

URBAN PLANNERS

다시, 도시재생을 생각한다

2021년 1월호
제8권 제1호(통권20호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2021년 1월호
제8권 제1호 (통권20호)

편집위원회

위원장

김홍순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

조종렬 _ 대한건설협회 도시계획부 전무이사

이재수 _ 강원대학교 부동산학과 교수

편집위원

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 _ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

양성모 _ 국토교통부 서울지방국토관리청 과장

윤갑식 _ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 _ 서울특별시의회 입법조사관

이삼수 _ LH 토지주택연구원 수석연구원

이상훈 _ 한양대학교 도시대학원 교수

이일희 _ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 _ 한국토지주택공사 차장

정다운 _ 오씨에스도시건축사사무소 실장

사단법인 한국도시계획가협회

Urban Planners 제8권 제1호(통권20호)

인쇄 2021. 01

발행일 2021. 01

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

Tel. 02)2291-4333 www.kiup.org

발행인 김홍배

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개설편에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

by 정다운©

ISSN 2713-5039

Contents

03 신년사

신축년 새해가 밝았습니다. 회원님 가정에 만복이 깃들길 기원합니다.

_ 김홍배(한국도시계획가협회장)

05 권두언

도시재생의 회고와 전망: 주민참여형 재생의 지속가능성을 기대하며

_ 최창규(한양대학교 도시대학원 교수)

07 Focus 다시, 도시재생을 생각한다

도시재생뉴딜사업의 현황과 과제

_ 이상준(한국토지주택공사 도시재생지원기구 수석연구원)

도시재생사업의 현황과 과제

_ 홍경구(단국대 건축학부 교수)

도시재생사업 7년, 도시는 왜 활성화되고 있지 않나?

_ 이태희(한국건설산업연구원 부연구위원)

36 Practice

서울형 도시재생 시범사업의 성과와 과제

_ 장남중(㈜동해종합기술공사 부사장)

서울시 신촌동 도시재생사업의 성과평가

_ 김홍순(한양대학교 도시공학과 교수)

부산 북구 덕천동 숙등마을, 도시재생사업 대상지의 새로운 유형

_ 권태정(동아대학교 도시계획공학과 교수)

58 기업탐방

(주)도화 엔지니어링 박승우 대표이사(부회장)

_ 김선아(주)SAK건축사사무소 엔지니어링 대표, (사)한국도시계획가협회 부회장

62 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

65 KIUP Members

협회 행사 소식 · 동정

28



59



65



신축년 새해가 밝았습니다. 회원님 가정에 만복이 깃들길 기원합니다.



김홍배
한국도시계획가협회장

안녕하십니까? 협회장 김홍배입니다. 신축년 새해가 밝았습니다. 먼저 모든 회원님 댁내 건강과 행운 그리고 행복이 가득한 한 해가 되시길 기원합니다.

저는 2년 전 한국도시계획가협회장으로 취임한 이래 협회 발전을 위해 그 어느 때보다 많은 고민을 하며 뛰어 다녔습니다만 가시적인 성과가 많지 않아 송구한 마음입니다. 지난 시간을 되돌아보면서 우리 사회에서 도시계획가들의 기여와 역할에 대한 인식 자체가 크지 못하고, 그에 따라 우리 협회의 존재감도 낮다는 것을 절감하였습니다. 또한 타 분야로부터의 도전도 거세지고 있으며, 융복합이라는 명분 아래 도시계획 분야의 범위도 계속해서 좁아지고 있습니다. 한마디로 말해, 우리가 현재 직면한 모든 여건이 밝지는 않다고 하겠습니다.

비록 어려운 여건이지만 저는 우리가 할 일들을 조급한 마음을 갖지 않고 차근차근 해 나간다면 분명 오래 걸리지 않아 그러한 어려움은 우리의 기회가 될 것이라 믿습니다. 그리고 그러한 가운데 우리 협회가 도시계획 분야의 발전을 선도하고, 도시계획가들의 사회적 위상 강화에 중심이 될 것입니다. 따라서 지금 우리에게 가장 필요한 것은 바로 도시계획의 발전에 대한 소망을 가지고 자신의 분야에서 최선을 다하는 것이라 하겠습니다.

새해를 맞이하여 회장으로 앞으로 중점적으로 추진해야 할 사업들에 대해 말씀드려야 하겠지만 2월에 회장 선거가 있습니다. 새로운 회장

이 결정되지 않은 상태에서 2021년 협회의 사업들을 말씀드리는 것이 조심스럽습니다. 따라서 여기서는 작년 협회가 주요하게 추진한 사업들과 활동 등을 위주로 말씀드리겠습니다. 편의상 내용을 크게 2부분, 즉 회원 서비스 및 관련 행사와 위원회 활동으로 구분하여 말씀드리겠습니다.

1. 회원 서비스 및 관련 행사

- 2020년 2월말 협회 사무국을 현재의 성수동 지식산업센터로 이전하였습니다. 조금 넓어진 공간에서 회원들이 모여 다양한 회의를 할 수 있음을 매우 다행으로 생각합니다. 사실 저는 이 공간에서 회원님들께서 회의와 모임을 갖는 광경을 볼 때마다 작은 기쁨을 느낍니다. 그러면서 앞으로 보다 넓은 공간을 확보하여 더 많이 그리고 더 다양한 활동이 일어났으면 하는 기대를 갖습니다.
- 매주 월요일에 도시계획 및 개발에 관한 뉴스레터를 회원들께 제공하는 서비스를 시작하였습니다. 아직 부족하지만 이 뉴스레터가 회원들에게 의미 있고 유용한 정보를 제공하길 기대합니다.
- 관련기관들과 업무협약도 체결하였습니다. 작년 2월 LH와 업무협약 체결을 시작으로 8월과 9월에 각각 강원연구원과 국토연구원과 업무협약을 체결하였습니다. 그리고 11월에는 SH 서울주택도시공사 및 새만금개발청과 업무협약을 체결하였습니다. 이러한 업무협약 체결은 우리 협회의 장점인 현장성을 공사와 연구기관 및 행정관청의 업무에 접목시키기 위한 노력이라 생각하고 추진한 것입니다. 이에 대한 성과는 앞으로 나올 것이라 생각합니다.

또한 이외에도 여러 지방자치단체들과 업무협약을 지속해서 추진 중에 있습니다.

- 협회의 성격에 맞게 '찾아가는 세미나'를 시작하였습니다. 이 세미나는 지방자치단체의 도시계획 이슈에 대해 우리 협회 소속 전문가들이 진단하고, 계획적 대처방안을 제시하는 봉사 차원의 세미나입니다. 올해는 전반기에 경기도 광주시와 1회의 세미나를 개최하였습니다. 여러 지방자치단체와 세미나를 추진하였으나 초유의 코로나 사태로 인해 많은 행사가 추진되지는 못하였습니다. 그러나 코로나 사태가 진정되면 앞으로 더 많은 지방자치단체에서 '찾아가는 세미나'를 요청할 것이라 믿습니다.

2. 위원회 활동

- 2019년 구성된 협회의 '서적편찬위원회(위원장: 권일 대외부회장, 한국교통대학교 교수)'가 그 동안 수고의 결실을 맺을 예정입니다. 협회에서 처음으로 출간될 서적은 '도시계획의 이론과 실제'입니다. 학계와 기술계 그리고 개발계의 전문가 20분이 정성을 다해 집필한 전문서적입니다. 필자로 참여하신 모든 분들은 이 서적이 도시 분야를 전공하는 학생들이나 실무자들 그리고 우리 분야에 관심을 갖고 있는 분들에게 유용한 텍스트북이 될 것을 기대하면서 집필하였습니다. 앞으로 회원 여러분의 많은 성원과 홍보를 부탁드립니다.
- 2020년에 조직된 '도시계획가 위상강화 특별위원회 (위원장: 여춘동 산학부회장, 인토엔지니어링 대표이사)'는 우리 협회에서 가장 적극적으로 활동하는 위원회 중 하나입니다. 위원회의 주요 활동은 도시계획가의 사회적 위상강화 방안과 엔지니어링 기업의 성장에 관한 것입니다. 이슈를 정리하면서 실행방안까지 도출하여 추진하는 위원회의 활동을 지켜보면서 저는 위원장님과 위원들께 무한히 감사하고 있습니다. 특별위원회의 활동은 앞으로도 지속될 것이며 궁극적으로 도시계획가들의 자긍심 함양과 실질적인 엔지니어링 기업들의 발전에 큰 기여를 할 것이라 믿습니다.
- 협회지 'Urban Planners'의 편집위원회(위원장: 김홍순 상임이사, 한양대 교수)의 노고는 우리 협회의 존재를 한 단계 향상시켰다고 할 수 있습니다. 협회지의 발간은 협회의 존재에 있어 핵심입니다. 연 4회 출간되는 협회지는 내용이 깊고 시의성도 있어 회원님들이 열독한다고 합니다. 이러한 평을 받기까지는 편집위원회 위원장을 포함한 위원들의 열정적인 노고가 있었습니다. 더욱이 2020년에

는 협회지의 기사들이 우리나라 최대 학술 DB인 DBPIA에 게재되어 도시계획 분야에 관심이 있는 모든 분들이 그 내용을 볼 수 있게 되었습니다. 2021년에도 시의성 있고 유용한 내용을 다루어주시길 기원합니다. 특히 협회지 내에 '기관탐방' 세션이 있습니다. 회원님들의 기관을 실질적으로 PR할 수 있고 도시계획가의 실질적인 활동과 기여를 부각시킬 수 있는 참 의미 있는 세션이라고 믿습니다. 기관회원님들께서는 앞으로 이 세션을 적극적으로 활용해주시길 바랍니다.

- 전문가들의 학습 및 연구모임인 '신도시위원회(위원장: 윤정중 상임이사, LHI 선임연구위원)'의 활동도 참으로 모범적이었습니다. 회의에 참석한 분들은 모두가 신도시에 대해 새로운 내용을 많이 배운다고 동일하게 말씀하십니다. 앞으로도 전문가들이 모여 치열한 논의를 통해 바람직한 신도시의 개발방향을 제시하는 모범적인 위원회가 되길 바랍니다.
- '교육위원회 (위원장: 여옥경 상임이사, 한양대 사이버대 교수)'도 다양한 교육을 준비하였지만 앞서 말씀드린 바와 같이 코로나 사태로 인해 진행이 원활하지 못했습니다. 그러나 사태가 진정되면 교육위원회 주도로 다양한 교육프로그램이 작동될 것으로 믿습니다.

이상이 2020년 협회가 주요하게 추진한 활동들입니다. 이 지면을 통해 협회 부회장님들과 위원회 위원장님 및 위원님들의 노고에 감사드립니다. 저는 우리의 이러한 활동이 지속될 때 우리 협회의 발전과 사회에 대한 기여가 필연적으로 이루어질 것이라 믿습니다.

우리 협회가 해야 할 일들을 생각하면 끝이 없습니다만 예산과 사무국 인력의 제약으로 인해 어려움이 참으로 많습니다. 그러나 저는 협회의 발전에 대한 소망과 비전을 가지고 협회에서 해야 할 일들을 잘 선별하여 최대의 효과를 거둘 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

마지막으로 협회의 발전은 저와 회장단만의 노력으로는 가능하지 않고 회원 여러분들께서 함께 해주실 때 가능하다는 말씀을 드립니다. 강조하자면, 회원 여러분의 적극적인 참여가 있을 때 우리 협회는 분명 도시계획가들의 진정한 모임이 될 것이며, 가장 영향력 있는 협회로 발전할 것입니다. 다시 한번 회원 여러분의 적극적인 동참을 기대하며 올 한해도 회원님 모두의 건승하심을 기원합니다. ☘

도시재생의 회고와 전망: 주민참여형 재생의 지속가능성을 기대하며



최창규
한양대학교 도시대학원 교수

대부분의 한국 도시계획가들은 2013년 도시재생활성화및지원에관한특별법(이하, 도시재생특별법)의 제정을 환영하였다. 도시 내 낙후된 기성시가지의 물리적 재개발이 아닌, 다른 대안들이 필요하다고 생각하여 왔기 때문이다. 1960년대 이후 한국의 대도시들은 급속한 경제성장과 도시화를 경험하였고, 기존의 도시 기반시설이 감당할 수 없을 정도로 인구가 증가해 열악한 주거지는 급속도로 확산되어 갔다. 1970년대 중반부터 정부는 낙후된 주거지들을 전면 철거하고 아파트를 건설하는 (법정) 재개발을 지속하여 왔다. 철거형 재개발은 중산층에게는 양질의 새로운 주거지를 제공하였지만, 기존에 거주하고 있던 저소득층은 삶의 터전을 떠나 도시의 외곽이나 교외 지역으로 밀려나가는 가슴 아픈 과정을 겪었다. 시민들의 안전과 주거권을 보장하여야 할 의무가 있는 정부임에도 불구하고, 주거 약자들의 거주 공간을 없애고 이주를 촉진하는 법과 제도를 수립하고 이를 기계적으로 이행하였다. 정부는 수시로 공권력을 동원하여 강제 철거를 지원하였다. 철거 과정에서 많은 주민들이 다치고, 사망하는 경우까지 발생하였다. 이러한 상황에서 다수의 도시계획가들은 외국의 선진 사례들에서 주민들이 자치적으로 자신들의 거주 환경을 개선하고 유지시켜 나가는 도시재생 모델이 매우 중요한 대안이 될 것으로 기대하였고, 제도화를 제안하였다.

저자는 2008년경부터 도시재생 R&D와 지방 및 수도권 도시재생 사업지에 대한 마스터플래너(Master Planner, MP) 또는 자문 등으로 참여하면서, 오랫동안 가져왔던 기대를 수정하기 시작하였다. 주민자력형 도시재생을 지향하고 추진한다고 하는 중앙 및 지방정

부, 주민 및 전문가들까지도 준비가 상당히 부족하며, 자신들의 기존 관습을 바꿀 자세가 되어있지 않음을 확인하였다. 관련한 (소위) 선진 국가들에서도 장기간의 노력을 기울였음에도, 실패하는 경우가 다반사라는 것도 알게 되었다.¹⁾ 오랫동안 정부 주도 정책과 사업에 익숙한 관계자와 주민들, 그것을 기반으로 굳건하게 형성된 제도와 관습, 타성에 젖어있는 당국자들과 전문가를 경험하였다. 정부가 새로운 정책을 만들었다고 해도, 실행은 기존의 방식에 의존하기 때문에, 주민들이 자신의 마을과 거리를 단기간에 개선시키기는 어렵다는 것을 확인해 왔다.

2017년에 도시재생은 대통령 공약 사업으로, 매년 전국 100개의 대상지에 10조원의 예산을 투입하는 국가 정책 사업으로 전개되었다. 이 사업에 경제기반형이라는 거점지역의 개발이 포함되어 있기는 하지만, 숫자로는 그 외 사업들이 더 많고, 후자는 대부분 주민참여라는 동력을 기반으로 하고 있다. 주민참여 사업 또는 계획에 참여해 본 사람이라면, 이것이 얼마나 어렵고 지난한 일인지를 잘 안다. 근본적으로 주민참여형은 단기간에 실현되기 힘든데, 이것을 정권의 정책 사업으로 진행하는 것 자체가 현실적이지 않다. 전문가들과 정책 당국은 권위주의 정권 시절부터 국가 또는 지방정부 주도의 사업 추진이 매우 익숙한 상황이라는 것을 이해하고 준비하여야 했다. 개발 시대에 익숙한 목표 지향적 접근을 통해 표면적으로 양적인 성과를 얻을 수는 있겠지만, 그 지속가능성은 한계가 명확하다. 현재의 상태라면, 많은 도시재생 사업지는 정부의 지원이 끝난 후, 곧 원점으로 돌아갈 가능성이 매우 높다.

1) 이와 관련해서는 저자의 2017년 출고, “해외 주요 국가의 도시재생 정책 변화가 현 정부의 도시재생 정책 추진에 주는 시사점” [자치발전], Vol. 267 pp. 6-13. 참조

저자는 도시계획 전문가이자, 교육을 담당하는 한 사람으로서, 이와 같은 현실에 매우 깊은 우려를 표명한다. 우리나라의 많은 도시에서 도시재생이 장기적인 지속가능성을 가지고 전개되기를 진심으로 기원한다. 우리의 척박한 환경에서 이와 같은 저자의 꿈이 어떻게 실현될지는 전문가들과 정부가 함께 고민하고 해결해 나아가야 할 최우선 과제 중에 하나이다. 저자의 가장 큰 우려 중 하나는 도시재생이 한 정권의 정책 사업으로 치부될 수 있다는 것이다. 현 정부 5년 동안의 막대한 공적 자금 지원과 그 결과에 대한 다음 정부의 평가는 쉽게 예상된다. 도시재생이 한 정권의 단기적 사업으로 폄하된다면, 한국 도시와 도시계획계에 큰 재앙이 될 것이다. 이는 우리가 물리적 재생 이외에 다른 대안을 가지지 못한다는 것을 뜻하기 때문이다.

저자는 2018년경부터 도시재생 뉴딜이 끝나는 시점 이후의 도시재생을 준비하여야 한다고 기회가 있을 때마다 이야기해 왔다. 지금부터라도 늦지 않았으니 우리는 보다 객관적이고 실천적인 시각으로 현재의 주민참여형 도시재생에 대하여 살펴보고, 보다 지속가능한 재생을 위한 기반을 만들어 나가야 한다. 이를 위해서 저자는 다음과 같이 몇가지 제안을 해본다.


첫째, 계획 수립과 사업 완료의 속도를 늦추자. 상당수의 도시재생 대상지의 주민들은 아직 준비가 되어있지 않다. 정부와 도시재생센터에서 교육 프로그램을 제공하지만, 주민들의 관심과 참여율도 저조하고, 이들이 교육을 받았다고 하더라도, 계획과 사업을 하기에는 주어진 시간이 너무나 부족하다. 서울시에서 시행하는 도시재생 전(前)단계의 희망지 사업도 그 이후의 지속가능성이 담보되지는 않고 있다. 이러한 상황에서 우리가 할 수 있는 것은 보다 장기적으로 천천히 하는 사업 모델을 구상하는 것이다. 요즘 도시재생 현장에서 자주 인용되는 말이 있다. 성공하려면, “누군가가 미쳐야 한다”는 것이다. 이 말은 단적으로 그 사람이 없다면, 그 도시재생은 지속되지 못한다는 것이다.

둘째, 정책 사업의 틀을 벗어나자. 중앙과 지방정부는 성과지향적일 수 밖에 없고, 특정 사업이 정책으로 결정되는 순간, 그 달성을 위해서 매진한다. 이때 주민참여의 과정에 대한 준비와 고려는 무시되기 일쑤다. 저자는 도시재생 담당자가 다른 지역에서는 3~4개월만에 계획을 해내는데 이곳은 왜 이렇게 늦냐고 호통치는 모습을 보고 아연실색을 한 적이 있다. 우리는 정책 사업이 당해 정부 또는 자치단체장 임기 안에 결과를 보여주는 것으로 끝날 가능성이 높다는 것을

모두 잘 알고 있으니, 역으로 주민참여형 사업만은 정책 사업화해서 안된다는 결론을 얻을 수 있다. 정책 사업화의 또 다른 문제점은 다음 정권에서 외면하는 사업이 될 수 있다는 것이다. 이 때문에 도시재생의 지속가능성이 위태로워질 수 있는 것이다.

셋째, 대상지별 지원금과 사업비를 줄이자. 이를 통해 더 많은 지자체와 대상지에 지원이 이루어지도록 하자. 지자체와 주민이 주민자치를 위한 준비가 되면, 조금씩 장기간에 걸쳐서 지원금과 사업비를 늘려나가자. 이러한 구조는 현재에도 일부 존재하지만, 사업 기간에 정해진 지원금이 확정된 이상, 그 수정과 조정은 상당히 어렵다. 많은 전문가와 담당자의 노력에도 불구하고, 현재의 사업 구조는 일시적인 보조금 사업에 가깝다. 일단 보조금을 받은 후, 지자체의 장과 도시재생 담당자들이 주민참여형 계획을 자신의 기준에 따라 마음대로 수정하는 것을 현장에서 목도한 적이 있다. 이때 주민은 계획의 주체가 아닌 대상이 될 뿐이다. 일부 지자체는 사업비의 대부분을 건물을 짓는데 사용하고자 한다. 재생 사업의 대상이 한정되고 소위 프로그램 사업들에 대한 확신도 없는 현재의 상태를 단적으로 보여준다. 번듯한 새 건물의 도시재생센터가 있으면 좋겠지만, 건물이 있다고 지속가능성이 확보되는 것은 아니다. 센터 건설에 작게는 몇 십억씩 들어가는데, 그 돈이면 유휴공간을 몇 십년 임차하고 운영할 수 있는 규모가 되는 경우도 있다.

넷째, 총체적 재생의 환상에서 벗어나자. 주민들도 공무원들도 준비가 되지 않았는데, 총체적 재생이라는 말은 미사여구에 불과하다. 도시재생 계획을 수립하다 보면, 문화·복지·일자리 등에 관한 다양한 문제점들을 발견하고 이에 대한 해결책을 찾고자 노력한다. 그러나 모든 문제를 한 번의 도시재생 계획과 사업으로 해결할 수는 없다. 명확한 것은 한정된 자원과 인력으로 재생이 이루어져야 한다는 것이다. 주민들이 감당할 수 있는 범위의 계획과 사업이 실행되어야 한다. 너무 많은 요구 조건들은 주민, 공무원, 계획가 모두에게 달성할 수 없는 목표가 된다. 천리길도 한 걸음부터라는 말을 명심하자.

저자는 진심으로 주민참여형 계획이 실현되고 낙후된 주거지가 안전하고 살만한 동네가 되기를 바란다. 우리 도시계획가들이 이를 위하여 지속적으로 노력하여, 우리에게 정착된 모델이 만들어지기를 간절히 바란다. 저자가 위에서 제시한 네가지 제안을 한마디로 다시 정리하면, “천천히 꾸준히 갈 수 있는 구조를 만들어내자”이다. 

Focus

다시, 도시재생을 생각한다



도시재생뉴딜사업의 현황과 과제

이상준(한국토지주택공사 도시재생지원기구 수석연구원)

도시재생사업의 현황과 과제

홍경구(단국대 건축학부 교수)

도시재생사업 7년, 도시는 왜 활성화되고 있지 않나?

이태희(한국건설산업연구원 부연구위원)

FOCUS

다시, 도시재생을
생각한다

도시재생뉴딜사업의 현황과 과제

이 상 준 | 한국토지주택공사 도시재생지원기구 수석연구원

1. 시작하며

2017년 4월 9일 ‘도시재생 뉴딜사업’ 공약이 발표되었다. 정부는 같은 해 시범사업 형식으로 68곳을 선정하였고 이후 매년 100여 곳의 도시재생 뉴딜사업을 선정하여 국가지원을 추진 중이다. 도시재생뉴딜사업은 벌써 4년차에 들어섰다. 2020년¹⁾의 경우 작년에 도입한 신규사업 유형을 포함하여 약 120여곳을 선정할 예정이다. 총 3차례로 나누어 사업을 선정하고 있는데 현재 마지막 3차 선정이 한창 진행 중이다. 본고에서는 도시재생 뉴딜사업 정책의 전개과정, 사업추진 현황, 현실점에서의 성과와 개선과제를 다루고자 한다.

2. 도시재생 뉴딜사업의 도입 배경

‘도시재생 뉴딜사업’은 현 정부의 주요 정책이다. 지난 대선과정에서 〈구도심을 살리고 더욱 쾌적한 주거환경을 만들겠습니다〉, 〈도시재생 뉴딜사업은 일자리의 보고입니다〉, 〈젠트리피케이션에 대비하겠습니다〉, 〈이제 도시재생을 국가적 사업으로 추진하겠습니다〉라는 정책방향과 함께 ‘저층 노후주거지를 아파트 수준의 생활환경으로 개선’, ‘소

규모 정비사업 모델 개발과 공공임대주택 공급 확대’, ‘도시경쟁력 회복과 일자리 창출’, ‘젠트리피케이션 대응’이라는 구체적 정책목표를 담아, 6대 유형 15개 모델이 제시되었다²⁾.(문재인의 약속, 도시재생 뉴딜 2017.4.9)

무엇보다 언론과 국민들의 관심이 집중된 대목은 매년 100곳, 10조원대의 공적재원을 투입하겠다는 지점이었다. 반응은 뜨거웠다. 일부에서는 단순계산법으로 5년간 총 50조원이 투입되고 이를 500곳으로 나누면 한 지역당 1천억원이 배정된다는 식으로 해석하기도 하였다. 물론 이는 사실이 아니다. 10조원대의 공적재원은 공약 수준에서 제시한 자원투입의 최대 목표치로 이해하는 것이 맞다. 또한 실제 사업계획에 따라 투입되는 자원투입 규모가 상이할 수밖에 없다는 점에서 소위 1/n 식의 접근은 사실과 거리가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 남달랐던 사업의 외형적 규모는 세간의 관심을 끌기에 충분하였다.

사실 도시재생 뉴딜사업이 별안간 생긴 것은 아니었다. 우리나라에서 ‘도시재생’이란 정책이 국가 차원에서 공식적으로 등장한 것은 VC-10(건설교통 10대 유망 R&D)의 일환으로 추진된 ‘도시재생사업

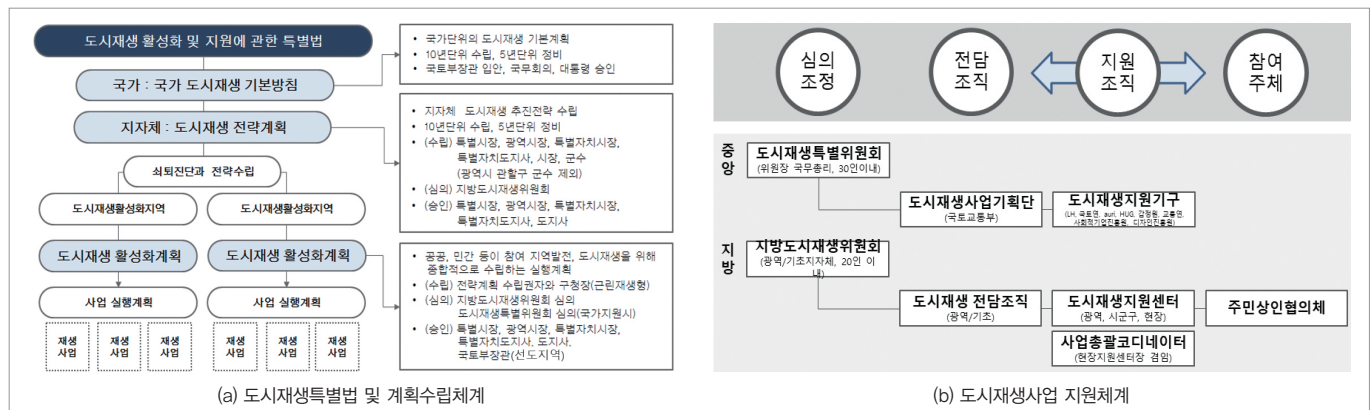
1) 본 원고의 집필시기는 2020년 11월임(편집자 주)

2) I. 정비사업 보완형(①재개발·재건축, ②도시환경정비사업 등 도심), II. 저층 주거지 정비 및 매입형(③저층 노후주거지 재생모델, ④기존 주택 매입, 장기 임차 공공주택), III. 역세권 정비형(⑤역세권 청년주택으로 정비, ⑥역세권 공유지 활용 복합사업 추진), IV. 사회통합 농어촌 복지형(⑦생활권복지주택, 농어촌 복지 공유주택 등 2만호(별도재원), ⑧중소도시 시내 정비), V. 공유재산 활용형(⑨국공유지 위탁개발사업, ⑩ 대규모 국공유지 개발사업, ⑪저밀 공용청사 복합화사업), VI. 혁신공간 창출형(⑫도심 신활력 거점공간 조성사업, ⑬도시첨단산업단지, 복합지식산업센터 건립, ⑭복합기숙사 건축 및 캠퍼스 타운 조성, ⑮생산하는 도시, 생산하는 아파트 단지 지원사업).

단'(2007~2014)³⁾ 연구로 볼 수 있다. 당시는 뉴타운사업의 광풍이 한바탕 지나가던 시점이었다. 우후죽순처럼 뉴타운사업이 추진되었다가 부동산경기 침체와 개별 사업지구의 사업성 저하 등으로 정비사업이 장기간 미시행되는 사례가 빈번하게 발생되기 시작하였다. 또한 지가의 상승과 국지적인 전세난이 발생되면서 관-민, 민-민의 갈등이 사회적 문제로 야기되기 시작하였다. 이에 따라 기존의 전면철거 방식의 물리적 정비수단의 한계를 극복하고 물리적-사회적-경제적 측면에서 지속가능한 도시개발 또는 관리기법으로서 도시재생 정책 도입의 필요성이 대두되었다. 연구는 크게 3가지 측면으로 수행되었는데, 국가 차원에서 쇠퇴원인을 진단하고 이를 극복하기 위한 정책방향 및 활성화기법의 개발, 활성화기법의 현장 적용성 검증에 위한 테스트 베드(전북 전주, 경남 창원) 운영, 정책추진과 사업지원을 위한 법제도 등 제도기반 마련이 주요 내용으로 다루어졌다. 이러한 과정을 통해 2013년에 전격적으로 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었다. (이하 '도시재생특별법') 연구 단계에서는 「도시 및 주거환경정비법」 등을 도시재생 정책 중심으로 재편 통합하는 방안이 제시되었으나 최종적으로는 지원법 성격의 특별법 형식으로 결정되었다. 사업절차법이 아닌 지원법 체계를 채택한 것은 쇠퇴한 지역의 활성화를 위한 포괄

적 예산지원의 근거를 확보하기 위한 결과라 할 수 있다.

도시재생특별법에 따라 국가 단위의 도시재생 시책을 담은 '국가 도시재생 기본방침', 지자체 단위의 도시재생 추진전략을 수립하고 활성화 지역을 지정하기 위한 '도시재생 전략계획'(이하 '전략계획'), 활성화 지역 단위의 사업 실행을 위한 액션플랜 성격의 '도시재생 활성화계획'(이하 '활성화계획')을 수립하는 체계가 정립되었다. 이와 함께 사업 지원 체계도 마련되었다. 통합법 추진이 무산된 점 등을 감안하여 범부처간 협업을 유도하기 위해 '도시재생특별위원회'(이하 '재생특위')를 국무총리실 소속 위원회로 격상시켰다. 재생특위의 정책적 의사결정을 실행하는 전담조직으로는 '도시재생사업기획단'을 설치 운영토록 하였다. 지난 정부에서는 기획단을 신설하지는 못하였다. '도시재생과'에서 업무를 관장하였고 이 후 도시재생 뉴딜사업이 도입되면서 현재의 '도시재생사업기획단'이 국토교통부 내 별도조직의 형태로 설치 운영되고 있다. 지자체의 경우도 정부조직과 유사하게 '도시재생위원회'와 '전담조직'을 설치 운영하도록 하였다. 가장 큰 변화는 '중간지원조직'을 설치 운영하는 점이다. 정부와 지자체간의 가교역할을 위한 도시재생지원기구⁴⁾와 지자체와 주민간의 가교역할을 위한 도시재생(현장)지원센터를 설치 운영하도록 하였다.



[그림1] 도시재생사업 추진을 위한 제도 기반

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

- 3) NH 공사가 사업단을 맡고 67개 연구기관과 262개 참여기업이 참여하여 총 7년 4개월(2006.12~2014.4)간 진행되었다. 1단계(1~5차년도) 연구는 지식기반 구축 및 핵심기술 개발(4개 핵심, 14개 세부, ①쇠퇴도시 재생기법 및 지원체계, ②사회통합적 주거공동체 재생기술, ③구도심 복합용도 공간 재생기술, ④도시시스템 녹색기술), 2단계(6~7차년도) 연구는 종합적 테스트베드 적용(2개 핵심, 5개 세부), 3단계(8차년도) 연구는 도시재생 모델 구축 및 확산을 중심으로 연구 수행.
- 4) 활성화 시책 발굴, 지자체의 사업계획 수립, 전문가 육성, 현장지원조직 운영 등에 관한 기능 수행을 위해 NH를 포함한 공공기관을 도시재생지원기구로 지정하였음. 2013년 12월 최초 지정시에는 NH, 국토연구원, 건축도시공간연구소 3개 기관을 공동으로 지정하였고, 2018년에는 기 지정된 3개 기관 이외에 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국사회적기업진흥원, 한국디자인진흥원, 한국교통연구원이 추가로 지정되었음.

법 시행 원년인 2014년에는 도시재생특별법에 의해 최초로 국가가 지원하는 도시재생사업이 시작되었다. 선도지역 방식으로 전국의 13곳을 선정하였다. 이 후 2016년에는 일반지역 방식으로 33곳을 추가로 선정하는 등 지난 정부에서는 총 46곳의 도시재생사업이 추진되었다. 2017년에는 도시재생 뉴딜사업으로 전환 추진이 이루어진다. 2017년에는 68곳, 2018년에는 100곳(포항 흥해 특별재생지역 1곳 포함), 2019년에는 116곳(신규제도 포함), 2020년에는 정부 목표상 120여곳을 선정할 예정이다.

3. 도시재생 뉴딜정책 전개와 변화⁵⁾

문재인 정부가 출범하면서 정책 추진 속도는 더욱 빨라졌다. 국토교통부 내 도시재생 뉴딜사업 TF팀(2017.5)이 가동되었고 약 2개월 뒤엔 도시재생사업기획단이 설치되었다. 공약 이행을 위한 실무 논의가 이어졌다. 세부적인 제도 보완에 앞서 국가지원 신청 가이드라인을 마련하여 시범사업 형태로 68곳을 선정하였다. 이듬해에는 관계부처 합동으로 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵'(2018.3.27)을 발표하게 된다. '지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성'이라는 비전하에 '삶의 질 향상, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복 및 사회통합'이라는 4대 목표와 5대 추진과제가 확정되었다.

[표1] 도시재생 뉴딜 비전 및 추진전략

비전	지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성
목표	① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복 ③ 일자리 창출 ④ 공동체 회복 및 사회통합
3대 추진 전략	① 도시공간 혁신 ② 도시재생 경제 활성화 ③ 주민과 지역 주도
5대 추진과제	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성 ③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도 ④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

출처: 국토교통부(2018), 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(요약) 자료 재구성

사업 선정 및 지원을 위한 실무기준도 보완 정비되었다. 우선 기존 도시재생사업과 차별화를 위한 조치를 취하였다. 중요 변화만 요약하면 ①저층 노후주거지 대상 사업유형 신설(주거지원형, 우리동네살리기), ②사업규모(활성화지역 면적) 축소 권고, ③국비지원 수준 상향 및 재원조달 다각화, ④지방분권 정책에 맞춰 사업선정 권한 지자체로 일부 위임, ⑤도시재생 뉴딜지원사업(역량강화 프로그램) 도입 및 단계별 지원 강화로 압축할 수 있다.



