

도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구

강 문 수



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2013-12

도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구

강 문 수

**도시개발사업 패러다임 변화에
따른 법제개선방안 연구**
– A Legislative Study under Paradigm
Shift in Urban Development Project–

연구자 : 강문수(연구위원)
Kang, Mun-Soo

2013. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 종래 관련 학문적 영역에서 다양하게 전개되어져 오던 “도시 재생”에 관한 개념적 정립은 2013년 6월 4일, 제정된 「도시 재생 활성화 및 지원에 관한 법률」을 통하여 법적 개념으로 정립
- 동법 제2조(정의) 제1항제1호에서는 도시재생을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.”라고 규정
- 이는 1960년대 이후 진행되어져 온 도시개발사업에 있어 공간 면적에 대한 전면적 개발이라고 하는 물리적 개발방식에서 탈피, 해당 지역의 공간적 특성과 (경제적·사회적·문화적) 이용현황 등 비물리적 측면을 함께 고려, 개발하는 방식으로의 도시개발의 패러다임 변화를 의미
- 본 연구보고서에서는 위와 같은 도시개발사업 패러다임변화에 따른 도시개발사업의 대두 배경과 현황 등을 파악하고 기존 관련 법제의 검토·분석에 근거하여,

- 2013년 새로이 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」에 관한 주요내용의 평가와 향후 관련 법제의 원활한 운영을 위한 법 정책적 제언을 함이 연구의 목적

II. 주요 내용

- 본 연구보고서는 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 관련 법제의 문제점과 이에 대한 개선방안 등을 종합적으로 검토·분석하여 기존 법제에로의 포섭이 아닌 도시재생에 관한 특별법제정의 당위성을 제시
- 행정 실무적 영역내지 학술적 영역에 한정되어 전개되어져 오던 “도시재생” 개념의 법적 정립과 이에 토대하여 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」상 주요내용에 관한 세부적 평가와 검토 수행
- 이에 따라 동법의 입법 구성 체계를 중심으로 총칙규정에서는 특히 용어의 정의(법 제2조)상 도시재생 개념 및 의 범주, 사업의 유형 및 범위, 도시재생활성화계획, 마을기업 등의 법 개념적 분석
- 동법 제2장에 있어 도시재생의 추진체계(법 제7조~제11조)에 있어서의 도시재생특별위원회, 전담조직, 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터 등에 관한 기구성격과 업무내용 및 동법 제3장(법 제12조~제18조)에서의 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등에 관한 규정 내용, 제4장

(법 제25조~제26조)에서의 도시재생사업 시행자의 범주, 제 5장(법 제27조~제32조)에서의 보조 또는융자 등 도시재생 활성화를 위한 지원에 관한 규정내용과 제6장(법 제33조~제34조)의 도시재생선도지역의 지정 등에 관한 법규정 내용을 검토·분석하여 법규적 명확성과 실무적 운영의 실효성을 제고하기 위한 정책적 제언 제시

Ⅲ. 기대효과

- 도시재생사업의 효율적 운용을 위한 입법론적 정보, 지식을 제공하는 한편 법제도의 실무적 운영상 발생할 수 있는 문제점에 대한 개선방안을 제시, 법제도의 안정적 정착에 기여
- 향후 전개될 수 있는 도시재생관련 법제 정비를 위한 입법 참고자료 제공에 따른 입법 정책적 자료로써 활용 기대

▶ 주제어 : 도시재생, 도시개발, 도시재생 활성화지원을 위한 특별법, 재건축·재개발, 특별법

Abstract

I . Background and Purpose

- Conventionally, the relevant disciplinary areas, developed by a variety of means, “Urban Regeneration” was established as a legal concept through “Special Act for Promotion and Support of Urban Regeneration” acted of June 4, 2013.
- Article 2 of the Act (Definitions) in paragraph 1, subparagraph 1, urban regeneration is defined that “the decrease in population, changes in the industrial structure, urban sprawl, deterioration of living environment, such as the decline of a city to strengthen local capacity, the introduction of new features, through the creation and utilization of local resources, environment, economic, social and physical typically refers to activate. ”
- This is been going on since the 1960s, urban development projects, the area of the full-scale development of space as the way to break away from the physical development, and spatial characteristics of the region (economic, social and cultural) aspects of usage with non-physical considerations, such as, development of urban development in a manner that implies a paradigm shift.

- This study reports the above paradigm shift in urban development projects in the background and the rise of the urban development project status and identify and review of existing related laws.
- The aim of the study will propose legal policy in 2013 by the newly established “Special Act for Promotion and Support of Urban Regeneration” on the main content of the assessment and future laws for the smooth operation of the relevant legislation.

II. Major Content

- This research report is ways to improve a paradigm shift in urban development projects related to legal issues based on the analysis of the comprehensive review. Without the inclusion of the existing legislation, urban regeneration enactment of a special law presents a justification.
- Administrative practice and academic areas are limited to the area has been developed. However, the “urban regeneration” concept was legally established. This is specified by the “Special Act for Promotion and Support of Urban Regeneration” the main content of the assessment and review in detail.
- Focusing on the Act’s legislative analysis of the configuration system, Definitions of General Provisions (Article 2), as

defined in “concept and the scope of urban regeneration, the type and scope of projects, urban regeneration revitalization plan, township enterprises,” the concept is analyzed.

- Chapter 2 of the Act promote urban regeneration system (Article 11 - Article 7) is specified. The contents is prescribed that Urban Regeneration Task Force, an organization dedicated, urban renewal and urban regeneration Support Services Organization concerning the nature and content of work specified. Chapter 3 (Article 12 - Article 18) is regulated a strategic planning and urban regeneration planning of activation. Chapter 4 (Article 25 - Article 26) is the category of urban regeneration concession. Chapter 5 (Article 27 - Article 32), including the supplementary financing and support for urban regeneration is regulated. Chapter 6 (Article 33 - Article 34) is the designation of urban regeneration priority areas defined. Through the review and analysis of the laws, and regulations to improve the clarity and effectiveness of operations for practical policy suggestions are presented.

III. Expected Effects

- For the efficient operation of urban regeneration projects and knowledge to provide semantic information legislation. And the legal system will improved of the present can cause

operational problems for practical ways and contribute to a stable settlement.

- This study is expected that legislation related to the future development of the urban regeneration is provided a reference materials for maintenance in accordance with the legislation as a legislative policy data.

➤ **Key Words : Urban Regeneration, Urban Development, Special Act for Promotion and Support of Urban Regeneration, Reconstruction·Renewal, Special Act**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위와 방법	17
제 2 장 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 도시재생 개념의 대두	19
제 1 절 도시개발사업의 패러다임 전개	19
제 2 절 도시재생의 개념 및 유형	21
I. 개 념	21
II. 도시재생사업의 유형	24
제 3 장 우리나라의 도시재생사업 현황	29
제 1 절 우리나라 도시개발사업 패러다임의 변화 요인	29
I. 도시 쇠퇴	29
II. 도시재생사업의 수도권 편중에 따른 대도시- 지방 간 개발 격차 심화	32
제 2 절 도시재생사업의 추진체계 및 현황	32

제 4 장 주요국가의 도시재생	35
제 1 절 영 국	35
I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용	35
II. 공공의 다양한 지원기금, 제한적 경쟁방식	36
III. 다양한 주체의 협력에 의한 거버넌스형 도시재생	36
제 2 절 미 국	38
I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용	38
II. 미국의 지역상권 육성제도(BID; Business Improvement District)와 사회적 취약지역의 집중 관리	39
제 3 절 일 본	40
I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용	40
II. 국가차원의 도시재생본부 설치와 도시재생 프로젝트	41
제 4 절 시사점	43
제 5 장 도시재생 관련 법제 정비의 전개와 평가	47
제 1 절 도시재생 관련 법제 현황	47
I. 도시 및 주거환경정비법	49
II. 도시재정비 촉진을 위한 특별법	51
제 2 절 도시재생 관련 법률정비의 전개	57
I. 도시재생 관련 법률 정비의 전개	57
II. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정	60
제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안	72

I. 평가개관	72
II. 입법구성 체계	74
III. 주요내용 평가 및 개선방안	76
IV. 도시개발사업 패러다임변화 관련 법제 개선에 따른 도시재생사업 추진방향 정립	117
참 고 문 헌	123

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

종래 도시재생(urban regeneration)에 대한 용어적 정의는, “도시재생은 도시커뮤니티 유지 및 활성화 과정적 활동으로서 이해관계자간의 합의형성 등 의사결정시스템을 중시하며, 기존 거주자의 지속적 생활여건 확보의 물리적인 측면, 사회·문화적 기능회복의 사회적 측면, 도시경제 회복의 경제적 측면을 동시에 고려하는 통합적 접근방식의 정비개념”,¹⁾ “도시 지역의 무분별한 외부확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 방지함으로써 도심지역에서의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 재활성화를 모색하기 위한 것이며, 이를 위하여 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 접근하여 해당지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선함으로써 기성시가지의 재활성화를 도모하고자 하는 것”,²⁾ “도시재생은 급격한 산업화와 도시화를 거치면서 물리적으로 노후된 도시의 제반시설과 경제 사회적으로 침체된 지역을 개선시키고 도시의 기능 회복, 경제의 활성화 및 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 복합적인 재활성화를 의미하는 것”³⁾ 등 다양한 표현을 통하여 논의되어져 온 바 있다.

이미 주지하는 바와 같이 우리나라는 과거 1960년대 이후 지속적으로 전개된 도시화중심의 양적 도시개발에 따른 제반적 문제점, 즉 저출산 고령화에 대비한 능동적 도시주거문화 비 형성, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 기반시설의 부족 및 노후화, 지역공동체의 약화와 유

1) 도시재생사업단 홈페이지, <http://www.kourc.or.kr/tb/jsp/intro/intro03.jsp?lCnt=m1&mCnt=m3>.
 2) 이회정, “도시재생을 통한 지방중소도시 경쟁력 제고방안: 기존도시와 신시가지의 균형발전 모색”, 토지연구 제18권 통권 제76호, 2006, 41면
 3) 조명래, “지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성, 국토 통권 305호, 2007, 6면

무형 지역자산의 방치 등에 따른 자생적 재생역량 및 도시 성장동력의 쇠퇴 등을 경험한 바 있다. 이러한 문제점은 중국적으로는 국가경쟁력을 저하시키는 주요 요인으로 작용하는 것이며, 이에 대하여 기존 관련 법제의 개정 등을 통한 개선의 노력이 있었다고는 하나 관련 법제의 실무적 운영에서 나타난 법제 간 상충내지 중복의 문제 등으로 인하여 그 실효성은 기대에 미치지 못하는 것으로 나타난 바 있다. 때문에 과거 물질적 도시개발을 뜻하는 도시 재개발·재건축사업을 포함하는 광의적 개념으로써 해당 지역의 비물질적 개발까지를 포함하는 도시재생이라고 하는 상위개념에 대한 논의의 필요와 이의 법제도화에 대한 요청이 등장하게 된 것이라 하겠다.

이와 같은 요청에 따라 위에서와 같이 학술적 내지 행정 실무적 차원에서 논의되어져 오던 도시재생에 관한 법적개념은 도시개발사업과 관련된 기존의 법제, 즉 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 등의 실무적 운영을 통하여 발현된 문제점과 개선을 위한 입법적 정비 과정에서 그 간의 논의와 아울러 도출되게 되었다. 2013년 6월 4일, 특별법의 형태로 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조(정의) 제1항에서는 도시재생의 개념을, “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.”라고 규정하고 있다. 이는 도시재생에 관한 법적 개념정립이라는 가치와 함께 도시재생의 범주를 과거 단편적이며 전면적인(물리적) 도시개발의 범위에 더하여 공간으로서의 해당지역이 가지는 지역적 특성과 이에 근거한 지역자원의 효율적 활용(비 물질적)까지를 도시재생의 범위에 포함시키고 있는 것이라 고려되며, 이는 곧 도시개발사업의 패러다임 변화에 따른 결과라 할 것이다.

이와 같은 도시개발사업의 패러다임 변화에 근거 마련된 법률의 효율적 운영을 위한 연구는 과거 도시계획내지 도시재생 활성화 기법에 중점을 둔 선행 연구대상과 방법론에서 탈피하여 도시재생 사업의 정착을 위한 법제도적 논의로 이동되어야 할 것이다. 이는 무엇보다 제도의 실효적 운영을 위한 고려로부터 시작되어야 할 것인 바, 본 연구에서는 현행 우리나라의 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」등 도시재생 관련 법률에 대한 검토와 분석을 통한 제도적 개선안에 근거, 도시재생 사업의 효율적 운영을 위한 법제개선안에 대한 틀을 도출하여 내고, 이에 근거 최근 제정·공포된 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」상의 주요내용에 투사하여 동법의 시행에 따른 법제도적 정착에 관한 법 정책적 제언을 제시함에 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구 목적에 상응하는 연구결과물을 도출하기 위하여 연구 방법론적으로는 국내외 관련 문헌 및 법제운영 등에 관한 문헌조사와 함께 연구대상의 특성에 따른 실무적 효용성을 제고하기 위하여 전문가자문을 통한 면접조사 및 해당 관련 지역의 특성을 반영하기 위한 현장 실태조사를 병행하는 현장 지향적 연구방법론을 적용하였다. 아울러 이를 위한 전문가자문회의 및 워크숍을 개최하여 연구 성과물의 객관성 확보를 도모하였다.

연구 성과물의 논리적 완성을 위하여 제2장에서는 과거 개별적이며 단편적인 재건축·재개발사업 등 물리적 개발중심의 도시개발 패러다임에서 종합적 도시재생으로의 패러다임 변화에 관한 내용을 도시재생 개념 및 개념의 대두와 전개를 통하여 논의하여 보았으며, 제3장에서는 주요국가(미국, 일본, 영국, 독일)의 도시재생 관련 법제 및 운

제1장 서론

영현황을 통한 시사점을 도출하여 보았다. 제4, 5장에서는 현행 우리나라 도시재생 관련 법제 및 운영현황을 통한 개선안을 도출하고 이에 근거, 최근 제정·공포된 법률의 주요내용을 검토 분석하여 향후 법제도적 정착을 위한 제언을 제시하여 보았다.

제 2 장 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 도시재생 개념의 대두

제 1 절 도시개발사업의 패러다임 전개

도시개발에 관한 패러다임의 변화와 전개는 우리나라에서의 (대)도시중심의 도시화 과정에 따른 문제점의 개선을 위한 전개와 상이하게 영국, 미국 등 외국의 경우, 이미 1950년대부터 나타난 대도시의 교외화와 이에 따른 도심 쇠퇴 현상으로부터 기인하는 제반 문제점에 대한 개선의 과정에서 나타난 것으로 고려되어 진다.⁴⁾

이러한 개선노력은 도시개발에 관한 패러다임의 변화를 자연스럽게 초래하게 되었으며, 패러다임 변화는 1950년대의 도시 개편(urban reconstruction), 1960년대의 도시 재활성화(urban revitalization), 1970년대의 전면재개발(urban renewal), 1980년대의 도시재개발(urban redevelopment) 그리고 1980년대 후반의 도시재생(urban regeneration)을 대표적으로 들 수 있을 것이다. 아래에서는 위에서의 각 패러다임변화에 따른 주요내용을 도식화하여 보았다. 이를 통하여 19650년대의 도시개편에서 1980년대 후반부터 현재까지의 도시재생에 이르는 과정에 있어 고려되는 사항은 중앙정부차원의 도시개발과 이를 위한 단편적·법제도적 지원의 단계로부터 중앙과 지방 그리고 민간이 참여하는 지역 공간 및 지역자원의 활용과 개발을 위한 거버넌스의 구축과 지역 커뮤니티의 강조 등 종합적·법제도적 지원과 문화유산과 자원의 보전, 환경적

4) 도심쇠퇴현상으로부터 발생하는 제반적 문제점의 특징은 해당 지역에 국한되어 발생하는 지역적 성격을 가지는 지가하락 등의 문제에 국한되지 않고 에너지낭비, 공해유발, 도심부 투자감소, 지역경쟁력 하락 등 전체적으로 환경적,경제적,사회적 문제를 야기하여 최종적으로 국가경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하는 특징을 가지는 것으로 인식된다.

지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도시재생 정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다.

【도시개발사업 패러다임 변화와 주요내용】

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요 전략과 경향	Master Plan의 한 도시 노후지역의 재건축, 교외지역의 성장	1950년대 경향 유지, 교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 초기시도	renewal과 근린 단위계획에 관심, 주변부개발 계속됨	대규모개발 및 재개발계획, 대규모 프로젝트 위주로	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환, 통합된 처방에 대한 강조
주요 actors와 이해관계자	중앙과 지방 정부, 민간 개발업자와 도급업자	공공과 민간 부문간의 균형과 조화를 이루는 방향으로 전환	민간부문 역할 강화, 지방정부의 탈 중앙화	민간부문과 특별정부가관이 중심, 파트너십의 성장	파트너십이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부지 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방 차원, 후에 지방차원이 강조됨	80년대 초 해당부지차원 강조, 후에 지방차원을 강조	전략적 관점의 재도입, 지역차원의 활동 성장
경제적 측면	공공부문 투자 (일부 민간부문의 투자를 동반)	1950년대 이후 지속된 민간투자의 영향력 증대	공공부문의 재정 압박으로 인해 민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간 부문이 주도적 역할	공공과 민간, 자발적(voluntary) 기금간의 균형이 중요

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
사회적 측면	주택 및 생활수준의 향상	사회복지 증진	커뮤니티 위 주의 시책과 보다 많은 권한 부여	선별적인 국 가지원하에 서의 커뮤니 티 자활 (self-help)	커뮤니티 역할의 강조
물리적 강조점	내부지역(inner area)의 복원 (replacement) 과 주변지역 의 개발	기존 지역의 재건과 병행 하여 1950년 대의 시책 유지	노후도시지 역의 재개발 확대	대규모 재개 발 및 신개발, 대규모 개발 프로젝트	1980년대보 다 신중한 개 발계획, 문화 유산과 자원 유지보전
환경적 접근	경관 및 일 부 조경사업	선별적인 개선	일부 혁신적 인 사업을 통 한 환경개선	환경적 접근 에 대한 관 심증대	환경적 지속 성이라는 보 다 넓은 개 념 도입

출처 : 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토 연구원 연구보고서」, 국토연구원, 2003.,88면.

제 2 절 도시재생의 개념 및 유형

I. 개념

이미 언급한 바와 같이 종래 도시재생에 대한 개념과 의미는 국내·외적으로 학자들에 따라 아래에서와 같이 다양하게 해석되고 있으며,

“도심부와 구시가지 등 낙후된 지역의 물리적 환경을 개선하고, 경제·사회·문화적 활력을 제고하는 것”⁵⁾

5) 양재섭·장남중, 국내 도시재생사업의 추진동향과 과제: 서울·인천·대전을 중심

“도시재생은 급격한 산업화와 도시화를 거치면서 물리적으로 노후된 도시의 제반시설과 경제 사회적으로 침체된 지역을 개선시키고 도시의 기능 회복, 경제의 활성화 및 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 복합적인 재활성화를 의미하는 것”⁶⁾

“도시를 에워싼 사회경제적 변화에 적극적으로 적응하면서, 지구화시대 도시경쟁력을 새롭게 창출하기 위해 도시의 경제·사회·환경 전반을 적극적인 방식으로 개선하고자 하는 것”⁷⁾

“일정 도시지에서 경제·물리적·사회·환경적 조건이 변하고 지속적으로 개선되어야 하는 여러 문제점들을 해결하기 위한 총체적이고 종합적인 비전과 행동”⁸⁾

“도시재생(urban regeneration)은 일반적으로 쇠퇴한 도시에 활력을 다시 불어넣어 되살리는 것 즉, 도시기능의 재활성화(revitalization)를 의미하며, 기성시가지의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 총체적인 접근 방식이다. 따라서 물리적 환경 개선에 초점을 두고 있는 일차원적인 도시정비(urban renewal)보다 한 차원 발전된 개념이며, 도시재생의 개념에 도시정비의 개념이 포함되는 것”⁹⁾

이에 대한 명확한 사회적합의 내지 개념정립에는 이르고 있지 못한바 있으나 이러한 개념적 정립을 위한 노력은 이후 공간의 효율적 활용을 위한 도시계획에 관한 이론과 기법에 관하여, 도시재생을 전제로 하고 있으며 물리적인 측면보다는 프로그램이나 제도 그리고 교육

으로, 국토 통권 305호, 2007, 15면.

