

제4호 2008. 5. 2

국가적 도시재생연구 추진에 따른 충청남도의 대응과제

조 봉 윤 (충남발전연구원 도시재생연구센터, bwcho@cdi.re.kr)

송 두 범 (충남발전연구원 도시재생연구센터장, dbsong@cdi.re.kr)



국가적 도시재생연구 추진에 따른 충청남도의 대응과제

조봉운 (충남발전연구원 도시재생연구센터, bwcho@cdi.re.kr)

송두범 (충남발전연구원 도시재생연구센터장, dbsong@cdi.re.kr)

목 차

<요 약>

- I. 시작하며
- II. 도시재생연구개발사업의 추진내용
- III. 충남의 도시쇠퇴와 관련 사업의 추진현황
- IV. 우리나라 도시재생사업 추진의 문제점
- V. 도시재생사업에 대한 충남의 대응과제

《요 약》

- 최근 전국적으로 도시재생에 대한 관심이 고조되고 있으며, 국가에서는 R&D 사업으로 도시재생사업단을 설치하고 이를 통해 2014년까지 도심쇠퇴지역, 노후주거지, 중소도시에 대한 ①재생기법 및 지원체제 개발, ②사회통합적 주거공동체 재생기술 개발, ③입체·복합공간개발, ④성능·환경복원기술개발 등에 대한 연구를 추진하고 있음.
- 이러한 국가적 도시재생연구 추진에 대응하기 위해 충청남도의 도시쇠퇴와 사업추진을 살펴보면, 낙후도시를 지원하기 위한 균형발전지원조례에서 제시된 인구변화율, 소득세할주민세, 노령인구비율, 총사업체종사자비율, 도로율, 재정력지수 등 지표 6개를 통해 낙후도시를 선정하였는데, 그 결과 청양, 부여, 서천, 예산, 금산, 홍성, 태안, 보령, 논산, 공주, 당진, 연기, 서산, 계룡, 아산, 천안 순임.
- 2006년말 현재, 도시재생 관련 사업 추진현황을 보면, 총 13개 지구가 추진중에 있으며, 주택재개발이 10곳, 도시환경정비사업이 2곳, 재정비촉진사업이 1곳이고, 천안과 아산에서는 도시 및 주거환경정비법에 의한 기본계획을 수립중에 있음. 사업중 주택재개발사업은 4곳, 도시환경정비사업은 1곳에서 완료됨.
- 도시재생관련 사업 추진의 문제점으로는 첫째, 도시재생을 위한 다양한 부처의 사업이 통합·운영되지 못함으로써 효과를 극대화하지 못한다는 점임. 둘째, 도시재생사업이 주거지 재개발사업 위주로 추진되어, 도시재생의 이익이 개인에게 돌아간다는 점임. 셋째, 도시재생사업이 철거와 재건축의 획일적

시행방식으로 이루어져 기존 공동체를 훼손하고 있다는 점임. 넷째, 사업의 단위가 소단위로 세분화하여 인구증가에 따른 도시의 기반시설 확충 곤란, 삶의 질 저하의 문제를 초래하였다는 점임. 다섯째, 지역적 편중 현상이 심하여 서울 중심, 대도시 중심으로 이루어지고 있는데, 이는 사업성에 의해 민자로 추진되다 보니, 중소도시에서의 재생사업 추진이 부진할 수밖에 없다는 점임.

○ 국가적 도시재생연구와 관련 사업추진 현황을 고려하여 충청남도에서의 대응 과제로는

- 첫째, 도시재생 전담 부서를 설치하는 것임. 정부의 시시각각 변화하는 재생 정책에 집중하면서 내부적으로는 충남의 문제를 해결하는 방안을 모색해야 함. 이를 위해 충남발전연구원의 도시재생연구센터와 연계하여 지속적인 연구추진이 필요.
- 둘째, 도시 관련 계획의 정비가 요구됨. 도시기본계획과 최근 추진되는 도시 정비계획 그리고 새롭게 추진되는 도시재생사업 등을 체계적으로 반영할 수 있도록 도시 관련 계획의 정비가 필요함.
- 셋째, 시군의 도시재생사업수요 파악과 향후 추진계획을 마련하여야 함. 충남의 도시재생을 위해 어떠한 사업을 추진해야 하고 그 수요는 얼마나 되는가를 파악하여 해당지역의 문제해결을 위한 추진계획을 마련해야 함. 이를 위해 지자체의 전담기구와 충남발전연구원의 연구기능 그리고 사업추진을 위한 주민, 기업 등이 협력하는 협의체를 구성하여 문제의 원인부터 사업화방안까지 심도있고 체계적인 논의와 합의 도출이 필요함.

I. 시작하며

- 최근 전국적으로 사용되고 있는 도시재생(Urban Regeneration)이란 용어는 건설교통부에서 추진하고 있는 R&D사업 중 도시재생사업으로 인해 확산되었으며, 2005년 12월 30일 「도시재정비촉진을위한특별법」이 제정되고, 6개월 후부터 시행됨에 따라 도시재생과 관련된 연구가 속속 발표됨
- 도시재생사업단은 사전기획연구를 통해 2006년 12월에 구성되어 도시재생사업 추진과 핵심과제별 사업단 공모를 위한 상세기획연구 등을 통해 5개의 과제로 이루어진 도시재생연구를 준비하여 추진함. 도시재생연구는 2007년 11월부터 5년 8개월의 연구기간을 갖고 시작되었으며, 도시재생사업단에서 총괄과제를 담당하고, 1~4핵심과제에 전국적인 대학, 연구기관, 기업체 등이 모여 연구를 수행함
- 도시재생이란 산업구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 인해 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미하고 이러한 도시재생의 의미로 보아 기존의 물리적 정비에 치중된 도시정비 관련 사업을 개선하고 실질적인 도시재생을 유도하기 위한 것임
- 그러나, 이와 같은 도시재생을 이끌어 내기 위해서는 넘어야 할 많은 난제들이 있어 그리 쉽지 않음
 - 우선 기존에 다양한 법률에 의해 추진되어 온 도시재생관련사업(재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 리모델링 등)에 대한 통합과

