
통합적 도시관리 체계마련을 통한 ‘도시재생 뉴딜사업’ 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

강문수



통합적 도시관리 체계마련을 통한 ‘도시재생 뉴딜사업’ 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

A Study on the Improvement of Legislation for Higher Efficiency in “Urban Renewal New Deal Projects” through the Establishment of the Integrated Urban Management System

연구책임자 : 강문수(한국법제연구원 선임연구위원)
Kang, Mun-Soo

2018. 10. 31.

연 구 진

연구책임 강문수 선임연구위원

심의위원 김성배 국민대학교 교수

정명운 한국법제연구원 선임연구위원

현준원 한국법제연구원 연구위원

박세훈 한국법제연구원 부연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정과 성과

- 1970년대 이후 지속적으로 전개되어져 온 대규모 면적 개발중심의 도시개발에 따른 토지이용 상의 문제점을 시민이 참여하고 주도하는 지속가능한 도시개발방식을 통하여 개선하고자 함을 목적으로 2013년, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정
- 동법 제2조제1항제1호에서는 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 것”으로 정의 및 경제기반형내지 근린재생형으로 그 사업유형을 구분하여 추진·진행
- 도시재생사업은 과거 전국도시 65%에 이르는 도시 쇠퇴화에 대한 새로운 개선책으로 자리매김함은 물론, 건설교통 R&D 부분에 있어 건설기술수준 G-7달성, SOC건설투자비 10%절감, 물류비-교통혼잡비, 교통사고비용 10% 절감, 국가재해비용 10%감소 및 해외시장점유율 10% 달성 등 우리나라 도시정책에 큰 기여

▶ 도시재생 뉴딜사업 대두 및 법제적 대응 필요성

- 2017년 5월, 문재인 정부는 “신도시 중심 개발의 문제점을 극복하고 구도심과 노후주거지를 활성화하기 위한 정책 사업으로서 매크로한 공간단위인 도시의 도심지역과 저층 노후주거지, 노후산업단지, 역세권, 지방 중소도시와 농어촌지역 등을 포괄하고,
- 마이크로하게는 주거 공간 개선뿐만 아니라 혁신 공간, 문화 공간, 업무 공간 및 상업 공간 등을 재생하고 활성화하는 사업”으로써의 소위 “도시재생 뉴딜사업”의 추진을 천명- 진행
- 이는 국가적 정책 사업으로써 기존 도시재생 사업의 법제도적 틀에 근거하여 추진되어진다는 성격에 따라 종래 이에서 나타난 문제점 등이 반복되어 나타날 수 있으며 이러한 우려는 향후 제도 정착화를 저해하는 요인으로 작용할 것으로 우려
- 때문에 기존 도시재생사업에서 발생한 인구감소에 따른 도심 쇠퇴화 가속, 혁신도시, 스마트시티 등 도시 공간 활용에 대한 정부정책 구현과의 연계성 부족, 도시재생사업 수행방식의 요체라 할 수 있는 민관협력 활용 미흡, 특히 법제적 관점에 있어 관련 법률들 간 체계적 관계정립 및 상호연계 미흡 등 문제점 등에 대한 명확한 인식에 근거,
- 도시재생 뉴딜사업의 효율성 제고를 위하여 최근 논의되고 있는, ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안은 강하게 요구되어지는 사항

II. 주요 내용

▶ 도시재생, 도시재생 뉴딜사업의 전개 및 법제적 문제점 검토

- 종래 도시공간에 대한 개발 및 이용체계로서의 도시재생사업의 전개 와 현황을 우선적으로 검토하고 제도 운영과정에서 발생한 제반적 문제점에 대한 평가와 전망을 함으로써 본 연구를 위한 기반을 마련
- 2017년, 5월 정부정책 발표에 따라 최근 등장한 도시재생 뉴딜사업의 개념과 종래 도시재생사업과의 정책적 차이점을 검토함은 물론, 종래 도시재생사업의 전개에서 나타난 법제적 문제점에 대한 분석에 근거, 향후 도시재생 뉴딜사업의 실효성 제고를 위한 법제적 전망과 개선에 대한 의견을 제시

▶ 주요국가의 도시재생사업 조사-분석

- 미국, 일본, 독일, 영국을 주요 조사대상으로 선정, 주로 1950년대 제2차 세계대전 이후 각국의 도시공간 복원, 개발과 이용에 관한 시기별 특성과 관련 주요정책을 수집-검토하여 그 시사점을 도출

▶ 통합적 도시관리체계 마련의 필요성 인식 및 관련 법제 간 계획체계정립

- 본 연구에서의 ‘통합적 도시관리체계’란 도시재생사업의 전개, 즉 사업의 계획수립-추진체계-재정 등 주요 단계에 있어, 사업추진을 보당 효율적이며 도시재생사업이 추구한 본연의 목적에 상응토록하기 위한 일련의 종합적-총괄적 도시관리체계로 이해

- 이러한 도시관리체계 마련의 필요성은 기존 도시재생사업에서 발생하고 있는 각 단계별 문제점 인식에서 기인, 각 단계의 운용상 나타난 문제점의 성격 상 일회적·획일적 도시관리체계의 마련은 다소 무리일 지라도, 관련 법제 간 계획의 위계정립과 상호 관계의 명확화는 절실히 요구
- 이는 도시재생사업이 갖는 특성을 반영하고 추진하기 위한 도시재생관련 계획체계와 관련 법제상 위계정립은 선결적 과제. 이러한 인식은 도시재생법의 법체계 및 법적위상 정립에 직결되는 사항이며, 또한 도시재생 뉴딜사업에서 새로이 요청되고 있는 도시재생활성화 지역 내 특구제도 도입 및 도시재생사업 인정제도 도입의 필요성과 향후 전개를 위한 본질적 요소로 작용하기 때문.

▶ 도시재생뉴딜사업 효율성 제고를 위한 법제 정비방안

- 도시재생뉴딜사업의 효율성제고를 위한 법제 정비방안으로서 크게 도시재생 활성화를 위한 지원에 관한 특별법의 법체계적 성격 명확화와 세부 규정안으로써의 ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안을 제시

Ⅲ. 기대효과

- 우리나라 도시개발사업 패러다임 변환의 궁극적 종착점이라 할 수 있는 콤팩트 시티 구축을 위한 규범적 작용기제로서의 기능은 물론 문재인 정부의 국정수행 정착기(2019년 ~ 2020년)로 설정하고 있는 기간에 상응, 도시재생 뉴딜사업의 정착 및 효율성 제고를 위한 선제적 준거 틀로써 활용되어 질 것으로 기대

▶ 주제어 : 도시재생, 도시재생뉴딜, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시계획, 콤팩트 시티

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Establishment and achievements of the Special Act on Urban Regeneration and Support in 2013

- The Special Act on Urban Regeneration and Support was enacted in 2013 in order to improve problems related to land use caused by urban development projects focusing on large-scale area development, which has been continuously carried out since the 1970's, through sustainable urban development methods participated in and led by citizens.
- Article 2 (1) 1 of the said act defines urban regeneration as “economic, social, physical and environmental revitalization of cities that are deteriorating due to the population decline, changes in industrial structure, the indiscriminate expansion of cities, and the aging residential environment by reinforcing regional capacity, introducing and creating new functions and using local resources,” divides the types of projects into economic-based or neighborhood-regenerating types and conducts them.

- Urban regeneration business has become a new improvement measure for urban deterioration that affected the 65% of all cities nationwide in the past, as well as made great contributions to Korea's urban policies, for example, by ranking 7th in the construction technology level in terms of construction and traffic research and development sector; reducing investments in infrastructure construction by 10%; cutting distribution, traffic congestion and car accident expenses by 10%; decreasing national disaster expenses by 10%; and achieving a 10% overseas market share.

▶ The emergence of the Urban Renewal New Deal Project and the necessity of legal actions

- In May 2017, the Moon Jae-in administration declared to conduct the “Urban Renewal New Deal Project” as a policy project to overcome the problems in the new town-oriented development and to revitalize the old downtown and residential areas to include macro space units of the municipal urban areas, low-rise old residential areas, old industrial complexes, subway station spheres, local small cities and rural areas;
- and as a project from a micro-perspective to regenerate and revitalize innovation, cultural, business and commercial spaces as well as to improve residential space.
- Since this is a nationwide policy project, which is carried out based on the legal institutional framework of existing urban regeneration projects, such nature of the project may result in repetition of problems that have appeared in previous projects hinder related systems from being put in place.

- Based on full understanding of problems such as the rapid deterioration of cities' downtowns caused by the decrease in population, lack of connections in the implementation of government policies on the use of urban spaces such as innovative and smart cities, insufficient use of public and private cooperation, which is the key to the completion of the urban regeneration projects, and in particular, the insufficient systematic relations establishment and mutual contacts among related laws from the perspective of legislation,
- It is strongly required to legalize regulations on 1) the establishment of the special zones for urban renewal, 2) the introduction of the urban renewal project approval system, 3) the improvement of the urban regeneration planning system, and 4) enhancement of the standard for designating revitalization areas, in order to improve the efficiency of the Urban Renewal New Deal project.

II. Major Content

- ▶ Urban regeneration, the development of the Urban Renewal New Deal Project and the review of legal problems
 - The foundation for this research is laid by preferentially reviewing the development and the current state of urban renewal projects as the system to develop and use existing urban spaces and assessing and forecasting problems caused in the process of operating the system.

- This study explores differences in policies between the Urban Renewal New Deal Project, which has recently emerged with the government's announcement in May 2017, and the existing urban regeneration projects, as well as suggesting opinions on the legal prospect and improvements to enhance the effectiveness of the future Urban Renewal New Deal Project based on analysis of legal problems that have arisen in the process of conducting existing urban regeneration projects.

- ▶ Survey and analysis of major countries' urban renewal projects
 - This study draws implications by selecting the United States, Japan, Germany and the United Kingdom as major countries for survey and collecting and examining the time-periodic characteristics and major policies related to urban space restoration, development and use of those countries, primarily in the 1950s, after the World War II.

- ▶ Recognizing the necessity of the creation of a comprehensive urban management system and establishing a planning system between related laws
 - The “integrated urban management system” in this study refers to the development of urban renewal projects, which in other words can be understood as a comprehensive urban management system to answer the very purpose of urban projects and conduct the projects more efficiently in the major stages of projects including planning, conducting and financing.

- The necessity of establishing such a urban management system is based on the recognition of problems at each stage of existing urban regeneration projects. Therefore, this study preferentially draws improvement measures based on strong requests for establishing hierarchy among related laws and clarifying their mutual relations, though it may be difficult to create a comprehensive urban management system due to the nature of operational problems appearing at each stage of those projects.

- ▶ **Ways of revising legislation to improve the efficiency of the Urban Regeneration New Deal Project**
 - This study suggests ways of revising legislation to enhance the efficiency of the Urban Regeneration New Deal Project: in large, the clarification of the legal nature of the special law on support for the urban regeneration; and detailed regulations including 1) the establishment of the special zones for urban renewal, 2) the introduction of the urban renewal project approval system, 3) the improvement of the urban regeneration planning system, and 4) enhancement of the standard for designating revitalization areas.

III. Expected Effects

- The study result is expected to act as a normative mechanism for the construction of a compact city, which is the ultimate goal of the paradigm shift in Korea's urban development projects, as well as to be used as a preemptive frame of reference for putting the Urban Renewal New Deal Project in place and enhancing its efficiency during the period (2019-2020) set by the Moon administration as the period for the stabilization of state affairs performance.

▶ **Key Words** : urban regeneration, Urban Renewal New Deal, Special Act on Urban Regeneration and Support, urban planning, compact city

목차

통합적 도시관리 체계마련을 통한 '도시재생 뉴딜사업' 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 19

제1절 연구의 필요성 및 목적	21
제2절 연구의 범위 및 방법	23
I. 연구의 범위	23
II. 연구의 방법 및 추진체계	24

제2장 도시재생, 도시재생 뉴딜사업의 전개 / 29

제1절 도시재생	31
I. 개념 및 정책적 변화	31
II. 도시재생사업의 전개와 현황	34
III. 도시재생사업의 성과	36
제2절 도시재생 뉴딜사업	38
I. 도시재생 뉴딜사업 대두요인	38
II. 도시재생 뉴딜사업 유형 및 자원	39
III. 도시재생 뉴딜 로드맵	40
IV. 공공기관 제안형의 도입	43
제3절 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업 차이점 인식	44
제4절 도시재생 관련법제	45
I. 도시재생 관련 법제 검토	45
II. 도시재생법	52

제3장 주요국가의 도시재생 사업 / 71

제1절 미 국	73
I. 연 혁	73
II. 주요경향	76
제2절 일 본	79
I. 연 혁	79
II. 주요경향	81
제3절 독 일	82
I. 연 혁	82
II. 주요경향	83
제4절 영 국	86
I. 연 혁	86
II. 주요경향	88
제5절 시사점	89

제4장 통합적 도시관리체계 마련의 필요성과 전개 / 95

제1절 관련 법제도 운영실태와 문제점	97
제2절 분야별 현황과 문제점	100
I. 계획수립	100
II. 조직의 설치 및 운영 부문	105
III. 예산재정부문	109
제3절 통합적 도시관리체계 요체로서의 도시재생 계획체계 정립	109

목차

통합적 도시관리 체계마련을 통한 '도시재생 뉴딜사업' 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

korea legislation research institute

제5장 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 정비방안 / 111

제1절 도시재생지원법의 법체계적 지위와 관련 법률 간 체계성 확보	114
제2절 도시재생 뉴딜사업 전개에 따른 법제 정비 요구	118
I. 도시재생 특별구역 신설	118
II. 도시재생 인정제도 도입	122
III. 도시재생 계획체계 개선	124
IV. 활성화지역 유형재편 및 지정기준 개선	128
참고문헌	133

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

도시재생이란 ‘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 것’을 의미한다(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조제1항제1호). 이는 1970년대 이후 지속적으로 전개되어져 온 대규모 면적 개발중심의 도시개발에 따른 토지이용 상의 문제점을 시민이 참여하고 주도하는 지속가능한 도시개발방식을 통하여 개선하고자 함에 그 정책적 함의를 가지고 있는 것이다. 이러한 정책적 함의는 입법화 전개에 있어 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정에 근거, 경제기반형내지 근린재생형으로 그 사업유형을 구분하여 추진·진행되어져 온 바 있다.

도시재생사업은 과거 전국도시 65%에 이르는 도시 쇠퇴화에 대한 새로운 개선책으로 자리매김하고자 부단한 노력을 전개해 온 바 있으며, 괄목할 만한 성과를 낳은 바 있다. 그러나 이러한 사업추진과정에 있어 ① 도시외부공간에 대한 대규모 면적 개발방식의 활용과 도시재생사업 병행으로 인한 도심 쇠퇴화 가속, ② 혁신도시, 스마트시티(U-City) 등 도시 공간 활용에 대한 정부정책과의 연계성 부족, ③ 도시재생사업 수행방식의 요체라 할 수 있는 민관협력 활용상 발생한 문제점, ④ 특히 법제적 관점에 있어 관련 법률들 간 체계적 관계정립 및 상호연계가 미흡, 사업의 추진·진행 시 능동적으로 대처하지 못하고 있다는 평가 등은 여전히 나타나고 있는 실정이다.

2017년 5월, 문재인 정부는 소위 “도시재생 뉴딜사업”의 추진을 천명·진행하고 있으며, 과거의 도시재생사업과는 달리 소규모의 도시 공간 활용에 대한 관심과 무엇보다도 도심쇠퇴라고 하는 당면과제에 대한 효과적 대응방안으로써 접근하고 있다.

다만 도시재생뉴딜사업은, “지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시”라는 비전아래 주거복지확충, 도시경쟁력 회복, 사회통합, 일자리창출을 세부목표로 설정, 2018년 시범사업을 시작으로 전개되어진다고는 하나, 이는 국가적 정책 사업으로서 기존 도시재생 사업의 법제도적 틀에 근거하여 추진되어진다는 성격에 따라 종래 이에서 나타난 문제점 등이 반복되어 나타날 수 있으며 이러한 우려는 향후 제도 정착화를 저해하는 요인으로 작용할 것으로 우려되어지는 바 있다.

때문에 기존 도시재생사업에서 발생한 제반적 문제점 등에 대한 명확한 인식에 따른 관련법제에 관한 구체적인 정비방안과 도시재생 뉴딜사업의 효율성 제고를 위하여 최근 논의되고 있는, ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안은 강하게 요구되어지는 사항이라 하겠다.

이와 같은 구체화된 법제개선 방안의 도출은, 우리나라 도시개발사업 패러다임 변환의 궁극적 종착점이라 할 수 있는 콤팩트 시티 구축을 위한 규범적 작용기제로서의 기능은 물론 문재인 정부의 국정수행 정창기(2019년 ~ 2020년)로 설정하고 있는 기간에 상응, 도시재생 뉴딜사업의 정착 및 효율성 제고를 위한 선제적 준거 틀으로써 활용되어 질 것으로 기대된다.

때문에 본 연구는 실무 운영적 관점에서 지속적으로 전개된 현 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 관련 법령의 체계화 및 실무에서 요청되는 제도적 개선요구에 대한 규정마련을 통한 현 정부의 ‘도시재생 뉴딜사업’의 효율적 추진 기반 마련에 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위

(1) 시간적 범위

- 우리나라에서 도시개발사업이 본격적으로 추진된 1975년부터 도시개발정책의 패러다임이 변화된 2000년대, 그리고 도시재생사업의 본격 추진시기인 2010년대를 구분하여 시기별 특성과 주요내용 검토
- 외국의 경우 도시개발에 관한 본격적 법제도가 논의-진행된 1960년대부터 현재까지의 관련 법제도를 조사-분석

(2) 공간적 범위

- 우리나라에서 도시개발사업이 진행되고 있는 사업별 주요 지역과 도시재생 뉴딜사업의 시범사업으로 선정, 추진되고 있는 68개 지역을 설정하여 관련 연구성과물 수집-분석
- 외국의 경우 도시재생사업의 성공적 사례로 평가되는 국가별 대표지역을 설정, 이에 대한 연구성과물을 종합- 시사점 도출

(3) 내용적 범위

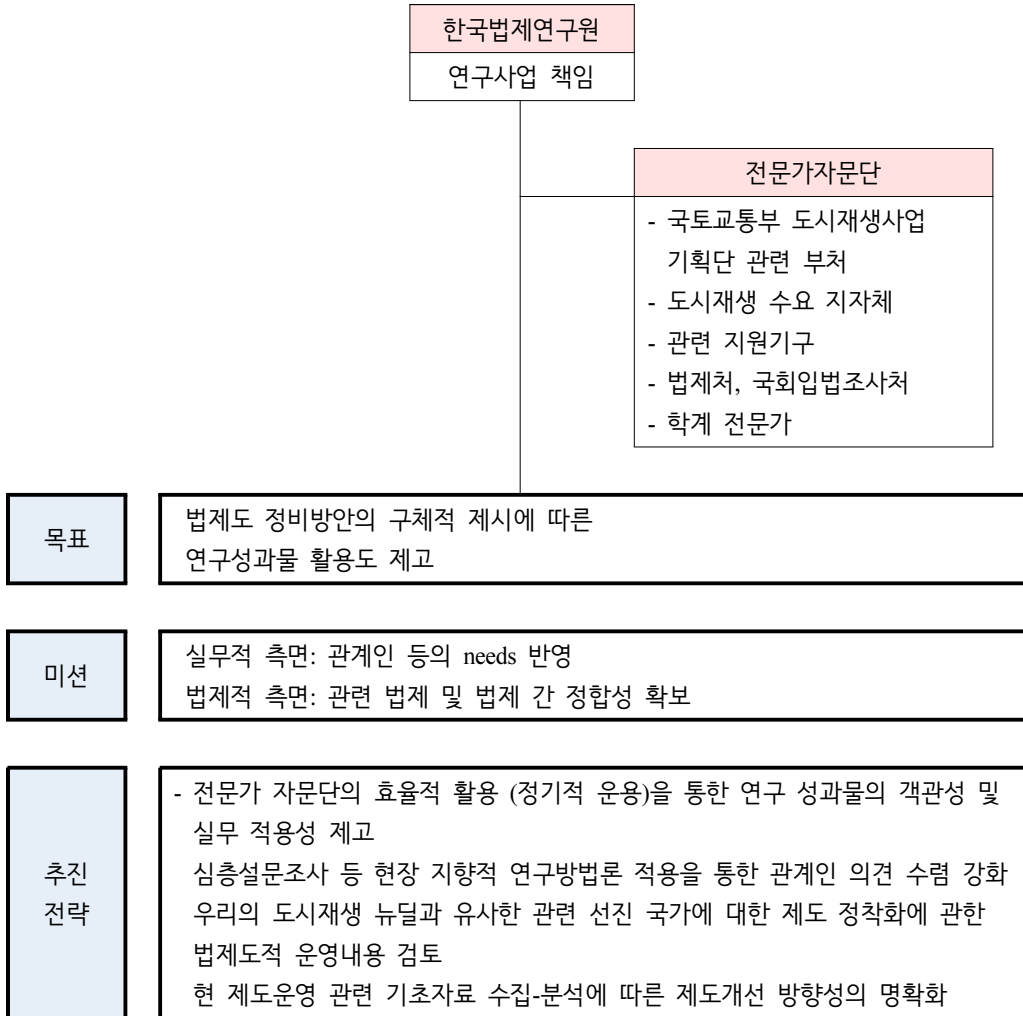
- 도시재생의 개념과 이에 근거한 현행 우리나라 도시재생사업 전개상황을 검토
- 도시재생사업 전개에서 나타난 법제적 문제점에 대한 정비방안으로서의 현행 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 입법체계적 검토와 규정내용상 개정방안을 제시
- 도시재생 뉴딜사업의 효율적 운용을 위한 ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안 도출

II. 연구의 방법 및 추진체계

(1) 연구방법론 적용

문헌연구
국·내외 도시재생사업 관련 연구성과물 및 관련 법제 문헌 수집·조사·분석
비교방법론적 연구방법론 적용
독일, 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 도시재생사업에 관한 선진적 법제를 보유한 주요국가에 대한 관련 문헌 수집 및 전문가 활용을 통한 실증적 조사연구 수행
입법정책적 연구방법론 적용
종래 도시재생사업 관련 선행연구의 경우에서와 같은 단편적 제도개선방안에 대한 논의에서 탈피, 제도 추진 실효성 제고를 위한 관련 법령의 구체적 개정안 제시를 목적으로 하는 입법정책적 연구 수행
학계적 통합연구방법론 적용
법제도와 더불어 관련 제도의 운용실태에 대한 조사-검토 연구를 위해서는 도시계획학·행정학 등 관련 분야와의 협력이 요청되는 바, 연구수행과정에서 관련 분야의 전문가와 적극적 협력을 통한 연구의 객관성·전문성 확보
현장지향적 연구방법론 적용
현행 도시재생사업 정책수립에 있어 실질적으로 참여하는 관계인의 의견청취는 물론 입법정책에 직접 관여하는 법제처 법제관, 국토해양부의 관련 공무원 등 정책담당자와의 유기적인 협력을 통한 연구 성과의 현실적합성을 확보

(2) 연구추진체계



※ 전문가 자문단 구성은, 책임연구기관 및 연구사업 책임자 및 관계자, 관련 실무 전문가로 구성되며, 연구기간 내 상시적 정기회(월 1회)를 원칙으로 하되, 중요 논의 사항 발생 시 수시로 회의를 개최토록 함.

(3) 전문가자문단 운영

일시/ 장소	주제 및 참석자	주요내용
3월 30일, 12:00 ~ 20:00 삼경교육센터 4층 회의실	<p>연구사업 특성 및 법제 주요 쟁점 검토 <전문가자문회의></p> <p>김남철 (연세대, 교수), 김승중 (국토연구원, 센터장) 김예성 (국회입법조사처, 조사관), 오주연 (한국산업기술평가관리원, 변호사), 이왕건 (국토연구원, 연구위원), 이영은 (LH 토지주택연구원, 센터장), 정동길 (바른보상파트너(주), 전문위원), 최종진 (법제처, 법제관), 허강무 (전북대, 교수), 고문현 (숭실대, 교수), 길준규 (아주대, 교수), 김광수 (서강대, 교수), 김중권 (중앙대, 교수), 김해룡 (한국외대, 교수), 문상덕 (서울시립대, 교수), 박균성 (경희대, 교수), 신봉기 (경북대, 교수), 최용전 (대진대, 교수), 한상훈 (중원대, 교수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -연구사업전개방향 설정관련 전문가 의견 수렴 -현행 도시재생법의 입법과정과 실무상 적용 한계와 개선방향 -도시재생뉴딜사업 대두배경과 실효성제고를 위한 법제 전개 방향 -국토이용에 관한 계획법제 주요 내용 논의
5월 25일, 16:00 ~ 19:30 서울역 KTX 1 회의실	<p>도시재생 관련 법제의 주요내용과 문제점 <전문가자문회의></p> <p>길준규 (아주대, 교수), 김광수 (서강대, 교수), 김승중 (국토연구원, 토지연구센터장), 김해룡 (한국외대, 교수), 문상덕 (서울시립대, 교수), 박균성 (경희대, 교수), 신봉기 (경북대, 교수), 정동길 (바른보상파트너(주), 전문위원), 최용전 (대진대, 교수), 최종진 (법제처, 법제관), 한상훈 (중원대, 교수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -현행 도시재생관련 법제의 주요 내용과 적용 -도시재생법과 관련법제간 법체계성 검토 -통합적도시관리체계에 있어 계획법제의 중요성 부각
6월 21일, 14:00 ~ 19:30 서울역 KTX 1 회의실	<p>도시재생사업의 현황과 전망 및 관련 법제개선방안 전개 <전문가워크숍></p> <p>이영은 (LH 연구원, 선임연구위원), 서민호(국토연구원, 도시재생센터장), 최봉문(목원대, 도시계획학과 교수), 강기홍 (서울과학기술대, 교수), 김남철 (연세대, 교수), 길준규 (아주대, 교수), 김승중 (국토연구원, 토지연구센터장), 김예성 (국회입법조사처, 입법조사관), 정동길 (바른보상파트너(주), 전문위원), 최종진 (법제처, 법제관), 한상훈 (중원대, 교수), 허강무 (전북대, 교수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생사업의 성과와 전망 -도시재생뉴딜사업의 전개와 효율성제고방안 -도시재생뉴딜사업 활성화를 위한 법제개선방안 -주요발제내용에 대한 법제 개선을 위한 종합적 논의
6월 29일, 16:00 ~ 19:30 서울역 KTX 1 회의실	<p>도시재생 관련 법제 정비방안 검토 <전문가자문회의></p> <p>강기홍 (서울과학기술대, 교수), 길준규 (아주대, 교수), 김광수 (서강대, 교수), 김승중(국토연구원, 토지연구센터장), 김해룡(한국외대, 교수), 박균성(경희대, 교수), 정동길(바른보상파트너</p>	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생뉴딜사업 로드맵상 주요내용 검토 -특구, 인정제도 도입의 실무적 필요성과 법적적 한계 -계획법상 도시재생관련 계획의

일시/ 장소	주제 및 참석자	주요내용
	(주), 전문위원), 최용전(대진대, 교수), 최종진(법제처, 법제관) 한상훈 (중원대, 교수)	지위와 체계 검토
9월 19일, 10:00 ~ 13:30 연세 세브란스 빌딩 소회의실	<p>현행 도시재생정책과 법제화 방안 <전문가자문회의></p> <p>김지현 (한양사이버대, 교수), 배유진 (국토연구원 책임연구원), 장남중 (서울연구원, 연구위원), 최봉문 (목원대, 도시계획학과 교수), 최종진 (법제처, 법제관), 최철호 (청주대, 교수)</p>	<p>-도시재생뉴딜사업의 전개과정 상 특성</p> <p>-도시재생뉴딜사업의 실효성제고를 위한 법제화 방안 제시 및 제언</p>
9월 19일, 14:00 ~ 19:30 연세 세브란스 빌딩 소회의실	<p>주요국가의 도시재생 정책과 현황 <전문가워크숍></p> <p>박진석(경남대, 교수), 허주연(서울연구원, 부연구위원), 김준환 (한국디지털대, 교수), 길준규(아주대, 교수), 계인국 (사법정책연구원, 연구위원), 김광수 (서강대, 교수), 김예성 (국회입법조사처, 입법조사관), 박정은 (국토연구원, 연구위원), 오주연 (한국산업기술평가관리원, 변호사), 이영은 (LH 연구원, 선임연구위원), 정동길 (바른보상파트너(주), 전문위원), 최용전 (중부대, 교수), 한상훈 (중원대, 교수)</p>	<p>-커뮤니티 재생을 통한 영국의 도시재생</p> <p>-도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구</p> <p>-일본 도시재생정책의 구조와 사업 방식에 관한 고찰</p> <p>-독일의 도시재생에 대한 법적 고찰</p>
10월 19일, 15:00 ~ 19:30 삼경교육센터	<p>도시재생뉴딜사업 효율성 제고를 위한 도시재생법 정비방안 검토 <전문가자문회의></p> <p>계인국 (사법정책연구원, 연구위원), 길준규 (아주대, 교수), 김광수 (서강대, 교수), 김예성 (국회입법조사처, 입법조사관), 김준환 (한국디지털대, 교수), 양은영 (한국법제발전연구소, 연구원), 이순자 (고려대, 연구교수), 장남중 (서울연구원, 연구위원), 정동길 (바른보상(주), 전문위원), 한상훈 (중원대, 교수), 최용전 (대진대, 교수), 허강무 (전북대, 교수)</p>	<p>-도시재생정비방안 주요내용 검토 및 제언</p> <p>-도시재생뉴딜사업 로드맵에 따른 관련제도 법제화 주요내용 검토</p> <p>-연구보고서 주요내용과 체계, 향후 홍보 및 활용방안에 관한 제언</p>

제2장 도시재생, 도시재생 뉴딜사업의 전개

제1절 도시재생

제2절 도시재생 뉴딜사업

제3절 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업 차이점 인식

제4절 도시재생 관련법제

제2장

도시재생, 도시재생 뉴딜사업의 전개

제1절 도시재생

I. 개념 및 정책적 변화

(1) 개념

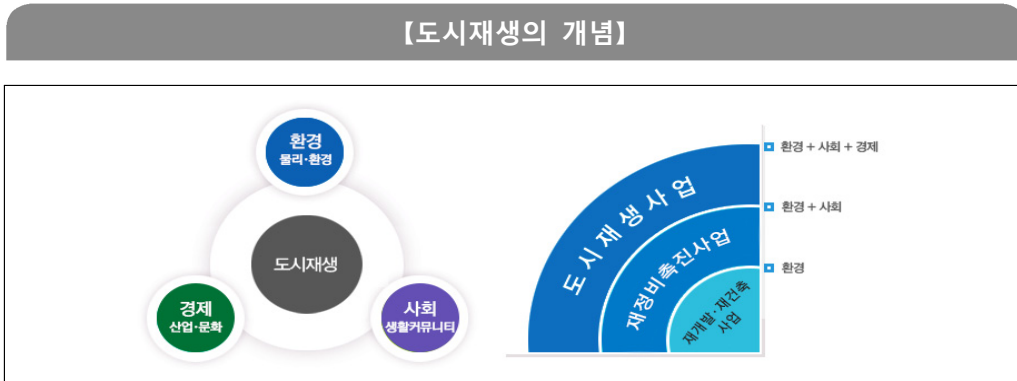
현행 관련 정부부처는 물론 학계에서도 도시재생에 관한 통일된 명확한 개념을 설정하고 있는 상황은 아닌 것으로 판단할 수 있을 것이다.¹⁾ 종래 도시재생이라는 개념적 요소에 대한 개념정립을 위한 많은 노력이 있어 왔다고는 하나, 개념적 요소로서의 도시재생이 갖는 특성에 따라 다양한 모습을 가진다 할 것이다.

