

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 462

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

기후변화 대응 도시재생 정책과제 및 전략계획 수립방향

왕광익 국토연구원 책임연구원, 유선철 국토연구원 책임연구원, 노경식 국토연구원 연구원

요 약

① 현재 기후변화 정책과 도시재생 정책은 상호 연계가 미흡하여 보완이 필요

- 기후변화 관련 법은 정책적·전략적 성격이며, 도시재생 특별법은 개별 사업의 지원을 위한 성격을 가지고 있어 두 계획제도 간의 연계체계 마련이 시급

② 일본과 영국 등에서는 기후변화에 대응한 도시재생지침 마련을 통해 효과적으로 대응

- 일본에서는 중앙정부 차원에서 에너지 및 열환경 대책이 시급한 도시재생 지역을 지구온난화 대응 도시재생긴급정비구역으로 선정하는 동시에 전체 도시재생사업의 파급 및 확산을 유도하고 있음
- 영국의 중앙정부는 도시재생에 대한 세부적 지침 또는 가이드라인 작성을 통해 방향성을 제시하고, 지역차원에서는 다양한 파트너의 참여를 통해 지역특성에 맞는 계획 수립을 추진하고 있음

③ 기후변화 대응 도시재생 추진을 위하여 공간계획-환경계획, 상위계획-관련 계획을 연계하는 종합계획적인 역할이 가능하도록 해야 함

- 특히, 도시재생 전략계획 수립 시 관련 법에서 제시하고 있는 쇠퇴진단 지표에 추가하여 기후변화 대응을 위한 기후 및 에너지 취약지역 분석을 반영하여 도시재생 활성화 지역 선정 필요
- 도시구조, 교통, 건축, 에너지, 기반시설, 생활 등 기후변화 관련 요소를 반영한 계획 수립 필요

정 책 방 향

- ① 공간계획·도시재생·환경계획 간 연계체계를 마련하여 통합적 도시재생정책 수립
- ② 현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 문제점을 보완하고 기후변화에 대응한 도시재생 및 에너지 효율적인 도시재생 전략계획, 도시재생 활성화계획 수립을 위한 지침 마련
- ③ 기후변화 대응 지역분석을 위한 기초자료를 구축하여 기존 도시재생정보시스템과 연계 활용
- ④ 도시재생 주체별 역할 분담 및 시민참여 확대 등을 위한 실천전략 마련

1. 기후변화 대응 도시재생 정책 추진현황

- 최근 정부는 도시의 기초 생활인프라를 정비하여 도시민의 삶의 질을 높이는 도시재생 사업으로 도시정책 패러다임을 전환하고 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하여 시행
 - 도시재생사업의 주요 대상인 노후화된 공동주택이나 다가구·다세대 주택, 상업·업무시설 등이 밀집하고 있는 도시 내 쇠퇴지역은 기후변화 대응에 매우 취약한 공간임
 - 도시재해에 따른 피해와 에너지시설 노후화에 따른 효율화와 열파·한파 등으로 인명피해까지 심각하여 이에 대한 종합적인 도시재생 대응방안 수립이 시급함
 - 그러나 도시재생에 있어 기후변화에 대한 고려는 거의 전무한 상태로 기후변화로 인한 도시재해와 에너지취약계층이 밀집한 도심 쇠퇴지역의 피해와 문제는 점점 악화될 것으로 예상됨
- 현재 기후변화 관련 정책과 도시재생 관련 정책은 개별 법률에 따라 추진되고 있으며, 기후변화 대응 도시재생을 위한 제도적 기반은 마련되어 있지 않음
 - 기후변화 관련 정책은 「저탄소 녹색성장 기본법」을 기반으로 국가차원에서의 국가전략 및 장기계획을 수립하며, 에너지, 환경, 도시, 건축 등의 개별법에서 기본법을 고려한 기후변화 대응 적응 및 완화 정책을 수립하고 있음
 - 도시재생 관련 정책은 그간 지속적인 논의를 거듭하다가 2013년 12월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행에 따라 통합적 지원이 가능하도록 추진됨
 - 기후변화 대응정책에서 도시재생 사업 추진 시 적용 가능한 관련 항목을 포함하고 있으나 기초적 계획수준이거나 권고사항에 불과하여 실제 도시재생에 적용하기 어려우며, 도시재생 사업을 위한 개별법에서 기후변화 관련 규정이 있지만 구체적인 계획 내용이 대부분 부재한 실정임
- 기후변화 관련 제도와 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」과의 법률적 성격의 차이로 상호 연계가 미흡하여 이에 대한 보완이 시급
 - 기후변화 관련 법은 정책적·전략적 성격을 띠고 있으나, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 지자체에서의 개별 사업 지원을 위주로 하고 있어 두 계획제도 간의 연계체계 마련이 시급함
 - 또한, 기후변화 대응 관련 법과 도시재생 관련 법에서 제시된 내용이 개별적·산발적으로 제시되어 있고, 계획요소도 선언적 혹은 권고적 수준에 머무르고 있어 도시재생 사업에 있어 기후변화 대응 계획요소를 실질적으로 적용하기에는 한계가 있음
 - 개별 사업에 적용되는 법·제도 및 지침에 있어서도 구체적으로 계획에서 수립되어야 할 구체적 내용이 없어 실질적으로 계획수립에 어려움이 있을 것으로 예상됨

