



기본 | 17-24

도시재생사업의 미래전망과 발전방안

Future Prospect and Strategy for Urban Regeneration Project

이왕건 외

기본 17-24

도시재생사업의 미래전망과 발전방안

Future Prospect and Strategy for Urban Regeneration Project

이왕건 외

■ 연구진

이왕건 국토연구원 선임연구위원(연구책임)
김진범 국토연구원 연구위원
박소영 국토연구원 책임연구원
권규상 국토연구원 책임연구원
송지은 국토연구원 연구원
정유선 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

민범식 국토연구원 전 선임연구위원

■ 연구심의위원

유재윤 국토연구원 전 선임연구위원
김명수 국토연구원 연구위원
류승한 국토연구원 연구위원
조판기 국토연구원 연구위원
박세훈 국토연구원 연구위원



도시재생사업은 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」)의 제정으로 전국적인 관심을 모았다. 일부 지자체에서는 상당 수준의 가시적인 성과를 거두기도 하였으나 사업의 추진을 제약하는 제도적 한계, 재원 부족 등의 문제도 있었다. 한편 2017년 문재인정부가 도시재생을 100대 국정과제의 하나로 선정하여 추진하고자 하면서 도시재생사업은 큰 전환기를 맞게 되었다. 뉴딜사업이 본궤도에 오르기 전에 지금까지 진행해왔던 도시재생사업을 돌아보고, 앞으로 나아갈 방향을 설정하는 연구가 필요한 시점이다. 이러한 측면에서 「도시재생사업의 미래전망과 발전방안」은 매우 의미 있는 연구라고 할 수 있다.

현재까지의 도시재생은 공모 방식으로 진행되어 당선된 지자체를 대상으로 중앙정부가 예산을 배분하고 성과를 점검하는 방식으로 진행되어 왔다. 그러나 뉴딜사업으로 도시재생사업이 확대되면서 지자체의 권한 및 자율성 강화가 예상된다. 국가와 지자체 외에도 공기업, 민간 부문, 사회적 경제 부문들이 재생사업에 참여하는 범위와 접근방식도 달라져야 할 것이다.

한편 저성장·저출산·고령화 등 사회경제적 여건변화로 인한 축소도시 문제, 산업구조 변화에 대응해야 하는 등 도시 문제가 다양화되고 있지만 도시재생정책은 모든 도시 문제를 해결할 수 있는 만병통치약이 아니다. 도시쇠퇴에 대응하는 도시재생의 목표로 ‘도시경쟁력 향상’, ‘질적인 발전’, ‘참여’, ‘공동체’, ‘균형발전’, ‘지방분권’, ‘주거복지’ 등이 존재하며, 이에 대하여 도시재생사업의 참여주체인 전문가, 지자체와 중앙부처의 공무원, 시민단체 등 이해당사자간에도 인식의 차이가 존재한다. 새로운 도시재생정책을 도입하며 도시재생사업의 목표 및 우선순위를 설정하는 과정에서 이러한 사항이 충분히 고려되어야 할 것이다.

본 연구에서는 먼저 기존 도시재생사업의 추진실태와 접근방식을 분석하기 위하여 계획, 조직, 예산이라는 세 가지 분석틀을 설정하고 문제점과 개선방안을 제시하였다. 또한 우리나라 도시재생에 참고할만한 일본의 도시·지역재생 제도를 분석하여 시사점

을 얻고자 하였다. 일본은 이미 인구감소·노령화를 경험하였고 그에 따른 도시구조재편 전략을 시도하고 있다. 또한 일본은 2014년 이후 대폭적인 제도 보완을 거쳤는데 우리의 도시재생 제도 개편에 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단하였다.

연구 결과로는 도시재생사업의 발전방안을 분석틀과 같이 계획, 조직, 사업 측면에서 제시하였다. 특히 도시재생 법·제도의 경우 단기적으로는 특별법 성격에 맞도록 의제 처리, 특례 인정 등을 통해 행정절차를 간소화하고, 중장기적으로 근린재생형과 도시경제기반형을 분리하여 별도의 법률을 제정·운영하는 방안을 제안하였다.

도시재생정책과 사업에 관한 다양한 논의와 연구에도 불구하고 향후 사업추진여건은 결코 만만치 않다. 본 연구가 차후 진행될 도시재생정책의 실효성 제고에 작은 기여를 할 수 있기를 기대한다. 끝으로 연구 중 제약여건에도 불구하고 충실히 연구를 수행한 연구진들의 노고에 감사드리며, 아울러 연구 수행에 도움을 주신 다수의 외부연구진, 자문진, 원내외 심사위원 분들의 노고에 감사의 말씀을 전하고자 한다.

2017년 12월
국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 본 연구에서는 도시재생사업의 전환기를 맞아 「도시재생법」 제정 이후 추진해 온 다양한 재생사업을 대상으로 전반적인 성과와 문제점을 점검하고 단편적인 개선이 아니라 전체적이고 장기적인 관점에서 개선방안을 검토
- 2 연구내용은 크게 도시재생과 관련된 정책과 연구의 흐름 분석, 도시재생사업 추진현황과 과제, 일본의 도시재생과 관련된 도시·지역정책 분석 등 세 가지로 구성하고 이를 통하여 전체적이고 장기적인 관점에서 개선방안을 도출
- 3 연구결과를 바탕으로 여건변화 수용, 도시재생의 목표·가치·방향성 설정, 주체간 분담, 대상지 선정 등과 관련한 도시재생사업의 기본원칙을 설정하였고, 계획·조직·사업 측면에서 단계별 개선방향을 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 1 근린재생형은 잠재력보다 쇠퇴 등 사회·경제적 문제가 심각한 지역으로, 도시경제기반형은 산업경제적 파급효과가 큰 지역으로 선정될 수 있도록 유형별로 선정 및 지원 기준을 세분화
- 2 농어촌과 지방도시의 경우 축소도시 여건을 반영하여 재생사업이 도시서비스를 보완하고 외곽으로 확산된 기능을 중심지역으로 재배치할 수 있도록 유도
- 3 시급성이 높은 지역, 경제기반형은 중앙정부가 지원하되 일반적인 쇠퇴지역은 광역과 기초지자체 중심으로 운영하고 공기업, 사회적 경제, 중간지원조직 등의 역할을 확대
- 4 특별법의 성격에 맞게 의제처리, 특례 인정을 통해 계획 및 사업방식의 유연성을 확보하고 장기적으로는 도시경제기반형에 맞는 별도 법률 운영



1. 연구의 개요 및 목적

□ 연구의 배경 및 필요성

- 2013년 6월 제정된 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」)에 근거하여 전국적으로 도시재생전략계획·활성화계획의 수립, 전담조직 설치, 주택도시기금 조성, 공공을 통한 대규모 재정지원이 이루어지는 등 도시재생사업에 있어서 큰 변화가 있었음
- 도시재생사업을 추진하면서 전국적인 관심과 참여를 유발하였고 일부 지자체에서는 상당 수준의 가시적인 성과를 거두기도 하였으나 사업의 추진을 제약하는 제도적 한계, 자원 부족 등으로 인해 개선방안 마련의 요구가 높아짐
- 한편 2017년 4월 9일 문재인 대통령 후보는 「도시재생 뉴딜사업」을 공약으로 발표하였고 당선 후 100대 국정과제의 하나로 선정하여 추진코자 하면서 도시재생사업은 큰 전환기를 맞게 됨
- 예산지원규모, 도시재생사업기획단이라는 전담조직의 설치 등을 통해 도시재생의 위상도 달라졌으며 국민적인 기대에 부응하는 성공적인 실천방안을 마련해야 하는 과제를 안게 됨

□ 연구의 목적

- (도시재생사업의 추진실태와 접근방식을 분석) 「도시재생법」에 근거하여 추진되고 있는 중앙정부의 조직 구성과 사업추진방식, 공모사업관리실태 뿐만 아니라 광역·기초지자체와 공기업(LH, HUG, 지방도시공사 등), 민간기업 차원에서 접근하고 있는 도시재생사업의 실태와 문제점을 종합적으로 분석하였음
- (도시재생정책을 통해 달성해야 할 원칙을 설정하고 분야별 개선방안을 제시) 도시재생정책과 사업의 추진방식은 국가별, 시기별, 도시별 요구상황에 따라 다르

며, 공공부문, 특히 중앙정부와 지자체, 공기업뿐만 아니라 민간부문이 재생사업에 참여하는 범위와 접근방식에 대한 의견을 제시함

- **(도시재생 목표의 구체화 및 주체의 역할과 범위, 주체 간 역할분담 제시)** 최종적으로는 현 정부뿐만 아니라 이후의 정부에서 향후 추진할 정책목표와 제도화에 부합하는 법·제도의 제·개정 방향을 제시하는데 기여

□ 연구의 범위와 방법

- **(공간적 범위)** 중앙정부와 지자체가 협력하여 사업을 추진하고 있는 13개 선도지역과 33개 일반지역을 대상¹⁾
- **(시간적 범위)** 「도시재생법」의 제정(2013년 6월 4일) 이후부터 2017년까지로, 선도지역의 국가재정 지원기간은 4년(2014년~2017년)이며, 일반지역의 국가재정 지원기간은 6년(2016년~2021년)임
- **(내용적 범위)** 첫째, 「도시재생법」·제도의 특성을 분석하였으며 둘째, 현재까지 진행된 도시재생사업의 추진현황과 한계를 평가 셋째, 해외의 도시재생 사례 중 우리나라와 유사성이 가장 높은 일본을 대상으로 유사한 주제의 최근 동향을 파악하여 시사점을 도출함. 마지막으로 도시재생사업의 발전방안과 우선적으로 고려해야할 기본원칙 설정, 분야별로 접근방식의 개선방향에 대해서도 논의함

□ 연구의 기대효과

- 새 정부의 도시재생정책 방향 설정에 기여를 통해 사업의 실효성을 제고 및 정책방향을 제시 가능
- 「도시재생법」 제정 이후 추진해 온 다양한 재생사업을 대상으로 전반적인 성과와 문제점을 점검하고 단편적인 개선이 아니라 전체적이고 장기적인 관점에서 개선방안을 검토

1) 국토교통부 https://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp (2017.7.6. 접속) ;
도시재생 종합정보체계 <http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/14/link.do> (2017.7.6. 접속)

2. 도시재생법·제도의 특성분석

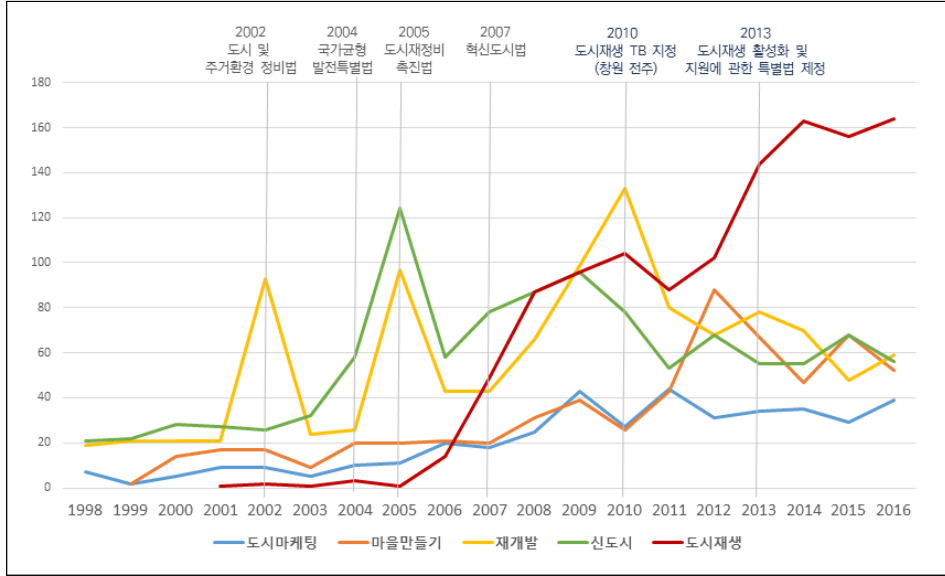
□ 도시정책 패러다임의 변화

- 개발시대의 도시정책 목표는 도시의 ‘혼잡 해소와 주택 확보 등 기반시설의 확충’이었고, 노무현 참여정부의 정책 목표는 여기에 지역적인 균형이라는 관점을 도입한 ‘수도권과 지방의 격차 해소’였음
- 2000년대 이전에는 도시 내의 혼잡 문제를 해소하고 주택난을 개선하기 위해 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등을 제정하여 외곽 개발을 진행하였고, 노후불량 주거 문제가 대두되면서 재개발, 재건축 사업으로 대규모 도시정비사업을 진행함
- 노무현 정부는 ‘지역균형발전’을 달성하기 위한 국정과제로 혁신도시 및 행정중심복합도시 건설사업을 진행하였으며, 이명박 정부의 대표적인 도시정책은 4대강 정비사업과 광역경제권이었음
- 박근혜 정부에서는 지역행복생활권 개념이 도입되었고 「도시재생법」이 시행되면서 정비사업에서 재생사업으로 방향이 변화함

□ 도시재생 연구의 흐름

- ‘도시재생’은 2005년부터 지속적으로 문서 생산이 늘기 시작해 도시재생 테스트 베드(TB)가 지정된 2010년 이전과 「도시재생법」이 지정된 2013년 이전에 급격한 증가세를 보임
- ‘마을만들기’나 ‘도시마케팅’의 경우 점진적으로 증가하는 경향을 보이지만 도시재생만큼 급격하게 증가하는 경향은 보이지 않음
- 반면 ‘재개발’, ‘신도시’ 키워드의 경우 2000년 초반에 다른 이슈보다 많은 문서를 생산하였지만, 2010년 이후로는 감소하는 추세임

그림 1 | 도시재생 관련 주제별 연구 수



자료: DBpia 문헌 검색 수를 토대로 저자 작성.

