

## ■ 이 슈 진 단

## 「도시재생특별법」시행 - 도시재생사업 활성화되나

두 성 규 | 한국건설산업연구원 연구위원  
skdoo@cerik.re.kr

2011년 기준으로 91%에 달하는 도시화율에서 보듯, 고도 성장기에 국가 경제 발전의 대명사이기도 했던 '도시'는 우리 생활의 가장 기본적인 요소로 자리 잡고 있다. 하지만 국내 대부분의 도시들이 고도 성장기를 지나 정체기로 접어들면서 인구 감소, 산업 구조 변화, 도시권의 무분별한 확장, 주거 환경의 노후화 등에 따른 피로감으로 이미 확연한 쇠퇴 징후를 보이고 있으며, 특히 원도심의 쇠퇴 현상이 심각한 편이다. 국토연구원에 따르면, 전국 228개 지자체 가운데 128개가 이러한 원도심 쇠퇴 현상을 겪고 있는 것으로 보인다.

이러한 원도심 쇠퇴 현상을 해소하기 위하여 지금까지는 주로 전면

철거 등을 통한 대규모 개발 방식이 선호되어 왔다. 경기 호황기에 탁월한 경제성을 보여준 이와 같은 사업 추진 방식은 도시 환경 개선에 나름대로의 성과도 있었다. 그러나 원주민의 정착률이 현저하게 떨어지고, 경제성을 주로 강조하다보니 인근 지역과의 소통 단절 등 커뮤니티 형성을 저해하는 경우가 많았다. 심지어 심각한 사회 갈등을 조장하는 등의 부작용에 대한 우려도 적지 않았다. 이처럼 기존 방식에 의한 도시 정비와 발전이 한계를 드러내면서 그 대안으로 모색된 것은 새로운 도시 발전 전략의 수립과 선제적인 도시재생 정책의 추진에 역량을 집중하는 것이었다. 이러한 노력이 법제

화로 결실을 맺었으니, 그 첫걸음이 바로 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생특별법」)의 제정 및 시행이다. 2013년 12월 5일부터 시행에 들어간 「도시재생특별법」은, 2014년 갑오년 새해부터 본격화될 도시재생사업의 중요한 법적 근거가 되고 있다.

도시 재생은 경제적·사회적·물리적으로 쇠퇴한 도시 지역에 대해 국가의 지원을 강화시켜 새롭게 되살리고 경쟁력을 높이는 데 그 목적이 있다. 도시재생사업의 주도적 역할을 담당하는 주체도 토지 소유자 등이 아니라 해당 지역의 주민이 중심이라는 점에서 이전의 도시정비사업과는 상당한 차이를 보이고 있다.

■ 이 슈 진 단

그러나 법령 제정에도 불구하고 기존 도시정비사업의 출구 전략 마무리와 도시 재생의 방향성 등이 명확하지 않아 건설업계의 고민도 깊어지고 있다.

**기존 도시정비사업과 차별화**

도시재생사업을 이해하기 위해서는 기존 도시정비사업과의 대비를 통해 보면 보다 분명한 차이를 확인할 수 있다. 물론 도시정비사업도 광의의 도시재생사업에 포함되기는 한다. 하지만 도시재생사업은 도시 지역의 역량을 강화하고, 새로운 기능을 도입하거나 창출하며, 지역 자원의 활용 제고 등을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 지속 가능한 발전을 도모하는 등 복합적 성격을 갖고 있다는 점에서 그 본질이 구분된다. 또한 기존의 도시 개발 과정에서 간과하고 있었던 도시의 잠재력을 끄집어내 극대화하기 때문에 도시 환경 전반의 근본적 변화마저 기대하게 만든다는 특징을 가진다. 해당 지역의 고유한 역사·문화 자산 등을 최대한 활용하고, 지역 특성에 맞는 맞춤형 도시재생을 추진한다는 점은 이전에 볼 수 없었던 분명한 차별화라고 할 수 있다.

기존의 도시정비사업은 도시 쇠퇴에 대한 물리적 개선에 역점을 두어

경제적 수익성 창출을 그 기반으로 하였기 때문에 지역적 측면에서 본다면 지방보다는 수도권을 중심으로, 그리고 중소 도시보다는 대도시 위주로 진행될 수밖에 없다는 한계를 갖고 있었다. 또한 원주민의 재정착을 가로막아 기존의 주민 공동체를 해체시키는 등의 부작용을 초래하였으며, 지역간·주민간 갈등과 이질감을 심화시키고, 경제·사회·문화 등 종합적인 도시 기능의 회복이라는 목표 달성은 상당히 미흡했다는 평가들이 적지 않았다. 이제 도시재생사업은 기존의 대규모 철거 방식에서 벗어나 점진적이고 소규모 단위의 개발 방식을 채택하고 있으며, 기존의 토지 및 주택 소유자 중심에서 실제 거주하는 주민 위주로 전환되고 있다.

**「도시재생특별법」상의 주요 대상 사업**

도시 재생의 취지에 공감한다고 해도 결국 사업 추진을 위한 비용을 원활하게 조달할 수 없다면 도시 재생의 현실화는 몽상에 그치게 된다. 도시재생사업의 성패는 주민의 참여 정도에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 주민의 공감대 형성과 참여 수준은 사업 목적을 중심으로 사업 비용의 부담 주체와 규모 등에 크게 영향을 받을 가능성이 크다. 앞으로 도시 재생사업이 본격적인 궤도에 오를 수

있느냐 여부는 지자체별로 관심을 갖고 추진 중인 사업의 비용 조달이 얼마나 원활하게 가능한지, 주민의 부담을 어느 정도로 줄여줄 수 있는지 등에 의해 가늠될 것이다.

