

한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

도시계획家

Journal of Urban Planners

2017 Summer
제4권 제1호 (통권11호)

편집위원회

위원장

박태원 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

부위원장

이재수 _ 강원대학교 부동산학과 교수

이명범 _ 인토PMD 대표

편집위원

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김태환 _ KB금융지주 경영연구소 책임연구원

노승철 _ 서울연구원 도시정보센터

문봉섭 _ 국토교통부 시설사무관

박원호 _ 국토교통부 시설사무관

손용만 _ 코리아신탁 부장

송향숙 _ 여성과 공간연구소 소장

안용진 _ 대구대학교 도시지역계획학과 교수

양성돈 _ 경기도 시흥시 도시계획상임팀장

이삼수 _ LH토지주택연구원 수석연구원

이정하 _ 상지엔지니어링 상무

정락현 _ 서울토지주택공사 산업경제사업부 부장

장재일 _ 경일대학교 도시지적학과 교수

하동원 _ 한국관광공사 관광컨설팅팀



사단법인 한국도시계획가협회
도시계획家 제4권 제1호(통권11호)

인쇄 2017. 8

발행일 2017. 8

발행처 (사)한국도시계획가협회

04763 서울특별시 성동구 왕십리로 222

한양대학교 HIT 525호

Tel. 02)2220-4333 www.kiup.org

발행인 안정근

편집인 박태원

표지디자인 김학민

편집·인쇄 디자인나무

Contents

03 권두언

도시재생 뉴딜 시대의 도시계획 전문인력 확충

_ 안정근(경상대학교 도시공학과 교수, 한국도시계획가협회 회장)

05 Focus 도시재생뉴딜정책과 도시계획

문재인정부 도시재생 뉴딜 정책의 개념과 구조

_ 김이탁(국토교통부 도시재생기획단 단장)

도시재생사업의 성과와 향후 도시재생 뉴딜의 과제

_ 이영은(토지주택연구원 수석연구원)

포용도시를 향한 도시재생의 방향과 전략

_ 박인권(서울시립대 도시행정학과 교수)

도시재생과 창의적 장소 만들기 – 4차 산업 일자리 창출 중심으로

_ 최민성(델코리얼티그룹 대표, ULI Korea 회장)

18 Practice 도시재생 유형별 실무사례

서울 동북권 신경제 중심지 조성을 위한 창동상계 도시재생사업

_ 구자훈(한양대학교 도시대학원 교수, 창동상계 총괄코디네이터)

젊음과 문화로 쇠퇴 원도심을 되살린다 : 천안도시재생 선도지역사업 사례

_ 김영환(청주대학교 도시계획부동산학과 교수, 천안도시재생 선도지역사업 총괄코디네이터)

영국 도시재생정책의 변화와 시사점

_ 김예성(국회입법조사처 입법조사관)

이태희(수원시정개발연구원 전문연구원)

29 Prism

도시재생뉴딜정책에 대응하는 공공디벨로퍼의 역할

_ 정락현(서울주택도시공사 산업경제사업부장, 행정학박사)

33 News &

도시계획 정책 · 제도

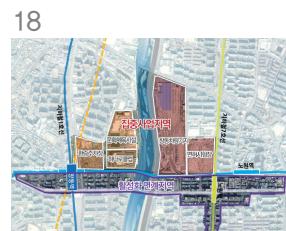
38 도시·문화·유산을 찾아서

생명도시를 바라지하는 머물고 싶은 시흥

_ 허정임(시흥시 마을기록가)

43 KIUP Members

협회 소식 · 동정



도시재생 뉴딜 시대의 도시계획 전문인력 확충



안정근

한국도시계획가협회 회장

도시재생 뉴딜사업은 쇠퇴한 도시의 여러 가지 문제들을 해결하고 주민 삶의 질을 개선해 지역 활성화를 도모하는 종합적 처방으로 도시재생사업 규모를 주민들이 재생효과를 빠르게 느낄 수 있도록 전체사업의 절반 이상을 동네 단위에서 주택을 개량하는 한편 소규모 생활편의시설을 설치해 주는 우리 동네 살리기 사업방식으로 추진하여 대규모 철거없이 주민들이 원하는 소규모 생활밀착형 시설 설치 등 지역이 주도하고 정부는 적극 지원하는 방식으로 추진될 예정이다.

정부는 도시재생 뉴딜사업을 통해 주거공간은 물론 문화·업무공간, 상업공간, 혁신공간 등을 조성해 다양한 일자리를 제공하고 세입자·영세상인(센트리피케이션) 등도 함께 보호할 수 있는 방법을 구상하고 있으며 소단위 정비사업과 공공임대주택 공급 등을 통한 주거 개선사업에 역점을 두고 있다.

정부가 추진할 도시재생 뉴딜은 기존 쇠퇴지역 구도심 정비뿐만 아니라 뉴타운 해제지역과 같은 노후 주거지의 소규모 재건축이나 가로주택정비사업 등으로 도시의 체질 자체를 개선을 위해 정비사업 보완형, 저층 주거지 재생형, 역세권 정비형, 공유재산 활용형, 혁신공간 창출형, 사회통합 농어촌 복지형 등 6개 유형으로 사업 추진이 예상된다. 정비사업 보완형은 사업성이 없어 공공개입이 불가피한 구도심에 소규모 노후 주거지 정비사업(블록형 재건

축)이며 저층 주거지 재생형은 뉴타운 정비사업 해제지역과 저층 노후주거지구 등을 대상으로 정부와 지자체가 주택을 매입한 뒤 공공임대주택을 공급하는 방식이다. 또한 역세권 정비형은 코레일 등이 보유한 노후 철도 역사 등에 청년주택을 지어 공급하고, 공유재산 활용형은 이전 공공 청사나 군부대와 같은 공유재산을 지역 주민을 위한 대규모 공공시설로 재정비해 제공하는 것이다.

도시재생 뉴딜을 통해 노후지역을 활성화 시키고 지역주민의 삶의 질 향상에 결정적인 역할이 기대되지만 우리나라는 도시재생 사업에 대한 경험이 적어 성공적 도시재생을 위해 신중한 접근과 체계적 지원이 요구된다. 주요 선진국에서는 도시 쇠퇴에 따라 정부, 지자체, 민간기업, 주민 등이 합심하여 장기간의 도시재생계획을 통해 도시특성에 적합한 도시재생을 추진하였으며 특히 노후지역을 활성화시키는 수준을 넘어 도시 경쟁력 향상 및 지역경제 발전과 연계한 도시계획적 차원에서 도시재생을 추진하였다.

영국의 셰필드시는 철강산업 도시로 성장했지만 1980년 대부터 철강산업이 급속히 침체함에 따라 1998년 도시재생을 위한 도시 종합계획을 세우고 첨단산업단지인 셰프밸리(Sheaf Valley) 조성을 통해 새로운 도시경제 기반을 구축하였다. 일본의 나가하마시는 물류 집산지로 1960년대 700여개의 도심지역 점포가 1989년에는 150여개로

감소하여 지자체와 주민은 민관 출자회사를 세워 도시계획에 따른 시가지 정비·개선 사업과 지역특화 산업(유리공예) 육성을 추진하여 연간 200만명이 찾는 유명 관광지로 발전하였다. 미국 뉴욕시는 도심의 노후된 화물 운송 철로를 녹지공원인 하이라인 파크(High Line Park) 조성으로 2009년 개장 이후 연간 400만명이 방문하여 인근 상권 활성화 뿐만 아니라 지역 경제 발전에 크게 기여하고 있다.

도시재생 뉴딜은 노후지역 개선 및 지역주민 삶의 질 향상 뿐만 아니라 타 도시와 차별화된 기능과 역할을 부각하여 자연스럽게 도시재생 지역에 주민과 기업이 이주함으로써 도시 경쟁력 향상 및 도시 일자리 창출에 기여할 수 있어야 하며 이를 위해 도시계획과의 연계성 및 전문인력 확충이 절실히 필요하다.

선진국에서는 20세기 중반부터 도심 공동화 및 산업시설 분산으로 체계적인 도시재생 및 도시발전의 중요성을 인식하여 양질의 도시재생을 통해 주민의 삶의 질 및 도시환경의 질적 향상을 위하여 부단히 노력하였다. 특히 도시재생을 쇠퇴지역의 환경개선 보다는 도시전체 경쟁력 향상 및 지역경제 활성화 차원에서 도시계획과 연계하여 접근하였으며 도시재생을 수행하는 공무원은 수준 높은 전문적 도시계획교육을 수료 후 임용되어 해당 지자체의 도시재생 문제분석 및 장기계획수립 능력을 갖추고 도시재생을 집행하고 있다.

미국 로스엔젤러스시에서 도시재생을 담당하는 도시재개발국에는 350명의 공무원중 20%인 70명이 도시계획직 공무원이며 독일 남서부의 대표적인 공업도시인 슈르트가르트시에서 도시재생을 담당하는 도시계획국 공무원 176명중 도시계획직 공무원은 전체 공무원이 37%인 65명이 근무하고 있다. 하지만 국내 지자체에서 도시재생을 전문적으로 담당할 도시계획직 공무원은 극소수에 불과하다.

지금까지의 도시재생은 대부분 지자체의 당면한 현안 해결에 치중돼 있어 미래 도시에 대한 문제점을 예측하고 대안을 마련하기에 어려움이 있다. 또한 최근 대부분 도시에서 급격한 산업구조의 변화, 인공지능 발달, 삶의 질 증대, 자연 및 생태계 보전, 주거입지 및 인구구조의 변화 등이 발생하고 있어 변화된 도시재생 환경에 능동적으로 대처하기에는 큰 한계가 있다.

따라서 도시재생 뉴딜은 도시계획에 대한 전문성을 갖춘 인력에 의해 도시가 당면하고 있는 도시재생 문제진단 및 대안 제시, 도시 경제·사회·문화 활성화, 도시 미래에 대한 문제점 발굴 및 비전 제시 등으로 주민의 삶의 질 향상 및 고용창출을 선도하여야 한다.

하지만 대부분 지자체에서는 도시재생 업무를 관장할 도시계획 전문인력이 절대적으로 부족함에 따라 단기적으로는 도시계획업계의 전문성을 활용 할 수 있는 대책이 요구되며 장기적으로 도시계획업계 고급기술자들이 지자체에 유입되어 자생할 수 있는 환경을 조성하는 한편 도시계획직 공무원의 공채 및 개방직 공무원 확대를 통하여 도시재생 전문성 강화가 요구된다.❸

FOCUS

도시재생뉴딜정책과
도시계획

지역 맞춤형 도시재생 뉴딜정책의 개념과 추진방향

김 이 탁 | 국토교통부 도시재생기획단 단장

도시재생 뉴딜사업 개요

‘나는 미국인에게 뉴딜(새로운 처방)을 약속한다’. 1933년 미국의 제 32대 루스벨트 대통령은 대통령 후보 연설에서 대공황을 타개하기 위해 ‘뉴딜 정책’을 표방하였다. ‘뉴딜(New Deal)’이라는 용어는 시어도어 루즈벨트의 스퀘어 딜(square deal : 공평한 분배 정책)과 윌슨 대통령의 뉠프리덤(New freedom : 새로운 자유정책)의 합성어로, 루스벨트 대통령은 당선 이후 금융개혁, 일자리 창출 등 경제정책 뿐 아니라 사회적 약자를 위한 연방차원의 복지 정책을 적극 추진하였다.

혁신적이며 광범위한 정책개입이 필요했던 1933년의 미국과 같이, 우리나라의 도시 정책도 단순한 개발사업의 패러다임을 넘어 주거복지, 일자리 창출, 사회 양극화 해소 등 종합적인 ‘도시재생의 뉴딜(새로운 처방)’이 필요한 상황에 직면해있다.

정부는 2013년 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’을 제정하여 쇠퇴도시지역을 대상으로 도시재생사업을 지원하고 있다. 그러나 경험의 부족(행정주도의 사업추진 관습에서 벗어나지 못

함)으로 지역과 주민참여도 미흡했고 지역 특성을 반영한 사업계획 수립은 더뎠으며, 중앙정부의 지원이 부족하여 주민이 체감할 수 있는 성과가 미약하다는 한계에 봉착했다¹⁾.

이러한 한계를 극복하기 위해 새로운 정부에서는 기존 도시개발 정책의 패러다임을 전환하는 ‘도시재생 뉴딜사업’을 추진한다. 새로운 정부의 공약을 살펴보면, 도시재생 뉴딜은 단순 주거정비사업이 아니라 ‘국민이 체감하는 도시재생’, ‘삶의 질을 개선하는 도시재생’, ‘모두를 위한 도시재생’, ‘일자리를 창출하는 도시재생’을 목표로 쇠퇴한 도시를 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 ‘도시혁신사업’이다.

‘도시재생 뉴딜사업’은 대규모 철거 및 정비방식이 아니라 소규모 생활밀착형 사업방식을 택하고 있으며, 지역주민이 주도로 사업을 이끌어나감에 따라 지역의 특색에 맞는 맞춤형 도시재생이 가능하다. 이와 더불어 정부지원을 전폭 확대하는 한편, 지역주민 주도의 자생적 조직들이 사업 주체로 참여하도록 유인하여 재생 사업의 수익을 지역 주민들이 공유할 수 있도록 할 예정이다.

도시재생 뉴딜은 단순 주거정비사업이 아니라 쇠퇴한 도시를 재활성화 시켜
도시의 경쟁력을 높이고자 하는 ‘도시혁신사업’

국민이 체감하는 도시재생

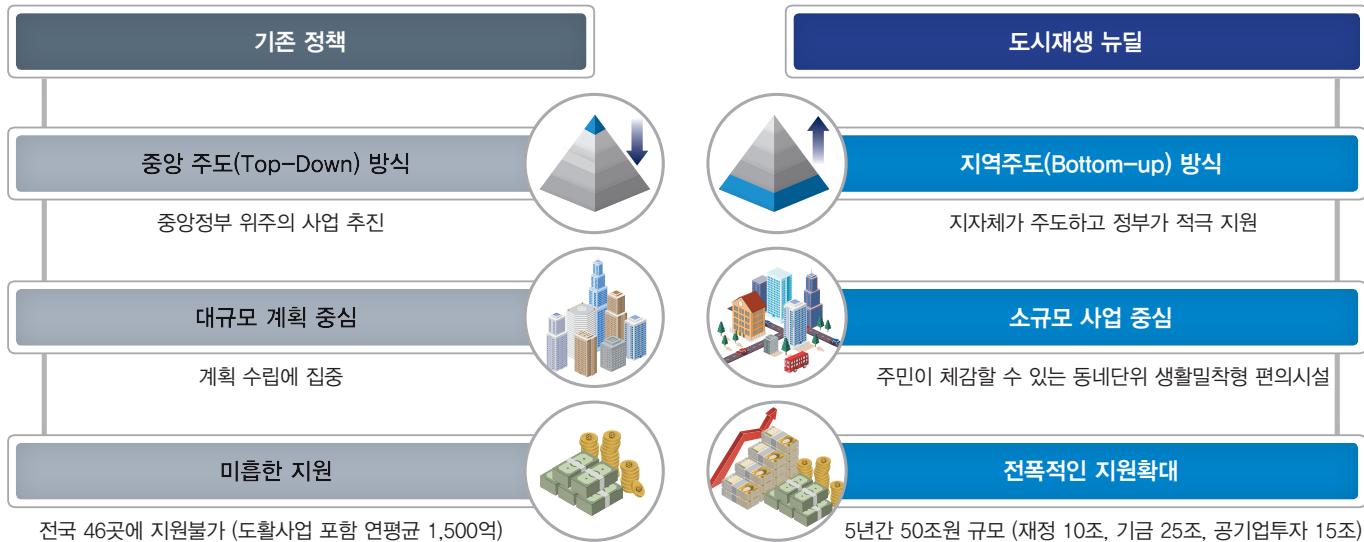
삶의 질을 개선하는 도시재생

모두를 위한 도시재생

일자리를 창출하는 도시재생

[그림 1] 문재인 정부의 도시재생 뉴딜 공약

1) 2016년말 기준 읍면동 기준 국내 도시의 2/3(2,200여개)가 쇠퇴 중이나 정부지원은 전국적으로 46곳에 불과(국비 지원은 연 1,500억원 수준)



[그림 2] 기존 정책과 도시재생 뉴딜의 비교

도시재생 뉴딜사업의 비전

2016년 에콰도르 키토에서 ‘모두에게 적정하고 동등한 기회를 보유하는 도시(City for All)’라는 새로운 도시의제를 공유하는 UN 해비타트 3차 총회가 열렸다. 해비타트의 새로운 도시의제는 보편적 공간복지, 사회 통합과 지속 가능한 일자리 창출을 목적으로 하는 도시재생 뉴딜의 비전과 일맥상통한다.

도시재생뉴딜사업의 비전은 지자체와 커뮤니티 주도의 새로운 ‘도시혁신’을 추구하며, ‘도시재생 뉴딜 비전을 달성하기 위한 4대 목표로 주거복지 실현, 도시경쟁력 강화, 사회통합, 일자리 창출을 도출하여 추진한다.

도시재생 뉴딜사업의 유형 및 선정기준

1) 도시재생뉴딜사업의 유형

도시재생 뉴딜사업은 500곳을 하게 되면 500곳 모두 사업내용이 다르며, 여러 가지 다양한 사업으로 구성될 수 있다. 대통령 공약에서 제시되었듯이 저층 노후 주거지 재생사업부터 상권·시장 활성화 사업 등 다양한 사업들을 지역 주민의 수요(needs)에 맞게 구성할 수 있으며, 다만 장기적인 측면에서 사업이 추진되는 대상지 특성, 주요 핵심사업 등을 고려하여 기본적인 사업방향을 가이드하고, 체계적인 지원과 성과관리를 위해 ‘①우리 동네 살리기(

목표	주거복지 실현 노후주거지 정비, 공공임대 공급	도시경쟁력 향상 산업기능 회복, 상권 활성화	일자리 창출 창업지원, 사회적경제 육성	사회 통합 공동체 재생, 주민간 상생·협력
추진 전략	생활밀착형·소규모 정비를 통한 주거환경 개선 지원 확대	지자체·주민·공기업의 역할 강화와 지역 맞춤형 사업 발굴사회적	사회적 경제조직 육성 및 역량강화	동지내몰림 대응과 부동산 투기 방지대책 동시 추진
세부 추진 과제	지역 맞춤형·지역주도 추진지원	도시재생 뉴딜지역 전폭적 지원 확대	주민·영세상인 등 사회적 약자 보조	사업 추진·지원체계 강화

[그림 3] 도시재생뉴딜사의 비전 및 추진전략

소규모 주거), ②주거정비 지원형(주거), ③일반 균린재생형(준주거), ④중심시가지형(상업), ⑤경제기반형(산업)'의 5가지로 분류할 수 있겠다²⁾.

'우리 동네 살리기'는 노후주거지를 정비하고, 마을공동체 회복을 위한 공동이용시설 및 소규모 생활편의시설을 공급하는 사업이다. '주거지 지원형'은 저층노후주거 밀집지 및 뉴타운 등 정비사업 해제지역에 대한 주택개량을 지원하는 사업으로서, 마을주차장과 어린이집 등 주민들이 필요로 하는 생활편의시설을 설치하는 사업이다. '일반 균린형'은 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 골목상점과 무인택배 등 주민체감형 시설 개보수를 지원하여 공동체를 활성화하고 영세상권을 보호하는 사업이다. '중심시가지형'은 역사·문화·관광과의 연계를 통해 상권 경쟁력을 확보하고 청년·소상공인 창업 인큐베이팅, 사회적경제 주체 육성 등을 지원하는 사업이다. 마지막으로 '경제기반형'은 국가 또는 도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커 시설 구축 등 新경제거점을 형성하고, 더불어 일자리를 창출할 수 있는 사업을 의미한다.

2) 도시재생뉴딜사업 선정방향

정부는 도시재생 뉴딜사업을 조기에 정착시키고 지역 주민이 효

과를 빠르게 체감할 수 있도록 올해부터 시급한 개선이 필요한 곳을 위주로 신규 사업지역을 선정할 계획이다. 단, 정책의 수혜대상인 기존 거주민과 쇠퇴지역 주민들이 피해를 입지 않도록 부동산·집값 안정을 최우선으로 고려하여 지가가 급격히 상승하거나 부동산 투기조짐이 보이는 지역은 선정대상에서 제외하고, 올해는 시행 첫 해이므로 시범사업으로 선정할 계획이다.

선정방식은 지역주도의 상향식(Bottom-up) 사업추진 방식에 맞춰 선정권한을 지역에 대폭 위임하여 신규 사업 물량의 70% 수준, 특히 지역 밀착형 사업유형인 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반균린형 사업은 광역자치단체가 주관하여 선정하게 된다.

지역의 특성과 수요를 감안한 맞춤형 사업이 추진될 수 있도록 광역자치단체 주관 사업선정을 도입하였을 뿐 아니라, 공공성이 강하게 요구되는 사업, 예를 들면 스마트시티, 패시브하우스, 녹색건축, 신재생에너지, 공원녹지 등 국정과제와 연계된 사업으로서 임에도 지자체의 전문성 부족 등으로 지역주도의 사업추진이 어려운 경우가 있음을 감안하여 공기업이 지자체와 협의를 거쳐 사업을 제안하면 국토부에서 선정하는 공기업 제안방식도 도입하고, 또한, 일부 규모가 큰 사업, 경제·산업육성 차원의 사업으로써 중앙정부 내에 다부처 협력이 특히 중요한 도시재생사업은 중앙정부에서 지자체를 대상으로 공모 절차를 거친 후 경쟁 방식으

[표 1] 다양한 사업모델을 담아내는 다섯가지 사업유형 및 특징

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지지원형			
법정 유형	—		근린재생형		도시경제 기반형
기존 사업 유형	(신규)		일반근린형	중심시가지형	도시경제 기반형
사업추진·지원 근거	(국가균형발전 특별법)		도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법		
활성화계획수립	필요시 수립 (기금 활용 등)		수립 필요		
지특회계 계정	생활기반계정 (시군구자율편성)		경제발전계정		
개별사업 시행근거	개별법령 (소규모주택정비법 등 포함)		개별 법령		
사업규모	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
대상지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지	상업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
기반시설 도입	주차장, 공동 이용시설 등 생활편의시설	골목길정비 + 주차장, 공동 이용시설 등 생활편의시설	소규모 공공·복지·편의시설	중규모 공공·복지·편의시설	중규모 이상 공공·복지·편의시설

2) 기존 도시재생 사업은 '경제기반형'과 '중심시가지형', '일반근린형' 3가지 사업유형으로 구분

로 평가하여 사업이 선정될 수 있도록 선정방식을 다양화하였다.

3) 도시재생뉴딜사업 대상 선정기준

도시재생뉴딜사업의 선정방식은 사업유형에 따라 일부 평가항목과 지표의 차이가 있으나 기본적으로 ①사업의 시급성과 필요성(지역 쇠퇴정도, 주민참여 의향 등), ②사업계획의 타당성(행정조직과 현장지원센터 등 추진체계, 사업계획 적정성과 실현가능성 등), ③사업효과(삶의 질과 주민복지, 환경, 일자리, 사회통합, 부동산시장 영향 등) 항목에 대하여 공정하고 투명하게 평가하고 선정할 계획이다. 또한, 패시브하우스, 사회적 경제 활성화, 신재생에너지, 스마트 시티 등 주요 국정과제와의 연계성 등도 평가항목으로 반영된다.

