

독일 도르트문트시의 도시재개발 사업 : 피닉스와 슈타트크로네지구에 대한 사례연구*

Urban Regeneration Policies of the Ruhr, Germany :
Case Studies on Phoenix and Stadtkrone, Dortmund

신동호**

Shin, Dong Ho

Abstract

The Ruhr area was an engine of economic growth in Germany since the 1900s. However, the area has gone through a serious process of de-industrialization since the early 1970s. The City of Dortmund, a core city of the Ruhr, lost 70 thousand jobs in its traditional sectors, such as coal-mining, iron and steel-making, and brewery, during the decades between 1960 and 1990. As a result, the City has been suffering from social, economic, and environmental problems. To tackle such problems, the City has attempted innovative approaches to urban and economic regeneration since the 1990s. This paper analyses and evaluates the processes and performance of the City's policies of urban renewal, using two case study areas: Stadtkrone Ost and Pheonix Ost/West.

Keywords ▶ dortmund, de-industrialization, urban regeneration, path theory

초 록

독일 루르지역은 산업화시대에 석탄광업과 제철공업으로 독일 경제의 성장을 선도한 지역이다. 1950년대 까지 산업화를 위해 대규모 생산시설과 사회간접자본이 많이 조성되었으나, 그 이후 독일의 중후장대한 제조업이 사양화되면서 석탄광업과 제철공업이 조업중단과 공장폐쇄라는 위기를 맞이하게 되었다. 1980년대에 접어들면서 시가지 군데군데 수만 m²에 달하는 석탄채굴지구와 제철공업지구가 정비되지 않은 채 방치되어 토양오염, 수질오염, 경관파괴 등이 심각한 문제로 부상하게 되었다. 이 지역의 가장 큰 공업도시인 도르트문트시는 2000년부터 그와 같은 버려진 산업공간과 군부대 이전 부지를 정비하는 차원에서 대규모 도시재생사업을 실시하였다. 본 연구는 그 가운데 사업이 상당히 추진된 피닉스와 슈타트크로네 오스트 지구를 사례로 도르트문트가 도시재생사업을 기획하고 추진하는 과정을 분석, 평가하고자 한다.

주요 단어 ▶ 독일 도르트문트, 탈산업화, 도시재생, 경로이론

I. 문제의 제기

독일의 북서부에 위치한 루르(Ruhr)지방은 150년 전부터 석탄광업과 제철공업이 발달하였다. 이 지역의 중심 공업도시 중 하나인 도르트문트(Dortmund)시 역시 석탄광업, 제철공업, 맥주양조 등이 1990년대 이전까지 도시경제의 주축을 이루고 있

었다. 그러나 선진 공업국의 산업도시들이 공통적으로 경험하고 있듯이 도르트문트의 전통적 경제는 1950년대 이후 경쟁력을 잃어 1980년대 이후 경제 및 사회적으로 심각한 위기에 처하게 되었다. 석탄광업과 제철공업의 조업감축과 공장폐쇄로 도시 중심에 입지한 거대한 탄광지대 및 공장시설이 방치되어 도시경관 파괴와 각종 환경오염의 원인

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013-S1A5A2A01014605)

** 한남대학교 도시부동산학과, 주저자(dhshin@hnu.kr)

이 되었다.

선진 공업도시의 탈산업화(De-industrialization) 문제는 영국, 미국, 프랑스, 이탈리아 등의 국가에서 공통적으로 나타나는 문제이다. 그러나 독일 루르지방의 경우 그러한 산업도시가 약 200Km 반경 내 집단화되어 있어서 지역 전체의 문제로 인식되고 있다. 도르트문트, 에센(Essen), 듀이스브르크(Duesburg), 오버하우젠(Oberhausen) 등을 포함하는 인구 약 500만을 가진 루르지역은 이러한 탈공업화 문제에 대응하여 1989년 IBA Emscher Park(엠셔파크) 국제건축박람회를 유치하였다. 주 정부는 박람회에서 제안된 사업 중 약 120건을 선정하여 그로부터 10년간 “루르 프로젝트(Ruhr Project)”란 이름 하에 제안된 사업을 실질적으로 추진하였다.

도르트문트시는 국제건축박람회에서 공모사업으로 제안된 지역은 물론, 그렇게 제안되지 않았지만 유사한 문제를 갖고 있던 구 공업지역과 또 산업화시대에 조성되었다가 1990년대 이후 사실상 이용되지 못하고 있는 내륙 항만시설, 그리고 구 소련 붕괴 후 유휴지로 남게 된 연합군 주둔지역 등을 대상으로 재개발 사업을 추진하고 있다. 도르트문트시는 이러한 방치된 공장지구를 정화하여 주거공간, 여가공간, 신산업공간 등으로 개발하고 있다.

본 연구는 도르트문트시를 사례로 독일 루르지역의 도시재생정책을 평가하고자 하는 바, 토지개발문제에 초점을 두고 도시재생사업을 분석, 평가하고자 한다. 도르트문트의 여러 재개발 사업지구 중 참신한 아이디어가 많이 반영되어 있고, 규모가 상당하며, 국제적인 수준에서 비교적 성공적인 것으로 인식되고 있는 피닉스(Pheonix) 지구와 그 정도는 아니지만 상당한 성과를 거두고 있는 슈타트크로네 오스트(Stadtkrone Ost) 지구를 사례로 사업을 분석, 평가하고자 한다. 분석 틀로 “경로이론(Path Theory)”을 도입하여 수집된 자료를 분석한다. 자료 수집을 위해 연구자는 1999년 이후 2014년 사이에 현지를 여러 차례 방문하여 사업 관계자 및 학자들을 면담하였고, 소개책자 및 보고서, 학술도서 등을 수집하였다.

II. 이론적 배경 : 경로이론

1. 경로이론 소개

경로이론은 원래 기술의 변화가 어떻게 발생하는지를 설명하는 이론으로 출발하였다(David, 1985; Arthur, 1989 참조). 즉, 기술진보는 여러 가지 방향으로 진행될 수 있지만, 왜 특정한 방향으로 발달하게 되는지를 설명하고자 하는 데에서 출발하였다. 미국 Stanford대학 경제학과의 David(1985) 교수는 일단 어떠한 생산기술이나 방법이 채택되고 나면, 그것이 최선이 아니더라도 대체되지 않고 계속 유지되는 경향이 있다고 주장하였다(신동호, 2014). 이 이론은 경제학은 물론, 정치학, 사회학, 지리학 등 광범위한 분야로 확대 적용되는 한편, 지역의 변화, 도시의 변화를 설명하는 데까지 적용되고 있다(김진수 · 서순탁, 2014 참조).

경로이론으로 기술의 변화를 설명하는 것이 아니라 지역의 변화, 도시의 변화를 설명하는 것의 대표적인 예로 Wolfe(2010)는 캐나다 오타와와 워털루를 사례로 각 지역은 외부에서 새로운 자극이 오면 그들이 가진 내부적인 혁신요건을 기반으로 새로운 전략을 구사한다고 주장했다. 이 때 물질적, 제도적 내부 조건은 지역마다 다르기 때문에 각기 다른 전략으로 대응하게 되며, 그 결과 변화의 경로도 다르게 나타난다고 주장했다. 그래서 그는 ‘어떠한 지역도 과거의 경로에 완전히 구속되지 않을 뿐만 아니라 완전히 자유롭지도 못하다(Wolfe, 2010: 150)’고 주장했다.

한편, Elola *et al.*(2012)은 지난 50년 동안 스페인 바스크지역의 4대 산업 클러스터가 변화하는 과정을 분석한 후, 초기의 조건이 서로 다른 가운데 환경의 변화에 대응하는 양식도 클러스터마다 다르고 그로 인해 나타나는 지역의 변화도 다를 수밖에 없다고 주장했다. 사실 이러한 주장들은 독일 북부의 전통적 선박공업도시들이 (풍력)에너지 산업 도시로 변모하는 과정에 대한 연구(Fornhal *et al.* 2012), 그리고 덴마크 쥘랜드(Jutland)의 에너지 산업클러스터와 스웨덴의 바이오정유산업 클러스터를 연구한 Cooke(2012: 824-830) 등에서도

공통적으로 나타났다.

