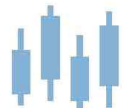
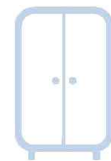


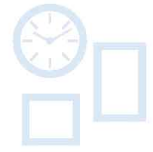
WP 19-20

유엔 해비타트 전략계획 2020-2023과 국내 도시재생정책 과제

임상연 국토연구원 연구위원 (sylim@krihs.re.kr)
이진희 국토연구원 책임연구원 (jhlee@krihs.re.kr)
정은진 국토연구원 연구원 (ejeong@krihs.re.kr)

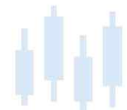


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



차례

01 서론	05
02 해비타트 전략계획의 주요 내용	07
03 해비타트 전략계획과 국내 도시재생정책 과제	17
04 결론	29



01 서론

■ 유엔 해비타트(UN Habitat)는 2016년 해비타트 III 결과물인 새로운 도시의제(New Urban Agenda: NUA)를 채택하고 ‘모두를 위한 도시(Cities for All)’를 국제사회의 도시정책 규범으로 제시하면서, NUA의 단기기행을 위한 계획으로 ‘해비타트 전략계획 2020-2023(UN Habitat Strategic Plan 2020-2023)’을 수립함

- 새로운 도시의제(NUA)는 2016년 10월 에콰도르 키토(Quito)에서 개최된 해비타트 III 회의에서 채택됨
 - NUA는 도시 관련 목표인 SDGs 목표 11을 구체화하고자 등장하였으며 향후 20년간 글로벌 차원의 도시정책 이정표로서 역할을 수행할 예정임(박세훈 2016)
 - * UN에서 20년마다 개최되는 해비타트 회의는 세계의 정책 당국자, 전문가들이 모여 향후 20년을 기간으로 하는 글로벌 차원의 도시정책 방향을 논의하는 회의임
 - NUA는 ‘모두를 위한 도시’(Cities for All)를 핵심가치로 상정하고 있으며, 이는 ‘모두를 위한 지속가능한 도시 및 거주지에 대한 키토 선언’과 ‘새로운 도시의제를 위한 키토 실행계획’으로 구분되는 총 175개 조항으로 구성됨

그림 1 유엔 해비타트 회의 주요 의제 및 ‘모두를 위한 도시’ 실현 개념



출처: 박세훈 외 2016b; 관계부처 합동 2018, 재인용.

■ 유엔 해비타트는 2019년 5월 제1회 유엔 해비타트 총회에서 ‘해비타트 전략계획 2020-2025’를 채택한 후, 2019년 10월에는 총회 개최 주기인 4년에 맞추어 계획 기간을 단축한 ‘해비타트 전략계획 2020-2023’을 최종 발표함(UN Habitat 2019)

- 해비타트 전략계획은 post-2015 개발의제 채택을 위한 유엔총회의 결의안 70/1 ‘세계의 변혁: 2030 지속가능개발 의제(Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)’와 지속가능개발 목표(Sustainable Development Goals), 제3차 개발재원총회의 아디스아바바 행동의제(Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction), 센다이 재해위험경감강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030), 유엔기후변화협약인 파리협정(United Nations Framework Convention on Climate Change), 뉴욕선언(New York Declaration for Refugees and Migrants), 새로운 도시의제(New Urban Agenda) 등을 고려하여 작성됨

- 이와 함께 전략계획 2014-2019의 실행으로부터 얻은 교훈, 현재 유엔 해비타트가 수행하고 있는 내부 혁신 및 유엔의 전반적인 개혁과정, 특히 유엔 개발체제의 개혁 등도 함께 고려하고 있음(UN Habitat 2019)

- 특히 해비타트 전략계획의 준비가 유엔 회원국, 나이로비¹⁾와 현장의 유엔 해비타트 직원, 유엔 체제 기관, 파트너와 이해관계자 네트워크 등이 전례 없이 포용적으로 참여 중임

■ NUA의 추진원칙은 포용적이고 지속가능한 도시발전이며 이를 통한 ‘모두를 위한 도시’의 실현은 우리나라 도시재생정책의 방향과 맥을 같이 하므로, NUA 실행계획인 해비타트 전략계획 내용에 대한 면밀한 분석과 이를 통한 우리나라 도시재생정책 시사점 제시가 필요함

- 이를 위하여 NUA(2016-2030) 이행을 위한 단기 계획인 ‘해비타트 전략계획 2020-2023’의 실행계획을 면밀히 검토하여 우리나라 도시재생정책 방향과 국제적인 어젠다의 흐름을 비교·검토하여 우리나라 도시재생정책의 개선을 위한 과제를 도출하고자 함
- 구체적으로 국가도시재생기본방침(2018)²⁾, 도시재생 뉴딜 로드맵(2018), 도시재생 전략계획 수립 가이드라인(2014), 도시재생 활성화계획 수립 가이드라인(2019)³⁾ 등 우리나라 도시재생 전략의 실행 방향과 내용을 결정하는 주요 계획들을 대상으로 계획 내용 분석을 통하여 정책과제와 개선방안을 제안하고자 함

1) 유엔 해비타트는 현재 5개 대륙 70여 개국에 사무소가 있으며, 전체 프로그램 모니터링, 네트워킹 등을 책임지는 본부를 케냐 나이로비(Nairobi)에 두고 있음(이주현 2014).

2) 국가도시재생기본방침은 2013년 제정 이후, 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준을 개정·시행하기 위하여 2018년에 일부 내용이 변경되었음(국토교통부 공고 제2018-1790호)(2018년 12월 28일).

3) 도시재생 전략계획 수립 가이드라인(2014), 도시재생 활성화계획 수립 가이드라인(2019)은 가장 최신 연도 개정판을 참고함.

02 해비타트 전략계획의 주요 내용

1) 해비타트 전략계획 2020-2023(UN Habitat Strategic Plan 2020-2023)의 개요

■ 비전, 목표 및 추진전략

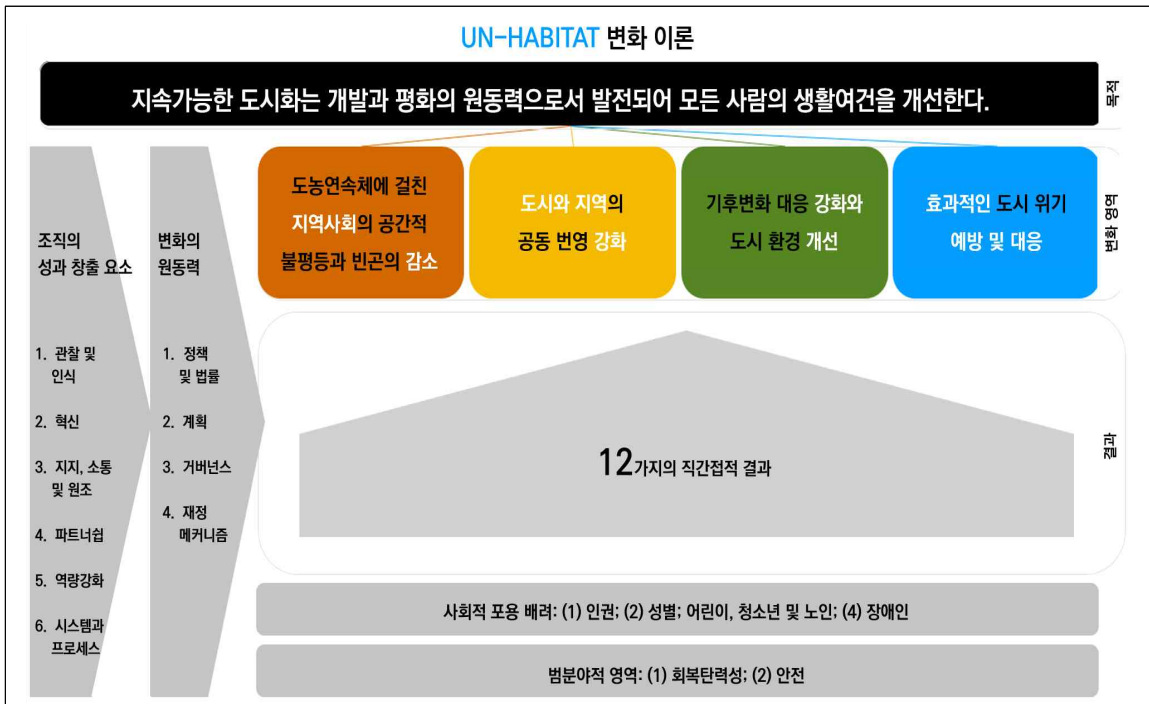
- ‘해비타트 전략계획 2020-2023(이하 전략계획 2020-2023)’의 비전은 유엔 해비타트 비전을 인용하여 ‘도시화된 세계에 속한 모두를 위한 삶의 질 개선(A better quality of life for all in urbanizing world)’임
- 사업 목표(objective)는 ‘지속가능한 도시화는 모든 사람들의 삶의 여건을 개선하기 위하여 개발과 평화의 동력으로 이루어진다’임
- 추진전략은 지속가능한 도시화를 실현하기 위해 유엔 해비타트는 4대 변화 영역에 따라 제시함
 - 4대 변화 영역은 ① 도시 및 농촌 지역에서의 빈곤 및 공간 불평등 감축, ② 도시 및 지역의 공동 번영, ③ 기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경, ④ 효과적인 도시위기 대응 및 예방 등으로 구성됨

