

도시재생 - 특별법에 의한 사업 방식에 문제없나

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

제2차 세계대전 이후 경기 침체와 슬럼화를 겪던 영국의 도클랜드 낙후 지역을 주거·상업·문화 등을 갖춘 복합 기능 도시로 변신시킨 도시재생 기법은, 급속한 산업화 이후 도시 기능이 조금씩 쇠퇴하고 있는 국내에서도 큰 관심을 모으고 있다. 주택 및 기반시설의 노후화가 상당 부분 진행되고 도시의 경쟁력마저 쇠퇴하고 있는 우리의 현실을 고려할 때, 도시재생은 도심에 새로운 생명력을 불어넣는 효과적인 해법이 될 수 있으리라는 기대감마저 주고 있는 것도 사실이다.

그동안 국내에서도 도시재생을 위한 다양한 시도들이 전혀 없었던 것

은 아니었다. 하지만 2013년 말 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생지원법」) 제정을 통하여 국내의 도시재생사업에 대한 국가나 지방자치단체의 지원 근거가 마련되었기 때문에 이제 체계적이고 본격적인 추진이 가능하게 되었을 뿐만 아니라 기존 도시정비사업의 향방에도 큰 전환점이 될 수 있을 것으로 보인다.

도시재생 - 불가피한 대안인가

하지만 국내 현실을 두고 냉정하게 말하자면, 도시재생에 대한 정확한 개념 정립과 구체적 실행 모델 발굴, 그리고 체감할 수 있는 결과물에 도

달하기까지 아마도 상당한 시간의 소요가 예상된다. 그 과정에서 다소간의 시행착오도 불가피할 것이다.

그것은 특히 2008년을 전후하여 글로벌 금융위기로 대부분의 도시정비사업 현장마다 타격이 적지 않아 이 부분을 어떻게 도시재생으로 연결시켜 위축된 주민들의 참여를 이끌어낼 것인가가 중요한 과제이기도 하기 때문이다.

또한, 도시정비사업의 침체에 이어진 서울시 등 지자체의 출구 전략으로 상당수의 뉴타운사업이나 재개발 사업 등이 중도 좌절되거나 사실상 추진 동력을 잃어버린 상태에 놓여 있기 때문에 이를 둘러싼 매몰 비용

■ 이 슈 진 단

처리 및 그 후속 대안 마련에 대한 갈증이 도시재생에 대한 과도한 기대감으로 연결되고 있다는 점도 커다란 부담이다.

이러한 현실적 과제들이 산적해 있음에도 불구하고 급속한 경제 발전과 산업화의 후광으로 성장기를 보낸 도시의 쇠락은, 이제 법제화까지 마친 도시재생사업을 도시 기능 부활의 불가피한 대안으로 만들고 있다. 하지만 기존 전면 철거 방식의 도시정비사업 등을 통하여 주거 환경이 획기적으로 변화되었고 국가 및 지자체도 이에 편승하여 기반시설의 설치 비용을 충당하기도 했던 지난날의 영화에 익숙해 있는 주민이나 조합원들로서는 도시재생이라는 개념 자체가 낯설 뿐일 것이다.

또한 도시재생사업의 추진 과정에는 주민들의 주도적 참여가 분명히 강조되고 있지만, 지자체나 공공기관 또는 지방 공기업 등 공공 주체 외에 도시재생 활성화 지역 내의 토지 소유자, 마을 기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 지역 주민 단체가 열거되고 있는데, 이들에 의한 사업 시행이 기존 도시정비사업에서의 조합에 의한 시행 방식과 어떤 차이가 있는 것인지도 분명하지 않아 도시재생과의 조우가 다소 불편하게 느껴질 수도 있는 것이다.

「도시재생지원법」과 도시재생

「도시재생지원법」에서는 인구의 감소, 산업 구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거 환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역 자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 ‘도시재생’이라고 정의하고 있다.

