

## 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도 개선 방안

서수정 선임연구위원, 윤주선 부연구위원

### 요약

- 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」 제정 이후 국비지원사업으로 도시재생선도사업을 시작하여 사업 시행 3년 경과
- 도시재생선도지역은 한국형 도시재생사업 모델을 제시하고 「도시재생특별법」의 실현 가능성을 검증하는 것을 목적으로 추진하고 있으며, 사업 시행 전 과정에 대한 모니터링과 성과평가를 통해 제도 개선 방향을 제시하는 환류 과정으로 진행
- 지난 2년 동안의 모니터링 과정과 연차별 성과평가 결과를 토대로 도시재생사업의 실효성을 확보할 수 있는 계획수립체계 개선, 거버넌스 구축을 위한 제도 개선 방안을 제안

### 정책제안

- 도시재생사업의 계획 수립 위계에 맞게 전략계획 수립 내용의 주민조직체계 구성, 기반시설 설치 등의 항목을 활성화계획 수립 내용으로 조정하고 인구 50만 이상의 대도시에 전략계획 승인 권한을 부여
- 도시재생사업의 효율적 추진을 위한 도시재생특별위원회 전문위원회 구성 방안, 사업 시행주체 확대
- 도시재생 자원조달을 위한 도시재생특별회계의 통합 운영 방안, 경관협정, 건축협정 제도의 활용을 위한 도시재생활성화계획과 관련된 사업계획을 의제처리

## 1 「도시재생특별법」의 성격 및 기본방향

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」은 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 바탕으로 쇠퇴지역의 활성화를 위해 지속 가능하고 점진적인 사업을 추진하는 것이 목적이며, 국가 및 지방자치단체 차원의 공공지원 사항 등을 담고 있는 지원법의 성격을 띤다
- 「도시재생특별법」은 지역의 자생역량과 잠재력을 토대로 지역맞춤형 사업 추진을 유도하기 위해 다음과 같이 네 가지 원칙을 법 내용에 담고 있음
  - 첫째, 도시재생은 장소 단위에서 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면이 결합된 총체론적(Holistic) 시각으로 사업을 추진함으로써 쇠퇴지역의 활력을 도모
  - 둘째, 쇠퇴지역의 문제해결을 위한 지역 맞춤형 사업 추진을 위해 도시경제기반 전략과 근린재생 전략으로 구분하여 장소 특성에 맞는 목표를 설정하고 사업을 추진하도록 도시재생전략계획과 활성화계획 수립 내용을 규정
  - 셋째, 지방자치단체가 다양한 이해관계자들 간의 협력과 소통을 기반으로, 거버넌스를 중심으로 사업을 추진하도록 국가와 지방자치단체, 활성화지역에 설치해야 하는 다양한 전문조직과 역할을 규정
  - 넷째, 지속 가능하고 장기적인 도시재생사업 추진을 위해 지역에 애착을 갖고 있는 역량 있는 지역인재 발굴과 주민참여로 사업을 추진하도록 도시재생 교육 운영규정을 포함

## 2 「도시재생특별법」의 추진체계 및 주요 내용

### ■ 「도시재생특별법」에 의한 사업 추진체계

- 「도시재생특별법」에는 국가와 지방자치단체, 장소 레벨에서 다양한 전문조직과 운영주체가 역할 분담을 통해 Bottom-up과 Top-down 방식으로 사업을 추진하도록 거버넌스 구성 방안을 제시
  - 중앙정부 차원에서는 도시재생특별위원회와 도시재생기획단, 도시재생지원기구를 설치·운영하도록 정하고 있으며, 지방자치단체에서는 도시재생 시책 마련과 사업추진을 위한 지방도시재생위원회, 도시재생전담조직, 도시재생지원센터를 설치하도록 규정

도시재생 추진 주체별 주요 법령 내용

구분	주요 역할	관계 법령	
중앙정부	도시재생 특별위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무총리 소속(위원장 : 국무총리)</li> <li>국가 주요 시책, 공동으로 수립하는 도시재생전략계획, 국가 지원사항이 포함된 도시재생활성화계획, 도시재생선도지역 지정 및 선도지역의 도시재생활성화계획 등을 심의</li> <li>특별위원회 업무 지원, 국토교통부 장관 소속 도시재생기획단 설치</li> </ul>	도시재생특별법 제7조 (도시재생특별위원회의 설치 등)
	도시재생 지원기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토교통부 장관이 대통령령으로 정하는 공공기관을 지정</li> <li>도시재생 활성화 시책 발굴, 조사·연구, 계획 수립 지원, 사업 시행 운영·관리 지원 도시재생종합정보체계 운영, 전문가 육성 및 파견 등</li> </ul>	도시재생특별법 제10조 (도시재생지원기구의 설치)
지방자치단체	지방 도시재생 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체의 도시재생 관련 시책, 계획 등 심의·자문</li> <li>지방도시계획위원회가 일정 조건을 충족하는 경우 지방도시재생위원회의 기능을 수행할 수 있음</li> </ul>	도시재생특별법 제8조 (지방도시재생위원회)
	전담조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획 수립·지원 및 사업 추진, 관계 부서 협의 등을 위하여 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직 설치</li> <li>활성화계획 및 도시재생사업의 총괄, 관계 기관 협의 및 교류, 국고보조금 관리, 사업 발굴, 평가 및 점검, 자원조달 등 수행</li> </ul>	도시재생특별법 제9조 (전담조직의 설치)
	도시재생 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략계획수립권자(령 제14조에 따라 도지사 및 구청장 등 설치 가능)</li> <li>계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 주민의견 조정, 전문가 육성 교육프로그램 운영, 마을기업 창업 및 운영 지원 등</li> </ul>	도시재생특별법 제11조 (도시재생지원센터의 설치), 도시재생특별법 시행령 제14조

