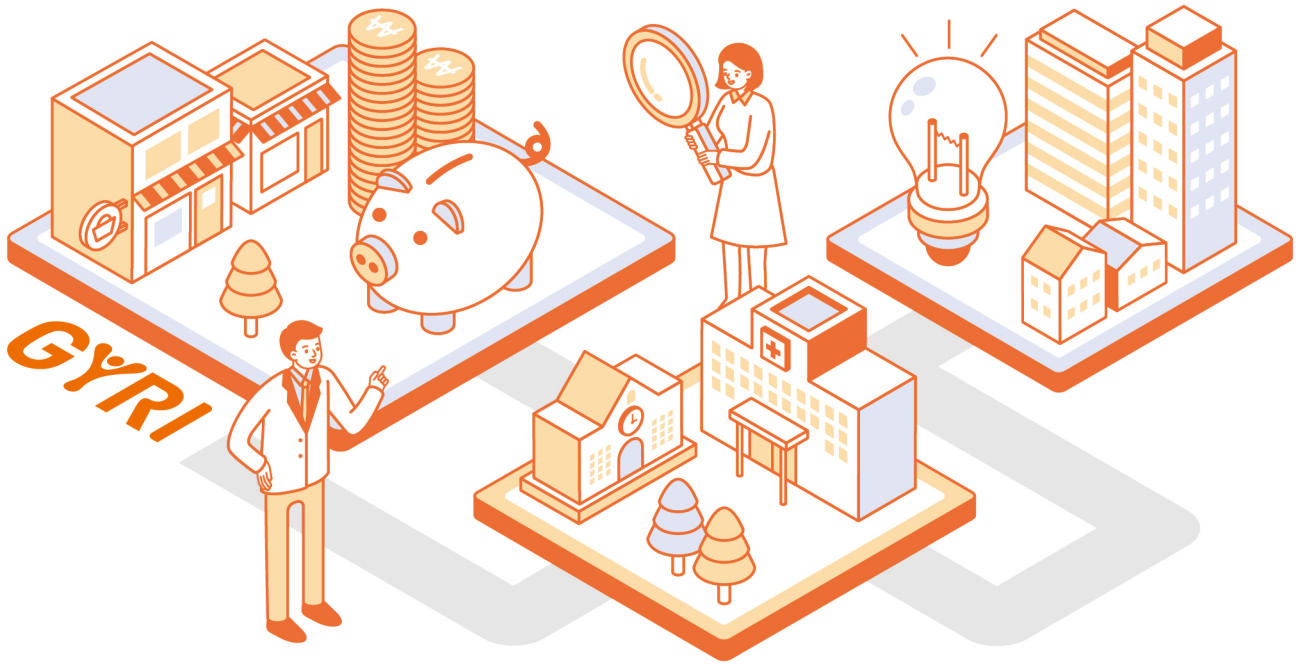


이슈 브리프

Issue Brief

09

고양시 도시재생활성화 지역 내 노후저층주거지 주거안정화 방안 모색



발행일 2022년 5월 16일
발행인 정원호
발행기관 고양시정연구원
홈페이지 www.goyang.re.kr.

연구책임자
정광진
도시정책연구실, 부연구위원

공동연구자
조해송
도시정책연구실, (前)위촉연구원

본보고서
보고서명 : 고양시 도시재생활성화지역 내
노후저층주거지 주거안정화 방안
모색 연구
저자 : 정광진, 조해송
발행일자 : 2021년 12월 31일

요약

- 01 고양시 주택의 50% 이상이 2000년대 이전에 건설되었고, 그 중 연립다세대는 30년 이상 된 건축물의 비율이 가장 높아 노후도가 심각하며, 이러한 노후저층주거지의 경우 대부분 도시재생활성화지역에 포함되어 있거나 물리적 정비 미흡
- 02 중앙정부에서는 2018년부터 도심 내 주택공급 및 주택시장 안정화를 위한 다양한 대책을 발표하였으며, 그 대책들이 개별 법률에 반영되어 노후저층주거지 개선을 위해 공공이 직접 참여할 수 있는 사업들을 실행에 옮길 수 있게 됨
- 03 이에 본 연구에서는 중앙정부의 정책기조에 대응하여 적극적으로 주택 등 물리적 개선을 위한 사업을 도시재생사업과 연계하고, 필요한 지역에 한해 공공이 직접 참여할 수 있는 방안 제안