■ 주요 내용

- 전략계획은 크게 3장으로 이루어져 있으며 각 장별 주요내용은 다음과 같음
 - 1장 변화의 확장된 영향(Changing for increased impact)은 급속하게 도시화 중인 세계가 직면한 도전과제와 제공되는 기회를 강조하면서, 재조정된 유엔 해비타트의 비전과 임무, 명확한 관점을 제시함
 - 2장 전략적 선택(Strategic choices)은 상호 보완적인 네 가지 목표와 ‘변화 영역’으로 구성된 전략계획의 관점을 구체적으로 제시함
 - 3장 새로운 업무 방식(New ways of working)은 네 가지 목표와 전략계획의 관점에 따른 핵심적 이행방식을 제시하고 세부적인 내용은 지침문서로 제공함
- 유엔 해비타트가 제시한 4대 변화 영역에서는 하나의 영역에서의 목표 달성이 다른 영역에도 영향을 미칠 수 있음

- 4대 영역은 어린이, 청소년, 노인, 장애인, 여성 등 다양한 계층과 유형의 사람들에 대한 인권을 사회적 포용의 관점에서 다루고 있으며, 그 밖에 오랜 시간 차별과 사회적 소외를 겪어온 소외 계층에 대한 차별을 바로 잡는 방향으로 다음의 사회적 변화를 주도하고자 함
 - ① 빈곤의 종식을 위한 지속가능한 도시 개발과 사회적 포용
 - ② 모두를 위한 지속가능하고 포용적인 도시 번영과 기회
 - ③ 환경적으로 지속가능하고 회복력 있는 도시개발
 - 이상의 영역은 다양한 사회적 소외계층에 대한 포용의 관점에서 부적절한 차별 행위를 개선하기 위한 관점에서 특히 여성과 청소년을 사회적 변화의 주요 주체로서 인식함
- 유엔 해비타트는 전략계획에서 제시한 목표를 달성하기 위한 변화 이론을 [그림 2]와 같이 수립하고 목표 달성 여부를 지속적으로 모니터링할 예정임
 - 전략계획이 적용되는 5년간 유엔 해비타트는 매년 목표치를 설정하고 성과 측정계획을 수립하여 네 가지 목표별로 예상되는 결과를 핵심 성과지표에 따라 구축하여 정기적으로 측정할 계획임

그림 2 '해비타트 전략계획 2020-2023'의 변화 이론



출처: UN-Habitat 2019.

■ 유엔 해비타트의 역할

- 유엔 해비타트는 전 세계의 어느 기관도 단독으로 지속가능한 도시개발을 담보할 수 없다는 점을 강조하며, 모든 개발주체와 이해관계자들이 협력하여 전략계획을 이행하도록 촉구함

- 전략계획에서는 유엔 해비타트가 지속가능한 도시개발에서 중심적 역할을 담당하기 위하여 행동 변화 달성을 위한 체계(framework)를 다음과 같이 명확하게 제시하고 있음
 - ① 지속가능한 도시화를 위하여 유엔 체제의 전반적 전략·협력 체계 개발과 이행
 - ② 지역, 국가 및 지방정부, 학술기관, 유엔기구, 시민사회, 민간부문 및 기타 다양한 주체의 기여를 보장하는 새로운 도시의제의 후속 조치와 검토
 - ③ ‘새로운 도시의제의 이행을 위한 행동강령(Action Framework for Implementation of the New Urban Agenda)’을 토대로, 각 회원국에서 증거에 기반한 지침 개발, 역량 강화 지원과 성과 확산 등 글로벌 의제를 도시차원에서 달성
 - ④ 국제적 개발체계에서 지속가능한 도시개발의 통합지원 및 모든 관련 주체를 동원한 지속가능개발 목표의 현지화

2) 전략계획의 내용 검토

- 전략계획 내용 분석을 위한 틀은 “해비타트Ⅲ 의제(The New Urban Agenda) 이행방안 연구”(국토교통부 2017)에서 사용한 ‘의제’ 내용분석⁴⁾ 방법론을 참고하여 마련함
 - 내용분석은 자료의 내용을 체계적으로 분석하기 위한 분석방법론 중 하나로, 질적 연구에서의 내용분석은 주제나 패턴을 코딩하고 확인하는 체계적인 분류 과정을 통해 텍스트 데이터를 얻고 이를 해석하는 데 집중하는 것이 특징임(대니얼 라이프 외 2001)
 - 박세훈 외(2017)는 해비타트 도시의제 175개 조항 중 정책방향을 제시하는 부분을 분해하여 각 조항이 한국적 상황에서 갖는 적합성을 분석한 후, 조항별로 핵심 내용을 추출하고 우리나라 도시정책과의 연계성을 분석함
- 본고는 동일한 주제인 해비타트 도시의제 조항분석 방법론(박세훈 외 2017)을 참고하여, 해비타트 전략계획상에서 제시한 4대 변화영역과 12개 결과별로 핵심 내용을 추출한 후 우리나라 도시재생정책과의 연계성을 분석함
 - 전략계획은 국제적인 가이드라인으로 내용적으로 우리나라의 상황에 적합하지 않은 내용을 포함하고 있기 때문에 우리나라 도시재생정책에 적합한 내용을 선별하여 재정리할 필요가 있음
 - 전략계획의 추상적이고 규범적인 내용들을 한국 실정에 맞는 실천전략으로 구체화할 필요가 있음
- 이를 통하여 전략계획이 우리나라 도시재생정책에 줄 수 있는 시사점을 확인하고 도시재생정책에 적용할 수 있는 실천방안을 구체화할 수 있음

4) 내용분석(contents analysis)은 관심의 대상이 되는 속성을 포함하는 모든 자료의 내용을 체계적으로 분류하는 분석행위를 의미하며, 주로 텍스트에 담긴 메시지의 특성, 의도, 구조 등을 체계적인 기준과 단위에 의거해 분석하는 방법임.

■ 변화 영역 1: 도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감소

- 도시 및 농촌 거주자의 기본적 인권을 보장하기 위하여 적절한 주거, 깨끗한 식수와 위생 시설, 에너지·교통시설·건강관리·교육·공공 공간 등에 대한 접근성 확대, 안전과 보안의 보장 등 다양한 방법이 적용되어야 하며, 그 결과는 다음의 세 가지 결과 영역으로 나타날 수 있음
- (a) 기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간
 - ‘평등한 접근의 확대’라는 개념은 지속가능발전목표에서 설명된 ‘결과의 평등 확대’라는 전제에 기반을 둠
 - 따라서 모든 유엔 해비타트 프로그램은 기초서비스, 지속가능한 이동수단 및 공공 공간에 동등하게 접근할 수 없는 계층을 정책대상으로서 우선시하며, 다양한 형태의 차별에 대응하여 실질적인 결과의 평등을 가능케 하는 해결책을 제공할 것임
- (b) 토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화
 - 경제 개발과 빈곤 감소를 위하여 주거와 빈민가 개선은 필수적인 정책이므로, 적정하고 저렴한 주거 공급은 매매와 임대시장에 대한 대응 계획, 적절한 규제 마련 등을 통하여 이루어질 수 있음
- (C) 효과적인 거주지 성장 및 재생
 - 인구 증가가 도시성장 과 거의 동일한 척도로 평가되므로, 도시성장은 도심·도시 근교·교외 정주지에 따라 개발방식이 차별화되어 효과적으로 이루어져야 하며, 사회적으로 화합하는 도시공동체 형성, 문화를 고려한 도시계획이 조화롭게 실시되어야 함

표 1 ‘변화 영역 1’의 주요 내용과 타 의제와의 관련성

변화 영역 1	결과	조항	‘지속가능발전목표·새로운 도시의제’ 관련 조항
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간	63, 64, 65	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 1, 3, 4, 6, 9, 10, 11에 기여; 구체적으로는 기초서비스에 관한 1.4(1.4.1), 3.b(3.b.2), 4.a(4.a.1), 6b(6.b.1), 11.1, 11.5(11.5.2), 11.6(11.6.1), 지속가능 이동수단에 관한 9.1(9.1.2), 11.2(11.2.1), 공공 공간에 관한 11.7, 사회/경제/정치적 포용에 관한 10.2, 동등한 기회에 관한 10.3을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 29, 30, 34, 37, 74항목에 기여함
	토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화	66, 67, 68, 69	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 1, 2, 5, 11에 기여; 구체적으로는 1.4(1.4.2), 2.3, 5.a(5.a.1, 5.a.2), 11.1(11.1.1)을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 35항목에 기여함
	효과적인 거주지 성장 및 재생	70, 71, 72	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 4, 6, 11, 16에 기여; 구체적으로는 4.a, 6.b(6.b.1), 11.1(11.1.1), 11.3, 11.6, 11.7, 11.a, 16.7(16.7.2)을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 38항목에 기여함

출처: 저자 작성.

