

서울정책포커스

2007. 9. 17 제43호

영국·일본의 도시재생정책과 시사점

양재섭(서울시정개발연구원 연구위원)

< 목 차 >

요약

1. 문제의 제기
2. 도시재생 관련 국내 동향과 쟁점
3. 영국의 도시재생정책
4. 일본의 도시재생정책
5. 영국·일본의 도시재생정책 비교 및 시사점

요 약

2002년 서울에서 뉴타운사업이 시작된 이래 국내에서는 도시재생(urban regeneration)에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 대전, 인천, 부산 등 대도시에서도 구도심 활성화와 도시내 지역 간 균형발전을 위해 다양한 정책들이 도시재생이란 이름으로 추진되고 있다. 이에 따라 중앙정부에서는 종전의 개별사업 단위별로 추진되던 재개발방식과는 달리 광역생활권 차원에서 노후시가지 를 정비하는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 2005년 제정한 바 있다.

그동안 우리보다 앞서서 도시재생정책을 추진하고 있는 영국, 일본 등 외국의 도시재생정책과 사업에 대한 소개가 이루어졌지만, 외국 도시들이 어떠한 정치·사회·경제적 배경하에서, 또 어떤 지향점과 정책수단을 통해 도시재생정책을 추진·지원하고 있는지에 대한 논의는 미흡한 실정이다. 본 고에서는 영국과 일본을 중심으로 도시재생의 개념과 정책기조, 공공부문의 역할과 지원제도 등을 비교·검토하여 서울에 주는 시사점을 도출하였는데, 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 우리 실정에 맞는 도시재생정책의 통합적 접근이 필요하다. 물리적 환경 개선외에 경제·사회·환경·커뮤니티의 회복을 통해 해당 지역의 전반적인 체질을 개선하는 통합적(integrated) 접근이 필요하다. 특히, 노후주거지 정비시 원주민 재정착과 세입자 대책을 위한 다양한 사회경제적 지원프로그램을 마련해야 한다.

둘째, 정비 대상지역의 지정요건을 강화하고 선택과 집중을 통해 선별 지원할 필요가 있다. 기반 시설 확충과 커뮤니티 회복을 위한 공공 지원의 타당성을 담보하기 위해서는 정비대상지역의 지정요건을 강화하여 선별·지정할 필요가 있으며, 선택과 집중 전략을 통해 선도사업 지역을 설정하는 등 우선순위를 정하고 순차적으로 지원해갈 필요가 있다.

셋째, 공공의 역할모델 정립 및 중앙정부의 역할 강화가 필요하다. 중앙정부의 재정 지원을 강화하기 위해서는 도시정비 관련 기금을 통합·운영하거나, 중앙과 지방정부간 매칭펀드(matching fund) 방식을 통해 공공 투자를 분담하는 방안을 검토할 수 있다. 또한, 지원된 공공 투자에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 통해 계속 지원여부를 결정하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 선계획-후개발 원칙하에서 도시계획 특례조치를 제한적으로 활용할 필요가 있다. 도시재정비촉진지구의 지정과 사업추진은 도시기본계획 및 생활권 정비계획과의 정합성을 유지하면서 단계별로 추진될 필요가 있다. 특히, 일본에서처럼 과도한 규제완화를 통해 민간개발을 촉진하는 데에는 부작용과 한계가 있음을 인식하고, 도시계획 특례조치는 제한적으로 활용할 필요가 있다.

1. 문제의 제기

- 2002년 서울에서 뉴타운사업이 시작된 이래 '도시재생(urban regeneration)'에 대한 많은 논의와 외국 사례의 소개가 있었으나, 우리나라에서의 '도시재생'에 대한 개념과 접근방식은 여전히 모호한 상황임.
- 우리 실정에 맞는 도시재생정책과 사업의 추진을 위해서는 외국의 도시재생정책과 사례를 개별 프로젝트 차원이 아닌, 정책의 추진배경과 전개과정 등 사회경제적 맥락하에서 이해할 필요가 있음.
- 현재 「도시재정비촉진 특별법」등 새로운 도시정비방식을 도입하여 시행 중에 있으므로, 도시재생정책에 있어 중앙과 지방정부의 역할, 추진기구와 지원제도 등 공공의 역할 모델을 재정립할 필요가 있음.
- 본 고에서는 우리보다 먼저 도시재생정책을 추진하고 있는 영국과 일본을 중심으로 도시재생의 개념과 정책기조, 공공부문의 역할(중앙-지방정부 및 추진기구의 역할)과 지원제도 등을 비교·검토함으로써, 향후 도시재생정책의 추진방향에 대한 시사점을 도출하고자 함.