6) 오병호, 도시재생의 방향, 서울경제 통권 23호, 2007

7) 조명래, “지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성, 국토 통권 305호, 2007, 6면

8) Roberts, P., “The evolution, definition and purpose of urban regeneration”, in Roberts P., Sykes H. (eds), Urban Regeneration, Sage, London. 2000

9) 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안 연구, 2011., 3면

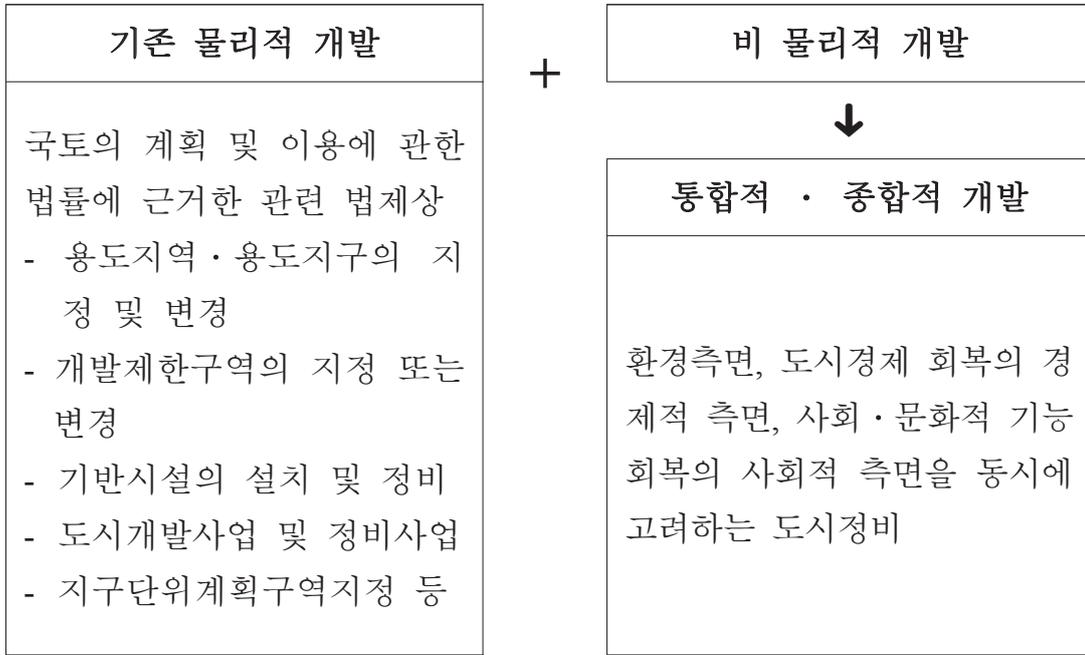
및 참여와 같은 비 물리적인 측면에 초점을 맞추고 있는 창조도시¹⁰⁾, 도시재생의 경관적, 공간적, 그리고 시설적 측면을 조성하기 위한 원칙과 기법들을 제공하고자 하는 뉴어바니즘(New Urbanism), 도시재생을 실행을 위한 계획적 측면에서 접근이 가능할 수 있는 근거를 제공하고 개발방식이나 제도적 보완에 초점을 두고 있는 도시성장관리(Urban Growth Management) 등 도시재생과 관련한 도시개발이론전개와 발전에 기여한 바 있다.¹¹⁾

이상에서와 같은 다양한 개념적 논의와 도시개발이론 전개에 대하여 법제적 측면에 있어서는 2013년 6월 4일, 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조(정의) 제1항에서 도시재생의 개념을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.” 라고 명문으로 규정화 하였다. 본 규정내용을 통하여 과거 단편적 도시공간의 효율적인 이용추구에 주안점을 두고 경제개발의 극대화를 위하여 국가적 토지이용에 있어 사용하던 수단으로서의 도시 및 지역개발로써의 물리적 개발중심사고에서 탈피하여 도시개발에 대한 통합적(integrated)내지 종합적 접근방식에 기반하여 물리적 개발에 더하여 사회·문화·경제 등 비 물리적 개발까지를 포함하는 개념으로 이해할 수 있을 것이다.

10) <http://blog.paran.com/munhwa365/8276313>.

11) 김영 외 2인, 지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기법에 관한 연구, 한국주거환경학회지 주거환경 제5권 제2호, 2007., 6면~7면

【도시재생의 개념】



II. 도시재생사업의 유형

도시재생의 개념을 위에서와 같은 개념으로 정립한 경우, 기존 도시개발 사업으로 대표되는 재개발·재건축사업, 도시정비사업 등 물리적 개발 사업은 물론 전통시장 활성화 사업, 마을 만들기 육성, 사회적 기업 육성 등 비물리적 사업까지를 포함하여 도시재생사업의 유형으로 분류·정리하여 볼 수 있을 것이다. 아래에서는 이와 같은 도시재생사업의 성격과 유형에 관하여 우리나라의 경우를 도식화 하여 보았다.

【도시재생사업의 유형】

추진부처	도시재생사업 유형 및 성격		
	물리적	비물리적	총 합
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> -노후 공공임대주택 시설개선사업 -주거환경개선사업 -주택재건축사업 -노후 산업단지 재정비(재생)사업 -가로주택정비사업 		<ul style="list-style-type: none"> -도시 활력 증진 지역 개발사업
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> -3대 문화권 광역관광개발 	<ul style="list-style-type: none"> -문화를 통한 전통시장 활성화 사업 -소외계층 문화복지 지원사업(국민 문화향유권 확대 사업) -아시아 문화예술 활성화 거점 프로그램) 	<ul style="list-style-type: none"> -아시아 문화중심 도시 조성사업(아시아 문화중심도시 투자진흥지구) -관광특구 활성화 사업 -문화지구 -관광지 리모델링
안전행정부	<ul style="list-style-type: none"> -우리 마을 녹색길 조성사업 -접경권 평화누리길 조성(접경 지역발전 종합 계획) 	<ul style="list-style-type: none"> -마을만들기 육성 	<ul style="list-style-type: none"> -희망마을만들기 -마을기업 -지역공동체 일자리사업 -특수상황지역개발

제 2 장 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 도시재생 개념의 대두

추진부처	도시재생사업 유형 및 성격		
	물리적	비물리적	종합
중소기업청	-전통시장 시설 현대화사업	-전통시장 경영 현대화사업	-문화관광형 전통시장 -상권활성화 지원사업 -녹색클린시장 육성사업
환경부	-생태하천복원사업 -도심복개하천복원사업		-생태관광사업
산업통상자원부			-지역특화발전 특구제도 -커뮤니티 비즈니스 시범사업
보건복지부		-드림스타트 -지역자활센터	
고용노동부		-사회적 기업육성 -지역 맞춤형 일자리 창출 사업	

출처: 국토연구원, 2012, 기성시가지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구

아울러 도시재생의 개념을 과거와 같은 물리적 측면에 치중하여 그 유형을 고려하고자 할 경우에는 관련 법제상 규정되어 있는 도시재생사업의 유형은 아래와 같이 도식화 하여 볼 수 있을 것이다.

관련법	사업종류	사업의 정의
「도시 및 주거환경정법」	주거환경 개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
	주택 재개발 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업(단독주택 위주)
	주택 재건축 사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업(공동주택 위주)
	도시환경 정비사업	상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
「도시재정비 촉진에 관한 특별법」	재정비 촉진사업	주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지역 및 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 다수의 정비사업을 통해 계획적이고 체계적으로 개발하기 위한 사업
「도시개발법」	도시개발 사업	도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	도시계획 시설 사업	도시지역에서 도시계획으로 결정된 도로, 공원 등을 설치하기 위하여 시행하는 사업

제 2 장 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 도시재생 개념의 대두

관련법	사업종류	사업의 정의
「재래시장 육성을 위한 특별법」	시장정비 사업	시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설과 정비기반시설을 정비하고 유통산업발전법상 대규모 점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 시장을 정비하는 사업

출처: 국토해양부, 도시 및 주거환경정비사업 여행, 재개발-재건축-도시환경
정비-주거환경개선사업, 2010, 9면

제 3 장 우리나라의 도시재생사업 현황

제 1 절 우리나라 도시개발사업 패러다임의 변화 요인

I. 도시 쇠퇴

우리나라에서 나타나는 구도심의 쇠퇴문제는 도시의 규모와 지역을 가리지 않는 것으로 평가되고 있다. 이러한 도시쇠퇴의 직접적 요인으로는 노후 주택의 증가, 신규주택 공급 부족, 고령자 등 사회적 약자의 증가와 인구감소·인구유출 등이며, 간접적인 요인으로서 주변 대도시 흡수와 일자리 감소·산업기반 약화 등이 영향을 주고 있다.¹²⁾ 특히 이러한 요인들이 물적·인적 기반이 상대적으로 취약한 지방 중소도시에서 더욱 심각하여 전반적인 도시-지역 간 격차를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.¹³⁾ 때문에 도시 쇠퇴 문제가 우리나라 도시의 공통적인 현상이라 할지라도 그로 인한 부작용 등은 대도시에 비하여 지방 중소도시에서 더욱 크게 작용하고 있음을 의미하는 것이다. 특히 지방도시는 대도시의 쇠퇴원인과 달리 아래에서와 같은 요인 등이 직접적으로 작용한 것으로 조사되고 있다. 아울러 이와 같은 우리나라 도시개발사업 패러다임의 변화 요인에 따라 특히 지방도시 차원의 도시 정체성·역사성을 고려한 재생 추진의 필요성, 통합적이며 연계적 지방도시 재생사업의 발굴, 배후지와 연계한 도시 재생 추진 등의 필요성이 대두되게 되어 진 것이다.¹⁴⁾

12) 도시재생사업단, 지방도시재생정책과 추진계획 연구, 2010., 17면- 아울러 “중심시가지 쇠퇴의 주요원인은 구도심의 기반시설 확충 곤란 및 기능 축소, 중심시가지 상점경쟁력 약화, 신시가지 개발 및 대형할인점 출현” 등에 기인한다고 한다. 또한 동 보고서

13) 유재윤, 새정부의 도시재생 정책과제, 국토정책 Brief, 2013. 2. 15면.- “전국 144개 도시 중 도시쇠퇴가 진행 중인 지역은 55개(38.1%), 쇠퇴 징후가 나타나고 있는 지역은 96개(66.6%)에 이르는 것으로” 파악되고 있다고 한다.

14) 상세히는 도시재생사업단, 지방도시재생정책과 추진계획 연구, 2010., 23면 이하.

(1) 인구의 감소

지방대도시 도심이 겪고 있는 주요 쇠퇴양상은 인구의 감소현상이다. 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 주요 지방대도시의 경우 최근 20년간 도심상주인구가 지속적으로 감소하고 있는데, 시 전체인구가 대부분 증가추세라는 점을 감안할 때 도심의 인구비중이 더욱 낮아지고 있는 실정이다. 또한 도심의 노령인구비중이 상대적으로 높아지고 있는 점도 인구구조상의 문제점으로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 이러한 요인은 종국적으로는 해당 지역의 경제적 약화를 야기하는 요인으로 작용하는 것이며 이는 종국적으로 환경수준의 상대적 낙후로 나타나게 되는 것이다.

(2) 산업구조 및 경제여건 변화

이는 1차 산업인 농업·광업·어업의 산업기반 상실내지 자원유입의 단절에 따라 지역산업이 받게 되는 급격한 타격을 의미하게 된다.

실례로는 석탄에 의존하던 문경시, 태백시 및 석회석에 의존하던 삼척시 등이 자원고갈 또는 경제성 상실에 따른 폐광의 경우 그리고 기후변화 또는 기술발달에 따른 남획으로 인한 어획고의 감소로 인해 어업 및 관련 수산업이 침체한 여수시, 동해시, 강릉시, 삼척시 등의 경우를 들 수 있을 것이다. 아울러 영산강 하구언의 건설로 인한 나주시의 홍어집산지로서의 기능상실 등의 경우가 이에 포함된다.¹⁶⁾

15) 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 『국토연구원 연구보고서』, 국토연구원, 2003

16) 주요내용은 서울대학교 산학협력단, 도시쇠퇴 실태조사 및 해외도시재생 시스템 조사분석, 4차년도 연구요약 보고서, 2010., 8면~10면.

(3) 도시외곽의 도시개발사업

우리나라 지방대도시 도심지역 쇠퇴의 결정적 원인으로서는 평가되는 요인은 급속한 도시화와 이에 따른 도시공간의 확산 과정에서 야기된 도심기능의 약화라고 할 수 있다. 이는 교외화 내지 신시가지의 개발을 의미하며 이러한 경향은 대도시뿐만이 아닌 영천시, 문경시, 나주시, 논산시와 같은 인구 20만 이하의 소도시에서도 발견되고 있다고 한다.¹⁷⁾

(4) 도심기능의 구조조정 미흡

정보화, 지방화 및 세계화 등의 주요한 사회적 변화가 진행되었음에도 불구하고 대부분의 도심지역에서는 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위한 기존 기능의 구조조정이 미흡하다.¹⁸⁾ 고속도로와 같은 새로운 육상교통망의 형성, 새로운 항만체계의 발달, 새로운 철도운송체계 및 통신발달 등에 따라 이전시대의 기술에 의해 형성되었던 중심도시들이 쇠퇴하게 되는 것이다.¹⁹⁾

(5) 철거 재개발형 도심개발정비사업

일부 지방대도시의 경우 급격한 경제개발을 위한 전면적 철거 재개발 방식의 도시개발사업을 지속적으로 추진해온 바 있다. 이러한 시장위주의 물리적 도시정비방식으로는 저소득층 주거환경 개선이 불가능하다고까지 할 수 있을 것이다. 이러한 현상은 지방의 경우 더욱 심하게 나타나고 있는데,²⁰⁾ 이는 사업성이 낮아 공공의 지원 없이는 도시

17) 도시재생사업단, 지방도시재생정책과 추진계획 연구, 2010., 21면

18) 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토연구원 연구보고서」, 국토연구원, 2003

19) 도시재생사업단, 지방도시재생정책과 추진계획 연구, 2010., 22면

20) 박규환, 도시서민 주거재생 공공지원을 위한 특별법 제정방향, 한국토지공법학회-부산발전연구회 공동주최 제75회 학술대회 자료집, 2011. 64면. - 부산발전연구원

정비사업 자체가 불가능한 결과를 초래하고 있다.

II. 도시재생사업의 수도권 편중에 따른 대도시-지방 간 개발 격차 심화

2012년 12월 31일 기준으로 조사된 도시재생사업의 추진현황 통계²¹⁾에서 알 수 있는 바와 같이 우리나라의 경우 여전히 서울 등 대도시를 중심으로 전개되고 있는 도시재생사업은 대도시와 지방 중소도시 간 심각한 개발격차를 낳게 되며 이러한 문제의 해결을 위하여서는 지방자치단체가 적극 나서야 하나 실제로는 재정여건 등을 고려할 때 최근 고령화, 저출산대책 등 사회복지비 부담증가 등으로 지방자치단체의 재정이 갈수록 악화되고 있어 자체적으로 사업을 추진함에는 한계가 있어 지방자치단체의 역량만으로는 문제해결이 어렵다는 점에 또한 그 어려움이 상존하고 있는 것이다.

제 2 절 도시재생사업의 추진체계 및 현황

국토교통부에서는 도시재생사업을 추진하기 위해 “도시재생 사업단”을 2007년 1월 23일 구성하고, 앞으로 7년 동안 1,500억 원의 연구개발(R&D) 비용을 투입하여 산업구조 변화에 따라 쇠퇴한 도시에 새로운 기능을 불어넣어 물리적·사회적·경제적으로 재 활성화하는 사업을 추진하고 있다.²²⁾ 도시재생사업단은 과거와는 달리 도시의 본질적인 문제 해결에 중점을 두고 쇠퇴하는 도시의 경제적 활성화, 주민 참여를 통한 지역 환경 개선, 사회적 약자의 보호, 물리적환경적으로

에 따르면 부산시 도시정비예정지구의 경우 492개 구역 30.6km²에 1,531천명이 거주하며, 도시정비 후에는 높은 분양가 등으로 원주민 재정착율이 10% 안팎에 불과하다고 한다.

21) 국토교통통계누리- <http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do>

22) 김영 외 2인, 지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기반에 관한 연구, 한국주거환경학회지 주거환경 제5권 제2호, 2007., 6면~7면

편안하고 쾌적한 도시 실현 및 세계화에 따른 도시 경쟁력 확보를 위하여 각 도시의 실정에 맞게 다양한 분야의 사업을 추진하고 있다.²³⁾

도시재생사업의 추진현황은 2012년 12월 31일 기준으로 현재 수행되고 있는 주거환경개선사업의 경우 1175개소이며 기타 지방의 경우, 586개소 전체 비율로서는 49.9%에 이르러 5대 광역시(부산, 대구, 광주, 울산, 대전)의 332개소, 28.3%에 앞서고 있으며 수도권의 경우 257개소, 21.9%의 순으로 나타나고 있다. 이는 공공이 수행하는 주거환경개선사업의 경우, 수도권보다는 비수도권에서 보다 활발히 진행되고 있음을 알 수 있다. 주택개발사업의 경우, 전국의 주택재개발사업구역수는 총 1,187개소이며, 수도권이 69.1%에 해당하는 820개소를 차지하고 있어 상대적으로 5대 광역시(278개소, 23.4%) 및 지방(89개소, 7.5%)에 비하여 월등히 많은 비중을 차지하고 있다. 이를 재개발사업구역 면적으로 비교하여 볼 경우, 전체 재개발사업구역 면적은 74,520천㎡이며, 이 가운데 수도권이 전체 비율의 63.4%에 해당하는 47,246천㎡, 5대 광역시는 27.6%에 해당하는 20,531천㎡ 그리고 기타 지방은 9.0%, 6,743천

23) 김영, 이준호, 김홍수, 우리나라 도시재생사업의 유형 및 시범사업 추진과정 분석, 주거지환경학회 춘계학술대회 2011., 19면~21면- “ 도시재생사업단은 2010년 12월 도시재생사업단에서 개발되는 연구 성과물의 현장적용 및 시험/검증을 위하여 창원시와 전주시를 테스트베드(test-bed) 대상 도시로 선정하여 도시재생 사업을 추진 중에 있다. 도시재생 시범사업(test-bed)은 도시재생사업단 과제에서 개발된 도시재생 관련 정책 및 제도 기법설계 및 시공기술 등의 연구 성과물을 실제 사업구역에 적용하는 시범적인 사업이다. 이를 통하여 도시재생기술의 완성도 확보 및 실용성 있는 도시재생 모델을 구축하고 관계법령 제개정을 통하여 전국적으로 확산 추진하는 것이 목적이다. 시범사업은 도시재생이 필요한 지역의 특성 및 재생 역량을 고려하여 두 가지 유형으로 추진된다. 첫째, 자력수복형으로 점진적 부분 개량 방식으로 사업을 진행하며, 역량 강화를 통한 지역 거버넌스중심 부분정비(개량)를 추진한다. 사회적 경제적 물리적 재생 등의 순서로 단계별 사업이 추진되며, 대상지는 사업성이 없는 쇠퇴도시 중 자발적 재생 추진 노력으로 일부 이루어져 있고, 외부의 지원 등이 투입되면 성공적인 도시재생이 추진될 수 있는 지역을 말한다. (중략) 둘째, 전면 철거형으로 자력수복형의 점진적 부분 개량방식과는 달리 전면 철거를 통한 도시재생 방법으로 원주민 참여확대를 통하여 파트너십 협력에 의해 사업을 추진한다. 도심기능 재활성화와 토지의 고도 이용이 필요한 지역에 도시재생사업을 추진하는 유형이다. 추진방법으로는 사업지구로 추진하며, 사업지구 협의회를 구성하여 사업단에서 개발된 기술을 적용한다.”

m²의 면적에서 주택재개발 사업이 수행되고 있다. 재개발사업에 있어 수도권, 5대 광역시와 기타 지방의 사업단계별 추진 현황을 비교하여 볼 때 수도권 및 5대 광역시의 경우 각 45.7%, 11.2%의 사업 완료율을 나타내고 있으나 기타 지방의 경우 사업이 완료된 곳이 한 곳도 없다는 점은 고려할 내용이라 하겠다.

주택재건축사업은 전국 개건축사업 조합수는 3,974개이고 이 가운데 수도권이 3,374개로서 전체 비율의 84.9%, 5대 광역시(361개, 9.1%), 기타 지방(239개, 6.0%)에 비하여 월등히 높은 비율로 나타나고 있다. 이는 재건축사업에 있어 앞서 언급한 재개발사업의 경우보다 사업지역에 있어 수도권이 다른 지역에 비하여 매우 높은 비율로 나타나고 있음을 알 수 있다. 도시환경정비사업의 경우, 전국의 도시환경정비구역수는 총 641개소이며, 수도권이 563개소로서 전체 비율의 87.8%, 5대 광역시가 62개소, 9.7% 그리고 기타 지방이 16개소, 2.5%를 점유하고 있다. 이는 비수도권보다는 수도권지역에 있어 상업지역내지 토지이용에 대한 욕구가 상대적으로 높음에 기인하는 것으로 평가되고 있다. 전국의 도시환경정비구역 면적에 따른 비교를 할 경우, 전체 면적은 8,829천m²이며 이 가운데 수도권이 5,850천m²로서 전체 비율에 66.3%를 5대 광역시의 경우 2,424천m², 27.4% 그리고 기타 지방은 556천m²로써 6.3%의 비중을 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 도시재생사업의 추진현황을 살펴볼 때 여전한 수도권 중심의 사업이 진행되고 있음이 우선적으로 고려될 수 있을 것이며, 수도권 중에서도 서울이 중심적 위치를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. (주거환경개선사업의 8.9%, 재개발사업의 51.8%, 재건축사업의 65.8%, 도시환경정비사업의 82.5%) 다만 대부분 공공이 사업시행자인 주거환경개선사업의 경우에 한하여 기타 지방이 수도권 등에 비하여 높은 비율을 차지하고 있다.²⁴⁾

24) 정주희, 도시재생사업의 실태와 향후 과제, 한국부동산연구원, 2013., 23면~33면 요약 정리

제 4 장 주요국가의 도시재생

미국에서는 도시지역의 교외화와 더불어 인종 및 사회범죄 문제와 결부된 도심지역의 쇠퇴에 관한 연구가 진행되어 왔다. 1990년대 들어서 도심재생과 더불어 도시 확산의 억제를 동시에 도모하려는 성장 관리 측면에서 도시문제를 다루고 있다. 중심시가지의 문제를 단순히 빈곤대책으로 취급하는 것이 아니라 공공교통시스템의 정비 등 도시 구조 자체를 재생하고자 하는 관점에서 ‘지속가능한 도시(sustainable city)’정책이 추진되고 있다.

제 1 절 영 국

I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용

18세기 산업혁명 이후 산업화의 가속으로 1960년대 이후 대도시 도심부의 주거환경 악화의 심화 및 중산층의 도심부 이탈 증가에 따라 영국은 1970년대 초, 도심활성화법률(Inner Urban Area Act)을 제정, 도시재생사업의 지원 계기를 마련한 바 있다.²⁵⁾

도심쇠퇴가 1980년대 이후 영국의 도시재생정책은 시대 흐름과 정권 성향에 따라 변화하고 있다. 즉, 경제개발 촉진에서 지속가능한 개발로,²⁶⁾ 결핍지구에 대한 문제 대응식 해결에서 광역적 접근으로, 중앙정부 위주에서 지방정부와 파트너쉽을 강조하는 방향으로, 부동산 개발 등 물리적 환경개선에서 고용·교육·문화 등을 포함하는 통합

25) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 126면

26) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 126면 - “영국의 도시재생이 지향하는 ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’은 지구의 환경용량 내에서 개발을 한다는 것으로서 개발이 환경에 미치는 악영향을 최소화 하고 현세대의 삶은 물론 미래세대의 삶의 질을 보장한다는 개념” 이라 한다.

