

서울시 중심지 재생정책의 방향과 과제*

- 균형발전촉진지구사업을 중심으로 -

양재섭** 연구위원 jsyang@sdi.re.kr

장남중 연구위원 namjong@sdi.re.kr

권미리 연구원 mrkwon@sdi.re.kr

서울시정개발연구원 도시기반연구본부

I. 문제제기

2002년 서울시 뉴타운사업과 함께 시작된 균형발전촉진지구사업은 생활권별로 중심지를 육성하여 지역주민들의 생활 편의를 제고하고, 도심과 강남 위주로 되어 있는 공간구조를 다핵화함으로써 강남북간 균형발전을 도모하기 위한 것이었다. 사업 초기 서울시 조례에 근거하여 추진되던 균촉지구사업은 2005년 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’이 제정되면서 법적 근거를 마련하였으며, 2003년 5개 시범지구를 지정한 이래 총 9개 지구가 지정되어 사업이 추진되고 있다.

중심기능 강화와 고용기반 확충을 위해 추진되는 균촉지구사업은 구 시가지내 중심지를 전략적으로 육성하기 위한 중심지 재생정책이라고 할 수 있으며, 균촉지구로 지정된 중심지는 교통 결절과 고용 중심의 역할을 할 수 있도록 도로·지하철 등의 인프라가 집적됨으로써 새로운 중심성과 도시골격을 형성하게 된다.

* 이 글은 서울시정개발연구원의 2009년 정책과제 「중심기능 강화를 위한 서울시 균형발전촉진지구사업의 개선 방향」의 내용을 수정·보완하여 작성한 것임.

** 저자 학력, 경력 및 최근 연구 :

- 서울시립대 대학원 졸업 (공학박사), 요코하마국립대 객원연구원.
- 서울 대도시권의 주거이동패턴과 이동가구 특성 (서울시정개발연구원, 2007, 김상일 공저)
- 도시재생정책의 국제비교 연구 : 영국과 일본을 중심으로 (서울시정개발연구원, 2006)

이런 측면에서 2002년 이래 추진되고 있는 균형발전촉진지구사업의 추진실태를 파악하고, 당초 정책목표와의 정합성 여부를 점검하는 것은 시의적절하고 의미있는 작업이라고 할 수 있다. 특히, 지금까지 추진된 군축지구사업에 대해서는 ① 중심기능 강화와 고용기반 확충을 위한 종합적인 발전전략 부재, ② 주거복합 위주의 개발로 인한 중심지의 주거지화, ③ 기업본사 등 업무용도 유치 실적 부진 및 행재정 지원조치 미흡 등의 문제점이 지적되고 있는 바, 이에 대한 개선방향을 모색할 시점이기도 하다.

여기서는 중심기능 강화와 고용기반 확충이라는 측면에서 서울시 균형발전촉진지구사업의 추진실태와 문제점을 분석하고, 당초 정책목표에 비추어 서울의 실정에 맞는 균형발전촉진지구사업의 개선방향과 과제에 대해 논의하고자 한다.

II. 균형발전촉진지구사업의 추진배경과 실태

1. 추진배경과 정책목표

뉴타운사업이 낙후지역의 주거환경을 획기적으로 개선하기 위한 것이라면, 균형발전촉진지구사업은 생활권 단위 중심지를 전략적으로 육성하여 공간구조를 다핵화하기 위한 것이다. 서울시가 군축지구사업을 추진하게 된 배경은 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 서울의 중심지 기능이 도심과 강남 위주로 집중되어 지역불균형 문제가 심화되고 있다는 점, 둘째, 도시기본계획상 공간구조의 다핵화를 계획하였으나 실질적인 실현수단이 없다는 점, 셋째, 지구단위계획만 수립되어 있을 뿐 자치구의 자원 부족과 민간 이해관계의 대립으로 지역중심지의 개발이 진척되지 않는다는 점 등이다.¹⁾

따라서 균형발전촉진지구사업은 그 정책목표를, 지역별 중심지에 상업·업무기능, 문화시설 등을 확충하여 생활권 중심으로 육성하고, 공간구조를 다핵 분산형으로 개편하여 자치구별로 자율적인 성장기반을 구축하는데 두고 있다.

이를 위해 균형발전촉진지구사업은 ① 자치구별로 1~2개 중심지역을 군축지구로 지정하고, ② 지구단위계획을 재정비하여 도시기반시설에 대한 선투자와 함께 용도지역 변경을 추진하며, ③ 기반시설 설치 지원, 사업비 융자, 지방세 감면 등 행재정 지원조치를 통해 민간개발 유도하여 지역중심으로 육성하는 것을 추진전략으로 채택하고 있다.

