

URBAN PLANNERS

새 정부의 국토도시정책 과제

2022년 4월호
제9권 제2호(통권25호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2022년 4월호
제9권 제2호 (통권25호)

편집위원회

위원장

김흥순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

정다운 _ 오씨에스도시건축사무소 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 제9권 제2호(통권25호)

인쇄 2022. 4

발행일 2022. 4

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

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

발행인 김흥배

편집인 김흥순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개신문에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

Copyright(C) 정다운

ISSN 2713-5039

Contents

03 권두언

새 정부의 국토도시정책 과제

_ 김근영(강남대학교 교수)

05 Focus 새 정부의 국토도시정책 과제

우리나라 국토균형발전을 위한 제언

_ 권 일(한국교통대학교 도시·교통공학전공 교수)

새정부에 바라는 수도권 정책의 방향

_ 홍사흠(국토연구원 연구위원 및 국토계획평가센터장)

3기 신도시의 현황과 향후과제

_ 윤정중(토지주택연구원 선임연구위원)

도시재생, 근본적인 Reset이 필요하다

_ 이태희(한국건설산업연구원 부연구위원)

중산층 주거안정을 위한 민간임대주택 활성화 정책의 중요성

_ 지규현(한양사이버대학교 교수)

새 정부에 바라는 철도정책 방향

_ 최진석(한국교통연구원 선임연구위원)

45 기관탐방

엠디엠플러스 구명완 대표

_ 인터뷰어: 여춘동 | 인토엔지니어링 대표, (사)한국도시계획가협회 산학부회장

김운호 | 인토엔지니어링 사람공간연구소 연구원

49 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

55 KIUP Members

협회 행사 소식·동정

19



46



57



새 정부의 국토도시정책 과제



김근영
강남대학교 교수

들어가며

“인간은 변화를 원하면서도 변화를 두려워한다”라고 로마제정시대 역사가 타키투스는 말했다. 코로나 19 대유행 이후 첫 대선에서 2022년 3월 10일 새벽 국민의힘 윤석열 후보가 제20대 대통령에 당선되었다. 5월 10일 새 정부가 출범하면 국정 전반에 걸쳐 상당한 변화가 있을 것이다. 부동산 민심이라는 쓰나미가 덮친 국토도시정책도 예외가 아니다. 이 글에서는 윤석열 정부가 맞이한 현시대의 국토도시 과제를 지역 불균형, 교통, 수도권 문제, 3기 신도시, 부동산 정비사업, 도시재생으로 구분해 논의하고자 한다.

지역 불균형

‘지역 불균형’ 문제가 코로나 19로 가속화되고 있다. 윤석열 정부가 안이하게 이 과제에 대처한다면 우리는 심각한 인구 쏠림과 지방경제 위축으로 급격하게 추락하는 대한민국을 목도하게 될 것이다. 코로나 19는 2019년 대한민국에 인구충격의 방아쇠를 당겼다. 2019년 10월을 정점으로 총인구가 지속적으로 감소하고 있다. 현재의 추세가 지속되면 통계청의 예상보다 빠르게 2035년경 총인구가 오천만명 아래로 내려갈 것이다. 2019년 말 수도권 인구는 전국의 절반을 넘어섰다. 부동산 가격 폭등으로 2019년부터 인구이동이 급증하면서 차령산맥을 경계로 남부와 북부 간 국토 불균형이 더욱 심화되었다. 국토도시의 새로운 균형을 위한 지역주도 인구정책의 대전환이 필요하다.

교통

우리나라는 매우 다양한 교통문제를 가지고 있다. 그 중에서 새 정부가 고민해야 할 교통정책으로 세 가지를 제시한다. 첫째, 국가 간 교통문제다. 1991년 소련의 붕괴로 냉전시대가 막을 내리면서 세계는 사람과 물자가 실시간으로 이동하는 단일 지구촌이 되었다. 코로나 19가 지속되면서 지금 세계의 교통/물류 네트워크는 심각한 위기에 처했다. 둘째, 대도시권의 광역 교통망은 내부 문제와 심각한 적자로 암울한 미래로 향하고 있다. 셋째, 차세대 자동차, 자율주행, 도심항공교통(UAM), 개인이동수단(PM)과 같은 미래 모빌리티에 대한 과도한 기대와 실현 가능성 간 간극을 좁힐 지혜가 필요하다. 코로나 19가 앞당긴 교통문제를 해결할 현명한 시각과 시기적절한 행동이 필요한 때다.

수도권 문제와 3기 신도시, 그리고 부동산 정비사업

깎아붙인 장 차이의 승부. 수도권, 특히 서울의 표심이 승패를 갈랐다. 윤석열 후보는 서울에서 이재명 후보에게 31만여 표를 앞서 총 득표수에서 25만여 표 차이로 당선되었다. 언론은 부동산 표심이라고 말했다. 수도권의 윤석열, 이재명 후보 간 득표수 차이가 1.1%에 불과해 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등 다른 광역권에 비해 가장 적었다.

코로나 19와 기후변화, 4차 산업혁명과 인구절벽으로 우리는 지금


과거의 균형이 무너지는 불안정한 시대를 맞이했다. 팬데믹, 에너지, 기술혁신, 지정학이 지구촌에서 수많은 문제를 수면 위로 분출시켰다. 다층적이고 근원적인 요인들이 복합적으로 작용해 거대한 변곡점을 만든다. 이 대전환의 시대를 슬기롭게 관리할 수 있는 해안이 필요하다. 우리나라의 국토·도시 분야도 그런 과제가 있다. 바로 수도권 문제와 3기 신도시, 부동산 정비사업이다. 이 세 가지는 머리는 세 개이지만 한 몸인 괴물 케르베로스다.

수도권 공화국이 2019년을 기점으로 한 걸음 더 현실로 다가왔다. 인구, 고부가가치 일자리, 고학력 인재 등에서 수도권의 장악력은 서울·인천·경기를 넘어 강원과 충청으로 확산되고 있다. 2018년 수도권 부동산 가격이 폭등하자 9월 문재인 정부는 주택공급을 위해 3기 신도시계획을 발표했다. 수도권에서 20개 이상의 공공주택지구를 통해 30만호를 공급한다는 계획이다. 윤석열 당선인은 재건축·재개발, 도심·역세권 복합개발, 국·공유지와 차량기지 복합개발로 임기 동안 수도권에서 130만~150만가구의 주택공급을 공약했다. 미국 연준의 금리인상과 같은 국제동향은 주택시장이 주시해야 하는 주요변수다. 신정부의 대출규제와 조세부담 완화 공약은 그 동안 풀린 막대한 돈의 흐름과 함께 공공·민간 주택계획에 어떤 영향을 미치게 될까? 정교한 정책과 냉철한 판단이 필요한 때다.

도시재생

도시재생은 쇠퇴하는 도시의 물리적인 시설뿐만 아니라 사회·경제적 측면을 활성화해 도시 경제력을 회복하고, 지역역량을 강화하는 정비개념을 말한다. 2013년 박근혜 정부가 제정한 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 기반으로 문재인 정부가 도시재생 뉴딜사업을 광범위하게 추진했다. 그러나 시간이 지나면서 희망과 열의는 비판과 냉소로 바뀌고 있다. 수백억원의 예산이 투입되었지만 주거환경이 나빠지고, 슬럼화되면서 지자체의 자화자찬과 벽화만 남은 사업으로 치부되고 있다. 신정부는 도시재생 정책을 환골탈태해 낡은 도시를 혁신할 수 있을까? 아니면 유명무실하게 방치할까?

결론

윤석열 정부에 대한 초기 기대치가 87 체제 이후 출범한 8개 정부 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 신정부의 인수위는 위에서 제시한 국토도시정책의 방향을 다듬기도 전에 ‘청와대 이전’이슈로 수렁에 빠지고 있다. 선택과 집중, 그리고 해안이 필요한 때다. 국토도시정책의 비전과 혁신을 통해 대전환의 시대를 도약의 발판으로 삼아야 한다. 지구촌 세력판도가 재편되는 시기에 신정부의 성공이 우리의 미래를 결정할 것이다. 

FOCUS

새 정부의
국토도시정책 과제

우리나라 국토균형발전을 위한 제언

권 일 | 한국교통대학교 도시·교통공학전공 교수

우리나라 국토불균형¹⁾ 현황과 장래 예측

우리나라는 2019년 12월 역사상 처음으로 수도권 인구가 전국인구의 50%를 넘어섰으며, 2022년 1월 현재 수도권의 주민등록상 인구는 약 2,603만명으로 전국인구 5,163만명의 50.4%에 달하고 있다. 수도권 인구가 비수도권 인구보다 많아진 것은 역사상 처음 있는 일로서, 이는 개발시대를 거치면서 지속되어온 수도권 집중현상이 심화된 결과이다.

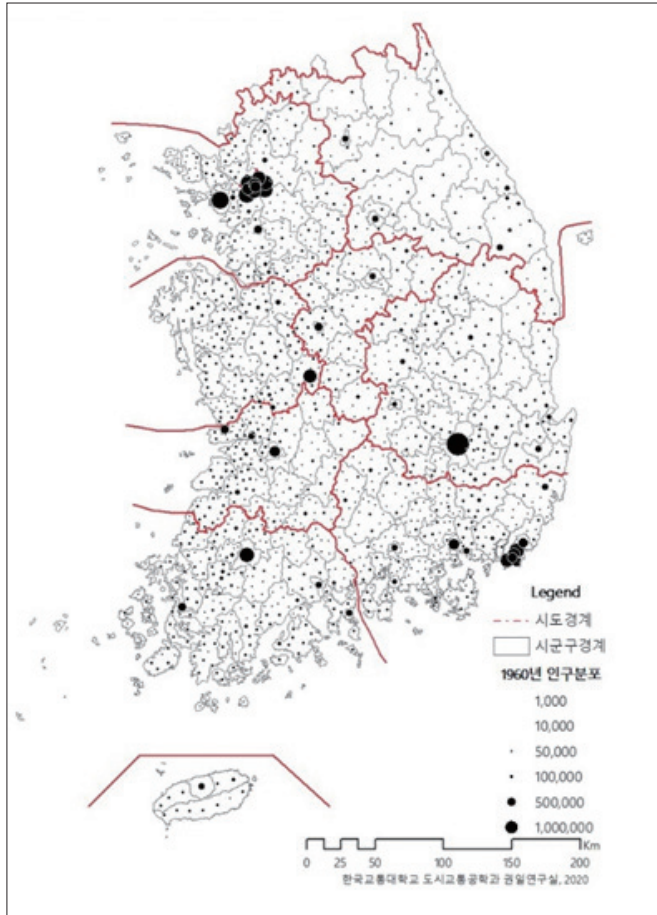
2022년 1월 현재 주민등록상 서울의 인구는 950.6만명, 경기도의 인구는 1,357.1만명, 인천의 인구는 294.9만명이다. 서울 인구는 6.25전쟁 이후 계속 늘어나다가 1990년 1,061.3만명을 정점으로 감소하여 2020년에는 958.6만명으로 100만명 이상 감소하였다. 그러나 경기도와 인천의 인구는 서울의 인구감소분보다 훨씬 크게 증가하여 수도권의 전체 인구는 크게 증가하였다. 서울 인구가 줄어든 것이 아니라 실질적으로 서울이 커진 결과이다.

우리나라의 수도권 인구 비중은 1960년에는 전국인구의 20.8% 수준이었으나, 2020년 50.2%로 증가하여 지난 60년 동안 29.4%포인트 증가함으로써 수도권과 비수도권간의 불균형이 심화되었다. 2019년 국회미래연구원과 중앙일보가 공동기획한 '2050년에서 보내온 경고'의 정주(定住) 여건 편에서는 다음과 같은 경고를 하고 있다.

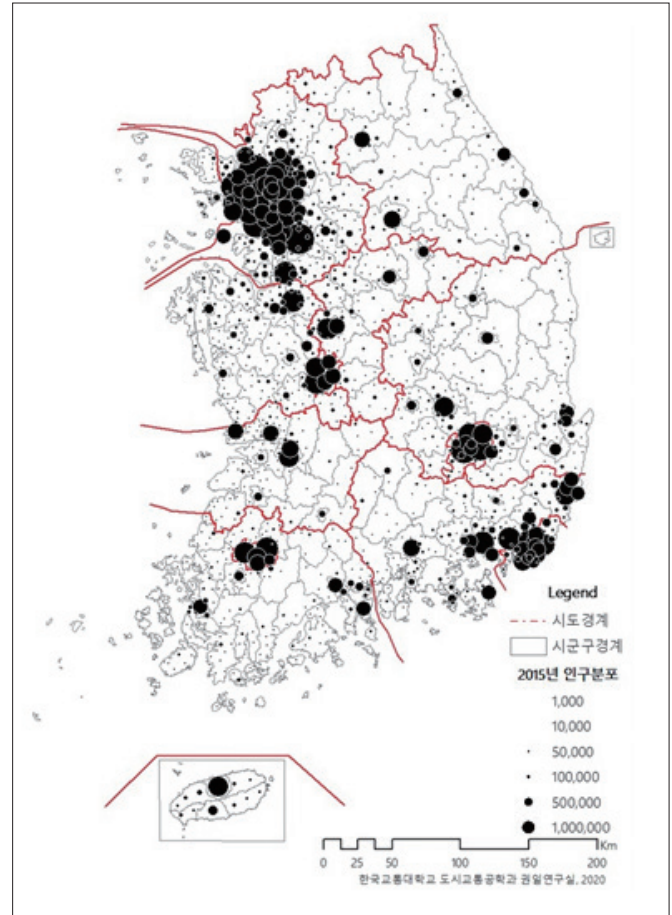
2050년 대한민국의 모습은 수도권 집중의 심화와 지방의 붕괴로 요약된다. 통계청 장래인구추계에 따르면 2050년 대한민국의 총인구는 4,943만명. 고령화·저출산이 이어지면서 2031년 5,296만명으로 정점을 찍은 뒤 내리막길이다. 하지만 서울을 중심으로 한 수도권에는 더 많은 사람들이 몰려든다. 10명 중 6명은 수도권 시민이다. (중략)

서울과 경기 주요 도심의 아파트는 50층 이하를 찾아보기 어려운 정도로 고밀도·초고층으로 변해버렸다. 세대를 거쳐 거듭된 재건축과

1) 국토균형발전에 대하여 국가균형발전, 국토균형발전, 지역균형발전 등의 다양한 명칭으로 지칭하고 있다. 국가균형발전이라 함은 입법, 사법, 행정 등 삼권의 분립을 중심으로 한 정치권력의 균형, 대기업과 중소기업간 균형 또는 소득 및 자산소유의 균형 등 경제적 균형, 사회적 계층 또는 사회적 약자 배려 복지 등을 위한 사회적 균형, 국토공간상 분포 및 집중의 균형 등을 의미하는 공간적 균형 즉 국토균형 등 다양한 의미에서 사용될 수 있다. 이 글은 국토공간상의 집중에 대한 균형차원에서 국토균형 또는 지역 간 균형을 다루기 때문에 국토균형 또는 국토균형발전이라는 용어를 사용한다. 이러한 측면에서 보면 대통령직속기관인 국가균형발전위원회라는 명칭은 국토균형발전위원회 또는 지역균형발전위원회라는 명칭으로 변경이 필요할 것이다.



[그림1] 1960년 인구분포현황



[그림2] 2015년 인구분포현황

리모델링의 결과다. 그 사이 수도권과 지방의 일부 낙후한 부도심의 아파트들은 40년 이상 노후화했지만, 주민 등의 등 재건축을 할 수 있는 여건을 갖추지 못해 슬럼처럼 변한 곳도 적지 않다. 도심과 외곽의 부동산 가격 격차의 증가로 경기 외곽에서 서울로 출퇴근하는 사람도 더 늘어났다. 이른바, 정주 여건의 양극화다. (후략)

이는 다소 과장되었다고 볼 수도 있으나, 충분히 개연성이 있는 예측이자 경고이다. 실제 필자가 출생과 사망 인구를 기초로 예측²⁾한

2030, 2040, 2050년의 인구는 표1과 같다. 표1에서 보는 바와 같이 2050년 우리나라의 인구는 약 4,474만명으로 추계되어 위에서 언급한 2050년 대한민국 인구 4,943만명보다 적을 것으로 예측되며, 그 중 수도권 인구는 2,523만명으로 전국 인구의 56.4%가 거주할 것으로 예측되었다. 비수도권인구는 2015년 2,579.5만명을 정점으로 감소하여 2030년에는 약 2,451만명, 2040년 2,240만명, 2050년 1,952만명으로 각각 1990년, 1970년, 1960년 인구보다 적을 것으로 예측되어 국토불균형이 심화되는 것으로 나타났다.

2) 전국 인구추계조건은 출산율을 0.9, 평균수명 83세, 출생성비 105를 가정으로 하였으며, 수도권과 비수도권 인구는 1980~2010년까지 전국인구에서 차지하는 비중의 변화를 추세연장방식에 의해 시군별로 인구를 추계한 이후 수도권과 비수도권 지역을 합하여 추계함(권일, 2021. 5. 7, 참조)

[표1] 우리나라 수도권과 비수도권의 인구변화 추이 및 예측

구 분		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
행정구역 (km ²)	전국	98,567	98,623	98,623	99,261	99,372	100,033	100,378	—	—	—
	수도권	11,519	11,553	11,556	11,633	11,640	11,801	11,856	—	—	—
인구 (천인)	전국	24,989	31,466	37,436	43,411	46,136	48,580	51,829	50,777	48,614	44,744
	수도권	5,194 (20.8)	8,791 (27.9)	13,298 (35.5)	18,587 (42.8)	21,354 (46.3)	23,836 (49.1)	26,043 (50.2)	26,248 (51.7)	26,174 (53.8)	25,233 (56.4)
	비수도권	19,795	22,675	24,138	24,824	24,782	24,744	25,786	24,509	22,440	19,521

자료: 1960~2020 인구, 각 년도 인구주택센서스 각 년도,
2030~2050 인구, 필자예측
행정구역면적, 각 연도 지방행정구역 요람

우리나라의 수도권과 비수도권간의 불균형은 이미 많은 사람들이 알고 있다. 그런데 우리나라는 수도권과 비수도권간의 불균형 문제뿐만 아니라, 경부축과 비경부축, 대도시와 중소도시, 도시와 농촌의 불균형 등 다양하고 복잡한 국토불균형문제³⁾를 안고 있으며, 이러한 불균형도 심화될 것으로 예측된다.

국토균형발전은 왜 필요한가?⁴⁾

국토균형발전은 장기적이고 일관성 있게 추진될 때 비로소 그 효과가 나타날 수 있기 때문에 국토균형발전의 필요성에 대한 국민적 공감대를 얻는 것이 필요하다⁵⁾. 그럼에도 불구하고 국가가 추진해야 할 너무나 당연한 가치로 여긴 때문인지, 국토균형발전의 필요성에 대한 논의와 홍보 등은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 필자는 다음과 같은 이유로 국토의 균형발전은 반드시 필요하다고 생각하며, 국민적 공감대가 형성되기를 기대하며 국토균형발전의 필요성을 아래와 같이 제시하고자 한다.

첫째, 위험분산과 관리를 통한 국토의 지속가능한 발전의 구현이다. “계란을 한 바구니에 담지 마라”라는 격언이 있다. 이는 비단 투자의 위험을 분산시키려는 전략으로 투자전략에만 적용되지 않는다. 국가의 가장 큰 임무 중의 하나는 각종 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 지키고 지속가능성을 높이는 것이다. 국토불균형은 불안정성을 높인다. 2008년 중국 쓰촨성의 지진을 보더라도 국토의 좁은 지역에 이루어진 과도한 집중이 지속가능성에 얼마나 위험할 수 있는지를 보여준다. 이러한 이유로 박정희 정부는 남북 간의 군사적 대치 상태에서 국가 안보를 위해 임시행정수도 건설을 시도하기도 했다. 둘째, 헌법정신의 구현이다. 우리나라 헌법은 제120조 국토의 균형 발전을 위한 계획 수립, 제122조 국토의 균형 있는 이용·개발·보전을 위한 제한, 제123조 지역균형발전을 위한 지역경제 육성 의무 등 3개 조항을 명시하고 있다⁶⁾. 그리고 제119조 2항에서는 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고.....”라고 언급함으로써 국민 개개인의 기회를 균등히 하고 최상의 능력을 발휘하게 함을 명시하고 있다. 따라서, 납세의 의무를 지

3) 자세한 내용은 권일(2005. 3. 29) 등을 참조하기 바람

4) 권일(2014. 4. 23)과 권일(2021. 06.)의 내용 일부를 요약·정리한 것임

5) 수도권 인구가 전국 인구의 50%를 넘어서자, 국토균형발전을 너무나 당연히 추진해야 할 가치로 여기는 시민단체들은 “대한민국 역사상 초유의 사건으로 매우 위중한 국가비상사태로 규정하고” 정부가 균형발전을 추진할 강력한 기구와 방안을 내놓아 한다고 촉구하기도 했다. 그러나 일부에서는 “대한민국의 국민들이 모두 잘 살 수 있다면, 국민 전체가 수도권에 거주한들 무슨 문제가 되나?”라고 국토균형발전에 대한 필요성에 의문을 제기하기도 한다.

6) 제120조 2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있으며, 제122조에서는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 제123조 2항에서는 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 국토균형발전을 언급하고 있다.

는 국민이 국토의 어디에 살건 간에 국가가 제공하는 공공재를 평등하게 이용할 수 있는 평등권의 구현을 위해서 균형발전이 필요하다. 즉, 국토불균형으로 인한 국민들의 기회 상실 및 박탈이 없게 해야 한다.

셋째, 국가(국민)공동체의 통합을 위해서 국토균형발전은 필요하다. 지역 간 격차가 심해지면 국민들 사이에 위화감이 조성되고 국민통합이 어려워질 수 있다. 따라서 지역적, 사회적 형평성 제고와 국가공동체의 통합을 위해서도 국토균형발전은 필요하다.

넷째, 국가 경쟁력 확보와 자원 배분의 효율성 추구를 위해서도 균형발전이 필요하다. 표2에서 보는 바와 같이 수도권은 평균 연령이 젊고 우수한 인력이 집중해 있음에도 불구하고 노동생산성과 토지생산성이 상대적으로 악화되었다. 수도권의 2018년 인구1인당 GRDP는 3,829만원으로 1990년 524만원의 7.31배 증가하였으나, 비수도권은 같은 기간 3,532만원으로 1990년 436만원에 비해 8.1배 증가하였다. 이로 인해 비수도권 대비 수도권의 1인당 GRDP는 1990년 1.20에서 1.08로 낮아졌다. 1990년대 이후 수도권에는 대규모 신도시건설, 광역교통망 등 인프라의 공급이 집중되었고, 상대적으로 우수한 인력을 흡수하고서도 고령화로 인해 경제활동에 참여하지 못하는 인구비율이 높은 비수도권에 비해 성장이 상대적으로 낮았다. 토지생산성의 경우는 더 큰 문제다. 2018년 수도권의 토지 1억원 당 지역 총생산액은 3,071만원으로 비수도권의 4,841만원의 79%에 불과하다. 더욱 심각한 문제는 이러한 토지 및 노동생산성이 점차 악화되고 있다는 점이다. 이러한 결과를 통해 수도권에 인구

집중이 지속될수록 경쟁력이 떨어지고 있다고도 해석해 볼 수 있다. 생산의 3요소인 토지, 노동, 자본 중 노동 및 토지생산성이 점차 악화되고 있다는 점을 고려할 때 수도권의 경쟁력 강화를 위해서도 균형발전이 필요하다는 것을 알 수 있다.

국토불균형의 원인과 역대정부 균형발전정책 평가

현실적으로 국토전체가 균등하게 발전되거나, 인구가 균등하게 분포할 수는 없다. 현재의 국토불균형 현상은 산업, 일자리 등으로 인하여 인구가 이동한 결과이다. 농업시대에는 농지가 중요한 일자리이기 때문에 인구가 증가하게 되면 전국적으로 골고루 퍼져나가면서 분산되어 비교적 균등하게 인구가 분포하였다. 산업화 시대에는 제조업이 집중된 도시로 저숙련 노동자들이 농촌지역을 떠나 이동하면서 급격한 도시화를 이루었으며, 최근 들어서 제4차산업혁명으로 대별되는 지식기반사회가 되면서 혁신생태계가 구축되어 있는 서울 등 대도시 지역으로의 인구이동이 가속화되고 있다. 최근 들어서는 주요 대학교와 학력의 인력이 집중되어 있는 서울을 중심으로 인구가 집중되어 이촌향도(移村向都)에서 이촌향수(移村向首)라는 용어가 나올 만큼 수도권으로의 집중이 가속화되었다.

우리나라의 수도권 인구집중요인에 대해서는 1977년 박봉환 실장(수도권인구정책실)이 대통령에게 보고한 ‘수도권인구재배치기본계획’에 잘 요약되어 있다. 이 보고서에서 그는 “수도권 인구집중의 근본 원인은 첫째, 중앙집권적인 행정체제, 둘째, 제조업의 과도한 서울집중

[표2] 수도권 및 비수도권의 1인당 GRDP변화 및 토지1억원당 GRDP변화

구분	1인당 GRDP							토지1억원당 GRDP				
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2000	2005	2010	2015	2018
전국	474 (1.00)	999 (2.11)	1,426 (3.01)	2,039 (4.30)	2,766 (5.84)	3,252 (6.86)	3,680 (7.77)	4,726 (1.00)	3,995 (0.85)	3,417 (0.72)	3,834 (0.81)	3,728 (0.79)
수도권(A)	524 (1.00)	1,062 (2.03)	1,493 (2.85)	2,079 (3.97)	2,792 (5.33)	3,293 (6.28)	3,829 (7.31)	4,238 (1.00)	3,080 (0.73)	2,454 (0.58)	2,978 (0.70)	3,071 (0.72)
비수도권(B)	436 (1.00)	947 (2.17)	1,369 (3.14)	2,009 (4.61)	2,741 (6.29)	3,212 (7.37)	3,532 (8.10)	5,302 (1.00)	5,517 (1.04)	5,335 (1.01)	5,391 (1.02)	4,841 (0.91)
A/B	1.20 (1.00)	1.12 (0.93)	1.09 (0.91)	1.04 (0.87)	1.02 (0.85)	1.03 (0.86)	1.08 (0.90)	0.80 (1.00)	0.56 (0.70)	0.46 (0.58)	0.55 (0.69)	0.63 (0.79)

주 : 1인당 GRDP 및 토지1억원당 GRDP의 () 안 수치는 각각 1990년 및 2000년 대비지수임

GRDP: 통계청, 지역소득, 해당년도 시도별 지역내 총생산

인구: 통계청, 해당년도 인구총조사

지가: 해당년도 공시지가 총액

출처: 권일(2021. 06.), p9

(당시 제조업 종업원의 27%가 서울에 편중돼 있었다), 셋째, 교육기관의 서울 집중, 넷째, ‘사람은 나면 서울로, 말은 제주도로’라는 국민들의 뿌리 깊은 의식구조 등에 있다”라고 보고했다(중앙일보, 2002). 이에 더해 필자는 국토불균형요인을 공간계획적 측면에서 두 가지 요인을 추가하고자 한다. 첫째는 불균형을 조장한 효율성 위주의 국토계획 또는 정책이고, 두 번째는 원인요법이 아니라 대증요법적 정책(경제성 위주의 예비타당성 평가, 수도권 신도시)에 있다고 볼 수 있다. 우리나라는 제1차 국토종합개발계획을 포함하여 대부분의 국토정책에서 국토의 역Y축 중심(특히, 서울과 연결되는 인프라 공급)의 인프라 공급에 주력해 왔다. 또한 기반시설 설치사업에서 예비타당성 평가

를 진행하는데, 경제성 위주의 평가가 진행되어 서울 또는 수도권과 연결되어 있지 않으면 경제성이 나오지 않아 통과하기 어렵다. 도로, 철도와 같은 인프라의 공급은 우리 국토에 자기장을 형성하는 것이다. 구축된 자기장에 따라 산업과 인구분포가 재편되는데, 주요 인프라 공급은 효율성⁷⁾을 추구하다 보니 서울과 연결성 중심으로 기반시설이 공급되었다. 그리고 이로 인한 서울 주변의 수도권으로 인구가 집중되고, 집값이 폭등하게 되어 수도권 신도시 건설로 대응하게 되었는데, 이는 또다시 수도권으로 인구를 집중시키는 요인이 되었다. 수도권 신도시건설로는 수도권 주택가격 문제를 해결할 수 없다. 이는 토다로(Todaro) 이론에서 도시와 농촌의 문제를 수도권과 비수도권으로 적

【표3】 지역별 대학재정지원사업비(2020 현황, 금액단위: 억원)

지역	대학수		총금액		순위	학교	2007	2013	2018	2020	비고
	개수	비율	금액(억원)	비율							
서울	51/48	23.6	31,602.3 (619.7)	37.3	1	서울대학교	1,428.1	3,447.2	5,403.1	5,991.6	수도권
경기인천	33/68	15.3	8,274.1 (250.7)	9.8	2	연세대학교	291.2	2,131.0	3,316.3	4,218.4	수도권
					3	고려대학교	294.9	1,270.4	2,760.0	3,547.0	수도권
강원	11/17	5.1	3,078.9 (279.9)	3.6	4	성균관대	253.1	997.6	2,508.1	3,043.1	수도권
					5	카이스트		1,558.1	2,074.7	2,660.5	
대전충남	29/39	13.4	10,245.1 (353.3)	12.1	6	부산대학교	449.7	742.5	1,755.5	2,295.8	
					7	경북대학교	392.2	985.2	1,713.0	2,293.9	
충북	12/17	5.6	3,106.4 (258.9)	3.7	8	한양대학교	231.4	893.6	1,571.6	2,167.5	수도권
					9	전남대학교	457.0	764.3	1,249.0	1,949.0	
대구경북	21/44	9.7	8,175.6 (389.3)	9.6	10	전북대학교	297.7	750.0	1,354.8	1,805.4	
					11	포항공대	816.4	708.6	1,292.3	1,701.7	
부울경	28/45	13.0	10,677.3 (381.3)	12.6	12	경희대학교	71.8	512.4	1,371.6	1,630.3	수도권
					13	충북대학교	234.3	669.8	918.2	1,565.8	
광주전남	19/36	8.8	5,319.3 (280.0)	6.3	14	충남대학교	211.5	598.1	1,451.3	1,552.9	
					15	부경대학교	103.6	334.5	704.5	1,363.7	
전북	1018	4.6	3,422.2 (342.2)	4.0	16	인하대학교	280.7	551.7	1,064.9	1,303.0	수도권
					17	이화여대	277.7	747.5	1,083.4	1,164.2	수도권
제주	2/4	0.9	884.7 (442.4)	1.0	18	강원대학교	183.6	543.4	827.2	1,135.1	
					19	울산과학기술원		336.6	832.9	1,133.1	
전체	216/336	100.0	84,786.0 (392.5)	100.0	20	아주대학교	198.9	445.8	889.3	1,131.1	수도권
					21	중앙대학교	123.7	89.6	917.3	1,048.7	수도권
수도권	84/116	38.9	39,876.4 (474.7)	47.0	22	경상국립대	205.8	629.1	749.2	1,026.1	
					23	한국기술교육대	83.0	389.7	916.6	945.6	
비수도권	132/220	61.1	44,909.6 (340.2)	53.0	24	한양대(ERICA)	111.4	367.7	683.8	909.3	수도권
					25	건국대학교	63.3	594.7	890.9	909.0	수도권
					26	제주대학교	191.2	367.5	674.7	871.2	
					27	광주과학기술원		403.6	656.4	857.8	
					28	울산대학교	133.5	441.6	602.1	829.9	
					29	동국대학교	136.5	278.0	642.3	810.6	수도권
					30	가천대학교	55.8	98.5	570.7	790.9	수도권

주 : 총금액의 ()수치는 1개 대학당 평균 금액임
자료: 대학알리미

7) 국가적으로 중요한 기반시설 및 공공재를 공급하는 데는 경쟁력강화를 위한 효율성 추구원칙과 지역적 균형발전과 평등권 보장을 위한 형평성의 원칙이 적용될 수 있다.