[그림2] 도시재생 뉴딜사업 전환 추진 시 중점 고려사항

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

우선 기존의 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형 이외에 뉴타운 해제지역 등 저층 노후 단독주거지의 생활환경 개선과 커뮤니티 회복을 도모하고 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 '소규모주택 정비법')에 의한 가로주택정비사업, 자율주택정비사업, 빈집정비 지원(철거비), 「공공주택 특별법」에 의한 공적임대주택 등을 연계하는 주거지원형과 우리동네살리기 유형을 신설하였다. 사업규모는 종

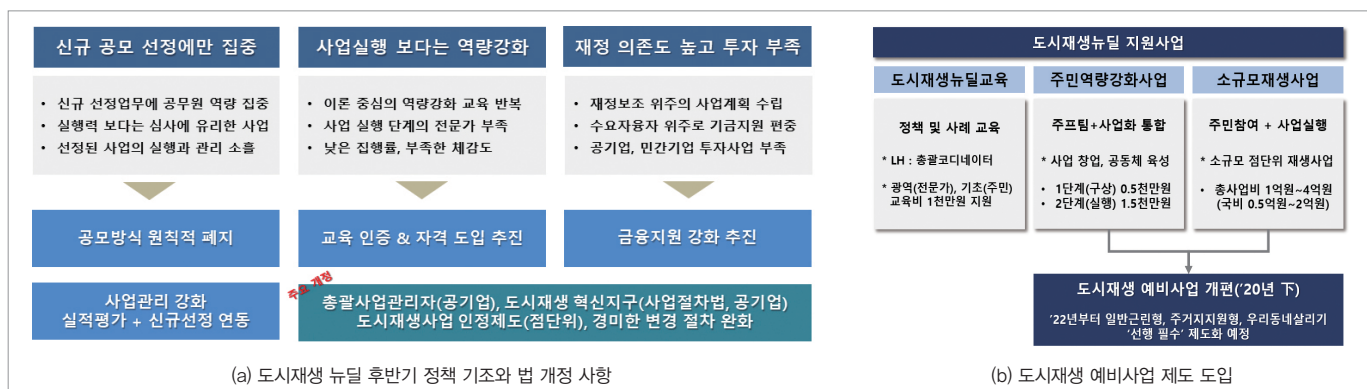
5) 이상준(2020), 도시재생뉴딜 정책 동향과 신규제도 이해(건설정책저널 통권 제37호) 기고 내용을 재정리함.

전 대비 소규모로 조정하였는데, 활성화지역의 권장면적(유형별로 5만㎡~50만㎡)을 새롭게 도입하였다. 전략계획 최초 수립 시에는 권장면적을 고려하여 활성화지역을 지정토록 하고, 기 지정된 활성화지역의 지정사항 변경이 어려운 경우에는 기정 활성화지역으로 국가지원을 신청하되, 권장면적에만 도시재생 재정보조 사업비를 투입하는 방식으로 유도하였다.

국비지원은 종전 대비 상향되었다. 국비보조액을 기준으로 정리하면 최소 50억원~최대 250억원⁶⁾까지 보조를 신청할 수 있다. 통상 마중물 사업이라 불리는 재정보조사업 이외에도 부처연계사업, 지자체 자체사업, 공기업 투자사업, 민간 투자사업, 주택도시기금⁷⁾으로 재원이 조달된다. 부처연계사업 활성화를 위해 사업 선정시 가점을 부여하거나 지역특화사업 모델을 신설하여 다 부처간 사업 연계를 강화하였다. 공기업 투자사업은 지자체와 공공기관이 사업을 공동으로 제안하는 ‘공공기관 제안형’⁸⁾을 신설하여 공기업 등의 투자확대를 유도하였다. 사업선정 권한도 광역지자체로 일부 위임되었다. 범 정부 차원에서 추진 중인 지방분권 정책의 기초를 반영하여, 중소기업(일반근린형~우리동네살리기) 사업의 선정권한 일부를 시·도에 위임하였다. 최초에는 선정 개수를 배정하는 방식이었다가 이후 예산 총액 범위 내에서 자율적

으로 개수를 조정할 수 있도록 개선되었다. 사업 추진 단계별 지원도 확대되었다. 역량강화 사업이 본격적으로 추진되었는데, 도시재생뉴딜교육의 경우 총괄코디네이터와 지자체 공무원은 LH 도시재생지원기구에서 직접 교육을 하고, 광역 지자체가 시행하는 도시재생(현장)지원센터 직원 및 활동가 과정 교육, 기초 지자체가 시행하는 주민, 상인, 청년 등에 대한 교육 예산을 지원하고 있다. 지역 주민참여 활성화를 위해서는 주민참여프로젝트팀을 선정하여 마을계획 수립과 사업화 준비에 필요한 컨설팅과 실습 과정을 지원하고 있으며, 초기 단계의 도시재생경제조직 등의 창업교육과 초기 사업비를 지원하는 사업화지원사업도 함께 추진되고 있다. 그리고 활성화계획 등에 의한 본 사업에 앞서 주민제안 방식으로 공동체 거점공간을 조성하고 프로그램 사업을 실행하는 소규모 재생사업을 도입하였다.

이 후에도 사업 선정 및 평가체계에 크고 작은 변화가 이어진다. 작년 도시재생특별법 개정사항을 중심으로 최근 1~2년간 정부 정책 동향과 제도 변화사항을 정리하면, ①기(既) 선정된 사업 관리 강화, ②현장 전문가 양성 강화, ③금융지원 다각화 추진, ④법 개정을 통한 신규제도 3종(총괄사업관리자, 도시재생 혁신지구, 도시재생 인정사업) 도입, ⑤ 도시재생 예비사업 제도 도입으로 압축할 수 있다.



[그림3] 최근 정부정책 동향 및 제도 변화 요약
 출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

- 도시재생 재정보조 사업비 지원규모는 1개 지역 당 경제기반형 최대 250억원(6년), 중심시가지형 최대 150억원(5년), 일반근린형, 주거지지원형 최대 100억원(4년), 우리동네살리기 최대 50억원(3년). 지방비 대응투자 매칭비율은 국고보조를 기준으로 특별시 40%, 광역시·특별자치시 50%, 기타 60%.
- 종전의 국민주택기금을 주택도시기금으로 개편. 세부계정은 도시계정으로 ①도시재생지원(출자, 융자, 보증)과 ②도시기능지원(융자)을 목적으로 HUG의 금융심사 등을 통해 지원 중.
- 2017년 공공기관 제안방식이 최초로 도입되었고, 2018년 ①사업계획 제안, ②단위사업 제안, ③사업기획안 제안방식으로 다변화가 이루어졌으며, 2019년 공공기관 제안방식이 폐지되고 총괄사업관리자 제도 도입



[그림4] 사업 선정평가 기초와 사업관리 강화

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

우선, 기 선정된 사업의 관리 강화에 대해 살펴보면 다음과 같다. 정부는 공약 수준에 맞춰 매년 100여곳의 도시재생 뉴딜사업을 선정하고 있다. 반면에 기 선정된 사업의 집행은 다소 더딘 것이 사실이다. 여러 가지 사유가 있으나 지자체가 매년 신규 사업 선정 업무에 집중할 수밖에 없는 구조에서 기인하는 다양한 문제가 노출되고 있다. 이러한 점을 개선하기 위해 2019년에는 기존의 사업구상서 공모방식을 원칙적으로 폐지하고 주민공청회 및 지방의회 의견 청취를 마친 활성화계획(안)을 선정하는 방식으로 큰 변화가 이루어졌다. 활성화계획의 완성도와 사업의 실행력을 담보한 지역을 선정하고 신속하게 바로 사업을 추진하도록 유도하기 위한 조치라 할 수 있다. 사업 선정도 지자체의 준비 수준을 고려하여 종전에는 매년 1회 선정하던 방식에서 2~3회에 나누어 사업을 선정하는 수시선정 방식으로 전환되었다⁹⁾. 좀 더 직접적인 조치는 사업 추진실적 평가 결과에 따라 차년도 신규 사업 선정시 인센티브와 패널티를 부여하는 방안이 도입되었다. 시·도 선정에 배정된 총사업비에 인센티브와 패널티를 적용하고 기 선정된 사업이 부진한 기초 지자체는 신규 선정 시 감점을 부여하는 등의 강도 높은 조치가 내려졌다.

현장 전문가 양성은 이미 지난 정부에서부터 교육인증 제도 도입 등 다양한 논의가 진행된 바 있으나 여러 가지 현실로 인해 실행되지 못했다. 이후 도시재생 뉴딜사업이 양적으로 확대되면서 현장 전문인력의

부족 문제는 더욱 심화되었고 이를 해소하기 위한 방안으로 '도시재생 전문인력 양성 대학' 사업을 2020년부터 시작하였다. 전국 6개 대학을 선정(대학당, 매년 1.9억원 지원)하여 석·박사 과정을 통해 도시재생 전공 및 실무역량을 제고하는 방식이다. 금융지원 다각화는 재정 의존도를 낮추고 공기업과 민간기업의 투자사업을 확대하기 위한 것으로 모자(母子)리츠 등 금융방식의 다각화와 지원 강화 등을 주요 내용으로 보완 중이다.

이러한 정책기조의 변화 속에서 작년 도시재생특별법 개정을 통해 '총괄사업관리자', '도시재생 혁신지구', '도시재생 인정사업'이 새롭게 도입되었다. 총괄사업관리자는 기존의 공공기관제안형을 폐지하고 총괄사업관리자인 공기업 등에게 사업의 전부 또는 일부를 위탁하는 방식이다. 해당 공기업이 거점사업을 반드시 1곳 이상 투자시행하고 주변 지역의 활성화를 연계한다는 의미로 '거점 연계형 뉴딜'로도 칭한다. 도시재생 혁신지구는 사업절차법 체계를 도입하여 지구 단위의 복합용도 개발을 추진하는 방식이다. 도시재생 인정사업은 활성화지역 외 지역에서도 도시재생사업으로의 취지가 인정되는 사업으로, 이를 통해 '점' 단위의 재생사업에 대한 재정 및 기금 지원 근거가 마련되었다. 또한 2020년 하반기에는 주민역량강화사업(기존 주민참여프로젝트팀, 사업화지원 통합 프로그램)과 소규모재생사업을 통합한 '도시재생 예비사업'으로 개편이 이루어졌다. 앞으로 일반근린형, 주거지원

9) 2018년에 기존의 관문심사제도가 폐지되고 '실행가능성 및 타당성 평가' 제도를 도입. 이를 통해 정량적 평가 위주로 개편되었으며 사업 실행력 중심의 평가 기준이 도입되었음.

형, 우리동네살리기의 경우 도시재생 예비사업을 반드시 선행한 경우에만 본 사업을 신청할 수 있도록 하는 조치가 취해졌다.



[그림5] 도시재생 뉴딜사업 유형 변화와 신규 사업의 특징

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

4. 도시재생 뉴딜사업의 추진 성과와 과제

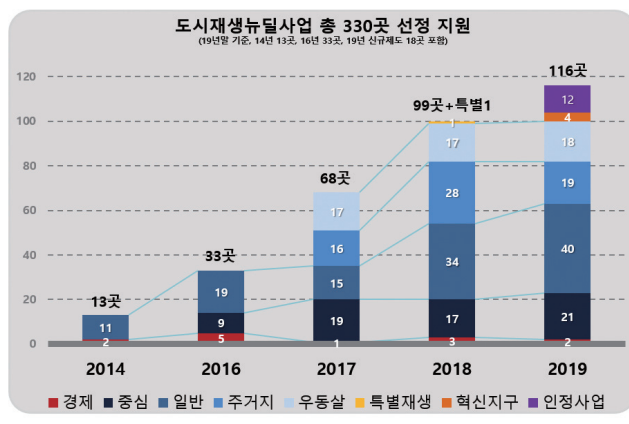
1) 국가지원 도시재생사업, 외형적 성장 vs 현장 전문인력 부족

2019년 말 기준으로, 도시재생뉴딜사업은 지난 정부에서 2차례 선정한 46곳을 포함, 총 330곳이 선정되어 국가의 예산 지원이 이루어지고 있다. 2014년에는 선도지역 방식으로 13곳(현재 일부 지역을 제외하면 보조금 사업 정산 중), 2016년에는 일반지역 방식으로 33곳, 뉴딜사업으로 전환된 2017년과 2018년에는 선도지역 방식을

원칙으로 지자체 의사에 따라 일반지역 방식을 허용하는 형태로 각각 68곳, 99곳을 공모를 통해 선정 지원중이다. 참고로 2018년에는 공모로 선정된 99곳 외에도 지진 피해가 발생한 포항 흥해를 특별재생지역을 지정하여 지원중이다, 2019년에는 상반기와 하반기 2차례 사업을 선정하였고 같은 해 12월에는 법 개정을 통해 신설된 신규제도를 시범 형태로 추가 선정한 결과 총 116곳의 도시재생 뉴딜사업이 선정되었다. 2020년에는 혁신지구 5곳, 총괄사업관리자 15곳, 인정사업 50곳, 시·도 선정(일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기) 50곳으로 총 120여곳 내외를 선정할 예정으로 현재는 1차 중앙 선정, 시·도선정이 끝났으며 현재 2차 중앙 선정 평가(12월 중 특위 심의결과 확정 예정)가 진행중이다.

유형구분	계	2014	2016	2017	2018	2019
	330곳	13곳	33곳	68곳	100곳	116곳
혁신지구	4	—	—	—	—	4
인정사업	12	—	—	—	—	12
경제기반	13	2	5	1	3	2
중심시가지	66	—	9	19	17	21
일반근린	119	11	19	15	34	40
주거지원	63	—	—	16	28	19
우리동네살리기	52	—	—	17	17	18
특별재생	1	—	—	—	1	—

* 19년 선정 총괄사업관리자 2곳은 중심1, 주거지1 해당



[그림6] 도시재생 뉴딜사업 선정 현황(각 연도별, 유형별)

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

본 사업과 함께 역량강화 단계의 지원 프로그램도 뉴딜 로드맵에서 제시한 외형적 규모와 근사하게 선정 지원 중에 있다. 도시재생 뉴

달교육에 있어 총괄코디네이터급 교육은 매년 4회(권역별), 담당 공무원 교육은 매년 1~2회 시행되었다. 광역 및 기초 지자체의 도시재생대학 등의 운영에 대한 지원은 매년 평균 20여 팀을 선정 지원 중이다. 주민참여프로젝트팀 63팀(2018~2019), 사업화지원사업 115팀(2017~2019), 주민역량강화사업 40팀(2020, 1단계 40팀, 2단계 20팀), 주민제안 소규모재생사업 220팀(2018~2020)을 선정하여 지원 중이다. 2021년부터 예산을 지원하는 도시재생 예비사업은 금년 말 80팀을 선정할 예정이다. 이 외에도 국토교통형 예비사회적기업을 매년 60~80여팀 선정하고 있고, 스타트업 육성을 위한 도시재생 청년혁신스타(2019~2020, 육성대회 형식), 마을관리 협동조합(사회적 협동조합, 2019년 시범사업 후 매년 10여팀 내외 인가) 등 사회적 경제 활성화를 위한 제도도 운영 중이다.

이와 같이 도시재생 뉴딜사업으로 전환되면서 국가가 지원하는 도시재생 뉴딜 본사업 및 준비 단계의 지원 프로그램의 외형은 지난 정부와 비교할 수 없을 정도로 급성장하게 된다. 이를 반증하듯 2014년 공모 경쟁률의 경우 약 6:1 이었던 것이 매년 변화되어 현재는 2:1 수준으로 안착되었다. 이는 도시재생 뉴딜사업이 매년 누적되면서 어느 정도 사업이 필요한 지역이 해소되어 가고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 이러한 결과는 도시재생 뉴딜사업의 확산이라는 점에서는 긍정적인 반면에 지자체 현장에서는 다수의 사업을 추진해야 한다는 점에서 업무량의 증가를 수반하게 되고 사업 수행을 위한 적적 규모의 행정 전담인력, 중간지원 조직 및 전문인력 등이 뒷받침 되어야 하는 또 다른 과제

를 수반하게 된다. 이에 정부는 부족한 도시재생 전문인력 양성을 위해 지난 봄 전국 6개 대학을 선정하여 석·박사 과정을 개설하도록 국가 예산을 지원하는 조치를 취했다. 또한 대학에서 배출된 인력의 활용을 위한 자격증 제도 도입 등도 다각도로 검토 중이다.

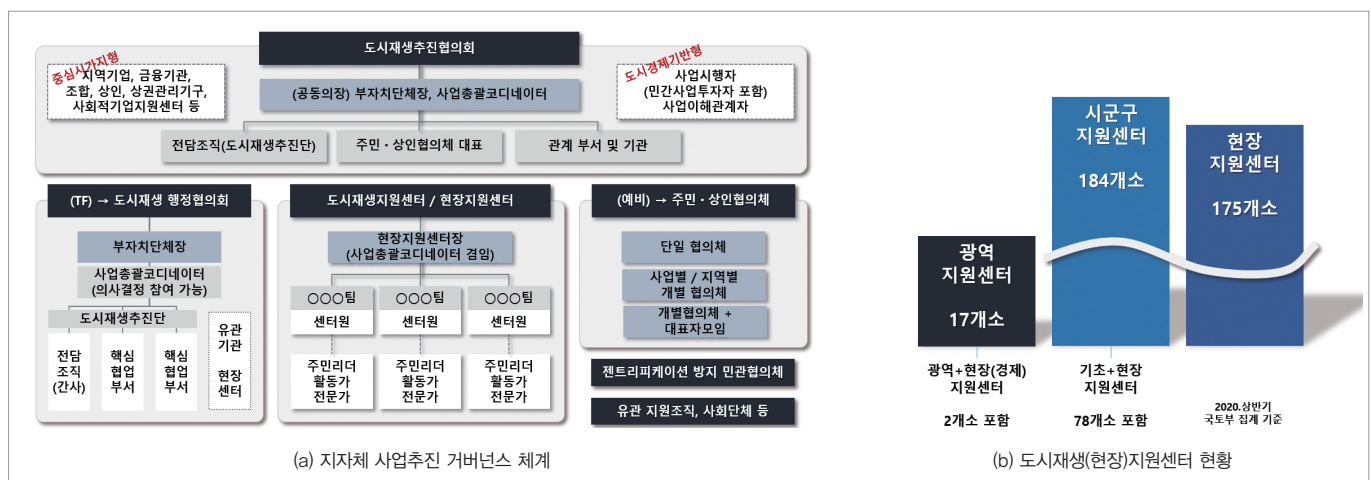
[표2] 역량강화 프로그램 지원 현황(각 연도별, 유형별)

유형구분	계	2017	2018	2019	2020
주민참여프로젝트팀('18~'19)	63	-	33	30	-
사업화('17~'19)	115	34	42	39	-
주민역량강화('18~'19)	40	-	-	-	40
소규모재생('18~'20)	220	-	77	68	75
예비사업('20년 下 선정 예정)	80	-	-	-	80
뉴딜교육('17~)	* 총고 교육 평균 4회/매년 * 지자체 지원 : 평균 20건 내외/매년				

출처: 도시재생지원기구 실무자료

2) 주민참여 사업의 공감 확대 vs 협치체계 사업방식의 정착 필요

도시재생사업을 흔히 주민 참여(주도)형 사업이라고 한다. 상향식 도시계획이라고 볼 수 있으며 주민들의 의견에 기반하여 전문가가 참여하는 심의 민주주의 방식의 사업이라고도 할 수 있다. 관점에 따라 서로 다른 표현을 빌리고 있지만 분명한 것은 이해 당사자인 주민, 상인 등의 의견을 수렴하고 지자체 행정을 포함한 지역사회 구성원들의 참여와 협력에 의해 사업을 추진하여야 한다는 점에서는 큰 이견이 없다.



[그림7] 지자체 사업추진 거버넌스 체계와 도시재생(현장)지원센터의 설치 운영

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

분야	평가항목	
	대항목	세부항목
거버넌스 (40점)	행정지원 역량기반 (10점)	① 도시재생 전담조직 운영 ② 행정협의체 운영
	현장지원 기반구축 (5점)	① 총괄코디(센터장) 위촉 ② 현장지원센터 운영
	지역공동체 협력기반 (10점)	① 주민협의체 운영 ② 도시재생대학 운영 ③ 유관기관과의 연계-협력
	총괄사업관리자 역할 (15점)	① 사업추진 역량 ② 역할(참여도 등) ③ 현장지원 체계
활성화계획 타당성 (60점)	현안의 적정성 (20점)	① 기초조사의 충실성 ② 주민의견 수렴 여부 ③ 기초조사와 도출된 현안의 상관관계
	대안의 적정성 (20점)	① 주민의견 수렴 여부 ② 현안과 대안의 관계
	거점개발사업의 적정성 (20점)	① 현안문제의 해결 가능성 ② 마중물사업 등과의 연계효과 ③ 사업 추진 가능성
단위(세부)사업 (100점)	H/W사업	① 목표달성 가능성 ② 부지확보 여부 ③ 기타 운영계획 ※ 예산지침 위반 시 자동 불류
	S/W사업	① 목표달성 가능성 ② 프로그램 운영계획 ※ 예산지침 위반 시 자동 불류

(a) 실현가능성 및 타당성 평가항목('20년 기준)

분야	대항목	세부항목
거버넌스 (100점)	행정지원 역량기반 (35)	① 전담조직 활동여부(5) ② 전담인력의 수준(5) ③ 행정협의체(5) ④ 유관기관 업무협력(5) ⑤ 전담조직 실적 평가(15)
	현장지원 기반구축 (35)	① 총괄코디 위촉 (10) ② 현장지원센터 운영 (15) ③ 현장지원센터 실적 평가(10)
	공동체 협력기반 (30)	① 사업추진 협의회(5) ② 주민협의체 및 주민활동(7) ③ 도시재생대학 운영여부(5) ④ 공동체 협력 실적 평가(13)
	진도평가	① 해당년도 사업목표 : 달성(50), 미달성(0) * 다만, 목표 달성을 위해 최대한 대응한 것이 인정되는 경우 10점 부여
사업 (100점)	예산집행 정성평가	① 해당년도 집행 목표예산 : 완료(30), 미완료(집행률에 따라 차등 부여) ② 해당년도 상반기 집행실적 : 60%이상(20점)~30%미만(0점) * 예산지침 미준수시 해당 사업 '0'점 처리, 마중물사업과 부처연계사업 평가

연차별 가중치	1년차	2년차	3년차	4년차 이후
거버넌스	120 + 단위사업 80	80 + 120	60 + 140	40+160

(b) 연차별 추진실적 평가항목('20년 기준)

[그림8] 도시재생 뉴딜사업 선정 및 연차 실적 평가항목 구성

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

이를 위해 정부도 지자체에게 협치체계에 의한 사업추진 조직과 운영 방식을 가이드라인을 통해 구체적으로 권고하고 있다. 부서간 협력을 위한 '사업추진단 및 행정협의회', 이해 당사자 주민 등의 의견을 계획에 반영하거나 사업 추진 과정에서 참여 유도를 위한 '주민·상인협의체', 행정과 주민(조직)간 가교 역할 수행을 위한 '도시재생(현장)지원센터'의 설치 운영을 요구하고 있다. 그리고 계획수립 단계부터 사업추진의 주요 단계에서 지역사회 구성원들이 참여하는 방식으로 주요 의사결정에 참여할 수 있도록 '도시재생추진협의회'라는 의사결정기구를 설치 운영하도록 권고하고 있다.

지자체 입장에서는 국가의 지원이 공모방식, 즉 타 지자체와의 경쟁을 통해 이루어지기 때문에 정부의 가이드라인을 수용할 수밖에 없는 입장이다. 정부의 평가기준을 살펴보면, 신규 선정을 위한 실현가능성 및 타당성 평가항목의 경우 거버넌스(괄호안은 배점기준, 40점), 활성화계획 타당성(60점), 단위(세부)사업(사업별, 100점) 체계로 이루어져 있는데, 거버넌스 분야에서 최저 기준을 통과하지 못하면 그 외 평가에서 배제되는 방식이다. 거버넌스 분야는 협치를 위한 조직 구축 및 인력 확보 여부, 활동실적 및 향후계획에 대한 질적 평가로 구성되어 있으며 가급적 관련 조직 설치, 활동을 선행할 것을 권고하고 있다. 연차별 실적평가의 경우도 이와 유사하여 거버넌스(100점), 사업진도(100점) 체계를 기준으로 사업의 진행연도에 따라 가중치가 적용되는 방식으로 평가가 진행된다. 따라서 주민참여 사업방식에 대한 행정의 기본

적인 이해를 바탕으로 전담조직 개편, 주민·상인협의체 구축, 도시재생(현장)지원센터 설치 등이 되어야만 경쟁에서 우위를 선점할 수 있으며 대부분의 사업지역에서 기본적인 협치체계가 구축되는 등 상당 부분 정책 견인 효과가 발생되었다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 협치체계가 현장에서 실제 작동하느냐 하는 것은 또 다른 숙제이다. 사업 선정을 위한 최소한의 행정적 사항은 비교적 잘 수용되고 있다. 또한 지자체 행정의 관점에서도 주민·상인 협의체 운영, 도시재생(현장)지원센터의 중요성과 행정과의 역할 분담에 대해 과거 대비 상당 부분 전향적인 입장을 취하고 있는 것이 사실이다. 그러나 지역 현안에 대한 주민·상인의 의견을 체계적으로 수렴하고 이해충돌 발생 시 합리적인 의사결정 체계를 갖추고 있는 지역이 그리 많은 것은 아니다. 정부나 지원기구에서는 이를 개선하기 위해 협의체 등을 구축하는 것에서 그치지 않고, 정례적 운영과 주요 현안의 공식 의제화, 논의결과를 행정적 구속력을 갖추어 실행하는 방안 등을 주문하고 있다. 그럼에도 불구하고 일선 현장에서는 다양한 갈등이 상존하며 이에 대한 합리적 의사결정을 도울 경험과 인력이 부족한 문제는 여전히 풀어야 할 숙제라 할 수 있다. 특히 현장 업무를 도맡는 도시재생(현장)지원센터는 인력 부족, 낮은 처우 등의 어려움을 호소하고 있다. 정책 사업에 대한 이해가 부족한 주민과 기존 사업방식에 익숙한 행정 조직 사이에서 센터 업무의 정체성 혼란과 수시로 발생하는 이해충돌에 대한 대처 역량의 부족 등 이중, 삼중의 어려움을 겪고 있다. 특히 현장지원

센터의 경우 사업기간, 즉 정부의 지원이 종료되면 사실상 해체되는 것이 현실이기 때문에 광역·기초·현장 지원센터(간)의 역할 분담과 조직·인력 운영에 관한 해법이 필요한 시점이다.

3) 거점 H/W 시설 조성 vs 지역의 자생적 사업추진 어려움

정부는 저층 단독 노후주거지의 생활환경 개선과 공공서비스 확대, 원도심 상업·업무지역의 경쟁력 회복과 일자리 창출을 위해 앞서 언급한 주요 H/W시설의 공급확대를 지속적으로 유도하고 있다. 특히 도시재생 뉴딜사업으로 전환 추진되면서 도시재생사업을 통해 지역에 필요한 기초생활인프라(생활SOC 포함), 주민공동이용시설 및 어울림센터, 행복주택 등 공적 임대주택, 소규모주택정비(가로주택, 자율주택) 등의 공급이 강조되고 있다. 이는 지역 현안 해소를 위해 공공의 거점시설을 우선 공급하겠다는 정책 취지가 반영된 것으로 지역 여건과 사업유형에 따라 다소 차이는 있으나 대부분의 지자체 사업계획에서 사실상 필수화되고 있는 것이 일반적인 추세이다.

예를 들어 뉴타운 해제 지역 등 저층 노후 단독주거지 대상의 근린재생형 사업(일반근린형, 주거지지원형)과 우리동네살리기의 경우 골목길 정비 및 생활가로 개선(신설 또는 환경 개선), 쌈지공원 및 마을주차장 확충, 주민공동이용시설 및 도시재생어울림센터 조성 등이 주요한 사업으로 등장하게 된다. 이와 함께 마중물 지원사업으로 집수리(자부담 10%)를 하면서 타법에 의한 빈집 정비사업, 소규모주택정비사업(조합 또는 공기업 공동시행), 행복주택 등 공적 임대주택 공급을 연계하고 있다. 경제기반형 또는 중심시가지형의 경우 지역 산

업구조 재편을 위한 R&D 기관 입주 등 거점시설 또는 상인·청년 등의 창업 및 (재)취업을 위한 지원 시설이 보다 강조되고 있지만 전반적인 H/W사업은 큰 틀에서 유사하다고 볼 수 있다.

특히 어울림센터는 도시재생사업을 통해 지역의 사회문제 해소를 위한 공공서비스를 하나의 건물에 집약화한 핵심 거점시설로 자리매김되고 있다. 단독으로 조성되는 경우도 있으나 상당수는 소규모청사, 행복주택과 기능을 복합화하는 경우가 빈번하여 해당 지역의 전체 사업 대비 어울림센터 사업의 규모(면적, 사업비)가 상당한 비중을 차지하게 된다. 이러한 점에서 정부는 어울림센터를 포함한 주요 거점시설 사업의 실현가능성 검증에 많은 공을 들이고 있다. 선정 당시부터 사업부지선 확보, 사업 주체 확보(조합, 공기업) 등 사업화 요건에 대한 평가항목을 지속적으로 강화하였다. 또한 계획 승인 이후에도 해당 사업에 대한 예산 집행율, 공정 진척율 등 사업진도를 집중 관리하고 있어 과거 대비 H/W 시설사업의 진척도 상대적으로 개선되었다고 할 수 있다.

정부가 H/W 시설 공급을 통해 얻고자 하는 궁극적인 방향성은 명확하다. 일례로서 지역 주민이 중심이 된 사회적 협동조합 방식의 '마을관리 협동조합'을 설립하여 지자체로부터 공적 지원에 의해 조성된 공공시설과 주택 등의 관리 업무를 위탁받거나 수익사업을 발굴하여 마중물 지원 후 자생적인 사업추진 구조를 갖추도록 유도하고 있다. 직접적인 창·취업 시설의 경우 취업 프로그램의 목표, 예비 창업자 수요 파악, 전문 프로그램의 운영을 위한 대외기관 협력방안 등을 구체적으로 요구하는 등 일자리 창출 성과관리에 중점을 두고 있다. 이러한 기초하에 정부는 사회적 경제 방식을 포괄하는 도시재생 경제



[그림9] 도시재생 뉴딜사업 선정 및 연차 실적 평가항목 구성

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료



[그림10] 마을관리협동조합 시범사업 추진 및 운영구조

출처: 이상준(2020), 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

주체의 육성과 도시재생 사업을 통한 생태계 조성을 단계별로 추진하고 있다고 긍정적인 평가를 할 수 있다. 이러한 점에서 최근 정부는 마을관리 협동조합 설립 지원에 지원을 집중하고 있다. 도시재생 뉴딜 로드맵(2018.3) 수립 당시 마을관리 협동조합 지원 방향을 제시하고 이후 5대 서비스 사업화 지원 등을 포함한 ‘마을관리 협동조합 육성 및 지원방안’(2018.7), 마을관리 협동조합의 설립 지원책을 구체화한 ‘마을관리 협동조합 육성 및 공공지원 지침’(2019.3)을 연이어 발표하였다. ‘한국사회적기업 진흥원’을 통해 초기 단계 교육을 지원 중에 있으며 신탁 등 마을관리 협동조합 운영 지원을 위한 전문기관과의 협력방안을 마련하였다. 조합 설립 전 단계부터 조합 설립 후까지 역량 강화사업 형태의 예산 지원도 가능한 상태이다.

정부와 지자체, 그리고 마을관리 협동조합의 고민은 자생적인 사업 추진, 즉 협동조합의 수익구조를 얼마나 빠르게 마련하는지에 있다. 우리나라의 경우 해외와 비교할 때 정부 지원 하에 사회적 경제가 형성된 경향이 크다. 고용노동부의 (예비)사회적 기업 제도, 기획재정부의 협동조합 제도, 행정안전부의 마을기업 제도가 대표적인 예라 할 수 있다. 부처 간 지원 목적은 다소 상이하나 큰 틀에서는 사회적 경제 관점에서 지역주민의 고용 및 소득 창출, 사회서비스에 기반한 일자리 창출 등을 주요한 목적으로 운영하는 제도라 할 수 있다. 참고로 마을관리 협동조합은 협동조합기본법에 근거를 둔 사회적 협

동조합, 즉 비영리 목적으로 설립된 협동조합이다.

초기 설립 단계에서 정부의 지원금에 의존하기 때문에 설립 문턱은 상대적으로 낮은 반면, 안정적인 사업을 통해 수익구조를 갖춘 협동조합 자체는 적은 것이 현실이다. 비판적인 시각에서는 정부 지원에 연명하는 문제를 강도 높게 지적하기도 한다. 특히 사회적 협동조합의 경우 수익이 발생할 경우 인건비 등 기본 경비 외에는 지역에 재투자하는 방식이기 때문에 조합원의 동력이 상실되거나 재투자 자체가 미미한 경우가 빈번하다. 지자체 입장에서는 상당기간 마을관리 협동조합의 운영을 위한 예산 투입이 불가피한 점도 실무적으로는 부담이다. 특히 도시재생 뉴딜사업이 종료되면 지자체의 담당 부서로 업무가 이관될 가능성이 높아 타 정책사업을 통해 설립된 사회적 경제 주체들과의 경쟁도 만만치 않은 것이 사실이다. 단기간에 해결할 수 있는 문제는 아니다. 정부 또한 이를 잘 인지하고 있다. 마을관리 협동조합은 하나의 방법일 뿐이라는 점에서, 장기적으로는 지역관리 업무를 맡는 민관협력체계의 ‘(가칭)도시재생회사’ 도입 등 다양한 관리방안을 검토할 필요가 있다.