먼저 재생이라고 하는 사전적 의미에 근거하여, “도시재생(urban regeneration)은 물리적·기능적으로 쇠퇴해진 구시가지가 기능회복을 통해 새로운 도시환경의 변화에 부응하여 활기 넘치는 도시로 변모해가는 것을 의미한다. 따라서 도시재생의 개념 속에는 노후화된 시설의 물리적 환경의 개선과 함께, 일자리 창출과 지역상권의 부활을 통한 경제회생, 그리고 지역 커뮤니티의 복원과 주민참여 활성화를 통한 도시 활력의 증진과 같은 종합적인 성격이 포함²⁾” 되는 것으로 이해하고자 한다.

1) “현대적 개념의 도시재생이론은 일반적인 도시이론과는 달리 제2차 세계대전 이후 구체화된 개념으로 포괄적이면서도 모호하다고 할 수 있다. 따라서 도시재생에 관한 체계적 이론은 현재 확립 중에 있다고 할 수 있다. 도시재생은 영국과 유럽에서 제2차세계대전 이후 산업쇠퇴에 대응하여 발전된 개념으로써 도시재개발을 포함하는 포괄적 개념이라고 할 수 있다.”- 강인호외 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학회 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3., 87면.

2) 김혜천, 한국적 도시재생의 개념과 유형, 도시행정학보 제26집 제3호, 2013., 6면.

현행 도시재생사업을 추진하는 실무적 관점에서는, “도시재생은 시간의 흐름에 따라 노후하고 쇠퇴한 지역을 다양한 관리체계 도입을 통해 주민과 함께 물리적 개선을 추구함과 동시에 환경적, 경제적, 사회문화적 부분까지 해당 지역을 종합적으로 활성화 하는 사업”³⁾ 이라고 설정하고 있다.



출처: 이왕건의, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원, 2017., 3면

도시재생에 관한 법적 개념으로서는 현행 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 “도시재생법”이라 한다) 제2조(정의) 제1항 1호에서,

“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 정의되어지고 있다.

(2) 도시재생 정책변화

도시재생에 관한 각 국의 정책은 2차 세계대전 이후 황폐화된 도심시가지의 재건에서 이후, 도시라는 해당지역 주민의 생활공간에 있어 삶의 질 및 인구감소, 경제침체 등의

3) 서울주택토지공사 홈페이지, <https://www.i-sh.co.kr/main/lay2/S1T234C1417/contents.do> 최종확인일, 2018.10.30

경제·사회 환경적 변화요인에 상응, 그 이용의 방식을 달리하여 온 것이다. 이러한 도시 재생에 관한 정책적 변화는 아래와 같이 도시화 하여 볼 수 있을 것이다.

【도시재생정책의 변천과정】

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalisation	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요 전략과 경향	· Master Plan에 의한 도시노후지역의 재건축, 교외 지역의 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 시행자와 이해 관계자	· 중앙과 지방정부, 민간개발업자와 도급업자	· 공공과 민간부문간의 균형과 조화를 이루는 방향으로 전환	· 민간부문 역할 강화, 지방정부의 탈중앙화	· 민간부문과 특별정부가 이 중심, 파트너십의 성장	· 파트너십이 지배적
공간적 차원	· 지방 및 해당부지 차원의 강조	· 지역차원의 활동 등장	· 초기에는 지역 및 지방차원, 후에 지방차원이 강조됨	· 80년대초 해당 부지차원 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 재정압박으로 인해 민간투자의 성장	· 선별적 공공자금을 받은 민간 부문이 주도적 역할	· 공공과 민간, 자발적 기금간의 균형이 중요
사회적 측면	· 주택 및 생활수준의 향상	· 사회복지 증진	· 커뮤니티 위주의 시책과 보다 많은 권한 부여	· 선별적인 국가지원하에 서의 커뮤니티 자활	· 커뮤니티 역할의 강조

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalisation	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
물리적 강조점	· 내부지역의 복원과 주변지역의 개발	· 기존 지역의 재건과 병행하여 1950년대의 시책유지	· 노후도시지역 의 재개발 확대	· 대규모 재개발 및 신개발, 대규모 개발프로젝트	· 1980년대보다 신중한 개발계획, 문화유산과 자원유지보전
환경적 접근	· 경관 및 일부 조경사업	· 선별적인 개선	· 일부 혁신적인 사업을 통한 환경개선	· 환경적 접근에 대한 관심증대	· 환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입

출처: 이왕건의 1인, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구, 국토연구원, 2009., 16면.

II. 도시재생사업의 전개와 현황

(1) 도시재생사업의 전개

도시재생사업은 그 개념적 논의에 있어 알 수 있는 바와 같이 도시개발사업의 종합적 형태로 이해되어 진다. 때문에 도시재생사업의 추진전개와 성과에 있어서는 도시재생사업이라는 용어가 실무상 본격적으로 적용되기 시작한 2010년 전후로 구분하여 고찰하는 것이 바람직 할 것이다.

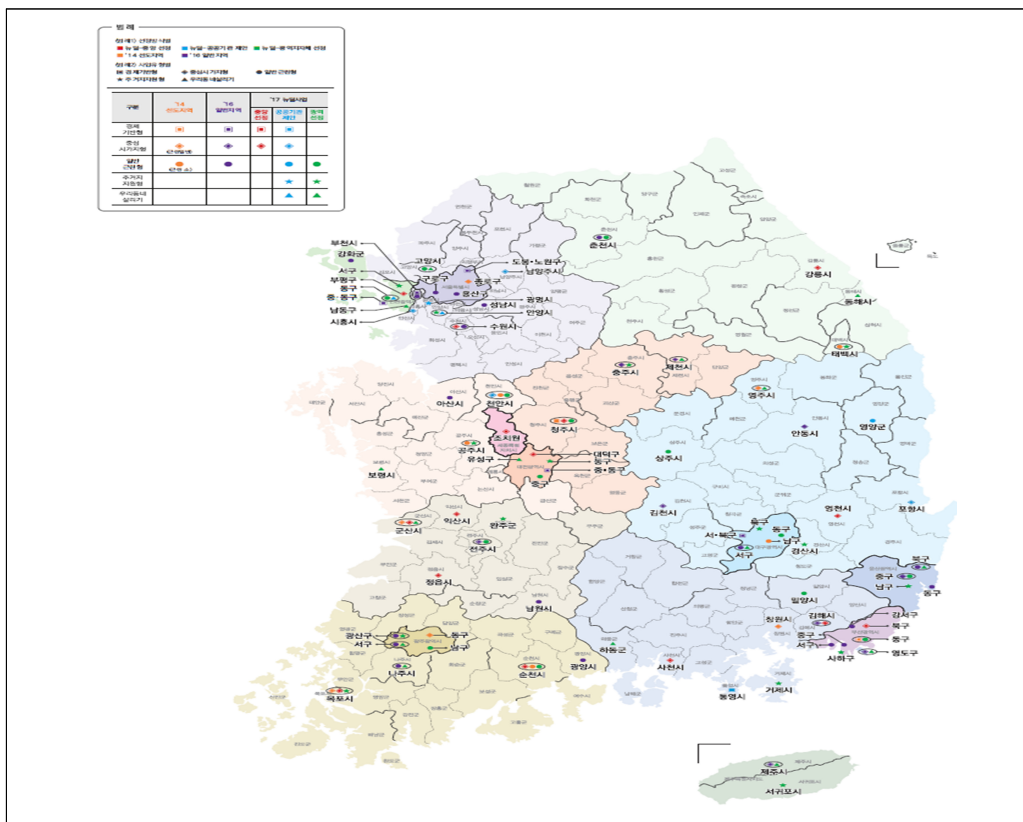
즉 2000년대 이전에는 도시 내의 혼잡 문제를 해소하고 주택난을 개선하기 위해 택지 개발촉진법, 도시개발법 등을 제정하여 외곽 개발을 진행하였고, 노후불량 주거 문제가 대두되면서 재개발, 재건축 사업으로 대규모 도시정비사업을 진행하였다.⁴⁾ 이를 통하여 낙후지역을 중심으로 한 대규모의 개발사업의 진행이 국가적 토지이용정책의 중심으로 자리매김 한 바 있다. 이러한 물리적 개발에 치중한 도시개발은 인구저성장, 국제적 경기 침체 등의 요인에 따른 도심쇠퇴라는 문제에 이르게 되었다 할 것이다.

4) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017., 요약 vii면.

2010년대 이후, 앞선 도시개발 정책이 갖는 문제점에 대응하는 과정에서 세계적 도시개발 추세로 자리매김 한 ‘도시재생’의 관념을 새로이 인식하게 되었다. 이는 종래의 물리적 환경의 개선에 치중한 정책전개에서 탈피, 도시라는 생활공간이 현대 사회적 환경에 부합하여 가져야 할 제반적 요소 (사회적·경제적·문화적 환경) 등을 함께 고려한 종합적·체계적 도시개발 필요성의 대두라 할 것이다. 이는 법제적으로는 2013년, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정을 의미하는 것이라 하겠다.

(2) 도시재생사업의 현황

【도시재생사업 현황(2014~2017)】



출처: 국토교통부 도시재생사업기획단, 도시재생사업 현황도, 2018.6., 5면.

1) 도시재생 선도사업 추진현황

“2014년 도시경제기반형 2곳(부산, 청주), 근린재생형 11곳(서울, 광주, 군산, 목포, 영주, 창원, 대구, 태백, 천안, 공주, 순천) 총 13곳이 지정되었다. 계획수립비와 사업비를 지원하여 조기성과를 가시화하고자 하였다. 사업의 유형과 지원규모에 따라 최소 5천만원~2억 원 계획수립비가 지원되었다. 또한 소규모 근린재생형 60억 원, 일반규모 근린재생형 100억 원, 경제기반형은 250억 원의 사업비가 국비에서 지원되고 지방비와 50:50 매칭 되었다.”⁵⁾

2) 일반지역

“지자체 여건에 맞는 장소 중심형 사업 추진을 위해 경제기반형 이외에 근린형을 중심시가지형과 일반형으로 분리하여 추진하였다는 특징이 있다. 2016년 도시경제기반형 5곳(서울, 대구, 인천, 대전, 부천), 중심시가지형 9곳(부산, 울산, 충주, 제천, 전주, 김천, 안동, 김해, 제주), 일반근린형 19곳(서울(2), 부산(3), 대구, 인천, 광주(2), 울산(2), 수원, 성남, 부천, 춘천 아산, 남원, 나주, 광양) 등 총 33곳이 일반지역으로 선정되었다.”⁶⁾

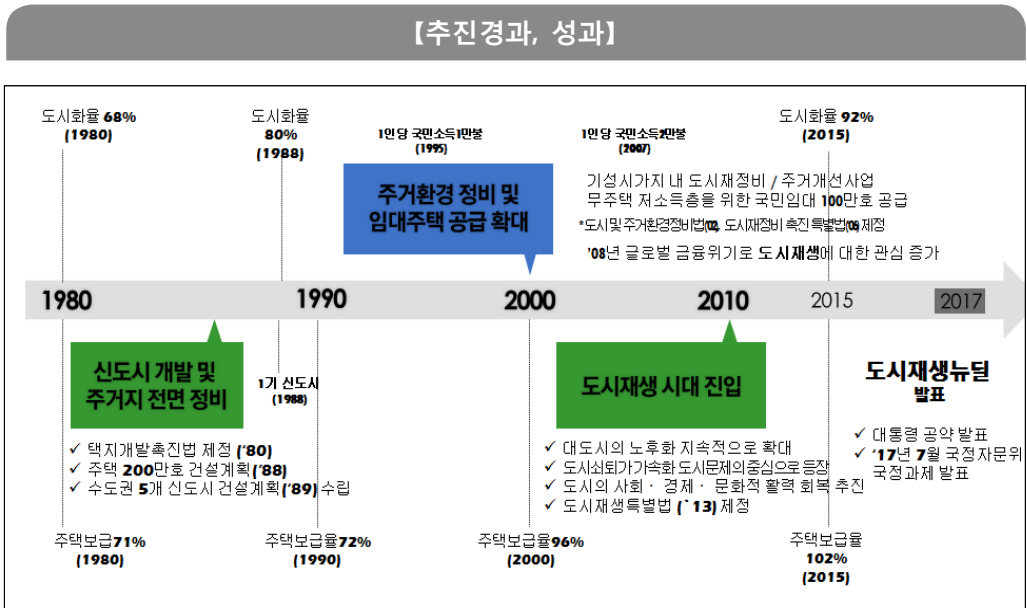
III. 도시재생사업의 성과

위에서 언급된 바와 같이 2010년대 이전 물리적 대규모 개발사업 방식에서 2010년대 이후, 도시라는 생활공간이 경험하게 된 새로운 환경변화와 기존 사업방식의 추진에서 노정된 문제점 등에 대한 개선으로써 도시재생사업은 새로운 도시개발의 정책적 함의로써 기능하게 되었다. 아울러 이를 구체화하기 위한 법제적 노력으로써 2013년 도시재생법의 제정과 이에 근거한 사업추진 노력은 우리나라의 도시개발사업은 물론 기존 토지이용방식과는 그 결을 달리하고자 한 새로운 전개과정으로서 의미하는 바 크다 할 것이다.

5) 이왕건의, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 52면.

6) 이왕건의, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 53면.

이러한 도시재생사업의 성과에 관하여서는 아래와 같은 도표로써 설명되어 질 수 있을 것이다.



출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 7면.

다만 위의 표를 통하여 알 수 있는 바와 같은 도시재생사업의 전개를 통한 성과에 있어 고려되어지는 사항은, 현재의 도시재생사업이 도입된 중요한 요인으로서의 대규모 물리적 개발방식에 대한 논의이다.

즉 도시재생사업에 있어 그 개발유형을 개발유형은 물리적 사업(H/W 사업)과 비 물리적 사업(S/W 사업), 물리적 사업과 비 물리적 사업을 동시에 추진하는 융합형 사업으로 분류하고⁷⁾ 이에 따른 관련 사업내용을 비교하여 볼 때, “도시재생사업은 기존의 물리적 환경정비 위주로 추진되어온 한계를 극복하기 위한 사업임에도 불구하고 여전히 물리적

7) 정광진의 2인, 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화계획(안)을 중심으로, 한국지역개발학회지 제28권 제2호, 한국지역개발학회, 2016.6., 26면.

사업에 집중하고 있는 것을 알 수 있다. 전체 사업 수 중 H/W사업이 51.8%를 차지하고 있으며 사업비의 경우에는 H/W사업비가 전체 사업비의 73.9%를 차지하고 있다. 재원유형과 재원투입방식에서도 모두 H/W사업이 높은 비율을 차지하고 있으며 경제기반형과 근린재생형 모두 사업수와 사업비에서 H/W사업이 높은 비율을 차지하고 있다⁸⁾라고 논증하고 있다.

제2절 도시재생 뉴딜사업

I. 도시재생 뉴딜사업 대두요인

2017년 5월 문재인 정부는 도시재생 뉴딜사업을 천명 한 바 있다. 이는 “신도시 중심 개발의 문제점을 극복하고 구도심과 노후주거지를 활성화하기 위한 정책 사업으로서 매 크로한 공간단위인 도시의 도심지역과 저층 노후주거지, 노후산업단지, 역세권, 지방 중소도시와 농어촌지역 등을 포괄하고, 마이크로하게는 주거 공간 개선뿐만 아니라 혁신 공간, 문화 공간, 업무 공간 및 상업 공간 등을 재생하고 활성화하는 사업⁹⁾”으로써의 정책적 특성을 갖는다.

즉 “인구와 경제력의 약 90%를 차지하는 도시지역의 사회-경제-물리적 쇠퇴가 갈수록 심각해지고 있다. 전국 3,500여개의 읍면동 중 13년에는 2,239곳이었던 쇠퇴지역은 16년에는 2,300곳 (약 66%)에 이르게 되었다¹⁰⁾”고 하는 현재의 도시지역을 구성하는 근본적 문제점에 대한 보다 적극적 대응방안으로서의 의미가 있다 할 것이다.

8) 정광진외 2인, 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화계획(안)을 중심으로, 한국지역개발학회지 제28권 제2호, 한국지역개발학회, 2016.6., 34면.

9) 한승욱, 신정부 도시재생 뉴딜정책과 부산시 대응방안, BDI 정책포커스 제323호, 2017.7., 4면.

10) 김이탁, 거점중심의 도시재생뉴딜, 도시정보 5월호(No. 434), 2018., 2면.

II. 도시재생 뉴딜사업 유형 및 재원

도시재생 뉴딜사업에서는 기존 경제기반형과 근린재생형(중심시가지형과 일반형)의 2개 사업유형을 우리동네살리기(소규모주거), 주거정비지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업)의 5개 유형으로 다양화하였다.¹¹⁾

【도시재생 뉴딜사업 5개 사업유형】

구분	우리동네 살리기	주거지 지원형	일반근린형	중심 시가지형	경제기반형
대상지역	소규모 저층 단독주택지 (골목길 정비 제외)	저층 단독주택지 (골목길 정비 포함)	골목상권, 주거지 혼재	상업, 창업, 역사관광 등	역세권, 산단, 항만 등
규모(m ²)	5만 이하	5만 ~ 10만	10만 ~ 15만	20만	50만
국비지원액 (개소)	50억원	100억원	100억원	150억원	250억원
국비 지원기간	3년	4년	4년	5년	6년
사업선정 기관	광역지자체			중앙부처 (국토교통부)	
근거법	국가균형발전 특별법	도시재생법			
지방 특회계계정	생활기반계정 (시·군)	경제발전계정 (부처직접편성)			

출처: 변해선, 도시재생뉴딜 실천과제 발굴 연구용역, 충북연구원, 2017., 20면.

11) 이왕건의, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 42면.

무엇보다 “도시재생 뉴딜은 도시재생 뉴딜사업에 연간 10조원 대 공적재원을 투입하는 것으로 발표되었다. 이 재원은 정부가 20%인 2조원의 예산을 지원하고, 주택도시기금 5조원을 용자·투자·출자 방식으로 조달하고, 지자체와 한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국철도공사나 한국철도시설공단 같은 국가 공기업이나 서울주택도시공사와 같은 지방 공기업들이 3조원 규모의 자금을 투자하는 것으로 구성된다고 한다.”¹²⁾

Ⅲ. 도시재생 뉴딜 로드맵

2018년 3월 27일, 국토교통부는 도시재생뉴딜의 향후 5년간 추진 전략을 내용으로 하는 ‘내 삶을 바꾸는 도시재생뉴딜 로드맵’을 발표하였다.¹³⁾ 이는 도시재생 뉴딜사업 추진을 위한 향후 5년간의 정책적 목표와 세부전략의 방향성을 설정한 것이라 평가할 수 있을 것이다. 이에는 정책목표로서의 추진전략 및 계획의 성격을 가진다. 지역 공동체가 주도하여 주거복지를 실현하고 지역 일자리를 창출하는 사업으로 그 주된 목표를 설정하고 아래와 같은 3대 추진전략과 주요 5대 추진과제를 설정하였는 바 이를 정리하여 보면 아래와 같다.

【도시재생 뉴딜사업 5개 사업유형】

정책목표	3대 추진전략	5대 추진과제
- 삶의 질 향상 - 도시 활력회복	- 도시공간 혁신	- 노후 저층주거지의 주거환경 정비 - 구도심을 혁신거점으로 조성
- 일자리 창출	- 도시재생 경제 활성화	- 도시재생 경제조직 활성화 - 민간참여유도
- 공동체회복 및 사회통합	- 주민과 지역 주도	- 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 - 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

출처: 필자정리

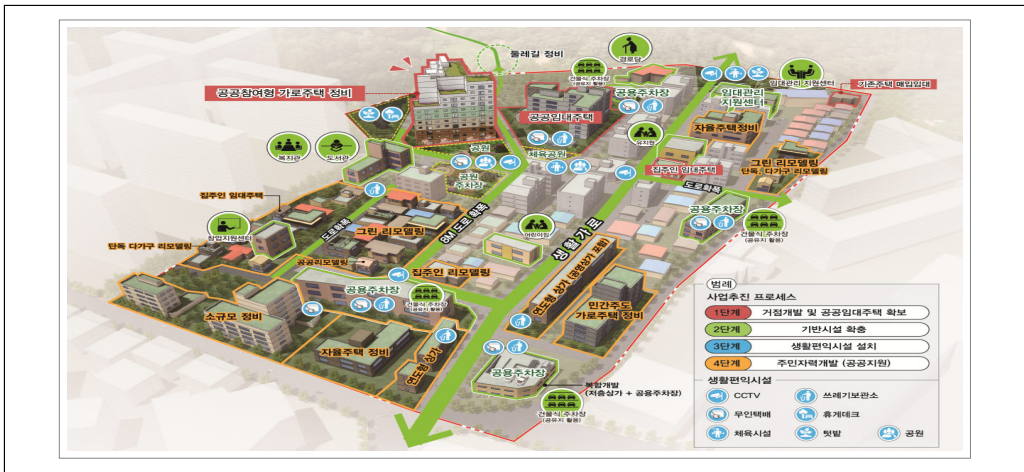
12) 한승욱, 신정부 도시재생 뉴딜정책과 부산시 대응방안, BDI 정책포커스 제323호, 2017.7, 9면.

13) 김예성, 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용과 향후과제, 이슈와 논점 제1470호, 국회입법조사처, 2018.6., 1면.

(1) 노후 저층주거지의 주거환경 정비

“기초 생활인프라 확충을 통하여 국가적 최저기준 정비, 공유자산 복합개발 모델·민관협력형 준 BTO 모델 등 다양한 공급모델을 마련하고, 공적지원 확대를 통해 자율주택 및 가로주택 정비사업 활성화, 저층주거지 서비스 공급 플랫폼으로 마을관리 협동조합의 정착을 이끌며, 주거내몰림 완화를 위한 「뉴딜형 매입임대주택」을 공급한다.”¹⁴⁾

【주거재생 사업 구상도】



출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27.,15면.

(2) 구도심을 혁신거점으로 조성

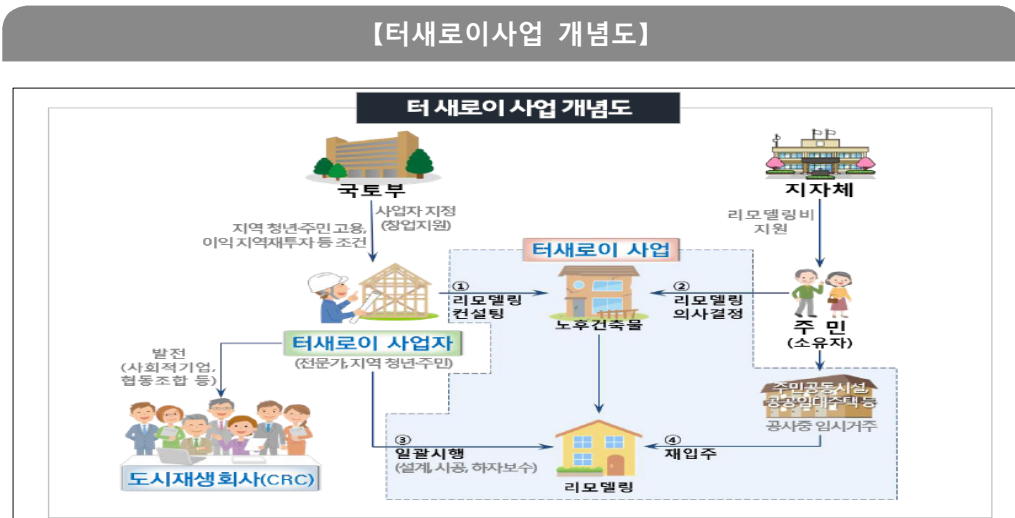
“지역의 경쟁력 회복을 위해 구도심의 중심기능을 되살려 행정·상업·문화 등 핵심 기능을 지속적으로 활성화하여 지역의 활력을 제고하는 혁신 거점으로 조성하고, 활성화 효과를 주변으로 파급시켜 지역의 경쟁력을 회복시킨다는 계획이다. 이를 위해 도심 내 청년 창업·청년주택·공공서비스 등이 어우러진 복합기능 혁신공간을 250곳 이상 조성하고 각 부처와 협업하여 문화재생, 지역상권 정비 등 지역 특화재생 프로그램을 마련한다.”¹⁵⁾

14) 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 14면.

15) 김예성, 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용과 향후과제, 이슈와 논점 제1470호, 국회입법조사처, 2018.6., 2면.

(3) 지역기반의 도시재생 경제 생태계 조성

지역의 자립적 도시재생사업의 지속성을 위하여, “뉴딜형 청년 스타트업 지원 프로그램을 도입하여 무상 임대업 창업 인큐베이팅 공간 지원(연 20곳), 청년 멘토제·클라우드 소싱 플랫폼 등을 활성화함은 물론, 터 새로이 사업을 도입한다.”¹⁶⁾ 이와 같은 맥락에서 지역 공기업 및 지역에 기반 한 다양한 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적 경제 조직의 참여를 강조한다.¹⁷⁾



출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 32면.

(4) 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축

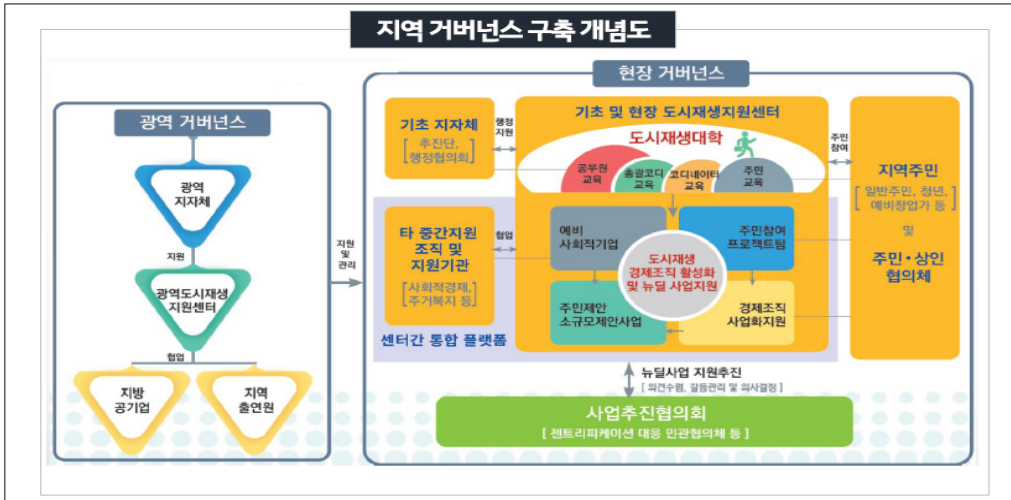
도시재생대학 활성화를 통해 주민등 지역의 도시재생 역량을 강화하고 주민 참여의 제도적 기반을 조성하며, 지역이 주도하는 거버넌스 체계를 구축하기 위해 2022년까지 도시재생대학 200개 이상과 도시재생지원센터 300곳 이상을 설치하고, 지역주민이 제안하는 소규모 재생사업을 활성화 한다.¹⁸⁾

16) 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 27면.

