

거점중심 도시재생뉴딜의 필요성과 특구제도

마강래
중앙대 도시계획부동산학과

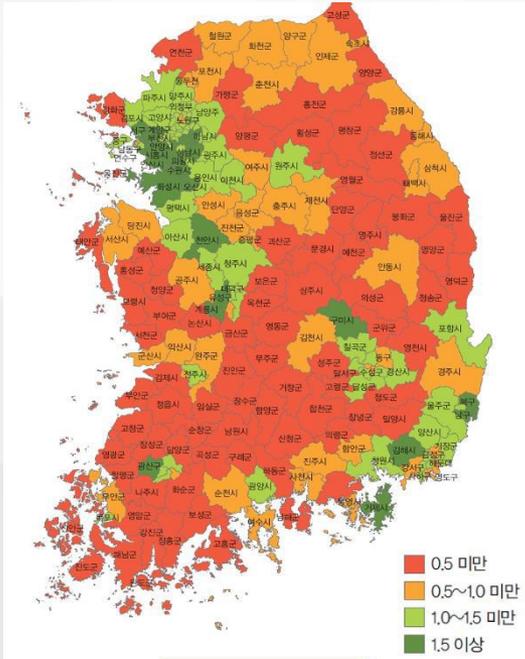
국회 도전포럼 발표자료
2018년 3월 23일

거점중심 도시재생 뉴딜의 필요성

거점의 필요성과 당위성

대도시권화를 부추기는 메가트렌드

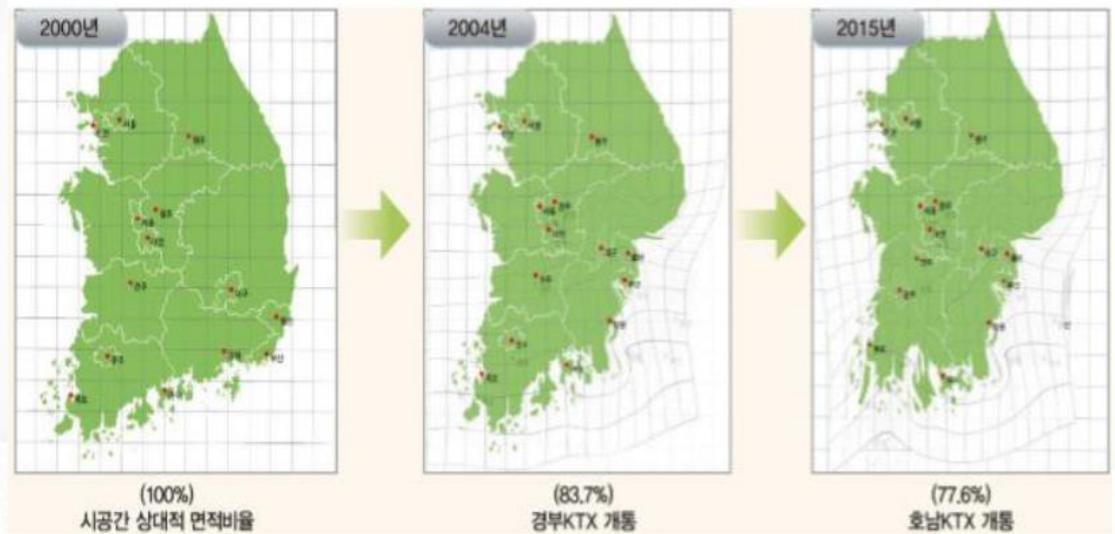
지방의 소멸



20-39세 여성인구와 65세이상 고령인구의 상대비, 오마이뉴스(2016, 9. 25), '저출산고령화로 지방소멸? 서울도 위기다'

광역교통망의 발달

- 광역 교통망의 발달은 다른 지역과의 접근성을 높이는데 기여
- 국토공간은 시공간적으로 단일생활권이 되었음



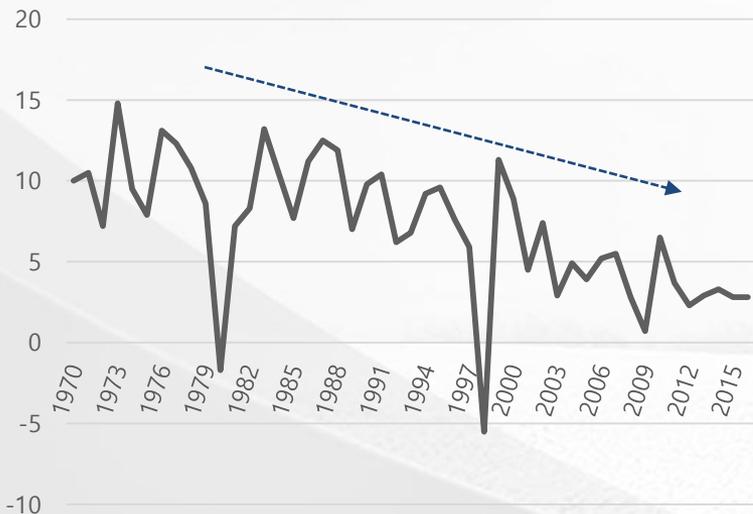
김현수 이수기(2017), GTX건설과 수도권공간구조의 재편방향, 대한국토도시계획학회-대한교통학회 합동세미나 발제자료