용해 보면 그대로 적용된다(권일, 2021, 12, 21).

우리나라는 대도시 인구억제대책(1964), 수도권인구집중억제방안(1969) 등을 시작으로 수도권 집중 방지와 국토균형발전을 위한 다양한 정책을 추진하였다. 우리나라의 역대 정부들은 수도권 정책 및 국토균형발전에 대한 인식의 차가 컸으며, 정책의 일관성이 없어서 대내외 여건변동에 따라 정책이 수시로 변하기도 하였다. 제한된 지면에서 우리나라 국토균형발전정책 전체를 다루기는 어렵고, 지금까지 역대 정부의 국토균형발전 정책에 대한 문제를 간단히 요약하면 크게 다음 네 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 국토균형발전에 대한 필요성에 대한 국민적 합의가 형성되어 있지 못하다는 것이다. 앞서 국토균형발전에 대한 네 가지 필요성을 언급하였다. 지역 간 격차가 심해지면 국민들 사이에 위화감이 조성되고 국민통합이 어려워 질 수 있으며, 사회적 형평성을 제고하고 국가공동체의 통합을 위해서도 국토균형발전은 필요하다. 이러한 국토균형발전에 대한 필요성에 대한 국민적 홍보를 통하여 국민적 합의 형성이 필요할 것이다.

둘째, 국토균형발전에 대한 구체적인 목표수준에 대한 설정이 정립되어 있지 못하다는 것이다. 즉, 모든 정책과 계획은 어느 시점에 어느 정도 수준을 달성할 것인지 목표수준을 설정한다. 그런데 우리나라는 ① 균형발전을 측정할 대상(인구, 소득, 기업)도 불명확하고, ② 국토균형발전의 측정단위지역(수도권 대 비수도권, 권역, 시도, 시군구 등)을 무엇으로 할 것인지, ③ 평가지표(수도권 인구집중도, 종주화 지수, 지니계수 등)를 무엇으로 할 것인지 등 구체적이고 조작적인 목표가 없다.

셋째, 추진된 각종 국토균형발전계획 및 정책에서 정책적 목표와 수단 간의 불일치가 존재한다. 예를 들면 제2차 국토계획에서 목표는 국토균형발전을 설정하였지만 수단으로는 제1차 국토계획에서 불균형발전을 추진한 거점개발방식을 그대로 추진하였으며, 국토균형발전을 하겠다고 하지만 불균형의 원인이 된 소위 인(in)서울지역의 대학에 대한 재정지원의 집중이 더 심화되었다는 점 등이다.

넷째, 범정부차원에서 국토균형발전을 강력하게 추진할 기구가 없고, 여러 부처에서 단편적·분산적으로 정책을 추진함으로써 효과가 낮았다는 점이다. 따라서 지금의 국토불균형을 만든 원인에 대한 적절한 진단을 통하여 그 대책을 강력하고 일관되게 추진할 정부기구가 필요하다.

국토균형발전을 위한 제언

국토균형발전이라는 이념이 우리 사회가 추구해야 할 주요한 목표 중의 하나라는 점에 동의한다면, 이 목표를 달성하기 위해서는 불균형에 대한 현상과 요인에 대한 정확한 분석의 기초위에 이를 실현시킬 수 있는 철저한 준비와 면밀한 검토가 필요하다. 이를 위해서 먼저 국토균형발전의 필요성에 대한 국민적 동의가 필요하다. 국토균형발전은 어느 한 분야의 정책수단만으로는 바로 잡기 어렵기 때문에 주거, 교육, 문화, 의료, 사회복지 등 사회전반의 정책전환과 국민의 인식변화가 필요하고 국토균형발전에 대한 국민공감대가 제고되어야 한다.

무엇보다 균형발전이 필요한 지역에 사람이 살고, 기업 활동이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 지역에 인구가 유입되고 유출이 되지 않도록 하는 것이 중요하고, 수도권 지역 기업의 비수도권으로의 이전과 지역에서 활발한 창업이 가능하도록 다양한 인센티브 제공 등 지원이 필요하다. 이를 위한 구체적인 제안은 다음과 같다.

먼저, 지역대학의 육성을 통한 인재의 육성과 유출의 예방이 필요하다. 실질적이고 구체적인 지방대학 육성을 위해서는 최근까지 일반회계를 동결하고 특별회계를 증액하여 수도권 대학에 집중하던 재정지원사업⁸⁾을 축소하고 일반회계로의 전환이 필요하다. 그래서 지역대학의 보편적 교육여건개선이 필요하다. 그리고 정부출연 연구기관을 지방대학(또는 인근)으로 이전하여 지방대학의 특성화와 연구역량 강화를 통해 특성화된 인재 육성방안을 고려해야 한다. 나아가 혁신도시 공기업에 지역대학 출신자에게만 주는 인센티브를 지역 출신 중·고교로 확대하여 상급학교 또는 대학진학을 위해 떠났던 인재의 회귀를 유도할 필요가 있다. 지역대학의 역량강화를 위해서는 KAIST, 포스텍, 지방대 의대, 혁신도시 관련학과 등이 경쟁력을 갖고 있다는 점을 참고해 볼 수 있을 것이다. 이렇게 되면 지역에서 성장한 인재가 지역 내에서 취업하고 지역발전을 이끄는 지도자로 성장할 수 있는 구조가 정립되면서 우수한 인재의 유출을 방지할 수 있을 것이다.

둘째, 광역시의 폐지를 통한 권역별 통합 발전전략의 수립이 필요하다. 우리나라는 1962년 '서울특별시 행정에 관한 특별조치법'이 제정·공포됨에 따라 서울특별시는 도와는 달리 국무총리 밑에 소속되는 특별한 지위로 격상되었고, 1963년 부산시, 1981년 대구시와 인

8) 표3에서 보는 바와 같이 재정지원사업비는 서울소재 대학으로 집중되는 경향이 있으며, 이로 인하여 비수도권지역과의 1인당 교육비의 격차가 커지고 있다.

천시, 1986년 광주시, 1989년 대전시가 각각 직할시로 도에서 분리되었다. 1994년 12월에는 ‘지방자치법’ 개정에 따라 직할시가 폐지되고 광역시로 명칭이 바뀌었고, 울산은 광역시로 경상남도에서 분리되었다. 이렇게 분리지방적 대도시 행정구역제도로 인하여 분리 이후 남은 시군으로 구성된 도지역은 재정악화, 도의 중심지역에 위치한 광역시를 제외한 도계획 수립, 정부사업에 대한 경쟁 등으로 성장 잠재력이 약화되고, 도내 시군지역의 인구 유출이 심화되었다. 따라서 최근 대구와 경북, 광주와 전남이 추진하고 있는 것과 같은 통합이 필요하다. 이를 통하여 장기적으로 분권을 통한 지방자치를 강화하며, 하위의 도시 및 도시권 단위의 주민생활서비스와 ‘삶의 질’ 개선을 위한 체계적 방안 모색이 필요할 것이다⁹⁾.

셋째, 국토균형발전을 범정부차원에서 강력하게 추진할 기구가 필요하다. 이를 현재 대통령직속의 국가균형발전위원회(명칭변경은 필요)로 할 것인지, 청와대 내에 국토수석을 신설하거나 국무총리실에서 담당할 것인지에 대해서는 국토균형발전 필요성에 대한 국민적 합의를 이끌어내고, 국토와 관련한 다양한 현안(지방자치, 지방분권 포함)에 대해 범정부 차원에서 강력하게 추진할 수 있는 추진체로서 더 바람직한 조직이 무엇인지를 고민할 필요가 있다.

넷째, 국토계획에서 국토균형발전 목표 및 실효력을 강화할 필요가 있다. 국토균형발전이 실질적으로 보장될 수 있는 수단의 계획수립과 집행이 필요하다. 이와 아울러 예타제도의 개선을 통한 중소도시의 육성이 필요하다. 현재 예타제도는 경제성에 치우쳐 있어 국토의 불균형을 부추기고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 인프라 시설은 인구와 산업 유치의 기본 요소이다. 다소 경제성이 떨어지더라도 형평성

의 차원에서 지방도시간 연결과 청년들의 문화와 편의제공을 위한 인프라의 확충과 중소도시 육성¹⁰⁾이 필요하다.

다섯째, 국고보조사업에 대한 공모제도의 개선이 필요하다. 현재의 공모방식은 중앙정부가 정해 놓은 가이드라인에 맞추어 지방정부가 제안서를 작성하는 방식이다. 그런데 국고보조가 필요한 낙후지역일수록 인적자원과 재정이 열악하여 중앙정부의 가이드라인에 맞춘 제안서를 작성하기 어려워져 선정가능성이 낮다. 국고보조사업 전반을 대상으로 일부 일반회계로 전환하는 등 합리적 방안의 모색이 필요하다. 여섯째, 공무원 인사제도의 개선이 필요하다. 현재는 지방의 고위 공무원은 중앙에서 파견하는 시스템인데, 예를 들면 대전에 있는 중부지방국세청, 대전경찰청의 수장은 중앙에서 파견되어 대부분 가족을 서울에 두고 지방의 관사에서 생활하다가 일정기간이 되면 지역을 떠나는 시스템이다. 지역에서 성장한 유능한 공무원이 승진하여 지방행정의 수장이 될 수 있어야 지역대학의 경쟁력도 강화되고 발전도 이루어질 것이다.

일곱째, 우리나라 국민은 어디에 거주하는지에 따라 신분이 계층화되어 있는 것으로 생각되곤 한다. 즉, 거주하는 지역에 따라 특별시민, 광역시민, 보통시민, 군민으로 구분된다. 행정구역의 명칭을 서열화 계층화함으로써 국민들을 거주지역에 따라 서열화 계층화 시키고 있다. 따라서 농촌에서 도시로 이주하게 되는 것이, 그리고 대도시로 이주하는 것이 흡사 신분상승처럼 여기지게 되고 잠재적으로 인구이동의 요인이 될 수도 있다. 여기에서 첫 번째 문제는 기초자치단체로서 시(市)와 군(郡)의 명칭을 구분할 필요¹¹⁾가 있는가이며, 두 번째는 수도라고 해서 꼭 특별한 명칭¹²⁾을 붙여야 하는지도 의문이다.


9) 필자는 2005년 서울시정개발연구원에서 발표한 “우리나라 국토불균형 현황과 대응방안”에서도 이러한 문제를 제기한 바 있다.

10) 우리나라는 국토의 어느 곳에 거주하더라도 버스로 약 한 시간, 승용차로 30분 이내에 인구 10~20만 규모의 중소도시 중심지에 도달이 가능하다. 농촌지역 생활편의를 위해서도 중소도시에 대한 육성이 필요하다.

11) 기초자치단체로서 시와 군을 구분하는 것은 도시·촌락 이원론적 입장에서 도시와 촌락을 분리하여 각각에서의 행정서비스 수요를 다르게 보기 때문이다. 이 입장은 도시와 촌락에서 각각 다른 특성의 행정서비스 수요가 발생하고 그들 행정서비스를 충족시키기 위해서는 그에 맞는 공급체제를 전문화하여 시(市)와 군(郡)을 구분해야 한다고 주장한다. 또한 우리나라 「지방자치법」 제7조 2항과 「지방자치법시행령」 제7조 2항에 명시되어 있는 시(市)설치 요건은 근본적으로 도시와 촌락을 명확하게 나누어 관리해야 한다는 입장에서 도출된 것이다(소진광, 한국 시승격의 문제점과 개선방안, 한국지방자치학회, 제13권 제4호, 2001.12). 이러한 이유를 충분히 동의하더라도 전국의 시군지역의 명칭에서 시와 군을 통일된 이름으로 바꾸고 행정서비스를 차별화하면 문제가 없을 듯하다.

12) 세계적으로 보더라도 수도라고 해서 특별한 이름을 가진 경우는 그렇게 많지 않은 듯하다. 수도로 특별한 명칭을 지닌 시는 東京都, 평양직할시(북한은 현재 2010년 남포특별시, 나선특별시, 개성특별시 등 세 개의 특별시가 있다), 北京直轄市(중국의 上海도 직할시임), 워싱턴DC등을 들 수 있으나, 런던, 파리 등 세계 각국의 수도들에는 대체로 특별한 이름이 붙어 있지 않다. 그리고 특별자치시, 특별자치도 등의 명칭을 붙이는 것도 생각해 볼 문제이다. 수도로 정한다는 것과 수도는 특별시라는 명칭을 가져야 한다는 것은 다른 의미를 가진 것이다. 「지방자치법」 제 174조에 서울 등에 대하여 특례(특례를 인정하더라도 국무회의 배석 등에 대한 내용을 담은 국무회의 규정 제8조는 공정성의 문제가 될 수 있다. 이 규정에 따르면 지방자치단체장으로서의 유일하게 서울시장만 배석할 수 있다)을 인정하는 내용이면 충분한 것 아닌가?, 수도로 정한다고 해서 반드시 특별한 명칭을 붙여야 하는 것은 아니라고 생각한다.

그리고 여덟 번째로 장기적이고 근본적인 방안으로는 연방제 수준에 버금가는 지방분권을 통하여 국토균형발전을 도모하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 국회의 양원제 개편, 광역행정구역의 통합 등이 선행되어야 할 것이다. 현재와 같이 수도권 집중이 지속될 경우 필자가 예측해 본 지역구 국회의원 수는 표6과 같다. 수도권 지역의 의원수가 더 많아지게 되면 향후 국회에서 균형발전을 위한 법률의 입안마저도 어려워질 수 있을 것이다. 따라서 국회를 양원제로 개편하고, 상원(가칭)은 분권화된 지역을 대표하는 의회로 광역지자체에 같은 수의 의원을 배정하고 균형발전·지방분권, 외교, 통일, 국방 등에 대한 권한과 책임을 갖게 하는 것이 필요하다. 아울러 수도권에 대응하여 지역발전을 도모하기 위해서는 규모를 키우는 것과 지역의 통합이 필요할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 도와 광역시를 통합하고 9개 권역 혹은 6개 권역으로 통합하여, 중앙정부의 대부분의 기능(외교, 국방,

통일 등 주요 기능을 제외한)을 지방으로 이양하는 분권정책이 필요하다. 그러나 현재의 불균형상태에서 곧바로 지방분권을 실시할 경우 불균형이 더욱 심화될 수도 있기 때문에 성장기반 격차를 줄이고, 저발전 지역이 기발전 지역과 대등한 경쟁을 할 수 있도록 기회 제공(사회간접자본투자, 서비스인프라, 개발기금 등) 등 과도적 노력이 필요할 수도 있을 것이다. 

[인용문헌]

- 국회미래연구원(2019. 3. 6), 국회미래연구원·중앙일보 공동기획 '2050년에 서 보내온 경고' -정주(定住) 여건-, 국회미래연구원
- 권일(2005. 3. 29), 우리나라 국토불균형 현황과 대응방안, 서울시정개발연구원
- 권일(2007. 7. 3), 경부축 오밀조밀 신도시가 국토 불균형, 중앙일보
- 권일(2008. 6. 12), 국토균형발전, 수도권 경쟁력 위해서도 필요, 한겨레신문
- 권일(2014. 4. 23), 지방자치와 균형발전, 도시칼럼, 경실련 도시개혁센터
- 권일(2020. 8. 6), 우리나라 국토불균형 현황과 균형발전을 위한 제언, 대한국토·도시계획학회 국토도시정책위원회 '우리나라 국토불균형 이대로 좋은가?' 웨비나 통권 6호
- 권일(2021. 5. 7), 국토균형발전과 행정수도 완성의 의미, 대한국토·도시계획학회 대전세종충청지회 전문가 세미나, 발표자료
- 권일(2021. 06.), 국토균형발전의 필요성과 철도정책의 전환, 교통 vol.280, 한국교통연구원
- 권일(2021. 12. 21), 우리나라 국토균형발전을 위한 제언, 균형발전과 공익관점에서 공공주도 주택정책 평가,(사)경실련도시개혁센터, 한국도시행정학회 공동학술세미나
- 중앙일보(입력 2002.02.23., 업데이트 2006.06.26 00:33), [발굴특종] 박정희 사후 20년만에 공개 - 국토개조개혁(<https://www.joongang.co.kr/article/500022>)

[표6] 지역구 국회의원 수 변화 및 예측

구분	전국	수도권	비수도권
19대(2012)	246 (100)	112 (45.5)	134 (54.5)
20대(2016)	253 (100)	121 (47.8)	131 (51.8)
21대(2020)	253 (100)	121 (47.8)	132 (52.2)
22대(2024)	253 (100)	124 (49.0)	129 (51.0)
23대(2028)	253 (100)	127 (50.2)	126 (49.8)
24대(2032)	253 (100)	128 (50.6)	125 (49.4)
25대(2036)	253 (100)	129 (51.0)	124 (49.0)

FOCUS

새 정부의
국토도시정책 과제

새정부에 바라는 수도권 정책의 방향

홍 사 흠 | 국토연구원 연구위원 및 국토계획평가센터장, 도시및지역과학 박사

1. 서론

수도권 정책은 우리나라의 대표적인 국토균형발전 정책이다. 일견 국토 전체가 아닌 일부에 불과한 수도권만을 대상으로 한 정책이 왜 대표적인 국토균형발전 정책인가?라고 반문할 수 있다. 그러나 수도권의 과도한 인구·산업 집중 자체가 국토의 불균형을 야기하는 핵심적인 원인이라는 점에 동의한다면, 수도권 정책이 가장 핵심적인 균형발전 정책이라는 것을 이해하는데 큰 무리가 없을 것이다. 가장 대표적인 수도권정책이자 수단은 수도권정비계획법에 근거한 수도권정비계획이라고 할 수 있다. 1984년 1차 계획이 수립된 이후, 2020년말 4차 계획이 수립되었다. 수도권정비계획의 역사만으로 그 기간을 한정해도 무려 35년이 넘는 기간 동안 수도권의 집중 억제에 위한 정책적 노력을 기울여온 셈이다. 그러나 이러한 꾸준한 노력에도 불구하고, 2021년말 전국 인구 대비 수도권 인구의 비중은 50%를 넘어선 실정이다.

수도권 정책은 인구 집중이라는 단순한 결과를 차치하더라도, 오랜 기간 동안 지속적인 도전과 문제를 직면해 왔다. 수도권은 누구나 인정하는 바와 같이 우리나라의 성장을 견인하는 대도시권이다. 즉, 수도권의 경쟁력 자체는 단순한 지역의 경쟁력을 넘어서서 국가 전체의 경쟁력을 좌우하는 그것이라고 할 수 있다. 따라서 단순한 규제 위주의 집중 관리 정책은 수도권 성장에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점에서 지속적으로 비판되어왔다. 특히, 1998년 IMF경제 위기 등을 거치며 규제

의 강도나 내용 역시 지속적으로 변해온 것이 사실이다. 동시에 이러한 규제 완화 기조에 대한 비수도권 지역들의 불만도 항상 존재해 왔다. 그리고 이러한 갈등은 4차산업혁명의 보편화, 전국토의 스마트화를 논하는 오늘날에도 여전히 풀지 못한 숙제로 남아있다.

본고에서는 국토분야의 가장 큰 난제인 수도권 정책과 관련하여 수도권의 공간적 범위에 대한 근원적 논의부터, 그간의 정책적 노력, 현재 수도권의 현황과 정책적 여건 등을 살펴보고자 한다. 이를 통해 새롭게 출범하는 정부에게 바라는 수도권 정책의 방향을 제시하고자 한다.

2. 수도권의 공간적 범위

엄밀히 얘기해서 수도권(Capital region)이라는 용어 자체를 사용하는 나라는 이른바 주요국이라고 할 수 있는 선진국 중에 우리나라와 일본이 유일하다. 흔히 비교의 대상으로 언급되는 프랑스 파리나 영국 런던의 경우 '수도권'이라는 명칭이 아닌 지역 고유의 이름을 활용하는 대도시권으로 불린다. 현재 우리나라 수도권의 범위는 수도권정비계획법에 의해 서울, 인천, 경기도로 규정되고 있다. 사실 이러한 수도권의 범위는 1982년 수정법의 제정을 통해 확정된 것이다. 그 이전의 기록을 보면 현재와는 조금 다른 수도권의 범위를 발견할 수 있다. 1971년 수립된 1차 국토종합개발계획에서 수도권의 범위는 서울, 경기(현재 인

천 포함)에 강원도 철원군을 포함하고 있으며, 수도권정비계획의 기초가 되었던 수도권인구재배치기본계획(1978)에서는 서울과 그린벨트 외곽선을 포함하는 7개시, 8개군을 수도권의 범위로 설정하고 있다.

이러한 수도권의 공간적 범위는 오늘날에도 지속적인 이슈와 논쟁의 주제로 남았다. 먼저, 수도권내 지역간의 이질성을 감안할 때 동질적인 성격을 지닌 계획권역으로서 수도권을 다루는 것이 바람직한 것인가에 대한 논쟁이 지속되고 있다. '서해안의 섬 위주로 이루어진 웅진군과 서울을 동일한 수도권으로 분류하여 이를 대상으로 계획을 수립하는 것이 타당한 것인가?' 라는 질문에 대해서 명확한 답을 제시하기란 쉽지 않다. 둘째, 타 법령이나 계획에서 수도권 범위를 준용하여 차등적인 정책을 실시하면서 수도권 내 낙후지역을 중심으로 역차별 문제가 발생하고 있다는 점 역시 부인할 수 없는 사실이다. 그렇다고 이러한 문제들을 이유로 40여년간 유지되어온 수도권의 공간적 범위를 조정하는 것 역시 쉬운 일이 아니다. 특히, 앞서 밝힌 바와 같이 다수의 유관 법령과 계획에서 수도권의 공간적 범위를 활용하고 있고, 국민적 인식 역시 현재의 공간적 범위로 고착화된지 오래이기 때문에 이러한 근간을 흔드는 작업은 오히려 혼란을 초래할 가능성이 크다.

정확한 답을 내릴 수는 없지만, 수도권 정책에 대한 중장기적인 방향을 논의하기 위해서는 수도권의 공간적 범위에 대한 근원적 논의를 상기하는 것이 중요하다. 동시에 이를 감안한 제도나 정책 수단의 내용을 결정하는 것 역시 수도권 정책의 수립 방향을 결정하는 가장 기본적인 단계라고 할 수 있다.

3. 기존 수도권 정책의 흐름과 한계

수도권 정책의 태동은 1960년대 초반으로 거슬러 올라간다. 60년대 이미 서울을 중심으로 한 대도시로의 과도한 인구 집중이 문제로 인식되었고, '대도시 인구집중 방지대책(1964, 건설부)'과 '대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969, 무임소장관실)'이 잇따라 발표되었다. 이후 1977년 현재 수도권정비계획의 전신이라고 할 수 있는 '수도권 인구 재배치 기본계획(무임소장관실)'이 수립되어 현재까지도 남아있는 공장에 대한 관리, 서울시내 대학관련 규제의 내용을 제시하였다. 이후 그간의 정책들을 종합하여 1982년 12월 31일 '수도권정비계획법'이 제정되었고 이를 토대로 '1차 수도권정비계획'이 수립되었다. 인구집중유발시설에 대한 직접적·물리적 입지 규제 내용을 담고 있던 수도권정비계획법은 1994년 개정을 통해 공장총량제와 과밀부

담금 도입 등 현재의 간접적이고 경제적인 규제방식으로 그 내용과 성격이 변화하였다. 이후 1998년 IMF 경제 위기 극복, 2008년 글로벌 금융위기 극복 등의 이유로 규제의 강도가 점진적으로 약화되어왔다. 특히, 세종시와 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전과 같은 대대적인 국가 균형발전 프로젝트들이 본격적으로 수립 및 시행된 2000년대 중반 이후, 수도권에 대한 강력한 규제 실시와 같은 정책 노선의 경우, 그 자체의 정치적, 정책적 정당성이 많이 퇴색되었다.

이러한 그간의 수도권 정책의 변화과정에서 주목할 점은 수도권에 대한 정책적 논의가 첨예한 정치적 이슈로 변질되어 왔다는 점이다. 결과적으로 오늘의 수도권 정책 혹은 수도권 규제는 비수도권에서는 반드시 지켜져야 할 마지막 보루로, 수도권 내부에서는 발전을 가로막는 장애물이라는 정반대 인식의 대상이 되어버렸다. 따라서 수도권 정책은 그 내용과 수단의 변화를 도모하기 매우 어려우며, 수도권은 물론 국토 자체의 여건이 급속하게 변하는 지금에도 정책 자체의 유연성을 확보하기가 여전히 어려운 실정이다.

4. 현재 수도권의 현황 및 문제점

현재 수도권의 현황 및 문제점은 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 수도권과 비수도권 사이의 격차가 여전하다는 점이다. 수도권의 면적은 우리나라 전체 국토 면적의 11.8%에 불과하지만, 2020년말 기준 주민등록인구 비중은 50.2%, 지역총생산은 52.1%, 종사자수 비중은 51.1%에 이른다. 특히, 경제활동가능인구, 매출액 상위기업의 집중 등 질적 수준의 수도권 집중과 비수도권과의 격차는 더 심각하다. 우려되는 점은 미래에도 이러한 격차가 유지되거나 그 폭이 더욱더 확대될 것이란 전망이다. 2019년 발표된 통계청 장래인구 추계 기준, 2040년 수도권 인구비중은 51.4%에 이를 것으로 예측되고 있다.