■ 변화 영역 2: 도시 및 지역의 공동 번영

- 잘 계획되고 적절하게 관리되는 도시는 규모의 경제에서 발생하는 이익을 극대화하고 도시 경쟁력을 강화할 수 있기 때문에, 다음과 같이 양질의 일자리 창출과 도시의 재정수입 증가를 유도할 수 있음
- (a) 공간적인 연결성 및 생산성 향상
 - 도시와 주변부, 교외, 농촌 사이의 도시 네트워크 연결성을 강화해야 하며, 이를 위하여 대기오염 및 혼잡과 같은 부의 외부효과에 대처하고 대중교통 선택권을 향상시키며 효율적이고 안정적인 교통서비스를 제공해야 함
- (b) 지방 재정수입 증가 및 공평한 분배
 - 기반시설과 공공서비스의 신설과 유지관리를 위해서는 중앙과 지방정부 간 재정자원의 효율적 활용이 필요하며, 지역개발기금 및 재정 분권화 제도 등에 대한 고려도 필요함
 - 이 밖에도 공공-민간 파트너십, 토지기반 수익 및 자금조달 수단 등을 통한 투명성과 책임성의 담보가 중요함
- (c) 첨단기술과 혁신의 확산
 - 도시의 지속가능성에 기여하기 위해서는 첨단기술과 혁신이 적절히 적용되어야 하며, 이를 통한 번영이 시민, 도시, 지역 사이에서 공유될 수 있도록 지침 공유와 데이터 플랫폼 활용 등이 필요함
 - 특히, 스마트도시 전략은 데이터를 이용하는 기술 사용에 중점을 두고, 데이터는 스마트 규제 및 도시 토지주택 시장 모니터링 등에 활용 가능함

표 2 '변화 영역 2'의 주요 내용과 타 의제와의 관련성

변화 영역 2	결과	조항	'지속가능발전목표·새로운 도시의제' 관련 조항
도시 및 지역의 공동 번영	공간적인 연결성 및 생산성 향상	75, 76, 77, 78	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 1, 2, 8, 9, 11, 12, 14에 기여; 구체적으로는 2.3, 2.4, 2.a, 8.2, 8.3, 8.5, 11.2 (11.2.1), 11.3(11.3.1), 11.a를 대상으로 함 • 새로운 도시의제 49, 51, 52항목에 기여함
	지방 재정수입 증가 및 공평한 분배	79, 80, 81	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 8, 11, 17에 기여; 구체적으로는 17.1을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 67, 75항목에 기여함
	첨단기술과 혁신의 확산	82, 83, 84, 85, 86	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 5, 7, 8, 9, 11, 13, 17에 기여; 구체적으로는 5.b, 7.1(7.1.2), 7.a, 7.b(7.b.1), 8.2, 9.5, 9.b, 13.3(13.3.2), 17.6, 17.8, 17.16을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 66항목에 기여함

출처: 저자 작성.

■ 변화 영역 3: 기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경

- 이 변화 영역은 기후변화의 영향을 억제하고 새로운 경제적 기회를 창출하며 도시와 기타 정주지에서의 거주성을 향상시키기 위한 전략으로써 도시 회복력 강화, 적응 및 완화 조치 이행방안을 다루고 있음
- (a) 온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선
 - 도시의 무분별한 확산과 기능 분리는 기후에 미치는 영향을 가중시키기 때문에 지속가능한 자원관리와 폐기물의 최소화 등을 포함하는 환경관리를 다각도로 추진해야 하며, 이를 위하여 압축개발, 대중교통 이용, 신재생에너지를 활용한 도시개발을 지원함
- (b) 자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호
 - 자원 효율성 제고를 위하여 친환경 건축, 에너지 성과지표 및 평가시스템 개발 등을 구상하여 적용하도록 권고하며, 스마트도시 개발 및 순환경제 접근방식에 대한 전문 지식 공유 활동이 이루어져야 함
- (c) 기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응
 - 기후변화 관련 자연재해에 대응하기 위하여 취약성 분석에 기반을 둔 도시계획과 설계를 지속적으로 추진하고, 소외계층 및 사회 취약계층 대상 비공식적 거주지에서의 기후 복원력 향상을 위해 노력할 것임

표 3 '변화 영역 3'의 주요 내용과 타 의제와의 관련성

변화 영역 3	결과	조항	"지속가능발전목표·새로운 도시의제" 관련 조항
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선	91, 92, 93, 94	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 3, 11, 13에 기여; 구체적으로는 3.9(3.9.1), 11.6 및 13.2(13.2.1)를 대상으로 함 • 새로운 도시의제 67, 75항목에 기여함
	자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호	95, 96, 97	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15에 기여; 구체적으로는 6.3, 6.a, 8.4, 11.6, 11.c(11.c.1), 12.2, 12.3, 12.4(12.4.1, 12.4.2), 12.5, 12.c, 14.a, 15.1(15.1.2), 15.4, 15.5, 15.9, 15.a(15.a.1), 15.b(15.b.1)를 대상으로 함 • 새로운 도시의제 68, 69, 70, 71, 72, 73항목에 기여함
	기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응	98, 99, 100	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 9, 11, 13에 기여; 구체적으로는 11.b, 13.2, 13.3, 13.a를 대상으로 함 • 새로운 도시의제 77, 78, 79항목에 기여함

출처: 저자 작성.

■ 변화 영역 4: 효과적인 도시위기 대응 및 예방

- 이 변화 영역은 효과적인 도시위기 예방과 대응을 위한 관리방안 마련을 위하여 위험과 갈등 요소 모두에 적용될 수 있는 접근법으로써, 인도주의적 대응에 기반하여 지역과 지방 이해관계자가 주체가 되는 지속가능하고 포괄적이며 회복력 있는 도시로의 복구방안을 다루고 있음
- (a) 사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체
 - 도시와 공동체의 계획 및 관리를 위하여 사회 취약계층과 소외계층을 포함한 모든 영역의 권리와 이해를 포괄함으로써 사회경제적 포용력을 증진시킬 수 있음
 - 이를 위하여 지방정부, 지역사회 단체 및 민간부문을 포함한 모든 이해관계자들에게 권한을 부여하고 사회적 응집력과 회복탄력성, 사회구조 재건을 촉진하기 위한 역량 강화를 위하여 노력해야 함
- (b) 이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용
 - 난민, 실향민, 강제이주민 등을 대상으로 적절한 토지 및 주택의 제공, 도시개발 등을 통해 불가피한 상황에서 안정적인 거주권을 보호받지 못하는 이들의 생활수준을 보장하고, 인도주의적 대응을 통하여 자발적인 조기 귀국 및 지역 통합 등에 기여하도록 노력해야 함
- (c) 건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상
 - 도시, 지역사회 및 커뮤니티가 미래의 충격에 보다 회복력 있게 대처할 수 있도록 사전대책을 수립하는 기반으로 회복성 평가 및 프로파일링을 실시하여 위기 이후 재건상황에서 더 나은 상태로 복원할 수 있도록 지원해야 함

