ChungNam Report
충남리포트 Vol.363
2020. 10. 08.

국가 도시재생정책과 연계한 지역주도의 도시재생정책 추진방안

임 준 홍
충남연구원 지역도시·문화연구실 선임연구위원
jhim@cni.re.kr

조 봉 운
충남연구원 지역도시·문화연구실 연구위원
bwcho@cni.re.kr

본 연구는 2013년 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법'에 따라 도시재생 선도지역사업과 일반지역사업을 거쳐 문재인정부의 도시재생 뉴딜사업으로 발전되는 과정에서 도시재생의 성과와 한계를 바탕으로 충청남도의 도시재생 정책과 추진방안을 제안하기 위한 것임

CONTENTS

1. 도시재생의 성과와 한계
2. 지역주도의 도시재생 정책방향
3. 지역주도의 도시재생 핵심 콘텐츠
4. 충남의 도시재생정책 추진체계
5. 결론 및 정책제안

요 약

◦ 국가 도시재생 정책과 연계하여 충남도 역시 천안시와 공주시 등 많은 시·군에서 도시재생 사업을 추진하고, 도시재생사업이 주민의 삶을 바꾸는 주요 요소임을 확인하는 과정에서 그 중요성과 필요성이 강조되고 있음

◦ 보다 주민이 체감하는 도시재생사업의 성공적 추진과 지속성을 확보하기 위해 국가정책과 연계한 충청남도의 도시재생정책 방향 설정과 사업추진이 요구됨

◦ 이를 이해 충남 특색을 살릴 수 있는 콘텐츠 발굴과 지속가능한 재원확보, 주민주도의 사업추진이 요구됨

- [충남 특색을 살릴 수 있는 도시재생 콘텐츠 발굴] 도시의 지속가능한 발전, 도정 지속성, 충남 특색을 확보할 수 있는 도시재생 콘텐츠를 발굴·사업화하는 것이 중요함

- [도시재생사업선정 방식 전환] 지금까지의 도시재생사업추진 방식은 '공모방식'이었음. 많은 전문가와 행정가들의 요구처럼 사업방식이 공모방식에서 제안(인정)방식으로 전환하여야 함

- [지속가능한 도시재생 재원확보] 안정적 재원확보와 더불어 참여주체와 지역사회가 함께하는 크라우드펀딩 등을 통한 재원확보가 요구됨

- [주체간 역할 분담] 국가-광역자치단체-기초자치단체-공공기관 등의 역할 분담과 그 속에서 주민주도의 지속가능한 사업추진체계를 구축하여야 할 것임

충남연구원
ChungNam Institute

01 도시재생의 성과와 한계

1. 도시재생정책의 사업 성과와 한계

● 2013년 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정으로 본격적으로 시작한 도시재생사업은 문재인 정부의 도시재생 뉴딜로 가속화되고 있음

- 충남에서는 2014년 도시재생 선도지역으로 천안과 공주, 2016년 일반지역 공모사업에 아산이 선정되어 사업을 추진 중에 있으며, 작년과 올해 도시재생 뉴딜사업지로 10곳에 1조 1323억원의 예산이 투입되어 사업이 진행되고 있음
- 특히, 도시재생 뉴딜의 5가지 사업유형 중 우리 동네 살리기, 주거정비지원형, 일반 근린형 사업은 광역자치단체인 충남도가 직접 선정하고 있음

● 도시재생 선도지역과 일반지역 사업을 통해 주민과 행정의 도시재생 이해도가 높아지고, 재생사업추진을 위한 민관협력체계 구축과 주민참여에 기반한 협력적 도시재생사업 추진 등의 성과는 있었지만 아직 눈에 띄는 가시적 효과는 부족함

- 도시재생사업이 추진된 천안과 아산의 경우 상주인구 증가는 크지 않지만, 유동인구 증가와 매출액 증가는 조금씩 나타남

● 빠른 속도의 중앙정부 주도 도시재생 사업추진은 '도시재생 전략계획 수립'과 '활성화지역 선정'을 통한 체계적 사업추진보다는 우선 공모사업을 통해 사업지역을 선정하고, 이를 도시재생 전략계획에서 받는 불완전한 형태로 추진되기도 함

- 도시재생사업 추진에 대한 지방정부의 준비가 부족했고, 사업추진과정에서의 협력체계도 미흡했으며, 공무원 및 주민 역량도 한계를 나타냄
- 특히, 이러한 과정에서 광역자치단체의 역할이 미비하고, 진정한 의미의 다양한 계층이 참여하는 주민참여와 주민주도가 부족하였음

2. 도지재생정책과 사업의 문제인식(도시재생 전문가 9인의 FGI 결과)