초창기 경로이론가들은 경로의 의존성을 강조하는 가운데 경로의 변화를 경직적으로 이해한 데 반해 최근의 연구들은 경로문제를 “의존”뿐만 아니라 “창조”로도 해석하는 한편, 하나의 일관된 흐름이 아니라 시기별로, 단계별로 기술의 변화, 지역의 변화를 보다 융통성 있게 해석하고 있다. 기술이나 산업클러스터의 발전은 기존에 설정된 방향으로만 진행되는 것이 아니라 새로운 방향으로 전환되기도 하고, 산업적 기반이 없는 곳에서 새로운 산업의 출현과 함께 새로운 경로가 만들어 질 수도 있다는 “경로창조론(Path Creation Theory)”이 제안된 것이다.

경로창조론을 처음 제안한 Garud and Karnoe(2001)는 혁신적인 마인드를 가진 기업가의 “의도된 이탈행위(Mindful Diviation)”로 새로운 경로가 창조된다고 주장하였다. 같은 맥락에서 Kenney and von Burg(2001)는 농업지역이었던 캘리포니아 북부지역이 실리콘밸리라는 첨단 산업지역으로 변신한 것을 사례로 경로의 변화, 지역의 변화를 설명하였다. 경로창조론과 의도된 이탈행위란 개념은 최근 Heiskanen *et al.*(2011)의 연구에 의해서도 지지되었다. 이 연구자들은 핀란드 단독주택 거주자들이 비효율적이고 환경오염이 심한 전통적인 난방시스템을 배제하고, 보다 기술적으로 우수한 새로운 시스템을 도입하는 것이 얼마나 어려운지를 제시함으로써 경로의존성이 있음을 역설하였다. 이들은 또한 일부 거주자들이 열 펌프기술을 도입하여 전통적 난방시스템을 대체하는 과정을 통해 경로창조론을 지지했다. 지배적인 기존 시스템을 배격하고 새로운 시스템을 도입하고자 노력하는 과정에 초점을 두고 기업가적인 마인드를 가진 소기업들이 거주자들과 협력하는 모습을 통해 새로운 경로가 형성되는 과정, 그리고 그러한 과정을 배태하는 환경은 어떠한지를 규명하고자 하였다.

경로이론을 적용하여 지역의 경제구조의 변화, 산업클러스터의 형성과 변화를 설명하는 위와 같은 연구와는 별도로 최근에는 도시기반시설의 조성, 도시교통체계의 변화, 토지용도의 변경 등을 설명하는 데에도 경로의존론, 혹은 경로창조론을

확대 적용하고 있다. Law and Astle(2009)은 호주 멜버런의 도로망과 대중교통체계의 관리에 관한 50년 동안의 관행을 조사·분석하여 경로의존성을 규명하였으며, Kane *et al.*(2014)은 미국 아리조나주 피닉스시의 토지이용 변화를 분석하여 경로의존성을 규명하였다. Corvellec *et al.*(2013)은 스웨덴 퀘테보르그시가 쓰레기 조각방식을 변경하는데 과거의 방식에 “잠기고(lock-in)” 있는지를 통해 Grabher의 잠김개념을 지지했다. Grabher는 잠김을 정치적 잠김, 제도적 잠김, 관념적 잠김 등 셋으로 구분한 데 비해, 그는 제도적 잠김, 기술적 잠김, 문화적 잠김, 물질적 잠김 등 네 가지 기준으로 경로의존의 정도를 규명하였다.

2. 본 연구의 분석 틀

기술발전의 궤적을 추적하는 이론으로 출발한 경로의존론은 최근 경로창조론으로 발전하였다. 현재의 기술은 과거의 경로에 의존하기만 하느냐, 아니면 새로운 경로의 창조도 가능한 것이냐 하는 논의 수준을 넘어 이제 경로는 단계적으로, 순환적으로 변화한다는 수준에 다달았다. 경로이론은 또한 그 적용범위가 기술에서, 산업 클러스터로 확산되었고, 최근에는 제도주의 경제학(Institutional Economics)이 접목되어 기술이나 산업 클러스터, 혹은 지역의 발전방향에 영향을 미치는 “제도”, “정책”에도 과거의 관행에 의존하는, 혹은 잠기는 (Locked-in) 측면을 규명하는데 적용하고 있다. 이러한 제도주의적 접근은 대부분 기술이나 산업 클러스터 자체의 변화 보다는 기술이나 산업 클러스터에 변화를 가하는 제도나 정책에 있어서의 경로의존성에 더 초점을 두는 방향으로 논의가 진행되고 있다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 일차적으로 도르트문트 도시재개발 사업의 추진주체나 정책이 경로 의존적이나 경로 창조적이나를 분석할 것이다. 그 다음은 도시 성격의 변화에 초점을 두고 도시재생사업의 시행으로 과연 도시의 성격이 과거 종속적으로 변화하는지 아니면 새로운 방향으로 변화하는지를 규명하고자 한다. 즉 각종 도시재개발 사업

은 도르트문트를 경로의존적이게 하는 지, 아니면 경로창조적이게 하는 지를 규명한다는 것이다. 앞서도 언급하였지만 Grabher(1993)은 경로의존의 원인을 “잠김효과(Lock-in Effect)”로 설명했다.

본 연구는 도르트문트의 도시재개발 사업을 사례로 먼저 경로의존성이 있는 지를 규명할 것이고, 만약 그것이 사실이라면 어떠한 잠김현상이 지배적인지를 밝히고자 한다. 이를 위해 아래에서는 먼저 본 연구와 관련된 선행연구들을 검토하고, 이어서 사례를 소개하도록 한다.

Ⅲ. 선행연구

1. 경로이론에 관한 선행연구

본 연구에서의 선행연구는 경로이론에 관한 선행연구와 도르트문트의 도시재생사업에 관한 선행연구로 나뉜다. 경로이론에 대한 선행연구는 주로 경제문제에 초점을 두고 있는데 반해 본 연구에서 주목하고 있는 ‘도시개발’, 혹은 ‘도시재개발’사업이 도시의 발전 경로에 어떻게 영향을 미치는지에 관심이 있다. 그러나 그러한 방향에서의 선행연구는 제한적으로 발견 되는 바, Couch *et al.*(2011)의 경우 50 쪽으로 구성된 논문을 통해 영국, 독일, 프랑스의 도시재생정책을 비교, 분석, 평가하였다.

이들은 1970년대부터 3개국의 정부가 구 산업도시의 재개발을 위해 30여 년간 여러 가지 정책을 구사하는 과정과 결과를 경로의존론에 입각하여 분석하였다. 이러한 분석결과에 근거하여 이들은 3개국 모두에서 경로의존성이 발견되나, 국가에 따라 의존의 정도에 있어서 상당한 차이가 있다고 주장하였다(2011: 46). 즉, 경로의존성이 가장 강한 나라는 독일이고, 그 다음은 프랑스와 영국의 순이라는 것이다. 연구자들은 지방자치의 전통이 강한 독일에서 재개발 사업에 지역주민과 지방공사의 참여가 현저하게 나타나고, 전통적으로 중앙정부의 관여가 심한 영국은 도시재개발 사업에서도 같은 경향이 나타났다고 했다(2011: 46-47). 경로의존성의 정도는 국가별로뿐만 아니라 정치적 이데올로기나 시대적 맥락에 따라서도 차이가 있는데,

1980년대의 민영화시대, 1990년대의 도시재생기금의 경쟁시대, 2000년대의 도시재생공사의 설립시대 등을 거치면서 각기 다른 경로의존의 정도를 보여준다고 주장했다(2011: 47).

경제문제가 아닌 도시의 변화를 분석하는데 경로이론을 적용한 국내 연구로 박인권(2011)을 들 수 있는 바, 그는 미국의 주요 도시의 쇠퇴와 일자리간의 관계에 관한 통계자료를 분석하고 도시의 성장과 쇠퇴는 해당 도시가 과거로부터 물려받은 유산, 즉 도시 인프라, 건물, 제도 등에 영향을 받는다고 주장하였다. 또한 정준호(2006)는 경기도 안산의 산업단지 조성과정을 사례로 경제환경의 변화에 따라 지역산업구조가 재편되는 과정에서 지역의 자산이 기업전략 및 지역발전 에 미치는 효과를 유형화하는 한편, 지역발전 경로를 제시하였다. 또한, 심상완(2012)은 Martin and Sunley(2006)와 Martin(2010, 2011)을 중심으로 경로의존론이 지역산업의 변화를 설명하는데 어떻게 적용 될 수 있는지를 소개하였다.

