

더불어성장을 추구하는 도시재생 뉴딜 정책

- 정주 안정, 안전 및 고령화 대응, 지역맞춤 정책으로 강화해야 한다 -

박동욱 (정책연구실 연구위원, 도시사회공학박사)

문재인 대통령은 지난 4월 10일 ‘도시재생 뉴딜’ 대선공약 발표 시 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 기본권을 강조함. 사회 회복력 향상을 위한 주거 및 공동체 활성화를 추구하며, 주거환경 구축과 공간개발 확대로 지역경제 활성화 추진을 강화할 것이라고 공표함.

도시재생은 중앙주도 도시개발에서 탈피하여 주민참여 중심의 지역커뮤니티 형성과 지속가능성을 강화하는 정책임. 2013년 6월 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정 이후 중앙정부와 지방정부에서 도시재생 사업은 이미 추진 중이며, 기존 물리적 환경 개선에 집중되었던 도시정책에서 탈피하여 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야를 아우르는 도시정책으로 확대함으로써 주민들의 삶의 질 향상을 도모하고 있음.

향후 도시재생 뉴딜 정책 추진 시 유의해야 할 점은 지역별로 주민의 최대효용 부문, 주민편의 선호도, 개발방식 적합도가 상이하다는 점으로, 면밀한 사전 조사를 통해 각 지역의 상황과 선호를 파악하여 지역별 특성에 맞게 추진해야함.

‘도시재생 뉴딜’ 정책의 성공적인 추진을 위해 제안하는 3가지 사항은 다음과 같음. ① 정주 안정성 확대를 통한 지역 커뮤니티 형성, ② 생활 안전성 향상 및 인구고령화 대응을 위한 도시환경 개선, ③ 지역맞춤형 정책 확대

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ ‘도시재생 뉴딜’ 관련 대선공약

○ 문재인 대통령은 대선공약으로 ‘도시재생 뉴딜’을 발표

- 19대 대선공약에서는 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 헌법에 명시된 기본권을 강조하며, 확장적인 도시개발 및 전면철거형 재개발의 한계를 극복하는 근본적인 주택정책의 변화를 명시.
- 이는 기존 도시재생 사업에 도시정비사업과 임대주택건설을 강화한 종합적인 도시정책으로, 매년 10조원씩 5년간 총 500지역에서 사업을 수행할 계획.

- 국토교통부 장관 후보자인 김현미 의원도 도시재생 뉴딜사업을 통해 구도심과 노후주거지를 중심으로 일자리 창출과 삶의 질 향상을 도모하겠다고 밝힘. (연합뉴스, 2017.5.30)
- 주거지 중심 공동체 활성화로 더불어 사는 사회의 회복을 추구
 - 주거노후화, 도시양극화, 출퇴근의 어려움 등 다양한 사회문제 해결을 위해, 역사와 문화의 중심지인 구도심을 대상으로 삶의 질 향상을 도모.
 - 저층 노후주거지의 환경을 개선하고, 지역특성에 맞춰 신산업을 접목하며, 문화 및 관광 부문을 강화하여 지방 도심을 중심으로 각 지역 활성화를 추진.
- 도시재생에 뉴딜을 더해 지역경제 활성화를 도모한 공공성 높은 공간개발
 - 공공기관 주도로 비어있거나 오래된 주택을 공공임대주택으로 활용하여 주거문제 해결을 도모하고, 지역 기반의 중소건설업체 및 집수리 사업체 일자리를 확보하여 매년 39만개 일자리 창출을 목표.
 - 이러한 과정에서 저소득층 주거와 영세 상업공간을 확보하는 등 공공성을 높여 지역개발 후 영세사업자가 내몰리는 젠트리피케이션 현상을 방지하고, 사회적 기업과 협동조합 등 민간참여를 통해 마을공동체를 살리는 지방분권적인 사업으로 추진할 것을 계획.

제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집, '나라를 나라답게' 중, 도시재생뉴딜 내용

<주거문제 해소 5>

10조원대 규모의 도시재생 뉴딜로 노후주택 지원 및 생활여건 개선하겠습니다.

