

도시재생사업 추진현황 및 주택공급 특성 분석*

이삼수**, 윤병훈***

Analysis of Urban Regeneration Projects Implementation Status and Housing Supply Characteristics

Samsu Lee · Byunghun Yun

국문요약 : 본 논문은 2014년부터 2022년까지 추진된 557개 도시재생사업을 대상으로 사업추진현황 및 주택공급 특성, 그리고 평가체계의 개선방안을 제시하고자 하였다. 본연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 마중물예산 집행완료율 중심의 사업준공 여부의 판단하는 것과 더불어 도시재생사업의 성과를 평가하기에는 한계가 있다. 둘째, 수도권 및 광역시의 경우 민간투자가 이루어질 수 있는 사업 중심으로 재편하고, 지방중소도시의 경우 마중물사업 등 정부재정을 우선적으로 지원할 필요가 있다. 셋째, 도심활성화를 위해서는 정주인구의 확보가 필요하며, 이를 통한 지역상권 및 경제활성화로 연계되는 만큼 도시재생사업과 연계한 새로운 주택공급 방식의 고민이 필요하다. 마지막으로 도시재생사업의 지속가능성을 담보하고 사업 완료 이후에도 지역 내 긍정적인 파급효과를 유지할 수 있도록 성과평가 및 지속적인 파급효과 모니터링이 필요하다. 하지만 본 연구는 실제 도시재생사업비의 집행내역에 대한 면밀한 분석이 이루어지지 못한 한계가 있으며, 향후에는 도시재생사업의 실적평가 자료를 활용한 보다 실증적인 연구가 필요하다.

주제어 : 도시재생, 주택공급, 모니터링, 성과평가, 사업비

Abstract: This paper attempted to present the project progress status, housing supply

* 이 연구는 토지주택연구원에서 수행하고 있는 “LH 참여 도시재생사업 성과평가체계 구축” 결과의 일부임

** LH 토지주택연구원 단장(주저자)

*** LH 토지주택연구원 수석연구원(교신저자, Email: civilurban@lh.or.kr)

characteristics, and improvement measures for the evaluation system for 557 urban regeneration projects promoted from 2014 to 2022. The results of this study are as follows. First, there are limitations in assessing the performance of the urban regeneration project as well as judging whether or not the project will be completed based on the completion of the priming budget. Second, in the case of metropolitan areas and metropolitan cities, there is a need to reorganize to focus on projects that can attract private investment, and in the case of small and medium-sized local cities, there is a need to prioritize government finances such as priming projects. Third, in order to revitalize the city center, it is necessary to secure a residential population, and as this leads to revitalization of local commercial districts and the economy, it is necessary to consider new housing supply methods linked to urban regeneration projects. Finally, performance evaluation and continuous ripple effect monitoring are necessary to ensure the sustainability of the urban regeneration project and to maintain positive ripple effects in the region even after project completion. However, this study has the limitation of not conducting a detailed analysis of the actual execution details of urban regeneration project costs, and more empirical research using performance evaluation data of urban regeneration projects is needed in the future.

Key Words : Urban Regeneration, Housing Supply, Monitoring, Performance Evaluation, Project Cost

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

우리나라는 과거 고도 경제성장기를 거치면서 도시의 인구와 산업이 급격히 증가하는 ‘초고속 도시화’를 경험하였다(윤병훈, 2017; 신관식, 2020). 하지만 생활기반시설이 마련되지 못한 도시로 인구가 집중되면서 각종 문제가 발생하였다. 상·하수도과 같은 기반시설 용량

부족으로 인한 위생문제, 교통시설 부족, 주택 부족 등의 문제를 해결하기 위하여, 사회간접자본 및 기반시설 확충, 주택 양적공급 중심의 도시정책에 치중하였다(윤병훈 외, 2024). 즉 높은 경제성장단계로 정의할 수 있는 ‘성장시대’에는 효율성, 합리성, 양적공급 등이 도시정책에서 가장 중요한 키워드이었다(남진·이삼수, 2016).

즉 도시 탄생-발전-쇠퇴-재활성화의 과정에서 도시재생(Urban Regeneration) 개념은 다양한 목표와 접근에 따라 정책 프로그램이 만들어졌다. 도시는 인간의 역사와 함께 발전

하면서 성장했으며 생로병사 과정을 거친다. 도시 노후화, 인구 유출과 공동화 등이 대표적이다. 이를 지역 특성에 맞게 치유하고 재성장할 수 있도록 하는 활동을 도시재생으로 볼 수 있다.

