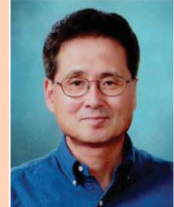


도시재생과 일자리 창출



김정호 KDI국제정책대학원 교수

일자리 창출은 가장 확실한 복지라는 말에 공감한다. 일한 대가로 사는 사람들은 지역사회나 국가에 별 폐를 끼치지 않고 잘 살며, 그 때문에 자긍심도 크고 행복한 편이라고 한다. 아쉽게도 많은 사람들, 그것도 한참 일할 나이의 청년들과 특히, 지방에 사는 젊은 층과 중장년층 인력이 일자리를 찾지 못하고 있음은 안타까운 일이다. 지방에서 대학을 나온 젊은이들이 고향에서 직장을 구하지 못해 상대적으로 기회가 많은 수도권으로 몰리는 것도 전형적인 인재유출이다. 지방에서의 일자리 창출이 초미의 관심사로 떠오르고 있는 이유이기도 하다. 그 방법의 하나로 지방도시의 재생을 촉구하고자 한다.

일자리 창출은 기업이 선도해야

MB정부는 처음부터 일자리 창출을 정책우선순위로 강조해왔다. 그러나 절반의 성공에 그쳤다고 생각된다. 일자리를 만드는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 지방에서의 일자리 만들기는 더욱 어렵다. '06 - '11 기간 중 약 20만개의 새로운 일자리가 만들어졌다고 하는 데, 그 중 25%인 5만개의, 그것도 상대적으로 질이 낮은 일자리가 비수도권에서 만들어졌다고 한다. 이는 지방경제가 그동안 상대적으로 더욱 악화되었다는 징표이기도 하다.

일자리는 주로 기업이 만든다. 기존 기업이 설비투자를 늘리거나 시장을 확대하는 과정에서 일자리가 늘어난다. 창업 역시 일자리 효과가 크다. 특히 첨단 분야가 그렇다. 미국에서는 지난 10년 간 IT, BT, 제약 등 고부가가치 산업이 일자리를 주도해 왔다. 이들 덕분에 수백만 개의 일자리가 만들어 졌다. 첨단 분야가 전통적인 제조업에 비해 일자

리 승수효과가 훨씬 크기 때문이다. 예를 들면 Seattle에 본사를 두고 있는 MS는 자체 고용 인력은 약 1.5만 명에 그치지만, 2-3차 일자리 효과를 감안하면 7만개 이상의 일자리를 만든다고 한다. 이에 비해 Boeing 같은 제조업은 일자리 승수효과가 1.5정도에 불과해, 많은 도시공간을 차지하고 있음에도 불구하고, 일자리 창출은 3.5만 명에 그쳤다고 한다.

정부도 일자리 창출에 적극 나서야

경기가 불투명하거나 침체된 상황에서 기업들이 일자리를 만드는 데 소극적일 수밖에 없다면 정부라도 나서야 한다. 그간 정부도 많은 일자리를 만들어 왔다. 앞으로도 복지와 같이 수요가 많은 부문의 일자리는 계속 늘어날 것이다. 그러나 '일자리를 위한 일자리' 즉 비생산적인 일자리를 만드는 것은 혈세의 낭비로 이어지기 때문에 자제해야 한다. 실질 수요가 있는 부문에서 일자리가 만들어져야 모두가 행복해 진다. 루스벨트 대통령이 공황에서 벗어나려고 공공일자리를 많이 만들었는데, 주로 인프라 관련 일자리였음은 주지의 사실이다. 1930년대 말 미국은 도로, 전기, 상하수도, 농업용수 및 관개시설, 지역개발 등 많은 분야에서 엄청난 잠재수요가 있었기 때문에 SOC투자가 불황타개에 일조했던 것으로 평가된다. 공공일자리 때문에 정부도, 근로자도, 해당 지역도, 모두가 행복해 질 수 있었던 것이다. 특히 이러한 정책이 중산층 형성에 큰 도움을 주었다는 사실은 특기할만하다.

