

2021
8. 9

KRIHS POLICY BRIEF
No. 828

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

지방도시 주거환경 개선을 위한 계획 및 제도 연계방안



주요내용

- 1 지방도시는 장기간 인구유출과 경제활동 약화로 인하여 수도권에 비하여 주거 환경이 열악하고, 질적인 측면에서도 보건복지·생활·교육 등에서 상대적으로 취약함
- 수도권 내 주거용 건축물의 준공연도가 평균 1994년인 반면, 지방광역시는 1987년, 지방도시는 1981년
- 2 노후 주거지 정비를 위한 도시정비법 관련 제도가 운용 중이나, 신시가지로의 인구 유출, 사업성의 부족, 지역 주민의 부담감, 공공 지원 한계 등으로 정비사업 진행이 미흡함
- 수도권 내 재개발사업 중 미시행 사업 비중 30.0%에 비해서 지방도시 내 미시행 사업 비중은 56.1%
- 3 청주시와 목포시는 추진이 어렵다고 판단되는 정비구역을 해제하고 도시재생사업으로 전환하는 등의 정책적 노력을 하고 있으며, 도시재생활성화지역에서는 신축 외 건축허가(개축, 대수선, 용도변경)가 활성화되는 등의 긍정적 변화가 감지됨

정책방안

- 1 (기본방향) 지방도시 주거환경 개선을 위해서는 지방도시 특성을 고려한 정비제도의 개선과 더불어, 도시재생 및 도시계획과의 정책적 공조 필요
- 2 (기초조사의 통합 운용) 지방도시 주거환경 실태분석을 위하여 여러 계획의 기초 조사를 통합 운용하고, 주택보급률 등 생활권별 지표조사 항목 확대
- 3 (미추진 정비구역의 관리) 미(未)추진 정비구역으로 인한 피해를 최소화하기 위하여 주기적으로 정비구역의 해제를 검토하고, 구역 해제 시 행정 지원과 도시재생구역으로 전환 등 출구전략을 도입
- 4 (주거환경정비 사업방식 개선) 공공 주도로 지역의 정비거점을 우선 조성하고, 주변 지역은 블록 단위 소규모 정비사업과 도시재생사업의 건축물 정비 지원을 시행하는 지자체-공기업-주민 연계 시행방식 도입
- 5 (신·구 도시공간구조 관리) 지방도시의 도심 주거지역 공동화를 방지하기 위해 외곽 지역의 신규택지개발사업의 심의허가 기준을 강화하고, 계획이익을 환수하여 도심 주거지역의 기반시설에 투자하는 등 신·구 도시공간을 연계한 도시계획 운용 필요

김동근 연구위원
서민호 연구위원
박대한 연구원

1

인구감소에 따른 지방도시의 주거환경 변화

(인구감소) 우리나라는 1970년대부터 수도권 인구집중으로 인하여 지방도시의 인구 비중은 급속히 감소

- 수도권 및 특·광역시를 제외한 지방도시는 1970년에는 전국 인구의 56.7%를 차지했으나, 2020년에는 30.1%로 감소(통계청의 '주민등록인구현황')
- 통계청(2019b)의 장래인구추계에 따르면, 비수도권에서는 타지역보다 인구감소 현상이 빠를 것으로 예측

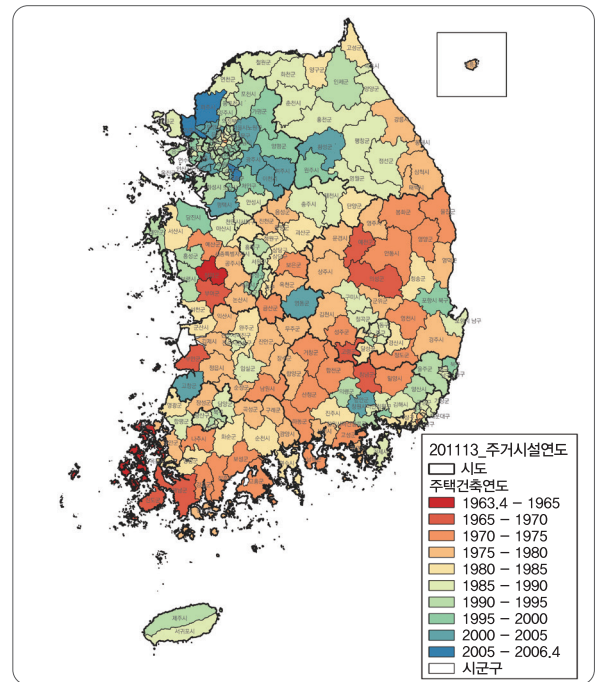
(주거 노후화) 주거용 건축물의 노후화 측면에서도 지방도시가 수도권에 비해 더 심각