- 「도시재생특별법」에는 명시되어 있지 않으나, 도시재생사업을 추진하는 장소 단위에서는 도시재생활성화지역에서 구성해야 하는 주민협의체와 사업 추진과 관련된 이해관계자들의 의사결정 기구인 사업추진협의회를 두도록 사업시행가이드라인에서 규정

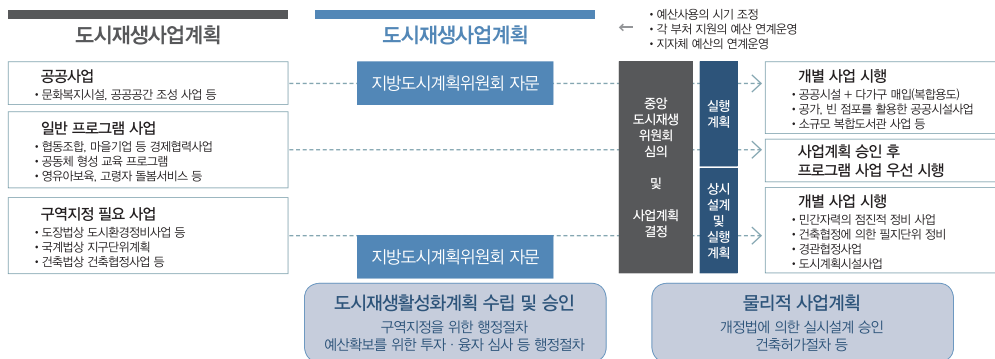
도시재생활성화지역 단위에서 조직되는 추진주체별 역할(사업시행가이드라인)

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
주민 협의체	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 의견수렴 / 갈등조정</li> <li>주민·공동체 역량 강화</li> <li>도시재생사업 시행·기획 관련 주민의견 제시</li> <li>합의사항에 대하여 지역주민 공감 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의 자발적 참여가 원칙</li> <li>다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 구성하며 권역별·계층별·분야별 구성</li> <li>지역 내 활동 주민조직 활용</li> </ul>	조직체계 구성과 운영방식은 주민협의체 내의 주민들 간의 합의 과정을 통하여 결정
사업 추진 협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해당사자 의견 수렴 및 사업 추진에 관한 의사 결정</li> <li>사업 추진에 대한 공감대 형성 및 이견·갈등 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 지역 전문가, 전담조직 담당자, 도시재생지원센터 및 사업총괄코디네이터, 민간사업투자자 등으로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업추진협의회는 도시재생활성화지역에서 필요에 따라 복수로 설치 가능</li> <li>사업추진협의회 의사결정방식, 협의회 운영규칙 등은 협의회에서 별도 규정</li> </ul>

※ 출처 : 국토교통부(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, pp.5~8.