1) 김병일, 2003, "뉴타운사업 및 균형발전촉진지구 추진방향", 서울시 지역균형발전을 위한 정책토론회 자료집, pp 87-88.

2. 사업추진 현황

서울시 균형발전촉진지구는 2003년 시범 지구(5개)가 지정된 이래, 2005년 2차 지구(3개), 2006년 재정비촉진지구(1개) 등 총 9개 지구, 342ha에 지정되어 있다. 이러한 균촉지구 지정면적은 1973년~2008년까지 35년간 서울시에 지정된 도시환경정비구역(255ha) 면적의 약 1.3배에 달하는 방대한 면적이다. 특히, 해당 지역에 거주하는 인구가 5만3천여명(2만3천세대)이고, 이 중 세입자 비율이 70%를 차지하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈표 1〉 서울시 균형발전촉진지구 지정현황

구 분	지 구	지구지정일	면적 (㎡)	인구 (인)	전체세대수 (세대)	세입자세대 (세대)	세입자비율 (%)
시범 지구 (5개)	청량리	03.11.18	375,700	3,343	1,645	—	—
	미아	03.11.18	478,599	5,249	2,508	2,098	83.7
	홍제	03.11.18	200,557	4,052	1,583	1,309	82.7
	합정	03.11.18	298,000	6,779	2,314	1,683	72.7
	가리봉	03.11.18	279,110	11,442	5,670	4,635	81.7
	소계	—	1,631,966	30,865	13,720	9,725	70.9
2차 지구 (3개)	구의·자양	05.12.16	385,340	3,325	1,664	1,250	75.1
	상봉	05.12.16	505,738	12,519	5,129	3,509	68.4
	천호·성내	05.12.16	277,100	6,125	2,590	1,779	68.7
	소계	—	1,168,178	21,969	9,383	6,538	69.7
재정비촉진	세운상가	06.10.26	438,586	—	—	—	—
계	—	—	3,238,730	52,834	23,103	16,263	70.4

출처 : 서울시 균형발전본부 자료 (2009. 3)



[그림 1] 서울시 균형발전촉진지구 지정현황

균형발전촉진지구는 대부분 기본계획 수립을 완료하였고, 일부가 정비구역으로 지정되거나 추진위원회를 구성하여 사업을 추진하는 단계에 있다. 2005년 지정된 5개 시범지구의 개발 기본계획은 완료되었고, 이후 천호·성내, 세운, 구의·자양지구 등이 완료되어 8개 지구의 기본계획 수립이 완료되었으며, 상봉지구는 수립 중에 있다.²⁾ 기본계획상으로는 균촉지구 전체 면적의 약 50%가 전면적인 철거재개발이 적용되는 ‘계획정비 및 재정비촉진구역’으로 계획되어 있고, 나머지 절반은 ‘자율정비 및 존치관리구역’으로 되어 있다.

2009년 3월 현재, 균촉지구 내 55개 계획정비구역 중에서 정비구역으로 지정된 곳은 24개(44%)이다. 이 중 추진위원회가 승인된 구역이 13개, 조합설립이 인가된 구역이 2개이며, 사업시행이 인가된 구역이 5개, 공사를 착공했거나 완료한 구역은 3개에 이르고 있다. 균형발전촉진지구는 지역단위 중심지와 고용 기반의 육성을 목표로 하기 때문에 사업방식으로 는 대부분 도시환경정비사업을 채택하고 있다.

〈표 2〉 균형발전촉진지구 내 정비사업 추진현황 (2009년 3월 현재)

구 분		계획정비구역		구역지정				사업시행인가				착공 및 완공			
		개소	면적(㎡)	구역수		면적		구역수		면적		구역수		면적	
				개	%	㎡	%	개	%	㎡	%	개	%	㎡	%
시범	청량리	4	173,850	2	50.0	82,363	47.4	—	—	—	—	—	—	—	—
	미아	14	217,938	3	21.4	101,060	46.4	1	7.1	17,686	8.1	1	7.1	17,686	8.1
	홍제	5	69,851	2	40.0	15,378	22.0	—	—	—	—	—	—	—	—
	합정	4	69,111	4	100.0	69,111	100.0	2	50.0	42,268	61.2	1	25.0	37,309	54.0
	가리봉	2	279,110	1	50.0	272,504	97.6	—	—	—	—	—	—	—	—
	소계	29	809,860	12	41.4	540,416	66.7	3	10.3	59,954	7.4	2	6.9	54,995	6.8
2차	구의·자양	7	137,903	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	상봉	8	224,403	1	12.5	25,329	11.3	1	12.5	25,329	11.3	1	12.5	25,329	11.3
	천호·성내	5	61,711	5	100.0	61,711	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—
	소계	20	424,017	6	30.0	87,040	20.5	1	5.0	25,329	6.0	1	5.0	25,329	6.0
재촉	세운상가	6	388,663	6	100.0	388,663	100.0	1	16.7	4,393	1.1	—	—	—	—
계		55	1,622,540	24	43.6	1,016,118	62.6	5	9.1	89,676	5.5	3	5.5	80,324	5.0

