AURI-정책-2015-2

도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구

The Suggestions of Improvement Schemes for Urban Regeneration Act

서수정 Seo, Soo Jeong
윤주선 Yoon, Zoosun

(aur

AURI-정책-2015-2
도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구
The suggestions of improvement schemes for Urban Regeneration Act

지은이: 서수정, 윤주선
펴낸곳: 건축도시공간연구소
출판등록: 제569-38500002510020080000005호
인쇄: 2015년 8월 31일, 발행: 2015년 8월 31일
주소: 세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화: 044-417-9600, 팩스: 044-417-9608
http://www.auri.re.kr
가격: 9,000원, ISBN: 979-11-5659-041-5

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	서수정 선임연구위원
연구진	윤주선 부연구위원
연구보조원	김지은 SH도시연구원 초빙수석연구원 김보미 연구원

연구심의위원	김상호 선임연구위원 유광흠 선임연구위원 구자훈 한양대학교 교수 이왕건 국토연구원 연구위원 김주진 토지주택연구원 수석연구원
연구자문위원	온영태 경희대학교 교수 신중진 성균관대학교 교수 박세훈 국토연구원 연구위원 박정은 국토연구원 책임연구원 이영은 LH토지주택연구원 수석연구원 이상준 LH토지주택연구원 수석연구원 김륜희 LH토지주택연구원 수석연구원 반영선 선건축사사무소 대표 배기택 디자인연구소 이락 건축사사무소 대표 홍미영 아름건축사사무소 대표 여춘동 인터 엔지니어링 대표 심용주 행복한도시농촌연구소 소장

연구요약

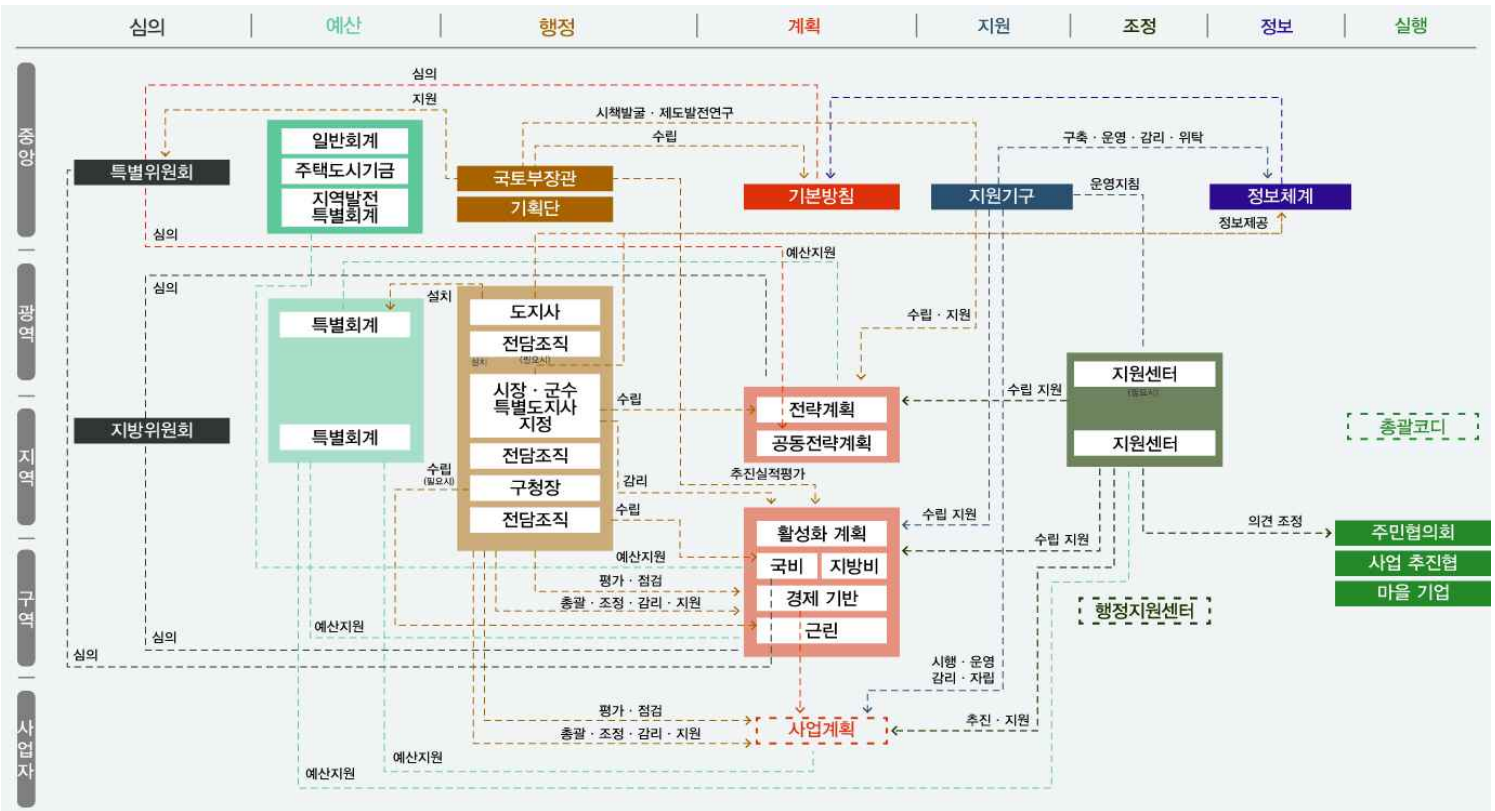
1. 연구배경 및 목적

2013년에 제정된「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)은 기성시가지의 도시관리를 통한 도시경쟁력 회복이 곧 국가 도시정책방향으로 정착되어야 한다는 것을 밝힌 것이다. 법제정과 함께 지방자치단체에서 도시재생사업을 추진하려는 의지가 높아졌고 국토교통부에서는 한국형 도시재생모델을 정립하고 「도시재생특별법」에 의한 도시재생사업의 실현가능성을 검증하기 위해 도시재생선도지역 사업을 추진하였다. 그러나 선도지역사업(이하 선도지역)을 추진하는 과정에서 도시재생활성화계획 수립과 도시재생전략계획수립 대상과 범위의 모호함, 선도지역 사업추진을 위한 거버넌스 구축 등 일부 명확하지 않은 법규정은 참여주체들 사이에 갈등의 원인이 되었다. 또한 도시재생사업은 다양한 사업추진주체가 참여하여 장소중심으로 물리적, 사회·경제적, 문화적 재생전략이 종합적으로 추진되어야 하지만 다양한 시행주체 참여방안 미흡, 주거환경관리사업, 건축협정 등을 도시재생사업과 연계하기 위한 행정이행절차의 복잡함 등으로 사업추진과정에서 한계가 드러났다. 따라서 선도지역을 비롯한 점점 확산되고 있는 지방자치단체 도시재생사업의 안정적 추진을 위해 「도시재생특별법」의 개정이 시급히 요구되는 상황이다. 이에 본 연구는 도시재생선도지역 모니터링 및 성과평가 과정에서 도출된 문제를 중심으로 도시재생사업의 실효성을 확보할 수 있는 계획수립체계개선, 거버넌스 구축방안 정립을 위한 도시재생특별법 개정안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 도시재생제도의 특성 및 주요내용

「도시재생특별법」은 도시재생지원센터, 도시재생전담조직 등 지속가능한 사업추진을 위한 조직기반과 관련한 규정을 담고 있다는 점에서 기존 도시정비사업을 다루는 타법과 차별성이 있다. 특히 민간주도로 추진되는 도시정비사업 관련제도와 달리 쇠퇴지역의 활성화와 장소중심의 종합적 재생을 유도하기 위해 국가와 지방자치단체의 역할을 강조한다는 점에서 차이가 있다. 또한 「도시재생특별법」은 오랫동안 시민사회가 제기한 거버넌스가 중심이 되는 사업추진에 대한 요구를 국가정책으로 받아 들였다는 데 의의가 있다. 이와 함께 쇠퇴도시에 대해 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면 등을 종합적으로 진단하여 쇠퇴원인에 따른 맞춤형 대안을 도출하고 도시활력을 위해 점진적으로 사업을 추진한다는 점에서 기존 정비사업을 다루는 제도와 차이가 있다. 이러한 「도시재생특별법」은 지역중심의 맞춤형 재생을 위해 다음과 같은 원칙을 담고 있다. 첫째 도시재생은 활성화지역이라는 장소단위에서 물리적, 사회·경제적, 문화적 재생전략을 복합적으로 담아 쇠퇴지역의 활력을 도모해야 한다는 점이다. 둘째 쇠퇴지역의 문제해결을 위해 지역특성과 경쟁력에 따라 도시경제기반 전략과 근린재생 전략으로 구분하여 목표를 설정하고 사업을 추진하도록 명시하고 있다는 점이다. 셋째, 다양한 이해관계자들의 협력과 소통을 기반으로 거버넌스를 구축하여 사업을 추진하도록 도시재생지원센터와 행정전담조직을 운영하도록 규정하고 있다. 넷째, 지역역량 강화를 토대로 지속가능하고 점진적인 사업추진을 위해 주민교육과 참여를 강조하고 있다는 점이다.

4가지 기본원칙에 따라 「도시재생특별법」은 도시재생사업 추진을 위한 관련조직과 주체별 역할을 담고 있는 도시재생추진체계, 도시재생의 정책과 계획, 사업시행을 위해 수립해야 하는 계획수립체계, 도시재생 추진을 위한 사업시행, 정책지원 및 특례규정으로 구성되어 있다.



도시재생특별법의 주요내용 및 체계

3. 도시재생선도지역 사업시행에 따른 한계 및 문제점

1) 도시재생선도지역 사업추진 배경 및 개요

선도지역은 「도시재생특별법」 제2조 제1항 8호에 의거 “도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로, 국가와 지방자치단체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생 활성화를 도모하는 지역”으로 한국형 도시재생의 모델을 발굴하기 위한 시범사업의 성격이다. 특히 여러 중앙부처와 지방자치단체가 추진하는 다양한 사업을 활성화지역에 담아 연계하거나 통합하여 추진하는 새로운 정책시도로써 성공사례를 만들어 향후 지자체 스스로 후속사업으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

이러한 선도지역은 국토교통부가 `17년까지 4년간 마중물을 지원(계획수립비, 사업비)하고 국비지원 종료 이후에는 지자체의 자생역량으로 사업을 지속할 수 있는 사업추진체계를 구축하는데 목적이 있으며 2014년 공모과정을 통해 경제기반형 2개지역, 근린재생형 11개 지역을 선정하여 추진하고 있다. 마중물 지원은 도시재생활성화계획 수립비용을 포함하여 주민참여를 위한 역량강화 프로그램사업, 도시재생 거점공간 조성 비용, 지역특성을 고려한 일자리 창출 등 활성화 사업 등에 사용할 수 있다.

선도지역은 처음으로 시도하는 중앙정부의 시범사업이라는 점에서 정부의 정책목표와 방향이 선도지역 현장에서 실현될 수 있도록 도시재생지원기구를 통한 전 과정을 모니터링하고 전문가 컨설팅 지원하면서 도시재생제도의 실효성을 검증하는 작업을 동시에 병행하고 있다.

도시재생선도지역 개요

구분	지자체	면적	사업비	용도지역	지역특성
도시 경제 기반형	부산 동구	3.12㎢	500억	상업지역, 주거지역	- 부산역세권과 항만재개발 지역
	청주시	9.42㎢	500억	산업지역, 주거지역, 상업지역	- 연초 제조창 이전적지
근린 재생형	서울 종로구	0.725㎢	262.65억	일반주거지역	- 뉴타운 해제지역
	경남 창원시	1.78㎢	200억	일반상업지역	- 도시재생 TB 추진 지역
	전남 목포시	0.6㎢	180억	일반주거지역과 상업지역	- 구도심 쇠퇴지역으로 목포역세권
	광주 광역시 동구	0.966㎢	220억	일반사업지역, 제2종 주거지역	- 주거환경개선구역과 폐선부지와 연접한 노후주거지 재생 지역 - 광주아시아문화예술의 전당과 인접
	전북 군산시	0.466㎢	738억	상업지역, 일반주거지역	- 근대역사경관지구로 근대건축물 자산을 활용한 활성화 필요지역 - 폐항만 지역과 인접한 쇠퇴지역
	경북 영주시	1.51㎢	269.14억	일반상업지역, 제2종 일반주거지역	- 구 철도역사 주변 쇠퇴지역 - 근대시장 골목재생과 노후주거지 재생 필요지역
	충남 천안시	0.19㎢	146억	일반상업지역	- 천안역 중심의 대학가 - 상점가 쇠퇴지역
	충남 공주시	10㎢	100억	제2종 일반주거지역, 고도보존지구	- 백제고도보존지구로 백제문화유산을 활용한 도시재생 필요지역
	전남 순천시	0.38㎢	200억	상업지역	- 순천부읍성터로 상가 쇠퇴지역
	대구 남구	2.0㎢	102.4억	제2종일반주거지역	- 대학 이전적지 및 중고교 집적지역, 장애인 관련 학교 집적 지역
	강원도 태백시	0.08㎢	98억 원	준주거지역, 2종 일반주거지역	- 통리역폐역사 인접지역과 통리 5일장 개최 지역으로 석탄산업 구조조정으로 산업 쇠퇴지역

* 출처 : 국토부 보도자료(2014)
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95073926. 2015년 8월 5일 검색

2) 도시재생선도지역 사업추진과정의 한계 및 문제점

도시재생제도 개선안을 도출하기 위해서 본 연구에서는 도시재생특별법과 도시재생사업 관련 가이드라인 분석, 도시재생선도지역 추진현황을 분석하여 다음과 같은 한계와 문제점을 도출하였다.

우선 법에서 정한 도시재생활성화계획 사업유형의 개념정의와 사업시행과정의 한계가 드러났다. 「도시재생특별법」에 의해 도시재생활성화지역은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 있으나 법에서 정한 대부분의 내용은 근린재생유형에 맞추어져 있어 경제기반형에 대한 사업목표와 전략 또한 명확하게 정립되어 있지 않아 민간투자유치가 중요한 경제기반형 사업을 추진하는데 한계가 나타났다.

두 번째로는 도시재생활성화계획수립과 관련한 한계와 문제점이다. 활성화계획 수립 과정에서 「도시재생특별법」에 명시된 도시재생활성화계획 수립내용과 범위가 명확하지 않아 과업범위에 대해 발주처와 용역수행 주체 간 갈등이 발생하는 것으로 나타났다. 또한 도시재생활성화계획은 주민참여를 전제로 수립해야 하므로 계획수립 이후 지속적인 내용의 보완과 변경이 필요하지만 도시재생활성화계획의 변경절차가 수립절차와 동일하여 도시재생사업 취지에 맞도록 활성화계획 변경절차 간소화에 대한 요구가 높게 나타났다.

세 번째로는 주민참여 사업계획 수립의 한계를 들 수 있다. 현재 도시재생활성화계획은 사업시행가이드라인에 의해 주민참여과정을 강조하고 있으나 법적으로는 공청회와 주민의견 수렴 등 형식적인 절차만으로 주민참여가 국한되어 있어 주민참여형 계획수립으로써 활성화계획 수립과정이 정착되는데 한계가 있다. 네 번째로는 다양한 주체가 참여하는 사업추진체계 구축의 한계를 들 수 있다. 현행 「도시재생특별법」에는 거버넌스 구축을 전제로 행정전담조직, 도시재생지원센터 설치 등의 규정을 두고 있으나 실제 도시재생사업을 조정하고 총괄·관리하는 역할을 담당하는 사업총괄코디네이터를 비롯한 활동주체와 관련된 규정은 미흡한 실정이다. 또한 도시재생사업을

시행할 사업시행주체는 공공기관, 민간비영리단체 등으로 다양한 주체가 참여할 수 있도록 규정되어 있으나 선도지역에서 일자리 창출을 위한 민간의 참여와 투자를 유도할 수 있는 다양한 민간주체 참여규정이 미흡하다. 따라서 다양한 주체가 참여하는 사업추진체계 구축을 위해서는 사업시행자 규정, 주민참여에 의한 활성화계획 수립 등에 대한 규정을 보완할 필요가 있다.

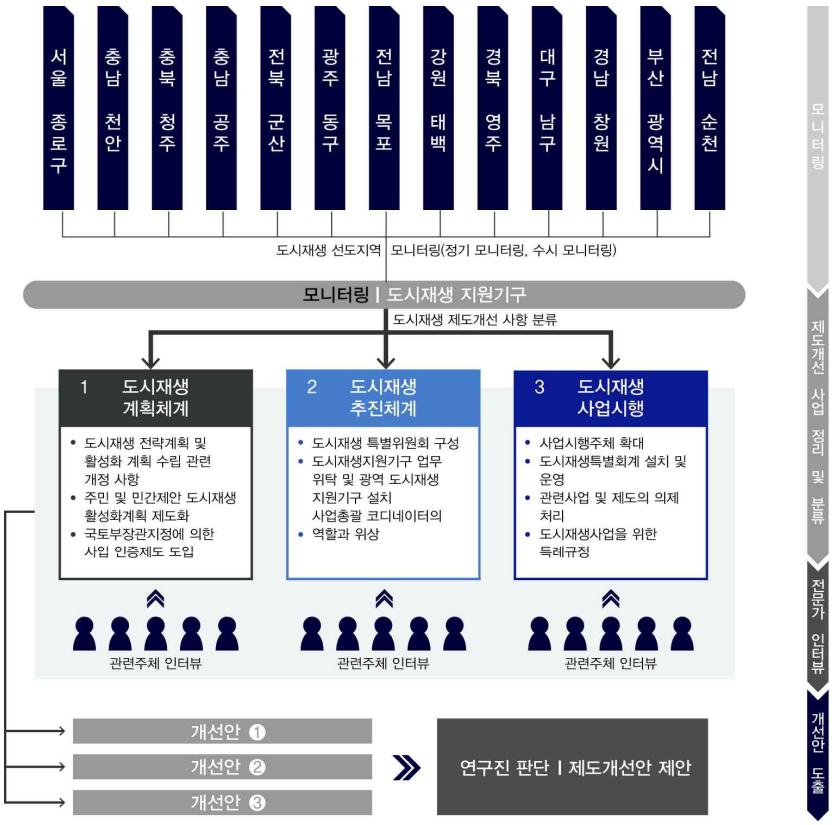
다섯째로는 장소중심의 종합적 도시재생사업추진을 위한 제도운용의 한계를 들 수 있다. 도시재생활성화지역은 장소중심의 종합적인 사업추진이 가능하도록 도시·군 관리계획 의제처리 규정을 도입하고 있다. 그러나 실제 도시재생사업 시행단계에서 사업추진을 위해 유효한 수단으로 작용하는 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등 타법에 의해 수행되는 관리계획수립은 병행하여 수립할 수 있는 의제처리 규정이 없어 계획수립 절차상 병행하여 수립하는데 어려움이 있다. 따라서 도시재생활성화계획 수립과 함께 병행할 수 있는 관련 제도 활용에 대한 규정을 보완해야 할 필요성이 제기되고 있다.

여섯째로는 선도지역 특성에 따른 지역맞춤형 사업추진을 위한 제도운용의 한계를 들 수 있다. 근린재생형 선도지역의 대다수는 노후 주거지역이 밀집되어 있으며, 대부분 영세필지, 건축법 제정 이전에 건축된 미등기 건축물, 접도조건에 부합하지 못하는 필지 등이 다수 존재하고 있다. 그러나 현행 건축법 특례조항이나 「도시재생특별법」에는 쇠퇴지역의 물리적 특성을 고려한 관련 규정이 미흡하여 주민협의를 통한 필지단위 건축물 정비가 어렵고 공공사업 추진을 위한 토지매입 절차도 복잡한 것으로 나타나고 있다. 따라서 쇠퇴지역의 특성을 고려한 건축특례 적용방안에 대한 제도보완이 필요한 상황이다. 이외에 사업시행주체의 확대, 도시재생지원기구 업무 위탁에 대한 근거규정, 도시재생활성화계획 평가와 관련한 행정절차의 간소화, 대도시 도시재생활성화계획 수립에 따른 지자체 권한확대 등의 제도개선이 필요하다.

4. 「도시재생특별법」 개선안

1) 도시재생제도 개선안 도출과정

도시재생 제도개선을 위해 선도지역 사업추진과정에 대한 모니터링 결과보고서, 도시재생활성화계획 수립내용, 도시재생사업과 관련한 사업시행 가이드라인, 전략계획 및 활성화계획 수립 가이드라인 분석을 선행하였다. 이를 통해 도시재생사업과 관련한 한계와 문제점, 제도개선을 위한 쟁점사항을 도출하였고 이를 토대로 행정담당자, 사업총괄코디네이터, 도시재생관련 전문가 등을 대상으로 심층면담조사를 수행하였다.



도시재생 제도개선안 도출 과정

2) 도시재생계획체계 관련제도 개선방안

□ 전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어정의

관련규정	개정안
제2조 정의 (도시재생 전략계획)	3."도시재생전략계획"이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 지역의 도시재생에 대한 정책방향을 제시하는 것이며, 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상도시에 대해 쇠퇴진단 및 여건분석을 통하여 도시재생활성화지역의 지정 및 유형결정, 우선순위를 지정하는 등 도시재생 추진을 위한 전략을 수립하는 계획을 말한다. 5. "도시재생활성화지역"이란 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로, 도시경제기반형 활성화지역과 근린재생형 활성화지역으로 구분하여 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역을 말한다.
제2조 정의 (도시재생 활성화지역)	6. 가. 도시경제기반형 활성화계획: 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위해 파급효과가 도시 및 국가차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산업단지, 대규모 문화·체육시설 등 핵심시설과 그 주변지역에 대해 민간과 공공이 합동으로 경제거점을 형성하고 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 도시재생활성화계획 나. 근린재생형 활성화계획 : 공동화 현상 등이 심각하나 중심시가지로서 잠재력이 있는 지역에 대해 원도심 중심으로의 도시관리정책과 재생사업을 복합적으로 추진함으로써 도심기능을 회복하는 중심시가지형과 쇠퇴한 도시지역의 생활환경 개선, 상권활성화, 지역주민의 삶의 질 향상과 공동체 회복 등을 도모하기 위한 일반형 도시재생활성화계획으로 구분

□ 도시재생전략계획수립 대상 및 계획수립 내용

관련규정	개정안
제13조 도시재생 전략계획의 내용	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 정책 및 전략 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역의 유형설정 및 우선순위

관련규정	개정안
	6. 도시재생활성화지역의 역할 및 지역 간 연계방안 7. 지원조례 주요내용 및 도시재생전담조직의 설치방안 8. 도시재생사업에 대한 지방자치단체의 예산지원 계획 및 조달방안 9. 도시재생지원센터의 설치 및 재정지원 방안
시행령 제20조 도시재생 전략계획의 경미한 변경	법 제16조제1항 단서, 제17조제1항 단서 및 제3항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항"이란 법 제13조제1항 제6호·제7호의 사항을 말한다.

□ 도시재생활성화계획수립 내용

관련규정	개정안
제19조 도시재생 활성화 계획의 수립	③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 쇠퇴 원인분석 및 진단과 잠재력 분석 2. 도시재생전략계획 및 대상지내 관련사업 추진현황 3. 성과목표 및 추진전략 4. 도시재생사업의 계획 5. 예산조달 및 예산집행계획 6. 사업추진체계 구축 및 실행, 관리방안 7. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 8. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역의 행위제한 관련 계획 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다. 또한 계획수립 초기단계부터 투자방안을 고려하고 해당 도시재생활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비·개발과 연계방안을 고려해야 한다.

□ 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화

관련규정	개정안
제19조 도시재생	⑥ 주민((이해관계자를 포함한다)은 근린재생활성화지역에서 주민공동체사업을 발굴하여 활성화계획수립권자에게 제출할 수 있다.(신설)

관련규정	개정안
활성화 계획의 수립	⑦ 도시재생활성화계획 수립권자는 제2항에 의해 제출받은 사업제안에 대해서는 제8조에 따른 지방도시재생위원회의 심의를 거쳐 도시재생활성화계획에 반영할 수 있으며, 처리결과를 제안자에게 알려야 한다(신설). ⑧ 도시재생~

□ 도시재생활성화계획의 변경

관련규정	개정안
시행령 제26조 도시재생 활성화계획의 경미한 변경	1. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비의 10퍼센트 이내의 감액 2. 도시재생활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경 3. 보조금관리에 관한 법률 제23조에 따른 보조금사업의 변경 4. 다른 법률에 따라 확정된 주요 사업계획이 법 제19조에 따른 도시재생활성화계획에 반영된 후 그 사업계획이 변경·폐지됨에 따라 그 내용을 반영하는 경우

□ 대도시 지자체에 대한 도시재생전략계획 수립권 부여

관련규정	개정안
제20조 도시재생 활성화계획의 확정 및 승인	② 시장·군수 또는 구청장 등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, **인구 50만 이상 대도시의 경우 시장은 직접 승인할 수 있으며,** 제1항 단서에 따른 경미한 사항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 도시재생활성화계획의 평가

관련규정	개정안
법 제24조 도시재생 활성화계획의 평가	① 국토교통부장관은 국비지원대상 도시재생활성화계획의 추진실적 등을 평가하여야 한다. ② 활성화계획 수립 지역 관할 도지사 또는 전략계획수립권자는 전략계획에서 명시한 도시재생활성화계획의 평가기준 및 방법, 시기에 따라 활성화계획 추진실적을 평가하여야 하고, 그 결과를 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

□ 도시재생경제활성화사업을 위한 특별구역제도 도입

관련규정	개정안
법 제21조의 2 신설	①전략계획수립권자는 경제기반형 활성화계획을 수립하면서 활성화 지역 내 일단의 토지를 도시재생투자특별구역(이하 “특별구역”)을 지정할 수 있음 ②전략계획수립권자는 특별구역에 대하여 제26조제1항에 따른 사업시행자 요건을 갖춘 자(지자체, 마을기업 등 제외)가 도입기능, 입주시설의 유형, 상세 건축계획 등을 포함한 사업계획을 제안하게 하거나 공모를 통해 사업계획을 선정할 수 있음 ③전략계획수립권자는 제2항에 따라 제안되거나 선정된 사업계획에 대해 지방도시재생위원회 심의를 거쳐 승인하고, 사업계획이 승인된 때에는 활성화계획 변경 의제 ④제3항에 따라 사업계획이 승인된 때에는 전략계획수립권자는 그 계획을 고시하고 일반인이 열람하도록 함 ⑤제4항에 따라 사업계획이 고시된 때에는「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조제4호 마목에 따른 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 봄 ⑥전략계획수립권자는 제2항에 따라 선정된 자를 해당 사업의 시행자로 지정할 수 있음

3) 도시재생 추진체계 관련 제도개선 방안

□ 도시재생특별위원회 운영 관련 개정방안

관련규정	개정안
제7조 도시재생 특별 위원회의 설치 등	③ 다음 각 호의 사항을 효율적으로 심의하기 위하여 도시재생특별위원회에 분과위원회를 둘 수 있으며, 전문위원회의 심의는 도시재생특별위원회의 심의로 본다.(신설) 1. 제1항의 2호, 3호, 5호

□ 도시재생지원기구 업무 위탁

관련규정	개정안
제10조 도시재생 지원기구의 설치	① 국토교통부장관은 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 도시재생지원기구를 설치하되, 대통령령으로 정하는 공공기관을 도시재생지원기구로 지정·위탁 할 수 있다. 1. 도시재생 활성화 시책의 발굴 2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 5. 도시재생활성화지역의 모니터링 및 평가

□ 사업총괄코디네이터의 역할과 위상

관련규정	개정안
제19조 도시재생 활성화 계획	⑤ 도시재생전략계획수립권자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생활성화계획 수립의 모든 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시재생분야 전문가를 사업총괄코디네이터로 위촉할 수 있다.
시행령 제24조의 1 (사업총괄코디네이터의 위촉 등)	① 도시재생전략계획수립권자는 법제19조제5항에 따라 사업총괄코디네이터를 위촉하려는 경우에는 미리 활성화계획수립권자의 의견을 들어야 한다. ② 법 제19조제5항에 따라 전략계획수립권자가 위촉한 사업총괄코디네이터는 법 제19조에 따른 활성화계획수립권자(이하 "계획수립권자"라 한다)에게 관련 분야 전문가의 지원 등 활성화계획수립을 위하여 필요한 사항을 요청할 수 있다. ③ 사업총괄코디네이터는 자신이 수립을 총괄한 활성화계획이 제20조에 따라 활성화계획으로 결정될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 사업총괄코디네이터는 활성화계획의 변경시 계획수립권자가 의견을 요청하는 경우에는 그 변경에 대하여 의견을 제시하여야 한다. ⑤ 경제기반형 도시재생활성화지역의 경우 필요시 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 다양한 분야의 전문가로 구성된 총괄코디네이터팀을 위촉할 수 있다. ⑥ 국토교통부장관은 사업총괄코디네이터의 업무 수행에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다. ⑦ 사업총괄코디니이터의 위촉·보수 등에 관하여 필요한 사항은 시·도 또는 대도시의 조례로 정한다.

4) 도시재생 사업시행 관련 제도개선 방안

□ 사업시행주체 확대

관련규정	개정안
제26조 도시재생 사업의 시행자	① 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 6. 1호~3호를 제외한 법인 7. 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 도시재생사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자 8. 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 등록한 부동산개발업자 9. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 부동산투자회사 10. 상법에 의해 설립한 법인 11. 1호부터 10호에 해당하는 자가 도시재생사업을 목적으로 출자하여 설립한 법인

□ 도시재생특별회계 설치 및 운영

관련규정	개정안
제28조 도시재생 특별회계의 설치 및 운용	① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있으며, **도시재정비촉진을 위한 특별법 제24조, 주택법 제73조, 주차장법 제21조의 2의 특별회계와 통합하여 설치할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다.** ②도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 **8. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로부터의 전입금** ③도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 **12. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로의 전출금**

관련규정	개정안
「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조 특별회계의 설치 등	① 특별시장·시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 "특별회계"라 한다)를 설치할 수 있으며, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제28조의 도시재생특별회계와 통합하여 설치할 수 있다.

□ 관련사업 및 제도의 의제처리

관련규정	개정안
제21조 도시재생활성화계획의 효력	⑤ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 「건축법」 제77조의 8에 의한 건축협정구역, 「경관법」 제21조 경관협정구역, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의 주거환경관리사업구역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의 2에 의한 입지규제최소구역, 「교통약자의 이동편의 증진법」 제18조 보행우선지역으로 결정된 것으로 본다. ⑥ 제5항에 따라 결정·고시된 사항에 대해서는 「건축법」 제77조의 6에 따른 건축협정서, 경관법」 제19조의 5에 따른 경관협정서, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획(안), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의 2에 관계서류에 따른다.

□ 도시재생사업을 위한 특례규정

관련규정	개정안
제30조 국유재산·국유재산 등의 처분 등	⑥ 동법 제20조에 따라 확정된 도시재생활성화계획에 공유재산취득에 관한 내용이 반영되어 있을 경우 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에도 불구하고 공유재산취득을 위한 관리계획의 의회의결을 받은 것으로 본다 .
재32조 건축규제의 환화 등에 관한 특례	④ 시장, 군수, 구청장은 필요한 경우 도시재생활성화지역 안에서 「건축법」 제11조에도 불구하고 건축행위와 관련한 허가 관련 절차에 대해 도시재생조례로 정할 수 있다.

주제어 : **도시재생**, **도시재생전략계획**, **도시재생활성화계획**, **도시재생거버넌스**

차 례

연구요약 ····· i

1. 연구배경 및 목적 ····· i
2. 도시재생제도의 특성 및 주요내용 ····· ii
3. 도시재생선도지역 사업시행에 따른 한계 및 문제점 ····· iv
   1) 도시재생선도지역 사업추진 배경 및 개요 ····· iv
   2) 도시재생선도지역 사업추진과정의 한계 및 문제점 ····· vi
4. 도시재생특별법 개선안 ····· viii
   1) 도시재생제도 개선안 도출과정 ····· viii
   2) 도시재생계획체계 관련제도 개선방안 ····· ix
   3) 도시재생 추진체계 관련 제도개선 방안 ····· xii
   4) 도시재생 사업시행 관련 제도개선 방안 ····· x iv

제1장 서론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
   1) 연구배경 및 필요성 ····· 1
   2) 연구목적 ····· 4

2. 연구범위 및 방법 ····· 5
1) 연구범위 ····· 5
2) 연구방법 ····· 6
3) 연구수행과정 ····· 8
3. 선행연구 검토 ····· 9

제2장 도시재생제도의 특성 및 주요 내용 ····· 15

1. 「도시재생특별법」 제정 배경 및 의미 ····· 15
1) 도시정책을 둘러싼 환경변화와 도시재생 정책 패러다임의 전환 ····· 15
2) 물리적 정비위주의 기존 도시재생 관련제도의 한계 ····· 17
3) 쇠퇴도시의 활력을 위한 지방자치단체 시도와 한계 ····· 21
4) 장소중심의 종합적 재생 전략으로서 도시재생특별법 제정의 의미 ····· 22
2. 「도시재생특별법」의 성격 및 기본방향 ····· 22
1) 「도시재생특별법」의 성격 ····· 22
2) 「도시재생특별법」의 5가지 특성 및 핵심 방향 ····· 23
3. 「도시재생특별법」의 주요내용 ····· 26
1) 「도시재생특별법」의 체계와 사업시행을 위한 가이드라인 운영 ····· 26
2) 도시재생추진체계 ····· 26
3) 도시재생 관련계획 및 사업유형 ····· 32
4) 도시재생활성화계획에 따른 의제처리 및 행위제한 관련 규정 ····· 39
5) 도시재생사업시행 관련 규정 ····· 40
6) 도시재생활성화를 위한 지원제도 ····· 42
4. 도시재생사업 관련 신규 제도 도입 및 운용현황 ····· 45
1) 도시경제기반활성화를 위한 입지규제최소구역제도 도입과 활용가능성 ····· 45
2) 건축협정제도 도입과 활용가능성 검토 ····· 49
3) 「주택도시기금법」 제정에 따른 주택도시기금 활용 ····· 52
4) 사회적경제 활성화를 위한 제도 활용 검토 ····· 53

제3장 도시재생 선도지역 사업시행과정 분석 ····· 55

1. 도시재생선도지역 추진배경 및 과정 ····· 55

1) 도시재생선도지역 추진배경 및 개요 ····· 55
2) 도시재생선도지역 추진과정 ····· 58
3) 선도지역 사업추진체계 및 거버넌스 구축 현황 ····· 60
2. 선도지역 조례제정 및 활성화계획수립 현황 분석 ····· 69
1) 선도지역 조례제정 현황 ····· 69
2) 선도지역 활성화계획 수립 현황 및 주요 내용 ····· 71
3. 선도지역 사업시행에 따른 제도 한계 및 문제점 ····· 74

제4장 도시재생 제도개선을 위한 의견조사 ····· 81

1. 조사개요 ····· 81
1) 조사의 필요성 및 목적 ····· 81
2) 조사대상 ····· 82
3) 조사방법 ····· 83
4) 조사내용 ····· 85
2. 도시재생 계획체계 관련 의견조사 ····· 86
1) 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립 관련 ····· 86
2) 도시재생활성화계획의 변경 ····· 95
3) 도시재생활성화계획의 평가 ····· 97
4) 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화 ····· 98
5) 국토부장관 지정에 의한 사업인정제도 도입 ····· 103
3. 도시재생 추진체계 관련 의견조사 ····· 108
1) 도시재생특별위원회 구성 방식 ····· 108
2) 도시재생지원기구 업무 위탁 및 광역 도시재생지원기구 설치 ····· 109
3) 사업총괄코디네이터의 역할과 위상 ····· 111
4. 도시재생사업시행 관련 의견조사 ····· 115
1) 사업시행주체 확대 ····· 115
2) 도시재생특별회계 설치 및 운영 ····· 118
3) 관련사업 및 제도의 의제처리 ····· 120
4) 도시재생사업을 위한 특례규정 ····· 127

제5장 제도개선의 기본방향 및 개선안 ····· 131

1. 제도개선의 기본방향 및 원칙 ····· 131
2. 도시재생계획체계 관련 제도개선 방안 ····· 132
   1) 전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어정의 ····· 132
   2) 도시재생전략계획수립 대상 및 계획수립 내용 ····· 134
   3) 도시재생활성화계획수립 내용 ····· 136
   4) 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화 ····· 139
   5) 도시재생활성화계획의 변경 ····· 140
   6) 대도시 지자체에 대한 도시재생전략계획 수립권 부여 ····· 141
   7) 도시재생활성화계획의 평가 ····· 141
   8) 도시재생경제활성화사업을 위한 특별구역제도 도입 ····· 142
3. 도시재생 추진체계 관련 제도개선 방안 ····· 144
   1) 도시재생특별위원회 운영 관련 개정방안 ····· 144
   2) 도시재생지원기구 업무 위탁 ····· 145
   3) 사업총괄코디네이터의 역할과 위상 ····· 146
4. 도시재생 사업시행 관련 제도개선 방안 ····· 147
   1) 사업시행주체 확대 ····· 147
   2) 도시재생특별회계 설치 및 운영 ····· 148
   3) 관련사업 및 제도의 의제처리 ····· 150
   4) 도시재생사업을 위한 특례규정 ····· 151

제6장 연구의 한계 및 향후 추진과제 ····· 153

Summary ····· 157
참고문헌 ····· 159

표 차 례

[표 2-1] 도시정비사업 유형별 추진현황(국토교통부 승인통계, 2015) ·····16
[표 2-2] 중앙정부차원의 도시재생 관련 조직 ·····27
[표 2-3] 지방자치단체차원의 도시재생 관련 조직 ·····29
[표 2-4] 도시재생활성화지역 단위에서 조직되는 추진주체별 역할 ·····32
[표 2-5] 도시재생전략계획과 활성화계획 수립내용 및 절차 ·····33
[표 2-6] 도시재생 사업유형 관련 주요 법령 내용 ·····37
[표 2-7] 주민주도 사업추진 관련 주요 법령 내용 ·····39
[표 2-8] 활성화계획 의제처리 및 행위제한 관련 주요 법령 내용 ·····40
[표 2-9] 도시재생활성화계획 및 사업시행 관련 주요 법령 내용 ·····41
[표 2-10] 도시재생사업 추진을 위한 직접지원제도 ·····42
[표 2-11] 도시재생 사업 추진을 위한 간접지원제도 ·····45
[표 2-12] 입지규제최소구역 관련 국토계획법 주요 내용 ·····46
[표 2-13] 입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침 주요 내용 ·····47
[표 2-14] 건축협정 관련 주요 법령 내용 ·····50
[표 2-15] 주택도시기금 관련 주요 법령 내용 ·····53
[표 2-16] 「관광진흥법」상의 도시재생사업 관련 내용 ·····54
[표 3-1] 선도지역 지원계획 (단위 : 억원/개소) ·····56
[표 3-2] 도시재생선도지역 개요 ·····57
[표 3-3] 단계별 관문심사 점검항목 및 주요내용 ·····58
[표 3-4] 도시재생선도지역 추진주체별 역할 ·····61
[표 3-5] 도시재생선도지역 전담조직 현황(2015.8월 현재) ·····63
[표 3-6] 도시재생선도지역 사업총괄코디네이터 및 도시재생지원센터 운영 현황(2015.8월 현재) ·····65
[표 3-7] 도시재생선도지역 기반구축 단계 사업추진 현황(2014년 12월 기준) ·····68

[표 3-8] 도시재생조례 주요내용 ……70
[표 3-9] 도시재생선도지역 지역별 특성 ……71
[표 3-10] 근린재생형 도시재생선도지역 핵심컨텐츠 및 관련 세부사업 ……72
[표 3-11] 도시재생선도지역 활성화계획 목표 및 추진전략 ……74
[표 3-12] 도시재생 선도지역 활성화계획 변경 요구사항(상세내용은 부록(p.125) 참고) 77
[표 3-13] 선도지역 물리적 변경 관련 애로사항 및 조치사항 ……80
[표 4-1] 조사대상자 개요 ……82
[표 4-2] 도시재생 선도지역 모니터링을 종합하여 도출한 제도개선 쟁점사항 ……85
[표 4-3] 구분별 지자체 인구 현황 (2014.12.31기준 주민등록 통계, 행정자치부 2015) ‥87
[표 4-4] 인구 규모에 따른 계획 수립 의무화 차등적용 사례 ……88
[표 4-5]도시재생전략계획을 발주한 지자체의 도시재생 활성화지역 지정(안) 현황 ……89
[표 4-6] 전략계획 수립기준에 대한 제도개선안 ……91
[표 4-7] 국계법상 주민제안 지구단위계획 및 제안사항 ……102
[표 4-8] 도시재생특별위원회와 전문위원회의 역할 구분 ……109
[표 4-9] 총괄계획가, 민간전문가, 사업총괄코디네이터 관련 규정 ……112
[표 4-10] 유사 관련법 상의 사업시행자 범위 ……117
[표 4-11] 사업시행자의 범위설정에 따른 장단점 비교 ……118
[표 4-12] 도시재생활성화계획의 구역지역과 관련된 관련법제 의제처리 대상 검토 ……122
[표 5-1] 도시재생활성화계획 유형 ……132
[표 5-2] 전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어정의 개정(안) ……133
[표 5-3] 도시재생전략계획수립 대상 및 계획수립 내용 개정(안) ……136
[표 5-4] 도시재생활성화계획수립 대상 및 계획수립 내용 개정(안) ……138
[표 5-5] 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화 개정(안) ……139
[표 5-6] 도시재생활성화계획의 변경 관련 개정(안) ……140
[표 5-7] 대도시 도시재생활성화계획 수립권한 관련 개정(안) ……141
[표 5-8] 도시재생활성화계획의 평가관련 개정 (안) ……142
[표 5-9] 도시재생경제기반형 특별구역제도 관련 개정(안) ……143
[표 5-10] 도시재생특별위원회 개정 (안) ……144
[표 5-11] 도시재생지원기구 업무 위탁 및 광역 도시재생지원기구 설치 개정(안) ……145
[표 5-12] 사업총괄코디네이터의 역할과 위상 개정(안) ……146
[표 5-13] 사업시행주체 확대 개정(안) ……147
[표 5-14] 도시재생특별회계 설치 및 운영 개정(안) ……148

[표 5-15] 관련사업 및 제도의 의제처리 개정(안) ·····150
[표 5-16] 도시재생사업시행을 위한 특례규정 개정(안) ·····151

