

# 건설산업 관점에서 본 도시재생의 이슈와 과제

2014. 11

이승우

■ 문제 제기 .....	4
■ 도시정비 수단으로서 도시재생 .....	5
■ 건설산업 관점에서 본 도시재생사업의 이슈 .....	9
■ 도시재생에서 건설산업의 역할 확대를 위한 과제 .....	17

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea



## 요 약

## ▶ 기성 시가지의 정비에 있어 ‘도시재생’이 새로운 패러다임으로 본격화되고 있음.

- 개념적으로는 도시 쇠퇴 문제를 물리적 측면만을 강조하는 것이 아니라 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 측면에서 통합적으로 접근하는 방식
- 2013년 말 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되면서 ‘도시재생사업’이라는 구체적 사업 형태를 갖추게 됨. 올해 4월에 도시재생선도지역으로 13곳이 지정되었고, 2016년부터 매년 약 35개의 신규 도시재생사업을 추진할 계획

## ▶ 기존 재개발 및 재건축과의 관계

- 도시재생은 민간의 사업성에 기반을 둔 도시정비 방식이 한계에 부딪힌 상황에서 나타난 불가피한 대응이라는 측면도 존재함.
- 개량형 도시재생사업은 재개발, 재건축을 대체하는 것이라기보다는 이 방식이 작동하기 어려운 곳에서 활용할 수 있는 새로운 대안으로 이해해야 할 필요가 있음.
- 더 나아가 예산의 제약 등을 감안할 때 재건축 및 재개발을 최대한 적극적으로 활용하는 것이 전체 도시 차원에서 도시재생을 효율화할 수 있는 방안이 될 수 있다는 접근 방식도 필요

## ▶ 도시재생사업은 공공의 적극적 주도 및 여건 조성을 통하여 민간이 활발히 참여할 때 성공할 수 있음.

- 민간 자본 참여 모델 개발 : 비수익성 사업과 수익성 사업이 혼재되어 있는 도시재생사업의 특성상 BTO와 BTL의 혼합 방식이 효율적일 수 있음. 이를 위해서는 BTL의 민간 제안을 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 공공 재원의 다양화 : TIF(Tax Increment Financing), 뉴욕의 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)와 같이 공적 개발 주체가 공공의 채권을 유동화하는 방안이 논의될 수 있음. 공공 투자는 초기에 재원을 집중적으로 투자한 후 장기적으로 재원을 회수하고 이를 다시 사업에 재투자하는 방식으로 이루어짐.
- 지역 기반 개발 주체 : 사업성에 기반하지 않은 도시재생이 활성화되기 위해서는 민간 내지 민관의 파트너십 형태의 재생 단체 및 기업들의 역할이 중요함. 민간의 역할과 관련해서는 미국의 CDCs(Community Development Corporations) 사례를 참조할 필요가 있음.

## ▶ 도시재생 패러다임은 단순한 주택정비사업 방식의 변경 차원이 아니라 전체 주택산업의 방향성을 조망하는 관점에서 이해할 필요가 있음.

- 단기적으로는 재개발·재건축, 민간에 의한 복합 개발 등이 여전히 우위를 가지며 존속할 것이나 장기적인 관점에서 그 이후를 고민해야 함은 분명함.
- 장기적인 관점에서 도시재생이라는 새로운 패러다임을 통해 도시 개발, 복합 개발에 대한 사회적 인식을 전환시킬 필요가 있음.
- 도시재생을 목적으로 하는 도심 복합 개발 프로젝트는 단순히 민간에서 수익을 내고자 추진하는 사업 개념을 넘어 공익적 가치를 가지는 사업으로 인정될 필요가 있으며, 이에 걸맞게 정부의 인센티브, 규제 완화 등이 필요할 것임.

## I. 문제 제기

- 기성 시가지의 정비에 있어 도시재생이 새로운 패러다임으로 본격화되고 있음.
  - 개념적으로는 도시 쇠퇴 문제를 물리적 측면만을 강조하는 것이 아니라 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 측면에서 통합적으로 접근하는 방식
  - 도심 쇠퇴 문제를 앞서 겪은 서구의 도시들에서 도시재생은 도시 경제 활성화, 도시 경쟁력 강화, 고용 창출 등과 연계되어 활발히 추진되고 있음.
- 도시재생은 2000년대 이후 학술적 차원에서 꾸준히 논의되다가 2013년 말 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되면서 ‘도시재생사업’이라는 구체적인 사업 형태를 갖추게 됨.
  - 특별법에 의한 사업 유형은 소규모 주거지 및 상권 재생 프로젝트인 근린재생형, 대형 복합 개발 프로젝트인 경제기반형 등임.
  - 올해 4월에 도시재생선도지역으로 13곳이 지정되었고, 2016년부터 매년 약 35개의 신규 도시재생사업을 추진할 계획임.
- 도시재생사업의 활성화는 건설산업의 입장에서는 시장 환경의 큰 변화를 의미함.
  - 지금까지 도시정비는 대부분 민간의 사업성에 기반한 단기적 사업 위주로 진행되어 왔고, 이러한 구조에서 건설산업은 주도적 역할을 담당하였음.
  - 하지만 도시재생사업은 기본적으로 민간 주도, 사업성에 근거, 물리적 정비라는 기존 방식의 한계를 극복하기 위한 것으로서 공공 주도, 소규모, 점진적 개량, 사회·경제적 계획 등의 핵심 키워드를 가지고 있음.
  - 따라서 장기적 관점에서 볼 때 건설산업은 도시 개발 및 재정비에서 과거와는 다른 역할을 요구받게 됨.
- 이러한 상황을 감안할 때 건설산업의 관점에서 도시재생과 관련된 몇 가지 의문과 이슈들이 존재함.
  - 사업적인 측면에서 아직은 모호한 도시재생사업을 건설 프로젝트라는 관점에서 어떻게 이해해야 하는가의 문제가 있음.

- 또한 현실적 차원에서 도시재생이라는 새로운 패러다임 하에서 재개발·재건축과 같은 기존의 도시정비사업들은 어떻게 되는 것인가에 대한 의문도 존재함.
- 본고에서는 우선 이러한 이슈들에 대해 검토한 후, 도시재생 패러다임 하에서 건설산업의 역할 확대를 위한 과제, 장기적인 관점에서의 건설산업 대응 방안 등을 검토하고자 함.