[표 2] 도시재생뉴딜사업의 선정기준

항목	세부항목	평가지표
시급성	지역쇠퇴 정도, 재생 시급성(안전, 환경 등)	
필요성	주민 · 상인 · 주민주도 조직 등 참여의향	
타당성	추진체계	도시재생추진단 구성, 중간지원조직간 협력체계
	사업계획 적정성	목표설정의 적정성, 상위계획과의 부합성
	실현가능성	지방비 매칭 계획, 기타 재원 활용방안
	주민참여	주민 참여 및 갈등관리 방안, 역량강화 교육방안
효과	주민복지	생활환경 개선도 (복지시설 등 공간계획)
	일자리창출	일자리 창출효과, 지역주민 고용계획
	사회통합	동지내몰림 대책 지속가능한 지역경제 선순환 구조 확보방안
부동산 시장 영향	부동산 가격상승 등 부작용에 대한 대책	

이와 함께 국토부는 지자체의 사업 선정과정을 모니터링하고 검증하여 선심성 사업추진이 되지 않도록 관리할 계획이다. 평가 방법은 국토부에서 도시 · 건축 · 주택 · 복지 · 문화 · 환경 등 전문가 POOL(500명 이상)을 만들고 중앙, 광역 각 10~20명 내외 수준의 평가위원회를 구성할 계획이다. 그리고 평가 절차는 ①서면평가 및 컨설팅 → ②현장 실사 → ③발표 및 종합평가(중앙의 적격성 검증 포함)를 거쳐 도시재생특위(총리 주재, 관계부처 장관 및 전문가)의 심의를 통해 최종적으로 시범사업을 선정할 계획이다. 한편, 투기수요 억제 등 부동산 시장 안정화를 위해 사업선정 과정에서 부동산 시장에의 영향 및 관련 대책 방안을 평가할 뿐 아니라 사업추진 이후 사후관리도 엄격히 추진하여 도시재생 뉴딜사업의 부작용을 최소화하고자 한다. 투기과열지구 또는 투기지역의 경우

에는 올해 사업선정 대상에서 제외하고, 내년에 집값이 안정되면 부동산시장에 미치는 영향을 종합적으로 분석한 후, 선정여부를 검토할 계획이다. 사업 선정과정에서 국토부와 한국감정원이 합동 점검반을 구성하여 현장단속 및 주간단위 상시 모니터링을 실시하고, 부동산 시장 교란 우려가 있는 경우에도 선정 대상에서 제외하고, 부동산 시장 과열지역에 대해서는 차년도 공모 물량을 제한하거나 사업시기를 조정하는 등 관련대책도 추진할 계획이다.

이와 함께 급격한 임대료 상승으로 영세상인 등이 지역에서 내몰리는 ‘동지내몰림’ 현상 방지대책도 함께 추진한다. 도시재생 사업 지역 내 임대인 · 임차인 · 지자체 간 자발적인 상생협력을 유도하기 위해 도시재생특별법에 ‘상생협약’ 제도를 신설하고 협약체결 인센티브와 표준약정서 마련 등도 검토할 계획이다. 내몰린 영세상인에 대해서는 저렴한 가격에 입주할 수 있는 ‘공공임대공간’을 확보 · 지원하는데 국고를 지원할 필요가 있다.

나아가 재생사업에서 발생하는 이익이 지역사회에 환원되도록 지역기반 도시재생 경제조직에 대한 지원과 육성을 추진할 계획이다. 주민 · 청년 등이 지역에서 창업을 할 수 있도록 역량교육 시행 등 컨설팅 기능을 강화하고 사전기획비 · 시설조성비 등 창업 자금을 지원할 것이며, 이러한 경제조직이 소규모 정비사업 시행, 공공거점 시설 건립 · 운영 등 재생사업의 참여주체가 될 수 있도록 유도해나갈 계획이다.

향후 도시재생뉴딜사업 추진계획

앞서 언급한 사업 선정기준을 구체화하고 지자체 등을 대상으로 폭넓은 의견수렴 과정을 거친 후, 도시재생특별위원회(위원장 : 총리)의 심의를 통해 9월 중 도시재생 뉴딜사업 선정계획을 최종 확정할 예정이며, 이후 사업계획서 접수 등 사업 평가 및 선정 과정을 통해 올해 안에 시범사업들을 선정할 계획이다.

서두에 설명한 바와 같이 도시재생 뉴딜사업은 단순 주거정비사업이 아니라 쇠퇴한 도시를 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 “도시혁신(革新)사업”이다. “혁신(革新)”이란 일체의 묵은 제도와 방식을 고쳐서 새롭게 만드는 것으로 도시재생 뉴딜사업은 기존의 한계를 넘어 지역 · 주민과 더 가깝게 소통하고 국토와 도시를 건강하게 만드는데 이바지할 것이다. 올해 시범사업 선정을 필두로 도시재생 뉴딜사업이 성공적으로 정착하고 그 효과가 나타날 수 있도록 노력할 것이며 또한 기대한다. ☺

FOCUS

도시재생뉴딜정책과
도시계획

도시재생사업의 성과와 향후 도시재생 뉴딜의 과제

이영은 | 토지주택연구원 수석연구원

2013년 “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)”이 제정된 후 3년 반 동안 정부는 두 차례에 걸쳐 국비지원 활성화지역을 46개 지정 지원하였다. 이 외에도 열악한 주거지역의 거주환경을 개선하기 위해 2015년부터 세 차례에 걸쳐 새뜰마을 사업지역을 68개 지정하고 전국 규모의 사업을 추진하였다. 지역 발전회계의 예산을 활용하는 사업 중 하나인 도시활력증진지역개발사업으로 지정된 지역 까지 모두 합하면 도시지역에만 도시재생 활동이 약 500개정도 진행된 셈이다. 이렇듯 전국에 걸쳐 쇠퇴한 지역을 재생코자 했던 다양한 활동의 가장 큰 성과는 무엇일까? 3년 반이라는 기간은 긴 호흡으로 추진하는 도시재생사업의 성과와 실패를 논하기에는 너무 짧은 시간이다. 그러나 2017년 문재인 정부에서 새롭게 제안한 도시재생 뉴딜 정책을 성공적으로 추진하기 위해서 짧더라도 그간 전국적으로 추진해 온 도시재생사업을 지속가능성 측면에서 평가하여 도시재생의 성과는 계승하고 문제점은 극복하는 정책 설계가 필요하다.

지속가능성 측면에서 볼 때, 그간 추진된 도시재생사업의 가장 큰 성과는 도시재생지원센터의 기반 구축과 부처협업사업의 시작이

다. 현재 도시재생사업의 현장에는 도시재생법상 규정된 기초지자체 단위의 도시재생지원센터에서 한걸음 더 나아가 도시재생 현장의 약전사령탑과 같은 현장지원센터와 보다 폭넓은 지원을 추진하는 광역지원센터까지 지자체의 상황에 따라 다양하게 설립되고 있다. 센터는 커녕 전문가 한명을 고용하기도 힘들었던 선도사업 착수시기에 비하면 이러한 양적 성장은 실로 엄청난 발전이라고 할 수 있다. 2013년 도시재생법 제정 당시 도시재생은 사업 계획에 따라 그대로 사업을 추진하던 기존의 개발 방식과 달리 아래로부터의 의견을 반영하여 변화하는 유동적 사업방식을 실현할 수 있도록 다양한 주체간 협업의 허브로서 도시재생지원센터를 중요한 주체로 설계하였다. 현장에 기반한 다양한 주체들간의 협업과 혁신으로 도시재생을 활성화하기 위해 이를 총괄하고 이끌어가는 도시재생지원센터의 중요성은 더욱 더 부각되었다. 정책 사업 초기에 각 지자체들이 재정적 부담을 이유로 그 필요성조차 회의적으로 받아들여졌던 도시재생지원센터가 현장, 기초지자체, 광역지자체까지 위계별로 설립되고 역할하는 발전을 보였음은 분명 가장 값진 변화요 성과라고 할 수 있다.



그러나 아직 도시재생지원센터가 질적으로도 성숙한 단계에 진입했다고 보기는 어려워 향후 도시재생 뉴딜에서는 도시재생지원센터의 질적 변화가 과제로 남아있다. 현장과 기초, 광역 등 다양한 위계로 설립된 도시재생지원센터간 역할 충돌이나 단절, 여타 관련 주체와의 갈등을 풀어내야 하고 국비 지원 외료 이후에도 계속 운영할 수 있는 센터 자체의 지속가능성 확보 문제 등을 풀어내야 한다. 도시재생뉴딜 사업은 1~2블럭의 소형 정비 사업들이 10만 m² 내외의 소규모 계획대상 지역에 산재되어 있는 형태로 진행될 수 있다. 즉, 조합이나 지주에 의한 단위 정비사업이 계획지역내에 단수 또는 복수개로 존재할 수 있으며 이러한 개별사업이 단순히 점적인 정비사업에 그치지 않고 계획 대상 지역의 주민 전체(개별 지주를 포함하는) 참여를 기반으로 하는 공동체 및 지역경제 활성화까지 발전되어야 한다. 이를 위해서는 개별 물리적 사업 뿐 아니라 주민교육 사업, 지역 공공서비스를 제공하는 사회적 기업 육성, 골목길 개선, 소방도로 정비 등 다양한 H/W, S/W, 휴면웨어 사업을 모두 종괄적으로 끌고나갈 수 있는 주체가 필요하다. 이러한 역할을 할 수 있는 주체는 도시재생지원센터로 형상화 되는 지역기반형 협의체라고 할 수 있으며 이 주체는 주민과 행정, 전문가가 공존하는 거버넌스로 구조화 될 수 있어야 한다. 중앙은 지원과 관리의 역할로서 도시재생 자리를 펴주는 역할에 중점을 두게 되므로 현장 거버넌스에 직접 개입하지는 않을 것이다.

특히, 도시재생뉴딜대상지로 선정된 직후 사업 촉발을 위해서는 순환임대주택이나 주민커뮤니티시설 등 전제되어야 하는 공적 시설을 가장 먼저 집중 공급하는 거점 구역을 지정하고 신속하게 이를 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 일련의 소프트사업과 하드웨어 사업을 종괄적으로 기획하고 이를 관리 운영하는 주체로서 센터의 역할을 강화하고 지속가능성을 확보할 때, 비로서 우리는 도시재생 뉴딜의 성공을 이야기 할 수 있을 것이다.

도시재생사업의 두 번째 성과는 부처협업 사업의 실현이다. 도시재생활성화계획 수립 가이드라인에 따르면 활성화계획에 포함되는 사업은 재원에 따라 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업, 민간사업 등으로 구분된다. 형식적으로는 사업의 재원을 누가 지원하느냐로 구분한 것이지만 장소중심적으로 사업간 연계를 목표로

하는 도시재생사업에서 이러한 분류 체계는 암묵적으로 국토교통부의 예산만으로 하는 사업이 아님을 가이드하고 있는 셈이다. 쇠퇴지역에서 도시재생을 한다는 것은 매우 어려운 일이다. 쇠퇴지역은 민간이 사업주체로 참여하기를 꺼려하고 주민은 오래된 개발 사업의 중단으로 공공을 신뢰하지 않기 쉽고, 지자체는 심각한 재정난으로 활발한 도시재생을 구상하고 추진하기에 역부족인 경우가 많다. 이러한 열악한 조건에서 밑으로부터의 지역자력형 도시재생을 실현한다는 것은 실로 쉽지 않은 정책과제인 것이다.

그럼에도 불구하고 한발씩 한발씩 도시재생이 추진되어 온 그 근저에는 국토부뿐만 아니라 여타 부처의 관련 사업을 장소중심적으로 연계하여 사업을 추진해 온 노력이 있었기에 가능한 일이었다. 사실 1년에 1500억원에 불과한 마중물 사업비용으로 전국 100여 개에 달하는 도시재생 사업지를 모두 활성화 시킨다는 것은 거의 불가능하다. 문화 관련 사업을 핵심 전략으로 추진하고, 법무부의 안전 시스템 확보 사업을 병행하고, 보건복지부의 주거복지 사업을 함께 진행함으로써 주민 삶터의 복합적 재생을 조금이라도 시도할 수 있었다는 점은 도시재생의 새로운 시도요 큰 성과라 할 수 있을 것이다. 앞으로 도시재생 뉴딜에서는 여기서 한걸음 더 나아가 효과적인 부처 협업을 위해 특위를 보다 기민하게 운영하고 지자체 현장에서 보다 활발하게 협업사업을 기획·추진할 수 있도록 다양한 주체를 포함하는 거버넌스로서의 센터 운영을 시도해야 할 것이다.

도시재생 뉴딜은 이 밖에도 '사업 실효성 제고'라는 측면에서 새로운 과제를 안고 있다. 긴 호흡으로 가되 주민체감형 주거환경 개선은 보다 신속하게 추진할 수 있는 새로운 계획체계와 사업방식이 필요하다. 그동안 도시재생은 계획수립에 너무 많은 노력과 시간을 투입함으로써 계획의 질은 향상시켰으나 정작 계획 수립에 긴 시간이 소요된 후에는 지가나 소유자 등 사업 환경이 변화하여 사업 시행단계에 와서 다시 계획을 변경해야 하는 상황이 발생하기도 했다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 무엇보다 가벼운 계획체계와 신속한 사업 절차의 마련이 필요하다. 현행 전략계획과 활성화계획 체계는 단기적 실행을 장기적 전략하에서 끌어나가는 데 초점을 두고 있었다. 그러나 이러한 취지의 계획체계는 현장에서 제대로 작동하지 못했다. 전략은 온데 간데 없고 실행은 멈춰버

린 현장의 혼란이 계속되어 온 것이다. 전략계획의 성격 변화가 필요한 시점이다. 전략계획은 축소를 전제로 시군 도시기본계획의 부문계획에서 수립하도록 그 성격과 위계를 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

도시재생 뉴딜은 사업실행력을 보다 높이기 위해 계획단위와 사업 구역단위를 분리하여 사업구역 규모를 대폭 축소하였다¹⁾. 이와 동시에 한국은 인구나 산업, 경제성장 등 성장기가 아닌 축소기로의 진입 경향이 보다 명확하게 나타나고 있다²⁾.

사업실행력을 높여서 주거복지와 사회적 경제를 활성화할 수 있도록 도시재생 뉴딜이 제안된 이 시점이 성장기가 아닌 축소기라는 점을 고려하면 우리에게 보다 많은 주요 과제들이 제기된다. 축소되어가고 있는 전국 쇠퇴 지역들에 소규모 다수 구역지정에 의한 사업을 추진하면 난개발 또는 공공시설의 중복, 수요대비 과잉 공급 등의 문제는 없을까? 이러한 현실적인 문제는 어느 계획 체계에서 컨트롤해줄 수 있을까? 소규모 사업구역을 운영하는 도시재생 뉴딜에서도 여전히 쇠퇴지역을 지정하는 3개 지표³⁾를 그대로 적용하는 것이 가능한가? 중앙정부에서 관문심사를 통해 지자체의 사업을 지속적으로 컨트롤하는 방식으로 지역 현황에 근거한 창의적 도시재생 사업 추진은 제대로 이루어질 수 있을까? 이러한 의문에 해답을 주는 도시재생 뉴딜을 설계하기 위해 기존의 도시재생을 냉정하게 평가하고 그 성과와 문제점을 바탕으로 계획체계의 정비와, 계획수립 절차의 조정과 관련하여 보다 면밀하고 신속한 대응방안이 필요한 시점이다.

결국 계획체계와 심사절차는 가볍게, 지방분권은 확실히, 쇠퇴지수는 유연하게, 센터 일자리는 안정적으로 운영하는 방안을 실현하느냐의 여부가 향후 도시재생 뉴딜의 성공을 좌우할 것이다. ☺

[참고문헌]

- 국토교통부, 주거실태조사 연구보고서
- 이영은, 2017. '도시재생 평가 및 개선 방안', 대한국토 · 도시계획학회
- 이재준, 2017.8. "문재인정부 도시재생 뉴딜정책의 추진방향", 대한국토 · 도시계획학회
- 통계청, 2016. 인구 · 주택 총조사 전수 집계 결과
- 일본 국토교통성 2016. 입지적정화계획 수립 핸드북
- 미우라야쓰시, 김중은 외 역, 2012. 도쿄는 교외지역부터 사라져간다, 국토연구원

1) 전략계획상 설저오디어 있는 활성화지역 규모는 7만에서 300만㎡로 매우 다양하며 50만㎡을 초과하는 대규모 활성화지역이 47.1%나 차지한다. 이와 반면에 도시재생뉴딜은 사업 실행력을 제고하기 위해 사업 단위를 5만~20만㎡ 수준으로 대폭 축소했다. 이 계획단위와 사업단위의 불일치가 현장에 가져올 혼란을 대비하여야 한다.

2) 통계청이 8월 31일 발표한 「2016 인구 · 주택 총조사 전수집계 결과」에 따르면 한국의 인구 증가는 거의 정지하고 노인인구는 급증했다. 작년에 우리나라 65세 이상 고령인구는 678만명으로 전체 인구의 13.6%를 차지하고 노령화지수 100을 돌파한 것이다.

3) 도시재생법13조 및 시행령 17조에서는 인구의 감소, 산업의 쇠퇴, 건축물의 노후도라는 3개 지표중 두 개 이상 해당시 그 지역을 활성화지역으로 지정토록 세부 규정을 제시하고 있다.

FOCUS

도시재생뉴딜정책과
도시계획

포용도시를 향한 도시재생의 방향과 전략

박 인 권 | 서울시립대 도시행정학과 교수

도시재생과 포용도시

우리 사회가 경험하고 있는 변화는 도시재생 정책에도 방향 전환을 요구하고 있다. 경제적으로는 고도성장의 시대가 막을 내리고 저성장의 흐름이 고착화되고 있고, 사회적으로는 빈부격차와 불평등, 사회적 배제의 심화에 따라 사회 갈등의 위험이 상존한다. 정치적으로는 대의민주주의의 위기가 대두되고 숙의(deliberation)과 참여의 필요성이 강조되는 시대가 되었다. 이에 따라 고도성장과 사회통합, 대의 민주주의를 전제로 개념이 정립되어 온 우리의 도시재생 정책 역시 위기를 맞이하고 있다.

그동안 우리나라의 도시재생은 열악한 주거환경을 개선하고 도시의 질서를 복원하는 데 기여한 것은 사실이다. 하지만 짧은 시간 내에 물리적 환경을 급격히 변화시키는데 집중함에 따라 여러 가지 문제들 역시 노정해왔다. 불량주거지 강제철거와 물리적 환경 개선사업은 해당 지역 주택가격 상승으로 이어졌다. 이에 따라 주거비 부담이 가중되어 월 거주민들이 재정착하지 못하고 이주해야 하는 강제이주(displacement)가 나타나고 지역공동체가 붕괴되거나 사회적 갈등이 나타나기도 하였다. 부동산 개발에 따른 이익은 해당지역의 토지를 소유하고 있는 사람들에게 집중되어 부의 불평등을 심화시키는 원인이 되기도 하였다. 과거에는 이러한 문제들이 급속한 경제성장, 지역공동체, 대의 민주주의 등에 의해 어느 정도 완화되기도 하였으나, 요즘에는 문제가 고착화되거나 오히려 심화되는 경향마저 있다. 변화하는 시대에 맞는 새로운 도시재생 정책이 필요한 것이 바로 이 때문이다.

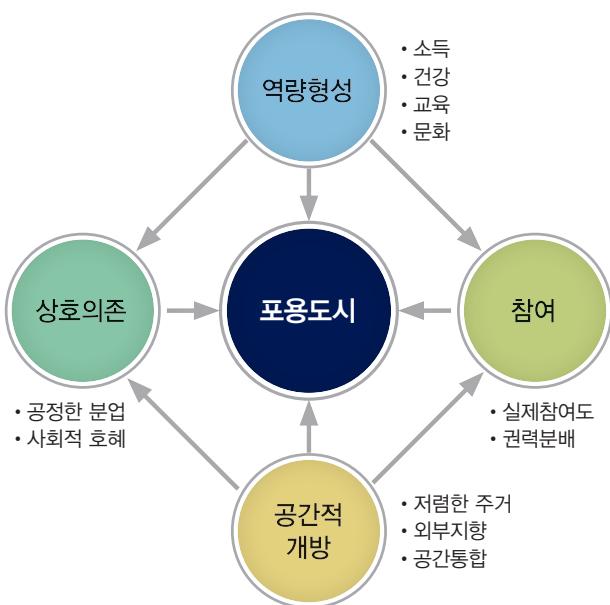
이와 관련하여 우리는 최근 국제사회에서 실천적, 학술적 의제로 주목받고 있는 포용도시(inclusive cities) 개념에 주목할 필요가 있다. 2016년 10월 에콰도르 키토에서 개최된 유엔 해비타트 III 회의에서 채택된 ‘새로운 도시의제(New Urban Agenda)’에서도 주요하게 다뤄진 이 개념은 도시가 제공하는 다양한 기회로부터 어떤

사람들도 배제되지 않고 자유롭게 참여할 수 있는 삶의 공간을 지향한다. 도시재생이 결국 도시공간에서 거주하는 모든 사람들의 삶의 질을 개선하는 것을 목표로 한다는 점에서 포용도시의 지향점과 맞닿아 있다고 할 수 있다. 따라서 도시재생의 새로운 지향점을 모색하는 시점에서 이 개념은 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

포용도시의 개념과 구성요소

‘포용도시’는 1990년대 말부터 국제기구와 시민조직들이 도시 차원에서 사회적 약자들의 참여를 확보하기 위한 규범적 · 실천적 지향으로 추구되어 오다. 2000년대 중반 이후 학술적으로 논의되기 시작하여 현재 개념이 정립되어 가고 있다. 이 개념은 정치 · 경제 · 사회 · 문화 등 사회의 제 영역에서 도시가 제공하는 다양한 기회들로부터 배제되기 쉬운 빈곤층, 장애인, 여성, 청년, 외국인 등을 보호하고, 이들의 실질적인 참여를 보장하는 도시를 의미한다(박인권, 2015).

현대 독일의 대표적 도시사회학자였던 하르트무트 호이써만 (Hartmut Häussermann)과 그의 동료들은 사회적 배제와 포용도시를 구분하는 핵심적 차원으로서 상호의존(interdependence)과 참여(participation)를 제시하였다(Gerometta et al., 2005). 상호의존은 사람들 간의 공식적인 관계와 사적인 사회관계를 통해 서로 도움을 주고받는 것을 의미한다. 공식적 관계는 고용계약과 같이 시장 내 계약관계를 통해 사람들이 공식적으로 서로 역할을 분담하는 것을 말하고, 사적인 관계는 가족이나 친구, 이웃 사이와 같이 개인 간에 서로 도움을 주고받는 관계를 말한다. 포용도시에서는 이러한 공식적 분업에 모든 사람이 참여하여 공정한 대가를 받을 수 있어야 하고, 사적인 관계에서도 소외되지 않고 호혜적 관계를 유지할 수 있어야 한다. 한편, 참여는 정치 · 경제 · 사회 등 제 영역에서 개인이나 집단이 전체를 이루는 한 부분이 되거나 의사결정 과정에 관여하



[그림 1] 포용도시의 차원과 구성요소

자료: 박인권 · 이민주(2016), p. 128

는 것을 말한다. 선거를 통해 대표를 뽑거나 투표를 하는 행위, 사회단체 활동에 참여하는 행위가 여기에 속한다. 참여가 제대로 이뤄지기 위해서는 모든 사람들에게 이에 필요한 적절한 권력이 주어져야 하고, 이를 바탕으로 실질적인 참여가 이뤄져야 한다(박인권, 2015; 박인권 · 이민주, 2016).

상호의존과 참여라는 포용도시를 구성하는 사회적 관계를 도시라는 구체적 장소에서 실현하기 위해서는 <그림 1>과 같이 다른 차원의 요소들이 필요하다. 먼저 한 도시는 지불능력과 권력이 있는 사람들만의 폐쇄적 공간이 아니라 가난한 사람들도 도시 어딘가에 살면서 생계를 유지할 공간이 있어야 한다. 즉 저렴한 주거공간을 갖추고 있어야 한다. 또한 다른 지역과 쉽게 왕래할 수 있고, 외부 인구의 유입도 잘 이뤄지는 외부지향성을 지니고 있어야 한다. 도시 내부적으로도 계층이나 계급에 따라 장소들이 서로 분리된 것이 아니라 통합되는 것이 좋다. 이러한 요소들을 아우르는 차원을 우리는 ‘공간적 개방(spatial openness)’이라고 한다.

마지막으로 도시에서 살아가는 사람들이 상호의존과 참여가 제대로 이뤄지기 위해서는 역량을 갖추는 것이 중요하다. 역량(capabilities)이란 사람이 자기가 가지고 있는 자원을 이용해서 실제로 하는 행위(doing)와 존재(being)의 상태. 다시 말해 그의 기능(functionings)들의 조합을 의미한다(Sen, 1985). 역량을 갖기 위

해서는 물질적 부와 같은 자원을 갖추는 것이 중요하지만 그것이 전부는 아니다. 그 사람이 가지고 있는 신체적 조건, 그 사람이 속한 문화, 사회 인프라 등에 따라서 같은 자원으로도 실제로 그 사람이 할 수 있는 일과 그 사람이 도달하는 삶의 질은 달라지게 마련이다. 사람들의 역량 형성(capacity building)을 위해서 도시는 그들의 소득뿐만 아니라 건강, 문화, 교육과 같은 요소들을 강화시키기 위한 요소들을 갖추어야 한다.

요컨대 포용도시는 거주민들의 역량 형성과 공간적 개방이라는 기본 조건을 갖추고 있어야 하고, 이를 바탕으로 상호의존과 참여라는 사회적 관계를 달성하는 인간의 사회생활 공간을 의미한다.

