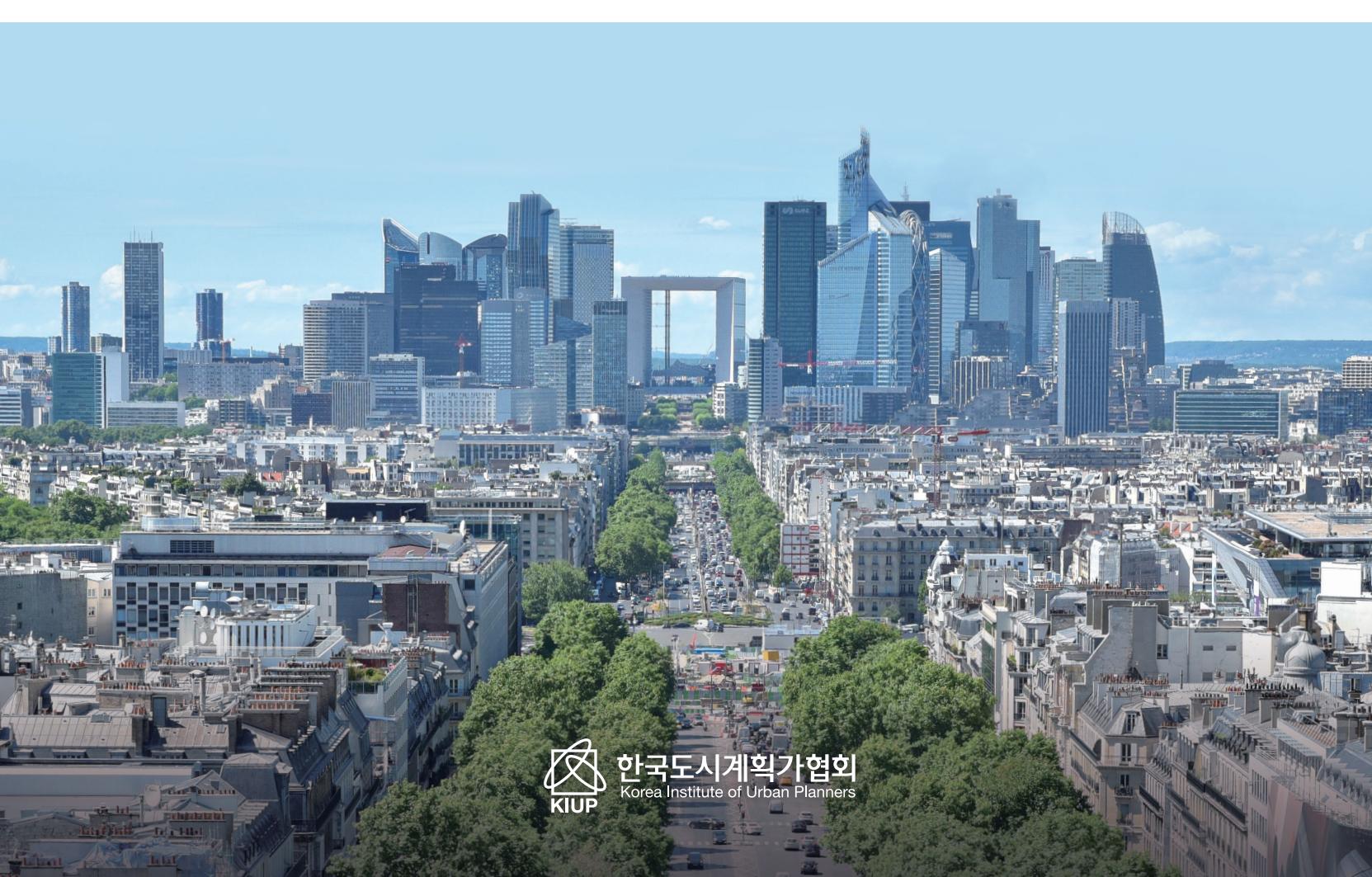


URBAN PLANNERS

주택정책과 도시계획

2021년 4월호
제8권 제2호(통권21호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2021년 4월호
제8권 제2호 (통권21호)

편집위원회

위원장

김홍순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

정다운 _ 오씨에스도시건축사사무소 실장

편집위원

고준호 _ 한양대학교 도시대학원 교수

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 _ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

윤갑식 _ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 _ 서울특별시의회 입법조사관

이일희 _ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 _ 한국토지주택공사 차장



사단법인 한국도시계획가협회

Urban Planners 제8권 제2호(통권21호)

인쇄 쇄 2021. 04

발행 일 2021. 04

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

Tel. 02)2291-4333 www.kiup.org

발행인 김홍순

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개선문에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

by 정다운◎

ISSN 2713-5039

Contents

03 인사말

도시계획과 도시계획가의 재비상(再飛上): 시스템의 안정과 지속 발전을 향해..

_ 김홍배(한국도시계획가협회장)

05 권두언

주택정책과 도시정책

_ 김현수(단국대 교수, 대한국토 · 도시계획학회 회장)

07 Focus 주택정책과 도시계획

도시계획 없는 주택정책은 사상누각

_ 김진우(경기대 도시 · 교통공학과 교수)

도시정책 관점에서 본 용도지역제와 주택정책

_ 이희정(서울시립대 교수)

직주균형을 위한 도시계획적 접근

_ 우명재(서울시립대학교 도시공학과 & 스마트시티학과 교수, 도시및지역계획학 박사)

23 Practice

준공업지역 내 주택공급 방안

_ 여준동(인토엔지니어링 대표)

주거선호를 고려한 청년주거지원의 방향: 서울시를 사례로

_ 김준형(명지대학교 부동산학과 교수)

공공임대주택정책 30년의 성과와 미래

_ 장경석(국회입법조사처 입법연구관)

41 기업탐방

광주(廣州)시 신동헌 시장

_ 임영진(한국도시계획가협회 부회장, 삼호기술공사 대표이사)

46 도시·문화·유산을 찾아서

용산기지 일대 근현대문화유산

_ 김윤미(도시공학박사)

53 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

57 KIUP Members

협회 행사 소식 · 동정

08



42



49



도시계획과 도시계획가의 재비상(再飛上): 시스템의 안정과 지속 발전을 향해..



안녕하십니까? 지난 2월 19일 한국도시계획가협회 정기총회에서 제5대 협회장으로 선출된 한양대 도시공학과 김홍배 교수입니다. 먼저 저를 믿고 다시 한 번 협회를 맡겨주신 회원님들께 감사드립니다.

제가 협회의 제4대 회장으로 선출되었을 때, 제시한 비전은 “**도시계획과 도시계획가의 재비상(再飛上): 함께 꾸는 꿈, 함께하는 협회!**”였습니다. 지난 2년간 이러한 비전을 바탕으로 회장직을 수행하였으며, 앞으로도 이 비전을 잊지 않고 늘 가슴에 새기겠다는 말씀을 드립니다. 제5대 회장으로 제가 새롭게 설정한 비전은 “**도시계획과 도시계획가의 재비상(再飛上): 시스템의 안정과 지속발전을 향해..**”입니다. 저는 이러한 비전 아래 도시계획의 발전과 도시계획가들의 위상 강화를 위해 다음과 같은 일들에 최선을 다하겠습니다.

- 첫째, 사무국 확대와 시스템 안정에 노력하겠습니다. 지금까지 사무국장 1인이 협회의 모든 일들을 처리하다 보니 회원들의 다양한 요구를 적극적으로 대처하는데 한계가 있었습니다. 그러나 협회가 단계 더 도약하기 위해서는 사무국의 확대가 불가피한 실정입니다. 이에 금년 3월부터 시간제근무 사무원 1명을 두었습니다. 협회의 재정에 따라 풀타임 사무원 고용과 함께 지속적으로 사무국 확대를 추진하겠습니다. 협회의 시스템 안정과 회원들께 향상된 서비스를 제공하도록 노력하겠습니다.

- 둘째, 현재 ‘도시계획가위상강화특별위원회’에 의해 만들어질 로드맵에 따라 협회의 지속발전을 위한 정책들을 충실히 추진해 나가겠습니다.

- 셋째, 전문가 대상의 교육을 잘 준비하겠습니다. 작년에 계획하였던 ‘주니어 전문가’ 교육과 ‘중견 전문가’ 교육 등은 코로나 사태로 인해 진행되지 못했습니다. 올해는 백신과 치료제 개발로 코로나 사태가 진정될 것이라 조심스럽게 예상해 봅니다. 따라서 교육의 내용을 알차게 준비하여 다시 추진하겠습니다.

- 넷째, 도시계획 관련 전문서적도 계속 발간하겠습니다. 지난 2월 ‘도시계획-이론과 실제’가 출간되었습니다. 이 책을 강의 교재로 사용하시겠다는 분들도 계시고, 대량(?) 구독과 함께 주변에 강력하게 추천하시겠다고 하시는 분도 계십니다. 저는 이 책이 도시계획을 알리는 데 있어 유용하고, 우리 협회의 존재감을 높이는 데 크게 작용할 것이라 생각합니다. 협회는 앞으로도 새로운 주제 발굴과 우수한 집필진 구성을 통해 유익한 서적을 계속 발간하겠습니다. 저는 그러한 전문서적 발간이 궁극적으로 도시계획가들의 위상강화로 이어질 것이라 믿습니다.

- 다섯째, 위원회와 지회의 활성화를 위해 노력하겠습니다. 현재 협회에는 19개의 위원회와 4개의 지회가 있습니다만 전체적으로 활동이

저조한 상태입니다. 위원회와 지회의 활성화 수준이 바로 협회의 발전을 가늠할 지표입니다. 이에 저는 위원회의 경우 정기적인 위원장 회의의 개최를 통해 위원회가 적극적으로 활동할 수 있는 분위기를 만들겠습니다. 지회의 경우 '찾아가는 세미나' 그리고 지방자치단체와의 업무협약식 등에 있어 지회가 주도적인 역할을 하도록 하겠습니다. 또한 내용적으로도 위원회와 지회가 활발한 활동을 할 수 있도록 지원방안을 수립하겠습니다.

● 여섯째, 재정확충을 위해 더욱 노력하겠습니다. 협회의 부족한 재정 상태는 지금까지 협회가 하고자 하는 활동을 크게 제한하여 왔습니다. 협회가 추진하고자 하는 사업들을 지원하기 위해서는 기본적으로 회원 수입이 안정적으로 확보되어야 하며, 이를 위해서는 개인회원과 단체회원의 수가 많아져야 합니다. 물론 연구과제 수주도 중요합니다만, 장기적으로는 회비에 의한 재정 건전성 확보가 이루어져야 합니다. 특히 협회의 대외적인 대표성 확보를 위해서는 단체회원의 확대가 필수적입니다. 현재 협회에 가입한 단체회원의 수는 많지 않은 상태입니다. 그러나 전국의 도시계획 관련 엔지니어링 회사가 1,100개 이상이라는 사실은 앞으로 우리 협회가 단체회원 확대를 위해 더욱 노력해야 함을 가리킵니다. 따라서 저는 더 많은 엔지니어링 회사들이 협회에 가입할 수 있도록 노력하겠습니다.

● 일곱째, 도시계획 관련 엔지니어링 업체들의 대표모임을 만들겠습니다. 도시계획 산업이 발전하기 위해서는 무엇보다도 업체 대표들이 한 자리에 모여 공동의 이슈를 발굴하고, 지혜를 모아 현실적인 발전방안을 수립해야 합니다. 이에 협회는 그러한 모임을 마련하여 대표들 간의 활발한 논의가 이루어지도록 지원하겠습니다. 그리

고 그러한 논의의 결과를 보고서로 만들어 정부 관계자를 만나 그들을 설득하고 이해시켜 도시계획 산업의 발전으로 이어지도록 노력하겠습니다.

● 여덟째, 협회의 대외적인 위상강화와 우수한 인재 양성을 위해 도시계획 관련학과 학부생을 대상으로 장학금 지원과 우수 졸업생에 대한 협회장상 수여를 추진하겠습니다. 구체적인 방안은 조속히 수립하여 내년부터 시행하겠습니다.

● 마지막으로 공공기관과의 연계를 더욱 강화하겠습니다. 구체적으로 공공기관의 자문 및 심의위원회에 회원들이 참여할 수 있도록 협회의 추천기능을 강화하겠습니다. 유능한 회원들이 자문과 심의과정에 참여할 때 도시의 문제해결과 건전한 발전이 가능해질 것이며, 그러한 과정에서 도시계획가들의 위상 또한 자연스럽게 높아질 것입니다. 정부기관과 지방자치단체 그리고 공기업 등에 우수한 협회 회원들을 적극적으로 홍보함으로써 공공기관과의 연계를 강화하도록 하겠습니다.

저는 제5대 회장으로 위와 같은 일들에 전력투구해서 우리 협회가 지속적으로 발전할 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다. 여기서 제가 간곡하게 호소 드리고자 하는 것은 바로 회원 여러분의 적극적인 참여입니다. 협회의 발전은 회장 혼자만의 신념이나 비전으로 이루어지는 것이 아니라 회원 여러분 모두의 참여가 있을 때만이 가능한 것입니다. 앞으로 협회에 많은 관심과 애정을 가지고 참여해 주시길 바랍니다. 회원 여러분들이 협회와 함께하실 것이라 굳게 믿고 감사드리며, 저의 인사말은 여기서 마치겠습니다. ☺

주택정책과 도시정책

김현수
단국대 교수
대한국토 · 도시계획학회 회장



■ 지난 2월, 발표된 '대규모 주택공급대책'은 획기적이다.

무엇보다도 도심부에 대규모 물량을 공급한다는 점, 공공이 주도한다는 점, 그리고 이를 위하여 다양한 인센티브를 제공하면서도, 개발 이익을 철저하게 환수하겠다는 점이 그러하다. 집값은 오르고 내리 기를 되풀이한다. 도시계획학자로서 가격안정형 공급정책보다는 장기전망에 기초한 공급, 기반시설과 일자리가 함께 하는 주택공급이 이루어지기를 기대한다. 공급대책을 중심으로 필자가 평소 궁금하게 생각해오던 바를 질문해보았다.

■ 수도권에는 앞으로 얼마나 더 많은 주택을 지어야 할까?

수도권 인구는 얼마나 더 증가할까. 지금처럼 대규모 주택을 공급해야 할 일이 다시 생길까. 아니면 일부의 걱정처럼 일본과 같이 빈집이 늘어날까? 30년 전 분당, 일산신도시를 건설하던 당시, 10년 후의 판교와 동탄신도시를 생각하지 못했다. 2기신도시 건설이 마무리된 이후 10년간 3기신도시를 상상하지 못하였다. 심지어 GTX 노선을 정할 때에도 새로운 신도시 건설을 떠올리지 못하였다. 전국 인구의 절반이 수도권에 모였고, 수도권에는 1년에 10만명 인구가 증가한다. 더욱이 코로나 1년을 겪으면서 신성장산업의 일자리는 수도권으로 모이고, 일자리가 지방의 청년들을 수도권으로 끌어들인다. 이들은 새로운 주택수요를 만들어낸다. 수도권은 향후 얼마나 더 커질지 궁금하다. 통계청에서는 이와 같은 인구이동추세가 향후에도, 수십년 간 지속될 것이라 하였다.

집값을 안정시키기 위한 공급정책은 필요하다. 집값은 오르고 내리 기를 반복할 것이다. 미래의 일자리와 인구증가를 고려하는 주택정책이 필요하다. 수도권 주택공급에 대한 지방의 우려가 커진다. 지방의 균형발전 정책을 함께 풀어가는 주택정책이 필요하다.

■ 서울 도심의 고밀화와 수도권의 광역화, 어떤 선택이 바람직한가?

공급 총량 중, 서울 시내에는 얼마나, 경기도와 인천에는 얼마를 더 공급해야 할까?

밀도가 낮은 중심지부터 채우고, 간선시설을 연장해가면서 외곽으로 확산해가는 정책이 바람직하다. 특히 탄소저감 시대에는 중심지 고밀화의 우선순위가 높다. 그중에서도 도심부의 저밀도지역, 역세권주변은 고밀화하여 많은 사람들이 거주하고 이용하도록 개발하여야 한다. 그래야 이동거리가 짧은 직주근접의 컴팩트 도시를 만들 수 있기 때문이다.

한편으로 높은 용적률은 일조와 채광조건의 악화와, 교통난과 주차난을 가중시키는 부작용을 가져올 수 있다. 어떤 지역은 고밀개발을 선호한다. 일조와 채광이 나빠지는 순실보다는 저렴주택공급과 기반시설의 정비를 선호하는 지역이다. 어떤 곳은 반대한다. 용적률이 높아지는 편익보다 일조환경의 악화와 사회적 혼합(social mix)으로 인한 비용이 크기 때문이다. 토지소유자나 조합은 높아지는 용적률이 가져오는 가격인하효과 대비, 환경악화와 사회적 혼합비용을 교량(較量)하여 공공참여를 취사선택할 것이다.

도심부의 비싼 지역은 쾌적함보다는 컴팩트한 효율성이 선호되고, 외곽으로는 쾌적함이 더 가치를 가진다. 특히 서울시내에만도 300여 개에 달하는 역세권은 컴팩트한 이용이 필요하며, 그중에서도 고속철도의 환승역세권은 고밀화와 복합화가 더 필요한 곳이다.

지난 수년간, 매년 10만명 내외의 서울시민이 경기도로 이동한다. 수도권에 늘어나는 인구만큼이나 서울에서 경기도로 빠져나간다. 높은 주택가격을 지탱하기 어려운 청년층의 이동이 대부분이다. GTX 등 고속의 광역교통이 개통되고 3기신도시 입주가 시작되면 더 많은 인구의 유출이 예상된다. 통근이 편리하면서도 쾌적한 주거환경과

저렴한 주택이 외곽에 있기 때문이다. 금번 서울 도심부의 주택공급이 이루어진다면 광역화가 멈출까.

서울의 도심은 얼마나 더 고밀화될 수 있을까. 향후 얼마나 더 많은 주택을 서울 시내에 공급할 수 있을까. 적정한 주택수, 인구수나 가구수는 어느 정도일까. 어떤 전문가들은 파리나 뉴욕보다 밀도가 낮다고 하고, 다른 이들은 행정구역 대비 인구밀도는 이미 세계 최고라고 한다. 적정한 밀도가 얼마인지, 대답하기 어렵다. 적정수준을 찾기도 어렵지만, 낮은 밀도를 채울 수 있는 사업수단을 찾기도 쉽지 않기 때문이다. 도심부 주택공급과 적정밀도, 광역교통과 광역화, 일자리의 분산과 컴팩트한 공간구조의 이슈들을 함께 고민해야 한다. 그래서, 주택공급과 일자리 정책, 교통정책을 함께 풀어가는 대도시권정책이 필요하다. 주택문제를 주택의 수급문제로만 풀기 어려운 이유다. 도시계획가(Urban Planner)들이 시원시원한 답을 빠르게 제시하지 못하는 이유다.

■ 공공과 민간의 바람직한 역할 구분은 어떤 것일까?

민간의 투자를 확대할 수 있는 환경을 만들어주는 것이 공공의 역할이라고 알려져 왔다. 이른바 민관협력사업(PPP, Public Private Partnership)이다. 한편으로 국공유지 등을 대상으로 공공이 자자체의 권한을 위임받아 도시개발사업을 시행하는 공공디벨로퍼 제도의 도입에 대한 관심도 높다. 런던의 도크랜드와 킹스크로스역, 뉴욕의 밋데리파크시티와 헤드슨야드 개발, 싱가폴의 마리나베이샌즈 등은 공공의 사업시행자가 적극 개입하여 세계적으로 성공한 도시개발 사업으로 박수를 받는다. 쇠퇴한 도심부의 시급한 경제회생이 필요한 경우, 대규모 자본투입이 필요하나 불확실성이 높아 민간투자가 어려운 경우, 혹은 국공유지인 경우 공공의 사업시행자가 주도하는 해외의 대규모 프로젝트를 흔히 볼 수 있다.

과밀한 도심부에서, 정비사업이 정체된 쇠퇴 지역을 대상으로 규제를 완화하고 주택을 공급하는 일은 누구의 역할인가. 도심부의 노후한 저층주거지, 권리관계가 복잡한 역세권 등을 정비하는 일은 누가 더 적합한가. 공공개입의 당위성이 필요하다. 한편으로, 민간 정비사업을 활성화시켜야 만이 주택시장을 정상화할 수 있다는 주장도 팽팽하다. 현재 발표된 공급물량의 실현 가능성에 대해서도 논란이 분분하여 혼란스럽다. 공공이 반드시 주도해야하는 경우와 조건에 대한 명확한 제시가 있으면 혼란이 줄어들 것이다.

혼란스러운 쟁점을 둘러싼 공론화와, 토론을 해보면 보다 설득력 있는 주장이 드러날 것이다. 이 정책이 성공하자면 이런 주택정책이 오래 오래 지속될 것이라는 믿음이 있어야 한다. 그러자면 공론화가 필요할 것이다.

■ 뉴밀레니엄의 시작은 2021년부터라고 한다.

그 만큼 코로나 1년이 가져온 충격의 폭과 깊이가 넓고 깊다.

도시계획은 미래예측에 기초한다. 코로나 1년은 기술혁명을 앞당기고, 디지털 전환(digital transformation)을 재촉한다. 빈번해지는 팬데믹을 막기 위하여 탄소배출을 줄일 수 있는 도시계획, 도시개발 수법을 연구하고 적용해야 하는 시대다. 향후 도시정책의 최우선 목표도 탄소저감에 모아질 것이다. 도심부의 저밀도 지역은 도시관리 차원에서 효과적이지 못하다. 지리적 중심지는 고밀화, 복합화하여 일자리도 공급하고 여러 사람들이 이용할 수 있는 용도로 바꾸어야 한다. 역세권도 마찬가지다. 특히 고속열차의 환승역세권 주변을 고밀화, 복합화하는 일은 대중교통이용을 늘리고 탄소발생을 줄일 수 있는 미래의 도시정책이다.

■ 대도시의 공업지역은 더 이상 제조업 생산 활동에 적합하지 못하다.

‘공업’이라는 용도지역의 명칭도 4차 산업혁명시대에는 어색하다. 도심부의 준공업지역은 디지털전환을 이끌어갈수 있는 연구개발, 벤처, 창업단지로 기능할 수 있도록 환경을 업그레이드 해 주어야 한다. 공장이 연구소로 바뀌면 주변지역도 직주근접할 수 있는 쾌적한 주거지로 전환될 것이다. 120년 전 주거환경에 위해가 되는 공장을 주택에서 분리시키기 위하여 시작된 용도지역제(zoning)에도 근본적인 변화가 절실히다. 재택근무확산으로 직장과 주거가 분리되지 않고, 온라인쇼핑으로 빈상가가 늘어난다. 상업지역의 유형, 용도, 밀도에도 변화가 필요하다. 도심물류시설과 데이터센터는 새로운 공공시설로 가까이 다가오고 있다.

코로나 1년이 가져온 디지털 전환과 탄소저감도시에 대한 관심은 기존 도시계획의 패러다임을 뛰어넘을 수 있는 뉴노멀 이론과 모델을 요구한다. 광역도시계획, 생활권계획, 용도지역지구제, 데이터기반도시계획 등 관련제도의 개편도 뒤따라야 한다. 한편으로 지방에 수도권대응 거점을 조성하고 인구가 감소하는 주변지역과의 연계, 디지털 균형발전을 지원하는 메가시티 구축에 대한 지원도 함께 이루어져야 한다.

■ 도시정책과 주택정책을 함께 고려하는 주택공급대책을 기대한다.

주택가격 안정을 위한 주택정책은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대규모의 주택공급은 도시의 경관, 공간구조, 통근패턴을 전과 다른 모습으로 바꾸어 놓을 것이다. 한번 바뀐 도시의 모습은 되돌리기 어렵다. 그래서 도시계획을 100년 대계라고 한다. 서울 도심의 주택공급대책을 둘러싼 쟁점들의 공론화, 관련제도의 개편 등의 후속조치가 따라야 한다. 도시정책과 주택정책을 함께 고려하는 주택공급대책을 기대한다. ☺

FOCUS

주택정책과 도시계획

도시계획 없는 주택정책은 사상누각

김진유 | 경기대 도시·교통공학과 교수

주택정책은 정권의 명운을 걸만큼 중대한 문제다. 그래서 진보이든 보수이든 주택시장을 안정시키고 국민의 주거복지 수준을 향상시키기 위한 정책들은 항상 최우선 과제였다. 현 정부도 2017년 5월 출범 이후 스무 번이 넘는 대책을 발표하면서 국민의 주거불안을 해소하고자 악간힘을 써왔다. 그러나 이러한 노력이 무색할 만큼 주택시장은 여전히 불안하고 국민들은 어떤 선택을 해야 할지 혼란스러워 하고 있다. 30대 젊은이들조차 소위 영호까지 끌어 모아 집 장만에 총력을 기울이고 있다. 현 정부의 지속적인 투기억제 정책과 최근의 공급확대 기조가 주택시장을 안정시키고 나아가 국민들에게 더 나은 삶의 공간을 제공할 수 있을까? 이에 대한 답은 여러 측면에서 가능하겠으나 이 글에서는 '도시계획'과 '주택정책'이 어떠한 관계인지에 한정해서 논의를 해보고자 한다.

추상화와 초상화

도시계획은 집과 상가 등 건축물의 상대적인 위치와 규모, 그리고 그들을 연결하는 도로, 상하수도 등 기반시설의 조화로운 관계를 계획하는 일이라 할 수 있다. 건축계획은 건물의 내부와 해당 부지 내에서의 동선에 주목하지만, 도시계획은 건물들이 만들어내는 외부공간의 효율성과 조화를 목표로 한다. 마찬가지로 주택정책이 수요와 공급을 조절하여 주택시장 안정화를 추구하는 데에 비해, 도시계획은

주택 뿐 아니라 상가, 공장, 도로, 상하수도, 학교, 공원 등 도시를 구성하는 모든 기능들이 조화롭게 작동하여야 비로소 의미가 있다. 만약 대량의 주택공급으로 주택가격이 안정되어 주택정책이 초기의 목표를 달성하였더라도, 그로 인해 직주불일치가 심해지고 주거환경이 악화되었다면 도시계획은 실패한 것이다.

주택정책에 있어 도시계획은 밀그림과도 같다. 추상화를 그릴 때는 밀그림이 필요 없이 화가의 머리와 손이 가리키는 대로 그려도 되지만, 초상화를 그릴 때는 사정이 다르다. 구도를 잡고 연필로 스케치를 한 후 그에 맞추어 색을 입히고 명암을 조절한다. 어디에 눈이 있고 코가 있어야 하며 그 크기와 모양은 어때야 하는지 먼저 스케치를 해야 한다. 주택정책과 도시계획의 관계도 마찬가지다. 도시계획이 없는 주택정책은 밀그림이 없는 인물화와도 같다. 어느 곳에 몇 층으로 집을 짓고 학교나 공원은 얼마나 필요한지 도시계획으로 미리 결정해야 한다. 그래야 주거지와 학교, 공원, 직장이 조화롭게 어우러져 편안하고 안전한 도시공간을 만들어낼 수 있다.

개발용량과 도심 주택공급

최근 정부는 수도권의 주택가격 불안을 해소하기 위해 도심에 대규모의 주택을 공급하겠다고 발표했다. 바로 '공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(21.2.4)'이다. 특히 서울에 분당신도시의



[그림1] 우는여인(피카소)

<https://www.tate.org.uk/art/artworks/picasso-weeping-woman-t05010>



[그림2] 진주귀걸이를 한 소녀 (요하네스 베르메르)

https://nl.wikipedia.org/wiki/Meisje_met_de_parel

3배에 달하는 32만호의 주택을 공급하기 위해 ‘용도지역 변경’이나 ‘용적률 완화’와 같은 도시계획 규제 완화를 언급하고 있다. 그런데 수십 년간의 논의와 수정 과정을 거쳐 결정된 서울의 현재 용도지역이나 용적률 상한이 주택공급의 걸림돌일 뿐인 것일까? 그렇게 손쉽게 바꿀 수 있는 것이었다면 도시계획을 담당했던 정책당국이나 계획가들은 왜 진즉에 그렇게 하지 않은 것일까?

서울의 주택 수는 거처(Shelter) 기준으로 368만호(2018 신주택보급률)다. 서울의 주택공급은 최근 몇 년 동안 연 1~2만호씩 이루어졌으나 2020년에도 재고는 370만호 정도일 것이다. 32만호는 현재 서울 주택수의 8.6%에 해당하는 엄청난 물량이다. 과연 서울의 기반시설은 이러한 주택을 지어도 될 만큼 충분한가? 아무도 이에 대해 확신하기는 어렵다. 왜냐하면 서울 전체에 대해 도시개발용량(Carrying Capacity)을 추정해 본 적이 없기 때문이다. 다만 우리가 가진 몇 가지 통계를 통해 현재의 기반시설이 추가적인 주택 공급으로 인한 부하를 견딜 수 있을 것인지 아닌지 짐작해볼 수는 있다.

서울교통정보(TOPIS)¹⁾에 따르면 서울의 승용차 통행속도는 2013

년 26.4km/hr에서 2018년 23.9km/hr로 최근 5년간 지속적으로 낮아졌다. 특히 도심 주택공급의 주요 대상인 도심의 통행속도는 2018년 기준으로 18.3km/hr에 불과해서 현재도 매우 심각한 수준이다. 도심 역세권에 고밀로 주택을 공급할 경우 필연적으로 승용차 통행수요가 증가할 수밖에 없다. 그러므로 도로용량에 대한 사전적인 검토가 충분히 이루어진 후에 최종 개발규모가 결정되어야 한다. 물론 일정규모(역세권개발은 25만m²) 이상의 개발에 대해서는 ‘교통영향평가’가 의무화되어 있으나, 소규모 개발의 경우 이 과정이 생략되므로 문제의 소지가 있다. 한 블록에서 소규모 개발이 단기간에 연쇄적으로 일어나면 누적영향(Cumulative Effect)이 발생하게 되고 이는 하나의 대규모 개발이 초래하는 영향보다 클 수 있기 때문이다.

다행스러운 점은 도심은 대부분 역세권이라 승용차 통행수요 증가의 상당 부분이 지하철로 흡수될 수 있다는 점이다. 그러나 지하철의 용량에도 한계가 있으므로 이 부분도 따져봐야 한다. 도심을 통과하는 가장 중요한 노선인 2호선의 경우 정류장 규모가 10량 기준으로

1) 서울특별시(2018) 「2018 서울특별시 차량통행속도 보고서」



[그림3] 90년대 지하철 알바 '푸쉬맨'
(한국대학신문 2020.05.29.)
(https://cdn.news.unn.net/news/photo/202005/230089_114932_23.jpg)



[그림4] 물에잠긴 광화문
(연합뉴스 2010-09-21)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100921052400004>

설계되어 있으므로 전동차를 더 늘릴 수는 없다. 1량의 용량은 160명이나 혼잡도 최대값 200%로 계산해도 한번에 3,200명 이상을 실어 나르는 것은 무리다. 또한 안전을 위해 승하차시간과 열차 간 거리를 유지해야 하므로 배차간격의 축소도 한계가 있다. 10량을 기준으로 안전운전을 위한 '최소운전시격'은 약 2분인데, 승하차에 필요한 시간을 고려하면 2.5~3분이 최소배차간격이다. 그러나 아무리 지하철이 승용차통행수요를 흡수한다 해도 역시 한계가 있다. 결국 주거와 상업, 업무용도를 잘 섞어서 보행과 자전거통행을 활성화시키지 않고 서는 이러한 부하를 감당하기 어렵다.