그 림 차 례

[그림 1-1] 연구수행과정 ·····8
[그림 2-1] 도시재생 패러다임의 전환 ·····17
[그림 2-2] 도시재생특별법의 주요내용 및 체계 ·····25
[그림 2-3] 도시재생 거버넌스 체계 ·····27
[그림 2-4] 도시재생 전략계획 수립 절차 ·····35
[그림 2-5] 선도지역 및 일반지역 도시재생활성화계획 수립절차 ·····38
[그림 2-6] 도시재생사업의 시행 체계 ·····41
[그림 4-1] 도시재생 선도지역 모니터링 체계 ·····83
[그림 4-2] 도시재생 제도개선안 도출 과정 ·····84
[그림 4-3] 도시재생활성화계획 평가규정 ·····97
[그림 4-7] 시기별 총괄코디네이터와 사업시행자 업무 배분 개념도 ·····115

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법
3. 선행연구 검토

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경 및 필요성

□ 국가차원의 도시재생 정책 추진과 새로운 제도 도입 필요성 제기

- 우리나라는 2006년 국가 도시재생 R&D를 시작으로 도시의 성장관리 중요성이 대두되었고 도시경쟁력 제고 차원에서 국가차원의 쇠퇴도시 회복을 위한 정책이 필요하다는 사회적 공감대 형성
  - 국가 도시재생 R&D 조사결과, 전국 도시의 65% 이상이 인구감소와 산업체 감소, 노후주택수 증가로 인한 쇠퇴 경향을 보임[1)]
  - 이에 대응하여 지방자치단체 차원에서는 원도심 활성화를 위한 조례를 제정하여 쇠퇴한 상점가의 활력을 되찾기 위한 가로환경정비사업, 상점가특화거리 조성, 차없는 거리 조성, 문화특화거리 조성, 재래시장정비 등의 사업 추진[2)]

1) 전국 3,470개 읍·면·동 중 2,239개소(65%)가 활성화가 필요한 지역(2개지표 이상)으로 분석됨, 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, p3

- 그러나 이러한 지방자치단체 정책사업은 지역단위의 체계적인 면단위(面單位) 공간관리 수단의 부재와 물리적·사회문화적·경제적 측면이 결합된 종합적인 전략부족으로 지역재생으로 발전하지 못함

- 한편 대규모 전면철거재개발사업은 지역커뮤니티를 해체하고 저소득 주민의 주거안정권을 보장하지 못한다는 비판이 지속되었고 2007년 이후부터 세계경제위기로 인한 부동산시장 침체 영향으로 재개발, 재건축 사업에 제동이 걸림[3)]

• **이처럼 지방자치단체 도시재생 필요성 증대와 국가 도시정책의 변화에 따라 2013년「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법) 제정**

- 「도시재생특별법」 제정과 함께"국가 도시정책이 외곽개발 위주의 도시관리방식에서 벗어나 원도심 중심으로 도시기능을 재편으로 전환"[4)]함을 표명하는 국가 도시재생기본방침 발표

- 또한 기본방침에는 쇠퇴도시 활성화를 위한 재정지원과 건축법 특례, 국·공유지 활용 특례, 세제지원 등의 지원방침을 담고 있음

• **이와 함께 한국형 도시재생모델 정립과 「도시재생특별법」에 의한 도시재생사업의 실현가능성을 검증하기 위한 정책시도로 도시재생선도지역(이하 선도지역) 사업 추진을 결정[5)]**

- 2014년 전국 지방자치단체를 대상으로 공모사업을 통해 선도지역으로 13개소를 선정

- 선도지역은 각 사업별로 총 4년간 지원(도시경제기반형 2개소

---

2) 서수정, 고은정(2008), 「공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안」, 건축도시공간연구소, pp50~54

3) 2015년 8월 현재 전국 정비사업지구는 2,052개 구역이지만 추진위원회 조합이 설립된 지역은 전체 42.7%로 절반 이상이 사업추진이 미비한 것으로 나타남. 김항집, 심용주(2015), '지자체 도시재생계획수립실태와 협력적 재생계획 수립방향', 대한국토·도시계획학회 2015 정책세미나 발제 자료, p12, 서수정, 임강륜(2010), 「단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비지원방안, 건축도시공간연구소」, pp 1~2

4) 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, p1

5) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제33조 제1항에 '도시재생이 시급하거나 파급효과가 큰 지역을 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 도시재생선도지역으로 지정'할 수 있도록 규정

250억원, 근린재생형 일반규모형 6개소 100억원, 근린재생 소규모형 5개소 60억원)하는 사업으로 현재 사업 추진 중

□ 선도지역 사업추진을 통해 나타난 「도시재생특별법」의 한계

- 선도지역은 2014년 선정이후 지자체 도시재생사업 추진기반이 미흡한 상황에서 도시재생활성화계획 수립과 사업시행을 병행하여 추진
  - 「도시재생특별법」 시행과 동시에 선도지역이 지정되었고, 이에 따라 지방자치단체는 사업추진을 위한 조례, 도시재생전담조직 구성 등 조직체계를 갖추어가면서 사업을 추진
  - 이에 선도지역은 사업추진절차, 거버넌스 구축, 참여주체별 역할, 예산운용 등을 담은 '도시재생선도지역 사업시행가이드라인'을 작성하여 운영
  - 또한 도시재생제도의 조기 정착과 사업시행과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위해 도시재생지원기구를 통해 모니터링과 리뷰보드운영에 의한 관문심사과정을 병행
- 선도지역 사업추진과정에서 활성화계획수립 및 사업시행에 관련된 일부 불분명한 법규정 등은 참여주체들 사이에 갈등의 원인으로 작용
  - 활성화계획 수립에 관해서는 내용 및 변경절차 등에 대한 기준이 모호하여 업무범위와 깊이에 대한 해석의 차이로 발주처인 행정 전담조직과 용역시행주체 사이에 이견 발생
- 세부 단위사업 추진과정에서는 다양한 주체가 참여할 수 있는 근거 부족 및 근린단위 일자리 창출을 위한 사회적 경제 운영과 관련한 세부 규정이 미흡하여 실행력 있는 사업을 발굴하기 어렵다는 한계
- 또한 쇠퇴지역의 특성상 「건축법」 제정('62년 제정) 이전에 건립된 건축물이 다수 분포하고 있으나 이에 대한 처분 규정 미흡
  - 특히 빈집·빈점포 등의 처분과 활용 규정이 미흡하여 사업추진의 실효성을 확보하는데 한계
- 장소중심으로 다양한 재생사업이 종합적으로 추진되어야 하는 도시재생의 특성상 「도시재생특별법」만으로는 사업추진이 어렵다는 한계

- 도시재생활성화계획 수립과 함께 타법에 근거한 도시재생 관련사업 추진을 위한 행정절차 완화조치가 필요하나, 「도시재생특별법」에는 도시관리계획 결정에 대한 행정절차 의제처리 규정만 있음
- 또한 「건축법」 특례적용을 위한 「건축법」, 국공유지 활용을 위한 「국유재산 및 공유재산법」, 조세특례 적용을 위한 「지방세법」 등 다양한 법제도 활용이 필요하지만 각 관련법간의 위계나 행정절차상 관계 설정 등이 미흡하여 제도 운용상 한계

□ 2016년부터 도시재생사업 확대에 따른 제도보완 필요

- 서울시에서는 국비지원 도시재생사업 이외에 서울형 도시재생사업을 추진하고 있으며, 각 지방자치단체에서도 도시재생전략계획을 수립하면서 도시재생활성화 지역을 정하고 있는 상황
  - 도시재생전략계획 수립과정에서 계획수립의 위계와 계획내용에 대한 법규정에 대한 재검토 필요성이 제기
  - 또한 선도지역 추진과정에서 도시경제기반형과 근린재생형 활성화 계획에 대한 명확한 정의와 사업특성에 대한 구분 필요성도 제시
  - 특히 도시경제기반형 사업은 민간투자 및 기업유치가 중요하므로, 민·관이 함께하는 새로운 사업모델이 필요하다는 평가
  - 근린재생형은 과거 도시의 중심지였던 원도심과 쇠퇴한 중심상업지역의 활성화를 위해 도시계획적 차원의 개선이 보완되어야 한다는 평가 제기
- 따라서 지방자치단체 도시재생사업의 확산에 대응하고 지역특성을 반영한 도시재생사업의 안정적 추진을 위해「도시재생특별법」개선이 시급히 요구되고 있는 상황

2) 연구목적

- 도시재생선도지역 모니터링 및 성과평가 과정에서 도출된 문제를 해결하고 도시재생사업의 실효성을 확보할 수 있는 계획수립체계, 거버넌스 구축을 위한 도시재생특별법 개정안 제시

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

□ 「도시재생특별법」 개정안 제시를 위한 대상지 분석 범위

- 2014년 선도지역으로 선정된 13개소(경제기반 2개소, 근린재생 11개소)에 대한 법 적용과정의 한계 및 문제점 분석
  - 현재 선도지역 중 경제기반형인 청주를 제외하고 12개소가 국토교통부의 활성화계획승인을 거쳐 세부 단위사업을 추진 중에 있으므로 청주를 제외한 12개소의 사업시행과정에서 나타나는 한계와 문제점 분석
- 「도시재생특별법」에 의한 계획수립 분석 대상은 활성화계획 수립에 한정
  - 현재 도시재생전략계획은 각 지방자치단체별로 수립 중에 있으며, 활성화계획은 선도지역 12개소만 승인을 받았기 때문에 계획내용에 대한 규정의 한계를 도출하기 위한 조사대상은 선도지역 활성화계획 내용에 국한
  - 다만 전략계획수립 내용의 법규정과 현재 수립중인 계획내용과의 정합성을 파악하기 위해 중간보고를 수행한 몇 개 지자체를 대상으로 분석

□ 연구의 내용적 범위

- 「도시재생특별법」에 의한 도시재생사업은 근린재생형과 도시경제기반형으로 구분하고 있으며, 2014년 선도지역 또한 2개 유형으로 구분하여 사업시행
- 선도지역 추진과정에서 근린재생형과 도시경제기반형은 사업추진체계와 사업시행주체, 추진과정 등에서 차별성이 있으며, 이를 위한 제도 또한 유형별 특성에 맞게 정비해야 할 필요성 제기[6)]

6) 선도지역 연차별 모니터링과 성과평가를 토대로 2016년도 일반지역 도시재생사업 지원대상 선정과정에서는 경제기반형과 근린재생형의 차별성을 명확하게 제시하고, 사업시행가이드라

- 특히 경제기반형은 민간투자와 재원조달 방안이 근린재생사업보다 강조되고 있는 실정이며, 이를 위한 민간참여사업의 추진체계에 대해 도시재생 R&D에서 연구 진행 중

- 따라서 본 연구에서는 도시재생사업의 대다수를 차지하고 있는 근린재생 유형의 효율적 사업추진을 위한 제도개선 방안을 제안하는 것으로 한정하고자 함
  - 그러나 경제기반형과 근린재생형에 공통적으로 적용될 수 있는 사항은 본 연구에 포함하여 검토
- 현재 「도시재생특별법」 제정 이후 각 지방자치단체 도시재생사업은 선도지역만 추진 중에 있으며, 선도지역은 세부단위사업 시행을 위한 사업추진체계를 정비하고 있는 시점
  - 따라서 활성화계획수립과정과 일부 주민참여 프로그램 사업 추진과정에서 나타난 제도 적용상의 한계와 문제점 분석을 토대로 제도개선안 제시
- 「도시재생특별법」을 비롯한 도시재생사업 추진과정에서 적용해야 하는 「건축법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등은 도시재생사업 의제처리에 한정하여 검토

2) 연구방법

□ 관련문헌 및 지침 분석

- 국가도시재생기본방침, 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립가이드라인, 사업시행가이드라인 분석
- 지자체 도시재생조례 및 도시재생관련 제도 운영사항(지자체 도시재생조례, 도시정비기금 운영지침 등) 분석

□ 도시재생선도지역 사업진행에 대한 모니터링 보고서 및 활성화계획 승인도서 분석

인과 활성화계획수립 가이드라인 또한 별도로 마련하여 운영하는 것으로 추진하고 있음

- 근린재생형 선도지역 활성화계획 승인도서와 세부사업시행계획 수립을 통한 활성화계획 변경내용 등을 분석하여 제도적용상의 한계와 문제점 파악
- 근린재생형 선도지역 모니터링과정에서 작성된 모니터링 관리카드, 모니터링 보고서, 성과평가 보고서 등을 분석하여 제도적용상의 한계와 문제점 파악

□ 도시재생 참여주체에 대한 심층면담 조사

- 「도시재생특별법」에 의해 선도지역이 선정된 이후 사업추진이 1년 정도 경과하였으나 각 지방자치단체별로 도시재생사업에 대한 이해정도가 다르며, 참여주체들에 대한 공감대 형성도 미진한 상황
- 따라서 다양한 주체의 의견을 수렴하는 과정이 중요하지만, 다수의 의견을 수렴하는데 한계가 있으므로 도시재생사업 초기부터 참여했던 전문가를 중심으로 집중 면담조사 수행
  - 선도지역 및 일반지역(2016년 국비지원사업 대상지역) 총괄코디네이터, 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립주체, 선도지역 지방자치단체 행정전담조직 담당자, 도시재생사업에 참여하는 지역활동가 등을 대상으로 심층면담조사
  - 도시재생 R&D 참여주체, 도시재생지원기구 전담인력, 「도시재생특별법」 제정에 참여했던 주체 등을 대상으로 심층면담

3) 연구수행과정

[그림 1-1] 연구수행과정

3. 선행연구 검토

- 「도시재생특별법」 제정 이후 불과 2년이 경과하였고, 각 지방자치단체에서도 도시재생전략계획 수립 초기단계에 있으므로 「도시재생특별법」과 관련된 선행연구는 아직 미흡한 상황
- 따라서 관련 연구는 사업시행과정에서 나타난 제도개선 필요사항보다는 법제도 자체에 대한 분석을 통해 다음과 같은 개선안을 제시한 연구에 국한됨

□ 도시재생 전략계획 및 활성화계획 관련 문제점 분석 및 개선방안 제시

- 「도시재생특별법」의 활성화계획 유형 세분화를 위한 제도개선 필요성 제시
  - 현재 도시재생사업 유형은 「도시재생특별법」 제2조에 의해 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 있으나 이는 사업유형이라기 보다는 도시재생활성화계획의 유형으로 구분
  - 이에 선행연구에서는 2가지 유형만으로는 지역특성을 반영한 다양한 도시재생 계획수립이 어렵다는 점을 제시[7)]
  - 이와 관련하여 양재섭 외(2013) 연구에서는 '구도심 혹은 중심지 활성화형'을 추가한 사업유형 다양화 방안을 제시[8)]
  - 특히 서울시의 서울형 도시재생 모델 구축(지역자산보존 및 주거재생형, 산업기반활성화형, 도시기능전환형, 경제기반재생형)을 예로 들면서 서울시와 자치구의 역할 분담을 통한 다양한 사업유형을 적용할 필요가 있음을 주장
  - 김현수 외(2014) 연구에서는 근린재생형 활성화계획이 중심지 및 준공업지역 활성화, 이전적지 활용 등 다양한 유형의 재생사업을 포괄하기에 한계가 있으므로 물리적 측면 외에 생활환경, 경제환경, 사회·교육환경, 주민 재생의지와 역량 등을 고려하여 사업유형을

7) 권정만·김선경 (2014), "도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계: 도심정책적 관점을 중심으로", 한국지적정보학회지 v.16(1), pp.83-101
8) 양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원

결정할 필요가 있음을 제시[9)]

- 추용욱 외(2015)는 도시경제기반형의 경우 법에서 정한 대상범위와 전략계획 및 활성화계획수립가이드라인에서 제시하는 대상기준이 다르므로 명확한 개념 제시 및 공간범위 조정이 구체적으로 제시되어야 한다는 점을 제시[10)]
- 또한 근린재생형도 국비지원 규모에 따라 일반형과 소규모 유형으로 구분하는 방식에서 벗어나 중소도시에서 필요로 하는 원도심 상권재생형, 생활 및 주거지재생형, 공공공간 활성화형 등의 형태로 구분하는 방안 제시
- 이러한 연구성과는 공통적으로 「도시재생특별법」에서 정한 두 가지 사업 유형이 지역의 다양한 특성을 반영하는데 한계가 있다는 점을 지적하고 이에 대응하여 다양한 유형의 사업을 추진할 필요성을 제시

• 도시재생활성화지역 선정을 위한 쇠퇴지역 진단기준 보완 필요성 제시

- 현행법에는 도시재생전략계획에서 도시재생활성화지역을 지정하기 위해 인구감소추이, 산업쇠퇴추이, 노후건축물 비율 3가지 기준을 토대로 쇠퇴지역을 선정하도록 규정
- 이와 관련하여 양재섭 외(2013) 연구에서는 도시재생활성화지역 선정 기준이 단순·획일적이며 지정 요건이 완화되어 있어 다수의 활성화지역이 추출되므로 쇠퇴특성과 여건을 반영할 수 있도록 지정요건을 강화하여 지자체 조례로 위임하고 자치구·주민들의 공모를 토대로 활성화지역을 선정하는 방안 제시[11)]
- 권정만 외(2014)는 인구, 산업, 물리적 환경 등 기본지표 외에 지역주민들의 특성을 반영할 수 있는 지표를 추가·보완한 쇠퇴지역 선정 필요성 제시[12)]

---

9) 김현수·김상조·김항집·문재·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원, pp.40

10) 추용욱·류종현 (2015), "도시재생특별법 1년의 성과와 과제", 강원발전연구원 정책메모 v.428, p.9

11) 양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원, pp.58–59

12) 권정만·김선경 (2014), "도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계: 도심정책적 관점을 중심으로", 한국지적정보학회지 v.16(1), pp.83–101

□ 기존 도시계획체계와 위계설정 필요성 제시

- 「도시재생특별법」 제도 도입 후 사업추진이 1년여 시간밖에 지나지 않았다는 점에서 「도시재생특별법」의 가장 기본적인 구조인 계획수립과 관련한 연구가 일부 진행
- 특히 도시재생전략계획 및 활성화계획과 관련하여 각종 기본계획간 관계정립과 위계설정에 대한 연구가 진행되었고, 도시·군기본계획 및 도시·주거환경정비기본계획 등과 계획내용 중복이 우려되므로 각 계획간 위계설정이 필요하다는 연구결과 도출
  - 양재섭 외(2013)는 도시재생전략계획수립에 대해 도시·군 기본계획상 권역(대생활권)계획과 연계하여 수립하되 도시·주거환경정비기본계획의 주거지 정비·보전·관리방향과 연계해야 함을 강조하였으며, 도시재생활성화계획은 지역(소생활권)계획과 연계하여 수립할 필요성을 제시[13]
  - 김현수 외(2014) 연구에서는 도시·군기본계획은 공간계획에 있어 모든 부문별 계획을 총합하는 종합계획으로서의 위상을 가지며 도시재생전략계획은 부문계획을 더 상세하게 발전시키는 부문적 성격을 가지는 계획으로서 위상을 갖도록 역할을 명확하게 구분할 필요성을 제시[14]
  - 이와 관련하여 도시·군기본계획이 신개발 위주의 방향성을 가지고 있으므로 도시재생전략계획의 주 수립대상이 되는 기성시가지의 공간구조 및 기반시설과 관련하여 계획상 부합하지 않을 가능성이 높다는 점을 강조[15]
  - 따라서 장기적으로 도시·군기본계획의 내용이 신개발 위주, 신개발 가용지의 공급보다는 기존시가지의 재생, 기반시설 및 생활편익시설

13) 양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원, pp.56
14) 김현수·김상조·김항집·문재·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원, pp.81–82
15) 김현수·김상조·김항집·문재·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원, pp.81

공급을 중심으로 변화하여 기성시가지 재생을 기본으로 하는 맥락으로 바뀌어야 한다고 주장[16]

- 기존 연구성과에서 제시한 바와 같이 도시재생전략계획은 도시·군기본계획의 부문계획 성격으로 자리매김해야 한다는 점에서 공감대 형성
- 그러나 도시·군 기본계획이 기성시가지의 재생을 목표로 전환된다면 도시재생전략계획과의 차별성 측면에서 계획위계와 수립내용에 대한 차이를 명확하게 정립해야 할 필요

□ 건축규제 완화에 따른 문제점 및 개선방안 제시

- 「도시재생특별법」은 쇠퇴지역 활성화와 단위사업의 촉진을 위해 「건축법」 특례조치와 세제특례제도를 도입하고 있음
- 이와 관련하여 선행연구에서는 특례제도의 적용에 따른 부작용을 우려해 지역 여건에 맞는 신중한 선택과 지원방안 발굴이 필요하다는 점을 강조
  - 권정만 외(2014)는 「도시재생특별법」상 「건축법」 특례조치가 과밀개발을 초래할 수 있으므로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 기준을 넘어 적용되는 특례적용은 폐지되어야 한다고 주장하였으며, 용적률과 높이제한을 완화하는 것은 지역 여건에 따라 신중하게 검토해야 함을 강조[17]
  - 특히, 양재섭 외(2013) 연구에서는 과거 뉴타운사업에서의 특례조치로 인한 부작용을 고려하여 사업성을 높이기 위한 규제완화 특례 활용은 최소화하고 소단위 정비·개선을 위한 특례의 추가를 검토하여 지역여건에 따라 접도조건을 완화하는 방안 제시[18]

16) 김현수·김상조·김항집·문재·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원, pp.85
17) 권정만·김선경 (2014), "도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계: 도심정책적 관점을 중심으로", 한국지적정보학회지 v.16(1), pp.83-101
18) 양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원, pp.67

□ 주민참여 및 주민협의체 구성의 문제점 및 개선방안 제시

- 「도시재생특별법」은 기본적으로 지역주민의 자발적 참여와 내생적인 역량을 발휘하여 지역활성화를 도모하기 위한 절차와 사업과정을 담고 있음
- 이러한 「도시재생특별법」의 취지에 따라 선행연구 또한 주민참여 도시재생사업 추진을 위한 주민참여 절차 및 유도책 마련 필요성 제시
  - 권정만 외(2014) 연구에서는 현재 주민참여 절차와 협의체 구성에 대한 규정이 부족하므로 주민참여 절차를 마련하고 주민협의체 구성을 의무화하는 등 관련 규정을 강화할 필요성 제시[19)]
  - 추용욱 외(2015)는 주민들이 도시재생을 물리적 시설개선 중심으로 인지하고 있으므로 도시재생에 대한 이해도를 높이는 프로그램을 통해 도시재생의 가치와 목표를 전달하고 도시재생 정책변화에 대한 홍보와 마케팅 등의 프로그램 개발을 제안[20)]

□ 도시재생사업추진을 위한 재원 관련 문제점 및 개선방안 제시

- 「도시재생특별법」은 도시재생활성화지역의 실행력을 담보하기 위한 수단으로 중앙정부는 도시재생기금을 마련하고 지방자치단체에서 도시재생재원으로서 도시재생특별회계를 설치하도록 유도
- 이와 관련하여 선행연구에서는 중앙정부차원의 도시재생기금 마련이 필요하다는 연구와 지자체 차원의 재원마련의 필요성에 대한 연구결과 제시
  - 양재섭 외(2013) 연구에서는 중앙정부 차원의 도시재생기금 설치 및 지방정부와 매칭 방식으로 운영하는 방안 제시[21)]
  - 김현수 외(2014)는 도시재생특별회계의 재원인 재산세, 개발부담금, 재건축부담금, 과밀부담금 등은 이미 재정비촉진특별회계, 도시·주거환경기금, 도시개발특별회계에서 사용 중이므로 지자체의 기

19) 권정만·김선경 (2014), "도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계: 도심정책적 관점을 중심으로", 한국지적정보학회지 v.16(1), pp.83-101
20) 추용욱·류종현 (2015), "도시재생특별법 1년의 성과와 과제", 강원발전연구원 정책메모 v.428, p.10
21) 양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원, pp.74

존 재원을 나누어서 활용하는 방안이 필요함을 제시[22)]

- 이러한 선행연구결과에 따라 국토부는 주택기금 구조를 개편하여 도시주택기금으로 전환하고 도시재생사업 촉진을 위해 자금 출자와 융자할 수 있는 「주택도시기금법」을 제정하여 2015년 12월에 시행 예정

□ 선행연구와의 차별성

- 선행연구는 제도 도입 초기에 진행된 연구로서 실증적인 분석보다는 연구자들의 이론적 지식을 바탕으로 문제제기와 대안 제시
  - 본 연구에서는 도시재생선도지역 사업 추진과정에 대한 모니터링과 성과분석을 토대로 현장중심의 현안 문제를 도출하고 이에 대한 개선안을 제시한다는 점에서 차이
- 기존 연구성과는 국내·외 사례분석을 토대로 제도운영상의 한계와 문제점을 도출하였다는 점에서 한계
  - 본 연구에서는 도시재생사업에 참여하는 다양한 이해관계자들의 집중면담조사를 통해 실제 사업추진과정에서 발생하는 실질적인 문제 도출
  - 문제도출과정에서 집단지성에 의한 합리적인 대안을 제시함으로서 합리적이고 실현가능한 제도개선안을 제안한다는 점에서 선행연구와 차이가 있음
- 따라서 선행연구에서 제시한 제도개선 관련 문제를 토대로 선도지역 사업추진과정에서 나타난 제도상의 한계를 비교하면서 본 연구 진행

22) 김현수·김상조·김항집·문채·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원, p.40

제2장 도시재생제도의 특성 및 주요 내용

1. 도시재생특별법 제정 배경 및 의미
2. 도시재생특별법의 성격 및 기본방향
3. 도시재생특별법의 주요내용
4. 도시재생사업 신규 관련제도 도입 및 운용현황

1. 「도시재생특별법」 제정 배경 및 의미

1) 도시정책을 둘러싼 환경변화와 도시재생 정책 패러다임의 전환

- 산업화·고속성장의 시대에서 정보화·안정적 성장의 시대로 전환함에 따른 도시정책의 변화 요구
  - 근대화 이후 한국은 고도경제성장의 과정을 거쳤으며 경제발전을 뒷받침하기 위해 도시정책 또한 대규모 산업단지조성과 플랜트 건설, 부족한 주택공급을 달성하기 위한 대규모 아파트 단지건설 등의 공간수요에 대응
  - 이러한 공간수요에 따라 개발형태와 물리적 환경 조성방식은 1,2기 신도시 건설을 비롯한 대규모 택지개발에 의한 도시확장과 노후 주거지의 대규모 전면철거방식으로 추진
  - 그러나 우리나라는 고도경제성장시기가 끝나고 저출산·고령화 사회로 진입하면서 인구 정체기에 들어섰고 주택보급률 또한 100%를 넘어, 기존의 대규모 외곽개발 위주의 도시확장과 대규모 전면철거방식에 의한 도시정비 정책은 한계에 달함[23)]

- 이같은 사회·경제적 환경변화는 개발시대에 과도하게 지정되었던 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 뉴타운 사업과 재개발, 재건축사업의 부진이라는 결과로 나타났고 정비사업 해제지구도 증가[24)]

[표 2-1] 도시정비사업 유형별 추진현황(국토교통부 승인통계, 2015)

사업구분	재건축사업	주택재개발사업	주거환경개선사업
구역지정	3,214개소	1,204개소	1,009개소
추진현황	조합 미설립 2,215개소	미시행 555개소	미시행 280개소

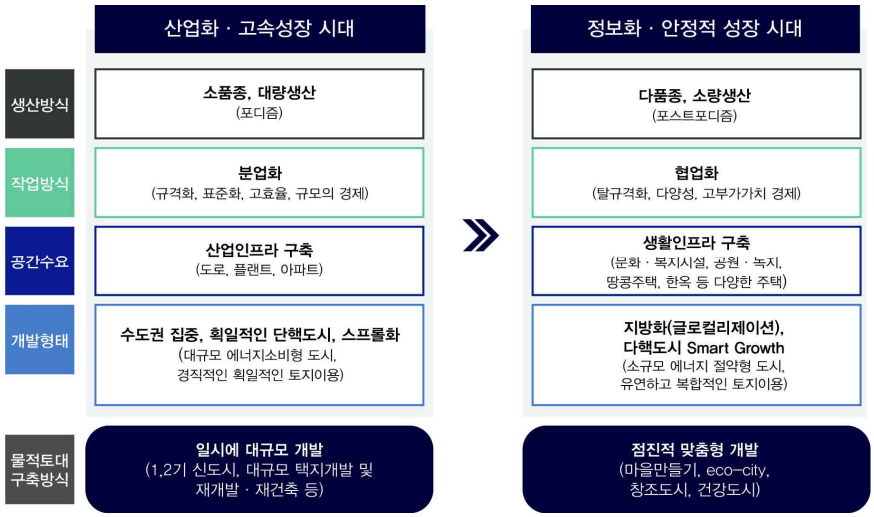
- 이러한 도시정책의 환경변화와 함께 스마트성장정책과 도시재생 정책이 도시경쟁력의 핵심 수단으로 부상
  - 기성시가지는 지역경제의 중심이자 교통의 결절점으로 지역의 중심 생활공간이었으나 물리적 환경의 노후화와 도심외곽으로의 산업·공공기능·주택의 이주로 쇠퇴
  - 전세계적으로 IT기술의 발달로 인한 정보화 시대를 맞이하여 경제성장을 주도하는 노동력의 이동이 자유로워지면서 도시경쟁력이 곧 국가경쟁력으로 나타나는 시대로 전환
  - 도시경쟁력의 원동력은 창조경제를 이끌어 갈 수 있는 창조적인 인력에 있으며, 창조적 인력은 사업·과학·문화·예술 등 다양한 분야가 교류·소통할 수 있는 장소로서의 도시환경을 선호
  - 이에 전 세계는 모두 창조적인 인력이 쉽게 접근할 수 있는 교통여건과 문화·생활환경 인프라가 좋은 기성시가지 재생전략을 통해

23) 도시재생특별법에 의한 국가도시재생기본방침에서는 도시정책의 전환필요성을 제시하면서 대규모 외곽개발위주의 도시확장은 기반시설 유지비 등 도시관리비용의 증가와 사회적 비효율을 초래하므로 도시내부의 '질적 내실화'로 정책이 전환되어야 한다고 명시. 국토교통부(2013), 국가 도지재생기본방침, p1

24) 도시재정비촉진법에 의한 뉴타운지구지정이 가장 많은 서울과 경기도는 2010년부터 구역해제를 둘러싼 주민들의 요구에 따라 주민동의 과정을 거쳐 해제절차를 밟고 있는 지역이 많으며, 경기도의 경우 2012년 10월 기준으로 뉴타운 사업은 당초 12개시 23개 지구에서 7개시 13개 지구로 축소·조정되었다. 경기매일신문, 2012.10.10일자

도시경쟁력을 강화하면서 도시를 단순히 투자의 대상이 아니라 삶터와 일터로서 공존할 수 있는 장소로서 인식

- 우리나라 또한 쇠퇴한 기성시가지의 경쟁력을 회복하고 상대적으로 열악한 생활환경을 개선하기 위해 지역맞춤형 도시재생으로 도시정책이 전환할 것을 요구
  - 국가 정책이 기성시가지의 역사와 문화, 인문학적 가치와 잠재력을 살려 다양한 계층이 모일 수 있는 창조경제의 기반인 공간토대를 만들기 위한 점진적·맞춤형 정비방식으로 전환할 필요성 제기



[그림 2-1] 도시재생 패러다임의 전환

* 서수정외(2014), 국가건축정책과제 및 추진전략, 국가건축정책위원회, p38 재구성

2) 물리적 정비위주의 기존 도시재생 관련제도의 한계

- 대도시 중심의 획일적인 정비수단과 제도적 한계
  - 2013년 국내도시 쇠퇴현황 분석자료에 의하면 전국 3,470개 읍·면·동 중 2,239개소(65%)가 활성화가 필요한 지역으로 나타남[25]

25) 쇠퇴도시를 결정하는 3개의 지표는 "① 최근 30년간 인구 최대치 대비 현재 인구가 20퍼센트 이상 감소 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구감소 ② 최근 10년간 총 사업체 수 최대치 대비 현재 5퍼센트 이상 감소 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소 ③ 전체 건축물 중 총 20년 이상 지난 건축물이 50퍼센트 이상"임. 국토교통부

- 쇠퇴도시는 인구감소, 사업체수 감소, 노후건축물 비율로 판단할 수 있지만 쇠퇴원인은 신도시개발로 인한 중심시가지 쇠퇴, 인구감소와 고령화로 인한 커뮤니티 쇠퇴, 기존 산업구조 재편에 따른 도시쇠퇴 등 다양하며 대도시와 중소도시에서 나타나는 양상이 다르지만 궁극적으로는 사회·경제적 쇠퇴와 물리적 쇠퇴현상이 복합적으로 나타남[26)]
- 「도시재생특별법」 제정 이전의 도시재생은 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」으로 추진
- 이 제도들은 도시 전체 또는 일부지역을 대상으로 쇠퇴원인을 찾아내고 도시기능의 회복과 주거환경정비, 기반시설정비 등을 위한 광역단위의 계획(도정법은 도시정비기본계획, 도촉법은 재정비촉진계획)을 수립한다는 점에서 효과적인 도시정비사업을 추진하기 위한 조치로 볼 수 있음
- 그러나 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시정비기본계획은 인구 50만 이상 대도시에만 의무적으로 수립하게 되어 있고, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비촉진사업은 주거지역의 경우 50만㎢이상, 중심지역의 경우 20만㎢이상으로 정하고 있어 지방중소도시에는 적용할 수 없다는 한계
- 또한 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 주택재개발, 재건축, 도시환경정비사업 등은 공공의 부족한 재원을 민간투자 활력으로 보완하는 물리적 정비방식(property-led regeneration)에 집중하고 있어 대부분 사업성이 높은 서울과 수도권, 대도시 중심으로 진행
- 따라서 대도시 뿐 아니라 지방중소도시의 재생에 대한 수요를 고려하여 선택성과 다양성을 전제로 한 유연한 제도 마련 요구

• 하드웨어 중심의 대규모 자본주도 사업을 촉진하는 제도

(2013), 국가도시재생기본방침, p3

26) 서수정(2012), "도시정비사업에서 도시재생으로의 전환, 종합적 시각의 새로운 제도모색", auri M vol 7, 건축도시공간연구소, p100

- 쇠퇴지역의 활성화는 지역 커뮤니티 활성화와 자생적인 경제활동 촉진을 위한 마을학교나 직업훈련교육, 지역의 생활협동조합 운영 등을 위한 커뮤니티 비즈니스 활동을 지원할 수 있는 교육, 문화, 의료, 복지 등 다양한 프로그램이 병행되어야 함

- 그러나 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 대다수 사업은 물리적 정비에 중점을 두고 있어, 오랜 시간 형성되어 온 골목경제와 살아 있는 인문학적 자원, 주민들의 일상생활이 묻어 있는 기존 커뮤니티 해체를 동반[27)]

- 물리적 환경개선을 목적으로 하고 있는 기존 제도는 기반시설 확보와 토지이용의 재편을 위해 정비예정구역을 정하는 기준도 인구밀도, 노후불량건축물 비율, 접도율, 과소필지 비율과 같은 물리적 기준이 우선적으로 반영됨

- 또한 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 사업은 민간사업 주도로 추진되고 있어 사회자본 형성을 위한 제도적 지원은 미흡

• 장소중심의 통합적 계획을 어렵게 하는 공공재원 지원의 경직성

- 쇠퇴지역의 활성화를 위해서는 지역의 잠재력을 발굴하여 지역 주민들이 자생적인 역량을 갖추도록 사회·경제적, 생활적 재생 프로그램이 결합된 종합적인 전략 필요

- 그러나 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 도시정비사업은 물리적 공간을 개선하는데 기여했지만 그 장소에 살아가는 사람들의 삶에 활기를 불어넣지는 못하였다는 평가가 일반적[28)]

- 특히 사업성이 낮은 쇠퇴지역은 주민들의 경제수준이 낮고 고령자 비율도 높으며, 일자리가 부족하지만 지방자치단체의 재정자립도

27) 이러한 문제에 대응하여 2012년에 도시 및 주거환경정비법을 개정하여 기본계획수립에 세입자 대책계획을 마련하도록 규정하고 있으나 임대주택공급 방안 등에 국한되고 있음

28) 서수정(2012), "도시정비사업에서 도시재생으로의 전환, 종합적 시각의 새로운 제도모색", auri M vol 7, 건축도시공간연구소, p101

도 낮아 공공이 공급해야 할 기반시설 투자여건 또한 미흡하며, 민간투자 여력도 낮아 도시정비사업을 통한 기반시설정비라는 공공의 무임승차 전략을 취하기로 어려운 것이 현실[29]

- 이러한 지방자치단체는 도시활력을 위해서 공공재원을 선투자하여 차후에 민간투자 활력을 기대하는 리버리지 효과에 기댈 수 밖에 없으나 재정자립도 또한 낮아 중앙정부가 지원하는 각종 보조금에 의존할 수 밖에 없는 현실
- 그러나 중앙정부에서 지원하는 각 부처별 예산은 사업별로 칸막이가 명확할 뿐 아니라 대부분의 보조금은 교부 목적에 따라 각 부처에서 지원할 대상과 기준을 정하여 그 목적에 합당한 사업에 대해서만 지원하는 것이 일반적임
- 지원결과에 대해서도 독립적인 성과를 도출해야 한다는 예산운용 지침이 적용되고 있으며 각 사업별로 예산지원시기도 달라 장소단위에서 다양한 사업을 종합적으로 운용하는데 한계[30]
- 따라서 쇠퇴지역의 활력을 위해서는 일자리 창출 사업이나 커뮤니티 활성화 사업과 같이 소프트웨어적인 프로그램 사업과 문화복지 지원시설, 도로, 공원 등의 사회기반시설 정비를 비롯한 하드웨어 사업이 결합되어야 함
- 이를 위해 각 단위사업에 지원되는 비용을 장소중심으로 연계하여 한정된 예산을 효율적으로 사용함으로서 시너지 효과를 기대하는 것이 필요[31]

• 지역의 자생역량을 활용하지 못하는 하양식 제도

- 지속가능한 도시재생을 위해서는 지역주민의 자발적 참여와 지역

29) 서수정(2012), “도시정비사업에서 도시재생으로의 전환, 종합적 시각의 새로운 제도모색”, auri M vol 7, 건축도시공간연구소, p102

30) 예를 들면 문화체육관광부의 대부분 사업은 프로그램운영과 인건비만 지원하고 있으며, 사회서비스시설 관련 지원예산은 시설건립비용만 지원, 국토부의 사업은 도시기반시설 설치와 같은 하드웨어 정비비용만 지원

31) 서수정(2012), “도시정비사업에서 도시재생으로의 전환, 종합적 시각의 새로운 제도모색”, auri M vol 7, 건축도시공간연구소, p102

의 활력을 위해 기여하겠다는 주민의지를 바탕으로 점진적으로 사업을 추진해야 쇠퇴한 지역의 회복을 기대할 수 있음

- 그러나 기존 도시정비사업은 구역지정 과정에서 주민 공청회나 공람이라는 의견수렴 과정을 거치지만 행정주도의 관료적이고 하양식 의사결정 방식으로 진행되고 있어 재생의 주체인 주민의견을 반영하는데 한계
- 따라서 지역주민 스스로 흩어져 있는 지역자산을 보존하고 활용하면서 지역의 쇠퇴문제를 해결하기 위한 처방안을 도출할 수 있는 상향식 의사결정방식을 보장할 수 있는 지원제도 필요

3) 쇠퇴도시의 활력을 위한 지방자치단체 시도와 한계

- 위와 같은 기존 제도의 한계로 인해 2000년 중반 이후부터 지방자치단체는 쇠퇴한 원도심을 살리기 위해 '원도심활성화 조례', '도심활성화 정책'등을 수립하여 원도심 상점가 활성화, 마을만들기 사업 등을 추진해 왔음
  - 이러한 지방도시의 공통된 시도는 가로정비사업이나 마을 골목길 환경정비 등으로 나타났고 기반시설 확보가 어려운 지역에 최소한의 정비효과를 기대하고 추진
- 그러나 지방도시의 도심활성화 정책의 시도는 장소단위의 종합적인 계획수립에 의한 체계적인 관리수단이 없어 일회적이고 이벤트 중심으로 사업추진
  - 지역의 역사·문화적 특성, 사회·경제적 특성을 고려하지 못하고 타 지역의 우수사례를 여과 없이 적용함으로써 전국적으로 유사한 성격의 사업 추진
  - 또한 재정확보가 가능한 사업부터 산발적으로 추진함으로써 개별사업간 연계가 미흡할 뿐 아니라 가로정비 중심의 사업에 국한되어 산발적이고 분산된 사업추진
  - 더욱이 도심쇠퇴의 근본적인 원인에 대한 처방책이 미흡하여 민간의 점진적이고 자발적인 활동으로 이어지지 못함

4) 장소중심의 종합적 재생 전략으로서 도시재생특별법 제정의 의미

- 이처럼 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」의 제도적 한계와 지방자치단체가 시도하는 원도심 활성화 사업의 한계를 극복하고 쇠퇴도시의 활성화를 도모하기 위해 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정
  - 「도시재생특별법」은 쇠퇴지역의 활성화와 장소중심의 종합적 재생을 유도하기 위한 재정과 전문인력, 조직설치 등을 통한 공공의 역할을 강조
  - 또한 「도시재생특별법」은 도시활력을 위해 시민사회로부터 제기된 요구를 국가정책으로 받아 들였다는 데 의의가 있음
  - 특히 「도시재생특별법」은 쇠퇴도시에 대해 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면 등을 종합적으로 진단하여 쇠퇴원인에 따른 맞춤형 대안을 도출하고 도시활력을 위해 점진적으로 사업을 추진한다는 점에서 기존 정비사업을 다루는 제도와 차이가 있음
- 「도시재생특별법」은 도시재생지원센터, 도시재생전담조직 등 지속가능한 사업추진을 위한 조직기반과 관련한 규정을 담고 있다는 점에서 기존 도시정비 관련 제도의 한계를 극복할 수 있는 제도라고 할 수 있음

2. 「도시재생특별법」의 성격 및 기본방향

1) 「도시재생특별법」의 성격

- 「도시재생특별법」은 도시재생의 기본이념과 정책방향, 중앙정부의 역할과 지자체의 책무, 도시재생을 위한 기본적인 조직체계 등을 담고 있는 기본법적인 성격
  - 도시재생특별법은「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시재정비촉진을 위한 특별법」과 같이 개별 사업의 추진과 시행절차를 다루는 사업추진법이 아니라 쇠퇴도시의 활성화 전략을 수립하고 이를 실현할 수 있는 구체적인 실천수단을 제시하는 기본법적 성격
- 또한 쇠퇴지역의 자생역량을 토대로 지역의 성장기반을 마련할 수 있도록

