

융복합 도시정비 활성화 방안

- 주민고용 및 일자리 창출을 중심으로 -

(요약본)

1. 연구의 목적

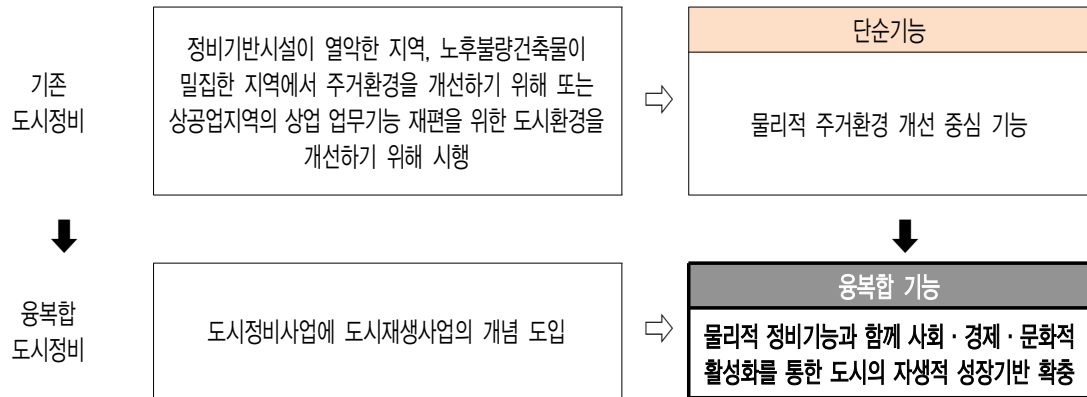
- 본 연구는 물리·환경적 측면에 중점을 둔 기존 정비사업의 문제점에 대한 인식을 바탕으로 도시재생의 개념을 접목한 융복합 도시정비 활성화 방안을 모색하는데 있음.
- 특히 노인인구 증가와 청년층 일자리 부족, 주부 등 유희 노동력 증가 등으로 인한 고용창출의 중요성을 인식하고, 지역경제의 보존과 주민고용 및 일자리 창출을 위한 융복합 도시정비 방안에 초점을 두고 연구
- 지금까지 정비사업은 기존 주거지역의 사회적, 경제적, 문화적, 물리적, 환경적 측면 등 다양한 특성을 고려하지 않고 주로 물리적 측면에서 사업성을 추구하는 방식으로 진행됨.
- 주요 연구 내용은 융복합 정비사업의 필요성에 근거하여 융복합 도시정비의 개념과 계획요소를 설정하고, 계획요소에 근거하여 관련법을 검토하였으며, 사례조사를 통해 융복합 관점에 의한 정비사업을 평가함. 그리고 경제적 측면에서 일자리 창출을 위한 경제적 융복합 정비사업 방안을 제시함.

2. 주요 연구결과

1) 융복합 개념과 계획요소의 설정

① 개념

- 기존 도시정비에 융합적 도시재생개념을 접목하여 물리적 환경개선 중심의 기능에서 사회·경제·문화적 기능을 포함하는 융합적 기능의 정비사업을 계획하고 추진하는 것을 “융복합 도시정비” 사업으로 정의



〈그림〉 융복합 도시정비 개념

② 융복합 계획요소의 설정

- 기존 문헌과 전문가 집담회의를 토대로 도시정비사업의 융복합 계획요소를 설정함
 - 융복합 계획요소는 우선 정비사업 총괄 계획요소를 설정하였으며, 물리·환경적 요소는 주요요소 4개, 세부요소 11개, 사회·문화적 요소는 주요요소 3개, 세부요소 7개, 산업·경제적 요소는 주요요소 3개, 세부요소 7개를 설정
 - 다음으로 재개발사업, 재건축사업 등 개별 사업유형의 특성을 고려하여 사업유형별 계획요소를 재설정

