

2017년 국토연구원 정책세미나 (2017. 7. 4)

새정부
국토·도시
정책방향과
추진과제

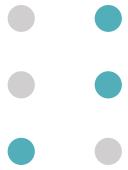
도시재생 뉴딜의 실효성 제고 방안

이왕건 도시재생연구센터장

박소영·권규상 책임연구원



국토연구원
KRIHS



차례

- I. 새 정부의 도시재생 뉴딜정책
- II. 도시재생 뉴딜의 과제
- III. 도시재생 뉴딜의 실효성 제고 방안



I . 새 정부의 도시재생 뉴딜정책



1. 새정부 정책에서 도시재생의 위상

더불어 성장으로 함께하는 대한민국

민생 · 복지

• 주거문제 해소

- 공적 임대주택 매년 17만호씩 공급
- 신혼부부 주거사다리, 청년임대주택 30만실 공급
- 저소득 서민에게 따뜻한 주거복지 손길
- 10조원대 도시재생 뉴딜 추진
- 사회통합형 주거정책

일자리 · 성장

• 미래 성장동력 확충

- 도시재생 및 지역사회 문제해결과 연계한 사회적 경제 활성화로 좋은 일자리 창출
 - ❖ 주거+보육+일자리 통합형
 - ❖ 문화+창작+일자리+주거 통합형
 - ❖ 관광+먹거리+지역사회 통합형 등

• 지방분권 강화 및 균형발전

- 혁신도시와 구도심의 균형발전 위해 도시재생과 기존 시가지 활성화 추진

2. 주거문제 해소를 위한 도시재생 뉴딜 개요

모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경에서
생활할 권리 보장(헌법 제35조)

노후 저층주거지

- 노후 주거지에 아파트 단지 수준의 커뮤니티 시설 지원
- 노후화된 기존주택을 공공임대주택으로 활용(공공기관 주도)
- 녹색건축을 주거취약계층에 우선 적용

원도심, 전통산업 집적지, 재래시장 등

- 원도심, 전통산업 집적지, 재래시장 등을 새로운 산업여건에 맞추어 집약적으로 정비하여 일자리 창출 및 도시경쟁력 제고

※ 저소득층 주거, 영세 상업공간 확보 의무화 등 젠트리피케이션 방지대책 수립

쇠퇴한 농촌지역

- 쇠퇴한 농촌지역 고령어르신 공동 주거인 생활복지주택 건설과 농촌 노후주택 개량사업 추진

실 현 방 안

- 매년 공적 자원 10조원을 투입하고, 공공기관 주도로 추진
- 공기업이 사업을 주도하되, 인센티브, 예산 및 기금지원, 도시계획 특례를 확대하여 실현가능성 제고
- 저소득층 주거, 영세상업공간 확보 의무화 및 공공재원 지원 시 임대료 제한 등 젠트리피케이션 대비