4) 공기업 투자사업 확대 vs 공공 디벨로퍼 역할 필요¹⁰⁾

최근 법 개정을 통해 도입된 신규 사업제도를 관통하는 정책의 기조는 공기업 등의 투자를 확대하겠다는 점이다. 이러한 정책 기조는

10) 이상준(2020), 도시재생뉴딜 정책 동향과 신규제도 이해(건설정책저널 통권 제37호 및 충청남도 도시재생지원센터 소식지) 기고 내용을 재정리함

[표3] 신규제도 시범사업 선정 개요(2019.12)

구분	선정지역 및 사업구상 개요	
혁신지구(국가시범) 4곳	<ul style="list-style-type: none"> • 서울용산(서울시, LH 위탁) : 역세권 + 주거 복합 • 경기고양(리츠; LH, 고양시, 도시공사) : 산업 + 주거 + 행정 + 주차장 복합 	<ul style="list-style-type: none"> • 충남천안(리츠; LH, 천안시, 코레일, HUG) : 복합환승 + 산업 + 주거 복합 • 경북구미(사업시행방식 검토 중) : 국가산단 / 산업육성 · 지원 + 주거 + 문화
총괄관리 2곳	• 인천동구(LH) : 중심시가지형 + 행복주택, 정비사업	• 부산서구(부산도시공사) : 주거지원형 + 임대주택
인정사업 12곳	• 서울(영등포구) 등 12곳 : 복합생활SOC, 행복주택, 소규모주택정비 등	

출처: 국토교통부(2019), 보도자료 '도시재생 뉴딜사업, 거점 재생 가능 강화한다', 내용 재구성

도시재생 뉴딜사업으로 전환되면서부터 강조되기 시작하였다고 해도 무방하다. 작년 시범사업의 경우 혁신지구 4곳(용산, 고양, 천안, 구미) 중 3곳에 공기업 참여가 전제되었고 나머지 1곳(구미)도 공기업 참여 등 사업시행 방식을 검토 중이다. LH와 부산도시공사가 총괄사업관리자로 참여할 예정이며 인정사업의 경우도 공기업 참여가 상당 부분 이루어지고 있다.

이러한 변화는 지난 9월 정부가 발표한 2020년 중앙 1차 선정결과를 통해 더욱 강화되고 있음을 알 수 있다. 지자체 수요조사 이후 약 2~3개월에 걸쳐 도시재생지원기구 컨설팅과 국토교통부와 협의 거쳐 사업을 신청하였고 실현가능성 및 타당성 평가를 통해 총괄사업관리자 8곳, 인정사업 15곳이 선정되었다.

정부 발표에 의하면 선정된 23곳의 경우 공기업 투자는 68.1억원(2017~2019년 평균)에서 471.2억원으로 주택공급은 44.3호(평균)에서 253.3호로 공기업 투자와 주택공급 사업 비중이 대폭 늘어

났음을 확인할 수 있다. 사업 내용 측면에서도 생활 SOC 이외에 공적임대주택 공급, 소규모주택정비, 위험건축물 정비, 장기방치건축물 정비 등의 이슈가 부각되고 있음을 확인할 수 있다.

총괄사업관리자 방식으로 선정된 경남 밀양 사례의 경우 '아리랑'이라는 무형문화자산을 핵심콘텐츠로 발굴하여 문화재청의 무형문화재 전수관 건립 지원사업과 도시재생사업을 연계(국토부-문화재청 MOU)하는 계획을 제안하였다. 무형문화재 전수관을 건립하고, 문화예술인을 위한 행복주택+어울림센터+공공청사 복합조성, 지역 청소년을 위한 교육·체험시설 등을 주요 거점시설로 조성 운영한다. 문화예술인은 각 시설에서 운영하는 주요 프로그램에 강사 등으로 참여하고, 주민·상인·청년 등과 함께 지역축제 등에 참여하여 지역상권의 활력 회복에 기여하는 것을 목표로 한다. 인정사업으로 선정된 인천 부평 사례의 경우 붕괴 위험이 있는 축대와 축대 상·하부에 입지한 노후 불량주택을 정비하여 지역사회에 필요한 돌봄기



[그림11] 총괄사업관리자 방식 및 인정사업 방식의 사례

능, 마을주차장 등을 복합화한 공동이용시설을 조성 운영할 계획이다. 밀양과 부평 사례의 공통점은 지역사회의 현안(상권회복, 안전회복) 해소를 위해 지역자산(아리랑, 위험건축물)을 적극적으로 활용하고, 부처연계사업과 생활SOC사업을 적극적으로 연계하고 있다는 점이다.


이와 같이 신규제도 도입에 따라 공기업의 거점사업 투자 확대는 눈에 띄게 확대되었다. 반면에 공기업 거점사업이 대부분 행복주택 등 주택공급 위주로 한정되고 여전히 H/W 사업 이외의 사업총괄관리자로서의 역할은 다소 선언적인 것에 머무르고 있는 점은 개선되어야 할 과제로 남아있다. 따라서 총괄사업관리자로서 지자체 사업 전반의 업무를 위탁 대행하고 더 나아가 지자체와의 협력체계 하에 민간기업(자본) 유치 등 본격적인 공공 디벨로퍼로서의 역할은 여전히 풀어야 할 과제라 할 수 있다.

5. 맺음말

올 해로 도시재생 뉴딜사업 4년차가 마무리되어 간다. 본고에서는 도시재생 뉴딜사업 정책의 전개과정, 사업추진 현황, 현 시점에서의 성과와 개선과제에 대해 기술하였다. 도시재생 뉴딜사업이 본격화되면서 정부 지원 도시재생사업의 양적 확대가 이루어지고 주민참여 사업방식에 대한 공감대 형성과 공공시설의 확충이 속도감 있게 이루어지고 있다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 반면에 현장에서는 미성숙한 또는 형식적인 주민참여 문제, 정부 지원 종료 이후의 자생적 사업구조 마련의 어려움 등 해결해나가야 할 숙제도 산적해 있다. 최근 정부는 법 개정을 통해 신규 사업제도를 도입하고 공기업의 역할과 책임을 강조하고 있다. 후반기 도시재생 뉴딜정책의 새로운 전기를 마련하였다는 긍정적인 평가와 함께 공기업이 지자체와의 협력을 통해 지역의 쇠퇴문제 해결을 위한 다양한 사업을 기획하고, 금융기법의 도입 등을 통해 민간기업(자본) 유치와 사업의 이익을 지역사회에 재투자하는 본격적인 공공디벨로퍼로서의 역할은 아직 제자리걸음 수준이라는 비판이 상존하고 있다.

이번 정부의 정책과 사업에 대한 성과를 판단하기에는 다소 이른 측면이 있는 것이 사실이다. 하지만 도시재생 정책이 지난 몇 대의 정부를 거쳐 현 정부에서 구체화되고 확대되었듯이 앞으로도 국가의

주요한 도시정책으로 다루어질 것이라는 점에서는 대부분 공감감이 이루어지고 있다. 남은 과제는 그간의 성과를 객관적으로 측정하고 현장에서 작동되지 않았거나 개선이 필요한 정책과제를 구체화하여 개선하는 것이다. 일례로서 정부가 최근 발표한 도시재생 예비사업 제도는 이러한 성찰을 보여주는 조치이다. 단기간에 사업을 추진하기 보다는 지역 현안을 진단하고 주민 등 사업주체를 조기에 육성하면서 본 사업에 앞서 소규모 사업을 선 실행함으로써 본 사업 단계에서의 시행착오를 줄이는 과정과 경험의 중요성을 재인식한 결과이다. 용역에만 의존한 화려한 사업계획을 지양하고 소박하지만 주민 체감도가 높은 사업을 우선 고려하되, 무엇보다 사업 추진 전후과정에서 발생하는 다양한 이해 충돌을 사전에 검토하여 지자체의 보유 역량과 사업 추진여건에 따라 단계별로 재생사업을 추진하자는 원칙을 강조한 사업이란 점에서 환영할 만하다.

도시재생 뉴딜사업, 4년이 지난 만큼 학계를 중심으로 많은 정책 개선과제가 거론되고 있다. 소도시·군단위 지역여건을 고려한 사업 유형 변화의 필요성, 보조금 사업의 예산집행 경직성 해소, 민관협력 사업모델 개발 및 실행방안 마련 등 다양한 이슈에 대해서는 지면의 한계와 저자의 역량 부족으로 기술하지 못하였다. 도시재생 정책과 사업은 정부의 노력만으로는 성공할 수 없다. 도시재생 정책과 사업이 진일보하기 위해서는 정부, 지자체, 공기업 등 공공부문의 노력도 중요하지만 학계의 정책 진단과 산업계를 중심으로 한 실무적 조언이 필요한 시점이다. 

[참고문헌]

- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
- 대선공약. 문재인인의 약속, 도시재생 뉴딜
- 국토교통부. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인(각 년도)
- 각 지자체. 도시재생활성화계획(안) 등 사업계획 자료
- 도시재생지원기구. 사업관리 실무자료
- 국토교통부. 2018. 마을관리 협동조합 육성 및 지원방안
- 국토교통부. 2019. 마을관리 협동조합 육성 및 공공지원 지침
- 이상준. 2020. 도시재생뉴딜 정책 동향과 신규제도 이해. 건설정책저널 통권 제37호
- 이상준. 2020. 도시재생뉴딜 정책 동향과 신규제도 이해. 충청남도 도시재생지원센터 11월 소식지
- 이상준. 2020. 국토교통인재개발원 도시재생 전문과정 교육자료

FOCUS

다시, 도시재생을
생각한다

도시재생사업의 현황과 과제

홍 경 구 | 단국대 건축학부 교수

1. 들어가며

도시재생이란 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 것을 말한다. 도시재생 대상 지역은 인구지표, 사업체 지표, 생활환경 지표 등 3개의 지표를 기준으로 선정되는데, 인구지표는 지난 30년 중 가장 많았던 시기와 비교해서 20% 이상 감소지역 또는 최근 5년간 3년 연속 감소지역, 사업체 지표는 지난 10년 중 가장 많았던 시기와 비교해서 5% 이상 감소 또는 최근 5년간 3년 연속 감소지역, 생활환경 지표는 20년 이상 노후건축물 50% 이상인 지역을 대상으로 선정되는데, 3개의 지표 중에서 2개 이상의 지표에 해당되면 도시재생사업을 진행할 수 있다.

국내 대부분의 도시들은 저성장, 저출산, 고령화 등으로 전국 3,470개 읍·면·동 중 2,239개(65%)가 위의 3개 지표 중에서 2개 이상의 지표에 해당되며, 이미 오래전부터 도시쇠퇴 징후를 보이고 있다. 이렇다 보니 전국의 지방자치단체들이 국비를 확보하기 위해서 앞다투어 사업에 뛰어 들으로써 전국에 도시재생의 광풍이 몰아치고 있다 해도 과언이 아니다. 도시재생지원센터를 만들고 다양한 주민 참여 방법을 모색하여 주민아이디어를 발굴하고, 사업지역에 부족한 생활SOC시설을 공급하고 있다. 나아가 재생사업을 통해 주거 및 상업생태계, 산업생태계도 재생하려고 시도하고 있다.

이러한 정부 주도의 도시재생사업들이 도시재생특별법 제정 이후에만 추진되고 있는 것은 아니다. 이미 노무현 정부에서도 ‘살고싶은 도시만들기사업(시범마을사업과 시범도시사업)’과 ‘살고싶은 도

시만들기센터’가 만들어졌다. 이명박 정부에서는 ‘도시활력증진지역 개발사업’이라는 이름으로 추진되었고 역시 지원센터가 만들어져 운영되어 왔다. 특히 이 시기에는 지역의 주요 가로들이 도시재생사업을 통해 활성화되었고 이런 성과는 도시재생특별법을 만드는 계기가 되었다.

2013년 도시재생특별법이 만들어진 이후 도시재생은 박근혜정부의 도시재생사업과 현정부의 도시재생뉴딜사업으로 이어져 오고 있는데, 이러한 역사적 과정을 비추어 볼 때, 정부지원의 규모와 종류에 일부 차이가 있지만, 도시재생의 철학이나 내용은 대동소이하다. 즉 정부가 교체되면서 도시재생사업들이 다른 이름으로 추진되고 있는 것이다. 담당 정부부서에서 지난 정부와의 차별화를 꾀하였음에도 불구하고 대부분 유사하게 진행되었고 문제점들도 유사하게 나타나고 있다.

대부분의 문제점들을 요약하면, 형식적 주민참여와 주민들의 권력화, 이로 인한 갈등과 공동체들간의 다툼, 지역활성화사업에서 국비 및 지방비 재원의 의존도 심화 및 민간자본의 참여기회 및 의지 부족, 시대적 패러다임과 맞지 않는 공동체 교육형식과 내용, 지역별로 차별화된 사업이 아닌 유사한 사업들의 반복 및 체감효과 부족, 도시재생 전문인력 부족과 센터 역할 모호 등 수 많은 문제점들이 언론과 방송을 통해서 보도되었다.

더욱 더 심각한 것은 전문가 중심으로 진행되었던 다양한 사업들이 주민중심과 전문가 지원형식으로 바뀌면서 합리적인 안이라도 주민들의 권력화 과정에서 받아들여지지 않아, 많은 도시계획가 및 도시

설계 관련 전문가들의 피로도가 증가되어 도시재생사업 참여를 포기하거나 하지 못해 관여하고 있는 실정이다.

이러한 과정에서 국내의 쇠퇴하는 도시들은 지난 정부와 차별화된 도시재생사업을 시작할 수 있는지, 앞에서 언급한 도시재생문제들을 합리적으로 개선하여 시민체감형 사업을 만들 수 있는지, 쇠퇴도시에 적합한 도시생태계를 살려 각 도시마다 차별화된 도시르네상스를 만들어낼 수 있는지 등 어려운 상황에 직면해 있다. 따라서 이 글에서는 현재 도시재생사업의 추진현황에 관해서 간단히 살펴보고 도시재생이 나아가야 할 방향에 관해서 제언해보고자 한다.

2. 도시재생사업 개요 및 세부내용

도시재생특별법에서 시행되는 도시재생사업은 국가 도시재생기본방침을 통해서 그 정신을 확인할 수가 있다. 국가도시재생 기본방침¹⁾은 도시재생을 종합적·계획적·효율적으로 추진하기 위하여 국토교통부장관이 수립하는 국가의 도시재생전략을 말한다. 도시재생 기본방침은 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’를 비전으로 ① 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화 ② 삶의 질 향상 및 생활복지 구현 ③ 쾌적하고 안전한 정주환경 조성 ④ 지역 정체성 기반 문화 가치, 경관 회복 ⑤ 주민역량 강화 및 공동체 활성화를 목표로 설정하고 있다.

중점시책으로는 ① (도시정책 패러다임 전환) 신규 용지수요는 기성 시가지 재생을 통해 공급하고, 기존도시 정주여건 및 매력을 극대화하며 ② (재정지원 확대) 각 부처의 도시재생 관련사업 예산을 쇠퇴

지역에 집중 지원하고, 추가로 마중물 예산을 지원한다. ③ (금융지원·규제완화) 주택기금을 도시재생사업에 지원하고, 다양한 금융기법 도입, 맞춤형 규제특례 및 국·공유지를 활용하고 ④ (역량강화 및 공동체 활성화) 협동조합, 마을기업 등을 도시재생의 주체로 육성, 주민교육·전문가 양성 등이 제시되고 있다. 현정부에서는 뉴딜사업의 목표와 내용을 일부 차별화하여 설정하였지만, 표1과 각주²⁾에서 제시한 것과 같이 내용은 대동소이하다.

한편, 도시재생에서 각 주제별 역할도 정의하고 있는데, 주민은 도시재생계획 수립 과정에서 지역자원을 새롭게 발굴하고, 독창적이고 특색 있는 아이디어를 제안하며, 사업 시행과 이후 운영·유지관리 단계에서 적극적으로 참여한다. 또한, 주민들은 주민협의체를 구성하고, 지방자치단체, 정부, 민간투자자 및 기업 등과 협력체계를 구축하는 역할을 수행해야 한다. 지방자치단체는 주민의 아이디어를 바탕으로, 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획을 수립하고 도시재생사업을 추진한다. 이 과정에서 부서 간 칸막이를 제거하고 협업을 통해 다양한 사업들이 목표한 효과를 낼 수 있도록 관리하며 도시재생사업의 각 참여 주체 간의 이해관계와 갈등을 조정하고 도시재생특별회계를 설치하는 등 재정적 지원기반을 마련하며, 건축규제 완화 특례의 부여, 주민교육과 전문가 파견 등을 통해 도시재생사업을 촉진한다. 국가는 관계 법령 정비 및 특례·금융지원 등 도시재생을 지원하기 위한 정책과 제도를 마련하고, 유형별 사업모델을 제시하며, 주민·지방자치단체가 활용할 수 있는 도시재생기술·기법을 개발하고 보

[표1] 현정부의 도시재생 뉴딜사업의 목표와 추진전략, 과제

정책 목표	3대 추진전략	5대 추진과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

1) 기본방침의 주요내용 (공고 제2013-1094호)

2) (주거복지 실현) 거주환경이 열악한 노후 주거지를 정비하여 기초 생활 인프라를 확충하고, 저렴한 공적임대주택 공급, (도시 경쟁력 회복) 쇠퇴한 구도심에 혁신 거점공간을 조성하고 도시기능을 재활성화 시켜 도시의 경쟁력을 회복, (사회 통합) 주민참여 거버넌스를 구축하여 이익의 선순환 구조를 정착시키고 소유주와 임차인, 사업주체와 주민 간 상생유도, (일자리 창출) 업무, 상업, 창업 등 다양한 일자리 공간을 제공하고, 도시재생 경제조직 등 지역 기반의 지속가능한 일자리 창출

급하며 재정 지원을 통해 민간투자를 견인하고, 각 부처의 도시재생 관련 예산을 쇠퇴지역에 집중 지원하는 체계를 마련함으로써 동일한 재원으로 예산지원의 효과를 극대화한다.

한편, 민간투자자 및 기업은 다양한 투자·개발기법을 발굴하여 지방자치단체와 정부에 제안하고, 저평가된 도시공간의 가치를 증진시키기 위한 도시재생사업을 시행함으로써, 쇠퇴한 도시에 상업, 업무, 첨단산업 등 고용기반을 창출한다. 또한, 지역의 경제, 복지, 문화 발전을 위한 후원 활동과 기부 등 사회적 공헌을 통해 도시재생에 기여한다.

마지막으로 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터는 주민교육 프로그램을 개발하고 교육을 시행함으로써, 주민의 도시재생 역량을 증진하고, 도시재생전문가를 양성하고 파견하는 것을 지원한다. 주민의 아이디어를 도시재생사업으로 구현하기 위한 계획 수립 등을 지원하고, 마을기업의 창업·운영 등에 대한 컨설팅을 시행한다.

이처럼 각 주체마다 역할을 잘 설정하였지만, 주민과 지방자치단체, 국가, 민간투자자 및 기업, 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터가 설정된 역할을 수행하기에는 역량부족, 현실적 작동시스템과 이상적 작동시스템과의 괴리가 커 보이고 나아가 교육을 통해 실현이 가능할지도 의문이다. 이러한 내용은 도시재생의 과제 절에서 다시 언급하기로 하고 계획체계에 대해 짚어보고자 한다.

지방자치단체는 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획이라는 2개의 계획체계 속에서 도시재생사업을 진행한다. 도시재생 전략계획³⁾은 전략계획 수립권자(특·광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수)가 국가도시재생 기본방침을 고려하여 도시 전체나 일부 지역, 또는 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램 및 유형·무형의 지역 자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다.

도시재생 활성화계획은 도시재생 전략계획에 부합하도록 도시재생 활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등

이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말한다. 사업유형은 크게 도시경제기반형 활성화계획⁴⁾과 근린재생형 활성화계획⁵⁾으로 구분되는데, 도시재생 뉴딜사업의 유형은 대상지역 특성, 사업규모, 국비지원규모 등에 따라 다음의 5가지로 구분하여 시행된다.

우리동네살리기 유형은 주거지역을 대상으로 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등을 통해 마을공동체를 회복하는 유형이고 주거지지원형도 역시 주거지역을 대상으로 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등을 통해 주거지 전반의 여건을 개선하는 유형이다.

일반근린형은 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업이고 중심시가지형은 주로 상업지역을 대상으로 원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업이다. 마지막으로 경제기반형은 국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커시설 구축 등 새로운 경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업으로서 건강한 도시생태계를 구축하기 위한 사업이라고 봐야 할 것이다.

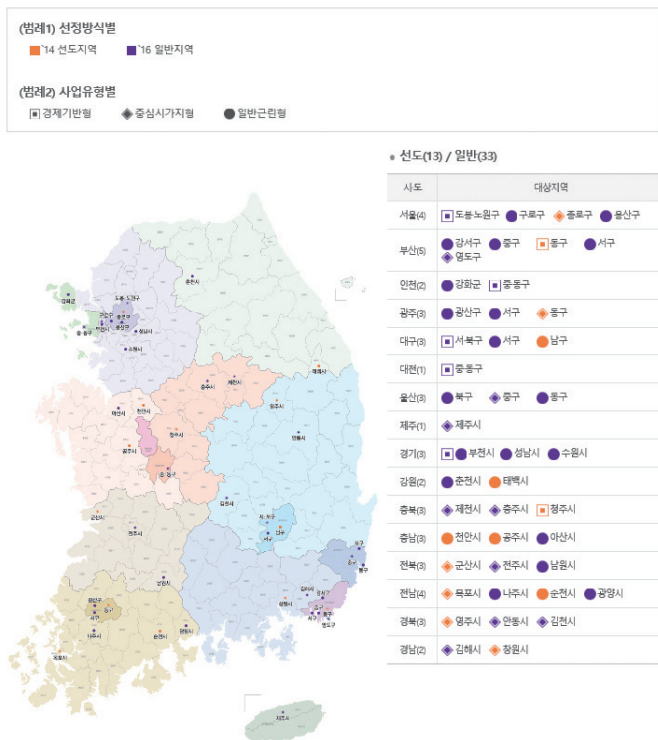
3. 도시재생특별법 이후 도시재생사업 지정 현황

정부는 도시재생특별법이 제정된 이후로 많은 도시재생사업들을 지원하고 있다. 박근혜 정부에서는 2014년 13개소의 선도지역과 함께 2016년 33개소가 경제기반형과 근린재생형(일반근린형 및 중심시가지형) 유형으로 지원되었다. 지난 정부에서 시행된 도시재생사업 대상들은 면적에 비해서 지원 사업비 및 국비 지원규모가 매우 부족했고, 사업의 체감효과도 부족하였을 뿐만 아니라 관문심사라는 이름

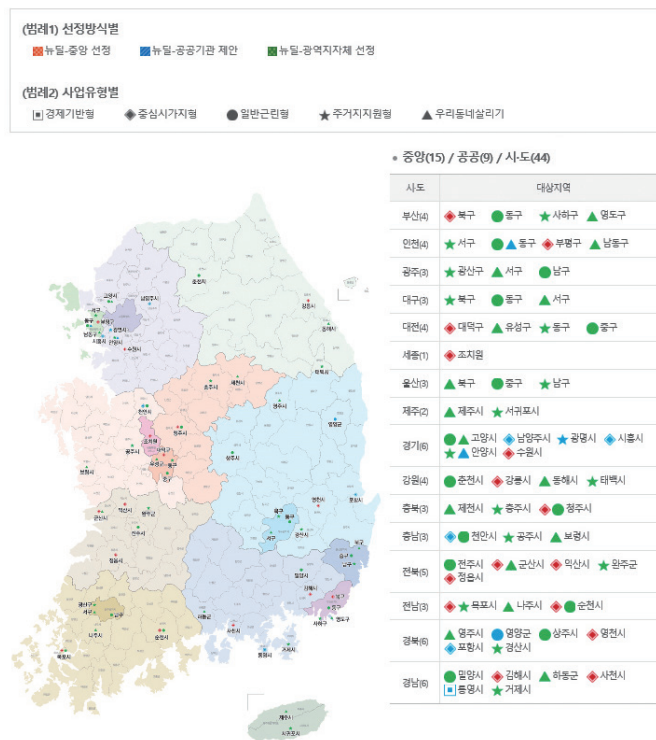
3) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조

4) 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획

5) 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획



[그림1] 도시재생사업(지난정부)



[그림2] 2017년 도시재생사업선정현황

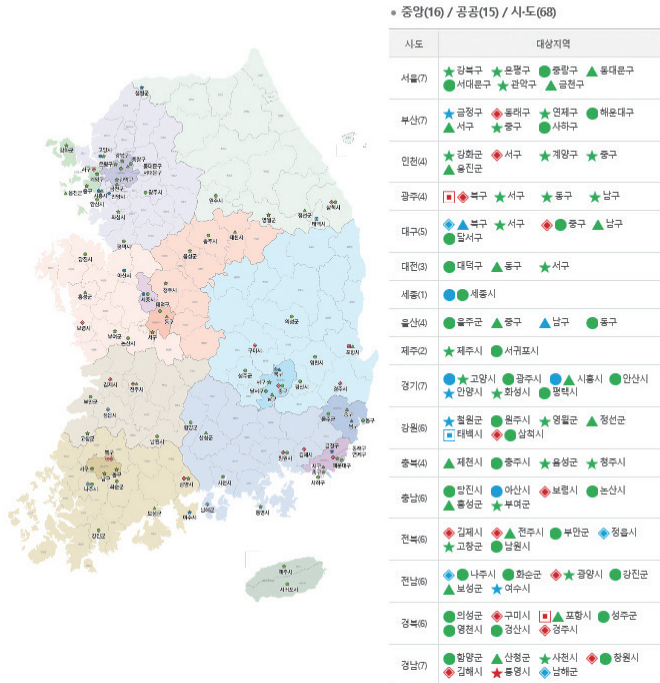
의 형식적인 계획과정 검토로 인해 사업진행도 지연되었다. 그럼에도 불구하고 지난 정부의 도시재생사업들은 지역의 공동체를 구성하기 위한 노력 및 전문가들과 시민들의 참여를 통해 국내의 도시화과정에서 급격하게 해체된 공동체의 완화와 건강한 지역사회 구성에 상당히 기여하였다.

이러한 배경에서 현정부가 들어서면서 도시재생사업은 도시재생 뉴딜사업으로 이름을 변경하고 사업유형을 5개로 구분하였으며, 단위 면적당 예산을 대폭 확대지원하고 있다. 특히 주차장 등 생활기반시설이 부족하고 쇠퇴한 주거지에 생활SOC라는 이름으로 재정지원을 대폭 확대하였고 지역의 도시생태계를 건강하게 만들 수 있는 중심시가지 재생사업도 적극적으로 선정하였다. 반면 경제기반형 도시재생뉴딜사업은 지난 정부의 사례로 판단하였을 때, 효과가 미미하다고 판단하였던 것인지 개수와 비율이 상대적으로 감소하였다.

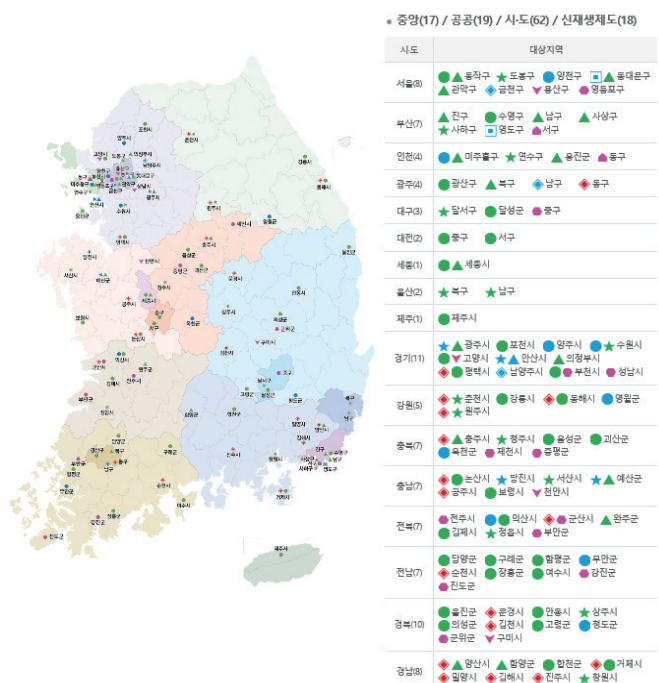
그 결과, 현 정부는 2017년부터 2019년까지 총 284곳의 뉴딜사업을

선정하였다. 지난 정부의 도시재생사업까지 모두 합치면 총 330곳에 이른다. 가히 전국의 각 도시별 대표적인 쇠퇴지역들은 거의 다 선정되었다고 볼 수 있다. 연도별로 살펴보면 2017년 68곳이 지정되었고, 2018년에는 포항의 지진으로 인한 특별재생지역을 포함하여 총 100곳이 지정되었다. 2019년에는 116곳이 지정되었고 2020년에도 약 100여개가 선정될 것으로 생각된다.

2019년도에는 도시재생뉴딜사업의 성과확산과 체감도를 높이기 위해서 도시재생혁신지구, 인정사업, 총괄관리자 사업 유형 등 신규도시재생사업 유형이 도입되었다. 이 중에서 도시재생혁신지구는 점단위의 개발사업이라고 볼 수 있는데, 지역의 경제 및 산업거점을 창출하기 위한 앵커개발사업이라고 볼 수 있고, 인정사업 역시 점단위사업으로 지역의 부족한 생활SOC를 공급하는 사업이다. 한편, 총괄관리자 사업유형은 공기업의 사업참여를 통해 국비 및 지방비 지원사업 이외에 민간투자를 촉진할 수 있도록 유도하였지만, 현재까지는 대부분 공공임대주택 공급에만 치중하고 있다고 볼 수 있다.



[그림3] 2018년 도시재생사업선정현황



[그림4] 2019년 도시재생사업선정현황

[표2] 도시재생 뉴딜사업의 지정현황

구분	계	기존사업						신 재생사업		
		경제기반형	중심시가지형	일반근린형	주거지원형	우리동네살리기	특별재생	혁신지구	총괄사업	인정사업
계	286	6	56	89	62	52	1	4	2	12
'17년	68	1	19	15	16	17	—	—	—	—
'18년	100	3	17	34	28	17	1	—	—	—
'19년	116	2	20	40	18	18	—	4	2	2

사업유형별로 보면 경제기반형 뉴딜사업이 6개소, 중심시가지 뉴딜사업은 56개소, 일반근린형은 89개소, 주거지원형은 62개소, 우리동네살리기는 52개소, 특별재생지역으로 1개소가 지정되었다. 2019년도 신규도시재생뉴딜지원사업으로 도입된 도시재생혁신지구는 구미, 서울 용산, 천안, 고양시에 총 4개소를 지정하였고 총괄관리자

사업으로 2개소, 인정사업으로 총 12개소가 지정되었다. 이처럼 신규제도의 도입 등을 고려해서 볼 때, 도시재생사업의 변화방향은 원론적인 주민참여의 컨셉에서 이제는 주민(시민)체감을 극대화하고 사업의 효과를 최대화하는 방향으로 변화되고 있다. 살고싶은 도시만들기 사업부터 도시활력증진지역개발사업, 도시

재생사업, 도시재생뉴딜사업까지 참여한 필자로서는 이러한 변화가 당연한 결과라고 판단된다. 도시재생사업에서 21세기에 맞는 한국적 공동체를 만든다는 것은 희망사항이었지만, 실제로 이루어질 수 있을 거라 생각한 전문가는 거의 없을 것이다. 그래서 초기의 살고싶은도시만들기시범사업 이래 대부분의 도시재생사업 전문가들은 급격한 도시화의 과정에서 쇠퇴된 지역을 대상으로 지역에 부족한 물리적 환경을 개선하는 것이 보다 효과적이라고 판단했다고 생각된다.

4. 도시재생사업의 과제

전 세계의 어느 나라도 우리나라와 같이 최근 몇 년 사이에, 수많은 도시재생사업들을 단시간 내에 시행하고 있지는 않다. 2014년부터 2019년까지 선정되거나 시행되고 있는 330개의 도시재생사업들이 삶의 질 향상, 도시경쟁력강화, 공동체 회복에 얼마나 영향을 줄 수 있을지는 미지수다. 이렇게 많은 도시재생사업들이 추진되고 있음에도 불구하고 현재의 도시재생사업들은 기대효과가 크지 않고 체감하기 어렵다는 일부 주장이 제기되고 있다. 그렇다 보니 도시재생사업을 시행한 지역에서 일부 주민들을 중심으로 전면철거형 도시재개발 사업을 하자는 주장이 제기되기도 한다.


이처럼 도시재생뉴딜사업(도시재생사업포함)의 성과가 미미한 이유로는 거점시설 부지 확보의 미흡, 비현실적인 사업기간, 체감할 수 있는 개선사항에 비해서 턱없이 부족한 사업비, 과도한 행정절차와 부서 간 협의 지연, 전담전문인력의 부족과 센터역할의 미흡, 주민협의체간의 이권다툼과 갈등 등 많은 문제들을 지적할 수 있다.

더욱 더 심각한 것은 급격한 도시화의 과정에서 소멸된 도시공동체가 도시재생대학 프로그램이나 유사한 프로그램의 7~8주간의 교육으로 복원될 수 있다고 판단한 전문가들의 오류, 한국적 문화와 주민에 대한 이해 없이 선진국의 사례를 소개하면서 한국도 할 수 있다는 식의 피상적인 지식전달 등이 가장 큰 문제라고 판단된다. 즉, 국내에서 시행된 성공적인 도시재생사례 등에 대한 맞춤형 연구보다는 피상적인 해외 도시재생사업 소개와 일부 서구맹신주의에 빠진 전문가의 반성이 더 필요한 상황이다. 이제는 330개 도시재생사업에 대한 전문가들의 책임과 적극적인 현실참여를 통해 성공적인 재생사업 사례 만들기가 절실히 필요한 상황이다.

주민들이 도시계획 및 도시설계가들보다 더 멋진 도시재생사업을 기획하고 도시재생대학을 통해 한국적 도시공동체를 만들며, 그래서 한국적 도시재생 유토피아를 만들 수 있다고 선동하는 것에 대해, 이제는 전문가들이 진실을 말하고 전문가의 철학을 토대로 도시재생사업에 자문을 하는 등 적극적인 참여가 필요하다고 판단된다.

이를 위해서 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 국내도시의 문제와 현황을 정확히 인식할 필요가 있다. 우리나라 도시에서 정말 필요한 것이 무엇인지, 무엇을 개선할 수 있는지, 어떻게 개선할 것인지, 누가 적극적으로 할 것인지에 대한 근본적인 성찰이 필요하다. 쇠퇴해 가는 지방도시에서 현재처럼 활용될 가능성이 빈약한 시설투자가 지속 가능한지 등에 대한 성찰이 필요하고 나아가 도시재생사업이 효과가 있는 지역, 도시개발이 효과가 있는 지역, 축소도시모형이 효과가 있는 지역 등에 대한 유형화도 필요해 보인다. 현재의 일률적인 5가지 유형의 도시재생뉴딜사업의 효과가 전국적으로 동일하게 영향을 미칠 수 있다는 생각부터 다시 되짚어 봐야 할 것이다.