국가적 차원의 지원과 지자체 차원의 공공지원 사항 등을 담고 있는 지원법의 성격

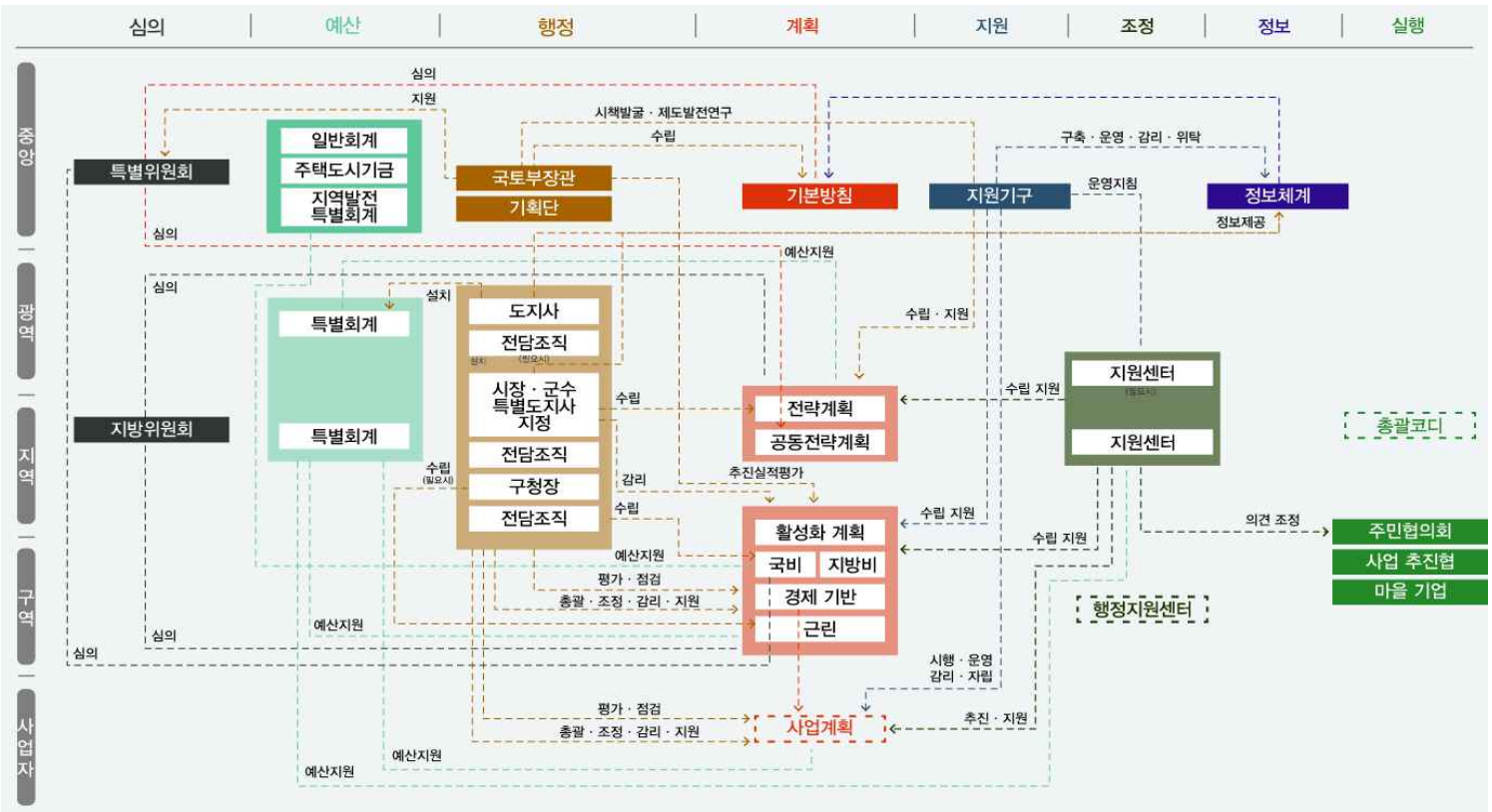
2) 「도시재생특별법」의 5가지 특성 및 핵심 방향

- 「도시재생특별법」은 지역중심의 맞춤형 재생을 위해 다음과 같이 5가지 원칙을 법 취지에 담고 있음
- 첫째, 도시재생은 장소단위에서 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면이 결합된 총체론적(holistic) 시각으로 사업을 추진함으로써 쇠퇴지역의 활력을 도모하기 위한 수단
  - 도시쇠퇴의 원인은 각 도시마다 다르지만 우리나라 원도심 쇠퇴는 대체적으로 신도시개발에 따른 공공기관의 이전으로 인한 상권쇠퇴, 전통적인 제조업 쇠퇴로 인한 일자리 감소와 대도시로의 인구유출 등으로 파악[32)]
  - 이러한 도시쇠퇴의 양상은 물리적 환경 뿐 아니라 사회·경제적, 문화적 측면에서 복합적인 양상을 보이고 있으므로 법에서는 이를 모두 고려한 도시재생 사업을 추진하도록 정의
  - 이에 「도시재생특별법」 제1조는 "이 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로서 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지 함"을 목적으로 정하고 있음
- 둘째, 쇠퇴지역의 문제해결을 위한 지역맞춤형 사업추진으로 도시경제기반 전략과 근린재생 전략으로 구분하여 장소특성에 맞는 목표를 설정하고 사업을 추진하도록 명시
  - 법에서는 지방자치단체 차원의 도시재생정책방향과 전략설정을 위해 도시재생전략계획을 수립하도록 정하고 있음
  - 도시재생전략계획을 통해 각 지역의 쇠퇴원인을 분석하고 쇠퇴진단

32) 국토교통부(2013), 국가도시재생기본방침, pp4~5

에 따라 도시경제기반과 근린재생형으로 구분하여 도시재생활성화 지역을 선정하고 대응전략을 마련하도록 제시

- 셋째, 다양한 이해관계자들간의 협력과 소통을 기반으로 하는 거버넌스 중심의 사업 추진
  - 지속가능한 도시재생사업 추진을 위해 국가와 지방자치단체, 장소 레벨에서 다양한 전문조직과 운영주체가 참여하여 거버넌스를 구성하고 주체간 역할분담과 협력으로 사업 추진
- 넷째, 지방자치단체가 장소중심으로 예산편성과 운용의 자율성을 갖고 선택과 집중의 원칙에 따라 사업추진
  - 도시재생 국비가 지원되는 방식은 중앙정부가 프로그램을 기획하여 이에 적합한 지역을 선정하여 예산을 지원하는 방식이 아니라 지방자치단체가 자율적으로 계획을 수립하고 다양한 프로그램 예산을 편성하여 심사과정을 거쳐 교부하는 포괄보조금 형태로 지원
  - 또한 각 중앙부처 협업사업과 지자체 사업을 연계하여 장소단위로 사업이 효과적으로 진행될 수 있도록 예산운용의 재량권 보장
- 다섯째, 지방자치단체의 잠재력과 지역역량으로 지속가능하고 점진적으로 사업이 추진될 수 있도록 기반 마련
  - 지속가능하고 장기적인 도시재생사업 추진은 지역에 대한 애착을 갖고 자발적으로 참여하는 역량 있는 인적 자원에 기반
  - 이를 위해 「도시재생특별법」에서는 지방자치단체차원에서 지역의 활동가와 사업시행주체를 발굴·육성하도록 정하고 있으며, 중앙정부차원에서 코디네이터 교육과 도시재생대학 운영 추진
- 이러한 「도시재생특별법」의 특성을 반영한 법의 주요 내용은 계획수립체계, 사업추진을 위한 거버넌스체계에 따른 각 주체별 역할과 업무, 도시재생특별회계 설치 및 지원 등의 내용, 특례규정 등으로 구성되어 있으며 구체적으로는 다음 그림과 같음



[그림 2-2] 도시재생특별법의 주요내용 및 체계

3. 도시재생특별법의 주요내용

1) 「도시재생특별법」의 체계와 사업시행을 위한 가이드라인 운영

- 「도시재생특별법」은 크게 도시재생사업 추진을 위한 관련조직과 주체별 역할을 담고 있는 도시재생추진체계, 도시재생의 정책과 계획, 사업시행을 위해 수립해야 하는 계획수립체계, 도시재생 추진을 위한 사업시행, 정책지원 및 특례규정으로 구성되어 있음
- 법에서 다루지 못한 세부 사업시행과 관련한 주요 사항은 국토교통부가 별도의 지침으로 '도시재생사업시행 가이드라인', '도시재생전략계획수립 가이드라인', '도시재생활성화계획수립 가이드라인'을 작성하여 운영
  - 현재 운용되고 있는 가이드라인은 선도지역 선정이후 선도지역의 사업시행, 운영을 위해 작성된 가이드라인이며 이는 선도지역 추진과정을 통해 지속적으로 보완하고 있는 상황
- 본 연구에서는 「도시재생특별법」에서 정하고 있는 규정과 함께 각 가이드라인에서 정하고 있는 세부 규정의 내용을 포함하여 분석하고자 함

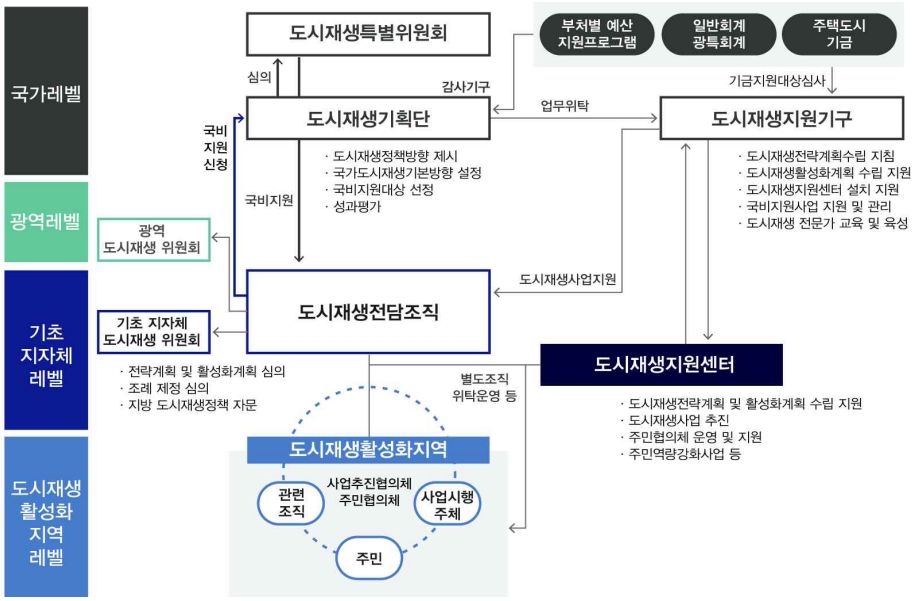
2) 도시재생추진체계

- 「도시재생특별법」은 거버넌스에 의한 다양한 이해관계자들간의 협력과 소통을 기반으로 도시재생을 추진할 있도록 국가와 지방자치단체, 도시재생활성화지역 레벨에서 다양한 주체의 역할을 규정하고 있음
- 도시재생을 위한 다양한 전문조직과 운영주체의 역할분담은 다음과 같으며, 이는 Bottom-up과 Top-down 방식이 결합된 재생기반을 구축하기 위한 조치로 볼 수 있음
- 우선 중앙정부차원에서는 도시재생특별위원회와 도시재생기획단, 도시재생지원기구를 설치하여 운영하도록 규정
  - 도시재생특별위원회는 장소단위의 통합된 재생전략(사회경제적 재생, 문화적 재생, 물리적 재생의 복합적 결합)을 실현하기 위하여 총리를 위원장으로 하고 각 부처 장관을 당연직으로 구성

- 민간위원은 문화, 인문, 사회, 교육, 복지, 건축, 도시, 경제 등 다양한 분야로 구성하도록 정하고 있으며, 민간위원의 임기는 2년으로 함

- 특별위원회의 업무를 지원하고 국가 도시재생 정책 관련 업무를 전담하기 위해 국토교통부장관 소속으로 도시재생기획단을 두도록 규정

- 또한 도시재생기획단의 업무를 지원하기 위하여 국토교통부장관은 도시재생지원기구를 지정할 수 있도록 정하고 있음



[그림 2-3] 도시재생 거버넌스 체계

* 출처 : 서수정외(2014), 도시재생지원기구 운영사례 및 중장기 운영방안, 건축도시공간연구소, p33 재구성

[표 2-2] 중앙정부차원의 도시재생 관련 조직

구분	소속	구성	운영	역할
도시재생	국무총리	- 관계 중앙행정기관의 장(기획	- 10명이상 30명 이내	- 국가 주요 시책, 공동으로

구분	소속	구성	운영	역할
특별 위원회 (법제7조, 시행령 제7조)	소속	재정부, 교육부, 미래창조과학부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 문화재청, 산림청, 중소기업청) - 민간전문가 문화, 인문·사회, 교육, 복지, 경제, 토지이용, 건축, 주거, 교통, 도시설계, 환경, 방재, 지역계획 등 관련 분야 전문가 포함	- 민간위원의 임기 : 2년 - 특별위원회의 사무처리 할 간사 1인 결정 - 간사는 도시재생기획단의 단장이 됨	수립하는 전략계획, 국가지원 포함 활성화계획, 선도지역 지정, 선도지역의 활성화계획 등 심의
도시 재생 기획단 (법제7조 4항, 시행령 제8조, 9조)	국토 교통부 장관	- 단장 1인 : 특별위원회 간사 겸임 - 국토교통부의 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중 국토교통부장관 임명	- 국토교통부장관이 정함	- 단장 : 도시재생기획단 업무 총괄 - 특별위원회의 업무 지원, 국가도시재생기본방침의 작성, 도시재생활성화계획, 도시재생사업 등의 평가 및 지원, 지방도시재생위원회, 관계 행정기관 및 관계기관과의 협의, 예산 협의 등

구분	소속	구성	운영	역할
도시재생지원기구(법제10조, 시행령 제13조)	국토교통부장관이 정하는 공공기관(LH, 국토연구원)	- 국토교통부장관이 지정한 지원기구에서 정함	- 지정, 구성, 운영은 국토교통부장관이 정함 - 국토교통부장관은 도시재생지원기구의 업무수행을 위한 예산 지원	- 도시재생 활성화 시책 발굴, 조사·연구, 계획 수립 지원, 사업 시행 운영·관리 지원 도시재생 종합정보체계 운영, 전문가 육성 및 파견 등

- 지방자치단체에서는 도시재생시책을 수행하기 위하여 지방도시재생위원회, 도시재생전담조직, 도시재생지원센터를 설치하도록 규정
  - 지방도시재생위원회는 각 지방자치단체의 여건에 따라 지방도시계획위원회가 그 기능을 대체 할 수 있도록 규정하고 있으며, 도시재생전략계획승인권자와 활성화계획 승인권자인 지자체가 별도로 위원회를 구성하여 운영하도록 정하고 있음
  - 도시재생지원센터는 도시재생사업을 현장에서 총괄하고 운영할 수 있는 전담조직으로 지방자치단체의 여건에 따라 설치할 수 있도록 정하고 있으며, 국토교통부는 국비지원 조건으로 주민참여와 다양한 민간주체 참여를 장려하기 위해 모든 지방자치단체가 도시재생지원센터를 설치, 운영하도록 권고하고 있는 상황
  - 법에서 정하고 있는 규정 이외에 사업시행가이드라인에서는 장소중심의 통합적 재생전략을 실현하기 위해 각 부서에서 추진하고 있는 사업을 도시재생사업으로 연계 운영할 수 있도록 각 부서 행정담당조직이 참여하는 '행정지원협의회'를 구성하여 운영하도록 규정

[표 2-3] 지방자치단체차원의 도시재생 관련 조직

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
지방 도시재생	- 지방자치단체의 도시재생 관련	- 문화, 인문·사회, 교육, 복지, 경제, 토지	- 지방도시계획위원회가 일정 조건을

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
위원회 (법제8조, 시행령 제10조)	시책, 도시재생 전략계획 및 도시재생활성화 계획 심의·자문	이용, 건축, 주거, 교통, 도시설계, 환경, 방재, 지역계획등 도시재생 관련 분야의 학식과 경험있는 자, 지방의회 의원, 도시재생전략계획 및 활성화계획과 관련있는 행정기관 공무원으로 구성 - 특별시, 광역시, 특별자치시·도 또는 특별자치도 : 25명이상 30명 이내 - 지방지치법 제175조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시 : 20명 이상 25명 이내 - 대도시 제외한 시·군 또는 구 : 15명 이상 25명 이내	충족하는 경우 지방도시재생위원회의 기능 수행 가능 - 위원장은 위원 중 지방자치단체 장이 임명 또는 위촉 - 간사 1명과 서기 몇 명을 둘 수 있으며, 간사와 서기는 위원장이 임명 - 위원의 임기는 2년 - 의사결정은 재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
도시재생 전담조직 (법 제9조, 시행령 제11조)	- 계획수립·지원 및 사업추진, 관계부서 협의 등 도시재생 관련 업무를 총괄·조정 - 주요 지표 조사·관리, 활성화계획 및 도시재생 사업의 총괄, 관계 기관 협의 및 교류, 국고보조금 관리, 사업발굴, 평가 및 점검, 재원조달 등 수행 - 도시재생지원센터 업무지원, 지	- 전략계획수립권자는 시·군의 전략계획 및 활성화계획의 수립 지원 및 승인, 계획의 연계·조정 등 업무를 수행하기 위하여 전담조직 설치 가능 - 도지사와 자치구의 구청장 및 광역시 관할 구역 군의 군수 설치 가능	- 필요할 경우 전담조직의 업무를 수행하기 위하여 관련분야 전문가를 임기제 공무원으로 채용 가능 - 〈사업시행가이드라인〉 - 활성화지역 전담 상근 전문인력 배치 - 업무 연속성을 위하여 활성화지역 사업기간 중에는 가급적 전담조직 내 실무담당자 순환근무 지양

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
	방위원회의 운영지원, 주민참여 활성화 및 지원		
도시재생 행정 협의회 (사업시행 가이드 라인 3-4-2)	- 관계 기관 및 부서 간 업무 협의와 사업 조정	- 문화, 복지, 일자리 등 도시재생 관련부서 과장급으로 지방자치단체장이 정하여 구성	- 부시장 직속으로 지방자치단체 내 부서간 협의 기구로서 설치
도시재생 지원센터 (법제 11조, 시행령 제14조, 제15조, 사업시행 가이드라인 제3장 제5절)	- 계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 주민의견 조정, 전문가 육성 교육프로그램 운영, 마을기업 창업 및 운영지원 등 - 주민참여 활성화 및 지원 - 지자체 조례로 정하는 업무	- 전략계획수립권자 도시재생지원센터 설치 - 도지사 및 구청장 등 도시재생지원센터 설치 가능 〈사업시행가이드라인〉 • 주거환경, 도시계획·설계, 건축, 경제, 복지, 사회, 경제 등 분야의 지역 활동가 및 교수, 실무전문가 등을 포함하여 구성 • 센터장은 도시재생에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 해당 지방자치단체의 지역실정에 밝으며, 다양한 도시재생사업에 참여한 경험이 있는 전문가를 우선적으로 고려하되, 지방자치단체의 상황에 따라 사업총괄코디네이터가 겸임 가능 • 상근인력 필수, 필요시 전문분야별로 비상근 인력 구성	〈사업시행가이드라인〉 • 활성화지역 내에 위치하는 현장지원센터와 지방자치단체 전체 구역을 대상으로 하는 센터로 구분하여 설치·운영 가능 • 선도지역의 경우 현장지원센터 설치 필수 • 지방자치단체 전체 구역을 대상으로 하는 센터는 지방자치단체 여건에 따라 설치 • (현장지원센터의 운영) 상근인력을 최소 1인 배치하여야 하며, 전담조직 담당자, 주민협의체, 사업추진협의회 등의 구성원이 순번근무 • (위탁 운영) 지역의 비영리단체, 마을만들기 지원센터, 상권활성화재단, 공공기관 등에 위탁 가능

* 출처: 국토부(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, pp 9~12

• 도시재생사업을 추진하는 장소단위에서는 도시재생활성화지역 단위에서 구성되어야 하는 주민조직인 주민협의체와 사업추진과 관련된 이해관계자들간의 의사결정기구인 사업추진협의회를 두도록 규정

[표 2-4] 도시재생활성화지역 단위에서 조직되는 추진주체별 역할

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
주민협의체 (사업시행가이드라인 제3장 제1절)	- 주민 의견수렴 및 갈등조정 - 주민·공동체 역량 강화 - 도시재생사업 시행·기획 관련 조직에게 주민의견 제시 - 합의사항에 대하여 지역주민 공감 유도	- 주민의 자발적 참여가 원칙 - 전문인력의 경우 도시재생지원센터의 지원 가능 - 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 구성하며 권역별·계층별·분야별 구성 - 지역내 활동 주민조직 활용	- 조직체계 구성과 운영방식은 주민협의체 내의 주민들 간의 합의과정을 통하여 결정
사업추진협의회 (사업시행가이드라인 제3장 제2절)	- 이해당사자 의견수렴 및 사업추진에 관한 의사 결정 - 사업추진에 대한 공감대 형성 및 이견·갈등 조정	- 도시재생사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 지역 전문가, 전담조직 담당자, 도시재생지원센터(센터장 및 전담인력) 및 사업총괄코디네이터, 민간사업투자자 등으로 구성	- 사업추진협의회는 도시재생활성화지역에서 필요에 따라 복수로 설치할 수 있음 - 사업추진협의회 의 사결정방식, 협의회 운영규칙 등은 협의회에서 별도로 정함

* 출처: 국토부(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, pp5~8

3) 도시재생 관련계획 및 사업유형

• 「도시재생특별법」에서는 국가와 지방자치단체 도시재생 정책을 실현하기 위한 수단으로 국가차원의 정책을 수립하고, 이를 반영하여 각 지방자치단체가 전략과 비전을 정하여 도시재생을 구현하도록 명시

– 「도시재생특별법」 제3조에서는 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있으며 “국가와 지방자치단체는 도시재생사업을 추진하는데 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 하며, 도시재생 계획의 실효성을 확보하기 위하여 「지방재정법」 제33

조에 따른 중기지방재정계획에 반영해야 한다"고 명시

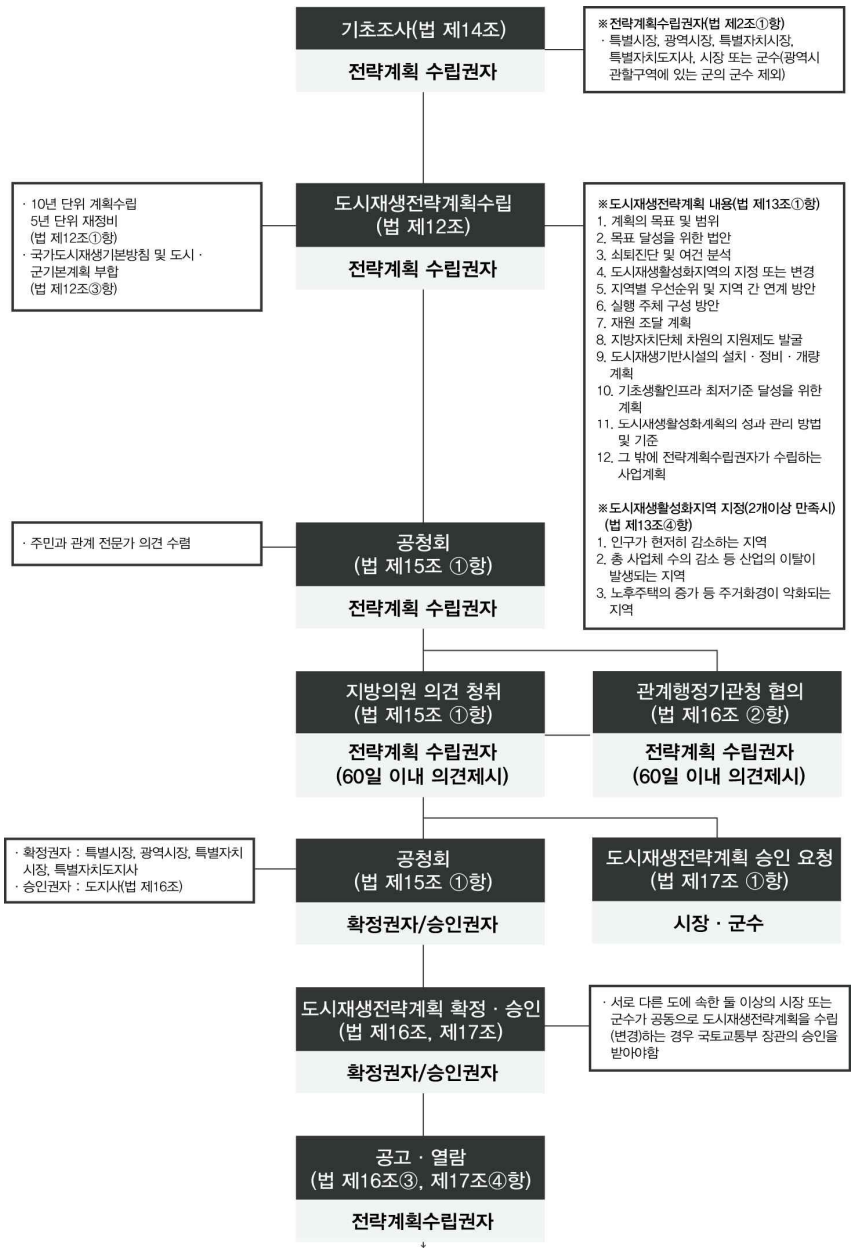
- 국가차원에서는'국가 도시재생기본방침'을 10년 단위로 수립하여 도시재생을 종합적·계획적·효율적으로 추진하기 위한 국가 도시재생전략을 제시하도록 규정
  - 이에 따라 2013.12월에 '국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조'를 비전으로'국가 도시재생기본방침'을 발표하였으며, 선도지역 지정과 예산지원, 거버넌스체계 구축, 민간활력 유입을 위한 금융지원과 규제완화 시책 등을 발표[33)]
- 지방자치단체에서는 기성시가지를 중심으로 도시전체 또는 일부에 대해 지방자치단체 차원의 도시재생정책을 표명하고 쇠퇴원인 진단을 통해 각 장소별 재생전략을 체계적으로 도출하기 위해 도시재생 전략계획을 수립하도록 함
  - 도시재생전략계획은 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사와 시장 또는 군수(광역시 관할구역의 군수 제외)가 수립
  - 이는 기성시가지 쇠퇴원인을 파악하고 도시활성화를 위한 관련계획을 재생의 관점에서 분석하여 지역의 잠재력을 토대로 활성화전략을 수립하는 것이 목적
  - 따라서 전략계획에는 쇠퇴원인과 진단, 지역의 유·무형 자산 조사를 통한 잠재력, 도시재생활성화 지역의 후보군, 각 활성화지역에 대한 성격과 유형을 정하는 것을 주요 내용으로 함
  - 또한 도시재생전략계획은 도시재생과 관련한 기존 물리적 정비계획 수립현황과 사업추진현황 분석을 통한 한계와 문제점 분석, 기존 도시재생 관련 정부지원 및 지자체 추진사업에 대한 노력과 진단을 통해서 향후 지자체 도시재생정책의 방향과 목표를 설정하는 것이 중요

[표 2-5] 도시재생전략계획과 활성화계획 수립내용 및 절차

구분	수립권자	수립내용	수립절차
도시재생	특별시장,	- 계획의 목표와 범위	- 기초조사(법제14조)

33) 국토교통부(2013), 국가도시재생기본방침, p15

구분	수립권자	수립내용	수립절차
전략계획	광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수	- 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·문화적 여건 - 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경, 우선순위 및 지역간 연계 방안 - 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행주체 - 중앙, 지방정부 재정지원 및 민간투자유치 등 재원조달 계획 - 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 - 도시재생기반시설의 설치, 정비 또는 개량에 관한 계획 - 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획 - 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준	→ 전략계획수립→ 주민공청회 → 지방의회 의견청취(60일 이내 의견 제시) → 지방도시재생위원회 심의 → 도시재생전략계획 확정·승인 → 공고 및 열람
도시재생활성화계획	전략계획수립권자, 구청장	- 계획의 목표 및 파급효과 - 도시재생기반시설의 설치, 정비에 관한 계획 - 공공 및 민간재원 조달계획 - 예산집행계획 - 도시재생사업의 평가 및 점검계획	- 선도지역 활성화계획 수립절차와 일반지역 활성화계획 수립 절차 구분하여 진행 - 선도지역은 국가 도시재생특별위원회 심의



[그림 2-4] 도시재생 전략계획 수립 절차

* 출처: 김현수·김상조·김향집·문재·양재섭·유천용·이상대·이승우·최봉문·김동근(2014), 도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안, 국토연구원, p.31

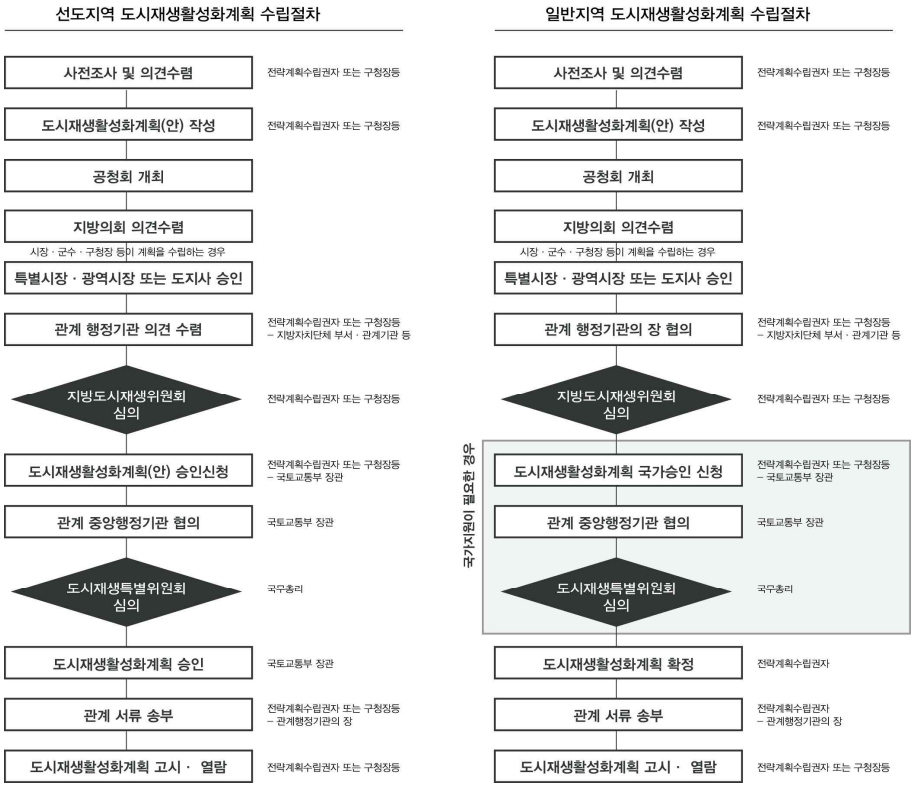
- 전략계획수립권자는 지자체 전략계획 수립에 따라 장소중심의 종합적 사업추진을 위한 실행계획으로서 도시재생활성화계획을 수립
  - 도시재생활성화계획은 전략계획에서 정한 활성화지역에 대해 “국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하기 위한”[34]구체적인 실행수단으로써 쇠퇴원인에 대한 처방안을 제시하는 것
  - 도시재생활성화계획은 기존 정비계획과 달리 지역주민과 함께 수립하는 열린 계획이자, 다양한 이해관계자가 참여하는 협력형 실행계획이며 사업을 시행하면서 완성해 가는 유연하고 탄력적인 정책계획이자 민간투자유치와 자발적 사업참여를 유도하는 민관협력형 사업계획의 성격
  - 따라서 도시재생활성화계획은 다양한 재정지원수단을 장소중심으로 결합하고, 민간과 행정, 다양한 전문가가 참여할 수 있는 참여기반이 중요
  - 이를 위해 사업시행가이드라인에서는 지방자치단체가 도시재생활성화계획을 수립할 때 도시재생지원센터를 중심으로 주민과 행정전담조직이 협력하여 다양한 전문가를 계획과정에 참여시킬 수 있도록 거버넌스체계를 구축하도록 규정하고 있음
- 도시재생활성화계획의 유형은 크게 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하고 있으며, 도시경제기반형은 국가차원의 산업재편과 일자리 창출이 필요한 지역을 대상으로 추진하도록 정하고 있음

34) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 제5항

[표 2-6] 도시재생 사업유형 관련 주요 법령 내용

구분	관계 법령	도시경제기반형	근린재생형
내용	도시재생특별법 제2조 (정의) ① 제6호	- 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가 핵심 도시·군계획시설 정비 및 개발과 연계 - 도시에 새로운 기능 부여, 고용 기반 창출	- 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활 인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등
활성화 계획 수립권자	도시재생특별법 제19조 (도시재생활성화계획의 수립) ①항 ②항	- 전략계획수립권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역 군수 제외)	- 전략계획수립권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역 군수 제외) - 구청장 등(근린재생형 활성화계획)

- 도시재생활성화계획 수립절차는 일반적으로 지방의회 의견청취와 지방도시재생위원회 심의를 거쳐 승인 받도록 되어 있으나 국비를 지원받을 경우 선도지역과 마찬가지로 도시재생특별위원회 승인 절차를 거쳐야 함



[그림 2–5] 선도지역 및 일반지역 도시재생활성화계획 수립절차

- 한편 「도시재생특별법」에는 주민참여를 정책적으로 중요하게 다루고 있으며 기존 도시정비사업과 달리 주민동의 절차 등은 없지만 형식적인 주민참여 절차가 되지 않도록 주민제안에 의한 활성화계획 수립절차를 제도적으로 보장하고 있음
  - 주민 등의 의견청취 조항이나 공청회 절차를 보다 상세하게 규정하고 있으며, 주민이 제안하여 활성화계획의 지정 또는 내용을 반영할 수 있도록 구체적인 절차를 명시하고 있음

[표 2-7] 주민주도 사업추진 관련 주요 법령 내용

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
주민 등의 의견 청취	**제15조 (주민 등의 의견청취)** - 도시재생전략계획 수립 및 변경 시 공청회를 개최하여 주민과 관계 전문가 등의 의견 수렴, 지방의회 의견 청취 - 공청회 또는 지방의회 의견이 타당하다고 인정하면 도시재생 전략계획에 반영	**제19조 (도시재생전략계획에 대한 공청회)** - 주민 또는 관계 전문가 등은 도시재생전략계획안의 내용에 대하여 공청회에 참석하여 직접 의견 진술하거나 서면 또는 정보통신망을 이용하여 의견의 요지 제출 가능
		제27조 (도시재생활성화계획에 대한 공청회) - 도시재생활성화계획에 대한 공청회의 경우 전략계획에 대한 공청회 절차 준용
주민 제안	**제18조 (주민 제안)** - 이해관계자를 포함한 주민은 전략계획수립권자에게 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경 제안 가능	**제23조 (주민 제안의 내용 및 처리절차)** - 주민제안 시 도시재생활성화지역 지정 또는 변경의 목적 및 필요성, 위치 및 면적, 지정 및 변경에 따른 기대효과, 도시재생사업, 도시재생기반시설의 설치·정비 등의 내용을 포함한 개략적인 도시재생활성화계획 등을 전략계획수립권자에게 제출

4) 도시재생활성화계획에 따른 의제처리 및 행위제한 관련 규정

- 「도시재생특별법」에는 도시재생활성화계획을 수립하면서 계획적인 도시관리 효과를 기대하기 위해 도시·군관리 기본계획수립과 건축물의 행위제한 관련 내용을 활성화계획 내용에 포함하면 별도의 관리계획 수립절차 없이 효력을 발휘 할 수 있도록 의제처리 규정을 두고 있음
- 이를 위해서는 도시재생활성화계획 수립내용과 함께 도시·군 관리계획과 건축물 행위제한 내용을 구체적으로 수립하여 주민동의와 협의절차

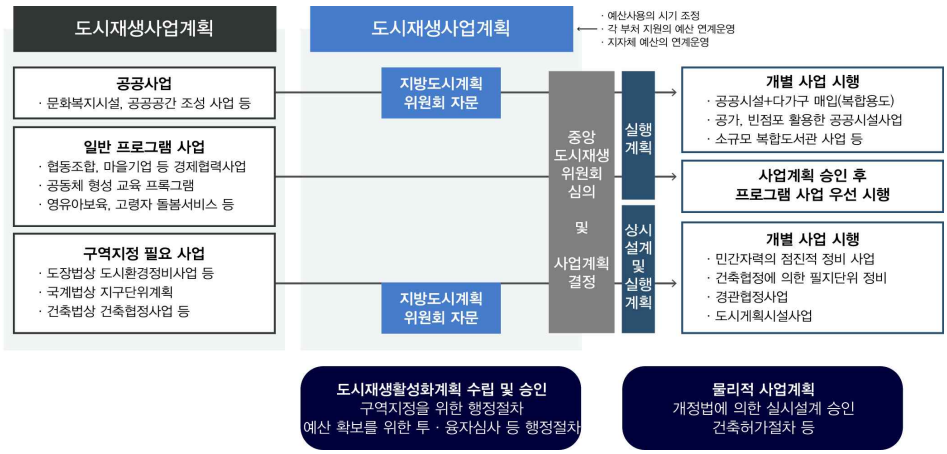
를 거쳐 승인과정을 거쳐야 하며 관련 규정은 다음과 같음

[표 2-8] 활성화계획 의제처리 및 행위제한 관련 주요 법령 내용

구분	관계 법령	시행령
도시·군 관리 계획의 의제 처리	**도시재생특별법 제21조 (도시재생활성화계획의 효력) ③** - 도시재생활성화계획이 고시된 경우 국토계획법 상 도시·군관리계획의 용도지역·용도지구 지정 또는 변경 계획(근린재생형 활성화계획 제외), 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 계획의 결정 또는 변경, 도시·군계획시설사업의 시행자 지정을 받은 것으로 봄	
건축물의 행위 제한	**도시재생특별법 제19조 (도시재생활성화계획의 수립) ③ 제7호** - 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 **도시재생특별법 제23조 (행위 등의 제한)** - 도시재생활성화계획 수립 시 행위제한이 적용되는 지역에서 도시재생활성화계획에 적합하지 않은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 전략계획수립권자 또는 구청장 등의 허가를 받아야 함 - 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아두는 행위 등을 하고자하는 경우 및 허가받은 사항	**도시재생특별법 시행령 제30조 (행위허가의 대상 등)** - 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목의 벌채 및 식재

5) 도시재생사업시행 관련 규정

- 도시재생활성화계획이 수립되면 각 세부 단위사업에 따라 도시재생사업이 시행되며, 도시재생사업에는 공공사업과 일반 프로그램사업, 타법에 의해 규역지정이 필요한 사업으로 구분하여 추진



[그림 2-6] 도시재생사업의 시행 체계

- 「도시재생특별법」에는 각 사업에 대한 시행주체와 관련 사업을 명시하고 있으며 구체적인 규정은 다음과 같음

[표 2-9] 도시재생활성화계획 및 사업시행 관련 주요 법령 내용

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
도시재생 사업	**제2조 (정의) ① 제7호** - 국가 차원에서 추진 사업, 지방자치단체 추진 사업, 주민제안 공동체 활성화 사업, 재정비 촉진사업, 도시개발사업 및 역세권개발사업, 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업, 항만재개발사업, 상권활성화사업 및 시장정비 사업, 도시·군계획시설사업 및 시범도시 지정에 따른 사업, 경관사업 등	**제2조 (도시재생사업)** - 전통시장 상업기반시설 현대화 사업 - 복합환승센터 개발사업 - 관광지 및 관광단지 조성사업
사업시행 관련 규정	**제25조 (도시재생사업의 시행)** - 도시재생특별법에서 정한 사항 및 해당 사업의 관계법령 - 도시재생활성화계획 고시 이전 시행중이거나 시행이 확정된 사업이 도시재생활성화계획에 포함된 경우 도시재생사업으로 봄	–

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
사업 시행 주체	**제26조 (도시재생사업의 시행자)** - 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업법에 따라 설립된 지방공기업, 도시재생활성화지역 내의 토지소유자, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 지역 주민단체	**제32조 (도시재생사업의 시행자)** - 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업과 준정부기관

6) 도시재생활성화를 위한 지원제도

- 「도시재생특별법」에는 도시재생사업추진을 위한 예산지원 등의 직접적인 지원과 세제 및 특례적용 등의 간접지원 내용이 포함되어 있으며 구체적인 관련 규정은 다음과 같음
  - 보조와 융자는 기본적인 공공사업을 추진하기 위한 마중물로서 기존 도시정비사업과 달리 국가와 지방자치단체의 책무에 따른 규정
  - 도시재생특별회계 설치는 지방자치단체가 지속적이고 장기적인 도시재생정책을 자체적으로 추진할 수 있는 여건을 마련할 수 있도록 예산기반을 갖추도록 유도한 규정
  - 건축특례규정과 조세감면 규정은 민간참여를 유도하기 위한 간접적인 지원규제로 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있으나 간접지원에 대한 규정이 미흡하다는 요구가 지속적으로 제기되고 있는 상황
- 이외에 「도시재생특별법」 제정 이후 2015년부터 도시재생사업의 원할한 지원을 위해 국민주택기금을 주택도시기금으로 재편하여 운영

[표 2-10] 도시재생사업 추진을 위한 직접지원제도

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
보조 또는 융자	**제27조 (보조 또는 융자)** - 계획 수립비, 제도발전 조사·연구비, 건축물 개수·보수·정비비용, 전문가 및 기술지원비,	**제33조 (보조 또는 융자의 방법)** - 국가가 보조 또는 융자할 수 있는 항목, 지원비율,

구분		도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
		도시재생기반시설 비용, 지원기구 및 지원센터 운영비, 문화유산 등의 보존 비용, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역활성화사업비, 도시재생사업에 필요한 비용 등의 보조 또는 융자 - 지방자치단체의 재정상태 및 활성화계획 평가 결과 등을 고려하여 대통령령에 따라 비율 설정 - 보조 또는 융자 자금을 일반회계, 지역발전특별회계, 주택도시기금(2015.07.01.)에서 지원	규모 등은 국토교통부장관이 기획재정부장관과 협의하여 정함
도시재생특별회계	설치 및 운용	**제28조 (도시내생특별회계의 설치 및 운용) ①** - 전략계획수립권자가 도시재생활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계 설치·운용	**제34조 (도시내생특별회계의 설치·운용)** - 도지사는 관할구역 시·군의 사업 지원 등을 위하여 도시재생특별회계 설치·운용 가능
	세입	**제28조 (도시내생특별회계의 설치 및 운용) ②** - 재산세 일정비율, 개발부담금 중 지방자치단체귀속분 일부, 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분, 과밀부담금 일부, 일반회계 전입금, 정부 보조금, 차입금, 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금 등	**제35조 (도시내생특별회계로 전입되는 재산세의 비율)** - 지방세법에 따라 부과·징수되는 재산세 중 일정비율을 10퍼센트로 지정
	세출	**제28조 (도시내생특별회계의 설치 및 운용) ③** - 도시재생사업 조사·연구비, 계획수립 비용, 도시재생사업에 필요한 비용, 활성화지역 내 임대주택 건설·관리비용, 전문가 활용비 및 기술비, 도시재생특별회계의 조성·운용·관리 경비,	–