2. 해외의 기후변화 대응 도시재생 정책사례

- 일본에서는 중앙정부 차원에서 기후변화 대응 에너지, 녹화, 열환경 등 기후변화적 요소를 고려하여 지역을 선정하고, 종합적 지원을 하는 동시에 전체 도시재생 사업에 파급 및 확산을 유도
 - 기후변화 대응을 위한 환경·에너지 정책 등을 종합적·집중적으로 고려한 도시재생 정책을 시행하고, 적용된 선도사업과 기술의 전국적 확대를 도모하기 위해 모델지역을 선정하여 추진
 - 또한, 도시환경성 종합지원 대상지구를 선정하여 저점 시가지를 대상으로 지구·가구 수준에서의 기후변화 관련 도시기본방침, 환경부하의 저감 관련 조사, 도시환경성 계획수립 지원, 계획전문가와 관계자 및 주민 간의 합의 형성을 지원

그림 1 일본의 기후변화 대응 도시재생 사례



- 영국의 중앙정부는 세부적 지침 또는 가이드라인 작성을 통해 방향성을 제시하고, 지역 스스로 지역특성에 맞는 계획 수립을 위해 다양한 파트너의 참여로 추진
 - 국토공간전략인 광역공간전략 및 지방개발기본계획 수립 시 기후변화 대응계획 유도를 위해 ‘계획적 정책지침(PPS)’을 마련하고, ‘계획과 기후변화(Planning and Climate Change)’를 통해 중앙정부의 기후변화 대응 핵심지침으로 지방정부의 목표와 정책이 일치하도록 유도
 - 기후변화 대응 관련 지방정부의 역할 및 실행 방안을 제시한 지침(DEFRA, 2010) 제정으로 지방정부가 갖고 있는 역할과 의무를 명시하고 있으며, 지방정부의 실행 방안 수립과정에 있어서 주민, 커뮤니티 참여의 중요성을 강조
 - 기후변화 대응을 위한 계획요소의 경우 개별 기후노출로 구분하여 각각에 대한 지침을 제시하고 있으며, 특히 사업 규모(도시, 근린생활권, 개별 건축물)에 따라 차별화하고 있어 보다 효과적으로 대응할 수 있도록 하고 있음