하지만 도시재생이란 용어가 어느 날 갑자기 하늘에서 떨어진 것은 아니다. 「도시재생지원법」 제정 이전부터 우리 주변에 이미 참고할 만한 사례로 볼 수 있는 경우가 이미 등장하고 있기 때문이다. 1946년 설립된 청주연초제조창이 2004년 완전히 가동을 멈춘 후 2011년 청주국제공예비엔날레에서 성공적으로 부활하여 앞으로 국립미술품보전센터 등으로 활용될 예정인데, 이 경우가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 최근엔 뉴욕의 낡은 고가 철로를 공원으로 조성해 약 2조원의 경제 효과를 얻은 ‘하이라인파크’를 벤치마킹한 ‘서울역고가 공원화 프로젝트’도 연신 화제에 오르내리고 있다.

이처럼 우리 주변에 몇 가지 선례가 있기는 하지만, 도시재생이란 개념이 여전히 낯선 것임은 부인할 수 없다. 그것은 기존의 도시정비사업

등을 포함하고 있어 종합적이고 포괄적인 데다가 차별화된 내용을 분명하게 끌어내기가 쉽지 않기 때문일 것이다.

게다가 도시재생사업 활성화를 위한 지원 수단 중의 하나로 국가 또는 지자체가 비용의 전부 또는 일부를 보조 혹은 융자한다고 규정하고 있는데, 이것도 다른 시각에서 본다면 기존의 SOC 사업이나 지자체 고유 사업에 국가 및 지자체가 도시재생 기구 등 다양한 지원 기구를 만들어 접목시킨 것과 차이가 확연하게 와 닿지 않는다.

예를 들면, 법령에서 지원 대상으로 규정하고 있는 도시재생에 필요한 각종 계획 수립 비용이나 제도 발전을 위한 조사·연구비, 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비, 도시재생 기반시설의 설치·정비·운영비 등은 국가 및 지자체의 당연한 예산 지출 항목으로 여겨지기 때문이다.

또한 도시재생사업에서 주민의 적극적 참여가 가장 중요한 의미를 갖게 되는데, 초기 단계라서 그런지 전략 계획 수립권자 및 그가 설치할 수 있는 도시재생 관련 업무 총괄·조정 전담 조직과 도시재생지원센터, 도시재생특별위원회와 지방도시재생위원회, 국토부 장관의 도시재생지원기



뉴타운사업의 매몰 비용 처리 등 많은 과제들이 산적해 있음에도 불구하고 도시의 쇠락으로 이제 도시재생은 도시 기능 부활의 불가피한 대안으로 떠오르고 있다.

구 등 도시재생사업을 지원하기 위한 조직이 과도하다는 생각이 들 정도로 많아 오히려 혼란스럽다. 마치 국가 및 지자체가 도시재생사업의 주도적 역할을 자임할 것으로 비춰질 우려도 있어 과잉 보호에 따른 역효과 논란을 불러올 수도 있을 것이다. 자칫 도시재생의 활성화를 위한 지원이 지도·감독으로 변질되거나 단순 지역개발사업으로 전도되는 경우 도시재생사업은 제대로 뿌리내리기 어렵다.

나아가 「도시재생지원법」 제6조에 서는 기존 법률보다 우선적 효력을

명시하고 있기 때문에 기존 사업을 해집고 들어갈 수 있는 여지가 많다는 점에서, 다른 법령에 의하여 추진되어 오고 있는 도시정비사업 등 각종 도시재생의 범주에 속하는 사업들과의 부조화나 긴장 관계 조성 우려도 배제할 수 없다.

사업비 조달이 관건

2014년 올해는 선도 구역의 지정 및 기본적 설계 등에 역점이 두어졌지만, 2015년 예산안을 감안할 때 내년에는 선도 구역 등을 중심으로 도시재생을 위한 본격적인 사업 윤곽

이 드러날 것으로 기대된다. 사업 초기 단계이기도 하고 사업의 목표나 방식이 아직 생소한 측면도 적지 않아 대부분의 현장에서 공공이 주도적 역할을 할 가능성이 많고 얼마간은 불가피할 것이다. 중요한 것은 빠른 시간 내에 좋은 프로그램과 모델 제시 등을 통하여 해당 주민들의 관심과 적극적인 참여를 이끌어내고, 도시 경쟁력의 회복이라는 실질적인 결과물로 연결시킬 것인가에 도시재생사업의 성패가 달려 있다는 점이다. 지난 오랜 시간 동안 도시정비사업의 추진 과정에서도 시행착오가

■ 이 슈 진 단

적지 않았던 점을 감안한다면 도시재생사업에서도 이것은 대단한 난제라고 하지 않을 수 없다.