구분		도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
		지원센터 구성 및 운영비, 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비, 공공건축물의 보수 및 정비비용, 활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용, 보조 또는 융자비용, 조례로 정하는 사항 등	
건축규제특례	건폐율 및 용적률	**제32조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례)** - 국토계획법에서 위임한 조례상의 건폐율 최대한도 예외 - 국토계획법에서 위임한 조례상의 용적률 최대한도 예외(단, 국토계획법 제28조의 용적률을 초과할 수 없음)	**제39조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례의 적용범위) ①** - 건폐율은 국토계획법 시행령 제84조 규정 범위 내에서 해당 지자체 조례로 완화 가능
	주차장 설치기준	**제32조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례)** - 주택법 및 주차장법의 주차장 설치기준 완화 가능	**제39조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례의 적용범위) ②** - 도시재생활성화지역에서 주차장법 시행령 제7조제2항 각 호의 위치에 공용주차장이 설치되어 있는 경우 해당 지자체 조례로 완화 가능
	높이 제한	**제32조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례)** - 건축법 제60조2항에 따른 높이 제한 완화 가능	–

[표 2-11] 도시재생 사업 추진을 위한 간접지원제도

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
조세 및 부담금의 감면	**제31조 (조세 및 부담금의 감면 등)** - 도시재생 활성화를 위하여 필요한 도시재생사업의 시행자에 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세 감면 가능 - 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설설치비용 및 광역교통시설 부담금 감면 또는 부과 하지 않음 - 문화시설, 병원, 한방병원, 종합병원, 회사의 본점 또는 주사무소 건물 등의 건축물에 대하여는 취득세, 등록면허세 등 지방세 감면 가능	**제38조 (지방세 감면 절차)** - 시장·군수 또는 구청장이 특별시장·광역시장 또는 도시자의 승인을 받으려는 경우 감면 목적, 감면대상, 감면세액 등이 포함된 내용과 확인 자료 제출

4. 도시재생사업 관련 신규 제도 도입 및 운용현황

1) 도시경제기반활성화를 위한 입지규제최소구역제도 도입과 활용가능성

- 2015년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정을 통해 변화하는 도시의 사회·경제적 환경에 대응하기 위해 입지규제최소구역제도를 도입
- 입지규제최소구역제도는 토지이용의 복합화를 통한 도시정비촉진과 지역거점 육성을 위한 규제완화를 목적으로 하고 있으며, 도시경제기반활성화계획 수립지역을 입지규제최소구역으로 중첩하여 지정할 수 있도록 규정
- 입지규제최소구역의 도입은 도시경제기반형 도시재생사업 추진과정에서 도시활성화를 위한 호텔, 상업, 업무, 컨벤션 등 다양한 기능에 대한 복합수요를 충족시킬 수 있다는 점에서 유효한 수단으로 인식
  - 입지규제최소구역은 기존 용도지역제에 따라 주거와 호텔 기능 등의

혼합 등 다양한 기능의 복합개발이 어려웠던 점을 해소할 수 있는 수단으로 용도지역제에 따른 용적률과 건폐율 등 개발밀도 규제 특례 조치도 병행 가능

- 또한 입지규제최소구역은 「주택법」에 의한 주택건설기준 등에 관한 규정상 부대복리시설 설치기준 완화, 「주차장법」에 의한 부설주차장 설치기준 완화, 「문화예술진흥법」에 의한 미술장식품 설치기준 완화 규정 등이 적용

- 현재 도입된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에는 도시경제기반형 도시재생사업에 국한되어 입지규제 최소구역이 적용될 수 있으나 향후 중심시가지 활성화를 위한 근린재생형에도 적용이 필요할 것으로 예상
- 입지규제 최소구역 관련 규정과 구체적인 내용은 다음과 같으며 체계적 개발과 관리를 위해 기반시설, 가구 및 획지, 건축물의 배치·형태·건축선 등의 건축계획, 환경관리, 교통처리, 경관, 단계별 집행계획, 재원조달계획 등을 검토하도록 지침에서 정하고 있음
- 따라서 도시경제기반형 활성화계획을 수립할 경우, 활성화계획 수립과 병행하여 입지규제최소구역 지정을 위한 상세한 계획내용을 수립하여 승인 절차를 거친다면 민간 자본유치를 통한 재생사업 추진을 보다 효율적으로 추진할 수 있을 것으로 기대

[표 2-12] 입지규제최소구역 관련 국토계획법 주요 내용

구분	국토계획법	조문 내용
정의	제2조 (정의)	- 입지규제최소구역에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등의 제한에 관한 사항 등 입지규제최소구역의 관리에 필요한 사항을 정하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획
지역의 지정	제40조의2 (입지규제최소구역의 지정 등) ① 항	- 5. 도시재생활성화지역 중 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역
효력	제40조의2 (입지규제최소구역의 지정 등)	- 다른 법률에서 도시·군관리계획의 결정을 의제하고 있는 경우에도 이 법에 따르지 아니하고 입지규제최소구역의 지정과 입지규제최소구역계획을 결정할 수 없음

구분	국토계획법	조문 내용
계획 내용	제40조의2 (입지규제최소구역의 지정 등) ②항	- 건축물의 용도·종류 및 규모, 건폐율·용적률·높이에 관한 사항 - 간선도로 등 주요 기반시설의 확보에 관한 사항, 용도지역·용도지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 결정에 관한 사항 - 다른 법률 규정 적용의 완화 또는 배제에 관한 사항 - 그 밖에 입지규제최소구역의 체계적 개발과 관리에 필요한 사항
규제 완화	제40조의2 (입지규제최소구역의 지정 등) 제 ③항 ④항	- 입지규제최소구역계획 수립 시 용도, 건폐율, 용적률 등의 건축제한 완화는 기반시설의 확보 현황 등을 고려하여 적용 - 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장 입지규제최소구역계획에 따른 기반시설 확보를 위하여 필요한 부지 또는 설치비용의 전부 또는 일부를 부담
	제83조의2 (입지규제최소구역에서의 다른 법률의 적용 특례)	- 주택법에 따른 주택의 배치, 부대시설·복리시설의 설치 및 대지조성기준 적용 배제 - 주차장법에 따른 부설주차장의 설치 적용 배제 - 문화예술진흥법에 따른 미술작품의 설치 적용 배제 - 학교환경위생정화구역 행위제한,역사문화환경보존지역 행위제한 등 학교환경위생정화위원회, 문화재위원회 공동심의 개최, 각 위원회 의결에 따름
행위 제한	제80조의 3 (입지규제최소구역에서의 행위 제한)	- 용도지역 및 용도지구에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 제한을 강화 또는 완화하여 입지규제최소구역계획으로 정함

[표 2-13] 입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침 주요 내용

구분	주요 내용
지정요건	- 도시지역(전체 구역 면적의 10% 이내 녹지지역 포함 가능, 거점시설부지 도는 개발구역 내 녹지지역은 면적 비율 산정 대상에서 제외) - 최소 1만 제곱미터 이상 - 주거·상업·공업지역 기준 특별시·광역시 1퍼센트 이내, 시·군·특별자치시 0.5퍼센트 이내
계획 수립의	- 주거, 업무·판매, 산업, 문화, 관광 등의 기능 중 3개 이상

구분	주요 내용
일반원칙	의 중심기능을 복합하여 계획, 주거기능은 가용총연면적의 20퍼센트 이하로 계획(임대주택의 연면적은 전체주택 총 연면적의 30% 이상) - 도시·군기본계획의 기본방향 등에 부합, 도시재생활성화계획 등 관련 계획과 서로 연계 - 토지이용 현황, 개발수요, 기반시설, 경관, 환경 등을 고려하여 허용용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 완화 또는 강화 - 주변지역에 미치는 영향 검토, 주변지역에 대한 보완대책 검토 - 녹지지역 또는 역사문화환경 보전지역이 포함된 경우 자연환경 및 역사문화환경의 훼손 최소화 - 기반시설 확보가 필요한 경우 재원조달계획 등 수립
기초조사	- 도시·군기본계획수립지침 준용
건축물	- (용도·종류 및 규모) 용도지역·지구 등과 관계없이 계획 수립, 네거티브 또는 포지티브 방식으로 용도 계획 수립, 구역 내 지역을 세분화하여 차등적 계획 가능 - (건폐율·용적률·높이) 구역 내 지역을 세분화하여 차등적 계획 가능, 구역에서의 개발밀도는 기반시설 확보계획과 연계하여 계획
기반시설 확보	- 개발밀도, 도입 기능 등에 따른 대상지 및 주변지역의 기반시설 수요 변화를 고려하여 주요 기반시설 계획
용도지역·지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 결정	- 입지규제최소구역계획의 내용에 따라 구역 내 종전의 용도지역·지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 변경 또는 수립이 필요하거나, 구역 주변지역의 도시관리계획 변경 또는 수립이 필요한 경우 입지규제최소구역계획 내용에 이를 포함하여 결정
체계적 개발과 관리	- 기반시설, 가구 및 획지, 건축물의 배치·형태·건축선 등의 건축계획, 환경관리, 교통처리, 경관, 단계별 집행계획, 재원조달계획 등 검토 - 주변지역에 미치는 영향 및 대책 검토
구역 지정 및 계획 수립시 검토사항	- 입지규제최소구역의 지정 목적, 대상지 및 주변지역의 토지이용 현황, 도시·군기본계획과의 부합성, 주변 지역의 기반시설, 경관, 환경 등에 미치는 영향 및 도시환경 개선·정비 효과, 도시의 개발 수요 및 지역에 미치는 사회적·경제적 파급효과
구역 지정 등의 절차 및 관리	- 입지규제최소구역 지정 시 입지규제최소구역계획을 동시에 수립 - 지침에서 정하지 않은 사항은 도시관리계획수립지침의 도시관리계획 입안 및 결정절차 준용

구분	주요 내용
도서의 작성	- (도시·군관리계획 결정조서) 용도구역 결정에 관한 사항, 기반시설계획에 관한 사항, 토지이용계획에 관한 사항, 다른 법률 규정의 완화 또는 배제에 관한 사항, 용도지역·지구, 도시·군계획시설 및 지구단위계획의 결정(변경)에 관한 사항 - (도시·군관리계획) 용도구역결정도, 기반시설계획도, 토지이영계획도, 관리계획도 - (계획설명서) 계획의 개요 및 구상, 부문별 계획, 기초조사, 사업계획서

2) 건축협정제도 도입과 활용가능성 검토

- 노후주거지가 밀집한 근린재생활성화계획지역은 접도조건이 불리하며 영세한 필지가 밀집해 있어 주민주도의 자력형 주택정비가 어려운 상황
- 특히 오랫동안 정비되지 않은 쇠퇴지역의 경우 「건축법」 제정 이전에 건축된 노후 건축물도 다수 입지해 있어 현행 「건축법」으로는 건축행위 자체가 어려운 필지가 다수 존재
- 이러한 노후주거지 밀집지역은 건축행위 여건이 어려울 뿐 아니라 주민의 주택개량에 대한 의지도 낮은 것이 현실
- 이와 관련하여 2014년 「건축법」을 개정하여 노후주거지 밀집지역에서 주민 자력으로 필지단위 정비를 유도하기 위한 수단으로서 건축협정제도 도입
- 건축협정제도는 필지단위 소규모 건축정비를 위한 건축협정구역 지정과 이를 위한 건축특례를 적용하는 제도로서 접도조건이 불리하고 영세필지가 밀집해 있어 개별 필지단위로 건축행위가 어려운 지역에 유리한 제도
  - 건축협정제도는 연속한 2필지 이상의 필지단위 주택정비를 위해 주민 간의 약속을 정하고 건축협정을 체결함으로써 「건축법」상의 건축특례를 적용하도록 하여 주민의 자발적 참여에 의한 주거환경관리가 가능하도록 하는 제도[35)]
  - 특히 대지내 공지 규정 완화, 대지내 조경면적 산정방식 완화, 인

35) 서수정·성은영 (2011), 필지단위 주택정비 활성화 방안 연구, 건축도시공간연구소, p.114

접필지간 건폐율과 용적률 양도제도 도입, 맞벽건축에 의한 유효 공지 활용 등을 통해 보다 효율적이고 경제적인 건축행위를 유도할 수 있다는 장점이 있음

- 따라서 건축협정제도는 노후주거지가 밀집해 있는 근린재생활성화지역에 도입하면 효과적인 주택개량을 유도할 수 있는 수단으로서 현재 국토교통부에서 추진하고 있는 건축협정시범사업에 도시재생선도지역을 포함하여 운영
  - 건축협정제도는 기성시가지에서 필지단위 건축행위를 유도할 수 있는 소규모 점진적 재생수법으로서 지역의 소단위 건축산업 활성화에도 기여할 수 있을 것이라는 정책적 판단에 따라 국토교통부에서 시범사업을 추진
  - 2014년 12월 각 지자체 수요조사를 토대로 도시재생선도지역 중 영주와 군산에서 건축협정 시범사업을 신청하였고 국토교통부 건축협정 운영위원회의 심의과정을 거쳐 최종 4개 시범사업대상지에 포함하여 추진하기로 결정
  - 2015년 5월에는 건축협정시범사업 지역을 대상으로 지역의 신진 건축사 아이디어 공모를 시행하였으며, 현재 주민협의과정을 거쳐 협정서 체결 준비 중

[표 2-14] 건축협정 관련 주요 법령 내용

구분	건축법	건축법 시행령
대상 지역	**제77조의4 (건축협정의 체결) ①** - 지구단위계획구역, 주거환경개선사업·주거환경관리사업, 존치지역, 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 구역	-
건축협정의 체결	**제77조의4 (건축협정의 체결) ①,②** - 토지 또는 건축물의 소유자, 지상권자, 해당 토지 및 건축물에 이해관계가 있는 자가 건축협정을 체결하며, 최소 2개 이상의 토지에 적용, 1인 협정 가능	**제110조의3 (건축협정의 체결) ①** - 건축협정 체결주체: 토지 또는 건축물의 소유자(공유자), 지상권자, 그 밖에 해당 토지 또는 건축물 이해관계자로서 건축조례로 정하는 자 중 소유자의 동의를 받은 자
협정	**제77조의4 (건축협정의 체결) ④**	**제110조의3 (건축협정의 체결) ②**

구분	건축법	건축법 시행령
사항	- 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 사항, 건축물의 위치·용도·형태 및 부대시설	- 건축선, 건축물 및 설비의 위치, 용도, 높이, 층수, 지붕 및 외벽의 형태, 건폐율, 용적률, 부대시설의 위치 및 형태, 건축물에 부착하는 시설물의 형태, 맞벽건축의 구조 및 형태, 건축조례로 정하는 사항 **제110조의4 (건축협정에 따라야 하는 행위)** - 제110조의3 ②의 각 호 사항에 관한 행위
계획 수립 및 지원	**제77조의11 (건축협정에 관한 계획 수립 및 지원)** - 건축협정인가권자가 건축협정구역에서 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링에 관한 계획 수립 가능 - 건축협정인가권자는 건축협정구역 안의 주거환경 개선을 위한 사업비용의 일부 지원 가능	**제110조의5 (건축협정에 관한 지원)** - 건축협정인가권자가 건축협정구역 안의 주거환경개선을 위한 사업비용을 지원하려는 경우에는 건축협정체결자 또는 건축협정운영회의 대표자에게 사업계획서 요구 가능 - 주거환경개선사업의 목표, 협정체결자 또는 건축협정운영회 대표자의 성명, 주거환경개선사업의 내용 및 추진방법, 비용, 건축조례로 정하는 사항
건축 특례	**제5조 (적용의 완화) ①** – 대통령령으로 정하는 것에 대하여 이 법의 기준을 완화하여 적용할 것을 허가권자에게 요청할 수 있음	**제6조 (적용의 완화) ②** - 6. 건폐율, 용적률의 기준은 건축협정이 체결된 구역 안에서 연접한 둘 이상의 대지에서 건축허가를 동시에 신청하는 경우 둘 이상의 대지를 하나의 대지로 보아 적용할 것
	제57조 (대지의 분할제한) ③ - 건축협정이 인가된 경우 대상 대지는 분할 가능	–
	제59조 (맞벽 건축과 연결복도) - 맞벽건축 시 대지 안의 공지, 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한, 이격 거리 등 완화	**제81조 (맞벽건축 및 연결복도) ①** - “대통령령으로 정하는 지역”4. 건축협정 구역
	제60조 (건축물의 높이제한) - 건축협정 인가를 받은 대지의 경우 건축물의 높이를 해당 지방자치단체의 조례로 따로 정할 수 있음	–

구분	건축법	건축법 시행령
	제77조의13 (건축협정에 따른 특례) - 대지의 조경, 대지와 도로와의 관계, 지하층의 설치, 부설주차장의 설치 통합 적용 가능 - 협정구역 내 건축허가를 동시에 신청하는 경우 건축허가 절차 통합적용 가능	–

3) 「주택도시기금법」 제정에 따른 주택도시기금 활용

- 국가도시재생기본방침에는 지자체 도시재생사업 재정지원 확대 시책으로 부처간 협업을 통한 재정지원 효율화와 도시재생활성화를 위한 마중물 지원, 재원 확충을 제시
- 이러한 국가방침을 실현하기 위하여 2015년 1월 「주택도시기금법」을 제정(2015년 7월 1일 시행)하여 도시재생사업에서 보조 또는 융자할 수 있는 재원을 마련
  - 주택도시기금은 기존의 국민주택기금을 개편한 것으로 주택건설자금에만 지원되던 기금을 도시재생사업을 위한 사업 시행 비용으로 보조 또는 융자 지원 가능하도록 확대[36)]
  - 또한 지방자치단체 도시재생특별회계에 대한 융자가 가능하도록 기금의 용도를 규정하고 있어 향후 기금 규모에 따라 도시재생사업 활성화가 가능할 것으로 보임

36) 국토교통부 주택기금과 (2014),"'주택기금' 설립 한세대 맞아 '주택도시기금'으로 개편", 「국토교통부」, http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95073672 2015년 8월 3일 검색

[표 2-15] 주택도시기금 관련 주요 법령 내용

구분	관계 법령	조문 내용
기금의 도시 계정 사용 용도	주택도시기금법 제9조 (기금의 용도)	- 도시재생사업의 시행에 필요한 비용 - 도시재생활성화지역 내에서 해당 지방자치단체의 장이 도시재생을 위하여 필요하다고 인정하는 건축물의 건축에 필요한 비용 - 도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 도시재생특별회계에 대한 융자
도시 재생 활성화를 위한 지원	도시재생특별법 제27조 (보조 또는 융자)	- 도시재생활성화를 위한 비용의 보조 또는 융자하는 데에 필요한 자금을 일반회계, 지역발전특별회계 또는 주택도시기금에서 지원

4) 사회적경제 활성화를 위한 제도 활용 검토

- 도시재생은 물리적 환경재생 뿐 아니라 사회경제적 재생이 복합적으로 추진되어야만 지역 활성화 효과를 기대할 수 있음
- 이를 위하여 「도시재생특별법」에는 도시재생사업시행자로 비영리법인과 함께 사회적 기업 등이 참여할 수 있도록 열어 두고 있으며, 다양한 사회적경제조직 육성을 위한 정책도 지역 일자리 창출 정책으로 시도할 계획
- 특히 쇠퇴지역은 빈집과 빈상가 비율이 높아 지역활성화를 위해서는 이러한 유휴공간을 활용하여 지역거점의 촉매 기능을 도입하고 지역 일자리 창출을 위한 장소로 활용하고자 하는 움직임 확산
- 이와 관련하여 도시재생이 필요한 지역에서 외부 관광객 유입을 위해 빈집 등을 활용한 숙박시설 운용 수요가 늘어나고 있으며 이에 2014년도 「관광진흥법」을 개정하여 마을기업 관련 도시민박업 허용
- 「관광진흥법」 시행령 제2조에는 도시재생활성화지역에서 마을기업으로 도시민박업을 등록할 경우 이를 건축법 상 허용용도 규제에도 불구하고 인정할 수 있는 특례조항을 마련
  - 단독주택 또는 다가구 주택, 아파트, 연립주택 또는 다세대 주택을 대상으로 도시재생활성화계획에서 마을기업이 운영하는 도시민박업

을 설치할 수 있도록 계획할 경우, 「관광진흥법」에 의해 규제 완화

[표 2-16] 「관광진흥법」 상의 도시재생사업 관련 내용

구분	관계 법령	조문 내용
도시 지역 외국인관광 도시 민박업 규제 완화	관광진흥법 시행령 제2조 (관광사업의 종류) ①항 제6호	- 도시재생활성화계획에 따라 마을기업이 외국인 관광객에게 우선하여 숙식 등을 제공하면서, 외국인 관광객의 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 지역의 특성화된 문화를 체험할 수 있도록 내국인 관광객에게 숙식 제공 가능 - 대상: 단독주택 또는 다가구주택, 아파트, 연립주택 또는 다세대주택

- 이러한 도시민박업 규제완화 조치를 통한 사회적 경제 운영은 도시관광과 활성화전략을 병행하고자 하는 도시재생활성화 지역에서 유용한 수단으로 활용할 수 있을 것으로 보임

C·H·A·P·T·E·R·3

제3장 도시재생 선도지역 사업시행과정 분석

1. 도시재생선도지역 추진배경 및 과정
2. 도시재생선도지역 계획수립 및 사업추진 현황 분석
3. 도시재생선도지역 사업시행에 따른 제도적 한계 및 문제점 도출

1. 도시재생선도지역 추진배경 및 과정

1) 도시재생선도지역 추진배경 및 개요

- 도시재생선도지역은 국가도시재생기본방침에 의해 국가재정지원의 전략으로서 선도지역 추진을 통한 성공모델 창출 후 단계적 재정지원 확산을 위해 2014년부터 추진
  - 선도지역은 「도시재생특별법」 제2조 제1항 8호에 의거 "도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로, 국가와 지방자치단체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생 활성화를 도모하는 지역"으로 한국형 도시재생의 성공적 모델 정립을 위한 시범사업의 성격임
  - 특히 장소중심적으로 각 부처와 지자체가 추진하는 다양한 사업을 종합·연계하여 통합적으로 지원하는 정책시도로써 한국적 도시재생 사업의 성공사례를 만들어 향후 지자체 스스로 후속사업으로 확대하는 것을 목표로 시행
- 도시재생선도지역은 국토교통부가 `17년까지 4년간 마중물을 지원(계

획수립비, 사업비)하고 국비지원 종료 이후에는 지방자치단체의 자생역량으로 사업을 지속할 수 있는 사업추진체계를 구축하는데 목적이 있음

- 마중물 지원은 도시재생활성화계획 수립비용을 포함하여 주민참여를 위한 역량강화 프로그램사업, 도시재생 거점공간 조성비용, 지역특성을 고려한 일자리 창출 등 활성화 사업 등에 사용될 수 있음
- 이와 함께 중소기업청의 시장활성화사업, 문화체육관광부의 올해의 관광도시사업 등 다양한 부처 사업을 선도지역안에서 연계, 통합할 수 있도록 국토교통부 차원에서 부처간 MOU 체결 등을 통한 지원정책 시행

• 마중물 지원과 함께 선도지역은 한국형 도시재생 선도모델 발굴을 목적으로 하고 있기 때문에 사업추진과정을 모니터링 하면서 도시재생제도의 실효성을 검증하는 작업을 동시에 병행

• 또한 정부의 정책목표와 방향이 선도지역 현장에서 실현될 수 있도록 도시재생지원기구를 통한 전문가 컨설팅 지원

[표 3-1] 선도지역 지원계획 (단위 : 억원/개소)

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구분</th><th rowspan="2">도시경제기반형</th><th colspan="2">근린재생형</th></tr>
<tr><th>일반규모</th><th>소규모</th></tr>
<tr><td colspan="2">특성</td><td>산단, 항만, 역세권 등
정비·개발 및 배후재생</td><td colspan="2">쇠퇴 중심상가지역 및
근린주거지역 재생</td></tr>
<tr><td colspan="2">개수</td><td>2곳</td><td>6곳</td><td>5곳</td></tr>
<tr><td rowspan="2">국비
지원</td><td>계획비</td><td>2.5</td><td>0.9</td><td>0.5</td></tr>
<tr><td>사업비</td><td>250</td><td>100</td><td>60</td></tr>
<tr><td colspan="2">컨설팅 지원</td><td>민간투자가 가능한
복합개발사업 등
앵커사업을 지자체·주민이
발굴할 수 있도록
현장여건 분석</td><td colspan="2">주민 스스로 지역의 자산을
활용하여 실행력 있는 계획을
수립할 수 있도록
도시재생지원센터 등 추진주체
구성과 주민교육 등에 대한
컨설팅 지원</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">행정 및 기술
지원</td><td colspan="3">도시재생특위 심의를 거쳐 각 부처 연계사업 패키지 지원</td></tr>
<tr><td colspan="3">도시재생지원기구를 통한 모니터링 지원</td></tr>
</table>

* 출처 : 국토부 (2014) 도시재생선도지역 지정공모지침, p4 참조 재구성

[표 3-2] 도시재생선도지역 개요

구분	지자체	면적	사업비	용도지역	지역특성
도시 경제 기반형	부산 동구	3.12㎢	500억	상업지역, 주거지역	- 부산역세권과 항만재개발 지역
	청주시	9.42㎢	500억	산업지역, 주거지역, 상업지역	- 연초제조창 이전적지
근린 재생형	서울 종로구	0.725㎢	262.65억	일반주거지역	- 뉴타운 해제지역
	경남 창원시	1.78㎢	200억	일반상업지역	- 도시재생 TB 추진 지역
	전남 목포시	0.6㎢	180억	일반주거지역과 상업지역	- 구도심 쇠퇴지역으로 목포역세권
	광주 광역시 동구	0.966㎢	220억	일반사업지역, 제2종 주거지역	- 주거환경개선구역과 폐선부지와 연접한 노후주거지 재생 지역 - 광주아시아문화예술의 전당과 인접
	전북 군산시	0.466㎢	738억	상업지역, 일반주거지역	- 근대역사경관지구로 근대건축물 자산을 활용한 활성화 필요지역 - 폐항만 지역과 인접한 쇠퇴지역
	경북 영주시	1.51㎢	269.14억	일반상업지역, 제2종 일반주거지역	- 구 철도역사 주변 쇠퇴지역 - 근대시장 골목재생과 노후주거지 재생 필요지역
	충남 천안시	0.19㎢	146억	일반상업지역	- 천안역 중심의 대학가 - 상점가 쇠퇴지역
	충남 공주시	10㎢	100억	제2종 일반주거지역, 고도보존지구	- 백제고도보존지구로 백제문화유산을 활용한 도시재생 필요지역
	전남 순천시	0.38㎢	200억	상업지역	- 순천부읍성터로 상가 쇠퇴지역
	대구 남구	2.0㎢	102.4억	제2종일반주거지역	- 대학 이전적지 및 중고교 집적지역, 장애인 관련 학교 집적 지역
	강원도 태백시	0.08㎢	98억 원	준주거지역, 2종 일반주거지역	- 통리역폐역사 인접지역과 통리 5일장 개최 지역으로 석탄산업 구조조정으로 산업 쇠퇴지역

* 출처 : 국토부 보도자료(2014)
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95073926. 2015년 8월 5일 검색

- 선도지역은 사업시행가이드라인에 의해 다음과 같은 원칙에 따라 사업을 추진하도록 유도하고 있음
  - 첫째, 관련주체의 자발적 참여와 협력을 통한 사업 추진, 둘째 지역의 자생적 구조를 토대로 사업 추진, 셋째 사회·경제·물리적 재생이 통합된 사업추진을 원칙으로 함[37]

2) 도시재생선도지역 추진과정

- 선도지역은 선정이후 활성화계획 수립과 승인 과정을 거쳤으며, 사업시행가이드라인에 의해 관문심사제도, 성과평가를 거치는 과정으로 진행
  - 현재 선도지역은 13개 지역 중 12개 지역이 활성화계획 승인을 받았으며, 경제기반형 중 청주는 활성화계획 승인절차를 진행 중에 있음
  - 2014년도 선정 이후, 주민역량강화를 위한 도시재생대학 교육을 시작으로 대다수 선도지역사업을 추진하고 있는 지방자치단체는 도시재생사업 추진을 위한 기반구축과정을 거치고 있으며 2015년 1차년도 성과평가 과정을 거쳐 활성화계획 수립 보완 단계에 있음
- 선도지역은 지방자치단체의 사업추진 기반이 마련되지 않은 상황에서 공모과정이 시행되었고, 사업추진과정에서 다양한 주체의 참여와 거버넌스 구축을 위한 과정이 필요하다는 인식하에 컨설팅 기능을 겸한 관문심사 방식을 도입
  - 관문심사과정은 1단계 사전점검 및 기반구축, 2단계 활성화계획 수립에 해당하는 관문심사 과정으로 진행하였고, 각 단계별 관문심사 과정에서 보완사항이 제시되면 이를 보완하여 다음 단계로 진행하는 과정을 거침

[표 3-3] 단계별 관문심사 점검항목 및 주요내용

구 분	점검항목	주요내용
기반구축 단계	주민참여와 역량강화를	- 주민리더 발굴을 통한 주민협의체 구성 및 운영

37) 국토교통부(2015), 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인, pp.1-2

구 분	점검항목	주요내용
관문심사 (1단계)	위한 체계구축	계획 - 가로별, 주제별 정례적 주민소모임 활동실적과 계획 - 주민역량강화 프로그램 운영 및 계획 - 비영리단체, 민간기업 등 민간부문 참여 정도 및 향후 계획
	부서간 협업 등 행정 지원체계 구축	- 전담조직 구성 및 실적 - 부서간 협업을 위한 행정협의회 구성 등 협업체계 구축 여부 - 활성화계획 용역 발주 및 대응예산 준비 여부 - 조례 제정 준비 및 완료 여부
	사업총괄코디네이터 등 전문가 활용체계 구축	- 사업총괄코디네이터 선임 및 정례적 활동 - (예비)도시재생지원센터 운영 및 활동 - 사업총괄코디네이터 및 도시재생지원센터 관련 예산 준비 여부 - 지역 내 다양한 분야의 전문가 및 활동가 활용
활성화 계획 수립단계 관문심사 (2단계)	계획 목표와 비전설정의 타당성	- 지역활성화를 위한 핵심 목표와 전략, 비전설정의 타당성 - 사업내용 선정의 타당성, 목표에 부합하는 세부사업목표와 전략의 구체성과 실현가능성
	지역특성을 반영한 계획수립여부	- 지역현황 및 자산 조사의 충실성, 지역의 유·무형 자산 발굴 및 활용을 위한 구상 - 지역자산 및 특성을 반영한 특화된 사업기획 여부
	주민참여 기반의 계획안 작성여부	- 다양한 주민의견수렴 및 주민제안사업 반영 여부 - 이해관계자(유관기관, 민간사업자 등) 의견 반영 및 활용계획 - 지속적인 역량강화 및 공동체 활성화 방안
	종합적인 계획 수립 여부	- 문화·상권(시장)·복지·사회적 경제·물리적 정비 등 다양한 사업의 발굴 노력 및 적정성 - H/W, S/W, 역량강화 등 각 세부사업 간의 연계성 - 부처협업사업, 기 추진 사업, 타 부서 사업, 민간투자사업 등 연계가 가능한 사업의 발굴 - 사업규모, 비용, 추진 일정 등 사업내용의 실현가능성
	경제활성화 등 사업의 기대효과	- 주민소득 증대 및 일자리 창출 등 지역경제활성

구 분	점검항목	주요내용
		화 효과 - 건강한 주민생활 영위를 위한 쾌적성, 편리성 등 제고효과

* 출처: 건축도시공간연구소(2014), 2014 도시재생선도지역 모니터링 보고서, p4

- 1차년도 선도지역사업의 관문심사과정은 도시재생사업의 경험이 없다는 점을 고려하여 컨설팅 기능이 강조되어 진행되었으며, 관문심사의견을 반영하여 활성화계획 수립을 보완하는 과정을 거침
- 각 단계별 관문심사 과정인 1단계 기반구축 단계에서는 선도지역 공통사항으로 주민참여를 위한 의견수렴과정과 교육과정 보완, 다양한 이해관계자 참여를 위한 참여주체 발굴과정과 행정협의회 구축이 필요하다는 의견 제시
- 2단계 활성화계획 수립과정에서 관문심사 의견은 지자체 쇠퇴진단과 여건 및 잠재력 분석을 토대로 핵심컨텐츠 발굴 보완이 필요하며, 핵심컨텐츠 추진을 위한 구체적인 사업수행체계 마련이 필요하다는 의견이 공통적으로 제시
- 이러한 관문심사과정을 거쳐 활성화계획 승인과정을 거쳐, 선도지역이라는 특수성을 고려하여 활성화계획승인과 동시에 우선추진사업 발굴과정이 진행
  - 선도지역은 도시재생활성화계획이 수립되기 이전에 지원예산이 교부되어, 계획수립과 함께 사업시행이 병행되었고 국비지원사업의 취지에 맞게 예산이 집행될 수 있도록 관문심사과정에서 우선추진사업의 가능성과 타당성에 대한 검토와 컨설팅을 병행

3) 선도지역 사업추진체계 및 거버넌스 구축 현황

□ 선도지역 추진주체 및 역할

- 선도지역은 「도시재생특별법」에 의해 행정전담조직과 도시재생지원센터, 행정협의회와 함께 활성화지역 단위에서 주민협의체와 사업추진협의회를 구성하도록 정하고 있음
  - 또한 활성화계획수립 초기부터 사업 전체 기획과 사업추진체계를

마련하고 활성화계획 수립을 총괄 조정하는 사업총괄코디네이터를 선임하도록 하였음

– 이와 함께 활성화지역의 현장에서 주민협의체를 이끌어 내고 주민참여 사업을 발굴, 시행할 수 있는 주체로서 현장 활동가를 영입하도록 가이드라인에서 제시

[표 3–4] 도시재생선도지역 추진주체별 역할

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
사업총괄코디네이터	- 계획수립 및 사업추진 관련 제반사항에 대한 총괄·조정 - 국가정책 및 지역특성을 고려한 지역재생 방향성 제시 - 사업 성격에 따른 계획 및 설계용역 등의 발주방식과 과업지시서등을 검토하여 의견 제시 - 세부사업별 기획안 작성·수정·변경 및 설계, 시공단계에서의 설계변경 사항검토 및 결정 - 부시장급의 권한을 부여받아, 해당 지방자치단체에서 부서별로 추진되는 사업의 연계·조정 - 행정기관, 주민협의체, 사업시행주체 등 이해관계자 간의 의견을 조정하며, 이를 활성화계획 및 사업추진에 반영	- 지방자치단체장은 사업총괄코디네이터의 전문분야를 고려하여 1인 위촉 - 필요시 사업총괄코디네이터와 협력하여 도시재생사업을 운영·관리할 수 있는 문화·예술, 인문·사회, 교육, 복지, 경제, 건축, 주거, 교통, 도시설계, 환경 등 도시재생 관련 분야의 전문가를 부코디네이터로 위촉가능 - 부코디네이터는 필요시 핵심컨텐츠 관련 세부사업에 대한 별도의 용역 발주 또는 자문단을 구성하여 해당분야의 특화계획 수립 가능	- 도시재생사업에 대한 지식과 프로젝트 관리 경험을 지니고 있어야 하며, 도시재생과 관련된 사회·경제적 프로그램을 발굴하고 운영할 수 있는 역량 보유 - 중심시가지형의 사업총괄코디네이터는 도시재생사업에 대한 지식과 프로젝트 관리 경험뿐만 아니라 상권관리전문가(타운매니저), 문화코디네이터 등의 활동 경험자
현장활동가	- 도시재생지원센터 소속의 사업총괄코디네이터 보좌 수행 - 주민참여 독려 및 이해관계자들간의 의견수	- 도시재생사업에 대한 지식과 프로젝트 관리 경험을 지닌 전문가를 위촉 - 중심시가지형의 현장	- 한국토지주택공사 도시재생지원기구에서 시행하는 코디네이터 교육 이수 필수

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
	렴·조정 - 주민역량강화 교육 - 주민공동체 사업 운영 지원 - 구역별 또는 개별 도시재생사업의 기획 및 추진 - 사업과 관련한 유관기관과의 업무협의, 홍보 및 기록화 등을 담당	활동가는 사회적기업 지원센터, 상권활성화센터 등을 활용하여 상권활성화 관련 전문인력으로 구성 가능	

* 출처: 국토부, 건축도시공간연구소(2014), 2014 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, p9

□ 도시재생전담조직 운영현황

- 선도지역 전담조직 구성현황을 살펴보면 선도지역 지정 이후, 각 지방자치단체장 선거가 진행되었고 이와 함께 조직개편 과정에서 도시재생 담당 조직 설치
  - 지자체 인구규모에 따라 다소 차이는 있으나 대부분의 지자체는 과단위로 도시재생과를 신설하였고, 일부 지자체는 도시과나 전략계획과 등에 도시재생팀을 설치
  - 그러나 도시재생을 전담하는 인력은 대부분 실무자 1인~2인이 전담하고 있으며, 선도지역 중 3개 지자체는 담당계장이 없는 것으로 조사
  - 현재 도시재생전담조직의 담당자는 순환보직을 지양하도록 가이드라인에 명시하고 선도지역 워크숍을 통해 사업 전반에 대한 방향을 공유하였으며, 집체교육을 거쳐 사업을 관리하는 책임 주체로서 역할을 부여
  - 그러나 자치단체장 선거 이후 지자체 조직개편 과정에서 순환보직에 의한 인력교체로 인해 교육성과가 이어지지 못함[38)]
  - 또한 도시재생전담조직 담당자의 순환보직으로 단계별 관문심사에

38) 선도지역 선정 이후 1회 이상 보직 변경이 진행된 상황이며, 이로 인해 행정담당자가 도시재생사업에 대한 이해가 부족한 상황에서 사업추진이 진행되는 지방자치단체도 나타남

서 제시된 보완 요청 사항이 반영되지 못하는 사례도 나타남

- 이처럼 행정전담조직의 순환보직으로 인한 사업의 지속성 확보가 어렵다는 점을 보완하기 위해 각 지방자치단체 도시재생지원센터와 선도지역 현장지원센터를 설치하도록 가이드라인에서 규정

[표 3-5] 도시재생선도지역 전담조직 현황(2015.8월 현재)

유형	지자체	주무부서	담당과장	담당계장	실무자
도시경제기반형	부산 동구	안전도시국 도시재생과	○	–	○
	청주	(부시장직속) 창조도시담당관 도시전략팀	○	○	○
근린재생형 (일반규모)	서울 종로구	도시관리국 도시개발과 도시재생팀	○	○ (팀장)	○
	경남 창원시	관광균형발전국 도시재생과 재생사업담당	○	–	○
	전남 목포시	도시개발사업단 도시재생과 현안사업계	○	○	○
	광주시 동구	도시관리국 도시재생과	○	○	○
	전북 군산시	건설교통국 도시계획과 도시재생선도지역팀	○	○	○
	경북 영주시	지역개발국 도시과 도시재생팀	○	○ (팀장)	○
근린재생형 (소규모)	충남 천안시	안전건설도시국 도시재생과 도시재생팀	○	○	○ (2인)
	충남 공주시	성장전략사업단 전략사업과 도시재생팀	○	○	○
	전남 순천시	안전행정국 도시재생과	○	–	○
	대구시 남구	도시건설국 도시재생총괄과	○	○	○
	강원 태백시	도시건축과 도시재생팀	○	○	○

□ 도시재생지원센터 운영현황

- 선도지역은 2014년도부터 도시재생지원센터를 설치하기 시작하였고 2015년도부터 현장지원센터 운영
  - 선도지역은 기획재정부 도시재생 보조금 지원 방침에 따라 도시재생지원센터 운영비와 인건비, 사업총괄코디네이터 인건비를 지급할 수 없는 상황
  - 그러나 각 지방자치단체는 도시재생선도지역 선정 당시 도시재생지원센터 설치 및 운영, 사업총괄코디네이터 운영을 위한 별도의 비용을 마련하지 못한 상황
  - 이에 2014년도에는 선도지역 선정 이전부터 도시재생지원센터가 설치되어 있던 광주 동구나 대구 남구를 제외한 나머지 선도지역 지자체는 도시재생지원센터를 형식적으로 설치
  - 이후 2015년도에 지방비로 운영비를 마련하여 현장지원센터 개념으로 도시재생지원센터 설치하고 전담 활동가를 사무국장으로 공개모집하여 채용하는 과정을 거치고 있는 상황
- 선도지역의 경우 도시재생지원센터장은 사업총괄코디네이터가 겸임할 수 있도록 가이드라인에서 제시하고 있어 서울 종로구와 청주시를 비롯하여 일부 선도지역은 사업총괄코디네이터를 겸임하고 있음
  - 도시재생지원센터 설치 형태는 지자체가 직접 설치하여 운영하는 사례가 9개 지역으로 조사되었고, 위탁 운영하는 곳이 2곳, 비영리법인으로 설치한 경우가 1곳으로 나타났으나 직영으로 운영하는 지방자치단체의 경우도 장기적으로는 외부 전문기관에 위탁할 계획인 것으로 조사됨
  - 그러나 별도로 센터장을 위촉한 경우에도 고문이나 명예직으로 선임한 경우가 대부분으로 센터장이 활성화지역 현장을 총괄하고 주민참여사업을 직접 시행할 수 있는 권한을 부여받지 못한 것으로 나타남
  - 반면에 센터 활동인력은 3명~6명까지 고용하여 운영하고 있는 것

으로 나타나고 있어 센터장의 역할을 수행할 수 있는 역량있는 주체가 선임된다면 도시재생활성화지역의 사업추진을 효과적으로 진행할 수 있을 것으로 판단

