

03 도시재생 뉴딜과 주거복지 실현

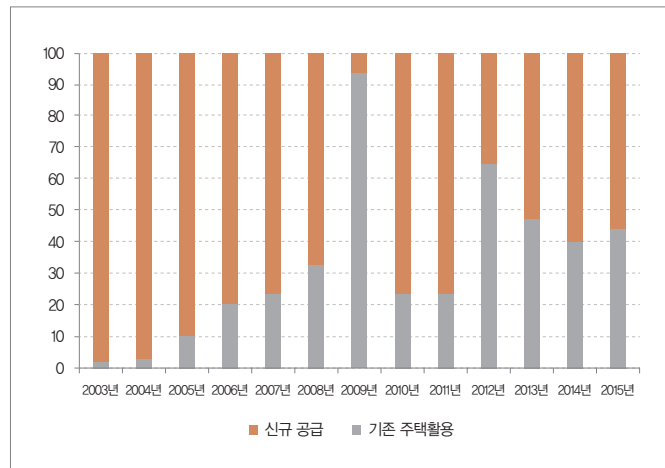
이영은 | LH토지주택연구원 수석연구원(yelee@lh.or.kr)

도시재생 뉴딜과 공공임대주택 정책의 연계

기존 도시재생과 문재인 정부의 도시재생 뉴딜의 가장 큰 차이점은 공동체 활성화에 집중했던 근린재생에 주거복지 정책을 접목시켰다는 점이다. 그동안 우리나라 인구의 폭발적 성장기에 필요했던 대량의 주택수요는 주로 외곽 신도시 개발 방식으로 충당되었다. 노태우 정부 시절 1988년 19만 호의 영구임대주택 공급을 시작으로 정부주도의 장기공공임대주택 공급 정책이 지속되었다. 물론 2000년 초기에 다가구매입임대주택제도(2004년), 전세임대(2005년), 장기전세(2007년) 등 신규 건설이 아닌 기존 주택매입차방식의 공공임대주택 공급방식도 도입되었으나 <그림 1>에서 보듯이 사실상 대다수 물량은 신규 건설로 공급되었다.

하지만 이제 인구축소시대를 대비해 공공임대주택 정책도 물량 위주의 외곽 공급보다 지역수요 맞춤형 공급의 중요성이 증대함에 따라 공공임대주택 정책이 드디어 도시내부를 다루는 도시재생 뉴딜정책과 만나게 되었다. 즉, 임대주택 공급의 방점이 외곽 신규개발에 의한 공급에서 기존 도심에서의 소규모 공공서비스 공급으로 전환한 것이다. <표 1>에서 보듯이 문재인 정부가 발표한 공공임대주택 공급계획을 살펴보면 이러한 경향은 뚜

<그림 1> 임대주택의 신규 건설과 기존 주택활용 물량 추이



출처: 강미나, 김근용, 김혜승, 이윤상 외 2016.

〈표 1〉 연간 공공임대주택 공급 계획

(단위: 만 호)

구분	2008~2012년	2013~2016년	2017년	공급 계획(준공기준)						
				2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계	평균
합계	연 9.1	연 10.8	12	13	13	13	13	13	65	13
건설형	연 6.2	연 6.1	7	7	7	7	7	7	35	7
매입형	연 1.4	연 1.2	1.6	2	2.5	2.5	3	3	13	2.6
임차형	연 1.5	연 3.4	3.4	4	3.5	3.5	3	3	17	3.4

출처: 이재준, 이영은, 김현수, 김이탁 외 2017.

럿이 나타난다.

공적임대주택 연 17만 호 중 13만 호는 공공기관이 직접 공급 및 관리하는 장기임대주택으로 공급하고, 4만 호는 민간주택에 공공이 지원하는 공공지원임대주택을 공급하겠다고 밝히고 있다. 특히, 청년 1인 가구에게 청년임대주택 30만 실, 신혼부부에게 공공임대주택 20만 호를(2018~2022년까지) 우선 공급해 주거복지 정책에서 소외되었던 계층을 적극적으로 지원하고 저출산 문제의 해결책으로도 활용할 것이다. 이를 위한 택지는 도심 내 공공용지, 재생사업구역, 혁신도시 내 공공택지, 개발제한구역 등 가용 토지자원을 최대한 동원할 것으로 보여 임대주택 공급의 상당 부분이 도시재생 뉴딜과 접목될 것으로 예상된다. 여기서 더 나아가 도시재생 뉴딜은 물리적 주택 공급뿐만 아니라 주민이 체감할 수 있도록 주거환경을 개선하고 택배, 탁아, 주차장 등 아파트 단지 수준의 생활편의시설을 제공하도록 하고 있다. 이를 위해 2017년 도시재생 뉴딜 사업 국비지원 대상지는 기존 선정 유형에서 우리동네살리기형과 주거지 지원형을 추가해 전체적으로 주거재생형이 대폭 보강되었다.