## II. 도시정비 수단으로서 도시재생

### □ 도시재생의 개념<sup>1)</sup>

- 현대적 의미의 도시재생 개념은 서구의 여러 도시들에서 제2차 세계대전 이후 산업구조의 변화로 인해 심각한 도시 문제가 대두되면서 이에 대한 해법으로 구체화됨.
- 산업혁명 이후 제조업의 성장으로 인해 급격한 도시 성장을 이루었고, 제2차 세계대전 이후 제조업의 쇠퇴와 서비스업의 성장 등 경제 구조 변화로 인한 도시 쇠퇴를 순차적으로 경험
- 2004년에 영국에서 발간된 『Urban Regeneration : A Handbook』은 현대적 의미의 도시재생 개념을 설명하고 있음.
- “도시재생은 변화를 겪고 있는 지역에서 도시 문제를 해결하고 경제적·물리적·사회적·환경적 조건을 지속적으로 개선하는 종합적이고 통합적인 비전과 실천을 의미한다(Roberts & Sykes. 2004. p.17).”
- 우리나라에서 도시재생은 2000년대 중반부터 논의되었으며 초기에는 주로 신도시나 신시가지 개발에 대응하는 개념으로, 노후 불량 주거지, 도심 상업지, 산업단지에 대한 재개발 및 재건축 등 기존 도시의 물리적 정비를 일컫는 말로 이해됨.
- 이러한 물리적 정비 사업들은 대부분 개발 수요가 높은 대도시를 중심으로 민간 주도의 재개발형 사업들로 추진됨.
- 재래시장 정비 사업, 살고 싶은 도시 만들기 사업 등 정체·쇠퇴하는 중소 도시에 맞

1) 유재운 외, 경제 기반 강화를 위한 도시재생 방안, 국토연구원, 2013, 발췌 정리.

는 환경 개선형 사업들이 도입되기 시작하면서 도시재생의 개념이 확대됨.

- 최근에는 물리적 환경 개선뿐만 아니라 경제적·사회적 환경 개선을 위한 종합적인 전략을 다루는 것으로 도시재생의 범주가 넓어지고 있음.
- 도시의 인구 및 개발 수요 감소, 지역 주민의 재개발 반대, 뉴타운사업의 공식적인 철회, 주민 참여 개념 부각 등의 다양한 여건 변화가 주요 원인
- 법률적으로는 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생특별법」) 제2조 1항에서 다음과 같이 정의하고 있음.
- 인구의 감소, 산업 구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거 환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역 자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말함.
- 도시재생은 쇠퇴한 도심을 재개발하는 행위로서 폭넓게 이해되기도 하고, ‘마을 만들기’와 같이 공적 주체나 주민 참여에 의한 개량형 도심정비사업을 일컫기도 하는 등 다양한 차원에서 이해되고 있음.
- 하지만 무엇보다 도시재생 개념의 가장 근간이 되는 특징은 도시 쇠퇴 문제를 물리적 측면만을 강조하는 것이 아니라 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 측면에서 통합적으로 접근하는 것임.

## □ 도시재생의 법제화와 도시재생사업

- 도시재생은 주로 학술적 차원에서 논의되다가 2013년 「도시재생특별법」이 제정되면서 정부의 정책 및 사업으로 틀을 갖추.
- 기존의 도시재생 관련법에 따른 정비 방식 및 재생 사업의 개별 추진에 따른 한계를 극복하고, 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적인 성장 기반을 확충하는 데 목적을 둬.
- 특별법의 제정에 따라 도시재생의 개념은 법령에 의한 ‘도시재생사업’으로 구체화되었으며, 계획 및 추진 체계를 갖추.

- 특별법에 따라 정부는 국가 전략인 ‘국가도시재생기본방침’을 수립하며, 지자체는 ‘도시재생전략계획(기본 구상)’과 ‘도시재생활성화계획(실행 계획)’을 수립
- 도시재생전략계획에서 도시재생사업을 추진하기 위한 대상 지역을 지정
- 정부는 도시재생특별위원회를 설치하고, 교육·컨설팅 등의 지원 업무를 위해 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터 등을 설립

&lt;표 1&gt; 기존 도시 재정비 법률과 도시재생특별법 비교

구분	기존 도시재정비 법률	도시재생특별법
추진 주체	토지·건물 소유자 중심 조합 (개발 이익에 관심)	지역 거주자 중심의 지역 공동체 (도시 자생력 확보에 관심)
대상 지역	수익성 있는 물리적 낙후 지역 (주로 수도권)	경제 활력을 잃어 자체 도시정비가 어려운 쇠퇴 지역 (지방 중소 도시 등)
사업 방식	재건축·재개발 등 물적 정비	사회·경제·문화 등 종합적 기능 개선

자료 : 국토교통부 보도자료, 2013. 4.

- 도시재생사업은 경제기반형과 근린재생형으로 구분됨.
  - 도시경제기반형 사업 : 산단, 항만, 공항, 철도 등 국가 핵심 시설의 정비·개발(앵커 사업)과 연계하여 고용·산업 기반 창출 및 문화·의료 등 도시 서비스 확충
  - 근린재생형 사업 : 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초 생활 인프라 확충, 골목경제 살리기, 커뮤니티 활성화 등 소규모 일자리 창출·복지 전달
- 도시재생사업의 법제화는 국가 차원에서 체계적인 정책을 통해 도시 쇠퇴에 대응한다는 점에서 기본적인 의의가 있음.
  - 그간 지방자치단체의 업무로 여겨졌던 쇠퇴한 도시 공간의 활성화에 대한 국가의 개입 또는 지원의 당위성을 법적으로 정립
  - 국가 단위의 종합 계획을 수립하지 않고 도시재생의 비전과 목표, 국가가 지자체의 도시재생을 지원하기 위한 관련 시책 등만을 제시하는 전략 계획 형태의 국가도시재생기본방침을 수립하여 제시
  - 민간 토지 소유자나 조합에 의한 도시정비사업으로 국한되었던 일반의 이해를 도시의 경제적, 사회적, 물리적인 활력 회복과 지역 공동체의 활성화로 넓힘.

## □ 도시재생사업의 추진 현황

- 「도시재생특별법」에 따라 올해 도시재생선도지역 13곳이 지정됨(2014. 4. 29).
- 선도 지역은 도시재생이 시급하고 주변 지역에 대한 파급 효과가 높은 지역에 대해, 국가와 지자체의 시책을 중점 시행하는 지역을 말함.
- 도시경제기반형 선도지역은 부산과 청주 2곳이 지정됨.
- 근린재생형은 서울 종로구, 광주 동구, 영주시, 창원시, 군산시, 목포시(이상 일반 규모 6곳), 대구 남구, 태백시, 천안시, 공주시, 순천시(이상 소규모 5곳) 등 11곳이 지정됨.

<표 2> 도시재생선도지역 사업 개요

유형	지자체		대상 지역	사업 구상(안)	
도시 경제 기반형 (2)	부산	동구	초량1, 2, 3, 6동 (부산역 일대)	부산 북항-부산역-원도심을 연계한 창조경제(1인 기업, 벤처 기업 등)지구 조성	
	충북	청주시	상당구 내덕1, 2동, 우암동, 중앙동	폐공장 부지(연초제조창)를 활용한 공예·문화산업지구	
근 린 재 생 형	일반 규모 (6)	서울	종로구	송인·창신1, 2, 3동	뉴타운사업 해제 지역 주거지 재생사업, 봉제공장(가내수공업) 특성화
		광주	동구	충장동, 동명동, 산수1동, 지산1동	아시아문화전당(舊전남도청) 주변 구도심 상권 활성화
		전북	군산시	월명동, 해신동, 중앙동	군산 내항지구와 연계한 근대 역사 문화지구 조성
		전남	목포시	목원동	유달산 주변 구도심의 공폐가 활용해 예술인마을 조성
		경북	영주시	영주1, 2동	1940~50년대 형성된 근대 시장(후생시장, 중앙시장)과 舊철도역사 주변 재생
		경남	창원시	마산합포구 동서동, 성호동, 오동동	부림시장, 창동예술촌 중심의 문화예술 중심 도시재생
	소 규모 (5)	대구	남구	대명2, 3, 5동	공연 소극장(100여 개) 밀집 거리 재생을 통한 구도심 활성화
		강원	태백시	통동	폐 철도역사, 舊탄광도시의 정체성을 살린 소도시 재생
		충남	천안시	동남구 중앙동, 문성동	빈 건물을 활용한 청년 기반시설(기숙사, 동아리방, 스튜디오) 조성을 통한 활력 창출
		충남	공주시	웅진동, 중학동, 옥룡동	백제왕도의 문화유산을 활용한 특화거리 조성, 산성시장 등 전통시장 활성화
		전남	순천시	향동, 중앙동	노후 주거 지역 친환경 마을(옥상 녹화, 빗물 활용 등) 만들기, 생태 하천, 부읍성터 복원

자료 : 국토교통부 보도자료, 2013. 4.