□ 사업총괄코디네이터 운영 현황

- 사업총괄코디네이터는 선도지역 공모 당시에는 추진주체로 등장하지 않았으나, 선도지역 선정 이후 사업시행가이드라인에서 사업전체를 총괄, 조정할 수 있는 주체로 위촉하도록 제시
  - 사업총괄코디네이터는 초기에 태백시를 제외하고는 지역 전문가로 위촉되었으나 지자체별로 별도의 인건비를 마련하지 못해 활성화계획용역 수립비용에 인건비를 포함하여 지급하는 경우와 일부 회의수당 수준의 경비를 지급하는 것으로 운영되고 있음
  - 이처럼 사업총괄코디네이터가 활동할 수 있는 예산지원과 역할, 권한 부여 등의 기준이 마련되어 있지 않아 대부분 사업총괄코디네이터는 자문역할에 국한되고 있는 실정이며, 일부 지자체는 사업총괄코디네이터가 사퇴하는 경우도 발생
  - 또한 경제, 문화, 복지 등 다양한 분야의 사업이 선도지역안에서 종합적으로 추진되어야 하는 도시재생사업의 특성상 사업총괄코디네이터가 도시재생활성화계획 전체를 총괄, 조정하는데 한계가 나타남
- 따라서 도시재생사업의 원활한 추진을 위해서 다양한 참여주체가 참여할 수 있는 제도적 근거 마련이 요구되고 있는 상황

[표 3-6] 도시재생선도지역 사업총괄코디네이터 및 도시재생지원센터 운영 현황 (2015.8월 현재)

지자체	도시재생지원센터장				사업총괄코디네이터				센터 인력	운영 체제
	이름	근무 형태	보수	활동비	이름	근무 형태	보수	활동비		
서울 종로구	사업총괄코디네이터 겸임				신중진 (성균관	비상근	-	없음	6명 (종로구2,	직영

지자체	도시재생지원센터장				사업총괄코디네이터				센터 인력	운영 체제
	이름	근무 형태	보수	활동비	이름	근무 형태	보수	활동비		
					대)				용역2, 사무원2)	
창원시	김영 (경상대)	비상근	회의 수당 지급	없음	김남룡 (센터 사무 국장)	상근	월급여 지급 (1일 수당으로 산정)	없음	5명	위탁
영주시	이도선	비상근 (주1~2회)	월급여	없음	도현학 (영남대)	비상근	회의수당	없음	3명 (센터장 1, 사무국장 1, 팀원 1)	직영
청주 동구	장희건 (광주대)	비상근	회의 수당 지급	없음	김항집 (광주대)	비상근	회의수당	없음	5명 (센터장 1, 사무국장 1, 팀장 3)	직영/ 위탁 장기 검토
군산시	김한태 (호원대)	비상근	회의 수당 지급	없음	정철모 (군산대)	비상근	회의수당	없음	3명 (사무국장 1, 연구원 2)	직영/ 위탁 장기 검토
대구 남구	사업총괄코디네이터 겸임				홍경구 (단국대)	비상근	회의수당	없음	4명 (사무국장 1, 팀원 2)	위탁
태백시	사업총괄코디네이터 겸임				이상철 (활동가)	비상근	회의수당	없음	채용 예정 (기간제 근로자)	직영
천안시	사업총괄코디네이터 겸임				김영환 (청주대)	비상근	회의수당	없음	5명 (비상근, 학술용역 보조원단가 /월11일,80 시간내)	직영/ 위탁 장기 검토
공주시	이재욱 (동의대)	비상근 (주	월급여 (회의수	없음	김정현 (충남연)	비상근	–	없음	5명 (공무원	직영

지자체	도시재생지원센터장				사업총괄코디네이터				센터 인력	운영 체제
	이름	근무 형태	보수	활동비	이름	근무 형태	보수	활동비		
		2회)	당으로 산정)						2명, 민간 3명)	
청주시	사업총괄코디네이터 겸임				황재훈 (충북대)	비상근	활동에 따른 회의수당		9명	위탁 (4억 5천)
부산 동구청	공모중 (창조도시 국장 임시 수행)	상근 예정		–	이석환 (경성대)	비상근	회의수당	없음	12명 (4개팀, 원장 1, 사무국장 1, 팀장 4, 팀원 6)	비영리 재단 법인
목포시	공석 (도시재생지원센터장 사퇴)				공석 (사업총괄코디네이터 사퇴)				4명 ⇒ 3명 (사무국장 1, 팀원 2)	직영
순천시	이동희	비상근	월 급여 지급 (회의수당으로 산정)	없음	공석 (사업총괄코디네이터 사퇴)				3명 (+ 공무원 2명) (센터장 1, 팀원 2)	직영

□ 사업추진협의회 및 주민협의체 운영 현황

- 도시재생선도지역은 1차 관문심사과정을 거쳐 주민참여를 통한 도시재생활성화계획 수립을 유도하였으며, 이 과정에서 다양한 주민으로 구성된 주민협의체 구성을 준비하도록 가이드라인에서 제시
  - 선도지역의 대다수는 선도지역 공모당시부터 주민자치위원회, 부녀회, 통반장 등으로 구성된 주민협의체를 구성
  - 이에 선도지역 관문심사과정에서 다양한 주체로 구성된 협의체를 재구축 하도록 의견을 제시하였으나 대다수 선도지역은 주민대학 등 교육과정을 통해 관심 있는 주민을 발굴하는 과정이 진행되고 있는 상황
- 사업추진협의회 또한 실제 단위사업을 추진하는 민간, 공공기관, 행정부처 등 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 사업추진체계 마련이

미흡하여 행정중심의 자문기구 성격으로 사업추진협의회가 구성, 운영되고 있는 상황

- 이에 도시재생선도지역 모니터링 과정에서 국토해양부와 도시재생지원기구는 각 선도지역별 사업추진체계 개선방안을 제시하였으며, 이에 따라 실제 사업을 시행할 수 있는 참여주체를 발굴하는 과정을 진행하고 있는 실정임

[표 3-7] 도시재생선도지역 기반구축 단계 사업추진 현황(2014년 12월 기준)

구분	사업추진협의회	주민협의체
서울	창신, 숭인지역에 활동하는 민간, 주민협의체 대표, 사업총괄코디네이터, 종로구청 등으로 구성된 사업추진협의회 구성	권역별 주민협의체 구성
광주 동구	도시국장을 중심으로 행정부서, 사업총괄코디네이터, 주민협의체 대표 등으로 구성된 사업추진협의회 운영	깨비동 주민협의체 디자인공동체 산수다락 (사)동명창조문화행복공동체마을, 충장로 상인회, 충장로5가 번영회, 전자의거리 상인회, 좋은식단 음식문화거리 번영회
군산	도시재생지원센터장, 사업총괄코디네이터, 행정조직, 주민협의체 대표로 구성된 추진협의회 구성	주민협의체
목포	목포시 도시재생위원회	상가, 주거 통합협의체
영주	각 권역별 주민대표, 상인회 등으로 구성된 사업추진협의회 구성	후생시장, 중앙시장, 구성마을, 연계사업운영협의회
창원	마산합포구 원도심재생 민관협의회	동서동, 오동동, 성호동 주민협의회
대구 남구	도시국장을 중심으로 행정부서, 사업총괄코디네이터, 주민협의체 대표 등으로 구성된 사업추진협의회 구성	좋은이웃협의체, 대명공연문화거리 운영위원회
태백	추추파크, 행정, 5일장 대표로 구성된 사업추진협의회 구성 예정	통리지역 공동화 비상대책 위원회
천안	사업추진협의회 준비 중	명동패션상가, 지하상가, 공설시장 상인회, 원도심 재생추진 협의회
공주	계획중	도시재생주민협의회
순천	행정주도의 사업추진협의회 구성	순천 도시재생지원 주민기구

* 2014 모니터링 보고서, 도시재생활성화계획(안) 참고

2. 선도지역 조례제정 및 활성화계획수립 현황 분석

1) 선도지역 조례제정 현황

- 선도지역은 「도시재생특별법」이 시행된 직후 선정과정을 거쳤기 때문에 지방자치단체가 도시재생조례 제정 이전에 선도지역 지정
- 이에 선도지역 지정 이후, 각 지방자치단체별로 사업추진체계 구축과 예산근거 등을 마련하기 위해 조례 제정을 추진하였으며 선도지역 중 태백시를 제외하고 현재는 조례 제정 완료
- 조례 주요 내용은 법에서 위임한 사항 이외에 도시재생사업 추진을 위한 사업추진협의회, 주민협의체 구성 방안 등을 추가적으로 담고 있음
  - 도시재생조례는 법에서 정한 전략계획 및 활성화계획의 수립내용을 포함하여 있으며 계획수립체계에 대해서는 지자체 조례가 거의 유사한 내용으로 구성
  - 지방자치단체 특성에 따라 사업추진체계와 관련된 내용이 반영된 지방자치단체 조례도 일부 나타남
  - 군산의 경우 사업시행가이드라인에만 명시하고 있는 사업총괄코디네이터 활용을 위한 보수규정을 두고 있음
  - 서울시는 도시재생지원센터 이외에 별도로 도시재생지원기관을 두어 도시재생사업의 시행 및 모니터링 등의 지원업무를 수행하도록 정하고 있음
- 또한 일부 지방자치단체는 시행규칙에 주민공모사업 운영을 위한 세부규칙, 도시재생지원센터 운영에 관한 세부 규칙 등을 정하고 있음
  - 도시재생지원센터 운영규정에는 센터 설립근거, 전담인력확보, 재정지원 등을 담고 있음
- 광주, 천안, 영주는 도시재생 신탁업무를 별도로 조례에 반영하여 개별소유자의 부동산의 사용권을 수탁하여 신탁부동산을 운영할 수 있는 근거를 마련하고 있음

[표 3-8] 도시재생조례 주요내용

구분			서울	광주 동구	군산	목포	영주	창원	대구 남구	천안	공주	순천
도시재생 추진체계	위원회		O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	전담조직		O	O	O	O	O	O	O	–	O	O
	지원센터	위탁 근거	O	O	O	O	–	O	O	O	O	O
		구성	O	O	O	O	O	O	–	O	O	O
		업무	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	도시재생 신탁		–(센터 지원)	O	–(센터 지원)	–	O(상가 신탁)	–	–(센터 지원)	–(센터 업무)	–(센터 지원)	–
	주민협의체		O	O	O	O	–	O	O	–	O	O
	사업추진 협의회		O	O	O	O	O	–	O	–	O	–
계획수립	전략계획 수립		O	–	–	O	–	–	–	O	–	–
	활성화계획 수립		O	–	–	O	–	–	–	O	–	–
	활성화계획 평가		O	O	O	O	–	–	–	O	O	–
사업지원	보조 및 융자 기준		O	O	O	O	O	–	O	O	O	O
	주민공모·제안사업		–	–	O	O	–	–	–	–	–	O
	사업 지원계획		O	O	O	O	–	–	O	O	O	O
	지원금액 환수 기준		O	O	O	O	O	–	O	O	O	O
	도시재생 특별회계		O	–	O	–	–	–	–	O	–	–
	건축 규제 완화 특례	건폐율	O	–	O	O	O	O	O	O	O	–
		주차장	O	–	O	O	O	O	–	O	O	–
시행규칙			–	O	O	O	–	–	–	–	–	O
기 타 특이사항			도시재생 지원기관 지정	행정재산 및 물품 등 대부 기준	전문가 활용 비용, 센터 직원 보수	도시재생 협정, 센터 직원 보수	행정재산 관리위탁, 창업지원센터	행정자산 관리위탁	도시만들기 지원센터에 위탁	도시재생 종합정보 체계, 도시재생협정	–	센터 직원 보수

2) 선도지역 활성화계획 수립 현황 및 주요 내용

- 선도지역은 관문심사 과정을 거쳐 1차 기반구축단계 이후에 활성화계획의 세부 목표와 전략, 핵심컨텐츠 발굴을 위한 2단계 관문심사 과정을 거쳐 활성화계획 수립
  - 활성화계획 수립 과정에서 선도지역의 쇠퇴원인과 진단, 지역자원과 재생 잠재력을 도출하도록 유도하였으며, 이를 통해 지방자치단체 활성화계획의 핵심컨텐츠를 발굴하도록 지원

[표 3-9] 도시재생선도지역 지역별 특성

구분	쇠퇴진단	지역자원 및 재생잠재력
서울	주거공간의 쇠퇴, 봉제산업의 침체	역사문화자산, 공동체활동, 독특한 주거지 경관, 봉제산업의 메카
광주 동구	공공시설의 이전, 도심산업의 침체, 노후 공간환경의 방치	광주의 중심지, 아시아문화전당과 푸른길공원, 전통상가 및 문화창의인력 집적, 다양한 공동체 활동
군산	외곽 개발, 공공시설 이전, 내항 기능 상실	근대역사문화 건축, 근대역사 테마벨트 형성, 지역 축제, 전통 맛집
목포	신도시 조성, 상권 쇠퇴 지속 및 주거환경 열악	근대역사문화자산, 자연자원 및 인적자원, 다양한 축제의 중심, 광역적 접근성 우수
영주	영주역 이전으로 구도심 시장 기능 상실, 배후주거지 슬럼화	관광자원과 도심의 연계 거점, 역사문화자원, 자체사업 재생 역량, 지역공동체 인적 자산
창원	공공기관 등 이전, 물리적 쇠퇴와 공동화	지역축제·명소, 창동예술촌 재생사업
대구 남구	교외개발로 인한 인구 감소와 경기 침체, 주거환경의 쇠퇴	문화·예술 인프라 및 인적자원, 교육·복지 기반 및 복지 수요, 접근성 우수
태백	석탄사업 사양화, 통리역 폐쇄로 지역 상권 쇠퇴, 인구감소, 생활환경 쇠퇴	역사·문화·관광자원, 석탄산업 유휴자원, 지역 활동가 등 사회적자산
천안	도심 기능의 교외이전, 물리적 쇠퇴와 상권침체	유휴공간 등 장소적 자원, 대학교, 산업단지 등 사회적자원, 문화자원, 시민단체 등

구분	쇠퇴진단	지역자원 및 재생잠재력
공주	외곽 개발, 원도심 규제, 정주여건 악화	역사문화자산, 문화관광자원, 주민조직 및 시민사회 활동
순천	공공기관 등 이전, 상권 침체	역사문화자원, 지역축제 및 행사, 주민자치대학, 우리동네 상상프로젝트, 마을미래만들기교육 등 인적자산

* 2014 모니터링 보고서, 도시재생활성화계획(안), 도시재생선도지역 사업추진 점검회의 자료 참고

- 또한 활성화계획 수립과정에서 관심심사 위원들은 핵심컨텐츠 발굴에 따라 세부 사업내용을 구체화할 수 있도록 의견을 제시
- 지원기구의 모니터링 결과에서도 핵심컨텐츠 보완 의견이 제시되어 각 지방자치단체는 전문가 자문을 거쳐 핵심컨텐츠 결정

[표 3-10] 근린재생형 도시재생선도지역 핵심컨텐츠 및 관련 세부사업

지자체	핵심컨텐츠	관련 세부사업
서울 종로구	기반시설 정비를 통한 주거환경 개선, 봉재지원거점시설 조성을 통한 일자리 창출 및 작업환경 개선, 지역의 역사자원을 활용한 관광 자원화	- 봉제박물관, 봉제공동작업장 조성 등
경남 창원시	도심관광 자원으로 특화거리 및 거점공간 창출로 관광 집객력 증진, 지역경제 활성화	- 산해진미 뚜벅이 보행네트워크 조성, 불종로 걷고 싶은 거리 조성 등
전남 목포시	역사·문화 등 지역특화자원과 연계를 통한 도심관광 및 상권 활성화	- 지역문화자원과 연계한 관광루트 조성, 지역생활 터전인 자연발생적 골목길 정비 등
광주 동구	국립아시아문화전당과의 연계·낙수효과등을 고려한 도심 기능재편 및 문화산업 활성화	- 갈마촌 예술마을 조성, 예술의 거리 시민갤러리 조성, 충오 미디어 프론티어 조성 등
전북 군산시	근대건축물 보전·정비를 통한 보행자 중심의 경관가로 조성 및 상가활성화	- 근대건축물 리모델링, 문화체험거점 조성, 경관주택 정비사업 등 - 테마거리 조성사업

지자체	핵심컨텐츠	관련 세부사업
경북 영주시	후생시장 : 근대경관 복원 및 옛날가게의 마켓아이덴티티를 통한 시장 활성화	– 고추전 근대경관사업, 후생 신가게 사업 등
	중앙시장 : 창작활동 및 창업지원을 통한 청년인구 정착기반 마련 및 시장 활성화	– 목금토공방, 목금토문방구, 어울장터 등
	구성마을 : 기존 공동체를 활용한 마을기업 발굴 및 마을 자생력 강화, 주거환경 및 복지 개선	– 할머니 묵공장, 단디집수리 등
충남 천안시	청년, 문화·예술, 다문화 관련 특화거리·공간 조성을 통한 일자리 창출	– 청년활동공간 조성사업, 원도심 종합지원센터 조성사업 등 – 한마음센터 조성사업, 특화거리 조성사업 등
충남 공주시	백제고도의 역사·문화자원을 활용한 특색있는 테마거리 조성 및 창업지원 등을 통한 지역 활성화	– 빈점포 리모델링을 통한 공주문화예술촌 조성 등 – 청년창업공방거리 조성 – 관광객 유인 테마가로 조성 등
전남 순천시	순천부읍성 역사·문화자원과 중앙시장 연계를 통한 관광객 유입 및 상권 활성화	– 순천부읍성 상징화 사업, 에코지오 창작촌, 테마거리 만들기 등
대구 광역시 남구	사회취약계층과 일반주민의 소통을 통한 주거복지마을조성 및 대명문화거리 활성화	– 주민커뮤니티 공간 조성 등 – Barrier Free zone 공간 조성, 사회취약계층 거주가구 건축물 정비 등 – 테마(연극)가 있는 골목길 조성, 대명공연박물관 및 무대제작소 건립 등
강원도 태백시	'하이원추추파크-통리역-통리 5일장' 연계를 통한 관광·상권활성화	– 통리 장터 보도확장 및 입구개선, 빈 점포 특화상점 만들기 등 – 통리역 문화플랫폼 조성, 광부의 일상 스토리 프로젝트 등

* 2014 모니터링 보고서, 도시재생활성화계획(안), 도시재생선도지역 사업추진 점검회의 자료참고 : 선도지역 도시재생활성화계획 승인도서

3. 선도지역 사업시행에 따른 제도 한계 및 문제점

- 「도시재생특별법」과 도시재생사업 관련 가이드라인 분석, 도시재생선도지역 추진현황 분석을 통해 도시재생사업시행에 따른 제도적 한계와 문제점을 다음과 같이 도출

□ 도시재생활성화계획 사업유형 정의의 한계 및 문제점

- 도시재생활성화지역은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 있으나 사업 유형에 대한 정의와 사업추진방향이 명확하지 않아 구체적인 사업추진 목표와 전략 설정 미흡
  - 특히 현행법상 근린재생형 활성화계획의 정의가 공동체 중심의 '마을만들기'에 치중
  - 도시경제기반형은 상권활성화 수준에 국한되어 있어 사업유형에 따른 비전과 목표 설정이 미흡하여 일부 지역의 경우 경제기반형의 추진전략과 근린재생형의 추진전략이 유사한 점을 발견

[표 3-11] 도시재생선도지역 활성화계획 목표 및 추진전략

구분	목표	추진전략
경제기반형(부산)	· 원도심 일원 도시재생사업의 전략적 추진을 위한 통합적 추진체계 확립 · 부산역 일원에 산업기능의 교류·유통·지원 및 보행네트워크 체계확립을 위한 거점시설 조성 · 주민 역량강화를 통한 지역역량 강화 및 공동체 활성화	북항재개발사업지역, 철도시설 이전적지의 전략적·통합적 추진 협의체 구성·운영 (관문지역: 창조지식 플랫폼) 기존 KTX부산역 광장의 입체화를 통해 관광, 문화콘텐츠, IT, 영상 등 창조지식 산업 지원 (상업지역: 문화관광 플랫폼) 차이나타운 등 다문화 특성과 부산의 먹거리, 근대문화유산 등을 활용한 상권 활성화 (주거지역: 생활복지 플랫폼) 공·폐가 및 기존 건물을 활용한 도시농업 등 마을기업을 육성하여 자립할 수 있는 주거형 경제기반 재창조
근린재생형(영주)	영주 옛 역전을 촉매로 구도심 전체 활성화	(후생시장권역) 옛날가게 역량강화를 통해 생활문화 놀이터 만들기 (중앙시장권역) 생활예술점포 창업지원과 기존점포 협업을 통해 차별화된 시장으로서 생활예술시장(생활예술 만물상) 만들기

		(구성마을권역) 마을공동체가 추진하는 주거환경개선과 노인복지 네트워크 구축을 통한 노인이 행복한 마을만들기 (연계권역) 장소문화컨텐츠 발굴을 통한 옛길 탐방로 연계

* 2014 모니터링 보고서, 도시재생활성화계획(안), 도시재생선도지역 사업추진 점검회의 자료 참고 : 부산, 영주 도시재생활성화계획 승인도서

□ 도시재생 활성화계획수립 관련 한계 및 문제점

- 현행법에는 도시재생활성화계획이 실행계획이라는 내용만 부각되어 있고 실질적으로 필요한 항목이 누락되어 있어 활성화계획 수립 범위와 관련하여 발주처와 용역수행 주체간 갈등 발생
  - 현행법에는 전략계획수립 내용이 쇠퇴진단과 활성화지역 선정, 우선순위 결정이라는 핵심적인 목표에 부합하지 못하고 도시기본계획 수준의 내용과 유사
  - 도시재생활성화계획은 쇠퇴원인 분석과 지역의 잠재력 도출, 이를 통한 목표수립과 목표달성을 위한 수단으로서 핵심컨텐츠 발굴 과정으로 진행되어야 함
  - 그러나 현재 활성화계획 수립내용은 예산계획과 세부 실행계획에 대한 내용이 강조되어 있어 용역비용과 기간에도 불구하고 발주처는 상세한 관리계획 도면 수준을 요구하는 경우가 많음
  - 반면 일부 지방자치단체 활성화계획 내용은 기획내용 수준에 머무르고 있어 발주처인 행정전담조직과 용역수행주체간 과업범위에 대한 해석의 차이를 두고 갈등 발생
  - 따라서 법에서 정하고 있는 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획의 수립내용을 현실적인 수준을 반영하여 개선해야 할 필요성 제기
- 도시재생사업의 특성을 반영하지 못한 활성화계획 수립 및 변경절차의 한계
  - 선도지역 활성화계획은 청주지역을 제외하고 2014년 12월 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 승인되었으며, 승인절차 이후 세부사업에

대한 구체화 과정을 거치고 있는 상황

- 선도지역의 경우 준비과정이 부족하여 활성화계획 수립승인 절차와 주민참여 등 기반구축과정이 동시에 진행되었으며, 이 과정에서 충분한 의견수렴 과정을 거치지 못하고 활성화계획 승인
- 또한 활성화계획 특성 상 초기부터 사업내용을 확정하기 어려울 뿐 아니라 세부 단위사업 추진에 대한 타당성 검증을 통해 내용이 조정될 필요성도 제기
- 더욱이 초기에 제안된 주민의견이 도시재생사업방향과 목표에 부합하지 않는 경우도 발생하며, 관문심사 과정에서 활성화계획 취지에 맞게 사업내용을 조정하도록 권유하기도 함
- 일부 선도지역의 경우 단위사업 추진을 위한 토지보상 과정에서 과도한 젠트리피케이션 발생으로 인해 지가가 상승하여 초기에 결정했던 부지를 매입하지 못하고 다른 부지를 찾아야 하는 경우도 발생
- 이에 따라 선도지역은 활성화계획 승인 이후 사업내용과 예산변경 요청 사항 발생
- 그러나 현재 선도지역으로 지정된 기초자치단체에서 도시재생활성화계획의 내용을 변경하고자 할 경우, '대통령령으로 정하는 경미한 사항'을 제외하고는 지방위원회의 심의를 거쳐 국토교통부 장관에게 승인을 요청하고 도시재생특별위원회의 심의를 거쳐야 하는 상황
- 활성화계획 변경절차와 관련하여 「도시재생특별법」에는 도시재생활성화계획의 변경은 활성화지역 면적 10% 변경, 총사업비 10%이내 변경하는 사항을 제외하고 세부 사업내용에 대한 변경 절차는 구체적으로 명시되지 않음
- 지방자치단체에서 요구한 사업내용과 예산변경 내용을 보면 법적으로는 경미한 사안에 해당하지만 전체 사업내용이 대다수 변경되는 사례도 발생하고 있어, 활성화계획 변경에 따른 합리적인 변경 절차 마련이 필요한 상황

[표 3-12] 도시재생 선도지역 활성화계획 변경 요구사항(상세내용은 부록(p.125) 참고)

유형	지자체	마중물 사업	사업내용 변경 요구사항					사업비 변경 요구사항 (단위 : 억원)				
			추가	일부 삭제 및 변경	전체 변경	명칭변경	폐지	신규	증액	폐지	감액	총 사업비 증감
도시경제기반형	부산 동구	10건	1건	–	–	–	–	–	4건 (+37.1)	2건 (△5)	4건 (△32.1)	–
	청북 청주	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
근린재생형 (일반규모)	서울 종로	6건	–	2건	–	–	–	–	3건 (+34)	2건 (△20)	5건 (△14)	–
	경남 창원	8건	–	1건	–	5건	–	–	3건 (+34)	–	2건 (△34)	–
	전남 목포	10건	3건	1건	1건	–	–	–	–	–	–	–
	광주 동구	6건	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	전북 군산	8건	–	3건	1건 –	–	–	–	2건 (+42)	–	5건 (△42)	–
	경북 영주	15건	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
근린재생형 (소규모)	충남 천안	4건	〈전체변경〉					6건 (+92.2)	1건 (+1.8)	5건 (△65)	4건 (△29)	–
	충남 공주	5건	–	2건	–	–	–	8건 (+46.1)	7건 (+24.5)	3건 (△40)	4건 (△22.2)	+8.4
	전남 순천	21건	2건	3건	–	5건	13건	–	7건 (+86.7)	13건 (△70.2)	1건 (△16.5)	–
	대구 남구	9건	1건	–	–	–	2건	–	5건 (+19.3, +지방비 12)	2건 (△6.3)	1건 (+13)	+지방비 12
	강원 태백	6건	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

- 주민참여형 사업계획수립을 위한 제도 미흡으로 주민주도 사업추진의 한계 발생
  - 현재 도시재생활성화계획은 사업시행가이드라인에 의해 주민참여 과정을 강조하고 있으나 법적으로는 공청회와 주민의견 수렴 등 형식적인 절차에 국한되어 있어 주민참여형 계획수립으로써 활성화 계획 수립과정이 정착되는데 한계
  - 특히 주민 스스로 쇠퇴지역 현안을 진단하고 이에 대한 처방안을 마련하여 활성화계획에 반영할 수 있는 근거 미흡

□ 다양한 주체가 참여하는 사업추진체계 구축의 한계

- 현행 「도시재생특별법」에는 거버넌스 구축을 전제로 행정전담조직, 도시재생지원센터 설치 등의 규정을 두고 있으나 실제 도시재생사업을 조정하고 총괄·관리하는 역할을 담당하는 사업총괄코디네이터를 비롯한 활동주체와 관련된 규정은 미흡
  - 현재 선도지역 전체를 총괄하고 이해관계자들 간의 갈등 조정, 활성화계획 수립 목표와 방향을 설정하는 총괄책임자 역할을 담당하는 사업총괄코디네이터 제도를 두고 있으나 사업시행가이드라인에만 규정되어 있어 인건비, 운영비 등이 마련되지 못하는 상황
  - 이와 관련하여 선도지역 중 군산은 전문가 활용예산을 조례에 명시하고 있으며, 순천은 자문비를 사용할 수 있도록 규정하고 있는 것 이외에 대다수 지자체는 전문가 활용 근거가 미약한 상황임
  - 따라서 도시재생사업에 핵심 주체로 활동하는 전문가 등에 대해서는 제도적으로 근거를 마련할 필요성 제기
- 또한 도시재생사업을 시행할 사업시행주체는 공공기관, 민간비영리단체 등으로 다양한 주체가 참여할 수 있도록 규정되어 있으나 도시재생선도지역에서 일자리 창출을 위한 민간의 참여와 투자를 유도할 수 있는 다양한 시행주체 참여규정은 미흡
- 따라서 다양한 주체가 참여하는 사업추진체계 구축을 위해서는 사업시행자 규정, 주민참여에 의한 활성화계획 수립 등에 대한 규정을 보완할 필요

□ 장소중심의 종합적 도시재생사업추진을 위한 제도운용의 한계

- 도시재생활성화지역은 장소중심의 종합적인 사업추진을 가능하게 하기 위하여 도시·군 관리계획 의제처리 규정 도입
- 그러나 실제 도시재생사업 시행단계에서 사업추진을 위해 유효한 수단으로 작용하는 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등 타법에 의해 수행되는 관리계획수립은 병행하여 수립할 수 있는 의제처리 규정이 없어 계획수립 절차상 병행하여 수립하기 어려움
  - 현재 도시재생활성화지역으로 지정된 지역 내에서 경관협정·건축협정·특별건축구역 등의 제도에 따라 사업을 시행하고자 할 경우, 각 사업의 근거법에 따라 구역지정 및 사업 추진 등에 관한 심의를 거쳐야 함에 따라 사업의 비효율 발생
  - 따라서 도시재생활성화계획 수립과 함께 병행하여 계획수립절차를 거칠 수 있는 다양한 수법에 대한 의제처리 규정이 보완되어야 할 필요성 제기

□ 선도지역 특성에 따른 지역맞춤형 사업추진을 위한 제도운용의 한계

- 도시재생활성화지역의 물리적 특성을 반영한 지원제도 및 관련 규정 미흡
  - 근린재생형 선도지역의 대다수는 노후 주거지역이 밀집되어 있으며, 대부분 영세필지, 「건축법」 제정 이전에 건축된 미등기 건축물, 접도조건에 부합하지 못하는 필지 등이 다수 존재
  - 그러나 현행 「건축법」 특례조항이나 「도시재생특별법」에는 쇠퇴지역의 물리적 특성을 고려한 관련 규정이 미흡하여 주민협의를 통한 필지단위 건축물 정비가 어렵고 공공사업 추진을 위한 토지매입 절차도 복잡한 것으로 나타남
  - 따라서 쇠퇴지역의 특성을 고려한 건축특례 적용방안에 대한 제도 보완이 필요한 상황

[표 3-13] 선도지역 물리적 변경 관련 애로사항 및 조치사항

지자체명	애로사항	조치사항
영주	후생시장, 구성마을은 건축법 제정 이전에 건축된 건축물이 많으며, 지적과 불일치하는 필지가 많아 건축법상 유권해석 및 조정 필요사항 발생	후생시장권역의 지정 정리를 위한 조사를 2015년 선시행하기로 지적과와 협의
군산	근대건축물 밀집지역의 경우 건축법 제정 이전에 건축된 건축물이 많으며, 지적과 불일치하는 필지가 많아 건축법상 유권해석 및 조정 필요사항 발생	한옥 등 근대건축 관련한 건축자산 진흥구역 지정 검토

* 도시재생선도지역 상시 모니터링 의견서, 도시재생 선도지역 사업추진 점검회의 자료

C·H·A·P·T·E·R·4

제4장 도시재생 제도개선을 위한 의견조사

1. 조사개요
2. 도시재생 계획체계 관련 의견조사
3. 도시재생 추진체계 관련 의견조사
4. 도시재생사업시행 관련 의견조사

1. 조사개요

1) 조사의 필요성 및 목적

□ 도시재생사업의 특성을 반영한 현장중심형 제도개선

- 「도시재생특별법」에 의한 도시재생 사업은 복수 주체의 거버넌스에 의해 의사결정이 이루어진다는 점과 다양한 분야 간 융·복합적 사업추진이라는 면에서 기존 국비지원 사업과 근본적 차이점 발생
- 국내에서 처음 시도되는 형태의 국비지원 사업 방식이기 때문에 도시재생 사업 현장에서 예기치 못한 문제들이 드러나며 법제도와 사업현장간의 괴리가 발생하였고, 법제정 후 비교적 이른 시기에 개정 논의 진행
- 일부 명확하지 않은 법 규정은 기존과 상이한 사업 추진 체계 때문에 새로운 사업 방식에 익숙하지 않은 추진주체들에게 혼란을 초래
- 실제 도시재생선도사업을 진행하고 있는 현장의 사업 주체들과 모니터링 및 컨설팅을 담당하고 있는 도시재생지원기구 및 R&D 연구단의 의견을 수렴하여 현장중심형 제도개선을 수행해야 할 필요성 제기
- 참여 주체마다 제도에 대한 해석의 관점 차이로 발생하는 문제점을 해소하고 제도상의 한계로 발생하는 애로사항과 그에 대한 해결방안을 검토

하기 위해, 도시재생 선도지역 사업에 참여한 다양한 주체의 의견을 한 자리에서 종합하고 법제도 개선방향에 대한 참여주체 간 이견을 조율하여 합리적인 현장중심형 제도개선안을 도출하는 것이 조사의 목적

2) 조사대상

□ 「도시재생특별법」에 의한 도시재생 사업 관련 주체들을 조사대상으로 설정

- 「도시재생특별법」 제정 이후 시행된 국비지원 도시재생사업과 직·간접적으로 관련된 전문가를 선정하여 인터뷰
- 관련 전문가를 연구자, 지원기구, 도지재생 계획가, 도시재생 코디네이터, 공무원의 5종류 그룹으로 구분하고 그룹특성을 고려하여 인터뷰 내용 구성

[표 4-1] 조사대상자 개요

구분	세부 구분	대상인원	인터뷰 주제/ 인터뷰 방법
연구자	도시재생 R&D	1인	사업시행 / 개인 인터뷰
		1인	계획체계 / 그룹 인터뷰 추진체계 / 그룹 인터뷰 사업시행 / 서면 인터뷰
	관련 연구자	2인	계획체계 / 서면 인터뷰 사업시행 / 개인, 서면 인터뷰
지원 기구	경제기반형	2인	계획체계 / 그룹 인터뷰 추진체계 / 그룹 인터뷰 지원기구 / 그룹 인터뷰
	근린재생형	1인	사업시행 / 그룹 인터뷰
		1인	계획체계 / 그룹 인터뷰 지원기구 / 그룹 인터뷰
		1인	계획체계 / 서면 인터뷰 추진체계 / 그룹 인터뷰 지원기구 / 그룹 인터뷰
		1인	지원기구 / 그룹 인터뷰
도시재생 코디네이터	총괄코디네이터/ 코디네이터	1인	추진체계 / 그룹 인터뷰
		1인	사업시행 / 그룹 인터뷰
		1인	계획체계 / 그룹 인터뷰
도시재생 계획가	용역업체	3인	계획체계 / 그룹 인터뷰
공무원	담당 공무원	5인	종합 / 서면 인터뷰

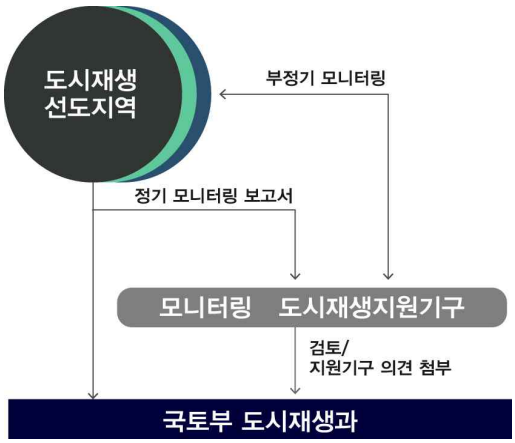
3) 조사방법

□ 도시재생선도지역 모니터링 내용 분석

- 도시재생선도지역의 지원기구 모니터링 의견을 기반으로 제도개선안 도출
- 도시재생선도지역 모니터링은 다음 두 자료를 분석하여 시행
  - 매주 작성하는 지자체 주간/월간 모니터링 보고서 분석
  - 지원기구 주간/월간 모니터링 보고서 분석
- 선도지역에서 특별한 상황 발생 시 전화로 수행하는 부정기 상시 모니터링 결과[39]를 도시재생지원단 면담을 통해 파악하여 추가 분석
- 도시재생 지원기구 및 도시재생 특별위원회, 관련 전문가로 구성된 보드멤버가 각 선도지역에서 2차례씩 실시한 리뷰보드 결과를 정리하여 분석

□ 관련 전문가 인터뷰 조사

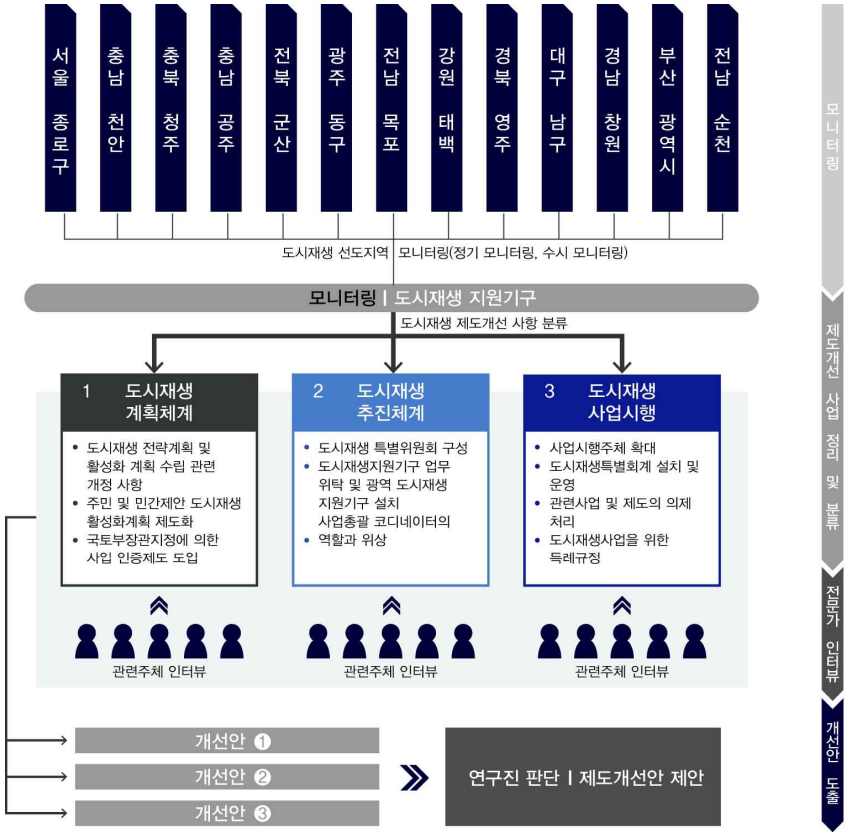
- 인터뷰는 기본적으로 개인 인터뷰 및 주제별 그룹 인터뷰로 시행하였으며, 대면 인터뷰가 불가할 경우 미리 전화로 내용을 숙지하도록 한 후 이메일을 통한 서면 인터뷰 방식으로 진행



[그림 4-1] 도시재생선도지역 모니터링 체계

39) 지자체 주간 모니터링 보고는 사업 집행실적과 주요 추진현황을 중심으로 작성하며, 지원기구 모니터링은 주요 도시재생 주체들의 활동내역과 핵심컨텐츠 및 핵심 세부사업의 진행상황을 추가하여 서류를 작성

- 개인 인터뷰 및 그룹 인터뷰는 약 2~3시간에 걸쳐 수행하였으며, 인터뷰 내용은 현장 녹음 후 녹취록을 작성하여 사안별 인터뷰 의견을 정리
- 인터뷰는 2015년 6월 22일부터 2015년 8월 4일까지 진행



[그림 4-2] 도시재생 제도개선안 도출 과정

4) 조사내용

□ 도시재생선도지역 모니터링 내용 분석을 통해 조사내용 도출

- 모니터링 의견을 기반으로 도시재생 제도개선 방안을 도출하고, 이를 도시재생 계획체계, 도시재생 추진체계, 도시재생 사업시행 3가지 기준으로 분류

[표 4-2] 도시재생선도지역 모니터링을 종합하여 도출한 제도개선 쟁점사항

대분류	중분류	소분류
1. 도시재생 계획체계 관련	도시재생전략계획 및 활성화계획 수립 관련	1.1 전략계획 및 활성화계획 수립취지 및 대상
		1.2 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립 내용
		1.3 도시재생활성화계획의 변경
		1.4 도시계획활성화계획의 평가
	1.5 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화	
	1.6 국토부장관지정에 의한 사업인정제도 도입	
2. 도시재생 추진체계 관련	2.1 도시재생특별위원회 구성	
	2.2 도시재생지원기구 업무 위탁 및 광역 도시재생지원기구 설치	
	2.3 사업총괄코디네이터의 역할과 위상	
3. 도시재생 사업시행 관련	3.1 사업시행주체 확대	
	3.2 도시재생특별회계 설치 및 운영	
	3.3 관련사업 및 제도의 의제처리	
	3.4 도시재생사업을 위한 특례규정	
	3.5 국민신탁제도 관련 규정 마련	

2. 도시재생 계획체계 관련 의견조사

1) 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립 관련

① 전략계획 수립 취지 및 대상 지자체

□ 쟁점사항 : 지자체 규모에 따라 전략계획 의무 수립 차별화 필요

- 도시재생사업을 추진하고자 하는 지방자치단체는 전략계획을 수립하여 쇠퇴원인과 진단, 잠재력을 종합적으로 판단하여 활성화지역을 선정해야 하고 그 중 시급성과 잠재력을 기준으로 '선택과 집중' 원칙에 따라 활성화지역 사업 우선순위를 정해야 함
- 그러나 일부 지방자치단체는 전략계획 수립취지와 목적이 불분명한 가운데 전략계획수립과 활성화계획수립 용역을 일괄로 발주함으로써 전략계획은 단순히 국비지원 신청을 위한 활성화지역 선정과 활성화계획을 수립하는데 국한[40]
  - 동시에 용역을 발주한 지방자치단체는 전략계획보다 국비선정과 직접 관련된 활성화계획 수립에 치중함으로써 도시 전체에 대한 거시적 차원에서 재생정책과 방향 설정이 부재한 상황에서 뚜렷한 근거 없이 자치구별 균형적인 배분 형태로 활성화지역을 선정
- 이에 대다수 지방자치단체가 수립하는 전략계획 내용은 도시기본계획과 크게 다르지 않음
- 한편 지방 중소도시의 경우는 도시재생활성화지역이 1개 또는 소수에 그칠 수 있어 전략계획과 활성화계획 대상지가 중복될 소지가 있음
- 따라서 자치단체 인구규모에 따라 불필요한 행정 비용 소요 없이 바로 활성화계획 수립이 가능하도록 전략계획 수립 의무수립 대상 지자체 차별화 방안에 대한 검토 필요
  - 인구 10만 미만의 지방자치단체의 경우는 전략계획 수립 없이 도시재생 활성화가 필요한 지역에 대해서 도시재생활성화계획 수립

40) 47개 지자체 용역발주 중 동시발주한 지자체 28개 (2015년 7월 15일 기준), 2015년 7월 15일 조달청 홈페이지의 나라장터에서 "전략계획"이라는 키워드로 발주현황을 검색하고, 그 중 도시재생전략계획을 선별하여 과업지시서를 기준으로 정리

