

도시재생 정책과 도시 활성화



황희연

충북대학교 도시공학과 교수
hwang@chungbuk.ac.kr

도시정비사업의 한계와 도시재생

우리나라의 도시쇠퇴는 도시규모, 쇠퇴원인 등에 따라 다양하게 나타나고 있다. 대도시는 도심부의 쇠퇴가 심각하고 중규모 도시는 도심과 주변부가 동시에, 소도시는 도시 전체가 쇠퇴하는 경우가 많다. 2000년대에 들어와 도시 내부 공간구조 개편과 재활성화를 위해 아파트 공급 중심의 재건축·재개발·뉴타운 사업 등이 성행하였지만, 기존 시설의 전면철거와 사업성 위주의 개발로 인하여 많은 사회적 문제를 발생시키고 있다. 기존 주민의 재정착률이 저조하고, 사업구역 설정과 사업방식에 따른 사업자·조합·주민·지자체 간의 갈등도 심각한 상태이다.

최근에는 부동산 경기침체까지 겹쳐 많은 지역에서 사업시행 자체가 어려워졌다. 도시정비사업 추진현황을 살펴보면 2012년 6월 30일 현재 정비구역으로 지정된 지구는 전국적으로 2,110개소이지만 실제 착공된 곳은 335개로 15.9%밖에 되지 않으며, 도시재정비촉진지구는 착공된 곳이 3%도 되지 않아 더욱 심각한 상황이다.

이와 같은 문제를 해결하기 위하여 정부는 ‘도시 및 주거환경정비법’ 및 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’을 개정(2012.2.1)하여 일정한 조건이 갖춰지면 정비구역의 해제를 가능하도록 하는 한편, 도시 내 쇠퇴지역의 기능 증진과 지역공동체 복원을 통해 자생적 도시재생기반을 마련하기 위해 도시재생 관련 법률의 제정을 추진하고 있다.¹⁾

앞으로 사업진행이 부진한 뉴타운·재개발·재건축지구의 상당부분이 해제될 가능성이 높기 때문에 도시재생은 해제된 뉴타운·재개발·재건축 지역의 문제를 해결하기 위한 새로운 대안이 될 것으로 전망된다.

국가 차원에서 도시재생 정책을 추진하는 선진국

주요 선진국에서는 도시재생 관련 법률을 통해 국가 차원에서 도시재생사업을 추진

1) 19대 국회에 들어와 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(안)’, ‘원도심재생 활성화 지원 특별법(안)’, ‘구도심재생 활성화 및 지원 특별법(안)’을 법안소위에 상정하는 등 도시재생 관련 법안의 제정을 추진 중이다.

하고 있다. 영국의 가족·지역사회기구(Homes and Communities Agency: HCA, 2009), 프랑스의 국가도시재생센터(Agence Nationale pour la Renovation Urbaine: ANRU, 2003), 일본의 도시재생본부와 도시재생기구(Urban Renaissance: UR, 2004) 등과 같이 전담조직도 두고 있다. 이 조직들은 분산되어 있던 중앙정부의 재정지원 수단들을 통합하여 복지 증진·일자리 창출 등 사회통합을 도모하는 사업까지 시행하고 있다.

이들 국가는 효과적인 도시재생을 추진하기 위하여 국가 차원의 기본방침을 수립하고, 여러 부처에서 추진하던 도시재생 관련 사업을 종합적인 시각에서 장소 중심으로 시행하는 정책을 펴고 있다. 영국의 Action Area Plan, 일본의 도시재생계획 등이 그 예이다. 또한 다양한 주체가 참여하는 시행주체를 구성하여 사업프로그램을 마련하고 계획수립 단계부터 사업완료 후 관리 및 운영에 이르기까지 장소 중심의 협력형 사업이 추진될 수 있는 시스템도 갖추고 있다.

도시재생은 도시 활성화를 위한 정책수단이다

도시재생은 물리적인 환경뿐만 아니라 사회·문화·경제적 측면까지 포함하여 전반적인 도시기능을 회복시킴으로써 도시경쟁력을 강화하고, 쇠퇴지역에 재생효과를 파급시킬 수 있는 다양한 콘텐츠를 투입하여 효과적인 도시 활성화를 도모하는 정책수단이다. 이를 통해 시대 흐름에 뒤처져 적응력이 떨어진 도시의 공간구조를 개선하고 저탄소·저에너지의 도시공간을 창출하기도 하며, 지역의 다양한 파트너십을 형성하여 사라져가는 지역공동체를 다시 회복시키기도 한다.

도시재생은 도시의 여건에 따라 다양한 형태로 접근할 수 있으나 가능한 한 자족적이고 내발적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 지역의 사회적 자원을 최대한 활용하여 장소 중심으로 통합·추진하여야 하며, 이를 통해 지역의 소득을 향상하고 일자리를 창출하여 지역의 매력도를 높여 기존 인구의 유출을 막고 새로운 인

구를 유입시킬 수 있어야 한다. 더 나아가 특정지역 도시재생사업의 파급효과를 통해 도시 전반의 경제를 활성화하고 재정 건전성을 도모할 수 있는 방향으로 정책 목표를 설정할 필요가 있다.

도시재생 정책방향은?

장소중심 계획체계를 확립해야 한다

지금까지 우리나라의 도시쇠퇴지역을 위한 정책은 중앙부처별로 지원프로그램을 마련하고 개별적인 사업계획을 수립하여 집행하고 있다. 칸막이형 행정운영으로 인해 부서별로 사업이 산발적으로 추진됨으로써 사업간 연계가 미약하여 사업효과가 낮을 뿐만 아니라 중복투자로 인해 예산낭비가 초래되었다. 시설물과 프로그램에 따라 관리주체도 다르며 사업이 완료된 이후에는 유지·관리 및 모니터링에도 문제가 발생하고 있다.