표 4 '변화 영역 4'의 주요 내용과 타 의제와의 관련성

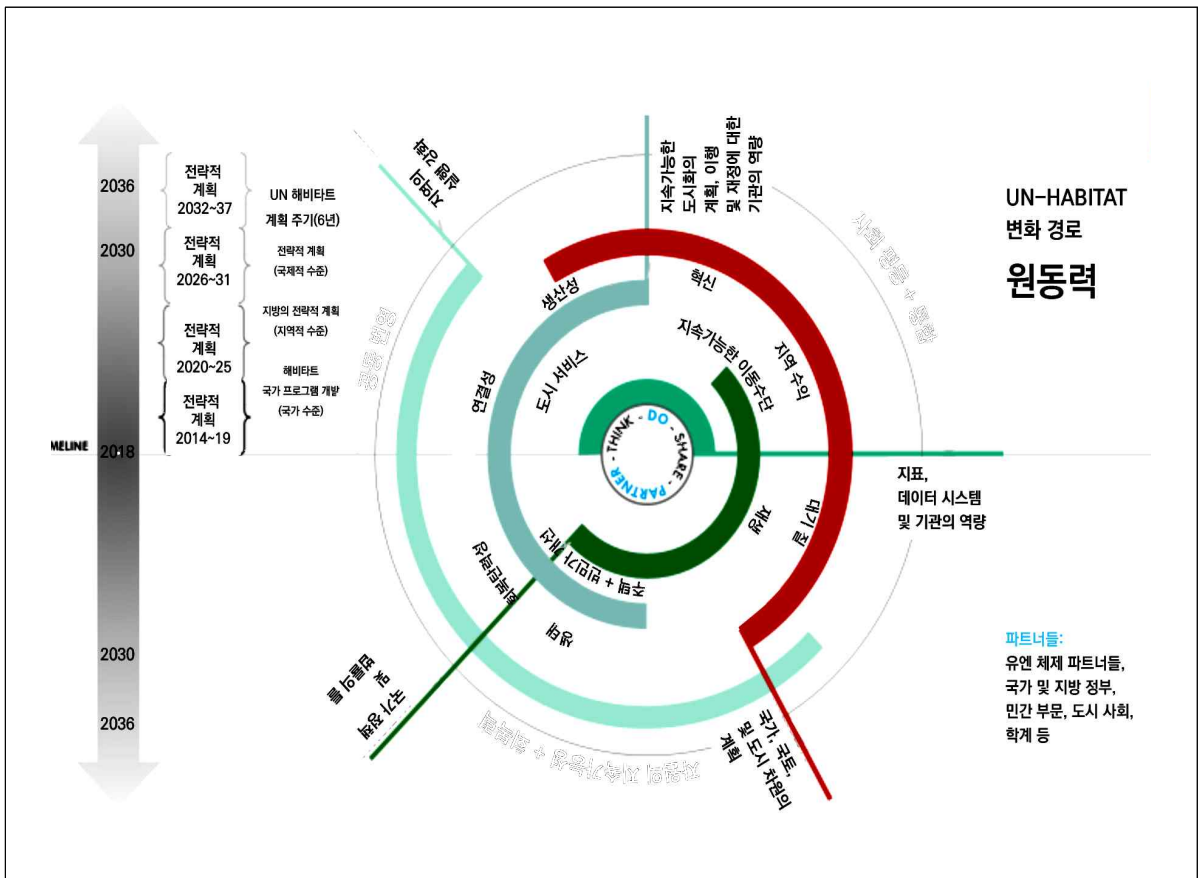
변화 영역 4	결과	조항	'지속가능발전목표·새로운 도시의제' 관련 조항
효과적인 도시위기 대응 및 예방	사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체	105, 106, 107	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 9, 10, 11, 16에 기여; 구체적으로는 10.7, 11.3, 16.1, 16.a를 대상으로 함 • 새로운 도시의제 33, 40, 77, 78항목에 기여함
	이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용	108, 109, 110, 111	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 1, 5, 8, 10, 11에 기여; 구체적으로는 1.4(1.4.2), 5.a(5.a.2), 8.8, 10.7, 11.1을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 29, 30, 35항목에 기여함
	건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상	112, 113, 114	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능발전목표 9, 11, 13, 16에 기여; 구체적으로는 9.1, 9.4, 9.a, 11.5, 13.2, 13.b, 16.6을 대상으로 함 • 새로운 도시의제 77, 78항목에 기여함

출처: 저자 작성.

■ 유엔 해비타트의 향후 계획

- 유엔 해비타트는 지역(local-regional), 국가, 글로벌 수준에서 유엔 지속가능개발 그룹과의 파트너십을 통하여 지역정책 체계/framework 마련에 기여하고, 6년 단위 전략계획을 지속적으로 갱신함으로써 지속가능한 도시개발 목표 달성을 위하여 노력할 것임

그림 4 유엔 해비타트의 정책 추진 동인



출처: UN-Habitat 2019.

3) 세부 정책과제 도출

- 본고에서는 전략계획에서 제시한 내용 중 특히 4대 변화 영역에 따른 12개의 결과 부문에 대한 검토를 통하여 우리나라 도시재생정책에 유의미한 정책과제를 제시하고자 함

표 5 해비타트 전략계획상 4대 변화 영역 및 12개 결과

변화 영역	결과
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	• 기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간
	• 토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화
	• 효과적인 거주지 성장 및 재생
도시 및 지역의 공동 번영	• 공간적인 연결성 및 생산성 향상
	• 지방 재정수입 증가 및 공평한 분배
	• 첨단기술과 혁신의 확산
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	• 온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선
	• 자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호
	• 기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응
효과적인 도시위기 대응 및 예방	• 사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체
	• 이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용
	• 건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상

출처: Habitat 2019; 박세훈 외 2019에서 재인용.

03 해비타트 전략계획과 국내 도시재생정책 과제

1) 검토 개요

- 우리나라의 대표적인 도시재생정책을 ‘전략계획 2020-2023’과 비교하여 우리나라 도시재생정책의 취약한 부분과 향후 개선사항을 도출함
 - 국가도시재생기본방침(2018)⁵⁾, 도시재생 뉴딜 로드맵(2018), 도시재생전략계획 수립 가이드라인(2014), 도시재생 활성화계획 수립 가이드라인(2019) 등 4개 도시재생 관련 지침의 내용을 분석하고 이를 토대로 개선방안을 제시함
- 국가도시재생기본방침은 우리나라 도시재생정책의 기본 방향을 제시하는 최상위 지침 서로서 대표성이 있으며, 도시재생전략계획·활성화계획 수립 가이드라인은 지자체 도시재생 공간계획으로서 의미를 가짐
 - 내용분석을 통하여 전략계획상 세부 정책과제가 얼마나 해당 계획 및 지침에 반영되어 있는지 검토함
 - 전략계획의 반영 여부를 검토하여 우리나라 도시재생정책에서 취약한 부분을 도출함⁶⁾

2) 국가도시재생기본방침(2018)

■ 계획의 성격과 특징

- ‘국가도시재생기본방침’은 도시재생을 종합적, 계획적, 효율적으로 추진하기 위해 수립하는 국가도시재생 전략을 의미함(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」)
- 국가도시재생기본방침은 도시재생의 배경 및 의의, 도시재생의 비전/목표/추진전략, 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책, 도시재생전략계획 및 도시재생 활성화계획의 작성 방향 및 원칙, 도시재생 선도지역 지정 기준, 도시쇠퇴기준 및 진단기준, 기초생활 인프라의 범위 및 국가적 최저기준 등을 제시하고 있음

5) 국가도시재생기본방침은 2013년도에 수립되어 2018년 일부 내용이 개정되었기 때문에, 본고에서는 가장 최신의 정책으로 2018년에 개정된 국가도시재생기본방침 자료를 토대로 내용분석을 실시함.

6) 본고의 내용분석 방법론은 박세훈 외(2017)를 참고하여 적용함.

- 국가적 도시재생의 비전으로 국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조를 제시하였고, 도시경쟁력 강화와 삶의 질 향상, 쾌적하고 안전한 정주환경 조성, 지역 정체성 및 공동체 활성화를 목표로 제시함
- 국가도시재생 중점시책으로는 도시정책 패러다임 전환, 재정지원 확대, 금융지원 및 규제 완화, 역량 강화 및 공동체 활성화를 제시하였음
- 도시재생 선도지역 지정기준은 사업구상의 적정성, 지역의 쇠퇴도, 지자체의 추진역량, 파급효과, 국정과제 연계성 등을 종합적으로 고려하여 지정하는 것을 원칙으로 함

■ 전략계획 세부 정책과제와의 비교

- 국가도시재생기본방침 내용을 분석한 결과, 상당 부분의 세부 추진과제가 해비타트 전략계획의 정책과제를 반영하고 있는 것으로 나타남
- 특히 국가도시재생기본방침에서 제시하는 4개의 재생 목표와 의제의 주요 정책과제의 4개 영역 중 ‘도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축’과 ‘도시 및 지역의 공동 번영’ 영역이 비교적 유사한 정책과제를 고려하고 있는 것으로 나타남
 - ‘도시정책 패러다임 전환’ 시책에서는 신규 용지수요는 기성시까지 재생을 통해 공급하고, 기존 도시 정주여건과 매력 극대화 추구를 통하여 효과적인 거주지 성장 및 재생의 실현이 가능함
 - ‘재정지원 확대’ 시책은 각 부처의 도시재생 관련사업 예산을 쇠퇴지역에 집중 지원하고, 추가로 마중물 예산을 지원함으로써 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 민간의 재원을 포함한 다각적인 예산확보 방안을 모색하고 있으므로, 지방 재정수입 증가 및 공평한 분배를 통하여 도시 및 지역의 공동 번영에 기여할 수 있을 것으로 생각됨
 - ‘금융지원 및 규제완화’ 시책 역시 주택기금을 도시재생사업에 지원하고, 다양한 금융기법 도입, 맞춤형 규제특례 및 국공유지 활용을 권고하고 있으므로, 지역 활력 제고를 통하여 도시 및 지역의 공동 번영에 기여할 수 있을 것으로 생각됨
 - 다만 ‘공간적인 연결성 및 생산성 향상’과 관련된 이슈는 국가도시재생기본방침에서 다루어지지 않은 것으로 나타남
- 의제의 세부 정책과제가 단편적으로만 반영된 영역은 ‘기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경’ 및 ‘효과적인 도시위기 대응 및 예방’으로, 국가도시재생기본방침에서는 기후변화 및 환경, 안전 및 환경이나 안전, 회복력 등의 이슈에 대한 효과적인 대응 전략이 미흡한 것으로 나타남
 - ‘자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호’ 전략은 환경 친화적이고 건강한 도시를 지향하고, 범죄 및 재해로부터 안전한 생활환경을 조성함으로써 현실화가 가능함