둘째는 실현가능한 체감형 도시재생사업을 도입할 필요가 있다. 주민참여형 재생사업의 효과가 부족한 지역에서 재생사업을 진행할 때 나타나는 부작용을 우리는 언론에서 많이 보아왔다. 또한, 고령화되어 소멸 위기에 있는 도시지역에 정책적 결정에 따른 과도한 예산투자를 했음에도 불구하고 관리부실과 미이용으로 시설이 방치되는 사례를 무수히 경험한 바 있다. 따라서 지역특성에 맞는 도시재생사업 유형의 발굴과 예산투자가 필요하다. 적어도 5개 도시재생유형에 맞춘 규격화된 지침과 예산집행은 국내의 다양한 지역적 특성을 고려한 재생수단으로서 한계가 많음을 인식할 필요가 있다.

마지막으로, 이제 재생사업에서 민간과 전문가의 참여를 적극적으로 도입할 필요가 있다. 그런 측면에서 총괄관리자제도는 적어도 공공기업의 참여를 적극적으로 유도한 것은 바람직하나, 아직도 공공임대주택의 개발에만 머물고 있는 현실은 안타까움을 준다. 민간을 단순히 개발이익을 생각하는 집단이 아니라 지역의 재생과 발전에 도움을 줄 수 있는 주체 또는 협력대상으로 간주하고 적극적인 파트너십을 만들어야 할 것이다. 또한 많은 도시설계 및 도시계획 전문가, 공동체 전문가 및 도시건축가들의 적극적인 참여를 통해 도시재생사업의 전문성과 수준을 높일 수 있도록 유도해야 한국적인 도시재생사업모델의 정립이 가능할 것으로 판단된다. 

FOCUS

다시, 도시재생을
생각한다도시재생사업 7년,
도시는 왜 활성화되고 있지 않나?¹⁾

이 태 희 | 한국건설산업연구원 부연구위원

1. 도시재생 뉴딜사업 추진배경 및 현황

우리나라는 전후(戰後) 고도 경제성장기 과정에서 급속한 도시화 과정을 겪었다. 서울, 부산 등 대도시에서는 빠르게 밀려드는 이주민을 수용할만한 주택, 도로, 학교 등의 인프라가 제대로 갖춰져 있지 않았고, 정부 주도로 빠르게 공급할 수 있을 만한 예산도 부족했다. 세심한 계획 없이 시가지가 확장된 곳이 허다했고, 사람이 살지 않았던 산비탈 등에는 도시 빈민들이 무허가 건물을 건축해서 살기 시작했다. 이러한 지역은 대개 주거환경이 상당히 좋지 않다.

경제가 성장하고 절대적인 주택 수 부족 문제가 어느 정도 해결되어 가면서 도시와 주거공간의 질(質)에 대한 관심이 높아졌다. 기반 시설이 부족하고 주거환경이 좋지 않은 곳은 점차 슬럼화되었다. 또한, 시간이 지날수록 건축물과 기반시설의 노후화 문제도 나타나기 시작했다. 이 중 사업성이 양호한 일부 지역은 전면철거형 민간주도 재개발·재건축 사업을 통해 공간의 질이 개선되었다. 재개발·재건축 사업은 2000년대 초·중반 '뉴타운사업'으로 널리 알려져 있는 재정비촉진사업이 대거 시작되며 정점을 찍었으나 2008년 글로벌 금융위기를 거치며 다수 사업이 좌초되었다. 재개발·재건축 사업은 소유자가 중심이 되어 수익성을 극대화하는 방향으로 사업이 추진되는데, 그 결과 비자발적 이주(displacement) 등의 문제가 대두되었다. 이에 따라 보다 포용적(inclusive)이고 민주적(democratic)

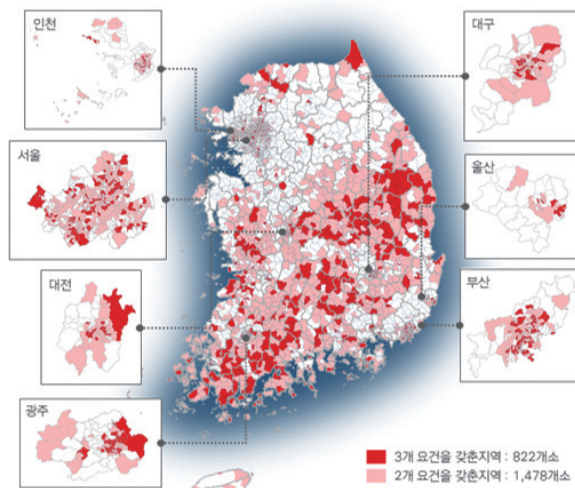
이며 점진적(incremental)인 사업추진 방식에 대한 요구가 증대되어왔다.

도시 단위에서 나타나는 일부 지역의 슬럼화·노후화 문제와 동시에, 국가 단위에서는 저출산, 고령화 문제가 지속적으로 심화되었다. 또한, 지속적인 국토 균형발전 정책에도 불구하고 수도권 도시 집중화 문제는 지금도 계속되고 있는 반면, 지방의 많은 도시는 주력산업이 경쟁력을 잃어가고 있다. 이로 인해 지방 도시에서는 일자리가 사라지고 청년이 떠나가면서 도시 내 일부 지역을 넘어, 도시 전체가 쇠퇴하고 활력을 잃어가며 '지방소멸' 우려마저 나오고 있다 <그림 1, 2 참조>.

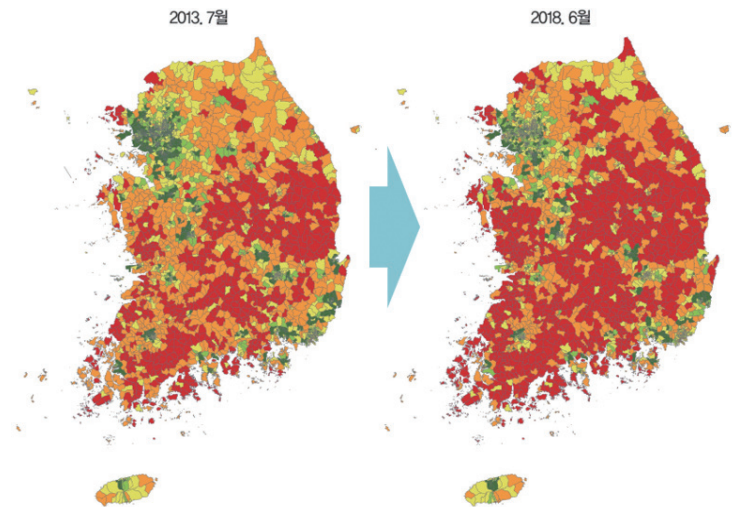
이러한 배경 속에서 한국의 도시재생 사업은 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 통과되면서 본격적으로 시작되었다. '도시재생 사업'은 인구감소, 산업쇠퇴, 노후화 등 도시쇠퇴 현상을 겪고 있는 특정 소규모 면적의 대상지를 선정해서 행정·재정적 지원을 집중하는 형태로 추진된다. 사업은 대상지 환경에 따라 5가지 유형으로 구분되며, 면적 기준으로 적게는 5만㎡(우리동네살리기)에서 크게는 50만㎡(경제기반형)이다. 개소당 유형별로 적게는 100억원부터 많게는 500억원²⁾이 도시재생 사업을 위한 목적으로 특별 지원된다.

1) 본고는 2020년 9월 8일 '여시재 인사이트'에 게재한 내용을 바탕으로 추가, 보완하여 작성함.

2) 광역시 기준 금액임. 시군구와 특별시의 경우 지방비 매칭 비율에 차이가 있어 마중물예산의 총 금액은 다소 상이함.



[그림1] 도시 쇠퇴 지역
 출처: 국토연구원



[그림2] 지방소멸위험 변화
 출처: 한국고용정보원

이 금액은 언뜻 커보이지만 쇠퇴하는 도시 전체의 운명을 바꾸거나, 낙후지역 주거환경을 획기적으로 개선하는 데는 턱없이 부족하다. 골목길 하나를 확장하는데도 토지보상비가 비싼 곳은 100억원 이상 들 테니 말이다. 따라서 이 예산만 가지고 도시재생 사업을 하는 것이 아니라, 이 예산이 '마중물'이 되어 다른 공공·민간 투자를 촉발시켜 지역의 활성화 및 환경개선을 도모하도록 제도가 설계되었다³⁾. 이러한 의미에서, 도시재생 사업에 특별히 지원되는 예산은 '마중물예산'이라고 부른다. 박근혜 정부에서 시작된 도시재생 사업은 문재인 정부에서 국정과제로 채택되며 '도시재생 뉴딜'이라는 이름으로 대폭 확대 시행되고

있다. 정부와 여당은 도시재생 뉴딜을 '국가적 도시 혁신사업'이라고 정의하며, 주거복지 실현, 도시경쟁력 회복, 사회통합, 일자리 창출 등 4대 정책목표를 제시하였다. 그리고 2018년 '도시재생 뉴딜 로드맵'을 통해 연 100여곳을 신규 선정하고, 10조원 가량의 공적 재원을 투입할 계획을 제시하였다⁴⁾. 정부는 2017년 68개소를 시작으로 2018년 99개소, 2019년 116개소(혁신지구 등 18개소 포함)를 선정하여 추진 중이며, 박근혜 정부에서 선정했던 46개소를 포함하면 현재까지 총 329개소가 선정되어 추진되고 있거나 완료되었다. 2020년에는 총 120여 개소를 새롭게 선정할 계획이다.

[표1] 도시재생 뉴딜사업의 유형 및 특성

구분	우리동네살리기	주거지원형	일반근린형	중심시가치형	경제기반형
대상지 특성	주거지 중심			상업, 업무기능 중심	
권장면적	5만㎡ 이하	5~10만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	20만㎡ 내외	50㎡ 내외
사업기간	3년	4년	4년	5년	6년
마중물 예산 총액 (광역시 기준)	100억 원	200억 원	200억 원	300억 원	500억 원

자료 : 국토교통부

3) 국토교통부 (2019) '국가도시재생기본방침'

4) 국토교통부 (2018) 도시재생 뉴딜 로드맵



[그림3] 도시재생 뉴딜정책의 의의 및 목표

자료: 국토교통부



[그림4] 서울시 도시재생 1호 사업지인 창신·송인

출처: 서울시 디지털 시민 시장실

2. 도시재생 사업에서 나타나는 주요 문제점

지금까지 도시재생 사업에서는 다양한 문제가 복합적으로 나타나고 있다. 이는 크게 사업의 추진과정(process), 내용(contents), 결과(outcome)에서 나타나는 문제로 구분해 볼 수 있다.

1) 사업 과정에서 나타나는 문제

먼저 사업 과정에서 나타나는 문제를 살펴보면, 사업이 지나치게 정부 주도로 추진되고 있으며 민간 영리부문(제2섹터)과 주민공동체 및 비영리부문(제3섹터)의 참여가 제한적이다. 심지어 상업과 업무기능이 주가 되는 중심시가거나 경제기반형 도시재생에 있어서도 민간부

문의 참여와 투자가 매우 제한적으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 민간투자 수요가 어느 정도 있을 것으로 예상되는 광역시를 포함한 인구 50만 이상의 대도시에서도 전반적으로 나타나고 있다⁵⁾. 주거지 재생에서도 공공부문 중심의 사업추진과 주민협의체의 불충분한 권한으로 인해 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않는다는 비판이 곳곳에서 제기되고 있다⁶⁾. 또한, 주민참여율이 매우 낮고 이로 인해 주민대표의 대표성에 대한 의문 또한 제기되고 있다⁷⁾.

2) 사업 내용과 관련한 문제

사업 내용과 관련해서도 많은 비판이 제기되고 있다. 먼저 도시재생 정책의 핵심 목표라고 할 수 있는 쇠퇴·낙후 지역의 활성화와 정주환경 개선과 관련이 별로 없거나 파급효과가 의심되는 사업들이 도시재생사업에 포함되어 추진되고 있다. 일례로, 최근 청년, 창업 같은 '정책

트렌드'에 영향을 받아 전국적으로 다수의 도시재생 대상지에서 지역의 니즈와 특성, 파급효과에 대한 충분한 고려 없이 관련 시설들이 조성되고 있다. 한 예로, 청년몰 사업의 효과성에 대한 비판이 제기되고 있는 가운데서도 유사한 시설이, 심지어는 청년 비율이 매우 낮은 지방 중소도시에서도 조성되고 있다. 그 결과 사업이 종료되었거나 종료를 앞둔 곳을 방문해 보면 방치되어 있거나 개점휴업 상태에 있는 시설이 다수 존재한다.

이 밖에도, 전국 각지의 도시재생 현장에서는 마치 베끼기나 한 것 같은 비슷한 사업이 추진되고 있다. 예로는 벽화 그리기와 골목가꾸기, 사회적경제 조직 활성화, 주민공모사업, 공동이용시설 조성 등이다.

5) 이태희 (2020) "민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어" 한국건설산업연구원

6) 예) 제주경제신문 (2020) "친환경 놀이터 요구했는데 탄판...주민은 둘러리로"

7) 경향신문 (2015) "재개발 아닌 도시재생 선택한 '창신·송인', 그 후 1년"



[그림5] 활성화 되지 못하고 있는 청년물
출처: 저자



[그림6] 활성화 되지 못하고 있는 창업 공간
출처: 저자



[그림7] 사업 종료 후 방치되어 있는 거점시설
출처: 저자



[그림8] 조성 후 방치되어 흉물로 변한 벽화마을
출처: 충청투데이

해당 지역의 특성이 충분히 고려되었는지, 사업의 효과성과 지속성에 대한 고려가 충분히 있었는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 주어진 예산과 인력, 지역자원 속에서 도시 활성화나 주거환경 개선 등을 위해 사업이 전략적으로 계획되고 추진되는 것이 아닌, 행정의 실적 보여주기 위해 '정책 트렌드'에 맞게 '그렇듯해 보이는 사업' 중심으로 사업내용이 채워지는 경우가 많은 것이다.

또한, 대부분의 도시재생 사업이 소규모, 수복(修復)형 사업에 치중하고 있는 반면, 지역 활성화와 정주환경 개선을 위해 필요한 도로, 공원 등 인프라 확충, 대중교통 시스템 개선, 노후하고 비효율적으로 활용되고 있는 건축물 정비 같은 도시 인프라를 확충·개선하는 사업이나 도시의 물리적 공간에 대한 구조적 변화를 동반하는 사업은 거의 없다. 도시쇠퇴의 가장 직접적 요인이라고 할 수 있는 산업쇠퇴 및 일자리 감소에 대응하는 사업 또한 상당히 제한적이라는 한계도 있다.

3) 사업 결과와 관련한 문제

이러한 사업 과정과 내용의 문제는 결과의 문제로 이어지고 있다. 도시재생 사업에 대해 제기되는 문제 중 가장 집중적으로 제기되는 것은 사업의 효과성이다. 즉, 100억~500억원 가량의 마중물 예산을 포함해 각종 공적 자원이 집중적으로 투입되지만, 그 결과 쇠퇴하는 도시 산업경쟁력이 강화되거나, 도심이 활성화되거나, 정주 환경이 개선되는 효과가 충분한지에 대한 의문이 제기되고 있는 것이다. 도시재생을 위해 보다 근본적으로 요구되는 도시 물리적 공간에 대한 구조적 변화나 인프라 확충·개선을 동반하지 못하고, 도시 주력산업의 경쟁력 회복이나 새로운 산업 육성 효과도 매우 제한적인 상황이다. 그 결과 '벽화만 칠하다 끝난다'는 비판, '재생 대신 재개발을 해 달라'는 요구, 연 10조원 가량의 공적 재원이 투입되지만 '과연 도시는 재생되고 있는가?'에 대한 물음표가 계속해서 제기되고 있는 것이다. 심지어 최근 재생사업이 끝난 일부 지역에서는 '공공재개발'을

추진하자는 움직임도 나타나고 있다⁸⁾. 필자 예상에는 향후 상당수 지역에서 도시재생 사업의 효과에 실망한 주민들이 다시금 재개발을 추진하고자 할 것으로 보인다.

마지막으로, 정부 주도의 사업추진으로 인해 많은 지역에서 공적 자원 지원이 종료됨과 동시에 도시재생 추진 동력을 상실하고 있다. '마중물 예산'이 지원되는 기간에 겨우 명맥을 유지하는 주민·상인 조직이 예산지원 종료와 동시에 해체되거나 동력을 급속도로 상실하는 경우가 많다. 마중물 예산 투입이 민간기업의 투자로 이어지고 있는 곳이 거의 없기에, 공공사업이 종료됨과 동시에 도시재생 사업이 종료되고, 활성화 동력을 상실하는 지역이 대부분이다. 민간투자가 매우 제한적이기에 사업 종료 후 지속되는 일자리 또한 매우 제한적이다.

3. 개선 방향 제안

다양한 원인이 복잡하게 얽혀 여러 문제가 총체적으로 나타나고 있는 현재의 도시재생 사업을 개선시키는 것은 매우 어려운 과제이다. 일반적으로 다양한 원인에 의해 복잡하게 얽혀 나타나는 문제를 해결하기 위해서는 마찬가지로 다양한 해결책이 총체적으로 작동해야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 필자가 생각하는 핵심적인 개선 방향은 다음과 같다.

1) 정책 목적 재설계 : 핵심에 집중하고, 전략적으로 접근해야

현재 도시재생 뉴딜사업에서는 주거복지 실현, 사회통합, 도시경쟁력 회복, 일자리 창출 (이하 4대 목표) 등 상호 연관성이 낮은 목표들이 열거되어 있다. 여기에 더해 다수 현장에서는 녹색건축, 혁신공간 조성, 스마트 도시 같은 타 국정과제까지 도시재생 사업 계획에 반영되어 추진되고 있다. 그 이유는 도시재생 사업 예산확보를 위한 경쟁이 치열했던 2018년도까지는 사업계획에 '4대 목표'와 더불어 다른 국정과제가 함께 반영되어야 가산점이 주어져 선정 가능성을 높일 수 있었기 때문이었다⁹⁾. 일단 선정되면 사업내용을 수정하는 것은 번거롭고 까다로운 과정을 거쳐야 하기에 대다수 사업은 당초 계획한 큰 틀에 맞춰 추진되게 된다.

물론, 위 4가지 목표와 기타 국정과제는 각각 매우 중요한 정책 영역이다. 하지만 무엇이 우선인지가 헷갈리게 되면 곤란하다. 쇠퇴하는 도시경제, 침체되어가는 도심, 열악한 주거환경 등의 문제를 개선하고, 이를 통해 도시 활력을 회복하고 주민들의 삶의 질을 개선하기 위해 시작된 '도시재생'에 있어, 4대 목표와 타 국정과제가 동등하게 중요하지는 않을 것이다. 예를 들어 노령화 문제가 심각하고 부동산 임대료가 높지 않은 지방 쇠퇴도시에 청년 창업공간, 임대주택을 공급하고 친환경 리모델링을 하는데 재원을 사용하는 것은 현명한 예산 활용 방법이라고 보기 힘들 것이다.

대개 다양한 '구조적 원인'이 복합적으로 작용해서 발생하는 도시쇠퇴 문제를 해결하는 것은 매우 어렵다. 중장기적으로 많은 노력과 재원이 투입되어야 하며, 설사 투입된다고 할지라도 다양한 구조적 원인을 해결하고 성공적으로 도시를 재생했다고 꼽히는 사례는 소수에 불과하다. 현재 국내 도시재생 제도에서 도시재생을 위해 확정적으로 지급하는 마중물예산은 매우 제한적이다. 따라서 지금처럼 '좋은 것을 다 하는' 것이 아닌, 도시재생의 핵심이라고 할 수 있는 도시산업경쟁력 회복, 도심 활성화, 주거환경 개선 등과 같은 사안을 중심으로 도시재생 뉴딜 정책의 목표를 재설계 할 필요가 있다. 그리고 주어진 자원을 전략적으로 활용하여 해당 지역의 문제를 해결하는데 마중물이 될 수 있도록 해야 한다.

2) 공간적 범위 재설계 : '나무'만 살리는 것이 아닌, 도시 전체의 발전전략 속에서 접근해야

현 도시재생 사업은 두 가지 차원의 공간적 범위에 대한 문제를 가지고 있다. 먼저, 현 도시재생 사업에서는 주민들의 생활권이나 도심 기능의 공간적 범위 등에 비해 지나치게 좁은 면적을 사업 대상지(도시재생 활성화지역)로 선정하고, 예산의 활용이나 사업 참가자격 등에 있어 배타적이고 내부 완결적으로 사업을 추진하고 있다. 비교적 규모가 큰 중심시가지 재생의 경우에도 행정동 중 면적이 비교적 작은 서울 노원1동의 약 1/7 밖에 되지 않는다. 이러한 공간적 범위는 해당 지역으로의 접근성 개선이나 교육환경 개선 같은 상업지나 주거지 재생에 있어 핵심적 사안을 개선하기에는 지나치게 좁다. 또한,

8) 뉴데일리경제(2020) "창신동, 공공재개발 러브콜...재개발 추진에 강북 위주 관심↑"

9) 국토교통부 (2018) "도시재생 뉴딜 사업신청 가이드라인"

지나치게 좁은 사업 범위로 인해 쇠퇴·낙후지역 가운데서도 일부만 임의적으로 사업경계가 구획되고, 해당 구역 내에서만 예산이 사용되고 있어 형평성에도 문제가 발생하고 있다. 또한, 도시재생 사업구역은 몇 년간의 사업이 끝나면 의미가 상실되는 임시적 경계다. 중장기적으로 봤을 때, 사업이 종료된 후 유지, 관리, 지속적 추진을 위해서라도 사업 공간적 범위의 조정이 필요하다¹⁰⁾.

또한, 현 도시재생 정책은 도시 전체의 정책과 충분한 연계 없이 지나치게 미시적으로 접근되고 있다. 지금도 많은 지자체에서는 구도심 쇠퇴에 직접적인 원인을 제공해 왔던 외곽 신도시나 대형 쇼핑몰 개발, 관공서나 교통거점 이전 등은 지속해 나가면서 동시에 구도심 재생사업을 추진해 나가고 있다. 게다가 도시의 주력산업 쇠퇴로 인해 도시 전체의 쇠퇴가 발생하는 지역에서조차 도시재생 사업과 산업·경제정책과의 연계가 거의 없다. 이러한 도시 정책 간 엇박자와 유기적 연계 부족은 도시재생을 도시 전체의 정책 틀 속에서 보지 못하고 특정 소규모 지역만을 대상으로 하는 사업으로 생각해서 발생하는 문제이다. 현 도시재생 사업은 ‘숲’은 보지 못한 채 ‘나무’만 살리려고 노력하고 있는 것이다.

이 문제를 개선하기 위해서는 소규모 구역 단위의 도시재생 사업(‘나무’)을 넘어 도시 전체적 스케일(‘숲’)에서 도시의 주요 정책(공간, 산업, 교통 등)과 긴밀히 연계해서 도시재생 전략을 수립하고 일관성 있게 추진해 나갈 필요가 있다. 현 도시재생 제도에서는 도시 전체의 재생 전략이 담긴 ‘도시재생전략계획’을 법정 계획으로 수립하도록 하고 있다. 하지만, 필자의 경험에 의하면 대다수 지자체에서 이 계획은 매우 형식적으로 수립되고 있다. 형식적으로 수립되기에 도시재생의 핵심이라고 할 수 있는 도시 산업경쟁력 회복, 도심 활성화, 주거환경 개선 등에 대한 치밀한 고민이 부족하고, 유의미한 중·장기적인 전략이 충분히 담겨 있지 못한 경우가 대부분이다. 반면, 정책 현장에서 이 계획의 실질적 역할은 도시재생 사업 대상지(‘도시재생 활성화지역’) 후보를 선정하는 것에 머물고 있다. 무엇보다 안타까운 것은 도시 전체의 공간적 범위에 대해 산업, 주거, 교통 등의 이슈를 공간정책과 연계해서 수립하는 최상위 도시계획인 ‘도시기본계획’이나, 주거환경 개선이라는 유사한 목적을 달성하기

위해 수립되는 ‘도시·주거환경정비기본계획’과의 의미 있는 연계조차 거의 없다는 점이다. 이로 인해 외곽 신도시 개발과 구도심 재생이 병존하고, 유사한 환경을 가진 주거지임에도 전면철거형 재개발과 수복형 재생사업 방식이 원칙 없이 선택되어 진행되고 있다. 지금과 같이 ‘도시재생전략계획’을 형식적으로 수립하는 것은 지양되어야 한다. 도시재생 전략은 산업, 주거, 교통 등과 함께 ‘도시기본계획’에서 도시 전체의 발전전략의 일환으로 다뤄져야 한다. 특히 도시 산업경쟁력 회복이나 신성장 동력 창출, 도심 활성화와 관련된 경제기반형, 중심시가지형 재생은 그러하다. 심지어 영국의 경우 1990년대 후반 이래로 경제재생(economic regeneration)과 관련된 내용은 도시 스케일이 아닌, 보다 넓은 도시권(city region)이나 광역단위(region)에서 접근하고 있다¹¹⁾. 이를 위해서는 먼저 ‘도시재생’의 개념을 도시재생법에 따른 수복형 사업인 ‘도시재생 사업’으로 한정 짓는 것이 아닌, 도시경쟁력 강화, 도심 활성화, 낙후지역 주거환경 개선 등을 위한 폭넓은 정책과 전면철거형 재개발을 포함한 다양한 사업방식으로 그 범위를 확장해서 이해할 필요가 있다. 그리고 큰 틀에서의 도시재생 전략은 별도의 계획을 수립하는 것이 아닌, 도시 전체의 다양한 분야를 포괄하는 종합적 공간계획인 도시기본계획에 담을 필요가 있다.

다음으로, 구역 단위의 ‘도시재생 사업’의 공간적 범위에 대한 전면적인 재설계가 요구되고 있다. 지금처럼 중앙정부가 유형별로 ‘권장 사업면적’을 지정해서 하달하는 방식이 아닌, 지역에서 자체적으로 재생사업이 필요한 곳의 기능적·입지적 특성, 생활권 범위 등을 종합적으로 고려해서 사업에 적절한 공간적 규모를 유연하게 정할 수 있게 할 필요가 있다. 예를 들어, 중심시가지지를 재생하기 위해서는 실질적으로 중심시가지 기능을 수행하는 지역 전반을 대상으로 계획을 수립할 필요가 있다. 그래야지만 중심시가지가 당면한 문제를 종합적으로 진단하고, 구조적이고 전략적으로 접근할 수 있을 것이다. 예를 들면, 중심시가지의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 대중교통 접근성과 보행 편의성을 개선하고, 전략적으로 중요한 핵심 사업을 선정하여 사업계획을 수립할 필요가 있다. 또한, 중심지 내 상업·업무·문화·주거 등의 기능적 배분과 조정 등이 포함된 관리계획

10) 자세한 내용은 「이태희 (2018) ‘도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구’. 수원시정연구원.」 참조.

11) Tallon (2013) Urban Regeneration in the UK, Routledge.

수립도 요구된다. 실제로 영국에서 2000년대 활발히 진행되었던 중심시가지 재생에서는 정부가 별도의 면적 가이드라인을 하달하지 않은 채 지방정부가 실질적인 도심 기능을 수행하는 지역 경계를 유연하게 선정하여 10년간의 비법정 마스터플랜을 수립하는 방식으로 추진하였다. <그림 9>는 영국 Sheffield 시의 중심시가지 재생계획의 경계와 한국의 중심시가지 재생사업 면적 간의 차이를 보여주고 있다. 지금과 같이 중심시가지의 일부만 ‘도시재생 활성화지역’으로 선정하여 ‘도시재생 사업’을 하는 방식으로는 중심시가지 전체의 경쟁력을 향상시키는데 큰 한계가 있을 것이다.



[그림9] 영국 Sheffield시 중심지 재생 공간적 범위(그림 전체)와 한국 도시재생 뉴딜 중심시가지형 사업 공간적 범위(내부 빨간색) 비교
자료: Sheffield City Centre Masterplan을 기초로 저자 수정

3) ‘공공성’ 개념의 재설계 : ‘공공성’의 극대화가 곧 ‘공익’의 극대화를 의미하지 않아

전술했듯 현 도시재생 정책에는 청년, 창업, 임대주택, 그린뉴딜 등 다양한 어젠더가 도시재생 내에 포함되어 있고, 실제 상당수가 사업에 반영되어 추진 중이다. 또한, 젠트리피케이션 같은 부작용을 방지하기 위해 상생협약, 안심상가 조성 등을 강조하고 있다. 이렇게 ‘공

공성’이 매우 강조되고 있는 반면, 민간투자가 선행되기 위한 조건이라고 할 수 있는 ‘수익성’에 대한 고려는 매우 부족하다. 상당수 도시재생 참가자들과 일부 언론에서는 도시재생에서 ‘수익성’은 추구하지 말아야 할 것으로 주장하고 있다¹²⁾. 그 결과 민간부문의 투자가 거의 이뤄지지 않고 있으며 공공사업 ‘만’으로 끝나고 있는 곳이 대부분이다. 지속가능한 일자리는 거의 창출되지 못했고, 사업종료 후 유지관리 비용을 충당하지 못해 문 닫은 공공시설(예 : 마을 박물관, 주민공동이용시설 등)도 상당수다. 개점휴업 상태인 안심상가, 청년몰이나, 휴먼 상태인 사회적경제 조직 등도 상당수다. 이들의 경제적 부가가치 창출효과는 매우 의문시되고 있다.

‘착한 사업’, 공공성에 대한 집착을 버리고 중장기적 효과성을 중심으로 사업을 추진해야 한다. 또한, ‘수익성 추구’와 민간기업 투자에 대한 부정적 시각 또한 개선할 필요가 있다. 도시재생은 한시적으로 추진되는 공공사업이다. 또한, 마중물 예산은 해당 지역의 다양한 문제를 개선하는데 매우 부족하다. 민간투자를 적극적으로 유치해야 해당 지역에 투자되는 총액을 늘릴 수 있고, 공공사업 기간이 끝난 후에도 지속될 수 있는 일자리도 기대해 볼 수 있다. 수익성에 대한 인식을 바꿀 필요가 있다. 민간기업을 경계와 배척의 대상이 아닌, ‘파트너’로 생각할 수 있어야 한다. 그래야 만이 현재처럼 대부분의 지역에서 도시재생이 마중물 예산만 소진하고 끝나는 것이 아닌, 공적재원이 민간투자 유치와 민간활력 회복을 위한 진정한 마중물 역할을 할 수 있을 것이다.

4) 예산 배분 · 활용 방식 재설계 : 한정된 공공재원이 민간투자 유치를 위한 ‘마중물’이 될 수 있도록 제도설계 해야

현재 마중물예산은 유형별로 일정 금액의 보조금을 정액 지원하는 형태로 추진되고 있다. 서울시에서 추진 중인 사업을 제외한 전국 대부분의 도시재생 사업은 국토교통부가 선정하고 국비로 보조금을 지급하는 방식으로 추진 중이다.¹³⁾ 지자체에서 행정을 경험한 많은 사람들이 지적하듯, 지자체에서는 선정되기만 하면 정책의 국가 보조금을 확보할 수 있기에 일단 예산을 확보하는데 행정적 역량을

12) 청주, 인천의 경제기반 도시재생에서 이와 관련한 상당한 논쟁과 갈등이 발생했었음.

13) 서울시의 경우 국가보조금 외에도 자체적으로 보조금 프로그램을 운영하고 있음. 이 밖에도 경기도의 경우도 2017년 한차례 경기도형 도시재생 시범사업을 진행하였고 2개소를 선정하였으나 이후 추가로 지역을 선정하지는 않고 있음.

집중하고 있다.¹⁴⁾ 국토교통부 역시 예산 배분과 집행실적에 상대적으로 초점을 맞추고 있는 반면 그 효과에 대해서는 상대적으로 관심이 낮은 듯 보인다. 도시재생의 특성상 단기간에 정책이 의도한 결과(outcome)가 나오기 어려워서 그런 점도 있겠으나, 실제로 지금까지의 도시재생사업 성과평가 결과를 보면 단기 산출(output) 중심으로 평가되고 있다¹⁵⁾. 이러다 보니 주민협의체 회원 수, 회의 개최 횟수, 도시재생대학 참석 인원, 언론보도 실적 같은 궁극적으로 목표하는 정책효과 - ‘알맹이’ - 가 아닌, 단순 수치들 - ‘껍데기’ - 에 초점이 맞춰 사업이 추진되고 있는 경우가 많다.

또한, 예산집행실적도 평가실적에 포함되고 있는데¹⁶⁾, 이 실적이 부진할 시 해당 지자체는 향후 도시재생 사업 선정에서 불이익을 받고 있다¹⁷⁾. 이렇게 예산집행실적이 중요한 성과 평가의 기준이 되고 있고, 100-500억원에 대한 예산집행을 소수 인원이 관리하고 있는 상황 속에서, 소중한 공공재원은 효율적이고 효과적으로 쓰이지 않는 경우가 많다. 예로는 효과가 의심되는 단기 이벤트성 사업, 목적과 성과가 모호한 교육사업, 체계적인 방법론이나 중·장기 계획 없이 추진되는 모니터링이나 기록화 사업 등 상대적으로 소규모사업은 물론, 앞서 언급한 안심상가, 청년 창업공간 등 상대적으로 규모가 큰 사업들도 여기에 포함된다. 이러다 보니 도시재생 예산이 ‘눈 먼 돈’ 취급받는 경우가 다반사다. 이렇게 지금과 같이 일단 선정만 되면 정액의 예산을 ‘확정지원’ 해 주고, 정책효과에 치중하기보다 시간 내 집행을 독려하는 방식의 사업추진에 상당한 도덕적 해이와 비효율을 낳고 있다. 효율적이고 효과적인 도시재생을 위해서는 예산 배분, 활용 방식에 근본적인 재설계가 요구되고 있다.

개선 방안으로는 특히 경제기반형과 중심시가지형 재생사업은 가능성과 잠재력이 높은 곳을 중심으로 선정하되 잘하는 곳, 성과가 있는 곳을 중심으로 더 많은 지원을 하도록 해야 한다. 이를 위해서는 현

재와 같이 5-6년이라는 도시재생의 효과가 나오기에 지나치게 짧은 기간이 아닌, 최소한 7-10년 가량의 중장기적인 계획을 수립하고 유연하게 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지금과 같이 정액을 확정적으로 지원하는 것이 아니라, 초기 거버넌스 구축과 계획수립에 소규모 비용을 지원하고¹⁸⁾, 이후 충분한 정책효과가 기대되는 사업에 대해서 단위사업별로 별도로 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 지금처럼 보조금 방식이 아닌, 도시재생 목적의 별도 기금을 조성하여 재생사업을 지원하는 방식을 고민해 볼 필요가 있다. 그 이유는 예산(보조금)은 지원대상 선정, 사업기간 및 집행 등에 있어 기금에 비해 많은 제약이 있기 때문이다. 별도의 기금 설립이 필요한 이유는 아래에서 자세히 설명하도록 하겠다. 이렇게 기금으로 도시재생 사업을 지원한다면 불요불급하거나 세심하게 계획되지 않은 사업을 ‘예산집행실적’을 맞추기 위해 집행하는 우나, 추가적인 예산이월이 어려워 최적의 시점이 아님에도 불구하고 불가피하게 보조금사업 예산을 집행하는 과정에서 발생하는 비효율¹⁹⁾을 방지할 수 있을 것이라 판단된다.