〈표 1〉 융복합 도시정비 통합계획요소

구분	계획 요소	세부요소
물리 환경	융복합 토지이용 및 개발	융복합 토지이용과 공간기능의 융합
		복합용도 개발방식의 활성화
	교통체계 개선	대중교통 중심의 교통체계
		토지이용과 교통의 조화
	환경	공원 녹지조성 및 환경보전계획
		그린네트워크, 보행공간 개선(베리어프리 등)
		친환경기법적용(에너지저감시설, 기존녹지활용보존 등)
	주거공간 정비	주거환경의 물리적 개선(주택개량, 수선, 정비 등)
		다양한 주거유형, 개발유형, 주택공급방식
		기존 건축물, 시설물 활용
		기반시설의 정비 및 확충
사회 문화	복지서비스	저소득층, aging 혼합 위한 주거공급 및 지원 주민의 복지 증진을 위한 시설(놀이터, 마을회관, 마을 도서관, 어린이집, 경로당 등)
	역사문화적 요소	문화유산 등 보존 및 활용
		지역내 다양한 문화적 활동 기능 부여
	협력체계 구축 및 주민참여	주민자치조직, 민관협력조직 형성 지원
		주민참여 활성화 지원
산업 경제	일자리 창출	지역주민 기술인력 조사 및 교육·정보지원(고용지원센터)
		주민제안형 등 고용 및 직업창출(지역내 주민 활용)
	지역 경제기반 재생	자생적 경제조직 발굴 및 지원(마을기업, 사회적 기업 등 커뮤니티 비즈니스 네트워크)
		지역 기반 소규모 지역경제 보존 및 보호(재래시장, 지역기반 소규모 영세상업 등)
		복합커뮤니티센터(지역 밀착형 특화된 도시형 창조경제적 기업 및 주민공동작업장 확보 등)
	신사업 기반 구축	레저, 스포츠, 문화관련산업 기반 도시 첨단산업 기반

2) 융복합 관점에서 관련법 검토

- 설정한 융복합 계획요소에 근거하여 관련법에서 담고 있는 융복합 계획요소를 검토한 결과 물리적·환경적 요소와 사회복지요소외에 대부분 취약함.
- 정비사업 유형별로 융복합 계획요소의 반영정도를 평가한 결과 주택재개발사업은 20개 요소중 5개 요소는 반영, 3개요소는 부분적 반영(32.5%), 재건축사업은 18개 요소중 5개 요소는 반영, 2개요소는 부분적 반영(33.3%), 주거환경관리사업은 19개요소중 5개 요소는 반영, 3개요소는 부분적 반영(34.2%), 재정비촉진사업(뉴타운사업)은 24개 요소중 8개요소는 반영, 3개요소는 부분적 반영(39.6%)
- 기존 지역경제의 보존과 주민의 고용 및 일자리 창출과 관련된 계획요소는 모든 사업유형에서 10%이하의 반영률을 보임.

〈표 2〉 사업유형별 융복합 기능(도시정비 관련법규 검토 종합)

구분	주요 요소	세부요소	도정법			도촉법 (뉴타운)	도시재생법
			(재개발)	(재건축)	(주거환경관리)		
물리 환경	고밀·혼합 토지이용	융복합 토지이용과 공간기능의 융합					
		복합용도 개발방식의 활성화				○	
	교통체계 개선	대중교통 중심의 교통체계		○(교통계획)		○(교통계획)	
		토지이용과 교통의 조화					
	환경	공원 녹지조성 및 환경보전계획	○(환경계획)	○(환경계획)	○(환경계획)	○(환경계획)	
		그린네트워크, 보행공간 개선(베리어프리 등)				○(서울시조례)	
		친환경기법적용(에너지저감시설, 기존녹지활용보존 등)					
	주거공간 정비	주거환경 물리적 개선(주택개량, 수선, 정비 등)	○	○	○	○	○
		다양한 주거유형, 개발유형, 주택공급방식	○(지분형주택공급)				
		기존 건축물, 시설물 활용			○		○(비용보조 또는 용자)
		기반시설의 정비 및 확충	○	○	○	○	○
사회 문화	복지서비스	저소득층, aging 혼합 위한 주거공급 및 지원	△	△	△	△	△
		주민의 복지 증진을 위한 시설 (놀이터, 마을회관, 마을 도서관, 어린이집, 경로당 등)	○	○	○	○	○
	역사문화적 요소	역사문화유산 등 보존 및 활용	△	△	△	△	△(비용보조 또는 용자)
		지역내 다양한 지역문화 활동 기능 부여					○(지역신문, 방송국 등)
	협력체계 구축 및 주민참여	주민자치조직, 민관협력조직 형성 지원					○
		주민참여 활성화 지원					○
		지역커뮤니티시설 및 프로그램(기능부여 및 운영)					
산업 경제	일자리 창출	지역주민 기술인력 조사 및 교육·정보지원(고용지원센터)					○
		고용 및 직업창출(지역내 주민 활용)					○(마을기업)
	지역 경제기반 재생	자생적 경제조직 발굴 및 지원 (마을기업, 사회적 기업 등 커뮤니티 비즈니스 네트워크)					○(마을기업, 사회적기업 등 지원)
		지역 기반 소규모 지역경제 보존 및 보호 (재래시장, 지역기반 소규모 영세상업 등)				△	
		복합커뮤니티센터(지역 밀착형 특화된 도시형 창조경제적 기업 및 주민공동작업 공간 확보 등)	△		△		△
	신사업 기반 구축	레저, 스포츠, 문화관련산업 기반					
		도시 첨단산업 기반					

주 1. 빗금치는 해당사업의 계획요소를 나타내며, 도시재생법의 경우 주민협의체 등의 사업추진조직을 통해 사회문화적 요소 및 산업경제적 요소에 대한 실행이 가능할 것으로 봄.

