

03

국민체감형 도시재생을 위한 도시재생법 가다듬기가 필요하다.

공동체의 지속가능한 운영을 위한 핵심 인력의 양성이 함께 병행되어야 사람을 중시하는 도시재생 정책이 갖고 있던 원 취지가 올바르게 실현될 수 있을 것이다.

도시재생은 종합적 지역균형발전 정책의 하나이지만 구체적인 사업별 목표와 수단은 보다 명확해야 한다. 사업과 목적이 명확할수록 국민체감형 정책 효과도 보다 명확히 기대할 수 있을 것이다.

이영은(토지주택연구원 도시관리연구실 연구위원)



I. 도시재생법의 애매모호성 견어내기

1. 도시재생법 제2조에서는
 ① 도시경제기반형
 활성화계획을
 산업단지, 향만, 공항,
 철도, 일반국도, 하천
 등 국가의 핵심적인
 기능을 담당하는
 도시·군계획시설의
 정비 및 개발과 연계하여
 도시에 새로운 기능을
 부여하고 고용기반을
 창출하는 것으로, ②
 근린재생형 활성화계획은
 생활권 단위의 생활환경
 개선, 기초생활인프라
 확충, 공동체 활성화,
 골목경제 살리기 등을
 목적으로 한다고
 정의하고 있다. 전자가
 핵심사업을 통한 경제
 활성화에 초점을 둔다면
 후자는 근린 단위의
 공동체 활성화에 초점을
 맞추고 있어 크게는
 산업재배치 국가
 경제사업부터 작게는
 마을주민활동까지 매우
 광범위한 활동을 모두
 도시재생이라는 한
 그릇에 담아놓고 있음을
 알 수 있다.

도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)이 제정된지 6년이 흘렀다. 법 제정의 근간이 된 국가 R&D를 시작한다는 12년이 지나갔다. 도시재생 뉴딜로 매년 약 100개의 사업지가 새롭게 선정된다. 한 사업의 예산 규모가 그리 크지는 않기에 총액으로 보면 과거 대형 SOC사업에 못미친다. 하지만 전국에 배분되는 확산정도로 보면 실로 어마어마한 물량이다. 그럼에도 불구하고 이렇듯 전국차원에서 확산되고 있는 도시재생이러면 최근 이슈화된 손혜원 의원의 목표 창성장 단일 프로젝트보다 더 파급력을 가지고 있지 못하다. 왜일까? 왜 사업의 진전이 잘 보이지 않을까? 핵심적 이유 중 하나는 바로 도시재생법의 애매모호성에서 찾을 수 있다. 법이 규정하는 사업의 목적이 애매모호하고 사업의 주체가 또 그러하다. 이 애매모호성을 기반으로 법에서 규정하는 핵심적인 두 축, 근린형과 경제기반형¹ 도시재생이라는 개념이 상호 충돌하고 견제하는 아이러니한 상황이 연출되곤 한다. 이 애매모호성은 어디서 비롯되었는가? 근본적으로는 도시재생법이 정하고 있는 도시재생의 목적에서 시작한다. 제1조에서 제시하고 있는 본 법의 목적은 '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'고 규정하고 있다. 경쟁력 제고와 공동체 활성화를 동시에 추진하는 사업, 이것이 도시재생사업인 셈이다. 사실 도시재생법은 처음 구상할 때, 이런 두 가지 목적을 모두 달성할 수 있을 것이라는 이상적 목표와 믿음을 가지고 설계되었다. 그러나 몇 차례 선도사업과 일반사업을 추진하면서 법의 대상지인 쇠퇴도시라는 냉혹한 현실은 이 두 마리 토끼를 동시에 잡기에는 녹초치 않은 것임이 밝혀졌다. 도시재생이 이상과 현실간 간극을 메꾸고 국민이 체감할 수 있는 국가 정책 사업으로 자리잡기 위해 이 애매모호성을 끊어낼 방법을 찾아야 한다. 가장 빠르고 확실한 방법 중 하나가 법 개정이다. 법은 지원의 근거이자 방법이며 사업의 목적이자 절차이기 때문이다. 법 개정으로 도시재생사업의 실행력을 제고할 수 있으려면 가장 먼저 법 제정 당시 담고자 했던 이상향이 무엇이었는지 그 출발점에 서서 도시재생법을 다시 들여다 볼 필요가 있다. 이를 바탕으로 이상과 현실의 조정 과정을 거쳐 수정된 도시재생법의 현재 모습을 살펴보고 국민이 체감할 수 있는 도시재생 실현 수단으로 도시재생법이 작동할 수 있도록 법 개정의 주요 방향과 과제를 제시할 수 있을 것이다.

