

뉴딜사업 추진과정의 우려와 개선방향 모색

04

뉴딜사업을 통해 기성시가지의 거의 모든 문제를 해결하는 것은 불가능하며
현실적으로 달성 가능한 목표를 설정해야 한다. 즉, 중앙정부가 뉴딜사업을 통해 해결코자하는
장소와 주체별 특성을 감안하여 달성할 목표를 구체화하는 노력이 필요하다.

이왕건(국토연구원 도시연구본부 선임연구위원)

김태영(국토연구원 도시연구본부 연구원)



I. 서론

2013년 6월 4일 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」이 제정되면서 우리나라에서도 도시재생이 제도권 내에 편입되었고 중앙정부의 예산지원을 통해 2014년 선도지역 13개소, 2016년 일반지역 33개소 등 46개소가 재생지역으로 지정되어 전국적으로 도시재생사업이 추진되어 왔다.

2017년부터 도시재생사업은 새로운 전환기를 맞게 되었다. 2017년 4월 9일, 당시 문재인 대통령 후보는 사업 추진의 필요성과 중요성에 비해 추진성도가 예상보다 부진하다고 판단하고, 문제점을 개선하기 위해 대선공약의 하나로 파격적인 수준의 도시재생 뉴딜사업 추진계획을 발표한 바 있다. 대통령 당선 후에는 핵심국정과제의 하나로 선정하였고 적극 추진하기 위해 예산과 조직, 대상지역을 대폭 확대하는 조치를 취하였다. 5년간 매년 약 100여 곳을 선정한다는 계획에 따라 2017년 12월 전국 68곳을 시범지역으로 선정하였고 현재 전국적으로 도시재생사업이 진행 중이다. 국토교통부는 2018년 8월 2일 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 도시재생활성화계획이 완료된 51곳에서 2022년까지 4조 4,146억 원 규모의 사업계획을 추진할 예정으로 발표한 바 있으며, 당해 99개소를 추가로 선정하여 국가지원 사업 수를 167개소로 확대한 바 있다.

지금까지의 진행상황을 살펴보면 사업대상지를 선정하는 일정은 예정대로 진행되고 있으나 선정된 사업대상지가 추진일정에 따라 예정대로 사업을 완료할 수 있을지는 의문시된다. 일정 규모 이상 국비지원사업의 경우 매년 기획재정부의 심사를 거쳐 8월중 정부예산안이 결정되는 현실적 상황에서, 향후 추진실적의 미흡은 차년도 예산의 대폭 감축으로 가시화되어 뉴딜사업의 지속성을 확보하기 어렵게 할 우려가 있다는 점을 고려한다면 사업추진방식, 공모사업계획서의 작성방식과 주요내용, 서면평가와 현장실사, 발표과정에서의 문제점 등을 근거로 다양한 개선방안을 검토할 필요성이 있다.

이 글에서는 문재인정부 3년차를 맞이하여 뉴딜사업이 현장에서 어떤 방향과 수준으로 인식되고 적용되는지 점검하고 실효성 있는 개선방향을 제시코자 한다.

II. 뉴딜사업 현장에서의 인식 및 적용

1. 중앙과 지방의 역할분담방식

뉴딜사업의 경우 중앙주도 방식(top-down)이 아니라 지역주도 방식(bottom-up)으로 추진하는 것을 천명하면서 과거방식과 차별화를 시도하고 있으나 현실적으로 국토부가 주도하는 사업이라는 인식이 강하다. 광역선정사업의 경우에도 국토교통부 도시재생기획단에서 광역단위의 평가를 종합하고 자체검증절차를 거쳐 도시재생특별위원회에 상정하고 승인을 통해 최종 사업지역으로 선정하게 된다. 따라서 뉴딜사업이 지역주도로 추진되는 사업인가에 대해 의문을 제기하거나 부정적인 시각이 존재한다.