● 지금까지 정부주도의 도시재생 정책과 사업추진에 있어 전문가들은 다음과 같은 문제를 인식하고 있음

- [도시재생 정책 기본방향] 시작단계의 도시재생 정책 추진이지만, 지극히 사업중심으로 추진되고 있으며, 지속가능한 건강한 도시만들기라는 정책적 접근은 부족함
- [도시재생 사업 선정] 도시재생사업 선정에 있어서는 선정총량에 따라 자치단체를 대상으로 한 공모사업 방식으로 추진되고 있어, 제출된 사업계획서에 기초하여 선정하여, 진정한 의미의 주민참여를 확인하기 힘들고, 이에 따라 사업집행 속도와 성과도 부족함
- [도시재생 콘텐츠] 지역의 다양한 문제를 지역민 스스로 발굴하고, 지역자산과 잠재력에 기초한 도시재생 콘텐츠가 발굴되어야 하지만 그 노력이 부족하였고, 이에 반해 정부는 너무 상세한 도시재생 사업메뉴판을 제공함으로써, 사업 필요성과 효과성 등을 소홀히 생각하게 하는 역효과도 나타남
- [주민참여] 급한 사업계획서 작성과 공모사업 준비로 인해, 주민참여의 질적 측면보다는 양적·형식적 측면에 치중하게 되고, 의견은 일부 목소리 큰 주민에 의해 좌우되고, 전문가 집단은 이를 적절히 조정하지 못한 결과도 낳음
- [지원체계] 자치단체별로 도시재생지원센터가 있지만 그 역할이 선정된 도시재생 사업 집행에 초점을 두고 있어, 창의적이고 생산적 지원에 한계를 가짐. 또한 광역자치단체의 역할이 미비함에 따라 '광역도시재생센터'의 설치도 미흡함
- [재원확보] 공모사업에 선정된 도시재생사업 지역에 한정하여 국비를 투입하는 방식으로 재원조달이 이루어지고, 지속가능한 재원확보 방식에 대한 고민이 부족함

02 지역주도의 도시재생 정책방향

● '지역주도의 도시재생'이란 '지역이 주도하는 지역 특색과 잠재력을 살린 지속가능한 도시재생'을 말하며, 전술한 문제인식을 바탕으로 다음과 같이 '기본방향'을 제안함

- 지역주도란 지역민이 도시재생사업의 주체임을 말하며, '도시재생사업 수혜자에서 사업 추진 주체로의 전환'을 의미함

[그림1] 지역주도(충남형) 도시재생정책 설정과정과 추진체계

● [정책개입 시점 명확화] '주요 정책개입 시점'을 명확히 하는 것으로, 도시재생뉴딜이 국가차원에서 강력히 추진되고 있기 때문에 충남형 도시재생정책은 도시재생 뉴딜의 진입과 사업완료 후 지속성 강화에 보다 초점을 두는 것이 바람직함

- 특히, 아직 도시재생 뉴딜 사업완료 후 출구전략 즉, 지속성 강화에 대해서는 뚜렷한 대책이 없기 때문에 이에 초점을 두는 것이 보다 바람직하고, 이를 통해 도시재생의 지속성을 강화할 수 있을 것으로 판단됨

● [도시재생 콘텐츠] 충남형 도시재생사업 콘텐츠는 국가 도시재생 뉴딜정책과 연계한 충남특성을 보다 명확히 반영하여야 함

- 민선5기와 6기, 민선7기의 주요 정책 중 도시재생 관련 공약사업을 우선 추진함으로써, 충남의 지속가능한 발전과 궁극적으로는 '더 나은 도민의 삶'을 지원하여야 함

● [도시재생사업 추진방법] 기존의 중앙정부 중심의 '공모사업'에서 탈피해 진정한 주민주도 도시재생사업이 추진되도록 '제안방식'으로 전환하고, 지속가능한 도시재생정책 추진을 위해서는 안정적 재원확보와 도시재생센터의 역할이 중요함

–

- 이미 많은 시군에서는 시군 도시재생센터를 설치 운영하고 있으며, 도시재생 뉴딜사업 지역에서는 현장지원센터 등을 설치 운영하고 있기 때문에 이와 차별된 명확한 역할분담이 요구됨
- 도시재생 뉴딜 사업의 새로운 사업주체인 충남개발공사의 역할과 사업참여 방법도 중요함

[그림2] 국가 도시재생정책과 비교한 충남형 도시재생정책 특징

03 지역주도의 도시재생 핵심 콘텐츠(예시)

1. 축소도시의 기회를 살린 도시재생 콘텐츠

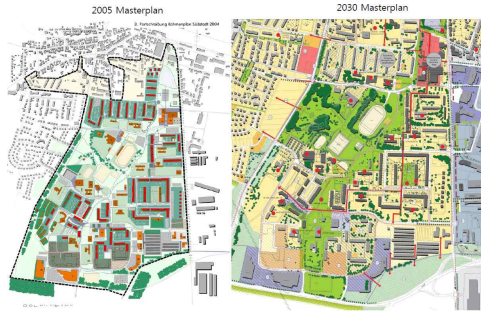
● 인구감소를 넘어 축소도시시대에는 축소도시의 기회를 살린 도시재생사업 추진이 요구됨

- 축소도시시대는 과밀의 도시에서 도시공간의 질과 환경에 적합한 도시로 만들어 갈 수 있는 기회이기 때문에 이러한 관점에서 도시재생사업 콘텐츠를 발굴·실천하는 것이 중요함