둘째, 수도권 내부의 불균형과 발전격차 역시 심각한 수준이라는 점이다. 수도권 내부에서도 경기 북부와 남부, 서울 강남과 강북, 서울과 비서울 격차 등 내부 불균형이 심화되고 있다. 한강을 기준으로 더 많은 면적을 차지하는 수도권 북부 지역이지만 인구나 총생산, 산업체수 등에서 수도권 남부의 30% 수준에도 미치지 못하는 실정이다. 특히, 서울 강남과 경부축을 중심으로하는 수도권 남부지역으로의 경제활동 집중은 이러한 권역내 지역간 격차를 더욱더 현저하게 할 것으로 예상된다.

항목	2006		2018~2020	
	남부	북부	남부	북부
면적	3,283.7km ² (47.5%)	3,625.0km ² (52.5%)	3,283.7km ² (47.5%)	3,625.0km ² (52.5%)
인구(20)	420.4만명(76.3%)	130.4만명(23.7%)	597.9만명(77.3%)	175.4만명(22.7%)
GRDP(18)	99.1조(82.9%)	20.4조(17.1%)	273.6조(84.3%)	50.9조(15.7%)
사업체수(19)	25.8만개(76.9%)	7.8만개(23.1%)	43.2만개(77.2%)	12.7만개(22.8%)

자료: 제4차 수도권정비계획, 국토교통부, 2020, p.12

셋째, 과도한 인구 및 산업 집중으로 인한 삶의 질 저하가 여전한 문제로 지적된다. 수도권내 일부 도심으로 경제기능이 과도하게 집중되고 서울을 중심으로 주택가격 역시 높은 상황에서 상당수의 주민들은 장시간의 통근으로 여전히 고통받고 있다. 동시에 수도권 외곽의 경우, 개별입지 공장 난립 등 난개발로 인한 환경오염 등 삶의 질이 지속적으로 위협받고 있다.

즉, 수도권은 국가 전체의 균형발전 측면에서 그 집중이 여전히 관리되어야 하는 숙제를 안고 있으면서 동시에 내부의 불균형과 삶의 질 제고라는 과제 역시 짊어지고 있다. 이는 수도권 자체의 집중을 억제해야 한다는 제약 조건하에서 내부 문제 해결을 위한 정책 수단을 강구하고 활용해야 함을 의미한다. 이로 인해 수도권 문제 해결을 위한 정책적 선택지 역시 일반적인 대도시권 문제 해결을 위한 경우보다 좁다고 할 수 있다.

5. 수도권의 정책 여건

국토 균형발전 및 수도권 문제 해결을 위한 정책 수립의 여건 역시 녹록지 않은 것이 현실이다. 2020년말 중앙정부의 수도권 정책에 대한 기본방향을 담고 있는 제4차 수도권정비계획이 수립되었다. 제4차 정비계획의 기조는 '집중관리 및 균형발전'에 방점을 두고 있으며 주요한 계획수단이나 법령의 변경은 중장기적 과제로 제안하고 있다. 그러나 수도권정비계획과 동시에 수립이 추진되었던 수도권광역도시계획의 경우 현재 그 수립이 지연되고 있다. 중앙정부 주도로 수립되는 수도권정비계획과 다르게 서울, 인천, 경기와 중앙정부가 같이 계획을 수립하는 수도권광역도시계획의 경우, 광역지자체간 의견 조율이 쉽지 않으며 갑작스런 서울시장 궤위, 보궐선거 등의 이슈로 인해 조속한 협의 및 계획 수립이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 또한 수도권의 인구 비중이 높은 상황에서 주택가격 안정을 위한 수

도권내 대규모 택지개발 계획이 발표되었다. 수도권의 과도한 주택 가격 상승, 직주분리로 인한 삶의 질 저하 등을 감안할 때 불가피한 사업 추진이라고 판단되나, 택지개발로 인한 주택공급이 결국 수도권으로의 집중을 가중시키는 요인이 될 수 있기 때문에 수도권의 집중 관리 측면에서는 불리한 여건이라고 판단된다.

다양한 국가주도 발전 프로젝트의 입지로 수도권이 선정된 것 역시 수도권 정책의운신의 폭을 더욱더 좁히고 있다. 2020년 수도권정비위원회 심의를 통과한 반도체 클러스터가 용인시에 건설될 예정이며, 중소벤처기업부가 주도하는 스타트업 파크 역시 인천 송도에 최초로 지정되었다. 마찬가지로, 2021년 중기부가 주관한 K-바이오랩 허브 역시 지역간 치열한 유치경쟁 속에 인천 송도가 낙점되었다. 수도권에 지니는 풍부한 인적자원과 국제적 접근성을 고려할 때 합리적인 결과라고 할 수 있다. 그러나 국가균형발전이라는 대의 속에서 수도권 정책 방향을 설정할 때 이러한 국가주도 핵심 프로젝트의 수도권 유치는 수도권 정책의 폭을 좁히는 원인으로 작용할 수밖에 없다. 특히, 노무현 정권을 계승하여 균형발전 정책을 속도감 있게 추진할 것이라고 기대됐던 문재인 정권이 선언적인 수준의 정책 발의만 반복한 채 체감할 수준의 가시적인 균형발전 제도나 성과를 보여 주지 못한 점 역시 새정부의 수도권 정책 방향 설정에 불리하게 작용할 가능성이 크다.

6. 새 정부의 수도권 정책 방향

앞서 살펴본 바와 같이 여전히 높은 수도권의 집중 수준과 비수도권과의 격차를 고려할 때 수도권 정책의 기본방향은 '집중관리를 통한 비수도권과의 상생'이 되어야 한다. 수도권 내부의 불균형 해소, 수도권 경쟁력 제고 역시 무시할 수 없는 과제이지만, 인구감소와 지방소멸은 단기적으로는 특정 지역의, 중장기적으로는 우리나라 전체의

생존을 위협할 수 있다. 이에 대비하기 위해서는 과도한 수도권으로의 집중이 관리될 필요가 있으며 동시에 수도권 집적경제의 긍정적 외부효과를 비수도권과 공유할 수 있는 제도의 마련이 필요하다. 즉, 단기적으로는 수도권정비계획을 중심으로 하는 현재의 집중관리 기조가 유지되는 것이 중요하며, 추가적으로 수도권-비수도권 경제적 호혜를 위한 수단이 도입될 필요가 있다.

그 다음으로 수도권 내부 문제 해결을 위한 노력이 필요하다. 지나친 정치적 쟁점으로 인해 1994년 이후 개정되지 못하고 있는 수도권정비계획법을 근간으로 하는 현재의 정책 수단에 대한 개선이 요구된다. 이 과정에서 비수도권의 협조가 필요하며, 수도권 정책 수단의 개선을 '규제완화를 위한 포석'이라고 단정해 버렸던 기존 비수도권의 과도한 인식 역시 수정되어야 한다. 지난한 과정이겠으나 수도권 지자체와 수도권 인접 지자체를 포함한 형태의 상설협의기구 등 거버넌스 구축을 통해 수도권 정책 수단의 협력적 개선을 도모해야 한다.

중장기적으로는 수도권에 대한 인식 전환이 필요하다. 국가 전체의 균형발전이 수도권 규제강도와 양(+)의 관계를 가진다는 기존의 통념을 과감하게 수정할 수 있는 정책 방향의 설정과 선언이 필요하다. 초광역협력과 메가시티로 비수도권 지역들이 합종연횡하고 있는 현실 속에서 수도권 자체를 지금처럼 특수한 별도의 계획대상 권역으로 인식

하기보다 부울경권, 광주전남권 등 우리나라의 여러 대도시권 중 하나로 바라볼 필요가 있다. 이러한 인식하에서 단순한 규제 위주의 정책이 아닌 수도권의 특성에 맞는 정비 및 발전 계획이 수립되어야 한다.

7. 결론

수도권 문제의 해소와 합리적인 수도권 정책 방향의 설정을 위해서는 정치적 합의가 무엇보다 중요하다. 정책적으로 얼마든지 Plus-sum의 결과를 만들어 낼 수 있는 사안들이 정치적으로 변질되어 결국 Zero-sum 문제가 되어버리는 과거의 경험을 벗어던질 때가 되었다. 물론 지난 수십년 간 어떠한 특정한 정치세력이나 정권도 이러한 논쟁을 완벽하게 극복하지 못했다. 이는 학계의 연구나 정부부처의 세밀한 정책 설계로만 해결될 수 있는 과제가 아니다. 비록 다소 잡음이 들리고 갑론을박이 있겠지만 수도권 정책에 대한 논의가 시작되어야 하며, 가시적 성과를 얻어내기 힘들더라도 중장기적인 비전과 전략이 지속적으로 제시되고 논의될 필요가 있다. 새롭게 출범하는 정부에서는 수도권 문제에 대한 기존의 관성을 벗어던지고, 적극적으로 수도권 문제를 바라보고 그 해결을 위한 대화와 논의의 장을 열기를 기대해 본다. ☒

FOCUS
 새 정부의
 국토도시정책 과제

3기 신도시의 현황과 향후과제

윤 정 중 | 토지주택연구원 선임연구위원

1. 머리말

3기 신도시 건설이 발표된 후 3년의 시간이 훌쩍 지났다. 과거 급속한 성장과 도시화 과정에서 신도시가 늘어나는 인구와 주택수요에 대한 해법으로 등장하였고, 1기 신도시 이후 30년이 지나면서 신도시는 이제 우리에게 너무나도 친숙한 단어가 되었다. 분당, 일산, 동탄 등 수도권의 신도시를 모르는 사람은 별로 없다. 쾌적한 주거환경, 편리한 교통, 양호한 공원·녹지 등을 갖춰 누구나 한번쯤은 살고 싶은 도시가 되었다. 이러한 신도시는 1980년대 이후 주택부족과 투기로 자고나면 집값이 오르는 상황에서 서민들이 내 집 마련의 꿈을 이룰 수 있는 기회의 공간이자 기성도시에서는 누리기 힘든 새로운 양질의 삶의 기반이 되었다.

1990년대와 2000년대 초에 이어진 1기 신도시와 2기 신도시 건설이 마무리되면서 신도시 개발의 시대는 저물어갔다. 2007년에 발생한 리만 브라더스 사태와 서브프라임 모기지 사태 등으로 인한 세계금융위기로 주택시장이 위축되고 기존 도심의 재생에 대한 관심이 커지면서 새로운 도시 및 택지개발이 거의 추진되지 않았다. 대신 수요기반의 소규모 개발과 도시재생의 시대가 2010년대를 주도하였다. 그러나 2010년대 말부터 주택가격이 다시 급등하면서 대량의 주택공급 필요성이 커져 다시금 '3기 신도시'로 불리는 남양주왕숙, 하남교산, 인천계양, 부천대장, 고양창릉 등 신도시들이 서울 근교에 건설되기 시작했다. 또한 주택시장 안정화에 기대한 만큼의 효과가 없자 수도권에 광명시흥, 의왕군포안산, 화성진안 등을 추가 지정하는 등 대대적인 신도시개발이 추진되고 있다. 또 다시 신도시의 시대가 도래하였다. 초기부터 뜨거운 찬반논쟁과 사

회적 갈등을 겪으며 도시의 마스터플랜이 만들어지고 개발과 주택분양이 빠르게 진행되고 있다. 하늘 높은 줄 모르고 치솟던 집값을 잡기 위해 서둘러 시작된 신도시이다 보니 도시계획의 시간이 충분하지 않다. 불가피하게 도시를 만들면서 문제를 동시에 풀어가야만 한다. 그러나 도시건설은 백년대계의 막중지사이다. 속도 보다 방향이 더욱 중요하다. 바벨수록 돌아가라는 말처럼 3기 신도시는 급속한 사회, 경제, 기술의 변화에 부응하고 국민의 주거생활과 도시문화의 수요에도 부합하는 새로운 미래 도시모델이 되어야 한다. 따라서 본고에서는 3기 신도시의 추진과정과 현황을 살펴보고 향후 바람직한 신도시로 나아가기 위해 필요한 과제들이 무엇인지 논하고자 한다.

2. 3기 신도시 추진현황

문재인 정부 출범 이후 서울 등 수도권의 집값 상승이 심각해지자 정부는 주택공급 확대와 서민주거안정을 위해 2018.12.19 「2차 수도권 주택공급계획 및 수도권 광역교통망 개선방안」과 2019.5.7 「제3차 신규 택지 추진계획」을 통해 남양주 왕숙, 하남교산 등 5개 신도시 건설을 발표했다. 서울과 30분 이내의 근거리에 모두 5개의 대규모 공공주택지구, 소위 '3기 신도시'를 개발하여 총 17.3만호의 주택건설 및 공급을 추진하려는 것이었다. 주택시장 안정을 위한 공급확대라는 점에서 기존 1, 2기 신도시의 추진목적과 유사하나 기존에 제기되었던 주요 문제들이 재발하지 않도록 자족성 강화, 교육환경 조성, 교통접근성 제고, 거

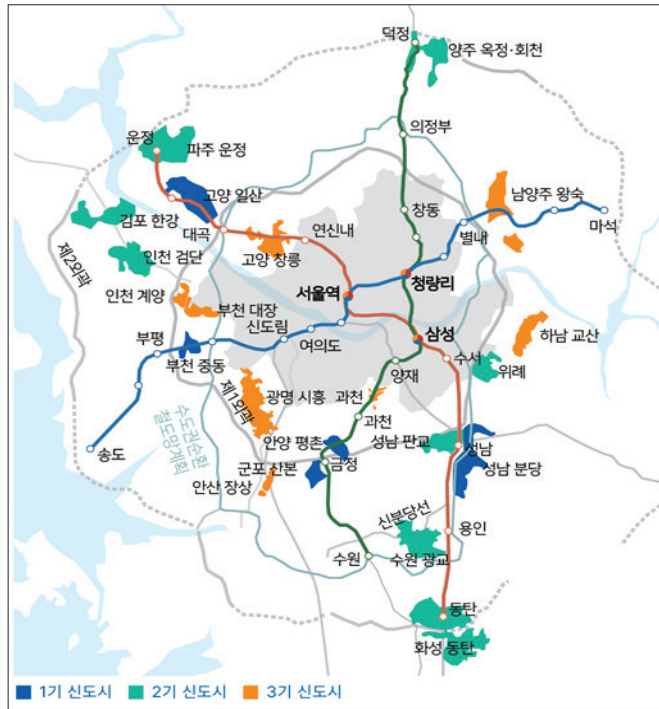
버너스를 통한 개발추진 등을 핵심목표로 설정하고 이에 대한 선제적 대응방안을 제시했다. 즉, 3기 신도시 발표가 수도권 집값 안정을 위해 급박하게 추진되었으나 정부는 신규 개발지구들이 신도시로서 가져야 할 핵심적 기능과 개발방향으로 접근성, 일자리, 육아와 교육, 지역과의 협력을 함께 강조한 것이다. 이는 특히 대규모 개발이 서울과 가까운 입지에서 이루어짐에 따라 기존 신도시 개발 초기에 논란이 되어왔던 불편한 교통, 일자리 없는 베드타운, 학교 수급의 불균형, 정부주도의 하향식 추진방식 등의 문제를 미연에 방지하려는 것이었다.

이러한 3기 신도시 추진에 대해 초기부터 긍정과 부정의 의견이 양립되어 왔다. 긍정적으로는 서울 인접지역에 대량의 주택공급이 이루어지면 집값 안정에 기여할 수 있고 서민들의 주거안정에도 도움이 될 것이며, 광역교통망이 잘 구축되면 접근성이 크게 좋아질 것이라는 점 등이

꼽힌다. 부정적으로는 서울의 주택수요 분산에 한계가 있고, 서울 의존성이 더 높아져 베드타운으로 전락할 우려가 크며, 기존 1기 및 2기 신도시 등 주변지역이 소외되고 수도권 집중이 가속되어 균형발전을 저해할 수 있다는 점 등이다.

■ 신도시 계획 및 추진현황

2018년에 발표된 신도시들은 지구계획을 수립한 후 2021년 6월에 인천계양, 8월에 남양주 왕숙 및 하남교산 신도시가 지구계획 승인을 받았다. 하남교산과 인천계양지구는 협의보상까지 완료하였다. 2019년에 발표된 부천대장, 고양창릉 신도시도 지구계획을 수립하여 2021년 11월에 지구계획 승인을 받았다. 신도시의 지구계획은 도시·교통·환경 등 관련 전문가·지자체 등이 참여해 수립했으며, 공공주택 통합심의위원회·수도권정비위원회 심의 등을 거쳐 승인을 받는 절차를 거친다. 2018년~2019년에 걸쳐 발표된 대규모 신도시 건설 등 30만호 주택공급정책은 주택시장의 안정에 효과가 적었다. 이에 정부는 추가로 2021년 2월에 광명시흥 신도시를 발표하였다. 광명시흥은 경기도 광명시 광명동, 옥길동, 가학동, 노온사동과 시흥시 과림동, 무지내동, 금이동 일원에 건설될 예정으로, 면적 12.7km², 수용호수 70,000세대에 달하여 3기 신도시 중 최대 규모라 할 수 있다. 이 지역은 2010년 광명시흥보금자리지구로 지정되었으나 부동산경기침체에 따른 수익성 악화로 2015년 해제된 바 있다. 이후 남부 가학동과 무지내동 일부지역에 광명시흥테크노밸리가 지정되었고, 기타 지역은 환지방식으로 개발이 추진되고 있었으나 수도권 지역 부동산 공급압력이 커짐에 따라 정부가 신도시 지정을 발표한 것이다. 이후 한국토지주택공사 직원의 투기 의혹과 맞물려 곤욕을 치렀으며, 정부는 2022년 상반기 지구지정 완료 후 2023년 지구계획 수립, 2025년 입주자 모집 등 신속하게 사업을 추진할 계획이다. 또한 정부는 2021년 8월 대도시권 주택공급확대를 위해 '3차 신규 공공택지 추진계획'을 발표하면서 전국 10여 곳에 14만호 규모의 신규 사업지구의 입지를 제시하였다. 이 가운데 100만평이 넘는 규모의 신도시로서 의왕군포안산과 화성진안 등 두 곳이 포함되었다.



[그림1] 수도권 신도시의 입지

[표1] 3기 신도시 현황 ¹⁾

지구명	남양주		하남교산	인천계양	고양창릉	부천대장	광명시흥	의왕·군포·안산	화성진안
	왕숙	왕숙2							
면적	865만㎡	239만㎡	631만㎡	333만㎡	789만㎡	342만㎡	1,271만㎡	586만㎡	452만㎡
호수	5만4천호	1만4천호	3만3천호	1만7천호	3만8천호	2만호	7만호	4만1천호	2만9천호

1) 한국토지주택공사, 3기신도시 홈페이지(3기신도시.kr)

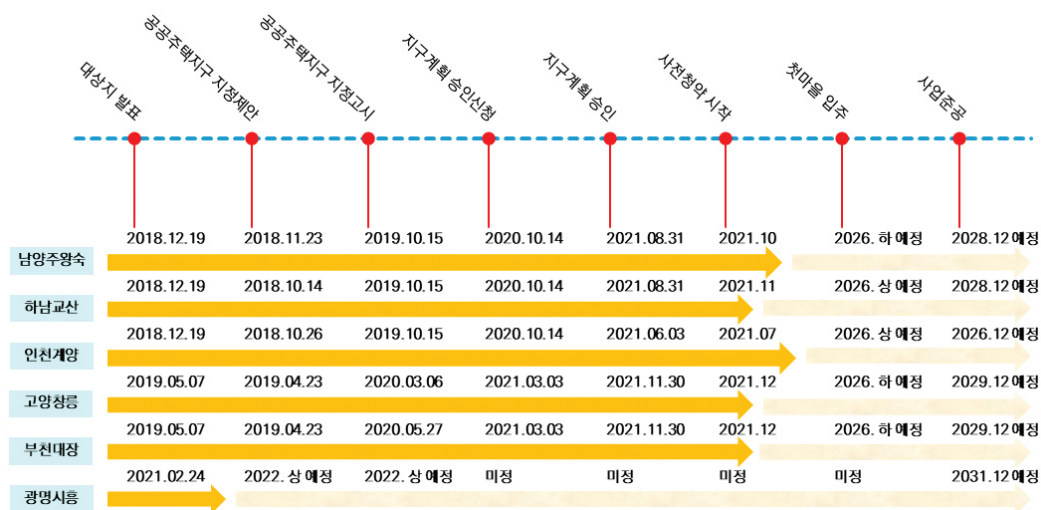


[그림2] 3기 신도시 주요 대상지 현황

■ 주택공급계획 및 사전청약

지구계획 승인이 완료된 5개 3기 신도시를 통해 총 17만 6000가구 (공공 9만 2000가구, 민간 8만 4000가구)를 공급할 예정이다. 정부는 주택시장의 조속한 안정을 위해 공공분양주택의 사전청약을 추진하고 있다. 이는 기존 분양시기를 약 1~2년 앞당기는 효과가 있다. 통

상적으로 주택착공 후 청약을 받는데 비해 사전청약은 지구계획 승인을 받은 후 시행하게 되는 것이다. 2021년 7월 인천계양지구를 시작으로 4차에 걸쳐 남양주왕숙2, 하남교산, 남양주왕숙, 부천대장, 고양창릉 등에서 잇달아 사전청약을 진행하고 있다.



[그림3] 3기 신도시 추진일정

■ 신도시 특화계획

3기 신도시 건설은 앞선 1기와 2기 신도시의 경우와 같이 한국토지주택공사가 사업시행자로서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 다급한

여건과 촉박한 일정 하에서 기존 신도시의 한계를 극복하고 차별화된 특화계획 및 지구계획을 통해 자족성을 갖춘 미래형 신도시로 만들어 가고 있다.²⁾

일 자리를 만드는 자족도시 계획

2기 신도시의 4배에 달하는 충분한 자족용지를 통해 신도시의 자족기능을 강화하고 신산업공간의 트렌드 변화에 맞춰 융복합공간으로 계획하였다. 상업업무, 주거지와의 접근성을 높여 워라밸 균형을 중시하고 복합용지 개념을 도입하여 유연한 토지이용과 공급이 가능하도록 하였다.

〈인천계양 창의혁신도시 계획안〉



특색있는 디자인 특화도시 계획

입체·복합건축계획, 통합적 도시 및 단지계획, 생활권 특화가로, 테마주거단지 등을 통해 디자인특화도시로 계획하였다.

〈하남교산 도시특화계획안〉



2) 한국토지주택공사, 3기신도시 홈페이지(3기신도시.kr) 및 내부자료 참조

교육하기 좋은 친환경도시 계획

국공립 어린이집과 유치원을 계획하여 우수한 교육환경을 제공하고 학교와 공원 중심의 커뮤니티를 조성하여 안전하고 쾌적한 도시로 계획하였다.

〈인천계양 교육특화도시 계획안〉



[그림4] 3기 신도시 특화계획 사례

3. 3기 신도시의 역할과 과제

분당 등 1기 신도시가 건설된 지 어느덧 30년의 세월이 지나 이제는 신도시라고 부르기엔 어색한 나이가 되었다. 그 동안 2기 신도시를 거쳐 3기 신도시가 서울 근교에서 추진되고 있다. 급속한 도시화와 수도권 집중이 가져온 주택수급 문제에 대응하기 위해 신도시 건설이 반복되면서 신도시에 대한 부정적 시각도 적지 않다. 그러나 1990년대의 1기 신도시가 우리나라 신도시의 새로운 전형을 제시하며 사람들이 살고 싶어 하는 도시로 발전하였고, 2000년대의 2기 신도시들은 수도권의 광역적 균형발전을 이끄는 권역별 중심도시로 자리매김하며 친환경 자족도시로 성숙되고 있다.

이제 3기 신도시가 진행되고 있다. 신도시 건설이 빠른 속도로 진행되고 있어 주택시장 안정에는 어느 정도 도움이 될 것이다. 그러나 그간 신도시 개발을 둘러싼 우려와 비판도 적지 않은 것이 사실이다. 쓴 약이 몸에 이롭듯이 어려운 여건 하에서 기성 신도시의 한계를 극복하고 3기 신도시가 미래의 새로운 도시모델로 거듭나기 위해서는 이를 충분히 새겨야 한다. 주택정책에 앞서 도시정책의 관점에서 신도시와 이를 둘러싼 문제에 대응해야 한다. 사업일정과 주택공급에 급급하기 보다는 우리 사회의 현안과 미래비전을 함께 담아 시대를 대표하는 건강하고 지속가능한 도시를 만들기 위해 끊임없는 노력이 필요할 때이다.



[그림5] 3기 신도시에 대한 기대와 역할

■ 새로운 한국형 미래도시

3기 신도시는 주택가격 안정과 양질의 저렴한 주택공급이라는 목표 외에 최근 빠르게 진행되고 있는 첨단기술과 인구 및 사회구조 변화에 따른 새로운 도시개발 패러다임을 반영하여 계획과 조성이 이루어져야 한다. 4차 산업혁명에 대응하여 도시와 산업공간의 혁신으로 도시경쟁력을 키워야 하며, 스마트도시계획을 통해 미래의 도시발전을 실현할 수 있어야 한다. 융·복합적 미래 산업의 육성을 위해 자족용지와 기능을 입체복합적이고 유연한 이용이 가능하도록 조성할 필요가 있다. 또한 기후변화에 대응하는 탄소중립의 환경도시이자 감염병 등 질병에 신속하고 효과적인 예방과 대응이 가능한 건강도시가 되어야 한다.

위와 같은 도시개발의 방향은 상당부분 현재의 개발계획에 담겨져 있다. 그러나 토지이용 수준의 공간계획에 머무르지 않으려면 구체적인 실현가능한 개발전략과 실행방안이 요구되며 적극적인 정책수단과 지원도 필요하다. 또한 사업이 준공된 이후에도 도시의 기능과 환경이 안정적으로 자리를 잡기까지는 수 년 이상의 시간이 요구된다. 사업이 준공되고 기반시설을 지자체 등 관리주체에 이관함으로써 사업시행자의 역할이 끝나는 방식은 지양되어야 한다. 준공 후 일정 기간 동안은 사업시행자가 '도시관리'의 역할을 맡아 도시가 건강하고 지속가능하게 기틀을 잡도록 할 필요가 있다. 도시관리 비용이 문제가 된다면 사업비에 미리 반영할 수 있도록 함으로써 해결하면 될 것이다.

