



# 「도시재생 활성화 지원 특별법」 제정에 따른 도시재생정책 추진의 방향성

한국건설산업연구원

연구위원 두성규

## 목 차

# CERIK

**Ch1. 들어가며**

**Ch2. 도시재생특별법의 주요 내용**

**Ch3. 최근 도시재생 관련 국내 동향**

**Ch4. 도시재생 제도화의 특징과 문제점**

**Ch5. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)**

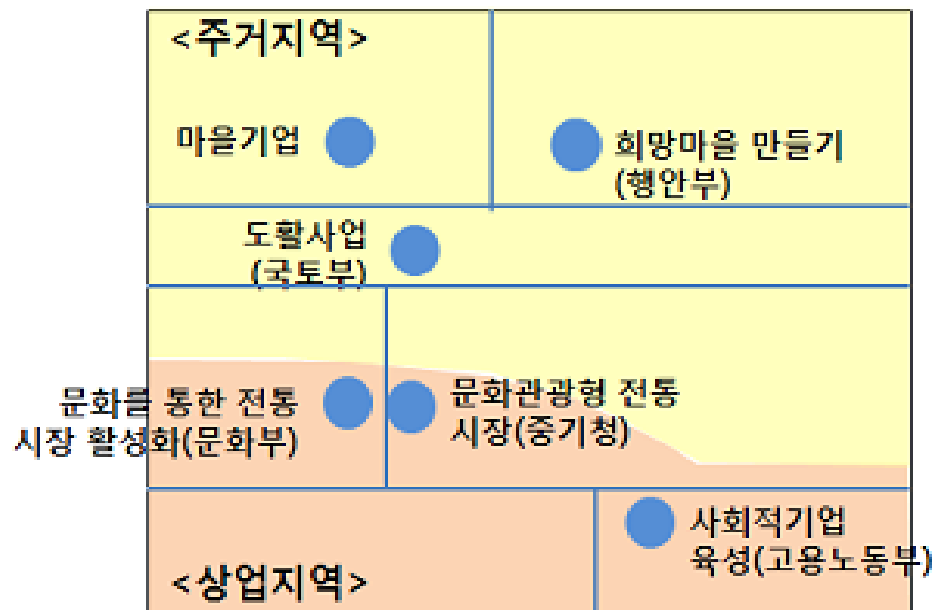
# Ch1. 들어가며

- 국내 경제의 눈부신 성장에 힘입어, 그 동안 도시발전은 팽창 일변도
  - 도시정비방식도 **‘성장형 대규모 개발 방식’** 위주
- 그 후, 대내외 경기악화와 인구증가율 감소, 베이비부머 은퇴 등으로 주택수요 줄고 사업성 추락 : 대규모 개발에서 **‘유지관리 중심’** 전환 시도
  - \* 뉴타운 사업에 대한 출구전략 도입 등이 계기
- 최근, 「**도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법**(2013.12.5. 시행예정)」 제정
  - ☞ **‘주민참여 도시재생’**에 대한 지자체 및 주민의 관심 증가
    - 인구 감소, 지역경제 침체, 주거환경 노후화 등으로 쇠락 도시지역에 활력 불어넣는 **도시재생시책 추진기반 마련 여부 관심 증폭**
    - \* 해외입법동향 : 1980년 이후 영국을 비롯하여 일본(2002년도) 등 선진국에서 도시재생관련 입법화

- 그러나 법 적용 대상인 ‘도시재생’ 개념 **‘대단히 광범위·포괄적’**
  - ☞ 개념에 대한 이해 및 표현도 다양 “주민참여”, “맞춤형”, “주거재생” ...
  - 정책집행 및 도시재생 추진과정에서,  
**혼선과 갈등, 비효율과 시행착오, 무성과** 등 발생 우려
  - <예시> 기존의 ‘뉴타운 사업’ 은, 도시재생사업에 포함되는가
    - ☞ 포함된다면 **출구전략·매몰비용**의 처리문제는 ???
- 과거 도시개발방식의 시행착오 감안할 때, 도시재생의 성공적 정착 위해
  - ‘공감대 형성’, ‘주민 참여’** 를 위한 **구체적 현실화 방안 모색** 필요
  - 과거의 경제성 위주 사업추진 ⇒ 보존, 역사성 반영, Community 형성 위주
    - ☞ **비용부담의** 주체는 누구 ???
  - 경제성 크지 않고, 주거환경 변화의 체감느낌 크지 않을 경우
    - ☞ **주민의 적극적 참여·동참** 확보 기대 ???