2010년 이후에는 도시를 둘러싼 저출산·고령화, 저성장 시대의 패러다임의 변화에 따른 도시 내 주거지의 물리적 정비에서 도시의 사회적, 경제적, 문화적 재생을 아우르는 도시재생으로의 사업추진이 전환되었다(윤병훈 외, 2024). 2013년에는 도시의 물리적, 사회적, 경제적 재생을 위하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」이 제정되며 도시재생사업을 추진하기 위한 법·제도 기반이 마련되었다.

「도시재생특별법」 제정 이후 본격적인 도시재생사업이 추진되었으며, 2014년에 도시재생 선도지역 13곳의 지정을 시작으로 일반지역, 도시재생뉴딜사업, 지역특화재생 등 2022년까지 557개의 사업지구가 지정되어 일부 사업이 완료되었거나 추진 중에 있다.

따라서 본 연구는 2013년 이후 추진된 도시재생사업의 추진현황을 심도 있게 분석하고, 특히 도시재생사업을 통한 주택공급 특성을 분석하고자 하였다. 이를 통한 향후 도시재생사업의 지속적인 발전방안을 모색하고자 한다.

2) 연구의 내용 및 방법

본 연구는 먼저 2013년 「도시재생특별법」 제정 이후의 정부별 도시재생사업의 정책 변화

등을 분석하였다. 이를 토대로 2022년 12월 말 기준으로 도시재생사업으로 지정된 557개 지구를 대상으로 도시재생종합정보체계(www.city.go.kr)의 자료를 활용하여 도시재생사업의 연도별 지정현황 및 사업비 규모, 도시재생사업 유형 및 광역지자체별 도시재생사업비 등의 현황을 분석하였다.

최근 정부에서는 도시재생사업과 연계하여 기성시가지의 저층 노후주거지의 정비를 위하여 ‘뉴:빌리지’사업의 추진을 발표하였으며, 이러한 도시재생사업에서의 주택공급 특성을 분석하여 향후 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

2. 도시재생 정책변화 및 사업 추진현황

1) 도시재생 정책 변화

2010년 이후에는 도시를 둘러싼 저출산·고령화, 저성장 시대의 패러다임의 변화에 따른 도시 내 주거지의 물리적 정비에서 도시의 사회적, 경제적, 문화적 재생을 아우르는 도시재생으로의 사업추진이 전환되었다. 2013년에는 도시의 물리적, 사회적, 경제적 재생을 위하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」이 제정되며 도시재생사업을 추진하기 위한 법·제도 기반이 마련되었다.

박근혜정부는 기존의 사회적, 물리적 자산을

활용한 환경과 조화되는 국토개발로서 적극적인 도시재생 정책을 추진하고자 하였다. 이를 위해 국정과제로서 환경과 조화되는 국토개발을 위해 도시재생의 적극적인 추진을 모색하였으며, 국토교통부는 도시재생사업의 추진을 위해 국가주도의 선도지역을 지정하고 중앙정부 및 지자체의 집중적인 투자를 발표하였다. 이를 통해 2014년 도시재생선도지역 13개 지역 지정, 2016년 일반지역 33개 지역을 지정하여 도시재생사업을 추진하였다.

2017년 문재인정부는 도시재생의 새로운 정책으로 도시재생뉴딜을 정책공약으로 발표하였으며, 문재인정부 국정운영 5개년 계획에서 ‘고르게 발전하는 지역’을 목표로 ‘도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진’을 추진하였다. 도시재생뉴딜은 기존의 도시재생과는 달리 지자체와 커뮤니티 주도의 새로운 도시혁신을 내걸고 주거복지 실현, 도시경쟁력 강화, 일자리 창출, 그리고 사회적 통합을 목표로 하고 있다. 이를 위해 생활밀착형·소규모 정비를 통한 주거환경 개선의 지원을 확대하고, 지자체·주민·공기업의 역할 강화 및 지역 맞춤형 사업을 발굴하고, 사회적 경제조직 육성 및 역량을 강화하고, 이에 따른 부작용으로서의 동지내몰림(젠트리피케이션) 현상 대응과 부동산투기 방지대책을 동시에 추진하였다. 기성시가지내 주택공급을 활성화 하기 위하여 ‘주거재생혁신지구’ 제도를 도입하였다. 주거재생혁신지구는 공공주도로 쇠퇴도심 내 주거재생을 촉진하고자 주거·복지·생활편의 등이 집적된 지역거점을 조성하는 지구단위 사업

이다. 인구 감소 등 쇠퇴지역(도시재생활성화 지역 등) 중 노후·불량 건축물이 밀집한 지역에서 공공시행자가 제한된 수용권을 활용하여 노후·불량 건축물이 밀집된 구역을 신속하게 재생사업을 추진하고자 하였다.