- 도시재생과 관련이 높은 연구 주제²⁾를 살펴보면, 제도개선(30%), 근린재생(20%), 중심시가지(32%), 경제기반(23%), 기술개발(6%) 등이 있으며, 2016년 들어서는 근린재생형과 경제기반형 관련 논의가 증가하고 있음
- 근린재생형에서는 주거/근린, 주민참여, 거버넌스가 가장 많이 언급되었고, 중심시가지형 관련에서는 문화, 역사, 관광이 경제기반형에서는 민관협력, 개발, 유희공간이 주요 키워드로 분석되었음
- 해외 사례의 경우 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스가 가장 많이 언급되었으며, 일본의 경우는 법·제도와 관련된 연구가 가장 많고, 영국은 제도 전반과 통합재생예산(SRB) 등 자원체계에 대한 내용이 특수하게 다뤄지고 있음

2) 주제별 내용 분석은 2001년도 ~2016년 사이 DBpia에서 ‘도시재생’으로 검색하여 나온 1,175개의 문서 중 제목에 ‘도시재생’과 ‘재생’ 키워드가 포함되지 않은 문서, 단순 기사, 단신 등을 제외하고 756개 자료로 압축하여 분석

- 미국은 법제도, 민관협력, 도심재생, 재원과 관련된 연구가 많았으며 지역사회개발, 지역개발공동회사(CDCs), BID 등의 제도를 분석한 연구가 많으며, 독일은 특정 지역의 성공사례를 발굴하여 제시하는 연구, 프랑스는 공공임대주거단지 등의 근린재생 제도를 주로 다룸

□ 도시재생법 관련 정책의 흐름

- **(도시재생법 제정 이전의 제도)** “살고 싶은 도시 만들기 사업”은 2005년부터 참여정부에서 추진한 균형발전정책으로 삶의 질에 초점을 맞추었으며 “도시활력증진사업”은 2009년 「균형발전특별법」 개정을 통해 광역화·특성화를 기조로 수립한 지역행복생활권 사업 중의 일부임
- **(도시재생법 제정 과정)** 현재 도시재생정책이 자리 잡게 된 데에는 기존 「도시정비법」과 「도시재정비법」 체제에서 전면철거 위주의 물리적 정비사업과 원주민 재정착률 저하, 금융위기와 부동산 침체에 따른 정비사업의 중단 및 지연 등이 이슈가 되었음
 - 재정여건이 열악한 지자체들의 경우 일반적인 주택건설보다 통합적인 전략이 필요하다는 문제의식이 있었으며 지방 도시 중 구도심의 쇠퇴를 고민하던 일부 지자체를 중심으로 새로운 모습의 도시재생방안을 지속적으로 논의하였음
 - 2012년 대선 당시 새누리당과 민주당은 모두 도시재생에 관한 공약을 발표하였으며, 19대 국회에서는 높아진 관심을 바탕으로 입법이 추진되었음
- **(도시재생법 제도의 목표 및 특성)** 도시경제기반형은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하는 유형이며, 근린재생형은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 유형임
 - 재정지원과 관련해서는 도시재생사업 초기에 민간활력의 유도를 위한 마중물이 될 수 있도록 사업에 4년간 지원하는 ‘마중물 사업’을 도입하고, 도시활력증진지역개발사업을 도시재생사업에 연계·활용하며, 국민주택기금을 주택도시기금으로 개편하여 도시재생사업 투·융자 지원하도록 함
 - 계획 수립과 관련해서는 도시재생기본방침-도시재생전략계획-도시재생활성화계획

획-도시재생사업의 계획 틀을 마련하고 각 지자체에서 도시재생 전략계획을 입안하며, 전략계획에 제시된 활성화지역을 토대로 각 지역에 대해 도시재생활성화계획을 승인하고, 이에 따라 단위도시재생사업을 시행하게 하였음

- 조직과 관련해서는 중앙조직으로는 도시재생특별위원회, 도시재생기획단, 도시재생지원기구를 두고, 지방조직으로는 지방도시재생위원회, 공무원 전담조직, 민-관 협업을 위한 도시재생지원센터를 구성하였음

□ 도시재생 뉴딜정책

- 2017년 4월 9일 문재인 대통령 후보는 대선공약으로 ‘도시재생 뉴딜’을 발표하였는데, 다음의 4가지 주요 내용으로 요약할 수 있음
- 첫째, 매년 100개 동네씩 임기 내 500개, 연간 재원 10조 원대의 공적재원을 5년간 투입, 둘째, 뉴타운, 재개발 사업이 중단된 저층 노후주거지 개선에 집중, 셋째, 주거와 영세 상업공간의 확보 의무화를 통해 젠트리피케이션에 적극 대응, 넷째, 지역 밀착형 일자리 창출 등임
- 도시재생 뉴딜은 사업의 영역으로 보면 기존 경제기반형과 근린재생형의 2개 사업유형을 우리동네살리기(소규모주거), 주거정비지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업) 5개 유형으로 다양화함
- 뉴딜사업의 특징으로는 동네 단위의 주민생활 밀착형 공공시설을 신속히 공급하기 위해 ‘우리동네살리기’ 사업유형 신설, 저층 노후주거지의 주거환경 개선(도로 등 인프라 개선 + 마을주차장 등 아파트 수준의 시설확보)을 지원하는 ‘주거지지원형’을 신설한 것도 주목할 만함
- 재정 측면에서는 연간 10조원으로 재정지원 규모를 확장하였으며, 공적재원 중 LH, SH 등 공기업에서 사업비 30%, 주택도시기금 등 공적 기금에서 사업비의 50%를 제공하는 등 기금과 공공사업자의 역할을 강조하였음
- 그밖에 광역지자체의 권한 확대, 동지내몰림 방지 강화 등이 기존 도시재생정책과의 차별점임

3. 도시재생사업 추진 현황과 과제

□ 도시재생사업 추진 현황

- 도시재생사업은 도시재생법 34조에 따라 특례로 추진되는 선도지역 13곳과 이후에 선정된 일반지역 33곳으로 나뉨
- 선도지역은 계획수립비를 최소 5천만 원~2억 원 지원하고, 사업비를 소규모 근린재생형 60억 원, 일반규모 근린재생형 100억 원, 경제기반형은 250억 원을 국비 지원하고 지방비와 50:50 매칭하는 등 지원하여 조기성과를 가시화함
- 일반지역은 지자체 여건에 맞는 장소 중심형 사업 추진을 위해 경제기반형 이외에 근린형을 중심시가지형과 일반형으로 분리하여 추진하였다는 특징이 있음

□ 도시재생 선도지역 및 일반지역 활성화 계획의 구성

- **(계획 내 마중물 사업의 높은 비중)** 활성화계획에 포함된 단위사업은 평균 22.6개로 마중물사업이 가장 많은 9.7개, 부처 간 협업사업 6.0개, 지자체사업 5.1개, 민간참여사업이 1.1개로 마중물의 의존도가 가장 높으며 지자체 사업보다 부처협업사업이 보다 많음
- **(선도지역과 일반지역의 차이)** 일반지역이 선도지역에 비해 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업이 전체적으로 고르게 증가하였으며 선도지역의 경우 평균 17.5개의 사업(마중물사업 8.3개, 부처협력사업 4.1개, 지자체사업 4.0개, 민간참여사업 0.5개 수준)으로 구성, 일반지역은 평균 26.5개 사업으로(마중물사업 10.8개, 부처협력사업 7.5개, 지자체사업 6.7개, 민간참여사업 1.6개) 수준임
- **(경제기반형과 근린재생형 간의 차이)** 경제기반형이 더 많은 사업을 포함하고 있으며 특히 지자체 사업과 민간참여사업에서 많은 차이를 보임
 - 경제기반형의 경우 평균 28.4개의 사업으로 구성되어 있으며 마중물사업 9개, 부처협력사업 6.8개, 지자체사업 10.4개, 민간참여사업 2.2개 수준
 - 근린재생형의 경우 평균 21.0개의 사업으로 구성되어 있으며 마중물사업 9.9개, 부처협력사업 5.9개, 지자체사업 4.6개, 민간참여사업 0.8개 수준

표 1 | 도시재생 활성화계획 단위사업 구성 분포 (단위: 개)

구분	유형	지역	단위사업 총 개수	마중물	부처협업	지자체	민간
선도지역 (13)	경제기반형 (2)	부산 동구	38	11	10	14	3
		충북 청주	15	5	6	3	1
	일반규모 근린재생형 (6)	서울 종로구	8	6	2	-	-
		광주 동구	11	6	3	2	-
		전북 군산	18	8	5	5	-
		전남 목포	14	10	2	2	-
		경북 영주	15	4	1	2	-
		경남 창원	18	8	5	5	-
	소규모 근린재생형 (5)	대구 남구	18	9	3	6	-
		강원 태백	7	6	-	1	-
		충북 천안	22	9	3	8	2
		충남 공주	15	5	8	2	-
	전남 순천	29	21	5	2	1	
선도지역 평균			17.5	8.3	4.1	4.0	0.5
일반지역 (17)	경제기반형 (3)	서울 도봉노원	24	6	1	14	3
		대구 북구	33	5	15	10	3
		경기 부천	32	18	2	11	1
	중심시가지 근린재생 (6)	부산 영도	33	15	9	5	4
		울산 중구	34	13	11	9	3
		충북 충주	12	4	8	-	-
		경북 안동	22	6	8	7	1
		경남 김해	22	18	3	1	-
		전남 전주	41	16	4	20	1
		전남 나주	34	11	14	7	2
	일반형 근린재생(8)	서울 용산	19	8	11	-	-
		서울 구로구	18	9	9	-	-
		부산 강서	17	10	2	3	2
		부산 중구	21	10	2	7	2
		부산 서구	29	14	11		4
		인천 강화군	28	11	7	10	-
		강원 춘천	32	10	11	10	1
전남 나주		34	11	14	7	2	
일반지역 평균			26.1	10.8	7.5	6.7	1.6
경제기반형 평균			28.4	9	6.8	10.4	2.2
근린재생형 평균			21.0	9.9	5.9	4.6	0.9
전체 평균			22.6	9.7	6.0	5.5	1.1

자료 : 이왕건 외. 2017c. 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안. 세종: 국토연구원 : 29.