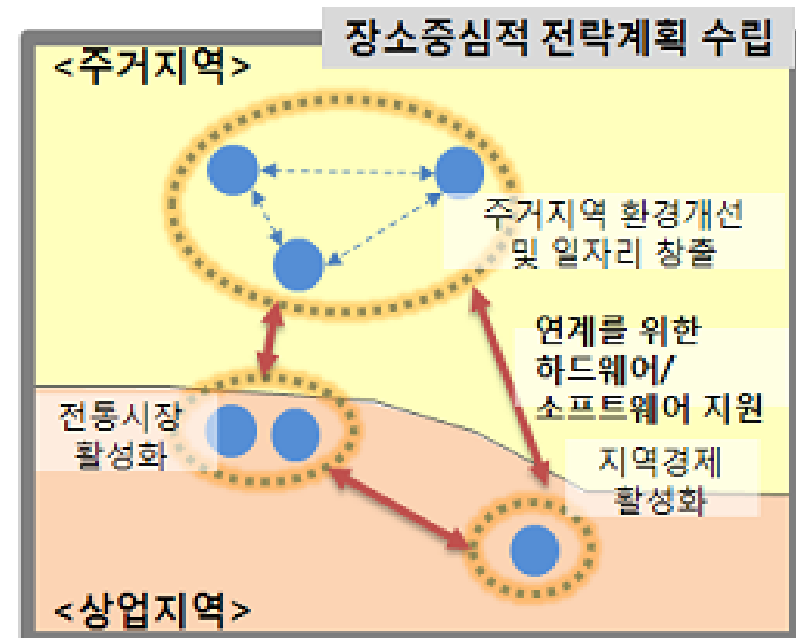
## Ch2. 도시재생특별법의 주요 내용

### < 칸막이 없는 부처협업에 의한 도시재생 패키지 지원 개념도 >



#### [As is]

1. 부처별로 분산된 지원
2. 공간적 연계없이 개별사업시행
3. 종합적 비전의 부재
4. 낮은 주민 체감도



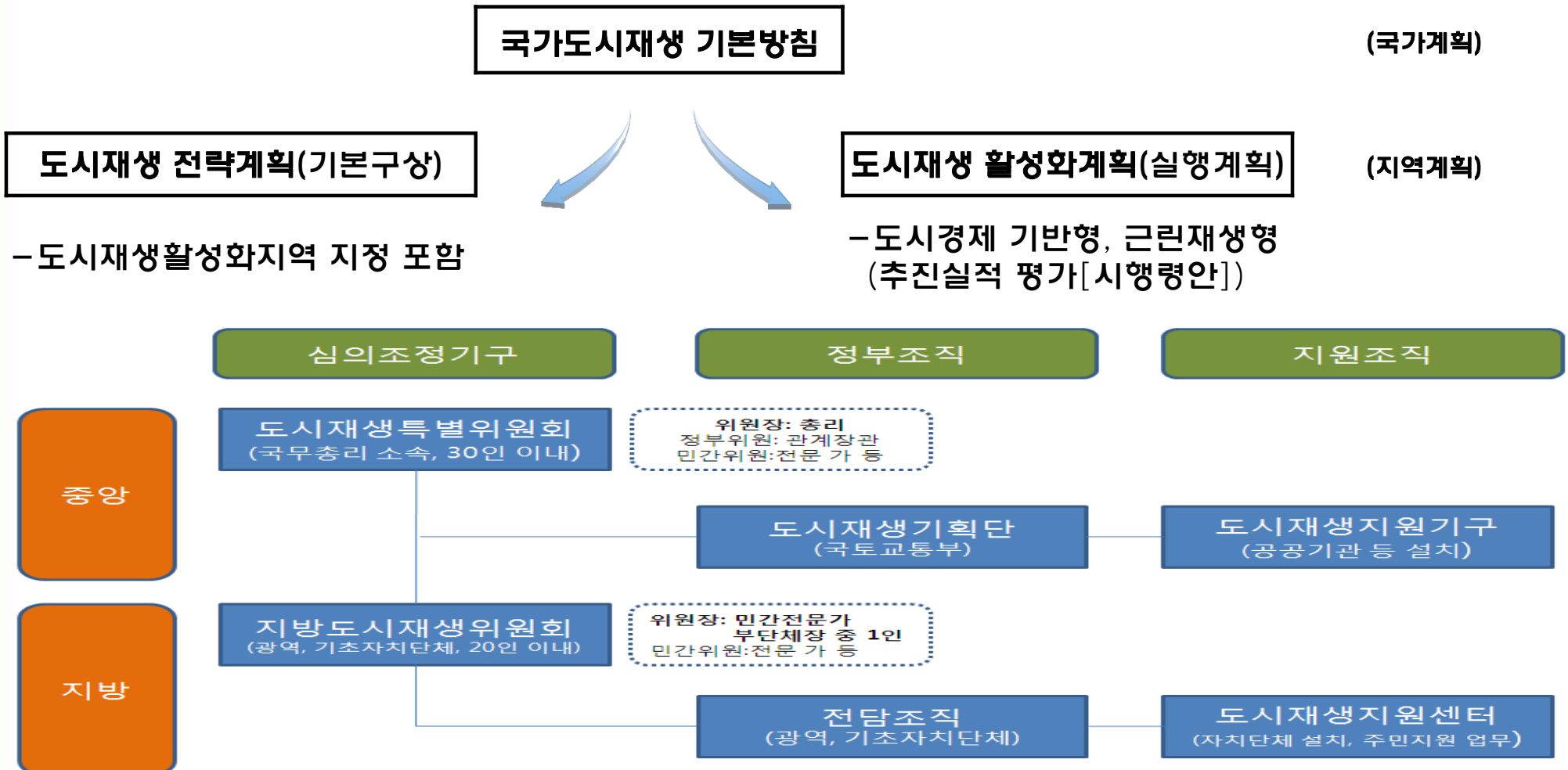
#### [To be]

1. 부처 협업 패키지 지원
2. 장소중심적 사업연계
3. 종합적 비전의 구현
4. 높은 주민 체감도

출처 : 국토교통부 자료

## II. 도시재생특별법의 주요 내용

### < 도시재생 계획 수립 및 추진조직 >



출처 : 국토교통부 자료



## II. 도시재생특별법의 주요 내용

### < 도시재생사업 비용보조 및 용자 >

#### ○ 국가 지원대상

- ◇ H/W 사업 : 지자체의 도시재생 계획수립비, 공원 · 주차장 · 문화시설 등 기초생활 infra 설치, 주택 개·보수 등
- ◇ S/W 사업 : 마을기업 창업지원 · 상권활성화 등

1단계 : 지자체 → 국토부에 활성화계획의 국가지원사항 결정 요청

2단계 : 국토부 → 관계부처 장관 협의, 도시재생특별위원회 심의

3단계 : 특별위원회 국가지원사항 결정 → 개별 소관부처 결정사항 지원(package 지원 )

