

뉴타운사업 추진현황과 발전방향 - 지방도시 재생추진에 있어서 기본방향 -

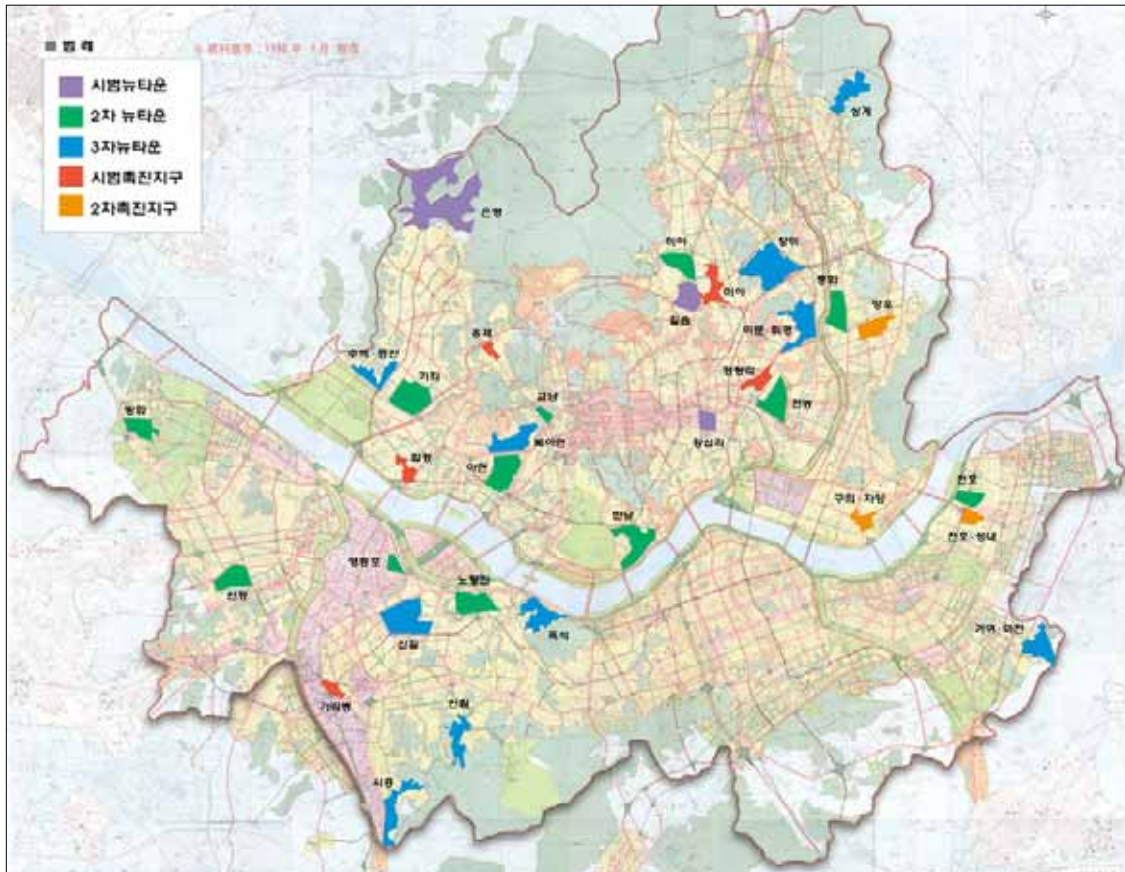
- 서울시에 한정되었던 뉴타운사업이 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제정을 계기로 경기도의 주요 도시뿐만 아니라 비수도권에서도 새로운 기성시가지 정비수단으로 관심이 높아지고 있음
- 현재까지 서울시는 시 전체면적의 5%에 해당하는 35개 지구 27.22km², 경기도는 12개 시, 21개 지구 총 27.73km²를 사업지구로 지정하였고 비수도권에서도 부산, 대전 등 대도시를 중심으로 지구지정이 확대되고 있는 추세임
- 과거 국고지원에 소극적인 태도를 보이던 중앙정부도 재정지원 확대를 통한 적극적인 지원방식으로 입장을 선회하고 있음
- 서울에서 추진한 전면철거형 뉴타운사업방식은 커뮤니티 훼손, 저소득층 거주 불안정 확대를 초래하며 지방도시의 경우 개발수요 부족, 낮은 사업성 등으로 추진 잠재력이 결여되므로 대안적 정비방식을 제안할 필요가 있음
- 대안적 정비방식은 다음과 같은 방향에서 추진되어야 할 것임
 - 신개발보다 기성시가지 정비에 우선순위를 부여하는 도시개발정책 시행
 - 사업시행에 있어서 공공역할 강화
 - 저소득층의 경제기반 강화
 - 저소득층의 주거안정 우선 확보
 - 선택적 공공지원기준 마련