□ 활성화계획 내 단위사업의 특성

- **(하드웨어 사업 위주의 구성)** 선도지역과 일반지역 모두 물리적 개선을 중심으로 한 H/W 사업 위주로 편성되어 있으며, S/W의 사업의 경우 H/W 사업의 절반 수준에 그침 (이왕건, 2017a)
- **(하드웨어 사업 위주의 재원소요)** 국비와 지방비 매칭으로 인해 국비, 지방비는 거의 비슷한 수준을 유지하고 있으나 상대적으로 H/W 사업에 더 많은 재원이 투자되고 있어 도시재생이 목표로 한 물리적 환경 개선 이외에 사업들을 효율적으로 추진하지 못하는 비효율 발생

□ 활성화계획 내 단위사업 구성의 문제점

- 천편일률적인 H/W 위주의 사업구성으로 인해 지역이 가진 독특한 자산을 활용한 사업 발굴 노력이 부족
- 마중물 사업 추진을 위한 국비획득의 목적이 강해서 마중물 위주로 사업을 편성하고 실제 활성화계획 승인 이후 타 사업들의 변경이 잦아 사업의 적극적 추진의지와 지속가능여부 불투명
- 지자체 사업보다 부처협업사업을 더욱 많이 편성하고 있어 국비위주의 사업구성 경향이 뚜렷하지만 부처협업사업은 해당 부처와의 협의가 반드시 필요하기 때문에 실제 추진가능성이 미흡

□ 도시재생사업의 한계: 계획측면

- **(인구성장 기반의 계획수립체제로 인한 현실과의 괴리)** 성장시대의 개발수요에 맞추어 공급된 기반시설의 공급과잉 현상, 부동산 방치로 인한 관리비용 증가, 세수 감소, 사회복지지출 부담 증가, 재정자립도 감소 등 공공의 부담 증가가 예상되나 현재 도시계획 및 도시재생계획은 아직도 인구성장을 전제로 삼고 있음
- **(활성화 계획 승인 지연에 따른 사업추진 지연)** 선도지역의 경우 전략계획 수립 없이 활성화계획을 수립하는 등 편의를 제공(법률 제34조 1항)하고 있으나, 도시재생이 시급한 선도지역조차 승인 및 고시절차를 밟는데 평균적으로 6~7개월 정

도의 장기간이 소요

- **(관문심사 제도의 한계)** 계획수립의 적절성, 사업단계별 추진상황 점검 및 성과 제고를 위해 추진하는 관문심사제도의 경우 절차의 복잡성만을 가중시킨다는 비판이 제기
- **(활성화 계획 변경 시 절차의 복잡성)** 활성화계획은 그 내용과 규모가 지역의 상황이나 여건에 따라 수시로 바뀔 수 있음에도 불구하고 활성화계획의 변경 시 수립절차와 동일한 과정을 거쳐야하기 때문에 변화된 상황에 적절히 대응하기 어려움
- **(법정 쇄퇴 기준 밖 사각지대 존재)** 법정 쇄퇴 기준과 관련해서는 현재 인구, 사업체, 노후주택 등 지표가 근린과 경제기반형, 또 수도권과 지방 등 유형별, 지역별 주요 쇄퇴기준의 차이를 고려하지 않는 한계가 발생
- **(도시재생사업지역 내 젠트리피케이션 현상)** 막대한 재정이 일시에 특정 지역에 집중되기 때문에 지역지정에 따른 투기유발, 임대료 상승, 원주민의 퇴거 등의 문제의 우려와 도시재생사업 구성상 원주민을 위한 정주여건 개선 등의 사업보다 유동인구 증대를 유도하는 집객시설 설치, 관광 여건 조성 등이 강조

□ 도시재생사업의 한계: 조직 측면

- **(지자체 행정 전담조직이 갖는 위계의 한계)** ‘과’ 단위로 운영되고 있어 타 부서와의 업무 조율이 어려우며, 실제 도시재생부서 내에 총원은 3명~30여명 수준까지 다양하지만 실제 도시재생사업을 추진하는 전담인력은 1~3명 수준에 불과하여 지역 내 도시재생사업을 원활히 관장하는데 어려움 존재
- **(행정협의체 구성의 한계)** 전담조직의 낮은 위계로 인해 도시재생사업의 경우 물리적 개발사업부터 프로그램 사업까지 그 영역이 다양함에도 불구하고 사업을 추진할 경우 법률에 따른 계획부터 실행까지 전 과정을 소수의 재생전담인력이 수행함으로써 타부서의 협력을 받기 어렵고 업무과중 발생
- **(지원이 불가능한 도시재생지원센터의 위상)** 선도지역 도시재생지원센터는 국비 지원에 따라 지원센터가 행정 직영으로 급히 설립됨에 따라 전담조직이 행정기관에 종속되어 자율성이 약화되는 경향이 있으며, 행정직영 지원센터의 경우 공무

원 정원 제한을 받고 있어 충분한 인력확보가 쉽지 않아 지속적인 업무추진의 어려움이 발생(이왕건 외, 2017b)

- **(지원센터의 적절한 예산확보 어려움)** 지자체에서 도시재생지원센터 설치 시 인건비와 운영비 편성이 의무화 되어 있지 않으며, 편성이 되더라도 지방비에 거의 100% 의존하기 때문에 지원센터의 독립성 확보가 어렵고 국비는 지원센터 역량강화를 위한 운영비로 직접 편성이 불가
- **(중앙 부처 간 협업을 위한 이해관계 조정 창구 미비)** 도시재생법은 부처협업사업을 강조하고 있으나 다양한 주체들 간의 이해관계가 상충 시 이를 해소할 수 있는 제도나 조직이 부족하여 사업추진의 비효율성을 발생시킴
- **(부처협업 과정에서의 한계)** 도시재생 사업 추진과정에서 다양한 주체들 간의 이해관계 상충 시 이를 해소할 수 있는 제도나 조직 부족

□ 도시재생사업의 한계: 예산 측면

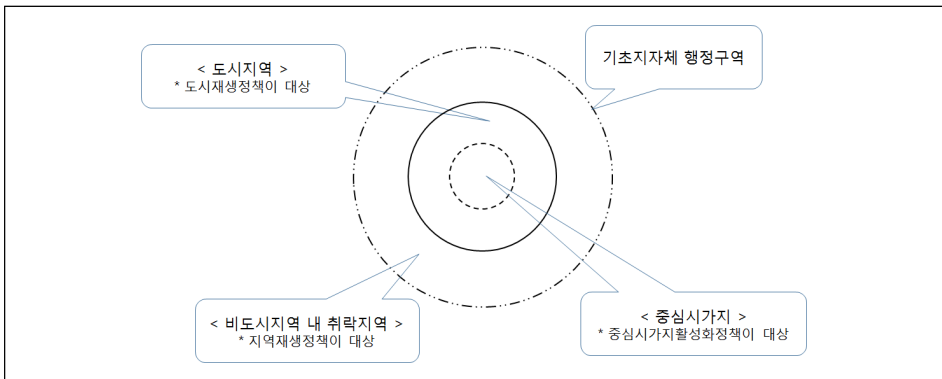
- **(지자체별 재정상태의 차이 고려 미흡)** 서울이나 경기도 일부 도시들은 재정자립도가 60% 이상이지만 상당수의 지방 중소도시는 재정자립도가 50% 미만이기 때문에 동일한 매칭비율의 적용 시 지방의 지원여력 한계
- **(주택도시기금 도시계정 활용의 한계)** 2015년 「주택도시기금법」을 제정하면서 주택계정 외에 도시계정을 도입하였지만 대출금 회수조건, 용자자격조건, 기금 활용에 따른 공공기여 조건 등 만족해야 하는 조건이 까다로워 기금 활용 사례는 천안 동남구청사 복합개발사업에 그치고 있음
- **(도시재생사업을 위한 포괄보조금의 한계)** 지역의 고유한 자산을 활용하여 지자체별 한도에 맞게 사업을 선택하여 추진하고 그에 따른 책임을 부과하는 것이 포괄보조금의 취지지만 실제로는 도시재생사업 추진을 위해 국토부의 승인을 얻어야하기 때문에 포괄보조금의 취지가 무색

4. 일본의 도시·지역재생정책과 시사점

□ 일본의 정책 분석 배경 및 목적

- 일본이 이미 경험하고 있는 인구감소·노령화와 그에 따른 도시구조재편 가속이라는 사회경제적·공간변화추이를 우리나라가 가까운 미래인 2030년부터 시작될 인구감소시대에 그대로 경험할 것으로 예상됨
- 따라서 일본에서 2014년대 이후 이루어진 대폭적인 제도보완이 선제적으로 우리의 나아가야 할 도시재생정책에 시사점을 줄 것이라 기대됨

그림 2 | 도시·지역재생 정책의 대상 공간



자료: 저자 작성.

□ 도시재생·중심시가지활성화·지역재생 제도

- 일본에서 도시·지역재생 관련 제도로는 내각부의 ‘지방창생추진사무국’이 관할하는 도시·지역의 활성화와 관련된 모든 정책이겠지만 시가지정비와 관련 깊은 것으로는 ‘도시재생’과 ‘중심시가지활성화’, ‘지역재생’ 제도 세 가지임
- 세 가지 제도 모두 일정한 구역을 설정하여 정비하는 사업으로 도시재생긴급정비 지역 정책과 중심시가지 활성화 정책은 우리나라 도시재생제도에서 도시경제기반정비사업과 비교해 볼 수 있고, 도시재생제도 중 전국도시재생정책은 근린생활권재생사업과 비교할 수 있음

- 지역재생제도는 주로 지방중소도시의 농촌지역까지를 포함한 지역경제활성화와 고용기회창출, 정착유도를 위한 생활환경개선을 종합적으로 추진하는 제도로서 지방도시에서의 경제기반과 근린재생방법에 참고가 됨

□ 도시경제기반정비 관련제도로써 중심시가지활성화제도

- 중심시가지활성화의 목적은 중심시가지가 지역주민의 생활과 교류의 장이 되고, 사회적·경제적·문화적 활동의 거점이 되는데 어울리는 매력 있는 시가지를 형성하는 것(법 제3조)이며 제도 신설 이후 ‘마을·사람·일·자리·창생법’ 제정에 맞추어 제도강화가 이루어짐
- 중심시가지 활성화사업은 재정지원예산을 각 해당부처별로 확보하여 대응하고 있으며 특별히 중심시가지활성화에 맞추어 배정된 예산은 없고 해당되는 일반교부예산을 같이 사용하도록 되어 있는 것이 특징임
- 기존의 연관 법률에 의한 사업들을 활용하지만 중심시가지 공동주택공급사업, 대점포특례와 같이 특별히 필요하다고 판단된 사업기법을 해당 법령에 추가하고 재정지원에 포함

□ 근린생활 도시재생관련 계획

- 근린생활 도시재생사업은 일본의 ‘도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)’에 따라 지자체가 수립하는 ‘도시재생정비계획(都市再生整備計画, 법 제46조)’에 해당하며 2014년도에 같은 법 제81조~제107조에 ‘입지적정화계획(立地適正化計画)’이 신규로 도입되면서 공공공익시설에 대한 계획지침이 세분되고 지원이 대폭 보강됨
- 기존 시가지에 거주를 유도하기 위하여 고수준 공간형성시설, 고차원 도시시설, 기존 건조물 활용사업과 같은 고수준의 환경개선사업에도 정부재정지원을 확대
- 인구감소 가속화에 대한 적응시책으로 도입한 ‘입지적정화계획(2014)’을 뒷받침하기 위해 다른 부처 관할사업인 사회, 의료, 복지, 교육, 보육 등의 정비에 대한 지원 확대

- 그 동안의 도시재생기본방침 변화내용을 보면, 상호 간섭할 수 있는 대도시 경쟁력 강화와 지방 도시재생을 동시에 다루기 위해 둘로 나누어 서로 다른 목표와 정책을 추진하도록 제시

