

도시재생, 공공 주도 · 소규모 · 점진적 개량으로 도시 개발

- 특별법 제정에 이어 예산과 사업 대상지 확대, 건설기업에 새로운 가능성 제공 -

이승우 | 한국건설산업연구원 연구위원
swoolee@cerik.re.kr

지 난해 도시재생사업에 대한 논의가 서서히 뜨거워지면서 2016년에는 실제 사업으로도 구체화되어 나타날 것으로 예상되고 있다. 도시를 재생하는 포괄적 행위라는 개념에서 출발하여 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정을 통해 사업으로서 실체를 갖추고, 이후 선도지역 사업을 거쳐 이제 본격화를 앞두고 있는 것이다.

정부는 도시재생사업을 국정 과제로 삼으면서 강한 추진 의사를 보이고 있다. 2016년 도시재생 관련 사업 정부 예산은 1,452억원이며, 최근 주택도시기금 도시계정에서도 371억원 지원이 확정되었다. 또한 사업 대상지가 지속적으로 늘어날 방침이어서 정부의 계획대로라면 매년 수천억원의 정부 예산이 투입되고, 민간 자본까지 포함하면 수조원 규모의 도시재생사업이 향후 진행될 것으로 예상된다.

도시재생의 등장 배경과 최근 동향

도시재생의 대두는 전국적으로 도시 쇠퇴 현상이 심화한 데서 기인한다. 2013년 우리나라 도시화율은 91%에 도달했으나, 저출산 및 고령화, 경제 성장률 둔화와 함께 인구 감소, 산업 이탈, 주거 환경 노후화 등 구도심의 쇠퇴 현상도 가속화되고 있다. 더욱이 도시 외곽에 대단위 택지를 개발하는 방식이 지속되면서 구도심의 쇠퇴가 심각한 지역이 적지 않다.

또한 기존의 주거 정비 모델이 한계에 부딪힌 것도 도시재생의 직접적인 계기가 되었다. 현실적인 차원에서 도시재생은 민간의 사업성에 기반을 둔 도시정비 방식이 한계에 부딪힌 상황에서 나타난 불가피한 대응으로 볼 필요가 있다. 인구 감소와 경제 쇠퇴로 민간의 사업성에 기반을 둔 기존의 도시정비 방식이 작동하지 않는 지역이 증가하고 있으며, 이에 따라 공

공에 의한 점진적 개량과 소규모 경제 활성화가 주축인 개발 방식이 대두될 수밖에 없는 상황인 것이다.

이렇듯 공공의 지원을 보다 강화하여 도시의 활력을 회복시키기 위한 새로운 도시 정책의 필요성이 꾸준히 대두되었으며, 이에 따라 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(2013. 6)이 제정되었다. 차례로 2013년 12월에는 국가도시재생기본방침이 수립되었고, 2014년 4월에는 도시재생선도지역 13곳이 지정되어 사업이 추진 중에 있다. 선도 지역은 계획 수립 후 사업에 착수하여 2017년까지 4년 간 시행될 예정이며, 사업비로 60억~250억원이 지원될 예정이다.

2015년에는 2016년부터 시행될 약 35곳의 신규 도시재생사업 대상지의 선정과 함께 도시재생사업의 확대를 위한 일련의 조치들이 행해졌는데, 특히 사업 유형이 기존 2개에서 3개로 확대되었다. 경제기반형¹⁾, 근린재생형²⁾ 등 두 가지 유형에서 근린재생형을 중심 시가지형 근린재생형, 일반 근린재생형으로 세분화였다. 새로 신설된 중심시가지형은 원도심 및 쇠퇴한 중

심 상업지역의 활성화를 위한 사업으로 도시계획적 조치와 도시재생사업 시행을 복합적으로 추진하여 경제적 활성화에 초점을 맞춘 사업이다. 또한, 도시재생 사업에 필요한 재원을 마련하기 위해 105조원 규모의 국민주택기금을 주택도시기금으로 재편하였다. 이를 전담할 정책 금융기관으로 주택도시보증공사가 올해 7월에 출범하여 도시재생사업에 대한 출자, 용자, 보증 등을 담당하며, 금융 지원 모델을 마련하여 본격적 추진을 준비 중에 있다.

도시 개발 패러다임의 전환과 시장의 변화

도시재생의 가장 큰 의의는 도시를 정비하고 개발하는 패러다임이 전환되는 것이다. 개념적으로는 도시 쇠퇴 문제에 대해 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 측면에서 통합적으로 접근하는 방식이다. 특별법에 의한 도시재생사업도 그 개념을 따르고 있어 기존의 물리적 정비에 치우친 개발 방식과는 차이가 있으며, 특히 주거지 재생사업에서 두드러진다.