2022년 윤석열정부는 도시재생정책에 대한 구체적인 방안은 제시하지 않았지만, 국정과제 38번인 “국토공간의 효율적 성장전략 지원”에서 강소도시·낙후지역 육성 정책으로 신규 국가산단 조성, 역사·문화 등 지역의 고유자산을 활용한 지역 특화 재생 등을 통해 차별화된 강소도시 육성을 제시하였다. 쇠퇴한 지역에 복합개발을 통한 경제거점을 조성하여 도시공간 혁신을 도모하고, 지역별 고유자원을 활용한 맞춤형 도시재생을 통해 도시경쟁력을 강화한다. 또한 지역과 민간의 적극적인 참여를 통해 지역간 균형발전을 선도한다. 2023년도부터 일반적으로 재난재해에 취약한 쇠퇴지역의 문제를 해결하기 위하여 도시재생사업 추진시 재난재해에 대응한 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 또한 도시재생사업과 연계하여 저층 노후 주거지를 아파트 수준의 편의시설을 갖춘 부담가능한 주거공간으로 개선하는 ‘뉴·빌리지’ 사업을 통한 주택공급을 촉진할 예정이다.

기성시가지의 주택공급과 관련해서는 문재인정부와 윤석열정부에서는 기존의 도시재생사업은 유지하면서 기성시가지의 저층 노후주거지의 양호한 주택공급을 통한 도시활성화를 도모하고자 하고 있다.

2) 도시재생사업 지정현황

도시재생사업은 박근혜 정부(2013.02.25 ~ 2017.03.10.) 2014년 도시재생 선도지역 13곳, 2016년 일반지역 33곳 등 46곳을 시작으로 본격적으로 시작되었다.

문재인 정부(2017.05.10 ~ 2022.05.09)에서는 총 488곳의 도시재생 뉴딜사업이 시작되었다. 도시재생 뉴딜사업 유형별로 도시경제기반형 8곳, 중심시가지형 76곳, 일반근린형 154곳, 주거지지원형 82곳, 우리동네살리기 69곳 등 389곳이 지정되었다. 또한 특별재생사업 1곳(포항 흥해), 혁신지구 8곳, 주거재생혁신지구 1곳, 인정사업 89곳 등 99곳이 지정되었다. 이중 총괄사업관리자 36곳(일반근린형 10곳, 주거지지원형 6곳, 중심시가지형 19곳, 경제기

반형 1곳), 2021년 도심속 위험 장기방치건축물 특별공모 3곳이 도시재생사업으로 지정되었다.

윤석열 정부(2022.05.10 ~)에서는 기존 5개 사업유형(혁신지구, 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형)을 경제재생거점사업, 지역특화재생 2가지 유형으로 통합하였다. 2022년 지역특화재생 15곳, 우리동네살리기 10곳, 혁신지구 1곳 등 26곳이 지정되었다.

본 연구에서는 2014년 도시재생선도지역부터 2022년 지역특화재생 등 557개 사업의 사업비 및 주택공급 특성 등을 분석할 예정이다. 이를 통하여 도시재생사업의 지속적인 모니터링 및 평가체계의 개선방안을 제시하고자 한다.

<표 1> 사업유형 및 연도별 도시재생사업 추진현황(2022.12.기준)

구 분	2014 선도 지역	2016 일반 지역	2017 뉴딜 시범	2018 뉴딜 사업	2019 뉴딜사업				2020 뉴딜사업				2021 뉴딜사업				2022
					계	1차	2차	3차	계	1차	2차	3차	계	1차	2차	3차	
합계	13	33	68	100	116	22	76	18	117	23	47	47	84 (3)	13 (3)	39	32	26
지역특화재생	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
도시경제기반형	2	5	1	3	2	0	2	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0
중심시가지형	6	9	19	17	21	7	13	1	13	4		9	6	0	0	6	0
일반근린형			15	34	40	6	34	0	38	4	33	1	27	2	22	3	0
주거지지원형	5	19	16	28	19	4	14	1	9	0	4	5	10	0	10	0	0
우리동네살리기			17	17	18	5	13	0	10	0	10	0	7	0	7	0	10
특별재생사업	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
혁신지구	0	0	0	0	4	0	0	4	2	0	0	2	2	0	0	2	1
주거재생 혁신지구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
인정사업	0	0	0	0	12	0	0	12	44	15	0	29	30 (3)	11 (3)**	0	19	0

* 총괄사업관리자 36곳 지정(일반근린형 10곳, 주거지지원형 6곳, 중심시가지형 19곳, 경제기반형 1곳)

** 도심 속 위험 장기방치건축물 특별공모(3곳)는 도시재생인정사업으로 지정(21.04.15)

출처 : 국토교통부 보도자료 등을 토대로 작성

3. 도시재생사업의 사업비 및 주택공급 특성 분석

1) 도시재생 사업비 분석

(1) 개괄

2014년부터 2022년까지 도시재생사업으로 추진되고 있는 도시재생사업비는 도시재생활성화계획 기준으로 48조 3819억원으로 분석되었다. 사업비 항목별로 살펴보면 민간투자자 13조 2310억원, 부처연계가 10조 4740억원,

마중물사업이 9조 5395억원, 자체지방비 7조 7946억원, 공기업투자가 6조 589억원, 그리고 주택도시기금이 1조 1951억원으로 나타났다.