〈표 2〉 2017 도시재생 뉴딜 사업 국비지원 대상지 선정 유형

구분	주거지재생형		일반근린형	중심시기지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지 지원형			
기준유형	신규	일반근린형	중심시기지형	경제기반형	
사업근거	국가균형발전 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(활성화 계획수립 필요)			
특성	소규모 주거	주거	(준)주거, 골목상권	상업	산업, 상업
권장규모(㎡)	5만 이하	5~10만	10~15만	20만	50만
국비지원	50억 원/3년간	100억 원/4년간	100억 원/4년간	150억 원/5년간	250억 원/6년간
기반시설	주차장, 공동이용시설 등	최동 + 골목길 정비	소규모 공공, 복지, 편의시설	중규모 공공, 복지, 편의시설	대규모 공공, 복지, 편의시설
평가주체	광역지자체			중앙(국토교통부)	

출처: 국토교통부 2017.

도시재생 뉴딜정책은 기존 시가지 내 수요 맞춤형 임대주택을 공급하는 새로운 정책수단으로 작용할 수 있고, 다양한 임대주택 정책은 젠트리피케이션의 부정적 효과를 최소화시키면서 성공적인 도시재생 뉴딜을 이끌어내는 수단으로 작동할 수 있을 것이다. 이와 같이 상호 보완적으로 연계되어 있는 임대주택 정책을 도시재생 뉴딜에서 담아낼 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 공공임대주택 서비스 공급을 위한 다양한 지원체계와 공기업의 적극적인 활용, 다양한 사업모델의 발굴, 지방도시 고령층의 주거복지 실현 등 보다 세밀하고 적극적인 제도개선 방안이 검토되어야 할 것이다.

다양한 지원체계 구축 필요

도시재생 사업으로 주거복지를 실현하기 위해서는 무엇보다 재원 조달의 현실성이 확보되어야 한다. 특히, 기성시가지에서 진행되는 도시재생 뉴딜 사업은 소규모 정비에 의한 임대주택 공급이 주를 이룰 것으로 예상된다. 정부는 이에 대해 우선 올해는 추경예산으로 가로주택정비사업 초기 사업비를 지원하고 내년부터 본격적으로 주택도시기금을 활용할 것이라고 발표하였다.

소단위 정비의 핵심적 재원으로 활용될 주택도시기금의 도시 계정에서 지원하는 상품 종류를 보면 부동산개발 성격이 강한 복합개발사업에 출자(총사업비의 20% 이내)와 융자(20% 이내, 연 2.5%), 보증(80% 이내)이 가능하고 공동작업장이나 상가 리모델링, 공용주차장 조성, 창업시설 조성 등 새로운 지역기반형 재생사업의 총 사업비 70% 이내에서 담보 범위 내 연 1.5%의 융자지원이 이루어질 예정이다. 그리고 소규모 주택정비 시 가로주택이나 자율주택정비사업 시행자에게 총 사업비의 50% 이내를 연 1.5% 이율로 융자하고, 대출보증을 위해 총 사업비의 90% 이내에서 연 0.45%에서 0.9%까지 이자율로 지원할 예정이다. 그 대상이나 규모는 크지 않지만 도시재생 뉴딜정책 실현을 위해 처음으로 지역기반 공동시설이나 소규모 주택 정비에 기금 투입이 가능해졌다는 것은 매우 큰 상징적 의미를 갖는다.

다만 수도권에 비해 임대주택 수요가 적은 지방도시는 용적률 상향 등 물량 확보를 위한 지원방안이나 융자 성격의 공공자금 지원이 소단위 주택 정비에 실질적 도움을 주기는 어려울 것이다. 지방도시의 주거복지를 위해서는 공기업 활용형 주거환경 개선사업과 같은 직접적 공급 지원방식도 도입해야 한다. 그리고 복지서비스 확대, 고령층 생활패턴에 따른 교통체계 개선, 센터운영비 지원 등 주거복지 실현과 기반 조성을 위한 보다 다양한 방식의 정책수단 도입이 동시에 검토되어야 할 것이다.