거점의 필요성과 당위성

대도시권화를 부추기는 메가트렌드

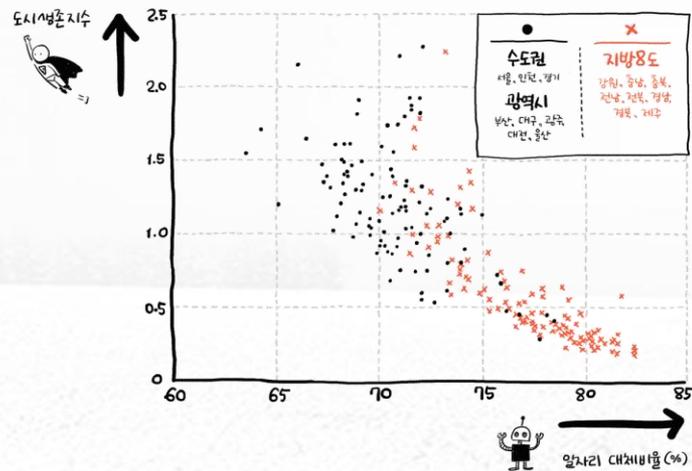
성장동력 상실과 저성장

- 2%의 저성장세가 지속화되고 있는 상황으로 국토 성장을 위한 新성장 동력 발굴이 요구됨



4차 산업혁명

- 4차 산업혁명은 新성장동력 발굴의 기회로 작용할 수 있음
 - 특히 수도권, 대도시 성장의 기회로 작용할 수 있으나, 지방 중도도시의 인구, 산업 측면의 소멸 속도를 높이는 위험요인으로 작용할 수 있음



마강래(2017) 지방도시 살생부, 개마고원

거점의 필요성과 당위성

시대적 변화에 대응할 수 있는 국토공간 계획의 필요성

대도시화와 지방의 소멸

광역교통망의 발달

4차 산업혁명

성장동력 상실과 저성장

- 대도시권화율은 지속적으로 증가하여 전체 인구의 80%를 상회하고 있음
- 즉, 대한민국 인구의 4/5가 면적 30%의 대도시권에서 거주하고 있음
- 이러한 대도시권화 현상은 앞으로 지속 될 것으로 예상됨



- 이런 현실 속에서...
- 대도시의 성장세를 파급할 수 있는 공간 전략
- 신산업의 성장동력을 지방중소도시, 농어촌이 활용할 수 있는 공간 전략 마련
- 선택과 집중, 재생사업 간-지역 간 연계를 통한 재생사업의 효율성 담보

거점의 필요성과 당위성

기존 도시재생사업과 도시재생뉴딜 사업의 한계점

기존 도시재생사업의 문제점

- 전국에 산재되어 있는 도시재생사업지역
 - 도시재생 선도지역 13곳, 도시재생 일반지역 33곳
- 도시재생사업이 일시적 사업으로 전략
 - 중앙정부는 전국적으로 분포해있는 도시재생사업 지역에 지속적인 자원 지원이 어려운 상황임
 - 지자체가 도시재생사업 재원을 마련하기 위해 자원조달 방안을 강구해야 함
- 도시재생사업의 파급효과 의문
 - 도시재생사업으로 인한 지가 상승으로 원주민, 기존 상인들이 살던 지역을 떠나야 하는 부작용 발생

문제점 개선 미미

나눠주기
식의 재생
사업지역
선정

민간투자
유도
부족

재생사업
의 주변파
급효과 고
려 못함

기존 도시재생사업을 확대한 도시재생뉴딜

- 전국 낙후지역 500곳을 추가 정비할 예정
 - 5년간 전국 500곳이면 대부분의 낙후지역들이 도시재생사업 지원을 받게 되는 상황임
- 민간투자 견인에 대한 논의가 부족
 - 민간투자 유도를 위한 구체적인 계획이 부재
 - 지속적인 자원마련 계획의 부재
- 재생사업의 주변지역 파급효과 고려 부족
 - 사업의 효과가 국지적일 가능성이 큼

이런 문제점을 어떻게 보완할 수 있을까?