- 선도 지역은 도시재생활성화계획을 수립한 후 사업에 착수하여 2017년까지 4년 간 시행될 예정임.
- 4년 간 사업비로 60억~250억원이 지원되며, 도시경제기반형 사업비는 250억원, 근린재생형 중 일반 규모는 100억원, 소규모는 60억원 규모임.
- 국토교통부에 따르면, 향후에는 주민·지자체가 도시재생 계획을 수립하고 국고 지원을 요청하면, 도시재생특위 심의를 거쳐 2016년부터 매년 신규 도시재생사업 지원(매년 약 35개)을 추진해 나갈 계획임.

### III. 건설산업 관점에서 본 도시재생사업의 이슈

#### 1. 건설 프로젝트로서 도시재생사업의 이해

##### □ 새로운 주거지 정비 수법으로서 근린재생형 도시재생사업

- 지금까지 도시 주거지 정비 방식은 사업성이 있는 수도권을 중심으로 이루어져 왔으며, 주택 유형 또한 공동주택에 편향되어 다양한 문제를 야기함.
- 대규모 전면 철거 후 아파트로 재개발하면서 지역 고유의 정체성 및 경관이 훼손됨.
- 물리적 환경 정비만을 다루었기 때문에 실업·노인 복지·육아·문화 격차 해소 등 지역 차원의 복합적인 도시 문제 해결은 불가능
- 도시재생은 민간 주도, 사업성에 근거, 물리적 정비에 초점 등 기존 정비 방식의 3가지 주요 특징이 갖는 한계를 벗어나고자 하는 취지를 가짐.
- 따라서 주거지의 도시재생은 원칙적으로 공공 주도로 지역의 특성을 유지하면서 인프라를 정비하고 개선하는 개량형 사업으로 이해할 수 있음.
- 또한 노후 주거지의 재생과 인근 지역의 경제 재생을 동시에 추진하면서 공공과 민간이 사업 특성에 따라 연계되는 형태를 가짐.

- 근린재생형 사업으로 선정된 11곳의 선도 사업을 보면 쇠퇴 중심 상가지역 및 근린 주거지역 재생 위주의 사업으로 구성되어 있으며, 이에 따라 소규모 개선 사업, 건축 사업, 필수 인프라 확충, 유지보수 등이 주된 사업 내용이 될 것으로 보임.
- 일반 규모 사업에서는 근대 역사 문화지구 조성, 구도심 공폐가 활용 예술인마을 조성, 근대 시장과 舊철도역사 주변 재생 등이 주요 내용
- 소규모 사업에서는 공연 소극장 밀집거리 재생, 빈 건물을 활용한 청년 기반시설, 노후 주거지역 친환경 마을 만들기 등이 주요 내용
- 공공 주도, 소규모, 점진적 개량 등의 키워드에서 알 수 있듯이 주거지의 전면 철거 후 개발에 초점을 맞춘 기존 사업 방식과는 괴리가 있음.
- 이러한 특성은 건설산업 관점에서는 사업 환경이 크게 변화함을 의미함.
- 선도 사업에서와 같이 공공이 투입하는 사업비 규모는 4년 간 100억원 미만으로 사업 규모가 크지 않으며, 주거지 정비 또한 개량형으로 추진될 경우 소규모, 장기 사업으로서 건설산업 입장에서는 새로운 시장으로서 매력이크다고 할 수는 없음.
- 다만, 개량형 재생 사업이 활성화될 경우 대형 건설업체의 시장이었던 주거지 정비 사업에 중소형 건설업체의 참여가 늘어나는 효과가 있을 수 있음.
- 또한 건설산업 관점에서는 시장 성격의 변화가 초래하는 역할 패러다임의 변동에 주목할 필요가 있음.
- 지금까지 우리나라의 주거지 정비 사업은 공공의 직접적 참여 없이 민간의 역할에 의존해 왔으며, 공공은 관리자 및 감독자의 역할을 수행해 왔음. 이 체제에서 건설산업은 민간 주체의 핵심으로서 하드웨어적 주거지 정비를 거의 모두 담당함.
- 하지만 도시재생 패러다임 하에서는 도시재생을 진행하는 다양한 주체들의 협력과 연계가 필수적이며, 건설산업 또한 그 일원으로서 기능할 필요가 있음.
- 이와 같은 역할 변화는 건설산업의 향후 시장 창출과 관련하여 새로운 환경이자 도전으로서 이에 대해 보다 신중한 접근이 필요할 것임.

## □ 복합 개발의 새로운 유형으로서 경제기반형 도시재생사업

- 경제기반형 도시재생사업은 국가 핵심 시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용 기반을 창출하기 위한 도시재생임.
- 특별법에 규정된 국가 핵심 시설은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반 국도, 하천 등
- 해외 선진 국가의 경제재생 추진을 위한 도시 개발과 유사한 특성을 가짐.

<표 3> 해외의 주요 경제기반형 도시재생사업 사례

구분	도시(지구)	재생 사업 전	사업 이후
독일	뒤셀도르프 메디엔하펜	내륙 무역항	미디어 기업 중심지 방송 · 광고 · 예술
	함부르크 하펜시티	노후 항만	대학, 주거, 상업, 문화
프랑스	파리 리브고슈	폐창고, 폐철로	국립도서관, 대학 유치 상업 · 주거 · 문화 복합
일본	토요스지구	조선소 이전 부지	산업, 업무 지구 주거 · 상업 복합 지구

자료 : 김주진, 대도시 유형별 경제기반 도시재생 전략, 경제기반형 도시재생사업의 개념 및 추진 방향 설명회, 2014. 7. 15.

- 이러한 사업은 기존 거주자의 삶의 질 향상과 지역 공동체 활성화보다는 대도시의 도시 경쟁력 강화를 위한 사업으로서의 성격이 더 크다고 할 수 있음.
- 공공의 주도 하에 추진되지만 민간의 사업성에 기반을 두는 복합 개발의 성격을 가짐.
- 따라서 경제기반형 도시재생사업은 건설산업의 관점에서 새로운 시장으로 주목할 필요가 있음.
- 사업의 내용은 기존의 복합 개발과 유사하지만 공공이 주도하는 특성을 가짐.
- 지금까지의 방식인 민간 단독의 개발사업, 민관 협력의 공모형 PF사업 등에서 나타난 부작용과 단점을 보완하는 방식으로 사업이 추진될 필요가 있음.
- 공공의 선도적 역할과 적극적 지원 하에 민간 기업의 활발한 참여가 이루어지는 구조가 필요
- 건설산업의 관점에서 경제기반형 도시재생사업의 중요한 키워드는 비수익성 시설에 대한 재정의 투입, 리스크의 분담, 정부의 주도적 추진 의지, 그리고 민간 투자 유인

을 위한 인센티브 등이 될 것임.