2. ○는 반영, △는 부분적 반영을 의미

3) 정비사업구역 사례조사

- 융복합 계획요소중 산업·경제적 요소의 반영 여부를 검토하기 위해 뉴타운사업 지구(가재울뉴타운)와 재개발구역(마포 대흥3구역)을 선정하여 사례조사를 실시
 - 검토 결과 뉴타운지구는 기존 재래시장 상권을 보호하기 위해 재래시장 현대화 계획이 이루어 지고 있었으나 기타 주민의 고용 및 일자리 창출을 위한 계획과 조직 및 지원체계는 없는 것으로 나타남.
 - 재개발구역은 산업·경제적 측면의 계획 내용이 전혀 없었음. 실제로 사업이 완료된 재개발구역 20개를 사례로 주민공동시설의 공동작업장 설치실태를 조사한 결과 단 한 구역도 설치한 곳이 없는 것으로 나타남. 법제도적 지원체계가 없는 가운데 공간 설치의 의미상실과 제도적 결함의 사례로 평가됨.

〈표 3〉 주민공동이용시설 이용현황

구 분	상세항목	단지수	비율
회의실	회의실, 커뮤니티공간, 연회장 등	9	45%
공동작업장	-	0	0%
노유자시설	어린이놀이터	20	100%
	탁아소, 어린이집 등	18	90%
	경로당, 노인정 등	20	100%
복지시설	주민운동시설, 휘트니스센터 등	20	100%
	도서관, 독서실 등	13	65%
기타	텃밭	3	15%
	코인세탁실	2	10%

주: 총 20개의 재개발단지를 대상으로 조사한 결과임.

4) 융복합 도시정비 활성화 방안

① 관련 법규 개선

- 도정법 및 도촉법 등 관련법에 융복합 도시정비를 추진하기 위한 제도적 기반을 마련할 수 있도록 관련법에 담아야 할 사항들을 제시함.
- 현재 관련법에서 이미 담고 있거나 부분적으로 담고 있는 계획요소, 그리고

새로 답아야 할 계획요소를 제시함

〈표 4〉 융복합 도시정비 관점에서 관련 법 개선안

분류	주요 요소	현행			개선		
		도정법	도촉법	도생법	도정법	도촉법	도생법
물리·환경적 요소	고밀·혼합 토지이용에 관한 사항	X	△	X	O	O	O
	교통체계 개선에 관한 사항	O	O	X	유지	유지	유지
	기존 건축물 및 시설물 활용에 관한 사항	O	X	O	유지	O	유지
	주택과 주거환경개선에 관한 사항	O	O	O	유지	유지	유지
	사회적 인프라 개선 및 확충에 관한 사항	O	O	O	유지	유지	유지
	에너지 저감시설 설치, 생태계 활용 및 보존 등 친환경 주거단지에 관한 사항	△	△	△	O	O	O
	보행공간 개선(베리어 프리, 그린네트워크 등)에 관한 사항	X	X	X	O	O	O
경제적 요소	주민 경제조직 형성 및 지원을 위한 민관협력 거버넌스 구축/지원에 관한 사항	X	X	O	O	O	O
	주민제안형 일자리 창출 등 지역 인적자원 활용 및 직업창출에 관한 사항	X	X	O	O	O	유지
	지역경제조직 유사발굴 및 지원에 관한 사항	X	X	O	O	O	유지
	지역기반 소규모 지역경제 보존 및 보호에 관한 사항	X	△	X	O	O	O
	지역주민 기술인력 조사 및 확보, 직업교육, 취업정보를 위한 고용지원센터 설치 및 지원에 관한 사항	X	X	X	O	O	O
	상업업무, 복지문화기능 융복합 기능 공간설치 및 지원에 관한 사항	△	X	△	O	O	O
	도시형 신산업 기반 구축에 관한 사항	X	X	X	O	O	O
사회문화적 요소	주민 자치조직 형성 및 사회문화적 민관협력 거버넌스 구축/지원에 관한 사항	X	X	O	O	O	O
	주민커뮤니티 시설 설치 및 주민참여 프로그램 운영 및 지원에 관한 사항	△	△	△	O	O	O
	보육, 복지, 보건, 교육, 문화시설 등 사회복지서비스 시설 설치에 관한 사항	O	O	O	유지	유지	유지
	역사적, 문화적 공간 보존 및 활용에 관한 사항	△	X	△	O	O	O
	지역문화 및 이미지 개선 등 지역정체성 형성 및 지원에 관한 사항	X	X	O	O	O	유지
	사회적 혼합(계층 및 aging 혼합)에 관한 사항	△	△	△	O	O	O

