

제5주제 - 도시재생과 공공의 역할

2015년 10월 22일

주제발표 | 변창흠 (SH공사 사장)

“서울시 도시재생과 서울형 도시재생 사업모델”

초청토론 | 정창무 (서울대 공대 교수), 최성태 (성북구 도시환경국장)

진행 | 김광중 (서울대 교수, 도시·환경 미래전략과정 주임교수)

발제요지

도시재생에 대한 시대적 요청: 서울시는 2000년 이후 뉴타운사업구역 지정이 남발되어 과잉개발이 이루어졌고 철거중심 수익성 극대화를 추구하는 과정에서 사회적 갈등이 심화되었다. 더욱이 부동산 시장 위축에 따른 사업성 악화로 많은 뉴타운 정비 사업이 중단되어 출구 정책이 마련되고 있다. 인구감소 저성장 시대가 도래함에 따라 기존 노후시가지에 대해 전면 철거개발 방식이 아닌 새로운 접근방식이 요구되고 있으며, 도시재생에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 중앙정부 주도의 도시재생은 한계가 있으며, 지역의 자산, 문화, 역사에 기초한 주민주도형 정비를 위해서는 지방정부의 역할이 강화되어야 한다. 도시재생의 지방화를 위해 지방공사에 대한 역할부여, 주택도시기금의 지방화, 사업성평가와 기금승인권 지방이양, 도시재생과 주거복지의 연계 등이 필요하다. 재생사업을 지역의 경관, 역사, 콘텐츠에 따라 차별화하고, 주민, NPO, 각종 단체, 상공인, 학교, 지방정부, 공기업 등의 광범위한 참여를 유도해야 한다.

공공 디벨로퍼의 필요성: 새로운 시대적 여건에 부응한 도시재생을 위해서는 공공 디벨로퍼의 개념이 필요하다. 민간 디벨로퍼에 의한 단기 분양형, 시공사 주도의 정비사업에서 벗어나, 공공이 기획, 투자, 관리를 할 수 있는 시스템을 구축함으로써 도시재생에 있어 공공이 주도적인 역할을 담당할 필요가 있다. SH공사는 기존의 서울시 대형사업 및 자체사업 중심의 역할에서 나아가 공공성과 수익성을 동시에 만족시키는 공공 디벨로퍼와 지역 관리 담당자로서의 역할 변화를 모색하고 있다. 공공 디벨로퍼의 역할을 수행하기 위한 자금조달 방안으로 SH공사의 보유 자산을 양도하거나 임대한 수익으로 REITs를 설립한 후 공공임대건설이나 도시재생사업을 실시하는 방안을 생각할 수 있다. 이를 통해 SH공사는 재생사업의 공공성을 유지함과 동시에 자산관리회사(AMC)로서 수익성을 담보할 수 있을 것으로 보고 있다.

뉴타운 사업의 새로운 모델 구축: 사업성이 없거나 추진 주체가 부재한 뉴타운 지역에 대해 서울시의 지원을 통해 기초생활 인프라를 먼저 확충 후 공동체 활성화 사

업, 건축협정사업(작은 두 필지를 협정을 통해 합필하는 방식 등), 가로주택정비사업, 리모델링 사업, 공공토지 및 시설 활용 복합화 사업 등을 통해 주거지를 재생하는 방안을 모색할 필요가 있다. SH는 주거재생을 위한 공간단위 설정(1단계), 지역 고유의 재생자원 찾기(2단계), 지역공동체 기반을 위한 마중물 사업(3단계), 물리적 환경개선 기반 마련(4단계), 주민주도 자율갱신(5단계)의 역할을 담당하는 재생사업의 기획부터 유지 관리까지 총괄 시행자로 역할을 할 수 있을 것이다. 뉴타운 지역 중 해제되거나 진행되지 않고 갈등, 정체를 겪고 있는 지구에 대해서는 SH공사가 매몰비용의 일부를 지원해 주고 토지 소유자와 조합, 시공사와 협약을 맺어 사업을 정상화하는 방안을 검토할 수 있다. 정비의 필요성이 있지만 수익을 기대할 수 없는 매우 열악하고 재난의 위험이 있는 낙후지역에 대해서 사회적 형평성을 구현하는 차원에서 SH의 선도적 참여가 필요하다.