이와 같이 경로이론을 도시의 변화, 산업 클러스터의 변화를 분석하는데 적용한 국내연구가 희소한데 비해, 행정, 혹은 정치현상을 분석하는데 적용한 국내 연구가 적지 않게 발표되고 있다. 그 가운데 남재걸(2012)은 지방행정체제의 개편과정에서 나타나는 경로의존성을, 김연수·이명석(2007)은 우리나라 대통령 선거 후 출범한 새로운 정부가 정부조직을 개편하는 과정에서 나타난 경로의존성을 분석하였다. 또한 김민희(2012)는 지방 교육청의 조직개편과정에서 나타난 경로의존성을, 유홍림·유은철(2011)은 국민체육진흥기금이 자금을 지원하는 과정을 분석하고 경로의존성이 있음을 규명하였다.

2. 사례지역의 도시재생에 관한 선행연구

독일 루르지역의 탈산업화와 경제적 위기에 관한 대표적 연구는 Gernot Grabher(1993)이다. 그는 루르지역이 1950년대 이후 당면하게 된 경제위기에 능동적으로 대응하지 못하는 현상을 “잠김”이란 개념으로 설명했다. 그는 루르지역의 정치,

경제, 사회 지도자들이 석탄광업 및 제철공업에 정치적, 제도적, 관념적으로 연루된 잠김현상으로 인해 루르지역이 과거의 경제구조를 청산하고 새로운 산업발전의 경로를 형성하지 못한다고 주장했다.

잠김 개념과는 별도로 루르의 지역문제에 관한 국제적인 연구로 Franz *et al.*(2008), Shaw(2002), Curreri(1997), Knapp *et al.*(2004), Kilper and Wood(2005) 등이 있다. 이들은 경제문제에 초점을 두고 루르지역의 지역혁신 및 도시재생사업의 내용과 과정을 소개하였다. Knapp *et al.*(2004)와 Shaw(2002)는 IBA 국제 건축박람회사업, 혹은 지역혁신사업을 추진하는 과정에서 나타난 정부간 거버넌스체계에 초점을 두고 있는 바, 여러 계층의 정부간 협력이 원활하게 이루어져 건축박람회사업이 성공하는데 기여하였다고 평가하였다.

한편, Tata(2005)는 본 연구에서 주목하고 있는 피닉스 지구의 재개발에 관한 연구로 피닉스 지역의 재개발을 위해 정부 및 정부기관들이 어떻게 서로 협력하는지, 정부 및 정부기관 등과 같은 행위주체의 역할은 무엇인지, 서로 어떻게 업무적으로 연계되어 있는지 등에 관해 거버넌스론적으로 접근하였다. 도르트문트시의 지역혁신 및 도시재개발에 관한 연구로 Kiese and Hundt(2014)는 산업클러스터론을 적용하여 도르트문트시가 도르트문트 프로젝트를 통해 추진한 지역혁신사업을 평가하면서 상당한 성과를 거두고 있다고 주장하였다.

도르트문트에 관한 국내 연구로 신동호(2004; 2006a; 2006b; 2014), 신동호·박은병(2003), 신동호·김정곤(2004) 등이 있는데, 이러한 연구들은 전통적 공업이 쇠퇴하면서 나타나는 각종 도시문제를 해결하기 위해 도르트문트시가 어떠한 사업을 어떻게 추진하였으며, 또 그러한 노력으로부터 어떠한 성과를 거두고 있는지를 지역혁신체계론, 혹은 산업 클러스터론에 입각하여 분석하였다. 이러한 기존의 연구들은 주로 2005년 이전까지의 현상을 대상으로 하고 있고 또 '경제'문제에 초점을 두고 있다는 측면에서 도시개발 문제에 초점을 두고 있는 본 연구와 차별화된다. 단지 신동호(2014)는 2005년 이후 최근의 상황을 보고하고 있지만, 이는 경제문제에 초점을 두고 있다.

이상의 기존 연구들과는 달리 본 연구는 도르트문트시가 탈산업화의 결과로 나타난 산업공간의 유희화 문제를 어떻게 풀고 있는지를 분석하고자 한다. 조업을 중단한 제철회사의 버려진 공장부지, 피닉스 지구와 군부대 이전으로 새로이 발생한 개발가능 토지를 무엇으로, 어떻게 개발하는지에 관해 자료를 수집하여 분석하고자 한다. 이를 통해 도시개발활동의 결과로 도시의 이미지를 개선하는데 어떠한 효과를 가져 오는지를 규명하고자 한다.

Ⅳ. 도르트문트시의 도시재개발 사업

1. 도르트문트시의 주요 재개발 사업 지구

도르트문트는 인구 약 59만을 가진 독일 루르지역의 최대 공업도시이다. 이 도시는 우리나라 보통 도시 면적의 약 절반 정도가 되는 280Km²의 면적을 갖고 있다. 그러나 이 도시는 우리나라와 달리 도시 면적의 대부분이 평지로 되어 있어서 사실상 대부분의 토지가 이용 가능한 상태이다.

산업화시대에는 도르트문트가 루르지역의 전형적인 경제 및 산업구조를 갖고 있었지만, 1990년대 이후 많은 변화가 일어나고 있다. 즉, 도르트문트는 1980년대까지 제철공업, 석탄광업, 맥주양조업 등이 경제의 주축을 이루고 있었다. 그러나 그 후 그러한 산업의 비중이 위축되고 서비스업의 비중이 크게 확대되었으며, 제조업 분야에서는 전략산업으로 지정한 정보통신공업, 기계공업, 물류산업, 생명공학 등과 같은 신산업 부문이 크게 성장하고 있다. 도르트문트는 2001년 이후 그러한 산업 부문에서 약 3만 개의 일자리가 새로이 만들어 졌지만, 1980년 이후 전통적 제조업 부문에서 약 8만 개의 일자리가 없어졌기 때문에 아직도 14%라는 높은 실업률에서 벗어나지 못하고 있다.

도르트문트는 독일, 혹은 다른 선진공업국의 타 도시와는 달리 탈산업화문제에 인한 위기에 적극적으로 대처하여 상당한 성과를 보여 주고 있다. 주 정부는 루르지역을 대상으로 국제건축박람회에 이어 10년간 루르 프로젝트를 추진하였고, 그 사업이 끝난 후 도르트문트시는 2000년부터 “도르트문트

프로젝트(Dortmund Project)”라는 사업을 추진하여 지역경제구조의 개선과 도시 재개발을 위해 적극적으로 노력하였다(Kiese and Hundt, 2014; 신동호, 2014 참조). 민간 회사의 컨설팅을 받아 도시의 사회·경제적 특성을 분석하여 전략산업을 도출하여 일자리 창출에 관한 구체적인 목표를 설정하고, 시 정부의 조직을 개편하여 도시개발사업을 추진하였다. 도르트문트 프로젝트가 목표 년도에 설정했던 성과지표를 달성하지는 못했지만, 그러한 노력이 성과를 발휘한 것만은 사실로 인정하고 목표연도 이후에도 지속적으로 각종 혁신사업을 추진하고 있다(Kiese and Hundt, 2014).

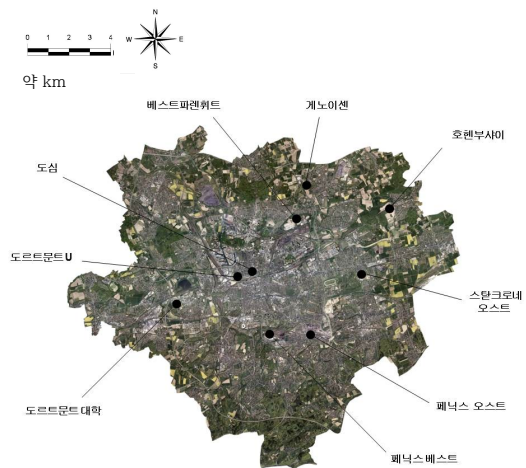
도르트문트시는 도시개발에 대한 기본 전략을 1) 지속가능하고 종합적인 방향으로 추진하되, 2) 경제구조의 근본적 변화를 추구하는 한편, 3) 주민과 전문가들의 참여하에 다양한 계획과 개발개념을 도입하고, 4) 미래를 위한 새로운 아이디어를 접목하는 것으로 설정하고 있다(Kötter, 2014).

이와 같은 기존 전략은 새로운 토지이용계획, 체계적으로 연계된 부도심, 하위 행정단위간의 종합적 연계, 총합적인 마스트프랜과 부문별 마스트프랜 작성, 낙후된 구역에 대한 배려, 조경과 환경에 대한 확실한 개념, 민간부문과의 전략적 협력 등을 주요 골자로 하고 있다(Kötter, 2014).

