

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 710

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## ‘선택과 집중’을 통한 도시재생 뉴딜의 전략적 추진

서민호 도시재생연구센터장, 배유진 책임연구원, 권규상 책임연구원

### 요약

- 1** 인구감소 및 지방위기 심화, 도시 쇠퇴 심화라는 여건변화 속에서, 도시재생 뉴딜이 온전히 정책목표를 달성하기 위해서는 각 주체별 핵심 사업에 재정·인력·자산을 집중할 필요
  - 인구감소와 지역 간 양극화가 심화되는 상황에서 ‘나뉘먹기식’ 사업 배분방식으로는 지역 활력 제고 노력이 제로섬(zero-sum)에 그칠 우려가 있고 충분한 사업효과를 담보할 지역적 역량과 자원 투입에 한계
  - 도시재생 주체들과 사업들 간 트레이드오프(trade-off) 관계를 고려하여 국가는 지역 경제활력 제고와 전국적 도시 쇠퇴 제어, 최소한의 국민 삶의 질 보장에 집중하고, 주거지 정비와 상권 활성화 등 근린 재생은 지역 주도·자율성을 극대화하는 것이 중요
- 2** 지방 거점 조성 and 쇠퇴 심각지역에 실효적으로 대응하기 위해서는 국가 지원 강화가 필요·중요하고 지역이 주도하고 장소 맞춤형 도시재생 추진을 위해서는 실질적 포괄보조 예산 편성 및 사업 추진 권한의 지방 이양 확대 중요
  - 전국 17개 기능적 도시권을 중심으로 콤팩트-네트워크형 공간구조 구현이 가능하며, 도시권 차원의 거점도시를 조성하여 기능 집중도가 1% 증가할 경우 생산성이 0.6% 증가하는 효과 기대
  - 쇠퇴 심각성에 비해 그간 사업에서 배제된 전국 821개 읍·면·동(전체의 약 23.5%)의 정책·사업 추진이 시급하며, 도시재생 뉴딜 및 범부처 유관 사업을 연계·추진할 경우 향후 3년간 쇠퇴율 4.7% 완화 가능

### 정책방안

- 1** 국가는 광역 및 지방도시권의 지역 발전거점 조성 and 쇠퇴 심각지역의 기초생활인프라 확충에 역량을 집중하고, 근린형 도시재생은 지역에 권한을 대폭 이양하는 ‘선택과 집중’형 전략 추진
- 2** 지방 거점도시의 구도심에 국공유지를 적극적으로 활용한 도시재생사업을 집중 추진하고, 총괄관리자적 공기업 참여를 패키징한 지역 혁신거점 조성을 지자체 간 도시권 협약제 도입을 통해 실현
- 3** 쇠퇴 심각지역의 삶의 질 개선은 뉴딜사업과 생활SOC 확충사업 연계를 통해 추진하고 예산계정·사업선정·운영관리를 통합하는 범부처 추진조직이 직접 사업을 시행하여 적시·적소 대응 강화
- 4** 도시재생의 지역 주도 추진 강화를 위해 지역자율계정 포괄보조금의 지자체 선택권 강화와 유연한 국고 보조율 적용, 계획계약제에 기초한 도시재생 뉴딜 및 유관 사업의 다년 예산 편성 추진