포용도시를 향한 도시재생의 방향

이러한 포용도시 개념은 정치 · 경제 · 사회적으로 전환기를 맞아 도시재생의 패러다임 전환이 요구되는 현 시점에서 도시재생의 방향 설정에 중요한 시사점을 제공한다. 우리는 포용도시 개념을 바탕으로 도시재생 정책의 한계를 극복할 도시재생의 방향을 설정할 수 있다. 앞서 제시한 포용도시의 차원 및 핵심 구성요소와 관련지어서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도시재생의 대상과 목표의 중심이 지역사회(community)의 역량 형성 및 강화로 이동해야 한다. 도시재생은 과거의 도시재개발이나 도시정비사업과 달리 경제 및 사회적 차원의 재생까지도 아우르는 종합적 접근을 강조하고 있다. 그러나 실제 사업의 내용에서는 아직까지 물리적 재생이 중심을 차지하고 있다. 어떤 장소에 대한 물리적 재생은 앞서 언급한 강제이주, 부의 불평등 심화와 같은 부작용을 야기할 수 있으므로, 그 지역에 살아가는 사람들과 지역공동체의 역량을 강화하는 사업으로 그 중심이 과감하게 이동해야 한다. 이런 점에서 향후 도시재생은 ‘지역사회 재생(community regeneration)’이 되어야 한다.

둘째, 향후 도시재생은 지불능력이 있는 계층에게만 열린 도시가 아니라 누구에게나 열린 도시를 만드는 방향으로 나가야 한다. 쇠퇴지역에 대한 투자와 그에 따른 지대와 임대료 상승효과를 토지 소유자들이 독점하는 재개발 방식이라면, 도시재생이 열린 도시를 만들기는 어렵다. 장소 개발의 효과가 사회적 약자들에게도 골고루 돌아갈 수 있는 도시재생이 되어야 한다.

셋째, 도시재생이 지역사회와의 사회적 관계를 더욱 긴밀하고 상호의존적이 되도록 해야 한다. 사회적 약자들이 정당한 대가를 받을 수 있는 일자리를 갖고 사회의 일원으로서 역할을 다할 수 있도록 도시재생이 역할을 해야 한다. 또한 사적인 이웃관계도 더욱 돈독해

져서 지역공동체가 복원될 수 있도록 하는 계기를 마련하는 데 도시재생이 기여해야 한다.

넷째, 지역사회의 모든 사람들이 참여할 수 도시재생이 되어야 한다. 토지 소유자 또는 일부 활동가들만 참여하는 사업보다는 그 동안 여러 가지 활동에서 소외되었던 사람들이 우선적으로 참여할 수 있는 사업들을 추진해야 한다. 그 결과 사회적 약자들이 배제되거나 혹은 배제되고 있다는 느낌을 갖지 않도록 사업이 진행되어야 한다. 요컨대 향후 도시재생은 기존의 장소 또는 물리적 재개발 위주의 사업을 탈피하여 ‘사람’ 중심, 지역사회 및 공동체 중심으로 과감히 방향을 전환해야 한다. 구체적으로 도시재생은 공간적 개방, 역량 형성 및 강화, 사회적 상호의존성 강화, 사회적 약자 참여 확대 등의 방향으로 나가야 한다.

포용적 도시재생 전략

앞서 제시한 포용도시를 향한 도시재생을 위해서는 어떤 전략이 필요한가? 현재 도시재생의 성과와 한계를 고려하고 향후 도시재생의 올바른 방향성을 염두에 두고 현 시점에서 우리는 다음과 같은 전략을 채택할 수 있을 것이다.

먼저, 도시재생의 중심을 ‘장소’와 물리적 재생에서 ‘사람’과 ‘지역 사회’ 이동한다는 것을 명확히 선언할 필요가 있다. 미국에서도 전면철거 위주의 도시재개발(Urban Renewal)에 따른 부작용이 심화되자 도시재개발 사업을 포기하면서, 기존 사업의 근거가 되었던 「1949년 주택법」의 명칭을 「1974년 주택 및 지역사회개발법」으로 변경하여, 지역사회 중심의 접근을 강조한 바 있다. 우리도 이와 같이 과감한 중심이동을 대대적으로 선언하는 조치가 필요하다. 둘째, 도시재생 과정에서 공간적 개방이 축소되지 않도록 저렴한 주거 공간 확보, 상가 임대료 상승 억제, 비공식 부문의 보호와 같은 대책을 추진해야 한다. 이런 점에서 문재인 정부가 공공임대주택 건설을 도시재생 사업과 연계시키겠다고 한 것은 매우 잘한 일이다. 젠트리피케이션에 따라 저소득층의 주거공간과 영세상인들의 생업 공간이 축소되지 않도록, 임대료 동결과 재생사업을 연계하는 조치도 필요하다. 또한 노점상과 같은 비공식부문도 도시 저소득층들의 생계수단이 되는 만큼 적절한 보호조치를 취해야 한다. 셋째, 지역사회 공유자산 형성 및 사회적 경제와 연계된 도시재생 사업을 추진해야 한다. 지역사회 공유자산은 마을회관, 도서관, 공터, 공동체 주택 등 지역사회 공동으로 소유하여 공동의 목적을 위해 사용하고 관리하는 자산을 말한다. 사회적 경제는 협동조합, 마을기업, 사회적 기업 등과 같이 시장 경제에서 충족시키지 못하는

사회적 목표를 달성하는 데 도움이 되는 조직운영 원리이다. 공유자산과 사회적 경제는 지불능력이 없는 사회적 약자들도 사회 일원으로서 일자리를 갖거나 호혜적 사회관계를 유지하며, 다양한 사업에 참여하는 데 도움을 줄 수 있다. 따라서 도시재생 과정에서 이들과 적극적인 연계하거나 협력할 필요가 있다.

넷째, 앞으로 도시재생 사업은 몇 가지 모델을 중앙정부가 정해주는 것이 아니라, 지역 특성에 맞게 다양한 접근과 방식을 장려해야 한다. 예컨대 주민 대다수가 소유자로 구성된 공동체로서 물리적 환경이 열악하다면, 기존과 같이 물리적 환경 개선을 유도하는 것도 필요하다. 하지만 세입자가 주민의 다수를 차지하고 대부분의 소유자들이 다른 지역에 거주하는 지역이라면 세입자들을 대상으로 하는 사회·경제적 사업이 중심이 되어야 한다. 100 곳의 지역에서 도시재생이 진행된다면 100 곳 모두 다른 사업이 추진될 수 있는 자율성과 유연성을 부여해야 한다.

도시재생뉴딜사업의 성공을 바라며

문재인 정부는 도시재생뉴딜사업을 100대 국정과제 중 하나로 제시하고, 매년 100곳 이상의 지역을 선정하여 연간 2조 이상의 자금을 투입하겠다고 한다. 사업 규모로 보면 결코 작지 않은 매우 비중 있는 사업이다. 이 사업이 성공하기 위해서는 앞서 제시한 대로 ‘포용도시’라는 명확한 지향점을 가지고 이를 실현하기 위한 전략과 세부사업들을 마련해야 한다. 물론 균형 있는 ‘지역’ 발전도 좋고 쇠퇴한 ‘장소’를 되살리는 것도 중요하다. 하지만 도시재생은 무엇보다도 모든 ‘사람’들이 지역사회에서 정당한 일원으로 인정받고 자신의 삶을 당당하게 영위해나갈 수 있게 바로 설 수 있도록 돋는 과정이 되어야 한다는 점을 명심해야 한다. 이것이 바로 도시재생뉴딜 사업이 성공으로 가는 길이다. 압구정 상권과 같은 주된 상가의 하부상권의 경우에는 오피스 하부시장 보다는 개발여력이 낮으나, 상가 하부상권에 아직도 평균용적률 수준까지 개발되지 않은 상가들이 많다는 점에서 개발여력은 여전히 존재한다. ☺

[참고문헌]

- 박인권(2015), 포용도시: 개념과 한국의 경험, 공간과 사회 25(1) pp.95–139.
- 박인권·이민주(2016), 도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제 설정을 위하여, 공간과 사회 26(4) pp.109–158.
- Gerometta, J., Häussermann, H & Longo, G (2005), Social innovation and civil society in urban governance strategies for inclusive city, Urban Studies 42(11) pp. 2007–2021.
- Sen, A (1985), Commodities and Capabilities, Amsterdam: North Holland.

FOCUS도시재생뉴딜정책과
도시계획

도시재생과 창의적 장소만들기 : 4차 산업 일자리 창출 중심으로

최민성 | 델코리얼티그룹 대표, ULI Korea 회장

창의적 장소 만들기의 핵심요소 : 일자리 창출, 문화, 적절한 가격 주택

도시재생의 목적은 주민들을 위한 보다 나은 생활을 창출하는 것이다. 여기서 가장 중요한 것이 먹고사는 문제에 해당하는 양질의 일자리 창출이다. 4차 산업은 도시에서 성장한다. 좋은 기업(R&D 포함)을 앵커로 유치하고 관련 스타트업 회사들을 클러스터로 형성하기 위해서는 저렴한 물리적 공간이 절대적으로 필요하다. 문화도 중요하다. 우수한 인재는 문화에서 많은 아이디어를 얻는다. 그리고 기업은 우수한 인재가 있는 곳에 몰려든다. 결국 양질의 일자리 창출을 위해서 필요한 것은 문화이다. 또한, 지역의 젊은 직장인들이 멀리 출퇴근하지 않고 거주할 수 있는 적절한 가격의 주택(affordable housing)이 중요하다. 결국 창의적 장소 만들기를 통한 도시재생을 위해서 가장 중요한 것은 일자리 창출, 문화, 적절한 가격의 주택을 확보하는 것이다.

미국 시애틀 사례

글로벌 4차 산업 기업 집중하면서 일자리 중심의 도시재생

시애틀은 지금 South Lake Union(SLU) 지역에 Amazon, Google, Facebook, Microsoft 등 거대 4차 산업 기업들이 몰리면서 글로벌 기술 허브지역으로 급부상하고 있다. 지금 이 지역은 샌프란시스코의 실리콘 벨리와 경쟁하는 지역이 되고 있다. 이 지역이 인기가 있는 이유는 실리콘 벨리 보다 부동산 가격과 생활비가 약 30% 이상 저렴하기 때문이다. 특히 시애틀 시의 기업 친화적 부동산 정책이 전개되면서 기업 쿠리 현상이 더욱 가속화되고 있다. 이 지역 주민들도 그동안 개발 호재가 없어 불만이 있었기에 글로벌 기업들을 적극 환영하고 있다. 주민들 입장에서는 자신들의 토지가 개발되면서 부동산 가치가 올라가고 더구나 자녀들의 취업 기회가 늘어나자, 이들 젊은 직장인들을 위한 적절한 가격의 주택공급에도 적극적이다. 전형적으로 고급 일자리 창출로 인한 자발적 도시재생이 전개되고 있는 것이다. 일종의 도시 재구성화(re-structuring)

내지는 재도시화(re-urbanization)를 통한 도시재생이다.

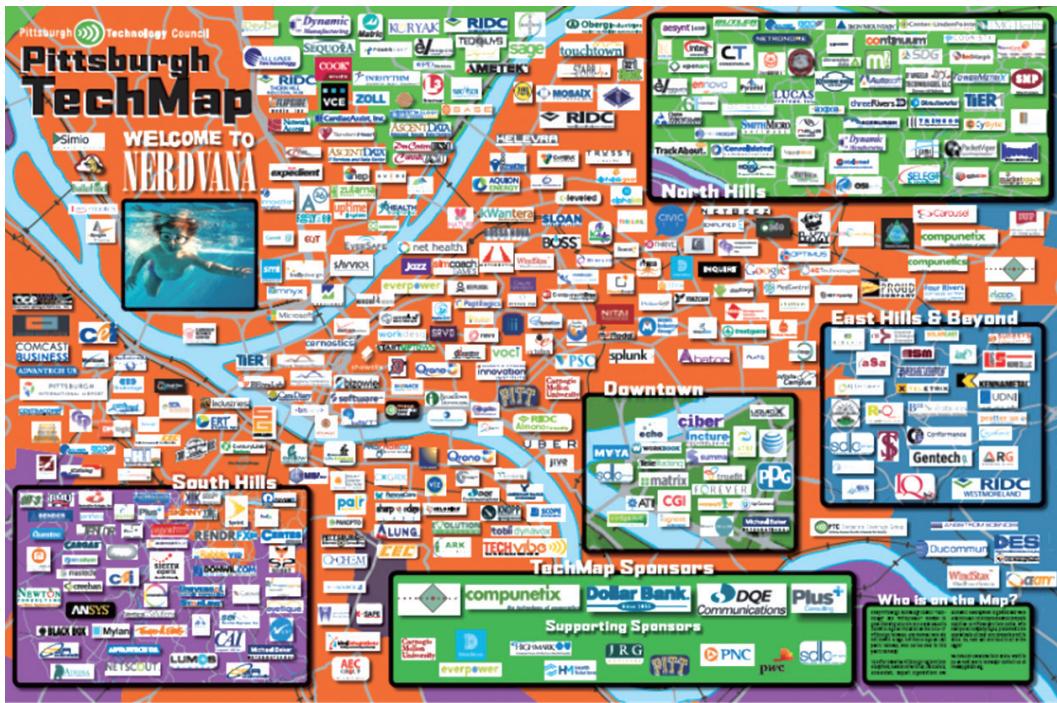
미국 피츠버그 사례

2010년 전후 도시재생은 4차 산업 기업 375개 유치로 성공

미국 피츠버그 시는 20년 전 굉장히 어려운 경제상황을 겪었다. 피츠버그는 한때 미국 철강의 60%를 생산하면 철강 산업이 쇠락하면서 경제적으로 심각한 불황을 맞이하였다. 매년 5만 명 이상이 피츠버그시를 떠나면서 도시는 쇠락의 길을 걷고 있었다. 특히 젊은 청년들이 일자리를 찾아 다른 도시로 떠나는 현상이 심각하였다. 이러한 경제상황 속에서 강력한 리더쉽을 가진 Tom Murphy가 1994년 시장에 선출되면서 약 12년 동안 4차 산업 위주의 일자리 창출형 도시재생 사업을 전개하였다. 우선은 도시 내에 있는 Carnegie Mellon 캠퍼스에 테크놀러지 R&D 빌딩에 투자하여 여러 대기업과 리서치 파트너쉽을 체결하였다. 여기서 나오는 리서치 결과를 도시 내 기업들이 활용할 수 있도록 지원하는 일종의 리서치 클러스터를 형성하였다. 이때 참여한 기업들이 GM, Yahoo, Intel 등이다. 아울러 창업지원을 위한 벤처캐피탈을 많이 유치하였다. 인재 양성을 위한 장학금 제도 운영, 문 닫은 철강공장 부지를 사람들여 공공/민간 파트너쉽으로 신규개발을 추진하고, 우수 인재 확보를 위해 도시문화에 집중 투자 등을 전개하였다. 이로 인해 과거 Rust Belt 일자리는 줄어든 대신, 교육, 병원, 비즈니스 서비스 산업이 증가하면서, Google, Uber, Apple, G.E., Kraft Heinz 같은 4차 산업을 선도하는 글로벌 기업들이 들어섰다. 피츠버그는 지금 375개가 넘는 톱 테크놀러지 회사들이 활동하고 있다.

문화는 모든 창의적 장소 만들기의 꽃과 같은 존재

문화가 많이 반영되는 창의적 장소 만들기 도시재생 사업을 살펴보자. 문화가 도시재생에 접목이 시작되는 경우는 대개 오래된 타운 하우스, 건물, 공장 등을 예술가를 위한 적절한 가격의 주택 겸 스튜디오로 전환하면서 시작된다. 지역의 대표성을 상징하는 문화예술



[그림 1] 2016–17 Pittsburgh TechMap은 375개가 넘는 도시 톱 기술회사들을 소개

자료: <http://www.pghtech.org/2016–17-pittsburgh–techmap.aspx>

거리를 만들기 위해서는 최소한 30~50명 이상의 예술가들이 집단적으로 함께 모여 24/7(24시간 1주일 내내) 창작할 수 있는 스튜디오 공간이 필요하다. 이 공간이 지역의 문화를 강조하는 창의적 장소 만들기 도시재생의 시작을 알리는 상징이 된다. 스튜디오 공간은 기존 건물을 유지보수 하는 수준에 그치기도 하고, 신규로 추가건물을 증설하기도 한다. 문화 도시재생의 구성요소는 지역 공동체 내의 예술가, 小비즈니스, 운영 프로그램, 예술적으로 디자인한 건설 환경 등이 핵심이 된다. 여기서 중요한 것은 지역에서 소외받는 사람들이 없는 포용적 개념을 반영하고, 사람들이 모이는 장소를 주민건강을 장려하는 장소로 만들어야 한다. 성공을 위해 지역 공동체의 관련 공공과 민간 이해관계자 모두가 참여하는 파트너쉽이 중요하다.

잘나가는 도시의 자기모순

인구와 일자리가 증가하는 잘 나가는 도시가 젊은 근로자들을 위한 적절한 가격의 주택공급에 대해서는 부진한 경우가 많다. 미국에서 가장 빠르게 성장하고 있는 도시인 Seattle, San Francisco, New York City, Austin 등이 대표적인 사례이다. 우리나라 서울도 마찬가지이다. 뜨거운 시장(hot-market)인 대도시에서 일자

리는 늘고 있지만, 주택 임대료 폭등과 가격이 상승하여 젊은 도시 직장인들은 교외로 쫓겨 나가 먼 출퇴근을 해야 한다. 이는 잘나가는 도시의 자기모순(paradox)이다. 창의적 장소 만들기 개념의 도시재생에는 젊은 직장인들을 위한 적절한 가격의 주택 공급도 포함되어야 한다.

미국 시애틀의 예를 살펴보자. 시애틀은 적절한 가격의 주택 부족을 해결하기 위해, 2016년에 “Housing Affordability and Livability Agenda (HALA)” 자문위원회가 제안한 법안을 가동하고 있다. 법안 내용은 주로 부동산 개발을 하는 디벨로퍼들에게 의무적인 포괄적 조정계획(inclusionary zoning plan)을 실행하도록 하는 내용이다. 즉, ① 해당지역에서 저소득층 주택을 만들어 내거나 혹은 돈으로 납부 ② 조정 지역에 추가적인 밀도를 허용하면서 더 많은 적절한 가격의 주택공급과 교환 하는 것이 핵심이다.

결론 : 그래서 공공 민간 파트너쉽을 통한 Critical Mass 방법이 중요

Critical Mass 방법이란 위에서 언급한 필요 공공시설을 확보하면서 개발 프로젝트 전체적으로 사업성이 나오도록 조정 계획을

조정하여 민간투자를 끌어들이는 방법이다. 우리는 지금 4차 산업관련 일자리 공간을 창출하고, 여기에 문화예술 스튜디오와 적절한 가격의 주택 공간을 마련하며, 시민들이 일상생활하면서 즐겁게 걸을 수 있는 생활형 공원을 만들어내는 토지 공급이 필요하다. 그러나 도시 내에서 개발가능 한 토지 생산은 불가능하다. 그러나 이를 해결하는 방법은 의외로 간단하다. 필요한 입지에 있는 토지의 용도를 수요에 맞게끔 변경하고, 개발밀도를 조정하는 조닝(zoning) 계획을 수요에 맞게끔 조절하면 된다. 민간 토지 이던 공공 토지 이던 모두에게 적용 가능하다. 앞서 언급한 공공필 요시설을 확보하고, 나머지 공간에서 사업성이 나오도록 전체적으로 조닝계획을 하면 된다. 그러기 위해서는 지금까지 우리가 익숙해있던 조닝 개념을 혁신적으로 바꾸어야 한다.

예를 들어 보자. 서울시 강남구의 은마 아파트 단지 같은 경우 조합이 원하는 니즈를 들어주고, 대신에 지역 전체적으로 필요한 공적 공간을 조합 측과 협상을 통해 확보할 수 있다. 일종의 거래협상을 하는 것이다. 기존 용적률은 그대로 두고 50~60층 고층 아파트를 짓게 하는 대신, 4차 산업과 스타트업 클러스터 공간, 문화예술 창작 스튜디오 공간, 적절한 가격의 임대주택을 공공 개념으로 확보할 수 있다. 더구나 새로 짓는 고층 아파트는 대로변에서 적당히 이격시키고, 대로변을 따라서 공원을

조성하여 지역주민 모두에게 항상 오픈한다. 이 같은 공원 개념을 인접 단지의 재건축이나 재개발에 연이어 적용하면, 양재천 공원길 보다 더 가치가 있는 생활형 공원길이 대로변 옆에 길고 넓게 조성된다. 시민들은 멀리 있는 남산조망(어차피 남산은 지금도 보이지 않는다)보다 당장 내 앞에 있는 공원에서 즐겁게 걷는 것을 더 행복하게 느낄 것이다.

그래서 Critical Mass 방법은 조닝 계획 수단을 활용하여, 공공 민간 파트너 쉽을 통해, 필요한 입지에 현재와 미래의 공공시설을 확보할 수 있는 방법이다. 이 방법은 많은 공적투자를 필요로 하지 않고, 민간투자분야에서도 만족하는 현실적인 방법이다. 우리는 부족한 4차 산업 물리적 공간을 도시에서 저렴하게 많이 확보

하여, 양질의 일자리를 확보하는 창의적 장소 만들기 형태의 도시 재생이 절실히다. 그 수단은 Critical Mass 방법으로 가장 현실적인 방법이다. ☺

[참고문헌]

- <http://urbanland.uli.org/industry-sectors/growing-value-creative-place-making/>
- <http://urbanland.uli.org/industry-sectors/retailentertainment/retail-innovation-starbucks-nordstrom-stay-ahead-customers-want/>
- <https://urbanland.uli.org/planning-design/curating-community-intentional-placemaking/>
- <https://urbanland.uli.org/development-business/housing-paradox-can-cities-build-enough-housing-match-job-growth/>
- <http://urbanland.uli.org/development-business/riding-tech-boom/>
- ULI의 'Riding a Tech Boom in Seattle's South Lake Union'
- <http://www.pgtech.org/2016-17-pittsburgh-techmap.aspx>
- 델코지식정보
- <http://www.delco.co.kr/knowledge/category/%EB%8F%84%EC%8B%9C% C2%B7%EC%A7%80%EC%97%AD%C2%B7%EB%B3%B5%ED%95%A9% E%A% B0%9C%EB% B0%9C>
- http://www.retailon.kr/on/bbs/board.php?bo_table=r1_02&sca=%EB%8F %84%EC%8B%9C%2F%EC%A7%80%EC%97%AD%2F%EB%B3%B5%ED% 95%A9%EA% B0%9C%EB% B0%9C



[그림 2] 미국 시카고의 Dorchester Artist Housing Collaborative 문화를 중심으로 한 창의적 장소 만들기 사례

- 미국 시카고 남쪽의 Dorchester Artist Housing Collaborative는 황폐한 타운하우스를 개발하여 소득 수준이 다양한 예술가를 위한 32개 예술가 주택으로 변모. 이는 "Greater Grand Crossing"이라는 지역의 문화적 르네상스 일환.
- 시설 : 12개 공공주택, 11개 적절한 가격의 주택, 9개 시장가격 주택, 지역주민을 위한 커뮤니티 센터 등

1

서울 동북권 신경제 중심지 조성을 위한 창동상계 도시재생사업

구자훈 | 한양대학교 도시대학원 교수, 창동상계 총괄코디네이터

대상지 위치 및 규모

창동·상계지역은 서울 동북부 4개구의 입지적 중심에 위치하고 있으며, 지하철 1·4·7호선이 교차하는 도봉구와 노원구 경계에 입지하고 있다(그림1 참조). 창동·상계지역은 1980년대 이전 도시개발에서 제외되었던 150만평의 마들평야였다. 1980년대 이후에는 대규모 주택공급을 위한 신시가지가 조성되었고, 현재는 서울 외곽의 베드타운으로 인구, 산업, 물리적 환경 측면에서 도시재생사업이 가장 필요한 지역이다.

도시재생활성화계획 수립범위는 서울시 도봉구 창4, 5동과 노원구 상계2, 6동 등의 일원을 포함하고 있으며, 집중사업지역과 활성화연계지역으로 구분된다. 집중사업지역(약 57만 m²) 내에는 서울시 소유의 창동차량기지(18만 m²), 창동환승주차장 부지(2.7만 m²), 체육시설부지(6.2만 m²), 다른 공공기관과 공동소유하고 있는 도봉면허시험장부지(6.7만 m²), 하나로클럽 부지(3.4만 m²) 등의 이전적지 및 이전예정부지가 해당된다. 활성화연계지역(약 40만 m²)에는 대규모 이전적지의 개발효과가 인접지역으로 파급될 수 있도록 기성상업지역이 포함되어 있다(그림 2참조).

