우리나라 도시재생정책의 현황과 과제

김창석*
서울시립대학교 도시공학과 교수
cskim@uos.ac.kr

1. 도시재생의 개념과 필요성

오랜 도시화의 역사를 갖고 있는 서구의 경우 산업화 초기의 과밀·위생문제와 전후 도시 시설의 양적 부족문제에 대처하는 과정에서 파생된 교외화 등 과도한 탈 도시현상과 산업구조의 급격한 변화에 따른 '내부도시 쇠퇴화'(inner city deterioration)문제가 큰 화두로 떠오르면서 특히 1980년대를 전후하여 그간의 신시가지개발·재개발 등 물리적 개발위주의 정책에서 기성시가지의 재생으로 정책의 기조와 패러다임이 크게 전환되었다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:
- 서울대학교 공과대학 건축공학과 학사, 서울대학교 환경대학원 도시 및 지역계획학 석사
- 하와이대학교 대학원 도시지리학 박사
- 대한국토·도시계획학회 회장(2006-2008)
- 한강르네상스 시민위원회 위원장
- 도시재생사업단 1핵심과제 연구책임자
- 도시중심부 연구(2000, 공저)

다시 말해서 도시재생(urban regeneration)이란 산업구조의 변화, 신도시·신시가지 위주의 도시 확장 등 다양한 원인으로 인해 상대적으로 쇠퇴하고 있는 기성시가지에 새로운 기능을 도입 또는 창출함으로써 도시를 물리·환경적, 경제적, 생활·문화적으로 재활성화 또는 부흥시키는 창조적 작업으로서 도시재개발, 도시재활성화 등을 포함하는 광의의 개념이라고 정의할 수 있다. 이러한 도시재생정책은 1970년대 미국에서 시작된 후 1980년대에는 영국에서, 그리고 1990년대부터는 일본에서 크게 활성화되었고 우리나라도 몇 년 전부터 그 필요성과 중요성이 크게 주목받기 시작하였다.

특히, 우리나라의 경우 한국전쟁으로 인한 북한동포의 대규모 남하와 1960, 70년대의 폭발적인 도시화에 따른 엄청난 도시공간수요에 대처하는 과정에서 채택할 수밖에 없었던 도시정책은 양산된 무허가판자촌의 양성화와 재정적으로 큰 부담 없이 개발할 수 있는 환지방식에 의한 외연 확산적 도시개발이었다. 그런데 이렇게 길들여진 물적 중심의 도시개발 전통은 그 후에도 계속 이어져 많은 도시들이 상대적으로 개발하기 쉬운 도시외곽 위주의 신도시·신시가지 개발과 민간기업의 이윤을 매개로한 철거 위주의 재개발사업에 치중하게 되었다. 민간부문이 주도하는 이와 같은 사업성 위주의 도시개발은 일반적으로 고밀개발을 추구하면서 공공기반시설 설치에는 매우 인색할 뿐 아니라 중·대형 위주의 주택공급으로 인한 저소득층을 위한 주택공급의 감소와 재정착률 저조로 이어져 지역공동체가 해체되는 등 많은 문제를 낳고 있다. 또한 도심재개발에 해당하는 도시환경정비사업의 경우도 도심·부도심의 활성화보다는 투자자금의 안전한 회수에 유리한 고밀도 주상복합 아파트건설에 집착함으로서 도시 전체의 공간적·기능적 구조를 왜곡시키는 결과를 초래하고 있다. 따라서 현재 운용중인 도시재생사업을 원활히 추진하면서도 도시정비사업이 갖추어야할 기본적 공공성을 갖추기 위해서는 도시재생사업정책에 대한 새로운 방향전환이 모색되어야 하겠다.