17) 남진외 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 8면.

18) 김예성, 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용과 향후과제, 이슈와 논점 제1470호, 국회입법조사처, 2018.6., 2면.

[지역 거버넌스 구축 개념도]



출처: 서민호, 도시재생 뉴딜, 핵심개념과 정책 추진방향, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21., 48면

(5) 상가 내몰림 현상 대응

기존 도시개발사업에서 발생한 젠트리피케이션에 대한 선제적 대응방안으로서, “상가 내몰림 현상을 파악하기 위한 진단지표 개발 및 임대동향조사를 확대하고, 상가 내몰림 예상지역에 상생계획을 수립하고 상생협약 체결을 지원하며,¹⁹⁾ 아울러 공공재원이나 도시계획 인센티브를 받았을 때는 임대료를 일정수준 이하로 묶거나, 사업을 추진할 때 저소득층 주거나 영세상업 공간을 의무적으로 확보토록 하였다.²⁰⁾

IV. 공공기관 제안형의 도입

과거 2017년 사업선정은 공공기관이 사업계획 및 실행방안을 지자체와 협의하여 직접 제안하면 중앙정부에서 평가·선정하는 방식이었던 “사업계획 제안”방식만을 유지하였

19) 김예성, 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용과 향후과제, 이슈와 논점 제1470호, 국회입법조사처, 2018.6., 2면.

20) 남진의 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 9면.

던 것에 비하여, 2018년에는 “단위사업 제안”과 “사업기획 제안”인 경우에는 지자체와의 사전 협의 없이도 제안 및 선정이 가능하도록 사업의 방식을 다양화 하였다.²¹⁾

【공공기관 제안형 도시재생사업】

공공기관 제안형 사업이란?

공공기관이 주도적으로 초기사업을 구상하는 사업

- 사업참여 주체 확대, 실행력 제고, 성과 현실화 기대
- 공공기관이 지자체에 先제안하는 사업방식 도입
- 다만, 대규모 철거형 사업 지양

준비된 사업

-> 주민협약이나 계획수립이 이미 구체화되어 바로 사업 가능한 경우

특색있는 사업

-> 안전, 주거복지, 생활환경, 스마트도시, 녹색건축, 청년창업 등

부처협업 사업

-> 각 부처 사업과 연계하는 경우 가산점 부여

*유인책 : 중앙공공기관(기획재정부), 지방공기업(행정안전부) 경영 평가시 도시재생 참여 실적을 경영평가에 반영토록 추진 (19년이후)

출처: 이영은, 도시재생사업의 성과와 과제, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21., 15면.

제3절 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업 차이점 인식

위에서 살펴 본 기존 도시재생사업과 뉴딜사업의 차이점에 관하여 이왕건 박사는 아래와 같이 이의 차이점을 제시하고 있다.

“① 주거문제 해결에 집중하였다는 점이다. 주거지를 대상으로 한 도시재생 유형을 세분화하여 제시하였는데 사업 내용 중 공공임대주택 공급과 관련된 내용을 비교적 많이 포함하고 있다.

② 연간 10조원의 재정지원을 약속하였다는 점,

21) 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국토·도시계획학회, 2018.5., 14면.

- ③ 소규모 사업 위주로 추진하도록 권장사업면적을 5만㎡ 이하 ~ 50만㎡ 이하로 축소하였다는 점,
- ④ 농어촌 등 도시활력증진지역 개발사업에서 다루던 영역을 도시재생 뉴딜사업으로 포괄하였으며,
- ⑤ 광역지자체의 권한을 대폭 확대하였다. 그리고
- ⑥ 젠트리피케이션, 즉 등지 내몰림 현상을 방지하기 위한 정부대책을 강화하였다”²²⁾는 점으로 그 차이점이 요약될 수 있을 것이다.

이는 과거 도시재생사업과는 달리 소규모의 도시 공간활용에 보다 적극적인 국가 정책을 실현하고자 하는 의도로 이해되어지며, 아울러 도심쇠퇴 뿐만이 아닌 농어촌지역의 공간 활용을 고려하고 있다. 아울러 기존 도시재생사업에서 논의되어져 오던 지방자치단체의 권한을 강화하고자 하는 성격을 가진다.

제4절 도시재생 관련법제

I. 도시재생 관련 법제 검토

1973년 주택개량촉진에관한임시조치법 제정을 시작으로, 1976년 도시재개발법, 1989년 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법, 2002년 도시및주거환경정비법, 2005년 도시재정비촉진을위한특별법 등이 차례로 제정되면서 기존 제도를 보완해 온 바 있다.²³⁾

이 밖에도 도시재생의 개념적 연혁을 통하여 알 수 있는 바와 같이 도시라고 하는 공간적 형태의 개발에 관하여, 1973년 주택개량촉진에 관한 임시조치법, 1987년 주택건설촉

22) 이왕건의, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 46면.

23) 정재희, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정의 의의와 경남의 지역과제, 경남정책 Brief, 2013., 5면.

진법, 1989년 도시저소득주민 주거환경개선을 위한 임시조치법, 2004년 재래시장육성을 위한 특별법등 다수의 법률이 존재한 바 있다.

특히 이 가운데 우리나라 도시재생사업의 전개와 도시개발 패러다임의 변화와 관련하여 주목할 법률은, “도시 및 주거환경정비법”, “도시재정비 촉진을 위한 특별법” 과 가장 최근 2017년 제정된 “빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법” 등이라 할 것이다. 때문에 이하에서는 이 가운데 “도시 및 주거환경정비법”, “도시재정비 촉진을 위한 특별법” 의 연혁을 중심으로 고찰하고 종래 도시개발사업의 문제점을 언급하여 보고자 한다.

먼저 도시 및 주거환경정비법의 경우, “택지개발촉진법이 제정된 1981년말 이래 수도권에는 목동 및 상계동 개발을 시작으로 1990년대 중반까지 분당, 일산 등 신시가지 중심의 개발이 진행 된 바 있으며, IMF 금융위기로 대규모 택지공급이 이루어지지 않은 가운데 2000년 초 분당신도시 주변부 준농림지역의 난개발이 사회문제로 대두되면서 소위 도시의 외연적 확산(sprawl)의 문제가 발생하게 되었다.”²⁴⁾ 이는 곧 물리적으로 대규모 도심 외부지역 개발에 따른 문제점의 인식이었으며, 이에 대한 대응으로서 도심내부의 생활공간의 개선 내지 이용에 관한 관심과 정책적 필요성에 따라 입법화 된 법률로서 아래와 같은 주요 연혁을 가지고 있다.

입법목적	이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.	
제정	2002. 12. 30. [법률 제6852호]	
개정 및 개정이유	2002. 12. 30. [법률 제6852호]	1970년대 이후 산업화·도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 커지고 있으나, 현행 재개발사업·재건축사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법으로 규정되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 미흡하므로, 이를 보완하여 일관성있고 체계적인 단일·통합법을 제정하려는 것임.

24) 강문수, 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013., 49면.

2003. 12. 31. [법률 제7056호]	투기과열지구안에서 재건축조합설립인가 후에는 재건축사업 단지 안의 주택 또는 토지를 양수하더라도 조합원 자격의 취득을 제한함으로써 재건축주택에 대한 투기수요를 차단하려는 것임.
2005. 3. 18. [법률 제7392호]	주택재건축구역내 거주하는 무주택 세입자들의 주거안정을 도모하고, 임대주택 수요가 높은 도심지에서의 임대주택 공급을 확대하기 위하여 주택재건축사업 시행시 임대주택을 공급하도록 의무화하는 한편, 주택재개발사업의 활성화를 위하여 주택재개발사업의 시행방식을 개선하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
2006. 12. 28. [법률 제8125호]	국가 또는 지방자치단체가 도시재정비사업에 필요한 비용을 보조, 용자 또는 용자 알선하는 경우 도시공동체를 보존할 수 있는 순환 정비방식으로 실시하는 도시재정비사업에 우선적으로 지원할 수 있게 하고, 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 효율적인 업무분담 체계를 구축하기 위하여 현재 건설교통부장관이 시·도지사에게 위임하여 시행하고 있는 정비사업전문관리업의 등록·변경등록·등록취소 및 조사 업무를 시·도지사에게 이양하려는 것임.
2007. 12. 21. [법률 제8785호]	주민대표회의에 주민의 다양한 의견수렴 및 권익대변이 가능하도록 주민대표회의의 구성원을 확대하고, 정비사업의 투명한 추진과 조합원 등의 알권리 충족을 위하여 추진위원회 및 사업시행자의 정비사업과 관련된 자료의 공개의무를 명확히 하며, 정비사업이 원활히 추진될 수 있도록 토지등소유자의 동의요건을 완화하고, 정비구역 주변의 교육환경 보호를 위한 제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선 보완하려는 것임.
2008. 3. 28. [법률 제9047호]	주택재개발사업으로 건설되는 임대주택의 경우 이를 공공기관이 인수할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 재개발사업시행자의 부담을 경감하고, 사업지구 내 세입자의 주거안정에 기여하도록 하며, 국토해양부장관이 임대주택의 규모 및 규모별 건설비율을 정하여 고시함에 있어 주택수요 등에 관한 지역별 특성을 고려하여 해당 지역별로 구분하여 이를 정할 수 있도록 규정하고, 인구 50만 이상의 시의 시장은 시·도지사의 승인 없이 독자적으로 정비구역을 지정할 수 있도록 함으로써 지역실정을 고려한 신속한 정비사업 절차가 시행될 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

2009. 2. 6. [법률 제9444호]		재개발·재건축사업에 대한 복잡한 사업절차와 불합리한 중복규제를 합리적으로 개선함으로써 도심에서의 안정적인 주택공급 확대의 기반이 마련될 수 있도록 하며, 정비구역 지정·고시 이전이라도 일정한 시점을 정하여 행위를 제한하고 신축 주택의 분양권을 제한함으로써 부동산 투기세력의 유입을 근본적으로 차단하면서 부동산 가격을 안정시켜 정비사업의 시행을 원활하게 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하려는 것임.
2009. 5. 27. [법률 제9729호]		세입자보호를 위한 법적 근거를 마련함으로써 재개발·재건축 추진 시 사회적 약자에 대한 적절한 보호가 수반되도록 하고 세입자 문제가 사회적인 문제로 확대되는 것을 예방하며, 공공부문에 주택재개발사업을 통하여 건설되는 임대주택을 인수할 의무를 부여하고, 인수된 임대주택을 토지임대부 분양주택으로 활용할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.
2010. 4. 15. [법률 제10268호]		재개발·재건축 사업 진행 시 공공부문의 역할을 강화함으로써 정비사업의 투명성과 효율성을 높이기 위하여 공공관리제도를 도입하고, 조합장 선거 등을 선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 하는 한편, 추진위원회의 조합설립인가 신청 서류에 관하여 이 법 시행규칙에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으나, 하위법령의 개정만으로 조례 위임 규정이 없어져 지방자치단체의 자치입법권이 침해받을 우려가 있으므로 조례 위임 규정을 법률에서 정하도록 하려는 것임.
2014. 1. 14. [법률 제12249호]		지방자치단체가 기본계획 또는 정비계획을 수립하거나 변경할 경우 정비사업의 원활한 수행을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 법적 상한까지 용적률을 허용할 수 있도록 하고, 시공자·설계자·정비사업전문관리업자 등이 「조세특례제한법」에 따라 추진위원회와 조합에 대한 채권을 포기하고 이를 손금(損金)으로 인정받으려 할 경우 해당 추진위원회 또는 조합과 합의하여 시장·군수에게 채권확인서를 제출하도록 하는 한편, 2014년 1월 31일까지 완료하게 되는 지방자치단체의 정비사업비 및 추정분담금 등 실태조사 결과에 따라 주민이 추진위원회 또는 조합의 해산 여부를 결정할 수 있도록 추진위원회 및 조합의 해산신청 유효기간과 추진위원회 취소시 매몰비용 지원 유효기간을 각각 1년씩 연장하려는 것임.

2014. 5. 21. [법률 제12640호]	주택재건축사업과 가로주택정비사업에서는 정비사업 조합이 감정평가업자를 선정하기 때문에 평가의 공신력이 떨어지고 이를 둘러싼 조합원 간의 분쟁이 발생하므로, 이를 해소하기 위해 주택재건축사업과 가로주택정비사업의 경우에도 시장·군수가 선정한 감정평가업자가 1인 이상 감정평가에 참여하도록 함으로써 평가의 공신력을 제고하고 조합원의 권리를 보호하는 한편, 가로주택정비사업과 주거환경관리사업은 대규모 철거방식이 아닌 소규모의 개량형 정비사업으로 주거환경 개선을 위해 활성화가 필요하나 그 유인이 부족하여 가로주택정비사업의 경우에는 조합설립인가 신청에 필요한 토지등소유자의 동의율을 하향 조정하고, 대지의 조정기준을 완화받을 수 있도록 하며, 주거환경관리사업에서는 시장·군수 또는 주택공사 등이 사업을 시행하는 경우 국가 또는 시·도가 건설비용의 일부를 보조·융자할 수 있는 시설의 종류에 공동이용시설을 추가하는 등 해당 사업에 대한 유인을 강화함으로써 그 시행을 촉진하려는 것임.
2016. 1. 19. [법률 제13792호]	현행법은 조합임원의 임기를 별도 규정하지 않고 조합의 정관으로 정하도록 규정함으로써 소수 특정인이 조합임원의 임기를 장기간 독점하여 사익을 추구하는 사례가 빈번하게 발생하고 있음. 이에 조합임원 임기의 상한을 법률에 규정하고, 세부적인 사항은 조합정관에 규정하도록 함으로써 조합임원의 임기에 관한 일부 미비점을 보완하려는 것임.
2016. 1. 27. [법률 제13912호]	사업성 부족과 복잡한 사업절차로 장기간 정체되고 있는 정비사업장이 증가함에 따라 정비사업의 사업성을 개선하고 절차를 간소화하기 위하여 오피스텔의 건축을 허용하고, 정비구역 지정·해제 권한을 도지사로부터 시장, 군수로 이양하며, 기부채납에 대한 현금 납부를 허용하고, 재건축사업의 동별 동의요건을 완화하며, 공공이 시행하는 주택재개발사업에는 국·공유지를 시행자에게 무상양여를 할 수 있도록 함. 또한, 조합 청산인의 임무를 법률에 명시하고 이를 위반하는 경우 처벌하도록 함으로써 청산절차를 투명하게 하고, 안전사고 우려가 높은 공동주택에 대한 신속한 정비사업을 위하여 사업절차를 간소화하고 인센티브를 부여하는 등 현행제도의 미비점을 보완하여 도시 재정비 기능을 강화하려는 것임.
2017. 10. 24. [법률]	『주택법』에 따른 조정대상지역 또는 투기과열지구가 지정될 경우 재건축조합원에 대한 주택공급 특례를 적용하지 아니함으로써 주

	제14943호]	택재건축사업의 과열을 방지하고, 투기과열지구 내 주택재개발사업 및 도시환경정비사업에도 조합원 분양권 전매를 제한하며, 정비사업의 조합원 및 일반분양 시 5년간 해당침 제한제도를 도입하려는 것임.
법제구성	총 8개장 145개 항목 및 부칙	

출처: 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/main.html> 활용, 필자정리 - 최종확인일 2018.10.30.

도시재정비 촉진을 위한 특별법의 경우 그 입법목적에서 알 수 있는 바와 같이 종래 소규모 단위의 개발방식으로 인한 주변지역과의 연계성 부족이라는 문제점에 대응 광역 단위의 통합적 도시개발 운용 요청에 따라 제정된 바 있다. 특히 “주거환경정비와 도시기반정비를 위하여 종래의 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 그리고 도심재개발사업과 공장재개발사업을 통폐합하여 운용하고자 함에 가장 큰 입법 규정상 특성이 있다 할 것이다.²⁵⁾

입법목적	이 법은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형 있는 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.	
제정	2005. 12. 30. [법률 제7834호]	
개정 및 개정이유	2005. 12. 30. [법률 제7834호]	낙후된 기존 구시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하고 도시 기반 시설을 획기적으로 개선함으로써 기존도시에서의 주택공급 확대와 함께 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여하려는 것임.
	2007. 12. 21. [법률 제8786호]	도시규모가 상대적으로 작은 도시의 경우에는 주거지형의 경우 50만 제곱미터 이상, 중심지형의 경우 20만 제곱미터 이상으로 되어 있는 재정비촉진지구 지정의 최소면적 기준을 충족시키기 어려운 문제점이 있으므로, 대통령령으로 정하는 일정규모 이하의 광역시

25) 강문수, 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013., 52면.

		또는 시의 경우에는 그 최소면적 기준을 2분의 1까지 완화하여 적용할 수 있도록 하려는 것임.
	2009. 3. 25. [법률 제9539호]	토지거래계약에 관한 허가가 필요한 구역의 면적기준을 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』과 같게 하여 재정비촉진지구에 거주하는 주민 및 토지소유자 등의 재산권을 보장함으로써 재정비촉진사업의 추진을 원활하게 하려는 것임.
	2011. 5. 30. [법률 제10761호]	재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정과 관련된 권한을 인구 50만 이상 대도시의 시장에게 이양하여 지방자치단체의 권한과 자율성을 높이고, 재정비촉진계획 수립 시 참여하는 사업협의회 구성원으로 조합 등 사업시행자 외에도 추진위원회 등 주민대표를 포함할 수 있도록 허용하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고, 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
	2013. 7. 16. [법률 제11924호]	주택거래를 정상화하고 재건축사업을 활성화하기 위하여 재정비촉진지구의 주택재건축사업에 대해서 용적률의 상한까지 건축할 수 있도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
	2017. 8. 9. [법률 제14859호]	현행법에 따르면 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계를 설치할 수 있음. 그러나 정비사업 중단 및 해제지역 증가로 주거환경이 악화될 경우 지방자치단체 차원에서 지속적인 정비사업 추진에 필요한 재원을 확보하기가 어려운 실정임. 이에 재정비촉진특별회계의 재원에 시·도의 조례로 정하는 재원을 포함시킴으로써 정비사업에 필요한 재원을 안정적으로 확보하려는 것임.
법제구성	총 7개장 42개 항목 및 부칙	

출처: 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/main.html>, 활용 ,필자정리- 최종확인일 2018.10.30.

이상에서 살펴본 도시재생관련 주요법률의 입법취지 및 연혁 등의 주요내용 소개를 통하여 알 수 있으며, 이미 2013년 필자가 “도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선

방안 연구”에서 진단하고 있는 바와 같이 도시재생법 제정 이전의 도시재생 관련 법제는, “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 곤란”²⁶⁾으로 서 그 문제점이 대변되어진다 할 것이다.

현재의 도시개발은 도시환경의 물리적 정비뿐만 아니라 주민참여 지원체계, 관민협력을 위한 거버넌스 시스템, 자금조달방안 등의 사회경제적 측면까지 포함한 정비를 통해 거주자의 사회, 경제적 생활의 재생도 도모할 수 있는 사회 통합적 도시재생 기술의 마련이 요구되어지는 상황이며,²⁷⁾ 도시재생법 제정 이전의 법제는 이러한 요청에 부합함에 미흡하였다는 것이다.

덧붙여 최근 제정된 빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법의 경우, 현재 우리나라는 물론 세계적 추세로 자리매김한 인구감소에 따른 도심쇠퇴에 대한 문제점의 인식과 이를 반영하고자 한 입법적 노력으로서 종전의 관련 법제와는 다른 성격을 가진다 할 것이다.

II. 도시재생법

(1) 도입배경 및 제정과정

위에서 언급된 바와 같은 도시재생법 제정 이전의 도시개발관련 법률의 운영에서 나타난 문제점과 도시에 관계되는 변화요인 즉, “① 뉴타운과 같은 전면철거 후 고밀로 개발하여 분양함으로써 사업성을 확보하던 기존방식은 서울에서도 일부 특정지역에서만 가능하게 되었고 지방중소도시에서는 도시정비법을 통한 정비 사업이 사업성 부족으로 인해 대부분 정체상태에 빠진 점, ② 전면철거방식을 통한 물리적 정비보다 기존 커뮤니티

26) 강문수, 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013., 57면.

27) 정광진외 2인, 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화계획(안)을 중심으로, 한국지역개발학회지 제28권 제2호, 한국지역개발학회, 2016.6., 20면.

의 특성을 유지한 채 소규모 리모델링이나 공동체를 유지하거나 복원하는 살기 좋은 마을 건설 및 종합적 재생접근방식이 강조되는 점²⁸⁾ 등에 대한 대응이 요구되었다.

“도시재생에 관한 법률의 제정에 관한 논의가 진행되던 지난 2006년, 국토해양부(당시 건설교통부)는 도시재생사업단을 구성하여 종래에 산재된 도시정비사업법제(『도시 및 주거환경정비법』, 『도시재정비촉진법』, 『도시개발법』 등)를 일원화하여 (가칭)『도시재생활성화기본법』이라는 도시재생의 기본법을 제정하여 기본법-구체화법률 시스템으로 도시재생에 대한 체계적 입법 구성을 시도하였다. 이 방안은 도시재생에 대한 입법이 체계적으로 구성될 수 있다는 장점이 있으나, 동시에 이를 위해서는 기존의 입법체계를 완전히 재구성하여야 하므로 많은 시일이 소요된다는 문제점 등이 지적되어, 결국 특별법의 형식으로 입법이 진행된 바 있다.”²⁹⁾

이러한 과정을 거친 도시재생법의 의의에 대하여서는, “도시재생특별법은 도시재생 정책을 제도화해야 한다는 수차례의 노력 끝에 탄생한 법률이며, 도시재생에 대한 중앙과 지방정부의 지원을 명시했다는 점에서 의미가 있을 뿐만 아니라 장소중심의 통합적 접근과 다양한 사업의 연계를 강조하고 있다는 점에서 의의가 있다는 점³⁰⁾이라 한다.

(2) 연 혁

“전체 인구의 91퍼센트와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우 도시의 주거·경제·사회·문화적 환경을 건전하고 지속가능하게 관리하고 재생하는 것이 국가경제 성장과 사회적 통합의 안정된 기반을 구축하는데 필수불가결한 과제임에도 불구하고 현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로 추진하기 어려운바, 이 법을 제정함으로써 계획

28) 이왕건외, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원, 2017., 27면.

29) 이지현외 1인, 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구, 도시행정학보 제29집 제1호, 한국도시행정학회, 2016., 43면.

30) 김상목외 1인, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안, 법학연구 제60집, 한국법학회, 2015.12., 101면.

적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고, 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 함으로써 궁극적으로 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도하고 도시문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키는데 기여³¹⁾하고자 함을 목적으로 2013년 6월 4일 제정 되었다.

제정당시 총 5개장 34개 조문 및 부칙으로 구성되어졌으며 이후 7차례의 개정(타법개정 3회포함)을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

【주요 개정내용】

개정일	개정이유 및 주요내용
[시행 2018.6.27.] [법률 제15317호, 2017.12.26., 일부개정]	도시재생활성화계획에 따라 시행하는 도시재생사업에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업, 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업 등을 추가하고, 국가와 지방자치단체는 도시재생사업을 시행할 때 주민의 삶의 질 향상을 우선적으로 고려하도록 하며, 도시재생 특별위원회의 효율적인 운영을 위하여 특별위원회로부터 위임받은 사항을 심의하는 실무위원회를 둘 수 있도록 하고, 도시재생전략계획의 수립내용을 합리적으로 조정하는 한편, 도시재생활성화계획 수립 시 「건축법」에 따른 특별건축구역 지정 및 건축협정 인가, 「경관법」에 따른 경관협정 인가 등을 의제처리하도록 하며, 국가 또는 지방자치단체가 도시재생사업을 위한 토지·물건 및 권리 취득에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하고, 도시재생활성화지역에서 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등이 지역 활성화와 상호이익 증진을 위하여 자발적으로 체결하는 상생협약에 관한 근거를 신설하며, 공동체 활성화를 위해 공동이용시설을 설치하여 주민 등이 이용하는 경우 사용료를 면제하거나 경감할 수 있도록 하려는 것임.
[시행 2018.4.17.] [법률 제15601호,	지진 등 예측이 곤란한 대규모 재난이 발생하는 경우, 현재의 재난복구 시스템은 주택 및 공공시설 복구에 대한 보조금 등을 지급하는 긴급복구 위주로 운영되고 있음. 재난발생 지역의 주민들이 긴급복구 이후에 정상적인 일상생활을 영위하기 위해서는 이러한 긴급복구 외에도 재해 취약요인의 분석과 동일 재

31) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=140978&ancYd=20130604&ancNo=11868&efYd=20131205&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>. 최종확인일, 2018.10.30

개정일	개정이유 및 주요내용
2018.4.17., 일부개정]	<p>해에 대한 예방적 조치를 병행하여 도시의 회복탄력성을 제고하는 근본적 도시재생이 필요함. 다만, 현행은 인구감소, 산업시설 감소 등 쇠퇴한 도시에 대한 도시재생사업의 절차 및 내용만을 정하고 있어, 재난발생 지역을 재생할 수 있는 별도의 사업제도를 신설할 필요가 있음.</p> <p>아울러, 기존의 도시재생사업에 더해, 재난지역 주민들의 주거지와 일터를 재건하고, 복합적 토지이용, 지역 특화산업 육성, 관광·문화 등 도시 명소화 사업을 통해 지역경제 활성화와 도시활력 제고를 추진할 필요가 있음.</p> <p>이에 재난지역의 재생을 위한 ‘특별재생지역’ 제도를 신설하여 재난 지역을 안전하고 활기 넘치는 도시로 복원하고자 하는 것임.</p>
[시행 2017.12.26.] [법률 제15317호, 2017.12.26., 일부개정]	<p>도시재생활성화계획에 따라 시행하는 도시재생사업에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업, 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업 등을 추가하고, 국가와 지방자치단체는 도시재생 사업을 시행할 때 주민의 삶의 질 향상을 우선적으로 고려하도록 하며, 도시재생특별위원회의 효율적인 운영을 위하여 특별위원회로부터 위임받은 사항을 심의하는 실무위원회를 둘 수 있도록 하고, 도시재생전략계획의 수립내용을 합리적으로 조정하는 한편, 도시재생활성화계획 수립 시 「건축법」에 따른 특별건축구역 지정 및 건축협정 인가, 「경관법」에 따른 경관협정 인가 등을 의제처리하도록 하며, 국가 또는 지방자치단체가 도시재생사업을 위한 토지·물건 및 권리 취득에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하고, 도시재생활성화지역에서 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등이 지역 활성화와 상호이익 증진을 위하여 자발적으로 체결하는 상생협약에 관한 근거를 신설하며, 공동체 활성화를 위해 공동이용시설을 설치하여 주민 등이 이용하는 경우 사용료를 면제하거나 경감할 수 있도록 하려는 것임.</p>
[시행 2016.1.19.] [법률 제13793호, 2016.1.19., 일부개정]	<p>법률 용어 정비 차원에서 위원회 위원 정수 규정 중 ‘이내’를 ‘이하’로 수정하고, 재정통제 강화를 위하여 국가·지방자치단체의 비용 보조·용자 대상을 ‘해당 사업 또는 업무를 수행하는 자’로 명확히 규정하려는 것임.</p>

출처: 필자 정리

(3) 주요내용

1) 개념

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.

2) 사업대상

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,
- 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.

이러한 사업유형에 따른 세부적 사업내용에 관하여서는 아래와 같이 정리하여 볼 수 있을 것이다.