II. 도시재생법 제정 원칙 돌아보기

2006년 12월 국토부는 국가 R&D 수행을 위해 연구수행체제로 “도시재생사업단”을 출범시켜 총 7년 4개월의 연구기간을 거친 후 2013년에 도시재생법을 제정하였다. 당시 도시재생법을 설계했던 사업단의 연구는 5차년도 이후 법 제정 작업을 본격화하면서 테스트베드 사업을 진행하였다. 도시재생을 추진하기 위해 가장 먼저 전국 도시쇠퇴 조사 및 현황을 분석하였고, 그 결과 우리나라의 지방 중소도시는 도심 뿐 아니라 도시 전체적으로 쇠퇴하고 있다는 점, 도시정비사업은 수익성을 목표로 하여 커뮤니티를 파괴한다는 문제가 심각하다는 점, 대도시는 구도심의 비효율적 토지이용이 증가되어왔다는 점, 그리고 탄소 배출 저감에 취약한 도시구조로 재편되고 있다는 점 등이 주요 문제점으로 도출되었다. 특히 그간 꾸준히 민간 부문으로부터 추진되어 온 정비사업이 공동체를 파괴하고 수입이 높은 중산층 위주의 주거지로 새롭게 재편된다는 문제점이 부각되면서 종합적이고 점진적인 주거지 재생이 사업화되어야 한다는 목소리가 확대되었다. 그 결과 도시재생사업은 사회적 자본이 중시되었고 이를 다루는 주체도 이익집단으로서의 재개발 조합이 아닌 거버너스인 도시재생지원센터로 설계되었다. 지역자력형 재생이라는 목적과 주체를 설계함과 동시에 한걸음 더 나아가 한국 쇠퇴도시의 근본적 재생을 산업적 관점에서 재정비하는 경제기반형 재생도 구상하였다. 그 결과 근원적 목표는 같지만 수단은 완전히 다른 근린재생형과 경제기반형이라는 두 개의 상반된 개념이 도시재생법이라는 하나의 그릇에 담기게 된 것이다. 이 두 마리 토끼를 동시에 잡기위한 도시재생법의 설계 원칙은 크게 3가지였다.

첫째, 지자체가 도시재생의 핵심 주체이며 국가는 행정적 지원 주체로서 지원 절차를 대폭 간소화시키고자 하였다. 도시재생법은 지자체의 자율적 활동이나 시행자의 사업 절차 등은 따로 규정하지 않고 국가의 지원 사항만을 규정하는 지원법적 성격을 가지게 되었다. 지원의 상당 부분을 차지할 것으로 구상했던 당시 도시재생기금의 별도 설치안은 현행 주택도시기금과는 성격이 많이 달랐다. 쇠퇴도시의 도시재생사업이 사업성을 전제로 할 수 없었기에 기금은 grant 와 debt 성격을 동시에 갖는 구조로 설계되었다. 재원의 조성도 정부의 출연금 및 예탁금, 주세의 20/100, 복권수익금 일부, 일반회계로부터의 전입금, 도시재생기금의 회수금-이자수입금, 기금 운용 수익 등 보다 적극적이어서 현재 주택계정에서 전액 전입하는 도시계정의 한계를 예상치 못했다. 설계 당시 그랬던 폭 넓고 유연한 기금보다는 재정 지원 중심으로 사업이 추진되어왔지만 정부 지원 절차는 효율적이지 못했고 매년 시행되는 경쟁적 공모방식도 현장의 피로감을 증폭시켰다는 비판을 받게되었다. 둘째, 도시재생의 다양한 활동을 담아낼 수 있도록 계획체계가 유연해야 함과 동시에 지자체에게 자율권을 주되 지자체장의 자의적 판단으로 도시재생 전략이 흔들리지 않도록 견고성도 확보해야 했다. 그 결과 유연성은 활성화계획에, 견고성은 전략계획에서 담아내도록 설계하였다. 그러나 전략계획은 활성화지역을 미리 지정해두거나 담아내는 수단으로 전략하였고 활성화계획은 유연한 액션플랜을 표방했음에도 불구하고 계획 수립에만 2년이 소요되는 복잡성과 견고성을 갖는 아이러니한 상황이 연출되었다. 계획의 유연성과 견고성을 동시에 갖기 위한 이원적 계획체계가 현실에서도 실효성을 가질 수 있는지, 갖기 위해서라면 무엇을 개선해야 하는지 근본적으로 점검할 필요가 있다.