[표2] 도시 이슈와 3기 신도시의 향후 과제 ³⁾

3기 신도시의 방향과 과제	
<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 계층과 세대의 주거권 및 도시권 보장 • 사람과 환경이 공생하는 지속가능한 회복탄력적 도시 • 미래지향적 스마트시티 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 특화된 자족기능과 도시간 산업생태계 조성 • 안전하고 건강한 정주환경 조성 • 시민참여와 협력적 거버넌스 활성화
현재의 도시문제 <ul style="list-style-type: none"> • 저출산, 고령화, 저성장 등 사회문제 • 재난, 재해, 범죄 등 안전문제 • 폭염, 미세먼지 등 환경문제 • 감염병과 팬데믹 등 건강문제 • 주택부족과 투기 등 부동산문제 • 직주분리와 원거리 출퇴근 등 교통문제 • 일자리 부족과 실업 등 고용문제 • 주거 및 시설 노후 등 구시가지 쇠퇴문제 • 서울 및 중심도시와 주변도시 간 격차문제 	도시의 미래이슈 <ul style="list-style-type: none"> • 자율주행과 스마트모빌리티 증가 • 스마트시티 및 스마트리전(smart region) 추구 • 4차 산업혁명 시대의 미래 혁신공간 창조 • 지능형 도시시스템과 관리 • 에너지자립형 친환경 도시 • 일자리, 주거, 자동차 등 공유화 • 토지이용의 용도혼합 및 입체복합화 • 직주균형을 갖춘 자족도시 • 신도시와 구도시 재생의 상호 연계 • 함께 만들어가는 도시 거버넌스
기성 신도시의 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 신도시의 자족성 부족 • 주변지역으로 무계획적 개발 확산(주변지역 난개발) • 입주시기와 기반시설 공급시기의 불일치로 생활불편 초래 • 종량과 물리적 지표 중심의 계획 • 도시개발 이후 효율적·안정적 도시관리체계 미흡 • 광역교통인프라의 공급지연 및 수도권 광역교통문제 심화 • 자동차 중심의 교통 환경 • 신도시의 차별화된 특화전략 부족 • 도시의 환경성, 장소성 부족 • 자가상승과 개발이익 환수 미흡 	3기신도시의 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 신도시 중심의 개발로 주변지역 및 기존 신도시 소외 • 서울에 인접하여 위성도시화 가능성 • 서울로의 집중도와 종속성 우려 • 그린벨트 내에 위치하여 주변지역에 환경적 영향 • 1, 2기 신도시 등 기존도시와 입지우열 경합 • 수도권 내 광역중심권의 기능약화 초래 • 지방의 쇠퇴와 수도권 기능 집중도 상승 • 주변도시의 재개발, 재건축 수요 감소로 도시쇠퇴 • 상위계획과의 부조화 • 고속 광역교통인프라 연계의 차별화 • 집값 안정 효과의 한계 • 주민참여와 거버넌스 미흡

3) 윤정중 외(2020), 공생개념에 기반한 도시개발방향 연구, 토지주택연구원, p.56 표 참조

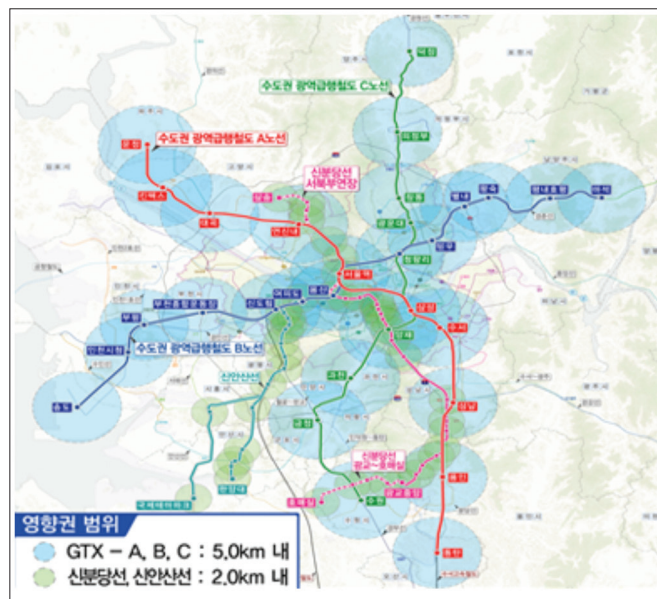
우리나라의 신도시 건설은 대개 5~7년의 단기간이 소요되었고 인구 30~50만명의 대규모 프로젝트이며 도시개발에 따른 문제들을 끊임없이 보완·개선하면서 다양한 유형과 규모로 건설되어 왔다는 점에서 후발국가에게 매우 매력적인 대상이다. 우리보다 늦게 도시화를 겪고 있는 해외 국가에서 한국의 신도시정책과 건설경험에 대해 관심이 높은 이유이다. 이로 인해 우리의 사례를 벤치마킹하거나 사업시행자인 LH와의 협력에 대한 수요도 적지 않다.

짧은 건설기간 및 비교적 우수한 품질과 함께 세계화, 정보화, 첨단화 등 도시개발의 패러다임 변화에 신속히 대응하고 다양한 기능과 시설을 융·복합한 첨단건설기술을 활용하고 있는 신도시 개발경험과 노하우(Know-how)가 차별화 가능한 경쟁력의 원천이라 할 수 있다. 3기 신도시는 더욱 진일보한 한국형 신도시의 모델을 만들어 가는 좋은 기회이다. 세계인의 마음을 사로잡는 한류와 같이 한국의 신도시도 그러하도록 해야 한다.

■ 광역적 연계와 상생의 도시

3기 신도시는 서울 집값 안정이라는 주택정책적 관점뿐만 아니라 기존 신도시에서 나타났던 문제들의 대응에 집중하면서 주변지역을 소외시킬 수 있다는 광역적 관점에서도 소홀함이 없어야 한다. 특히 수

도권에서 3기 신도시의 공간적 위계와 역할을 명확히 하고 신도시와 주변지역이라는 이분법적 틀에서 벗어나 상생과 협력의 도시발전을 지향하는 공생의 도시로 만들어가야 한다.



[그림6] 광역교통망 계획과 수혜범위⁴⁾



[그림7] 신도시와 주변지역의 상생 개념⁵⁾

4) 국토교통부, 광역교통비전 2030, 국토교통부 홈페이지(molit.go.kr)

5) 김동근(2019), 신도시포럼 세미나 발표자료

새로운 도시건설은 사업이 준공된다고 모든 게 끝나는 것이 아니다. 신도시가 독립된 도시공간으로서의 기능뿐 만아니라 수도권이라는 광역적 공간의 일원이자 나아가 국토의 한 공간으로서 제 역할을 할 수 있어야 진정한 마무리가 이루어진다고 할 수 있다. 광역교통망을 통해 타 지역과 유기적으로 연결되고 인구와 산업·경제가 효율적으로 분담·연계되도록 체계를 구축하며, 신·구도시 간의 도시인프라 공유와 기능적 연계를 통해 상호 공존과 발전을 위한 지역협력모델

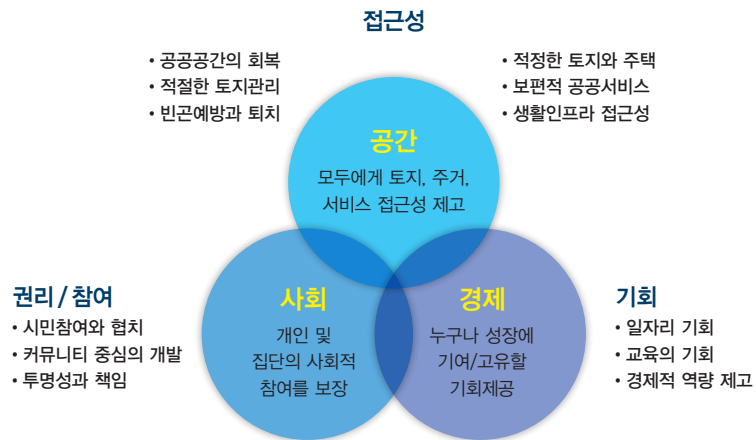
을 만들어가야 한다.

또한 3기 신도시는 포용적이고 미래지향적인 도시가 되어야 한다. 교통약자, 주거취약계층 등 사회적 약자들이 소외되거나 차별받지 않고 주거, 일자리, 교통, 공원, 공공시설 등 도시서비스에 접근·이용할 수 있어야 한다. 저출산·고령화·저성장사회에 대비하고 세대 및 계층 간 사회적 갈등이 최소화되도록 상생의 도시공간과 주거환경을 조성하는 것도 중요하다.

포용도시란?

도시민들의 불균형, 불평등을 해소하고 다양한 배경을 지닌 모든 계층의 도시민이 도시가 제공하는 기회에 참여할 수 있는 공간(도시)을 의미

신도시는 포용도시 구현을 위해 사회적 약자가 소외되거나 차별받지 않고 도시가 제공하는 주거, 교통, 공원, 공공시설 등 도시서비스에 균등하게 접근, 이용할 수 있도록 계획되어야 함



[그림8] 포용도시의 개념

■ 지속가능한 토지 확보 및 공급체계

집값이 급등하면서 서둘러 마련된 대규모 도시개발정책은 많은 비판과 한계에 직면할 우려가 크다. 집값이 급격히 오르는 것은 복합적인 요인들이 연쇄적으로 상호작용하며 발생하는 현상이다. 주거수요 증가, 재고주택 노후화, 신규택지 및 주택 부족 등 주거수급의 문제와 더불어 아파트의 동산화, 제로금리 경제, 시중유동성 급증 등 사회·경제적 변화가 주요 원인으로 작용한다.


이러한 요인들이 복합화되면서 집값문제가 나타나기 시작하면 주택시장의 변화에 신속하고 효과적으로 대응하기가 어려워진다. 근본적으로는 시장을 통한 공급확대, 정책을 통한 수요관리, 공공을 통한 주거복지전달 등 다각적으로 해결의 실마리를 모색할 수밖에 없다. 그동안의 주택정책은 온탕과 냉탕을 오가며 대중적이고 단기적 정책대

응에 머무르며 주택문제의 악순환이 주기적으로 나타났다고 할 수 있다. 이러한 주택문제에 대응하고 집값을 안정시키기 위한 다양한 정책수단이 있겠지만 안정적인 택지와 주택공급을 위한 기반을 마련하는 것도 중요하다.

집값 안정을 위해 주택공급을 늘리려면 적정한 입지에 충분한 토지가 있어야 하는데 토지수급계획이 불안정하고 불규칙하다보니 항상 뒷북을 치는 상황이 재발되고 있다. 대규모의 3기 신도시로 초기에 집값 급등의 불을 끄기 어려웠던 이유이다. 따라서 향후에는 주기적인 경기변동에도 불구하고 안정적이고 지속가능한 택지공급이 가능하도록 수급관리자로서 공공의 역할을 강화하고, 특히 토지은행과 같은 토지비축의 기능이 원활히 작동되도록 할 필요가 있다.

■ 사회변화에 대응한 주거 및 단지계획

저출산, 고령화, 1인 가구 증가 등 인구구조 변화와 주거형식 및 주거 공간 수요의 다양화에 대응하여 주택계획과 공급방식의 혁신이 요구된다. 주택계획의 경우 주거형식과 평형규모를 다양화할 필요가 있다. 고층·고밀 위주의 주거단지는 층수와 밀도에 변화를 주면서 단지계획과 건축형식의 차별화를 모색하는 것이 바람직하다. 주거면적도 현행 주택법의 국민주택규모기준과 건설의 편의 등에 따라 60㎡, 85㎡ 등으로 단순화, 획일화됨에 따라 다양화되는 수요에 적절히 대응하지 못하고 있다. 따라서 주거공간은 가구원수, 공간수요, 선호도, 지불능력 등 수요자의 특성에 맞게 선택 가능하도록 다양한 면적과 평면으로 계획을 유도해야 한다.

3기 신도시는 기존에 비해 공공주택의 공급비중과 공급량이 매우 많다. 이는 공영개발의 성격을 감안할 때 타당한 결정이지만 시장수요를 고려한 분양주택의 충분한 공급도 중요하다. 공공주택의 많은 공급과 더불어 저소득층의 포용과 사회적 배제를 해소할 수 있는 취약계층 중심의 포용성 증진을 위해 주거복지의 강화도 필요하다. 특히 취약한 계층의 생활, 교육, 건강 등의 문제에 효과적으로 대응할 수 있도록 적정한 생활SOC를 제공하고 지역사회 통합돌봄체계를 만들어야 한다. 정부는 돌봄이 필요한 주민들이 현 거주지에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리며, 지역사회의 다양한 관계망을 유지하면서 의료, 돌봄, 문화활동, 일자리, 주거서비스 등의 통합적인 지원이 제공되도록 할 필요가 있다. 

FOCUS

새 정부의
국토도시정책 과제

도시재생, 근본적인 Reset이 필요하다

이 태 희 | 한국건설산업연구원 부연구위원

1. 들어가며

“인구 감소, 지역경제 침체, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시지역”¹⁾. 2013년 도시재생 특별법(이하 법률) 제정 당시 정부가 우리나라에 ‘도시재생’이 필요한 이유로 제시했던 요인들이다. 법률에 따른 도시재생사업이 본격적으로 추진된 지 8년, 그리고 현 정부 들어 국정과제로 확대 추진된 지 5년. 특별법까지 제정해서 추진해 왔던 도시재생사업의 결과, 앞에서 말한 문제는 만족할만한 수준으로 개선되어 왔는가? 새로운 정부가 들어서는 현시점에서, 우리는 지금까지의 도시재생 정책을 냉정하게 재평가해보고 개선방안을 모색해 볼 필요가 있다.

2. 어쩌다 도시재생은 ‘공공성’만 추구하는 ‘고쳐 쓰는 방식’만을 지칭하게 되었나?

사업 이름에 ‘도시재생’이 들어가는 ‘도시재생사업’이 시작된 것은 법률이 제정된 2013년부터였으나, 법률에서 정의하는 것과 같은 도시

재생(“쇠퇴하는 도시를 ... 경제적 · 사회적 · 물리적 · 환경적으로 활성화시키는 것”, 제2조1항1호)을 위한 정책적 노력은 사실 오래전부터 지속돼 왔다. 우리나라 역사에서 도시재생 정책이 본격적으로 시행된 것은 1960년대 이후이다. 한국전쟁 후 국내 주요 도시에서는 주택과 기반시설이 매우 부족한 상황 속에서 급속하게 진행된 도시화로 인해 ‘불량주거지(당시 서울시 표현)’가 곳곳에 존재했다. 이 문제가 특히 심각했던 서울에서는 1960년대부터 문제 해결을 위해 단속, 집단이주, 자력갱생, 공공주도 재개발 등 다양한 수단을 활용하여 도시재생을 시도해왔으나 만족스러운 효과를 보지 못했다²⁾. 그러다 1983년 현 재개발사업의 원형이라고 할 수 있는 ‘합동재개발’ 방식이 도입되면서부터 민간주도로 물리적 환경 개선이 급속도로 추진될 수 있었다. 주거지가 아닌 도심에서도 1965년 도심재개발 정책이 시행되면서부터 본격적으로 도시재생이 시행되었다. 2002년 시작된 청계천 복원사업도 도시재생의 일환으로 볼 수 있다. 즉, 우리나라에서 도시재생은 2013년 이전에도 꾸준히 진행되어 왔던 것을 알 수 있다. 그리고 사업 대상은 주거지부터 도심까지 다양했고, 이를 위한 수단

1) 국토교통부 (2013) “도시재생 활성화 법적 기반 마련”, 5월 27일 보도자료, p.1.

2) 김광중 · 윤일성 (2001) 「도시재개발과 20세기 서울의 변모」 in 서울시정개발연구원(편) 「서울 20세기 공간변천사」, pp.559-622.

은 자력갱생부터 대단위 전면철거형 재개발사업과 하천 복원까지 그 스펙트럼이 넓었고, 시행 주체도 토지주, 토지주로 구성된 조합, 공공까지 다양했다는 것을 알 수 있다.

이렇게 쇠퇴하는 도시를 활성화하기 위한 다양한 방식의 노력과 활동을 포괄하는 개념인 도시재생은, 2000년대 후반 용산 참사와 글로벌 금융위기 후 민간시행 재개발사업의 단점이 주목받으며 점차 그 '대안적 방식'의 사업을 의미하게 되었다. 비록 법률에서는 '도시재생 사업'으로 정비사업, 재정비촉진사업, 도시개발사업 등 다양한 사업 수단을 포괄하고 있으나, 중앙정부나 지자체로부터 '도시재생 활성화지역'으로 선정되어 '마중물예산'을 지원받는 곳에서는 전면철거형 대규모 재개발 방식은 철저하게 지양돼 왔고, 수복형 사업 중심으로 사업이 추진돼 왔다³⁾. 또한, 인천과 청주의 경제기반형 도시재생사업 사례에서 볼 수 있듯⁴⁾, 사업 참가자들 사이에서는 '재생'은 '공공성'을 추구해야 하는 사업이며, '수익성'을 추구해서는 안 된다는 공감대도 널리 퍼져 있었다. 이러한 배경 속에서, 2013년 법률 제정 이후 우리나라 '도시재생사업' 현장에서는 '공공성'을 추구하는 수복형 방식의 '재생'과 '수익성'을 추구하고 대규모 철거를 동반하는 '재개발'은 물과 기름처럼 상반되는 개념으로 인식돼 왔고, 상호 연계 없이 추진돼 왔다. 그 구체적인 예는 '재생'과 '재개발' 사업구역이 정확하게 일치하는 세운상가일대 도시재생사업, 재생사업구역 내에 재개발사업 구역이 포함되는 서울역 일대와 천안 도시재생(선도지역)사업 등 여러 곳에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

하지만, 2010년대 후반부터 기존의 도시재생사업이 주민들이 체감하는 효과가 낮다는 비판의 목소리가 커져왔다⁵⁾. 이를 보완하기 위해 정부는 2019년 법률 개정을 통해 공공주도 개발사업이 연계된 도시재생의 추진을 위해 도시재생혁신지구, 총괄사업관리자방식, 인정사업 등 세 가지 신규 수단을 도입하였다. 하지만, '도시재생'에 내포된 공공성 우선 추구하고 대규모 개발사업에 대한 부정적인 인식은 여전히

유지되었다. 이로 인해 토지수용권이 부여되지 않아 공공이 보유한 토지 중심으로만 사업추진이 가능할 수 있었고⁶⁾, 사실상 공공이 소유하거나 매입 가능한 토지에서 공공주도로 '공공성' 중심의 개발사업만 추진 가능하도록 제도가 설계되어 있는 상황이다⁷⁾.

이렇게 물리적 환경 개선 방식에 있어 기존의 전면철거형 재개발과 뚜렷한 차이를 보여주고 있는 현재의 도시재생사업은, 사업의 과정과



사업 유형	사업 명	연도 및 사업비(억원)							비고
		계	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
마중물 사업	총 계	1008	2	41	202	312	234	217	
	세운상가군 주변 보행네트워크 구축	2	-	-	2	-	-	-	
	세운메이커스 큐브 및 세운협업지원센터 운영	69	-	-	7	20	21	21	
	거점공간 조성 및 전략기관 유치	47	-	5	10	-	24	8	
	2단계 구간 주변지역 산업고도화	3	-	-	-	3	-	-	
	주체형성	9	-	-	3	2	2	2	
	역량강화	8	-	-	2	2	2	2	
	협동사업	29	-	-	7	10	6	6	
지자체 사업	소 계	167	-	5	31	37	55	39	
	세운상가군 1단계구간 공공공간 조성	471	2	36	171	262	-	-	
	세운상가군 2단계구간 공공공간 조성	370	-	-	-	13	179	178	
	소 계	841	2	36	171	275	179	178	

[그림1] '재생'과 '재개발' 간 연계 없이 추진 중인 세운상가일대 도시재생사업
출처: 세운상가일대 도시재생활성화계획

3) 국토교통부 (2017) "2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정사업 개요", 국토교통부 (2018) "2018년도 도시재생 뉴딜 선정사업 개요", 국토교통부 (2019) "2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 선정지역 요약서".
4) 이태희 (2020) 「민간참여 도시재생사업 활성화 방안」, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스.
5) 국토교통부 (2019) "도시재생 뉴딜사업, 거점 재생 기능 강화한다", 12월 26일 보도자료.
6) 수용권이 부여되지 않은 원인으로 대규모 개발사업에 대해 부정적인 '도시재생'에 대한 인식이 있음을 당시 국토교통부 관련 공무원 인터뷰를 통해 확인할 수 있었음.
7) 이태희 (2019) 「도시재생 혁신지구... 민간 참여 활성화에는 의문」, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 738호; 이태희 (2019) 「도시재생 인정사업 도입에 따른 기대와 우려」, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 739호; 이태희 (2020) 「총괄사업관리자 방식 도시재생에 대한 우려와 기대」, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 752호 참조.

내용에서도 기존의 방식과 상당한 차이를 보여주고 있다. 포용성과 민주성을 개선하기 위하여 사업 과정에 세입자를 포함한 주민들의 참여를 장려하고 있고, 관련 공무원을 비롯한 다양한 이해관계자들이 함께 협력적 거버넌스 과정을 통해 사업을 추진해 나가고자 하고 있다. 다수 사업구역에서는 도시재생 과정에서 발생할 수 있는 젠트리피케이션의 완화를 위한 ‘안심상가’나 임대주택을 공급하는 사업을 추진 중이다. 여기에 더해 대다수 사업구역에서는 마을공동체 중심의 ‘따뜻한’ 사회적 경제를 접목하여 주민 일자리 창출을 시도하고 있다.

3. 문제의 핵심은 정책 효과 :

주거환경이 개선되고 도시 경제가 활성화되고 있는가?

이렇게 지향점만 보면 매우 바람직해 보일 수 있는 도시재생사업은, 정작 예산을 지원받은 수혜자라고 볼 수 있는 지역주민들로부터 최근 강한 비판을 받고 있다. 도시재생사업에 제기되는 핵심적인 비판은 사업의 효과성에 있다. 즉, 상당한 예산을 투입하였으나 정작 주민들이 가장 원하는 도로, 주차장 등 기반시설 확충을 통한 물리적 환경은 개선되지 않은 채 벽화그리기, 마을회관 건립, 전시성 공간 건립 등 주민들의 니즈와 동떨어진 사업에만 치중해 왔다는 것이다⁸⁾. 상권 활성화 등 경제적 재생 또한 기대에 미치지 못하는 경우가 많다⁹⁾. 마을 공동체 주도의 사회적 경제 활성화를 통한 일자리 창출에 있어서 실제로 의미 있는 수익을 창출하는 조직은 매우 제한적일 뿐 아니라, 예산지원이 종료되면서 사회적 경제 조직이 와해되는 사례도 다수 발생

하고 있다¹⁰⁾. 사업의 ‘결과’와 더불어 사업 ‘과정’에 대한 비판도 제기된다. 한편에서는 의사결정 과정에서 주민들의 의견이 충분히 반영되지 못하고 공무원, 자치단체가 원하는 방향으로 사업이 추진된다는 비판이 제기되는 가운데¹¹⁾, 또 다른 한편에서는 적극적으로 참여하는 주민들의 수가 매우 적어 ‘주민대표’의 대표성이 낮고 ‘침묵하는 다수’의 의견이 충분히 반영되지 못한다는 비판도 제기되고 있다¹²⁾. 도시재생사업에서 주택개량을 위한 사업 수단으로 주로 활용되는 소규모 정비사업의 경우, 일반 정비사업과는 달리 기반시설 공급이 동반되지 못한 채 다양한 도시·건축규제 특례를 받아 밀도만 높아지는 경우가 대다수다. 이로 인해 해당 주택은 개량되지만 동네 전체의 주거환경은 오히려 나빠질 우려가 클 뿐 아니라, 해당 사업으로 인해 지역 전체의 노후도가 개선되고 건축 배치가 힘들어져 재개발사업 추진 또한 어렵게 되는 경우가 종종 발생하고 있다¹³⁾.

이렇게 도시재생사업이 주민들의 눈높이를 만족시켜주지 못하는 상황 속에서, 최근 사업성이 양호한 지역을 중심으로 도시재생사업을 중단하거나 구역 지정을 철회하고 대신 전면철거형 재개발사업을 추진하겠다고 하는 곳이 상당수 나타나고 있다¹⁴⁾. 일각에서는 이를 단순히 주민들의 ‘욕망’이라고 치부하지만¹⁵⁾, 주민들만 비난하기에는 현재의 도시재생사업은 분명 많은 문제가 있어 보인다. 일각에서는 원래 도시재생은 오랜 시간이 걸리기에 긴 호흡을 가지고 기다려야 한다고 주장하고 있다. 하지만, 이미 8년이 넘는 시간 동안 국정과제로 추진되며 매우 큰 규모의 공적 재원이 투입되어 왔으나 쇠퇴는 멈추지 않고¹⁶⁾, ‘지방소멸’ 문제 또한 뚜렷한 개선의 여지가 보이지 않을 뿐더러¹⁷⁾, 무엇보다 해당 지역 주민들이 만족하지 못한다면 근본적

8) 이서영 (2021) “뿔난 도시재생 주민들…‘예산 1500억원? 주거 질 변화없어’”, 서울파이낸스 3월 30일 기사

9) 고태현·김은혜 (2021) “[도시재생 명과암] 기대에 찬 구도심…‘갈아엮고 새출발’ 요구도 거세”, 경기신문 7월 22일 기사; 길해성 (2017) “수백억 투입 ‘신촌 재생’ 되레 ‘죽이는 신촌’ 논란, 스카이드일리 1월 31일 기사

10) 고장석 (2018) “‘4년 지나면 끝? 추가지원 없으면 도시재생 협동조합 한계’, MTN 뉴스 3월 23일 기사; 이우영 (2019) “[도시재생 1번지 부산의 민낯] 5. 주민 빠진 도시재생” 부산일보 11월 19일 기사.

11) 상계서.

12) 허정원 (2021) “‘소방차 못오는 길, 벽화만…’ 뚝에 거세진 도시재생 해제 요구”, 중앙일보 4월 14일 기사.

13) 홍성호 (2021) “장위 11구역(뉴타운해제구역) 재개발과 현황문제” 국토도시계획학회 주거정비연구위원회 세미나 자료.

14) 박윤선 (2020) “‘우리도 공공재개발로…’ ‘도시재생’ 해제 확산되나” 서울경제 11월 12일 기사; 방윤영 (2021) “재개발 막힐라…‘도시재생 안할래요’ 주민 요청에 ‘1호 해제’ 나왔다”, 12월 9일 기사.

15) 이정규 (2021) “들쭉이는 재개발 욕망, 자양4동을 가다”, 한겨레21 5월 8일 기사.

16) 김흥록 (20221) “수조원 투입된 도시재생…쇠퇴 멈춘 곳은 ‘제로’”, 서울경제 9월 6일 기사.

17) 하혜영·김예성 (2021) 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 국회입법조사처 NARS 입법·정책 v.85.

인 정책 방향 자체가 잘못된 것이 아닌지에 대해 깊은 고민을 할 필요가 있을 것이다.

4. 정책제언 : 차기 정부에서도 도시재생은 계속되어야 한다. 단 완전히 다른 방식으로

2013년 도시재생법 입법 당시 정부가 도시재생이 필요한 이유로 제시한 ‘인구 감소, 지역경제 침체, 주거환경의 노후화’는 여전히 미완의 과제일 뿐 아니라 상당수 지방도시에서는 오히려 정도가 더욱 심해졌다. 국가공동체의 균형 있는 번영과 연대를 위해서 “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상”¹⁸⁾을 통한 국가균형발전이 필요하다면, 국가균형발전 정책의 일환으로서 도시재생 정책 또한 여전히 필요하다고 할 수 있을 것이다. 도시가 경쟁력인 시대에¹⁹⁾, 국가적으로 도시재생 정책은 오히려 확대 추진될 필요가 있다. 단, 지금과 같은 방식이 아닌, 전략과 제도, 정책의 근본적인 reset이 필요하다. 현재의 도시재생 정책의 구체적인 문제와 현 제도를 내에서의 개선방안에 대해서는 본 저널 2021년 1월호에서 자세히 논의한 바 있다²⁰⁾. 따라서 본 고에서는 우리나라 도시재생 정책이 향후 추구해 나가야 할 방향 중에서도 보다 근본적이고 현 제도의 틀을 전면적으로 개편해야 하는 부분을 중심으로 몇 가지 제언을 하고자 한다.

① ‘도시재생’의 개념 재정립

전술했듯 현 도시재생 정책 전반과 사업 현장의 참여자들이 폭넓게 공유하고 있는 (바람직한) ‘도시재생’은 주민공동체가 적극적으로 참여하고, ‘공공성’을 우선적으로 추구하는 점진적인 지역개선 방식을 의미한다. 반면, 기존의 ‘수익성’을 추구하는 전면철거형 재개발 방식은 옳지 않은 것으로 보고 원천적으로 배제하고 있다. 이러한 도시재

생 개념을 주장하는 사람들이 자주 인용하는 사례는 영국이다. 즉, 과거 대처(Thatcher) 정부에서의 대단위 ‘재개발’(redevelopment) 중심의 정책에서, 지역공동체가 적극적으로 참여하고 사회적·경제적·물리적 재생을 통합적으로 달성하려고 하는 ‘재생’(regeneration)의 방향으로 진화해 왔다는 것이다. 하지만, 그들 중 ‘도시재생’이라는 용어가 처음 정책에 사용된 것이 대처 정부에서였다는 것²¹⁾을 이야기하는 사람은 많지 않은 듯하다. 또한, 2010년 정권이 교체된 후 정부의 도시재생 정책에서는 민간이 주도하는 민관협력을 통한 경제적 재생에 집중²²⁾하고 있고, 반면에 지난 정부에서 중점을 뒀던 빈곤 지역주민들을 대상으로 하는 사회적 재생에 관한 관심은 대폭 줄어든 변화에 대해서도 별로 주목하고 있지 않은 듯하다.

여기서 필자가 이야기하고자 하는 것은, ‘도시재생’이 반드시 “주민 참여를 통한 점진적 지역개선 방식”만을 지칭하는 것이 아니라, 시대적·지역적 상황과 사업의 성격 등에 따라서 그 의미가 지속적으로 변해왔다는 것이다. 우리나라 도시재생 정책과 제도를 설계하고 현장에서 사업을 시행하면서, 일부 해외사례를 선택적으로 인용하여 “재생은 개발이 아니다”라거나 “재생은 (마땅히) 공공성을 우선적으로 추구해야 한다”라는 경직된 사고를 버릴 필요가 있다. 도시재생은 특정 방식의 사업 수단을 의미하는 것이 아닌, 쇠퇴하는 도시를 활성화하기 위한 다양한 방식의 노력과 활동을 포괄하는 것이어야 한다. 그리고 이를 위해서는 지역 환경에 맞게 다양한 사업 수단이 유연하게 적용될 수 있어야 한다.