## ■ 「도시재생특별법」의 주요 내용

- (도시재생 관련 계획 및 사업 유형) 법에서는 국가와 지방자치단체 도시재생 정책을 실현하기 위한 수단으로 ‘국가도시재생기본방침’을 수립하고 이를 반영하여 각 지방자치단체가 도시재생전략과 비전을 정하여 도시재생을 구현하도록 명시
  - 2013년 12월 국토교통부는 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’를 비전으로 국가도시재생기본방침을 수립하였고, 여기에는 선도지역 지정과 예산지원, 거버넌스 체계 구축, 민간활력 유입을 위한 금융지원과 규제완화를 포함
  - 지방자치단체는 기성시가지를 중심으로 도시 전체 또는 일부에 대해 도시재생 정책을 표명하고 쇠퇴 원인·진단을 통해 장소별 재생방향을 체계적으로 도출하기 위한 도시재생전략계획을 수립
  - 도시재생전략계획에서 정하는 도시재생활성화지역은 크게 도시경제기반형과 근린재생으로 구분
  - 도시재생전략계획에서 정한 도시재생활성화지역의 우선순위에 따라 지방자치단체는 지역주민과 함께 도시재생활성화계획을 수립하고 사업 시행
  - 도시경제기반형은 국가 차원의 산업 재편과 일자리 창출이 필요한 지역을 대상으로 하기 때문에 민간투자를 유도하기 위한 전략을 활성화계획 수립단계부터 고려해야 함
- (도시재생활성화계획에 따른 의제처리 및 행위제한) 도시재생활성화계획을 수립하면서 계획적인 도시 관리 효과를 기대하기 위해 도시·군 관리 기본계획을 수립하고, 건축물의 행위제한 관련 내용을 활성화계획 내용에 포함하면 별도의 관리계획 수립절차 없이 효력을 발휘 할 수 있도록 의제처리 규정을 두고 있음
- (도시재생사업 시행) 도시재생활성화계획이 수립되면 각 세부 단위사업에 따라 도시재생사업이 시행되며, 도시재생사업에는 공공사업과 일반 프로그램사업, 타법에 의해 구역 지정이 필요한 사업으로 구분하여 추진해야 하며, 법에는 사업 시행주체와 도시재생 관련 사업을 명시하고 있음



도시재생사업의 시행 체계

도시재생활성화계획 및 사업 시행 관련 주요 법령 내용

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
도시재생 사업	제2조 (정의) ① 제7호 국가 차원의 추진 사업, 지방자치단체 추진 사업, 주민제안 공동체 활성화 사업, 재정비 촉진사업, 도시개발사업 및 역세권개발사업, 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업, 항만 재개발사업, 상권활성화사업 및 시장정비 사업, 도시·군 계획시설사업 및 시범도시 지정에 따른 사업, 경관사업 등	제2조 (도시재생사업) • 전통시장 상업기반시설 현대화사업 • 복합환승센터 개발사업 • 관광지 및 관광단지 조성사업
사업 시행 주체	제26조 (도시재생사업의 시행자) 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업 법에 따라 설립된 지방공기업, 도시재생활성화지역 내의 토지소유자, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 지역 주민 단체	제32조 (도시재생사업의 시행자) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업과 준정부기관

- (도시재생활성화를 위한 지원제도) 법에는 도시재생사업 추진을 위한 예산 지원 등의 직접적인 지원과 세제 및 특례적용 등의 간접지원 내용이 포함되어 있으며, 구체적인 관련 규정은 다음과 같음