□ 지방 중소도시와 관련된 지역재생제도

- 지역재생제도는 지역재생법(地域再生法, 2005년 신설)에 따라 지역자원 잠재력을 활용하여 취업기회와 경제기반, 그리고 생활환경을 정비하는 종합적 사업 추진제도
- 지자체별로 수립하는 지역재생계획에는 지역에 있어서 취업기회 창출, 경제기반 강화 또는 생활환경정비에 이바지하는 사업들로서 바람직하다고 평가된 신규 사업을 지속적으로 추가(지역재생법 제5조 제4항 제5호~제8호)
- 그 외에도 다른 법의 관련계획에서 설정한 사업도 중복적으로 담아 종합적으로 계획하도록 하고 있음(법제5조 제4항 각호)

□ 우리나라 도시재생사업에의 시사점

- **(대상 공간에 맞는 구체적 사업항목(기법)을 종합적으로 제시)** 도시재생제도처럼 국토교통성 부내 사업만을 대상으로 하다가 ‘도시재구축전략사업’을 추가하여 타부처 관할인 사회·복지·문화·교육·보육 등 시설정비에 대한 지원확대를 시도
- **(도시문제를 다룰 수 있는 범위에 대한 유연성 확보)** 법령에 구체적으로 명시되어 있지 않더라도 필요하다면 도시재생정비계획사업의 ‘지역창조지원사업’ 항목처럼 교부금제도에서 유연하게 지원항목을 설정하고, 법령이나 국가보조금(교부금)의 대상사업이 아니더라도 지자체의 독자사업을 계획에 포함시켜 시행
- **(사업을 적정시점에 맞추어 추가)** 지역재생법에서는 사회경제여건에 대응하여 필요하다고 판단된 ‘작은 거점 사업’, ‘입지적정화계획(2014년)’을 적정시점에 맞추어 추가

5. 도시재생사업의 기본원칙

□ 여건변화와 국가정책목표 수용

- **(사회경제적 여건변화 수용)** 2017년부터 65세 이상 인구비율이 전체 인구의 14% 이상인 고령사회에 진입, 경제성장률의 지속적으로 하락, 1, 2인 가구 비율의 빠른 증가 속도
- **(시대적 흐름과 장·단기적 요구사항을 재생대상 공간에 수용)** 지방의 축소도시 추세와 지속되는 수도권 집중현상의 완화 대책, 4차 산업혁명에 따른 산업·고용 구조 변화, 소득 양극화와 일자리 부족현상, 노인계층의 급증에 따라 복지수요 증가, 도시경쟁력 강화요구, 젠트리피케이션 대처방안 등을 종합적으로 고려하여 재생공간에 수용

□ 종합적이고 단계적인 관점에서 접근

- **(사업의 유형과 특성을 고려한 종합적이고 단계적인 접근)** 사업대상지마다 독특한 특성과 문제해결방식을 요구하고 있으므로 현재의 문제해결에 치중하는 단편적이고 대응적인 대응방식보다 종합적이고 보다 장기적인 관점에서 기존 도시재생사업의 문제점과 한계를 극복 필요

□ 도시재생의 목표와 가치, 방향성 정립

- **(목표가치의 충돌과 혼동)** 사람에 따라 도시재생사업에 대해 생각하는 내용적 범위와 인식의 폭이 매우 달라 일정한 수준의 공감대 형성이 어렵다는 특성을 가지고 있음
- 다양한 배경과 목적을 가진 주체, 각각 다른 대상지역의 특성, 다양한 목표의 동시 추구 등으로 인하여 이해관계가 상호 충돌하여 사업 진척이 느리거나 갈등이 심화되는 문제가 발생

□ 사업시행 주체 간 역할분담과 협업

- **(공공과 민간)** 도시재생사업은 사업의 불확실성과 장애요인을 제거하기 위해 공공주도 및 선도방식으로 사업을 추진해 왔으나, 일부 재생사업의 경우 민간자본, 사회적 경제 등을 통해 민간부문의 재원조달능력과 기술력을 적극 도입하여 사업의 실천성과 효율성을 제고 필요
- **(공공주체로서 중앙정부와 지자체)** 사업규모가 적고 파급효과가 적은 사업의 경우 지자체와 지방공기업 주도로 추진할 수 있도록 권한과 예산을 대폭 위임하는 방식 필요

□ 선택과 집중을 위한 대상지 선정기준

- **(지방대도시 vs 지방중소도시, 농촌지역)** 지방대도시의 경우 수도권의 인구산업 집중현상을 억제하고 중심성을 강화하는데 초점을 두고, 지방중소도시와 농촌지역은 도시축소의 속도를 완화하고 적응해나가기 위한 생활환경 정비에 초점을 둬
- **(사업필요성 높은 지역(공공성) vs 사업성 확보가능지역(수익성))** 법적 기준을 충족시키는 대상지역 중 구체적인 사업대상지역의 우선순위를 선정하는 과정에서 선택시 공공성과 수익성 두 개의 기준을 다르게 나누어 접근
- **(경쟁력 강화지역 vs 정주여건 개선지역)** 인프라 정비를 통해 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 유도할 대상지는 경쟁력 강화지역으로 선정하되 주거, 교육, 의료, 복지, 육아, 방범, 방재부문의 질적 개선을 통해 수준 높은 생활환경을 제공하는데 초점을 맞출 지역인지 대상지를 선정하는 기준을 나누어 접근
- **(종합성(장기) vs 효율성(단기))** 축소도시의 진행이라는 전체적인 흐름 속에서 종합적이고 장기적인 시각에서 접근할 필요하나 개발수요가 있으나 규제로 인해 사업추진이 어려운 지역은 사업추진의 신속성과 효율성을 확보하는 방식으로 접근

6. 도새재생사업 발전방안

1) 계획 측면

□ 「도시재생법」의 세분화를 통한 차별성 강화

- ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’은 추구하는 달성목표, 적용대상지역, 접근방식, 참여중심주체, 법제도 적용방식, 사업기간 등에서 성격이 매우 상이하나 동일 법률 내에 혼재되어 있음
- 현재의 「도시재생법」에서 도시경제기반형 재생사업과 관련된 항목을 분리하고 (가칭) “경제기반 활성화를 위한 재생지원법”과 같은 별도의 법률을 제정하여 별도의 사업을 추진하는 방식이 바람직할 것으로 생각됨³⁾

□ 유형별 지원 및 선정기준의 개선

- (근린재생형) 중앙정부에서 지원하는 사업의 경우 잠재력보다 쇠퇴, 낙후, 빈곤, 범죄의 문제가 심각하여 중앙정부의 법·제도적 지원이나 예산 지원이 없을 경우 지역의 사회·경제적 문제를 해결하기 어려운 지역에 대해 우선 지원하는 것이 바람직
- (경제기반형) 개발의 필요성보다 사업의 실현가능성에 중점을 두고 개발로 인해 사업지 주변에 긍정적인 파급효과를 유발하고 갈등 발생의 가능성이 낮은 지역을 선정하는 것이 바람직

□ 도시재생활성화지역 지정요건 개선

- 인구감소를 참고자료로 하되 환경쇠퇴와 슬럼화의 근본적 원인이 되는 주민의 저소득화, 인구노령화 등이 더 직접적인 영향을 미치는 기준이 될 수 있음

3) 일본의 경우에도 시가지 정비와 관련해서 「도시재생특별조치법」(2002년)에 의한 도시재생제도, 「중심시가지 활성화의 추진에 관한 법률」(1998년)에 의한 중심시가지 활성화제도, 「지역재생법」(2005년)에 의한 지역재생제도가 운영 중이며 중심시가지활성화사업이 도시경제기반형 사업과 비교 가능함(이왕건 외, 2015: 53-54)

- 경제기반형의 경우 산업경제부문과 관련된 지표를 중심으로 차별화 시도가 필요하며 가능하다면 오히려 (영업이익률이나 소득)의 변화가 더 직접적 평가지표가 될 것으로 판단됨

□ 축소도시 대응전략과 연계

- 저성장, 고령화, 인구감소시대에 대응하기 위한 공간구조 개편전략의 필요성이 확대되고 있으며 도시재생사업은 이러한 시대적 요구를 적극적으로 수용
- 농어촌과 지방 중소도시의 경우 재생사업을 고도 성장기에 외곽으로 확산된 핵심 기능과 상주인구를 중심지역으로 재배치되도록 유도하는 축소도시 전략의 일환으로 활용할 필요성 있음
- 이주를 거부하거나 농업 등의 이유로 이주하기 어려운 지역주민들의 경우 맞춤형 대중교통수단 제공을 통해 접근성을 유지하고 필요한 도시서비스를 보완하면서 도시관리에 필요한 공공서비스 비용을 절감하는 방식을 활용

□ 젠트리피케이션 방지를 위한 단계별 대응

- **(주체별 역할)** 민간은 상생협약 내실화 및 지역자산 공유화를, 지자체는 상가임차인 보호를 위한 조례, 인증제도 및 민관협의체 도입, 젠트리피케이션 대비 DB구축, 지구단위계획 수립을 등 방안을 마련, 중앙정부에서는 공모사업 신청시 상생협약 체결을 의무화하거나 체결시 인센티브를 제공할 수 있도록 규정 마련
- **(단계별 역할 분담)** 공공은 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두되, 지역별 특성과 심각성에 따라 지자체나 국가의 개입여부와 강도를 단계별로 결정하고, 장기적으로는 민간단체를 중심으로 공유신탁제도 등을 활용하여 지역사회의 유희공간을 자산화하는 방식 유도

2) 조직 측면

□ 광역지자체와 공기업, 사회적 경제 등의 역할 확대

- 도시재생뉴딜방식을 도입하면서 재생사업의 유형도 다양화되었고 선정대상지역의 연간 개소수와 공적자금도 증가하였고 사업에 참여할 주체의 종류와 역할도 확대될 예정임
- 광역지자체, LH나 서울주택도시공사(SH)와 같은 지방공기업뿐만 아니라 소규모 재생사업을 지원할 사회적 경제, 중간지원조직의 활성화, 민간부문의 참여가 필수

□ 현장 활동가 및 전문가의 의견 지속적 수렴

- 재생사업을 추진하는 과정에서 근린재생형의 경우 다양한 유형의 현장전문가가 이미 활동하고 있는 상태이므로 이들의 우려사항을 포함해 현장에서의 적용가능성, 문제점 등 의견을 적절히 반영하려는 노력을 지속
- 지역단위 TV토론회, 지자체, 연구기관, 언론사, 학회, 공기업 등이 공동 참여하는 공개토론회 등 공론화 과정을 확대

□ 전문성을 갖춘 인력의 동원 및 활용대안 마련

- 동시다발적인 평가 및 컨설팅 진행과정에서 전문성이 부족한 타 분야 전문가들이 참여하게 되면서 부적절한 평가 및 컨설팅을 할 가능성이 높아짐
- 대안으로 중앙정부에서 일반적이고 보편적인 국고보조금 지급을 위한 지침과 기준을 제시하고 지원항목, 지원 비율 등의 내용을 구체화하되 몇 년간에 걸친 전체 지원기간을 설정하고 중앙정부에 지원금액, 기간, 항목 등을 포함하는 양질의 지원서를 제출할 경우 상시 접수, 검토하는 시스템 구축

□ 국가, 광역·기초지자체, 공기업, 민간의 역할분담 방식

- 협력을 전제로 중앙정부, 지자체, 공기업, 민간 등 주체별 특성과 장점을 감안한 역할분담이 이루어져야함

- 시급성이 높은 지역, 경제기반형은 중앙정부가 주도하여 해당지역의 준비여부도 중요한 요건으로 사업의 실현가능성 제고에 핵심적 역할 담당
- 일반적인 쇠퇴지역의 경우 광역과 기초지자체가 협력하여 쇠퇴지역을 선정, 사업 주도

□ 사회적 경제조직, 중간지원조직의 육성 및 역량 강화 방안 마련

- 사회적 경제조직의 체계적 육성을 위해 행정구역단위의 등록제를 도입하고 재정 지원의 투명성과 효율성을 제고
- 도시재생지원센터, 사회적경제지원센터, 주거복지센터 등의 중간지원조직이 지역 단위의 사업 발굴, 재정지원방식 및 중앙정부와의 협의에 참여할 기회 부여