2. 우리나라 도시재생사업의 추진현황과 문제점

(1) 사업추진현황

우리나라의 현행 법제도 하에서 그동안 이루어져온 대표적인 도시재생관련 사업으로는 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 그리고 이른바 뉴타운식 재정비촉진사업 등을 들 수 있다. 먼저 주택재개발사업의 경우 2007년 말 현재 이미 완료된 364건과 시행중인 132건, 그리고 아직 미시행중인 165건을 모두 포함해서 전국에 총 661건이 추진

중인데 그 가운데 수도권지역이 462건(서울 448; 경기·인천 14)으로 약 70%를 차지하고 있다. 주택재건축사업의 경우도 2007년 말 현재 이미 준공된 1,440건과 사업계획이 승인된 1,221건, 그리고 조합인가가 난 855건을 포함하여 전국적으로 모두 3,516개 조합에서 사업이 진행되고 있으며 이 가운데 수도권지역이 3,060개 조합(서울 2,453; 경기·인천 607)으로 우리나라 전체 재건축사업의 87%를 점하고 있다. 도시환경 정비사업은 2006년 말 기준으로 이미 완료된 곳 181건, 시행중인 42건, 그리고 미시행 상태인 288건 등 모두 511건이 전국에서 추진되고 있는데 이 가운데 서울이 475건으로서 무려 93%를 점하고 있으며 그 밖의 지역에서는 부산이 26건(5%), 대구가 8건(2%), 그리고 경기도 및 충청남도에서 각 1건씩 진행되고 있는 실정이다.

한편 뉴타운 사업을 포함한 재정비촉진지구 지정현황을 보면 2008년 6월말 현재 전국 73개 지구 가운데 서울 35개(48%), 인천 8개(11%), 경기도 17개(23%) 등 수도권 지역에 총 60개가 지정되어 전체의 82%를 차지하고 있다. 나머지 지구도 대부분 지방대도시에 지정되어 있어 수도권과 지방대도시를 합한 지구수가 모두 72개로 전국 73개소의 99%를 차지하는 셈이다.

이처럼 대부분의 우리나라 도시재생관련 사업은 주로 서울과 인천, 경기도 등 수도권지역에 편중되어 추진되고 있고 나머지 부분 역시 일부 지방대도시에 한해 시행되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 지역적 편중현상은 우리나라의 도시재개발관련 사업들이 공공부문의 지원이 없는 상황에서 거의 전적으로 민간주도의 시장기능에 맡겨지고 있어 수도권과 일부 지방대도시를 제외한 나머지 지역에서는 수익성을 담보할 수 없기 때문인 것으로 해석된다.

(2) 문제점

① 공공의 역할부재와 개발이익의 사유화

「도시 및 주거환경 정비법」은 도심지역 정비 및 재개발관련사업의 근거법이기는 하지만 공공부문의 지원이 거의 없거나 명목적으로만 규정되어 있어 우리나라의 재개발관련 사업은 거의 대부분 시장기능에 맡긴 상태라고 할 수 있다. 그 결과 창출된 개발이익은 공공으로 환수되지 못하고 대부분 개발업자와 조합원에게 귀속되었으며 이 과정에서 강제로 이탈되는 세입자들의 주거문제는 물론 저소득 계층의 현지 정착률 또한 많이 저하되는 등 저소득계층의 보호와 사회적 통합을 크게 훼손하게 되었다.

② 지방 중소도시의 도시재생 사각지대화

우리나라의 많은 지방중소도시들은 인구유출과 감소, 고령화 진행, 도시경제의 쇠퇴와 새로운 성장 동력의 부재로 활력을 상실한지 오래다. 여기에 더해서 지방자치제 실시이후 유행처럼 번진 신시가지 조성과 행정기관의 외곽 신도심이전은 구도심의 쇠퇴를 가속화 하였다. 상황이 그러함에도 거의 전적으로 민간주도의 시장기능에 맡겨져 추진되고 있는 우리나라 도시재생사업의 속성상 수익성을 담보할 수 없는 지방중소도시의 경우는 도시재생사업 자체를 불가능하게 하는 문제를 안고 있다.