도시재생사업 추진을 위한 직접지원제도

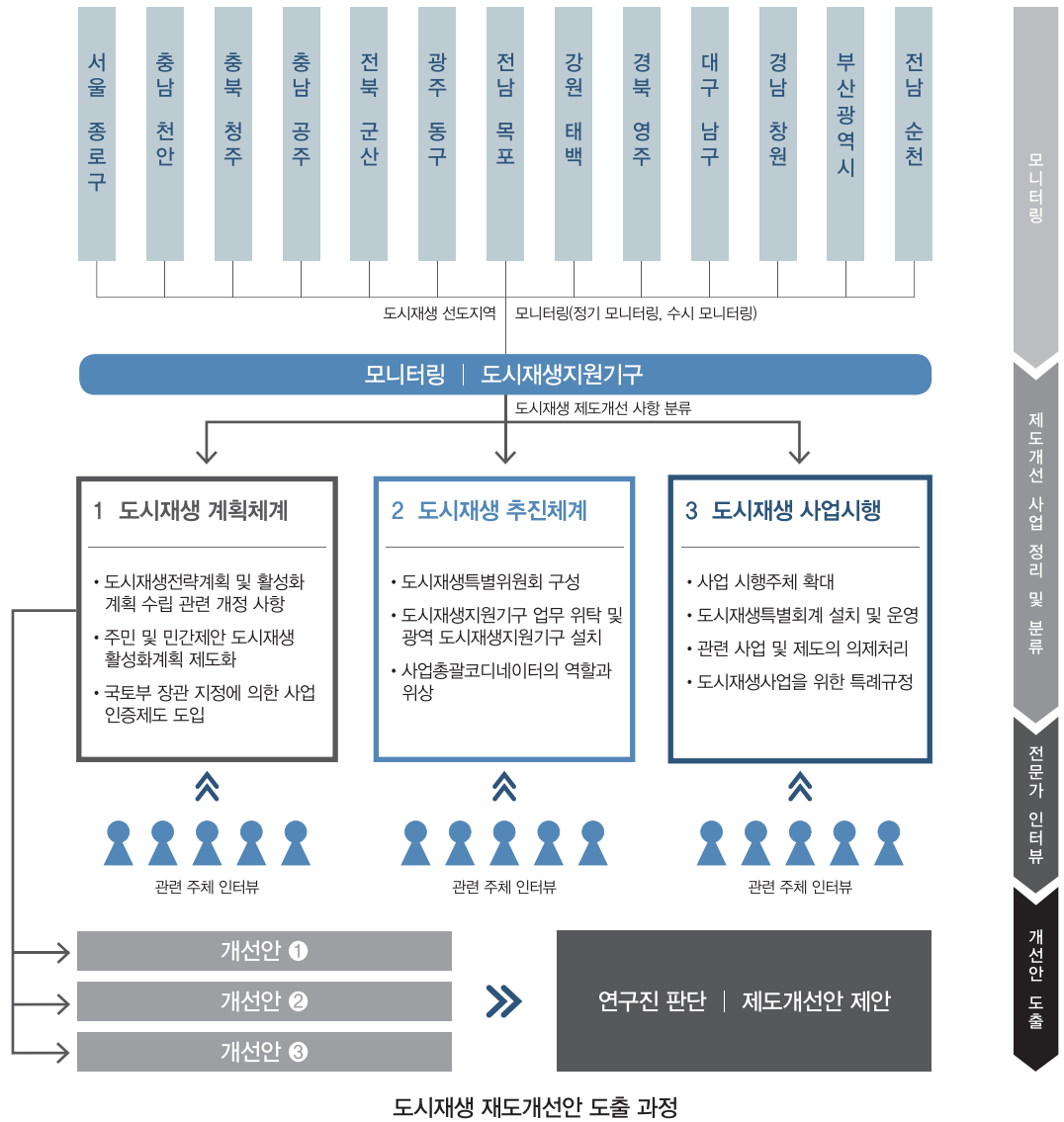
구분	내용	관계 법령
보조 또는 융자	보조 또는 융자 가능한 비용 도시재생계획 수립비, 도시재생 제도발전 조사·연구비, 건축물 개수·보수 및 정비 비용, 전문가 및 기술지원비, 도시재생기반시설 비용, 도시재생지원 기구 및 도시재생지원센터 운영비, 문화유산 등의 보존 비용, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비, 도시재생사업에 필요한 비용 등의 전부 또는 일부 보조 또는 융자	도시재생 특별법 제27조 (보조 또는 융자)
	규모 및 자금 • 지방자치단체의 재정상태 및 활성화계획 평가 결과 등을 고려하여 대통령령에 따라 비율 설정 • 보조 또는 융자 자금을 일반회계, 지역발전특별회계, 주택도시기금 (2015.07.01.)에서 지원	
도시재생 특별회계	세입 재산세 일정비율, 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부, 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분, 과밀부담금 중 일부, 일반회계로부터의 전입금, 정부의 보조금, 차입금, 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그밖의 수익금 등	도시재생 특별법 제28조 (도시재생 특별회계의 설치 및 운용)
	세출 도시재생사업 조사·연구비, 도시재생계획수립 비용, 도시재생사업에 필요한 비용, 도시재생활성화지역 내 임대주택 건설·관리비용, 전문가 활용비 및 기술비, 도시재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비, 도시재생지원센터의 구성비 및 운영비, 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비, 공공건축물의 보수 및 정비 비용, 도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용, 도시재생특별법 제27조에 따른 보조 또는 융자 비용, 조례로 정하는 사항 등	

구분		내용	관계 법령
건축법 특례	건폐율 및 용적률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토계획법에서 위임한 조례상의 건폐율 최대한도 예외</li> <li>• 국토계획법에서 위임한 조례상의 용적률 최대한도 예외 (단, 국토계획법 제28조의 용적률을 초과할 수 없음)</li> </ul>	도시재생 특별법 제32조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례)
	주차장 설치 기준	주택법 및 주차장법의 주차장설치기준 완화 가능	
	높이 제한	건축법 제60조제2항에 따른 높이 제한 완화 가능	

### 3 「도시재생특별법」 개정을 위한 과제

#### ■ 제도 개선의 필요성

- 「도시재생특별법」 제정과 함께 국토교통부에서는 도시재생선도사업을 시작으로 국비지원대상사업을 선정, 지원하고 있음
- 그러나 도시재생선도지역사업을 추진하는 과정에서 도시재생활성화계획 수립과 전략계획 수립대상 범위의 모호함, 도시재생사업 추진을 위한 참여주체의 역할 규정 미흡 등, 일부 법 규정은 사업 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용
- 또한 도시재생사업은 다양한 사업 추진주체가 참여하여 장소 중심으로 물리적, 사회·경제적, 문화적 재생 전략이 종합적으로 추진되어야 하지만, 다양한 시행주체 참여 규정이 미흡하고 주거환경관리사업, 건축협정 등을 도시재생사업과 연계하기 위한 행정이행절차의 복잡함 등으로 다양한 사업을 연계하는 데 한계
- 이에 도시재생선도지역 참여주체를 중심으로 도시재생사업의 안정적 추진을 위한 「도시재생특별법」 개정 필요성 제기
  - 도시재생제도 개선안을 도출하기 위해 선도지역의 사업 추진 과정 모니터링 결과 보고서, 도시재생활성화계획 수립 내용, 도시재생사업 시행가이드라인, 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립가이드라인을 분석
  - 분석 내용을 토대로 도시재생사업과 관련된 한계와 문제점, 제도 개선을 위한 과제를 도출하였고, 이에 대해 행정 담당자, 사업총괄코디네이터, 도시재생 관련 전문가를 대상으로 심층면담 조사를 수행



