

지역별 특성을 반영한 도시재생사업 다각화 방안

Diversification of Urban Regeneration Projects by Regional Characteristics

조승연¹ · 천지영²

Seung-Yeoun Cho¹ and Ji-Young Chun²

(Received December 7, 2010 / Revised January 18, 2011 / Accepted April 20, 2011)

요 약

본 연구는 현행 도시재생관련 법제가 수도권 대도시의 주거지에 주로 중점을 두고 있어 비수도권 및 지방도시에 적용하기 어렵다는 문제인식에 따라 지역별 특성을 반영한 도시재생사업을 위한 제도개선 방향을 제시하고자 하였다. 구체적으로 인구규모와 지리적 위치 등을 고려하여 13개 사례지구를 선정하고 이에 대한 문헌연구와 지역전문가에 대한 심층자문을 통해 지역별 도시재생의 현황과 과제를 도출하고자 하였다. 그 결과 대부분의 도시에서 공통적으로 과다한 정비지구지정, 물리적 정비사업의 정체 등의 과제를 안고 있는 것으로 나타났다. 특히 각 지역의 인구·지리적 특징 및 민간참여가능성, 재정자립도 등을 고려할 때 물리적 정비의 방향, 정비 주제, 재정 및 전문가 지원, 도시재생사업의 범위 등의 차별화를 통한 도시재생사업의 전개가 시급하다.

주제어: 도시정비사업, 도시재생사업, 지방 중소도시, 사업다각화

ABSTRACT

This study focused on urban regeneration projects to diversify projects methods. Since the enactment of legal redevelopment projects, they were concentrated on improving the physical environment and supplying housings. In this article, 12 cities' urban regeneration policies and projects will be examined to point out the characteristics of each regions via documentary studies and interview investigations. They could be divided into 3 groups by population and region. Finally, this article is intended to propose diversified regeneration methods depending on the regions and to address implications on the regeneration policies.

Key words: Urban redevelopment projects, Urban Regeneration, Midium-sized cities, Diversification

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

2000년 이후 우리나라의 도시정책 분야의 주요 화두 중 하나는 도시재생이었다. 특히 기존의 신개발 위주 정책의 한계를 지적하면서 기성시가지의 정비 및 도시재생으로 정책 패러다임의 전환이 강조되어 왔다. 기존의 도시 정비사업은 쇠퇴 지역의 재생이 아니라 주택재개발·재건축 사업 중심으로 이루어지면서 수도권 및 대도시의 주택부족 문제를 해결하기 위한 대안으로서 활용되어져 왔다. 또한 지역의 특성을

고려하지 않고 일률적으로 정비사업이 추진되면서 주민들도 도시재생사업을 주택재개발·재건축, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등의 물리적 환경개선을 통한 주택공급 및 자산증식의 수단으로 여기고 있다.¹⁾ 지난 제4회 지방선거에서는 뉴타운 사업이 주요 공약으로 등장하면서, 도시재생사업과 관련된 공약이 자치단체장 당락의 주요 원인으로 작용한 것도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.²⁾

2000년 이후 기성시가지의 정비·재생이라는 목적을 달성하기 위하여 “도시 및 주거환경정비법” 및 “도시 재정비 촉진법” 등이 제정되었으나 여전히 지역의 특성이

본 연구는 국토해양부, 서울특별시 LH가 공동으로 발주한 「도시재생 법제개편 및 활성화 방안」연구의 일환으로 진행된 것임.

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원(주저자: urban_cho@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원

고려되지 않은 물리적 환경정비 위주의 사업방식이 유지되어 있다. 또 상위 도시계획과의 연계 없이 개별 사업단위로 진행되면서 오히려 지역 내 불균형의 원인이 되고 있다. 최근 “재래시장 육성을 위한 특별법(2005)”³⁾, “역세권 개발 특별법(2010)” 등 특정지역 정비를 위한 법률이 제정되었으나 일부 지역에 한정된 것으로서 지역적 특성을 담았다고 말하기에는 어렵다.

따라서 본 연구는 지역적 특성을 반영한 도시재생사업의 필요성을 도출하고 도시재생사업의 다각화 방향을 검토하고자 한다.