3. 새 정부 도시재생 뉴딜정책의 특성



주민 체감도 제고, 추진력 강화

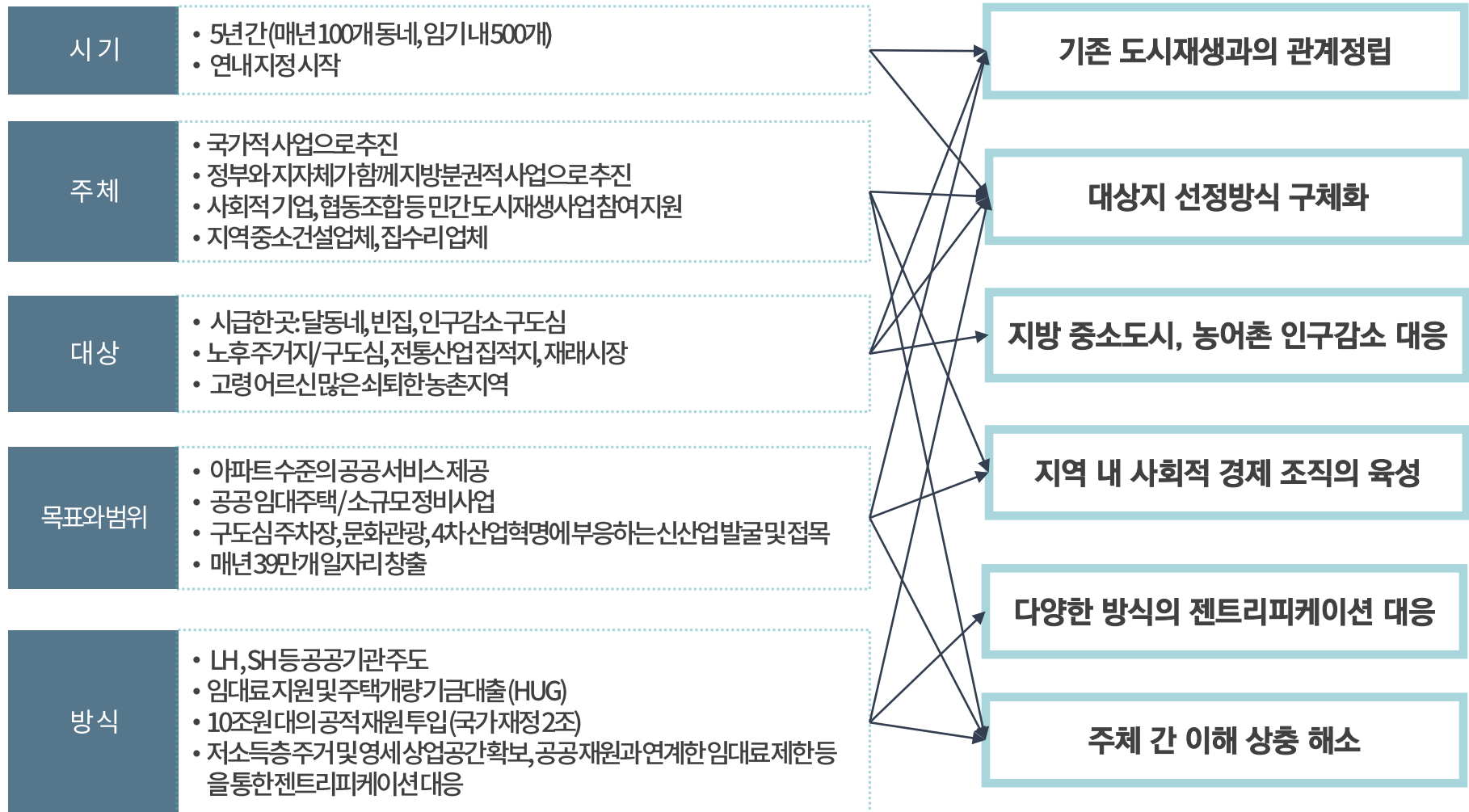


II. 도시재생 뉴딜의 과제



도시재생 뉴딜정책의 과제

대통령 공약집: 도시재생 뉴딜

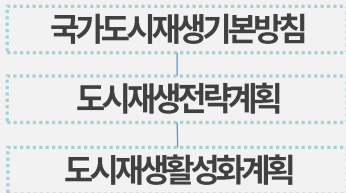


(과제 1) 기존 도시재생사업과의 관계 정립 필요

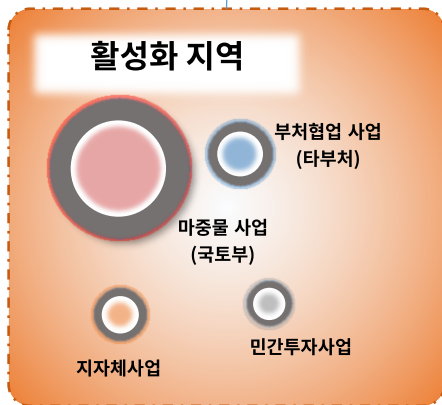
- ‘도시재생 활성화지역’ 이외 지역에서도 ‘도시재생 뉴딜사업’ 가능 여부 등에 대해 미정

도시재생

[계획]



[사업]



<장소 중심 패키지 사업>

도시재생 뉴딜

VS.