### ■ 제도 개선 과제

- (도시재생활성화계획 사업 유형 재정의) 도시재생활성화지역은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 있으나, 법규정의 대부분은 근린재생 유형에 맞추어져 있어 민간투자유치가 중요한 경제기반형 사업을 추진하는데 한계가 있으므로 사업 유형에 대한 목표와 개념을 재설정해야 할 필요성 제기
- (도시재생 계획수립체계에 따른 위계설정 및 계획범위 조정) 도시재생전략계획은 지역 쇠퇴 진단과 활성화지역 선정, 지방자치단체 도시재생정책을 제시하는 것이 목적이나, 도시재생활성화계획 수립 단계에 적용해야 하는 기반시설 설치, 주민

참여 방안 등 세부사항이 포함되어 있어 활성화계획 수립 내용과 성격이 모호한 상황  
이므로 계획 위계와 계획수립 목적에 따라 내용과 범위 조정 필요

- (다양한 주체가 참여하는 사업 추진체계 구축 마련) 도시재생사업에 역량 있는 민간 참여와 투자를 유도할 수 있는 다양한 사업 시행주체의 참여 근거를 마련할 필요
- (장소 중심의 종합적 도시재생사업 추진을 위한 의제처리 규정 마련) 도시재생사업 시행의 유효한 수단인 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등 타법에 의한 사업을 병행하여 수행할 수 있도록 관련 계획 수립 의제 방안을 마련할 필요
- (지역 맞춤형 사업 추진을 위한 특례규정 보완) 근린재생지역의 대다수는 노후 주거 지역이 밀집되어 있으며, 대부분 영세필지, 건축법 제정 이전에 건축된 미등기 건축물, 집도조건에 부합하지 못하는 필지 등이 존재하고 있으므로 건축특례 적용 방안에 대한 제도 보완 필요

## 4 「도시재생특별법」 개정 방안

### ■ 도시재생 계획체계 관련 개선 방안

- (전략계획 및 활성화계획 수립 취지와 용어 정의) 도시재생선도지역사업 추진 과정에서 도시경제기반활성화계획과 근린재생활성화계획에 대한 성격 구분이 명확하지 않아 사업 유형에 적합한 활성화계획 수립과 사업 추진에 한계를 드러냄
  - 지방자치단체 전략계획 수립 과정에서도 도시경제기반형 활성화지역에 대한 성격이 모호하여 활성화지역의 유형을 정하는데 어려움
  - 도시경제기반형 활성화지역은 파급효과가 지역 차원을 넘어서 국가 차원으로 확산되어야 하지만 현행법에는 도시경제기반형 도시재생에 대한 개념 정립이 미비하여 기대효과를 충족시키지 못한다는 문제 제기
  - 또한 사업 시행 과정에서 근린재생형 활성화 대상지역 중 쇠퇴한 중심시가지의 활성화는 주민공동체 회복과 마을기업 육성 등 일반적인 근린재생 사업수단만으로는 쇠퇴 지역의 활성화를 도모하는데 한계가 있음
  - 이에 2015년 도시재생사업 국비지원 대상은 도시경제기반형 활성화지역의 성격을 보다 명확히 하고 근린재생활성화계획을 중심시가지유형과 일반근린재생유형으로 구분하여 선정하였으며, 새롭게 등장한 근린재생형 활성화지역의 유형에 대응하여 관련 조문을 개정할 필요성 제기



전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어 정의 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제2조 정의 (도시재생 전략계획)	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.	3. “도시재생전략계획”이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 <u>지역의 도시재생에 대한 정책방향</u> 을 제시하는 것이며, 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상 도시에 대해 <u>쇠퇴진단 및 여건분석을 통하여 도시재생활성화지역의 지정 및 유형 결정, 우선순위를 지정하는 등</u> 도시재생 추진을 위한 전략을 수립하는 계획을 말한다.
제2조 정의 (도시재생 활성화지역)	6. “도시재생활성화계획”이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역 발전과 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 고용 기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획  나. 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획	6. <u>가. 도시경제기반형 활성화계획: 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위해 파급 효과가 도시 및 국가차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산업단지, 대규모 문화·체육시설 등 핵심시설과 그 주변 지역에 대해 민간과 공공이 합동으로 경제거점을 형성하고 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 도시재생활성화계획</u>  <u>나. 근린재생형 활성화계획: 공동화 현상 등이 심각하나 중심시가지로서 잠재력이 있는 지역에 대해 원도심 중심으로의 도시관리정책과 재생 사업을 복합적으로 추진함으로써 도심기능을 회복하는 중심시가지형과 쇠퇴한 도시지역의 생활환경 개선, 상권활성화, 지역주민의 삶의 질 향상과 공동체 회복 등을 도모하기 위한 일반형 도시재생활성화계획으로 구분</u>