물리적 측면에 치중되었던 사업을 사회·경제·문화적 측면까지 결합된 종합적 계획으로서 법률의 수정·보완이 필요

- 둘째, 사업성에 치중된 기존 도시정비사업들을 실질적인 쇠퇴도시에 적용하기 위해서는 필요한 재정지원 및 추진체계 정비가 이루어져야 함
- 셋째, 물리적 환경 정비에 있어서도 많은 이해관계로 인해 사업추진이 어려운데, 사회·문화·경제적 측면까지 고려된다면 이에 따른 무수히 많은 이해당사자들에 대한 협의체 운영 및 교육 등 신속한 사업추진을 위한 프로세스 개발이 필요

○ 이와 같은 난제들과 더불어 충청남도에서는 어떻게 대응해야 할 것인가?

- 현재 도시재생을 위한 노력은 천안, 아산 정도에 머물고 있으며, 그 외 지자체에서는 그 필요성을 크게 인식하지 못하고 있는 실정이며, 그 이유는 사업성의 문제와 도시성장은 신규개발이라는 고정관념이 더욱 도시재생에 무관심하게 하고 있음
- 이에 본 원고에서는 국가적 측면의 도시재생사업 추진내용을 살펴보고, 충청남도의 쇠퇴도시에 대한 분석을 통해 향후 도시재생사업 추진을 위한 충청남도의 대응과제를 도출하여 봄

II. 도시재생연구개발사업의 추진내용

1. 도시재생사업단의 출범

- 앞에서 언급했듯이 도시재생사업단은 건설교통부 7대 R&D 사업군으로 선정되어 기술혁신로드맵 VC-10으로 출범하였으며, 목표로는 ‘삶의 질 향상을 통한 도시경쟁력 제고’라는 비전하에 ‘도시재생의 연구개발사업을 국가경쟁력 강화로 연계할 수 있는 혁신적인 종합 실행 프로그램 개발’임
- 도시재생연구개발사업은 2006년 10월 9일 사전기획연구 공모로 시작되어서, 12월 20일 도시재생사업단장 공모 후 12월 28일 사업단 구성 및 업무가 착수하였고, 총괄기관인 대한주택공사에 도시재생사업단장과 과제총괄위원회, 자체평가위원회, 실용화추진위원회를 필두로 실용화TF와 기획팀, 연구관리팀, 총괄과제팀이 있는 사무국으로 구성하였고, 그 하위에 1~4핵심과제 연구단으로 구성하였으며, 도시재생사업단에서는 2007년 4월부터 상세기획연구를 수행하고, 9월 14일 핵심과제 수행기관을 공모하여 11월 8일 도시재생사업단 1차년도 총괄협약을 체결함으로써 도시재생연구개발사업을 본격적으로 추진



<그림 1> 도시재생사업단 조직도

2. 도시재생사업단의 연구개발내용

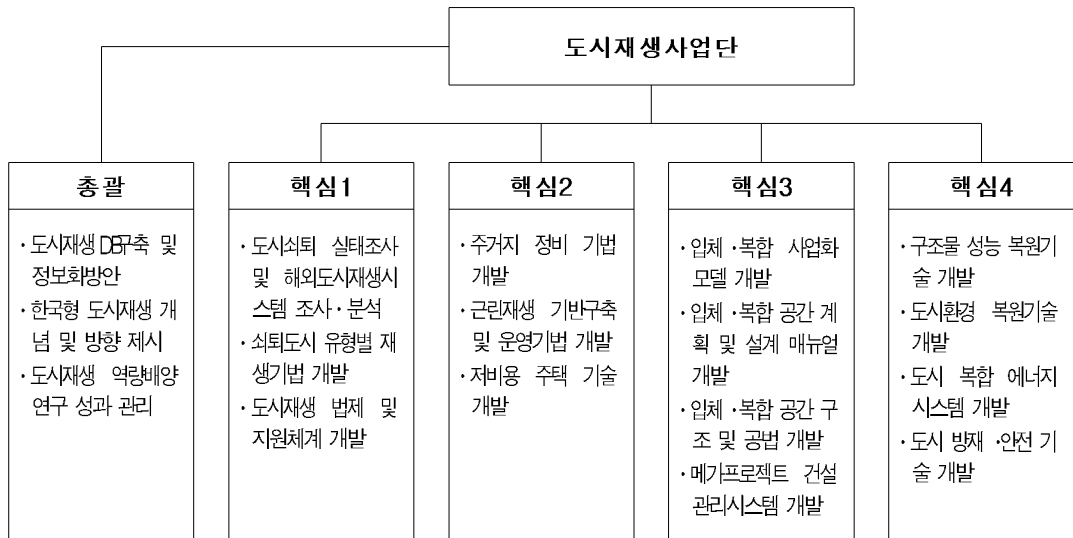
- 도시재생사업단의 연구개발내용은 총괄과제와 1~4핵심과제 등 총 5개 연구로 구분할 수 있는데, 1핵심과제는 ‘쇠퇴도시 유형별 재생기법 및 지원체제 개발’로 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사·분석(1세부과제), 쇠퇴도시 유형별 재생기법 개발(2세부과제), 도시재생 법제 및 지원체제 개발(3세부과제)을 세부과제로 하여 연구를 추진
- 1핵심과제는 도시의 쇠퇴현상을 진단하고 규명하여 쇠퇴한 지역의 물리·경제·사회적 재활성화를 위한 전략과 정책수단을 강구하고, 이를 효과적으로 실현하기 위한 제도적 기반을 구축하는 연구임
 - 주요 연구내용으로는 국내 도시쇠퇴진단 및 잠재력 평가를 위한 실태조사를 실시하여 쇠퇴지역을 유형별로 구분하고 쇠퇴현황 및 쇠퇴원인을 분석하는 동시에, 해외 선진 재생사례를 심층 분석함으로써 국내 적용가능한 재생전략, 경제·사회적 지원정책 및 사업화 방안 연구 등임
 - 특히, 지방 중·소도시의 경제 활성화와 구시가지의 경쟁력 제고를 위한 전략, 정책, 사업화방안을 제시하고 테스트베드를 통해 실용성이 검증된 재생전략 모델을 제시하고자 하며, 도시재생 활성화 전략, 정책프로그램, 사업화 방안 등을 효율적으로 실현시킬 수 있는 도시재생 관련 법제와 추진체제를 개발하여 한국적 상황에 적합한 제도 기반을 구축함으로써 도시재생의 새로운 동력을 창출
- 2핵심과제는 ‘사회통합적 주거공동체 재생기술 개발’로서 주거지 정비 기법 개발(1세부과제), 근린재생 기반구축 및 운영기법 개발(2세부과제), 저비용 주택 기술 개발(3세부과제)로 하여 연구를 추진

