

도시재생 뉴딜의 실행방안

- 재원조달측면을 중심으로 -*

이현석**, 배하누***

<요약>

도시재생 뉴딜 정책이 사회적 현안이다. 본 연구는 도시재생 뉴딜의 문제점을 진단하고 재원조달 측면을 중심으로 대안을 제시하고자 한다. 도시재생을 정의하고 유형화한 후 도시재생의 전형적 역사를 가진 영국의 사례를 참고한다.

도시재생에 대한 담론은 무성하나 평가는 드물다. 도시재생 뉴딜의 문제로 개념이 모호하고 사업추진 및 책임주체는 불명확하며 성과평가는 미약한 점 등이 지적된다. 대안으로 방향성을 구체적으로 설정하고 책임과 수혜의 주체를 명확히 하며 모범적 사업모델 발굴을 제시한다. 재원조달 측면에서는 사업주체의 자체조달(Self Financing)을 통한 책임성 강화와 참여 유도, 기관별 특성에 맞는 금융 역할의 특화와 분담이 요구된다.

공공, 민간, 조합, 지역사회의 마을기업과 주민의 재원 참여를 포용하는 구조인 도시재생리츠 등 다양한 금융 구조의 활용과 국내에 미도입된 TIF를 포함하여 자체금융을 강화해야 한다. 재개발재건축을 통한 물리적 개선의 병행과 동시에 다양한 재원조달 모델을 준비하고 평가체제의 정립하면서 점진적인 도시재생 뉴딜의 확대실행을 제안한다.

핵심주제어: 도시재생, 도시재생 뉴딜, 재정비촉진사업, 재개발재건축, 자체 조달, 마을기업

* 본 논문은 주택도시보증공사에서 개최한 「2017년도 주택도시금융연구원 세미나」 발표 논문을 수정·보완하였습니다.

** (제1저자) 건국대학교 부동산대학원장/부동산학과 교수, Email : HSL3@konkuk.ac.kr

*** (공동저자) 건국대학교 부동산학과 석사과정, Email : hanubae@konkuk.ac.kr

I. 서론

문재인 정부는 지난 대선에서 5년간 50조원을 투입하여 매년 100여 개의 노후 마을을 정비하겠다는 “도시재생 뉴딜 정책”을 공약으로 내걸었다. 2017년 7월 국토교통부는 도시재생사업기획단을 설치하고 연평균 재정 2조원, 기금 5조원의 공적 재원과 연간 3조원 이상의 공기업 투자를 유도하여 재생지역에 집중 투자할 계획이라고 발표했다.

도시재생은 재개발·재건축사업(이하 “재개발재건축”이라 한다)과 재정비촉진사업(이하 재정비촉진)을 포괄하는 개념으로 경제적 사회적 물리적 환경적 활성화를 의미한다. 물리적 경제적 측면에 초점이 맞추어진 기존의 재개발재건축의 문제와 한계를 지적하면서 새 정부의 주요 정책으로 등장한다.

Peter Roberts 외(2017)는 도시재생을 변화가 필요한 지역의 경제적 물리적 사회적 환경적 조건을 지속적으로 개선하고 도시문제를 해결 또는 개선의 기회를 제공하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 행동이라고 정의한다. 그는 긴급 처방(quick fixes), 하나로 모든 것을 해결(one-size-fits-all), 또는 영구적인 해결책(permanent solutions) 등은 없기에 도시재생은 장기간의 순환을 가진 활동이고 긴 호흡으로 바라보아야 한다고 주장한다¹⁾.

도시재생은 사회가 선진화, 민주화, 다양화되면서 등장하는 필연적인 사회의 요구다. 그러나 개념이 모호하고 구체성이 떨어져 실현가능성에 문제가 있다는 지적과 지역, 사업, 그리고 사람마다 다른 환경을 하나의 잣대로 재단하고 있다는 비판도 상당하다

도시재생 뉴딜사업(이하 도시재생 뉴딜)이 정치적 사회적 주요 현안으로 대두된 시점에 객관적 시각에서 우리의 도시재생 제도에 대한 종합적인 검토는 필요하다. 논의의 시발점으로 본 연구는 도시재생의 개념과 유형, 연혁, 발전과정, 그리고 해외사례 등을 살펴보고 문제점과 대안을 검토한다. 특히 비판의 핵심인 도시재생 뉴딜의 현실적 실현가능성을 높

1) Peter Roberts 외(2017) p 6

이고자 재원조달 측면에서 현황과 문제를 분석하고 대안을 제시한다. 해외사례는 도시재생의 전형적인 역사를 가진 영국의 사례를 중심으로 한다.

II. 도시재생의 개념 및 유형

1. 도시재생의 정의

도시는 인류 역사의 흐름 속에서 변화(성쇠)를 거듭하여 왔다. 경제성장에 의한 도시화는 인구뿐만 아니라 경제·사회·문화 등의 중심지로의 도시집중 현상을 야기하였다.

도시화는 고대로부터의 현상이지만 본격적인 시작은 산업혁명 이후의 일이다. 산업의 급격한 발달은 급속한 도시성장의 주요 배경이다. 유럽을 비롯한 미국과 일본에서는 1950년대부터 산업쇠퇴 등 여러 요인으로 인하여 도시쇠퇴를 경험한다. 이를 극복하기 위해 영국을 중심으로 도시재생을 국가 및 지역활성화 정책을 추진하기에 이르렀다(조성제, 2014).

전후 급격한 산업화를 통해 압축성장을 달성한 우리나라는 만성적인 주택 부족을 해소하기 위해 대규모 주택 공급 정책과 함께 노후불량주거지 정비를 위한 정비사업 위주의 정책을 펼쳐 왔다. 각종 문제점도 함께 노정되었다. 최근 산업 및 인구사회구조의 변화, 도시의 물리적 환경 낙후에 의한 경쟁력 저하와 함께 삶의 질 향상과 같은 시대적 요구에 직면하면서 새로운 도시재생의 개념과 정책을 필요하게 되었다.