1.2 연구방법

본 연구는 지역별 특성을 도출하기 위하여 인구규모와 수도권-비수도권의 지역적 특성을 고려하여 13개의 사례도시를 선정하였다. 먼저 각 지역의 현황을 고찰함으로써 지역의 특징을 도출하고, 전국일률적인 도시재생사업 전개에 한계를 지적함으로써 지역별 특성을 반영한 도시재생사업의 필요성을 제기하고자 한다. 또 각 사례 도시들에서 기존의 정비사업의 한계를 극복하기 위하여 도입 혹은 검토하고 있는 각종 사업 및 정책들에 대한 고찰을 통해 각 지역의 고민을 공유함으로써 지역의 특성에 맞는 도시재생사업 다각화 방향을 검토해 보고자 한다.

연구방법으로는 문헌연구와 전문가 심층자문을 통해 수행하였다. 구체적으로 각 지역의 현황에 대해서는 선행연구 및 해당 지자체 홈페이지나 각종 자료 등을 통해 1차적으로 문헌연구를 수행하고 이를 바탕으로 각 지역 전문가 자문회의(4)를 통해 각 지역의 도시재생사업의 현황과 문제점을 도출하였다. 이를 바탕으로 지역별 특성을 반영한 도시재생사업의 필요성을 도출하고 실질적으로 각 지역에 적용가능한 도시재생사업을 제안하고자 하였다.

2. 선행연구검토

선행연구들의 경우 기존의 정비사업 위주의 도시재생사업의 문제점에 대해서는 충분히 인식하고 있는 것으로 나타난

- 1) 조상운(2009)의 연구에 의하면 인천시 2025 도시균형발전 기본계획 수립시 실시한 설문조사 결과 응답자의 40% 가량이 도시균형발전사업을 재개발사업 등을 통한 주거환경개선으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- 2) 서울시내 4개 지역구의 1-2위 표차를 검토한 결과, 뉴타운 공약을 내세운 후보자의 경우 전체 지역구와 뉴타운 예정 지구에서의 2위 후보와의 격차가 적게는 0.92%p에서 많게는 13%p까지 달라진 것으로 나타났다(서울신문 2008. 4.22 기사)
- 3) 현 “전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법”
- 4) 2010. 8. 25~ 2010. 9. 17. 사이에 12회에 걸쳐 지역대학, 지자체 공무원, 관련 연구기관 종사자 등 전문가 37인이 참여한 지역전문가 자문회의를 개최하였음.

다. (이왕건:2005, 주관수 외:2007, 천지영: 2010) 특히 최근 들어 수도권 이외의 지방도시에 초점을 맞추어 도시재생사업의 새로운 방향을 논의하고자 하는 연구들이 등장하고 있다. 배용규 외(2008)의 경우 기존 도시재생사업이 오히려 지방대도시 중심부의 인구·산업 감소를 두드러지게 하는 요인으로 작용하고 있다고 지적하였으며 형시영·민현정(2005)은 수도권에 비해 수익성이 낮은 지방대도시의 도심재생사업을 활성화할 수 있는 새로운 방안이 필요하다고 문제제기를 하고 있다.

장희순·송상열(2006)은 지방의 중소도시 중 비성장형 도시를 선정하고 이들 도시에 대한 차별화된 도시전략과 함께 중앙정부의 지원을 강조하고 있다. 김주석외(2010), 김진수·동재욱(2010)의 연구에서는 설계적 측면에서 경관 등을 통한 차별화된 도시재생방안을 검토하였다. 이 외에도 수도권 외의 지방도시에 대한 차별화된 사업수단 및 중앙정부의 지원 등에 대해서는 많은 학자들이 언급하고 있다.(이명구: 2010, 홍경구: 2010 외) 그러나 조상운(2009)은 아직까지 도시재생사업을 물리적 주거환경개선이라고 잘못 인식하고 있는 경우가 많아, 경제, 사회, 문화, 환경 등 다양한 차원에서 통합적이고 지속적으로 지역의 환경을 개선하고 발전시켜 나가는 것임을 시민들이 알 수 있도록 홍보·교육 등 프로모션이 중요하다고 강조하고 있다.