## □ 확장된 도시재생 프로젝트

- 도시재생의 개념을 법령에 의한 사업으로 구체화한 것이 도시재생사업이나, 건설 프로젝트의 관점에서는 더욱 큰 차원에서 접근할 필요가 있음.
- 도시재생 프로젝트는 기성 시가지를 재생하는 차원에서 추진되는 프로젝트를 포괄적으로 지칭하는 것으로 이해할 수 있음.
- 도시재생의 개념으로 볼 때는 영국의 도크랜드와 같은 대규모 재생 사업에서부터 소규모 마을 만들기와 같은 개량형 재생 사업까지를 모두 포괄함.
- 즉, 광의의 개념으로 볼 때는 기존 도시정비사업, 개별 복합 개발 프로젝트, 공공 주도의 도심 개조 프로젝트 등이 모두 포함됨.
- 재개발, 재건축 등 주택정비사업
- 도심 재개발 등 민간에 의한 복합 개발, 민자 역사 등의 민관 협력 프로젝트
- 동대문디자인플라자, 청계천 복원 등 공공 프로젝트
- 건설산업의 관점에서는 새로운 도시재생의 패러다임을 광의로 해석하고, 이 패러다임에 부합하는 건설 프로젝트와 건설산업의 역할을 모색할 필요가 있음.
- 지금까지 서울시를 제외한 대부분의 도시에서는 개발 수요에 대해 원도심을 재생하기보다는 외곽 지역을 개발하는 형태로 대응해 왔으나, 이러한 방식은 더 이상 지속 가능하지 않음.
- 또한 대부분의 도심 개발이 대규모 업무시설 위주로 이루어지면서 도심의 기능적 다양성이 약화되는 등 중심지의 활력은 지속적으로 저하되는 문제도 존재
- 이러한 상황을 감안할 때 특별법에 의한 경제기반형 도시재생사업 외에도 원도심의 도시재생 프로젝트는 계속 증가할 것이며, 이는 도심의 복합 개발이 활발히 추진될 수 있는 환경을 조성할 것임.

## 2. 기존 도시정비사업과의 관계

### □ 도시재생사업과 재건축·재개발의 관계 설정

- 도시재생과 관련하여 건설산업의 주된 관심 중 하나는 기존의 주택 정비 방식인 재건축, 재개발과 도시재생사업의 관계임.
- 원칙적으로 도시재생은 포괄적인 기능 재생 사업으로서 주택 정비가 핵심 내용은 아니며, 도시재생사업이 의도하는 개량적 방식으로는 주택의 정비에 한계가 있음.
- 노후 단독주택 및 다가구·다세대 주택의 경우, 내진을 비롯한 안전 문제, 석면으로 대표되는 친환경 문제를 가지고 있으며, 이는 개량으로 해결되기 쉽지 않음.
- 그럼에도 불구하고 재건축이나 재개발과 같이 전면 철거를 전제로 한 과거의 정비 방식은 용도 폐기되어야 하며, 향후 모든 주거지 정비를 도시재생사업을 통하여 해결해야 한다는 관점도 존재함.
- 지역 특성을 유지하면서 사회·경제적으로 점진적인 개량을 도모하는 방식의 도시재생을 ‘선’으로, 재건축으로 대표되는 물리적인 전면 재생 방식을 ‘악’으로 보는 이분법적 시각이 존재
- 하지만 개량형 도시재생사업은 재개발, 재건축을 대체하는 것이라기보다는 이 방식이 작동하기 어려운 곳에서 활용할 수 있는 새로운 대안으로 이해해야 할 필요가 있음.
- 현실적인 차원에서 도시재생은 민간의 사업성에 기반을 둔 도시정비 방식이 한계에 부딪힌 상황에서 나타난 불가피한 대응이라는 측면도 존재
- 인구의 감소와 경제의 쇠퇴로 인해 민간의 사업성에 기반을 둔 기존의 도시 정비 방식이 작동하지 않는 지역이 증가하고 있음.
- 공공에 의한 점진적 개량과 소규모 경제 활성화가 주축인 개발 방식이 대두될 수밖에 없는 상황임.
- 실제 특별법에서도 재개발, 재건축, 주거환경개선사업 등이 모두 도시재생사업의 수단으로 명시되어 있음.<sup>2)</sup>

2) “도시재생사업”이란 도시재생 활성화지역에서 도시재생 활성화계획에 따라 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.  
 라. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비 촉진사업  
 마. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권 개발사업

- 도시재생에 있어 재개발 및 재건축의 역할과 효용성에 대해서는 좀 더 실질적인 차원에서 접근할 필요도 있음.
- 점진적 개량 방식의 도시재생사업은 기본적으로 정부가 예산을 투입하는 것을 전제로 하며 예산의 제약으로 정비 대상, 정비 범위의 한계가 존재함.
- 그럼에도 민간의 사업성에 기대어 정비를 피하기 힘든 노후 지역은 점점 늘어날 것이며, 한정된 예산으로 모든 지역에 대처하기는 불가능함.
- 이러한 관점에서 볼 때, 도시재생사업 차원이 아니라 도시 기능의 회복과 경쟁력 강화를 도모하는 광의의 도시재생에서 재건축, 재개발의 효용성은 여전히 클 것임.
- 사업성이 확보되는 주거지역 정비에서는 재건축 및 재개발이 지속될 수밖에 없음.
- 더 나아가 재건축 및 재개발이 가능한 곳이라면 최대한 적극적으로 활용하는 것이 전체 도시 차원에서 도시재생을 효율화할 수 있는 방안이 될 수 있다는 접근 방식도 필요함.

## □ 서울시의 도시재생사업과 재개발·재건축

- 서울시의 경우, 도시재생사업과 재개발·재건축 간의 충돌 문제가 향후 도시재생에 있어 중요한 이슈가 될 수 있음.
- 도시 정비에 대한 정책적 지향점을 도시재생사업으로 설정하고 있으나, 서울시에서 도시재생이 필요한 지역은 대부분 뉴타운지구로 지정되어 있으나 사업 자체는 교착 상태에 빠져 있음.
- 서울시는 박원순 시장의 정책 방향을 담은 ‘서울시정 4개년계획을 발표하면서 도시재생을 서울 시정의 핵심 키워드 4개(안전, 복지, 경제, 도시재생) 중 하나로 제시함.
- 향후 2조원 투자 예정으로 장기적으로는 도시재생특별회계를 설치할 계획임.
- 지역 맞춤형 통합 재생 실현을 위해 주민 공모 마을 공동체 사업, 도서관·사랑방 등 공동체 공간 조성, 주민협의회 조성 및 상담 센터 개설, 주택 개량 자금 지원, CCTV 등 안전 인프라 확충, 주차장 확충 등을 제시