도르트문트시는 도시재개발 사업에도 이와 같은 전략과 계획개념을 적용하고 있는 바, 주요 도시재개발 사업지구로 도심, 도르트문트 U, 피닉스, 슈타트크로네, 도르트문트대학의 기술공원, 베스트팔렌휴테(Westfarenhütte) 등을 지정하였다. 도르트문트의 도심은 2차 대전 때 연합군의 폭격으로 독일 전통양식의 주택이 대부분 파괴되었기 때문에 그 후 새로이 건설된 건물이 주를 형성하고 있는데, 그마저도 산업화과정에서 스모그로 검게 그을려 흉측한 모습이었다. 그러나 1990년대 이후 건물 외벽을 청소하고, 기차역 주변과 도심을 정비하여 도시의 면모를 크게 개선하였다. 또 양조장으로 쓰이던 대형 건물을 리모델링하여 산업박물관과 레이저 디자인 전시 및 교육공간을 조성하였는데, 이것이 도르트문트 U(유니언)사업이다(Stadt Dortmund, 2008 참조).

도르트문트 대학에는 창업보육센터와 첨단산업

연구단지를 조성되어 운영되고 있고, 베스트팔렌휴테 지구 등과 같은 구 공업지구, 혹은 군사지구는 생산시설 및 장비를 철거하고 주거지구, 업무지구, 산업 및 여가지구, 복합용도지구 등으로 개발하고 있다. 베스트팔렌, 그나이제나우, 피닉스, 슈타트크로네 지구 등과 같은 구 공업, 혹은 군사지구는 생산시설 및 장비를 철거하고 공업지구, 주거지구, 업무지구, 산업 및 여가지구, 복합용도지구 등으로 개발하고 있다(Stadt Dortmund, 2008 참조).



자료 : Kötter (2014: 26).

<그림 1> 도르트문트의 주요 재개발 지구

도르트문트의 도시재개발 사업은 먼저 사업지구가 정해지면, 그에 대한 개발개념을 결정하고, 그에 기초하여 기본계획, 즉 “Framework Plan(F-Plan)”을 수립하여 시의회에 승인받고, 그를 기초로 실시계획에 해당하는 “B-Plan” 즉, Local Bounding Plan을 수립한다. 개발개념을 결정하는 단계에서는 지역 주민과 전문가들로부터 다양한 의견을 수렴하는데, 경우에 따라서는 토론회를 개최하기도 한다. 또 “F-Plan”을 수립하기 전에는 설계공모를 통해 우수 설계팀을 선발하고, 선발된 설계팀은 F-Plan을 작성할 수 있는 권한을 갖게 된다(Kötter, 2014년 7월 2일 면담).

베스트팔렌휴테 지구는 원래 100여 년 동안 제철공장과 철판 압연공장을 가동하던 곳이었다(Stadt Dortmund, 2008: 48, 78). 그런데 이곳에서 제철

공장을 운영하던 티센크루프(ThyssenKrupp)이 1995년 공장 가동을 중단했고, 2001년에는 압연공장도 가동을 대폭 축소함으로써 총 120만 m²의 개발 가능한 면적이 발생한 것이다. 1970년대에는 약 3만 명이 제철공업에 종사했던 곳인데 지금은 1,700명이 일하고 있을 정도로 규모가 축소되었다. 제철공장에서 생산된 두꺼운 강판에 열과 압력을 가하여 수백 m나 되는 코일을 가공하는 압연공장은 중국에서 와서 구조물을 해체, 분해하여 본국으로 운송해 갔다. 그 압연공장의 일부는 아직도 운영 중에 있는데, 이웃 도시인 듀이스부르크에서 생산된 철을 이곳으로 갖고 와서 코팅도 하고 코일도 만들고 있다. 도르트문트시는 잔여 부지를 이용하여 약 600세대의 주택과 물류단지 등을 조성하는 계획을 추진하고 있다(Kötter, 2014년 7월 2일 면담).

2. 슈타트크로네 오스트의 사례

슈타트크로네 오스트는 도르트문트 도심에서 8 Km 정도의 거리에 위치하고 있는 동(洞)지역 중의 하나이다(<그림 1> 참조). 이 지역은 원래 농지였으나 1945년 이후 영국군이 주둔했던 곳이다. 독일은 2차 세계대전에서 패하여 동서독이 나누어졌고, 동독은 소련의 지배하에 정부가 수립되었는데 반해, 서독에는 영국군과 미국군, 프랑스군이 주둔하게 되었다. 1989년 소련이 붕괴된 후 연합군이 더 이상 서독에 주둔할 필요가 없게 되자 서독에 주둔하던 군부대가 하나씩 본국으로 철수되었다.

슈타트크로네 오스트에 주둔하던 영국군이 1995년 철수함으로써 약 30만 m²나 되는 이 부지를 어떤 용도로 활용할 것인지에 대한 논의가 활발하였다. 1997년까지 진행된 이러한 논의과정에서 도르트문트시 여기 저기에 나누어져 있는 전문대학을 이곳으로 집단화하는 방안, 도르트문트 대학이 전국적으로 경쟁력을 보유하고 있는 IT부분과 연계하여 새로운 연구개발센터를 조성하는 방안, 도르트문트가 물류산업으로 특화되어 있는 점을 감안하여 그를 지원하는 로봇센터를 구축하는 방안 등이 제안되었다.

1996년에는 보다 확실한 논의를 위해 공개 토론회가 개최되었고, 그 결과에 근거하여 기본계획이

수립되었다. 처음에는 동일한 공간에서 업무와 생활이 가능한 직주근접 개념을 적용하여 주거지구와 업무지구를 서로 인접하게 배치하였다. 그러나 실수요자들은 그런 형태의 공간배치를 희망하지 않는다는 것을 알게 되었다. 그래서 큰 도로 주변에는 5~7층 규모의 대형 사무실 건물을 배치하고, 그 뒷쪽에는 3~4층으로 된 중형 건물을, 그 다음 뒤쪽에는 1~2층 주거용 건물을 배치하여 생활공간이 간선도로의 소음과 진동으로부터 보호되면서 주거공간과 업무공간이 분리되도록 하였다.

이러한 계획은 1997년 시 의회로부터 승인되었고, 이어서 부지의 소유자인 연방정부와 땅 매입에 관한 협상이 시작되었다. 시정부가 연방정부로부터 부지를 매입하여 개발한 다음 민간에 분양할 경우 그 토지가 잘 분양될 지 확실하지 않은 경우가 많다. 그래서 독일에서는 보통 1차적으로 연방정부가 토지를 다소 저렴한 가격으로 지방정부에 소유권을 이전하고, 지방정부가 그 토지를 분양할 때, 분양이 잘 되면 보다 높은 가격으로 연방정부에 토지 값을 치루는 방안을 취한다(Schuerholtz, 2014년 7월 3일 면담). 슈타트크로네의 경우에도 그러한 방법으로 계약을 체결하여 1997년 7월 토지매입이 완료되었다.

부지를 매입한 도르트문트시는 Stadtkrone Ost GmbH(이하 “슈타트크로네 공사”)라고 하는 지방공사를 설립하여 현장사무소를 두고 10명 정도의 직원으로 하여금 사업의 계획과 실행을 담당하도록 하였다(Klischan, 2004년 7월 20일 면담). 부지를 매입한 슈타트크로네 공사는 먼저 상하수도, 전기, 통신 등 인프라를 전면 교체하였고, 1999년까지 상세계획을 수립하여 시 의회의 승인을 얻었다. 같은 해 DOCON이란 회사가 최초로 부지를 매입하여 사옥을 건축하였다. 슈타트크로네 공사는 도르트문트의 창업 공모전인 “Start2Grow”를 이용하여 슈타트크로네로 입주하는 것을 조건으로 입주업체를 모집하기도 하였다(Schuerholtz, 2014년 7월 3일 면담). 공모제를 통해 입주한 업체의 대표적인 예로 Adesso AG가 있다.¹⁾ 이 회사는 흔적을 남기지 않고 인터넷이나 전화 통화를 할 수 있게 하는 소프트웨어를 개발하는 회사로 2000년 경 10명의 직원으로 시작해서 지금은 금융기관용 소프

트웨어를 제작하는 회사로 1,200명 정도의 종업원을 가진 국제적인 회사로 성장하였다. 그 중 600명이 슈타트크로네에서 근무하고 있고 나머지는 독일의 여타 지역과 영국, 스위스 등 외국 사무소에서 근무하고 있다. 또 AOK NordWest라는 입주회사는 보험회사나 은행 등과 같은 금융기관용 소프트웨어를 개발하는 회사로 슈타트크로네에 530명의 직원을 두고 있는 중견기업이다.²⁾

현재 슈타트크로네에는 이와 같이 다양한 기업이 입주해 있지만 현지에서 가장 종업원 규모가 큰 입주회사는 ADAC(Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.)이다. ADAC는 독일의 자동차 및 모터사이클 운전자 협회로 약 2천만 명의 회원을 보유하고 있는 유럽 최대의 조직이다. 슈타트크로네는 도르트문트를 관통하는 간선도로에 접해 있고 이 간선도로에서 도르트문트로 진입하는 관문이 되는 지점에 위치하고 있다. ADAC는 슈타트크로네 가운데에서도 도르트문트에 접근하는 가장 초입에 해당되는 지점에 아주 진취적이고 공격적인 디자인으로 건물을 건축하여 도르트문트로 진입하는 사람들에게 좋은 인상을 갖도록 하고 있다. ADAC에는 약 600명이 근무하고 있는데, 슈타트크로네에는 이를 포함한 총 120개의 기업에 총 3,500명 정도가 고용되어 있어 지역경제의 활성화와 일자리 창출에 크게 기여하고 있다(Schultzholds, 2014년 7월 1일 면담).