쇠퇴의 양상 및 원인

산업·경제적 측면에서 창동·상계지역은 사업체 수가 적어서 일자리 부족으로 경제기반이 열악하며, 대부분의 사업체가 운송업에 편중(25.6%)되어있다. 월평균 소득수준은 서울시 평균의 89% 수준에 불과하다. 주민설문 결과, 일자리 창출이 가장 시급하다는 의견이 전체 응답자의 44.3%를 차지하였다. 또한 인구 대비 종사자 수가 서울시의 최저수준으로 태권역 의존도가 심각한 지역이며, 직주비율은 서울시 평균의 45%에 불과하다. 오피스 집중률이 동북4구 35.9%(노원구 27.1%, 도봉구 26.9%)로 서울시 9개 권역 중 최하위 수준이며, 가구수 대비 지역경제기반과 지역자족기반 역시 전국 263개 시·군·구 중에서도 최하위권에 위치해 있다.



[그림 1] 창동·상계지역 위치



[그림 2] 활성화계획 수립범위



[그림 3] 대상지 입지특성

물리적 측면에서도 열악한 상황이다. 직주 불균형으로 인한 도심과 강남으로의 장거리 출퇴근이 발생하여 교통정체가 굉장히 심각하다. 동부간선도로 및 중랑천 등으로 인해 간선 교통이 남북축으로만 발달하고 동서간 연계가 열악하고, 4호선 고가철로로 남북간 연계가 불량하다. 주민설문결과, 교통환경에 불만족하는 응답이 전체 응답의 43%를 차지할 정도였다.

문화·생활환경 측면에 있어서는 동북4구 지역의 공연·전시시설 개수는 10만 명당 3개 정도로 서울시 최하 수준이다. 상가 집중률의 경우 동북4구 72.2%(노원구 73.7%, 도봉구 68.7%)로 서울시 9개 권역 중 8위이며, 상권은 노원역 주변만 활성화되어 있어 남측 상업지역은 활성화 정도가 미약한 상황이다. 주민 설문결과, 주민 편의시설과 문화공간의 확충을 요구하는 응답이 많았다. 오랜기간 많은 개발계획이 발표되었지만, 철도차량기지 시설이전이 지연되고 개발이 정체되어 주민들은 지역개발에 대해 소외감과 상실감이 심화되고 있는 실정이다.

대상지 입지특성 및 잠재력 분석

창동·상계지역은 서울시의 2030 서울플랜에서 특화된 광역고용 기반 창출 및 지역 균형발전을 위하여 지역중심에서 광역중심으로 격상된 지역이다. 또한 수도권을 연계하는 광역교통의 거점으로서 수서발 KTX노선의 창동-의정부 연장, 동부간선도로의 지하화를 통해 도심지역 연결교통망의 개선이 가능한 지역이다. 사업대상지가 대부분 시유지로 이전적지의 특성과 철도 역세권 성격을 동시

에 보이고 있어서, 경제기반형 도시재생 추진에 적합하다.

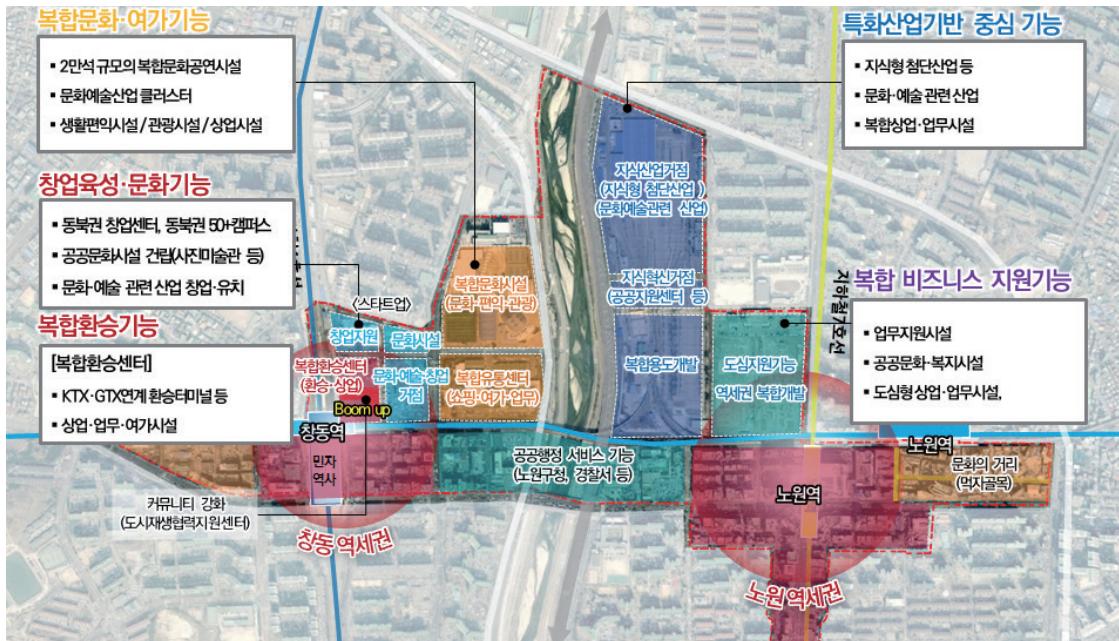
창동·상계지역은 15개의 종합대학 입지 등 대학·인적·기술자원이 집적되어 있으며, 320만 배후인구(동북4구 170만명, 인접 경기지역 150만명)가 집적되어 그에 대한 잠재력이 풍부한 지역이다. 또한 시유지 및 시 소유 기반시설의 이전 시점과 연계하여 사업의 파급효과가 클 것으로 기대되고 있으며, 중랑천, 북한산 등 천혜의 자연환경을 보유하고 있는 지역으로 많은 잠재력을 가지고 있다.

비전 및 추진전략

창동상계 도시재생 사업은 2016년 국토부의 경제기반형 도시재생 지원사업으로 선정되어 본격적인 사업이 추진 중이다. 도시재생 사업의 비전은 '수도권 동북부의 신경제중심지 조성'이다. 이를 실현하기 위한 3대 목표는, 첫째, 경제활력 창출로서 지식형 R&D, 문화산업 등 특화산업의 육성을 통한 일자리 창출을 목표로 한다. 둘째, 문화·생활인프라를 확충으로서 2만석 규모의 아레나 유치를 통한 문화예술기반 구축 및 생활문화 인프라 확충이다. 셋째 목표는 동부간선도로의 확충 및 지하화, KTX와 GTX 등 광역 및 지역 교통인프라 구축이다.

경제적 활력창출은 동북권 광역중심으로서 경제기반 구축과 소기업·연관산업과 함께하는 순환형 창업생태계 육성을 기본방향으로 하며, 차량기지 이전 부지에 4차산업혁명에 대비한 지식형 R&D 구축을 통한 지식혁신거점 및 일자리창출을 위한 지식산업 거점을 조성하고, 아레나시설 등 공연문화와 연계한 문화산업을 육성하는 전략을 갖고 있다. 또 역세권 복합상업 및 복합유통센터를 개발하고, KTX역과 연계한 복합환승센터 개발 추진을 통한 민간투자 활성화를 통하여 동북권 광역중심으로서 경제기반을 구축하고자 한다. 사업의 구체적인 목표는 일자리 8만개 조성, 신규 사업체 1,000여개(창업공간 활용사업체 500개 포함) 유치이다.

문화 및 생활인프라 측면의 경우에는 문화체육시설부지 내에 2만석 규모의 아레나 시설과 호텔, 엔터테인먼트 등 복합문화공연시설 건립을 추진하고 있다. 사진박물관, 로봇박물관 건립이 확정되어 추진중이고, 마들로11길 고가하부를 활용한 문화예술공방 조성, 주요문화공간을 연결한 문화예술테마거리 조성 등과 같은 문화공간 확충을 통한 동북권 문화명소로 개발하고자 한다. 또 기성상업가로를 활용한 세계음식 테마거리 조성 및 관광·숙박시설 개선을 통해 수변여가 중심지로서의 기능을 발전시키고자 한다. 사업의 구체적인 목표는 10만명당 문화공연시설수는 서울시 평균인 3개 이상(현재 1.8개) 설치이다. 생활만족도는 서울시 평균인 60.5점을 상회하는 65점 이상이고, 보행만족도 7.0 이상을 달성하고자 한다.



[그림 4] 도입기능

마지막으로 물리적 환경개선을 위해서는 기존의 동부간선도로의 6차선 확장 및 지하화 이외에도 중랑천 동측편 동부간선도로의 추가적 지하화, KTX 연장, GTX 신설을 고려한 도로체계 개편 및 광역환승센터 건설, 중랑천 동측과 서측을 잇는 교량 2개 이외에 보행전용교의 신설 등의 추진 중이다.

단계별 추진전략

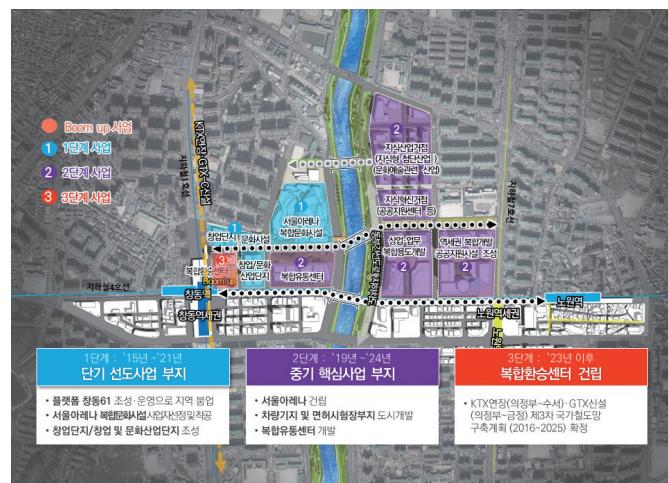
이상과 같은 세부사업들은 단기선도사업, 중기핵심사업, 장기추진사업으로 나누어 진행된다. 단기선도사업(15~21년)은 '플랫폼 창동 61'이라는 블업사업(Box-park 등), 창업 및 문화산업시설 조성, 창업지원센터와 같은 공공시설 등이 마중물사업으로 추진된다. 중기핵심사업(19~24년)은 2만석 규모의 아레나를 포함한 복합공연문화시설의 유치, 차량기지의 지식혁신거점 및 지식산업거점 조성, 면허시험장의 상업복합시설 단지 조성, 하나로부지의 복합유통센터 개발등이 진행된다. 장기추진사업(23년이후)으로는 KTX와 GTX 창동역의 역세권 복합개발 및 광역환승센터 등이 조성된다.

조직체계 및 운영방안

창동·상계 도시재생사업은 지속적이고 안정적인 추진기반을 구축하기 위해 서울시에 본부장을 책임으로 하는 동북권사업단을 두고, 그 밑에 발전기획팀, 미래사업팀 등의 4개 팀 17명의 직원을

두고 있다. 또 서울시 관련부서와 자치구간 협업을 위한 도시재생 행정협의체(TF)를 운영하고 있다.

다양한 사업을 통합조정하기 위해서 총괄코디네이터를 중심으로 통합추진협의회를 구성하여, 행정협의체, 동북4구 발전연구단 등의 지역활동가, 사업의 이해당사자인 서울메트로, SH공사, 운영 관리를 위한 SBA, 부지별 사업추진협의회(환승주차장 부지, 문화체육시설 부지, 차량기지 이전부지, 면허시험장 부지 등)과 사업을 조율하고 지원하는 기능을 수행하고 있다.



[그림 5] 단계별 추진전략

SH공사는 도시재생전문기관으로 참여하여 플랫폼 창동 61의 건설 이외에도 창업 및 문화산업시설 도시개발사업의 시행자로 참여하고 있고, 향후는 차량기지 이전부지의 도시재생사업의 총괄사업관리자의 역할을 담당하게 된다.

현장에는 도시재생협력지원센터가 구성되어 센터장 1명과 서울시의 상임 지원인력 4명이 배치되어, 주민의견 수렴 및 지역 신규과제 발굴, 사업단과 주민협의체와 의견수렴 및 조정을 통한 민관협력의 중간지원 기구 역할을 담당하고 있다.

현재까지의 진행현황

창동상계 도시재생사업은 현재 단기선도사업 중심으로 진행되고 있으며, 그 대상지는 도봉구 지역인 창동역 주변의 환승주차장 부지 일대이다. 2016년 4월 완성된 '플랫폼 창동 61'은 150석의 공연시설, 스튜디오공간 등의 음악공간, 사진, 음식 등의 라이프스타일 공간, 주민 워크샵 및 회의공간, 도시재생협력지원센터 등의 커뮤니티 공간으로 구성되어 도시재생사업의 봄업공간으로 성공리에 활용되고 있다.

플랫폼 창동 61의 공연시설과 장래 건설될 아레나시설 그리고 창업 및 문화산업시설로 조성중인 건물과 연계하여 창동역 일대를 음악도시(Music City) Town Concept으로 계속적 발전 구상을 마련하고 있다. 청년창업을 위한 동북권 창업센터와 은퇴자를 위한 50+ 창업 캠퍼스 계획은 세대융합형 복합창업센터로 통합되어 국제현상설계를 거쳐서 최종안이 확정되어, 기본계획 및 실시설계 용역이 추진되고 있다.

창업 및 문화산업단지의 선도사업 건물은 SH가 서울시의 땅의 무상 귀속 받아서, 도시개발사업계획이 수립 중에 있으며, 9월 중에 개발 계획을 승인받고, 올해 안에 주택도시기금(HUG)의 210억의 융자를 포함한 3000억 규모의 도시재생 리츠사업이 올해 안에 실시계획인가 고시를 통해서 2021년 5월 완공으로 진행 중에 있다.

2만석 규모의 서울아레나 복합문화시설 건립계획은 2015년 민간투자사업의 사업 제안서가 접수되어, 기재부의 적격성 검토가 이루어지고 있으나, 최종 결정이 지연되고 있다. 2021년 이전 예정인 노원구의 창동차량기지는 산업특화방안을 위한 기초적 용역은 완료되었고, 제4차 산업혁명에 대비한 지식형 R&D 및 도심형 제조업의 유치를 위한 지식혁신거점 및 지식산업거점의 구체적인 전략이 수립되고 있다. 면허시험장 부지는 면허시험장의 외곽 이전 협의가 계속적으로 협의 중에 있는데 대체 부지 마련에 많은 어려움을 겪고 있어 지체되고 있다. 외부 이전이 완료되는 데로, 민간사업자의 사업 참여 또는 공공사업관리자 방식에 의한 복합상업용지 개발이 추진될 예정이다. ☺



[그림 6] 플랫폼 창동 61 전경



[그림 7] 세대융합형 복합창업센터 전경



[그림 8] 창동 · 상계 마스터플랜(안)

젊음과 문화로 쇠퇴 원도심을 되살린다
: 천안도시재생 선도지역사업 사례

김영환 | 청주대학교 도시계획부동산학과 교수, 천안도시재생 선도지역사업 총괄코디네이터

사업의 개요

천안도시재생 선도지역사업은 천안시 원도심인 동남구 중앙동, 문성동 일원 196,000m²에서 2014~2017년에 걸쳐 추진되는 근린재생형(소형)사업이다. 서측 인근에 천안역이 입지해 있고 대상지 내부에는 동남구청사의 복합개발사업이 추진 중으로 마중물사업비 126억원을 포함하여 총 사업비 2,704억원이 투입되는 사업으로, 9개의 마중물사업과 4개의 부처협력사업, 8개의 지자체사업, 그리고 2개의 민자사업으로 구성되어 있다. 이 중에서 마중물사업은 청년 클러스터 조성사업, 문화·예술기반 조성사업, 다문화거리 조성사업의 3개 핵심 콘텐츠를

[표 1] 천안도시재생 선도지역사업의 세부 내용

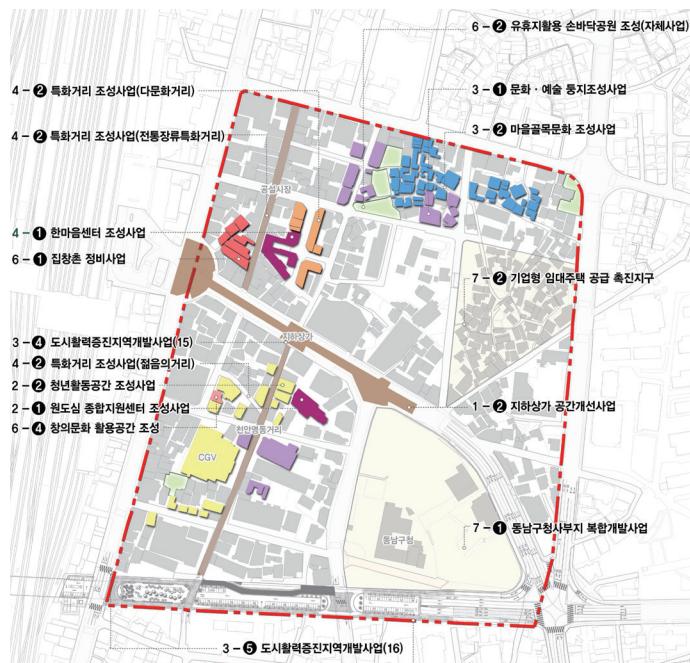
사업명	단위사업명	세부사업 내용
공간재생 뱅크사업	빈 공간 DB구축 및 컨텐츠 발굴사업	<ul style="list-style-type: none"> 선도지역 내 빈 공간을 실태조사 토지 및 건축물 빈 공간 DB구축 및 공간활용 컨텐츠 발굴 활동공간조성 시범사업운영으로 효율적 공간 활용 및 지원방안 모색
	지하상가 공간 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> 지하상가 활용방안 타당성 용역 실시 특화상품개발로 지하상가 활성화 유도 자주적 운영 관리체계 구축
청년 클러스터 조성사업	원도심 종합지원 센터 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 원도심 활성화를 위한 거점시설 마련 도시재생지원센터가 주체가 되어 입주한 단체 등과 원도심종합지원센터 운영방안 모색
	청년활동공간 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 빈 점포에 젊은 인적자원의 재능을 활용 청년활동 빈 공간 리모델링비 지원 CEO창업공간 및 활동 지원
문화 · 예술 기반 조성사업	문화 · 예술동지 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 여인숙거리 내 거점공간 마련 문화 · 예술인 거주공간 조성
	마을골목문화 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 여인숙 거리 골목길 환경개선 사업 여인숙 거리 협의체 구성 및 운영
	참여형 플랫폼 사업	<ul style="list-style-type: none"> 시민제안공모사업 추진 천안 도시재생 백서제작
다문화거리 조성사업	한마음센터 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 국유지(기획재정부 소유)를 활용한 특화거리운영 거점 및 다문화 공간 조성 전통장류, 다문화 프로그램 운영
	특화거리 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> 청소년, 외국인, 지역주민 등의 보행동선을 고려한 특화거리 환경조성

기반으로 하는데, 이는 천안지역에 11개 대학 78,000여명의 대학생이 생활하고 있고, 많은 문화·예술단체를 중심으로 다양한 관련활동이 이루어지고 있으며, 20,000여명의 다문화인구가 거주한다는 점 등 지역적 특성을 반영한 것이다.

청년·문화예술 관련 도시재생사업의 주요내용

원도심 종합지원센터 조성사업

도시재생 활성화계획에서는 도시재생으로 인한 젠트리피케이션(동지 내몰림)을 방지하고 도시재생사업의 지속가능성을 확보하기 위하여 대상지 내에 산재해 있던 공공·민간토지를 매입하여 천안도시재생의 혁신 역할을 담당할 수 있도록 하였다. 특히 대상지 남측 동남구청사 맞은편에는 오랜 기간동안 도심 흉물로 방치되고 있던 지상 10층 지하



[그림 1] 천안도시재생 선도지역사업 계획도



[그림 2] 천안도시재생 선도지역사업의 핵심 콘텐츠 및 세부사업 구성도

2층 연면적 5,520m² 규모의 민간 건축물을 매입하여 원도심 종합 지원센터(도시창조 두드림센터로 개칭)로 리모델링하였는데, 여기에는 충남콘텐츠코리아랩, 다문화가족지원센터, 도시재생지원센터, 공동체지원센터, 청소년 상담복지센터, 음악창작소, 창작 스튜디오 등이 입주하였다. 이 도시창조 두드림센터는 문화체육관광부 문화특화지역조성사업의 하나로 기존에 조성된 아트큐브 136과 연계하여 천안 원도심을 청년과 문화예술이 복합된 공간으로 탈바꿈하는 데 크게 기여하고 있다.



[그림 3] 도시창조 두드림센터



[그림 4] 아트큐브 136

청년활동공간 조성사업

천안 도심부내에 꿈을 가진 청년들의 창업을 지원하기 위해 청년창업자 임대료 지원사업(월별 임대료의 60% 이내 범위에서 최대 50만원

지원), 사업활동비 지원사업(월 최대 70만원 이내의 범위에서 차등 지원하되, 총 사업비 중 자부담 비중을 20%로 설정), 청년마을닥터 지원사업(프로그램당 최대 1,200만원 이내), 빈공간 리모델링 지원사업(리모델링비의 60% 범위 안에서 최대 1,000만원까지 지원) 등 청년활동 공간 지원 프로그램을 운영하고 있다. 그 결과 2016년의 경우 인더갤러리, 청년복덕방, 까치공방, 달팽이사진관 등 13개소의 청년활동공간이 조성되었으며, 2017년에는 창업자 임대료 지원 4개소, 사업활동비 지원 1개소, 청년마을닥터 지원 11개소, 빈공간 리모델링지원 5개소 등 총 21개소의 지원사업을 통해 천안 원도심에 활기를 불어넣고 있다. 한편 명동대홍로 및 지하상가 상점가 일대에서는 청년상인 창업지원사업(중소기업청, 충남도), 청년몰 조성사업(중소기업청), 청년CEO 500 프로젝트 조성사업(충남도), ICT 융합 문화콘텐츠 육성사업(충남도), 창조문화산업지원센터 사업(천안시) 등 부처협업 및 지자체 지원사업이 활발히 추진되고 있어 청년활동공간 조성사업과의 시너지 효과가 기대되고 있다.

문화예술등지 조성사업

명동거리 및 여인숙 거리에 대한 부정적 기능 개선을 위해 문화·예술을 지역 활성화 요소로 활용한 신문화공간(쉼터, 창작공간 등)을 조성하여 지역 이미지 개선 및 공간 활성화를 도모하고자 하는 사업으로, 문화예술 기반 및 오픈 스페이스 조성, 문화·예술인 거주 공간 조성, 문화예술인 창작역량 강화 및 정기 활동·프로그램 운영 지원을 주요 내용으로 하고 있다. 구체적으로는 시각예술분야의 문화예술인을 주요 대상으로 전시실, 창작 레지던시를 포함한 특색 있는 문화예술공간으로 조성하며, 운영 방법은 공고를 통한 작가선발 및 일정기간 동안의 창작활동 지원, 입주작가의 창작 활동과 지역문화의 연계, 입주작가의 역량 강화 프로그램과 입주작가 홍보 지원, 창작 아이디어 공모 사업



[그림 5] 청년활동공간 조성사업

프로그램 운영 지원 등이다. 특히 2016년도에 중소기업청 지원사업에 선정된 주차환경개선사업에서는 천안역전시장 인근 여인숙거리 일원 1,198㎡의 나대지를 매입하여 지상1층에는 철골조 필로티 구조의 주차장을 조성하고 지상에는 해운용 컨테이너를 활용하여 입주작가의 창작 및 거주공간, 커뮤니티 오픈스페이스, 문화예술 전시·교육·참여공간으로 조성하는 아트 컨테이너 파크(Art Container Park) 조성 사업을 추진하고 있다.