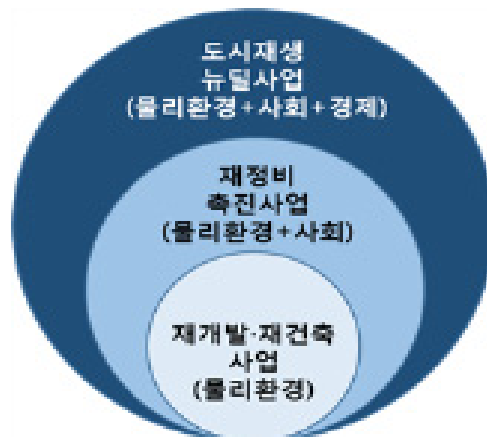
2013년 제정된 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 “도시재생특별법”)에 따르면 도시재생을 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’으로 정의한다. 재개발재건축 등 물리적 재생 위주의 도시재생(정비) 사업의 결과, 원주민 재

정착 실패와 지역 공동체 해체 등 문제가 발생하였다. 반성으로 다양한 참여자에 의한 지속가능하고 유기적인 도시재생을 추구함이 입법 의도다. 선행연구들은 도시재생특별법의 개념이 추상적이고 불분명하며 기존의 도시정비 관련 법률과의 중복 및 법 적용상의 혼란이 발생할 우려가 있고(강문수, 2013) 지나치게 넓은 '도시재생사업' 범위와 사업의 법적 성격이 모호하다고(두성규, 2013) 지적한다.

2. 도시재생의 유형

본 연구에서는 <그림 1>과 같이 재개발재건축과 같이 물리적인 시설의 재건을 통한 환경개선과 생활·문화적 측면을 고려한 개념인 재정비촉진 사업을 포괄하면서 이를 확장한 개념에서 도시재생을 정의한다. 이제까지는 물리적 환경개선과 주택공급이라는 점에 초점이 맞추어진 재개발재건축을 중심으로 진행하여 왔다. 시장경제의 기본 전제인 수익성이라는 동력을 활용하면서 이루어져 도시재생의 중심 역할을 담당해왔다.

<그림 1> 도시재생의 범위



재개발재건축은 단지와 구역중심의 폐쇄성, 소유자와 민간건설회사의 개발수익 독점, 그리고 지역사회의 해체 등으로 비판받는다. 이에 따라

광역적이고 복합적(주거, 상업, 업무 등)으로 재정비하여 생활문화의 개선까지 고려한 재정비촉진사업(뉴타운 사업)이 2000년대 초에 등장한다. 단시간에 서울 중심으로 벌어진 뉴타운 사업은 광역적이고 복잡한 구조로 실현성에서 문제를 노출한다. 결국 매몰비용이라는 갈등을 유발하고 부담만 지운 채 지리멸렬한 모습을 보이고 있다²⁾.

도시재생 뉴딜은 재개발재건축의 지나친 수익성 추구, 토지주 중심의 조합, 그리고 광역적 뉴타운 문제의 비판에 대한 대안이다. 일정 장소(Spot)의 사회적 기반에 기초한 마을기업(CRC; Community Regeneration Company)과 같은 사회운동가의 활용 등 지역사회개조운동의 성격도 보인다. <표 1>은 도시재생의 주요 연혁과 특징을 정리한 것이다.

<표 1> 도시재생의 변화과정

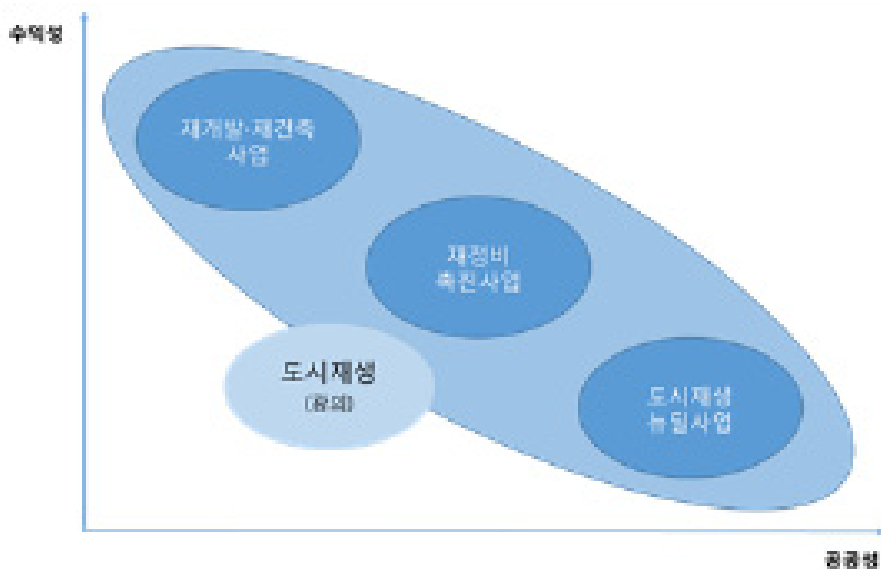
구분	재개발재건축	재정비촉진	도시재생뉴딜
주요 관련법	도시 및 주거환경 정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
제정 시기	2002	2005	2013
제정 배경 (목적)	정비사업 획일성 및 재개발재건축사업의 공공성 강화 (정비사업 지연·중단에 따른 공공역할 확대, 규제완화 및 사업의 원활한 추진 지원)	뉴타운 사업의 법률 미비사항 보완, 도심내 인근 지역을 연계한 광역개발 및 이에 필요한 행정력 강화	도시의 자생적 성장기반 확충, 경쟁력 제고 및 지역 공동체 회복 등 종합적 재생의 활성화를 위한 제도적 기반 마련
주요개발 주체	주로 조합	조합 및 공사 등	민간 파트너십 (CRC)
재원조달 방식	민간 자체 조달	민간 자체 조달 및 특별회계 사용가능	공공지원 의존형 기금, 공사 협력형

2) 2015년 현재 전체 311개 사업구역 중 71개만 정상적으로 추진 중인 반면, 22%인 68개는 이미 구역이 해제되었고 43%는 진행 중이기는 하나 지지부진한 상태이다(진미운 외, 2017)

도시재생의 개념이 확장되면서 개발 주체의 범위도 확대되고 있다. 재개발재건축은 토지 및 건물소유자들로 구성된 조합이 추진주체로 활동한다. 재정비촉진사업과 도시재생 뉴딜에서는 조합 이외에도 공사나 공공과 협업 하에 사회적 기업, 마을기업 등의 참여자가 추가된다. 도시재생의 실행을 위해서는 사업지 중심의 이해관계자와 임차인, 사회적 기업 등 커뮤니티 구성원이 협업해야 한다. 사업의 파급효과 및 연계성을 고려한 공공의 참여는 필수다.

