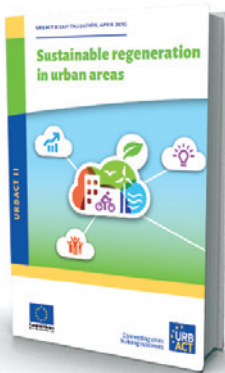


도시재생 뉴딜, 지속가능한 도시발전의 모멘텀?

[글] 황규홍 수석연구원 kennyh@lh.or.kr
LH연구원



Sustainable regeneration in urban area

URBACT 2015

2017년 5월 문재인 정부가 탄생하자 대통령이 공약으로 내세웠던 도시재생 뉴딜 사업이 가동되기 시작했다. 이 ‘도시재생 뉴딜’ 사업은 이전의 도시재생 사업과 달리 일자리 창출과 사회적 약자를 포용하는 통합 정책이다. 즉 뉴딜 이전의 도시재생이 안고 있는 한계를 극복하고 국민의 삶의 질을 제고한다는 목표를 두고 있다.

과연 뉴딜 정책의 핵심 방법론인 일자리 창출과 사회통합 정책은 어떤 방식으로 전개될 것인가? 사업 추진의 거버넌스 체계는 과거와 어떻게 다르며, 해외의 주요 도시정책인 친환경 도시 구현과는 어떠한 연관성이 있을까? 이에 대하여 EU 산하의 도시문제 전문기관인 얼백트(URBACT)에서 발간한 ‘지속가능한 도시재생(Sustainable regeneration in urban areas)’의 해외사례를 먼저 알아본 후 뉴딜정책의 세부사항을 언급하고자 한다.

뉴딜정책의 배경 :

뉴딜 이전 도시재생의 한계와 성과

뉴딜 이전의 도시재생 정책은 주민 참여, 지역역량의 강화와 활성화 등에 관한 체계적 근거를 마련했다는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 그 이면의 중요한 요소들이 배제된 채 사업이 진행된 점에 대해서는 여러 전문가들의 지적을 받고 있다.

우선 분야별 융복합 단위사업들이 장소 중심적 종합사업이기는 하지만 국토교통부를 중심으로 추진하다 보니 물리적 사업의 비중이 높은 편이었다. 또한 분야별 협업을 강조하였으나 공무원 및 분야 간 전문가들 사이의 칸막이를 걷어내는 데 역부족이었고, 지역기반 도시재생 사업에 주택도시기금 활용도 부진했다. 선정 절차나 컨설팅도 중앙 위주로 진행되어 지역 정체성이 약한 사업들이 많았다. 도시재생법에 따른 첫 번째 시범사업인 선도 지역사업과 2차 지역사업의 46개 지역에서는 서민층, 세입자, 영세 소상공인 등의 사회적 약자에 대한 배려가 부족하여 아쉬움을 남겼다. 특히 UN 해비타트에서 강조한바 체계적 추세인 친환경 녹색도시의 도시재생적 접근은 시도조차 못했다. 마지막으로 도시재생 활성화 지역을 선정하는 쇠퇴지표 중 하나인 사업체 수를 늘리는 것, 즉 일자리 창출에 대한 노력은 타 부처의 업무로 인식해왔던 것이 사실이다.

이러한 한계에도 불구하고 기존의 도시재생은 기관별, 분야별 간의 협업을 이끌어내는 마중물 역할을 했으며 뉴딜정책의 기반을 다져놓았다. 이를 기반으로 앞으로 뉴딜정책이 더욱 탄탄하게 추진력을 받으려면 어떻게 해야 할지 도시재생의 해외 사례를 살펴보고자 한다.