적 접근으로 변화하고 있다.²⁷⁾ 이를 위하여 1990년대 말 블레어 정부는 지방의 독자적 특성을 살리는 방향으로 도시재생 방식을 전환하였고 지방정부의 도시재생을 보다 집중적으로 추진하기 위한 도시재생회사(URC: Urban Regeneration Company, 1999)를 설립하였으며, 1993년 민간도시재생사업에 대한 금전적 지원을 위한 중앙정부차원의 지원기구인 잉글리쉬 파트너십(EP: English Partnership)을 설립한 바 있다.²⁸⁾

II. 공공의 다양한 지원기금, 제한적 경쟁방식

중앙정부는 결핍지역에 대한 도시재생 활성화를 위해서 1990년대 이후 City Challenge, 통합재생기금(SRB: Single Regeneration Budget), 통합기금(SB) 등 다양한 정부 보조금을 활용하여 도시재생사업을 지원하고 있다.²⁹⁾ 각 부처에서 개별 지원되던 20여개의 보조금을 통합한 통합재생기금을 운영하고 경쟁방식과 지역의 쇠퇴정도를 고려하여 지원대상 지역을 선정한다. 보조금의 지원은 파트너십을 전제로 하여 지역주민들의 참여를 유도하여 주민이 함께하는 도시재생을 만들고, 보조금은 5~7년간 지원하되 지원 및 개선효과를 정기적으로 심사평가하여 지원여부를 결정한다.³⁰⁾

III. 다양한 주체의 협력에 의한 거버넌스형 도시재생

영국의 도시재생과 관련하여 다른 나라의 경우와 비교하여 볼 때 무엇보다 강조 시 되는 것은 도시재생과 관련한 다양한 주체 간 협력에 의한 거버넌스 체계를 구축하고 있다는 점이다. 이는 아래의 도식화를 통하여 알 수 있듯이 지방정부 차원의 도시재생회사(URC)는 중

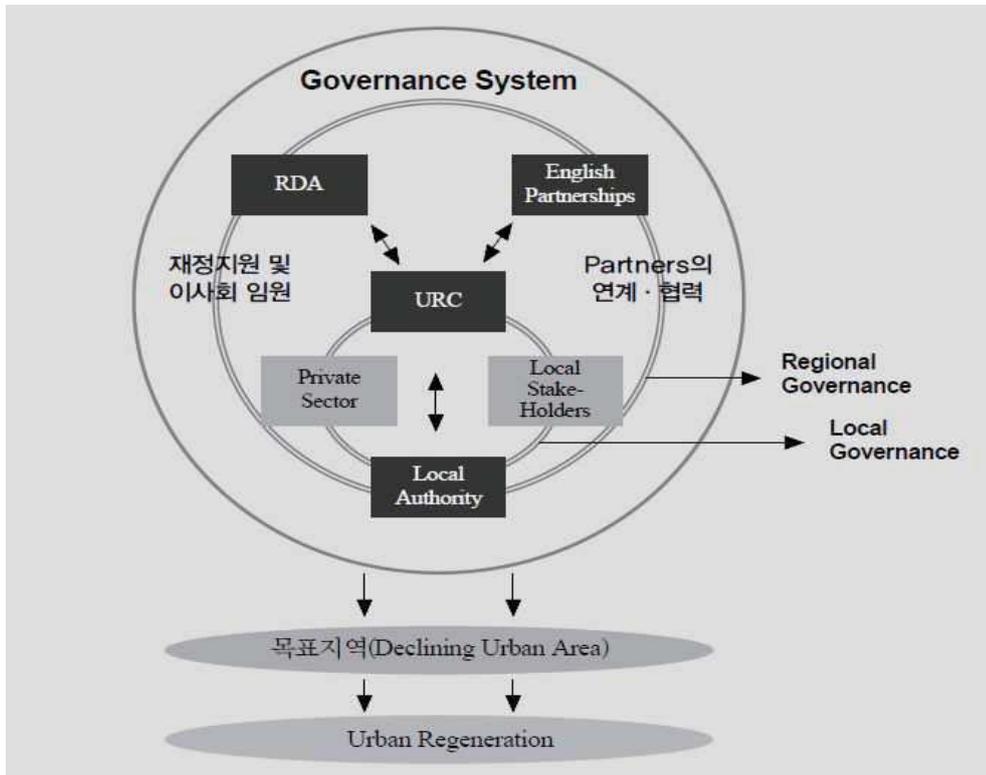
27) 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 86면~87면

28) 국토교통부 외2개기관, 지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구, 2010., 31면

29) 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 146면

30) 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 86면

양정부와 지역개발기구(RDA), 지방자치단체 3자의 협력체제하에서 도시재생사업을 추진하고 있는 것이다.



출처: 국토교통부 외 2개 기관, 지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구, 2010., 32면

이러한 협력 거버넌스의 구축은 영국의 도시재생이 지향하는 지속 가능한 개발, 즉 경제적 사회적 환경적 차원의 지속가능성을 포괄하며, 토지의 효율적 이용, 사회적 통합, 환경보전, 에너지 절감을 위한 교통 통신체계의 구축, 역사 문화적 유산의 보존 및 복원 등을 총체적으로 고려하는 개발을³¹⁾ 효율적으로 수행할 수 있는 주요 동력원으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

31) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 126면

제 2 절 미 국

I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용

미국 정부는 이미 1960년대에 증가하는 인종 간 갈등문제와 도시범
죄의 증가 등 도심내부의 쇠퇴가 도시의 외연적 확산에 반비례하여
진행됨에 따라 도시재생에 대한 인식을 새로이 하게 되었다. 법제적
으로는 1949년 Housing Act를 시작으로 1973년까지는 도시재개발을
통한 기준이하 주택을 철거하고, 신규주택을 건설하는데 주력하였다.
이러한 도시개발에 대한 비판이 일면서 1974년 Housing and Community
Development Act를 제정, 점진개량, 지역자산 보전을 중시하는 정책으
로 재개발에 대한 전환이 이루어졌다.³²⁾

1990년대 이후 미국에서 중심시가지 문제를 빈곤이나 사회적 격리
와 같은 지역 자체의 문제로 국한하지 않고, 도시의 전체적인 구조를
고려하여 내부시가지의 쇠퇴문제와 외연적 확산의 부작용에 동시적으
로 대응하고 공공교통시스템 정비 등 도시구조 자체를 재생하자는 관
점에서 성장관리형 도시재생정책 또는 ‘Smart Growth’ 정책이 등장하
였다. 즉, ‘내부문제=중심부 쇠퇴, 교외문제=무분별한 도시확산’이라는
이분법적 사고에서 탈피하여, 중심부와 교외부를 포괄한 하나의 문제
에 대응키 위해 도시구조 자체를 재생하자는 관점의 도시재생정책이
확산되었다. 아울러 쇠퇴한 도심지역의 저소득층 및 사회적 약자의
재정착과 주거복지를 지원하기 위하여 연방정부가 지원하는 지역사회
및 도시개발기금(Urban Development Action Grant, UDAGs), 커뮤니티
개발보조금(Community Development Block Grant, CDBG) 등 다양한 정
책적 지원을 추진하고 있다.³³⁾

32) 도시재생사업단, 도시재생 정책방향, 2009.,216면

33) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 130면 이

II. 미국의 지역상권 육성제도(BID; Business Improvement District)와 사회적 취약지역의 집중 관리

미국은 도시재생 사업과 관련하여 지역상권 육성을 위한 다양한 정책수단들이 개발- 실행되고 있는 국가이다. 모든 상업지역을 대상으로 상가활성화를 위한 기술 및 재정지원 프로그램을 운영하고 전문가 상담 등 직접 지원을 하고 있으며, 교육, 워크샵, 기술지원 및 채용 조달 등 소규모 상점 지원 프로그램을 운영 중에 있다.³⁴⁾ 이와 같은 지역상권 활성화를 도모하기 위한 제도로 발달된 것이 BID이다. BID는 캐나다에서 그 개념이 발원하여 뉴욕, 보스턴, 필라델피아 등의 미국 도시들에서 성공사례를 창출한 사업방식이며, 도심 공동화에 따라 부동산 소유자들이 자산 가치 하락에 따른 대응책 마련을 적극적으로 모색하면서 디벨로퍼, 부동산 소유자 등이 단일한 사업체를 구성하여 공동개발을 추구하는 과정에 이 사업체에 (공공개발 주체에 준하는)법적 권한을 부여할 것을 요구하였으며 이러한 요구가 받아들여져 BID가 제도화된 것이다. 현재 미국내에 1,000개 이상 BID가 구성되어 있다.³⁵⁾

사회적 취약지역의 관리와 관련하여 1980년대 도시 빈곤과 쇠퇴문제에 취약하였다는 반성에 근거, 1993년 클린턴 정부 이후 도시 및 농촌의 사회적 취약지역의 경제적·사회적 재생을 목표로 한 Empowerment Zones and Enterprise Community program을 국가 차원의 주요 정책으로 추진한 바 있다.³⁶⁾

하 요약 정리

34) 도시재생사업단, 대도시 쇠퇴지역 재생전략 개발, 2010, 136면

35) 도시재생사업단, 대도시 쇠퇴지역 재생전략 개발, 2010, 142면

36) 도시재생사업단, 도시재생 정책방향, 2009.,218면

제 3 절 일 본

I. 도시재생정책의 배경 및 주요내용

일본의 도시재생정책은 연혁적으로는 1920,30년대의 지진재해 부흥에서부터 2000년대의 경기불황에 이르기까지 각 시대별 독자적인 전략사상이 있었다고는 하나 이를 관통하는 대목표는 도시자체의 문제 해결이라기 보다는 일본의 경제성장, 대외경제의 마찰 회피, 경기자극, 불황대책 등 당면한 경제대책에 기인하고 있다는 점이다.³⁷⁾ 이러한 특징을 가지는 일본의 도시재생 정책은 크게 중심시가지 활성화, 도시재생, 구조개혁 특구, 지역재생의 4가지 유형으로 구분될 수 있으며 주요내용은 아래와 같이 도식화 할 수 있을 것이다.³⁸⁾

【일본의 도시재생 정책】

구분	중심시가지	도시재생	구조개혁특구	지역재생
근거 법률	중심시가지 활성화법 (2006년 개정)	도시재생 특별조치법 (2002년)	구조개혁특구법 (2002년)	지역재생특별법 (2005년)
주요 목적	- 시가지의 정비 - 상업 등의 활성화	- 대도시권 중심의 경제활성화	- 규제 개혁을 통한 지역경제 활성화 및 자립화	- 지역경제 활성화 - 지역고용기회 창출
추진 조직	- 중심시가지 활성화본부	- 도시재생본부	- 구조개혁특구 본부	- 지역재생본부 - 지역재생협의회

37) 도시재생사업단, 일본의 도시재생, 2007., 3면.

38) 상세히는 도시재생사업단, 지방도시재생정책과 추진계획 연구, 2010., 36면 ~ 37면

구분	중심시가지	도시재생	구조개혁특구	지역재생
	- TMO(상점가, 행정, 시민, 기타사업자 등)			
대상 지역	- 지방 중핵도시 (현청소재지) - 30만 이상의 지방도시	- 대도시 - 지방 중핵도시 (현청소재지)	- 시정촌 - 도도부현	- 시정촌 - 지방중소도시
지원 방법	- 교부금 - 규제특례 - 금융지원 - 세제특례	- 규제특례 - 세제특례 - 보조금	- 규제특례	- 교부금 - 규제특례 - 보조금 - 과세특례
지정 방법	- 시정촌 기본 계획 수립 - 국가 지원	- 신청 및 인정	- 신청 및 인정	- 신청 및 인정

출처: 국토교통부 외2개기관, 지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구, 2010., 37면

II. 국가차원의 도시재생본부 설치와 도시재생 프로젝트

(1) 도시재생본부

일본에서의 도시재생사업은 국가가 적극적으로 나서고 있으며 2001년 4월 경제대책각료회의에서 환경, 방재, 국제화 등의 관점에서 도시의 재생을 목표하는 기구 설치를 결정하고 내각총리대신을 본부장으로, 내각 관방장관(행자부장관), 지역 활성화 담당 대신, 국토교통대신(건설교통부 장관)을 부분부장으로 하는 도시재생본부를 구성하여 추

진되고 있다.³⁹⁾ 도시재생본부의 주요 업무는, 도시재생프로젝트에 관한 기본방향설정 및 결정, 민간도시개발투자촉진을 위한 긴급결정, 도시재생특별조치법의 제정, 도시재생긴급정비지역지정 기본방안 작성, 도시재생 기본방침 각의결정(도시재생긴급정비지역 63개 지역 결정), 전국도시재생과 관련, 전국도시재생을 위한 긴급 조치의 결정 및 검토방향 등이다.⁴⁰⁾ 아울러 지방도시 재생 추진 위해 지역활성화 차원에서 추진되어 온 기존의 중심시가지활성화 본부, 구조개혁특구본부, 지역재생본부 등과 연계하여 지방재생을 위한 입안-실사하는 체제로서, 지역활성화통합본부회합을 설치하고, 산하에 사무국을 두어 일원화된 대응체계를 구축하고 있다.⁴¹⁾

(2) 국가적 차원의 재생프로젝트 추진-운영⁴²⁾

1) 도시재생프로젝트

환경·방재·국제화 등의 관점에서 추진하는 21세기형 도시재생 사업이다. 프로젝트 사업 분야는 생명과학 및 첨단산업을 육성하기 위한 신산업 거점 도시 육성사업, 방재·방범 등 안전한 도시 육성사업, 친환경적 도시인프라 구축사업, 국유지의 전략적 활용 및 기성시가지 생활환경 정비사업, 국제교류와 물류기능을 강화하기 위한 국가기간인 공항·항만인프라 확충사업이 있다.

39) 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 104면

40) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 97면

41) 국토교통부 외2개기관, 지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구, 2010., 38면

42) 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 100면~103면 요약 정리: 이삼수, 일본도시재생사업에서 지역의 관리·운영체계에 관한 연구, 서울도시연구 제8권 제2호, 2007., 24면

2) 민간도시개발 프로젝트

민간도시개발 프로젝트는 민간의 사업 참여를 확대하고 규제완화와 금융지원을 통해 도시재생 활성화를 지원한다. 행정수속 등의 기간 단축과 기간의 명확화를 통해 사업시행의 시간 리스크를 경감시킨다. 민간도시개발 프로젝트의 특징은 지역여건에 맞지 않는 규제를 재검토하고 민간의 도시계획 제안 및 자유로운 설계를 보장하여 민간이 창의성을 발휘할 수 있는 제도적 여건을 마련한다. 또한 관련 공공시설의 신속한 정비 추진을 통해 정비의 신속성과 중점화를 제고한다.

(3) 전국도시재생 모델사업과 사례

전국도시재생 모델사업은 역 주변지역의 이동 활성화 및 지역 제안에 의한 도로 등 공공 공간의 활용, 기존 건물스톡을 활용한 지역활성화를 지원한다.

제 4 절 시사점

앞서 살펴본 바와 같은 주요 국가(영국, 미국, 일본)의 도시재생에 관한 주요내용과 관련 자료 등을 통하여 습득한 내용을 도식화하여 본다면 아래와 같다.

【해외 선진국의 도심재생 정책 및 제도 사례】

구 분	정책 및 제도 내용	관련 제도	해외사례			비 고
			영국	미국	일본	
계 획 · 재 생	상업 업무 기능	<ul style="list-style-type: none"> 도심인구 공동화 예방조치 	<ul style="list-style-type: none"> CMR (집중소매관리) 		O	· 미국, 일본의 상업업무 기능
	중심시가지	<ul style="list-style-type: none"> BID (업무개량지구) 		O		

제 4 장 주요국가의 도시재생

구 분	정책 및 제도 내용	관련 제도	해외사례			비 고	
			영국	미국	일본		
정 책	<ul style="list-style-type: none"> 상업활성화 조치 도심업무기능의 경쟁력 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모소매점포법 			O	<ul style="list-style-type: none"> 활성화를 통한 도심재생 방안 모색 	
	<ul style="list-style-type: none"> 낙후 지역 기능 재생 	<ul style="list-style-type: none"> 기업유치로 낙후지역 재생 고용촉진으로 도심활성화 시도 고실업률 지역의 고용창출 지역의 재생파트너십 모색 	<ul style="list-style-type: none"> EZ (Enterprise Zones) 	O	O		<ul style="list-style-type: none"> 기업유치를 위한 특정 도심지역 설정 (영국, 미국) 중앙정부 차원의 법적인 제도로 정착(일본)
			<ul style="list-style-type: none"> EZs (Empowerment Zones) 		O		
<ul style="list-style-type: none"> 고용촉진지구 (Employment Zone) 			O				
<ul style="list-style-type: none"> CC (City Challenge) 			O				
<ul style="list-style-type: none"> 중심시가지 활성화법 					O		
<ul style="list-style-type: none"> 도심 주거 기능 재생 	<ul style="list-style-type: none"> 도심 저소득층 주택보유 촉진 업무시설과 주거연계프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> LEM (입지효율저당권) 		O		<ul style="list-style-type: none"> 도심에 상주인구를 증가시키기 위한 방안 (미국) 	
		<ul style="list-style-type: none"> OHPP (Office Housing Production Program, 사무실주택연계 공급제) 		O			
<ul style="list-style-type: none"> 금융 · 재정 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 재개발 기금 	<ul style="list-style-type: none"> 고정자산세로 개발기금 마련 EU와 연계한 재개발프로그램 소외계층에 직업교육 기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> TIF (Tax Increase Financing, 세금충당금지원) 		O	<ul style="list-style-type: none"> 도심재생 기금의 마련을 위한 세금충당 계획 영국의 	

구 분	정책 및 제도 내용	관련 제도	해외사례			비 고	
			영국	미국	일본		
	• 민간건설후 공공시설 기부채납	• SRB (단일도심재생기금)	O			중앙정부 와 EU를 활용한 활성화 대책	
		• ESF (유럽구조기금)	O				
• ERDF (유럽지역개발기금)		O					
• PFI (민자활용수법)				O			
빈곤 지역 재생 기금	• 저소득계층지역 의 슬럼화 방지 • 도시환경개선과 인적활동 지원	• CDBG (지역개발보조금) • 뉴딜커뮤니티		O		• 빈곤계층 의 사회적 재생을 위한 정책 추진 (영국, 미국)	
조직 · 체계	도시 재생 파트너 십	• 비영리의 민관 협력파트너십 • 공적인 도심재 생조직체 구성 • 재생관련 조직체 의 법적인 운영	• TCM (타운센터관리) • EP (English Partnership) • TMO (마을관리조직)	O			• 도심재생 파트너십 을 통한 정책 운영 (영국, 일본)
	도심 재생 회사	• 중심시가지 주 거재생 정비 • 지방주도의 도 심재생정비사업 • 도심재생 아이디 어 제공, 교환	• CDC (커뮤니티개발회사) • BURA (영국도시개발협회)		O		• 도시전체 의 재생 사 업 을 관 리 운 영 하 는 주체

출처: 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006.,
97면

이를 통하여 고려해 볼 수 있는 사항은, 중앙정부와 지방정부 및 민간 등의 자발적 참여에 따른 도시재생추진에 있어 전통적인 지역 커뮤니티 강조를 통한 거버넌스 추진체계의 구축 필요성이 우선적으로 언급되어 질 수 있을 것이다. 이는 곧 도시재생사업에 있어 지역주민의 재정착과 권리관계를 보장하기 위한 관계자 간 파트너십의 정착을 의미하는 것이다. 또한 도시재생 사업방식에 있어서도 민관 간 다양한 방식을 채택-운영하고 있으며, 도심 내 간선도로, 공원 등 공적 기반시설을 이러한 다양한 사업방식에 따른 도시정비 사업을 통하여 확보하고 있음을 알 수 있었다. 아울러 주거와 업무, 상업과 문화 등 이질적 기능의 혼합에 의하여 기존 도시공간체계를 개편하고 상호간 시너지효과를 극대화시키고 있음은 물론 토지이용상의 복합용도 조성뿐 아니라 단일 건물 내에도 컨벤션, 미술관, 업무시설 등 다양한 기능의 복합을 통해 도시거주자의 변화하는 라이프 스타일에 대응하고 있으며 경제적 재생을 위한 업무, 생산, 문화 등의 프로그램 개발에 의한 지역 활성화를 도모하고 있는 점은⁴³⁾ 우리에게 시사하는 바 크다 하겠다.

43) 한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 137면

제 5 장 도시재생 관련 법제 정비의 전개와 평가

제 1 절 도시재생 관련 법제 현황

도시재생 관련 법률은 1973년 주택개량촉진에 관한 임시조치법의 제정을 시작으로 1976년 도시재개발법과 1989년 도시저소득주민 주거환경개선을 위한 임시조치법, 2002년 도시 및 주거환경 정비법, 2005년 도시재정비 촉진을 위한 특별법 등 정부의 재개발·재건축, 도시정비 등 도시재생 사업 등 도시개발정책에 따라 단편적·개별적으로 제·개정 과정을 최근 2013년 도시재생 지원 및 활성화를 위한 특별법에 이르고 있다.

기존의 도시개발과 관련하여 대표적 법률로서는 「도시개발법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「재래시장 및 상점육성을 위한 특별법」 등이라 할 것이다. 이 가운데 특히 본 연구에서 상정하고 있는 도시재생과 관련하여 주목할 필요성이 있는 법률로서는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시 및 주거환경 정비법」 그리고 2013년 6월 4일 공포된 「도시재생 지원 및 활성화를 위한 특별법」이라 하겠다. 이들은 도시개발사업 패러다임변화에 따른 도시재생 법제의 정비를 위한 주요 대상법률로써 논의되어져 온 바 있으며 그 정비방안의 최종적 결과물로서 주요 고려의 대상이 되는 것이다.

【우리나라 도시재생 관련 법률 연혁】

년 도	법 른	주 사업내용	비 고
1973	주택개량촉진에 관한 임시조치법	-주택개량사업	
1976	도시재개발법	-주택재개발사업 -도심재개발사업	

제 5 장 도시재생 관련 법제 정비의 전개와 평가

년 도	법 률	주 사업내용	비 고
		-공장재개발사업	
1987	주택건설촉진법	-재건축사업	
1989	도시저소득주민 주거환경개선을 위한 임시조치법	-주거환경개선사업 (현지개량방식, 공동주택 건설 방식)	
2000	도시개발법	-주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지 조성 사업	
2002	도시 및 주거환경정비법	-주택재개발사업 -주택재건축사업 -주거환경개선사업 -도시환경정비사업	
2004	재래시장육성을 위한 특별법	-도시계획절차간소화 -수도권과밀부담금 -50% 감면 용적을 특혜를 통한 시장정비사업 지원 기반 마련	
2005	도시재정비 촉진을 위한 특별법	-주거환경개선사업, 주택 재개발사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업 -도시개발사업 -시장정비사업 -도시·군계획시설사업	
2006	재래시장 및 상점육성을 위한 특별법	-재래시장과 상점가 시설 및 경영현대화	

년 도	법 률	주 사업내용	비 고
		-지장정비촉진(지역상권의 활성화 도모)	
2013	도시재생 지원 및 활성화를 위한 특별법	-도시재생사업	

I. 도시 및 주거환경정비법

(1) 입법배경

우리나라에서 만성적 주택부족문제를 해결하기 위해 택지개발촉진법이 제정된 1981년말 이래 수도권에는 목동 및 상계동 개발을 시작으로 1990년대 중반까지 분당, 일산 등 신시가지 중심의 개발이 진행되었다. IMF 금융위기로 대규모 택지공급이 이루어지지 않은 가운데 2000년 초 분당신도시 주변부준농림지역의 난개발이 사회문제로 대두되면서 도시의 외연적 확산(sprawl)의 한계가 드러났다.