### < 도시재생 지원을 위한 각종 특례 >

○ 관리청과 협의거쳐 국 · 공유재산의 매각 · 임대 · 양여 가능

○ 사업시행자에게 법인세 · 소득세 · 취득세 등 조세 · 부담금 감면

○ 건폐율 · 용적률 · 높이 제한 등 완화 가능

### < 주민의사 반영 및 참여 >

#### ○ 주민제안

- 전략계획 수립권자(시·도지사·시장·군수)에게 도시재생사업 대상지역(도시재생 활성화지역) 지정·변경 제안 가능

#### ○ 주민참여

- 전략계획(기본구상), 활성화계획(실행계획) 수립 전 '공청회' 통한 주민·전문가 의견수렴, 지방의회 의견청취

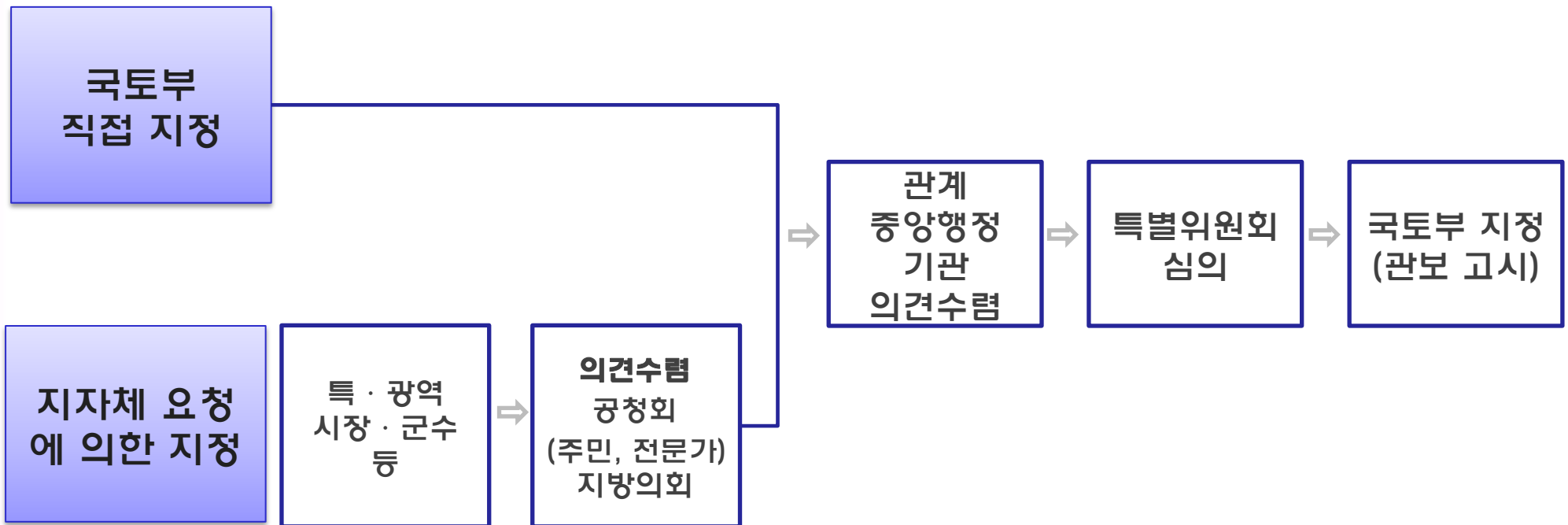
#### ○ 도시재생 지원센터 활동

- 주민 주도 재생계획 수립 지원, 주민 교육, 전문가 파견, 마을기업 창업 컨설팅 등 지원

## II. 도시재생특별법의 주요 내용

### < 도시재생 선도지역 지정 절차 >

- 도시재생이 시급하거나 파급효과가 큰 지역을 대상
- 도시재생선도지역에는 예산 및 인력의 우선 지원 가능



출처 : 국토교통부 자료

# Ch3. 최근 도시재생 관련 국내 동향

#### < 도시재생특별법 제정 이후 각 시도 동향 >

- 각 지방발전연구원별 도시재생 전략 제시
- 대전시, '도시재생 아카데미' 개최, 재정비촉진 활성화 사업 본격 추진위한 예산 확보(국비 600억 원 확보)
- 부산시, '도시재생 전문가 특별 토론회'개최('13.7.10)
- 충청남도, '도시재생 정책 및 제도의 동향과 충남의 대응과제' 워크숍 개최 (2013.7.12)

.....