1. 뉴타운사업의 확산

● 서울시 뉴타운사업의 추진현황

- 서울시는 지난 2002년 ‘서울시정 4개년 계획’을 발표하면서 강남·북의 균형발전을 위해 뉴타운사업 추진을 제시하였는데 현재까지 총 35개 지구가 지정되었음
 - 2002년 왕십리, 은평, 길음 등 3개 시범뉴타운사업지구 지정을 시작으로 2003년 12개 지구, 2005년 11개 지구 등 3차에 걸쳐 26개 지구가 지정되었음
 - 공간구조 다핵화를 실현하기 위해 2003년 5개, 2005년 3개 지구를 균형발전촉진사업 지구로 지정하였고, 2006년에는 세운상가를 재정비촉진지구로 지정
 - 뉴타운사업은 주거환경개선사업, 균형발전촉진사업은 낙후지역중심지 육성에 초점을 두고 있음
 - 총 사업대상지는 27.22km²(720만 평)로서 시 전체면적의 약 5%에 이룸

[그림 1] 서울뉴타운 및 시범사업지구 지정현황

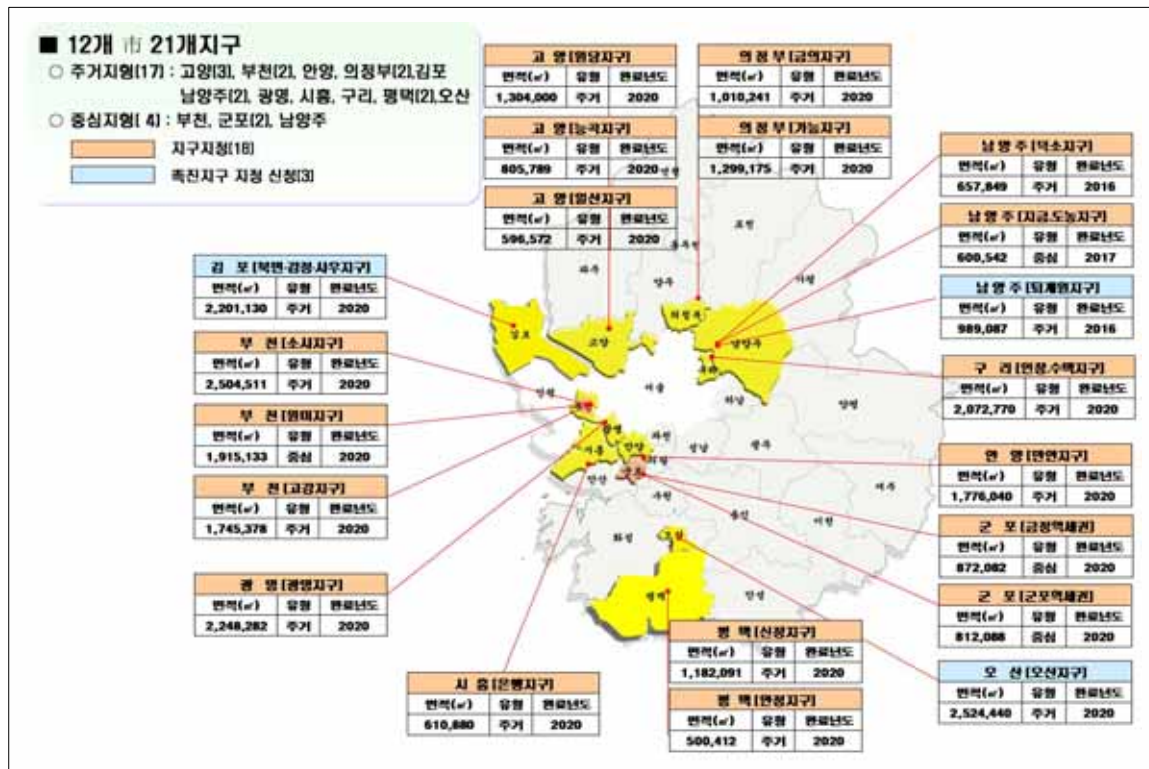


자료: 서울특별시 균형발전본부.

● 경기도로 확산되는 뉴타운사업

- 서울시의 뉴타운사업은 경기도의 기성시까지 정비방식에도 직접적인 영향을 미쳤는데 경기도는 뉴타운사업을 새로운 ‘도시재정비사업’의 실천수단으로 채택하였음
 - 사업유형은 주거환경의 개선, 기반시설의 정비가 필요한 지구를 대상으로 하는 주거지형과 상업·공업지역, 역세권, 간선도로 교차지, 도심·부도심 등을 대상으로 하는 중심지형으로 구분
- 경기도는 서울시 뉴타운사업에서 문제로 제기된 원주민 재정착률을 제고하고 저소득층 주거안정대책을 마련하면서 뉴타운사업을 추진할 것을 천명
- 2008년 현재 12개 도시, 21개 지구 총 27.73km²를 사업지구로 지정하였으며 대부분 2020년을 사업완료 연도로 설정
 - 2006년 부천시 소사·원미·오정지구, 광명시 광명지구 등 16개를 예정지구로 지정
 - 주거지형 17개 지구, 중심지형 4개 지구로 주거지형이 다수를 차지
 - 2012년부터 21개 지구, 25만 가구가 거의 동시에 철거되는 상황 발생 가능