거점의 필요성과 당위성

이런 시대적 흐름에서 일본의 노력

일본

- 2008년부터 인구감소
 - 대도시 인구집중으로 인한 주변도시 황폐화

인구감소로 인한 위기

- 2014년 마스다 보고서
 - 2040년엔 1,727개의 시정촌 중 50% 소멸 주장
 - 국가적 위기의식

지방소멸 경고

- 2014년 지방창생법 제정
- 2014년 국토그랜드디자인 2050 (대도시권 + 중소도시 + 중산간지역)

도시재생과 국토계획의 결합

- 로컬 아베노믹스
- Compact and Network 원칙에 충실하도록 지역공간구조를 개편

지방창생 = 국가창생

우리나라

- 2028년부터 인구감소
 - 대도시 인구집중으로 인한 주변도시 황폐화

- 2016년 한국고용정보원 보고서
 - 지자체중 79곳 소멸가능성
 - 국가적 위기의식



거점의 필요성과 당위성

국가 생존을 위한 도시재생사업과 뉴딜사업의 결합

• 뉴딜사업의 시대적 배경

- 1920년대의 지나친 부익부 빈익빈 현상
- 유효수요의 부족 → 공급과잉
- 정부가 주도하는 복지정책 + 일자리 정책

• 도시재생뉴딜사업의 시대적 배경

- 지자체 간 지나친 부익부 빈익빈 현상
- (인구부족으로 인한) 기반서비스 지불능력의 부족 → 공급과잉
- 정부가 주도하는 (지역)복지정책 + (지역)일자리 정책

The Three R's

Responses to the
New Deal

- The laws passed during the 100 days had **3 goals...**
- **Relief** for the hungry
- **Recovery** for agriculture and industry
- **Reforms** to change the way the economy worked
- Some feared the government was spending too much money
- Some feared the New Deal was moving the country towards **communism**

도시재생 3Rs

Relief (단기)

Recovery (중기)

Reforms (장기)

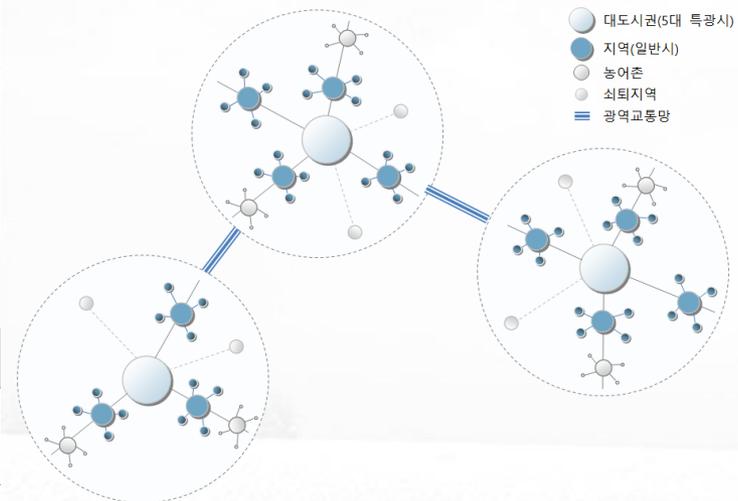
거점의 정의와 유형

거점을 중심으로 재생사업 유형 간-지역 간 연계성 강화

거점, 입지조건과 역할에 따라 크게 세 가지 거점으로 구분

구분	거점 특징
대도시권 거점	국토의 중심지역할을 수행하는 5대 대도시권의 거점
중추도시 거점	지역의 중심지역할을 수행하는 중추도시거점 23개
농어촌 거점	지역공동체의 중심지역할을 수행하는 지역공동체 거점 (농촌취락중심)

구분	주요서비스 내용
대도시권 거점	(네트워크) 광역교통망 및 신산업 범용적 원천기술 확보
중추도시 거점	(복합서비스) 도농연계 및 신산업 요소 기술 집중 육성, 상업 서비스 제공
농어촌 거점	(기초생활서비스) 의료, 복지, 교육 서비스 연계 지원



- 대도시권 거점-중추도시 거점-농어촌 거점 간 연계를 도와주는 광역교통망

거점의 정의와 유형

거점별 성격과 역할에는 뚜렷한 차이점이 존재



거점의 정의와 유형

거점중심뉴딜에서 거점 설정의 예시

거점의 입지적 조건

입지 타당 성 분석 예시	기준	세부기준
	도로망 접근성	지역내 주요도로에 대한 접근성은 어떠한가?
	철도망 접근성	지역내 주요 철도 노선에 대한 접근성은 어떠한가?
	도심 접근성	거점 후보지의 위치가 도심에 근접해있는가?
	토지이용상황	용도지역,지구 및 구역, 지목 등 토지이용 상황에 제약은 없는가?
	지역 산업 상황	거점 후보지의 위치가 지역 산업과 연계될 수 있는 곳인가?
	공공서비스 공급	거점 후보지는 지역 내 공공서비스 제공 및 연계 할 수 있는 곳인가?
	공공임대주택 공급	거점 후보지는 지역 내 공공임대주택 등을 공급하기 적합한 곳인가?