주 : 현행 : 반영(O), 부분적 반영(△), 미반영(X), 개선안 : 현행 유지, 반영 필요(O)

② 정비사업 단계별 고려사항

○ 정비사업 단계별로 사업초기 부터 일자리 창출을 도모하기 위해 지원하고 고려해야 할 사항을 제시함.

- 각각의 내용들은 정비계획 수립과정에서 고려되어야 하며, 사업승인주체와

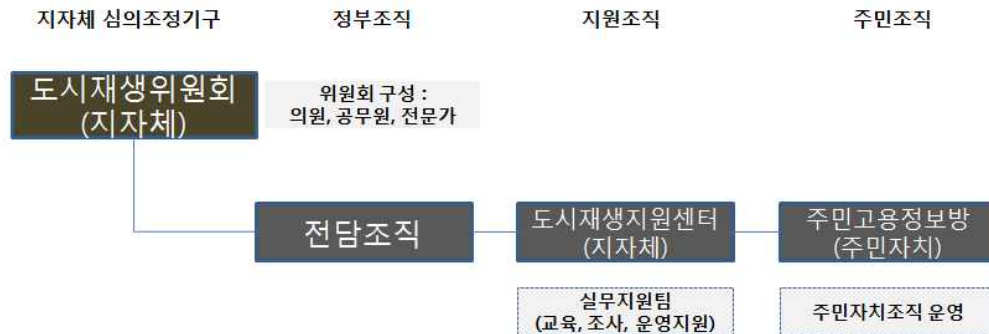
사업주체인 조합(원)의 결정, 사업후 입주민에 의해 실제화 되어야 할 내용임.

〈표 5〉 정비사업 단계별 고려사항

구 분	내 용
사업계획 단계	- 인적자원, 자연자원, 관광문화자원 조사 - 지역산업조사 및 유지보호에 관한 사항 - 기존 자생경제조직 조사 - 정비사업을 통한 주민일자리 창출 및 주민 고용계획 - 고용정보망 설치 및 운영에 관한 사항 - 융복합 토지이용 및 복합 기능 공간 설치에 관한 사항 - 주민 일자리 창출을 위한 시설(공간)설치 및 운영에 관한 사항 - 고용 및 일자리 창출을 위한 거버넌스 형성계획
사업시행 단계	- 주민제안 일자리 조사 - 주민 일자리 창출 시설 활용 및 정부지원에 관한 사항 - 지역자원 활용을 통한 지역경제촉진방안 - 정비사업 과정에서 주민일자리 창출
사업완료 단계	- 고용정보망 운영 지원 - 고용창출을 위한 지역경제 네트워크 구축 - 공동작업장 등 일자리 창조공간 활용 및 지원 - 기존 자생적경제조직 활용과 새로운 경제조직 생성 - 지역자원을 활용한 고용창출 추진 - 기존 지역산업 유지보호 및 활성화 - 거버넌스 형성 및 고용창출 교육운영지원

③ 일자리 창출을 위한 거버넌스 체계 구축

- 도시정비사업에서 경제적 융복합 기능을 활성화 하기 위해서는 거버넌스 체계가 매우 중요함.
- 정부조직과 지원조직, 주민자치조직의 상호 역할과 지원 네트워크의 형성 필요
- 이러한 거버넌스 체계 없이는 지금 처럼 주민고용과 일자리 창출을 위한 경제적 융복합 도시정비는 어려움.