【도시재생 사업 유형】

도시재생법령상 규정법률	사업내용
<p>도시 및 주거환경 정비법 (법 제2조 2호)</p>	<p>“정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.</p> <p>가. <u>주거환경개선사업</u>: 도시저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업</p> <p>나. <u>재개발사업</u>: 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업</p> <p>다. <u>재건축사업</u>: 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업</p>
<p>도시재정비 촉진을 위한 특별법</p>	<p>“재정비촉진사업”이란 재정비촉진지구에서 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.</p>

도시재생법령상 규정법률	사업내용
(법 제2조 2호)	<p>가. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 재개발사업 및 재건축사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업</p> <p>나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업</p> <p>다. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업</p> <p>라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업</p>
도시개발법 (법 제2조 2호)	<p>“도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.</p>
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 (법 제2조 2호)	<p>“역세권개발사업”이란 역세권개발구역에서 철도역 및 주거·교육·보건·복지·관광·문화·상업·체육 등의 기능을 가지는 단지조성 및 시설설치를 위하여 시행하는 사업을 말한다.</p>
산업입지 및 개발에 관한 법률 (법 제2조 9호, 11호)	<p>“산업단지개발사업”이란 산업단지를 조성하기 위하여 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.</p> <p>가. 제7호의2에 따른 시설의 용지조성사업 및 건축사업</p> <p>나. 첨단과학기술산업의 발전을 위한 교육·연구시설용지 조성사업 및 건축사업</p> <p>다. 산업단지의 효율 증진을 위한 업무시설·정보처리시설·지원시설·전시시설·유통시설 등의 용지조성사업 및 건축사업</p> <p>라. 산업단지의 기능 향상을 위한 주거시설·문화시설·의료복지시설·체육시설·교육시설·관광휴양시설 등의 용지조성사업 및 건축사업과 공원조성사업</p> <p>마. 공업용수와 생활용수의 공급시설사업</p> <p>바. 도로·철도·항만·궤도·운하·유수지(溜水池) 및 저수지 건설사업</p> <p>사. 전기·통신·가스·유류·증기 및 원료 등의 수급시설사업</p> <p>아. 하수도·폐기물처리시설, 그 밖의 환경오염방지시설 사업</p> <p>자. 그 밖에 가목부터 아목까지의 사업에 부대되는 사업</p>

도시재생법령상 규정법률	사업내용
	“산업단지 재생사업”이란 재생사업지구에서 산업입지기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하기 위한 사업을 말한다.
항만법 (법 제2조 8호)	“항만재개발사업”이란 항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (법 제2조 6호)	“시장정비사업”이란 제41조에 따른 시장정비사업시행자가 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위를 말한다.
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업
경관법 (법 제16조 제1항)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업 2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업 4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업 5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업 6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법 (법 제2조 2호, 3호)	<p>“빈집정비사업”이란 빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업을 말한다.</p> <p>“소규모주택정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 노후·불량 건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.</p> <p>가. 자율주택정비사업: 단독주택 및 다세대주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업</p>

도시재생법령상 규정법률	사업내용
	나. 가로주택정비사업: 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모 주거환경을 개선하기 위한 사업 다. 소규모재건축사업: 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모 공동주택을 재건축하기 위한 사업
공공주택 특별법 (법 제2조 3호)	“공공주택사업”이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다. 가. 공공주택지구조성사업: 공공주택지구를 조성하는 사업 나. 공공주택건설사업: 공공주택을 건설하는 사업 다. 공공주택매입사업: 공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업 라. 공공주택관리사업: 공공주택을 운영·관리하는 사업
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (령 제2조 1호)	<u>상업기반시설 현대화사업</u>
국가통합교통체계 효율화법 (령 제2조 2호)	<u>복합환승센터 개발사업</u>
관광진흥법 (령 제2조 3호)	관광지 및 관광단지 조성사업

출처: 필자 정리

3) 추진체계

법 제7조제1항에서는, “도시재생에 관한 정책을 종합적이고 효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 도시재생특별위원회를 두도록 규정하고 있다. 또한 이러한 특별위원회의 업무를 수행하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 도시재생기획단을 둘 수 있도록 하고 있다.(법 제7조제4항) 이러한 특별위원회의 심의사항은, ”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 도시재생활성화계획, 5. 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 상정하는 사항”(법 제7조제2항)이다.

지방차원에서의 도시재생 추진을 위한 체계로서, 법 제8조제1호에서는 “1. 지방자치단체의 도시재생 관련 주요 시책, 2. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획, 3. 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항”을 심의하거나 자문하기 위하여 지방도시재생위원회를 둘 수 있다. 또한 도지사 와 자치구의 구청장 및 광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 필요한 경우 대통령령으로 저하는 바에 따라 전담조직을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.(법 제9조제1항)

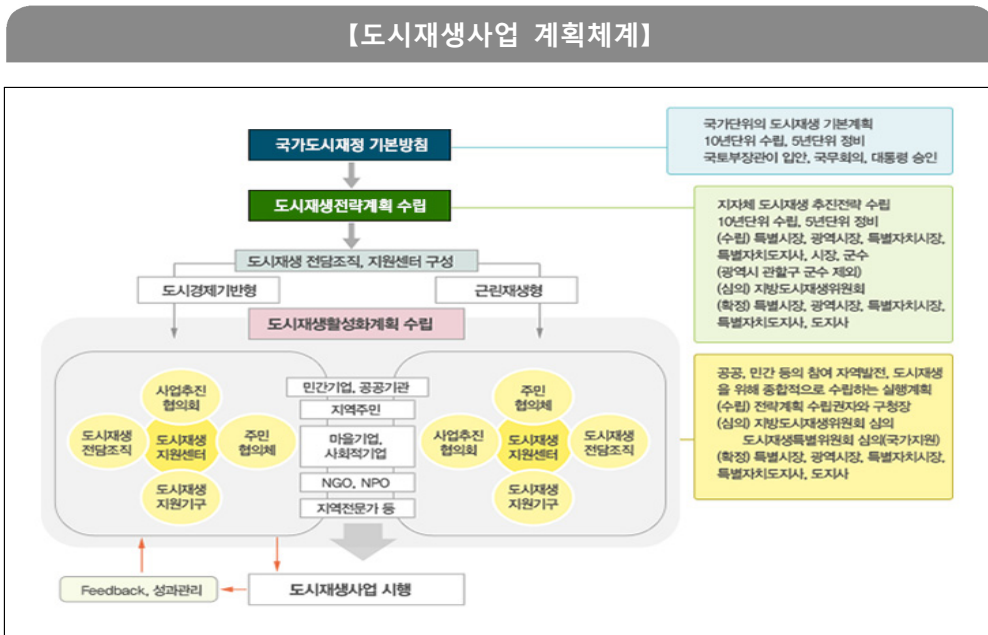
또한 도시재생사업을 위한 지원조직으로서는, 법제10조제1항에 따라, “1. 도시재생 활성화 시책의 발굴, 2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구, 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원, 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원, 5. 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리 등에 관한 업무, 6. 도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무, 7. 도시재생지원센터 운영 등의 지원, 8. 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 업무”를 수행하기 위하여 도시재생지원기구를 설치할 수 있으며, 지방자치단체차원의 도시재생지원센터를 설치·운영할 수 있다.(법 제11조제1항) 이러한 도시재생지원센터의 업무는, “1. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 2. 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항,

3. 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영, 4. 마을기업의 창업 및 운영 지원, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항” 이다.(법 제11조제1항)

4) 계획체계

동법에서 규정되고 있는 도시재생사업 전개를 위한 계획체계는 크게 도시재생전략계획과 도시재생활성화 계획으로 대별되어 진다. 이러한 계획체계를 구성하기 위하여서는 계획권자는 우선적으로 법 제4조제3항에서 규정되고 있는 사항, “1. 도시재생의 의의 및 목표, 2. 국가가 중점적으로 시행하여야 할 도시재생 시책, 3. 도시재생전략계획 및 도시

재생활성화계획의 작성에 관한 기본적인 방향 및 원칙, 4. 도시재생선도지역의 지정기준, 5. 도시 쇠퇴기준 및 진단기준, 6. 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준, 7. 그 밖에 도시재생 활성화를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항"이 포함된 국가 도시재생기본방침에 따라야 한다.



출처: 도시재생 종합정보체계 홈페이지, <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/6/link.do>, 최종확인일, 2018.10.30.

도시재생전략계획이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다(법 제2조 제1항 제3호).

이때 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 구성 및 운영 방안, 7. 지방정부 자원조달 계획, 8. 지원조

례, 전담조직 설치 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴, 9. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획” 이다.(법 제13조제1항).

도시재생활성화계획이란 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 가지로 구분되어 규정되고 있다” (법 제2조제1항제6호).

이러한 도시재생활성화계획은 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐 확정한다(법 제20조제1항). 그리고 시장·군수 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다(법 제20조제1항).

이와 같은 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획의 세부적 내용을 구분하여 정리하여 본다면 아래와 같다.

【도시재생전략계획과 도시재생활성화계획의 세부내용】

구분	도시재생전략계획	도시재생활성화계획
정의	도시재생전략계획이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다(특별법 제2조 제①항 제3호)	도시재생활성화계획이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역 주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말한다(특별법 제2조 제①항 제6호)
수립권자	전략계획수립권자란 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외한다)를 말한다(특별법 제2조 제①항 제4호)	전략계획수립권자 및 구청장 등은 도시재생활성화지역에 대하여 근린재생형 활성화계획을 수립할 수 있다(특별법 제19조제①, ②항)
승인권자	국토교통부장관 또는 도지사(특별법 제17조 제④항)	특별시장·광역시장 또는 도지사(특별법 제20조 제⑧항)
상위계획	국가도시재생기본방침, 도시기본계획(특별법 제2조 및 제12조)	도시재생전략계획(특별법 제19조)
범위	도시전체 또는 일부, 필요한 경우 인접 지방자치단체의 관할구역 전부 또는 일부(특별법 제2조 및 12조)	도시재생활성화지역(특별법 제19조)
목표년도	10년(특별법 제12조)	-
계획내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 계획의 목표 2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과 3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획 4. 공공 및 민간 자원 조달계획 5. 예산 집행 계획

구분	도시재생전략계획	도시재생활성화계획
	5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안 6. 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행주체 구성 방안 7. 중앙·지방 정부 재정 지원 및 민간투자유치 등 재원조달 계획 8. 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 9. 도시재생기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한계획 10. 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획 11. 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준 12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획(특별법 제13조)	6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(특별법 제19조)

출처: 권정만의 1인, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계 - 도심정책적 관점을 중심으로-, 한국지적정보학회지 제16권제1호, 2014.4., 91면~92면.

아울러 도시재생사업의 유형으로서 주로 대규모의 면적 사업, 즉 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 위한 도시경제기반형과 도시경제기반형에 비하여 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등 매크로한 내용과 공간을 대상으로 한 근린재생형에 관하여 관련규정과 내용을 정리하여 본다면 아래와 같다.

【도시경제기반형과 근린재생형의 세부내용】

구분	도시경제기반형	근린재생형
목적	국가 핵심시설의 정비 및 개발과 연계한 도시의 새로운 기능부여, 고용기반 창출 등(특별법 제2조 제①항 제6호 가목)	생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등(특별법 제2조 제①항 제6호 나목)
대상지	도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비·개발과의 연계방안과 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다(특별법 제19조 제④항)	근린재생형 대상지는 정확히 조항으로 제시되지 않았지만, 목적에 근거해 살펴보면 근린주거지 또는 쇠퇴상업지(중심가로와 배후지역)
수립권자	전략계획수립권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 내 군은 제외))(특별법 제19조 제④항)	전략계획수립권자 또는 구청장 등(특별법 제19조 제⑤항)
비고	도시경제기반형 활성화계획이 고시된 경우, 도시관리계획결정·변경과 도시계획시설사업의 시행자 지정이 완료된 것으로 간주한다(특별법 제21조)	자치구청장은 근린재생형 활성화 계획을 수립하고 그에 따른 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원 등 업무를 위해 전담조직과 도시재생지원센터를 설치할 수 있다(시행령 제16조, 제19조)

출처: 권정만의 1인, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계 - 도심정책적 관점을 중심으로-, 한국 지역정보학회지 제16권제1호, 2014.4., 92면.

5) 도시재생사업의 시행자

법 제26조제1항에서는, “도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는, 1. 지방자치단체, 2. 대통령령으로 정하는 공공기, 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업, 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자, 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 사업시행자에 대하여 동법은, 국가 및 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 필요한 경우에는 도시재생사업의 시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있으며(법 제31조제1항), 도시재생 활성화를 위하여 필요한 경우에는 도

시재생사업의 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 부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다(법 제31조제2항).

6) 보조 또는 용자

법 제27조 제1항은 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라, 1. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립비, 2. 도시재생 제도 발전을 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. 도시재생 지원기구 및 도시재생지원센터의 운영비, 7. 문화유산 등의 보존에 필요한 비용, 8. 마을 기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비, 9. 도시재생사업에 필요한 비용, 10. 도시재생사업을 위한 토지·물건 및 권리 취득에 필요한 비용, 11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 해당 사업 또는 업무를 수행하는 자에게 보조하거나 용자할 수 있다.

7) 상생협약

도시재생활성화지역 내의 주민, 상가건물의 임대인과 임차인, 해당 지방자치단체의 장 등 대통령령으로 정하는 자는 상생협약을 체결할 수 있다(법 제27조의2제1항). 국토교통부장관은 상생협약에 관한 표준적인 내용을 정하여 고시하고, 그에 따를 것을 권장할 수 있다(법 제27조의2제1항). 그리고 상생협약에는 상생협약을 체결한 당사자별 의무적인 이행사항, 차임과 차임인상률 안정화에 관한 사항, 임대차기간의 조정에 관한 사항, 상생

협약 이행 시 우대조치에 관한 사항, 상생협약 위반 시 제재사항 등을 포함할 수 있으며, 협약당사자는 상생협약을 이행하기 위하여 노력하여야 한다(법 제27조의2제3항).

8) 건축규제의 완화 등에 관한 특례

동법 제32조에서는, 전략계획수립권자 또는 구청장등은 필요한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 또는 같은 법의 위임에 따라 규정한 조례에도 불구하고, 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 초과하지 아니한 경우, 이러한 내용을 포함하는 내용으로 도시재생생활성화계획을 수립할 수 있으며(제1항), 전략계획수립권자 또는 구청장등은 필요한 경우 「주택법」 및 「주차장법」에 따른 주차장 설치기준을 완화하는 내용으로 도시재생생활성화계획을 수립할 수 있다(제2항). 그리고 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 도시재생생활성화계획을 수립할 수 있다(제3항).

9) 도시재생선도지역

국토교통부장관은 도시재생이 시급하거나 도시재생사업의 파급효과가 큰 지역을 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 도시재생선도지역으로 지정할 수 있다(법 제33조 제1항). 전략계획수립권자는 도시재생선도지역의 지정을 요청하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다(법 제33조제2항). 또한 국토교통부장관은 전략계획수립권자에게 도시재생선도지역의 지정과 지원에 필요한 자료를 제출하도록 요청할 수 있다(법 제33조제3항). 국토교통부장관은 도시재생선도지역을 지정하거나 변경 지정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 의견을 수렴하고, 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는

경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다(법 제33조제4항). 또한 특별조치로서 전략계획수립권자는 지정된 도시재생선도지역에 대하여 도시재생전략계획의 수립 여부와 관계없이 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다. 다만, 도시재생전략계획이 수립된 지방자치단체의 경우에는 도시재생전략계획이 변경된 것으로 본다(법 제34조제1항).

10) 특별재생지역

국토교통부장관은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역으로 선포된 지역 중 국토교통부장관이 정하여 고시하는 금액 이상의 대규모 재난 피해가 발생한 지역으로서, 1. 주택의 전부 또는 일부가 파손되어 주거안정을 위한 주택 정비 및 공급이 필요한 지역, 2. 재난이 발생하여 기반시설의 전부 또는 일부가 파손되고 추가 재난피해의 방지 및 대응을 위하여 기반시설 정비가 필요한 지역, 3. 피해지역 주민의 심리적 안정 및 지역 공동체 활성화가 필요한 지역 다음 각 호의 사항을 모두 충족하는 지역을 전략계획수립권자의 요청에 따라 특별재생지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 특별재생지역은 제13조제4항에도 불구하고 도시재생활성화지역으로 지정된 것으로 본다(법 제35조제1항).

이와 같은 특별재생지역에 관한 특례적 조치들로서는, 국토교통부장관은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2제1항에도 불구하고 특별재생지역의 일부를 입지규제최소구역으로 지정 또는 변경할 수 있으며(법 제38조제1항), 국토교통부장관은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조제1항제1호 및 제3호에도 불구하고 특별재생지역의 일부를 투자선도지구로 지정·변경 또는 해제할 수 있다(법 제39조제1항). 또한 국토교통부장관 및 전략계획수립권자는 제35조에 따라 지정된 특별재생지역에 대하여 예산 및 인력 등을 우선 지원할 수 있음(법 제40조)이 규정되고 있다.

korea
legislation
research
institute

제3장

주요국가의 도시재생 사업

제1절 미 국

제2절 일 본

제3절 독 일

제4절 영 국

제5절 시사점

제3장

주요국가의 도시재생 사업

제1절 미 국

I. 연 혁

【미국 도시재생사업 전개 연혁】

시기	문제인식	정책대응
전후~1960년대 (주택교외화, 도심공동화)	- 전후 도시개발의 주요 내용은 주택건설과 고속도로 건설중심의 정책 전개에 따른 도심공동화 현상 발생	- 주택법(Housing Act) 개정 (1945년)을 통한 재개발 대상지역 확대 및 지역의 슬럼화 이전, 예방적 재개발(Preventive Renewal) 수법으로 갱신, 수복, 보전을 추가. - 1959년, 주택법 상 인구5만 이상 도시의 재개발을 위한 종합계획으로 지구갱신계획(CRP, Community Renewal Program) 책정 의무화, 1965년 주택법에 HCEP (Housing Code Enforcement Program)에 의한 주택지의 종합개선사업 도입, 1966년 모델도시사업법 (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)에 근거, 150개 모델도시에 연방정부의 정책을 집중하여 실시하는 MCP

시기	문제인식	정책대응
		<p>(Model City Program)가 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1965년에 주택도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development) 설립 - 민간에 의한 재개발사업의 원활화를 위한 개발자금 지원책으로 TIF(Tax Increment Financing)가 캘리포니아주에서 최초 법제화(1952년) 및 추진 조직으로 도시재개발 공사(URA, Urban Redevelopment Authority Agency)의 각 도시 설립
<p>1970년대 (도심쇠퇴에 따른 도심재개발)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 대형점포의 교외 출점과 함께 교외개발이 한층 더 확대. 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부는 1974년, 주택커뮤니티 개발법 제정, 종전 도시재개발에 있어 중앙집권적인 운영방식에서 지방분권적으로 지향 - 커뮤니티개발포괄보조금(CDBG) 및 도시개발사업보조금(UDAG, Urban Development Action Grant)제도(1977~1989년) 창설
<p>1980년대 (성장관리 정책)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1970년대 대형 재개발에 의한 오피스빌딩의 증가, 도로 등 도시 인프라 부하증대, 경관 및 환경의 악화 등의 문제 대두 및 교외개발 규제정책 실시와 함께 '도시의 성장관리정책'(Smart Growth)이 각 도시에서 보편화 되고 균형 있는 성장을 지향하는 재개발이 시작된 시기 	<ul style="list-style-type: none"> - 샌프란시스코의 다운타운계획 (Downtown Plan, 1984년), 보스톤시의 성장관리계획(Plan to Manage Growth, 1987년), 1988년, 버몬트주 성장관리법 제정 - 도시 성장관리의 새로운 수법으로 도심부 오피스 수요 등 새로운 성장동력과 주택 및 고용 및 교육문제, 지역경제 활성화 등 원래 공공이 추진해야 할 정책을 링크시키는 다운타운링크지 (Downtown Linkage)제도 구현

시기	문제인식	정책대응
1990년대 (주민참가에 의한 지속가능한 커뮤니티 실현 전개)	- 도시재개발에서 주민참가가 일반화되고 지역커뮤니티를 중시	- 대표적인 이념은 1991년 아와니(Ahwahnee) 선언에 따른지속가능한 커뮤니티(Sustainable Community)를 원칙으로 하는 뉴어버니즘(New Urbanism) - 브라운필드(Braunfield) 개발의 적극적 시행
2000년대 이후 (지역경제 재활성화 전개)	- 재개발사업의 효과를 단순 시설 및 건축물의 건설이나 도시환경 정비에 한정하지 않고 창조적 직업, 창조적 환경의 창출을 도모함으로써 지역력제고 필요 - 창조도시(Creativw City)의 창출이 요구	- 창조도시(Creativw City)의 창출이 요구

출처: 이광국의 1인, 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점- 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013., 523면~ 526면 주요내용 발췌-요약- 표로 구성.

미국의 경우, “오늘날 대다수 미국지방정부가 추진하고 있는 도시재생사업은 지방정부가 주민참여를 바탕으로 커뮤니티 중심의 다양한 파트너십을 구축하면서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.³²⁾ 이를 위한 전략적 관점에서의 적용방안으로써 소위 민관협력(Public-Private Partnership-PPP)과 Business Improvement Districts(BID)³³⁾의 적극적 활용이라 하겠다. 즉 PPP는 미국지방정부의 도시재생전략에서 민간개발업자의 유인책으로 중앙정부에서 보조금을 지원하고 기업이 정신을 꺾미한 시장들이 핵심적 역할을 수행한다. PPP는 초기에 주택개발과 재개발에서 시작되었으나, 상업용지와 산업용지개발도 보

32) 강인호의 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학보 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3., 86면.

33) “한국에서는 BID를 업무환경개선지구, 상업활동촉진지구, 지역상권관리제도 등으로 제도를 검토하는 주체에 따라 그 명칭을 다르게 부여하고 있으며, 기본적으로 기성시가지 내의 업무·상업지역인 중심 시가지 활성화를 위한 제도로서 검토되고 있다. 처음 한국에 BID가 소개 된 것은 2005년 청와대에서 개최한 지방정부혁신역량강화회의이다.”- 강인호의 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학보 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3., 90면, 각주 6.

조하는 방식으로 확대되었다. 시정부가 도시계획과 토지수용 확보를 담당한 후 민간개발업자가 개발을 시작하고, 지방정부는 민간과 협력적 계획을 수립하는 동시에 지방정부가 비용과 위험을 함께 부담하는 자산 투자자로 참여한다.”³⁴⁾

II. 주요경향

최근 미국의 도시재생사업과 관련하여 성공적 사례로서 평가할 수 있는 소위 로우라인사업이라 하겠다.

【로우라인 사업의 연혁】

년도	내용
1908년	윌리엄스버그의 트롤리는 윌리엄스버그 다리를 타고 LES 거주민을 브루클린과 연결시킴 트롤리는 지상으로 운영되었으나 터미널은 지하에 입지해 있어 당시 뉴욕시에 도입되고 있던 지하철과 연계함
1920~40년대	트롤리에 투자되던 자본이 버스, 고속도로, 지하철로 대체되었고 1948년 트롤리는 운영이 중단됨
1950년대	이전 시대 개발의 잔재로 슬럼화되어 혹은 교외화 추세에 관심 밖으로 남아 황폐화됨
1965년	뉴욕시가 20에이커(81,000㎡)의 부지를 매입하여 14개 블록으로 연계된 임대주택을 재개발하기 위한 계획을 세우고 SPURA로 이름지음 종전 거주자들에게는 새 집과 정부보조를 약속함
1967년	도시재개발(urban renewal, negro removal)로 알려진의 기초에서 일부 지역은 개발되었고 대다수의 주택은 공기로 남게됨
1970년대	시가 파산하면서 주요 사업순위에서 밀려남
1980년대	*urban pioneers*인 백인의, 미혼의, 대졸의 상위 소득자들이 로우이스트사이드에 정착함 젊은 전문가들, 예술가가 유입되면서 로우이스트사이드의 주택재고에 대한 개발업자들의 관심을 환기시킴
1990년대	루돌프 길리아니 시장이 재개발을 계획했고, 자본이 근린으로 유입되면서 저소득층이 위기감을 느낌 - 1993년과 1997년의 차임규제 개정법은 임대주가 공실을 시장 가격으로 책정하여 임대안정법에 의거한 거주자들을 내쫓게 함 이에 따라 1990년에서 2000년 10년간 약 8,600 저소득 가구가 구축되었으며, 2000년에서 2009년 매매가격은 약 \$125,000에서 \$530,000으로 321%가 증가함
2009년	뉴욕시 커뮤니티보드3는 SPURA TF팀을 구성하여 분쟁의 긴 역사를 담아 개발 가이드라인을 만들었음
2010년	Facilitator(조력자)를 고용하여 안정을 공감대로 바꾸는 과정을 유도함
2011년	투표를 통해 SPURA의 초안은 복합용도와 50%이상의 중·저소득층의 주거로 계획하는 안 제시. 44년간 거주민들은 자신들이 권리를 알지 못한 채 철거 후 강제구축되는 과정을 학습하여, GOLES(Good Old Lower East Side)의 전무인 Damaris Reyes는 그러한 비슷한 개발의 운영에서 이들을 보호하고자 했으며, 70%를 공공임대주택(affordable housing)으로 계획하기를 주장함
2013년	로우라인을 SPURA의 일부로 간주하기도 했으나 별도의 사업으로 분리시키고, 블룸버그시장은 SPURA 사업부지를 에섹스 크로싱(Essex Crossing)로 칭하고 개발업자를 발표함
2014년	개발을 위한 구조 철거 작업에 들어감

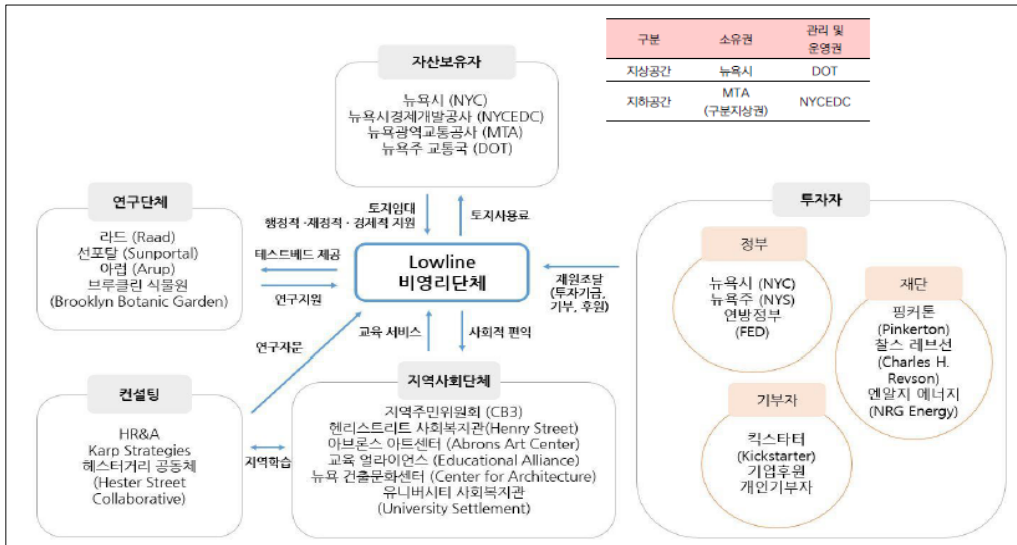
출처: 허자연, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.9., 34면.

34) 강인호외 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학보 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3., 90면.

로우라인사업이란, 1948년 전차(Trolley)운영이 중단된 이후 약 70년 동안 방치된 터미널에 약 4,000m²의 규모의 지하공간을 조성하고자 하는 사업이다.³⁵⁾

사업구조적인 측면에 있어, “이는 로우라인이라고 하는 비영리단체를 중심으로 크게 여섯 주체(로우라인팀, 자산보유자, 투자자, 연구단체, 컨설팅, 지역사회단체)로 구성되어 지며, 토지를 소유하고 관리하는 공공은 토지를 임대하고 행정적, 재정적, 경제적 지원을 제공한다. 투자자는 정부, 재단, 기부자로 이루어지며, 정부는 뉴욕시, 뉴욕주, 연방 정부를 포함한다. 연구단체로는 로우라인과 협업하여 기술을 개발하며 경제성을 평가하고, 컨설팅과 지역사회단체는 함께 지역에 대해 연구하는 등 주요 이해관계자로서 사업에 참여한다.”³⁶⁾

【로우라인 사업구조: 이해관계자의 유형 구분】



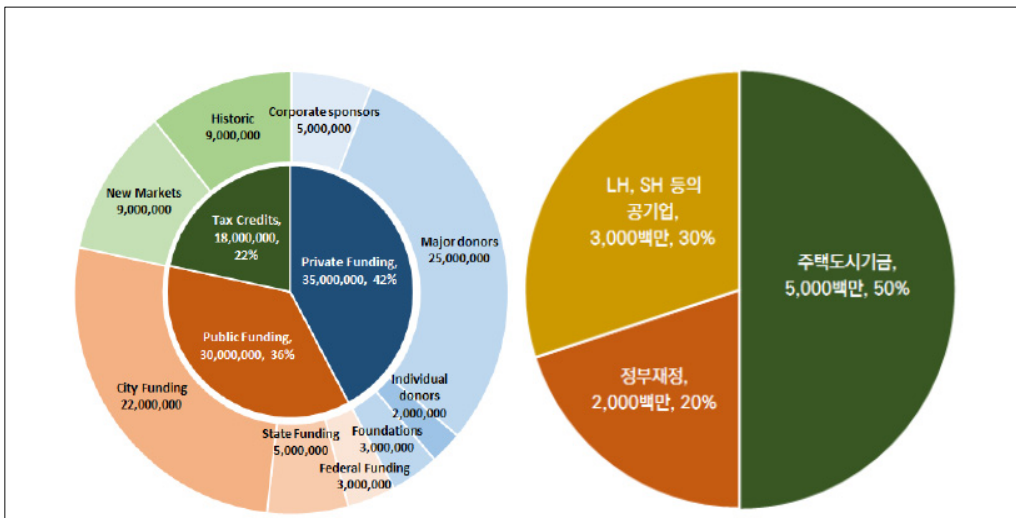
출처: 허자연, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.9., 45면.