[표 5] 아트 컨테이너 파크 조성사업의 도입기능 및 시설 계획(안)

공간구분	도입기능	도입시설
입주작가 창작 및 거주 존	레지던스, 창작활동공간	<ul style="list-style-type: none"> 창작공간(작업 및 거주) 개인창고 공동주방 샤워실, 화장실 등
커뮤니티 오픈스페이스 존	작가·시민 휴게공간, 공동작업공간	<ul style="list-style-type: none"> 공동작업공간(작가) 네트워크 공간(작가) 오픈스페이스(시민참여 및 공연예술 등)
문화예술 전시· 교육·참여 존	시민참여공간	<ul style="list-style-type: none"> 전시실(교육·체험·참여공간) 전시실 창고 공공미술 설치공간 화장실 등

마을골목문화 조성사업

좁은 골목길 및 노후화된 시설, 집창기능 등 여인숙 골목이 지나고 있는 부정적 요소를 개선하고 여인숙 골목이 지니는 물리적 잠재력 등을 지역발전의 핵심요소로 활용함으로서 지역활성화 및 커뮤니티 활성화를 유도하고자 하는 사업이다. 여인숙 거리 골목길의 환경개선을 위해 배수로 및 도로포장, 노후담장 등을 개선하며 안전한 보행환경 정비를 위해 골목길 형태, 은폐공간, 조명상태, 유지관리 정도를 고려

하여 보안등, 비상벨, 반사경, CCTV 등을 설치하며, 간판정비 및 청사초롱(조명)설치 등을 통한 경관환경 개선을 추진하고 있다. 또한 안심 공동체 기반 조성을 위해 여인숙 거리 협의체 구성 및 운영, 자연발생적 옛 골목길의 모습을 지키고 가꾸는 프로그램인 여인숙 골목길 트러스트 운영, 일반주민과의 친밀교류 및 나눔을 위한 마을장터축제 등이 추진된다.

참여형 플랫폼 조성사업

시민 스스로 만드는 문화예술 창조도시 육성, 시민 문화향유 기회 제공 및 창작활동 지원을 통한 창의문화 인력 양성, 문화기획 인력 양성 및 사업 실행을 통한 원도심 내 인프라 조성, 도시정체성 확립을 통한 문화도시 브랜드 가치 제고를 목적으로 추진되는 사업으로, 사업의 주요 내용은 문화기획단 구성 및 운영, 시민제안 공모사업 추진, 도시재생사업 백서 제작으로 구성된다. 이 참여형 플랫폼 조성사업은 문화특화지역 조성사업과 사업의 내용이 상당부분 중첩될 뿐 아니라 사업의 성격상 기획과 운영의 주체로 도시재생지원센터보다는 충남문화산업진흥원이 더 적합하다는 판단에서 휴먼웨어 관련사업의 전반적인 추진을 아트큐브 136에 위탁하여 진행하고 있다. 그 결과 2016년도의 경우 원도심 거점 커뮤니티 활동 기반 마련 및 문화인력 조직화를 위해 20팀, 참여인원 178명, 기획행사 8회를 개최하였으며, 교육을 통해 시민 스스로 문화 콘텐츠를 생산하고 교류할 수 있도록 아트큐브 기획 교육 실시, 문화기획 전문인력 네트워킹을 통한 원도심 정착 유도를 위해 문화기획단 5팀, 참여인원 20명의 성과를 도출하였으며, 시민 중심 문화 자생력 강화를 위한 시민제안 문화활동사업 지원으로 13팀, 행사참여인원 1,450명, 메이컬처 페스티벌 3회 개최 등을 통해 천안 원도심이 젊음과 문화의 거리로 발돋움하는 데 큰 기여를 하고 있다.

특징 및 과제

공공청사 리모델링의 성공 모델, 동남구청사 복합개발사업

동남구청사 부지 복합개발사업은 구 시청이 입지해 있던 현 동남구청사 부지를 주택도시기금 50억원을 포함하여 총 사업비 2,181억원을 투입하여 2020년까지 복합개발하는 민자사업으로 리츠(REITs)와 민간 공동개발방식으로 추진되고 있다. 여기에는 LH(자산관리회사), 천안시, 사학진흥재단, 국토교통부, 민간사업자 등이 공동사업자로 참여하여 동남구청사, 어린이회관, 지식산업센터, 청년기숙사(600명 수용), 주상복합시설(450세대), 공영주차장, 광장 및 공원 등 도심기능 확보에 필요한 다양한 시설을 도입하게 된다. 이 복합개발사업은 원도심 상주인구의 확보, 집객수요의 확충을 통해 천안도시재생을 견인 할 핵심사업으로서, 천안도시재생 선도지역사업(마중물사업)과의 기능적·공간적 연계, 공공청사 민자 복합개발사업의 공공성과 수익성의 조화 방안 등의 과제 해소를 통해 도시재생 뉴딜사업에서 공공청사 리모델링의 수범적 성공 모델을 제시할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

다양한 부처협업 및 거버넌스의 운영 및 관리 강화

사업 대상지에서는 국토교통부의 도시재생 선도사업(2014~2017년), 문화체육관광부의 문화특화지역사업(2014~2018년), 중소기업청의 청년몰 조성사업, 주차환경 개선사업 등이 동 기간에 추진되고 있어 부처협업과 연계를 위한 다양한 논의구조가 작동되고 있다. 즉 문화도시재생 라운드 테이블, 상권활성화 라운드 테이블, 관광 라운드 테이블 등의 운영에 천안시, 천안시 도시재생지원센터, 한국문화관광연구원, 충남문화산업진흥원, 소상공인진흥공단, 한양대학교 등 다양한 참여주체들이 참여하여 토론과 실무협의를 통해 실질적인 성과를 얻고 있다. 특히 문화도시재생 라운드 테이블에서는 오버랩 매핑(Overlap Mapping) 방식의 사업간 연계구조 분석 및 협력방안 모색을 통해 9개의 도시재생 마중물사업과 11개의 문화특화지역사업을 분석하여 6개의 관련사업을 추출한 후 인프라구축 등 하드웨어 사업은 도시재생 사업에서, 프로그램 운영 등 소프트웨어 사업은 문화특화지역사업에서 담당하도록 함으로써 관련사업간 중복을 최소화하고 적절한 역할 분담을 통해 사업의 시너지 효과를 제고하는 가시적 성과를 얻고 있다. 그럼에도 불구하고 계획수립 중심의 협의체를 기동하다보니 실질적 사업의 주체가 되어야 할 지역주민의 참여가 제한적으로 이루어져 현장의 목소리를 반영하는 데 한계를 노정하고 있으며, 다문화 관련사업, 여인숙거리 일원의 주차환경개선사업이나 청년관광두려사업에서 보듯이 주민의 인식 문제, 부지 확보 문제, 관련부서의 소극적 대응 등으로 인해 사업이 지연되거나 사업계획의 대폭적인 수정, 혹은 심한 경우 사업 반납 사태가 발생하기도 한다. 따라서 도시재생지원센터를 플랫

폼으로 하여 도시재생 주민협의체, 사업추진협의회, 행정협의회 등 실질적인 거버넌스 체계의 운영이 요구되며, 지역 리더의 발굴, 현장활동가의 참여 확대 등이 강화될 필요가 있다.

맺음말

도시재생사업은 장소 중심의 주민참여를 통해 현장에 최적화된 해답을 찾아가는 미로찾기 게임으로서, 가시적인 성과를 보기 위해서는 10년 이상의 긴 호흡을 필요로 하는 장기적이고 종합적인 사업이다. 천안도시재생 선도지역사업은 청년과 문화예술이 어우러지는 젊음과 문화의 원도심을 지향하는 일반근린형 도시재생사업이지만, 동남구청사 복합개발사업 등과 연계된 경제기반형 도시재생사업의 성격을 강하게 띠고 있다는 점을 고려할 때, 활성화계획에서 다소 미흡하게 제시되고 있는 경제적, 사회적 부문의 지속가능성을 제고해야 할 과제를 안고 있다. 특히 본 사업이 종료되는 2017년 이후에도 도시재생은 지속되어야 하기 때문에 청년창업지원 강화, 사회적 기업이나 마을기업 육성, 도시재생기금의 확충 등을 통해 경제적, 사회적 부문의 인프라를 구축하고 지역역량을 강화할 필요가 있다. 이와 같은 과제들이 단기간에 해결되기는 어렵겠지만 중장기적인 관점에서 행정과 주민의 지속적인 관심과 협력을 통해 지속적으로 보완해 간다면 천안도시재생 선도지역사업은 도시재생의 수범적인 성공사례로서 굳건히 자리매김할 수 있을 것으로 확신한다. ☺

[참고문헌]

- 김영환(2016.3), “천안 도시재생의 현장과 과제”, 어반 리뷰(봄호), 한국도시설계학회 천안시(2014.3), 도시재생 선도지역 균린재생형 사업 구상(안)
- 천안시(2016.3), 2015 도시재생 선도사업 균린재생형 추진실적 보고



[그림 6] 동남구청사 복합개발사업 조감도

3

영국 도시재생정책의 변화와 시사점

김 예성 | 국회입법조사처 입법조사관
이태희 | 수원시정개발연구원 전문연구원

한국의 도시재생정책은 정책형성 과정에서부터 영국 도시재생정책의 영향을 많이 받았고, 재생사업 추진방식에 있어서도 상당한 유사점을 보여주고 있다. 현재 도시재생은 쇠퇴·낙후된 지역이면서 잠재력을 가지고 있는 지역을 선별하여 중앙정부와 지자체 예산을 우선적으로 투입하는 방식으로 진행되는데, 특정지역을 대상으로 일정기간 동안 집중적으로 자원을 투입하는 방식은 영국에서 1960년대부터 2000년대 초반 사이 주된 도시재생방식이었던 장소기반 재생(area-based initiative) 방식과 많은 유사점을 가지고 있다. 또한, 관련 이해당사자와 파트너십을 형성해서 재생을 추진하는 방식 또한 90년대 이후 영국의 도시재생 방식과 유사하다.

영국의 도시재생정책은 집권당의 정치철학에 따라 다르게 나타나지만, 도시재생정책의 변화를 살펴보면 당시의 사회적, 경제적 상황에 대응하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 1980년대 집권한 대처정부의 도시재생은 경제위기에 대응하기 위해 대규모 도시개발사업을 중심으로 추진되었으며, 1997년 집권한 블레어 정부는 지역 간, 계층 간 소득 양극화 심화 등으로 갈등이 확산되자, 지역사회의 역할을 강조하고 공동체 활성화를 위한 정책을 추진하였다. 본 글에서는 영국의 도시재생정책의 변화를 살펴보고, 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

영국 도시재생정책의 변화

영국 도시재생정책의 집권당의 변화에 따라 크게 4개 시기로 구분 할 수 있다. 본 글에서는 대처 보수당 정부, 메이어 보수당 정부 및 신노동당 정부의 정책을 고찰하고자 한다.

1) 대처정부(1979~1990)의 재생정책

신자유주의 확산의 선구자였던 대처정부는, 당시 영국 도시들이 쇠퇴했던 근본 원인을 국가의 지나친 개입과 규제라고 보았다. 규제 완화나 정부보조금 제공을 통해 기업하기 좋은 환경을 조성하면 기업의 투자가 이뤄지고, 그 결과 일자리가 생기고 도시 경쟁력이 강화된다고 판단했기 때문에, 도시재생은 주로 버려지거나 낙후한 공

장·철도·항구시설이 있던 지역 중에서 사업성이 있는 곳에 집중되었다. 이 시기 재생은 특히 부동산 개발 위주로 추진된 경우가 많았는데, 따라서 이 시기 도시재생 방식은 '부동산 주도 도시재생'(property-led urban regeneration)이라 한다.

이 시기 도시재생에서는 기업과 중앙정부의 역할이 두드러졌다 반면, 지방정부의 권한과 역할, 그리고 지역 주민의 영향력은 상당히 제한적이었다. 또한 지방정부와 갈등관계에 있었던 대처정부는 도시재생 과정에서 지방정부의 권한을 중앙정부의 통제를 받는 준 정부기구(QUANGO, quasi-autonomous non-governmental organisation)로 상당부분 이양하였다.

당시 재생사업은 대규모 재개발사업 등 물리적 재생에 집중되었을

[표 1] 영국 도시재생정책의 변화

시기	정부	정책 특성	주요 정책	주요 특징
1979~1990	보수당. 대처 정부	시장중심	EZ, UDC	• 물리적 재개발에 초점 • 공기업-민간자본 파트너십을 통한 재생
1990~1997	보수당, 메이어 정부	경쟁중심	City Challenge, SRB	• 통합적 재생의 중요성 인식 • 지속 가능한 재생을 위해 커뮤니티 참여 강조
1997~2010	신노동당, 블레어/브라운	장소중심	NDC, NRF	• 커뮤니티가 주도하는 도시재생 시도
2010~2016	보수-자유연합정부, 캐머런	지방중심	Localism Act, City Deal	• 지방분권 강조

뿐 아니라, 재생사업은 충분한 수익성이 있는 곳에서만 시행되었고, 재생이 이뤄진 곳은 쇠퇴지역 중 극히 일부에 그쳤으며, 재생지역의 주택가격이 급격히 상승하여 심각한 젠트리피케이션 현상이 일어났다. 일자리와 관련해서도 빈곤을 겪고 있는 사람들에게는 충분한 낙수효과가 일어나지 않았다. 이 시기 대표적인 도시재생사례인 런던 도클랜드는 개발 이후 금융업 일자리가 급격하게 늘었으나, 이는 주로 외부에서 온 교육수준이 높은 사람들에게 돌아가고, 교육수준이 낮은 원주민은 여전히 양질의 일자리를 찾기가 어려웠으며, 개발로 인한 이익 역시 소수에게 집중되었다. 도시재생을 위한 개발사업을 통해 경제성장률은 높아졌으나, 한편 실업률은 급등하였으며, 사회적 갈등을 초래하는 요인으로도 작용하였다.

2) 메이저정부(1990–1997)의 재생정책

같은 보수당 정권임에도 메이저정부는 대처정부 도시재생 정책에 대한 비판을 상당 부분 수용하여 정책 방향을 크게 수정하였다. 메이저정부의 도시재생정책 방향은 다음의 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 기존에 다수의 중앙정부 부처에서 분절적으로 추진하던 재생관련 정책과 예산을 통합하여, 보다 효율적이고 통합적 추진이 가능할 수 있도록 제도를 개편하였다. 둘째, 제한적이기는 하였으나 도시재생 과정에서 지방정부의 권한을 강화하였다. 셋째, 재생 과정에 지역 공동체와 비영리부문의 참여를 독려하였다. 넷째, 지방정부와 기업, 그리고 지역공동체 및 비영리부문 간의 파트너십에 의한 재생 추진을 강조하였다.

메이저정부의 가장 핵심적인 재생 프로그램이었던 Single Regeneration Budget(이하 'SRB')은 당시 여러 부처에서 정책 간 조정과 시너지효과에 대한 충분한 고려 없이 산발적으로 추진되던 재

생관련 예산을 하나로 묶어 보다 효율적이고 효과적으로 재생사업이 추진이 가능하도록 하였다. 당시 5개 정부부처에서 추진되던 20개의 재생 프로그램을 환경부(Department of Environment)가 총괄하고, 이를 통해 통합적인 정책 추진이 용이하도록 제도적 환경을 구축하였다. 또한 지역 주체들의 적극적인 참여와 역할을 강조하고 그들에게 실질적인 권한을 부여함으로써 지역 주체들이 지역 상황과 주민 선호를 충분히 고려하며 재생을 추진할 수 있도록 독려하였다. 이런 배경에서 지역 내 주요 이해당사자들로 구성된, 근린재생을 실제 추진하는 핵심 기구인 지역 파트너십(local partnership)의 구축이 강조되었다. 특히 SRB에서는 지역 이해당사자 중에서도 이 프로그램이 목표로 하는 대상이었던 지역 내 저소득층과 사회적약자 계층의 참여를 장려하였고, 재생을 통해 그들에게 실질적인 혜택이 돌아가야 함을 강조하였다.

3) 신노동당정부(1997–2010)의 재생정책

신노동당 정부는 케인즈적 복지주의를 토대로 하는 전통적인 노동당의 사회민주주의 정책을 거부하고 신자유주의적 시장경제주의를 바탕으로 인적자본(human capital)과 개인의 경제적 경쟁력(economic competitiveness)을 강조하는 커뮤니티 중심의 도시재생정책을 추진하였다. 커뮤니티 참여를 배제한 1980년대의 시장 중심의 물리적 재생정책에 대한 비판의 소리가 높아지자, 커뮤니티가 쇠퇴한 영국의 도시들을 재생시키는 데 있어서 중요한 정책적 요소로 등장했다. 신노동당 정부는 과거 장소기반 재생의 한계를 극복하고, 쇠퇴, 빈곤, 사회적 배제 등의 문제를 겪고 있는 근린지역을 근본적이고 효과적이며 지속가능하게 재생하기 위해서 대표적인 근린중심 도시재생 프로그램인 NDC(New Deal for Commu-



[Shoreditch Trust]

Shoreditch Trust는 Shoreditch NDC 예산 지원을 받아 재생사업을 추진하는 제3 섹터 실행조직으로 우리나라의 현장지원센터와 유사



[Shoreditch Trust가 운영하는 사회적 기업 식당]

Shoreditch Trust가 운영하는 식당으로 일자리를 찾기 힘든 지역 주민들을 우선적으로 고용해서 일자리 경험을 제공

nities)를 추진하였다.

NDC는 국가근린재생전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal)의 핵심프로그램으로 영국 전역에 분포되어 있는 커뮤니티의 빈곤, 사회소외, 복지, 고용 문제를 다루기 위해 도입되었다. 불량주택, 범죄, 환경쇠퇴, 낮은 교육수준 등을 기준으로 39개 지역을 선정하여 10년 간 한 지역 당 5,000만 파운드를 지원했다. 지역공동체의 참여를 강조하였으며, 그들에게 많은 권한을 부여하였다. NDC는 영국 역사상 가장 집중적으로 자원을 투입한 도시재생 프로그램으로 총 6개의 정책 목표를 가지고 시행되었다. 이 중 3개는 장소(place)에 관한 것이고, 나머지 3개는 사람(people)에 관한 것이었다. 범죄, 커뮤니티, 주거와 물리적 환경(장소기반)/교육, 건강, 실업(사람 기반) 등 부문에 대한 전반적인 변화를 통해 39개 지역과 나머지 지역과의 격차를 해소하고 낙후 지역을 개선하는 것을 목표로 했다. 또한 궁극적으로 커뮤니티가 계획을 주도적으로 추진하도록 유도해 프로그램이 종료한 후에도 지속가능한 도시재생 사업 모델을 만들기 위해 노력하였다.

그러나 NDC의 성과가 다른 프로그램에 비해 높게 나타나고 있음에도 불구하고 긍정적인 효과의 원인이 주민참여에만 있다고 판단하기는 어렵다. 실제로 주민들 중에서 자기 지역의 NDC 존재를 알고 있던 사람들 중 2년 동안 어떤 행사이든 한차례라도 참여했던 비율은 20% 정도이며, NDC 파트너십에 자발적으로 참여하는 사람들은 전체 대상지 인구의 약 4% 정도로 나타났기 때문이다. 더 중요한 것은 참여의 강도인데, 앞에서 말한 20%의 사람들 중 2008년도에 참여 활동을 한 사람은 87%인데, 그 중 51%만이 NDC 이벤트 또는 축제에 참여 했고, 30%만이 NDC 관련 미팅이나 워크숍에 참



[Shoreditch Trust의 지역주민 교육 프로그램]

- Shoreditch Trust는 NDC 사업이 종료된 지금도 NDC 예산으로 구입했던 부동산 자산의 임대수익을 기반으로 지역정부와 함께 다양한 지역공헌 활동을 하고 있음
- 지역 저소득층 주민들을 대상으로 한 건강한 음식 만들기 교육 과정을 운영

여했다. 이러한 저조한 참여율은 ‘커뮤니티 주민에 의한, 커뮤니티 주민을 위한’이라는 NDC 프로그램의 정당성과 효과성에 대한 의문을 제기하게 한다. 또 다른 문제는 주민대표의 대표성이다. NDC 프로그램 진행 과정 중 관련 기관에서 참여했던 참여자들은 자신들과 관련 있는 경우에만 활발하게 파트너십에 참여하였고, 그 외에서는 적극성을 보이지 않았다. 소수의 핵심 주민 대표가 전체 파트너십에 바람직하지 않은 영향력을 미치거나, 다른 의견을 가진 주민을 소외시켜 주민 간 갈등의 원인이 되는 경우도 있었다. 이러한 갈등과 반목은 파트너십 전체의 신뢰성을 저하시키고, 정책 결정을 지연시켜 배정된 예산을 목표기간 내에 사용하지 못하는 요인으로 작용하였다. 또한 대상 지역들이 저소득층 밀집지역이기 때문에 커뮤니티 대표들은 NDC 정책의 결정 과정들, 예를 들면 어떤 과정을 통해 돈을 쓰는지를 결정하는 과정들 등, 정책 전반에 대해 전문성 및 이해도가 낮았다. 낮은 전문성과 정책에 대한 이해도는 정책 결정 처리과정에 대한 불신으로 표출되었고, 중앙정부의 제약조건에 대한 이해가 낮아 전문가와 갈등을 초래하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 NDC가 우리에게 주는 시사점은 크다. 첫째는 장기적인 안목을 가지고 꾸준히 추진해왔다는 것이다. 10년간 사업이 진행되면서 주민들의 역량 강화에 있어 긍정적인 영향을 미쳤으며 사업이 종료된 후에도 스스로 사업을 운영하면서 지속가능한 도시재생 모델을 만들고 있다. 둘째는 다양한 이해관계자 간의 관계 회복을 통해 소외되고 배제된 사람들을 다시 포용하고 지역주민 간 결속을 높이기 위한 정책을 추진했다는 점이다. 마지막은 사업 참여 대상의 확대이다. NDC는 추진과정에서 사회적으로 배제된 경우가 많았던 사회적 소수자, 특히 다문화 그룹을 재생과정에 참여시켰다. 지역 내 사회적 약자들의 참여를 독려함으로써 그들도 목소리를 낼 수 있는 기회를 만들어 주었다는 점은 우리나라 재생정책에 중요한 시사점을 제공해 준다.

나가며

문재인 대통령의 대선공약인 도시재생 뉴딜에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 모두의 관심이 매년 공적재원 10조 원씩 5년간 총 50조 원 투입에만 집중되어 있다. 영국 NDC에서 우리가 주목해야 할 사실은 10년 간 한 지역 당 5,000만 파운드를 지원했다는 점이 아니라 사람에 대해 집중적으로 투자하고 장기적인 안목을 가지고 지속가능한 도시재생 모델을 만들려고 노력했다는 것이다. 도시재생 뉴딜의 본격적인 추진에 앞서 도시재생의 본래 의미를 다시 한번 생각해 보아야 할 때이다. ↗

도시재생뉴딜정책에 대응하는 공공디벨로퍼의 역할

정 락 현 | 서울주택도시공사 산업경제사업부장, 행정학박사

도시재생뉴딜정책의 이해

새 정부 도시 및 부동산 정책으로 추진되고 있는 도시재생 뉴딜사업이 국토·도시분야에서 가장 중요한 주제가 되고 있다. 도시재생 뉴딜은 물리적 환경인 '도시'와 인문사회적 의미를 내포하는 '재생' 개념과 경제정책적인 단어인 '뉴딜(New Deal)' 등 다양한 해석이 가능한 각 단어가 조합된 복합 용어이다.

문재인 대통령은 공약발표시에 “도시재생사업(뉴딜)은 낡고 쇠퇴한 도시에 활력을 불어넣는 사업입니다. 국민의 권리를 되찾는 일자리를 만드는 일입니다”라고 밝혔다. 도시재생 뉴딜사업은 정책 명칭부터 미국이 대공황을 극복하기 위하여 산업경제정책의 일환으로 공공지출을 통해 일자리를 창출한 '뉴딜'정책을 벤치마킹함으로써 일자리 창출이 주된 목적임을 분명히 하고 있는 것이다.

반면, 도시재생 뉴딜사업은 기존 동네를 완전히 철거하고 새로 세우는 뉴타운 등 대규모 정비사업과 달리 역사와 문화, 환경, 생태 등을 보존하면서 노후 주거환경을 새로운 주거지로 탈바꿈시키는 것 뿐만 아니라 뉴타운에서 해제된 저층주거지 등 점차 쇠퇴되어가는 지역에 활력을 증진시키는 사업이 본질적인 내용이다.

그 방식도 과거의 전면 철거방식만을 고집하거나 그렇다고 노후 공간의 보전방식만을 고집하지 않는다는 점에서 기존 뉴타운 정비사업이나 그간의 도시재생 정책과 차별성이 있다. 새로운 성장동력 확보 뿐 아니라 성장의 이익도 대형 건설사가 가져가는 것이 아니라 주민 등 지역주체가 혜택을 누리고, 「사업」추진도 국가주도의 정책의 일환으로 사업 추진하는 것 보다는 지방분권화하여 지방공기업, 사회적기업 등 지역주체와 지역주민과 지자체가 「사업」으로서 주도하도록 중앙정부는 「정책」적으로 지원하겠다는 것이다.

