

Reset 대한민국 도시재생 : 지난 10년의 시행착오를 바탕으로 새로운 도시재생 정책 방향 탐색

2023. 1

이태희

■ 연구의 배경 및 목적	4
■ 도시재생사업 추진현황 및 제도설계원리	6
■ 도시재생사업의 한계와 성과	14
■ ‘1세대 도시재생’ 한계의 원인 : 무엇이 문제였나?	24
■ 개선 방향 제언 : Reset 수준의 근본적 변화 필요	51

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

- 도시재생사업은 ‘쇠퇴도시 활성화’를 목표로 2013년 시작되었으며, 특히 지난 정부에서는 국정과제로 추진되며 상당한 공적 자원이 투입되었음. 하지만, 지금까지의 도시재생사업 - ‘1세대 도시재생’ - 은 전반적으로 정책목표를 달성하지 못했다는 평가를 받고 있음.
- 본 연구는 지난 10년간의 도시재생사업을 되돌아보며 성과와 한계를 평가해 보고, 미흡한 성과의 원인을 진단해 보며, 향후 도시재생 정책 방향을 탐색해 보는 것을 목표로 함.
 - 비록 ‘1세대 도시재생’이 상당한 비판을 받고 있음에도, 지방소멸, 지역 균형발전, 도시경쟁력 강화, 주거환경 개선 등은 앞으로도 우리 사회가 정책적 대응을 통해 개선해 나가야 할 과제라 할 수 있음.
 - 결과적으로 많은 아쉬움이 있으나 지난 10년간의 여러 시행착오는 중요한 국가적 자산이라 할 수 있음. 따라서 성과와 한계, 원인과 개선방안에 대해 심도 있게 고찰해 보는 것은 중요한 의미가 있음.
- 본 연구에서는 ‘1세대 도시재생’의 한계로 ▷ 정책 효과성 부족, ▷ 공공재원 투입 종료 후 지속성 부족, ▷ 민간부문(기업, 주민 등)의 참여와 투자 부족을 꼽았음. 이 문제가 발생한 근본적인 원인으로 ▷ 도시재생의 개념과 정책목표 혼란, ▷ 도시재생 전략과 접근방식과 관련된 잘못된 제도설계, ▷ 잘못된 사업내용, ▷ 공공성과 수익성, 공공과 민간의 역할에 대한 잘못된 이해, ▷ 현실성이 부족한 주민참여 및 공동체 관련 제도설계를 꼽았음.
- 문제 원인에 대한 진단을 바탕으로, 본 연구에서는 우리나라 도시재생사업은 Reset 수준의 전면적인 재구조화가 필요함을 주장함. 주요 내용은 아래와 같음.
 - ① 도시재생 개념 재정립) 현재 우리나라에서 널리 통용되고 있는 ‘도시재생 = 수복형·점진적·주민참여형 지역개선사업’이라는 이해는 매우 잘못된 것임. 도시재생의 본질은 쇠퇴한 도시를 활성화시키는 것이며, 전면철거형 재개발 방식을 포괄하는 광의의 개념이라는 공감대가 확신될 필요가 있음.
 - ② 공공의 역할, 공공성, 공공지원 방식·수단 재정립) 공공성과 수익성의 이분법적 이해를 지양하고, 사업 결과가 ‘도시 활성화’라는 정책목표를 달성할 수 있도록 공공과 민간의 역할을 재설정할 필요가 있음. 이를 위해서는 당초 제도설계 취지대로 공공은 ‘마중물’ 역할에 집중해야 하며, 민간이 더 잘하거나 민간 투자가 필요한 분야는 기획부터 실행까지 민간을 적극적으로 참여시켜야 함. 공공지원 방식도 민간투자를 끌어내기 위한 ‘지렛대’가 될 수 있도록 전략적이어야 하며, 필요시 과감한 지원이 필요함.
 - ③ 한국 도시환경 특성 고려, 물리적 재생 확대 시행) 급속한 도시화를 겪은 우리나라는 물리적 환경이 매우 불량한 곳이 많이 남아있음. 지역주민 또한 도로, 주차장 확충 등 물리적 환경개선을 가장 시급하게 원하고 있음. 따라서, ‘통합적 접근’을 기계적으로 적용하는 것이 아닌, 물리적 환경개선이 가장 필요한 곳은 여러 정비사업 수단을 적극 활용하여 물리적 환경개선에 치중해 나갈 필요가 있음.
 - ④ 도시공간 계획체계 재구조화) 현행 ‘도시재생 전략계획’ - ‘도시재생 활성화계획’의 계획체계는 실효성과 정합성 측면에서 많은 한계를 노정하고 있음. 따라서, 도시기본계획, 도시·주거환경정비기본계획 등 타 도시계획과의 연계성과 정합성을 고려하여 계획체계를 재구조화할 필요가 있음.
 - ⑤ 실효성 있고 현실에 기반한 민간참여 제도설계) 민간참여에서 참여 대상을 주민이나 비영리부문에만 치중하거나, 지나치게 이상적이고 낙관적인 가정에만 바탕을 두고 민간참여 제도설계를 하는 것을 지양해야 함. ‘민간참여 방식에는 정답이 없다’는 점을 명심하고, 성공과 실패 사례를 비판적으로 고찰하여 국내 제도적·사회적·문화적 환경 및 사안에 적합한 민간참여 방식을 고안하고 실행해야 함.

I 연구의 배경 및 목적

❖ 국내 도시재생사업은 2013년에 특별법이 제정되며 본격적으로 시행되었음. 이어 2017년 문재인정부 출범과 함께 국정과제로 채택되며 대폭 확대 추진되었음.

- 2013년 특별법 제정 당시 정부는 정책목표로 ① 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화, ② 삶의 질 향상 및 생활복지 구현, ③ 쾌적하고 안전한 정주 환경 조성, ④ 지역 정체성 기반 문화 가치경관 회복, ⑤ 주민역량 강화 및 공동체 활성화를 설정하였음.¹⁾
- 이러한 정책목표는 2017년 도시재생 뉴딜에서도 대부분 계승되었음. 이전과 비교해 도시재생 뉴딜에 서는 임대주택 확충, 부동산시장 안정, 상가내몰림 방지 등이 강조되었음.

❖ 특별법 제정 후 사업이 본격적으로 추진된 지 만 10년가량이 지났으나, 지금까지의 도시재생사업은 무엇보다도 효과성과 지속성 측면에서 커다란 비판을 받고 있음. 즉, 많은 공공재원과 국가적 노력을 들여 추진한 사업의 결과 ‘도시는 재생되었는가?’라는 근본적인 의문과 더불어, 공공재원 투입이 종료되면 급격하게 동력을 상실하는 문제가 제기되고 있음.

- 상당수 지역에서 사업이 종료된 후에도 도시 경제나 상권 침체가 지속되고 있으며, 창업이나 기업투자 유치 또한 매우 제한적인 상황임. 사업 결과 주거환경 개선에 대한 주민들의 기대 수준에 미치지 못하는 경우도 많아 상당수 재생사업 대상지에서 전면철거형 재개발사업 추진을 희망하고 있음.
- 재정지원이 종료되면 사업 과정에서 결성된 공동체 조직이 와해되거나 활동이 대폭 줄어들고, 사업 과정에서 조성된 시설이 사업종료 후 충분히 활용되지 못하는 경우가 빈번하게 발생하는 등 지역재생의 동력을 급격하게 상실하는 문제가 발생하고 있음.

❖ 본 연구에서는 박근혜정부부터 문재인정부까지의 도시재생사업을 ‘1세대 도시재생’으로 규정하고, 이 기간 동안 상당한 규모의 금전적·행정적 지원을 바탕으로 쉰 국가적으로 추진되었던 도시재생사업의 성과와 한계, 그리고 한계의 원인과 개선방안을 고찰해봄. 이를 바탕으로 ‘2세대 도시재생’을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목표로 함.

- ‘도시재생’이라고 명명된 정책 외에도 지금까지 우리나라에서는 오랜 기간 균형발전을 위한 노력을 해 왔음. 그럼에도 불구하고 수도권 집중, 지방소멸, 강남·북 격차 등 공간적 불균형 문제는 완화되지 못하고 한편에서는 더 심화되고 있는 상황임.
- 최근 첨단산업과 인재들의 수도권 집중 문제가 더욱 심화되고 있는 가운데 앞으로도 이러한 공간적 불균형 문제는 더욱 심화될 우려가 큰 상황임. 또한, 전후(戰後) 급속한 도시화를 겪은 지 오랜 시간

1) 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」.

이 지나 앞으로 주택과 기반시설의 노후화도 중요한 사회적 문제로 부각될 것으로 예상됨.

- 비록 결과적으로 지난 10년간의 도시재생사업이 효과성 측면에서 상당한 비판을 받고 있음에도 불구하고, 정책으로서의 도시재생은 중단되거나 폐기되어야 하는 것이 아닌, 앞으로도 매우 중요한 국가적·도시적 정책 의제일 것임. 이러한 상황 속에서, 지난 ‘1세대 도시재생’ 과정에서의 여러 시행착오 등 정책·사업의 효과와 한계를 정리해보고 개선 방향을 탐색해 보는 것은 중요한 의미가 있음.

❖ 본 연구는 시론적 연구 성격으로, 엄격한 방법론을 기반으로 광범위한 실증데이터를 수집하거나, 충분한 수의 관계자를 인터뷰하는 등의 방식으로 1차 자료(primary data)를 생성하여 연구를 진행하지는 않음. 따라서, 도시재생사업의 성과를 종합적이고 과학적으로 평가할 수는 없음.

- 도시재생사업은 주무 부처인 국토교통부(이하 국토부)와 도시재생 지원기구에 의해 지속해서 모니터링되기는 했으나, 처음부터 엄격한 방법론을 기반으로 일관되고 체계적으로 자료를 수집하지 못했음.
- 따라서, 박근혜정부에서 처음으로 시작된 도시재생사업 또는 문재인정부 출범 후 시작된 도시재생 뉴딜사업이 시행된 지 이미 오랜 시간이 지나고 상당수 사업이 종료된 현시점에, 지금까지의 도시재생 정책과 사업에 대해 종합적으로 평가하는 것은 기본적으로 어려운 상황이라고 사료됨.²⁾

❖ 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 연구자가 지금까지 수행한 도시재생 관련 연구³⁾와 참여 활동 과정에서 축적된 경험과 생각을 바탕으로, 박근혜정부부터 문재인정부까지 시행되었던 도시재생 정책과 사업에 대한 성과와 한계를 연구자의 주관적 시각으로 평가해 보고 개선방안을 제시해 보았음.

- 본 연구자는 2014년부터 도시재생에 대한 다양한 연구과제 및 관련 활동에 직간접적으로 참여하며 국내외 많은 도시재생사업 현장을 방문하고, 많은 사람을 인터뷰하며, 실제 복수 현장에서 주민협의체 운영 과정을 옵서버 또는 자문위원 자격으로 참여하여 관찰(observation) 활동을 진행하기도 했음.
- 또한, 실제 도시재생 뉴딜사업 구상서 작성 작업에도 주도적으로 참여한 경험이 있으며, 도시재생 전략계획 수립과정에도 일부 관여했음.

❖ 과거 연구수행 과정에서 실시했던 심층 인터뷰와 설문조사, 답사 등으로도 부족한 부분을 보완하거나 이후 변화내용을 업데이트하기 위한 목적으로, 본 연구에서는 도시재

- 2) 이와 대조적으로 영국에서 실시된 New Deal for Communities 프로그램의 경우 당시 블레어정부의 증거 기반의 정책(evidence-based policy) 기조에 따라 사업과 동시에 평가 및 모니터링 방법을 고민하였고, 독립적인 연구기관(Sheffield Hallam University)을 선정하고 상당한 재원을 투입하여 사업 기간 내내 체계적인 평가 및 모니터링 과정을 실시함. 이 과정에서는 사업효과 분석을 위해 선정지역과 비슷한 조건을 가진 지역을 ‘대조구역’을 사업지당 1개씩 총 39개 선정하였으며, 여러 통계데이터 분석과 동시에 사업추진 과정에 여러 집단을 심층 인터뷰하여 변화과정을 지속적으로 분석하여 사업효과를 종합적으로 평가하였음.
- 3) 이태희(2020), ‘민간참여 도시재생사업 활성화방안, 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어’, 한국건설산업연구원 ; 이태희(2019), ‘민-관 협력을 통한 상생적 중심시가지 재생’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 727호 ; 이태희(2018), ‘도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구’ 수원시정연구원 ; 이태희(2018), ‘경기도청 주변지역 활성화 방안 연구’, 수원시정연구원 ; 이태희 외(2017), ‘도시재생 뉴딜사업에의 선제적 대응을 위한 도시재생 추진방안 연구’, 수원시정연구원(비공개) 외 다수.

생사업에 긴밀하게 관여했고 사업에 대한 이해가 깊은 8명과 심층 인터뷰를 진행했고, 7개 도시재생사업 현장을 추가로 답사했음.

- 인터뷰 대상자 구성은 도시재생사업을 담당한 실무자급 공무원 2명, 도시재생지원센터 근무자 3명(각자 다른 지역에서 근무한 센터장, 사무국장, 코디네이터 각 1명), 도시재생 활성화계획 수립 업무를 포함한 공동체부문 용역을 수행했던 업체의 실무책임자 1명, 도시재생 관련 분야 연구자 1명, 주택 도시기금 관련 업무 담당자 1명임.
- 이 중 7명과 대면 인터뷰를 진행했으며, 현 도시재생사업의 문제점과 개선 방향과 관련한 주제로 비구조화 방식으로 각 1시간 30분~3시간가량 인터뷰를 진행했음.

❖ 본 연구에서 사용되는 ‘도시재생’은 노후·낙후 주거환경 개선이나 도시경쟁력 회복을 위한 활동 전반을 지칭하며, ‘도시재생사업’은 2013년 「도시재생법」(이하 법률) 제정 이후 해당 법률에 근거하여 시행된 사업을 의미함.

II 도시재생사업 추진현황 및 제도설계원리

1. 도시재생사업 등장 배경과 추진 경과

- ❖ 지금까지의 도시재생사업에서는 주민참여를 통한 점진적이고 수복형 방식으로 지역환경을 개선해 나가는 것이 강조되어 왔음. 이러한 방식의 지역개선 활동은 당초 일본의 마찌즈쿠리(まちづくり) 운동의 영향을 받아 1990년대부터 시민사회에서부터 본격적으로 확산되기 시작했으며, 지방자치제도 도입 후 공공정책 영역으로 확장되었던 것임.⁴⁾
 - 마찌즈쿠리(まちづくり) 운동의 영향을 받아 시민사회에서 자발적으로 시작된 마을만들기 운동에서는 시민(주민)참여와 지역성 보존을 통한, 그리고 점진적 방식의 도시계획 및 주거환경 개선을 지향했음.
- ❖ 마을만들기 방식의 도시·주거환경 개선사업이 국가(중앙정부) 정책으로 추진되기 시작한 것은 2000년대 중반부터였음. 이어 8년간 R&D 과제로 연구되었고, 관련 분야 전문가를 포함한 다양한 주체들이 참여한 사회적 공론화 과정을 거쳐 2013년 「도시재생법」이 제정되었고, 이후 전국 단위의 도시재생 정책이 본격적으로 추진되게 되었음.
 - 마을만들기 방식 중심의 도시재생이 중앙정부 정책으로 본격적으로 추진된 것은 2005년 당시 노무

4) 김세용·최봉문·김현수·이재준·조영태·김은희·최석환(2013), ‘우리나라 마을만들기의 현재와 앞으로의 방향’, 도시정보 371, pp.3~18.

현 대통령의 지시로 시작된 ‘살고싶은 도시만들기’와 ‘살고싶은 마을만들기’ 사업이었음.⁵⁾ 이 사업은 이명박정부 출범 후 유사한 방식에다 포괄보조금 방식을 추가로 도입하고 「도시활력증진사업」(이하 도활사업)으로 이름을 바꿔 확대 시행되었음.

- 또한 도시재생은 2006년부터 8년간 건설교통 R&D 과제로 추진되었으며, 연구성과는 「도시재생법」 및 가이드라인 제정, 추진체계 구성 등 제도화 과정에 큰 영향을 미쳤음.

❖ 2000년대 중단 당시 국가 정책적으로 도시재생이 추진된 주된 배경은 ‘균형발전’의 측면에서 살펴볼 수 있음. 지속적인 균형발전 관련 정책에도 불구하고 공간적 격차는 확대되었고, 지방 도시의 경우 ‘소멸’이 우려되는 상황에 이르렀음.

- (국가 전체적인 지역 간 격차 확대) 수도권과 지방의 격차가 점차 심화되어, 급기야 상당수 지방도시에서는 기존 산업이 붕괴하고 인구유출 및 고령화가 지속되어 ‘지방소멸’ 위기에 이르렀음.
- (도시 내 격차 확대) 주거환경이 열악하고 저소득층이 주로 거주하는 곳(주로 ‘구도심’)과 주거환경이 양호하여 부유층들이 거주하는 곳(주로 신도시)과의 공간적 격차가 심화되고 있었음.

❖ 도시쇠퇴 문제 개선을 통한 균형발전을 실현하기 위해 새롭게 기획되던 도시재생에서는 기존의 신시가지 개발이나 ‘뉴타운’을 필두로 한 정비사업 방식을 지양하고, 당시 ‘대안적 방식’으로 시도되고 있던 수복형, 주민참여형 방식을 주된 사업방식으로 적용했음. 이를 통해 “도시정책의 패러다임 전환”⁶⁾을 시도했음.

- 기성시가지 환경개선을 하는 방식으로, 기존의 수익성에 기반한 물리적 환경개선 중심의 방식을 지양하고, 당시까지 정부와 지자체, 민간에서 ‘대안적 방식’으로 시도되고 있던 주민참여, 점진적 환경개선, 지역자산 보존 등을 중시하는 방식이 제도화 과정에 적극적으로 반영되었음.
- 당시까지 추진되던 ‘대안적 방식’의 예로는 : 살고싶은 도시만들기 시범사업, 도시활력증진사업 (이상 국토교통부 주관), 살기 좋은 마을만들기 지구단위계획, 휴먼타운사업, 주거환경관리사업⁷⁾ (이상 서울시), 산복도로 르네상스 (이상 부산시), 수원시 마을만들기 운동, 마을 르네상스 사업 (이상 수원시) 등임.

❖ 대안적 방식이 전면에 등장했던 배경에는 용산4구역 철거현장 화재사건이나 동지내몰림 등 정비사업의 부작용에 대한 인식과 반성, 그리고 2008년 글로벌 금융위기 후 침체된 부동산 시장환경이 있었음. 이러한 상황 속에 일본이나 영국 등 ‘선진국’에서 적용되는 수복형·주민참여형 방식으로 전환이 필요하다는 목소리가 힘을 얻을 수 있었음.

- 2000년대 부동산시장 상승기를 맞으며 일각에서는 ‘광풍’이라고 부를 정도로 뉴타운 사업 등 정비사업이 매우 활발하게 추진되었음.

5) 두리공간환경연구소(2011), ‘살고싶은 도시만들기 시범도시 사업의 성과와 과제’ 창조적 도시재생시리즈 23, 국토연구원 ; 신중진 외(2012), ‘살고싶은 마을만들기 시범사업의 성과와 과제’, 창조적 도시재생시리즈 38, 국토연구원.

6) 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, p.10.

7) 주거환경관리사업은 2012년 「도시정비법」 개정으로 제도화된 사업수단으로 서울시 외 지자체에서 시행되기도 하였으나, 대부분의 사업은 서울시에서 자체 예산을 통해 시행됨.

- 하지만, 정비사업은 불가피하게 동지내몰림, 기존의 공동체 파괴 등의 부작용을 동반했고, 결정적으로 2009년 용산4구역 철거현장 화재사건이 발생하며 정비사업에 대한 비판 여론이 매우 높았음.
- 또한, 2008년 글로벌금융위기 후 부동산시장이 급격하게 침체되며 미분양 문제가 심각하게 발생했고, 사업성 저하로 대부분의 사업장이 부동산시장이 회복되기 전까지 오랫동안 멈춰 서게 되었음. 이 러자 일각에서는 차라리 정비사업구역에서 해제해 달라는 요구도 있던 상황이었음.

■ 2013년 법률 제정 후 박근혜정부에서 두 차례 전국 단위 공모를 통해 총 46곳을 선정함.

- 2014년 공모를 통해 13개 지역을 선정하였고, 이어 2016년에는 추가로 33개소를 선정함.
- 제정 당시 법률에서는 도시재생사업을 두 가지 유형(경제기반형, 근린재생형)으로 분류했으나, 실질적으로는 세 가지 유형(경제기반형, 중심시가지 근린재생형, 일반 근린재생형)으로 분류되어 추진되었음 (선정 시기별로 각 유형별 이름은 다소 차이가 있음).

■ 도시재생사업은 2017년 문재인정부 출범과 함께 국정과제로 선정되며 ‘도시재생 뉴딜’이라는 이름으로 대폭 확대 시행됨. 이후 2019년, “실행력 강화”를 통한 주민 체감효과 제고를 위해 혁신지구사업 등 세 가지 “신 재생수단”을 추가로 도입했음.⁸⁾

- 대선 공약에서 ‘매년 100곳 선정, 연간 10조원의 공적재원 투입’이 제시되었음. 이후 2017년 68개, 2018년 99개, 2019년 118개, 2020년 117개, 2021년 87개소 등 5년간 490개 지역⁹⁾이 선정됨.
- 당초 도시재생 뉴딜에서는 사업 유형을 5가지 유형(경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기형)으로 분류했음.
- 하지만, 도시재생사업의 속도가 느리고, 주민들의 체감효과가 떨어진다는 이유로 2019년 말, 법률 개정을 통해 공공기관 주도로 도시재생 ‘거점’을 조성하는 사업의 실행력을 강화하기 위하여 세 가지 “신 재생수단”(도시재생 혁신지구사업, 인정사업, 총괄사업관리자방식)을 도입함.

■ 정부 주도로 선정하여 국가보조금을 지급하는 사업 외에도, 서울시와 경기도에서는 지자체가 주도적으로 정책을 기획하고 광역지자체 보조금을 통해서 사업을 추진했음.

- 서울시의 경우, 故 박원순 시장 재임 기간 중 상당한 규모의 자체 예산을 투입하여 도시재생사업을 역점적으로 추진했음. 2022년 5월 기준 총 62개 지역¹⁰⁾이 선정되었음. 이 중 25개 사업은 사업추진 중 또는 정부와 협의를 통해 정부보조금을 받아 시행되고 있고¹¹⁾, 나머지 37개 지역은 국비보조금 없이 광역지자체와 기초지자체 예산을 매칭하여 (9:1) 추진 중임.
- 경기도는 2017년 ‘경기도형 도시재생 시범사업’ 2개소를 선정했으나, 이후 추가로 사업지를 선정하지 않았음.

8) 국토교통부(2019), ‘도시재생 뉴딜사업, 거점 재생 기능 강화한다’, 12월 26일 보도자료.
 9) 혁신지구사업, 주거재생혁신지구사업(지구지정 기준), 인정사업 포함. 소규모 재생사업 등 소규모 지원사업 제외.
 10) 혁신지구사업, 인정사업, 전통시장 연계형 도시재생 포함. 희망지사업, 골목길정비 등 소규모 사업은 제외.
 11) 해방촌, 가리봉, 독산우시장 등 일부 사업은 서울시에서 선정하여 서울시 보조금사업으로 추진하다가 사업 중간에 정부 보조금 사업으로 전환하여 추진되었음.

2. 도시재생사업의 제도설계 원리 및 특성¹²⁾

(1) 공공투자 및 지원의 목적 : 민간투자과 민간활력 유입을 위한 ‘마중물’

- ❖ 도시쇠퇴 문제해결을 위한 공공의 ‘특별한 지원’이 필요해서 추진되는 도시재생에 있어 공공부문의 역할과 공공지원의 목적을 정립하는 것은 매우 중요함.
- ❖ 국가 차원의 도시재생 전략인 「국가도시재생기본방침」(이하 기본방침)에는 공공지원의 목적을 민간의 투자와 활력을 끌어내기 위한 “마중물”임을 명시하고 있음. 여기에 근거하여, 도시재생활성화지역(이하 활성화지역)에서 정부나 광역지자체의 보조금으로 시행되는 사업을 “마중물사업”으로 명명하고 있음.
 - 기본방침에서는 “사업 초기 민간활력을 유도하기 위한” 목적으로 지자체가 직접 시행하는 사업을 지원하기 위한 목적으로 ‘마중물 예산’을 지급하도록 하고 있고(p.15), 국가의 중요한 역할 중 하나로 “재정지원을 통한 민간투자 견인”임을 명시하고 있음(p.8).
- ❖ 공공지원의 목적을 ‘마중물’로 설정한 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있음.
 - 기본적으로 쇠퇴도시, 쇠퇴지역에서 추진하는 개발사업은 사업성이 낮고 리스크가 큰 경우가 많음. 이러한 곳에서는 공공의 ‘특별한 지원’ 없이는 민간 시장에서 자발적인 투자행위가 나타나기 어려움.
 - 지원의 형태는 다양할 수 있는데, 단기적 시각에서 수익성 확보를 위해 용적률을 지나치게 상향하거나 특정 용도를 허용해 주는 행위 등은 중장기적으로 지역 활성화에 악영향을 미칠 수 있음(예 : 도시 산업적으로 전략적 요충지에 단기적으로 수익성을 극대화할 수 있는 공동주택 건설 허용 등).
 - 따라서, “마중물적 재정지원을 통해 민간의 투자유치 촉진”하되¹³⁾, 단기적 수익성에만 치중한 사업추진을 지양하고 공공성과 수익성이 균형 잡힌, ‘바람직한’ 방향의 사업추진을 가능하게 하고자 했음.
- ❖ 물론, 공공투자와 지원이 민간 영리부문(제2섹터)의 투자 유도에만 한정된다고 볼 수 없음. 민간 비영리부문(제3섹터) 활력 증진을 위한 마중물의 목적도 함께 존재하고 있음.
 - 즉, 공공투자를 통해 주민역량 강화 및 참여의식 고양, 주민참여를 위한 기반시설 조성 등에 기여할 수 있고, 또한 취약계층의 복지 향상을 위한 목적도 동시에 갖고 있음.

(2) 소규모 구역을 대상으로 한 장소 기반 재생 (Area-Based Initiative)

12) 현 정부 들어와서 정책 방향에는 상당한 변화가 있었으나 법률, 국가도시재생기본방침 등의 제도적 틀은 유지되고 있을 뿐 아니라, 지난 정부에서 선정된 사업은 상당 부분 기존의 방식으로 추진되고 있기에 여기서는 현재형으로 기술함.

13) 유재윤·정소양·김태영·김용환·송지은·권혁일·정미숙(2014), ‘국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구’, 국토연구원, p.96.

- ❖ 「기본방침」에서는 장소 중심의 도시재생사업 추진을 강조하고 있음. 이에 따라 도시재생전략계획(이하 전략계획)에서는 전략적으로 집중적 지원을 통해 도시재생사업을 추진할 필요가 있는 곳을 활성화지역으로 지정하고, 해당 지역에 여러 부처(서) 사업을 집중적으로 연계 시행하여 정책의 효과성과 효율성을 높이고자 하고 있음.

 - 특정 구역을 지정하여 사업을 연계·융합적으로 시행하는 방식은 도시재생사업의 모체 중 하나라고 할 수 있는 도시활력증진지역 개발사업(도활사업)에서 적용했던 방식임. 도시재생사업에서는 도활사업에서 적용했던 포괄보조금 방식을 그대로 적용하여 “장소 중심으로 각 부처와 지자체가 추진하는 다양한 사업을 종합연계”¹⁴⁾하고자 했음.
- ❖ 2016년도 선정지역까지는 활성화지역의 공간적 규모에 대한 구체적 규정은 부재했음. 따라서, 법령에서 규정하는 최소요건을 갖춘 지역을 대상으로 중앙정부에서 ‘느슨하게’ 제시하는 관련 가이드라인¹⁵⁾에 따라 지자체장이 재량껏 ‘적절한 규모’로 지정했음.

 - 당시 가이드라인에서는 지자체장(전략계획수립권자)의 판단에 따라 법령에서 정하는 최소요건을 만족하는 지역에 대하여 읍면동 전체 또는 일부를 활성화지역으로 지정할 수 있었으며, 별도의 공간적 규모에 대한 ‘가이드’는 부재했음.
 - 이에 따라 활성화지역별로 공간적 규모의 편차가 컸음. 예를 들면 2014년에 선정된 부산 동구 경제기반형 도시재생의 경우 4개 행정동이자 자치구의 전반 가량인 3.12km²가 활성화지역으로 지정됨. 반면, 같은 해 선정된 천안시의 경우 0.2km²가 활성화지역으로 지정됨.¹⁶⁾
- ❖ 2017년 ‘도시재생 뉴딜’에서는 좁은 범위를 집중적으로 지원함으로써 공공 및 민간사업 활성화와 정책 체감도 향상을 위해 활성화지역 면적을 대폭 축소시킴. 가이드라인을 통해 사업유형별로 5만~50만m²까지의 “권장 면적규모”를 제시함.

 - 2017년 국가보조금 공모부터 “(우리동네살리기) 5만m² 이하, (주거지원형) 5만~10만m² 내외, (일반근린형) 10만~15만m² 내외, (중심시가지형) 20만m² 내외, (경제기반형) 50만m² 내외”의 권장 면적 규모를 제시했으며, “적정 면적 이내로 사업구역이 설정되도록 유도하되, 일부 불가피한 경우에만 면적초과 허용”¹⁷⁾을 명시하여 사실상 유형별 면적 규모 상한을 제시함.
- ❖ 도시재생 뉴딜에서 제시한 공간적 범위는 가장 큰 경제기반형 사업도 서울시 행정동 평균 면적인 1.4km²의 1/2.8 정도이며, 가장 작은 우리동네살리기형은 1/28 정도임.
- ❖ 이렇게 소규모의 임의의 공간적 경계 내에 한시적으로 ‘마중물예산’을 지급하며, 사업이

14) 국토교통부(2014), ‘도시재생선도지역 지정 공모 지침’, p.2.

15) 국토교통부·LH(2014), ‘도시재생전략계획 수립 가이드라인’, 9월 23일 1차 개정본, pp.18~22.

16) 부산광역시(2015), ‘도시재생 선도지역 도시경제기반형 활성화계획’. ; 천안시(2015) ‘도시재생 선도지역 근린재생형 활성화계획’.

17) 국토교통부(2017), ‘도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인’, p.14.

종료되면 구역 경계의 의미는 대부분 사라지는 방식으로 제도가 설계됨.

- 물론 마중물사업 외에도 타 부처나 지자체 자체 사업도 연계해서 추진되고, 또한 공공기관의 투자 사업도 진행됨. 하지만, 이러한 사업은 마중물예산과 동시에 집중적으로 시행되는 경우가 대부분이며, 마중물사업이 종료되는 시점 전후에 대개 함께 종료되고 있음.
- 이 밖에도 세제지원, 부담금 감면, 국공유지 활용 등의 지원은 마중물사업 등 기타 공공사업이 종료된 후에도 적용될 수 있음. 하지만, 뒤에서 자세히 설명하겠으나 이 중 상당수는 지자체나 공공기관 등의 판단에 따라 재량적으로 지원될 수 있는 수준에 머무르고 있으며, 특히 세제지원이나 TIF 등은 구체적인 제도화가 이뤄지지 않아 실질적인 활용이 어려운 상황임.
- 실제로, 사업이 종료된 대다수 지역에서는 도시재생 현장지원센터가 철수하고, 주민협의체도 해산하며, 기타 공공지원이 종료되면서 구역 경계의 의미가 대부분 사라지고 있음.

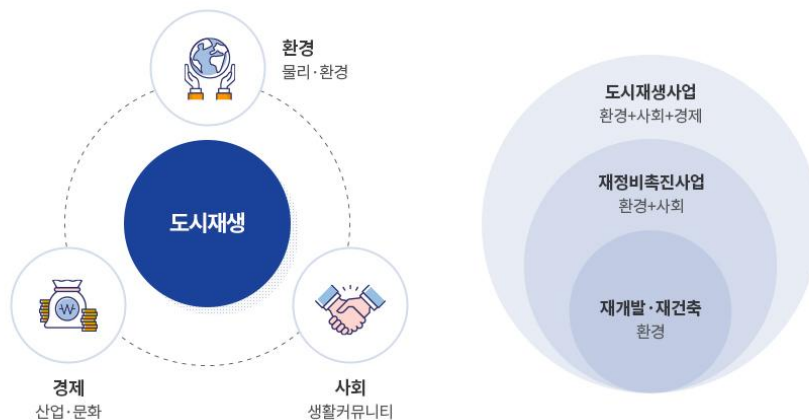
(3) ‘통합적 접근’ 강조

❑ 도시재생사업에서는 물리적 환경개선에만 치중하는 접근방식을 지양하고, 경제·물리·사회·문화 등 도시의 종합적 재생을 지향함.