초청토론

최성태 국장(성북구 도시환경국)은 도시재생이 관주도의 하향적 방식에서 주민참여 방식으로 추진되어야 한다는데 공감하고, 주민이 지속가능한 재생의 주체로 변화하는데 시간이 필요하다는 점을 상기시켰다. 또한 사업단위가 너무 광범위 할 경우 사업주체를 형성하는데 어려움이 많고 통제가 어렵기 때문에 주민참여를 활성화하기 위해서는 사업의 범위를 적절히 설정하는 것이 중요하다는 경험을 전했다. 도시재생을 효과적으로 추진하기 위해서는 기초자치단체(구청), 광역자치단체(시청), 중앙정부 차원의 법제도가 유기적으로 연계되도록 정비할 필요가 있다는 점을 제기했다. 예컨대 건축기본법에서 규정한 건축협정이 작동하기 위해서는 구청의 조례까지 준비되어 있어야 한다는 것이다. 서울시 도시재생에 있어서 SH공사의 역할은 소규모 정비사업의 주체 역할을 하기 보다는 서울시 차원의 사업에 공공 디벨로퍼의 역할이 적합하다는 의견을 제시하였다.

정창무 교수(서울대)는 서울시가 도시재생사업에 과

도하게 개입하는 것에 경계를 표시하였다. 도시재생사업을 추진할 경우 그것이 누구를 위한 것이며, 이들에 대한 공공의 역할이 무엇인지를 고려하는 것이 중요하다는 점을 상기시켰다. 기존의 재개발, 재건축 사업은 사업과정에서 토지소유권이 외지인으로 전매되고 사업 완료 후 원주민 정착비율은 20%에 불과했던 점을 들어 부재지주를 위한 사업이었으며 세입자에 대한 고려가 미흡했던 점을 지적하였다. 가난한 사람들이 살던 지저분한 지역을 없애는 대신 가난한 사람들이 살 수 있는 괜찮은 주택을 주는 것이 공공성을 확보하는 것이라는 견해를 제시하였다. 또한 마을만들기에 있어서 지역 동사무소를 청년들을 위한 직업교육 공간으로 활용하여 청년층의 생산성을 높이는 것이 도시재생의 목적에 부합할 수 있다는 의견을 제시했다. SH공사의 역할에 대해서는 기존에 축적한 건설의 특기를 살려 규모의 경제를 살릴 수 있는 방향으로 나갈 것을 권유했다. 예컨대 노후주택 개량공사비에 표준공사비를 제시해 준다는 규모의 경제를 통해 자재를 저렴한 가격으로 제공하여 노후 아파트 개량을 지원할 수 있고, 주민과 협의하여 관리비를 징수하여 단독 및 연립주택의 관리주체로서의 역할도 담당할 수 있을 것으로 보았다.

주요 토론 포인트

노후주거지의 문제: 마을만들기, 도시재생사업의 경우 마을공동체 형성이 주요한 목적으로 추구되는 반면 주거지의 실질적인 문제가 무엇인가는 분명하지 않다.

최성태 성북구 도시환경국장은 성북구 장수마을의 경우, 전체 주택의 70% 이상이 무허가 건물로 1) 주차시설 마련과 2) 노후화된 주택에 대한 개선이 시급한 문제라고 소개했다. 영세한 토지규모와 소유권 문제로 인해 건축허가 자체가 불가능한 지역이기 때문에 체계적인 지원이 이루어지지 못하고 있으며, 인근 공터 등을 통해 주차공간을 확보하거나 주택개량에 대한 지원이 필요한 실정임을 소개했다. 정릉 학군단 근처의 재개발구역으로 지정된 후 사업이 진행되지 않는 지역의 경우에도 방치된 주택이 다수 발생하여 학생들의 우범지대가 되고 있는

데, 철거하여 주차장을 만드는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

공공 디벨로퍼의 역할: 백운수 공동주임교수는 한국의 도시가 성숙화 단계로 진입되고 있다고 보면서, 개발 분량 중심에서 임대 관리 중심의 시대로 변화하고 있는 만큼 저성장 시대에 맞는 새로운 공공 디벨로퍼의 역할을 정립할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 특히 기성시가지 개발은 권리 관계가 복잡하고 지가가 높아서 기반 시설에 대한 선투자가 필요한데 이러한 지역에 대해서 민간과 공공이 상생할 수 있는 비즈니스 모델을 정립할 필요가 있다고 보았다. **이상용 대구경북연구원 박사(과정 32기)**는 이제까지 민간 디벨로퍼 주도의 도시재생에서 공공의 역할은 전체적으로 대략적인 그림을 그리는 데 불과했고, 공공 디벨로퍼가 주도하는 도시재생에서는 공공이 세부적인 사항까지 결정하고 지역주민은 객체에 불과했던 점을 문제로 제기했다. 이제 공공은 전체적인 그림을 그리되 민간을 지원하고 주민이 세부적인 사항을 결정하도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 또한 물리적인 개발도 중요하지만 그것이 더욱 효과적이기 위해서는 주민을 주축으로 하는 “사회적 개발(Social Development)”이 중요하다는 견해를 제시했다.