또한, 현재와 같이 공공재원 중심으로 사업을 추진하는 것이 아닌, 양질의 민간투자를 끌어들이는 ‘마중물’이 될 수 있도록 공공재원을 활용할 필요가 있다. 현행 도시재생 사업에서는 민간투자 사업이 매우 제한적일 뿐만 아니라, 공공사업과의 시너지가 거의 없이 추진되고 있다. 대규모 민관협력 사업이 추진되는 곳은 대부분 주택도시기금의 출·용자와 주택도시보증공사(이하 HUG)의 보증 지원을 받아 사업을 추진 중이다. 하지만, 이러한 복합금융 지원을 받는 사업장은 현재까지 7개소²⁰⁾로 소수에 그치고 있고, 민간투자 금액과 민간의 위험 부담은 매우 제한적인 수준이다.²¹⁾ 민간투자 확대를 위한 공공지원으로는 주택도시기금과 HUG의 금융지원 외에 최근 도입된 ‘혁신지구재생사업’을 활용한 도시계획규제 완화 및 인허가절차

14) 예 : 이재준 (2017) ‘문재인정부 도시재생 뉴딜 정책의 추진방향’ 세미나 발표

15) 국토교통부 2017년도 도시재생사업 추진실적 (내부자료).

16) 국토교통부 (2018) 2018년 도시재생활성화계획 추진실적평가계획

17) 국토교통부 (2020) ‘20년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인

18) 제도설계 방식에 따라 거버넌스 구축 및 계획수립 비용까지만 지급할 수도 있고, 또는 현재 방식과의 적절히 혼합하여 일정 기간동안 소규모의 확정예산(예 : 개소당 3년, 150억원)을 지급하고 이후에는 성과와 추가 필요수요에 연동하여 배분하는 방식 또한 가능함.

19) 인천투데이 (2019) “인천 상상플랫폼, 외부공사 긴급입찰...줄속 우려” 12월 16일 기사

20) 주택도시보증공사 기금도시재생포털

21) 이태희 (2020) “민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어” 한국건설산업연구원

간소화, 「빈집및소규모주택정비에관한특별법」에 따른 사업에 제공되는 도시·건축규제 완화 등이 있다. 하지만, 규제 완화가 적용되는 사업에 많은 제약이 있고, 지원 범위와 정도, 수단도 충분하지 않아 민간투자 유인 효과는 상당히 제한적인 상황이다²²⁾. 반면, 영국의 경우 민간투자 유치가 성공적인 도시재생, 특히 경제 재생의 핵심이라고 인식되고 있다. 따라서 공공재원은 민간투자 유인을 위한 지렛대(leverage)로 활용되는 경우가 많다. 즉, 사업성이 낮고 위험부담이 큰 도시재생사업의 특성을 고려하여 사업성을 높여주고, 리스크를 줄여주는 목적으로 공공재원을 활용하는 것이다. 심지어 도시재생 사업을 목적으로 조성된 펀드 중 상당수는 민간기업의 대응투자가 있을 시에만 지원되었다.²³⁾

이 밖에도 유럽연합 차원에서 지원되는 펀드에서도 마찬가지로 민간기업 투자유치 규모가 가장 중요한 성공지표로 제시되었다.²⁴⁾ 민간투자 유치를 위해 지방정부는 핵심 민간, 공공 기관들과 파트너십을 맺고 긴밀한 협의를 통해 사업이 실현되는데 필요한 지원을 제공하였다. 인허가는 물론 토지수용을 해주기도 하고²⁵⁾, 사업지 주변 도로나 공원, 교통인프라 등을 정비하거나 복합 문화시설 같은 선호시설을 설치해 주기도 하였다. 특정 구역을 설정하여 다양한 세제혜택을 제공하기도 하였으며²⁶⁾, 심지어 최근에는 공공부문은 지원할 수 없는, 민간기업만이 신청 가능한 정부 조성 도시재생 펀드²⁷⁾도 운영하고 있다. 또한, 쇠퇴도시에서 추진되는 사업의 특성상 기대 이익보다 예상 비용이 더 많이 드는 사업 중 사업의 필요성이 인정되는 사업에 대해 공공부문이 민간사업자에게 해당 차액(gap)만큼을 직접 보조해 주기도 하였다²⁸⁾. 이러한 과정을 통해 민간기업의 투자가 확대되고, 이는 다시 물리적 환경개선, 양질의 오피스·주택·호텔·리테일 등의 시설조성, 기업 시설투자 확대로 이어지게 된다. 이를

통해 일자리 확대, 방문객 증가, 세수 증가 등으로 이어지며 도시가 재생될 수 있는 것이다.

영국의 사례에서 볼 수 있듯, 국내 도시재생에서 민간투자 확대를 위한 공공의 지원방식은 다변화 될 필요가 있다. 민간의 대응투자를 전제조건으로 하는 공공 재정지원 프로그램을 신설하거나, 일정 조건을 만족시키는 민간투자에 대하여 세제 혜택을 제공할 필요도 있다. 또한, '마중물예산'을 지금처럼 단독으로 공공사업을 추진하는데 활용하는 것이 아닌 민간투자 유인을 위한 지렛대로 활용할 수 있어야 한다. 예를 들면, 지금처럼 단독으로 공공공간을 조성하는 것이 아니라, 민간사업자가 개발 후 일정 면적을 기부채납하는 조건으로 공공이 도로나 공원, 대중교통 등 주변의 기반시설을 개선해 주는 방법도 있다. 민간사업자의 위험부담 경감을 위해 조성될 공간의 일부에 대해 매입확약을 제공하거나, 공동출자하여 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 더 나아가 역사 건축자산 리모델링 등 사업성은 부족하지만 필요성과 공익성이 충분히 인정되는 사업에 대해서는 사업추진을 위한 최소필요금액(즉, 예상 사업비용 - 기대수익)을 민간사업자에게 직접 보조하는 방식을 도입하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 이 밖에도 공공예산을 활용하지 않고도 인허가나 토지수용권 등을 활용하여 민간개발 사업을 지원할 수도 있을 것이다. 이러한 방식의 공공재원 활용이 당초 제도설계 원리인 '마중물' 원리에 부합한다고 할 수 있을 것이다.

이렇게 적극적(proactive)이고 유연한 공공재원 활용을 위해서는 지금과 같이 중앙정부 및 지자체 예산이나 주택도시기금을 활용하기보다는 도시재생의 목적에 맞는 새로운 기금을 조성하는 것이 필요하다고 판단된다. 그 이유는 민간사업자와 파트너십을 통해 사업을 추진하는 경우 정부 재정사업에 비해 많은 변수가 존재하고 사업

22) 자세한 내용은 이태희 (2019) "도시재생 혁신지구... 민간 참여 활성화에는 의문" 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 738호, 이태희 (2019) "가로주택정비사업 활성화 방안, 실효성 있나" 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 719호 참조

23) 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), 625-651.

24) Pugalís, L. (2013). Hitting the target but missing the point: the case of area-based regeneration. *Community Development*, 44(5), 617-634.

25) Littlefield, D. (2009). Liverpool ONE: remaking a city centre.

26) 이태희 (2020) 'Enterprise Zone'을 활용한 영국의 도시재생, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 778호.

27) Regional Growth Fund.

28) 영국 도시재생 민간전문가들은 대체로 이러한 방식의 지원은 매우 효과적이고 효율적이었다고 평가하고 있다. UK Parliament (2002) "The Implications of the European Commission Ruling on Gap Funding Schemes for Urban Regeneration in England" 참조.

일정이 정부의 계획대로 추진되지 않는 경우가 많은데, 전술했듯 정부 예산은 기본적으로 신축적이고 유연한 활용에 많은 제약이 있기 때문이다. 주택도시기금의 경우 기금의 안정성이 지나치게 강조되고 '회수'를 전제로 지원하고 있기에, 쇠퇴도시에서 추진되기에 상대적으로 위험(risk)이 높고 기대수익이 낮은 도시재생 사업에 활용하기에 부족한 면이 많다고 판단된다. 따라서, '위험이 어느 정도 높으나 필요성이 인정되는 사업'에 보다 적극적으로 지원할 수 있고, (일부 사업의 경우) 회수를 전제 하지 않는 지원을 할 수 있으며, 사업 기간에 있어 유연하고 신축적인 운영이 가능하도록 도시재생 목적의 기금을 새롭게 조성할 필요가 있다. 기금의 재원 마련 방안은 보다 심도있는 연구가 필요하겠으나, 유사한 목적을 위해 조성되는 '국가 균형발전특별회계' 재원을 일부 활용해서 통합 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.


5) 사업방식의 재설계 : 지역 환경에 맞는 유연한 사업방식 적용할 수 있어야

현행 도시재생 사업은 지역 환경, 대상지 특성과 상관없이 수복형, 보존형 방식으로 추진되고 있다. 심지어는 도로가 좁아 신축이 불가능한 필지가 80%에 육박하고 공원 비율이 0.1%에 그치는 곳에서도 그러하다²⁹⁾. 가장 근본적인 이유는 지금과 같은 도시재생 사업이 제도화 된 배경이라고 할 수 있는 전면 철거형 개발에 대한 부정적 인식을 꼽을 수 있을 것이다. 대부분의 사업지에서 정주환경 개선을 위해 가장 시급하게 요구되는 도로, 공원 등의 인프라 확충은 거의 이뤄지지 않고 있고, 반면 집수리, 골목 가꾸기(벽화 등) 등 기존의 물리적 틀을 유지하며 소규모, 국지적, 점진적인 개선에만 치중하고 있다.

하지만 이러한 접근 방식이 '지속가능한 물리적 환경' 조성에 기여할 수 있는지는 의문이다. 몇 년간의 사업이 끝나면 벽화는 흉물처럼 변하고, 또 다시 다른 형태의 땀질식 사업이 지속적으로 필요하지는 않을까? 무엇보다도, 해당 지역의 주민들은 주거환경 개선 효과를 얼마나 체감할 수 있을까? 몇 백억을 투자했지만 체감 가능한 효과는

미미하고 '벽화만 남는다'는 말, 재생이 끝난 이후 재개발을 요구하는 목소리가 괜히 나오는 것은 아닐 것이다. '고쳐서 다시 쓰는' 방식의 재생³⁰⁾이 항상 정답은 아니다. 도시재생, 도시계획의 궁극적 목적은 지속가능한 도시를 만들기 위해서 임을 명심해야 한다³¹⁾. 급속한 도시화 과정 속에서 충분한 계획 없이 시가지 확장을 겪은 한국 대도시에는 '고쳐 쓰기'에 한계가 있는, 그래서 '지속가능 하지 않은 물리적 환경'이 분명히 존재한다.

반면 '전면 철거형' 재개발 방식이 그 자체로 '나쁜 것'만도 아니다. 지금의 아름답고 현재와 과거가 공존하는 프랑스 수도 파리가 있을 수 있는 것은 19세기 중반부터 70여년 간 진행되었던 전면적인 도심 재개발 사업이 있었기 때문이다. 재개발 전의 파리는 폭 2m 내외의 구불구불한 골목길로 가득찬, 햇빛이 거의 들지 않고 상하수도 시스템이 갖춰지지 않아 악취가 진동하고 전염병이 수시로 창궐했던 도시라는 것을 아는 사람은 얼마나 될까? 당대 개혁가였던 Victor Considerant는 "파리는 햇빛과 공기가 거의 들어오지 않는, 비참함과 역병, 질병이 만연한 거대한 부패 공장이다. 파리는 식물이 쪼그라들고 썩어가는 끔찍한 곳이며, 영아 7명 중 4명이 영아기에 죽는 곳이다"고 묘사한 바 있다. 만일 파리가 현재 한국과 같이 집수리와 소규모 정비사업 중심으로 물리적 환경을 해왔다면, 지금의 파리는 어떤 모습일까? '빛의 도시 파리', '낭만과 아름다움의 도시 파리'로 세계인들의 사랑을 받을 수 있을까?

지역의 환경에 따라 적절한 사업수단을 유연하게 선택해서 적용할 수 있어야 한다. 소방차가 다니지 못하는 등 기반시설이 심각하게 부족한 지역은 전면 재정비 방식이 지속가능한 도시를 만드는데 더 적합할 수 있다. 재개발과 재생을 이분법적이고 상호 배치되며 '옳고 그름'의 개념으로 이해하는 것이 아닌, 도시재생을 위한 다양한 사업수단 가운데 하나로 재개발이 있다는 것으로 이해할 필요가 있다. 재개발 자체가 '나쁜 것'이 아니라, 재개발을 보다 포용적인 방식으로 개선해 나가면 되는 것이다. 우리가 도시계획, 도시재생에서 궁극적으로 추구해야 하는 방향은 '지속가능한 도시'를 만드는 것이라는 것을 잊지 말아야 할 것이다. 

29) 서울특별시 (2017) 가리봉 도시재생활성화계획.

30) KBS (2018) "재생 vs 개발 vs 보완...차기 서울시장의 부동산 해법은?" 5월 28일 기사

31) Rydin, Y. (2011). The purpose of planning: Creating sustainable towns and cities, Policy Press.

Practice



서울형 도시재생 시범사업의 성과와 과제

장남중 (㈜동해종합기술공사 부사장)

서울시 신촌동 도시재생사업의 성과평가

김흥순 (한양대학교 도시공학과 교수)

부산 북구 덕천동 숙등마을, 도시재생사업 대상지의 새로운 유형

권태정 (동아대학교 도시계획공학과 교수)

1 서울형 도시재생 시범사업의 성과와 과제¹⁾

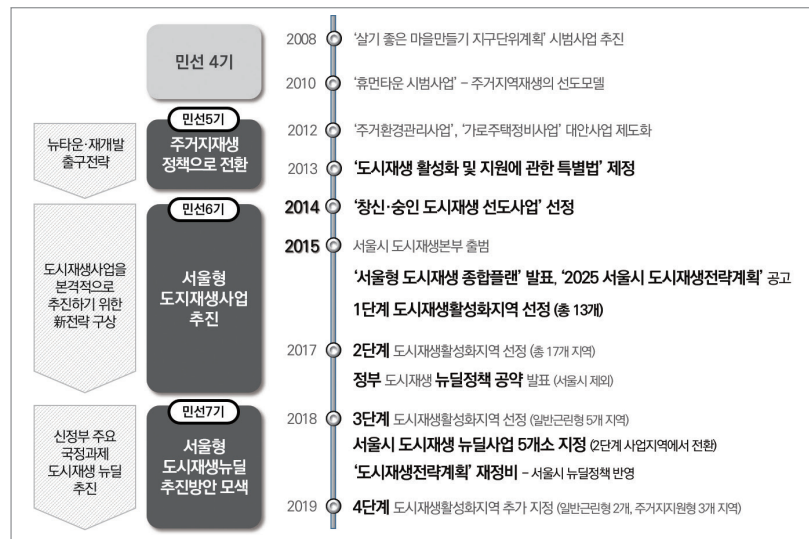
장 남 중 | (주)동해종합기술공사 부사장

1. 서울형 도시재생사업의 도입배경과 추진과정

서울시는 박원순 시장이 취임(민선 5기)하여 2012년에 '1.30 뉴타운·재개발 수습방안'을 발표하면서 종전에 전면철거방식의 재개발 정비사업 위주에서 커뮤니티와 장소 중심의 주거지 재생정책으로 전환하였다. 2013년에 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법'이 제정되면서 서울시는 2014년에 박원순 시장 2기(민선 6기)를 맞이하여 '창신·송인 도시재생 선도사업'을 시작으로 2015년에 '서울형 도시재생 종합플랜'을 발표하고, '2025 서울시 도시재생전략계획'을 수립하면서 '1단계 도시재생활성화지역' 13개소를 선정하여 서울형 도시재생 시범사업을 본격적으로 추진하였다. 이어서 2017년에는 '2단계 도시재생활성화지역' 17개소를 선정하여 서울형 도시재생사업을 서울시 전역으로 확대 시행하였다.

2017년에 문재인 정부가 출범하면서 '도시재생 뉴딜사업'을 공약으로 발표하고 핵심 국정과제로 추진하였다. 서울시는 2018년에 박원순 시장 3기(민선 7기)를 맞이하여 '3단계 도시재생활성화지역' 5개소를 선정하고 중앙정부의 도시재생 뉴딜사업을 서울형 도시재생

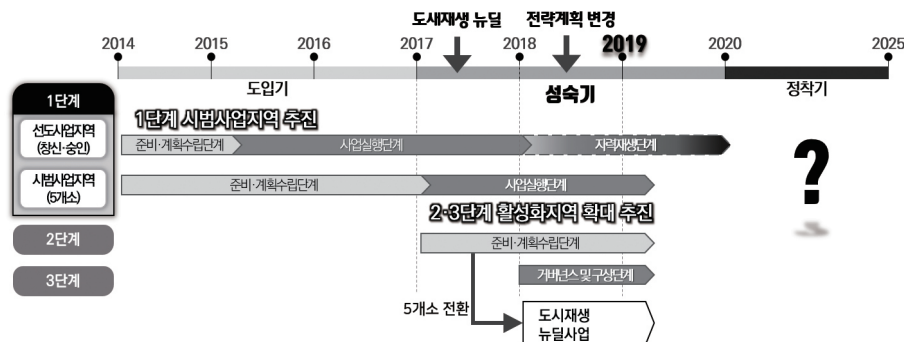
정책에 적극 반영하여 '서울시 도시재생전략계획'을 재정비하는 한편, '2단계 도시재생활성화지역' 17개소 중 5개소를 '도시재생 뉴딜사업'으로 전환하여 추진하였다. 이후로 현재까지 서울시에서는 서울형 도시재생 사업과 중앙정부의 도시재생 뉴딜사업이 함께 추진되고 있다.



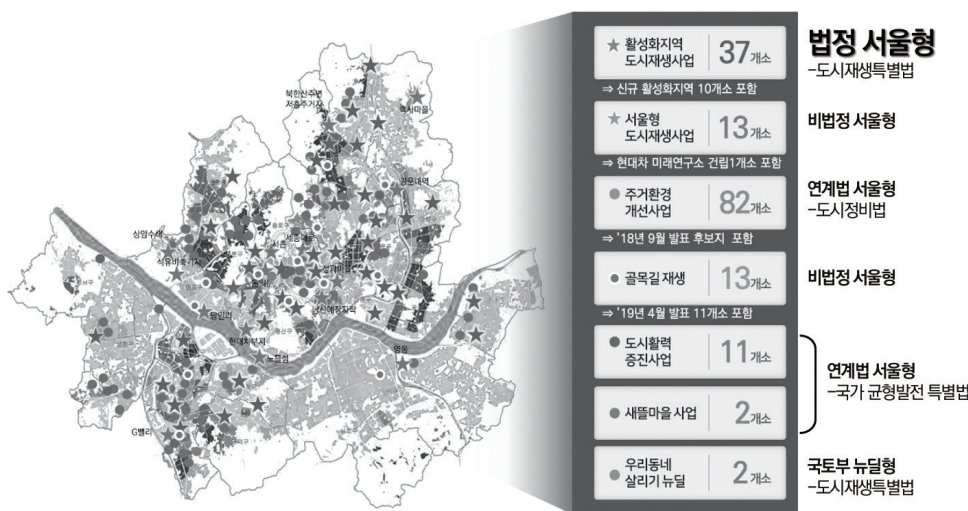
[그림1] 서울형 도시재생사업의 추진경위

1) 이 글은 「서울형 도시재생활성화지역 시범사업의 성과와 과제」(2019, 장남중외 2인, 서울연구원, 미발간)의 보고서 일부를 요약하여 재작성함.

38 Journal of Urban Planners



[그림4] 서울형 도시재생사업의 단계별 추진현황



[그림5] 도시재생활성화지역 현황 (서울시 도시재생전략계획 변경안 공정회 자료 활용, 2018)

사업지역에서 겪었던 추진과정 상의 시행착오를 개선하고 사업 만료이후 사후관리에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다.







3. 서울형 도시재생 시범사업의 재생사업 추진현황

서울형 도시재생사업 지역은 2019년말 현재 신규로 지정된 4단계 도시재생활성화지역을 포함하여 총 160여 개소에 달한다. 유형별로는 법정 도시재생활성화사업이 37개소이며, 관련 개별법에 의한 서울형 도시재생사업 95개소, 비법정 서울형 시책사업 26개소, 국토부 도시재생뉴딜사업 2개소 등이 추진되고 있다. 도시재생특별법에 따른 법정 도시재생활성화지역은 1단계 활성화지역 13개소(2014~2015), 2단계 활성화지역 14개소(2017), 3단계 활성화지역 5개소(2018), 4단계 활성화지역 5개소(2019)로 총 37개소가 지정되어 있

다. 뉴딜사업 출범 후, 2단계 활성화지역 중 5개소는 국토부 도시재생뉴딜사업으로 전환되어 추진되고 있다. 서울형 도시재생 유형으로는 일자리거점 육성형 4개소, 생활중심지특화형 9개소, 주거지재생형 20개소, 주거지지원형 4개소로 구분된다.

서울형 도시재생에서 '1단계 도시재생활성화지역'은 총 13개소이며, 유형별로 주거지 근린재생형 8개소, 중심지 근린재생형 3개소, 경제기반형 2개소가 지정되어 있으며, 이들 지역은 공공재정사업(마중물사업)이 만료되거나 만료를 앞두고 있다. 주거지 근린재생형에는 '창신·송인' 도시재생선도지역 1개소와 서울시 공모로 선정된 '성수·신촌·장위·상도4동·암사' 서울형 도시재생시범사업 5개소, 서울시 직영으로 운영·관리하는 '해방촌·가리봉' 2개소가 해당된다. 뉴타운·재개발 출구전략의 대안 사업유형으로 뉴타운·

[표1] 서울형 도시재생 시범(선도)사업지역 6개소의 사업개요

지역명	창신·송인동 (830,130㎡)	성수동 (886,560㎡)	신촌동 (432,629㎡)	장위동 (318,415㎡)	상도4동 (726,512㎡)	암사동 (634,885㎡)
성격	선도사업지역 (국가)	시범사업지역 (서울시)	시범사업지역 (서울시)	시범사업지역 (서울시)	시범사업지역 (서울시)	시범사업지역 (서울시)
지정	2014	2015	2015	2015	2015	2015
사업비	총 990억원	총 549억원	총 290억원	총 319억원	총 324억원	총 231억원
유형	근린재생형	근린재생형	근린재생형	근린재생형	근린재생형	근린재생형
위치						



[그림6] 시범(선도)사업 6개소의 부문별 재생목표

정비사업 해제지역인 '창신·송인, 장위, 상도4동, 암사' 4개소가 선도·시범사업지역으로 우선 선정되었다. 중심지 근린재생형으로는 '세운상가', '창덕궁 앞 도성한복판(낙원상가)', '장안평' 3개소가 지정되어 있으며, 경제기반형으로는 '서울역', '창동·상계' 2개소가 지정되어 서울시가 직영하고 있다.

이상의 1단계 도시재생활성화지역 13개소 중에서 시범사업 성격을 띤 활성화지역은 6개소로, '창신·송인'지역은 2014년에 국가의 도시재생선도지역으로 지정되어 국비와 시비를 1:1로 매칭하여 200억 규모의 마중물사업이 시행되었다. 서울형 도시재생 시범사업지역은 '성수, 신촌, 장위, 상도4동, 암사' 등 5개소로 2015년에 지정되

어 시비와 구비를 9:1로 매칭하여 마중물사업을 시행하고, 자치구의 재량에 따라 협력사업을 별도로 추진하였다.

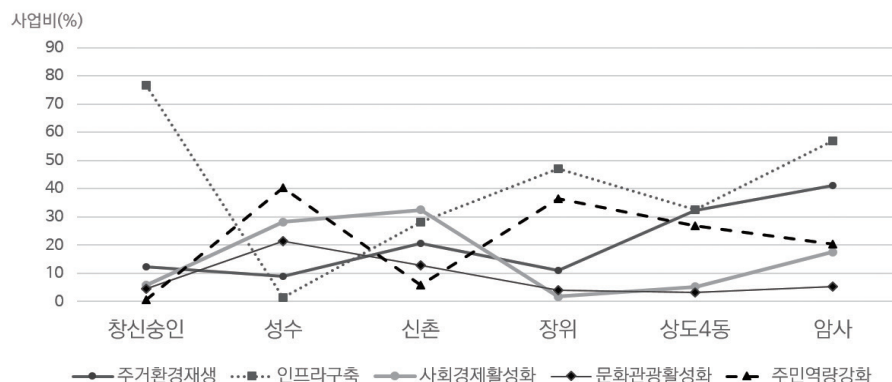
국가도시재생기본방침 및 도시재생전략계획에서는 기본적으로 주거환경뿐 아니라 사회, 경제, 문화의 통합적 재생을 추진하도록 권고하고 있으며, 지역별 특성을 고려하여 주거환경·사회경제·공동체 3개 부문의 사업내용에 경중을 두어 사업을 추진하도록 하고 있다. 이러한 관점에서 시범(선도)사업 6개소의 재생목표를 살펴보면, 부문별로 독립적인 목표를 설정하여 통합적 재생을 위한 연계성이 미흡하며, 주거환경·사회경제·공동체 부문별 재생목표의 상세 내용은 6개 지역 모두 추상적이고 유사한 재생목표를 담고 있음을 확인할 수 있다.

시범(선도)사업 6개소의 마중물사업 및 협력사업 특성을 살펴보기 위해서, 시범(선도)사업 6개소의 공공재정사업 부문별 '사업건수'와 '사업비' 분석을 통해 지역별 재생목표와 실제 공공재생사업 추진내용을 비교 분석하였다. 분석한 결과를 요약하면, 창신송인, 장위, 상도4동, 암사는 정비사업 해제지역으로서 공공재정사업의 사업건수와 사업비 모두 물리적 환경개선사업에 중점을 둔 것으로 나타났다. 성수와 신촌은 상업밀집지역으로 사회경제 및 공동체사업을 중심으로 마중물사업을 추진하였고, 인프라 개선 및 정비를 위한 물리적 사업은 협력사업을 통해 추진하였음을 알 수 있다.

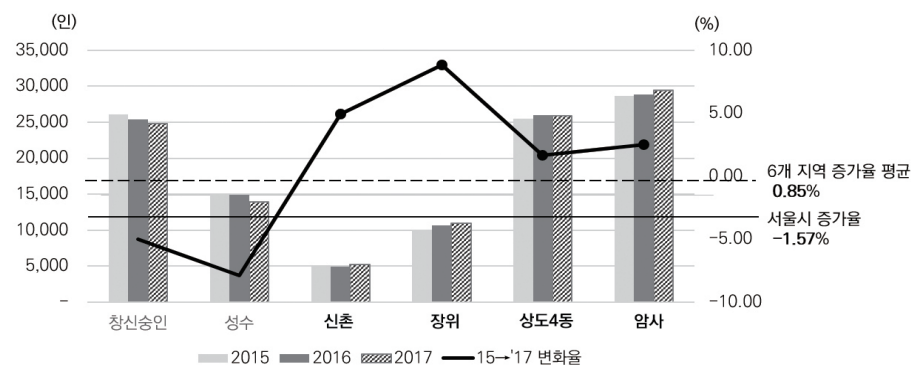
시범(선도)사업 6개소의 공공재정사업 추진성과를 종합해 보면, 창신·송인, 장위, 상도4동, 암사 지역은 정비사업 해제지역으로 주거환경 재생이 시급하였기에 물리적 환경 개선 사업 비율이 높다. 성수지역은 준공업지역으로서 기존 산업생태계 재생을 위한 주민역량강화 사업에 집중하였고, 신촌지역은 대학가 지역으로서 지역상권 활성화 및 창업을 위한 사회경제 활성화 사업에 집중하였음을 알 수 있다.



[그림7] 시범(선도)사업 6개소의 마중물사업 및 협력사업 특성



[그림8] 시범(선도)사업지역 6개소의 공공재정사업 사업유형별 사업비 비율

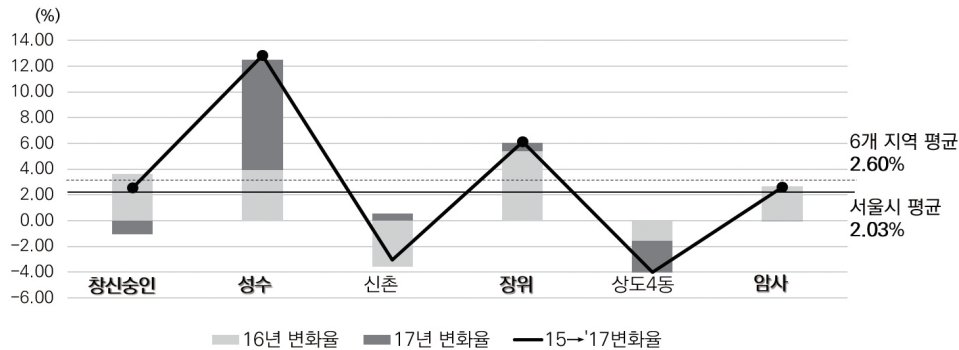


[그림9] 시범(선도)사업 6개소의 인구 변화

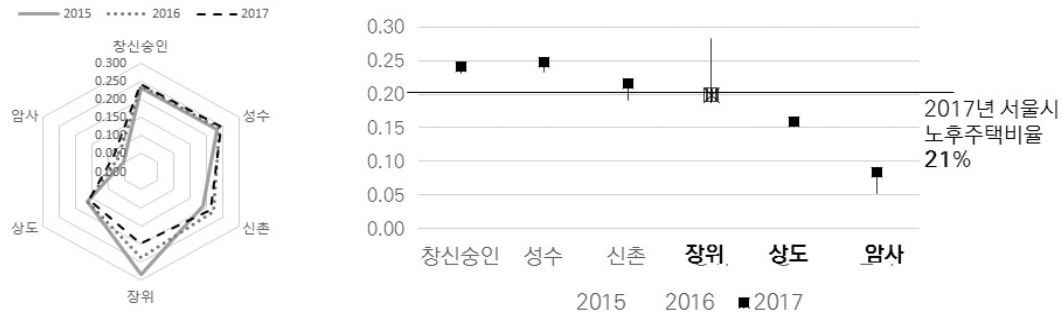
4. 서울형 도시재생 시범사업의 공공재정사업 시행 이후 지역변화

1단계 시범(선도)사업 6개소의 공공재정사업 시행 이후 지역변화를 살펴보기 위하여 활성화지역 지정요건에 사용된 쇠퇴지표인 인구(변화), 사업체수(변화), 노후도(변화) 지표를 사용하여 활성화지역 지정 당시와 비교하여 사회적 변화, 경제적 변화, 물리적 변화를 분석하였다. 먼저, 시범(선도)사업지역 6개소의 사회적 변화로, 총인구 변화(주민등록기준)를 살펴보면, 시범(선도)사업지역 6개소의 사회적 변화 중 총인구 변화율은 순증가를 보인 지역 4개소, 순감소

지역이 2개소로 나타났다. 총인구 순증가 지역으로는 장위지역과 암사지역이 3년간 꾸준히 총 인구가 증가하여 사회적 쇠퇴도가 개선되는 양상을 보였고, 신촌지역, 상도4동 지역도 2017년 기준 총인구 상승세를 보였다. 반면에 창신·송인지역과 성수지역에서는 총인구가 순감소한 것으로 나타났다. 창신·송인지역은 2017년 기준 총인구 변화율이 -4.99%이며, 성수지역은 -7.89%로 서울시 평균 -1.57%보다도 감소폭이 훨씬 커서 그 원인을 파악하여 대응할



[그림10] 시범(선도)사업 6개소의 사업체 수 변화



[그림11] 시범(선도)사업 6개소의 노후도 변화

필요성이 제기된다. 특히 성수지역은 젠트리피케이션에 따른 상업화에 따른 영향 등을 면밀히 검토하여 대응책을 강구할 필요가 있다. 다음으로, 시범(선도)사업지역 6개소의 경제적 변화로 사업체수 변화를 살펴보면, 2015년 대비 2017년 사업체 수 증가 지역은 창신·송인, 성수, 장위, 암사 지역으로 서울시 평균(2.03%)보다 높게 나타났다. 이 중 3년간 꾸준히 증가한 지역은 성수지역과 장위지역 등이다. 경제쇠퇴도가 높았던 창신·송인지역은 산업 환경의 긍정적 변화가 관찰되었고, 성수지역의 경우에는 서울숲 주변으로 젠트리피케이션으로 인한 상업화 등 산업생태계 변화가 감지되고 있어 이에 대한 대응방안이 요구된다. 반면, 사업체 수 변화율이 감소한 지역은 신촌과 상도4동으로 2015년 대비 2017년 변화율이 서울시 평균 및 6개 지역 평균 변화율보다 낮게 나타났다. 따라서 신촌과 상도4동처럼 아직까지 경제적 변화가 더딘 지역에 대해서는 재생정책에 대한 전반적인 점검을 통해 가시적인 성과가 나타날 수 있도록 대응

책 마련이 필요하다.

마지막으로 시범(선도)사업지역 6개소의 물리적 변화 중 30년 이상된 노후주택 비율 변화를 살펴보면, 신축 발생률이 높게 나타난 지역 중 장위, 상도 지역의 주택 노후도가 2015년 이후 3년간 꾸준히 감소한 것으로 나타났다. 2015년 대비 2017년의 30년 이상된 노후주택비율 변화를 살펴보면, 장위지역의 노후주택비율이 2015년(28.34%) 대비 2017년(19.96%)에 대폭 감소하였으며, 상도 지역도 2015년(16.43%)에 비해 2017년(15.90%)에 다소 감소하였음을 확인할 수 있다. 장위, 상도, 암사 지역은 2017년 기준 30년 이상된 노후 주택 비율이 서울시 평균(약 21%)보다 낮게 나타나 주거환경이 개선되거나 유지되고 있음을 알 수 있다. 다만, 창신·송인, 성수, 신촌 등은 2017년 기준 30년 이상된 노후주택 비율이 서울시 평균보다 상회할 뿐만 아니라 2015년에 비해 다소 증가한 것으로 나타나 주택개량을 위한 지원 확대가 필요함을 알 수 있다.