교통기반시설 뿐 아니라 상하수도시설의 용량도 중요하다. 상하수도는 지하에 매설되어 있고 관이 서로 유기적으로 연결되어 있으므로 쉽게 관경을 넓혀 용량을 증가시키기가 어렵다. 구도심의 수도관은 그 지역의 건물만큼 오래된 시설이니 용량이나 노후도 측면에서 한계가 많다. 최근 인천의 붉은 물 사태나 심심찮게 발생하는 노후 상수도관의 파열 사고는 이를 예실히 보여준다. 도심의 하수관 또한 마찬가지다. 점점 더 심해지는 국지적인 폭우로 인해 서울 시내 곳곳에서 침수사고가 빈번해지고 있다. 하수관로의 노후나 용량의 부족으로 인한 것인데 여기에 급격한 고밀개발이 이루어지면 더 악화될 가능성성이 있다.

도시성장관리와 신도시

신도시 개발은 우리나라 주택시장의 과열을 진정시키는 최고의 해열제였다. 1980년대 3저 호황으로 경제가 급격히 좋아지면서 부동산시장도 달아올랐다. 이에 '주택 200만호 건설'이라는 전대미문의 목표를 내걸고 국가의 역량을 모두 쏟아 부었다. 1989년 수도권 1기 5개 신도시 발표를 시작으로 속전속결로 진행되었다. 신도시개발은 엄청난 위력을 발휘하면서 주택시장을 안정시키는 데 혁혁한 공을 세웠다. 이때의 경험이 아직도 우리에게 깊이 각인되어 있는 듯하다. 일각에서는 주택이 충분하다고 외치는 마당에 2021년 2월 '광명·시흥신도시'를 발표하는 것을 보면 말이다.

'광명·시흥 신도시'는 광교(1,130만m²)보다 조금 크고 일산(1,570만m²)보다는 작은 1,270만m²의 택지에 7만 가구를 품는 계획으로 구상되었다. 이번에도 잘한 결정일까? 주택시장만 놓고 보면 '그렇다'고 대답할 전문가가 많을 것이다. 그러나 도시계획적으로 보자면 긍정적인 대답을 내놓기가 쉽지 않다. 이번에 발표한 지구를 포함해 3기 신도시로 분류되는 곳들이 1~2기 신도시보다도 더 서울 가까이 위치한다는 것은 상당한 아이러니이다. 만약 서울과 인접한 곳을 언젠가는 개발할 요량이었다면 서울에서 25km 이상 떨어진 일산이나 분당보다 먼저 개발했어야 옳다.



[그림5] 신도시 위치 (연합뉴스)



[그림6] 수도권 남동부 신도시 위치 (연합뉴스)

직장 중심으로부터 가까운 곳부터 개발하면 기존의 도로를 조금만 연장해서 쓰고, 기성시가지의 학교와 상가를 함께 이용하므로 신도시 입주초기부터 편의시설 부족을 걱정할 필요가 없다. 그러나 반대로 면 곳부터 개발하면 더 멀리까지 도로를 내야하고 편의시설을 완전히 새로 지어야 한다. 입주 초기에 분당주민이 겪어야했던 교통체증과 편의시설 부족이 이를 방증한다. 만약 위례를 먼저 개발하고 판교를 짓고 그 이후에 분당을 만들었다면 사정은 더 나았을 것이다. 다시 말해, 도시성장관리계획(Urban Growth Management Plan)을 수립하고 그에 따라 중장기적으로 신도시를 개발했더라면 1995년 입주 후 20년 넘게 장거리 통근을 했던 분당의 10만 가구 중 절반정도는 위례(4.7만 가구)에서 통근하며 시가과 돈을 아꼈을 것이다.

도시계획이 먼저다

주거안정은 예나 지금이나 국가의 핵심적인 아젠다 중 하나다. 그러나 앞바퀴가 제 길을 가지 않으면 뒷바퀴 또한 궤도를 벗어나듯이 도

시계획이 부실한 주택정책은 성공하기 어렵다. 도심 고밀 개발과 신도시를 통해 주택공급을 획기적으로 늘리겠다는 시도는 바람직하다. 그러나 주택공급을 통해 주택시장을 안정시키는데 그치지 않고 살기 좋은 도시공간을 만들고 싶다면 도시계획을 최우선적으로 고려해야 한다. 저렴한 주택은 많은데 통근하기 불편한 도시, 집은 넓은데 공원이나 학교가 부족한 도시, 주택은 안전한데 집 앞 도로는 위험한 도시가 될 수 있기 때문이다.

우리 국토와 도시를 자자손손 살기 편하고 안전한 공간으로 만들고 싶다면 ‘도시계획’을 가장 먼저 고려해야 한다. 어디에 무엇을 얼마나 만들 것인가를 충분히 숙고하고 지혜를 모아 장기적인 도시계획을 치밀하게 수립해야 한다. 국토의 균형발전이든 주택시장의 안정이든 도시계획에서부터 출발해야 한다. 법에 따라 체계적으로 수립된 국토종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획이 있음에도 이들을 무시하고 어느 날 갑자기 ‘신도시’가 발표되고, ‘전철노선’이 발표되는 이런 일들은 더 이상 없어야 한다.

FOCUS

주택정책과 도시계획

도시정책 관점에서 본 용도지역제와 주택정책

이희정 | 서울시립대 교수

도시계획이 지금까지 신도시 건설, 산업단지 개발과 같은 성장위주의 계획과 기능중심의 도시를 실현시키기 위한 도시공간의 토지이용 계획을 중심으로 이루어졌다면 이를 구체화하는 주요한 수단중의 하나가 용도지역제였다고 할 수 있다. 한편 최근에는 성장위주의 도시 개발보다는 기성시가지의 정비와 노후 쇠퇴지역 재생 중심으로 정책이 변화되고 있고, 도시계획의 주요 내용도 마을만들기, 공동체 활성화 등을 중심으로 변화되었다. 그리고 현재 도시재생 뉴딜정책과 3기 신도시 건설 논의에서는 생활 지원시설 강화, 입체적 공간계획, 자족성 확보 등과 같은 새로운 형태의 융복합 도시를 지향하는 노력이 추진되고 있다.

여기에서는 이와 같은 새로운 도시정책 변화라는 관점에서 국토계획법 등 도시계획의 바람직한 발전방향을 최근의 주택정책 이슈와 연계하여 주로 용도지역제 제도개선을 중심으로 살펴보고자 한다.

용도지역제와 도시여건 변화

용도지역제는 토지이용계획의 구체적 실현수단이다. 이 때 토지이용 계획은 당면한 도시문제를 해결하기 위해 달성하고자 하는 미래 토지의 바람직한 이용을 고려하고, 계획하여 이를 실천에 옮기는 구체적인 도시계획의 대표적 부문계획이다.

토지이용계획을 실현하는 수단은 직접적 수단과 간접적 수단으로 구

분하여 생각할 수 있다. 직접적 수단이란 택지개발이나 재개발사업 등 공공이 직접적으로 토지이용계획을 실천함으로써 토지이용계획을 실현하는 것을 의미하며, 간접적 수단이란 공공규제나 유도수단 등을 통해 간접적으로 민간의 건축행위나 건설시장을 통해 토지이용의 목표를 달성하는 것이다. 즉, 용도지역제란 토지이용계획의 간접적 실현수단으로서의 공공규제에 해당하며, 지구단위계획 등의 유도수단을 통해 용도지역제를 완화할 수도 있다.

최근 우리나라와 같은 산업화 이후의 도시에서는 종전 산업도시에서와 같은 용도순화 개념보다는 용도혼합에 대한 장점과 인식이 점차 확산되고 있다. 이러한 인식의 변화는 보다 적극적인 개념으로서 다양한 도시의 재생과 재개발차원에서의 입체복합개발로 발전하고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 재생과 재개발에 따른 인구의 불안정에 대응한 다양한 사회공동체의 통합 요구와 마을만들기 경향도 나타나고 있다.

새로운 패러다임으로 등장하고 있는 융복합도시는 크게 복합도시의 개념과 융합도시의 개념으로 구분해 볼 수 있다. 복합도시는 주로 주거기능과 복합기능(산업, 고용, 복지, 문화, 교육, 의료 등) 간의 혼합의 개념으로 이해할 수 있고, 또 다른 의미에서의 융합도시는 사회적 안정성(경제적 형평성, 정치적 참여성) 등 사회경제적 차원에서의 다양한 계층 간 혹은 집단 간의 통합을 중요한 가치로 생각하는 개념이다.

한편 우리나라와 같은 혼합적 토지이용 특성을 고려할 때 융복합도시의 개념은 결코 새로운 개념이 아니라고 보는 시각도 있다. 즉, 이런 관점에서 보면 기왕의 도시계획에서의 용도순화를 중심으로 한 용도지역제(Zoning)가 도시의 발전과 토지이용의 변화를 제대로 관리하지 못하였다고 할 수 있다.

그러나 자연발생적이고 느슨한 토지이용관리에 따른 용도혼재와 융복합도시에서의 혼합적 토지이용의 개념을 구분하여 이해하는 시각도 있다. 즉, 주거생활의 편의성을 위한 소규모 상업이나 가내공업 등 의 혼재는 계획적 가치와 의도가 개입된 것이 아니며, 이러한 용도혼재에도 불구하고 우리 도시는 주거와 일자리 분리에 따른 산업도시의 출퇴근 교통문제 발생과 상업지역의 도심 공동화현상 그리고 공업지역의 환경오염문제 등 전통적인 산업도시의 도시문제를 가지고 있다는 측면에서 산업도시 이후의 미래 융복합도시에서의 혼합적 토지이용의 개념 도입이 여전히 필요하다는 시각이 제시되고 있다.

■ 용도지역제에서의 용도와 밀도규제

용도지역제의 공공규제는 대표적으로 용도규제와 밀도규제로 구분되며, 용도규제는 도시에서의 입지총량을 그리고 밀도규제는 도시에서의 규모총량을 통해 전체적인 토지이용의 양적, 질적 공급총량을 제어한다고 할 수 있다.

주택정책과 용도지역제가 관련되는 지점이 바로 이러한 토지이용 중 주거기능의 양적, 질적 공급총량의 제어와 관련된 용도와 밀도규제 부분이라고 할 수 있다. 결국 어디에 얼마만큼의 주거를 허용하느냐에 따라 주택수요와 공급에 영향을 준다고 할 수 있다. 이때 적정 공급기준으로서의 용도지역제의 계획내용에 영향을 주는 판단준거로서 대표적인 것이 도시정책 관점이라 할 수 있다.

한편 우리나라에서의 융복합도시와 관련된 도시계획의 도입은 1980년대 주상복합건물의 건축과 도시계획시설의 중복결정 개념의 도입을 통한 복합개발을 통해 먼저 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 주상복합건물의 경우 용도혼합의 개념으로 주거와 일자리의 혼합을 통한 토지이용의 미래수요에 대응하기 위해 도입된 것이라 볼 수 있다. 그러나 실제는 밀도중심의 용도지역 변경을 통한 과도한 규모의 고급주거용 건축물의 개발로 인한 도시 공간구조의 왜곡과 주변지역과의 부조화문제를 야기하는 등 적지 않은 부작용을 초래하였으며, 최근에는 지나친 에너지소비 문제와 관리비 등 유지관리의 어려움과 저성장시대의 부동산 침체로 인해 시장에서 외면 받고 있는 실정이다.

또한 복합개발을 위한 중복결정, 입체결정 제도의 경우도 일부 도시여건 변화에 따라 제 기능을 다한 도시계획시설의 대체수요 대응형태로 시도되고 있으나, 중복입체결정의 공간적 범위설정 기준의 부재와 용도상충 간의 기능관리 어려움 및 공유재산법 등 관련 규정 간의 혼란 문제로 인해 많은 어려움과 갈등을 야기하고 있는 실정이다. 이러한 이유에서 사회적으로 그 적용에 한계가 나타나고 있다고 할 수 있다.

■ 도시정책과 용도지역제의 변화

산업도시의 등장을 통해 최소한의 안전과 위생을 담보할 수 있는 도시정책과 도시계획제도가 등장하고 이러한 도시계획제도는 대도시, 신도시 등의 건설과 관리를 통해 인류발전에 큰 기여와 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이러한 모더니즘 도시계획이 도시를 기능적으로나 시각적으로 단조롭게 하고, 다양성 자체를 억압함으로써 비인간적이고 비효율적인 도시를 만들어내었다는 비판 또한 받고 있다. 이러한 문제는 산업도시가 제 기능을 다하고 산업화 이후의 사회로 도시가 전환되면서 점차 새로운 도시계획으로 변화 발전하여야 한다는 주장에 설득력을 더하고 있다.

도시성장시대의 수요가 있으면 공급이 있다고 하는 도시정책의 관점은 소위 시장경제 원리에 입각한 도시정책관이라 할 수 있다. 반면 시장의 실패이론에 입각한 공공이익의 극대화와 공공의 시장개입 필요성을 강조하는 도시정책이 공공복리이론이다. 이 둘은 어느 하나가 옳고, 다른 것이 틀렸다라고 볼 수 없는 상호보완적 관계에 있다. 결국 이러한 도시정책을 결정하는 것은 동시대에 살고 있는 시민들의 가치판단과 선택에 달려있다고 할 수 있다.

많은 경우 이러한 시민들의 의견은 도시계획으로서의 도시기본계획과 도시관리계획 등을 결정하는 과정에서의 시민참여를 통해 반영되고, 결정된다. 실제 서울특별시의 경우에도 시민의 의견이 100년을 위한 서울 도시계획현장과 2030 서울플랜 그리고 현재 수립이 진행되고 있는 2040 서울플랜 등에 반영되어 있다.

현재 서울을 비롯한 수도권 나아가 우리나라 부동산시장 전반에 걸쳐 부동산 가격급등의 문제가 대두되고 있다. 아마도 지금의 주택정책에 대한 다양한 논의와 정책들이 쏟아지고 있는 배경에는 이러한 부동산 가격급등에 따른 서민경제와 국가경제의 위기상황을 어떻게 하면 해결할 수 있을까 하는 불가피한 선택의 요구가 있지 않나 생각된다.

따라서 현 시점에서 용도지역제와 주택정책의 관계를 살펴보는 이면

에는 결국 주택공급을 늘림으로써 부동산 가격상승의 문제를 해결하고자 하는 목적이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 다만 여기에서 문제가 되는 것이 기존의 도시계획 정책과의 상호관계가 고려되어야 한다는 것이다. 또한 이와 아울러 과연 앞으로 닥쳐올 미래의 도시 패러다임 변화와 연계된 바람직한 도시정책 방향설정이라는 관점에서는 어떤 영향 관계가 있는가에 대한 고려가 필요하기 때문일 것이다.

기존 도시정책과 용도지역제의 관계

■ 기존 도시정책과의 관계

지금까지의 도시정책은 상당부분 도시가 이미 성장위주의 산업도시 시대를 지나 성숙기의 탈산업, 정보화시대에 접어들었다고 받아들여진 상태에서 진행되어 왔다. 따라서 더 이상은 양적인 공급위주의 개발의 시대가 아닌 질적인 정비위주의 재생의 시대가 중심이 되고 있으며, 따라서 원주민정착과 지역의 역사문화가 중요시 되는 시민참여형 도시행정이 중요한 도시정책의 근간을 이루고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 대표적인 도시정책의 방향으로 서울시내 약 20여 곳에 해

당하는 대규모 뉴타운사업지구의 해제, 재개발/재건축보다는 마을 만들기와 참여위주의 도시재생사업 확대, 그리고 주요 산 주변과 한강변 등 주요 하천변 높이제한을 포함한 주거지역의 적정 높이규제 채택 등을 들 수 있다.

사실 그동안 이와 같은 도시정책의 방향설정에 문제를 제기하는 사람은 많지 않았다. 도시정책을 수립하는데 근간이 되는 인구가 지속적으로 감소하고 있었으며, 저출산과 고령화 문제 등 향후의 도시인구변화도 심각한 하향 감소세를 보일 것으로 예상되었기 때문이다. 따라서 더 이상 주택을 공급하는 것은 옳지 않은 정책으로 보는 시각이 일반적이었다. 다만 일부 세대분리문제와 1인 가구증가, 특히 청년주거 빈곤문제 등에 대응한 역세권 등에서의 소규모 신혼 및 청년주택공급 정책 등은 지속적으로 강구되고 있었다.

이와 더불어 최근에는 비교적 장기간에 걸친 주택공급의 정체로 인한 시장의 불안정과 보다 근본적인 노후 쇠퇴시가지의 정비와 개선에 대한 사회적 수요와 정책적 한계점에 대한 이슈가 꾸준히 제기되고 있었다고 할 수 있다.

[표1] 우리나라 도시정책 변화 흐름과 도시계획 제도개편 개요

구 분	~ 2002	국토계획법 제정 2003 ~ 2007	2008 ~ 2012	2013 ~ 2020
TREND	주택경기 활성화, 규제완화	난개발방지, 국가균형발전	규제완화, 국토경쟁력 제고	맞춤형 도시계획, 계획다양성 확보
시대특징	문민시대, 시장개방과 경쟁심화	참여시대, 경제위기	경제실용주의, 금융위기	창조경제, 성장둔화
계획목표	성장위주 ⇒ 균형과 보전	성장, 균형, 보전 동시추구	성장, 균형, 보전 동시추구	맞춤형 합리적 관리
계획특성	정부주도형 계획	정부계획에 대한 갈등심화	주민참여 유도	주민참여 기반의 계획
도시기본계획	비도시지역의 계획과 집행간 괴리 ▶ 비도시지역에 대한 집행관리 실현	승인사무 이양 ▶ 2004.9 승인사무, 토지사유	국토부 승인권한 폐지 ▶ 2009.9 폐지·창조시 토지부 승인권 폐지	저성장, 관리위주의 새로운 위상·역할 검토 ▶
도시관리계획	도시, 비도시지역으로 이원화 ▶ 비도시지역 관리, 선계획-후개발 체계		대도시시장 결정권 부여 ▶ 2009.8 대도시시장 폴리제트 설치기준 2009.10 대도시시장 자치권 폐지	상위계획과 연계성 강화 정합성 유지 ▶
지구단위계획	비도시지역의 난개발 설행 ▶ 제2층지구단위계획 제도 도입	건폐율, 용적률 완화 ▶ 2005.1 제2층지구단위 평화기초 틀제 2005.7 개발종합구역 종로화 틀제 2006.5 개발종합구역 종로화 틀제 2007.6 개발종합구역 종로화 틀제 2007.8 개발종합구역 종로화 틀제	지구단위계획 통합, 용도지역 변경 허용 ▶ 2011.4 제1층지구단위 평화기초 틀제 2011.5 지구단위계획 통합 2011.6 평화기초 평화기초 틀제 2011.8 평화기초 평화기초 틀제	지역특성에 맞는 유연한 도시관리 운영 ▶
용도지역지구제	개발사업의 합리화, 네거티브 규제 ▶ 개발사업 협의승인, 포지ティブ 변환	건폐율, 용적률 완화 ▶ 2004.1 평화기초 협의승인 틀제 2005.6 개발종합구역 종로화 틀제 2007.4 상도지역지구 협의승인 틀제	건축제한 완화 ▶ 2008.1 평화기초 건축제한 틀제 2008.6 개발종합구역 종로화 틀제 2009.7 평화기초 평화기초 협의승인 틀제 2010.5 평화기초 협의승인 틀제	차등적 규제적용 및 계획허가제 도입 ▶
개발행위허가	비도시지역의 무분별한 개발허용 ▶ 비도시지역에 개발행위허가제도 확대	연접개발 규제 완화 ▶ 2004.1 경북개발 개발 틀제 2004.4 경북개발 규제 틀제	연접개발 폐지 ▶ 2009.9 연접개발 폐지기준 개정 2011.4 연접개발 폐지 폐지 2011.5 개발행위 협의승인 폐지 2012.2 개발행위 협의승인 폐지	개발행위허가기준 합리화와 체계적 관리 ▶
기반시설부담	개발사업에 의한 기반시설 부하 가능성 ▶ 개발집중지역 기반시설 계획적 관리	기반시설부담구역 폐지 ▶ 2004.9 기반시설부담구역 폐지 2005.9 기반시설부담구역 평화기초 개정	기반시설부담구역 제도입 ▶ 2008.9 기반시설부담구역 폐지	기반시설부담구역 제도개선 및 활성화 ▶

■ 수도권으로의 인구집중과 부동산 문제

한편 부동산 전문가와 계획분야에서 최근의 4차 산업혁명과 기술변화 등에 따른 첨단산업 및 혁신기업 등의 수도권 집중화 경향과 전국적인 학령인구 감소에도 불구하고, 젊은 청년층의 수도권으로의 인구유입 경향에 따른 주택공급부족 문제에 대한 우려가 없었던 것은 아니다. 이에 따라 적정한 수요증가에 대응한 공급증대가 필요하다는 목소리가 꾸준히 제기되고 있었다고 할 수 있다. 다만 이러한 공급부족 문제 가지금과 같이 급격하게 부동산 시장의 불안과 가격 상승을 가져오리라고 생각한 사람은 많지 않았다. 이런 생각의 기저에는 지속적인 저성장 기조와 저출산, 고령화 등의 미래 전망과 함께 국가차원의 국토 균형발전 및 수도권개발억제라는 국가전략의 기본 틀이 쉽게 흔들리지는 않을 것이라는 생각이 깔려있었다.

현재 정부는 부동산 문제로 심각한 위기의식을 느끼고 있으며, 신속한 3기 신도시 건설 추진과 수도권 주택공급 확대를 위해 서울 시내에서 용적률 규제완화를 포함한 3080주택 공급정책을 추진할 것을 천명하고 있다. 다만 어떤 형태로든 기존의 도시정책과의 관계를 고려하면서 의도하는 주택공급 정책을 실현하기 위한 도시계획으로서의 토지이용계획을 실현하고자 노력하고 있으며, 결국 용도 지역제와 주택정책과의 관계도 이러한 이해를 기반으로 생각되어져야 할 것이다.

즉, 현재의 부동산 문제를 해결하기 위해 당장의 주택공급을 늘리겠다고 도시 전체에 걸쳐 용적률 규제 완화와 높이규제 완화 등을 무분별하게 시행하고, 재개발과 재건축을 급격히 확대 허용하거나 심지어 다시 과거와 같은 대규모 개발, 재개발을 통한 주택공급을 늘리는 것과 같은 도시정책의 시계를 거꾸로 돌리는 것이 필요하고, 타당한 것인가 그리고 도시계획 실무차원에서 이러한 정책을 실현하는 것이 가능하고 또 바람직한가에 대한 의문이 드는 것이 사실이다. 따라서 공급주도의 주택정책이 단기적으로는 필요한 일이나 장기적으로는 저성장 시대 지속가능한 발전이라는 도시정책의 큰 틀을 유지하는 것이 요구 된다는 인식이 설득력을 얻고 있다.

도시 패러다임의 변화와 미래도시의 정책방향

한편 기후변화와 미래 기술혁신 등 닥쳐온 미래의 도시 패러다임 변화와 연계된 새로운 사회적 회복탄력성 요구와 바람직한 도시정책 방향과는 어떤 관계가 있는가 하는 점도 함께 논의해 보아야 할 것이다. 현재 포스트 코로나 시대가 도래하면서 기술변화와 4차 산업혁

명이 가져올 급격한 미래변화와 도시패러다임의 변화가 매우 직접적이고도 가시적으로 우리 사회 전반에 걸쳐 나타나고 있다.

이미 우리나라로 코로나 19와 같은 세계적 팬데믹 감염병 문제를 야기한 기후변화와 지구온난화에 대응하기 위해 그린뉴딜정책 기반의 탄소중립도시와 에너지 제로시티를 실현하는 것을 국가 아젠다로 채택하고 이를 추진하는 것을 공식화하고 있다. 이와 더불어 디지털뉴딜정책으로서의 스마트시티 조성을 위한 시범사업과 기반기술을 미래 국가산업의 핵심으로 채택하고, 산업구조조정을 기반으로 하는 새로운 일자리 창출과 인재양성에 총력을 다할 것임을 천명하고 있다.

■ 포스트 코로나 시대에의 대응

최근 코로나 19로 인한 비대면 업무와 교육 등 언택트(Untact) 문화의 확산에 따른 새로운 상업업무공간의 변화와 홈오피스 등 주거공간의 변화에 대한 논의가 활발하게 제기되고 있다. 이러한 변화를 생각해 볼 때 서울과 같은 대도시의 미래변화는 매우 다양한 관점에서 다루어야 할 필요성을 느낀다. 현재의 주택공급부족 문제와 부동산시장의 변화에 대한 대응도 큰 틀에서 보면 이와 같은 미래도시 변화의 장기적 안목을 기반으로 한 전략적 선택 하에서 다루어야 할 것이다. 이와 관련하여 포스트 코로나 시대에 과연 지금과 같은 집중형 도시(Compact City) 모델이 여전히 유효할 것인가에 대한 논의도 활발히 전개되고 있다. 즉, 메가리전(Mega Region)에 기반한 분산 집중형 도시(Decentralized Concentrated City) 모델에 대한 논의와 함께 파리와 런던 등에서는 새로운 자족적인 보행권 중심의 15분 생활권(Self-Sufficient City of the quarter of an Hour Community) 모델 등이 제기되고 있다.

또한 신교통수단으로서의 초고속 광역철도(GTX)와 자율주행차량, 드론택시, 퍼스널모빌리티 등과 연계한 도시공간의 재편과 지하교통망에 기반한 지하도시 등의 영향에 대해서도 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

■ 기후변화 대응 탄소중립도시 실현

기후변화에 대응한 탄소중립도시와 에너지제로시티를 구현하기 위한 미래 도시전략의 관점에서 도시의 변화 또한 생각해 볼 필요가 있다. 지난 100년의 산업도시 탄생과 많은 도시문제 해결을 위한 성공적 도시모델로서의 르 코르뷔제(Le Corbusier)의 빛나는 도시(Ra-



[그림1] 국토균형발전전략과 한국판 뉴딜 미래전략 개요

diant City) 모델은 도시공간을 주거생활공간(Living Space), 업무 생산공간(Working Space), 녹지공간(Open Space) 등으로 구분하였으며, 이를 공간을 연계하는 주요 기반시설로서의 교통시설공간(Transportation Space)을 설치하는 것을 토지이용계획의 중요한 원칙으로 설정하였다.

이는 오늘날 많은 대도시의 전형적인 용도지역제와 출퇴근 교통체증(rush hour traffic)으로 대변되는 도시생활(urban life)을 만들었다고 할 수 있다. 그리고 이 대도시 모델의 가장 큰 문제점은 산업도시의에너지 소비 외에도 직주분리에 따른 교통량이동 등으로 인한 문제와 고증 건물의 유지관리를 위해 요구되는 다량의 에너지 소비 등 과다한 탄소배출문제로 오늘날의 기후위기를 야기하였다는 것이다. 즉, 서울 대도시권을 포함한 우리나라의 많은 대도시에서 탄소중립도시선언을 실천하기 위해서는 기존의 르 고르부제식의 대도시 모델을 포기하거나 새로운 형태의 에너지 공급방식을 강구하여야만 한다는 것이다.

■ 디지털 시대에의 대응

디지털뉴딜과 관련한 도시의 스마트시티로의 미래 변화에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 크게 두가지 관점에서의 미래 변화를 논의해 볼 수 있다. 우선 하나는 궁극적인 스마트시티와 미래도시 실현과 연계된 도시전략에 대한 것이고, 다른 하나는 스마트시티 조성과 연계된 미래 스마트산업과 일자리창출 및 지역별 인재양성과 관련된 이슈에 대한 문제이다.

우선 궁극적으로 미래 스마트시티와 미래도시 실현과 관련하여 일반적으로는 신도시 형태의 새로운 스마트시티 조성에 대한 도시전략과 기존 도시의 스마트화와 관련된 스마트 도시재생 전략으로 나누

어 생각해 볼 수 있다. 주로 전자는 도시수출 혹은 미래 기술기반 도시개발전략의 하나로 다루어지고 있는 형태라고 할 수 있으며, 후자는 기존 도시의 미래도시전략차원에서 다루어지고 있는 논의의 형태라고 볼 수 있다.

한편 이러한 논의에 있어 쟁점이 되고 있는 것은 향후 얼마나 많은 신도시형태의 스마트시티 수요가 있을 것인가 하는 문제와 기존 도시의 스마트화에 요구되는 고비용 기술개발의 문제를 들 수 있다. 그리고 궁극적으로는 비용대비 효용의 차원에서의 스마트시티 조성의 당위성에 대한 합의가 필요하다는 점을 지적할 수 있다.

한편 또 다른 관점으로서 이러한 스마트시티 조성과 연계된 미래 스마트산업과 일자리창출 및 지역별 인재양성 등과 관련된 이슈 문제를 생각해 보지 않을 수 없다. 즉, 현재의 우리나라 스마트산업과 미래 첨단기술개발은 집적의 효과와 인재조달의 현실적인 문제 때문에 서울 및 수도권으로의 집중현상을 심화시키고 있다.

물론 국가균형발전차원에서의 첨단산업의 지방으로의 분산과 지방 인재양성을 통한 기왕의 혁신도시 발전을 지속적으로 도모해나갈 필요성이 있다고 하지만 우리나라의 여러 가지 현실상 이를 강제할 방안이 없다는데 본질적인 어려움이 있다.

미래 국토도시정책과 용도지역제의 개편 방향

국토차원에서나 도시차원에서 미래 기술변화와 4차 산업혁명에 대응한 전반적인 국토도시공간 재편전략의 큰 그림 하에서 보다 본질적이고 근본적인 대응전략을 마련하지 않는다면 자칫 문제를 해결하는 것이 오히려 문제를 심화시킬 수도 있다는 점을 생각해야 할 것이다. 국토는 다양한 미래여건 변화와 포스트 코로나 시대 등에 대응하는

사회적 요구에 부응하기 위하여 새로운 메가리전 형태의 광역 대도시권 기반의 분산형 집중도시 모델로의 재편과 스마트 기술과 산업의 재편 전략을 전제로한 그랜드 플랜을 새롭게 수립할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 서울-수도권에서의 주택정책 수립과 부동산 대책 그리고 미래 도시계획 재편정책을 마련하여야 할 필요가 있다.

이와 같은 큰 틀에서의 도시정책을 고려한다면 과연 국토의 공간계획으로서의 용도지역 재편과 서울 대도시권에서의 도시계획 전략으로서의 용도지역 재편이 어떻게 다루어져야 할 것인가에 대해 비교적 명확한 사회적 합의를 이루어낼 수 있지 않을까 한다. 이에 대한 보다 구체적인 실천전략에 대해서는 심도 있는 논의와 폭넓은 연구가 이루어져야 하겠지만 큰 틀에서의 기본방향을 생각해 본다면 다음과 같다.