또한 도시재생 뉴딜사업은 단순 주거지 정비사업에 머물지 않고 산업 및 경제분야 정책추진으로 일자리창출과 도시경쟁력 강화와 도시혁신을 강조하고 있다. 특히 일자리창출요람인 혁신공간 및 젠트리피케이션을 방지하기 위한 지역자산화 확보 등 공공성을 띠는 경제 기반형 지역재생사업도 지역 주민이나 사회적 기업, 지방공기업 등 지역주체들의 참여를 통해 실행하겠다는 구상이다. 이를 통해 지역자산을 확보하고 도시에 활력을 제고하여 일자리를 창출하겠

다는 것이다. 더불어 이 사업의 과정뿐만 아니라 결과로 조성된 공공 공간과 공동체 시설, 혁신공간을 통해서 향후 지속가능한 일자리 창출과 도시혁신 효과를 기대하고 있는 것이다.

국토교통부는 뉴타운 및 도시재생 등 기존 정책이 선 계획 후 실행의 기조하에 대규모 계획 수립에 초점을 두어 실질적인 사업 추진이 미흡했고, 중앙정부가 국가정책사업으로 주도하면서도 국내 읍면동 규모의 도시 중에서 2/3(2,200여 개)가 쇠퇴 중이나 정부 지원은 전국적으로 46곳에 불과하고 국비와 지방비를 합한 재정 지원 역시 연 3,000억 원 수준의 지원으로 지원수준도 부족하여 주민이 체감할 수 있는 성과가 미약했다고 보았다. 따라서, 국토교통부는 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」의 주요 국정과제인 도시재생 뉴딜사업의 추진을 첫째 도시재생 뉴딜사업지 선정권한을 지자체에 대폭 위임하고 둘째, 주민들이 원하는 마을도서관, 주차장 등 소규모 생활편의시설을 설치하는 등 사업추진을 지역이 주도하고 정부는 적극 지원하는 방식으로 추진하고 셋째, 평가 기준은 지자체가 제안한 사업계획에 대해 사업의 시급성 및 필요성(쇠퇴도 등 지역 특성), 사업계획의 타당성(재원, 부지), 사업의 효과(삶의 질 개선, 일자리 창출 등) 등을 공정하고 투명하게 평가하며, 넷째, 법 정부 차원에서 각 부처의 사업을 “장소(도시재생뉴딜 사업지역)”를 중심으로 연계하여 지원하고 SH, LH 등 공기업 투자와 민간투자까지 집중 투자하는 등 「사업」으로서 실효성을 높이는 방식으로 새로이 추진키로 하였다.

도시재생 뉴딜사업은 기존 도시재생사업의 단위 사업 규모가 경제 기반형 407만m², 중심시가지형 88만m², 일반 균형 50만m²로 평균규모가 대규모 택지개발 사업규모로 사업추진이 신속할 수 없는 한계를 극복하고자, 평균 규모를 소규모 생활밀착형 개발규모로 줄이고, 이를 통해 대규모 철거 없이 주민들이 원하는 소규모 생활밀착형 시설을 설치하는 등 지역이 주도하고 정부는 적극 지원하는 방식으로 추진키로 하였다. 이는 주민들이 재생효과를 빠르게 느낄 수 있도록 전체 사업의 절반 이상을 동네 단위에서 주택을 개량하고, 소규모 생활편의시설을 설치해주는 “우리 동네 살리기 사업” 방식으로 추진하는 방안도 검토한다는 점에서도 알 수 있듯이 주민

[표 1] 사업유형별 특징

구분	우리 동네 살리기	주거정비 지원형	일반 균형	중심시가지형	경제 기반형
대상 지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지분재	상업, 창업, 역사 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
특성	소규모 주거	주거	준주거	상업	산업
면적규모(m^2)	5만 이하	5~10만	10~15만	20만	50만

생활을 구체적으로 변화시키기를 원하는 것이다.

도시재생 뉴딜사업의 유형을 국토교통부는(2017.7.27. 도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴시 발표) 우리 동네 살리기, 주거정비 지원형, 일반 균형형, 중심시가지형, 경제 기반형 등으로 사업유형을 분류하고 대상지역과 사업특성 면적규모로 특징을 구분하고 있다. (표 1)

우리나라 디벨로퍼의 한계와 공공디벨로퍼 역할

디벨로퍼(developer)는 사전적인 의미로 기획 – 시행 · 시공 – 운영관리 등의 전 단계에서 부동산 개발을 총체적으로 관리, 감독, 개발하는 역할을 수행하는 개발업체를 의미한다.

기획단계에는 개발가용지의 시장성 분석, 기본 구상 수립, 잠재 투자자 모집 업무를 하고, 시행 · 시공단계에서는 자금 조달, 토지 확보, 시공사 선정, 건설 등을 관리하며, 운영관리단계에서는 사업비 회수를 위해 분양 또는 임대 중 택일하고 임대일 경우에는 건물 유지보수와 향후 리모델링 계획을 수립하고 위탁자를 결정하는 업무를 수행하는 등 토지를 매입해 건물을 개발하고 분양, 임대해 자본을 축적하는 부동산 개발사업기업을 의미한다.

우리나라의 디벨로퍼는 건설업체 보다 규모가 영세하다. 대부분의 민간 디벨로퍼가 시행한 사업은 초기 자금투입비가 전체 프로젝트 비용의 5% 미만인 경우가 많다. 따라서 민간 디벨로퍼는 적은 투자금으로 사업을 착수하면서 여러 문제에 봉착해 있다.

민간 디벨로퍼가 추진하는 개발사업의 성공이 수월하지 않은 이유는 토지 보상, 인허가 리스크 등에 따른 사업 자연 가능성이 높고, 초기 자금투입 등 적은 자기자본투자로 인해 외부 조달 자금으로 인한 이자 등 금융비용 부담으로 인하여 수익성 극대화를 위해 높은 분양 가를 책정하고 부동산 경기에 민감할 수밖에 없기 때문이다. 또한 높은 이자비용 부담 때문에 다양한 개발 옵션을 생각할 여력과 전문성이 부족하고, 토지소유자, 세입자 등과의 갈등 등의 리스크 관리 능력 부재에 따라 사업성공의 경험을 축적하기가 쉽지 않다.

반면, 일본의 경우에는 부동산 버블붕괴 이후에 미초이, 모리 등 민

간 디벨로퍼가 성장하였다. 이는 1990년 부터 급락하여 2년 동안 약 60% 가치 하락하는 등 부동산 가격이 항상 상승한다는 “부동산 신화”가 붕괴되고, 부동산이 안전자산이라는 것에 대한 인식 변화로 인해 주택소유에서 임대로 인식이 전환되어 부동산 임대업이 활발해진 까닭에 있다. 부동산 임대업이 활발해 져서 매각 수익을 목적으로 하는 부동산 및 건축업자 대량 폐업으로 부동산 소유에서 이용에 중점을 둔 자산 운용으로 변화하면서 부동산 유동화 시장 확대, 관리운영 및 보수 관련 사업 등 민간 디벨로퍼 시장이 확대되었고 정부 역시 도시재생 정책 확대에 따른 부동산개발 및 서비스업 확대를 추진하여 민간 디벨로퍼 육성에 나섰다.

일본은 단순 부동산 개발 및 운영에서 지역가치 상승까지 고려하는 지역관리형 부동산 개발을 추진하므로 민간 디벨로퍼가 지자체와 함께 지역성을 살린 도시재생사업 추진까지 하고 있는 셈이다.

한국도 이제 저성장시대에 들어섰기 때문에 디벨로퍼의 역할이 필요하다. 다만 한국의 민간디벨로퍼를 육성하기 까지에는 장기간의 기간과 시장변화가 필요하고 개발과정의 다양한 문제 해결을 위해서는 우선 공공 디벨로퍼의 새로운 역할이 필요하다. 특히, 공공재정의 한계를 극복하고 주거복지와 도시재생을 실현하기 위해서는 공공자산의 개발이 필요하므로 공공이 디벨로퍼로서 역할해야 한다. 더구나, 젠트리피케이션 방지 등 도시문제 해결을 위해 분양 중심의 사업구조에서 부동산 장기운영 및 서비스 강화 등 지역관리가 필요하고 특히 일자리 창출과 지역산업 및 경제활성화 등 공공성과 지역성을 고려하며 도시의 혁신거점 공간을 마련하기 위해서는 공공디벨로퍼의 필요성이 대두되고 있다.

현재 공공 디벨로퍼는 민간 디벨로퍼와 유사하게 ‘개발자’ 역할만을 수행하거나 일부 사업에서는 일부 중재자로서 행동하기도 한다. 일부 사업에서는 공공 디벨로퍼가 공공기관이 갖는 신뢰도를 이용하여 주민과 개발자 간의 중재자 역할을 수행하기도 한다.

도시재생 뉴딜사업에서는 공공 디벨로퍼가 현재보다 더욱 적극적인 역할을 수행하여 산업 및 혁신공간 창출 등 일자리사업과 지역 내 개발사업을 공익적 목적 하에 주도적으로 추진해야 한다. 즉, 도시재생 뉴딜사업 모델에서 적극적인 주체로서 공공 디벨로퍼는 계

획자(Planner), 중재자(Arbitrator), 지원자(Enabler), 산업지원자(Industry Supporter)로서 활동해야 한다. (표 2)

[표 2] 공공 디벨로퍼의 현재와 대안적 기능

구분	기획	건설	운영관리
지방자치단체	도시계획 결정 계획 승인	공공기여 사업자선정 인허가	인허가
현재	디벨로퍼 (공공, 민간)	시장조사 기본구상 투자자 모임	자금 조달 토지확보 건설
	공공	개발 : 민간 디벨로퍼와 동일 개발 지원 : 약한 중재기능 수행	
대안	공공 디벨로퍼	전 지역 대상 선제적 계획	이해당사자 간 중재 정보공개 & 컨설팅 등 지원
	추가기능	계획자 (Planner)	중재자(Arbitrator) 지원자(Enabler) 산업지원자 (Industry Supporter)

공공 디벨로퍼는 기획자로서는 개발 잠재력이나 수요가 예상되는 사업에 대한 적극적 발굴하고, 중재자로서는 토지소유주, 임차인, 주변 상인, 사업개발자 등 관계자 간의 갈등을 적극 해결하고, 지원자로서는 정보제공, 기술 컨설팅, 자금 컨설팅 등을 통하여 사업을 지원하며, 산업 및 혁신 지원자로서는 지역소상공인 및 중소기업을 위한 산업시설, 산업지원시설, 프로그램을 제공하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

특히, 공공 디벨로퍼는 높은 신뢰도를 활용하여 이해 당사자 사이에 중재자 역할을 주도적으로 수행할 필요가 있다. 뉴딜사업 등 사업 진행에 있어서 민간 사업자와 지역 커뮤니티 간 관계를 중재하

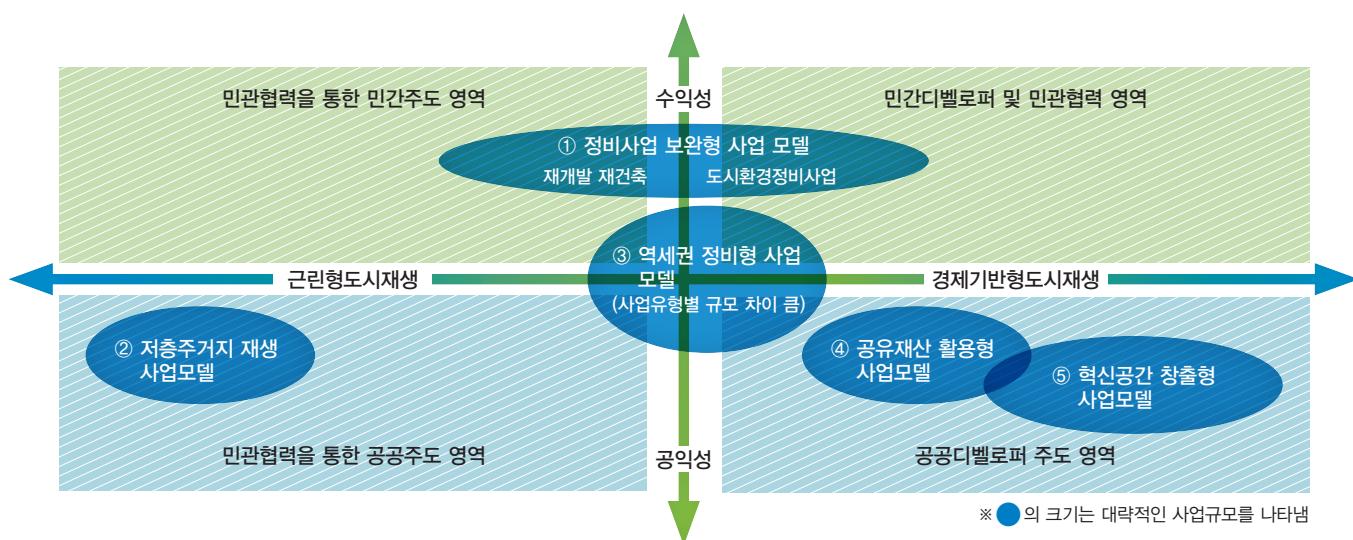
여야하고, 중앙정부-지방자치단체 등과民間을 연계해 주는 중재자 역할을 수행할 수 있을 것이다.

공공디벨로퍼로서 서울주택도시공사의 도시재생사업 실험모델

서울주택도시공사는 공공 디벨로퍼로서 적극적인 계획자, 적극적인 중재자, 적극적인 지원자, 그리고 산업 지원자 역할을 수행하여 왔다. 공사가 그동안의 도시환경정비사업, 재건축사업 등에서의 공공지원자, 총괄관리자 역할을 수행했던 경험을 토대로 이해 당사자를 중재하고 그리고 기술과 정보, 자금을 제공하는 지원자 역할을 수행하며 특히, 개발 이후 임대분양 및 기업 지원 프로그램을 계획 수립 단계에서부터 고민하는 산업 지원자 역할 등 공공디벨로퍼로서 역할을 이미 수행하여 왔기 때문이다.

따라서 서울주택도시공사는 도시의 재생과 활성화를 위한 도시재생 정책수행하면서, 실제 작동되는 실행 사업모델을 제시하는 것이 중요하다고 보고, 기존 도시재생특별법에 따른 사업유형과 병행하여 좀더 실행가능하고 주민이 체감할수 있는 도시재생사업을 유형화하고 실험하여 사업모델을 개발하였다.

우선, 오도가도 못하는 정비사업이나 재난위험 D·E등급 공동주택 등 정비사업 보완형 사업모델과 서울형 자율주택정비사업인 저층주거지 사업모델, 역세권 2030 청년주택 사업모델 등 역세권내에서 토지임대형·토지출자형·공유재산 위탁개발형 정비사업모델, 노후 공공시설 복합화사업·공유재산 위탁개발 등 공유재산 활용형 사업모델, 산업거점 및 산업단지조성 사업·청년창업 플랫



[그림 1] 서울주택도시공사 도시재생사업 6개 유형

폼·준공업지역 재생 등 혁신공간 창출형 사업모델, 저층주거지 자율주택정비사업과 연계된 비영리 지역재생회사에 의한 지역관리와 지역관리회사를 지원하는 중계기관으로서 서울주택도시공사의 역할 등 도시재생사업 관리·운영모델 까지 6가지 유형의 도시재생 사업모델을 실험하고 있다. (그림 1)

이중에서 혁신공간 창출형 사업모델은 도시의 혁신기능을 회복하여 4차 산업혁명기에 대응하고 청년주거 및 청년창업 지원 등 일자리 창출을 목적으로 하는 사업으로, 도시창조산업에 대한 종합적 서비스 제공과 네트워킹이 가능한 혁신환경(Innovative milieu) 조성사업이다. 우선 도시의 혁신거점에 물리적인 혁신환경을 조성하고, 이곳에 창의적 인재가 모여들어 각 분야의 창조영역 집단과 공창조(共創造) 할 수 있도록 법무·재무·마케팅 등 서비스 지원 등 맞춤형 기업성장 지원프로그램 등 창업지원과 주거공간 및 사무 공간과 소규모 공장공간 등 창의적 인재가 선호하는 도시환경 조성과 물리적 입주공간과 지원시설 확충 그리고 커뮤니티 활성화가 이루어져 청년창업을 지원하는 청년창업플랫폼 등 종합서비스를 제공하는 것이다. (그림 2)



[그림 2] 혁신환경(Innovative milieu)

그러나 서울시주택도시공사가 실험한 사업모델을 그대로 도시재생 뉴딜사업의 유형으로 받아들여서 도시재생 사업을 임의적으로 유형화하여 지역의 특성과 무관하게 일정한 금액을 배분하는 방식으로는 도시재생 뉴딜사업이 작동될 수 없다. 도시재생 뉴딜사업은 그동안의 도시재생 정책사업과 다른 차원의 접근이 필요하기 때문이다. 기존의 도시재생정책은 구체적으로 실행에 옮기는 사업모델을 제시하지 못했기 때문에 구체적으로 실행에 옮기는 사업모델을 제시한

것을 참고하여 다양한 「사업모델」을 개발하여야 한다. 더불어 기존 도시재생 정책사업의 한계점을 극복하고 도시재생 뉴딜사업이 실제 작동되기 위해서는 최소한 다음의 조건을 갖추어야 한다.

첫째, 도시재생 계획단위와 도시재생 사업단위를 명확하게 구분해야 하며 기존 도시재생 정책사업이 도시재생활성화지역이라는 계획지구를 선정하고 예산을 집중하는 방식이라면 도시재생 뉴딜사업은 사업구역 또는 개별적인 사업을 선정하여 공공자금의 지원과 투자를 결합하여 사업을 실현하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 도시재생 뉴딜사업이 계획이나 도시재생활성화지역이라는 계획지구내 사업으로 한정할 경우 예산 낭비가 되고 지속가능성이 확보되기 어렵다.

둘째, 도시재생 뉴딜사업은 공공주체나 지역주체 등 사업추진 주체가 명확하여야 한다. 해당 지역에 거주하는 주민이 참여하는 것은 당연하지만, 누군가는 사업을 실현시켜야 하며, 그 추진 주체는 수익성만 추구해서도 공익성 위주의 사업을 해서도 지속 가능 할 수 없기 때문이다. 도시재생 뉴딜사업은 공익성을 지니면서 수익성도 일정 확보해야 하므로, 사업추진능력과 경험을 가진 사업주체의 육성이 절실하게 필요하며, 따라서 지역에 기반을 둔 지방공사가 공공성을 띤 개발사업에서 더욱 중요한 역할을 수행할 수밖에 없다.

셋째, 도시재생 뉴딜사업 추진 주체와 사업 구조 및 금융조달 구조를 다양화해야 한다. 뉴딜사업이 실효성을 거두려면 사업추진 단위를 소단위로 분할하고 지역단체 등과 협력하여 추진하는 사업구조를 구축해야하고 금융조달의 고도화하는 등 지방공기업 및 지역기업이 주도하는 다양한 사업모델이 있을수 있다.

넷째, 도시재생 뉴딜사업은 단기간의 개발 분양사업이 아니라 지역의 장기적인 발전을 위해 사업추진 주체가 사업준공 이후에도 지역에 남아 관리까지 해야 한다. 즉 개발이익을 사유화하거나 기업이 익화 하기 보다는 지역자산화하여 지역의 장기적인 발전을 추진할 수 있다. ↗

[참고문헌]

정학현(2013.8), 도시창조성 관점에서 본 도시정비사업 평가와 정책과제, 세종대학교 대학원 pp.20~26.

서울주택도시공사 도시연구원(2017.7), 새정부 도시재생·주거복지정책 추진방안
서울연구원(2016.12), 산업경제 활성화 및 지역균형 발전을 위한 서울주택도시공사의 역할연구

변창흠(2017.3), '지방분권형 도시재생을 위한 공공주체의 역할과 제도개선 과제, 지방분권형 도시재생정책 국회토론회 발표자료'

국토교통부는(2017.7), 도시재생 뉴딜사업, 지자체 등 의견수렴 척수 보도자료

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

용도지구 통 · 폐합 등 토지이용체계 간소화

2017.08.24

- 용도지구 제도가 도입(1934년)된 이후, 유사한 목적의 용도지구가 세분화되거나 상호간에 중첩 지정되어, 토지이용 규제가 복잡해지고 경직적으로 운영되는 등 토지이용의 불편을 초래하는 문제가 발생
- 이에, 유사한 목적의 용도지구를 통·폐합하는 등 여건변화를 반영하여 용도지구 제도를 정비하려는 것으로, 토지이용 체계를 간소화, 합리화하고 다양한 토지이용 수요에 보다 유연하게 대응할 수 있도록 제도 개선

[용도지구 관련 제도개선 내용]

① 용도지구 통 · 폐합 등 정비

- 지정목적, 요건 등이 혼재되어 있는 경관지구와 미관지구를 경관지구로, 보존지구와 시설보호지구를 보호지구로 각각 통합하여 간소화
- 경관지구는 자연, 시가지, 특화 경관지구로, 보호지구는 역사문화환경, 생태계, 중요시설 보호지구로 세분화하여 자자체장이 지정할 수 있도록 규정
- 일정 높이 이상으로 건축하게 하는 최저고도지구는 여건 변화에 맞지 않게 토지이용의 자율성을 제약하는 측면이 있어 폐지

② 지구단위계획으로 대체하기 위한 용도지구 폐지절차 간소화

- 중첩되어 있는 용도지구의 복잡한 건축제한 사항을 하나의 지구단위계획으로 대체를 확대해 나갈 수 있도록, 해당 용도지구 폐지에 관한 도시·군관리계획의 입안을 주민이 제안할 수 있도록 함.
- 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 도시·군관리계획 심의는 도시계획·건축 위원회 공동 심의를 거치도록 하고, 시장·군수가 결정할 수 있도록 개선

③ 복합용도지구 신설 및 건축제한 완화

- 여건 변화에 따른 다양한 토지이용 수요에 대응하고, 용도지역에 수반되는 경직적인 건축규제를 유연화 할 수 있도록 복합용도지구 제도를 신설
- 용도지역 중 주거·공업·관리지역에 복합용도지구를 지정하여, 용도지역을 변경하지 않고도 해당 용도지역에 따른 건축물 허용

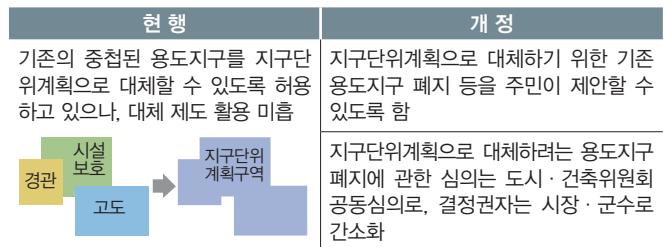
용도 제한을 완화(완화법위는 대통령령 위임)할 수 있도록 함.

[참고 1] 용도지구 통 · 폐합 등 정비

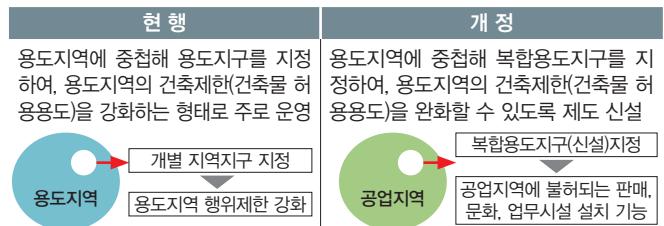
현행	개정	비고
경관지구	경관지구	미관지구는 시행일 후 1년 동안 지구단위계획으로 대체 후, 경관지구로 통합
미관지구	고도지구	고도지구 중 최저고도지구 폐지
고도지구	고도지구	고도지구와 동시에 통합하여 운영
보존지구	보호지구	시행일과 동시에 통합하여 운영
시설보호지구	특성용도제한지구	유해물질 배출시설 제한 가능하도록 규정 구체화
특성용도제한지구	특성용도제한지구	

* 방화지구, 방재지구, 취락지구, 개발진흥지구는 변동 없음

[참고 2] 용도지구 대체절차 간소화



[참고 3] 복합용도지구 신설



주차단위구획 최소크기 확대

2017.06.30

주차장법상 주차단위구획의 크기는 최소 기준이므로 더 크게 만들 수 있으나, 많은 시설물에서 최소 기준을 적용해 왔으며, 최근 중·대형 차량 비율 및 차량 제원의 증가에 따른 주차갈등이 지속적으로 발생함에 따라 주차구획 확대 필요성이 제기되어 왔음.