도시재생사업에서 정부 및 지자체의 도시재생사업 재원인 마중물사업은 9조 5395억원으로 19.7%이며, 이중 국비가 5조 1646억원, 지방비(매칭)가 4조 3532억원이다. 특히 사업비 비중이 가장 높은 민간투자자는 13조 2310억원, 부처연계가 10조 4740억원으로 전체 사업비의 49.0%를 차지하고 있으나, 마중물사업비 이외에는 실제 사업 추진 및 사업비 집행실적 등은 확인할 수가 없는 상황이다.

특히 마중물예산의 경우 박근혜정부는

<표 4> 광역시도별 도시재생사업 사업비 현황(2023.05.기준)(단위: 개, 억원)

구분	총사업수	총사업비	마중물			부처연계	자체지방비	공기업투자	민간투자	기금
			소계	국비	지방비(매칭)					
전체	557	483,819	95,395	51,646	43,532	104,740	77,946	60,589	132,310	11,951
서울특별시	29	72,311	6,619	2,754	3,865	553	17,563	6,733	38,660	2,183
인천광역시	24	25,826	4,226	2,108	2,117	4,557	4,320	5,720	6,613	389
부산광역시	34	26,609	6,996	3,132	3,864	2,530	4,230	6,614	6,155	85
대구광역시	26	25,044	4,222	2,086	2,136	7,401	4,209	1,680	6,829	703
광주광역시	20	18,536	3,966	1,981	1,984	3,496	1,780	1,357	7,912	25
대전광역시	16	36,237	3,054	1,511	1,542	6,537	1,025	3,615	21,766	240
울산광역시	14	8,324	2,514	1,231	1,283	3,339	771	1,624	29	48
세종특별자치시	5	3,481	968	483	485	1,695	245	487	1	84
경기도	63	68,997	10,723	6,118	4,605	11,416	13,026	14,651	15,216	3,966
강원도	36	26,009	6,253	3,679	2,575	11,071	3,261	2,298	2,929	197
충청북도	35	14,760	6,291	3,663	2,628	3,517	2,059	944	1,797	154
충청남도	44	24,597	6,339	3,624	2,715	5,747	4,714	2,854	3,303	1,638
전라북도	46	30,732	7,392	4,149	3,026	10,460	4,041	2,723	4,657	571
전라남도	52	33,141	7,347	4,123	3,225	15,137	6,437	1,386	2,632	201
경상북도	50	37,399	8,872	5,344	3,528	9,199	4,319	5,489	8,405	1,115
경상남도	54	29,200	8,227	4,874	3,353	7,474	5,432	2,332	5,404	330
제주특별자치도	9	2,615	1,386	787	599	610	513	81	1	24
2022년	15,605	4,348	2,375	1,756	3,041	2,144	1,803	2,643	739	

출처 : 도시재생종합정보체계

<표 3> 사업유형별 도시재생사업 사업비 현황(2023.05.기준)(단위: 억원)

구분	총사업비	마중물			부처연계	자체 지방비	공기업 투자	민간투자	기금
		소계	국비	지방비 (매칭)					
전체	483,819	95,395	51,646	43,532	104,740	77,946	60,589	132,310	11,951
지역특화재생	14,697	3,724	2,030	1,477	2,988	1,957	1,762	2,638	739
경제기반형	137,996	8,432	3,985	4,447	26,899	19,070	7,253	76,056	285
중심시가지형	71,124	19,087	10,555	8,532	25,074	14,429	6,447	5,637	451
일반근린형	105,436	26,036	14,271	11,765	40,315	23,380	8,333	5,632	1,740
주거지지원형	29,942	12,870	6,949	5,921	3,080	6,046	5,693	1,774	480
우리동네살리기	15,512	6,721	3,581	3,141	1,899	1,986	3,258	1,234	413
특별재생지역	2,896	490	392	98	1,253	629	0	524	0
총괄 사업 관리 자	경제기반형	6,323	531	250	925	535	232	4,075	25
	중심시가지형	17,480	4,207	2,399	610	3,027	7,134	2,192	310
	일반근린형	9,336	1,727	989	848	1,164	4,604	483	510
	주거지지원형	5,573	1,074	585	305	647	1,758	216	1,575
혁신지구	52,846	3,389	1,838	1,551	137	3,042	10,311	31,087	4,881
인정사업	14,659	7,107	3,822	3,285	408	2,034	3,804	763	543

출처 : 도시재생종합정보체계

5,180억원, 문재인정부는 8조 5,866억원, 윤석열정부는 4,348억원으로 문재인 정부의 도시재생뉴딜사업이 전체의 90.0%를 차지하고 있다.