● 도시재생을 통한 공간의 질을 높이고 도시회복 탄력성을 높이는 도시재생 사업을 적극 추진하여야 함

- 그림에서 보는 바와 같이 인구감소와 도시축소에 따라 증가하는 유휴토지(빈집, 방치토지 등)를 활용하여 도시녹화를 강화하고, 환경에 대응·적응할 수 있는 공간으로 재생하여 장소적 가치를 높여야 함
- 독일 Dessau(데사우)시는 축소도시로의 새로운 아이디어로 '400qm'프로젝트를 추진하고 있음. '400qm'프로젝트는 빈집 등을 철거하는 면적을 상징적으로 표기한 것으로 주민중심의 지역문제를 해결하는 프로젝트임. 도시축소에 기초하여 도시의 빈공간을 녹지공간으로 채워가는 사례임

[그림3] 독일 라이네펠데의 도시축소화를 통한 'Urban Greening' 예시(* 해당 홈페이지 인용)



2. 도시재생 뉴딜 등 중앙정부 사업과 연계한 도시재생 콘텐츠 발굴

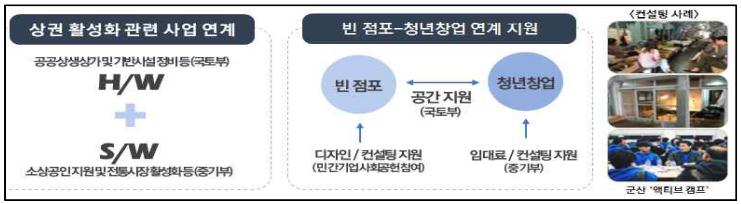
● 도시재생 재원이 부족한 지방정부는 효과적 사업추진을 위해 도시재생뉴딜 등 도시재생 관련 사업을 재해석하여, 지역특색을 살린 콘텐츠로 발전시켜야 함

1) 상권활성화 연계한 도시재생사업 추진

● **[상권활성화사업 연계]** 중기부 '상권활성화사업'과 연계하여 뉴딜사업 대상지를 상권활성화 우선 사업지역으로 선정하고 H/W 부문을 국토부에서 지원하여 구도심 내 전통시장 및 상권을 집중적으로 활성화함

- 뉴딜사업지역의 복합기능핵심공간 등을 활용하여 중기부의 청년상인 창업지원 사업을 공동으로 실시하여 공간을 채움으로써 지역 활성화

[그림4] 상권활성화사업과 도시재생사업의 연계 방향



*자료 : 중소벤처기업부 홈페이지 참조 재정리

[그림5] 중소벤처기업부 상권활성화사업 개요

○ (대상) 사업지역이 50%이상 포함된 곳 중 매출액, 인구, 점포수 등이 감소하는 지역을 대상으로 선정
○ (규모) 구역당 최대 40억원('18년 예산 60억원, 국비 50% : 지방비 40% : 자부담 10%)

사업신청 및 선정	세부시행계획수립	예산교부
시·군·구 → 시·도 → 중기청	상권조합 → 시·군·구	중기부(소진공)

사업수행	중간보고 및 점검	사업완료 및 정산
상권조합	상권조합 → 중기부(소진공)	상권조합(시·군·구) → 중기부(소진공)

*자료 : 중소벤처기업부 홈페이지 참조 재정리

2) 혁신지구 (innovation district) 사업

● **[구축 방향]** 구도심 지역을 대상으로 혁신적 활동이 창출될 수 있는 창업 및 업무기반을 조성하고, 활성화 함

- 구도심을 대상으로 새로운 경제기반을 창출하고 청년 등 인재들이 유입됨과 동시에 도심에 위치한 다양한 산업의 고도화를 추진. 단순히 업무공간 뿐만 아니라 주거, 놀이 등을 고려한 매력적인 환경을 조성

● **[사업내용]** 국공유지, 노후 공공청사, 폐교, 노후 산단 등을 적극적으로 활용하여 다양한 형태의 혁신창업공간을 조성함

- **[도시재생어울림플랫폼]** 도심 내 상업·업무·문화·주거 등의 다양한 혁신공간을 제공하기 위한 도시재생어울림 플랫폼 설치 및 조성

[그림6] 도시재생 어울림 플랫폼 (예시)

출처 : 권규상, 2018, 쇠퇴도심 활성화 및 지역특화발전을 위한 뉴딜 방향, 도시재생 뉴딜 활성화를 위한 대토론회 발표자료

● **[도시 내 혁신지구 조성이 필요한 이유]** 혁신창출 기반으로서 스타트업은 대규모 시설투자 대신 프로젝트 중심의 유연한 업무특성을 지니고 있으며 다양한 투자정보 획득이 중요

- 폐업과 창업을 반복하기 때문에 필요에 따른 다양한 인력수급, 저렴한 창업공간과 인프라가 갖춰진 도시환경이 유리
- 최근의 혁신은 동종 산업이 아닌 타 산업과의 지식교류, 실수요자와의 상호작용, 정보·문화콘

텐츠 등과의 융·복합 과정에서 창출. 산업·문화·취향 등이 다양하고 시장 접근성이 높은 도시화 경제(urbanization economy) 및 집적 강조