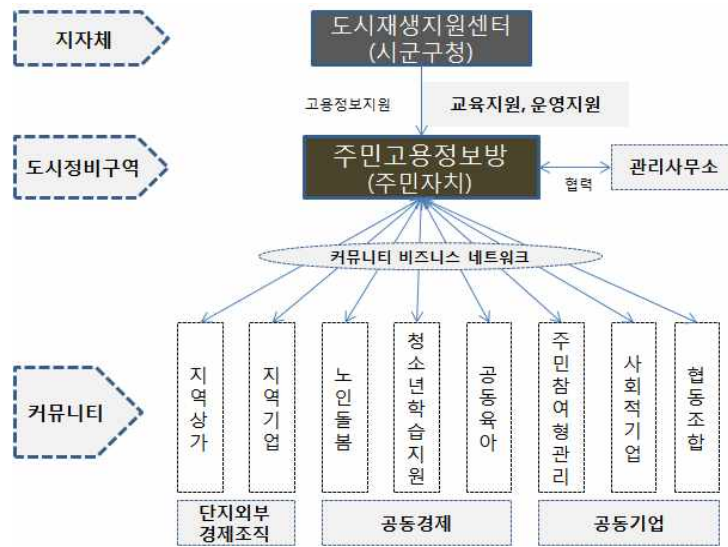
〈그림 2〉 고용창출 거버넌스 체계

〈표 6〉 관련 조직의 역할

구분	정부조직	지원조직	주민조직
역할	• 관련근거 마련, 제도의 정비 • 관련예산 수립 및 지원 • 도시재생지원센터 운영/관리	• 고용정보지원체계 구축 및 운영지원 • 조사 교육 등 지원 • 창업지원	• 고용정보 네트워크 형성 • 실질적인 운영 • 마을신문, 카페, 주민공동협동조합 등 창업 운영

④ 고용정보방 설치 및 운영

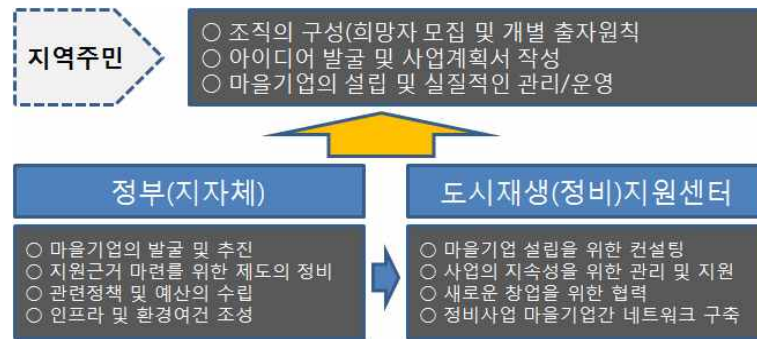
- 자생적 경제공동체에 의한 일자리 창출을 위해 주민자치조직인 고용정보방을 설치 운영해야 하며, 운영을 위해 정부조직과 지원조직의 지원체계 구축 필요
 - 고용정보방은 지역상가, 지역기업, 사회적기업, 주민공동기업, 단지내 공동육아 및 노인돌봄, 주민참여형 단지관리(소기업) 등 단지 내외의 경제조직과 커뮤니티 비즈니스 네트워크를 형성하는 중심역할 담당
 - 주민의 인적자원 관리와 고용 및 일자리에 대한 수요와 공급 관리, 주민공동창업 스쿨, 정부조직 및 지원조직과 연계 등 업무 담당



〈그림 3〉 고용정보 네트워크

⑤ 지역 자생경제조직의 육성 및 지원

- 도시정비사업에서도 도시재생법상의 마을기업 개념을 적용하여 정비사업구역 주민의 소득 및 일자리 창출을 위한 지역경제조직의 형성 및 지원 필요
- 지역 자생경제조직은 정비사업구역 주민이 주체가 되어 지역자산(인력, 문화, 자연자원 등)을 활용하는 주민공동기업으로 지역주민의 관심과 참여에 의해 구성 및 운영
- 지역의 현안문제 및 발전을 위한 사업내용으로 소득과 일자리 창출, 공동체 증진 목적
- 사업유형으로는 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등이 있음



〈그림 4〉 지역자생경제조직의 육성

⑥ 주민공동시설 융복합 기능 부여

- 현재 주민공동시설은 대부분 사회복지시설로서 사회복지 기능 및 문화기능을 위한 공간으로 이용
 - 일정 규모이상의 주택단지는 주민의 일자리 창출을 위한 경제적 융복합 기능을 부여한 복합커뮤니티 센터로서 역할 필요
 - 주민의 일자리 창출을 위해 관련 법규를 개정하여 ‘공동작업장’ 명칭을 ‘일자리 창출 시설’로 변경하고, 주민공동시설에 융복합 기능을 부여하여 일자리 창출이 가능한 경제적 활동 공간을 설치할 수 있도록 제도 개선 필요
 - 공공적 성격의 영리목적(예 : 주민고용 50%이상, 이익금의 일부 단지내 주민을 위한 공적 활용 등)으로 사업을 할 경우 제한적 영리목적 사업이 가능하도록 제도적 지원책 필요