지속가능한 도시재생의 해외 사례 :

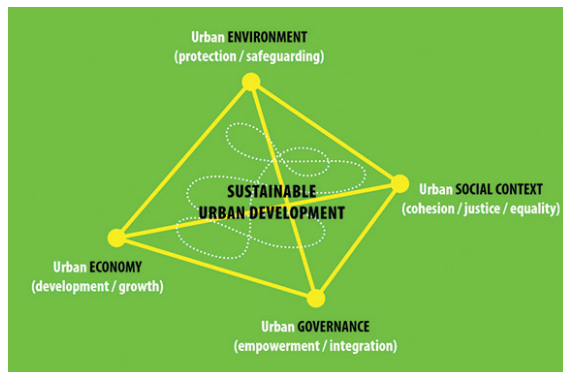
독일과 리투아니아

도시재생에 대한 정책과 실천 기법에 대한 다양한 논의와 연구 가운데 주목할 자료는 얼백트(URBACT)에서 발간한 ‘지속가능한 도시재생(Sustainable regeneration in urban areas)’ 보고서다. 이 자료는 소논문, 사례 연구, 인터뷰 등으로 구성된 발간물로 미래에도 지속가능한 정책과 사례들을 소개하고 있으며, 특히 지속가능한 도시재생을 논하기에 앞서 도시의 지속성을 위한 네 가지 요소를 강조하고 있다. 즉 지속가능한 도시의 발전은 도시개발 및 도시성장과 밀접한 도시경제, 지역 역량 강화 및 사회통합 등의 도시 거버넌스, 사회적 화합 및 평등의 사회적 맥락, 환경 보전 등 도시환경의 네 가지 요소로 구성된다.

〈그림 1 참조〉

이처럼 지속가능한 도시재생은 도시의 지속성과 맥락을 같이한다. 왜냐하면 지속가능한 자원 사용, 탄소배출 저감 등의 친환경 도시재생 그리고 동등한 사회발전 및 지속가능한 추진주체 참여 등의 거버넌스

그림1 도시의 지속성



자료 Turcu, C., 2010, on the basis of Valentin & Spangenberg, 1999

형 도시재생을 지향하기 때문이다.

최근 유럽 도시들은 환경적 한계를 극복할 정책 발굴, 기후 변화에 대비한 도시 변화, 에너지 효율성을 갖춘 도시 환경 등을 당면한 과제로 받아들이고 있다. 그러한 예로, 진보된(progressive) 도시재생을 선택한 독일의 실험적인 'IBA(International Building Exhibition) 함부르크' 프로젝트가 있다. 이 프로젝트는 지속가능한 도시재생에서 친환경과 관련한 시민의 실천과 기관의 캠페인이 얼마나 중요한지를 보여주었다.

이러한 물리적 측면 외에도 지역 기반의 풀뿌리(grassroots) 주민단체와 지방정부의 조화로운 역할이 강조되는 사회적 거버넌스도 주목받고 있다. 리투아니아의 빌뉴스(Vilnius) 도시가 그 대표적인 사례

로, 과거 탈공산주의(post-communist)가 직면한 특수한 문제에 대하여 지방 행정기관과 민간 영역이 어떻게 상생 해법을 찾을 수 있는지를 보여주고 있다. 이와 같은 유형을 '점진적인(stepping-up) 도시재생'이라 한다.

빌뉴스 지역지원그룹(LSG)은 지역 주민, 지역 사업체, 지방자치단체, 청소년 센터, 지자체의 도시계획, 조정, 금융 부서장 등을 포함하여 1,520여 명으로 구성된다. 이들은 이웃 간 문제나 주민의 요구 파악, 지역 재생 전략 수립 등에 대해 고민하였으며, 주민들이 건물 주변의 땅을 개선하고 관리하도록 장려하는 것 등을 중요한 목표로 여겼다.

지역활동계획(LAP)은 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 단계별 방안을 제시한다. 첫 번째 단계에서는 그



독일, 함부르크 지자체 소유의 재생회사

낙후한 빌엠버그의 지속가능한 도시재생을 위해 IBA 함부르크 프로젝트 기간 동안(2007~2013) 함부르크의 지자체가 소유한 재생회사가 설립되었다. 이 기관은 공식적 도시관리 체계로서 'Think-Do-Tank'의 기능을 하였으며, 이해관계자들을 참여케 했다. 공공 차원의 통제와 IBA 전문위원회를 지원하기 위한 코디네이팅위원회와 이사회가 전문가들로 구성되었다. 지역 주민들은 주로 IBA 발표장에서 시민과 정치인을 위한 위원회를 통해 참여를 해야 했지만, 그럼에도 불구하고 위와 같은 거버넌스 조직이 만들어질 수 있었던 것은 이웃 주민들이 생활 여건 개선을 위해 적극적으로 활동해온 시민운동의 결과라는 점에서 주목할 필요가 있다. IBA 함부르크 회사는 민간 영역과 공공 자금으로 확보한 190만 유로의 예산을 7년간 운용하였다. IBA는 최종적으로 700만 유로의 민간투자금을 모았으며, 300만 유로의 공공투자금을 지원받았다.