2. 도시재생 관련 국내 동향과 쟁점

1) 국내 도시재생 추진동향

- 서울에서는 지역균형발전 차원에서 도심재창조 프로젝트, 뉴타운·균형발전 촉진사업 등을 추진하고 있으며, 대전, 인천에서도 행정기관 이전, 대규모 외곽 택지개발 등으로 인해 침체된 구도심을 활성화하기 위해 다양한 사업들이 추진되고 있음.

- 우리나라의 도시재생사업은 도시 외곽에 대규모 신시가지가 개발됨에 따라 침체된 구도심의 경제적 활력을 제고하고, 노후한 주거지를 광역적으로 정비함으로써 도시내 신·구시가지간 균형발전을 도모하는 차원에서 시작되었다고 할 수 있음.

<표 1> 서울, 인천, 대전의 도시재생사업 비교

| 구분 | 서울특별시 | 인천광역시 | 대전광역시 |
|------------|---|--|--|
| 추진 배경 | <ul style="list-style-type: none"> · 도심의 기능침체/경쟁력 약화 · 지역간 불균형 격차 심화 | <ul style="list-style-type: none"> · 신·구도심간 불균형 심화 · 기존 정비사업의 한계 · 구도심의 전략적 개발에 의한 도시이미지 개선 | <ul style="list-style-type: none"> · 도심공동화와 중추관리기능 상실 (주요행정기관/서비스업종 이전) · 구시가지와 신시가지의 격차 확대 |
| | <ul style="list-style-type: none"> · 강북의 도심부 · 낙후된 기성주택지 및 상업지 | <ul style="list-style-type: none"> · 구시가지: 항만, 경인전철, 경인고속도로 주변 · 신시가지: 연수 및 계양택지구 · 낙후된 기성주택지 및 상업지 | <ul style="list-style-type: none"> · 구시가지: 대전역 주변 · 신시가지: 대전 종합청사주변 · 낙후된 기성주택지 및 상업지 |
| 주요 재생 사업 | <ul style="list-style-type: none"> · 도심재창조 프로젝트 - 도심남북 4대축 프로젝트 - 청계천주변 종합정비기본계획 - 도심내 대규모이전적지 활용 | <ul style="list-style-type: none"> · 도시재생사업:1거점 2축 24개 사업 - 경인고속도로의 현대화 - 교통결절점의 입체복합도시 - 대규모시설부지의 복합화 - 역사복원/관광네트워크 구축 | <ul style="list-style-type: none"> · 원도심 활성화사업 - 재래시장활성화/특화거리 육성 - 공원조성 및 생태하천복원 - 도로 등 기반시설확충 - 대전 역세권개발사업 |
| | <ul style="list-style-type: none"> · 도시재정비촉진사업 - 25개 뉴타운지구, 8개 균형발전촉진지구 개발계획 수립중 - 1차 3개시범뉴타운 사업추진중 | <ul style="list-style-type: none"> · 군구균형발전사업(도시재정비촉진사업) - 특화사업 - 전략사업 | <ul style="list-style-type: none"> · 도시재정비촉진사업 - 특별법 제정으로 재정비촉진지구 지정 |
| 관련 제도 (조례) | <ul style="list-style-type: none"> · 서울시 지역균형발전사업 지원조례(2002) · 서울시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2006.11) | <ul style="list-style-type: none"> · 인천시 도시재생과 균형발전 지원조례(2005.07) · 인천시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2007.1) | <ul style="list-style-type: none"> · 대전시 원도심 활성화 및 지원조례(한시조례 2003.03-2007.12) · 대전시 도시재정비촉진을위한 조례(2006.12) |
| | <ul style="list-style-type: none"> · 사업지구 지정(대상 및 기준) · 사업지원(기반시설 우선설치, 용적률 완화, 자원지원 등) · 기금(설치, 운용) | <ul style="list-style-type: none"> · 사업지구지정(대상 및 기준) · 사업지원(기반시설우선설치, 금융지원, 지방세감면, 용적률완화, 자원확보, 행정지원) | <ul style="list-style-type: none"> · 권역지정(원도심) · 행정지원(건폐율·용적률완화, 시내버스무임승차권역 지정 등) 및 재정지원(기반시설, 재래시장 정비, 임대료 지원 등) 규정 · 기금(설치, 조성, 관리운용, 용도) |
| 행정 지원 체계 | <ul style="list-style-type: none"> · 경쟁력강화기획본부 · 균형발전추진본부(도심활성화추진단/뉴타운사업단) | <ul style="list-style-type: none"> · 도시균형건설국(도시재생과) | <ul style="list-style-type: none"> · 도시건설방재국(도시관리과) |

- 2005년 12월 「도시재정비촉진 특별법」이 제정되었으나, 당초 취지와 달리
① 모호한 지구지정 요건 ② 중앙정부의 역할 등 공공지원 부족 ③ 과도한 도시계획 특례조치 ④ 주민참여 및 사회경제적 지원조치 부재 등이 문제점으로 지적되고 있음.