③ 다양한 사업방식의 부재

외국의 경우 정비대상지역의 특성에 따라 다양한 방식의 정비사업을 시행하는데 비해 우리의 「도시 및 주거환경 정비법」에는 현지개량방식, 공동주택방식, 환지방식 등 세 가지 방식으로 한정되어 있으며, 그나마 민간에서 추진하는 재개발사업은 주로 전면철거에 의한 공동주택 건설사업 위주로 이루어지고 있다. 그런데 이 같은 방식으로 이루어지는 재개발사업은 주로 저소득층이 거주하는 지역이어서 주민들을 위한 다양한 복지프로그램이 도입되어야 하는데 단순히 물리적 사업위주로 추진하는 과정에서 주민들의 삶의 질 악화 등 많은 문제가 나타나고 있다.

④ 재원조달 방안의 미비

다양한 선진 금융기법의 부재로 말미암아 재개발관련 사업의 추진에 절실히 요구되는 재원조달 방법에 한계와 어려움이 많다. 사업시행자의 수익성 악화는 사업추진 자체를 어렵게 할 뿐 아니라 사업의 장기화로 리스크를 더욱 증대시킨다. 또한 공공의 지원이 없는 상황에서 기반시설 역시 사업시행자의 부담으로 이루어지게 되는데 지가가 높은 곳이나 사업성이 낮은 구역의 경우 기반시설의 확보자체가 부진하여 사업시행을 지연시키거나 불가능하게 하기도 한다. 뿐만 아니라 재원조달이 어려우면 지나치게 고층·고밀의 사업성 위주로 도시 재생사업을 추진하게 되어 시민들이 기대하는 보다 쾌적하고 품위 있는 도시환경을 조성하기가 쉽지 않다.

⑤ 갈등조정기구의 부재

도시재생관련 사업에 수반되는 갈등을 중재하고 조정할 수 있는 공적 기능의 부재로 인해 추진위원회, 개발업체, 토지소유자, 세입자, 임차상인 등 참여주체 간, 이해관계자 간

의 끊임없는 불신과 갈등이 야기되고 있다. 이러한 갈등이 증폭되고 심화되면 경우에 따라서는 사업시행자체를 어렵게 하거나 지연시킬 수도 있다는 점에서 갈등조정을 위한 공적 기구의 설치가 크게 요청되고 있다.

⑥ 서민주택의 멸실에 따른 재고 잠식문제

주택재개발사업이나 주택재건축사업 등 도시재생시업의 추진을 통해 총량적으로는 양질의 주택재고를 보다 많이 확보할 수 있다. 그러나 이 과정에서 봉착하게 되는 가장 큰 부작용은 저렴한 주택 재고를 일시에 소멸시켜 기존 저소득 계층 및 사회에 갓 진출한 젊은 직장인들의 주거안정을 크게 위협한다는 점이다. 뿐만 아니라 사업지구지정과 함께 나타나는 주택매매가격 및 전세가격 앙등과 같은 부작용들이 주변지역으로 널리 파급됨으로써 서민들의 주거비 부담을 가중시키는 등 많은 문제를 야기 시킨다.

⑦ 효율적인 도시재생사업의 실현을 위한 추진체계의 부재

우리나라의 도시재생과련 사업은 기본적으로 기초 자치단체 및 사업 중심으로 추진하고 있으며 중앙정부차원이나 각급 자치단체에서의 도시재생사업 전담조직이나 지원체제구축은 극히 미흡한 실정이다. 그 결과 지방자치단체에서 도시재생사업을 추진하고자 하는 경우, 사업시행자는 협의채널의 부재로 관련 부서들과 개별적으로 협의해야 하기 때문에 계획수립에 많은 시간이 소요된다. 뿐만 아니라 지방자치단체 내 관련 부서간 협조가 원활히 이루어지지 못해 사업추진에 많은 애로가 발생하고 있는 것이 현실이다.