리투아니아, 빌뉴스시의 파트너십

빌뉴스 시정부는 2013년부터 도시재생에 주민과 민간 아파트 소유주가 참여하는 방안을 모색하고 있다. URBACT RE-Block network와 파트너가 된 이 도시는 지역구, 정치인, 주민, 사회단체, 기업가들의 대표로 구성된 지역지원그룹(LSG, Local Support Group)을 설립했다. 25명의 핵심 인원은 지르무나이 트라이앵글(Zirmunai Triangle)의 재건을 위해 지역활동계획(LAP, Local Action Plan) 준비에 적극 참여하고 있다. 이 그룹의 중요한 목표는 주민들로 하여금 자기 건물 주변지역의 가치를 유지하도록 하는 것이다. 거주자와 민간 공동주택 소유주가 실천한 활동의 한 예를 들면, 이들은 아파트 거주자들이 건물 주변의 토지를 공공 공간으로 활용할 수 있도록 요구하였다. 또한 시당국은 건물의 에너지 효율을 보여주는 온라인 지도를 개설하여 거주자들이 살고 있는 건물의 성능을 직접 모니터링하고, 건물 구입 전에 정보를 제공할 수 있도록 하였다. 공공 공간의 디자인이 진행될 때에는 주민들이 설계 기준을 정하고, 지역사회의 니즈를 해소하는 데 참여하게 될 것이다. 후속 사업으로 건물 주변 땅 관리 또는 건물의 효율적 에너지 관리 등에 대한 콤포지션 개최 등 더 많은 커뮤니티 참여 활동이 계획되고 있다.



린 오픈 스페이스, 이웃 간 교류를 위한 사회적 모임 장소, 스포츠 및 문화 공간을 확보할 수 있도록 새로운 공동 공간 네트워크를 설계하였다. 공간들은 개선된 보행자 및 자전거 동선과 연결되며, 지역주민들에게 부족한 편의시설을 제공한다. 두 번째 단계에서는 커뮤니티 건물과 주변의 공공지에 대한 주인의식을 함양하는 데 주안점을 둔다. 다양한 행사와 공간디자인 토론회, 금융지원 등의 방식으로 공동체가 단합하여 새로운 주거지의 생활환경을 개선하도록 유도하는 것이다. 세 번째 단계에서는 자가용 이용의 필요성을 줄이는 방향으로 교통환경을 조성하는 것이다. 여기에는 주차공간의 최적화, 자전거 전용도로 개선, 자전거 전용 주차장 확보, 공유 자전거 확충, 버스 정류장으로의 보행 접근성과 대기공간 개선 등이 포함된다.

도시재생 뉴딜정책의 핵심과제는 무엇인가

얼백트에서 발간한 지속가능한 도시재생 해외사례로 함부르크 IBA의 친환경적인 재생기법과 리투아니아 빌뉴스의 거버넌스 구축과 주민 참여를 통한 점진적 재생사례를 살펴보았다. 물론 유럽은 지역여건, 지역상황 등 여러 맥락적 측면에서 우리나라와 차이가 있다. 예를 들면 일자리 부족에 따른 도시 쇠퇴의 문제는 얼백트 보고서에서 다루지 않고 있다. 이에 도시재생 뉴딜정책을 세부적으로 살펴보고, 종합적인 시사점을 도출하고자 한다.

일자리를 창출하는 뉴딜

도시재생은 결국 일자리 창출에서 해법을 찾아야 한다는 목소리가 드높다. 이는 기본적으로 생활의 영

위 기반인 일자리를 늘리는 것이야말로 지역민들의 가족 형성이나 인구 증가 또는 소비 활성화로 직결되기 때문이다. 그러나 새로운 일자리를 만들어낸다는 것은 생각만큼 쉬운 일이 아니며, 기업이나 공공기관이 강제적으로 고용을 늘리는 방안에는 한계가 있다.