앞으로의 도시재생은 중앙정부와 지자체의 산발적인 지원사업을 장소 중심으로 집중하고, 장소 단위에서 물리적 환경 정비와 프로그램 사업을 연계하여 시너지효과를 극대화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이와 함께 지방정부는 사업시기와 사업구역을 조정하여 유사사업 간 연계가 가능하도록 하며, 다양한 지역주체가 참여·협력하는 거버넌스 체계를 구축하고 종합적인 도시재생 전략계획을 작성하여 체계적으로 사업을 추진해야 한다.

도시재생재정을 통합 운영해야 한다

장소 중심 계획체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 부처별로 분산된 도시재생 관련 예산의 통합적 운영이 요구된다. 중앙정부에서는 계획인정제도를 도입하고 현행 포괄보조금 제도가 정상적으로 작동될 수 있도록 제도적 정비가 필요하다. 동시에 지자체 차원의 특별회계와 일반회계를 통합하고 정부의 공공재정 지원과 연계하여 예산의 통합적인 운용이 가능하도록 권한을 지자체에 위임해야 한다.

도시재생 관련 공공조직의 통합적 운용도 요구된다. 여기에는 두 가지 대안을 검토할 수 있다. 첫째 대안은 도시재생 관련 부처의 공공재원을 통합 운영할 수 있는 강력한 정부조직을 국무총리실 혹은 대통령 직속의 위원회와 같은 형식으로 설립하는 것이고, 두 번째는 일본의 도시재생본부와 같은 형태의 조직을 설립하는 것이다. 이는 기존 정부조직 형태를 유지하면서 부서별 관련자가 참여하는 대책본부를 설립하여 총괄하는 방식이다.

지역의 재생역량을 강화해야 한다

지방도시의 재생이 효과적으로 이루어지기 위해서는 지역의 역량을 강화하지 않으면 안 된다. 무엇보다 현장에서 활동하고 있는 실무자들에게 도시재생의 개념에서부터 사업시행에 이르기까지 학습할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이와 함께 국내외 도시재생 관련 연구자 및 실무자와의 협력 네트워크를 구축하여 교육·연수 프로그램을 운영하는 등 도시재생의 연구와 실무 역량을 높이는 것도 필요하다.

참여자 중심의 교육을 통해 지역문제의 해결을 위한 시민, 전문가, 공무원 등의 공감대를 형성해야 하고, 커뮤니티 중심의 현장학습 체험을 통해 재생 관련 전문지식의 습득과 실무교육을 시행함으로써 지역주민이 지역자원을 창조적으로 활용할 수 있는 역량을 갖도록 해야 한다.

도시재생 관련 인증제의 도입을 통해 지역재생을 추진하기 위한 행정기관, 민간기업, 지역주민, 시민사회단체 등의 파트너십을 국가가 인증하고 인증된 단체가 지역재생의 중심역할을 담당하는 방안도 검토가 필요하다.

도시재생사업을 위한 공공의 역할을 강화해야 한다

현재 도시정비사업 등이 처한 어려움을 극복하고 도시재생을 효과적으로 추진하기 위해 공공은 기본적인 행정기능을 넘어 그 역할을 강화해야 한다. 우선 도시 전체의 재생정책을 종합적으로 기획하고 이해관계자들 가운데에서 조정자의 역할을 담당해야 한다. 이와 함께

도시재생사업의 코디네이터로서 역할을 수행하면서 사업 전 과정에 걸친 모니터링을 통하여 재생사업 진행의 유연화 방안을 모색하는 것도 공공의 몫이다.

또한 공공은 필요에 따라 도시재생 대상지에 기반시설 설치를 지원하고, 사업성이 약한 쇠퇴지역의 재활성화 사업 등 민간 부문이 시행하기 어려운 사회·경제적 지원책을 포함하는 종합적 도시재생사업의 추진에 직접 참여할 필요가 있다. 이 경우 도시재생사업을 서민주택 공급과 연동화하여 추진하는 등 공적 기능을 함께 수행하는 것도 필요하다.

맺으면서

국회와 정부는 도시재생 관련법의 제정을 추진 중이다. 법안이 국회를 통과하면 도시정비과 재생사업의 추진 방식에 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 국가 차원의 지원이 강화되어 공공의 도시재생에 대한 기획·조정 역할이 향상되고 재정지원도 증가하게 된다. 더불어 도시재생 전략계획의 수립을 통해 도시재생의 장기적인 비전을 설정하고 그 비전을 체계적으로 달성하기 위한 실행 및 지원 기구가 설립될 것이다.

도시재생에 대한 자치단체의 기능도 강화될 전망이다. 현재 관련 주체간 갈등상태에 있는 상당부분의 재개발·재건축지구에 대해 도시재생사업으로 전환을 유도하고, 도시재생을 도시정비사업의 중심으로 안착시키는 데 자치단체가 주된 역할을 하게 될 것이다.

이런 의미에서 새로 탄생하게 될 ‘도시재생법(가칭)’에 대한 기대가 크다. 이 법의 제정을 시작으로 우리나라도 주민이 주도하고 공공이 지원하는 도시재생 정책 체계를 정립하고, 사업성이 부족한 지방도시에서 자력형 도시재생사업을 추진할 수 있는 기반이 구축될 수 있기를 바란다. 동시에 2013년이 신개발 중심의 국가 도시정책을 도시재생 중심의 정책으로 전환하는 원년이 되기를 기대한다. 