3. 기후변화 대응 도시재생 정책과제

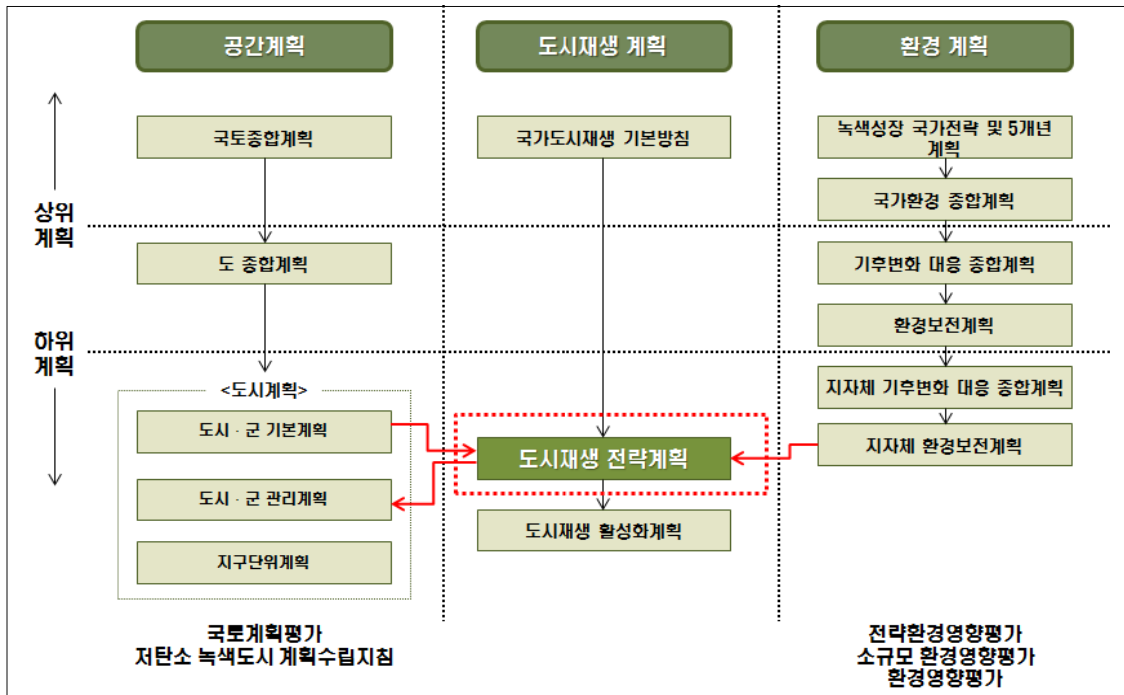
- 공간계획-도시재생-환경계획 통합체계를 마련하여 통합적 도시재생 정책대응 필요
 - 기후변화와 도시재생 간의 연계, 환경계획과 공간계획 간 연계, 기후변화의 도시재생 적용을 위한 체계 마련 등을 통해 통합적 도시재생 정책이 이루어질 수 있도록 해야 함
 - 이를 위해 각 부처별로 추진해온 기후변화를 비롯한 환경부문의 각종 개념과 도시계획을 통합하여 도시재생 정책적·제도적인 측면에서 연계하여 활용할 수 있도록 해야 함
 - 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 수립되는 도시계획수립체계와 「도시재생 특별법」에 의해 수립되는 도시재생계획체계와의 연계방안 마련이 필요함
- 기후변화와 관련하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 문제점을 보완하여 재정비 필요
 - 현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 기후변화 대응을 비롯한 환경부문에 대한 문제 해결을 위해 개별 사업 중심의 제도에서 통합적 도시재생 정책이 마련되도록 보완
 - 지자체에서 도시재생 전략계획, 도시재생 활성화계획 수립 시 활용이 가능하도록 세부지침을 마련하되 기후변화 대응을 위해 기후변화, 에너지 취약 등의 검토가 이루어질 수 있도록 세부내용을 포함하여야 함
- 지역 특성을 세밀하게 분석하기 위한 기초 자료를 구축하고 기존의 각종 정보시스템과 통합·활용 방안 추진
 - 사회, 경제, 인문, 환경 등에서부터 기후변화 대응전략 마련을 위한 에너지, 취약성 등의 기초 자료를 구축하여 지역특성을 면밀히 검토하는 데 활용하도록 함
 - 기존에 구축되어 있는 각종 국가공간정보시스템 및 도시재생과 관련하여 새롭게 구축된 국가 도시재생종합정보시스템과의 연계가 이루어지도록 함
- 도시재생의 주체별 역할 분담 및 시민참여 확대 등을 위한 정책마련이 필요
 - 공공은 도시차원에서의 재생정책 수립이나 기반시설 정비 등 민간의 재생사업을 지원하고, 민간은 재개발사업이나 문화시설 공급 등 다양한 사업을 통해 도시재생을 실현하는 등 공공과 민간의 역할을 분담하여 함께 노력하는 방식으로 추진되어야 함
 - 기존 사업자 중심의 도시재생에서 벗어나 사업발굴에서 사업추진에 이르기까지 지역주민의 참여유도를 위한 방안을 마련하고, 계획의 수립단계 및 추진전략과 사업발굴, 사업추진 등의 과정에 지역주민의 참여를 유도하기 위한 다양한 방안이 마련되어야 함
 - 추진사업에 대한 모니터링과 피드백을 통해 효과적인 도시재생이 이루어질 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 함