2) 도시재생 관련 쟁점과 과제

○ 도시정비방식(재정비촉진사업)의 전환

| | |
|------------------|------------------------|
| · 개별적·국지적 단위사업 | → 종합적 생활권단위사업으로 광역화 |
| · 민간의존 기반시설 확보 | → 공공부문의 역할(공공투자) 증대 |
| · 재개발·재건축 등 개별사업 | → 다양한 사업방식의 활용 |
| · 주민이 떠나는 사업 | → 주민이 재정착하는 사업 |
| · 참여주체별 이해관계 조정 | → 참여주체간 협력체계 구축 등으로 변화 |

○ 기성시가지내 과도한 정비예정지구 지정

- 서울의 경우 재정비촉진지구 약 760만평외에 주택재개발·재건축 예정구역 약 720만평이 지정되어 있음.¹⁾ 도심·부도심과 노후시가지를 대상으로 '어떤 지역과 누구를 위해 무엇을 재생시키고, 어떻게 개선할 것인가?'에 대한 방향 정립과 단계별 추진전략이 필요함.

○ 정비대상지역의 광역화

- 기존 개별사업 단위의 정비사업과 달리 생활권단위의 정비사업을 추진하므로 광역적 기반시설의 정비 및 지역의 체질을 개선하는 방향에서의 접근이 필요함. 또한 다양하고 복잡한 이해관계자들의 협력관계를 모색하면서 이해관계를 조정하는 과정이 필요함.

1) 1973~2003년 동안 주택재개발 완료지구 면적은 약 300만평임.

○ 공공의 역할과 지원방식에 대한 새로운 모색 필요

- 도시재생정책과 사업을 추진함에 있어 중앙과 지방정부의 역할, 지원제도 등 공공의 역할모델을 새롭게 정립할 필요가 있음. 지금까지의 민간주도 도시정비사업에서 탈피하여 공공의 지원과 협력하에서 도시재생사업을 추진하기 위해서는 ‘중앙과 지방정부의 역할은 어떠해야 하며, 어떠한 지원조치가 필요한지’ 공공의 역할모델에 대해 논의할 필요가 있음.

3. 영국의 도시재생정책

1) 도시재생 개념과 추진배경

- 영국에서는 도시재생의 개념을 “쇠퇴지역에 대한 개별적·문제해결식 처방이 아니라, 도시 전체의 발전을 위한 전략적 계획하에서 공공과 민간의 파트너십을 전제로 해당 지역의 경제·사회·환경적 상태를 지속적으로 개선하는 통합적 접근(integrated approach)”이라고 정의하고 있음.
- 영국의 도시재생정책은 1980년대 산업구조 변화로 인한 경기침체와 도시쇠퇴 문제에 대응하기 위해 출발하였으며, 1990년대 이후 문제해결식 처방의 한계가 나타나면서 통합적 접근과 지속가능성의 개념이 강조되고 있음.

2) 추진기구와 보조금 지원제도

- 1980년대 대처정부
 - 도시개발공사(Urban Development Corporation: UDC)
 - 엔터프라이 존(Enterprise Zone)

- 1990년대초 메이저정부
 - 잉글리시 파트너십(English Partnership: EP)
 - 시티 챌린지(City Challenge), 통합재생예산(Single Regeneration Budget: SRB)
- 1990년대말 블레어정부
 - 지역개발청(Regional Development Agency: RDA), 도시재생회사(Urban Regeneration Company: URC)
 - 커뮤니티 뉴딜기금(New Deal For Community: NDC), 근린재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF), 통합예산(Single Budget: SB) 등

<표 2> 영국 도시재생정책의 추진기구와 보조금 지원제도

| 연도 | 정당 | 도시재생 추진기구 | 보조금 프로그램 |
|--|---------|---|---|
| 1979 1981 1982 1986 1988 1989 | 대처 보수당 | 도시개발공사(UDC) | 도시개발보조금(UDG) 도시재개발보조금(URG) City Grant |
| 1990 1992 1993 1994 1996 | 메이저 보수당 | English Partnership | City Challenge 통합재생예산(SRB) |
| 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2006 | 블레어 노동당 | 지역개발청(RDA) 도시재생회사(URC) 해산 일부 재설립 | 커뮤니티뉴딜기금(NDC) 근린재생기금(NRF) 통합예산(SB) |

3) 도시재생 정책기조와 지원체계

○ 정책기조

- 영국의 도시재생정책은 산업구조 변화에 따른 경기침체와 도시쇠퇴 문제에 대응하기 위해 출발하였으며, 대상지역은 쇠퇴지역, 저이용지, 황폐지, 공장 이전적지 등 대체로 산업구조 변화로 인해 쇠퇴한 지역을 재생하는 것을 목적으로 함.
- 도시재생정책의 기조는 1980년대에는 중앙정부 주도의 재정투자와 특정지역에 대한 특례조치를 통해 민간투자를 유치하는 전략이었으나, 1990년대 이후 지방정부의 역할과 파트너십이 강조된 보조금 지원정책으로 전환하였음. 즉, 초기에는 부동산 개발을 통한 경제 활성화에 치중하였으나, 이후 경제·사회·환경에 대한 통합적 접근을 시도하고 있음.