■ 맞춤형 도시정책 대응 제도 개편

우선 우리가 주지해야 할 점은 지역별로 여건과 상황이 다르다는 점이다. 즉, 서울 및 수도권과 지방은 여건과 입장이 다르다는 것이다. 또한 지방에서도 지역의 중심이 되는 대도시권과 주변 중소도시는 상황이 다르다는 것이다. 그리고 도시의 성격 예컨대 제조업 기반의 도시여부와 전통적인 지역중심으로서의 중소도시 또한 입장이 다르다는 것이다. 이와 같은 매우 다양한 여건과 특성을 가진 도시들을 현재와 같은 국가차원의 중앙집중식 토지이용계획과 용도지역제 관리방식으로 대응해 나가는 데는 한계가 있을 수밖에 없다고 할 수 있다. 따라서 지역맞춤형의 다양한 도시유형별 용도지역제와 보다 세밀한 용도와 밀도규제가 지역 도시정책 및 주택정책과 연계하여 도입될 필요가 있다.

■ 입체복합적 토지이용 대응

현재와 같은 용도와 밀도가 결합되어 있는 방식의 용도지역제로는 변화된 미래 여건변화에 능동적이고 유연하게 대응하는데 한계가 있다. 보다 혼합적인 토지이용(Mixed Use)과 입체적인 복합공간이 용이 가능하도록 용도와 밀도규제를 분리할 필요가 있다. 아울러 차제에 용도와 밀도 외에도 형태와 높이와 같은 보다 세밀한 3차원적 공간제어를 위한 다양한 제어수단이 마련될 필요가 있다. 즉, 이를 통해 상업지역이라 하더라도 주거지역보다 낮은 밀도의 중심지가 조성될 수 있으며, 주거지역이라 하더라도 상업지역보다 높은 밀도의 주거형태가 허용되고 관리될 수 있는 장소중심의 형태규제가 필요하다. 또한 공업지역이라 하더라도 주거혼합을 통한 도시형 산업

단지 조성으로 주주근접의 실현 등이 가능한 방안을 모색할 수 있어야 할 것이다.

■ 스마트 도시재생형 도시정책 대응

궁극적으로 미래에는 도시의 경관이나 역사문화적 자산을 훼손하지 않고, 지역의 정체성과 문화적 경쟁력을 유지하면서도 새로운 미래 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 다양한 형태의 도시계획의 발전을 지역의 주민참여 공감대 형성과 함께 도모함으로써 지속가능한 미래 도시발전을 이루어낼 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 무분별한 용적률 상향과 같은 용도지역제 개편에 따른 부작용이나 재개발, 재건축의 규제완화 혹은 규제강화와 같은 단순한 정책대응보다는 스마트하고, 세밀한 도시재생형 도시관리 정책의 마련이 이루어져야 할 것이라 판단된다.

■ 기후변화와 회복탄력성 대응 유연한 용도지역제의 운영

미래에는 탄소중립도시 선언 등에 기반한 기후변화 대응의 새로운 도시관리 수단으로서 유연한 토지이용계획 수단의 마련이 반드시 필요하다. 또한 각종 재난과 감염병 등 미래 도시의 안전을 담보할 수 있는 새로운 방재대응형 회복탄력성을 갖춘 도시계획에 대한 수요가 급증할 것으로 생각된다.

이러한 상황변화에 효과적으로 잘 대응하기 위해서는 보다 새로운 형태의 유연한 용도지역제가 마련될 필요가 있다. 예컨대, 형태지역제 (Form Based Zoning), 성능지역제(Performance Zoning), 혼합지역제(Mixed Use Zoning), 맥락지역제(Context Zoning), 모듈러지역제(Modular Zoning) 등등 매우 다양한 형태의 새로운 유연한 용도지역제에 대한 논의가 전 세계적으로 다루어지고 있다.

우리나라도 이와 관련하여 보다 다양하고 새로운 형태의 지역맞춤형, 장소대응형, 주민참여형 도시계획 실현을 위한 보다 미래지향적이고 융합적인 유연한 지역제 도입 운영에 관한 연구와 적용에 대한 고민이 필요하다고 생각된다.

■ 데이터기반 용도지역제 관리

미래에는 과거와는 달리 발전된 첨단기술 등을 활용한 스마트도시로서의 에너지관리 기반의 용도비율관리와 용도간의 상충에 따른 환경 제어기술관리 그리고 궁극적으로는 용도변경 등에 따른 안전과 위생 등의 최소한의 환경기준 등을 첨단기술로 제어할 수 있는 데이터기반

의 도시계획과 도시관리시스템이 이루어져야 할 것이다.

또한 이를 바탕으로 다양한 토지이용과 밀도제어, 높이 관리 등에 대한 환경영향, 경관영향, 주변에의 재산권 영향 등을 시뮬레이션해 볼 수 있는 디지털트윈(Digital Twin) 도시의 시뮬레이션 관리기술 등의 개발이 함께 고려될 필요가 있을 것이다.

■ 개발이익 환수를 위한 새로운 재정운영시스템 마련

사실 용도지역제 개편이 어려웠던 여러 가지 이유 중의 하나는 용도 지역 변경에 따른 주택시장에의 영향과 개발이익 환수문제와 연관되어 있다고 할 수 있다. 결국 이는 도시계획 정책이나 제도만으로 해결할 수 없는 우리나라 자산시장의 근본적인 한계로서 이는 결국 자산의 과잉유동성 문제가 부동산시장에 집중적으로 발생하는 원인이라고 볼 수 있다.

따라서 새로운 도시계획 제도 개선으로서의 공간 관리기술의 범주에는 용도지역 변경 등으로 인해 나타나는 개발이익 증가에 따른 불로 소득의 환수 문제 등과 관련된 개발권 이양(TDR, Transfer of Development Right) 혹은 사전협상제도, 개발이익환수방안 등과 연계된 새로운 개발이익 관리시스템 등도 포함되어야 한다고 할 수 있다. 그리고 이를 실현시키기 위해서는 최근 다양한 디지털 기술 분야에서 발전된 블록체인 기술이나 지역 경제활성화 차원에서 다루어지고 있는 지역화폐 등과 연계된 새로운 재정운영시스템 등 새로운 스마트 기술의 발전과 연계한 시스템적 접근이 필요하다.

결론

이상에서 최근의 부동산시장 문제와 다양한 도시계획 과제에 대응하는 중요한 새로운 수단으로서의 용도지역제 개편의 필요성과 이의 영향에 대해 다각적으로 살펴보았다. 이를 통해 부동산과 관련된 주택정책과 도시정책으로서의 용도지역제가 상호 어떤 연관관계를 가지고 작동하고 있는지 그리고 왜 도시정책으로서의 용도지역제 개편과 주택정책이 긴밀하게 연계되어져서 다루어져야 하는지 어느 정도 이해할 수 있었을 것으로 생각된다.

지금까지의 도시는 대량생산 대량소비에 대응하는 국가차원의 경쟁력 강화와 생산성 향상이라는 정책방향에 따라 일정수준 이상의 산업환경 및 생활환경을 갖추기 위한 표준화된 도시환경 인프라 구축에 주력

하였다고 할 수 있다. 그러나 앞으로의 국가 경쟁력과 지역 및 도시의 발전방향은 지금과는 다른 맞춤형 성장전략과 함께 지역만의 정체성과 잠재력의 구현이라는 새로운 차별성과 다양성의 확보가 필요하다. 이런 관점에서 지방과 수도권의 상황이 다르다는 점을 주목할 필요가 있다. 그리고 수도권 부동산문제와 관련된 주택정책으로서의 용도지역제 개편이 현재의 중앙집중적인 도시계획시스템 하에서는 여타 다른 지방의 도시정책과 도시계획에 영향을 주게 되고, 결국 이는 국토균형발전전략의 틀에도 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다.

따라서 국가차원의 도시계획 운영체계와 관리수단을 지역맞춤형의 공간관리시스템으로 전환시켜 나갈 필요가 있으며, 이를 실현시키기 위해 다양한 형태의 도시계획 관리방안을 연구제시할 필요가 있을 것이다.

그리고 이것은 규제완화 혹은 규제강화 등 지역의 재산권과 영향이 되어 있는 매우 민감한 문제로 철저하게 지역주민들의 합의와 공감을 바탕으로 진행되어야만 실행력을 담보할 수 있는 문제이다. 따라서 지역주민의 인식전환과 역량강화를 위한 충분한 교육과 지원을 통해 지역만의 문제와 발전방향에 대한 비전을 공유할 수 있도록 하고, 다각적인 지역 정체성 확보와 매력 창출을 위한 도시공간과 도시경관 개선에 공공과 민간이 함께 노력할 수 있도록 하는 정책적 지원과 배려를 아끼지 않아야 할 것이다.

이와 아울러 앞서 언급하였듯이 새로운 스마트 도시관리기술과 새로운 재정운영시스템 등을 활용한 도시계획의 스마트화와 데이터기반의 도시계획으로의 전환 또한 함께 이루어져야 할 것이다. 이러한 다각적인 노력을 통해 보다 인간적이고 건강하고 지속 가능한 미래 도시가 실현될 수 있기를 기대해 본다. ☺

[참고문헌]

- 국토교통부, 국토·도시계획 제도개편방안 연구, 대한국토·도시계획학회, 2014.
- 대한국토·도시계획학회, 국토·도시계획 분야 정책 및 제도 발전방향, 도시정보지 특집, 통권 454호, 2020.1
- 대한국토·도시계획학회, 그린뉴딜 정책, 도시정보지 특집, 통권 461호, 2020.8
- 서울특별시, 도시공간정책차원에서의 스마트 도시계획 수립방안연구, 2020.
- 이희정, 용복합도시 실현을 위한 도시계획 방향, 도시계획가 제3권 1호, 도시계획가협회, 2016. 봄

FOCUS

주택정책과 도시계획

직주균형을 위한 도시계획적 접근

우명제 | 서울시립대학교 도시공학과 & 스마트시티학과 교수
도시및지역계획학 박사

1. 들어가며

대도시를 중심으로 한 인구 및 고용 증가, 주택가격 급등, 승용차 소유 증가, 대중교통 확충 등은 인구와 고용의 광역화와 함께 도시 간 행정 경계를 넘어서는 이동을 증가시키고 있으며 주거지와 일자리의 공간적 분리를 증가시키고 있다. 주거지와 일자리의 공간적 불일치는 낭비통근과 초과통근을 증가시키며(손승호, 2014), 에너지 소비, 환경 오염 문제 등 도시에 부정적인 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라(김희철 · 안건혁, 2011), 늘어나는 통근거리와 통근시간으로 인해 시민의 건강 및 삶의 질에도 부정적인 영향을 주고 있다.

이러한 주거지와 일자리의 공간적 불일치를 해결하기 위한 방안으로 직주균형 개념이 등장하였다. 일반적으로 직주균형은 지역 내에 거주하면서 일자리를 얻을 수 있음을 의미한다(손승호, 2014). 그러나, 직주균형의 공간적 지역 범위를 어디까지로 설정하느냐에 따라 직주균형 결과가 달라질 수 있으며, 특히 도시 및 지역의 광역화로 인해 통근 범위가 기존 행정구역을 넘어서 발생하는 현재에는 측정 공간 범위에 따라 직주균형 결과가 민감하게 달라질 수밖에 없다.

최근 주택정책과 관련하여 직주균형에 대한 논의가 많이 이루어지고 있으며, 수도권 3기 신도시와 같이 정부의 주택공급 정책에서 모도시 와의 균접성을 강조하는 것도 직주균형에 대한 고려가 어느 정도 담겨져 있다고 할 수 있다. 그러나, 직주균형의 개선을 위해서는 직주균

형의 측정방법, 공간적 범위의 이슈, 중심지체계를 포함한 도시공간 구조 등 다양한 요소들이 복합적으로 고려될 필요가 있다.

본 글에서는 직주균형에 대한 기존 연구 검토를 통해 직주균형 개선을 위해 고려되어야 할 사항들과 도시계획 및 주택정책에 대한 시사점을 논의하고자 한다.

2. 직주균형지수

직주균형지수는 지표에 사용되는 변수에 따라 고용 기반(손승호, 2014; Cervero, 1996; Giuliano, 1991), 통근통행 기반(장준상 · 이창무, 2006; 이희연 · 이승민 2008; 정다운 · 김홍순, 2010), 주택 기반(Sultana, 2002; Peng, 1997; Armstrong et al., 2001) 등의 산출방법으로 분류할 수 있다.

고용기반 지표 중 손승호(2014)의 연구에서는 수도권을 대상으로 종사자수와 취업자수의 상대비(종사자수/지구 내 취업자수)를 토대로 직주일치 현상 및 직주균형지수와 통근통행 간의 관계를 분석하였다. 특정 지역의 직주비가 1에 근접할수록 해당 지역의 직주비가 개선되며, 1을 상회할 경우 자족도가 감소한다고 판단할 수 있다. Cervero(1996)의 연구에서도 유사하게 일자리수와 고용거주자수를 이용하여 직주균형지수를 산출하였으며, 균형적인 직주균형지수를

[표1] 직주균형지수 산출방법

분류	직주균형지수	출처
고용 기반	종사자 수 / 지구 내 취업자 수	손승호(2014), Cervero(1996), Giuliano(1991)
	일자리 수 / 경제활동인구 수	
	거주 노동자 수 / 일자리 수	
통근통행 기반	유입 통근통행 / 유출 통근통행	서종국(1998), 장준상 · 이창무(2006), 이희연 · 이승민(2008), 정다운 · 김홍순(2010)
	내부 통근자 /内外부 통근자의 합	
고용 및 주택 기반	실제고용자수 / 주택수	김준형 · 최막중(2006), Sultana(2020), Peng(1997), Armstrong et al(2001)
	총일자리수 / 총주택수	
	총일자리수 / 총가구수	
	소득계층별 지불가능 주택수 / 소득계층합	

0.8과 1.25 사이로 제시하였다. Giuliano(1991)는 역수의 개념(거주 노동자수/일자리수)을 사용하였다. 이때 거주 노동자수는 노동 인구를 의미하는데, 여기서는 그 지역 내 발생하는 실제 통근통행에 영향을 주지 않는 비고용인구까지를 포함한다.

통근통행 기반의 직주균형지수를 활용한 연구 중 장준상 · 이창무(2006)는 수도권 5개 신도시(분당, 일산, 평촌, 중동, 산본)를 사례로 신도시 자족수준의 변화를 출발통근통행 대비 도착통근통행 값으로 측정하였으며, 1996년과 2002년 직주균형지수를 비교한 결과 5개 신도시에서 모두 직주균형이 향상되어 시간이 지남에 따라 주거 기능 외 다른 기능들도 성장하고 있음을 확인하였다. 이희연 · 이승민(2008)의 연구에서도 유사한 지표를 통해 신도시 개발에 따른 10년간의 인구이동과 통근통행 패턴의 변화를 분석하였다. 1995년과 2005년 직주균형지수를 비교한 결과 제1기 신도시에서 모두 직주균형지수가 증가하였으며, 특히 성남시의 경우 향상이 가장 두드러진 것으로 나타났으나, 신도시에서 서울로의 유출통행량은 여전히 비중이 높은 것으로 분석되어 신도시가 자족수준을 갖춘 도시로 성장하기까지는 상당한 시간이 걸리는 것으로 분석되었다.

정다운 · 김홍순(2010)은 총출발통근자수 대비 총도착통근자수를 중심성으로, 유출입통행량 대비 내부통행량을 자족지수 개념으로 구분하여 분석하였는데, 이는 어떤 도시가 중심성을 갖추고 있다고 해서 자족성 역시 갖추고 있다고 판단할 수는 없음을 의미하는 것으로 해석되었다. 서종국(1998)의 연구에서는 유출통행량(발생량)과 유입통행량(도착량)을 활용하여 직주균형을 분석하였다. 서종국은 직종별 분석을 통해 단순근로자 등과 같은 블루칼라 종사자들은 비교적

직주균형을 이루고 있는 반면, 사무직원 등의 화이트 컬러 종사자들에서는 직주불균형이 상대적으로 높게 나타남을 확인하였다.

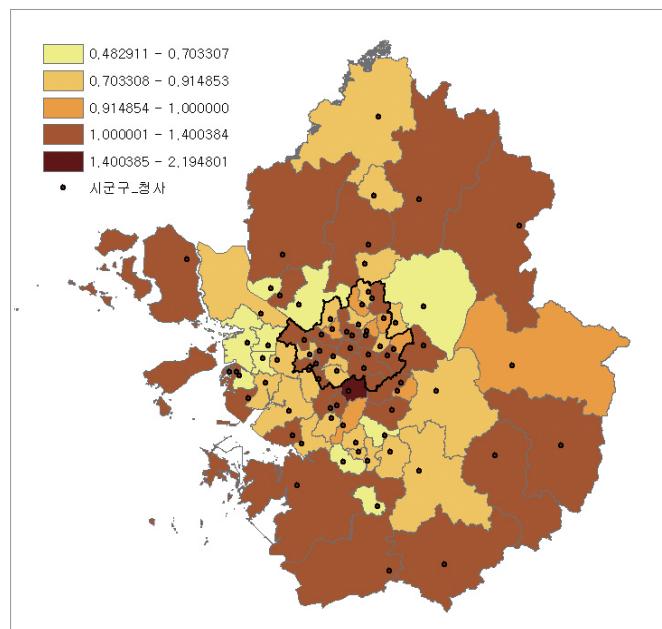
주택 기반 직주균형지수와 관련하여 Sultana(2002)의 연구에서는 고용 중심지역과 균접한 지역에 대한 양질의 주택공급은 지역의 평균 통근시간을 절약하는데 기여함을 보여주고 있으며, 총주택수 대비 총일자리수 지표를 활용하여 직주균형을 분석하였다. 이 연구에서는 미국 애틀란타 대도시권 지역을 대상으로 한 분석을 통해 직주균형지수가 0.75와 1.5 사이의 값을 보일 경우 직주균형이 이루어지는 것으로 나타난다고 보고하고 있다.

위의 세 가지 직주균형지수 유형 중 직주균형을 체감할 수 있는 통근통행 기반 지수가 일반적으로 많이 사용되고 있다. 표 2는 수도권 3기 신도시의 모도시와 서울의 총출발통행량 대비 총도착통행량 지수를 산출한 결과이다. 2008년 서울을 제외한 수도권 평균과 3기 신도시 모도시들은 1보다 높았으나, 2018년에는 서울과 인천, 수도권 평균 직주균형지수는 1보다 높은 반면, 나머지 3기 신도시의 모도시들은 1보다 낮아진 것으로 나타났다. 또한, 2008년에서 2018년까지 10년 간 변화를 보면 서울에서만 직주균형이 향상되었을 뿐, 3기 신도시의 모도시를 포함하여 수도권 전체의 평균 직주균형지수가 감소하고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 서울 이외의 지역에서 직주균형이 악화되고 있음을 의미한다. 특히, 그림 1의 경우 서울로의 출퇴근이 용이하지 않은 경기 외곽지역에서는 직주균형이 향상된 반면, 서울과 근접한 경기, 인천의 시군구에서는 직주균형이 악화되고 있음을 보여준다. 이에 대해서는 다양한 이유가 있을 수 있겠으나, 첫째, 지난 10년간 서울의 주택가격 상승 등으로 경기, 인천 등으로의 인구이동 등 인구의

광역화가 지속적으로 이루어지고 있는 반면, 고용의 광역화는 그 속도가 느리게 나타난 데서 찾을 수 있다. 서구 도시의 경우에도 고용밀도 경사도(employment density gradient)에 비해 인구밀도 경사도(population density gradient)가 낮은 패턴을 보이는 것이 일반적이다. 둘째, 도시공간구조 측면에서 일자리와 주거지의 불일치 문제다. 이는 첫 번째 이유와도 연관될 수 있으나, 인구의 광역화와 함께 고용의 광역화가 함께 이루어졌다 하더라도 인구가 집중되는 교외지역과 이와 일치하지 않는 다른 지역에 일자리가 확산될 경우 직주균형이 낮아지게 되는 것에 기인하는 결과이다. 마지막으로, 직주균형 측정 공간의 이슈이다. 직주균형지수가 읍면동 또는 시군구 단위에서 측정될 경우 통근거리나 통근시간이 짧은 인접 행정구역으로 통근을 하더라도 직주균형에는 반영되지 않는 한계가 있다.

[표2] 수도권 주요도시의 직주균형지수(총도착통행량/총출발통행량) 변화

	직주균형지수(2008)	직주균형지수(2018)	직주균형지수 변화
서울시	0.991	1.004	1.013
인천시	1.044	1.011	0.968
하남시	1.007	0.959	0.953
남양주시	1.025	0.967	0.944
고양시	1.047	0.988	0.944
부천시	1.003	0.994	0.991
수도권 평균	1.008	1.006	0.998



[그림1] 수도권 직주균형지수 변화율(2008~2018)

3. 직주균형의 공간적 이슈

총출발통행량 대비 총도착통행량으로 직주균형을 측정할 경우 직주균형지수가 높더라도 도착통행량이 해당 지역 주민에 의한 도착통행량인지 타지역 통근자에 의한 도착통행량인지 구분하기가 어렵다. 즉, 아무리 직주균형지수가 높다 하더라도 그 지역 주민이 같은 지역에서 경제활동을 하는지 알 수 없으므로 직주균형지수 자체만으로는 실질적인 직주균형을 판단하기가 쉽지 않다. Cervero(1989)의 연구에서는 직주균형으로 산출된 지역에서 실제로는 20%의 거주자만이 해당 지역 고용자임이 밝혀지기도 하였다. 또한, 인접한 행정구역으로 통근통행을 할 경우 실제 통근거리는 작은에도 불구하고 직주균형지수(예: 총도착통행량/총출발통행량)에는 반영이 되지 않으므로 실제보다 낮은 직주균형지수 값이 도출될 수도 있다. 따라서, 어느 공간 범위로 직주균형을 측정하느냐에 따라 직주균형지수 값이 민감하게 반응할 수밖에 없다. 작은 공간단위(예: 읍면동) 자료를 이용하여 직주균형지수를 산출할 경우 이웃하는 지역으로의 통행도 교차통행으로 나타나는 한계점이 존재하는 반면, 공간단위가 너무 클 경우 실질적인 직주균형지수를 도출하기 어렵게 된다. 이와 관련하여 정다운·김홍순(2010)은 도시기본계획 상의 생활권 단위를 직주균형지수 측정의 공간단위로 제안하기도 하였다.

이러한 공간적 이슈는 해외 연구에서도 논의되고 있다. 예를 들면, Peng(1997)의 연구에서는 직주균형지수 측정 시 공간범위를 주요 요인으로 간주하여 그 범위를 크게 Macro, Meso, Micro 등 3개 수준으로 분류하였으며, Meso한 수준이 직주균형 측정 시 이상적인 것으로 제안하고 있다. Macro한 수준의 공간범위는 하나의 군이나 크게는 대도시권 지역과 같은 광역적인 행정적 단위에서 측정되며, 앞에서 논의된 바와 같이 공간 범위가 커서 실질적 통근행태를 반영하지 못하는 한계점을 지닌다. 이와 같은 거시적 단위에서 직주균형을 측정할 경우 대부분 직주균형이 이루어진 것으로 나타나게 된다. Micro한 수준의 공간 범위는 도시민들이 바로 이웃하는 지역으로 통근하여 짧은 통근거리를 가지고 있음에도 불구하고 교차통근이 과대 측정되어 직주불일치라는 결과가 나타날 수 있다.

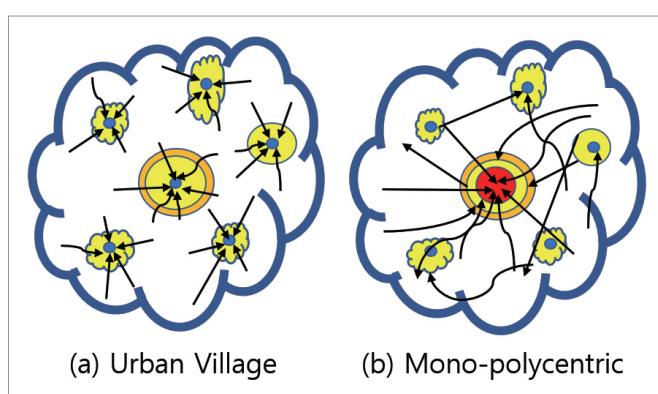
그렇다면, 어느 정도의 공간범위가 직주균형지수 측정의 적절한 공간 범위인가? Peng(1997)은 미국 포틀랜드 지역의 통근거리 평균값(10.21km)과 중간값(9.85km)을 이용하여 평균 8~11km를 합리적인 공간범위로 제안하였으며, 이와 유사하게 Armstrong et al.(2001)에서는 로스엔젤레스 고용 중심지로부터 반경 22.5km,

Sultana(2002)는 애틀란타 도심으로부터 반경 11.3km 이내를 분석단위로 제안한 바 있다.

이는 해당 지역에 따라 지역 특성과 통근통행 패턴에 맞는 분석 공간 단위 설정이 필요함을 의미하며, 절대적 공간단위 보다는 상대적 공간단위 설정에 대한 연구가 진행될 필요가 있음을 보여준다. 한편, 공간적 이슈를 상쇄하기 위해서 유입통행량에 대해서는 출발지역과 도착지역까지의 통근거리나 통근시간을 가중치로 반영할 수 있는 대안적 직주균형지수 지표에 대한 연구도 진행될 필요가 있다.

4. 직주균형을 위한 도시계획 및 주택정책

일정 규모 이상의 인구 규모를 가진 대도시권에서는 도심에만 의존하는 형태보다는 여러 도심과 부도심 등 다중심적인 공간구조가 효율적인 공간구조로 인식되고 있다. Bertaud(2004)가 대도시권 통행패턴을 묘사한 그림 2를 보면, 다중심적인 공간구조를 가진 대도시권에서 통근패턴이 거주지에서 가장 가까운 도심이나 인근 중심지로 통근이 집중되는 어번빌리지 모델(a)가 가장 이상적으로 직주균형이 이루어진 공간구조임을 알 수 있다. 실제 수도권에 대해서 분석을 진행하면 (a)와 같은 통행량 패턴을 보이는 중심지들도 있으나, 이희연·이승민(2008)의 연구에서 지적한 바와 같이 상당부분 서울에 의존하는 단핵-다중심모형 (b)와 같은 통행량도 존재하고 있으며 이로 인해 직주불균형 문제가 발생하고 있다. 국내외 대도시권 모두 현실세계에서는 (b)와 같은 단핵-다중심모델 패턴이 다수를 이루고 있으나, 직주균형 개선을 위해서는 공간구조계획과 주택정책을 통해 (b)와 같은 통행패턴을 (a)와 같은 통행패턴으로 변화시킬 필요가 있다.



[그림2] 대도시권 통행패턴(Bertaud, 2004)

이와 같은 맥락에서 직주균형을 위한 도시계획 및 주택정책 측면의 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 규모와 범위의 경제를 동시에 고려한 중심지의 육성 방안이 요구된다. 기존 도시공간구조 계획에서 대부분의 중심지 계획은 기능적 측면에서 특화되며 상호 연계되는 중심지체계를 제안하고 있다. 각 중심지들이 기능적으로 특화되고 빠른 교통 네트워크에 의해 연결될 때 대도시권 전체적으로는 가장 효율적인 공간구조를 형성하게 된다. 이러한 공간구조 하에서 직주균형을 달성하고자 한다면 각 중심지의 특화산업에 종사하는 사람들이 그 중심지 근처에서 거주해야 한다. 그러나, 현실적으로 비슷한 산업에 종사하는 사람들이 일정 지역 또는 한 도시(대도시권 차원에서의 중심지는 한 도시가 될 수도 있다)에 모여 살기는 쉽지 않다. 특히, 우리나라 수도권과 같은 대도시권의 경우는 더욱 그러할 것이다. 예를 들어, 서울 내에서만 보더라도 동북권에 창동·상계, 청량리·왕십리 등의 광역중심지가 있으나 서울 동북지역의 많은 사람들이 규모와 범위의 경제가 높은 강남으로 출퇴근을 한다. 따라서, 대도시권 내에서 도심, 광역중심지와 같은 상위 중심지는 다양한 산업의 종사자들이 통근할 수 있는 범위의 경제를 형성할 필요가 있다. 대부분의 도심은 이미 규모 및 범위의 경제가 형성되어 있으며, 이보다 한 단계 낮은 광역중심지에도 규모의 경제에 대해 기능적 차원에서 일부 산업이 아닌 산업 다양성을 높일 수 있는 중심지 육성 방안이 병행될 필요가 있다.

둘째, 직주균형 관리를 위한 공간 범위 설정에 대한 연구가 진행될 필요가 있다. 직주균형 측정을 위한 평균 통근거리 등을 활용한 연구와 생활권 개념의 연구들이 다수 진행되어 왔으나, 계획적인 측면에서 위에 제시한 중심지체계와 연계된 공간 권역의 설정이 필요하다. 공간계획과 주택공급 정책이 별개로 진행되는 것이 아닌 직주균형권 내에서 일자리와 주택이 균형을 이룰 수 있는 정책 방안으로 연결되어야 한다.

셋째, 주택공급 입지와 관련하여 일자리가 있는 곳에 주택을 공급할 필요가 있다. 앞의 직주균형지수 논의에서 언급한 바와 같이 높은 직주균형지수(총유입통행량/총유출통행량) 자체가 해당 지역 주민들이 그 지역에서 일한다는 것을 의미하지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 많은 국내외 실증 연구에서 직주균형지수와 실제 직주균형(예: 짧은 통근거리 및 통근시간) 간 높은 통계적 유의성이 나타나고 있다. 이는 일정 공간 규모 내에 일자리와 주거의 혼합이 여전히 직주균형에 기여할 수 있음을 의미한다.

넷째, 일정 공간 범위 안에서 중심지, 주택, 통근패턴이 균형을 이루기 위해서는 범위의 경제, 즉 산업 다양성에 기반한 중심지 계획과 함께 주택의 다양성 또한 요구된다. 김준형·최막중(2006) 연구에서 논의된 직주균형권 내에서 소득계층을 고려한 주택공급이 이루어질 때 실질적인 직주균형 효과를 도출할 수 있다.

