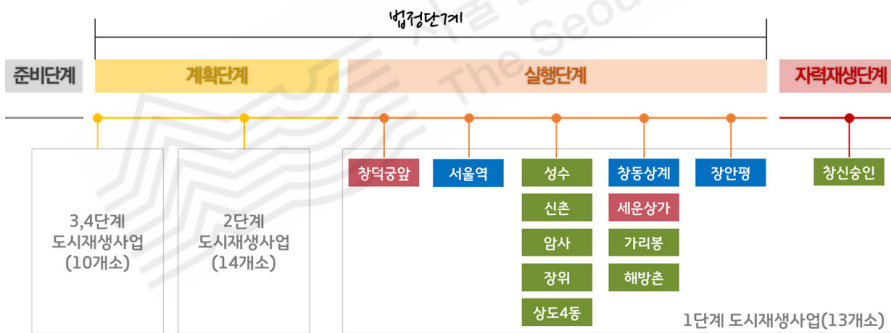


도시재생지역 내 공공임대시설 적극 확보로 자력재생 기반·사업 선순환구조 마련 필요

서울시 도시재생사업 147곳에서 활발하게 추진... 성과진단이 필요한 시점

서울시 도시재생사업은 2012년 뉴타운 재개발의 수습방안 발표 후 시작되어, 2014년 4월 기준으로 서울시 전역의 총 147곳(30km² 이상)에서 활발하게 추진되고 있다. 이 중 법정 활성화지역 도시재생사업은 최근 3, 4단계를 포함하여 총 37개소로, 1단계 사업(13개소)은 모두 실행단계에 접어들었고, 창신·승인 일대는 법정단계를 지나 자력재생 단계에 있다. 실제 법정단계 이후의 사례가 발생함에 따라 도시재생사업의 주요 성과진단이 필요한 시점으로 판단된다.



[그림 1] 법정 도시재생활성화지역 사업단계 현황

도시재생활성화지역 안에서도 지역의 특성 및 규모에 따라 경제기반형, 중심시가지형, 주거지재생형으로 구분되어 있다. 그중 1단계 사업의 물리적 성과를 살펴보면 지역의 특성을 반영했다기보다는 대부분 일반적인 공공시설 및 지원센터로 시설의 용도가 차별성을 가지지 못하고 있다. 그중에서도 중심시가지형은 쇠퇴 산(상)업, 역사문화, 전통시장, 대학가 주변 등 지역 특성에 따른 세부 유형별로 특화되어 추진되는 것으로 지역별 사업방향이 반영되고 공감될 수 있는 용도 발굴이 필요하다.

도심 및 중심시가지 도시재생사업 추진에 따라 생겨나는 젠트리피케이션 문제에 대응하기 위해 공공에서는 상생협약 및 공공임대상가 등을 추진하고 있다. 그러나 공공에서 공급한 공공임대상가 중 일부에서 시설의 입지문제, 상권 및 공실 관리에 대한 전문성이 부족하다는 지적이 나오고 있다.

또한, 1단계 도시재생사업 중 자력재생 단계에 접어든 창신·송인 일대에서는 도시재생지원센터와 함께 주민협의체, 주민공동운영회 및 도시재생기업(CRC) 등의 조직을 설립하여 운영을 시도하고 있으나, 아직 초기 단계로 실질적인 자력 재생에 어려움을 겪고 있다. 이는 사업구역 내 주로 공급된 시설(용도)인 커뮤니티시설, 복지시설, 지원센터 등의 기능이 수익구조와 연계되기 어렵기 때문이며, 추가적인 지원 없이는 자력으로 관련 시설 및 조직을 운영·관리하기 어려운 실정이다.