출처 : 서울시 균형발전본부 자료 (2009. 3)

2) 2005년 말 도시재정비촉진을 위한 특별법이 제정된 이후 2008년 5월 가리봉지구(시범지구)가 재정비촉진지구로 의제처리되었고, 2차 및 재촉지구는 모두 재정비촉진지구로 지정되어 있음.

III. 균형발전촉진지구사업의 문제점 분석

지금까지 진행된 균형발전촉진사업에 대해서는 그 성과와 함께 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 여기서는 균촉지구사업의 문제점을 ① 지구 지정의 문제, ② 계획내용과 사업방식의 문제, ③ 고용기반 및 기반시설 확충의 문제, 그리고 ④ 행재정 지원 조치의 문제 등으로 나누어 살펴보고, 이에 대한 개선방향을 모색하고자 한다.

1. 지구 지정의 문제

○ 중심거점 육성에 부적합한 지구 지정

균형발전촉진지구사업의 가장 큰 문제는 중심거점 육성에 부적합한 지구가 일부 지정되어 있다는 점이다. 현재 균촉지구로 지정된 9개 지구 중에는 2020년 목표 서울시 도시기본계획의 중심지 위계상 도심 1개, 부도심 1개, 지역중심 3개 외에, 지역별 중심거점 육성이라는 정책목표와 다소 거리가 있는 지구중심이 4개소나 지정되어 있다.

지역별 중심거점을 육성하기 위해서는 해당 지역의 교통결절로서, 주변과의 원활한 소통과 연계를 위한 도로 등 기반시설이 갖추어져 있고, 충분한 배후 인구를 바탕으로 배후 시장이 형성될 수 있는 입지적 잠재력이 있어야 한다. 그러나 일부 균촉지구의 경우 충분한 기반시설이 갖추어져 있지 않거나 배후 인구가 적어서 장래 중심거점으로 육성하기에는 그 잠재력이 미약한 지구중심에 지정됨으로써 중심거점 육성에 차질이 예상되고 있다.

○ 다수(9개)의 사업지구를 동시에 지정하여 추진

현행 균촉지구사업은 다수(9개)의 사업지구를 거의 동시에 지정하여 추진하기 때문에 공공의 행재정 지원에 한계가 있을 수 밖에 없고, 민간 개발수요 또한 여러 곳으로 분산되기 때문에 중심거점과 배후 주거지를 연계하여 개발하기 어려운 실정이다.

또한 균촉지구내 지정비된 지역이나 대규모 시설들이 사업지구에 포함되어 있는 경우도 있어서 불필요한 지가 상승과 민원 유발 등 사업추진에 장애요인이 되고 있다.