재원조달 방식은 조합 중심의 자체 조달에서 기금이나 공적 지원 및 제3섹터와의 협력까지 확장된다. 수익성 및 공공성을 고려하여 도시재생 유형을 정리하면 <그림 2>와 같다. 재개발재건축, 재정비촉진 및 도시재생 뉴딜의 실제 수익성 및 공공성은 다양한 분포를 보인다. 일반적으로 재개발재건축은 수익성에서는 우위에 있으나 공공성에서는 비판을 받아왔다. 공공성을 강조한 도시재생 뉴딜이 지나치게 이상적이라는 비판에도 주목을 받고 있는 이유다.

<그림 2> 도시재생의 유형 분류



3. 해외 사례: 영국 도시재생의 변화과정

영국은 1950년대 시작된 물리적 관점의 도시재개발에서 최근에는 통합적 관점의 도시재생으로 패러다임이 변화하였다. 시기별 영국 도시재생 정책 변천과정을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 영국 도시재생의 변천과정

구분	1950~1978년	1979~1997년	1997~2007년	2017까지
성격	재건 사업	재개발	도시재생 활성화	도시재생 쇠퇴
정부	윈스턴 처칠 외 7개 정부	마가렛 대처 보수당 존 메이저 보수당	토니 블레어 노동당	연합정부
정책 이슈	전후 복구, 교외화, 도심부 슬럼화	민영화, 규제완화, 자유화, 집중화, 민관협력 경제 재활성화	커뮤니티, 기회의 균등 보장, 책임과 의무의 강조, 경제, 사회적 관점의 상호작용, 지속가능한 커뮤니티	재정긴축, 주택시장 부양 및 안정화, 로컬리즘 기반의 지방 권한 이양
도시 재생 이슈	주택의 물리적 수준 향상 도심부 활성화	자산 주도에 의한 도시재생	지역 기반 재생 사회적 참여 경제적 경쟁	중앙정부 재정지원 축소, 지방, 민간 섹터 참여 촉진
주요 정책 과 공공 주체	주택법 전후복구사업 마을재건정책	민관협력개발 도시개발공사 엔터프라이즈 존	잉글리쉬 파트너십, 지역전략 파트너십, 도시재생공사 지역개발기구 사업촉진지구	로컬리즘법 뉴홈보너스 공공임대주택리츠 지역기업협의회
거버 넌스	정부에 의한 거버넌스 중앙/지방정부 주도	파트너십에 의한 거버넌스 중앙정부 주도, 소극적 민간 참여 지방정부 주도 민간섹터 참여	네트워크에 의한 거버넌스 지방정부와 민간섹터 주도 중앙정부의 재정지원	지방정부와 민간섹터 주도

주) 한슬기, 2016, 도시재생사업 내 민간 비즈니스 참여와 역할, 서울도시연구 제17권 제3호, p 32,

Peter Roberts, Hugh Sykes, Rachel granger, 2017, "Urban Regeneration" 2nd ed., SAGE,

p 38 및 진미윤 외, 2017, "꿈의 주택정책을 찾아서", 오월의 봄, pp. 133-153 인용 재구성

1950년대부터 1970년대의 기간은 전후(2차 세계대전)복구사업과 도시재개발사업이 활발히 일어나던 시기로 1960년대까지는 슬럼지역의 주택 재개발 정책이 시행되었다. 1970년대에는 지역쇠퇴로 인한 커뮤니티 붕괴와 교외화 현상에 대한 처방으로 마을재건정책(Neighborhood Rehabilitation Policy)과 도심부 개발정책으로 지역공동체 회복 및 도심부 활성화를 유도하였다(한슬기, 2016).

1980년대 대처 정부 시기에는 시장 위주의 혹은 부동산 개발 위주의 도시재생이 이루어졌다. 비민주적인 과정과 절차에 기반을 둔 사업 진행, 사회적 약자에게 도시재생의 혜택이 돌아가지 못한 점, 민간개발업자의 개발사업을 위하여 공적 자금을 낭비한 것이라는 등 비판에 따라 메이저 정부 시기에는 시티 챌린지(City Challenge, 1991), 통합재생예산(SRB, 1994)과 같은 도시재생 프로그램들이 등장한다.

메이저정부는 도시재생 정책을 일관성 있고, 종합적인 정책으로 만들려고 했으며, 지방정부와 지역공동체의 역할을 강화시키고자 하였다. 그러나 시티 챌린지조차 경쟁지원 방식과 양적인 성과 달성의 판단으로 관리를 함에 따라 빈곤지역에 불리하게 작용하였다. 정부의 지원이 필요한 지역보다는 사업성이 더 있다고 판단되는 덜 빈곤한 지역에서 사업이 진행되는 문제점이 발생하였다(윤일성, 2010).

블레어 정부시기인 1998년 NDC(New Deal for Communities)라는 새로운 도시재생 정책을 출범시켰으며 39개 도시재생사업에 20억 파운드의 예산을 투입하였다. 도시재생 기금은 경쟁이 아닌, 사회적으로 배제되고 낙후된 지역에 배분한다는 원칙을 분명히 하였다.

그러나, 이러한 정책조차도 정권의 교체와 예산 삭감이라는 외부적 요인에서 자유롭지 못하였다. 2010년 보수당과 자유민주당의 연립정부는 정부 재정상의 한계로 예산규모를 축소하고 공공지출을 삭감하는 기조를 보였다.

기존에 설립되었던 RDA(Regional Development Agency; 광역지역개발청) 등의 기구가 폐지되었고 HMRP(Housing Market Renewal Pathfinders)와 같은 정책들이 종료되었다. HCA(Homes and Communities Agency; 주택공동체청)는 유지되었으나 예산 삭감을 피할

수는 없었다(Peter Roberts et al, 2017).