- 도시재생 뉴딜 사업에 매년 공공재정 10조원을 투입하고, 공공기관 주도 추진
- 뉴타운, 재개발사업이 중단된 저층 노후주거지를 살만한 주거지로 바꿀 수 있도록 도시재생사업 지원
 - 저층주거지에도 아파트단지 수준의 커뮤니티 시설(마을주차장, 작은도서관, 어린이집, 무인택배센터 등)을 지원하여 열린 단지로 육성하는 저층주거지 재생모델 개발
- 원도심, 전통산업 집적지, 재래시장 등을 새로운 산업여건에 맞추어 집약적으로 정비하여 일자리를 창출하고 도시경쟁력 제고 자산으로 활용
 - 개발 및 재개발사업 시 도시계획특례 등으로 저소득층 주거, 영세 상업공간 확보 의무화 등 젠트리피케이션 방지대책 수립
- 노후화된 기존 주택을 공공기관이 주도하여 공동으로 정비하거나 매입 혹은 장기 임차하여 수선한 다음 공공임대주택으로 활용
- 쇠락한 농촌지역 고령어르신 공동주거인 생활복지주택 건설과 농촌노후 주택 개량 사업 추진
- 토지주택공사(LH) 및 지방공기업이 사업을 주도하되, 인센티브, 예산 및 기금 지원 도시계획 특례를 확대하여 실질적인 사업모델 개발
- 패시브/액티브하우스 등 녹색건축을 주거취약계층에 우선 적용하여 에너지 빈곤과 미세먼지 문제를 해결

□ 기존 도시재생 정책의 특징

- 전국적으로 다양하게 추진중인 도시재생 사업
 - 2013년 6월 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정 후, 중앙정부와 지방정부는 다양한

도시재생사업을 추진.

- 기존 물리적 환경 개선에 집중되었던 도시정책에서 탈피하여, 주민들의 삶의 질 향상을 목표로 경제·사회·문화 등 다양한 분야를 아우르는 도시정책으로 확대.

<그림 1> 도시정책의 패러다임 변화



(출처: 한승욱(2016), 부산시 도시재생사업 통합관리방안 연구)

○ 지역공동체 회복과 국민의 삶의 질 향상을 추구하는 도시재생

- 도시재생의 목적은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로, 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것임.

<그림 2> 도시재생의 개념



(출처: 서울포럼, www.seoulforum.net/opinion/#opinion01)

○ 도시재생 활성화지역 및 활성화계획

- 도시재생 활성화지역은 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로, '인구', '총사업체수', '노후주택수'에 관련한 요건 중 2가지 요건 이상이 충족하여야 함. (도시재생 특별법 상)
- 2016년 전국 3,488개 읍면동 중에서 65.9%인 2,300개 지역이 기준 부합지역으로, 이미 전국적으로 쇠퇴징후가 나타나고 있다고 할 수 있음. (출처: 도시재생 종합정보체계, <http://www.city.go.kr>)

<표 1> 도시재생 활성화지역의 지정 기준

지표	설명	측정 내용	판정
인구	인구가 현저히 감소하는 지역	① 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기 대비 현재 인구가 20% 이상 감소한 지역 ② 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역	1개 지표 이상 해당 시 요건 충족 판정
산업	총사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역	① 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기 대비 현재 총 사업체 수가 5% 이상 감소한 지역 ② 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역	1개 지표 이상 해당 시 요건 충족 판정
건축물	노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역	전체 건축물 중에서 준공된 후 20년 이상이 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역	-

(출처: 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령 제17조)

- 도시재생 활성화계획은 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말하며, 크게 도시경제형과 근린재생형으로 2가지로 구분됨. 1)
- 도시재생 뉴딜 정책은 근린재생형 도시재생에 중점을 둔다고 할 수 있음.