(2) 도시재생사업 유형별 사업비 현황

도시재생사업 유형별 총사업비는 경제기반형 13조 7,996억원, 일반근린형 10조 5,436억원, 중심시가지형 7조 1,124억원, 혁신지구 5조 2,846억원 등으로 분석되었다.

이 중에서 마중물사업비는 일반근린형 2조 6,036억원, 중심시가지형 1조 9,087억원, 주거지지원형 1조 2,870억원, 그리고 경제기반형 8,432억원 등으로 분석되었다. 부처연계는 일반근린형이 4조 315억원, 자체지방비는 일반근린형이 2조 3,380억원, 공기업 투자는 혁신지구 1조 311억원, 민간투자는 경제기반형

에 7조 6,056억원, 그리고 기금은 혁신지구 4,881억원의 사업비가 배정되어 있다.

(3) 광역시도별 도시재생사업비 현황

광역시도별 도시재생 총사업비는 서울시가 29개 사업지구 7조 2,311억원으로 가장 많으며, 그 다음으로 경기도 63개 지구, 6조 8,997억원, 경상북도 50개 지구, 3조 7,399억원 등으로 나타났다. 이에 비해 마중물 사업비는 경기도가 1조 723억원, 경상북도 8,872억원, 경상남도 8,227억원 등을 순으로 분석되었다.

부처연계는 전라남도 1조 5,137억원, 자체지방비는 서울시 1조 7,563억원, 경기도 1조 3,026억원, 공기업 투자는 경기도 1조 4,651억원, 민간투자는 서울시 3조 8,660억원 및 경기도 1조 5,216억원, 그리고 주택도시기금은

<표 5> LH 도시재생사업 주택공급 현황 (단위 : 호)

구분		전체 주택	공공 분양	통합 임대	10년 임대	행복 주택	국민 임대	영구 임대	매입 임대	공공리모델링	가로 주택
합계		21,408	4,064	2,313	206	10,880	1,595	632	989	736	1,148
단지 개발	단지개발(도시개발)	584	224	0	0	360	0	0	0	0	0
	단지개발(산업단지)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	단지개발(도시재생혁신)	1,871	883	140	0	730	118	0	0	0	0
	단지개발(공공주택사업 등 택지)	1,400	700	0	0	450	0	250	0	0	0
주택 건설	주택건설(마을정비형 공공주택)	880	0	230	0	222	574	114	0	0	0
	주택건설(행복, 공임, 국임, 영구 등)	5,007	340	1,146	0	3,069	641	170	0	0	0
	노후청사 복합개발	4,599	0	673	0	3,996	72	0	0	0	0
도시 주택 정비	정비사업(주거환경개선)	2,763	1,172	0	133	1,250	150	58	0	0	0
	정비사업(재개발)	343	246	24	73	24	0	0	0	0	0
	정비사업(주거재생혁신)	410	316	0	0	94	0	0	0	0	0
	정비사업(자율주택정비)	80	0	0	0	0	0	0	80	0	0
	정비사업(가로주택정비)	1,755	183	0	0	424	0	0	0	0	1,148
주거 복지	기존주택매입(매입임대)	496	0	0	0	0	0	0	496	0	0
	기존주택매입(민간매입약정)	374	0	0	0	0	0	0	374	0	0
	기존주택매입(공공리모델링)	794	0	0	0	59	40	40	39	736	0
	수선유지급여	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	그린리모델링	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	공공건축물리뉴얼	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비축(빈집매입)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	비축(순수비축)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
생활 SOC	생활 SOC(어울림센터 등)	52	0	100	0	202	0	0	0	0	0

출처 : LH 내부자료

경기도 3,966억원, 서울시 2,183억원으로 분석되었다.

마중물 및 부처연계사업은 광역지자체에도 많은 예산이 배정되었으나, 공기업투자, 민간 투자 및 기금은 사업의 투자여건이 양호한 서울시 및 경기도 등에 집중되었음을 알 수 있다.

2) 도시재생사업의 주택공급 특성 분석

도시재생사업에는 정비사업 및 도시개발사업 등이 포함되어 있으며, 도시재생사업과 연

계하여 꾸준히 주택공급이 이루어지고 있다. 최근에는 “뉴:빌리지” 등의 정책을 도입하는 등 기성시가에서의 양질의 주택공급은 도시 재생에서 중요한 화두이다. 하지만 실제 도시 재생사업의 내용을 보면, 대부분 물리적 계획은 생활SOC 공급 중심이며, 주택공급과 관련한 사업내용은 그다지 논의가 되지 않았다.