영국의 도시재생의 변화 과정은 개발주체 범위의 확대와 재원조달 방식의 다원화로 정리된다. 70년간의 영국 도시재생 변화 과정은 정권 교체, 정책 이슈 및 경제 상황 등과 맞물려 다양한 양상과 시행착오도 보여준다.

초기 단계인 국내 도시재생 과정에서 영국에서와 같은 시행착오를 최소화하기 위해서는 장기적 비전과 안목에 따른 도시재생 방향 설정과 이를 뒷받침 할 수 있는 재원조달 방안 마련이 요구된다. 도시재생의 문제점과 재원조달 중심으로 대안을 모색한다.

III. 문제점과 대안

1. 도시재생에서의 6하 원칙

Andrew Tallon(2013)은 영국 중앙정부 주도의 도시재생의 문제점으로 도시정책의 목적과 명확성 부족, 도시정책에의 과도한 개입, 도시정책에 대한 협력과 통일성 빈곤, 일차원적 실행, 지역단위의 고립된 대처, 지역 잠재력 도출에의 실패 등을 지적한다. 그는 도시재생이라는 야심찬 목표의 실행을 방해하는 요인으로 다음 몇 가지를 지적한다. 도시문제의 규모와 강도, 지역사회 참여와 통합, 지역과 도시의 불평등, 도시정책의 복잡성, 그리고 재정위기로 인한 영향 등을 꼽는다. 그의 주장은 우리에게도 적용된다.

도시재생 사업의 실행을 위해서는 <표 3>과 같이 방향성에 대한 정리가 필요하다. '누가(who), 누구를 위하여(to whom), 언제(when), 어디에(when), 무엇을(what), 어떻게(how)'와 같은 6하 원칙에 대한 물음에 답변이 필요하다.

<표 3> 도시재생의 6하 원칙

구분	내용	고려사항
누가	참여주체	정부, 민간 사업자, 사회적 기업, 지역 공동체
누구에게	사업대상	사업대상선정 및 수혜시 사회적 합의 필요
언제	사업기간	사업 현실적 실현성, 지속가능성
무엇을	실행물	도시재생 방향과 사업내용
어디에	지역선정	도심/근린, 농어촌
어떻게	실행방법	조직, 예산, 지원체계

‘누가(who)’는 참여 주체로서 도시재생은 소유자와 민간건설회사 중심의 재개발재건축과는 달리 다양한 참여자간의 협의에 의한 진행을 전제로 한다. 정부와 지자체를 비롯하여 지역주민, 사회단체, 개발업자와 함께 재원조달과 관련한 공기업과 투자자까지도 포함한다. <표 1>에서 확인되듯이 도시재생사업의 범위가 넓어지면서 개발 주체의 범위도 확대되고 있다.

‘누구를 위하여(to whom)’는 수혜 대상(객체)을 의미한다. 재개발재건축은 소유자가 직접적 수익을 향유하고, 민간회사가 수익의 일부를 가져가며 부수적으로 지역사회의 물리적 환경개선과 주택공급이라는 공공적 효과를 얻는다. 재정비촉진이나 도시재생 뉴딜은 직·간접적인 편익을 얻는 공동체에 초점을 맞춘다. 공공성을 중시하고 혜택이 시장 논리에 따라 배분되는 것이 아니므로 사회적 합의가 필요하다.

‘언제(when)’라는 시각에서 보면 도시재생은 장기 사업이다. 정책의 모호성과 중앙정부의 과도한 개입, 그리고 긴급 처방(quick fixes) 등은 도시재생의 긴 흐름에 악영향을 준다. 단기에 가시적인 성과를 기대하기 어려운 도시재생의 지속을 위해서는 상대적으로 단기사업인 재개발재건축을 배제하기보다는 유기적 연계가 필요하다. 도시재생의 큰 틀에서 조화로운 활용전략이 요구된다.

‘무엇을(what)’은 구체적인 실행의 결과물로서 주거와 상업 등 복합시설의 건축물에서부터 커뮤니티 형성, 지역 경제 활성화와 같은 무형의 효과까지 포함한다. 도시재생특별법 제2조 제1항 제7호 각 목에서 열거된 내용을 비롯하여 <표 4>에 나타난 유형의 사업 등 도시재생의 취지에 맞는 다양한 형태의 사업이 존재한다.

‘어디에(where)’는 사업의 대상 지역이다. 도시재생특별법에 따르면 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역인 도시재생활성화지역을 말한다. 물리적 지역의 선정은 지리적 중요성뿐만 아니라 해당 지역 거주민 등 사업의 수혜 주체와도 연계되므로 민감한 사안이다.

<표 4> 도시재생 뉴딜 유형

구분	우리 동네 살리기	주거정비 지원형	일반 근린형	중심 시가지형	경제 기반형
대상 지역	소규모 저층 주거밀집 지역	저층 주거밀집 지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 향만 등
특성	소규모 주거	주거	준주거	상업	산업
면적 규모(m ²)	5만 이하	5~10만	10~15만	20만	50만

주) 국토교통부, 2017, 도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴 착수, 보도자료, p2

‘어떻게(how)’는 사업 실행 방법으로 조직, 예산(재원 조달) 및 지원 체계 등을 의미한다. 명목상으로는 조직, 예산 및 지원 체계가 도시재생특별법에 규정되어 있다. 그러나 실제 실행을 위해서는 미흡하다는 비판이 있다. 도시재생특별위원회와 지역발전위원회간, 지방도시재생위원회, 지방도시계획위원회, 건축위원회 및 경관위원회간 등 조직간 업무중복 문제가 제기되고 있다. 예산과 관련해서는 도시재생특별회계상의 재원이 기존 타 법령상의 회계와 중복되면서 실질적인 재원으로의 활용되지 못할 우려가 있다는 비판이 있다(이창호, 2015).