○ 중앙-지방정부의 역할

- 중앙정부 차원의 DCLG(Dept. for Communities and Local Government)는 쇠퇴지역에 대한 다양한 보조금을 지원하고, 지방정부는 해당 지역 도시재생정책을 실질적으로 추진하고 있으며, 사업추진에 있어 파트너십을 의무화하고 있음.

○ 추진기구

- 지방 분권화가 진행되면서 1998년에 출범한 지역개발청(RDA)이 광역 차원에서의 보조금 운영과 예산배분을 담당하고 있으며, 지방정부 차원에서는 도시재생회사(URC)가 해당 지역의 도시재생 계획과 사업을 시행하고 있음.

○ 보조금 지원제도

- 초기에는 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone) 등 특정지역 내 세제혜택과 규

제를 완화하는 정책을 활용하였으나, 이후 보조금 지급을 통한 재정지원방식으로 전환하였음.

- 쇠퇴지역의 재생을 지원하기 위한 다양한 보조금제도를 운영하고 있는데, 부처별로 유사한 목적의 보조금을 통합·운영하여(SRB) 집행의 효율성을 추구하고 있으며, 그 외에도 쇠퇴한 근린지역의 재생을 위해 커뮤니티 뉴딜기금(NDC), 근린재생기금(NRF) 등 다양한 기금이 운영되고 있음.
- 보조금 지원 대상지역은 신청지역을 대상으로 계획안 등을 심사하는 경쟁방식을 통해 결정하되, 지역쇠퇴지수(Local Deprivation Index)를 산출하여 우선 지원대상지역을 선정하고 있음.
- 보조금 지원 및 개선효과를 정기적으로 평가하고, 파트너십 등 협력관계를 의무화하고 있음.

4) 영국 도시재생정책의 특징

○ 도시재생정책의 방향 전환

- 1980년대 이후 영국의 도시재생정책은 시대 흐름과 정권 성향에 따라 변화하고 있음. 즉, 경제개발 촉진에서 지속가능한 개발로, 쇠퇴지구에 대한 문제 대응식 해결에서 광역적 접근으로, 중앙정부 위주에서 지방정부와 파트너십을 강조하는 방향으로, 부동산개발 등 물리적 환경개선에서 고용·교육·문화 등을 포함하는 통합적 접근으로 변화하고 있음.

○ 도시재생사업 대상지

- 영국에서의 도시재생사업 대상지는 경제·사회·환경을 개선함에 있어 지역 자체의 자생력을 상실한 쇠퇴지구, 기능개편이 필요한 지역 등을 대상으로

하며, 종전의 물리적 환경개선에서 전반적인 체질을 강화하는 통합적 처방으로 변화하고 있음.

○ 공공의 다양한 지원기금과 제한적 경쟁방식 활용

- 1990년대 이후 City Challenge, 통합재생예산(SRB), 통합예산(SB) 등 다양한 정부 보조금을 활용하여 도시재생사업을 지원하고 있음.

- 통합재생예산(SRB)은 각 부처에서 개별 지원되던 20여개의 보조금을 통합하여 조성
- 경쟁방식과 지역의 쇠퇴정도를 고려하여 지원대상지역을 선정
- 보조금 지원은 파트너십을 전제로 하여 지역주민들의 참여를 유도
- 5~7년간 지원하되, 지원 및 개선효과를 정기적으로 심사평가하여 계속 지원여부 결정

○ 중앙정부 위주에서 광역차원 및 지방정부의 역할 강조

- 1980년대 중앙정부가 강력한 권한을 갖고 추진하던 도시재생사업은 지방정부와 광역차원의 지역개발청(RDA)의 권한과 역할이 강조되는 방식으로 변화하였음.

○ 파트너십의 강화와 협력을 통한 추진

- 지방정부 차원의 도시재생회사(URC)는 중앙정부와 지역개발청(RDA), 지방자치단체 3자의 협력체제하에서 도시재생사업을 추진하고 있음. 지역문제를 해당 지역의 입장과 자원 활용 측면에서 모색하고, 지역 파트너들의 참여를 우선적으로 배려하고 있음.

4. 일본의 도시재생정책

1) 도시재생의 개념과 추진배경

○ 일본에서의 도시재생 개념

- 일본에서의 도시재생 개념은 원론적으로, 기성시가지내 경제적·사회환경적인 요인으로 인해 쇠퇴한 지역에 대해 비전과 계획을 수립하고, 행정·커뮤니티·기업 등이 공동으로 보전·회복·개발함으로써 지역의 지속적인 발전 조건을 마련하는 등 사회·환경·경제 세 측면에서의 지속가능한 상태를 지향하고 있음.

