

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 416

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박양호 • www.krihs.re.kr

도시재생의 필요성과 정책과제

유재운 국토연구원 선임연구위원, 박정은 국토연구원 책임연구위원, 정소양 국토연구원 책임연구위원, 김태영 국토연구원 연구원

요 약

- ① 도시재생은 일자리 창출과 생활환경 개선으로 민생현장의 복리를 증진시키는 한편, 도시권 내 거점 육성으로 도시기능을 고도화하기 위한 새로운 국토정책으로 부각되고 있음
- ② 도시재생 활성화를 위한 정책방향으로는 첫째, 지역특성에 맞는 맞춤형 도시재생, 둘째, 인간중심의 수복형 도시재생, 셋째, 일자리·주거·복지·문화 등을 함께 고려하는 융복합형 도시재생, 넷째, 공공·민간 파트너십에 기초한 협력적 도시재생 추진을 들 수 있음
- ③ 이를 통하여 도시권 거점도시 및 유류 산업지역 등에 국가·도시의 전략적 기능과 고차적 도시서비스 기능을 도입하고, 쇠퇴도시 주민의 삶의 질 향상과 골목경제 활성화, 커뮤니티 복원 등을 추진

정 책 적 시 사 점

도시재생을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 추진체제 구축이 필요

- ① 도시재생을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위한 계획체계 정립
 - 국가 차원의 전략적 지침으로 국가도시재생 기본방침을 수립하고, 지방자치단체장은 지역여건을 고려하여 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 수립
- ② 도시재생을 안정적이고 통합적으로 지원하기 위한 기금의 조성
 - 장기적 계획하에 투자를 해야 하는 도시재생사업의 특성을 고려하여 이를 안정적이고 유연하게 지원할 수 있는 (가칭) 도시재생기금 조성이 필요
- ③ 도시재생을 전략적으로 기획·추진하는 조직체계를 구축
 - 중앙정부에 도시재생특별위원회와 도시재생지원기구를 설치하고 지방정부에는 지방도시재생위원회와 도시재생지원센터를 설치하고 유기적 연계·협력체계를 구축
- ④ 국가전략 차원에서 선도사업 및 시범사업 실시
 - 국가 전략으로 추진할 선도사업 및 시범사업으로 주변지역 재생·발전을 견인하고 민간투자를 촉진