3) 사업 측면

□ 공동사업 발굴 및 공모를 통한 주체별 협업 활성화

- **(범부처간 이해관계 조정)** 중앙부처별 사업⁴⁾을 연계하거나 협업할 필요성이 제기되면서 기존 도시재생사업뿐만 아니라 뉴딜사업에서도 연계사업 발굴 및 지원을 핵심 사업방향의 하나로 선정
- **(부처협업을 통한 질적 개선 및 재정효율성 제고)** 향후에는 T/F를 운영하는 수준이 아니라 부처별 전문성을 고려한 협업사업을 공동으로 기획하고 협업형 국정과제로 선정하여 공동 추진하고 성공모델을 제시할 필요가 있음

4) 새뜰마을사업, 경관협정사업, 행복주택, 공공실버주택, 읍소재지정비사업, 중심지활성화사업, 창조마을만들기사업, 문화마을만들기사업, 폐산업시설문화공간조성사업, 생활문화센터조성사업, 희망마을만들기조성사업, 마을공방조성사업, 경관숲조성사업 등이 있음

□ 도시재생합동추진단 설치 및 운영

- **(뉴딜사업에서의 전담조직의 설치 및 운영)** 도시재생 뉴딜을 범정부적 국정과제로 추진할 것이라는 발표 후 국토부, LH, SH, 주택도시보증공사 등 다양한 공공 부문에서 독자적인 조직개편, 확대사업을 준비
- **(범부처 차원의 위원회와 도시재생합동추진단 구성 및 운영)** 전체적인 그림을 구체화하는 과정에서 다양한 이해관계자와 현장활동가 등의 폭넓은 의견수렴 및 공론화과정을 거침으로써, 절차적 정당성을 확보하고 사업추진의 동력 확보 및 대통령직속 위원회 및 합동추진단으로 격상된 조직구조가 하나의 대안이 될 수 있음

□ 도시재생 관련 법·제도의 단계별 개선방향

- **(단기)** 특별법의 성격에 맞게 타법 관련내용을 의제처리하거나 특례로 인정하여 법 집행, 행정절차의 간소화, 계획수립 변경기간 단축 등을 실현하고 지자체의 특성에 맞는 사업을 제안토록 함으로써 계획 및 사업방식의 유연성 확보
- **(중장기 개선방향)** 「도시재생법」은 근린재생형에 초점을 맞추어 개정하여 전문성 강화 및 도시경제기반형 재생사업과 관련된 항목을 분리하고 (가칭) “경제기반 활성화”를 위한 재생지원법”과 같은 별도의 법률을 제정하여 운영

차례

CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 연구의 개요 및 목적

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구범위 및 수행방법	6
3. 선행연구와의 차별성	9
4. 연구의 추진체계	12
5. 연구의 기대효과	13

제2장 도시재생법·제도의 특성분석

1. 도시정책 및 도시재생의 흐름	17
2. 도시재생법·제도의 목표 및 특성	34
3. 도시재생 뉴딜 정책	40

제3장 도시재생사업 추진 현황과 과제

1. 도시재생사업의 추진 현황	51
2. 도시재생사업의 한계: 계획측면	59
3. 도시재생사업의 한계: 조직측면	68
4. 도시재생사업의 한계: 예산측면	77
5. 소결	81

제4장 일본의 도시·지역재생정책과 시사점

1. 일본 도시·지역재생정책의 대상	85
2. 도시·지역재생정책의 사업영역	89
3. 우리나라 도시재생사업에의 시사점	116

제5장 도시재생사업의 발전방안

1. 기본원칙 설정	121
2. 도시재생사업 발전방안	128

제6장 결론 및 향후 과제

1. 주요 연구내용	153
2. 정책제언	159

참고문헌	163
SUMMARY	171
부록 1	173
부록 2	184

표차례

LIST OF TABLES

<표 1-1> 선행연구와의 차별성	11
<표 2-1> 도시재생 문헌 분류 기준	21
<표 2-2> 분류별 문서 개수	23
<표 2-3> 분류별 문서 개수	25
<표 2-4> 살고싶은 도시만들기 정책 구상	28
<표 2-5> 지역행복생활권의 유형	30
<표 2-6> 지역행복생활권의 유형	30
<표 2-7> 도시활력증진지역개발사업 유형	31
<표 2-8> 도시재생 사업의 구분	38
<표 2-9> 뉴딜 사업 유형별 특징	43
<표 2-10> 기존 도시재생 사업과 도시재생 뉴딜	47
<표 3-1> 도시재생 선도지역 지정현황	52
<표 3-2> 도시재생 일반지역 지정현황	53
<표 3-3> 도시재생 활성화계획 단위사업 구성 분포	57
<표 3-4> 도시재생 선도지역 중 근린재생(일반)지역의 도시기본계획 내 인구구조 전망	61
<표 3-5> 중심시가지형 지역의 이슈와 추진전략과 단위사업	62
<표 3-6> 도시재생 선도지역 활성화계획 승인 소요기간	63
<표 3-7> 도시재생활성화계획의 승인 및 절차	65
<표 3-8> 도시재생활성화지역 지정의 세부기준	66
<표 3-9> 광역도별 행정 전담조직 현황	69
<표 3-10> 도시재생지원센터 운영시스템의 종류 및 특징	71
<표 3-11> 지방 도시재생 지원센터 인력 및 예산현황 사례	72
<표 3-12> 도시재생지원센터 설치 및 운영에 관한 가이드라인 내용	74
<표 3-13> 도시재생 선도지역 내 중앙부처별 부처협업사업 세부내용	75
<표 3-14> 인천 상상플랫폼 부지 갈등 전개과정	76
<표 3-15> 재정자립도별 도시 분포	78

<표 3-16> 주택도시기금 자원 구조	79
<표 3-17> 도시계정의 주택계정 전입금 의존도	79
<표 4-1> 중심시가지활성화 기본계획의 수립내용	92
<표 4-2> 중심시가지활성화 방침에 정한 지원사업 메뉴	92
<표 4-3> 중심시가지활성화사업에 대한 국토교통성 지원예산항목	95
<표 4-4> 중심시가지활성화사업에 대한 경제산업성 지원예산항목	95
<표 4-5> 중심시가지활성화사업에 대한 노동후생성 지원예산항목	96
<표 4-6> 일본 중심시가지활성화 기본계획 사업내역	98
<표 4-7> 도시재생정비계획의 수립내용	101
<표 4-8> 도시재생 기본방침의 내용변경 과정	102
<표 4-9> 도시재생 기본방침에서 제시한 정비방향과 시책	103
<표 4-10> 도시재생정비계획 중 도시재구축전략사업 교부대상	105
<표 4-11> 도시재생정비계획사업의 교부대상	105
<표 4-12> 지자체가 작성한 도시재생정비계획 사례 유형	107
<표 4-13> 지역재생계획 수립내용	109
<표 4-14> 지방창생추진교부금제도요강 교부대상사업	112
<표 4-15> 홋카이도 기타미시(北見市)의 지역재생계획 내용사례	113
<표 5-1> 종합성과 효율성측면에서 접근방식별 특성	128
<표 5-2> 도시경제기반형과 근린재생형의 차이	129
<표 5-3> 마을기업당 평균 고용인원과 매출액	143
<표 6-1> 주요 연구 내용 요약	158
<표 6-2> 도시경제기반형과 근린재생형의 차이 요약	160

그림차례

LIST OF FIGURES

<그림 1-1> 연구 흐름도	12
<그림 2-1> 도시 정책의 흐름	18
<그림 2-2> 도시재생 관련 이슈별 연구 수	20
<그림 2-3> 도시재생 관련 연구 수	22
<그림 2-4> 대분류별 주제 분포	24
<그림 2-5> 살고싶은 지역만들기 추진 체계	27
<그림 2-6> 지역행복생활권의 사업 내용	29
<그림 2-7> 새마을사업 지정 현황	32
<그림 2-8> 국내 도시쇠퇴 현황	36
<그림 2-9> 도시재생 계획수립 및 사업시행 체계	39
<그림 2-10> 도시재생 뉴딜사업 유형별 예시 도면 1	44
<그림 2-11> 도시재생 뉴딜사업 유형별 예시 도면 2	45
<그림 2-12> 기존 도시재생과 도시재생 뉴딜정책의 차이점	47
<그림 3-1> 근린재생형 활성화계획 수립 절차	55
<그림 3-2> 경제기반형 활성화계획 수립 절차	55
<그림 3-3> 공가 및 폐교의 공간적 분포	60
<그림 3-4> 전국의 축소도시 현황	60
<그림 3-5> 도시재생 일반지역 관문심사 추진 현황	64
<그림 3-6> 도시재생 선도지역 지정 이후 카페 및 서양식 레스토랑 신규입점 현황	68
<그림 3-7> 선도 및 일반지역 전담조직 구성 현황	70
<그림 3-8> 전주시의 관련정책 전달체계	73
<그림 3-9> 전주시 도시재생지원센터 추진사업 현황	74
<그림 4-1> 도시·지역재생 정책의 대상 공간	87
<그림 4-2> 도시재구축전략사업의 인구밀도 유지형 도시재생 이미지	104
<그림 4-3> 온천과 전통가로, 지역커뮤니티를 살린 정겨운 도시재생사례	107
<그림 4-4> 작은 거점(지역재생거점) 조성사업 이미지	111

<그림 5-1> 군산시의 법적기준 만족 쇠퇴지역 현황	132
<그림 5-2> 압축형 네트워크도시 개념도	135
<그림 5-3> 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 방치 협약 내용	136
<그림 5-4> 젠트리피케이션 단계별 해결방식	138
<그림 5-5> 지역별 역할 분담	142
<그림 5-6> 중간지원조직 및 사회적경제조직	144
<그림 5-7> 재생사업과 뉴딜사업의 범부처 관련주체	145
<그림 5-8> 국토부 기준 부처간 협업사업 예시	146
<그림 5-9> 컨트롤타워의 설치 및 구성방식	148
<그림 5-10> 도시재생합동추진단과 타기관간 연계관계	149

1

CHAPTER

연구의 개요 및 목적

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구의 범위 및 수행방법 | 6
- 4. 선행연구와의 차별성 | 9
- 5. 연구의 추진체계 | 12
- 6. 연구의 기대효과 | 13

연구의 개요 및 목적

본 장에서는 도시재생법 제정 이후 현재까지 추진된 재생사업에 대한 실증적이고 종합적인 분석을 통해 정책방향을 재정립하고 개선방안을 마련해야할 필요성을 검토하였고 연구의 범위와 수행방법, 선행연구와의 차별성, 연구추진체계, 기대효과 등을 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

2013년 6월 제정된 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」)에 근거하여 전국적으로 도시재생전략계획과 활성화계획이 수립되었고 전담조직이 설치되었으며 주택도시기금이 조성되었고 공공을 통한 대규모 재정지원이 이루어지는 등 도시재생사업에 있어서 큰 변화가 있었다.

2013년 12월 31일 국토교통부에서는 전략계획과 활성화계획 수립의 가이드라인 역할을 하는 「국가도시재생기본방침」을 고시하였다. 중앙정부의 재정지원을 희망하는 지자체에서는 공모사업구상서를 국토교통부에 제출하였으며 공모에서 선정된 지역은 계획수립 비용이 지원되었다. 경제기반형 미중물사업의 경우 중앙정부 예산이 차등화되어 국비에서 지원되고 있으며 해당 지자체에서는 매칭형태로 소요자원을 마련하였다. 일반지역에서는 도시경제기반형과 근린재생형(중심시가지형과 일반근린형으로 세분)으로 분류되어 유형별로 도시재생활성화계획이 수립되었거나 수립중이다.

중앙정부와 지자체 차원에서는 조직개편과 역할분담이 진행되어 왔다. 중앙정부 차원에서는 국토교통부 내에 ‘도시재생과’의 인력 확대, 도시경제기반형 사업과 주택도시기금 중 도시계정을 담당하는 ‘도시경제과’의 신설, 도시재생특별위원회·도시재생지원기구·주택도시기금의 설치, 주택도시기금에서 도시계정의 신설 및 운영, 입지규제최소지역의 지정 등이 진행되었다.