- 과거와 달리 창의적 인재들은 일만을 강조하는 것이 아니라 쾌적한 삶과 창의적 아이디어를 끌어내는 여가생활의 균형을 맞추어야 함. 쾌적한 주거환경과 다양한 편의시설, 문화예술기반을 갖춘 대도시 중심의 근무환경을 선호하기 때문

3. 충남 특성을 반영한 도시재생 콘텐츠 제안

1) 사회적 경제 조직과 연계한 도시재생

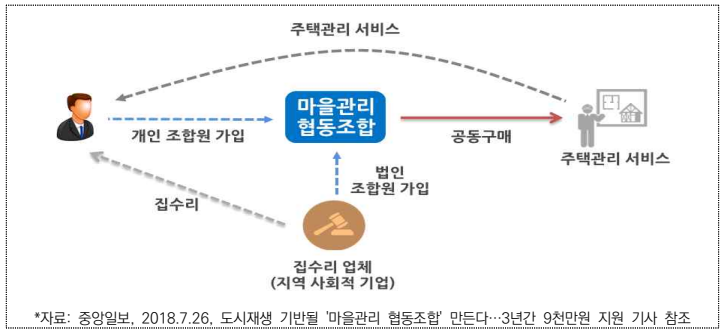
● 사회적 경제는 충남도 민선5기와 6기의 핵심정책이었으며, 사회적 경제 조직은 이미 지역사회에서 다양한 활동을 하고 있고, 특히 도시재생과 연계한 다양한 사업추진이 가능하고, 사업추체로서의 역할을 담당할 역량을 갖추고 있음

[표1] 사회적경제 창업배경 및 목적에 따른 유형 구분

유형분류	유형 세분류	기업특징
(지역)사회혁신형	지역공동체	커뮤니티 카페, 지역사회문제
	일자리	자립자활 일자리 창출
	로컬푸드	지역의 친환경 유기농산물 생산지원과 유통
	교육·육아	교육프로그램 개발, 강사의 육성 및 관리, 육아서비스
	소셜벤처	적정기술, 사회혁신 기술, 아이디어 벤처, 생태·대안에너지 기술
	문화·예술·체험	지역 문화, 전통예술, 체험프로그램
	장애	장애인보호사업장 등
자활형	청소	자활기업 청소업체
	집수리	자활기업 집수리업체
	돌봄	자활기업 돌봄서비스업체
	기타	자활 복합 등
정책사업형	농촌정책	종합개발사업, 체험마을, 6차산업 등 농촌·농업정책
	대학주도 방과후학교	교육부 지원 대학주도 방과후 사업
사회공헌형	농업	농축산물 등 생산/단순가공/유통판매
	제조	식품가공, 물품생산
	서비스	청소, 강사파견 등
	문화예술	공연, 공예, 설치, 기획 등
	기타	자원재생 등

● 국토교통부 역시, 도시재생 과정에서 사회적경제 조직을 활용하고 있으며, 특히, 노후주거지 정비와 사회주택 공급 등에서 역할을 강조하고 있음

- 국토부는 창업지원, 터 새로이 사업 등을 통해 도시재생 경제조직을 육성·정착시키는데, 재생지역에 요구되는 다양한 사업 분야에 창업하는 청년 스타트업 등을 국토교통형 예비사회적기업으로 우선 지정하는 등 사회적경제를 도시재생의 경제조직의 중요한 형태로 제시하기도 함



*자료: 중앙일보, 2018.7.26, 도시재생 기반될 '마을관리 협동조합' 만든다…3년간 9천만원 지원 기사 참조

- 이 과정에서 노동자 임금과 가구소득은 증가되어 안정된 생활로 이어지고, 출산율은 오히려 증가하여 다시 인구가 증가하는 선순환 구조로 변화할 수도 있음
- 실제 여성의 사회참여률이 높을수록, 남성의 가사·육아 부담이 높을수록 출산율이 증가한다는 연구결과도 있음

2) 민선7기 핵심과제와 연계한 도시재생사업 콘텐츠 발굴

● 민선 7기 공약 중 도시재생과 관련된 내용은 '주택 공공성 확대, 청년, 신혼부부 등 주거취약계층의 주거안정 확보'이며, 이를 위해 충남도는 '충남형 공공주택 "(가칭)더 행복한 주택"을 공급할 계획임

- 충남형 공공주택 공급계획과 더불어, 최근 강조되고 있는 사회주택 개념을 포괄하는 확대된 주택정책 추진이 요구되며, 그 실천방법으로 도시재생사업을 통한 사회주택공급을 활용할 수 있을 것임
- 도시재생사업과정에서 공급되는 사회주택 운영에서 사회적 경제조직을 적극 활용할 수 있을 것임

● 특히, 중앙정부 차원에서도 사회임대주택 활성화를 위해 법·제도, 자금조달지원, 행정적 지원, 시범사업 등을 준비하고 있음

- (법·제도) 사회주택의 개념, 지원 관련 사항을 체계화하기 위해 민간임대특별법 등 관련 법령 개정('18.上)
- (자금조달지원) 사회적 경제주체의 부족한 재정·신용·사업수행능력·담보가치를 고려하여 기금 융자 및 보증 지원('18.上)
- (행정적 지원) 사회적 경제주체의 역량강화, 사회주택의 공급관리, 공공지원 등을 위한 사회주택 지원센터* 설립('19년)