뉴딜정책에서는 어떻게 일자리 문제에 접근할까? 기본적으로는 도시재생 뉴딜 사업지에 지원되는 재정에 비례하여 시설사업이 생김으로써 일자리도 창출되겠지만, 해당 지역주민들의 자생적 조직이 발전하여 형성되는 사회적 경제조직의 활성화 방식을 기대하고 있다. 지역을 기반으로 하는 사회적 경제는 지역공동체가 지역 문제를 해결하고, 수익이 지역에 환원되는 선순환 구조를 이룬다. 따라서 지역의 사회적 경제조직이 도시재생의 추진 주체가 된다면 지역 활성화에 크게 기여할 수 있다. 그러나 현재 도시재생 사업의 선도 지역 및 일반 지역의 대표적인 사회적 경제조직들은 정부의 지원에 대한 의존도가 높고, 초기 투자비용에 비해 자립성이 낮아 운영 수익이 미흡한 실정이다. 이런 점들을 고려할 때 도시재생 뉴딜사업에서 사회적 경제조직을 양성하기 위해서는 사업비 지원보다는 공간 제공, 역량 교육을 통한 인프라 구축과 기반 마련에 중점을 두어야 할 것이다.

특히 도시재생형 사회적 경제조직의 역량 교육은 마을기업이나 사회적 기업 등의 사회적 경제조직과는 다른 형태로 추진될 수 있다. 예컨대 마을청소 관리, 경비, 택배 및 세탁, 주차유지 관리, 방법 및 치안, 주거 상담, 공동시설 관리 등 생활밀착형 서비스 업종 또는 주민 아카데미, 돌봄 및 교육 서비스, 고용 및 일자리, 보건·의료 및 건강증진 서비스와 같은 다양한 활동분야에서 수익 모델을 창출하고 지역사회에 기여할 수 있을 것이다.

사회 통합을 이끄는 뉴딜

젠트리피케이션 방지

한 국가의 사회통합 정책은 각 나라, 각 지역의 상황에 맞추어 다양하게 펼쳐진다. 그러나 다양한 사회적 계층 간 갈등을 최소화하고 불평등 없는 사회구조와 기회의 균등이라는 목표를 공통적으로 추구한다. 뉴딜정책은 도시재생 활성화 과정에서 토지나 건물 소유를 보유한 사람은 혜택을 받지만 정작 활성화의 주체인 소상공인이 지역을 떠나야 하는 상황을 방지하는 계획을 포함하고 있다.

지역 활성화 후 임대료 상승 등으로 상가 세입자가 쫓겨나는 현상을 젠트리피케이션(gentrification)이라고 한다. 이에 대한 방안으로 첫째, 지역사회의 의식 변화를 유도하여 젠트리피케이션 대응의 공감대를 형성해야 한다. 예컨대 설명회, 간담회 등 다양한 소통채널을 활용하여 젠트리피케이션에 대한 정책을 논의하고 의견을 수렴하는 식으로 공론화할 필요가 있다. 둘째, 지역 정체성을 보존하기 위한 공유공간을 설치하거나 공동 소유, 공동 운영 방식으로써 주민들의 변화된 인식을 실제 사업에 반영할 수도 있다. 지자체나 공공기관에서는 저렴한 임대료를 공적으로 보장할 수 있는 공공 임대상가를 운영하는 것도 고려해볼 만하다.

셋째, 법제도와 단계적 모니터링 체계를 마련해야 한다. 도시재생특별법 안에 건물주-임차인 상생협약 제도를 신설하여 상생협의체를 구성하고, 도시재생사업지 공모 평가에 상생계획 수립 여부를 연계함으로써 사업 초기부터 상생을 유도하는 것이다. 구체적인 협약 내용은 지역 여건을 고려하여 설정하도록 하되, 임대료 조건에 임대료-매출액 연동제 활용 등을 권

그림2 상업적 젠트리피케이션의 부작용 발생과정



자료 국토교통R&D 도시재생실증연구단, 2017

고하도록 한다. 그리고 협약 체결 시 건물 리모델링비(보조·용자), 세제 감면, 용적률 상향 등 다양한 인센티브를 제공하도록 하고, 협약자가 협약 기한 내에 의무사항을 위반하면 벌금 또는 환수 조치 등의 법적 강제력을 명시하는 등의 장치가 필요하다. 한편 토지주, 소유자, 임대료, 유동인구 현황 등 젠트리피케이션 발생 지표들에 대한 사전 모니터링 체계를 의무화하여 지속적인 관리도 뒷받침되어야 한다.