2. 문제점

도시재생의 유형, 해외사례, 6차 원칙을 통해 도시재생 뉴딜이 당면한 문제들을 살펴보면 다음과 같다. 사업 추진 및 책임 주체의 모호, 사업 구역(범위)의 불명확, 사업의 장기적 특성에 따른 일관성·지속 가능성·연계성 부족, 다양한 사업 방식에 따른 비정형성과 관리상의 곤란, 사업 성과평가의 곤란, 그리고 영국의 사례와 같이 정권 교체 및 재정 긴축에 따른 도시재생의 쇠퇴 등이다.

도시재생은 개념 자체가 광범위하고 포괄적이다. 특별법상의 정의도 국가 또는 지방자치단체가 ‘지역발전 및 도시재생’을 위하여 추진하는 일

련의 사업(각 개별법에 따른 재정비촉진사업, 도시개발사업, 역세권개발사업, 항만 재개발사업 등, 동법 제2조 제1항 제7호)으로 정의되어 있어 범위가 넓고 유형화에 어려움이 있다.

사업추진 주체는 공공과 민간의 협업을 통한 거버넌스 구축이 핵심이나 모호한 역할과 역량 부족 등이 문제다. 법에서 규정된 조직체계의 구성이 기존 조직과의 업무중복 내지 상충에 대한 우려가 제기된다(강문수, 2013). 주민참여도 추상적 내용과 주민들의 낮은 이해도로 인해 비활성화 우려가 지적된다(두성규, 2013).

사업구역의 불명확성은 개별법에 의한 각각의 사업구역마다 계획 및 정비방향이 다르게 수립되어 있어 법률간의 상충 및 연계성 부족의 우려가 있다(이명훈 외, 2013). 각 분야별로 요구되는 다양한 사업들이 존재하고 운영되고 있기에 새로운 도시재생활성화지역으로의 지정은 혼란과 비효율성을 가져올 수 있다. 도시재생특별법상 특례의 무분별한 적용이 상위도시계획과의 연계성과 정합성을 해칠 수 있다. 도시재생활성화지역을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 하나의 용도지구로 신설하는 방안이 대안으로 제시되고 있다. 도시재생활성화 지역의 지정요건(도시재생특별법 시행령 제17조)과 도시 및 주거환경 정비법상의 정비구역 지정기준(동법 제2조 및 동법 시행령 제1조의 2, 제2조 등) 등이 상이하여 사업간 충돌 및 혼선의 우려가 있다.

도시재생은 장기 사업이다. 정권, 법제도, 조직을 비롯한 외부 환경 변화에 기인한 불확실성에의 노출은 사업의 일관성과 지속 가능성 및 연계성 측면에서 문제로 지적된다. 선진국의 도시재생은 전후부터 약 70여년의 장기간에 걸친 사업으로 현재도 진행 중이다. 법제도 변화 및 이를 실행하기 위한 국가적 기구 및 사업추진 조직 등이 변화하면서 도시재생이 지속되고 있다(이광국, 2013).

사업의 평가문제는 심각하다. 객관적이고 과학적인 근거에 의해 도시재생을 평가한 경우는 기존 연구나 사례도 찾아보기 힘들다. 평가는 드물고 사례가 제한적이고 국지적이라는 점은 도시재생 뉴딜의 근본 문제로 평가된다. 공공성이 중시되고 지역 기반의 커뮤니티 형성과 같은 무형의

자산 축적을 지향하기 때문에 기존의 계량적인 평가 방법이 적절하지 않다는 사실을 이해하면서도 평가의 곤란은 재정이 투입되는 사업에서 치명적 결함요소다.

3. 대안

1) 일반적 측면에서의 대안

다양한 차원에서 논의되는 도시재생의 문제에 대해서 일괄적인 처방을 내리기는 쉽지 않다. 새로운 패러다임의 도시재생의 출발선상에서 광범위하고 장기간에 걸친 도시재생을 위한 현재 상태를 파악하고 실행과정을 면밀히 살펴봐야 한다. 도시재생의 실행을 위한 대안을 살펴본다.

첫째, 구체적이고 확실한 비전과 방향성의 설정이 필요하다. 도시재생 개념이 내포하고 있는 모호성과 다양성은 사업 실행에 있어서 혼란을 가져온다. 개별 사업이 추구하고자 하는 세부 목표의 달성을 위해서는 사업에 대한 현실적 방향 설정이 핵심이다. 도시재생 뉴딜은 공공성이 강조되고 전국적 단위 및 상생개념으로 장기적이고 구체적인 비전과 모델을 필요로 한다.

둘째, 도시재생 뉴딜을 위한 수익 주체(수혜 대상)의 명확화가 필요하다. 재개발재건축은 조합(토지 및 건물 소유자)이라는 명확한 대상이 존재함에 따라 수익 향유 주체로서만이 아니라 책임의 주체로도 기능한다. 도시재생 뉴딜은 수혜 대상이 모호하며, 책임주체가 불분명하다. 책임주체가 지역사회인지, 마을기업인지를 명확히 해야 한다. 대상 선정은 재원조달 방안과도 밀접하게 연관되어 있다. 마을기업을 활용하는 경우 책임 및 수혜 대상으로서의 대표성확보 및 사업주체로서의 신뢰성(신용도)의 보장이 필요하다. 공사나 HUG 등의 보증을 통한 신용보강 또는 공사, 공공 및 민간기업과의 합작사업 형태로의 사업추진은 하나의 대안이다.

셋째, 실현 가능성이 높은 사업 모델(Pilot Project)을 발굴 제시하여야 한다. 사업의 특성을 명확히 이해해야 한다. 초기에는 시범 사업 위주로 다양한 성공 사례를 확보하고 이를 공유하면서 지속적인 학습과 변용을

통한 실제 사례에의 적용 과정이 필요하다.