### III. 최근 도시재생 관련 동향

지역별		도시재생 사업내용
서울시	도봉산 입구 '새동네' (주민참여형 재생사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 마을 역사성·환경성 보존하면서 공공에서 기반시설 정비·설치</li> <li>○ 기존 주택은 개·보수 등 리모델링으로 정비</li> <li>○ 주민공동이용시설 조성, 가로공원 등 기반시설 설치 및 가로환경 개선, 노후·불량 주택 정비 지원, CCTV 설치 등</li> </ul>
	은평구 역촌동 역말마을 (주민참여형 재생사업 -주거환경 관리사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 주거형태 조성, 주민들의 정주권 보장, 소통과 협력으로 지역 공동체 형성</li> <li>○ 보행환경 개선을 위한 특화 가로 및 산책로 조성·보안 등·CCTV 등 기반시설확충, 주민커뮤니티센터·어린이집·경로당·순환형 담장 허물기 및 그린파킹 등 주거환경개선의 주민공동이용시설 조성, 주택 개량</li> </ul>
부산시	서구 동대신 닥밭골마을 : 주민 중심 도시재생	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '닥밭골 행복문화 나눔터' 완공 : 문화·복지 지원센터로 활용</li> <li>○ 기존에 마을벽화 조성사업, 닥밭골 작은 도서관 마련, 닥밭골북카페 운영, 그린테마공원 조성 등</li> <li>○ 주민자치위원회가 지난 2009년부터 7년 중·장기계획으로 행복마을만들기 프로젝트사업 추진</li> </ul>
	부산역 기점 철로변 마을 (경부선 26km 구간, 27개 마을)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '철로변 쇠퇴 주거지 재생사업' 추진 계획</li> <li>○ 철로변의 물리적 환경, 문화·역사적 자원 실태, 주민의견에 대한 조사에 나선 후, 명가(名家)·아트 프로젝트 등 노후 주거 환경 개선과 문화인 창작공간을 연계한 재생 프로그램 도입, 생활 디자인·골목길 프로젝트도 도입(스토리텔링이 동반된 철도변 골목길 콘텐츠 개발)</li> </ul>

### III. 최근 도시재생 관련 동향

지역별		도시재생 사업내용
부산시	서구 남부민동, 중무동, 남항 일대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정비촉진 해제지역에 대한 지역 주민들의 상실감을 해소하고 열악한 주거환경을 개선하기 위해 녹색도시를 테마로 한 친환경으로 그린 도시 사업 추진</li> <li>○ 해당 지역을 복합적으로 재생</li> <li>○ 신재생 에너지활용, 폐기물 및 자원재활용, 주거지 그린인프라 구축</li> </ul>
전주시	노송동, 중앙동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시재생 R&amp;D 테스트베드 사업과 도심상권 활성화 사업 등</li> <li>○ 향후 전국 최초의 도시재생 거점센터 건립과 U-천사마을 시범도시 사업, 중앙시장 고객소통 골목길 조성사업 등 노후 주거지 재생과 도심 상권 활성화 사업 추진</li> </ul>
기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민 참여, 스토리텔링, 적절한 테마 선정 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대구 달서구 미로마을 : 미로(迷路)에서 미로(美路)로</li> <li>- 청주시 (구)연초제조창의 문화예술공간 활용</li> <li>- 춘천시 효자동의 낭만골목</li> <li>- 부산시 감천마을(한국의 맞추픽추)</li> <li>- 영주시 공공건축물 디자인 재생</li> <li>- 영월군 별빛폭포, 라디오 스타</li> <li>- 군산과 인천은 개항지였던 역사를 테마로 재생</li> <li>- 대구 중구는 경상감영, 약전골목 등을 활용</li> </ul> </li> </ul>

# Ch4. 도시재생 제도화의 특징과 문제점



### ◆ 도시재생 제도화의 특징

- 도시정비사업 위주의 **기존 물리적 정비방식의 한계 개선**
  - 기존 정비사업은 도시환경개선 성과에도 불구하고, 사업성 추락 및 획일적 개발에 따른 반발, 원주민 재정착률 저조 등 비판에 직면
  - 기존의 도시정비와 달리 도시재생은,
    - \* 지역의 고유한 역사·문화 자산 등을 최대한 활용
    - \* 지역특성에 맞는 경제·사회·문화 등 **종합적 맞춤형 재생** 추진
    - \* 지역주민·시장상인·지역전문가와 지자체 등이 **공동 참여**
- 인구 감소, 지역경제 침체, 주거환경 노후화 등으로, 쇠퇴하는 도시지역의 재생을 위한 **제도적 기반 마련**