35) 이보람외 1인, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안연구: 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로, 도시행정학보 제31집 제1호, 2018.3., 5면.- 사업내용, 입지특성, 사업추진과정,재원조달 및 파급효과 등에 관하여 상세히는, 동 논문 5면이하 참조.

36) 이보람외 1인, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안연구: 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로, 도시행정학보 제31집 제1호, 2018.3., 8면~9면.

아울러 민간부문의 재정적 참여를 제고하기 위한 자원조달 방식에 있어, 로우라인 사업의 경우 민간부문에서 향후 3년 내 기업 후원 5백만 달러, 재단 3백만 달러, 기부 27백만 달러를 지원 받을 것으로 예상하고 있다. 그 외 18백만 달러는 세액공제(Tax Credit)를 통해 조달되는데, 이는 정부가 장려하는 사업에 대해 정부에서 발행하는 세금 면제권의 개념이다.³⁷⁾ 이러한 자원구조는 우리의 경우와 비교하여 고려할 가치가 있다.

【로우라인 사업의 자원구조와 도시재생뉴딜사업의 자원구조 비교】



출처: 허자연, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.9., 42면.

37) 이보람의 1인, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안연구: 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로, 도시행정학보 제31집 제1호, 2018.3., 14면

제2절 일본

I. 연혁

【일본 도시재생사업 전개 연혁】

시기	문제인식	정책대응
전후~1950년대 (전재부흥)	<ul style="list-style-type: none"> - 전후 전재부흥은 전재부흥토지구획정리사업으로 시작 - 1950년대 중반, 고도경제성장 정책을 추진하는 물적 기반 구축필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 건물에 대해서는 불연화 운동이 1952년 내화건축촉진법에 따라 구체적으로 시작 - 1955년, 주택공단의 일반시가지 주택제도 신설 및, 시가지내에서 하층부에 토지권리자의 시설, 상층부 공동주택에 지상권 설정 - 1954년, 토지구획정리법 제정, 그 사업의 하나로 1956년 도시개조 구획정리사업이 실시. 이 사업은 공공시설의 정비개선, 택지이용의 증진 등 기성시가지 재개발을 위해 활용
1960년대 (고도경제성장)	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생 시 토지뿐만이 아닌 건축물 포함 - 도시문제 발생: 도시 주변부의 스프롤 현상 억제, 시가지의 무분별한 확산 방지를 위한계획적 시가지화 추진과 저층고밀, 용도혼재 등의 불량 기성시가지 개조에 따른 토지의 건전한 고도이용을 도모하는 계획적인 재개발 추진이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 1961년 시가지개조법과 방재건축가구조성법이 제정 - 1967년, 중소기업(진흥)사업단에 의한 고도화 자금대출제도신설에 따른 상가 근대화나 공동화를 도모 - 1968년, 도시계획법 제정

시기	문제인식	정책대응
1970~80년대 (주거환경개선, 안정 성장)	<ul style="list-style-type: none"> - 급격한 도시화의 진전 속에서 방치되어 과밀 및 노후화되어가는 주택이나 생활환경의 개선요구 - 1980년대의 재개발은 민간활력의 활용에 의해 재정부담을 수반하지 않는 형태로 경제활성화를 도모하는 정책이 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 1977년 주환경정비모델사업, 1976년 과밀주택지구 갱신사업, 1979년 특정주택시기지종합정비촉진사업, 1984년 공양주택종합재건축모델사업, 1984년 목조임대주택지구종합정비사업, 1986년 우량재개발건축물정비촉진사업 등 - 1980년대 후반 공공프로젝트, 민간프로젝트를 포함한 민간활력을 활용한 도시재개발론이 활발히 전개 - 도시재개발의 공공성 강화 - 1988년에는 도시재개발법 및 건축기준법 개정에 의한 재개발지구계획제도 신설
1990년대이후 (장기불황과 도시재생)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방중소도시의 산업구조 변화와 도시화로 인한 인구유출과 함께 유통업종의 대형화 및 대형할인점 등장으로 지방 중심상권의 쇠퇴 및 도시활력 저하 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 소위 '마치즈쿠리 3법'(도시계획법, 중심시기지활성화법, 대규모 소매점포 입지법)을 1998년부터 2000년에 걸쳐 제정·개정하는 등 공공이 적극적으로 지방도시재생을 위해 관여 - 2001년 도시재생본부를 발족, 2002년 도시재생특별조치법 제정에 따른 도시재생을 국가의 주요 시책으로 추진, 대규모 민간 개발사업 활성화를 통해 도시경쟁력 강화 - 2006년에는 중심시기지활성화법 개정을 통하여 총리에 의한 인정제도 창설(인정기본계획) 및 지원조치를 확대 - 2010년, 기존 마치즈쿠리교부금 제도를 사회자본종합정비교부금으로 통합

출처: 이광국의 1인, 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점- 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013., 537면~ 540면 주요내용 발췌-요약- 표로 구성.

II. 주요경향

일본은 2000년대 이후, 유사 행정부처의 통합과 내각부의 신설 및 기능 확대, 행정부처 간 수평적 상호 조정기능 확대를 통해 통합운영을 위한 행정체계를 구축하는 방식으로 접근하고 있다고 한다.³⁸⁾

법제적 측면에 있어 「도시재생특별조치법」은 2002년에 제정되었으며, 총 7차례에 걸쳐 개정(2015.1 기준)을 추진하였다. 법률의 기본내용은 첫째, 도시재생긴급정비지역과 도시재생긴급정비지역 내 특별지구를 지정하여 민간 개발업자에게 계획적, 경제적 지원을 제공하는 것이다. 두 번째는 도시재생정비계획 사업에 교부금을 지급하여 지역의 개성을 살리고 활성화를 도모할 수 있는 공공·공익시설의 정비를 지원하도록 하고 있다.³⁹⁾ 특히 2014년 지방 중소도시의 도시재생 사업의 효율적 추진을 위해 입지적정화 계획⁴⁰⁾에 관한 제도를 마련하였다. 이와 같이 일본은 자력으로 도시재생이 가능한 대도시의 경우에는 도시의 국제화 기능의 강화를 목적으로 민간에 의한 도시재생사업을 추진하고, 기타 지방 중소도시의 경우에는, 민관의 공공이익시설 정비 등에 의한 전국 도시재생 사업과 콤팩트시티(집약도시) 추진사업 등 도시의 규모와 특성에 맞는 다양한 사업방식에 의해 도시재생사업을 추진하고 있다.⁴¹⁾

38) 권규상, 패키지형 도시재생정책 추진방향, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2018.2., 4면.

39) 송혜승외 2인, 일본 도시재생사업의 계획체계 및 사업 특성변화에 관한 연구- 삿포르시 도시재생사업 사례를 중심으로-, 국토계획 제51권제6호, 2016.11., 131면.

40) 입지적정화계획 도입과 관련하여, 법제도적 특징으로서, “... 법에 근거하여 작성하도록 되어있는 계획들이 실행계획의 성격을 가지고 있다는 점이다. 입지적정화계획이 도입되기 전까지는 도시재생정비계획, 정비계획, 도새재생 안전 확보 계획처럼 특정 사업 혹은 그 사업 대상지를 주변으로 구체적인 사업 실행 계획이 작성되었다. 입지적정화계획이 도입되면서 지자체에서 수립하는 종합적 성격의 계획까지 도시재생특별법과 연계성을 가지게 되었는데 도시재생사업의 계획 범위가 개별 사업지구 단위에서 도시전체로 확대되었음을 의미한다.- 송혜승 외 2인, 일본 도시재생사업의 계획체계 및 사업 특성변화에 관한 연구- 삿포르시 도시재생사업 사례를 중심으로 -, 국토계획 제51권제6호, 2016.11., 133면.

41) 김준환, 일본의 도시재생 사업방식에 관한 고찰, 대한부동산학회지 제36권 제1호, 대한부동산학회, 2018., 42면~43면.

제3절 독일

I. 연혁

【독일 도시재생사업 전개 연혁】

시기	문제인식	정책대응
1950년대 (전재복구 및 사회주택건설)	- 전후 서독의 최초 도시재개발의 과제는 전재 복구와 주택부족문제의 해결	- 계획전 부흥은 1948년부터 시작 - 신규주택건설정책으로는 1950년 제1차 주택건설법 및 1957년 제2차 주택건설법이 시행
1960~ 1970년대 전반 (전면개조형 재개발)	- 계획적체계의 도시개발 요청	- 1960년 서독 각주의 개별적 계획제도를 통일화, 체계화하기 위해 연방건설법을 제정 - 1971년 도시건설촉진법 제정
1970년대 후반~1980년대 (수복형 재개발)	- 도시건설촉진법에 의한 재개발의 상당수는 막대한 투자를 필요로 하는 면적 재개발 - 재개발 후 임대료 상승, 건축된 주택의 단조로움, 재개발 인근 지역과의 커뮤니티 단절 등	- 1976년에 주택근대화촉진법이 제정되면서 이 법에 따라 단위주택의 복구와 지구 환경개선을 포함한 수법이 제도화 - 1976년 연방건설법 개정, 초기 계획단계에서 주민참가 규정이 만들어지면서 각지에서 참가형 도시계획, 재개발 체계 마련 - 종전 도시계획기본법으로서의 연방건설법과 재개발사업에 관한 특별법인 도시건설촉진법이 포괄적인 도시계획법인 건설법전으로 1987년에 통합
1990년대 (지속가능한 도시 및	- 통일 후 10년이 지난 시점, 동독의 구조적문제로서 대도시 중심부의	- 지역재생의 상징 프로그램으로 IBA 엠셔파크가 추진

시기	문제인식	정책대응
지역개발, 동독의 재생)	상업기능 쇠퇴, 대형주택단지 문제, 군용지 및 산업이전적지의 토지이용 전환문제, 고용문제 등 상존	- 구 루르공업지대의 엠셔강 유역의 800km ² 의 지역재생 프로젝트로 1989년에서 1999년까지의 한시적으로 약 120개 프로젝트가 추진 - 프로젝트의 테마로는 산업유산의 활용, 환경의 재생, 다양한 주민참여에 의한 프로젝트, 환경산업의 진흥, 환경공생형 도시 및 주택지 정비 등
2000년 이후~ (도시재생 관련 다양한 정책 추진)	- 통합적 도시재생정책 필요 - 지역쇠퇴 - 역사적 시가지, 전통적 건조물의 보전 및 재생, 중심시가지의 재생을 도모 - 국가 도시경쟁력 제고	- 사회도시프로그램 - 동독지역의 도시개조프로그램 - 서독지역의 도시개조프로그램 - 역사적 시가지 재생 프로그램 - 국가차원의 도시발전정책

출처: 이광국의 1인, 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점- 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013., 533면~ 536면 주요내용 발췌-요약 표로 구성.

II. 주요경향

“독일에서 ‘도시재생’이란 통상 ‘*Stadterneuerung*’(도시재생)이라고도 쓰기는 하지만, 전후 ‘*Stadtsanierung*’(도시재건축)이라는 말로 쓰여 왔고, 최근에는 크게 『연방건축법전』(BBauGB)상의 규정에 따라 ‘*Stadtumbau*’ (도시재건 내지 도시재개발)이라는 용어로도 쓰이고 있다. 또한 도시재생의 한 유형인 ‘사회적 도시’(Soziale Stadt)를 도시재생의 의미로 쓰기도 하고, 도시재생이 주로 도심에서 이뤄진다는 점에서는 도심개발(*Innenentwicklung*)라고도 쓰고 있으므로 용어사용에서는 다소 주의할 필요가 있다.”⁴²⁾

42) 길준규, 독일의 도시재생에 대한 법적 고찰, 워크숍 발제자료집, 한국법제연구원, 2017.9., 71면~72면.

최근 독일에서는 「연방건축법전」 제171f조에 근거, 운영되고 있는 소위 도시촉진지구 프로그램이 각광받고 있다고 한다. 이에 관하여 본 연구의 진행에 있어 개최된 워크숍에서 길준규 교수는 발제를 통하여 “독일에서는 최근 도시촉진지구 프로그램이 유행이며, 대표적으로 함부르크대학의 연구프로젝트로 운영하는 정보 및 자료 포털을 인용하여 설명하기로 한다.”⁴³⁾ 라고 하여 그 최신 경향에 관한 발제를 한 바, 이하에서는 이를 인용 - 소개하고자 한다.

“이 사업은 「연방건축법전」 제171f조에 근거한 혁신지구(Innovationsbereiche)에 근거하여 이루어지는 것이다. 특히 이 조항은 도시개발이 연방의 권한임에도 불구하고 각 연방주에게 개발권을 위임하고 있어서, 각 연방주가 이 규정을 근거로 활발하게 도시재생사업을 시행하고 있는 것이다. 특히 「연방건축법전」 제171f조는 도심, 부심, 주거지역, 상업지역, 그 밖에 도시건축상의 발전에 중요한 지역을 강화하거나 발전시키는 관념을 기초지방자치단체가 정하고 이에 따라 그 재정조달 등도 주법에 따라 시행하도록 열어 놓고 있기 때문이다.

따라서 크뤼거/크로이츠도 도시촉진지구와 혁신지구를 같은 맥락에서 설명하면서, 민간제안에 근거하여 관련자의 참여하에 지역으로부터 기초지방자치단체에 의하여 확정되는 지역으로서 토지소유자가 자신의 재정적인 수단과 자기책임으로 시가지의 상황을 개선하기 위한 조치를 시행하는 것이라고 정의하고 있다. 또한 이러한 도시촉진지구는 도시개발에서의 민간협력이라고 특징 지을 수 있고, 국가의 공권력은 민간의 제안과 고용으로 공간적인 개선을 하는데, 단지 지원될 뿐이라고 한다.

독일에서 도시촉진지구사업은 십 여년 전부터 시행되었고, 상가거리와 상업지역을 중심으로 하는 상업촉진지구 사업은 이미 10개 주에서 활발하게 시행되었다. 상업촉진지구의 운영절차를 보면, 우선 1단계로 지역거주자들이 먼저 혁신지구를 설치하기로 결정하고 공동조치 및 공과금 등을 결정할 운영위

43) 길준규, 독일의 도시재생에 대한 법적 고찰, 워크숍 발제자료집, 한국법제연구원, 2017.9., 81면.

원회 및 집행기관을 조직하고, 2단계로 혁신지구 설치를 위하여 지방의회에 지정신청을 하고, 이 과정에서 혁신조치안과 재정조달안을 전문가를 통하여 준비하며, 3단계는 지방자치단체가 지구신청에 대하여 심사절차와 청문절차를 거친다. 4단계는 지방자치단체가 혁신지구 지정결정을 하고, 입지단체는 지방자치단체의 공법상 계약을 체결하고, 후속조치로서 지방자치단체는 조례를 제정한다. 5단계에서는 혁신조치를 시행하고, 각 거주자들에게 공과금을 징수한다.

주거개선지구는 순수 일반 주거지역의 소유권자로 조직되고 재정조달을 하여 가치를 상승시키기 위한 것이다. 마찬가지로 근린생활권개선지구는 혼합된 용도지구에서 소유권자에 의하여 조직되고 재정조달을 하여 도시재생을 하는 사업이다. 특히 함부르크 주는 2007년에 「민간제안에 의한 주거거리의 강화를 위한 법률」(Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen)을 제정하여 주거개선지구 사업(HID) 등의 시범사업을 시행하고 있다.

함부르크에서는 2012년 주거개선사업의 시범사업으로 대형주거인인 쉬타 일스후프에서 시행되어서 건축물 소유자와 도시재생의 틀에서의 협력을 시험해 보았다. 따라서 이는 유럽에서 첫 주거개선사업의 예 가 되고 있다.”⁴⁴⁾

44) 길준규, 독일의 도시재생에 대한 법적 고찰, 워크숍 발제자료집, 한국법제연구원, 2017.9., 81면~83면.

제4절 영국

I. 연혁

【영국의 도시정책 시기구분, 1945~현재】

시기	문제인식	정책대응
1945~1968	<ul style="list-style-type: none"> - 주거문제, 도시팽창과 리본형(띠형)개발(Ribbon development), 전반적인 도심 재개발 필요 - 혼잡한 도심에서 직장고 인구를 외곽으로 이동 	<ul style="list-style-type: none"> - '도시'정책보다는 '주거' 및 '도시농촌계획'. 물리적 방식 - 도심재개발
1968~1977	<ul style="list-style-type: none"> - 사회병리학적 접근 - 도시의 소규모 지역에 국한 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모지역에 기반한 정책 - 지식이 부족하여 대개 실험적인 방식으로 진행
1977~1979	<ul style="list-style-type: none"> - 1977년 도시백서 '도심 인근지역을 위한 정책'에 포함된 구조적인 접근. 4가지 문제를 파악(1.경제적쇠퇴, 2.물리적쇠퇴, 3.가난의 집중, 4. 인종차별) - 도시쇠퇴문제는 그 쇠퇴를 경험하고 있고, 희생자로 간주되는 사회집단에 있다고 판단 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시백서와 도심 인근지역 지원법(Inner Urban Areas Act 1978) - 통합적인 접근, 파트너십의 형성, 민간부문의 새로운 역할, 비영리/커뮤니티 부문의 역할 등을 발전시키기 위해 노력 - 이러한 파트너십은 국가 내에서 수직적, 수평적협력을 위한 시도. 여전히 소규모 지역에 국한
1979~1991	<ul style="list-style-type: none"> - 구조적이고 사회병리학적인 접근의 혼합 - 도시문제는 다음 3가지 사항의 결과로 파악 (1.과도한 국가개입, 2.개인과 단체의 국가에의 의존, 3. 자유시장의 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1.정부권한 축소, 2.자립 촉진, 3.시장 자율화 - 부동산 주도형 도시재생 - 수익성이 있는 곳에 물리적 재생, 공공-민간 파트너십(예:도시개발공사)

시기	문제인식	정책대응
		<ul style="list-style-type: none"> - 조율이 부족한 다양한 정책 - 프로그램의 관리강조 - 문제의 일부로서 취급된 지방정부
1991~1997	<ul style="list-style-type: none"> - 이전 시기의 문제가 계속 지속되고 있으나, 취약한(사회적으로 배제된) 커뮤니티가 정체에서 간과되는 사실을 인식. - 주요문제로는, 1.사회적으로 배제된 커뮤니티가 정책적 혜택을 받게되는 방안, 2.지역기반정책과 다단계 거버넌스의 부조화 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 형태의 멀티 파트너십 개발(공공, 민간, 비영리/커뮤니티 부문) - 먼저 시티챌린지(City Challenge), 다음으로 통합재생예산(Single Regeneration Budget: SRB)
1997~2010	<ul style="list-style-type: none"> - 이전 시기의 문제가 계속 지속 - 도시의 경제력 경쟁력 강화, 사회적 배제 및 결핍해소라는 2가지 문제에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생회사(URCs)와 상업환경개선지구(BIDs)같은 도시 르네상스적 접근 - 커뮤니티 뉴딜(New Deal for Communities: NGDs)과 슈어스타트(Sure Start)같은 근리재생 접근 - 근린재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF)과 사회적 배제 기획단(SEU)의 설립 - 다양한 정책과 다단계의 거버넌스를 간소화하고 조율하기 위한 노력
2010~	<ul style="list-style-type: none"> - 공공적자 및 부채, 글로벌 경기침체가 민간분야에 미치는 영향: 분권화와(기초)지역주의(localism) 어젠다 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제성장 정책(예: 지역 엔터프라이즈 파트너십, 엔터프라이즈존) - 지역주의정책 (예: 직선제 시장)

출처: 앤드류 탈론, 김명준의 2인 옮김, 영국의 도시재생, 창조적 도시재생 시리즈 68, 국토연구원, 2016., 47면-48면.

II. 주요경향

연혁적으로 영국은, “1950년대는 마스터플랜을 중심으로 재건설, 재건축(Reconstruction)이 성행했던 시기로 보았고, 1960년대는 교외와 도시 외곽지역을 중심으로 성장지향형 재활성화(revitalization)가 주류를 이뤘던 시대로 보았으며, 1970년대에 들어서면서, 지역 특성에 맞는 지역 부흥(renewal)과 근린주구 중심 개발의 시대로 접어들었고, 1980년대에 재개발의 부흥기에 들어서면서 대부분 영국 도시재개발의 주요계획들이 세워졌다. 이렇게 여러 시도들이 시행되면서, 점차 도시 전반의 문제해결이 근본적으로 이루어지지 않았다는 점이 지적되기 시작했고, 이에 대응하여 통합적이고 포괄적인 형태의 정책에 대한 요구가 1990년대부터 증가되기 시작했다.”⁴⁵⁾

“영국의 도시마을은 뉴딜정책으로 시작하였는데 이는 근로와 연계된 복지정책을 일컫는 신노동당 정부의 대표적인 정책으로 주로 알려져 있으나, 실제로는 고용정책을 중심으로 다루는 청년층 뉴딜정책을 포함하여 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 뉴딜정책이 펼쳐진 분야는 청년층 뉴딜정책(New Deal for Young People), 장애인 뉴딜정책(New Deal for Disabled People), 커뮤니티 뉴딜정책(New Deal for Communities), 편부모 뉴딜정책(New Deal for Lone Parents) 등으로 분류된다. 이중 영국의 도시재생사업이라 할 수 있는 커뮤니티 뉴딜정책(NDC)은 1998년 신노동당 정부의 출범과 함께 실업, 사회적 배려 등 사회문제를 다루기 위해 의욕적으로 시작된 사업으로 열악한 도시 근린지역을 재생시키기 위한 10년 장기정책으로 고안되었다.”⁴⁶⁾ 이와 같은 커뮤니티 뉴딜정책(New Deal for Communities)은 영국의 도시재생사업 추진의 대표적 정책방향으로 자리매김하고 있는 것으로 평가되고 있다. 영국에 있어 지역 주민 간, 그리고 지역주민과 지자체 간의 소통을 중심으로 한 공동의 삶의 질 제고라는 방향성은 영국의 전통적 도시재생 정책의 근간이라 할 것이다.

45) 이규인외 1인, 지속가능한 도시재생의 주요과제와 계획목표 설정 및 단계적 추진모델 개발 연구, 대한건축학회 논문집 계획계 제25권제4호, 2009.4., 218면.

46) 김상진, 영국의 도시마을 개념과 그 실태에 관한 법적 연구, 법학연구 제17권 제1호(통권 제65호), 한국법학회, 2017., 152면.

제5절 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 각 국은 전후이후 우선적으로 피폐해진 도시재건에 중점을 둔 도시개발정책을 추진하여 온 바 있다.

이러한 과정을 거치면서 각 국은 전후 도시재건을 위한 토지이용에 있어 대단위 면적의 개발사업이 중점을 이루게 되었던 점은 우리의 경우와 흡사하다 할 것이다. 그러나 1980년대 이후 점차적으로 나타난 인구저성장, 국제적 경제 침체 및 도시에 대한 삶의 공간으로서의 지역주민의 삶의 질 제고에 대한 욕구는 새로운 공간이용에 대한 요청으로 나타나게 되어 진다. “이러한 변화의 욕구로 다양한 개념이 등장하여 자연성의 회복에 초점을 맞춘 이러한 도시의 물리적 환경개선에 중점을 둔 지속가능도시(Sustainable City), 생태도시(Ecological Polis)를 비롯한 지능도시(Intelligent City), 콤팩트 시티(Compact City), 뉴어바니즘(New Urbanism), 어반빌리지(Urban Village), 스마트 도시(Smart City), 마찌즈쿠리 등 새로운 계획기조와 프로그램을 가진 도시들이 출현하였다.”⁴⁷⁾ 이러한 도시에 대한 구분과 특징에 관하여 아래와 같이 선행 연구 성과물을 통하여 종합적으로 소개하여 보고자하며, 이때 개별적 주요내용은 각주를 통한 인용으로 그 내용을 개관해 보고자 하였다.

【새로운 도시개발 패러다임의 개요 및 특징】

구 분	국가(년도)	특 징
뉴어바니즘 ⁴⁸⁾	미국 (1980년대 말)	- 무분별한 교외화로 인한 토지손실과 공동체의식 상실 지적 - 지속가능한 개발 및 생태도시 구현이 목표 - 공간계획을 위한 물리적 개발지침

47) 이왕건외 1인, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구, 국토연구원, 2009., 16면~17면.

48) 이왕건외 1인, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구, 국토연구원, 2009., 17면~18면. - “뉴어바니즘에서는 인간적인 척도의 전통적 도시성(Urbanity)을 가진 근린주구로 회복하고자 하며, 여기서 말하는 전통적 도시성이란 도보 가능한 거리의 근린시설, 복합용도 건물과 마을구조, 가로에서 이루어지는 커뮤니티 형성 등 본래의 근린

구 분	국가(년도)	특 징
스마트성장	미국 (1980년대 말)	<ul style="list-style-type: none"> - 무분별한 교외화로 인한 토지손실 및 환경문제에 대응 - 고밀 복합용도 개발과 보행지향적 개발 - 도시성장을 규제·유도·관리하려는 광역적 접근 - 물리적 개발을 다루는 광역적 토지이용 시스템 구축
컴팩트시티	미국 (1970년대 말)	<ul style="list-style-type: none"> - 평면적인 건조환경의 확산 억제 - 고밀개발을 통한 공공공간과 오픈스페이스의 확보 - 대중교통과 연계한 토지이용의 효율성 및 대중교통 이용의 활성화 - 압축도시 개발을 통한 도시 에너지 소비량 저감
살고싶은 도시 만들기	한국 (2005년)	<ul style="list-style-type: none"> - 획일적이고 빠른 양적 성장에서 질적 성장으로의 의식 전환 - 지역과 밀착된 도시로 애착과 긍지를 가지는 도시 - 주민주도의 샵터, 일터, 놀이터 개선 - 생활 속 문제를 해결하려는 단편적·산발적 노력에 대한 중앙정부의 체계적 지원
어반빌리지	영국 (1980년대 후반)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특성과 환경이 무시된, 획일적이고 단조로운 도시 지양 - 공적공간을 중시한 소생활권 형성 기법 - 도시공간의 물리적 요소에 적용 가능한 디자인 개념 - 보행친화적이고 고밀·복합의 토지이용
슬로시티	이탈리아 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 인간적응속도를 무시한 급격한 변화와 글로벌 표준화에 대한 대항 - 인간 생활리듬 존중하는 삶의 질 향상과 여유로운 생활 추구 - 주민의 자발적인 주도로 삶의 질을 향상시키려는 사고방식 - 자연, 음식, 문화, 전통적 방식의 보호·발전에 초점 - 지역의 특성에 따라 융통적인 적용이 가능한 활동시스템(인증제도)

주구가 가지고 있었던 마을과 동네에 대한 의미를 고찰하는 것을 의미하고 있다.”

구 분	국가(년도)	특 징
마찌즈쿠리	일본 (1980년대)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방 정체성 및 가치 재발견에 대한 요구에서 시작 - 주민 관점에서 기획되는 물리적·사회적 지역환경 정비 운동 - 애항심을 고취하고 생활의 활력 제공 - 신도불이의 슬로푸드와 슬로라이프 체험 - 슬로타운과의 연계로 변화·발전
지방의제21	국제연합 환경개발회의 (1992)	<ul style="list-style-type: none"> - 지구환경 보전을 위한 지속가능한 개발의 구체적 실천전략 - 환경, 사회, 경제 전반을 포함하는 행동지침 - 시민주도적 지역활동의 출발점

출처: 이왕건의 1인, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구, 국토연구원, 2009., 18면.

각 국은 이러한 도시재생 관련 패러다임의 변화에 상응하고자 각 국의 경제·사회·환경 개선을 고려한 도시재생정책을 지속적으로 추진하여 왔다는 점을 위에서 언급된 내용을 통하여 알 수 있다. 또한 이를 보다 구체화하기 위하여 각국의 경우에 있어서는,

미국의 경우, 위에서 언급된 민관협력 및 BID의 적절한 운영은 곧 사업주체들 간의 가치와 비전을 공유할 수 있는 협업체계(Collaboration System)구축 그리고 사업의 주체로서 국가, 공공기관은 물론 비영리조직까지도 도시재생사업의 주체가 되고 있어, 공영개발 방식과 민관합동개발방식을 적절히 배분하고 있다는 점이다.⁴⁹⁾ 이와 같은 도시재생사업 추진에 있어 전략적 전개는, “지금까지 우리나라의 도시재생사업은 기존의 도시재개발에 대한 반향과 도시재생법상 민간부문을 사업시행 주체로서 배제하고 있으며, 공공(중앙정부 및 지자체)에서 계획, 자원마련, 유지관리단계에 이르는 모든 과정을 담당하는 형태인 공공주도형 도시재생방식으로 관련 사업들을 진행”⁵⁰⁾해 오으로써 발생된 문제점에 대한 해결을 찾고자 노력하고 있는 우리의 경우에 비추어 고려할 사항인 것이다.