기존의 노후불량지역들은 전체 도시적 차원의 분석 없이 주거환경 개선, 재개발사업, 재건축사업에 의해 개별적으로 이루어졌기 때문에 도시전체의 구조나 장비가 소홀하게 다루어지고 사업인근 지역에 대한 외부 불경제를 초래함으로써 도시 공간구조의 부조화와 같은 악순환을 반복해 왔다.⁴⁴⁾

그 대안으로서 대규모 신시가지개발보다는 기존 도시내부의 토지이용효율을 높이는 넓은 의미의 재개발 또는 도시재생의 필요성이 강조되었고, 관련 법령의 정비를 통해 2003년 7월 ‘도시 및 주거환경정비법’(이하 ‘도정법’)이 제정·시행되었다. ‘도정법’은 기존 ‘도시재개발법’,

44) 김찬호, 정원일, 도시 및 주거환경정비법 제정에 따른 정비구역 중 세분화 설정에 관한 연구, 대한국토학회 국토계획 제38권 제3호, 2003., 117면 이하

‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’, 재건축사업관련 법령(‘주택건설촉진법’내 관련 규정) 등에 의해 시행되는 사업들이 주변지역과의 조화가 고려되지 못하고, 지나친 이윤추구로 주민간, 사업지구간 갈등이 유발되는 등 도시 계획적 문제를 야기함에 따라 각기 다른 법에 의해 추진되던 기존 도시에 대한 정비사업 관련 법령을 통합하여 제정한 것이다.⁴⁵⁾

(2) 주요내용

1) 생활권별 주거지 관리 계획 수립근거 마련

체계적인 정비사업의 추진을 위해 정비기본계획을 통해 정비예정구역을 지정하도록 하고 있으나, 정비예정구역의 지가 상승 등 일부 부작용이 우려되고, 정비기본계획은 물리적인 노후도만 고려하여 정비예정구역을 지정하는 등 경제·사회·문화적 요인을 감안하여 정비사업을 추진하는 데 한계가 있어 기본계획 수립 시 주거 생활권별 정비·보전·관리에 관한 계획을 포함할 경우 정비예정구역 지정을 생략할 수 있도록 개선하였다.⁴⁶⁾

2) 사업추진절차 개선

동법 제정 이전까지 하나의 사업단지에 다수의 재건축 사업추진위원회의 활동이 가능하여 위원회 간 주도권을 둘러싼 분쟁이 빈발하여 사업이 지연되고 주민의견을 충분히 수렴하지 못한 상태에서 사업을 추진하는 경우가 많았으나, 동법에서는 위원회를 구성하려면 소유자 1/2이상의 동의와 구청장의 승인을 얻도록 제도화하고 있다.⁴⁷⁾ 또한

45) 김상문, 도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행방안, 국토 258호, 2003., 100면

46) 김민철, 도시및주거환경정비법 시행령 및 시행규칙 주요 개정내용, 국토 371호, 2012., 76면

47) 김상문, 도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행방안, 국토 258호, 2003., 100면 이하

사업성 열악 등의 이유로 정비사업추진이 어려운 지역은 조합해산 및 구역해제가 가능하도록 절차를 마련하고, 주민이 원할 경우 주거환경관리사업 등 다른 정비사업으로 전환이 가능하도록 하였다.⁴⁸⁾

3) 저소득 주민의 주거환경 개선 지원확대

주거환경개선구역 내 국-공유지를 주민에게 매각할 경우 평가금액의 80%로 매각할 수 있도록 하여 주민부담을 완화하였으며, 지방자치단체가 세입자용 임대주택을 건설하기 쉽게 하고 사업비를 절감할 수 있도록 주거환경개선구역 및 주택개발구역내 국-공유지 장기임대제도를 도입하였다.⁴⁹⁾

4) 순환개발제도

순환개발제도는 도정법 제35조(순환정비방식의 정비사업)에 근거하여, 도시정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내 외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비하기 위한 제도이다.⁵⁰⁾

II. 도시재정비 촉진을 위한 특별법

(1) 입법배경

‘도정법’의 입법내용은 과거 개별 근거법에 의해 개별적으로 시행되던 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시법’에 의한 주거환경개선사업, ‘도시재개발법’에 의한 주택재개발사업과 도시환경정비사업(도심재개발사업), ‘주택건설촉진법’에 의해 주택재건축사업을 그대로

48) 김민철, 도시및주거환경정비법 시행령 및 시행규칙 주요 개정내용, 국토 371호, 2012., 76면

49) 김상문, 도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행바안, 국토 258호, 2003., 102면

50) 이상대 외2인, 도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도개선방안, 2008.,24면

통합한 것이어서 기존 개발방식의 한계에서 벗어나지 못하였고,⁵¹⁾ 소규모 단위로 시행되어 광역기반시설의 부족 및 개별사업 단위로 추진됨에 따른 주변지역과의 연계 미흡 등의 문제점은 그대로 남게 되었다.

특히 서울시의 경우 높은 주거 밀도와 지가로 인한 사업성 결여로 기존 ‘도정법’으로는 기반시설을 갖춘 적정한 주거지로 재개발하는 것은 불가능한 상황이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 뉴타운특별법안과 ‘뉴타운특별법안’, ‘도시구조개선특별법안’, ‘도시광역개발특별법안’ 등을 통합하여 도심 내 낙후된 지역과 인근 지역을 묶어 광역적으로 개발하도록 하고 이에 필요한 행정력 강화를 위해 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’이 2005년 12월 30일 제정되었다.⁵²⁾

(2) 주요내용

1) 관련 정비법의 통폐합으로 기성시가지의 계획적 관리방안 마련

주거환경정비와 도시기반정비를 목적으로 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업을 통폐합하고, 도시기능의 회복과 토지의 효율적인 이용을 목적으로 도심재개발사업과 공장재개발사업을 통폐합하여 기존 관련 법률 간 발생하는 사업범주 등에 관한 중복을 어느 정도 완화할 수 있는 근거를 마련하였다. 특히 정비개념과 적용범위를 확대하여 기성주택시가지를 계획적으로 관리하는 기틀을 마련하였다.⁵³⁾

1) 주택재개발사업의 구역지정 요건 완화

주택재개발사업의 경우 도정법 시행령에 따라 시·도 조례에서 규정하고 있는 호수밀도, 세장형-부정형-과소토지의 비율 및 주택 접도율을

51) 이상대 외2인, 도시개발과 정비에 있어서 신·구도시 연계 제도개선방안, 2008.,18면; 도시재생사업단, 도시재생 법제도 및 지원수단 개발, 2010.,15 ~ 19면 참조

52) 윤혜정, 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 한계와 문제점에 관하 연구, 주거환경 제9권 제1호 2010.,160면

53) 도시재생사업단, 도시재생 법제도 및 지원수단 개발, 2010., 21면

20%범위 안에서 완화하여 재정비 촉진구역 지정을 할 수 있도록 하였다. 또한 촉진구역의 지정요건에 의한 면적의 10% 범위에서 구역확장이 가능하며, 둘 이상의 촉진구역이 별도의 촉진구역 요건에 해당하는 경우는 합하여 구역요건에 해당하지 않아도 하나의 구역으로 지정이 가능하다. 또한 경관지구, 고도지구, 공원인접지역의 관리 등 도시경관의 보호 및 원활한 재정비 촉진사업의 추진을 위하여 필요한 경우 촉진지구 내에서 재정비 촉진사업방식이 같은 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 주거환경개선사업, 주택재개발사업 또는 도시환경정비사업을 시행하는 하나의 촉진구역으로 지정할 수 있으며, 이때 하나의 촉진구역으로서 동일하게 관리처분계획을 수립할 수 있다.⁵⁴⁾

2) 건축규제완화

용도지역의 변경범위는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역의 각 범위 내에서 허용하되, 불가피한 경우에는 도시재정비위원회의 자문을 거쳐 초과변경이 가능하도록 하였다.

3) 기반시설 부지제공에 따른 용적률 완화

기반시설 부지를 제공하는 경우의 용적률과 높이제한의 완화범위에 대한 규정으로서 무상제공을 기준으로 조성원가 이하로 제공하는 경우(무상제공 완화범위의 1/3범위 이내) 및 건축물과 대지지분을 함께 제공하는 경우(무상제공 완화범위의 3배 범위 이내)에 대한 규정을 두고 있다.⁵⁵⁾

54) 이승주, 이정형, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방안 연구, 정책연구보고서 2006., 10면

55) 전상익, 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 활용한 도시재생 방안, 국토 305호 2007., 54면.; 이승주, 도시재생- 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시정보 289, 2006., 9면 참조

4) 재정비촉진계획 결정의 효력

재정비촉진계획이 결정-고시된 때에는, 도정법 제3조의 규정에 의한 도시-주거환경정비기본계획의 수립, 변경, 동법 제4조 규정에 의한 정비구역의 지정 또는 변경 및 동법 정비계획의 수립, 변경, 도시개발법 제3조의 규정에 따른 도시개발구역의 지정 및 제4조에 의한 개발계획의 수립, 변경, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획(동법 제2조 제4호 가목, 다목 및 마목의 경우에 한함)의 결정 또는 변경, 제86조의 규정에 따른 도시계획시설사업의 시행자 지정을 의제함으로써 유사절차 시행에 소요되는 기간을 단축하였다.⁵⁶⁾

5) 소형평형 의무비율 완화

국민소득수준의 향상으로 인한 1인당 주택면적이 커지고 있고 중대형주택 공급부족에 대처하고자 주거환경개선사업의 경우 현행 90%이상의 범위에서 80%이상으로, 주택재개발사업의 경우 80%이상에서 60%이상, 전용면적 85㎡ 이하로 건설하여야 하는 비율을 완화하였다.

6) 특례로 증가되는 용적률 중 임대주택 공급비율 규정

특례로 증가되는 용적률의 일정비율을 임대주택으로 건설하고 85㎡를 초과하는 임대주택을 지방자치단체의 여건에 따라 탄력적으로 적용하도록 하는 등 다양한 주민거주 수요에 대응하도록 하였다.

56) 전상익, 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 활용한 도시재생 방안, 국토 305호 2007.,55면

【사업유형별 용적률 증가에 따른 임대주택 공급방법】

사업유형	적용기준	증가되는 용적률 대비 임대주택 공급비율의 범위	85㎡를 초과하는 임대주택의 비율
주택재개발 사업	과밀억제권역	50%이상 ~ 75%이하	40% 이하
	과밀억제권역 외의 지역	25%이상 ~ 75%이하	40% 이하
도시환경정비 사업 도시개발사업 시장정비사업	주택용도	50%이상 ~ 75%이하	40% 이하
	주택용도 외의 용도	75% 이하	40% 이하

출처 : 전상익, 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 활용한 도시재생 방안, 국토 305호 2007.,57면

8) 임대주택의 확보

낙후된 구시가지의 광역개발을 효율적으로 추진하기 위하여 지방자치단체의 장 및 사업시행자로 하여금 재정비촉진지구 안의 세입자 및 소규모의 주택 또는 토지 소유자의 주거안정을 위하여 노력하도록 하였다.⁵⁷⁾ 동법 제31조에서는 세입자등의 주거안정과 개발이익의 조정을 위하여 임대주택의 건설을 촉진사업에 의하여 증가되는 용적율 75%의 범위에서 시행령이 정하는 범위로 하도록 하고 있으며, 세입자등의 재정착 유도를 위하여 임대주택의 수요를 조사하여 이를 촉진계획에 반영하도록 하였다.

57) 전상익, 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 활용한 도시재생 방안, 국토 305호 2007.,58면

(3) 문제점

현재 ‘도축법’에 근거하여 각 지자체마다 도시정비사업, 재정비촉진사업, 뉴타운사업이라는 이름으로 사업이 전개되고 있으나, 기존 ‘도정법’ 체계와 맞지 않거나 상충되어 재정비촉진사업을 추진하는데 상당한 혼란 및 부작용을 초래하고 있다. ‘도축법’은 ‘도정법’보다 상위 법령으로서 기존에 추진 중이던 정비사업과의 충돌, 사업실행 수단의 부재, 사업주체 변경 등 사업이 시행되면서 새로운 문제들이 발생하고 있다. 즉 ‘도축법’에 의한 촉진구역의 지정은 ‘도정법’에 비해 추상적이며 자의적 판단이 가능함에 기인한 재정비촉진지구 지정 기준의 미비, 정비사업에 있어 주민동의는 사유재산권 측면에서 필수불가한 절차임에도 불구하고 재정비촉진지구지정 및 계획 수립단계에서는 주민의 동의 요건을 규정하지 않고 있는 점, 도시 정비와 관련하여 기존 법제에 대한 개정을 고려하지 않고 ‘도축법’이라는 특별법을 제정하여 타 법률에 우선하게 함으로써 도시기본계획과 ‘도축법’간, ‘도축법’과 ‘도정법’간에 모순이 발생하여 도시계획체계의 근간을 훼손하고 관계법령상에 혼란을 야기하는 점, ‘도축법’ 제11조에 따르면 기반시설 설치비용은 사업시행자가 부담하되 재정비촉진계획에 따라 부담해야 한다고 되어 있으나 구체적인 분담 기준 없이, 재정비촉진 계획에 위임하고 있는 실정이기 때문에 지구내의 구역주민들 간에 갈등이 발생하고 있다는 점 등의 문제점이 나타나고 있다.⁵⁸⁾

58) 윤혜정, 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 한계와 문제점에 관하 연구, 주거환경 제9권 제1호 2010., 169면 ~ 172면 요약정리

제 2 절 도시재생 관련 법률정비의 전개

I. 도시재생 관련 법률 정비의 전개

(1) 기존 도시재생 관련 법률의 문제점 도출

1) 개별적이고 단편적인 법제도의 제정 및 운용

기존의 도시재생 관련 법률인 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」등은 개별 사업단위의 문제해결방식을 취하여 왔으며, 개별적, 단편적인 법제도의 제정 및 운용에 따라 불필요한 사업 중복, 개별법에 의한 산발적 추진 등의 문제가 있다. 이에 따라 지역의 종합적 비전아래 도시재생의 추진이 어려운 실정이며, 지역의 물리적 환경의 개선과 더불어 사회·문화·경제 등을 포괄하는 종합적인 개선에 한계가 있는 것이다.⁵⁹⁾

2) 도시정비 관련 사업의 연계성 부족

현행 도시정비 관련 사업인 도시개발사업, 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업·도시환경정비사업, 시장정비사업, 재정비촉진사업, 역세권 개발사업, 산업단지 재생사업이 각기 다른 법제에 위치하고 있어 개별 사업들 간 혼선내지 상충여부라는 우려에 따른 사업간 연계성이 부족하다는 문제가 항상 상존하고 있다는 점이다.⁶⁰⁾

3) 도시개발사업의 패러다임 변화에 대한 비상응성

현행 도시재생 관련 법제는 입법목적상 주로 서울시와 뉴타운사업을 모델로 도시 기능 위주의 정비를 위한 법으로, 전면개발에 의한 물리

59) 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안(연구용역), 2011.,6면

60) 송기백, 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구, 대한건축학회 계획계 26(1), 2010., 313면 참조

적 정비에 중점을 두고 있어 물리적 환경개선에는 기여한 바 있다고는 하나⁶¹⁾ 지역커뮤니티의 붕괴, 원주민 재정착의 어려움, 원주민과 세입자간의 이해 차이로 인한 갈등, 대규모 사업부지내의 도로, 공원 등의 사유화 문제, 기존 도시조직의 파괴와 장소성의 상실 등 많은 문제점을 야기했다.⁶²⁾ 광역적인 구역 지정에 의한 획일적인 개발은 상대적으로 양호한 주거지도 사업구역에 편입되는 등 자원낭비를 초래하는 측면이 발생하고 있는 것이다. 이러한 물리적 환경개선에 치중한 도시재생은 사회경제적 내지 사회 환경적 도시재생에는 한계가 있는 것이다.

4) 사업성에 의존한 민간개발과 서민용 주거지 해체

수도권 등 민간의 개발여력이 존재하는 지역에서는 수익성 의존에 따라 아파트 건설에 치중되고 있다. 아파트 일변도의 개발은 일차적으로 다양한 주거수요를 채우기 어려우며, 아파트 위주로 개발됨에 따라 도시의 경관이 획일화되었고, 도시의 매력도를 저하시킨다.⁶³⁾ 또한 이 과정에서 저소득층 원주민의 주거대책이 제대로 고려되지 못하고 있다는 것이 문제이다.⁶⁴⁾

5) 대도시위주의 사업추진

현행 도시재생 관련 법제의 운영에 있어 도드라지게 나타나는 현상은 도시재생사업의 추진 및 현황에서 보여 지는 바와 같은 대도시 위주의 사업추진이라는 점이다. 이는 도심지 재개발사업과 주택재개발, 주택재건축사업 등 도시재생사업이 대부분 시장경제 원리에 따르고 있기 때문이라 판단된다.⁶⁵⁾ 특히 이러한 문제들이 물적·인적 기반이

61) 배웅규 외 6인, 도시재생사업의 현황과 과제, 대한국토-도시계획학회 도시정보 343, 2008., 19면

62) 배웅규 외 11인, 도시 및 주거환경정비법 개정에 따른 새로운 정비사업 등의 도입과 과제, 대한국토-도시계획학회 도시정보 366, 2012., 5면

63) 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안(연구용역), 2011.,7면

64) 도시재생사업단, 도시재생 정책방향, 2009.,30면

65) 김용웅, 도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제, 국토연구원, 국토 208.,150면;

상대적으로 취약한 지방 중·소도시에서 더욱 심각하여 전반적인 도시 간·지역간 격차를 심화시키는 요인이 되고 있다는 점⁶⁶⁾을 주된 내용으로 하고 있어 지방도시는 대도시의 재생전략과 차별화되어 진행되어야 하나, 이에 대한 중앙정부의 지원 프로그램 등이 부재하여 지역 여건 및 상황을 고려한 사업추진이 어려운 상황이다.

(2) 기존 도시재생 관련 법률의 정비 방향성 및 주요 규정내용 개선

위에서와 같은 기존 도시재생 관련 법제에 내재하고 있는 문제점에 대하여 종래 많은 개선에 관한 논의가 진행되어져 온 바 있으며 이러한 논의의 전면에는 과거와 같은 물리적 측면에 치중한 도시개발의 형식이 아닌 비 물리적 측면(경제·사회·문화적 인프라를 고려한 도시개발)을 함께 고려한 도시재생 개념에 기반한 법제정비 방안에 대한 고려가 우선하고 있었다. 이러한 경향은 기존에 단편적으로 제정·운용된 기존 도시재생 관련 법제의 통합정비, 각기 다른 개별법에 위치하고 있는 도시정비 관련 사업의 연계 강화, 도시재생정책의 체계화를 통한 전략적 접근 가능성 제고 및 이에 따른 국가 차원에서의 도시재생 방향 및 종합적인 전략 수립,⁶⁷⁾ 통합적·연계적 지방도시 재생사업의 전개⁶⁸⁾ 등을 구현할 수 있는 법제정비의 필요성이 대두하는 원인이 되었으며, 이는 법제적으로는 2013년, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정을 의미하는 것이라 하겠다.

김혜천, 한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구, 도시행정학보 제26집 제3호, 2013., 11면

66) 13면

67) 세부적 내용에 관하여 상세히는 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안(연구용역), 2011., 8면 이하

68) 도시재생사업단, 지방도시 재생 정책방향과 추진계획 연구, 2010., 23면 이하

Ⅱ. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정

(1) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정 연혁

1) 원도심 활성화를 위한 법률안(양승조의원 등 11인 발의, ‘12.5.30)

1. 제안이유

현재 도시 기능이 집적된 중심시가지를 의미하는 원도심은 신도시 위주의 개발정책에 따른 교육·경제기반의 집단이동, 기반 시설의 노후화, 난개발로 인한 다양한 도시문화와 정주환경의 파괴 등 문제점이 나타나고 있음.

또한 현행 제도에 의해 시행되고 있는 재개발·재건축 등은 사업성이 부족한 지방도시에서 추진하는데 한계가 있으며, 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하고 공동체를 해체시키는 등 실질적인 도심 기능 회복으로 이어지지 못하고 있음. 그리고 원도심의 회복과 관련한 정부의 정책과 지원사업도 상호 연계되어 집중적으로 추진되지 못하고 개별·분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 원도심 회복을 도모하기에는 매우 미흡한 상황임.

따라서 원도심 지역의 쇠퇴현상을 방지하고 원도심의 역사와 문화에 대한 정체성을 형성하여 거주민의 생활기반의 붕괴를 억제하고 열악한 거주환경을 개선하는 등 원도심의 활성화사업을 추진함으로써 도시경쟁력 확보와 도시민의 삶의 질을 향상시키는데 기여하고자 함.

2. 주요 내용

(가) 국토해양부장관은 원도심의 회복 및 개선을 통해 원도심을 활성화하기 위하여 국가전략인 원도심활성화기본방침을 10년 마

다 수립하여야 하며, 이 경우 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 함(안 제4조).

(나) 지방자치단체장의 원도심활성화구역 지정 요청에 따라 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 원도심활성화구역을 지정함(안 제13조).

(다) 원도심활성화구역이 지정이 되면 전략계획수립권자는 원도심활성화 계획을 수립하여야 함(안 제15조).

(라) 국가 및 지방자치단체는 원도심활성화를 위해 대통령령이 정하는 바에 따라 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 함(안 제21조).

(마) 국토해양부장관은 원도심활성화 사업의 효율적 추진과 지원을 위해 원도심활성화기금을 설치·운영함(안 제22조).