4. 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립방향

■ 기후변화 대응 도시재생 전략계획은 공간계획-환경계획과 상위계획-관련 계획을 연계하는 종합계획 역할을 담당하도록 추진

- 전략적 계획으로서 상위 및 관련 계획과 각종 지역여건을 고려하여 정책과제를 발굴하고, 이를 실현하기 위한 전략적 목표와 추진과제를 제시하며, 정책적 계획으로서 전략적 목표 달성을 위해 각 정책 주체가 추진할 실천계획 제시, 그리고 지침적 계획으로서 지자체의 관련 계획에서 다루어야 할 내용을 제시
- 국가 최상위 계획인 국토종합계획, 국가도시재생 기본방침, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 등의 내용을 반영하여 상위계획과의 정합성을 확보하고, 각 부문별(공간계획, 도시재생, 환경계획) 교차 검토를 통해 도시재생 전략을 마련하여 하위계획에 적용되도록 유도

그림 2 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립체계



■ 기후변화 대응 도시재생 전략계획은 크게 네 가지의 단계로 추진하되 각 단계별 내용을 작성하고 최종평가를 통해 피드백을 하여 계획내용을 보완

- ① 도시여건 분석, ② 도시재생 활성화 지역 선정, ③ 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립, ④ 전략계획 평가의 순으로 추진
- 특히, 도시재생 활성화 지역 선정 시 특별법에서 제시하고 있는 쇠퇴진단 지표에 추가로 기후변화 대응을 위한 기후 및 에너지 취약성 지표를 반영하여 분석 후 선정

5. 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립(서울시 사례)

● 기후변화 대응 도시재생 활성화지역 선정절차

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 정의하고 있는 도시쇠퇴지역에 기후변화 도시재해 중 폭염에 취약지역과 에너지소비부분 중 전력 취약지역을 추가하여 도시재생 활성화 지역을 선정함
 - 도시쇠퇴지역은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행령 제20조에서 제시하고 있는 인구 증감, 사업체 수 증감, 건축물 노후도를 중첩하여 도출함
 - 기후변화 취약지역은 폭우, 폭염, 폭설, 강풍, 가뭄, 해수면 상승 등 6개 도시의 기후변화 재해 취약성 분석 대상재해 중에서 폭염에 취약한 지역만 사례로 도출함
 - 에너지 취약지역은 다양한 에너지원 중에서 에너지 소비량 분석이 가장 용이한 전력 사용량을 기준으로 사용량이 작은 지역을 전력 에너지 빈곤층으로 가정하여 사례로 도출함
 - 위에서 제시한 지역을 중첩하여 분석한 결과 서울시는 강북구, 양천구, 영등포구, 성동구 일부가 폭염 및 전력 소비를 고려한 도시재생이 필요한 기후변화 취약지역으로 도출됨