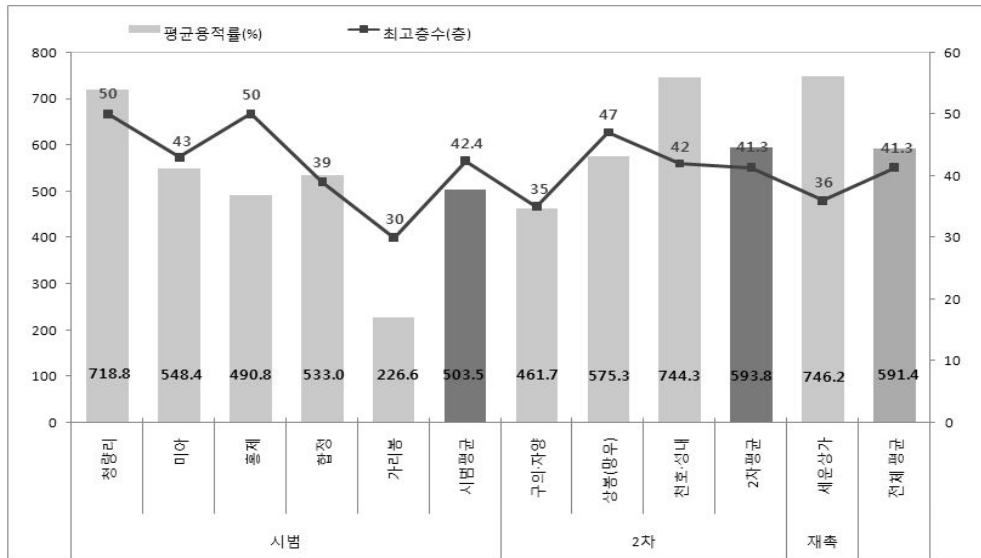
이러한 문제를 해결하기 위해서는 현재와 같이 다수의 균촉지구를 동시에 지정하여 사업을 추진하기 보다는, 서울시의 행재정 능력을 고려하여 중심거점으로서의 육성 가능성과 성장 잠재력이 높은 지구에 우선순위를 두고 집중 투자하여 사업을 추진하는 방안을 마련해야 할 것이다.

2. 계획내용 및 사업방식의 문제

○ 지역용량과 맥락(context)에 맞지 않는 과도한 개발계획

균축지구사업의 또다른 문제는 해당 지역의 용량과 주변 여건에 맞지 않게 과도한 개발계획이 수립되어 있다는 점이다. 균축지구의 개발계획을 보면, 천호·성내 744%, 청량리 719% 등 평균 용적률이 약 591%에 이르고 있으며, 최고 층수는 청량리·홍제 50층, 상봉 87층, 미아43층, 천호·성내 42층 등 평균 최고층수가 41층으로 계획되어 있는 등 해당 지역의 여건과 맥락을 초과한 고층고밀로 계획되어 있다.

이러한 고층고밀 위주의 개발은 기반시설 부족문제를 가중시킬 우려가 있으며, 주변 시가지 경관을 고려하지 않은 높이계획 역시 도시경관의 심각한 왜곡을 초래할 수 있다.



[그림 2] 균형발전촉진지구의 평균 용적률 및 최고층수 계획

○ 지역의 미래상 없이 주거복합 위주로 개발

균형발전촉진지구 사업은 고용기반과 기반시설 확충을 통해 중심기능을 강화하여 상대적으로 낙후된 지역에 생활거점을 육성하기 위한 것이다. 따라서 우선적으로 해당 지역의 여건과 기능, 장래 성장 잠재력을 감안하여 미래상을 설정하고, 이에 걸맞는 기능과 육성 용도, 단계별 개발전략을 수립하는 것이 필요하다.

그러나 현재까지 진행된 균촉지구의 개발 양상을 보면, 해당 지역의 장기적인 발전모습과 미래상이 모호한 상태에서 과도한 개발계획이 수립되어 있으며, 실제 사업은 단기적인 개발여건과 민간 사업성에 의존하는 주거복합 위주로 개발이 이루어져 중심지의 주거지화 문제가 지적되고 있다.



[그림 3] 상봉 8구역 조감도



[그림 4] 신월곡2구역 조감도

○ 중심지 육성을 위한 공공 투자와 관리수단 미흡

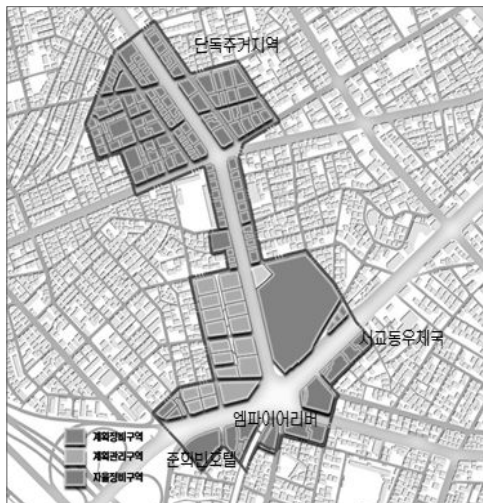
균형발전촉진지구사업은 ① 용도지역 상향 조정, ② 도시환경정비사업 적용, ③ 지방세 등 세제 감면과 건축기준 완화 등 세 가지 실현수단을 통해 이루어진다. 즉, 민간에게 과도하게 의존하는 방식으로 사업이 추진되기 때문에, 공공이 해당 지역에 필요한 핵심시설(문화시설 등)을 우선 설치하거나, 가로망 정비 등 기반시설에 선투자하여 주변 지역과의 접근성을 강화하는 등 공공의 선투자에 의한 사업추진은 미약한 실정이다,