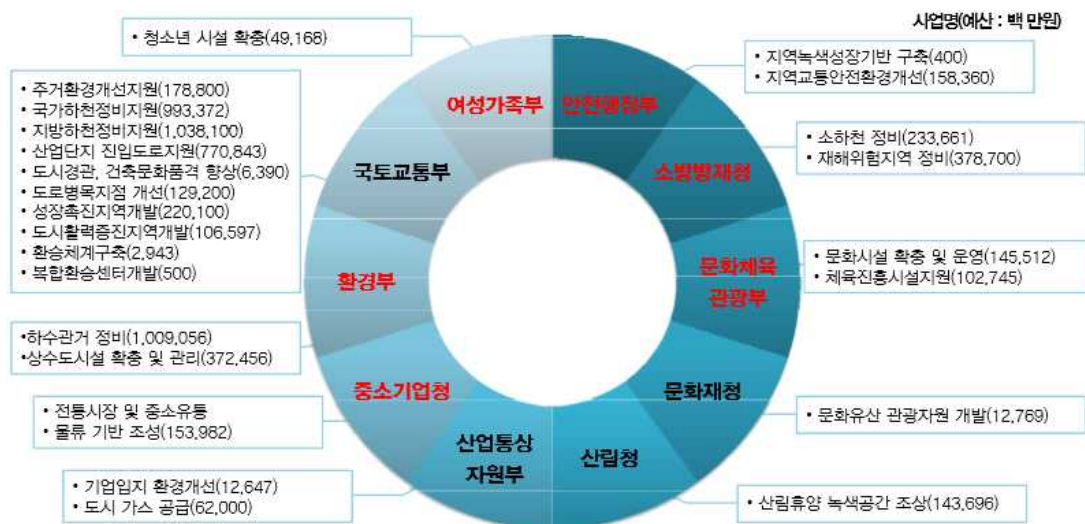
○ 도시재생은 산업기반 변화에 따라 도시기반 변화가 진행되는 세계적인 추세에 대한 대응 정책

- 기존 효율과 경쟁 중심의 시장주의경제 및 세계도시 추진으로 많은 사회적 문제점들이 발생하고, 이에 대한 반성으로 균형, 관용, 환경, 지속성 중심의 도시재생 및 창조도시 등 새로운 도시정책이 나타남.
- 지역발전의 패러다임이 중앙 의존적인 장소 번영(Place's prosperity)에서 주민 자율의 주민 번영(People's prosperity)으로 변화하고 있다는 점은 OECD 보고서에서도 명시.
- 도시재생 정책은 중앙정부주도 정책추진에서 탈피하고 주민참여 중심의 지역커뮤니티 형성이 강조하여, 지방분권을 통한 국가균형발전을 추구하는 현 정부의 기조와 잘 매칭됨.
- 미래 지식산업사회에서는 창조인력이 매력적인 도시환경과 문화요소가 있는 지역으로 모여들어 지역산업이 발전하므로, 산업발전의 지역기반을 조성한다는 측면에서도 세계적인 추세와 기조를 같이 함. 2)

○ 한 장소에 다양한 개별사업이 연계된 지역 활성화를 추진

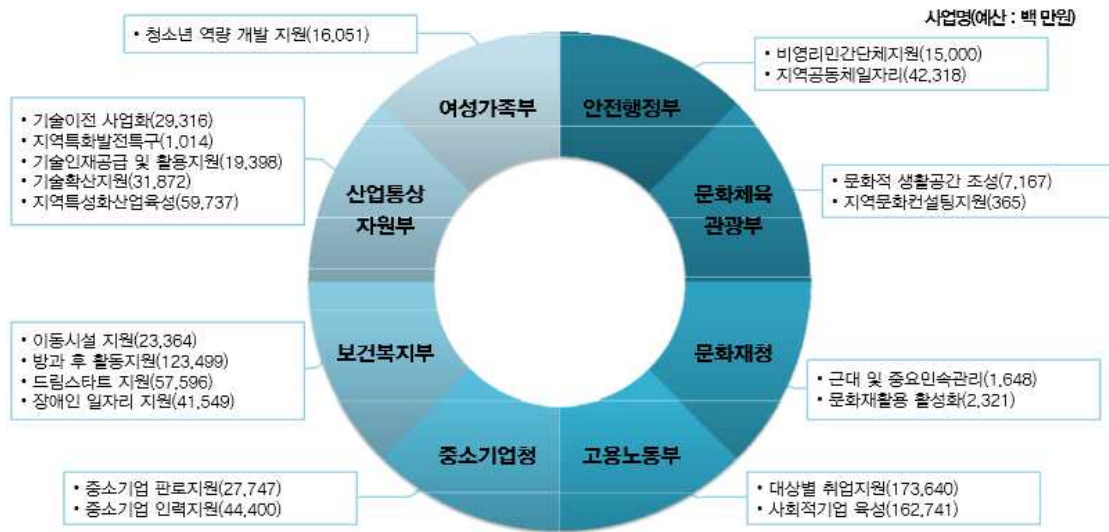
- 2013년도 도시재생 관련 사업을 보면 12개 부처에서 44개의 개별 사업으로 약 7조 8백억 원이 산정되어, 도시재생 뉴딜 정책은 다양한 사업을 연계하여 지역발전을 도모하는 것을 알 수 있음.
- 아래 그림과 같이 하드웨어부문(: 10개 부처, 24개 사업, 약 6.2조 예산 규모)과 소프트웨어 부문(: 8개 부처, 20개 사업, 약 0.9조 예산 규모)으로 나누어 볼 수 있음.