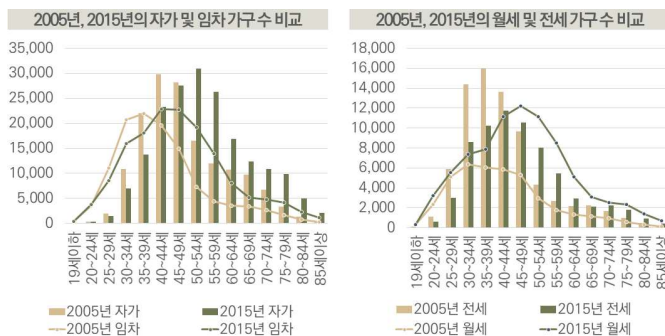
01

고양시 현황 분석

• 인구현황

- 고양시는 일산 제1기 신도시 등 개발계획으로 인해 확장된 도시이며, 이와 함께 인구도 급격하게 증가
- 장항 공공택지지구, 창릉3기 신도시 등 개발사업들이 예정되어 있어 인구는 앞으로도 성장할 가능성이 있으나 인구구조는 변화
- 전국적인 고령화·저출산의 여파로 고양시도 고령화 현상이 진행되고 있으며 영유아 인구 감소
- 이와 함께 주택점유에서도 고령층보다 신혼부부, 중장년층의 주거 안정성 악화

〈연령별 주택점유 형태〉



• 주택현황

- 일산 제1기신도시가 건설된지 30년이 지났으며, 이와 함께 주택의 노후도 증가
- 1990년대에 택지개발사업 등 대규모 개발사업으로 건설된 주택수가 45.7%를 차지
- 아파트의 경우 주로 대규모 개발사업을 통해 공급됨으로써 도로나 주차장 등 기반시설이 함께 건설되지만, 연립다세대는 개발사업에서 소외된 지역에 주로 분포하며, 기반시설 등이 미흡하여 주거의 질이 상대적으로 열악
- 연립다세대는 아파트에 비해 30년 이상 된 건축물의 비율도 높아 노후도 역시 심각

• 개발사업 변화

- 1990년대에는 일산 제1기 신도시로 대표되는 대규모 택지개발사업이 주를 이루었으나, 2000년대에는 한국국제전시장 등 도시개발사업과 정비사업, 공공주택사업으로 다양화
- 2010년대에는 일산테크노밸리 등의 도시개발사업, 창릉

3기 신도시 등의 공공주택사업과 도시재생사업을 활발히 진행하고 있으며, 특히 도시재생사업은 기초자치단체 중 가장 많은 여섯 개(혁신지구 포함)의 사업 추진

• 구도심 관리 필요

- 인구는 증가하나 구조가 바뀌고 있고, 주택은 노후화되고 있으며, 대규모 개발사업 사업과 함께 도시재생사업도 활발히 진행
- 개발사업에서 소외된 노후저층주거지의 경우 대부분 도시재생활성화지역에 포함되었으나, 물리적 정비사업 미흡
- 도시재생사업과 함께 노후저층주거지 등 구도심에 대한 전반적인 관리 필요

02

중앙정부 정책 변화

• 주택공급 정책 변화

- 도심내 주택공급을 위해 다양한 정책 발표
 - 수도권 주택공급 확대방안(18.09.12.)을 시작으로 주택시장 안정화 방안(19.12.16.), 수도권 주택공급 기반강화 방안(20.05.06.), 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(20.08.04.) 발표
 - 2021년에 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대 방안을 통해 집대성

〈주요 주택공급 정책 변화〉

구분	내용
수도권 주택공급 확대방안(2018.9.12.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상업지역, 역세권 등 주택공급 확대 ■ 소규모 정비 활성화를 위한 인센티브 부여, 가로구역 요건 완화 등
주택시장 안정화 방안(2019.12.16.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공참여형 가로주택정비사업 활성화 ■ 공공성 요건 충족 시 가로구역 사업시행 면적 확대 및 기타 특례 부여
수도권주택공급 기반강화 방안(2020.5.6.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공기업이 단독·공동시행자로 재개발 및 주거환경개선사업 참여 ■ 용적률 특례기준 완화, 주차장 설치기준 완화 등 소규모 주택정비사업 보완 ■ 주택공급 활성화지구 도입
서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안(2020.8.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공참여형 고밀재건축신규도입, 공공재개발 활성화 ■ 노후 공공임대단지, 공실 오피스·상가, 역세권 준주거·상업 지역 등 도심공급 확대
공공주도3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2021.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등 도심공공주택복합사업 도입 ■ 주민이 원하는 경우 공공이 정비사업 직접시행 ■ 주거재생혁신지구, 주거재생특화형 뉴딜사업, 도시재생사업 인정제도 확대 등 도시재생을 통한 주택공급 확대 ■ 소규모주택정비관리지역, 소규모 재개발사업 신규 도입