- 서울시의 도시재생사업은 기존 뉴타운 사업 및 균형발전촉진지구 사업의 돌파구를 찾기 위한 방안으로서 의미를 가짐.
- 서울시에 따르면 뉴타운 해제 구역에는 맞춤형 재생을 추진하며, 해제 구역에 사용 비용을 보조하고 주민 공동체 중심의 재생 사업으로 전환해 나갈 계획임.
- 창신·숭의 지역은 뉴타운지구 중 처음으로 지구 지정이 해제된 후 도시재생사업 선도 사업으로 선정됨.
- 올해 지구 지정이 해제된 ‘가리봉 균형발전촉진지구’도 도시재생사업으로 추진하겠다고 발표했다.<sup>3)</sup>
- 이와 같이 사업성이 떨어지고 주민들이 동의하는 경우에는 도시재생사업으로 추진하는 것이 타당할 것임.
- 하지만 서울시의 뉴타운 정비구역은 총 606개로서 해제된 148곳을 제외한 나머지 구역은 여전히 진퇴양난의 상황임(2014년 2월 기준).<sup>4)</sup>
- 핵심 문제는 지금까지 사업 추진과 관련하여 소요된 안전진단, 설계, 감정 평가, 조합 운영 비용인 매물 비용으로서, 감사원은 서울시의 뉴타운 사업으로 주민들이 부담해야 할 매물 비용이 1조 4,000억~1조 7,000억원에 달할 것으로 추산함.
- 추진 주체가 없거나 추진위원회 단계의 매물 비용은 서울시가 최고 70%까지 지원하지만 조합이 설립된 이후의 매물 비용은 법적으로 지원할 수 있는 방법이 없음.
- 서울시에서 뉴타운지구는 주거, 복지, 교통, 안전 등 제반 도시 기능의 상대적인 격차를 가지고 있는 대표적 지역으로서 사실상 도시재생이 가장 절실한 지역임.
- 따라서 서울시의 도시재생에 있어서 뉴타운지구의 처리는 매우 중요한 과제임.
- 하지만 도시재생사업의 특성상 공공이 주도하고 예산의 제약이 큰 상황에서 도시 정비의 일반화가 되기는 어렵고, 점진적으로 이들 지역을 재생하는 것도 사업의 효과를 크게 기대하기가 어려움.

3) 가리봉지구는 전면 철거해 ‘디지털비즈니스시티’로 개발, 인접 첨단 산업단지를 지원하는 내용의 계획안이 결정됨(2005년 5월).

· 업무, 상업, 문화 시설과 5,000가구 규모의 주거시설 조성을 추진하였으나 주민간의 갈등과 부동산 경기 악화 등을 겪으며 지난 10년 간 개발이 중단됨.

· 지구 지정이 해제된 후 도시재생사업에서는 점진적 개량형 사업을 천명 : 중국동포시장 및 연변거리는 시설 현대화를 통해 차이나타운처럼 명소로 조성, 주민과 중국 동포가 어울릴 수 있는 건강가족통합센터 설립, IT 관련 청년 창업 지원, 별집촌 체험거리 조성, 주택 개량 자금 지원, 골목길 보안등과 폐쇄회로(CCTV) 등 치안 시설 확충

4) “팽개쳐진 강북 재개발”, 매경이코노미 1757호, 2014. 5. 14~5. 20.

- 더욱이 서울시의 경우 뉴타운지구 내에서 이루어지는 촉진 사업을 제외하고도 주택 재개발 사업은 전국 708개 구역 중 135개를 차지하고 있으며, 주택 재건축 사업은 전국 567개 구역 중 130개를 차지하고 있음(2010년 말 기준).<sup>5)</sup>
- 이러한 관점에서 볼 때, 서울시와 같이 사업성에 기반하여 정비를 추진할 수 있는 지역에서는 도시재생의 수단으로서 재개발·재건축을 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 재개발·재건축을 도시재생의 틀 내에 끌어들이고 적절한 도시 계획적 조치들을 통해 해당 지역의 사회·경제적인 재생에 기여할 수 있도록 유도하여야 할 것임.

&lt;표 4&gt; 전국 정비 사업별 구역 현황

구분	계	재개발	재건축	주거환경정비	도시환경정비
전국	1,955	708	567	527	153
수도권	745	352	269	29	95
서울	329	135	130	0	64
경기	251	110	113	18	10
인천	165	107	26	11	21
지방	1,210	356	298	498	58
부산	341	149	54	111	27
대구	214	57	108	43	6
광주	52	23	5	17	7
대전	77	29	27	12	9
울산	33	19	7	6	1
강원	41	5	13	23	0
경남	69	21	21	26	1
경북	65	3	26	36	0
전남	81	0	6	74	1
전북	99	17	10	71	1
충북	30	15	10	2	3
충남	77	18	11	46	2
제주	31	0	0	31	0

주 : 도시재정비촉진지구 내에서 이루어지는 촉진 사업은 제외한 수치임.

자료 : 각 지자체 내부 자료(2010. 12. 31일 기준), 이삼수 전거서에서 재인용.

5) 이삼수, 도시재생사업의 활성화 방안, 도시재생사업 활성화와 도시정비사업 규제 개혁 토론회, 2014. 5. 22.



## IV. 도시재생에서 건설산업의 역할 확대를 위한 과제

### 1. 건설산업의 역할 확대를 위한 기본 조건

#### □ 공공의 인식 변화와 선도적 역할

- 도시재생사업은 기본적으로 공공이 주도하는 형태로서 해당 지역의 도시재생을 책임지는 지방자치단체의 강력한 추진 의지와 이에 걸맞은 공공-민간 역할 모델 설정이 매우 중요한 요소임.
- 지금까지 민간의 사업성과 자율에 의해서도 충분히 의도하는 도시 개발 및 정비 목적을 달성할 수 있었던 상황에서는 공공의 선도적 역할, 강력한 인센티브, 규제 완화 등의 적극적 지원은 특혜 시비를 불러일으키는 불필요한 요소에 불과하였음.
- 공공은 공익적 측면에서 민간의 개발 행위를 적절히 제어하고 관리하는 것이 주요 역할이었음.
- 하지만 글로벌 도시 경쟁력과 주민들의 삶의 질이 중요해지면서 도시 개발에서 공공의 수요와 관점도 크게 변화하고 있음.
- 포괄적인 도시재생이 경제 활성화, 삶의 질 제고 등 공공이 추구하는 가치를 구현하기 위한 핵심 수단으로 인식되면서 공공의 적극적 수요와 노력이 도시 개발을 견인하는 시대로 전환되고 있는 것임.
- 즉, 도시재생이라는 개발 행위 자체가 민간 주체들의 사익을 위한 것이 아니라 보다 큰 차원의 공익을 위한 것이라는 인식의 전환이 요구되고 있음.
- 이러한 환경 변화에 보다 앞서서 대응한 서구 도시들은 공공부문의 선도적 역할을 통해 민간 투자를 유도하는 방식의 도시재생 모델을 활용해 왔음.
- 뉴욕시의 경우 블룸버그 시장의 강력한 의지를 바탕으로 일자리 창출, 도시 경쟁력 강화 차원에서 공공 주체가 적극적으로 참여하였음.
- 뉴욕시의 미래에 대한 뚜렷한 방향 설정과 전략을 통해 단순한 재개발이 아닌 도시 경쟁력 제고 차원에서 대규모 개발들을 추진함.
- 공공의 역할 측면에서는 공공이 개발 주체로 사업 전면에 나서 마스터플랜 수립, 도