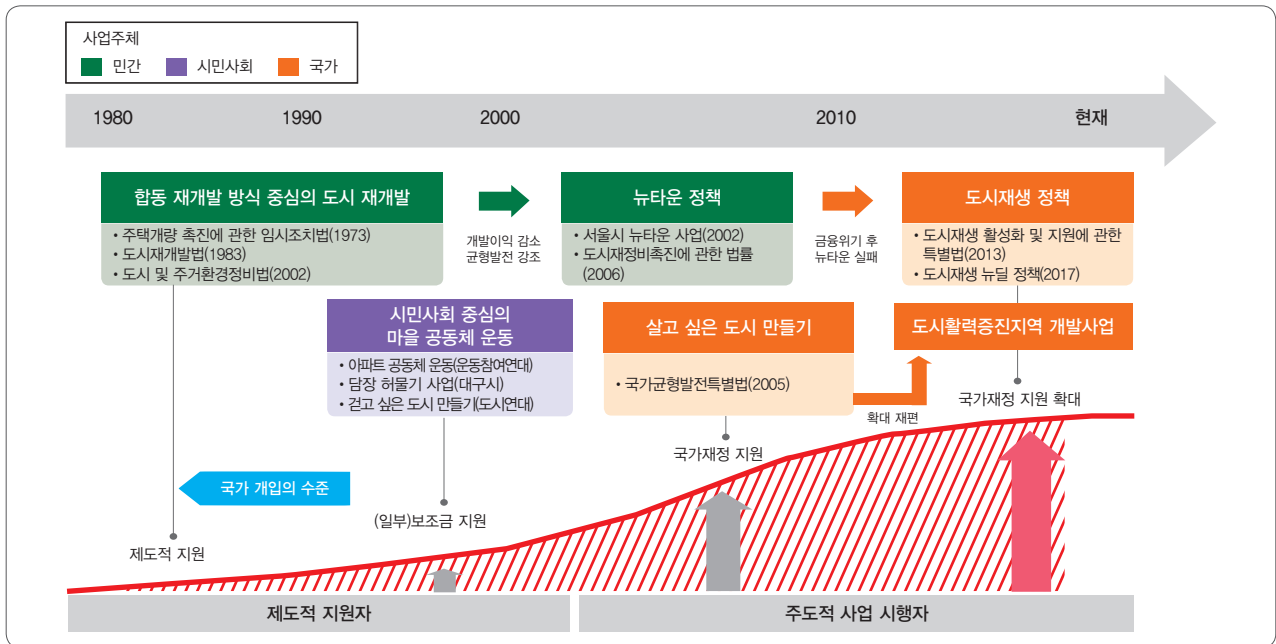
# 1. 도시재생 정책에서 국가의 역할 정립

## 도시 쇠퇴 심화와 삶의 질 개선 요구 증가에 따라 도시재생에서 국가의 역할 확대

그간의 도시정비는 시장이 주도하고 국가는 지원자의 역할만 담당하였으나, 재개발의 부작용 극복과 시민참여 확대, 도시 쇠퇴 극복 및 삶의 질 중심의 도시재생 추진 요구에 맞춰 국가의 역할이 확대되는 양상

- 그간 도시 정책은 주택공급을 위한 신도시 개발과 재개발·재건축 중심 도시정비를 중심으로 추진되었으나, 여러 부작용에 대한 반성과 시민사회가 참여하는 마을공동체 운동을 계기로 대안 모색
- 새로운 도시 정책의 패러다임으로 등장한 도시재생은 공동체 중심의 마을 만들기 운동으로 도시쇠퇴 극복을 위한 물리적 정비뿐 아니라 도시의 사회·환경적 회복을 위한 종합적 국가 정책으로 확대
- 그 과정에서 체계적 도시재생 정책 추진과 법·제도적 지원을 위해 「도시재생법」(2013년)이 제정되었고, 법정계획에 근거한 사업 추진과 중앙정부가 지원하는 국가 차원의 사업 시행이 본격화

그림 1 도시재생 정책의 전개과정과 국가의 역할 변화



출처: 서민호 외 2018, 44.

최근 인구감소와 지방위기, 도시쇠퇴 심화와 노후·저층 주거지의 생활여건 악화 등의 변화 속에서, 정부는 도시재생 뉴딜 정책·사업 추진을 통해 도시경쟁력 향상과 삶의 질 개선을 위한 '도시 혁신'에 주력

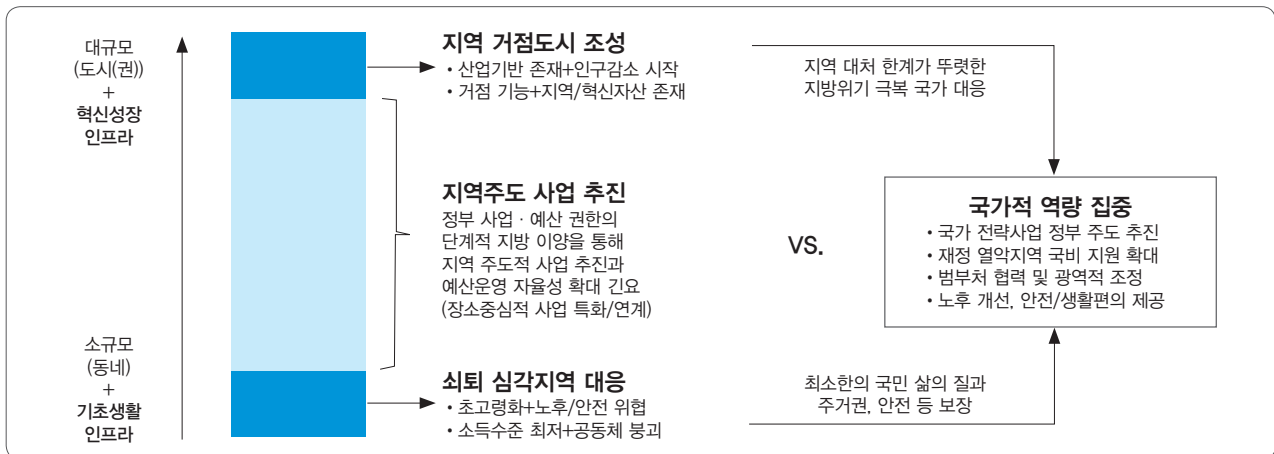
- 정부는 '도시재생 뉴딜 로드맵'(2018년 3월)을 마련하여 도시재생 정책·사업의 주요 시책과 추진전략, 재정지원 확대방안을 제시하고 도시경쟁력 강화와 노후·저층 주거지의 생활여건 악화 등에 본격 대응
- 특히 기존 정책이 계획 편향적, 낮은 체감도, 정부 지원 부족 등의 문제를 야기해서 향후 5년간 약 50조 원의 공적 투자와 지원 확대, 지역·주민 주도과 사회통합, 일자리 창출에 역점을 둔 정책 추진 중