활성화지역과관계없는

<주택 중심 개별사업>

뉴딜 사업과 기존 도시재생사업 간 연계방안 마련 필요

(과제 2) 도시재생뉴딜 사업대상지 선정방식의 구체화

- 연간 100개소 선정 공약에도 불구하고, 구체적 선정기준 및 방식 미비

연간 100개
(5년간 500개소)

* 전략계획 수립지역 430여개소
+ 뉴타운해제지역

연간 10조원
(5년간 50조원)

* 재정 2조 + 기금 5조
+ LH, SH 등 공사 사업비 3조

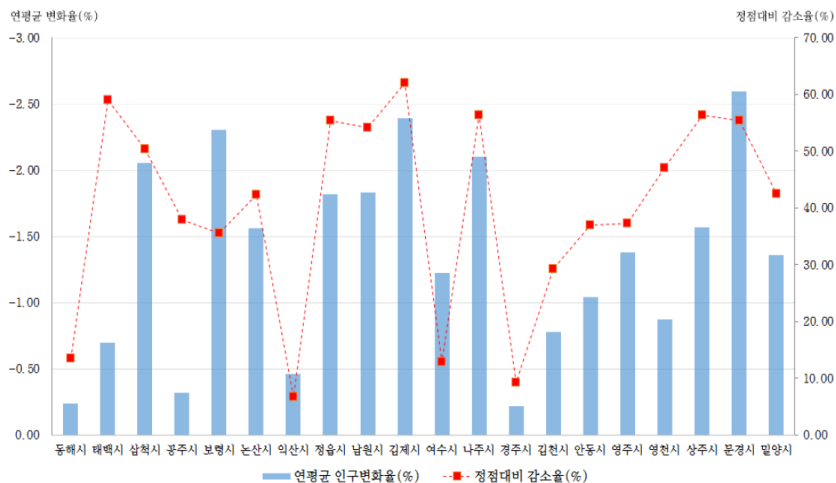
신규 대상 선정기준 및 방식, 중앙-지방의 역할 등 조속한 방안 마련

(과제 3) 중소도시 및 농어촌 인구감소에 따른 축소도시 대응 필요

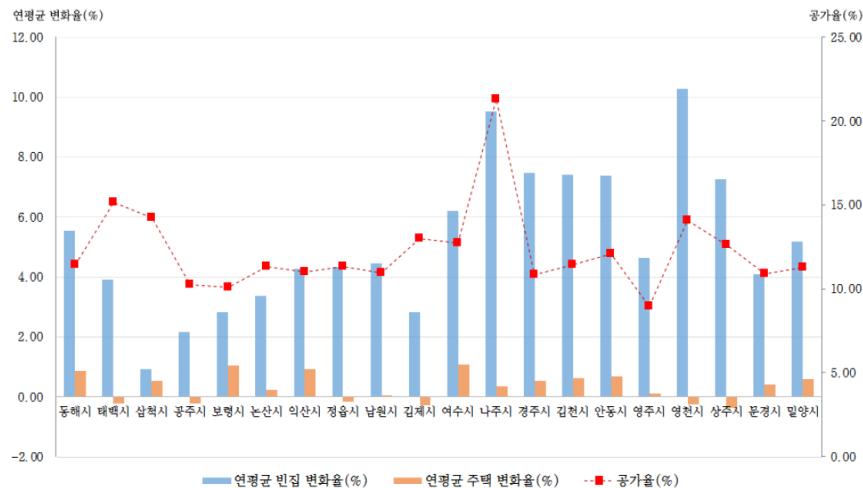
대도시 중심의 도시재생 정책과 농어촌 인구감소와의 상충

- 전북, 전남, 강원, 경북 등에서는 인구가 지속적으로 감소하고 빈 집이 증가하는 등 축소도시 현상 발생
- 개발 수요가 있다는 가정에서 출발하는 대도시 중심의 재생 사업 추진방식으로는 한계

축소도시의 인구감소 실태



축소도시의 빈집증가 실태



출처: 구형수 외, 2016, 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원, p. 66-67