○ 고이즈미 내각의 도시재생정책(1999년) 추진배경

- 원론적 의미의 도시재생과 달리, 고이즈미 내각의 도시재생정책은 대도시를 중심으로 민간기업들이 안고 있는 불량담보 부동산의 유동성을 확보하고, 침체된 경제 재생을 위해 민간기업 주도로 도시구조를 재편하는 것에 주안점을 두고 있음.
- 도시재생정책의 추진배경은 ① 버블경제 붕괴이후 불량채권의 처리, ② 대외적으로는 일본(도쿄)의 국제 경쟁력 강화, ③ 낙후된 기반시설의 정비와 지진 대비, ④ OECD 권고 등임.

2) 전개과정과 중점사업

○ 전개과정

- 일본의 도시재생정책은 고이즈미 내각이 들어선 2001년 이후 추진기구와 관련제도, 지원 프로그램 등이 매년 새롭게 만들어지는 등 빠른 속도로 전개되고 있음.

<표 3> 일본 도시재생정책의 전개과정

| | |
|----------|--|
| 2000.02. | · 건설성에 <도시재생추진 간담회> 설치(東京圏, 京阪神地域) |
| 2001.04. | · 종합규제개혁회의에서 도시재생에 대한 논의 시작 · 경제대책각료회의를 통해 긴급경제대책으로 <도시재생본부> 설치를 결의 |
| 2001.05. | · 수상관저 산하에 <도시재생본부> 설치 |
| 2001.06. | · <도시재생프로젝트에 관한 기본구상> 발표 · 국제공항 및 도로정비 등 국가적 프로젝트 중심의 제1차 도시재생프로젝트 결정 |
| 2001.08. | · <민간도시개발 투자촉진을 위한 긴급조치> 결정 |
| 2002.04. | · 도시재생특별조치법 제정, 건축기준법/도시재개발법 등 관련법 개정 · <도시재생긴급정비지역지정에 관한 기본방향>, 긴급정비지역의 지정기준 제시 · <전국 도시재생을 위한 긴급조치> 발표 |
| 2002.07. | · <도시재생 기본방침> 결정 · 제1차 도시재생긴급정비지역 및 정비방침 결정 |
| 2003.02. | · <전국 도시재생 모델조사> 보고 |
| 2004.04. | · <마치즈쿠리 보조금> 제도 창설 |

○ 중점사업

- 일본 도시재생정책의 중점사업은 ① 국가적 차원에서 추진하는 도시재생 프로젝트, ② 대도시 지역에서 민간의 도시개발 투자를 촉진하기 위한 지원제도 마련(도시재생특별조치법 제정을 통한 도시재생긴급정비지역 지정 및 규제완화 조치 등), ③ 전국 지방도시 차원의 도시재생사업 등으로 요약할 수 있음.

○ 도시재생 추진기구

- 일본의 대표적인 도시재생정책 추진기구로는 ① 중앙정부 차원의 추진조직인 도시재생본부, ② 공공 시행 및 코디네이터 역할을 수행하는 도시재생기구, ③ 민간사업을 지원하는 민간도시개발기구, 도시재생펀드법인 등을 들 수 있음.

3) 도시재생 정책기조와 지원체계

○ 정책기조 및 대상지역

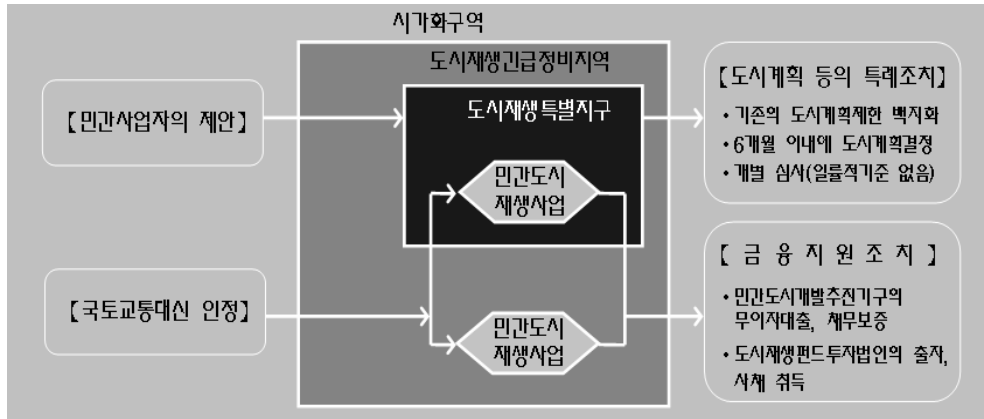
- 고이즈미 내각의 도시재생정책은 버블경제 붕괴 이후 불량채권의 처리문제가 직접적인 추진배경이었으며, 민간투자 촉진을 위한 도시계획 특례 및 금융지원 조치 등 규제 완화를 통해 민간의 투자활력을 제고하는 것이 목적이었음. 대상 지역은 대도시 위주이며 동경의 경우 도심, 부도심 등 중심지에 한정되어 있음.