일본의 도시재생관련 법제의 최근 경향으로서는, “최근 도시재생특별조치법의 7차 개정(2014)을 통하여 입지적정화계획을 도입하여 도시계획구역 내 ‘거주유도구역(인구밀도 유지 구역)’과 ‘도시기능유도구역(생활서비스 시설 유도 구역)’을 지정하도록 하였다. 7차 개정에서 새롭게 추가된 내용들은 인구감소 및 고령화, 지방도시 쇠퇴문제에 대응하고 콤팩트 시티(대중교통 도시)를 유도할 수 있는 제도 및 지원 방안을 포함하고 있다.”⁵¹⁾

일본은 통합적 법제도운영을 위한 제도대응 방안으로서, “일본의 도시재생과 관련된 제도는 일반·종합적 계획제도를 유지하되 간편성과 신속성을 위해 특별구역(특구)제도가 몇 가지 추가되는 체제로 운영되고 있다는 점이다. 즉 현안을 시급히 해결해야 하는 지역의 경우, 도시재생긴급정비지역, 도시재생특별지구 와 같은 특구제도를 도입하는

49) 강인호외 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학보 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3., 85면.

50) 이정형외 2인, 민간주도형 도시재생수법으로서 입체도시계획제도 개선방안 연구, 한국도시설계학회지 제18권 제1호, 한국도시설계학회, 2017.2., 37면.

51) 송혜승외 2인, 일본 도시재생사업의 계획체계 및 사업 특성변화에 관한 연구- 삿포로시 도시재생사업 사례를 중심으로-, 국토계획 제51권제6호, 2016.11., 133면.

방식이 채택, 일반화되고 고질적인 도시 내 문제지역의 경우 중심시가지활성화제도처럼 종합적이고 장기적인 관점에서 문제를 처리하는 방식을 적용하고자 하였으며, 사업수요가 많고 기반시설이 일정 수준 갖추어진 대도시는 주로 개별 사업에 대한 규제완화를 통해 신속한 개발을 유도하는 방식을 적용하며, 수요가 정체되고 기반시설이 노후화된 지방도시는 주로 선택과 집중을 통한 통합계획을 추구하면서 재정지원을 강화하는 방식으로 진행⁵²⁾하였다는 점이다. 이러한 추진방식은 현재 우리나라 도시재생 뉴딜사업에서 달성하고자 하는 정책목표에 한 표본을 작용할 수 있을 것이다. 즉 기존 도시의 규모와 특성 등을 고려한 종합적·체계적 계획을 중심으로 중앙정부와 지자체간 유기적 사업추진 주체로서의 입지를 가지고, 필요한 경우에 있어 특구제도라고 하는 특례적 규정을 활용, 해당지역의 도시재생을 추진하고 있다는 점이다.

2010년, 기존 마치즈쿠리교부금 제도를 사회자본 종합정비교부금으로 통합하는 등, “기존 부처별로 구분하여 지원하던 사업비를 통합예산 형태로 장소 중심으로 지원하고 있다. 통합예산시스템 마련을 통하여 부처에 따라 칸막이 식으로 추진되던 유사한 사업을 연계하여 추진하며, 사업시기도 지자체 여건 및 사업추진상황에 따라 유연성 있게 조정가능 하도록 시스템을 마련⁵³⁾하고 있다는 점이다. 이는 현재 우리나라의 도시재생관련 재정적 상황이라 할 수 있는, 산발적으로 전개되는 각종 사업에 대한 지원체계의 불안정성이라는 문제점에 대한 시사점이 될 수 있을 것이다.

독일의 경우에 있어 앞에서 언급한 전문가 워크숍을 통하여 길준규 교수는, “독일에서는 다양한 형태의 도시재생사업이 시행되고 있다. 그러나 이러한 도시재생사업은 도시재개발과 맞물려서 도시개발법의 연장선상에 서 있다. 그러나 우리나라의 건설사를 위한 도시개발과는 전혀 다르게, 도시재생은 기본적으로 해당지역 내에 거주하는 거주자들의 주거관계와 노동관계를 고려하고, 지속가능한 도시를 목표로 하고 있다. 따라서 독일은

52) 이양건외 1인, 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2016.3., 4면.

53) 김기홍외 2인, 통합적 도시재생정책 운영을 위한 실효성 제고 연구 - 한국과 일본의 통합적 정책 추진체계 비교를 중심으로-, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013., 484면.

도시재건, 사회적 도시, 도시재개발, 민간협력 등의 다양한 수단을 시행하여 다양한 방법으로 도시재생을 시행하고 있으며, 특히 연방의 권한인 도시개발을 민간에게 허용할 수 있도록 주법으로 규정하고 민간과 기초지방자치단체가 협력하도록 하고 있다. 다만, 도시재생의 시행과 자금지원과 관련하여서는 연방과 주, 기초지방자치단체 외에도 민간이 스스로 조직을 구성하고 자금도 조달할 수 있는 공과금을 열어 놓고 있다는 점에서는 우리 보다는 절차적으로 좀 더 안정적인 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.”⁵⁴⁾라고 평가하고 있다. 생각건대 독일에 있어 도시재생은 유럽각국이 진행해온 도시공간의 효율적 활용 내지 사회-경제적 환경변화에 대응하기 위한 새로운 공간적 활용요구에 대하여 독일법제의 특성이라 할 수 있는 단일법전체계의 연방건설법전의 계획체계 내에서 가능한 운용을 도모하고 있으며, 때문에 이에 있어 독일 계획법체계의 단순-명료함이 기능하고 있다고 할 것이다. 여기에 아울러 점차 민간의 역할을 확대해 나가고 있음은 새로운 특징이라 하겠다.

1997년 이후 영국의 도시재생정책은 과거 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발위주의 도시재생에서 사회경제적 도시재생으로 그 초점이 옮겨가고 있으며, 사회경제적 도시재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린지역 단위로 튼튼한 지역공동체를 형성하는 것이다.⁵⁵⁾ 재정적 지원에 있어, 영국은 1994년 통합재생예산(SRB)을 설립하여 매년 1조원 이상을 지역 도시재생사업에 지원하였으며 특히 환경부·노동부·교육부·내무부·과정부 등 5개 부처의 개별 예산을 ‘단일예산(single budget)’으로 통합, 지원하고 있다.⁵⁶⁾

54) 길준규, 독일의 도시재생에 대한 법적 고찰, 워크숍 발제자료집, 한국법제연구원, 2017.9., 84면.

55) 김상진, 영국의 도시마을 개념과 그 실태에 관한 법적 연구, 법학연구 제17권 제1호(통권 제65호), 한국법학회, 2017., 156면.

56) 김상목외 1인, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안, 법학연구 제60집, 한국법학회, 2015.12., 99면, 각주 19.

제4장

● 통합적 도시관리체계 마련의 필요성과 전개

제1절 관련 법제도 운영실태와 문제점

제2절 분야별 현황과 문제점

제3절 통합적 도시관리체계 요체로서의 도시재생
계획체계 정립

제4장

통합적 도시관리체계 마련의 필요성과 전개

제1절 관련 법제도 운영실태와 문제점

2017년 출범한 문재인 정부에서 도시재생뉴딜사업을 핵심국정과제의 하나로 선정되면서 전국적으로 뉴딜사업을 추진하고 있거나 추진코자하는 광역·기초지자체가 늘어나고 있다. 쇠퇴 또는 노후한 기성시가지를 대상으로 다양한 법정, 비법정 기본계획과 사업계획⁵⁷⁾들이 수립하고 있다. 사업대상지의 경계를 설정하는 지구·구역·지역이 지정되는 가 하면 단위사업계획을 준비하여 정비사업·재생사업을 추진하거나 계획하고 있기도 하다.

현재 국토공간을 대상으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 정점으로 도시개발과 관련된 다양한 법률이 있다. 이중 도시재생사업이나 정비사업과 관련된 대표적인 법률로는 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 최근에 도입된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등이 있다.

2002년 12월 30일 제정되어 2003년 7월 1일부터 시행되고 있는 「도시정비법」은 「도시재개발법」에 근거한 ‘주택재개발사업’과 ‘도심재개발사업’, 「도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」에 근거한 ‘주거환경개선사업’, 「주택건설촉진법」의 재건축 관련규정에 근거한 ‘주택재건축사업’ 등 4개 법정사업을 통합하면서 만들어졌다.⁵⁸⁾ 그 이후

57) 이러한 위계는 도시재생법에서는 전략계획과 활성화계획으로 양분하고 있다.

지속적인 개정작업을 거쳐 2012년 2월 1일 일부 개정된 법률에서 '주거환경관리사업'과 '가로주택정비사업'이 추가, 총 6개 사업으로 확대되었다가 2018년 1월 「소규모주택정비법」이 제정되면서 현재는 3개 사업으로 축소되었다. 가장 최근이라고 할 수 있는 2018년 1월 16일 제정되어 7월 17일부터 운영되고 있는 「소규모주택정비법」은 빈집정비사업과 소규모주택정비사업, 「도시정비법」에 있던 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업을 포함하고 있다.

2005년 12월 30일 제정된 「도시재정비법」은 소위 뉴타운사업법이라고도 한다. 「도시정비법」에서 규정한 3개 사업과 「소규모주택정비법」에 의한 4개 사업, 「도시개발법」에 따른 '도시개발사업', 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 '시장정비사업', 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 등 3개 사업을 포함하여 총 10개 사업을 대상으로 한다. 2013년 제정된 도시재생법의 경우 「도시정비법」, 「소규모주택정비법」, 「도시재정비법」에서 규정한 사업을 포함시키고 국가사업, 지자체사업, 주민제안사업까지 포함하고 있어 사업범위를 확대하였다.

「도시재생법」에서는 물리적인 철거중심이 아닌 사회·경제·문화적 측면을 종합적으로 고려한 도시재생을 추진코자 하였다. 물리적 정비뿐만 아니라 공동체 복원 및 경제 활성화, 문화적 다양성 증대 등 기존 문제해결방식을 뛰어넘는 다양한 사업이 결합된 형태를 지향하고 있다.⁵⁸⁾ 또한 국고보조사업들이 부처별로 산발적으로 추진되면서 비효율을 유발하였다는 공감대 속에서 '도시재생전략계획'과 장소중심의 '도시재생활성화계획'이라는 틀 속에서 상호연계성을 강화시켜 사업효과를 제고코자 시도하였다. 도시재생법의 경우 국토교통부의 국토도시실 소속의 별도조직인 도시재생사업기획단내 도시재생정책과에서 담당하는 반면 나머지 3개 법률은 주택토지실의 주택정비과에서 담당하고 있다.

58) 이왕건의, 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구, 국토연구원, 2015., 17면.

59) 이왕건의, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원, 2017., 29면.

이와 같이 각기 다른 법률에 근거하여 다양한 기본계획과 세부계획, 사업계획이 수립되고 사업지구나 구역 또는 지역이 지정되며 다른 사업주체에 의해 개별적으로 재생사업이 추진되면서 전문가집단을 중심으로 사업간 상충 또는 중복, 상호연관성의 부족, 시기의 불일치 등에 따른 비효율성과 실현성의 약화에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔다⁶⁰⁾.

예를 들어 현재의 도시재생사업 추진은 중앙정부 각각의 기관별로 다양하게 전개되고 있어, 독자적으로 예산과 기금을 확보하고 조직을 설치하여 다양한 사업을 산발적으로 진행하고 있는 실정이다. 또한 도시재생과 관련된 일부 공공재정 지원사업의 경우 한시적으로 운영되고 있다. 이러한 방식은 재생이 가진 지속성, 장기성, 종합성 등의 특성을 고려치 못한 결과로서 시급히 해소되어야 할 과제이다.

이와 같은 현상내지 문제점에 대한 개선방안을 모색하고자 하는 최근 연구로써, 권규상 책임연구원은, “도시재생정책이 제대로 추진되지 못하는 근본적 원인은 중앙정부의 부처 간 협업부족, 지방정부의 도시재생 전담조직과 지원센터 등 중간지원조직의 역량부족 및 낮은 행·재정 독립성 등 재생주체의 조직적 한계에 기인 한다고 한다. 아울러 이러한 문제점에 대한 해결 방안으로서 소위 패키지형 도시재생정책의 추진을 말하고 있으며, 패키지형 도시재생정책이란, 재생이 필요한 특정 공간단위를 대상으로 경제·복지·문화 정책 및 관련 사업 등과 연계하여 재생사업을 통합적으로 추진함으로써 참여주체 및 사업 간 중복성을 줄이고 시너지 효과를 높이는 정책”⁶¹⁾이라 하고 있다. 또한 패키지형 정책의 기본속성으로서, “①정책 간 세부목적은 다를 수 있으나 궁극적인 목표는 공유, ②최소 두 가지 이상의 정책 및 사업을 조합하여 시행, ③정책 간 내용적·공간적 연계를 통해 개별적인 추진방식보다는 효과적인 결과, 즉 보완 및 시너지효과 발생, ④정책수행을 위해 단일주체를 설립하거나 수행주체 간 이해관계 조정을 위해 제도적 기반 혹은 협상창구 존재”⁶²⁾ 등의 속성 요건을 제시하고 있다.

60) 이왕건의, 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운용방안 연구, 국토연구원, 2015., 4면.

61) 권규상, 패키지형 도시재생정책 추진방향, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2018.2., 1면

62) 권규상, 패키지형 도시재생정책 추진방향, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2018.2., 2면

생각건재 이러한 정책은 본 연구에서 설정하고자 하는 통합적 도시관리 체계와 그 맥을 같이 하고 있는 것으로 고려할 수 있다. 다만 본 연구의 경우 이후 언급되는 통합적 도시관리 체계의 일시적 내지 총괄적 마련의 한계 인식에 따라 우선적으로 계획법적 관점에서의 체계마련에 중점을 두고 있음은 연구전개 주요내용 상의 차이라 할 것이다.

이하에서는 통합적 도시관리의 필요성을 계획수립, 조직, 예산·재정측면에서 그 간의 사업전개 과정에서 발생한 문제점을 구분하여 세부적으로 점검하고, 이후 이러한 문제점의 개선을 위한 통합적 도시관리 체계 마련의 필요성에 대한 근거로 삼고자 한다.

제2절 분야별 현황과 문제점

I. 계획수립

“도시재생계획의 정체성 문제이다. 도시재생계획은 또 다른 형태의 기성시가지 개발계획인가, 정비계획인가? 아니면 마을만들기인가? 경제기반형 도시재생사업은 사업성을 기반으로 하는 재개발사업인가, 도시정비사업인가? 도시재생사업은 물리적 계획인가, 프로그램사업인가? 쇠퇴한 도시와 기성시가지에 있어서 도시재생은 만병통치약인가? 현재의 도시재생계획은 이러한 질문에 명확한 해답을 제시하지 못하고 있다”⁶³⁾는 의문은 지속적으로 제기되고 있다.

생각건대 이와 같은 의문은 현행 우리 도시재생법상 사업추진을 위한 기본계획으로서의 도시재생전략계획은 물론 실시계획적 성격을 가지는 도시재생활성화계획이 갖는 우리나라 국토계획법제와의 모호한 체계에서 그 시발점을 찾을 수 있을 것이라 생각된다. 때문에 이하에서는 이러한 인식에 근거하여 계획법적 관점에서의 제반적 고려사항의 미흡과 체계적 측면 그리고 절차적 측면에 있어 현행 도시재생법이 갖는 문제점에 관하여 논해 보고자 한다.

63) 남진외 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 12면.

(1) 저성장 고령화 추세를 미반영한 계획수립방식

기존의 재생과 관련된 계획수립방식은 전국적으로 진행되고 있으며 향후에도 지속될 사회·경제·공간적 여건변화를 적절히 수용하지 못하고 있다. 즉 도시재생법 제12조제3항은, “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”라고 규정하고 있으나, 도시·군기본계획은 아직도 시가화 예정용지를 계획적으로 공급하는데 초점을 맞추고 있으며 인구성장을 전제로 한 계획수립방식에 의존하는 것이 현실이다.⁶⁴⁾

2015~2045년 장래인구 추계에 따르면, 2040년 세종시를 마지막으로 17개 광역시·도에서 모두 인구의 자연감소가 예상되며, 이미 대부분의 지방 중소도시와 군 지역에서 인구가 지속적으로 감소하는 현상이 진행 중이다.⁶⁵⁾ 이러한 인구감소는 곧 축소도시 대두의 직접적 발생요인으로 작용하는 것이다. 이러한 환경적 변화에 대하여 이왕건 박사는 도시재생 선도지역 중 근린재생 일반지역으로 선정된 지역 중 자료 확보가 가능한 6개 기초지자체의 도시기본계획 내용을 분석한 결과, 예시적으로 “군산시에서는 계획인구 45만 명을 상정하고 도시기본계획을 수립하였으나, 실제 인구는 2010년부터 27만 명 규모를 유지하는 수준이어서 인구를 과대 추정하여 외곽 개발지를 과도하게 배정함으로써 구도심 내 쇠퇴문제에 적절히 대응하지 못하게 되었음⁶⁶⁾을 논증한 바 있다.

64) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.,2017. 61면.

65) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.,2017. 59면.

66) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.,2017. 62~63면.

(2) 계획간 위계와 상호관계의 모호성

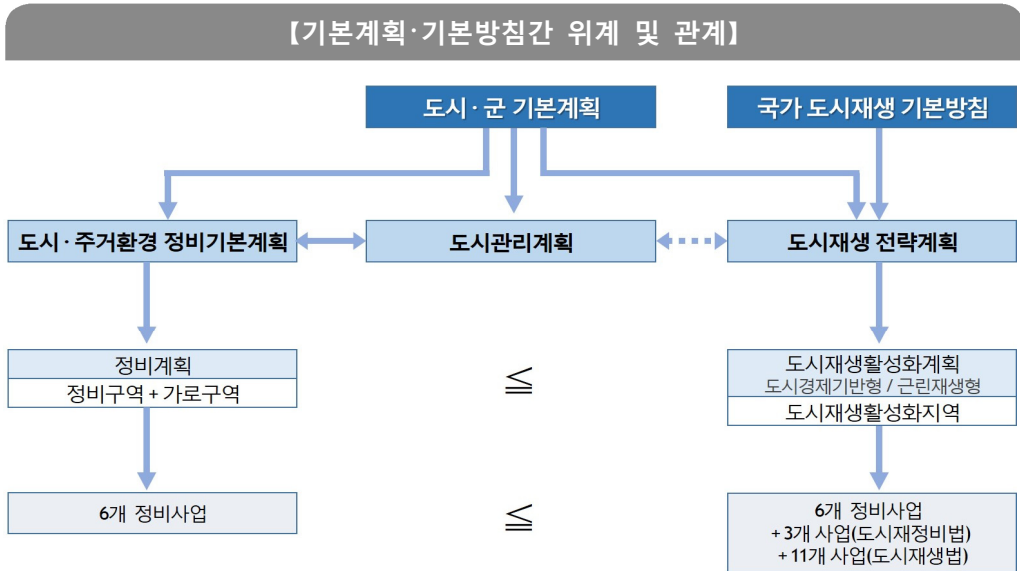
도시재생법 제12조에서는, “전략계획수립권자는 도시재생을 추진하려면 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하여야 한다.(제1항), 전략계획수립권자는 지역 여건상 필요한 경우 인접한 지방자치단체의 관할구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시재생전략계획을 수립할 수 있다. 이 경우 전략계획수립권자는 미리 해당 지방자치단체의 장의 동의를 받아야 한다. 다만, 공동으로 도시재생전략계획을 수립하는 경우에는 그러하지 아니하다.(제2항), 도시재생전략계획을 수립할 때에는 국가도시재생 기본방침 및 「국토의 계획 및 이용에 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.(제3항)”라고 규정하고 있다.

이에 따라 동법에 있어 기본계획의 성격으로 수립되는 도시·주거환경정비기본계획과 도시재생전략계획은 도시기본계획을 상위계획으로 인정하고 있다 할 것이다. 그러나 도시재생전략계획의 경우 상위계획으로서 국가도시재생 기본방침과 도시·군기본계획을 반영토록 요구하고 있으나 도시관리계획과의 관계에 대해서는 별도 규정하지 않아 그 연결고리가 모호하다는 지적이다.⁶⁷⁾

특히, “도시재생사업을 효율적으로 집행 및 추진하기 위한 실행계획인 도시재생활성화 계획은 용도지역·지구·구역, 기반시설, 도시개발사업 또는 정비사업, 지구단위계획 등을 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획인 도시관리계획과의 연계가 더욱 강조된다. 그러나 현재 이 두 계획간 상호연계가 충분히 고려되지 않아 근거법을 기준으로 분절된 계획 구조가 형성되어 있다. 이는 제도 운용의 효율성 뿐만 아니라 수범자의 예측 가능성까지 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.”⁶⁸⁾

67) 이왕건의, 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운용방안 연구, 국토연구원, 2015., 94면.

68) 이지현외 1인, 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구, 도시행정학보 제29집 제1호, 도시행정



출처: 이왕건의, 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구, 국토연구원, 2015., 92면.

(3) 계획수립 및 추진절차의 복잡성에 따른 사업추진 지연

전략계획과 활성화계획 승인이 지연되면서 사업추진이 지연되고 있다. 도시재생이 시급한 선도 지역에서조차 승인 및 고시절차를 진행하는데 평균적으로 6~7개월 정도의 장기간이 소요되었다.⁶⁹⁾

이는 이후 도시재생뉴딜사업의 효율성 제고를 위하여 요청되고 있는 계획의 유연화내지 특구, 인정제도 도입 필요성에 관련된 주요 내용이라 생각되며, 아울러 이왕건 박사는 선행 연구성과물을 통하여 이러한 계획승인절차의 소요시간이 갖는 문제점과 함께 재생사업과 직결되는 도시재생활성화계획의 승인 및 변경절차의 복잡성도 문제로 제기하고 있는 바, 이를 인용하여 소개하여보고자 한다.

학회, 2016., 53면.

69) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.,2017. 63면.

“① 계획수립의 적절성, 사업단계별 추진상황 점검 및 성과제고를 위해 추진하는 관문심사 제도가 가진 한계가 노출되었다. 관문심사제도의 경우 ① 중앙정부의 이해관계에 맞는 사업편성을 강요할 수 있고, ② 법적 기반이 없는 상황에서 평가에 따른 인센티브와 페널티의 부여결정, ③ 정성평가에 의존하여 정량·정성평가가 복합화된 투명한 평가방법이 제시되지 못했다는 점에서 절차의 복잡성만을 가중시킨다는 비판이 있으며,

② 최종 고시를 위한 광역지자체 승인 과정의 문제로서, 국비지원사업의 경우 전략계획수립권자는 도시재생활성화계획에 대해 국토교통부장관의 승인을 받아야하고, 최종 고시를 위해서는 본래 활성화계획의 법적 절차에 의해 특별시장, 광역시장, 도지사의 승인을 얻어야 하므로 (법률 제20조 2항) 관문심사를 통해 국토교통부 장관의 승인을 얻어 국비지원이 결정되었더라도 광역지자체의 승인이 없을 경우 활성화계획 고시가 도 의회의 승인에 막혀 계류될 가능성이 존재,

③ 공모사업 시기에 따른 중복성의 문제가 발생하기도 한다. 많은 지역에서 국비지원사업을 추진하기 전에 전략계획 수립과 활성화계획 수립이 동시에 발주되었으며 사업을 구체적으로 추진하는 과정에서 현장의 특성을 반영한 활성화계획을 재수립하여야 하므로 업무의 중복성이 발생하였다.

④ 넷째, 활성화 계획의 변경을 변경하는 경우에도 절차의 복잡성이 심각하다. 활성화계획은 그 내용과 규모가 지역의 상황이나 여건에 따라 수시로 바뀔 수 있음에도 불구하고 미미한 변경을 제외하고 활성화계획의 변경 시 수립절차와 동일한 과정을 다시 한 번 거쳐야하기 때문에 변화된 상황에 신속하고 적절히 대응하기 어렵고 지나치게 시간이 소요된다는 문제가 발생한다. 심의를 거치지 않는 사항은 대통령령 제26조에 따라 활성화계획 총 사업비의 10퍼센트 이내 금액, 활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경에 한정하고 있다. 국비가 지원되지 않고 협상을 통해 사업규모와 주체, 분담률 등의 조건이 결정되는 민간참여사업, 지자체 고유사업이나 타 부처와 수행하는 부처협업사업의 변경에 이르기까지 승인절차를 거쳐야 하는 비효율의 문제가 발생한다.”⁷⁰⁾

70) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.,2017. 64-65면.

II. 조직의 설치 및 운영 부문

“도시재생법과 중앙부처에서 도시재생 국비지원의 조건으로 도시재생전담기구와 도시재생지원센터를 요구하고 있기 때문에 도시재생사업 지역으로 선정된 지역은 대부분 전담조직으로 도시재생과와 도시재생지원센터를 설치하고 있으나, 속사정을 들여다보면 대부분의 지자체에서 도시재생과는 도시정비과의 단순한 명칭 변경이요, 도시재생지원센터는 독자적 운영권이 없는 행정의 하부기관에 머물러있다”는 평가를 받고 있는 실정이다.⁷¹⁾ 이는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 중앙정부차원의 심의조정기구로서 도시재생특별위원회, 정부조직으로서의 도시재생기획단 그리고 지원조직으로서의 도시재생지원기구와 지방자치단체 차원의 심의조정기구로서 지방도시재생위원회, 지방조직으로서의 전담조직 그리고 지원원칙으로서의 도시재생지원센터로 구성되는 도시재생사업의 효율적 운용을 위한 조직체계에 있어 주로 논의되는 대상은 지방자치단체 차원의 전담조직과 도시재생지원센터의 조직체계 및 운용에 있어 문제점이 노출되고 있음을 의미하는 것이라 이해할 수 있다.

먼저 전담조직의 경우 아래의 표에서 보여 지는 바와 같이 무엇보다 지방자치단체별로 전담조직의 구성여부 및 하부운영체계에 있어 상이점이 두드러진다는 점이다.

【광역도별 행정 전담조직 현황】

지자체	조직명	전담 조직	전담 인력	별도 위원회	지원 센터	센터 필요성
경기	도시주택실 도시재생과 재생사업팀, 주거환경정비팀	○	7	○	○	○
강원	건설교통국 지역도시과 도시개발팀	×	3 (실무2)	×	×	×
충북	문화체육관광국 건축문화과 주거재생팀	×	1	×	×	×

71) 남진의 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 12면.

지자체	조직명	전담 조직	전담 인력	별도 위원회	지원 센터	센터 필요성
충남	국토교통국 건축도시과 도시재생팀	○	2	○	×	○
전북	건설교통국 주택건축과 도시재생팀	○	3	×	×	×
전남	건설도시국 지역계획과 도시재생사업단	○	3	×	×	△
경북	건설도시국 도시계획과 도시개발담당	×	1	×	×	△
경남	도시교통국 도시계획과 도시재생담당	○	3	×	×	○

출처: 이왕건외, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 69면.

도시재생법은 전담조직의 주된 업무를, “1. 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사·관리, 2. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원, 3. 관계 기관, 관계 행정기관과의 업무 협의 및 교류, 4. 지역 협업체제의 구축·운영, 5. 도시재생 관련 국고보조금 등의 관리, 6. 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진, 7. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검, 8. 재원 조달 및 관리, 9. 그 밖에 도시재생의 원활한 추진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항” (동법 제9조제2항) 이라 하여 사실상 지방정부차원의 도시재생사업에 관한 중심적 역할을 기대하고 있다. 그러나 실상의 경우 위의 선행 연구성과물의 조사에서 보여지는바와 같이 지방자치단체에 따라서는 이러한 전담조직을 설치하지 않고 있는 경우가 있음은 물론 그 전담조직에 대한 명칭 역시 상이함은 그 위상이 지방자치단체 별로 상이함을 알 수 있다. 또한 전담인력의 경우에 있어서는 그 해당 업무의 특성에 따른 전문성과 실질적인 업무능력을 갖추고 있는지에 대한 의문이 든다고 해도 과언이 아닐 것이다.

아울러 도시재생 정책은 재생 사업을 추진함에 있어 주민의 참여 등 지역 협치를 강조하고, 지방자치단체가 주민참여 활성화와 주민 의견 조정을 위해 도시재생 지원센터를 설치해 협치의 중심으로 작동하게 하고 있다.⁷²⁾ 이는 도시재생법의 입법목적은 물론 정

72) 안상욱, 지역주도 도시재생 추진을 위한 중간지원조직 역할 강화, 국토 2017년 11월호, 국토연구원, 2017.11., 36면.

책이 추구하는 본연의 도시재생사업의 성과를 달성하는데 매우 중요한 위치를 차지하는 요소라 할 것이다. 이는 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 외국의 주요 국가 등의 주요경향 및 정책적 변화를 통하여 인지할 수 있는 사안이다. 때문에 이러한 도시지원센터와 같은 조직은 과거 정부에서도 아래와 같이 꾸준히 설치-운용하고자 한 바 있는 것이다.