주거지의 도시재생은 원칙적으로 공공 주도로 지역의 특성을 유지하면서 인프라를 정비하고 개선하는 개량형 사업으로 이해할 수 있다. 민간 주도, 사업성에 근거, 물리적 정비에 초점 등 기존 정비 방식의 3가지 주요 특징에 대비해 도시재생은 공공 주도, 소규모, 점진적 개량 등의 키워드를 가진다. 즉, 주거지의 전면 철거 후 개발에 초점을 맞춘 기존 사업 방식과는 그 접근 방식에서 큰 차이를 보이고 있다. 건설기업에게 개발 패러다임의 전환은 시장 환경의 변화를 의미한다. 지금까지 도시정비는 대부분 민간의 사업성에 기반한 단기적 사업 위주로 진행되어 왔고, 건설기업

도시재생사업의 특징		
구분	기존 도시정비 (재개발·재건축 등)	도시재생
방식	단기적 / 물리적 환경 정비 (주택 또는 기반시설 정비)	지역 중심의 종합적인 재생 (물리 + 사회, 문화, 경제 등)
대상	수익성 있는 노후 지역 (주요 수도권)	자력 기반이 없어 공공 지원이 필요한 쇠퇴 지역 (지방 대도시 및 중소 도시 등)
주체	토지·건물 소유자 중심 (개발 이익에 관심)	다양한 주체의 협력 (공공, 민간 전문가, 지역 소재 대학, 민간 기업, 주민, 지자체 등)
재원	민간 주도, 관·공공 지원	공공의 선투자로 민간투자 건인 (마중물 사업, 주택도시기금 출자·투자·용자 등)

자료 : 도시재생사업과 내의 역할, 도시재생 및 주거복지 향상 정책 포럼, 2015. 10. 22.

1) 도시 내 공공청사 이전 부지, 철도시설, 폐항만 등 노후화·유휴화된 국·공유지 등을 민관 공동 사업 방식으로 개발하고 주변 지역 재생과 연계하는 사업.
 2) 생활권 단위의 생활 환경 개선, 기초 생활 인프라 확충, 골목경제 살리기, 커뮤니티 활성화 등 소규모 일자리 창출·복지 전달 사업.

은 주도적 역할을 담당했다. 하지만 공공 주도, 사회·경제적 접근이 핵심인 도시재생사업에서 건설기업은 장기적인 관점에서 과거와는 다른 역할을 요구받게 될 것이다.

건설기업의 명확한 인식과 대응 필요

도시재생사업의 유형인 근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형은 도시재생으로서 동일한 가치를 공유하지만 사업 특성은 매우 다르다. 그리고 단순히 또 하나의 개발 방식이 추가되는 것보다는 근원적인 변화를 전제하고 있다는 점도 명확히 이해할 필요가 있다. 공공이 주도하는 장기에 걸친 큰 틀 내에서 개별 사업들이 이루어지는 새로운 사업 환경에 대한 대처가 향후 중요한 과제가 될 것이다.

주거지 재생에 있어 중요한 부분은 근린재생형 도시재생사업과 재건축·재개발은 개념적으로는 대척점에 있는 방식이지만 현실에서 상호 배타적으로 적용되지는 않는다는 점이다. 점진적 개량 방식으로는 주택의 정비에 한계가 있으므로 개량적 도시재생으로 재건축 및 재개발을 완전히 대체할 수 없음은 당연하기 때문이다. 따라서 근린재생형 사업은 재개발·재건축을 대체하는 것이라기보다는 이 방식이 작동하기 어려운 곳에서 활용할 수 있는 새로운 대안으로 이해할 필요가 있다. 하지만 근린재생형 사업에서 공공이 투입하는 사업비 규모는 4년 간 100억원 미만으로 사업 규모가 크지 않으며, 주택의 개량형 정비 사업은 소규모, 장기 사업으로 건설기업 입장에서 매력적이라고 하기 어렵다. 다만, 중소 건설기업 관점에서는 마중물 사업, 즉 국비와 지방비를 1:1로 매칭하여 생활 밀착형 소규모 인프라를 개선하는 사업에 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

중심시가지형 및 경제기반형 사업은 런던, 도쿄, 뉴욕 등 해외 주요 도시에서 활발히 추진되었던 경제재생형 도시 개발과 유사한 특성을 가진다. 이러한 사업은 기존 거주자의 삶의 질 향상과 지역 공동체 활성화 보다는 도시 경쟁력 강화에 보다 초점을 맞춘 유형이라고 할 수 있다. 민간 자본의 활발한 참여가 사업의 성패에 필수적이며, 건설기업에게도 새로운 시장으로서 큰 의미를 가진다. 지자체의 토지 현물 출자, 주택 도시기금, 민간 투자를 통해 업무, 상업, 문화 시설 등을 유치하는 복합 개발사업인 민간투자사업이 대표적이다. 최근 부산, 청주, 천안 도시재생 선도지역에 8개 사업, 총 8,518억원 규모의 도시재생 민간투자사업 추진이 발표된 바 있다(2015. 12. 14). 청주시 옛 연초제조창을 리모델링 등을 통해 복합문화 레저시설 및 비즈니스센터·호텔로 건설하는 사업과 천안시 현 동남구청 부지에 복합청사, 지식산업센터 등을 건립하는 사업 등이다.

이렇듯 분명 전체적인 관점에서 도시재생사업은 건설기업에게 새로운 가능성을 제공하고 있지만 개별 사업은 여전히 기존 개발 방식의 문제, 즉 자원과 수익성에서 자유로울 수 없다. 공공기관 참여가 높은 공공 주도형 사업도 사업 시행자가 투입한 자본과 주택 도시기금 대출을 제외한 60~70%를 민간 금융기관이 참여해야 사업 추진이 가능하기 때문이다. 공공 재원이 절대적으로 부족한 상황에서는 민간 자본을 유인할 수밖에 없고, 이를 위해서는 수익성과 안정성의 담보가 필수불가결하다. 이러한 관점에서 도시재생과 관련된 각종 사업은 궁극적으로 도시 경쟁력과 공공의 이익을 위한 필수적 사업이라는 인식이 확산되어야 하며, 이에 걸맞게 정부의 인센티브, 규제 완화 등이 이루어져야 할 것이다. CERIK