넷째, 물리적 개선과 사업적 수익이 터부시 되어서는 안 된다. 영국 뉴캐슬 웨스트 게이트 NDC 사례에 따르면 지역 주민들이 도시재생에 대하여 가지고 있는 기대와 결과(성과)에 모순이 존재한다. 이들이 지향하는 바는 사람을 강조하는 사회적 재생이나 실제 결과는 물리적 공간환경을 바꾸는 가시적 방식으로 나타나야 하는 것으로 여긴다는 것이다(윤일성, 2010). 물리적인 재생이 동반되지 않은 이념적 도시재생은 이상으로만 그칠 수 있다는 사실을 시사한다. 선택과 집중의 묘를 살려 재정비촉진사업을 핵심 광역지역에 추진하여 단기적인 성과를 도출할 필요가 있다. 이를 위해서 공사의 메자닌형 투자, 보증 기능을 통한 자본 시장의 참여 유도 등을 통한 가시적인 성과 도출이 필요하다.

다섯째, 재개발재건축을 도시재생의 기본 축으로 당분간은 유지해야 한다. 많은 사례가 축적되어 있고 명확한 구역을 가지고 책임과 의무의 주체가 확실하여 상대적으로 높은 재원 조달 가능성 등 실행 가능성이 장점이다. 도심 주택공급의 중요한 수단으로, 수익성이라는 시장 기제에 의해 작동하고 있는 재개발재건축의 근간을 당분간은 유지해야 한다. 각종 공적 규제 및 여론에 의해 과거와 같이 사업성만을 추구하는 재개발재건축은 쉽지 않다. 사업의 순기능인 물리적, 환경적 개선 효과, 도심의 부족한 주택 공급 기능 및 상대적으로 단기에 성과 달성이 가능한 물리적 재생을 연계하여 활용하는 것이 도시재생 뉴딜에의 성공에 도움을 줄 것이다.

마지막으로 도시재생 평가체제를 정립해야 한다. 도시재생 뉴딜은 정량적 성격이 월등한 재개발재건축의 비판에서 출발한다. 정성적 성격의 사업일수록 엄격한 평가 모델은 필수다. 영국 도시재생도 평가는 많지 않다. 있다 해도 대부분 정성적 설명이다. 평가 모델과 과정의 확립은 도시재생 뉴딜의 시작만큼이나 중요한 요소다.

2) 재원 조달 측면에서의 대안

도시재생 추진의 실효성을 확보하기 위해 방향 설정만큼이나 중요한 것

이 재원의 조달방안이다. 현재 연 평균 재정 2조원, 기금 5조원의 공적 재원과 3조원 이상의 공기업 투자 유도라는 정부의 추진 의지가 표명되었다. 그러나 구체적인 방식은 모호한 상황이다.

재개발재건축을 통해 축적된 민간 주도 방식의 재원조달 방안을 참고로 사업 진행의 각 참여자들이 가진 역할에 따라 조달방안을 다변화해야 한다. 재원을 확보하기 위한 방안에 대해 살펴본다.

첫째, 사업 주체의 자체조달(Self Financing)을 강화하여야 한다. 재개발 재건축은 사업 주체인 조합이 직접 재원을 조달하여 사업을 진행하기에 높은 참여도와 책임 있는 사업진행이 가능하다. 자체조달(Self Financing)은 수혜 대상이 명확하고, 사업성에 기반을 둔다. 자기 책임부분에 대한 대안 없이는 마을기업이나 지역사회단체를 통한 도시재생 뉴딜은 지속성과 재원조달에 대한 비판에 직면할 수밖에 없다.

마을기업에의 지분 출자 등 수혜 대상에게 일정한 부담을 지우는 응익 부담 개념의 도입이 필요하다. 도시재생은 재정 지원 등 공공적인 성격이 강하기에 과도한 사업추진 행태가 나타날 유인이 존재한다. 응익부담 원칙은 사업 진행에 대한 참여를 높이고 무임승차를 방지할 수 있는 효과를 띠할 수 있다. 수혜 대상이 사회적 취약 계층인 경우 이러한 형태는 부담요인으로 작용할 수 있다. 그러나 근로장려금(Earned Income Tax Credit)이나 최근 시행하고 있는 '희망두배 청년통장'과 같이 기여분에 상응하는 정부 보조 등의 지원을 통해 참여를 유도하는 방안이 대안이다. 국가보조사업에의 매칭펀드 형태도 동일한 맥락이다.

둘째, 기관별 성격에 맞는 재원조달사업의 모형을 선택하여 집중할 필요가 있다. 재정은 공공성에 초점을 맞추고 낮은 사업성으로 인하여 추진되지 못하는 취약계층을 위한 사업의 마중물 역할을 담당해야 한다. 사업 진행에 있어서의 높은 불확실성은 도시재생에 대한 민간 투자를 저해하는 요인이다. 재정 투입을 통해 정부의 의지를 표명하고 초기 사업 단계에서의 안정화를 통하여 민간의 관심을 유도해야 한다.

공공부문을 활용한 차액지원 방식을 선택할 수도 있다(그림3 참조). 수익성이 낮은 도시재생사업이 충분한 공공성을 확보한다면 사업을 진행하되

총사업비용 대비 부족한 수익분(Gap)은 재정을 통해 지원하는 방식이다.

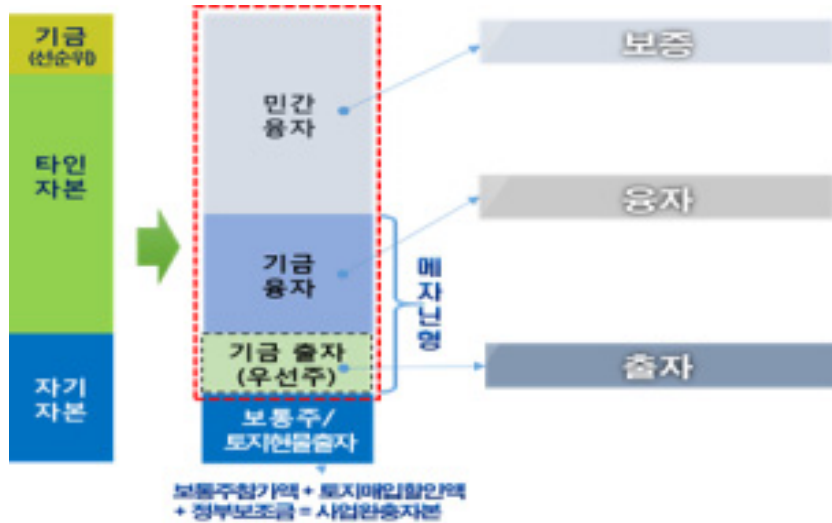
<그림 3> 재원 구성



공사는 선택과 집중전략을 통해 재정비축진에 초점을 두어야 한다. 사업 내용과 예상 수익에 기반을 두어 공공성과 수익성을 절충해야 한다. 공사가 보증 업무 및 우선주 출자 위주의 참여를 통해 위험을 부담하면 민간의 참여를 유도할 수 있다. 공사의 일정 수익(보증 수수료 및 지분 참여에 대한 추가 수입)을 전제로 하여 참여의 폭을 확대할 수 있다.