그림 3 서울시의 도시 쇠퇴지역, 기후변화 취약지역(폭염), 에너지 취약지역(전력) 현황도

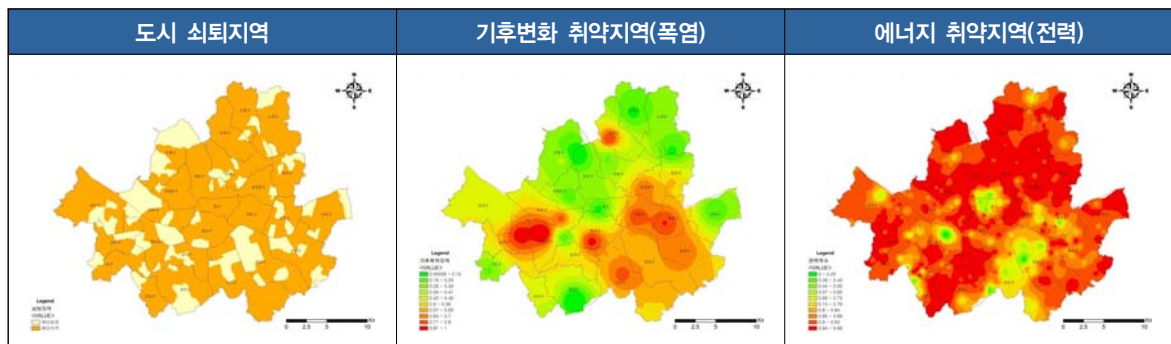
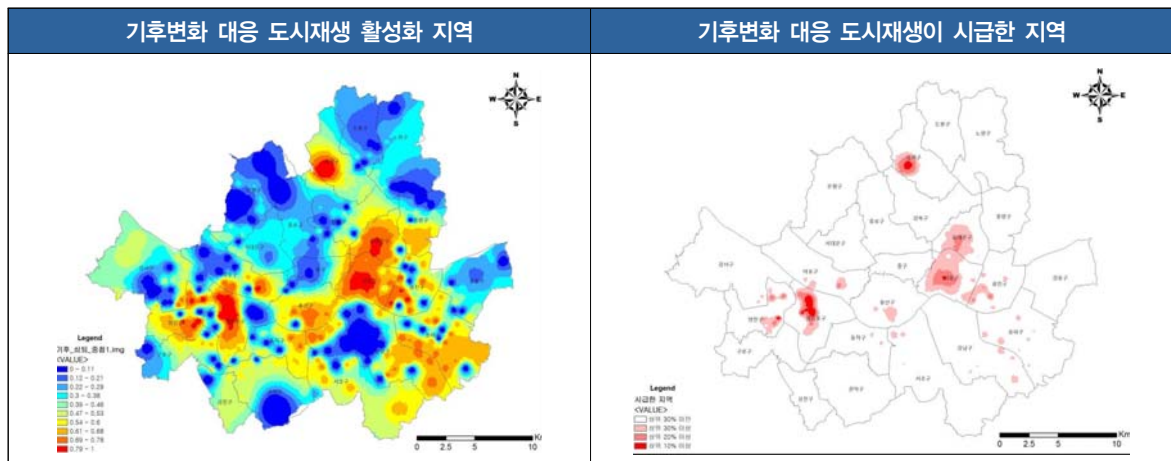


그림 4 서울시의 기후변화 대응 도시재생 활성화지역 현황(예시: 폭염 및 전력 에너지 소비 분야)



● 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립방향(서울시 영등포구 사례)

■ 배경

- 영등포구 일대는 최근 뉴타운 사업지구로 지정되어, 대규모 공장 이전적지의 복합개발 등 주변여건 변화로 인해 상업기능 강화가 필요
- “2020 서울시 도시·주거환경정비기본계획”에서는 영등포 일대를 업무·상업 등 부도심 기능을 강화하기 위해 정비예정구역으로 지정하였으며, 토지이용계획상 판매, 업무 등이 주 용도로 되어 있어 상권 활성화사업·시장 정비사업에 따른 도시재생 전략계획이 필요

■ 도시재생 전략계획 수립방향

- 도시구조, 교통, 건축, 에너지, 기반시설, 생활 등의 6대 부문에 따라 세부적인 전략계획 수립방향을 제시(〈표 1〉 참조)