도시재생사업의 주택공급과 관련해서는 정부에서 공식적인 통계자료를 제공하고 있지 않기 때문에 LH 내부자료를 토대로 정리하였다. 도시재생사업에서 주택공급 계획은 21,408호

<표 6> 사업유형별 도시재생사업 준공예정년도 현황(2023.05.기준)

준공 예정년도	합계	경제 기반형	중심 시가지형	일반 근린형	주거지 지원형	우리 동네 살리기	특별 재생 지역	인정 사업	총괄사업관리자				혁신 지구	지역 특화 재생
									경제 기반형	중심 시가지형	일반 근린형	주거지 지원형		
합계	557	14	75	168	76	76	1	89	1	16	10	6	9	16
2017년	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018년	4	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019년	3	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020년	7	1	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
2021년	22	0	3	9	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0
2022년	50	1	9	15	10	13	0	2	0	0	0	0	0	0
2023년	244	5	30	73	46	27	1	58	0	0	4	0	0	0
2024년	122	3	23	41	9	8	0	25	0	4	3	5	1	0
2025년	64	2	1	24	10	7	0	3	0	9	3	1	4	0
2026년	30	1	3	0	0	7	0	0	0	3	0	0	0	16
2027년	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0
2028년	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
2029년	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0

출처 : 도시재생종합정보체계

이며, 이 중 2,217호(10.4%)가 준공되었다. 착공중인 주택은 5,168호(24.1%), 인허가 완료는 5,232호(24.4%)이며, 내부절차 단계도 8,150호(38.1%)로 분석되었다.

단위사업별로는 임대주택건설(행복, 공임, 국임, 영구 등)이 5,007호, 노후청사 복합개발 4,599호, 정비사업(주거환경개선) 2,763호, 정비사업(가로주택정비) 1,755호 순으로 주택공급 비중이 높은 것으로 나타났다.

도시재생사업에서 주택공급은 임대주택건설과 노후청사 복합개발로 인한 주택공급이 절반 정도를 차지하는 등 주택공급 방식은 그다지 다양하지 않음을 알 수 있다. 도심활성화를 위해서는 정주인구의 확보가 필요하며, 이를 통한 지역상권 및 경제활성화로 연계되는 만큼 도시재생사업과 연계한 새로운 주택공급 방식의 고민이 필요하다.

4. 도시재생사업의 준공사업 및 성과평가 체계 개선

1) 도시재생사업의 준공사업지구 현황

도시재생사업으로 추진되고 있는 557개 사업지구의 사업계획상의 사업준공 예정년도를 분석하면 다음과 같다.

준공연도별도 살펴보면, 2017년에 5개 지구, 2018년 4개 지구, 2019년 3개 지구, 2020년 7개 지구였으나, 2021년 22개 지구, 2022년 50개 지구, 2023년 244개, 2024년 122개 지구, 2025년 64개지구, 2026년 30개 지구, 2027년 4개 지구, 그리고 2028년과 2029년에 각각 1개 지구가 완료될 예정이다.

특히 도시재생활성화계획 상 준공년도에 사업이 완료된다고 가정할 경우, 2023년 및 2024년에 366개 지구(65.7%)로 전체 사업지구의 2/3 정도가 완료될 예정이다. 지금까지 완료된 도시재생사업은 대부분 마중물예산이며 부처연계사업 및 민간사업의 추진현황의 분석에는 한계가 있다. 단순히 마중물예산만의 도시재생사업이 아닌 도시재생활성화계획에서 제시한 부처연계, 지자체 자체, 공기업, 민간투자 등의 현황도 함께 분석하여야 한다.

이러한 측면에서 도시재생사업의 단계별 모니터링 및 평가가 체계적으로 이루어져야 한다. 하지만 현행 도시재생사업 대상 평가는 추진단계별로 사전평가인 실현가능성 및 타당성 평가와 사후평가인 연차별 추진실적평가로 나뉘어 추진된다. 또한 국비지원 마중물사업이 종료된 사업을 대상으로 하는 도시재생사업 종합성과평가 등이 있다. 또한 급격하게 증가하는 사업 완료지구에 대한 체계적인 성과관리 및 사후관리가 필요한 시점이다.

