 계획서」.
손용만·박태원. (2017). 쇠퇴상권 재활성화를 위한 도시재생 계획요소 우선순위 비교분석.「도시행정학보」, 30(4): 1-18.
심소희·구자훈. (2017). 서울시 성수동 도시재생사업에 대한 산업지원 및 도시재생 통합적 관점의 특성 분석.「서울도시연구」, 18(1): 1-16.
유승수·문준경·김민혜·채병선. (2018). 도시재생사업 지역의 보행량 변화 실증분석.「국토연구」, 96: 103-123.
유현지. (2013).「유형별 도시재생사업이 지역활성화에 미친 영향」. 석사학위논문. 단국대학교 대학원: 도시계획 및 부동산학과.
윤병훈·남진. (2015). 도시재생사업의 사회·경제적 파급효과 분석: 창신·숭인 도시재생선도지역을 중심으로. Journal of Korea Planning Association, 50(8): 19.
이경재·김일. (2019). 도시재생을 위한 지역브랜드 디자인 프로젝트 기획 연구-성수 소셜패션 프로젝트를 중심으로.「브랜드디자인학연구」, 17(1): 141-156.
이나영·안재섭. (2016). 근린재생형 도시재생에 관한 사례 연구 -서울 창신 숭인 도시재생 선도 지역을 중심으로-.「한국사진지리학회지」, 26(2): 111-126.

이왕건. (2009). 도시재생사업 활성화를 통한 일자리 창출방안. 「국토」, 330: 40-47.
이하연·이지현·남진. (2018). 젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 상가임대인 조세지원 제도의 경제적 효용에 관한 연구: 성수동 도시재생활성화지역을 중심으로. 「국토계획」, 53(6): 61-85.
이희연·이승민. (2008). 수도권 신도시 개발이 인구이동과 통근통행패턴에 미친 영향. 「대한지리학회지」, 43(4): 561-579.
임영균·변숙은. (2017). 도시재생과 소매개발. 「유통연구」, 22(3): 91-118.
장미진·양승우. (2015), 서울시 창신동 봉제공장 산업생태계의 공간적 특성. 「한국도시설계학회지」, 16(2), 5-16.
장진하·황규홍·이삼수. (2018). 도시재생사업의 부처협업 추진실태 분석 및 정책 제언: 도시재생 선도지역을 사례로. 「국토계획」, 53(3), 19-36.
정광진·이종근·이삼수. (2016). 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화계획 (안) 을 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 28(2): 19-37.
정광진·전혜진·정연우·이삼수. (2017). 도시재생사업 모니터링을 위한 지표의, 개발과 적용 도시재생 선도지역을 중심으로. 「국토계획」, 52(3): 55-74.
정욱환·류은영·류은숙. (2019). 창신·숭인 봉제골목 도시재생사업의 지역상생협력 사례에 관한 연구. 「경영컨설팅연구」, 19(1): 219-231.
정재철·박명자·어미경·최혜민. (2017). 성수동 수제화 특화 거리 조성 사업의 현황조사 및 개선방안 연구. 「한국의상디자인학회지」, 19(3): 193-206.
홍경구·김남룡·김정연·김항집·이석환·조준배·정철모. (2015). 선도지역 도시재생사업의 실태와 과제. 「도시정보」, 395: 3-29.

동아일보, [수도권]낡은 저층주거지 철거 않고 '맞춤개량', 2015.4.28.
매일경제, 창신·숭인 '상업-주거' 분리개발, 2013.8.7.
매일경제, [우리동네 지역전문가] 20·30세대가 '성동구 성수동'으로 향하는 이유, 2019.6.26.
머니투데이, "주민이 시민이 됐죠"…봉제골목 '창신숭인'의 도시재생 4년, 2017.8.12.
서울신문, 새로운 도약을 꿈꾸는 '성수동 수제화타운', 2013.6.9.
한겨레, 서울시, 창신·숭인 뉴타운 지구 통째로 첫 해제, 2013.6.13.
한국경제, 성수동에 'IT 산업단지' 들어선다, 2011.7.15.
한국경제매거진, [상권지도 ③ 성수동] 폐공장이 아트숍으로…저렴한 임대료 '매력', 2015.10.22.