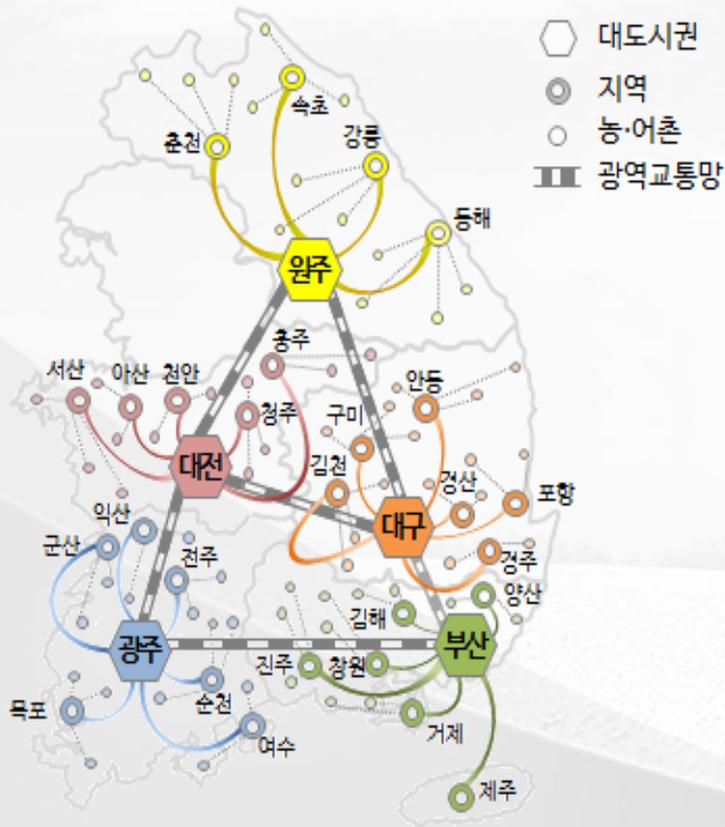
대도시 거점, 중추도시 거점, 농어촌 거점의 '예시'

구분	대도시 거점	중추도시 거점	농어촌 거점
충청권	대전시 세종시	천안시, 아산시 청주시	단양군, 제천시, 음성군, 진천군, 증평군, 괴산군, 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군, 당진군, 서산시, 태안군, 홍성군, 예산군, 보령시, 서천군, 청양군, 부여군, 공주시, 계룡시, 금산군, 충주시
부산경남권	부산시	창원시, 김해시, 진주시	밀양시, 양산시, 창원군, 합천군, 거창군, 함양군, 산청군, 하동군, 김해시, 사천시, 고성군, 통영시, 거제시
대구경북권	대구시 울산시	포항시, 김천시	문경시, 상주시, 구미시, 상주군, 고령군, 경산시, 여천군, 영주시, 봉화군, 울진군, 양양군, 영덕군, 청송군, 의성군, 군위군, 칠곡군, 고령군, 청도군
광주전남북권	광주시	전주시, 군산시, 나주시, 광양시, 여수시	영광군, 장성군, 함평군, 담양군, 곡성군, 구례군, 보성군, 강진군, 장흥군, 영암군, 해남군, 진도군, 무안군, 목포시, 군산시, 김제시, 임실군, 장수군, 진안군, 완주군, 부안군, 고창군, 정읍시, 순창군, 남원시, 담양군, 화순군, 신안군, 완도군
강원권	—	원주시, 춘천시, 강릉시	철원군, 화천군, 홍천군, 횡성군, 양구군, 인제군, 고성군, 속초시, 양양군, 동해시, 삼척시, 태백시, 정선군, 평창군, 영월군