[그림 2] 경기뉴타운 사업지구 유형별 현황



자료: 경기뉴타운지원센터(<http://www.giconewtown.co.kr/>).

● 지방대도시로 확산되는 뉴타운사업

- 지방대도시 또한 뉴타운사업을 적극 도입하려는 의사를 보이고 있으며 일부는 구체적인 사업추진계획을 마련한 단계임
- 대전시는 시행 중이거나 시행예정인 재개발·재건축사업을 뉴타운방식으로 추진할 예정
 - 2008년 말 7개 지구 8.0km²를 사업지구로 지정, 내년부터 사업에 착수할 예정
 - 동구 대전역 주변 88만 7천m²를 뉴타운방식으로 개발하기 위한 ‘대전역세권 재정비 촉진계획’을 발표하였는데 2009년 말까지 조합설립과 사업시행자 지정 등을 종료하고 2020년까지 완공할 계획
- 부산시의 경우에도 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 근거하여 5개 지구 5.44km²를 재정비촉진지구로 지정하여 2020년까지 사업을 완료할 계획

【 표 】 비수도권 재정비촉진사업 유형별 지정현황

시·도	지구	면적(만m ²)	유형	지정일	시범사업 여부
대전시	동구 대전역세권	88.7	중심지형	'06. 12. 29	○
	상서·평촌	268.0	"	'07. 8. 3	
	도마·변동	221.3	주거지형	'07. 8. 31	○
	선화·용두	73.9	"	'07. 11. 9	
	유성시장	33.8	중심지형	'07. 12. 31	
	신탄진	47.0	"	'07. 12. 31	
	동구 신흥	68.1	주거지형	'08. 3. 28	
대구시	동구 신암	108.5	"	'07. 5. 21	○
충남도	아산온양중심상권	40.4	중심지형	'07. 12. 10	○
부산시	서구 충무	100.5	주거지형	'07. 5. 23	
	금정구 서·금사	150.8	"	"	○
	진구 시민공원 주변	89.5	중심지형	"	
	영도구 영도 제1	118.9	주거지형	"	○
	사하구 괴정	84.6	"	"	○

자료: 국토해양부.