대도시권 내에서의 직주균형은 고용기회, 산업구조, 기업 특성 등 개인의 일자리 선택 요인과, 주택가격 및 공급, 주택유형, 기반시설 및 공공시설, 소득 등 주거입지 선택에 대한 다양한 요인에 의해 복합적인 영향을 받는다. 이러한 복합요인에도 불구하고 위에서 제시한 중심지 육성방향, 직주균형권 설정, 주택공급 입지, 다양한 계층을 고려한 주택공급 방안이 함께 이루어질 때 어번빌리지 모델에서 묘사되는 직주균형에 가까운 공간구조가 실현될 수 있다. ☺

[참고문헌]

- 김준형, 최막중, 2006, 소득계층을 고려한 직주균형 지표의 개발과 주택정책적 함의에 관한 연구, 국토계획 41(4), 29–40
- 김희철, 안건혁, 2011, 압축도시 계획요소가 소득계층별 통근거리에 미치는 영향. 한국도시설계학회지 도시설계, 12(1), 55–70
- 서종국, 1998, 도시공간구조변화와 통행행태의 변화관계에 관한 연구. 국토계획, 33(5), 167–182
- 손승호, 2014, 수도권의 직주균형과 통근통행의 변화: 2005–2010년. 대한지리학회지, 49(3), 390–404
- 이희연, 이승민, 2008, 수도권 신도시 개발이 인구이동과 통근통행패턴에 미친 영향. 대한지리학회지, 43(4), 561–579
- 장준상, 이창무, 2006, 수도권 5개 신도시 자족수준 변화에 관한 연구. 국토계획, 41(2), 43–56
- 정다운, 김홍순, 2010, 수도권 1기 신도시의 자족성 및 중심성 분석. 한국도시지리학회지, 13(2), 103–116
- Armstrong, M., Sears, B., & Wen, F., 2001, The new economy and jobs/housing balance in Southern California. Southern California Association of Governments
- Bertaud, A., 2004, The spatial organization of cities: Deliberate outcome or unforeseen consequence?, <http://alain-bertaud.com>
- Cervero, R., 1989, Jobs–housing balancing and regional mobility. Journal of the American Planning Association, 55(2), 136–150
- Cervero, R., 1996, Jobs–housing balance revisited, Journal of the American Planning Association, 62(4), 492–511
- Giuliano, G., 1991, Is Jobs–Housing Balance a Transportation Issue? Transportation Research Record, No. 1305, 305–312
- Peng, Z.R., 1997, The jobs–housing balance and urban commuting. Urban studies, 34(8), 1215–1235
- Sultana, S., 2002 Job/housing imbalance and commuting time in the Atlanta metropolitan area. Urban Geography, 23(8), 728–749

1

준공업지역 내 주택공급 방안

여 춘 동 | 인토엔지니어링 대표

들어가며

왜! 준공업지역에 주택을 공급해야 하느냐?라는 질문을 던진다면 누구나 직주근접 차원에서 반드시 근로자가 거주해야 할 집이 필요하기 때문이라고 답하고 싶다. 그럼에도 불구하고 일선 행정은 준공업지역 내 주거를 법적으로 허용하고 있지만, 조건부로 허용하는 미온적인 행정을 하고 있는 실정이다. 최근 정부의 부동산 정책기조가 변경되어 주택공급을 강화하는 방향으로 정책을 전환하면서 준공업지역이 주택공급 대상으로 각광받게 되었고 정부는 2022년까지 준공업지역에 7,000가구의 주택을 공급하겠다고 발표했다.

준공업지역내 주택공급을 활성화하기 위해서는 우선적으로 주거와 산업의 입체적 복합을 유도하고 주거비율의 과감한 확대, 공공임대를 포함한 다양한 민간 임대주택의 확보, 주거밀집지역에 대한 정비 방식의 다양화, 18개 역세권 주변에 직주근접형 신개념 주거의 도입과 실행력 담보를 위한 용적률 완화 등 행정지원 방안은 물론 법·제도적 기반을 신속하게 마련할 필요가 있다.

준공업지역은 지난 60여 년간 서울시의 산업을 이끌어 온 지역이다. 최근 준공업지역이 지역발전을 저해한다는 부정적 인식에서 서울의 성장을 견인하는 잠재적 공간이라는 인식 전환의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 준공업지역은 향후 서울시의 첨단산업 메카이자 미래 도시성장거점으로서의 역할을 수행해야 하는 핵심공간이라 할 수 있다. 이러한 변화에 대응하여 준공업지역이 향후 100년간 서울의 산업경제와 일자리를 이끌어 나갈 수 있도록 주택의 공급은 물론 새로

운 발전 방향을 제시할 필요가 있다.

그러나 기존 제조업 위주의 공장들이 수도권 외곽으로 이전하게 되면서, 공장이 이전한 부지에 민간에 의한 수익성 위주의 공동주택과 지식산업센터가 무질서하게 들어서고 있다. 이로 인해 준공업지역 내 산업과 주거 기능이 혼재되고 준공업지역 본연의 지정목적이 훼손되는 등 도시관리의 근본적인 문제가 대두되고 있으며, 그 결과 서울시 준공업지역에 대한 용도지역 변경 민원이 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

따라서 이러한 상황 속에서 서울시 준공업지역을 단순히 기존의 산업과 주거 기능이 혼재돼 있는 지역으로 관리할 것인지? 아니면 미래 일자리를 창출하는 복합산업공간으로 전환하기 위해 필요시 입지적 특성에 따라 용도지역을 변경할 것인지? 등의 다양한 논의가 필요하고 그 실천방안에 대한 고민이 필요한 시기이다.

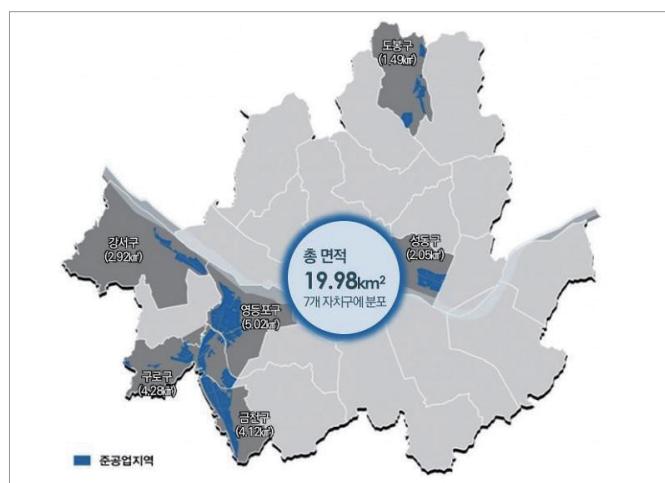


[그림1] 준공업지역의 과거와 현재 (구로디지털단지)

출처: 구글(www.google.co.kr)

서울 준공업지역의 현황과 관리계획

서울의 준공업지역은 행정구역상 강서구(2.92km^2), 구로구(4.28km^2), 영등포구(5.02km^2), 금천구(4.12km^2), 성동구(2.05km^2), 도봉구(1.49km^2), 양천구(0.09km^2) 7개 구에 분포하고 있으며 그중 서남권역에 특히 집중적으로 분포되어 있다.



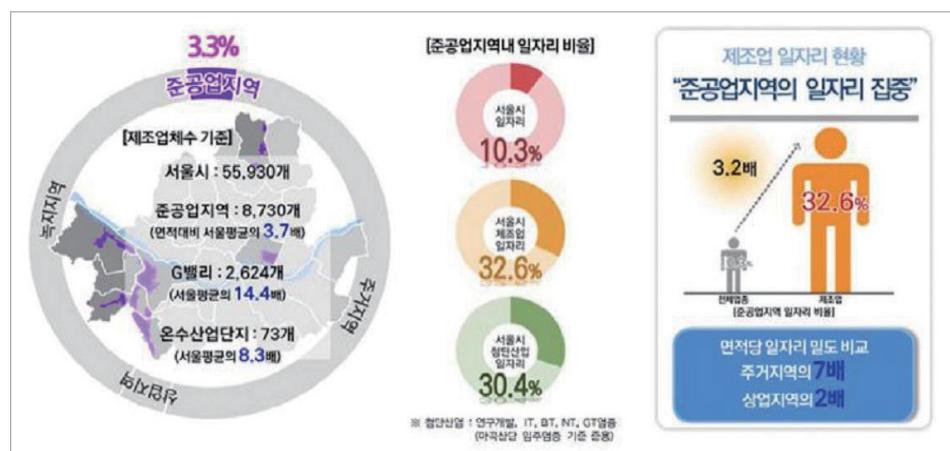
[그림2] 준공업지역 공간적 범위

출처: 2030 준공업지역 종합발전계획

서울시의 준공업지역 면적은 1966년 87.40km^2 에서 현재 19.98km^2 로 25년 동안 77%가 축소됐으며, 준공업지역 내 산업단지¹⁾는 2.03km^2 로 전체의 10.2%에 달한다. 준공업지역은 서울시 면적의 3.3%에 불과 하지만 전체 일자리의 10.3%, 제조업 일자리의 32.6%, 첨단산업 일자리의 30.4%가 집적되어 있다. 이처럼 서울시의 준공업지역은 산업경제의 중심이자 미래 도시경쟁력을 견인하는 원동력이 될 잠재력 높은 도시공간이다.

현재 준공업지역의 42.4%가 계획적으로 관리되고 있으며, 나머지 57.6%는 단순 용도지역으로만 관리되고 있다. 계획적으로 관리되는 지역 중 10.2%는 산업단지로 관리되고 있으며, 지역별 특성에 따른 도시관리수단인 지구단위계획과 재생활성화구역, 정비구역, 산업개발진흥지구로 관리되는 지역이 32.2%이다.

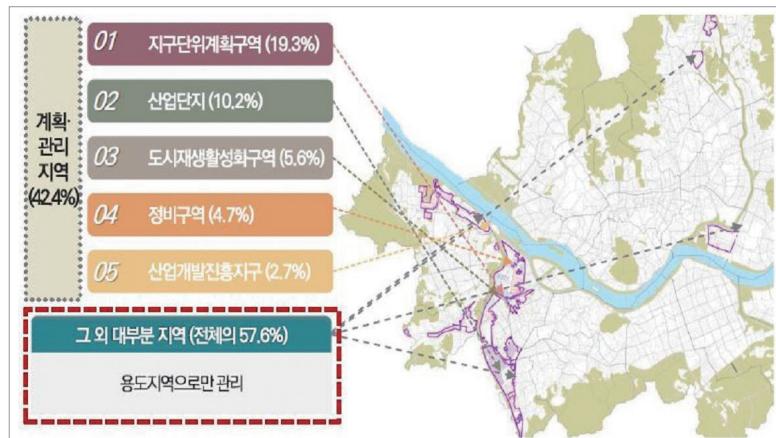
준공업지역 종합발전계획에서는 준공업지역을 입지적 특성에 따라 4 가지 유형으로 구분하여 관리하는 것을 원칙으로 하고 있다(표1). 첫 번째 유형인 전략재생형은 주거산업혼재지역 내 산업의 전략적 거점지역을 대상으로 하고 있으며, 두 번째 산업재생형은 공장비율 10% 이상인 주거와 산업이 혼재된 지역을 대상으로 하고 있다. 세 번째 유형인 주거재생형은 공장비율 10% 미만인 주거밀집지역을 대상으로, 마지막 유형은 산업단지를 대상으로 한 산업단지재생형으로 구분하여 관리하고 있다.



[그림3] 서울시 및 준공업지역내 일자리 분포

출처: 2030 준공업지역 종합발전계획

1) 준공업지역에 위치한 산업단지는 서울디지털산업단지(구로구 1단지: 0.45km^2 , 금천구 2,3단지: 1.47km^2 , 총합: 1.92km^2)와 온수산업단지(서울: 0.11km^2)이다.



[그림4] 준공업지역의 도시관리 현황

출처: 준공업지역 종합발전계획 내부 보고자료

특히 주거재생형은 주거지역의 정비방식(재개발사업, 재건축사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업)을 확대하여 적용하도록 하고 있어 일자리와 잠자리를 함께 하는 계획을 통해 주거근접의 실현은 물론 준공업지역 내 노후되고 열악한 공간에 살던 주민들도 주거 환경을 개선할 수 있는 길이 열렸다고 할 수 있다. 또한 역세권에 임대주택이나 기숙사를 공급할 경우 용적률을 400%(주거용지의 경우 250%이하로 제한)까지 완화하여 저렴하고 다양한 주거를 공급하려는 계획을 담고 있다.

준공업지역 내 주택공급방안

준공업지역 내 주택 공급 시 반드시 일자리와 복합되어야 한다는 원칙을 바탕으로 산업과 상업, 문화, 주거 등이 산업을 지원하는 시설과 공존할 수 있는 복합산업공간으로 조성해야 한다. 준공업지역은 서울시 면적의 3.3%에 불과하지만, 주거지역의 7배 및 상업지역의 2배

수준의 일자리가 집적된 공간으로서 서울의 도시 공간 중 역동성이 크고 잠재력이 높은 도시공간이라고 볼 수 있다. 따라서 주거기능뿐만 아니라 다양하고 복합적인 토지이용을 지향할 수 있는 공간으로 관리할 필요가 있다.

우선적으로는

준공업지역내 주택공급 활성화를 위해서는 ‘공업지역’이라는 고정관념을 탈피하는 발상과 인식의 전환이 무엇보다도 필요하다. 준공업의 “준”은 복합과 혼합을 의미하는 개념으로 공업기능을 지원하는 기능이 입지할 수 있다는 법적 취지였지만 그 동안 법의 취지보다 축소해석되어 경직된 관리 및 운영이 이루어져 왔다. 하지만 준공업지역 종합발전계획은 준공업지역의 미래상을 산업과 문화, 주거, 상업이 공생하는 복합산업지역으로 설정하고 있다. 따라서 종합발전계획의 취지에 따라 준공업지역의 경직된 관리 및 운영이 아닌 산업과 다양

[표1] 유형별 관리방안

지역특성	준공업지역내 비율 (100%)	재생유형	재생방향
산업가점지역	(향후 선정)	전략재생형	지역의 산업특성과 연계로 새로운 복합가점으로 육성
주거산업혼재지역	30.7%	산업재생형	산업과 주거의 공생공간 창출
주거기능밀집지역	46.9%	주거재생형	직주근접형 주거공간으로 재생
산업단지	22.4%	산업단지재생형	일자리 거점으로 혁신

출처: 준공업지역 종합발전계획 내부 보고자료

한 기능이 복합되어 혁신이 이루어지는 도시공간으로의 인식전환이 필요하며 이를 바탕으로 준공업지역 내 주택공급이 활성화 될 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 별도로 관리되고 있는 준공업지역 내 산업단지도 준공업지역의 계획 방향을 고려하여 함께 관리할 필요가 있다. 그동안 준공업지역은 산업단지와 준공업지역으로 구분되어 이원화된 관리체계를 가져왔다. 즉, 산업단지는 국가가 관리하고 준공업지역은 서울시가 별도로 관리해왔다. 특히 산업단지의 경우 도시 속의 섬처럼 치외법권적 성격으로 관리되면서 주변 도시와의 연계성을 가지지 못했고 개발에 따른 기반시설의 추가 부담 없이 지식산업센터²⁾만을 양산해 왔다. 하지만 현 시점에서는 산업단지도 준공업지역과 마찬가지로 도시 속으로 포함하여 주변 준공업지역 내 기성시가지와 연계하여 발전시킬 필요가 있다.

둘째로는

이제는 준공업지역의 용도지역 재편을 통한 주택공급방안이 필요한 시점이다. 준공업지역에 있는 국가산업단지는 조성한 지 수십년이 지났고, 산업단지의 경우 준공업지역과 이원화된 관리가 아닌 주변과 함께 상생, 발전할 수 있는 도시관리 차원에서의 관리가 필요하기 때문이다. 만약 지금처럼 산업단지와 주변 지역의 관리수단이 다를 경우 역차별 또는 불균형을 초래할 수도 있다.

최근 용도지역의 경계가 허물어지고 공간을 분리하되 기능은 복합화하는 추세가 나타나고 있다. 단순히 주거지역에는 주거만, 상업지역에는 상업만, 공업지역에는 공업만, 고집하는 시대는 지나갔다. 다양

한 기능들이 상호보완적으로 복합되어야 토지의 효율적인 이용은 물론 각각의 기능 사이의 이동이 줄어 교통발생량도 줄고 탄소도 저감되어 경제적 비용 부담이 줄어들게 된다. 그러므로 준공업지역 내 산업단지를 일반적인 도시관리 영역으로 포함하는 미래지향적이고 과감한 용도지역의 재편이 필요한 시기이다.

준공업지역 내 주거 용도로 사용하고 있는 부지 중 입지적 특성에 따라 일정 부분은 용도지역의 현실화를 해야 할지도 모른다. 단, 용도지역의 현실화(준주거 또는 상업)가 이루어질 경우 저층부는 주변 지역과의 연계를 위한 비주거용도를 도입하되 산업공간 또는 산업지원공간으로 유도 조성하는 것이 바람직해 보인다.

셋째로는

역세권 중심의 직주근접형 주거와 결합한 혁신복합산업거점을 조성할 필요가 있다(표2). 역세권을 중심으로 산업과 주거가 복합하도록 유도하고 법정 용적률 400%를 부여하는 것이다. 다시 말하면 지금의 용지개념이 아닌 밀도개념으로 전환하는 것이다. 복합용지와 주거용지처럼 이분법적으로 용지를 구분하고 복합은 400%, 주거는 250%로 규제하는 것은 당초 준공업지역의 취지와 맞지 않을뿐더러 최근의 산업과 지원시설의 복합화 추세에도 부합하지 않는다. 그러므로 3차원적 밀도개념으로 전환하여 용지 또는 공간을 분리할 필요가 있다. 복합개발은 민간의 선택에 맡기되 총량 용적률 400%를 초과하지 않도록 하고 용도의 적정비율만을 관리하면 좋을 것 같다.

[표2] 역세권 중심의 혁신산업복합거점 조성 예시

(가칭) “혁신산업복합거점”이란?

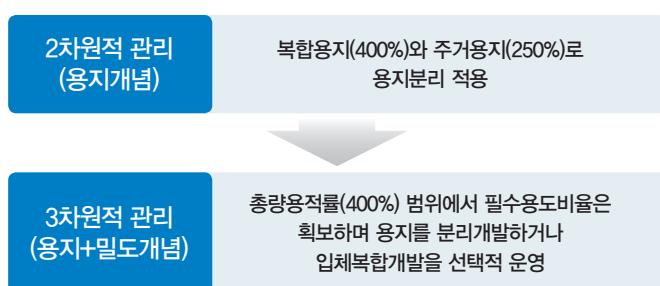
준공업지역 내 20개의 역세권 주변 지역을 대상으로 산업(일자리)과 주택(집자리)을 결합하여 사회적 비용의 저감과 지속가능성을 추구하는 공간이다. 동시에 창업과 산업종사자들인 청년 신혼 등 젊은이들을 위한 주택공급모델이다. 대중교통중심지역을 대상으로 블록 또는 타운형식의 일단위 복합공간이 조성된다.
(※최근 정부가 발표한 산업과 주거가 복합된 “주거산업융합지구”와도 유사한 개념임)

산업기반 + 주택공급 + α (α : 청년창업지원시설, 생활SOC시설, 기반시설 등)

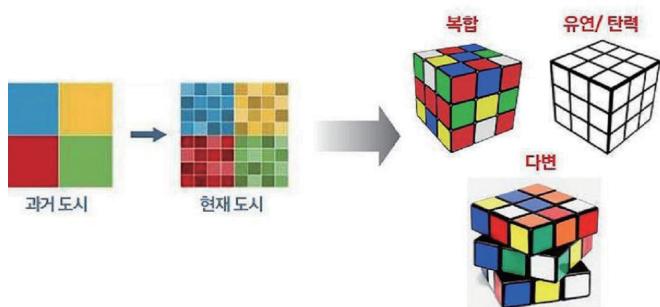
→ 앞서 기술한 준공업지역 내 3차원적 밀도개념의 관리차원 주택공급(혁신산업복합거점)에 따라 기반시설이 상대적으로 양호한 20개 역세권을 중심으로 우선적으로 주택을 공급하는 전략이 바람직하다.

2) 서울시 지식산업센터 340동 중 297동(87%)이 준공업지역에 위치하고 있으며, 2000년 이후 공급이 6배 이상 증가했다.

특히 준공업지역의 경우 허용하는 용도와 용적률을 분리하고 미래 변화에 대응하기 위해서는 유연하고 다변화된 용도용적분리제의 도입이 반드시 필요하다.



[그림5] 용지 및 밀도개념의 변화



[그림6] 미래 용도지역의 변화

다만, 준공업지역 전체에 주거를 허용하는 것은 바람직하지 못하다. 입지별 특성에 따른 주택공급의 방식을 다르게 할 필요가 있기 때문이다. 대신 대중교통 중심인 역세권 주변을 대상으로 일정 규모 이상의 필지 또는 블록 단위로 주택을 공급하는 것이 바람직할 것이다. 최근 국토법 개정안에 따르면 입지규제최소구역의 활성화를 위하여 민간의 직접 제안을 가능하도록 하고 있다. 준공업지역 내 역세권의 복합개발(현재의 전략재생형의 개선) 유도를 위하여 이와 같은 방안을 전략적으로 활용하는 것도 주택공급에 도움이 될 수 있다.

넷째로는

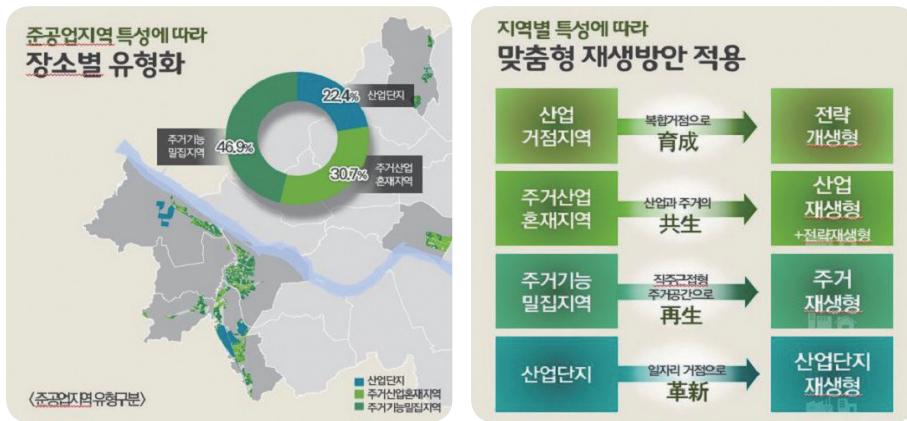
공장 총량제는 탄력적으로 운영하고 공장 혼재율에 따른 산업비율 확보를 계획입지로 과감하게 개선해야 주택공급이 활성화될 수 있다.

종전의 관념은 준공업지역에는 산업 공간만 있어야 하고 주거입지는 부정적으로 생각하는 것이었다. 예전의 굴뚝 산업만을 고려했던 시대는 이미 지나갔다. 미래산업은 무공해의 첨단화가 이루어져 일반적인 업무공간과 별 차이가 없다. 미래 산업공간의 입지가 용도지역 규제와 무관하게 자유롭게 입지할 수 있도록 유연한 운영이 필요하다. 또한, 수도권에 한정적으로 엄격히 관리되고 있는 공장 총량제의 탄력적 운영관리시스템 도입도 용도지역 변경에 따른 주택공급확대에 큰 도움이 될 수 있다. 준공업지역이 가지고 있는 특성 중의 하나가 용도지역의 총량적 관리이다. 이제 우리는 준공업지역도 탄력적으로 운영할 수 있도록 과감한 발상의 전환이 필요하다. 이를테면 역세권의 준공업지역 일부를 상업지역으로 변경하고 공업지역의 물량을 비축해 두었다가 필요시 산업기반을 조성할 때 탄력적으로 활용할 수 있도록 수도권정비계획법 등을 정비해야 한다.

이와 더불어 현재 준공업지역 내 관리수단의 근간이 되는 공장 혼재율 관련 제도도 과감한 전환이 이루어져야 한다. 예를 들면 산업입지를 공장 혼재비율에 따라 재배치하는 것이 아니라 대중교통 중심 등 입지별 특성에 따른 계획입지로 과감한 제도개선이 필요한 시기이다.

다섯째로는

준공업지역 중 공동주택과 저층 단독주택이 밀집한 지역에 대해서는 주거와 산업의 복합재생을 통해 주거 중심의 직주근접형 복합공간으로 재생하도록 유도하면 현재보다 새롭고 다양한 형태의 주거가 공급될 수 있을 것이다. 준공업 종합발전계획에서도 46.9%에 해당하는 주거밀집지역의 재생은 공장비율이 10% 미만인 주거 기능이 밀집된 지역 내 환경개선이 필요한 곳을 대상으로 적용하고 있으며 재생과 활성화의 실행을 위해 주거지역에 준하는 정비방식의 선택 가능성은 확대하고 있다. 산업(기업)이 있는 곳에 반드시 집이 있어야 출퇴근으로 인한 교통수요억제에 따른 경제적 비용을 줄일 수 있을 것이고, 그것이 산업과 주거복합공간을 만들어야 하는 이유이기도 하다. 최근 정부가 발표한 주택공급활성화지구 지정을 통한 공급촉진방안도 준공업 지역 내 주거가 밀집된 소규모 부지에 좋은 대안이 될 수 있다. 다만 이 경우 건축 규제 완화 등 법적 행정적 지원이 뒷받침되어야 한다. 또한, 준공업지역 내 공급되는 주거의 유형은 지역 특성 및 입주 대상을 고려하여, 임대, 기숙사, 청년창업주거 등 다양한 형태의 주거를 공급하는 전략이 동시에 수립되어야 한다.



[그림7] 지역 맞춤형 관리방안

출처: 2030 준공업지역 종합발전계획 대외발표자료집

여섯째로는

산업단지의 경우 최근 조성되고 있는 단지계획기준을 참고하여 다양한 용도들이 복합적으로 배분될 수 있도록 해야 한다. 특히 주거용지가 어떻게, 어느 정도 배분되어 계획이 되고 있는지를 분석하고 벤치마킹할 필요가 있다. 표 3에서 볼 수 있듯이 직주근접 차원에서 일반산업단지나 첨단산업단지 모두 주거용지를 평균 15% 내외로 배분계획하고 있는 것처럼 산업단지도 재구조화 등을 통하여 입지적 특성에 따라 용도지역의 재편을 통한 주택공급을 시도할 수도 있을 것이다. 또한, 최근 계획되는 산업단지의 복합용지, 혁신지구 개념을 적극적으로 활용하거나 대중교통 중심지역에 입지규제

최소구역 지정을 통하여 다양한 주거를 보다 더 실효성 있게 공급 할 수 있을 것이다.

마지막으로는...

준공업지역 내 주택공급 촉진을 위하여 신속하고 과감한 제도개선이 절실하다. 산업지원 용도의 유연한 입지를 위해서는 '준공업'이라는 용어를 '복합산업'으로 변경하여 지금의 공업지역, 즉 공장이 밀집한 지역이라는 이미지로부터 벗어날 필요가 있다. 적극적인 주택공급의 확대방안으로는 상대적으로 낮은 준공업지역의 법정용적률 400%를 대중교통 중심지역 또는 역세권에 한해

[표3] 산업단지 내 주거비율



500% 이상 변경하는 것도 고려할 필요가 있다. 만약, 법정 용적률 상향이 어려울 경우 준공업지역을 상업이나 준주거로 과감히 용도 지역 변경하는 것도 주택공급 확대에 도움이 될 수 있는 대안이다. 소극적인 주택공급방안으로는 준공업지역 내 주택용지의 허용 용적률 250% 제한을 대폭적으로 상향하거나 산업부지의 확보비율을 현재 50%에서 40% 이하로 하향 조정하는 방안, 최소한의 산업비율을 유지하되 나머지는 민간의 자율에 맡기는 방안도 대안으로 고려할 있다.

단, 이러한 제도개선은 미래 산업공간의 영구소멸 우려가 있어 정교하고 신중한 접근이 필요하며 국토공간이 미래후손의 유산이라는 관점에서 한시적인 제도 운영이 바람직할 것으로 생각된다.

결론 및 향후과제

준공업지역 내 주택공급의 활성화를 위해서는 공업지역 또는 준공업 지역을 산업복합지역으로 명칭 변경을 통한 인식의 전환이 우선 필요하며, 준공업지역 내 주택공급은 도시경쟁력을 견인할 수 있는 공간이라는 점에서 신중하고 정교한 설계가 필요하다. 왜냐하면, 준공업지역은 다른 지역과 마찬가지로 후손에게 물려줄 소중한 미래공간으로서 지속적인 관리가 필요하기 때문이다.

또한, 준공업지역 내 산업단지가 도시 속의 섬처럼 도시관리지역에서 제외되어 별도로 관리되고 있는 현 상황을 우선적으로 인식할 필요가 있다. 산업단지를 도시의 기성시가지로 인정하고 동일한 도시 관리지역에 포함시켜 행정관리의 일관성을 확보하며 지속 가능한 도시로 관리할 때 비로소 주택공급 역시 원만하게 이루어질 수 있을 것이다. 이와 함께 준공업지역 내 토지 등 소유자와 임차인 등 다양한 이해관계가 얹혀있어 이견조율이 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 눈에 보이고 손에 잡히는 인센티브를 제시해야만 주택공급의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

특히 산업단지의 경우 50년 동안 지식산업센터 등 대규모 개발로 밀도는 상승했으나 기반시설의 추가 확보 없이 허용이 이루어짐으로써 교통, 상하수도 등 도시 인프라의 부족 등 또 다른 도시문제를 대두시켰다. 그러므로 이번 주택공급의 추가대책으로 개발밀도 상향이 이루어질 경우 반드시 기반시설에 대한 사전검토가 선행되어야 한다.

더구나 최초의 국가산업단지는 평면적인 계획으로 지금처럼 준공업 지역 내 지식산업센터가 서울 전체의 87%나 밀집될 것을 예측하지 못했다. 아마 종전의 계획 규모보다 3배 이상은 늘어났을 것으로 추정된다. 이를 지역은 수십년 동안 국가가 산업단지 조성 후 추가로 기반시설을 공급하지 않은 지역이다. 지금도 공원, 도로 등 기반시설이 열악한데 무차별적으로 고밀개발을 밀어붙이는 것은 또 다른 도시문제를 야기할 수 있을 것이다. 그러므로 대중교통 중심지 또는 상대적으로 기반시설이 양호한 지역을 대상으로 주택을 공급하는 것이 실현 가능한 대안이라고 생각된다.

역세권 중심의 직주근접형 주거와 산업기능이 결합된 혁신복합산업 거점을 조성하여 준공업지역 내 역세권 일대를 중심으로 주택을 우선적으로 공급하는 전략을 고려할 필요가 있다. 대중교통 중심의 역세권을 중심으로 블록 중심의 소규모 주거, 산업, 상업기능이 복합화된 복합공간의 조성은 직주근접의 실현뿐만 아니라 준공업지역의 일자리 공급에도 기여할 것으로 기대된다. 또한, 주거밀집지역에 대한 선택적 정비방식의 도입 및 입지를 고려한 지역 맞춤형 공급방안을 도입해 다양한 형태의 주거를 공급하는 전략이 강구될 필요가 있다. 준공업지역 내 주택공급을 원활하게 추진하기 위해서는 신속한 제도적 개선은 물론 도시계획, 주택공급 및 경제산업을 다루는 서울시 행정실행부서(도시계획국과 주택건축국, 경제진흥실)의 협력을 밀바탕으로 도시, 주거 및 산업을 함께 다룰 수 있는 별도의 행정조직이 만들어져야 주택공급은 물론 복합산업공간의 조성이 촉진될 수 있을 것이다.