세 번째, 사업을 추진하기 전에 먼저 전문가와 주민, 행정의 연합조직인 거버넌스 즉 도시재생지원센터의 구축이 전제되어야 한다는 것이다. 해당 지자체의 도시재생 성공 여부를 가름하는 중요한 요소가 바로 이 도시재생지원센터의 지속가능성이라고 보았고 활성화계획이 수립되고 선정되기 위해서는 도시재생지원센터를 설립하도록 강하게 권유하면서 도시재생법에도 이를 설립하는 근거를 두었다. 법 취지에 따르면 가장 주민과 가까워야 할 도시재생지원센터는 쏟아지는 행정처리와 열악한 임금 구조, 경직적 규정에 갇혀 주민 보다는 행정에 더 가까운 위치에서 운영되고 있다는 비판에 직면하였고 이를 개선하기 위한 방안이 꾸준히 전개되었다. 그럼에도 불구하고 도시재생지원센터가 국가 지원이 완료되는 이후에도 지속적으로 운영 될 수 있기 위해서는 별도의 전략 마련이 시급하다.

국가 지원과 지자체 사업, 근린재생형과 경제기반형, 계획의 유연성과 견고성, 중간지원 조직의 행정 귀속과 자율적 지속가능성 등 다양하지만 때로는 상반된 개념을 동시에 추구하면서 그 성과를 극대화하기 위해 도시재생은 계속 법을 개정하거나 사업방식을 수정하면서 추진되어 왔다. 그러던 중 2017년 도시재생뉴딜의 등장으로 도시재생은 실행력 제고라는 과제에 직면하게 되었다.

III. 실행수단의 부재와 목표의 무한대적 확장이 주는 딜레마

실행력 제고, 일자리 창출 등 국민체감도를 높이는 방향으로 재구성된 도시재생뉴딜이 발표된 것은 2016년이다. 당시 대선 후보의 공약사업 설명 보도자료에 따르면 도시재생 뉴딜사업은 도시를 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 도시혁신사업으로써 저성장, 청년실업 등의 경제위기 상황에서 도시내부에서 새로운 성장 동력을 찾아 일자리를 창출하기 위한 사업으로 정의하였다. 공간적으로는 그간 외곽 신도시 중심 개발의 문제점을 극복하여 구도심과 노후주거지를 활성화하고자 하는 사업으로 도시의 상징공간인 도심 지역과 저층 노후주거지, 노후산업단지, 역세권, 지방중소도시와 농어촌지역 등을 포괄 하였다. 도시재생 뉴딜사업을 추진하기 위해 연간 10조원대의 공적재원을 투입하여 연간 100개, 임기 중 500개 동네를 정비하여 연 평균 39만개의 일자리를 창출하는 등 구도심과 노후주거지 등에 활력을 불어넣을 것으로 기대하였다. 이와 동시에 도시재생 뉴딜사업은

2. 이영은 외, 2017, "도시재생의 총괄사업관리자 도입 방안", 토지주택연구원
3. 현재 경제기반형 사업의 실행력 제고를 위해 혁신지구, 총괄사업관리자, 민간제안사업구역 등 법 개정 이 진행중이다.