만으로 도시재생사업을 추진할 수 있도록 제도를 개선할 필요성에 검토

- 2014년 12월 31일 기준 인구 10만 미만의 도시재생전략계획 수립 대상 지역 (특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 시, 광역시 관할구역 외의 군)의 수는 87개[53.0%] 지역

[표 4-3] 구분별 지자체 인구 현황 (2014.12.31기준 주민등록 통계, 행정자치부 2015)

인구규모	특별시 광역시 특별자치시 특별자치도	시	군		구	계
			광역시관할 구역 내	광역시관할 구역 이외		
인구 100만 초과	7	3	–	–	–	10
인구 50만 초과 - 100만 이하	1	12	–	–	8	21
인구 30만 초과 - 50만 이하	1	10	–	–	45	56
인구 10만 초과 - 30만 이하	1	40	3	2	46	92
인구 10만 이하	–	11	1	76	5	93
계	10	76	4	78	104	272

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 지방자치단체 인구규모에 따라 전략계획 수립 의무대상을 차등적으로 적용할 필요가 있다는 의견에 대해 8명의 전문가 중 7명이 동의하였으나 대다수가 지방자치단체의 상황에 따라 선택할 수 있도록 제도개선이 필요하다는 의견 제시
  - 지방중소도시 활성화계획을 수립하는 용역수행주체는 비도시지역의 경우도 도시재생사업이 필요한 지역이 있으므로 중소도시의 경우 도시지역과 비도시지역을 포함하여 수립할 필요성을 제시
  - 인구 10만 이하의 중소도시도 도시재생전략계획 수립은 필요하나 시·군 기본계획의 부문계획으로 도시재생전략계획의 내용을 담보

한다면 별도로 수립하지 않아도 된다는 의견이 대다수

- 한편, 의무수립대상 지자체 인구규모에 대해서는 전략계획을 수립하고 있는 지자체를 대상으로 조사하여 활성화지역이 3곳 이상 나올 수 있는 지역의 인구와 도시화율 등을 비교하여 제시할 필요가 있다는 의견도 제시

• 이와 관련하여 전략계획 수립 의무대상 지방자치단체는 타법과 같이 인구 50만을 기준으로 적용하되, 인구 50만 미만 지방자치단체는 선택적으로 수립할 수 있도록 하자는 의견도 제시

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군 기본계획, 「경관법」에 의한 경관계획, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시·주거환경정비 기본계획에서는 인구 규모에 따른 계획 의무화 차등적용 조항을 두어 불필요한 계획수립 지양

[표 4-4] 인구 규모에 따른 계획 수립 의무화 차등적용 사례

구분	도시 · 군 기본계획	경관계획	도시 · 주거환경정비 기본계획	도시재생 전략계획
근거조항	국계법 시행령 제14조	경관법 제7조	도정법 제3조	도시재생 특별법
특별기준	인구 10만 이하[41]	인구 10만 이하	인구 50만 미만	X
특별처리 방식	수립 대상 제외	계획 수립권자의 판단에 의해 수립	도지사의 판단에 의해 수립	X
수립권자	특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수	특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사, 시장, 군수, 행정시장, 구청장	특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장	특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수 (광역시 관할구역 외)

41) 수도권에 속하지 않고, 광역시와 경계를 같이하지 않는 인구 10만 명 이하의 시 또는 군

- 그러나 현실적으로 [표4-5]와 같이 대다수 지방자치단체가 인구규모와 상관없이 전략계획을 수립하거나 수립계획 중에 있으며 도시재생전략계획과 시·군 기본계획과는 활성화지역을 선정한다는 점에서 차이가 있다는 의견도 제시
- 이에 전략계획수립 대상 지자체는 현행법에 따르되 계획수립기간을 탄력적으로 운영하여 전략계획 수립 초기에 과도하게 활성화지역이 지정되지 않도록 유도할 필요가 있다는 의견도 제시
  - 현재 10년 단위 수립, 5년 단위 재정비로 되어 있는 전략계획 수립기간을 수시로 정비할 수 있도록 개정하자는 의견이 제시

[표 4-5]도시재생전략계획을 발주한 지자체의 도시재생 활성화지역 지정(안) 현황

광역	지역	인구	용역				활성화 지역[42]
			용역명	공고	구분	배정예산 (백만원)	
경기	안양	600,809	전략계획	2015.02.02	일반	199.7	4~5
	포천	155,798	전략계획 + 활성화계획	2015.01.23	일반	490.2	3
충북	청주	831,521	전략계획 + 활성화계획	2014.12.12	일반	1,160.0	4~5
강원	원주	327,292	전략계획 + 활성화계획	2014.11.07	기술	350.7	8
	동해	94,562	전략계획	2014.09.19	기술	97.6	6
	춘천	275,791	전략계획 + 활성화계획	2014.11.06	일반	292.0	5~6
경북	포항	519,368	전략계획	2015.02.11	일반	300.0	12
경남	김해	527,240	전략계획 + 활성화계획	2015.02.06	일반	365.0	3~5
	진주	340,241	전략계획 + 활성화계획	2014.10.16	일반	480.0	7~8
전북	전주	652,877	전략계획	2015.01.05	일반	228.8	5~6
	익산	304,117	전략계획	2014.09.29	일반	300.0	5~6

광역	지역	인구	용역				활성화 지역[42]
			용역명	공고	구분	배정예산 (백만원)	
	정읍	117,183	전략계획 + 활성화계획	2014.02.12	일반	214.3	3
전남	완도	53,174	전략계획 + 활성화계획	2014.11.28	일반	300.0	3
	나주	90,669	전략계획 + 활성화계획	2014.09.30	일반	330.0	3
제주	제주	448,834	전략계획 + 활성화계획	2014.11.17	기술	200.0	4

- 이와 관련하여 일부 전문가는 전략계획수립 주기는 10년 단위로 하되, 재정비 기간을 2년 단위로 조정하자는 의견이 제시
  - 2년 단위로 전략계획을 재정비하자는 의견에 대해서 2년 단위는 재정비가 아니고 전략계획수립 변경절차로 이행하는 것이 바람직하다는 의견도 제시
  - 이와 함께 2년 단위로 정비하여 계획의 유연함을 지나치게 적용할 경우 내부 환경 변화 뿐 아니라 지방자치단체장의 임기 만료 등 외부환경 변화에 따라 쉽게 변경될 수 있어 전략계획 본래의 취지가 퇴색될 수 있다는 반대 의견도 제시
- 다양한 의견이 제시되었으나 결론적으로는 전략계획이 형식적으로 수립되지 않도록 계획수립 취지에 따라 내용과 범위를 간소화하여 계획의 실효성을 확보할 필요가 있다는데 공감

□ 개정방안

- 도시재생전략계획은 '전략계획수립권자가 해당 지방자치단체에 대한 도시재생정책방향과 종합재생전략을 설정하고 이를 토대로 도시재생이 필요한 지역을 선정하는 작업'으로 성격을 재정립

42) 전략계획 수립중인 47개 지자체의 도시재생 담당자에게 2015년 7월 6일 전화로 개별 확인

- 도시재생전략계획 수립 대상 및 수립기간 관련 개정방안
  - (1안) 전략계획수립 취지와 목적에 부합하도록 도시재생활성화지역을 선정하기 위해서는 지자체가 의무적으로 전략계획을 수립하는 현행 규정은 유지하되, 주민참여 활성화계획수립과 민간제안에 의한 경제기반사업 추진 등을 위해 10년 단위 계획에 의한 5년 단위 재정비 기간을 좀 더 탄력적으로 조정할 필요
  - (2안) 전략계획수립취지에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」 상 도시·군 기본계획의 부문계획, 「국가균형발전특별법」 기초생활권발전계획의 부문계획 등으로 전략계획을 수립하거나 도시재생특별법에 의한 전략계획을 수립하는 것을 지방자치단체장이 선택할 수 있도록 개정

[표 4-6] 전략계획 수립기준에 대한 제도개선안

관련규정	현행법	개정안
대안1 제12조 전략계획의 수립	① 전략계획수립권자는 도시재생을 추진하려면 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하여야 한다.	① 전략계획수립권자는 도시재생을 추진하려면 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 정비하여야 한다. (개정)
대안2 제12조 전략계획의 수립	제12조 도시재생전략계획의 수립 ② 전략계획수립권자는 지역 여건상 필요한 경우 인접한 지방자치단체의 관할구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시재생전략계획을 수립할 수 있다. 이 경우 전략계획수립권자는 미리 해당 지방자치단체의 장의 동의를 받아야 한다. 다만, 공동으로 도시재생전략계획을 수립하는 경우에는 그러하지 아니하다	③ (도시재생전략계획을 수립하지 아니할 수 있는 지역) 1. 법 제2조 3항의 취지에 따라 법제13조의 내용을 국계법 제19조에 의한 도시·군 기본계획의 부문계획이나 국가균형발전특별법 제7조의 2의 지역생활권발전계획의 부문계획으로 전략계획을 수립한 전략계획수립권자(신설)

  - 대안2의 경우, 지방자치단체 도시전체의 관리방향과 도시재생정책을 종합적으로 볼 수 있는 장점이 있으나, 부문계획으로 전략계획

을 수립할 경우 전략계획수립 전문팀이 계획수립에 참여하지 않고 형식적으로 계획을 수립할 소지가 많음[43]

- 따라서 전략계획수립을 별도의 계획으로 수립하되, 현행법에 의한 계획수립내용을 보다 간소화하고 전략계획 재정비 계획을 탄력적으로 운영할 수 있도록 대안1로 법 개정 필요

② 활성화지역 유형 분류

□ 쟁점사항

- 선도지역 추진결과 도시경제기반활성화계획과 근린재생활성화계획에 대한 성격구분이 명확하지 않아 사업유형에 적합한 활성화계획 수립과 사업추진에 한계
  - 지방자치단체 전략계획 수립과정에서도 도시경제기반형 활성화지역에 대한 성격이 모호하여 활성화지역의 유형을 정하는데 어려움
- 근린재생형 활성화 대상지역 중 쇠퇴한 중심시가지의 활성화는 주민공동체 회복과 마을기업 육성 등 일반적인 근린재생 사업수단만으로는 쇠퇴지역의 활성화를 도모하는데 한계가 있다는 지적
- 한편 도시경제기반형 활성화지역은 파급효과가 지역차원을 넘어서 국가차원으로 확산되어야 하지만 현행법에는 도시경제기반형 도시재생에 대한 개념정립이 미비하여 기대효과를 충족시키지 못한다는 문제 제기
- 이에 2015년 도시재생사업 국비지원 대상은 도시경제기반형 활성화지역의 성격을 보다 명확히 하고 근린재생활성화계획을 중심시가지유형과 일반근린재생유형으로 구분
- 따라서 새롭게 등장한 근린재생형 활성화지역의 유형에 대응하여 관련 조문을 개정할 필요성 제기

---

43) 경관계획 또한 도사군 기본계획의 부문계획으로 수립하도록 규정하였었으나, 용역수행업체의 전문성 부족, 전체 도시기본계획 수립에 집중되는 과업 성격상 세부 부분계획에 투입하는 인력과 시간, 재원이 부족하여 형식적인 계획에 국한. 이에 경관법 제정을 통해 지자체 경관계획을 계획수립의 취지와 성격에 맞추어 독립된 계획으로 수립하도록 개정

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 의견조사결과, 활성화계획 수립 용역수행 주체는 법적으로 도시경제기반형과 근린재생형의 구분이 명확하지 않아 역세권의 경우 2가지 유형을 다 적용할 수 있으므로 주변여건과 잠재력에 따라 적정한 유형을 선택할 수 있도록 각 유형별 성격규정을 명확히 해야 한다는 의견 제시
- 도시경제기반형 도시재생 R&D를 담당하는 전문가는 도시경제기반형의 경우 근린재생형과 달리 미래 소득기반으로서 전략산업 발굴과 비전설정, 향후 경제육성계획 및 추진사항 등을 반영할 수 있는 지역을 '도시경제기반형 활성화지역'으로 선정할 필요가 있다고 제시

□ 개정방안

- 활성화지역은 지역여건과 잠재력을 토대로 법에서 정한 근린재생형과 도시경제기반형으로 구분하되 근린재생형의 경우 대상지 성격에 따라 중심시가지활성화지역 유형을 용어정의에 반영
  - 중심시가지 활성화 유형은 공공시설 이전 억제 및 신규 공공시설 유치, 보행중심교통 개선 등 도시계획적 처방을 병행해야 하는 사업이라는 점을 명시할 필요성 제기
- 도시경제기반형 활성화계획은 새로운 기능도입과 일자리 창출을 위해 산업단지, 항만, 철도 등 국가기반시설을 앵커로 하는 민자 유치 등을 유도하는 사업으로 성격 규정

③ 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립내용

□ 쟁점사항

- 현행법상 도시재생전략계획과 활성화계획수립에 대한 계획위계 불분명
  - 「도시재생특별법」에서는 전략계획은 거시적 차원에서 도시재생 방향을 제시하는 상위계획이고, 활성화계획은 각 지역별 구체적인 실행계획을 수립하는 하위계획이라는 위계를 설정
  - 그러나 현행법에는 전략계획 항목에 활성화지역의 특성에 따라 맞

춤형으로 검토해야 할 사항을 다수 포함

- 특히 주민협의체 구성방안이나 재원조달방안, 기반시설 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 등은 활성화계획단계에서 구체적인 쇠퇴원인과 진단을 통해 세부사업계획이 수립되어야 검토할 수 있는 사항이지만 전략계획 수립내용에 포함되어 있어 전략계획과 활성화계획의 구분이 모호한 상황

• 따라서 도시재생전략계획 수립취지에 따라 계획내용을 보다 간소화하여 전략계획의 실효성을 확보하고 활성화계획에서 자세한 내용을 담을 수 있도록 법규 개정 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

• 전문가 의견조사결과, 전략계획은 도시재생의 기본방향, 도시전체를 대상으로 하는 비전, 정책목표를 설정하고 활성화지역의 지정과 유형을 제시하는 것으로 한정할 필요가 있다는 공감대 형성

- 도시재생전략계획 수립과 관련하여 면담에 참여한 용역수행주체는 도시 및 주거환경정비기본계획에서 행정동 단위부터 생활권단위까지 물리적, 사회적, 문화적 지표 분석을 바탕으로 향후 정비 및 관리 방향을 자세히 제시하고 있어 도시재생전략계획 내용이 겹치는 부분이 많아 전략계획 수립이 어렵다는 의견을 제시

- 이와 관련하여 도시 및 주거환경정비기본계획의 내용을 참고하고 전략계획은 활성화지역을 정하기 위한 과정으로 간소화할 필요가 있다는 의견 제시

• 활성화계획과 관련한 의견조사결과, 활성화계획은 계획 수립 후 바로 집행할 수 있는 계획이 아니라 시행과정에서 지속적으로 변경이 불가피한 계획이라는데 동의

• 이와 관련하여 사업총괄코디네이터나 용역 수행주체는 활성화계획의 수립 취지에도 불구하고 지방자치단체가 실행계획이라는 법 규정에 따라 도시관리계획수준의 상세한 내용을 요구하는 불합리한 상황임을 제시

• 따라서 전문가들의 의견수렴 결과 전략계획과 활성화계획 수립 취지에

따라 계획내용을 조정할 필요성이 제기

□ 개정방안

- 의견수렴결과에 따라 전략계획은 지자체 정책방향, 쇠퇴진단에 따른 활성화지역 선정 및 우선순위 결정, 활성화지역 유형 결정, 도시재생지원센터 설치 및 재원조달 방안 등으로 한정
- 법적으로 정해진 전략계획수립 내용 중 활성화계획에서 다루어져야 할 주민협의체 등의 거버넌스체계, 도시기반시설설치 및 정비에 관한 계획, 도시재생사업의 평가 및 점검 등의 내용은 활성화계획 수립내용으로 조정할 필요성 제기
- 이와 함께 지방자치단체 인구규모에 따라 전략계획 승인권한을 「도시 및 주거환경정비법」에서와 같이 인구 50만 이상 대도시는 시장이 전략계획 승인권자가 될 수 있도록 제도 개선 필요

2) 도시재생활성화계획의 변경

□ 쟁점사항

- 도시재생활성화계획은 완결형(closed-end) 계획이 아닌 지속적으로 보완하며 완성해가는 유연하고 탄력적인 오픈엔드(open-end) 계획으로, 계획수립 이후에도 다양한 이해관계자들과 협의과정을 거쳐 구체적인 내용에 대한 변경이 다수 발생
- 그러나 현행법 상 활성화계획의 경미한 변경 범위가 도시재생 사업의 특성을 반영하지 않고 기존 도시계획 사업과 동일한 비율의 사업비 기준 (10퍼센트 미만)으로 정해져 있어 행정절차상 어려움 발생
  - 선도지역에서 총사업비 변경은 없지만 사업의 목표와 방향에 영향을 미치는 단위사업간 예산 변경과 조정, 단위사업의 취소 등 단위사업 변경 신청이 다수 발생
  - 그러나 변경절차에 대한 이해관계자들 간의 해석 차이로 변경 진행에 곤란을 겪고 있음
- 따라서 지역실정에 따라 사업 내용 변경이 잦을 수밖에 없는 도시재생

사업의 특성을 반영하여 총 사업비 범위 내에서 활성화계획의 경미한 변경 범위를 보다 유연하게 조정할 수 있도록 제안[44]

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 의견조사결과 대부분의 전문가는 도시재생사업의 성격상 활성화계획의 변경절차를 간소화하고 탄력적으로 운영할 필요성에 대한 공감대 형성
  - 면담에 참여한 행정전담조직 공무원들은 선도지역의 경험을 토대로 현재 승인된 활성화계획으로는 세부 사업시행이 어려우므로 지방자치단체 상황에 따라 계획내용을 변경할 수 있도록 절차를 간소화할 필요가 있다고 제시
  - 이와 관련하여 변경행위와 관련한 행정절차에 대해서는 지방자치단체에게 권한을 위임할 필요성이 있다는 의견도 제시
- 선도지역의 모니터링을 담당하는 도시재생지원기구 담당자들은 전략계획과 활성화계획의 경우 변경사항을 내용적으로 파악할 필요가 있다는 점을 제시
  - 전략계획의 경우 가장 중요한 내용은 활성화지역의 지정, 우선순위 결정이므로 이를 변경하는 것 이외에는 모두 경미한 변경으로 처리가 가능하다는 의견 제시
  - 활성화계획의 경우 현행법에 의한 경미한 변경기준인 면적과 사업비 기준으로 운영하되 경미한 변경의 경우 실무수준의 행정절차 마련이 필요하다는 의견 제시
  - 이와 관련하여 근린재생활성화계획과 도시경제기반형 활성화계획을 구분하여 현행법에서 제시하는 경미한 변경의 범위를 상향 조정하는 방안도 제시(경제기반형은 총사업비 20%이내, 면적의 20%미만, 근린재생형은 총사업비 30%이내, 면적의 30% 미만)
- 경미한 변경사항에 대해서는 국비지원사업의 경우 국토교통부에서 별도의 검토위원회를 설치하여 활성화계획의 성격과 지속적인 관리방안을

44) 일본 사회자본정비종합교부금의 경우 총 사업비의 범위 내에서 목간 전용 및 연차별 예산 집행 비율 변경을 지역 실정에 따라 자유롭게 운용할 수 있도록 허용

고려하여 계획내용을 관리할 필요성이 있다는 의견도 다수 제시

- 특히 지방자치단체의 경우 도시재생위원회가 설치되지 않은 경우도 있으며, 지방중소도시의 경우 전문가 부족으로 위원회 설치가 어렵다는 한계가 있어 국비지원사업의 경우 중앙정부 차원의 검토절차가 필요하다는 의견도 제시

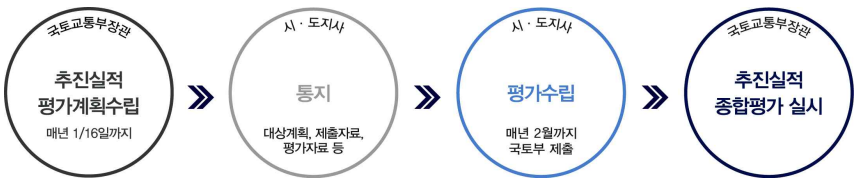
□ 개정방안

- 법에서 정하고 있는 경미한 사항에 대해서 타 국비지원사업에 준용하여 행정절차를 이행하도록 운영규정 마련
- 다만 국비지원사업은 국토교통부가 도시재생사업의 특성상 예산변경이나 면적 변경 없이도 중대한 핵심전략사업이 변경될 경우 내용적인 변경사항을 검토할 수 있도록 위원회를 구성·운영하는 방안 도입

3) 도시재생활성화계획의 평가

□ 쟁점사항

- 현행법에는 도시재생활성화계획의 평가는 시·도지사가 하고, 국토교통부장관은 추진실적에 대한 종합평가를 실시하도록 규정



[그림 4-3] 도시재생활성화계획 평가규정

- 향후 도시재생사업이 지방자치단체 단위로 확산될 경우 현실적으로 활성화계획 추진실적을 국토교통부가 평가하는데 한계가 있으므로 이에 대한 보완 방안 검토 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 연차별 평가는 현재 선도지역에 대한 1차 년도 평가만 진행된 상황이므로 이에 대한 일부 전문가들의 의견은 중앙정부는 국비지원 대상만 평

가하는 것이 바람직하다는 의견 제시

- 국비, 도비, 지방비의 지원 여부에 따라 각기 국토교통부장관, 도지사, 전략계획수립권자가 추진실적을 평가하는 방안에 대한 의견도 제시

• 그러나 아직까지는 국가차원에서 도시재생 정책방향이 지방자치단체까지 뿌리 내리지 못하고 있는 상황이므로 당분간 현재와 같이 전체 활성화지역에 대한 종합평가를 시행하는 것이 바람직하다는 의견도 제시

- 도시재생사업은 다른 국비지원사업과 달리 장소 중심의 종합적인 도시재생사업 추진과 함께 연계사업의 파급효과를 평가하는 것이 필요

- 그러나 국토교통부가 국비지원대상 실적만 평가한다면 단위사업에 대한 평가에 국한될 수 있으므로 전체 활성화지역에 대한 종합평가는 현행법대로 수행할 필요가 있다는 의견 제시

□ 개정방안

• 연차별 활성화계획 추진실적에 대한 종합평가는 현행대로 추진하되 향후 광역지방자치단체 차원의 도시재생지원센터가 설치되고, 지방자치단체별 자체 사업추진이 확산되는 시점에서 종합평가에 대한 제도개선 방안 재검토

4) 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화

□ 쟁점사항

• 전략계획수립과정에 행정이 정하는 활성화지역과 지역주민이 원하는 활성화지역이 일치하지 않을 경우, 행정주도로 활성화지역이 선정될 수 있어 주민주도의 상향식 계획수립 취지에 부합하지 못하는 경우 발생

- 행정주도로 전략계획을 수립하는 과정에서 정책적 판단에 의해 활성화지역 선정의 우선순위를 정하는 경우 지역주민이 요구하는 쇠퇴지역이 우선순위 선정에서 후선위로 밀리는 경우 발생

- 10년 단위로 수립하는 전략계획의 특성상 한번 전략계획수립이 확정된 이후에는 결정된 우선순위를 변경하기 쉽지 않기 때문에 주민의 의지와 지역자원이 축적된 지역이 사업에서 장기간 배제될 가능성

• 특히 근린재생형 활성화지역의 경우 활성화계획 수립과정에 주민참여를 강조하고 있으나, 지방자치단체 주도로 전략계획이 수립되고 활성화지역이 선정되면서 주민참여는 미흡한 상황

- 활성화계획 및 사업시행가이드라인에서 주민참여과정을 제시하고 있음에도 불구하고 계획수립주체나 행정전담조직은 여전히 주민참여를 공청회와 설문조사 등 형식적인 절차로 이해하는 경향

• 따라서 역량 있는 지역 공동체의 참여가 도시재생의 성패를 좌우하는 쇠퇴 지역에 대해서는 주민제안(도시재생 관련 민간 비영리단체 포함)으로 활성화지역을 선정하고 계획을 수립할 수 있는 근거 마련 필요

- 현행법에는 활성화지역의 지정 제안과 변경은 근거가 마련되어 있으나 주민주도로 활성화계획을 수립할 수 있는 근거는 없는 상황

• 경제기반형 활성화계획의 경우 창의성이 있고 신산업을 유치할 수 있는 투자여력이 있는 민간기업의 참여가 필요하므로 민간제안의 활성화지역을 선정하고 계획을 수립할 수 있는 특구제도 도입 검토 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

• 의견조사결과 행정담당조직 공무원의 경우 현행법상 활성화계획 수립주체가 지방자치단체장으로 되어 있어 주민참여형 계획수립과정이 미흡한 것이 현실이라는 의견제시와 함께 농림수산식품부에서 제안한 주민제안 제도를 참고할 것을 제안

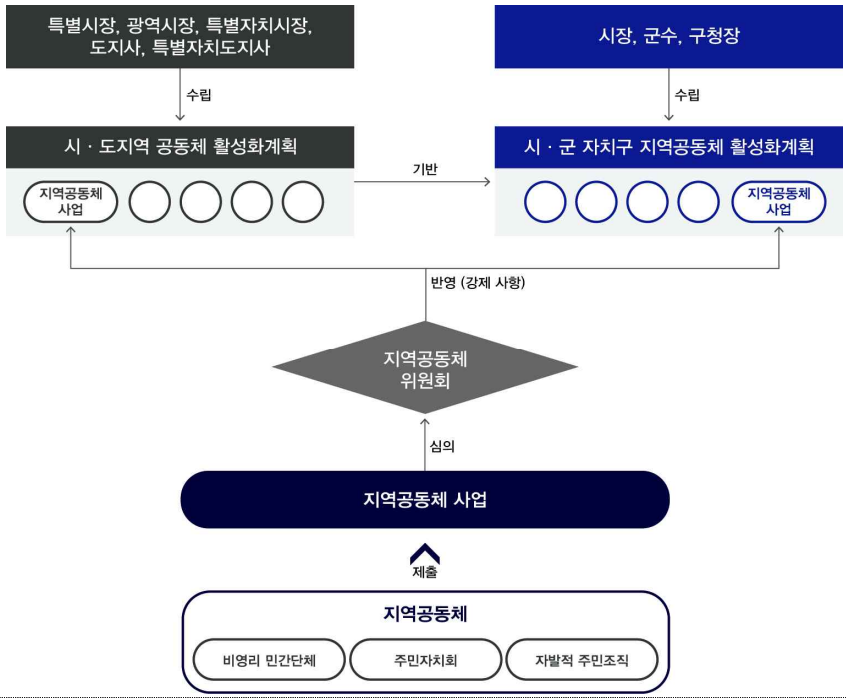
- 「지역공동체활성화지원법(안)」에는 주민자치회, 비영리민간단체, 주민조직으로 구성된 지역공동체가 별도의 사업을 발굴하여 지방자치단체에 제안하면 심의과정을 거쳐 지역공동체 활성화계획에 반영하도록 규정

- 「농촌마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안)」에는 농촌마을만

들기 주민협의체가 계획을 수립하고 이를 지방자치단체에 제안하면 예산을 지원해야 하는 규정이 반영되어 있음

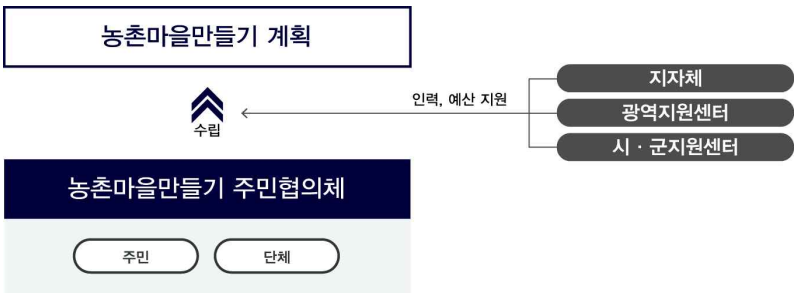
〈 지역공동체활성화지원법(안): 주민제안 〉

주민자치회, 비영리민간단체, 주민조직으로 구성된 지역공동체에서 발굴하여 제출한 지역공동체 사업은 지역공동체위원회 심의를 거치면 지역공동체활성화계획에 반영되어야만 함 (강제 조항)



〈 농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안): 주민 제안 〉

농촌마을 주민과 단체로 구성된 농촌마을만들기 주민협의체에서 농촌마을만들기계획(마을계획)을 수립할 수 있고, 이 때 지자체, 광역지원센터, 시·군지원센터는 마을 자원조사, 주민교육, 전문가 고용 등에 대한 인력 및 예산을 협조해야 함 (강제조항)



- 사업총괄코디네이터와 연구자들은 대부분 국내 여건이 아직 일본과 같이 주민제안에 의한 활성화지역을 선정하는 과정을 도입하기에는 이르므로 활성화계획수립과정에서 주민제안사업을 반영할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 수준에서 주민제안제도를 도입할 필요가 있다는 의견
  - 현재 주민역량 수준이 지방자치단체별로 차이가 있으므로 법적으로 도시재생대학 2회 이상 운영 후 계획수립 및 사업제안이 가능하도록 주민역량강화 기준을 명시할 필요가 있다는 의견제시
  - 특히 경제기반형의 경우 아직까지 주민 및 민간제안 사업 추진이 어려운 실정이므로 근린재생형 활성화지역을 중심으로 주민제안의 활성화지역 지정 제도를 정착해야 한다는 의견 제시
- 경제기반형의 경우 민간사업자의 참여와 계획제안이 절실히 필요하므로 대규모 재생사업에서 민간참여를 독려하기 위해서는 일본의 특구제도와 같이 행정과 재정, 세제 특례 등이 병행되어야 한다는 점을 제시
  - 민간사업제안을 위해서는 계획수립절차 완화, 복합용도지구 적용, 특별건축구역 적용 시 행정, 재정적. 제도적 지원방안을 구체적으로 명시하고 제도를 도입할 필요성 제시
- 주민제안과 민간참여에 의한 법정계획 수립은 「국토의 계획 및 이용에

관한 법률」의 지구단위계획 및 일본의 도시재생특별조치법에서 제도화

- 지구단위계획은 일정한 조건을 만족할 시 지구단위계획 구역의 지정 및 변경과 더불어 주민참여에 의한 계획의 수립, 변경도 가능하지만 「도시재생특별법」의 도시재생활성화계획의 경우 활성화지역의 지정과 변경은 가능하지만 계획수립 근거는 없는 상황
- 일본의 도시재생특별조치법에서는 도시재생특구를 지정하고 특구 안에서 주민과 비영리법인, 민간사업자가 도시재생계획을 제안할 수 있도록 허용

[표 4-7] 국계법상 주민제안 지구단위계획 및 제안사항

구분			지구단위계획	도시재생 활성화계획
근거조항			국계법 제26조, 제49조, 지구단위계획 수립 지침 제5절	도시재생 특별법 제18조, 도시재생 특별법 시행령 제23조
주민제안가능범위	구역(지역)	지정	O	O
		변경	O	O
	계획	수립	O	X
		변경	O	X
주민 제안 판단 기준			① 계획 적합도 ② 계획 수립과 사업시행 전제 여부 ③ 대상 토지면적 2/3 이상 토지소유자의 동의 (도시지역 외의 경우 토지면적 및 대상필지 2/3 이상) ④ 재개발조합 등 조합 총회의 결의	① 목적 및 필요성 ② 위치 및 면적 ③ 기대효과 ④ 개략적인 활성화계획안

〈 일본의 도시재생 제안제도: 민간 제안 〉

2002년 도시계획법의 제정 및 도시재생특별조치법의 개정에 의해 도시재생 긴급정비 지역 내에서 토지소유자, 마을만들기 NPO, 민간사업자가 도시계획을 제안하는 것이 가능하게 하는 제도

구분	도시계획법	도시재생특별조치법
제안가능 계획	도시재생 특별지구, 시가지 재개발 사업, 방재가구 정비사업 토지구획 정리사업 등 9개 사업계획	
제안 판단 기준	① 0.5ha 이상의 일체적 토지 ② 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침 등의 도시계획 기준 준수 여부 ③ 토지소유자의 2/3 이상 동의 (인원 및 면적)	① 도시재생사업을 수행할 때 필요한 도시계획의 결정(변경) 안이 있음 ② 도시재생사업을 실행할 구역 면적의 합이 0.5ha 이상 ③ 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침 등의 도시계획 기준 준수 여부 ④ 토지소유자의 2/3 이상 동의

출처: 일본 도시계획법, 일본 도시재생특별조치법

□ 개정방안

- 활성화지역 내의 주민 또는 주민단체가 활성화계획과 관련된 단위사업을 제안하고자 할 경우 지방도시재생위원회의 심의를 거쳐 활성화계획 수립 및 변경 시 이를 반영하는 방안을 고려하되 장기방안으로 검토할 필요
  - 주민제안에 의한 사업계획 반영 절차는 사업시행 가이드라인에 반영하여 운영하는 것으로 제안
- 경제기반형 활성화계획 수립과정에서 민간투자를 유치하고 민간의 창의적인 발상을 활성화계획에 담을 수 있도록 민간사업자가 제안하여 활성화계획을 수립 및 변경할 수 있는 제도개선안 제안

5) 국토부장관 지정에 의한 사업인정제도 도입

□ 쟁점사항

- 경제기반형 도시재생사업은 재생효과를 극대화시키고 민간투자를 통한 경쟁력을 제고시키기 위해서는 투자유치를 촉진할 수 있는 다양한 인센티브 도입 필요

- 이에 민간사업시행주체들은 일본의 도새재생특별조치법에 의한 도시재생긴급정비지역 내의 도시재생특별지구 지정과 같은 제도가 필요하다는 의견 제시
- 따라서 도시경제기반형의 경우 국토부장관이 지정하는 특례적용 사업지구제도 도입 방안 검토 필요
  - 국토부장관이 특별히 지정한 지역에 한해서 국공유지 활용 특례, 조세감면, 도시계획제안(입지규제최소구역), 특별건축구역 등의 특례를 적용할 수 있는 별도의 사업인정제도 도입방안에 대한 검토 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 의견조사결과 도시재생지원기구에서는 경제기반형 사업은 사업시행주체가 결정되기 전에는 사업내용을 구체화하기 어렵기 때문에 활성화계획 수립이후에 사업시행주체가 구체적인 사업계획을 작성하는 별도의 구역지정이 필요하다는 의견 제시
- 일본의 경우 도시재생 특구 및 국가전략 특구를 통해 각각 민간의 자금과 노하우를 통한 도시재생이 필요한 지역과 국가경쟁력 제고가 필요한 지역에 예산을 집중지원하고 건축법 등 특례 적용을 시행하여 기존 제도를 통해서는 불가능했던 도시재생과 지역 경제 활성화를 실현
- 그러나 우리나라의 경우 일부 전문가는 전략계획 및 활성화계획이 정착하지 못한 상황에서 신축적이고 탄력적인 특구지정은 신중히 검토해야 할 사안이라는 의견을 제시
  - 특구지정제도를 도입해야 한다면 도시경제기반형에서 입지규제최소구역 또는 화이트 존과 같이 계획을 유보하는 방식도 가능하며, 도시개발사업과 같이 특구지정을 통해 국공유지를 공기업이나 민간에 이양하는 방식으로 정착되지 않도록 운영방안에 대한 검토가 필요하다는 의견 제시

〈일본의 도시재생 특별지구〉

▪ 특구 제정 배경
도시재생특별지구는 도시재생긴급정비지역 내에서 민간의 자금이나 노하우를 살려 자유도 높은 도시재생이 필요하다고 인정되는 경우 실시
▪ 지정 절차
도시재생긴급정비지역 내에 지자체, 주민, NPO, 민간사업자 등이 제안제도를 통해 제안하면 도도부현이 도시계획 절차를 거쳐 결정
▪ 특례 사항
도시계획상의 특례 및 도시재생사업 관련 인가의 신속화

건축제한의 종류	도시재생특별지구에서의 취급
용도규제 (건축기준법 제48조)	도시재생특별지구의 도시계획으로 결정 유도해야 할 용도에 관한 것은 적용 제외
특별용도지구내의 용도규제 (건축기준법 제49조)	
용적률제한 (건축기준법 제52조)	도시재생특별지구의 도시계획으로 정하는 수치를 적용 (또한, 건폐율에 관하여 용도지역의 도시계획으로 결정한 수치의 완화는 불가), 용적률은 최대 한도의 400%까지 완화 가능
건폐율 제한 (건축기준법 제53조)	
사선제한 (건축기준법 제56조)	적용제외 (도시재생특별지구의 도시계획으로 정하는 제한을 적용)
고도지구 내의 높이 제한 (건축기준법 제58조)	
일조규제 (건축기준법 제56조의2)	적용제외 (단, 일조규제의 대상구역 내에 일조에 영향을 주는 건축물에 대해서는 적용 제외)

* 출처: 일본 국토교통성. 2015년 8월 2일 검색
http://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000009.html

〈일본의 국가전략특별구역〉

▪ 특구 제정 배경

침체된 일본의 경제 재생 및 국제경쟁력 재고를 위해 특정지역·구역에 대규모 규제개혁을 종합적이고 집중적으로 추진하여 경제거점화하기 위한 제도

▪ 지정 절차

전문가 워크숍을 거쳐 지자체 및 민간사업자가 구역지정을 신청하면, 내각총리대신은 자문회의를 개최하여 계획안이 지정기준 및 구역방침에 부합하는 지 일체적으로 심사한 후 정령으로 공표

▪ 특례 사항

도시계획상의 의제처리 특례, 금융 지원, 세제 지원

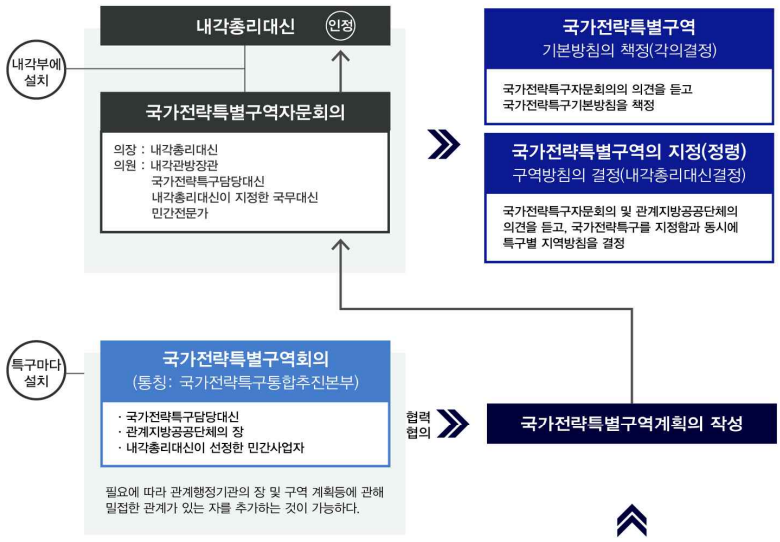
특례 명칭	관련조항 및 사업명	특례 내용
건축기준법의 특례	제15조 건축물 정비사업	구역계획의 인정에 따라 조례에 대한 국토교통대신의 승인으로 간주(구역계획에 조례의 내용을 기재)
토지구획 정비법의 특례	제20조 토지구획정리사업	구역계획의 인정에 따라 토지구획정비사업 시행의 인가로 간주함. 의회는 사업시행주체의 동의를 얻는 동시에 열람 등의 사업실시에 필요한 수속을 행해야 함
도시 계획법의 특례	제21조 도시계획건축물 등 정비사업	구역계획의 인정에 따라 도시계획의 결정 및 변경으로 간주함. 회의는 공고열람의 도시계획결정에 필요한 수속을 실시하고, 도시계획심의회에 부의하고 의결해야 함
	제22조 개발사업	구역계획의 인정에 따라 개발허가로 간주함. 회의는 사업실시 주체의 동의를 얻는 동시에 공공관리자의 동의를 얻어야 함
	제23조 도시계획시설정비사업	구역계획의 인정에 따라 도시시설의 인가 및 승인의 간주. 회의는 사업실시주체의 동의를 얻는 동시에 공공시설관리자 등으로부터의 의견청취를 실시해야 함
도시 재개발법의 특례	제24조 시가지재개발사업	구역계획의 인정에 따라 시가지재개발사업의 시행인가로 간주. 회의는 사업실시주체의 동의를 얻는 동시에 공고열람 등의 사업실시를 위해 필요한 수속을 실시해야 함
도시재생특별조치법의 특례	제25조 민간도시재생사업	구역계획의 인정에 따라 민간도시재생사업 계획의 인정으로 간주. 회의는 사업실시주체의 동의를 얻는 동시에 공고열람 등의 사업실시를 위해 필요한 수속을 실시해야 함

* 출처: 일본 국가전략특별구역법 (2016년 9월 28일 개정) 제15조, 제20조, 제21조, 제22조, 제23조, 제24조, 제25조

〈일본의 국가전략특별구역법〉

국가전략특별구역법의 개요

경제사회의 구조개혁을 중점적으로 추진함으로써 산업의 국제경쟁력을 강화하는 동시에 국제적인 경제협력의 거점 형성을 촉진하는 관점에서 국가가 정한 국가전략특별구역에 대해 규제개혁 등의 시책을 종합적이고 집중적으로 추진하기위해 필요한 사항을 결정한다.