마지막으로 주택공급의 활성화 또는 촉진을 위해서는 국토부와 서울시의 상호 믿음과 신뢰성의 뒷받침이 반드시 필요하며, 왜! 준공업지역에 주거를 공급해야 하는지에 대한 대대적인 시민 홍보전략 역시도 필요하다고 생각된다. 끝으로, 정책의 실현성 담보를 위해서는 제도개선은 신속하고 과감하게, 정책의 실현전략은 신중하고 정교해야 함을 강조하고 싶다. ☺

[참고문헌]

- 2030 준공업 종합발전계획. 서울특별시. 2015
- 공공주도 3080 대도시권 주택공급 확대방안. 국토교통부 발표자료. 2021



주거선호를 고려한 청년주거지원의 방향: 서울시를 사례로

김 준 형 | 명지대학교 부동산학과 교수

1. 들어가며

지난 10년 간 주거정책에 있어 가장 중요한 정책대상은 청년가구라고 해도 과언이 아니다. 청년 주거문제가 심각하며, 이를 해결하기 위해 국가적 노력이 필요하다는 공감대가 강하게 형성되어 있다. 최근에도 국토교통부는 주거복지로드맵(국토교통부, 2020)을 통해, 청년 독신가구를 위한 일자리연계주택 6만 호, 기숙사형 청년주택 1만 호, 노후고시원 리모델링 1만 호, 신혼희망타운 15만 호, 수요가 많은 지역을 중심으로 맞춤형 특화건설임대 단지 40만 호 등의 공급계획을 발표하였다. 또 도심에 양질의 공유주택이 확산되도록 「주택법」에 공유주택의 정의를 신설하고, 공유주택 스타트업, 사회적경제주체 등에게 초기 사업자금을 지원하기로 하였다. 중앙정부뿐만 아니라 지역정부도 자치단체장의 주도로 청년 및 신혼부부에 특화된 주거프로그램을 마련하고 있다. 서울의 역세권청년주택, 경기의 따복하우스, 경남의 거북이집 등이 대표적이다.

이처럼 청년 주거정책의 핵심은 청년들을 주된 입주대상으로 하는 임대주택을 공급하는 것이다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 다양한 임대주택 공급 계획들은 가장 핵심적인 질문을 빠뜨리고 있다. 바로 청년이 어떠한 주거환경을 선호하느냐는 것이다. 청년의 주거선호를 명확히 이해하지 않은 채 물량 목표를 달성하기 위해 속도전으로 공급되는 임대주택은 정작 청년에게 외면되어 다른 세대에게 배분되거나 공

실로 남을 가능성이 높다. 이 점에서 청년이 선호하는 주거입지, 주택 유형, 단지특성 등을 파악하는 것은 주거정책의 효과성을 개선할 뿐만 아니라, 주거정책과 도시계획을 통합할 기회를 제공할 것이다.

다행히 서울특별시(2017)는 청년가구를 대상으로 실태조사를 진행하였으며, 이 조사는 청년의 주거에 대한 수요, 선호를 확인할 다수의 질문을 포함하고 있다. 본 고에서는 이 문항들에 대한 결과를 살펴봄으로써 향후의 청년 주거정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 다만 이 조사는 서울의 청년가구를 대상으로 진행되었으며 청년의 주거수요는 지역마다 다를 수 있기에, 이 내용을 타 지역에 적용할 때 신중함이 필요하다.

2. 조사의 개요

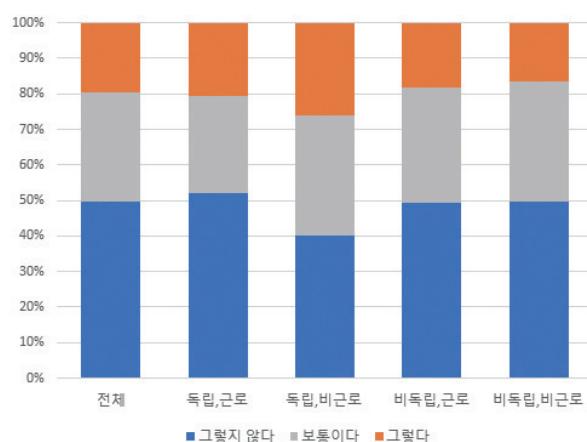
이 실태조사의 대상은 서울에 거주하고 있는 청년 전체가 아니라 주거지원이 필요한 청년으로 한정된다. 우선 청년의 연령 기준은 만 19세 이상 39세 이하로 설정하였으며, 이 연령대 중 본인 명의 혹은 본인이 실질적으로 소유한 주택이 없으며, 본인이 점유하고 있는 임차주택이 보증금이 2억 원 이하인 경우, 그리고 부모가 주택을 소유한 경우 그 가격이 3억 원 이하인 경우를 대상으로 하였다. 여기에 도시근로자가구의 평균소득 100% 이하 기준을 추가로 적용, 최종 표본으로

7,143명의 청년이 포함되었다(서울특별시, 2017: 49–50).

조사대상 청년은 부모로부터의 독립 및 근로활동 여부를 기준으로 크게 네 집단으로 구분된다. 구체적으로 부모로부터 독립하였으며 근로활동을 하고 있는 독립·근로청년, 부모로부터 독립하였으나 아직 근로활동은 하고 있지 않은 독립·비근로청년, 부모와 함께 거주하고 있으며 근로활동을 하고 있는 비독립·근로청년, 그리고 부모와 함께 거주하고 있으며 아직 근로활동을 하고 있지 않은 비독립·비근로청년이다(서울특별시, 2017: 49). 이후 분석결과에서는 전체 청년의 응답과 함께 이 네 집단 각각의 응답도 살펴보기로 한다.

3. 주요결과

청년에게 있어서 ‘집’이 갖는 의미는 무엇인가? 다른 세대와 동일할 수도 있으나, 부모로부터 독립해 새로운 가구를 형성하기 전 거치는 단순히 잠을 자는 곳 정도로 그 의미가 축소될 수도 있다. 이에 대한 청년들의 생각은 “집은 잠자는 곳에 불과하다”라는 질문에 대한 응답으로 확인할 수 있다. “그렇다”라고 응답한 청년의 비중은 19.5%인 반면, 그렇지 않다고 응답한 청년은 49.8%로 거의 절반에 이른다(그림 1). 즉, 아무리 과도기 단계에 있는 청년일지라도, 그들의 주거는 단순한 숙식 이상의 의미를 지님을 알 수 있다. 다만 독립·비근로청년 내에서 “그렇다”라는 응답이 약 26%로 상대적으로 높게 나타났다. 부모로부터 독립은 하였으나 아직 일을 하지 않고 있는 청년들 내에서 단순히 잠자는 용도로 집이 인식될 가능성은 상대적으로 큰 편이다.



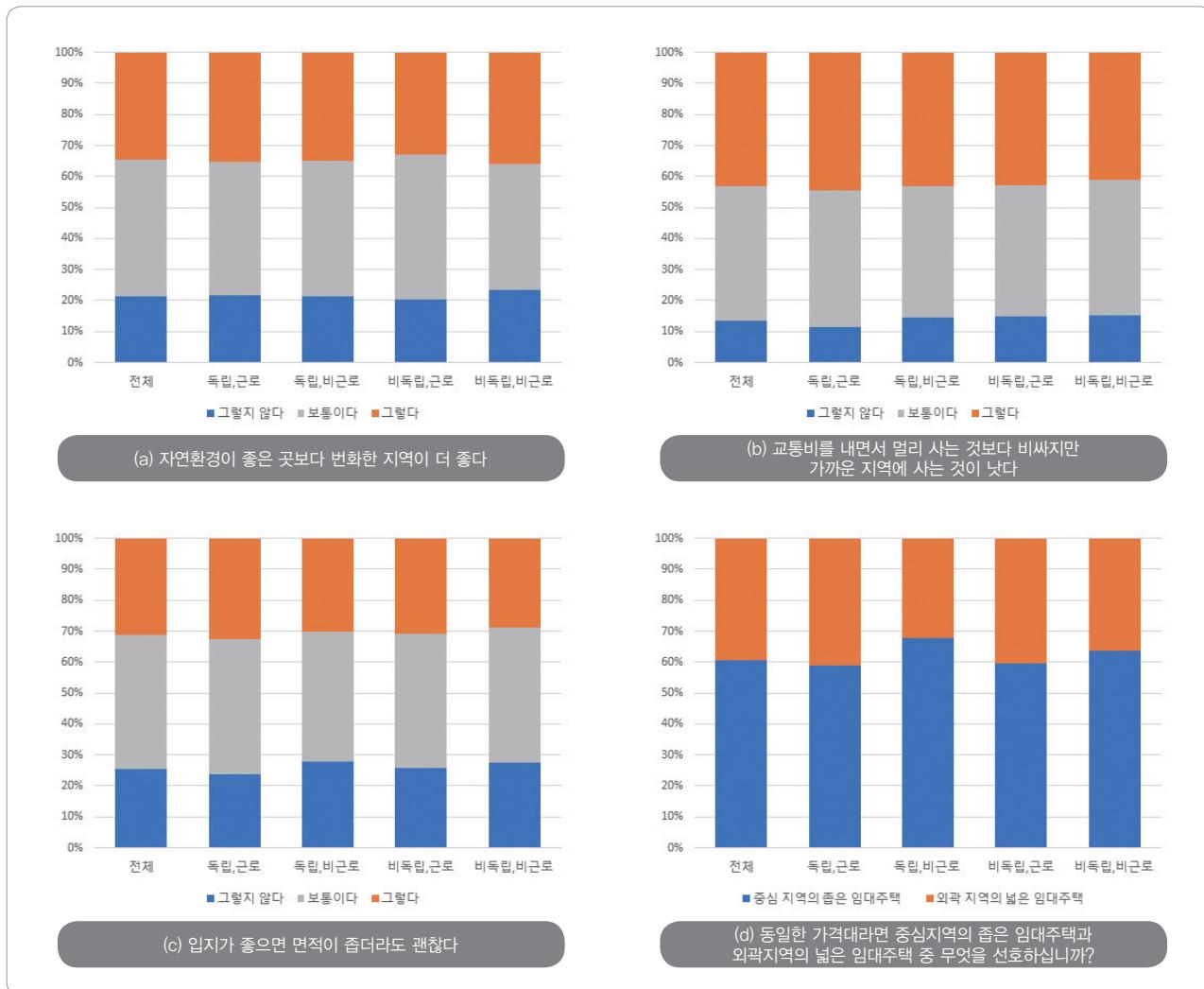
[그림1] ‘집은 잠자는 곳에 불과하다’에 대한 응답

자료: 서울특별시(2017)

단순히 잠자는 곳 이상의 의미를 갖는 청년의 주거는 어디에 입지하여야 하는가? 청년주거의 입지에 있어 주요 관심은 도심과의 인접성이다. 청년들은 도심을 선호하는 것으로 간주되지만, 도심에 대규모 주택공급이 어렵기 때문에 ‘신혼희망타운’과 같이 교외 택지개발을 통해 주거기회가 대규모로 제공되기도 한다. 서울특별시의 조사는 이를 확인할 몇 가지 질문들을 포함하고 있다. 먼저 “자연환경이 좋은 곳보다 변화한 지역이 좋다”라는 항목에 대해 그렇다고 응답한 청년이 34.6%, 그렇지 않다고 응답한 청년이 21.5%로 긍정의 비중이 약 13%p 높게 나타났다(그림 2의 a). 집단별로 나누어 살펴보아도, 이와 같은 차이는 유사하다. 비슷한 질문으로 “교통비를 내면서 멀리 사는 것보다 비싸지만 가까운 지역에 사는 것이 낫다”라는 응답의 결과도 확인할 수 있다. 질문 내에서 어디로부터 멀거나 가까운지 그 기준점을 특정하지 않았기에 응답자의 주요 목적지나 활동공간을 감안한 답변으로 해석할 수 있다. 이에 대해 “그렇다”로 응답한 청년은 43.2%로 “그렇지 않다”고 응답한 청년 13.4%와 약 30%p에 가까운 차이를 보인다(그림 2의 b). 이를 통해 청년에게 있어 도심인접성은 추가적인 주거비용을 부담할 만한 요인으로 인식됨을 알 수 있다. 특히 독립·근로청년 내에서 가까운 지역 거주에 대한 선호가 큰 것으로 확인되는데, 이는 근로활동이 이루어지는 공간과의 인접 요구가 더 크며, 또 근로소득을 통해 이 요구를 달성할 여건에 있기 때문으로 해석된다.

더 많은 주거비용을 지불하고라도 양호한 입지를 감당하려는 성향이 확인되었다면, 과연 양호한 입지가 주거면적의 감소를 희생하고서도 추구하려는 것인지 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 “입지가 좋으면 면적이 좁더라도 괜찮다”라는 질문이 존재한다. 동의한 청년은 31.3%로 동의하지 않은 청년(25.4%)보다 높은 비율을 차지한다(그림 2의 c). 즉, 넓은 면적을 포기하고라도 도심에 거주하려는 청년들의 비중이 더 많은 것으로 나타났다. 다만 비용에 대한 질문에 비해 긍정과 부정의 차이는 크지 않다. 특히 비근로청년 내에서는 그 차이가 2%p 전후에 불과하다.

이를 보다 직접적으로 확인할 방법으로 공공임대주택에 입주할 의사가 있는 청년에게 던진 “동일한 가격대라면 중심지역의 좁은 임대주택과 외곽 지역의 넓은 임대주택 중 어떤 것을 선호하십니까?”라는 질문이 있다. 이에 대해 ‘중심지역의 좁은 임대주택’을 선택한 청년은 60.5%로 ‘외곽 지역의 넓은 임대주택’을 선택한 청년(39.5%)에 비해 훨씬 큰 비중을 차지한다(그림 2의 d). 특히 좁은 면적을 감수하면서도 도심에 거주하려는 성향은 독립·비근로청년 내에서 가장 높게(67.8%) 나타났다.



[그림2] 청년의 주거입지에 대한 선호

자료: 서울특별시(2017)

다음으로 청년의 주택유형에 대한 선호를 살펴보기로 한다. “다가구, 다세대 주택보다는 아파트나 오피스텔이 더 좋다”라는 질문에 대해 절반 이상(51.2%)의 청년이 “그렇다”고 응답하였다. “그렇지 않다”고 응답한 청년은 13.6%에 불과하다(그림 3의 a). 아파트, 오피스텔 등의 주택유형에 대한 선호가 청년 내에서 강하게 존재함을 확인할 수 있다. 집단별로 나누어 살펴보면 독립, 그 중에서도 독립·근로청년 내에서 동의 비율이 높게 나타났다. 이를 통해 청년이 독립하면서 거주하고자 하는 주택유형으로 아파트, 오피스텔 등을 적극

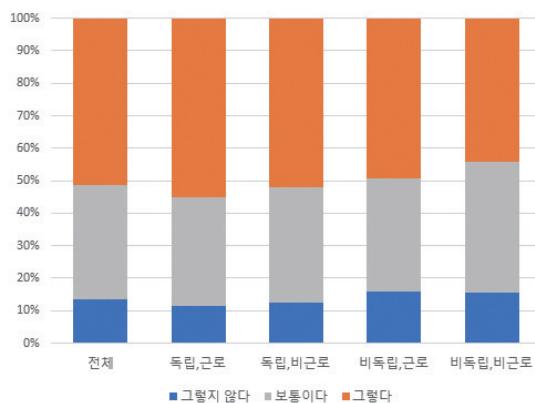
고려하고 있음을 알 수 있다.

그러나 이와 같은 아파트, 오피스텔에 대한 선호가 타협불가능한 절대적인 위상에 있지는 않다. “저렴하고 양호하면 다가구, 다세대도 좋은 대안이다”라는 질문에 대해 동의한 청년은 약 43%로 동의하지 않은 청년(15.4%)의 약 3배에 달하기 때문이다(그림 3의 b). 집단별로 살펴볼 때에도 아파트, 오피스텔에 대해 강한 선호를 가진 독립·근로청년 내에서 가장 높은 동의율(44.6%)이 발견되었다. 다가구, 다세대 밀집 지역이 위험하다는 항목에 대해서도 반드시 동의하지는 않는

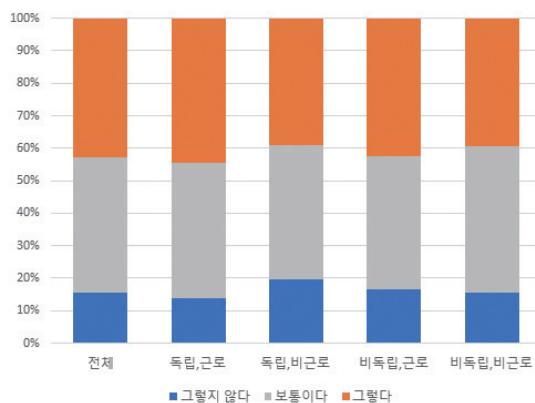
것으로 나타난다. 동의하는 청년은 27.1%로 동의하지 않는 청년의 비율(29.6%)보다 오히려 낮게 나타나기 때문이다(그림 3의 c). 이러한 결과는 아파트, 오피스텔에 대한 강한 선호에도 불구하고 저렴하고 양호한 다가구, 다세대 주택이 청년의 주거기회로 적극 활용될 수 있음을 시사한다.

청년주택을 공급할 때 빈번히 사용되는 전략 중 하나가 역세권 등 대중교통 접근이 양호한 지역에 주택을 배치하면서 주차장 규제를 완화시켜 사업비용을 절감시켜 주는 것이다. 여기에는 대중교통 접근성이 양호하다면 청년이 차량을 보유하지 않을 것이라는 가정이 내재

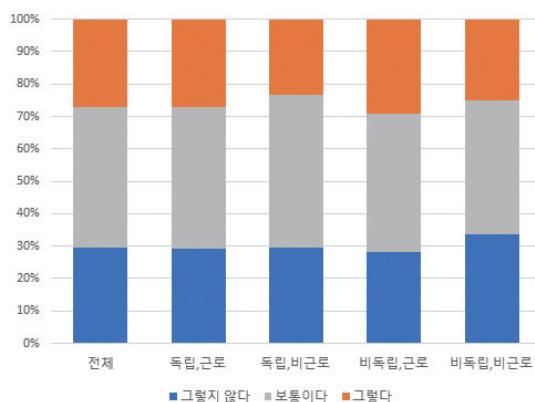
되어 있다. 이에 대해 “대중교통이 편리하면 주차장은 없어도 된다”라는 질문의 응답 결과를 살펴볼 수 있다. 그림 3의 d는 이 가정에 대해 청년들이 그리 동의하지 않음을 보여준다. “그렇다”고 응답한 청년의 비중이 29.4%로 “그렇지 않다”라는 응답의 비율(36.5%)보다 낮게 나타났기 때문이다. 세부 집단별로도 “그렇지 않다”라는 응답이 모두 우세하며, 특히 비독립·근로청년 내에서는 동의하지 않는 청년의 비율이 약 10%p 높게 나타났다. 양호한 대중교통 접근성이 적은 주차면수를 결코 정당화해주지 않으므로 주차장 기준 완화에 신중할 필요가 있음을 알 수 있다.



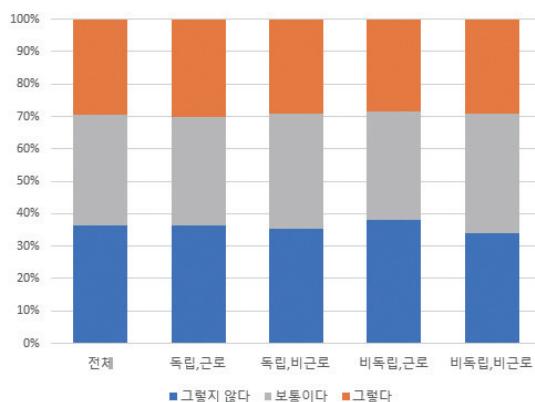
(a) 다가구, 다세대 주택보다는 아파트나 오피스텔이 더 좋다



(b) 저렴하고 양호하다면 다가구, 다세대도 좋은 대안이다



(c) 다가구, 다세대가 밀집한 지역은 위험하다



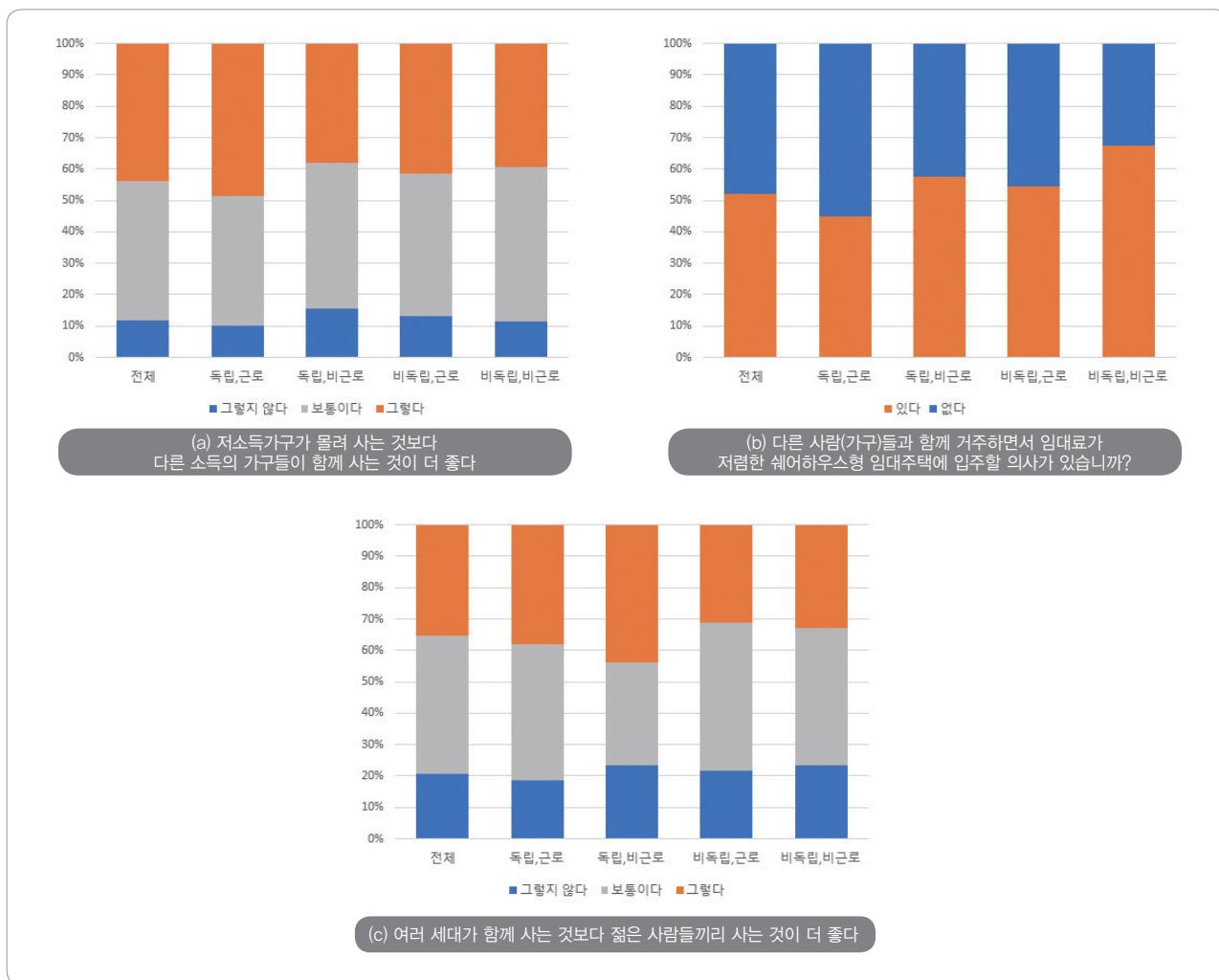
(d) 대중교통이 편리하면 주차장은 없어도 된다

[그림3] 청년이 선호하는 주택유형 및 주차장의 필요성

자료: 서울특별시(2017)

청년주택의 사회적 혼합에 대한 질문들도 존재한다. 우선 소득계층 간 혼합에 대해서 청년들은 긍정적인 입장을 갖고 있는 것으로 파악되었다. “저소득가구가 몰려 사는 것보다 다른 소득의 가구들이 함께 사는 것이 더 좋다”라는 질문에 대해 44%의 청년이 “그렇다”라고 응답, “그렇지 않다”는 응답의 비중(11.7%)보다 크게 앞서기 때문이다(그림 4의 a). 특히 독립·근로청년 내에서 동의 비율은 약 49%에 이른다. 공공임대주택에 입주할 의향이 있는 청년들 내에서는 ‘쉐어하우스형 임대주택’에 대한 입주의 의사도 충분한 것으로 확인되었다. “다른 사람(가구)들과 함께 거주하면서 임대료가 저렴한 쉐어하우스형 임대주택에 입주할 의사가 있습니까?”라는 질문에 대해 절반 이상(52.1%)

이 긍정적으로 답변하고 있기 때문이다(그림 4의 b). 특히 비근로청년 내에서 이 비중은 상대적으로 높게 나타났다. 다만 그림 4의 c에 따르면 연령 간 혼합에 대한 선호는 크지 않은 것으로 보인다. “여러 세대가 함께 사는 것보다 젊은 사람들끼리 사는 것이 더 좋다”라는 질문에 동의한 청년 비율은 35.4%로, 이에 대해 동의하지 않는 청년(20.7%) 보다 훨씬 높기 때문이다. 특히 독립청년 내에서 이 비율이 훨씬 높은 것을 보면, 부모로부터 독립한 청년들 내에서 젊은 세대가 함께 거주하는 주거형태에 대한 선호가 강함을 알 수 있다. 이러한 조사결과는 청년세대로 한정했을 때, 다양한 소득계층으로 공유 방식까지 포함한 주거는 청년의 선호에 충분히 부합할 수 있음을 시사한다.



[그림4] 주거단지의 사회적 혼합에 대한 청년들의 선호

자료: 서울특별시(2017)

4. 맷으며

대학생, 신혼부부, 사회초년가구 등 청년세대의 주거를 지원하려는 시도들이 중앙정부와 지방정부 모두에 걸쳐 적극적으로 전개되고 있다. 그 핵심은 청년들을 위한 임대주택의 물량을 확대해 더 많은 주거기회를 제공하는 것이다. 본고는 서울시 청년을 대상으로 진행된 실태조사의 결과들을 토대로 이 시도들이 청년들의 주거 선호에 부합하기 위해 고려해야 할 사항들을 도출해보았다.

우선 청년들에게 있어서도 주택은 잠자는 곳 이상을 뜻한다. 비록 부모로부터 독립해 새로운 가구를 형성하기 위해 거치는 일시적 단계일지라도 주거의 기본 기능을 모두 요구한다는 것이다. 대중교통 접근성이 양호한 곳에 입지하더라도 주차장이 공급되어야 한다는 응답도 같은 맥락이다. 청년주택의 사양을 사전적으로 축약해 결정하기보다 청년들의 기본 요구에 기초해 미세조정(fine-tuning)하는 것으로 공급계획을 수립하여야 한다.

주거에 대해 청년들이 갖고 있는 분명한 선호는 도심인접성이다. 여러 형태의 질문들을 던져도 도심에 대한 청년들의 선호는 반복적으로 확인된다. 가격이 비싸더라도, 면적이 줄어들더라도 주된 활동공간과 가깝게 위치하는 것을 청년들은 선호한다. 이에 비해 주택유형에 대한 선호는 다소 복잡하다. 아파트, 오피스텔에 대한 선호는 강하지만, 저렴하면서도 양질의 다가구, 다세대 주택에 대한 입주의사도 큰 편이다. 다가구, 다세대 주택 밀집지역이 위험하다는 인식도 일반적이지 않다. 이 점에서 도심과의 접근성이 양호한 다가구, 다세대 주

택 밀집지역이 청년들을 위한 최적의 주거입지로 검토될 필요가 있다. 이 적지를 발굴해 리모델링 및 정비사업을 집중하는 것이 외곽의 택지개발보다 우선되어야 할 것이다.

청년들은 다양한 집단과 함께 거주하는 것에 대해 상대적으로 개방적이라는 사실 역시 확인된다. 다양한 소득계층이 거주하는 것을 선호하며, 같은 공간을 공유하는 것에 대해서도 호의적이다. 다만 이것이 연령 혼합까지는 포함하지 않는다. 여러 세대가 함께 사는 것보다는 젊은 사람들끼리 사는 것에 대한 선호가 분명하기 때문이다. 청년 주택의 사회적 혼합은 청년 세대 내에서 사회적 혼합을 달성하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 연령까지 포함한 사회적 혼합을 청년주택 내에서 실험할 필요는 없다.

다만 전술한 것처럼 이와 같은 결론들은 서울의 청년에 대한 조사결과이다. 다른 지역의 청년들은 얼마든지 다른 주거선호 및 요구를 가질 수 있다. 특히 도심과의 인접성, 적은 주거면적에 대한 수용 가능성은 지역에 따라 다르게 나타날 가능성이 높다. 그러나 다른 지역의 청년 주거정책도 그 지역내 청년의 선호에 기초해 제공되어야 한다는 사실은 다르지 않다. 그렇게 하기 위해서는 중앙정부가 아니라 지방정부가 주거정책의 기획 및 집행에 대한 주도권을 갖고 있어야 할 것이다. ☈

[참고문헌]

- 국토교통부, 2020, 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 – 주거복지로드맵 2.0.
- 서울특별시, 2017, 서울시 청년주거정책 수요조사 용역.

3

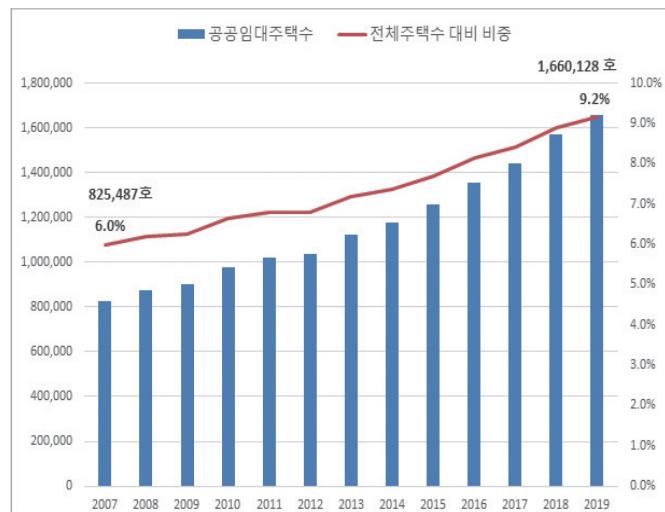
공공임대주택정책 30년의 성과와 미래¹⁾

장 경 석 | 국회입법조사처 입법조사연구관

한국 공공임대주택정책 30년

1988년 '주택 200만호 건설계획'의 일환으로 도입된 영구임대주택제도를 시작으로 장기 공공임대주택정책이 시행된 지 30년이 경과하였다. 지난 30년간 임대의무기간이 5, 10년인 임대주택뿐만 아니라, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 매입임대주택, 전세임대주택과 같이 임대의무기간이 20년 이상인 장기 공공임대주택이 집중적으로 공급되었다.