그렇다면 우리의 경우 건설적이고 미래 사회와 국가발전에 도움이 될 수 있는 공공일자리가 없을까? 도시재생사업

을 통한 일자리 창출이 그 답이 아닌가 생각된다. 도시는 경제라고 하듯 생산, 소비, 유통, 혁신, 물류의 중심지로, 각종 기업들이 생겨나고 자라는 과정에서 많은 일자리가 만들어진다. 즉 일자리 창출의 거점이자, 교육, 문화, 의료, 복지 등 공공서비스의 공급기지이기도 한다. 그 때문에 도시정책의 핵심은 “살기 좋고, 기업하기 좋은, 도시를 만드는 것”이다. 따라서 도시경쟁력이 곧 국가경쟁력이라는 사실에 이의를 달 사람은 없다. 경쟁력을 갖춘 대도시 몇 개가 나라경제를 견인하기에 충분하기 때문이다. 그래서 세계 여러 나라들, 특히 선진국과 중국은 역동적이고 글로벌한 도시환경을 조성하고 문화적, 예술적으로 품격 있는 도시를 만드는 데 엄청난 투자를 하고 있는 것이다.

도시쇠퇴와 도시재생의 필요성

아쉽게도 우리나라에서 대부분의 도시들은 공동화와 제조업의 경쟁력 상실로 쇠퇴과정을 밟고 있다. 수도권 일부 도시들을 제외하면 지방 도시들 대부분은 빠르게 쇠퇴하고 있다. 최근 국토연구원이 조사한 바에 의하면 '05-'10년 기간 중 전국 144개 도시 중 55개 도시에서 쇠퇴가 진행 중이고, 여기에 쇠퇴징후가 있는 도시까지 합치면 전체 도시 중 96개가 문제도시라는 것이다. 쇠퇴가 지방도농복합도시에서 가장 심각하지만, 지역발전의 거점 역할을 하는 지방대도시에서도 쇠퇴현상이 심화되고 있다는 점이 우려된다. 특히 항구도시와 산업도시들이 심각할 정도의 쇠퇴를 경험하고 있는 것으로 밝혀졌다.

지방도시의 쇠퇴는 신발과 섬유산업과 같이 산업구조개편에 따른 전통산업의 붕괴, 무분별한 신도시 개발, 대규모 재개발, 재건축 위주의 도시개발정책의 실패, 그리고 특히, 도시경영관리의 소홀 등이 복합적으로 작용한 데 기인한다. 대도시인 경우 도시 외곽을 고밀 개발하는 데 따른 도심상권의 붕괴와 도심기능 상실 또한 도시발전에 치명적일 수 있다. 최근에는 지방중견도시 주변의 혁신도시 건설이 도심부의 쇠퇴를 가속화시키고 있다. 쇠퇴에 선제적으로 대응하지 못한 점, 그리고 특히 상황이 이렇게 까지 악화되도록 방치해 온 도시전문가와 도시 지도자들도 그 책임에서 자유스러울 수 없을 것이다. 특히 지방 대도시의 쇠퇴에 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 쇠퇴한 도시는 지역성장을 견인할 수 없기 때문이다.

지역발전을 위해 지방대도시의 거점 또는 중추기능의 복원이 시급한 상황이다. 그 방법이 도시재생이다. 도시재생은 재개발이나 재건축과는 달리 ‘기존 건축물을 부수고 새로 짓는 것’이 아니다. 개별 건물이나 시가지 보다는 몇 개의 블록으로 이뤄진 근린지역을 대상으로 하며, 근본 목적은 주거, 상권, 문화, 대중교통 등 특정 기능을 복원하고 강화시키는 데 있다. 물론 도시 전체에 대한 구체적인 확실한 미래상이 전제되어야 성공적인 도시재생이 가능하다. 대도시라면 규모경제와 집적경제를 강화해 경쟁력을 갖춰야 기존 기업도 경쟁력을 갖게 됨은 물론, 새로운 기업을 유치할 수 있을 것이고, 그 결과 일자리도, 인구도 늘어나게 될 것이다. 한 편 대도시에 의존하고 있는 중소도시들도 활력을 되찾게 될 것이고, 결국 지역 전체가 재생의 계기를 맞게 될 것이다.

도시재생의 목적은 매우 복합적, 따라서 전략적으로 추진해야

중소도시는 주로 삶의 공간이기 때문에 도시재생은 의료, 교육, 안전, 대중교통 등 복지 및 공공서비스 확보와 함께 이뤄져야 한다. 규모경제와 집적경제를 확보하려면 도시재생도 광역적인 접근이 필요하다. 그러려면 광역권내에 속한 중소도시나 대도시들의 역할과 기능이 확실해야 한다. 즉 특성화가 요구되는 것이다. 특성화 도시들이 하나의 ‘도시군’으로 상호 연계되었을 때, 엄청난 시너지를 발휘하게 된다. 이것이 미국을 포함한 여러 나라에서 추진하고 있는 소위 대도시권(MCR)전략이다. 따라서 우리도 대도시의 도시재생을 추진하려면 광역권 내 도시 간 경쟁은 물론, 상호 보완 내지는 대체관계를 강화하는 방향에서 도시재생전략을 수립할 필요가 있을 것이다.