① 주차장 내 문 콕 사고 발생 건수 추정치(보험청구 건수 기준) :

2014년 약 2,200건→2015년 약 2,600건→2016년 약 3,400건

② 현대해상(업계 매출의 약 20% 차지) 문 콕 사고 청구 건수 2010

년 230건→2016년 685건

- 현재의 일반형 주차단위구획 최소 기준($2.3m \times 5.0m$)은 1990년 이후 적용되어 왔으며, 승용차의 차량제원이 증가하고 국민의 중·대형차 선호현상이 심화됨에 따라 2008년에 확장형 주차단위구획($2.5m \times 5.1m$) 제도를 도입하고 2012년에는 신축 시설물에 대하여 30% 이상을 설치하도록 의무화.

① 일반형 주차구획 : $2.5m \times 6.0m$ (71년) → $2.5m \times 5.5m$ (88년)
→ $2.3m \times 5.0m$ (90년)

② 승용차 중 소형차 비중 : 42.5%(00년) → 11.3%(10년) → 3.2%(16년)

승용차 중 중·대형차 비중 : 49.3%(00년) → 80.4%(10년) → 86.3% (16년)

③ 쏘나타 제원변화 : (85년)1,755mm → (10년)1,835mm → (15년) 1,865mm

- 그러나, 소형 승용차의 비중이 지속적으로 감소하고, 국민의 주차불편과 문콕 사고의 발생이 급증함에 따라 주차단위구획을 전면적으로 확대하기로 함.

- 개정안에서는 평행주차형식 외의 주차단위구획 최소 크기를 일반형은 기준 $2.3m$ (전폭)× $5.0m$ (전장)에서 $2.5m$ (전폭)× $5.0m$ (전장)로, 확장형은 기준 $2.5m$ (전폭)× $5.1m$ (전장)에서 $2.6m$ (전폭)× $5.2m$ (전장)로 확대하여 주차불편 및 주민분쟁 발생을 해소하고자 함.

- 한편, 새로운 기준 도입에 따른 혼란을 방지하기 위하여 변경된 주차단위구획 규정은 새로이 신축되거나 설치되는 시설물에 한하여 적용된다. 즉, 시행일을 기준으로 건축법 등 관계법령에 따라 시설물의 건축 또는 설치의 허가·인가 등을 받았거나 허가·인가 등을 신청한 경우에는 종전 규정이 적용.

주차단위구획 크기 확대에 따른 추가되는 공사비용은 아파트 세대당 약 240만원이 추가 소요될 것으로 예상.

① 분양가 산정기준 : 주차면적(m^2)×진입로 등 추가면적 배율 (2.6)×공사단가(827천원/ m^2 , '17년 기본형 건축비 단가)×1.2(1세대 당 최소 주차확보 면수 기준)

- 또한, 일반 건물 주차장 공사비 증가액(서울시 주차장 전용건축물 평균공사비 기준)은 약 188만원/ m^2 이 추가 소요될 것으로 예상.

[참고 2] 용도지구 대체절차 간소화

- 차량 제원 증가(최대 13cm), 차량 문 1단계 열림 여유폭(30° 기준, 56~60cm) 등을 고려하여 평행주차형식 외의 주차단위구획을 확대
(현 행) 일반형 $2.3m$ 이상× $5.0m$ 이상, 확장형 $2.5m$ 이상× $5.1m$ 이상
(개선안) 일반형 $2.5m$ 이상× $5.0m$ 이상, 확장형 $2.6m$ 이상× $5.2m$ 이상

〈개정안에 따른 주차구획 기준 확대정도 비교〉

구분	일반형		확장형		대상 차종
	너비	길이	너비	길이	
현행	2.3m 이상	5.0m 이상	2.5m 이상	5.1m 이상	• 일반형 : 소형차 • 확장형 : 중형차 이상
개정	2.5m 이상	5.0m 이상	2.6m 이상	5.2m 이상	• 일반형 : 중형 및 중형SUV • 확장형 : 대형·대형SUV·승합차·소형트럭

- 주차단위구획의 면적은 일반형은 8.7%($11.5m^2 \rightarrow 12.5m^2$), 확장형은 6.0%($12.8m^2 \rightarrow 13.5m^2$) 증가
- 아파트 건설 시 세대당(1.2대 기준) 약 240만원, 일반건물 주차장 공사비는 약 188만원/ m^2 이 추가 소요될 것으로 예상

법령해석

주택법 의제에 따른 관계 행정기관의 협의내용 범위

법제처 09-0173, 2009.06.26

[질의요지]

「주택법」제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 그 사업계획에 포함된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제88조에 따른 도시계획시설사업 실시계획 인가에 관한 사항에 대하여 「주택법」제17조제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우, 협의의 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의에 응함에 있어서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제90조에 따른 서류의 열람 등의 절차를 거쳐야 하는지?

[회답]

「주택법」제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 그 사업계획에 포함된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제88조에 따른 도시계획시설사업 실시계획 인가에 관한 사항에 대하여 「주택법」제17조제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우, 협의의 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의에 응함에 있어서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제90조에 따른 서류의 열람 등의 절차를 필요적으로 거쳐야 하는 것은 아닙니다.

[이유]

「주택법」제16조에 따르면 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 하며(제1항), 사업계획승인권자는 제1항에

따라 사업계획을 승인하였을 때에는 이에 관한 사항을 고시하여야 합니다(제6항).

그리고 「주택법」 제17조에 따르면 사업계획승인권자가 같은 법 제16조에 따라 사업계획을 승인할 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제88조에 따른 실시계획의 인가 등에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보고(제1항), 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 하며 해당 법률에서 규정한 인·허가등의 기준을 위반하여 협의에 응하여서는 아니 됩니다(제3항).

한편, 국토계획법 제88조에 따르면 도시계획시설사업 시행자는 실시계획을 작성하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 하고(제2항), 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 제43조제2항에 따른 도시계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에는 실시계획을 인가하여야 합니다(제3항). 또한 국토계획법 제90조제1항에 따르면 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 제88조제3항에 따라 실시계획을 인가하려면 미리 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 공고하고, 관계 서류의 사본을 20일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 합니다.

이 사안에서는 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 그 사업계획에 포함된 국토계획법 제88조에 따른 도시계획시설사업 실시계획 인가에 관한 사항에 대하여 「주택법」 제17조제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우, 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 협의에 응함에 있어서 국토계획법 제90조에 따른 서류의 열람 등의 절차를 거쳐야 하는지가 문제됩니다. 일반적으로 인·허가 등의 의제제도를 둔 취지는 하나의 사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 규정된 각종 인·허가 등을 득하여야 하는 경우 이를 종합적 관점에서 검토하고 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 절차적 일원화 등 간소화로 시간 또는 경비 등을 절감하기 위함이라 할 것입니다.

「주택법」 제17조제3항에 따르면 주택건설사업계획의 승인권자로부터 협의를 요청받은 국토계획법 제88조의 도시계획시설사업 실시계획 인가를 관장하는 관계 행정기관의 장은 국토계획법에서 규정한 도시계획시설사업 실시계획 인가의 기준을 위반하여 협의에 응하여서는 아니 되는 바, 이는 해당 주택건설사업계획에 포함되어 있는 도시계획시설사업 실시계획의 내용이 국토계획법에서 정하고 있는 도시계획시설사업 실시계획 인가 시에 요구되는 실체적 요건에 위반되어서는 아니 된다는 것을 의미한다고 할 것이고, 국

토계획법에 따라 수행하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획 인가 시에 요구되는 절차상의 요건까지 구비하여 협의에 응하여야 한다는 것은 아니라고 보는 것이 합리적이라 할 것이고 이렇게 보는 것이 인·허가등의 의제제도의 취지와도 부합한다고 할 것입니다. 즉, 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 국토계획법 제88조제3항에 따라 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하려면 미리 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 공고하고, 관계 서류의 사본을 20일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있는 국토계획법 제90조는 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 같은 법 제88조제3항에 따른 실시계획 인가 시에 거쳐야 하는 절차적 요건에 해당하는 규정이라고 할 것이지만, 국토계획법이 아닌 「주택법」 제17조제3항에 따른 협의에 응함에 있어서 필요적으로 거쳐야 하는 규정에 해당한다고는 볼 수 없습니다.

또한, 인·허가등의 의제와 관련한 국토계획법 상의 관련 규정을 살펴보아도, 예컨대 국토계획법 제30조에서는 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시시장으로 하여금 도시관리계획을 결정하기 전에 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있는데, 이 규정과는 별도로 같은 법 제9조에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에서 이 법에 따른 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경에 대한 도시관리계획의 결정을 의제하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있습니다.

국토계획법 제30조와는 별도로 국토계획법 제9조를 둔 취지는 일반적으로 다른 법률에서 협의를 전제로 국토계획법 상의 도시관리계획의 결정을 의제하는 경우에 있어서 도시관리계획의 결정 중 특히 중요하다고 판단되는 용도지역 등의 지정 또는 변경을 내용으로 하는 도시관리계획의 결정만큼은 협의 시에 필요적으로 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하기 위함이라 할 것입니다.

마찬가지로, 「주택법」 제17조제3항에 따라 협의를 요청받은 국토계획법 제88조의 도시계획시설사업 실시계획 인가를 관장하는 관계 행정기관의 장으로 하여금 협의에 응함에 있어서 같은 법 제90조의 서류의 열람 등의 절차를 거쳐야 한다는 취지의 별도의 규정이 없는 이상, 국토계획법 제90조의 절차를 필요적으로 거쳐야 하는 것은 아닙니다.

따라서 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 그 사업계획에 포함된 국토계획법 제88조에 따른 도시계획시설사업 실시계획 인가에 관한 사항에 대하여 「주택법」 제17조제3항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하는 경우, 협의를 요청받

은 관계 행정기관의 장은 협의에 응함에 있어서 국토계획법 제90조에 따른 서류의 열람 등의 절차를 필요적으로 거쳐야 하는 것은 아닙니다.

판례

건축허가취소처분취소 등

대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두16111 판결

[판시사항]

- (1) 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 행위제한에 관한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제84조 제3항의 해석 및 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸치는 경우 용도지역별 건축물의 용도제한에 관하여 건축법 제54조 제3항 본문이 적용되는지 여부(소극)
- (2) 건축허가가 용도지역별 건축물의 용도 제한에 적합한지 판단하는 기준 및 건축주가 적법한 용도변경 절차를 거치지 않고 허가 받은 용도 이외의 다른 용도로 사용하는 경우 건축허가가 소급해서 위법해지는지 여부(소극)
- (3) 수익적 행정처분을 취소할 수 있는 경우 / 수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 경우, 당사자의 처분에 관한 신뢰이익을 고려해야 하는지 여부(소극) 및 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위가 있었는지 판단하는 기준

[판결요지]

- (1) 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2012. 2. 1. 법률 제11292 호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라고 한다) 제84조 제3항 본문은 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 그 대지 중 용도지역 등에 있는 부분의 규모 및 용도지역별 면적과 관계없이 녹지지역에 대해서만 녹지지역에 관한 행위 제한 규정을 적용하도록 함으로써 녹지지역의 휘손을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 이러한 규정의 입법 취지 및 문언에 의할 때 위 조항은 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 용도지역 등 경계선을 기준으로 녹지지역에 대하여는 녹지지역에 관한 행위 제한 규정이 적용되고, 다른 용도지역 등에 대하여는 해당 용도지역 등에 관한 행위 제한 규정이 적용된다는 의미로 해석하는 것이 타당하다.

한편 건축법 제54조 제3항 본문에서는 "대지가 녹지지역과 그

밖의 지역 · 지구 또는 구역에 걸치는 경우에는 각 지역 · 지구 또는 구역 안의 건축물과 대지에 관한 이 법의 규정을 적용한다."라고 규정하고 있으나, 용도지역별 건축물의 용도 제한에 대하여는 건축법이 아니라 국토계획법이 규율하고 있으므로, 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸치는 경우 용도지역별 건축물의 용도 제한에 관하여는 건축법 제54조 제3항 본문이 적용되지 아니한다.

- (2) 건축허가가 용도지역별 건축물의 용도 제한에 적합한지는 허가된 건축물의 용도가 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 그 시행령, 건축법 시행령, 도시계획조례 등의 관련 규정에 의하여 허용되는 용도인지 여부에 의하여 정해지는 것이지, 건축주가 나중에 신축한 건축물을 허가받은 용도 이외의 다른 용도로 사용할 의도나 가능성 있는지 여부에 의하여 좌우되는 것이 아니고, 건축주가 적법한 용도변경 절차를 거치지 않고 허가받은 용도 이외의 다른 용도로 사용하더라도 무단 용도변경이 문제 될 뿐, 건축허가가 소급해서 위법해지는 것은 아니다.
- (3) 행정행위를 한 처분청은 그 행위에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있고, 다만 수익적 행정처분을 취소할 때에는 이를 취소하여야 할 공익상의 필요와 취소로 인하여 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰보호 및 법률생활 안정의 침해 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상의 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있으며, 나아가 수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면 당사자는 처분에 의한 이익이 위법하게 취득되었음을 알아 취소 가능성도 예상하고 있었다 할 것이므로, 그 자신이 처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론 행정청이 이를 고려하지 아니하였더라도 재량권의 남용이 되지 아니한다. 한편 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위가 있었는지 여부는 행정청의 상대방과 그로부터 신청행위를 위임받은 수임인 등 관계자 모두를 기준으로 판단하여야 한다.

질의응답사례

분할측량결과 반영시의 절차이행 여부

국토교통부 2016.10.06

[질의]

- 도시계획시설(도로)에 대하여 분할측량을 실시한 결과 전체면적

5퍼센트 이내에서 면적변경이 발생한 경우

- 가. 선형으로 결정되는 도시계획시설(도로)에 대하여는『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(이하, 국토계획법) 시행령 제25조제3항 제1호의 사항에 해당하는지?
- 나.『도시·군관리계획수립지침』에 따라 실시계획인가 변경절차만 이행하면 되는지?
- 다. 도시관리계획 변경절차를 이행하여야 하는지?

[답변]

- 국토계획법 시행령 제25조제3항제1호에 따라 도시계획시설(도로)의 경우 단위 도시계획시설(도로) 부지면적의 5퍼센트 미만의 변경이면서 시점 및 종점이 변경되지 아니하고 중심선이 종전에 결정된 도로의 범위를 벗어나지 아니하는 경우라면 경미한 변경으로 처리할 수 있습니다.(이 때 단위 도시계획시설 부지 면적의 5% 미만의 변경이란 변경 부분의 절대치의 합으로 전체부지 면적 중 5%가 제척되고, 5%가 추가되는 경우 그 변경면적은 10%가 되는 것임)
- 다만, 금회 변경되는 사항으로 인하여 관계기관 협의가 필요하거나, 민원이 발생할 우려가 있거나, 토지소유자(이해관계인 포함) 및 지역주민들에게 알릴 필요가 있는 경우에는 경미한 변경으로 결정하지 않을 수 있을 것이며, 위 경우를 경미한 사항으로 검토할지에 대한 판단은 해당 시설의 입안 및 결정권자가 시설의 규모, 지역여건, 주변현황, 관계법령 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항이므로 해당 지자체 담당자와 상의하시기 바랍니다.
- 아울러 국토계획법 제88조제5항에 실시계획이 작성(도시·군 계획시설사업의 시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우를 말한다) 또는 인가된 때에는 그 실시계획에 반영된 제30조제5항 단서에 따른 경미한 사항의 범위에서 도시·군관리계획이 변경된 것으로 보도록 운영하고 있음을 알려드립니다.

재건축사업을 지역주택조합사업으로 추진 가능여부

국토교통부 2016.08.11

[질의]

- 가. 2개 단지 300세대가 거주하고 있는 아파트단지를 지역주택조합사업으로 추진할 수 있는지?
- 나. 상기 주택단지에 대하여 지역주택조합사업을 시행할 경우 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 안전진단, 토지등소유자 동의요건을 준용해야 하는지?

[답변]

- 도시 및 주거환경정비법(이하 “도시정비법”이라 한다.) 제3조에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장은 정비구역으로 지정할 예정인 구역의 개략적 범위 등의 사항이 포함된 도시·주거환경정비기본계획을 10년 단위로 수립하도록 하고 있으며, 질의하신 사항의 경우 해당 아파트 단지가 동 규정에 따른 기본계획상 정비예정구역에 포함된 경우에는 지역주택조합사업을 추진하기 어려울 것으로 판단 됨을 알려드립니다.
- 귀 질의하신 지역주택조합사업은 도시정비법에 따른 안전진단 및 동의요건 적용 대상이 아니며, 지역주택조합의 사업추진 시에는 주택법에서 정한 사업추진 절차에 따라 진행하게 됨을 알려드립니다.

의제 도시계획시설 토지수용 가능 여부

국토교통부 2016.08.11

[질의]

의제 또는 기부채납을 전제로 하는 도시계획시설에 대하여 토지소유자의 동의 없이 도시계획시설 사업자지정은 가능할 것인가 토지수용을 위한 절차를 별도로 진행할 경우 토지소유자의 동의(면적의 2/3, 소유자의 1/2)를 받지 않아도 되는지?

[답변]

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법) 제86조에 따라 도시·군계획시설사업을 시행하고자 하는 자는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수로부터 시행자로 지정을 받아 도시·군계획시설 사업을 시행할 수 있습니다.
- 또한 국토계획법 제86조제7항에 따라 국가 또는 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정한 자 외의 자가 도시계획시설사업의 시행자로 지정받고자 할 경우에는 국토계획법 시행령 제96조제2항에 도시계획시설사업 대상 토지 면적의 2/3이상을 소유(국·공유지 제외)하고, 토지소유자 총수의 1/2이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 합니다.
- 여기서 대통령령으로 정하는 자는 국토계획법 시행령 제96조제4항에 해당하는 자(지방공사 및 지방공단, 다른 법률에 의하여 도시계획시설사업이 포함된 사업의 시행자로 지정된 자, 국토계획법 제65조에 따라 공공시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되는 공공시설을 설치하고자 하는 자, 기부를 조건으로 시설물을 설치하려는 자)를 의미합니다.

생명도시를 바라지하는 머물고 싶은 시흥

허정임 | 시흥시 마을기록가

'시흥'이라는 명칭은 '넓은 땅'을 의미한다. 고구려 시대 지명인 '잉벌노'는 '눔내'를 한자로 표기한 것으로 '뻗어가는 땅'을 의미한다. 시흥은 넓고 뻗어나가는 지형을 하고 있으며 그 넓은 땅은 서울의 구로구, 관악구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구등과 경기도의 과천시, 광명시, 군포시, 안산시, 안양시, 의왕시등을 분가시켰다. 이들의 본가인 시흥시는 현재 전역에 걸쳐 도시개발과 전철사업이 한창이며 현재 정왕동 소재 배곧신도시에는 서울대 시흥캠퍼스가 조성되고 있다.



[그림 1] 배곧생명공원의 배곧마루 : 이곳에 올라서면 서해바다가 한 눈에 보인다



[그림 2] 배곧의 낙조

시흥이라는 명칭은 지금의 서울특별시 금천구 시흥을 중심으로 잉벌노현(고구려 장수왕 63년), 곡양현(신라 경덕왕 16년), 금주(고려 태조 23년), 금천현(조선 태종 13년)으로 불리우다가 조선 정조 때 고려 당시의 별호인 금주를 시흥현이라고 개칭한데서 유래한다고 기록에 나와 있다. 시흥 곳곳에서 발굴된 유물의 연도로 보았을 때 신석기 시대부터 이어져오고 있다는 증거에서 시흥이라는 이름을 사용하게 된 온전한 시흥의 역사는 어디서부터 인정해야되느냐의 문제에서 분분한 의견이 제기된다. '시흥군'이라는 명칭이 쓰여진 1914년부터인가, 오늘날 시흥시를 이루고 있는 군자면, 수암면, 소래면이 존재했던 1974년부터인가, 아니면 시흥시로 승격이 된 1989년부터인가... 부천군이 폐군되면서 1974년 시흥군으로 흡수된 소래면과 1914년 안산군이 해체되면서 시흥군에 편입된 군자면을 기준으로 둘 것인가는 바르게 정의 할 필요성이 있겠다. 이러나저러나 시흥군이라는 이름이 쓰여질 때부터 존재하고 행정이 개편된 오늘날까지도 남아있는 군자동은 시흥군 군자면의 면소재지이자 시흥100년의 뿌리다. 수암면이 안산시로 흡수되고 1974년 시흥군으로 편입된 소래면과 비교했을 때 1914년 3월 1일 과천, 시흥, 안산군을 합병, 시흥군으로 통합된 행정구역에서 시흥군 군자면을 뿌리로 두어 그 역사를 1914년부

터 시작해야한다는 주장이 강하게 표출되고 있다. 이는 시흥시의 역사를 연구하는 이들이나 군자면의 토박이들 사이에서의 정의이기도 하다. 시흥군은 1988년 12월 31일을 끝으로 93년 만에 폐군되면서 행정구역상 사라지게 되고 1989년 시흥시로 승격되었다.

이로서 시흥시는 100년의 역사를 안고 미래100년의 염원을 시흥시민들과 함께 만들어 갯골생태공원 내 타임캡슐에 넣었다. 시흥시가 구로구, 관악구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구등과 경기도의 과천시, 광명시, 군포시, 안산시, 안양시, 의왕시를 분가시킨 것처럼 거대 군자동 또한 장곡동, 월곶동, 장현동, 연성동, 능곡동, 정왕동등을 분가시키면서 시흥시는 현재 대야동, 신천동, 은행동, 매화동, 과림동, 신현동, 정왕본동, 정왕1동, 정왕2동, 정왕3동, 정왕4동을 포함하여 17개동이 만들어졌으며, 50만 도시를 바라보는 시점에서 정왕권, 연성권, 소래권으로 분리되어 17개동은 섬마을처럼 형성되었다. 17개동을 이으며 시흥시는 현재 전역이 파헤쳐지고 있다. 배곧신도시가 모양새를 갖추어지고 있고 목감지구가 입주완료와 함께 잔여 공사 진행 중이며 은계지구, 장현지구가 드러나고 있다. 연계해서 전철사업 또한 박차를 가하고 있으며 2018년 2월이면 소사-원시선이 개통된다. 2001년부터 시작된 시흥전철 즉, 소사-원시선,



[그림 3] 시흥바라지물길을 잇는 보통천



[그림 4] 호조벌에서 갯골생태공원으로 흘러가는 물길

월곶-판교선, 신안산선은 2024년이면 시흥 교통의 중심이 된다. 시흥시민의 오랜 염원인 교통(전철)에 대하여 좀 더 언급하겠다. 길게 뻗어있는 땅, 시흥시의 가장 중심이자 핵심이 되는 시흥시청역은 장현지구내에 자리를 잡으면서 시흥 중심지로의 역할을 할 것으로 보인다. 말도 많고 탈도 많았던 장곡역 또한 합당한 조건을 갖추고 있기 때문에 착공에는 차질이 없다고 전한다. 부동산 관계자의 말에 따르면 장현지구보다는 지역의 특성상 인근의 장곡동이 상업지구로서의 활성화 가능성이 크다고 한다. 이는 교육적 여건 및 2만가구의 분양 계획과 무관하지 않을텐데 천혜의 내만갯벌이 있는 갯골생태공원과 제3경인고속도로를 비롯하여 교육, 주거, 자연등 주변 환경이 최적의 거주환경을 갖추고 있기 때문이다. 목감동의 경우, 구도심에서 도로 하나를 건너 또 하나의 거대도시가 형성되어가고 있다. 너무나 다른 양쪽의 모습에서 구도심과 신도시 사이의 거리는, 가로지르고 있는 도로만큼 팽팽한 평행선으로 같지 횡단보도처럼 서로 오가며 소통을 하게 되는 ‘하나’의 목감동이 될지, 그것은 지역주민들과 관계기관에서 풀어야 할 숙제이기도 하겠다. 철도노선이 완공 되면 시흥은 더욱 ‘살기 좋은 도시’가 되리라는 것은 의심할 여지가 없다. 전철과 연계한 마을버스, 시내버스등과 서울로 나가는 노선의 동선도 합

리적이고 효율적인 신설 및 변경체계로 지속적인 연구와 관심 그리고 고민으로 진행되고 있어 시흥시민들의 불편 해소에 성큼성큼 다가서고 있다.