거버넌스 체계 구축

지역의 당사자들이 도시재생에 참여하여 중요 사업의 방향과 계획을 논의한다고 할 때 거버넌스의 역할은 매우 중요하다. 특히 의사결정을 하향식(top-down)이 아닌 상향식(bottom-up)으로 추진할 때 지역의 인적 자원과 역사적 자원이 최대한 활용되어 지속가능성과 도시 정체성을 살릴 수 있다.

뉴딜 이전의 도시재생 사업은 주로 중앙이 결정하고 지역 주민들의 의견을 수렴할 새 없이 급하게 추진하다 보니, 재정 집행률의 실적 관리에만 급급했

다. 뉴딜정책은 이를 보완하기 위하여 지방정부의 역할과 주민의 참여를 강화했다. 예를 들어 활성화 지역을 광역지자체가 선정하도록 하고, 지역 전문가와 함께 기초지자체를 심사하는 방식이 가능하다. 그렇다면 사업절차는 어떠한 방식으로 추진할 수 있을까? 지금까지는 계획 수립이나 관문 심사에 많은 시간이 할애되었다는 점을 감안할 때 단기간에 주민들이 체감할 수 있는 사업 추진 방안이 필요한 시점이다.

도시재생특별법에 따르면, 우리나라는 기초지자체에 도시재생 업무를 담당하는 전담 조직을 두고, 행정기관과 주민 사이에 가교 역할을 하는 도시재생지원센터를 통해 조정 및 협업을 유도하도록 하고 있다. 그러나 현재까지는 이러한 취지와 다르게 작동되었다. 예를 들어 도시재생의 전문성을 강화하기 위해서는 행정 업무의 연속성이 요구되는데 대체로 순환보직의 형태로 업무가 이루어졌다. 또한 현재 도시재생지원센터는 제도상 사업비 이외에 경제적 수익모델 발굴이 어려우며, 타 분야의 지원센터 간 연계도 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 기존 도시재생지원센터, 행정조직 등의 역할 강화와 차별적인 운영이 필요하다.

그 대안으로 사회적경제지원센터와 도시재생지원

센터를 연계하는 방안이 있다. 현재 사회적경제지원센터는 사회적 경제조직에 대한 인증의 기능을 담당하며, 도시재생지원센터는 주로 공동체를 대상으로 한 컨설팅을 담당하고 있다. 체계적인 도시재생 사회적 경제조직 양성을 위해서는 조직 및 행정부서 간 협업이 필요하다.

친환경 정책 : 주거취약 계층을 위한 패시브 하우스

도시재생 뉴딜정책의 4대 목표(주거 복지, 도시 경쟁력, 일자리, 사회 통합)에 ‘친환경’ 슬로건은 포함되어 있지 않지만, 주거복지 목표 안에는 주거취약 계층의 주거환경을 개선하는 과정 안에 패시브하우스를 적용하는 항목이 담겨 있다. 즉, 공공 임대주택의 소형 주택의 성능을 기밀성과 단열성을 강화하고 태양광 등의 자연 에너지를 적극 활용하여 최소한의 난방으로 적절한 실내온도를 유지할 수 있는 패시브하우스(Passive house)를 도입하도록 되어 있다. 뉴딜정책에 이러한 녹색 건축물 관련 사업이 포함된 이유는 물론 문재인 정부의 도시재생 국정과제에 명시되어 있기 때문이기도 하지만, 2016년 UN 해비타트 제3차 회의에서 ‘회복탄력성(resilience)’을 강조하는 차원에서 친환경 도시, 녹색건축, 재해재난 대응형 환경 등에 대한 의제와 연계하는 측면도 있다.