3. 우리나라 도시재생정책의 과제

(1) 도시재생관련 법제의 개편

기존의 우리나라 도시재개발관련 법률만으로는 도시쇠퇴지역 문제에 효율적으로 대처하는데 한계가 있다. 도시환경의 물리적 구조개선이나 도시 시설의 설치는 어느 정도 가능하지만 도시 쇠퇴지역이 안고 있는 산업적, 경제적, 문화적, 시민 사회적 측면 등 근본적인 문제의 해결이 간과되고 있기 때문이다. 현행 관련법 가운데 도시재생사업추진과 가장 관련이 깊은 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 역시 광역적 정비사업 시행을 통한 도시의 균형발전을 추구하지만 대부분 대도시 위주로 추진되고 있고, 주로 민간이 주도하는 단위사업에 의존하며 물리적 정비에 그치는 한계 때문에 특히 지방 중소도시의 도시재생추진

과 사회경제적 재생에는 별로 기여하지 못하고 있다. 따라서 도시재생관련 법제의 개편이 불가피하다는 데 이견이 없지만 그 개편방법으로 새로운 입법을 할 것인가 아니면 기존 도시재개발 관련법의 재정비를 할 것인가 하는 문제는 보다 심도 있는 연구를 통해 진지하게 검토되어야 하겠다.

(2) 공공과 민간의 합리적인 역할분담

민간에게 과도하게 의존해온 그동안의 우리나라 재정비사업은 개발이익의 사유화, 도시기반시설의 부족과 기형적인 난개발, 도시 어메니티 상실, 저소득 계층의 주거안정훼손 및 사회적 통합저해 등 많은 부작용을 초래하였다. 그 결과 민간위주의 재정비사업은 노후정도나 기능회복의 필요성보다는 수익성이 기대되는 곳에서만 사업이 이루어짐으로써 소규모단위 사업이나 사업성이 없는 노후·불량주거지의 방치, 무분별한 전면철거재개발로 인한 장소성·역사성의 상실, 지나친 수익성중심 개발과 공공성 결여 등 많은 문제점을 낳게 되었다. 따라서 도시재생사업에서 공공의 역할이 강화되는 방향으로의 제도개선이 필요하다. 다시 말해 공공은 사업이 효과적으로 진행될 수 있도록 민·관·주민의 파트너십 형성을 위한 매개역할을 맡는 등 관련 주체들과의 적절한 관계를 통해 사업의 원활한 진행을 돕고 갈등을 풀어주는 관리자로서의 역할도 충실히 해야 한다. 아울러 필요할 경우 사업성이 부족한 노후·불량지역에 대해서는 도시재생을 주도할 수 있는 제도의 도입도 필요하다. 그런 의미에서 최근 오세훈 서울시장이 언론 인터뷰에서 내비친 가칭 도시재생공단이나 주거환경개선사업단 같은 기구를 만들어 정비예정구역을 선정하는 단계부터 모든 과정에 공공의 개입을 확대하겠다는 구상을 밝힌 것은 바람직한 방향을 제시한 것으로 생각된다.

(3) 도시재생 추진체제의 개발

낙후 지역의 경제 활성화나 지역커뮤니티 활성화 등을 종합적으로 고려한 도시재생사업을 뒷받침하기위해서는 법제의 체계적인 정비 뿐 아니라 경제, 사회, 문화, 복지 등 다양한 차원에서 정부 부처간 도시재생 관련 업무의 분장과 연계를 도모하는 업무협의체 및 이를 추진하기 위한 다양한 수준의 추진체계가 필요하다. 외국의 경우 국가경쟁력 확보 및 국가경제재생 등 국가정책과의 연계를 위해 범정부차원에서 도시재생사업을 총괄 추진하고 있다. 그러나 국가 도시재생사업의 총괄업무를 정부 내 해당 부처 차원에서 수행할 것인지, 혹은 일본의 도시재생본부처럼 그 상위의 차원에서 수행할 것인지는 외국의 앞선 경험과 사례, 그리고 우리나라의 특성을 충분히 검토한 후 신중하게 결정되어야 할 문제이다.