오랜 역사를 지닌 시흥시, 본가로서의 위엄, 교통의 편리함, 주거환경의 신선햄, 그리고 일자리창출과 교육인프라의 구축으로 이제 시흥은 ‘떠나고 싶은 도시’가 아닌 ‘머물고 싶은 도시’로 거듭나고 있다. 신세계프리미엄아울렛, 서울대시흥캠퍼스, 서울대병원의 진입은 물론이고 배곧생명공원의 탄생은 바라지 7개의 물길 중 당당히 하나를 차지하며 지역주민 및 인근 시민들에게 큰 관심을 받고 있다. 특히 생태계와 자연경관의 조화는 하나의 작품으로 보여질 정도다. 서해 조수간만의 차를 연못을 통해 아이들에게 자연학습하게 만들고, 고라니가 뛰어놀게 하였으며, 배곧마루에서 바라보는 서해바다와 인천 송도, 월곶포구의 바닷물길이 보이는 탁 트인 경관이 명소라 불릴만하다. 주변도로와 낙조가 아름다운 바다, 그리고 주거시설과 어울리는 문화, 예술등, 자연경관은 어느 하나 소홀함 없이 잘 조성되어있다. ‘배우는 곳’을 뜻하는 ‘배곧.’ 군자배곧신도시는 배움이 있는 도시를 만들기 위한 순 우리말 ‘배곧’으로 브랜딩되어 ‘배곧신도시’라는 브랜드를 만들어냈다. 1914년 주시경선생이 운영하던 조선어학



[그림 5] 물왕저수지의 옛모습 시흥향토사료실 제공



당의 이름인 한글배곧에서 유래되었다고 전해지는 배곧이라는 이름. 배곧은 글로벌 교육도시를 표방하며 서울대시흥캠퍼스와 서울대병원 등 교육 및 의료클러스터가 조성 중에 있다. 교육과 관광산업, 명품 도시로의 무한한 발전 가능성을 지니고 있는 배곧신도시. 그 가운데를 흐르는 바라지물길은 오이도포구로 이어지면서 7개의 바라지를 마무리한다. 그렇다면 7개 바라지물길의 시작은 어디일까? 길게 뻗어가는 땅, 시흥의 생태축을 잇는 바라지물길은 시흥시의 브랜드로 주목받고 있으며 그 물길의 이름은 7개로 나뉘어져 있다.

물왕저수지부터 시작하여 호조벌, 연꽃테마파크, 갯골생태공원, 월곶포구, 배곧신도시, 오이도포구가 시흥시의 역사와 자연, 그리고 도시가 하나로 묶여있는 명품 브랜드다. 바라지라함은 ‘돌보다’, ‘돕는다’, ‘기원한다’ 등의 뜻을 가진 순 우리말로 예부터 방죽, 논, 간척지를 가리켜왔다. 과거 간척과 함께 시흥을 지켜온 우리 조상들의 삶과 애환은 7개의 흐르는 물길을 타고 지금의 시흥을 발전시켰다.

7개의 바라지물길을 따라가다 보면 시흥의 과거와 현재를 그대로 볼 수 있다. 곳곳마다 담겨있는 바라지의 역사는 큰 의미를 두며 특히 배곧신도시의 경우 바라지물길과 천혜의 자연환경이 도시와 어떻게 조화를 이루고 있는지 보여주는 가장 성공적인 도시라 할 수 있겠다. 주변의 산업과 교통과 개발로 따라오게 되는 다양한 분야의 인프라 구축에 주목할 만하며 또 가장 거세게 요동 칠 주요 도시이기도 하다. 바다를 땅으로 만들어 300년 간척의 역사를 간직한 호조벌은 우리

조상의 지혜가 담겨있는 농경지로 조선시대에 둑을 쌓아 대규모 간척지로 조성하였다. 이는 승정원일기에 기록되어 있으며 경종1년(1721년)에 완공되었다고 나타나있다. 호조벌은 광석동, 도창동, 미산동, 물왕동, 매화동, 은행동, 하상동, 하중동, 포동을 품고 있다. 시흥을 품은 호조벌. 그 광활함은 시민정서에 안정감을 주고도 남음이 있다. 연꽃테마파크는 보통천을 옆에 끼고 있으며 해마다 화려한 연꽃을 피우고 있다. 강희맹선생(1424~1483, 조선시대 농학자)이 사신으로 중국 남경을 방문할 때 씨앗을 들여와 작은 연못에 연꽃 씨를 심은 뒤 확산시켰고, 이름은 관곡지(시흥시 향토유적 제8호)라 칭하였으며, 그 상징성을 기려 지금의 연꽃테마파크를 조성하였다.

연꽃은 7월 중순부터 피기 시작해 8월 중, 하순경에 절정에 이르게 되는데 수많은 사진작가들의 작품대상으로도 각광을 받고 있다.

천혜의 내만갯벌을 사랑하는 갯골생태공원은 옛 염전의 정취를 느낄 수 있다. 2012년 국가습지보호지역으로 지정되면서 해마다 늘고 있는 관광객들과 시흥시민들에게 자연이 주는 편안한 휴식공간을 제공한다. 또한 통통마디, 붉은발농게, 방계류등 희귀 동식물의 서식으로 자연생태의 신비함과 생태학습공간으로 학생들에게 좋은 배움의 기회를 제공해준다. 전국 최대규모인 염전 조성 이후 국가산업단지로 경제의 발전과 산업화를 날것 그대로 경험해온 시흥시민들에게 있어서 군자염전은 시흥시민들의 삶 그 자체였고 개발은 시화공단과 정왕동을 탄생시켰다.



[그림 6] 300년 간척의 역사를 간직한 호조벌



[그림 7] 시흥시 향토유적 제8호



[그림 8] 연꽃테마파크



[그림 9] 염전 체험



[그림 10] 갯골생태공원

그 흔적이 갯골생태공원 일원에 소금창고와 함께 상징적으로 관리되고 있다.

이글거리는 태양아래 염전을 일구고 돌아가던 염부들은 달월상회(지금의 월곶동 자연부락, 달월슈퍼)에서 마시던 막걸리 한잔으로 힘든 하루, 노동의 피로함을 씻어냈다. 50년 세월동안 달월상회는 염부들의 고단한 일상을 보듬어주는 사랑방 역할을 했다.

배를 밀어 소금을 실어나르던 미륵고개(지금의 월곶동 달월저수지앞 일대)에서 포구로 나가면 도시와 공존하는 바다가 보인다. 월곶포구다. ‘월곶’이라는 지명은 육지에서 바다로 보는 모습이 마치 반달같다하여 붙여진 이름이다. 지금은 사라진 경매장은 주민들을 위한 아트공판장으로 바뀌었고 경기도에서 유일하게 존재하는 조선소는 인근 주민들의 눈총을 받으며 땅땅거린다.

수인선 협궤열차의 들고 난 흔적이 월서천 철교에 남아있다는 사실은 아는 이가 그리 많지 않다. 1937년에 축조한 축대의 80%가 거의 원형 그대로 보존되어있으며, 바다를 향해 휘어지게 쌓은 축대는 월곶 바다의 특징을 살려 만들어 낸 중요한 문화유산이다. 1937년에 쓰여진 한글로 표기된 표지석은 우거진 풀숲과 무분별한 개발로 묻힐 뻔 했다. 그러나 관심있는 지역주민에 의해 2010년에 발견되어 수면위로 떠올랐고, 이는 월곶둘레길 4km 코스의 하나로 지정되었다. 월서

천은 인근에 월곶진이 있었다는 역사적 사실과 연결되면서 보존 가치는 물론이고 복원의 가치를 가지고 있다. 달월마을의 가운데를 흐르는 물, 달곶이산, 즉 지금의 대각사를 발원지로해서 시흥의 보통천이 흘러 월곶의 바다와 합쳐지는 이른바 소래철교의 중심부분, 51% 지점이 되는 곳까지가 인천시가 아닌 시흥시 소유라는 사실은 알고 있을까.... 생태와 자연환경의 산교육의 장이 되는 월서천. 월서천은 월곶에서 가장 중요한 물길이며 시흥이 더욱 큰 관심을 가져야 할 바라지물길의 진정한 생명축이다. 물왕저수지와 호조벌, 연꽃테마파크를 지나 월곶포구, 배곧까지 흐르는 보통천의 가에는 우리가 기억해야 할 나무가 있다.

‘군자지구를 기억하는 나무’ 140여 그루가 그것이다. 자연발생적으로 자라고 있던 드넓은 땅, 군자지구는 배곧신도시가 조성되면서 모두 사라졌다. 그러나 모든 사라짐에는 이유 있는 보존도 있어야 한다. 바라지물길의 시작인 보통천을 정화하며 시민들에게 휴식을 선물하고 군자배곧신도시 이전의 땅을 기억하는 버드나무가 보통천 주변에 뿐리를 내리며 보존되고 있다. 보통천 둑길의 버드나무는 기억하고 있다. 배곧신도시 이전의 자신의 고향이었던 군자지구를...

그렇게 흘러 빨간등대로 대변되는 오이도포구는 빠른 속도로 시흥의 대표적 관광단지로 자리매김하고 있다.



[그림 11] 군자염전당시 월곶리 주민이 수차를 돌리고 있다



[그림 12] 갯골생태공원내 소금창고



[그림 13] 군자염전의 세월을 함께 보낸 달월상회의 50년



[그림 14] 월곶 포구

만조 때 출렁이는 황새바위길로 시작되는 테마가 있는 오이도뚝방길은 함상전망대와 살막길을 끝으로 수많은 스토리를 펼치고 있다. 오이도에 개방 예정인 오이도선사유적지에서 보는 것처럼 오이도의 섬 이야기는 오천년을 거슬러 올라간다. 신석기시대의 원주민들이 물고기를 잡고 조개를 캐며 생활하여 오이도 패총이 발굴되었으며, 1920년대 군자염전을 시작으로 1980년대 중반이후부터는 오이도 일대에 시화공단이 조성되었다. 섬의 모습은 그렇게 사라졌다. 염전에서 생산된 소금을 오이도 바다를 타고 옮기며 오이도 주민들은 세월이 흐르면서 그 시대를 살아온 이들의 구술에 의해 당시의 생활상을 기록했다. 그 기록물은 빨간등대 바라지에 전시되어 있다. 바다와 함께 겪은 전쟁의 암울함도 바다의 억센 바람을 방패삼아 견뎠으리라.

바다의 물길을 막아 간척을 하고, 도로가 생기고, 섬이 육지가 되는 변화 속에서 사라지고 생겨남을 체득으로 부대껴가며 살아온 간척민들. 그들의 생애가 마음 아픈 것은 그 사라짐에 익숙해져버린 지금의 사람들 때문이요, 그들의 삶이 감사한 것은 지금의 우리를 있게 한 역사이기 때문일 것이다. 과거의 역사가 현재로 이어오면서 변화된 모든 것을 직접 부딪혀가며 더 나은 미래를 만들어나가는 것은 우리가 해야 할



[그림 15] 수인선 협궤열차의 과거와 현재



[그림 16] 1937년에 축조한 축대와 철교의 월서천 한글 표지석

중요과제다. 역사는 잊는 것이 아니라 보존하고 기억함으로서 비로소 미래를 기약할 수 있다.

이렇듯 소금기 가득했던 척박한 땅은 시흥 사람들의 땀과 눈물로 생명을 불어넣었다. 그 생명의 꿈틀거림은 유유히 흐르는 바라지물길에서 많은 이야기를 흘려보내고 있다.

물왕저수지-호조벌-연꽃테마파크-갯골생태공원-월곶포구-배곧신도시-오이도로 이어지는 일곱 물길은 그냥 지나치면 잊혀지는 작은 역사들을 모아 큰 역사로 거듭나게 했다. 가치는 같이 함으로서 빛이 난다. 시흥시민들이 같이 만들어낸 7개의 바라지역사를 가치있게 만든 시흥시. 그것은 역사성의 위대함도 있지만 지키고 보존함으로서 더 큰 미래의 자산으로서 의미가 있다. 도시의 브랜드는 가치를 두고 있는 작은 지역의 정체성을 발견하여 시흥시 고유의 과거와 현재를 두고 미래를 제시한다.

역사와 문화, 생명은 시흥시의 뿌리다. 그것은 국가브랜드경쟁력지수(NCI) 1위로 선정된 이유이기도 하다. 발전가능성이 무한한 시흥. 시흥은 이렇게 역사 속에서 이야기를 이어나가 바라지물길 따라 미래로 흘러가고 있다. 시흥은 발전가능성이 무한한 생명도시다. ☺



[그림 17] 오이도빨간등대



[그림 18] 황새바위길

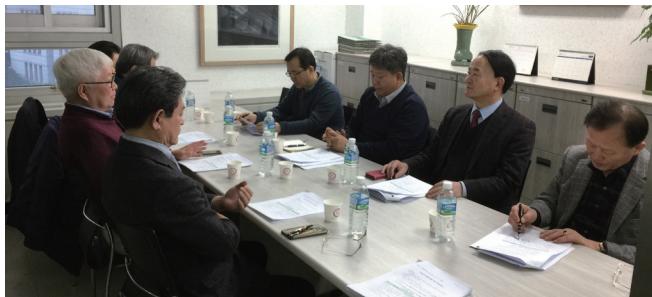


[그림 19] 시흥시 유일 오이도해수욕장

협회 소식 · 동정

제2기 회장단 회의 _ 2017.02.08

지난 2월 8일 협회 회의실에서 회장단 회의를 개최하였다. 이날 회의에서는 2016년도 회계 결산 및 2017년도 예산 편성, 사업계획안에 대한 심의가 있었다. 제출된 결산 및 예산 편성, 사업계획안을 검토한 후 의결을 거쳐 승인되었다.



상임이사회 및 이사회 _ 2017.02.14

협회에서는 지난 2월 14일 오후 5시부터 한양대학교 신소재공학관 618호에서 상임이사회와 이사회를 동시 개최하였다. 이날은 2016년 12월에 열린 상임이사회에서 올라온 임원진 증원과 관련한 정관 일부 개정안을 심의하여 해당 안건을 승인하였다. 또한 2016년 사업결산 및 회계결산, 2017년 사업계획 및 예산편성 안에 대한 심의가 있었으며 상임이사 및 이사의 심의를 거쳐 의결하였다.



제4회 한국도시계획가협회 정기총회 및 세미나 _ 2017.02.28

지난 2월 28일 한양대학교 신소재공학관 610호에서 제4회 한국도시계획가협회 정기총회가 개최되었다. 총회는 1부 세미나, 2부 총회 순서로 진행되었으며 1부 세미나에서는 선권수 부회장의 사회로 『2017 국토교통 R&D 추진방향』을 주제로 김병수 국토교통과학기술진흥원장의 발표가 있었으며 발표 후에는 활발한 토론과 질의가 이어졌다. 5시부터 시작한 2부 정기총회에서는 선권수 부회장의 사회로 진행되었으며, 2016년 사업보고 및 결산보고, 2017년

사업계획 및 예산, 그리고 정관 일부 개정안 등 3개 안에 대하여 의결한 후 가결하였다.



이사회 _ 2017.03.27

협회에서는 지난 3월 27일 오후 4시부터 한양대학교 신소재공학관 618호에서 이사회를 개최하였다. 이날은 협회의 회장 및 감사에 대한 선거관리규정안에 대하여 논의하기 위한 회의였으며, 이날 올라온 선거관리규정은 임원진의 심의를 거친 후 가결되었다.



제5회 한국도시계획가협회 임시총회 _ 2017.05.10

지난 5월 10일에 한양대학교 신소재공학관 610호에서 임시총회가 개최되었다. 협회 정관과 선거관리규정에 따라 4월 10일부터 입후보자 등록을 시작하여 이날 투표가 진행되었으며, 이날 투표에서는 단독 입후보한 안정근 후보가 당선되었으며, 임기는 선거관리규정에 의거하여 2019년 2월 28일이다.



6월 회장단회의 _ 2017.06.02

협회에서는 지난 6월 2일 한양대학교 HIT 6층 벽제갈비에서 3기 회장단의 첫 회장단회의를 개최하였다. 신임 회장단의 상견례 자리를 겸한 이날 회의에서는 협회 운영위원회의 구성과 더불어 각 위원회에서 일하게 될 상임이사와 이사 추천이 있었으며, 2017년 협회의 사업계획에 대한 논의가 이루어졌는데 차기 회의에서 자세한 계획을 세울 수 있도록 계획하기로 하였다. 또한 8월 출간을 목표로 하는 협회지와 관련한 사안이 논의되었다.

**7월 회장단회의** _ 2017.07.07

협회에서는 지난 7월 7일 협회 회의실에서 회장단회의를 개최하였다. 이날 회의에서는 지난 회장단회의에서 구성된 각 운영위원회의 2017년 사업계획안에 대한 보고를 받았으며, 협회에서의 지원 내용에 대한 논의가 있었다. 또한 현재 위촉되어 있는 이사 이외에 신규 이사에 대한 공모를 논의하여 외부에 공모하기로 결정하였으며, 2017년 잔여기간 동안의 협회 일정에 대한 논의가 있었다. 또한 협회와 유사한 기관의 기관장 및 인사에 대한 초청간담회에 대한 논의가 있었다.

**8월 회장단회의** _ 2017.08.04

협회에서는 지난 8월 4일 협회 회의실에서 회장단회의를 개최하였다. 이날 회의에서는 지난 회장단회의에서 의결된 공모이사 서류전형 및 이사 추천이 있었으며 지원한 이사 3인 모두 위촉하는 것으로 결정되었다. 또한 8월 11일 창립예정인 부산, 울산, 제주지회 창립과 창립기념 세미나 추진안을 논의하고 8월 18일 예정된 국제세미나에 대한 협회 지원 방안을 논의하였다. 마지막으로 협회지 발간 계획과 관련하여 편집위원회에서 보고를

받았으며 발간과 관련한 광고 섭외 등을 논의하였다.

부산, 울산, 제주지회 창립총회 _ 2017.08.11

지난 8월 11일 오후 4시에 우리 협회의 두 번째 지회인 부산, 울산, 제주지회가 창립총회를 가지고 창립되었다. 창립총회는 1부 세미나와 2부 창립총회의 순서로 진행되었으며, 세미나에 앞서 본 협회 협회장이 신 안정근 회장의 축사가 있었다. 1부 세미나에서는 '스마트시티 서비스 고도화 전략'을 주제로 남광우 경성대학교 교수가, '부산의 도시재생 현황과 과제'를 주제로 김태완 부산도시재생지원센터 공학박사가 발제하였으며, 이어진 토론에서는 오세경 동아대학교 교수의 사회로 이명훈 한양대학교 교수, 이동현 부산발전연구원 선임연구위원, 김재승 부산광역시도시재생지원센터 공학박사의 토론이 있었다. 2부 창립총회에서는 지회장 선출이 있었으며 지회장으로는 윤상복 동의대학교 교수가 선출되었다.

**한국도시계획가협회 국제세미나** _ 2017.08.18

지난 8월 18일 오전 10시에 한국토지주택공사 광명시흥본부 대회의실에서 우리 협회와 ULI 코리아가 주관하고 한국토지주택공사와 광명시가 후원하는 '4차 산업혁명 시대의 도시재생 국제세미나'가 개최되었다. 이날 세미나에서는 '미국 피츠버그 도시재생 사례: IT 산업과 고등교육이 도시에 미치는 영향'을 주제로 Tom Murphy 미국 피츠버그 전 시장이 발표하였으며, 이어서 '4차 산업혁명과 도시부동산의 미래'를 주제로 최민성 ULI 코리아 회장이 발표하였다. 이날 세미나에는 각계 전문가 등 50여명이 참석하여 4차 산업혁명과 도시계획에 대한 토론을 벌였다. ☺



부동산은 「과학, 열정 희망」 입니다.

“부동산 시장의 치열한 경쟁 속에서 성공하는 방법 **델코**에 있습니다.”

Creative Place Making: 지역의 명소 만들기(타운 및 지역, 대규모 아파트 단지, 복합단지)

도시재생 사업

도시 내 나대지 활용

복합용도 개발

상업시설, 호텔, 아파트, 혁신경제센터, 문화시설 개발

Project Management

대규모점포 개설허가

중, 대형 테넌트 유치

프로젝트 파이낸싱 지원

공동 개발사업

델코의 신규 서비스 **리테일온**
리테일 테넌트 유치 온라인 플랫폼



- 전국의 신규 대 중 소형 상가분양 임대 매물 검색부터 출점의향 제출까지 원스톱으로 해결할 수 있는 리테일 사업 전용 온라인 플랫폼
- 여러분 스스로 매물을 올리고, 검색하고, 거래하는 상가 직거래 플랫폼

토목/건축/도시/환경/재해/교통/지적측량/건설사업관리/부동산개발/환지



도시개발사업 / 일반산업단지 / 지구단위계획 / 주택건설사업
개발 행위 허가 / 관광 농원 / 신재생에너지 사업 / 환지 설계



WOORIENG WOORICM ARCHITECTURE & CONSULTANTS CO., LTD.

경남양산시 물금읍 부산대학로 150, 603호(대한빌딩) / T.055-367-7800 / F.055-367-7805

회장 **안정근** 경상대학교 도시공학과 교수

기획부회장	백운수 (주)미래E&D 대표이사
행정부회장	이명훈 한양대학교 도시공학과 교수
재정부회장	선권수 한호건설그룹 대표이사
교육부회장	오규식 한양대학교 도시공학과 교수
산학부회장	홍성덕 한국토지주택공사 도시재생본부장
대외협력부회장	최민성 텔코컨설팅그룹 대표
공공부회장	강맹훈 서울시 도시재생본부 재생정책기획관

감사 **강희용** 더불어민주당 정무조정실장

구정현 (주)경동엔지니어링 부사장

상임이사	강희용 더불어민주당 정무조정실장
	구정현 (주)경동엔지니어링 부사장
	김성률 우리ENG 대표이사
	김순호 인천경제자유구역청 기획조정본부장
	김인현 (주)한국공간정보통신 대표이사
	나옥임 서울시 푸른도시국 사무관
	류동춘 한국토지주택공사 공간정보처장

박수옥	전남방송 부회장
박태원	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
서충원	강남대학교 교수
여춘동	(주)인토엔지니어링 대표
윤상복	동의대학교 도시공학과 교수
이성로	(주)선진엔지니어링 부사장
장호순	(주)미래 E&D 부사장

정승현	한국건설기술연구원 박사
정희윤	서울연구원 선임연구위원
조우현	경기도시공사 처장
최찬용	한국토지주택공사 처장
한상훈	중원대학교 교수

이사	강신정 한국토지주택공사 국유지사업부장
	고진수 광운대학교 도시계획부동산학과 교수
	금기반 대전광역시 도시계획상임기획단
	김노희 코오롱글로벌 과장
	김선아 (주)스튜디오에스에이케이 대표
	김성진 성도 E&C 대표
	김세신 서울시 상임기획단장
	김승진 동해 사장
	김용태 한진개발공사 전무
	김영인 한국토지주택공사 서울본부 도시재생사업단 차장
	김주영 상지대학교 교수
	김 진 한남대학교 교수
	남광우 경성대학교 도시공학과 교수
	노혜진 케이에스엠기술 이사
	문봉섭 국토교통부 시설사무관
	민세식 민종합기술단 대표이사
	박근오 충남연구원 재난안전연구센타장
	박무석 거제시 도시계획과장
	박병순 한국토지주택공사 차장

박상섭	디에이 본부장
박영길	(주)무릉개발 이사
박원호	국토교통부 시설사무관
박찬호	정도 UIT 이사
서경희	(주)덕성 상무이사
성장환	토지주택연구원 실장
손순금	한국토지주택공사 경기본부 지역협력단장
손용만	코리아 신탁 부장
송향숙	여성과 공간연구소 소장
신상영	서울연구원 연구위원
안용진	대구대학교 도시지역계획학과 교수
양성돈	경기도 시흥시 도시계획상임팀장
여옥경	한양사이버대학교 교수
유천용	엠와이엔씨 대표
윤정중	토지주택연구원 실장
이관백	씨티웰이엔씨 사장
이동우	한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
이명범	인토 PMD 대표
이삼수	토지주택연구원 수석연구원

이재수	강원대학교 부동산학과 교수
이재용	한국토지주택공사 산업단지부장
이재춘	국토연구원 책임연구원
이정하	상지엔지니어링 상무
임병호	대전발전연구원 연구위원
임종훈	정도 UIT 상무
장영호	미래 E&D 본부장
장재일	경일대학교 도시지적학과 교수
장지연	건영 C&P 대표
전병혜	강남대학교 연구교수
전창환	한국토지주택공사 국유지계획부장
정락현	서울토지주택공사 부장
정혜연	한맥기술 이사
조미정	한양대학교 겸임교수
조정래	서울시의회 전문위원
조필제	하우드 본부장
최상호	케이티에스 대표
한응문	한국토지주택공사 스마트시티 기획부장
홍재주	(주)맵인어스 이사



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

04763 서울특별시 성동구 왕십리로 222 한양대학교 HIT 525호
www.kiup.org