축소도시 특성에 부합하는 생활서비스 연계 재생전략 추진

(과제 4) 도시재생 시행주체로서 사회적 경제 조직의 미성숙

- 사회적 경제조직의 일자리 창출효과는 아직 낮은 수준

- 도시재생활성화지역단위별 평균 일자리 창출규모 : 3개소 * 12명 = 36명

※ 단위별 사회적 경제조직 현황: 3개 조직, 마을기업당 평균 고용인원: 약 12명(2016년 기준, 행정자치부)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
마을기업당 평균 고용인원(인)	6	8	9	8	9	12
마을기업당 평균 매출액(억원)	0.358	0.628	0.659	0.803	0.882	0.919

출처 : 2016년 행정자치부 대표통계- 마을기업 고용인원 및 수입

- 일반기업도 창업후 생존률이 낮은 상태임. 특히 사회적 경제조직은 정부의 재정지원 종료 후 생존률이 급격히 낮아짐
- 마을기업은 경영 노하우 부족, 사업아이템 발굴 및 자본금 조달의 어려움 등으로 인해 지속성을 갖추기에는 아직 고용 규모나 매출액에서 한계가 있음

도시재생 시행주체의 육성 및 역량 강화 방안 마련 시급

(과제 5) 젠트리피케이션 방지를 위한 구체적 대응방안 마련 필요

- 패널티 규정이 명확하지 않은 자발적 상생협약만으로는 단기집중적 공공재원 투입에 따른 급격한 토지가격 상승 및 동지내몰림 현상을 방지하기는 어려움

해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 방지 협약내용



보완 필요성

- 국비지원 이외 재생사업에서 효과 미약
- 다른 관련 법률 개정과의 연계 부족
- 상업 이외의 주거 젠트리피케이션 대안 부족

출처: 한국경제 TV, 2016, 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 협약체결.. 6년간 임대료 동결, 2016. 11. 8,
(최명식 외, 2016, 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구, 국토연구원, p.42 에서 재인용)

상생 협약과 같은 자발적 수준을 넘어 구체화된 실천방안 마련 필요

(과제 6) 범부처 이해관계 조정 및 협업사업 추진 방안 마련 필요

- 형식적 수준의 도시재생특별위원회 운영으로는 세부 정책 조정 또는 부처간 이해관계 중재 어려움

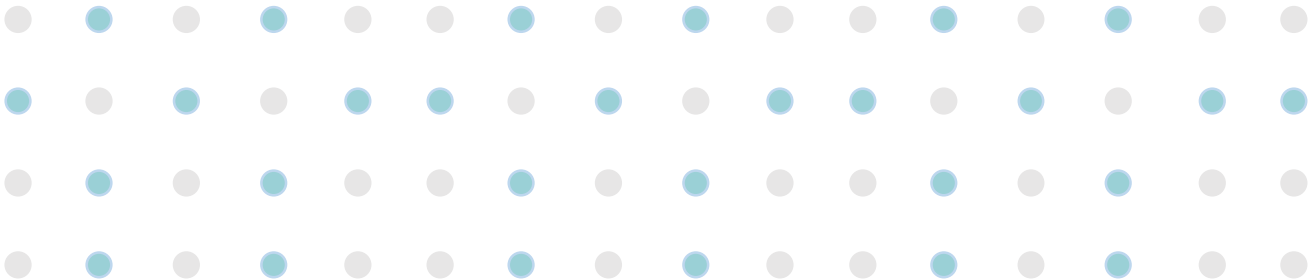
* 3년 넘는 기간 7번 회의가 있었지만 대면회의는 2번에 불과했고, 나머지 5번 회의는 일부 또는 대부분 장관들이 불참해 서면으로 대체




부처간 협력 및
이해관계 조정 역할 필요

<특별위원회 구성>
- 16개 중앙행정기관장
- 13명 민간위원

부처 간 이해관계 조정 및 협업사업 발굴을 위한 범부처 통합기구 필요



III. 도시재생 뉴딜의 실효성 제고 방안



도시재생 뉴딜의 실효성 제고를 위한 기본 방향

1

도시재생 활성화지역 조건에 따라 뉴딜사업 선택적 활용

2

국가-지자체-민간의 역할분담을 통한 대상지 선정

3

지방 인구감소에 대응한 축소도시 대응 전략 도입

4

부처 협업사업을 통한 콘텐츠 질 개선 및 재정 효율성 제고

5

젠트리피케이션 방지를 위한 주체별 해결방안 마련

6

중간지원조직과 사회적 경제조직 활성화를 통한 일자리 창출

7

부처 간 조율 및 추진동력 확보를 위한 ‘도시재생 합동 추진단’ 설치

(방안 1) 도시재생 활성화지역 조건에 따라 뉴딜사업 선택적 활용

활성화지역
(생활권)