5. 서울형 도시재생의 성과와 과제

‘1단계 시범(선도)사업’의 공공재정사업(마중물사업)이 마무리되고 있는 상황에서 서울형 도시재생의 성과와 과제를 제시하기에는 다소 이른 감이 있다. 그러나 현재 서울시 도시재생사업은 다수의 활성화지역이 계획수립단계나 사업시행단계에 있어 이 글의 분석은 이들 지역에서 향후 사업을 추진하는데 도움이 되리라 본다. 서울형 도시재생사업의 계획수립, 공공재정사업 시행과정과 이후 변화를 살펴본 결과를 토대로, 제한적이나마 서울형 도시재생사업의 성과와 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

서울형 도시재생사업이 지금까지 거둔 주요성과는 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 서울형 도시재생의 정책방향 정립과 제도적 기틀을 마련한 점이다. 2015년 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례’ 제정 및 ‘2025 도시재생전략계획’ 고시 등 제도적·계획적 기반을 구축하였다. 2014년 말 활성화지역 선정 후 4개월만에 지역별 앵커시설을 구축하고 현장 도시재생지원센터를 개소하여 계획수립단계부터 주민참여가 가능하도록 기반 형성에 노력을 기울였다. 시범사업 추진과정에서 나타난 준비단계의 문제점을 보완하고자 신속하게 대응하여 ‘희망지사업’제도를 마련하였고 이를 지원하기 위한 ‘서울시 도시재생지원센터’를 출범시켰다. 둘째, 초기 거버넌스 체계를 구축한 점이다. 도시재생특별법과 서울시 도시재생지원조례에 따라 행정협의회를 구성하는 등 활성화지역의 재생사업 지원구조를 마련하였다. 활성화지역별 자치구 담당자 파견, 총괄 MP 및 부문별 현장코디 배치 등 현장지원센터의 도시재생 지원업무의 기틀을 마련하였다. 시범사업지역의 활성화계획 수립을 위해 자치구와 현장지원센터가 협력하여 주민협의체 구성을 통한 주민참여형 활성화계획 수립 및 사업실행 절차를 마련하였다. 셋째, 주민참여와 재생교육에 노력한 점이다. 도시재생대학 운영을 통해 지역주민의 도시재생에 대한 관심과 이해도를 높여, 주민대표 혹은 주민활동가로서의 역량을 강화하였다. 주민공모사업을 통해 도시재생사업의 직접참여 기회를 높이고 주민협의체 구성을 통한 공식적인 주민참여 채널을 구축하였다. 주민협의체와 지역 유관단체, 지역 사회경제조직 등과의 거버넌스를 구축하여 자립단계에서 필요한 도시재생의 운영주체로서 협동조합 구성과 도시재생기업(CRC)의 기반 조성에 기여하였다.

한편, 서울형 도시재생사업이 앞으로 풀어야 할 주요과제는 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 현장지원을 위한 제도의 실효

성 확보가 미흡하다는 점이다. 초기에 행정 전담조직이 제대로 갖춰지지 않은 상태에서 재생사업을 추진함으로써 시행착오가 많이 나타났고 이로 인해 계획수립의 장기화가 초래되었다. ‘2025 서울시 도시재생전략계획’은 활성화지역별로 구체적인 가이드라인을 제시하지 못함으로써 시범사업을 추진하는 자치구 담당자와 현장센터 전문가의 업무에 혼란을 초래하였다. 활성화지역별 재생방향과 목표가 뚜렷하지 않아 현장센터와 주민이 각각 생각하는 도시재생의 기대효과, 공동체 활성화 등이 달라 주민의 이해도를 높이고 참여를 독려하는 데에 한계가 있었다. 둘째, 사업단계별 참여주체의 역할·권한·협력체계가 모호하다는 점이다. 사업실행단계에서 활성화계획의 목표에 대한 공유 없이 단위사업이 실행부서별로 이관되어 예산집행이 이루어지는 경우 당초 계획내용과 다른 사업 결과가 산출되었다. 현장지원센터 등 사업에 참여하는 주체별 역할과 권한에 대한 명확한 규정이 없어 업무가 과중하고, 사업추진 시 주민과의 역할분담 또한 미흡하여 부문별 성과가 취약한 측면이 있다. 셋째, 주민 참여방식과 교육내용의 개선이 필요하다는 점이다. 주민협의체 중심의 직접참여 방식에서 탈피하여 일반주민을 위한 다양한 참여방안이 마련될 필요가 있고, 주민리더 양성 중심의 교육방식에서 벗어나 일반 주민들을 대상으로 하는 도시재생 교육기회의 확대가 필요하다. 주민공모사업 역시 일회성 친목활동 지원 중심에서 벗어나 도시재생 목표를 달성하기 위한 다양한 주민공모사업을 발굴하고 참여기회를 확대하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 현장지원센터의 코디뿐만 아니라 외부 전문가의 컨설팅을 통해 사업추진 과정에서 발생하는 주민 간의 의견충돌이나 갈등에 대응할 필요가 있다.

6. 서울형 도시재생의 향후 과제


첫째, 활성화지역의 특성에 맞는 선택과 집중을 통해 활성화계획의 목표를 설정할 필요가 있다. 서울은 지방 도시에 비해 쇠퇴 정도가 양호하고 활성화지역별로 도시재생 이슈가 다르므로 ‘물리+사회+경제’의 일반적인 통합재생보다 지역별로 시급한 재생이슈에 대응하여 재생목표를 설정하는 접근이 필요하다. 해제지역과 같은 물리적 쇠퇴지역에는 물리적 재생이슈에 우선하여 목표를 설정하고, 지역경제 쇠퇴지역에는 경제적 재생이슈에 중점을 두며, 저소득계층밀집지역·다문화지역 등 사회적 취약지역에는 사회적 재생이슈에 중점을 두어 도시재생에 대한 주민들의 체감도를 제고할 필요가 있다.

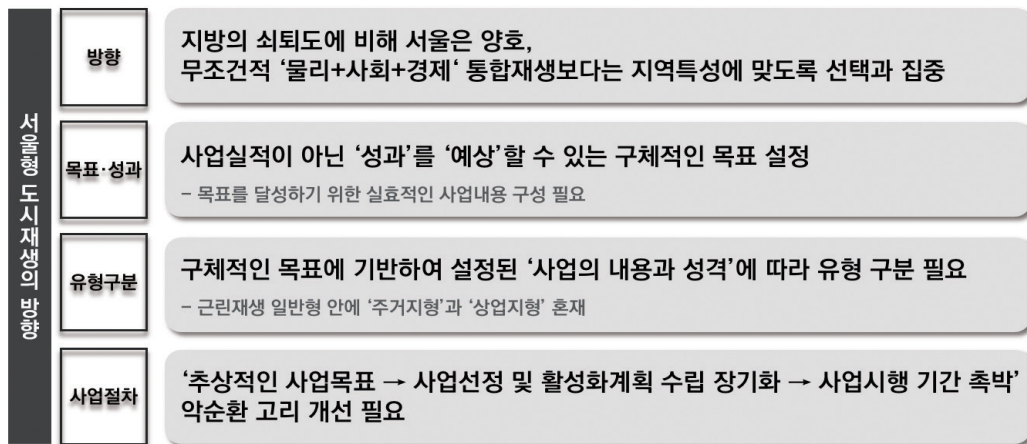
둘째, 단순한 사업실적보다는 재생성과를 기대할 수 있는 재생목표

의 구체화가 필요하다. 현재 활성화계획의 재생목표들은 단순히 지역의 미래상이나 방향성만을 제시하고 있어 주민들이 재생목표만을 가지고 도시재생사업의 성과를 예측하기가 어렵다. 따라서 활성화 지역별로 지역특성에 맞는 재생목표를 제시하되, 도시재생사업 결과가 단순한 사업실적이 아닌 '재생성과'를 예측할 수 있도록 재생목표를 구체화할 필요가 있다.

셋째, 재생이슈별 도시재생사업의 세분화와 재생목표에 부합하는 재생사업의 선정이 필요하다. 현재 도시재생특별법은 도시재생 사업유형을 경제기반형과 근린재생형(중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형)으로 구분하고 있으나 실제 현장에서는 활성화지역별로 지역여건과 재생이슈가 달라 현실 적용에 어려움이 있다. 서울시의 경우 서울형 도시재생 사업유형을 지역 특성에 따라 일자리거점육성형(저이용·저개발지역), 생활중심지특화형(쇠퇴산업·역사지역), 주

거지재생형(저층주거지역), 거점확산형(필지·소규모구역) 등 4가지 유형으로 구분하고 있으나, 이를 재생이슈별로 보다 세분화하고, 활성화지역별로 설정한 재생목표에 부합하도록 재생사업을 선정하여 사업을 추진할 필요가 있다.

넷째, 활성화지역별 재생목표의 구체화를 통한 재생사업 절차의 효율화가 필요하다. 현재 시범사업지역의 경우 창신·송인지역을 제외하고는 계획수립기간이 통상 2년이 넘게 걸리고 마중물사업의 공정률이 당초 사업기간의 약 60%에 그치고 있어 전반적으로 사업추진이 지연되고 있다. 현재 활성화지역별로 추상적인 재생목표 설정→재생사업선정 및 계획수립기간 장기화→사업시행기간의 부족 등 재생사업 추진상의 악순환을 개선하기 위해서는 활성화지역별 재생목표를 보다 구체화하고 이에 맞는 재생사업을 선정하는 한편, 이를 통한 사업기간의 단축과 추진절차의 효율성을 제고할 필요가 있다. 



[그림12] 서울형 도시재생의 향후 과제

2 서울시 신촌동 도시재생사업의 성과평가¹⁾

김 흥 순 | 한양대학교 도시공학과 교수

1. 서론

이 글에서는 서울형 도시재생사업 중 최근에 사업이 추진된 '신촌동 도시재생활성화사업'에 대한 성과평가를 진행하고자 한다. 양도식(2013)은 모니터링·평가체계가 도시재생계획이 제대로 진행되고 있는지를 점검하고 문제발견 시 이에 대한 대응책을 마련하도록 하는 사업의 성공적 선결조건이지만 실상 우리나라 도시재생사업에서는 그 복잡성으로 인해 가장 취약한 부분이라고 설명한 바 있다. 이러한 맥락에서 이 글은 신촌동 도시재생활성화사업이 계획의 목표 및 내용에 부합되게 실행되었는지, 사업의 성과는 어떠한지 알아보기 위하여 핵심 콘텐츠별 세부 사업의 효과와 관련자들의 인식을 분석하고자 한다. 사업평가의 대상지역은 도시재생특별법 상 서울형 도시재생 시범사업지역으로 지정된 서울시 서대문구 신촌동 일대이다. 신촌동은 서울에서 가장 먼저(2015년) 시작된 일련의 도시재생사업 지구중 하나로 계획상 2018년이 사업완료 시기로 되어있으며, 타 지역과 달리 연구성과가 충분히 제시되지 않은 지역이다. 분석의 시간적 범위는 1차적으로 사업 전후 변화를 알아보기 위해 신촌동 도시재생사업의 시작(2014년 4월) 이전과 계획상 사업이 종료된 2018년 이후를 대상으로 하나, 사업이 아직 진행 중인 세부사업들에 대해서는 2020년 1월을 기준으로 평가를 진행한다.

2. 신촌동 도시재생활성화지역의 현황 및 계획

평가대상 지역인 신촌동 도시재생활성화지역은 도시재생특별법 상 인구 감소, 사업체 수 감소, 생활환경 악화의 세 가지 쇠퇴기준에 모두 해당되어²⁾ 서울형 도시재생사업 유형 중 주거지 재생형으로 분류되고 근린재생형 활성화계획이 추진되고 있다.

사업대상지인 신촌동 도시재생활성화지역은 서울시 서대문구 신촌동 일대의 2호선 신촌역과 이대역의 북쪽지역, 경의중앙선 신촌역의 남쪽지역에 계획된 지역으로 면적은 432,628.9m²이다(그림 1). 사업대상지는 크게 2개의 주거지(바람산주거지, 창서초교 서측주거지)와 3개의 공원(창천문화공원, 바람산공원, 대현공원), 그리고 2개의 대형 상권(연대상권, 이대상권)으로 구성되어 있다(그림 1).



[그림1] 신촌동 도시재생활성화지역

1) 이 글은 김흥순 등이 국토지리학회지 54권 1호(2020년 3월호)에 발표한 "신촌동 도시재생사업의 성과평가에 관한 연구"를 정리한 것이다. 평가 시점은 2020년 초로 시간이 많이 경과하였으나, 2020년 코로나 사태로 인해 상황 변화가 크지 않다고 보고 분석결과를 그대로 게재하였다.

2) 인구 감소: 2006년 대비 39.5% / 사업체수 감소: 2003년 대비 8.27% 감소 / 생활환경 악화: 20년 이상 건축물 79.4%(서대문구, 2014)

[표1] 총괄 사업표

	단위사업핵심 콘텐츠	사업내용	사업비 (억원)	'20년 1월 현재진행상태
청년 문화 재생	신촌문화플랫폼 구축사업	축제 발굴 및 추진	7.8	진행중
	오픈캠퍼스 사업	대학-지역 연계 열린 교육 추진	2.7	진행중
신촌 경제 재생	상권공간 개선사업	상권골목 정비 및 공동체 활성화	24.32	진행중
	청년 창업활동 지원사업	청년활동 기반 마련	0.74	완 료
	신촌경제 자문단 운영사업	신촌 상권분석 및 전문가 컨설팅	1.75	진행중
신촌 하우스 재생	마을공간 개선사업	마을골목 정비 및 공동체 활성화	14.13	진행중
	청년주거 지원사업	착한 부동산 운영 및 청년 주거 지원	0.05	완 료
	집수리 도서관 조성사업	집수리 및 주거 관리 정보 구축	0.2	완 료
공동체 재생	신촌 도시재생지원센터 지원사업	신촌 도시재생지원센터 운영	7.2	완 료
	공동체활동 지원사업	소규모 주민공동사업 추진	1.7	진행중
공공 기반시설 재생	청년문화 전진기지 조성사업	문화창업 기반시설 조성 및 창업지원 프로그램 운영	25.0	완 료
	신촌 중심가로 연계강화사업	공공공간 환경개선	5.4	완 료
	공원 정비사업	창천근린공원 및 대현공원 정비	9.0	일부 완료

출처: 김홍순 외(2020)

지역의 특성에 있어 연대상권은 요식업종이 주를 이루고 활성화 정도가 높은 반면, 화장품 및 의류 관련 업종이 주로 분포하는 이대상권은 상권 활력이 다소 떨어지는 것으로 평가된다(김홍순 외, 2020). 신촌동 도시재생활성화지역인 창천동과 대현동의 거주 인구는 총 5,744명이다. 이 중 청장년층에 해당하는 15~49세 인구 비율은 70%로 서울시 청장년층 인구 비율인 54%보다 높은 수준이다. 그러나, 신촌동 사업체의 주요 업종은 숙박 및 음식점업(41%)과 도소매업(21%)에 집중되어 있고, 청년고용의 기반이 되는 '창조산업군'에 해당되는 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업과 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업은 각각 1.95%, 4.19%로 직주 간에 균형이 맞지 않는 특성을 보이고 있다.³⁾ 따라서 청년들의 활동이 많은 지역적 특성에 착안하여 신촌 상권의 활력을 회복하기 위한 청년문화재생이 강조되고 있다(서대문구, 2016).

물리적 환경에 있어서는 사업 대상지역 내 전체 1,366개동의 건축물

중 20년 이상 경과된 건축물의 비율이 전체의 77.6%에 달해 노후한 건축물이 다수 분포되어 있다. 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제3조의 기준에 따른 노후·불량건축물은 전체의 43.9%를 차지한다(서대문구, 2016). 따라서 사업대상지 내 건축물에 대한 물리적인 개선이 필요함을 알 수 있다.

이러한 대상지역 현황을 바탕으로 신촌동 도시재생활성화계획은 ① 활기차고 생산적인 청년문화 창출, ② 신촌 상권의 활력 및 회복 강화, ③ 공공 공간 및 주거공간의 양질화, ④ 공동체 간의 협업 및 역량 강화를 목표로 설정하였다(서대문구, 2016). 사업의 기본방향은 지역 내 각 주체들 간의 역량강화 및 역할 기능의 회복과 지역 공동체 간의 관계회복에 중점을 둔다. 신촌동 도시재생사업은 세부적으로 청년문화재생, 신촌경제재생, 신촌하우스재생, 공동체재생, 공공기반 시설재생의 5개 핵심 콘텐츠 분야와 13개 사업, 총 28개 세부 사업으로 계획되었다(표 1).

3) 2016년 통계청 사업체현황 (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT_201_00104_2015&conn_path=12)

3. 사업평가

1) 유동인구

사업대상지의 중심가로 및 이면도로의 교차점을 대상으로 30개 지점을 선정하여 유동인구 변화를 측정하였다(그림 2). 각 지점의 유동인구 데이터는 서울시 빅데이터 캠퍼스를 통해 2015년, 2016년, 2017년⁴⁾의 10월 데이터를 취득하였다. 추출한 유동인구 데이터를 연도별로 평균화하고 그 값에 유의한 변화가 있는지 알아보기 위해 연도 간 ANOVA 검정을 실시하였다.



[그림2] 유동인구 데이터 측정 지점

분석결과 2015년부터 2017년까지 신촌동 도시재생활성화지역 내 유동인구는 통계적으로 유의한 변화가 없는 것으로 나타났다(표 2). 연대상권과 이대상권으로 나누어서 유동인구의 변화추이를 비교한 결과 역시 시점 간에 차이가 없는 것으로 나타났다.

[표2] 연도별 유동인구 변화

단위: 명

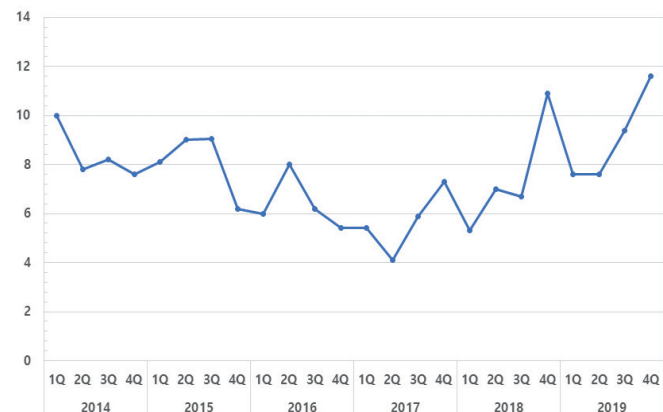
	Mean(S.D.)			F(p)
	2015	2016	2017	
전체평균 (n=30)	30,176.40 (18,994.62)	31,183.73 (19,267.11)	34,018.63 (29,150.49)	.226 (.798)
연대상권 (n=17)	37,144.92 (22,143.03)	39,166.56 (19,850.50)	45,054.52 (34,201.52)	.414 (.663)
이대상권 (n=13)	21,843.18 (8,093.19)	22,060.48 (14,331.01)	19,587.10 (9,785.40)	.199 (.820)

2) 공시지가 및 공실률 변화

사업구역 내 공시지가의 변화를 파악하기 위해 국토교통부 표준지 공시지가 자료를 통해 사업 시작 이전인 2014년과 계획상 완료 시점인 2018년의 신촌동 대상 지역 내 109개 표준지 공시지가를 조사하였다. 객관적인 비교를 위해 서대문구의 2014년부터 2018년까지의 지가변동률을 할인율로 적용하여 2018년의 가격을 2014년 가치로 환산하였다.

분석 결과, 2014년 표준지 공시지가의 평균은 10,160,000원, 서대문구 표준지 공시지가 상승률⁵⁾로 할인한 2018년의 평균가격은 9,440,000원으로 조사되어 계획기간 중 가치가 오히려 하락하였음을 확인하였다. 이러한 가치의 하락은 임대료의 하락으로 이어지고 있는 것으로 파악되었다⁶⁾.

이와 함께 한국감정원의 상업용 부동산 임대동향조사 자료를 통해 사업 시작 이전인 2014년부터 계획상 완료 시점인 2018년의 신촌동 중대형 매장 분기별 공실률을 조사하였다⁷⁾. 공실률은 2017년까지 감소하는 추이를 보이다 2019년 들어 다소 증가하는 추이를 보이고 있는데, 이는 전반적인 경기침체에 따른 효과로 판단된다(그림 3).



[그림3] 신촌동 중대형매장의 분기별 공실률(%)

자료: 한국감정원 '상업용부동산 임대동향조사'

4) 2017년 데이터가 이용 가능한 최근 데이터임.

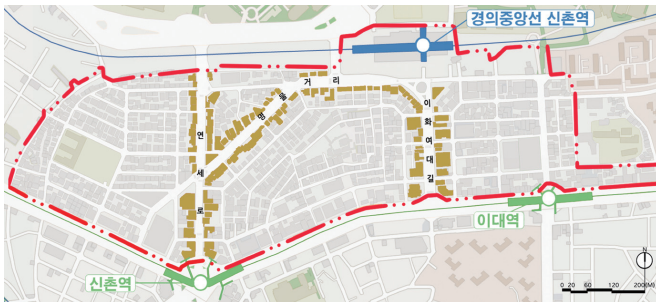
5) 서대문구의 연도별 지가상승률은 2014년 5.35%, 2015년 3.45%, 2016년 2.65%, 2017년 2.57%, 2018년 2.18%(통계청).

6) 신촌동 부동산업자 인터뷰(2019년 5월)

7) 신촌동의 경우 2014년부터 2017년까지의 소규모 매장 자료가 누락된 관계로 중대형 매장의 공실률 자료를 활용하였다.

3) 업종 변화

신촌동 도시재생활성화지역 내 상권이 형성되어 있는 주요 중심가로를 연세로, 명물거리, 이화여대길로 세분화하여(그림 4) 각 가로변 상가의 1층부터 4층까지의 업종 분포 현황을 조사하였다. 조사대상은 사업 시작 이전인 2014년과 계획상 완료 시점인 2018년이다. 업종 분류는 류화연·박진아(2019)의 연구결과를 참고하여 근린생활시설, 개인 상점, 프랜차이즈점의 세 단계로 구분하였다. 1단계 근린생활시설은 편의점, 미용실, 병원, 은행 등 생활편의시설을 포함한다. 그 이외의 카페, 음식점, 유흥주점, 의류 및 잡화 상점, 화장품 상점 등 상업시설은 가맹점 존재 여부에 따라 2단계 개인 상점과 3단계 프랜차이즈점으로 분류하였다. 업종 분포의 단계별 상향 여부는 대상 지역 내 젠트리피케이션 발생 유무를 의미한다. 분석을 위해 사업 시행 전후인 2014년과 2018년 간의 업종 분포를 조사하여 도출된 결과 값에 대하여 각 단계별 집단 간 χ^2 검정을 실시하였다(표 3).



[그림4] 대상 지역 중심가로별 상가

[표3] 업종 분포 변화

단위: 개소(%)

구 분	2014년	2018년	전체
1단계 근린생활시설	64 (13.4)	69 (14.0)	133 (13.7)
2단계 개인 상점	188 (39.2)	190 (38.5)	378 (38.9)
3단계 프랜차이즈점	227 (47.4)	234 (47.5)	461 (47.4)
계	479 (100)	493 (100)	972 (100)

$$\chi^2=1.03 \text{ (df=2, p=.956)}$$

조사 결과, 사업 시작 이전인 2014년과 계획상 완료 시점인 2018년 사이에 상가 내 업체 수는 총 479개에서 493개로 증가하였다. 먼저 1단계 근린생활시설은 명물거리에서 6개 증가하였고 이화여대길에

서 1개 감소하여 총 64개(13.4%)에서 69개(14.0%)로 증가하였다. 2단계 개인 상점은 명물거리에서 11개 증가하였고 연세로와 이화여대길에서 각 5개, 4개씩 감소하여 총 188개에서 190개로 증가하였으나 연도별 구성비율은 39.2%에서 38.5%로 감소하였다. 개인 상점이 감소함과 동시에 3단계 프랜차이즈점은 연세로 및 명물거리에 해당하는 연대상권에서 16개 증가하였고 이대상권인 이화여대길에서 9개가 감소하여 총 227개(47.4%)에서 234개(47.5%)로 증가하였다.

사업 시행 전후의 단계별 업종 분포의 비교를 위하여 2014년과 2018년의 각 단계별 집단 간 χ^2 검정을 실시한 결과, 95% 신뢰 수준에서 업종 간에 유의한 차이가 존재하지 않음을 확인하였다(표 3). 이는 사업기간 내 대상 지역에서 젠트리피케이션 현상이 발생하지 않았음을 보여주는 결과이다.

4) 방문자 및 거주자 설문조사

설문조사는 대상 지역을 현장 방문하여 2019년 5월부터 6월까지 신촌동 방문자를 대상으로 진행하였고 2019년 7~8월, 11월에 거주자를 대상으로 진행하였다. 총 116개의 신촌동 방문자 답변과 총 54개의 거주자 답변을 회수하여 사업에 대한 방문자와 거주자의 인식 차이를 비교하였다. 조사항목은 가로환경, 축제사업, 공원환경에 대한 만족도 평가로 구성하여 각 사업별 만족도에 대해 알아보았다. 또한, 사업 이전과의 비교를 통해 현재 신촌동이 타 지역과 차별화된 상업적 경쟁력을 가지고 있는지, 상권 활력이 증가하였는지에 대한 전반적인 평가를 진행하였다.

도시재생사업 이전 방문경험자를 대상으로 한 방문자 설문조사는 전체 응답자 116명 중 남자 63명(54.3%), 여자 53명(45.7%)으로 남성 비율이 높았으며, 연령대별로는 50대가 37명(31.9%)으로 가장 많고, 그 다음으로 20대 35명(30.2%), 30대 27명(23.3%) 순으로 나타났다. 방문빈도는 거의 방문하지 않는다가 51명(44%)과 월 1회 이상이 31명(27.6%)으로 나타났다. 방문목적은 여가 및 오락이 65명(56%)으로 가장 높은 비중을 차지했으며, 방문 교통수단은 지하철이 71명(61.2%)으로 가장 높은 비중을 차지했다. 대상지 내 공원방문 경험에 있어서는 “있다”가 22명(19%), “지나면서 봤다”가 39명(33.6%), “없다”가 55명(47.4%)으로 나타났다.

지역에 대한 방문자 만족도의 세부 항목은 총 6개이며 각 문항에 대한 응답은 5점 리커트 척도로 구분하였다. 축제에 대한 만족도가

[표4] 방문자 연령대별 도시재생 사업 전후 만족도 비교

	Mean(S.D.)				F	p	post hoc analysis
	20대(a)	3040(b)	5060(c)	전체			
상업경쟁력	3.63(.84)	3.85(.78)	3.33(1.02)	3.59(.91)	3.35	.039	b>c, a
축제	3.69(.90)	4.08(.62)	3.52(.77)	3.76(.80)	5.46	.005	b>c, a

[표5] 거주자의 도시재생사업에 대한 인식

단위: 명(%)

	전혀 모름	잘 모름	보통	잘 알고 있음	매우 잘 알고 있음	전체
도시재생사업에 대한 인식	11(20.4)	18(33.3)	5(9.3)	16(29.6)	4(7.4)	54(100)

3.76으로 가장 높았으며, 공원환경(3.70), 타 지역과 차별화된 상업적 경쟁력(3.59), 가로환경(3.55), 상권 활력(3.45) 순으로 나타났고, 전반적인 만족도는 3.52로 파악되었다.

또한, 만족도 조사항목에서 상업 경쟁력에 대한 연령대별 평균 만족도는 20대 3.63, 30~40대 3.85, 50~60대 3.33으로 조사되어서, 30~40대 방문자와 50~60대 방문자 간에 만족도에 있어 차이가 있는 것으로 나타났다. 축제사업에 대한 연령대별 평균 만족도는 20대 3.69, 30~40대 4.08, 50~60대 3.52로 조사되어서 30~40대의 방문자와 50~60대 방문자 간에 만족도에 있어 차이가 있는 것으로 나타났다. 결국 이들 항목에 있어서 30~40 세대의 도시재생사업에 대한 만족도가 높은 반면, 50~60세대는 높지 않음을 확인할 수 있다. 여타 항목에 있어서는 성별, 연령대별 특기할 만한 차이가 발견되지 않았다.

신촌동 거주자 설문조사에 있어서 성별은 남성 비율이 35명(64.8%)으로 높았다. 연령대별로는 20대가 22명(40.7%)으로 가장 많았고, 50대 9명(16.7%), 30대와 60대 이상이 각 8명(14.8%) 순으로 나타났다. 거주형태에 있어서는 단독주택이 15명(27.8%), 원룸 등이 14명(25.9%), 아파트 13명(24.1%)으로 나타났다. 공원방문 경험은 40명(74.1%)이 있는 것으로 나타났다. 도시재생사업에 대한 인식에 있어서는 사업에 대해 모르는 주민이 알고 있는 주민보다 많았다(표 5). 도시재생사업에 대한 주민들의 이해도와 관심도가 모두 높지 않아서 신촌동 도시재생활성화계획의 세부 사업을 설명하고 이에 대한 만족도를 조사하였다.

[표6] 거주자/방문자 지역만족도 차이 분석

	Mean(S.D.)		t	p
	거주자 (n=54)	방문자 (n=116)		
차별화된 상업적 경쟁력	3.46 (1.004)	3.60 (.862)	-.832	.408
상권 활력 증가	3.22 (.861)	3.58 (.705)	-2.737	.007
가로환경 만족도	3.65 (.731)	3.71 (.803)	-.478	.633
공원환경 만족도	3.24 (.671)	3.70 (1.085)	-2.791	.006
축제만족도	3.24 (.989)	3.76 (.798)	-3.643	.000
전반적인 만족도	3.35 (.781)	3.64 (.648)	-2.423	.017

지역에 대한 만족도 평균은 가로환경 만족도가 3.65로 가장 높았고, 신촌동 활성화가 3.56, 타 지역과 차별화된 상업 경쟁력이 3.46, 전반적인 만족(3.35), 공원환경(3.24), 상권 활력(3.22), 주거환경(3.06) 순으로 나타났다.

총 9개의 세부 사업에 대한 만족도는 상권 골목 정비 및 공공공간 조성 사업(3.65)이 가장 높았으며, 오픈캠퍼스사업(3.56), 공원 정비사업(3.46), 청년관련 지원사업(3.44) 순으로 나타났고, 이어서 마을골목정비사업(3.37), 신촌경제자문단 운영사업(3.35), 신촌도시재생지원센터 운영사업(3.31) 순으로 나타났다. 그 다음으로 신촌 축제사업(3.24)과 공동체활동 지원사업(3.20)이 상대적으로 낮은 평가를 받았다.

도시재생활성화계획 상의 세부사업에 대한 만족도 이외에 관련항목에 대한 조사 결과, 신촌동의 발전가능성이 3.61로 높게 나타난 반면, 정부 등 관련기관의 지원이 3.22, 주민의견 반영은 2.89로 매우 낮게 평가되었다.

방문자와 거주자 간 비교가능 항목에 대한 만족도를 비교한 결과 신촌동의 상업적 경쟁력(잠재력), 가로환경 만족도에 대한 인식에 있어서는 두 집단 간에 유의한 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 상권 활력, 공원환경, 축제, 전반적인 만족도에 있어서는 방문자의 만족도가 높게 나타났다. 이러한 결과는 생활공간으로서의 지역과 방문대상으로서 다소 피상적으로 이해되는 지역의 장소성 간에 존재하는 인식차로 이해된다.

5) 사업 대상지역 내 부동산업자 인터뷰

대상지역 내 부동산업자의 사업에 대한 인식을 알아보기 위해 2019년 5월 연대상권 내 부동산업자 3인, 이대상권 내 부동산업자 4인, 총 7인을 인터뷰했으며, 구조화된 설문을 통해 각 사업에 대한 만족도 조사를 병행하였다(표 7). 인터뷰에 있어서는 계획상 완료된 사업에 대하여 미흡한 부분은 없는지, 사업 추진과정 상에서 지자체, 정부 등 관련기관이 적극적으로 참여했는지 등에 대한 의견을 조사하였다. 이를 대상 지역 방문자와 거주자 및 기타 관계자의 각 집단별 의견과 비교하여 객관적인 결과를 도출하고자 하였다. 이와 함께 임대료, 공실률 등의 항목에 대한 질문을 통해 젠트리피케이션의 진행 여부를 검토하였다.

먼저 12개 세부사업에 대해 5점 리커트 척도를 사용하여 구조화된

설문을 진행하였다. 대부분의 부동산업자들은 사업에 대하여 “어느 정도 알고는 있지만, 자세한 내용은 잘 모르겠다”고 답하였다. 일부 이대상권 부동산업자들은 신촌의 재활성화를 위한 사업의 취지에는 동의하지만 사업 시행내용에 대해서는 다소 부정적인 입장을 보였다. 또한 2019년 현재 미흡하다고 생각되는 부분을 묻는 질문에 대하여 사업 대상지 내 주차장 및 인프라시설이 부족하다는 공통적인 의견을 제시하였다.

신촌동 도시재생사업에 대한 의견은 대체로 ‘보통’ 수준으로 나타났는데, 연대상권 부동산업자들의 사업에 대한 만족도가 이대상권보다 상대적으로 높게 나타났다. 특히 청년창업활동 지원사업과 도시재생지원센터 운영사업에 있어서 이대권역 부동산업자의 불만족 정도가 높게 나타났다. 청년창업활동 지원사업은 젠트리피케이션에 대비하여 임대료를 규제한 사업으로, 지속적인 지원 및 관리의 부재로 인해 오히려 공실이 많이 발생하는 문제를 야기했는데, 이러한 문제가 주로 이대권역에서 발생해서 이대권역 부동산업자의 불만이 큰 것으로 나타났다. 도시재생지원센터 운영에 대한 불만족은 사업에 대한 전반적인 불만족을 의미하는 것으로 이해된다.

심층면접을 통해 대상 지역 내 젠트리피케이션과 임대료 및 공실률의 변화에 대한 인식을 살펴보았다. 먼저 젠트리피케이션에 관한 질문에 대해서 연대상권의 경우 젠트리피케이션은 과거의 일로서 신촌동 도시재생사업과는 무관하다고 느끼는 것으로 나타났다. 또한 과거부터 형성된 높은 임대료가 현재의 지역 쇠퇴의 원인 중 하나로 여겨지고 있으며, 이로 인해 주변지역에 비해 높았던 임대료가 차츰 낮아지고 있어 공실률에는 큰 변화가 없다는 응답을 들었다. 이대상

[표7] 도시재생활성화계획에 대한 부동산업자 만족도

사업내용	연대	이대	전체	사업내용	연대	이대	전체
신촌 축제 발굴 및 추진	3.67	3.25	3.46	청년주거 지원사업	3.33	3.25	3.29
오픈캠퍼스 사업	3.00	3.25	3.13	집수리 및 주거관리 지원사업	3.33	3.25	3.29
상권 골목 정비 및 공공공간 조성	3.67	3.25	3.46	도시재생지원센터 운영사업	3.67	2.75	3.21
청년창업활동 지원사업	3.67	2.75	3.21	공동체 활동 지원 사업	3.00	3.00	3.00
신촌경제 자문단 운영사업	3.00	3.00	3.00	청년문화 전진기지 조성사업	3.00	3.00	3.00
마을 골목 정비 및 커뮤니티공간조성	3.67	3.25	3.46	공원 정비사업	3.33	3.25	3.29

권의 경우 대부분의 응답자가 젠트리피케이션을 체감한 적이 없다고 답했으며 과거 임대상권 주변에서는 젠트리피케이션이 있었지만 임대상권은 과거에도 이를 체감하지 못했다고 덧붙였다. 결론적으로 젠트리피케이션과 신촌동 도시재생사업은 무관하다고 인식되는 것으로 나타났다.