2019년 기준 공공임대주택 수가 166만 128호로서 전체 주택 수 1,812만 6,954호 대비 9.2%를 달하게 되어 30년 만에 비약적인 성장을 달성하였다(그림 1) 참조). 향후 정부의 계획대로 공공임대주택이 지속적으로 공급되면, 2025년에는 전체 주택 수 대비 공공임대주택 수의 비율이 10%대에 진입할 것으로 전망되고 있다. 이는 OECD 평균인 8%를 상회하는 수치이다. 이 글에서는 지난 30여년간 공공임대주택정책의 양적 성과를 살펴보고, 미래의 지속가능한 공공임대주택정책을 마련하는데 검토해야 할 과제들을 제시하고자 한다.



[그림1] 공공임대주택수 및 전체 주택수대비 비중(단위: 호)

주: 전체 주택 수 대비 공공임대주택 비중에 사용된 주택 수는 거래의 단위가 되는 주택 수를 기준으로 산정한 것으로 주거단위(dwelling unit)를 기준으로 한 것에 비해서는 적은 수치임

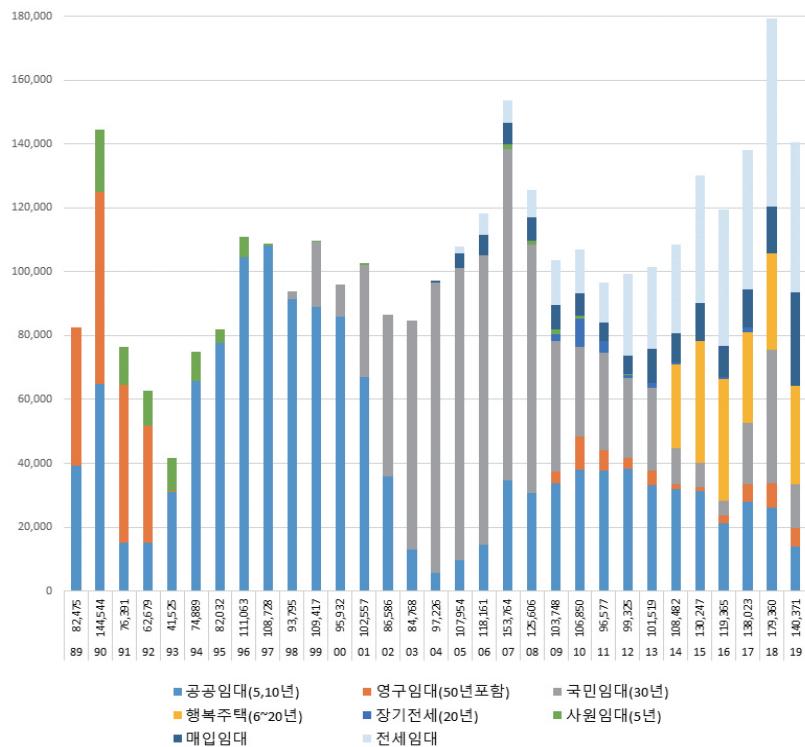
자료: 통계청 주택총조사 및 국토교통부(각년도) 주택업무편람

1) 이 글은 "장경석 · 송민경(2020),『공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제』, 국회입법조사처"의 주요내용을 요약하여 제시한 것이다.



[그림2] 공공임대주택의 유형별 재고수(2019)

자료: 국토교통부, 「임대주택 통계」, 2020, 장경석 · 송민경(2020)에서 재인용



[그림3] 공공임대주택의 유형별 연간 공급추이(단위: 호)

주: 주택건설사업승인 물량 기준임

자료: 장경석 · 송민경(2020)

공공임대주택의 양적 성과

공공임대주택의 양적 성과와 관련하여 유형별 재고 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2019년 기준으로 국민임대주택이 54만 1,622호로 가장 큰 비중(32.6%)을 차지하며, 전세임대주택 26만 5,647호(16%), 10년 임대주택 21만 3,218호(12.8%), 영구임대주택 20만 9,290호(12.6%) 순으로 비중이 높다. 임대기간 10년 이상인 공공임대주택(사원임대, 5년 임대 제외)은 158만 4,097호로 전체 공공임대주택의

95.4% 비중이다. 특히 임대기간 20년 이상인 공공임대주택(영구임대, 50년 임대, 국민임대, 장기전세, 매입임대, 전세임대, 행복주택)은 137만 879호로 전체 공공임대주택의 82.6%를 차지하고 있다. 지난 30여년간 공공임대주택의 공급량을 살펴보면, 연간 4~18만 호로 편차가 다소 크다. 다만 최근 10년 간 추세를 보면, 공급량이 증가하고 있다. 특히 2018년의 경우 역대 가장 많은 17만 9천 호가 공급되었고, 2017년 및 2019년 공급량도 14만 호 수준으로 공급이 확대되고 있다.

공공임대주택의 양적 성과와 제도적 성취

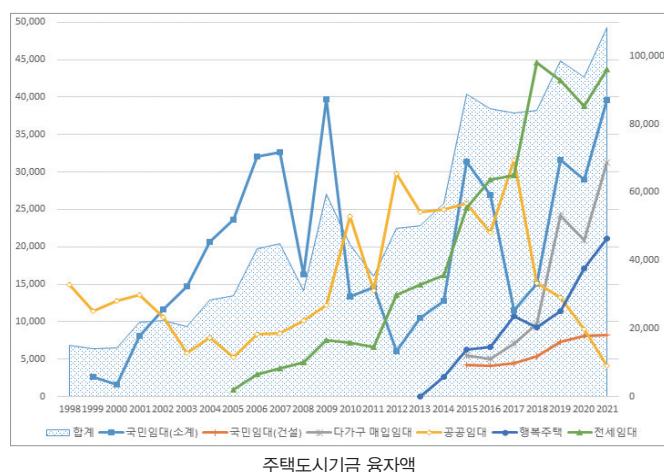
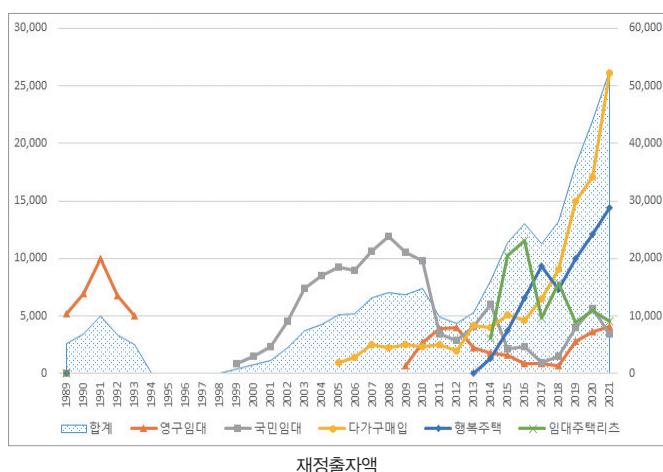
공공임대주택이 30년이라는 짧은 기간 동안 양적인 측면에서 많은 성과를 거둔 것은 공공임대주택 공급확대를 위한 정책적 노력과 더불어 관련 법률 제정 등 입법적 차원의 노력이 뒷받침되었기 때문이라고 할 수 있다. 여러 번의 정권변동에도 불구하고, 공공임대주택 공급을 확대하는 것이 정치적으로 중요한 의제여서 정치적 지원을 끌어내기 용이했다고 평가할 수 있다. 특히 제도적 측면에서 볼 때, 현재와 같은 공공임대주택 공급을 위한 제도적 틀을 갖추게 된 것은 2004년 7월 1일부터 시행(2003년 12월 31일 제정)된 「국민임대주택건설등에 관한 특별조치법」의 제정이 계기였다고 할 수 있다. 이 법을 통해 공공임대주택 공급이 확대되어 2007년의 경우 한 해 동안 10.4만 호의 주택에 대해 건설사업 승인이 이루어지는 성과가 있었다.

이후 「국민임대주택건설등에 관한 특별조치법」은 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(2009.3.20. 전부개정, 2009.4.21. 시행), 「공공주택 건설 등에 관한 특별법」(2014.1.14. 일부개정 · 시행), 「공공주택 특별법」(2015.8.28. 일부개정, 2015.12.29. 시행)으로 개정되면서 법률 제명과 사업절차 및 방식 등에 대한 변화가 이루어졌고, 이에 따라 신규건설, 매입, 전세임대 방식 등 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되었다. 2020년 12월 기준으로 2004년 「국민임대주택건설등에 관한 특별조치법」 시행 이후 현행 「공공주택 특별법」에 이르기까지 총 83회의 법

률 개정이 이루어졌는데, 이 중 법률 내용에 대한 일부개정은 25회에 달하여 법률 제정 이후 약 16.5년간 연평균 1.5회의 개정이 이루어졌고, 공공임대주택의 공급확대를 위한 각종 절차의 간소화, 임대주택 지구 조성을 위한 기반시설 설치비용 지원, 공공주택공급을 위한 공급·관리계획 수립 의무화 등에 관한 사항도 상당수 있어 공공임대주택의 양적 성장과 제도의 발전에 적지 않은 역할을 수행했다.

또한 공공임대주택의 법제만큼이나, 실질적으로 공공임대주택사업자에 대한 지원이 지속적으로 이루어지게 된 것은 공적 재원의 역할이 매우 커졌다. 1989년 도입된 영구임대주택에 대해 재정에서 처음으로 5,227억 원이 출자된 이후, 공공임대주택 공급이 확대되면서, 지속적으로 공공임대주택사업자에 대한 재정출자규모도 확대되었는데, 그 규모는 2021년 예산기준으로 5조 원을 넘고 있다. 또한 공공임대주택 사업자에 대한 융자규모도 국민임대주택공급이 본격화되었던 1998년 1.5조 원(결산 기준)에서 2021년 10.8조 원(예산 기준)으로 약 7.2배 증가하는 등 재정지원이 지속적으로 증가하였다.

이와 관련하여 최근 흥미 있는 OECD 조사자료가 제시되었다. 우리나라의 공공임대주택에 대한 투자는 세계적인 수준으로 볼 때도 가장 높은 수준이다. 우리나라의 GDP 대비 공공임대주택 투자비중은 2015년 기준 0.53%로 OECD의 조사에 응한 회원국 14개 국가 중 가장 높은 수준을 보이고 있다(〈그림 5〉 참조).



[그림4] 공공임대주택 사업자에 대한 재정출자액 추이(단위: 억 원)

자료: 대한민국정부 각년도 예산안 및 국가결산보고서, 국토교통부 각년도 「주택도시기금 업무편람」, 장경석 · 송민경(2020)에서 인용



[그림5] OECD 회원국의 GDP 대비 공공임대주택 투자비 비중 비교

주: OECD 회원국 35개국 중 조사에 응한 14개 국가만을 대상으로 작성된 통계임

자료: 장경석(2018)

이러한 과정에서 공공임대주택사업을 실질적으로 수행한 한국토지주택공사(LH), 서울주택도시공사(SH), 경기주택공사(GH)와 같은 중앙 및 지방 공기업의 역할이 매우 컸다는 점은 두말할 필요가 없다.

공공임대주택정책의 미래를 위하여

공공임대주택의 양적 공급 확대에도 불구하고, 공공임대주택의 공급 및 재고 특성을 세부적으로 살펴보면 장기계획에 의한 주택공급 노력의 부족, 주택공급유형, 지역별 분포와 격차, 주택규모, 사업주체 등 측면에서 몇 가지 특징적인 점들이 관찰되는데, 이를 해결하기 위해 공공임대주택의 질적 성장을 위한 노력이 필요한 실정이다.

예측 가능한 공공임대주택 공급의 필요성

우리나라의 공공임대주택은 시기에 따라 중점적으로 공급된 공공임대주택의 유형이 상이하고, 새로운 유형의 공공임대주택이 생겨나거나 특정 유형의 공급이 중단되는 등 주로 정권의 변화에 따라 임대주택공급 양상이 다르다는 특징이 있다(앞의 <그림 3> 참조). 이는 국민의 수요 및 시대 상황 등을 반영한다는 점에서는 긍정적일 수 있으나, 정권 변화에 따른 잦은 변동은 공공임대주택 정책의 일관성, 연속성 및 예측가능성을 떨어뜨린다는 문제가 있는 것이 사실이다. 이에 공공임대주택정책은 서민의 안정적 주거생활을 위한 대표적 정책 수단이라는 점에서 너무 잦은 정책 변화보다는 중장기 관점에서 계획적으로 정책을 추진함으로써 예측가능성을 높일 필요가 있다. 이때 공공임대

주택의 건설 · 공급계획의 연속성이 보장될 수 있도록 공공임대주택의 건설 · 공급계획과 국가재정 및 주택도시기금 운용계획을 연계하도록 하는 방안에 대한 검토가 병행되어야 할 것이다.

지역별 공급편차 극복을 위한 노력의 필요

국내에 공급된 공공임대주택을 지역별로 살펴보면 경기 28.0%, 서울 18.5%, 전남 5.2%, 인천 5.0% 부산 5.0%의 순으로 공공임대주택 수가 많은데, 수도권(서울, 경기, 인천)에 소재하는 공공임대주택이 전체 공공임대주택의 절반 이상(51.5%)을 차지하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 전국적으로 주택 수 대비 공공임대주택 수 비율은 9.2% 수준인데 세종 13.8%, 광주 13.3% 등의 지역은 주택 수 대비 공공임대주택 수의 비율이 높고, 울산 5.0%, 경북 5.2% 등의 경우 공공임대주택 비율이 낮다. 또한 하나의 광역지자체 내에서도 공공임대주택 수가 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 서울시의 경우, 2019년 기준 공공임대주택 수는 30.8만 호에 달하는데, 강서구(33,727호), 노원구(28,556호), 강남구(17,459호), 은평구(16,663호) 순으로 공공임대주택이 많이 공급되었다. 그런데 이들 자치구가 보유한 공공임대주택수를 종로구(2,246호), 용산구(3,179호), 영등포구(4,048호)의 공공임대주택 수와 비교해보면 가장 많은 구와 적은 구 간에는 15배의 차이가 있음을 확인할 수 있다. 이러한 점에서 장경석 · 박충렬(2019)에서 언급된 바와 같이 프랑스와 같이 사회통합을 위해 공공임대주택 공급에 있어 지역별 편차를 줄이려고 노력하고 있는 사례에 대한 체계적 검토가 필요하다.

공공임대주택의 공급면적 확대 검토 필요

2019년 기준 국토교통부의 임대주택통계를 통해 공공임대주택의 면적별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 전용면적 40m² 이하의 소형 공공임대주택의 비중이 39.5%로 가장 높게 나타났고, 40~60m² 이하가 32.9%, 60~85m² 이하 10.4%, 85m² 초과 1.2%로, 주로 소형주택 위주로 공공임대주택이 공급되었다. 임대주택 유형별로는 영구 임대주택(96.2%), 행복주택(91.8%), 50년 공공임대주택(81.6%)에서 40m² 이하의 소형주택의 공급이 많다는 것을 알 수 있다. 국민임대주택 및 매입임대주택의 경우 40~60m² 이하의 주택 비중이 각각 57.0%, 43.9%로 가장 높으나 40m² 이하 공급 비중도 각각 42.9%, 38.9%로 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 일반적으로 40m²인 주택은 거실 겸 침실 1개, 소형침실 1개, 욕실 1개, 부엌 1개로 구성되는데,

공공임대주택 거주가구의 부모 부양 및 자녀 출산·양육 등 주거수요에 맞게 행복주택 등에 대해서 현재보다 주택규모를 다양화하여 공급할 필요가 있다.

단지설계 측면에서 분양주택과 공공임대주택이 조화된 주택단지를 조성하기 위해서는 유형별 주택규모를 다양화하는 노력이 필요하다. 건축설계 측면에서도 주택규모가 소형인 공공임대주택과 중·대형인 분양주택을 같은 동(棟)에 배치하는데 어려움이 있다. 다양한 계층의 주거 수요에 부합하는 공공임대주택의 공급 및 공공임대주택 입주자의 거주 만족도 제고 등을 위하여 현행의 소형 위주의 공공임대주택 공급보다는 가구원 수, 가구 특성 등을 고려하여 보다 다양한 규모의 공공임대주택 공급방안을 검토해야 할 것이다.

임대주택 노후화에 대한 대응의 필요

공공임대주택이 공급된 지 30년이 넘는 시간이 경과함에 따라 공공임대주택의 노후화에 따른 삶의 질 저하 및 안전성의 문제에 대한 대응도 검토과제다. 국내 장기공공임대주택제도의 효시가 된 영구임대주택의 경우 1989년 최초 공급된 지 30년이 경과하여, 시설의 노후화가 상당히 진행되었다. 주로 저소득층이 거주하는 영구임대주택의 노후화는 영구임대주택의 이미지를 악화시키는 요인으로도 작용하게 된다. 정부에서는 임대주택 노후화에 대한 대책으로 15년 이상 경과된 영구임대주택 및 50년 공공임대주택에 대하여 노후시설 개선 사업을 실시하고 있으나, 국민임대주택은 해당 사업의 대상이 되지 않으며, 노후 공공임대주택에 대한 종합적인 개보수가 이루어지기 보다는 배관교체 등 일부 시급한 부분 등에 대하여 우선적으로 부분적인 개보수가 이루어지고 있는 실정이다. 향후 공공임대주택에 대한 전수조사 등을 통해 노후화 현황을 파악하고, 단계적으로 시설 개보수를 확대할 필요가 있다. 또한 공공임대주택 공급 이후 주기적 점검 실시 등을 병행하여 공공임대주택의 안전 및 시설 현황 등을 보다 체계적으로 관리할 필요가 있다.

임대자산의 활용방안

공공재원이 투입되어 건설된 공공임대주택은 공공주택사업시행자의 소유가 되어 법정 임대의무기간 동안 임대주택으로만 운영되어야 하는데, 아직까지 법정 임대의무기간이 종료된 이후에 발생하는

잔존가치에 대한 정책적 고려가 없는 실정이다. 이와 관련하여 특별한 법적 규정은 없지만 현재와 같은 상태에서는 공공임대주택사업을 위한 토지취득시점부터 공공임대주택사업이 종료된 시점까지의 토지가격상승분은 모두 공공주택사업자에게 귀결된다. 이에 「공공주택 특별법」에서 공공임대주택의 법정임대의무기간 이후의 임대자산의 활용을 통한 임대주택의 공급 및 관리 등에 관한 사항을 검토하여 법제화함으로써 공공주택사업자가 미래를 대비할 수 있도록 할 필요가 있다.

참고로 유럽국가들 중 사회주택(공공임대주택)의 역사가 오래되고, 공공임대주택(사회주택) 비중이 전 세계에서 가장 높은 수준인 네덜란드의 경우 1990년대 사회주택에 대한 재정적 개혁을 통해 사회주택 공급주체인 주택협회들에 대한 보조금을 더 이상 지급하지 않기로 결정한 사례가 있었다(주택발전소, 2005). 1995년대 당시 '주택·공간계획·환경부'의 장관이었던 헤이르마(Heerma)는 핵심 사업의 하나로 주택협회가 정부에 그때까지 갚아야 하는 대출금과 정부에서 받고 있던 보조금을 상계(mutual cancellation)하는 '부루터링(bruttering)'이라는 조치를 취한 적이 있다. 이는 우리나라 공공임대주택의 보조금 제도에 대해 시사하는 바가 있다고 생각되는데, 향후 우리나라의 경우에도 공공주택사업자가 보유한 임대자산을 활용하여 경제적인 방식으로 재건축, 리모델링을 할 수 있고 이를 통해 정부의 보조금을 최소한으로만 받고도 저렴한 임대료를 받는 공공임대주택을 공급할 수 있는 구조를 설계하는 것이 가능할 것으로 기대되기 때문이다. 

[참고문헌]

- 국토교통부(각년도),『주택업무편람』
- 대한민국정부(각년도),『결산』
- 대한민국정부(각년도),『예산안』
- 앤드레 아우버한트·헬스케 판 다알렌(주택발전소 역)(2005),『가난한 사람들을 위한 부동산개발: 네덜란드의 주택정책과 주택협회』, 한울.
- 장경석(2018),『공공임대주택 현황의 국제비교와 시사점』,『지표로 보는 이슈』, 115호, 국회입법조사처.
- 장경석·송민경(2020),『공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제』, 국회입법조사처.
- 장경석·박인숙(2019),『공공임대주택 유형별 주택규모의 현황과 시사점』,『Nars 지표로 보는 이슈』, 국회입법조사처.
- 장경석·박충렬(2019),『프랑스의 공공임대주택 의무공급비율제도』,『외국입법 동향과 분석』, 제10호, 국회입법조사처.

광주(廣州)시 신동현 시장¹⁾

임영진

한국도시계획가협회 부회장
삼호기술공사 대표이사

01 | 주거 수요의 대응 및 정책방향에 대하여

현재 광주시로 유입되고 있는 인구에 대응하기 위해 광주시에서 특별히 추진하고자 하는 주택공급 정책이 있으십니까?

말씀처럼 시장이 되고 보니 산중턱까지 빌라가 입지해 있으며, 도시개발이 점으로 이루어지고 있다는 것을 느끼고, 개발을 하게 되면 개발지가 기반시설을 최대한 확보해야하는 것이 아닌가? 라는 생각을 먼저 하게 되었습니다.

광주시는 광역교통 및 지리적 여건이 우수하여 개발압력이 높은 반면, 자연보전권역, 특별대책지역 1권역, 상수원보호구역 등의 대규모 개발사업 추진 시의 제약 요인으로 인해 소규모 개발이 성행하고 있으며, 현재 운영하고 있는 “용도지역제”에서 용도지역에 부합하는 개발행위를 강제하기가 어려운 실정입니다.

하지만 우리 시 지역 여건에 부합하는 도시계획 관리체계가 필요함에 따라 도시계획조례 개정을 통해 난개발의 주요 원인인 다세대, 다가구 주택 입지 시 생산관리지역, 하수처리구역 외 지역 등에서는 입지를 제한하고 허가를 내주는데 항상 “길”을 강조하여 진입도로 기준 폭을 4m에서 6m로 상향시켜 도로문제 등으로 인한 기반시설



1) 본 인터뷰는 경기도 광주시청에서 2021년 2월 1일 방역수칙을 준수하며 진행되었음



문제를 해결하였으며, 산지 개발로 인한 미관·경관 훼손문제를 해소코자 기준지반고 적용 구역을 강화하고 녹지지역에서는 도시계획위원회의 자문을 거쳐 개발하게 함으로써 효율적인 도시환경 조성이 어우러지는 건축물이 입지하도록 하고 있습니다.

또한 우리 시의 도시 미래상인 ‘사람을 위한 광주, 자연을 위한 광주’의 정립을 위해서는 개발을 하더라도 도시의 질서와 균형이 잡힌 지속가능한 개발을 유도해야겠다는 생각을 하고 있습니다. 그래서 전국 최초로 비도시지역 전체를 대상으로 성장관리방안을 시행하여 용도혼합지역 위주로 도시계획선을 설정하여 용도별로 분리하고 지역 내 부족한 기반시설의 확보를 위해 주차장, 놀이터 등 주민공동시설을 조성하도록 하여 지역 주민의 공익 증진을 위한 노력에 심혈을 기울인 결과 성장관리방안 시행 후, 건축주가 기반시설을 확보하여 개발하는 추세를 보이고 있으며 이로 인해 건축허가 건수가 시행년 대비 평균 32.4% 감소 추세를 보이고 있습니다.

또한, 도시 공간구조의 양적·질적 성장을 위해서는 산발적으로 이루어지는 주거수요를 흡수할 수 있도록 규모 있는 개발이 필요함에 따라 송정지구, 경안지구 2단계 역세권 도시개발사업, 중앙·송정 민간특례사업, 상설시장정비사업 등 시가화 확대를 유도하고 있으며, 이런 대규모 개발사업과 기존 시가지와의 조화로운 주거 및 지원기능 입지를 위해 송정A·B, 역동A 지구 등 기존 관리형 지구단위계획 수립지역을 확대하여 기존 원도심 활성화를 위한 선제적 도시관리 사업을 추진하고 있습니다.

02 | 교통혼잡 문제 해결 방안에 대하여

광주시는 우수한 지리적 접근성과 수려한 자연환경으로 인구가 지속적으로 증가하고 있습니다. 특히 광역교통체계의 개선에 따라 서울로의 접근성 향상, 인접 시군구로의 출근 등을 위한 주거수요가 가시적으로 늘어나고 있는 상황입니다. 이와 관련하여 산발적으로 다세대·다가구주택이 늘어나고 난개발에 대한 비판의 목소리도 높아지고 있습니다. 시장님께서는 광주시내 주거수요를 최적으로 수용하고 난개발이 야기하는 교통 혼잡 문제 등을 해결하기 위해 도시계획적인 측면에서 어떠한 계획을 갖고 계신지요?

광주시는 원도심 개발 등 지속적인 도시발전을 위해 개발사업의 추진과 더불어 광역교통망의 확충이 필요하다고 봅니다.

현재 국지도 98호선 열미~만선 간, 도척~곤지암 간 확장사업이 추진되고 있으며, 국지도 57호선 오포~포곡 간 연장도로 신설 사업이 완료되었으며, 국토교통부에 「제5차 국도·국지도 건설 5개년 계획」상 국지도 57호선, 국도43·45호선 대체우회도로, 국지도98호선(도척 유정~진우 간) 확장을 건의하여 추진 중에 있습니다. 또한 국도3호선과 국도 43·45호선을 중심으로 집중된 교통을 순환형태의 가로망으로 계획하여 각 지역의 접근성을 증대시키고 교통량을 분산토록 계획망을 구축할 예정입니다.

아울러 제3차 국가철도망 구축계획에 반영되어 예비타당성 조사통과 후 기본계획 수립 중인 “수서–광주 복선전철사업”과 제4차 국가철도망 구축계획에서 건의하고 있는 “경강선 연장사업(삼동–용인–안성)” 및 “위례–신사선 연장사업(위례–삼동)”을 중점적으로 추진하고 있으며, 나아가 수도권 광역교통망 형성을 위하여 광주시의 GTX 연계방안에 대해서도 적극 추진을 검토하고 있습니다. 지난번 GTX 노선 유치를 위해 많은 시민과 단체 등에서 청와대 청원 참여를 위해 열과 성을 다해 주신 걸로 알고 있는데 무척 감사드리고 있으며, 구도심권 개발에 있어 광역교통망 철도계획을 자체적으로 수립하여 분당에서 오포와 광주로 이어지는 철도망 계획을 제안하고 그 결과를 기대하고 있습니다.

03 | 역세권 주변 밀도계획에 대하여

코로나19시대에 직주(직장과 주택)근접에 대한 선호도가 높아지고 있는데 역세권주변 용적률과 층수(고도)제한에 대한 시장님의 견해는 어떠신지요?

최근에 광주시내 역세권 4곳을 들여다 보았는데 역사에 가장 중심이 되는 먹거리 시설이 없었습니다. 우리 시의 대표적 역세권 개발사업인 광주역세권 도시개발사업은 경기 광주역사를 중심으로 자족·정주·문화 기능을 융·복합화하는 사업으로, 지구 내 공동주택(분양 1,031세대, 임대 500세대), 단독주택, 균린생활시설과 복합쇼핑몰, 지식산업센터, 호텔 등의 건립을 목표로 조성공사가 진행 중에 있어, 향후 준공 후 기업 근로자 수 등 직주근접에 따른 인구가 지속적으로 유입될 것으로 기대하고 있습니다.

따라서, 우리시는 향후 광주역세권이 상업·업무·주거가 복합화된 시의 랜드마크 고밀복합지구로 거듭날 수 있도록, 용적률·층수 완화 등을 포함한 합리적인 건축규모 및 개선방안을 검토 중에 있습니다. 광주역세권 상업용지(상업1)·산업용지(산업1)는 광주역에 바로 인접해 있어 접근성이 뛰어나다는 점을 감안할 때, 판교 테크노밸리와 연계하여 첨단 기업의 본사, 연구소 등이 입주할 수 있는 직주근접 개발의 핵심 부지입니다.

또한, 산업용지(산업2) 내에는 경기주택도시공사가 청년혁신타운 건

립을 추진 중으로, 향후 청년혁신타운 내 다양한 스타트업·1인기업·강소기업이 다수 입주하여 다양한 규모의 첨단기업 생태계가 구축될 예정입니다.

우리시는 공공과 민간이 협력하여 다양한 기업이 조화된 기업도시 생태계를 구축해 나갈 것이며 분당에서 10분 거리에 위치해 있으나 집값은 분당의 1/2 또는 1/3가격을 유지하고 있는 장점을 기반으로, 우수기업, 바이오, 푸드, 산업단지 등을 유치하여 효율적인 도시환경을 조성해 나가는데 앞장 서 나갈 계획입니다.

04 | 철도망 구축에 대한 광주시 입장 및 추진계획에 대하여

광주시민들의 오랜 염원이었던 수서~광주 간 복선전철사업이 예비타당성조사를 최종 통과하였고 전략환경영향평가서 초안 공람 및 주민설명회가 개최되었습니다. 이 사업과 관련하여 광주시민들의 주요한 요구사항은 무엇이었으며 이에 대한 정부와 광주시의 대응, 그리고 해당 사업의 원활한 추진을 위해 어떠한 계획을 갖고 계신지요?

제가 판단해 볼 때 원도심권을 개발하되 광역교통망 철도계획을 수립하는 것이 급선무라는 생각을 가졌습니다. 최근 추진되고 있는 수서–광주 복선전철사업은 중앙선, 강릉선, 중부내륙선과 연계한 광역교통망을 형성하는 사업으로, 2019년 7월 예비타당성조사 통과 후 금년 1월 전략환경영향평가 초안 공람을 진행하였습니다.

수서–광주 복선전철사업은 서울 수서역을 기점으로 성남 모란역과 경기광주역 등 3개 정거장을 계획하고 있으며, 수서역에서 삼동역까지는 신설노선, 삼동역에서 경기광주역까지는 기존 경강선을 활용할 계획입니다.

지난 1월 전략환경영향평가 주민설명회 시 삼동역 미정차 사유에 대한 주민의견에 대해 국토부에서는 시설물 개량의 기술적인 문제 등으로 어려움을 설명하였으며, 많은 시민들이 성남 도촌지구 역사반영 민원 등으로 인해 사업이 지연되지 않도록 당초 목표 연도인 2027년 내 사업 준공을 당부했습니다.

우리 시에서는 국토부와 국가철도공단 등 시행청과의 유기적인 협조체계 구축으로 사업의 조기추진과 효율적인 철도망 구상을 위해 노력할 것입니다.



나아가 수서-광주 복선전철사업과 연계해서는 경기광주역 복합환승센터 구축방안 검토를 통하여 대중교통수단의 지역 내 환승교통 처리와 광주역세권 도시개발구역과 조화를 이루는 상업, 문화기능을 중장기적으로 조성할 예정으로 국토부와 국가철도공단 등 시행청과의 유기적인 협조체계 구축을 통해 원활한 사업 추진이 되도록 노력해 나갈 계획입니다.

길 프로젝트에는 먼저 경안천 둘레길과 누리길이 있습니다. 해당 구간이 완성되면 수도권 주민은 경안천에서 팔당 지역까지 트레킹이나 산책을 즐기는 역세권 나들이를 할 수 있게 될 것입니다.

두 번째는 곤지암역~태화산 명품 둘레길입니다. 이 구간에 소나무 군락지 보존사업과 유아 숲 체험원 등을 조성하는 사업을 추진하고 있습니다.