현재 각 지자체별로 추진 예정이거나 추진 중인 사업은 대단히 다양한 편이다. 이런 타인지는 알 수 없으나, 「도시재생특별법」은 도시재생사업의 범위를 넓혀 가지가 넘을 정도로 광범위하게 잡고 있다. 여기에 지자체별로 관심을 갖고 있는 구체적인 사업들의 면면을 합치면 경우의 수는 사실상 더 늘어나게 된다. 크게는 항만·공항·철도·산업단지·하천 등을 중심으로 한 도시경제기반형과 주거 지역이 대상이 되는 근린재생형으로 구분할 수 있을 것이다. 인구가 감소하거나 산업이 쇠퇴한 곳, 주거 환경이 악화된 지역이라면 정부가 지정하는 도시재생 대상 지역으로 우선 선정될 수 있다. 이렇게 도시재생사업은 다양성을 갖고 있어 한편으로는 긍정적이지만, 그에 걸맞는 예산 지원이 따라주지 못할 경우 그야말로 용두사미(龍頭蛇尾) 꼴이 될 우려도 배제할 수 없는 실정이다.

**정부 예산 현황**

「도시재생특별법」에 따르면 국가 및 지자체는 도시재생사업을 추진하

는 데 필요한 예산을 확보하고, 관련 시책을 수립·추진하도록 책무를 부여하고 있다. 따라서 국가 및 지자체는 직접적인 사업 시행자가 아니라도 법상으로 사업 추진을 지원할 의무를 갖는다. 다만, 국가 또는 지자체가 도시재생 활성화를 위해 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있다고 하여 그 역할을 한정하고 있기는 하다. 하지만 도시재생사업의 구조상 사업비 조달은 국가 및 지자체의 보조 및 지원이 상당히 큰 비중을 차지하게 될 것은 분명하다.

재정적으로 어려움을 겪고 있는 지자체가 대부분이라는 점을 감안하면, 재정적 여력이 있는 극소수를 제외한 대부분의 지자체는 도시재생사업 관련 정부의 예산 규모와 배정 등에 관심이 클 수밖에 없다. 사실상 향후 해당 지자체에서 추진될 사업의 성격이나 규모 등도 이와 연동될 가능성이 클 것이다. 일단 도시재생사업의 가장 든든한 재정 지원군이 될 것으로 기대되었던 총 10조원 규모의 도시재생기금 신설이 물거품이 된 것은, 재정적 지원을 기대하고 있던 지자체나 사업 현장에 당분간 재정적 어려움을 안겨줄 수밖에 없다는 점에서 큰 아쉬움을 남긴다. 이미 근거 법령이 시행되고 있음에도 2014년의 관련 예산 확보가 미진하여 도시재생

정책 추진의 초기 단계에서부터 벌써 발목을 잡힌 형국이 되고 있기 때문이다.

당초 국토부는 2014년 예산에 당초 1,025억원의 배정을 기재부에 요청했지만, 그 중 23.7%에 불과한 243억원만이 반영된 것으로 알려지고 있다. 또한 예산 및 인력 등의 우선 지원이나 도시재생 기반시설 설치 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담할 수 있는 도시재생 선도지역 지정과 관련하여, 당초 전국 20곳을 지정하려던 계획에서 결국 8곳으로 감축되었다. 게다가 도시재생 선도지역으로 선정되더라도 국비 지원 비율이 2013년의 70%에서 2014년엔 50%로 하향 조정됨에 따라 1곳당 지원 금액이 30억원에도 채 미치지 못할 것으로 보인다. 이마저도 8곳 중에서 2곳은 국가 기반시설과 같은 대규모 시설 지원 확대를 위한 '경제기반형'이지만, 나머지 6곳은 구도심 지역 활성화를 위한 '근린재생형'이다. 후자의 경우 해당 지자체나 주민들의 자발적 사업비 부담이 없을 경우 뚜렷한 성과를 내기가 쉽지 않을 것이다.

### 건설업체의 대응 전략 방향

이러한 상황들을 종합해보면, 2014년에 당장 도시재생사업이 불길

처럼 일어날 가능성은 없다. 다른 법령에 의거하여 관련 예산으로 스며들어 있는 경우를 제외한다면, 도시재생사업이라는 이름으로 확보된 예산은 기대에 전혀 못 미치고 있어 일정 규모 이상의 사업 추진이 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 당장의 도시재생시장에 대한 큰 기대감을 갖기보다는 장기적으로 향후 전망을 밝게 보고 새로운 방식에 따른 접근을 모색해보는 것이 필요할 듯싶다. 중앙 정부의 실질적인 지원을 기대하기 힘든 상황에서 지자체로서도 도시재생사업에만 매달릴 수도 없어 사업 추진 계획의 수정이 불가피해 보인다. 사업 대상도 주거환경개선사업이나 지자체 특성 살리기 정도에 그칠 가능성이 크다.

이처럼 예산 확보가 제한적인 상황에서 갑오년 올해 건설업체들은 오히려 도시정비사업이나 재정비촉진사업 등에 따른 기존 현장의 마무리에 집중하는 것이 바람직해 보인다. 정부도 도시재생사업의 범위와 관련한 논란을 정리하고 출구 전략에 빠져버린 기존 도시정비사업 현장 처리를 위해 도시재생 선도구역으로 우선 지정해 지원 대상으로 한다면 기존 현장의 마무리와 도시재생사업의 새로운 가능성을 연결한 복합적 효과까지 기대해볼 수 있지 않을까 싶다. 