6) 관계자 인터뷰

우선 운영이 종료된 도시재생지원센터의 전 센터장과 2019년 5월 서면 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰를 통하여 사업관계자의 입장에서 어떤 사업을 중점적으로 추진하였는지, 사업 추진에 있어 시행착오는 없었는지, 주민과 상인들의 의견은 잘 반영되었는지 등을 알아보았다. 또한, 대상 지역 내 젠트리피케이션 현상이 있었는지, 있었다면 그 부작용에 대응하기 위하여 추진한 정책은 무엇인지에 대해서도 알아보았다. 이와 함께 사업에 적극적으로 참여한 주민의 입장을 알아보기 위하여 2019년 7월 신촌동 도시재생사업 주민협의체 위원장과 인터뷰를 진행하였다.

도시재생지원센터의 전 센터장은 신촌동 도시재생사업은 물리적 환경 개선사업보다 상권 활성화 관련 사업과 청년 관련 사업에 중점이 두어졌다고 답하였다. 상권 활성화 관련 사업의 일환으로 '신촌문화축제사업'을 진행하였는데 상인들이 행사의 준비부터 추진과정까지 주도적으로 참여하여 축제를 만들어나감으로써 신촌 상권에 큰 영향을 주었다고 답했다. 청년 관련 사업의 일환으로는 '청년문화진기지 조성사업'을 통해 '파랑고래'⁸⁾를 조성하여 청년들의 문화활동을 돕는 공간을 새롭게 제공하였다고 자평했다. 그는 또 심의 기간 연장과 담당 공무원 변경 등으로 인해 계획상 2018년 준공예정인 신촌동 도시재생사업이 당초 계획보다 지체되는 결과가 나타났다고 답하였다.

젠트리피케이션 관련 질문에 대해서는 신촌동은 과거에 이미 젠트리피케이션을 겪었으며 도시재생사업으로 인한 젠트리피케이션이 발생하지 않도록 이대 앞 52번가 골목에 청년몰을 조성하는 사업을 진행하였다고 응답하였다. 이를 통해 청년창업자들이 입점하고 활동하는 과정에서 건물주들과 임대료 안정화 협약을 유도하는 사업을 시행했다고 답하였다. 하지만 전술하였듯이 부동산업자들은 이

러한 계획으로 인해 임대상권이 오히려 더 위축되었다는 인식을 갖고 있었다.

사업에 적극적으로 참여한 주민의 의견을 파악하기 위해 주민협의체 위원장과 인터뷰를 진행하였다. 우선 주민을 대상으로 한 도시재생사업에 대한 평가는 따로 진행되지 않은 것으로 확인되었다. 주거 환경에 관해서는 별도의 정비사업이 진행되지 않아 만족도를 평가하기가 어렵다고 답하였다. 도시재생사업의 예산이 한정적이기 때문에 신촌동 전체에 걸친 정비사업이 진행될 수 없었고, 바람산 주거지와 창서초교 서측 주거지를 대상으로 사업을 시행하려 했으나 서울시의 심의 기간이 1년 이상 지연되어 사업이 지체되었다고 답하였다. 이러한 이유로 사업 대상지에 노후 건축물이 다수 입지해 있고, 사업유형도 주거지재생형 사업임에도 주거환경의 개선을 위한 노력이 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 또한, 중도에 담당공무원이 변경되면서 인수인계가 잘 이루어지지 않아 2018년 하반기부터 사업이 다시 원점으로 돌아갔다는 답변을 얻었다. 이를 통해 사업의 지연과 순환근무로 인한 담당공무원의 변경이 도시재생사업의 추진에 큰 영향을 끼치고 있음을 확인하였다. 신촌동 거주환경에 있어 불편 사항으로는 대중교통전용지구인 신촌 중심도로에 차량 출입이 불가하여 이면도로로 차량이 집중되기 때문에 보행환경이 열악하지만 사업에는 반영이 되어있지 않다는 점이 지적되었다.

4. 종합 평가

우선 2차자료에 대한 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 도시재생사업의 효과로 인한 신촌동 유동인구 변화 측면에서, 대상 지역의 연도별 평균 유동인구는 2015년부터 2017년까지 유의한 변화가 없는 것으로 나타났다. 이는 신촌동 도시재생사업이 상권 활성화 사업에 주력했음에도 불구하고 신촌동의 활력을 증가시키지 못했음을 의미한다. 이는 공실률의 꾸준한 증가를 통해서도 확인되는 부분이다. 주민, 방문자, 상인, 공공 등 각 주체에 대한 설문조사 및 심층면접 결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저 신촌동 도시재생사업에 대한 인지도 및 이해도 측면에서, 도시재생사업의 직접적인 영향을 받는 주민들과 대상 지역 방문자들의 사업에 대한 인지도는 공히 매우 낮았으며 사업이 시행된 사실조차 모르는 경우가 적지 않았다. 사업과 직접

8) 파랑고래는 '2020 대한민국 공간문화대상'에서 문화체육관광부 장관상을 수상하였다.

적으로 관련 있는 주민들이 방문자들만큼 낮은 인지도를 보인 것은 역설적으로 신촌동 도시재생사업이 효과적으로 시행되지 않았음을 의미한다. 신촌동 부동산업자들 역시도 다수는 사업시행 사실 정도만 인지하고 있었고 구체적인 세부 사업에 대해서는 잘 알고 있지 못했다. 이는 도시재생사업의 효과적인 추진을 위해서는 대상 지역 내 주민, 방문자, 상인 등 다양한 주체들의 이해가 매우 중요하나, 신촌동 도시재생사업에서는 이러한 요소가 부족했음을 시사한다.

도시재생사업과 관련한 대상 지역 내 젠트리피케이션 발생여부 측면에서, 부동산업자와의 인터뷰를 통해 연대상권과 이대상권 공히 젠트리피케이션이 발생하지 않았음을 확인하였다. 또한, 업종 변화 분석을 통해 사업 전후(2014년과 2018년) 업종 변화가 발생하지 않았음을 확인하였다. 그러나 신촌동 도시재생사업은 젠트리피케이션 발생을 방지하기 위해 이화여대 앞에 청년몰을 조성하고 건물주들과 임대료 안정화 협약을 유도하는 등의 정책과 사업을 진행하였는데, 이에 대한 지역상인의 평가는 부정적인 것으로 나타났다.

사업에 대한 주체들의 소통 및 참여 측면에서, 거주자 설문조사 및 주민협의체 위원장과의 심층면접을 통해 주민들의 의견을 종합한 결과 신촌동 도시재생사업은 주민참여가 취약하고 사업 추진 시 주민과 공공 간의 소통이 잘 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 또한, 사업이 계획상 완료되었음에도 불구하고 여전히 대상 지역 내 주차장, 도로 등 생활인프라에 대한 불만과 물리적 개발의 수요가 높게 나타났다. 하지만 신촌동 도시재생사업은 물리적인 환경개선보다

상권 활성화 관련 사업과 청년 관련 사업 등 비물리적인 사업에 집중됨으로써 공공과 주민 간의 인식에 괴리가 있었음을 알 수 있다. 이는 도시재생사업에 대한 공공의 선형적 이해와 함께 활성화계획 수립단계에서 사업 진행단계까지 적극적으로 주민이 참여할 수 있는 구조가 미비하기 때문에 나타난 결과라고 판단된다.

신촌동 도시재생사업에 대한 만족도 측면에서, 거주자와 방문자를 대상으로 사업 전후 만족도를 평가한 결과, 거주자와 방문자 모두 만족도는 보통 수준으로 나타났지만 방문자의 만족도가 전반적으로 높게 나타났다. 이는 도시재생사업에 대한 내외부의 시각이 엇갈림을 보여주는 부분이라고 할 수 있다.

활성화계획에 맞는 원활한 사업의 추진여부 측면에서는 주민협의체 위원장과의 인터뷰를 통해 심의기간 지연 및 담당 공무원 변경 등의 이유로 사업이 지체되었음을 확인하였다. 또한, 신촌동 도시재생지원센터는 사업이 완료되지 않은 시점에서 운영이 종료되었다. 이에 원활한 사업 추진을 위해서 전담부서 및 도시재생지원센터의 역할을 명확히 설정하고 지속적인 지자체의 관리가 필요하다고 판단된다. ☞

[참고문헌]

- 김홍순 · 이대원 · 고수정 · 남재형, 2020, 신촌동 도시재생사업의 성과평가에 관한 연구, 『국토지리학회지』 54(1): 49-61.
- 류화연 · 박진아, 2019, 서울시 주거지역 내 상업 젠트리피케이션의 단계별 변이과정 분석연구, 『국토계획』 54(1): 40-51.
- 서대문구, 2016, 『서울형 도시재생시범사업 신촌동 도시재생활성화계획 보고서』.
- 양도식, 2012, 『영국 도시정책의 실제』, 안양: 국토연구원.

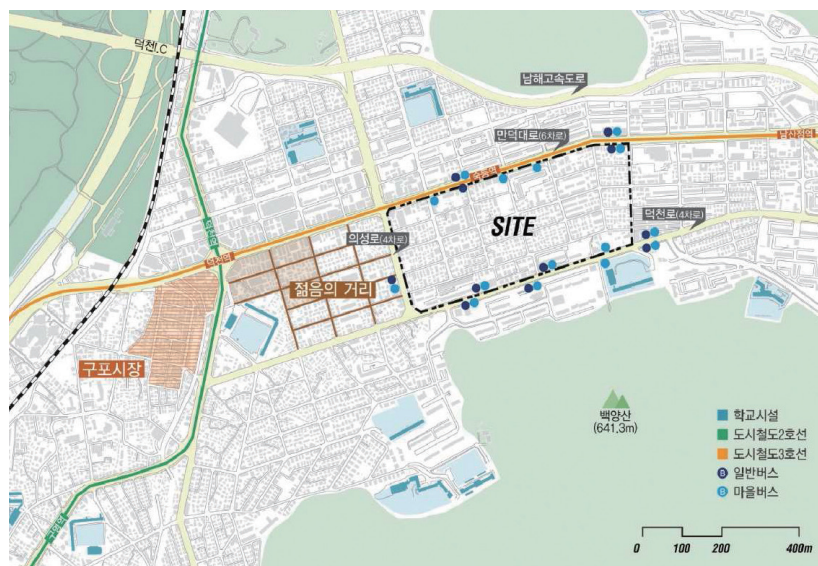
3 부산 북구 덕천동 숙등마을, 도시재생사업 대상지의 새로운 유형

권태정 | 동아대학교 도시계획공학과 교수

1970년대 토지구획정리사업을 통해 형성된 숙등마을

지난 11월 3일 국토교통부 “도시재생특별위원회”는 ‘2차 도시재생 뉴딜 신규 사업’대상지로 전국에 총 47개소를 선정해서 공식적으로 발표했다. 이중 일반근린형으로 선정된 부산 북구 덕천동 일대, 일명 숙등마을은 다른 대상지와는 다소 다른 특징을 지니고 있다. 부산시에서 같이 선정된 부산시 연제구 연산동과 해운대구 반여동 지역을 포함한 전국 대다수의 선정지역은 기존 도시재생 사업지역과 유사하게 도로 등 기반시설이 매우 부족하고 낙후된 불법 건축물이 주를 이루는 등 거주환경이 절대적으로 열악한 지역이나 숙등마을의 경우는 적어

도 겉으로 보기에는 상대적으로 거주환경이 양호해 보이는 지역이기 때문이다. 숙등마을은 1970년대 시행된 토지구획정리사업을 통해 탄생한 마을로서 도로 등 기반시설을 일정 수준 갖추고 있으며 멀리않은 곳에 부산 도시철도 2호선과 3호선이 만나는 덕천역이 위치하여 교통 또한 편리한 지역이다. 그리고 대상지 주변에는 도보 10분 이내에 부산에서 가장 큰 전통시장 중 하나인 구포시장이 위치하고 있고 덕천역을 중심으로 부산 북구의 최대 변화가인 ‘젊음의 거리’가 형성되어 있어 주변 지역 유동인구 또한 상당히 많은 지역이다.



[그림1] 부산시 북구 숙등마을 도시재생 사업지역 입지 현황

이러한 입지적 특징과 장점들에도 불구하고 숙등마을은 다른 일반적 인 도시재생 사업지역의 문제점을 고스란히 지니고 있다. 숙등마을의 인구는 최근 5년간 지속적으로 감소(-7.9%)하고 있는 반면 65세 이상 노인인구는 꾸준히 증가(21.9%)하고 있으며, 대상지 내 준공된 지 20년이 지난 건축물은 30년 이상 된 건축물(70.8%)을 포함하여 전체 건축물의 82.5%에 달하고 있다. 공·폐가 및 빈집포 또한 지속적으로 늘어나는 추세로서 사업 대상지 중심부에 입지하고 있는 덕천시장의 경우 69개의 점포 중 36개만이 운영 중인 상황이다. 대상지 북측 만덕 대로를 경계로 북측은 재개발 사업이 원활하게 추진되어 2022년 상반기 준공을 목표로 현재 공사가 진행 중이나 대상지의 경우 남쪽으로는 심한 경사를 지닌 지형과 주거 및 골목상권이 혼재되어있는 특성으로 인해 재개발 사업의 추진 또한 어려운 상황이다. 즉 숙등마을 사업 대상지는 우수한 교통 접근성과 주변의 많은 유동인구에도 불구하고 하나의 고립된 지역으로 남아 쇠퇴가 심각하게 진행 중이다.

숙등마을의 잠재력, 역량 높은 지역공동체 및 상대적으로 양호한 도시기반시설

이러한 문제점에도 불구하고 숙등마을이 쇠퇴를 극복하고 재도약 할 수 있는 희망의 불씨는 마을 곳곳에서 발견되고 있다. 마을을 터

전으로 활동 중인 지역 공동체들이 대표적이며 이들의 적극적인 활동과 움직임은 이곳이 주변 재개발·재건축 방식과는 다른 도시재생사업의 최적지임을 보여주고 있다. 조합원 110명 규모의 '미더덕 협동조합'은 지역문제해결을 도모하는 협동조합으로서 반찬가게와 텃밭공동체, 나눔밥상 활동을 활발하게 펼치고 있으며, 도시재생 주민대학을 통해 구성된 주민공동체인 '북구 도시재생 환경공동체'는 아나바다 친환경벼룩시장 등 주민주도의 공동체 활동을 전개하고 있다. 이밖에도 대상지 내에 위치한 북구 평생학습센터를 중심으로 미술과 건강·체육 중심의 재능공유 학습동아리가 100여개 이상 조직되어 활동 중이며 노인일자리 활성화 및 사회활동 지원사업을 추진하고 있는 '(사)동진복지재단'이 2006년 개소하여 현재 800개 이상의 노인일자리 창출하였다. 이와 같은 지역공동체들의 활발한 활동은 개별 민간 주도의 문화인프라 형성으로 이어져 최근에는 숙등마을 중심을 동서로 가로지르는 의성로115번길을 중심으로 목공방, 캔들공방, 가죽공방 등이 들어서고 있는 추세이다.

이처럼 숙등마을의 수준 높은 지역공동체들은 숙등마을이 도시재생사업으로 마을 쇠퇴를 충분히 극복할 수 있다는 자신감의 원동력이 됨과 동시에 사업 대상지의 도시기반시설 및 거주환경 수준에 대한 충분한 고려 없이 사업성만 충족한다면 당면시되는 기존 전면철거



[그림2] 숙등마을 지역공동체 주요 활동내역

방식의 일방적인 적용에도 의문을 던지고 있다. 즉, 숙등마을과 같이 상대적으로 도시기반시설이 양호한 쇠퇴지역의 경우에서 오히려 점진적이고 자생적인 거주환경 개선 및 지역 활성화 노력이 기존 도시재생사업대상지와 비교하여 보다 적합하다고 볼 수 있는 것이다. 도시재생사업이 성숙기에 접어들면서 향후 도시재생사업은 부산시 산복도로 일대 낙후 주거지역과 같이 거주환경이 극도로 열악한 쇠퇴지역에서 숙등마을과 같이 70년대 이후 토지구획정리사업 등으로 형성되어 쇠퇴가 진행 중인 곳으로 그 사업 대상지의 유형이 확대될 필요가 있으며 이번 숙등마을의 도시재생사업 대상지로의 선정은 이와 같은 변화의 필요성이 반영된 것이라고 할 수 있다.

새로운 유형의 도시재생사업지역을 위한 재생사업 방향

비록 숙등마을이 기존의 도시재생사업지역과는 달리 도로 및 공원 등 일정수준의 도시기반시설을 갖추고 있다 하더라도 최근 새롭게 조성된 도시·주거지역과 비교하면 거주환경이 열악한 것이 현실이다. 그리고 주차장 부족 등 상대적으로 열악한 도시기반시설은 거주인구 감소의 주된 원인이며, 이는 또한 마을상권의 침체로 이어지고 있다. 따라서 기존 도시재생사업지역과 마찬가지로 도시기반시설의 확충은 숙등마을과 같은 새로운 유형의 도시재생사업 대상지

를 위해서도 필수적이다. 다만 기존 사업지역의 경우는 국공유지나 공·폐가 등을 매입하여 도시기반시설을 새롭게 확충한다면, 숙등마을과 같이 일정 수준의 기반시설을 지닌 새로운 유형의 사업대상지에서는 마을이 보유하고 있는 기반시설을 고도화하고 그 이용 효율성을 극대화 할 수 있는 방안을 모색해야한다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다.

숙등마을의 중심에는 어린이공원으로 지정된 숙등공원이 위치하고 있으며 공원과 연접하여 평생학습관과 경로당 등 커뮤니티시설이 위치하여 운영 중에 있다. 그리고 숙등공원 지하에는 43면 규모의 지하주차장이 조성되어 있다. 그러나 주차장을 포함하여 현재의 숙등공원 주변 커뮤니티 시설의 규모가 매우 협소한 관계로 주차장과 관련된 주민들의 민원이 지속적으로 제기되고 있으며 평생학습관의 경우도 앞서 소개한 지역공동체 중심의 커뮤니티 활동을 수용하기에는 턱 없이 부족한 상황이다. 그리고 숙등공원 자체도 지형에 따른 단차가 존재하여 실제 이용할 수 있는 공간은 일부 공간에 국한되어 있어 공원의 이용 효율성이 매우 낮은 상태이다. 이와 같은 문제점 인식을 바탕으로 이번에 제안된 도시재생사업에서는 숙등공원 및 주변 커뮤니티 시설에 대한 전면적 개선이 포함되어있다. 우선 지하주차장은 현재 지하1층 규모에서 지하2층 규모로 확대(주차면수



[그림3] 숙등공원 및 주변 커뮤니티시설 개선 사업 주요 내용

113면 규모)되며 평생학습관의 경우도 증·개축을 통해 그 규모가 확대된다. 이와 같은 기존 커뮤니티 시설의 고도화 및 확장과 더불어 운영 측면에서도 “공유”개념을 기반으로 한 이용의 복합화를 유도함으로써 새롭게 재탄생하는 커뮤니티 시설의 이용 효율성 또한 대폭 개선될 예정이다. 이번 도시재생사업을 통한 숙등공원 및 주변 커뮤니티 시설에 대한 전면적 개선이 생활편의시설과 관련된 주민들의 요구를 기대수준 이상으로 충족시키는 데는 한계가 있을지라도 숙등마을의 거주환경을 개선하는 데 크게 기여할 것으로 판단되며 나아가 ‘기존 도시기반시설의 고도화 및 이용 효율성 제고’라는 앞서 언급한 새로운 도시재생사업의 방향성을 제시하는 데 일정 역할을 할 수 있을 것이라고 기대된다.

1970년대 이후 토지구획정리사업 등을 통해 조성된 도시·주거지역이 기존의 도시재생사업지역과 구별되는 또 다른 특징은 건물 신축행위의 용이성에서 찾아볼 수 있다. 기존 도시재생사업지역의 경우 불법건축물의 비율이 매우 높고 도로 부족 등으로 인하여 민간의 개별 건축행위에 많은 제약이 따른다. 반면 토지구획정리사업을 통해 조성된 주거지역의 경우는 이러한 제약으로부터 상대적으로 자유롭다. 물론 해당 사업으로 70년대와 80년대에 조성된 주거지역의

경우, 당시 사업의 경제성을 높이기 위해 도로율이 최소화되었고, 그 결과 하나의 막다른 골목을 4~6집이 공유하는 형태로 조성되었다. 그 결과 필지별로 신축행위가 이뤄지는 경우 개별 주차장 마련의 어려움 등 공간 효율성이 크게 떨어지는 것이 현실이다. 따라서 새로운 유형의 도시재생사업지 내에서는 골목길을 중심으로 신축과 관련된 공감대를 형성하고 공공의 행·재정적 지원을 통해 공공성을 기반으로 개별 소유주가 모여 공동으로 신축행위를 할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

숙등마을 도시재생사업은 골목길 중심의 공동 신축행위 유도를 위해 3단계에 걸친 사업추진 프로세스를 마련하였다. 그 첫 단계로서 ‘골목 공동체 형성’을 유도하고자 ‘저녁답 모임’, ‘골목 스크린영화감상’, ‘텃밭가꾸기’ 등 골목을 공유하고 있는 골목 공동체를 대상으로 한 주민 공모 및 소규모 공동체 사업 추진을 제안하였다. 나아가 소규모 공동체 사업 추진을 거쳐 공감대가 형성된 골목 공동체를 대상으로 제2단계 사업인 ‘골목환경개선사업’ 또는 ‘건축협정지원사업’을 전개함으로써 자율주택정비사업 및 사회주택사업, 커뮤니티주택사업 등 3단계에 해당하는 ‘주민주도 노후주택 정비 사업’으로 이어질 수 있도록 계획하였다.




[그림4] 숙등마을 골목 공유마당 케어사업 추진 프로세스(안)

‘숙등공원 및 주변 커뮤니티시설 개선사업’과 ‘숙등마을 골목 공유마당 케어사업’을 포함하여 이번에 선정된 숙등마을 도시재생사업에는 ‘주거활력 공유’와 ‘골목상권 공생’, ‘공동체 공존’으로 대표되는 3가지 단위 사업 아래 4가지씩, 총 12개 마중물 사업이 제안되었다. 이 중에는 ‘오름길 생활가로 정비’와 ‘주민역량강화 프로그램 운영’과 같이 기존 도시재생사업의 마중물 사업과 유사한 사업이 다수 포함되어 있다. 그러나 앞서 언급된 2개의 마중물사업은 도시기반시설과 건축행위 측면에서 차별성을 지닌 낙후 주거지역이라는 대상지 특성을 반영하여 제안된 것으로서 이 두 개의 마중물 사업은 향후 도시재생사업 대상지가 1970년대 이후 조성된 쇠퇴 지역으로 확대되는 경우, 전면 철거방식을 대신할 수 있는 도시재생사업의 새로운 방향성을 설정하는데 극히 일부나마 도움이 될 수 있기를 기대해 본다.

맺음말

2013년 도시재생특별법이 제정된 이후 2015년을 제외하고 6번에 걸쳐 전국 300개 이상의 도시재생사업지가 선정되었다. 지금까지 선정된 대부분의 주거지역중심 도시재생사업지역은 50~60년대 원도심에 형성된 쇠퇴지역으로서 도로 등 도시기반시설이 극도로 열악하고 불법건축물이 산재한 지역에 해당된다. 하지만 쇠퇴지역은 사업성이 떨어지고 사업 추진 용이성이 낮아 민간 주도의 재개발·재건축사업으로부터 외면 받는 70~80년대 조성된 주거지역으로 확대되고 있다. 쇠퇴를 경험하고 있는 새로운 유형의 주거지

역은 그러나 큰 잠재력을 지니고 있다. 20세기 후반 도시계획 이론가이자 도시계획의 포스트모더니즘을 이끈 제이콥스(Jane Jacobs)는 1961년에 발행된 그의 저서 ‘미국 대도시의 죽음과 삶’에서 오래된 건물의 중요성을 강조한 바 있다. 도시의 다양한 구성원을 위한 선 재개발·재건축에 의한 번듯한 아파트와 건물도 필요하지만 저소득층, 영세업자들, 경제적으로 여유롭지 않은 청년과 신혼부부, 가난한 예술가들을 위한 저렴한 주택과 작고 오래된 건물들도 반드시 필요하다. 그리고 도시재생사업 대상지로 새롭게 대두되고 있는 70~80년대 도시 주거지역은 도시에 다양성과 활력을 부여할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 이제 막 유년기를 벗어난 도시재생사업의 새로운 역할은 70~80년대 조성된 쇠퇴지역을 민간주도 전면철거방식의 정비사업에서 보호할 수 있어야 하며 해당 지역의 잠재력이 십분 발휘될 수 있도록 실천목표와 방안을 마련하는 것이다. 그리고 이러한 실천목표로서 숙등마을 도시재생사업에서는 ‘기존 도시기반시설의 고도화 및 이용 효율성 제고’ 및 ‘공공성에 기반을 둔 주민 공동체 주도의 노후주택 개선’이 우선적으로 추진될 필요가 있다고 생각한다. 

[참고문헌]

- 부산광역시 북구, 2020. 부산광역시 북구 덕천동 도시재생활성화계획(안) : 공유바람, 숙등을 채우다.
- Jane Jacobs, 1961. The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.

(주)도화 엔지니어링 박승우 대표이사(부회장)

김 선 아

(주)SAK건축사사무소 엔지니어링 대표
(사)한국도시계획가협회 부회장

안녕하세요? 국내 최고의 역사를 가지고 있는 (주)도화엔지니어링의 박승우 대표님을 인터뷰하는 소중한 시간을 허락해 주셔서 감사드립니다.

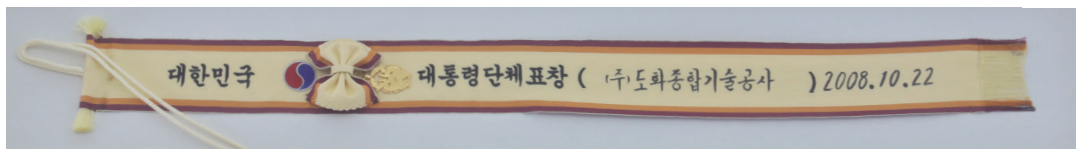
01 먼저, “도화”라는 회사 이름에 대한 소개와 함께 회사 연혁에 대한 소개를 부탁드립니다.

‘도화(都和)’는 고을 도(都), 이로울 화(和)를 쓰고 있습니다. 세상을 이롭게 한다는 의미이고, 함께 일하고, 나눔을 같이한다는 의미입니다. 도화엔지니어링은 1957년에 설립된 대한민국 최초의 종합 엔지니어링 회사입니다. 국토개발과 관련된 엔지니어링 전문분야에서 기획, 타당성조사, 설계, 분석, 시험, 감리, 시공, 구매, 시운전, 평가 업무를 수행하는 종합엔지니어링 컨설팅 회사입니다. 설립초기에는 국토 재건을 위한 전후 복구사업에 적극적으로 참여했

고, 1960~70년대에는 기간산업시설의 계획, 조사, 설계를 수행하며 대한민국의 경제발전에 기여하였습니다. 당시 엔지니어링 업역 자체가 없던 시기에 업역을 형성하는 기틀을 마련하였습니다.

1980~90년대에는 국내의 수도, 항만, 산업단지 등 타당성조사, 설계 사업을 수행하며 종합엔지니어링 회사로 성장하였고, 해외사업으로는 1975년 이란의 코람샤항 설계를 필두로 축적해온 설계 경험을 토대로 인도네시아 ADB사업, 네팔 상수도사업 타당성 조사 등 해외로 영역을 꾸준히 확대하였습니다.

2000년대 들어서는 축적된 설계 경험과 기술력을 바탕으로 이란, 베트남, 인도네시아, 방글라데시, 페루, 네팔, 알제리 등 다양한 해외 프로젝트를 성공적으로 수행하며 글로벌 기업으로 도약하고 있습니다. 2010년 이후, 현재는 설계에서 건설관리, 유지관리, EPC 등으로 사



[그림1] 대통령 표창



[그림2] 국무총리표창

업영역을 확대하며 글로벌 톱 랭킹 엔지니어링 기업으로 도약하고 있습니다. 국내사업은 우리나라의 경제발전과 그 맥락을 같이하며 국내 경험을 토대로 한 해외사업은 2020년 현재 ENR 순위 74위입니다.

02 설립 당시 도화 엔지니어링이 추구하는 지향점은 무엇이었나요? 또 그 지향점은 회사의 성장과정에서 현재에도 지속되고 있는지, 변화가 있다면 어떤 이유로 변화되었는지 알고 싶습니다.

도화 설립 당시의 지향점이라고 할 수 있는 사훈이 인본, 화합, 창의입니다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 인본입니다. 국가기간산업시설과 관련된 엔지니어링 업무는 현재와 미래를 살아가는 사람들을 위한 것이고, 그 일 또한 사람이 하는 것이기 때문입니다. 화합과 창의는 더 좋은 결과를 만들어 내기 위해서는 협력과 새로운 사고가 필요하다는 점에서 중요한 가치로 생각하고 있습니다.

인본, 화합, 창의를 도화엔지니어링의 성장과정에서 밑거름이 되었던 것은 당연한 일이고, 그 지향점은 앞으로도 변하지 않을 것입니다. 그렇지만 변화하는 시대에 사훈의 의미를 다시금 되새기기 위해 사훈을 바탕으로 도화 2020 비전 Core Value를 “사람이 먼저인 인본”, “마음을 모으는 화합”, 새로운 시각으로 보는 창의”로 재정립하였습니다.

4차 산업혁명시대에 AI, 빅데이터 등 기술들이 발전하고 있고, 엔지니어링 분야에서도 환경의 변화가 예상되고는 있지만 삶의 터전을 만드는 일을 하는 도화엔지니어링의 지향점은 변하지 않을 것입니다. 그럼에도 불구하고 새로운 접근방식, 사고가 필요한 시기라는 것을 임직원 스스로가 인지하고 Core Value 중 “새로운 시각으로 보는 창의”를 중요하게 생각하고 있습니다.

03 도화엔지니어링은 엔지니어링 전문분야를 아우르는 전문성을 가지고, 국내에서 독보적인 위치를 견지하고 있습니다.

1) 도화 엔지니어링이 보유하고 있는 전문분야는 무엇인가요?

종합엔지니어링 컨설팅 서비스를 위해 토목건설사업 전반에서 기술력을 보유하고 있습니다. 그 중에서도 물산업분야, 도시분야, 플랜트분야, 철도분야, SOC분야가 대표적이라고 할 수 있습니다.

2) 그 전문 분야들은 어떻게 성장했나요?

물산업분야는 도화엔지니어링 설립 초기부터 국내 수자원의 설계와 경제개발계획 초창기 전국의 상하수도 시설의 사업을 수행하면서 성장하였습니다. 도시분야는 1980~90년대 산업단지, 택지개발사업 등으로 도시화가 급격히 이루어지던 시기에 다양한 도시계획 및 단지설계 업무를 수행하면서 기술력을 축적하였습니다. 플랜트분야는 2010년대에 들어서서 탄소 발생 저감을 위해 신재생에너지가 중요해지면서 국내외 태양광과 바이오매스 발전사업을 추진하고 있고, 이를 토대로 성장하고 있습니다. 철도분야는 2018년 국내 최초로 FI 민자사업인 GTX-A사업을 필두로 하여 설계 뿐만 아니라 사업주체로서 영역을 넓혀 나가고 있습니다. 따라서 도화엔지니어링의 전문분야는 대한민국의 경제발전과 그 맥을 같이하고 있다고 하겠습니다.

04 도화 엔지니어링의 지향점을 대표하는 프로젝트가 있다면 어떤 프로젝트가 있었나요? 그 지향점의 실현 과정도 궁금합니다.

도화의 지향점인 인본, 화합, 창의를 대표하는 사업으로 많은 프로젝트가 있겠지만, GTX-A 사업을 예로 들 수 있겠습니다. GTX-A 사업은



[그림3] 도화엔지니어링-박승우 대표이사(부회장)



[그림4] 도화엔지니어링-김주현 사장(도시부문)

도화엔지니어링이 엔지니어링 기반의 사업주체로서 새로운 도전을 하는 프로젝트였습니다. GTX-A 사업은 서울과 경기도의 주요 도시들을 연결하고, 도시공간의 변화를 가져올 수 있는 프로젝트입니다. 따라서 사업주체이자 설계자로서 공익성, 기술성, 수익성을 모두 고려해야 하는 사업이었습니다. 엔지니어링 기술을 기반으로 프로젝트의 수익성과 재무성 분석에 있어 부족한 역량을 보완할 수 있는 좋은 기회였고, 결과적으로 우리 임직원들이 인본, 화합, 창의를 토대로 성공적인 결과를 얻어낸 사업이었습니다.

05 | 도화 엔지니어링의 도시계획 분야에 대해 이야기를 나누겠습니다.

1) 도화 엔지니어링 도시계획 분야의 대표적인 프로젝트로는 무엇이 있나요?

도시계획 분야는 1982년 도시계획부가 신설된 이래로 최근 10년간 매년 500억 이상의 수주실적을 올리며 회사 내 주요부서로 성장하였습니다. 광역도시계획, 도시기본/관리계획 등 국토계획과 도시/택지개발, 산업단지, 혁신/기업도시 등 다양한 개발사업을 수행하였습니다.

특히 산업단지 분야는 국내 실적 1위로서 '구미 국가산업단지', '시화 공업단지' 등 국내 굴지의 산업단지 계획을 수행하였으며, '진주 혁신도시', '원주 기업도시', '송산 그린시티' 등 다양한 신도시 프로젝트를 수행하였습니다.

신도시 프로젝트 중에서도 '광교신도시' 프로젝트는 도시계획, 단지설계 뿐만 아니라 감리까지 수행하였습니다. 계획과 설계 단계에서의 이슈들을 건설단계에서의 현안과 계획적 피드백을 통해 좋은 도시를 만들어 낼 수 있었습니다.

최근에는 '하남 교산', '과천 과천', '용인 플랫폼시티' 등 3기 신도시와 문재인 정부의 국정과제인 '새만금 스마트 수변도시' 프로젝트를 수행 중에 있습니다.

2) 우리 도시의 도시계획 역사에서 도화의 역할, 기여한 점, 의미 등에 대해 말씀해주시고.