## 1) 지나치게 광범위한 '도시재생' 개념(정체성 모호)

### ■ 도시재생의 개념

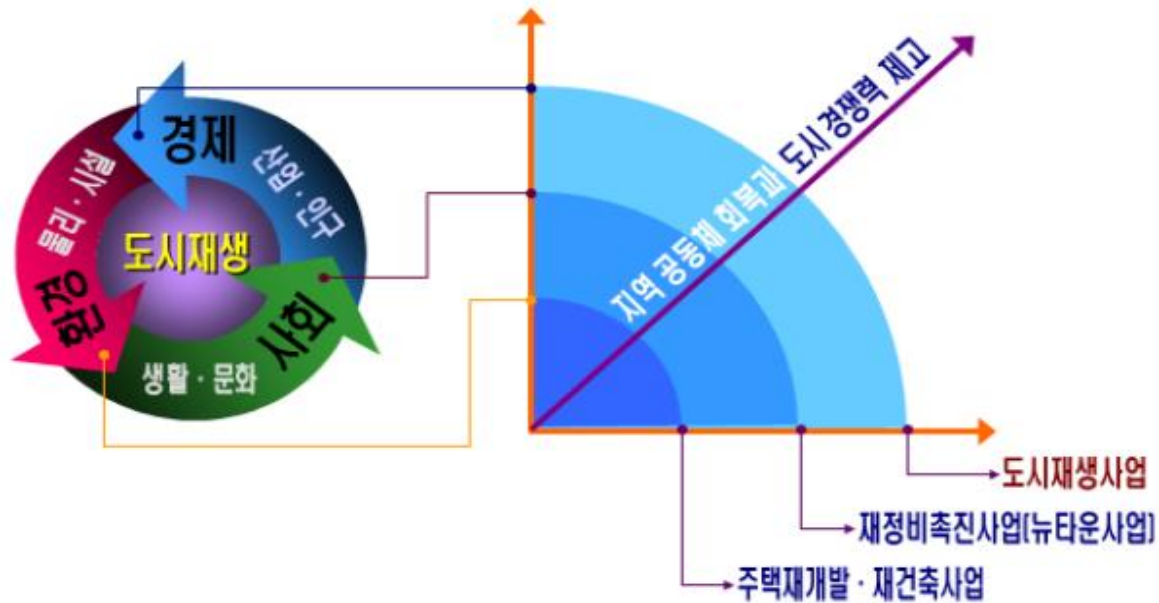


출처 : 국토교통부 도시재생사업단

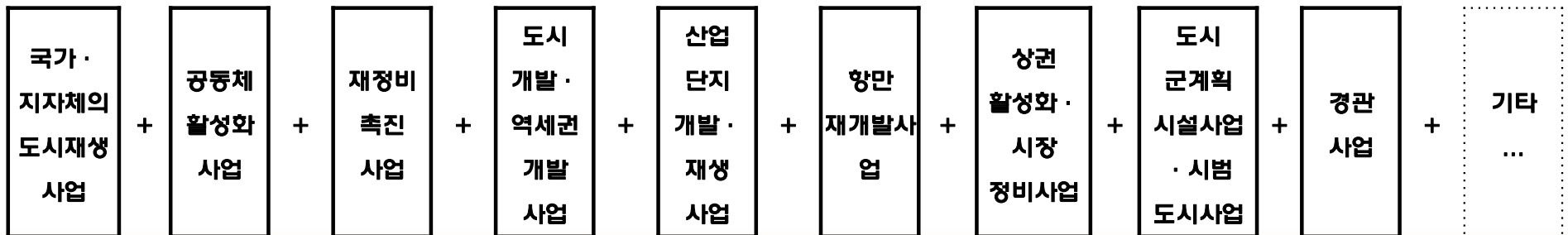


## IV. 도시재생 제도화의 특징과 문제점

출처 : 국회입법조사처 이슈와 논점



### ○ 도시재생특별법상 "도시재생사업"이란,



## IV. 도시재생 제도화의 특징과 문제점

### ○ 도시재생사업 관련, 용어, 사업 성격, 방향성 등에 혼선우려

#### ➤ 도시재생사업의 법적 성격(공공사업 or 민간사업 or 합동사업) ???

- \* 도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 않은 경우 전략계획수립권자 또는 구청장등이, '지자체, 공공기관, 지방 공기업, 도시재생활성화 지역 내의 토지 소유자, 마을기업·사회적기업·사회적협동조합 등 지역 주민 단체' 등에서 사업시행자 선정