② 보조금 사업으로서의 도시재생이 아닌, 도시 전체의 전략적 차원에서 접근해야

현재 우리나라에서 ‘도시재생’은 ‘도시재생 활성화지역’ 내에서 정부나 지자체의 지원을 받아 시행되는, 수복형 방식 중심의 3~5년짜리 ‘도시재생사업’과 거의 동의어로 이해되고 있다²³⁾. 도시 단위의 도시

18) 「국가균형발전특별법」 제1조.

19) Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How urban spaces make us human*, Pan Macmillan; Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*, Routledge.

20) 이태희 (2021) 「도시재생사업 7년, 도시는 왜 활성화되고 있지 않나?」, 한국도시계획학회지 v.8(1): 26-35.

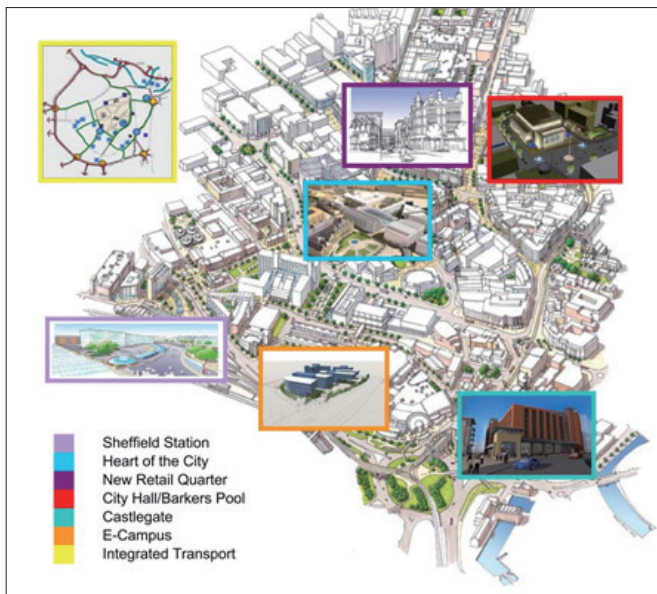
21) Jones, P., & Evans, J. (2008). *Urban regeneration in the UK: Theory and Practice*, Sage.

22) Thorpe (2017) “UK Urban Regeneration Policy for Competitiveness: A Government Perspective” *LHI Journal* 8(2): 33-53.

23) 2019년 법개정을 통해 인정사업이 도입되며 활성화지역 외부에서도 점단위 도시재생사업의 시행이 가능하나, 제도가 시행된 지 오래되지 않았을 뿐더러, 정책 전반에서 점단위 사업보다는 면단위 사업이 주를 이루고 있음.

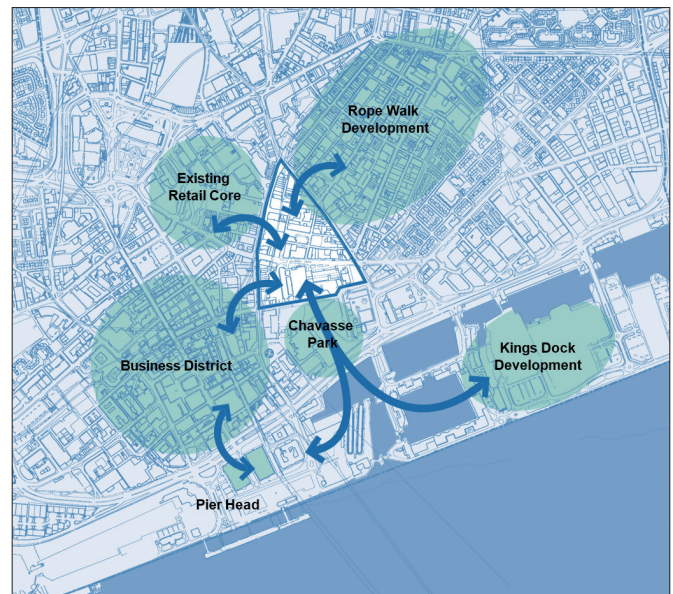
재생 전략을 담은 ‘도시재생전략계획’을 수립하도록 하고 있으나, 필자가 현장에서 경험해 본 바로는 실제 현장에서 이 계획은 중앙정부의 보조금을 받고, 도시재생 활성화지역을 선정하기 위한 수단으로만 이용되고 있는 경우가 많다. 따라서, 도시재생을 위한 의사결정 권한과 주요 자원을 가지고 있는 주체들이 모여 치열한 고민 끝에 도출된 ‘전략’이 담겨 있다기보다는, 용역을 맡은 업체가 정부에서 제시한 형식에 맞게 ‘뻔한’ 내용을 ‘복붙’하여 수립되는 경우가 많다. 이 계획에서 중요한 것, 특히 지역 정치인들과 주민들이 관심을 가지는 부분은 ‘전략’의 내용보다는 자원을 ‘어떤 지역’에 먼저 배분할 것인가, 금번 보조금 공모사업에 어떤 지역이 지원할 것인가 등인 경우가 많다. 자치단체장과 지역공무원들은 공모사업에 당선되는 것까지가 중요하고 그 이후는 관심도가 많이 떨어지는 경우가 대부분이다²⁴⁾. 공모사업에 선정되면 대개 ‘도시재생과’ 내 1명²⁵⁾의 실무자급 공무원이 사업을 전담해서 관리하는 경우가 많다.

이에 반해, 우리가 도시재생의 성공사례로 꼽는 도시들의 경우 의사결정 권한을 가지고 있는 핵심 관계자들이 모여 심도 있는 논의 끝에 도시의 명운을 걸고 도시재생 전략을 수립하고, 여기에 따라 행정력과 도시의 가용자원을 전략적으로 운용하여 지역재생을 해 나가는 것을 볼 수 있다. 영국에서 ‘도시재생 황금기’라고 할 수 있는 1990년대 말-글로벌 금융위기 전까지 시행되었던 주요 지방도시 재생에서는 말 그대로 지방정부의 의사결정과 관련된 핵심 멤버라고 할 수 있는 시장(또는 시의회 의장), 시의회 야당 당수, 최고행정관²⁶⁾ (Chief Executive), 도시재생 관련 중앙정부 및 광역단체 기구의 책임자급 담당자, 지역 내 주요 민간 리더들이 거버넌스 기구인 도시재생회사(Urban Regeneration Company)를 구성하여 오랜 토의를 거쳐 재생 전략을 수립하였다. 이 과정을 거쳐 장·중·단기 대응 전략, 공간 전략, 자원 마련 전략 등이 도출되었고, 이 전략은 지자체 정책 전반에 충분히 반영될 수 있었다. 즉, 특정 부서 내 실무자



[그림2] 영국 Sheffield 도심재생 공간 전략

출처: Evans, R., Hutchins, M., Meegan, R., & Parkinson, M. (2007). Sheffield One Evaluation.



[그림3] 영국 Liverpool 도심재생 공간 전략

출처: BDP (2009) Liverpool : regeneration of a city centre.

24) 이재준 (2017) “문재인정부 도시재생 뉴딜 정책의 추진 방향”, 대한국토도시계획학회 세미나 발제내용.

25) 경우에 따라서는 1명이 복수의 대상지를 관리하기도 하고, 1개 대상지에 복수의 공무원이 관여하기도 함.

26) 영국에서 행정 실무를 총괄하는 지방정부 내 최고위 직업 공무원.

급 공무원이 주관하는 보조금 사업으로서의 도시재생이 아닌, 도시재생과 관련된 중앙과 지방, 공공과 민간의 핵심 리더들이 직접 참여하여 쇠퇴해가는 도시의 운명을 바꿔 나가기 위한 전략적·정책적 접근이었다.

영국 사례에서 살펴봤듯, 차기 정부의 도시재생 정책은 지금과 같이 국토교통부가 주관하여 수 년짜리 보조금을 나눠주는 것이 주가 되어서는 안 된다. 지자체의 도시재생 정책과 사업이 ‘도시재생과’에서 중앙정부의 보조금을 받아 ‘도시재생사업’을 추진하는 것에 그쳐서도 안 된다. 도시재생전략계획이 보조금을 수령할 때만 형식적으로 참고하는 계획에 그쳐서도 안 된다. 차기 정부에서의 도시재생에서는 도시의 의사결정 권한을 가지거나 위임받은 책임자급들이 모여 도시의 문제를 진단하고, 도시의 가용 자원과 활용 가능한 펀드, 정책의 우선순위 등을 종합적으로 고려한 장·중·단기 전략을 담은 계획을 수립할 필요가 있다. 이 전략이 도시정책 전반에 반영되어 지자체 내 다양한 부서의 사업이 효율적이고 일관되게 추진될 수 있도록 할 필요가 있다. 중앙정부는 필요시 지자체가 실효성 있는 도시재생 전략을 수립하는 것을 지원하고, 또한 도시재생 전략이 실현될 수 있도록 적절한 형태의 지원을 해 줄 필요가 있다. 지자체는 전략계획에 따라 중앙정부의 다양한 부처에서 운영되는 보조금, 융자, 세제감면 등의 지원과 더불어, 다음에서 기술할 민간부문의 투자를 최대한 활용하여 도시재생을 위한 개별 사업을 추진해 나가야 할 것이다.

③ 민관협력 체계 개편을 통한 민간투자 유치 확대

도시는 다양한 구조적 원인이 복합적으로 작용하여 쇠퇴한다. 쇠퇴하는 도시를 다시 번영의 방향으로 전환하기 위해서는 이러한 구조적 문제를 해결해야 하는데, 이를 위해서는 일반적으로 오랜 기간 많은 자원과 노력이 필요하다. 특히, 창의적이고 효율적으로 문제를 해결하고, 제한된 공공재원만으로 하기 힘든 대규모 사업을 시행하며, 공공재원의 투입이 종료된 후에도 양질의 일자리가 지속적으로 창출되고 조성된 시설이 잘 운영될 수 있기 위해서는 공공부문의 노력 외에 민간부문, 특히 기업을 중심으로 한 민간영리부문(제2섹터)의 참여와 투자가 꼭 필요하다. 하지만, 지금과 같이 전반적인 도시재생과

정이 공공주도로 진행되는 반면 민간기업의 참여는 매우 제한적으로 이뤄지고, ‘수익성’에 대한 충분한 고려 없이 ‘공공성’ 위주로 계획이 수립되고 사업이 추진되고 있는 상황 속에서는 민간부문의 참여와 투자를 이끌어내기가 매우 어렵다. 실제로 앞에서 언급한 현재 우리나라에서 나타나고 있는 도시재생사업의 문제는 ‘정부실패’의 전형에 가깝다.

앞에서 언급한 Sheffield와 Liverpool에서도 1980년대 중반까지 공공 주도로 도시재생을 추진했으나, 두 도시 모두 파산 직전까지 가는 등 처절한 ‘정부실패’를 경험했다²⁷⁾. 이후 전략수립부터 사업시행까지 주요 의사결정 과정에 민간부문이 단순한 들러리가 아닌, 실질적인 권한을 가지고 적극적으로 참여하기 시작했다. 이를 통해 공공성 ‘만’ 높고 실현되지 못하는 계획이 아닌, 실질적으로 민간부문의 투자를 끌어낼 수 있는 계획이 수립되기 시작하였다. 그 결과 관광객과 기업 유치에 필요한 매력적인 복합쇼핑몰과 호텔, 현대적 오피스 등의 시설이 조성될 수 있었고, 도시가 점차 활기를 되찾고 살아날 수 있게 되었다. 2010년 이후에는 민간부문이 주도하는 도시 경제재생 총괄 민관협력 거버넌스 기구인 지방경제파트너십(Local Economic Partnership)을 구성하여 경제발전에 초점을 맞춘 도시재생이 추진되고 있다. 이렇게 민간이 실질적인 권한을 가진 정책 파트너로 참여하는 민관협력 도시재생사업을 추진 함으로서 선거나 지자체장의 보여주기식 정책추진 같은 정치리스크를 최소화하고, 민간부문의 창의와 효율이 정책에 충분히 반영될 수 있도록 하고 있다.

차기 정부에서 추진하는 도시재생에서는 정부 혼자 하는 것이 아닌, 민간의 투자와 창의와 효율이라는 장점을 최대한 이끌어내서 함께 할 필요가 있다. 이를 위해서는 “결정은 정부가 할 테니 민간은 그저 따라오라”는 방식이 아닌, 계획수립부터 사업 시행까지 민간부문의 전문가들이 적극적으로 참여할 필요가 있다. 특히 도시재생이 필요한 지역은 일반적으로 사업성이 낮고 리스크가 커서 시장에서 자율적으로 투자행위가 일어나지 않는 경우가 많다. 이런 곳에서 민간투자를 효과적으로, 그리고 공익에 부합하는 방향으로 유치할 수 있기 위해서는 민과 관이 더욱 긴밀하게 협력해 나가야 하고, 공공은 보다 적극적인 지원을 해 줄 필요가 있다. 단순히 인허가 차원의 소극적 개입을

27) 이태희 (2021) “도시재생 민간참여 확대 방안: 영국사례를 중심으로” 도시재생산업박람회 세미나 발제자료.


넘어, 금융·세제지원, 토지확보, 도시·건축규제 완화, 국공유재산 지원, 각종 부담금 의무 완화, 보조금 지원 등 공공성과 수익성의 균형을 달성할 수 있도록 다양한 지원을 입체적으로 해 나갈 필요가 있다.

④ 정비사업에 대한 오해 해소와 한국 도시환경 특성의 고려

앞에서 다룬 '도시재생'의 개념에 대한 오해와 더불어, 재개발을 포함한 정비사업에 대한 오해도 풀어나갈 필요가 있다. 지금도 일각에서는 정비사업 과정에서 '가지지 못한 자'들이 겪는 어려움과 설움에 주목하며 '21세기 난쏘공'²⁸⁾이라는 비판을 하고 있다. 1983년 합동재개발 방식이 도입되고 나서 여러 시행착오를 거치며 많은 부분이 개선되어왔으나, 아직도 정비사업에서는 특히 '권리'(조합원 자격, 임대주택 입주권, 손실보상 대상 여부 등)의 유무에 따라 수혜자와 피해자가 명확하게 나뉘고 있다. 여전히 개선해 나가야 할 점이 많이 남아있으나, 개발사업의 특성상 불가피한 측면이 있어 일부 주체들이 억울함과 소외감을 호소하는 것은 앞으로도 피할 수 없을 것이다²⁹⁾. 이를 정비사업의 불가피한 단점이라고 한다면, 문제는 정비사업을 비판하는 측의 주장에서는 장점과 단점이 균형 있게 평가받고 있지 못하고 단점만 지나치게 강조되고 있다는 것이다.

정비사업은 현재 도시재생사업의 단점이라고 비판받는 기반시설 확충과 물리적 환경 개선과 관련해서 획기적인 강점이 있다. 특히 이 과정에서 공공재정 지출은 매우 제한적일 뿐 아니라, 오히려 사업 과정에서 발생하는 수입³⁰⁾이 더 큰 경우도 많아 공공입장에서 보면 '가성비'가 매우 뛰어나다³¹⁾. 또한, 시장에서 선호하는 양질의 주택을 공급하여 주택시장 안정에 기여하고, 양질의 임대주택을 공급하기에 저소득층의 주거 안정에도 도움이 된다. 특히 서울시에서 시행되는 재개발사업의 경우 전체 세대수의 최소 15%, 많게는 20% 이상의 임대

주택³²⁾이 공급되기에, 한편에서는 서민들의 지불가능한 주택을 없애는 사업으로 비판을 받고 있으나 동시에 이 사업은 주거복지에 기여하는 바도 상당하다. 상당한 공공재원을 투입함에도 불구하고 많은 주민들로부터 외면 받고 있는 도시재생사업과 비교해서 정비사업은 분명 큰 장점이 있는 사업 수단이다. 정비사업을 원천적으로 배제하는 것이 아닌, 장점과 단점을 균형 있게 바라보고, 기반시설이 매우 열악하여 전면철거형 방식이 요구되는 곳에서는 단점을 보완해 나가는 방향으로 도시재생을 추진해 나갈 필요가 있다.

정비사업 방식은 특히 물리적 환경이 극히 열악한 곳이 많이 남아있는 한국 대도시에서 아직도 매우 필요한 사업 수단이라고 생각된다. 우리나라가 도시재생 제도설계 당시 R&D를 통해 참조했던 국가들의 도시 물리적 환경은 우리나라에서 정책적 대응이 필요한 지역에 비해 전반적으로 훨씬 양호한 경우가 많다. 예를 들면, 영국에서 '복합결핍지수'가 가장 낮은, 즉 공공지원이 가장 필요한 곳 위주로 선정된 New Deal for Communities(NDC) 재생 프로그램의 사업대상지를 보더라도 물리적 환경만 놓고 보면 국내의 주거환경이 열악한 지역에 비해 월등히 양호한 것을 볼 수 있다. 이는, 물리적 환경이 극히 열악한 주택이나 (예: 영국의 노동자 주택인 back to back housing) 차가 들어가기 힘들 정도로 좁은 골목 밀집지(예: 19세기 파리 대개조 사업 이전의 파리) 등은 이미 과거에 전면철거형 재개발사업을 통해 물리적 환경이 개선된 지역이 많기 때문이다. 반면에 우리나라는 도시재생사업이 시행중인 곳 중에서 구역 내 공원비율이 0.1%, 건축행위가 불가능한 맹지 비율이 79.2%, 준공 후 20년 이상된 건물의 비율이 84.6%에 이르는 곳도 있다³³⁾. 차기 정부에서 추진하는 도시재생에서는 지역의 환경, 특히 지역의 기반시설 상황에 따라 필요시 전면철거형 정비사업 방식을 적극적으로 적용할 필요가 있을 것이다. 

28) 한국일보 2021년 포커스취재 등.

29) 심지어는 '수혜자'로 분류되는 조합원들 사이에서도 '비례율'에 따라 종전자산 규모가 큰 자와 작은 자 간의 이해관계가 나뉘는 상황이기도, 이러한 갈등은 피할 수 없을 것이다. 또한, 여러 사안에 대하여 선의의 피해자가 발생할 수 있으나(예: 권리상정일에 대한 이해 없이 해당일 이후 실거주 목적의 주택구매 등), 이를 모두 구제해 줄 수 없는 상황도 종종 발생한다.

30) 국공유지 매각수익, 재건축 부담금, 양도소득세, 부가가치세, 취득세 등. 이 밖에도 준공 후 증가하는 재산세와 건설 원가도 안 되는 가격에 취득하는 공공임대주택도 공공부문의 수입으로 분류할 수 있을 것임.

31) 이태희 (2022) "재개발·재건축, 역제가 아닌 장려해야 할 대상이다" 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 846호

32) 재개발임대주택과 과거 '소형주택'으로 불리던 행복주택으로 공급되는 국민주택규모 공공임대주택 포함.

33) 서울특별시(2017) 「가리봉 도시재생활성화계획」.



[그림4] NDC 사업이 추진되었던 런던 Shoreditch



[그림5] 도시재생사업이 추진되었던 서울 가리봉

FOCUS

새 정부의
국토도시정책 과제

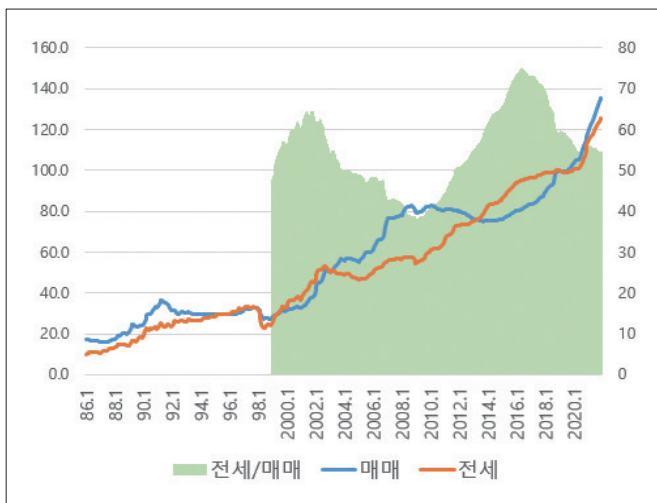
중산층 주거안정을 위한 민간임대주택 활성화 정책의 중요성

지규현 | 한양사이버대학교 교수

1. 반복적인 주택시장의 불안과 중산층 주거위기

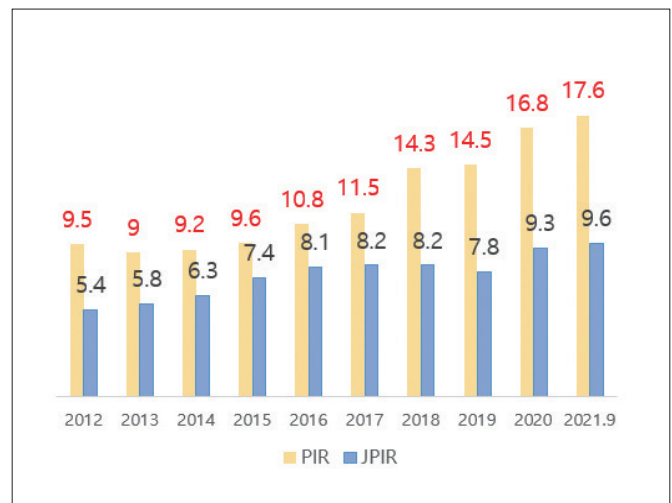
우리나라의 임대주택시장은 지난 30년간 신규 분양주택(아파트) 공급에 의존적인 시장이어서 임차수요자들이 장기적으로 거주할 수 있는 예측 가능한 임대주택이 충분히 공급되지 못했다. 단순히 주택의 양적 부족보다는 중산층이 지불가능한 수준의 임대주택 공급이 없는 것이다. 정부의 주택가격 안정에 맞춰진 정책은 궁극적으로 임대료

및 주택가격이 시장에서 작동하는 기능을 상실시켰고, 이로 인해 아주 왜곡된 방향에서 통제불능의 상황이 주기적으로 나타나고 있다. 우리나라 주택시장이 상업용 부동산에 비해 얼마나 왜곡된 시장인지는 임대시장의 수익률을 통해서 확인할 수 있다. 서울에서도 주택가격 대비 임대료 시장수익율은 2~3%가 되지 않아 민간임대사업이 어려운 시장구조이다.



[그림1] 서울 아파트 가격 추이

자료: KB국민은행



[그림2] 서울 아파트 주거비 부담 추이

자료: KB국민은행

이러한 구조적 문제를 가진 주택시장이 지속되는 가운데, 문재인 정부 들어 주택가격은 가파르게 상승하기 시작했다. 문재인 정부는 '주택공공성 강화'로 집은 투자의 대상이 아니라 거주 대상이라는 관점에서 주택의 소유자가 아닌 실수요자 중심의 정책을 표방하였다. 이에 따라 대부분의 임기 동안 투기과열지역 지정, 대출규제 강화, 다주택자 세금강화 등 규제정책을 반복적으로 강화하였다. 정부 말기에 공급확대 정책으로 선화하였으나, 2021년 9월 기준으로 PIR(연소득대비 주택가격)은 17.6배, JPIR(연소득대비 전세가격)도 9.6배까지 높아져 있다. 중산층의 내집 마련은 더 힘들어졌고, 높아진 전세가격으로 서울에서는 중산층이 안정적인 주거공간을 확보하기 어려운 상황이다.

현재 추진하고 있는 공급확대 정책으로 대량의 주택공급이 된다고 중산층의 주거불안 문제가 해결될 것인지는 의문이다. 회의적으로 바라보는 이유는 한국 주택시장에서 주택매매(투자) 시장에 종속된 전

세시장이 월세에 비해 큰 비중을 차지하고 있어 일명 갭투자 가능성이 언제나 존재하는 시장구조이기 때문이다.

2. 민간임대주택 활성화 정책의 시작, 뉴스테이

매매와 전세 중심 주택시장의 구조적 문제를 완화하기 위한 전제조건은 민간임대주택 시장이 풍부하게 존재해야 한다는 것이다. 지난 박근혜 정부에서는 중산층 주거불안 완화를 목적으로 '기업형 임대주택(뉴스테이)' 제도를 시행했다. 월세형 민간임대주택의 공급을 활성화하여, 전세가격 급등으로 인해 갈 곳이 없는 임차인의 주거 선택권을 확대하고자 하였다. 지난 20~30년간 신규 분양을 통한 자가보유율 촉진정책의 한계를 보완할 수 있는 제도적 여건을 만들었다고 평가할 만하다. 현재 뉴스테이는 서울지역에서 8개 입주예정물량을 포함하여 총 5,840호가 운영 중이며, 경기도와 인천지역에서도 15,562가 공급되었다.

[표1] 뉴스테이 사업지 현황(서울시)

구분	시공사	세대수	준공
문래 롯데캐슬	롯데건설	499	2020.5
개봉역 센트레빌하우스	동부건설	1,089	2020.07
E-편한세상 테라스 위례	대림산업(주)	360	2017.11
H HOUSE대림 뉴스테이	KCC건설	293	2017.6
H HOUSE 장위	(주)흥화	145	2020.3
독산역 롯데캐슬	롯데건설	919	2021.5
고척 아이파크	HDC현대산업개발	2,205	2022 예정
양원지구 뉴스테이	금호산업	330	미정



[그림3] 서울 소재 민간임대주택

[표2] 경기, 인천 뉴스테이 추진현황

경기	북부	파주 운정 우미린스테이(846세대, 2021.02예정) 김포 한강 예미지(1,770세대, 2018.09 입주)
	수원	호매실힐스테이트(800세대, 2018.11 입주) 권선 꿈에그린(2,400세대, 2018.03 입주)
	화성	신동탄롯데캐슬(1,185세대, 2018.05 입주) 동탄 행복마을푸르지오(1,135세대, 2018.02 입주) SK뷰파크3차(1,086세대, 2019.01입주) 동탄 레이크자이더테라스(367+116세대, 2018.04 입주) 동탄 호수공원 아이파크(774세대, 2019.07 입주),
	용인	용인 신광교제일풍경채(1,766세대, 2023.10 예정)
인천 꿈에그린(1,212세대, 2019.02 입주) e편한세상 도화(932+1,173세대, 2018.01 입주)		서창 꿈에그린(1,212세대, 2019.02 입주) e편한세상 도화(932+1,173세대, 2018.01 입주)

3. 민간임대주택 활성화 정책의 소멸

그러나, 채 3년이 지나지 않아 2017년에 정부는 뉴스테이 정책에 공공성 강화를 요구하며, ‘공공지원 민간임대주택’으로 제도의 성격을 바꾸었다. 기존 정책에 공급대상과 초기임대료, 입주자격 등이 추가됨에 따라 당초 중산층 대상 민간임대주택 활성화의 취지와 달라졌다. 여기에 2000년대 후반부터 주택가격 상승이 이어지면서 투기수요 억제수단의 하나로 시행된 법인 임대사업자 보유주택에 대한 대

출규제 및 세제강화로 민간임대주택 사업을 추진하기 어려운 구조까지 더해졌다. 2020년 6.17대책은 토지허가제, 갭투자 차단, 법인의 주택담보대출을 금지하고, 임대사업자의 법인 취득세 최고 12%, 종합부동산세 최고 6%, 양도세 인상 등으로 민간임대사업에 의한 공급을 어렵게 만들었다. 심지어 기존에 공급한 뉴스테이도 종부세 부담으로 인해 리츠 주주에게 약속한 배당수익률을 맞추지 못해 종부세가 면제되는 공공기관에 매각해야하는 상황이 되었다.