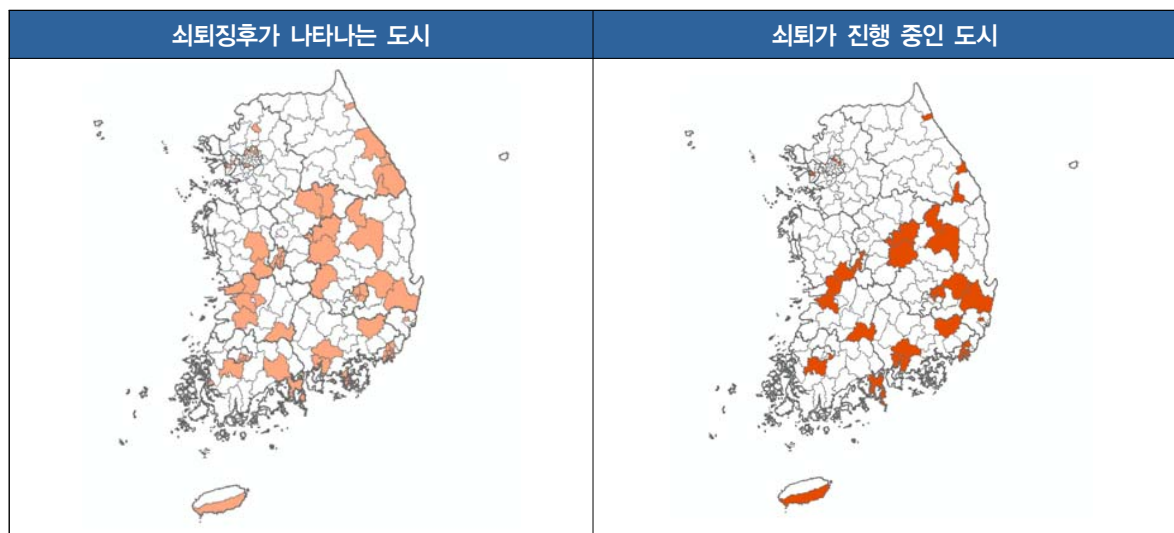
1. 도시재생 정책의 필요성

● 배경 및 문제점

- 산업화, 도시화 과정에서 성장해온 국내 여러 도시들이 인구 감소, 전통산업의 이탈, 열악한 생활환경 등으로 쇠퇴 국면에 진입
 - 인구성장률, 총사업체 변화율, 노후건축물 비율 등을 토대로 조사한 결과¹⁾ 전국 144개 시·구 중 3분의 2에 해당하는 96개 도시가 쇠퇴징후²⁾를 보이고 있는 것으로 나타남
 - 이들 중 쇠퇴가 상당히 진행되고 있는 것으로 판단되는 도시³⁾는 55개(38.1%)로 판단
 - 쇠퇴 징후가 나타나고 있는 96개 도시 중 67곳, 쇠퇴가 진행 중인 55개 도시 가운데 44곳은 재정자립도까지 낮아 지자체가 자체적으로 도시재생사업을 하기 어려울 것으로 평가

국토연구원은 국토해양부 R&D 사업의 일환으로 LH 도시재생사업단에서 구축한 도시재생종합정보시스템 DB를 바탕으로, 전국 144개 도시 및 도농복합시를 대상으로 하여 2005년부터 2010년까지 최근 5년간 도시쇠퇴를 진단한 바 있음

그림 1 쇠퇴도시 분석 결과(재정자립도를 고려한 경우)



- 이들 쇠퇴도시는 농어촌지역의 생활여건과 비교할 경우에도 1인당 주거면적, 노후주택비율, 문화체육 시설 등에서 농어촌지역보다 열악한 것으로 나타남

1) 중앙일보 2012. 11. 5. 게재(※ 국토연구원은 전국 144개 도시 및 도농복합시를 대상으로 2005년부터 2010년까지 최근 5년간의 도시쇠퇴를 진단. 이는 국토해양부 R&D 사업의 일환으로 LH 도시재생사업단에서 구축한 도시재생종합정보시스템 DB를 바탕으로 하였음).

2) 인구 감소, 총사업체 감소, 20년 이상 노후 건축물이 50% 이상 등 쇠퇴의 징후가 적어도 1개 이상 나타남.

3) 3개 지표 중 2개 이상이 해당.

표 1 쇠퇴도시와 농어촌지역의 생활여건 비교

구분	쇠퇴도시	농어촌지역
1인당 주거면적	26.1㎡	30.6㎡
노후주택비율 ^{주)}	56.4%	55.8%
만 1인당 사회복지시설수	1.2개	2.5개
만 1인당 문화체육시설수	14.7개	19.7개

주: 노후주택의 증가율을 비교하면 더욱 격차가 큰 것으로 나타나 농어촌지역의 증가율이 '00~'10 기간 중 22.4% 수준인데 비해 쇠퇴도시는 46.6%의 증가를 보임.

자료: 국토해양부·도시재생사업단, 2012. 함께하는 희망, 도시재생.

- 이러한 쇠퇴현상을 방지할 경우 도시민의 삶의 질 저하, 투자감소 등 악순환이 진행되면서 전반적으로 도시경쟁력이 약화되는 결과를 초래할 우려

● 정책 필요성

- 쇠퇴도시는 도시 경쟁력과 삶의 질이 저하되는 가운데 도시에 대한 새로운 수요가 증대하는 문제점이 발생
 - 신성장 산업과 시민의 다양한 문화적 욕구 등에 부응하기 위한 도시기능 공급 필요성 증대
 - 인구구조 변화에 맞는 도시기반 확보 및 주거복지의 중요성 증대
 - 기후변화 대응 에너지 절약형 도시로의 재편이 필요

⇒ 다양한 수요에 부응하여 도시기능을 고도화하고 일자리를 창출하기 위해 도시재생 정책이 필요

- 국토정책 환경이 변하면서 도시권과 도시정책이 국토정책의 핵심으로 대두
 - 신도시 개발, 대규모 기반시설 투자 등에 중점을 두었던 고도 성장기 시대의 수요대응 정책이 최근에는 구시가지 기능 회복과 국민들이 필요로 하는 생활인프라 공급 정책으로 변화하는 움직임
 - 광역경제권 중심의 발전전략도 도시권을 육성하여 지역생활권을 정비하는 전략으로 전환 모색