슈타트크로네 공사는 2000년부터 주택단지를 개발하기 시작했다. 주거지구에는 단독주택, 빌라, 아파트 등의 주거용 건물에 500가구가 입주해서 약 1,000명 정도의 주민이 거주하고 있다. 슈타트크로네는 주거지구로 인기가 좋아서 2005년까지 주거용지의 분양이 완료되었다. 추가적인 수요에 부응하기 위해 슈타트크로네 공사는 인접지역의 폐업된 석탄채굴지구를 매입하여 주택지로 개발하였는데, 그것도 분양이 완료되었다.

슈타트크로네 공사는 대중교통으로 쉽게 이곳에 접근할 수 있게 하기 위해 버스승강장을 유치하였고 인근에 지하철역을 유도하였다. 또한 이 공사는

슈타트크로네 지구내 생활과 업무활동을 지원할 시설로 호텔, 유치원, 식당, 사립고등학교, 인문계 고등학교(김나지움), 스포츠센터 등과 같은 공공시설과 학교를 유치하였다. 이곳의 일반적인 단독주택은 세대당 약 3억원에서 5억원 정도되고, 호화주택도 있는데 그것은 7억원 정도된다.

<표 1> 슈타트크로네 오스트 지구의 토지용도

토지용도	면적 m ²
주택용지	100,000
사무실용지	106,000
녹지	105,000
도로	100,000
농지	63,000
기타	126,000
합계	600,000

자료 : Kötter(2014: 50).

3. 피닉스지구의 사례

피닉스 재개발지구는 도르트문트의 중심부에서 6Km 정도의 거리에 위치한 뤼르데(Hoerde)라고 하는 구역에 위치하고 있다(<그림 1> 참조). 뤼르데는 14세기에 형성된 지명으로 1950년 도르트문트에 합병되기 전까지 독립된 행정구역의 유지하였다. 피닉스 지구는 뤼르데의 중심 시가지를 사이에 두고 형성된 두 공업지구이다. 뤼르데의 동쪽은 피닉스 오스트(Ost)로, 서쪽은 피닉스 베스트(West)로 불린다. 재개발 사업이 이루어지기 전에는 이 지구들 모두가 제철공장부지로 이용되었다(Stadt Dortmund, 2008: 42-45).

피닉스지구에서는 약 150년 전부터 Hermannshuette라고 하는 철강회사가 대규모 제철업을 해왔다. 티센크룹이란 철강회사가 1992년 이 회사를 매입하였으나 1998년 가동을 중단하였다. 100여년 동안 루르 전 지역에 걸쳐 대규모 제철회사를 운영하던 티센크룹이 조업규모를 축소하는 계획을 갖고 생산시설을 이웃 도시인 듀이스부르크로 집

1) <http://www.adesso.de> 참조

2) <https://www.aok.de/nordwest> 참조

단화하는 구조조정계획에 따른 것이었다. 그 후 피닉스 지구는 높이가 50미터를 넘고 길이가 100여 m나 되는 거대한 제철공장 구조물, 그리고 유사한 규모의 가스 저장탱크 등 각종 철강생산시설이 방치된 상태로 남게 되었다(Heimbürger, 2013년 6월 30일 면담). 이미 1989년부터 루르 지역 전체에 걸쳐 루르 프로젝트가 추진 중이었고, 그 사업이 끝난 후 도르트문트는 계속해서 도르트문트 프로젝트를 추진하면서 피닉스 지구도 자연스럽게 재개발 계획의 대상에 포함되었다.

피닉스 지구의 재개발 방식은 슈타트크로네와 좀 달리 진행되었다. 피닉스 지구의 토지는 민간기업 소유였다. 토지를 소유하고 있던 티센크룹의 입장에서 볼 때 공장가동을 중단한 후 구조물을 철거하여 고철로 판매하고 그 공장부지는 그대로 두는 것이 가장 경제적일 것이다. 왜냐하면 오염된 토지를 정화하는 데 투입되는 비용이 그 토지를 정화하여 매각할 때 예상되는 기대수익을 훨씬 능가하기 때문이다.

그러나 정부나 시민의 입장에서 볼 때 피닉스를 보는 시각은 다를 수 있다. 피닉스에 남아 있는 철 구조물에는 지역의 역사문화, 산업문화가 뿌리내리고 있다. 피닉스에는 제철공장에서 일했던 수천, 수만 명의 근로자와 그 가족들의 애환이 서려 있고, 몇 세대 동안 웨르데 주민들의 생계가 달려 있던 곳이기도 하다. 그러나 피닉스는 거대한 구조물로 흉측스런 모습을 하고 있었고 광대한 부지가 각종 화학물질과 쇳가루, 기름 등으로 심각하게 오염되어 있었다. 그러한 오염은 인근의 지하공간과 하천수로 확산되어 피닉스가 정비의 대상이 된 것이다.

이러한 상황에서 2001년 노드라인 베스트팔렌 주 정부가 설립한 도시개발공사 즉, LEG(Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH)는 티센크룹으로부터 거의 무상으로(1유로) 피닉스 지구를 매입하였다. 주 정부와 도르트문트 시정부는 피닉스를 동쪽과 서쪽을 나누어서 서쪽은 공업용지로, 동쪽은 주거, 여가, 업무용 토지가 혼합된 복합용도로 개발할 것으로 합의하고 슈타트크로네 공사와 비슷하게 Phoenix Ost GmbH란 공사(이하 “피

닉스 공사”)를 설립하여 그 공사가 실질적인 업무를 추진하게 하였다.

시정부는 LEG로부터 토지를 매입하여 2004년부터 구조물을 철거하고 토지를 정화하기 시작했다(Heimbürger, 2013년 6월 30일 면담). 산업용지로 재개발하기로 한 피닉스 서쪽 지구의 철 구조물의 일부를 철거한 뒤, 그 부지의 오염물질을 제거하고 토지를 정화하였다. 도로, 상하수도 등을 정비하여 새로운 기업이나 정부기관들을 유치하고 있다. 피닉스 서쪽에 소재한 건물 중 구조적으로 튼튼하여 재활용이 가능한 일부 건물, 즉 티센크룹의 사무실용도로 쓰이던 건물, 혹은 제철공장 부속건물 등은 철거하지 않고 있다. 그 중 일부는 리모델링하여 시정부가 지역경제혁신사업을 추진하면서 기술경쟁력지원센터(Competence Center) 중 하나로 설립한 생산기술지원센터(Zentrum fuer Productionstechnik)를 입주시켰다(Stadt Dortmund, 2008: 85). 또 공업용지로 정비한 일부 부지에는 미세전자(Micro-Electronics) 공학분야의 기술경쟁력지원센터로 설립한 “MST Factory”를 입주하게 하였고(Stadt Dortmund, 2008: 84), 이들이 설립한 창업보육센터에는 약 20개의 벤처기업이 입주하였다(신동호, 2014 참조).

피닉스 서쪽 지구에 있던 일부 철 구조물들이 철거되었지만 용광로, 가스관, 가스저장탱크 등과 같은 구조물은 타 용도로 전환하여 재활용할 목적으로 보존되고 있다. 비슷한 구조물들이 이웃 도시에도 있는데, 에센과 같은 도시는 그러한 구조물들을 정비하여 유네스코 산업문화유산으로 등록하였고, 뒤이스부르그는 관광자원으로 활용하여 지역경제를 활성화하고 지역의 정체성을 유지하는데 활용하고 있다. 도르트문트시도 피닉스 지구를 재개발하면서 지역의 역사가 배태되어 있는 일부 산업시설은 철거하지 않고 보존할 계획을 갖고 있다. 그러나 현재까지 에센이나 뒤이스부르그와 차별화할 수 있는 특별한 대안이 없어 보존 및 이용방향을 정하지 못하고 있는 상태이다.