## 도시재생 뉴딜의 정책목표 달성을 위해서는 주체 간 '선택과 집중'형 역할 분담 중요

도시재생 뉴딜이 온전히 정책목표를 달성하기 위해서는 국가를 포함한 도시재생 주체별로 경쟁우위적 사업 대상에 재정·인력·자산을 집중하는 '선택과 집중'형 추진전략 마련 필요

- 정부의 '도시재생 뉴딜 로드맵'에서 제시된 핵심 정책목표는 인구감소와 지방위기에 대응하기 위한 압축적 지역 혁신거점 조성, 노후 주거지 정비를 통한 도시 쇠퇴 제어와 삶의 질 개선, 지역 주도 추진 등임
- 국가 지원의 규모와 범위가 대폭 확대되었음에도 불구하고, 여전히 주체 간 역할분담이 불명확하여 사업 효율성과 적소성이 낮은 상태이며 국토 차원의 공간 전략과도 긴밀히 연계되지 못하는 실정
- 특히 인구감소와 지역 간 양극화가 심화되는 상황에서 '나눠먹기식' 사업 배분으로는 지역 활력 제고 노력이 제로섬(zero-sum)에 그칠 우려가 있고, 정책효과를 담보할 수 있는 역량과 자원 투입에 한계
- 따라서 국가는 지방 거점의 활력 제고와 일자리 창출, 전국적 쇠퇴 제어와 노후·저층 주거지의 삶의 질 개선 등에 집중하고 다른 영역은 지역 주도와 자율성을 극대화하는 '선택과 집중'형 역할 분담 필요

그림 2 도시재생 뉴딜 정책·사업의 전략적 추진 개념



출처: 서민호 외 2018, 48.

## 2. 압축적 지역 거점 조성과 도시 쇠퇴 관리의 여건 분석

### 콤팩트-네트워크형 거점 도시 형성의 여건 분석

분석 배경과 방법 및 데이터

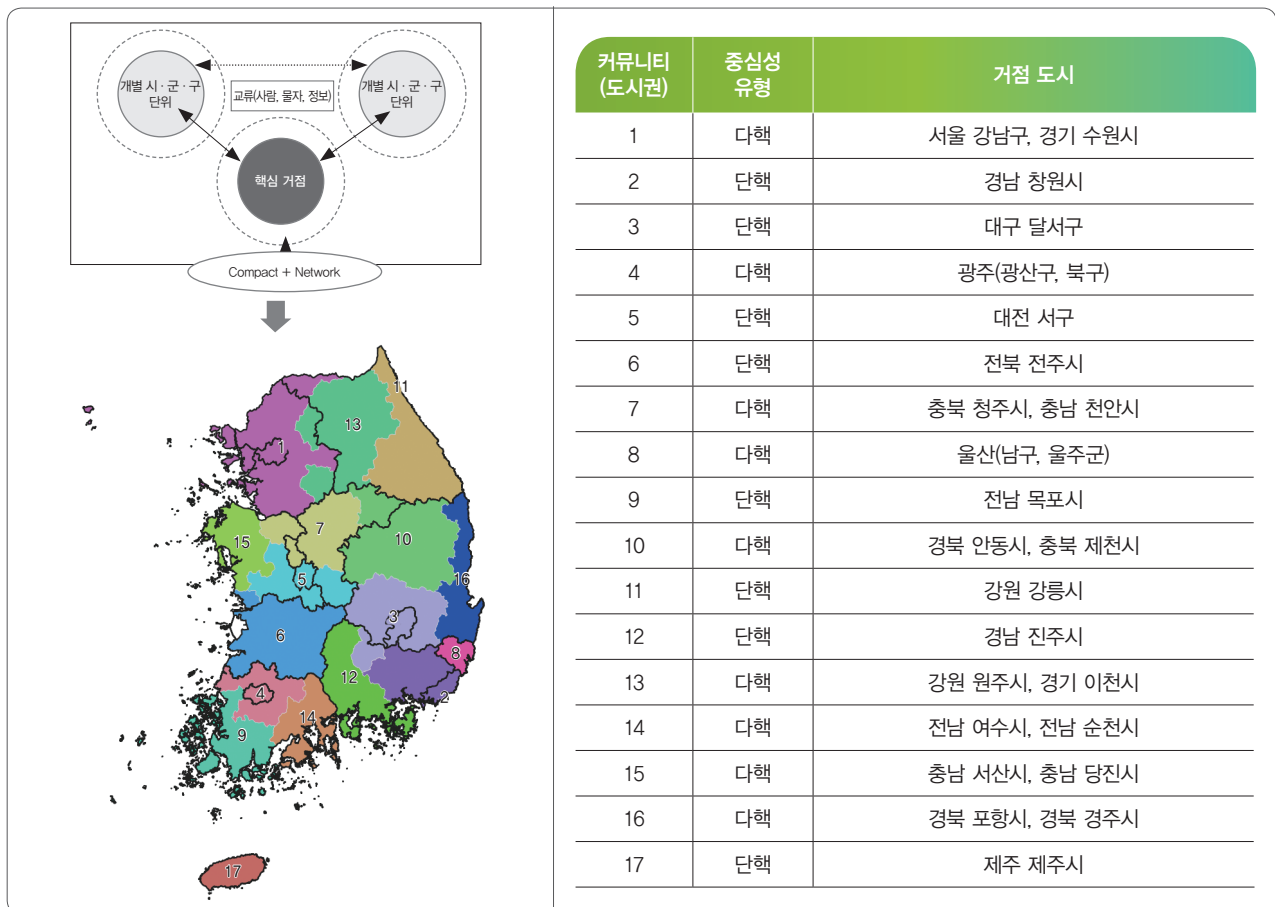
- 콤팩트-네트워크 도시 구축은 지역 거점 중심의 인구·기능 집적과 주변지역 연계 강화로 지역 활력 회복을 위한 규모와 혁신 기반을 조성하고자 하는 '도시재생 뉴딜'의 핵심 전략 중 하나임
- 국토 차원에서 콤팩트-네트워크 도시 구축 여건을 검증하기 위해 여러 도시들이 하나의 집단을 형성하는 기능지역이 어떻게 형성될 수 있는지를 인포맵(InfoMap) 방식의 네트워크 커뮤니티로 분석