- 시 기반시설에 대한 투자, 과감한 인센티브 제공 등을 통해 민간 참여를 적극 유도
- 개발 인허가권을 통한 단순한 행정적 관리만이 아닌, 공공적 가치 추구를 위한 건전한 개발로의 선도적 역할 수행

## □ 투자 자원과 민간에 대한 인센티브

- 도시재생 패러다임 하에서 민간은 투자자 및 참여자로서 도시재생사업이 원활히 추진될 수 있도록 하는 역할을 담당함.
- 정부의 국가도시재생기본방침에서도 민간 투자자 및 기업의 역할을 다음과 같이 정의하고 있음.
- “다양한 투자·개발 기법을 발굴하여 지방자치단체와 정부에 제안하고, 저평가된 도시 공간의 가치를 증진시키기 위한 도시재생사업을 시행함으로써, 쇠퇴한 도시에 상업·업무·첨단산업 등 고용 기반을 창출한다. 또한, 지역의 경제·복지·문화 발전을 위한 후원 활동과 기부 등 사회적 공헌을 통해 도시재생에 기여한다.”
- 도시재생사업은 공공의 적극적 주도 및 여건 조성을 통해 민간이 활발히 참여할 때 성공할 수 있으며, 민간의 참여를 유인할 수 있는 핵심 요소는 공공의 투자 자원 마련과 민간에 대한 인센티브에 있음.
- 정부에서도 재정 지원 확대와 민간 활력 유입을 위한 금융 지원 및 규제 완화라는 과제를 천명하고 있음.
- 재정 지원 : 사업 초기 민간 활력을 유도하기 위한 예산 지원
- 금융 지원 : 조세 및 부담금 감면 특례, 국민주택기금을 활용한 투자 및 용자 지원, 새로운 도시재생 금융 지원제도 도입 등
- 규제 완화 : 건축 규제 완화, 도시계획 제언제도, 건축 특례, 행정 절차의 간소화 등
- 금융 지원에서 핵심은 국민주택기금을 주택도시기금으로 전환하여 도시재생사업에 활용하는 방안으로 「주택도시기금법」의 입법이 예정되어 있음.
- 도시재생사업만을 위한 도시 계정을 기금 내에 설치하고 재생 사업 금융 지원
- 기존의 용자 방식 외에 출자, 투융자(메자닌), 채무 보증 등 사업별 특성에 따라 다양

## 하계 활용

- 규제 완화에서는 입지규제최소지구가 민간 자본을 유인하는 핵심 요소로 제시되고 있으며, 현재 「국토계획법」 개정을 준비 중에 있음.
- 입지규제최소지구는 건축물의 용도·건폐율·용적률 등을 용도 지역별 일률적 기준 대신 해당 지역의 특성과 수요를 고려하여 별도로 규정
- 용도지역제의 유연성을 높이는 수단으로서 외국의 경우에도 White Zone(싱가포르), 도시재생특구(일본) 등을 도입하여 운용하고 있음.
- 민간 자본을 통한 융·복합 개발을 촉진하고 지역 경제를 활성화하기 위한 제도로써 경제기반형 도시재생사업에 활용될 것으로 보임.
- 아래에서는 정부가 추진하는 금융 지원, 규제 완화 외에 건설산업의 관점에서 도시재생사업의 활성화를 위한 과제를 검토하고자 함.

## 2. 도시재생사업 민간 참여 활성화를 위한 주요 과제

### □ 민간 자본 참여 모델을 통한 인프라 확충 및 업그레이드

- 도시재생사업은 인프라의 정비 및 개량, 질적 고도화 등을 정부가 재정을 투입하여 개선하는 방식으로 예산의 압박이 불가피함.
- 재정 자립도가 높지 않은 지방자치단체의 경우 민간 자본의 참여가 불가피하며, 도시재생에 적합한 민간 투자 모델이 필요함.
- 수익성이 전제되지 않는 사업 구조에서 민간 자본이 참여할 수 있는 방법은 기본적으로 민간투자사업 중 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식임.
- BTL 방식은 민간 기업이 먼저 투자해 준공한 뒤 정부로부터 시설 임대료와 운영비 등을 받는 형식임.
- 원칙적으로 지방자치단체의 도시재생사업 중 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서 규정하고 있는 시설에 대해서는 적용이 가능함.
- 하지만 현행 제도에서 BTL은 정부고시사업으로만 추진될 수 있으며 민간 제안이 허

용되지 않음. 따라서 도시재생사업의 다양한 사업 유형에 융통성 있게 적용되기는 쉽지 않음.

- 또한 비수익성 사업과 수익성 사업이 혼재되어 있는 도시재생사업의 특성상 BTO (Build-Transfer-Operate)와 BTL의 혼합 방식이 효율적일 수 있음.
- 이는 수익성이나 사업성이 부족한 사업을 추진하면서 혼합 방식을 적용하여 민간 자본이 참여할 수 있는 여지를 제공해주는 방식임.
- 혼합 방식은 민간투자기본계획에 도입된 지 2년이 지났지만 아직 추진된 사례가 없으며, 혼합 방식도 BTL이 포함돼 민간 제안이 불가능함.
- 따라서 도시재생사업에서 민간 투자를 활성화하기 위해서는 BTL의 민간 제안을 적극적으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 최근 새 경제팀의 경제 정책 방향(2014. 7. 24)에서 BTL 민간 제안을 허용하겠다는 방향을 밝힌 바 있으나 아직 확정되지 않음.
- 기존 지역의 특성을 유지하면서 점진적인 개량을 의도하는 도시재생사업에서는 RTO (Rehabilitate-Transfer-Operate)<sup>6)</sup>, RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease)<sup>7)</sup>을 활용할 수 있는 가능성도 클 것임.
- 정부에서도 노후 SOC 문제가 사회적으로 대두되면서 향후 시설물 유지·보수 분야에 RTO, RTL 사업의 활용도를 높이겠다고 발표한 바 있음.
- 향후 경제기반형 도시재생사업에서 시범적으로 RTO, RTL 방식을 적용하는 방안도 검토해볼 수 있을 것임.

## □ 공공 자원의 다양화를 통한 사업 활성화

- 도시재생사업에서 공공 자원의 확보는 사업 성패에 핵심적인 역할을 담당함.

6) 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 개량·보수·증설 또는 확장한 후 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업 시행자에게 일정 기간의 시설 관리 운영권을 인정하는 방식임.

7) 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 개량·보수·증설 또는 확장한 후 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업 시행자에게 일정 기간의 시설 관리 운영권을 인정되 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식임.