<그림 4>는 HUG가 제시하고 있는 복합금융형 금융지원구조로써 도시 재생 뉴딜 사업에서의 역할 변화 및 참여 방식이다. 기존에는 선순위 참여(기금을 활용한 용자 지원)를 통한 금융 지원 역할이었다면, 향후 도시 재생 사업에서는 i) 민간 용자에 대한 보증, ii) 메자닌 형태의 용자 및 iii) 우선주 형식의 기금 출자(Equity 참여)와 같이 다양한 형태의 금융 지원 방식을 모색해 볼 수 있다. 공공성을 유지하면서 기금 활용의 안정성을 도모함이 원칙이다. 뉴스테이와 같은 공공형 시장수익 추구사업을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

<그림 4> 복합금융형 지원구조



주) HUG, 2017, 도시재생 활성화를 위한 공적 주택도시금융의 역할, p23

셋째, 민간과의 협업을 통한 재원 조달이다. 재개발재건축에서 민간건설회사는 다양한 경험을 가지고 있다. 수익추구라는 시장동인을 활용해야 한다. Adair 외(2003)의 연구는 영국의 8개 주요 광역도시권 도시재생지역 내 부동산 자산(properties)들에 근거한 도시재생 지수를 분석하였다. 일반적 생각과 달리 도시재생 자산들로부터의 투자 수익(연 환산 12.8%)이 1980년부터 22년의 기간 동안, 그리고 1990년 중반부터 현저히 IPD UK benchmark(10.2%)를 상회했다. 단위 수익당 위험은 도시재생 지역(0.69)이 영국의 모든 부동산 자산 IPD 지수(0.88)에 비해 낮았다. 도시재생 투자가 더 높은 수익과 함께 더 높은 위험 조정 수익을 제공한다는 것이다(IPF Research, 2006). 성공사례가 축적되면 장기적으로 도시재생 뉴딜이 사업 모델로써 기능할 수 있음을 보여준다.

초기에 부족한 대금은 부동산PF(Project Financing)와 기업금융조달(Corporate Financing)을 통해서 일부는 감당해야 한다. 젠트리피케이션(gentrification)에 대해서 부정적 시각이 많다. 이는 도시재생이라는 도시현상과 도시정책, 그리고 사업적 측면에서의 관심과 자금투입의 시장반응이며 결과다. 시장의 반응을 도시재생 뉴딜의 추진 동력으로 활용할

방안을 강구해야 한다. 수익이라는 시장 기제를 도시재생 뉴딜에서 일부는 활용해야 한다.

젠트리피케이션 현상과 IPF Research(2006)에서 제시한 도시재생의 장기적 수익성과 낮은 위험성에 기초해서 중장기적으로는 도시재생 뉴딜의 성격과 어울리는 사회적 크라우드 펀딩(Social Crowd Funding)도 고려해 봄직한 대안이다.

넷째, 투자기구로써 리츠를 활용한 재원조달 방안이다. 주거지 재생사업에 있어 여타의 자금조달 방식에 비해 리츠는 상법상의 주식회사로 영속성을 가지며 청산을 전제하지 않고, 사용가치를 기반으로 투자자에게 배당하는 구조이다. 가장 중요한 사항은 다양한 투자 주체의 참여가 가능한 유연한 투자구조를 가진다는 점이다(백두진, 2017).

리츠는 종류주의 발행이나 증자 혹은 주식 공모 등을 통해 다양한 투자 주체가 고유의 투자 성향에 맞는 위험-수익 구조를 선택할 수 있다. 도시재생의 참여 주체가 조합 외에 공기업 및 공적 금융기관 등으로 범위가 확대될 때 탄력적으로 대응할 수 있음을 의미한다. 재원조달 방안을 다양화할 수 있고, 지역 주민이나 마을 기업 출자 등 참여를 유도함으로써 사업에 대한 책임감을 고취시킬 수도 있다.

뉴스테이 정책은 여러 비판이 있지만 리츠 제도를 활용하여 기금, 공사와 민간회사가 협력하여 임대주택 재고를 대폭적으로 확대하고 있다. 도시재생 뉴딜에도 이러한 구조를 활용할 수 있는 창의적 대안이 필요하다.

마지막으로 다양한 도시재생의 실행 수단이 필요하다. <그림 5>는 다양한 도시재생의 실행 수단을 도식화한 것이다. 일차적으로 금융 수단과 규제 수단으로 구분된다. 각각 비자본시장과 자본시장, 정책과 재정의 측면에서 활용 가능한 수단으로 나열된다. 다양한 수단의 활용이 전제되어야 도시재생 사업의 실행을 위한 효과적인 지원 또는 규제를 지속해 나갈 수 있다. 국내에 도입되지 않은 자체금융적(Self Financing) 성격의 제도(TIF; Tax Increment Finance, PILOT; Payment in lieu of Taxes)와 개발권 양도제(TDR: Transfer Development Right)와 같은 제도는 도시재생 뉴딜의 재원조달 측면에서 실행수단으로 도입을 적극 검토하여야 한다.