2) 도시재생사업 성과평가 체계 개선 방안

도시재생사업 완료구역의 종합성과 평가의 주요 문제점은 ‘①도시재생사업 목표와 평가 목표와의 불합치성’, ‘②기존 도시재생 관리체계와의 비연계성’, ‘③도시재생 종합성과 진단·평가를 위한 주체별 역할 불명확’, ‘④도시재생 종합성과 DB 구축가능성 및 정교성 문제’, ‘⑤국비지원 마중물사업 완료이후 타사업 및 지속

가능성에 대한 비교력’ 등을 꼽을 수 있다(윤병훈 외, 2022). 따라서 도시재생사업의 지속가능성을 담보하고 사업 완료 이후에도 지역 내 긍정적인 파급효과를 유지할 수 있도록 개선이 필요하다.

첫째, 도시재생지원센터의 역할이 강화되어야 한다. 현행 도시재생사업의 경우 국비지원 마중물사업이 준공된 이후, 현장 도시재생지원센터는 해체되고 최소한의 관리업무는 기초도시재생지원센터로 이관된다. 하지만 기초도시재생지원센터의 경우 이미 많은 업무를 수행하고 있기 때문에, 추가 업무에 부담능력을 배치하기 어려운 상황이다. 이로 인해 도시재생사업 기간동안 구축된 협력적 거버넌스가 사업완료 이후에 유지되지 못하고, 도시재생사업의 성과가 지속되지 못하는 한계가 있다. 따라서 현장에서 협력적 거버넌스를 구축하는 중요한 역할을 수행해 온 현장지원센터가 사업완료 이후에도 유지될 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 이를 위한 재원은 해당 지자체 예산과 타 부처 공모사업 등을 통해 확보될 수 있다.

둘째, 도시재생사업 성과평가 주체별 역할을 명확하게 제시해야 한다. 현재 도시재생 종합성과 평가의 경우 지자체에서 보고서를 작성해서, 광역 및 중앙정부에 제출하여 평가를 받는 체계이다. 이러한 체계에서는 지자체 담당자의 역할이 중요하지만, 사업완료 이후에 평가가 진행된다 보니 담당자의 이해도가 낮고 형식적으로 진행되는 경우가 많은 상황이다. 따라서 도시재생성과 평가 주체인 중앙정부(국토교통부/도시재생지원기구), 광역/기초 지자체, 도시

재생지원센터 등의 명확한 역할이 정립되어야 한다. 국토교통부/도시재생지원기구에서는 도시재생종합정보체계를 적극적으로 활용하여 도시재생사업 성과평가 관련 평가지표를 광역/기초지자체에 제공한다. 광역/기초 지자체에서는 중앙정부에서 제공해주는 평가지표를 활용하여 지역특성에 맞는 도시재생 성과관리 모니터링 체계를 구축해야 한다. 도시재생지원센터에서는 현장의 사업유형 및 지역특성을 고려하여, 평가지표 변화에 대한 함의를 도출하고 사업간 연계를 통해 시너지효과를 유도해야 한다.

셋째, 도시재생사업 평가를 위한 성과지표 관리체계가 구축되어야 한다. 도시재생사업은 성격상 단기간에 효과가 나타나기 어려운 구조이다. 따라서 사업과 관련된 정량/정성 평가지표를 적절하게 선별하여, 연차별로 평가지표가 충실하게 관리되어야 한다. 이를 위해 광역/기초 지자체 및 도시재생지원센터 담당자 역량강화도 함께 이루어 져야 한다. 또한 도시재생사업 성과평가가 준공시점 뿐 아니라 연차별 추진실적평가와 같이, 최소 사업기간의 2배까지 이루어질 수 있도록 법·제도 정비가 필요하다.

넷째, 도시재생사업을 통한 주변지역 파급효과 모니터링이 필요하다. 도시는 주변지역과의 관계를 통해 성장·쇠퇴하는 것과 같이, 도시재생사업은 지역내 뿐 아니라 지역외에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 성과지표 구축시 사업구역 뿐 아니라 주변지역(시도, 시군구, 읍면동)을 포함하고, 도시재생사업의 효과가 주변에도 미치는지에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

다.

다섯째, 준공이후 사후관리 방안이 구체적으로 제시되어야 한다. 도시재생사업을 통해 조성된 거점공간의 활용도는 지역별로 편차가 큰 편이다. 따라서 지속가능한 운영을 위한 운영/관리에 대해 사전 준비 여부와 준공이후 운영/관리 예산 확보 등이 포함된 사후관리 방안 가이드라인이 선제적으로 마련되어야 한다.

5. 결론 및 시사점

본 논문은 2014년부터 2022년까지 추진된 557개 도시재생사업을 대상으로 사업추진현황 및 주택공급 특성, 그리고 평가체계의 개선방안을 제시하고자 하였다. 따라서 본연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 전체 도시재생사업의 사업비는 도시재생활성화계획 기준으로 48조 3819억원이며, 그중 마중물사업은 9조 5395억원으로 전체 사업비의 1/5 수준으로 분석되었다. 사업비 항목이 가장 큰 민간투자가 13조 2310억원이며, 그 다음으로 부처연계가 10조 4740억원으로 분석되었다. 따라서 마중물예산 집행완료를 중심으로 사업준공 여부의 판단하는 것과 더불어 도시재생사업의 성과를 평가하기에는 한계가 있다.