구조개혁 특구와의 연계	○ 국가전략특구에 관한 제안 중 구조개혁의 주친 등에 이바지하고 있다고 인정되는 것은 구조개혁특구 제안으로 간주하고 구조개혁특구로 지원 ○ 구조개혁특구의 규제 특례조치에 관하여 국가전략특구계획에 기재하고 총리의 인정을 받는 것으로 활용 가능
시행기일	○ 공시일 (2013년 12월 13일)부터 시행 ○ 단, 다음의 규정은 정령으로 정한 날짜(2014년 4월 1일)부터 시행 ▸ 국가전략특별구역계획의 인정 등에 관한 규정 ▸ 국가전략특별구역계획에 기반한 사업에 대한 규제의 특례조치 등

* 출처: 내각부지방창생추진실. 2015년 8월 2일 검색
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/kokusentoc_gaiyo.pdf 1 page

□ 개정방안

- 도시경제활성화를 위해 국가가 직접 참여하는 사업이나 민간투자를 통한 활성화가 필요한 전략적 사업 지역을 대상으로 국가도시재생특별위원회의 심의를 거쳐 국가가 도시재생특별지구로 지정하는 방안 검토

3. 도시재생 추진체계 관련 의견조사

1) 도시재생특별위원회 구성 방식

□ 쟁점사항

- 총리주재 각 부처의 장관이 당연직으로 구성된 국가도시재생특별위원회에서 국비지원 활성화계획의 수립·변경 등을 매번 심의·의결하기에는 중요도가 낮다는 지적
- 국가도시재생특별위원회에 분과위원회를 두고 운영하는 방안에 대한 제도적 근거 마련

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 전문가 의견 조사결과, 현행법상 부처 간 협업발굴 및 국가 도시재생정책 발굴 등을 위해서는 도시재생특별위원회의 역할을 강조할 필요가 있다는 의견 제시
  - 이를 위해 도시재생특별위원회의 민간전문가를 중심으로 전문위원회를 구성하여 정책의견을 논의할 수 있는 장을 마련할 필요가 있으며, 필요시 총리주재 위원회 심의 및 의결사항에 관한 일부 규정을 위임하는 방안도 필요하다는 의견 제시
- 유사한 사례로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 중앙도시계획위원회를 들 수 있으며 중앙도시계획위원회는 심의·의결을 효율적으로 진행하기 위하여 분과위원회를 구성하여 심의할 수 있도록 규정

□ 개정방안

- 도시재생특별위원회 소속 전문위원회를 구성하고 둘 이상의 지자체가 공동으로 수립하는 도시재생전략계획, 국가지원 사항이 포함된 도시재생활성화계획 및 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 관한 심의 및 의결사항을 담당하는 방안으로 제도개선방안 마련

[표 4-8] 도시재생특별위원회와 전문위원회의 역할 구분

주요 역할	도시재생 특별위원회	도시재생특별 위원회 소속 전문위원회
국가도시재생기본방침 등 국가 주요 시책	O	-
둘 이상의 지자체가 공동으로 수립하는 도시재생전략계획	-	O
국가지원 사항이 포함된 도시재생활성화계획	-	O
도시재생선도지역 지정 및 도시재생선도지역의 도시재생활성화 계획	O	-
위원장이 필요하다고 인정하는 사항	O	O

2) 도시재생지원기구 업무 위탁

□ 쟁점사항

- 도시재생특별법에는 국토교통부가 도시재생지원기구를 지정하고 예산지원이 가능하도록 규정되어 있으나, 예산지원 방식에 대한 법적 근거가 미흡하여 일반 기술용역과 동일한 방식으로 용역을 체결해야 하는 상황
  - 용역계약 체결을 위해 매해 많은 시간이 소요되며, 행정절차가 복잡하여 다음 해 계약체결 기간과 이전 해 사업 종료 기간이 중복되어 전문가 활용을 위한 자문비 집행 등에 어려움 초래
- 한편 특별시와 도를 중심으로 도시재생활성화지역에 대한 지원과 관리를 위해 별도의 광역 도시재생지원기구를 설치하려는 움직임이 있으며(서울시, 경기도 등), 광역 도시재생지원기구 설치의 근거 마련에 대한 지방자치단체 요구 발생

- 향후 국비지원 도시재생활성화지역을 매년 확대할 계획(현 수준 유지시 2016년 48개소, 2020년 175개소)이므로 도시재생사업의 효율적 관리, 지원을 위해 도시재생지원기구 광역사무소 설치에 대한 필요성 대두

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 의견조사결과, 도시재생지원기구 담당자들은 매년 지속적으로 추진해야 하는 지원기구 고유한 업무가 있으므로 위탁형태로 계약을 체결하여 안정적으로 예산을 확보하고 사업운영 관리의 효율성을 도모할 필요가 있다는 의견 제시
- 또한 국비지원사업이 확산될 경우, 현재 도시재생지원기구만으로는 모니터링과 사업지원·관리 업무를 원활하게 추진하는데 한계가 나타날 것으로 예상
  - 시·군의 도시재생활성화지역에 대해 광역 지자체가 매칭 예산을 투입하고 있으며, 현재 광역자치단체는 활성화지역 평가를 수행하도록 되어 있으나 전문 인력이 부족하여 평가시행에 한계
- 이와 관련하여 일부 전문가들은 광역지방자치단체에서 별도의 지원기구를 설치하여 인적 인프라가 미약한 기초 지자체에 인력파급과 지원, 상시 교육지원, 홍보 등의 역할을 수행할 필요가 있다는 의견 제시
- 전국 자활센터의 경우 국민기초생활보장법 제15조에 의해 중앙자활센터(1)와 지역자활센터(247)를 연계하는 광역자활센터(14)를 두어 저소득층의 주거안정과 생활안정지원을 위해 지역맞춤형 지원 체계를 구축
- 그러나 일부의견은 중앙 도시재생지원기구에 대한 운영예산이 충분히 확보되지 못한 현 상황에서 광역단위의 도시재생지원기구에 대한 예산 지원 또한 쉽지 않고 현재로서는 광역단위에서 수행할 업무가 많지 않으므로 명확한 역할을 정립할 필요성을 제시
- 광역 도시재생지원기구가 설치될 경우 필요한 역할과 업무는 다음과 같으나 이는 도시재생지원센터의 업무로 수행 가능하다는 의견 제시
  - **(도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 지원)** 전략계획 및 활성화계획 수립 시 계획내용 및 계획수립절차에 대한 컨설팅 업무

- **(도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무)** 시군구 도시재생 사업에서 필요로 하는 분야별 전문가를 육성·발굴하여 전문가 풀(pool)을 구성하고, 전문가를 적재적소에 파견하거나 지역과 연결시켜주는 역할
- **(도시재생지원센터 운영 등의 지원)** 시군구 도시재생지원센터의 설립 및 운영을 위한 인력·예산을 지원하고, 사업 진행에 필요한 정보를 제공
- **(도시재생사업의 모니터링 및 평가)** 국비지원 도시재생 사업지가 증가하면서 중앙도시재생지원기구에서 전담하기 어려워진 모니터링 및 평가 업무를 광역도시재생지원기구에서 분담
- **(도시재생사업의 홍보)** 광역지자체가 협조를 얻을 수 있는 다양한 홍보채널을 활용하여 시군구 도시재생사업의 광역권 내 홍보를 담당

• 따라서 광역 도시재생지원기구의 필요성에 대한 일부 의견에도 불구하고 현실적으로는 도시재생지원기구가 광역단위의 도시재생지원센터와 역할을 명확히 구분하여 중앙정부와 광역지방자치단체, 기초지방자치단체와 관계를 정립하는 것이 중요하다는 의견이 다수인 것으로 나타남

□ 개정방안

• 지원기구의 안정적인 운영을 위해 도시재생지원기구의 위탁근거를 법령에 명시하여 매해 별도의 절차 없이 위탁사업 계약을 일정시기에 체결할 수 있도록 개정

• 향후 지방자치단체별로 도시재생활성화지역 확대 시행에 따른 광역단위의 도시재생 사업 지원 및 관리를 위해 광역 도시재생지원기구를 설치하기 보다는 사업시행가이드라인을 통해 도시재생지원센터 역할을 강조

3) 사업총괄코디네이터의 역할과 위상

□ 쟁점사항

• 도시재생선도지역은 활성화계획 수립단계부터 세부 사업의 총괄기획과

관리, 이해관계자들 간의 의견조율과 조정 등을 담당하는 사업총괄코디네이터를 위촉하여 운영 중

- 현재 사업총괄코디네이터는 법적 근거가 없으며 사업시행 가이드라인에서만 언급되어 있어 지방자치단체에서는 사업총괄코디네이터 운영을 위한 예산마련과 역할 및 권한을 부여하는데 한계
  - 도시재생활성화지역에서 도시재생 사업 전체를 기획·총괄·조정하는 총괄코디네이터의 위상이 정립되어 있지 않아 현장에서 대표성을 가지기 어려우며 무보수 명예직으로 활동하는 사례가 발생
- 따라서 도시재생사업의 안정적 추진을 위해 사업총괄코디네이터의 법적 근거 마련 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 도시재정비촉진법에 의한 도시재정비 총괄계획가, 「건축기본법」에 의한 민간전문가는 각 법률에서 자격요건, 역할 및 보수기준을 명시
- 신도시 자문위원회 규정 등에 의한 신도시 총괄계획가의 경우도 규정내에 자격, 위촉기간, 역할 보수기준 등을 명시하고 있는데 반해, 도시재생 사업총괄코디네이터는 특별법 상 근거 조항이 없고, 위촉기간 및 보수기준이 가이드라인에 제시되어 있지 않음

[표 4-9] 총괄계획가, 민간전문가, 사업총괄코디네이터 관련 규정

구분	도시재정비 총괄계획가	신도시 총괄계획가	민간전문가	사업총괄 코디네이터
근거법	도촉법 도촉법 시행령 도촉법 업무지침 지자체 조례	신도시 자문위원회 규정 사업별 별도 규정	건축기본법 건축기본법 시행령 민간전문가 참여 및 활성화 지원을 위한 업무 매뉴얼	도시재생 사업시행 가이드라인
자격	기술사, 건축사 중 실무 7년 박사학위 소지자 중 연구 또는 실무 7년 조교수급	신도시 자문위원 및 포럼위원 대학 교수 박사 후 10년 이상 실무	건축사 기술사 부교수 이상 국건위 추천	도시재생사업에 대한 지식과 프로젝트 관리 경험 도시재생과 관련된 사회·경제

구분	도시재정비 총괄계획가	신도시 총괄계획가	민간전문가	사업총괄 코디네이터
		중앙/지방 도시건축관련 위원회 5급 이상 공무원		적 프로그램을 발굴 하고 운영할 수 있는 역량
위촉기간	용역 발주 전부터 최소 촉진계획 결정시점까지	실시계획 승인까지 상임, 승인시 비상임	–	–
역할	계획수립 총괄 계획 주요 내용 검토, 조정 계획 내용 주민에게 설명 및 의견수렴 사업 단계별 자문	MP의견 제시, MP의견 우선 반영 자문 주민의견 수렴 이해관계 조정	기획 설계 업무 조정 자문과 민원처리 총괄, 조정, 관리 기획, 설계	총괄·조정 방향성제시 발주방식 및 과업지시서 검토 세부사업별 기획안 작성 설계변경을 검토, 결정 부시장급의 권한을 부여받아, 해당 지방자치단체에서 부서별로 추진되는 사업의 연계·조정 이해관계자 간의 의견을 조정하며, 이를 계획 및 사업 추진에 반영
보수	엔지니어링산업 진흥법 대가 기준에 따름	상임: 100만원/월 ~ 250만원/월 비상임: 회의당 25만원 ~ 30만원	예산 범위 내 엔지니어링산업 진흥법 대가 기준에 따름	–

- 사업총괄코디네이터 운영과 관련한 지원기구 담당자들은 활성화계획수립 단계부터 사업시행단계까지 총괄 관리할 수 있는 사업총괄기획자이자 총괄사업관리자로서 사업총괄코디네이터의 위상과 역할을 명시할 필요성을 제시

- 사업총괄코디네이터는 현재 운영되고 있는 사업총괄코디네이터는 전담 인력이 아니므로 도시재생 총괄기획가로 명칭을 변경하고 역할을 활성화계획 수립시점까지 한정하는 것이 필요하다는 의견을 제시
- 일부 사업총괄코디네이터는 현재 일부 지방자치단체에서 도시재생지원센터장과 혼용하여 사업총괄코디네이터제도를 운영하고 있으므로 이에 대한 역할 구분이 필요하다는 의견 제시
- 이와 관련하여 일부 전문가들 또한 도시재생지원센터장과 사업총괄코디네이터의 역할정립이 모호하여 도시재생지원센터장이 명예직 수준에 그치고 있으므로 기존 도시재생지원센터장의 역할을 강화하고 총괄코디네이터는 지역전문가를 우선적으로 선임하고 권한과 책임을 확대할 필요가 있다는 의견도 제시
- 경제기반형의 경우 전문가들은 활성화계획 수립 이후 부동산, 금융, 기금활용 등의 내용을 한사람의 사업총괄코디네이터가 총괄조정하는데 한계가 있으므로 사업총괄코디네이터와 협력하여 사업을 추진할 수 있는 부코디네이터의 역할이 필요하다는 의견 제시
- 일부 전문가는 이와 관련해서 경제기반형과 마찬가지로 근린재생형 도시재생사업 또한 한명의 사업총괄코디네이터로 운영하는데 한계가 있다는 점을 제시하였으며, 체계적인 전문가 운영을 위해서 제도적 근거가 필요하다는 공감대 형성

□ 개정방안

- 「도시재생특별법」에 사업총괄코디네이터의 위촉 근거를 명시하고 총괄코디네이터의 자격, 권한, 업무범위, 보수 규정 등은 현행과 같이 사업시행가이드라인에서 규정
- 총괄코디네이터는 다음과 같은 역할을 수행하도록 명시
  - **(사업기획 및 기반구축 단계)** 국가정책 및 지역의 특성을 고려하여 활성화지역별 도시재생 방향을 제시하고 사업추진 및 거버넌스 체계 구축을 위한 업무분장을 기획하며, 이해관계자들의 의견수렴 및 의견 조율 역할을 담당
  - **(활성화계획 수립 단계)** 종합적인 관점에서 계획 수립을 총괄하

고, 지자체에서 부서별로 추진되는 사업을 연계하고 조정하며, 주민의견 수렴, 사업시행자 발굴을 통한 사업추진협의회 구축과 운영을 기획하고 조정

[그림 4-7]시기별 총괄코디네이터와 사업시행자 업무 배분 개념도

- **(개별 사업 시행 단계)** 역량 있는 단위사업 시행자를 발굴하고, 단위사업별 기획안의 작성, 수정, 변경과 기초 설계부터 시공시의 설계변경까지를 검토하고 조언하며, 사업의 성격에 따라 계획 및 설계 용역 등의 발주방식과 과업지시서를 검토하고 의견 제시
- **(단계별 사업 마무리)** 이해관계 조정 역할을 수행하고, 사업 총괄자로서 총괄코디네이터의 역할 및 업무를 도시재생지원센터와 사업시행자에게 이양

4. 도시재생사업시행 관련 의견조사

1) 사업시행주체 확대

□ 쟁점사항

- 현재 활성화지역에서는 창의적인 아이디어와 노하우를 가지고 있는 민간사업자가 사업시행자로 참여하는 것이 제한되어 있어, 도시경제기반 활성화를 위한 역량 있는 민간 디벨로퍼가 계획초기부터 참여하지 못하

는 한계

- 경제기반형 활성화지역의 경우 창의적인 민간의 아이디어와 노하우를 활용한 사업기획내용이 초기부터 반영되는 것이 필요

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 전문가 의견조사결과, 도시재생사업의 실행력을 높이기 위해서는 사업시행자의 범위를 민간에까지 확대하는 것이 필요하지만 공공성을 담보한 사업추진을 유도하기 위해서는 참여주체의 자격을 엄격하게 관리할 필요성 제시
- 현재 사업을 추진하고 있는 사업총괄코디네이터들은 민간사업자의 경우 '도시재생을 목적으로 하는 법인격'을 갖춘 사업주체로 한정하고 복수의 사업자가 사업에 참여할 수 있는 기회를 열어두되, 사업총괄코디네이터의 관리, 조정 기능을 강화할 필요성도 제기
- 또한 비영리사단법인 등이 사업시행자로 참여할 수 있는 기회를 제공하되 사업시행자와 위탁사업자를 명확하게 구분하여 운영할 필요성도 제시되었음
- 일부 행정전담조직 공무원은 근린재생사업의 효율적 추진을 위해 민간기업의 투자, 참여가 필요한 지역에 도시재생지원센터가 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하는 방안도 검토해야 한다는 의견 제시
- 이와 관련하여 「도시재정비촉진법」과 「도시 및 주거환경정비법」에서는 총괄사업관리자나 건설업자, 등록사업자 등을 사업시행자로 지정할 수 있게 하여, 사업시행자로서 민간부문의 참여가 가능하게 조치
- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에서는 민간투자자 및 다양한 주체가 출자하여 설립한 법인을 사업시행자로 인정
  - 민간투자자를 사업시행자로 지정할 경우 자본금, 토지 소유권 등에 대한 구체적인 자격조건을 명시하여 조건을 충족하는 투자자에 한하여 사업시행권 부여

[표 4-10] 유사 관련법 상의 사업시행자 범위

구분	도시재정비촉진법	도시및주거환경정비법	도시재생특별법
사업시행자	한국토지주택공사 지방공사 지방자치단체 우선사업구역 재정비촉진사업의 경우 **총괄사업관리자** (한국토지주택공사, 지방공사) 주민대표회의에서 대통령령으로 정하는 경쟁 입찰의 방법에 따라 추천한 자	주거환경개선사업 시장·군수 주택공사 주택재개발사업 시장·군수 주택공사 **건설업자** 등록사업자 조합 토지소유자	지방자치단체 공공기관 지방공기업 활성화지역 내 토지소유자 마을기업 사회적기업 사회적 협동조합

〈지역 개발 및 지원에 관한 법률〉

▪ 사업시행자

❶국가 및 지자체, ❷ 공공기간, ❸ 지방공사, ❹ 구역 내 토지소유자의 조합, ❺ 자격 요건을 갖춘 민간투자자, ❻ 1,2,3,5에 해당하는 자 중 둘 이상이 지역개발사업을 목적으로 출자하여 설립한 법인

▪ 민간투자자의 자격 요건

개인, 법인, 협동조합 중 건설산업기본법에 따른 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 자 중 다음 항목의 어느 하나에 해당하는 자
가. 해당 연도의 시공능력평가액 또는 자본금이 지역개발사업계획에 정한 연평균사업비 (보상비 제외) 이상
나. 구역 토지면적의 100분의 50이상을 소유한 자
다. 구역 토지면적의 3분의 1이상의 토지를 신탁 받은 부동산신탁회사

민간투자자가 시행자로 참여하기 위해 전담기업을 설립한 경우 계획에서 정한 총 사업비의 자기자본조달비율이 100분의 10이상인 전담기업 (전담기업의 출자기업이 여럿이면 출자비율 상위 3인의 출자비율 합이 100분의 50 초과하여야 함)

□ 개정방안

- 의견조사결과와 유사사례 조사결과를 토대로 민간 사업자를 도시재생 사업시행자로 도시재생사업 계획단계부터 포함시키는 방안 도입
- 장기적으로는 거버넌스로 구성된 "도시재생회사"의 개념과 자격요건을 구체화하여 도시재생회사를 사업시행자로 지정하는 방안
- "총괄사업관리자"와 같이 공공사업자 (LH, 지방공사)가 지방자치단체로부터 사업을 위탁받아서 민간 사업자를 선정, 관리하는 역할을 부여하는 방안 검토

[표 4-11] 사업시행자의 범위설정에 따른 장단점 비교

구분		장점	단점
민간사업자 허용		민간의 창의적인 아이디어와 사업화 노하우를 활용	공공성에 대한 담보가 어려워 일반 개발사업과의 차별점 모호
민간 사업자 불허	공공만 사업자 인정	도시재생의 공공적 성격을 반영한 사업 가능	LH, SH, 지방공사 등의 경직성으로 노후 원도심의 문제를 타개할 창의적 사업방식 도출에 난항 예상
	사업총괄 관리자	LH, 지방공사 등의 축적된 사업자 관리 노하우 활용이 가능하며, 공공성을 일정부분 담보 가능	불필요한 절차가 한 단계 생겨 사업 효율 저하 우려

2) 도시재생특별회계 설치 및 운영

□ 쟁점사항

- 도시재생사업의 안정적 추진을 위해서 도시재생특별회계를 지방자치단체 단위에서 설치하도록 규정하고 있으나 설치된 지자체는 아직 없는 실정임
  - 이를 위해 도시계획 관련세의 일부 재원을 기금으로 활용하고 있거나 사업마다 예산을 상황에 맞게 마련해야 하지만 실질적으로 도시재생특별회계를 별도로 설치하는 것은 시기상조라는 지적

- 한편 도시재생특별회계의 세입 항목으로 재산세, 개발부담금, 재건축부담금, 과밀부담금 등을 두고 있으나, 이는 이미 「도시재정비 촉진법」의 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」의 도시·주거환경정비기금, 「도시개발법」의 도시개발특별회계에서 세입으로 사용되고 있기 때문에 추가 예산확보가 곤란
- 따라서 도시재생특별회계가 현실적으로 운영 가능하도록 관련제도 개선

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 전문가 의견조사 결과, 행정전담조직 공무원들은 도시재생특별회계는 기존의 각종 유사 특별회계, 기금 등과 재원이 유사하여 특별회계 설치 한계가 있으므로 지자체 여건에 따라 자율적으로 도시정비기금, 도시개발특별회계, 재정비촉진 특별회계, 도시재생특별회계 등을 통합적으로 운영할 필요성 제기
- 예산 상황이 양호한 편에 속하는 서울시의 경우도 당장은 도시재생 예산을 별도로 마련하지 못하고 있으며, 주택사업특별회계 예산 중 일부를 도시재생 필수지출에 임시로 활용하고 있음
- 따라서 도시재생특별회계 설치를 위해서는 도시재생특별법 이외에 관련된 법 개정이 병행되어야 할 필요성 제기

〈서울시 도시재생특별회계 운용 사례〉

· 서울시는 도시재생특별회계를 구체적인 사업규모와 소요예산 검토 후 신설하기로 결정
· 재산세 세출 중 도시개발특별회계 70%를 60%로 낮추고, 재정비촉진사업 비중을 10%에서 20%로 상향하여 이 중 10%를 도시재생에 투입하는 것이 바람직하나, 도시개발특별회계의 세입을 축소할 경우 기반시설 투자 차질 발생
· 우선 주택사업특별회계 중 재정비촉진사업계정의 주택사업계정 세출항목에 활성화계획 수립, 거버넌스 구축 등 재생사업에 필수적인 항목을 추가하여 비용 충당
· 이를 위해 주택사업특별회계조례를 개정하여 주택사업특별회계의 명칭을 주택·도시재생특별회계로 변경하고 세출항목에 도시재생사업비를 명시하는 안 상정

구분	현행	장기	단기	
			1안	2안
도시개발특별회계	70%	비율조정	70%	60%

구분	현행	장기	단기	
			1안	2안
(재량설치)				
주택사업(특)_도정사업 계정(강행설치)	10%	10%	10%	10%
주택사업(특)_재촉사업 계정(재량설치)	10%	비율조정	10% (도시재생 필수예산 확보)	20% (도시재생 주요사업비 확보)
교통사업(특)_주차장관리계정(재량설치)	10%	비율조정	10%	10%
도시재생(특) (강행설치)	–	10%	–	–
검토		구체적 사업 규모·소요예산 파악 후 설치	현실적으로 타당	도시개발(특) 세입 축소시 기반시설 투자 차질

□ 개정방안

- 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「도시재정비촉진법」 등을 함께 개정하여 도시정비기금, 도시개발특별회계, 재정비촉진특별회계 등 유사 기금·회계를 통합적으로 운영할 수 있도록 각 법률에서 상호 세입·세출 항목에 반영하도록 제도개선

3) 관련사업 및 제도의 의제처리

□ 쟁점사항

- 유연하고 실효성 있는 도시재생사업 추진을 위해서는 주민의견수렴, 의회 의견청취, 관련부서 의견청취, 주민 공람 등의 사업 시행 체계가 유사한 타법 기반의 사업 중 도시재생과 관련된 사업에 한하여 사업구역 지정 절차를 의제 처리할 필요
- 그러나 도시재생활성화계획 수립과정에서는 도시계획시설결정, 도시관리계획결정에 대한 의제처리만 허용
- 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등은 활성화계획수립과정에서

행정절차를 간소화할 경우 도시재생사업 추진을 촉진할 수 있는 제도로서 활성화계획 수립과 함께 타법에 의한 관련 사업구역 지정절차를 의제처리 할 필요성 제기

□ 의견조사결과 및 검토내용

- 선도지역사업을 추진하고 있는 행정전담조직 공무원들은 도시재생사업에 「도시 및 주거환경 정비법」의 주거환경관리사업, 도시환경정비사업 등이 포함되어 있으나 의제처리 규정이 없어 별도 구역지정이나 사업추진 절차를 거쳐야 하므로 이와 관련된 사업추진상에 한계가 있다는 의견 제시
- 도시재생사업을 통해 관련제도를 효율적으로 운영한다면 쇠퇴지역의 활성화를 위한 상호 시너지 효과가 기대되는 사업이 다수 존재하므로 도시재생활성화계획 수립과정에서 주민참여 과정, 행정절차 등을 병행 할 수 있는 제도에 대해서는 의제처리 규정을 마련할 필요

□ 개정방안

- 주거환경관리사업, 경관협정, 건축협정, 교통혼잡특별관리구역, 입지규제최소구역 등은 통합 심의위원회를 운영한다면 의제처리 가능
- 특별건축구역, 특별가로구역, 입지규제최소구역 등은 구역지정을 위한 각 법에서 정하고 있는 실태조사, 기본계획수립 등의 내용을 포함시키면 의제처리 가능하지만 계획수립에 따른 시간이 장기간 소요되므로 별도로 구역지정 절차를 따르는 것이 바람직
- 건축자산진흥구역의 경우 도시재생전략계획 수립 절차인 기초조사 부분에 건축자산의 현황, 관리 실태를 포함시키면 의제처리 가능하나 지구단위계획 수준의 계획수립에 따른 시간이 장기간 소요되므로 별도의 구역지정 절차 따르는 것이 바람직

[표 4-12] 도시재생활성화계획의 구역지역과 관련된 관련법제 의제처리 대상 검토

	도시재생 활성화계획	경관협정	건축협정	주거환경 관리사업 구역	건축자산 진흥구역	입지규제최소구역	특별건축구역	특별가로구역	보행자우선구역
	도시재생특별법	경관법 제19조	건축법 제77조 4	도정법 제4조	건축자산법 제17조	국계법 제 40조 2	건축법 제 71조	건축법 제 77조 2	교통약자의 이동편의 증진법 제 18조
운영회	–	• **필요시** 경관협정 운영회 설립 • 해당 시·도지사에게 신고	• **필요시** 건축협정 운영회 설립 • 건축협정인가권자에게 신고	–	–		–		–
▼									
주민의견청취	• 공청회를 통해 주민과 전문가 의견 청취	–	–	• 주민서면통보 후 주민설명회 • 30일이상 주민 공람, 지방의회 의견청취	• 공보·인터넷 홈페이지에 공고하여 주민의견청취	• 주민의견 청취	–	–	• 게시판·인터넷 홈페이지에 공고하여 주민의견 청취 • 14일이상 주민 공람
▼									

	도시재생 활성화계획	경관협정	건축협정	주거환경 관리사업 구역	건축자산 진흥구역	입지규제최 소구역	특별건축 구역	특별가로 구역	보행자우선 구역
	도시재생특별법	경관법 제19조	건축법 제77조 4	도정법 제4조	건축자산법 제 17조	국계법 제 40조 2	건축법 제 71조	건축법 제 77조 2	교통약자의 이동편의 증진법 제 18조
행정기관의 장과 협의	• 관계 행정기관의 장과 협의	–	• 대지가 둘 이상의 지자체에 걸쳐있는 경우 해당 지자체장과 협의	–	• 관리계획의 내용에 대해 관계행정기관의 장과 협의	• 도시 · 군관리계획 결정을 위한 관계 행정기관 장과 협의	–	–	• 지방경찰청장 또는 경찰서장 등 관계 행정기관의 장과 협의
▼									
계획 제안	• 활성화계획(안) 수립	• 경관협정서 작성	• 건축협정서 작성	• 정비계획 수립	• 건축자산 진흥구역 지정계획(안) 작성	• 입지규제최소구역계획 작성	• 특별건축구역(안), 작성	• 특별가로구역 (안) 작성	• 보행우선구역의 지정 및 유지 · 관리를 위한 계획(안) 작성
	관계서류) –활성화계획(안) (계획의 목표, 사업계획 및 파급효과 기반시설 설치, 정비계획, 공공 및 민간 재원 예산집행계획, 평가 및 점검계획, 행위제한 적용지역)	**관계서류)** –경관협정서 (명칭, 대상지역위치, 목적, 내용 등)	**관계서류)** –건축협정서 (명칭, 대상지역위치, 목적, 내용 등)	**관계서류)** –정비계획 수립 및 정비구역지정 신청서 –정비구역 지정도서 –주민설명회 및 주민공람 의견청취서류 –지방의회 의견서 –관련부서 협의내용	**관계서류)** –관리계획서 (위치, 범위, 면적, 지정목적 및 필요성 현황 및 기초조사, 기본방향 및 목표 높이, 건폐율, 용적률 등 색채, 재료, 외관공간계획 건축설비 및 옥외광	**관계서류)** –도시군관리계획 결정조서 (용도구역, 기반시설계획, 토지이용계획, 규정완화 및 배제사항, 지구단위계획 결정사항, 체계적 개발과 관리 필요사항) –도시군관리계획 결	**관계서류)** –특별건축구역(안) (위치, 범위, 면적, 지정목적 및 필요성, 건축물의 규모 및 용도, 도시군관리계획, 건축물의 설계 공사감리 및 건축사법 발주방법) –시설 운영관리계획서	**관계서류)** –특별가로구역(안) (위치, 범위, 면적, 지정목적 및 필요성 건축물의 규모 및 용도)	**관계서류)** –지정계획서 (해당 보행우선구역의 위치 · 면적 등)

	도시재생 활성화계획	경관협정	건축협정	주거환경 관리사업 구역	건축자산 진흥구역	입지규제최소구역	특별건축구역	특별가로구역	보행자우선구역
	도시재생특별법	경관법 제19조	건축법 제77조 4	도정법 제4조	건축자산법 제17조	국계법 제 40조 2	건축법 제 71조	건축법 제 77조 2	교통약자의 이동편의 증진법 제 18조
					고물 계획지침 및 운용계획) 경관계획 재원조달 및 단계적 추진 방안 등)	정도 –계획설명서 (지정 목적, 토지 이용현황, 도시·군기본계획과의 부합성, 사회적·경제적 파급효과)			
▼									
도지사 승인 (시·군·구 경우만)	• 도지사 승인	–	–	–	–	–	• 도시·군관리계획 결정사항이 포함되어 있을 경우 지형도면에 대한 도지사 승인	–	–
▼									
심의	• 지방위원회 심의	• 시·도지사 소속 경관위원회 심의	• 건축위원회 심의	• 지방도시계획위원회 심의	• –	• 중앙도시계획위원회 심의	• 중앙건축위원회 혹은 건축위원회 심의	• –	• –

	도시재생 활성화계획	경관협정	건축협정	주거환경 관리사업 구역	건축자산 진흥구역	입지규제최 소구역	특별건축 구역	특별가로 구역	보행자우선 구역
	도시재생특별법	경관법 제19조	건축법 제77조 4	도정법 제4조	건축자산법 제 17조	국계법 제 40조 2	건축법 제 71조	건축법 제 77조 2	교통약자의 이동편의 증진법 제 18조
▼									
승인	• 활성화계획 확정	• 경관협정 체결 / • 건축협정 체결 (건축협정과 경관협정을 함께 체결하려는 경우 **건축협정 인가권자**에게 인가 신청)		• 정비구역 (주거환경 관리사업구역)지정	• 건축자산 진흥구역 지정	• 입지규제최 소구역 지정	• 특별건축구역 지정	• 특별가로구역 지정	• 보행우선구역의 지정
▼									
관계 중앙 행정 기관장 협의 (국비의 경우만)	• 중앙행정기관장은 관련 예산 편성	–	–	–	–	–	–	–	–
▼									
심의 (국비의 경우)	• 특별위원회 심의	–	–	–	–	–	–	–	–

	도시재생 활성화계획	경관협정	건축협정	주거환경 관리사업 구역	건축자산 진흥구역	입지규제최소구역	특별건축구역	특별가로구역	보행자우선구역
	도시재생특별법	경관법 제19조	건축법 제77조 4	도정법 제4조	건축자산법 제17조	국계법 제 40조 2	건축법 제 71조	건축법 제 77조 2	교통약자의 이동편의 증진법 제 18조
▼									
국가 지원 결정 (국비의 경우)	• 국토부장관 국비지원 결정	–	–	–	–	–	–	–	• 국비 지원 결정
▼									
고시	• 행정기관의 장에게 관련 서류 송부 • 일반인 고시	• 공보에 개제 • 일반인 열람	• 공보에 공고 • 일반인 열람	–	• 공보에 고시, 인터넷 홈페이지 공고 • 일반인 열람	• 관보(공보)에 고시 • 일반인 열람	• 관보 (공보)에 고시 • 일반인 열람	• 관보에 고시 • 일반인 열람	• 고시

4) 도시재생사업을 위한 특례규정

□ 쟁점사항

- 쇠퇴지역의 경우 소규모 필지, 미접도 필지, 건축법 제정 이전에 건축된 미등기 건축물 등이 밀집해 있어 필지단위 점진적 재생을 위한 토지형상정리 등에 한계가 있으므로 이와 관련한 특례규정 도입 필요
- 도시재생활성화 지역의 거점공간 확보 및 우선사업 추진을 위해서는 활용 가능한 국·공유지를 우선적으로 사용할 필요가 있으나 토지매입 절차나 공간활용에 따른 대부료 기준 등의 한계로 인해 다양한 사업추진에 제약
- 따라서 건축법, 국공유지 활용을 위한 특례규정 도입 필요성 제기

□ 의견조사결과 및 검토내용

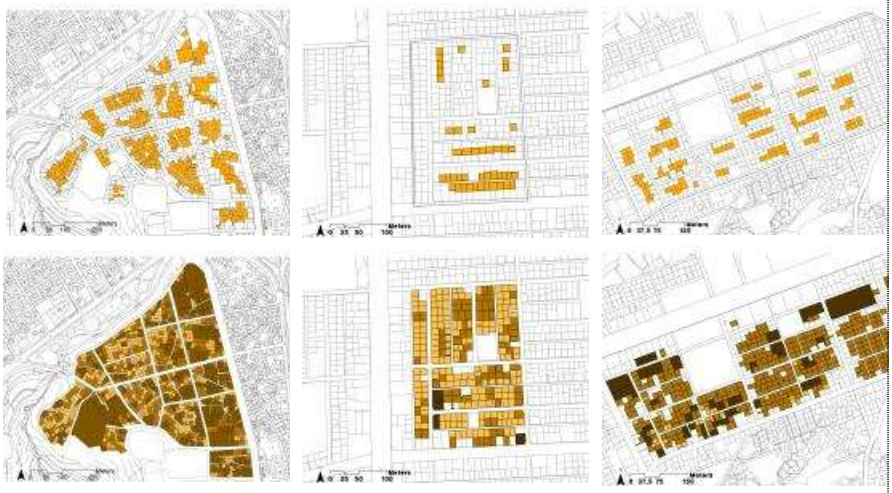
- 의견조사결과 세제완화 특례규정 필요성에 대해 지원기구 담당자나 행정전담조직의 공무원은 경제기반형 사업을 추진하기 위해서 민간투자자에 대한 법인세 감면 등의 특례규정이 필요하다는 의견제시
- 행정전담조직 공무원들은 도시재생사업 추진을 위해서는 공유재산과 관련한 특례가 필요하다는 의견 제시
  - 도시재생사업의 특성상 국공유지를 우선적으로 활용하여 활성화를 위한 도입기능을 우선적으로 설치할 필요성이 있으며, 이를 위해 국공유지 무상양도나 과도한 채비지 설정 기준 등의 완화 조치가 필요하다는 의견 제시
  - 또한 토지매입이 필요한 경우 공유재산 매입절차를 진행하는 과정에서 감정가가 상승하여 적정한 가격에 토지를 매입하기 어렵다는 한계가 있으므로 시의회 승인 등의 절차 완화가 필요하다는 의견과 행정재산 관리에 소요되는 위탁료 감면 기준등도 필요하다는 의견 제시
- 도시재생활성화지역에는 건축물 대상이 없는 노후 건축물이 산재해 있으며, 이러한 건축물들 중 보존가치가 높은 자산이 다수 존재하고 있어 이를 활용하기 위한 증개축 행위가 필요

• 그러나 이러한 건축물은 허가행위가 제한되어 있어 건축물을 활용하는 데 제약이 따르므로 이를 양성화할 수 있는 특례 조치가 필요하다는 전문가 및 공무원들의 의견 제시

□ 개정방안

• (건축법 특례) 필지단위 점진적인 재생을 위해 건축조례에서 정하고 있는 최소분할 면적 제한규정 미적용, 토지분할 매각·매입 등에 따른 취·등록세 면제, 건축법 제정 이전에 건축된 미등기 건축물의 대수선 등의 신고 및 허가 관련 특례 도입 필요

※ 필지단위 정비여건 분석(예시)
– GIS 분석을 통해 4미터 미만 미접도 필지 및 90㎡미만 과소필지 등 필지규모 현황을 파악함



〈수원 장안동〉 〈대구 평리동〉 〈전주 인후동〉

* 출처 : 서수정, 성은영(2011), 필지단위 주택정비 활성화 방안 연구, 건축도시공간연구소, p.51

• (공유재산법 특례) 도시재생활성화계획 수립 이후 도시재생기반시설 설치를 통한 지역 활성화를 위해 토지 및 건물 등을 매입하여 거점시설 확보를 추진할 수 있도록 특례규정 검토

– 활성화계획 승인 과정에서 시의회 의견 청취를 거쳤으나 사업에

필요한 부지매입을 위한 공유재산심의과정에서 의회 의견 청취 절차를 다시 거치면서 의회의 반대, 재심의 등 행정에 장기간 소요

- 이 기간 중에 토지가격이 상승하여 토지매입비를 초과하는 경우가 발생하므로 활성화계획 승인과정에서 토지매입 위치가 정해져 있는 경우, 별도의 심의를 받지 않아도 되는 특례규정 필요

• (국유재산법 특례) 도시재생사업을 위한 마을기업, 주민협의회, 도시재생지원센터 등의 안정적 운영을 위해서는 거점 공간이 필요하지만, 예산지원의 한계 등으로 인해 별도의 공간을 마련하기 어렵기 때문에 국공유지를 활용할 필요

- 국공유재산법에도 불구하고 지자체 장이 인정하면 사회적기업이나 비영리민간단체가 도시재생지원센터 등을 위탁·운영할 경우 수의계약으로 저렴하게 공간을 임대를 하거나 일정기간 동안 무상임대하여 활용할 수 있도록 허용해 줄 수 있는 제도 도입

C·H·A·P·T·E·R·5

제5장 제도개선의 기본방향 및 개선안

1. 제도개선의 기본방향 및 원칙
2. 도시재생계획체계 관련 제도개선 방안
3. 도시재생 추진체계 관련 제도개선 방안
4. 도시재생 사업시행 관련 제도개선 방안
5. 향후 제도개선 추진 방안

1. 제도개선의 기본방향 및 원칙

□ 제도개선의 기본방향

- 관련제도와 대립되지 않는 범위에서 제도개선 제시
  - 도시재생활성화 유형과 지역특성을 고려하여 유연하고 지속가능한 사업추진을 위한 제도개선
  - 다양한 이해관계자들의 참여유도와 사업시행의 실효성 확보를 위한 제도개선
  - 장소중심의 물리적, 사회·경제적, 문화적 재생이 복합된 도시재생 사업추진을 위한 제도 유연화

□ 제도개선의 원칙

- 제도적용의 보편적, 실현가능성, 합리성, 통제성 등 제도개선의 기본 원칙에 대한 기준 제시

2. 도시재생계획체계 관련 제도개선 방안

1) 전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어정의

- 「도시재생특별법」에 명시하고 있는 도시재생활성화계획 유형에 대한 정의를 도시재생사업대상지 특성을 반영하여 재정립할 필요
  - 또한 도시재생전략계획의 수립 목적과 필요성을 구체적으로 명시하고 도시재생전략계획에 대한 정의를 재정립할 필요성 제기
- 도시경제기반형 활성화계획과 근린재생형 활성화계획의 차이점을 보다 분명히 하고 근린재생형은 원도심을 중심으로 도시관리계획을 병행해야 하는 중심시가지형과 일반형으로 구분할 필요성이 제기
  - 도시경제기반형의 경우 민간사업 참여와 산업구조 개편을 통한 일자리 창출 등이 보다 강조되어야 한다는 점이 R&D 연구 성과와 도시재생선도지역 운영과정에서 나타남
  - 또한 근린재생형은 선도지역 사업추진과정에서 상점가가 밀집한 원도심 활성화 전략은 일반 주거지 밀집지역과 달리 도시계획적 조치 등이 병행되어야 한다는 점에서 일반적인 근린재생형과 달리 중심시가지형으로 구분하여 집객시설 유치, 상점가 활성화를 위한 전략을 추진해야 한다는 공감대 형성

[표5-1] **도시재생활성화계획 유형**

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		중심시가지형	일반형
목표	· 새로운 경제기능 도입 또는 기존기능 강화를 통해 고용 창출 및 경제 활성화 도모	· 도심의 행정·업무, 상업, 역사·문화·관광, 주거 기능 증진 · 중심상권 회복을 통한 경제 활성화	· 낙후된 생활환경 개선 · 주민 삶의 질 향상과 지역 공동체 회복
대상지	· 공공청사 이전부지, 폐항만, 철도역세권 등 도심 내 유휴 부지 및 시설 주변	· 공동화 현상이 심각한 원도심 지역 중 중심시가지로서 잠재력을 갖추고 있는 지역	· 지속적인 인구감소 및 고령화 등으로 쇠퇴하는 일반 도시지역

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		중심시가지형	일반형
사업 특성	· 민·관 합동 사업 · 공공의 선투자를 기반으로 민간 참여	· 원도심의 주요 집객시설의 확충·개선 · 중심상업·업무·행정 등 기능 강화	· 주민공동체 역량강화 및 주민참여사업 · 소득창출, 문화·복지 강화, 골목상권 회복
정책 제도 지원	· 국공유지 등 저이용 공공시설 개발 · 주택도시기금을 통한 투·융자 지원 가능 · 입지규제최소구역 지정 · 도시계획 변경 의제 · 건폐율·용적률 및 주차장 설치기준 완화	· 도심지 핵심집객시설 확충·리모델링 지원 · 상가 리모델링 등 주택도시기금 융자·보증 · 건폐율·용적률 및 주차장 설치기준 완화	· 기초생활인프라 확충 · 마을기업 등에 대한 소규모 융자 지원 · 교육 및 컨설팅 지원

출처 : 국토부(2015), 2016 도시재생국비지원신청 가이드라인, p7

– 이러한 내용은 전문가 면담과 공무원 면담 등에서도 유사한 의견이 나타났으며, 이를 반영하여 다음과 같은 법 개정안 제시

[표 5–2] 전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어정의 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제2조 정의 (도시재생전략계획)	3."도시재생전략계획"이란 전략계획수립권자가 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, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다. 5. "도시재생활성화지역"이란 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화	3."도시재생전략계획"이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 지역의 도시재생에 대한 정책방향을 제시하는 것이며, 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상도시에 대해 쇠퇴진단 및 여건분석을 통하여 도시재생활성화지역의 지정 및 유형결정, 우선순위를 지정하는 등 도시재생 추진을 위한 전략을 수립하는 계획을 말한다. 5. "도시재생활성화지역"이란 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려

관련규정	현행법	개정안
	하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역을 말한다.	는 전략적 대상지역으로, 도시경제기반형 활성화지역과 근린재생형 활성화지역으로 구분하여 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역을 말한다.
제2조 정의 (도시재생 활성화지역)	6. "도시재생활성화계획"이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말하며, 주요 목적 및 성격에 따라 다음 각 목의 유형으로 구분한다. 가. 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획 나. 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획	6. 가. 도시경제기반형 활성화계획: 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위해 파급효과가 도시 및 국가차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산업단지, 대규모 문화·체육시설 등 핵심시설과 그 주변지역에 대해 민간과 공공이 합동으로 경제거점을 형성하고 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 도시재생활성화계획 나. 근린재생형 활성화계획 : 공동화 현상 등이 심각하나 중심시가지로서 잠재력이 있는 지역에 대해 원도심 중심으로의 도시관리정책과 재생사업을 복합적으로 추진함으로써 도심기능을 회복하는 중심시가지형과 쇠퇴한 도시지역의 생활환경 개선, 상권활성화, 지역주민의 삶의 질 향상과 공동체 회복 등을 도모하기 위한 일반형 도시재생활성화계획으로 구분

2) 도시재생전략계획수립 대상 및 계획수립 내용

- 지금까지 수립하고 있는 도시재생전략계획과 활성화계획의 수립과정에 대한 전문가 의견조사 결과 도시재생전략계획의 내용은 수립취지에 따라 현실적인 내용으로 조정할 필요성에 대해 공감대 형성

  – 도시재생전략계획은 지방자치단체 도시재생의 목표달성을 위해 각

부서의 중·장기적 전략을 유기적으로 연계하여 제시하여야 함

- 또한 도시재생활성화지역의 특성을 고려하여 유형을 설정하고, 각 활성화지역의 시급성과 준비상태를 분석하여 우선순위를 설정
- 우선순위에 따라 각 도시재생활성화지역이 지자체 도시재생계획에서 어떤 역할을 하며 어떠한 파급효과를 낼 지에 대한 방향 설정
- 특히 활성화지역이 지역활성화의 거점이 될 수 있고 도시재생사업이 최대의 파급효과를 낼 수 있도록 주변지역과 유기적으로 연계할 수 있는 방안을 모색하는 것이 전략계획의 역할
- 또한 도시재생전담조직 설치 방안을 구체화하고 도시재생 현장에서 핵심 주체로 활동해야 하는 도시재생센터의 설치, 구성 방안 및 재정지원 계획을 구체적으로 제시하여 도시재생지원센터가 형식적인 조직이 되지 않도록 근거를 마련하는 것이 필요
- 가장 중요한 것은 도시재생사업에 대한 지방비 활용 계획 및 소요예산 확보 방안 설정을 정리하여 도시재생사업이 실제 작동할 수 있는 재정 기반을 확보하는 것임

• 전문가 의견조사 결과를 토대로 도시재생전략계획 수립 취지는 다음 5가지로 정리할 수 있음

① 지방지차단체의 도시재생 정책방향제시와 거시적 전략 수립

② 쇠퇴진단과 지역의 잠재력 분석을 통한 활성화 지역 뿐 아니라 인근 주변지역과의 연계를 고려한 종합적인 전략제시

③ 도시재생활성화지역의 선정 및 유형, 기능 설정

④ 도시재생활성화지역의 우선순위 결정

⑤ 도시재생 전담조직 및 도시재생지원센터 설치, 예산 조달계획에 대한 지자체의 의지 표명

- 이러한 5가지 취지에 부합하도록 전략계획내용을 조정하고, 활성화계획은 지역특성을 고려한 맞춤형 처방안으로써 실천수단을 제시할 수 있도록 계획내용 보완

[표 5-3] 도시재생전략계획수립 대상 및 계획수립 내용 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제13조 도시재생전략계획의 내용	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안 6. 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행 주체 구성 방안 7. 중앙·지방 정부 재정 지원 및 민간투자유치 등 재원 조달 계획 8. 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 9. 도시재생기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 10. 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획 11. 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준 12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업계획	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 정책 및 전략 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역의 유형 설정 및 우선순위 6. 도시재생활성화지역의 역할 및 지역 간 연계방안 7. 지원조례 주요내용 및 도시재생전담조직의 설치방안 8. 도시재생사업에 대한 지방자치단체의 예산지원 계획 및 조달방안 9. 도시재생지원센터의 설치 및 재정지원 방안
시행령 제20조 도시재생전략계획의 경미한 변경	법 제16조제1항 단서, 제17조제1항 단서 및 제3항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항"이란 법 제13조제1항제6호·제8호 및 제11호의 사항을 말한다.	법 제16조제1항 단서, 제17조제1항 단서 및 제3항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항"이란 법 제13조제1항 제6호·제7호의 사항을 말한다.