○ 중앙정부-지방정부의 역할

- 중앙정부 차원에서 도시재생본부 주도로 추진하고 있음. 도시재생본부는 국가적으로 중요한 「도시재생 프로젝트」를 직접 담당하며, 민간의 도시개발 투자촉진을 위해 각종 법령 및 제도를 정비하고 지방도시 특성에 맞는 재생사업을 발굴하여 보조금을 교부하는 역할을 수행함.

○ 추진기구의 역할

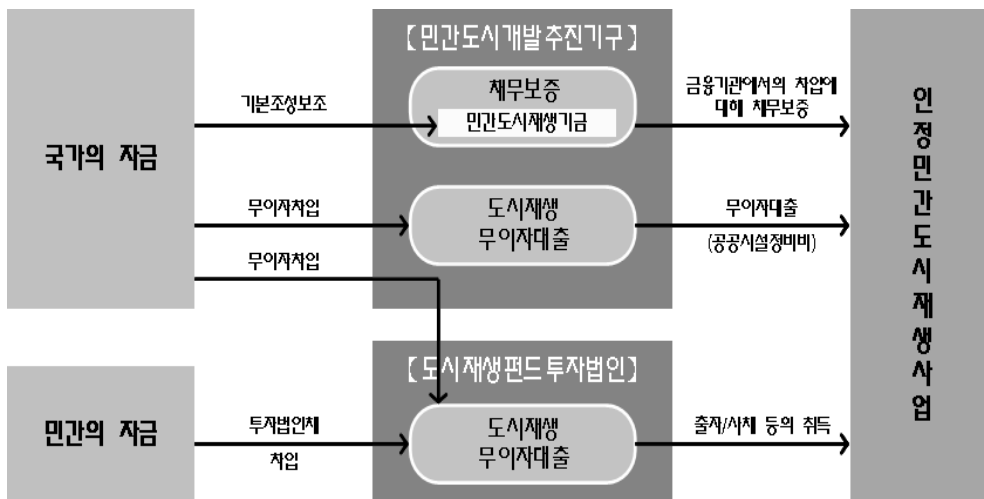
- 도시재생기구는 도시재생사업의 기획기능을 비롯, 코디네이터 및 시행자로 참여하여 민간의 도시재생사업을 지원하며, 민간도시개발기구 등은 사업자금을 지원하고 보증하여 민간의 투자 리스크를 공동 부담하는 역할을 수행하고 있음.



[그림 1] 도시재생긴급정비지역내 재생사업의 특례와 지원제도

○ 도시재생사업 지원제도

- 도시재생긴급정비지역 및 도시재생특별지구 내에서는 각종 도시계획 규제가 완화되며, 일정 요건을 갖추었다고 인정된 민간도시재생사업에 대해서는 민간도시개발추진기구에 의한 금융지원 등을 받을 수 있도록 되어 있음.



자료: 민간도시개발추진기구 홈페이지(http://www.minto.or.jp/city/city_menu.html)

[그림 2] 인정 민간도시재생사업의 금융지원구조

4) 일본 도시재생정책에 대한 비판과 특징

○ 도시재생정책에 대한 비판적 시각

- 일본의 도시재생정책에 대해, 학계에서는 ① 지방자치시대의 흐름에 역행하는 Top-Down 의사결정, ② 대도시 위주의 정책, ③ 민간개발업자를 위한 규제완화 ④ 경제재생 위주의 도시재생정책 및 다양한 갭신희동과 주민참여 배제, ⑤ 도시재생정책에 따른 제2의 개발붐(초고층 공동주택 개발) 조성, ⑥ 도시재생정책의 기본틀 부재 등에 대한 비판이 제기되고 있음.

○ 경제 재생을 위한 목적으로 도시재생정책 추진

- 고이즈미 내각의 도시재생정책은 버블경제 붕괴 이후 국가 경제의 침체, 대외 경쟁력 약화, 민간 기업의 불량채권(부동산) 문제 처리 등 경제 재생을 위한 것이라고 할 수 있음. 이러한 도시재생정책과 추진방식은 1980년 영국 대처 정부의 도시재생전략과 유사한 경향을 보임.