도시경제기반형



근린(중심시가지형)



근린(일반형)

기존 도시재생 유형의 틀 내에서
도시재생 뉴딜의 개별 사업 기법 수용하여 사업추진

뉴딜사업 예시
(개별단위사업)



활성화지역과 단위사업간 선택적 연계가 가능하도록 허용

(방안 2) 국가-지자체-민간의 역할분담을 통한 대상지 선정

- 시급한 곳은 국가가 우선 지원하고, 기타 쇠퇴지역은 지자체가 공모사업 통해 자율추진

◀ 쇠퇴 및 취약지역 ▶	◀ 쇠퇴 지역 ▶	◀ 일반 노후지역 ▶
[국가 중심]	[지자체 중심]	[민간 중심]
<ul style="list-style-type: none"> • 시급성이 높은 곳 중, 준비된 곳을 우선 지원 <ul style="list-style-type: none"> - (시급성) (쇠퇴)인구/산업/노후 + (취약)기초생활수급자 - (준비성) 사업에 대한 의지, 주민 역량, 사업대상 부지확보 가능성 등 * 전략/활성화계획이 수립되어 있지 않더라도, 요건 충족 시 우선지원 • 대상지 예시 : 3단계 주거환경개선 사업구역(현지개량형), 뉴타운 해제 지역, 도시재생활성화 우선지역 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역맞춤형 사업을 추진할 수 있도록 지자체 주도로 공모 사업을 추진 • 국가는 원칙과 집행기준을 제공, 예산 분배, 제도 개선 등 지원 역할 수행 <ul style="list-style-type: none"> - (계획) 전략/활성화계획 수립 등 준비된 지역 대상 - (지원전제) 상생협약 체결한 경우에 한하여 공공예산 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설은 비교적 양호하나, 노후한 주택이 밀집한 경우 • 규제 합리화, 기금 융자, 원스톱 행정 등을 통한 주택개량 또는 소규모 정비 지원
마중물 + 기금 (단기적)	마중물 + 기금 + 부처협업사업 (중장기적)	기금

- 지자체 차원의 지속가능한 자원확보 통한 지역주도적 정책기반 확보
 - 도시재생 특별회계(지자체)에 대한 기금지원 통한 자원확보 지원 및 선순환 구조 마련
 - 공공기능 확충사업과 관련하여 지방채 발행 요건 완화 등