<그림 3> 하드웨어 부문의 도시재생 관련사업 (2013년도 사업별 세입세출예산)



- 1) 도시경제기반형 활성화계획은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획이며, 근린재생형 활성화계획은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획임.
- 2) 리차드 플로리다 교수가 제시한 창조도시의 조건인 3T와 부합한다고 할 수 있음. (: Technology 기술, Talent 인재, Tolerance 포용성)

<그림 4> 소프트웨어 부문의 도시재생 관련사업 (2013년도 사업별 세입세출예산)



(출처: 김주진(2014), 도시재생컨퍼런스 LH발표자료)

□ ‘도시재생 뉴딜’ 정책의 유의점

- 도시재생 뉴딜 정책은 기존 정책을 강화한 것으로 향후 유의해야 할 점이 크게 3가지 있음
- 각 지역의 여건은 다양하므로, ‘① 도시재생의 효용이 높은 수요, ② 주민선호가 높은 편의시설, ③ 적합한 개발방식’에 대한 지역주민 중심 정책을 보다 면밀하게 유의하여 고민해야 할 것임.

① 효용이 높은 수요 발굴

- 각 지역 주민에게 최대의 효용을 제공할 수 있는 도시재생의 중점사항은 무엇인지에 대한 고민이 사전에 필수적임.
- 예를 들어 주택보급률이 아직 100% 이하인 서울시의 경우, 주거환경 개선보다 주거공급 중심의 도시재생 뉴딜 정책에 집중하는 것이 타당성을 높임.
- 지역별 수요와 여건을 잘 파악하여, 지역 특성에 맞는 도시재생 뉴딜 정책을 진행해야 함.

② 주민이 선호하는 편의시설 파악

- 공약에서도 밝힌 바와 같이, 원도심 및 노후주거지에 마을주차장, 어린이집, 무인택배센터 등 주민 편의 향상을 위한 지원으로 주거환경개선을 꾀하는 것은 올바른 정책 기조라 할 수 있음.
- 하지만 노후주거지에 도로, 주차장, 공원, 어린이집 등 편의시설을 공급할 지라도 이용률이 여전히 낮을 가능성이 있는 경우가 적지 않으므로, 이에 대비하여 지역별 주민편의 수준과 주거지 노후의 인과성을 면밀히 조사하고 지역별 수요맞춤형 편의제공을 강력히 추진해야 함.
- 예를 들어, 노후산업단지 활성화 정책의 일환으로 신혼부부를 위한 어린이집을 제공하였으나 실제 이용률이 저주한 경우도 적지 않음.
- 특히 원도심에 대해서는 현재 주민의 선호가 주차장과 도로정비 등 자동차이용의 편리성 확대에 맞추어져 있더라도, 가까운 미래에 변화할 수 있는 시민의식 수준과 역사·문화적 지역 잠재성을 고려할 때 보행친화형 환경개선의 타당성이 높을 수 있으므로 교육 및 홍보 등 캠페인을 통한 수요 유

도도 일정 부분 필요함. 3)