모범적인 거버넌스의 5 원칙

1. 개방성 또는 공정성 | 참여자는 모두 평등한 기회를 가져야 하고 법의 규칙은 공정하게 적용되어야 한다.
2. 참여 또는 합법성 및 발언권 | 모든 사람들은 의사 결정에 있어서 발언권을 가지며, 이해관계의 차이는 조정되어야 한다.
3. 의무 | 결정사항은 모두에게 의무적으로 적용되고 투명해야 한다.
4. 효율성 및 수행능력 | 도출된 성과는 요구 사항을 충족하고 자원을 최대한 활용해야 한다.
5. 일관성 및 방향 | 의사결정은 장기적이고 총체적 관점을 고려해야 한다.

자료 UNDP(United Nations Development Programme), 2001

시사점

도시재생 뉴딜정책은 기존의 단순 재생사업에 그치지 않고, 사회적 경제조직의 지원 및 육성 그리고 사업 참여를 통한 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 동시에 도시재생 실행주체로서 사회적 경제조직의 역할에도 큰 기대를 하고 있다. 즉 도시재생의 모

범적 거버넌스로서 지자체와 주민대표 격인 사회적 경제조직이 협동하여 일자리 창출과 재생사업을 이끌어가게 한다는 계획이다.

앞서 소개한 해외 사례에는 없고 도시재생 뉴딜에는 있는 정책은 바로 젠트리피케이션 방지와 부동산 투기 방지이다. 서울시는 이미 젠트리피케이션 방지 대안이 상당히 발전한 상태지만 향후 부분적인 도시 재생 사업을 추진하는 과정에서 추가적인 대책이 요구된다. 예를 들면 상생 거점공간 확보를 위해 지자체가 소유한 공유지를 활용하거나 사유지를 매입하는 방안도 고려해야 할 것이다.

지속가능한 도시발전의 네 가지 요소 중 도시재생 뉴딜에서 가장 소극적으로 다루고 있는 유형은 친환경 도시재생 유형이다. 2013년 12월 도시재생법 제정 이후 초기 선도지역에서는 근린재생형과 경제기반형으로 시작했고, 2016년 2차 사업지역에서는 중심 시가지 유형을 추가했던 것이 초기 단계에서 진보

적 유형인 친환경 유형의 도시재생이 미뤄진 이유이다. 물론 이번 뉴딜정책도 일부 취약계층을 대상으로 단열기능이 탁월한 공공 임대주택을 공급하는 정도일 뿐 저탄소 친환경 도시재생을 적극 도입하는 것은 아니다. 그러나 2018년 예정된 사업부터는 더욱 진보적인 도시재생 유형을 전개해야 할 것이며, 특히 다른 국제도시와 경쟁하는 서울시는 차별화된 준비가 필요하다.

마지막으로, 2017년 새롭게 뉴딜정책에 도입된 저층주거지 재생(우리동네살리기)과 주거지원형은 서울의 경우 뉴타운 해제지구나 노후 다세대/다가구 주택지의 새로운 대안으로 자리 잡을 것이다. 물론 서울시는 2017년 뉴딜 대상지에서 제외되었지만 이미 저층주거지 재생의 노하우를 갖고 있는 만큼 이 경험을 보급하는 차원에서 자체 사업을 마련한다면 전국적으로 노후 저층주거지의 모범적인 사례가 될 것이다. **W**

참고문헌

- 국토교통부, 뉴딜사업 신청 가이드라인, 2017.9
- 국토교통부, 뉴딜사업 사업구성예시, 2017.9
- LSE Cities (2013), Stockholm: Green Economy Leader Report, A report by the Economics of Green Cities Programme at the London School of Economics and Political Science. London
- OECD (2014), Governing the Metropolitan City of Venice. OECD Working Party on Territorial Policies in Urban Areas GOV/TDPC/URB(2014)6, September 2014 available
- Puppim de Oliveira J.A. and Balaban, O. (2013), Climatefriendly Urban Regeneration: Lessons from Japan. Development & Society: Asia, Climate Change, Urban Development. 2013/08/28. United Nations University.
- UNDP (2013), Resource Efficiency: Economics and Outlook for Europe, Caucasus and Central Asia.
- [Website]
- IBA Hamburg: www.iba-hamburg.de/en/iba-in-english.html
- CECODHAS Housing Europe: www.housingeurope.eu
- Power House Europe: www.powerhouseeurope.eu
- CEMR (Council of European Municipalities and Regions): www.ccre.org
- EUROCITIES: www.eurocities.eu
- ICLEI Europe: www.iclei-europe.org