기존 연구문헌에 대한 검토 결과 물리적 환경정비 위주의 도시재생사업의 한계에 대해서는 이미 충분히 문제점이 지적되어 있으며 지역별 차별화된 도시재생사업의 필요성에 대해서도 충분히 논의가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 또 대안적 도시재생사업으로서 이창호외(2010)는 대규모 면적 개발의 대안으로 거점확산형 주거환경개선사업을 제안하였으며, 남형우(2010)는 전통적 가로공간을 보전하는 도시재생을 제안하기도 하였다. 그러나 이러한 연구들은 도시내 특정지역에 대한 사업수법으로서 도시재생사업의 정책방향을 제시하는 본 연구와는 연구 범위와 대상이 다르다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구에서 다루고자 하는 각 지역별 도시재생사업 추진실태를 횡적으로 분석하여, 도시재생사업에 실질적으로 지역별 특성이 반영되지 못하고 있음을 입증한 연구는 아직까지 진행되지 않고 있다. 따라서 지역별 특성화·다양화라는 측면에서 현행 도시재생사업의 한계를 입증하고 이를 바탕으로 도시재생사업 다각화의 필요성을 제시하는 연구로서 본 연구의 독창성과 의의가 있다.

3. 사례지구 특성

3.1 사례지구 현황

수도권, 비수도권 및 인구규모별 특성을 감안하여 각 지역별 중심도시를 선정한 결과 표 1과 같이 서울, 부산, 대구, 인

표 1. 사례지역 현황

	인구		사업체		2020 도시기본계획		
	주민등록인구 (2010, 명), A	인구변화율 (2010)	사업체수 (2009, 개소)	변화율 (2005-2009,%)	계획인구	현인구와 차이(B)	B/A, %
서울시	10,312,545	+1.06	723,086	-2.45	9,800,000	-512,545	-5.0%
부산시	3,567,910	+0.73	259,973	-1.39	4,100,000	532,090	14.9%
대구시	2,511,676	+0.91	178,765	-0.56	2,628,000	116,324	4.6%
인천시	2,758,296	+1.81	159,597	+3.14	3,100,000	341,704	12.4%
광주시	1,454,636	+1.53	99,148	+4.05	2,000,000	545,364	37.5%
대전시	1,503,664	+1.33	93,176	+3.11	2,200,000	696,336	46.3%
수원시	1,077,535	+0.57	56,463	+1.29	1,290,000	212,465	19.7%
성남시	980,190	+1.79	49,441	+7.65	1,149,373	169,183	17.3%
청주시	655,971	+2.03	42,025	+5.92	850,000	194,029	29.6%
전주시	641,525	+1.03	41,158	+4.96	850,000	208,475	32.5%
제주도	571,255	+1.63	45,990	+6.20	640,000	68,745	12.0%
진주시	335,037	+1.11	25,849	+1.47	460,000	124,963	37.3%
춘천시	269,950	+1.95	18,918	+3.68	400,000	130,050	48.2%

표 2. 사례지구 분류

	인구100만이상	인구 30-50만
수도권	서울, 인천 수원, 성남	-
비수도권	부산, 대구, 광주, 대전	청주, 전주, 제주 진주, 춘천

천, 광주, 대전, 수원, 성남, 청주, 전주, 제주, 진주, 춘천의 13개 도시가 선정되었다. 각 대상 도시는 선행연구와 전문가 자문 결과에 따라 인구규모 및 수도권-비수도권이라는 지리적 위치에 따라 인구100만 이상의 수도권 지역 대도시(1그룹)⁵⁾, 비수도권의 인구100만 이상의 대도시(2그룹), 비수도권 지역의 인구30-50만의 중소도시(3그룹)⁶⁾로 분류하였다.⁷⁾

각 도시는 주민등록인구상⁸⁾으로는 0.57%에서 2.03%까지 소폭 증가하고 있으며, 서울, 부산, 대구를 제외한 전 지역에서 사업체수도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 2020 도시기본계획상 계획인구를 보면 서울을 제외한 모든 지역에서 작게는 7만에서 많게는 70만 가량 차이가 나고 있

다. 이 차이는 현재 인구의 적게는 4.6%에서 많게는 절반가량에 해당하는 규모이다. 현재와 같은 인구증가율이 지속된다고 하더라도 향후 10년 내에 달성하기 어려운 목표일 뿐만 아니라 최근의 인구감소경향을 고려할 때 실현 불가능할 것으로 판단된다. 이러한 도시기본계획상의 인구 규모는 자연 증가분 외에 사회·경제적 인구증가분을 반영한 것으로 도시외곽의 신규개발 수요추정에 활용되어 안으로는 도시재생을 강조하면서도 여전히 대규모 택지개발이 시행되는 근거가 되고 있다. 그러나 춘천이나 제주의 사례⁹⁾에서 나타난 것처럼 도시의 인구규모가 크지 않고 산업·경제 활동 등 외부 인구유입 요인이 동반되지 않을 경우 도시외곽의 택지개발은 타지역으로부터의 인구를 유입하기 보다는 도시 내부의 인구가 이동하면서, 기성시가지의 쇠퇴를 촉진시키는 원인이 되고 있다.