- 콤팩트 효과는 도시공간구조가 노동생산성에 미치는 영향을 생산함수모형 구축을 통해, 네트워크 효과는 공간계량경제모형과 다변량회귀분석을 통한 커뮤니티 내·외향 중심성을 통해 파악
- 분석자료는 2015년 기준 통계청 지리정보시스템(SGIS)의 집계구별 인구·종사자 수와 국가교통DB의 전국 목적별 통행현황, 지역별 GRDP 현황자료 등을 활용

도시재생 뉴딜을 통한 압축적 공간구조 조성과 지역 거점 육성은 국토 차원에서 도시권 단위로 구현이 가능하며, 지역 단위의 경제기반 조성과 생산성 향상에 의미 있는 전략으로 확인됨

- 2015년 기준, 콤팩트-네트워크형 거점 도시(권) 형성이 가능한 17개의 기능권역이 형성되어 있었으며, 광역 시·도의 행정구역 경계를 넘어서는 기능권역(도시권)은 전체 권역의 41%에 달한 것으로 파악
- 압축적 공간구조 형성으로 밀도와 복합적 토지이용이 1단위 증가할 경우 노동생산성이 각각 0.05%, 0.12% 증가될 것으로 추정되어 거점 중심의 집약화 전략의 당위성이 일부 확인
- 기능적 연계가 강한 도시권을 중심으로 거점에 기능 집중도가 1% 증가할 경우 도시권 차원의 생산성은 약 0.6% 증가할 것으로 추정되어 지역 경제 활력에 대한 거점의 긍정적 영향이 확인

그림 3 압축적 공간구조 형성 개념과 전국 기능별 도시권(커뮤니티) 분포 현황(2015년 기준)



출처: 서민호 외 2018, 64-71.