지자체 차원에서는 도시재생과와 같은 전담행정조직의 설치 또는 확대 개편, 광역·기초지자체 단위의 지방도시재생위원회 설치 및 운영, 도시재생지원센터와 도시재생대학의 운영, 도시재생총괄코디네이터 선정 및 운영 등이 이루어졌다.

도시재생사업을 추진하면서 전국적인 관심과 참여를 유발하였고 일부 지자체에서는 상당 수준의 가시적인 성과를 거두기도 하였으나 사업의 추진을 제약하는 제도적 한계, 자원 부족 등으로 인해 개선방안을 마련할 필요성도 높아지고 있다. 「도시재생법」이 제정된 지 4년이 경과하였으나 계획을 수립하고 단위사업을 구체화하는 과정에서 법률 제정단계에서는 예상치 못한 다양한 문제점도 제기되고 있는 실정이다.

도시재생과 관련된 또 다른 문제점은 도시재생에 대한 공통된 이미지가 부족하다는 현실이다. 사업이 구체화되고 있는 현재까지도 도시재생의 개념, 사업방식에 대해 공통의 이미지를 가지지 못한 채 정부에서 제시하는 기준에 맞추어 사업이 진행되고 있다. 전문가, 지자체와 중앙부처의 공무원, 시민단체 등 이해당사자뿐만 아니라 동일주체(stakeholder) 내에서도 도시재생사업을 인식하는 범위와 대상, 내용에 있어 개인적으로 인식의 차이가 크다는 점이다.

「도시재생법」을 통해 달성코자 한 재생정책의 목적 및 정의와 현재 진행되고 있는 재생사업의 추진방식과는 괴리가 발생하고 있다. 「도시재생법」 제1조 1항에서는 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

또한 동법 제2조 1항에서는 “도시재생”을 “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.”로 규정하고 있다.

법률의 설립목적 및 정의에 맞게 작동하려면 미래의 도시재생사업이 현재까지 제기된 문제점을 개선하고 구체적인 성과를 도출하는데 기여할 수 있는 방향으로 진행되도록 적극적으로 유도할 필요성이 높다. 현재까지 진행된 재생사업은 공모방식으로 진행되었으며 당선된 지자체를 대상으로 중앙정부에서 예산을 배분하고 성과를 점검하기 위해 1단계 거버넌스 구축, 2단계 활성화계획 수립 등에 대해 단계별 관문심사로 나누어 진행되는 방식이었다.

한편 「도시재생 뉴딜사업」이 문재인 정부의 핵심 국정과제의 하나로 발표되면서 도시재생의 흐름은 달라지고 있다. 2017년 4월 9일 문재인 대통령 후보는 「도시재생 뉴딜사업」을 대선공약으로 발표하였고 당선 후 100대 국정과제의 하나로 선정하여 적극 추진코자 하면서 도시재생사업은 큰 전환기를 맞게 되었다. 이제 예산지원 규모, 도시재생사업기획단이라는 전담조직의 설치 등을 통해 도시재생의 위상도 달라졌으며 국민적인 기대에 부응하는 성공적인 실천방안을 마련해야 하는 과제를 안게 되었다.

2) 연구의 목적

본 연구에서는 첫째, 도시재생사업의 추진실태와 접근방식을 분석코자 하였다. 이를 위해 「도시재생법」에 근거하여 추진되고 있는 중앙정부의 조직 구성과 사업추진방식, 공모사업 관리실태 뿐만 아니라 광역·기초지자체와 공기업(LH, HUG, 지방도시공사 등), 민간기업 차원에서 접근하고 있는 도시재생사업의 실태와 문제점을 종합적으로 분석코자 한다. 「도시재생법」이 시행(2013년 12월)된 이후 다수의 민관주체들이 계획 수립, 조직구성 및 운영, 재원확보, 사업의 추진 등과 관련하여 관심을 보이거나 직접 참여하고 있다. 현 시점에서 전반적인 문제점과 성과를 점검하고자 한다.

둘째, 향후 도시재생정책을 통해 달성해야 할 원칙을 설정하고 분야별 개선방안을 제시코자 한다. 도시재생정책과 사업의 추진방식은 국가별, 시기별, 도시별 요구상황에

따라 달라져야 하며 공공부문, 특히 중앙정부와 지자체, 공기업뿐만 아니라 민간부문이 재생사업에 참여하는 범위와 접근방식도 달라질 수밖에 없다.

도시재생정책은 모든 도시 문제를 해결 가능한 만병통치약이 아니다. 달성코자하는 목표를 구체화하고 주체의 역할과 범위, 주체 간 역할분담 및 협력방식을 명확히 하여 문제해결의 대상과 방식을 도출해나가야 한다.

문제가 심각한 지역을 대상으로 할 것인지, 투자 효과가 큰 지역을 대상으로 할 것인지 선택하는 것도 방향설정에서 매우 중요하며 해결대상이 명확해지는 효과를 유발할 수 있다. 예를 들어 재생정책을 통해 수도권지역 도시와 비수도권지역의 균형발전을 추구코자한다면 수도권 도시에 대한 국가차원의 재정지원은 상대적으로 적거나 없어야 한다. 또한 일자리 창출이 대상지역의 현안이라면 도시와 해당지역별 특성은 감안하되 일자리 창출효과가 큰 시설·용도와 프로그램을 우선 유치코자 노력해야 한다.

본 연구는 거시적인 측면에서 현 정부뿐만 아니라 이후의 정부에서 향후 추진할 정책목표와 제도화에 부합하는 법·제도의 제·개정 방향을 제시하는데 기여하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구범위 및 수행방법

1) 연구 범위

(1) 공간적 범위

연구의 공간적 범위를 중앙정부와 지자체가 협력하여 사업을 추진하고 있는 13개 선도지역과 33개 일반지역을 대상¹⁾으로 선정하였다. 13개 선도지역은 도시경제기반형 2개소와 근린재생형 11개소로 구성되어 있으며 근린재생형은 다시 일반규모 6개소와

1) 국토교통부(https://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp); 도시재생 종합정보체계(<http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/14/link.do>)

소규모 5개소로 세분된다<표 3-1 참조>.

일반지역 33개소는 도시경제기반형 5개소, 근린재생형 28개소로 구성되어 있으며 근린재생형은 다시 중심시가지 9개소와 일반근린재생형 19개소로 세분된다<표 3-2 참조>.

도시재생 뉴딜 공모사업이 진행되면서 아직 구체적인 사업대상지는 선정되지 않았지만 5개 유형으로 세분되어 향후 선정될 70개소 이외의 시범사업대상지도 포함하였다.

(2) 시간적 범위

「도시재생법」의 제정(2013년 6월 4일) 이후부터 2017년까지를 시간적 범위로 설정하였다. 13개 도시재생선도지역의 국가재정 지원기간은 4년이며 2014년에 시작하여 2017년에 종료된다. 한편 33개 도시재생일반지역의 국가재정 지원기간은 6년이며 2016년에 시작되었으며 2021년에 종료될 예정이다.

(3) 내용적 범위

연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 「도시재생법」·제도의 특성을 분석하였다. 도시재생 이전의 도시정책, 도시재생정책의 도입 배경, 도시재생의 개념, 「도시재생법」·제도의 특성, 도시재생 뉴딜정책에 대한 주요내용을 소개하는 것으로 구성되어 있다.

현재까지 진행된 도시재생사업의 추진현황과 한계를 평가하였다. 도시재생사업의 추진현황을 분석하고, 계획, 조직, 예산차원의 문제점과 한계를 점검하였다.

해외의 도시재생 사례 중 우리나라와 유사성이 가장 높은 일본을 대상으로 유사한 주제의 최근 동향을 파악하여 시사점을 도출하였다. 일본을 선택한 이유는 첫째, 일본이 이미 인구감소·노령화를 경험하였고 그에 따른 도시구조재편 가속화라는 사회경제적·공간변화추이를 우리도 2030년부터 그대로 경험할 것으로 예상되기 때문이다. 또한 이러한 전국적인 인구감소현상을 경험한 선진성숙사회의 사례는 현재까지 일본이 거의 유일하다. 둘째, 그동안의 행정조직과 각종 국토공간정책 등 유관법령 등의 제도적 기반이 유사하게 조직되어 왔었다는 점과 우리나라에서 도시재생제도를 만들 때 재생의 영역,

지원조직, 재정지원과 평가방식 등에 이르기까지 많은 부분을 참고했다. 셋째, 무엇보다도 전국인구감소가 유발한 도시구조재편(전국 도시위계변화와 도시내 공간재편추이)이 개별도시에 국한된 현상이 아니라 전국적 변화를 보이고 있다는 점과 그에 대응하여 일본에서 2014년대 이후 대폭적인 제도보완이 이루어진 점 등이 선제적으로 우리의 제도에 유효하게 참고될 수 있다고 판단하였다.

마지막으로 도시재생사업의 발전방안을 제시하였다. 이를 위해 우선적으로 고려해야 할 기본원칙을 설정하였고 분야별로 접근방식의 개선방향에 대해서도 논의하였다.

2) 연구 방법

(1) 문헌 조사

「도시재생법」 및 동법시행령, 국가도시재생기본방침, 근린형·도시경제기반형 도시재생 가이드라인을 검토하였다. 사례조사 대상도시의 사업구상서, 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획의 수립 실태를 조사하였다. 중앙 도시재생특별위원회와 도시재생지원기구의 운영 실태뿐만 아니라 지방도시재생위원회, 도시재생지원센터의 설치 및 운영과 관련된 자료도 분석하였다.

(2) 전문가 자문회의

2017년 2월 14일부터 시작하여 지속적으로 전문가 자문회의를 개최하였다. <부록 2 참조> 시기별로 자문내용을 달리하였는데 예를 들어 2월 14일 개최된 자문회의에서는 전체적인 연구방향을 점검하고 경제기반형 사업에 맞추어 자문이 진행되었다.

실태조사 항목 및 추진방식과 관련된 자문회의가 진행되었다. 자문항목은 첫째, 계획수립, 조직 구성 및 운영, 예산 및 재원확보 등 추진수단과 관련된 사항, 둘째, 계획수립, 사업시행, 운영관리 등 사업단계와 관련된 사항, 셋째, 근린재생형, 도시경제기반형 등 사업유형의 특성과 관련된 사항이다. 조사된 사항을 대상으로 문제점 분석 및 개선방향 도출에 대한 자문을 받았다.

(3) 지자체 워크숍 및 설문조사

도시재생사업을 직접 수행하고 관리하는 주체인 8개 광역지자체(도)를 대상으로 6월 21일(수) 워크숍을 진행하였다. 참석한 지자체 공무원을 대상으로 설문조사를 시행하였다. <부록 1> 설문조사에서는 사업현황, 담당인력 및 업무, 국가-광역의 역할분담 방향, 재원분배 기준, 농촌 및 군지역 도시재생의 방향, 기타의견에 대한 조사항목으로 구성되어 있었다. 또한 2차로 광역시 단위 중간지원조직 실무대표자를 대상으로 소형 워크숍을 9월 5일(화)에 개최하여 의견을 수렴하였다.

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구는 거시적인 관점에서 도시재생사업의 성과와 문제점을 분석하고 미래를 전망하며 발전방안에 대해 논의코자 하였다. 선행연구들은 특정주제를 대상으로 하거나 뉴딜과 관련된 세부주제에 초점을 맞추고 있었다.

이왕건 외(2012)의 「커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공지원제도의 통합적 운용방안 연구」는 정부부처별로 다양한 추진배경과 법적 근거를 가지고 독자적·개별적으로 운영되고 있는 공공지원 도시재생사업을 대상으로 통합화를 통한 효율성 제고방안을 제시코자 하였다. 커뮤니티재생 관련 공공지원제도 실태를 예산, 조직, 계획적인 측면에서 분석하였고 공공지원방식의 통합화 방향 및 활성화전략 및 법제도, 조직 개편방안을 제시하였다.

서수정·윤주선(2015)의 「도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구」에서는 사업지역의 특성에 따라 맞춤형 재생사업이 정착될 수 있도록 실효성 있는 다양한 실행수단으로서 관련제도 개선방안을 제시코자 하였다. 특히 도시재생선도지역 추진과정에서 법 규정의 불명확함으로 발생한 문제점을 도출하고 계획수립체계 개선, 거버넌스 구축 방안 정립을 위한 개정안을 제시하였다.