또한 균촉지구 내에서 재정비촉진구역을 제외한 전체 면적의 50%에 달하는 준치지역(준치정비 및 준치관리구역)에는 현행 도시환경정비사업을 준용하여 전면철거 위주의 재개발 사업을 적용하기가 곤란하므로, 이들 준치지역에 대한 관리방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 3〉 균형발전촉진지구사업 내 정비유형의 구분

구분	지구	재정비촉진구역		존치정비구역		존치관리구역		계
		면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)	면적(㎡)	비율(%)	
시범	청량리	173,850	46.3	—	—	201,850	53.7	375,700
	미아	217,938	45.5	6,200	1.3	254,461	53.2	478,599
	홍제	69,851	34.8	9,616	4.8	121,090	60.4	200,557
	합정	69,111	23.2	21,616	7.3	207,273	69.6	298,000
	가리봉	279,110	100.0	—	—	—	—	279,110
	소계	809,860	49.6	37,432	2.3	784,674	48.1	1,631,966
2차	구의·자양	137,903	35.8	110,639	28.7	136,798	35.5	385,340
	상봉	224,403	44.4	24,995	4.9	256,340	50.7	505,738
	천호·성내	61,711	22.3	100,806	36.4	114,583	41.4	277,100
	소계	424,017	36.3	236,440	20.2	507,721	43.5	1,168,178
재촉	세운상가	388,663	88.6	—	—	49,922	11.4	438,586
전체		1,622,540	50.1	273,872	8.5	1,342,317	41.4	3,238,730

출처 : 서울시 균형발전본부 내부자료(2009.03)



[그림 5] 합정지구 계획구역도



[그림 6] 합정지구 존치관리구역 현황

3. 고용기반 및 기반시설 확충의 문제

○ 지역 밀착형 고용기반의 육성·보호책 미흡

서울의 구시가지내 역세권 주변에 위치해 있는 균형발전촉진지구에는 오랜동안 그 지역에 자리잡아 온 재래시장이나 역세권 주변 근린상가 등 지역 커뮤니티를 기반으로 상권이 형성되어 있다. 이에 따라 균촉지구 내에는 소상공인이나 영세상인들의 비중이 높은 편이지만, 이들의 영업권 보장이나 고용유지에 대한 대책은 미흡한 실정이다.

균촉지구사업 추진시 해당지역 내 산업 및 업종, 고용실태에 대한 면밀한 사전조사를 토대로 임대 상가를 제공하는 등 다양한 지원방안을 모색하여 지역밀착형 고용기반이 재정착할 수 있는 여건을 마련해야 할 것이다.

○ 기반시설 확충에 대한 공공지원 및 분담기준 미흡

교통결절에 위치해 있는 균형발전촉진지구가 주변 배후지 또는 여타 중심지와 연계되어 지역의 활력을 유지하기 위해서는 지구 내 뿐만 아니라 주변까지 연결되는 광역 생활권 차원의 기반시설 확충이 필수적이다.

그러나 균촉지구 자체적으로는 해결할 수 없는 대규모 기반시설 확충에 대한 공공의 지원 기준이 명확하지 않아서 해당 사업의 추진주체(지역주민)와 서울시간에 분쟁이 발생하는 경우가 있으므로(예: 가리봉지구 남부순환도로 지하화사업 등), 광역 생활권 차원의 기반 시설 확충에 대한 공공의 지원 및 비용분담 기준을 명확히 해야 할 것이다.

4. 행·재정 지원조치의 문제

○ 공공재정 지원의 원칙과 기준 미흡

균형발전촉진지구사업에 대한 서울시 재정지원 내역을 보면, 2002~2008년까지 총 1,764억원이 지원되었다.³⁾ 특히, 2007~2008년의 2년간은 균촉지구 지원액의 67%가 지출되어 도시재정비특별회계가 설치된 이후 지원액이 크게 늘어난 것을 알 수 있다.

균촉지구별로 지원액을 보면, 세운지구가 1,063억원(전체의 60%)으로 가장 많고, 미아 286억원(16%), 청량리 255억원(15%), 가리봉지구에 119억원(7%)이 지원되어 균촉지구 사업의 진척도와 해당 지구의 여건에 따라 지원규모가 다르게 나타나고 있다.

따라서 균촉지구사업에서의 공공재정 지원에 대한 원칙과 기준을 명확히 마련할 필요가 있으며, 지원 효과에 대한 모니터링과 평가도 병행해야 할 것이다.