- 이는 「도시재생법」에도 반영되어 도시재생을 “쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다”고 정의하고 있는 것에서도 확인할 수 있음(법률 제2조1항1호).

❑ 이러한 접근방법은 본격적인 사업추진에 앞서 실시했던 ‘도시재생 테스트베드’¹⁸⁾에서부터 잘 나타남. 이후 공모를 통해 실시된 도시재생사업에서도 유사한 접근이 지속됨.

〈그림 1〉 정부가 제시하는, 통합적 방식을 지향하는 도시재생의 개념



자료 : 당시 도시재생사업단 홈페이지.

18) 국토교통부(2014), ‘도시재생 컨퍼런스 발표 자료집 1’ 참조.

(4) 근린(neighbourhood)단위 공동체 회복, 주민참여, 수복형 방식 강조

❖ 도시재생, 특히 근린재생형 도시재생에서는 제도화 단계부터 ‘공동체 회복’, ‘공동체 활성화’를 강조했다. 동시에, 사업추진 과정에 주민참여를 상당히 강조했고, 지역환경 개선 방식에 있어 기존의 주류 방식인 전면철거 방식이 아닌 수복형 방식을 지향했음.

- 「도시재생법」, 「국가도시재생기본방침」에 “지역 공동체 회복”, “공동체 활성화”가 주요 정책 목표로 명시되어 있고, 실제 사실상 모든 도시재생 사업지에서 공동체 회복·활성화를 위한 거점공간 조성이나 공동체 활동 지원을 위한 사업이 포함되어 시행되었음.
- 또한, 사업 과정 전반에 세입자를 포함한 모든 주민이 참여할 수 있도록 하고, 그들의 참여를 통한 의사결정을 중시함. 주민참여를 독려하기 위해 주민들을 대표하는 조직인 ‘주민협의체’를 결성하도록 하고, 주민참여형 사업추진 지원을 위해 중간지원조직인 ‘도시재생 현장지원센터’를 설치하도록 했음.
- 이는 기존의 노후 주거환경 개선사업에서 공무원, 전문가, 주민 중 일부(주로 소유자)가 주도하는 반면 특히 세입자는 구경꾼(spectator)에 머물거나 배제되었던 것과 구분되는 방식임.

❖ 이는 앞서 언급했듯 도시재생 제도화 과정에서 전술했던 마을만들기 운동이 크게 영향을 미쳤기 때문으로 추정됨. 마을만들기 운동에서 강조하는 근린단위의 공동체 및 지역성(locality) 회복, 지역주민 참여, 그리고 공동체 및 지역성을 파괴하는 전면철거형 재개발 방식에 비판적인 시각이 제도화 과정에 적극적으로 수용되었음.

- 국내 마을만들기를 주창하는 그룹들은 대체로 지역성 및 공동체 회복, 주민의 적극적 참여를 통한 지역문제 해결, 주민(마을) 주도의 운영(경영)을 강조해 왔음.¹⁹⁾ 또한, 전면철거 방식의 재개발은 지역 공동체와 역사성 및 정체성을 파괴한다고 보며 전반적으로 매우 비판적이었음.
- 이는 당시 대안적 방식의 도시재생 제도화와 확산에 매우 적극적이었던 故 박원순 당시 서울시장의 글에서도 확인할 수 있음 : “그동안 서울시는 무분별한 규모의 뉴타운과 재개발 등의 정비사업으로 시민 개인의 삶은 황폐화되었습니다. 지역 공동체는 와해되었으며 서울의 역사성과 정체성까지 사라지는 위기를 맞이하게 되었습니다.”²⁰⁾

(5) 적극적이고 다양한 방식의 공공지원

❖ 도시재생사업은 기존의 방식으로 대응하기 힘든 도시쇠퇴 문제를 ‘특별한 수단과 방식’을 통해 개선하고자 ‘특별법’ 제정과 함께 시행되었음. 따라서 기존에 시행된 유사 목

19) 신중진 외(2012), ‘살고싶은 마을만들기 시범사업의 성과와 과제’, 창조적 도시재생시리즈 38, 국토연구원 ; 정석(1999), ‘마을단위 도시계획 실현 기본방향 I, II’, 서울연구원 ; 박현찬 외(2012), ‘서울특별시 마을공동체 기본계획’, 서울시.

20) 서울시(2013), ‘서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼’.

적의 사업에 비해 훨씬 적극적이고 다양한 방식의 공공지원을 제공하는 것이 가능함.

- ❖ 혁신지구 등 일부를 제외한 대부분의 도시재생사업지에서 공공지원의 핵심은 예산지원이었음. 특히 ‘마중물사업’ 추진에 국가보조금을 매칭해서 지원하는 ‘마중물예산’이 핵심이며, 이 밖에도 타 중앙부처 예산이 지원되어 시행되는 ‘연계사업’, 지자체 예산으로 시행되는 ‘지자체 사업’이 함께 연계해서 추진되었음.

 - 마중물예산의 매칭 비율은 당초 5:5(중앙-지방)였으나, 2017년 도시재생 뉴딜부터 차등을 두기 시작해서 2018년부터 국고보조율은 특별시 40%, 광역시 및 특별자치시 50%, 기타 60%로 고정됨.
- ❖ 정부, 지자체, 한국토지주택공사(LH) 등 공공기관은 적극적인 행정적·재정적 지원을 제공함.

 - 지원기구 및 조직 설립(도시재생지원기구, 도시재생지원센터 등), 사업시행자로서 계획수립 및 집행, 인허가 등 행정적 지원을 제공함.
 - 특히 지원기구 중 하나인 LH나 지방공사는 공공 디벨로퍼로서 도시재생사업에 적극적으로 참여하여 공공 개발사업을 주도적으로 추진했음. LH 등 공공기관의 참여, 지원, 투자를 더욱 원활하게 하고자 2019년 ‘총괄사업관리자방식’이라는 제도를 만들기도 했음.
- ❖ 또한, 주택도시기금을 활용한 출·용자, 주택도시보증공사가 제공하는 보증, 여러 공기업의 투자, LH의 신용공여나 미분양 매입확약 등의 방식으로 공공지원이 제공됨.

 - 천안 동남구청사 부지나 청주 연초제조창 복합개발사업과 같이 공공기관과 주택도시기금의 출자, 용자, 보증, 미분양 매입확약 등을 복합적으로 지원하는 사례가 소수 존재함. 이를 제외한 다수 지원은 주택도시기금을 활용한 저리 용자 방식으로 지원되고 있음(주택도시기금 ‘수요자중심형 용자상품’).
 - 도시재생사업에서 주택개량 수단으로 주로 활용되는 소규모정비사업(가로주택정비사업, 자율주택정비사업)의 경우 보증, 용자, 미분양주택 매입확약, 사업시행 지원(공공 단독시행, 공동시행), 도시재생사업(국비보조금) 연계 등 복합적인 지원을 제공하고 있음.
- ❖ 이 밖에도 「도시재생법」에는 도시재생사업에 대해 특별회계 설치, 국 공유재산의 처분·대부·사용허가, 세제혜택, 도시·건축 규제완화 등의 지원을 할 수 있도록 하고 있음.
- ❖ 이 중 도시계획 규제 완화에 특히 초점을 맞춘 지원제도는 2019년 도입된 ‘도시재생 혁신지구’임. 해당 지구는 입지규제최소구역 지정이 의제되어 기존의 도시계획에 구애받지 않고 ‘백지’ 상태에서 새롭게 개발계획을 수립할 수 있음.
- ❖ 이 밖에도 활성화지역 내 소재한 사업체의 자기자본(equity)에 투자하는 도시재생펀드 조성, 사회적경제 조직 지원 등 도시재생 관련 사업체에 대한 지원도 부차적으로 병행되고 있음.

Ⅲ ‘1세대 도시재생’의 한계와 성과

1. ‘1세대 도시재생’의 주요 한계

(1) 정책 효과성 : 도시 경제가 활성화되고 주거환경이 충분히 개선되었는가?

- ❖ 지금까지의 도시재생사업의 가장 큰 한계는 정책의 효과성과 관련이 있음. 즉 투입한 경제적·행정적 자원의 규모를 고려했을 때, 과연 당초 목표로 했던 쇠퇴하는 도시를 충분히 활성화했고, 주거환경을 충분히 개선해 왔는가에 대한 비판이 강하게 제기되고 있는 것임.
- ❖ 먼저 노후·낙후 주거지역의 경우, 도시재생사업이 주민들이 가장 필요로 하는 도로확충, 주차장 개설, 쓰레기 문제해결 등에 충분하게 기여하지 못한다는 비판이 제기되고 있음. 이러한 불만은 도시재생사업이 종료되고 나서 최근 재개발사업을 재추진하고 있는 지역에서 두드러지게 표면화됨.
 - 이러한 비판은 서울 등 사업성이 양호하여 재개발사업 추진이 가능한 지역에서 두드러지고 있음.
 - 예를 들면 창신송인 주민들은 연계사업 포함 1,000억원가량의 예산이 투입되었다고 하나 주민들이 가장 필요로 하는 도로나 주차장 등 기반시설은 거의 확충되지 않아 주거환경 개선을 체감할 수 없다고 주장하고 있음²¹⁾. 따라서, 도시재생사업을 비판하는 상당수 주민들은 재개발사업 재추진을 희망했고, 일부 구역은 2021년 말 서울시의 신속통합기획 대상지로 지정됨.

〈그림 2〉 재개발사업 추진을 희망하고 있는 창신송인 도시재생사업지



자료 : 최진솔(2020).²²⁾



자료 : 채신화(2020).²³⁾

21) 권승준(2018), “200억 썼다는 이 거리... 도시재생 맞습니까?”, 조선일보 4월 28일 기사 ; 김나운(2021), “대문 고쳐준 게 도시재생? 낙후된 동네 좋아진 게 없다”, 중앙Sunday ; 이서영(2021), “불난 도시재생 주민들... ‘예산 1500억원? 주거 질 변화 없어’, 서울파이낸스 3월 30일 기사.

❖ 또 다른 예는 도시재생사업의 일환으로 재정지원을 통해 조성되거나 개선된 상업시설이나 문화·관광시설 중 상당수에서도 확인할 수 있음. 이들 중 상당수는 당초 목표했던 지역활성화 등에 기여하기보다는 사업종료 후 방치된 채로 남아있음.

- ‘젠트리피케이션’ 방지나 창업 지원을 목적으로 조성된 ‘공공안심상가’ 또는 ‘청년창업시설’(상가) 류의 공공조성 상업시설이나, 노후 상업시설(예 : 전통시장) 환경개선사업을 실시했던 공간들이 당초 기대와는 다르게 비어있거나, 목적과 다르게 활용되고 있거나, 상권 활성화나 일자리 창출 같은 기대효과를 올리지 못하고 있는 곳들이 매우 많음.
- 아래의 영주시 중앙시장은 한 예라고 할 수 있음. 필자가 답사했던 2018년의 사진이며, 최근에도 여전히 중앙시장은 방치된 상황이고²⁴⁾, 도시재생사업의 일환으로 조성된 청년창업시설 역시 본래 목적과는 다르게 운영 중이라고 함²⁵⁾. 이 밖에도 필자가 답사한 여러 지역에서 공공 조성 상가 등이 방치되거나, 상권활성화에 실질적인 기여 효과가 의문스러운 곳이 매우 많았음.
- 방문객 유치를 위해 조성한 문화·관광시설 또한 당초 기대한 수준의 효과를 거두지 못하고 방치되어 있거나 사업종료 후에도 공공재원이 유지관리비용으로 지출되고 있는 사례도 상당수 존재함.

〈그림 3〉 재정사업이 끝난 후 방치되어 있는 영주시 중앙시장(2018년 8월)



자료 : 이태희.



자료 : 이태희.

❖ 대규모 유희부지를 활용하여 도시에 새로운 기능을 부여하고, 고용 기반을 창출하기 위한 목적으로 시행하는 경제기반형 도시재생사업지에서도 상당수 지역에서 당초 목표한 충분한 효과를 달성하지 못하고 있다고 사료됨.

- 도시재생사업을 통해 조성된 시설 등의 경제적 파급효과는 향후 엄밀한 추가 연구를 통한 분석이 필요하나, 핵심 사업 중 상당수의 경제적 파급효과는 당초 기대한 수준에 미치지 못하는 것으로 사료됨.

22) 채진술(2020), “공공재개발 배제 창신·송인주민들, ‘서울시장 보궐선거로 심판할 것’”, 뉴데일리경제, 11월 13일 기사.

23) 채신화(2020), “도시재생에서 유탄해서 공공재개발로 가주세요”, 비즈니스워치 9월 15일 기사.

24) 최홍식(2022), “영주시, 도시재생 선도사업 방치 논란” 프레시안 2월 25일 기사.

25) 최홍식(2022), “영주시, 도시재생 보조사업 파행 운영 민낯 드러나”, 프레시안 5월 4일 기사.

- 예를 들면, 부산시에 조성된 유라시아 플랫폼은 상당 부분이 비어있는 상태임. 청주시의 연초제조창을 리모델링하여 조성한 복합문화상업시설인 ‘문화제조창C’ 또한 도시 전체적인 실질적 경제적 파급효과는 제한적인 것으로 추정됨.²⁶⁾

〈그림 4〉 재정사업 종료 후 충분히 활용되지 못하고 있는 부산 유라시아 플랫폼(2020년 9월)



자료 : 이태희.



자료 : 이태희.

(2) 도시재생 효과의 지속성 : 공공재원 투입 종료 직후 도시재생 동력 상실

❑ 대다수 지역에서 재정지원이 종료되면 도시재생의 동력이 급격하게 사라지고 있음.

- 도시재생사업은 공공재원 투입이 ‘마중물’이 되어 민간투자를 유치하고 민간활력을 유입시키도록 설계되었음. 하지만, 뒤에서 자세히 설명하겠으나 도시재생 사업과정 또는 사업종료 후에 의도했던 민간투자가 충분히 발생하지 않고 있음.
- 이로 인해 재정지원이 종료되면 도시재생 활동의 동력이 급격하게 사라지는 경우가 많음.

❑ 또한, ‘거점’으로 조성된 공간 상당수가 사업종료 후 관리비 부담, 불충분한 수익성, 관리주체 부재 등의 이유로 방치되거나 충분히 활용되지 못하고 있음.

- 사업계획을 수립할 때는 향후 카페 등을 운영하여 그 수익으로 시설을 관리·운영할 계획을 세우는 경우가 많음.
- 하지만, 실제 조성되고 나면 해당 시설을 관리할 민간주체가 정해지지 않아 시설이 방치되거나, 주체가 정해진 경우에도 생각만큼 수익이 나지 않거나 생각보다 관리비가 많이 드는 경우가 많아 시설 운영을 중단하거나 일부만 운영하는 경우가 많음.²⁷⁾

26) 여기에 대해 청주공예비엔날레 조직위원회가 의뢰하여 청주대학교 경영경제연구소가 수행했던 ‘2019 청주공예비엔날레 성과 분석 보고서’에서는 500억여원의 경제파급효과가 있었다고 분석했음. 하지만, 국회예산처의 ‘국제스포츠행사 지원사업 평가’에서 지적했듯 이해관계가 있는 기관이 의뢰하여 실시되는 경제적 파급효과 분석은 부풀려지는 경우가 매우 빈번하기에 신뢰하기 어려움. 대표적인 사례로 대외경제연구원은 인천 아시아게임으로 인한 생산유발효과가 12조 9,328억원, 부가가치유발효과가 5조 5,575억원, 26만 8,900명의 일자리 창출효과가 있을 것이라고 예상했으나, 실제 발생한 경제적 효과는 매우 제한적이었던 것으로 평가되고 있음.

〈그림 5〉 도시재생사업 종료 후 사용되지 않고 방치되어 있거나 충분히 관리되지 않고 있는 시설들



자료 : 이태희(사진 : 서울의 한 재생사업에서 조성한 거점공간).

자료 : 이우영(2019).²⁸⁾

❖ 국토부는 ‘마을관리 사회적협동조합’ 설립을 유도하여 마중물사업 종료 후에도 “도시 재생의 지속성”을 확보하고, “주민 주도의 지역재생”이 진행되도록 계획하고 있음.²⁹⁾

- 마을관리 사회적협동조합은 도시재생사업을 통해 조성된 거점 공간을 포함한 지역의 기초생활인프라를 유지관리하고, 지역사회에 필요한 서비스를 개발하고 공급하며, 지역사회 연대활동을 이끌어가는 구심점 역할을 수행하도록 함. 동시에 이 과정에서 지역주민들을 위한 일자리 창출을 도모함.

❖ 하지만 본 연구에서 실시한 현장 관계자 인터뷰에 따르면, 모든 인터뷰이들이 근무한 현장에서 마을관리 사회적협동조합은 도시재생 보조금 공모에 선정되고 사업이 시작되고 난 후 공공에 의해 정부 가이드라인에 맞춰 매우 형식적으로 ‘만들어지고’ 있었음.

- 전국 대다수 현장이 도시재생사업 공모를 위한 사업 준비과정의 전(全) 단계와 주민 조직화가 사실상 공공 주도로 이뤄지고 있다는 것을 고려해 볼 때, 대다수 지역에서 이와 유사하게 마을관리 사회적협동조합이 공공에 의해 ‘만들어지고’ 있을 것으로 추정됨.

❖ 이러한 환경 속에서, 사회적경제 조직의 특성 고려 시 정부가 기대하는 정책효과는 달성되기 매우 어려울 것으로 예상됨.

- 사회적경제 조직, 그중에서도 특히 수익을 배당할 수 없는 사회적협동조합이 성공할 수 있으려면 기본적으로 추구하고자 하는 사회적 가치 및 조직의 운영 방향에 대한 깊은 공감, 구성원 간의 이해와 신뢰, 해당 조직의 규범에 대한 동의 등에 더해, 해당 조직이 영속할 수 있기 위한 경제적 기반을 갖추는 것이 매우 중요함.³⁰⁾

27) 이태희(2018), ‘도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구’ 수원시정연구원, 이태희(2018) ‘도시재생 뉴딜을 통한 일자리 창출방안 연구’, 수원시정연구원 참조.

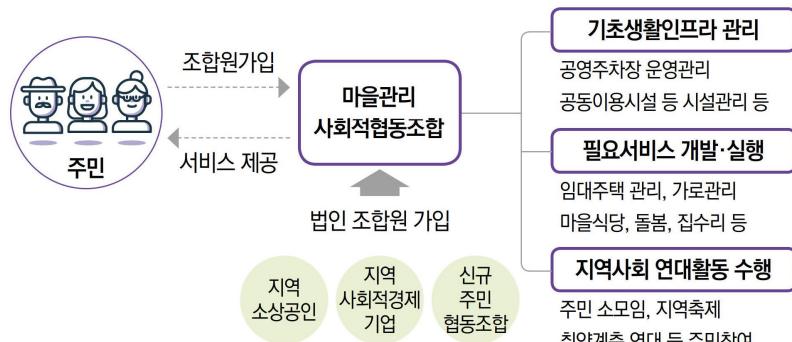
28) 이우영(2019), “[도시재생 1번지 부산의 민낯] 5. 주민 빠진 도시재생”, 부산일보, 11월 17일 기사.

29) 국토교통부(2021), ‘마을관리 사회적협동조합 설립지원 가이드북’, p.6.(2021년 6월 버전)

30) 짐 콜린스(2015), ‘비영리 분야를 위한 좋은 조직을 넘어 위대한 조직으로’, 김영사.

- 하지만, 대부분 공공부문에 의해 급조되고 있는 마을관리 사회적협동조합은 이 모든 조건이 제대로 갖춰지기 힘들. 특히, 해당 조직은 주로 쇠퇴·낙후지역을 대상으로 하는 도시재생 사업구역을 중심으로 경제 활동을 진행하는 경우가 많을 것으로 추정됨. 이 경우 규모의 경제를 달성하기 어려울 뿐 아니라, 상권이 쇠락하거나 구매력이 낮은 거주자들이 많이 거주하는 경우가 많아 경제적 기반을 갖추는 것이 더욱 어려울 것으로 예상됨.

〈그림 6〉 마을관리 사회적협동조합 개념도



자료 : 국토교통부·한국사회적기업진흥원(2021), ‘마을관리 사회적협동조합 설립지원 가이드북’, p.7.

(3) 주민참여 및 공동체 활성화 관련 문제점

- 정부는 도시재생의 핵심 목표 중 하나로 “역량 있는 주민[을] 육성”하고 “참여하는 주민공동체”를 구현하는 것이라고 밝혔고³¹⁾, 실제로 이를 실현하고 지원하기 위해 ‘주민협의체’, ‘사업추진협의회’, ‘도시재생지원센터’ 등의 조직을 구성하도록 했음.³²⁾
- 하지만, 대부분 현장에서는 사업 초기에 주민들의 관심이 반짝 높았다가 이후 급격하게 감소하고, 나중에는 10명 이내의 주민들만 적극적으로 참여하는 현상이 공통적으로 나타나고 있음.
 - 본 연구자가 답사해본 현장에서는 문서상 주민협의체 회원으로 등록된 회원은 수백명인 경우가 대다수나 그들 중 대부분은 ‘장부상에만 회원’인 경우가 많았음. 공청회 등 가끔 열리는 중요한 전체 회의에 실제로 참석하는 사람은 그보다 훨씬 적고, 정기적으로 개최되는 주민협의체 회의에 참석하는 사람은 그보다 또 훨씬 적음.
 - 예로, ‘1호 사업장’의 상징성을 가지고 있는 창신송인의 경우 주민협의체 대표 선거에 전체 주민의 3%인 140여명이 참여했고, 활성화계획 변경을 위한 주민설명회에 참석한 주민은 60여명에 불과했

31) 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, p.5.

32) 국토교통부(2018), ‘도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형) 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인’.

다고 함.³³⁾ 또한, 국민통합 우수 도시재생 사례로 선정된 용산구 해방촌의 경우, 주민협의체 대표 선거에 86명만 참석했음.³⁴⁾

- 가끔 열리는 중요한 회의보다 훨씬 더 많은 시간과 노력이 소요되는 정기 주민협의체 회의에 참석하는 주민들의 수는 이보다 훨씬 더 적은 상황임. 도시재생지원센터의 독려와 지원에도 불구하고 필자가 답사한 모든 지역에서 대개 주 1회 또는 격주로 진행되는 주민협의체 회의에 열성적으로 참여하는 주민들의 수는 10명 이하였음. 일부 지역에서는 5명 이하의 주민이 정기적으로 참여하고 있었음.

❖ 본 연구자가 실시한 인터뷰에서 대다수 현장 관계자들은 참여자들의 구성이 상당히 편중되어 있고, ‘공공선’을 추구한다고 보기 힘든 경우가 많았다고 답변함.

- 인터뷰이들에 따르면 적극적으로 참여하는 사람들은 시간적 여유가 있는 사람이 대부분이라고 함. 또한, 건물주인 경우가 대다수였으며, 이 밖에는 지역 정치(구의원, 시의원 등)에 관심 있는 사람이나 도시재생 단위사업과 관련해서 직접적인 경제적 이해관계가 있는 사람(예 : 도시재생지원센터 직원으로 근무 기회를 얻을 수 있거나, 사업비를 활용한 용역 수행 등)이 대부분이라고 답변함.

❖ 또한, 일각에서는 의사결정 과정에서 주민들의 실질적인 권한이 충분하지 않다는 비판이 제기되고 있음. 이들은 도시재생사업이 겉으로는 주민들의 의사를 최대한 반영한다고 하면서, 실질적으로는 관 주도로 추진되고 있다고 비판하고 있음.³⁵⁾

❖ 주민들의 관심과 참여가 저조한 상황 속에서 공동체 관련 정책효과 또한 의문인 상황임.

- 사업 현장에서는 주민들의 참여 확대와 공동체 회복을 위해 주민 제안 공모사업 프로그램 운영, 바리스타 교육 등 주민들의 흥미를 끌 수 있는 ‘도시재생대학’ 운영, 친목 도모를 위한 축제 개최 등 다양한 ‘소프트웨어 사업’을 진행하고 있음.
- 하지만, 본 연구에서 실시한 인터뷰에 따르면 기본적으로 주민들의 호응이 기대했던 것만큼 높지 않고, 주민들 간 자생적 활동으로 이어지지 않고 공공재원 투입 및 행정적 지원이 종료되면 공동체 활동의 동력이 사라지고 있다고 함.

2. ‘1세대 도시재생’의 주요 성과 및 의의

❖ 앞에서 살펴본 여러 한계에도 불구하고, 지금까지의 도시재생사업은 아래와 같은 중요한 기여와 교훈, 의의를 제공해 주고 있음.

33) 이혁기(2015), “도시재생 선도지역’ 창신·송인, 민·관 갈등으로 사업 난항”, 하우징헤럴드 10월 27일 기사.

34) 황은아(2018), ‘제3기 해방촌 도시재생 주민협의체 임원선거 당선결과 공고’, 해방촌 도시재생지원센터 Naver 카페 3월 22일 글.

35) 옥현영(2014), “신촌 도시재생 토론회 ‘주민’ 빠졌다”, 서대문사람들 12월 3일 기사 ; 최지영(2021), “마을공동체 사업 15년… 활성화 ‘한계’”, KBS뉴스 4월 5일 방송기사 ; 좌용철(2017), “도시재생에 정작 주민들은 없다” 일방추진 ‘못매’”, 제주의소리 3월 14일 기사.

(1) 구도심과 역사문화자원 중요성 환기, 지역경제 활성화 토대 마련 (일부 지역)

- ❖ ‘1세대 도시재생’에서는 신시가지 확장이나 전면철거 방식보다는 “과거 번성했던 쇠퇴 구도심 등이 보유하고 있는 역사적·문화적 정체성을 활용”하는 방식을 지향했음.³⁶⁾ 이러한 변화 속에서, 특히 역사문화 자원이 풍부하게 존재하는 지역 중 일부에서는 도시 재생사업을 통해 향후 지역경제 활성화의 토대를 마련할 수 있었다고 생각함.
- ❖ 예를 들면, 과거 개항기와 일제강점기 시절의 역사문화자원이 풍부하게 남아있는 군산시 시의 경우 도시재생사업을 통해 건축자산 등 문화관광 인프라를 정비했음. 또한, 군산시, 건축공간연구원, 청년 창업가들이 협업을 통해 구도심 내 위치한 작은 전통시장인 영화시장을 독특한 분위기와 특색있는 상점들로 구성된 시장으로 재탄생 시켰음.

 - 이러한 자산들은 향후 군산시 구도심 재생을 위한 귀중한 자원으로 활용될 수 있을 것으로 기대함.

〈그림 7〉 구도심 내 풍부하게 남아있는 근대건축자산과 가로 분위기를 적극적으로 활용한 군산시 도시재생



자료 : 저자.

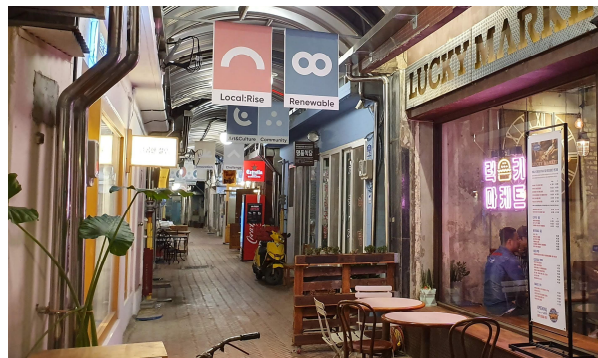


자료 : 저자.

〈그림 8〉 군산시-건축공간연구원-청년 창업가들의 협업을 통한 지역상권 활성화를 시도한 영화시장



자료 : 저자.



자료 : 저자.

36) 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, p.5.

■ **군산시 외에도 지역의 대규모 유휴 토지나 지역자산을 활용하여 향후 지역경제 활성화를 위한 중요한 기틀을 마련했다고 평가할 수 있는 지역이 일부 존재함.**

- 예를 들면, 서울시 창동상계 경제기반형 도시재생사업은 향후 서울 동북권의 경제 중심이 되기 위한 초석을 다지는 데 일부 기여하고 있음.³⁷⁾
- 또한 상당한 아쉬움이 있으나³⁸⁾, 경제기반형 도시재생사업을 통해 과거 연초제조창을 국립현대미술관과 복합상업·문화시설로 리모델링한 청주시 사례나³⁹⁾, 인천 8부두 대형 창고를 리모델링하여 ‘상상 플랫폼’이라는 이름의 복합문화공간으로 활용하고 주변의 관광문화자원을 정비한 인천시 사업 또한 향후 해당 도시의 활성화 전략을 수립하는 데 중요한 자원으로 활용될 수 있을 것으로 생각함.

(2) 시행착오의 경험 : 상당한 사회적 비용을 치른 정책실험으로서의 도시재생사업

■ **2013년 이후 시행된 수복형 방식의 도시재생사업은 과거에 국내에서 (본격적으로) 시도해 보지 않았던 실험적인 시도가 상당히 포함되어 있었음. 금번 도시재생사업의 중요한 의의 중 하나는 이러한 정책적 실험 과정과 결과로부터 얻은 교훈이라고 생각함.**

- 과거에도 전면철거형 정비사업 방식의 대안으로 수복형 지역환경 개선을 위한 노력이 있었으나, 금번 도시재생사업처럼 특별법을 제정하고, 대대적으로 국비와 주택도시기금을 지원하며, 여러 공공기관이 적극적 참여하는 등 전방위적인 지원을 통해 수복형 도시재생사업을 추진한 적은 없었음.
- 주민참여형 사업추진을 위한 주민협의체 구성과 이를 지원하는 중간지원조직인 도시재생지원센터 설립도 정책의 민주성 향상을 위한 매우 새로운 실험적 시도였다고 볼 수 있음.
- 이 밖에도 ‘도시재생 어울림센터’, 도시재생 수단으로서 시도한 각종 창업지원 시설 조성 및 조직 설립, 메이커스 스페이스(maker’s space) 같은 도심 제조업 시도, 전통시장 내 청년몰 같은 청년 창업을 통한 전통시장 활성화 시도, 지역기반 사업자가 참여하는 주택개선 사업인 ‘터 새로이 사업’, 도시재생 사업 종료 후 주민주도의 지속적 재생을 위해 설립하는 ‘마을관리 사회적협동조합’, 지역 거주형 사회적 돌봄을 시도했던 ‘커뮤니티케어 연계형 도시재생’, 젠트리피케이션 완화를 위해 조성한 안심상가 등도 도시재생사업에서 적극적으로 시도되었던 정책적 실험이었음.
- 해당 시도에 대하여 사업 효과성을 비롯하여 여러 논란과 비판이 존재하나, 시도해 보고 그 결과를 확인해 보지 않았다면 계속해서 사회적 갈등으로 남아있을 것이라고 생각함. 새로운 시도를 대대적으로 해 보고 그 결과를 확인해 봤다는 점에서 정책실험으로서 의의가 있음. ‘1세대 도시재생’에서의

37) 창동상계 개발계획 가운데 도시재생 마중물사업의 기여는 제한적인 것으로 판단되나, 수익형 민간투자사업 방식으로 2022년 6월 착공되는 서울아레나, 향후 조성될 바이오메디컬 클러스터와 GTX-C 창동역 등이 완공되면 서울 동북권 경제 중심 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대함.

38) 필자가 생각하기에 청주 연초제조창과 인천 8부두가 가지고 있던 장소성과 잠재력 대비 도시재생사업의 파급효과, 즉 기회비용이라는 측면에서 상당한 아쉬움은 있으나, 그럼에도 불구하고 도시재생사업을 통해 리모델링되는 해당 공간들은 향후 지역경제 활성화를 위한 소중한 자원으로 활용될 수 있을 것으로 기대함.

39) 현재는 지역경제 활성화에 대한 기여가 제한적이거나, 재생사업을 통해 물적 토대가 조성된 만큼 향후 활용방식에 따라 지역경제 활성화에 크게 기여할 수 있는 잠재력을 갖췄다고 평가함.