이왕건 외(2015a)의 「법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구」에서는 도시·주거환경정비기본계획, 재정비촉진계획, 도시기본계획, 도시재생전략 계획, 도시재생활성화계획 등 법정 도시재생 관련 제도간 통합적인 운영의 가능성을 검토코자 하였다. 도시재생특별위원회의 위상 제고, 국토교통부 내 도시재생관련 예산의 통합적 운영방안 등 법·제도적 정비기반의 개선방안에 대해 논의하였다. 또한 법정 도시 재생사업간 특성 비교, 국내 도시 법·제도 운영사례 검토, 일본 도시재생 관련 법·제도 운영실태분석 등을 통해 도시재생사업 관련제도의 통합적 운영방안 등을 제시하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

선행연구들은 「도시재생법」 제정 이전 또는 제정 직후 관련된 제도를 분석하고 융합적, 또는 통합적 지원방안을 제시코자 하였다. 「커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공지원제도의 통합적 운용방안 연구」(이왕건 외, 2012), 「법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구」(이왕건 외, 2015a) 등이 이에 해당된다. 「도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선연구」(서수정·윤주선, 2015)에서는 선도지역의 초기 운영 사례를 바탕으로 「도시재생법」의 개편방안을 도출코자 하였다.

기타 선행연구(서수정 외, 2014; 유재운 외, 2014; 박정은 외, 2015; 박소영, 2015; 정소양 외, 2015; 성은영 외, 2015; 박성남·김민경, 2016; 이지현·남진, 2016)도 있으나 현재 법·제도의 틀 안에서 도시재생을 활성화하기 위한 정책방안을 제시하고 있어 전체 사업과 정책을 총체적으로 분석하고 개선책을 제시하는데 한계가 있다.

본 연구에서는 「도시재생법」 제정 이후 선정된 선도지역과 일반지역을 대상으로 사업의 추진실적과 문제점을 분석하였으며 도시재생뉴딜정책의 발표내용과 현재까지의 접근 방식을 참고하여 거시적인 차원에서 재생사업의 실효성 제고방안을 제시코자 하였다. 「도시재생법」이 제정된 지 4년이 경과하면서 법률개정의 필요성이 높아지고 있으며 개정안도 발의된 바 있으나 통과되지 못한 상태이다.

현재의 사업추진 상황을 감안해볼 때, 단편적이고 부분적인 개정방식보다 거시적인 차원에서 정책방향을 전반적으로 점검하고 미래에 대응한 발전방안을 제시할 필요성이

대두되고 있다. 추진 수단은 계획수립, 조직구성 및 운영, 예산조달 및 재원확보로 구분하여 접근하였다.

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 •과제명: 커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공지원제도의 통합적 운용 방안 연구 •연구자: 이왕건 외(2012) •연구목적: 공공지원 도시재생사업의 통합화를 통한 효율성 제고방안 제시	•국내외 문헌 검토 •국내 활용실태 조사 •외국사례조사 •전문가 자문 및 인터뷰	•커뮤니티재생과 관련된 공공지원 제도의 운영현황 •해외주요사례 검토 및 시사점 도출 •공공지원방식의 통합화 방향 •활성화전략 및 법·제도, 조직 개편 방안
	2 •과제명: 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선연구 •연구자: 서수정·윤주선(2015) •연구목적: 사업지역의 특성에 따라 맞춤형 재생사업이 정착될 수 있도록 실효성 있는 다양한 실행수단으로서 관련제도 개선방안 제시	•문헌, 지침 분석 •모니터링보고서 및 활성화 계획 승인도서 분석 •전문가 집중면담 •사업 참여주체 의견수렴을 위한 온라인 설문조사	•도시재생제도의 특성 및 주요내용 •도시재생선도지역 추진 및 시행과정 분석 •도시재생 제도개선을 위한 의견조사 및 분석 •제도개선방안 제시
	3 •과제명: 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구 •연구자: 이왕건 외(2015a) •연구목적: 법정 도시재생 관련제도 간 통합적인 운영의 가능성을 검토하고 법제도적 정비기반을 개선	•문헌검토 •중앙부처 및 지자체 공무원 면담 •외국사례 검토 및 분석 •전문가 자문 및 인터뷰	•법정 도시재생사업간 특성 비교 •국내 도시 법·제도 운영사례 검토 •일본 도시재생 법·제도 운영실태 •도시재생사업 관련제도의 통합적 운영방안
본 연구	•과제명: 도시재생사업의 미래전망과 발전방안 연구 •연구목적: 실증적이고 종합적인 분석결과를 근거로 향후 중앙정부 차원에서 재생사업을 통해 달성하여야할 목표를 구체화하고 개선방안 마련에 기여	•문헌조사 •전문가 자문회의 •선도지역과 일반지역 실태조사 (3개 사례조사 도시) •설문조사(선도지역과 일반지역 사례조사)	•「도시재생법」·제도 및 사업의 특성 분석 •사례조사 대상지 선정 및 분석 •계획수립 단계별 운영 실태와 개선방향 •조직의 구성·운영 실태와 개선방향 •예산 및 재원확보 관련 운영 실태와 개선방향 •도시재생사업 발전방안

4. 연구의 추진체계

그림 1-1 | 연구 흐름도



5. 연구의 기대효과

연구를 통한 기대효과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 「도시재생법」·제도의 목적 및 정의와 현재 추진되고 있는 상황과의 비교분석이 가능하다. 「도시재생법」에 규정한 제정 목적, 사업내용 및 사업추진방식과 실제 지자체의 사업대상지에서 진행되는 계획수립, 추진방식 및 추진실적을 비교하여 실태를 파악함으로써 양자 간의 간극을 좁히기 위한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 실증적이고 종합적인 분석을 통해 중앙정부와 지자체차원에서 추진하여야 할 정책목표를 재정립하고 개선방안을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다. 「도시재생법」 제정 이후 추진해 온 다양한 재생사업을 대상으로 전반적인 성과와 문제점을 점검하고 단편적인 개선이 아니라 전체적이고 장기적인 관점에서 개선방안을 검토할 수 있었다. 핵심요소인 계획의 수립, 조직의 구성 및 운영, 예산과 재원의 확보 및 운영과 관련된 부문으로 구분하여 심층 분석하였다. 이를 통해 공공재정의 투자효율성을 제고함으로써 도시재생사업의 질적 수준을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 새 정부의 도시재생정책 방향 설정에 기여할 것이다. 「도시재생법」이 제정된 이후로 각 운영주체가 선도·일반지역을 대상으로 사업을 추진하면서 제기된 다양한 사업추진 저해 요소를 체계적으로 분석하고 공유할 경우 시행착오를 최소화하는데 기여할 것이다. 또한 도시재생 뉴딜사업을 추진하는 과정에서 예상되는 문제점도 분석하여 사업의 실효성을 제고하는데 기여할 정책방향을 제시할 것이다.



CHAPTER 2

도시재생법·제도의 특성 분석

- 1. 도시정책 및 도시재생의 흐름 | 17
- 2. 도시재생법·제도의 목표 및 특성 | 35
- 3. 도시재생 뉴딜 정책 | 40

도시재생법·제도의 특성 분석

제2장에서는 도시정책의 흐름에서 도시재생이 새로운 패러다임으로 부상하게 된 시대적 배경 및 변화과정, 도시재생법의 제정된 배경, 도시재생법·제도가 추구하는 목표와 특성뿐만 아니라 최근 국가도시정책 및 100대 국정과제의 하나로 채택된 도시재생뉴딜사업의 목적, 내용적 특성, 차이점 등을 분석하였다.

1. 도시정책 및 도시재생의 흐름

1) 도시정책 패러다임의 변화

흔히 말하는 개발시대의 도시정책 목표는 도시의 ‘혼잡 해소와 주택 확보 등 기반시설의 확충’ 이었고, 노무현대통령시절 참여정부의 정책 목표는 여기에 지역적인 균형이라는 관점을 도입한 ‘수도권과 지방의 격차 해소’에 있었다.

2000년대 이전에는 도시 내의 혼잡 문제를 해소하고 주택난을 개선하기 위해 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등을 제정하여 외곽 개발을 진행하였고, 기성시가지의 노후불량주거지 문제가 대두되면서 재개발, 재건축 사업방식으로 철거형 도시정비사업을 진행하였다.

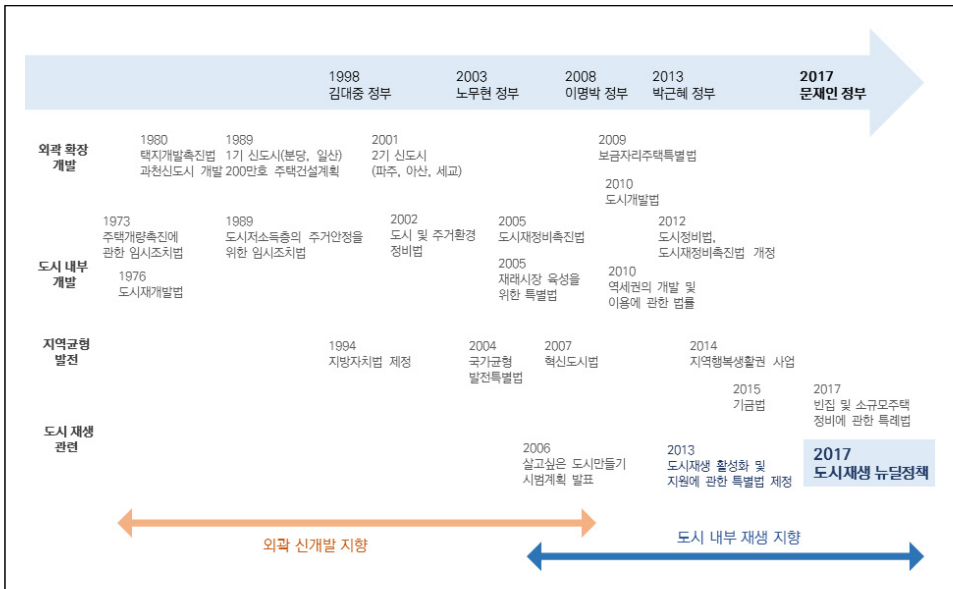
주거지 개선과 관련된 대표적인 법률은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법)과 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」(이하 도시재정비법)이 있다. 「도시정비법」은 기존의 재개발, 재건축, 주거환경개선사업 등을 통합하여 제정하였으며, 「도시재정비법」은 난개발, 기반시설 부족 등 개별적 정비사업의 한계를 극복하기 위하여 사업을 광역

적으로 묶어서 추진하는 ‘뉴타운 사업’을 추진하기 위해 제정되었다.

노무현 정부에서는 ‘지역 균형발전’을 달성하기 위한 국정과제로 혁신도시 및 행정 중심복합도시(세종시) 건설사업, 살고싶은 지역만들기 사업이 진행되었다. 혁신도시 및 행복도시는 ‘수도권 인구의 지방분산’이라는 목적으로 추진된 대규모 국정과제이며, 균형발전위원회 주도로 추진된 살고싶은 지역만들기 사업은 물리적 정비 위주의 개발에서 벗어나 질적 개선을 추구하고자 시작되었다. 또한 각 지역에서 일본의 마치즈쿠리 운동에 영향을 받은 자생적인 마을만들기 활동이 이루어졌다.

이명박 정부의 대표적인 국토도시정책은 4대강 정비사업과 광역경제권이였다. 4대강 정비사업은 수자원 확보, 수질개선, 친수구역 조성, 지역발전 등의 목적을 가지고 한강, 낙동강, 금강, 영산강 유역을 대상으로 2조 2천억 원을 들여 정비하고 수변공간을 개발코자 하였다. 광역경제권에서는 광역시·도로 분리된 산업적 연계관계를 복원하기 위해 16개 시도를 7개 광역경제권으로 재편하였다.