표 1 서울시 영등포구 일대 기후변화 대응 도시재생 전략계획 수립방향

부문	대분류	계획요소 및 수립방향
도시구조	공간구조	복합용도 권장, 주차시설 집적, 역세권을 중심으로 대중교통 연계
	토지이용	단지 내 빈터 마련(통풍로 확보)
교통	대중교통체계	버스노선 정비, 대중교통전용지구(Transit mall) 설치, 대중교통수단 확충, 실시간 대중교통정보(BIS) 제공
	신교통 수단	BRT·LRT 노선 확충, 바이오모달트램 도입
	보행 및 자전거	대중교통 환승지에 자전거 주차장 마련, 자전거전용도로 확보
	교통 시설	복합환승센터 구축, 도보·자전거 10분 거리 이내 대중교통센터 설치
건축	에너지절약형 건축	자연환기·통풍·채광 시스템 구축, 차양 설치, 태양광 집열판 설치(태양광 발전)
	에너지 수요 관리	구식 지역 냉난방시스템 개선, 자연환기 시스템 구축, 재활용 연료기반 지역 난방시스템 설치
에너지	신재생에너지 개발	태양광 발전, 지열 이용, 풍력 이용, 바이오매스(바이오에탄올) 활용
	자원 재활용	폐기물 재활용 발전(생활폐기물), 도시 폐열활용 발전(미이용 하수열)
	에너지 절약	간판, 보안등, 가로등, 교통신호등 LED 교체, 지표수·오수 분리시스템 구축
기반시설	탄소흡수	가로변 녹화, 탄소흡착효과 높은 수종 식재
	녹색 인프라	도로, 보도, 주차장 등의 표면 투수성 포장
	재해 예방 인프라	배수시설 정비, 저영향 개발 기법 적용
생활	커뮤니티 구축	기후변화 대응 민간단체 활성화
	교육	에너지 절약 및 온실가스 감축 교육 실시, 저탄소 인증 지역설명회 개최
	운동	나눔 장터 활성화, 폐기물 인식 캠페인 추진

6. 정책적 시사점

- 현재 도시재생 관련 법·제도상 기후변화 대응을 위한 구체적인 기준이나 지침의 부재로 연계성이 미흡하므로 법 시행에 따른 계획의 위계별 기후변화 대응방안 마련 필요
 - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 국가도시재생기본방침, 도시재생 전략계획, 도시재생 활성화계획별로 세부적인 기후변화 대응방안을 마련해야 함
- 국가도시재생기본방침에서는 물리적 도시개발 사업 위주의 정책 이외에 비 물리적 기후변화 및 물리적인 환경·에너지 정책 및 계획과제와의 연계체계를 확립 필요
 - 도시재생과 관련된 공간계획체계 측면에서 기후변화 관련 계획요소를 고려한 정책적 방향성과 국가가 해결해야 할 과제를 제시해야 함
 - 국가 도시재생 기본방침 수립 실태조사 항목에 기후변화 관련 지표 및 요소들을 추가하여 국가적 차원의 권역별 도시재생 과제에 대응한 기후변화 정책방향을 마련해야 함
- 도시재생 전략계획에서는 도시쇠퇴, 기후변화, 에너지 취약성 등을 종합적으로 고려한 도시재생 활성화지역 선정과 기후변화를 고려한 계획의 목표 및 전략 수립 필요
 - 기존의 경제적인 사업성 위주의 활성화 지역 선정에서 도시쇠퇴, 기후변화·환경, 에너지 취약성 등을 종합적으로 고려하는 도시재생 활성화 지역을 설정해야 함
 - 도시재생 전략계획의 목표 및 수립방향을 일반적인 주거지 및 상업지 물리적 공간정비가 아닌 기후변화 문제를 적극적으로 고려한 재해대응 및 에너지 효율화 전략계획이 수립되어야 함
- 도시재생 활성화계획에서는 각 개별법 하위 지침에서 제시하고 있는 기후변화 기준을 고려한 도시재생 사업이 이루어지도록 수립 필요
 - 도시개발 업무처리지침, 택지개발 업무처리지침 등 일반적인 개발지침에 따른 도시재생 사업에서 저탄소 녹색도시 기준 등 기후변화 기준을 고려한 도시재생 사업의 추진이 이루어져야 함

왕광익 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(kiwang@krihs.re.kr, 031-380-0264)

유선철 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(scyyu@krihs.re.kr, 031-380-0162)

노경식 국토연구원 글로벌개발협력센터 연구원(nksik@krihs.re.kr, 031-380-0172)