- 2핵심과제는 양적 성장위주의 개발정책으로 상실된 정주의식, 공동체의식, 지역성을 회복하고 풍요로운 미래의 도시상을 구현하고자 도시공간의 기본이며 삶의 근간이 되는 주거지 재생을 통하여 우리의 도시를 물리·사회·경제·환경·문화적으로 한 단계 고양시키는 연구임
 - 도시의 다양성과 경쟁력을 높이고 주민의 삶에 대한 만족도를 향상시키기 위해 장소에 특화된 재생기법으로 선진주거문화를 실현하고, 도시공동체 회복을 위한 선진제도를 확립하여 주민의 삶의 질을 향상시키고자 함
- 3핵심과제는 ‘입체·복합 공간 개발’로서 입체·복합 사업화 모델 개발(1세부과제), 입체·복합 공간계획 및 설계 매뉴얼 개발(2세부과제), 입체·복합 공간구조 및 공법 개발(3세부과제), 메가프로젝트 건설관리시스템 개발(4세부과제)로 하여 연구를 추진
- 이 과제는 가용토지가 한정된 도심에서 압축적이고 효용가치가 높은 입체·복합 도시공간을 창출하기 위한 계획·설계 및 시공기술 개발을 목표로 하고 있으며, 다양한 도시기능의 건축적 복합화에 따른 계획·설계상 문제점을 해결, 고층의 지상공간과 지하공간의 일체화 시공기술 개발, 메가프로젝트 수행에 필요한 건설관리시스템과 사업화 모델 및 자금조달 기법 개발 등을 통해 도심 입체·복합 공간을 경제적으로 건설하는 능력을 키우고 지역경제 활성화와 도시경쟁력을 제고하고자 함
- 4핵심과제는 ‘성능·환경 복원기술 개발’로서 구조물 성능 복원 기술 개발(1세부과제), 도시환경 복원기술 개발(2세부과제), 도시 복합에너지시스템 개발(3세부과제), 도시 방재·안전기술 개발(4세부과제) 연구를 추진
- 이 과제는 도시의 환경 및 에너지 복원·관리기술과 구조물 성능 복원 및 도시 안전성 확보 기술을 개발하여 미래의 도시성장 동력을 창출함과 동시

에 환경적으로 쾌적하고 재해와 범죄로부터 안전한, 지속가능한 재생도시를 구현하는 것이 주요 내용임

- 도시재생사업단에서는 도시재생데이터베이스 구축 및 정보화방안, 한국형 도시재생 개념 및 방향 제시, 도시재생역량 배양, 테스트베드 사업 추진 TFT 운영, 연구 성과 관리 등을 통해 각 핵심과제의 방향성과 목적의식 확립에 필요한 연구를 수행하여 연구개발사업을 사업화로 연계할 수 있는 혁신적 종합 재생 프로그램을 개발
 - 이를 위해, 거시적이고 종합적인 연구주제를 통해 각 과제별 연구개발의 기반조성으로 국내 도시재생사업을 활성화시키며, 개발된 기술로 도시재생을 국가차원의 전략적인 사업으로 육성·발전시킬 수 있는 토대를 마련
- 이렇게 도시재생사업단에서는 1,355억원의 연구개발사업을 추진하여 향후 175조원의 도시재생사업 시장을 창출하고, 174조원의 생산유발효과, 87조원의 부가가치유발효과, 18,235명의 고용유발효과를 기대

<표 1> 도시재생사업단 주요 연구 내용



낙후 도시	중소도시	●	●	○	●
	도시쇠퇴지역	●	○	●	●
노후 주거지	노후단독주택지	○	●	○	●
	저소득공동주택	○	●	○	●
	고밀고층대단지	○	●	○	●

Ⅲ. 충남의 도시쇠퇴와 관련 사업의 추진현황

1. 충청남도의 도시쇠퇴

- 충청남도는 16개 시·군으로 구성되어 있음. 도시의 쇠퇴분석에 관한 연구는 주로 낙후지역 선정을 위한 연구로서 도서개발사업, 오지개발사업, 개발촉진지구사업, 접경지역지원사업, 신활력산업 등을 위한 기초자료로 활용하고 있으며, 사업추진을 위해 가구 및 인구수, 제조업종사자비율, 1인당 소득 및 지방세, 인구증가율, 재정자립도, 노령화지수, 군사시설보호구역 점유비율, 인구밀도, 소득세할주민세, 재정력지수 등의 지표를 활용