(방안 3) 인구감소에 대응한 축소도시 전략 도입

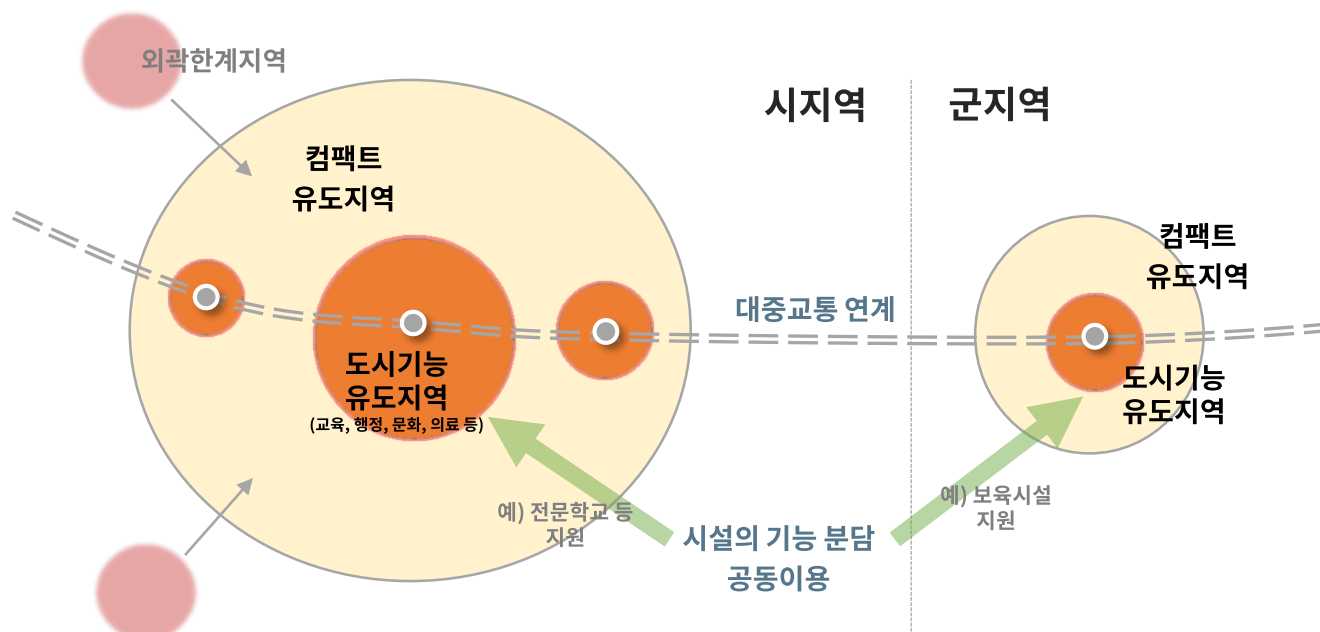
- 저성장, 인구감소시대 대응을 위해 **공간구조개편** 필요성 확산
- 외곽 확산된 도시기능(교육, 행정, 문화, 의료 등)과 인구를 **중심지역으로 재배치**하고, 맞춤형 대중교통을 통해 **접근성을 제고**하여 필요한 도시서비스를 보완하면서 도시관리 비용 저감

축소도시의 공간적 분포



출처: 구형수 외, 2016, 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원, p. 64.

축소도시 전략에 따른 컴팩트-네트워크 시티 개념도



(방안 4) 부처 협업사업을 통한 콘텐츠 질 개선 및 재정 효율성 제고

- 공간조성사업인 국토부 사업 특성 상 타 부처 프로그램 사업과의 연계 가능
- 내년 도시재생사업 예산 4천억원 이외 1조 6천억원의 재정은 부처 협업을 통해 조달
- 장소 중심적 선택과 집중 통한 재정 효율성 도모

(산업부 등) 사회·경제·문화 콘텐츠

- 신산업 발굴, 문화관광 활성화
- 공공서비스 확대 등



(국토부) 공간 조성

- 토지 및 공간조성
- 인프라개선

부처별 전문성을 살린 협업사업 공동 기획 및 공동 공모 사업의 예측가능성 제고 및 부처간 성과 공유

[협업 사업 예시]

1. **신산업 발굴형**: (산업부, 중기청, 미래부 등) 산학융합지구 조성사업
2. **문화관광 활성화형**: (문화부, 문화재청 등) 관광두레 조성사업
3. **공공서비스 확대형**: (보건복지부, 여가부, 교육부 등) 복지공동체활성화사업



(국토부)

유희부지 리모델링 사업
빈집, 빈점포 개선사업 등

(방안 5) 젠트리피케이션 방지를 위한 주체별 역할분담

공공은 제도적 기반 마련하고, 민간은 상생협약 내실화 및 지역자산 공유화 준비

- 주민, 상인조직을 통해 자율적 상생협약을 체결토록 요구하고 성과를 공유할 수 있도록 유도
- 국가와 지자체 차원에서 제도적 장치는 마련하되, 문제의 특성과 심각성에 따라 지자체나 국가에서 개입여부와 강도를 결정하는 단계적 해결방식 도입

공공

국 가

- (주거) 전월세상한제, 계약갱신청구권 조기시행
- (상업) 상가임대차보호법 (환산보증금 및 권리금)
- 공모 사업 시 상생협약 제도화
- 인센티브 제공

지자체

- 상가임차인 보호를 위한 조례
- 인증제도 및 민관협의체 도입
- 젠트리피케이션 대비 DB 구축
- 지구단위계획을 통한 규제
(예) 서울시 젠트리피케이션 종합대책