- (도시재생전략계획 수립 대상 및 내용) 전략계획은 거시적 차원에서 도시재생 방향을 제시하는 상위계획의 성격이고 도시재생활성화계획은 장소 단위의 구체적인 시행 전략을 수립하는 하위계획의 위계를 갖고 있으나, 현행법에는 활성화계획 단위에서 장소 맞춤형으로 검토해야 할 사항이 다수 포함되어 있음
  - 특히 주민협의체 구성 방안이나 재원조달, 기반시설처리 및 개량에 관한 사항은 활성화 계획 단계에서 구체적인 쇠퇴 원인의 진단을 통해 세부사업계획에 반영해야 하는 사항
  - 이므로, 다음과 같이 전략계획의 수립취지에 맞도록 계획 수립 내용을 조정
  - 첫째, 지방자치단체의 도시재생 정책방향 제시와 거시적 전략 수립
  - 둘째, 쇠퇴 진단과 지역의 잠재력 분석을 통해 활성화지역뿐 아니라 인근 주변지역과의 연계를 고려한 종합적인 전략 제시
  - 셋째, 도시재생활성화지역의 선정 및 유형, 기능 설정을 통한 도시재생활성화지역의 우선순위 결정
  - 넷째, 도시재생 전담조직 및 도시재생지원센터 설치, 예산 조달계획에 대한 지자체 의지 표명

도시재생전략계획 수립 대상 및 계획 수립 내용 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제13조 도시재생 전략계획의 내용	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함 되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴 진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계 방안 6. 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행주체 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 사업 계획	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·문화 적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. <u>도시재생활성화지역의 유형 설정 및 우선                      순위</u> 6. <u>도시재생활성화지역의 역할 및 지역 간                      연계 방안</u> 7. 지원조례 주요 내용 및 도시재생전담조직의 설치 방안 8. 도시재생사업에 대한 지방자치단체의 예산 지원 계획 및 조달 방안 9. 도시재생지원센터의 설치 및 재정 지원 방안

- **(활성화계획 수립 대상 및 내용)** 도시재생활성화계획은 완결형(Closed-end) 계획이 아닌 지속적으로 보완하며 완성해 가는 유연하고 탄력적인 오픈엔드(Open-end) 계획으로, 계획 수립 이후에도 다양한 이해관계자들과 협의 과정을 거쳐 구체적인 내용을 수립해야 하므로 다음과 같은 내용을 포함하도록 개정

  - (쇠퇴 진단 및 여건 분석) 대상지역의 물리·인문·사회·산업·경제 측면 쇠퇴 양상을 최근 몇 년간 변화 추이를 파악할 수 있도록 기술하고, 쇠퇴 원인과 지역 잠재력을 분석하여 지역특화계획을 도출하기 위한 토대 마련
  - (도시재생전략계획 및 대상지 내 관련 사업 추진현황 분석) 도시재생전략계획과의 정합성을 검토하여 전체 도시재생전략 중 해당 활성화계획이 어떤 역할로 자리매김 하는지를 명시하고, 대상지와 관련된 기존 계획의 수립현황 및 진행상황을 파악하여 기존 사업의 문제점을 보완함으로써 관련 사업과의 연계성을 고려한 계획이 될 수 있도록 유도
  - (성과목표 및 핵심전략 도출) 대상지의 쇠퇴 원인 진단 및 잠재력 분석을 토대로 도시재생을 위한 구체적인 목표를 제시하고, 목표 달성을 위한 차별화된 핵심전략 (핵심콘텐츠) 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 구분 표기), 세부사업별 사업기간 등을 구체적으로 정리한 사업계획안을 기술
- (예산 조달 및 예산집행 계획) 마중물사업 및 지방자치단체사업 추진을 위한 재원 조달 방안을 기술하고 단계별·연차별 예산집행 계획을 명시
- (사업추진체계 구축 및 실행, 관리 방안) 사업을 추진하기 위한 공공 지원체계인 현장 지원센터 운영, 민간 협업체계인 주민협의체, 사업추진협의회의, 핵심 사업주체(SPC, 공기업 등)의 구축과 운영 계획, 기존 지역조직체계인 지역활동가, 주요 지역단체, 사업 이해관계자와의 실질적인 협업을 위한 상세 운용 계획을 기술
- (도시재생사업의 평가 및 점검 계획) 도시재생사업의 평가지표 측정방법을 확립하고, 평가와 모니터링 주기 및 주체를 기술하여, 마중물사업 이후의 체계적 지역 관리를 위한 기반을 구축