이렇듯 도시재생의 목적은 매우 복합적이다. 일차적으로 도시민의 삶의 질을 향상시키는 것이지만, 이를 통해 개별 도시, 나아가서는 지역의 경제기반을 강화하는 데에도 그 목적이 있는 것이다. 도시의 가치와 품격을 높이는 것도 중요한 목표이다. 도시가치의 향상은 지방재정 건전성과 기업유치로 이어져, 새로운 일자리와 지역 소득향상에도 기여하게 된다. 따라서 매우 전략적으로 추진해야 소기의 목표에 근접할 수 있을 것이다.

재생은 근본적으로 '복원, 보전 그리고 보존'을 중시

재생사업은 근본적으로 '복원'과 '보존' 또는 '보전' 등의 개념에 기초하고 있다. 특히 역사적 가치가 있는 구조물, 문화적 가치가 있는 시설이나 전통 가옥 또는 마을, 그리고 환경적으로 보전 가치가 있는 자연환경 등에 초점이 맞춰져 있다. 또한 현재 비어있는 옛 건물이나 시설을 보다 경제적인 용도로 전환하는 것도 그 대상에 포함된다. 예를 들면 캘리포니아 San Francisco시나 Montrey시가 낡고 버려진 통조림 공장을 내부수리를 통해 최고급 식당으로 개조해서 성공한 경우다. 그 후 폐공장이나 시설을 박물관, 미술관, 또는 극장 등 보다 생산적인 용도로 전환해 성공한 사례가 많다.

따라서 재생종류는 도시마다 모두 다를 수 있다. 뿐만 아니라 한 도시에서도 여러 가지 형태의 도시재생사업을 동시다발적으로 추진할 수 있다. 예를 들면 도심기능복원재생, 주거지재생, 상업기능재생, 경제기반시설재생, 산업단지재생, 전통시장재생, 문화/관광/예술단지 재생, 체육/공원/녹지 재생 등 다양할 수 있는 것이다. 중요한 것은 이 모두가 지향하는 목표와 대상은 물론, 시행주체가 다르고 특히, 그 혜택의 범위가 다르기 때문에 재생사업추진에 요구되는 재정이나 금융부담도 당연히 달라야 할 것이다. 즉 편익원칙(benefit principle)과 외부효과에 기초한 재생비용 분담원칙을 세워서 재생유형별로 지원방식을 달리 설정해야 된다는 것이다.

도시재생과 일자리

그렇다면 도시재생은 어떻게 일자리 창출에 기여하게 되는가? 도시재생은 기획, 투자자금 확보, 집행 그리고 유지관리 등 일련의 과정에서 일자리 창출효과가 매우 크다. 기획 단계에서 도시계획, 토목, 건축, 환경전문가뿐만 아니라 투자자, 금융인, 경제/경영 전문가, 부동산 컨설턴트, 문화/창작/예술인 등 많은 전문가들이 참여해야 한다. 이 단계에서 정부와 지자체가 얼마나, 그리고 어떤 방식으로, 도시재생활동을 지원하게 될 지 그 범위가 어느 정도 정해 져야 한다. 미국이나 영국 등 외국사례를 보면 공원, 녹지, 도로 등 인프라라는 지자체가, 민간의 재생활동은 정부가 리스크를 절감하는 차원에서 지원하는 것이 일반적이다. 따라서 투자자금 확보 단계에서는 은행이나 보험회사 같은 금융권, 투자자, 개

발업자 등의 참여가 필요하고, 이들은 주로 투자타당성을 검토하고 위험부담을 최소화하는 차원에서 정부지원을 확보하려 한다.