세 번째는 허브섬으로 이어지는 페어로드입니다. 퇴촌면 정지리에서 남종면 귀여리로 이어지는 구간으로 허브원과 페어로드를 통해 지역에 새로운 관광명소를 조성하고자 합니다.

마지막으로는 남한산성과 천진암을 잇는 역사문화관광벨트입니다. 남한산성과 천진암 사이에는 청석공원과 조선 여류시인 허난설헌 묘소, 독립운동가이자 민주화의 선구자이신 해동 신익희 생가, 일본군 위안부 역사관, 팔당 물안개 공원, 백자도요지, 경안천 습지생태공원 등의 역사·문화·환경 콘텐츠들이 자리를 잡고 있습니다. 이들 콘텐츠들의 사이사이에 둘레길을 조성하고 일부 구간에는 인공데크를 설치해 텁방로로 육성하고자 합니다.

특히 이중 제7코스로 남한산성 천주교 순교지에서 천진암 성지를 잇는 '성지순례길'을 조성하려고 합니다. 세계문화유산인 남한산성은 천주교 박해 때 300여명의 신자가 순교하며 역사를 이뤄낸 곳이고,

05 | 규제도 자산 “길 프로젝트”에 대하여

시장님께서는 “규제도 자산이다”라는 슬로건을 내세워 오셨습니다. 이는 광주시가 규제로 인해 잘 보전되고 있는 자연환경에 대한 역발상의 비전을 제시하신 것으로 생각됩니다. 이의 대표적인 사업으로 ‘길 프로젝트’가 있는데 이에 대한 구체적인 설명을 부탁드립니다.

다들 잘 아시다시피 광주시는 팔당상수원 규제 등으로 지역 발전에 제약을 받고 있습니다. 그렇다고 지역을 방치하는 것은 올바른 행정이 아닙니다. 할 수 있는 범위 내에서 뭔가를 도모해야 하고 그런 차원에서 시작된 것이 ‘길 프로젝트’입니다. 광주시는 많은 규제로 자연환경이 온전하게 지켜지고 있으며 많은 역사·문화 콘텐츠를 가지고 있습니다. 이런 지역이 가진 역사·문화·환경 콘텐츠를 육성하고 이를 테마화, 벨트화하면 개발사업 못지않은 지역경제 활성화 효과를 볼 수 있다고 생각합니다.



천진암은 국내 천주교의 자생적 발상지입니다. 종교적으로 보면 국내 천주교를 대표할 수 있는 곳이고, 문화관광 차원에서 보면 남한산성과 팔당, 경안천, 해공 신익희 생가, 허난설헌 묘 등을 탐방할 수 있는 벨트입니다. 천주교 신자는 물론 일반 관광객도 찾는 명품 둘레길이 될 것이라고 기대합니다.

많은 예산을 들이지 않고 지역 콘텐츠들을 길로 묶어 내면 외부 사람들이 운동 겸, 산책 겸, 관광 겸 광주를 찾게 될 것입니다. 와서 토마토 등 청정지역 광주 농산물도 구입하고 맛 집에서 식사도 할 것입니다. 당연히 지역경제 활성화에 도움이 되며, 또 광주에 사는 주민들은 주변에 좋은 산책로와 탐방로가 있으니 주거 가치도 높아질 것입니다. 광주시의 역사문화가 천 년이 됐습니다. 땅속에 묻혀있는 역사문화를 하나하나 발굴해서 중첩된 규제를 헛하지 않고 규제를 자산으로 삼아서 참신한 아이디어를 더한다면 얼마든지 지역발전을 도모할 수 있을 것입니다.

맞습니다. 우리 시의 자랑거리인 토마토를 농가에서 생산만 잘하면 소비촉진을 위해 축제뿐만 아니라 자매도시인 강남구와 경기도 31개 시군을 통해 판매할 계획을 갖고 있습니다.

지난해 코로나 19로 인해 100개소가 넘는 아파트를 방문하여 세일즈 해 온 것처럼 코로나19로 퇴촌 토마토 축제가 취소되어 우리 시 자연 채 공동 브랜드 대표 농산물인 토마토 팔아주기를 전 시민 운동으로 전개한 바 있으며, 시청 광장에서도 매주 금요장터를 운영하여 지역 내 배 생산가구의 물량 모두를 소화시켜 농가소득 증진을 통해 지역 경제를 활성화시키는 등 일석이조의 효과를 거둔 바 있습니다.

이처럼 생산, 유통, 소비를 하나의 선순환 체계로 묶어서 시민에게는 안전하고 질 좋은 농산물을 공급하고 이를 통해 지역경제를 활성화시키면서 환경을 보호하는 푸드플랜 정책을 적극 추진하고 있습니다. 이에 따른 전담조직인 푸드플랜팀과 로컬유통팀을 신설하고 농업조직을 일원화하였으며, 현재 운영 중인 서하리 농산물 공동 직판장과 농협 Shop in Shop 4개소가 성공적으로 운영 중에 있고 '농산물 잔류 농약 안정성 검사실'을 완공하였습니다.

또한 2023년도에 완공예정인 '광주형 로컬푸드 복합센터' 건립 운영으로 우수한 농산물의 직매장과 가공 및 교육 등 농업인 커뮤니티 공간을 제공하여 지역먹거리의 중심이자 농식품 6차 산업의 전진 기지로 키워 역대 광주시 농업정책 중 가장 현실적이고 실현 가능성성이 높은 농업정책을 추진하고 있습니다.

지역 농업경제 활성화는 우리 시의 다양한 농업정책을 성공적으로 끌고 가는데 있어 반드시 필요한 정책이라는 것을 명심하고 그 동안의 수행능력을 중심으로 다양하고 현실성 있게 사업을 추진해 나갈 계획입니다. ☺

06 | 농업경제 활성화사업 및 추진계획에 대하여

광주시에 대한 신문을 검색하던 중 광주시장님께서 코로나19로 취소된 퇴촌 토마토축제로 힘들어 하는 농민들을 위해 토마토 대신 팔아 주기 프로젝트를 진행하셨던 것으로 알고 있습니다. 지역의 농촌경제를 살리려는 시장님의 강한 의지가 엿보이는 인상적인 기사였습니다. 이러한 프로젝트처럼 광주시 지역의 농업경제를 활성화하기 위하여 중점적으로 생각하시는 분야가 있으신지요?

용산기지 일대 근현대문화유산

김윤미
도시공학박사

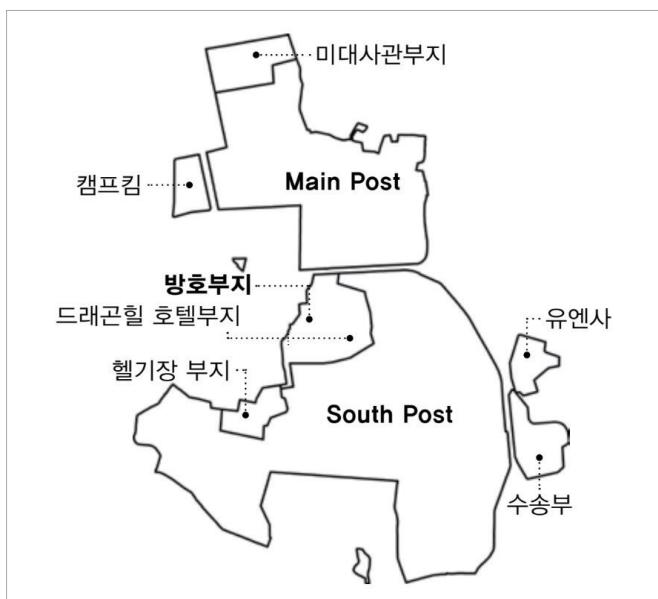
용산기지, 20세기가 새긴 유산

최근 서울 용산기지의 일부가 반환되기 시작했다. 반환구역은 용산사우스포스트 부지 내 스포츠필드 2개 구역으로, 용산기지 전체 면적의 2.6%에 해당된다. 용산 미군기지의 이전 및 반환 논의가 본격적으로 시작된 건 지금으로부터 30년 전인 1990년이었다. 당시에는 한미정상간 기본합의 및 양해각서가 체결되면서 금방이라도 용산기지의 온전한 반환이 이뤄질 것 같은 사회적 분위기가 감돌았다. 연이어 미군의 골프장과 헬기장 부지에 용산가족공원과 국립중앙박물관이 들어섰기 때문이다. 하지만 평택의 기지 건설과 이전 등의 절차들은 꽤 오랜 시간을 필요로 했다.

그 사이 반환받을 공간의 향후 활용에 대한 논의가 지속적으로 진행되어왔다. 2007년 ‘용산공원조성특별법’이 제정되었고, 공원 조성과 관련해 다양한 과제가 제기됐다. 우선 공원을 조성할 부지의 생태적 환경과 토양 상태 점검이 필요했다. 그리고 접근하지 못했던 용산기지에는 백년간 어떤 유산이 남겨졌는지를 파악해야 했다. 이를 기반으로 어떤 공원을 조성할지 계획할 수 있기 때문이다.

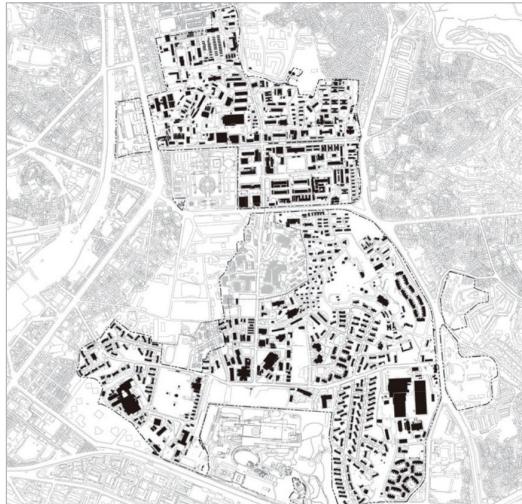
이를 위해 2008년 3월, 국토해양부 산하에 용산공원조성추진기획단이 조직되었다. 용산의 과거와 현재를 점검하고, 이를 통해 공원의 미래를 제시할 용산공원 조성계획을 수립하기 위해서였다. 그러나 반환 절차가 더디게 진행되면서 현장 점검은 여전히 미진한 상태다. 지난해 비로소 시작된 반환 예정지의 시설물 조사는 현재도 지속되고 있으며, 올해는 이를 기반으로 아카이빙과 심층 연구가 진행될 계획이다. 용산기지는 외국 군대의 주둔지로 100년 넘게 사용된 장소였다. 1906

년 일본이 군용지로 강제 수용하였고, 한국전쟁 이후에는 미군이 뒤이어 점용했다. 외국 군대가 20세기를 통으로 사용했던 터라, 수도 서울의 한가운데에서 큰 면적을 차지하고 있음에도 불구하고 정작 들어가서 본 적이 있다는 사람은 많지 않은 미지의 공간. 그래서 좀 더디더라도 용산기지의 유산을 세밀하게 점검하는 작업은 좋은 용산공원을 만들기 위해 매우 중요한 과정이다. 반환과 각종 조사를 통해 차츰 드러나고 있는 용산기지, 그 속에 새겨진 유산들을 살펴보자.

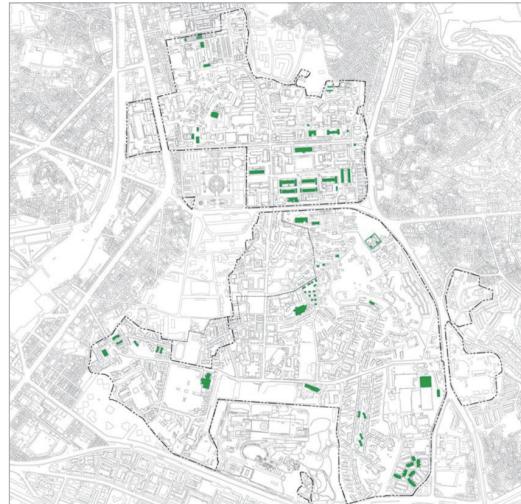


[그림1] 용산기지 일대 구역 분포

출처: 용산공원 기본설계 및 조성계획



[그림2] 용산기지 기존건축물 현황
출처: 용산공원 기본설계 및 조성계획



[그림3] 용산기지 존치대상 건축물
출처: 용산공원 기본설계 및 조성계획

철도가 만들어낸 '신용산', 용산철도병원과 캠프킹

용산은 원래 용산전자상가의 서쪽 구릉지 일대를 일컫는 지명이었다. 지금의 용산역 부근은 흥수가 잦은 저습지로, 자연 취락이나 시가지는커녕 1900년 이전만 해도 사람들 입에 오르내리는 지명조차 없던 곳이었다. 이 지역의 경관이 지금처럼 바뀌게 된 것은 1900년 경인 철도의 개통과 1904년 러일전쟁의 발발에서 시작되었다.

러일전쟁을 준비하며 일본은 경성 시가지와 어느 정도 격리된 위치 이면서 철도역이 가까운 곳에 병영부지를 확보하고자 했다. 1900년 경인철도 부설 당시 3평 남짓한 판잣집으로 만들어져 있던 용산역은 그 조건에 적합한 철도역이었다. 만주까지의 군용철도 공사를 위하여 경의선 철도 부설권을 획득한 일본은 용산역을 중심으로 경의선, 경부선, 함경선 등을 긴급 개설하였다. 그리고 경성의 철도망 계획에서 경인선, 경의선, 경부선 등 각각의 노선마다 달랐던 기점을 전쟁을 계기로 용산역으로 일원화하였다.

대규모 일본군 기지와 이를 지원할 철도 시설의 확충으로 용산역 일대는 철도관련 종사자들로 북적이기 시작했다. 철도공장, 철도관사를 중심으로 철도학교, 그리고 철도병원의 전신인 동인병원이 생겨났다. 기존의 용산(구용산)과 대비되는 '신용산'의 출현이었다.

러일전쟁 지원을 위한 철도건설에 많은 노동자들이 급하게 투입되면서 부상자 또한 많이 발생했다. 그러나 철도공사현장에서 발생한 환



[그림4] 철도중심지 '신용산'의 등장, 1927년 용산시가도
출처: 서울역사박물관

자들을 치료하기에 경성과 용산역 일대에는 감당할 의료시설이 많지 않았다. 당장이 급했던 철도국은 조선 진출을 도모하던 일본 동인 회의 협조를 얻어 의무실을 마련했다. 동인병원, 바로 용산철도병원(등록문화재 제428호, 용산구 한강대로14길 35-29)의 전신(前身)이다. 1907년 용산 철도관사의 5등 관사 2개동을 개조해서 시작한 동



[그림5] 1910년대 용산역사와 플랫폼

출처: 서울역사박물관

인병원은 1911년에서야 비로소 진료소를 신축하고 설비를 마련할 수 있었다. 1913년에는 용산철도병원으로 이름을 바꾸고 관사건물에서 현재의 위치로 옮겨 목조 2층 본관을 신축했다. 그러나 1918년 화재로 전소되었고, 재차 화재와 신축을 반복하다가, 관제 개편에 따라 1928년 철도국 직영의 본관 건물을 준공할 수 있었다. 건물은 지하 1층, 지상 2층 규모, 콘크리트와 벽돌 조적의 혼합 구조로, 내부에는 진료실, 약국 및 사무실, 관리실 등의 기능이 구획되어 배치되었다. 양식을 모방하던 시기를 지나 편의와 기능을 중심으로 한 모더니즘 형식으로 점차 변화되는 양상을 보여주고 있어서, 권위적

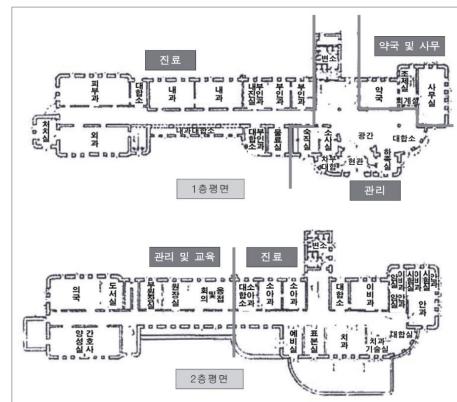
이거나 필요 없는 장식은 배제되었다. 이후 증축을 통해 병원 형태에 약간의 변화는 있으나, 근대적 병원 기능에 충실한 건축물로 자리 잡게 된다.

용산철도병원은 해방 이후 교통부에서 서울교통병원으로 개칭해 운영하다가, 1984년 중앙대학교 부속 용산병원으로 임대되었다. 중앙대 부속 용산병원은 1987년 6월 남영동 대공분실에서 일어난 박종철 고문치사사건과 얹히면서 또 다른 의미의 역사적 현장이 되었다. 2011년 흑석동 중앙대학교병원으로 통합되면서, 용산철도병원 본관 건물은 2022년 용산역사박물관으로 개관될 예정이다.



[그림6] 용산철도병원

출처: 문화재청



[그림7] 1928년 신축 당시 평면도

출처: 문화재청



[그림8] 캠프김(아래쪽)과 용산기지(위쪽) 전경

출처: 연합뉴스



[그림9] 캠프김(Camp Kim) 내 용산공원갤러리(옛 USO)

최근 반환된 캠프김(Camp Kim) 역시 철도와의 연관성을 잘 보여주는 장소다. 이곳은 1908년에 건설된 옛 일본군 육군창고 지역으로, 전쟁 수행을 위한 물류시스템의 중심이 되었던 곳이다. 용산역과 바로 이어진 철로를 통해 육군창고에 군수 물자가 집하되면, 인접한 용산기지의 보병영, 야포병영, 병기지창 등으로 물자를 보급하였다. 가장 큰 규모로 지어진 5개동의 창고를 비롯해 각종 부속 창고가 들어섰으며, 청사 건물은 벽돌을 쌓아 올린 외벽에 기와를 얹은 단층 건물로 건축되었다. 해방 전까지는 기능의 변화 없이 운영되던 장소였다. 아시아태평양 전쟁이 한창이었던 1942년에는 말레이시아 전투에서 패한 연합군을 수용하는 포로수용소가 인근에 개설되었는데, 영국인, 호주인 등 600여 명의 포로들 또한 노동력으로 간주되어 이곳 육군창고에서 노역을 했다. 궤도차에 돌을 싣고 왕복하는 강제 노역을 하는 등 전쟁의 상흔이 남겨지기도 했다.

해방 이후 한국전쟁이 발발하면서 일본군 육군창고는 미군차량정비 소와 한국노무단 본부로 사용되었다. 한국노무단은 한국전쟁 당시 전방에 탄약과 군수품을 보급하고 부상자와 전사자를 후송하는 한국 민간인 수송단이었는데, 지게를 메고 활약해 지게부대로 불리기도 했다. 미군의 용산주둔 이후 이 장소가 캠프김이라는 명칭으로 바뀌게 되는 데에는 평범한 한국노동자가 많았던 한국노무단의 영향이 컸다.

캠프김에는 미8군 행정지원단, 용산기지차량검사소 및 자동차 관리 센터, 미군위문협회 등이 자리 잡았다. 옛 일본군 육군창고 중 청사 건물을 사용한 미군위문협회(USO)는 주한미군들의 사기를 높이기 위

한 프로그램들을 운영하던 곳으로, 마릴린 먼로와 같은 유명인들이 공연을 위해 방문하거나, 패티김, 김시스터즈 등 한국 가수들이 오를 수 있는 무대를 기획하는 일을 했다. 미군위문협회가 2018년 8월 이전하게 되면서 서울시와 미군 간 공동협약을 맺고 이 청사 건물에 ‘용산공원갤러리’를 조성해 2년간 시민들에게 개방했다가, 지난 연말 반환 절차가 마무리되면서 휴관에 들어갔다.

용산 군사기지의 핵심 ‘메인포스트’, 보병78연대의 병영에서 미8군사령부로

용산역과 둔지산 일대를 군용지로 강제 수용한 일본군은 1906년 가장 먼저 보병 1개연대 1,700명 병사들이 주둔할 병영을 건설했다. 위치는 둔지산과 만초천 사이였다. 지휘부 역할의 연대본부, 일반 병사들이 거주하는 군막사, 그 외 각종 부속 건물들이 들어섰고, 담장을 둘러쳐서 일단의 영역을 구획했다. 조선 주둔 일본군의 핵심, 제20사단 보병 78연대의 병영이었다.

78연대 병영의 건물들 중 2층의 군막사 5개동과 2개의 부속건물은 외관상 큰 변화 없이 그대로 사용되고 있다. 병력이 늘어나면서 추가 건설된 79연대도 78연대와 비슷한 규모로 들어섰는데, 79연대는 전쟁 기념관이 들어서면서 군막사 한 동만이 남아있다. 건물의 정면과 배면에 각각 6개의 굴뚝이 있었고, 지붕 좌우 양측에 굴뚝이 있었다. 이는 내무반에 설치된 페치카와 연결되어 있었는데, 일본에 건설된 군용 건축물에 굴뚝이 없던 것과 달리 한국 군용 건축물에서만 나타나는 독특한 특징이었다.

한편, 보병 78연대 병영을 비롯한 메인포스트의 주요 건물들은 목조가 아닌 조적조의 병영으로 조성되었다. 1910년 병합이 되기 전임에도 일본은 조선의 영구적 식민지화에 자신감을 갖고 있었다는 점을 명확히 드러낸다.



[그림10] 삼각지쪽에서 바라본 보병 78연대와 보병 79연대 구역
출처: 미국 국립문서기록관리청(NARA)

해방 이후 일본군이 물려나고 미군정이 시작되면서 용산은 자연스럽게 미군 사령부가 사용하게 되었다. 당시만 해도 일시 주둔을 위한 것이어서 미군정이 종료된 후에는 군사고문단 500명만 남기고

철수했다. 하지만 한국전쟁으로 미군이 한반도에 들어와 북미 간 정전협정, 한미간 상호방위조약을 체결하면서 용산은 다시금 외국군의 상주기지가 되었다.

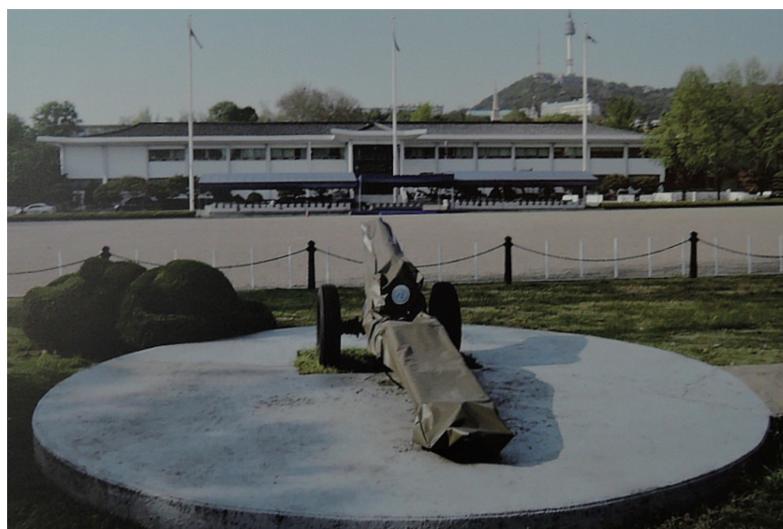
가장 먼저 용산기지로 이전한 것은 미8군사령부였다. 뒤이어 유엔군사령부가 도쿄에서 용산으로 이전했고, 주한미군사령부가 창설되었다. 그리고 미국은 사령관 한 명이 유엔군사령부, 주한미군사령부, 미8군사령부를 겸하여 운영토록 했다. 이중 가장 먼저 진입한 미8군사령부가 78연대 병영의 중앙 건물을 지금까지 청사로 사용해왔다. 미8군사령부 청사를 비롯한 78연대 5개 건물은 모두 원형을 그대로 유지한 채 미군 사무동으로 쓰이고 있는데, 출입문 2층 박공에 일본군 군막사였음을 상징하는 별이 변함없이 그대로 새겨져있다. 다만 내부 공간 구성은 미군 업무방식에 맞춰 원형에서 상당히 변형되었다. 미8군사령부와 중앙광장을 사이에 두고 건너편에는 한미연합사령부가 건설되었다. 일본군영 시기에는 연대본부가 병영 북서쪽 담장에 치우쳐서 배치되어 있었는데, 전쟁 이후 북측의 건물이 많이 사라진 위치에 한미연합사령부가 들어선 것이다. 1978년 창설된 한미연합사령부는 한미연합의 상징적 의미를 구현하고자 미8군사령부와 비슷한 규모로 광장을 사이에 두고 마주보는 형태로 배치되었다. 70년대 중반 우리나라 건축양식의 특징이 반영돼 지붕은 한국전통 기와를 사용하고 벽체는 콘크리트 형태로 구성되어 있다.



[그림11] 보병 78연대 중앙 병사
출처: 『朝鮮駐紹軍永久兵營、官衛及宿舍建築經過概要(1914)』



[그림12] 미8군사령부, 보병 78연대 중앙 건물을 청사로 쓰고 있다.
출처: 국토교통부



[그림13] 한미연합사령부
출처: 용산공원 홈페이지



[그림14] 만초천

출처: 용산공원 홈페이지



[그림15] 옛 일본군 보병연대 장교 합동숙소

현재는 주한 미합동군사사업부단이 사용하고 있다. 해방 직후 신탁통치와 임시정부 수립 문제 논의를 위해 열린 미소공동위원회 소련군 대표들의 숙소로 쓰이기도 했다.

한미연합사령부 북쪽 뒤로는 일본군이 정비한 만초천과 옛 일본군 보병연대 장교 합동숙소가 위치해 있다. 남산에서 내려와 한강으로 흐르는 만초천은 1960년대 서울시내 하천의 복개공사로 인해 다른 지역에서는 볼 수 없는데 반해, 현재 용산 기지 내에서는 홍예교, 석축 등과 함께 해방 이전 모습이 원형으로 남아 있어 당시의 자연 생태환경을 몸소 느낄 수 있다.

미군을 위한 지역 커뮤니티 ‘사우스포스트’, 장교숙소 5단지

일본과 달리 미군은 용산에 영구주둔을 목적으로 하진 않았다. 앞서 78연대 병영에서 보듯 군사용이나 업무용 건물의 경우, 신축보다는 기존 건물을 그대로 사용하거나, 기능에 맞춰 약간의 변형을 가해 활용해왔다. 다만, 시간이 지날수록 주거 건축은 다양한 관사 건축이 시도되었다. 일본군 병영시기와 달리 군인들의 복지를 고려한 것이었다. 이들 숙소는 주로 사우스포스트에 집중되어 있다.

지난해 여름 사우스포스트 동남쪽의 장교숙소 5단지가 임시 개방되었다. 이곳은 사우스포스트에 대량으로 건설된 미군 가족숙사 유형 중 하나이다. 1986년 미군으로부터 반환받은 부지에 LH(옛 대한주택공사)가 미군장교 임대주택을 건설한 후 2019년까지 임대 운영해왔던 시설이었다. 3~4개 건물이 클러스터로 묶인 타운하우스 단지로 총 18개 동이 지어졌다. 이곳에는 당시 우리나라 집합주택 단지에서는 보기 힘든 테니스코트, 놀이터, 바비큐장이 구비되어 있다. 또한 내부 구조에서도 미국인들의 생활양식에 맞춰 방과 주방을 배치하고 있어서 이를 통해 1970~80년대 미국 교외 중산층 주거지역의 일면을 엿볼 수 있다.

사우스포스트에는 이와 같은 주거 건축 외에도 병사가족들의 생활을 지원하는 학교, 소방서, 병원, 각종 스포츠필드, 마켓 아케이드 등이 곳곳에 배치되었다.



[그림16] 장교숙소 5단지 조감도

출처: 용산공원 홈페이지



[그림17] 장교숙소 5단지의 모습

출처: 용산공원 홈페이지

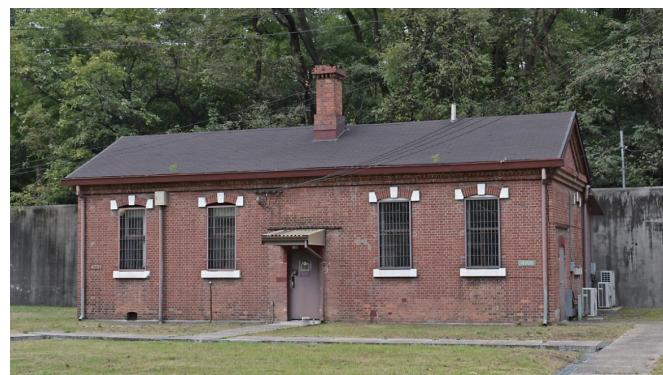
순차적 반환과 드러나는 장소들, 위수감옥과 병커

용산기지 안에서 가장 은밀한 장소로는 감옥과 병커가 있다.

1909년 완공된 위수감옥은 용산역과 경의선으로부터 가장 멀리 떨어진 동쪽 끝, 지형적으로도 주변 고지대로부터 숨겨진 곳에 위치해 있다. 감옥을 설치하기에 적합한 장소였다. 병영, 숙소 등 기지 안의 대부분 시설들이 용산역과 한강대로를 통해 진입하는 것과 달리 위수감옥은 이태원 방향에서 출입했다. 감옥은 기지의 관리 하에 두면 서도 어느 정도 독립된 장소였다.

대한제국 소속 군인이었던 강기동은 경기도 포천과 양주 등지에서 의병으로 활동했던 인물로 위수감옥에 수감됐었다가 1911년 이곳에서 총살당했다. 그는 군대 해산 후 일본군 현병보조원으로 발탁돼 근무하다가 일제의 의병 탄압 실상을 접한 뒤 의병으로 전향했던 인물이었다. 해방 이후 위수감옥은 이태원 육군형무소로 사용됐는데, 백범 김구의 암살범 안두희가 이곳을 거쳐 갔다고 한다. 이처럼 식민시기와 전쟁의 혼란 속에서 위수감옥은 중요한 역사의 현장으로 남았다. 위수감옥은 '감방 영역'과 '관리동 영역'으로 나뉘는데, 둘은 담장으로 완벽하게 분리되어 있다. 담장은 붉은 벽돌을 재료로 해서 5미터 높이로 쌓았으며, 밖으로는 지지대(버트레스)가 튼튼히 밭치고 있다. 담장의 안쪽으로는 사형이 집행되던 터가, 담장 밖으로는 한국전쟁 당시 총알을 맞았던 흔적 등이 남아 있다. 관리동 영역이 대부분 멸실된 것과 달리 감방영역은 담장과 함께 조적조의 병감과 주방 및 욕실 건물이 남아있다. 최근까지 65의무여단 사무시설로 사용되었는데, 사무실 이전으로 용산기지 버스투어를 통해 직접 눈으로 확인해볼 수 있는 장소가 되었다.

일본군영 시기 사우스포스트 남서쪽에는 조선군주차사령부와 용산



[그림18] 위수감옥

총독관저가 있었다. 조선 최고 군권력자인 조선군주차사령관과 조선 최고 정치권력자인 총독이 이곳에 자리 잡은 이유는 용산역과의 접근성 때문이었다. 해방과 전쟁으로 식민권력이 쫓겨나자 건물도 파괴되었다. 대신 그 자리에는 미군병원이 들어섰다. 일명 121병원이라고 알려진 브라이언 올굿 지역병원(Brian Allgood Army Community Hospital)은 미군 종합병원이다. 2007년 이라크 파병에서 다국적군 외과장으로 배치되었다가 순직한 브라이언 올굿 대령의 이름을 딴 브라이언 올굿 지역병원은 옛 제121전투지원병원의 이름을 변경한 것이었다. 용산총독관저 위치에 1959년에 개원하였고, 건물은 1960년에 들어섰다. 증축과 리모델링을 몇 차례 거친 121병원은 2018년 평택으로 이전하면서 현재는 비어있는 상태다.