시행착오와 경험은 향후 정책 개발을 위한 중요한 사회적 교훈으로 볼 수 있을 것임.

■ 수복형 방식으로 시행된 ‘1세대 도시재생’은 기존 정비사업⁴⁰⁾에 대한 비판에 바탕을 두고 그 ‘대안적 방식’으로 시도된 측면이 큼. 역설적으로, 도시재생사업에서의 다양한 시도와 시행착오는 정비사업의 장점과 대안적 방식의 한계에 대해서 돌이켜 볼 수 있는 계기가 되었다고 생각함.

- 일각에서 비판하듯, 전면철거형 정비사업은 불가피하게 ‘권리’(조합원 자격, 임대주택 입주권, 손실보상 대상 여부 등)의 유무에 따라 수혜자와 피해자가 함께 발생할 수밖에 없는 구조임. 이로 인해 제도적 보완을 한다고 할지라도 세입자 등의 동지내몰림을 완전히 개선하는 것은 불가능할 것임.
- 또한, 전면철거형 사업의 특성상 역사문화자산⁴¹⁾의 멸실 문제를 완전히 개선하는 것도 불가능함.
- 그럼에도 불구하고 지난 8년간의 대안적 방식의 사업추진 경험을 통해 공공부문의 비용부담은 거의 없이 달성 가능한 기반시설 확충과 물리적 환경의 획기적 개선, 시장에서 선호하는 분양주택과 임대주택의 공급 같은 도시재생사업 대비 정비사업의 장점을 돌이켜 보게 되는 계기가 되었다고 판단함.
- 이는 최근 도시재생사업이 추진되었던 여러 지역에서 수복형 방식을 비판하며 정비사업을 재추진하는 것에서 확인할 수 있음.

■ 또한 다양한 시도와 시행착오를 통해 이상과 현실의 격차에 대해서도 돌이켜 보게 된 계기가 되었음. 이러한 시행착오를 단순히 실패나 한계로 규정하지 말고, 중요한 교훈으로 삼아 향후 정책 및 제도설계에 충실하게 반영해 나갈 수 있어야 할 것임.

- 이상과 현실의 격차의 예로는, 공공선(common good)의 실현을 위해 적극적으로 참여하여 지역문제를 해결하고자 하는 ‘적극적 시민정신’(active citizenship)⁴²⁾에 기반한 주민참여 모델, 조합원들의 수익 실현이 아닌 ‘사회적가치’ 창출을 주목적으로 결성된 사회적경제 조직이 중심점이 된 지속적 지역재생 추구 등임. 이는 한국의 근로환경이나 인간의 본성을 고려할 때 현실에서 일반화되기 지극히 어려운 ‘이상’에 가깝다고 할 수 있었음.⁴³⁾
- 또한, 도시재생사업이 시행되는 곳을 ‘마을’로 지칭하며 과거 시골이나 ‘응답하라 1988’ 시대에 존재했던 근린 단위의 공동체적 관계망을 회복하려는 시도는 최근 집단주의 문화가 쇠락해 가는 반면 개인주의 문화가 보편화되어 가고, 인터넷과 SNS, 교통의 발달 등으로 공동체(community)의 시공간적 제약이 사라져 가는 시대적 변화를 고려하지 않은, 지나치게 낭만적이고 노스텔지아적인 시도였다고 생각함.

40) 본 고에서 정비사업은 도시재생사업과 큰 차이가 없는 舊주거환경관리사업(2018년 「도시정비법」 전면 재개정에서 주거환경개선사업으로 합쳐짐)을 제외하고, 전면철거형 재개발·재건축사업을 의미함.

41) 을지면옥 이슈에서도 볼 수 있듯 일각에서는 오래된 가계를 ‘생활문화유산’으로, 또 다른 일각에서는 오래된 가로 패턴 또한 보존 가치가 있는 자산으로 분류하며 보존이 필요하다고 주장함. 전면철거형 정비사업 시행 시 이러한 역사문화자산을 일부 또는 상당 부분 훼손하는 것은 불가피할 것임.

42) ‘Marinetto, M.(2003), Who wants to be an active citizen? The politics and practice of community involvement. Sociology, 37(1), pp.103~120.’ 참조.

43) 사회적경제 조직 전체를 의미하는 것이 아님. 단기간에 좁은 지역을 주 무대로 공공에 의해 설립된 사회적협동조합의 한계를 지칭함.

(3) 향후 도시재생 사업추진을 위한 제도적 바탕 마련

- ❖ 비록 정책효과에 대해 상당한 비판이 있으나, 지금까지의 도시재생은 특별법 제정 및 사업 촉진을 위한 다양한 인센티브 조항 및 새로운 사업수단 신설, 주택도시기금에서의 도시계정 설치 및 도시재생 지원상품 개발 등의 제도화를 통해 향후 새로운 도시재생 정책/사업 시행을 위한 제도적 바탕을 마련했다는 점에서 중요한 의의가 있음.

 - 사업 수단의 예로는, 매우 강력한 도시계획 규제 완화 제도인 입지규제최소구역 지정이 의제되는 도시재생혁신지구사업, 국가보조금 지급에 더해 토지수용이 가능한 주거재생혁신지구사업, 특정 개발사업에 국가보조금을 포함한 세제 혜택, 국공유지 대부 혜택 등을 제공할 수 있는 도시재생 인정사업 등은 개발사업을 촉진할 수 있는 상당한 인센티브라고 할 수 있음.
 - 또한, 활성화계획이 수립·고시되면 용도지역·지구 변경(근린재생형 제외)을 포함한 도시관리계획 결정 및 변경, 정비구역 결정 및 정비구역의 지정, 소규모주택정비 관리계획 수립이 의제되기(「도시재생법」 제21조 3항), 활용하기에 따라 지역환경 개선 및 활성화를 위한 매우 강력한 도시계획적 수단으로 기능할 수 있음.
- ❖ 현 도시재생사업에서의 주민참여 제도설계와 현장에서의 참여방식에는 상당한 문제가 있음. 그럼에도 불구하고, 민주주의가 심화·발전되고 있는 가운데 정책 과정에 시민사회의 참여 공간을 확대해 나가는 것은 거스를 수 없는 시대적 흐름이라고 할 수 있음. 이런 점에서, 시민(주민)참여를 위한 제도적 근거를 마련한 것도 중요한 의미가 있음.
- ❖ 마지막으로, 과거 도시화와 인구가 팽창하던 시기에 주택, 상업, 산업용지 수요를 충족시키고 지역 세수 확대를 위해 손쉬운 방법으로 활용되던 신시가지 개발 중심의 도시공간 정책에서, 구도심의 가치를 재발견하고 구도심 개선으로 정책적 관심과 무게추를 ‘어느 정도’ 옮겨온 것 또한 상당한 의미가 있다고 할 수 있음.

 - 구도심 재생을 통해 구도심이 가지고 있는 유·무형의 역사문화자원의 가치를 재평가하여 도시경쟁력 제고나 지역 정체성 확립, 매력적인 거주·업무·상업환경 조성에 활용하고,
 - 동시에 신도시 개발로 인해 발생할 수 있는 환경파괴와 통근 거리 상승 등으로 인해 발생하는 경제적 비효율을 방지한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있음.

IV '1세대 도시재생' 한계의 원인 : 무엇이 문제였나?

기본으로 돌아가서, 일반적으로 도시가 쇠퇴하는 이유는 대개 아래와 같이 다양한 원인이 복합적으로 작용해서 발생함. 그중에서도 도시쇠퇴를 유발하는 가장 직접적이고 결정적인 요인은 경제적 요인일 경우가 많음.⁴⁴⁾

- (산업) 도시의 핵심 산업이나 기업이 경쟁력을 잃고 쇠락하거나(예 : 미국의 Pittsburgh, 영국 Sheffield시의 철강산업), 해외나 타 도시로 이전하거나, 기술적 진보나 정치·제도환경 변화 등으로 기존 산업 자체가 도태되거나 사라짐으로 인해 발생할 수 있음(예 : 영국 Liverpool시의 노예무역 산업).
- (교통) 주요 교통환경 변화도 도시의 쇠락을 가져다줄 수 있음. 공항, 철도, 항만, 도로 네트워크의 변화는 산업입지나 기존 산업의 경쟁력에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 도시의 쇠락으로 이어질 수 있음.
- (거주환경) 과거 기업이 있는 곳에 인재가 따라다녔던 것에서, 최근 지식경제 기반의 첨단산업에서는 인재가 모이는 곳에 기업이 따라다니는 현상이 두드러지게 나타나고 있음.⁴⁵⁾ 따라서, 교육·주거·생활·여가 환경이나 치안 등 사람들, 그중에서도 특히 핵심 인재들이 선호하는 거주환경을 충분히 만족시키지 못하게 되면 인재 유출, 그리고 기업의 유출로 이어져 도시쇠퇴에 상당한 영향을 미칠 수 있음.
- (기타) 이 밖에도 전쟁이나 지정학적 요인으로 인해 도시쇠퇴가 발생할 수도 있고, 시 정부의 거버넌스 문제나 공무원의 역량 등도 도시 쇠락에 영향을 미칠 수 있음.

도시 내 특정 지역이 낙후되고 슬럼화되는 원인 또한 일반적으로 여러 원인이 복합적으로 작용해서 발생함.

- (주거지역, 절대적 거주환경) 부족한 기반시설, 충분히 보수·개량되지 않는 노후주택, 높은 범죄율, 양호하지 못한 자녀 교육환경, 열악한 대중교통 및 도심 접근성 등은 해당 지역의 거주 매력도에 심대한 영향을 미치고, 해당 지역이 낙후되고 슬럼화되는 주요 원인이 됨.
- (주거지역, 신시가지 개발 등으로 인한 상대적 거주환경 변화) 도시 외곽에 신시가지 건설로 특히 구 매력을 갖춘 중·상층들이 기반시설 부족으로 생활에 불편함이 있는 구도심에서, 새롭게 개발된 지역으로 유출됨으로 인해 구도심의 낙후 현상이 발생해 왔음.
- (상업지역) 해당 상권의 물리적 기반시설, 교통 접근성, 주변 배후수요, 경쟁상권 유무, 소비트렌드 변화, 기타 주력업종 관련 환경 변화, 핵심점포(앵커 점포) 존재 유무, 장소적 가치 및 지역 문화유산 등 다양한 원인에 의해 해당 상권이 쇠락하거나 반대로 번성할 수 있음.

이러한 도시 전체의 쇠퇴 또는 도시 내 특정 지역의 낙후와 슬럼화 문제를 개선하는데 있어 현 국내 도시재생은 크게 네 가지 측면의 문제가 있음.

44) Eichener V.(2017), 「Die Stadt zwischen Wachstum und Schrumpfung」 ; 마강래(2017), 「지방도시 살생부」.

45) Florida, R.(2017), The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class-and what we can do about it. Hachette UK.

1. 가장 근본적인 원인 : 도시재생의 개념 및 정책 목표 혼란

- ❖ 기존의 전면철거형 방식의 도시재생에 대한 비판을 제도와 정책에 적극적으로 반영한 현 국내 도시재생에서는 도시재생의 개념과 실제 사업내용이 ‘고쳐 쓰는 것’, ‘주민공동체 참여 및 활성화’, ‘수익성’이 아닌 ‘공공성을 추구하는 활동’ 등에 지나치게 치중되는 측면이 있음. 반면, 전면철거형 재개발 방식은 원천적으로 배제하는 경향이 있음.

 - 이는 2018년 당시 박원순 서울시장의 인터뷰에서 잘 드러남 : “지우고 새로 쓰는 재개발·재건축 대신, 고쳐서 다시 쓰는 도시재생 사업이 있다. 도시재생은 도심 공동화, 시설 노후화, 상권 침체 같은 문제를 해결하면서도 주민, 역사, 생태는 물론 마을공동체의 가치도 복원할 수 있다.”⁴⁶⁾
- ❖ 이렇게 편중된 도시재생에 대한 이해는 도시재생 정책과 현장에서의 사업 전반에 매우 큰 영향을 미치고 있음.

 - 주민참여 확대와 공동체 역량 강화를 위한 ‘도시재생대학’ 운영 같은 사업내용에 지대한 영향을 미치고 있는 것은 물론이고, 뒤에서 자세히 살펴볼 ‘공공성’에 대한 지나친 강조 및 민간 참여자들의 수익성 추구에 대한 부정적 시각, 사업 전반에서의 공공부문의 역할, 사회적경제 강조 등과 관련해서도 매우 큰 영향을 미치고 있음.
- ❖ 2017년 도시재생 뉴딜이 시작되면서부터는 쇠퇴도시/지역 활성화라는 도시재생의 본질적 목표에 벗어나는 정책 목표들이 대거 포함되어 추진됨.

 - 도시재생 뉴딜에서는 주거복지, 도시경쟁력 회복, 사회통합, 일자리 창출의 4가지 정책 목표를 제시함.
 - 이에 따라 도시재생사업 내에 공공임대주택 건설, 녹색건축물·공원녹지 확보, 동지내몰림 대응책, 수익재투자 및 환원 방안, 부동산 가격상승 등 부작용에 대한 대응책 등을 요구함. 여기에 더해 혁신공간 조성, 스마트 도시, 녹색건축 등 다른 국정과제 또한 도시재생사업을 통해 실현하기를 요구하였음.
- ❖ 아래에서 볼 수 있듯 이러한 정책 방향은 정부 보조금 공모사업의 선정기준과 사업추진 가이드라인에 반영되어 일선 현장에서의 사업내용에 지대한 영향을 미치고 있음.

 - 지자체 입장에서는 국비보조금 사업에 선정되기 위해 평가기준에 맞게 사업계획을 작성할 수밖에 없음. 선정되고 난 후에도 국토부 승인을 얻으면 사업내용 변경이 가능하나, 합당한 근거가 없을 시 공모 당시 제출했던 계획에서 크게 변경할 수는 없음.
 - 이로 인해 사업 현장에서는 앞서 살펴봤듯 공공임대주택 건설, 공공안심상가 조성, 혁신공간(창업지원공간 및 시설, 공동이용시설 등) 조성, 사회적경제 조직 활성화(사회통합, 일자리 창출) 등에 예산의 상당 부분이 배정되고 있는 상황임.

46) 김경욱(2018), “박원순, ‘사람의 삶 짓밟는 집단적 개발 반대한다’”, 한겨레신문 6월 22일 기사.

〈그림 9〉 도시재생 뉴딜 4개 정책목표 및 국비보조금 공모 평가항목에 미친 영향



자료 : 도시재생 뉴딜 로드맵, 2018년 도시재생 뉴딜 사업 신청 가이드라인.

〈표 1〉 00시 도시재생 뉴딜사업 마중물사업 (중심시가지형)

사업구분	구분	점수	내용
역사문화 관광스토리 개발 및 플랫폼 조성	① 00문화 관광 루트개발 및 시설 개선	74.1	0000 00문화가로 조성 등
	② 0000예술 플랫폼 조성	10.0	00창고 리모델링, 문화공간조성
	③ 00거리 다목적 광장(주차장) 조성	22.0	다목적 광장(주차장) 조성
00특화 창업플랫폼 조성	④ 00거리 어울림 플랫폼	95.5	복합 임대주택 건설 (행복주택 + 창업지원시설 + 공공편익시설), LH협업
	⑤ 청년창업 인큐베이팅플랫폼 조성	71.1	청년창업 인큐베이팅플랫폼 조성 (무상임대 사무실, 코워킹스페이스 등)
	⑥ 지역상권 활성화 사업	3.5	창업 인큐베이팅프로그램 등
삶의 질 개선	⑦ 역량강화 및 거버넌스구축	22.7	주민역량강화, 주민 거버넌스운영 등
	⑧ 주민아이디어 사업	6.6	주민 아이디어 기반 도시재생 사업 추진
	⑨ 집수리 지원 사업	11.0	취약계층 노후주택 리모델링지원

자료 : 00시 도시재생활성화계획.

- ❖ 또한, 법률 제2조1항7호에 재개발·재건축사업뿐 아니라 ‘뉴타운사업’으로 불리는 재정비촉진사업도 활성화계획에 따라 시행 시 도시재생사업으로 포함될 수 있다고 명시되어 있음. 하지만, 이러한 대규모 전면철거형 방식은 원천적으로 배제되고 있음.

 - 예를 들면, 수원시 전략계획에서는 활성화구역 선정 시 정비사업지구는 원천적으로 배제했음.
 - 또한, 2014년 선정된 천안시 도시재생 선도사업, 2015년에 시작된 서울역 일대 도시재생사업의 경우 활성화구역 내 재개발사업이 추진되고 있었으나, 계획수립 시 어떠한 형태의 연계도 고려하지 않았음.
- ❖ 실제로 도시재생사업 대상지로 선정된 곳에서는 모두 대규모 전면철거형 개발방식은 철저하게 지양되어 왔고, 기존 가로공간 등을 보존하면서 주민·상인들의 참여를 통한 점진적이고 부분적으로 환경을 개선해 나가는 방식을 적용하고 있음.⁴⁷⁾

 - 도시재생 방식에 대한 경직된 이해와 접근으로 인해 대상지의 특성, 특히 물리적 환경과 상관없이 수복형, 점진적 개선방식이 일률적으로 적용됨.
- ❖ 대규모 전면철거형 정비사업은 철저하게 배제된 반면, 대지면적 5천~2만㎡⁴⁸⁾에서 시행되는 소규모 정비사업(「소규모주택정비법」에 따라 시행하는 사업)은 장려해 왔음. 즉, 수복형·점진적 방식의 물리적 환경개선을 위한 핵심 사업 수단 중 하나로 소규모 정비사업을 주로 활용하려고 했음.

 - 국비보조금 대상지역 선정 시 소규모 정비사업 추진지역에 대해 가점을 부여했을 뿐 아니라, 소규모 정비사업 대상지 내 지역주민들이 공동으로 이용할 수 있는 주차장이나 도서관, 어린이집 등 ‘생활 SOC’ 설치 시 마중물사업 예산을 활용하여 사업비 보조도 가능했음.
 - 이 밖에도 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업에 대해서는 도시·건축규제에 대한 다양한 특례가 부여되었고, 주택도시기금을 활용한 저리 융자가 사업비의 최대 90%까지 지원되었을 뿐 아니라, 미분양주택에 대해 LH가 매입확약을 제공하는 등 정부 차원에서 상당한 지원을 제공했음.
- ❖ 정비사업 배제를 매우 극명하게 보여주는 사례는 세운상가일대 도시재생사업임. 여기서 도시재생활성화구역의 경계와 재정비촉진사업 경계가 정확하게 일치하나, 둘 간은 어떠한 형태의 연계도 없이 ‘물’과 ‘기름’처럼 분리되어 별개로 사업이 추진되었음.

 - 세운상가 건물군(群)에서는 도시재생사업의 일환으로 보행로 조성, 메이커스 스페이스 조성 등의 사업이 진행되었으나, 주변 재개발사업구역에서는 어떠한 형태의 연계 없이 도시정비형 재개발사업이 추진됨.

47) 국토교통부(2017), ‘2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정사업 개요’ ; 국토교통부(2018), ‘2018년도 도시재생 뉴딜 선정사업 개요’, 국토교통부(2019), “2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 선정지역 요약서” 참조.

48) 소규모 재개발사업은 5천㎡ 이하. 소규모재건축사업은 1만㎡ 이하. 소규모주택정비 관리계획이 승인·고시된 지역이거나 지자체나 LH 등 공공기관이 공동 또는 단독 시행하는 가로주택정비사업은 2만㎡ 이하.

〈그림 10〉 ‘재생’과 ‘재개발’ 간 연계 없이 추진 중인 세운상가일대 도시재생사업



사업 유형	사업 명	연도 및 사업비(억원)							비고
		계	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
총 계		1008	2	41	202	312	234	217	
마중물 사업	세운상가 2단계구간 보행네트워크 구축	2	-	-	2	-	-	-	
	세운메이커스 큐브 및 세운협업지원센터 운영	69	-	-	7	20	21	21	
	거점공간 조성 및 전라기차 유치	47	-	5	10	-	24	8	
	2단계 구간 주변지역 산업고도화	3	-	-	-	3	-	-	
	주체형성	9	-	-	3	2	2	2	
	역량강화	8	-	-	2	2	2	2	
	협동사업	29	-	-	7	10	6	6	
소 계		167	-	5	31	37	55	39	
지자체 사업	세운상가 1단계구간 공공공간 조성	471	2	36	171	262	-	-	
	세운상가 2단계구간 공공공간 조성	370	-	-	-	13	179	178	
	소 계	841	2	36	171	275	179	178	

자료 : 세운상가일대 도시재생활성화계획

❖ 하지만, 수복형·점진적 방식의 도시재생은 물리적 환경개선, 특히 기반시설 개선과 확충에 있어 상당한 한계를 노정했고, 지역민들이 기대치를 충족하지 못해왔음. 이는 물리적 환경개선과 이에 따른 자산상승 효과가 큰 정비사업과 대비되게 되고, 사업성이 양호한 지역은 정비사업 추진을 희망하는 곳이 많아지게 되는 결과로 나타남.

- 주거지역의 경우, 일반적으로 주민들이 우선적으로 개선되기 원하는 것은 도로, 주차장, 공원 등의 기반시설 확충과 노후주택 개선임.
- 성남시 은행2구역 현지개량형 주거환경개선사업에서 볼 수 있듯이 주민들의 기대하는 정도의 기반시설을 확충하기 위해서는 엄청난 규모의 토지매입비가 소요될 뿐 아니라, 그 과정에서 상당한 갈등과

등지내몰림이 발생하게 되어 사실상 매우 힘듦. 노후주택 개선 역시 토지주들의 사업비 마련이 어려워 기반 시설이 개선되더라도 주택은 개량되지 않고 그대로 남아있는 경우가 많음.

- 도시재생사업의 경우 제한된 예산으로 기반시설 개선 효과가 매우 미미했을 뿐 아니라, 주택개량도 거의 이뤄지지 않아 물리적 환경 개선효과가 지극히 제한적인 상황임. 이는 수복형 방식이 가지고 있는 구조적 한계로 볼 필요가 있음.

❖ 특히 소규모 정비사업의 경우, 2021년 2.4대책에서 도입된 ‘소규모주택정비 관리지역’으로 지정되지 않은 지역에서 용적률, 층수, 주차장 기준 완화 등 다양한 도시·건축 특례를 받아 시행되는 경우, 해당 ‘주택’만 개선될 뿐 ‘주변 지역 주거환경’은 과밀화되어 오히려 악화되는 부작용이 나타남.

- 이러한 부작용을 개선하고자 최근 서울시에서는 ‘모아타운’(소규모주택정비 관리지역을 서울시에서 브랜드)이라는 이름으로 소규모주택정비 관리계획에 바탕을 둔 계획적 소규모 정비사업을 추진하고 있음.

2. 도시재생 전략 및 접근방식 문제

❖ 도시재생의 정의에 대해서는 다음 장에서 자세히 논의해 보겠으나, 법률에서 정의하는 것처럼 “쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”이라고 한다면 지금까지 도시재생의 전략, 접근방식, 사업내용의 적절성에 대한 비판적 고찰이 필요함.

(1) 도시 단위 재생전략 부재 : ‘전략 없는’ 전략계획 및 타 정책/계획과의 연계 부족

❖ 일반적으로 다양한 구조적 요인이 복합적으로 작용해서 발생하는 도시쇠퇴 문제를 해결하는 것은 매우 어렵고, 오랜 시간이 소요되며, 상당한 자원이 필요함. 도시를 성공적으로 재생할 수 있기 위해서는 영민한 중·장·단기 전략을 수립하고, 전략에 바탕을 둔 일관성 있는 정책추진이 반드시 요구됨.⁴⁹⁾

- 다양한 요인에 의해 발생하는 도시쇠퇴 문제를 해결하기 위해서는 도시 전반의 다양한 정책과의 유기적인 연계가 필요함.
- 따라서, 도시의 노후 물리적 환경개선을 위한 정책과의 연계는 물론이고, 산업, 교통, 교육, 보육, 보건, 문화, 치안, 공원·녹지 등 도시의 다양한 정책과의 연계·융합이 반드시 요구됨.

49) Carter, A., & Roberts, P.(2017), Strategy and partnership in urban regeneration. Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R.(Eds.). Urban regeneration. 2nd ed. Sage, London, pp.44~67.

- ❖ 이러한 이유로 도시재생사업에서는 도시 단위의 재생 전략을 담은 법정계획인 ‘도시재생전략계획’을 수립하도록 하고 있음. 이 계획에서는 도시쇠퇴 원인 분석, 가용자원 점검, 이를 바탕으로 도시재생의 기본 목표와 방향 설정, 이를 달성하기 위한 전략 수립, 그리고 자원을 집중적으로 투입할 활성화지역을 선정하는 것을 포함하도록 하고 있음.

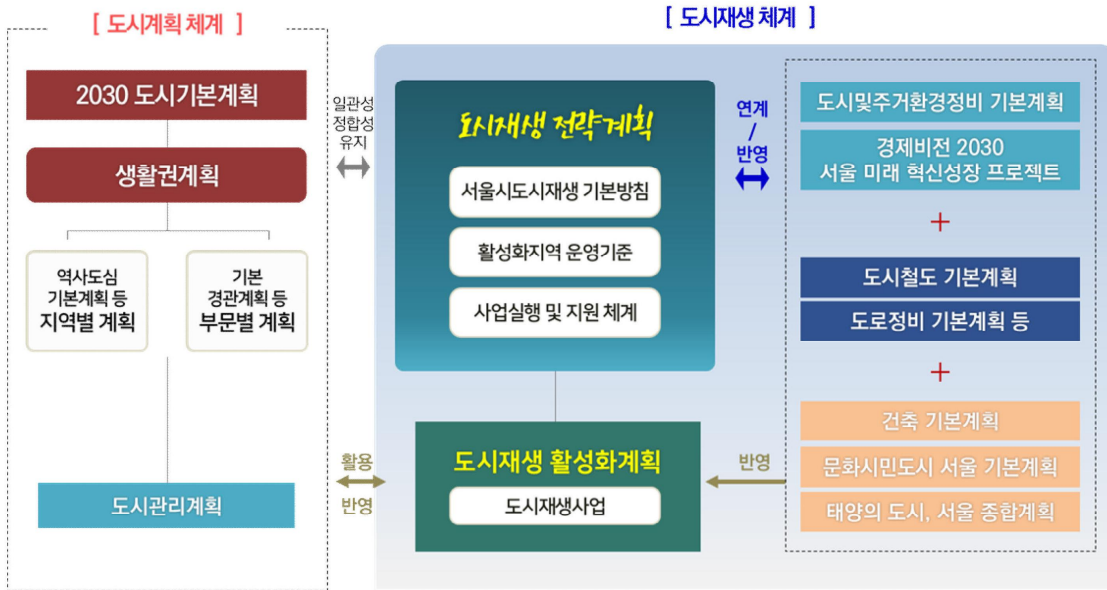
 - 현 도시재생 계획 체계는 국가 단위의 도시재생 전략을 담은 ‘국가도시재생기본방침’ - 지자체 단위에서의 도시재생 전략을 담은 계획인 ‘도시재생전략계획’ - 도시재생사업을 집중적으로 시행할 대상지에서 구체적인 사업계획을 담은 ‘도시재생 활성화계획’으로 구성되어 있음.
- ❖ 하지만, 필자가 현장에서 경험해 본 바로 전략계획은 매우 형식적으로 수립되고 있으며, 활성화지역 선정 및 우선순위 지정, 즉 ‘어디에 우선적으로 도시재생 보조금을 배분할 것인가’에 치중하고 있음.

 - 필자가 전략계획 수립과정에 일부 직접 관여하고, 전략계획 공청회에 참여해보고, 도시재생 공모 구상서를 직접 작성해 보는 과정에서 경험해본 바로는, 전략계획에서는 도시의 중장기적 재생 방향과 구체적인 재생 전략을 수립하는데 크게 중점을 두지 않았음. 반면, 전략계획에서 가장 많은 공을 들이는 부분은 도시재생 보조금 신청 대상지 선정과 관계된, 활성화지역의 선정과 활성화구역 간 우선순위 지정에 관한 부분임. 그 밖의 내용은 요건에 맞게 ‘적당히’ 작성되는 경향이 있었음.
 - 또한, 활성화지역 선정과 구역 간 우선순위 지정과 관련해서는 지역 정치인들의 입김이 강하게 작용하는 경향이 있었음. 이로 인해 우선순위가 높은 활성화지역으로 선정되는 곳은 ‘윗선’에서 이미 결정된 후 기술적으로 ‘합리화’시키는 경우도 많았음.
 - 국비보조금 공모에 지원 시 전략계획은 ‘필요시 참고하는 수준’으로만 활용되었으며, 구체적인 전략과 계획은 활성화구역 단위에서 새롭게 수립되었음.
- ❖ 이러한 상황 속에서 지금까지 도시재생사업은 ‘특정 부서(대개 ‘도시재생과’)에서 1~2명의 주무관이 맡아서 시행하는 100억~500억원짜리 보조금사업(「도시재생법」에 따른 ‘도시재생사업’)으로 그 의미가 축소 운영되고 있음.
- ❖ 반면, 전략계획을 세우는 핵심 목적이라 할 수 있는 도시 단위의 재생 전략을 수립하고, 여기에 맞춰 도시의 다양한 정책을 계획적이고 연계·융합적으로 시행하는 것은 달성되지 못하고 있음.

 - 이로 인해 상당수 도시에서는 구도심을 활성화지역으로 선정하여 ‘도시재생사업’을 진행하는 와중에 구도심 쇠퇴를 가속화시키는 기차역이나 시청 등 관공서의 외곽 이전이나 외곽 택지개발 사업을 동시에 진행하는 등 정책 간 엇박자가 발생하고 있음.
- ❖ 전략계획이 형식적으로 수립되고 실효성이 낮은 원인 중 하나로 전략계획의 모호한

위상을 꼽을 수 있음. 전략계획은 도시재생 관련 최상위 계획으로, 도시기본계획-생활권계획-도시관리계획으로 이어지는 도시계획 체계와 일관성을 유지하도록 하고 동시에 다른 법정·비법정 계획과 상호 연계·반영되도록 하고 있음.

〈그림 11〉 서울시 도시계획전략계획 위상 및 타 계획과의 관계



자료 : 서울시(2018), '2025 서울시 도시재생 전략계획' p.20.

❖ 하지만 실질적으로는 도시쇠퇴 문제해결을 위한 목적으로 수립되는 전략계획과 도시의 경제발전 관련 계획, 그리고 무엇보다 20년 후 도시의 미래상과 발전 방향을 제시하고 다양한 부문별 계획을 통합하고 조정하는 최상위 계획인 도시기본계획과의 위상이 명확하지 않을 뿐 아니라 상호 연계 반영이 충실하게 되지 않고 있음.

- 도시기본계획은 20년 후 도시의 미래상과 발전방향을 제시할 뿐 아니라, 주택·공원·교통·산업·환경·문화·복지 등 다양한 부문별 계획을 통합조정하는 최상위 계획임. 경제, 물리, 사회 등 다양한 정책의 통합적 접근을 통해 도시쇠퇴 문제를 개선하고자 수립하는 전략계획과 상당 부분 겹칠 수밖에 없음.

❖ 또한, 현행 전략계획에서는 수복형·점진적 방식으로 시행하는 사업에만 주로 초점을 맞추고 있음. 이로 인해 유사한 목적으로 시행되는 전면철거형 정비사업의 방향을 제시하는 기본계획인 '도시주거환경정비기본계획'(이하 정비기본계획)에 대한 고려나 연계가 매우 미흡할 뿐 아니라, 전면철거형 방식 또한 거의 고려되고 있지 않았음.

❖ 마지막으로, 현행 전략계획에서는 「도시재생법」에 근거하여 추진되는 사업에만 주로

초점을 맞추고 있는 반면, 다양한 부처에서 시행되는 균형발전 목적의 사업이나 민자 사업, 그리고 ‘사회적 재생’과 관련 있는 교육, 보건, 복지, 사회서비스 관련 정책과 사업을 충분하게 고려치 못하고 있는 한계가 있음.

- 예를 들면, 다양한 균형발전사업(균형발전특별회계에서 지원되는 사업과 더불어, 폐광지역 자원화 사업 같은 균형발전을 목적으로 하는 사업 포함)이나 민자사업 방식에 대한 고려도 충분하지 않음.
- 또한, 도시나 지역의 활성화에 지대한 영향을 미치는 주요 기반시설(도로, 철도, 지하철 등) 설치사업과의 연계 또한 매우 부족했음.
- 취약계층의 복리 향상과 관련된 사회복지나 사회서비스 관련 정책/사업에 대한 고려도 충분하지 못했음.