- 공공 재원의 확보는 민간 참여자와 직접적인 관련성은 없음.
  - 하지만 공공의 재원 확보를 통해 민간 자본 투입의 부담을 완화시킴으로써 사업의 리스크를 줄일 수 있다는 측면에서 민간 주체에게도 큰 의미를 가짐.
- 정부 재정 외에 기본적인 재원은 주택도시기금을 활용하는 것임.
- 주택도시기금은 도시재생사업 재정 지원과 보완적 관계로서 명확한 역할 분담
  - 국가 재정은 비수익성 기반시설, 기금은 민간 투자 유치를 위한 수익성 사업에 투자

&lt;표 5&gt; 주택도시기금 활용 방안

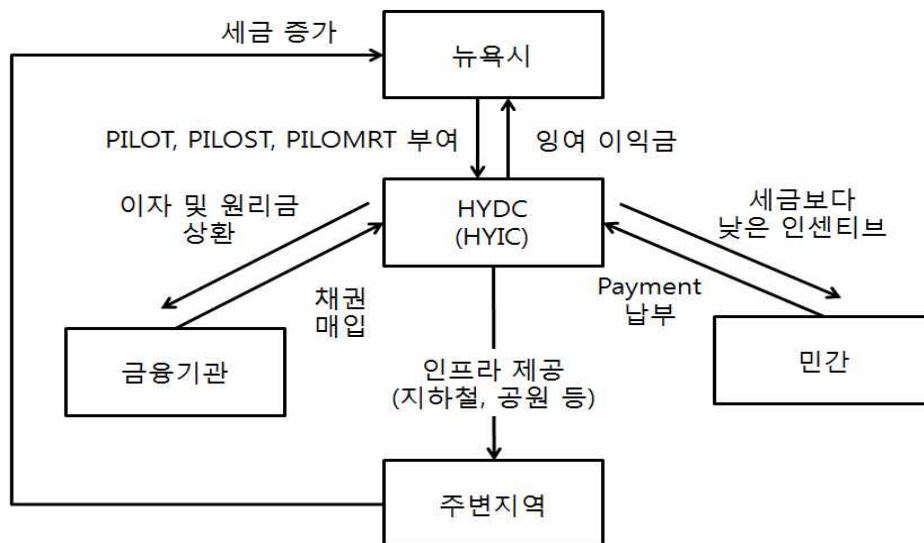
사업 성격	지원 대상	재원	지원 방식		사업 예시(일본)
수익성 사업	민간 (공공)	기금 + 민간 자금	출자	리스크 저	공공성과 수익성을 고루 갖춘 대형 복합 시설, 상가 건물 정비 등
			투융자	리스크 중	
			융자/보증	리스크 고	
비수익성 사업	공공	정부 재정 (일반/광특)	보조/출연		도로, 공원, 방범 시설 등

자료 : 2014 경제기반형 도시재생사업의 개념 및 추진 방향 설명회 자료집, 2014. 7. 15, p.73.

- 하지만 원칙적으로 요구불예금인 청약예금에 기반한 주택도시기금의 재정적 한계, 공적 기금으로서 가지는 운용상의 한계 등이 존재하는 만큼 추가적인 재원 조달 방안을 모색할 필요가 있음.
- 대표적인 방식으로 TIF(Tax Increment Financing), 뉴욕의 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)와 같이 공적 개발 주체가 공공의 채권을 유동화하는 방안이 논의될 수 있음.
  - 우리나라 도시재생사업도 명확한 사업 구역에 대해 공적 주체가 수행하는 사업으로서 해당 사업을 위한 별도의 공적 주체에 의해 추진되는 뉴욕 사례를 참조할 수 있음.
  - 이 방식은 해당 사업에 국한되어 적용되며 확보된 재원을 비수익성 사업과 수익성 사업 모두에 활용할 수 있다는 장점이 있음.
- PILOT가 적용되는 사업에서는 재산세 대신 수납하는 약정 납입금(payment)을 재원으로 활용함.<sup>8)</sup>

- 민간 투자자에게는 세금보다 낮은 수준의 약정 비용을 징수하며, 그 징수 권리를 해당 개발의 공적 주체에 부여하여 사업 재원으로 활용하도록 하는 방식으로 운영됨.
- 이 방식의 적용을 통해 민간에게는 직접적인 세제 인센티브가 되고,
- 사업 주체에게는 해당 납입금을 사업을 위한 직접 재원으로 활용할 수 있음과 동시에 유동화하여 재원을 효율적으로 활용할 수 있는 장점을 제공해줌.

<그림 1> PILOT을 활용한 뉴욕 허드슨 야드 개발의 사업 구조



자료 : 이승우 · 허윤경, 뉴욕시 도시재생사업 사례 분석과 시사점, 한국건설산업연구원, 2014. 2.

- 위의 사업 구조에서 드러나듯이, 공공 투자는 초기에 재원을 집중적으로 투자한 후 장기적으로 재원을 회수하고 이를 다시 사업에 재투자하는 방식으로 이루어짐.
- 전형적으로 개발 지역의 도시 기반시설을 위한 초기 투자 재원을 개발공사를 통한 장기 채권 발행으로 확보하고, 이후 적극적 민간 투자 유치, 개발 수익을 통해 공공 투자 재원을 회수하는 장기적인 선순환 구조를 형성함.

8) 뉴욕시 산업개발청(IDA : Industrial Development Agency)은 상업용 시설에 특화된 세제 인센티브 프로그램을 운영하고 있으며 3가지 세제에 대해 혜택을 주고 있음.

· PILOT(Payment in Lieu of Taxes) 프로그램은 재산세(real estate tax)를 감면해주는 제도

· PILOST(Payment in Lieu of Sales Taxes) 프로그램은 판매 및 이용세(sales and use tax)를 감면

· 모기지 등록세(mortgage recording tax) 감면 프로그램인 PILOMRT(Payment in Lieu of Mortgage Recording Tax)도 존재  
 뉴욕시에서 운영하고 있는 상업용 시설에 대한 세제 인센티브는 대형 은행의 본사 이전과 같이 지속 가능한 일자리 창출(최소 500개 이상의 새로운 일자리), 대규모 자본 투자, 대규모 신규 오피스 공급 등이 이루어지는 사업에 대해 지원하고 있음.

## □ 지역 기반 개발 주체를 통한 도시재생

- 도시재생의 가장 큰 특징 중 하나는 지역 커뮤니티의 참여를 통한 자생적 개발을 의도하고 있다는 것임.
- 우리나라 국가도시재생기본방침에서도 ‘주민 역량 강화 및 공동체 활성화’를 핵심 목표로 제시하고 있음.<sup>9)</sup>
- 추진 전략에서도 지역·주민의 창의성을 바탕으로 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 제시하고 있음.<sup>10)</sup>
- 사업성에 기반하지 않은 도시재생이 활성화되기 위해서는 지역에 바탕을 둔 다양한 주체들의 적극적 역할이 매우 중요함.
- 도시재생 사업이 성공을 거두고 있는 국가들의 사례를 살펴보면 도시재생사업 전면에 공공기관이나 정부, 지자체가 아닌 민간 내지 민관의 파트너십 형태의 재생 단체 및 기업들의 역할이 중요했음을 알 수 있음.<sup>11)</sup>
- 일본 : 사회적 기업과 커뮤니티 비즈니스, 마을만들기 회사(TMO : Town Management Organization), 유한책임사업조합(LLP : Limited Liability Partnership) 등
- 영국 : 지역전략파트너십(Local Strategic Partnership), 도시재생회사(Urban Regeneration Company), 커뮤니티개발트러스트(Community Development Trust) 등
- 미국 : 커뮤니티개발회사(CDCs : Community Development Corporations)
- 특히, 민간의 역할과 관련해서는 미국의 CDCs 경우를 참조할 필요가 있음.<sup>12)</sup>
- 미국의 CDCs는 공식적인 행정 조직, 공사, 공단, 비영리 법인 등 다양한 형태로 운영되고 있음. 이사회의 구성이나 운영 주체에 지자체, 지역 주민, 대학, 민간 기업, 공공 단체, 자원봉사 조직, 전문가 등이 참여함.
- 1960년대에 시작된 CDCs는 1980년대 이후 급증해 2005년 현재 4,600개에 달함.