2. 뉴타운사업에 대한 정부의 정책방향

● 특별법에 의한 재정비촉진사업으로 변화

- 뉴타운사업은 2003년 3월 5일 제정된 「서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례」 차원에서 출발
 - 지역 간 균형발전을 위해 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업을 동시에 추진
 - 자치구 기반시설 설치에 대해 시재정과 금융 지원, 지방세 감면 혜택을 부여하는 시차원 사업
- 2005년 12월 30일 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되면서 법적 지원을 받는 재정비촉진사업으로 위상이 바뀌었고 이후 경기도와 지방대도시에서 지구지정이 급증
 - 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「채래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 개별 법령에 의한 계획수립 및 변경을 의제 처리할 수 있는 권한 부여
 - 기반시설 설치비용 국고지원, 국민주택기금 융자, 과밀부담금 면제, 특별회계 설치를 통한 공공지원 등 지원근거가 대폭 확대되면서 주목받는 도시개발사업으로 변모

● 재정지원 확대를 통한 적극 지원방식으로 입장 선회

- 막대한 재정 부담을 이유로 국고지원에 부정적이던 중앙정부의 입장이 2008년부터 변화
 - 과거 중앙정부는 뉴타운사업이 지자체 고유사업이며, 막대한 재정지출에 대한 부담으로 현실적인 지원이 어렵다는 부정적 입장을 유지하였음
 - 지방도시의 경우 대부분 지구지정 또는 계획수립단계에 머물러 있었음
 - 현재 재정비촉진시범지구로 지정되는 경우 중앙정부에서 6억 원의 예산이 지원됨
- 재정자립도가 전국 평균에 못 미치는 지자체에서 재정비촉진사업을 추진할 경우 중앙정부의 국고지원을 확대하는 등의 방향으로 법률 개정을 논의 중임
 - 기반시설 설치비용과 관련하여 구체적인 지원기준과 규모는 아직 확정되지 않았으나 현재보다 지원범위가 확대될 가능성이 높음

3. 지방도시 뉴타운사업 추진의 문제점

● 서울시 뉴타운사업 추진현황과 문제점

- 2002년 이후 현재까지 시범뉴타운사업인 길음뉴타운(0.95km)과 은평뉴타운 1지구(0.78km)만 사업이 완료된 상태

【그림 3】 길음뉴타운(좌)과 은평뉴타운 1지구(우) 조감도



자료: 서울특별시 균형발전본부.

- 민간자본을 활용하여 사업을 추진함으로써 높은 사업성 확보에 유리한 고밀도, 전면철거방식으로 진행
 - 지분 쪼개기를 활용한 부동산투기, 저렴한 소형주택 재고감소에 따른 저소득계층의 주거불안과 같은 문제 발생
- 특히 입주가 완료된 길음뉴타운 1-4구역의 경우 원주민 재정착률이 17.1%에 불과함으로써 기존 커뮤니티의 훼손과 저소득층의 주거불안 유발이라는 문제점을 남김
 - 주택공급에 치중하면서 전면철거 위주의 물리적 개발방식을 적용

● 경기도에서도 유사한 문제발생 예상

- 서울시의 길음, 은평 등 시범뉴타운사업지구에서 제기된 문제에 대한 충분한 해결책을 마련하지 않고 사업을 추진할 경우 저소득계층의 주거불안 심화, 전면철거방식, 커뮤니티 훼손 등 유사한 문제에 직면할 것으로 전망