- * 단기적으로 LH, HUG 등의 공공기관이 지원센터 역할을 수행
- (시범사업) LH 등 공공기관과 협력형 모델을 마련, 시범사업 등을 통해 사업모델을 발굴하고 활성화 지원
- (토지임대부 사회주택) LH 미개발 공공시설용지(수원 조원), 점포주택용지(고양 삼송)를 활용해 취약계층 대상 사회임대주택 공급('18.上)
- (지자체 협업형) 지자체·지방공사, 금융기관, HUG 업무협약을 통해 보다 저렴한 사업비 대출을 통해 사업추진 토록 지원
- * 서울시는 HUG 신규 보증상품을 통해 사회임대주택 공급 추진 예정

● 충남에서 공모한 도시재생 뉴딜사업에는 도심과 도심에 인접한 주거지를 대상으로 임대주택 공급이 추진되고 있기 때문에, 임대주택 수요와 주요 타겟을 설정하고, 주택디자인의 차별성을 살려 공급하는 것이 중요함

● 도시재생 뉴딜사업 과정에서 공급되는 임대주택을 충남의 여건에 맞게 재구조화하여, 충남형 공공주택의 폭을 넓혀 나가는 것이 필요함

- 정부의 도시재생 뉴딜사업에서도 주거복지 강화 차원에서 임대주택 공급을 활성화하고 있으며, 시군의 수요도 충분할 것으로 판단됨

[그림8] 충남 도시재생뉴딜 사업 중 임대주택 사업 대상지

공동주택공급 대상지 및 주변 관련 현장사진

[보령/동네] 함께 가꾸는 궁촌마을 녹색 행복공간		**[홍성/동네]** 꿈을 찾는 새봄둥지, 남문동 마을	
보령 공동홈	행복GREEN 임대주택 (LH연계)	공공리모델링 임대	기능복합형 공공임대주택

* 자료 : 임준홍(2018. 04) 자료 인용

04 충남의 도시재생정책 추진체계

1. 주민주도의 지속가능한 재원확보 : 정책자금과 크라우드 펀딩

1) 안정적 도시재생 재원 확보

● 도시재생사업 재정 및 기금지원은「도시재생특별법」과 「주택도시기금법」을 근거함

- 「도시재생특별법」을 통해 도시재생특별회계 등의 국가지원의 근거, 「주택도시기금법」을 통해 도시계정이 도시재생사업에 대해 출자, 투자 또는 융자, 그리고 공적보증까지 지원할 수 있는 근거 마련함

● 지방자치단체(전략계획수립권자)는 도시재생 활성화와 도시재생사업 촉진을 지원하기 위해 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있음(법률 제28조)

● 그 밖에 부처협업지원을 통한 재정지원 효율화, 조세 및 금융기법을 활용한 도시재생사업 지원 등이 있음

● 주택도시기금의 도시계정 예산은 2016년에 401억원, 2017년에는 650억원이 주택계정에서 전입되어 조성되었으며, 이는 도시경제기반형 도시재생사업 등에 출자, 투·융자 및 보증 등으로 지원하고 있음

- (지원대상과 프로그램) 지자체, 지역주민, 마을기업, 협동조합 및 민간사업자 등 도시재생사업을 추진하는 다양한 주체에 지원하며, 기존 프로그램인 복합개발형 출·융자 사업 외에 수요자 중심형 지원사업, 소규모 주택정비사업 등도 신규 지원함

- (지원기준과 절차) 주택도시기금은 자금 회수가 가능한 사업에 대하여 지원 하며 공공성, 사업성, 실현가능성을 심사 후 지원여부를 결정함. 기금 수요조사 및 기금지원 사업 발굴(지자체) → 활성화계획 반영·확정(지자체, 도시재생특위) → 기금 출·융자 심사(주택도시보증공사) → 약정체결 및 대출·융자 등 실행 → 사후관리 순임