3.2 도시재생사업 추진 현황

각 지역에서 추진하고 있는 도시재생사업의 현황을 파악하기 위하여 도정법상의 정비사업과 도정법에 근거하지 않은 기타 사업들로 도시재생이라는 명칭 혹은 기성시가지 재활성화 차원에서 이루어지고 있는 사업들을 정리해 보았다.

3.2.1 도시정비사업 추진 현황

정비사업¹⁰⁾의 경우 과거에는 서울, 부산, 대구 등 대도시 지역에 주로 정비예정지구가 지정되어 있었을 뿐 지방은 택

5) 서울의 경우 인구규모가 2위 그룹(부산, 인천, 대구)의 3배가 넘는 대도시이나 우리나라 도시재생정책을 리드하고 있는 도시로서 최종적으로 본 연구의 대상도시로 선정하였음.
 6) 본 연구에서는 인구규모에 따라 100만 이상의 대도시와 50만 전후의 중소도시로 구분. 실제 선행연구에서도 인구 100만 미만은 중소도시의 범위로 간주.(정연우·이삼수, 2009)
 7) 전문가 자문회의 결과 수도권의 인구 30-50만 도시의 경우 지리적 접근성이나 성격에서 비수도권 도시와 유사한 성격을 가지는 것으로 나타났으므로 본 연구의 대상에서는 제외함
 8) 본 논문 투고시점에서는 기 수행된 「2010 인구주택 총조사」의 결과값이 공표되지 않았으므로 통계청의 주민등록인구 결과값을 기준으로 산출하였음.

9) 제주, 춘천, 진주 등에서는 도심부와 인접하여 택지개발이 발생하면서 도시 중심이 이를 따라 이동 (천지영외, 2010)

10) 합계에는 사업유형유보구역 포함

표 3. 도시재생 전략기준에 따른 도시재생사업 전개 실태

도시재생전략	G-1			G-2			G-3			춘천		
	서울	인천	수원	성남	부산	대구	광주	대전	청주		전주	제주
산업경제	신사업유치											
	지역특화산업 활성화					○				○		
	상점가 육성					○	○	○		○		
	도시마케팅 활용		○								○	
사회복지문화	역사문화자원활용	○	○			○	○	○		○		○
	주민참여	○							○	○		
	일자리창출			○	○				○			
물적환경	복합용도 활성화	○	○						○	○		
	도시기반시설정비	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	노후건축물정비	○	○			○	○		○			
	공원녹지 확충	○	○	○	○	○			○	○	○	○

주) 본 유형분류는 박미규 · 황희연(2009)의 분류를 따름

지개발사업이나 구획정리사업 등 신개발 위주로 진행되면서 기성시까지 정비는 공공주체에 의한 주거환경개선사업이 일부 진행되어왔다. 그러나 최근에는 지역 내 인구수준이나 경제상황과 무관하게 전국적으로 지구지정이 이루어지고 있다. 특히 이들 지구의 대부분은 재개발 · 재건축과 같은 주택정비 사업에 편중되고 있다.

그 결과 표 2에 나타난 것처럼 인구규모도 크고 수도권에 입지하고 있어 사업성이 높은 도시(G-1)보다도 비수도권의 중소도시(G-3) 청주와 전주지역의 정비예정 지구수가 더 많다. 특히 이들 지역의 정비예정지구 지정은 2006년 지방자치단체장 선거를 기점으로 증가하고 있어 사업성이나 필요성에 대한 충분한 검토 없이 주민 요청 등으로 이루어진 것으로 유추해 볼 수 있다.¹¹⁾ 그러나 이들 지방중소도시의 도시정비사업 지구의 경우, 지구지정 이후 부동산 경기침체 등을 감안하더라도 사업이 완료된 지구는 물론 조합설립이나 사업시행인가까지 진행된 지구는 거의 없으며 인구증가추세 등을 고려해 볼때 기존의 물리적 도시정비사업이 이들 지역에서는 더 이상 전개되기 어려울 것으로 판단된다.