2. 사업유형 구분방식에 대한 인식

사업의 유형구분에 대해 중앙정부와 지자체의 인식이 다르다. 뉴딜사업이전에는 근린재생형, 중심시가지형, 도시경제기반형의 3개 유형으로 진행하던 재생사업이 뉴딜사업을 통해 5개 사업유형으로 세분되었다. 또한 공기업의 역할이 강조되면서 모든 사업유형에 적용할 수 있는 공공기관 제안방식이 추가되었다. 그러나 현장에서는 중앙정부 공모사업과 광역시·도 공모사업, 공공기관 주도사업 등 3개 유형으로 인식하고 있다. 즉, 우리 동네살리기, 주거지원형, 일반근린형 등 광역시·도 선정 3개 사업유형의 경우 현장에서는 국비지원 규모, 집행기간, 권장면적의 차이 정도로 인식하고 있다. 그 결과, 1차 년도에 주거지원형으로 공모에 지원하였으나 탈락한 후 별다른 계획내용의 변경 없이 2차 년도에 우리동네 살리기로 지원하여 선정되기도 하는 등, 대학입시에서 경쟁률이 낮은 대학과 학과에 눈치작전으로 지원하는 방식이 사업 선정과정에서도 발생하고 있다. 중심시가지형과 경제기반형도 이와 유사한 상황이 발생하고 있다.

3. 도시재생뉴딜 사업구성 예시의 효과

국토부에서는 뉴딜사업 신청에 도움을 주기 위해 예산편성 및 집행기준에 대한 일반지침 및 주요사업별 지침, 사업구성 예시 등을 제시한 바 있다. 그러나 현장에서는 지자체가 참고할만한 예시로 활용하는 수준을 넘어서 그대로 적용할 사업요소로 인식하는 성향이 강하다. 결과적으로 지자체에서 작성, 제출하는 사업항목과 추진방식이 전국적으로 거의 획일적이어서 장소별 특성이 충분히 반영되지 못하고 있다.

4. 재원조달 및 예산편성방식

그간 제출된 계획서나 제안서의 내용을 살펴보면 사업유형별로 제시된 예산규모에 사업항목과 내용을 맞추어 제출함으로써 배정된 중앙정부의 예산을 100% 소진하는 방식으로 접근하고 있다. 즉, 국비·지방비 편성을 예산지원 한도에 맞추는 방식으로 준비하고 있다는 것이다. 그러다 보니 뉴딜사업을 마중물사업이 아니라 중앙정부에서 공모방식으로 추진하는 부처별 국비지원사업의 하나로 인식하게 되며 원금과 이자를 상환해야 하는 주택도시기금 등의 선호도는 낮아지게 된다.

지방비의 경우 광역시·도와 시군구에서 분담토록 요구하였으나 강제성이 없어 광역지자체에서 분담하지 않거나 분담을 약속하였으나 예산확보가 불가능하다는 이유로 일부만 집행하거나 실제 집행되지 않는 경우도 발생하고 있다. 지방비 매칭비율에 대한 불만을 해소코자 뉴딜사업에서는 지방비 분담률을 3단계로 세분화하였으나 지역별 재정자립도와 기초지자체의 분담능력의 차별성이 심한 상태에서 자립도가 낮은 지자체의 불만이 심화되고 있다.

또한, 광역지자체가 공모하는 3개 사업유형의 경우 뉴딜사업에 대한 지역주민들의 자비 부담의지가 낮고 인식이 부족하다. 재생사업은 지역주민과 상인들의 적극적인 참여와 현물 등의 일부 분담이 중요하나 정부재정지원사업으로 인식하여 자부담 의지가 없거나 낮으며, 법적으로 요구하는 노후주택 정비사업에 한정하여 일부 자부담계획이 수립되고 있는 실정이다.

5. 예산집행의 지연

뉴딜 이전 도시재생사업의 경우 공모사업에 선정되어 국비 확보가 확정되었더라도 지방비를 확보하는 과정에서 다양한 어려움에 직면한 경험이 있다. 즉, 연말에 국비가 확보된 경우 차년도에 지방의회에 지방비 배정을 신청하여 승인을 받게 됨으로써 사업집행에 시차가 발생하게 된다. 예산이 확보되었더라도 집행은 다양한 이유로 지연되어 집행률이 저조하게 되는데 특히 근린재생형보다 경제기반형에서 이러한 상황이 자주 발생하고 있으며 이는 공공재정 지출실적의 부진현상으로 이어진다.