(2) 공간적 scale 문제 : ‘숲’이 죽어가는데 ‘나무’만 돌보고 있어

❖ 또한, 도시재생을 위한 자원과 역량을 집중적으로 투입하고 사업을 집중적으로 시행하기 위해 지정하는 ‘중점 사업구역’이라고 할 수 있는 활성화지역의 공간적 범위 또한 도시쇠퇴 유발 원인에 대응하기 위한 적절한 규모인지에 대한 고민이 필요함.

❖ ‘도시재생 뉴딜’에서부터는 행정동보다도 훨씬 적은 공간적 범위를 도시재생 활성화지역으로 지정하도록 유도해왔음. 하지만, 지금과 같은 공간적 범위는 본질의 맨 앞에서 언급한 쇠퇴 원인 중 대부분의 주요 구조적 원인을 개선하기에 큰 한계가 있음.

- Hall(1997)⁵⁰⁾이 주장하듯 특정 주택단지나 근린(neighbourhood)에서 나타나는 문제를 개선하기 위해서 대상지의 내부적 요인이나 문제의 현상에만 집중하는 것은 문제를 지속적이고 효과적으로 개선하지 못하는 경우가 많음. 문제의 근본적인 원인은 보다 광역적 범위에서 기인하는 경우가 많은 만큼, 이 경우 해당 대상지를 넘어서는 범위를 전체적으로 조망하고, 보다 광역적으로 접근할 필요가 있음.

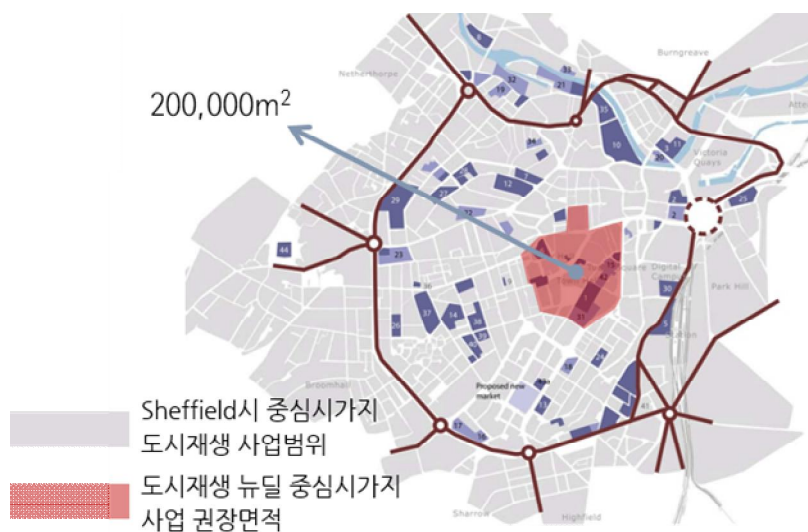
❖ 보다 구체적인 예를 들면, 쇠락하는 도시 중심시가지의 활성화시키기 위해서는 상식적으로 아래와 같은 접근이 필요할 것임.

- 교통 : 도심 접근성 개선(철도, 도로, 대중교통, 공항 등), 도심 교통체계 개선
- 매력적인 상업, 업무, 공공공간 조성 : 매력적인 상업시설 및 걷고, 즐기고, 거주하기 매력적인 공공공간 조성(보행자 도로, 공원 등)
- 핵심 산업 연계 시설 : 역사, 관광, 호텔, MICE시설, 창업공간, 문화시설 등(도시별 상이)
- 주거 : 도심 주거 공급을 통한 유효수요 창출, 도심 공동화 방지, 노후주택 개선

50) Hall, P.(1997). Regeneration policies for peripheral housing estates: inward-and outward-looking approaches. Urban Studies, 34(5-6), pp.873~890.

- 도시계획 : 도심의 상권이나 주거시설과 경합하고 힘을 분산하는 외곽 택지개발, 쇼핑물 개발 지양
- ❖ 하지만, 지금과 같이 좁은 공간적 범위를 대상으로 하는 사업 방식에서는 이러한 접근이 불가능하거나 매우 제한적으로만 가능함.
 - 도시재생 뉴딜에서 중심시가지형 사업의 최대 면적 규모로 제시된 20만㎡는 서울시 행정동 평균 면적인 1.4km²의 1/7이 안되는 매우 작은 규모임.
- ❖ 영국에서 성공적인 도심 재생 사례로 평가받는, 인구 58만명 규모의 대도시인 Sheffield 중심시가지 재생의 공간적 범위와 도시재생 뉴딜 중심시가지형의 권장 공간 면적을 비교해서 살펴보면 국내 도시재생 뉴딜의 공간적 범위가 도심의 기능적 범위를 충분히 포함하기 힘들 정도로 작은 규모라는 것을 알 수 있음.
 - Sheffield에서는 도심의 기능적 경계를 따라 유연하게 공간적 범위를 설정했음. 반면, 도시재생 뉴딜에서 국고보조금을 받기 위해서는 대상지의 기능적 경계와 상관없이 가이드라인에서 정하는 권장 면적 이내로 경계를 설정해야 함.
- ❖ 또한, Sheffield에서는 공간적 범위가 사업시행 가능 여부를 나누는 명확한 경계가 아닌 ‘주요 검토 범위’ 수준의 ‘느슨한’ 경계인 반면, 국내 도시재생 뉴딜에서는 보조금 사업 집행과 규제 완화 등을 적용할 수 있는지 여부를 결정하는 명확하고 경직된 경계로서 기능하고 있음.

〈그림 12〉 영국 Sheffield시 도심재생의 공간적 범위와
중심시가지형 도시재생 뉴딜 권장면적 비교



자료 : Sheffield시 도시재생 마스터플랜을 기반으로 저자 작성

■ 기능적 공간 범위를 충분히 고려하기 힘든 좁고 경직된 공간적 경계 설정은 정책효과를 저해하고 있을 뿐 아니라, 공간적 분절(spatial fragmentation)로 인한 비효율과 불필요한 갈등을 초래하는 문제도 발생시키고 있음.

- 전술했듯 도시재생 정책에서는 물리적, 경제적, 사회적 재생을 통합적으로 해 나감으로써 정책 간 분절을 방지하고 문제를 효과적이고 근본적으로 해결하는 것을 강조하고 있으나, 지나치게 작은 공간적 범위를 대상으로 시행하도록 함으로써 오히려 ‘공간적 분절’을 야기하고 있음.
- 예를 들면, 가로공간 개선사업을 한다고 할 때 연결되는 가로공간 중 해당 사업구역 경계 내 가로에만 사업을 집행하고, 경계 밖은 그대로 남겨 두어야 하는 비효율이 발생하고 있음.
- 실례로, 본 연구자가 인터뷰했던 현장 관계자에 따르면 가로등 설치를 통한 안전한 골목을 조성하는 사업을 하는데, “실제로는 같은 생활권이고 한 동네인데 길을 경계로 사업구역 바로 밖에 있다는 이유만으로 반대편에는 가로등 설치를 할 수 없어 사업구역 경계에 등을 설치해서 반대쪽으로 쓰는 것을 고민했다”고 답답함을 토로했음.
- 위와 같은 문제로 인해 필자의 경험에 의하면 기존에는 한 동네 주민이었으나 아이러니하게도 도시재생사업 과정에서 경계가 나뉘고, 사업 과정에서 갈등과 소외감이 발생하여 사업종료 후 되려 지역의 공동체 의식을 약화시키는 결과로 이어지는 경우가 빈번하게 발생하고 있음.

■ 또한, 행정구역 경계와 상이한 ‘임의의 임시 사업구역’을 설정하여 사업을 추진하는 방식은 기존조직이나 공공공간을 활용하기 힘들으로써 발생하는 비효율과 더불어 사업종료 후 지속가능성 측면에서도 불리하게 작동하고 있음.

- (기존 행정조직 활용 힘들) 사업구역과 행정 구역이 일치하지 않기에 기존 행정조직(예 : 자치구청, 동주민센터, 교육지원청, 보건소 등)을 효율적으로 활용하기 힘들.
- (행정자료 활용 힘들) 임의의 사업구역은 모니터링에도 상당한 비효율을 초래하고 있음. 교육, 일반행정, 복지 등 다양한 목적을 위해 정기적·비정기적으로 수집되는 행정 통계데이터를 활용할 수 없어 별도로 예산을 편성해서 수집해야 함. 이는 경제적으로 비효율적일 뿐 아니라, 변화과정을 확인할 수 있는 시계열적 분석 또한 어렵고, 예산지원이 종료되면 데이터 수집이 지속되기 힘들다는 문제도 있음.
- (공공공간 활용 힘들) 행정조직과의 연계가 원활하지 않기에 동주민센터 등 공공공간을 활용하는 데도 어려움이 있음. 이로 인해 전국의 모든 도시재생 사업지에서는 공공공간 활용 시 굳이 새로운 주민 공간을 만들 필요가 없는 곳에서도 상당한 예산을 들여 별도의 공동이용시설을 건설하고 있음.
- (기존 주민조직 활용 힘들뿐더러, 사업종료 후 주민조직 간 갈등 발생 가능성) 대체로 행정동 단위에는 다양한 공식 주민조직⁵¹⁾이 존재하고, 나름의 목적을 가지고 영속적으로 활동을 하고 있음.
- 반면, 도시재생에서는 해당 활성화지역 경계 내 주민·상인들만을 대상으로 한 별도의 임시조직인 주

51) 예 : 주민자치(위원회), 통장협의회, 노인협의회, 새마을협의회, 새마을 부녀회, 새마을문고, 바르게살기운동, 자유총연맹, 방위협의회, 지역사회보장협의회, 재향군인회, 방범기동순찰대, 마을만들기협의회 등

민협의체를 구성해서 운영하게 됨. 일반적으로 조직이 구성되고 나름의 규약을 정하여 원활하게 운영 되기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요한데, 이는 주민협의체 또한 마찬가지임. 사업이 종료되면 주민협의체 또한 공공 지원이 종료되고 핵심적인 '존재의 이유'가 사라지기에 지속적으로 유지되기 힘들어짐. 이때까지 소요된 비용과 노력 중 상당 부분은 매몰비용으로 사라지게됨.

(3) 시간적 scale 문제 : 정책 목표 달성하기에는 사업 기간 지나치게 짧아

❖ 도시재생사업⁵²⁾의 사업 기간은 유형에 따라 3~6년임. 하지만, 이는 정부가 제시하는 청사진인 지역 주체들의 적극적인 참여를 통해 사업을 추진하고, 또한 사업추진 과정에서 해당 주체의 역량이 충분히 향상되어 공공지원 종료 후에도 그들이 자생적으로 문제를 해결할 수 있도록 하기에는 턱없이 짧은 시간이라고 생각함.

- 기본적으로 3~6년이라는 시간은 재정사업인 마중물사업을 내실이 있게 추진하는 데만도 충분하지 않음. 주민협의체나 도시재생지원센터 등 관련 조직 정비, (심도 있는 토의과정을 통해 주민들의 의견을 충실히 반영한) 활성화계획 수립⁵³⁾, 사업 집행, 시행착오를 통한 사업계획 변경 및 수정 집행 등 공공재정을 활용한 주민참여형 사업추진을 위해서도 이 기간은 매우 부족함.

❖ 사업추진 속도 향상을 위해 정부는 2019년부터 정부는 활성화지역 선정방식을 기존의 '先 선정 後 계획'에서 '先 계획 後 선정' 방식으로 전환했음⁵⁴⁾.

- 기존에는 구상서를 바탕으로 사업지를 선정하고 이후 활성화계획을 수립하던 방식이었으나, 계획수립의 지체 문제가 계속되자 지자체가 활성화계획(안)을 먼저 수립한 후 이를 기반으로 사업지를 선정하는 방식으로 전환함.
- 정부는 사업선정 전 활성화계획(안) 수립에 있어 '도시재생대학'이나 '소규모 재생사업'('도시재생예비사업'으로 변경) 등을 통해 지자체와 지역 주민 주도로 수립하도록 유도함. 이렇게 '준비된 지역' 중심으로 사업을 선정하면 실질적인 단위 사업의 실행 속도를 높일 수 있을 것으로 생각했기 때문임.

❖ 하지만, 사업추진 속도를 높이기 위한 이러한 시도는 의도와는 다르게 계획수립 과정에서 주민참여를 저해하고 공공주도를 더욱 강화하는 결과로 나타났음. 그 결과 주민참여를 통한 민주성 강화와 주민역량 강화를 통한 지속성 확보 같은 도시재생사업의 취지를 저해하는 결과로 이어졌음.

- 본 연구에서 실시한 복수의 현장 관계자 인터뷰에 따르면 사업이 선정되기 전에는 지역주민들의 참

52) 여기서는 2019년 말 도입된 신사업수단을 제외한, 공모를 통해 국가보조금을 바탕으로 시행하는 3~5개 유형의 사업을 의미함.

53) 속도감 있는 사업 추진을 위해 2019년 이후 선정되는 사업에서는 원칙적으로 활성화계획이 수립된 지역 중심으로 사업을 선정하였으나, 현장 담당자 인터뷰 결과 사실상 활성화계획은 공공주도로 수립되었으며, 이 과정에서 주민들은 매우 형식적으로 참여했으며 사실상 동원되다시피 했다고 함.

54) 국토교통부(2018), '도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인'(2019년도 상반기 사업선정).

여 동기를 끌어내기 힘들기에, 지자체와 도시재생지원센터 등 공공기관이 지역주민 중 일부를 사실상 동원하다시피 하여 공공 주도로 계획이 수립되는 부작용을 초래하고 있었음.

- 영국의 경우 주민참여를 통한 민주성 강화와 주민역량 강화를 통한 지속성 확보 등을 위해서 주거지 재생의 사업 기간을 대폭 확대했었음. 1991년에 도입된 City Challenge 프로그램의 경우 개소당 최장 5년간 사업이 시행되었으나, 이를 대신하여 1994년에 도입된 Single Regeneration Budget 프로그램은 개소당 최장 7년, 그리고 1998년 도입된 New Deal for Communities 프로그램의 경우 개소당 10년간 사업을 시행했음.⁵⁵⁾

■ 무엇보다도 3~5년의 사업 기간은 사업비를 포함한 다양한 조건들에 대해 구체적이고 엄밀한 협상을 진행해야 하거나, 다양한 이해관계자들 간의 협의와 동의가 필요하고 법령에 규정된 절차를 이행할 필요가 있는 민간투자 사업을 추진하기에는 턱없이 짧음. 이는 뒤에서 언급할 민간투자가 제한적인 중요한 원인 중 하나로 판단됨.

- 예를 들면, 전국에서 사업성이 가장 양호한 서울에서, 개발 여건이 상대적으로 양호한 창동·상계에서 「민간투자법」에 근거한 수익형 민간투자사업(BTO)으로 시행하고 있는 서울아래나 건립사업은 도시재생사업이 종료된 지 한참이 지난 지금까지도 착공하지 못하고 있음.⁵⁶⁾
- 그나마 공공부문이 토지를 소유한 경우 상대적으로 신속하고 원활하게 추진 가능하나, 토지매입부터 시작해야 하거나 토지주들의 동의를 통해 진행되는 사업(예 : 정비사업, 소규모 정비사업 같이 일정 비율 이상의 토지주 동의가 있어야 추진 가능한 경우)의 경우 사업 기간이 훨씬 더 늘어날 것임.

■ 지나치게 짧은 사업기간으로 인해 도시재생사업 현장에서 예산이 비효율적으로 활용되는 경우도 상당수 발생하고 있음.

- 본 연구에서 인터뷰한 관계자에 따르면 중앙정부가 정해진 시간 내 예산 집행을 매우 강조하는 상황 속에서⁵⁷⁾ 예산을 효과적이고 효율적으로 집행하는 것에 충분히 신경을 쓸 겨를이 없었으며, “일단 예산을 정해진 시간 내에 (회계적으로) 문제없이 다 쓰는게 일”이라고 함.
- 이태희(2020)⁵⁸⁾에서 소개된 인천시 사례에서도 정해진 기간 내에 예산을 집행해야 하는 바람에 민간사업자가 선정되기도 전이라 건물 활용방안과 내부 리모델링 계획이 수립되지 않은 상태에서 건물 외부 리모델링 공사를 별도로 긴급하게 발주해야 하는 비효율이 발생했음.
- 또한 마중물 예산을 보다 지혜롭게 활용함으로써 민간의 투자를 유도하여 지역 활성화 효과를 대폭 제고할 수도 있을 것이나, 대개 마중물예산 ‘만’ 가지고 사업을 하고 있기에 사업효과가 매우 제한적인 상황임. 여기에 대해서는 뒤에서 자세히 논의함.

55) 이태희·김예성, ‘영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구 : 대처정부~신노동당정부의 재생정책을 중심으로’, 국토연구95(4), pp.21~40.

56) 이현일(2022), “창동·노원역 일대 복합개발사업 ‘적신히’”, 한국경제신문 10월 17일 기사.

57) 빈번한 사업 지연으로 인해 2018년 실시한 공모에서부터 대상지 선정 시 해당 지역에서 기 추진 중인 도시재생사업의 ‘예산 집행률’을 반영하여 집행률이 떨어지는 지자체에는 불이익을 줌.

58) 이태희(2020), ‘민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어’, 한국건설산업연구원.

3. 사업내용 관련 문제 : 도시·지역 활성화에 실질적인 기여 가능한가?

❖ 도시재생사업에 선정된 지역의 사업내용을 분석해 보면 재생 효과가 의심되는 곳이 상당수 존재함. 먼저 주거지 재생의 경우, 노후 저층 주거지에서 주민들이 우선적으로 원하는 것은 도로, 주차장, 공원같은 기반시설 확충과 노후주택 개선인 경우가 많음.

- 허남설(2021)⁵⁹⁾에 따르면 “서울시가 2013년 9월 뉴타운지구 해제 직전 실시한 주민여론조사 결과를 보면, ‘보도와 도로 확장·정비’(16.0%)와 ‘주차 공간 확보’(15.0%)를 많이 요구했다”고 함.
- 서울연구원(2022, pp.7-8)⁶⁰⁾ 자료에서도 선정 지역에서는 거점시설 조성보다는 주차장, 도로, 공원 등의 기반시설 개선·확충을 원하는 경우가 많았다고 함.
- 필자가 도시재생 현장에서 경험한 바로도 노후 저층 주거지역 주민들은 도로, 공원, 주차장 확대와 쓰레기 문제 개선 등을 가장 시급하게 요구하는 경우가 많았음.

❖ 하지만, 실제 도시재생사업 현장에서는 마중물예산 중 상당한 비율이 주민들의 우선순위와 거리가 있는 공동이용시설 조성이나 벽화그리기 등 골목 ‘분위기’ 재단장, 역사·문화 관련 시설 조성 등에 활용되는 경우가 많음.⁶¹⁾

- 마중물예산을 활용하여 주민들의 우선순위가 높은 기반시설 중 상대적으로 적은 비용이 소요되는 소규모 공원이나 주차장 등을 확보한 지역은 일부 존재하나, 상대적으로 많은 비용이 소요되는 도로를 확충한 지역은 상당히 제한적임.
- 이는 구역당 지원되는 예산 규모가 매우 제한적인 탓도 있으나, 토지확보에 마중물사업비의 30%를 초과해서 사용하지 못했기 때문이기도 했음(해당지역 지가가 전국평균 이상인 지역은 40%).⁶²⁾

❖ 도시 중심부 재생 또한 업무·상업 중심지로서 도심기능 회복, 도시 전체의 경쟁력 강화, 변화된 소비패턴을 반영한 상권 경쟁력 강화 등을 위한 과감하고 근본적인 시도는 매우 부족하며, 지역 활성화 기여 효과에 의문이 드는 사업이 상당수 포함되어 있음.

- ‘실험적이고 근본적이고 획기적인 시도’⁶³⁾를 통한 도시경쟁력 강화를 위한 노력보다는,
- 전통시장 등 구도심 상권 활성화를 비롯하여, 지역활성화 기여 효과가 상당히 의심되는 안심상가, 청년 창업시설, 임대주택 조성, 친환경 건축, 임대주택 건설이나 공공조직 설립(예 : 창업지원센터, 상권활성화지원센터 등) 등에 공공재원 상당 부분이 배분되는 곳이 많았음.

59) 허남설(2021), “벽화 그리고 회의만 하는 도시재생... 기반시설 다지는 ‘재생 2.0’으로”, 경향신문 5월 12일 기사.

60) 서울연구원 (2022) 도시재생활성화사업 완료지역 종합평가.

61) 국토교통부(2017), ‘2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정사업 개요’ ; 국토교통부(2018), ‘2018년도 도시재생 뉴딜 선정사업 개요’ ; 국토교통부(2019), ‘2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 선정지역 요약서’ 참조. 여기에 더해 정보공개청구를 통해 2019년 하반기에 선정된 전지역의 활성화계획 또는 사업계획서(활성화계획이 수립되지 않은 지역)를 받아 확인해 보았음.

62) 복수의 관계자 인터뷰 (관련 규정 : 국토교통부(2019), ‘도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형) 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인, p.31.)

63) 예 : 대중교통망 정비를 통한 도심 접근성 개선, MZ세대와 구매력 높은 소비자를 끌어들이 수 있는 매력적인 복합쇼핑몰 조성 등.

〈표 2〉 일반근린형 도시재생사업에서의 단위사업 구성 예
(예시일 뿐이며 많은 지역에서 유사하게 예산을 배정하고 있음)

대분류	중분류	사업명	주관부서	사업비(억원)			
				계	국비	지방비	민간
마중물 사업	문화가점 강화	① 아트 조성	국토부/	68.20	40.92	27.28	-
		② 문화학당 프로그램 운영	국토부/	2.00	1.20	0.80	-
		③ 디지털 헤리티지 체험마당 조성	국토부/	16.00	9.60	6.40	-
	공동체 회복	④ 마을 안전·편의시설 조성사업	국토부/	8.65	5.19	3.46	-
		⑤ 마을 기반시설 확충사업	국토부/	26.15	15.69	10.46	-
		⑥ 생활공동체 협동조합 구성 및 운영	국토부/	2.00	1.20	0.80	-
	문화가로 이미지 제고	⑦ 역사 문화가로 조성	국토부/	16.40	9.84	6.56	-
		⑧ 축제 활성화 지원	국토부/	1.00	0.60	0.40	-
		⑨ 청년 문화가로 조성	국토부/	25.60	15.36	10.24	-
① 소 계				166.00	99.60	66.40	-

자료 : 00지역 활성화계획

〈표 3〉 중심시가지형 도시재생사업에서의 단위사업 구성 예
(예시일 뿐이며 많은 지역에서 유사하게 예산을 배정하고 있음)

(단위 : 억원)

사업 유형	재생전략/세부사업	주부서	사업 기간	재정보조사업(마중물 사업)				기타
				계	국비	지방비		
						도비	시비	
마중물 사업	① 스튜디오 조성사업	도시재생과	'19~'22	65.80	32.28	10.73	22.79	-
		도시재생과	'19~'22	40.76	24.46	4.89	11.41	-
	② 골목상권 활성화 사업	도시재생과	'19~'22	14.32	8.59	1.72	4.01	-
		도시재생과	'19~'22	5.00	3.00	0.60	1.40	-
	③ 모두다 지원센터 조성사업	도시재생과	'19~'22	41.53	32.12	2.15	7.26	-
		도시재생과	'19~'22	63.37	38.02	7.60	17.75	-
	④ 역 주변 거리환경 개선사업	도시재생과	'19~'21	7.21	4.32	0.87	2.02	-
		도시재생과	'19~'21	7.63	4.58	0.91	2.14	-
		도시재생과	'19(지속)	4.38	2.63	0.52	1.23	-
① 소 계				250.00	150.00	30.00	70.00	-
공기업 투자 사업	청년 인큐베이션 센터 조성사업	주인센터						
		복합개발사업 (수익시설, 청년임대주택)	도시재생과, LH	'19~'22	61.15	-	-	-
	④ 소 계				61.15	-	-	-
합계 (①+②+③+④)				1,076.60	222.51	30.00	762.74	205.06

자료 : 00지역 활성화계획

- ❖ 여기에 더해, ‘사회적경제’ 역시 지역활성화, 일자리 창출, 공동체 회복, 조직의 지속가능성, 사회적 가치 창출 효과 등에 대한 효과 검증이 충분하지 않은 채 만병통치약처럼 소개되고 활용된 경향이 있음. 사회적경제 조직에 대한 비판적 고찰(장점, 단점, 기대효과, 한계 등)에 기반하여 도시재생 효과에 대한 현실적 기대가 필요함.
- ❖ 도시 전체적인 스케일로 바라보면, 지금까지 도시재생사업 방식은 도시 주력산업의 쇠퇴 문제를 개선하는 데 충분한 기여를 하지 못했음. 일부 경제기반형 사업을 제외한 대부분의 사업은 도시 내 특정지역의 상권활성화나 주거환경 개선에 주로 초점을 맞췄음.
 - 경제기반형재생에서 지역 내 제조업 경쟁력 강화를 일부 시도하고 있는 사례가 있었고(예 : 부산 영도, 태백 등), 신성장동력 창출을 위해 새로운 산업 유치를 시도하고 있는 사례도 일부 존재했으나(예 : 서울 창동·상계, 홍릉 등), 국가의 도시재생 정책 전반에서 도시의 산업경쟁력 강화와 관련된 부분은 전반적으로 중요도가 매우 낮았음.
- ❖ 산업경쟁력 강화를 추구했던 도시재생사업도 그 효과성에 대해서는 상당한 의문이 제기되고 있는 상황임. 그 핵심 원인 중 하나로 ‘공급자적 마인드’에 바탕을 둔 접근방식을 꼽을 수 있음.
- ❖ 예를 들면, 여러 지역에서 도시경제 활성화를 위해 공공주도로, 공공재원을 활용하여 창업이나 제조 등을 지원하기 위한 시설(오피스, 작업실 등)을 조성했음. 이 중 상당수는 지식기반산업을 육성 목적으로 조성되었음.
 - 용산, 천안, 고양 등에서 추진 중인 도시재생혁신지구사업은 대체적으로 첨단산업 육성을 위한 지원 시설이 포함되어 추진 중임.
 - 또한, (주로) 경제기반형과 중심시가지형 도시재생사업에서는 ‘도시재생 어울림 플랫폼’이라는 ‘혁신거점공간’을 다수 조성해 왔음. 이 시설은 “이 플랫폼은 창업공간, 청년임대주택, 각종 공공서비스 지원 센터 등이 입지하는 복합 앵커시설로서”⁶⁴⁾ 기획되고 조성되었으며, 상당수 지역의 시설이 지식기반 산업 육성을 위한 공간으로 활용하기 위해 조성됨.
- ❖ 하지만, Romer나 Florida를 비롯한 여러 학자들에 따르면 지식기반산업은 기존의 노동 집약적이나 중후장대형 제조업과 질적으로 매우 다르며, 이를 육성하기 위해서는 ‘수요자’, 특히 핵심 인재의 선호를 고려한 접근법이 필요하다고 함.
 - 과거 농경시대의 주요 생산요소(factors of production)가 토지와 노동이고, 산업시대의 주요 생산요소가 토지, 노동 자본이었던 반면, 신성장 이론으로 노벨경제학상을 수상한 Paul Romer에 따르면 지식정보산업의 주요 생산요소로 ‘재료, 사람 아이디어’를 꼽음.⁶⁵⁾

64) 윤의식(2018), ‘청년 스타트업이 모이는 혁신공간 전국 250곳에 조성’, 나라경제 5월호.

- 이 이론에 따르면 지식기반산업을 발전시키기 위해서는 단순히 공간이나 시설(생산요소 중 토지와 자본에 해당)을 더 공급하는 것이 중요한 것이 아니라, 뛰어난 사람들이 모이고 그들의 아이디어가 활발하게 교환되고 발전될 수 있는 환경을 조성하는 것이 더 중요함.
- 또한, '창조계급' 이론으로 잘 알려진 Richard Florida는 지식기반산업의 경우 더이상 사람이 일자리를 따라 움직이는 것이 아니라 기업이 유능한 인재들을 구할 수 있는 곳을 따라다니는다고 주장함.⁶⁶⁾ 따라서 그는 지식기반산업 육성을 위해서는 유능한 인재들이 살고 싶은 도시환경을 조성하는 것이 중요함을 역설함.
- 실제로 최근 서울이나 판교, 송도 등 서울·수도권 중에서도 일부 지역에 IT, BIO, 반도체, 금융 등 지식기반의 첨단산업이 집중하고 있는 것이나. 용인 반도체 클러스터 선정 과정을 돌이켜 봐도 기업은 생산·유지 비용을 절감할 수 있거나 공장을 조성하기 쉬운 곳이 아닌. 핵심 인재를 구할 수 있는 곳으로 집중되고 있는 것을 확인할 수 있음.

❖ 따라서, 지식기반산업을 유치 또는 육성하려면 공공재원으로 공간이나 시설을 단순히 공급하는 것을 넘어, '유능한 인재들은 어떤 도시에서 일하고 싶을까'에 대한 고민을 먼저 하고, 이를 실현하기 위해서는 제한된 재원을 어떻게 활용할지에 대한 전략을 수립하고, 사업을 기획 및 시행하는 것이 필요하다고 할 수 있음.

- 유능한 인재 중에서도 현재이자 미래세대임과 동시에, 트렌드를 선도해 나가는 경향이 있는 유능한 '청년' 인재들이 살고 싶어 하는 도시환경에 대한 고민이 필요할 것임.
- 이들이 살고 싶은 도시환경으로는 안전하고 쾌적한 주거환경, 아이키우기 좋은 교육환경, 편리한 교통환경, 개방적이고 자유로운 도시문화, 지적인 '집적 이익'을 누릴 수 있는 곳(세미나 등에 참석이 용이한 곳), 여가생활을 위한 인프라, 매력적인 쇼핑시설 등이 잘 갖춰진 곳일 것임.⁶⁷⁾

❖ 이러한 점을 고려해 볼 때, 특히 도시재생 전략에 첨단 지식기반산업 육성을 담고 있는 도시의 경우 지금까지의 전략 방향과 사업내용에 대한 근본적인 재검토가 필요함.

- 첨단 지식기반산업을 육성하고자 한다면 무엇보다도 '핵심 인재들이 살고 싶은 도시조성'에 초점을 둘 필요가 있을 것임.
- 핵심 인재들이 살고 싶은 매력적인 도시환경에는 쾌적한 주거환경, 매력적인 쇼핑시설 등이 포함된다 는 것을 충분히 고려하여 지금과 같이 집수리나 소규모 정비사업 중심의 주택개량과 전통시장 개선 사업 중심의 상권 활성화 방향 또한 대대적인 수정이 필요하다고 생각함.
- 그리고, 지금까지 도시재생 전략과 사업에서 거의 다루지 않고 있는 교육환경 개선이나 교통환경 개선(대중교통, 자차 등) 등의 사안에 대해서도 포함하여 시행할 필요가 있을 것임.

65) 조장욱(2011), '한국경제를 위한 경제사의 교훈', 금융연구 25(4), pp.1~30 ; 데이비드 워시(2008), '지식경제학 미스터리', 김영사.
 66) Florida, R.(2010), Who's your city?: How the creative economy is making where to live the most important decision of your life. Vintage Canada 참조.
 67) 상계서.

4. '공공성'과 '수익성', 공공과 민간의 역할에 대한 잘못된 이해

- ❖ 앞서 제도설계 원리에서 언급했듯, 도시재생사업은 민간투자과 활력 유입을 위한 마중물 역할을 하도록 설계됨. 하지만, 이태희(2020)⁶⁸⁾의 연구에서 볼 수 있듯 절대다수 지역에서 공공의 마중물 투자가 민간투자 유치나 민간활력 유도에 미치는 효과가 상당히 제한적인 상황임.

 - 필자가 2020년에 수행했던, 인구 50만 이상 대도시에서 추진한 경제기반형과 중심시가지형 도시재생사업에서 활성화계획에 포함되어 추진되는 민간투자 현황을 분석한 연구에 따르면 서울, 천안, 청주 등 일부 지역을 제외한 절대다수 지역에서 유의미한 민간투자가 전무한 상황이었음.
- ❖ 마중물사업 기간 내 공공사업과 연계한 민간투자 사업이 제한적일 뿐 아니라, 공공의 '선도적 투자'가 끝난 후 해당 사업의 파급효과로 시간을 두고 민간의 투자가 발생하는 효과 또한 상당히 제한적일 것으로 추정됨.