- 수도권 내 주거용 건축물의 준공연도가 평균 1994년인 반면, 지방광역시는 1987년, 지방도시는 1981년인 것으로 분석됨
- 질적인 측면에서도 보건·복지, 생활, 교육, 문화·여가 등의 사회서비스 시설에 대한 접근성 취약 지역이 대부분 지방에 위치(농림축산식품부 2019, 8)

(주택 과다 공급) 주거시설 노후화와 동시에 주택 과다 공급 문제가 발생 중

- 2018년 기준 수도권의 주택보급률은 99.0%, 지방광역시는 104.7%, 광역시를 제외한 지방도시는 111.9%(국토교통부 2019c)

그림 1 시군구별 주거용 건축물의 평균 건축연도



출처: 김동근 외 2020, 29 (원자료 건축데이터 민간개방시스템 건축물 대장 2020; 통계청 주민등록인구 2020 자료를 이용해 연구진 작성)

2

주거환경 정비 및 재생을 위한 제도와 과제

주거환경정비 제도를 보완하고자 2010년대 이후 도시재생, 소규모 주택정비 제도가 차례로 도입

(주거환경정비) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시·주거환경정비기본계획 및 정비계획과 이를 시행하기 위한 주거환경개선사업, 재개발·재건축 사업이 1970년대부터 운영 중

- 2019년 기준 지방도시 내 주거환경개선사업은 524개 구역(10만 3,111호)이 지정됐으며, 전국의 주거환경개선사업 중 지방도시 내 사업 비중은 28.2%(주택 수 기준)(국토교통부 2019b)
 - 지방도시의 주거환경개선사업은 상대적으로 규모가 작지만, 사업 미시행 비율은 2.3%에 불과하여 수도권(35.2%)에 비하여 비교적 원활하게 진행 중
- 2019년 기준 지방도시 내 재개발사업은 77개 구역(5.5km)이 지정됐으며, 전국의 재개발사업 중 지방도시 내 사업 비중은 7.1%(면적 기준)에 불과함(국토교통부 2019b)
 - 수도권 내 재개발사업 중 미시행 사업 비중 30.0%에 비해서 지방도시 내 미시행 사업 비중은 56.1%로서 매우 높아, 현재까지 원활하게 진행되지 않고 있다고 판단됨
- 주거환경정비사업과 재개발사업은 물리적 환경을 획기적으로 개선 가능하나, 민간 사업성에 지나치게 의존한다는 단점 존재

(도시재생) 전면철거방식의 문제점과 한계를 극복하기 위하여 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」으로 도시재생전략계획 및 도시재생사업이 도입

- 현재 도시재생뉴딜정책에 힘입어 전국적에서 동시다발적으로 사업 진행 중
- 2013년 도시재생사업 도입 이후 지금까지 330곳에서 사업을 추진했음(도시재생종합정보체계 2020)
- 2024년까지 도시재생뉴딜사업에 대해 1.2조 원을 투자하는 등 지속적으로 사업 확대 예정(국토교통부 2020)

(소규모 주택정비) 늘어나는 빈집문제에 대응하고, 소규모 정비사업 촉진을 위해 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」이 2017년에 새롭게 등장

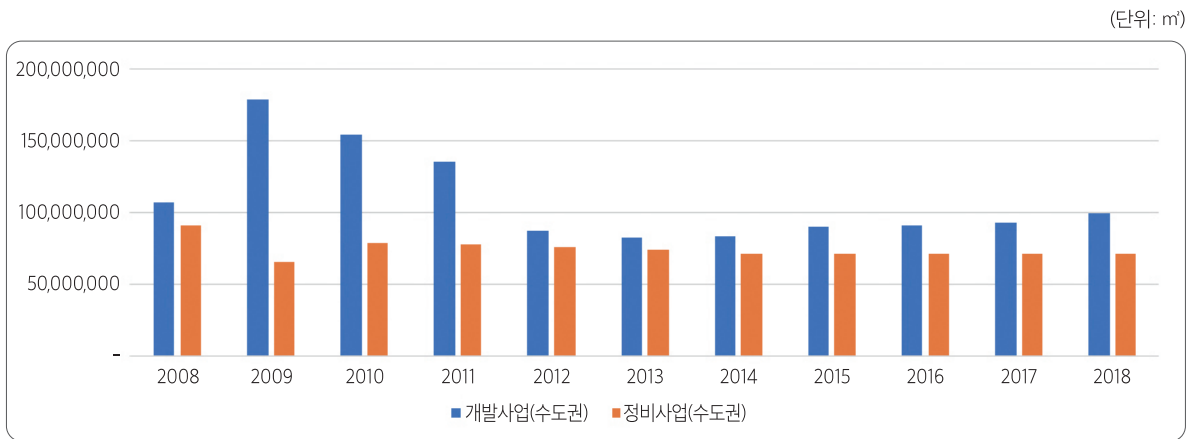
- 2015~2019년까지 전국적으로 112개 조합이 결정됐으나, 지방도시 내에서는 충북 1개 구역, 경북 3개 구역에 불과함(국토교통부 2019b)
- 다만, 도입된 지 얼마 되지 않아 아직까지 가시적인 성과를 보이는 단계는 아님