다양한 사업모델 발굴 필요

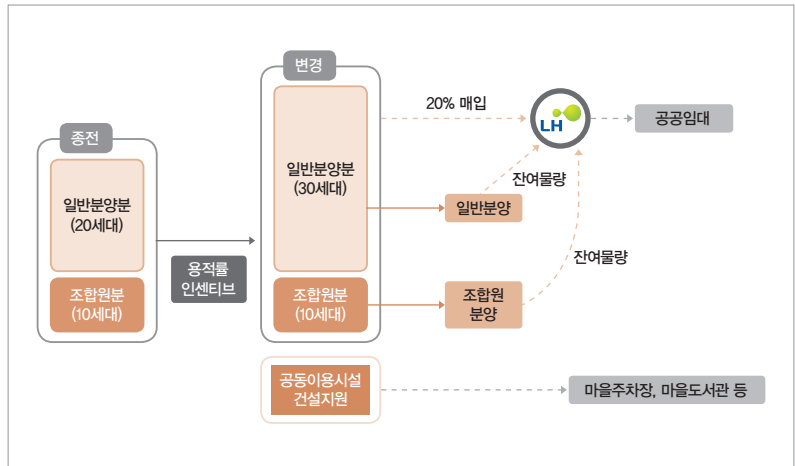
신도시와 달리 임대주택 부지 확보가 어려운 기존 도심에서는 다양한 방식의 공공임대주택사업을 추진할 필요성이 높아지고 있다. 이에 따라 30년 이상의 노후 공공건축물을 공공청사, 공공임대주택, 국·공립어린이집 등으로 복합개발하는 사업을 추진하는 등 건설 임대주택 방식을 다양화할 필요가 있다. 이를 위해 공공임대사업을 추진해 온 공기업보다 적극적으로 활용해야 한다.

또한 노후주택을 매입해 리모델링·재건축하거나 청년을 위한 원룸·오피스텔을 매입하는 등 기존 주택을 구매해서 공급하는 매입임대주택과 기존 주택을 임차해 공급하는 전세임대주택도 가능하다. 하지만 내대지가 아닌 기성시가지에서 임대주택 부지를 새로이 확보한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 따라서 노후 공공건축물의 복합개발 사업이나 노후주택 매입 후 리모델링해 임대하는 등 다양한 방식의 공공임대주택 사업모델 발굴이 필요하다. 무엇보다 공공성을 전제로 국공유지나 건축물을 도시재생 뉴딜에서 보다 쉽게 활용할 수 있도록 제도개선이 시급하다.

고령층 주거복지 정책과 도시재생의 연계 필요

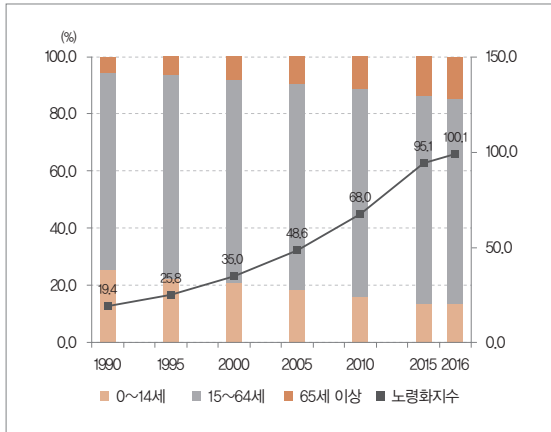
문재인 정부가 주거복지 정책에서 가장 강조하는 주거복지 대상자는 신혼부부, 청년층, 생애 첫 구매자 등 주로 발전가능성이 높은 계층으로 집중되어 있다. 물론 이 계층은 오랜 시간 정책사각지대에 머물러 안정적 주거서비스로부터 더 멀리, 더 빠르게 소외되어 왔기 때문에 이들의 주거복지를 고려하는 것 역시 매우 시기적절하고 절실한 정책과제로 보인다. 그러나 고령화가 치달고, 인구절벽을 눈앞에 두고 있는 지금 도시재생 뉴딜에서 이에 대한 안전망을 확충하는 것은 매우 시급한 과제이다. 1990년 유소년 인구의 19%에 불과했던 고령 인구가 25년 만에 노령화지수 100을 넘어섰다. 노령화지수가