(바) 국토해양부장관은 원도심활성화를 위해 원도심활성화종합정보체계를 구축하여야 함(안 제24조).

2) 구도심재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(박주선의원 등 15인 발의, '12.6.4)

1. 제안이유

현재 상당수의 구도심은 산업구조의 변화, 신도시 위주의 도시 확장으로 인하여 도심공동화와 경쟁력 약화의 문제를 겪고 있으며, 특히 지방도시는 공공기관의 이전, 기존 중심시가지 이해관계자들의 의견 불일치로 인하여 상권이 쇠퇴하고 주거환경이 열악함.

이에 도시 정비에 대한 주민들의 요구가 증가하고 있음에도 불구하고, 현재 시행되는 재건축사업·재개발사업·재정비촉진사업(뉴타운사업) 등이 개별부처의 단위사업으로 추진되어 상호 연계성이 부족하고,

지방 도시의 경우 사업성 부족과 지방자치단체 재정 여건의 한계로 기반시설의 설치 등 사업 추진이 부진하며 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 획일적인 아파트 건설 위주의 물리적 정비로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하는 등 실질적인 구도심 재생으로 이어지지 못하고 있는 실정임.

따라서 지방자치단체가 사업을 주도하고 이에 대한 종합적이고 계획적인 지원체제를 구축하는 내용의 구도심재생사업에 대한 법적근거를 마련함으로써 도시 기능 활성화와 경쟁력을 확보하여, 국가 균형 발전에 이바지하려는 것임.

2. 주요 내용

- (가) 시장·군수·구청장의 구도심재생구역 지정 신청에 따라 시·도지사는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 구도심재생구역을 지정함(안 제5조).
- (나) 시·도지사가 구도심재생구역을 지정하려면 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시재생 개발계획을 수립하여야 함(안 제6조).
- (다) 구도심재생사업의 시행자가 구도심재생사업을 시행하기 위하여 도시재생 실시계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 함(안 제11조).
- (라) 구도심재생사업의 시행자가 구도심재생사업을 원활히 수행할 수 있도록 사업과 관련된 다른 법률의 인가·허가 등을 의제할 수 있는 근거를 마련함(안 제13조).
- (마) 구도심재생사업에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 기반시설의 설치에 관한 비용의 부담, 국가의 보조 또는 용자의 근거를 마련함(안 제19조부터 제22조까지).

- (바) 국토해양부장관은 구도심재생사업의 원활한 수행에 필요한 비용을 충당하기 위해 구도심재생지원기금을 설치함(안 제24조부터 제27조까지).
- (사) 구도심재생사업을 위하여 필요한 경우에는 구도심재생구역에 적용되는 용적률을 완화하여 정할 수 있고, 세입자등을 위한 임대주택 건설용지 등을 공급·인수할 수 있도록 함(안 제28조 및 제29조).

3) 도시재생에 관한 특별법안(서병수의원 등 34인 발의, '12.12.6)

1. 제안이유

현재 상당수의 도시는 저출산 고령화, 지역산업의 쇠퇴, 기반시설의 부족과 노후화 등으로 도시 공동화 심화와 경쟁력이 약화되는 문제를 겪고 있음. 이에 도시정비에 대한 주민들의 요구가 증가하고 있음에도 불구하고, 현재 시행되는 재건축사업·재개발사업·재정비촉진사업(뉴타운사업) 등이 지방 도시의 경우 사업성 부족과 지방자치단체 재정 여건의 한계로 사업 추진이 부진하며 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하는 등 실질적인 도시 기능 활성화 재생으로 이어지지 못하고 있는 실정임.

따라서 지방자치단체가 사업을 주도하고 이에 대한 종합적이고 계획적인 지원체제를 구축하는 내용의 도시재생사업에 대한 법적근거를 마련함으로써 도시 기능 활성화와 경쟁력을 확보하여, 국민의 삶의 질 향상에 기여하려는 것임.

2. 주요 내용

- (가) 시장·군수·구청장은 도시재생사업의 추진을 위한 도시재생사업 민관공동위원회를 두고, 위원회의 활동을 지원하기 위하여 지원단을 두도록 함(안 제4조).

- (나) 시장·군수·구청장의 도시재생구역 지정 신청에 따라 시·도지사는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시재생구역을 지정함(안 제6조).
- (다) 시·도지사가 도시재생구역을 지정하려면 민관공동위원회의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시재생 개발계획을 수립하여야 함(안 제7조).
- (라) 도시재생사업의 시행자가 도시재생사업을 시행하기 위하여 도시재생 실시계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 함(안 제12조).
- (마) 도시재생사업의 시행자가 도시재생사업을 원활히 수행할 수 있도록 사업과 관련된 다른 법률의 인가·허가 등을 의제할 수 있는 근거를 마련함(안 제14조).
- (바) 도시재생사업에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 기반시설의 설치에 관한 비용의 부담, 국가의 보조 또는 용자의 근거를 마련함(안 제20조부터 제23조까지).
- (사) 국토해양부장관은 도시재생사업의 원활한 수행에 필요한 비용을 충당하기 위해 도시재생지원기금을 설치함(안 제25조부터 제28조까지).

3) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 등 34인 발의, '12.6.5)

1. 제안이유

세계화 및 지방화의 추세 속에서 인구와 정보, 산업, 일자리 등이 집중되어 있는 도시의 경쟁력은 국가의 경쟁력을 좌우함. 전체 인구의 91%와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우

도시의 주거·경제·사회·문화적 환경을 건전하고 지속가능하게 관리하고 재생하는 것은 국가경제 성장과 사회적 통합의 안정된 기반을 구축하는데 필수불가결 한 과제임.

최근 인구성장의 정체와 급속한 고령화를 경험하고 있는 우리나라 대부분의 도시는 도시기반시설의 부족, 노후시설에 대한 정비의 지체, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 지역공동체의 약화와 유무형 지역자산의 방치 등으로 자생적 재생역량 및 도시 성장동력이 쇠퇴하는 문제를 겪고 있음. 특히 이러한 문제들이 물적·인적 기반이 상대적으로 취약한 지방 중소도시에서 더욱 심각하여 전반적인 도시간·지역간 격차를 심화시키는 요인이 되고 있음.

현행 제도에 의거하여 시행되고 있는 재건축·재개발, 뉴타운사업(재정비촉진사업)은 사업성이 부족한 지방도시에서 추진하는데 한계가 있으며, 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하고 공동체를 해체시키는 등 실질적인 재생으로 이어지지 못하고 있음. 도시재생과 관련한 정부의 정책과 지원사업도 상호 연계되어 집중적으로 추진되지 못하고 개별·분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 도시재생을 도모하기에는 매우 미흡한 상태임.

따라서 정부의 현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로 추진하기 어려운 바, 현행 제도의 미비점을 보완하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 주민의 생활여건을 개선하고 구도심과 비롯한 도시내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련할 필요가 있음. 이를 위해 동 법을 제정함으로써 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 하는 한편, 궁극적으로는 지속적 경제성

장 및 사회적 통합을 유도하고 도시문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키는데 기여하고자 함.

2. 주요 내용

- (가) 국토해양부장관은 도시경쟁력 확보와 지역공동체의 활성화를 위해 국가전략인 국가도시재생기본방침을 수립하여야 함.
- (나) 특별시장·광역시장·특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수는 도시재생사업의 효율적·창조적 기획을 위해 도시 전체 또는 일부 지역에 대하여 5년마다 도시재생전략계획을 수립할 수 있음.
- (다) 도시재생활성화계획이란 사회문화적, 경제적, 물리적, 환경적 재생을 위해 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유무형의 지역자산 등이 연계된 형태의 계획이며, 도시재생활성화계획이 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 고지된 경우 이 법에 따른 공공지원이나 특례를 적용받게 됨. 이 계획의 성격에 따라 도시경제기반재생형과 근린재생형으로 구분할 수 있음.
- (라) 국토해양부장관은 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하기 위해서 국가도시재생기본방침에 따라 직접 또는 전략계획수립권자의 요청을 받아 도시재생특별위원회 심의를 통해 도시재생선도지역을 지정하고, 도시재생의 거점으로서 도시재생사업을 통해 긴급하고 중점적으로 도시재생활성화를 도모할 수 있음.
- (마) 국가도시재생기본방침 제시, 도시재생활성화계획 심의 등을 위하여 중앙에 도시재생특별위원회와 기획단을 시·도에 지방도시재생위원회를 둘 수 있도록 함.
- (바) 국토해양부장관은 도시재생 활성화 등에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시재생기금을 설치하는 한편, 지역의 도시재생 활

동 지원 및 촉진 등을 위한 지원업무를 도시재생지원기구에 위탁할 수 있음.

(사) 지방자치단체에는 도시재생전략계획 수립 등 도시재생 관련 업무의 총괄 추진을 위한 전담조직을 설치해야하며, 도시재생활성화계획에 따른 도시재생사업 원활한 추진 등을 위해 도시재생지원센터를 설치할 수 있도록 함

4) 도시재생에 관한 특별법안(안민석의원 등 10인 발의, '12.12.6)

1. 제안이유

현재 상당수의 도시는 저출산 고령화, 지역산업의 쇠퇴, 기반시설의 부족과 노후화 등으로 도시 공동화 심화와 경쟁력이 약화되는 문제를 겪고 있음. 이에 도시정비에 대한 주민들의 요구가 증가하고 있음에도 불구하고, 현재 시행되는 재건축사업·재개발사업·재정비촉진사업(뉴타운사업) 등이 지방 도시의 경우 사업성 부족과 지방자치단체 재정 여건의 한계로 사업 추진이 부진하며 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하는 등 실질적인 도시 기능 활성화 재생으로 이어지지 못하고 있는 실정임.

따라서 지방자치단체가 사업을 주도하고 이에 대한 종합적이고 계획적인 지원체제를 구축하는 내용의 도시재생사업에 대한 법적근거를 마련함으로써 도시 기능 활성화와 경쟁력을 확보하여, 국민의 삶의 질 향상에 기여하려는 것임.

2. 주요내용

(가) 시장·군수·구청장은 도시재생사업의 추진을 위한 도시재생사업 민관공동위원회를 두고, 위원회의 활동을 지원하기 위하여 지원단을 두도록 함(안 제4조).

- (나) 시장·군수·구청장의 도시재생구역 지정 신청에 따라 시·도지사는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시재생구역을 지정함(안 제6조).
- (다) 시·도지사가 도시재생구역을 지정하려면 민관공동위원회의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시재생 개발계획을 수립하여야 함(안 제7조).
- (라) 도시재생사업의 시행자가 도시재생사업을 시행하기 위하여 도시재생 실시계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 함(안 제12조).
- (마) 도시재생사업의 시행자가 도시재생사업을 원활히 수행할 수 있도록 사업과 관련된 다른 법률의 인가·허가 등을 의제할 수 있는 근거를 마련함(안 제14조).
- (바) 도시재생사업에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 기반시설의 설치에 관한 비용의 부담, 국가의 보조 또는 용자의 근거를 마련함(안 제20조부터 제23조까지).
- (사) 국토해양부장관은 도시재생사업의 원활한 수행에 필요한 비용을 충당하기 위해 도시재생지원기금을 설치함(안 제25조부터 제28조까지).

(2) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정

제315회 국회(임시회) 제4차 국토교통위원회는 위 4건의 법률안을 심사한 결과 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 국회법 제51조에 따라 위원회 대안으로 제안하기로 한 바 있으며, 본 법률안은 2013년 6월 4일 제정-공포되어, 2013년 12월 5일부터 시행되게 되었다. 이 법은,

- ① 세계화 및 지방화의 추세 속에서 인구와 정보, 산업, 일자리 등이 집중되어 있는 도시의 경쟁력은 국가의 경쟁력을 좌우한다는 점,
- ② 전체 인구의 91%와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우 도시의 주거·경제·사회·문화적 환경을 건전하고 지속가능하게 관리하고 재생하는 것은 국가경제 성장과 사회적 통합의 안정된 기반을 구축하는데 필수불가결한 과제이며,
- ③ 최근 인구성장의 정체와 급속한 고령화를 경험하고 있는 우리나라 대부분의 도시는 도시기반시설의 부족, 노후시설에 대한 정비의 지체, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 지역공동체의 약화와 유무형 지역자산의 방치 등으로 자생적 재생역량 및 도시 성장동력이 쇠퇴하는 문제가 증대하고 있고,
- ④ 특히 이러한 문제들이 물적·인적 기반이 상대적으로 취약한 지방 중소도시에서 더욱 심각하여 전반적인 도시간·지역간 격차를 심화시키는 요인이 되고 있으며,
- ⑤ 현행 제도에 의거하여 시행되고 있는 재건축·재개발, 뉴타운사업(재정비촉진사업)은 사업성이 부족한 지방도시에서 추진하는데 한계가 있으며, 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하고 공동체를 해체시키는 등 실질적인 재생으로 이어지지 못하고 있고,
- ⑥ 도시재생과 관련한 정부의 정책과 지원사업도 상호 연계되어 집중적으로 추진되지 못하고 개별·분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 도시재생을 도모하기에는 매우 미흡한 상태라는 문제 등이 지속적으로 제기되고 있어 왔다.

따라서 정부의 현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로

추진하기 어려운 바, 현행 제도의 미비점을 보완하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 주민의 생활여건을 개선하고 구도심과 비롯한 도시 내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련할 필요가 있는 것이다.

이를 위해 동 법을 제정함으로써 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 하는 한편, 궁극적으로는 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도하고 도시문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키는데 기여하고자 함에 그 입법 목적을 둔 바 있다.

【대안의 제안경위】

건 명	의안번호	발의자	회부일	회의정보	
원도심 활성화를 위한 법률안	1900042	양승조의원 등 11인	’12.7.9	상정	제311회 국회(정기회) 제2차 국토해양위원회 (’12.9.18)
				소위 심사	제311회 국회(정기회) 제1차 법안심사제1소 위원회(’12.9.20) 제315회 국회(임시회) 제1차 국토법안심사소 위원회(’13.4.12) 제2차 국토법안심사소 위원회(’13.4.22)
구도심재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안	1900060	박주선의원 등 15인	’12.7.9	상정	제311회 국회(정기회) 제2차 국토해양위원회 (’12.9.18)
				소위 심사	제311회 국회(정기회) 제1차 법안심사제1소 위원회(’12.9.20)

제 2 절 도시재생 관련 법률정비의 전개

건 명	의안번호	발의자	회부일	회의정보	
					제315회 국회(임시회) 제1차 국토법안심사소 위원회('13.4.12) 제2차 국토법안심사소 위원회('13.4.22)
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안	1900066	서병수의원 등 34인	'12.7.9	상정	제311회 국회(정기회) 제2차 국토해양위원회 ('12.9.18)
				소위 심사	제311회 국회(정기회) 제1차 법안심사제1소 위원회('12.9.20) 제315회 국회(임시회) 제1차 국토법안심사소 위원회('13.4.12) 제2차 국토법안심사소 위원회('13.4.22)
도시재생에 관한 특별법안	1902967	안민석의원 등 10인	'12.12.7	상정	국토법안심사소위원회 직접 회부 ('13.4.9)
				소위 심사	제315회 국회(임시회) 제1차 국토법안심사소 위원회('13.4.12) 제2차 국토법안심사소 위원회('13.4.22)

출처 : 국회 국토교통위원회, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(대안), 2013., 1면

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

I. 평가개관

도시 재생과 관련한 법제 현황을 살펴보면, 현재 「도시 및 주거환경 정비법」에 따른 정비사업, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 등 개별법에 근거한 다양한 도시정비 관련 사업이 시행 중이지만 이들 사업간 상호연계성이 부족하여 효과적인 사업 추진에 어려움이 있으며, 특히 사업성이 부족한 지방 중소도시 등에서 사업 추진 부진, 지역적 특성을 고려하지 않은 물리적 정비 위주의 획일적 사업 방식, 원주민 재정착률 저하 등 다양한 문제가 발생하고 있음은 위에서 살펴본 바와 같다.⁶⁹⁾

아울러 경기침체에 따른 관련 사업 부진으로 인하여 재개발·재건축 사업의 상당수가 지연 또는 중단되고 있는 상황이며, 특히 사업성 부족으로 지방 중소도시 및 대도시 구도심에서 정비사업의 시행이 부진하여 기반시설 부족, 인구 감소 등 도시쇠퇴 현상이 가속화되고 있는 것으로 알려지고 있는 실정이다. 이에 따라 이 법에서는 “도시재생”이나 “도시재생사업”등 새로운 개념을 도입하여 계획적·종합적인 도시재생 추진체계 및 지원체계를 구축함으로써 현재 개별법에 근거하여 추진 중인 다양한 도시정비 관련 사업 간의 연계를 강화하고 지역의 특수성과 정체성을 살린 종합적인 도시재생이 이루어지도록 하려는 것으로서 입법취지 자체는 매우 바람직하다고 할 것이며, 이는 종래 우리나라 도시 관련 개발사업 등에 있어 제기되고 발현된 제 문제점에 대한 제거와 개선을 위한 법제적 노력의 결과라 할 것이다.

69) 정재희, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제정의 의의와 경남의 지역과제, 경남정책 Brif 2013-17, 2013, 5면

이와 같은 동법이 가지고 있는 긍정적 측면과는 달리, 이 법에서 새롭게 도입하고 있는“도시재생” 및 “도시재생사업” 등 주요 개념이 추상적이고 불분명하여 기존의 도시정비 관련 법률과의 중복 및 법 적용상의 혼란이 발생할 우려가 여전히 상존하고 있다는 점은 문제시 된다.⁷⁰⁾

즉 도시재생사업은 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로, 동 법 제2조제1항제7호에서는 이 법의 주된 사업에 해당하는 도시재생사업의 범위에,

- ① 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업,
- ② 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업,
- ③ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업,
- ④ 「항만법」에 따른 항만재개발사업,
- ⑤ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업,
- ⑥ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업,
- ⑦ 「경관법」에 따른 경관사업 등을 포함하고 있다. 이 때 도시재생 활성화지역이 기존의 각종 정비구역 등과 중첩될 경우 사업간 충돌과 행정의 혼선이 발생할 우려가 있다는 점이다.

70) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 12면

또한 이 법에 따른 도시재생특별위원회(제7조)·지방도시재생위원회(제8조)·전담조직(제9조)·도시재생지원기구(제10조) 및 도시재생지원센터(제11조) 등 각종 기구의 신설, 도시재생사업 및 도시재생선도지역 등에 대한 직·간접적 지원, 그 밖에 도시재생특별회계의 설치 등에 따라 국가 및 지자체의 적지 않은 재정 소요가 발생할 것으로 예상되는데, 현재 국가와 지방자치단체가 세수 부족으로 어려움을 겪고 있는 상황에서 담당 부처 및 지방자치단체의 반발과 저항 등 이 법에서 정하고 있는 주요 정책의 실현 가능성이 우려 시 되며, 특히, 이 법에서는 국유재산·공유재산 등의 처분 등(제30조), 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 조세 및 부담금의 감면 등(제31조), 건축규제 완화 등에 대한 특례(제32조) 등 다른 법률에 대한 특례를 인정하고 있는 것과 관련하여 개별법의 규정 등에 따라 실효적으로 시행이 될 것인가에 대한 우려가 제기될 수 있는 것이다.

때문에 이하에서는 이와 같은 우려를 가지고 있는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 대한 입법구성체계와 그 주요규정을 장별로 검토·평가하고 향후 실효적인 법적용을 위한 개선방안을 제시하여 보고자 한다.

II. 입법구성 체계

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법은 법제 구성에 있어 총 6장 34개 조문 및 부칙으로 아래와 같이 구성되고 있다.

【도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 입법 구성 체계】

장 구성	조 문	주요내용
제 1 장 총 칙	제 1 조	목적
	제 2 조	정의

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

장 구성	조 문	주요내용
	제 3 조	국가와 지방자치단체의 책무
	제 4 조	국가도시재생기본방침의 수립
	제 5 조	국가도시재생기본방침의 효력
	제 6 조	다른 법률과의 관계
제 2 장 도시재생의 추진체계	제 7 조	도시재생특별위원회의 설치 등
	제 8 조	지방도시재생위원회
	제 9 조	전담조직의 설치
	제10조	도시재생지원기구의 설치
	제11조	도시재생지원센터의 설치
제 3 장 도시재생 전략계획 등	제12조	도시재생전략계획의 수립
	제13조	도시재생전략계획의 내용
	제14조	도시재생전략계획 수립을 위한 기초조사
	제15조	주민 등의 의견청취
	제16조	특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도 도시재 생전략계획의 확정
	제17조	시·군 도시재생전략계획의 승인
	제18조	주민 제안
	제19조	도시재생활성화계획의 수립
	제20조	도시재생활성화계획의 확정 및 승인
	제21조	도시재생활성화계획의 효력
	제22조	도시재생활성화계획의 효력 상실 등
	제23조	행위 등의 제한
제24조	도시재생활성화계획의 평가	
제 4 장 도시재생사업 의 시행	제25조	도시재생사업의 시행
	제26조	도시재생사업의 시행자
	제27조	보조 또는 용자

장 구성	조 문	주요내용
제 5 장 도시재생 활성화를 위한 지원	제28조	도시재생특별회계의 설치 및 운용
	제29조	도시재생종합정보체계의 구축
	제30조	국유재산·공유재산 등의 처분 등
	제31조	조세 및 부담금의 감면 등
	제32조	건축규제의 완화 등에 관한 특례
제 6 장 도시재생 선도지역	제33조	도시재생선도지역의 지정
	제34조	도시재생선도지역에 있어서의 특별조치

Ⅲ. 주요내용 평가 및 개선방안

1. 총칙 규정

(1) 용어의 정의 (법 제2조)

1) 도시재생 개념의 범주

법 제2조 제1항 제1호는 ‘도시재생’을, “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출, 지역자원 활용을 통해 경제·사회·물리·환경적으로 활성화시키는 것”으로 정의하고 있다.

여기에서 고려될 수 있는 사항은 여전히 입법적·정책적으로 ‘도시재생’의 범주에 대한 합의된 개념 정립이 이루어지지 않은 상황임에도 불구하고, 특히 물리적인 정비를 넘어서 “지역역량 강화”, “새로운 기능의 도입·창출”, “지역자원 활용”등 그 용어가 매우 추상적이고 불분명한 측면이 있으며, 이로 인하여 사업 추진 과정에서 상당한 마찰을 예견해 볼 수 있는 것이다⁷¹⁾

71) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보

즉 예를 들자면, 굳이 동법이 추구하고자 하는 입법목적에 부합되지 않는 이미 활성화 된 도시에 대하여서도 “지역역량 강화”, “새로운 기능의 도입·창출”, “지역자원의 활용”등을 목적으로 도시재생사업을 추진하겠다고 할 경우 이를 막을 법제적 제도 내지 절차가 없다는 점이다.