거점의 정의와 유형

거점중심뉴딜은 '거점' 선정과 각 거점을 체계적으로 연결하는 '네트워크' 형성이 중요

각 거점은 네트워크 상에서 상호 연계



네트워크 = 광역교통망 (e.g. 철도, 도로)으로
거점간 연계 강화

네트
워크

1) 대도시거점은 광역네트워크의 중심지이자 신산업의 원천기술, 도시공공서비스를 지역중심과 농촌중심에 제공

연계
강화

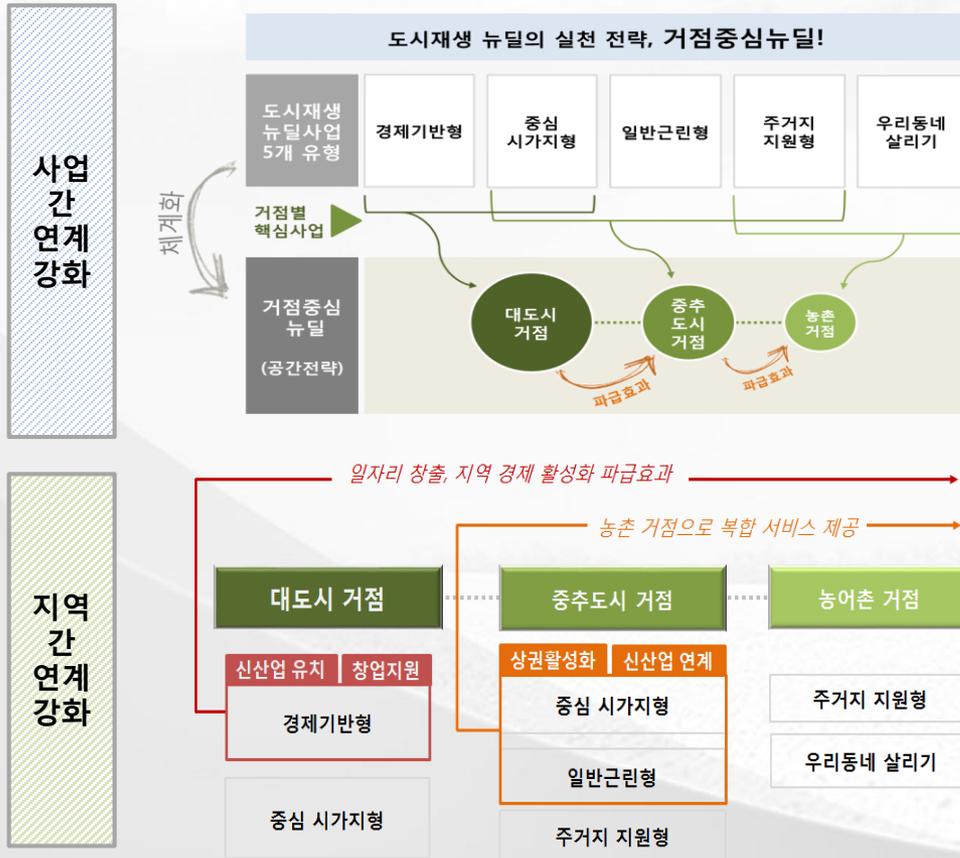
2) 중추도시 거점은 도농연계 및 신산업 요소 기술 집중육성

3) 소멸 우려가 가장 높은 농촌중심은 지역공동체가 거점이 되고, 의료·복지·교육서비스와 같은 기초생활서비스를 지역거점과 대도시거점으로부터 지원받음