도르트문트시가 복합용도지구로 개발하고자 하는 피닉스 동쪽의 철강생산공장과 철 구조물들은 중국에 매각하였다. 중국은 조성된 지 약 80년 되

는 그 생산시설들을 현장에서 절단하고 분해한 후 본국으로 운송하여 재조립하였다. 도르트문트에서 해체되어 중국으로 운송된 제철공장은 산동성 청도에서 내륙으로 약 500Km 들어간 지점, 북경에서 약 300Km 남쪽에 위치한 허베이(河北)성의 “한단(邯鄲)”이란 도시에서 재조립되어 철을 제련하는 공장으로서 가동되고 있다.³⁾

피닉스 동쪽 지구의 제철공장과 철제 구조물, 그리고 건물들은 완전히 철거되었다. 그곳의 오염된 토양은 정화되어 약 200m 정도 떨어진 곳에 약 20m 높이로 쌓아 언덕을 만들어 지역 주민들의 산책로의 일부가 되게 하였다. 흙을 파낸 곳은 인공호수로 개발하여 보우트놀이 등 간단한 수상 레저활동이 가능한 여가지구로 개발하였다. 이 호수의 평균 깊이가 3~4m가 되고 넓이가 약 23,000m² 정도된다. 가장 긴 방향으로 길이를 재었을 때 1,200m이고 폭이 320m인 이 호수를 조성하기 위해 약 300만 m³의 흙을 파내었다. 이 호수에 이 지방의 상징적인 하천인 엠셔(Emscher)강으로부터 물을 공급하고 있으며 오염된 토양을 제거하고 조성한 호수이기 때문에 수질의 변화를 상시 점검하고 있다. 2010년에 물을 채우기 시작한 이후 2014년 5월 현재까지 이끼가 자라고 물오리가 서식하는 등 수질이 우려 했던 것 보다 양호한 것으로 확인되었다(Albus, 2014년 7월 1일, 3일 면담).

피닉스 호수 주변은 고급 주택용지, 업무용지, 상업용지 등으로 개발하여 토지를 분양하고 있다. 2014년 7월 현재 시립 보건센터가 이곳에 이미 입주하였고, 몇 개의 레스토랑도 개업하였다. 또한 상당 수의 연립, 혹은 단독주택들도 완공되어 입주한 가구도 있다. 호수 주변에는 여러 개의 산책로, 조깅코스, 자전거 길 등이 조성되었고, 호수 옆으로 엠셔강이 흐르고 있다. 또 이 호수와 웨르데 시가지 사이에는 약 150년 전 바로크풍으로 건축한 웨르데 궁전이 있고, 호수와 궁전 사이에서 수 백년 역사를 가진 옛 성터가 발견되어 지역주민들이나 방문객들에게 좋은 탐방 코스가 되고 있다.

피닉스 호수의 주변은 아름답고 다양한 형태의

주택들이 조화롭게 설계, 건축되도록 유도하였다. 일단 건축과 조경이 완성이 되면 변형이 곤란하도록 하여 도시경관의 안정성을 보장하고 있다. 또한 주거의 안정을 유지하여 일단 입주한 주민들은 그곳에 정착하여 오랫동안 거주할 수 있게 함으로써 공동체의 안정도 꺾할 수 있도록 하고 있다. 또한 주택의 크기와 형태를 위치에 따라 다양하면서도 품격 있게 건축하도록 유도하고 모든 주택으로부터 호수가 주는 전망이 최대한 보장되도록 하는 한편, 사무실과 식당, 상가 등도 호수에 근접하게 배치하였다. 이곳이 현대식으로 개조되고 또 확장되는 웨르데 도심과 유기적으로 연결될 수 있게 하는 도로망도 정비하였다.

피닉스 호수의 북쪽은 주로 저층 단독주택으로 구성된 최고급 주택지로 조성하였으며, 남쪽은 4층 건물에 세대 당 80~120m²의 면적으로 건물 당 6~8세대가 입주할 수 있는 빌라를 배치하였다. 이러한 건물의 꼭대기 층은 경관이 양호한 펜트하우스를 배치하였다. 이 펜트하우스가 피닉스의 빌라 가운데에서는 가장 고급인데 세대 당 200m²의 면적에 m²당 가격은 4,000유로(600만 원) 정도가 되어 세대 당 주택가격이 약 12억 원에 이르는 것으로 파악되었다. 또 빌라로는 한 건물에 25세대가 입주하는데, 세대 당 면적이 100m²이고 m²당 가격은 3,000유로(450만 원) 정도 된다(Albus, 2014년 7월 1일, 3일 면담).

호수의 남쪽 주택지에는 하나의 건물에 쌍둥이 처럼 두 가구가 붙어 있는 “Double House”를 배치하였는데, 이는 세대 당 160m² 규모이고, 세대 당 약 40만 유로(약 6억 원)의 가격으로 매매되고 있다. 피닉스 동쪽 지구에는 총 400개의 주택 및 상가, 사무실 건물이 들어서게 되는데, 상가건물인 Sea House의 1층에는 식당, 커피점, 등이 입주하였고, 2~3층은 사무실로, 4층은 주택으로 이용되고 있다. 상가와 사무실로 구성된 RIVA 건물도 이와 같고, 사무실 임대료는 m²당 월 15유로 정도된다.

피닉스 동쪽 지구가 완성되면 1,500명의 주민을 수용하게 되며 5,000명의 근로자가 일하게 될 것으

3) www.nytimes.com, 2007. 12. 21 참조

로 전망되는데, 계획목표가 충분히 달성될 것으로 내다보고 있다(Albus, 2014년 7월 1일, 3일 면담). 그런데 피닉스 오스트 지구의 재개발 사업은 역사가 있는 웨르데 중심지구의 정화사업과 함께 이루어지고 있다. 그래서 웨르데 지역 전체의 도시환경이 개선되는 효과를 가져 오고 있을 뿐만 아니라 지역 주민들에게는 오염된 공장지구를 정화하여 여가 및 휴식공간을 제공하는 효과를 가져 오기도 한다.

<표 2> 피닉스 오스트의 토지용도지구

용도지구	면적(m ²)
주거지구	314,000
호수면적	284,000
업무지구	124,000
접근로	74,000
하천	121,000
기존 건물	67,000
합계	984,000

자료: Phoenix See 21(연도 미상: 12).



참고: 1) 호수, 2) 야적지 3) SEA House(주상복합 상업용지), 4) 북측 단독주택지, 5) 북동측 단독주택지, 6) 남서측 주택지, 7) 주상복합 업무용지, 8) 업무용지, 9) 보트 계류장, 10) 웨르데 궁전, 11) 기존 주택지

자료: Phoenix See 21(연도 미상: 6).

<그림 2> 피닉스 동쪽의 개발사업도

피닉스 동쪽 지구는 사실상 최고급 주거공간으로 형성되어 토지분양 등에 있어서 기대 이상의 인기를 유지하게 되었다. 이 재개발 사업은 또한 도르트문트, 혹은 주변의 지역주민들에게 산책과 탐방 등, 여가활동의 기회를 제공할 뿐만 아니라 고급 업무공간과 상업공간을 제공하여 사업과 투자의 기회를 제공함으로써 루르지역 전체에서 가장 호감

가는 지역 중 하나로 부상하고 있다.

V. 결론: 도르트문트 도시재개발 사업이 주는 시사점

1. 이론적 시사점

이 논문의 서두에서 경로이론을 분석 틀로 적용한다고 했다. 그런데 경로이론에 관련한 최근 동향은 첫째, 경로의존성의 존재 여부에 대한 논의를 넘어 경로의 창조, 단계적 변화, 순환적 변화 등으로 진화하고 있으며, 둘째, 경로이론의 적용 범위가 기술의 경로, 산업 클러스터의 경로, 제도나 정책의 경로, 도시 및 지역의 발전경로 등의 분석에 까지 확장되는 것으로 요약된다. 그러나 경로이론에 제도주의 경제학이 접목되면서 제도나 정책에 대한 관심이 고조된 데 비해, 기술이나 산업클러스터, 혹은 도시나 지역 자체의 변화에 대한 관심이 상대적으로 약화되었다고 주장한 바 있다. 셋째, 경로의존의 원인으로 주목받고 있는 잠김현상의 형태에 대해서도 Grabher의 전통적 주장에 더하여 새로운 제안이 나타나고 있다고 했다. 이와 같은 논점을 감안할 때 본 연구에서 추진한 사례는 어떠한 시사점을 제공하는가?