【역대 정부의 도시재생 사업별 중간지원조직】

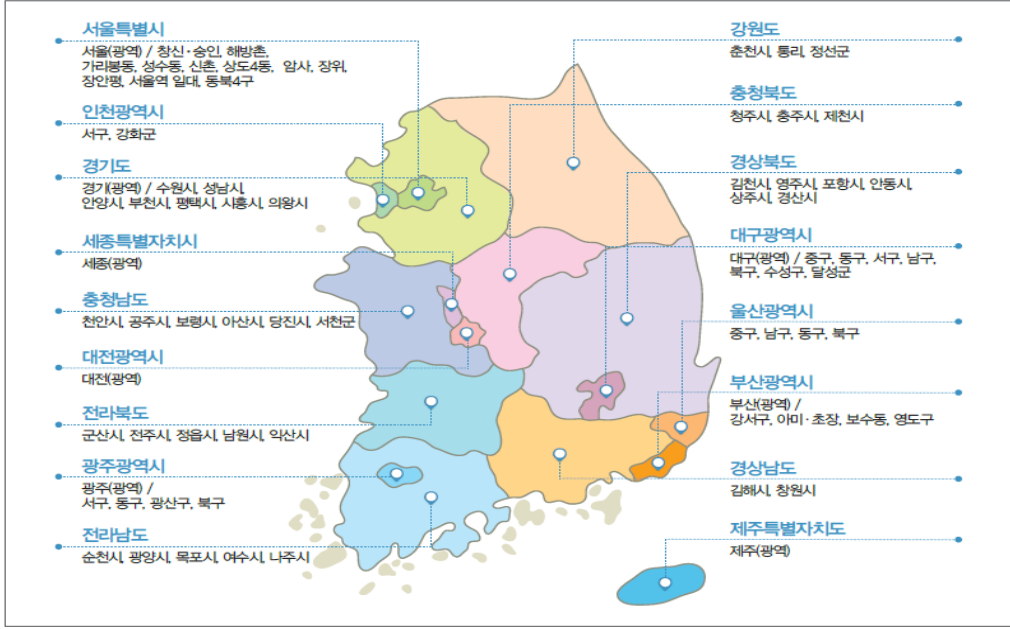
도시재생 사업	시기	계획	지역 중간지원조직	지역 협치의 특성	근거법률
살고 싶은 도시만들기	2005~2009 (노무현 정부)	마을 계획 특화발전 계획	도시만들기 지원센터	주민주도 계획 수립, 사업 추진 주민협의체 역할 큼 지자체 주도, 지역 전문가, 시민사 회단체 참여	국가균형발전법(예산) 국토계획법(사업)
도시활력증진 지역개발사업	2009~현재 (이명박 정부~)	도시활력증진 지역개발 계획	도시만들기 지원센터	지자체 주도, 지역 전문가, 시민사 회단체, 주민참여 도시만들기 지원센터 운영	국가균형발전법(예산)
도시재생 지원사업	2014~현재 (박근혜 정부~)	도시재생 전략계획 도시재생활성화 계획	도시재생지원센터 현장지원센터	지자체 주도, 지역 전문가, 시민사 회단체, 주민참여 주민협의체(지원센터)와 사업추진 협의체(지자체) 운영	국가균형발전법(예산) 도시재생특별법(절차) 도시및주거환경정비법 등(사업)
도시재생 뉴딜 사업	2017~현재 (문재인 정부~)	도시재생 전략계획 도시재생활성화 계획	도시재생지원센터 현장지원센터	지자체 주도, 지역 전문가, 시민사 회단체, 주민참여 주민협의체(지원센터)와 사업추진 협의체(지자체) 운영	국가균형발전법(예산) 도시재생특별법(절차) 도시및주거환경정비법 등(사업)

출처: 안상욱, 지역주도 도시재생 추진을 위한 중간지원조직 역할 강화, 국토, 통권 제433호, 국토연구원, 2017.11., 38면.

이러한 의미를 가지는 도시재생지원센터는 2017년 10월 기준 전국에 총 77개의 도시재생지원센터가 있다. 활성화지역을 담당하는 현장지원센터가 31개로 가장 많으며, 기초지원센터 25개, 광역지원센터 8개(서울, 부산, 대구, 대전, 세종, 광주, 경기, 제주)가 설립되어 있으며, 기초지원센터와 현장지원센터의 역할을 겸하는 센터도 13개에 이른다. 도시재생 유형 중 경제기반형은 광역지원센터 또는 기초지원센터가, 근린재생형은 기초지원센터 또는 현장지원센터가 맡아서 추진하는 경향이 있다.⁷³⁾

73) 김예성, 도시재생지원센터 현황과 개선과제, NARS 현장보고서 제56호, 2017.12., 22면.

【도시재생지원센터 설립 현황】



출처: 임상연의 1인, 도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 도시재생지원센터의 과제, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2018.1., 3면.

이러한 도시재생지원센터는 다양한 문제점이 노정되고 있으며 이에 관하여 종합적으로 언급하여 본다면, “일반적인 행정조직과 달리 행정과 주민 사이에서 가교 역할을 해야 하는 중간지원조직의 특성상, 그리고 법제도적으로 명확한 업무역이 구분돼 있지 않은 한계들로 인해 현재 활동 중인 도시재생지원센터들은 행정기관의 업무대행기관이라는 오해, 행정기관과의 역할 분담에 따른 갈등, 주민의 민원 해결 창구라는 인식, 열악한 근무환경과 처우 등 내부적인 문제들을 안고 있다. 재생사업의 지원과 관련해서도 지역 내 유관조직 간 연계·협업의 어려움, 주민참여를 통한 자체사업 발굴과 추진 여력 부족, 독립적인 지원센터 운영방안의 부재 등에 대한 고민을 안고 있다”⁷⁴⁾고 한다.

74) 임상연, (정책제언) 지역에 맞게 도시재생지원센터 운영해야, 공공정책 Vol 151, 한국자치학회, 2018.5., 72면.

III. 예산재정부문

도시재생법 제27조제2항에서는, “국가는 지방자치단체의 재정상태 및 제24조에 따른 도시재생활성화계획의 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조 또는 융자의 규모·비율 등을 달리 할 수 있다.”라고 규정하고 있으나, 국가주도로 도시재생공모사업을 진행한 2016년까지는 국비와 지방비의 매칭비율이 일반적으로 50:50 이었고,⁷⁵⁾ 지방비 매칭비율에 대한 불만은 여전히 지속되고 있다고 한다. 때문에 “재정여건이 열악한 지역 지자체의 차원에서는 도시재생사업에 투입할 수 있는 재원이 절대적으로 부족하다. 중앙부처 차원에서는 많은 예산을 투입하는 것 같지만, 개별 시·군이 받을 수 있는 수십억 원 규모의 예산으로는 중장기적이고 종합적이며 체계적인 도시재생사업을 지속적으로 추진하기 어렵다.”⁷⁶⁾고 한다.

제3절 통합적 도시관리체계 요체로서의 도시재생 계획체계 정립

위에서 열기한 통합적 도시관리체계 마련의 필요성과 세부적 영역검토를 통하여, 통합적 도시관리체계 마련의 요체라 할 수 있는 도시재생 관련 법제 간 계획 체계의 위계정립과 법체계성 확보에 있어 현재 도시재생뉴딜사업은 이전 도시재생사업에서 노출된 도시라는 생활공간에 대한 사회-경제-환경적 제 요소를 반영하지 못하고 기존의 도시개발 패러다임에 따른 운영 모습과 커다란 차별 없이 운영되고 있는 모습이라 평가할 수 있다.

또한 조직설치 및 운영부문에 있어, 도시재생뉴딜사업 추진을 위해서는 중간조직으로서의 도시재생지원센터의 법정 역할은 물론 지역사회에서 요청되는 사안에 대한 효과적 대응내지 지원체계로서 아직은 자리매김하고 있지 못하고 있다는 평가가 지배적이라 하겠다.

75) 이왕건의, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017., 2017. 77면.

76) 남진의의 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 13면.

그리고 예산재정부문에 있어 중앙과 지방 간 매칭비율의 정형화가 아닌 보다 효율적인 즉 지방의 재정규모와 사업의 특성에 맞는 효과적 재정배분과 장기적 사업진행을 위한 보다 안정적인 재정 지원이 요청되는 것이다.

이러한 현황을 고려, 통합적 도시관리체계 마련을 위한 일회적-획일적 법제정비안의 제시는 위에서 살펴본 바와 같이 도시재생사업이 갖는 특성과 현재 이를 추진하기 위한 법제의 미흡으로 인하여 다소 곤란하다 할 것이다. 그러나 도시재생사업이 갖는 특성을 반영하고 추진하기 위한 도시재생관련 계획체계와 관련 법제상 위계정립은 선결적 과제로 자리매김하여야 할 것이다. 이러한 방향은 다음 장에서 논의되는 도시재생법의 법체계 및 법적위상 정립에 직결되는 사항이며, 또한 도시재생 로드맵에서 새로이 요청되고 있는 도시재생활성화 지역 내 특구제도 도입 및 도시재생사업 인정제도 도입의 필요성과 향후 전개를 위한 본질적 요소로 작용하기 때문이다.

따라서 통합적 도시관리체계 마련은 우선적으로 도시재생관련 계획체계의 체계성과 정합성 마련에 있다고 할 것이다.

제5장 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 정비방안

제1절 도시재생지원법의 법체계적 지위와 관련 법률 간
체계성 확보

제2절 도시재생 뉴딜사업 전개에 따른 법제 정비 요구

제5장

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 정비방안

도시재생지원법은 그 법체계와 규정내용에 있어 과연 실무적상 입법목적에 상응하여 적용되고 있는지에 대한 의문은 지속적으로 제기되어 왔다.

즉 법 제명을 통하여 알 수 있는 바와 같이, 입법자가 의도하고 있는 도시재생 지원에 관한 계획체계를 갖추고 그와 관련된 추진체계와 사업의 종류를 나열하고 이의 진행을 위한 지원체계를 갖추고 있다고는 하나, 실무상 운영에 있어, 2013년에 법제정 이후 2014년에 선도사업 선정과 2015년 공모과제 선정 등에 따른 행정운용에서 법치행정에 미흡한 행정계획절차를 운영한 바 있다. 이는 이후 전략계획 및 활성화계획 등 행정계획 과정, 주민의견수렴과정 등의 행정운용은 물론 해당 도시재생사업 수행에 있어 중요한 저해요인으로 작용하게 된 것이다.

이러한 문제점에 대한 대응 방안으로서 도시재생 활성화지역의 선정에 있어 법제상 미흡한 선정지표의 개선이 우선적으로 논의되어졌다. 또한 계획절차와 관련하여서는 소위 도시재생 계획절차의 유연화가 논의되어져 온 바 있다.

이는 종래 도시재생전략계획을 수립하고 그에 따라서 활성화계획을 수립- 사업을 진행하게 되는데, 이런 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 사업실시 과정 상 전개과정에 주민참여- 공청회- 심의위원회를 통한 절차가 의무화되어 있다 보니 대개 1년에서 1년 반 정도 시간이 걸리고, 도시재생활성화계획을 변경하려면 도시재생전략계획으로 다시 돌아가거나 도시재생활성화계획 자체가 처음부터 다시 수립되어야 한다. 이와 같은 현상은 국제법의 도시기본계획과 도시관리계획의 체계를 그대로 도시재생법에 적용한 바,

도시재생과 같이 다양하고 다변적인 도시이용 체계에 대한 신속한 사업전개와 해당 지자체마다 각각의 인구현황, 지역적·사회적 특성을 반영하기에는 곤란한 면이 있다는 것이다.

이러한 사정에 더하여 2017년 도시재생 뉴딜의 등장하여 크게 두 가지 요청이 더하여지게 되었다. 소위 특별구역제도와 인정제도 도입이라 하겠다. 이러한 요청의 핵심은 도시재생활성화 지역 내 특별구역을 신설하여 이를 성장거점지역으로써 규제완화와 각종 특례적 규정을 두어 현대적 도시재생 개념에 상응토록 하자는 것이다. 또한 인정제도 도입의 경우, 도시재생활성화계획 구역 안에서의 사업이 고정된 범주 안에서 적용되도록 하고 있는데 반해 그 범주 밖의 영역에 있어 지원을 해주지 못하는 문제점에 대하여 이러한 범주 내지 사업 등이 도시재생 목적에 상응한다면 이를 도시재생사업으로 인정하여 지원해 주자는 것이다.

이하에서는 이러한 실무상 요청에 따른 법제도 체계성 및 정합성 유지를 위한 법제 정비방안으로서, 현행 도시재생법의 법제적 지위와 성격을 명확히 하기 위한 정비방안과 최근 도시재생뉴딜사업 전개에 있어 효율성제고를 위하여 요청되고 있는 사안에 관한 법제적 검토를 하여 궁극적으로 제도의 효율성제고를 꾀하고자 한다.

제1절 도시재생지원법의 법체계적 지위와 관련 법률 간 체계성 확보

현행 도시재생법 제2조제1항제1호에서는, “도시재생”이란 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.

생각건대 이는 법제적 관점 하에서 도시재생법 제정 이전까지 도시라는 공간에 대한 개발내지 성장위주의 관련 제 법률이 가지는 한계, 즉 도시재생법의 제정을 위한 고려사항으로부터 전개된 것이다. 이러한 고려는,

- “• 도시재생 기존 법제가 갖는 개별적, 단편적 연계성 부족의 문제와 시장기능 중심의 물리적 정비체계의 개편은 다음과 같은 구상과 목표 아래 검토되고 구체화되어야 함.
- 첫째, 물리적인 정비에서 벗어나 포괄적이고 종합적인 도시재생 개념을 확립하고, 도시재생관점의 관리수법을 도입함.
 - 둘째, 각종 공간계획과 재생사업, 도시재생관련 개별 사업과 사업간 연계성 강화
 - 도시계획, 정비기본계획, 촉진계획 등 각종 공간계획과 재생관련 사업 간의 연계성을 강화하고, 개별법에 의해 독립적으로 추진되고 있는 도시정비 관련 사업간 연계성을 강화함.
 - 셋째, 개별사업법에서 중복적으로 규정되어 있는 각종 인센티브 규정의 상이함으로 인한 형평성 논란을 해소하기 위하여 공통분모의 통일성을 추구함.
 - 넷째, 도시정비 관련 사업의 실행가능성을 제고하고 부진한 사업추진의 부작용을 해소하는 방안 마련
 - 주택사업 중심의 시장기능에 의존함에도 불구하고 기반시설에 대한 민간사업자 부담가중으로 사업추진이 부진한 도시재생 관련사업의 실행가능성을 제고하는 한편, 사업추진 부진으로 인한 토지등소유자의 재산권행사 제약 등의 문제를 해소하는 개선방향 마련
 - 다섯째, 법제 개편과정에서 입법 과정의 효율성, 개편 법제의 실행가능성을 극대화 할 수 있는 대안을 마련함.”⁷⁷⁾

등으로 활발히 논의되어져 온 바 있으며, 이를 통한 관련 법제의 개편과정을 거쳐 오늘과 같은 법체계를 구성하고 있다 할 것이다. 여기에서 언급되어질 수 있는 사항은 과연 이와 같은 기본 구상에 대한 현행 법제가 상응하게 제정-운용되고 있는 지에 대한 의문에서 출발하여야 할 것이다.

77) 국토해양부, 도시재생법제개편 및 활성화 방안, 2011., 35면.

현행 도시재생법은 입법 형식적 측면에 있어 그 법 제명을 통하여 알 수 있는 바와 같이 지원을 중심으로 구성되어져야 할 법률임에는 틀림이 없다. 또한 과거와는 달리 산발적으로 진행되어져 오던 물리적 공간개발을 지양하고 해당지역주민의 삶의 질 제고는 물론, 무엇보다 도심쇠퇴라고 하는 당면과제에 대한 대응체계를 갖추고자 하는 입법적 노력의 산물인 것이다. 때문에 동법은 종래와는 달리 공간적 대규모 개발 중심의 단편적 토지이용방식에서 탈피, 도심쇠퇴요인 등을 고려·반영하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 도시공간을 활성화하자는 통합적 개발방식을 정립하고자 한 취지인 것이다.

이러한 입법자의 의도를 구현하기 위한 도시재생법은 “도시 및 주거환경정비법, 도시개발법 등 실질적, 세부적 내용을 실현하는 절차법이 아닌 관련 절차법들을 연계·활용하여 도시재생이 필요한 지역에 적용하는 역할을 수행하는 법률이다. 이는 도시재생사업과 지원 시스템이 긴밀히 연동되지 않으면, 목적(도시재생법)과 수단(절차법)의 괴리로 지원법의 제정 효과를 충분히 거두기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 각 절차법·관련법을 ‘손과 발’로 하는 지원법인 도시재생법이 제대로 작동하기 위해서는 도시재생법을 중심으로 한 종합적·효율적 법체계의 구축이 더욱 강조된다.”⁷⁸⁾

그러나 현행 도시재생법의 경우, 위에서 언급된 바와 같이 도시재생법 입법취지를 구현하기 위한 시발점으로서의 관련 법제 간의 위계내지 체계성에서 미흡한 면을 여전히 지니고 있다. 이러한 문제점은 곧 관련 법제 간 도시재생사업의 원활한 수행을 위한 시스템 구성 및 운영을 어렵게 한다.⁷⁹⁾ 이러한 도시재생법의 법체계성 미흡에 대한 개선방안으로서 주로 논의된 내용은, 종래 도시재생개념의 명확화 및 도시재생사업 범주 명확화와 관련, “현재 도시재생 뉴딜사업에서 논의되는 6개 유형의 15개 사업의 도시재생사업 외

78) 이지현의 1인, 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구, 도시행정학보 제29집 제1호, 도시행정학회, 2016., 36면.

79) 김상목의 1인, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안, 법학연구 제60집, 한국법학회, 2015.12., 99면. - “도시재생특별법은 도시재생 관련법을 포함하여 통합적으로 사업을 시행할 수 있도록 하고 있으나, 실제 사업을 시행하기 위해서는 개별법 등과의 인허가 절차에 대한 차별성이 존재해야 하고, 이 법이 효과적으로 작용하기 위해서는 도시기본계획과 도시관리계획 등과의 관계정립이 필요하다. 따라서 도시재생특별법의 입법취지를 살리고 효율적인 도시재생사업을 추진하기 위해서는 도시재생특별법이 기존의 도시정비 및 개발 사업법과 어떠한 관계에 있는지 체계적 지위를 명확히 할 필요가 있다.”

에, 지역의 쇠퇴하는 시·군 지자체를 고려한 사업모델을 적극적으로 발굴할 필요가 있으며, 인구 감소와 고령화 그리고 기반산업 부재로 침체된 지방도시의 여건을 반영한 재생사업모델 발굴의 필요성⁸⁰⁾이 부각되고 있다.

특히 도시재생사업의 전개에 있어 사업주체로서의 중앙정부와 지방자치단체의 역할 배분에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. 즉 "중앙정부는 큰 틀에서 정책방향과 재정지원 원칙 등을 정하되, 각 지자체에서 지역 조건에 따라 맞춤형 도시재생을 추진할 수 있도록 권한을 대폭 위임할 필요가 있다. 다만, 지자체의 역량이 모두 상이하기 때문에 경험과 역량이 축적된 지자체에게 우선 더 많은 권한을 이양하되, 준비가 부족한 지자체는 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공해야 한다."⁸¹⁾ 이러한 방향성에 근거, 지역의 특성별 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 분배하여 본다면 아래와 같은 방향으로 설정해 볼 수 있을 것이다.

[지역별 사업주체 역할 분담방향]		
◀ 쇠퇴 및 취약지역 ▶	◀ 쇠퇴 지역 ▶	▶ 일반 노후지역 ▶
[국가 중심]	[지자체 중심]	[민간 중심]
<ul style="list-style-type: none"> • 시급성이 높은 곳 중, 준비된 곳을 우선 지원 - (시급성) (쇠퇴)인구/산업/노후+(취약)기초생활수급자 - (준비성) 사업에 대한 의지, 주민 역량, 사업대상 부지확보 가능성 등 * 전략/활성화계획이 수립되어 있지 않더라도, 요건 충족 시 우선지원 • 대상지 예시 : 3단계 주거환경개선 사업구역(현지개발형), 뉴타운 해제 지역, 도시재생활성화 우선지역 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역맞춤형 사업을 추진할 수 있도록 지자체 주도로 공모 사업을 추진 • 국가는 원칙과 집행기준을 제공, 예산 분배, 제도 개선 등 지원 역할 수행 - (계획) 전략/활성화계획 수립 등 준비된 지역 대상 - (지원전제) 상생협약 체결한 경우에 한하여 공공예산 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설은 비교적 양호하나, 노후한 주택이 밀집한 경우 • 규제 합리화, 자금 융자, 원스톱 행정 등을 통한 주택개량 또는 소규모 정비 지원
마중물 + 기금 (단기적)	마중물 + 기금 + 부처협업사업 (중장기적)	기금

출처: 이왕건의, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 142면.

80) 남진외 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 13면.

81) 남진외 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7., 10면.

이때 도시재생 뉴딜사업의 전개에 있어 공공과 민간의 협업체계 마련이 보다 절실히 요구되어지고 있다. 위의 적시된 표를 통하여 알 수 있는 바와 같이 도시재생 뉴딜사업 공적 주체의 재원과 노력만으로는 한계가 있는 것이다. 때문에 일정 지역내지 사업에 있어 민간의 활발한 참여를 제공하여야 할 것이다. 도시재생 뉴딜로드맵에서는 이러한 민간의 활발한 참여기회의 제공을 위하여 도시재생활성화 지역 내 특구제도, 인정제도의 도입을 추진하고 있는 측면이 있는 것이다.

제2절 도시재생 뉴딜사업 전개에 따른 법제 정비 요구

위에서와 같이 기존 도시재생사업에 비하여 보다 세분화된 도시재생 뉴딜사업의 효율적 추진을 위하여 정부는 우선적으로 단계적 입법전개를 추진하고 있으며, 주요내용은, ① 도시재생 특별구역제도 도입, ② 도시재생사업 인정제도 도입, ③ 도시재생 계획체계 개선, ④ 활성화지역 지정기준개선 등이라 하겠다.

I. 도시재생 특별구역 신설

(1) 추진방향

【주요내용】

- 지역의 활력거점 역할을 하는 혁신공간을 창출하기 위해 공공성을 저해하지 않는 범위에서 특례를 집중 부여하는 특별구역* 신설
 - * 전략계획수립권자(시장·군수) 신청, 도시재생특위 심의 등을 거쳐 국토부장관이 지정
 - 도시첨단산업단지 지정 의제, 입지규제최소구역 및 투자선도지구 지정, 활성화계획 승인 전 사업 시행 허용 등 특례* 부여
 - * 취득세·재산세 등 감면, 개발부담금 완화 등(도첨산단), 건축물 용도·건폐율·용적률 등 완화 및 건축기준 완화 등(입지규제최소구역) 등을 선택적으로 적용
 - 특례 남용 등 부작용 방지, 일자리 창출 효과 극대화를 위해 경제기반형, 중심시가지형에 한해 도시재생특위 심의를 거쳐 지정 검토

출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 46면.

이는 그간의 도시재생사업을 집행하기까지 도시재생전략계획수립, 도시재생활성화계획수립 등의 계획수립기간 및 승인절차에 장기간 시간이 소요됨으로 인해 사업 집행의 지연이 현실화 되고 있으며, 승인 이후 정부 지원 사업으로 선정된 후, 지자체 자체예산확보 및 행정절차 등으로 인해 사업집행지연이 되는 상황에 대한 선제적 개선안으로써 제시된 것이다. 이를 통하여 공공의 역할을 강화하고, 의제절차 적용에 따른 행정절차의 간소화를 통한 제도 운용의 효율성을 제고하여 보자는 것이다. 주요대상 지역으로서는 경제기반형과 중심시가지형에 한하여 도시재생특위의 심의과정을 거치도록 하고 있다.

(2) 고려사항

도시재생활성화지역 내 특구제도 도입에 관하여 선행연구에서는, “이러한 특구는 거점⁸²⁾전략⁸³⁾ 하에서 지정되고 운영되는 것이 바람직하다.” 그리고 “도시재생전략계획으로 도시재생활성화지역을 지정하려는 경우, ①인구가 현저히 감소하는 지역, ②총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역, ③노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역 중 2개 이상의 요건을 충족하여야 한다. 이는, 도시재생활성화지역의 대상지로 교통여건이 좋지 않은 곳이 선정될 가능성이 높음을 의미한다. 특구의 효과를 극대화하기 위해서는 지역 간· 지역 내 교통결절점이 중심이 되어야 한다. 장소와 사람을 연계하여 산업유치 기반을 조성하고 혁신공간을 창출하는 전략이 필요”⁸⁴⁾ 하며 “이 특구에 대하여 규제완화 및 세제·금융조치, 민간사업자 지원제도의 마련 및 특히 일자리 창출 및 주거

82) “거점은 성장을 견인하는 장소”- 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국도·도시계획학회, 2018.5., 5면.: “압축적 토지이용이 행해지는 공간이며, 거점전략은 대도시권, 중소도시, 농어촌의 압축과 연결을 통해 지역 간 상생발전을 꾀하는 새로운 공간계획 패러다임”- 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국도·도시계획학회, 2018.5., 7면.

83) 저자 등은 거점전략내지 압축&연계전략의 용어를 사용하여 사회환경적 변화에 대응하기 위한 거점이용에 관하여, “압축&연계전략의 핵심은 ‘압축의 긍정적 효과’가 주변지역으로 파급될 수 있는 잠재력을 가진 ‘거점을 선정’하고 ‘거점 간 연계를 강화’하는 것” 그리고 이는 “도시의 규모별로 다르게 정의될 수 있으며, 국토의 중심지 역할을 수행하는 대도시권에서는 신산업을 육성해 경제성장을 견인하는 역할을, 중소도시의 경우에는 네트워크 효과 극대화를 위한 거점이 될 수 있음을” 이때 “농어촌의 경우에는 인구유출 방지와 정주환경 개선을 위해 압축이 필요하고, 이렇게 압축된 지역이 거점으로서의 역할을 담당” 하는 것으로 전개하고 있다. - 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국도·도시계획학회, 2018.5., 5면.

84) 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국도·도시계획학회, 2018.5., 7면.

복지 증진 등의 공공성 강화가 필요한 지역에서는 공공사업자의 역할을 극대화 할 수 있는 환경을 만들어 주는 것도 필요하다”⁸⁵⁾라고 하여 특구제도의 도입 전략과 우선적 고려사항 등을 설명하고 있다.

이러한 특구제도 도입전개와 관련하여 생각해 볼 수 있는 내용은 일본의 특구제도 운용에 관한 것이다. 일본의 경우, 2013년 아베정부는 규제개혁을 위한 특별대책으로 국가전략특구제도를 도입한 바 있으며,⁸⁶⁾ 이는 소위 거점전략과 관련하여 운용되는 일본의 특구제도중 하나이다(이 외에도 구조개혁특구, 종합특구가 존재)⁸⁷⁾

【일본의 특구제도】

특구명	국가전략 특구	종합특구		구조개혁특구
		국제전략 종합특구	지역활성화 종합특구	
목적	산업의 국제 경쟁력 강화를 위해 비즈니스 환경 정비	경제성장의 엔진으로 산업·기능의 집적 거점 형성	지역투자를 촉진하여 지역의 경쟁력 강화 추진	규제완화를 통한 구조개혁과 지역활성화 추진
실행법	국가전략특별 구역법	종합특별구역법		구조개혁특별 구역법
개시년도	2013년	2011년		2002년
운용	총리대신 주도	지역 주도		지역 주도
개수 (2016.3.)	12 구역	7 구역	41 구역	1,264 건
지원내용	규제완화, 세제·금융조치	규제완화, 세제·재정·금융조치		규제완화
대표적 사례	[도시계획법 등 특례활용] (동경도) 22개 도시재생 프로젝트의 신속한 추진	[아시아 헤드쿼터특구] (동경도) 아시아 지역의 사업 및 연구개발 거점을 목표로, 외국기업 유치를 위해 법인세 감면 혜택 부여	[자율자동차·스마트 에너지 특구] (사이타마시) 에너지 스테이션 및 저탄소형 이동수단 보급, 「환경미래도시」 실현	[하네다공항 로봇실험 특구] (동경도) 하네다 공항 주변지역에서 탑승형 이동지원 로봇의 도로 실험 사업

출처: 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국토·도시계획학회, 2018.5., 7면.

85) 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국토·도시계획학회, 2018.5., 8면

86) 이상대의 1인, 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환, 이슈&진단 제323호, 경기연구원, 2018.5., 10면.

87) 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한민국토·도시계획학회, 2018.5., 6면.