- ‘역량 강화 및 공동체 활성화’ 시책에서는 협동조합, 마을기업 등을 도시재생의 주체로 육성하고 주민교육과 전문가 양성 등을 통해 주민참여의 기회를 확대하고 자체적인 역량강화를 강조하고 있기 때문에 사회적 통합 향상 및 효과적인 지역 공동체 형성에 이바지할 수 있을 것임
- 하지만 ‘온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선’, ‘기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응’, ‘이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용’, ‘건조 환경 및 인프라에 대한 회복력 향상’ 등에 대한 구체적 과제나 목표는 방침상에서 제시되지 못하고 있음

표 6 국가도시재생기본방침(2018)의 전략계획 정책과제 반영 검토

구분	세부 정책과제	반영 내용	차례 ^{주)}
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간	(기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준) 6개 부문 11개 기초생활인프라에 대한 범위 및 최저기준 설정	7.1, 7.2
	토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화	(도시재생 시책) 도시 내부에 다양한 계층의 주거기능 확보	3.1.2-(2)
	효과적인 거주지 성장 및 재생	(추진전략) 기성시가지 중심으로 도시정책의 전환	2.3-(1)
도시 및 지역의 공동 번영	공간적인 연결성 및 생산성 향상	미반영	-
	지방 재정수입 증가 및 공평한 분배	(도시재생 시책) 도시재생 지원을 위한 자원 확충	3.2.3
		(도시재생 시책) 민관협력 유입을 위한 금융지원 및 규제 완화	3.3
	첨단기술과 혁신의 확산	(도시재생 시책) 도시재생 R&D를 통해 개발된 신기술 및 기법 보급	3.4.2-(1)
(도시재생 시책) 첨단 U-City 기술을 활용한 구도심 재생 추진		3.4.2-(2)	
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선	미반영	-
	자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호	(도시재생 시책) 쾌적한 생태형 도시공간 확충	3.1-(3)
	기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응	미반영	-
효과적인 도시위기 대응 및 예방	사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체	(목표) 주민역량 강화 및 공동체 활성화	2.2-(5)
	이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용	미반영	-
	건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상	미반영	-

주: 세부 정책과제가 반영된 국가도시재생기본방침(2018)상 차례를 의미함.

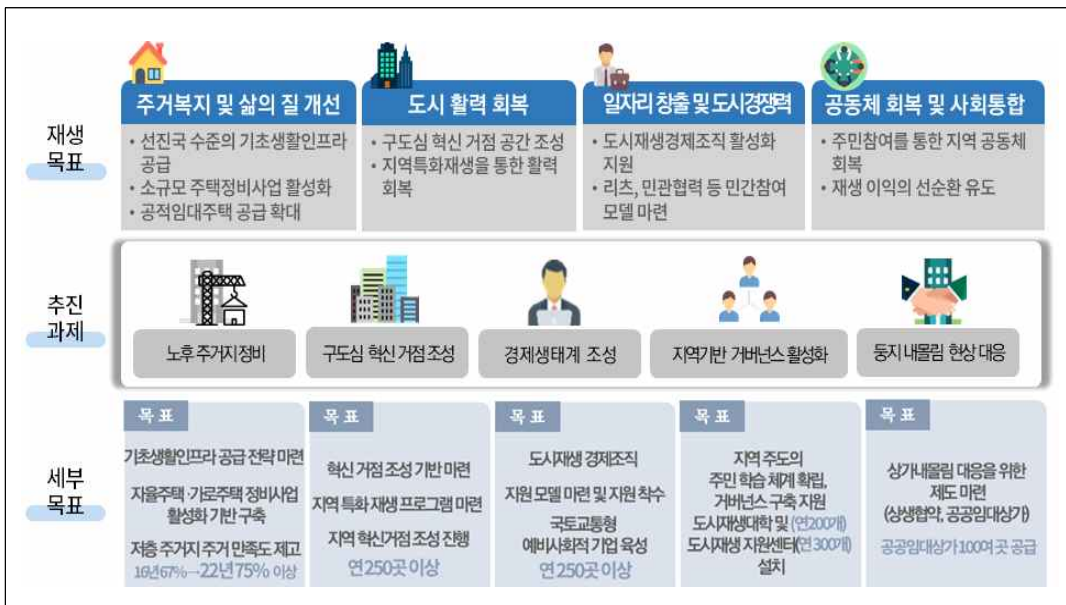
출처: 저자 작성.

3) 도시재생 뉴딜 로드맵(2018)

■ 계획의 성격과 특징

- ‘도시재생 뉴딜 로드맵’은 도시재생 뉴딜사업의 본격적인 착수에 앞서 향후 5년간 도시재생 뉴딜정책의 추진 전략을 제시함
 - 국토교통부는 본격적인 도시재생 뉴딜사업 추진에 앞서 도시 쇠퇴 문제의 선제적 대응을 위하여 2017년부터 도시재생 뉴딜 시범사업을 실시함
 - 보다 구체적인 도시재생 뉴딜사업의 목표와 추진 전략 및 과제를 설정하는 도시재생 뉴딜 로드맵 구성을 위하여 전문 연구기관과 전문가, 지자체, 관련부처 등의 의견을 수렴함
- 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 ‘지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성, 살기 좋은 대한민국’을 비전으로 다음과 같이 3대 추진전략과 5대 추진과제를 설정함 (국토교통부 2018a)

그림 4 도시재생 뉴딜 5대 추진과제별 목표



출처: 국토교통부 2018b.

■ 전략계획 세부 정책과제와의 비교

- 도시재생 뉴딜 로드맵 내용을 분석한 결과 로드맵에서 제시하는 대부분의 세부 추진과제가 ‘해비타트 III 도시의제’의 세부 정책과제를 반영하고 있는 것으로 나타남
- 특히 로드맵에서 제시하는 4개의 재생 목표와 의제의 주요 정책과제 4개 영역 중 ‘기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경’을 제외한 나머지 3개의 영역이 비교적 유사함

표 7 도시재생 뉴딜 로드맵(2018)의 전략계획 정책과제 반영 검토

구분	세부 정책과제	반영 내용	차례 ^{주)}
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간	(추진과제) 기초 생활인프라 공급기반 마련	1-(2)-1
	토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화	(추진과제) 도시재생과 연계한 공적임대주택 공급	1-(4)-2
	효과적인 거주지 성장 및 재생	(추진과제) 노후주거지 정비 활성화	1-(3)
도시 및 지역의 공동 번영	공간적인 연결성 및 생산성 향상	(추진과제) 콤팩트 네트워크 도시 구축	2-(1)
	지방 재정수입 증가 및 공평한 분배	(추진과제) 도시재생 경제조직 육성	3-(1)-3
		(추진과제) 민관협력 방식 도입	3-(2)-2
	첨단기술과 혁신의 확산	(추진과제) 도시재생 첨단산업 공간 조성	2-(2)-2
(추진과제) 스마트도시형 도시재생 뉴딜 활성화		2-(4)	
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선	미반영	
	자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호	(추진과제) 경관이 살아나는 뉴딜 프로그램 추진	2-(3)-3
	기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응	(추진과제) 도시재난 적응체계 구축	2-(3)-7
효과적인 도시위기 대응 및 예방	사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체	(추진과제) 지역 주민의 참여 기반 조성	4-(2)
	이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용	(추진과제) 역사문화가 살아나는 뉴딜 프로그램 추진	2-(3)-2
	건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상	(추진과제) 도시재생지역 상가 내몰림 현상에 집중 대응	5-(2)

주: 세부 정책과제가 반영된 도시재생 뉴딜 로드맵(2018)상 차례를 의미함.

출처: 국토교통부(2018b)를 토대로 저자 작성.