[표2] 주택도시기금의 지원계획

구 분			한 도	이율	비 고
도시재생지원					
	복합개발형 출자		총사업비의 20% 이내	-	• (출융자대상) 도시재생활성화지역 내에서 도시재생사업을 추진하는 리츠 등 사업시행자 • (출융자용도) 도시재생사업 사업비 지원
	복합개발형 융자		총사업비의 20% 이내	연 2.5%	
	대출 보증		총사업비의 80% 이내	-	• (보증대상) 도시재생리츠 • (보증료율) 연 0.25%~0.57%
도시기능증진지원					
	수요자중심형	코워킹 커뮤니티시설 조성자금 (융자)	총사업비의 70% 이내에서 담보범위 내	연 1.5%	• (융자대상) 도시재생활성화지역 내 코워킹 커뮤니티시설을 조성하는 개인, 지자체, 지방공기업 등 • (융자용도) 건설, 매입, 리모델링, 임차자금
		상가리모델링 자금 (융자)			• (융자대상) 도시재생활성화지역 내 상가소유자 • (융자용도) 상가 리모델링·신축
		공용주차장 조성자금 (융자)			• (융자대상) 도시재생활성화지역 내 주차장 부지 소유자, 지자체, 지방공기업 등 • (융자용도) 건설자금
		창업시설 조성자금 (융자)			• (융자대상) 도시재생활성화지역 내 신규 창업하는 청년창업자, 사회적기업 등 • (융자용도) 건설, 매입, 리모델링, 임차자금
		대출 보증	총사업비의 70% 이내		• (보증대상) 수요자중심형 도시재생사업을 위한 건설, 매입 및 리모델링 자금을 기금으로부터 대출받는 사업 • (보증료율) 연 0.26%~3.41%
	소규모 주택정비	가로주택정비사업 및 자율주택정비사업 (융자)	총사업비의 50% 이내 (연면적 20% 이상 공적임대시 70%)	연 1.5%	• (융자대상) 정비사업을 시행하는 정비사업 조합, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 등 • (융자용도) 용역비, 건설비, 매입비, 운영비 등 총사업비
		대출 보증	총사업비의 90% 이내	-	• (보증대상) 가로주택·자율주택정비사업을 시행하는 정비사업조합 • (보증료율) 연 0.30%~0.90%

*자료 : HUG 기금설명회 및 홍보자료 재정리.

2) 크라우드펀딩을 활용한 도시재생 펀드 조성

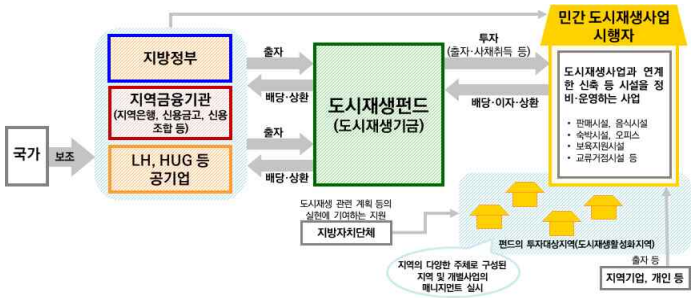
● 도시재생사업 추진과정에서 크라우드펀딩은 이미 도입되고 있으며, 국가는 올해부터 도시재생과 연계한 창업기업에 크라우드펀딩을 지원하고 있음

- 정부는 도시재생과 연계한 총 15개의 기업(투자형 5개, 후원형 10개[1])을 선정하여 본격적인 대중 투자를 이끌어 낼 계획임
- 공모 분야는 ① 공동체 기반시설(인프라), ② 도시재생 일자리·창업, ③ 복지·돌봄 등 휴먼 케어 분야 등으로 진행되며, 자격제한 없이 도시재생과 관련한 창의적인 생각을 가진 법인·단체는 누구나 응모할 수 있음

● 충남도는 기존의 충청남도 도시재생특별회계 설치를 통해서나 새로운 도시재생기금(펀드)을 만들 수 있음

- 도시재생기금은 충청남도, 지역금융기관, 공기업 및 주택도시기금 등의 출자를 설치하고, 기금을 도시재생사업에 지원하는 방안을 고려할 수 있음
- 도시재생기금(펀드)은 도시재생특별회계와 달리 지역의 도시재생사업을 추진하는 시행자에게 투자하는 형태로 지원할 수 있으며, 다음과 같은 펀드의 조성과 투자, 배당의 흐름을 고민할 수 있음

[그림] 충남형 도시재생기금(펀드) 개념도



*이삼수(2018) 참조 재구성

1) 투자형은 기업이 일반 대중으로부터 투자를 받아 성장하기 위해 재원을 마련하고, 일정 수준의 전문성을 확보한 기업의 사업 확대 수단이다. 후원형은 기업이 제품 또는 서비스를 개발·홍보하고, 일반인들의 후원을 유도하여 도시재생 관련 기업의 성장과 사회적경제 활성화에 효과적이다.

● 현재의 도시재생사업 재원은 도시재생뉴딜 공모사업을 통한 정부 재정지원(중앙 및 지방 매칭), 공공기관 제안형에 의한 공기업의 투자, 주택도시기금의 투·융자 등임. 그러나 도시재생 목표를 달성하기 위해서는 자금이 필요한 주체에 맞는 다양한 재원조달을 할 수 있는 시스템의 구축 및 지원이 필요하며, 각 주체별 역할은 다음과 같음

- (지자체) 중앙정부 공모사업에 의한 국토부 및 타 부처 연계사업으로 재원조달을 통한 사업 추진 및 지원
- (민간사업자) 자체 재원, 주택도시기금 및 금융기관 등의 투·융자 등으로 재원조달 및 사업 추진
- (지역주민 등 개인) 주택도시기금의 융자프로그램을 활용하여 재원조달이 가능하나, 대부분 하드웨어 성격의 사업