<그림 5> 도시재생의 지원 수단



주) Rana Amirtahmasebi, et al, 2016, “Regenerating Urban Land A Practitioner’s Guide to Leveraging Private Investment, Word Bank Group, p39

IV. 소결

도시재생 뉴딜은 실행과정과 방안에서 영국의 제도와 경험을 참고하고 있다. 도시재생 뉴딜이라는 용어도 영국의 New Deal for Communities(NDC)³⁾ 에서 기원을 찾아볼 수 있다. 도시재생은 광범위한 개념으로 실행을 위한 최적의 대안을 제시하기 쉽지 않다. 영국에서도 오랜 기간에 걸친 다양한 시도와 변화를 통해 도시재생을 진행해 왔지만 많은 시행착오 속에서도 정답을 찾았다고 보기 어렵다. 최근 건축 재정 하에서는 오히려 도시재생이 정체되거나 쇠퇴하는 경향마저 보이고 있는 것이 현실이다. 도시재생 피로(regeneration fatigue)⁴⁾라는 용어까지도 등장한다.

기존 문헌과 사례 등을 종합하면 도시재생은, “평가는 드물고 담론은 무성하다.” 라고 할 수 있다. 성공사례는 특정 장소 중심이며 광역적 파급력은 약하다. 문제를 직시하고 현실에 맞추어 도시재생이 나아가야 할 방향을 명확히 확립해야 한다. 실행 대안을 검토하는 과정을 통해 도시

3) Andrew Tallon(2013) p. 94

4) 전계서 p. 274

재생 뉴딜이 현실적이고 지속 가능한 실체로 자리 잡게 해야 한다. 도시 재생이라는 큰 틀을 견지하되, 단기의 물리적이고 환경적 성과의 도출이 가능하고 도심 주택공급이라는 역할을 담당하는 재개발재건축의 경험은 살려나가야 한다. 공공과 민간 사업자라는 근간에 사회적 기업의 참여를 더하여 사회적 재생까지로 확대해야 한다. 개념, 대상, 책임주체의 명확화와 시범 사업을 통한 성공 모델 제시는 핵심과제다.

재원 조달 측면에서는 TIF 등을 포함하여 사업 주체의 자체조달(Self Financing)을 통해 책임을 강화하고 참여를 유도할 수 있는 방향으로 진행해야 한다. 이러한 기초 하에 공공성 등을 고려하여 각 기관별 성격에 맞는 금융 지원 역할을 배분해야 한다. 마을 기업 등 사회적 기업에 대해서는 신뢰와 안정성, 그리고 대표성 문제에 대한 비판을 차단할 대책이 사전에 강구되어야 한다. 리츠를 비롯한 다양한 금융 구조를 활용하여 재원 조달의 다양화를 꾀하고 국내에 도입되지 않은 자체금융을 적극적으로 검토하여 다양한 재원조달이 뒷받침될 수 있도록 함이 도시재생 뉴딜을 실패하지 않게 하는 길이다.

논문접수일	2017.10.10.
논문심사일	2017.10.20.
게재확정일	2017.11.06.

참고문헌

- 강문수, 2013, “도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선 방안 연구”, 한국법제연구원, p73, pp. 98-101
- 두성규, 2013, “도시재생법 제정과 향후 도시재생정책의 추진방향”, 부동산포커스, vol 67, p39
- 백두진, 2017, “주거지 재생사업 투자지구로서 리츠의 역할”, 한국 주거학회지 제12권 제1호, pp. 18-22
- 윤일성, 2010, “영국 도시재생 정책의 변화과정과 교훈”, 지역사회학 제11권 제2호, pp. 133-140, p153
- 이광국·임정민, 2013, “선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로”, 국토계획 제48권 제6호, p522
- 이명훈·김수연·조미정·황지옥, 2013, “한·일 도시재생 특별법 비교를 통한 개선방향 연구”, 국토계획 제48권 제6호, p506, p511
- 이창호, “도시재생사업의 추진 현황과 개선 과제”, 현안보고서 vol. 254, 국회입법조사처, p47, p50
- 조성제, 2014, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 개선방안”, 전북대학교 법학연구소 법학연구 43집, p269, p271
- 전재범, 2015, “부동산시장 활성화를 위한 부동산 금융의 과제와 전략: 도시재생사업의 재원조달을 위한 부동산 금융의 역할과 과제”, 2015 부동산분석학회 춘계학술발표대회, pp. 321-324
- 진미윤·김수현, 2017, “꿈의 주택정책을 찾아서”, 오월의 봄
- 한슬기·김정빈, 2016, “도시재생사업 내 민간 비즈니스 참여와 역할”, 서울도시연구 제17권 제3호, pp. 25-44
- Tallon, A., 2013, “Urban regeneration in the UK” 2nd ed., Routledge,
- IPF Research, 2006, “Institutional Investment in Regeneration: Necessary conditions for effective funding, Investment Property

Forum 2006, p16

- Roberts, P., H. Sykes and R. Granger, 2017, “Urban Regeneration” 2nd ed., SAGE, p. 38
- Amirtahmasebi, R., M. Orloff, S. Wahba and A. Altman, 2016, “Regenerating Urban Land A Practitioner’s Guide to Leveraging Private Investment, World Bank Group, p39

An Action Plan for New Deal Policy of Urban Regeneration

- focusing on financing aspects -

Lee, Hyun Seok*, Hanu Bae**

<Abstract>

New Deal Policy of Urban Regeneration is a social topic. This study aims to diagnose the problems of the policy and to suggest alternatives focusing on financing aspects. It refers to the cases of UK with a long history of urban regeneration for defining and typifying urban regeneration.

Evaluation of urban regeneration is rare while there is a lot of talk. The ambiguity of concept, the uncertainty of responsible entities, and the difficulty in evaluating outcome are pointed out as problems of the policy. Setting right direction, clarifying responsible entities, and finding business model should be required in advance. In terms of financing, it is necessary to reinforce accountability through self-financing of business entities, induce participation, and play a financial support role that matches the characteristics of each institution.

Urban regeneration REITs is a kind of tool to embrace the participation of social enterprises and public/private entities. The policy can be boosted by preparing various financing models and establishing an evaluation system in parallel with physical improvement through redevelopment/reconstruction.

Keywords: New Deal Policy, urban regeneration, reconstruction/redeveloping, self-financing, social enterprise

* (First Author) Department of Real Estate, Konkuk University, Professor, Email: HSL3@konkuk.ac.kr

** (Co-Author) Department of Real Estate, Konkuk University, Master Candidate, Email: hanubae@konkuk.ac.kr