- ‘주거복지 및 삶의 질 개선’ 목표에 따라 주민 체감형 기초생활 인프라를 공급하고 공공 지원을 통한 다양한 방법의 소규모 주택정비사업 추진과 공적임대주택 공급을 통하여 노후주거지를 효과적으로 정비함으로써 쇠퇴지역 내 빈곤과 불평등 감축이 기대됨
- ‘도시활력 회복’ 및 ‘일자리 창출 및 도시 경쟁력 향상’의 목표에 따라 혁신공간을 중심으로 한 압축적 도시재생과 재생사업을 통한 이익의 지역 내 선순환, 주민 체감형 스마트 기술을 활용한 스마트도시형 도시재생 사업의 추진으로 지역의 공동 번영이 가능함

- ‘공동체 및 사회통합’ 목표에 따라 지역 주민이 사업에 직접 참여할 수 있는 기반을 마련하고, 영세 상인의 보호를 위한 상업 젠트리피케이션 대응 전략 마련과 지역의 고유 브랜드를 창출하는 뉴딜사업 추진을 통하여 도시위기를 효과적으로 대응 및 예방함
- 의제의 세부 정책과제가 단편적으로만 반영된 영역은 ‘기후변화 대응 강화 및 향상된 도시 환경’으로, 도시재생 뉴딜사업에서는 환경이나 안전 등의 이슈에 대한 효과적인 대응 전략이 미흡한 것으로 나타남
 - ‘자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호’ 전략은 건축·경관 특화모델에서 권장하는 국·공유지, 나대지 등에 녹색쌈지숲, 생활환경숲, 산림공원 등의 도시숲 조성을 통하여 현실화 가능함
 - ‘기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응’ 전략은 특별재생지역*에서의 사업 추진 및 재난 발생 시 피해 저감 및 신속한 회복을 위한 방향성 제시를 통하여 달성할 수 있음
 - * 국토교통부 장관은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역으로 선포된 지역 중 주택 정비 및 공급이 필요한 지역이나 기반시설의 정비, 지역 공동체 활성화가 필요한 지역을 “특별재생지역”으로 지정하여 도시재생 뉴딜사업을 추진할 수 있음(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제35조)
 - 하지만 ‘온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선’에 대한 구체적 과제나 목표는 로드맵상에서 제시되지 못하고 있음

4) 도시재생전략계획 수립 가이드라인(2014)

■ 계획의 성격과 특징

- 도시재생전략계획은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」에 의거하여 수립되는 법정계획으로 ‘쇠퇴하는 도시를 경제적·사회적·물리적으로 활성화시키기 위한 도시재생’이라는 목표를 달성하기 위한 기본 전략의 성격을 가지며 10년 단위로 수립하고 필요한 경우 5년 단위로 정비하여야 함
 - 도시재생계획 수립 시, 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생 활성화지역을 지정하는 등 도시재생이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하여야 함
 - 도시재생전략계획은 ① 계획의 목표 및 범위, ② 목표 달성을 위한 방안, ③ 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석, ④ 도시재생 활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항, ⑤ 도시재생 활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안, ⑥ 도시재생지원센터 구성 및 운영 방안, ⑦ 지방정부 재원조달 계획, ⑧ 지원조례, 전담조직 설치 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 등으로 구성됨

- 도시재생전략계획 수립 가이드라인은 도시재생전략계획을 수립하기 위한 작성기준과 방법 등을 제시한 것으로 2014년 최초 배포되었으며, 전략계획 수립의 길라잡이 성격으로서 전략계획 수립 시 중점적으로 고려하여 할 사항 등을 제시하기 때문에 지역실정 및 여건 등에 따라 다르게 적용할 수 있음
 - 도시재생전략계획 수립 가이드라인은 총론, 전략계획 수립을 위한 기초조사의 내용과 방법, 세부 계획 수립 시 고려사항, 기타 사항 등으로 구성됨

■ 전략계획 세부 정책과제와의 비교

- 도시재생전략계획 수립 가이드라인의 내용을 분석하여 유엔 해비타트 전략계획 세부 정책 과제와 연계 정도를 살펴본 결과 ‘도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축’, ‘도시 및 지역의 공동 번영’, ‘효과적인 도시위기 대응 및 예방’과 관련된 내용들이 권고 내용으로 반영되어 있는 반면, ‘기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경’은 반영도가 낮음
 - 도시재생전략계획 수립 가이드라인에서 전략계획 내용과 관련된 항목은 ‘제2장 전략계획 수립을 위한 기초조사의 내용과 방법’ 중 기초조사 내용과 계획내용의 연계, ‘제3장 목표달성 방안, 기타 추진체계 및 운영’ 등임

표 8 도시재생전략계획 수립 가이드라인(2014)의 전략계획 정책과제 반영 검토

구분	세부 정책과제	반영 내용	차례 ^{주)}
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간	• (토지이용) 근린생활시설의 증감 분석으로 지속적인 지역자생력 확보를 위한 프로그램과 주민조직, 공간정비 방향 모색	제2장 제3절
		• (기초생활인프라) 지역의 기초생활인프라의 과부족을 분석하여 인구와 연계한 인프라 확보가능성 분석, 공공시설을 활용한 재생 활성화방안 모색	
	토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화	• 도시재생 기반시설이 설치되는 위치 등은 계획의 유연성을 위해 점선이나 개념선 등을 통해 계획	제3장 제9절
도시 및 지역의 공동 번영	효과적인 거주지 성장 및 재생	• (건축물) 도시와 연동한 주택공급 및 노후주택 정비방향 설정	제2장 제3절
	공간적인 연결성 및 생산성 향상	• (건축물) 공기를 활용한 공공 공간 확보방안 모색 • (건축물) 특정 건축물과 연계하여 도시 정체성 확보방안 모색	제2장 제3절
도시 및 지역의 공동 번영	공간적인 연결성 및 생산성 향상	• (산업 특성) 지역특성을 고려한 쇠퇴 산업의 기능 전환을 통해 지역특화산업 육성 및 지역기업의 연계 네트워크 계획	제2장 제3절
		• 생활권 단위 또는 도시재생을 추진하기 위한 일정 범위의 권역을 별도로 설정하고, 개별 권역별 방향성을 제시하는 도시재생기본구상을 수립	제3장 제3절

구분	세부 정책과제	반영 내용	차례 ^{주)}
	지방 재정수입 증가 및 공평한 분배	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생전략 항목별로 필요한 자원에 대한 조달 방안을 마련해야 하며, 이때 자원조달 방안은 주체별 부담 금액과 부담 비율을 제시하여야 함 도시재생사업의 효율적 추진을 위해 필요 시 민간투자 유치방안을 적극 검토 	제3장 제7절
	첨단기술과 혁신의 확산	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
	자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호	<ul style="list-style-type: none"> (에너지) 그린리모델링, 신재생에너지 등 에너지 절감방안 모색 	제2장 제3절
	기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응	<ul style="list-style-type: none"> (재해 위험) 도시의 위험요소를 파악하여 도시재생과 안전이 종합적으로 계획될 수 있는 방향 설정 	제2장 제3절
효과적인 도시위기 대응 및 예방	사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체	<ul style="list-style-type: none"> (지역 특성) 지속적인 도시재생을 위해 사회적 기업 및 복지시설과 주민조직을 연계하여 공동체 활성화 방안 모색, 민간조직과 지역자원을 연계한 사회적기업 등 육성 방안 모색 도시재생의 원활한 추진을 위하여 추진체계를 조직하여야 하며, 추진체계의 규모 및 형태는 해당 지역의 규모 및 특성 등에 따라 달리할 수 있음 	제2장 제3절 제3장 제6절
	이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용	<ul style="list-style-type: none"> (인구) 인구분포 및 연령, 집중도를 분석하여 연령 또는 취약계층 등에 부합한 재생프로그램 등 방향 수립 	제2장 제3절
	건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상	<ul style="list-style-type: none"> (산업 특성) 주민조직과 연계한 산업 네트워크 구상 	제2장 제3절

주: 세부 정책과제가 반영된 도시재생전략계획 수립 가이드라인(2014)상 차례를 의미함.
출처: 저자 작성.

5) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(2019)

■ 계획의 성격과 특징

- 도시재생 활성화계획은 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생 활성화지역에 대하여 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획임

- 도시재생 활성화계획은 주요 목적 및 성격에 따라 도시경제기반형 활성화계획⁷⁾과 근린재생형 활성화계획⁸⁾으로 구분함(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제23조)
- 도시재생 활성화계획은 ① 계획의 목표, ② 도시재생사업의 계획 및 파급효과, ③ 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획, ④ 공공 및 민간 자원 조달계획, ⑤ 예산 집행 계획, ⑥ 도시재생사업의 평가 및 점검 계획, ⑦ 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 등의 사항이 포함되어야 함
- 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 특히 해당 도시재생 활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비·개발과의 연계방안, 해당 도시재생 활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 함(도시재생법 제 19조)
- 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인⁹⁾은 활성화계획 수립 및 도시재생사업의 시행에 필요한 사항 제시가 목적으로, 지방자치단체 공무원, 사업시행 주체, 현장지원센터 담당자, 전문가, 주민 등 이해관계자들이 계획 수립 및 사업 시행 과정에서 참고할 수 있는 권고사항을 명시하고 있음
- 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인은 총칙, 도시재생 거버넌스 기반 구축, 도시재생 활성화계획 수립, 예산의 편성 및 집행, 성과관리 등으로 구성됨

■ 전략계획 세부 정책과제와의 비교

- 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인의 내용을 분석하여 유엔 해비타트 전략계획 세부 정책과제와 연계정도를 살펴본 결과 ‘도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축’, ‘도시 및 지역의 공동 번영’ 과 관련된 내용들이 계획권고 내용으로 반영되어 있는 반면, ‘효과적인 도시위기 대응 및 예방’, ‘기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경’은 거의 반영되지 않음

7) 도시경제기반형 도시재생 활성화계획은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 계획임.

8) 근린재생형 도시재생 활성화계획은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 계획임.

9) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인은 도시재생사업 유형을 고려하여 ‘경제기반형’, ‘중심시가지형 및 일반근린형’, ‘주거재생형(우리동네살리기/주거지원형)’ 등 세 가지로 발간·배포되고 있으며, 본고에서는 “도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·일반근린형) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(2019.7 발표)”을 참고하되 모든 유형에서 공통적으로 제시되는 내용을 중심으로 분석함.

표 9 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(2019)의 전략계획 정책과제 반영 검토

구분	세부 정책과제	반영 내용	차례 ^{주)}
도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축	기본 서비스에 대한 평등한 접근, 지속가능한 이동성 및 공공 공간	<ul style="list-style-type: none"> 도시기반시설은 수요와 입지 조건, 사업시행 가능성 등을 고려하여 적절한 규모로 계획을 수립 	Ⅲ-②
	토지와 적정하고 저렴한 주택에 대한 접근성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 공공참여형 가로주택 정비사업, 공공임대주택 건설 사업 등의 추진 	Ⅲ-②
	효과적인 거주지 성장 및 재생	<ul style="list-style-type: none"> (중점 고려사항) 도시재생뉴딜사업은 단순 주거정비사업이 아니라 쇠퇴한 도시를 재활성화시켜 도시 경쟁력을 높이는 '도시혁신사업'임 	Ⅰ-②
도시 및 지역의 공동 번영	공간적인 연결성 및 생산성 향상	<ul style="list-style-type: none"> 도시의 물리적 환경의 개선뿐 아니라 사회적·경제적 활성화를 위하여 물리적 사업뿐 아니라 다양한 분야의 사업을 융·복합한 계획을 수립 	Ⅲ-②
	지방 재정수입 증가 및 공평한 분배	<ul style="list-style-type: none"> (민간투자 유치) 민간투자사업은 민간기업이나 토지 등 소유자의 자본을 활용할 수 있는 사업으로서 기업 등의 사회적 공헌 활동 등과 연계하여 추진할 수 있음 (신탁·위탁) 빈집·빈 점포 활용 사업 등에 대하여 별도의 신탁회사 또는 기존 민간단체 등에 신탁하여 운영할 수 있음 	Ⅲ-③
	첨단기술과 혁신의 확산	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경	온실가스 배출 감축 및 대기질 개선	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
	자원의 효율성 향상 및 생태자원 보호	<ul style="list-style-type: none"> (공공건축물의 녹색건축) 도시재생사업으로 설치하는 공공건축물은 건축물에너지효율 1+등급 이상을 취득하여야 하며, 녹색건축 인증을 받아야 함 (건축물 그린리모델링) 도시재생사업으로 (공공 및 민간) 건축물의 개선공사를 하는 경우에는 단열성능 향상 등 그린리모델링 시행 	Ⅲ-③
	기후변화에 대한 지역사회 및 인프라의 효과적인 적응	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
효과적인 도시위기 대응 및 예방	사회적 통합 향상 및 포용적인 공동체	<ul style="list-style-type: none"> 활성화계획 수립권자는 지역주민과 다양한 이해관계자가 참여하여 의견을 충분히 제시할 수 있도록 하여야 함 	Ⅲ-①
		<ul style="list-style-type: none"> 물리적 사업과 더불어 지역역량강화, 공동체 활성화, 주민참여프로그램, 지방문화재단·문화원 등을 통한 지역의 특색 있는 역사·문화 콘텐츠 활용 등 비 물리적 사업이 고루 발굴되도록 노력 	Ⅲ-②
		<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업 시행 과정에서도 지속적으로 주민·상인 등의 역량을 강화하고 직접 사업 참여 유도 	Ⅲ-③
	이민자, 난민 등의 생활수준 향상 및 포용	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 	
	건조 환경 및 인프라에 대한 회복력(resilience) 향상	<ul style="list-style-type: none"> 상생협력사가 조성 관련 재정보조 사업비 지원 	Ⅳ-⑨

주: 세부 정책과제가 반영된 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(2019)상 차례를 의미함.
출처: 저자 작성.

6) 도시재생정책의 개선 과제

- 해비타트 전략계획의 내용에 비추어 볼 때 국가도시재생기본방침은 물리적인 환경 및 생산성 향상과 관련된 부분은 비교적 충실하게 반영되어 있는 반면, 기후변화와 같은 전 지구적 이슈에 대한 대응 및 사회적인 환경과 관련된 부분은 반영이 미흡한 것으로 나타남
 - 특히 온실가스 배출 및 대기질 개선과 기후변화에 대한 지역사회 인식 제고와 노력, 이주민 및 난민 등의 사회 소외계층에 대한 배려, 회복력에 대한 고려가 부족함
 - 이는 2013년 도시재생기본방침이 수립된 당시에는 상대적으로 쇠퇴한 지역을 국가적으로 선정하여 도시재생사업을 통해 지역활력을 제고하기 위하여 물리적 환경 개선과 지역경제활력 제고에 정책적 초점이 맞추어졌기 때문임
- 도시재생정책이 추진되는 과정에서 도시 포용성에 대한 고려, 취약계층에 대한 배려 노력이 점진적으로 확대되는 것으로 나타났으나, 실행력을 담보하기 위한 계획의 구체성 및 전반적인 실행 사례 등이 부족하여 앞으로도 지속적인 이행 노력과 성과 모니터링이 필요함
 - 2017년 도시재생 뉴딜사업이 새롭게 추진되면서, 공공임대주택 공급 확대, 젠트리피케이션 진단, 커뮤니티케어형 등 부처형 협업사업 등을 활용한 주거복지 인프라 및 서비스 확충 등 기존 정책에서는 상대적으로 미흡하였던 취약계층 배려 정책이 확대되고 있음
 - 그러나 이상의 정책들은 계획수립 및 착수 초기 단계이므로 향후 사업 추진 및 운영관리단계에 이르기까지 해당계획들이 적정하게 추진되어 실제 도시 및 지역사회 주민들의 포용성 및 회복력 향상에 기여했는지에 대한 점검이 이루어져야 함
 - 중장기적으로는 그동안 쇠퇴한 지역의 회복을 강조해왔던 도시재생정책의 핵심 목표를 형평성, 안전, 포용성, 회복력과 지속가능성 등 새로운 글로벌 패러다임에 맞추어 유연하게 개선하고 이에 따른 다각적인 실천수단을 모색해야 함
 - ‘도시재생’의 개념 자체가 물리적인 차원의 환경 개선뿐만 아니라 사회, 문화, 환경적 재생을 포함하는 복합적인 것이므로, 보다 적극적으로 이상의 내용들을 포함시키는 방향으로 도시재생정책 관련 지침과 계획의 보완이 가능함

04 결론

- 본고에서 해비타트 전략계획과 국내 도시재생정책 방향을 검토한 결과, 우리나라 도시재생정책 흐름은 해비타트 III의 새로운 도시의제 및 전략계획의 주요 내용과 상당한 정합성을 보임
 - 해비타트 전략계획상 ‘변화 영역 1: 도시 및 농촌지역에서의 빈곤 및 불평등 감축’ 및 ‘변화 영역 2: 도시 및 지역의 공동 번영’은 도시재생 전략의 노후 쇠퇴주거지 재생, 적정 임대주택의 공급 및 생활SOC의 공급 등 구체적인 실천방안을 통하여 시행되고 있음
 - 다만 ‘변화 영역 3: 기후변화 대응 강화 및 향상된 도시환경’ 및 ‘변화 영역 4: 효과적인 도시위기 대응 및 예방’의 경우, 변화 영역 1과 2에 비하여 반영된 내용이 적거나 구체적이지 못한 것으로 나타남
 - 우리나라 도시정책 흐름이 물리적 재생에서 사회·문화적 요소를 복합적으로 고려한 재생으로 패러다임이 전환되고 구체적인 실행수단이 발굴되는 과정이므로 향후 부족한 분야를 보완해 나간다면 ‘모두를 위한 도시’ 이념에 더욱 다가가는 성과를 기대할 수 있음
 - 이를 위하여 특히 다음과 같은 주요 과제별로 도시재생정책의 개선이 이루어져야 함
- 현재 도시재생정책에서 개념적인 수준에서 참고하고 있는 도시포용성, 회복탄력성에 대한 고려를 실행하기 위한 전략의 구체화 및 중장기적인 정책 확대 노력이 함께 이루어져야 함
 - 법정 도시재생사업이 처음 시작된 2013년에는 도시포용성, 회복탄력성에 대한 논의가 적었던 반면, 2018년에 발표된 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 다문화에 대한 고려, 상가내 몰림 현상에 대한 대응 등 해비타트 이념이 반영된 구체적인 시책들이 발굴·적용되었음
 - 최근 우리나라 도시정책 및 도시재생정책의 큰 이슈 중 하나인 생활SOC¹⁰⁾ 공급정책 역시 도시재생사업과 생활SOC 연계, 지역밀착형 생활SOC 정책의 지속적 추진을 통해서 공간적 포용성 확대 전략이 지속적으로 추진되어야 함
 - 우리나라 도시재생정책에서 해당 이슈들이 반영되어 추진되는 상황은 고무적이지만 정책 실행 과정에서 다양한 외부 요인 및 갈등 요소들에 의해 사업 추진이 지연되어 소기의 성과 달성이 어려워지지 않도록 지속적인 정책적 관심과 개선방안에 대한 고려가 이루어져야 함

10) 생활SOC는 ‘생활밀착형 사회기반시설’의 줄임말로 보육, 의료, 복지, 교통, 문화, 체육시설, 공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 의미함.

