

02

도시재생 뉴딜사업 추진현황과 향후과제¹⁾

도시재생 뉴딜사업은 이제 막 첫발을 내딛었다. 도시재생 뉴딜이 일시적인 공약 사업에 그치지 않고 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위해서 초기 단계에서는 성과에 얽매이지 않고 재정지원 종료 이후에도 사업 추진이 가능하도록 지속가능성을 확보하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

김예성(국회입법조사처 경제산업조사실 입법조사관)



I. 들어가며

우리나라에서 도시재생의 역사는 길지 않다. 도시재생은 2000년 이후 서울시가 청계천 복원과 뉴타운 사업 추진을 위해 외국 도시재생사례를 소개하면서 도입되었다. 도시재생(Urban Regeneration)이란 용어는 영국에서 통용되던 개념을 2000년대 일본에서 ‘도시재생(都市再生)’이라고 번역하여 도입한 이래 우리도 그대로 받아들여 사용하고 있다.

당시 개발이익 위주의 대규모 정비사업으로 인해 각종 사회문제가 발생하면서 그에 대한 반성으로 도시재생이 부각되기 시작하였다. 정비사업 후 주택가격 상승 및 주거비 부담으로 저소득층 원주민들의 재정착이 어려웠으며, 정작 정비사업이 필요한 지역은 쇠퇴한 물리적 환경에도 불구하고 사업성이 낮아 사업이 추진되지 않았다.

이러한 문제점을 해결하고자 2006년 국토해양부(현 국토교통부)는 VC(Value Creator)-10 사업의 하나로 도시재생 연구개발 사업을 선정하여 약 1,500억 원의 예산을 투입하였으며, 2008년 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 국토정책국에 도시재생과를 신설하였다. 이후 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 “도시재생법”이라 한다)이 제정되었으며, 서울, 부산, 대전 등 지자체는 도시재생 관련 조례를 만들었다. 2014년 도시재생선도지역 13곳과 2016년 도시재생일반지역 33곳이 지정되면서 도시재생사업이 본격적으로 추진되었으나, 도시재생사업의 성과는 기대에 미치지 못하였다는 평가를 받고 있다.

2017년 문재인정부가 들어서면서 100대 국정과제 중 하나로 도시재생 뉴딜사업이 선정되었다. 도시재생 뉴딜사업은 지역 공동체가 주도하여 주거복지를 실현하고 지역 일자리를 창출하는 사업으로 발표 당시 연간 10조 원의 공적재원 투입 계획으로 인해 많은 우려와 관심을 모았다. 쇠퇴한 도시의 물리적 환경 개선에 초점을 맞추고 있었던 기존 도시재생사업과는 달리 도시재생 뉴딜사업은 임대주택 공급부터 복지정책, 산업육성, 청년 일자리 창출까지 정부의 주요 정책을 포괄적으로 다루고 있다. 이 글에서는 도시재생 뉴딜사업의 추진현황을 살펴보고 향후과제를 제시하고자 한다.

1. 이 글은 저자가 2018년에 작성한 국회입법조사처의 이슈와 논점 “도시재생 뉴딜 로드맵의 주요 내용과 향후과제”를 기초로 보완한 글임을 밝힙니다.

II. 도시재생 뉴딜사업 추진현황

기존 도시재생선도지역과 도시재생일반지역은 3년 간 46곳만이 선정되었으며, 정부지원 예산도 지역 당 50억 원, 연간 1,500억 원 수준으로 주민들이 체감할 수 있는 성과가 미약하였다. 이에 정부는 국가적 문제가 되고 있는 도시쇠퇴에 대응하며, 정부 지원을 대폭 확대하고 주민이 체감할 수 있는 도시재생을 위해 도시재생 뉴딜 사업을 추진하기로 결정하였다. 도시재생 뉴딜은 노후주거지 재생뿐 아니라 성장산업 육성, 고용정책, 복지정책 까지 포괄한다는 점에서 기존의 도시재생사업과 차별화되며, 도시재생 ‘뉴딜’이라는 이름에 맞게 도시재생사업 추진을 통한 일자리 창출에 초점을 맞추고 있다.

도시재생 뉴딜 사업 유형은 우리동네 살리기, 주거정비 지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형 등 5개 유형이다. 정부는 각 사업 유형에 따라 우리동네 살리기는 50억 원 범위 내에서 3년간, 주거지지원형 및 일반근린형은 100억 원 범위 내에서 4년간, 중심시가지형은 150억 원 범위 내에서 5년간, 경제기반형은 250억 원 범위 내에서 6년 간 국비를 지원할 예정이다.