도시재생활성화계획 수립 대상 및 계획 수립 내용 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제19조 도시재생 활성화 계획의 수립	<p>③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계획의 목표</li> <li>2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과</li> <li>3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획</li> <li>4. 공공 및 민간 재원 조달계획</li> <li>5. 예산 집행 계획</li> <li>6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획</li> <li>7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역</li> <li>8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>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.</p>	<p>③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>신티 원인 분석 및 진단과 잠재력 분석</u></li> <li>2. <u>도시재생전략계획 및 대상지 내 관련 사업 추진현황</u></li> <li>3. <u>성과목표 및 추진전략</u></li> <li>4. <u>도시재생사업의 계획</u></li> <li>5. <u>예산조달 및 예산집행계획</u></li> <li>6. <u>사업추진체계 구축 및 실행, 관리방안</u></li> <li>7. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획</li> <li>8. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역의 행위제한 관련 계획</li> <li>9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 <u>해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다. 또한 계획수립 초기단계부터 투자방안을 고려하고 해당 도시재생 활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비·개발과 연계방안을 고려하여야 한다.</u></p>

- (대도시 지자체에 대한 도시재생전략계획 수립권 부여) 현재 「도시재생특별법」에서 도시재생활성화계획 수립은 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 계획 수립 및 승인
  - 이에 인구 50만 이상 대도시에서는 재생계획 수립·결정권한을 이양하여 계획 수립 절차를 간소화할 필요성 제기
  - 따라서 도시관리계획 수립 결정권한과 계획 수립 체계를 부합하여 행정절차를 합리적으로 개선하는 것이 바람직하다고 판단되므로 이와 관련한 제도 개선안 제시

### ■ 도시재생사업 추진체계 관련 개선 방안

- (도시재생특별위원회 분과 위원회 설치) 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 도모
  - 그러나 국무총리 소속으로 되어 있는 심의·의결기구인 도시재생특별위원회의 각 부처 장관이 모든 사안을 의사결정하는 데 한계
  - 특히 지역 상황에 따라 변경 가능성이 높은 활성화계획의 경우, 각 부처 장관이 모이는 위원회 심의를 거쳐야 하는 것은 회의소집의 어려움 등으로 불필요한 의사결정 과정의 지연이 예상됨
  - 따라서 도시재생특별위원회에 전문위원회를 두어 도시재생 관련 기술적인 측면의 검토가 필요한 활성화계획 내용 및 국가지원 사항 심의를 전담하고, 정책적 사항과 국비지원사업 활성화지역 지정 등은 전체위원회가 심의하는 방안으로 관련 규정 개정

### ■ 도시재생사업 시행 관련 개선 방안

- (사업 시행주체 확대) 도시재생활성화계획은 쇠퇴지역의 활성화를 도모하기 위한 다양한 사업을 포함하는 장소 단위의 전략을 제시하는 것으로, 개별 단위사업은 지방자치단체가 시행해야 하는 공공인프라 조성사업 이외에 민간의 창의력과 유연함을 활용할 필요성 제시

- 그러나 현행 「도시재생특별법」에는 사업시행자가 지방자치단체와 공사, 사회적 기업 등으로 제한되어 있으므로, 도시재생활성화계획의 실행력 확보를 위해서 다양한 단위사업을 시행할 수 있는 사업 시행주체의 범위를 민간투자자와 도시재생 법인을 포함하도록 확대하는 것이 바람직함

사업 시행주체 확대 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제26조 도시재생 사업의 시행자	<p>① 도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 다음 각 호의 자 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체</li> <li>2. 대통령령으로 정하는 공공기관</li> <li>3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업</li> <li>4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자</li> <li>5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체</li> </ol>	<p>①</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체</li> <li>2. 대통령령으로 정하는 공공기관</li> <li>3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업</li> <li>4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자</li> <li>5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체</li> <li>6. <u>제1호~제3호를 제외한 법인</u></li> <li>7. <u>「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 도시재생 사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자</u></li> <li>8. <u>「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 등록된 부동산개발업자</u></li> <li>9. <u>「부동산투자회사법」에 따라 설립된 부동산 투자회사</u></li> <li>10. <u>상법에 의해 설립한 법인</u></li> <li>11. <u>제1호부터 제10호에 해당하는 자가 도시재생사업을 목적으로 출자하여 설립한 법인</u></li> </ol>