⇒ 도시재생은 생활환경 개선으로 민생현장의 복리를 증진시키는 한편, 도시권 내 거점 육성으로 도시기능을 고도화하기 위한 새로운 국토정책으로 부각되고 있음

2. 도시재생 활성화를 위한 정책방향과 과제

● 정책방향

- 지역특성에 맞는 맞춤형 도시재생
 - 국가전략 수행 및 도시권의 거점 역할을 담당하기에 적합한 지역에 경제기반형 도시재생 추진
 - 근린생활권 단위의 공동체 회복과 생활여건 개선을 위한 근린재생 추진

■ 인간중심의 수복형 도시재생

- 기존 시설을 효과적으로 활용하고 지역주민과 상권을 최대한 보호
- 재정여건과 사업타당성을 고려하여 실현가능한 도시재생을 추구

■ 일자리·주거·복지·문화 등을 함께 고려하는 융복합형 도시재생

- 도시공간 내에 다양한 활동들을 연계하여 지역 내생적 발전과 주민들의 삶의 질을 제고
- 다양한 분야가 연계될 수 있는 추진체계와 함께 통합적 예산운용이 필요

■ 공공·민간 파트너십에 기초한 협력적 도시재생

- 정책 및 계획수립, 자원조달, 사업추진 등의 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 등 공공부문과 지역사회, 기업 등 민간부문 간에 협력적 거버넌스 체계를 구축

● 정책과제

■ 도시권 거점을 조성·육성하기 위한 경제기반형 도시재생

- 국가적 차원에서 필요한 전략적 기능 부여에 적합한 충분한 잠재력을 발굴
- 도시권 차원에서 주변지역에 대한 거점역할을 하는 지역을 선정하여 고차서비스(종합병원, 대학, 백화점, 국제비즈니스 등) 기능을 강화하고 도시권 특화기능을 도입
- 간선교통망이 집중되어 지역 간 연계가 용이한 지역을 대상으로 광역 시너지 효과 창출
- 유희 산업용지나 이전적지 등을 활용하여 여건 변화에 맞는 기능으로 전환 유도

■ 지역주민의 삶의 질 향상과 역량 강화를 위한 근린재생

- 생활환경 개선 및 기초생활 인프라 공급: 의료·일자리·주거·교육·문화환경 등 삶의 질 향상과 대중교통·방범·주차장 등 생활밀착형 근린생활시설 공급
- 골목경제 활성화: 전통시장 등의 고유 가치를 보존하고, 편리하고 쾌적한 공간을 조성하며 상인 주도의 소프트웨어와 결합 추구
- 커뮤니티 활성화: 지역의 문화, 경관 등의 자원과 인적 역량을 증진·활용하고 지역거버넌스 체계 구축을 통해 지역 커뮤니티를 활성화

■ 지역 간·사업 간 연계 추진

- 실제 사업추진 시 경제기반형 재생사업과 근린재생사업 간의 명확한 구분보다는 장소중심적 접근을 바탕으로 지역특성에 맞게 사업 간 연계를 추구

- 항만, 역세권 등 대규모 사업지역은 주변지역과 단절되지 않도록 도시공간적 맥락에 부합되게 연계
- 물리적 정비와 보건·복지·문화 등의 다양한 기능 및 프로그램 간 연계와 통합

3. 도시재생 추진방안

● 도시재생을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위한 계획체계 정립

- 국가전략적 차원에서 도시재생을 체계적·종합적·효율적으로 추진하기 위해 국가도시재생 기본방침을 수립
- 지방자치단체장이 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생 활성화지역을 설정하는 내용의 도시재생전략계획을 마련
- 전략계획에 부합하도록 지방자치단체장은 도시재생활성화지역 내의 지역자산 및 다양한 사업들을 연계하여 통합·조정·활용하기 위한 도시재생활성화계획을 수립
 - 활성화계획은 도시 산업구조 및 기능전환 중심의 ‘경제기반형’과 공동체 활성화를 위한 ‘근린재생형’으로 구분