#### ➤ 현행 도시정비는 도시재생의 부분집합, 그렇다면 차별화 여부 ???

#### ➤ 도시재생특별법 제정도 결국 도시재생의 방향 제시라는 장식품 불과 ???

- 구체적 사업 program의 작성 방향(모델) 제시 못할 경우, '도시재생 활성화지역에 관하여 다른 법률보다 우선 적용' 규정 形骸化 우려

### 2) 도시재생 위한 구체적 사업 program 작성방향 및 기준 제시 모호

- 단기적·체감가능한 성과나 경제적 merit 가시화 쉽지 않아,  
지속적 주민참여 에너지 확보 難航 예상
  - 주민의사 확인절차 및 주민참여 program 확보·검증 방안 부재
    - \* 의결권도 포함되지 않은 주민공람 등이 계획수립·집행과정에 영향력 있을까 ???
    - \* 긍정적 시범현장 견학 및 참고가 대부분
- 주민들의 도시재생에 대한 이해 제고 방법도 難題
  - 지역개발, 공공 SOC 사업 정도로 간주 우려 ???

### 3) 기존 제도 및 위원회와의 업무중복 및 활용방안 부재

- 기존 '공공관리제'를 어떻게 활용 ??? (역할론 고민 부재)
- 각 법령상의 위원회 중복문제 해소와 효율적 활용 여부 ???
  - 도시재생특별위원회와 도시재정비위원회·사업협의회(도촉법 § 34)
  - 도시재생특별위원회와 지역발전위원회(국가균형발전특별법 § 22)
  - 지방도시재생위원회와 지방도시계획위원회(국토계획이용법 § 113), 건축위원회(건축법 § 4), 경관위원회(경관법 § 23)
    - \*지방의 경우 도시계획위원회가 도시재생위원회 대체가능(시행령안)
- 도시재생 지원기구와 기존 공공기관과의 차별성 확보 여부 ???
  - LH의 경우 부채로 인한 원활한 사업추진에 의문
  - 사업성을 담보할 수 없는 도시재생사업의 특성상 기존 지원체제는 의문

### 4) 비용관련 예산 확보 및 지속적 지원을 위한 방안 부재(공공사업과 차이 무)

#### ○ 예산투입 후 개발이익 발생시 회수 과정은 없는 것인가 ???

➤ 도정법 제60조, 도촉법 제26조, 도개법 제54조 :  
'사업시행자 비용부담 원칙'

➤ 도시재생특별법은 비용에 관한 원칙 선언 부재 :  
-비용의 전부 or 일부 보조 • 용자가능  
-보조•용자 규모 •비율 등 차별화 가능  
-일반회계 or 광역 • 지역발전 특별회계에서 지원  
-도시재생특별회계 설치 • 운용 가능

\* 재원인 재산세, 개발부담금, 재건축부담금 등은 이미 재정비촉진특별회계, 도시주거환경 정비기금, 도시개발특별회계 등에 사용 중이어서 실질적 재원역할 의문

## IV. 도시재생 제도화의 특징과 문제점

- \* 보조·용자에 대한 국가와 지자체 역할 분담(시행령안)
- \* 국가의 보조·용자 지원항목과 국비 지원비율의 범위 규정
- \* 지자체는 국가 분담분 제외 나머지의 전부 or 일부 보조·용자
- \* 지자체 재정자주도, 도시재생활성화계획 추진실적따라 지원금액 삭감·증액

### ○ 국가·지자체 예산은 매년 변동가능성(외부 영향 지대)이 커 반영 여부 불명확

☞ 사업 일관성·지속성 확보 애로

☞ 정치권 영향(선거 등)으로 사업의 연속성, 본래 의미 퇴색 우려

### ○ 금융권의 적극적·직접적 참여방안 모색 등 논의 부재

➢ 대출이 아닌 재무적 투자방식, 민간자본 참여 유도 등



# Ch5. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)

※ 도시재생의 성공적 안착은,

"적절한 사업선정", "적극적 주민참여", "지속적 공공지원"이 관건!!!