<표 2> 낙후지역 선정지표

유형	개발촉진지구	신활력지역	오지지역	개발대상도서	접경지역
인구	연평균인구증가율 (최근 5년간)	인구밀도 (인구/면적)	인구밀도 (인구/행정구역면적)	거주인구수 (100이상)	연평균인구증가율 (최근 5년)
		연평균 인구증가율 (30년간)	연평균인구증가율 (최근 5년간)		
경제	승용자동차등록비율 (승용자동차대수/인구)×100	소득세할주민세 (최근 3년간)	소득세할주민세 (최근 2년간)		
사회	의사비율 (의사수/인구)×100				
	노령화지수 (65세이상0-14세인구)×100				
산업	제조업종사자비율 (제조업종사자수/인구)×100				제조업종사자비율 (제조업종사자수/인구)×100
기반 시설	도로율 (법정도로연장/행정구역면적)×100				도로포장율 (법정포장도로연장/행정구역면적)×100
행·재정	재정자립도(지방세 제외수입 일반회계 세입총계)·100(최근 3년간)	재정력지수 기준재정수입/기준재정수요			
지역 발전 잠재 성	지역접근성 (기준도시인구/비교도시인구)·(기준도 시와 비교도시간의 거리/기준도시와 비교도시간의 접근소요시간)			교량등으로 육지와 연결된 도서 (10년 미만)	군사시설보호구역 점유비율 (군사시설보호구역면적/행 정구역면적)×100

○ 이러한 지표를 고려하여 충청남도에서는 타 시·군에 비해 낙후된 도시를 지원하여 성장을 촉진하고자 균형발전기본계획을 수립하고 있는데, 여기에 활용된 지표¹⁾로는 인구변화율, 소득세할주민세, 노령인구비율, 총사업체종사자비율, 도로율, 재정력지수 등 6개임

- 인구변화율(1995~2005년)은 충남평균이 0.62%로 계룡이 8.2%로 가장 높고 서천이 -2.72%로 가장 낮으며, 충남 전체적으로 천안, 아산, 서산이 증가한 반면, 연기를 제외한 균형발전대상지역 대부분 도시가 감소
- 소득세할주민세(2003~2005년)는 충남이 4,046억원으로 천안이 1,092억원으로 가장 높고, 청양이 53억원으로 가장 낮으며, 천안, 아산, 서산, 당진, 논산 순임
- 노령인구비율(2005년)은 충남평균이 13.51%로 고령사회로 진입하고 있으며, 고령사회(14%이상) 수준인 시·군은 예산, 홍성, 태안, 논산, 공주, 당진, 보령, 연기의 순이고, 초고령사회(20%이상)에 해당하는 시·군은 청양, 서천, 부여, 금산 순임
- 사업체 종사자수비율(2004년)은 충남 평균이 56만6천명이며, 전체 인구의 28.67%를 차지. 아산이 36.9%로 가장 높으며, 계룡, 부여, 청양, 태안, 서천 순임

-
- 1) - 인구부문 : 인구변화율은 인구의 증가와 감소를 나타내는 지표로서 통계청이 작성한 주민등록인구를 토대로 최근 10년간의 연평균 인구증가율을 사용함
- 경제부문 : 소득세할 주민세는 지역의 소득수준을 간접적으로 나타내는 지표이며, 지역민의 경제적 빈곤수준과 정도를 파악할 수 있는 지표로서 행정자치부가 작성한 지방세정연감 자료에서 농촌소득세를 제외한 2003~2005년의 부과세액의 평균값을 사용함
 - 사회부문 : 노령인구비율은 지역의 정채성 및 활력의 정도를 나타내는 지표로서 통계청이 작성한 주민등록인구에 의한 기준년도 65세 이상의 인구/총 인구의 비율을 사용함
 - 산업부문 : 총사업체 종사자비율은 지역의 자립적 경제성장 규모와 잠재력, 고용창출 잠재력을 나타내는 지표로서 충청남도 통계연보(2005)에 의한 기준년도 총사업체 종사자수/기준년도 인구의 비율을 사용함
 - 기반시설부문 : 도로율은 확충 정도에 따라 지역의 낙후정도 및 개선상황을 측정할 수 있는 지표로서 건교부 도로현황조사에 의한 기준년도 법정도로연장/행정구역 면적의 비율을 사용함
 - 행·재정부문 : 재정력지수는 지방자치단체의 행정활동에 소요되는 경비를 자치단체가 자체 징수하는 세금으로 조달할 수 있는 비율로서 1997~2006년 자료를 사용함

- 도로율(2005년)은 충남평균이 0.79km/km²로 계룡이 2.0km/km²으로 가장 높으며, 금산, 예산, 태안, 당진, 부여 순임
- 재정력지수(1997~2006년 평균)는 충남평균이 0.376로 청양, 부여, 금산, 서천, 계룡 순으로 취약
- 쇠퇴수준을 판단하기 위해 각 지표별 점수를 종합하여 Z-score를 산출하면 쇠퇴순위는 청양, 부여, 서천, 예산, 금산, 홍성, 태안, 보령, 논산, 공주, 당진, 연기, 서산, 계룡, 아산, 천안 순임. 충청남도는 하위점수지역에 대한 광역자치단체차원에서의 지원을 통해 균형발전을 도모하고 있음