● 도시재생을 위한 다양한 재원의 수요자에 대한 크라우드펀딩 또는 도시재생펀드의 재원조달의 플랫폼 구축 및 제공이 필요함

- 지금까지의 국비 및 지방비의 재원조달 뿐만 아니라 실제 도시재생사업을 추진하는 수요자 및 새로운 수요자를 발굴하고 지원하기 위한 다양한 재원확보, 즉 도시재생기금(펀드), 크라우드펀딩 등의 방안이 필요함
- 더불어 정부재원(일반회계) + 도시재생특별회계 + 주택도시기금 + 도시재생기금(펀드) + 크라우드펀딩 등의 연계 및 역할에 대한 재정립이 필요함

05 결론 및 정책제안

● 도시재생 특별법 제정(2013년)을 시작으로 본격화 된 우리나라의 도시재생정책과 사업은 문재인 정부의 도시재생 뉴딜로 가속화 되고 있지만 이러한 국가 주도의 도시재생사업추진은 도시재생 본질과 거리가 있음

- 지역의 문제를 중앙의 시각으로 접근하고 있으며, 지역 역량이 부족하다는 이유로 지역주도가 되지 못하고 있음
- 지역 역량이 부족하지만 작은 경험을 갖고 있고, 지역 역량을 강화하는 것 자체가 도시재생의 과정이며, 문재인 정부는 도시재생 뉴딜 사업 추진과정에서 많은 권한과 역할이 지방정부에 부여되고 있음

● 이러한 시점에서 지역주도(충남형)의 도시재생정책과 사업을 준비하여야 하며, 전술한 바와 같이 지역역량이 부족하고, 사업추진주체도 부족하고, 재원도 부족하지만 도시재생정책과 전략방향으로 정책 공감대를 얻어야 함

● 중앙정부는 도시재생을 하나의 사업이 아니라 지속적으로 추진할 수 있는 정책에 초점을 두고, 우리나라 도시재생이 추구해야 할 철학이 무엇인가 근본적인 고민을 하고, 이를 정책에 담아야 할 것임

- 충청남도와 시군의 도시재생사업 역시, 도시적 관점에서 접근하고, 추진하는 도시재생사업들이 건강한 도시구조 만들기와 도시의 지속가능한 발전에 어느 정도 도움이 되는가? 방향은 일치하는가에 대한 보다 근본적이고 큰 관점에서 추진하여야 함

● 이러한 문제의식에서 출발한 본 연구 결과, 다음의 몇 가지를 강조하고자 함

● [충남도의 역할 설정·실천] 인구감소를 넘어 축소도시 시대의 도시재생은 국가적 관심이지만 그 해결방법과 사업주체는 지역이기 때문에 충남도는 시군의 도시재생이 명확한 방향성을 지니고 시군과 민간에서 도시재생사업이 지속적으로 추진되도록 돕는 조언자·지원자의 역할을 하여야 함

- 국가가 도시재생의 역할에서 광역자치단체를 중시한 바와 같이, 광역자치단체 역시 도시재생의 고민과 해결방법을 자치단체 스스로 더 나아가 주민주도로 할 수 있도록 지원하여야 할 것임

● [충남 특색을 살릴 수 있는 도시재생 콘텐츠 발굴] 도시의 지속가능한 발전, 도정 지속성, 충남 특색을 확보할 수 있는 도시재생 콘텐츠를 발굴·사업화하는 것이 중요함

- 수도권과 접한 충남의 북부 도시를 제외하고는 모두 인구감소를 넘어 도시축소 현상을 띠고 있으므로, 축소도시의 기회를 살릴 수 있는 도시재생 기법과 콘텐츠를 적극 추진하여야 함
- 도시재생사업을 통해 도시문제를 해결하고, 과밀에서 적정밀도로 회귀하면서, 공간(장소)적 가치를 높일 수 있도록 도시재생 기법을 활용하여야 하며, 이를 위해서는 채우는 도시계획·도시재생보다 공간은 비우고 역할과 활동을 채우는 도시재생 콘텐츠에 보다 강조점을 두어야 할 것임
- 또한, 충남의 도시재생 핵심 콘텐츠 발굴에 있어 도시재생 뉴딜과 연계한 사업추진과 충남도의 특색을 살린 도시재생 콘텐츠의 발굴이 중요함
- 특히, 민선5기와 6기, 새롭게 출발하는 민선7기의 도정 핵심과제와 연결하여 충남도의 특색을 살린 도시재생사업의 추진이 요구됨

● [도시재생사업선정 방식 전환] 지금까지의 도시재생사업추진 방식은 '공모방식'이었음. 많은 전문가와 행정가들의 요구처럼 사업방식이 공모방식에서 제안(인정)방식으로의 전환하여야 함

- 이를 통해 준비되고 예측 가능한 도시재생사업이 추진되도록 하여야 하며, 이를 통해 시군에서 수립하고 있는 도시재생 전략계획이 제 역할을 담당하도록 하여야 함
- 도시재생 전략계획은 도시적 차원에서 검토·분석되어야 하고 시군 도시재생 방향을 설정하고, 제시된 도시재생 활성화지역 간의 연계를 강화하여야 함