공공임대시설 공급으로 도시재생지역 내 수요 충족, 자력재생 기반 확보

이 연구에서 ‘공공임대시설’은 단순히 공공에서 공급하는 저렴한 임대상가에 국한되지 않으며, ‘상가’라는 판매 용도에 한정되지 않고, 지역에 필요한 용도 및 기능을 유연하게 수용하고, 수익 구조를 확보할 수 있는 ‘공익목적형 임대시설’로 정의하였다. 도시재생지역 내 이러한 취지의 공공임대시설 확보를 통하여 젠트리피케이션 문제에 대응하고, 중심시가지 생태계 회복을 위한 새로운 인프라 정립으로 지역 수요에 유연하게 대처할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 도시재생활성화지역 내 공공임대시설의 임대수익을 활용해 건설비 상환 및 시설의 운영·관리비 등 사업 순환구조를 원활하게 하는 한편, 지역 자력재생이 가능한 기반을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

공공 부담 최소화하려면 다양한 사업비 조달 방안 강구, 제도 개선 필요

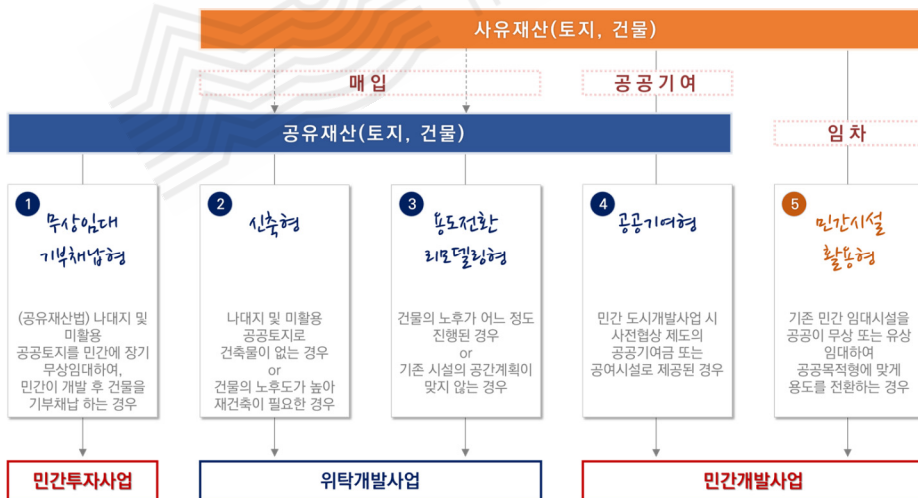
도시재생사업에서 앵커시설의 확보는 대부분 국가 및 지자체 예산을 통해 공공사업으로 추진되고 있으며, 일부 민간재원을 활용해 확보한 사례도 있다. 그러나 한정된 공공예산으로 다양한 수요를 충족하기에는 어려움이 있다고 판단, 공공예산 사용을 최소화할 수 있는 공공임대시설 확보 방안을 검토하였다.

물리적으로 공공임대시설을 확보할 수 있는 방안은 크게 공공의 토지 및 건물을 활용하는 경우와 매입 또는 장기임대가 가능한 민간의 토지 및 건물을 활용하는 경우로 구분될 수 있다. 각각은 토지만 있는 경우와 건축물 포함 여부에 따라 신축하는 방식

과 용도 전환 및 리모델링 방식으로 나누어진다. 이러한 방식은 공기관 위탁개발사업으로 추진할 수 있으며, 사업비의 약 70~80%를 주택도시기금에서 조달이 가능하다. 또한, 공공이 사유재산을 매입 또는 임대하지 않고 확보할 수 있는 방법으로 국토계획법에 의한 도시계획변경 사전협상제도(5,000㎡ 이상의 민간개발사업 대상)의 공공기여시설로 ‘공공임대시설’을 확보할 수 있다. 다만, 이 방법은 현행 공공기여시설의 종류로 한정되어 있는 ‘공공시설’, ‘기반시설’, ‘공공임대주택’ 등에 공공임대시설을 추가로 지정해야하는 점에 대한 법규 개선이 필요하다.