[그림4] 민간임대주택 관련 주요 부동산 정책

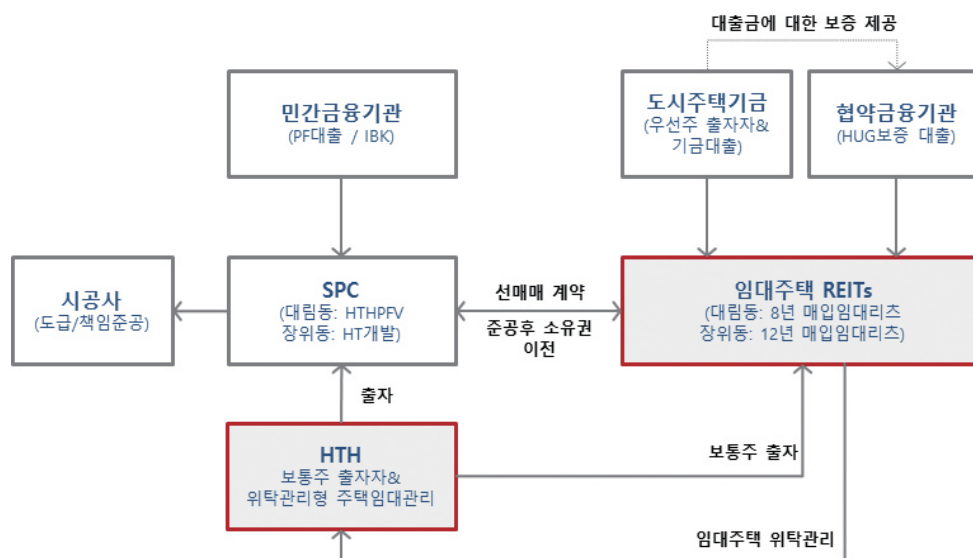
4. 민간임대주택 사업의 구조적 특징

임대주택 사업은 분양주택 사업과 달리 일반적으로 REITs 구조로 추진된다. 분양사업은 주택매각(선분양 방식)에 의해 투자자금이 빨리 회수되는 특징을 가지나, 임대주택은 투자자금 회수기간이 길기 때문에 장기 투자자를 유인할 수 있는 REITs가 필요하다. 뉴스테이의 경우 주택도시보증공사와 민간사업제안자가 공동으로 출자하고, 리츠가 임대주택을 건설하여 공급하는 사업이라 할 수 있다. 민간임대주택 사업의 이해를 돕기 위해 뉴스테이 정책의 시행으로 추진된 두 개의 민간임대주택 사업을 소개하고자 한다. 대림 H House와 장위 H House는 (주)해피투게더하우스가 출자한 개

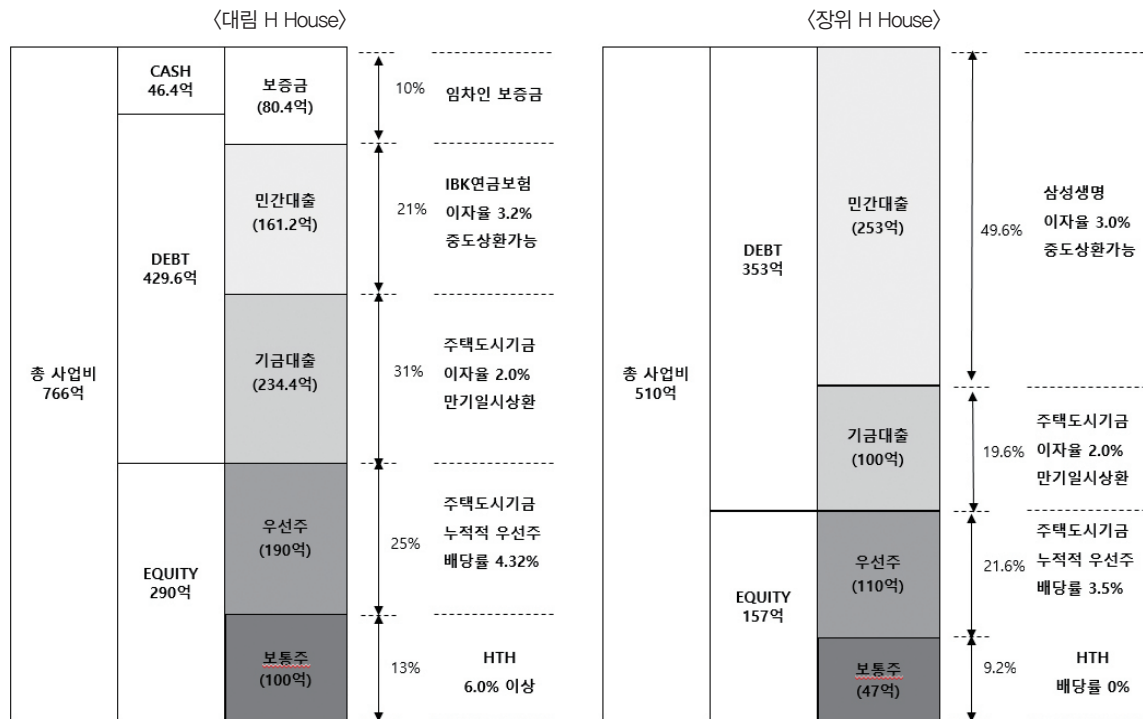
발시행법인(대림동: HTHPFV/장위동: HT개발)에서 부동산을 개발하였다. 두 사업의 기본구조는 임대주택리츠가 착공시점에 SPC와 선매입 계약을 통해 준공시 소유권을 이전하여 리츠가 임대인의 위치에서 임대사업을 하는 구조이다. 해피투게더하우스(HTH)는 SPC와 리츠 출자자의 위치를 가지며, 리츠로부터 위탁받아 임대주택사업을 실질적으로 수행한다. HTH는 임대주택리츠 보통주투자자인 동시에 Project Management와 Property Management를 수행한다. 주택도시보증공사는 임대주택리츠 우선주 출자 및 민간대출금에 대한 보증을 제공하는 역할을 한다.

[표3] 뉴스테이 사례

구분	대림 H House	장위 H House	
주 용 도	공동주택 및 근린생활시설	공동주택 및 근린생활시설	
대지위치	서울시 영등포구 대림동	서울 성북구 장위동	
대지면적	4,482.9 m ² (실사용 면적 3,690.0m ²)	2,101.00m ² (실사용 면적 1,994.80m ²)	
건축면적	1,754.47m ²	1,178.32m ²	
연 면 적	지상	14,747.66m ²	9,737.14 m ²
	지하	5,358.53m ²	5,888.01 m ²
	합계	20,106.19m ²	15,625.14 m ²
건폐율	47.55%(법정 60%)	59.07 %(법정 60%)	
용적률	399.67%(법정 400.00%)	488.13%(법정 488.18%)	
건축규모	지하2층~지상20층, 2개동	지하4층~지상16층, 1개동	
주차대수	174대(공동주택 169대, 근생5대)	145대(공동주택 109대, 근생36대)	



[그림5] HTH 사업구조



[그림6] HTH 자원조달 업구조

두 사업 모두 리츠 구조로 주택도시기금 이자율 20.0%, 민간자금은 대림 H House는 3.2%, 장위 H House는 3.0%로 조달하였다. 대림 H는 HTH의 보통주 배당률이 6.0% 이상이나, 장위H는 배당률 0%이다. 장위H가 배당률이 0%인 것은 임대료를 주변시세 대비 낮은 임대료로 책정했기 때문이다(특별공급은 주변시세 대비 약 75% 수준, 일반공급 세대는 주변시세대비 약 90~95% 수준 제한). HTH가 출자자로서 리스크(보통주)를 떠안는 대신 기대하는 이익은 배당이익과 위탁관리수수료, 향후 매각시 시체차익이다.

5. 중산층 주거불안 해소와 시장안정을 위한 민간임대주택의 역할

민간임대주택 공급확대를 위해서는 마중물 차원에서 공적자금의 지원이 여전히 필요하다. 우리나라 부동산개발금융이 여전히 장기투자에 대해 보수적이기 때문이다. 또한 시장에서 지역적 편차를 고려한 지불가능한 임대료 수준에서 적절한 시장수익률을 달성하고, 시장에서 유동화를 통해 선순


환구조를 만들어 낼 수 있어야 한다. 분양에 초점이 맞춰진 주택시장에서 토지대를 대입하여 분양가를 높이는 분양시장이 계속되는 한 가격대비 낮은 임대료 수준은 계속 오르고 이에 불안한 임차수요는 다시 주택매입수요로 전환되고 기존 주택에 대한 정부의 규제 및 과세는 이런 악순환을 계속 부추기게 된다.

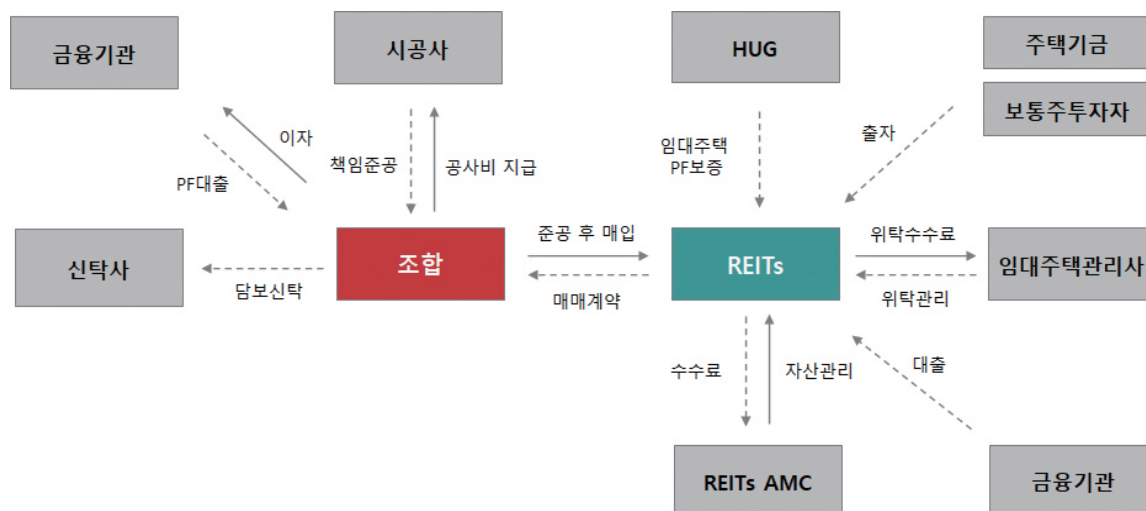
결국 중산층 임차수요자가 지불가능한 현재 시장 임대료 수준이 장기적·안정적으로 예측 가능한 시장 구조이어야 하는 것이다. 민간임대주택은 주택시장 안정화 차원에서도 효과를 가진다. 민간임대주택 사업은 부동산투자회사(REITs)나 부동산펀드로 구조화되기 때문에 토지주나 임차수요자 또는 일반투자자가 참여하여 적정수익을 기대할 수 있다. 이러한 공모시장으로 주택투자가 분산된다면 장기적으로 안정적인 주택시장을 유지하는데도 도움이 되기 때문이다.

마지막으로 민간임대주택 시장 형성이 시급한 지역에 대해 제안하고자 한다. 민간임대주택 사업 추진이 용이한 지역은 거주수요가 구입수요보다 큰 도심지역이다. 도심지역에서 토지면적이 약 3,000평 이

하인 소규모 사업장은 정비사업이 어려운 지역이다. 이 지역은 개발 규모가 작아 대형건설사의 관심이 크지 않고, 오랜 기간 방치되어 또 다른 도시문제를 야기하고 있다. 토지주들의 재산권 행사에도 제약이 큰 특성을 가진다. 따라서, 현행 정비사업 방식으로는 사업추진이 어려워 노후화가 더 심각해지면서 안전사고 위험이 증가하고, 도심 내 우범지대가 형성되기 쉽다. 토지주 입장에서도 부동산 보유세 등 각종 세금은 증가하는데, 매각도 어려운 지역이다.

도심지역의 민간임대주택이 사업적으로도 관심을 가지는 이유는 이미 임대주택시장이 형성되어 있다는 것이다. 도심은 순수 월세에 가까운 임대료가 형성되어 있으며, 이러한 임대료 수입에 의하여 발생하는 현금흐름을 바탕으로 주택임대사업의 투자자(FI, SI) 참여

를 유도할 수 있다. FI와 SI의 적극적 참여는 현재의 시공사 위주의 정비사업 구도에서 탈피해 사업비 절감을 통한 임대료 안정화 및 임대주택에 특화된 양질의 주택 확보가 가능하다는 것을 의미한다. 실제 상당수 투자자들이 지방 또는 택지개발지구의 반전세형 임대주택보다는 실제 임대수익을 통해서 현금흐름이 창출되는 서울 도심의 임대주택 사업에 관심을 가지고 있다. 조합원의 경우도 리츠의 출자자로 참여하여 임대수익에 대한 배당을 받는 구조로 사업을 진행하여 분양하지 않는 민간임대주택으로의 개발도 가능하다. 이를 통해 낙후된 도심 내 역세권 정비를 통한 도시환경 개선뿐 아니라, 수요가 풍부한 곳에 임대주택을 공급할 수 있다는 두 가지 목표를 달성할 수 있다. 



[그림7] 정비사업 연계형 민간임대사업의 구조

FOCUS

새 정부의
국토도시정책 과제

새 정부에 바라는 철도정책 방향

최진석 | 한국교통연구원 선임연구위원

1. 철도정책 현황 및 전망

철도교통은 친환경성과 고속·정시성에서 크게 주목받아 왔다. 게다가 철도교통은 우리나라와 같이 대도시에서 집중된 인구의 대규모 이동 수요를 처리하는 데에도 매우 적합한 교통수단이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 철도의 역할이 상대적으로 부각되지 않았는데, 비교적 최근에 와서야 철도의 중요성을 뒤늦게 자각한 정부가 철도의 발전을 도모하겠다는 의지를 담아 「철도산업발전기본법」(이하 「철산

법」이라 한다)을 제정하는 등 철도에 우호적인 정책을 펼치고 있다. 정부는 2003년 제정된 「철산법」을 근거로 네 차례의 5년 단위 '철도 산업발전 기본계획'을 고시하여 철도발전에 대한 정책의지를 밝히고 있고, 다른 한편으로는 네 차례의 10년 단위 '국가철도망 구축계획'의 고시를 통해 철도투자에 대한 의지를 확인시키고 있다. 여기에 더해 서 정부는 2020년 최초로 '철도시설 유지관리 기본계획'을 고시하여 신규 투자와는 별도로 기존 철도시설의 관리 강화 의지를 담아냈다.



[그림1] 철도이용 추이

이 밖에도 「철도안전법」에 근거하여, 세 차례 ‘철도안전 종합계획’을 수립·고시하여, 철도이용자의 보호에도 힘쓰고 있으며, 「철도사업법」을 근거로 철도서비스의 질적 개선과 철도(운송)사업에 대한 기준 제시 및 민간참여의 근거를 제공하는 등의 철도정책을 꾸준히 추진하고 있다.

최근 철도는 국민적 관심이 집중되는 교통수단으로 거듭나고 있다. 2015년 6,050만 명이 이용했던 고속철도 이용자는 2019년 9,420만 명으로 증가하였고, 광역철도 이용자도 2015년 12억 5,570만 명에서 2019년 14억 명에 달하는 등 의미 있는 변화가 감지되고 있다(그림 1) 참고). 더불어 2021년 ‘제4차 국가철도망 구축계획’ 초안에 대한 공청회 이후 각종 민원과 언론보도 등을 살펴보면, 철도에 대한 높은 국민적 관심을 확인할 수 있다.

한편 산업적 관점에서도 철도투자의 확대는 건설업은 물론 신호, 통신 등의 연관산업과 차량제작 및 관련 부품산업의 시장규모를 확대하는 등의 효과로 이어진다. 여기에 정부가 2050년 탄소중립을 선언한 것까지 더해져, 앞으로 철도에 대한 국민적, 경제적 관심은 더욱 커질 것으로 예측되며, 이에 따라 철도정책의 방향이 정해질 것으로 보인다. 즉, 철도에 대한 투자압력은 더욱 커져서, 재정 또는 민간자본을 활용하는 투자가 활성화될 것으로 보인다. 한편 철도와 관련된 산업(제조업)의 성장 잠재력은 더욱 커질 것으로 예상되므로, 이를 더욱 확대하고자 하는 정책의 마련이 필요하다. 여기에 더해 세계적인 추세인 4차 산업혁명 기술의 철도와의 접목, 철도운영 및 관리의 디지털화 등도 향후 철도정책의 중심에 자리잡을 것으로 보인다.

이러한 철도에 대한 우호적인 여건에도 불구하고, 간과하기 어려운 약점도 존재한다. 철도 개통 이후 운영과정에서의 적자가 지속되고 있다는 것이다. 우리나라 철도를 대표하는 철도공사는 물론 대도시의 도시철도, 민간자본으로 투자한 철도운영 역시 예외 없는 운영적자의 그늘에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 상황은 유공자 및 고령층에 대한 무임승차에 대한 정부지원 등 철도운영을 둘러싼 다양한 갈등의 원인이 되고 있다.

현재 철도정책은 「철산법」을 중심으로 「철도의 건설 및 철도시설 유지 관리에 관한 법률」(2019년 개정), 「철도사업법」, 「철도안전법」 등 4개 법률에 근거하여 추진되고 있다. 즉 이들 법률에 근거하여 각종 계획이 수립·이행되면서 예산, 조직 등 후속 지원체계가 확정되는 과정을 거치고 있다. 이 법률들은 제정 이후, 다양한 개정을 거쳐왔는데, 그 방향성은 한결같이 ‘정부의 역할 강화’였다. 「철도건설법」이 ‘철도

의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률’로 개정되어 철도시설 관리에 대한 정부의 지원이 강화되었고, 「철도안전법」은 지속적으로 안전기준을 높이고 있으며, 「철도사업법」은 철도공사 외 민자철도에 대한 정부의 관리 강화를 목표로 추진되고 있다. 이와 같은 추세는 ‘철도’가 시장 매커니즘을 통해 관리되기 어려운 구조이며, 지자체 수준에서의 관리조차 매우 어렵다는 반증으로, 그 과정에서 공공성을 담당하는 국가의 역할이 끊임없이 요구되고 있다.

2. 철도 분야별 정책방향

먼저 철도투자와 관련한 전망에 있어서 우리나라는 저출산·고령화에 따른 인구감소, 경제성장률 둔화에 따른 저성장, 기술변화와 4차 산업혁명시대의 도래, 그리고 기후변화 등 대내외 여건 변화에 의해 지속적인 도전에 직면하고 있다. 특히, 세계 최저수준인 출산율로 인해 우리나라는 이미 총량적인 인구 감소시대에 돌입했다고 보는 전문가가 다수이다. 특히 지방 중소도시는 1990년대부터 인구가 지속적으로 감소하고 있어서 도시쇠퇴 및 축소도시를 넘어 지역이 소멸될 것이라는 견해가 많다.

이런 위기를 극복할 수단으로 지자체들은 강력하게 철도를 요구하고 있다. 이런 요구의 근원은 경부고속철 2단계(2010), 전라선전철화(2011), 호남고속철(2014), 수서고속철(2016), KTX강릉선(2017)에 의한 지역접근성 개선(이동시간 단축)이 실질적인 지역발전으로 나타나고 있다는 강력한 믿음에서 찾아진다. 또 다른 근거는 지방 광역권에 광역철도가 없기 때문에 진정한 의미의 광역경제권의 생성을 기대할 수 없다는 것이다. 특히 이미 촘촘하게 운영 중인 수도권에 비해 광역철도가 거의 없다고 볼 수 있는 지방은 영원히 수도권 1극 체제의 희생양이 될 것이라는 비판이 제기된다. 이에 2021년 고시된 제4차 국가철도망 구축계획은 최초로 신설형 광역철도 5개를 고시하는 결과로 이어졌고, 향후 같은 수준의 광역철도 유치 경쟁은 더욱 커질 것으로 전망된다. 현재 이들 5개 비수도권 광역철도는 소위 ‘선도사업’으로 구분되어 2021년 가을부터 ‘사전타당성조사’가 시작되었고, 민간자본으로의 추진, 역세권 개발과의 동시진행 등 다양한 방법이 검토되고 있다.

수도권에서는 이미 진행 중인 수도권광역급행철도 3개 이외에 20대 대통령 선거 후보들이 공약으로 내세운 3개 노선이 추가로 추진될 것으로 보인다. 수도권의 출퇴근 축을 11개로 본다면 새로운 3개 노선의

〈프랑스 철도공사 안전보고서 – 표지〉



〈프랑스 철도공단 안전보고서 – 표지〉



[그림2] 철도기관 안전보고서 사례

추진은 타당할 것으로 보이며, 해당 노선들로 인해 수도권의 광역철도망은 완성에 가까워질 것으로 볼 수 있다.

둘째, 1990년대 말 외환위기를 거치면서 정부는 철도청 중심이었던 철도를 철도시설관리와 철도운영을 구분하는 체계(상하분리)로 전환하였으며(2004년 철도구조개혁), 이후 철도운영의 다변화(2013년 철도산업 발전방안)를 위해 수서고속철도((주)에스알)를 설립하였다. 이러한 철도정책의 방향은 이미 세계적으로 성과가 있다고 확인된 바 있으므로 유지가 필요하다. 다만 근거가 되고 있는 「철산법」이 검토될 당시, 지나치게 여기에만 집착하여 소위 ‘철도산업’이 철도운영과 철도시설관리로만 이루어진 것처럼 인식되고 있다. 철도산업에서 철도운영과 철도시설관리가 중요하지만 제3의 영역인 철도제조업에 대한 고려도 필요하다. 철도차량 및 부품, 신호·통신 장비의 제작 등도 철도산업을 구성하고 있는 또 하나의 영역으로 유럽에서는 철도공급산업(Rail Supply Industry)으로 분류하고 있다. 「철산법」에 의해 진흥의 대상에서 소외된 철도제조업 또는 철도공급산업은 오히려 「철도안전법」의 강한 규제 대상이 되었다. 즉, 차량 및 부품에 대한 형식승인 제도와 시스템에 대한 안전·성능평가 의무화 등이 그것이다.

물론 이러한 제도는 우리 철도제조업의 기술발전을 유도하고 있지만 산업계에서는 이를 지나치게 강한 규제로 인식하고 있다. 사실 형식승인(Type Certification) 제도의 모태는 유럽의 운영호환을 위한 기술기준(TSI – Technical Specification for Inter-operability)이다. 즉 안전(Safety)보다 표준화(Standardization)를 위한 제도인 것이다. 차량 및 부품, 신호·통신 등의 표준화는 충분하게 크지 않은 국내 철도시장에서 기술력을 빠르게 선진화할 수 있는 방법으로, 유럽은 물론 중국에서도 국가적인 지원이 이루어지고 있다. 하지만 우리나라에서는 이를 안전 규제로 다루면서, 산업적인 측면에 대한 보다 합리적인 고려가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 새로운 정부에서는 국내 철도제조업의 발전을 촉진하기 위해 형식승인제도 등을 「철도안전법」이 아닌 표준화 촉진을 위한 제도로 전환해야 한다. 즉 ‘(가칭) 철도제조업 표준화 촉진 및 관리에 관한 법률’을 제정하여, 국내 철도제조업의 기술표준화를 지원하고, 성능기준도 상향시키는 근거법으로 활용해야 한다. 이 과정에서 독일, 프랑스 등 철도선진국에서 빠르게 진행 중인 ‘철도디지털화(Rail Digitalization)’ 역시 시급하게 추진해야 한다. 이러한 제도적 기반이 마련되면 국내 차량제작, 부품,

1) European Directive 2016–798

신호시스템 등의 표준화는 더욱 빨라질 것이며, 이를 통해 양질의 일 자리를 충분히 만들어 낼 수 있을 것이다.

셋째, 「철도안전법」은 철도안전을 위한 중요한 기반이 되어야 하지만 우리나라 현행 법률은 지나치게 ‘처벌’ 중심이므로 이를 ‘예방’과 ‘협력’ 중심으로 바꾸어 나가야 한다. 철도선진국인 유럽에서는 이미 2004년 ‘예방’ 중심의 철도안전제도가 확보되었고, 2016년 이를 더욱 공고히 하는 방향으로 개선¹⁾이 이루어졌지만 우리나라 「철도안전법」은 2004년 제정된 이후 ‘처벌’ 수위를 강화하는 방향으로만 개정되고 있다. 현행 「철도안전법」의 가장 큰 문제는 규제 대상자(철도 기관 및 종사자)가 안전에 문제가 있는 사안을 감추기에 급급하다는 것이다. ‘병은 널리 알려져 빨리 낫는다’는 속담이 있듯이 안전에 문제가 있는 사안은 드러내놓고 함께 해법을 찾아야 함에도 처벌(벌금

포함)이 무서워 감추다가 사고로 이어지고 있다. 유럽에서 가장 성공한 제도 사례는 연차별로 철도기관이 작성하는 ‘안전보고서’이다. 기관별로 자체 작성하는 연차별 안전보고서에서는 위험요인을 사전에 분석, 제출하게 하고, 전문기관이 안전보고서 상의 취약 및 의심 분야에 대하여 집중검사를 시행하여 개선사항을 함께 도출하도록 하고 있다. 철도기관에 대한 연례 정기검사에서 안전문제를 찾는 우리나라와 달리 자체 안전보고서는 중장기적으로는 사고, 장애, 준사고 등 위험데이터도 수집·분석할 수 있기 때문에 예방대책을 권고할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

넷째, 철도의 약점으로 지적되는 운영적자는 극복해야 할 숙제이다. 철도운영비용 중 차량구입, 동력비, 기관사, 승무원 등은 열차운행에 비례하기 때문에 큰 문제가 없다. 반면 철도시설과 철도차량의 유지관리 방법과 그에 수반되는 비용의 적절성은 확인하기가 어렵다. 다만 「철도건설법」이 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」로 개정되고, 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」이 시행되면서, 철도시설에 대한 성능평가가 의무화되어 ‘과도한 유지관리’는 방지할 수 있는 발판이 마련되었다. 반면 철도차량의 유지관리의 적절성은 여전히 확인하기 어려운 영역으로 남아있다. 다만, 세계 2위와 3위 철도차량 제작사인 독일 지멘스(Siemens)와 프랑스의 알스톰(Alstom)의 매출을 분석해 보면, 50% 이상이 차량 유지관리 매출이라는 점을 확인할 수 있다. 즉 차량 제작사가 유지관리를 직접 수행하고 있다는 것이다. 차량 제작기술 관점에서 보았을 때 원인은 유지관리 과정에서 쌓을 수 있는 노하우를 제작과정으로 피드백할 수 있다는 점이다. 그런데 비용관점에서 운영사가 직접 유지관리 하는 것보다 높은 비용이 든다면, 절대로 유지관리를 제작사에 맡기지 않을 것이므로 보다 낮은 비용이 소요될 것으로 추정된다. 현재 고속열차, 전동차 등의 철도차량 유지관리는 철도운영기관이 자체적으로 수행하고 있다. 이에 따라 제작기술사의 피드백은 기대하기 어렵고, 비용 역시 과도하게 소요되고 있는 지 알 수 없다. 다만 확인할 수 있는 것은 모든 철도노선 개통과정에서 시종착역 인근에 확보되는 차량기지 중 현재 사용되지 않는 차량기지도 여럿 발견된다는 것이다. 차량 유지관리가 계획 단계에서부터 비합리적으로 수립되고 있다는 증거는 아닐까?

철도운영의 적자로 인해 도시·광역철도의 유공자, 고령자의 무임승차는 사회적 문제로까지 비화되고 있다. 현재 주무관청(국토교통부)은 이를 교통카드 지급을 통해 해결하고자 노력하고 있는 것으로 파악된다. 하지만 고령자 무임승차는 복지 문제인데, 운영기관이 이를


【표1】 지속가능한 기반시설 관리 기본법 제20조(정부지원의 원칙)

- 제20조(정부 지원의 원칙) ① 국가 및 지방자치단체는 기반시설의 건설 당시 비용을 부담한 경우 해당 기반시설의 관리주체에 대하여 유지관리 비용과 성능개선비용을 지원할 수 있다. 이 경우 국가가 관리주체에 지원하는 비율은 「보조금 관리에 관한 법률」에서 정한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 관리계획이 수립된 기반시설에 한정하여 유지관리비용 및 성능개선비용을 지원하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체로부터 성능개선비용을 지원받고자 하는 관리주체는 제23조제1항에 따른 성능개선 총당금을 적립하여야 한다.
- ④ 국가가 지방자치단체에 유지관리비용을 지원하는 경우에는 제9조제1항에 따른 관리계획에 반영된 연간 유지관리비용(제22조제1항에 따라 부과·징수한 기반시설 사용 부담금이 있는 경우에는 해당 금액을 차감한다)에서 대통령령으로 정하는 기준연도의 유지관리비용을 제외한 금액의 100분의 50을 한도로 한다.
- ⑤ 국가가 지방자치단체에 성능개선비용을 지원하는 경우에는 관리주체가 제23조제1항에 따라 적립한 성능개선 총당금 금액을 한도로 한다.
- ⑥ 국가 및 지방자치단체는 관리주체에 성능개선비용을 지원하는 경우 관리주체가 유지관리에 기울인 노력과 자체 성능개선 자원 확보 노력, 성능개선기준의 충족도, 기반시설의 안전성 및 관리주체의 재정여건 등을 고려하여 지원비율을 조정할 수 있다. 다만, 국가가 지원하는 경우에는 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 정한 지원비율과 제5항에 따라 정한 성능개선비용 지원 한도를 20퍼센트 포인트 범위에서 조정할 수 있다.