• 공공의 역할 확대

- 이러한 패러다임 변화의 근간은 공공의 역할 확대로 해석할 수 있음

- 그간 정비 사업은 주로 민간, 조합 주도로 실행하였으며, 사업성이 수반되지 않는 사업은 실행되지 못함
- 따라서 사업성이 없는, 민간 주도로 실행되기 어려운 노후저층주거지는 정비 되지 못하고 방치
- 주거라는 것은 인간이 살아가는 데 필수적인 의식주 중의 하나이며, 기본적으로 누려야 하는 권리라는 점에서 불가피한 경우 공공의 개입 필요
- 민간이 주도적으로 실행할 수 있는 영역에서는 민간이 주도하되, 그렇지 못한 부분에서는 공공이 어떻게 역할을 할 것인가에 대한 고민 필요
- 공공이 참여할 수 있는 다양한 사업 태동
 - 2019년부터 공기업이 공동시행자로 참여하는 공공성 요건의 개념 시작
 - 이후 도시정비법에서 공공 재건축·공공 재개발사업, 도시재생특별법에서 주거재생혁신지구 및 주거재생 특화형 뉴딜사업, 소규모주택정비법에서 소규모 주택정비 관리지역, 공공참여 소규모 재건축, 공공주택특별법에서 도심공공주택 복합사업 등 개정
- 공공의 참여, 공공의 역할 증대를 통한 활성화를 모색하고 있다는 공통점이 있으며, 앞으로 중앙정부의 정책에 발맞춰 지방자치단체의 역할 모색 필요

〈노후저층주거지 정비의 패러다임 변화〉

노후저층주거지 정비			
도시정비법	도시재생특별법	소규모주택정비법	공공주택특별법
<ul style="list-style-type: none"> 공공 재건축 공공 재개발 	<ul style="list-style-type: none"> 주거재생 혁신지구 주거재생 특화형 뉴딜사업 	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 주택정비 관리지역 공공참여 소규모 재건축 	<ul style="list-style-type: none"> 도심 공공주택 복합사업

공공의 참여, 공공의 역할 증대를 통한 활성화 모색

03

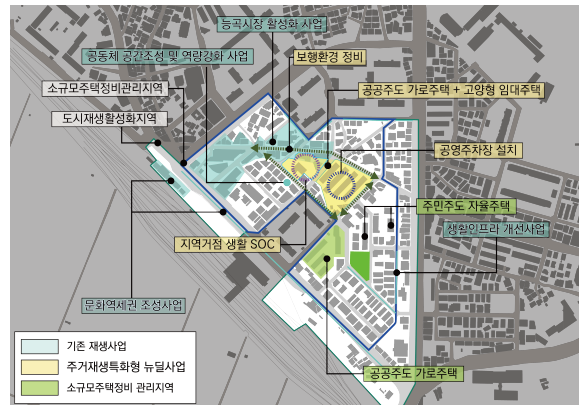
주거안정화 방안 도출

• 능곡지역 세인연립

- 능곡지역의 경우 재정비촉진지구에서 해제되면서 지역경제 기반 약화, 공동체 와해, 물리적 환경 쇠퇴 등 많은 아픔을 겪은 지역임
- 도시재생뉴딜사업에 선정되면서 이를 극복하기 위한 다양한 사업들을 시작
- 다만 세인연립, 대당연립 등은 민간투자 사업으로 분류되어 공공의 직접적인 지원은 없는 상황

- 특히 세인연립의 경우 사업이 무산된 전적이 있으며, 인근에 고양시 재정사업인 고양형 임대주택 사업 예정
- 따라서 이와 연계하여 정비하는 것이 바람직하며, 세인연립과 고양형 임대주택 모두에게 이로운 결과를 도출할 수 있음
- 또한 중앙정부에서 진행하고 있는 소규모 주택정비 관리지역, 주거재생 특화형 뉴딜사업 등을 활용하여 주거정비와 함께 지역에 필요한 생활SOC 공급
- 고양형 임대주택과의 결합 개발 시 여러 가지 이점을 부각하였지만, 현실적으로 여러 가지 이유로 인해 결합 개발이 어려울 수 있음
- 단독개발의 경우에도 국비 지원 등을 받을 수 있는 다양한 사업을 검토하고, 주거정비 뿐만 아니라 지역에 필요한 시설을 함께 공급하여 지역 전체 활성화 도모