집행단계는 주로 시가지 등 공공시설물 정비와 민간 건축 활동으로 구성된다. in-fill housing 같은 재축도 일부 있으나, 많은 경우 리모델링, 리هاب(rehab), 또는 구조개선이나 facade improvement 등이 주류를 이루게 된다. 역사적인 건축물이나 랜드마크에 대한 보전도 추진된다. 이들 대부분이 건설/토목활동이기 때문에 건설관련 일자리가 많이 생겨난다. 사업 종료 후 유지관리에 많은 전문직 인력이 필요하게 된다. 무엇보다도 중요한 것은 도시재생사업이 끝나면 사업성격에 따라 기업유치는 물론 창업 등에 힘입어, 지속적이고 안정적인 일자리가 생겨날 수 있다는 점이다. 예를 들면 중심시가지재생을 통해 중심상권이 살아나면 소상공인 중심의 비즈니스가 활성화되어, 추가적인 일자리가 만들어 질 수 있을 것이다. 관광상품 개발을 중심으로 도시재생 사업을 추진했다면 관광관련 서비스일자리가 많이 만들어 질 수 있을 것이다. 특히 도시 내 특정지역을 관광특구로 지정해 집중 투자를 한다면 호텔 등 숙박시설과 부대시설 등에 민간자본 유치가 가능할 것이고, 이 역시 요식업이나 기타 서비스업종의 확대를 가져와 또 다른 일자리로 이어질 것이다.

도시재생의 성공여부는 위험부담과 편익의 적정 배분에 달려있어

도시재생은 어렵고 성공확률이 비교적 낮다. 그 때문에 기획단계에서 도시재생이 성공할 수 있는 조건이나 환경에 대해 심층 논의가 필요하다. 문제는 재생을 통해 일부가 이익을 받는데 반해 일반적으로 손실을 보는 주체가 많을 수 있다는 점이다. 즉 일종의 '제로-섬 게임'이기 때문에 도시재생이 어렵다는 것이다. "재생을 해야 한다"라는 명제를 내세우기 전에 재생사업을 어떻게 하면 '플러스' 또는 '포지티브-섬 게임'으로 바꿀 수 있는지 면밀히 검토해 보아야 할 것이다. 재생이 성공하려면 참여주체들이 재생원칙과 조건에 대해 동의해야 하고, 특히 불확실성과 위험에 따른 경제적 부담을 공평하게 나눠야 한다. 사실 정부가 개입해야 하는 이유 중 하나가 바로 이러한 불확실성과 위험부담을 절감하는데 있음을 간과해선 안 될 것이다.

일부 연구결과를 보면 중앙정부가 개입하면 모든 문제가

해결될 것 같은 뉘앙스를 풍기는 데, 이는 매우 위험한 발상이다. 참여주체들 간의 소통과 타협으로 갈등문제가 어느 정도 해소된다는 전제하에 정부개입과 지원이 뒤따라야 한다. 즉 정부는 재생의 '발의자(initiator)'가 아니라 촉진자(facilitator)인 것이다. 대신 발의자로서의 지자체의 역할이 매우 중요하다. 재생효과가 참여주체 모두에게는 물론, 개별 도시와 도시권 전체에 긍정적으로 미칠 수 있다는 확신을 줄 수 있는 도시재생전략을 지자체가 중심이 되어 만들어야 하고, 정부는 이를 제도적으로, 나아가 재정적으로는 뒷받침해 줄 수 있어야 한다. 현재 국회에 계류 중인 '도시재생특별법(가칭)'이 이러한 내용을 충분히 담고 있는 보다 현실적인 촉진법하기를 기대한다.

재원조달이 성공의 관건

도시재생의 성공여부는 재원조달에 달려있다. 모든 도시가 재생사업을 추진할 경우 막대한 투자비가 소요될 텐데 이를 어떻게 조달해야 할 것인가? 정부는 그간 도시재생에 대해 많은 논의를 주도해 왔고, 그 필요성을 인정했지만, 효과적이고 효율적인 추진방식이나 재원마련 방법 등에 대해서는 별로 고민한 것 같지 않다. 특별회계를 만든다고 해서 될 일이 아니다.

많은 도시들이 동시다발적으로 재생사업을 추진할 경우, 이를 조정하기가 어려울 것이기 때문에 사전에 지원기준이나 우선순위를 설정해야 할 것이다. 그리고 수익형 재생사업(예: 상권재생)인 경우, 100% 재정투입은 바람직하지 않으며, 지원자금을 '중자돈'으로 활용하여, 타 재원, 즉 금융자금이나 민간자금을 유치하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 재생사업 추진 시 지자체는 민간투자에 상응하는 공공시설이나 도로, 하수/환경시설 등 SOC투자에 주력해야 한다. 그러나 대부분의 지자체는 세수를 통한 추가재원 마련에 어려움을 겪을 수 있기 때문에 정부로부터 추가 지원을 받거나 공채를 통한 채권금융(debt financing)에 의존해야 할 것이다.