공공기여시설 및 공공기여금의 공간적 적용 범위가 사업대상지, 지구단위계획구역, 자치구로 한정되어 있어, 관련 시설을 우선적으로 확보해야 할 지역에 적용하기 어려운 구조로 되어있다. 이에 민간사업에서 공공기여로 확보되는 시설(기여금)을 다른 지역보다 도시재생활성화지역 내 우선 적용할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다.

최근 도시재생법 일부 개정안에서 ‘도시재생혁신지구 지정 및 인정제도’를 추진함에 따라, 도시재생활성화지역 밖에서 점 단위로 추진되는 사업들을 도시재생사업으로 인정받아 재정 및 기금 등의 정부 지원을 받을 수 있도록 개선된다. 이제까지 도시재생활성화지역의 사업 범위가 구역 내로 한정되었으나, 이를 활용하면 도시재생활성화지역 내에서 공공임대시설을 확보할 공유지가 없거나 사업을 진행하기 어려울 시, 인접 지역까지 확대된 범위에서 관련 사업을 진행할 수 있을 것으로 기대된다.



[그림 2] 시설확보 유형 및 사업방식

공공성·전문성 모두 갖춘 ‘전문조직’ 설립해 공공임대시설 운영·관리해야

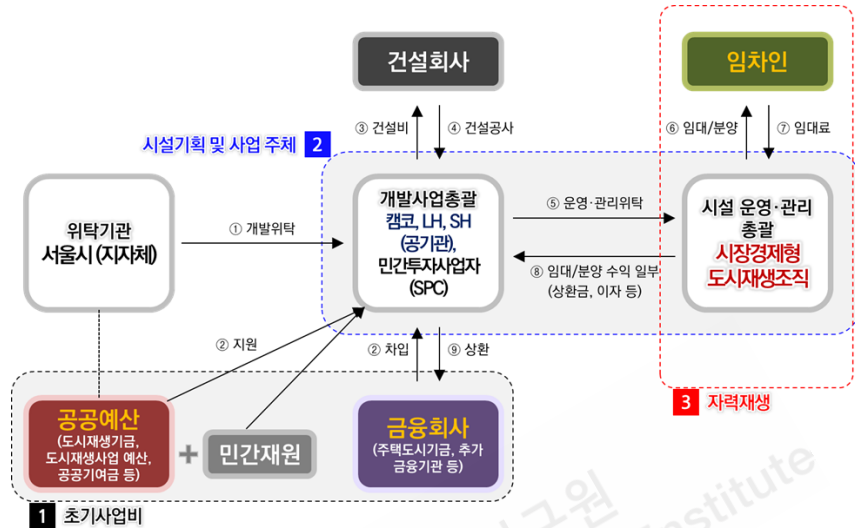
공공임대시설은 지역 도시재생에 필요한 시설로 지역상권을 보호하고, 지역 생태계 회복 및 지역공동체 상호협력을 증진하며, 지속가능한 성장과 지역경제 활성화를 도모하기 위한 목적을 가진다. 공공임대시설의 운영·관리는 기존 도시재생조직의 형태에서 발전된 시장경제형 사회적 기업 또는 시장경제형 도시재생조직으로 공공성과 전문성을 모두 갖춘 새로운 형태의 전문조직이 필요하다. 운영 및 관리 조직은 공공의 성격을 가지고 지역의 활성화를 위해 추진하는 것을 목적으로 하면서도, 공간의 운영에 공공이 주도적으로 참여하지 않고 ‘전문조직’에 위탁 운영하는 방식이 더 합리적이라고 판단된다. 다만, 공공은 위탁운영의 계약 단계부터 명확한 조건과 평가 기준을 수립하여 제시해야 하며, 민간이 장기적으로 임대할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 운영기관은 전문성을 활용하여 공공의 조건을 충족시키는 범위 내에서 자유로운 운영권을 보장받을 수 있어야 한다. 또한 공공임대시설 확보 사업을 추진하는 데 있어, 개발단계에서 단순히 건설규모 및 자금 부분만 고려하는 것이 아니라, 지역의 수요조사부터 시설의 구체적인 공간기획(세부용도) 및 테넌트 유치계획까지 동시에 고려해야 한다. 이를 위해 사업의 초기 단계인 기획 단계에서도 위탁개발사업 주체인 공공(공기업)뿐 아니라 시설의 운영기관을 사전에 선정하여 통합적으로 협업하여 추진할 필요가 있다.