둘째, 마중물 및 부처연계사업은 광역지자체에도 많은 예산이 배정되었으나, 공기업투자, 민간투자 및 기금은 사업의 투자여건이 양호한 서울시 및 경기도 등에 집중되었다. 이러한 측

면에서 수도권 및 광역시의 경우 민간투자가 이루어질 수 있는 사업 중심으로 재편하고, 지방중소도시의 경우 마중물사업 등 정부재정을 우선적으로 지원할 필요가 있다.

셋째, 도시재생사업에서 주택공급 수단으로 임대주택건설과 노후청사 복합개발로 인한 주택공급이 절반정도를 차지하는 등 주택공급방식은 그다지 다양하지 않음을 알 수 있다. 도심활성화를 위해서는 정주민구의 확보가 필요하며, 이를 통한 지역상권 및 경제활성화로 연계되는 만큼 도시재생사업과 연계한 새로운 주택공급 방식의 고민이 필요하다.

마지막으로 도시재생사업의 지속가능성을 담보하고 사업 완료 이후에도 지역 내 긍정적인 파급효과를 유지할 수 있도록 성과평가 및 지속적인 파급효과 모니터링이 필요하다. 지속 가능한 운영을 위한 운영/관리에 대해 사전 준비 여부와 준공이후 운영/관리 예산 확보 등이 포함된 사후관리 방안 가이드라인이 선제적으로 마련되어야 한다.

하지만 본 연구는 지금까지 선정된 도시재생활성화계획을 중심으로 정리되었기 때문에 실제 도시재생사업비의 집행내역에 대한 면밀한 정략적 분석이 이루어지지 못한 한계가 있다. 향후에는 도시재생사업의 실적평가 자료를 활용하여 사업비 집행 및 주택공급 특성을 보다 명확하게 제시할 수 있는 실증적인 연구가 필요하다.

<참 고 문 헌>

1. 남진, 2018, 「산업연관분석을 활용한 도시재생의 경제적 효과 분석」, 국토연구원, 세종.
2. 남진·이삼수, 2016, 「도시성장단계별 도시개발 패러다임 변화 및 효과 분석」, 도시재생실증연구단(2차년도), 세종.
3. 박현정·이희정, 2020, “도시재생사업 유형화를 통한 도시재생활성화계획의 계획적 적합성 연구: 서울시 27개소 활성화지역을 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 32(4): 181-198.
4. 신관식, 2020, “도시재생사업의 법적 한계에 관한 연구”, 광주대학교 석사학위 논문
5. 윤병훈, 2017, “도시성장 영향요인을 고려한 도시성장단계 평가기법 개발”, 서울시립대학교 박사학위 논문
6. 윤병훈·성순아·이삼수, 2023, “공간 빅데이터 기반의 도시재생사업 성과 평가기법 개발”, 『지역연구』, 39(1), 21-36.
7. 윤병훈·이삼수·김주진·성순아·한인구·박이레, 2022, 「도시재생 정책 종합성과 진단 및 평가기법 개발 연구」, LH토지주택연구원, 대전
8. 윤병훈·이삼수·박미규·권영환·서태중, 2024, 「LH 참여 도시재생사업 성과평가체계 구축」, LH토지주택연구원, 대전
9. 이종근·김륜화·김홍주·이삼수, 2016, “도시재생사업의 모니터링·평가지표 우선순위 설정에 관한 연구 - 13개 도시재생

- 선도지역을 대상으로”, 『도시정책연구』, 7(1): 5-22.
10. 이진희·임상연·정윤희·박민숙,
2020, 『도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한
추진방향 연구』, 국토연구원, 세종.
11. 임상연·이삼수·박현정·김선덕·정진호·황지수·
이희정, 2021, “도시재생사업 평가와
모니터링”, 『도시정보』, 466: 5-16.
12. 임상연·이진희·최정윤·정은진·박정윤·박정호·
이승민, 2020, 『도시재생사업 선순환 구조
실현을 위한 정책방안 연구』, 국토연구원,
세종.
13. 임상연·이진희·권규상·최정윤·손경주·송준환,
2019, 『일자리 창출을 위한 도시재생사업
활성화방안 연구』, 국토연구원, 세종
14. 도시재생종합정보체계
홈페이지(www.city.go.kr)

게재신청 2024.04.24.

심사일자 2024.04.27.

게재확정 2024.04.30.

주저자: 이삼수, 교신저자: 윤병훈