거점의 정의와 유형

각 거점별로 핵심 역할을 수행하는 도시재생 사업 유형이 존재함

각 거점에 적합한 도시재생 사업 배치로 시너지 효과 창출



도시재생 뉴딜사업 유형

산업기반과 광역 교통망이 발달한 대도시 거점에는 경제기반형, 중심시가지형 사업유형이 적합함

파급효과

경제기반형 사업에는 신산업 유치, 청년 창업 지원 등의 노력을 통해 일자리 창출, 지역 경제활성화에 기여

중추도시 거점은 중심시가지형, 일반근린형, 주거지 지원형 재생 사업이 배치될 수 있음

중심 시가지형과 일반 근린형 사업을 통해 상권 활력 증진을 도모하여 농어촌 거점으로 복합 서비스를 제공

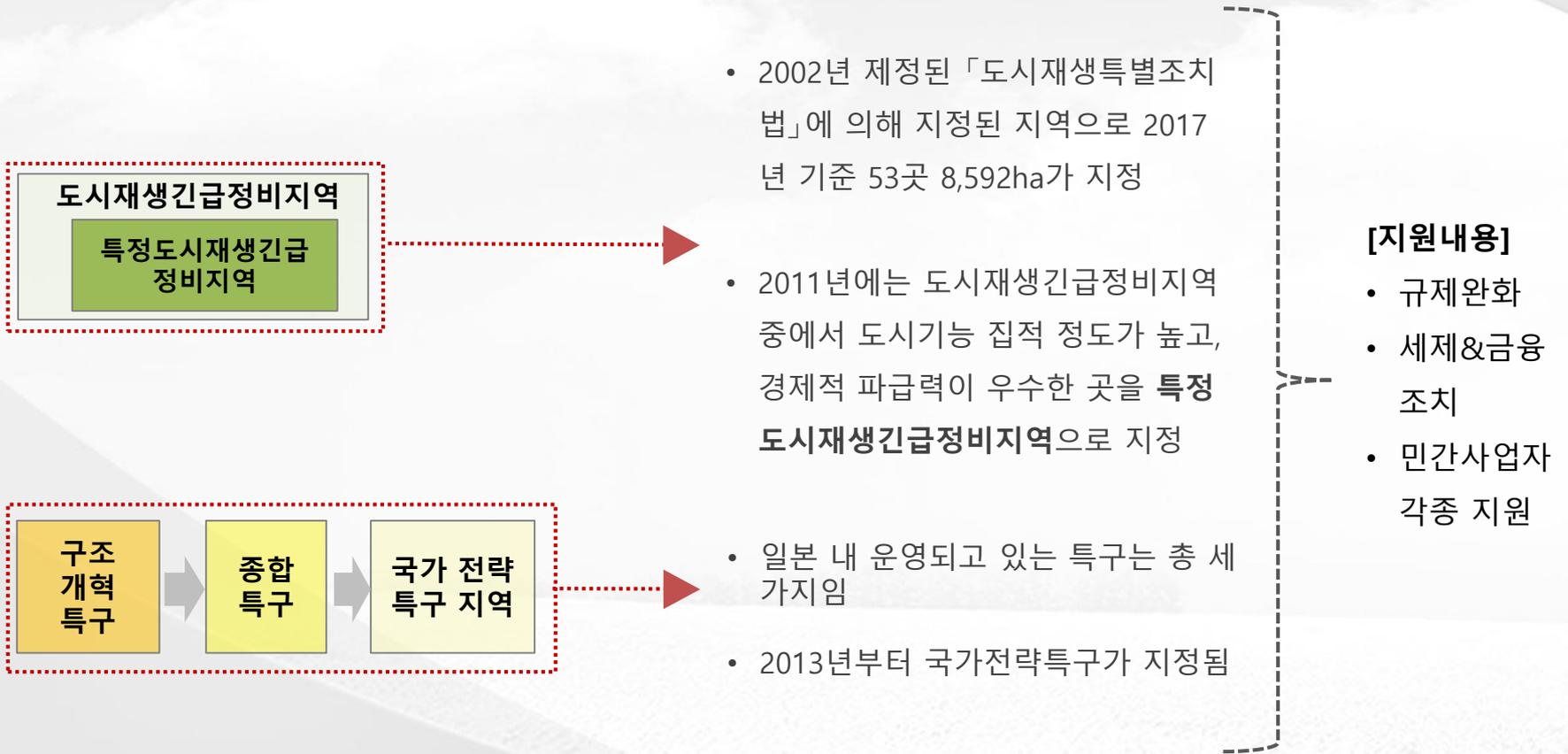
농어촌 거점에는 주거지 지원형과 우리동네 살리기 사업을 진행할 수 있음

지역 공동체 유지와 소규모 주거지 재생을 통해 농촌 주민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있음

거점특구 일본사례 및 한국적 적용

일본의 거점 특구 운영 방식

일본 내 지정 및 운영되고 있는 도시재생긴급정비지역과 특구



[부록 참고]

일본의 거점 특구 운영 방식

일본의 특구제도

진행 순서



특구명	국가전략특구	종합특구		구조개혁특구
		국제전략종합특구	지역활성화종합특구	
목적	산업의 국제 경쟁력 강화를 위해 비즈니스 환경 정비	경제성장의 엔진으로 산업·기능의 집적 거점 형성	지역투자를 촉진하여 지역의 경쟁력 강화 추진	규제완화를 통한 구조개혁과 지역 활성화 추진
실행법	국가전략특별구역법	종합특별구역법		구조개혁특별구역법
개시년도	2013년	2011년		2002년
운영	총리대신 주도	지역 주도		지역 주도
개수 (2016.3.)	12구역	7구역	41구역	1,264건
자원내용	규제완화, 세제·금융조치	규제완화, 세제·재정·금융조치		규제완화
대표적 사례	[도시계획법 등 특례활용] (동경도) 22개 도시재생 프로젝트의 신속한 추진	[아시아 헤드쿼터특구] (동경도) 아시아 지역의 사업 및 연구개발 거점을 목표로, 외국기업 유치에 위해 법인세 감면 혜택 부여	[자율자동차·스마트 에너지 특구] (사이타마시) 에너지 스테이션 및 저탄소형 이동수단 보급, 「환경미래도시」 실현	[하네다공항 로봇실험 특구] (동경도) 하네다 공항 주변지역에서 탑승형 이동지원 로봇의 도로 실험 사업

[일본의 특구제도]

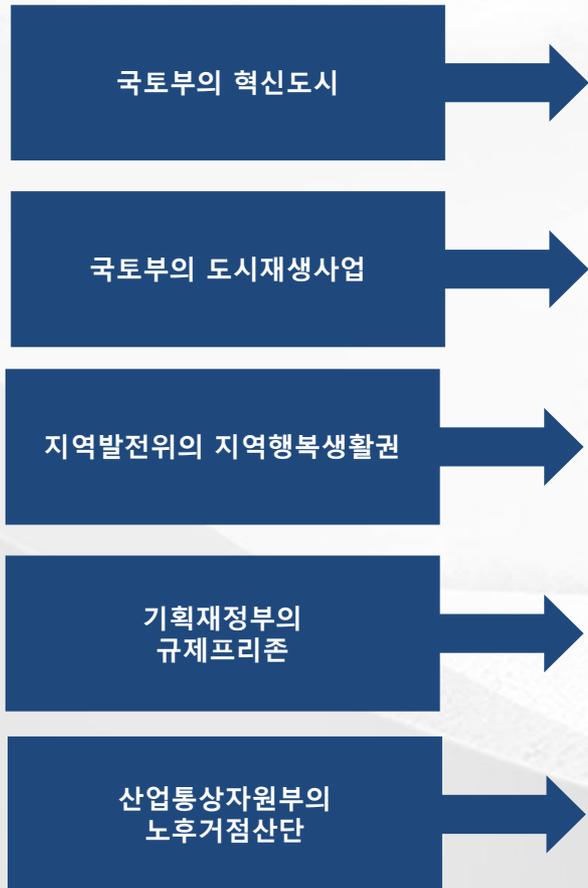
특구제도는 관주도-대기업 중심 성장, 정부 규제와 민간 창의성 제한을 극복하기 위함