지방도시에서도 노후 주거지 정비사업보다는 신시가지 개발사업의 비중이 높음

(신규주택공급사업과의 비교) 지방도시는 노후 주거지 정비사업이 꼭 필요함에도, 개발사업이 정비사업에 비해 2~3배 많은 수준으로 장기간 고착화된 상태

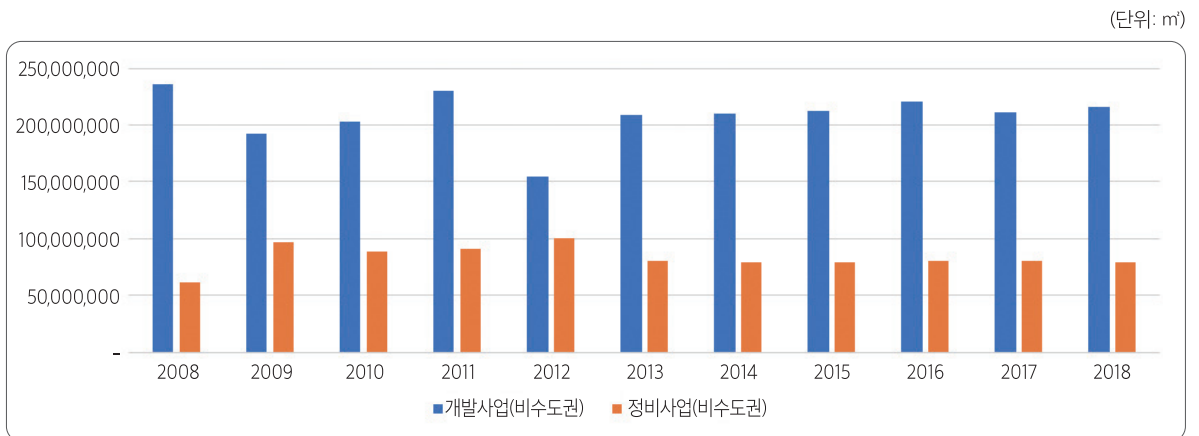
- 수도권의 경우, 2012년 이후부터는 개발사업이 정비사업에 비해 약간 더 많은 수준으로 감소
- 반면, 주거환경 노후화가 심각한 비수도권은 오히려 정비사업보다 개발사업 비중이 2~3배 더 높음
- 이러한 현상은 인구 10만 명 이하의 지방 소도시에서 더욱 강하게 나타남(국토교통부 2019a)

그림 2 수도권의 도시개발사업(면적)과 도시정비사업(면적)



출처: 김동근 외 2020, 73 (원자료는 국토교통부 2019a의 '도시계획현황통계'를 바탕으로 저자 작성).

그림 3 비수도권의 도시개발사업(면적)과 도시정비사업(면적)



출처: 김동근 외 2020, 73 (원자료는 국토교통부 2019a의 '도시계획현황통계'를 바탕으로 저자 작성).