단기적 부동산 개발이익에 치중했던 기존 토건사업과 달리 젠트리피케이션을 막고 재생 이후 관리운영 단계까지 고려한 장기적인 지역재생사업이자 일자리 창출 사업으로 기대되었다. 수익성과 공공성을 동시에 추구하며 실질적인 수단을 모두 함께 포함해 모호성을 가지고 있던 도시재생법에 도시재생 뉴딜정책은 일자리 창출이라는 새로운 정책 목표를 하나 더 추가하는 요소로 작용하였다. 그리고 공적자금 투입과 동시에 젠트리피케이션 방지라는 양립하기 어려운 정책 목표까지 설정되었다. 일자리 창출과 지역균형발전이라는 정책적 목표를 실현하기 위해서 도시재생은 더더욱 사업실행력의 확보가 절실해지면서 당시 도시재생법의 개정을 두고 다양한 논의가 전개되었다. 경제기반형 사업 실행력 제고를 위해 경제기반형 규정을 별도의 법으로 분리하거나 장으로라도 구분하여 사업 절차를 포함시키자는 주장이 제기되었다. 그리고 지속가능성을 갖는 현장도시재생지원센터의 역할과 업역 구체화, 전략계획의 전면적 재검토, 쇠퇴지역 기준의 수정, 유형의 단순화 등이 논의되었다. 이와 함께 경제기반형내 핵심사업구역과 총괄사업관리자의 신설², 민간사업제안제도의 도입 등 사업 실행을 위한 수단의 대폭적인 개정이 요구되었다.

이에 국토부는 2018년 쇠퇴한 구도심의 도시경쟁력을 제고하는 거점을 조성하기 위해 혁신지구라는 새로운 카드를 제시했다. 혁신지구는 "도시경쟁력 강화와 지역일자리 창출을 위한 지역 활력 거점 개발사업을 촉진하기 위해 과감한 개발규제 완화 등을 제공하여 실시하는 사업지구"라고 정의하였다. 아직 법제화 되지 않은 개념이어서 명확한 사업수단이나 효과는 알 수 없지만 도시재생사업의 실행력을 높이기 위한 긴급 투약적 성격이 강하다. 한가지 우려되는 점은 무엇을 위한 혁신지구인가가 아직은 명확치 않아 절차나 수단이 모호하다는 점이다. 예를 들면 혁신지구를 경제기반형 뿐만 아니라 중규모의 중심시가지형에서도 적용할 것인가? 적용되는 특례가 현재 경제기반형과 중심시가지형으로 진행되고 있는 지방 쇠퇴도시에 유효한가? 빠르게 사업을 추진하기 위한 장치인 혁신지구인데도 한번 지정받으려면 특별위원회 심의와 국토부 장관의 지정 등 복잡한 절차가 수반되어 오히려 사업이 장기화될 우려는 없는가? 이러한 질문들에 답하면서 실행력 담보라는 근본적인 목표를 달성할 수 있도록 하려면 공간적 측면의 지구개념뿐만 아니라 직접 사업을 추진할 주체 측면의 총괄사업관리자가 동시에 설계, 적용되어야 한다. 2015년 법 제정 이후 지금까지 도시재생실무위원회의 신설, 사업 규모의 축소, 지자체별 도시재생특별회계의 근거 마련 등 점진적으로 실행력을 확보할 수 있는 방향으로 제도개선이 추진되었으나 도시재생법이 갖는 목표의 확장에 비해 사업 실행수단의 확보는 턱없이 부족하여 이를 담보할 수 있는 도시재생법의 개정은 여전히 필요한 상황이다.³

IV. 도시재생의 명확한 목표 설정과 실행 수단 마련하기

도시재생은 지난 6년간 쇠퇴현장에 대한 연구, 정책 아젠다 발굴, 법제화, 사업화 단계를 거쳐 끊임없이 진화해왔다. 그러나 그 과정에 한 가지 아쉬운 점은 기존 사업에 대한 정확한 평가와 점진적인 보완이 완벽하게 전제되지 못한 채 새로운 목적을 가진 도시재생뉴딜이 덧씌워졌다는 점이다. 제도적으로는 근린재생형과 경제기반형 사이의 간극, 각 사업 유형별 초기 취지의 변형, 사업 진행과정 및 속도의 문제 등 각 사업 유형에 대한 관점 및 접근방식의 차이가 모호하면서 현장에서는 사업의 획일화와 정체 문제가 대두되었다. 도시재생이 전 국민에게 공수표로 그치지 않기 위해서는 무엇을 목표로 누가 어떻게 도시재생을 추진하는가가 보다 명확히 구분되어야 한다. 이를 위해 현재 상이한 가치들이 혼재되어 있는 도시재생법의 개정 작업은 지금까지와는 달라져야 한다.