(4) 한국형 도시재생사업 모델의 개발

도시재생정책의 추진배경은 나라마다 조금씩 다른 특징을 갖고 있다. 예컨대 영국의 도시재생정책은 1980년대에 경험한 산업구조의 급격한 변화에 따른 경기침체와 도시쇠퇴문제에 대응하기 위해 시작되었으며, 일본은 버블경제 붕괴이후 침체된 국가경제를 부동산 개발을 통해 재생시키고 대외적으로 일본의 국제경쟁력을 강화하려는 의도에서 비롯되었다. 우리나라의 경우는 주로 도시 내부의 균형발전과 도심활성화 차원에서 도시재생에 대한 논의가 시작되었다. 그런 점에서 볼 때 선진 외국의 다양한 도시재생사업경험으로부터 많은 것을 배울 수는 있겠지만 그대로 답습하는 것은 많은 문제가 있을 수 있다. 따라서 우리나라의 상황과 특성에 맞는 한국형 도시재생사업 모델의 개발은 재생사업의 제도개발에 매우 중요한 의미를 갖는다.

4. 맺는 말

우리나라도 최근 도시화의 안정기를 맞게 되면서 도시재생사업에 대한 사회적 관심 또한 점차 커지고 있다. 특히 서울시는 그동안 우리나라 도시재생사업의 중심도시라 할 수 있을 정도로 다양한 형태의 재생사업들이 이루어져 왔고 또 앞으로도 이루어질 것이다. 과거 이명박 시장시절 시도했던 뉴타운사업 모델이 그 후 「도시재정비촉진을 위한 특별법」으로 제도화 되었듯이 도시재생관련 제도의 개발을 위한 다양한 사업모델도 결국 서울시의 생생한 경험을 토대로 개발될 수밖에 없을 것이다. 그런 의미에서 최근 서울시에서 이미 추진되었거나 추진되고 있는 청계천 복원사업이나 한강르네상스사업, 세운상가 도시환경정비사업, 결합재개발방식의 실험, 용산4구역 재개발사업의 교훈, 그리고 협력적 신 도시계획제도 도입구상 등은 한국형 도시재생사업의 제도화와 지원수단 개발에 매우 유용한 교훈과 시사점을 줄 것으로 예상된다. 서울시 관련부서 실무진의 창의적인 실험과 서울시정개발연구원, 도시계획상임기획단, 그리고 국토해양부와 도시재생사업단을 비롯한 많은 전문가들의 지혜와 역량이 결집되어 훌륭한 한국형 도시재생사업관련 제도가 개발되기를 기대한다. SDI

참고문헌

- 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구: 영국과 일본을 중심으로, 서울시정개발연구원, 2006.
- 장대원, 도시재생사업 활성화를 위한 조세증가분금융에 관한 연구, 서울대학교 박사논문, 2007. 2.
- 도시재생사업단, 도시재생 법제 및 지원체계 개발(도시재생사업단 1·2차년도 통합 연구 결과보고서), 2008. 5.
- 도시재생사업단, 도시재생 법제 및 지원체계 개발(도시재생사업단 3차년도 통합 연구 결과보고서), 2009. 6.
- 배웅규외, "도시재생사업의 현황과 과제", 도시정보, 2008년 5월호(통권 314호).
- 김세용, "도시재생: 현황과 문제", 대한건축학회지, 제52권 제7호(통권 350호), pp.14-17.
- 김창석, "도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성", 대한건축학회지, 제52권 제7호 (통권 350호), pp.18-21.
- 임서환, "도시재생정책 방향모색의 쟁점", 한국도시행정학회 창립 20주년 기념 국제세미나("21세기 도시행정, 재생 그리고 혁신: 글로벌 도시를 향한 아시아의 경험",2008.10.16. 서울시립대학교 21세기관) 발표논문, pp.5-17.