○ 중앙정부 주도하에 대도시 중심으로 추진

- 일본의 도시재생정책은 지방정부의 특성과 자율성이 배제된 채 중앙정부 산하의 도시재생본부 주도하에서 대도시 위주로 추진되고 있음. 국가 기간시설의 확충, 신산업 거점도시 육성 등 국가 차원의 도시재생 프로젝트와 대도시에서 민간의 도시개발 투자를 촉진하기 위한 지원제도 마련에 주력하고 있음.

○ 민간 도시개발 촉진을 위한 특례 문제

- 민간 도시개발촉진을 위한 특례조치는 1990년대 이후 일본에서 논의되고 있는 원론적 의미에서의 도시재생 개념과는 상당한 괴리가 있으며, 민간개발사업자를 지나치게 우대하는 조치라는 비판이 제기되고 있음.

5. 영국·일본의 도시재생정책 비교 및 시사점

1) 영국·일본의 도시재생정책 비교

○ 1980년대 영국과 일본 도시재생정책의 공통점

- 침체된 국가경제를 활성화하기 위해 도시재생정책을 추진하였으며, 부동산 위주의 개발을 중심으로 하고 있음. 일정한 지역을 특별지구로 지정하여 세제상의 우대조치, 규제 완화, 금융지원 조치 등의 정책을 시행했다는 점에서 공통점을 가지고 있음.

○ 1990년 영국과 일본 도시재생정책의 차이점

- 영국의 경우 산업구조 변화에 따라 도시들이 처한 문제점을 해결하고, 고용을 진작하기 위해 도시재생정책을 추진하였음. 중앙정부 중심으로 추진하는 부동산 위주의 개발정책만으로는 쇠퇴지역의 문제 해결이 불가능하여 지방정부와의 파트너십과 물리적 환경 외에 고용·교육·문화 등 통합적인 접근을 시도하는 쪽으로 전환하였음.
- 이에 반해, 일본은 경제침체에 따른 부동산 문제를 해결하기 위해 도시재생정책을 추진함. 도시재생정책을 통해 경제·부동산문제를 해결하려는 경향이 강함.

○ 도시재생정책의 변화 방향

- 1990년대 이후 영국에서는 중앙정부의 지원하에 지역 차원의 추진기구를 설립하고, 보조금제도를 활용하는 방향으로 도시재생의 정책기조가 전환됨. 중앙정부와 지방정부 외에도 도시재생정책을 수행하기 위한 다양한 실행조직을 구성하여 타 기구와의 협력 및 관민 협력관계가 강조되고 있음. 규제완화 보다는 보조금 등 재정지원을 중심으로 도시재생사업을 추진하고 있음.

<표 4> 영국과 일본의 도시재생정책 비교분석

| 구분 | 영국 | 일본 |
|-----------|---|---|
| 추진 배경 | · 경기침체와 도시쇠퇴 문제에 대응 · 문제 해결식 물리적 정비방식의 한계 노정 · 1990년대 도시정책 변화: 환경적 지속가능성 인식 | · 국내 요인: 버블경제 붕괴에 따른 불량채권 처리 · 대외적 요인: 국제경쟁력 강화 · 낙후된 기성시가지의 기반시설 정비 및 지진 대비 · OECD의 권고(2000년) |
| 정책 목표 | · 쇠퇴지역의 사회·경제·환경에 대한 통합적 개선 | · 불량담보 부동산의 유동화 · 민간기업 주도로 도시구조를 재편 |
| 정책 출발 | · 1980년대에 대처 정권 발족과 함께 시작 · 정권의 성향과 지향점에 따라 복잡하게 전개 | · 2000년 전후 본격적으로 시작 · 2001년 4월 고이즈미 정권의 발족과 함께 구체화 |
| 대상 지역 | · 쇠퇴로 인한 침체지역, 저미이용지, 황폐지, 공장지역 등 | · 대도시의 도심, 부도심 등 파급효과가 큰 지역 우선 |
| 추진 기구 | · 중앙정부 차원의 담당부서: DCLG · 잉글리시 파트너십(EP)-지역개발청(RDA)-도시재생회사(URC) 등이 중앙-지방-사업지구 차원에서 운영 | · 도시재생본부(내각에 설치) · 도시재생기구(재생사업 기획 및 참여) · 민간도시개발기구와 도시재생펀드투자법인(자금 지원) |
| 중앙 정부 역할 | · 도시재생 관련 각종 보조금의 통합운영 및 지원 · 잉글리시 파트너십(EP)을 통해 황폐지역 재생, 국가사업 직접시행, 주택부동산관련 사업 추진 | · 도시재생기본방침의 작성 및 시행 · 국가적 차원의 도시재생프로젝트 추진 · 민간도시개발투자 촉진을 위한 법령 및 제도 정비 · 전국도시재생사업 추진(모델 조사 및 보조금 지원) |
| 행재정/제도 지원 | · 초기에는 엔터프라이즈 존(EZ)과 도시개발공사(UDC)를 통한 규제완화 및 금융지원 위주 · 이후 부처별 보조금을 통합, 보조금 지원을 통해 도시재생사업 전개 | · 도시재생정비지역에서의 규제완화 및 금융지원 · 민간도시개발기구와 도시재생펀드투자법인 자금 지원 · 마치즈쿠리 교부금 |
| 주민 참여 | · 지역 파트너와의 협력체계 지향(의무화) | · 초기에는 주민 참여 배제 · 다양한 관계자와 주민참여를 유도 |
| 특징 | · 시대와 정권 성향에 따라 정책기조 전환: 통합적 접근, 지역의 전반적인 체질 개선, 지방 정부 주도로 변화 · 파트너십을 통한 사업운영방식 · 경쟁방식, 지역쇠퇴지수를 근거로 지원대상 선정 | · 경제재생을 위한 목적으로 도시재생정책 추진 · 중앙정부 주도하에 대도시 중심으로 추진 · 민간 도시개발을 위한 각종 특례조치 및 지원조치 |