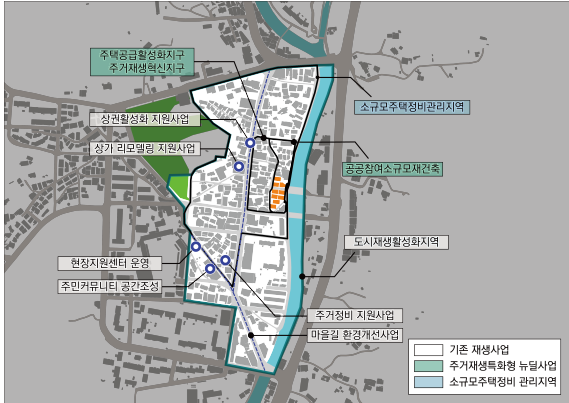
〈능곡지역 세인연립 계획(안)〉



• 고양지역 수정빌라

- 고양지역의 경우 아직 도시재생뉴딜사업에 선정되지 않았으며, 이를 위한 도시재생활성화계획 수립 준비가 계속적으로 진행 중
- 수정다세대는 일반 상업지역과 제2종 일반주거지역이 혼재되어 있으며, 대지형태가 이형적인 형태로 주택의 배치에 어려움 발생
- 따라서 일단의 지역을 소규모 주택정비 관리지역 등으로 지정하여 전체적인 관리 필요
 - 기반시설 여건이 열악하여 이에 대한 정비도 필요
 - 소규모 주택정비 관리지역 등은 법정시설 외 시설의 추가 설치 시 국비지원이 가능하며, 공동이용시설의 경우 용적률 산정 등에서 제외 가능
- 사업성 측면에서도 수정다세대만으로는 세대수가 적아 비례율 등 사업성이 떨어질 우려가 있음
- 이와 함께 분담금이 지나치게 높아 민간개발의 동력이 저하될 우려 존재
- 따라서 공공이 참여하는 공공거점사업, 공공참여소규모 재건축, 주거재생혁신지구 등 다양한 사업 추진 검토

〈고양지역 수정다세대 계획(안)〉



04

정책제언

• 도시재생사업 내 물리적 주택정비사업 활성화

- 도시재생특별법 상 도시재생사업에는 물리적 정비사업 다수 포함
 - 도시정비법에 따른 정비사업, 소규모주택정비법에 따른 소규모주택정비사업, 공공주택특별법에 따른 공공주택사업 등 가능

<도시재생사업의 범위>



- 하지만 여러 가지 이유로 인해 도시재생사업에서 물리적 사업은 진행되지 못함
 - 적극적인 주택 공급 측면에서의 사업보다는 집수리 등 소극적 차원에서의 사업이 주를 이루었음
- 도심 내 주택공급의 중요성이 점점 강조되고 있는 현재의 상황을 볼 때, 앞으로는 법에 명시되어 있는 다양한 사업을 활용하여 도시재생사업에서 물리적인 주택정비사업을 포함시켜야 함

• 관련 거버넌스 구축 및 제도개선

- 노후저층주거지의 갱신은 하나의 부서에서만 할 수 없으며, 다양한 관련주체의 거버넌스 구축 필요
 - 도시재생을 총괄하는 도시재생과, 정비사업을 총괄하는 재정비관리과, 도시관리를 총괄하는 도시계획정책관 등 시의 유관부서와 함께 고양도시관리공사, 고양시정연구원 등의 협력 필요

〈유관부서·기관 거버넌스 구축〉



- 또한 도시재생사업의 실행력 제고를 위한 제도 개선 필요
 - 도시재생활성화계획은 법정계획으로서 다양한 사업을 포함 할 수 있지만, 실질적인 실행권한이 없음
 - 반면, 도시재생혁신지구의 경우 도시정비법 및 소규모 주택정비법의 사업시행계획인가, 공공주택특별법에 따른 주택건설사업계획 승인 등의 의제처리 가능
 - 도시재생특별법 제정 당시에는 지역의 활성화를 위한 다양한 사업을 통합하려는 목적이 컸으며, 각 사업을 실행할 개별법들이 있었기 때문에 실행수단까지 마련하지는 않았음
 - 하지만 현재는 도시재생활성화지역 내 주택공급에 대한 요구가 커지고 있고, 이를 위한 새로운 사업들이 생겨나고 있기 때문에 활성화계획 내에서 어느 정도의 실행력을 갖추는 것은 필요함

• 새로운 공공성

- 성장시대의 정비사업은 고도압축성장과 생산성, 효율성, 그리고 용적률이라는 키워드로 표현되며, 효율성에 집중하여 민간의 비용과 노력으로 주택과 인프라 확대
 - 민간이 주도하는 방식은 높은 분양가가 담보되지 않으면 정비사업 불가
 - 사업성이 낮을 경우 사업 추진동력이 없는 지역이나 노후되고 열악한 주거환경 방지
- 앞으로의 주택정비사업에서는 영리성과 공공성이 상호 지원할 수 있는 체계를 마련하고, 공공의 참여가 필요한 지역에 한정하여 공공의 역할 증대 필요