● 도시재생을 안정적이고 통합적으로 지원하기 위한 기금 조성

- 안정적이고 유연하게 도시재생사업을 지원하기 위해 (가칭)‘도시재생기금’을 조성
 - 도시재생사업은 장기적인 계획 수립·운용과 투자가 필요한 사업이므로 지속적이고 안정적인 자금 확보가 전제됨
 - 도시재생사업에 필요한 비용, 기반시설비 보조, 전략계획 및 활성화계획수립 지원, 도시재생 관련조직의 출자, 공공건축물의 보수정비 비용 등으로 활용
- 도시재생기금을 설치·운영함으로써 다양하고 창의성을 띤 도시재생사업이 원활하게 시행되도록 안정적·탄력적으로 지원할 수 있음
 - 이를 통해 쇠퇴지역에 대한 단순보조뿐만 아니라, 마을기업·커뮤니티 비즈니스 등에 대한 융자 등 다양한 형태로 지원함으로써 민간의 참여기회를 넓혀 줄 수 있음
- 부문 간·사업 간 원활한 연계를 위해서도 기금이 통합적으로 운용되어야 하며, 도시재생채권 등을 통해 안정적으로 재원을 확보하는 방안 마련이 필요

외국의 유사 도시재생기금 제도

[일본] **사회자본정비종합교부금 제도**: 지방자치단체에 의한 활력 창출, 수해방지, 시가지 정비, 지역 주택 지원의 정책 목적을 실현하기 위해, 중앙정부가 수행하는 사회자본 정비사업과 연관되는 사회자본 정비나 소프트웨어적 사업을 종합적·일체적으로 지원하는 제도

- 지금까지의 개별 사업별 보조금 지원업무를 일원화·통일화함

[영국] **통합예산(Single Budget: SB)**: 1994년, 대규모 민간자본 투자를 유치하기 위하여 '80년대부터 운용하던 기존 '도시개발보조금(UDG)' 및 '도시재개발보조금(URG)'과 1990년대에 생긴 'City Challenge'를 포함하여 다양한 지역재생을 목적으로 5개 중앙부처에서 지원하던 20개 항목의 예산을 통합

- 1990년대 말에는 사회적 요구에 따라 커뮤니티뉴딜기금(NDC), 근린재생기금(NRF)을 신설하여 운영하고 있으며, 2000년대 초 기존 통합재생예산은 통합예산(SB)으로 명칭을 변경함

● 도시재생을 전략적으로 기획하고 효율적으로 추진하기 위한 조직체계 구축

- 재생관련 주요 시책 등을 심의할 도시재생특별위원회를 설치하며 도시재생사업 추진을 총괄하고 도시재생특별위원회를 지원하기 위한 도시재생기획단과 도시재생사업·정책을 지원하기 위한 도시재생지원기구를 설치
 - 도시재생특별위원회는 여러 부처 업무와 관련된 사업의 조율을 위해 대통령 또는 국무총리 직속위원회로 구성하고, 도시재생기획단과 도시재생지원기구는 국토해양부 내 별도조직으로 신설
- 지방에는 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 도시재생정책 등의 심의를 위한 지방도시재생위원회와 계획의 수립 및 사업추진 지원 등을 위한 협의 또는 추진을 위해 도시재생지원센터를 설치

● 시범사업 및 선도사업의 실시

- 도시의 쇠퇴양상이 매우 급속하게 진행되고 있으므로 현재 국회계류 중인 (가칭) '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정·시행 이전이라도 시범사업을 통하여 시급한 도시재생사업을 지원할 필요
 - ※ 시범도시의 지정과 지원에 관한 근거로 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조 활용
- 선도사업을 실시하여 국가전략의 선도적 수행, 주변지역의 성장 견인, 민간투자 촉진 등을 담당하도록 하는 등 도시재생 활성화를 도모

유재윤 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(yjyu@krihs.re.kr, 031-380-0268)

박정은 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원(jepark@krihs.re.kr, 031-380-0284)

정소양 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원(syjung@krihs.re.kr, 031-380-0176)

김태영 국토연구원 도시연구본부 연구원(tykim@krihs.re.kr, 031-380-0057)