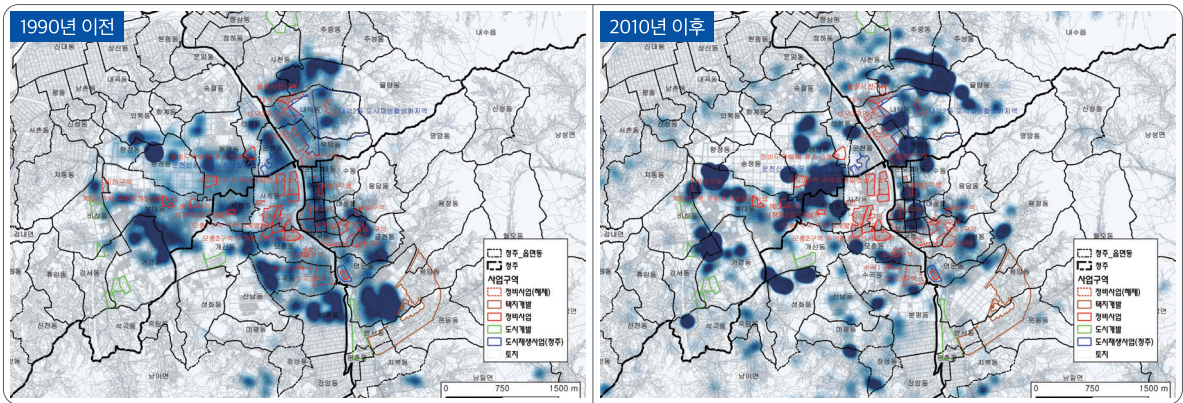
3

지방도시 사례지역 심층분석

청주시·목포시·익산시·공주시 모두 도심지역의 주거 노후화와 더불어 교외 지역의 확장이 동시진행 중

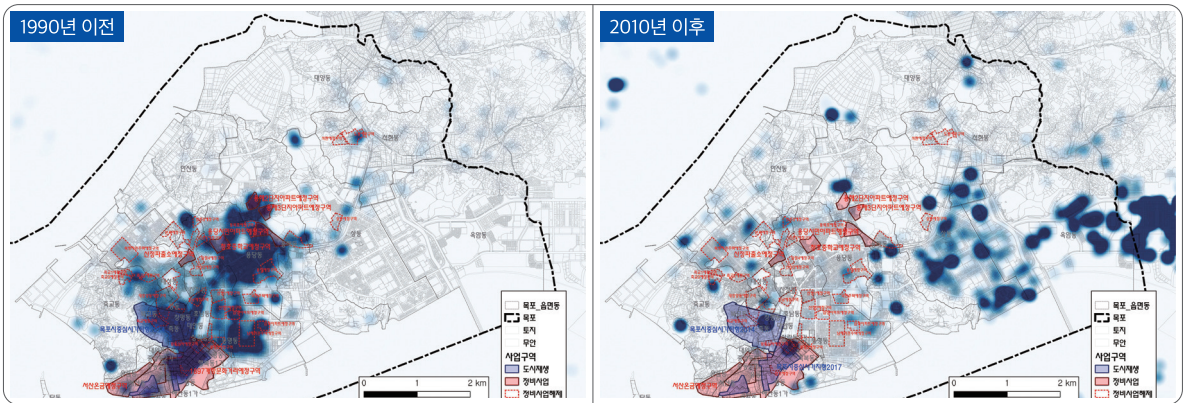
(도시공간 변화) 4개 사례 도시 모두 1990년대 이전에는 대체로 도심을 중심으로 건축물이 입지하고 있었으나, 2000년대 들어서면서 교외지역 중심으로 도시가 발달하면서 도심지역의 건축물 신축이 줄어드는 현상이 관측됨

그림 4 청주시의 시기별 건축물 입지 변화



출처: 김동근 외 2020, 90 (원자료는 건축데이터 민간개방시스템; 국가공간정보포털의 '건물일반집합정보' 정보 참조해 연구진 작성).

그림 5 목포시의 시기별 건축물 입지 변화



출처: 김동근 외 2020, 91 (원자료는 건축데이터 민간개방시스템; 국가공간정보포털의 '건물일반집합정보' 정보 참조해 연구진 작성).

청주시와 목포시는 도시주거환경정비기본계획 변경을 통해 정비구역을 도시재생사업으로 전환 중

(정비계획) 사례로 선정한 4개 지역 중에서 청주시, 목포시는 도시·주거환경정비기본계획을 수립한 반면, 익산시와 공주시는 수립하지 않음

- 특·광역시, 대도시가 아닌 지자체는 도시·주거환경정비기본계획 수립 의무가 없기 때문이지만 예외적으로 목포시는 2008년과 2019년에 두 차례 수립

(정비사업) 청주시, 목포시의 경우 사업성이 부족하거나 추진이 어렵다고 판단되는 정비구역에 대해 도시·주거환경정비기본계획 변경을 통해 해제 중

- 청주시는 정비기본계획을 통해 2013년 38개 구역에서 26개 구역으로 축소했으며, 2018년에도 14개 구역으로 축소
- 목포시도 2019년 당초 40개 구역 중 35개 구역을 해제하고 4개 구역을 신설