## 도시 쇠퇴 관리를 위한 도시재생사업의 적소성 분석

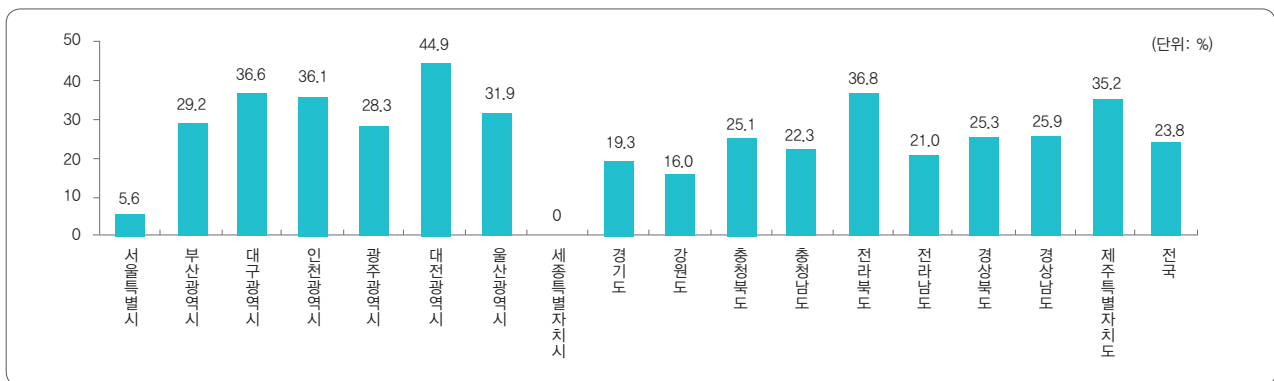
### 분석 배경과 방법 및 데이터

- 도시 쇠퇴<sup>1)</sup>는 2013년 64.5%에서 2016년 65.9%로 악화되고 있는데, 전국 읍·면·동의 약 80.2% 지역에서 인구·사회적 쇠퇴가 고착화되어 있고 광역시의 물리적 쇠퇴는 85.0%에 육박하는 수준
- 도시재생의 가장 중요한 정책목표인 도시쇠퇴 제어를 위해서, 그간의 도시재생 및 유관 사업이 쇠퇴가 심각한 지역을 중심으로 전개되었는지 분석
- 「도시재생법」에서 정의한 쇠퇴지수를 전국을 대상으로 읍·면·동 차원에서 산출하고, 2014~2018년 정부 지원 사업이 선정·추진된 도시재생 및 유관 사업지역 454개소를 쇠퇴지수와 대조하여 불일치 수준 분석
- 분석자료는 도시재생종합정보체계에서 제공한 전국 읍·면·동 기준 도시쇠퇴현황(2016년 기준)과 도시재생 및 유관 사업지역 입지에 대한 정보를 GIS를 통해 구축·활용함

쇠퇴 심각성에 비해 그간 도시재생 및 유관 사업에서 배제되어 온 지역이 821개의 읍·면·동(전체의 23.5%, 사업물량의 1.8배)으로, 기초지자체당 평균 4.8개<sup>2)</sup> 읍·면·동이 소외된 것으로 확인

- 서울·제주를 제외한 광역시에서 쇠퇴 심각성 대비 사업지역의 배제가 큰 것으로 파악되었는데, 이는 그간 사업이 쇠퇴 심각성보다는 공동체 구성 및 사업 추진의 용의성 측면에서 추진되어 온 경향을 반영
- 인구 규모별로는 쇠퇴 심각성 대비 사업 배제지역이 인구 20만 미만 도시에 25.9%(128개), 군 지역에 28.2%(219개)로 다수 분포하고 있어, 지방 중소도시에 대한 추가적 사업 확대가 긴요한 상황
- 특히 주민 삶의 질의 주요 근간인 기초생활인프라 접근성을 분석한 결과, 광역도와 중소도시일수록 취약한 것으로 파악되어 지방 중소도시를 대상으로 하는 별도 지원체계 마련이 중요한 것으로 판단

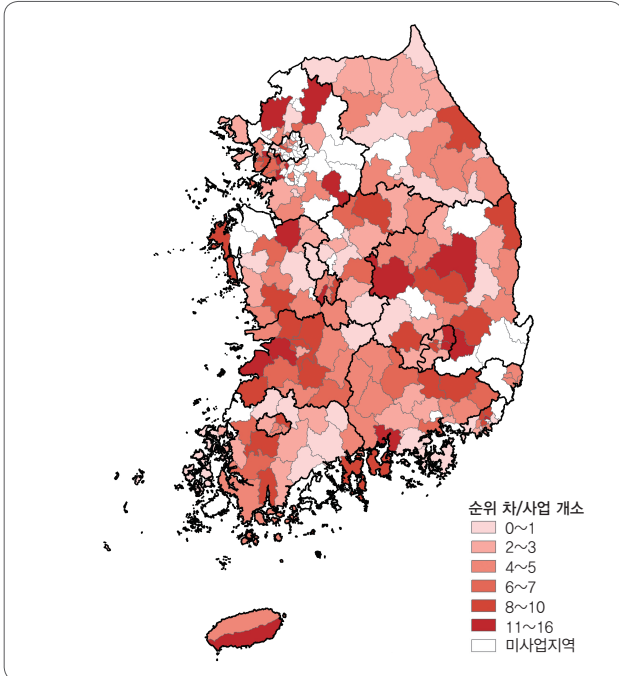
그림 4 전국 광역시·도별 쇠퇴 심각성 대비 사업 추진 배제율 현황



출처: 서민호 외 2018, 84.