민간

주 민

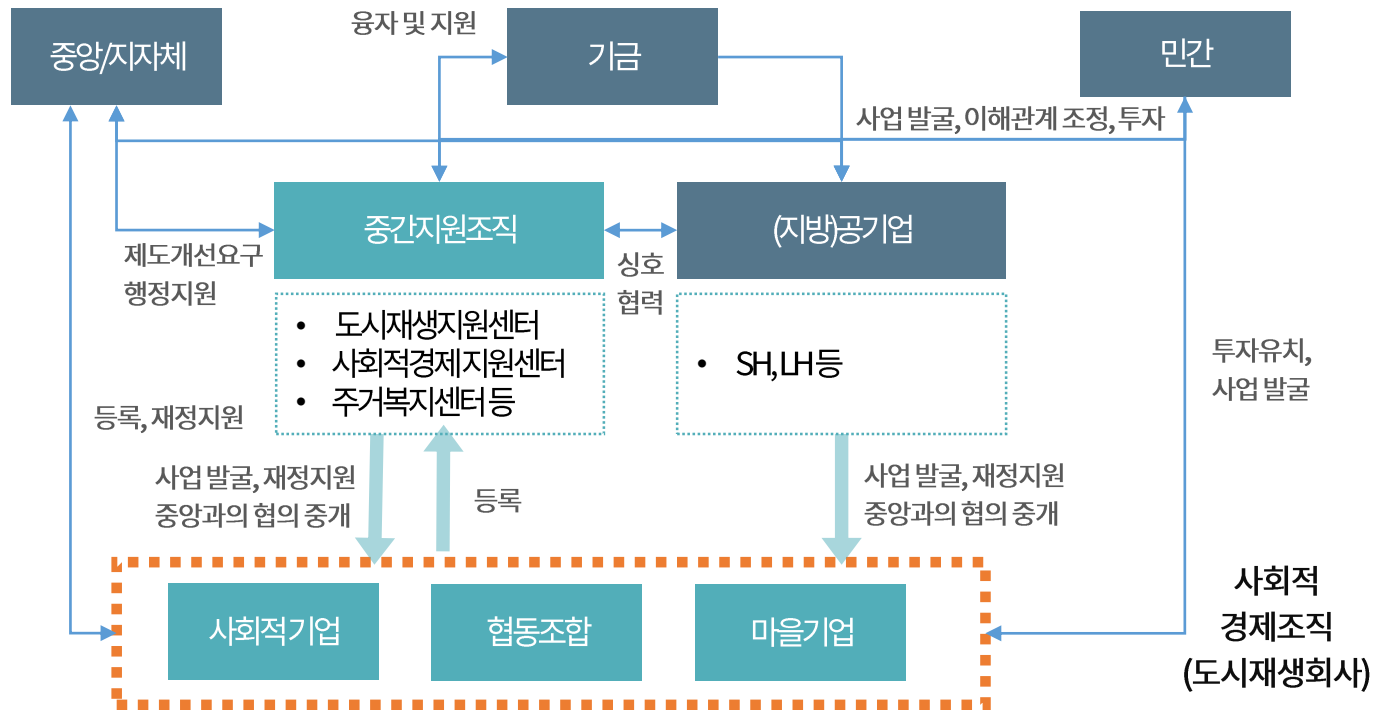
- 자율형 주민협정
- 상생협약 활성화

지역사회

- 공유신탁 등을 활용한 지역사회 유허공간의 자산화

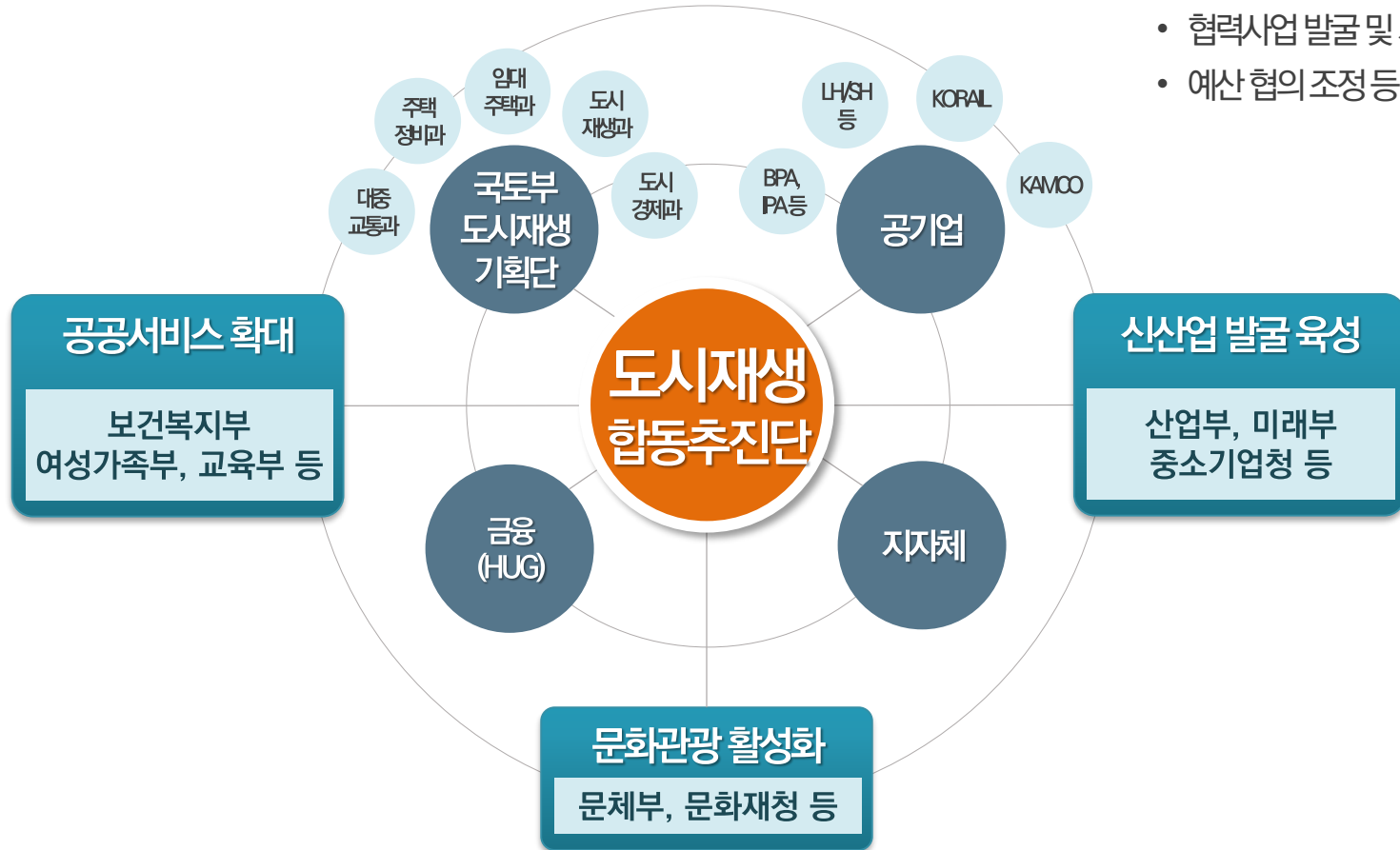
(방안 6) 중간지원조직 및 사회적 경제조직 활성화 통한 일자리 창출

- **사회적 경제 조직**의 육성을 위한 등록제 도입으로 재정지원의 투명성 및 효율성 확보
 * 영국: 공공주택 공급확대를 위해 주택공사에 사업자협회를 등록토록 하였고 협회를 통해 교부금 지급
- 사회적 경제 조직의 활성화를 통한 **지속 가능한 일자리 창출**
- 관-민 협의를 위한 **중간지원조직의 역할과 전문성 강화**



(방안 7) 부처간 조율 및 추진 동력 확보 위한 ‘도시재생 합동추진단’ 설치

- 국가도시재생 종합전략 수립
- 협력사업 발굴 및 지원
- 예산 협의 조정 등



예산 **지역발전위원회**
(대통령 소속)

정책 **대통령비서실**
(사회 수석)

심의 **도시재생특별위원회**
(위원장 : 국무총리)

감사합니다

(wglee@krihs.re.kr)



국토연구원
KRIHS