현행 도시정비사업의 경우 사업성이나 지역여건보다는 물리적 노후도, 접도율 등의 일부 기준만으로 지구지정이 이루

어지면서 불요불급한 지역도 정비지구로 포함되고 있다. 양호한 저층주거단지나 역사적 가치가 있는 건물이 정비사업지구로 포함되는 것뿐만 아니라 구획정리사업 등을 통해 계획적으로 정비된 시가지라 할지라도 건축물의 노후도 기준만으로 불량주거지와 함께 정비지구로 포함되어지고 있어 정비사업 기준에 대한 제고가 요구되어지고 있다. 특히, 지방의 경우 구획정리사업 등 도시외곽의 신개발 위주로 도시 및 주택 문제에 대응해 오면서 기성시가지의 정비가 이루어지지 않아 대부분의 도시내 건축물이 물리적 노후 기준을 충족한다. 또한 7,80년대에 정비된 구획정리사업지구들까지도 물리적으로 노후화가 진행되고 있으나 이들 지역은 과거 불량주택지와는 달리 기반시설 비율이 높고 높은 인구밀도를 가지고 있어 기존의 사업방식으로는 사업성을 확보하기 어렵다.¹²⁾

과다한 지구지정, 사업추진 지연 등 물리적 정비사업의 한계에 따라 부산 등 일부 지자체를 중심으로 기존의 정비사업 지구를 해제 혹은 일몰제 도입 방안 등이 검토하고 있으나 주민의 재산권 문제와 직결되어 있어 쉽지 않을 전망이다.

3.2.2 기타 도시재생사업 전개 실태

사례 도시들은 도시정비사업 외에 인구유출, 고령화, 도시경제의 쇠퇴 및 물리적 시설 낙후 문제에 대응하기 위하여 각종 도시재생사업을 전개하고 있었다. 본 연구에서는 각 지역에서 전개되고 있는 70개의 도시재생사업을 대상으로 표 3과 같이 선행연구에서 제시한 도시재생전략을 기준으로 분류해 보았다.¹³⁾

대부분의 사례지역에서 도시정비사업 외의 도시재생 프로그램에서도 도로 개선, 보행자 도로나 자전거 도로 정비 등 물적 환경 정비에 주안점을 두고 있다. 그러나 그룹1(G-1)에 속하는 도시들에 비해 그룹2(G-2)에 속하는 도시들에서 산업 · 경제, 사회 · 복지 · 문화 면의 프로그램을 도입하는 빈도가 높았다. 즉, 도시쇠퇴의 문제의 대안이 단순한 물리적 환경의 정비만으로는 해결될 수 없다는 인식에 근거한 것으로 보인다. 그러나 이러한 사업들이 지속적으로 이루어지기보다는 예산 등의 한계로 일회성, 지엽적 사업으로 그치고 있다.

3.3 현행 도시재생사업의 한계

본 장에서는 각 지역의 현황 및 도시재생사업의 특성을 검토하였다. 그 결과 다음과 같은 한계를 재확인할 수 있었다.

첫째, 지역의 특성을 고려하지 않은 도시정비사업지구의 지정으로 인한 문제이다. 기존의 주택공급 위주의 도시정비

11) 청주시의 경우 38개 예정구역 중 21개 구역이 모두 2007년 이후 지정되었음. 실제 서울신문(2008.4.22)기사에 의하면 실제 뉴타운 공약을 내세울 경우 표차이가 작게는 1-2%p에서 많게는 10%p까지 영향을 미치는 것으로 나타남

12) 윤혜정(2010).

13) 국토해양부 지자체지원반 2차 회의 자료 및 토지구획연구원 자문회의 자료, 각 도시 홈페이지를 참조로 도시정비사업을 제외하고 각 도시에서 도시재생사업이라는 명목으로 현재 진행 중인 70개 사업을 대상으로 정리.

표 4. 도시별 재정규모와 도시재생자금 조성 현황

	재정규모 (억)	재정 자립도	정비자금 (억)	비고
서울시	290,679	90%	11,000	
부산시	78,502	56%	2,000	
대구시	71,313	51%	77	특별회계 포함
인천시	71,076	76%	140	
광주시	28,530	43%	57	
대전시	26,853	55%	29	
수원시	21,539	66%	15	
성남시	17,578	71%	-	특별회계 조항 있음
청주시	12,635	43%	10	
전주시	7,665	33%	-	
제주도	11,837	25%	-	
진주시	9,536	33%	-	
춘천시	6,883	31%	-	조례는 있음

사업은 민간 기업에의 의존도가 높아 사업성이 낮은 지방도시의 경우 현행과 같은 정비사업의 시행은 더 이상 기대하기 어려운 실정이라는 점은 익히 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 지역 특성을 고려하지 않은 과도한 지구지정은 오히려 지구 개선의 지구노력을 저해하는 요인으로서 작용할 수 있다.