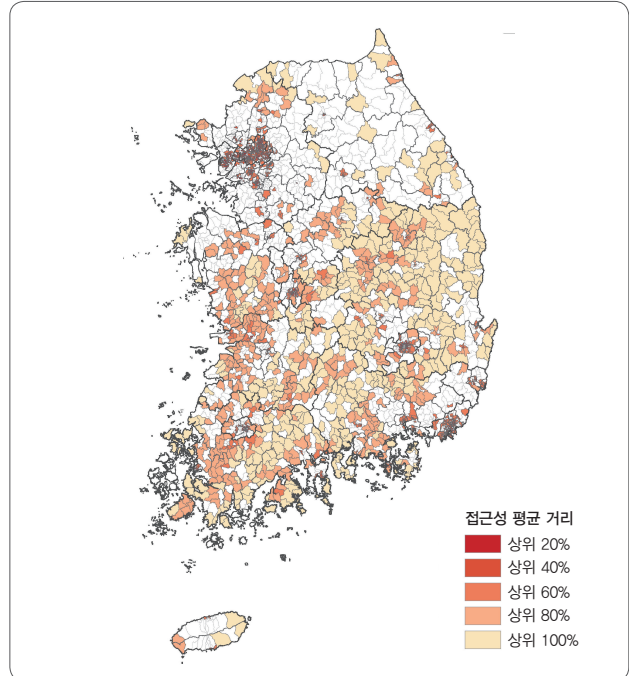
1) 인구, 사업체 수, 건축물로 분류된 3개 지표 중 2개 이상에서 쇠퇴가 판단된 읍·면·동 지역을 쇠퇴지역으로 판정함(도시재생법 시행령 제20조).  
 2) 쇠퇴 심각성 대비 도시재생사업의 적소성 분석대상은 도시재생법 제정 이후 정부가 지원한 2014~2018년 추진·선정한 도시재생사업과 도시 활력증진사업 및 새마을사업으로 읍·면·동 단위 분석 대상 일치를 위해 2014년 행정구역 경계에 기준하였으며, 2014년의 전국 기초지자체(시·군·구)는 227개, 읍·면·동은 3,488개로 기초지자체당 평균 읍·면·동은 15.4개였음. 이 중 도시재생사업 추진 경험이 있는 전국 기초지자체는 191개로 쇠퇴 심각성 대비 사업이 배제된 읍·면·동은 기초지자체당 4.8개로 전체의 23.5% 수준으로 파악됨(서민호 외 2018).

그림 5 쇠퇴 심각성 대비 도시재생사업 불일치 수준  
(시·군·구 단위, 2016년 기준)



주: 순위 차는 기초지자체 단위로 기 추진된 사업지역보다 쇠퇴가 더 심각하나 그간 사업에서 배제되어 온 읍·면·동 규모(수)를 의미하며, 불일치 수준은 이를 사업 개소로 단위 환산함.  
출처: 국토교통부와 균형발전위원회 사업현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

그림 6 쇠퇴 지역의 기초생활인프라 접근성 수준  
(읍·면·동 단위, 2016년 기준)



주: 분석의 한계상 기초생활인프라 접근성 자료를 구득할 수 없는 지역을 제외한 1,932개 읍·면·동별 평균 기초생활인프라 접근성을 20% 기준별로 분석함.  
출처: 국토교통부의 기초생활인프라 현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