도시재생 뉴딜 사업 유형

구분	우리동네 살리기	주거정비 지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
대상 지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 향안 등
특성	소규모 주거	주거	준주거	상업	산업
면적규모(m ²)	5만 이하	5~10만	10~15만	20만	50만
국비지원규모	50억 원	100억 원	100억 원	150억 원	250억 원
국비지원기간	3년	4년	4년	5년	6년
사업 수	2017 17	16	15	19	1
	2018 17	28	34	17	3

자료: 국토교통부 보도자료, 「도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴 착수」, 2017.7.27. 재구성

연간 10조 원이 투입될 공적재원은 정부재정, 주택도시기금, 공기업투자로 구성된다. 정부는 도시재생 뉴딜사업에 2018~2022년까지 연평균 국비(8,100억 원), 지방비(5,400억 원)를 뉴딜사업에 투입하고 각 부처의 재생 관련 사업(7,000억 원)을 재생지역에 집중 연계하여 연 평균 2조 원을 지원할 계획이다.

구분	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	총계	연평균
국비	4.6	7	9	10	10	40.6	8.1
지방비	3	5	6	6.7	6.6	27.3	5.4
부처연계	4	6.5	8.5	8	8	35	7
주택도시기금	44.8	50	50	51	51	246.8	49

자료: 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27.

주택도시기금은 대규모 복합개발사업 출자 및 용자, 창업시설·상가 리모델링·공용주차장 등 수요자 중심형 재생사업 용자, 소규모 주택정비사업 등 도시재생 직접사업에 1.1조 원을 지원하고, 뉴딜사업지 및 인근지역에 매입·전세임대, 노후공공청사 복합개발 등을 통한 공적임대주택 공급을 위해 연평균 3.8조 원을 지원한다. 또한 공기업은 연평균 최대 3조 원 수준을 도시재생 뉴딜사업에 투자할 계획이며, 단순 사업의 시행자 역할에서 벗어나 단위사업 추진, 거점시설의 사업계획 수립·사업시행·운영까지 총괄 관리하는 사업관리자로 그 역할이 확대된다.

향후 5년간의 도시재생 뉴딜사업의 추진 전략 및 계획인 '도시재생 뉴딜 로드맵'의 정책 목표는 삶의 질 향상, 도시활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복 및 사회통합으로, 정부는 각 목표를 달성하기 위한 3대 추진전략과 5대 추진과제를 설정하였다. 3대 추진전략은 ① 혁신하는 도시공간 조성, ② 지역의 도시재생 경제 활성화, ③ 주민·지역공동체 주도의 협력적 거버넌스 구축으로, 정부지원 종료 이후에도 지속적으로 지역 공동체가 주도하여 도시재생을 추진하는 기반을 마련하고자 하였으며, 5대 추진과제는 ① 노후 저층 주거지의 주거환경 정비, ② 구도심을 혁신거점으로 조성, ③ 도시재생 경제조직 활성화·민간 참여 유도, ④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축, ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응이다.

도시재생 뉴딜 추진전략 및 과제

정책목표	3대 추진전략	5대 추진과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층 주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

자료: 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27.

III. 향후과제

첫째, 도시재생 뉴딜사업의 주요 실행주체인 주민의 역량강화이다. 도시재생 뉴딜사업의 실행주체는 중앙정부, 지자체, 주민, NGO, 공기업, 사회적경제 조직, 민간 등 다양하다. 각 실행주체가 제 역할을 수행하고, 서로 협력하여 다양한 의견을 반영할 때 지역 주도 도시재생이라는 본연의 목적을 달성할 수 있다. 로드맵은 기존 중앙정부 주도 도시재생사업의 한계를 극복하기 위해 도시재생 경제조직의 육성과 주민 협의체·도시재생지원센터 등 지역기반의 조직의 역량강화를 통한 거버넌스 체계구축을 강조한다.

특히 도시재생 뉴딜사업은 주민이 주도하는 도시재생을 목표로 하고 있지만, 주민의 역량은 도시재생사업을 주도하기에는 아직 부족하다. 공모사업으로 추진되는 우리나라

2. 경신원·김예성, "주민참여를 통한 주거지 재생사업이 거주민의 삶에 미치는 영향: 영국 버밍엄시의 킹스노턴 NDC 사례를 중심으로", 국토연구, 통권 99권, 국토연구원, 2018.
3. NDC 프로그램은 영국 신노동당 정부의 대표적인 도시재생 프로그램으로 39곳의 대상지에 10년 동안 큰 규모의 예산지원(10년 동안 총 20억 파운드, 한 지역 당 약 5천만 파운드(약 732억 원))를 하였으며, 주민참여와 주민역량강화를 통해 지속가능한 도시재생사업을 추진하는 것을 목표로 하였다.
4. 최봉문, 「도시재생 뉴딜 활성화를 위한 법률 개정(안)」, 「도시재생특별법 개정을 위한 전문가 세미나 자료집」, 2018. 3. 7.
5. 조명래, 「도시재생 뉴딜과 사회적경제 연계방안 포럼 자료집」, 2017. 7. 11.
6. 2018년 주택도시금융운용계획 6,901억 원 중 주택계정 전입금이 6,748억 원이었다(국토교통부, 「2018년도 주택도시금융운용계획」, 2018).