- (도시재생특별회계 설치 및 운영) 도시재생활성화계획의 실행력을 확보하기 위해서는 국가가 지원하는 마중물사업 이외에 지방자치단체가 지속적인 사업을 추진할 수 있는 별도의 재원이 필요
  - 이를 위해 「도시재생특별법」에는 도시재생특별회계를 설치할 수 있는 근거를 마련하고 있으나, 지방자치단체는 「주차장법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서도 특별회계를 설치하도록 정해져 있어 지방자치단체 차원에서 별도의 특별회계를 두는 것이 부담스럽다는 의견을 제시
  - 이에 「도시재생특별법」에서 정하고 있는 세입, 세출 회계 등을 통합회계 설치를 위해 조정할 필요가 있음

도시재생특별회계 설치 및 운영 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제28조 도시재생 특별회계의 설치 및 운영	<p>① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 1.~7. 8. 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수입금</p> <p>③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 1.~11. 12. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지자체 조례로 정하는 사항</p>	<p>① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있으며, <u>도시재정비촉진을 위한 특별법 제24조, 주택법 제73조, 주차장법 제21조의2의 특별회계와 통합하여 설치할 수 있다.</u> 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.</u></p> <p>② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 &lt;좌 동&gt; 8. 「<u>도시재정비촉진을 위한 특별법, 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법, 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법, 제21조의2에 따른 주차장특별회계로부터의 전입금</u> 9. &lt;좌 동&gt;</p> <p>③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 &lt;좌 동&gt; 12. 「<u>도시재정비촉진을 위한 특별법, 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법, 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법, 제21조의2에 따른 주차장특별회계로의 전출금</u></p>
「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조 특별회계의 설치 등	<p>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.</p>	<p>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.</p>

- (도시재생 관련 사업을 추진하기 위한 계획 수립 절차 의제처리) 도시재생활성화 계획은 다양한 사업이 활성화지역 안에서 상호 시너지효과를 발휘할 수 있도록 장소 단위의 통합적 계획을 수립하는 것이 필요

- 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 바람직함

- 그러나 이러한 구역지정과 관련한 계획은 각 법에 의해 별도의 행정절차를 거쳐야 하므로 계획 수립 과정이 장기화될 수 있어 필요한 계획을 동시에 수립해야 함에도 불구하고 지자체가 기피하는 경향이 발생
- 따라서 도시재생활성화계획 수립과 함께 타법에 의해 수립되는 다양한 사업구역 지정과 관련하여 행정절차를 간소화할 수 있도록 의제처리 규정을 두는 것이 필요
- 특히 주민참여 과정을 통해 계획을 수립하고 구역지정을 해야 하는 경관협정, 건축협정, 보행자우선지역 등은 활성화계획 수립 과정에서 병행하는 것이 바람직함

관련 사업 및 제도의 의제처리 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제21조 도시재생 활성화 계획의 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 법 제86조에 따른 도시·군 계획시설사업의 시행자 지정을 받은 것으로 보며 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다.	⑤ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 「건축법」 제77조의8에 의한 건축협정구역, 「경관법」 제21조 경관협정구역, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의 주거환경관리사업구역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 의한 입지규제최소구역, 「교통약자의 이동편의 증진법」 제18조 보행우선지역으로 결정된 것으로 본다.  ⑥ 제5항에 따라 결정·고시된 사항에 대해서는 「건축법」 제77조의6에 따른 건축협정서, 경관법, 제19조의5에 따른 경관협정서, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획(안), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 관계서류에 따른다.

- (도시재생사업 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 근대 건축자산으로서 가치가 높아 도시재생사업을 통해 새로운 기능을 도입하기 위해 리모델링 사업을 추진하려는 경우가 많으나, 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 병행하여 수립하면 「공유재산법」 특례를 통해 토지매입을 위한 별도의 심의를 받지 않아도 되는 규정을 적용할 필요

도시재생사업 시행을 위한 특례규정 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제30조 국유재산· 국유재산 등의 처분 등	<p>① 제20조에 따라 도시재생활성화계획을 확정 또는 승인하려는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국유재산·공유재산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다.</p> <p>~</p> <p>⑤ 도시재생사업을 목적으로 우선 매각하는 국유지·공유지의 평가는 도시재생활성화계획이 고시된 날을 기준으로 하여 행하며, 임대하는 국유지·공유지의 임대료는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따른다.</p>	<p>⑥ 동법 제20조에 따라 확정된 도시재생활성화 계획에 공유재산취득에 관한 내용이 반영되어 있을 경우 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에도 불구하고 공유재산취득을 위한 관리 계획의 의회의결을 받은 것으로 본다.</p>
제32조 건축규제의 완화 등에 관한 특례	<p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 구체적인 적용 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>④ 시장·군수·구청장은 필요한 경우 도시재생 활성화지역 안에서 「건축법」 제11조에도 불구하고 건축행위와 관련한 허가 관련 절차에 대해 도시재생조례로 정할 수 있다.</p>

서수정 선임연구위원 (044-417-9645, sjseo@auri.re.kr)

윤주선 부연구위원 (044-417-9844, zsyoon@auri.re.kr)