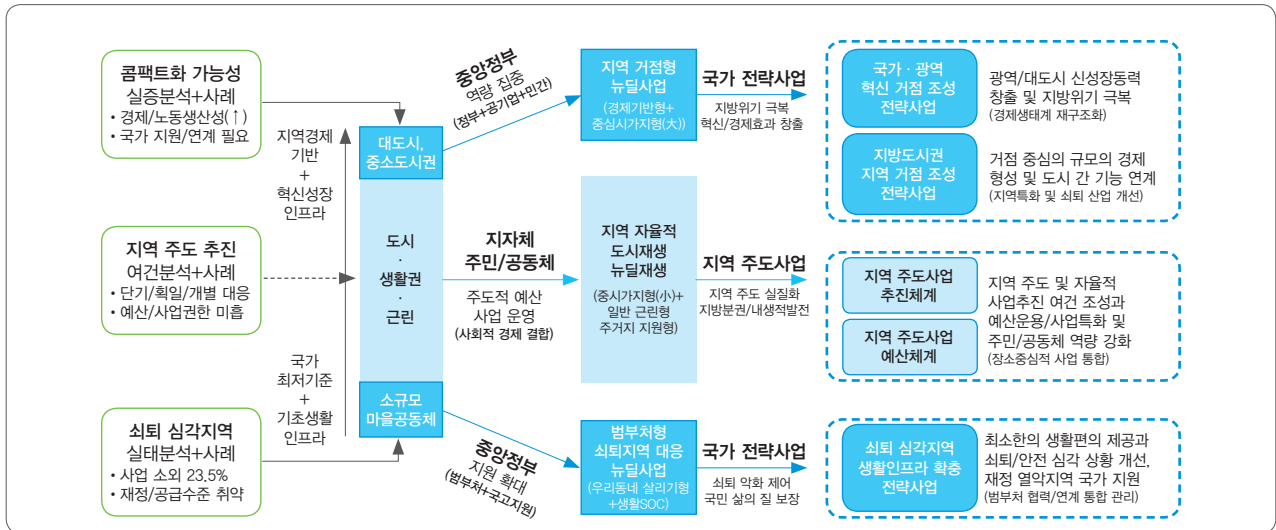
### 3. 도시재생 뉴딜의 전략적 추진을 위한 주체별 역할 분담방안

#### 도시재생 뉴딜에 있어 국가의 역할 확대와 전략사업 추진방향

국가는 광역·도시권의 경제기반 확충 거점 조성과 그간 배제되어 왔던 쇠퇴 심각지역의 기초생활인프라 기반 조성 및 물리적 정비에 주력하는 '선택과 집중'형 정책·사업 추진 필요

- 도시재생 뉴딜의 정책목표 중 도시 활력 회복을 위한 지역 혁신거점 조성에 실질적 성과가 창출될 수 있도록 재정 투자, 조직·인력, 토지 등 국가의 자산과 부처·공기업 등의 역량을 집중할 필요
- 도시쇠퇴에 실효적 대응이 가능하도록 뉴딜사업 외 범정부 정책을 쇠퇴 극복과 삶의 질 개선을 위한 사업으로 집약하여 직접 추진하고, 재정 여력이 없는 지자체가 소외되지 않도록 국가의 지원을 강화
- 지역주도 사업 추진이 필요한 근린재생형 도시재생 뉴딜사업에 대해서는 지자체와 공동체 중심으로 사업이 기획·추진·운영될 수 있도록 예산운용체계 및 사업구조 개선
- 이를 위해 국가는 국가·광역 혁신 거점 조성 및 지방도시권 지역 거점 조성사업, 쇠퇴 심각지역 생활인프라 확충사업을 전략사업으로 추진하고, 범부처 대응을 통해 지역주도 사업을 위한 예산·추진체계 정비

그림 7 도시재생 뉴딜사업 유형에 기초한 국가의 전략적 개선방향과 사업영역

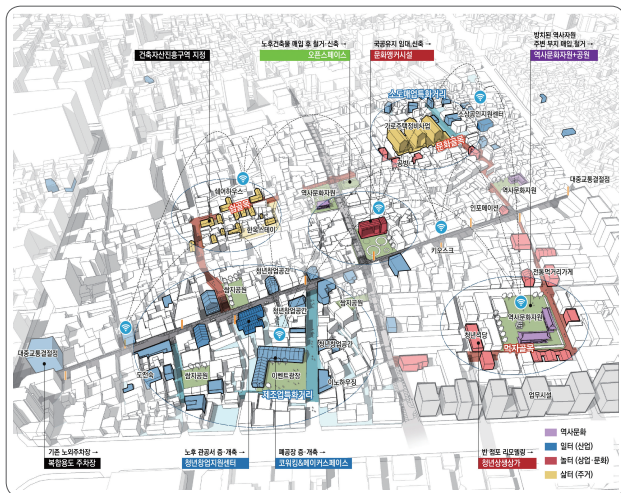


출처: 서민호 외 2018, 84.

국가·광역 혁신거점 조성, 지역 거점 조성, 쇠퇴 심각지역 대응 전략사업 추진방안<sup>3)</sup>

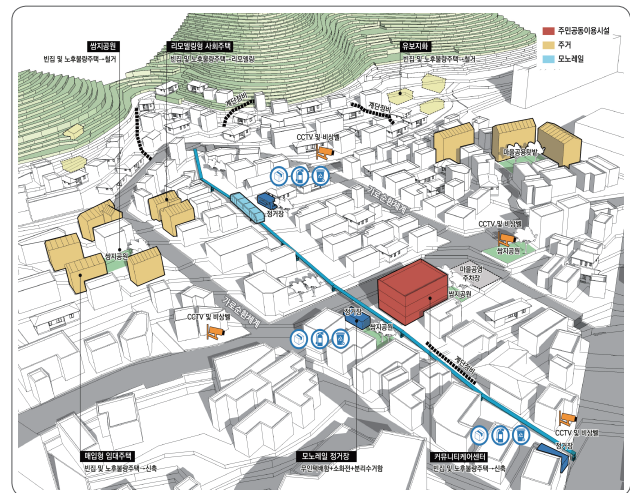
- (국가·광역 혁신거점 조성 전략사업) 부족한 문화·상업·주거 공간과 산업생태계 연계·지원 앵커시설을 저이용 중인 국공유지를 활용하여 충당하고, 사업성 담보와 민간투자 유치를 위한 실질적 인센티브 부여, 거점 중심으로 사업을 신속히 전개할 수 있도록 토지 보유 공기업을 중심으로 총괄 사업관리자 역할 강화
- (지방도시권 지역 거점 조성 전략사업) 지역 내 역사·문화 자산과 상업 공간들을 연계하여 관광·문화 거점 활성화를 위한 앵커시설 관련 정비와 콘텐츠 연계에 주력하고, 청년 및 소상공인들의 정주·산업 활동 여건을 개선하기 위한 주거·산업 활동 공간을 조성하며, 장소적 특성 보존을 위한 관리체계 강화