③ 적합한 개발방식 선정

- 도시재생 뉴딜정책의 주요 대상지역인 저층 노후주거지가 많은 원도심의 경우, 도시재생을 통한 주거환경 개선보다 전면철거가 나은 경우가 있음. 예를 들어 성남시 원도심의 경우에는 도시재생을 통한 개선과 정비가 적합하지 않아 도시재생 정책의 효율적 진행이 매우 어려웠음.
- 또한 도시재생의 주요 사업인 주거환경정비 사업은 지자체에서 사업지정을 하지만 사업진행은 소유주에게 위탁되어 진행이 순조롭지 않은 구조 문제가 있으므로, 기존 정책 사업의 개선점도 유념하여 정책을 준비해야 함.
- 1998년 일본에서 시행한 마을만들기 3법(まちづくり 3法, 도시계획법, 중심시가지 활성화법, 대형상점 입지규제법)은 도시외곽의 신개발로 인한 원도심의 공동화 현상 방지를 목적으로 한 제도였다는 점을 착안하여, 우리나라 각 지역 상황에 맞게 원도심 활성화를 위한 도시재생 뉴딜의 정책 효과를 극대화할 수 있는 새로운 제도 구상도 고민해야 함.

□ ‘도시재생 뉴딜’ 관련 제안사항

○ 도시재생 뉴딜 사업의 기본은 편의성 확대임

- 우리당이 대선공약으로 제시하였던 것처럼, 구도심과 노후주거지에도 아파트 수준으로 마을주차장, 어린이집, 무인택배센터 등 높은 편의성을 제공할 수 있는 환경 개선은 우선적임.
- 10분 동네 기반의 개방형 단지 조성을 추구한 서울형 주거재생 모델은 좋은 참고 자료가 될 것임.

<그림 5> 서울형 저층주거지의 재생모델 개념



(출처: 저층주거지 미래정책토론회, 2017.2.22)

3) 아시아 최대 문화관광도시인 일본 교토시는 보행중심의 도시교통이 시민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화에 도움이 된다고 판단하여 2010년 보행중심의 마을(歩くまち・京都) 현장을 제정하였고, 최근 교통이 가장 번잡한 중심시가지에 도로 폭을 오히려 줄이고 보행공간을 2배 이상 늘리는 사업을 완성하였음.

자동차 중심 사회로 유명한 미국에서도 보행과 대중교통을 강조한 도시정책이 강조되었던 이유는, 비만 및 성인병으로 고통 받는 국민의 건강한 삶을 위해 보행과 대중교통 이용을 활성화해야 한다는 미국 질병관리통제예방센터(: Centers for Disease Control and prevention)의 사회 근본적인 처방이 있었기 때문임. 처음 주민 선호도가 낮았던 것과 달리, 현재 만족도가 높아진 결과들이 많음.

○ 이와 함께 도시재생 뉴딜의 성공적인 추진을 위해, 아래와 같은 3가지 내용의 강화를 제안함

① 정주 안정성 확대를 통한 지역 커뮤니티 형성

- 도시재생사업과 연계한 지역사회문제 해결을 위해 다양한 사회적경제 거점육성이 대선공약에서 제시되었으며, 이는 도시재생 뉴딜정책의 지향점이 단순한 물리적 주거환경 개선이 아니고 경제·문화·사회 분야와 연계한 종합 환경의 개선이라는 점을 명확히 하여, 각 지역의 커뮤니티 조성이 강조.
- 현재 OECD 최하 수준인 우리나라의 커뮤니티 만족도의 원인은 지역 커뮤니티 활성화의 기본 전제 조건인 정주 안정성이 낮기 때문임.
- 현재 OECD 최고 수준인 우리나라 주거이동성 문제의 근본 원인인 주거 난은 반드시 해결해야 하며, 우리당과 민주연구원은 공공부문의 주택공급을 대폭 늘려야 한다는 주장을 지속적으로 강조하였음. 4)
- 도시재생 뉴딜 정책을 추진하여, OECD 최하 수준인 공공임대주택 비율을 높이고 낮은 주거비용으로도 시민이 원하는 지역에 장기적으로 살 수 있는 여건을 마련해야 함.
- 이와 더불어, 현재 우리당에서 추진하는 제도인 임대차계약갱신 청구권제 및 전월세전환율 상한제를 단계적으로 강화하여, 시장의 부작용을 최소화하는 단계적인 정책을 추진해야 함.