[그림19] 용산총독관저 자리에 건설됐던 브라이언 올굿 지역병원(121병원)

출처: U.S.Army Installation Management Command

용산총독관저가 있던 121병원 뒤편 언덕 너머에는 조선군주차사령부가 등을 맞댄 듯 자리하고 있었는데, 그 사이로 80m 길이의 방공호가 있다. 아치형태의 입구를 폐쇄해 내부를 원형 그대로 보존하고 있는데, 총독관저와 조선군주차사령부청사를 연결하기 위해 1908년 건설된 것으로 추정되고 있다.

조선군주차사령부 터의 전면에 위치한 사우스포스트 병커는 일제강점기 일본군이 방공작전실로 사용하던 건물로, 전시체제로 돌입한 1940년대에 방공대책사업을 시작하면서 생겨났다. 저층부에 창이 없는 병커 모양을 하고 있는 독특한 양식의 군용 건물이다. 해방 이후 미7사단 사령부의 사무실로 사용되다가 한국전쟁 직전에는 우리나라 육군본부 정보국 작전지휘소로 사용되기도 했다. 공원조성 시 용산역에서 가장 가깝게 출입할 수 있는 곳이기도 해서 방문자 센터로 활용하는 방안이 검토 중이다. 일본군 주둔 시기에 정보와 작전 업무를 담당했던 건물의 기능이 시대가 바뀌면서도 이어지고 있음을 보여준다. ↗

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

『공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 발표』

국토교통부 보도자료, 2021. 02. 04.

■ 정부는 2.4(목) 관계부처 합동으로 정부·지자체·공기업이 주도하여 '25년까지 서울 32만호, 전국 83만호 주택 부지를 추가 공급하는 『공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 획기적 확대방안』 발표

■ 이번 혁신방안은 아래의 3대 기본원칙에 기초

● 삶의 질 관점에서 획기적으로 규제 완화

- 도심 내에 충분한 물량의 품질 높은 주택을 공급하기 위해 용적률, 층수 등 도시·건축규제를 완화하고, 공공과 함께 한다면 과도한 기부채납을 완화하고 재건축 초과이익 부담금도 받지 않겠습니다.

● 공공주도로 절차를 대폭 간소화

- 공공이 토지주, 세입자 등의 다양한 이해관계를 조율하고, 신속한 인허가 및 부지확보를 통해 사업기간을 5년 이내로 대폭 단축하겠습니다.

● 그 결과 발생하는 이익은 함께 공유

- 규제완화와 사업기간 단축으로 발생하는 이익은 토지주에 대한 충분한 수익, 세입자·영세상인의 안정된 삶, 생활 인프라 확충, 지역사회 정주여건 개선 등으로 공유하겠습니다.

- 이번 대책에는 우리 도시에 대한 많은 고민이 담겨있습니다.
- 많은 국민들이 직주근접성이 우수한 대도심 내에서 양질의 부담가능한(Affordable Housing) 주택에 거주하기를 희망합니다.
 - 그러나, 최근 이례적 조저금리 지속으로 주택가격이 상승하고, 산업·주거·생활 트렌드 변화와 가구분화 등으로 도심 주택에 대한 수요 증가세가 더해지면서 도시민들의 전반적인 주거비 부담이 증가하고 있습니다.
 - 정부가 그간 도심 내 주택 공급기반을 강화하기 위한 노력을 지속해 왔지만
 - 주택 시장 안정을 위해서는 국민들이 원하는 입지와 유형의 주택을 도심 내에 공급할 수 있는 획기적 공급방안이 시급합니다.
- 또한, 4차 산업혁명, 제로 에너지 등 신기술 발전, 비대면 소비 등 생활패턴 변화에 맞춰 도시공간구조 개편 필요성도 높아지고 있습니다.
 - 그러나, 우리 도시는 이러한 메가트렌드를 쫓아가기에는 다소 경직적인 모습을 보이고 있는 것이 사실입니다.
 - 역세권은 대중교통과 녹색기술을 접목하여 저탄소 주거-상업 복합지구를 갖춘 고밀개발이 필요합니다.
 - 4차 산업 전진기지로 탈바꿈되어야 할 준공업지역도 마찬가지입니다.
 - 보육, 헬스, 택배, 안전시설을 갖춘 양질의 보금자리여야 할 저층주거지는 사업성 부족, 주민갈등으로 슬럼화가 진행되고 있습니다.

- 그러나 현재의 개발수단만으로는 한계가 있습니다.
- 도시가 변화하지 못하고 쇠퇴하는 것은 토지주, 세입자, 상인들의 이해관계가 다양·복잡하고, 마땅한 개발수단이 없기 때문입니다.
- 재개발·재건축 등 정비사업은 그간 도심 공급에 큰 역할을 해왔지만, 절차가 복잡하고 조합원간 이해상충으로 사업에 장기간이 소요되었습니다.
- 정비구역이 아닌 곳은 더 어렵습니다.

- 공공이 주도하면 충분한 주택을 신속하게 공급할 수 있습니다.
- 공공이 다양한 이해관계를 책임지고 조율할 수 있습니다.
- 토지주에게는 기존에 생각했던 수준보다 한 단계 높은 수준의 수익을 보장하고, 사업이 끝날 때까지 인허가·개발비용·주택경기 변동 등 모든 리스크를 공공이 부담합니다.
- 개발비용 부담 능력이 없는 토지주에게는 분담금 없는 주택, 오랜 기간 같은 장소에서 장사해온 상인에게는 새 건물로 재정착의 기회, 다가구 주택 월세수입에 의존하고 있는 어르신에게는 매월 배당금을 받을 수 있는 리츠 주식 등 다양한 대안을 제시할 수 있습니다.
- 사업 참여가 가능한 대상지도 대폭 확대하였습니다.
- 기존의 정비구역 뿐만 아니라 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등 非 정비 구역까지 적용 가능한 모델을 신설하여 새로운 주택공급을 원하는 주민들의 수요를 충족시키겠습니다.
- 개발사업으로 내몰릴 수도 있는 사회적 약자도 두텁게 보호합니다.
- 세입자·영세상인 등 개발사업이 시작되면 외곽으로 내몰릴 수밖

- 에 없는 취약계층에게는 임시 영업공간, 건설 후 공급될 새 아파트의 공공임대주택을 재정착용으로 제공합니다.
- 동시에, 사업 구역 간의 순환정비 및 수도권 인근 택지를 활용한 광역 순환정비를 통해 주택멸실 및 이에 따른 이주수요에도 효과적으로 대응할 수 있습니다.
 - 개발이익 사유화 걱정이 없어 과감한 규제완화도 가능합니다.
 - 공공은 발생하는 수입을 모두 공익 상의 목적으로만 사용하므로 과감한 용도지역 변경 및 용적률 완화, 기부채납 완화 등이 가능하고, 재건축의 경우 초과이익 부담금을 부과하지 않습니다.
 - 그 결과 얻은 개발이익은 우리 사회 모두가 공유합니다.
 - 개발이익은 토지주 추가수익, 생활SOC 확충, 세입자 지원, 사회적 약자를 위한 공공임대·공공자가주택 등에 활용합니다.

 - 공공주도 3080+로 내집 마련 기회를 대폭 늘리겠습니다.
 - 이번 대책을 통해 非정비구역인 역세권, 준공업지역, 저층주거지를 개발하는『도심 공공주택 복합사업』과 기존 정비구역의 사업을 빠르게 추진하는『공공 직접시행 정비사업』, 도시재생의 실행력을 강화한『주거재생혁신지구』사업을 추진합니다.
 - 대표적으로 신규 도입되는『도심 공공주택 복합사업』은 주민이 희망하고, 토지주 등 2/3 이상이 동의하면 사업이 확정되고,
 - 용적률 상향, 기부채납 제한 등을 통해 사업성을 대폭 제고하되, 토지소유자에게 기존 자체 사업 추진방식 대비 10~30%p 높은 수익률 및 아파트·상가 우선공급을 보장할 계획입니다.

〈대책 주요내용〉

- 금번 대책을 통해 '25년까지 수도권 약 61.6만호(서울 약 32만호) 및 지방 약 22만호 등 "총 83.6만호 신규 부지"를 확보할 계획입니다.

(단위 : 만 호)

	총계	정비 사업	도심공공주택복합사업			소규모	도시 재생	공공 택지	비주택 리모델링	신축 매입
			역세권	준공업	저층 주거					
계	83.6	13.6	12.3	1.2	6.1	11	3	26.3	4.1	6
서울	32.3	9.3	7.8	0.6	3.3	6.2	0.8	-	1.8	2.5
인천경기	29.3	2.1	1.4	0.3	1.3	1.6	1.1	18.0	1.4	2.1
5대 광역	22.0	2.2	3.1	0.3	1.5	3.2	1.1	(광역)5.6 (지방)2.7	0.9	1.4

법령해석

농림축산식품부 – 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우 수수료 납부 여부 (「농지법」 제56조 등 관련)

법제처 21-0006, 2021. 03. 03.

[질의요지]

「농지법」 제56조제2호에서는 같은 법 제34조에 따른 허가를 신청하는 자는 수수료를 내야 한다고 규정하고 있는바, 같은 법 제34조제1항제1호에 따른 “다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우”는 수수료 납부 대상인지?

[회답]

「농지법」 제34조제1항제1호에 따른 “다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우”는 같은 법 제56조제2호에 따른 수수료 납부 대상이 아닙니다.

[이유]

인) 허가 의제제도는 행정절차를 일원화하여 관련 인·허가 등을 종합적 관점에서 검토함으로써 행정의 효율성을 높이고 국민의 편의를 증진하려는 취지에서 도입된 것인바(각주: 법제처 2009. 11. 27. 회신 09-0353 해석례 참조), 의제되는 인·허가 사항의 근거 법령에서 인·허가에 따른 수수료를 납부하도록 규정하고 있다면 해당 인·허가가 의제되는 경우에 대한 수수료 면제 규정을 별도로 두고 있지 않은 이상 주된 인·허가에 따라 해당 인·허가가 의제된다는 이유만으로 그 수수료까지 면제된다고 볼 수는 없습니다.

그러나 이 사안의 농지전용허가 수수료 규정을 살펴보면 「농지법」 제56조제2호에서는 같은 법 제34조에 따른 허가를 신청하는 자는 수수료를 내야 한다고 규정하고 있는 반면, 같은 법 제34조제1항에서는 농지를 전용하려는 자는 농림축산식품부장관의 허가를 받도록 하면서 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우(제1호) 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 허가 대상에서 제외하고 있는바, 해당 규정에 따라 명백하게 농지전용허가 대상에서 제외되는 “다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우”를 같은 법 제56조제2호에 따라 수수료를 납부해야 하는 대상인 제34조에 따른 허가를 신청하는

경우에 포함된다고 보는 것은 문언에 반하는 해석입니다.

그리고 「농지법 시행규칙」 제26조제1항 및 제30조제1항에 따르면 「농지법」 제34조제1항 각 호 외의 부분에 따라 농지전용허가를 신청하는 자는 같은 법 시행규칙 별지 제14호서식 농지전용허가 신청서를, 농지전용허가가 의제되는 협의를 하려는 경우에는 같은 규칙 별지 제20호서식 농지전용협의요청서를 각각 농림축산식품부장관에게 제출해야 하는데, 「농지법 시행규칙」 별지 제14호서식(농지전용허가 신청서)에는 수수료를 납부하도록 명시하고 있는 반면, 같은 규칙 별지 제20호서식(농지전용협의요청서)에는 수수료 납부에 대해 규정하고 있지 않습니다.

또한 농지보전부담금과 관련하여 「농지법」 제38조제1항제1호 및 제4호에서는 같은 법 제34조제1항에 따라 농지전용허가를 받는 자와 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하려는 자를 각각 구분하여 농지보전부담금을 납부하도록 규정하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 「농지법」 제56조제2호에서 “같은 법 제34조에 따른 허가를 신청하는 자”를 수수료 납부 대상으로 규정한 것은 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우에 대한 수수료를 면제하려는 취지라고 보는 것이 타당합니다.

질의응답사례

지구지정 절차 중 제안자 변경

국토교통부 2021. 01. 28.

[질의내용]

공공지원민간임대주택 공급촉진지구의 제안자 변경 가능 여부

[답변내용]

「민간임대주택에 관한 특별법(이하 민특법)」 제23조 제4항은 “제1항 각 호에 해당하는 자 또는 촉진지구 안에서 국유지·공유지를 제외한 토지면적의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받은 자는 지정권자에게 촉진지구의 지정을 제안할 수 있다. 이 경우 지정권자는 그 지정을 제안한 자가 제1항 제1호의 요건을 갖춘 경우에

우선적으로 시행자로 지정할 수 있다”라고 명시하고, 민특법 제23조 제1항은 촉진지구를 지정할 수 있는자는 1. 촉진지구에서 국유지·공유지를 제외한 토지 면적의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지를 소유한 임대사업자 2. 「공공주택 특별법」 제4조제1항 각 호에 해당하는 자 중에서 공공지원민간임대주택 개발사업의 시행자를 지정한다고 명시하고 있으며, 제안자의 변경에 대해서는 별도의 규정이 없습니다.

질의응답사례

용도지역 변경과 도시개발사업 실시계획 고시

국토교통부 2021. 02. 17.

[질의내용]

용도지역 변경에 대한 도시관리계획 변경을 포함하여 도시개발사업 실시계획 고시하는 경우에 「국토계획법」에 따른 지방의회 의견청취 절차 이행 여부

[답변내용]

「도시개발법」제18조제2항에서 도시개발사업에 대한 실시계획을 고시한 경우 그 고시된 내용 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 함)에 따라 도시·군관리계획(지구단위계획 포함)으로 결정하여야 하는 사항은 같은 법에 따른 도시·군관리계획이 결정되어 고시된 것으로 보도록 규정하고 있으며,

「도시개발법」은 지정권자가 실시계획을 인가할 때 지방의회 의견청취 절차를 규정하지 않고 있어 도시개발사업에 대한 실시계획을 고시한 경우 「국토계획법」제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 보도록 규정하고 있다 하더라도 「국토계획법」제28조에 따른 지방의회의 의견을 들어야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

한편, 「도시개발법」제7조에서 도시개발구역의 지정(변경)하고자 하는 경우 공람이나 공청회를 통하여 의견을 들어야 하는 '주민이나 관계 전문가 등'이라 함은 해당 사업과 직접적인 이해관계에 있는 주민, 이해 당사자, 도시계획 전문가 등을 의미하는 것으로 보여지는 바, 도시개발구역 지정 및 개발계획 수립 고시 전에 시장·군수 또는 구청장이 필요하다고 판단하는 경우에는 해당 지방의회의 의견청취도 가능할 것으로 보여짐을 알려드리니, 이에 대한 구체적인 사항은 관할 행정청과 협의하시기 바랍니다. ☺

협회 소식 · 동정

한국도시계획가협회 회장단 도화엔지니어링 방문 및 업무협력 논의

_ 2020. 12. 11.

우리 협회에서는 2020년 12월 11일 오전 10시 30분에 도화엔지니어링 본사를 방문하여 협회지 기업탐방 취재 및 상호 업무협력에 대한 논의를 가졌습니다. 이날 방문에는 김홍배 회장 등 협회 임원진이 참석하였으며 도화엔지니어링 박승우 대표이사 및 김주현 사장과 약 1시간 30분 가량 논의를 진행하였습니다. 이날 논의에서는 협회와 도화엔지니어링 간의 협력 방안과 교류 방안, 교육 프로그램과 정당한 대가 지급 등 도시계획 업계의 현안에 대하여 의견을 공유하는 시간을 가졌습니다.

Urban Planners 편집위원회 2021년 제1차 편집회의 개최

_ 2021. 01. 13.

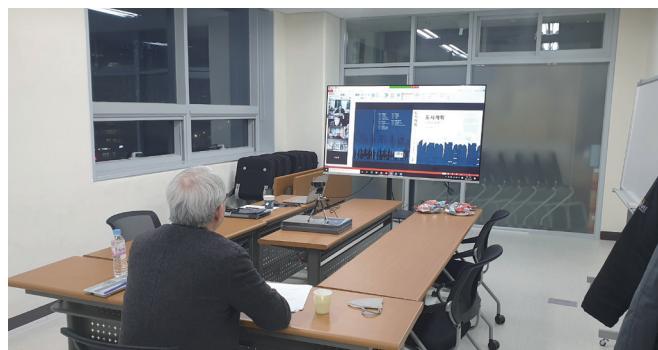


우리 협회 협회지인 Urban Planners 편집위원회(위원장 김홍순 상임이사)에서는 2021년 1월 13일(수) ZOOM을 통한 온라인 회의를

개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년 4월호 주제를 “주택정책과 도시계획”으로 정하고 각 부문별로 8명의 필진을 선정하였습니다.

한국도시계획가협회 2021년 제1회 회장단회의, 상임이사회 및 이사회 개최

_ 2021. 02. 08.



우리 협회에서는 지난 2월 8일 오후 5시에는 회장단회의를, 오후 7시에는 상임이사회 및 이사회를 ZOOM을 통한 비대면 회의로 개최하였습니다. 이날 회의에서는 2020년도 회원가입 및 회비 납부현황과 도화엔지니어링 방문 및 업무협력 논의, 유관기관 MOU 체결 추진현황 및 계획과 2021년 상반기 협회 일정에 대한 보고가 있었으며, 이후 논의된 심의안건에서는 2020년도 협회 사업결산 보고 및 회계결산 보고와 2021년도 협회 사업계획 보고 및 예산편성안에 대한 보고가 있었으며, 협회지 기관탐방과 관련하여 방문기관 및 인터뷰 진행자에 대하여 논의하였습니다. 또한 지회 활성화 방안과 연구부회장을 신설하여 윤정중 상임이사를 선임하였으며, 공로상 시상과 회장직 선거방법의 변경에 대한 논의가 있었습니다.

한국도시계획가협회 2021년 정기총회 및 기념세미나 개최

_ 2021. 02. 19.



우리 협회에서는 지난 2월 19일 오후 2시부터 ZOOM을 통한 온라인 회의로 2021년 정기총회 및 기념세미나를 개최하였습니다.

먼저 진행된 정기총회 기념세미나에서는 “제조업 활성화를 위한 국토 및 도시재생 방향”을 주제로 이우배 인제대학교 교수와 이일희 제일엔지니어링 이사가 발제를 하였으며 이후 진행된 토론에서는 한상훈 중원대학교 교수를 좌장으로 윤정중 LH토지주택연구원 선임 연구위원, 박인권 서울대학교 교수, 윤갑식 동아대학교 교수, 홍석기 동해기술공사 이사가 토론을 하였습니다.

이후 4시 30분부터 진행된 정기총회에서는 먼저 2020년에 두드러진 활동을 보인 협회도서 편찬위원회, 도시계획가 위상강화 특별위원회, 협회지 편집위원회, 신도시위원회에 대한 표창이 있었습니다. 시상 후에 진행된 의안에서는 2020년도 협회 회원가입 및 회비 납부 현황, 도화엔지니어링 방문 및 업무협력 논의, 유관기관 MOU 체결 추진, 2021년 협회 상반기 일정 논의, 협회지 발간 등을 보고하였습니다. 이어서 2020년도 협회 사업 및 회계결산 보고, 2021년 사업 계획, 회계예산편성안, 정관 개정안을 제출하여 의결하였으며, 협회지 기관탐방과 지회 활성화 방안을 논의하였습니다.

마지막 순서로 진행된 협회 회장선거 및 감사선거에서는 먼저 협회 회장선거를 진행하였으며, 선거관리위원장의 경과보고 후 후보자의 소견발표, 개표결과 발표가 있었으며 김홍배 한양대학교 교수가 당선되었습니다. 이후 진행된 감사선거에서는 선권수 한호건설그룹 대표이사와 곽현희 LH 차장이 회의 참석자의 표결로 당선되었습니다.

협회 발간도서 [도시계획–이론과 실제] 출간

_ 2021. 02. 26.

협회도서 편찬위원회에서 편찬한 우리 협회 발간도서인 [도시계획–이론과 실제]가 2월 26일 기문당에서 출간되었습니다. 본 도서는 지난 2020년 1월 13일 첫 회의를 시작으로 편찬위원회 위원을 구성한 후 학계, 산업계, 연구계 등을 망라한 20여 명의 필진을 구성하여 1년 여의 집필 기간을 거쳐 최종 편찬이 이루어졌습니다. 📚



신규 가입회원 명단

2021년 3월 18일 기준

NEW
MEMBERS LIST

개인회원

- 
- 홍석기 동해기술공사 이사
 - 강필구
 - 홍세진
 - 이경주 한국교통대학교 교수
 - 송준홍
 - 김현정 수원도시공사
 - 김원곤
 - 이석주 서울시의회 의원
 - 이주일 서울연구원 선임연구위원
 - 장지원
 - 장동환 (주)에이앤디 엔지니어링 대표이사
 - 류재준 (주)에이앤디 엔지니어링
 - 최동규 (주)KG엔지니어링 부사장
 - 백재현 새만금개발공사 개발사업처장
 - 김귀식 (주)로뎀도시기술연구소 대표이사
 - 최규일

단체회원

- 
- 세종특별자치시
 - 도시건축소도
 - (주)성진리얼티

증석회원

- 
- 정영주 (주) 유비이엔텍
 - 장기욱 도담 도시계획기술사사무소 대표
 - 정재영 광명도시공사
 - 김정훈 한국건설기술연구원

도시의 가치를 디자인하다!

중원도시는 행복한 도시의 미래를 그려갑니다

도시개발사업에서 도시계획, 건축설계, CM, PM까지
도시의 가치를 높이는 중원도시의 도전은 계속됩니다.

사람, 자연, 미래를 위한
행복한 도시를 꿈꿉니다



(주)중원도시종합건축사사무소

Tel. 02-576-9773 Fax. 02-576-9763 www.jwurban.kr
Ad. 서울시 서초구 서운로6길 30, 서초빌딩 3층

Architecture Design
City Planning·Space Design
Urban Development·City Maintenance
CM—Construction Management
PM—Project Management



이제부터, ‘용역’ 호칭을
엔지니어링 으로 불러주세요.

도시계획분야의 인식의 틀을 바꾸며 일에 대한 가치를 부여하고 지식산업 영역으로의
인식전환을 하기 위해 기존에 사용해 왔던 “용역” 호칭을 “엔지니어링”으로 개정합니다.

건설**엔지니어링** 서비스, 그 중심에 **인토**가 있습니다.



INTO

| 주 | 인토엔지니어링도시건축사사무소

전 화 : 02-424-9835

주 소 : 서울시 송파구 법원로 128 SK V1 GL메트로시티 C동 1411-1414호

www.intoeng.com

서오창IC가 바로앞 트리플 하이웨이를 모두 누리는 산업단지

경부, 중부, 제2경부(서울-세종) 고속도로까지 최단거리 연계, 희망 선호 입지 선점 기회

지금 선점하십시오!



청약 접수중

서오창IC를 곁에 둔
교통접근성

SK하이닉스 청주시에
35조원 투자

차세대 방사광가속기
최인접 산업단지

한화그룹이 조성하는
믿을수 있는
첨단산업단지

미래를 위한 가치투자!
서오창테크노밸리

TEL 043.239.2131-2

※ 자세한 내용은 홈페이지 www.hcd21.co.kr를 참조하세요.

※ 상기 조감도는 이해를 돋기 위한 이미지 컷입니다.

회장 **김홍배** 한양대학교 교수

기획부회장	임영진	삼호기술공사 대표이사
행정부회장	한상훈	중원대학교 교수
재정부회장	최민성	델코리얼티 대표
교육부회장	이승일	서울시립대학교 교수
대외협력부회장	권일	한국교통대학교 교수
공공부회장	이종원	(주)경회엔지니어링 부회장

산학부회장	여춘동	(주)인토엔지니어링건축사사무소 대표이사
여성부회장	김선아	(주)에스에이케이건축사사무소 대표
연구부회장	윤정중	한국토지주택공사 토지주택연구원 선임연구위원
공공개발부문부회장	한병홍	한국토지주택공사 스마트도시본부장
감사	선권수	한호건설그룹 대표이사
감사	곽현희	한국토지주택공사 차장

상임이사	권용일	대구한의대학교 교수
	김기찬	유나이티드그룹 대표이사
	김동근	한국토지주택공사 스마트도시계획처장
	김성길	공주대학교 교수
	김성률	우리ENG 대표이사
	김영준	청해엔지니어링 대표이사
	김주영	상지대학교 교수
	김향진	광주대학교 교수
	김홍순	한양대학교 도시공학과 교수
	석균성	롯데건설 전무

손순금	한국토지주택공사 공공지원 인재사업처장
여옥경	한양사이버대학교 교수
오민경	태평양감정평가법인 이사
윤갑식	동아대학교 교수
윤상복	동의대학교 도시공학과 교수
이명훈	한양대학교 교수
이상근	대우해양조선 건설부문 사장
이영성	서울대학교 환경대학원 교수
이일희	제일엔지니어링 이사
임동일	강릉대학교 교수

장호순	(주)미래E&D 부사장
정승현	한국건설기술연구원 건축도시연구소 수석연구원
정현철	삼호기술공사 부사장
정희운	서울연구원 선임연구위원
조우현	경기도시공사 실장
조종렬	대한컨설팅트 전무
최승희	우석대 건축과 교수
최찬용	용인도시공사 사장
최현욱	반석엔지니어링 이사
홍길표	(주)서영 부사장

이사	강경훈	이룸 CNS 대표
	강동오	HDC 아이앤코스 상무
	강원준	경호엔지니어링 상무
	강평희	대한콘설팅트 이사
	고준호	한양대 도시대학원 교수
	고진수	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
	고태호	제주발전연구원 연구위원
	구정현	경동엔지니어링 부사장
	권영선	주택산업연구원 책임연구원
	권혁도	동명엔지니어링 전무
	김건우	한양대학교 교수
	김귀식	(주)로뎀도시기술연구소 대표이사
	김근영	강남대학교 교수
	김노희	코오롱글로벌 과장
	김성주	(주)도시건축 이래 대표
	김성진	성도 E&C 대표
	김영인	한국토지주택공사 차장
	김용태	한진개발공사 전무
	김재구	전북발전연구원
	김정곤	SII공사 본부장
	김정섭	UNIST 교수
	김진	한남대학교 교수
	김진유	경기대학교 교수
	김충호	서울시립대학교 교수
	김태경	경기연구원 선임연구위원
	김호용	동아대학교 교수
	김황배	남서울대학교 교수
	나승일	인천시 해양항만과 팀장
	남광우	경성대학교 도시공학과 교수
	노혜진	케이에스엠기술 이사
	류동춘	한국토지주택공사 스마트개발처장
	문계정	법무법인 태일 변호사
	문채	성결대학교 교수
	문태현	경상대학교 교수
	민세식	민종합기술단 대표이사
	박근오	충남연구원 재난안전연구센터장

박노일	건설경제신문 부장
박병순	한국토지주택공사 부장
박성호	Korea In World D&C 책임
박신태	(주)중원도시종합건축사사무소 대표
박영규	한국토지주택공사 인천본부 김포사업단장
박영길	이천시 도시재생센터 센터장
박영신	한경부동산연구소 소장
박인권	서울대 환경대학원 교수
박진아	한양대 도시공학과 교수
박철광	한화건설 개발사업본부 상무
박태원	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
박홍철	(주)건학 전무
배기목	대진대학교 도시공학과 교수
배상호	도화엔지니어링 부사장
백복수	인도엔지니어링 총괄본부장
백재현	새만금개발공사 개발사업처장
백한열	한남대학교 교수
성장환	토지주택연구원 실장
성현곤	한양대학교 교수
송향숙	여성과 공간연구소 소장
신상영	서울연구원 연구위원
양광식	순천향대학교 행정학과 교수
양성돈	여주시 도시재생지원센터 센터장
양용택	서울시 재생정책기획관
엄수원	전주대학교 교수
오복환	경기도 의왕시 경제환경국장
유명소	(주)동림파이낸시 전무이사
유천용	엠와이엔씨 대표
윤문상	인천경제자유구역청 영종첨라개발과장
윤방현	(주)미래파워 대표이사
이남희	작은도시대장간 실장
이동우	한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
이명범	피앤피파트너스 대표
이민기	LH 연구위원
이상우	한국토지주택공사 부장
이상훈	한양대 도시대학원 교수

이석주	서울시의회 의원
이우배	인제대학교 교수
이재수	강원대학교 부동산학과 교수
이재용	한국토지주택공사 산업단지부장
이재춘	국토연구원 책임연구원
이정원	용인시 도시계획상임기획단장
이정하	상지엔지니어링 상무
이주일	서울연구원 선임연구위원
이지영	서울시립대학교 교수
이창효	한밭대학교 교수
이칠성	건희엔지니어링 부사장
임병호	대전발전연구원 연구위원
임산	한국토지주택공사 부장
임태빈	유엔미기술사사무소 소장
임현석	한국토지주택공사 부장
임현진	더 도시연구소 대표
임형빈	충남발전연구원 연구위원
장성만	목포대학교 교수
장영호	미래E&D 본부장
전병혜	용인시정연구원 연구위원
정다운	오씨에스도시건축 실장
정명화	유신엔지니어링 전무
조미정	한양대학교 겸임교수
조정래	서울시의회 전문위원
조필제	하우드 본부장
천상현	홍익대학교 교수
최동규	(주)KG엔지니어링 부사장
최봉문	목원대학교 교수
최영은	대구경북연구원 실장
최종의	강원대학교 교수
탁정호	파앤피 글로벌 대표이사
한재범	법무법인 제이엔 변호사
홍재주	(주)맵인어스 이사
황중만	한양대 특임교수
황지욱	전북대학교 교수



한국도시계획가협회
URBAN PLANNERS

- 2021.04. 주택정책과 도시계획
01. 다시, 도시재생을 생각한다
- 2020.10. 광역도시계획, 회고와 전망
07. 감염병 시대의 도시계획
04. 스마트 시티와 도시계획
01. 도시, 기본계획을 말하다
- 2019.08. 3기 신도시에 바란다
05. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스
- 2018.08. 중심시가지형 도시재생과 도시계획
- 2017.12. 스마트시티와 도시계획
08. 도시재생뉴딜정책과 도시계획
- 2016.11. 쇠퇴상권의 재활성화
08. 부산개항 140년, 워터프론트 조명
04. 응복합화와 도시계획
- 2015.12. 국공유지 활용과 도시경쟁력
10. 지방중소도시의 현안과 발전방향
06. 거버넌스를 통한 도시재생 활성화
03. 근대 도시건축 문화 유산 특집기획
- 2014.11. 국토도시분야 해외진출전략
07. 통일에 대비한 국토 · 토시계획
03. 장간호



9 77271 95030 0
ISSN 2713-6039