〈그림 2〉 공공임대와 공동이용시설 확보사업 모델



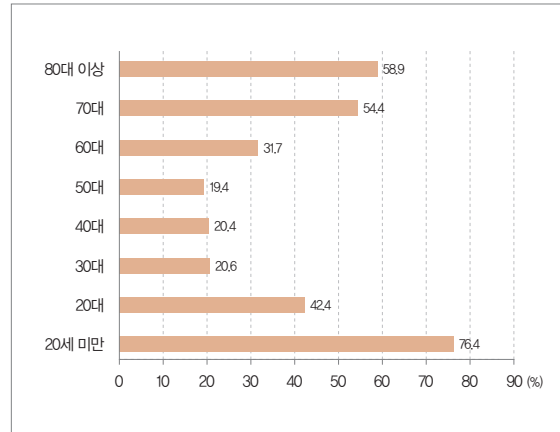
출처: 국토교통부 2017.

〈그림 3〉 인구 구성과 노령화지수 변화



출처: 강미나, 김근용, 김혜승, 이윤상 외 2016.

〈그림 4〉 RIR 30% 이상 가구 비율



출처: 통계청 2016.

100을 넘었다는 의미는 큰 이변이 없는 한 우리나라에서 65세 이상 고령 인구가 14세 이하의 유소년 인구보다 지속적으로 많아질 것임을 의미한다. 그러나 70세 이상 노령계층의 RIR(Rent to Income Ratio: 월소득 대비 주택임대료 비율)은 모두 50%를 훌쩍 넘는다(〈그림 4〉 참조). 전체 인구구조에서 확대되어가는 정도와 속도에 비례해 주거안정의 위험도는 더욱 심각해질 것으로 보인다.

도시재생 뉴딜의 중심 대상지인 지방 쇠퇴도시는 수도권보다 노인 인구가 밀집되어 있다. 그럼에도 불구하고 도시재생 뉴딜은 도심의 활력을 위해 주거복지 주요 대상을 청년층과 신혼부부에 집중하고 있다. 하지만 교통이 편하고 다양한 공공서비스가 집중되어 있는 도심이 노인 주거지로 최적이라는 점을 우리가 잊고 있는 것은 아닐까. 특히, 지방도시의 재생을 위해서는 도심활력이 곧 청년층 유입이라는 단순 논리에서 벗어나 고령층의 주거복지와 생활 편의성을 증진하는 방안의 강구가 필요하다. 이미 초고령화와 인구절벽을 경험한 일본에서는 도시마다 모두 성장한다는 장밋빛 허상을 거두고, 해당 시의 주력 인구층인 고령 인구를 위한 도시구조 조성 사업 자체를 도시재생 사업으로 보고 있다. 예를 들면 토야마시의 도시재생 사업은 고령자의 생활패턴을 전제로 한 주거복지와 연계되어 있음을 알 수 있다. 실로 도시재생에서 디테일한 노인주거복지를 실현하고 있는 셈이다.

맺음말

쇠퇴지역의 도시재생 뉴딜과 서민 주거복지 정책은 동전의 양면과 같다. 다만 도시재생 뉴딜에서 주거복지가 국가 차원의 임대주택 총량 달성을 위한 수단으로 단순화되어서는

안 된다. 도시재생 뉴딜은 지역수요에 근거하는 지역특성화 사업이므로 주거복지도 해당 지역의 수요에 근거한 도시 재활성화라는 측면에서 검토되어야 한다. 즉, 도시재생 뉴딜 사업이 임대주택의 직접적인 공급뿐만 아니라 공공서비스 확보, 기초인프라 구축, 일자리 창출, 건강한 사회적 기업의 육성 등 종합적 주거환경 개선을 위한 제도개선과 병행될 때 비로소 주민체감형 도시재생이 실현될 수 있을 것이다. ●

참고문헌

- 강미나, 김근용, 김혜승, 이운상, 오민준, 유미경, 조윤지 외. 2016. 2016년도 주거실태조사. 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2017. 도시재생 뉴딜 사업 신청 가이드라인. 도시재생 뉴딜 사업 설명회, 9월 14일, 세종: 세종정부청사.
이영은. 2017. 도시재생 뉴딜을 통한 주택정책 실현 방안. 한국주택학회 2017년 상반기학술대회 자료집: 369-379.
이재준, 이영은, 김현수, 김이탁, 이문기. 2017. 도시재생에서 도시재생뉴딜로, 그 실현방법을 찾아본다. 도시정보 1권, 426호: 6-11.
통계청. 2016. 인구주택총조사 전수 집계 결과. <http://kostat.go.kr>
富山市. 2016. 立地適正化計画. 富山市: 富山市 都市整備部 都市整備課.