● [지속가능한 도시재생 재원확보] 안정적 재원확보와 더불어 참여주체와 지역사회가 함께하는

크라우드펀딩 등을 통한 재원확보도 중요함

- 최근, 크라우드펀딩의 도시개발사업 및 도시재생사업 적용사례는 확산되고, 그 중요성도 강조되고 있으므로, 지금부터 충분한 검토가 필요함
- 크라우드펀딩에 의한 재원확보에 대해 “작은 참여가 가져오는 놀라운-의미 있는 변화”로 요약하듯이 크라우드펀딩이야 말로 공적인 도시재생사업에 가장 잘 어울리는 사업비 확보방법이기 때문임
- 크라우드펀딩을 통한 재원확보는 도시재생사업의 기획단계에서부터 사업완료 후 유지관리 단계까지 주민과 지역사회 참여를 이끌어 낼 수 있으므로 도시재생에서 가장 필요한 재원확보 방법이라 할 수 있음

● [관련 주체간 역할 분담] 국가-광역자치단체-기초자치단체-공공기관 등의 역할 분담이 중요함

- 도시재생 뉴딜에서 새로운 사업주체로 편입된 공공기관(충남개발공사)의 역할을 확대하고, 새로운 설치를 요구받고 있는 충청남도 도시재생 지원센터의 역할을 명확히 하여야 함
- 특히, 충남 도시재생 지원센터는 전술한 도시재생정책방향에 따라 충남도의 특색을 살린 도시재생 콘텐츠(정책과 사업) 발굴과 기초자치단체의 도시재생 전략계획과 활성화계획 수립 등을 지원하고, 부처간 연계사업을 충남도 차원에서의 통합적·융복합적 추진이 가능하도록 지원하여야 할 것이며, 시군 도시재생지원센터와 현장지원센터와의 역할 분담을 명확히 하여야 할 것임
- 시군과 현장지원센터의 역할 강화와 지원기능에 보다 많은 초점을 두어야 할 것임. 매년 충남도에는 4-6곳 정도의 도시재생사업지구가 추가되는 만큼 이들 재생사업들이 성공적으로 추진되고 지속성을 강화할 수 있는 모니터링 및 평가기능도 주요 기능으로 설정되어야 할 것임

임 준 홍
충남연구원 지역도시·문화연구실 선임연구위원
jhim@cni.re.kr

조 봉 운
충남연구원 지역도시·문화연구실 연구위원
bwcho@cni.re.kr

※ 본 리포트는 충남연구원 2018년 전략연구과제, ‘국가 도시재생정책과 연계한 지역주도의 도시재생정책’을 재구성한 한 것임

참고자료

이삼수·김정곤·이상준·윤나영·이미령(2014), 「도시재생사업에서 국민주택기금 활용방안 연구」, 토지주택연구원

이삼수·최종석(2015), "도시재생사업에서 메자닌파이낸싱 활용방안에 관한 연구 : 일본사례를 중심으로", 대한건축학회연합논문집, 17(4), pp.41~52

이삼수·정성훈·김정곤·이상준(2017), 도시재생사업 특성을 고려한 재원조달 다각화 방안, 주택도시연구 No.7(2), pp.5-20

이삼수·김주잔·임주호(2017), 도시재생 2.0시대의 정책대응방안 연구, 토지주택연구원

정광잔·이종근·이삼수(2016), 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화계획(안)을 중심으로, 한국지역개발학회지 No.28(2), pp.19-38

도시재생지원기구(2018), 도시재생선도지역 모니터링보고서

국토교통부 보도자료(2018.5.2), 창업 기업에 크라우드펀딩 지원

국토교통부(2018), 2018년 도시재생뉴딜사업 공모 가이드라인

문화예술협력네트워크(http://arkonet.tistory.com/279)

임준홍 외, 2017, 인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략, 충남연구원

김성길 외, 2017. 10, 인구감소가 주는 기회 : 축소도시의 이해와 적응전략

윤혜영, 2017. 6, 지방도시 도야마 시의 도전: 공공교통 친화 도시, 『IDI 도시연구』 제11호

주일한국대사관, 2015. 6, 일본의 Compact City 정책 동향 보고

연합뉴스, 2017.12.26. 11:35, "일 대도시 50%, 도심에 거주·도시기능 집약 '콤팩트시티' 추진"

공주시, 도시재생선도지역 근린재생형 사업구상(안)-백제왕도의 숨결이 살아있는 이야기길 만들기-, 20-14. 3.

공주시, 공주시 도시재생 기본구상 및 원도심 사업계획 수립 학술용역, 2015.

공주시 전략사업과 도시재생팀, 주민과 함께한 흥미진진한 원도심에서의 도시재생 이야기, 2016. 6.

공주시, 공주시 도시재생 선도지역 근린생활형 활성화계획(변경), 2017. 7. 11.

공주시, 공주시 도시재생전략계획, 2017.

공주시, 공주시 도시재생 선도지역 근린생활형 활성화계획(변경), 2017.

공주시, 지자체 자율편성 포괄보조사업(도시활력증진지역개발/근린재생형(일반형)) 자체평가 결과, 2017.

공주시, 지자체 자율편성 포괄보조사업(도시활력증진지역개발/근린재생형(일반형)) 자체평가 결과, 2018.