둘째, 지역의 특색을 반영할 수 있는 다양한 도시재생 프로그램의 발굴의 한계와 함께 기 전개되고 있는 사업들도 주변과 공간적으로도 연계되지 못하고 일회성 사업으로 그치고 있다는 점이다. 여기에는 대부분의 지역 전문가들이 지적하는 도시정비자금 등 재원부족의 문제가 있다.¹⁴⁾ 표 4와 같이 서울, 부산을 제외하면 대부분 정비자금이 거의 마련되어 있지 않으며 G-2 및 G-3의 도시들은 재정자립도가 50%이하 수준으로 독자적인 자금 마련도 어려운 실정이다. 특히, 현행법상 정비자금의 재원을 도시계획세로 한정하고 있는데 2011년부터 도시계획세가 기초지자체의 재산세로 통합되면서 정비자금의 확충은 더욱 어려워질 것으로 예상된다. 장기적이고 집중적인 도시재생사업을 전개하기 위해서는 재원확충 방안이 동반되어야 할 것이다.

4. 도시재생사업 다각화 방안

본 장에서는 앞서 언급한 인구 및 지역의 특성과 함께 도시별 주택가격 동향 및 미분양 물량 추이를 바탕으로 지역유형별로 지역별 도시재생사업의 과제를 도출하고 각 지역별로 적용가능한 사업들을 제안함으로써 도시재생사업의 다각화 방안을 제시하고자 한다.

14) 국토해양부 제2차 지자체지원반 자료

표 5. 도시별 주택가격 동향 및 미분양 물량

		주택가격동향*		미분양물량(호수)	
		2007.1	2011.1	2007.1	2011.1
전국		226.99	236.45	75,612	84,923
G-1	서울시	276.84	285.16	1,394	2,269
	인천시	200.49	242.23	243	4,474
	수원시	256.65	241.12	220	3,344
	성남시	307.36	255.03	0	100
G-2	부산시	123.81	137.81	7,005	1,259
	대구시	141.78	186.68	8,680	3,064
	광주시	156.8	150.27	9,467	12,380
	대전시	175.21	200.26	819	2,068
G-3	청주시	129.93	169.56	759	189
	전주시	149.12	159.54	279	2,150
	제주도	113.84	144.01	77	231
	진주시	169.02	162.03	998	1,294
	춘천시	138.4	169.2	932	2

주) *: 아파트 매매지수 기준, 2000.1.1=100

4.1 지역특성별 도시재생사업의 과제

4.1.1 G-1

G-1에 속하는 수도권 도시들의 경우 여전히 도심주택이 부족하고 1,2인 가구 증가에 따른 소형 저렴주택에 대한 수요가 높아 다른 지역에 비해 개발압력이 크고 주택가격 상승이 높게 나타나고 있다. 최근 미분양 물량이 증가하고 있으나 부동산 경기침체의 영향으로 인한 것으로 판단된다. 그러나 지속적인 개발압력으로 인해 부동산 경기가 호전되면 민간 참여를 통해 물리적 도시정비사업이 가장 먼저 재개될 수 있는 지역이다. 그러나 이로 인한 양호한 저층·저밀 주거지까지도 소실될 우려가 제시되고 있는 지역이기도 하다.

따라서 기존 정비사업을 통한 주택공급을 지속하는 한편 기존의 철거재개발을 대체할 수 있는 사업방식의 다양화가 요구되고 있는 지역이다. 타 지역에 비해 비교적 사업성이 높아 지구의 물리적 특성을 반영한 사업지구의 세분화나 물리적 환경 개선 외에 생활안정지수나 주거안정지수 등 새로운 사업성과 평가 시스템을 적용해 볼 수 있을 것으로 기대되는 지역이다.