 - 도시재생사업이 종료된 지역의 경우 지속적인 모니터링이 부재하여 사업종료 후 민간투자 발생 현황 파악이 어려운 상황이나, 공공의 선도적 투자가 이후 의미 있는 민간투자를 유인하거나 민간활력을 유도하는 사례는 매우 적고, 그 규모와 파급효과 또한 크지 않을 것으로 추정함.
- ❖ 전술했듯 도시 전체 또는 도시 내 특정 지역이 쇠퇴하는 현상은 다양한 구조적 원인이 복합적으로 작용해서 발생함. 이러한 구조적 문제를 공공재원만 가지고 해결하기 힘들다는 점, 그리고 한시적으로 진행되는 공공재원 투입 종료 후 자생적이고 지속적으로 지역이 발전할 수 있기 위해서는 민간투자 유치가 매우 중요하다고 할 수 있음.

 - 도시쇠퇴는 주력산업 쇠퇴(개별기업 경쟁력 약화 or 글로벌 산업환경 변화), 주요 교통환경 변화(공항, 철도, 항만, 고속도로 등), 주택·교육 인프라 부족 등 다양한 구조적 원인이 복합적으로 작용해서 발생.
 - 이러한 구조적 문제를 개선하는 데 100억~500억원⁶⁹⁾의 예산은 매우 부족함. 예를 들어 100억원의 예산으로는 서울이나 수도권의 지가가 높은 곳에서는 짧은 골목길 확장도 어려울 것임.
- ❖ 또한, 상업·업무 시설의 조성⁷⁰⁾과 운영같이 민간이 공공부문에 비해 확실한 비교우위에 있는 분야가 있음.

 - 예를 들면 복합쇼핑시설, 호텔, 오피스 등의 조성·운영은 소비자들의 선호를 민감하게 반영할 수 있고, 도전과 혁신, 빠른 의사결정의 장점과 더불어 사업이 실패하게 되면 기업의 존망이 달라질 수 있어 '절박함'이 있는 민간부문이 훨씬 유능하게 잘해 나갈 수 있을 것임.

68) 이태희(2020), '민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어', 한국건설산업연구원.

69) 광역시 기준 도시재생 뉴딜 개소당 마중물예산 투입 금액.

❖ 위와 같은 이유로 영국의 중심시가지 및 도시경제 분야 재생에서는 민간부문 투자유치의 중요성을 매우 강조했다.

- 1997년 집권한 중도좌파 신노동당 정부 당시 발간했던, 도심 재생의 방향성을 제시한 중요한 보고서에서도⁷⁰⁾ 매력적인 도심 공간 조성을 위해서는 민간투자 유치가 매우 중요하다고 강조했다.
- 중앙정부 방침을 충실히 반영했던 영국 Sheffield시 도심재생 마스터플랜에서는 10년 단위 계획 중 총사업비의 82.1%를 민간부문 투자유치를 통해 총당할 계획을 세웠음. 이 중 실제 2007년까지 실현된 민간투자는 총지출 사업비의 46.7%(£143m, 약 2,145억원)였음.⁷¹⁾

❖ 지식경제산업 기반의 도시경쟁력 확보와 양질의 일자리 창출에서도 민간의 역할이 매우 중시되고 있고, 기업투자 유치를 위해 정책적으로 많은 노력을 기울이고 있음.

- 민간부문 투자 확대를 통한 도시의 경제 및 산업경쟁력 제고를 위해 최근 영국에서는 민간기업의 투자를 촉진하기 위해 도시계획 규제완화, 세제혜택 등의 종합적인 인센티브를 담은 Enterprise Zone 제도를 운영하고 있음.⁷²⁾
- 여기서는 특히 지식기반산업의 육성과 투자를 촉진하기 위해 지역의 대학과 산업의 연계를 핵심으로 하는 University Enterprise Zone 유형도 별도 세부 유형으로 운영하고 있음.

❖ 하지만, 국내 도시재생에서는 민간투자 유치 필요성과 확대 방안에 대한 고민, 그리고 이를 위한 시민들의 공감대 형성이 충분하지 않은 것으로 판단됨. 주체, 재원, 토지, 지향하는 가치, 사업 모델 등 모든 면에서 ‘공공’이 지나치게 강조되고 있음.

- 기본방침에서는 민간부문의 역할과 민간투자 확대의 중요성을 명시해 냈으나, 실제 현장의 도시재생 활성화계획에서 민간의 역할은 매우 제한적이며⁷³⁾,
- 사업 실행력 강화 및 주민 체감도 향상을 위해 2019년 말 도입된 도시재생혁신지구사업, 인정사업, 총괄사업관리자방식에서도 공공부문이 공공성에 기초하여 공공토지에서 공공재원을 주로 활용한 사업에 초점을 맞춰왔음.⁷⁴⁾

❖ 심지어 토지가격이 매우 비싸고, 상당한 개발이익을 거둘 수 있어 민간사업자 모집이 매우 수월할 것으로 예상되는 곳에서 실시하는 복합개발사업 조차 ‘공공’이 공공토지

70) The Urban Task Force(1999), 'Towards an urban renaissance', Routledge.
 71) Evans, R., Hutchins, M., Meegan, R., & Parkinson, M.(2007). 'Sheffield One Evaluation: Final report', European Institute for Urban Affairs.; £1를 1500원으로 환산 시.
 72) 자세한 내용은 이태희(2020), 'Enterprise Zone을 활용한 영국의 도시재생', 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 778호 참조.
 73) 이태희(2020), '민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어', 한국건설산업연구원.
 74) 이태희(2019), '도시재생 혁신지구... 민간 참여 활성화에는 의문', 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 738호 ; 이태희(2019), '도시재생 인정사업 도입에 따른 기대와 우려', 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 739호 ; 이태희(2020), '2020년, 도시재생 뉴딜사업 Season 2 본격화', 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 743호 ; 이태희(2020), '총괄사업관리자 방식 도시재생에 대한 우려와 기대', 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 752호.

에서 공공재원으로 ‘공공성’에만 매우 치중된 개발을 하고 있는 상황임.

- 예로는 용산 도시재생혁신지구 사업, 창동·상계의 창업/문화산업단지 조성사업 등을 꼽을 수 있음.
- 특히 우리나라에서 가장 높은 개발이익이 예상되는 용산, 그 중에서도 용산역이 인접한 사유지를 공공재원을 활용하여 개발하는 것이 지혜로운 예산 사용인지에 대한 진지한 고민이 필요함.⁷⁵⁾

❖ 반면, 이태희(2020)⁷⁶⁾의 연구에서 소개한 청주시와 인천시 도시재생 사례에서 볼 수 있듯, 도시재생사업 현장의 공공과 민간 비영리부문 참여자들 사이에서는 ‘수익을 추구하는 대규모 개발사업은 (올바른) 도시재생이 아니다’는 인식이 퍼져있음. 이러한 인식은 양질의 민간투자 유치에 큰 걸림돌이 되고 있음.

❖ 도시재생은 일반적으로 ‘시장기능’⁷⁷⁾이 원활하게 작동하지 않는 곳을 대상으로 ‘특별법’에 근거한 ‘특별한 지원’을 통해 민간투자와 활력을 끌어내기 위한 취지로 시행됨. 지나친 공공성 요구와 수익성 추구에 대한 부정적 인식은 제도의 취지와 맞지 않을뿐더러, 민간투자를 저해하여 결과적으로 ‘공익’을 저해하는 결과로 이어질 것임.

- 대다수 도시재생 대상지는 쇠퇴노후 정도가 심하며 사업성이 낮거나 다른 제약조건으로 인해 기존상황에서는 시장에서 자발적인 사업 시행이 불가능한 곳을 대상으로 함.
- 사업성이 낮고 투자 리스크가 큰 곳에서 추진되는 사업에 대해 지나친 공공성을 요구하고 수익 추구 행위에 대해 부정적으로 바라본다면, 민간투자자 입장에서는 투자 유인이 상당히 낮아질 것임.

❖ 반면, 공공성을 다르게 해석하여 민간사업자가 토지를 확보하고 사업계획을 수립해 나가는 과정에 공공이 적극적으로 개입 및 지원하고, 그 결과 도심 한복판에 민간자본을 활용하여 지자체가 원하는 방향으로 매력적인 쇼핑몰과 호텔, 공원 등으로 구성된 복합쇼핑몰을 개발할 수 있었던 Liverpool One 개발 사례를 참고할 필요가 있음.⁷⁸⁾

- Liverpool One이 입지한 곳은 과거 부두로 활용되다가 미술관과 해양박물관, 호텔 등으로 재생된 Albert Dock 등 강가의 다양한 문화시설과 도심을 연결하는 절절점에 위치한 핵심 요충지임. 시는 연구용역 등을 통한 세밀한 검토와, 사업자와의 긴밀한 협의 과정을 통해 도시의 중장기적 재생 전략에 부합하면서도 수익성을 함께 만족할 수 있는 방향으로 대상지를 개발할 수 있었음.
- 이 과정에서 시는 민간사업자가 대상지의 약 2/3에 해당하는 사유지를 수용할 수 있도록 지원함. 또한, 시가 소유하고 있던 대상지의 1/3가량을 250년간 대부해 주고, 그 대가로 매년 쇼핑몰에서 받

75) (개발사업 개요) 지구면적 : 13,963㎡, 사업기간 : 2020-2023, 총사업비 : 5,927억원(국비 250, 지방비 375, 공공 3,524, 기금 1,887), 사업시행 : LH, SH, 도입기능 : 기업입주·공유, 육아보육, 공동이용시설, 신혼희망타운 등.

76) 이태희(2020), ‘민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어’, 한국건설산업연구원.

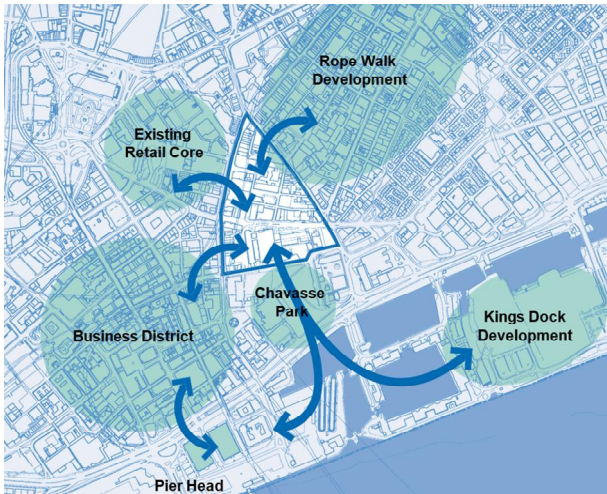
77) 시장에서 자율적으로 투자재투자가 발생하여 지역이 개선되는 것을 의미.

78) 자세한 내용은 이태희(2020), ‘좋은 개발사업’, 도시의 운명을 바꿀 수 있다’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 782호 ; 이태희(2020), ‘좋은 개발사업… 좋은 민관협력이 있어야 가능’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 783호.’ 참조.

생하는 임대수익의 5%를 받기로 했음. 즉, 시는 사업추진이 가능할 수 있도록 적극적인 행정 지원을 제공했을 뿐 아니라, 쇼핑몰의 수익을 일정부분 공유하여 시 재정을 확충할 수 있었음.

- 이 사업을 통해 Liverpool 시는 많은 방문객을 유치하고 상당한 지역 고용과 세수를 창출하여 도시 경제 활성화와 도심의 물리적 환경개선에 상당한 효과를 거뒀음.⁷⁹⁾
- Liverpool One 사례와 가장 대비되는 사례는 대기업 진출을 원천적으로 불허하고, 호텔 건설에 부정적이었으며, ‘공공성’ 확보를 위해 공간 면적의 절반가량을 (사업종료 후에도 지속적으로 예산 투입이 요구되는) 공공 문화전시 공간으로 활용하고 있는 청주 문화제조창C 리모델링 사례라고 생각함.

〈그림 13〉 도심 내에서 Liverpool One의 위치



자료 : BDP(2009), Liverpool : regeneration of a city centre.

〈그림 14〉 개발 전 미·저이용되고 있던 대상지



자료 : <https://ryanblair13393.wixsite.com/>.

〈그림 15〉 Liverpool One 마스터플랜



자료 : BDP(2009), Liverpool: regeneration of a city centre.

〈그림 16〉 기존 도시맥락 반영한 개방형 복합쇼핑몰 조성



자료 : <https://www.architectsjournal.co.uk/>.

79) Nurse, A.(2017), City Center Regeneration to Drive Economic Competitiveness? The Case Study of Liverpool One. LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs, 8(2), pp.91~102.

<그림 17> 매력적인 개방형 쇼핑몰



자료 : <https://www.bdp.com>.

<그림 18> 워터프론트와의 연결부에 조성된 공원



자료 : <https://theguideliverpool.com/>.

<표 4> Liverpool One 사업추진 경위

시기	주요 내용
1998.5	지방선거에서 자유민주당이 다수당 차지 (도시재생 정책기조 대폭 변화)
1999.2 ~ 1999.5	리버풀시 리테일 전략 연구용역 결과 발표, 개발계획 톨 공표, 사업자 모집 (리버풀시)
1999.10	최종 심사대상자로 7개사 선정, 개발 지침서 개요 공표 (리버풀시)
1999.12 ~ 2000.2	향후 개발 방향에 대한 질의서 서면 회신, 워크숍 & 프레젠테이션 (디벨로퍼 → 리버풀시)
2000.3	최종 디벨로퍼 파트너 선정 (Grosvenor/Henderson 컨소시엄)
2000.9 ~ 2000.12	마스터플랜 윤곽 도출, 해당 안에 대한 주요 이해관계자 참여 논의
2001.1	마스터플랜(안)이 포함된 인허가 신청서 제출 (디벨로퍼 → 리버풀시)
2001.5 ~ 2001.10	주민·이해관계자들이 참여하는 추가 협의 절차 진행 → 인허가 수정안 제출 (10월)
2001.11 ~ 2002.5	리버풀시 통합개발계획 수정안에 대한 공개 심리 (public inquiry)
2002.12	개발 협정, 공공기여 협정 서명 ; 개발 인·허가 완료
2003.3	토지수용 절차 집행
2003.6	2008년 European Capital of Culture (유럽 문화수도)로 Liverpool 선정
2004년 봄	상세 디자인작업(건축, 조경 등) 시작
2004년 겨울	착공, 사업비용 계약 합의(Grosvenor-5개 재무적 투자사)
2008	1단계 사업 완료(주요상점 개점, 5월) ; 전체 사업 완공(11월)

자료 : Heurkens (2012) Private Sector-led Urban Development Project, Delft University of Technology

❖ Liverpool One 사례를 보며, 우리는 도시재생에서의 ‘공공성’(public value)과 실제적 결과(substantive outcome)로서의 ‘공익’(public interest)의 차이를 인식하고, 바람직한 정책 방향에 대해 고민할 필요가 있음.

- 무엇보다도 ‘공공성’만 향상시키기 위한 노력은 오히려 ‘공익’에 반하는 결과로 이어질 수 있다는 것을 인식해야 함.

❖ 또한, 앞서 언급했던 서울 용산이나 창동·상계같이 충분한 개발이익을 기대할 수 있는 곳에서 지금과 같이 공공재원을 활용하여 공공 주도로 사업을 추진하는 것이 지혜롭고 형평(equity)에 맞는지에 대해 고민 해 볼 필요가 있음.

- 급격한 인구감소가 예상되고 지방소멸 우려가 제기되는 현 시점에, 향후 공공예산 투입이 필요한 곳

이 산적해 있는 상황 속에서, 굳이 공공재원을 투입하지 않고도 충분히 공공성 높은 개발사업을 유도할 수 있는 곳에서조차 공공기관이 (사실상) 공공재원만을 활용하여 사업을 추진할 필요가 있는 것인지, 바람직한 공공의 역할은 무엇인지에 대한 검토가 필요함.

- 또한, 국민 대다수가 살고 일하고 싶어하는 곳에 임대주택과 공공오피스를 건설하고, 그 혜택을 소수 특정인들이 독차지한다고 할 때 그것이 과연 사회적 형평에 맞는 자원배분인지에 대한 고민도 필요함.

❖ 공공재원 투입 없이도 민간사업자와의 긴밀한 협상 과정과 ‘인허가’라는 수단을 통해 공공성 높은 개발사업을 유도할 수 있었던 런던의 Paddington Basin 재생 사례를 참고해 볼 필요가 있음.⁸⁰⁾

- Paddington Basin 개발사업에서는 사업자들로 받을 수 있는 공공기여를 묶어서(pooling) 받아 주변 기반시설을 개선·확충했을 뿐 아니라, 사회적 약자들이 다수 거주하는 지역의 주민들에게 일자리를 공급하고 인턴십 기회를 제공했음.

5. 지나치게 이상적인 주민참여, 공동체 관련 제도설계

❖ 일부를 제외한 대다수 지역에서 주민들의 영향력이 매우 제한적이었고, 실질적으로 공공 주도로 사업이 추진돼왔음. 또한, 앞서 언급했듯 대다수 도시재생 대상지에서는 전체 주민 중 적극적으로 참여하는 비율이 매우 낮은 상황임.

❖ 주민들을 대표하는 공식 단체인 주민협의체의 영향력이 낮은 표면적인 이유 중 하나는 제도적으로 보장된 권한이 매우 제한되어 있기 때문임. 또 다른 이유는 주민들의 관심과 참여율이 매우 낮아 주민협의체의 대표성이 낮을 뿐 아니라, 협의체 대표 또한 진정한 주민대표로 권위와 정당성을 인정받고 있지 못하기 때문임.⁸¹⁾

- 정부는 주민협의체의 의견이 충분히 반영되도록 ‘가이드’ 하고 있으나, 법령에 명시된 주민협의체의 권한은 부재할 뿐 아니라 ‘가이드’를 지키지 않을 경우에 대한 벌칙 조항도 부재한 상황임. 이러한 상황 속에서, 지자체장이나 담당 공무원의 성향에 따라 주민들의 실질적인 권한과 영향력의 차이가 큼.
- 주민협의체는 ‘주민대표기구’의 역할을 수행하기 위해 조직되는 단체이나, 중요한 회의에 참여하는 주민들의 숫자도 전체 주민의 매우 일부에 불과하여 대표성이 상당히 결여되고 있음. 이로 인해 주민협의체의 의사결정에 대한 정당성(legitimacy)도 취약한 상황임.

80) ‘이태희(2019), ‘민·관 협력을 통한 상생적 중심시가지 재생’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 727호.’ 참조.

81) Lee and Han(2022), ‘A Shifting Paradigm of Urban Regeneration in Seoul?’ in Cho, Kriznik and Hou (ed.) Emerging Civic Urbanisms in Asia. Hong Kong, Seoul, Singapore, and Taipei beyond Developmental Urbanization, pp. 195-220. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- ❖ 주민협의체의 낮은 영향력과 주민참여율은 상호 부정적 영향을 주고받으며 강화되는 측면이 있음. 즉, 협의체의 영향력이 낮아 주민들이 참여해도 중요한 사안⁸²⁾에 대해 만족할만한 영향을 미치지 못하는 경우가 많음. 이로 인해 더 많은 주민이 참여 의미를 상실하여 참여를 중단하게 되어 협의체의 대표성과 영향력이 더욱 낮아지고 있음.
- ❖ 이러한 환경 속에서, 다양한 이해관계자들의 참여, 토론, 협력을 통해 더 나은 도시계획이 가능하다고 주장하는 계획이론이자, 주민참여형 도시계획의 주요 이론적 근거로 활용되고 있는 ‘협력적 도시계획’⁸³⁾⁸⁴⁾의 이상은 달성하기 힘든 상황임.

 - 협력적 도시계획 이론에서는 다양한 이해관계자들이 직접 참여하고, 공적 이성(public reason)과 의사소통 합리성(communicative rationality)에 바탕을 둔 자유롭고 심도 있는 토의과정 속에서 ‘공공선’을 발견해 나갈 수 있을 뿐 아니라, 주민들의 제도적 역량을 육성(institutional capacity building)할 수 있다고 주장함.
 - 하지만, 현실에서는 주민들의 참여율 저조와 편중된 참여자 구성, 그리고 제한적인 권한 등의 다양한 제약으로 인해 이러한 이상이 구현되기 매우 어려운 환경임.
- ❖ 필자가 보기에 국내 도시재생사업의 주민참여 관련 문제의 핵심은 일각에서 지적하는 주민협의체의 낮은 영향력이나 주민들의 권한이 부족한 것이 아님. 문제의 핵심이자 가장 근본적 원인은 주민참여의 필요성, 현실적 제약조건, 주민참여의 단점 등을 충분히 고려치 않고 공동체주의(communitarianism) 정치철학과 민주주의 이론⁸⁵⁾에 바탕을 둔, 지나치게 이상적인 낙관과 관념에 바탕을 두고 설계된 ‘제도’에 있음.

 - 도시재생사업에서 주민참여의 필요성과 바람직한 참여방식 등에 대해 심도 있게 기술하고 있는 공식 문헌은 부재함. 주민참여는 ‘좋은 것’이자 ‘올바른 것’이고, 참여를 확대하는 것이 올바른 방향이며, 더 많은 주민참여가 더 바람직한 정책 결과로 이어질 것이고, 주민들은 지역의 주인으로서 적극적으로 참여할 의무가 있다는 막연한 가정과 바람, 도덕적 당위론에 바탕을 두고 있는 것으로 사료됨.
 - 하지만, 대다수 시민이 바쁜 일상을 살아가는 현실에서, 사람들이 참여를 결심할 충분한 이유가 없는 한 많은 사람의 지속적인 참여를 기대하는 것은 현실적으로 매우 어려움. 공동체주의 정치철학 및 민주주의 이론에서 강조하는 ‘적극적 시민정신’(active citizenship)⁸⁶⁾ 실천을 통한 공동체를 위한

82) 엘리트주의 정치권력 이론에서 주장하는 것처럼, 주민공모사업이나 도시재생대학 등 상대적으로 사소한 사안에 대해서는 주민협의체의 의견이 잘 반영되는 경우가 많으나, 활성화계획의 틀을 정하거나 큰 규모의 예산이 투입되는 사업 등 중대한 사안에 대해서는 주민협의체의 의견보다는 공무원이나 지자체의 의견이 우선적으로 반영되는 경우가 많음.

83) Healey, P.(2020), Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Bloomsbury Publishing ; Healey, P.(1998), Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. Environment and planning A, 30(9), pp.1531~1546.

84) 이와 유사한 의사소통적 도시계획(communicative planning) 등의 이론을 통칭함.

85) 공동체주의 정치철학 및 민주주의 이론에 관한 보다 자세한 내용은 ‘이태희(2015) ‘공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰 : 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로’, 국토연구 86(4), pp.139-159’ 참조.

86) Marinetto, M.(2003), Who wants to be an active citizen? The politics and practice of community

공공선을 추구하려고 참여하는 사람이 있긴 하나 이는 상대적으로 매우 소수일 가능성이 큼.

- 사람들은 일반적으로 자신의 이익(self-interest)에 따라 행동하는 경향이 있음.⁸⁷⁾ 여기서 이익은 경제적 이익으로 국한되지는 않으나, 현실적으로 경제적 이익이 행동의 동기에 미치는 가장 빈번하고 중요한 동기인 경우가 많음. 수복형 방식 중심으로 추진되기에 개인의 재산가치 변동에 미치는 영향이 제한적인 도시재생사업의 특성을 놓고 봤을 때, 도시재생사업 과정에 주민들의 높은 참여율을 기대하는 것은 현실적으로 어려울 수밖에 없는 상황임.

❖ 수복형 도시재생사업에서 주민들의 참여율이 낮은 것은 비단 우리나라만이 아님. 국내에서 ‘선진국 도시재생’ 사례로 흔히 소개되는 영국에서도 유사한 현상이 나타났음.

❖ 예를 들어, 영국에서 공동체주의 정치철학에 영향을 받아 10년이라는 기간 동안, ‘주민 주도’를 제도화하며 주민들에게 많은 권한을 부여했고, 유사 사업에 비해 훨씬 더 많은 재원을 투입했던 근린재생 프로그램인 New Deal for Communities(이하 NDC)에서는 이러한 노력에도 불구하고 참여율은 기대에 미치지 못했음.

- 공동체주의 정치철학으로부터 영향을 받은 블레어 정부는, 공동체 구성원들의 적극적인 참여를 통해 신자유주의의 확산 등으로 인해 ‘망가진 공동체’(broken community)를 회복하고, 지역이 당면한 여러 문제를 해결할 수 있다고 생각했음.
- 여기에 바탕을 두고 시작된 NDC 프로그램에서는 ‘주민참여의 실질적 효과를 내기 위해서는 더 많은 시간과 권한이 필요하다’는 주장을 반영하여 개소당 사업 기간을 10년으로 설계했으며, 이사회의 반 이상을 주민들로 구성했음.
- 하지만, 기대했던 것에 비해 주민참여는 매우 저조했음. 구역 내 주민의 17%만이 어떤 방식으로든 참여를 경험했으며, 그중 87%는 지역 축제에 참여하는 등 ‘가벼운 형태의 참여’를 했으며, 구역 내 주민의 4%만이 자원봉사, 회의 참여 등 적극적인 방식으로 참여했다고 함.⁸⁸⁾

❖ 또한, NDC 프로그램에서는 영국에서 여태까지 시행했던 어떤 도시재생 프로그램보다 주민참여, 권한 강화 등 ‘공동체’와 관련한 내용을 강조했으나, 해당 접근방법을 적용한 결과 도시재생의 효과(outcome) 측면에서는 NDC 사업을 시행하지 않은 곳과 유의미한 차이가 없었음.⁸⁹⁾

involvement. *Sociology*, 37(1), pp.103~120.

87) List, J., & Gneezy, U.(2014), *The why axis: Hidden motives and the undiscovered economics of everyday life*. Random House.

88) Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S., & Wilson, I.(2010), *Involving local people in regeneration: Evidence from the New Deal for Communities programme-The New Deal for Communities national evaluation: Final report-Volume 2*.

89) Batty, E., Beatty, C., Foden, M., Lawless, P., Pearson, S., & Wilson, I.(2010), *Involving local people in regeneration: Evidence from the New Deal for Communities programme-The New Deal for Communities national evaluation: Final report-Volume 2*. ; Lawless, P., & Pearson, S. (2012). *Outcomes from community engagement in urban regeneration: Evidence from England's New Deal for Communities programme*.

- 모니터링 과정에서 대조군(comparator)과의 비교 결과 주민참여가 도시재생의 성과에 주는 유의미한 영향을 발견하기 힘들었다고 함.
- ❖ 이러한 영국 NDC 프로그램의 경험은 주민참여 및 ‘공동체’ 관련 내용에 대하여 중요한 시사점을 주고 있음.
- ❖ 먼저, 주민참여율이 낮은 것은 우리나라의 시민 수준이 ‘후진국’이라서 그런 것이 아닌, 현 도시재생사업 구조에서는 매우 자연스러운 현상으로 이해하는 것이 타당할 것임. 즉, 주민에게 책임을 돌리기보다는 잘못된 제도설계가 원인이었다고 봐야 함.
 - 일각에서는 주민참여율이 낮은 이유가 ‘아직 한국 시민들의 수준(속칭 ‘민도’)이 높지 않아서이기 때문이다’라고 행위자(agency)에게 그 원인을 돌리고 있으나, 필자가 보기에는 원인진단이 잘못되었음.
 - 바쁜 일상을 살아가는 시민들에게 참여 수당 등 충분한 인센티브를 지급하지 않으면서 자신들의 이해에 크게 상관없는 사안에 대해 단지 도덕적 의무감에만 바탕을 두고 시간과 에너지를 들여 참여하라고 한다면, 다수 시민들이 지속적이고 적극적으로 참여하지 않는 것은 오히려 자연스러운 현상으로 보는 것이 타당함.
 - 이와 반대되는 예로서, 재개발·재건축 등 정비사업에서 시공자선정 총회같이 소유자들의 재산 가치에 큰 영향을 미치는 중요한 회의의 경우, 자발적으로 참여하는 비율이 매우 높은 경우가 많음. 시공자선정 총회의 경우 직접 참석하는 조합원 비율이 법정 최저 요건인 50%를 훌쩍 넘는 경우가 많고, 서면 참석을 포함하면 거의 100%에 가까운 경우도 있음.
- ❖ 다음으로, 기대보다 참여율이 낮았음에도 불구하고 NDC에서는 지금까지의 어떠한 근린재생 프로그램에 비해 많은 주민이 참여했음. 그럼에도 불구하고 도시재생에 있어 유의미한 주민참여의 효과를 발견하기 힘들었다고 하는 것은, 단순히 ‘더 많은 주민참여가 더 나은 결과를 만들 수 있을 것이다’라는 가정이 옳지 않음을 증명하고 있음.
- ❖ 따라서, 막연하게 ‘당위적 옳음’에만 기반해서 참여를 독려하는 것을 지양하고, ‘실현 가능성’에 기반한 제도설계가 요구됨. 더 나아가, ‘주민참여는 좋은 것’이라는 막연한 가정에서 벗어나 주민참여의 장단점을 충분히 검토하여 제도를 설계할 필요가 있음.
 - 직접민주주의 방식에는 ‘정답’이 없을 뿐 아니라⁹⁰⁾, 여러 한계를 노정하고 있음. ‘더 많은 참여가 더 좋은 결과를 가져올 것’이라는 막연하고 올바르지 못한 가정에서 벗어나, 누가 어떤 형태로 참여하는 것이 바람직할지, 주체별 역할과 권한, 책임은 무엇이며, 권한 남용이나 부작용은 어떻게 방지할 수 있을지 등에 대해 보다 구체적이고 심도 있는 고민이 필요할 것임.
 - 단순히 더 많은 주민들이 참여하고 주민들에게 더 많은 권한이 부여된다고 해서 더 바람직한 결과를

Planning Theory & Practice, 13(4), 509-527.

90) Fung, A.(2006), Varieties of participation in complex governance. Public administration review, 66, pp.66~75.

담보하지 못함. 주민참여는 여러 장점과 더불어 집단이기주의(parochialism), 책임성(accountability), 낮은 참여율, 대표성 등과 같은 여러 한계도 존재한다는 것을 명심해야 할 것임.

❖ 또한, 도시재생에서 ‘공동체’와 관련한 정책의 접근 방향과 그 효과 역시 매우 의문임. 개인들의 가치가 다원화되고, 이동이 빈번한 현대 도시에서 ‘근린지역(neighbourhood) 단위 공동체’를 회복하거나 활성화하기 위해 재정을 사용하는 것이 과연 필요한지, 도시재생에 있어 그 효과가 얼마나 있을지에 대해 비판적으로 고찰해 볼 필요가 있음.

- 도시재생사업의 공간적 규모를 고려해 본다면, 도시재생사업에서 의미하는 ‘공동체’는 주로 근린(neighbourhood) 단위의 지역 공동체를 의미했음. 각 도시재생사업지마다 ‘공동체’ 활성화를 위한 목적으로 각종 주민공모사업을 진행하고, ‘도시재생대학’ 과정을 진행하며, 공동이용시설을 조성하는 등 마중물예산 중 상당 부분을 배정해 왔음⁹¹⁾.
- 과거 교통과 통신이 발달하지 않은 농경시대에 대부분 구성원들이 비슷한 직업과 삶의 양식을 공유하고, 친족과 토지로 긴밀하게 얽혀있었으며, 지리적으로 다른 취락지와 어느 정도 구분되는 곳에 사람들이 모여 사는 ‘마을’(Tönnies가 말하는 Gemeinschaft⁹²⁾)에서는 이러한 형태의 지역공동체가 존재했을 터이나,
- 기본적으로 바쁜 일상을 살아가고, 주거 이동이 매우 빈번해졌으며, 인터넷과 교통의 발달로 사공간의 제약이 상당 부분 사라진 현대 도시에서, 단순히 한동네에 산다는 이유로 삶의 경험, 계층, 세대, 성향이 다른 사람들이 가치를 공유하고 연대의식(solidarity)과 동질감을 가진 ‘지역 공동체’가 될 수 있을지에 대한 근본적 고민이 필요함.
- 공동체 정책이 필요하다고 하더라도, 공동체 회복이 도시재생에 얼마만큼의 효과를 낼 수 있을지도 근본적으로 고민을 해 볼 필요가 있음.