정부입장에서 이러한 사업을 지원하는 데 보조비율(matching) 개념이 매우 중요하다. 사업성격이나 내용에 따라 보조비율이 달라져야 하기 때문에 국가입장에서는 이를 통해 바람직한 재생사업을 유도할 수 있기 때문이다. 이와 함께 지자체의 자체 자금 조달가능성과 동시에 사업성격, 리스크, 사업편익의 외부효과, 경제편익의 공유범위 등을 종합

적으로 고려하여 보조비율이 정해져야 할 것이다. 자체부담비율이 적다고 항상 좋은 것은 아니다. 정부재정이 많이 투입되는 만큼 책임과 충족시키기 어려운 조건들이 뒤따르게 마련이기 때문이다.

다양한 '융자지원 패키지'를 개발해야

도시재생과 일자리 창출을 위해 지방정부나 도시공사 등 준정부 기관이 조달해야 할 자금수요를 년도 별로 추정하여, 이를 충족시킬 수 있도록 다양한 '금융지원 package'를 개발해야 할 것이다. 예를 들면 재정지원도 사업성격과 규모에 따라 보조금(grant) 또는 장기저리 융자형태로 제공될 수 있고, 보조금인 경우에도 사업주체의 법적 신분과 지분에 따라 일반교부금, 개별보조금, 또는 포괄보조금 등 다양한 형태가 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 수익성이 있는 사업일 경우에는 정부가 민간금융기관이나 각종 기금을 통해 정부보증 투융자를 알선하는 것도 가능할 것이다.

따라서 다양한 형태의 '투융자지원 패키지'를 제시하고, 각 패키지 내에서 도시재생 지원 자금이 어떤 역할을 하고, 이것이 보조금형태가 되어야 하는 지, 또는 장기저리투융자 형태가 되어야 하는 지, 등에 관한 기준이 마련되어야 할 것이다. 특히 중장기적으로 도시재생자금의 부족에 대비해, 일종의 '도시재생 회전투융자기금(revolving loan fund)'을 만드는 방안도 심층 검토해 보아야 할 것이다. 이를 만들 경우 중요한 것은 어떤 자금을, 얼마나, 어디서, 어떻게, 동원해야 하는 지 등에 대한 결정이다. 왜냐 하면 그러한 자금의 투자조건에 따라서 대출 조건들도 모두 다를 수 있기 때문이다. 연기금과 같이 장기간 묶여있는 자금이 우선 선호 대상이 될 수 있을 것이다.

도시를 살리려는 정책적 의지 필요

미국은 70년대 중반 주거지 재생을 시작으로, 80년대 상업지와 산업시설 재생, 그리고 90년대 도심기능복원을 위한 재생 등으로 확대하면서, Detroit나 Cleveland 등 일부 도시를 제외하곤, '늪고 고질병에 시달리는' 도시들을 되살리는데 성공했다. 영국도 80년대 시작한 도시재생사업은 런던이나 버밍햄 등 일부 대도시를 활력 있는 도시로 변모시키는데 성공했다. 더욱 중요한 것은 도시가 사니까 나라경제도 살아나게 되었다는 점이다.

우리나라의 도시들도 그동안 환경적, 문화적으로 많이 좋아졌다. 그러나 많은 도시에서 열악한 도시경제를 목격하게 된다. 특히 지방도시를 보면 수도권 도시들과 질적 격차가 너무 심하다는 느낌이다. 지방도시에는 아직도 부족한 점이 너무 많다는 얘기다. 선진국 도시들이 비교적 고르게 성장 발전해왔음을 주시할 필요가 있다. 지역균형발전이 가능했던 배경인 것이다. 우리도 이제 도시재생을 통해 도시의 고른 성장을 유도할 때라고 생각된다. 재생을 통해 침체된 지방도시를 살리는 동시에, 일자리도 창출할 수 있다면, 일석이조의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

하지만 도시를 되살리는 일은 방대한 작업을 요한다. 특히 정치권의 강력한 정책적 의지와 제도적 뒷받침이 없이는 성공하기 힘들다. 트루만 대통령 이후 미국의 역대 대통령 중 도시문제를 정책 최우선순위로 다루지 않은 대통령은 거의 없을 것이다. 그만큼 일찍이 도시문제를 중시해 왔기 때문에 30-40년이 지난 오늘에 와서 미국 도시들이 새롭게 태어날 수 있지 않았나 생각된다.

우리나라도 이제 도시문제를 정책 최우선순위로 다룰 때가 되었다고 생각한다. 우선 정치권에서 도시문제에 관심을 갖고 이를 정책으로 발전시키는 작업이 필요하다는 생각이다. 정치권의 분발을 촉구한다.