따라서 비록 법률에서는 애매하고 모호한 용어를 사용하고 있더라도 실제 추진상의 혼란과 마찰을 방지하기 위하여 도시재생의 개념 중, “지역역량 강화”, “새로운 기능의 도입·창출”, “지역자원의 활용” 등의 의미와 구체적인 사례 등 기준을 국토교통부 지침 등으로 보다 명확히 정하는 것이 바람직할 것으로 고려된다.

2) 도시재생활성화계획

법 제2조 제1항 제6호는 ‘도시재생활성화계획’을 “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,

- ① 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,
- ② 근린재생형 활성화계획 : 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획 등 두 가지 유형으로 구분하고 있다.

여기서 도시재생활성화계획의 수립 주체는 (a) 국가, (b) 지방자치단체, (c) 공공기관 및 (d) 지역주민 등인데, 국가 및 지방자치단체는 그 의미와 범위가 분명하지만, 공공기관이 무엇인지 분명하지 않은 점이 나타나고 있다. 통상 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관을 의미할 것으로 고려되어 지나, 이 법에서는 정확하게 그 범위가 결정되어 규정되고 있지 않으며, 특히 지방자치단체 소속 공공기관이 이 범위에 포함되는지의 여부가 쟁점이 될 수 있음에 주의하여야 할 것이다.

가장 중요한 것은 도시재생활성화계획의 수립 주체 중 (d) 지역주민 등인데, 여기서 ‘지역주민 등’이 누구를 뜻하는지 명확하지가 않다는 점이다. 즉 해당 지방자치단체 소속 주민을 의도하고 있는 것인지 아니면 해당 도시재생활성화지역에 거주하는 주민을 말하는지 구분되어 판단되어 질 수 없으며, 세부적으로는 주민등록이 되어 있는 사람으로 한정할 것인지 주민등록 여부와 관계없이 거주하는 사람이면 모두 가능한 주체로서 자격을 부여받는 것인지도 문제가 되며, 나아가 주민 개인을 말하는 것인지 단체 또는 법인으로 구성되는 경우도 포함되는지 명확하지 않다는 것이다.

살피건대, 도시재생활성화계획은 이 법에서 매우 중요한 법 규정요소로서의 역할을 하는 것으로 판단되어 지는데, 특히 다른 개발법령에서 말하는 ‘실시계획’에 해당하는 역할 또는 기능에 해당되는 것으로 고려되어 지기 때문에 도시재생활성화계획이 수립되지 않으면 이 법 제2조 제1항 제7호에 따른 도시재생사업 자체를 수행할 수 없게 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 이 법 제2조 제1항 제6호에서는 도시재생활성화계획을 수립할 수 있는 자격을 불분명하고 애매하게 규정하고 있어서 법 시행 과정에서 혼란과 갈등이 유발될 것으로 우려되는 것이다.

따라서 향후 법률 개정을 통해 도시재생활성화계획의 수립 주체를 명확하게 규정할 필요가 있으며, (a) 국가, (b) 지방자치단체, (c) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 (d) 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 (e) 대통령령으로 정하는 지역주민 등으로 규정하고, 대통령령에서는 ‘지역주민의 범위’를 해당 도시재생활성화지역에 주민등록이 되어 있는 사람 100명 이상 등과 같이 그 범위를 세부적으로 규정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

3) 도시재생사업의 유형⁷²⁾

법 제2조 제1항 제7호는 ‘도시재생사업’을 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로서,

- ① 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업,
- ② 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업,
- ③ 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업,
- ④ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업,
- ⑤ 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업,
- ⑥ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업,

72) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 13면 ~ 14면

- ⑦ 「항만법」에 따른 항만재개발사업,
- ⑧ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업,
- ⑨ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업,
- ⑩ 「경관법」에 따른 경관사업,
- ⑪ 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 등 11가지를 열거하고 있다.

이상과 같은 사업의 유형에서 먼저 고려되어질 수 있는 사항은, 열거한 도시재생사업의 유형 중 ①~③의 사업은 그 의미 및 범위가 지나치게 포괄적이라는 점이다. 때문에 해당 사업의 구체적인 내용과 수행 등에 관하여 명확히 판단되어질 수 없는 문제를 야기할 수 있는 것이다.

또한 동 법에서 열거하고 있는 ①~③의 사업이 도시재생사업의 유형에 해당한다면 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 모든 사업을 도시재생사업이라고 보아야 할 것이며, 이는 동 법에 따라 국유재산·공유재산 등의 처분 등(제30조), 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 조세 및 부담금의 감면 등(제31조), 건축규제 완화 등에 대한 특례(제32조) 등 각종 지원의 대상이 되는 도시재생사업의 실체와 범위가 불명확해지는 문제가 발생할 수 있는 것이다.

【도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법】

제30조(국유재산·공유재산 등의 처분 등) ① 제20조에 따라 도시재생활성화계획을 확정 또는 승인하려는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국유재산·공유재

산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다. 이 경우 관리청이 불분명한 재산 중 도로·하천·구거(溝渠) 등에 대하여는 국토교통부장관을, 그 외의 재산에 대하여는 기획재정부 장관을 관리청으로 본다.

② 제1항에 따라 협의를 받은 관리청은 20일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

③ 도시재생활성화지역 내의 국유재산·공유재산은 도시재생사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없다.

④ 도시재생사업의 시행자가 폐도(廢道)나 그 밖에 이와 유사한 국유재산 또는 공유재산을 부득이하게 도시재생 목적으로 사용하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 「국유재산법」 제9조 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조에 따른 국유재산종합계획 또는 공유재산의 관리계획과 「국유재산법」 제43조 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조에 따른 계약의 방법에도 불구하고 도시재생사업의 시행자 등에게 우선적으로 이를 수의계약으로 매각·임대 또는 양여할 수 있다.

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.

제31조(조세 및 부담금의 감면 등) ① 국가 및 지방자치단체는 도시재생활성화를 위하여 필요한 경우에는 도시재생사업의 시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 필요한 경우에는 도시재생사업의 시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「도시교통정비 촉진법」, 「자연환경보전법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「환경개선비용 부담법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설설치비용 및 광역교통시설 부담금

을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

③ 도시재생활성화계획에 따라 건축하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에 대하여는 「지방세특례제한법」 및 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 취득세, 등록면허세 등 지방세를 감면할 수 있다. 다만, 시장·군수 또는 구청장등은 취득세, 등록면허세 등 지방세를 감면하고자 하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다.

1. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제3호에 따른 문화시설
2. 「의료법」 제3조제2항제3호에 따른 병원, 한방병원 또는 종합병원
3. 「상법」 제169조에 따른 회사의 본점 또는 주사무소 건물
4. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 필요하다고 인정하는 시설

제32조(건축규제의 완화 등에 관한 특례) ① 전략계획수립권자 또는 구청장등은 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 또는 같은 법의 위임에 따라 규정한 조례에도 불구하고 다음 각 호의 내용을 포함하는 내용으로 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조와 관련한 위임 규정에 따라 조례로 정한 건폐율 최대한도의 예외
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조와 관련한 위임 규정에 따라 조례로 정한 용적률 최대한도의 예외. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따른 용적률의 최대한도를 초과할 수 없다.

② 전략계획수립권자 또는 구청장등은 필요한 경우 「주택법」 및 「주차장법」에 따른 주차장 설치기준을 완화하는 내용으로 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다.

③ 전략계획수립권자 또는 구청장등은 필요한 경우 「건축법」 제60조제2항에 따라 조례로 정한 가로구역별 건축물의 최고 높이 또는 같은 조 제3항에 따른 높이 제한에도 불구하고 이를 완화하는 내용으로 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 구체적인 적용 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한, 위에서 열거된 도시재생사업의 유형 중 ④~⑩의 사업은 현재 기타 관련 개별법에 따라 추진 중인 다양한 도시정비 관련 사업으로서 이는 이미 개별법에서 구체적인 사업 시행방식과 지원 등에 관한 사항을 규정하고 있어 이와 별도로 이 법에 따라 도시재생활성화계획으로 각 사업의 계획 및 평가 등에 관한 사항을 정할 경우 사업추진 과정에서 법 적용상의 중복·혼선이 발생할 것으로 예견되어 지므로 이에 대한 대책 마련이 시급히 요청되어 지는 것이다.

즉 이 법 제19조 제2항에 따르면 도시재생활성화계획에는

- ① 계획의 목표,
- ② 도시재생사업의 계획 및 파급효과,
- ③ 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획,
- ④ 공공 및 민간 자원 조달계획,
- ⑤ 예산 집행 계획,
- ⑥ 도시재생사업의 평가 및 점검 계획,
- ⑦ 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역,
- ⑧ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하는 것이다.

여기에서 고려해야 할 사항은 위 도시재생사업의 범위에는 살펴본 것처럼 이 법 제2조 제1항 제7호에 따라 ④ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, ⑤ 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업, ⑥ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업, ⑦ 「항만법」에 따른 항만재개발사업, ⑧ 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업, ⑨ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업, ⑩ 「경관법」에 따른

경관사업 등이 포함되는데, 그렇다면 이와 같은 개별 정비사업을 포함하는 도시재생활성화계획을 수립하고, 수립된 도시재생활성화계획을 시행하는 것이 도시재생사업에 해당하는 모순적인 순환고리가 발생하는 것이라 하겠다.

결국, 도시재생활성화지역이 기존의 각종 정비구역 등과 중첩될 경우 이 법에 따른 도시재생사업과 개별 법률에 따른 각종 정비사업 상호간에 충돌과 행정의 혼선이 발생할 우려가 매우 큰 것이다.

때문에 향후 법률 개정을 통해 이 법에 따른 도시재생활성화지역이 기존의 각종 정비구역 등과 중첩되지 않는 것을 원칙으로 하거나 최소한 중첩되어 도시재생활성화구역이 지정되는 경우에는 이 법에 따른 도시재생활성화지역과 개별 법률에 따른 각종 정비사업구역이 어떤 효과가 있는지, 이 법에 따른 도시재생사업과 개별 법률에 따른 각종 정비 사업을 어떻게 조정할 것인지 관련규정을, 최소한 실무상 업무지침의 형태일지라도, 신설하는 것이 바람직할 것으로 판단되어 지는 것이다.

4) 마을기업⁷³⁾

법 제2조 제1항 제9호는 ‘마을기업’을 “지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.”고 정의하고 있다.

이와 같은 마을기업에 대해 이 법에서는,

- ① 법 제26조 제1항 제1호에 따라 도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 마을기업을 사업시행자를 지정할 수 있으며,

73) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 15면 ~ 17면

- ② 법 제27조 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 마을기업에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있고,
- ③ 법 제28조 제3항은 마을기업의 사전기획비 및 운영비에 대하여 도시재생특별회계의 세출로 지원할 수 있도록 하고 있는 등 엄청난 혜택을 부여할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 법 제2조 제1항 제9호에서 규정하고 있는 ‘마을기업’의 사업 내용은 그 성격이 추상적이고 불명확함은 물론 아래에서와 같이 이들 사업 중 다수는 이미 관련 개별법에 따라 지원이 이루어지고 있는 실정이다.

【마을기업 수행사업에 대한 개별법의 지원 내용】

구분	근거 법률	지원내용
재래 시장·상가 활성화 사업	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	-시장 및 상점가 활성화사업 지원(상업기반시설의 현대화, 경영현대화 촉진 등을 위한 비용 지원 등) -관광지시장 육성 지원(공공시설과 관광편의시설의 설치 및 개량 지원 등) -빈 점포의 활용 촉진 지원(시설의 수리 및 임차 등에 필요한 비용 지원 등) -시장·상점가 및 상권활성화구역에서 국·공유지 사용료, 공영주차장 주차요금 등 감면
주택 등 시설의 보수 및 개량 사업	주택법	-국민주택기금을 통해 국민주택규모 이하의 주택을 개량하거나 구입 또는 임차하는 자에 대한 융자, 준주택의 건설·개량 또는 구입에 필요한 자금의 융자, 국민주택의 리모델링 등을 지원
쓰레기·폐기물처리 및 자원	폐기물 처리시설 설치촉진	-「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 폐기물처리시설을 설치하려는 자를 재정적·

제 5 장 도시재생 관련 법제 정비의 전개와 평가

구 분	근거 법률	지원내용
재활용 사업	및 주변지역 지원 등에 관한 법률	행정적으로 지원 -폐기물종합처리시설 설치에 대한 재정 지원
	저탄소 녹색성장 기본법	-녹색기술·녹색산업에 대하여 보조금 지급, 「조세 특례제한법」과 「지방세법」에 따른 소득세·법인 세·취득세·재산세·등록세 감면 등 지원 -녹색경영 기업에 대한 금융지원 등
태양열· 자전거 활용 등 녹색에너지 실천 사업	저탄소 녹색성장 기본법	-녹색기술·녹색산업에 대하여 보조금 지급, 「조세 특례제한법」과 「지방세법」에 따른 소득세·법인 세·취득세·재산세·등록세 감면 등 지원 -녹색경영 기업에 대한 금융지원 등
택배, 교통 등 물류 운송 사업	유통산업 발전법	-중소유통기업의 창업 지원, 중소기업공동도매물 류센터의 건립이나 운영, 전문상가단지의 건립 등에 필요한 행정적·재정적 지원 -체인사업자 또는 체인사업자단체가 추진하는 체 인점포의 시설현대화 등 사업 추진에 필요한 자 금 지원 -공동집배송센터의 조성에 필요한 자금 등 지원 -상점가진흥조합의 점포시설의 표준화 및 현대화 등 사업 추진에 필요한 자금 지원
기 타	국가균형 발전 특별법	-지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업, 지 역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업, 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 등 지원

출처 : 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의)
검토보고서, 2012., 16면

따라서 차후 법률 개정을 통해 ‘마을기업’에 대한 용어 정의를 다시 고려하되, 어떤 기업이 이에 해당하는지 대통령령으로 위임하여 그 범위를 특정하도록 하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

5) 도시재생기반시설

법 제2조 제1항 제10호는 ‘도시재생기반시설’을,

- ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 : (a) 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설 (b) 광장·공원·녹지 등 공간시설 (c) 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설 (d) 학교·운동장·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설 (e) 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설 (f) 화장시설·공동묘지·봉안시설 등 보건위생시설 (g) 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설,
- ② 주민이 공동으로 사용하는 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을도서관 등 대통령령으로 정하는 공동이용시설 등 두 가지로 구분하여 규정하고 있다.

여기서 고려되어 지는 점은, 「도시 및 주거환경정비법」등 각종 정비구역 사업에 대한 법률에서는 이와 달리 규정하고 있다는 점이다.

즉 「도시 및 주거환경정비법」에서는 정비기반시설과 공동이용시설로 각각 구분하고, 먼저 ① ‘정비기반시설’이란 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다고 되어 있으며, 여기서 대통령령으로 정하는 시설에는 (a) 녹지 (b) 하천 (c) 공공공지 (d) 광장 (e) 소방용수시설 (f) 비상대피시설 (g) 가스공급시설 (h) 주거환경개선

사업을 위하여 지정·고시된 정비구역 안에 설치하는 공동이용시설로서 시행계획서에 당해 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 관리하는 것으로 포함된 것 등을 규정하고(같은 법 시행령 제3조), ② ‘공동이용시설’이란 주민이 공동으로 사용하는 놀이터·마을회관·공동작업장 그 밖에 대통령령이 정하는 시설을 말한다고 되어 있으며, 여기서 대통령령으로 정하는 시설에는 (a) 공동으로 사용하는 구판장·세탁장·화장실 및 수도 (b) 탁아소·어린이집·경로당 등 노유자시설 (c) 그 밖에 제1호 및 제2호의 시설과 유사한 용도의 시설로서 시·도 조례로 정하는 시설 등으로 규정되어 있는 것이다.

이상에서 살펴본 것과 같이 이 법 제2조 제1항 제10호에서는 ‘도시재생기반시설’을 ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 과 ② 주민이 공동으로 사용하는 놀이터, 마을회관, 공동작업장, 마을 도서관 등 대통령령으로 정하는 공동이용시설 등으로 규정하고 있는 반면, 「도시 및 주거환경정비법」등 각종 정비구역 사업에 대한 법률에서는 정비기반시설과 공동이용시설로 각각 구분하고, ① ‘정비기반시설’이란 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구 그 밖에 주민의 생활에 필요한 가스 등의 공급시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말하며, ② ‘공동이용시설’이란 주민이 공동으로 사용하는 놀이터·마을회관·공동작업장 그 밖에 대통령령이 정하는 시설을 말한다고 되어 있어서 그 범위의 차이가 분명하며, 특히 해당 법령의 시행령에서 규정하고 있는 구체적인 시설의 범위에 있어서도 차이가 분명한 것을 알 수 있는 것이다.

결국, 도시재생활성화지역이 기존의 각종 정비구역 등과 중첩될 경우 이 법에 따른 도시재생기반시설과 개별 법률에 따른 각종 정비사업에 있어서의 정비기반시설 및 공동이용시설의 범위가 불일치하여 상호간에 충돌과 행정의 혼선이 발생할 우려가 있는 것이다.

따라서 차후 법률 개정을 통해 이 법에 따른 도시재생기반시설과 개별 법률에 따른 각종 정비사업에 있어서의 정비기반시설 및 공동이용시설의 범위를 일치시키는 방향으로 정비하는 것이 바람직할 것이다.

6) 정의되지 아니한 용어

법 제2조 제2항은 “이 법에서 따로 정의하지 아니한 용어는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

이 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고 하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있음은 동법 제1조에서 명확히 규정하고 있다.

결국, 이 법은 계획적·종합적인 도시재생 추진체계 및 지원체계를 구축함으로써 현재 개별법에 근거하여 추진 중인 다양한 도시정비 관련 사업 간의 연계를 강화하고 지역의 특수성과 정체성을 살린 종합적인 도시재생이 이루어지도록 하려는 것으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 아무런 관련이 없으며, 해당 법률에서 정하는 것 중에서 이 법에 적용할 만한 규정이 없음을 주목하여야 할 것이다.

【국토의 계획 및 이용에 관한 법률】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “광역도시계획”이란 제10조에 따라 지정된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다.
2. “도시·군계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분한다.
3. “도시·군기본계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·

시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

4. “도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.

가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획

마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

5. “지구단위계획”이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다.

6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설

나. 광장·공원·녹지 등 공간시설

다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설

라. 학교·운동장·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설

마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설

바. 화장시설·공동묘지·봉안시설 등 보건위생시설

사. 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설

7. “도시·군계획시설”이란 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말한다.

8. “광역시설”이란 기반시설 중 광역적인 정비체계가 필요한 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

- 가. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 걸쳐 있는 시설
- 나. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설
- 9. “공동구”란 전기·가스·수도 등의 공급설비, 통신시설, 하수도시설 등 지하매설물을 공동 수용함으로써 미관의 개선, 도로구조의 보전 및 교통의 원활한 소통을 위하여 지하에 설치하는 시설물을 말한다.
- 10. “도시·군계획시설사업”이란 도시·군계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 말한다.
- 11. “도시·군계획사업”이란 도시·군관리계획을 시행하기 위한 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가. 도시·군계획시설사업
 - 나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업
 - 다. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업
- 12. “도시·군계획사업시행자”란 이 법 또는 다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 하는 자를 말한다.
- 13. “공공시설”이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.
- 14. “국가계획”이란 중앙행정기관이 법률에 따라 수립하거나 국가의 정책적인 목적을 이루기 위하여 수립하는 계획 중 제19조제1항제1호부터 제9호까지에 규정된 사항이나 도시·군관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다.
- 15. “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말한다. 이하 같다), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말한다. 이하 같다), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.
- 16. “용도지구”란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.

17. “용도구역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.
18. “개발밀도관리구역”이란 개발로 인하여 기반시설이 부족할 것으로 예상되거나 기반시설을 설치하기 곤란한 지역을 대상으로 건폐율이나 용적률을 강화하여 적용하기 위하여 제66조에 따라 지정하는 구역을 말한다.
19. “기반시설부담구역”이란 개발밀도관리구역 외의 지역으로서 개발로 인하여 도로, 공원, 녹지 등 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하게 하기 위하여 제67조에 따라 지정·고시하는 구역을 말한다.
20. “기반시설설치비용”이란 단독주택 및 숙박시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 신·증축 행위로 인하여 유발되는 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하기 위하여 제69조에 따라 부과·징수하는 금액을 말한다.

오히려, 이 법의 규정 및 내용과 유사한 것으로 도시 재생과 관련한 법제 현황을 살펴보면, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업이 이와 유사한 것으로 고려되어 지는 것이다.

따라서 이 법 제2조 제2항은 법제상 정의규정으로서 의미가 없을 뿐만 아니라 법 적용 및 정책 수행 과정에서 혼란을 일으킬 것으로 우려되므로 해당 규정을 삭제하거나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 대신으로 “「도시 및 주거환경정비법」 또는, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서 정하는 바에 따르도록 하는 것이 오히려 합당할 것으로 판단되어 지는 것이다.

【도시 및 주거환경 정비법】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 생략.

2. “정비사업”이라 함은 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역(가로구역: 정비구역이 아닌 대통령령으로 정하는 구역을 말하며, 바목의 사업으로 한정한다)에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음 각목의 사업을 말한다. 다만, 다목의 경우에는 정비구역이 아닌 구역에서 시행하는 주택재건축 사업을 포함한다.

가. 주거환경개선사업 : 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

나. 주택재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

다. 주택재건축사업 : 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

라. 도시환경정비사업 : 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

마. 주거환경관리사업: 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업

바. 가로주택정비사업 : 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

3. ~ 11. 생략

【도시재정비 촉진을 위한 특별법】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 생략

2. “재정비촉진사업”이란 재정비촉진지구에서 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업
 - 나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업
 - 다. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업
 - 라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업
3. ~ 8. 생략

【도시개발법】

제 2 조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 생략
 2. “도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.
- ② 생략

(2) 국가와 지방자치단체의 책무 (법 제3조제2항)

법 제2조 제2항은 “도시재생전략계획이 수립된 경우, 해당 지방자치단체의 장은 도시재생전략계획이나 도시재생활성화계획 등의 실효성을 확보하기 위하여 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획에 반영하여야 한다.”고 규정하고 있다.