(도시재생사업) 사례 도시 모두 도시재생전략계획을 수립했으며 다수의 도시재생사업을 진행 중

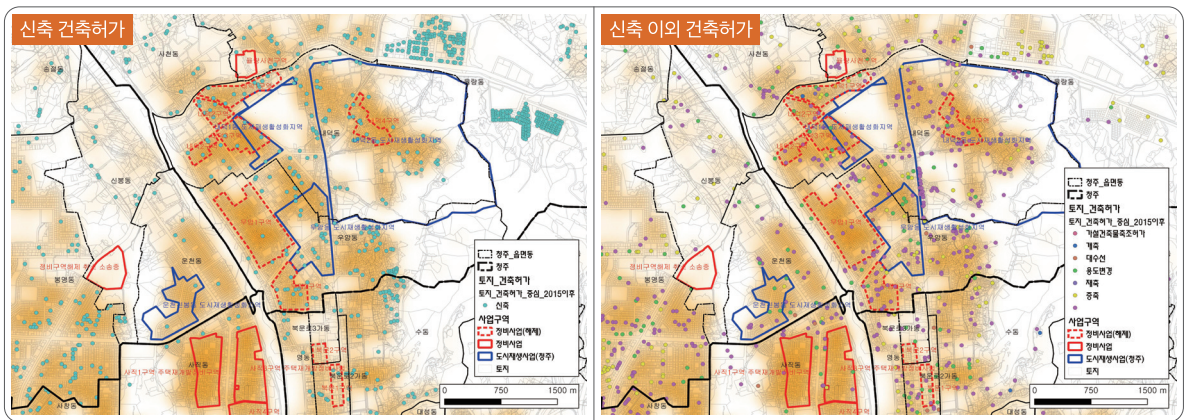
- 2019년도 기준 청주 5개 구역, 목포 3개 구역, 익산 3개 구역, 공주 3개 구역이 국비 지원 도시재생사업으로 선정되어 시행 중(우리동네 재생정보 <https://www.city.go.kr/map/index.do>, 2020년 11월 25일 검색)

도시재생활성화지역 중심으로 건축 활성화 가능성 감지

(사업의 효과) 도시재생활성화지역으로 지정된 지역을 중심으로 신축 외 건축허가(개축, 대수선, 용도변경 등)가 활성화되는 경향을 보임

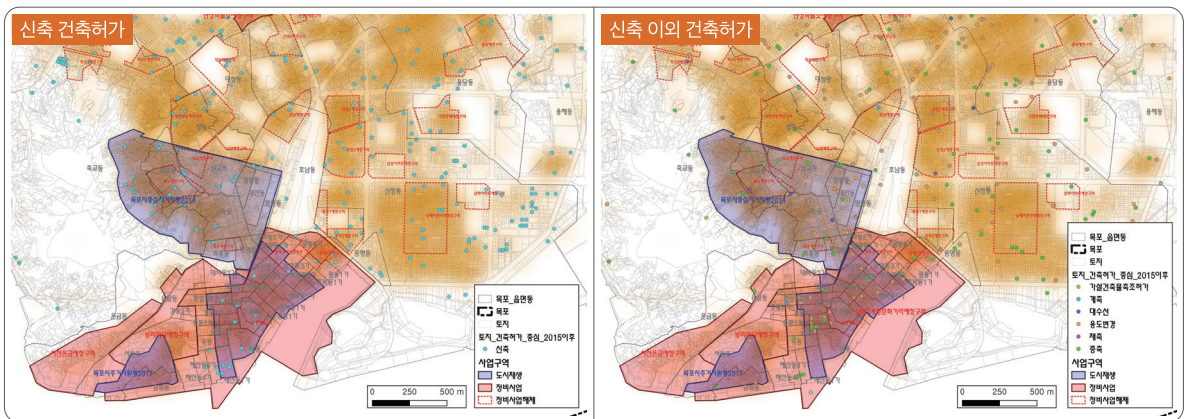
- 청주시는 아직까지 신축 건축허가는 신시가지에 집중되고 있으나, 신축 외 건축허가는 도시재생활성화지역을 중심으로 이뤄지고 있는 것으로 파악됨
- 목포시와 공주시는 신축 건축허가는 가로 환경이 우수한 곳에 집중되는 반면, 신축 외 건축허가는 상대적으로 도시재생사업 대상지 내에서 다수 진행
- 다만, 공간적으로 도시재생사업 대상지와 건축허가와와의 관계가 두드러지게 나타나지 않은 익산시의 사례에서 보듯, 지역 여건이나 사업 내용에 따라 차이가 존재할 수도 있음

그림 6 청주시의 2015년 이후 도심부 유형별 건축허가



출처: 김동근 외 2020, 106 (원자료는 건축데이터 민간개방시스템; 국가공간정보포털의 '건물일반집합정보' 정보 참조해 연구진 작성).

그림 7 목포시의 2015년 이후 도심부 유형별 건축허가



출처: 김동근 외 2020, 107 (원자료는 건축데이터 민간개방시스템; 국가공간정보포털의 '건물일반집합정보' 정보 참조해 연구진 작성).