2. 충청남도의 도시재생사업 추진현황

- 주택재개발사업은 총 10곳의 사업이 추진중이며, 그 중 천안 봉명지구, 봉명2지구, 문성·원성지구 및 서산 동문지구 등 4곳은 지정·완료되어 사업이 추진되고 있으나, 천안 원성1동지구, 성황·원성지구, 외촌지구와 아산 모종1지구, 용화1지구 그리고 연기 신흥1지구 등 6개 곳은 현재 지구지정 신청 중임. 주택재개발의 총 면적은 560,782m² 중 지구지정이 완료된 면적은 207,429m²이며, 사업비는 총 14,600억원 중 지구지정이 완료된 지역의 사업비는 6,770억원임. 또한 주택재개발지구의 계획인구는 총 28,200명이고, 세대수는 기존 3,746세대에서 9,314세대로 증가할 것임
- 도시환경정비사업은 현재 천안 문화지구가 지구지정이 완료되었으며, 천안 사직지구가 신청중에 있음. 문화지구는 총 1,698명을 수용하고, 117세대에서 556세대로 정비되는 사업이며, 사직지구는 2,835명을 수용하고, 174세대에서 945세대로 정비되는 사업임

- 재정비촉진사업은 아산 온양중심상권이 지구지정 신청중에 있으며, 수용인구는 21,771명에 7,257세대를 수용하는 사업임

<표 3> 충청남도 도시정비사업 추진현황(2006년)

구분	구역명	위 치	면 적 (㎡)	건폐율 (%)	용적률 (%)	최고 층수	사업비 (억원)	세대수		계획 인구	신청
								계획	기존		
합 계		13	1,009,884				18,885	18,072	4,037	54,504	
주택 재개발	계	10	560,782				14,600	9,314	3,746	28,200	
	지구지정완료	4	207,429				6,770	3,337	1,388	10,011	
	봉명지구	천안·봉명 7-3번지일원	31,575	28	247	15층	861	488	85	1,494	'05.11.21
	동문지구	서산·동문 765-1번지일원	54,178	21.47	219.06	9~17층	1,666	823	264	2,469	'07.06.20.
	봉명2지구	천안·봉명 62-번지일원	34,610	19.93	243.6	14~23층	1,400	606	378	1,818	'07.06.20.
	문성·원성지 구	천안·문화4-4번지일원	87,066	20.98	249.68	16~25층	2,853	1,410	661	4,230	'06.01.20
	지구지정신청	6	353,353				7,830	5,977	2,358	18,189	
	원성1동지구	천안·원성280-30번지일 원	49,784	19.58	247.21	23층		949	370	2,942	'06.09.26.
	신흥1지구	연기·조차원신흥리13-1	98,027	21.81	243.08	20층		1,581	388	4,743	'06.10.17
	성황·원성지구	천안·성황1-1번지일원	79,376	20.56	249.9	12~23층	2,800	1,225	758	3,675	'06.12.28
	와촌지구	천안·와촌161-번지일원	33,433	19.38	249.63	13~23층	1,183	604	224	1,812	'07.02.12
	모종1지구	아산·모종588-번지일원	23,137	19.98	242.02	8~23층	1,011	442	193	1,371	'07.04.06
	용화1지구	아산·용화59-13번지일원	69,536	19.87	231.48	13~23층	2,836	1,176	415	3,646	'07.07.03
도시 환경 정비	계	2	44,744				4,285	1,501	291	4,533	
	지구지정완료	1	18,740				0	555	117	1,698	
	문화지구	천안·문화36-6번지일원	18,740	79.09	739.1	30층		555	117	1,698	'06.05.10
	지구지정신청	1	26,004				4,285	945	174	2,835	
	사직지구	천안·사직55번지일원	26,004	67.3	769.66	35~40층	4,285	945	174	2,835	'06.09.26.
재정 비촉 진사 업	지구지정신청	1	404,358				0	7,257	0	21,771	
	온양중심상권 재정비촉진	아산 온천·관곡·실옥동 일원	404,358	80	800			7,257		21,771	07.07 신청

IV. 우리나라 도시재생사업 추진의 문제점

- 우리나라 도시재생사업 추진의 특징과 문제점(김용웅, 2007)은 다음과 같음.
- 첫째, 도시재생정책은 비록 정책이나 사업의 목적이 도시의 물적 환경의 개선 및 도시경제 활성화 등을 지향한다 하더라도 특정 부처가 다루는 특정법 제도의 틀 속에 포함되지 않으면 도시재생으로 인식하지 못함에 따라 도시내 재래시장의 현대화와 소도읍 정비 등 중소도시의 재생시책과 사업은 도시재생사업과 별도로 추진되면서 큰 성과를 거두지 못함
- 둘째, 도시재생사업의 대부분이 주거지 재개발에 의존해 왔으며, 업무기능을 수행하는 도심지(CBD) 재개발은 극히 부진하여 전체 도시재생에서 차지하는 주택재개발사업 비중은 95%가 넘는 것으로 추정²⁾되는 등 주택공급 중심임.
- 우리나라 도시재생사업이 주택재개발에만 의존했던 것은 도시재생이 불량주택의 개선 등 주택정책의 수단으로 다루어져 왔기 때문. 특히 1990년대 이후 서울에서는 주택재개발과 재건축이 도시 내 주택가격 안정 및 주택공급 확대 수단으로 활용. 도시재생이 주택공급 확대수단으로 전략하면서 모든 주택재개발과 재건축사업에서는 신규주택 공급비율을 최대한 높이는데 치중.
- 또 다른 이유는 주택재개발의 경우 사업성의 확보와 이해당사자 간 합의가 용이. 반면, 도심지 재개발사업의 경우에는 주택재개발사업에 비하여 이해

2) 도심지재개발과 기타 도시재생사업규모를 비교하기 위한 공통의 준거자료는 없다. 도심지재개발사업은 지구수와 개발면적이 있는 반면 기타 도시재생사업은 주택재개발사업을 제외하고는 지구 수, 기존주택 수, 신규가구 자료입수가 가능하다. 주택재개발사업의 기존주택대비 면적(2004년 자료)을 가지고 기타 도시재생사업 면적을 추정한 결과, 주택재개발, 주택재건축 및 주거환경정비사업의 면적규모는 106,862천㎡로서 도심지 재개발의 43.9배에 달하는 것으로 추정된다.