4.1.2 G-2

G-2에 해당하는 지방 대도시의 경우에도 주택가격이 소폭 상승하는 한편 정부의 지방미분양 물량 해소 정책의 효과로 미분양 물량이 감소하였으나 여전히 절대적인 미분양 물량이 많은 지역이다. 지역경제 쇠퇴를 논할 정도의 심각한 쇠퇴는 나타나지 않고 있으나 주택에 대한 수요도 크게 높지 않아

개발압력은 상대적으로 낮은 지역이라 할 수 있다. 그러나 도심부의 노후건축물의 증가 및 도심인구감소로 인한 지역 활력 저하 및 도시경쟁력 저하로 물리적 환경정비와 함께 사회·경제적 도시재생이 과제라 할 수 있다.

대전시의 “원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례(2006)”와 같이 대부분의 도시에서 조례 등 제도적 지원 장치는 마련하였으나 실제 사업을 진행할 재정이 없다는 이유로 도시재생사업이 제대로 전개하고 있지 못하다. 따라서 중앙정부의 지원이나 재정을 확보할 수 있는 제도적 근거의 마련을 통한 도시재생사업의 추진이 요구되고 있다.

4.1.3 G-3

이들 지역은 타 지역에 비해 주택가격상승도 크지 않고 미분양물량도 많지 않다. 또 실제 주택공급물량이 많지 않기 때문에 미분양물량의 양이 적을 뿐으로 오랜 시간 방치되어온 기성시가지의 환경개선 등 물리적 정비가 요구되는 지역이다. 그러나 사업성이 낮아 민간주도의 도시정비사업의 추진이 어려울 뿐만 아니라 도시재생에 대한 지역전문가도 부족하다. 또 새로운 인구유입을 기대하기도 어려워 도시내 신규개발은 도시내 타지역의 기존 인구 및 산업의 연쇄적 이동이 우려되는 지역이다.

따라서 이들 지역에는 대규모 비용투입이 동반되는 면적개발방식보다는 산업, 인구를 유치할 수 있는 도시재생사업모델의 개발이 시급하다. 특히 도시재생사업의 전문화 및 일관성을 유지하기 위한 전문가 확보 및 관련제도의 정비가 시급하다.

4.2 지역특성을 반영한 도시재생사업

이상에서 언급한 지역별 도시재생사업의 과제와 특성을 바탕으로 전문가 의견조사 및 문헌연구를 통한 정성적 분석결과 도시 유형별로 공공 참여 필요성의 관점에서 유형별 도입가능한 도시재생사업을 제안함으로써 도시재생사업의 다각화 방안을 모색코자 한다.

표 6. 도시별 도시재생사업 다각화 방향 제안

	G-1	G-2	G-3
물리적 정비 방향	선적·점적	면적	점진적 개선
건축물 정비 주체	주민	주민·민간, 공공지원	주민, 공공지원
기반시설 정비 주체	민간	공공	공공
재정 지원	-	필요	우선적 지원
전문가 지원	-	부분적으로 필요	우선적 지원
사회·경제적 재생	-	필요	필요
문화·복지서비스	-	-	필요

4.2.1 G-1

G-1 지역의 도시재생사업 대상지역들은 비교적 도시기반시설이 양호한 지역으로 면적인 정비보다는 선적·점적인 도시환경 개선을 필요할 것으로 판단된다. 별도 공공의 개입 없이도 시장에서 도시정비사업이 진행될 가능성이 높은 지역이나 현지개발 방식이나 거점확산형 방식으로 공공성이 높은 도시재생사업의 추진 및 주민의 자발적인 현지개발을 지원하기 위한 경우에 한정할 필요가 있다. 공공 개입은 디자인 가이드라인을 제시하거나 지구내 주택·토지 매입을 통한 포켓 공원이나 커뮤니티 센터의 조성, 보행자 도로 조성 등 부분적 역할에 한정하는 것이 바람직할 것이다.

4.2.2 G-2

민간 주도의 도시정비사업은 사업성을 확보하기 위하여 고층·고밀의 아파트 위주로 이루어지는 경향이 있다. 이러한 아파트 위주의 개발 사업은 G-2와 같이 지방대도시라 할 지라도 더 이상 사업성을 확보하기 힘든 상황이다. 그러나 지역경제의 중심으로서 도심부 노후지역에 대한 면적 정비가 필요하므로 이에 대한 대안적 개발로서 중층·고밀형 개발 방식을 제안하고자 한다. 특히 기존의 대규모 상업시설의 정비보다는 스트리트 물 형태의 상점과 공방 개념을 도입할 경우 지역 내 영세 상공업인에 대한 배려는 물론, 지역 특성화에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