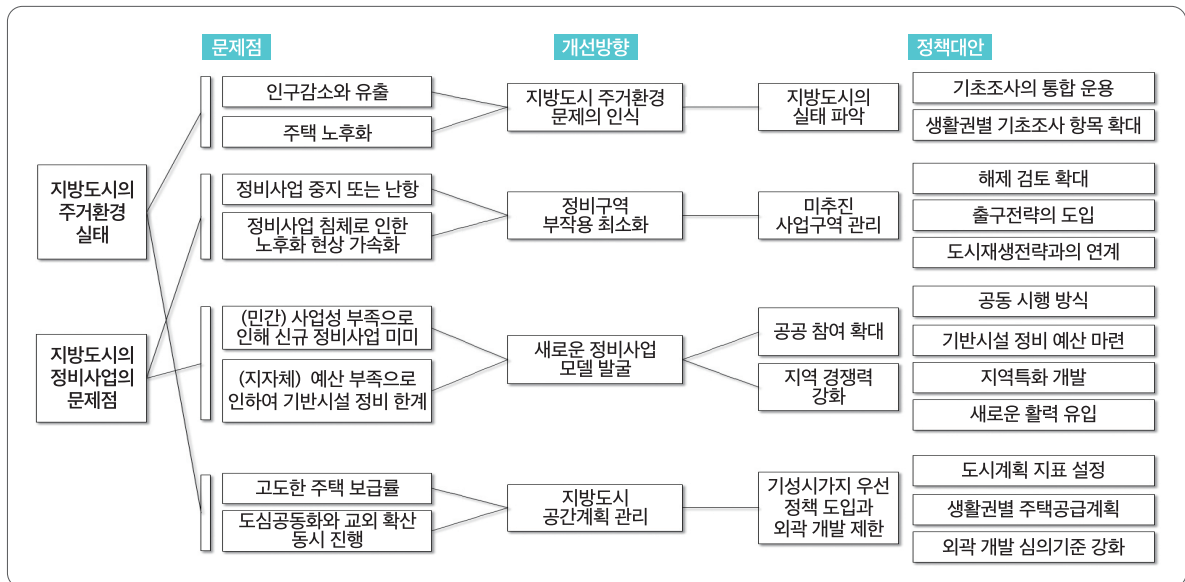
4

지방도시 도심 주거환경 개선을 위한 제도 개선방안

앞서 논의된 지방도시 주거 노후화의 원인과 주거환경 정비제도의 문제점을 바탕으로 개선 방향을 도출함

- 첫째, 지방도시 주거환경의 고유한 특성에 대하여 충분한 고려가 필요하며, 이를 위해서는 계획단계에서부터 현재의 주거환경 상황과 문제의 인식을 위한 기초조사가 이뤄져야 함
- 둘째, 정비사업의 정체로 인하여 오히려 주거환경이 악화되고 있으므로, 정비구역 지정에 따른 부작용을 최소화하거나 대응할 수 있는 방안이 필요함
- 셋째, 사업성의 부족, 지자체 예산 부족 등으로 인하여 사업시행 및 기반시설정비가 이뤄지기 어려우므로, 이를 개선할 수 있는 새로운 사업추진 방식이 필요함
- 넷째, 과도한 인구유출에 대응하고 도심 주거 공동화를 막기 위하여 도심 중심의 공간계획 관리정책이 필요함

그림 8 문제점-원인-대응책 요약



출처: 김동근 외 2020, 120.

주거환경 실태분석을 위한 기초조사의 통합 운용

지방도시 주거환경의 문제인식과 합리적인 계획수립을 위하여 다양한 기초조사를 통합 운용

- 도시·주거환경정비기본계획의 수립단계에서 노후 주거지의 문제점을 보다 폭넓게 진단하기 위해 여러 법령에 흩어진 정보체계를 통합
- 기초조사의 효율적인 시행을 위해서 도시·주거환경정비기본계획, 도시재생전략계획, 도시·군기본계획 간의 개별 기초조사 유사 항목을 일원화하고, 동일한 문제인식에 기초하여 계획을 수립하도록 개선

지역 내 주거환경을 세분하여 분석할 수 있도록 주택 노후도, 주택보급률 등 생활권별 기초조사 항목 확대

- 동일한 시·군 내에서도 생활권에 따라 주택 노후도, 빈집, 주택보급률의 차이가 있으므로 지역에 따라 차별화된 전략을 적용할 수 있도록 공간적으로 세분하여 조사
- 주택의 노후도, 빈집 현황, 주택보급률 지표 등을 GIS 기법을 통해 시각화하고, 수도·전력 사용량, 신용카드 사용량, 전화 통화량 등의 정보통신 및 IT기술을 기반으로 수집된 빅데이터를 활용하여 과학적으로 분석