❖ ‘공동체’와 관련하여, 본 연구에서 실시한 인터뷰에서 과거 도시재생사업지에서 코디네이터로 종사했던 한 인터뷰이가 말한 것을 되새겨 볼 필요가 있음 :

- “저는 그 당시 더 많은 주민들을 주민협의체나 각종 주민모임, 사회적 경제조직에 참여시키기 위해 상당히 노력했습니다. 홍보도 열심히 하고 전화도 많이 했었죠. 그렇게 노력하고, 식사를 대접하고, 필요한 비용을 지원하고 해서 겨우 얼마의 주민들이 모이고 활동했습니다. 하지만 사업이 종료되고 공공지원이 끊기니 그중 대부분이 동력을 상실하거나 와해되었습니다. 사업이 종료되고 나서 어느 날, 문득 당근마켓에서 ‘동네생활’을 봤습니다. 온라인 상에서는 엄청나게 많은 모임과 활동이 아무런 지원 없이도 자발적으로 발생하고 있더라고요. 이걸 보면서 ‘내가 지금까지 무엇을 했나’라는 생각이 들었습니다.”

91) 물론, 해당 사업의 목적이 오롯이 공동체 회복이나 활성화에만 있지는 않음.

92) 보다 자세한 내용은 ‘이태희(2015) ‘공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰 : 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로’, 국토연구 86(4), pp.139-159’ 참조.

V 개선 방향 제언 : Reset 수준의 근본적 변화 필요

1. 도시재생 개념 및 도시재생 정책 목표 재설정

(1) 도시재생의 개념 : 도시재생이란 무엇인가?

- ❖ 향후 한국 도시재생 정책 방향을 고찰해 보기 위해서 가장 근본적이면서 우선적으로 필요한 것은 도시재생의 개념을 재정립해 보는 것임.

 - 특히 한국 도시재생에서 이것이 필요한 이유는 사업 현장에서 도시재생의 개념과 관련한 논쟁과 혼란⁹³⁾이 지속되고 있을 뿐 아니라, 편중된 이해로 인해 사업 방식이 지나치게 경직되어 있기 때문임.
 - 또한, 사업내용을 살펴보면 선택과 집중 없이 공공임대주택 및 상가, 마을회관 건설, 친환경 건축 등 정책의 우선순위를 알기 힘든 다양한 사업이 백화점식으로 추진되는 경향이 있기 때문임.
- ❖ 쇠퇴·낙후지역의 문제를 개선하기 위한 정책적 노력은 세계 모든 국가에서 오래전부터 진행돼왔음. 시대별로 적용되었던 방식과 이를 지칭하는 용어에는 다소 차이가 있었음.

 - 영어로는 시대별로 regeneration(재생), revitalisation(재활성화), renaissance(재탄생), rejuvenation(회춘화), rehabilitation(강생), renewal(재정비), redevelopment(재개발), reconstruction(재건) 등의 용어가 사용돼왔으며, 이 용어들은 일상에서 종종 혼용되어 사용되고 있음.⁹⁴⁾
- ❖ 일각에서는 ‘도시재생 = 수복형·점진적·주민참여형 지역개선사업 ≠ 재개발’로 이해하는 사람이 상당수 존재하나, 이는 도시재생에 대한 올바른 이해가 아님.
- ❖ 영국의 경우, 도시재생(urban regeneration)이라는 용어가 공공정책에서 본격적으로 사용되기 시작한 것은 대처정부 시기이자 물리적 재개발 사업에 치중했던 1980년대부터였음. 이후 도시재생 방식은 시기별 정치·경제·사회적 환경과 여러 시행착오에서 얻은 교훈을 바탕으로 지속적으로 변해 왔음.⁹⁵⁾

 - 현재 우리나라에서 통용되는, ‘재개발’과 대비되는 접근방식으로서의 ‘재생’의 의미와는 다르게, 영국에서 재생(regeneration)이라는 용어가 정책에서 본격적으로 사용된 것은 1980년대 대처정부부터임.⁹⁶⁾

93) 이러한 논쟁과 혼란이 잘못되었다는 것은 아님. ‘바람직한 도시재생의 방향에 대한 고민과 논의는 매우 중요하고 필요함. 하지만, 이는 학계에서나 제도 및 정책설계 단계에서 충분히 논의되고 정립될 필요가 있는 사안이며, 사업 현장에서 근본적 사안인 ‘도시재생의 개념’에 대한 논쟁과 혼란이 지속되는 것은 효율적이지 못하다고 생각함.

94) 다만, renewal, redevelopment, reconstruction은 주로 물리적 재개발을 지칭해 왔음.

95) 자세한 내용은 이태희·김예성(2017), “영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구: 대처정부~신노당당정부의 재생정책을 중심으로” 국토연구 95 pp.21~40 ; Tallon, A. (2013), Urban Regeneration in the UK, London: Routledge 참조.

96) Jones, P., & Evans, J.(2008), Urban regeneration in the UK. London, Sage.

- 대처정부 시기의 가장 대표적인 도시재생 사업인 카나리워프(Canary Wharf) 재생 사례에서 볼 수 있듯, 당시 도시재생 정책은 물리적·경제적 측면에 초점이 맞춰져 있었음. 파격적인 지원으로 민간투자를 유치하여 부동산개발 사업을 활성화하는 방향 중심으로 사업이 추진되었음.⁹⁷⁾
- 물리적 재개발 중심의 재생 방식의 부작용이 주목을 받으며, 1990년대 이후 민주성과 포용성 증대 등 ‘사회적 측면’이 함께 주목을 받아 왔음. 1997년 집권한 신노동당 정부에서는 중심시가지를 대상으로 하는 경제적·물리적 재생 중심의 접근인 도시 르네상스(urban renaissance) 정책과 동시에, 주거지 재생에서는 근린사회 재생(neighbourhood renewal)이라고 하는 정책을 구분하여 시행했음.
- 근린사회 재생에서는 사회적 취약계층이 밀집해서 거주하여 ‘사회적 결핍’(social deprivation)이 발생하는 지역을 주요 대상으로 사회적 재생(취업, 교육, 건강, 민주성 향상 등)과 주민참여, 공동체 회복을 매우 강조했음.
- 하지만, 2010년 이후의 보수당정부(보수당·자유당 연립정부 포함)에서는 사회적 취약계층 밀집 지역을 대상으로 하는 주거지재생 사업은 거의 중단되었고, 반면 지역의 민간 경제주체들의 적극적인 참여를 바탕으로 하여 민관협력을 통한 경제적 재생에 초점을 맞추고 있음.⁹⁸⁾

❖ 여기에서 중요한 것은, 현재 우리나라에서 널리 통용되고 있는 것처럼 ‘재생’이 본래부터 ‘재개발’의 반대 개념으로 등장한 것도, 소규모 수복형 지역 환경 개선방식을 의미하는 것도 아니라는 것임. 도시재생은 시대적 환경과 지난 시기의 교훈, 그리고 당대 해결해야 하는 시급한 문제 등에 따라 지속적으로 변화 또는 진화하고 있는 개념임.

❖ 따라서, 앞서 지적했듯 사업방식에 있어 지나치게 경직되어 있는 국내 도시재생사업의 문제를 개선하기 위해서는 현재 우리나라의 도시가 처한 환경에 적합한 도시재생의 개념과 정책 목표를 수립할 필요가 있음. 그리고 이를 위해서는 먼저 ‘도시재생’이라는 이름의 정책을 통해 공공개입이 필요한 이유를 되돌아볼 필요가 있을 것임.

❖ 2013년 법률 제정 당시 제시되었던 국가적 도시재생 정책과 제도적 기반이 필요한 이유는 인구감소, 지역경제 침체, 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시의 문제에 체계적이고 종합적으로 대응하기 위함임⁹⁹⁾. 이러한 맥락 속에서 법률에서는 ‘도시재생’을 “쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통해 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 정의하고 있음.

- 이를 위해 법률 제2조1항7호에서 ‘도시재생사업’으로 전면철거형 재개발 방식(재개발·재건축사업, 재

97) 시장에서 자율적으로 재개발사업이 추진되기 힘든 과거 산업용지나 항만용지 등에 공공이 적극적으로 개입하여 기반시설 조성, 토지정화, 토지조성 등을 통해 ‘기업이 투자하기 좋은 환경’을 조성해 줌으로써 기업투자 유치하고, 이를 통해 부동산개발 및 시설 투자를 유도하는 방식 중심으로 사업이 추진됨.

98) Thorpe(2017), “UK Urban Regeneration Policy for Competitiveness: A Government Perspective” LHI Journal 8(2): pp.33~53.

99) 국토교통부(2013), ‘도시재생 활성화 법적 기반 마련’, 5월 27일 보도자료, p.1 ; 국토교통부(2013), ‘국가도시재생기본방침’

정비촉진사업 등)과 더불어 점진적 주거환경 개선(집수리 등), 주민참여 및 주민공동체 활동, 상권 활성화, 산업경쟁력 회복 등을 위한 사업 등을 포괄하고 있음.

- ❖ 필자가 생각하기에 도시재생 정책과 제도적 기반이 필요한 이유, 법률에서 정의하는 도시재생의 개념, 사업의 종류 등은 적절했으며 여전히 유효함. 다만, 전술했듯 사회 전반과 정책 영역에서 실질적으로 통용되었던 도시재생의 정의, 현장에서 경직적으로 적용되었던 사업방식, 면밀한 전략의 부재, ‘효과성’에 대한 충분한 검토 없이 시행되었던 사업 등에 대해서는 근본적인 변화가 필요함.

- Lowndes et al.(2013)¹⁰⁰⁾이 주장하듯, 형식적인 제도(rules in form)와 사회에서 실제로 통용되고 현장에서 실행되는 제도(rules in rule)는 상당한 차이가 있을 수 있음. 앞에서 살펴봤듯 현재 국내의 도시재생 정책과 사업도 법률에서의 정의와 현장에서 통용되는 의미 간에는 상당한 차이가 존재함.
- 구체적인 정책추진 방향의 변화에 대해서는 아래에서 자세히 설명함.

(2) 정책목표 재설정 : 본질에 집중하고, 전략적이고 유연한 접근 필요

- ❖ ‘도시재생 뉴딜’에서 제시했던 주거복지, 도시경쟁력 회복, 사회통합, 일자리 창출의 4대 정책 목표, 그리고 사업지 선정 과정에서 가산점을 부여하며 유도했던 공공임대주택 공급, 동지내몰림 대응, 부동산 시장 안정, 창업지원, 녹색건축 등은 각각 모두 중요한 정책 의제이며, 우리 사회가 다양한 정책을 통해 추구해 나가야 하는 것임.
- ❖ 하지만, 도시재생에 있어 이 모두가 동등하게 중요하지는 않을 뿐 아니라, 상당수는 ‘쇠퇴지역 활성화’라는 도시재생의 본질적 목표에 벗어난다는 것을 명심할 필요가 있음.
- ❖ 앞서 언급했듯 도시쇠퇴는 다양한 구조적 원인이 복합적으로 작용해서 발생하는 경우가 많으며, 이를 성공적으로 극복하여 쇠퇴하던 도시를 다시 활성화시키는 것은 매우 어려운 일임. 도시를 성공적으로 재생했다고 평가받는 사례를 보면 공통적으로 영민한 전략, 장기간 일관된 노력, 많은 자원, 그리고 선택과 집중을 통한 투자 등이 있었음.¹⁰¹⁾
 - 반면, 지금까지의 도시재생처럼 필요한 자원에 비해 많지 않은 공공재원을 여러 지역에 나눠 배분하고, 여기에 다시 여러 정책 의제를 실현하기 위해 배분하는 방식으로는 정책효과를 달성하기 힘들.

100) Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G.(2006), Local political participation: The impact of rules-in-use. Public administration, 84(3), pp.539~561.

101) (예) Power, A., & Winkler, A.(2010), Phoenix cities: The fall and rise of great industrial cities. Policy Press ; Parkinson, M.(2019), Liverpool beyond the brink: The remaking of a post imperial city. Liverpool University Press. 참조.

- ❖ 따라서, 먼저 분산되어있는 정책 목표를 도시재생의 본질적 목적이라고 할 수 있는 ‘쇠퇴지역 활성화’로 집중하고, 여기에 맞게 실효성 있는 전략을 수립하고 자원을 집중적으로 배분할 필요가 있음.

 - 이 전략은 현재의 도시재생전략계획처럼 형식적으로 수립된 후 일부 부서에서 공모사업 신청을 할 때만 활용되는 것이 아닌, 도시의 정책 전반에 실질적인 지침 역할을 수행할 수 있어야 할 것임.
- ❖ 또한, 원칙적으로 물리·경제·사회적 측면의 재생을 통합적으로 실시하는 ‘통합적 재생’이 중요하나, 모든 지역에서 모든 측면의 재생이 동등하게 중요하지는 않다는 것을 명심해야 함. 지역이 처한 환경에 맞게 우선순위와 사업방식을 정하는 유연함이 요구됨.

 - 예를 들면, 물리적 환경 문제가 심각한 지역의 경우 ‘통합적 재생’을 위해 다양한 유형의 사업을 골고루 다 하는 것이 아닌, 물리적 환경개선에 초점을 두고 사업을 추진해 나갈 필요가 있을 것임.
- ❖ 앞 장에서 언급했듯 도시쇠퇴의 핵심적이고 가장 직접적인 원인은 경제와 관련이 있는 경우가 많고, 현실적으로 경제 재생을 위해서는 물적 기반(물리적 환경개선, 교통 인프라 구축 등)이 요구되는 경우가 많음. 따라서, 성공적인 도시재생을 위해서는 경제적·물리적 측면의 재생에 초점을 맞출 필요가 있는 지역이 많을 것으로 예상함.

 - 경제 재생은 현실적으로 도시의 물리적 환경개선과 밀접한 연관이 있음. 이는 현실적으로 경제 재생을 위해서는 유능한 인재를 도시로 유입시키고, 기업을 유치하며, (특히 구매력 있는) 관광객을 끌어들이고 출장객을 수용할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 양호한 주택, 공원, 문화시설, 오피스, 호텔, 쇼핑센터 등의 물적 기반을 갖추는 것이 매우 중요하기 때문임.

2. Rethinking 공공(公共) : 공공의 역할, 공공성, 공공지원 방식 및 수단 재정립

(1) 공공의 역할 재정립 : ‘공공 혼자’에서 시장 & 시민사회와 역할 분담

- ❖ 공공지원의 목적은 민간활력을 회복하고 민간투자를 견인하기 위한 ‘마중물’ 역할을 하는 것이라는 정책설계 원리에도 불구하고, 지금까지의 도시재생사업 전반에서는 공공의 권한과 역할은 지나치게 비대했음. 반면, 민간부문의 그것은 매우 제한적이었음.

 - 지금까지 도시재생에서 공공은 제도와 정책의 설계자(중앙정부), 자원 지원자(중앙·지방정부, 주택도시기금, 공공기관), 감독관 역할 뿐 아니라, 대상지를 가리지 않고 시행자(지자체, 공공기관) 역할까지 독점적으로 수행해 왔음.
 - 또한, 국내에서 가장 사업성이 좋은 곳으로 꼽히는 용산역 인근에서 시행하는 복합개발사업(도시재생 혁신지구사업)에서조차 SH가 공공재원 ‘만’을 활용하여 ‘공공성’ 위주로 개발할 계획임.

〈그림 19〉 용산 도시재생 혁신지구사업 개요



- 시행자 : SH공사 (단독)
- 대지면적 / 연면적 : 3,791㎡ / 46,730㎡
- 용적률 / 층수 : 800% / 지하 6층, 지상 28층
- 도입시설 : 신산업앵커시설, 행복주택, 자동차정류장

신산업앵커시설	행복주택	자동차정류장
연면적 : 22,039㎡ 구성 : 입주, 공유, 자원시설	연면적 : 18,451㎡ 세대수 : 320호 (전용 29㎡)	연면적 : 6,240㎡

- 자금조달 (단위 : 억원) : 총액 1,354억원 (100% 공공재원)

합계	SH공사 조달	주택도시기금	국고보조금	혁신지구 지원금
1,354	431	170	127	625 (국 250 + 시 375)

자료 : SH공사(2021), 용산 도시재생혁신지구 국가시범사업 추진 보고(서울시의회 도시계획관리위원회 보고자료).

❖ 특히 민간 영리부문(제2섹터)의 참여와 투자를 이끌어내기 위한 노력은 매우 제한적이었음. 이는 기본적으로 민간의 참여와 투자의 전제가 되는 ‘수익성 추구’에 대한 기본적인 거부감이 팽배했기 때문임.

- 예를 들면, 「도시재생법」에 따르면 「도시정비법」 등 타법률에 의하지 않고 민간이 시행하는 사업은 도시재생사업으로 분류되지 않아 지원 대상에서 원천적으로 제외됨. 도시재생혁신지구사업에서도 민간의 출자 가능 비율은 50% 미만으로 제한될 뿐 아니라, 개발이익의 상당 부분을 의무적으로 도시 재생을 위한 사업에 재투자하도록 되어 있음.
- 이러한 요인들은 민간투자를 저해하는 요인으로 작용했으며, 그 결과는 다시 제한된 정책효과와 공공 지원 종료 후 지속성 부족으로 이어졌음.

❖ 도시쇠퇴 문제를 극복하기 위해 시행되는 도시재생에서 공공의 역할은 일반적인 도시 행정은 물론, 지금까지 도시재생사업에서의 그것과도 질적으로 달라질 필요가 있음. 먼저, 경제적·물리적 재생을 위해서는 ‘공공 기업가정신’¹⁰²⁾에 바탕을 두고 민간투자 유치나 창업지원 등 혁신성장을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있음.

- 수동적 인허가나 도시의 유지관리를 위한 단순한 관리자적 역할을 수행하는 것이 아닌, 도시의 ‘생존’이나 부흥을 위하여 주어진 환경 속에서 과감한 선택과 집중을 통해 실현가능성과 파급효과를 높일 수 있는 전략을 수립하고, 이를 실현하기 위해 문제를 주도적으로 풀어나가고 필요시 위험을 과감하게 감수하는 ‘공공 기업가정신’(public entrepreneurialism)으로 무장할 필요가 있음.¹⁰³⁾

102) Heurkens, E., Adams, D., & Hobma, F.(2015), Planners as market actors: the role of local planning authorities in the UK’s urban regeneration practice. *Town Planning Review*, 86(6), pp.625~651 참조.

103) 물론, 이것이 가능할 수 있으려면 공무원 인사감사제도, 행정문화의 변화, 시민사회 수준 향상 등 저변 환경의 근본적인 개선 또한 동반될 필요가 있을 것임.

- 민간투자 유치에 있어 기본적으로 해당 지역의 민간투자 수요와 사업의 특성 (수익성, risk 등) 등에 따라 매우 다른 접근방법과 공공의 역할이 필요할 것임.
- 서울 등 주요 대도시 내 선호 입지에서의 부동산개발사업이나 기업을 유치하기 위해서는 굳이 공공재원을 활용하여 공공이 직접 시행하기보다는, 정비사업 방식처럼 인허가 권한을 활용하여 용도, 건물배치, 공공기여 등의 유도를 통해 공공성과 수익성의 균형을 추구하는 방식으로 원하는 효과를 달성하는 것이 지혜로울 것임.

 - 사업성이 양호한 지역에서의 개발사업의 경우 공공부문의 재정투입 없이도 물리적 환경개선, 기반시설 확충, 일자리 창출, 사회적 약자 지원 등 도시재생에서 목표로 하는 것을 상당 부분 이룰 수 있음.
 - 앞서 언급했듯, 영국에서 사업성이 가장 양호한 London에서 추진한 Paddington Basin 개발사업은 지자체가 인허가 권한을 활용하여 지혜롭게 공공기여를 유도함으로써 민간 시행자들의 수익성과 공공성의 균형을 달성한 사례임. 특히 이 사업에서는 사회적 약자들이 다수 거주하는 지역의 주민들에게 일자리 공급 및 인턴십 기회를 제공하도록 함으로써 ‘사회적 재생’ 효과 또한 달성하였음.¹⁰⁴⁾
 - 현 국내 민간 정비사업 또한 공공부문의 비용투입을 거의 하지 않을 뿐 아니라 오히려 상당한 수익을 창출하면서도¹⁰⁵⁾ 노후 주거지 정비, 기반시설 확충, 공공임대주택 공급 등을 유도하는 방식임.
- 반면, 사업성은 낮으나 공익적 측면에서 개발이 필요한 지역이나 사업에 대해서는 민간투자 유치를 위한 지원을 확대하거나 필요시 공공이 직접 시행하는 등 공공이 더 적극적인 역할을 수행할 필요가 있을 것임.

 - 예로는 사업성이 낮아 민간 재개발사업 추진이 힘든 곳에서 시행되는 ‘주거환경개선사업’이나, LH 등이 시행에 참여하여 사업성과 공공성을 함께 개선하고, 사업추진을 지원하는 ‘공공재개발사업’ 등이 있음.
- 특히 수익성을 기대하기 힘들뿐더러, 수익성보다는 공공성에 주로 초점이 맞춰져 있는 ‘사회적 재생’에 있어서는 공공부문의 역할이 특히 중요함.

 - 수익성과 공공성을 균형 있게 달성하기에 상대적으로 수월하거나, 민간투자가 꼭 필요한 분야가 많은 경제적·물리적 재생과는 달리, ‘사회적 재생’ 분야에서는 수익성을 달성하기 매우 어려운 경우가 많음.
 - 이 중 일자리, 건강, 교육, 돌봄, 사회복지 등 일부 사회서비스 공급에서는 지역 기반의 민간 비영리 부문과의 협업이 더욱 효과적이고 효율적일 수 있음.¹⁰⁶⁾

104) 이태희(2019), ‘민-관 협력을 통한 상생적 중심지가 재생’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 727호 참조.

105) 이태희(2022), ‘재개발·재건축, 역제가 아닌 장려해야 할 대상이다’, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제846호 참조.

106) 예) 이태희(2018), ‘도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구’ 수원시정연구원 ; 이태희(2013), ‘돌봄 서비스, 제3의 길을 열다’, 시사IN 9월 24일 기사 참조.

(2) 공공성 개념 재정립 : 당위나 ‘포장’이 아닌, 진정한 ‘공익’을 추구해야

- ❖ **앞장에서 살펴봤듯 지금까지의 도시재생사업 현장에서는 ‘공공성’을 지나치게 강조하여 사업의 매력을 떨어뜨리거나, 갈등과 지연을 초래해 사업추진이 무산되는 등 지나친 ‘공공성’ 추구로 인해 상당한 부작용이 발생해 왔음.**
- ❖ **또한, ‘포장’만 공공성 높은 사업이었을 뿐 실질적으로는 예산을 낭비하고 기회비용을 발생시키거나 사실상 특정 지역이나 업체에 정당하지 못한 이익을 안긴, 실제로는 공공성을 저해한 ‘정부 실패’에 가까운 사례도 상당수 존재함.**

 - 필자의 경험뿐 아니라, 본 연구 수행 과정에서 만났던 복수의 현장 관계자들 또한 활성화지역 선정부터 자원배분까지, ‘왜 이 지역이 선정되어야 하고, 왜 이 정도의 특별한 지원이 제공되어야 하며, 어떤 기대효과를 위해 이런 사업이 추진되어야 하는지, 그리고 왜 특정 업체나 사람에게 해당 금액의 지원이 배분되어야 하는지’에 대해 명확하게 설명할 수 없는 사례가 매우 많다고 답함.¹⁰⁷⁾
- ❖ **도시재생, 더 나아가 도시계획에 있어 공공성을 추구하는 것은 매우 중요함. 하지만, 사업자에게 지나친 공공성을 요구하거나 공공성이라는 이름으로 예산을 낭비하는 행위는 오히려 실제적 결과(substantive outcome)로서의 ‘공익’을 저하시키는 결과를 초래한다는 점에서, 도시재생에서의 공공성 개념을 재정립할 필요가 있음.**

 - 공익(public interest), 공공성(public value), 공공선(common good)은 모두 국가 개입을 통한 도시계획 제도 수립과 행위에 대한 정당성(legitimacy)을 부여해 주는, 매우 중요하면서도 동시에 매우 추상적이고 논쟁적인 개념임.¹⁰⁸⁾ 제한된 지면을 가진 본 보고서에서 이 내용을 깊이 다루기는 적절하지 않기에 해당 내용에 대한 자세한 고찰은 생략함.
- ❖ **특히 쇠퇴지역에서 추진되는 부동산 개발사업은 일반적으로 사업성이 낮고 리스크가 큰 특성이 있기에, 이러한 특수성을 충분히 고려하여 중·장기적으로 지역과 사업자가 상생할 수 있는 방향으로 공공기여를 요구할 필요가 있을 것임.**

 - 예를 들면, 현행 「국토계획법」에서는 용도지역 변경, 상향, 도시계획시설 해제 등의 혜택이 주어질 시 그 반대급부로 토지, 공공시설, 임대주택을 제공하도록 하고 있음.
 - 하지만 도시재생사업에서는 이러한 의무사항을 완화 적용할 수 있게 하고, 대신 앞서 소개한 London의 Paddington Basin 개발사업처럼 지역주민 고용 창출, 공간·시설 개방, 교육·인턴십 기회 제공, 사용료 할인 등의 방식으로 공공기여 할 수 있도록 하는 것을 검토해 볼 필요가 있을 것임.

107) 해당 인터뷰이에게 가해질 수 있는 잠재적 불이익으로 인해 구체적인 지역과 사례에 대한 언급은 생략함.

108) ‘Campbell, H., & Marshall, R.(2002), Utilitarianism’s bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. Planning Theory, 1(2), pp.163~187 ; Campbell, H.(2002), Planning: an idea of value. Town Planning Review, 73(3), pp.271~289 ; Tait, M.(2016), Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? Planning Theory, 15(4), pp.335~343. 등 참조

(3) 진정한 ‘마중물’이 되기 위한 공공지원 방식 개선 : ‘마중물사업 후 막연한 기다림’이 아닌, 공공지원이 민간투자를 끌어내기 위한 ‘지렛대’¹⁰⁹⁾가 될 수 있도록 전략적 지원

❖ 지금까지 도시재생사업에서 민간 영리기업에 대한 공공의 지원, 주택도시기금 등이 Reits를 조성하여 공동 출자자로 참여하는 복합개발사업을 제외하고는 지원 규모와 방식에 있어 전반적으로 소극적이었음.

- 부동산개발사업의 경우 대개 공공이 시행하는 사업인 경우에만 ‘도시재생사업’으로 인정되고 마중물 사업이나 기금 지원이 제공됨. 도시재생리츠가 시행하거나 도시재생혁신지구 사업의 경우에도 민관이 공동 출자한 법인이 시행할 수 있으나 반드시 공공기관이 50% 초과 출자하도록 하고 있음.
- 소규모정비사업에 대한 주택도시기금의 용자나 도시·건축 인센티브도 공공기관이 시행 시 추가로 지원해 주거나 공동시행 또는 공공 단독시행 시에만 인센티브를 제공하고 있음.¹¹⁰⁾
- 기타 민간이 시행하는 부동산개발사업의 경우, 공동협업공간 조성, 상가 리모델링, 창업시설 등을 조성하는 사업에 한해서만 HUG에서 정책금리로 용자를 제공하고 있음.

❖ 일부 지원 프로그램이나 법령 조문의 경우 실질적인 효과에 대한 상당한 의문이 있음.

- ‘도시재생펀드’는 중소기업부의 기업지원 공공펀드를 벤치마크 해서 운영 중이나, 필자가 보기에 PE(private equity)와 유사 목적의 다른 공공펀드가 존재하는 가운데 ‘활성화지역’ 내 업체에 투자하기 위해 조성된 도시재생펀드의 차별적인 역할과 효과에 대해 상당히 회의적임.
- 「도시재생법」에서 재량 규정으로 세제지원 등 다양한 유형의 지원을 할 수 있도록 해 놓았으나, 하위 법령의 부재나 현장에 적용되지 않아 실질적인 유의미한 지원은 상당히 제한적인 상황임.

❖ 이러한 상황 속에서 현장에서는 주로 공공재정을 활용하여 ‘마중물사업’을 시행하고, 이후 민간의 활력이 회복되고 민간투자가 발생하기를 막연하게 기다리는 방식으로 사업이 진행되나, 그 결과는 ‘마중물’ 효과가 부재한 곳이 대다수임. 공공투자가 진정한 ‘마중물’이 되기 위해서는 사업 시행 방식과 공공지원 방식에 근본적인 변화가 필요함.

❖ 먼저, 지금처럼 ‘공공의 선제적 투자 후 후속 민간투자나 활력 회복을 막연하게 기다리는 방식’이 아닌, 민간의 대응 투자를 전제로 이를 원하는 방향으로 이끌어내기 위한 ‘지렛대’(leverage) 기능을 할 수 있도록 전략적인 지원을 할 필요가 있음.

❖ 이태희(2020)에서 분석했듯, 천안시 동남구청사 재개발사업 등 소수 사례를 제외하고

109) 여기서 말하는 지렛대 또는 레버리지(leverage)는 차입금을 활용해 자기자본에 비해 높은 이익을 노리는 투자를 의미하기도 하는, 공공의 지원을 협상 조건으로 활용하여 민간의 투자를 끌어내는 것을 의미함.

110) 이태희(2019), ‘가로주택정비사업 활성화 방안, 실효성 있다’ 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 719호 참조.

는 공공재원을 ‘지렛대’로 활용해서 유의미한 민간투자를 유치하고 지역 활성화라는 목적에 부합하는 방향으로 사업을 유도해 나간 사례는 매우 제한적임.¹¹¹⁾

❖ 반면, 영국에서는 도시재생에 배정된 공공재원을 활용하는 방식이 매우 다름. 여기서는 도시재생에 배정된 재원을 지렛대로 활용하여 다른 공공기관의 투자를 유인하거나 민간기업 투자유치를 위한 수단으로 활용하는 것을 매우 중요하게 생각하고 있음.¹¹²⁾

- 즉, 해당 재원을 활용하여 win-win 할 수 있는 주체들을 움직이고, 파트너십을 통해 사업을 추진함.
- 이를 통해 총 투자되는 자원의 규모를 확대할 수 있을 뿐 아니라, 해당 분야에 전문성을 지닌 주체들과 함께 사업 시행이 가능하기에 더 효과적이고 효율적으로 도시재생사업 추진이 가능하게 됨.

❖ 예를 들어, 앞서 소개한 영국 Sheffield와 Liverpool의 경우 도시재생 전략에 부합하는 방향으로 민간부문의 투자를 끌어내기 위해 토지나 재정 등 공공의 자원이 활용되었음.

- Sheffield 도심 재생의 핵심 사업인 Heart of the City 사업에서는 수준 높은 공공 공간, 양질의 아파트, 현대적 시설의 오피스, 호텔 등의 시설 조성을 통해 주거, 업무 방문객에게 매력적인 공간으로 다가갈 수 있게 도시를 조성하고자 했음. 공공사업을 먼저 집행하고 민간투자를 막연하게 기다리는 방식이 아닌, 민간 파트너들과의 협상을 통해 공공부문이 광장과 식물원, 갤러리 같은 공공공간에 투자하고, 민간 투자자들은 호텔, 오피스, 아파트 건설 등에 투자를 거의 동시에 집행함.¹¹³⁾
- 앞서 소개한 Liverpool One 사업에서도 역시 공공 자원(토지, 수용권, 인허가권 등)은 도시의 장기적 발전에 부합하는 방향으로 민간투자를 유치하고 사업을 유도해 나가기 위한 수단으로 활용되었음.

111) 이태희(2020), ‘민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어’, 한국건설산업연구원.

112) ‘Department for Communities and Local Government(2010), The New Deal for Communities Programme: Achieving a Neighbourhood Focus for Regeneration’ 참조.

113) Evans, R., Hutchins, M., Meegan, R., & Parkinson, M.(2007), ‘Sheffield One Evaluation: Final report’, European Institute for Urban Affairs.