【지방재정법】

제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립할 때에는 안전행정

부장관이 정하는 계획수립 절차 등에 따라 그 중기지방재정계획이 관계 법령에 따른 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.

③ 안전행정부장관은 제1항에 따른 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하고, 국무회의에 보고하여야 한다. 이 경우 안전행정부장관은 지방자치단체의 의견을 최대한 반영하도록 노력하여야 한다.

④ 중기지방재정계획을 변경하는 경우에는 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하도록 하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다.

⑥ 제5항에 따른 지방재정계획심의위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

위에서 볼 수 있는 바와 같이 현행 「지방재정법」 제33조 제5항은 “중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하도록 하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다.”고 되어 있으며, 해당 지방자치단체는 특정 항목에 대한 중기지방재정계획에의 반영 여부를 독단적으로 결정할 수가 없으며 이와 같은 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 중기지방재정계획에 포함시킬 수가 있는 것이다.

또한, 도시재생전략계획이 수립된 경우라 하더라도 해당 지방자치단체의 장으로 하여금 중기지방재정계획에 해당 사항을 반드시 반영하도록 한 것은 지방재정에 대한 지나친 관여이고, 해당 도시재생사업의 특성이나 그 규모 및 해당 지방자치단체의 재정상황 등을 고려하지 않고 무조건 중기지방재정계획에 반영하게 하는 것은 다소 부당한 것으로 고려되어 질 수 있는 것이다. 지방자치단체의 중기지방재정계획에 대하여는 지방자치단체의 장이 임의적으로 이를 작성 및 관리할

수 있는 것이 아니라 해당 지방의회에의 보고 등 일정한 통제를 받도록 되어 있는 것이다.

때문에 이 법 제3조 제2항은 「지방재정법」등 관련 법규의 취지에 맞게 “도시재생전략계획이 수립된 경우, 해당 지방자치단체의 장은 도시재생전략계획이나 도시재생활성화계획 등의 실효성을 확보하기 위하여 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획에 반영하도록 노력하여야 한다.”고 개정하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다.

2. 도시재생의 추진체계(법 제2장 : 제7조~제11조)

이 법에서는 도시재생사업의 원활한 추진을 위하여 도시재생특별위원회(제7조), 지방도시재생위원회(제8조), 전담조직(제9조), 도시재생지원기구(제10조) 및 도시재생지원센터(제11조)를 각각 설치하도록 하고 있으며, 이 규정에 따른 각 기구의 성격 및 업무는 다음과 같음.

【도시재생 추진체계의 성격 및 업무】

구분	성격	설치	업무
도시 재생 특별 위원회	심의 기구	중앙 (국무 총리)	다음의 사항을 심의 <ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 관련 국가 주요 시책 · 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 · 도시재생선도지역 지정 등 · 도시재생기금의 운영과 관련한 주요사항 · 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 상정하는 사항
지방 도시 재생 위원회	심의 기구	특별시, 광역시, 특별 자치시, 도	다음의 사항을 심의 <ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 도시재생 관련 주요 시책 · 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 · 그밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항으로 위원장이 회의에 상정하는 사항

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

구분	성격	설치	업무
		또는 특별자치도	
전담조직	행정기구	특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 시 또는 군	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사·관리 · 도시재생활성화계획 및 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원 · 관계기관, 관계행정기관과의 업무 협의 및 교류 · 지역 협업체제의 구축·운영 · 도시재생 관련 국가 보조금 등의 관리 · 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진 · 도시재생활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검 · 법에 따른 재원 조달 등에 대한 총괄 관리 · 그밖에 도시재생의 원활한 추진을 위해 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
도시재생지원기구	지원기구	중앙(국토부)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 도시재생활성화 시책의 발굴 · 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 · 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 · 도시재생사업의 시행 · 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리 등에 관한 업무 · 도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무 · 도시재생지원센터 운영 등의 지원 · 도시재생사업의 운영·관리 지원 · 그 밖에 국토해양부장관이 정하는 업무
도시재생지원센터	지원기구	특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도,	<ul style="list-style-type: none"> · 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획 수립 및 사업 추진 지원 · 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 · 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영 · 마을기업의 운영 및 지원

구분	성격	설치	업무
		시 또는 군	· 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

여기에서 고려되어질 질 수 있는 사안은 이와 같은 조직체계 구성이 기존 조직과의 업무중복내지 상충에 대한 우려이다. 즉 동법 제7조에서의 도시재생특별위원회와 국가균형발전특별법상 제22조 지역발전위원회의 업무가 상호 중복되고 있기 때문이다.

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제7조	국가균형발전특별법 제22조
<p>제 7 조(도시재생특별위원회의 설치 등)</p> <p>① 도시재생에 관한 정책을 종합적이고 효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 도시재생특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 특별위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가도시재생기본방침 등 국가 주요 시책 2. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 도의 관할구역에 속한 전략계획수립권자가 공동으로 수립하는 도시재생전략계획 3. 국가지원 사항이 포함된 도시재생활성화계획 4. 도시재생선도지역 지정 및 도시재생선도지역에 대한 도시재 	<p>제22조(지역발전위원회의 설치) ① 지역발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 지역발전위원회를 둔다.</p> <p>② 지역발전위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항 2. 지역발전계획에 관한 사항 3. 초광역개발권 기본구상, 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항 4. 광역계획과 광역 시행계획에 관한 사항 5. 지역발전시책 및 사업의 관리·평가에 관한 사항 6. 지역발전투자협약의 체결 및

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제7조	국가균형발전특별법 제22조
생활성화계획 5. 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 상정하는 사항 ③ ~ ⑤ 생략	운영에 관한 사항 7. 광역·지역발전특별회계의 운용에 관한 사항 8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항 9. 수도권 경쟁력 강화와 수도권 및 지방의 상생 발전에 관한 사항 10. 그 밖에 지역발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

아울러 동법 제8조에서 규정되고 있는 지방도시재생위원회 경우에 있어서도 관련 법률인 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률” 제113조에 의한 지방도시계획위원회, “건축법”제4조에 의한 건축위원회 그리고 “경관법”제23조에 따른 경관위원회 등과의 업무상 중복의 우려가 있는 것이다.⁷⁴⁾

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	건축법	경관법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
제 8 조(지방도시재생위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하거나 자문에 응하게 하기 위하여 지방자치단체에 지방도시재생위	제 4 조(건축위원회) ① 국토교통부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 조사·심의·조정 또는 재정(이	제23조(경관위원회의 설치) ① 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 시·도지사 또는 시장·군수 소속으로 경관위	제113조(지방도시계획위원회) ① 다음 각 호의 심의를 하게 하거나 자문에 응하게 하기 위하여 시·도에 시·도도시계획위원

74) 정주희, 도시재생사업의 실패와 향후과제, 한국부동산연구원, 2013., 78면 이하

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	건축법	경관법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
<p>원회(이하 “지방위원회”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 도시재생 관련 주요 시책 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항 <p>② 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제113조에 따른 지방도시계획위원회가 설치된 지방자치단체의 경우에는 지방도시계획위원회가 대통령령으로 정하는 지방위원회의 구성·운영 등에 대한 조건을 충족하는 경우 지방도시계획위원회의 기능을</p>	<p>하 이 조에서 “심의등”이라 한다)하기 위하여 각각 건축위원회를 두어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 이 법과 조례의 시행에 관한 중요 사항 건축물의 건축등과 관련된 분쟁의 조정 또는 재정에 관한 사항. 다만, 시장·군수·구청장이 두는 건축위원회는 제외한다. 다른 법령에서 건축위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 다른 법령에서 그 법령에 따른 심의를 갈음하여 건축위원회의 심의를 받을 수 있도록 규정한 경우 그 법령에 따라 건축 	<p>원회를 둔다. 다만, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있다.</p> <p>② 시·도지사 또는 시장·군수는 건축 등 경관 관련 사항의 심의가 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 「건축법」 등 다른 법률에 따라 설치된 경관과 관련된 위원회와 경관위원회가 공동으로 하는 심의를 거칠 수 있다.</p>	<p>회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 시·도지사가 결정하는 도시·군관리계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항과 다른 법률에서 시·도도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항의 심의 국토교통부 장관의 권한에 속하는 사항 중 중앙도시계획위원회의 심의 대상에 해당하는 사항이 시·도지사에게 위임된 경우 그 위임된 사항의 심의 도시·군관리계획과 관련하여 시·도지사가 자문하는 사항에 대한 조언 그 밖에 대통

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	건축법	경관법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
수행하게 할 수 있다. ③ 생략	위원회의 심의를 요청한 사항 ② ~ ⑤ 생략		령령으로 정하는 사항에 관한 심의 또는 조연 ② ~ ⑥ 생략

이상에서와 같은 우려 외에 추진체계와 관련하여 함께 고려해 볼 수 있는 사항은 동법 제10에서 규정되고 있는 ‘도시재생지원기구’에 관한 것이다. 국토교통부장관은 도시재생지원기구를 설치하되 대통령령으로 정하는 공공기관을 도시재생지원기구로 지정할 수 있다. 이에 따라 시행령 제15조에서는 도시재생지원기구로 LH와 국토연구원을 상정하여 규정하고 있으나 사업자의 사업성을 담보할 수 없는 상황에서 이와 같은 기관이 과연 원활한 사업추진을 할 수 있을 지에 대한 의문이 있다.⁷⁵⁾

3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 (법 제3장 : 제12조~ 제24조)⁷⁶⁾

(1) 도시재생전략계획의 수립 등 (법 제12조 ~ 제18조)

“도시재생전략계획”이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의

75) 정주희, 도시재생사업의 실태와 향후과제, 한국부동산연구원, 2013., 80면

76) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 26면 ~ 31면

지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다(법 제2조 제1항 제3호).

법에서는 전략계획수립권자가 도시재생을 추진하려면 도시재생전략 계획의 목표, 도시재생활성화지역의 설정 또는 변경 등의 사항을 포함 하는 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하게 하며, 주민이 전략계획수립권자에게 도시재생활성화지역의 설정 또는 변경을 제안할 수 있도록 규정하고 있다(제12조~제18조).

한편, 도시재생전략계획에 포함되어야 하는 것은 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 자원 조달 계획 ⑧ 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 ⑨ 도시재생기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 ⑩ 기초생활인프라 최저 기준 달성을 위한 계획 ⑪ 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준 ⑫ 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획 등이 있다(법 제13조제1항).

도시재생전략계획은 전략계획수립권자가 도시재생이 필요한 지역을 “도시재생활성화지역”으로 설정하고 도시재생과 관련한 각종 사업, 지역자산 등을 장소 중심으로 연계하여 10년 단위로 제시하는 중·단기 도시 전략계획으로서 의의를 가지나, 다음과 같은 측면에 대하여 보완 검토가 필요할 것으로 고려되어 진다.

첫째, 도시재생전략계획의 내용에는 도시재생활성화지역의 설정 또는 변경에 관한 사항이 포함되며, 이와 관련하여 이 법 제2조 제1항

제5호에서는 “도시재생을 위한 사업의 효과가 극대화될 수 있는 전략적 대상지역”을 “도시재생활성화지역”이라고 정의하고 있을 뿐 도시재생활성화지역의 구체적인 지정 기준을 규정하지 않고 있다는 점이다.

또한, 이 법 제15조 제1항에서는 “전략계획수립권자는 도시재생전략계획을 수립하거나 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 공청회를 개최하여 주민과 관계 전문가 등의 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 하며, 공청회 또는 지방의회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 도시재생전략계획에 반영하여야 한다.”고 규정하여 주민과 관계 전문가 등이 전략계획수립권자에게 도시재생활성화지역의 설정 또는 변경을 제안할 수 있도록 하면서 주민 등의 의견청취 방법 및 절차 등에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 위임하고 있다. 이 규정으로 인하여 향후 이 법 시행 과정에서 이 법에 따른 각종 지원 및 특례가 적용되는 도시재생활성화지역의 설정을 둘러싸고 특혜 시비 등 불필요한 논란이 발생할 것으로 우려되는 바, 도시재생활성화지역 설정의 객관적인 기준을 마련하는 등 대책 마련이 필요할 것으로 사료된다.

따라서 이 법을 개정하여 이 법 제4장에 도시재생활성화지역의 지정 기준 및 지정절차 등에 필요한 사항을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 이 법 제12조 제3항에서는 “도시재생전략계획을 수립할 때에는 국가도시재생기본방침 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조에 따른 도시·군기본계획의 내용에 부합하도록 하여야 하며, 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등이 우선적으로 도시재생활성화지역에 연계·집중됨으로써 도시재생이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 특히 이 법에 따른 도시재생전략계획과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조에 따른 도시·군기본계획과의 관계에 대하여 도시재생

전략계획이 도시·군기본계획에 부합되게 수립하도록 규정하고는 있으나 양자 간의 관계가 분명하지 않아 향후 법 집행과정에서 행정상의 혼란이 가중될 것으로 예상되어 진다.

특히, 도시재생전략계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조에 따른 도시·군기본계획을 비롯한 각종 개발계획과 상충되거나 부합되지 않는 부분이 있을 수 있고, 이미 수립된 도시·군기본계획에 도시재생전략계획의 내용 상당 부분이 포함되어 있는 경우가 대부분일 것으로 예상되는데, 그렇다면 굳이 도시재생전략계획을 수립하지 않고 종전의 도시·군기본계획 중 도시재생전략계획에 해당하는 부분을 활용하는 것이 아니냐는 의문이 있을 수 밖에 없는 것이다.

때문에 도시재생전략계획의 수립과 관련하여 도시·군기본계획과 중복되는 부분이 많고 해당 지방자치단체의 계획 수립 사무의 부담을 경감시키고 도시재생사업의 신속한 추진을 도모하기 위한 조치가 필요하다고 생각되어 지는 것이다.

(2) 도시재생활성화계획의 수립 등 (법 제19조 ~ 제24조)

“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,

- ① 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,

- ② 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활 인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획 등 두 가지로 구분되어 규정되고 있다(법 제2조제1항제6호).

법에서는 전략계획수립권자로 하여금 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생사업의 계획 및 파급효과, 공공 및 민간재원 조달계획 등을 포함한 도시재생활성화계획을 수립할 수 있도록 하고 있으며, 전략계획수립권자가 활성화계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우 지방위원회 및 특별위원회의 심의를 거쳐 확정하며, 국토교통부장관은 활성화계획에 대하여 국가의 재정 지원 대상 사업 및 재원의 규모와 지원 방식 등 공공지원의 조건을 세부적으로 명시하여야 하고, 활성화계획에 포함된 국가지원사업을 소관하는 관계 중앙행정기관의 장은 이를 따라야 한다. 한편, 도시재생활성화계획에 포함되어야 하는 것은 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 등으로 규정되고 있다(법 제19조제3항).

도시재생활성화계획은 도시재생활성화지역에서 다양한 도시재생사업을 효율적으로 연계하여 추진하기 위한 구체적인 실행계획으로서 의의를 가지나, 다음과 같은 측면에서 보완 검토가 필요할 것으로 보인다.

즉 법 제20조 제4항은 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국가지원 사항이 포함된 경우 제1항에 따른 확정 또는 제2항에 따른 승인 전에 국토교통부장관에게 국가지원 사항에 대하여 결정을 받아야 한다. 이 경우 국토

교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다.”고 되어 있고, 같은 조 제5항은 “국토교통부장관은 제4항에 따른 결정을 할 때에는 국가가 지원할 대상 사업 및 재원의 규모와 지원방식 등의 조건을 명시하여야 한다.”고 규정되어 있다. 위 규정은 최근 지방자치단체가 추진하는 사업이 수익성 부족 및 지자체 재원 부족 등을 이유로 추진이 부진한 상황임을 감안하여 활성화계획에 포함된 도시재생사업에 대한 국가의 재정지원을 담보하려는 취지로 이해되어 진다. 그러나 도시재생사업에는 다양한 정부 부처 소관의 국가 재정지원 대상 사업이 포함된다는 점을 감안할 때 위 규정과 같이 국토교통부장관이 이들 사업에 대하여 지원 대상 및 구체적인 지원 조건을 명시하는 것은 자칫 타 부처의 권한을 침해하는 것으로 비춰질 소지가 있어 관계 부처의 저항이 우려되므로 향후 이에 대한 개선방안이 요구되어 진다.

4. 도시재생사업의 시행 (법 제4장 : 제25조~제26조)

(1) 도시재생사업의 시행

법 제25조 제1항은 “도시재생사업은 이 법에서 정한 사항 외에는 해당 사업의 시행에 관한 사항을 규정하고 있는 관계 법령에 따라 시행한다.”고 되어 있고, 같은 조 제2항은 “도시재생활성화계획이 고시되기 전부터 도시재생활성화지역에서 시행 중이거나 그 시행이 확정된 제2조제7호 각 목의 사업이 도시재생활성화계획에 포함된 경우에는 해당 사업을 이 법에 따른 도시재생사업으로 본다.”고 규정되어 있다.

법 제25조 제1항은 도시재생사업을 원칙적으로 관계 법령에 따라 시행하도록 하고 있는데, 도시재생사업에 대한 특례를 규정하면서도 해당 사업을 이 법이 아닌 개별 법령에 따르도록 한 것은 도시재생사업의 수행에 대하여 개별 법령의 방식에 위임함으로써 그 수행 및 결

과에 대한 책임소재의 문제가 발생하게 되는 것으로 이는 향후 사업 수행에 상당한 장애적 요인으로 작용할 소지가 있는 것이다.

법 제25조 제2항은 도시재생활성화계획이 고시되기 전부터 도시재생활성화지역에서 시행 중이거나 그 시행이 확정된 제2조 제7호 각 목의 사업이 도시재생활성화계획에 포함된 경우에는 해당 사업을 이 법에 따른 도시재생사업으로 본다고 의제 규정을 두고 있는데, 이와 같은 적용특례상의 규정은 원칙적으로 법률의 부칙에서 두어야 하고, 아울러 이처럼 종전에 시행 중이던 사업을 이 법에 따른 도시재생사업으로 본다는 의제규정을 두더라도 법 제25조 제1항에서는 도시재생사업을 원칙적으로 관계 법령에 따라 시행하도록 하고 있기 때문에 특별한 의미가 없어 보이는 것으로 판단된다.

(2) 도시재생사업의 시행자

법 제26조 제1항은“도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 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」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

그런데, 지방자치단체를 비롯하여 대부분의 사업시행자는 공공기관인데 반하여 법 제26조 제1항에서는 “마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적 협동조합 등 지역 주민 단체”를 사업시행자로 지정하도록 하고 있는데, 이들 단체는 규모가 매우 작고 영세하여 도시재생사업을 할 수 있는 역량이 없는 것으로 고려되어 짐에도 불구하고 이들

단체를 사업시행자로 지정하도록 한 것은 도시재생사업을 원활히 수행함에 있어 저효율성을 야기하는 원인으로 작용되어질 것으로 생각되어진다. 또한 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합 등에 대하여 사업수행자로 지정할 수 있도록 한 것은 다른 개인이나 단체 또는 기업은 제외하고 마을기업이나 사회적기업 및 사회적 협동조합에 대해서만 특혜를 부여하는 것으로 형평성에 어긋날 소지가 있는 것으로 사료된다.

5. 도시재생 활성화를 위한 지원 (법 제5장 : 제27조~제32조)

(1) 보조 또는 융자 (법 제27조)

법 제27조 제1항은 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라

- ① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비,
- ② 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비,
- ③ 건축물 개수·보수 및 정비 비용,
- ④ 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비,
- ⑤ 도시재생기반시설의 설치·정비·운영 등에 필요한 비용,
- ⑥ 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비,
- ⑦ 문화유산 등의 보존에 필요한 비용,
- ⑧ 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비,
- ⑨ 도시재생사업에 필요한 비용,
- ⑩ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 규정하고 있다.

일반적으로 국가가 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금 등에 대하여는 「보조금 관리에 관한 법률」이 적용된다.

법 제27조 제1항은 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 ‘도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비’등을 보조하거나 융자할 수 있도록 하고 있는데, 「보조금 관리에 관한 법률」의 규정과 달리 민간에 대한 지원을 임의적으로 하고 있어서 보조금 관리의 일반원칙에 어긋날 소지와 아울러 실무상 방만한 보조금 지급이 우려될 수 있는 것이다.

특히, 지방자치단체의 보조금 지원에 있어서는 그 우려가 더욱 크게 작용할 것으로 생각된다.⁷⁷⁾ 먼저, 지방자치단체의 보조금 지원과 관련한 유일한 근거법인 「지방재정법」 제17조의 제목은 ‘기부·보조 또는 출연의 제한’으로 규정되고 있다.

【지방재정법 : 2013.7.16. 법률 제1190호로 개정되기 이전】

제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

77) 현행 「국가의 보조금과 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률」이 있는 반면, 지방자치단체의 보조금에는 「지방재정법」 제17조가 지방자치단체의 보조금 관련 기본법의 역할을 하고 있다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
 2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
 3. 용도를 지정한 기부금의 경우
 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- ② 제1항 단서에 따른 “공공기관”이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.
1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
 2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인
- ③ 지방자치단체는 제1항에 따라 보조금을 지출하고자 하는 경우에는 보조사업의 중단 또는 완료 시 남은 재산 처리, 정산과 사후평가 등 재정을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.

지방자치단체의 보조금 지원에 관한 기본법에 해당함도 불구하고 그 제목에 ‘제한’이라는 용어를 사용하고 있는 것을 보면, 이 규정이 보조금 지원을 촉진한다는 것보다는 남용을 방지하고 무분별한 지원을 제한하고 금지하려고 하는 입법자의 취지를 알 수 있는 것이다. 여기에서 조문 제목에서 사용하고 있는 ‘기부’, ‘보조’, ‘출연’이라는 용어에 대해 「지방재정법」에서는 별도로 규정하고 있지 않기 때문에 그 정확한 의미를 알 수는 없으나, 「보조금 관리에 관한 법률」제2조 제1호에서 말하는 “보조금”과 그 의미가 같다고 해석하여도 무방할 것이며 이는 “반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금액으로” 이해하는 것이다. 그리고, 「지방재정법」제17조 제1항 본문은 “지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다.”고 규정되고 있다. 이는 원칙적으로 지방자치단체 소속 주민 또는 단체에 대한 지원은 금지됨을 의미하는 것이다. 이 규정은 열악한 지방재정 상황을 고려하지 않는 지방의원 및 지방자치단

체의 장은 지방자치의 본질이 주민의 복리향상에 있고, 이를 위해서는 ‘무조건’식 보조금 지원 조례 제정도 필요하다는 인식이 팽배하고 있음에 기인하여 보조금 지원을 남용하는 일부 지방의회와 지방자치단체의 장에게는 다소 의외의 규정으로 받아들여질 수 있을 것이다.