도시재생사업의 특성상 지자체가 도시재생사업 추진을 주도할 가능성이 높고, 일정기간 안에 성과를 내야하기 때문에 장시간이 소요되는 주민참여는 하나의 형식적인 절차로 간주되는 경향이 있다.² 영국은 대표적인 주민참여 도시재생정책인 NDC(New Deal for Communities)³ 프로그램 추진과정에서 주민의 역량이 부족한 지역의 경우 지역주민의 역량 강화에 충분한 시간과 재원을 투자하도록 하였으며, 다른 지역보다 사업 추진 준비기간을 더 많이 가질 수 있도록 배려했다. 우리도 본격적인 도시재생사업 추진에 앞서 주민 역량 강화를 위한 투자가 이루어져야 하며, 체계적인 지원체계가 마련되어야 할 것이다.

둘째는 도시재생법의 정비이다. 정부는 로드맵에서 혁신공간 조성 등을 지원하기 위해 도시재생법 개정을 통해 도시재생특별구역 제도 및 공공기관·주민 등이 제안하는 도시재생사업 인정제도를 도입하겠다고 밝혔지만, 아직까지 뚜렷한 개정안은 발표하지 않고 있다.

2013년 도시재생법 제정 이후 도시재생사업 유형이 다양화되고 사회경제적 여건이 변화하면서 도시재생법 개정에 대한 필요성이 꾸준히 제기되었다. 관련 전문가들은 도시재생 사업 중 타법을 근거로 하여 추진되는 사업에 대한 도시재생 인정제도 도입, 도시재생 특구제도 도입, 타법과 기존 법정계획과의 위계관계 정립 및 정합성 확보의 어려움을 개선하기 위한 법령 개정안을 제시하였다.⁴ 또한 도시재생 뉴딜사업이 정부의 재원지원이 중단된 이후에도 지속적으로 추진되기 위해서는 도시재생법에 도시재생 뉴딜의 법적 성격과 지위를 명확하게 할 필요가 있다는 지적도 있다.⁵ 정부는 관련 전문가의 충분한 의견수렴을 통해 도시재생법의 개정방향을 제시하고, 도시재생 뉴딜사업의 법적 지위 확보를 위해 노력할 필요가 있다.

마지막으로, 구체적인 자원확보방안 마련이다. 기존 도시재생사업 재원은 연간 약 1,500억 원이었으나, 도시재생 뉴딜은 연간 10조 원으로 대폭 증가함에 따라 재원마련에 대한 우려가 많다. 특히 4.9조 원을 투자하는 주택도시기금의 도시계정 수요가 증가하고 있지만, 현재 주택도시기금 도시계정 재원은 대부분 주택계정의 전입금이다.⁶ 도시계정의 자체 자원 확보 방안을 마련할 필요가 있으며, 주택도시기금은 부채성 재원이기 때문에 기금의 상환가능성에 대한 명확한 기준도 마련되어야 한다. 또한 토주주택공사 등 공기업의 부채상황을 고려할 때, 공기업의 무리한 투자는 피할 필요가 있다. 따라서 재정지원 외에도 재원마련을 위한 구체적인 방안이 제시되어야 할 것이며, 사회성과연계채권(Social Impact Bond, SIB), 크라우드 펀딩(crowd funding), 모태펀드(fund of funds) 등 다양한 금융기법의 활용을 위한 연구가 이루어져야 할 것이다.

IV. 나가며

도시재생 뉴딜사업은 문재인정부의 핵심 정책인 만큼 우려와 기대가 공존하고 있다. 도시재생 뉴딜사업은 기존의 전면 철거형 재개발과는 달리 주민참여를 강조하고 있어 단기간에 성과를 내기는 어려울 것이다.

도시재생 뉴딜사업은 이제 막 첫발을 내딛었다. 도시재생 뉴딜이 일시적인 공약 사업에 그치지 않고 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위해서, 초기 단계에서는 성과에 얽매이지 않고 재정지원 종료 이후에도 사업 추진이 가능하도록 지속가능성을 확보하는데 노력을 기울여야 할 것이다.