그림 8 지방도시권 지역 거점형 전략사업 구상(안)



출처: 서민호 외 2018, 189.

그림 9 쇠퇴 심각지역 대응 전략사업 구상(안)



출처: 서민호 외 2018, 198.

3) 전략사업의 부문별 사업화와 제도 활용사항, 참여 주체들과 재원을 고려한 단계적 사업 추진방안은 서민호 외 2018, 174-203을 참고 바람.

- (쇠퇴 심각지역 대응 전략사업) 주민이 최소한의 삶의 질을 보장받을 수 있도록 국가 최저기준 이상의 공용주차장, 쓰레기처리장, 보육 및 노인여가시설 등 기초생활인프라 공급과 안전시설을 정비하고, 물리적 쇠퇴 개선을 위해 안전·위생상 문제가 심각한 빈집과 노후 주택·공공시설을 우선 정비

## 법·제도 개선방안과 기대효과

### 법·제도 개선방안

- (혁신·특화거점 사업제도 도입) 광역·지역적 거점 조성에 있어 선제적 효과 창출을 위한 앵커시설 도입과 사업 촉진 기능 확보, 민간자본 유치를 통한 사업지구 조성을 지원할 혁신 및 지역특화 거점제도 도입
- (도시 간 연합을 위한 '도시권 협약' 제도 도입) 행정구역 단위를 넘어 광역·도시권 차원에서 지역 거점 조성과 공공서비스 연계에 대응하기 위해 기초지자체 수준의 자율적 도시 간 협약 제도 도입과 체결 장려
- (쇠퇴지역 대응과 기초생활인프라 확충을 위한 범부처 조직·예산 통합) 도시재생 뉴딜사업 중 쇠퇴 심각지역 대응사업과 주거지 대상 생활SOC사업을 연계하여, 쇠퇴지역 주거 및 생활환경 개선사업을 국가차원에서 주력할 수 있도록 범부처 조직을 구성하고 관련 예산을 통합 운용·집행
- (지역주도 사업 확대를 위한 포괄보조금·계획계약제 운영) 지역자율계정 내 포괄보조금에 대해서는 지자체의 선택권을 부여하고 국고보조율을 폐지 또는 유연화하여 실질적 포괄보조화에 노력하며, 계획계약제를 활용하여 도시재생 뉴딜 및 유관 사업을 다년 편성사업으로 추진할 수 있는 예산 편성
- (기타 제도 개선사항) 도시재생사업의 예비타당성 기준을 신설하여 안정·실효적인 재정투입 타당성 체계를 확보하고, 지자체 단위 도시재생특별회계 마련과 자원조달을 위한 조세담보금융 도입 본격 추진

### 정책 기대효과

- (지역 거점 조성에 따른 콤팩트화의 기대효과) 지방 광역시를 대상으로 기존 또는 계획 중인 도시재생 사업을 혁신 거점에 집약하는 전략사업 추진을 가정하여 시뮬레이션한 결과, 도시 전체 1인당 노동생산성이 0.27~0.31%(도시 총생산은 연간 1,480~1,701억 원) 증가 추정
- (쇠퇴 심각지역 범부처 대응에 따른 전국 쇠퇴 제어 기대효과) 쇠퇴 심각지역 대응 전략사업의 범부처 차원전개(현재 마련된 도시재생·생활SOC 자원 중 3조 8천억 원을 3년간 약 330곳에 집약 투자)를 가정하여 시뮬레이션한 결과, 향후 3년간 전국 쇠퇴율을 4.7%p(사업 완료 6년간은 9.4%p) 낮춰 전국 쇠퇴율 67% 이내 제어 가능 추정

※ 본 자료는 “서민호, 배유진, 권규상, 김유란, 박성경, 박지현, 이건원, 2018, 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안, 세종: 국토연구원”을 바탕으로 작성한 것임.

**서민호** 국토연구원 도시연구본부 도시재생연구센터장(mhseo@krihs.re.kr, 044-960-0379)

**배유진** 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)

**권규상** 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)



**KRIHS** 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 [www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr)  
팩스 044-211-4760