당사자간의 합의가 어렵고 사업비 규모가 크며 사업성이 상대적으로 불확실하다는 단점을 지님

- 셋째, 기존의 도시재생사업은 대부분 철거와 재건축이라는 획일적인 시행방법에 의존. 현지개량 등 다양한 방식이 적용되던 주거환경개선사업마저 대부분 철거와 재개발을 주된 사업방식이 됨

- 철거위주의 재개발방식은 도시 저소득층의 주거기회 박탈과 자생적이고 다양한 상호보완적 공동체 사회를 붕괴시키는 결과를 초래. 일부 도시의 도심지 재개발 및 주거환경정비 사업의 경우 원주민의 재 입주 비율이 20%에도 미치지 못하는 것으로 나타남³⁾ 이렇게 도시재생사업이 철거·재개발 위주에 의존해 온 것은 정책목표가 많은 주택을 공급하는 것과 토지소유자와 사업주체는 자산의 시장가치 증대와 사업성만을 추구해 왔기 때문

- 넷째, 도시재생의 사업단위가 매우 소단위로 세분화됨. 도심지재개발의 경우 지구당 평균 도심면적은 5,200㎡(약 1,600평)로 평균 가로구획 규모를 넘지 않고, 주택재개발, 재건축사업 그리고 주거환경 개선사업의 경우에도 사업단위 세분화가 뚜렷함

- 예를 들면 주택 재개발사업의 지구단위 규모를 보면, 평균 토지면적은 47,000㎡(약 14,000평), 기존 주택수는 358가구(2004년 기준)에 불과. 주택재건축과 주거환경개선사업의 경우에도 지구당 평균 가구수는 각각 181가구 및 253가구에 불과하여 대부분 소단위 사업이 추진되고 있음

3) KBS대전방송은 대전도심의 재개발사업에서 획일적인 철거 재개발 및 중대형 위주 신규주택 건설로 노인 및 저소득층, 임대가구 등이 대부분 축출되어 재입주율이 20%에도 미치지 못한다고 보도함 (2007년 10월 1일 9시 뉴스)

- 소단위 도시재생사업은 공공 공간의 희생으로 사적 공간의 자산 가치 증식을 가져오는 결과를 초래. 그러나 이 같은 문제에도 불구하고 소단위 도시재개발이 일반화된 것은 광역단위 사업시 이해당사자간 합의가 어렵고, 공공시설 투자비용 부담으로 사업 추진이 어렵기 때문

○ 다섯째, 도시재생사업은 지역적 편중 현상이 심하고 대부분 서울에 집중됨

- 1962년부터 추진되어 온 도심지 재개발사업의 경우, 2006년 말까지 519개 지구, 2,435천m² 대상면적 중 서울이 487개, 대상면적이 2,165천m²로 전국의 88.9%를 차지하고, 완료 또는 시행중인 도심지 재개발 사업을 기준으로 보면, 서울의 비중은 각각 92.1%, 94.1%로 절대적인 비중을 차지
- 부산과 대구 등 지방 대도시에서도 도심지 재개발사업은 추진됐으나 대상지 자체가 각각 24개 및 8개 지구에 불과하고, 그 중 완료된 곳은 각각 3곳과 5곳에 불과한 실정임
- 주택재개발과 주택 재건축사업의 경우도 정도의 차이는 있으나 지역적 편중이 매우 심함. 기존 주택 수를 기준으로 보면 서울의 주택재개발과 주택 재건축사업 비중은 각각 81.2%와 53.8%이고, 완료된 사업의 경우는 각각 93% 및 66.9%에 달함(도시재생사업단, 2007: 32-34)
- 그러나 주거환경정비사업의 경우에는 지역적 편중현상이 거의 나타나지 않고 있는데, 주택정비 동수를 기준으로 보면 주거환경정사업의 서울과 인천·경기의 비중은 각각 8.5%와 14.4%에 불과한 반면, 지방대도시와 기타 지방도시의 비중은 각각 43.9%와 33.1%를 차지. 이는 정부가 그동안 사업성에 의존하지 않고 주거환경정비의 필요성에 따라 정부의 재정지원을 제공해 왔기 때문임

<표 4> 지역별 도시재생 사업 유형별 지구지정 현황

구 분		구역 수	시행면적(천 m ²)	철거대상(동)	건립가구
도심지 재개발 사업	계	519	2,435	-	-
	서울	487	2,165	-	-
	인천·경기	-	-	-	-
	지방대도시	32	270	-	-
	기타도시	-	-	-	-
주택 재개발 사업	계	430	18,646	153,996	323,534
	서울	347	15,143	129,867	286,298
	인천·경기	8	551	3,614	6,905
	지방대도시	68	2,674	18,201	27,077
	기타도시	7	278	2,304	3,254
주택 재건축	계	2,878	-	522,427	855,286
	서울	2,081	-	281,169	457,838
	인천·경기	486	-	120,510	192,762
	지방대도시	201	-	73,800	130,452
	기타도시	110	-	46,948	74,234
주거환경 개선사업	계	815	-	206,142	-
	서울	105	-	17,484	-
	인천·경기	116	-	29,681	-
	지방대도시	288,306	-	90,613	-
	기타도시	-	-	68,364	-