6. 인력의 운용방식의 제약 및 지속성 부족

현실적으로 전문 인력이 서울과 수도권에 편중되다 있다. 따라서 전국적으로 거의 유사한 시기에 사업 준비와 평가가 진행되면서 전문 인력의 부족현상이 발생하고 있다. 이는 사업의 타당성 검증에도 악영향을 미쳐 공모심사단계에서 사업의 실현가능성을 구체적으로 검증하는데 제약요인이 되기도 한다. 지자체 내에서도 인력 운영이 어렵다. 순환근무시스템에 따라 담당 공무원의 잦은 교체가 일어나며, 이는 전문성 부족 및 책임의식 약화로 이어진다.

7. 정부정책의 신뢰도 하락

뉴딜사업을 부동산투기대책과 연계하는 방식에 있어 정책적 혼란이 생기고 있다. 2017년 5월 10일 문재인대통령 취임 후 서울을 중심으로 부동산시장이 과열조짐을 보이면서 정부는 도시재생뉴딜사업을 부동산 투기방지대책과 연계하여 추진한다는 방침을 발표하였고 가격 안정화를 시도한 바 있다. 2017년 8.2부동산 대책을 통해 부동산 가격상승(투기)과 연계될 투기과열지구, 투기지역으로 지정될 경우 뉴딜사업선정대상에서

제외할 것이라 발표하였다. 실제 2017년 12월 뉴딜시범사업대상지를 발표하면서 투기지역, 투기과열지구로 지정된 서울시를 대상에서 제외시키고 68개소만 선정하였다.

그러나 2018년 8월 31일 발표한 2018년 뉴딜사업지역 최종선정결과 전국적으로 99곳, 서울은 7개구가 선정되었는데, 서울시 7개소 중 투기과열지구에서 투기지역으로 추가 지정된 동대문구와 6개구가 투기과열지구임에도 불구하고 선정되어 뉴딜사업지역 지정배제원칙이 훼손되었다는 비판의 목소리가 존재한다. 세종시의 경우에도 투기지역으로 지정되어 있으나 조치원읍이 공기업주도형(LH/한전), 전의면이 시가 신청한 일반근린형으로 선정되었다는 비판이 있다.

III. 개선방향

1. 정책추진 목표의 구체화

뉴딜사업을 통해 기성시기까지의 거의 모든 문제를 해결하는 것은 불가능하며 현실적으로 달성 가능한 목표를 설정해야 한다. 즉, 중앙정부가 뉴딜사업을 통해 해결코자하는 장소와 주제별 특성을 감안하여 달성할 목표를 구체화하는 노력이 필요하다.

재생사업을 추진하는 초기에는 목표가 비교적 단순하였으나 삶의 질 향상, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복, 사회통합처럼 달성해야 할 목표가 추상화되고 늘어나고 있다. 추구하는 목표가 광범위하거나 포괄적이거나 불명확하면 맞추어야 할 표적이 흐려지고 달성가능성이 낮아진다. 달성코자하는 목표가 단순할수록 또한 추구하는 내용이 구체적인 일수록 참여주체가 이해하기 쉽고 달성가능성이 높아지는 것은 자명한 일이다.

2. 사업유형의 단순화

현재 차별성이 약하다고 인식되는 5개+α(공기업지원형)의 사업유형을 핵심선정주체를 중심으로 재조정하는 것이 필요하다. 5개+α에 이르는 사업유형의 개수는 공모참여자 및 지역주민, 전문가의 인지능력을 초월하는 수준이다. 현장에서는 지원예산과 사업면적에 초점을 맞추고 있으며 유형간 차별성에 대해 심각하게 생각하지 않고 있다.

사업주체를 중심으로 사업유형을 재조정하는 것이 바람직하다. 중앙정부사업과 광역지자체선정사업, 공기업주도사업 등 3개 유형으로 재분류하고 주체간 역할을 조정하는 것이 필요하다.

3. 장소 맞춤형 접근방식 선택

장소적 특성을 감안하여 대상지에 대해 먼저 전체적인 방향성을 결정한 후 사업방식을 구체화하는 것이 필요하다. 중앙정부는 지자체가 사업현장의 특성을 존중한 창의성, 유연성, 혁신성을 강화할 수 있도록 여건을 조성하고 지자체는 준비는 길게, 집행은 짧게 할 수 있는 추진주체와 사업목적 선정해야 한다. 사업주체는 공공주도사업지역, 민자유치필수지역, 민관협력지역으로 구분 가능하며 사업목적의 경우 축소도시 대비, 산업경쟁력강화, 생활 인프라 확대, 공동체 회복 등으로 구분할 수 있다.