일본의 국가전략특구에서 실행되고 있는 규제 완화적 내용들은 아래와 같다. 이러한 국가전략특구에서 실현된 규제완화는 총 86개 규제사항이며, 이 중 중요한 것은 특구조치 62개 사항이고, 이중 법률로 반영되어 전국적으로 조치된 사항은 24개에 달한다.⁸⁸⁾

【국가전략특구에서 실현된 규제개혁 내용】

분야	규제개혁 내용
도시·창업·외국인재·관광분야	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획 절차 신속화 : 거주를 포함한 도시환경의 정비 * • 공항역세스의 개선을 위한 버스 관련 규제완화 :니즈에 신속하고 유연하게 대응한 공항역세스의 충실 • 가사 지원 외국인재의 수용 : 여성의 활약 추진, 가사부담의 경감 등 * • 농업 지원 외국인재의 수용 : 경영규모의 확대 등에 의한 '강한 농업의 실현' * • 특구 민박 (숙박 가능한 주택 해금) : 국내외 관광객의 숙박 요구에 대한 대응 * • 과소지역등에서의 자가용자동차의 활용확대 : 내외관광객 등의 운송수요에 대응 * • 휴게소의 설치자에 관한 특례 : 휴게소의 매력과 서비스 향상에 의한 지역활성화
농업	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에 의한 농지 취득의 특례 : 농촌일손 부족과 경작방치 농지의 해소 * • 농업에 대한 신용보증제도의 적용 : 농업 자금조달의 원활화 • 농가레스토랑의 농용지 구역 내 설치의 허용 : 6차 산업화 추진 소득 향상, 고용 확보 • 특산품소주등의 제조면허요건 완화 : 농업·어업의 6차 산업화, 지역브랜드 창출 *
의료·보육	<ul style="list-style-type: none"> • 외국 의사의 수용 : 고도 의료기술을 보유한 외국 의사 등의 수입 추진 • 병상 수의 특례 : 고도 수준의 의료의 제공 * • 보험 외 병용 요양 (선진의료의 승인 신속화) : 외국에서 승인된 의약품 등의 도입 촉진 • 의대 신설 : 글로벌 의료인재 육성 • 혁신적인 의료기기 개발 신속화 : 의료혁신의 추진 * • 지역 한정 보육사의 창설, 시험 실시 주체의 확대 : 보육사 부족 해소 * • 소규모 인증 보육소에 있어서 대상 연령의 확대 : 대기 이동 해소 *
고용·교육	<ul style="list-style-type: none"> • 고용노동상담센터 (고용 조건의 명확화) : 신규 개업기업, 글로벌기업 등 노사 분쟁의 미연 방지 * • 수의대 신설 : 국제적인 위기관리 대응을 할 수 있는 수의사의 육성

출처: 이상대외 1인, 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환, 이슈&진단 제323호, 경기연구원, 2018.5., 12면.

이와 같은 일본의 경우와 대비하여 직접적 적용가능성 또는 타당성을 검토하는 것은 비교법적 관점에서 그 한계점이 노정되는 바 있으나, 제도도입의 필요성은 일응 타당하다 할 것이다.

88) 이상대외 1인, 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환, 이슈&진단 제323호, 경기연구원, 2018.5., 12면.

다만, 생각건대 특구제도는 그 용어를 통하여 짐작되는 바와 같이 일반적 또는 법체계적·절차적 적용을 배제하는 특수한 측면이 있다는 점이다. 즉 로드맵상 주요내용에서 보여 지는 바와 같이 전략계획수립권자로서 시장·군수의 신청과 이에 대한 도시재생특위 심의 등을 거쳐 국토부장관이 지정하는 결정프로세스와 해당 특구지역에 대한 특례로서 도시첨단산업단지 지정 의제, 입지구제최소구역 및 투자선도지구 지정, 활성화계획 승인 전 사업 시행 허용 등 특례(취득세·재산세 등 감면, 개발부담금 완화 등(도첨산단), 건축물 용도·건폐율·용적률 등 완화 및 건축기준 완화 등(입지구제최소구역) 등을 선택적으로 적용)를 부여하고자 하고 있다.

이와 같은 제도운용은 혹 발생할 수 있는 제반 문제점, 관련 세제 및 관련 부처의 동의, 개발이익의 환수-, 해당지역상권에 대한 규모 있는 사업자로부터의 보호-, 도시재생과 무관한 개발의 난립-, 주변지역의 환경과 무관한 개발-, 지방중소도시에서의 장기 미집행 정비사업 전개-, 특구지정에 따른 토지지가상승 문제 등 실로 다양한 논의점을 내포하고 있다. 때문에 특구제도 도입의 전개에 있어 이러한 다양한 논의에 대한 심도 있는 검토가 선행되어져 구체화 되어져야 할 것이다.

II. 도시재생 인정제도 도입

(1) 추진방향

【주요내용】

- 활성화지역에 관계없이 공공기관, 공공성 있는 민간 등이 발굴·제안한 재생사업*을 도시재생사업으로 인정하여 기금 출·용자 등을 지원
 - * 빈집, 빈점포를 문화시설이나 공연장으로 활용하거나 노후건축물 복합개발을 통한 창업공간 조성사업 등 도시재생 뉴딜사업 취지와 부합하는 사업
 - 지자체가 전략계획과 연계성 등을 감안하여 인정하되 제안자 일부 부담(예: 30% 내외) 등을 통해 남용 방지

출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 46면.

이는 공간적으로 다양한 변수들이 발생될 수 있어 도시재생뉴딜의 목적에 부합할 수 있는 제도적 대안을 마련하기 위한 것으로써 국책사업만으로 낙후된 지역 활성화를 달성할 수 없는 상황이 발생되고 있어 이를 극복하고 개선하여 진행할 수 있는 제도적 틀이 요구되고 있는 상황에 대한 개선방안으로 고려할 수 있을 것이다.

(2) 고려사항

종래 도시재생법에서 규정-운용되고 있는 도시재생사업의 범주를 다양한 민간사업까지 포함하여 사업의 질적 제고와 함께 지역민들의 만족도를 극대화시킬 수 있는 방안으로 고려할 수 있을 것이다. 이때 여러 가지 계획과 무관하게 도시재생뉴딜사업의 목적에 부합한다고 인정될 경우에 이 사업을 도시재생사업으로 인정한다는 것이다.

생각건대 이는 위에서 언급한 특구제도도입 전개에서와 같은 법리적 검토는 물론, 제도남발우려에 대하여 어떠한 기준, 즉 빈집, 빈점포를 문화시설이나 공연장으로 활용하거나 노후건축물 복합개발을 통한 창업공간 조성사업 등 도시재생 뉴딜사업 취지와 부합하는 사업을 대상으로 설정하고자 한다고는 하나, 사업의 규모와 성격, 사업신청 회수 등을 우선적으로 고려하여야 할 것이다. 때문에 관련 도시재생계획절차 운용과 관련하여 계획의 확정 및 승인과 연동하여 고려하여야 할 것이다. 또한 신청 횟수도 무한정 하지 말고 지자체별로 적당한 횟수를 설정하여야 할 것이다.

III. 도시재생 계획체계 개선

(1) 추진방향

【주요내용】

▶ 도시재생 전략계획 정비

- 콤팩트 네트워크 도시 구현을 위해 지역 교통계획을 전략계획에 반영토록 하고 대중교통 체계 정비, 안전·경관 등을 감안한 교통계획 수립 등 유도
- 면적 10%미만 변경 등 전략계획의 경미한 변경사유를 확대하여 전략계획 수립 및 변경 유연화

▶ 도시재생 활성화 계획 정비

- 뉴딜사업을 신속하게 추진하여 주민들의 체감도를 높이기 위해 활성화지역 일부에 대한 활성화계획 수립을 허용
- 도시관리계획 상 의제처리 범위를 도시개발사업, 정비사업 계획, 지구단위계획까지 확대하여 사업 추진속도를 향상

출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 47면.

이는 종래 논의되어져 오던 도시재생전략계획의 실효성에 관한 개선사안이다. 즉 법체계상 엄격한 위계를 갖고는 있지만 실질적으로는 실태조사, 재생의 방향성 설정, 활성화 계획 선정 및 우선순위 선정, 그에 따른 자금조달 방안에 관한 내용만을 다루고 있는 현 도시재생전략계획이 과연 10년 동안 그 지역에 관한 도시재생사업에 있어서의 마스터플랜적 성격을 가지고 실무상 운용되고 있는가 하는 점이다. 때문에 이의 개선을 위하여 좀 더 포괄적인, 교통이나 균형발전, 지속가능성 등의 내용을 담자고 하는 것이 주된 목적이다.

아울러 도시재생활성화계획에 있어 현 법제는 도시재생활성화계획기준이라는 동일기준에 따라 경제기반형과 일반근린재생형에 대한 계획을 수립하고 있는 바, 사업별 계획의 규모 또는 지역적 특성을 고려하지 못한다는 문제점에 대한 개선방안이라 하겠다.

(2) 고려사항

일반적으로 행정계획이란 “행정주체가 일정한 행정활동을 위한 목표를 설정하고 서로 다른 행정수단의 조정과 종합화의 과정을 통하여 목표로 설정된 장래의 일정한 시점에 있어서의 일정한 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 구상 또는 활동기준의 설정을 말한다.”⁸⁹⁾

도시재생법의 제정취지는, 기존의 물리적 철거개발중심이 아닌 사회·경제·문화적 측면을 복합적으로 고려한 도시재생의 추진 및 국고보조 사업들이 산발적으로 추진되어 비효율을 초래하고 있다는 인식 하에 “도시재생계획”이라는 틀에 묶어 상호 연계성을 강화함으로써 사업효과를 제고하고자 함에 있다.⁹⁰⁾

필자는 도시재생법 제정 당시 이미 선행 연구에서, 다음과 같은 관점에서 그 문제를 지적한 바 있다.

“① 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. 따라서 이 법을 개정하여 이 법 제4장에 도시재생활성화지역의 지정기준 및 지정절차 등에 필요한 사항을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

② 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 도시재생활성

89) 편집부, 행정계획해제신청에 대한 거부행위, 고시계 제62권제2호, 2017.1., 166면.

90) 이왕건외, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원, 2017., 29면.

화지역에 연계·집중됨으로써 도시재생이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 양자 간의 관계가 분명하지 않아 향후 법 집행과정에서 행정상의 혼란이 가중될 우려가 상존하고 있는 것이다. 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 것인데, 그렇다면 굳이 도시재생전략계획을 수립하지 않고 종전의 도시·군기본계획 중 도시재생전략계획에 해당하는 부분을 활용하는 것이 아니냐는 의문이 있을 수밖에 없는 것이다.⁹¹⁾

아울러 도시재생법 제21조 제3항에서는, “도시재생활성화계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 결정·변경·지정 또는 인가 등을 받은 것으로 보며, 이에 대한 고시나 공고로 한 것으로 본다.”라고 규정하고 있고 각호의 해당사항을, “ 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다) 및 다목의 경우만 해당한다]의 결정 또는 변경 및 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정, 2. 「건축법」 제69조에 따른 특별건축구역의 지정 및 같은 법 제77조의6에 따른 건축협정의 인가 또는 같은 법 제77조의14에 따른 건축협정 집중구역의 지정, 3. 「경관법」 제21조에 따른 경관협정의 인가, 4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목에 따른 주거환경개선사업에 대한 같은 법 제16조에 따른 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정, 5. 「교통약자의 이동편의 증진법」 제18조에 따른 보행우선지역의 지정, 6. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제19조의2에 따른 상권활성화구역 지정 및 변경, 7. 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용·수익허가 ”로 규정하고 있다.

이는 “도시경제기반형 도시재생활성화계획의 경우에는 도시관리계획 중 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획과 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

91) 강문수, 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013., 102~104면.

을, 근린재생형 도시재생활성화계획의 경우에는 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 의제처리 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 동일한 공간범위를 대상으로 한 계획이라고 할지라도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조에서 정하고 있는 도시관리계획 중 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획, 입지규제최소구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 입지규제최소구역계획 등 기타 다른 계획을 도시재생활성화계획으로 의제처리 할 수 없는 것이다.”⁹²⁾

위에서와 같은 논의와 함께 최근 도시재생전략계획에 관한 개선방안은, 실무상 나타나고 있는 도시재생전략계획의 지위에 관한 의문에 따라 도시재생전략계획의 수립에 있어 일정규모 이상의 도시로서 도시재생이 반드시 필요한 도시에 대해서만 도시재생전략계획을 수립하도록 하여 도시재생전략계획의 유연화를 기하고자 하는 것으로써, 도시별 쇠퇴현황과 인구규모를 고려하여 인구 10만 이상의 도시에 대해서만 도시재생전략계획의 수립을 의무화하고 10만미만의 도시에 대해서는 그 수립의 임의성을 주자는 것이다. 이때 10만 이상의 도시에 대해서만 도시재생전략계획의 수립을 의무화하는 것은 ‘도시·군기본계획 수립지침’에 의한 도시·군기본계획의 수립대상과도 일치하고 있어 도시재생전략계획의 상위계획이라고 할 수 있는 도시·군기본계획과도 규범적 체계성을 꾀할 수 있다는 것이다. 또한 도시재생전략계획의 내용적 측면에 있어 교통, 생활기반서비스 등의 내용을 추가하여 도시재생계획체계상 상위계획으로서의 지위를 갖출 수 있도록 하자는 것이다.

도시재생활성화계획의 경우, 기존 활성화지역 전체를 대상으로 하는 것은 일부에 대해서만 수립할 수 있도록 하자는 것인데, 이것은 현행 활성화지역을 지정하는 범위가 행정구역상 동을 넘어설 수도 있고, 동보다 좁을 수도 있고 특정한 규정이 없기 때문에 어떤 곳은 면적을 크게 잡고, 어떤 곳은 면적을 굉장히 작게 설정하는 현상이 나타나고 있으며,

92) 이지현외 1인, 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구, 도시행정학보 제29집 제1호, 도시행정학회, 2016., 54면.

이때 활성화지역 전체에 대해서 공모과제를 내는 경우는 거의 없고, 일부지역에 대해서 공모과제를 내기 때문에 활성화계획구역과 공모과제구역, 그리고 특구 등과 관련 공간적인 위계가 매우 혼란스럽다는 것이다. 때문에 도시재생활성화지역의 일부에 대해서 계획을 작성토록 하자는 것이며, 아울러 도시관리계획 상 의제처리 범위를 도시개발사업, 정비사업 계획, 지구단위계획까지 확대하여 사업 추진속도를 향상하고자 한다는 것이다.

이러한 행정계획은 현대 행정에 있어 점차 그 중요성을 새로이 인식하게 되는 ‘활동기준’으로서의 행정계획은 그 법률 내 그리고 관련 법제 간 체계성을 확보하여야 하는 것이다.

일본의 경우, “도시재생과 관련된 각 계획의 위계와 특징을 삿포르시의 경우를 통하여 살펴보면, 장기종합계획(2000)과 마스터플랜(2016), 입지적정화계획(2016)은 도시의 종합적인 계획방향과 도시 전체에 대한 공간구조 설정, 인구유지를 목적으로 하는 도시기능시설의 배치를 제시하고 있다. 도심마치즈쿠리와 관련된 계획에는 도심마치즈쿠리계획(2004), 도심 가로 형성 계획(2005)이 있으며, 도심의 종합적인 계획방향을 설정하거나 부문별로 세부적인 계획 내용을 제시하고 있다.”⁹³⁾

IV. 활성화지역 유형재편 및 지정기준 개선

(1) 추진방향

【주요내용】

- 재생사업별 특성을 감안한 활성화계획의 유형 개편, 계획 유형별 특성을 반영한 활성화지역 지정기준(쇠퇴 기준) 개선 검토

출처: 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27., 47면.

93) 송혜승외 2인, 일본 도시재생사업의 계획체계 및 사업 특성변화에 관한 연구- 삿포르시 도시재생사업 사례를 중심으로-, 국토계획 제51권제6호, 2016.11., 133면.

이는 과거 수립된 활성화 지역 지정기준이 갖는 변화된 현실과의 괴리, 경제기반형과 근린재생형에 동일하게 적용되어 사업의 특성을 반영하고 있지 못하는 점 등에 대한 개선으로서 대상지 특성 및 유형에 상응하는 지정기준을 마련하여 운영하고자 하는 것이다.

즉 현재 법정 쇠퇴기준은 도시재생활성화지역 지정에 있어 인구 감소, 노후 건축물 증가, 사업체수의 감소 등 3가지 요건을 기준으로 2개요건 이상을 만족할 것을 요구하고 있으나 그 과정에서 쇠퇴기준에 충족되지 않은 지역이 발생하게 된다.⁹⁴⁾ 아울러 선행 연구 성과물 등에서는, 접근성 불량, 기반시설 결핍, 주거지역 매력도 감소, 주거지역 이미지 저해로 인한 빈집의 발생, 건축 불가능지 다수 존재, 노후화, 안전 문제로 인한 주거 포기 빈집 발생, 노모 장기 거주 후 사망 및 건강악화로 인한 이주로 인한 소유자 특성에 따른 빈집 발생 등 다양한 원인들이 복합적으로 연계되어 있음이 확인되었다.”⁹⁵⁾

(2) 고려사항

현행 도시재생법 제2조에서는 도시재생활성화지역 구분을 크게 경제기반형과 근린재생형으로 구분하고 있고, 도시재생 뉴딜의 경우 이를 세분화하여 5가지 유형으로 제시하고 있다. 이러한 구분체계에 대하여 최봉문 교수는 법에서는 경제기반형과 중심시가지 근린재생형, 그리고 일반근린재생형으로 구분하여 아래와 같이 규정할 것을 제안한 바 있다. 이는 과거 원도심활성화와 관련, 새로운 경제모델창출을 위한 경제기반형과 중심시가지로서의 원도심살리기라는 정책적 요인을 반영한 것이라 사료된다.

94) 이왕건외, 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원, 2017., 66면.

95) 박성남, 쇠퇴지역 빈집 특성 및 빈집 재생 시사점: 주민과 지역 전문가 인식을 중심으로, 한국도시설계학회지 제19권 제1호, 2018., 18면.

【도시재생활성화계획 유형별 선정기준(안)】

유형	세부선정기준	조정내용
경제 기반형	1. 경제활동인구(15세이상~65세미만)가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 20년간 경제활동인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상으로 경제활동인구가 감소한 지역	경제활동인구로 변경 30년→20년
	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 종사자수가 최근 10년간 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 감소한 지역 나. 주요산업(시군구 기준 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업)의 종사자수가 최근 5년간 3년 이상 연속으로 감소한 지역	종사자수로 변경 주요 산업 종사자 추가 건축물 기준 삭제
중심시기지 근린재생형	1. 인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상으로 인구가 감소한 지역	
	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 종사자수가 최근 10년간 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 감소한 지역 나. 주요산업(시군구 기준 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업)의 종사자수가 최근 5년간 3년 이상 연속으로 감소한 지역	종사자수 주요 산업 추가
	3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역으로 전체 건축물 중 준공된 후 30년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역	노후건축물 30년 이상 조정
일반근린 재생형	1. 인구가 현저히 감소하거나, 노령화 되는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상으로 인구가 감소한 지역 다. 65세 이상 고령인구 비율이 20% 이상인 지역	고령인구 비율 추가
	2. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 전체 건축물 중 준공된 후 30년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역 나. 전체 건축물 중 4m 이상 도로에 접하는 건축물의 비율이 전체 건축물의 40% 이하인 지역	노후건축물 30년 이상 조정 접도율 추가

출처: 최봉문, 도시재생뉴딜사업 활성화를 위한 도시재생특별법 개선방안 제언, 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21., 63면.

그리고 활성화지역 지정기준 개선과 관련하여, 과거 도시재생 정책은 도시쇠퇴지역을 우선적으로 고려하여 설계하고자 하였다. 이는 정책 효과적 측면에 있어 도시재생은 쇠퇴된 지역을 개선하기에는 상당한 재정적·행정적 노력이 수반되는 것이나 잠재력이 높은, 주변지역과 연동하여 생갈 할 경우, 이 지역만 특별히 쇠퇴되어 있는, 지역을 선정하여 개선하는 것이 보다 효과가 크다는 점에 비추어 그 전환을 필요를 하게 되었다. 때문에 다양한 도시재생 사업대상지를 포함시켜서 진행하는 게 가장 효과를 높일 수 있는데 쇠퇴도만을 가지고 이에 적용할 경우에는 이러한 대상을 선정할 수 없다는 것이다. 때문에 이러한 쇠퇴도 중심의 도시재생활성화지역 지정기준의 한계가 발생하여 도시재생 뉴딜에 적합한 대상지를 선정할 수 없는 문제점이 발생하게 된다.

이의 개선을 위하여 도시재생활성화지역의 선정기준을 좀 더 다양화시키고 실질적인 도시재생활성화지역을 선정할 수 있는 방법을 모색하게 된 것이며, 관련 전문가 등의 의

견을 모아 경제활동인구변화, 종사자변화, 접도율 등의 기준척도를 적용하여 지정기준을 개선하여 보고자 하는 것이다. 이하에서는 워크숍을 통하여 최봉문 교수가 제시한 지정기준안을 소개하여 본다.

【경제기반형, 중심시가지-, 일반 근린재생형 활성화지역 선정기준안(안)】

도시경제기반형 활성화 지역 선정기준		
구분	현행기준	변경(안)
인구 감소	1. 인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역	1. 경제활동인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 20년간 경제활동인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 경제활동인구가 감소한 지역
산업 감소	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 총사업체가 최근 10년간 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 사업체 수가 감소한 지역 나. 주요산업(시군구기준) 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업의 종사자수가 최근 5년간 3년 이상 연속으로 감소한 지역
노후 건축 물량	3. 노후주택의 증가 등 지역의 환경이 악화되는 지역 - 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역	(삭제)

※ 경제활동인구 : 15세 이상 - 65세미만 인구
 ※ 주요산업종사자 : 시군구기준 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업의 종사자

중심시가지 근린재생형 활성화 지역 선정기준		
구분	현행기준	변경(안)
인구 감소	1. 인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역	1. 인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
산업 감소	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 총사업체가 최근 10년간 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 사업체 수가 감소한 지역 나. 주요산업(시군구기준) 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업의 종사자수가 최근 5년간 3년 이상 연속으로 감소한 지역
노후 건축 물량	3. 노후주택의 증가 등 지역의 환경이 악화되는 지역 - 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역	3. 노후주택의 증가 등 지역의 환경이 악화되는 지역 - 전체 건축물 중 준공된 후 30년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역

※ 주요산업종사자 : 시군구기준 가장 많은 종사자수를 포함하는 산업의 종사자

일반 근린재생형 활성화 지역 선정기준		
구분	현행기준	변경(안)
인구 감소	1. 인구가 현저히 감소하는 지역 : 다음 각 목 어느하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역	1. 인구가 현저히 감소하거나, 노령화되는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
산업 감소	2. 지역의 산업이 현저히 감소하는 지역	다. 65세 이상 고령인구 비율이 20% 이상인 지역 (삭제)
노후 건축 물량	3. 노후주택의 증가 등 지역의 환경이 악화되는 지역 - 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역	2. 노후주택의 증가 등 지역의 환경이 악화되는 지역 : 다음 각 목 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 전체 건축물 중 준공된 후 30년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역 나. 전체 건축물 중 4m 이상 도로에 접하는 건축물의 비율이 전체 건축물의 40% 이상인 지역

출처: 최봉문, 도시재생뉴딜사업 활성화를 위한 도시재생특별법 개선방안 제언, 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21., 64면~65면.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 강문수, 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013.
- 강인호외 1인, 미국지방정부의 도시재생전략, 한국공공관리학보 제29권제1호, 한국공공관리학회, 2015.3.
- 관계부처합동, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동 보도자료, 2018.3.27
- 국토해양부, 도시재생 법제개편 및 활성화방안(연구용역), 2011
- 국토교통부 도시재생사업기획단, 도시재생사업 현황도, 2018.6
- 권규상, 패키지형 도시재생정책 추진방향, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2018.2.
- 권정만의 1인, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계 - 도심정책적 관점을 중심으로-, 한국지적정보학회지 제16권제1호, 2014.4
- 길준규, 독일의 도시재생에 대한 법적 고찰, 워크숍 발제자료집, 한국법제연구원, 2017.9
- 김기홍외 2인, 통합적 도시재생정책 운영을 위한 실효성 제고 연구 - 한국과 일본의 통합적 정책 추진체제 비교를 중심으로-, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013
- 김상묵외 1인, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안, 법학연구 제60집, 한국법학회, 2015.12.

- 김상진, 영국의 도시마을 개념과 그 실태에 관한 법적 연구, 법학연구 제17권 제1호(통권 제65호), 한국법학회, 2017.
- 김이탁, 거점중심의 도시재생뉴딜, 도시정보 5월호(No. 434), 2018
- 김예성, 도시재생지원센터 현황과 개선과제, NARS 현장보고서 제56호, 2017.12.
- 김예성, 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용과 향후과제, 이슈와 논점 제1470호, 국회입법조사처, 2018.6
- 김준환, 일본의 도시재생 사업방식에 관한 고찰, 대한부동산학회지 제36권 제1호, 대한부동산학회, 2018
- 김현수의 7인, 거점중심 도시재생 뉴딜, 도시정보 2018년 5월호, 대한국토·도시계획학회, 2018.5
- 김혜진, 한국적 도시재생의 개념과 유형, 도시행정학보 제26집 제3호, 201
- 남진외 5인, 새정부 도시재생정책, 기대와 우려, 도시정보 2017년 7월호, 대한국토·도시계획학회, 2017.7
- 박성남, 쇠퇴지역 빈집 특성 및 빈집 재생 시사점: 주민과 지역 전문가 인식을 중심으로, 한국도시설계학회지 제19권 제1호, 2018.
- 변해선, 도시재생뉴딜 실천과제 발굴 연구용역, 충북연구원, 2017
- 서민호, 도시재생 뉴딜, 핵심개념과 정책 추진방향, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21.
- 송혜승외 2인, 일본 도시재생사업의 계획체계 및 사업 특성변화에 관한 연구- 삿포르시 도시재생사업 사례를 중심으로-, 국토계획 제51권제6호, 2016.11

- 안상욱, 지역주도 도시재생 추진을 위한 중간지원조직 역할 강화, 국토, 통권 제433호, 국토연구원, 2017.11.
- 앤드류 탈론, 김명준외 2인 옮김, 영국의 도시재생, 창조적 도시재생 시리즈 68, 국토연구원, 2016.
- 이광국의 1인, 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점- 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로, 국토계획 제48권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2013.
- 이규인의 1인, 지속가능한 도시재생의 주요과제와 계획목표 설정 및 단계적 추진모델 개발 연구, 대한건축학회논문집 계획계 제25권제4호, 2009.4.
- 이상대의 1인, 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환, 이슈 & 진단 제323호, 경기연구원, 2018.5
- 이보람의 1인, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안연구: 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로, 도시행정학보 제31집 제1호, 2018.3.
- 이왕건의외, 도시재생사업의 미래발전과 발전방안, 국토연구원, 2017.
- 이왕건의외, 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구, 국토연구원, 2015.
- 이왕건의외, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원, 2017.
- 이왕건의외 1인, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구, 국토연구원, 2009.
- 이왕건의외 1인, 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2016.3
- 이영은, 도시재생사업의 성과와 과제, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21.

- 이정형외 2인, 민간주도형 도시재생수법으로서 입체도시계획제도 개선방안 연구, 한국 도시설계학회지 제18권제1호, 한국도시설계학회, 2017
- 이지현외 1인, 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구, 도시행정학보 제29집 제1호, 한국도시행정학회, 2016
- 임상연, (정책제안) 지역에 맞게 도시재생지원센터 운영해야, 공공정책 Vol 151, 한국 자치학회, 2018.5
- 정광진외 2인, 도시재생 선도지역의 사업유형 및 재원조달 특성 분석: 도시재생 활성화 계획(안)을 중심으로, 한국지역개발학회지 제28권 제2호, 한국지역개발학회, 2016.6.
- 정재희, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정의 의의와 경남의 지역과제, 경남 정책 Brief, 2013.
- 최봉문, 도시재생뉴딜사업 활성화를 위한 도시재생특별법 개선방안 제언, 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2018.6.21
- 편집부, 행정계획해제신청에 대한 거부행위, 고시계 제62권제2호, 2017.1
- 한승욱, 신정부 도시재생 뉴딜정책과 부산시 대응방안, BDI 정책포커스 제323호, 2017.7
- 허자연, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구, 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2018.9
- 국가법령정보센터,
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=140978&ancYd=20130604&ancNo=11868&efYd=20131205&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>. 최종 확인일, 2018.10.30.

국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/main.html>, 최종확인일, 2018.10.30

도시재생 종합정보체계 홈페이지, <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/6/link.do>, 최종
확인일, 2018.10.30.

서울주택토지공사 홈페이지, <https://www.i-sh.co.kr/main/lay2/S1T234C1417/contents.do>-
최종확인일, 2018.10.30

연구보고 2018-14

통합적 도시관리 체계마련을 통한 '도시재생
뉴딜사업' 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

2018년 10월 29일 인쇄
2018년 10월 31일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-868-3 93360

강문수

독일 튀빙엔대 법학박사
(현) 한국법제연구원 선임연구위원

연구실적 및 논문

손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인
해소방안 연구

장기미집행 도시계획시설의 법제개선방안
연구

토지이용규제상 행위제한규정 효율성 제고를
위한 법제 정비방안 연구

민관협력(PPP, Public Private Partnership)
활성화를 위한 법제개선연구

지역개발관련 특별법 정비방안 연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

통합적 도시관리 체계미련을 통한 '도시재생 뉴딜사업' 효율성 제고를 위한 법적 정비방안 연구

강문수



ISBN 978-89-6684-868-3

93360
권000'7 12