전적으로 책임지는 것에서부터 문제 해결이 어려웠는데, 교통카드 역시 복지문제를 교통으로 해결하고자 하는 것으로 본질적인 해결책은 아니다. 일단 문제의 본질을 보면, 서울교통공사가 받지 못하는 무임승차 운임은 대부분 고령 서울시민이 혜택을 보는 것이다. 즉 수혜자는 대부분 서울 시민이므로 서울시가 부담하는 것이 정답이다. 하지만 지나치게 빠른 고령화로 서울시가 감당하기 어려운 부분은 중앙정부가 일부 지원하는 것으로 보완해야 한다. 이러한 국가지원을 지하철 무임승차에만 적용한다면, 일부 대도시만 혜택이 돌아가 불공정하다는 주장이 지방에서 나올 수 있다. 그러므로 지방에서 버스공영제, 100(1,000)원 택시 등 교통복지 정책을 시행하는 경우에도 지자체가 우선적으로 비용을 감당하고 일부를 중앙정부가 지원하는 방식으로 일반화하는 체계가 필요하다. 이와 유사한 형식이 기반시설 관리 효율화를 법으로 규정한 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」을 통해 이루어졌다. 즉, 법률 제20조에서 정부지원의 원칙을 규정하고 있는데, 정부의 역할을 '주체'가 아닌 '지원'으로 규정하고 있다. 이러한 원칙을 하드웨어 '교통'이 아닌 소프트웨어 '이동'에만 적용하는 '(가칭)'이동복지 기본법」의 제정이 필요하다.

3. 결론

위에 언급한 철도정책은 새로운 정부가 해야 하는 일들 가운데 아주 일부에 불과하다. 기존에 하고 있는 일들과 더불어 너무도 많은 사항이 철도정책의 대상인 것이다. 이를 모두 성공적으로 수행하자면 우선 정부 담당조직의 확대 개편이 필요하다. 현재 철도정책의 컨트롤 타워는 국토교통부의 철도국이다. 철도국은 이미 8개 과(철도정책과, 철도운영관, 철도건설과, 철도투자개발과, 수도권광역급행철도과, 철도안전정책과, 철도운행안전과, 철도시설안전과)와 2개의 국(철도국장, 철도안전정책관)으로 구성되어 있다. 국민적 관심과 산업의 중요성을 감안하면, 철도국은 빠른 시일 내에 철도(정책)실 수준으로 승격되어야 할 것이다. 과거 항공국이 현재의 항공정책실로 승격된 사례를 잘 참조해야 할 것이다.

세계 철도시장이 성장하고 있다는 점과 우리의 역량이 세계 시장에서도 통할 수 있다는 점을 감안하여 새로운 철도정책을 구상해야 할 것이다. 지속적인 국내 철도투자를 통해 우리 도시와 국토 전체의 경쟁력을 극대화하고, 이를 통해 축적할 수 있는 노하우를 바탕으로 세계 시장에서 의미 있는 성과를 기대할 수 있을 것이다. 

엠디엠플러스 구명완 대표

인터뷰어: 여춘동 | 인토엔지니어링 대표, (사)한국도시계획가협회 산학부회장
 김운호 | 인토엔지니어링 사람공간연구소 연구원

인사말

안녕하세요? 국내 최대 부동산 디벨로퍼 그룹 엠디엠플러스 구명완 대표님을 인터뷰하는 소중한 시간을 허락해주셔서 감사드립니다.

Q-1

먼저, ‘엠디엠’ 회사 소개와 함께 회사의 중점 가치에 대한 설명 부탁드립니다.

먼저 저희 회사가 어떻게 생겼는지에 대한 소개를 드려야 할 것 같습니다. 저희 회사의 창업주이신 회장님이 나산 기업 (당시 30대 기업)에서 일하시다가 IMF로 인해 회사가 도산하게 되어 창업을 결심하고 만든 회사가 MDM입니다. 부동산 디벨로퍼를 목표로 했으나 자본금이 적은 관계로 바로 개발업을 하지는 못했고 아이디어만 가지고도 할 수 있는 게 마케팅이어서 마케팅 일을 주로 했습니다. 그래서 저희 회사 이름이 회장님의 성을 따서 Moon Development and Marketing이 된겁니다.

기업의 핵심은 혁신과 마케팅입니다. 이를 위해서는 소비자의 니즈에 맞는 상품을 만들어야 합니다. 당연한 얘기 같지만 저희 회사가 가장 중요하게 생각한 것이 바로 이 지점입니다. 엠디엠은 2002년 마케팅으로 사업을 시작하여 2008년 1호 개발사업을 분양하고 지금까지도 소비자가 원하는 것이 무엇인가, 라는 질문을 가장 우선순위에



두고 성장해왔습니다. 이러한 사고는 보통의 디벨로퍼, 그리고 건축가, 도시계획가는 갖기 힘들다고 생각합니다.

또한 상품이 아닌 땅을 개발하는 저희 회사의 경우 시대에 너무 앞서도, 너무 뒤쳐져서도 안됩니다. 딱 한 발자국에서 반 발자국 정도 앞서 있어야 하죠. 가장 안전한 것은 남이 했던 걸 그대로 하는 것일 겁니다. 하지만 남이 했던 대로 하면 떨어질 가능성이 높습니다. 그렇기에 엠디엠은 시대에 발맞춰 창조적 변화를 이끌어내는 기업이 되고자 합니다. 저희가 소비자를 생각하고, 시대를 한발 앞에서 예측하여 개발한 상품은 매번 분양 후 가격이 더 올랐습니다.



Q-2

도시를 개발할 때, 엠디엠이 가지고 있는 디벨로퍼로서의 방향성이 있을 것 같습니다. 지금 시점에서 미래의 도시는 어떻게 변화할 것이라고 예측하시나요?

국내 그리고 해외에서 활동하다 보면 융합, 복합이 확실히 앞으로의 큰 흐름이라는 생각이 듭니다. 과거 주거, 상업, 공업으로 분리되어있던 용지가 복합용지로 기능하게 되는 것이죠. 큰 틀에서 도시가 가는 방향은 "복합"일 것입니다. 이 복합의 형태가 예전에는 주거와 상업의 복합 정도였다면 여기서 더 고도화된 복합의 형태를 시장에서는 이미 준비하고 있습니다. 다만 우리나라에 적용이 되기에는 규제적 벽이 높습니다. 주거가 몇 퍼센트라도 포함되어 있으면 핸디캡이 있는 구조죠. 시장이 원하는 방향으로 가되 큰 틀에서 도시계획가가 조정을 할 수 있으면 좋을 텐데 이런 점은 아쉽습니다.

복합의 고도화에 대해 더 얘기를 해보면 지식산업센터에 1인 기업을 위한 라이프오피스를 마련하는 앞으로의 양상은 더욱 다양해질 것 같습니다. 그런 측면에서 저는 조닝(Zoning)보다는 믹싱(Mixing)을 고려해보자고 말하고 싶습니다. 팬데믹 상황으로 이러한 논의가 더 앞당겨졌다고 생각하고요. 산업에 대한 분류를 고려해보아도 그렇습니다. 이제 담지 못하는 용도가 너무 많아졌습니다.

여기서 저희 회사가 개발한 사례 하나를 소개해 드리고 싶은데요. 처음으로 식사서비스를 제공하는 상품을 개발한 광고 더샵 레이크파크입니다. 아파트가 생긴 지 50년이 되었지만 부동산 개발회사에

서 의식주 중 하나인 '식'까지 제공한 것은 처음입니다. '설거지로부터의 해방', 이라는 카피로 큰 관심을 받기도 했습니다. 다만 당시 저희로서 쉽지 않았던 점은 아파트 내에서 식사 서비스를 제공하려고 했을 때 부대시설로 봐야 하는가 등 어떤 용도로 봐야 할지에 대한 것이었습니다. 결국 저희가 클럽라운지를 분양하지 않고 소유하면서 입주민들이 먹고 가실 수 있도록 했는데 이런 기능이 법적으로 허용이 되지 않은 것에 아쉬움이 있습니다. 지금도 주거와 삶의 문화수준을 높이려면 조닝보다는 믹싱의 방향이 맞다는 생각을 하고 있습니다.

Q-3

엠디엠은 최근 LA에 진출하여 도시개발사업을 진행하고 있습니다. 어떻게 미국 진출을 결심하게 되셨나요?

최근 LA에 진출하게 되었습니다. 우선 엠디엠이 글로벌 기업이 되기 위해서는 시장을 넓혀야 한다고 판단했습니다. 그렇다면 어디로 먼저 뛰어든 것인가, 라고 하는 고민이 있었습니다. 땅을 다루는 개발사업은 특히 지역 특성을 잘 알아야 하기 때문에 사실 다 아는 것 같은 국내에서도 쉽지 않습니다. 따라서 모르는 상태에서 뛰어드는 것은 무모한 일이라는 판단 하에 글로벌 파트너를 발굴했습니다. 거캐피탈(Gaw Capital)과 투자를 함께하고 필드의 전문가와 파트너십을 맺었습니다. 즉, 이들에게 개발에 대한 정보를 공유 받고 저희

의 노하우를 섞어서 파트너십 관계로 확장한 것인데요. 이번 미국 프로젝트의 경우에는 저희가 직접 땅을 매입하고 금융을 조달해 건물을 짓는다는 면에서 기존 빌딩을 사서 그대로 보유하는 경우와 펀드에 투자를 하는 일반적인 투자 형태와는 다릅니다. 투자와 개발을 함께 진행하고 있습니다.

Q-4

약 10년 전부터 도시재생 사업이 도시 전반에서 진행되고 있습니다. 다양한 도심재생 프로젝트를 진행한 엠디엠이 바라보는 도시재생이란 어떤 것인지 말씀해주시오.

보존과 개발은 병행도 하지만 반대의 개념이라는 것을 우선 말씀드리고 싶습니다. 재생이 보존에만 초점을 두면 새로운 것을 만들기 어렵습니다. 즉, 재생사업을 하려면 지역의 조건도 바뀌어야 합니다. 기존을 그대로 적용하거나 강화하여 적용하면서 재생에 대한 효과를 바랄 수는 없습니다. 저는 차라리 철저히 보호하는 방향, 철저히 개발하는 방향으로 생각하면 어떨까 싶습니다.

또 서울이라는 한정된 땅에서 도시재생사업의 효과는 크지 않다고 봅니다. 따라서 재생사업을 한다면 고밀개발을 하는 게 어떨까 싶습니다. 사업을 볼 때 밀도에만 초점을 두지 않고 기능의 문제로 보고 사회적으로 필요한 기능을 충분히 담고 있다면 허용해주는 것입니다. 디벨로퍼 입장에서 사회적 요구와 지자체의 요구를 만족시켜야 한

다는 압박에 비해 이런 요구를 만족시킬 수 있는 개발밀도는 주어진 것이 없으니 사업을 하면서 어려울 때가 많습니다. 저희도 사회적 기능을 더 담아서 지역 주민들과 상생할 수 있는 공간을 만들고 싶은데 그러려면 고밀개발은 불가피한 것이죠. 허드슨야드 사례를 보면 오히려 용도 완화를 하니 세계적인 명소가 되었습니다. 도시경쟁력을 키우기 위해서는 우리 서울도 이런 방향을 고려해보면 좋지 않을까 싶습니다.

Q-5

최근 도시와 건축을 전공한 학생들이 디벨로퍼를 꿈꾸는 경우가 많습니다. 좋은 디벨로퍼가 갖춰야 할 소양은 무엇일까요? 또 업계의 후배들에게 해주고 싶은 조언이 있다면 부탁드립니다.

좋은 디벨로퍼가 갖춰야 할 자질은 첫째는 인내력, 둘째는 코디네이팅 능력이라고 생각합니다. 디벨로퍼는 오케스트라의 지휘자와 같습니다. 지휘자가 피아노, 바이올린 등의 주법과 특성을 어느 정도 알고 있는 것과 같이 디벨로퍼도 도시계획, 건축, 인문, 사회적으로 소양이 풍부한 사람이어야 합니다. 최근 디벨로퍼를 꿈꾸는 분들에게서 아쉬운 부분도 이것입니다. 우리는 결국 사람이 살기 좋은 공간을 만드는 것이 목표입니다. 이런 본질적인 것에 대한 고민 없이 디벨로퍼는 부동산과 금융, 두 가지가 전부인 것처럼 보는 사람들이 많습니다. 좋은 아이디어가 담긴 프로젝트에는 금융을 조달하는 것은 사실 어려운 일이 아닙니다. 프로젝트 파이낸싱 능력이 아닌 프로젝트를 만드는 능력에 집중해서 시장이나 소비자가 원하는 공간에 대한 고민을 더 해보았으면 좋겠습니다. 남들과 같은 생각에서 나온 똑같은 눈이 아닌 남들과 다른 눈이 필요합니다. 물론 이런 시각을 단번에 가질 수는 없고 경험과 노하우가 함께 쌓여야겠죠. 그래서 더욱 고민, 인내 그리고 끊임없는 스테디가 필요하다고 봅니다.

그리고 디벨로퍼로서 2~3년 정도 경험하면 되겠지, 라고 생각하시는 분들이 많은 것 같습니다. 소위 말하는 업자와 디벨로퍼의 차이가 저는 여기서 발생한다고 보는데요. 단기간에 한두 개 사업을 성공시키는 능력이 아니라 그 업을 꾸준히 해나갈 수 있는 역량을 통해 디벨로퍼로서의 자질이 생긴다고 봅니다. 연속성을 가지고 꾸준히 개발사업을 해나갈 수 있는 힘이죠.




Q-6

마지막으로, 이건 우리 시대의 질문이기도 하고 제 개인적인 관심사이기도 합니다. 부동산 영역도 이제는 빅데이터 분석, AI 기술을 도입해서 부동산을 거래하고 관리하고 운용하고 평가하는 것 같습니다. 이에 대한 대표님의 생각을 듣고 싶습니다.

말씀해주셨듯이 저희 회사도 이러한 시대의 변화를 감지하고 이에 맞는 역량을 키우기 위해 다방면으로 노력 중입니다. 특히 가상세계에 대해서 관심이 많은데요, 가상세계도 개발의 자원으로 보고 중요

한 시장으로 생각하고 있습니다. 가상세계에 있는 것이 말 그대로 가상으로 끝난다면 의미가 없기 때문에 현실과 가상이 어떻게 끊임없이 영향을 주고받을 수 있는지에 대해 시뮬레이션을 하면서 연구하고 있습니다.

과거 디벨로퍼는 물량으로 승부했습니다. 지으면 팔리는 시대였기 때문에 정밀한 데이터가 필요치 않았습니다. 하지만 지금 시장은 공급자가 아닌 수요자의 시장입니다. 물량만으로는 어렵습니다. 지금 필요한 것은 디벨로퍼의 감, 노하우가 아니라 데이터입니다. 이에 따라 저희 업계도 점점 더 데이터에 기반하여 업무를 진행하고 있습니다. 

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

「주택법 시행령」·「공동주택관리법 시행령」 개정안 의결 (국토교통부 보도자료)

국토교통부 보도자료 2022.02.07.

- 국토교통부는 2월 8일 국무회의에서 「주택법 시행령」·「공동주택관리법 시행령」 개정안 의결되었다고 밝혔으며, 개정안들은 2월 11일부터 시행
- [주택법 시행령] 소형주택(기존 원룸형 도시형생활주택)의 주거전용면적 상한 · 공간구성 제한 규제완화
 - ‘주택공급 확대를 위한 현장으로 개선방안(21.09.15)’의 후속조치
 - ‘원룸형주택’(도시형생활주택)을 ‘소형주택’으로 용어를 변경하고, 소형주택의 세대별 주거전용면적 상한을 소형 아파트 수준인 60제곱미터 이하로 확대
 - 일반 아파트와 같이 다양한 평면계획(예: 침실3, 거실1)이 가능하도록 세대별 주거전용면적이 30제곱미터 이상인 세대는 침실 3개와 그 밖의 공간으로 구성할 수 있도록 함(다만, 주차장 등 부대시설 및 기반시설의 과부하 방지를 위해 침실이 2개 이상인 세대는 전체 소형주택 세대수의 1/3 이내로 제한)
- [공동주택관리법 시행령] 하자분쟁 당사자의 기피신청권 보장 강화
 - 국토교통부 하자 · 심사분쟁조정위원회는 회의 개최 3일 전까지 사건 당사자에게 참석위원의 주요이력과 기피신청 절차 등을 통지하도록 하는 등 구체적인 기피절차를 마련
 - 하자심사 · 분쟁조정위원회의 공정한 심사를 담보하기 위하여 사

건 당사자의 기피신청권 보장을 강화한 개정 「공동주택관리법」(21.8.10. 공포)의 하위법령 위임 사항

- 국토교통부는 이번 「주택법 시행령」 개정으로 신혼 · 유자녀가구 등 도심 내 다양한 주거수요에 맞춘 소형주택 공급이 활성화되고, 「공동주택관리법 시행령」 개정을 통해 하자 사건 당사자에게 기피신청권을 보장함으로써 하자심사 · 분쟁조정위원회의 공정성과 신뢰성이 제고될 것으로 기대

「국토기본법」 일부 개정

법제처 2022.02.03.

- 정부는 2021년 10월, 「균형발전 성과와 초광역협력 지원전략 보고」 행사를 개최하면서, 관계부처 합동으로 「초광역협력 지원전략」을 발표
- 부울경, 충청권, 대구 경북, 광주 전남 등 최근 활발히 논의되고 있는 지역 주도의 초광역협력이 국가균형발전을 견인할 수 있도록 지원
- 「국토기본법」에 초광역권의정의, 초광역권 발전계획 및 초광역권 계획 수립, 협력사업 추진 근거 등을 신설(시행 2022.08.04.)
 - 초광역권의 장기적인 발전 방향에 관한 초광역권계획의 수립 근거를 마련함으로써, 초광역권의 발전을 도모하고 국토균형발전의 기반을 조성
 - 지역 주도로 수립한 초광역권 발전계획을 국가균형발전 5개년계획에 반영하여, 지방자치단체와 중앙부처의 계획을 상호 연계코자 함

■ 주요 개정 내용

[초광역권계획의 정의]

제6조제2항 각 호 외의 부분 중 “도종합계획”을 “초광역권계획, 도종합계획”으로 하고, 같은 항에 제1호의2를 다음과 같이 신설한다.

1의2. 초광역권계획: 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계 · 협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시 · 광역시 · 특별자치시 및 도 · 특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역(이하 “초광역권”이라 한다)을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획

[초광역권계획의 수립 신설]

제12조의2(초광역권계획의 수립)

① 초광역권을 구성하고자 하는 시 · 도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장(이하 “초광역권계획 수립주체”라 한다)은 초광역권의 발전을 위하여 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항에 관한 초광역권계획을 수립(확정된 계획을 변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)할 수 있다.

1. 초광역권의 범위 및 발전목표
2. 초광역권의 현황 및 여건변화 전망
3. 초광역권 발전전략에 관한 사항
4. 초광역권의 공간구조 정비 및 기능분담에 관한 사항
5. 초광역권의 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항
6. 초광역권의 산업 발전 및 육성에 관한 사항
7. 초광역권 문화 · 관광 기반의 조성에 관한 사항
8. 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항
9. 그 밖에 초광역권의 상호 기능연계 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 초광역권계획 수립주체가 제1항에 따라 초광역권계획을 수립하려는 때에는 초광역권계획의 수립에 관한 협의 및 조정 등을 위하여 초광역권계획위원회를 구성 · 운영하여야 한다.

③ 초광역권계획에 대한 공청회의 개최 및 국토교통부장관의 승인에 관하여는 제11조 및 제15조를 준용한다. 이 경우 제11조 중 “국토교통부장관”은 “초광역권계획 수립주체”로, “국토종합계획”은 “초광역권계획”으로 보고, 제15조 중 “도지사”는 “초광역권계획 수립주체”로, “도종합계획”은 “초광역권계획”으로, “시장 및 군수”는 “시장 · 군수(광역시의 군수를 포함한다) · 구청장(자치구의 구청장을 말한다)”으로 본다.

④ 그 밖에 초광역권계획의 수립 기준 및 작성 방법 등과 제2항에 따른 초광역권계획위원회의 구성 · 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

서울시, 경직된 도시계획 대전환해 용도지역제 → 비욘드 조닝 전면개편, 35층 높이규제 삭제

서울시 보도자료 2022.03.03. 일부인용

■ 서울시는 디지털 대전환시대 미래공간전략 「2040 서울도시기본계획」 발표를 통해 향후 20년 서울이 지향할 도시공간의 미래상을 제시

– 이번 계획은 1990년 최초의 법정 도시기본계획이 수립된 이후 다섯 번째로 수립되는 계획으로, 「국토계획법」상 5년마다 재정비해야 하는 규정에 따라 2014년에 수립된 「2030 서울플랜」을 대체하는 계획

■ 서울시는 ①‘보행 일상권’ 도입 ②수변 중심 공간 재편 ③중심지 기능 강화로 도시경쟁력 강화 ④다양한 도시모습, 도시계획 대전환 ⑤지상철도 지하화 ⑥미래교통 인프라 확충을 공간적으로 구현할 6대 공간계획으로 제시

– 이중, 도시를 주거와 공업, 산업, 녹지로 구분하는 ‘용도지역제’는 새로운 도시계획 패러다임인 ‘비욘드 조닝(Beyond Zoning)’으로의 전면 개편을 준비

– 일률적이고 절대적인 수치기준으로 작용했던 ‘35층 높이기준’도 삭제하여 보다 유연하고 창의적인 건축이 가능한 스카이라인 가이드라인으로 전환

■ 산업화 시대에 처음 만들어져 지금까지 경직적으로 운용되고 있는 ‘용도지역제’를 전면 개편하는 ‘비욘드 조닝(Beyond Zoning)’ 준비

– 한다. 주거 · 업무 · 상업 등 기능의 구분이 사라지는 미래 융복합 시대에 맞는 서울형 新 용도지역체제로, 용도 도입의 자율성을 높여 주거 · 업무 · 녹지 등 복합적인 기능을 배치함으로써 빠르게 변화하는 미래도시를 유연하게 담아낼 수 있는 체계를 구축한다는 목표

– 중앙정부, 학계, 전문가 등과의 공감대 형성과 공론화를 통해 「국토계획법」 개정 등 법제화를 추진하며, 실현 단계에 접어드는 2025년부터는 서울 전역에 단계적으로 적용해나갈 계획임

■ 서울 전역에 일률적 · 정량적으로 적용됐던 ‘35층 높이기준’을 삭제하고, 유연하고 정성적인 ‘스카이라인 가이드라인’으로 전환

– 구체적인 층수는 개별 정비계획에 대한 위원회 심의에서 지역 여건을 고려하여 결정함으로써 다양한 스카이라인을 창출



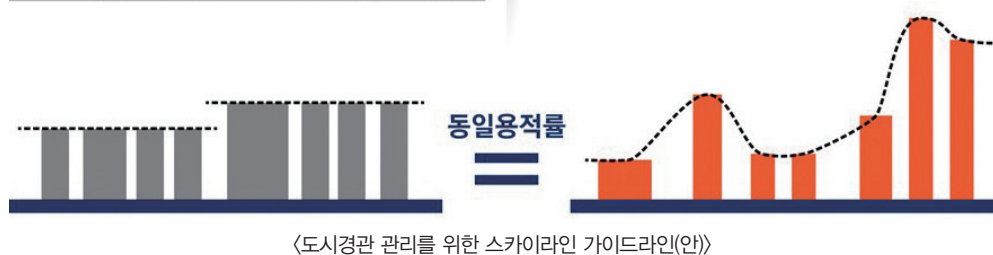
2030 서울도시기본계획

서울시 전역에 일률적으로 적용되는
수치화된 기준

정량적 층수기준

용도	도심·광역중심	지역·지구 중심	그 외 지역
상업·준주거	복합: 51층 이상 가능	복합: 50층이하	복합: 40층 이하
	주거: 35층 이하	주거: 35층이하	
준공업	복합: 50층 이하	주거: 35층 이하	주거: 35층 이하
	주거: 35층 이하		
일반주거	제3종일반: 주거 35층 이하, 복합 50층 이하	제3종일반: 35층 이하	제2종일반: 25층 이하
	제2종일반: 25층 이하	제2종일반: 25층 이하	

- 2040 서울도시기본계획**
- 다양한 열린 공간을 위한
정성적·유연적 가이드라인
- 절대적인 수치 기준 삭제
 - 대상지 여건을 고려하여
위원회 심의 등을 통해 적정 높이계획 결정



- 35층 높이 기준이 없어진다고 해도 건물의 용적률이 상향되는 것은 아니기 때문에, 동일한 밀도(연면적 · 용적률) 하에서 높고 낮은 건물들이 조화롭게 배치될 수 있음
- 이렇게 되면 한강변에서 강 건너를 바라볼 때 지금같이 칼로 자른 듯한 천편일률적인 스카이라인이 아닌, 다채로운 스카이라인을 창출. 또한, 슬림한 건물이 넓은 간격으로 배치되기 때문에 한강 등 경관 조망을 위한 통경축이 확보되고 개방감도 높아질 것으로 기대

서울시, 역세권 · 준공업지역에 '소규모 재개발' 도입...도심 주택 공급 확대

서울시 보도자료 2022.01.05.