- 경쟁입찰방식과 지역쇠퇴지수를 산출하여 지원대상지역을 선정하고 중장기적으로 지원하는 선택과 집중전략을 채택하고 있으며, 물리적 환경외에 지역의 고용·교육·문화 등을 포함하는 통합적 접근을 시도하고 있음.
- 도시재생과 관련된 부처별 예산과 보조금은 물론, 관련 부처 등을 통합하여 운영하는 경향을 보이고 있으며, 사업추진시 중앙과 지방정부, 지역단체 등

의 협력관계를 장려하고 있음.

2) 정책적 시사점

○ 우리 실정에 맞는 도시재생의 개념 정립과 통합적 접근 필요

- 영국의 도시재생정책은 산업구조 변화에 따른 도시쇠퇴와 경제적 활력 저하를 해결하기 위해, 일본은 거품 붕괴 이후 침체된 국가 경제를 부동산개발을 통해 재생하려는 의도에서 출발하였음. 서울의 경우에는 지역균형발전(뉴타운·균축지구사업)과 도심활성화 차원에서 도시재생에 대한 논의가 시작되었음.
- 이러한 차이점을 인식하여 우리 실정에 맞는 도시재생의 개념을 정립할 필요가 있으며, 물리적 환경 개선외에 경제·사회·환경·커뮤니티의 회복을 통해 해당 지역의 전반적인 체질을 개선하는 통합적(integrated) 접근이 필요함. 특히, 노후주거지 정비시 원주민 재정착과 세입자대책을 위한 다양한 사회경제적 지원 프로그램을 마련해야 함.

○ 정비 대상지역의 지정요건 강화 및 선택과 집중을 통한 선별 지원

- 서울의 경우 뉴타운과 균형발전촉진지구 등 다수의 사업지구가 지역 안배 차원에서 도심·부도심뿐만 아니라 지역중심과 노후주거지 등에 산재하여 지정되어 있음.
- 기반시설 확충과 커뮤니티 회복을 위한 공공 지원의 타당성을 담보하기 위해서는 정비대상지역의 지정요건을 강화하여 선별·지정할 필요가 있으며, 선택과 집중 전략을 통해 선도사업 지역을 설정하는 등 우선순위를 정하고, 순차적으로 지원해갈 필요가 있음.

○ 공공의 역할모델 정립 및 중앙정부의 역할 강화 필요

- 도시재생정책을 추진함에 있어 중앙정부의 역할을 강화할 필요가 있음. 이를 위해 도시정비 관련 기금을 통합·운영하거나 중앙과 지방정부간 매칭펀드(matching fund) 방식을 통해 공공 투자를 분담하는 방안을 검토할 수 있음. 또한, 지원된 공공 투자에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 통한 계속 지원여부를 결정하는 시스템을 구축하는 것이 필요함.
- 특히, 영국의 도시재생회사(URC)와 같이 중앙과 지방정부 및 지역주민의 의견을 취합·조정하여 사업을 추진하는 지역밀착형 코디네이터의 역할을 강화할 필요가 있음.

○ 선계획-후개발 원칙하에서 도시계획 특례의 제한적 활용 필요

- 도시재정비촉진지구의 지정과 사업추진은 도시기본계획 및 생활권 정비계획과의 정합성을 유지하면서 단계별로 추진할 필요가 있음. 영국 엔터프라이즈 존(EZ)의 경우, 특례지구의 지정과 함께 도시개발공사(UDC)와 지방자치단체의 기반시설 정비투자가 동반되었을 때 성과를 거두었다는 점을 교훈으로 삼을 필요가 있음.
- 또한, 일본에서처럼 과도한 규제완화를 통해 민간개발을 촉진하는 데에는 부작용과 한계가 있음을 인식하고 도시계획 특례조치는 제한적으로 활용할 필요가 있음.

양재섭 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1049
jsyang@sdi.re.kr