그러나 「지방재정법」 제17조 제1항 본문은 원칙적으로 지방자치단체는 주민이나 단체에 대한 지원을 하지 말도록 금지하고 있는 것이다. 이는 헌법 제117조제1항에 따른 지방자치제도의 본질을 재확인한 것으로서, 동 규정에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며,”라고 되어 있듯이, 재산을 알뜰하게 잘 관리하는 것도 지방자치의 본연의 기능에 해당한다고 보아야 할 것이며, 이를 구체화한 것으로 해석함이 바람직할 것으로 사료된다.⁷⁸⁾

이러한 법해석에도 불구하고 법 제27조 제1항은 ① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비 ② 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비 ③ 건축물 개수·보수 및 정비 비용 ④ 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비 ⑤ 도시재생기반시설의 설치·정비·운영 등에 필요한 비용 ⑥ 도시재생지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비 ⑦ 문화유산 등의 보존에 필요한 비용 ⑧ 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비 ⑨ 도시재생 사업에 필요한 비용 ⑩ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 지원하도록 하고 있는데, 매우 열악한 지방재정상황을 고려하면 그 실현여부에 대한 의문이 뒤따르게 되는 것이다.

78) 원칙적으로 지방자치단체가 소속 주민 또는 단체에 대한 지원을 금지하는 대신, 「지방재정법」 제17조제1항 단서는 예외적으로 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 (1) 법률에 규정이 있는 경우 (2) 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우 (3) 용도를 지정한 기부금의 경우 (4) 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 보조금 지원을 허용하고 있다.

특히, 법 제27조 제1항 각 호 중,

- ① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비는 그 비용의 주체 및 사용처가 명확하지 않아 이를 누구에게 어떻게 지급해야할지 알 수 없으며,
- ② 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구비 또는 누가 어떤 방식으로 하는 경우 지급하는지 명확하지 않아 불분명한 비용 지원이 될 가능성이 있으며,
- ③ 건축물 개수·보수 및 정비 비용에 있어서는 개인의 건축물 개수 등의 비용을 왜 지방자치단체가 지원해야 하는지 알 수 없고,
- ④ 전문가 파견·자문비 및 기술 지원비의 경우에도 누구에게 어떤 방식으로 얼마를 지원하여야 하는지 알 수 없을 뿐만 아니라 무분별한 지원이 될 가능성이 크며,
- ⑤ 문화유산 등의 보존에 필요한 비용은 관련 법령에서 정하는 바에 따라 필요하면 지원하는 되는 것으로 무조건 지방자치단체가 비용을 지원한다는 것은 불합리하고,
- ⑥ 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비에 대해서는 다른 개인이나 단체 또는 기업은 제외하고 마을기업이나 사회적기업 및 사회적협동조합에 대해서만 지원을 해야 하는 까닭을 알 수 없어 형평성에 어긋나며,
- ⑦ 도시재생사업에 필요한 비용의 경우 그 범위와 산정비용 등을 추정하기도 어렵다는 점을 고려하여야 할 것이다.

(2) 특별회계의 설치 및 운용 (법 제28조)⁷⁹⁾

법 제28조는 전략계획수립권자로 하여금 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있도록 하고 있으나 도시재생 특별회계에 해당하는 항목인 재산세, 개발부담금, 재건축부담금 등은 도정법상 도시-주거환경정비금, 도축법상의 재정비촉진특별회계, 도시개발법상의 도시개발특별회계 등의 재원으로 이미 사용 중에 있다는 점이다. 이는 곧 도시재생특별회계 재원의 대부분을 일반회계로부터의 전입금 등 국고에 의존하게 되고 지자체의 재정 부담을 가중시킬 우려를 낳게 되는 요인으로 작용하는 것이다.

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시 및 주거환경정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시개발법
제28조(도시재생 특별회계의 설치 및 운용) ① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한	제82조(도시·주거환경정비금의 설치 등) ① 제3조에 따라 기본계획을 수립하거나 승인하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 시장은 정비사업의 원활한 수행을 위하여 도시·주거환경정비기	제24조(특별회계의 설치 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 “특별회계”라	제60조(도시개발 특별회계의 설치 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수(광역시에 있는 군수는 제외한다)는 도시개발사업을 촉진하고 도시·군계획시설사업의 설치지원 등을 위하여 지방자치단체

79) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 34면 ~ 36면

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시 및 주거환경정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시개발법
<p>경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 「지방세법」 제112조(제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령으로 정하는 일정비율 이상의 금액</p> <p>2. 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부</p> <p>3. 「재건축초과이익 환수에</p>	<p>금(이하 “정비기금”이라 한다)을 설치하여</p> <p>② 정비기금은 다음 각호의 1의 금액을 재원으로 조성한다.</p> <p>1. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세 중 대통령령이 정하는 일정률 이상의 금액</p> <p>2. 제62조의 규정에 의한 부담금 및 정비사업으로 발생한 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금 중 지방자치단체의 귀속분의 일부</p> <p>2의2. 「재건축</p>	<p>한다)를 설치할 수 있다.</p> <p>② 특별회계는 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.</p> <p>1. 일반회계로부터의 전입금</p> <p>2. 정부의 보조금</p> <p>3. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 중 같은 법 제4조 제3항 및 제4항에 따른 지방자치단체귀속분</p> <p>4. 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액</p>	<p>에 도시개발특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치할 수 있다.</p> <p>② 특별회계는 다음 각 호의 재원으로 조성된다.</p> <p>1. 일반회계에서 전입된 금액</p> <p>2. 정부의 보조금</p> <p>3. 제62조에 따른 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금</p> <p>4. 제70조에 따른 수익금 및 집행 잔액</p> <p>5. 제85조에 따라 부과·징수된 과태료</p> <p>6. 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당</p>

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시 및 주거환경정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시개발법
<p>관한 법률」에 따른 재건축 부담금 중 지방자치단체 귀속분</p> <p>4. 「수도권정비계획법」에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금 중 해당 시·도의 조례로 정하는 비율의 금액</p> <p>5. 일반회계로부터의 전입금</p> <p>6. 정부의 보조금</p> <p>7. 차입금</p> <p>8. 해당 도시재생 특별회계자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금</p>	<p>초과이익 환수에 관한 법률」에 의한 재건축부담금 중 동법 제4조제3항 및 제4항에 의한 지방자치단체 귀속분</p> <p>3. 제66조의 규정에 의한 정비구역(주택재건축구역을 제외한다)안의 국·공유지 매각대금 중 대통령령이 정하는 일정률 이상의 금액</p> <p>4. 제30조의3제3항에 따라 시·도지사 또는 시장·군수에게 공급된 소형주택의 임대보증금 및 임대료</p> <p>5. 그 밖에</p>	<p>5. 「지방세법」 제112조(「지방세법」 제112조제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세의 징수액 중 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액</p> <p>6. 차입금</p> <p>7. 해당 특별회계자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금</p> <p>8. 제31조제3항에 따라 시·도지사에게 공급된 임대주택의 임대보증금 및 임대료</p>	<p>시·도의 조례로 정하는 비율의 금액</p> <p>7. 「개발이익환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지방자치단체에 귀속되는 개발부담금 중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율의 금액</p> <p>8. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제8항에 따른 수익금</p> <p>9. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세의 징수액 중 대통령령으로 정하는 비율의</p>

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시 및 주거환경정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시개발법
	시·도 조례가 정하는 재원		금액 10. 차입금 11. 해당 특별회계자금의 융자회수금·이자수입금 및 그 밖의 수익금
③ ~ ⑥ 생략	③ ~ ④ 생략	③ ~ ⑤ 생략	③ 생략

6. 도시재생선도지역의 지정 등 (법 제6장 : 제33조~제34조)

이 법은 국토해양부장관이 신속하고 효율적인 도시재생이 필요한 경우 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 특별위원회의 심의를 거쳐 도시재생선도지역을 지정하고, 지정된 선도지역에 대하여 전략계획 수립 생략, 활성화계획 수립 절차 간소화, 예산 및 인력 등의 우선 지원, 관련 인허가등의 신속한 처리 및 기반시설의 정비 촉진 등의 지원을 하는 것을 내용으로 하고 있다.⁸⁰⁾

여기에서 고려될 수 있는 사항은 동법 제33조 제1항 및 제2항은 국토교통부장관은 도시재생이 시급하거나 도시재생사업의 파급효과가 큰 지역을 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 도시재생 선도지역으로 지정할 수 있도록 하면서, 전략계획수립권자는 도시재생선도지역의 지정을 요청하기 전에 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다고 규정되어 있으

80) 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 37면 ~ 40면

나, 도시재생 선도지역으로 지정되면 행정적·재정적 지원을 집중함으로써 도시재생의 선도 사례를 창출하고 이를 거점으로 확산하려는 취지임에도 불구하고 기획재정부 등 관계부처의 협의 절차를 거치도록 하지 않은 것은 의문시 되는 면이 있다.

IV. 도시개발사업 패러다임변화 관련 법제 개선에 따른 도시재생사업 추진방향 정립

이상에서 도시개발사업 패러다임변화에 따른 법제적 대응과 최근 이에 관한 성과물이라 할 수 있는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정과 그 주요내용에 관하여 평가해보았다. 이하에서는 이와 같은 법제 정비에 따라 과거에 비하여 보다 구체적이고 세부적으로 추진되게 될 도시재생사업의 추진방향에 있어 고려되어야 할 사항에 관하여 언급해 보고자 한다.

(1) 도시재생 개념의 확대

현재 추진 중인 신도시 건설, 뉴타운 건설, 보금자리주택 등 각종 택지개발사업 전반에 대한 면밀한 실사를 통해 타당성이 결여된 과잉개발 사업은 과감하게 축소내지 폐지하고 택지개발사업은 신도시 개념이 아닌 기성 토지를 재활용하는 도심재생 방식을 적극적으로 도입하고 개발주의 시대에 도입된 택지개발촉진법에 의한 택지개발 방식은 과감히 폐지되어야 할 것이다.⁸¹⁾ 이는 공공성이 높은 주택복지차원에서의 도시재생의 접근을 의미하며 도시재생은 기존 도시의 낙후 진행여부에 따라 진행되어야 할 것이 아니라 전반적으로 도시에 적용되어야 일반적이며 보편적 개념으로 이해하고 재개발·재건축사업 등을 도시재생을 보완하는 의미로 적용되어야 할 것이다.

81) 경기개발연구원, 주택공급정책 패러다임의 전환 가능성, 2008.8., 11면 이하 참조

(2) 도시재생의 공공성 확보를 위한 공공역할 강조

공공성 확보를 위한 다양한 방법을 강구해야 한다. 민간에 의한 사업성 위주 개발사업의 폐해를 방지하고 공공성을 확보하기 위해 탄력적이고 과감한 인센티브 제도를 운영함과 동시에, 개발이익이 생기기 힘든 서민층 주거환경의 개선을 주도하고, 지역특성에 맞는 도시개발 가이드라인을 제시하여 지역의 특성과 공공의 요구를 반영하도록 해야 한다.⁸²⁾ 도시재생사업은 처음부터 수익성을 전제로 하는 사업과 다르기 때문에 정부나 지자체는 지역균형발전, 지역주민의 복지증진, 지역경제 활성화 등을 위해 공공재원을 투입하여 지원할 필요가 있다.⁸³⁾ 이러한 공공의 역할의 실효성에 관하여서는 아래와 같이 도시재생사업에 있어 성공적인 결과를 낳고 있는 주요국가의 경우를 통하여 인식할 수 있을 것이다.

【주요국가에서의 공공의 역할】

구 분		행정 및 법제도 지원			재정 지원			민간참여 유도		
		사업 기구	규제 완화	가이드 라인	기반 시설	보조금 지원	세제 지원	파트 너쉽	협업 기구	인센 티브
사업 주도	도크 랜드	○	○	○	○	○	○	○	-	○
재정 지원	케슬 베일	○	○	-	○	○	○	○	○	-
행정 지원	록본기 힐즈	-	○	-	-	○	○	○	-	○

82) 이주형, 서의권, 공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할, 국토연구원 국토연구, 2009.6., 157면

83) 송기백, 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구, 대한건축학회 계획계 26(1), 2010., 313면

제 3 절 제정 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 주요내용 평가 및 개선방안

구 분		행정 및 법제도 지원			재정 지원			민간참여 유도		
		사업 기구	규제 완화	가이드 라인	기반 시설	보조금 지원	세제 지원	파트 너쉽	협업 기구	인센 티브
법제도 지원	마루노 우치	○	○	○	-	○	○	○	○	○

출처: 이주형, 서의권, 공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할, 국토연구원 국토연구, 2009.6.,154면

(3) 기존 도시재생사업의 안정적 추진

박근혜정부의 핵심국정과제로 지방 중추도시를 중심으로 한 도시재생사업이 채택되었다고는 하나, 이 사업이 제대로 실행되기 위해서는 기본적으로 재개발-재건축 등의 물리적 정비사업이 원활히 추진되고 활성화 되어져야 할 것이다. 국가재원과 연동하여 고려할 때 이러한 도시재생사업이 원활히 추진되기 위해서는 민간의 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 방안을 검토하여야 할 것이다.⁸⁴⁾

(4) 지방자치단체 중심의 주민 참여형 도시재생 체계 구축

지방자치단체 주도하에 주민 참여형 도시재생 체계를 구축할 필요가 있다.⁸⁵⁾ 원칙적으로 택지개발은 지방자치단체가 주도하는 방식으로 전환하고 환수된 개발이익은 저소득층을 위한 공공주택의 건설재원으로 활용하고 대단위로 진행되어져 오던 도시개발 사업을 소규모 개발로 전환, 이 과정에 주민·전문가·공무원 등을 참여시켜 이들이 원하는 방식으로 진행하는 주민 참여형 도시재생 체계를 구축하여야

84) 정주희, 도시재생사업의 실태와 향후과제, 한국부동산연구원, 2013., 91면

85) 최현선 외1인, 커뮤니티 개발에 기반한 도시재생정책, 한국정책학회 하계학술대회 자료집, 2012., 402면 ~ 404면 참조

할 것이다. 도시재생은 건강한 민주적 도시사회를 이끄는 도시개발수단으로써 도시의 물리·환경적 재생만이 아니라 도시의 경제·사회·문화적 재생을 위한 사업이기에 이의 추진에 있어서는 사업 참여자간 거버넌스에 근거할 때 가장 효율적일 것이기 때문이다.⁸⁶⁾

(5) 도시재생을 통한 주택공개념의 전개

주택문제는 대지로서의 토지문제와 결부해서 생각해 볼 때 토지공개념의 공공적이 요소는 주택의 경우에도 일정부분 적용될 여지가 있다는 점에서 주택공개념이 도입되어 주택에 공공성이 접목되어야 할 것이다.⁸⁷⁾ 이를 통하여 도시의 최하위층 주민에게 보다 저렴한 임대주택을 제공할 수 있을 것이다.

(6) 친환경-문화적 도시재생 추진의 확립

우리를 둘러싸고 있는 사회, 경제, 문화적 여건의 급속한 변화 속에서 우리가 당면한 도시문제를 해결하고 미래의 바람직한 도시환경을 조성하기 위한 노력이 보다 체계적으로 확립되어야 할 것이다. 도심부는 시간이 지남에 따라 자연스럽게 쇠퇴하게 되어 도심부의 공동화 현상을 초래하였고 도시자체의 변화를 가져오는 것이 힘들게 되어 신도시 건설에 매진하게 된 것이라 사료된다.⁸⁸⁾ 주변 환경에 적응하고 이를 개선·유지함이 우리의 고유한 전통적 가치임을 고려할 때

86) 안재섭, 도시재생의 지속가능성에 관한 연구, 한국지리학회지 제21권 제3호, 2011, 129면 참조; 배웅규 외 6인, 도시재생사업의 현황과 과제, 대한국토-도시계획학회 도시정보 343, 2008., 19면

87) 김현준 외1인, 주택행정법의 공공성, 토지공법연구 제44집, 2009.5., 142면.; 정극원, 정부의 2011년 상반기 주택정책의 법적 검토, 토지공법연구 제54집, 2011.8., 109면 ~ 110면.

88) 양윤재, 신도시 건설보다 도시재생이 지속가능 해법, 도시문제, 2012. 5., 34면 ~ 37면 참조

도시재생은 친환경에 적합하고 지속 가능한 도시개발사업의 중요 수단이 될 것이다.

아울러 산업화로 인한 물질주의의 만연에 따른 현대 피로사회의 구성원으로서 도시인이 가지는 정신적 폐해에 대한 치유 수단으로써도 전통과 문화적 가치가 있는 공간과 전통시장, 마을회관, 자연자원 등을 지속적으로 보조·확대하여야 할 것이다.⁸⁹⁾

89) 전경숙, 광주광역시의 도시재생과 지속가능한 도시성장방안, 한국도시지리학회지 제14권 제3호, 2011., 8면.- 광주광역시의 경우 목포항 개항이후 광주에서 서양 선교사 등 외국인이 유입되기 시작하면서 종교와 관련된 여러 활동을 중심으로 종료를 주제로 한 역사문화발굴과 함께 새로운 역사문화 발굴에도 적극적으로 참여하고 있다고 한다.; 정철현 외1인, 도시재생을 통한 창조도시 구현방안 연구, 지방정부연구 제16권 제3호, 2012. 가을, 347면.- 부산에서는 구도심의 문화거리 활용을 중심으로 도시재생을 통한 창조도시 구현방안을 모색하고 있다고 한다.

참 고 문 헌

- 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안(연구용역), 2011.,8면 이하
- 경기개발연구원, 주택공급정책 패러다임의 전환 가능성, 2008.8., 11면
- 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토 연구원 연구보고서」, 국토연구원, 2003
- 국토교통부 외 2개기관, 지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구, 2010., 38면
- 국토교통통계누리- <http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do>
- 김민철, 도시및주거환경정비법 시행령 및 시행규칙 주요 개정내용, 국토 371호, 2012., 76면
- 김상문, 도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행방안, 국토 258호, 2003., 102면
- 김영 외 2인, 지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기반에 관한 연구, 한국주거환경학회지 주거환경 제5권 제2호, 2007., 6면~7면
- 김영, 이준호, 김홍수, 우리나라 도시재생사업의 유형 및 시범사업 추진과정 분석, 주거지환경학회 춘계학술대회 2011., 19면~21면
- 김용웅, 도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제, 국토연구원, 국토 208.,150면
- 김찬호, 정원일, 도시 및 주거환경정비법 제정에 따른 정비구역 중 세분화 설정에 관한 연구, 대한국토학회 국토계획 제38권 제3호, 2003., 117면
- 김현준 외 1인, 주택행정법의 공공성, 토지공법연구 제44집, 2009.5., 142면.

참고문헌

- 김혜천, 한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구, 도시행정학보 제26집 제3호, 2013.,11면
- 도시재생사업단, 대도시 쇠퇴지역 재생전략 개발, 2010, 142면
- 도시재생사업단, 도시재생 정책방향, 2009.,30면
- 도시재생사업단, 일본의 도시재생, 2007., 3면.
- 도시재생사업단, 지방도시 재생 정책방향과 추진계획 연구, 2010., 23면
- 도시재생사업단홈페이지, <http://www.kourc.or.kr/tb/jsp/intro/intro03.jsp?lCnt=m1&mCnt=m3>.
- 박규환, 도시서민 주거재생 공공지원을 위한 특별법 제정방향, 한국토직공법학회-부산발전연구회 공동주최 제75회 학술대회 자료집, 2011. 64면
- 배용규 외 11인, 도시 및 주거환경정비법 개정에 따른 새로운 정비사업 등의 도입과 과제, 대한국토-도시계획학회 도시정보 366, 2012., 5면
- 배용규 외 6인, 도시재생사업의 현황과 과제, 대한국토-도시계획학회 도시정보 343, 2008., 19면
- 서병수, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안(서병수의원 대표발의) 검토보고서, 2012., 37면~40면
- 서울대학교 산학협력단, 도시쇠퇴 실태조사 및 해외도시재생 시스템 조사분석, 4차년도 연구요약 보고서, 2010., 8면~10면.
- 송기백, 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구, 대한건축학회 계획계 26(1), 2010., 313면
- 안재섭, 도시재생의 지속가능성에 관한 연구, 한국지리학회지 제21권 제3호, 2011, 129면

- 양윤재, 신도시 건설보다 도시재생이 지속가능 해법, 도시문제, 2012. 5., 34면~37면
- 양재섭, 도시재생정책의 국제비교연구, 서울연구원, 2006, 104면
- 유재윤, 새정부의 도시재생 정책과제, 국토정책 Brief, 2013. 2. 15면
- 윤혜정, 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 한계와 문제점에 관하 연구, 주거환경 제9권 제1호 2010., 169면 ~ 172면
- 이삼수, 일본도시재생사업에서 지역의 관리·운영체계에 관한 연구, 서울도시연구 제8권 제2호, 2007., 24면
- 이승주, 이정형, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제정에 따른 서울시 뉴타운사업의 발전방안 연구, 정책연구보고서 2006., 10면
- 이주형, 서의권, 공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할, 국토연구원 국토연구, 2009.6., 157면
- 이희정, “도시재생을 통한 지방중소도시 경쟁력 제고방안: 기존도시와 신시가지의 균형발전 모색”, 토지연구 제18권 통권 제76호, 2006, 41면
- 전경숙, 광주광역시의 도시재생과 지속가능한 도시성장방안, 한국도시지리학회지 제14권 제3호, 2011., 8면
- 전상익, 도시재정비 촉진을 위한 특별법을 활용한 도시재생 방안, 국토 305호 2007., 58면
- 정재희, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제정의 의의와 경남의 지역과제, 경남정책 Brif 2013-17, 2013, 5면
- 정주희, 도시재생사업의 실태와 향후과제, 한국부동산연구원, 2013., 91면

참 고 문 헌

조명래, “지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성, 국토 통권 305호, 2007, 6면

최현선 외1인, 커뮤니티 개발에 기반한 도시재생정책, 한국정책학회 하계학술대회 자료집, 2012., 402면 ~ 404면

한국건설교통기술평가원, 도시재생 사업단 사전기획(최종보고서), 2006., 137면