미(未)추진 정비구역의 해제와 도시재생으로의 통합 관리

미추진 정비구역의 해제 검토와 추가적 공적 지원

- 미추진 정비사업이 장기간 방치되지 않도록, 대도시가 아닌 중소도시에서도 도시·주거환경정비기본계획의 수립 의무 지자체를 확대
 - 도시·주거환경정비기본계획 내용에 정비구역 해제 요건 검토 및 지정 사항을 추가해 주기적으로 미추진 정비구역의 해제를 검토하도록 의무화하고, 해제구역에 대한 관리 및 정비 방안을 마련하도록 규정

정비구역 해제 시 행정 지원 및 도시재생 전환 등의 출구전략 도입

- 미추진 정비구역의 출구전략으로서 공공이 참여하는 도시재생사업구역으로 단계적 전환을 모색
- 정비구역 해제 시 절차 안내와 갈등 조정을 위한 전문가 컨설팅 서비스 등 행정적 지원을 제공하여, 불필요한 오해를 줄이고 주민과 지자체 간의 공감대 형성

도시재생전략계획에서 도시·주거환경정비기본계획 대체 권한 부여

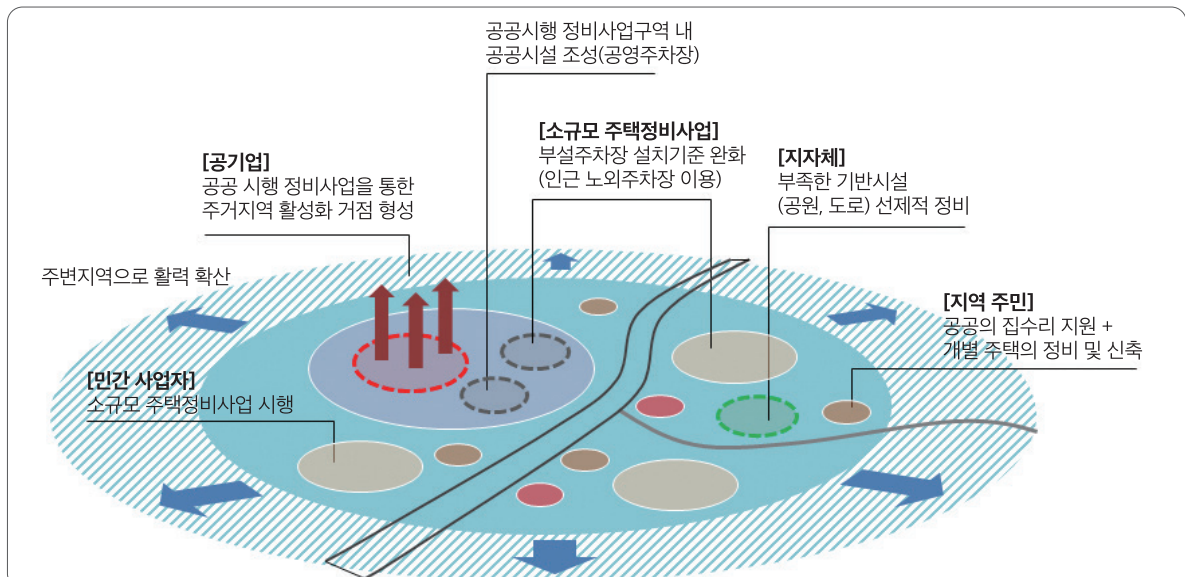
- 다수의 지자체에서 도시재생전략계획을 수립 중이므로 주거환경정비기본계획을 별도로 수립하기 어려운 지자체는 도시재생전략계획에서 도시·주거환경정비기본계획의 주요내용을 반영하여 수립하거나, 정비구역에 대한 관리·지정해제 권한을 부여하는 등 계획 통합 추진

관련 사업의 연계 시행과 공공의 참여 확대

지자체-공기업-주민 공동 사업 시행방식의 도입

- 공공 주도로 정비 거점을 우선 조성하고, 거점 주변으로 민간과 협력하여 블록 단위 정비사업을 시행하며, 도시재생사업을 통해 개별 건축물의 정비를 지원하는 등의 지자체-공기업-주민이 참여하는 순차적 정비하는 모델 개발
- 공공기관이 시행자로 참여하는 형태의 공공 주도 정비사업의 시행을 통해 선제적으로 노후 주거지역 정비의 거점을 조성하고, 국공유지를 활용하여 지역에 필요한 기반시설을 확보해 지역의 새로운 분위기와 활력 부여
- 거점 주변을 중심으로 블록 단위의 소규모 주택정비사업을 통하여 주거환경을 개선
 - 거점 정비구역 내에서 확보된 공영주차장 공간을 사용하도록 부설주차장 설치기준을 완화하거나 주민공공시설 설치비용 지원 등의 인센티브 제공
- 도시재생사업에 의한 개별 건축물의 집수리를 지원하고, 상가주택의 건축 확대를 통해 가로 공간 활성화와 지역 주민의 경제적 기반을 확보