본 연구는 피닉스와 슈타트크로네지구의 재개발 사업에 대한 비교를 통해 횡단적으로 분석하는 것을 전제하였기 때문에 경로이론을 적용할 수 있는 종단적 분석을 체계적으로 시행하지 못한 측면이 있다. 그러나 제한된 수준의 수집된 자료와 기존 문헌에서 나타난 자료에 근거할 때, 도르트문트시가 추진하는 도시재개발 사업의 추진방식에는 경로의존성이 강하게 나타나는 것으로 평가된다. 지방자치의 전통이 강한 독일 루르지방은 연방정부는 물론 주 정부와 루르 지역정부, 그리고 도르트문트시가 원활하게 교류하고 협력하면서 사업을 추진하는 행태가 피닉스와 슈타트크로네 두 사업지구에서 공통적으로 나타났다. 또 피닉스의 사례를 볼 때 과거의 역사와 문화를 중시하여 당장 개발방향을 발견하지 못하고 있음에도 불구하고, 또 막대한 비

용을 감수하면서도 구태여 용광로 등 일부 구시대의 생산시설을 보존하고자 하는 것도 경로의존성에 대한 예가 될 수 있다. 즉, 도르트문트시가 재개발 사업을 시행하는 주체와 정책의 방향에는 경로의존성이 나타나는 것으로 판단된다. 그러한 경로의존성은 Grabher(1993)가 말하는 세가지 잠김현상 중 “인식론적” 잠김현상으로 판명된다. (그러나 전체적으로 보았을 때 Grabher가 1993년 이전 루르지역의 사례에 기초하여 주장하였던 그러한 정도의 잠김현상이 슈타트크로네와 피닉스의 사례에서는 나타나지 않은 것으로 판단된다.)

도르트문트시의 재개발 사업에서 사업추진과정 이 아니라 사업추진결과에 경로의존성 보다는 경로창조성이 더 뚜렷하게 나타났다. 도르트문트시는 피닉스 지구, 슈타트크로네 오스트 지구 등과 같은 재개발 사업을 통해 해당지구의 사회·경제적, 도시경관적 성격은 물론 도르트문트시 전체의 발전경로를 바꿔 놓은 것만은 확실하다. 방치된 공업지구, 군사용지를 재개발하여 신산업 중심의 경제를 활성화하고, 새로운 생산활동, 주거활동, 여가활동 등에 필요한 공간을 공급함으로써 도시경관은 물론 도시의 사회·경제적, 문화적 성격을 개선하였다. 슈타트크로네 지구에 새로이 입주한 기업들이 성장하는 정도나 피닉스 지구에 입주한 기술 경쟁력지원센터의 역할이 그를 증명하고 있다.

필자는 또한 정책이나 제도에 있어서의 변화뿐만 아니라 도시의 사회경제적, 문화적 변화를 분석하는 데까지 경로의론을 적용하고 있다고 했다. 도시나 지역의 변화를 유도하는 정책 주체나 정책 자체에 대한 변화를 분석하는 데뿐만 아니라 도시나 지역의 변화를 분석하는 데에도 경로의론을 적용할 필요가 있음이 본 연구를 통해 확인되었고 또 그것이 가능하다고 판단된다. 슈타트크로네와 피닉스 지구를 개발하는 주체와 정책의 변화도 중요하지만, 더 중요한 것은 그러한 사업이 도시의 발전경로를 실제로 변화시켰는지의 여부를 확인하는 것이 아닐까? 사실 이 부문에 대한 기존의 연구가 많지 않은 상태에서 본 연구에서 그러한 시도를 해 보았다. 도시 발전경로의 변화를 측정할 수 있는 지표가 작성되지 않은 가운데 확실한 결론을 내리기는

어렵지만 그래도 경로에 변화가 있다, 혹은 없다는 정도로 결론을 내리는 것은 가능하다고 본다.

2. 정책적 시사점

슈타트크로네와 피닉스 지구의 도시재개발 사례가 우리나라, 혹은 다른 나라의 도시재개발정책에 시사하는 바는 무엇일까? 첫째, 도르트문트시는 도시계획의 기본 방향을 설정해 놓고 그에 맞추어 도시재개발의 방향을 정립하고, 사업을 장기간에 걸쳐 지속적으로, 타 지역과 연계해서 점진적으로 추진한다는 점에서 교훈이 크다고 하겠다. 그에 비해 우리나라는 시장(市長)이 바뀔 때마다 정책의 기본 틀마저 흔들리는 경향이 있어서 도시발전의 경로가 제대로 설명되지 못하고 도시가 개성 없이 혼잡스럽게 성장하는 경향이 있다. 서울시의 뉴타운 정책이 보여 주고 있듯이 도시개발의 경로가 빈번하게 바뀌면 미래에 대한 예측이 어렵게 된다.

둘째, 도르트문트시는 재개발 사업지구를 복합 용도로 개발하고 있다는 것이다. 피닉스와 슈타트크로네는 공히 산업지구, 업무지구, 주택지구 등이 함께 어우러지게 하였다. 피닉스의 경우 인공호수를 조성하여 주거 및 업무환경을 고품격화 하였으며, 주변지역 주민들에게까지 여가를 즐길 수 있는 공간이 되게 했다는 점에서 좋은 교훈을 제공한다. 주택지구도 단독, 연립, 빌라 등을 혼합하여 선택의 폭을 다양하게 하였고, 상가 건물도 1층과 2-3층, 4층과 펜트하우스를 각각 상가, 사무실, 주택 등으로 혼합하여 같은 공간에서 다양한 활동이 가능하도록 하였다. 슈타트크로네의 경우 특별히 여가 지구는 없지만 레스토랑이나 학교, 유치원 등 부대시설들을 유치하였고, 주택의 경우 역시 단독주택과 빌라, 고급주택 등을 적절히 혼합하였다.

셋째, 계획과정에서 공동체의 안정성 문제를 중요하게 고려하였다는 것이다. 피닉스의 경우 토지개발과 분양에만 신경을 쓰지 않고, 새로운 부지에 안정된 공동체가 형성될 수 있도록 설계하고 또 입주자를 공모하고 있다. 부동산 경기에 크게 영향을 받지 않고 지속적으로 사업을 한 방향으로 추진하되, 일단 계획이 완성되면 계획을 잘 바꾸지 않음으

로써 공동체의 안정성을 유지한다는 것이다. 사업이 완료된 후에도 입주자가 주택의 용도, 형태, 주변의 조경 등을 쉽게 변경하지 못하도록 하여 개발 초기에 의도한 도시개발의 방향이 훼손되지 않게 하고 있다는 점도 좋은 교훈이 된다고 본다.

넷째, 재개발 사업에 공공부문이 크게 관여한다는 것이다. 토지개발 초기단계에서는 시정부가 직접 관여하여 재개발이 필요한 토지를 획득하고, 토지개발이 어느 정도 완료되면 민간에게 분양하는 형식을 취한다. 슈타트크로네의 경우, 시가 연방정부로부터 토지를 매입하였으나, 피닉스의 경우 주정부의 도시개발공사(LEG)가 먼저 기업으로부터 부지를 매입하고, 이어서 시가 그를 다시 매입하여 개발에 착수하였다. 우리나라의 경우 토지의 획득을 민간 부문에 맡기기 때문에 재개발이 필요한 지역에서 사업이 이루어지는데 공공성 보다는 기업의 상업성이 너무 크게 작용하는 측면이 있다. 그러나 도르트문트의 경우 시정부가 토지를 매입함으로써 개발행위의 방향을 장악하고 사업을 확실히 추진할 수 있다. 개발의 방향과 사업추진 여부가 사실상 부동산 경기에 의해 좌우되는 우리의 현실을 고려 할 때 도르트문트의 사례가 좋은 교훈을 주는 것으로 판단된다.