주: 지방대도시는 부산, 대구, 울산, 광주, 대전광역시를 말함

자료: 건설교통부 주거복지본부 주거환경팀, 2005년 통계자료, 도시재생사업단(2007), 32~35면 제작성

V. 도시재생사업에 대한 충남의 대응과제

1. 도시재생 전담 부서 설치

- 국가의 도시정책이 도시재생에 무게 중심이 이동하고 있는데, 이는 기존 도시의 더 이상 확산을 억제하고 내부시가지의 재생을 통해 도시의 경쟁력과 활력을 높이하고자 하는 것임. 도시재생정책의 일환으로 도시재생연구개발사업이 추진되고 있으며, 그 영향은 다시 지방 중소도시까지 확산되고 있음
- 이러한 정책변화에 적극적으로 대응하는 함으로써 쇠퇴해가는 농촌배후 도시의 재생을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 수도권과 인접하고, 대규모 신도시개발이 이루어지고 있는 충청남도의 기존 중소도시 공동화를 방지할 수 있을 것임
- 이를 위해서는 관련 전담부서의 설치가 필요하다. 정부의 시시각각 변화하는 재생정책에 집중하면서, 내부적으로는 충청남도 중소도시가 안고 있는 문제를 해결하기 위한 방안을 모색해야 함. 충남의 중소도시가 대부분 쇠퇴하고 있으며, 더 이상 유출될 청장년층이 없어 정체되는 고령사회, 초고령사회로 가고 있어, 인구유출을 막고 많은 유동인구를 유치하기 위해서는 재생사업의 체계적인 추진이 필요한데, 현재 도시재생과 관련해서 도시개발담당부서에서 이를 맡고 있어, 이를 전담할 수 있는 부서의 설치가 필수적임
- 이와 관련하여 충남발전연구원에서 국책과제 수행 및 충청남도의 재생연구를 위해 도시재생연구센터를 설치하여 운영하고 있음. 현재는 국책과제를 수행하기 위해 센터장과 국책과제 연구책임자로 구성되어 있으나, 향후 전임 책

임연구원 및 연구원급의 연구인력 충원을 통해 충청남도 도시재생을 위한 연구 추진 예정

- 도시재생연구센터는 충청남도 도시쇠퇴 및 재생사업 등 실태조사 연구, 충청남도 도시재생전략 및 관련계획 수립, 도시재생사업 평가 및 모니터링 등을 통한 개선방안 연구, 도시재생관련 국책과제 연구수행, 도시재생연구 관련 연구기관간 연구협의회 구성 및 운영 그리고 기타 부대사업을 수행

2. 도시 관련 계획의 정비

- 최근 대부분의 도시에서 도시기본계획을 수립하여 확정되었거나 심의를 요청한 상태임. 그러나 도시기본계획은 그 내용에서 도시재생사업을 반영하지 못하고 있음. 결국 도시재생사업은 상위계획의 틀에 묶여 계획 수립자체가 곤란한 제도적 환경에 놓임
- 이런 문제를 극복하기 위해 도시계획을 담당하고 있는 공무원이 도시재생에 대한 정확하고 다양한 지식과 정보를 갖추고 있어야 함. 그래야 도시계획의 신도시개발과 도시재생사업과의 상충되는 문제를 슬기롭게 극복할 수 있음
- 즉, 도시기본계획을 다시 수정하기란 어려울 것이기 때문에, 집행의 단계적 접근이 필요. 신규개발은 도시재생사업 추진의 걸림돌이 되기는 하지만, 신규개발과 도시재생사업을 패키지화하여 추진하는 방안도 모색해야 함. 그 예로 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률」에 의해 추진되는 지역종합발전지구⁴⁾ 개발 사업이 있음.

4) 지역종합발전지구는 지균법에 의해 공공기관의 유치 등 지역의 혁신거점을 구축하고 특화발전을 선도하기 위하여 종합적인 지역개발이 필요하다고 인정하는 경우, 국토해양부장관 또는 시·도지사의

3. 시·군의 도시재생사업수요 파악 및 추진계획 수립

- 현재 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 50만명 인구규모 이상의 도시에서 도시환경정비기본계획을 수립하여 도시재생사업을 추진하도록 하고 있으나, 충청남도는 천안시를 제외하고 대부분이 중소도시로서 도시재생사업이 민간중심의 극히 일부인 주택재건축 수준에 머물고 있음
- 도시의 내부를 들여다 보면, 노후된 건축물, 부족한 기반시설 등 도시재생사업이 필요한 지역이 많음. 이러한 실태파악을 지자체에서 사전에 조사하여 쇠퇴지역에 어떠한 문제가 있으며, 도시재생을 어떻게 할 것인가에 대한 지역적인 논의가 이루어져 국가정책 수립에 반영될 수 있는 기초연구가 필요함
- 이를 위해 국책과제를 수행하고 있는 충남발전연구원과 지자체 관계공무원간의 연구협의체를 구성하고, 시·군의 쇠퇴하는 문제를 함께 논의할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요
- 특히, 도시재생연구개발사업의 일환으로 추진되는 테스트베드(Testbed)는 연구개발과정에서 연구내용을 적용하여 그 결과를 테스트하는 것으로 타 지역에 비해 선도적으로 사업추진을 시도해 보고, 모의적용(도시재생계획 수립)을 통해 도시의 향후 재생방향과 목표를 설정할 수 있다는 장점을 갖고 있어, 도시의 차별적인 재생전략을 수립하는데 매우 중요한 사업이 될 것임

요청으로 지구지정이 이루어진다. 지정대상지역은 1. 「국가균형발전특별법」 제18조의 규정에 의한 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 및 동법 제19조의 규정에 의한 기업·대학의 지방이전시책과 연계하여 지역개발사업을 시행하고자 하는 지역, 2. 산업·유통·교육·연구·문화·관광·주거·업무단지 등의 조성사업과 기반시설 설치사업 등을 상호 연계하여 동시 또는 순차적으로 시행할 필요가 있는 지역

- 따라서, 테스트베드에 선정될 수 있도록 관련 역량을 집중할 필요가 있음. 즉, 도시의 기존 구도심에 대한 정비와 관련하여 추진하고 있는 다양한 사업을 종합하고, 이와 관련된 다양한 기관을 체계적으로 연계하여 도시재생추진체계를 정비하는 등 도시재생사업 추진의 기반조성이 필요함

4. 도시성장에 대한 정책방향 전환

- 끝으로 도시의 성장은 외연적 확산 즉 신규개발에 초점을 맞추고 있는 현재의 도시개발정책을 도시재생으로 전환하는 것이 무엇보다 필요한데, 앞에서 제시되었듯이 개발수요가 부족한 지방의 중소도시에서는 신규개발은 곧 기존 시가지 재생의 지연으로 이어지게 된다는 것에 주목해야 함.