4.2.3 G-3

기존의 도시정비사업 방식으로 면적 정비를 수행할 경우 도시내 인구이동 등 새로운 쇠퇴지역을 만들어 낼 가능성이 있으므로 물리적 정비보다는 사회·경제적 쇠퇴가 문제가 되는 지역의 재활성화를 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 따라서 공공의 지원은 물리적 환경개선보다는 사회·경제적 활성화를 위한 복지서비스와 고용창출에 주안점을 두고 지역 스스로 재생될 수 있도록 창업지원, 소점포 육성, 디자인 가이드라인 작성지원 등 소프트 측면에 한정하는 것이 필요하다.

5. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 수도권 지역의 주택공급 논리나 혹은 지방 개별도시 차원에서 이루어지던 도시재생사업에 대한 논의를 광역적 차원으로 확대하여 지역적 특성에 따라 정책의 방향이 달라야 한다는 논리적 근거를 제공하고자 하였다. 특히 도시의 특성을 고려하지 않은 도시정비사업의 추진 현황을 명확히 함으로써 도시재생사업의 다각화 필요성을 도출하고자 한 연구이다.

현재 기존 도시정비사업의 한계와 지방 중소도시 지원을 위하여 도시재생 법제개편 연구가 진행되고 있다. 이 과정에

서 수도권 및 물리적 환경정비 중심의 논리에서 벗어나 도시 재생사업의 다각화 논의가 반영될 수 있기를 기대해 본다. 특히 도시재생의 안정적인 추진을 위해서 도시정비기금 등 재원마련의 근거규정의 조속한 도입이 시급하다 하겠다.

그러나 본 연구는 현행 도시재생사업의 현황에 대하여 횡단적으로 검토한 연구로서 구체적 도시재생사업의 대안이나 방법론은 다루지 못한 한계를 갖는다. 따라서 각 도시별 특성을 반영한 도시재생사업의 구체적인 수단이나 방법론은 후속 연구에서 다루고자 한다.

참고문헌

1. 김주석 외(2010), “소규모 지방도시 지역특성을 이용한 마을만들기 사례연구 - 시즈오카현 미시마시 마을만들기를 대상으로”, 「한국생태환경건축학회 학술발표대회 논문집」, 19: 167~172.
2. 김진수·동재욱(2010), “중소도시 구도심 재생 방안에 관한 모델 연구”, 「한국생태환경건축학회 학술발표대회 논문집」, 19: 265~270.
3. 대한국토·도시계획학회·한국도시설계학회 외(2010), 「도시재생 활성화 및 법제개편을 위한 공청회 자료집」.
4. 박미규·황희연(2009), “지방도시 재생의 유형과 특성분석”, 「대한국토도시계획학회 춘계산학협동 학술대회 발표논문집」, 173~181.
5. 배용규 외(2008), “도시재생사업의 현황과 과제”, 「도시정보」, 314.
6. 윤혜정(2010), “경기도 뉴타운 사업지구의 특성과 과제”, 토지주택연구원 지역전문가 자문회의 자료.
7. 이명규(2010), “광주광역시 도시재생정책 및 사업의 현황과 과제”, 토지주택연구원 지역전문가 자문회의 자료.
8. 이왕건(2005), “도시재생사업의 전개: 도시재생과 도시경제 활성화 방향”, 「도시문제」, 40: 12~21.
9. 이창호 외(2010), 「거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 거점개발 방안」, 토지주택연구원.
10. 정연우·이삼수(2009), “지방중소도시의 실태 및 지역개발 정책에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 21(11): 29~50
11. 조상운(2009), 「인천광역시 도시재생 프로모션 전략연구」, 인천발전연구원.
12. 주관수 외(2007), 「한국의 도시재생과 공공의 역할」, 주택도시연구원.
13. 천지영·조승연·윤영호(2010), “인구감소 시대의 지방 중소도시 재활성화를 위한 도시재생 정책 - 전주시와 청주시를 중심으로”, 「한국도시설계학회 추계학술대회 논문집」, 365~374.
14. 형시형·민현정(2005), “민·관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방 대도시 도시재생사업 평가”, 「도시행정학보」, 18(2): 105~129.
15. 홍경구(2010), “대구시 도심재생 실태 및 정비방향”, 토지주택연구원 지역전문가 자문회의 자료.