도시재생사업 기획단계부터 운영·관리까지 전반적인 선순환구조 틀 정립해야

도시재생활성화지역 내 ‘공공임대시설’의 확보는 수익 구조의 확보를 통하여 지역 내 자력재생의 기반을 마련할 수 있는 하나의 모델이라 할 수 있다.

공공의 재정투입을 최소화하기 위해 해당 사업은 공유지 활용을 기본으로 하면서, 주택도시기금 및 일부 공공예산 또는 민간재원 투입을 통한 위탁개발사업으로 초기 사업비를 마련할 수 있다. 개발사업의 총괄자(공기관 또는 SPC)는 시설 기획 및 사업을 진행하고, 이를 시장경제형 도시재생조직(기업)에 운영·관리 위탁을 하여, 여기에서 발생하는 임대 및 분양 수익으로 원리금과 이자를 상환하는 구조로 추진할 수 있다. 이때 시설운영·관리를 총괄하는 조직에서는 해당 시설에서 발생하는 수익에서 운영·관리비를 제외한 부분을 총괄사업자 측에 상환하고, 시설이 지속적으로 운영될 수 있도록 한다. 사업 이후, 안정적인 시기에 접어들면 운영·관리비 외 추가 수익은 도시재생기금으로 조성하는 등 지역사회에 재투자되고, 미래를 위해 폭넓은 용처로 사용될

수 있을 것으로 판단된다. 이처럼 도시재생사업에 필요한 시설의 확보를 위해 기획 단계부터 공공의 (위탁)개발사업부터 추후의 운영·관리까지 전 과정의 자금 흐름을 고려한 사업 진행의 검토를 통하여 아래와 같이 도시재생 관련 사업의 장기적인 선순환 구조의 틀을 아래와 같이 정립할 필요가 있다.



[그림 3] 공공임대시설 확보를 위한 사업 연계 선순환구조(안)

‘개발이익 폭넓게 쓰도록’ BID 등 관련 제도, 국내에 적합하게 응용해 도입

국외에서는 중심시가 지형 및 상업업무지역의 활성화를 목적으로 특정 지역에 강제적으로 부담금을 징수하고, 이를 통해 자체 조직이 지역의 관리 및 운영을 담당하는 BID (Business Improvement District) 제도를 도입·운영하고 있다. 이는 개발이익을 얻게 되는 재산권자들이 개발이익 부담금을 납부하는 것으로 도시재생에 소요되는 비용의 일부를 부담하는 방식이다. 주거지보다 주로 상가가 분포한 지역에 적용되는 제도이며, 재산권자들은 도시재생사업을 통해 상권이 활성화되면 여기에 동반되는 매출 및 임대료, 자산가치 등이 상승하는 것으로 보상을 받는 방식으로 공공과 민간 상호간에 이점으로 작용할 수 있다.

여기에는 기존 세입자의 권리를 보호해야 하는 합리적인 사고와 함께, 사적 권리에 대한 침해 등의 문제를 원만하게 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이로써 도시에서 일어나는 개발이익을 공유하고, 도시의 성장으로 상승한 토지가치가 개인이 아닌 미래의 도시를 위해 폭넓은 용처에 사용될 수 있도록 BID 등 관련 제도를 국내에 적합하게 응용하여 도입하는 것이 필요하다.