3) 2002~2006년까지는 서울시 조례에 의한 도시개발특별회계, 2007년부터 도시재정비촉진특별법에 의한 도시재정비특별회계에서 지원됨.

〈표 4〉 균형발전촉진지구 재정비특별회계 연도별 집행액

(단위: 천원, %)

구분		계	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
시범	소계	67,604,036 (38.3)	—	15,800,000 (23.4)	3,526,732 (5.2)	33,189,820 (49.1)	3,076,484 (4.6)	5,300,000 (7.8)	6,590,855 (9.7)
	청량리	25,527,600 (14.5)	—	5,228,000 (20.5)	571,600 (2.2)	14,010,000 (54.9)	—	5,300,000 (20.8)	297,855 (1.2)
	미아	28,597,304 (16.2)	—	5,000,000 (17.5)	1,248,000 (4.4)	13,179,820 (46.1)	2,876,484 (10.1)	—	6,293,000 (22.0)
	홍제	808,320 (0.5)	—	192,000 (23.8)	616,320 (76.2)	—	—	—	—
	합정	804,685 (0.5)	—	170,000 (21.1)	634,685 (78.9)	—	—	—	—
	가리봉	11,866,127 (6.7)	—	5,210,000 (43.9)	456,127 (3.8)	6,000,000 (50.6)	200,000 (1.7)	—	—
2차	소계	2,420,422 (1.4)	—	—	—	2,100,000 (86.8)	—	320,422 (13.2)	—
	구의·자양	812,400 (0.5)	—	—	—	700,000 (86.2)	—	112,400 (13.8)	—
	망우	869,470 (0.5)	—	—	—	700,000 (80.5)	—	169,470 (19.5)	—
	천호성내	738,552 (0.4)	—	—	—	700,000 (94.8)	—	38,552 (5.2)	—
재촉	세운상가	106,344,280 (60.3)	—	—	—	—	27,927,000 (26.3)	78,417,280 (73.7)	
균촉지구 계		176,368,738 (100.0)	—	15,800,000 (9.0)	3,526,732 (2.0)	35,289,820 (20.0)	3,076,484 (1.7)	33,547,422 (19.0)	85,008,135 (48.2)

출처 : 서울시 균형발전본부 자료 (2009. 3)

○ 균촉지구내 입주 업체와 유치 업종에 대한 지원 필요

현행 균촉지구 사업에서는 신규로 건축하는 일정 규모 이상의 업무·상업시설에 대해 취득세와 등록세를 감면해 주고 있으며, 각종 개발사업에 대해서는 일부를 면제해 주기도 한다. 또한 과밀부담금도 전액 혹은 일부를 감면해 주는 등 세제 혜택을 부여하고 있다.

균촉지구 내 신규 개발업자에게 세제 혜택을 부여하는 것은 개발과 정비를 촉진한다는 점에서 효과가 있겠으나, 균촉지구 내에 입주해 있는 업체와 유치 업종에 대해서도 임대료 지원과 세제 감면 조치 등 지역밀착형 고용기반의 재정착을 위한 보다 적극적인 지원책이 마련되어야 할 것이다.

○ 원활한 사업추진을 위한 분쟁조정 기능 미흡

균촉지구 사업은 단일한 정비사업에 비해서 사업규모가 크고, 중소규모의 점포와 상가들이 입지해 있어 이해관계가 복잡할 뿐만 아니라 장기간 진행되는 사업이기 때문에 분쟁 발생의 소지가 크다고 할 수 있다. 그러나 현재의 사업추진은 대부분 민간 주도의 도시환경정비사업으로 시행되기 때문에 분쟁발생시 공공이 개입하여 중재하거나 조정하기가 어려운 실정이다.

균촉지구내 사업시행주체(토지 등 소유자, 조합), 세입자(임차상인, 영세 상공인), 자치구와 서울시, 그리고 민간 개발업자와 전문가 등이 광범위하게 참여하는 지역발전 협의체를 구성하여 민관 파트너십에 의한 협력하에서 사업을 추진하는 방안을 마련해야 할 것이다.

IV. 균형발전촉진지구사업의 개선방향과 과제

균형발전촉진지구사업은 생활권별 중심지를 물리적으로 정비하는 것외에, 해당 지역의 특성과 여건을 반영한 기능 설정, 지역밀착형 고용기반 확충, 주변과 연계된 기반시설의 지속적인 정비 등을 통해 실질적인 생활거점이 되도록 접근하는 것이 필요하다.