9) 살고 있는 도시의 쇠퇴 문제를 직접 고민하고 해결책을 도출하는 ‘역량 있는 주민’을 육성하고, ‘참여하는 주민 공동체’를 구현

10) 계획의 수립과 사업 시행은 지방자치단체와 주민의 몫으로 두고, 국가는 재정 지원과 제도 개선 등을 통한 포괄적인 지원 역할로 한정

- 지역의 상황을 잘 아는 주민, 민간 단체, 기업, 지방자치단체 등이 협조 체계를 이루어서 지역 자원에 기반한 자율적인 재생을 추진함.

11) 정철모, 선진국의 도시재생을 위한 파트너십제도에 관한 연구, 도시행정학보 제22집 1호, 2009.

12) 허윤경, 건설동향브리핑 제439호, 한국건설산업연구원, 2013. 12. 2 참조.

- CDCs 위원회의 1/3 이상이 지역 주민이며, 커뮤니티 재생(부동산 개발, 사업 대출, 기술 지원 등) 및 지원 서비스(분쟁 해결, 교육, 커뮤니티 조직 등)의 활동을 하고 있음.
- 주거지역 정비뿐만 아니라 산업단지 및 쇼핑센터 건설, 보육과 직업 교육 등의 종합적인 개발을 지향하고 있음.
- 특히, CDCs는 지불 가능 주택의 공급에 있어 핵심 역할을 수행하고 있으며, 2005~2008년 간 연방정부가 공급한 주택의 35%를 담당함.
- 1988년부터 2010년까지 161.4만 호를 공급함. 지역 재생 사업을 통한 공급이 45%로 가장 많았고, 신규 개발 30%, 매입 공급 15%로 조사됨.
- 우리나라도 근린재생형 도시재생사업에서 미국의 CDCs와 같은 기관의 역할을 모색할 필요가 있음.
- 민간 주도의 지역 밀착형 기관으로서 점진적인 지역 개량을 목적으로 하는 근린재생형 도시재생사업을 효율적으로 수행할 수 있을 것임.
- 또한 미국과 같은 지역 밀착형 주택 공급 모델을 쇄퇴 지역의 근린재생형 도시재생사업과 연계함으로써 저소득층을 위한 주택 공급을 확충하는 효과와 함께 도시재생사업의 활성화를 도모할 수 있을 것임.

### 3. 도시재생 패러다임에 대한 건설산업의 대응

- 도시재생 패러다임의 등장은 건설산업에게 일차적으로는 위기로 인식될 수 있음.
- 도시 개발 및 재정비 사업이 공공 주도의 소프트웨어적 개발로 전환된다는 것은 기존 방식에서 주도권을 가지고 있던 건설업체에게는 시장 환경이 크게 변화하는 것임.
- 또한 사업의 규모가 크지 않고 기간도 길어 건설산업의 기존 사업 방식과는 맞지 않는 측면도 있음.
- 향후 도시재생사업이 주류를 이루게 되면 재개발·재건축 시장에 악영향을 미칠 것으로 우려할 수도 있음.
- 하지만 도시재생 패러다임은 단순한 주택정비사업 방식의 변경 차원이 아니라 전체



주택산업의 방향성을 큰 차원에서 조망하는 관점에서 이해할 필요가 있음.

- 경제 성장의 한계와 부동산 가격 상승 신화의 종말 등으로 지금까지와 같은 방식의 도심 개발 및 주택 정비는 분명한 한계를 노정하고 있음.
- 건설산업의 관점에서도 서울 및 수도권 일부를 제외하고는 더 이상 사업성에 기반한 도심 복합 개발 및 주택정비사업 등이 용이하지 않은 것도 사실임.

- 도시재생은 이러한 시장의 맥락을 충실히 따르는 것으로서 결국 이 틀 내에서 장기적으로 건설업의 역할과 과제를 모색할 필요가 있음.
  - 단기적으로는 재개발·재건축, 민간에 의한 복합 개발 등이 여전히 우위를 가지며 존속할 것이나 그 이후를 고민해야 함은 분명함.
  - 선진국의 건설시장이 유지보수시장으로 전환했고 우리나라도 2020년 이후 유지보수 중심으로 재편될 것이라는 전망이 있는 만큼<sup>13)</sup> 도시 정비에 있어서도 개량, 유지보수, 리모델링 시장에 초점을 맞출 필요가 있음.
- 또한 장기적인 관점에서 도시재생이라는 새로운 패러다임을 통해 도시 개발, 복합 개발에 대한 사회적 인식을 전환시킬 필요가 있음.
  - 도시재생과 관련된 개발 및 정비 사업은 궁극적으로 도시 경쟁력과 공공의 이익을 위한 필수적 사업이라는 인식이 확산되어야 하며, 이 과정에서 기성 시가지 내 건설 프로젝트에 대한 부정적 시각이 개선될 수 있을 것임.
  - 결국 도시재생을 목적으로 하는 도심 복합 개발 프로젝트는 단순히 민간이 수익을 내고자 추진하는 사업 개념을 넘어 공익적 가치를 가지는 사업으로 인정될 필요가 있으며, 이에 걸맞게 정부의 인센티브, 규제 완화 등이 필요할 것임.
- 민간 주체의 개발에 대해서도 공익적 가치를 전제로 정부 재정을 통한 기반시설 공급, 공공시설 설치보조금, Gap fund 등이 여기에서 활용 가능한 수단임.
  - 공공시설 설치보조금은 시행자가 사업 초기에 공공시설(도로, 광장 등)을 계획하고 공공에 해당 부지 비용을 신청하여 보조받는 제도임.
  - Gap fund는 공공성 측면에서 개발이 필요하다고 생각되나 사업성이 부족한 사업에

13) 이홍일, 국내 건설투자의 중장기 변화 추이 연구, 한국건설산업연구원, 2014. 7

대해 공공에서 지원해주는 제도이며, 예상 수익과 개발 비용의 차액을 Gap fund로 보조해주고 사업 후 대상 지역의 세제 수익으로 회수하는 제도임.<sup>14)</sup>

- 도시재생사업이라는 사업 유형에 얽매이지 않고 도시재생이라는 큰 명분을 통해 도심의 다양한 개발사업이 사회적 공감대와 공공의 지원을 획득하면서 진행될 수 있다면 건설산업의 역할도 확대될 수 있을 것임.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

---

14) 이삼수, 도시재생사업의 재원 조달 다각화 방안, 도시재생컨퍼런스, 2014. 2. 21.