■ 참고문헌 ■

- 김민희, 2012, "경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편", 한국자치행정학보 28(2), 한국자치행정학회: 149~171
- 김연수·이명석, 2007, "한국행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로", 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(5), 한국행정학회·한국정책학회: 41~64
- 김진수·서순탁, 2014, "경로의존성 관점에서 본 세종시 정책의 변동과정에 관한 연구", 국토계획 49(3), 대한국토·도시계획학회: 5~29
- 남재걸, 2012, "지방행정체제개편의 경로의존화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로", 지방행정연구 26(2), 한국지방행정학회: 55~88
- 박인권, 2011, "Path Dependence of Urban Growth and Decline in the U.S.", 도시행정학보, 24(4), 한국도시행정학회: 151~174
- 신동호, 2004, "독일 도르트문트시의 지역혁신체제: 첨단 산업단지 중소기업 지원기관을 사례로", 한국경제지리학회지 7(3), 한국경제지리학회: 385~406
- _____, 2006a, "독일 루르지역의 지역혁신정책 거버넌스 연구: 혁신주체간 협력관계를 중심으로", 한국경제지리학회지 9(2), 한국경제지리학회: 167~180
- _____, 2006b, "해외 구산업지역의 지역혁신 정책에 대한 비교연구: 독일 루르지방과 프랑스 로렌주의 거버넌스 구조를 중심으로", 지역연구 22(2), 한국지역학회: 137~164
- _____, 2014, "독일 루르지역의 지역재생정책: 추진과정과 성과에 대한 경로이론적 접근", 한국경제지리학회지 17(1), 한국경제지리학회: 200~213
- 신동호·김정곤, 2004, "'Dortmund Projekt': 독일 도르트문트시의 혁신 클러스터 조성전략", 국토계획 39(4), 대한국토·도시계획학회: 163~174
- 신동호·박은병, 2003, "독일 Dortmund시의 지역혁신체제", 국토계획 38(2), 대한국토·도시계획학회: 1~15
- 심상완, 2012, "지역 산업 진화의 경로의존모델: 잠겨간힘을 넘어", 한국사회학회 2012 전기 사회학대회, 한국사회학회: 679~694
- 유홍림·유은철, 2011, "국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성 분석: Mahoney의 자기강화모형을 토대로", 정부학연구 17(3), 한국정부학회: 237~279
- 정준호, 2006, "경로의존성과 지역발전경로: 안산을 사례로", 한국경제지리학회지 9(3), 한국경제지리학회: 410~430
- Brian, A. W., 1989, "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events", *Economic Journal* 99, Royal Economic Society: 116~131
- Cooke, P., 2012, "Transversality and Transition: Green Innovation and New Regional Path Creation", *European Planning Studies* 20(5), Taylor & Francis: 817~834
- Corvellec, H., M. J. Zapata Campos, and P. Zapata, 2013, "Infrastructures, Lock-in, and Sustainable Urban Development: the Case of Waste Incineration in the Göteborg Metropolitan Area", *Journal of Cleaner Production* 50, Elsevier: 32~39
- Couch, C., O. Sykes, and W. Börstinghaus, 2011, "Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: the Importance of Context and Path Dependency", *Progress in Planning* 75(1), Elsevier: 1~52
- Curreri, M., 1997, "The Regeneration of a Territory:

- A Report on the Extensive Urban and Architectural Environmental Reclamation Project the IBA Is Conducting in the Ruhr Region, Germany”, *Space and Society* 19(78), Springer: 62~69
20. David, P. A., 1985, “Clio and the Economics of QWERTY”, *Economic History* 75(2), Wiley: 332~337
 21. Elola, A., J. Valdaliso, S. M. Lopez, and M. J. Aranguren, 2012, “Cluster Life Cycles, Path Dependency and Regional Economic Development: Insights from a Meta-Study on Basque Clusters”, *European Planning Studies* 20(2), Taylor & Francis: 257~279
 22. Fornahl, D., R. Hassink, C. Klaerding, I. Mossigc, and H. Schröder, 2012, “From the Old Path of Shipbuilding onto the New Path of Offshore Wind Energy? The Case of Northern Germany”, *European Planning Studies* 20(5), Taylor & Francis: 835~855
 23. Franz, M., O. Gueles, and P. Gisela, 2008, “Place-making and ‘Green’ Reuses of Brownfields in the Ruhr”, *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geographie* 99(3), Wiley: 316~328
 24. Garud, R. and P. Karnoe, 2001, “Path Creation as a Process of Mindful Deciation”, in Ranghu Garud and Peter Karnoe, eds., *Path Dependence and Creation*, London: Lawrence Erlbaum Associates: 1~38
 25. Grabher, G., 1993, “The Weekness of Strong Ties: the Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area”, Gernot Grabher, ed., *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routledge: 55~277
 26. Heiskanen, E., R. Lovio, and M. Jalas, 2011, “Path Dependence and Path Creation in Energy Systems”, *Journal of Cleaner Production* 19, Elsevier: 1892~1900
 27. Kane, K., J. P. Connors, and C. S. Galletti, 2014, “Beyond Fragmentation at the Fringe: A Path-dependent, High-resolution Analysis of Urban Land Cover in Phoenix, Arizona”, *Applied Geography* 52, Elsevier: 123~134
 28. Kenney, M. and U. v. Burg, 2001, “Path and Regions: the Creation and Growth of Silicon Valley”, in Ranghu Garud and Peter Karnoe, eds., *Path Dependence and Creation*, London: Lawrence Erlbaum Associates: 127~148
 29. Kiese, M. and C. Hundt, 2014, “Cluster Policies, Organising Capacity and Regional Resilience: Evidence from German Case Studies”, *Raumforschung und Raumordnung* 72(2), Springer: 117~131
 30. Kilper, H. and W. Gerald, 2005, “Restructuring Policies: the Emscher Park International Building Exhibition”, in P. Cooke, ed., *The Rise of the Rustbelt*, London: UCL Press: 208~230
 31. Knapp, W., K. R. Kunzman, and P. Schmitt, 2004, “A Cooperative Spatial for RheineRuhr”, *European Planning Studies* 12(3), Taylor & Francis: 323~349
 32. Kötter, B., 2014, *Wirtschaftlicher Strukturwandel in Dortmund: vom Montanstandort zu einem dynamischen Wirtschafts- und Lebensraum*, Wirtschaftsförderung Dortmund, 7월 1일 작성
 33. Low, N. and R. Astle, 2009, “Path Dependence in Urban Transport: an Institutional Analysis of Urban Passenger Transport in Melbourne, Australia, 1956-2006”, *Transport Policy* 16(2), Elsevier: 47~58
 34. Martin, R. and P. Sunley, 2006, “Path Dependence and Regional Economic Evolution”, *Journal of Economic Geography* 6, Oxford Univ.: 395~437
 35. Martin, R., 2010, “Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution”, *Economic Geography* 86(1), Wiley: 1~27
 36. Phoenix See 21, (연도 미상), Phoenix See Erfolgreich landen(팜프렛)
 37. Shaw, R., 2002, “The International Building Exhibition Emscher Park Germany: a Model for Sustainable Restructuring”, *European Planning Studies* 10(1), Taylor & Francis: 77~97
 38. Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt. 2008. *Planen und Bauen in Dortmund: Bericht desw Stadtplanungs- und Bauordnungsamt 2008/2009*. Dortmund
 39. Tata, L., 2005, “Learning in Urban Regeneration: the Case of Phoenix in Dortmund, Paper presented at the “Regional Growth Agenda” Conference, held at the Aalborg University, Aalborg, Denmark, May 28-31, 2005
 40. Wolfe, D. A., 2010, “The Strategic Management of Core Cities: Path Dependence and Economic Adjustment in Resilient Regions”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3(1), Oxford Univ.: 139~152
 41. 뉴욕타임즈, <https://www.nytimes.com>, 2007년 12월 21일
 42. Adesso사 홈페이지, <http://www.adesso.de>
 43. AOK NordWest사 홈페이지 <https://www.aok.de/nordwest>

<면담자>

- Albus, Torsten. 피닉스 오스트 개발 및 토지분양담당, 2014년 7월 1일, 3일 면담
- Heimbürger, Thomas, 도르트문트시 Dortmund-Project 프로젝트 매니저, 2013년 7월 2일 면담
- Kiese, Matthias. Ruhr-Universität(Bochum) 지리학과 교수. 2014년 7월 3일 면담
- Klischan, Ursula. 슈타트크로네 공사 전(前)사장, 2004년 7월 20일 면담
- Kötter, Bernd. 도르트문트시청 Scharnhorst 지역재개발 담당계획가, 2014년 6월 30일, 7월 2일 면담
- Sannemann, Martin. 도르트문트시청 지역재개발 담당계획가, 2014년 6월 30일 면담
- Schuerholtz, Ludger. 슈타트크로네 오스트 공사 사장, 2014년 7월 1일, 3일 면담

-
- 논문 접수일 : 2014. 8. 8
 - 논문 수정일 : 2014. 11. 28
 - 게재 확정일 : 2014. 12. 19