Klaassen, L. H., & Paelinck, J. H. P. (1979). The future of large towns. Environment and Planning A, 11(10): 1095-1104.
Jacobs, J. (2010). 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 유강은(역). 그린비; The Death and Life of Great American Cities. NewYork: Vintage. 1961.
Radoslav, R., Branea, A. M., & Găman, M. S. (2013). Rehabilitation through a holistic revitalization strategy of historical city centres–Timisoara, Romania. Journal of cultural heritage, 14(3): e1-e6.

Ramlee, M., Omar, D., Yunus, R. M., & Samadi, Z. (2015). Revitalization of urban public spaces: An overview. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 201: 360-367.

Spandou, M., Garcia, C., & Macário, R. (2010). Urban Revitalization and transport: local factors and driving forces from a stakeholders view. Paper presented in Conference: 3rd Annual Conference on Planning Research - CITTA, At Porto, Portugal. from https://www.researchgate.net/publication/321887385_Urban_Revitalization_and_Transport_local_factors_and_driving_forces_from_a_stakeholders_view

Tallon, A. (2010). Urban Regeneration in the UK. Routledge.

Whyte, WH. (1988). City : rediscovering the center. New York : Doubleday.

한승혜(韓承蕙): 2014년 연세대학교에서 행정학석사학위(논문제목: 기업의 유해화학물질 배출량 변화에 관한 연구: 배출량 정보공개에 따른 자발적 감축에 미치는 영향을 중심으로)를 받았으며, 현재 동대학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책분석, 도시정책, 정보제공정책 등이며, 주요 논문으로는 "정보를 이용한 화학물질 위험 관리 연구"(2018) 등이 있다(orchid02@yonsei.ac.kr).

전미선(全美善): 2019년 2월 연세대학교에서 행정학박사학위(논문제목: 정부정책이 지역고용성과에 미치는 영향 연구: 장소중심과 사람중심 접근의 세 가지 정책 사례 분석)를 받았으며 현재 연세대학교 행정학과 BK 21 PLUS 사업단의 박사후 연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 지방행정, 인사행정, 위험관리 이며, 주요 논문으로는 '공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?: 공무원연금 개혁 과정 분석(2017)' 등이 있다(jmiseon@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 7. 9 / 심사개시일: 2019. 7. 14 / 심사완료일: 2019. 8. 24〉

Abstract

The Relationship between Urban Regeneration Policy and Spatial Activation: Focused on Changsin-Sungin and Seongsu

Han, Seunghye
Jeon, Mi Seon

The purpose of this study is to analysis whether the urban regeneration causes spatial activation. To this end, we focused on two regions (Changsin-Sungin, and Seongsu area) designated areas by 2014, based on the similar industrial backgrounds. In order to measure the degree of activation, we collected data from 'Household Traffic Surveys' on 2010 and 2016 and the 'Analysis of Commercial in Seoul' data from the second quarter of 2015. When it comes to total travel number in Changsin and Sungin raised 2.4 times and the number of leisure travel jumped by 1.57 times, while there was no significant change in the Seongsu. In the case of travel by origin, the travel in Changsin-Sungin increased in near the project place, on the other hands in Seongsu enhanced in the whole of Seoul which is not adjacent to designated area. In commercial activation, the growth rate of the Seongsu continued to increase, while the growth rate of Changsin and Sungin was positive only in 2017. Therefore, it can be implicated that there is an increase in visits where the continuous government support is implemented, and the timing of the government project and the commercial activation are related.

Key Words: Urban regeneration, Spatial activation, Leisure travel, Commercial activation, Changsin-Sungin, Seongsu