- 서울시에 비해 개발수요가 상대적으로 적고, 교외부에서 택지·도시개발사업이 진행되고 있거나 향후 진행될 여건을 고려해볼 때 사업진척 속도도 늦어질 것으로 예상

● 지방도시의 현실을 인정한 접근방식 필요

- 서울시에서 추진하고 있는 뉴타운사업방식은 분양, 임대와 같은 도시개발수요가 충분하다는 사실을 전제로 출발
- 지방도시의 경우 서울시에서 직면한 문제뿐만 아니라 도시개발수요 부족이라는 본질적 문제를 해결해야 함
 - 대부분 이미 인구가 감소하고 있거나 가까운 시일 내 인구가 감소할 것으로 예상
- 따라서 서울시 사례에서 나타난 문제점을 충분히 인식하고 지방도시의 개발수요 한계를 감안한 새로운 개발방식을 적용하여야 함

4. 지방도시의 재생을 위한 기본방향

- **기성시가지 위주 정책 시행** 도시전체의 균형발전을 위해 도시성장관리 차원에서 신개발보다 기성시가지 정비에 우선순위 부여
 - 스마트성장, 지속가능한 개발, 기후변화 대응, 에너지 절약형 공간구조 등 다양한 도시계획패러다임을 수용할 수 있는 기본원칙 수립
- **공공역할 강화** 대규모 개발수요가 없으므로 민간주도, 사업성 치중방식이 아니라 공공의 지원을 강화하는 방식으로 전환
 - 공공의 선도투자자로서 민간이 투자할 수 있는 여건을 조성
- **저소득층의 경제기반 강화** 물리적인 시설물 설치 및 개선과 병행하여 경제기반 강화와 연계된 경제재생프로그램의 마련
 - 저소득층의 경제여건 증진을 위한 경제프로그램 병행
 - 기초생활권의 역할 강화, 직주근접의 실현(job-housing balance), 지역주민의 새로운 일자리 창출에 기여할 수 있는 방식으로 추진

[그림 4] 거점개발을 통한 단계별 순환정비



[개발 1단계] 거점개발	[개발 2단계] 단계별 주택개량	[개발 3단계] 단계별 주택개량
•구역 전체 마스터플랜 수립 •구역 일부에 공공이 먼저 순환 주택 등이 포함된 거점을 개발 •도로, 상하수도 등 정비기반 시설 연계	•정비된 도로를 따라 블록 단위 개발 •주민협회가 이루어지는 부분부터 단계별 순환 정비 •새 도로, 공원, 주차장 등 확보	•기존 가로망과 마을의 특성을 살린 필지 단위 공동개발 등 •주민 간 권리조정을 위한 컨설팅 지원

자료: 건설교통부 주거환경팀, 2008 · 1. 거점확산형 주거환경개선 시범사업 참고자료.

- **저소득층의 주거안정 우선확보** 장기적인 맞춤형 개발방식으로 저소득층 주거안정 도모
 - 전면철거가 아니라 필요한 부분만 철거하여 공공이 임대주택을 공급하는 거점확산형 주거환경정비사업 실시
 - 지역이 가진 역사성과 장소성을 존중하고 재생에 적극 활용
 - 민간임대사업자에 대한 지원을 강화하여 사회계층 혼합(Social Mix), 고용안정 실현
- **선택적 지원** 중앙정부의 지원은 강화되어야 하나, 효과의 실효성을 높이기 위해서는 적용대상 지역의 범위를 축소하고 선택적 지원기준 마련
 - 대중교통수단과의 연계개발 여부, 재생가능성, 쇠퇴의 정도 등을 종합적으로 감안한 지원기준을 명시하여 선별적으로 지원하고 효과를 지속적으로 모니터링
 - 정부의 재정지원은 기반시설 설치뿐만 아니라 세입자, 영세지역상인, 저소득층의 재정착률을 높일 수 있도록 장기 공공임대주택 건설, 사회적 기업지원 등을 고려

● 국토연구원 도시연구실 이왕건 연구위원 (031-380-0242, wglee@krihs.re.kr)