■ ‘모두를 위한 도시’ 이념이 달성되기 위해서는 기존 도시재생정책에서 상대적으로 적은 비중을 차지하는 소외계층, 사회 취약계층을 정책대상으로 포괄하는 정책 설계와 사업 추진이 이루어져야 함

- 국가도시재생기본방침에서 제시된 바와 같이, 국가 도시재생의 비전은 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’이며, 이를 위하여 취약지역의 발굴과 아울러 지역의 인적·물적 잠재력을 적극 활용하는 도시재생 수법이 도입·활용되어 왔음
 - 따라서 상대적으로 잠재력이 낮거나 취약한 지역의 주민, 소외계층 및 사회 취약계층을 대상으로 한 정책 발굴과 사업 추진은 도시재생사업의 목적과 취지에 부합하지 않는다는 인식이 팽배하여 사업 영역이 제한적이었음
 - 이러한 상황에서 2019년 하반기부터 도시재생 뉴딜사업의 사업모델 다각화 과정에서 보건복지부의 지역 포괄케어를 도시재생사업과 연계한 ‘커뮤니티케어형 도시재생 뉴딜사업’ 모델이 발굴되어 시범사업이 추진되는 등 주거복지와 의료, 도시재생을 연계한 사업모델들이 속속 추진되는 추세는 긍정적으로 평가됨
- 우리나라 도시재생정책에서의 정책 대상인 소외계층은 여성, 아동, 고령자, 노약자, 장애인 등이 중심이므로, 앞으로는 해비타트 전략계획에서 강조하는 실향민, 난민, 비공식적 거주지역 주민, 이주노동자 등 인도주의적 차원에서 주거와 생활환경 등에 도움을 주어야 하는 소외계층까지도 정책대상으로 고려할 필요가 있음
 - 따라서 향후 도시재생정책을 추진할 때는 범부처 차원에서 정책대상의 범위를 확대하기 위한 논의를 통하여 부처협업 사업모델의 추가 발굴, 지자체사업 연계사업 추진 등을 더욱 확대해야 함

■ ‘온실가스 배출 감축 및 대기 질 개선’, ‘기후변화에 대응한 지역사회의 대응력 증대’ 등 전 지구적 환경변화에 능동적으로 대응하도록 정책 방향에 대한 고려가 이루어져 함

- 우리나라 도시재생정책의 기본이 되는 국가도시재생기본방침에 해비타트 전략계획에서 강조하는 환경적 이슈를 정책의 방향에 포함도록 하여, 추후 도시재생전략계획 및 활성화 계획 수립에 반영토록 권고할 필요가 있음
- 현재 도시재생전략계획과 활성화계획에서는 해당 내용에 대한 권고가 이루어지고 있지 않지만, 기후변화 대응과 관련한 환경적 이슈가 도시재생 단위사업에서 발굴되어 추진되고 있는 경우가 다수 있으므로, 해당 사업들을 기후변화 대응 이슈 차원에서 대응할 수 있도록 체계의 정리가 가능할 것임

■ **해비타트 전략계획의 주요 정책과제를 고려한 우리나라 도시재생정책의 성과체계 마련, 성과 지표 발굴과 적용이 이루어져야 함**

- 우리나라 도시재생정책의 추진 과정에서는 사업의 성과관리를 위하여 사전-중간-사후 모니터링 및 평가체계가 마련되어 있고, 각 단계별로 적용 가능한 정책지표(진단지표, 모니터링 지표, 성과지표 등)가 발굴되어 적용되고 있음
 - 기존 도시재생 성과지표들은 사업구역 및 기초지자체 차원에서 발굴되어 관리되고 있기 때문에, 국가적 차원에서 도시재생사업의 성과를 관리할 수 있는 통일된 성과지표 및 관리체계는 마련되어 있지 않음
- 더욱이 기존에 구축되어온 도시재생 성과지표들은 물리적·경제적인 환경 개선에 중점을 두다 보니, 사회·문화적 효과 및 지역공동체의 복원 등과 관련된 성과를 파악하기 위한 지표들은 미흡한 현실임
 - 예를 들어 젠트리피케이션의 경우, 부동산 투기억제 대책의 하나로 임대료 등의 정량지표를 모니터링하고 있으나, 이와 함께 원주민 이주, 동지내몰림 현상 등에 대한 정성적인 모니터링을 통해 지역사회의 회복력이 어떻게 변화하고 있는지에 대한 현장 중심의 모니터링이 이루어져야 함
- 따라서 향후 국가 차원에서 지속적으로 사업의 성과를 관리할 수 있는 지표체계를 구축할 때, 해비타트 전략계획의 주요 정책과제를 고려함으로써 향후 도시재생사업의 성과를 국내·외적으로 소개하고, 더 나아가 국제적으로 비교 가능한 지표의 설정과 생산 및 관리 가능성 등을 검토해야 함

■ **지방화와 분권화에 대응하여 광역·기초 지자체 및 시민사회가 도시재생정책에서 각자의 역할을 담당할 수 있도록 지속적인 역량 강화와 역할 분담 방안의 모색이 이루어져야 함**

- 새로운 도시의제의 실행 주체로서 지방정부의 중요성이 강조되는 기조와 맥을 같이 하여, 우리나라의 도시재생정책은 지속적으로 지방화와 분권화에 대응하여 지방정부와 시민사회의 역량을 강화하기 위하여 노력해 왔으며, 향후에도 이러한 방향성이 지속적으로 추진될 수 있도록 거버넌스 체계의 구축과 주체 간 협력이 이루어져야 함
- 중앙정부는 도시재생정책의 기획과 조정, 정책 가이드라인 제공에 우선순위를 두고, 정책이 지속가능발전목표, NUA, 해비타트 전략계획 목표 등 국제적 의제에 부합하는지 지속적으로 모니터링 해야 하며, 도시재생정책이 공통적으로 지향해야 할 가치를 정책 가이드라인에 우선적으로 담아 제시해야 함

참고문헌

- 관계부처 합동. 2018. 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2013. 국가도시재생기본방침. 경기: 국토교통부.
- _____. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구: 국가도시재생기본방침(1권). 과천: 국토교통부.
- _____. 2018a. 젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성 '도시재생 뉴딜 로드맵' 발표...시세 50%이하 창업공간·저리 기금 지원, 3월 27일. 보도자료.
- _____. 2018b. 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 3월 8일. 발표자료.
- _____. 2019. 도시재생뉴딜사업(중심시가지형일반근린형) 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인. (2019.7)
- 국토교통부, 도시재생지원기구. 2014. 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 경기: 국토교통부.
- 김태환, 박세훈, 이병재, 박소영, 정우성, 김수진, 박찬, 임지영, 송지은, 김소영. 2015. 한국 국가도시정책의 전략과 과제. 경기: 국토연구원.
- 대니얼 라이프, 스티븐 레이시·프레드릭 피코. 2001. 미디어 내용분석 방법론. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법. 2018. 법률 제15317호(12월 26일 일부개정).
- 박미선. 2016. 유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제. 공간과 사회 제26권 4호(통권 58호): 40-76.
- 박세훈. 2016. 해비타트 III 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」 성립 배경과 의의. 공간과 사회 제26권 4호(통권 58호): 9-39.
- 박세훈, 구형수, 김수진, 육은정, 김소영. 2016a. 미래 도시정책 수립방안에 대한 연구. 경기: 국토교통부.
- 박세훈, 김태환, 김은란, 박미선, 김수진. 2016b. 해비타트III와 한국 도시정책에의 시사점. 경기: 국토연구원.
- 박세훈, 박미선, 임상연, 이소영, 윤세진. 2017. 해비타트 III 의제(The New Urban Agenda) 이행방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 박세훈, 이병재, 안예현, 유희연. 2019. 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 국토·도시분야 국제개발협력 전략 연구. 세종: 국토연구원.
- 이주현. 2014. 기획: 도시개발협력을 주관하는 국제기구-유엔 해비타트의 지속가능한 도시화를 위한 노력과 사례. 세계와 도시 4호. 서울: 서울특별시·서울연구원. 44-49.
- Habitat III 홈페이지. <https://habitat3.org> (2019년 11월 30일 검색).
- UN-Habitat. 2019. *Strategic Plan 2020-2023*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN 홈페이지. <http://un.org> (2019년 11월 30일 검색).

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 19-20

유엔 해비타트 전략계획 2020-2023과 국내 도시재생정책 과제

연구진 임상연, 이진희, 정은진
발행일 2020년 3월 31일
발행인 강현수
발행처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