- 2002년에 '구조개혁특구'가 지정하였으나 큰 성과를 얻지 못했다는 평가
- 2011년에는 '종합특구' 48곳을 지정하여 산업 구조 변화와 국제경쟁여건변화, 저출산 고령화 등에 대응하기 위한 신성장전략을 수립하고 추진
- 2013년에는 '국가전략특구'를 도입하여 세 차례에 걸쳐 전략적 거점에 적합한 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 효고현, 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 등 포함한 12개 지역(2016년 3월 현재)을 국가전략특구로 지정

거점특구의 한국적 적용

부처별로 고려된 거점의 위치 및 규모의 파악

부처별 선정 거점을 거점중심뉴딜 전략과 연계 필요



• 기존의 거점을 이용한 거점중심뉴딜 전략의 마련 절차

- ① 부처별로 각각 고려했던 거점의 위치 및 규모의 파악 (기존 거점의 활용가능성 파악!)
- ② 각 거점별 산업전략에 대해 파악 (산업전략과 공간전략의 매치!)
- ③ 각 거점별 주변지역과의 연계성 파악 (거점중심뉴딜의 네트워크 전략의 내용 파악!)
- ④ 각 거점의 규제완화의 내용을 파악 (거점성장을 위한 인센티브 파악!)



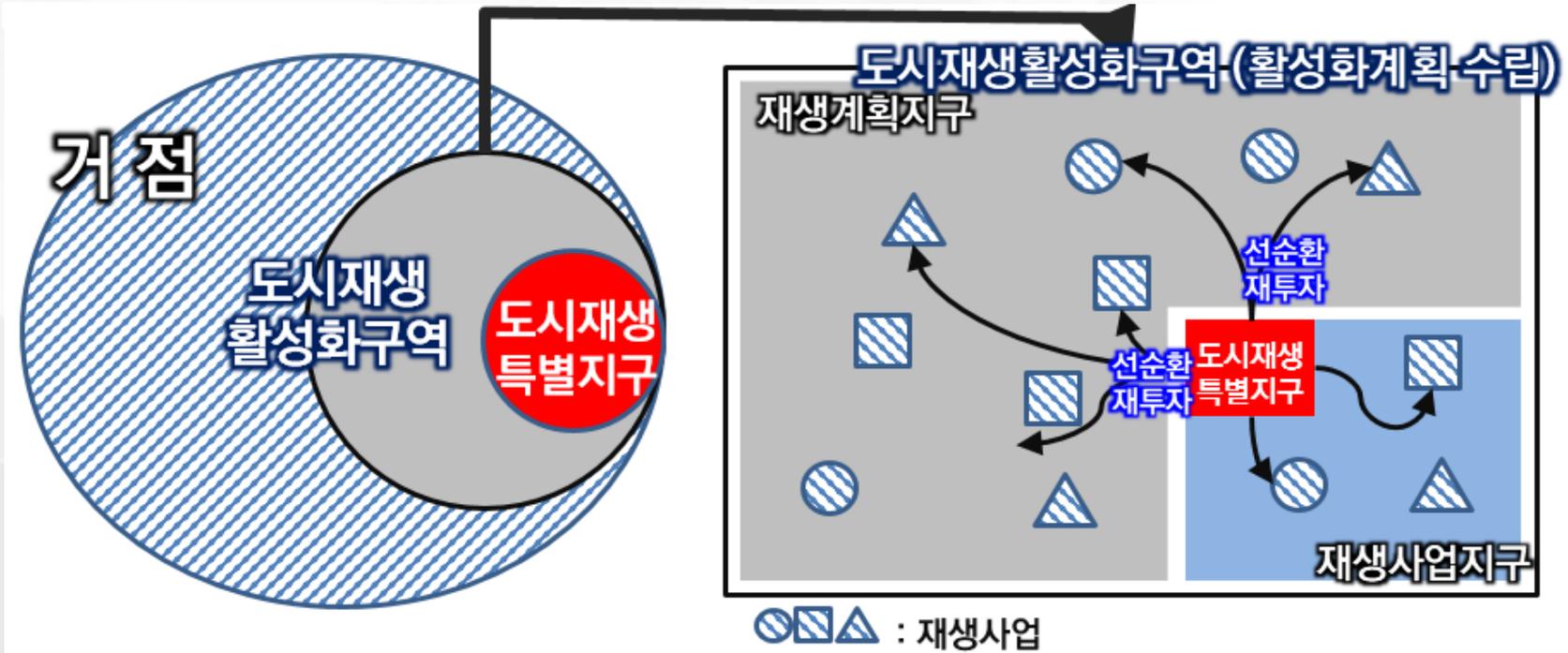
• 새로운 거점을 이용한 거점중심뉴딜 전략의 마련

- 거점지정의 필요성이 높으나 기존 거점을 활용하기 어려운 지역에서 고려될 수 있음

거점특구의 한국적 적용

과거에도 지역 성장과 국토 균형발전을 위한 다양한 노력

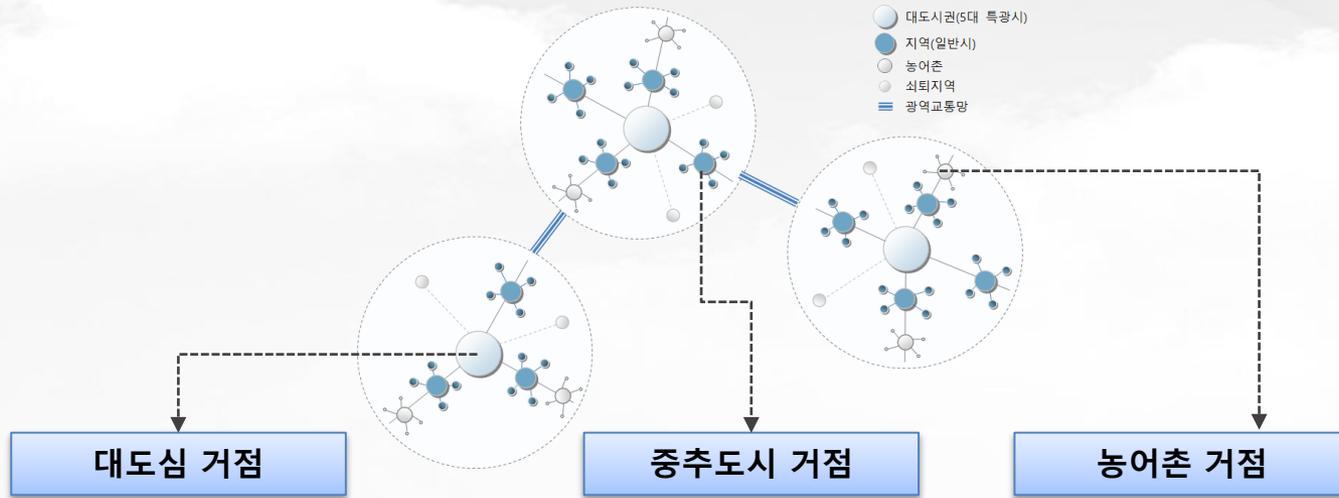
도시재생 특별지구의 예



여춘동(2017) 통합적 도시재생 내부 연구진 세미나, 대한국토도시계획학회

거점 특구의 한국적 적용

한국형 도시재생특구 지정 방향