〈그림 20〉 Sheffield시 Heart of the City 사업 개요






주요 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 밀레니엄 갤러리 • 겨울 정원 • 광장 (2개) • 커피숍 등 소매시설 • 4성급 호텔 • 오피스 : 28000m² • 아파트 : 316가구 (32층) • 공공 주차장 520면 (주차타워) 						
핵심 파트너	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #0056b3; color: white; text-align: center; padding: 5px;">공공 부문</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 • Sheffield One : 도시재생회사, 사업 총괄 관리 • Yorkshire Forward : 광역단위 재생 기구 • Millennium Commission : 갤러리 조성비용 지원 </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e67e22; color: white; text-align: center; padding: 5px;">민간 부문</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel : 호텔 • CTP, St James, City Lofts : 부동산 개발 회사 </td> </tr> </table>	공공 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 • Sheffield One : 도시재생회사, 사업 총괄 관리 • Yorkshire Forward : 광역단위 재생 기구 • Millennium Commission : 갤러리 조성비용 지원 	민간 부문	<ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel : 호텔 • CTP, St James, City Lofts : 부동산 개발 회사 		
공공 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 • Sheffield One : 도시재생회사, 사업 총괄 관리 • Yorkshire Forward : 광역단위 재생 기구 • Millennium Commission : 갤러리 조성비용 지원 						
민간 부문	<ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel : 호텔 • CTP, St James, City Lofts : 부동산 개발 회사 						
재원분담 계획	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #0056b3; color: white; text-align: center; padding: 5px;">공공 부문</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 : £ 0.36m • Yorkshire Forward : £ 8.8m • Millennium Commission : £ 1.97m • SRB 펀드 : £ 0.47m </td> <td style="padding: 5px; vertical-align: middle;"> : £ 11.6m (6.2%) (약 174억 원) </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e67e22; color: white; text-align: center; padding: 5px;">민간 부문</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel • CTP, St James, City Lofts </td> <td style="padding: 5px; vertical-align: middle;"> : £ 175.4m (93.8%) (약 2,632억 원) </td> </tr> </table>	공공 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 : £ 0.36m • Yorkshire Forward : £ 8.8m • Millennium Commission : £ 1.97m • SRB 펀드 : £ 0.47m 	: £ 11.6m (6.2%) (약 174억 원)	민간 부문	<ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel • CTP, St James, City Lofts 	: £ 175.4m (93.8%) (약 2,632억 원)
공공 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 셰필드 시청 : £ 0.36m • Yorkshire Forward : £ 8.8m • Millennium Commission : £ 1.97m • SRB 펀드 : £ 0.47m 	: £ 11.6m (6.2%) (약 174억 원)					
민간 부문	<ul style="list-style-type: none"> • Mcdonald Hotel • CTP, St James, City Lofts 	: £ 175.4m (93.8%) (약 2,632억 원)					

자료 : 이태희(2021), '도시재생 민간참여 확대 방안 : 영국 사례를 중심으로', 한국건설산업연구원 세미나 자료집, p.26.

(4) '특별한 지원'이라는 정책과 제도의 취지에 맞도록 지원 수단 개선

- 전술했듯 당초 특별법까지 제정하며 도시재생사업이 시작되게 된 계기는 기존의 균형 발전 정책이나 주거환경 개선을 위한 사업만으로는 전국적으로 발생하는 쇠퇴·낙후 문제를 효과적으로 해결하기 힘들었기 때문임. 따라서, 국가적 차원에서의 '특별한 지원과 노력'을 통해 도시쇠퇴 문제를 극복하기 위한 목적으로 시작됨.
- 특별법에는 정부 등 공공기관의 예산지원, LH나 국토연구원 등 관련 공공기관의 물적·인적 지원, 용적률 완화 등 도시·건축 인센티브, 국공유지 이용 특례, 세제혜택, 주택도시기금 지원 등 다양한 지원 수단을 담고 있음. 하지만 지금까지 사업 현장에서는 재정지원과 공공기관의 지원을 제외한 다른 지원 수단들은 충분히 활용되지 못했음.
 - 예를 들면 기획재정부의 협조가 필요한 세제지원이나 TIF 등은 관련 시행령 규정 등 구체적인 제도화가 이뤄지지 않아 시행되지 못했음.

- 도시재생혁신지구를 제외한 활성화지역에서는 용도지역이나 용적률 상향 등의 도시계획적 인센티브 또한 활용한 사례가 매우 제한적임.
- ❖ 주택도시기금을 활용한 지원상품은 지원 대상이 협소할 뿐 아니라, 안정성이 지나치게 강조되어 리스크가 크고 실험적인 사업 지원에 활용되기 어려움. 이로 인해 정책 대상인 쇠퇴지역에서 추진되는 위험이 큰, 하지만 필요성이 인정되는 민간사업을 지원하는 데 있어 구조적인 한계가 있음.
- 주택도시기금의 지원상품은 전반적으로 엄격한 리스크관리를 통해 안정성 중심으로 지원 프로그램을 운영하고 있음.¹¹⁴⁾ 이로 인해 수요자중심형 용자상품의 경우 확실한 담보를 제공하지 않는 한 ‘사업성이 낮고 리스크는 높으나 지역 활성화를 위해 중요성과 필요성이 인정되는 민간사업’에 지원하기는 상당히 어려운 상황임.
 - 반면, 리스크가 낮고 시행자의 신용이 높아(시공사 등으로부터 신용보강을 받은 경우 포함) 자체적으로 저리로 재원을 조달하기에 어려움이 없는 경우 굳이 번거롭고 금리도 유의미하게 매력적이지 않은¹¹⁵⁾ 주택도시기금의 용자를 받을 필요가 없는 상황임. 따라서, 기금지원이 필요한 곳과 활용이 가능한 곳 간의 간극이 커 도시재생에 대한 기여가 제한적임.
- ❖ ‘특별법’의 취지를 살려 보다 다양하고, 과감하며, 유연한 방식의 지원이 가능하도록 지원 프로그램과 제도를 전반적으로 개편할 필요가 있음. 구체적인 예는 다음과 같음.
- (공유지 대부) ‘특별법’ 취지 살려, 국, 공유재산 활용을 보다 적극적으로 할 수 있도록 제도개선 필요. (예) 현행 대부기간인 최장 20년에서 최장 99년까지로 연장.¹¹⁶⁾
 - (세제지원, 세입 활용 금융기법 활용) 법인세, 취득세, 재산세, 종부세 등 감면, 미래 세입을 담보로 한 TIF 등 금융기법 활용.
 - (수용권) 성공적인 개발사업 추진을 위해서는 토지확보가 매우 중요하나, 기성시기에는 민간토지가 대부분이고 현실적으로 협의매수가 어려운 경우가 많아 토지수용이 불가피한 경우가 많음. 공익성과 필요성이 인정되는 사업에 대하여 수용권을 과감하게 활용할 필요가 있음.
 - (도시계획적 지원 필요) 용적률·건폐율·높이 규제완화, 도시계획시설 지정·해제, 용도지역 변경, (필요시) 입지규제최소구역지정 등 과감한 접근 필요
 - (기타 특별구역제도 등 연계·활용) 규제자유특별구역, 경제자유구역, 건축자산 진흥구역 등 적극 활용
- ❖ 적극적이고 안정적인 사업 추진을 위해서는 충분한 재원이 필요함. 하지만, 현재의 주택도시기금은 도시재생사업에 활용하는 데 상당한 한계가 있음. 따라서, 도시재생사업의 특성에 적합한 새로운 기금(가칭 ‘도시재생기금’) 조성이 필요함(추가연구 필요).

114) 주택도시보증공사(2018), ‘도시재생 금융지원 업무안내 : 기금지원 및 보증상품’, 도시재생기획처 참조.

115) 최근과 같이 시중금리가 급등하고 금융시장에서 부동산개발 관련 자금을 조달하기 힘든 상황은 예외일 수 있음.

116) 앞서 소개한 영국 Liverpool One에서는 부지 중 일부를 차지하는 사유지에 대해 시가 민간사업자에게 250년간 대부했음.

- 현재의 주택도시기금은 부채성 자금이라서 손실이 나면 안 되는 구조이기에 안정성에 초점을 맞춰 운영하고 있음. 하지만, 쇠퇴지역에서 추진되는 도시재생사업은 사업성과 리스크가 큰 경우가 많아 해당 기금의 활용과 정책 효과 창출에 한계가 있음.
- 필요성과 공익성이 인정되는 사업에 대하여 후순위 대출 실행, 출·투·융자, 신용보강 등이 가능할 뿐 아니라, 지원 기간에 있어 공공예산보다 유연한 지원이 가능하며, 반드시 회수를 전제로 하지 않는 특성을 가진 기금을 별도로 설립할 필요가 있음.
- 또한, ‘도시재생’을 폭넓게 해석하여 수복형 사업방식 외에도, 사업성은 부족하나 필요성이 인정되는 지역에서 추진되는 정비사업에도 지원할 수 있도록 해야 함.

■ **마지막으로, 상당한 사회적 이익이 예상되나 예상 개발이익보다 비용이 더 많이 들어 시장에서는 사업이 추진될 수 없는 경우, 민간사업자에게 보조금을 지급하여(민간자본보조) 사업, 가칭 ‘한국판 gap-funding’ 프로그램을 운영하는 것을 검토해 볼 필요가 있음(추가연구 필요).**

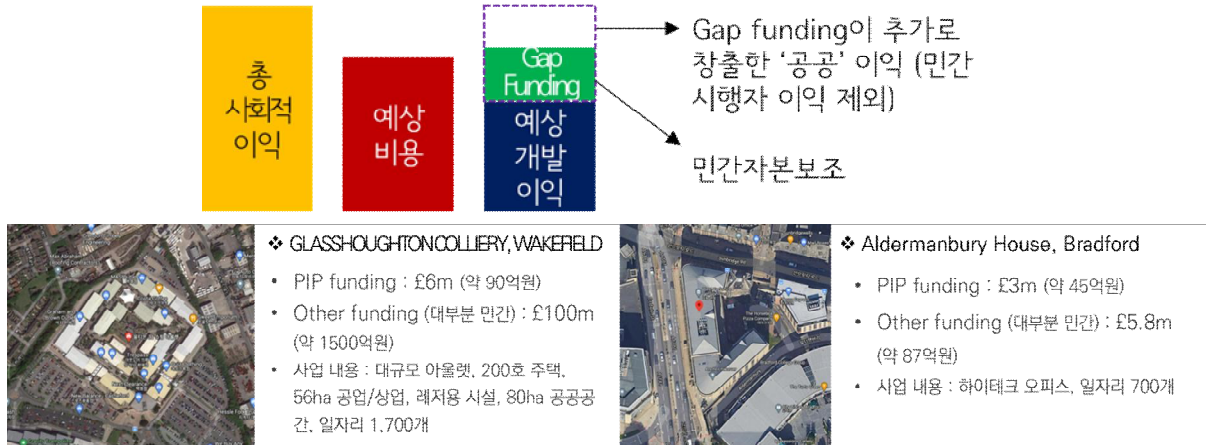
- Gap-funding 프로그램은 1983~1999년 사이 영국에서 폭넓게 운영되었던 민간자본보조 프로그램임.
- 필요성이 인정되는 곳(공공지원이 없으면 사업추진이 안되는 곳, 비용 투입 대비 효과성(value for money)이 좋은 곳, 역사문화유산 재생 등)에서 예상 사업 비용보다 예상 기대수익이 큰 경우, 엄격한 검증을 거쳐 해당 ‘갭’ 만큼의 사업비용을 사업자에게 직접 보조(정부기금 → 사업자 자본보조)하고, 사업종료 후 기대 이상 수익이 나올 경우 일부를 환수(clawback)하는 방식으로 운영되었음.¹¹⁷⁾
- 지원은 보충성의 원칙과 ‘마중물 원리’에 근거하였으며, 최소한의 금액을 보조하는 것을 원칙으로 했음. 사업 과정에서 발생하는 추가 비용과 손실은 사업자가 부담하는 조건이었음.
- 영국 국회의 조사보고서에 따르면, 1994~1999년 사이 시행된 gap-funding Partnership Investment Programme의 경우 총 6년간 £1.1b(약 1조 6,500억원¹¹⁸⁾의 보조금을 지급하여 민간투자 £2.5b(약 3조 7,500억원)을 유치했다고 함.¹¹⁹⁾
- 당시 대다수 관계자(정부, 사업자, 관련 전문가 등)로부터 지방도시 재생에 매우 큰 기여를 했다는 평가를 받았고, 특히 비용 대비 효용 측면에서 효과가 컸다고 평가를 받았으나, 비특정 지역에서 특정 국내 민간사업자만 지원하는 것은 불공정 행위에 해당한다는 EU의 판단으로 인해 1999년 이후 공공이 지정한 ‘특정 재생 지역’(assisted area) 내에서만 규모를 대폭 축소해서 운영하다 종료되었음.
- 한국에서도 지원 대상 조건을 엄격하게 정하고, 적절한 수준의 환수 조건을 부과하고 사업자가 공공 기여를 하는 조건으로 한국판 gap-funding 프로그램을 운영하는 것을 검토해 볼 필요가 있음.

117) Needham, B., Adair, A., van Geffen, P., & Soththewes, M.(2003), Measuring the effects of public policy on the finances of commercial development in redevelopment areas: gap funding, extra costs and hidden subsidies. Journal of Property Research, 20(4), pp.319~342.

118) £1 = 1500원으로 계산 시.

119) UK Parliament(2002), ‘The Implications of the European Commission Ruling on Gap Funding Schemes for Urban Regeneration in England’, Select Committee on Environment, Transport and Regional Affairs Sixteenth Report.

〈그림 21〉 영국의 Gap-funding 제도 개념 및 주요 사례



자료 : 이태희(2021) '도시재생 민간참여 확대 방안 : 영국 사례를 중심으로', 도시재생 산업박람회 세미나 자료집, p.16.

3. 물리적 재생의 중요성 : 한국 도시의 물리적 환경 고려, 정비사업 수단 적극 활용

- ❖ 우리나라뿐 아니라 미국, 영국, 프랑스 등 소위 '선진국'에서도 한때는 물리적 재생에 초점을 맞춰 도시재생사업을 진행해 왔었고, 여기에 대한 상당한 비판이 제기되곤 했음. 그 결과 '진정한 재생'을 위해서는 물리적 재생뿐 아니라 경제적, 사회적 재생을 통합적으로 추진해야 한다는 주장이 사회적으로 컨센서스를 이뤄 왔음.
- ❖ 이는 원론적으로 지극히 타당한 주장임. 하지만, 이 말이 대상지 환경과 상관없이 물리적 경제적, 사회적 재생이 동일한 비중으로 중요하다거나, 자원을 우선순위 없이 동등하게 배분해야 한다거나, 경제적·물리적·사회적 재생을 위한 사업을 같은 기간 내에 동시에 추진해야 한다는 것을 의미하지는 않음.

 - 또한, 통합적 재생을 추구하는 것이 곧 수복형 재생 수단을 적용해야 한다는 의미도 아님.
- ❖ 가장 먼저 산업화가 시작된 영국의 경우, 산업화 과정에서 저품질로 만들어진 Back-to-back 같은 노동자 주택이 매우 많았고, 이는 위생이나 치안, 인권 등에 있어 상당한 문제로 취급되었음. 이를 개선하기 위해 전면철거형 방식의 Slum Clearance 프로그램이 1930년대부터 시행되다가, 2차세계대전 후 본격적으로 시행되었음.

 - 공무원에 의해 '부적절 주택'(unfit housing)이라고 평가된 주택 밀집지를 대상으로 시행되었으며, 지자체 주도로 전면철거 후 사회적 주택(social housing)을 건립하는 방식으로 시행됨.

〈그림 22〉 영국 Slum Clearance Programme



자료 : (좌상)www.theguardian.com/; (우상)britainfromabove.org.uk/; (좌하)https://confidentials.com/; (우하)Yelling (2000). The incidence of slum clearance in England and Wales, 1955-85. Urban History, 27(2), pp. 234-254.

이 기간 동안 England 지역에서 철거된 부적절 주택의 수만 150만호에 이르는 등 매우 대대적으로 시행되었음. 이러한 대대적 전면철거형 사업(comprehensice redevelopment)의 결과, 현재는 대다수 도시에서 Back-to-back 같은 열악한 주택이 밀집한 곳이나 차가 지나다니기 힘든 좁은 골목길로 가득한 곳을 찾기 어려움.

- Birmingham 같은 도시에서는 이를 보존 가치가 있는 유산으로 평가하여 민간 비영리단체인 National Trust가 매입 후 보존 및 관광자원으로 활용하고 있는 등 대부분의 지역에서 더 이상 이러한 저품질의 주택을 찾아보기 어려움.

프랑스 수도 파리의 경우, 19세기 중반부터 70여 년간 오스망(Haussmann)이 ‘파리 대개조사업’을 시행하기 전까지는 폭 2m 내외의 구불구불한 골목길로 가득했고, 상하수도 시스템이 갖춰지지 않아 악취가 진동하고 전염병이 수시로 창궐했던 도시였음. 만일 파리가 한국의 도시재생사업처럼 집수리와 소규모 정비사업 중심으로 도시환경을 개선시켰다면, 지금의 세계적 경쟁력을 갖춘 도시가 될 수 있었을지에 대한 고민이 필요함.

- 19세기 중반부터 70여년 간 진행되었던 전면적인 도심 재개발 사업의 결과, 지금과 같이 현대 사회가 요구하는 도시기능을 수행할 수 있는 물적 토대를 갖춘, 과거와 현재가 공존하는 ‘아름다운 도시 파리’가 될 수 있었던 것임.

❖ 즉, 소위 ‘도시재생의 선진국’이라고 일컬어지는 도시 중 상당수는 과거 전면철거 방식의 재생사업을 시행했고, 그 결과 기반시설이 절대적으로 부족한 지역 대부분을 이미 개선시켰음. 따라서 단순히 전면철거형 재개발의 단점 때문에 해당 방식을 더이상 적용하지 않는다고보다는, 그러한 방식을 적용할 필요가 있는 곳이 거의 존재하지 않아 전면철거형 재개발을 하는 곳이 드물다고 이해하는 것이 타당할 것임.

- 최근에는 전면철거형 방식이 적용되는 곳이 매우 제한적이기는 하나, London의 Elephant & Castle 주거단지같이 전면철거형 방식이 적합하다고 판단되는 곳은 여전히 해당 방식이 적용되고 있음.

❖ 물리적 환경개선, 특히 민간 주도의 부동산개발사업에 ‘만’ 지나치게 포커스를 맞춘 도시재생에 대한 반성이 있고 난 뒤, ‘영국 도시재생의 황금기’로 평가받던 1990년대 후반~2008년에는¹²⁰⁾ ‘통합적 재생’을 매우 강조했음. 하지만, 여기서도 대상지 환경과 특성에 따라 접근한 방식과 주요 사업내용은 매우 달랐음.

❖ ‘도시경제의 엔진’으로 여겨지는 도심의 경우 Urban Renaissance 프로그램을 통해 일하고, 거주하고, 걷고, 여가생활 하기 좋은 매력적인 물리적 환경 조성의 중요성을 강조했다.¹²¹⁾ 즉, 경제재생의 물적 기반으로서 물리적 재생이 강조되었음.

- 도심재생의 경우 고품질의 공공공간 조성, 고품질의 일자리를 창출할 수 있는 기업들이 선호할만한 업무환경 조성, (특히 고학력, 중산층 이상의 핵심 인재들이) 거주하고 싶은 매력적인 거주환경 조성, 관광객 유치에 위한 공간 및 시설 조성 등 물리적 재생에 초점을 맞춰 진행함.

❖ 같은 시기 주거지를 대상으로 시행된 Neighbourhood Renewal 정책의 경우, 대상지 환경에 맞게 다른 프로그램과 사업방식이 적용됨. ‘사회적 재생’에 상당한 비중을 두는 프로그램도 있었던 동시에 전면철거 방식이 적용된 프로그램도 있었음.

- 매우 실험적인 주거지 재생 방식이자 사업 효과성에 대해서는 여전히 논란으로 남아있는 New Deal for Communities(NDC)의 경우 경제적·물리적 재생과 더불어 주민건강, 교육환경 개선, 직업훈련 등 ‘사회적 재생’에도 상당한 비중을 뒀으나,

- 동시에 절대적 주거환경이 매우 열악하거나 빈집이 많은 곳을 대상으로 한 프로그램인 Housing market Renewal Pathfinder Programme에서는 전면철거 방식으로 주거환경 개선사업이 진행됨.

❖ 여기에서, NDC 사업을 시행했던 곳과 한국의 도시재생사업 대상지 환경의 차이에 대해서 주목할 필요가 있음. NDC 사업이 시행된 런던 Shoreditch의 경우 도로, 공원 등 전반적인 기반시설은 매우 양호했으나, 사회적 주택이 밀집된 곳으로서 범죄, 빈곤, 실

120) Southern, A.(2013), ‘Regeneration’ in a time of austerity will mean the death of this metaphor, but what will come next?. Journal of Urban Regeneration & Renewal, 6(4), pp.399~405.

121) The Urban Task Force(1999), ‘Towards an urban renaissance’, Routledge ; Punter, J. (Ed.).(2009), Urban design and the British urban renaissance.

업 문제가 매우 심각했던 곳이었기에 사회적 재생에 상당히 집중했었음.¹²²⁾

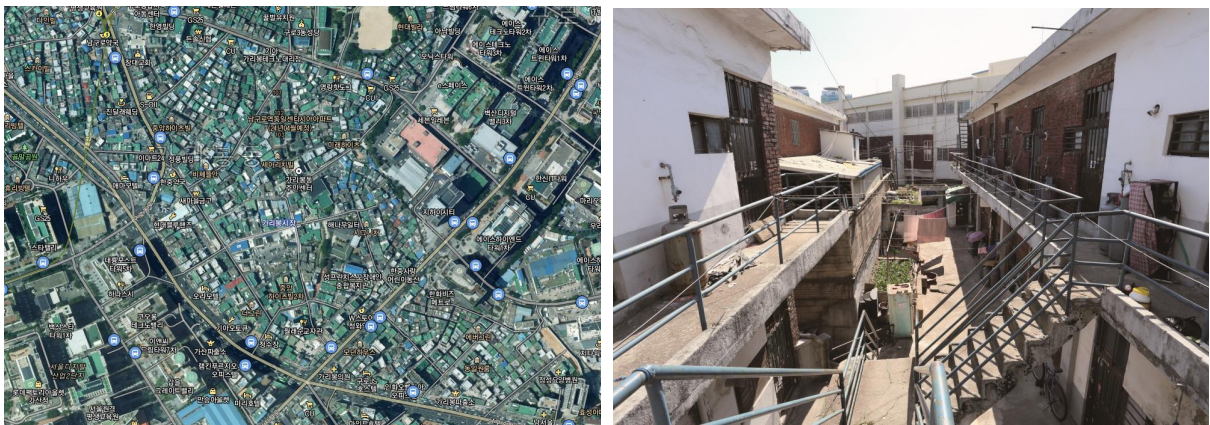
- Shoreditch 지역은 비록 공공임대주택의 품질 문제(예 : 난방 등)는 있었으나 도로, 공원 등 전반적인 기반시설은 매우 양호했음. 다만, 이 지역은 1990년대 후반 사업대상지로 지정 당시 주민의 약 85%가 공공임대주택에 거주하였고, 이중 해외 이주민 비율이 매우 높았음. 이러한 환경 속에서 지역공동체가 끈끈하게 형성되어 있었고, 범죄, 빈곤, 실업 문제가 매우 심각했던 곳이었음.
- 이러한 배경 속에서 Shoreditch 에서는 실업, 교육, 치안과 관련한 사업의 비중이 높았고, 지역 공동체의 관심과 참여가 전반적으로 높았던 것임.

〈그림 23〉 런던 Shoreditch 지역 위치 및 현황



자료 : (좌) 2004년 런던 Indices of Multiple Deprivation 바탕으로 저자 수정; (우) 미상

〈그림 24〉 가리봉 도시재생활성화지역 현황



자료 : (좌) 카카오맵 ; (우) 서울역사박물관

122) 최영숙·이태희·이선영(2016), ‘영국 도시 재생 거버넌스 체계와 운영에 관한 연구 : London Shoreditch New Deal for Community를 중심으로’, 토지주택연구원 해외신진연구자 지원사업 최종보고서.

- ❖ 반면, 국내에서 수복형 방식의 도시재생사업이 추진되는 지역 중에서 기본적인 물리적 환경이 매우 열악한 지역이 상당수 존재함. 예를 들면, 2016년 선정된 서울 가리봉지역 도시재생사업 대상지는 도로, 공원, 주택 노후 문제가 매우 심각했음.

 - 선정 당시 폭 4m 미만 도로에 접하거나 맹지인 비율이 79.2%, 대상지 내 공원 비율은 0.1%, 지은 지 20년 이상 건물이 84.6%(中 40년 이상 31.4%)에 이를 정도로 물리적 환경이 매우 열악했음.¹²³⁾
- ❖ 전술했듯, 이러한 지역에 거주하는 주민들은 기반시설 확충 등을 가장 원하고 있으나, 전면철거형 방식은 원천 배제된 반면 절대다수¹²⁴⁾는 수복형·보존형 방식으로 사업이 추진되었음. 이후 사업 결과에 만족하지 못한 상당수 주민들은 다시 전면철거형 재개발사업을 추진하고 있는 상황임.
- ❖ 소규모 정비사업을 추진하고 있는 곳도 일부 존재하나, 4장에서 언급했듯 해당 주택만 개선될 뿐 기반시설 확충은 매우 제한적이기에 주변의 주거환경은 오히려 악화되는 부작용이 속출하고 있음.

 - 게다가, 임대주택 공급 의무가 없을 뿐 아니라 세입자에게 이사비나 주거이전비 등을 지급할 의무도 없기에 사회적 약자 보호 측면에서도 소규모 정비사업은 전면철거형 재개발사업에 비해 열위함.
- ❖ 앞서 여러 번 강조했듯 도시재생은 ‘고쳐 쓰는 것’만을 의미해서는 안 됨. 또한 물리적 환경개선은 특히 경제적 재생을 위해서도 매우 중요함. 대상지의 환경과 지역주민들의 선호에 맞게 사업 수단을 유연하게 적용할 수 있어야 하며, 필요시 대규모 전면철거형 재개발 방식 또한 적용할 수 있어야 함.

 - 물리적 환경‘만’ 개선한다고 침체한 도심을 살릴 수도, 낙후 주거지에서 발생하는 문제를 다 개선할 수도, 침체해가는 산업을 살릴 수도 없음. 하지만, 해당 문제를 개선하는 데 있어 물리적 환경개선은 여전히 매우 중요한 과제이면서도 다른 측면의 재생을 위해서 선행될 필요가 있는 경우가 많음.
 - 예를 들면, 도시 산업경쟁력을 높이기 위해서는 첨단기업이 입지 하고 싶은 기반시설이 갖춰져야 하고 핵심 인재가 살고 일하기 좋은 환경이 조성될 필요가 있음. 도심 관광객 및 소비 증대를 통한 도심 경제 재생을 위해서도 매력적인 물적 토대(쇼핑 인프라, 공공공간 등)가 필요할 것이며, 주거지역 학생들의 교육환경 개선을 위해서도 학교 설립이나 학교시설 개선 같은 물리적 환경개선이 필요함.
- ❖ 특히, 급속한 도시화 과정을 거치며 기반시설이 절대적으로 열악한 곳이 여전히 매우 많은 한국의 경우, 지역주민 의사, 가용자원, 사업성 등을 종합적으로 고려한 후 원하는 지역에는 정비사업과 같은 전면철거형 방식을 대폭 확대 적용할 필요가 있을 것임.

123) 서울시(2017), ‘가리봉 도시재생활성화계획’.

124) 공동주택 건설형 주거환경개선사업(LH주도, 전면 수용방식)을 병행하고 있는 부산 동구 등 매우 소수 지역을 제외하고는 수복형 방식으로 사업이 추진되어 왔음.

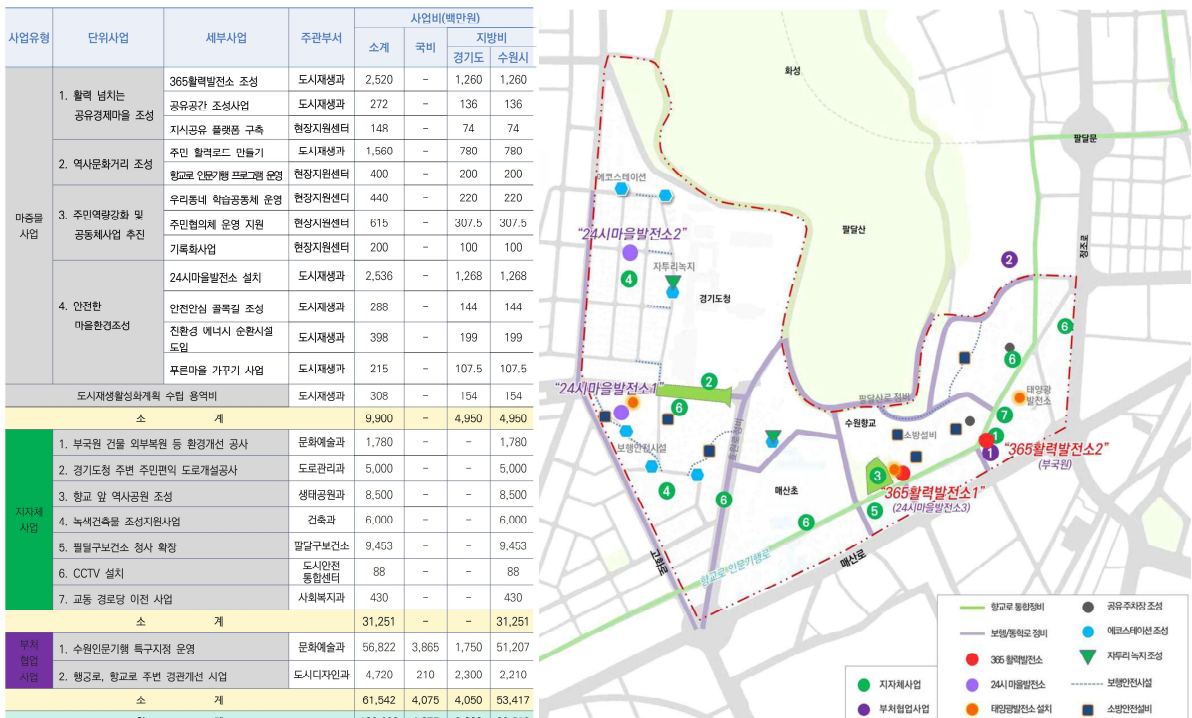
4. 도시공간 계획체계 재구조화 : 전략은 넓고 유연하게, 사업은 좁고 구체적으로

■ **앞장에서 기존 도시재생사업의 전략적 접근 실패, 제한적인 지역활성화 효과, 공공사업 종료 후 지속가능성과 관련한 문제를 제기했음.** 또한, 구도심 재생사업과 신시가지 개발의 병행, 수복형 재생과 전면철거형 정비사업이 상호 연계 없이 추진되고 있는 문제도 지적했음.

■ **또한, 지금까지 도시재생사업에서는 도시재생활성화지역에 규제완화와 보조금 등 행정적·재정적 지원을 집중했음.** 이는 해당 활성화지역에 선택과 집중을 통해 효율적으로 지역을 활성화하기 위해서였으나, 현실에서는 활성화지역 내에서 다시 공간적 안배를 고려하여 불요불급한 여러 단위사업들도 함께 시행되는 부작용이 나타났음.

- 즉, 활성화지역 단위의 지원은 도시 전체적으로는 선택과 집중이지만, 해당 지역 내에서 다시 공간별로 안배하여 ‘흠뻑리듯’ 예산이 집행됨. 이로 인해 굳이 불필요하거나, 중요도가 낮은 사업도 다수 시행되는 비효율이 있었음. 이는 ‘선택과 집중’이라는 제도설계의 취지에 어긋난다고 할 수 있음.

〈그림 25〉 활성화지역 내 공간적 안배를 고려하여 단위사업계획이 수립된 경기도청 주변 도시재생 활성화계획

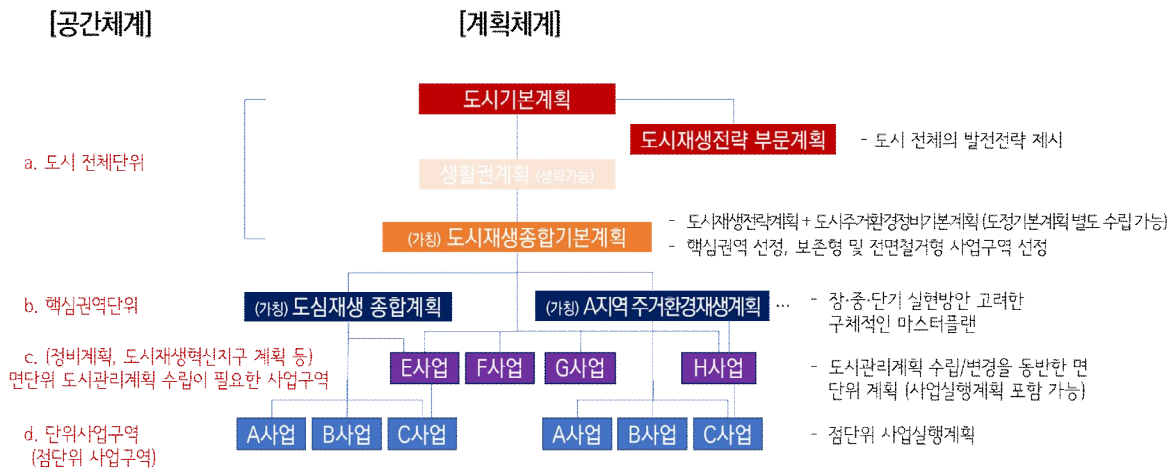


자료 : 수원시 (2019) 경기도청 주변 365일 활력이 넘치는 지역밀착형 공유경제 마을 활성화계획서, p.116.