3) 도시재생활성화계획수립 내용

- 도시재생 활성화계획에 대한 리뷰보드 및 전문가 의견, 선도지역 이외 지역에서 수립하고 있는 활성화계획 수립내용을 검토한 결과 활성화계획의 실효성 확보를 위해 법에서 정하고 있는 활성화계획 수립내용을 조정해야 할 필요성 제기
- 선도지역 활성화계획 모니터링 및 성과평가 내용 분석, 전문가 의견을

종합한 결과 도시재생활성화계획에 반영해야 할 중요한 내용은 다음과 같이 정리할 수 있음

- **(쇠퇴진단 및 여건분석)** 대상지역의 물리·인문·사회·산업·경제 측면의 쇠퇴양상을 최근 몇 년간 변화 추이를 파악할 수 있도록 기술하고, 쇠퇴원인과 지역 잠재력을 분석하여 지역특화 계획 도출을 위한 토대 마련
- **(도시재생전략계획 및 대상지내 관련사업 추진현황 분석)** 도시재생전략계획과의 정합성을 검토하여 전체 도시재생전략 중 해당 활성화계획이 어떤 역할로 자리매김하는지 명시하고 대상지와 관련된 기존 계획 수립현황 및 진행상황을 파악하여 기존 사업의 문제점을 보완하고, 관련 사업과 연계성을 고려한 계획이 될 수 있도록 유도
- **(성과목표 및 핵심전략 도출)** 대상지 쇠퇴 원인진단 및 잠재력 분석을 토대로 도시재생을 위한 구체적인 목표를 제시하고 목표달성을 위한 차별화된 핵심전략(핵심컨텐츠) 도출
- **(도시재생 세부 단위사업의 계획)** 도시재생활성화를 위한 지역특화사업을 핵심전략으로 정리하고 각 사업을 마중물사업, 중앙부처협업사업, 지자체사업, 민간투자사업 등으로 구분, 세부 단위사업별 사업 필요성 및 목표, 세부 사업내용, 사업추진프로세스, 시행주체, 주관부서, 소요예산 (국비는 부처별, 지방비는 자체사업비 구분표기), 세부사업별 사업기간 등을 구체적으로 정리한 사업계획안을 기술
- **(예산 조달 및 예산집행 계획)** 마중물 사업 및 지방자치단체 사업 추진을 위한 재원조달방안을 기술하고 단계별 연차별 예산집행 계획을 명시
- **(사업추진체계 구축 및 실행, 관리 방안)** 사업추진을 위한 공공지원체계인 현장지원센터운영, 민간 협업체계인 주민협의체, 사업추진협의회의, 핵심 사업주체 (SPC, 공기업 등)의 구축과 운영계획, 기존 지역조직체계인 지역활동가, 주요 지역단체, 사업 이해관계자와의 실질적인 협업을 위한 상세 운용 계획을 기술

- **(도시재생사업의 평가 및 점검 계획)** 재생사업의 평가지표 측정방법을 확립하고, 평가와 모니터링 주기 및 주체를 기술하여, 마중물 사업 이후의 체계적 지역 관리를 위한 기반을 구축

• 이러한 내용을 토대로 다음과 같이 도시재생활성화계획 수립내용의 개정안을 제시

[표 5-4] 도시재생활성화계획수립 대상 및 계획수립 내용 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제19조 도시재생활성화 계획의 수립	③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과 3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획 4. 공공 및 민간 재원 조달계획 5. 예산 집행 계획 6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비·개발과의 연계방안과 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다.	③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 쇠퇴 원인분석 및 진단과 잠재력 분석 2. 도시재생전략계획 및 대상지내 관련사업 추진현황 3. 성과목표 및 추진전략 4. 도시재생사업의 계획 5. 예산조달 및 예산집행계획 6. 사업추진체계 구축 및 실행, 관리방안 7. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 8. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역의 행위제한 관련 계획 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다. 또한 계획수립 초기단계부터 투자방안을 고려하고 해당 도시재생활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비·개발과 연계방안을 고려해야 한다.

4) 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화

- 현행법에서 도시재생활성화지역의 지정은 주민 제안을 허용하고 있으나 사업실행계획인 활성화계획의 내용에 대해 주민 제안을 명시하고 있지 않아, 주민 참여 중심의 도시재생에 한계
- 도시재생활성화계획 수립과정에 주민참여를 전제로 하고 있으나 다양한 민간의 창의적인 제안이나 주민이 지역활성화를 위해 직접 시행하고자 하는 사업에 대해서는 구체적인 제안제도 절차가 미흡
  - 이와 관련하여 각 지방자치단체에서는 주민을 대상으로 하는 도시재생대학을 운영하면서 주민공모사업을 추진하고 있으나 사업까지 연결되는 내용보다는 일회적인 이벤트 사업 중심으로 진행
- 쇠퇴지역의 활성화는 지역주민의 자생적인 사업추진의지와 함께 다양한 아이디어를 통한 새로운 사업영역의 발굴을 통해 가능
- 따라서 주민이 도시재생사업 계획이나 직접 시행하는 직접 시행하려는 민간사업자 등이 주민이 필요로 하는 사업에 대해 제안할 수 있도록 허용하는 과정이 필요
- 이를 위해 주민이나 민간이 제안하는 도시재생활성화계획 제도를 도입하는 방안에 대해 다음과 같은 제도개선안 제시

[표 5-5] 주민 및 민간제안 도시재생활성화계획 제도화 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제19조 도시재생활성화계획의 수립	① 전략계획수립권자는 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다. ② 구청장등은 도시재생활성화지역에 대하여 근린재생형 활성화계획을 수립할 수 있다. ③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. ~ ⑥ 도시재생활성화계획의 작성기준 및 작성방법에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다	⑥ 주민((이해관계자를 포함한다)은 근린재생활성화지역에서 주민공동체 사업을 발굴하여 활성화계획수립권자에게 제출할 수 있다.(신설) ⑦ 도시재생활성화계획 수립권자는 제2항에 의해 제출받은 사업제안에 대해서는 제8조에 따른 지방도시재생위원회의 심의를 거쳐 도시재생활성화계획에 반영할 수 있으며, 처리결과를 제안자에게 알려야 한다(신설). ⑧ 도시재생~

5) 도시재생활성화계획의 변경

- 선도지역은 활성화계획 승인 이후, 주민참여와 사업타당성 검증과정을 거쳐 세부사업의 실행계획이 구체화되면서 세부 내용이 변경되어야 할 필요성이 제기 됨
- 그러나 법에서 정하고 있는 경미한 변경의 범위가 도시재생사업의 특성을 반영하지 못하므로 도시재생활성화계획의 경미한 변경 기준을 보완하여 불필요한 행정소모 방지
- 「보조금관리에 관한 법률」 제23조에 의한 국토교통부 장관이 정하는 경미한 사항을 도시재생활성화계획의 경미한 변경으로 인정하는 내용으로 제도개선안 제시
  - 총사업비의 변경이 없고 활성화계획의 핵심사업내용 변경 없이 세부 단위사업간 예산 항목 변경이 총사업비의 10% 미만인 경우 경미한 변경으로 인정하여 보조금법에 의해 경미한 변경의 범위로 인정하여 불필요한 활성화계획 변경 심의 절차를 거치지 않도록 조치
  - 이를 위해 국토교통부 내에 경미한 변경사항에 대해 심의할 수 있는 심의위원회를 운영하는 방안을 도입할 필요가 있음

[표 5-6] 도시재생활성화계획의 변경 관련 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
시행령 제26조 도시재생활성화계획의 경미한 변경	법 제20조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비의 10퍼센트 이내의 감액 2. 도시재생활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경	1. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비의 10퍼센트 이내의 감액 2. 도시재생활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경 3. 보조금관리에 관한 법률 제23조에 따른 보조금사업의 변경 4. 다른 법률에 따라 확정된 주요 사업계획이 법 제19조에 따른 도시재생활성화계획에 반영된 후 그 사업계획이 변경·폐지됨에 따라 그 내용을 반영하는 경우

6) 대도시 지자체에 대한 도시재생전략계획 수립권 부여

- 현재 「도시재생특별법」에서 도시재생활성화계획수립은 특별시장, 시장, 군수가 수립할 수 있으나 승인은 특별시장과 광역자치단체장에게 권한이 있음
- 그러나 인구 50만 이상 대도시는 도시관리계획의 결정권한이 있으며 경관계획, 도시 및 주거환경정비 기본계획 등도 자치적인 권한을 부여받아 계획수립 및 승인
- 이에 인구 50만 이상 대도시에서는 재생계획 수립·결정 권한을 이양하여 계획수립 절차를 간소화할 필요성 제기
- 따라서 도시관리계획 수립결정권한과 계획수립체계를 부합하여 행정절차를 합리적으로 개선하는 것이 바람직하다고 판단되므로 이와 관련한 제도 개선안 제시

[표 5-7] 대도시 도시재생활성화계획 수립권한 관련 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제20조 도시재생활성화계획의 확정 및 승인	② 시장·군수 또는 구청장 등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 제1항 단서에 따른 경미한 사항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	② 시장·군수 또는 구청장 등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, **인구 50만 이상 대도시의 경우 시장은 직접 승인할 수 있으며,** 제1항 단서에 따른 경미한 사항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 다만,

7) 도시재생활성화계획의 평가

- 현행법에서는 국토교통부가 모든 도시재생활성화계획 추진실적을 평가

하도록 규정되어 있음

- 그러나 국비지원대상이 아닌 지자체 사업으로 추진하는 활성화계획을 중앙정부가 평가하는 것은 현장 상황에 대한 이해가 부족한 상태에서 형식적인 평가가 진행될 수 있음
- 이에 국비지원대상과 지자체가 자체적으로 지원하는 도시재생활성화계획의 추진평가를 구분하여 평가가 진행될 수 있도록 법규 개정이 필요
  - 국비지원대상 도시재생활성화계획의 경우 국토부장관이 추진실적을 직접 평가하고, 국비지원대상이 아닌 지역의 도시재생활성화계획은 관할 도지사 또는 전략계획수립권자가 추진실적을 평가하여 그 결과를 국토부장관에게 보고하도록 관련 규정 개정

[표 5-8] 도시재생활성화계획의 평가관련 개정 (안)

관련규정	현행법	개정안
법 제24조 도시재생활성화계획의 평가	① 국토교통부장관은 도시재생활성화계획의 추진실적 등을 평가하여야 한다. ② 제1항에 따른 평가의 기준, 주기, 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	① 국토교통부장관은 국비지원대상 도시재생활성화계획의 추진실적 등을 평가하여야 한다. ② 활성화계획 수립 지역 관할 도지사 또는 전략계획수립권자는 전략계획에서 명시한 도시재생활성화계획의 평가기준 및 방법, 시기에 따라 활성화계획 추진실적을 평가하여야 하고, 그 결과를 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

8) 도시재생경제활성화사업을 위한 특별구역제도 도입

- 도시경제기반형 활성화지역에 의한 도시재생사업의 경우 민간의 창의력과 기술력, 새로운 투자에 대한 아이디어에 기반을 둔 투자가 사업 성공의 핵심 요인
  - 이를 위해서는 민간 투자가 필요한 부지에 대해 지방자치단체가 지나치게 상세한 계획을 수립하는 것은 새로운 아이디어를 수용하는데 한계

– 이에 아이디어를 가진 민간의 제안과 공모를 통해서 우수한 사업계획을 선정할 수 있도록 하는 것이 유리할 수 있음

- 이와 관련하여 싱가포르에서는 화이트존[45]을 설정하여 다양한 민간투자를 유도하고 있으며 일본은 도시재생특별지구나 국가전략특별구역법에 의한 국가전략특구를 지정하여 운영
- 따라서 지방자치단체가 수립하는 활성화계획에 민간참여가 필요한 부지를 특별구역으로 지정만 하고, 실제 사업계획은 활성화계획 수립 이후 민간기업·공기업 등 투자자의 제안·공모 등을 통해서 수립하는 방안 도입

[표 5-9] 도시재생경제기반형 특별구역제도 관련 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
법 제21조의 2 신설	–	①전략계획수립권자는 경제기반형 활성화계획을 수립하면서 활성화지역 내 일단의 토지를 도시재생투자특별구역(이하 "특별구역")을 지정할 수 있음 ②전략계획수립권자는 특별구역에 대하여 제26조제1항에 따른 사업시행자 요건을 갖춘 자(지자체, 마을기업 등 제외)가 도입기능, 입주시설의 유형, 상세 건축계획 등을 포함한 사업계획을 제안하게 하거나 공모를 통해 사업계획을 선정할 수 있음 ③전략계획수립권자는 제2항에 따라 제안되거나 선정된 사업계획에 대해 지방도시재생위원회 심의를 거쳐 승인하고, 사업계획이 승인된 때에는 활성화계획 변경 의제 ④제3항에 따라 사업계획이 승인된 때에는 전략계획수립권자는 그 계획을 고시하고 일반인이 열람하도록 함 ⑤제4항에 따라 사업계획이 고시된 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호 마목에 따른 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획이 결정·고시된 것으로 봄 ⑥전략계획수립권자는 제2항에 따라 선정된 자를 해당 사업의 시행자로 지정할 수 있음

45) 싱가포르의 개발에 있어 민관협력의 중요성이 대두되고 다양한 비즈니스의 지원 및 이해관계자의 참여가 중시되는 배경 아래 새로운 조닝 시스템이 도입, 이는 토지를 특정한 용도로 지정하는 기존의 조닝 시스템 방식에서 탈피하여 조닝이 주변 환경에 미치는 영향이 무엇인지에 초점을 두는 시스템(impact based zoning scheme)과 접근방식으로의 전환을 의미한다. 1995년에 도입된 화이트 존은 상업, 주거, 호텔의 혼합용도 개발을 유도하기 위해 시도되었으며 이러한 유연한 개발의 형태는 개발업자들이 변화하는 시장에 보다 효과적으로 대응할 수 있도록 하기 위한 것임 (특히 시장이 불안정할수록 이러한 유연한 체계는 용이), Belinda Yuen(2007), Guiding Spatial Changes: Singapore Urban Planning, 4th Urban Research Symposium 2007 Urban Land Use and Land Markets, The World Bank, p.12

3. 도시재생 추진체계 관련 제도개선 방안

1) 도시재생특별위원회 운영 관련 개정방안

- 도시재생특별위원회는 각 부처 장관과 분야별 민간전문가로 구성하여 국가 도시재생기본방침 의결, 선도지역 및 국비지원사업 지정 심의, 선도지역 활성화계획 심의를 담당하고 있음
  - 도시재생특별위원회의 가장 중요한 역할은 각 부처 장관이 당연직으로 참여함으로써 부처 협업사업을 결정하고 각 부처 사업이 도시재생활성화지역에서 상호 시너지 효과를 나타내기를 기대
  - 그러나 국무총리 소속으로 되어 있는 심의의결 기구인 도시재생특별위원회의 각 부처 장관이 모든 사안을 의사결정 하는 데 한계
  - 특히 지역 상황에 따라 변경 가능성이 높은 활성화계획의 경우, 각 부처장관이 모이는 위원회 심의를 거쳐야 하는 것은 회의소집의 어려움 등으로 불필요한 의사결정과정의 지연이 예상됨
- 따라서 도시재생특별위원회에 전문위원회를 두어 국가적 규모의 재생기본방침, 도시재생선도지역과 관련된 사안 이외에는 전문위원회의 심의를 도시재생특별위원회 심의와 동일하게 인정하는 방안 마련 필요
  - 도시재생 관련 기술적인 측면의 검토가 필요한 활성화계획 내용 및 국가지원 사항 심의 등은 분과위원회 중심으로 운영하고, 정책적 사항과 국비지원사업 활성화지역 지정 등은 전체위원회가 심의하는 방안으로 관련규정 개정

[표 5-10] 도시재생특별위원회 개정 (안)

관련규정	현행법	개정안
제7조 도시재생 특별 위원회의 설치 등	① 도시재생에 관한 정책을 종합적이고~ ② 특별위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. ③ 위원장은 국무총리가 되고~	③ 다음 각 호의 사항을 효율적으로 심의하기 위하여 도시재생특별위원회에 분과위원회를 둘 수 있으며, 전문위원회의 심의는 도시재생특별위원회의 심의로 본다.(신설) 1. 제1항의 2호, 3호, 5호

2) 도시재생지원기구 업무 위탁

- 현행법에는 도시재생지원기구를 국토부가 지정할 수 있도록 되어 있으며, 이에 따라 2014년 2월에 LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소를 도시재생지원기구로 지정
  - 국토교통부의 업무를 지원기구가 위탁을 받아 수행하고 있지만 법에서 명시한 업무 위탁의 근거가 없어 지원기구 업무의 공신력과 안정적인 예산지원을 확보하는데 한계
- 따라서 도시재생지원기구에 대한 효율적 업무수행과 안정적인 예산지원을 위한 위탁근거를 마련할 필요
- 또한 현재 선도지역 사업추진 과정에서 도시재생기구의 주요업무 내용의 하나로 도시재생사업에 대한 모니터링과 평가지원 업무임
  - 이에 도시재생지원기구의 업무에 모니터링과 평가지원업무를 추가적으로 명시할 필요성이 제기되었고 이러한 내용을 반영하여 다음과 같은 개정안 제시

[표 5-11] 도시재생지원기구 업무 위탁 및 광역 도시재생지원기구 설치 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제10조 도시재생지원기구의 설치	① 국토교통부장관은 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 도시재생지원기구를 설치하되, 대통령령으로 정하는 공공기관을 도시재생지원기구로 지정할 수 있다. 1. 도시재생 활성화 시책의 발굴 2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 5.	① 국토교통부장관은 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 도시재생지원기구를 설치하되, 대통령령으로 정하는 공공기관을 도시재생지원기구로 <u>지정·위탁</u> 할 수 있다. 1. 도시재생 활성화 시책의 발굴 2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 <u>5. 도시재생활성화지역의 모니터링 및 평가</u>

3) 사업총괄코디네이터의 역할과 위상

- 도시재생사업은 다양한 이해관계자가 참여하여 활성화계획을 수립하고 사업을 시행해야 하는 특성상 이해관계자들 간의 갈등을 조정하고 계획 수립 내용 전반에 대한 총괄관리를 담당할 전문가 참여가 필요
  - 이에 선도지역은 사업시행 가이드라인에서 사업총괄코디네이터를 위촉하여 운영하도록 명시하고 있으나 법적 근거가 없어 지자체에서 운용에 필요한 행정지원과 예산확보에 어려움을 겪고 있음
- 따라서 사업총괄코디네이터가 공신력을 갖고 활동할 수 있도록 위촉절차와 권한, 역할은 사업시행가이드라인에서 운용하더라도 법적 근거를 마련할 필요성이 제기되었고 이를 반영한 제도개선안은 다음과 같음

[표 5-12] 사업총괄코디네이터의 역할과 위상 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제19조 도시재생 활성화계획	–	⑤ 도시재생전략계획수립권자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생활성화계획 수립의 모든 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시재생분야 전문가를 사업총괄코디네이터로 위촉할 수 있다.
시행령 제24조의1 (사업총괄코디네이터의 위촉 등)	–	① 도시재생전략계획수립권자는 법제19조제5항에 따라 사업총괄코디네이터를 위촉하려는 경우에는 미리 활성화계획수립권자의 의견을 들어야 한다. ② 법 제19조제5항에 따라 전략계획수립권자가 위촉한 사업총괄코디네이터는 법 제19조에 따른 활성화계획수립권자(이하 "계획수립권자"라 한다)에게 관련 분야 전문가의 지원 등 활성화계획수립을 위하여 필요한 사항을 요청할 수 있다. ③ 사업총괄코디네이터는 자신이 수립을 총괄한 활성화계획이 제20조에 따라 활성화계획으로 결정될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 사업총괄코디네이터는 활성화계획의 변경시 계획수립권자가 의견을 요청하는 경우에는 그 변경에 대하여 의견을 제시하여야 한다. ⑤ 경제기반형 도시재생활성화지역의 경우 필요시 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 다양한 분야의 전문가로 구성된 총괄코디네이터팀을 위촉할 수 있다. ⑥ 국토교통부장관은 사업총괄코디네이터의 업무 수행에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다. ⑦ 사업총괄코디니이터의 위촉·보수 등에 관하여 필요한 사항은 시·도 또는 대도시의 조례로 정한다.

4. 도시재생 사업시행 관련 제도개선 방안

1) 사업시행주체 확대

- 도시재생활성화계획은 쇠퇴지역의 활성화를 도모하기 위한 다양한 사업을 포함하는 장소단위의 전략을 제시하는 것
- 선도지역의 모니터링 과정을 통해 도시재생활성화계획에 의해 제시된 개별 단위사업은 지방자치단체가 시행해야 하는 공공인프라 조성사업 이외에 민간의 창의력과 유연함을 활용할 필요성이 제기
  - 그러나 현행 도시재생특별법에는 사업시행자가 지방자치단체와 공사, 사회적 기업 등으로 제한
- 따라서 도시재생활성화계획의 실행력 확보를 위해서는 다양한 단위사업을 시행할 수 있는 사업시행주체의 범위를 민간투자자와 도시재생 법인을 포함하도록 확대하는 것이 바람직하며, 이와 관련한 개정안은 다음과 같음

[표 5-13] 사업시행주체 확대 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제26조 도시재생사업의 시행자	① 도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 다음 각 호의 자 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있다. 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체	① 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 6. 1호~3호를 제외한 법인 7. 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 도시재생사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자 8. 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조제1항에 따라

관련규정	현행법	개정안
		등록한 부동산개발업자 9. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 부동산투자회사 10. 상법에 의해 설립한 법인 11. 1호부터 10호에 해당하는 자가 도시재생사업을 목적으로 출자하여 설립한 법인

2) 도시재생특별회계 설치 및 운영

- 도시재생활성화계획의 실행력을 확보하기 위해서는 국가가 지원하는 마중물 이외에 지방자치단체가 지속적인 사업을 추진할 수 있는 예산 마련 필요
- 또한 지역의 자생역량을 토대로 지자체 차원의 사업을 추진하기 위해서 도시재생 목적을 위해 사용할 수 있는 별도의 재원이 필요
  - 이를 위해 「도시재생특별법」에는 도시재생특별회계를 설치할 수 있는 근거를 마련하고 있으나 「주차장법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서도 특별회계를 설치하도록 이미 정해져 있어 지자체 차원에서 별도의 특별회계를 두는 것이 부담스럽다는 지자체 의견
  - 이에 서울시에서는 관련법에서 규정하고 있는 특별회계를 통합하여 운영하려는 계획을 세우고 있으나 근거규정이 미흡하여 추진과정에 애로 사항 발생
- 따라서 「도시재생특별법」에서 정하고 있는 세입, 세출 회계 등을 통합회계 설치를 위해 조정할 필요가 있음

[표 5-14] 도시재생특별회계 설치 및 운영 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제28조 도시재생 특별회계의 설치	① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있	① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있으며, **도시재정비**

관련규정	현행법	개정안
및 운용	다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다. ②도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 1.~7. 8. 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수입금 ③도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 1.~11. 12. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지자체 조례로 정하는 사항	**촉진을 위한 특별법 제24조, 주택법 제73조, 주차장법 제21조의 2의 특별회계와 통합하여 설치할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운용할 수 있다.** ②도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 〈좌 동〉 **8. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로부터의 전입금** 9. 〈좌 동〉 ③도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 〈좌 동〉 **12. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로의 전출금**
「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조 특별회계의 설치 등	① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 "특별회계"라 한다)를 설치할 수 있다.	① 특별시장·시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 "특별회계"라 한다)를 설치할 수 있으며, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제28조의 도시재생특별회계와 통합하여 설치할 수 있다.

3) 관련사업 및 제도의 의제처리

- 도시재생활성화계획은 다양한 사업이 활성화지역안에서 상호 시너지효과를 발휘할 수 있도록 장소단위의 통합적 계획을 수립하는 것
  - 이를 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경관리사업, 「경관법」에 의한 경관협정, 「건축법」에 의한 건축협정·특별가로구역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 입지규제최소구역, 「교통약자 이용편의 증진법」의 보행자 우선지역 지정 등 활성화지역의 목적에 적합한 계획을 동시에 수립하는 것이 바람직
  - 그러나 이러한 구역지정과 관련한 계획은 각 법에 의해 별도의 행정절차를 거쳐야 하므로 계획수립과정이 장기화될 수 있어 필요한 계획을 동시에 수립해야 함에도 불구하고 지자체가 기피하는 경향 발생
- 따라서 도시재생활성화계획 수립과 함께 타법에 의해 수립하는 다양한 사업구역 지정과 관련하여 행정절차를 간소화할 수 있도록 의제처리 규정을 두는 것이 필요하며 이와 관련한 개정안은 다음과 같음
  - 특히 주민참여 과정을 통해 계획을 수립하고 구역지정을 해야 하는 경관협정, 건축협정, 보행자우선지역 등은 활성화계획 수립과정에서 병행하는 것이 바람직함

[표 5-15] 관련사업 및 제도의 의제처리 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제21조 도시재생활성화계획의 효력	③ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다) 및 다목의 경우만 해당한다]의 결정 또는 변경 및 같은	⑤ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는「건축법」제77조의 8에 의한 건축협정구역,「경관법」제21조 경관협정구역,「도시 및 주거환경정비법」제4조의 주거환경관리사업구역,「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제40조의 2에 의한 입지규제최소구역,「교통약자의 이동편의 증진법」제18조

관련규정	현행법	개정안
	법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정을 받은 것으로 보며 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다.	보행우선지역으로 결정된 것으로 본다. ⑥ 제5항에 따라 결정·고시된 사항에 대해서는 「건축법」 제77조의 6에 따른 건축협정서, 경관법」 제19조의 5에 따른 경관협정서, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획(안), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의 2에 관계서류에 따른다.

4) 도시재생사업을 위한 특례규정

- 도시재생활성화지역은 노후건축물이 밀집해 있고, 건축법 제정 이전에 건축된 건축물도 많으며, 지적정리가 미흡하여 지적과 건축물이 일치하지 않는 경우가 많아 불법 건축물인 경우도 많음
  - 이러한 건축물은 근대건축자산으로서 가치가 높아 도시재생사업을 통해 새로운 기능을 도입하기 위해 리모델링 사업을 추진하려는 경우가 많음
  - 그러나 이러한 건축물은 대부분 건축허가를 받지 않은 불법 건축물인 경우가 많아 리모델링을 위한 대수선 행위가 어려움
- 이를 위해서는 도시재생활성화지역 내에서 건축법상 대수선에 해당하는 행위를 할 경우 「건축법」 특례조항을 적용할 필요가 있음
- 또한 도시재생활성화계획 수립 시 주민협의를 거쳐 거점시설 확보를 위한 부지를 결정했을 경우, 활성화계획 수립과 함께 도시관리계획을 병행 수립하면 「공유재산법」 특례를 통해 토지매입을 위한 별도의 심의를 받지 않아도 되는 특례 규정 적용 필요

[표 5-16] 도시재생사업시행을 위한 특례규정 개정(안)

관련규정	현행법	개정안
제30조	① 제20조에 따라 도시재생활성	⑥ 동법 제20조에 따라 확정된 도

국유재산·국유재산 등의 처분 등	화계획을 확정 또는 승인하려는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 도는 도지사는 도시재생활성화계획에 국유재산·공유재산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다. ~ ⑤	시재생활성화계획에 공유재산취득에 관한 내용이 반영되어 있을 경우 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에도 불구하고 공유재산취득을 위한 관리계획의 의회의결을 받은 것으로 본다.
재32조 건축규제의 환화 등에 관한 특례	④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 구체적인 적용 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 시장, 군수, 구청장은 필요한 경우 도시재생활성화지역 안에서 「건축법」 제11조에도 불구하고 건축행위와 관련한 허가 관련 절차에 대해 도시재생조례로 정할 수 있다.

C·H·A·P·T·E·R·6

제6장 연구의 한계 및 향후 추진과제

- 본 연구는 「도시재생특별법」 제정이후 한국적 도시재생선도모델 발굴을 목적으로 도시재생선도지역 지정과 지자체 도시재생사업 확산을 유도하는 과정에서 도출된 제도개선 필요사항에 대한 개선안을 제시하는데 목적
- 이를 위해 도시재생선도지역 모니터링 과정 분석, 도시재생사업에 참여한 전문가와 행정담당자, 도시재생센터 활동가 등을 대상으로 면담을 수행
  - 이 과정에서 도시재생계획수립체계의 한계와 문제점, 사업시행주체의 확대 필요성, 다양한 관련제도의 결합을 위한 의제처리 규정 확대 등과 관련한 제도개선의 필요성이 제기
- 조사결과를 토대로 본 연구에서는 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립범위 조정, 계획수립 변경과 관련한 경미한 변경 범위 조정, 거버넌스체계 확립을 위한 제도개선, 사업시행의 실효성 확보를 위한 제도개선안을 제시
  - 특히 도시재생선도지역 시행과정에서 활성화계획수립 초기단계부터 참여하도록 유도하고 있는 사업총괄코디네이터의 법적 근거 마련, 다양한 민간의 활력을 활용하기 위한 사업시행주체 확대 규정 마련

- 또한 도시재생특별회계의 실효성 확보를 위한 통합회계 근거 마련, 「건축법」에 의한 건축협정구역, 「경관법」 경관협정구역, 「교통약자 이용편의 증진법」에 의한 보행우선지역 등을 도시재생활성화계획 수립 승인과 함께 지정할 수 있도록 의제처리 규정 제안

- 그러나 본 연구는 제도 도입 이후 많은 시간이 경과하지 않아 각 지방자치단체에서 도시재생선도지역 이외에 도시재생활성화계획이 본격적으로 수립되기 전이며, 사업시행 과정까지 경험하지 못했다는 한계와 단기로 수행하는 수식과제라는 한계로 인해 선도지역의 활성화계획 수립과정에서 나타난 문제점을 토대로 제도개선안을 제시하는데 국한

- 따라서 향후 도시재생사업이 본격화되면 사업추진과 관련한 다양한 제도개선 사항에 대한 검토가 후속적으로 진행되어야 하며 구체적인 검토사항은 다음과 같음

  - (도시재생특별법 체계 개편 연구) 현행법은 법과 시행령으로만 구성되어 있으나 세부적인 사항은 시행규칙에 명시해야 할 필요성이 있으므로 도시재생선도지역 사업이 완료되는 시점에서 법체계 개편에 대한 근본적인 연구 검토 필요

  - (도시재생활성화지역의 유형 분류 재검토) 현행법상 도시재생사업의 유형으로 구분하고 있는 경제기반형과 근린재생형은 지방중소도시, 대도시, 읍규모의 소도시 등 도시규모와 특성을 고려한 사업을 추진하는데 한계가 있다는 전문가 의견이 제시되었음. 이에 대해서는 선도지역사업과 지자체의 일반 도시재생활성화계획이 수립되는 과정에서 보다 면밀한 검토 필요

  - (주민제안 사업에 대한 예산반영 여부 검토) 주민제안에 의한 활성화계획의 절차에 대한 세부사항을 포함하여 활성화계획이 수립되지 않고 도시재생전략계획에 의해 활성화지역만 지정되어 있을 경우, 주민제안 사업에 대한 예산지원 등의 근거를 마련할 것인지 등에 대해 추가 검토 필요

  - (도시재생활성화를 위한 도시재생회사 육성) 유럽이나 일본에서는 도시재생제도 도입과 함께 국비지원사업을 추진하면서 지자체 자

력의 힘으로 도시재생활성화사업을 병행할 수 있도록 다양한 민간 활력을 도모할 수 있는 도시재생회사를 육성, 이에 우리나라도 지역주민과 민간활력으로 도시재생사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 도시재생회사와 관련한 제도개선 마련 필요

- (도시재생지원기구 등 각 주체별 역할 및 업무범위 개선방안) 향후 도시재생사업 시행과정에 대한 모니터링을 통하여 법에서 제시하고 있는 도시재생지원기구, 도시재생지원센터 등 조직 및 주체별 역할 및 업무 범위와 관련한 제도개선 방안 필요
- (도시경제기반형 도시재생활성화지역 운영을 위한 제도개선) 본 연구는 근린재생형 도시재생사업과 관련한 제도개선을 우선적으로 검토하였으므로 도시경제기반형 사업추진을 위한 관련제도 개선은 별도의 연구로 수행할 필요

The suggestions of improvement schemes for Urban Regeneration Act

Seo, Soo Jeong
Yoon, Zoosun

This study aims to clarify the current limitations of Urban Regeneration Act and suggests improvement schemes for the Act. Although Urban Regeneration Act has been in operation for less than three years, we considered that a review of the Act is needed timely for following several reasons. First, the Act provides unclear goals and strategies for 'economic-based urban regeneration', so that it has led the private sector to poor participation. Secondly, while urban regeneration projects require frequent changes in plans to reflect residents' fluid needs and uncertainty, a procedure to modify urban regeneration plan needs flexibility. Thirdly, due to a lack of legal basis regarding residents' participation, residents' participation has been conducted only as perfunctory efforts to show compliance. Lastly, there is a limitation to proceed separate legal procedure to approve each plans based on other regulations by other relevant laws, although regeneration plans target similar area and contain similar projects.

To explore limitations of Urban Regeneration Act, 33 weekly reports, seven monthly reports, two review boards and an annual monitoring report submitted by National Urban Regeneration Assistance

Agencies have been analyzed. As a result of the analysis, the limitations of the Act were categorized into three types, including planning system, promotion system, and implementation system. We also conducted focus group interviews with urban regeneration professionals, including researchers, National Urban Regeneration Assistance Agencies staffs, projects coordinators, planning professionals, and public servants, in order to collect various opinions on the current Act.

After comprehensive considering of both reports analysis and interviews analysis, we proposed several suggestions for the improvement of Urban Regeneration Act. First, we provided a concrete definition of "Urban Regeneration Strategy Plan" and "Urban Regeneration Area Action Plan", reflecting each plan's fundamental purposes. Secondly, we revised and simplified the provision of the Act related with urban regeneration strategy plan and urban regeneration area action plan. A city-level urban regeneration strategy plan concentrates designating urban regeneration areas, defines the type of regeneration projects for each area, and prepares a regeneration ordinance and an assistance center. A local-level urban regeneration area action plan provides visions and actions with a detailed implementation strategies, so that it could respond easily to local conditions and potential future changes in the plan. Thirdly, we suggested to give the right to propose some part of an urban regeneration area action plan to local residents, so that local residents could put their good ideas into the area action plan. Lastly, we proposed "Urban Regeneration Special Zone" to promote the private sector's investment and involvement, by providing exceptions on urban planning regulations, relating to a floor area ratio and a rapid construction consent.

참고문헌

1. 연구보고서

Belinda Yuen (2007), "Guiding Spatial Changes: Singapore Urban Planning (4th Urban Research Symposium 2007 Urban Land Use and Land Markets)", Washington, DC : The World Bank

건축도시공간연구소 (2014), 「근린재생형 선도지역 모니터링 보고서」, 건축도시공간연구소

건축도시공간연구소 (2014), 「도시재생선도지역 모니터링 보고서」, 건축도시공간연구소

국토교통부 (2013), 「국가도시재생기본방침」, 국토교통부

국토교통부 (2014), 「도시재생선도지역 사업시행가이드라인」, 국토교통부

김현수, 김상조, 김항집, 문채, 양재섭, 유천용, 이승우, 최봉문, 김등근(2014), 「도시재생과 도시계획체계간 정합성 강화 방안」, 국토연구원

서수정, 성은영(2011), 「필지단위 주택정비 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소

서수정, 염철호, 손동필, 여혜진(2014), 「국가건축정책과제 및 추진전략」, 국가건축정책위원회

서수정, 박성남, 임강륜(2014), 「도시재생지원기구 운영사례 및 중장기 운영방안」, 건축도시공간연구소

서수정·고은정 (2008), 「공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안」, 건축도시공간연구소

서수정·성은영 (2011), 「필지단위 주택정비 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소

서수정·임강륜 (2010), 「단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비지원방안」, 건축도시공간연구소

양재섭·이재수 (2013), 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울연구원

2. 학술지

권정만·김선경 (2014), “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계: 도심 정책적 관점을 중심으로”, 「한국지적정보학회지」, v.16(1), pp.83~101.

김항집·심용주 (2015), “지자체 도시재생계획수립실태와 협력적 재생계획 수립방향”, 「대한국토·도시계획학회 2015 정책세미나 발제 자료」, p.12.

김혜정·이세영·양우현 (2006), “소규모 집합주택의 적정 개발규모 검토와 건축물 계획방향”, 「한국도시설계 학회지 도시설계」, v.7(2)

서수정 (2012), “도시정비사업에서 도시재생으로의 전환, 종합적 시각의 새로운 제도모색”, 「auri M」, v.7, pp.100~102.

신중진·윤인석·김태엽 (2003), “소규모 공동주택에 의한 주거환경정비에 관한 연구”, 「대한건축학회 논문집(계획계)」, v.19(5)

이진경 (2010), “정비사업 가구특성에 따른 재입주 선택 및 이주지역 선호에 관한 연구”, 「한국주거학회논문집」, v.22(3)

전병권 (2011), “도시단독주택지 저층고밀형 집합주택 모델의 적용에 관한 연구”, 「한국주거학회논문집」, v.22(3)

추용욱·류종현 (2015), “도시재생특별법 1년의 성과와 과제”, 「강원발전연구원 정책메모」, v.428

3. 학위논문

박청호 (2008), 「블록형 주거 유형을 통한 노후 주거지 재생 기법 연구」, 건국대학교 석사학위논문.

허상우 (2012), 「소필지 밀집형 도시공간 구조에서 합필 공동개발에 의한 도시형 생활주택 계획에 대한 연구」, 건국대학교 석사학위논문.

4. 웹사이트

국토교통부 홈페이지. http://www.molit.go.kr

나라장터 홈페이지. http://g2b.go.kr/index.jsp

일본 내각부 홈페이지, http://www.kantei.go.jp

5. 기타

국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」, 국토교통부

국토부 보도자료(2014), http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95073926. 2015년 8월 5일 검색