② 생활 안전성 향상 및 인구고령화 대응을 위한 도시환경 개선

- 아파트가 주거지로 인기가 높은 요인(어린이 안전성, 공원화된 단지의 쾌적성 등)을 더욱 면밀히 재생사업에 반영하여, 셉티드(범죄환경 예방설계, Crime Prevention Through Environmental Design)기법과 같이 비용대비 주민만족도가 높은 정책 아이디어를 지역별로 모아야 할 것임.
- 또한 인구 고령화와 같은 미래 환경변화에 선대응하여, 시민 생활에 활력을 불어넣을 수 있는 주거환경 개선 유도가 필요함.
- 초고령사회인 일본에서 시행중인 ‘대중교통 중심개발, 의·직·주 중심 주거환경, 정주자립권’ 사례를 참고할 필요가 있음.

<일본 참고사례>

1. 대중교통중심개발(Transit Oriented Development)

도시의 원도심은 대중교통중심개발을 참고할 필요가 있음. 일본 도야마(富山)시는 트램과 같은 대중교통 개선책으로 도심에 인구를 집중시키고, 이주 시 보조금을 지원하여 유도를 활성화 함.

2. 새로운 주거환경 3요소, 의·직·주(醫·職·住)

이미 초고령사회에 돌입한 일본은 주거환경으로 의·직·주의 3요소가 중요시 여겨지고 있음. 인근 의료시설 보행 접근성, 직장까지 대중교통 접근성, 주거 편의로 요약할 수 있음.

3. 정주자립권(定住自立圏) 구상

지방 지역은 인구 고령화 및 감소 현상이 급속하여 지방소멸이란 신조어가 생길 정도로 존립을 위한 대책이 필요함. 도시인구의 귀농귀촌을 활성화하여, 인구의 급속한 감소로 인한 지역사회의 붕괴를 막아야 함. 일본은 정주자립권 구상으로 교육·육아·의료·복지 등 최소한의 생활기반 확보를 통한 지방의 인구감소방지 및 지속가능성을 꾀하고 있음.

4) 자세한 내용은 아래 제목의 민주연구원 경제이슈분석 18호(2016.7.5.)를 참고

‘주거 난으로 인한 세계 최고수준의 주거이동 현상 - 부동산 과열 및 주거 난 해결, 공공부문 주택공급이 답이다’

③ 지역맞춤형 정책 확대

- 지방에서는 빈집 증가 현상이 큰 사회적 문제로 대두되고 있지만, 대도시의 원도심은 서울의 중구·종로구처럼 주·야간 및 평일·주말의 인구차이가 큰 도심공동화 문제가 여전히 해결되지 않고 있음.
- 도시재생 뉴딜 사업의 예상지역은 단독·다가구의 비율과 주거취약계층의 비율이 상대적으로 높은 특징이 있는데, 전월세전환율도 상대적으로 높아서 주거취약계층이 오히려 더 높은 주거 부담을 지고 있는 상황임.
- 서울시의 경우, 전월세 전환율이 높은 주택유형은 단독·다가구, 다세대연립, 아파트 순이며, 보증금 1억 이하의 전환율이 6.5%로 3억 초과 4.6%보다 높은 것으로 파악되었음. (서울시 보도자료, 2017.5.23)
- 최근 인구감소 추세에도 불구하고, 오히려 최저주거기준 미달가구는 2014년까지 하락하다가 2016년 다시 반등하여 100만 이상이 되었음. (주거실태조사, 2017.4.26)
- 이러한 상황에서 공공임대확대 및 주거환경개선 부문을 핵심으로 하는 도시재생 뉴딜 정책의 추진 타당성은 높다고 할 수 있음.
- 다만, 지역맞춤형 정책 확대를 위해서 지역별 공공기관의 사업 추진력 제고가 필요한데, 현재 서울주택도시공사 등 지방공기업의 경우 국가공기업에 비해 사업추진의 애로점이 많음.
- 지방공기업은 빈집 및 소규모 주택정비사업 정비지원기구 지정에서 빠져있으며, 또한 역세권 내 기업형 임대주택 공동시행이 불가하여 민관협력사업 추진에 제한이 큼. (지방분권형 도시재생정책 토론회, 2017.3.9)
- 지방분권형 균형발전을 위해서 각 지역에 맞춤형 도시재생이 가능하도록 제도개선도 병행되어야 함.
- 향후 지역별 주택유형과 소득수준 여건에 따른 주민 선호를 면밀하게 파악하여, 맞춤형 도시정책 뉴딜 정책을 추진할 필요성이 높음.