<표 5> 도시재생정책의 패러다임 변화

구 분	기존 도시재생 정책 패러다임	새로운 도시정책 패러다임
도시재생 정책추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제해결 지향적 도시계획 수단 ○ 문제 지역에 한정된 도시환경변화 수단 ○ 특정부처 사업추진체계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시정비와 발전을 위한 도시계획수단 ○ 도시전반의 환경변화를 위한 정책수단 ○ 종합적 범정부적 추진체계
정책목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시주택 문제 해결 ○ 불량·노후 환경 제거 및 양적 확대 ○ 시장기능에 의존한 사업추진 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시공간의 선진화와 경쟁력 강화 ○ 도시기능 강화 및 삶의 질 개선 ○ 도시발전 전략차원에서 사업 확대
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시가지내 주택공급 확대 전략 ○ 기존 시설 철거·재개발의존 전략 ○ 사업주체 수익성과 사업성 보장 전략 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시의 종합발전과 도시구조 개편전략 ○ 지역특성별 다원적 도시재생 추진전략 ○ 공익성차원의 정부재정지원 강화전략
추진방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용적률 및 신규주택건설 비율 확대 ○ 소단위 사적 공간위주 추진방식 ○ 개인자산가치 증식·개발이익의 사점화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복합적 주거·업무공간의 효율적 공급 ○ 광역단위 공적·사적 공간 병행개선 ○ 지역사회공동발전·개발이익 지역공유

자료 : 김용웅, “도시재생의 시대적 의의와 향후과제”, 21세기 지방중소도시 재생 전문가 워크숍 기초연설, 2008. 3. 28

- 신규개발은 갈수록 새로운 욕구를 충족시키고 있는 반면 기존 시가지는 정비조차 이루어지지 않고 있어 상대적인 격차는 증대되고 있다는 점에서 도시개발의 정책변화가 우선되어야 할 것임. 결국 이러한 정책 기조하에 전담부서, 연구기관, 관계자 협의체 등을 체계적으로 구성, 사업을 효과적으로 추진할 수 있을 것임

- 도시재생이 최근의 도시정책 트렌드인 것은 부인할 수 없으나 도시재생이라고 해서 새로운 정책은 아님. 지금까지 지역발전을 위해 개선하고 정비하며 새로운 것을 도입하는 모든 것이 도시재생에 포함되는데, 국가적으로 도시정책의 방향이 전환되는 시점에서 관련 사업을 집중함으로써 도시재생이 효과적이고 빠르게 이루어질 수 있도록 도모하는 것이 우리가 해야 할 일임

조 봉 윤, bwcho@cdi.re.kr

충남발전연구원 도시재생연구센터 연구위원
(도시지역연구팀 연구위원), 041-840-1153

송 두 범, dbsong@cdi.re.kr

충남발전연구원 도시재생연구센터장
(연구실장), 041-840-1104

◆ 참 고 자 료 ◆

1. 계기석, 2002, “미국과 영국의 도심쇠퇴와 활성화 노력”, 「도시문제」 제37권 406호, 대한지방행정공제회
2. 계기석·김형진, 2003, “지방대도시 도심의 기능 활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토 연구원 연구보고서」, 국토연구원
3. 김광우, 2002, “중심시가지 활성화(미·영·독의 18개 도시 사례 연구)”, 전남대학교
4. 김영환·최정우·오덕성, 2003, “성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소”, 「국토 계획」 제38권 3호, 대한국토·도시계획학회
5. 김용웅, 도시재개발의 개념적 고찰, 1980, 「주택」 제39호, 대한주택공사
6. 김용웅·차미숙, 2000, 유럽의 지역개발 성공사례와 동향, 국토연구원
7. 김용웅·차미숙·강현수, 2003, 지역발전론, 한울 아카데미
8. 김용웅, 2008, “도시재생의 시대적 의의와 향후과제”, 21세기 지방중소도시 재생 전문가 워크숍 기초연설 자료
9. 김태영, 2006, “도심공동화의 문제점과 대책의 기본방향”, 세미나주제발표자료, 청주시 도심공동화 해소대책 추진위원회
10. 대한주택공사, 2001, “도심 노후지역 활성화 방안과 공공의 역할”
11. 박병호, 2006, “청주를 위한 도시재생전략”, 충북대학교 건설기술연구소 논문집
12. 박세훈, 2004, “일본의 도시재생 정책”, 「국토계획」 제39권 2호, 대한국토·도시계획학회
13. 박종철·이혁주·김항집, 2001, “일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구”, 한국지역개발학회지
14. 박천보, 2004, “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 「국토계획」 제39권 5호, 대한국토·도시계획학회
15. 신정철·긴의식·김형진, 2004, “지방중소도시 활성화 방안 연구”, 국토연구원
16. 윤혜정, 2002, “미국의 스마트성장과 도시개발정책의 시사점”, 「국토계획」 제37권 7호, 대한국토·도시계획학회
17. 이양재·박양호·박병주, 1991, “우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구”, 「국토계획」 제26권 3호, 대한국토·도시계획학회