또한 도시재생사업 관련 예산을 안정적이고 지속적으로 확보하는 것도 사업의 성공적 추진 및 달성을 좌우하는 요소이다. 사업 초기의 구상 및 계획 수립, 그리고 설계와 전문가의 지원 등이 원활하게 이루어질 수 있을 때 그 성과와 지역 내의 긍정적 파급 효과는 달라질 수밖에 없는 것이다.

다만, 기반시설 설치 비용이나 창조경제 사업 혹은 복지 투자 등의 예산과도 중복될 여지가 적지 않다. 도시 산업에 활력을 불어넣고 지역 공동체를 활성화시키기 위한 도심재생사업 예산은 다른 사업과의 연계성이 크다는 점에서 좁은 의미와 넓은 의미로 구분하여 파악함으로써 편성 및 집행 과정에서 사실상 중복 지출되거나 쓸림 현상이 발생하지 않도록 효율적인 집행이 되도록 하는 점도 간과해서는 안 된다. 다만, 국가 및 지방자치단체의 재정 여력을 감안할 때 보조 또는 융자를 포함한 재정적 지원 규모는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

그렇다면 시행 주체들이 성공적 사업 완수에 대한 기대감을 갖고 도시재생시장에 뛰어 들 수 있도록 구체적

방안을 만들어 연계시켜 주는 것이 더욱 시급할 것이다. 과거에 흔히 그랬던 것처럼 단순히 건폐율, 용적률 등 건축 규제 완화 등만으로는 도시재생을 위한 빈 공간을 메우기가 대단히 어려울 것이기 때문이다.

따라서 도시재생사업을 원활하게 추진하기 위한 사업비의 조달이 앞으로의 성공적 제도 정착에 가장 중요한 의미를 가질 가능성이 크다. 물론 정부는 도시재생사업에의 금융 지원을 확대하기 위하여 다양한 금융 지원 기법 도입을 천명하고 있다. 변화하는 사회·경제적 환경을 고려하여 주택기금의 지원 대상을 주택뿐만 아니라 도시재생사업까지 확대하고, 공공성이 높은 도시재생사업에 국가·지자체·공공기관·민간 투자자 등이 함께 참여하는 한국형 금융 지원 모델을 개발한다는 것이다.

그러나 도시재생사업의 성격상 단기간 내에 경제적 수익을 확정하기 어려운 부분에 대해 민간으로부터의 금융 투자를 기대하기가 용이하지 않을 것이다. 현실에 맞는 금융 투자 모델과 금융기관들의 적극적인 투자 자세가 더욱 절실하다.

도시 변혁의 새로운 패러다임으로

도시재생은 기존의 전면 철거 방식에 의존했던 도시정비와는 분명히 차

별화된 다양성과 역사성, 경쟁력 제고 등을 보여줄 것으로 기대된다. 그렇지만 국내에서 도시재생사업이 우리의 삶을 긍정적이고 창조적으로 바꿔놓을 수 있을지 아직 단정하기는 이른다.

미국 뉴욕의 하이라인 파크, 미트 패킹지구와 영국 런던의 테이트 모던, 브린레인, 일본의 요코하마 등 외국의 성공적 사례들이 넘칠 정도로 많지만, 그렇다고 해서 해외의 성공적인 사례가 우리의 현실에 바로 접목될 수 있을 것으로 선부르게 예단하는 것은 금물이다.

도시재생은 개발 방식이기 이전에 해당 지역이 가진 환경과 독특한 문화, 그리고 주민들의 생활 등을 투영시키는 특징이 있다. 그러므로 사업의 경제성 외에도 지역의 역사성이나 문화, 공동체의 활성화 등 기존에 고려되지 않았던 요소들에 대한 이해도 선행되어야 한다.

아직 앞에는 출구 전략에 따른 매몰 비용 처리에 가로 막혀 도시재생사업으로의 접목이 어려운 도시정비사업 현장들이 외면할 수 없는 현실이 되어 놓여 있기도 하다. 결코 쉽지 않지만, 도시를 변혁시키는 새로운 패러다임으로 도시재생사업이 제대로 자리잡을지 중요한 이정표의 출발점에 우리가 서 있다. CERIK