◆ "적절한 사업 선정"은 도시재생의 '정확한 이해' 에서 출발

- '지속가능한 커뮤니티 재생'의 정확한 의미 구축
- 해당 지역 물리적 환경, 문화 · 역사성, 주민의 정주 확보 등 반영
  - \* 역사성은 언제 시점 기준?, 문화의 판단 잣대? : 결국 창조성, 공감대 형성 가장 중요
- H/W 사업(주거환경관리사업이나 가로주택정비사업 등)
  - ⇒ S/W 사업(마을 공동체 만들기 등)으로 무게 중심 이동
- 도심지내 주택공급(분양, 임대)을 위한 기존 방식과도 균형 안배

## V. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)

### 도시재생사업의 파급효과

도시재생 R&D 사업은 1,348억원<sup>1)</sup>의 예산을 투입하여 총 4개 분야에서 진행되며, 그 결과로 175조원에 달하는 도시재생사업시장이 창출됩니다. 창출된 시장은 각 부문별로 타 산업에 영향을 미쳐 최대 175조원의 생산유발효과, 최대 87조원의 부가가치유발효과, 최대 18,235명의 고용유발효과를 가져올 것입니다.



1) 2007년 4월 정부출연금 확정 전 금액 기준

### ◆ "적극적 주민참여 " 이끌어 낼 '적절한 사업 program' 모델 조기 제시


- 주민참여 미약하면 동력상실로 도시재생 유야무야
- 주민 부담 정도에 대한 솔직한 행정·투명한 예산집행·자세한 설명 등을 통해, 주민의 지지·설득·이해 제고
  - \* 단기적·획기적 성과 제시 어려워 선진국 모방, 자부심 호소 등으로는 한계
- 민주적 의사반영 시스템(절차·방식)으로 참여 유도
  - \* 구체적 반영방식과 법적 효력 등
- 획일적 적용이 아닌, 지역별·현장별 차별화 반영
- 모범사례 발굴 및 전파, 선진국 사례 조사, 정부 지원체제 구축 등
- 주민제안방식 채택의 경우 관련 비용의 사후 지원

## V. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)

### ◆ 법령 정비 외에, 법령의 '현실적 적용 및 실효성 확보'에 역점

- 제도를 위한 제도 되지 않아야(死文化 防止)
- 사업추진과정에서 추진전략 합리적 분류(정비, 재정비, 가로정비 등)으로 '사업간 중복, 충돌, 혼선, 단순 집합 등'의 비효율 방지

### ◆ '도시재생 선도구역' 지정관련 출구전략에 따른 기존 정비구역 해제 지역을 우선 함으로써 출구전략 후유증 최소화, 도시재생 체감도 제고

- 'Community 중심의 주거재생' 지향  기존 뉴타운 등의 마무리도 중요
  - \* 도시재생활성화지역 지정요건 세부기준 구체화(시행령안)
  - \* 도시재생선도지역에서 설치비용 전부 or 일부 지원 가능한 기반시설 범위 구체화
- 시공 건설업체 참여 우선권 부여(매물비용 처리 관련 불신 해소)

## V. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)

### ◆ 비용조달 관련 '금융권의 상품 개발', 'FI'로의 참여방안 검토

- 비용관련 정부의 직접적 지원보다 금융부담 완화 방향으로 주력
- 기금마련 및 대출 활성화
- 영국처럼 민간투자 유치 및 금융권의 재무적 투자자로 참여 유도 등

### ◆ 기존 조직의 적극적 활용 검토

- 공공관리자, 각종 위원회, 각종 기금, 각종 분쟁조정위원회 등의 활용
- 중복적 성격의 기존 조직들을 ...  
관계법령상 중복 부분의 적절한 교통정리(ex. 위원회, 도시계획과 차별화)  
장기적으로는, 통폐합 정비  
단기적으로는, 이용자(주민 등)의 Needs와 눈높이에 맞도록 상설화

## V. 시사점 및 개선방향(새로운 과제)

### [ 외국 사례 ]

**일본** : 도시재생특별조치법」(2002. 4. 5)에서 민간투자 촉진위해 세제 혜택과 융자금, 보조금 집중 지원, 민간기구의 무이자 대출이나 채무보증, 출자 등 지원 법제화

**영국** : - Docklands(총면적 약 2200ha[665만 평], 시설면적 230ha[70만 평]) 개발  
- 국내외 민자 유치(총 건설비 75% 민간 자본-그 중 64% 41억\$외국자본)  
- 기반시설 공사만 정부가 담당, 수익성 있는 특정지역 개발은 대부분 민간 일임



<일본'텐오쥬(天王州)아일랜드'>



<Docklands>

**감사합니다...**