가장 먼저 도시재생의 정책적 목표를 명확히 해야한다. 과거 끝없이 증가하는 인구와 GNP, 상승하는 증시 등 성장시대와 달리 우리는 인구 감소와 고령화가 진행되고 단순 대량 일자리는 감소하는 그야말로 '축소시대'에 살고 있다. 그런데 국토부의 쇠퇴단지지표에 따라 쇠퇴하는 것으로 분석된 2,239개의 읍면동 모두에서 지역경제활성화를 위한 신성장 동력을

찾아 일자리를 만들어낸다는 것이 가능한 일일까? 공적재원을 이 읍면동 모두에 동일하게 투입하여 효과적으로 도시재생을 이끌어 내는 것이 유효할까? 그냥 나눠주기식으로는 균형발전을 실현하기 어렵다. 보다 계획적이고 전략적인 나눠갚기가 필요하다. 인구감소, 산업침체, 재정력 약화 예상되는 축소도시와 성장, 기능 집중이 예상되는 강소도시간 관리 전략이 필요하고 이를 전제로 경제기반형 도시재생의 밑그림이 먼저 준비되어야 한다. 이를 전제로 경제기반형과 근린재생형의 유형별로 각각 수단과 주체를 재설정하는 작업이 선행되어야 한다. 경제기반형은 도시재생법에서 별도의 장으로 구분하거나 별도 법으로 분리하는 방안이 필요하다. 별도의 사업으로 분리된 경제기반형 활성화계획에 의한 도시재생사업은 지역경제활성화를 그 목표로 명시하고 보다 강력한 실행력을 갖출 수 있도록 총괄사업관리자 제도를 도입해야 한다. 대상지의 지정 기준도 쇠퇴조건 뿐 아니라 잠재력을 고려하고 평가항목은 일반근린형과 달리 단순한 일자리수를 넘어서 지역에 미치는 경제적 효과에 초점이 맞추어져야 한다. 대규모 자금이 투입되고 새로운 사업이 도입되는 만큼 지가 상승과 산업 주체의 전환이 예상된다. 이는 경제기반형 도시재생의 정책적 효과이지 정책 실패가 아니다. 다만, 해당 지역의 부동산 시장 급등과 혼란을 방지하기 위해 토지 거래 제한이나 개발이익환수제, 장기적으로는 토지비축 등 공공 토지확보를 선행할 수 있도록 하는 제도 마련이 동시에 구상되어야 할 것이다. 한편, 근린재생형 활성화계획에 기반한 도시재생사업은 주민 삶의 질 향상으로 그 목표를 명확히 하고 점진적 주거재생에 온힘을 기울여야 한다. 현재 소단위 정비사업은 사업의 지나친 자율성으로 완결된 구조로 끝까지 사업을 추진하기 쉽지 않으며 사실상 사업성을 갖지 못하는 지방도시에서는 시행되기 어려운 구조이다. 물리적인 생활 SOC 확충만으로는 장기 운영 주체의 발굴이 어렵다. 따라서 수도권 대도시 저층 주거지 주민들의 삶의 질을 향상할 수 있는 다양한 주거정비 수단과 실질적인 사업 주체가 될 수 있는 공기업과 민간기업 각각의 역할이 정리되어야 한다. 특히, 과거의 성장시대에 설립된 각종 공기업들은 정체기에 들어선 자금의 시기에 공기업으로서 수행해야 할 역할이 무엇인지 면밀한 검토와 체질개선 노력이 필요하다. 주체별 역할이 명확할 때 비로소 이에 맞는 적절한 지원책과 제도개선이 모색될 수 있기 때문이다. 상대적으로 밀집도와 개발압력도 낮은 지방 중소도시의 경우 수도권 대도시 모델과 달리 기존의 주환경개선사업과 집수리 사업을 접목한 새로운 지방중소도시의 주거재생 모델이 필요하다. 이와 함께 공동체의 지속가능한 운영을 위한 핵심 인력의 양성이 함께 병행되어야 사람을 중시하는 도시재생 정책이 갖고 있던 원 취지가 올곧게 실현될 수 있을 것이다. 도시재생은 종합적 지역균형발전 정책의 하나이지만 구체적인 사업별 목표와 수단은 보다 명확해야 한다. 사업과 목적이 명확할수록 국민체감형 정책 효과도 보다 명확히 기대할 수 있을 것이다.