1958년 대전시 '선화동 구역정리사업'을 시작으로 도시기본계획, 도시관리계획 등 국토계획을 전국적으로 꾸준히 수행하였습니다. 1980~90년대 '녹산 국가산업단지', '강서 마곡지구', '호평 평내지구', 2000년대 '울산 신산업단지', '하남 미사', '광교신도시', 경기도

청 및 충남도청 이전신도시, 최근의 '하남 교산신도시', '용인 플랫폼시티', '새만금 수변도시'에 이르기까지 신도시와 산업단지 건설을 통한 국토개발의 역사와 함께 하였으며, 우리나라의 근대화와 산업발전에 많은 기여를 하였습니다.

도화엔지니어링 도시계획분야는 신도시 건설 과정에서 도시계획분야와 토목설계분야의 높은 업무 연관성을 일찍이 인식하여 2000년대 중반부터 국내 최초로 도시계획과 단지설계분야를 융복합하여 하나의 부서로 통합하여 운영하고 있습니다. 현재는 많은 엔지니어링회사가 우리 회사처럼 부서를 운영하고 있는 것으로 알고 있습니다. 현재도 업계 선도기업으로서 기업문화의 개선 뿐만 아니라 업계 전반의 문화를 개선하기 위해 한국도시계획가협회를 비롯한 관련단체와 협력하여 제도개선을 위해 노력하고 있습니다.

06 | 우리나라의 도시계획에 대해 질문 드리겠습니다.

1) 환경을 만드는 분야는 기반시설을 만드는 토목부터, 도시, 건축, 조경, 디자인 등 다양한 분야가 있습니다. 이러한 분야들 중, 도시계획 분야에서 계획가들은 앞으로 어떤 역할을 담당해야 한다고 생각하시나요? 지금 우리 사회, 도시, 시대가 직면하고 있는 해결과제와 연계하여 말씀 부탁드립니다.

코로나19로 인해 국/내외 저성장시대가 본격적으로 도래하고, 저출산, 고령화 등으로 인해 쇠퇴하고 소멸되는 도시가 빠르게 증가할 것입니다. 한편으로는 빅데이터, AI 등으로 시민의 적극적인 도시계획 참여가 가능하고, 환경에 따라 도시의 패턴이 급변하는 시대에 직면해 있습니다. 도시는 토목, 도시, 건축, 조경, 디자인 등 다양한 분야의 전문가 뿐만 아니라, 시민계획단 등 시민의 참여와 협력을 통해 조성되는데, 여기서 도시계획 분야의 계획가들은 다양한 분야가 융복합될 수 있도록 총괄하는 역할을 해야 한다고 생각합니다.

그렇기 때문에 도시계획가들은 이해당사자 사이에서 원활한 의사소통이 가능하도록 조정능력을 강화해야 합니다. 퍼실리테이터 등 대화형 도시계획가로서 역할 강화와 이해당사자를 통섭할 수 있는 '종합적 사고'를 통해 오케스트라의 지휘자와 같은 역할을 해야 한다고 생각합니다.

도화도 도시계획가에 필요한 이러한 역량들을 직원들이 갖출 수 있도록, 외부전문가 초청 강의 및 각 부서가 진행한 프로젝트 공유를 통해, 전문성 강화를 위한 교육을 지속적으로 진행하고 있습니다.

2) 이러한 도시계획가의 활동, 사회적 역할 등이 가능하기 위해서는 어떤 변화가 필요하다고 보시나요?

가장 우선해야 될 것은 기존에 해왔던 업무프로세스를 획기적으로 개선해야 한다고 생각합니다. AI, ICT를 기반으로 한 4차산업혁명으로 금융, 유통, 통신 등의 분야는 비대면 업무처리, 기능적 업무의 자동화 등을 통해 빠르게 변화하고 있지만, 건설산업 특히 엔지니어링 업계는 과거와 크게 달라진 것이 없습니다. AI, RPA 등을 통한 업무 자동화로 업무프로세스를 효율화 함으로써 우리 스스로가 스마트하게 일을 처리할 수 있어야 하고, 이를 토대로 더 높은 가치에 대해 사고할 수 있는 여유를 만들어 내야 합니다. 이를 통해서 도시계획가의 업무활동, 엔지니어링 업무활동이 고부가가치의 고유영역으로 거듭날 수 있을 것으로 기대하고 있습니다.

그리고, 업계의 공생 및 부가가치 증대를 도모해야 합니다. 업계 내부의 과다경쟁을 자제하고, 공생할 수 있는 여건 조성을 위해 한 목소리로 관련법률, 정책건의 등을 지속적으로 해야 하고, 내실 있는 업무수행을 위한 적정 대가 확보를 위해 노력해야 합니다. 다행히 '발주처 임의대로 사업비 감액 금지'와 '추가 과업에 대한 대가 요청'을 골자로 한 건설기술진흥법 개정안이 내년 4월 시행되면 여건이 나아질 것으로 기대하고 있습니다.

3) 도시계획, 건축분야의 후배들에게도 한 말씀 부탁드립니다.

도시계획, 건축분야 뿐만 아니라, 건설산업과 관련된 전문가라면 공익에 봉사하는 직업적 신념을 갖고 있어야 한다고 생각합니다. 도시환경 및 지역인프라와 같은 공공재를 다루므로 불특정 다수의 이익을 추구해야 하고, 궁극적으로 '삶의 질 향상'을 목표로 인간의 행복, 공공 어메니티를 윤택하게 할 수 있도록 노력해야 합니다.

그리고, 다양한 전문분야의 의견을 조율하는 오케스트라의 지휘자가 되기 위해서는 도시계획, 건축분야 외에 다양한 분야에 대한 관련 지식을 배제하지 않고 받아들여 종합할 수는 능력을 배양해야 합니다.

07 | (주)도화엔지니어링의 미래 비전에 대해 말씀해주세요.

도화엔지니어링은 국내 최초의 설계회사에서 시작하여 세계적으로 인정받는 엔지니어링사로 도약하는 것을 2020년까지의 목표로 설

정하고 노력하여 왔습니다. 올해가 목표연도인데 어느 정도 성과를 달성할 것으로 보입니다. 현재 성공적인 비전 2020의 달성을 목전에 둔 만큼 작년부터 2030년의 비전을 수립 중에 있고, 곧 발표할 계획입니다. 2030년에는 설계엔지니어링 전반의 축적된 기술력을 인프라 건설산업 전반의 영역으로까지 확대하고자 하는 계획을 갖고 있습니다. 이를 위해 프로세스 이노베이션(Process Innovation)을 진행중이며, 계획 및 설계부터 시공, 조달, 유지관리까지 사업 포트폴리오를 넓히고자 합니다.

08 | 그 외 하시고 싶은 말씀 부탁드립니다.

먼저 코로나 19로 온 나라가 두려움과 우려로 걱정이 많은데도 불구하고, 엔지니어링 산업발전에 함께 해주시고 고생하고 계신 선/후배 여러분들께 진심으로 감사를 드립니다. 지난 60여년 동안 도화엔지니어링은 어려운 여건 속에서도 지속적인 변화와 발전을 거듭하여 왔으며, 지금도 도전과 변화를 계속하고 있습니다. 국가 발전과 경제성장에 기여한 것에 비해 현재 업계 종사자들의 지위와 처우는 좋지 않은 것 같습니다. 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대를 위해 고민하고 열정을 다하는 도시계획가 뿐만 아니라, 건설산업 전반의 전문가들에 대한 인식이 높아질 수 있도록 노력하겠습니다.

감사합니다. ☎



[그림5] 홍보관

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

제24차 도시재생특위 의결...

상권 활성화, 마을주차장 공급 등 생활환경 개선

국토교통부 보도자료, 2020. 11. 03.

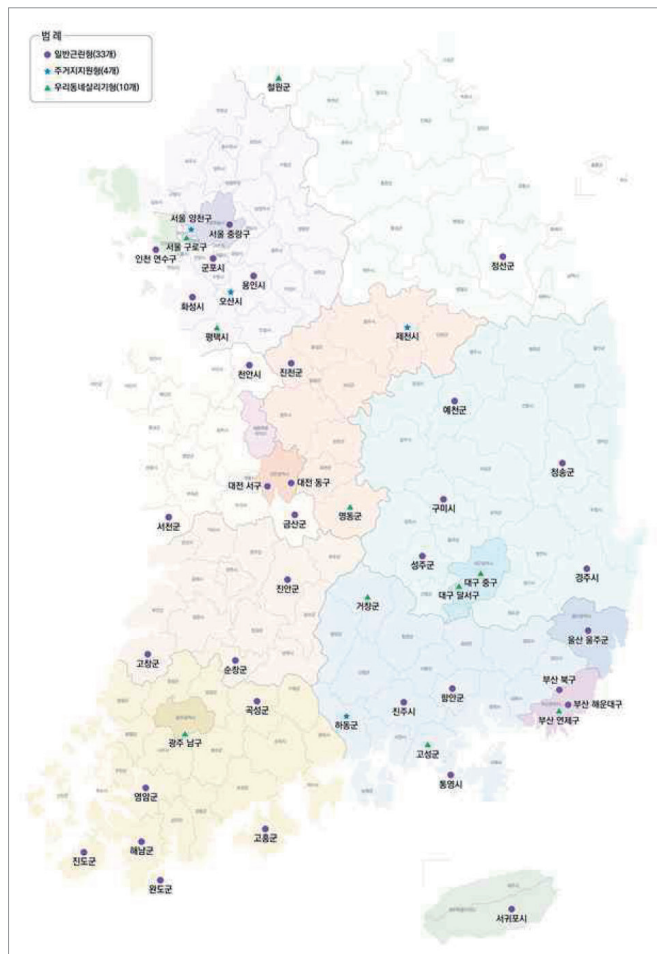
- 정부는 제24차 도시재생특별위원회(위원장 정세균 국무총리)에서 올해 제2차 도시재생 뉴딜 신규사업으로 총 47개소 선정
 - (일반근린) 주거지 · 골목상권 혼재지역에 공동체 거점조성 등으로 원도심 활성화
(주거지지원) 도로정비 등 소규모 주택정비 기반을 마련하고, 기초생활 인프라 공급
(우리동네살리기) 생활 밀착형 시설 공급 등으로 소규모 노후 저층 주거지 생활환경 개선
- 신규 사업은 3단계 절차를 거쳐 선정
 - 먼저, 광역 시 · 도가 지자체로부터 제출받은 사업계획을 평가하여 선정 후보사업 마련
 - 이에 대해 국토부가 전문가로 구성된 평가단을 통해 사업의 실현 가능성과 타당성을 평가하고, 선정 후보사업 업선
 - 도시재생특별위원회에서 선정 후보사업의 사업계획 적정성, 국비지원의 타당성 등을 심의하여 최종 47개 사업 선정
- 이번에 선정된 47개 사업에는 '24년까지 총 1.7조 원이 순차 투입되고, 총 616만㎡의 쇠퇴지역에서 도시재생이 이루어질 예정

- 일자리는 마중물 사업을 기준으로 약 9천개(건설단계 : 약 7천개, 운영 · 관리단계 약 2천개) 창출 전망

- 특히, 도시재생 뉴딜사업을 통해 위험건축물 정비 등으로 도시문제를 해결하고, 그린뉴딜 · 디지털뉴딜 정책을 구현하는데 역점

- 2020년 11월 도시재생 뉴딜사업 선정지(47개소)

유형 지역	합계	일반근린	주거지 지원	우리동네 살리기
합계	47	33	4	10
서울	3	종량	양천	구로
부산	3	북구,해운대		연제
대구	2			달서,중구
인천	1	연수		
광주	1			남구
대전	2	동구,서구		
울산	1	울주		
경기	5	군포,용인,화성	오산	평택
강원	2	정선		철원
충북	3	진천	제천	영동
충남	3	금산,서천,천안		
전북	3	고창,순창,진안		
전남	6	고흥,곡성,영암, 완도,진도,해남		
경북	5	경주,구미,성주, 예천,청송		
경남	6	진주,통영,함안	하동	거창고성
제주	1	서귀포		



법령해석

도시재생활성화계획 확정 전 도시재생활성화지역 내의 국유재산을 도시재생사업 외의 목적으로 매각할 수 있는지 (「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제30조제3항 등 관련)

법제처 16-0253, 2016. 10. 06.

[질의요지]

전략계획으로 도시재생활성화지역이 지정되면, 도시재생법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획이 확정되지 않았더라도, 같은 법 제30조제3항에 따라 도시재생활성화지역 내에 있는 국유재산·공유재산을 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없는 것인지를?

[회답]

전략계획으로 도시재생활성화지역이 지정되면, 도시재생법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획이 확정되지 않았더라도, 같은 법 제30조제3항에 따라 도시재생활성화지역 내에 있는 국유재산·공유재산을 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없습니다.

[이유]

도시재생법 제20조제1항제5호에서는 “도시재생활성화지역”이란 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로, 그 지정 및 해제를 전략계획으로 결정하는 지역을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제13조제1항제4호에서는 전략계획에는 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제19조제1항에서는 전략계획수립권자는 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다고 규정하고 있습니다.

그리고, 도시재생법 제20조제1항에서는 특별시장 등은 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐 확정한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 전략계획수립권자 또는 구청장 등은 관계 행정기관의 장과 협의하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있습니다.

또한, 도시재생법 제30조제1항 전단에서는 같은 법 제20조에 따라 도시재생활성화계획을 확정 또는 승인하려는 특별시장 등은 도시재생활성화계획에 국유재산·공유재산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 도시재생활성화지역 내의 국유재산·공유재산은 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없다고 규정하고 있는바,

이 사안은 전략계획에 따라 도시재생활성화지역이 지정되면, 도시재생법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획이 확정되지 않았더라도 같은 법 제30조제3항에 따라 도시재생활성화지역 내에 있는 국유재산·공유재산을 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없는 것인지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 법의 해석에 있어서는 법령에 사용된 문언의 의미에 충실하

게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인바(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결례 참조), 도시재생법 제2조제1항제5호에서는 “도시재생활성화지역”이란 그 지정 및 해제를 전략계획으로 결정하는 지역을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제13조제1항제4호에서는 전략계획에는 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있으므로, 도시재생활성화지역은 전략계획에 의해 지정된다고 할 것입니다. 그런데 같은 법 제30조제3항에서는 도시재생활성화지역 내의 국유재산·공유재산은 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없다고 규정하고 있으므로, 전략계획에 의하여 도시재생활성화지역이 지정된 이후부터는 도시재생활성화지역 내의 국유재산·공유재산을 도시재생사업 외의 목적으로 처분할 수 없다고 할 것입니다.

한편, 전략계획이 수립되었더라도 도시재생법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획을 확정하기 전까지는 도시재생사업의 구체적 내용 및 도시재생활성화지역의 최종적인 경계가 확정되지 않아, 도시재생활성화지역에 있는 국유재산·공유재산을 양도하거나 매각하더라도 그러한 행위가 같은 법 제30조제3항에 따라 금지되는 “도시재생사업 목적 외 처분”에 해당하는지 여부를 판단하기 어려우므로, 같은 법 제30조제3항에 따른 국유재산·공유재산의 처분 제한은 같은 법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획이 확정된 후부터 적용된다는 의견이 있을 수 있습니다.

그러나, 도시재생법 제2조제1항제5호에서는 “도시재생활성화지역”이란 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 전략계획으로 결정하는 지역을 말한다고 규정하고 있는 바, 같은 법 제30조제3항의 적용 시점을 “같은 법 제20조제1항에 따른 도시재생활성화계획 확정이 이루어진 시점 이후”라고 해석하는 것은, 국유재산·공유재산의 처분제한의 적용시점에 대하여 제한을 두고 있지 않은 같은 법 제30조제3항의 문언상의 의미를 넘어서서 그 적용범위를 시간적으로 축소하는 것이 되고, 이는 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하기 위해 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중하기 위하여 도시재생활성화지역을 지정하도록 한 도시재생법의 취지에 어긋난다고 할 것입니다.

따라서, 전략계획에 따라 도시재생활성화지역이 지정되면, 도시재

생법 제20조제1항에 따라 도시재생활성화계획이 확정되지 않았더라도, 같은 법 제30조제3항에 따라 도시재생사업 외의 목적으로 그 국유재산·공유재산을 매각하거나 양도할 수 없다고 할 것입니다.

질의응답사례

도시재생활성화지역 내 재정비촉진지구 중복 결정

국토교통부 2020. 09. 10.

[질의내용]

① ‘도시재생활성화계획’ 내 도시재생사업과 별개의 사업으로 ‘도시재생활성화계획’을 변경하지 아니하고 ‘재정비촉진지구’ 결정 가능 여부 및 ‘재정비촉진지구’ 결정 가능 시 그에 따른 ‘도시재생활성화계획’으로 국비지원을 받아 개설하는 기반시설 외 ‘재정비촉진지구’로 신설 및 변경하는 기반시설의 국비지원 가능 여부

② ‘도시재생활성화계획’에 따른 도시재생사업 완료 후 ‘재정비촉진지구’ 결정 가능 여부 및 기반시설의 국비지원 가능 여부에 대하여 문의를 드립니다.

[답변내용]

귀하의 민원내용은 도시재생특별법 시행「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」제2조제1항제7호에 따라 ‘도시재생활성화계획’으로 가능한 도시재생사업 중 4)「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업과 관련사항으로 판단됩니다.

① 재정비촉진지구 결정은 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따라 지정 및 시행이 가능합니다. 다만 도시재생활성화 계획과 다를 경우 추후 활성화계획을 변경하여 반영이 필요합니다.

또한 도시재생을 위한 국비지원은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 규정하는 도시재생활성화계획 및 관련 절차에 따라 지원이 가능합니다.

② 도시재생사업 완료 후 ‘재정비촉진지구’ 결정 가능 여부는 도시재생사업내용 및 완료 시점 이후 도시재생 사업지역의 제반 여건 종합 검토 및 관련기관 협의를 통해 판단할 사항입니다. ☎

협회 소식 · 동정

한국도시계획가협회 2020년 제7회 회장단 회의 개최

_ 2020. 10. 14.

우리 협회에서는 지난 10월 14일 오후 5시에 협회 회의실에서 제7회 회장단 회의를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2020년도 회원 현황과 회비납부 현황을 보고받았으며, 유관기관과의 MOU 체결 추진현황과 협회지 발행에 대한 보고를 받았습니다.

이번 회의에서는 지난 9월에 공고한 '용역' 대체명칭 공모전에 접수된 공모안에 대한 심사가 있었으며, 협회와 SH공사 간의 교육 프로그램에 대한 논의가 있었습니다. 또한 협회 창립기념식을 11월 2일 오후 6시 30분에 협회 사무실에서 개최하기로 하였습니다. 그리고 상임이사회 · 이사회 통합회의 및 송년회 개최일을 12월 3일 오후 6시에 개최하는 것으로 결정하였습니다.



한국도시계획가협회 창립 8주년 기념식 개최

_ 2020. 11. 02.

우리 협회는 지난 11월 2일 오후 6시 30분에 서울 성동구 소재 코드클럽 대회의실에서 협회 창립 8주년 기념식을 개최하였습니다. 이날 기념식에는 협회 회장단과 고문, 감사, 상임이사 등 20여 명이 참석하였습니다. 이날 기념식에서는 먼저 김홍배 회장의 인사말 이후

기념 케이크 커팅과 2020년 협회 활동 내역 보고가 있었으며, 이후에는 협회 발전을 기원하는 건배식이 진행되었습니다. 건배 이후에는 고문들의 격려사가 있었으며, 이후 기념사진 촬영과 기념선물 전달 후 만찬을 가졌습니다.



한국도시계획가협회-서울주택도시공사(SH) 업무협약 체결식 개최

_ 2020. 11. 04.



우리 협회는 지난 11월 4일 오후 3시에 서울주택도시공사 15층 임원회의실에서 도시계획 분야의 사회적 기여 확대를 통한 서울시의 지속 가능한 발전방안 구축을 위한 업무협약을 서울주택도시공사

와 체결하였습니다.

이날 협약의 주요 내용은 ▲도시발전 아이디어 발굴 및 연구참여 ▲협력 · 교류 활성화 ▲교육 지원 ▲정기 교류 및 토론회 개최 등을 포함하고 있으며, 협약을 통해 양 기관은 도시계획 연구역량과 경쟁력 강화를 도모할 계획입니다. 협약을 계기로 향후 양 기관에서는 상호 필요 분야에 대한 심도 깊은 논의와 협력방안을 논의할 예정입니다.

한국도시계획가협회-새만금개발청 업무협약 체결 및 심포지움 개최



우리 협회는 지난 11월 9일 오후 1시 30분 새만금개발청 4층 대회의실에서 새만금사업의 성공적 추진을 위한 업무협약을 체결하고 새만금사업의 발전전략을 논의하는 심포지움을 개최하였습니다.

먼저 1시 30분부터는 협회와 새만금개발청의 업무협약 체결식이 있었습니다. 이날 협약의 주요 내용은 ▲새만금 관련 토론회 개최 ▲연구협력 ▲교육 지원 ▲포괄적 인적 교류 및 정보 공유 등을 포함하고 있으며, 협약을 통해 양 기관은 새만금사업 발전과 도시계획 분야의 경쟁력 강화를 도모할 계획입니다.

업무협약식 이후에는 '새만금의 과거, 현재, 미래'를 주제로 심포지움이 진행되었습니다. 박원신 도화엔지니어링 전무와 최승희 우석대 교수, 최민성 텔코리얼티 대표의 발제가 있었으며, 이어진 토론에서는 안정근 경상대 교수를 좌장으로 임영진 삼호기술공사 대표, 엄수원 전주대 교수, 유희종 호원대 교수가 새만금의 발전전략에 대하여 토론을 진행하였습니다.

신도시위원회 2020년 추계세미나 개최

_2020. 11. 26.

우리 협회 신도시위원회(위원장: 윤정중 상임이사)에서는 지난 11월 26일 오후 2시에 ZOOM을 통해 온라인으로 신도시위원회 추계세미나를 개최하였습니다. 이날 세미나에서는 두 개의 주제가 발표되었습니다. 먼저 '기업유치를 통한 도시개발'을 주제로 협회 김기찬 상임이사가 발표를 하였으며, '행복도시 특화계획의 사례와 시사점'을 주제로 LH 김연준 차장의 발표가 있었습니다. 각 주제 발표 이후에는 참석자들의 다양한 질의가 있었습니다.

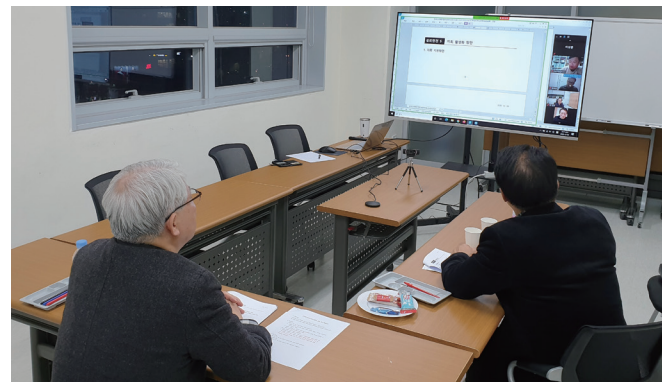
한국도시계획가협회 2020년 제8회 회장단회의 및 제3회 상임이사회 · 이사회 개최

_ 2020. 12. 03.

우리 협회에서는 지난 12월 3일 오후 5시에 제8회 회장단회의를, 당일 오후 7시에는 상임이사회 · 이사회 통합회의를 각각 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2020년도 회원 현황과 회비납부 현황을 보고받았습니다. 또한 협회에서 체결하고 계획한 업무협약과 새만금개발청과의 심포지움에 대해 보고받았으며, 협회도서 편찬위원회에서 발간준비중인 서적의 계약 상황도 보고받았습니다.

이후에는 2021년 상반기 협회 일정에 대한 논의와 지자체 정책지원위원회와 선거관리위원회 등 신규 위원회 구성, 정관 개정안, 협회지 기관탐방 논의, 지방지회 활성화 방안 등을 논의하여 의결하였습니다. ✉



신규 가입회원 명단

2020년 12월 18일 기준

NEW
MEMBERS LIST



개인회원

김영진 (주)기술사사무소 플랜텍
공대운
염수원 전주대학교 교수
임채욱
김연준 한국토지주택공사 차장



단체회원

용인도시공사
서울주택도시공사
주식회사 유신



종신회원

양승규 한국전력공사
문천재 주식회사 우신 사장

모두가 생각하는 도시에 우리는 없다.
우리가 생각하는 도시에조차 내가 없다.
내가 생각하는 도시에는 아무도 없다.
모두가 생각하는 건축에 우리는 없다.
우리가 생각하는 건축에도 내가 없다.
내가 생각하는 건축에는 아무도 없다.



우리, 모두. 내가 생각하는 도시와 건축에는 아무도 없다.
모든 것을 비우고,
아무도 존재하지 않는 공간에서,
시작하는 도시와 건축.
도시와 건축의 첫 번째 점이 시작된다.
중원에서 도시속에 건축이 그려진다.

델코리얼티그룹이 부산에코델타스마트시티 공모사업에서 도시계획과 신기술을 융합하는 컨설팅을 수행

1991년 설립 이후 1,000여개 프로젝트 수행

하는 일:

스마트 플랫폼 신기술과 도시계획 융합 모델 개발
글로벌 도시부동산 콘텐츠 모델 개발
친환경 ESG와 도시계획 융합 모델 개발
지자체 • 공사 • 민간 소유부지 개발
대규모점포 개설허가
중,대형 판매 • 식음 테넌트 유치
복합단지 개발
상업, 호텔, 아파트, 지식산업 • 혁신경제센터, 문화시설 개발
환승센터 및 역세권 개발
지하도상가 개발
프로젝트 메니지먼트(PM) & 파이낸싱 지원
개발공모 사업
도시재생 사업.

주요실적:

부산에코델타시티 도시계획과 신기술 융합
건국대학교 남측상업용지 복합 개발 계획
국토부 공간빅데이터 체계 구축 융합DB 구축
여의도 파크원 현대백화점 개설 업무
AK 홍대 복합 역사 개설 업무
K워터 송산그린시티 분양성 제고 및 마케팅 전략수립

사진: 국토교통부, Smart City Korea 웹페이지

Since 1991

DELCO (주)델코리얼티그룹

사업문의 / 델코지식정보 구독 문의 (02) 508-8400 | mail@delco.co.kr | (06153) 서울시 강남구 선릉로 108길 31-1 (삼성동, 로프트디 2층)
홈페이지: 델코리얼티그룹 www.delco.co.kr 리테일온(상업시설 테넌트 유치) www.retailon.kr

서오창IC가 바로앞 트리플 하이웨이를 모두 누리는 산업단지

경부, 중부, 제2경부(서울-세종) 고속도로까지 최단거리 연계, 희망 선호 입지 선점 기회

지금 선점하십시오!

청약 접수중

서오창IC를 곁에 둔
교통접근성

SK하이닉스 청주시에
35조원 투자

차세대 방사광가속기
최인접 산업단지

한화그룹이 조성하는
믿을수 있는
첨단산업단지

미래를 위한 가치투자!
서오창테크노밸리

TEL **043.239.2131-2**

※ 자세한 내용은 홈페이지 www.hcd21.co.kr를 참조하세요.
※ 상기 조감도는 이해를 돕기 위한 이미지 컷입니다.

주요 임원 소개



회 장 김홍배 한양대학교 교수

기획부회장 임영진 삼호기술공사 대표이사
 행정부회장 한상훈 중원대학교 교수
 재정부회장 최민성 델코리얼티 대표
 대외부회장 권 일 한국교통대학교 교수
 산학부회장 여춘동 인도엔지니어링 대표이사
 교육부회장 이승일 서울시립대학교 교수

공공부회장 이종원 인천대학교 겸임교수
 여성부회장 김선아 (주)SAK건축사사무소.엔지니어링대표
 공공개발부문 한병홍 한국토지주택공사 스마트도시본부장
 부 회 장
 감 사 선권수 한호건설그룹 대표이사
 감 사 광현희 한국토지주택공사 차장

상 임 이 사 권용일 대한한의대학교 교수
 김기찬 유나이티드그룹 대표이사
 김동근 NH 스마트도시계획처장
 김성길 공주대학교 교수
 김성률 우리ENG 대표이사
 김영준 청해엔지니어링 대표이사
 김주영 삼지대학교 교수
 김항집 광주대학교 교수
 김홍순 한양대학교 도시공학과 교수
 민건기 어반웍스 대표

석균성 롯데건설 전무
 손순금 한국토지주택공사 공공지원 인재사업처장
 여옥경 한양사이버대학교 교수
 오민경 태평양감정평가법인 이사
 윤갑식 동아대학교 교수
 윤상복 동의대학교 도시공학과 교수
 윤정중 NH 선임연구위원
 이상근 대우해양조선 건설부문 사장
 이영성 서울대학교 교수
 장호순 (주)미래E&D 부사장

정승현 한국건설기술연구원 수석연구원
 정현철 삼호기술공사 부사장
 정희운 서울연구원 선임연구위원
 조우현 경기도시공사 청렴감사실장
 조종렬 대한컨설턴트 전무
 최승희 우석대 건축과 교수
 최찬용 한국토지주택공사 본부장
 최충익 강원대학교 교수
 최한욱 반석엔지니어링 이사
 홍길표 강화군 도시개발국장

이 사 강경훈 이룸 CNS 대표
 강동오 HDC 아이앤코스 상무
 강병재 새만금개발공사 본부장
 강원준 경호엔지니어링 상무
 강평희 대한콘설턴트 이사
 고준호 한양대 도시대학원 교수
 고진수 광주대학교 도시계획부동산학과 교수
 고태호 제주발전연구원 연구위원
 구정현 경호엔지니어링 부사장
 권영선 주택산업연구원 책임연구원
 권혁도 동영엔지니어링 부사장
 금기반 대전광역시 도시계획상임기획단
 김건우 한양대학교 교수
 김근영 강남대학교 교수
 김노희 코오롱글로벌 과장
 김성주 (주)도시건축 미래 대표
 김성진 성도 E&C 대표
 김영인 한국토지주택공사 차장
 김용태 한진개발공사 전무
 김재구 전북발전연구원
 김정곤 SH공사 본부장
 김정섭 UNIST 교수
 김 진 한남대학교 교수
 김진유 경기대학교 교수
 김충호 서울시립대학교 교수
 김태경 경기연구원 선임연구위원
 김호용 동아대학교 교수
 김황배 남서울대학교 교수
 나승일 인천시 해양항만과 팀장
 남광우 경성대학교 도시공학과 교수
 노혜진 케이에스엠기술 이사
 류동춘 한국토지주택공사 공간정보처장
 문계정 법무법인 태일 변호사
 문봉섭 국토교통부 시설사무관
 문 채 성결대학교 교수
 문태현 경성대학교 교수

민세식 민중합기술단 대표이사
 박근오 충남연구원 재단안전연구센터장
 박노일 건설경제신문 부장
 박무식 거제시 도시계획과장
 박병순 한국토지주택공사 차장
 박성호 Korea In World D&C 책임
 박신태 (주)중원도시 대표
 박영길 이천시 도시재생센터 센터장
 박영신 한국경제 기자
 박인권 서울대 환경대학원 교수
 박진아 한양대 도시공학과 교수
 박철광 한화건설 개발사업본부 상무
 박태원 광주대학교 도시계획부동산학과 교수
 박홍철 (주)건축 도시계획부 전무
 배기욱 대전대학교 도시공학과 교수
 배상호 도화엔지니어링 부사장
 백복수 인도엔지니어링 총괄본부장
 성장환 NH 토지주택연구원 실장
 성현곤 충북대학교 교수
 손 철 강릉원주대학교 교수
 송향숙 여성과 공간연구소 소장
 신상영 서울연구원 연구위원
 안용진 서울과학기술대학교 건축학부 교수
 양광식 순천향대학교 행정학과 교수
 양성돈 영등포구 소통기획과 구정연구단 연구위원
 양용택 서울시 재생정책기획관
 연수원 전주대학교 교수
 오복환 의왕도시공사 사장
 유명소 (주)동림피엔디 전무이사
 유천용 (주)엠와이엔씨 대표
 윤문상 인천경제자유구역청 영종청라개발과장
 이남희 작은도시대장간 실장
 이동우 한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
 이명범 피엔디파트너스 대표
 이민기 NH 연구위원
 이상우 한국토지주택공사 부장

이상훈 한양대 도시대학원 교수
 이우배 인제대학교 교수
 이일희 제일엔지니어링 팀장
 이재수 강원대학교 부동산학과 교수
 이재용 한국토지주택공사 산업단지부장
 이재춘 국토연구원 책임연구원
 이정원 용인시 도시계획상임기획단장
 이정하 상지엔지니어링 상무
 이지영 서울시립대학교 교수
 이창효 한밭대학교 교수
 이철성 (주)건축 부사장
 임동일 강릉대학교 교수
 임병호 대전발전연구원 연구위원
 임 산 한국토지주택공사 부장
 임태빈 유엔기술사사무소 소장
 임현석 한국토지주택공사 부장
 임현진 더 도시연구소 대표
 임형빈 충남발전연구원 연구위원
 장영호 미래E&D 본부장
 장재일 경일대학교 교수
 전병해 용인시정연구원 연구위원
 전창환 한국토지주택공사 국유지계획부장
 정다운 오씨에스도시건축 실장
 정락현 서울토지주택공사 부장
 정명화 유신엔지니어링 전무
 정의경 국토교통부 국토정책과장
 조미정 한양대학교 겸임교수
 조정래 서울시의회 전문위원
 조필제 하우드 본부장
 천상현 홍익대학교 교수
 최영은 대구경북연구원 실장
 탁정호 파엔티 글로벌 대표이사
 한재범 법무법인 제이엔 변호사
 홍재주 (주)맵인어스 이사
 황중만 한양대학교 특임교수
 황지욱 전북대학교 교수

(표기 : 가나다 순)



한국도시계획가협회
URBAN PLANNERS

- 2021.01. 다시, 도시재생을 생각한다
- 2020.10. 광역도시계획, 회고와 전망
07. 감염병 시대의 도시계획
04. 스마트 시티와 도시계획
01. 도시, 기본계획을 말하다
- 2019.08. 3기 신도시에 바란다
05. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스
- 2018.08. 중심시가지형 도시재생과 도시계획
- 2017.12. 스마트시티와 도시계획
08. 도시재생뉴딜정책과 도시계획
- 2016.11. 쇠퇴상권의 재활성화
08. 부산개항 140년, 워터프론트 조명
04. 융복합화와 도시계획
- 2015.12. 국공유지 활용과 도시경쟁력
10. 지방중소도시의 현안과 발전방향
06. 거버넌스를 통한 도시재생 활성화
03. 근대 도시건축 문화 유산 특집기획
- 2014.11. 국토도시분야 해외진출전략
07. 통일에 대비한 국토·도시계획
03. 창간호



ISSN 2713-5039