이러한 측면에서 균형발전촉진지구사업은 ① 해당 지역에 대한 면밀한 현황조사에 기초하여 물리적 환경외에 경제기반과 사회환경의 동시 개선, ② 종합적인 추진전략과 구체적인 정책목표의 설정, ③ 해당 지역의 자연적·경제적·인적 자원을 최적 상태로 이용, ④ 이해관계자들의 참여와 협력, 파트너십을 통한 사업 추진, ⑤ 사업추진과정에 대한 지속적인 평가와 모니터링 등과 같은 도시재생의 원칙하에서, 다음과 같은 개선방향을 설정하여 추진하는 것이 필요하다.

1. 생활권 중심지의 선별적 육성을 위한 단계별 추진전략 마련

서울시에 지정된 9개 균형발전촉진지구는 생활권별로 전략적인 중심거점을 육성한다는 측면에서 그 수가 많은 편이다. 특히, 2003년 시범지구 5개, 2004년 2차 지구 3개, 2006년 재정비촉진지구 1개 등 9개 지구가 유사한 시기에 한꺼번에 지정되어 추진되기 때문에 개발 수요가 분산되고, 서울시의 재정지원도 분산되는 문제가 있다.

따라서 당분간은 균형발전촉진지구를 추가 지정하거나 확대하기 보다는, 기존에 지정된 균형발전촉진지구사업의 성공적인 실현을 위한 추진전략을 마련해야 한다. 9개 균촉지구 중에서 사업추진 여건과 잠재력 등을 감안하여 우선적으로 육성·지원이 필요한 균촉지구를 설정하는 등 생활권 중심지의 선별적 육성을 위한 단계별 추진전략을 마련해야 할 것이다. 또한 균촉지구의 개발을 촉진하기 위해서는 특례 조치에 대한 마감 시한(예: 10년)을 두고, 사업 촉진책을 운용하는 것이 효과적일 것이다.

2. 중심지별 차별화된 장래상 설정 및 재생정책과 연계 추진

균촉지구는 중심지별 장래상과 기능이 설정되지 않은 상태에서 사업이 추진되고 있다. 청량리 부도심을 제외하면 대부분의 균촉지구가 도시기본계획상 지역중심 이하의 중심지로 설정되어 있으나, 지역중심에 대한 장래상과 개발모델이 설정되지 못한 상황이다.

현재 균촉지구 대부분은 해당 중심지의 여건과 배후주거지 현황, 개발잠재력 등 지역여건과 특성을 뛰어넘어 과도하게 개발규모가 설정되어 있으며, 실제 사업추진은 주거복합건물 위주로 전개되는 양상을 보이고 있다.

이를 개선하기 위해서는 중심지 위계상 지역중심급 중심지에 대해 지역별 특성을 감안하여 보다 분명한 장래상과 기능, 이에 적합한 육성용도 등을 설정하는 것이 필요하다. 균촉지구사업은 몇 개의 정비사업이 완료되었다고 해서 종료되는 것이 아니라, 교통결절과 고용기반으로 기능할 수 있도록 다양한 인프라가 지속적으로 확충되어야 한다.

중장기적으로는 균촉지구사업을 서울의 도시재생정책과 연계해서 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다. 균촉사업과 연계하여 해당 지역의 정비와 인프라 확충, 기능 확충 등이 통합적으로 실현될 수 있는 ‘(가칭) 전략거점 재생지구’ 사업을 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3. 산업 시프트정책과 연계하여 지역밀착형 고용기반 유지

현재 균촉지구사업에서 우려되는 점은 지역밀착형 고용기반과 중심기능 강화라는 장기적인 관점 보다 단기적인 개발과 정비 위주로 사업이 추진되는 과정에서 주거복합 위주의 대규모 개발이 대세를 이루고 있다는 점이다.

특히, 해당 지역에서 오랜 동안 정착해 온 근린생활시설과 소상공업, 재래시장 등 지역밀착형 고용기반은 사라지고 새로운 업종과 기능으로 재편되는 과정을 겪고 있는데, 이는 균형지구사업에서의 특례와 지원조치가 지역내 산업과 기능을 업그레이드하는데 중점을 두기 보다는 물리적 환경만을 정비하는데 치우쳐 있기 때문이다.

따라서 역세권에서의 주택시프트 정책과 같이, 균형발전촉진지구 내에서 산업시프트정책을 연계시켜 증가되는 용적률의 일부를 산업시프트로 기부채납 받아 임대료 증가로 인해 이주해야 하는 업체에 대해 시가 임대하여 운영함으로써 지역밀착형 고용을 유지하는 정책을 추진할 필요가 있다.