그림 9 지자체-공기업-주민 공동 사업 시행방식



지방도시 도심 주거지의 특성을 살린 새로운 이미지 구축

- 도심의 주거지역이라는 특성을 살리고, 노후 주거지 이미지 개선을 위하여 구시가지 내 한옥, 근대건축문화유산 등 활용 가능한 특화자원을 이용해 전통마을 또는 건축경관 특화마을로 조성
- 건축자산진흥구역 등 특화 인센티브를 부여하거나 한옥 건축물에 대한 지원사업과 연계가 필요

지방도시 도심주거 활성화를 위한 신·구 도시공간 연계 관리와 외곽 개발 억제

구도심 중심의 도시계획 수립을 위해 신규 개발사업 수요의 과다 추정을 줄이는 등 도시·군기본계획 지표를 개정

- 도심에서 교외지역으로의 인구유출을 줄이고, 노후 주거지의 정비수요를 살리기 위해서는 무분별한 외곽 신규 개발사업을 제한할 필요가 있음
- 주택보급률이 적정수준(통상적으로 110%) 이상인 경우, 신규택지개발사업이 아니라, 기본 주택이 멸실되는 재개발·재건축사업 또는 도시재생사업 위주로 계획하며, 시가화예정용지의 증가 또한 최소화하도록 함

도시 교외 지역의 신규택지개발사업에 대한 심의허가 기준의 강화

- 생활권 계획 등을 통해 신규택지개발사업이 가능한 공간을 구분하고, 필요 시 '도시성장경계선' 개념을 도입하여 무분별한 도시확산을 제한할 필요가 있음
- 지역 노후도, 주택보급률 등 도시현황지표와 연동하여 신규택지개발사업의 허가 여부를 명시적으로 운용하고, 필요 시 사전협상제 등을 통하여 개발이익을 환수하거나 도심부에 기반시설을 대체 조성하도록 하는 등의 노력 필요

신규택지개발의 계획이익을 활용한 노후 주거지 기반시설 재원 마련

- 각종 개발사업에서 발생하는 계획이익을 환수하여 도시계획기금을 신설하고, 조성된 도시계획기금은 신시가지에 위치한 개발사업구역이 아니라 기반시설이 부족한 도심 노후 주거지역의 기반시설 설치 재원으로 활용하도록 규정하여 기반시설의 불균형을 해소

도심 주거지역 내 임대주택 의무공급을 통해 새로운 활력을 유입

- 도시개발사업 시행 시 임대주택의 공급은 지역 주민의 다양성 측면에서 필요하지만, 반대로 과도하게 고밀화될 우려가 있고 임대주택의 편중 현상도 발생
- 공공임대주택 건설 시 빈집 매입 등을 통해 도심에 임대주택을 확보함으로써 임대주택 실수요에 대응하고 장기적으로는 청년 및 신혼부부 등의 도심인구 유입 기대

참고문헌

건축데이터 민간개방시스템. 건축물대장 - 표제부 (2020.8 기준). <http://open.eais.go.kr/opnsvc/opnSvcInquireView.do> (2020년 11월 25일 검색).

국가공간정보포털·건축일반집합정보. <http://openapi.nsd.go.kr/nsdi/> (2020년 11월 25일 검색).

국토교통부. 2019a. 2018 도시계획현황. 세종: 국토교통부.

_____. 2019b. 도시정비사업현황통계. 국토교통부통계누리, <http://stat.molit.go.kr/> (2020년 11월 25일 검색).

_____. 2019c. 신 주택보급률, 국토교통통계누리, <http://stat.molit.go.kr/> (2020년 11월 25일 검색).

_____. 2020. 20년 도시재생 뉴딜사업 23곳 1차 선정, '24년까지 1.2조원 투자, 9월 16일. 보도자료.

농림축산식품부. 2019. 지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구. 세종: 농림축산식품부.

도시재생종합정보체계. <http://www.city.go.kr/> (2020년 11월 25일 검색).

우리동네 재생정보. <https://www.city.go.kr/map/index.do> (2020년 11월 25일 검색).

통계청. 각 연도. 주민등록인구현황.

_____. 2019b. 장래인구특별추계(시·도편): 2017~2047년, 6월 27일. 보도자료.

행정안전부. 2021. 사상 첫 인구감소, 세대수는 사상 최대, 1월 4일. 보도자료.

※ 이 브리핑은 “김동근·서민호·박대한. 2020. 지방도시 주거환경 개선을 위한 계획 및 제도 연계 방안”의 연구 결과를 정리한 것임.

• **김동근** 국토연구원 도시연구본부 연구위원
(dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)

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

• **박대한** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구원
(dhpark1@krihs.re.kr, 044-960-0162)