선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 경제적 파급력이 높은 곳 성장 잠재력이 높은 곳 신산업 육성 가능성이 큰 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 상위 거점과의 연계가 잘 구축된 곳 소규모 정비사업이 필요한 곳 소멸우려, 인구 압축전략이 필요한 곳
인센티브	<ul style="list-style-type: none"> 민간 참여자&공공디벨로퍼 세제 혜택 금융 지원 각종 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생과 관련된 사업 시 규제완화 주변 거점지역과의 결합개발 지원
공공 역할	<ul style="list-style-type: none"> 민간자본 유치 환경 조성 지자체 권한의 대행 지자체-공기업 협약 	

파급효과 →

거점 특구의 한국적 적용

한국형 도시재생특구 운영 방향

[과거]

[향후 방향]

선정방식

- 중앙주도의 하향식 & 나눠주기식 선정
- 거점지역 중심의 성장유도

- 지방분권시대, 지자체 및 시행자가 주도적 역할을 함
- 거점지역 간 네트워크 연계에 대한 고려하여, 대도시-중소도시-농어촌 간 상생을 꾀함

기업의 참여

- 대기업중심의 참여
- 기업과 학교, 연구소와의 연계 부족

- 대기업 중심이 아닌 지역 중소기업, 골목상권과 공생할 수 있는 방안 마련(e.g. 청년 창업지원, 임대주택 건설 등)
- 산학연의 연계강화

지정절차

- 부처간 이견으로 사업의 지연

- 통합심의 및 예산통합을 통한 지정절차 간소화

인센티브

- 광범위한 규제완화의 내용
- 일률적인 규제완화의 내용

- 사회적 가치 실현에 부정적 영향을 미치는 규제완화 정책은 지양(특히, 환경, 지역주민의 건강과 직결되어 있는 규제의 경우 엄격한 관리가 필요)
- 지역특색에 맞는 지역맞춤형 규제완화의 도입