4. 매칭비율의 재조정을 통한 예산배분방식 변경

광역지자체가 선정주체가 되는 3개 사업유형(우리동네살리기, 주거지원형, 일반근린형)에 대해서는 광역시도별 재정자립도를 기준으로 예산총액 배분방식을 재조정할 필요가 있다. 17개 광역시도별 재정자립도 차이가 현격함을 수용하여 현재의 매칭비율의 차이를 확대하는 방식으로 개편하는 것이다.

광역지자체와 기초지자체의 매칭비율도 구체적인 기준을 명시하여 지역별 현격한 차이를 인정하고 기초지자체의 적극적인 참여를 유도하여야 한다. 재정자립도가 낮은 광역·기초지자체는 서울형, 경기도형처럼 독자적으로 지자체 자체사업을 지속적으로 추진하는 것이 사실상 어렵다.

5. 준비된 단위사업 중심의 공공예산 투입방식 도입

준비된 단위사업에 우선적으로 공공예산을 투입하여 집행률을 제고하려는 노력이 필요하다. 국비지원사업에 선정되었더라도 다양한 요인으로 착공이 지연되거나 계획을 수정·변경해야 하는 상황이 발생하여 사업이 지연되거나 대폭변경 또는 불가능하게 되는 상황이 발생하게 된다.

연간 예산만 확정되는 현 상태에서 선정된 공모 사업계획서뿐만 아니라 단위사업계획도 동시에 고려하여 준비상태를 심사하고 준비가 가장 잘된 사업에 우선 지원하여 사업기간을 단축하고 예산집행률을 제고하려는 노력이 필요하다.

6. 주체별 역할의 강화와 재정립

현재 예산이 확보되고 법제도가 갖추어져 있는 등 기초여건은 마련되어 있으나 뉴딜 사업도 조직과 사람이 하는 일이라 주체별 역할과 활동상태를 점검할 필요성이 있다.

중앙정부는 지자체에서 주도적으로 추진하는데 한계가 있는 사업에 선별적으로 집중함으로써 중앙정부 주도로 사업을 추진해야 할 당위성을 강화할 필요가 있다. 특히, 국토교통부 도시재생기획단은 중앙정부 차원에서 예산과 지침을 내려 보내고 감독하는 기관으로서의 존재뿐만 아니라 지자체가 실제사업을 추진하는 과정에서 현장에 신속하고 직접적인 도움이 되는 조직으로서의 역할을 확대함으로써 조직의 위상과 역할을 제고하여야 한다. 국토교통부내 주택토지실의 주택정비과의 협력뿐만 아니라 보건복지부, 기획재정부, 고용노동부, 행정안전부와 같은 타 중앙부처, 공기업과의 협력관계 형성을 통해 필요한 사항을 지원받도록 적극적인 방식으로 전환하여야 한다. 아울러, 부처 내 타부서 및 타 부처 공무원, 공기업, 연구기관, 변호사, 홍보전문가 등 다양한 분야의 인력을 유치하여 전문성을 높여야 한다.

도시재생지원기구 또한 그 역할이 막중함에도 불구하고 그 존재감이 미흡하다. 법적으로는 뉴딜사업을 주도하는 전문가집단으로서 역할이 부여되어 있으나, 현실적으로는 국토부와의 용역계약을 통해 사업비를 받고 업무를 대행해주는 역할을 수행하며 사업유형을 기준으로 역할을 분담하고 있는 상황이다. 그러다 보니 시도 연구기관, 공기업, 지자체, 도시재생 지원센터 등에서는 국토교통부로부터 예산을 배정받아 국토부의 행정업무 보조기능을 수행하는 존재로 인식하고 있다. 중앙정부와 지자체, 도시재생지원센터를 원활히 연결하는 기능 중심으로 재편되어야 한다. 현실적으로 감당할 수 없거나 재정적 지원 없이는 불가능한 역할은 법률에서 삭제하거나 조정하는 방법 등을 강구하여 국토부의 관리대행기구가 아니라 현장에서 발생하는 문제에 대한 도움을 되는 전문조직으로서 역할을 제고하여야 할 것이다.