❖ 이러한 문제 개선을 위해서는 먼저 현재 도시재생 정책에서의 계획체계와 공간 범위와 관련된 문제를 개선할 필요가 있음. 따라서, 본 고에서는 기존의 3단계 공간체계와 4단계 계획체계를 재구조화하여 4단계 공간체계와 5단계 계획체계를 제시함. 자세한 내용은 아래에서 추가로 설명함.

- 기존의 3단계 공간체계(도시 전체¹²⁵) - 도시재생활성화지역 - 단위사업 시행구역)와 여기에 대응하는 4단계 계획체계(도시기본계획 - 도시재생전략계획 - 도시재생활성화계획 - 단위사업 실행계획)를 대신하여,
- 4단계 공간체계(도시전체 - 핵심권역 - 주요 도시관리계획 수립 요구되는 사업구역 - 단위사업구역)와 여기에 대응하는 5단계 계획체계(도시기본계획 + 도시재생전략 부문계획 - (가칭)도시재생종합기본계획 - 핵심권역단위 사업종합계획 - (전면철거형 사업)구역단위 도시관리계획 - 사업단위 실행계획)로 재구성함.
- 여기서 'b, c, d' 단위 공간을 대상으로 수립하는 계획은 필요한 곳에 필요한 경우 수립하는 것으로, 도시 내 모든 지역에서 수립할 필요는 없음.

〈그림 26〉 도시재생을 위한 도시공간 계획체계 재구조화



❖ 다음으로, 정부가 지자체의 도시재생을 지원한다면 계획수립과 사업시행 단계를 구분해서 지원할 필요가 있음. 즉, 핵심권역단위(b)에 대한 도시재생계획 수립에 대한 지원과 구체적인 사업(c, d 단위)에 대한 지원을 구분하여 별개로 집행할 필요가 있음.

- 지금까지는 국비보조금 지원 대상으로 선정되는 곳에 활성화계획을 수립하거나(2019년 이전), 국비

125) 국토부의 가이드라인에 따르면 도시재생전략계획은 2개 이상의 도시를 대상으로도 수립할 수 있고, 또한 도시의 일부지역을 대상으로도 수립할 수 있도록 하고 있으나, 대부분의 지자체에서는 행정구역 전체를 대상으로 수립하고 있음. 일부 지자체에서는 도시전체 중 시가화 용지를 대상으로 수립하고 있으나, 도시 전체를 대상으로 수립하는 것과 실질적인 차이는 미미함.

보조금을 받기 위한 목적으로 보조금을 신청할 대상 지역에만 비용을 들여 활성화계획을 수립했음 (2019년 이후). 국비보조금 지원 대상으로 선정되면 해당 활성화계획에 따라 단위사업을 집행하는 구조였음. 즉, 활성화계획 수립과 단위사업에 대한 국비지원이 사실상 한 세트의 묶여 있었음.

- 앞으로 정부는 도시 전체 또는 핵심권역단위의 도시재생계획 수립을 원하는 지자체 중 일부를 선별하여 계획수립 비용을 지원하고, 계획수립과는 별개로 필요성이 인정되고 충분한 파급효과가 기대되는 단위사업(c. d단위 사업)에 대해서는 권역단위계획 수립 여부와 상관없이 별개로 사업에 대해 지원을 할 필요가 있을 것임.

국비 지원 규모 측면에서는 계획수립보다는 사업구역(c)이나 단위사업구역(d)의 사업 지원에 집중할 필요가 있음.

- 계획수립에는 필요한 최소한의 보조만 하고, 본격적인 대규모 지원은 사업에 집중할 필요가 있음.

(1) (a. 도시 전체단위) 실효성 있는 전략 수립을 위한 전략계획 위상 및 형식 변경

앞에서 성공적인 도시재생을 위해서는 전략적 접근이 매우 중요함에도, 현재의 전략계획은 취지를 살리지 못한 채 형식적으로만 수립되고 있고, 도시정책에 실질적인 영향을 미치지 못해 도시의 정책간 상당한 엇박자가 나타나고 있음을 지적했음.

- 즉, 구도심에서는 도시재생사업이, 시 외곽에서는 구도심 쇠퇴를 가속화시킬 신시가지 개발이 비일비재하게 나타나고 있을 뿐 아니라, 구도심에 있는 행정기관이나 교통거점(기차역 등)의 외곽 이전 또한 지속적으로 나타나고 있음.
- 같은 ‘도시재생’을 목적으로 하는 사업이나 보존형사업(‘재생사업’)과 전면철거형사업(‘정비사업’) 대상지가 도시재생 전략과 일정한 기준 속에서 선정되고, 사업간 연계를 고려하여 사업계획이 수립되고 시행된다기보다는, 각각의 기본계획(도시재생전략계획, 도시주거환경정비기본계획)에 따라 대상지가 선정되고 상호 연계가 거의 없이 추진 중임.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 먼저 도시계획 체계 내에서 전략계획의 위상과 형식을 변경할 필요가 있음. 도시재생에 대한 전략은 1차적으로 도시기본계획에서 도시의 발전전략과 이를 위해 필요한 도시정책 방향을 포함하여 수립할 필요가 있음.

- 쇠퇴도시를 성공적으로 재생하기 위해서는 도시의 명운을 걸고 전략을 수립할 필요가 있으며, 한정된 자원을 효율적이고 효과적으로 활용하기 위해서는 도시의 다른 정책과 밀접한 연계와 조정이 필요함. 따라서, 재생전략은 1차적으로 도시 단위의 최상위 계획인 도시기본계획에 충실히 반영되어 공간, 산업, 교통, 인문·사회 등의 부문계획과 조화를 이룰 필요가 있음.
- 도시기본계획 내 도시재생전략 부문계획은 도시의 상황에 맞게 별도의 부문계획으로 수립할 수도 있고, 다른 부문별 계획(경제, 주택 등)이나 생활권계획 내에 포함시켜 논의할 수도 있을 것임.

❖ 다음으로, 해당 전략을 실질적으로 실현하기 위한 보다 구체적인 전략, 핵심 권역, 적절한 사업수단(보존형, 전면철거형 등) 등을 담은 기본계획(가칭 도시재생종합기본계획)을 별도로 수립할 필요가 있음. 다만, 이 계획은 형식보다는 내용이 중요하고, 각 도시별 특성과 환경에 맞게 유연하게 수립할 필요가 있기에 비법정 계획으로 수립하는 것이 적절할 것으로 판단됨. (지자체의 의지가 높은 곳 선별적 국비 지원).

- 기존의 법정계획으로 수립되는 도시재생전략계획은 지나치게 형식적이었고 실효성이 없었을 뿐 아니라, ‘도시재생’을 지나치게 협소하게 해석하여 보존형 도시재생사업 중심으로 계획이 수립됨.
- 따라서, 도시재생전략계획과 도시및주거환경정비기본계획(도정기본계획)을 합쳐 하나의 기본계획을 수립함. 다만, 도정기본계획의 경우 재산권에 심대한 영향을 미치기에 상세한 내용을 담아야 하는 경우가 많기에, 필요시 도시재생종합기본계획의 방향을 담아 하위에 별도로 수립 가능함.
- 도시재생종합기본계획에서는 종합적이고 체계적인 접근이 필요한 곳을 핵심 도시재생 권역으로 지정(예 : 도심 CBD 지역, 광역적으로 주거환경을 개선할 필요가 있는 곳 등)하고, 해당 권역의 재생 방향을 제시하며, 주요 도시관리계획(정비계획, 도시재생혁신지구계획 등) 수립을 통한 사업추진이 요구되는 사업구역을 지정하고 추진시기 등을 정함.
- 이 계획은 형식보다 내용과 해당 계획을 정책에 반영하려는 지자체의 의지가 중요함. 따라서, 굳이 불필요하게 모든 지자체에서 수립하도록 할 필요가 없을 것이며, 지자체의 의지가 높은 곳을 대상으로 계획수립에 소요되는 비용 중 일부를 국비로 보조해 줄 필요가 있을 것임.

(2) (b. 핵심권역단위) 구체적인 사업과 실현방안 고려한 권역단위 마스터플랜 수립

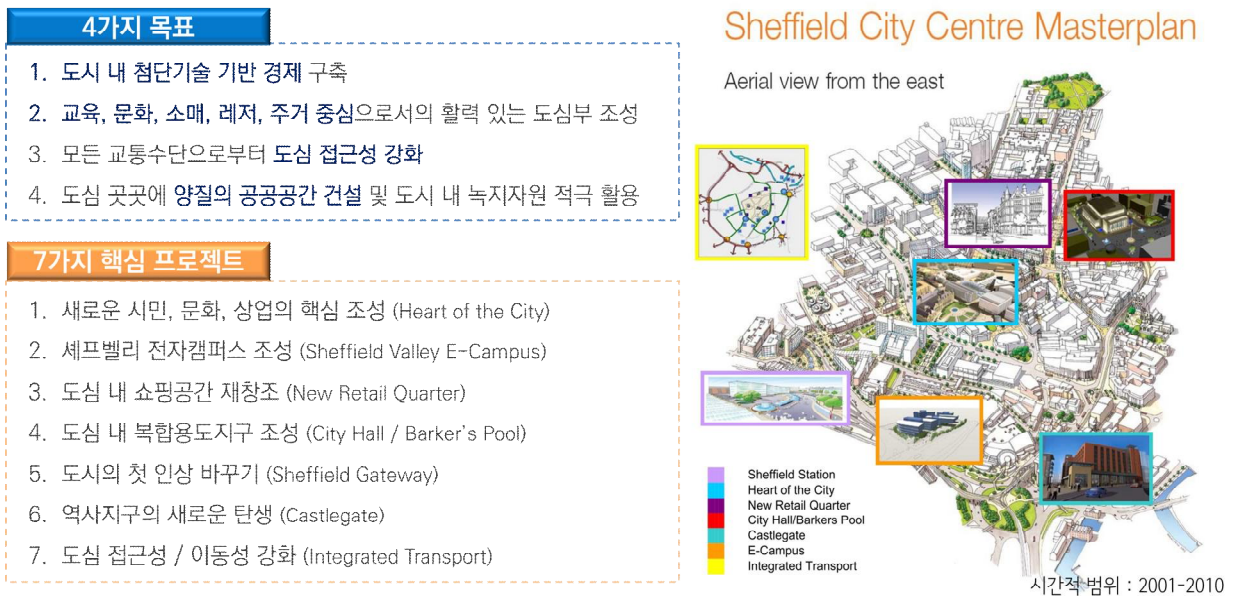
❖ 특정 지역에 대한 세부적인 재생전략을 수립하고 실현방안을 모색하기에는 도시 전체 단위를 대상으로 수립하는 계획은 공간적 범위가 지나치게 넓은. 따라서, 도시의 CBD 같은 전략적 요충지나 광역적이고 체계적인 접근이 필요한 노후 주거지 등 ‘핵심 권역’에 대해서는 마스터플랜 성격의 계획수립이 필요함.

- 핵심 권역은 도시기본계획이나 (가칭)도시재생종합기본계획 (수립 시) 등 상위계획에서 지정함.
- 경직되고 지나치게 좁은 사업범위를 설정했던 도시재생 뉴딜에서의 실수를 반복하지 않기 위해, 계획의 공간적 범위는 현행 지구단위계획의 공간적 범위처럼 대상지의 특성을 충분히 고려하여 유연하게 설정할 필요가 있음.

❖ 단, 도시재생사업 추진을 위해서 반드시 핵심권역으로 지정될 필요는 없음. 권역단위의 체계적인 접근이 필요하다고 인정되는 곳만 지정할 필요가 있을 것이며, 권역단위 계획 없이도 상위계획의 방향에 맞게 정비사업처럼 사업구역 단위나 필지 단위에서의 사업추진이 가능해야 할 것임.

- 권역단위 계획에서는 해당 권역의 재생 목표를 구체적으로 정하고, 이를 실현하기 위한 핵심 사업을 구상하며, 자원마련 방안 등 사업 추진방안에 대한 실질적인 중·장·단기 전략까지를 구체적으로 도출할 필요가 있음.
 - 목표 수립에 있어 ‘좋은 것은 다’ 포함했던 도시재생 뉴딜에서의 실수를 반복하지 말고, 지역 활성화를 위해 핵심적이고 실효성을 고려한 목표를 수립할 필요가 있음.
 - 계획 기간은 최소 7~10년 정도로 하여 사업 실현을 위한 충분한 시간을 확보할 필요가 있음.
- 구체적 실현방안을 충분히 고려한, 품질과 실현가능성 높은 계획이 수립될 수 있도록 정부는 계획수립에 일정부분 보조해 줄 필요가 있음. 지자체는 형식적이고 뻔한 계획, ‘공공성’만 지나치게 강조되고 실현가능성은 낮은 계획이 되지 않도록 할 필요가 있음.

〈그림 27〉 권역단위 계획 예 : Sheffield 도심 전략계획



자료 : Sheffield One (2000) Sheffield city centre regeneration: Master plan report. London: Koetter, Kim & Associates

(3) (c. 도시관리계획 수립 필요한 면단위 사업구역) 구속력 있는 도시관리계획 수립·시행

- 정비계획, 도시재생혁신지구계획, 지구단위계획 등 주요 도시관리계획 수립이 필요한 도시재생 사업구역의 경우, 가능하다면 (가칭)도시재생종합기본계획에서 사업구역을 지정하고 큰 틀에서의 사업추진 방향과 적절한 사업수단이나 추진방식 등을 제시하는

것이 이상적일 것임.

- ❖ 다만, 서울 같은 대도시는 하나의 기본계획에서 모든 사업구역을 지정하기 어려울 뿐 아니라, 변화하는 환경에 유연하게 대처하기도 힘들기에 기본계획에서 사업구역을 지정하지 않더라도 유연하게 사업추진이 가능해야 할 것임.
- ❖ 또한, 권역단위의 고려가 필요하다고 판단되는 지역 안에서 실시되는 구역단위 사업의 경우, 기본계획과 권역단위 마스터플랜을 함께 반영하여 사업을 추진할 필요가 있음.
 - 즉, 도시기본계획 - (가칭)도시재생종합기본계획 - 정비계획과 같이 3단계 계획체계로 추진될 수도 있고, 도시기본계획 - 도시재생종합기본계획 - 권역단위 재생계획(마스터플랜) - 정비계획과 같이 4 단계로 추진될 수도 있을 것임.
- ❖ 이러한 면단위 사업구역을 대상으로 한 계획은 지구단위계획처럼 면단위 계획 - 필지별 店단위 사업으로 구분하여 추진될 수도 있으나, 정비계획처럼 계획과 사업을 함께 통합적으로 시행할 수도 있어야 할 것임.
- ❖ 정비사업의 경우, 지금까지는 민간사업자가 기반시설 확충을 포함한 대부분의 비용을 부담하여 추진돼왔음. 이로 인해 사업성이 저하되어 사업성이 양호한 서울 등 대도시 일부지역을 제외하고는 사업 추진이 어려워지거나 포용적 재생 추진에 한계가 있었음.
- ❖ 따라서 필요성이 인정될 시 공공재원 보조나 규제완화, 기타 공공 지원을 통해 바람직한 방향의 도시재생 추진을 유도할 필요가 있을 것임.

(4) (d. 店단위 사업구역) 구체적인 사업계획 수립 및 시행

- ❖ 마지막으로 정비계획, 도시재생혁신지구계획 등 도시관리계획 수립이 요구되지 않는 사업이나(예 : 가로주택정비사업), 개별 필지에서 건축사업을 진행하는 사업의 경우 개별 사업계획을 수립하여 시행할 필요가 있음.
 - 면단위의 도시관리계획 수립/변경이 필요한 곳은 별도로 계획을 수립하고(c), 굳이 도시관리계획 수립/변경이 필요 없는 곳은 핵심권역단위 계획(b)에 기반하거나, 기타 개별 정책이나 지침에 근거하여 바로 사업실행계획(d)을 수립하여 시행하는 방식으로 추진함.
- ❖ 이중 특히 핵심권역에서 마스터플랜에 따라 추진되는, 전략적 중요성이 인정되는 사업의 경우 필요시 앞서 언급한 바와 같이 공공재원 보조, 규제완화 등의 지원을 통해 추진될 필요가 있음.

5. 실효성 있고 현실에 기반한 민간참여 (기업, 시민) 제도설계

- ❖ 앞서 살펴봤듯, 국내 ‘1세대 도시재생’에서 민간참여는 소수 경제기반형 사업이나 도시 재생혁신지구 등을 제외하고는 주로 해당 사업구역 내 거주하는 주민들과 소상공인들의 참여에 초점을 맞춰왔음. 반면, 민간기업의 투자유치와 관련한 전문가집단이나 민간기업의 참여는 매우 제한적이었음.

 - 주민협의체를 구성하고, 소유권과 관계없이 지역주민과 소상공인들을 참여시키는 데 중점을 뒀음.
- ❖ 반면, 영국에서는 물리적 재생이나 산업재생처럼 민간부문의 참여와 투자로 인한 기대 편익이 큰 분야의 경우 민간기업이나 관련 전문가의 참여를 적극적으로 독려했음. 지역 거주민, 상인 등의 참여 또한 중시되었으나, 주로 근린재생(neighbourhood regeneration)에서 강조되었으며, 사업의 특성별로 참여방식, 대상, 역할, 권한 등에 차이가 있었음.

 - 예를 들면, 상업시설 부동산개발 등이 포함된 도심의 물리적 재생, 기업체 유치 및 육성과 설비투자 유도 등을 통한 산업 재생, 그리고 지역 소외계층에 대한 사회서비스 공급 등의 사회적 재생에 있어 민간의 영리·비영리 단체의 참여를 적극 장려해 왔음.
- ❖ 참여 과정은 계획이나 전략 수립 과정에서 실질적인 권한이나 역할 없이 ‘구경꾼’으로서 형식적으로 참여하거나, 또는 실행과정에서 공공은 소극적인 지원이나 행정적 절차만 처리해 주는 관계가 아닌, 계획부터 실행까지 ‘파트너’로서 함께 긴밀하게 협력해 나가는 것을 강조해 왔음.
- ❖ 먼저, 성공적이었다고 평가받는 1990년대 말-2008년 사이의 영국 지방 대도시에서 실시한 도심 내 상업용 부동산개발사업을 동반한 도시재생사업에서는 기획 단계부터 사업 시행까지 민간투자 유치를 위한 민간전문가나 민간기업의 참여가 강조되었음.

 - 앞서 소개했듯 도심재생에서는 재생 전략을 실질적으로 수립하고 실행과정에도 긴밀하게 관여하는 민간 파트너십 기구인 URC를 결성하여 사업을 총괄토록 했음.
- ❖ 해당 기간 민관파트너십의 핵심 기구였던 URC는 파트너십의 거버넌스 구조와 인적 구성에 관해서 중요한 시사점을 주고 있음. URC 내 민간부문 참여는 효율성과 효과성을 높이기 위하여 주로 도심 재생에 대한 이해도가 높은 전문가 중심으로 구성되어 있었으며, 일반적인 시민들의 참여는 별도의 민관파트너십 기구에서 진행되었음.

 - URC에서는 경제적 재생 전략 수립과 다수의 부동산개발사업 등이 포함되어 있어 높은 전문성이 요구되기에 학식과 경험, 전문성이 높은 전문가들로 구성했음. 먼저, 이사진 중 절반 이상을 민간전문가로

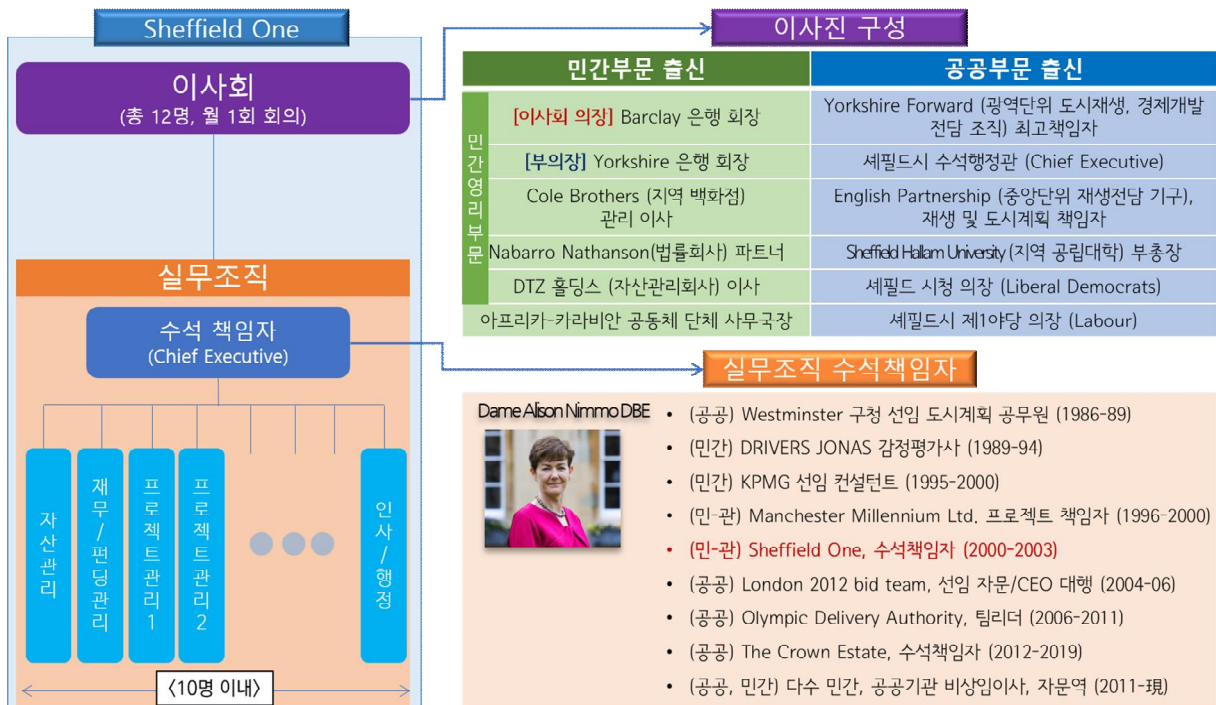
구성하고, 의장을 민간에서 맡도록 하여 실현가능성 높은 전략이 수립될 수 있도록 권장했음.

- 실무조직의 경우 재생사업에 대한 전문성이 높은 각 분야의 전문가들로 구성되도록 했음. Sheffield 시의 경우, 실무조직의 리더로 민간부문과 공공부문을 함께 잘 이해하고 있는 유능한 전문가를 임명했고 상당한 자율성과 권한을 부여했음. 그 결과 다수 프로젝트를 원활하게 진행할 수 있었음.
- 주요 협의 과정에는 일반 주민들이 직접 참여하지는 않았음. 선출된 대표이자 권한을 위임받은 기관이라 할 수 있는 지방의회 의원들과 지방정부 주요 인사들이 일반 시민들을 대의하여 참여하는 구조였음.

■ 시민이나 상인 등은 도시재생을 위한 도시 전체단위의 별도의 민관파트너십 기구인 Sheffield First에 참여하여 의견을 개진했음. 이 내용이 URC에 전달되어 반영되거나, 또는 URC에서 Sheffield First에 참여하여 의견을 교환하는 방식으로 진행됨.

- Sheffield First는 도시 전반의 주요 민관 이해관계집단들의 대표들이 모두 참여하는 도시 단위의 파트너십 기구였음. 도시정책 전반에 대한 비전을 수립할 뿐 아니라, 도시정책 전반의 방향을 토의하고 결정했음. 또한, 여러 이슈들에 대해 다양한 이해집단 간 소통협약조정 할 수 있는 장이기도 했음.
- 여기서 수립된 도시 비전이나 논의된 내용이 URC에서 수립하는 계획이나 사업 추진에 반영되고, 동시에 URC 인사가 Sheffield First 회의에 참여하여 진행 과정을 설명하거나 논의하기도 함.

〈그림 28〉 Sheffield URC (Sheffield One) 조직구성



자료 : Sheffield One (2000) Sheffield city centre regeneration: Master plan report. London: Koetter, Kim & Associates; Dame Alison Nimmo 개인 LinkedIn 소개 글 등 참조하여 작성.

- ❖ 수립된 전략(마스터플랜)에 따라 추진되는 개별 단위사업 시행에서는, 인허가권을 가지고 있는 지방정부, URC 실무조직, 사업별로 자금을 투자하거나 지원하는 기관(공공, 민간)이 함께 긴밀한 논의를 통해 사업을 추진함.

 - 물론, Sheffield First에 참여하는 것과 별개로 도시계획 및 개발 인허가 절차에 따라 의회 보고나 주민설명회 등을 거치고, 이 과정에서 주민들이 직접 참여하고 의견을 개진할 수 있는 기회는 주어짐.
- ❖ 산업 및 경제재생에 있어서도, 일반 시민들보다는 지방의 주요 경제계 단체와 인사, 지방정부 및 의회, 투자 의향이 있는 기업 중심으로 논의 과정이 진행됨.

 - 2012년 이후 영국의 경우, 지방 경제계 주요 인사와 지방정부가 Local Economic Partnership (LEP)을 구성하여 경제발전 전략을 수립하고 집행하는 구조로 경제·산업 재생이 시행되고 있음. 이 파트너십에서 Enterprise Zone 같이 세제혜택을 부여할 수 있는 특구를 지정하고 있음.
 - 개별기업의 투자는 지방정부와 LEP, 그리고 투자의향이 있는 기업 간 긴밀한 협의를 통해 진행됨.
- ❖ 영국에서는 물리적·경제적 측면의 재생 외에도, 사회적 측면의 재생에서도 사회저경제조직 등 민간 비영리부문과의 파트너십을 통해 서비스 질 향상, 공공예산 절감, 일자리 창출 등에 있어 상당한 성과를 내고 있음.¹²⁶⁾
- ❖ 반면, 앞장에서 언급했듯 공동체주의 정치철학에 기반을 두고 설계되어 지역 공동체 구성원들의 참여를 매우 강조했고, 많은 권한을 부여했던 정책 실험이었던 영국 NDC 프로그램의 경우, 당초 기대했던 효과를 보지 못했음.

 - 기존의 다른 도시재생 프로그램에 비해서는 많은 주민이 참여했으나, 기대했던것 만큼 많은 주민이 참여하지는 않았고 도시재생 효과 또한 NDC 사업을 시행하지 않은 곳과 유의미한 차이가 없었다고 함.
- ❖ 이러한 영국 도시재생에서의 민간참여 경험은 우리나라 도시재생 제도설계에 중요한 시사점을 주고 있음. 향후 ‘2세대 도시재생’에서는 1세대 도시재생에서의 경험, 그리고 영국 등 해외의 성공과 실패 사례의 경험을 비판적으로 분석하여, 막연하게 이상을 추구하기보다는 국내의 제도적, 사회적, 정치적, 문화적 환경 속에서 실질적인 효과를 기대할 수 있도록 민간참여 제도설계를 할 필요가 있음.
- ❖ 가장 기본적으로 민간참여 방식에 ‘정답’은 없다는 점을 명심하고¹²⁷⁾, 아래와 같은 점을 고려하여 사안별로 적합한 방식을 고안할 필요가 있을 것임.

 - 일반적으로 참여자의 수와 토의(deliberation)의 질은 상호교환(trade-off) 관계에 있음. 즉, 참여자의

126) 이태희(2018), ‘도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구’ 수원시정연구원 ; 오창호 외.(2015) ‘비즈니스 모델로 본 영국 사회적기업’, 알마.

127) Fung, A.(2006), Varieties of participation in complex governance. Public administration review, 66, pp.66~75.

수가 많으면 그만큼 토의의 깊이와 질은 낮아지는 경향이 있음. 따라서, 현실에서는 불가피하게 모든 이해관계자를 참여시킬 수 없을 수 있으며, 일정 수준의 배제(exclusion)는 발생할 수밖에 없음.¹²⁸⁾

- 따라서, 민간참여 제도설계에 있어 참여자의 수보다는 질에 초점을 맞출 필요가 있음. 즉, '누구'를 참여시키고, 이로 인해 기대할 수 있는 효과가 무엇인지에 대한 고려를 우선적으로 할 필요가 있을 것임.
- 대의제 민주주의도 민주주의임.¹²⁹⁾ 반드시 일반 주민이 직접 참여해야 민주성을 갖춘 기구인 것은 아님. 주민의 직접 참여는 장점·단점을 함께 가지고 있는 만큼, 이를 종합적으로 고려하여 사안별로 적절하게 민주성, 효율성, 책임성(accountability), 포용성을 갖춘 거버넌스 구조를 설계할 필요가 있음.
- 도심재생의 경우, 주요 이해관계자(stakeholder)는 도심 내 거주자나 소상공인만으로 한정되는 것은 바람직하지 않음. 시민 전체가 주요 이해관계자라고 할 수 있기에 시민 전체의 의견을 균형 있게 반영하는 것이 중요함. 다만, 도심 내 주민과 소상공인들이 사업으로부터 더욱 직접적으로 영향을 받기에, 그들의 의견을 보다 심도있게 경청할 필요는 있을 것임.

■ 위와 더불어, 일반 주민(lay people)들이 참여하는 거버넌스 구조를 설계할 때는 다음과 같은 점을 함께 유의할 필요가 있음.

- 바쁜 일상을 살아가는 시민(주민)들이 주요 회의에 매번 참석하여 오랜 시간과 에너지를 들이기를 바라는 것은 현실적이지 않음. 이 경우 오히려 참여자의 수가 줄거나 계층이 편중(예 : 은퇴계층, 지역 기반 자영업자, 주부 등)되어 절차와 결과의 정당성(legitimacy)을 훼손할 우려가 큼.
- 또한, 전술했듯 사람들은 기본적으로 자신의 이익¹³⁰⁾과 관심사에 따라 행동하는 경향이 있음. 반면, 특히 수복형 재생사업에서는 개인들의 이익이나 관심사와 밀접하게 연관되어 있지 않은 사안이 많음.
- 따라서, 현실주의나 일부 자유주의 민주주의 이론에서 주장하듯¹³¹⁾, 참여율이 낮은 것을 외려 당연하게 생각할 필요가 있음. 중요한 것은 주민들이 필요하다고 생각할 시 참여하여 실질적인 영향을 미칠 수 있는 기회는 제공해 줌으로써 '선택할 수 있는 권리'(right to choose)를 보장해 주는 것임.
- 이를 위해서는 전자참여를 도입하고, 쉽게 이해할 수 있게 작성된 양질의 정보를 제공하여 시민들이 쉽고 부담 없이 참여할 수 있는 환경을 만들 필요가 있음. 동시에, 특정 그룹이 논의를 주도해 나가거나 영향력을 지나치게 행사하는 것을 경계할 필요가 있으며, 소수자들도 충분히 의견을 낼 수 있고, 타당하다고 인정될 시 그 의견이 충분히 반영될 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 마지막으로, 논의된 내용이 정책이나 사업에 반영되지 않는다면 참여 의지는 급격하게 감소할 것임. 따라서, 실제 정책에 반영될 수 있도록 충분한 권한과 자원을 함께 배분할 필요가 있을 것임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

128) Connelly, S., & Richardson, T. (2004). Exclusion: the necessary difference between ideal and practical consensus. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1), 3-17.

129) Plotke, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations*, 4(1), 19-34.

130) 경제적 이익으로 국한되지는 않으나, 현실적으로 경제적 이익이 행동의 동기에 미치는 가장 빈번하고 중요한 동기인 경우가 많음.

131) 여기에 대한 보다 자세한 내용은 '이태희(2015) '공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰 : 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로', 국토연구 86(4), pp.139-159' 참조.