- 서울시는 낙후된 역세권과 준공업지역의 도시환경을 개선하고 주택공급을 활성화하기 위해 '소규모 재개발'을 도입
 - 구도심이지만 신축 · 구축 건물이 혼재돼 있어 대규모 개발이 어려운 5,000㎡ 미만 소규모 필지를 대상으로 한다. 상가 · 공장 밀집 지역 같이 기존에 주택이 없던 지역에서도 아파트 재개발이 가능
- 최대 준주거지역(최고 용적률 500%)까지 용도지역 상향을 통해 고밀개발이 가능
 - 완화받은 용적률의 50%는 지역 특성에 맞는 공공시설(공공임대주택, 공공임대상가 등)로 공급해 도심 주택공급 확대와 지역 활성화가 동시에 기대
- '소규모 재개발' 운영기준 신설 「서울시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」 개정
 - 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따라 '소규모 재개발'은 ▲면적 5천㎡ 미만 ▲노후 · 불량건축물의 수가 전체 건축물 수의 3분의 2 이상 ▲폭 4m와 8m 이상 둘 이상의 도로에 접해야 하는 요건을 모두 갖춰야 함
 - 다만, 재개발 · 재건축 등 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구, 도시개발구역 등으로 지정된 지역은 사업에 미치는 영향을 고려해 소규모 재개발 사업을 할 수 없음
 - '소규모 재개발' 사업을 추진할 수 있는 역세권의 범위는 승강장 경계 250m로 설정 (*다만, 도입 초기인 만큼 사업을 활성화하고, 역

세권 활성화 사업 등 타 사업과의 형평성을 감안해 3년간 한시적으로 역세권 범위를 350m 이내로 적용)

- 용도지역 변경은 2종 일반주거지역은 3종 일반주거지역 또는 최대 준주거지역까지, 3종 일반주거지역은 준주거지역까지 가능하고, 용도지역별로 법적 상한용적률까지 용적률을 완화받을 수 있음 (*예컨대, 2종 일반주거지역에서 준주거지역으로 상향될 경우 200%에서 최대 500%까지 용적률 완화를 받아 고밀개발이 가능)

■ 서울특별시 소규모재개발사업 업무처리기준(요약)

《 주 요 원 칙 》

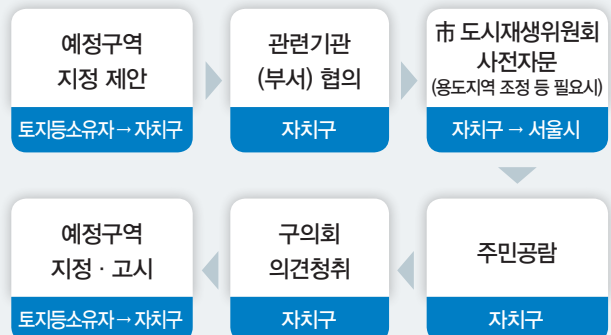
- 조례 개정 대비 법령 위임사항 등의 운영기준 마련을 통해 주택공급 활성화 지원
- 역세권 · 준공업지역 관련 기준 · 계획 등 기존 도시관리체계와의 정합성 확보

▶ 소규모재개발사업 입지요건

- 역세권 250m 이내(3년한시 350m) 또는 준공업지역으로서 면적 5천㎡ 미만, 건축물 노후도 2/3 이상, 폭 4m, 8m 이상의 둘 이상 도로에 접하는 지역
 - ※ 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구, 도시개발구역 등 기존 사업 지역 내 소규모재개발사업 사업제한

▶ 소규모재개발사업 예정구역 지정 요건 및 절차

- (요건) 소규모 재개발사업 입지요건을 충족하는 지역으로서, 토지 등소유자의 1/4 이상 동의
- (절차) 용도지역 조정, 조례 범위 초과 밀도계획 등은 시 협의 시 도시재생위원회 사전 자문 이행



※ 정비구역 및 정비예정구역, 재정비촉진지구, 도시개발구역 등 기존 사업 지역 내 소규모재개발사업 사업제한

▶ 용도지역 조정 및 용적률 완화 기준

- 용도지역 조정 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 도시관리계획 변경 절차 병행(통합심의) 또는 지구단위계획 수립 의제
- 「서울시 용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드」 용도지역 조정 입지요건 준용
- 용도지역 조정 대상 중 제1종일반주거지역은 구역 정형화 등을 위해 필요한 경우로서, 통합심의위원회 자문 또는 심의에서 인정하는 경우에 한함
- 제2종일반주거지역(7층 이하)은 용도지역 조정시* 제2종일반주거지역과 동일기준 적용, 용도지역 미조정시 통합심의 통해 층수 완화

*제2종(7층) → 제2종일반 포함

▶ 용적률 초과로 제공하는 건축물 용도 및 일반사항 적용기준 등

- 용적률 초과로 제공하는 건축물의 용도는 공공임대주택 이외 공공임대산업시설, 공공임대상가, 통합심의회에서 필요하다고 인정하는 시설 건설·공급
- 도로, 저층부 용도, 건축선 등 일반사항은 「도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문)」 일반 재생관리지침 준용, 통합심의 통해 완화 가능

◀ 일반 재생관리지침 ▶

- 공공부문: 도로, 공원, 기타
- 민간부문: 저층부 용도, 건축물 규모 및 형태, 건축선, 공개공지, 주차장, 공공보행통로 등

- 「소규모주택정비법」 제27조 통합심의회는 서울시 도시재생위원회 심의를 말함

법령해석

가로주택정비사업 조합 설립을 위한 동의 비율의 산정 기준인
공동주택 외의 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 의미
(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제23조제1항 관련)

국법제처 2022.03.03

1) 질의요지

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 “소규모주택정비법”이라 함) 제23조제1항 전단에서는 가로주택정비사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 10분의 8 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다고 규정하면

서, 같은 항 후단에서는 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동별 구분소유자의 과반수 동의(각주: 공동주택의 각 동별 구분소유자가 5명 이하인 경우는 제외함)를, 공동주택 외의 건축물은 해당 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다고 규정하고 있는바,

소규모주택정비법 제23조제1항 후단에 따라 공동주택 외의 건축물에 대한 토지소유자 동의 비율을 산정할 때의 기준이 되는 “전체 토지면적”은 각 건축물이 소재하는 개별 토지의 면적을 의미하는지, 아니면 각 건축물이 소재하는 토지를 모두 합한 토지의 면적을 의미하는지?

답변내용

이 사안의 경우 “전체 토지면적”은 사업시행구역의 공동주택 외의 각 건축물이 소재하는 토지를 모두 합한 토지의 면적을 의미합니다.

이유

소규모주택정비법 제23조제1항 후단에서는 공동주택은 각 동별 구분소유자의 과반수 동의를, 공동주택 외의 건축물은 해당 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다고 규정하고 있는데, 동의의 대상을 “각 동별 구분소유자”로 규정하고 있는 공동주택의 경우와 달리, 공동주택 외의 건축물의 경우에는 해당 건축물이 소재하는 “전체 토지면적”의 2분의 1 이상의 토지소유자로 규정하여 “전체”라는 표현을 사용하고 있는 점에 비추어 볼 때, 토지소유자 동의 비율을 산정할 때 기준이 되는 “전체 토지면적”은 사업시행구역 내에 있는 공동주택 외의 각 건축물이 소재하는 토지를 모두 합한 토지 면적을 의미한다고 할 것입니다.

또한 소규모주택정비법 제23조제1항 전단에서 가로주택정비사업의 사업시행구역 전체를 기준으로 조합설립에 대한 동의 요건을 규정하면서, 같은 항 후단에서 공동주택의 경우와 공동주택 외의 건축물의 경우에 대해 동의요건을 달리 규정한 취지는 건축물의 유형별 특성을 고려하여 세부적인 동의율이 반영되도록 함으로써 향후 주민분쟁의 소지를 최소화하고 사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것인바, 이 중 단독주택, 상가 등 공동주택 외의 건축물의 경우에는 토지면적 대비 토지소유자의 수가 적은 특성 등으로 인하여 가로주택정비사업 추진에 따른 이해관계가 공동주택의 경우와 다를 수 있어 공동주택 외의 건축물을 대상으로 한 동의 요건을 별개로 규정한 것으로 보아야 하므로, 공동주택 외의 토지소유자의 동의율은 개개의 건축물이 아닌 공동주

택 외의 건축물이 소재하는 토지를 합한 전체를 기준으로 산정해야 한다고 보는 것이 같은 항 후단의 규정 취지에 부합한다고 할 것입니다. 한편 소규모주택정비법 제23조제1항 후단에 따른 공동주택 외의 건축물에 대한 동의요건은 건축물이 소재하는 개별 토지의 소유자들 간의 이해관계를 조율하기 위해 둔 것이므로 개별 건축물이 소재하는 토지를 기준으로 해야 한다는 의견이 있으나, 같은 법 제25조제1항 제3호, 같은 조 제4항 및 같은 법 시행령 제23조에서는 가로주택정비사업의 조합 설립에 대한 토지등소유자의 동의자 수 산정방법에 관하여 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제33조 중 주거환경개선사업의 토지등소유자의 동의자 수 산정방법을 준용하도록 하고 있고, 주거환경개선사업의 토지등소유자의 동의자 수 산정방법에 관한 같은 조 제1항제1호에서는 하나의 건축물이 소재하는 토지에 대해 동의의 의사를 표시할 수 있는 토지소유자의 수는 1필지를 여럿이서 공유할 때에는 그 여럿을 대표하는 1인(가목)을, 둘 이상의 토지를 소유한 공유자가 동일한 경우에는 그 공유자 여럿을 대표하는 1인(라목)을 토지등소유자로 산정하도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 공동주택 외의 개별 건축물에 대해서는 그 건축물이 소재하는 토지의 공유자에 대해 별도의 동의율을 산정할 실익이 크지 않으며, 개별 건축물이 소재하는 토지를 기준으로 그 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받도록 할 경우 소규모주택 정비를 활성화하려는 소규모주택정비법의 입법목적에도 부합하지 않는다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 이 사안의 경우 소규모주택정비법 제23조제1항 후단에 따른 “전체 토지면적”은 사업시행구역의 공동주택 외의 각 건축물이 소재하는 토지를 모두 합한 토지의 면적을 의미합니다.

질의응답사례

지구단위계획 구역에서 건폐율 기준 완화관련 (건축협정시 건폐율 완화 특례 적용시)

국토교통부 2022.02.21

질의내용

「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상의 지구단위계획구역 안에서 건축협정에 따른 건축물을 건축하고자 하는 경우 지구단위계획의 변경

없이 「건축법 시행령 제110조 제1항 제2호」에 따라 해당 지구단위계획구역의 건폐율 기준을 완화하여 적용할 수 있는지? (현재 해당 지구단위계획 내용에는 건폐율 완화에 대한 내용은 없음)

답변내용

국토계획법 제52조제3항은 지구단위계획구역에서는 법 제77조(용도지역의 건폐율)의 규정을 동법 시행령 제46조 또는 제47조의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다고 규정하고 있는바, 지구단위계획구역에서 타법령에 따라 건폐율을 완화하려는 경우 지구단위계획에 그 내용이 반영되어 있어야 할 것입니다.

다른 법률에 따라 도시관리계획의 결정을 의제하는 경우에도 기초조사를 실시하여야 하는지?

국토교통부 2022.02.08

질의내용

관광진흥법 제52조에 따라 관광단지로 지정받아 같은 법 제54조의 관광지 조성계획을 수립하면서 같은 법 제58조에 따라 도시관리계획(지구단위계획)의 결정을 의제처리코자 할 경우에도 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제27조의 도시관리계획 입안을 위한 기초조사를 실시하여야 하는지?

답변내용

다른 법률에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」의 도시·군관리계획 의제처리 규정을 두는 이유는 도시·군관리계획의 기본 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 절차간소화를 통해 해당 계획의 수립이나 사업시행을 효율적으로 추진하기 위함이지, 도시·군관리계획 수립 시 필요한 실체적 요건(기초조사 등)까지 이행하지 않아도 되는 것은 아닙니다.

즉, 다른 법률에서 도시·군관리계획을 의제한다고 하더라도 기초조사, 환경성검토, 토지의 적성에 대한 평가 등이 생략되는 것은 아니며, 법 제27조제4항 및 법 시행령 제21조 제2항의 각호에 해당되는 경우에 한해서 생략할 수 있을 것입니다. ☞

협회 소식 · 동정

한국도시계획협회-조선일보 업무 협의

– 2021. 12. 27.

우리 협회에서는 지난 12월 27일 오후 3시 협회 회의실에서 조선일보 관계자와 업무 협의를 하였습니다. 이날 회의에서는 김홍배 협회장, 임영진 기획부회장 등이 배석한 가운데 협회와 조선일보 양 기관 간의 협업과 관련하여 다양한 논의를 하였습니다. 또한, 이후에도 양 기관에서는 교육 관련 협업을 위한 방안에 대하여 논의할 예정입니다.



교육부회장, 여춘동 산학부회장, 이종원 공공부회장, 이일희 상임이사가 참석하였으며, 각 기업에서는 (주)경호엔지니어링 홍근 부사장, (주)도화엔지니어링 김주현 사장, (주)동명기술공단 구영만 본부장, (주)삼안정창화 부사장, (주)유신 문천재 사장, (주)KG엔지니어링 송태복 본부장, (주)한국종합기술 황의창 사장(이하 기업명 가나다순)이 참석하였습니다. 이날 회의에서는 협회에서 진행해온 도시계획 업무대가 제도개선 활동들을 보고하였으며, 이후 업무대가 산정 기준 및 개선방안에 대하여 심도있는 논의를 하였습니다.



주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최

– 2021. 12. 28.

우리 협회에서는 지난 12월 28일 16시부터 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회를 아셈타워 37층 피벗포인트 대회의실에서 가졌습니다.

이날 간담회에는 협회 측에서 김홍배 회장, 최민성 재정부회장, 이승일



한국도시계획가협회 2022년 신년회 개최

_ 2022. 01. 03.

우리 협회에서는 1월 3일 오후 7시부터 협회 사무실 및 줌을 이용한 비대면 회의를 통해 2022년 신년회를 개최하였습니다. 이번 신년회에서는 김홍배 회장의 인사말 이후에 2022년 협회의 주요 사업 방향에 대한 설명이 있었습니다. 그 이후에는 참석자들이 서로 덕담을 나누는 시간을 가졌으며 마지막으로 케이크 커팅 식으로 모임을 마무리하였습니다.



Urban Planners 편집위원회 2022년 제1차 편집회의 개최

_ 2022. 01. 06.

한국도시계획가협회 협회지인 Urban Planners 편집위원회(위원장: 한양대학교 김홍순 교수)에서는 2022년 1월 6일 오후 7시 Zoom을 통해 4월호 편집회의를 진행하였습니다. 이날 회의에는 편집위원장 외에 고준호 한양대 교수, 고진수 광운대 교수, 윤갑식 동아대 교수, 이일희 제일엔지니어링 이사, 장옥련 LH 차장, 정다운 OCS도시건축 이사가 참석했습니다. 이번 회의에서는 4월호 주제를 “새 정부의 국토도시정책 과제”로 정하고 필자를 섭외하기로 하였습니다.



중견 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최

_ 2022. 01. 19.

우리 협회에서는 지난 1월 19일 14시부터 중견 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회를 아셈타워 37층 제우스 대회의실에서 개최하였습니다.

이날 간담회에는 협회 측에서 김홍배 회장, 임영진 기획부회장, 여춘동 산학부회장, 문천재 기술부회장, 이일희 상임이사가 참석하였으며, 각 기업에서는 (주)경동엔지니어링 김재철 본부장, (주)대한콘설 탄트 이태경 부회장, (주)동일기술공사 원용철 본부장, (주)서영엔지니어링 임용택 부사장, (주)신성엔지니어링 강석주 전무, (주)세일종합기술공사 한승훈 본부장, (주)제일엔지니어링 윤준경 사장, (주)천일 박주신 사장, (주)흥익기술단 전호근 부사장(이하 기업명 가나다순)이 참석하였습니다.

이날 회의에서는 협회에서 진행해온 도시계획 업무대가 제도개선 활동들을 보고하였으며, 이후 업무대가 산정 기준 및 개선방안에 대하여 심도 있는 논의를 하였습니다.



한국도시계획가협회 2022년 제1회 임시총회 개최

_ 2022. 01. 19.

우리 협회에서는 지난 1월 19일 오후 7시부터 ZOOM을 통한 온라인 회의로 2022년 제1회 긴급 임시총회를 개최하였습니다. 이날 총회에서는 협회 재산 취득 관련 일체 내용의 승인을 위한 심의안을 논의하였습니다. 먼저 협회 재산의 획득 승인을 위한 내용 설명이 있었고, 이후 담보제공 승인과 시설자금대출 신규차입 안전에 대한 논의를 진행하였으며, 세 안전에 대한 의결이 있었습니다.



한국도시계획가협회 2022년 제1회 회장단 회의 및 상임이사회 · 이사회 합동회의 개최

— 2022. 02. 04.

우리 협회에서는 지난 2월 4일 오후 4시에 회장단 회의를, 오후 7시에 상임이사회 · 이사회 통합회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2021년도 회원가입 및 회비납부 현황 보고가 있었습니다. 또한 협회와 조선일보 간 업무협약, 신년회 개최, 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최와 발간도서 판매현황, 지정기부금단체 추천신청 경과와 우수위원회 선정 및 시상에 대한 보고가 있었습니다. 이후에는 협회지 광고, 기념품 캐치프레이즈와 종신회비 변경안 및 장기회원 회비 신설에 대하여 논의하였습니다.

마지막으로 심의안건으로 2021년 사업결산 및 회계결산, 2022년도 사업계획안과 회계예산안 편성, 정관 개정안과 대구경북지회 창립 승인, 장학위원회 회의 결과와 도시계획 관련학과 우수졸업생 시상안, 협회 창립 10주년 기념 준비위원회 위원장 선임에 대한 의결을 진행하였습니다.



한국도시계획가협회 2022년 정기총회 개최

— 2022. 02. 17.

우리 협회에서는 지난 2월 17일 오후 4시에 코드클럽 대회의실과 줌을 이용하여 정기총회를 개최하였습니다.

총회 시작에 앞서 인토장학금 수여가 있었으며, 이후에는 협회 우수위원회 선정 및 시상이 있었습니다. 이후 진행된 회의에서는 2021년도 회원가입 및 회비납부 현황에 대한 보고가 있었습니다. 또한 협회와 조선일보 간 업무협약, 신년회 개최, 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최와 발간도서 판매현황, 지정기부금단체 추천신청 경과와 협회 10주년 기념 준비위원회 위원장 선임 및 사무실 이전 등에 대한 보고가 있었습니다. 이후에는 종신회비 변경안과 장기회원 회비 신설에 대하여 논의하였습니다.

심의안건으로는 2021년 사업결산 및 회계결산, 2022년도 사업계획안과 회계예산안 편성, 정관 개정안과 대구경북지회 창립 승인, 협회 주사무소 이전에 대한 의결이 진행되었습니다. 이후 진행된 감사선거에서는 허정문 수원시 도시재단 이사장이 감사로 선출되어, 선권수 감사와 함께 임기를 수행하게 되었습니다.



(사)한국도시계획가협회 사무실 개소식 개최

— 2022. 03. 11.


우리 협회에서는 3월 11일 오전 11시에 새로 이전한 협회 사무실의 개소식을 가졌습니다.

이날 개소식에는 김홍배 회장, 안정근 고문, 임영진 기획부회장, 최민성 재정부회장, 이명훈 대외협력부회장이 참석하였습니다. 이날 개소식에서 참석자들은 새로운 사무실 이전에 대한 경과 설명과 향후 사무실 운영에 대한 의견을 교환하였으며, 협회발전에 대하여 덕담을 나누는 시간을 가졌습니다.



한국도시계획가협회 사무실 이전

— 2022. 03. 01.

우리 협회에서는 기존 사무실의 임대계약이 종료됨에 따라 사무실을 새로 매입하여 2022년 3월 1일부터 이전하게 되었습니다. 주소 및 약도는 아래와 같습니다. 

주소: 서울특별시 종로구 율곡로6길 36 오피스텔월드 704호



신규 가입회원 명단

2022년 4월 1일 기준

개인회원

강석주 신성엔지니어링 전무
 강석형 사람공간연구소 그룹장
 구용호 (주)해동기술개발공사 대표이사
 김광남 (전)극동대학교 교수
 김권일 (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 본부장
 김동원 한국토지주택공사 사장
 김동인 한국토지주택공사 사장
 김민혜 도시연대 정책센터장
 김은희 인천대학교 박사
 김학엽 인천대학교 박사
 노병채 (주)진양eng건축사사무소 대표이사
 백정현 (주)신명건설기술공사 이사
 송태복 KG엔지니어링 국토본부 본부장
 신동윤 단국대학교 교수
 윤수용 인천광역시 도시재생현장지원센터 센터장
 이근수 과천시공사 사장
 이동현 한알엔지니어링 사원
 이영광 (유)두레홀딩스 이사
 이용각 (주)대우건설 상무
 이재경 홍익대학교 도시공학과 조교수
 이태경 (주)대한콘설탄트 부회장
 임병철 충남연구원 경제동향분석센터 전임연구원
 임옥근 (주)상원 대표이사
 임유경 건축공간연구원 연구위원
 전경희 도시경영연구소 소장
 전승준 (전)삼성전자 상무
 조정흔 하나로감정평가사무소 감정평가사
 최성진 원광대학교 도시공학부 부교수
 최지환 (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 도시재생본부 본부장
 현동호 (주)케이티에스엔지니어링 부사장
 홍국정 (주)하우원 대표
 홍록희 디엘이엔씨 상무

단체회원

(주)컬리년홀딩스
 국토도시연구원(주)

종신회원

김륜희 토지주택연구원 수석연구원
 김태윤 (주)동아이앤지 대표
 윤영담 (주)엔에스파트너스 CCO
 윤정란 LH 토지주택연구원 연구위원
 이재우 목원대학교 교수

MEMBERS LIST
 NEW



Defining the Cities of Tomorrow

다음 세대를 위한 “세계적인” 도시를 설계하고 있습니다

삼호기술공사 | 삼호기술단건축사사무소

서울특별시 송파구 법원로 128
SK V1 GL 메트로시티 A동 1609, 1610호
samho.kr@outlook.kr | 02.592.8400

www.samho.net

한화 포레나 집을 넓히다

당신의 집은 어디까지인가요?

마음 편히 아이가 뛰어갈 수 있는 곳까지
일상의 여유를 즐길 수 있는 곳까지
가족이 안심하고 숨쉬는 곳까지, 집이다

이것이 한화 포레나가 생각하는
가장 상식적인 프리미엄

당신을 위해 집을 넓히다
한화 포레나



FORENA는 스웨덴어로 '연결'을 뜻하며 '사람과 공간의 연결'을 통해 새로운 주거문화를 만들겠다는 한화건설의 의지를 담고 있습니다.

FORENA
한화 포레나



LIVE WORK PLAY
DESIGN &
CONSULTING



SITELab

서울특별시 강남구 논현로94길 29-14 | www.sitelab.ai

협회 임원 명단

회 장 김홍배 한양대학교 교수

기획부회장 임영진 (주)삼호기술공사 대표이사
 행정부회장 한상훈 중원대학교 교수
 재정부회장 최민성 델코리얼티 그룹 대표이사
 교육부회장 이승일 서울시립대학교 도시공학학과 교수
 대외협력부 회장 이명훈 한양대학교 교수

공공부회장 이종원 (주)경화엔지니어링 부회장
 산학부회장 여춘동 (주)인토엔지니어링 대표이사
 여성부회장 김선아 (주)스페이싱 엔지니어링 건축사사무소 대표
 연구부회장 윤정중 LH토지주택연구원 실장
 기술부회장 문천재 주식회사 유신 사장
 감사 선권수 도시전략연구소 대표
 허정문 수원도시재단 이사장

상임이사 권용일 대한한의대학교 교수
 권혁도 동명기술공단 부사장
 김기찬 유나이티드그룹 대표이사
 김동근 LH 지역균형재생처 처장
 김성길 공주대학교 교수
 김성률 우리ENG 대표이사
 김영준 청해엔지니어링 대표이사
 김주영 상지대학교 교수
 김항집 광주대학교 교수
 김홍순 한양대학교 교수
 박태원 광운대학교 도시계획부동산학과 교수
 백복수 (주)인토엔지니어링 부대표
 서원석 중앙대학교 교수

석균성 롯데건설 전무
 여옥경 한양사이버대학교 교수
 오민경 태평양감정평가법인 이사
 윤갑식 동아대학교 교수
 윤상복 동의대학교 도시공학과 교수
 윤수용 인천시 도시재생현장지원센터장
 이근수 과천시공사 사장
 이상근 대우해양조선 건설부문 사장
 이영성 서울대학교 교수
 이일희 제일엔지니어링 이사
 이재용 LH 대구경북지역본부 본부장
 임동일 강릉대학교 도시계획부동산학과 교수
 장호순 (주)미래E&D 부사장

전호근 ㈜홍익기술단 부사장
 정승현 한국건설기술연구원 박사
 정현철 삼호기술공사 부사장
 정화윤 서울연구원 선임연구위원
 조우현 경기도시공사 균형발전처장
 조종렬 대한컨설팅 부사장
 최봉문 목원대학교 교수
 최승희 우석대학교 건축과 교수
 최찬용 용인도시공사 사장
 최창규 한양대학교 교수
 최한욱 반석엔지니어링 이사
 홍길표 ㈜서영 부사장
 황지욱 전북대학교 교수

이사 강경훈 이룸 CNS 대표
 강동오 HDC 아이엔코스 상무
 강석형 사람공간연구소 그룹장
 강원준 경호엔지니어링 부사장
 강평희 대한콘설탄트 이사
 고준호 한양대학교 교수
 고진수 광운대학교 교수
 고태호 제주발전연구원 연구위원
 구용호 (주)해동기술개발공사 대표이사
 구정현 경동엔지니어링 부사장
 권영선 주택산업연구원 책임연구원
 권 일 한국교통대학교 교수
 권정훈 (주)대한콘설탄트 이사
 김건우 한양대학교 교수
 김광남 (전)국동대학교 교수
 김귀식 (주)로템도시기술연구소 대표
 김근영 강남대학교 교수
 김노희 코오롱글로벌 과장
 김륜희 LH토지주택연구원 수석연구원
 김성주 (주)도시건축 이레 대표
 김성진 성도 E&C 대표
 김용태 한진개발공사 전무
 김은희 도시연대 정책센터장
 김재구 전북연구원 연구위원
 김재윤 (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 전무
 김정곤 SH공사 본부장
 김정섭 UNIST 교수
 김정은 한국건설기술연구원 연구위원
 김 진 한남대학교 교수
 김진우 경기대학교 교수
 김창형 부천도시공사 본부장
 김충호 서울시립대학교 교수
 김태경 국토도시연구원 대표
 김태운 (주)동아ENG 대표
 김학업 인천대학교 박사
 김현무 사이트랩 대표
 김호용 동아대학교 교수
 김항배 남서울대학교 교수
 나강열 광주전남연구원 책임연구위원
 나승일 인천광역시 해양항만과 팀장
 남광우 경성대학교 교수
 노병채 진양엔지니어링 대표이사
 노혜진 케이에스엠기술 상무
 문계정 법무법인 태일 변호사
 문 재 성결대학교 교수
 문태현 경성대학교 교수
 민세식 민중합기술단 대표이사

박근오 충남연구원 센터장
 박신태 (주)중원도시 대표
 박영길 인천시 도시재생센터 센터장
 박영신 YS부동산연구소 소장
 박인권 서울대학교 교수
 박진아 한양대학교 교수
 박철광 한화건설 상무
 박홍철 (주)건화 전무
 배기목 대전대학교 교수
 배상호 도화엔지니어링 부사장
 백재현 새만금개발공사 처장
 백정현 (주)신명건설기술공사 이사
 백한열 한남대학교 교수
 성장환 LH 토지주택연구원 실장
 성현곤 한양대학교 교수
 소호근 (주)컬리너홀딩스 대표이사
 송향숙 여성과 공간연구소 소장
 송홍수 (주)정림이앤씨 대표이사
 신동윤 단국대학교 교수
 신상영 서울연구원 연구위원
 양광식 순천향대학교 교수
 양성돈 여주시 도시재생지원센터 센터장
 양용택 SH공사 본부장
 엄수원 전주대학교 교수
 오복환 (전)의왕시 경제환경국장
 우명재 서울시립대학교 교수
 유아영 한양대학교 교수
 유명소 (주)동림피넨트 전무이사
 유천용 엠와이엔씨 대표
 윤문상 주식회사 유신 부사장
 윤방현 (주)미래파워 대표이사
 윤영담 (주)엔에스파트너스 CCO
 윤은정 서울특별시의회 입법조사관
 윤정란 LH토지주택연구원 연구위원
 이남휘 작은도시대장간 실장
 이동우 한양대학교 연구교수
 이명범 파넬디파트너스 대표
 이민기 LH토지주택연구원 연구위원
 이상우 LH 스마트시티개발단 처장
 이상훈 한양대학교 교수
 이석주 서울시의회 의원
 이영은 LH토지주택연구원 연구위원
 이용각 (주)대우건설 상무
 이우배 인제대학교 교수
 이윤홍 한양대학교 겸임교수
 이재홍 홍익대학교 교수
 이재수 강원대학교 교수

이재우 목원대학교 교수
 이재춘 국토연구원 책임연구위원
 이정하 용인시 도시계획상임기획단장
 이정하 상지엔지니어링 상무
 이주일 서울연구원 선임연구위원
 이지영 서울시립대학교 교수
 이창연 전북대학교 교수
 이창호 한밭대학교 교수
 이철성 (주)건화 부사장
 이현경 동의대학교 교수
 임병호 대전발전연구원 연구위원
 임옥근 (주)상원 대표이사
 임유경 건축공간연구원 연구위원
 임태빈 (주)에이치유이앤디 부사장
 임현진 더 도시연구소 대표
 임형민 충남발전연구원 연구위원
 임혜수 인천광역시 도시재생현장지원센터 주무관
 임홍상 LH 지역균형발전사업처 부장
 장성만 목포대학교 교수
 장영호 미래E&D 본부장
 전경희 도시경영연구소 소장
 전병선 LH지역균형발전지원센터 지역균형발전전문관
 전병혜 용인시정연구원 연구위원
 전승준 (전)삼성전자 상무
 정다운 오씨에스도시건축 실장
 정명화 (주)유신 전무
 조미정 한양대학교 겸임교수
 조정래 서울시의회 전문위원
 조정훈 해나로감정평가사무소 감정평가사
 조필재 유선엔지니어링 건축사사무소 본부장
 지규현 한양사이버대학교 교수
 진영길 한국종합기술 전무
 천상현 홍익대학교 교수
 최동규 (주)삼안 부사장
 최상희 LH토지주택연구원 연구위원
 최성진 원광대학교 교수
 최영은 대구경북연구원 실장
 최지환 (주)인토엔지니어링도시건축사사무소 본부장
 최충익 강원대학교 교수
 탁정호 피앤티 글로벌 대표이사
 한재범 법무법인 제이엔 변호사
 현동호 (주)케이티에스엔지니어링 부사장
 홍국정 (주)하우원 대표
 홍록희 디엘이앤씨 상무
 홍석기 동해기술공사 이사
 홍재주 (주)맵인어스 이사
 황중만 한양대학교 특임교수



한국도시계획가협회
URBAN PLANNERS

- 2022.04. 새 정부의 국토도시정책 과제
01. 국토계획법 전면개정을 생각한다
- 2021.10. 해외 도시개발
07. 제4차 수도권정비계획
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. 융복합화와 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·도시계획
03. 창간호