4. 기반시설 확충 및 입주업체에 대한 공공 지원 강화

중심기능과 고용기반을 갖춘 생활권 중심지를 육성하기 위해서는 균형지구내 민간개발을 유도하여 개별적인 정비사업을 추진하는 것도 필요하지만, 균형지구 및 주변지역의 도로, 지하철, 공원 등 도시기반시설을 확충하고, 배후 주거지나 여타 도심·부도심과 양호한 연결성을 갖는 것이 중요하다.

이를 위해서는 광역 생활권 차원에서 필요한 핵심시설(문화시설 등)을 균형발전촉진지구 내에 공급하는 등 사업 추진을 위한 공공의 촉매 역할이 필수적이다. 균형지구내에서는 정비구역에 대한 면적(面的)인 정비도 필요하지만, 해당 지역에 필요한 시설을 공공 주도로 공급하거나 가로망 정비, 경전철 설치 등 주변지역과의 접근성을 향상시키는 것도 촉매제가 될 수 있을 것이다. 그 외에 공공시설에 대한 선투자-후회수 방식의 도입, 서울시와 자치구 간 매칭 펀드(matching fund) 방식의 도입 등 도시기반시설 확충을 위해 공공 지원을 강화하는 것이 필요하다.

특히, 현행 균형지구사업에서의 공공 지원 및 세제 감면은 지구내에 입주하는 업체 보다는 개발업자 위주로 되어 있으므로, 입주 업종(업체)에 대한 지원을 강화하는 방향으로 개선책을 마련해야 할 것이다.

5. 지역발전협의체 구성 및 자율갱신을 위한 업그레йд 프로그램 마련

현행 균형발전촉진지구사업은 지구별 개발 기본계획을 하에서 구역별로 도시환경정비사업이 적용되고 있다. 따라서 실제 사업추진에 각각의 사업구역별로 조합 혹은 토지소유자

등 민간에 의존해서 추진되는 종래의 사업방식을 답습하고 있는 실정이다.

균형발전촉진지구사업이 해당 지구의 중심기능과 고용기반을 강화하는 사업이라는 측면에서 보다 장기적이고 지속적으로 사업을 추진하기 위해서는, 균촉지구의 이해관계자들(토지소유자, 세입자, 영업자, 소상공인 등)과 외부 전문가, 시구청 공무원들로 구성된 ‘지역발전협의체’를 구성하여 민관협력에 의한 사업시행 방안을 모색하는 것이 필요하다.

균촉지구는 지구 여건에 따라 전반적인 지역정비가 필요한 경우도 있겠지만, 해당 지구의 약 50% 정도는 기존 상태를 유지하거나 부분적인 갱신이 필요한 지역들이다. 따라서 균촉지구 내 준치 및 자율갱신지구에 대한 업그레이드 프로그램을 마련하여 해당 지역의 물리적 환경 뿐만 아니라 경제적 기반과 입지 잠재력을 향상시켜 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 김병일, 2003, "뉴타운사업 및 균형발전촉진지구 추진방향", 서울시 지역균형발전을 위한 정책토론회 자료집, pp 59-104.
- 변창흠, 2008, "도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰", 「공간과 사회」, 통권 제29호, pp 176-208.
- 서울특별시, 2003(a), 「뉴타운개발 및 균형발전촉진지구사업」
- 서울특별시, 2003(b), 「서울 지역균형발전사업에 대한 이해 : 뉴타운개발사업과 균형발전촉진지구사업을 중심으로」
- 서울특별시, 2003(c), 「서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안」, 서울시정개발연구원.
- 서울특별시, 2006, 「미래형 재정비촉진계획 수립의 과제와 방향」
- 서울특별시, 2007(a), 「도시기본계획에 따른 서울시 권역별 발전계획」
- 서울특별시, 2007(b), 「재정비촉진사업 업무매뉴얼」
- 양재섭, 2006, 「도시재생정책의 국제비교 연구 : 영국과 일본을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- 양재섭, 2008, "현행 도시재생사업의 한계와 공공의 역할", 「토지연구」, 통권 제84호, pp 45-59.
- 유경환이명훈김영욱, 2006, "서울시 균형발전사업이 도시공간구조에 미치는 영향에 관한 연구-미아균형발전사업을 중심으로", 「국토계획」, v 41, n.6, pp 51-63.