그림 2-1 | 도시 정책의 흐름



자료: 이영은, 2017. 도시재생정책 현황과 뉴딜정책의 실현방안, 자료를 토대로 추가하여 작성

박근혜 정부에서는 지역행복생활권 개념이 도입되었고 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권 등 56개 행복생활권이 선정되었다. 「도시재생법」이 시행되면서 정비사업에서 재생사업으로 사업의 방향이 변화하였고 도시재생전략계획과 활성화계획의 수립, 선도지역과 일반지역 지정, 주거취약지역을 대상으로 하는 새뜰마을사업 등이 추진되었다.

2) 도시재생 연구의 흐름

(1) 도시재생 및 유사사업의 연도별 추이

도시재생과 관련된 연구동향을 파악하기 위해 키워드 중심의 분석 방법론을 적용하였다. DBpia¹⁾를 활용하여 2001년부터 2017년 8월까지 도시재생과 관련된 키워드를 중심으로 분석하였다. 연도별 추이는 해당 사이트에서 각각의 키워드로 검색하여 좌측에 표시되는 연도별 문서 수를 엑셀로 집계하여 그래프를 도출하였다.

<유사 관련 연구>

□ 김환배·이명훈(2015)²⁾의 네트워크 분석 연구

- 2001년부터 2015년까지 학술지에 게재된 논문³⁾을 중심으로 도시재생 연구의 현황 분석
- 분석 결과 시기와 관계없이 많이 다뤄지는 키워드는 ‘도심’, ‘지속가능성’, ‘거버넌스’, ‘민관협력’, ‘활성화’ 등임
- 시간적 흐름을 살펴보면 2013년 이전에는 ‘리모델링’, ‘복합용도 개발’, ‘성장관리’, ‘재개발’ 등과 같이 물리적 재생과 관련된 단어가 높게 나타난 반면 2013년부터는 ‘공동체’, ‘지역자산’, ‘역사문화’, ‘문화공간’ 등 사회·문화적 재생과 관련된 단어가 높게 나타남
- 초기 우리나라 도시재생 관련 연구는 대도시보다는 지방중소도시의 쇠퇴현상을 파악하는 연구와 해외사례가 많았으며 해외 사례의 경우 영국, 프랑스, 중국, 일본 사례가 주로 다뤄짐

1) DBpia는 국내 학술저널, 전문잡지 등의 콘텐츠를 제공하는 웹DB 사이트임.

DBpia <http://www.dbpia.co.kr/> (2017. 9.15. 접속)

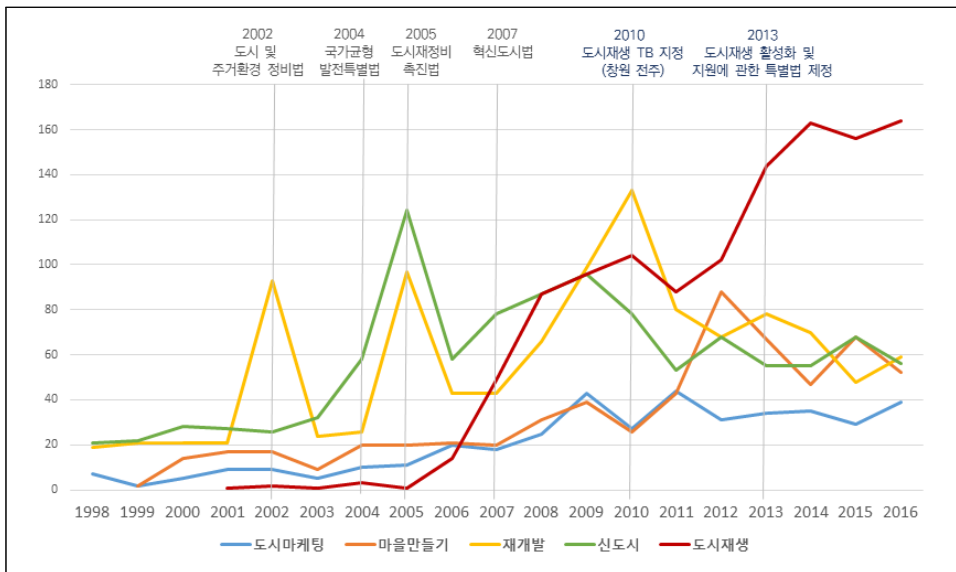
2) 김환배·이명훈. 2015. 우리나라 도시재생분야 연구동향 및 지식구조 분석. 국토계획 제51권 제7호 : 39~55.

3) 학술연구정보서비스 RISS에 ‘도시재생’으로 검색된 학술논문을 분석 대상으로 선정하였으며, 저자가 등록한 키워드를 분류하여 네트워크 분석을 수행함.

도시재생 관련 사업의 이슈별 추이를 살펴보면, 과거에는 ‘도시마케팅’, ‘마을만들기’, ‘재개발’, ‘신도시 개발’ 등의 흐름과 연관성을 가지고 추진되었다. 이들 사업의 연도별 추이를 분석하여 도시재생 개념이 나타나게 된 연관성을 파악하고자 하였다.

분석 결과인 ‘〈그림 2-2〉 도시재생 관련 이슈별 연구 수’를 보면 전체적으로 정책의 도입 시기에 맞추어 연구가 활발히 진행되었음을 알 수 있다. ‘도시재생’은 2005년부터 지속적으로 문서 생산이 늘기 시작해 도시재생 테스트베드(TB)가 지정된 2010년 이전과 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 지정된 2013년 이전에 급격한 증가세를 보였다.

그림 2-2 | 도시재생 관련 이슈별 연구 수



자료: DBpia 문헌 검색 수를 토대로 저자 작성.

‘마을만들기’나 ‘도시마케팅’의 경우 점진적으로 증가하는 경향을 보이지만 도시재생만큼 급격한 증가세는 보이지 않고 있다. ‘재개발’, ‘신도시’ 키워드의 경우 2000년 초반에 다른 이슈보다 많은 문서를 생산하였지만, 2010년 이후로는 감소하는 추세이다.

「도시정비법」 제정 시에는 ‘재개발’ 키워드만, 「도시재생법」이 제정된 해에는

‘재개발’과 ‘신도시’ 키워드 모두 증가하였으며, 이는 「도시재정비촉진법」이 추구하는 목표가 광역적인 계획을 통해 낙후된 지역의 주거환경 개선, 기반시설의 확충 및 도시 기능의 회복⁴⁾이었기 때문이다. 도시재생 TB 지정 시점에 ‘재개발’에 관련한 문서 수가 증가한 것은 당시 도시재생이 재개발에 대한 대안으로 부각되었기 때문으로 추측된다.

(2) 도시재생 관련 연구주제별 변화

주제별 내용 분석은 2001년도 ~2016년 사이 DBpia에서 ‘도시재생’으로 검색하여 나온 1,175개의 문서 중 제목에 ‘도시재생’과 ‘재생’ 키워드가 포함되지 않은 문서, 단순 기사, 단신 등을 제외하고 756개 자료로 압축하여 분석하였다.

표 2-1 | 도시재생 문헌 분류 기준

대분류	주제	대분류	주제	대분류	주제	대분류	주제
제도 개선	법제도	중심 시가지	도심재생	경제 기반	민관협력	기술개발	설계
	담론		중소도시		개발		건축
	효과 평가		지방도시		유희공간		관리
근린 재생	근린/주거		성장관리		산업	새로운 개념 도입	환경
	주민참여		문화		재원		건강도시
	거버넌스		역사		수변공간		스마트시티
	사회적 경제		관광		산업유산		고령화
	지역자산		상업		역세권		안전
	창조도시		창조도시		경제		미분류
	사회복지		교통				

자료: 저자 작성.

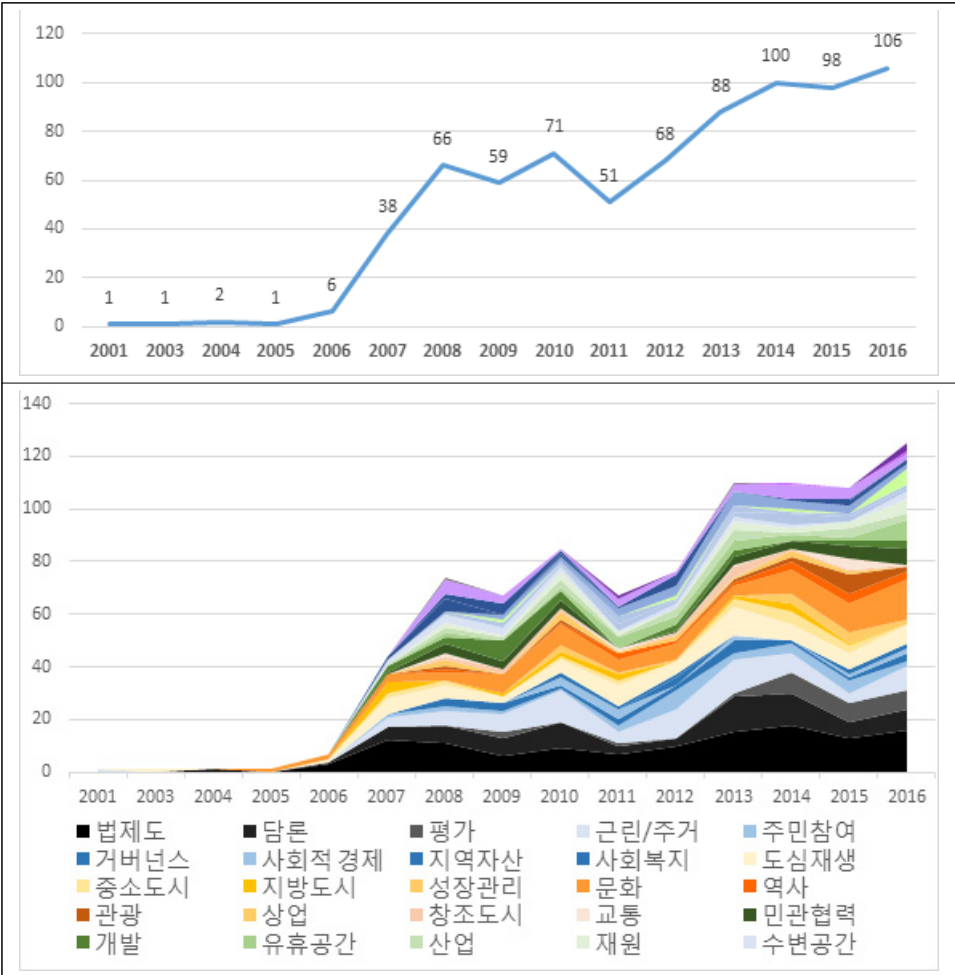
관련되는 키워드 및 주제를 36개로 설정하여 문서를 중복 분류하였으며 대분류로 제도 개선, 근린재생, 중심시가지, 경제기반, 기술개발, 새로운 개념 도입을 만들어서 합산하였으며 상세한 분류는 <표 2-1>과 같다. 예를 들어 ‘문화적 장소특성 구축의 최근 동향 분석을 통한 원도심 재생방안 연구’의 경우 ‘도심재생’, ‘문화’로 분류하였

4) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제1조 (법률 제14540호, 시행일 2017.7.18.)

으며, “쇠퇴지역 재생을 위한 국비지원사업 개선방안 연구”의 경우 ‘법제도’와 ‘재원’으로 분류하였다. 비슷한 개념의 경우 최대한 같은 단어로 분류하였다.

도시재생 관련 연구 동향도 분석하였다. 도시재생 관련 문서 수는 앞서 전체 검색어로 했을 때와 유사하게 2006년도부터 논의가 증가되었고 2007년에서 2008년 사이, 2011년부터 최근까지 급격하게 증가하고 있음을 볼 수 있다.

그림 2-3 | 도시재생 관련 연구 수



자료: DBpia 문헌 검색 수를 토대로 저자 작성.

대분류별 문헌 개수는 <표 2-2>와 같다. 총 756개 가운데 제도개선은 223개, 근린재생은 155개, 중심시가지는 246개, 경제기반은 175개, 기술개발은 50개, 새로운 개념 도입은 36개, 미분류는 41개로 집계되었다.

표 2-2 | 분류별 문서 개수

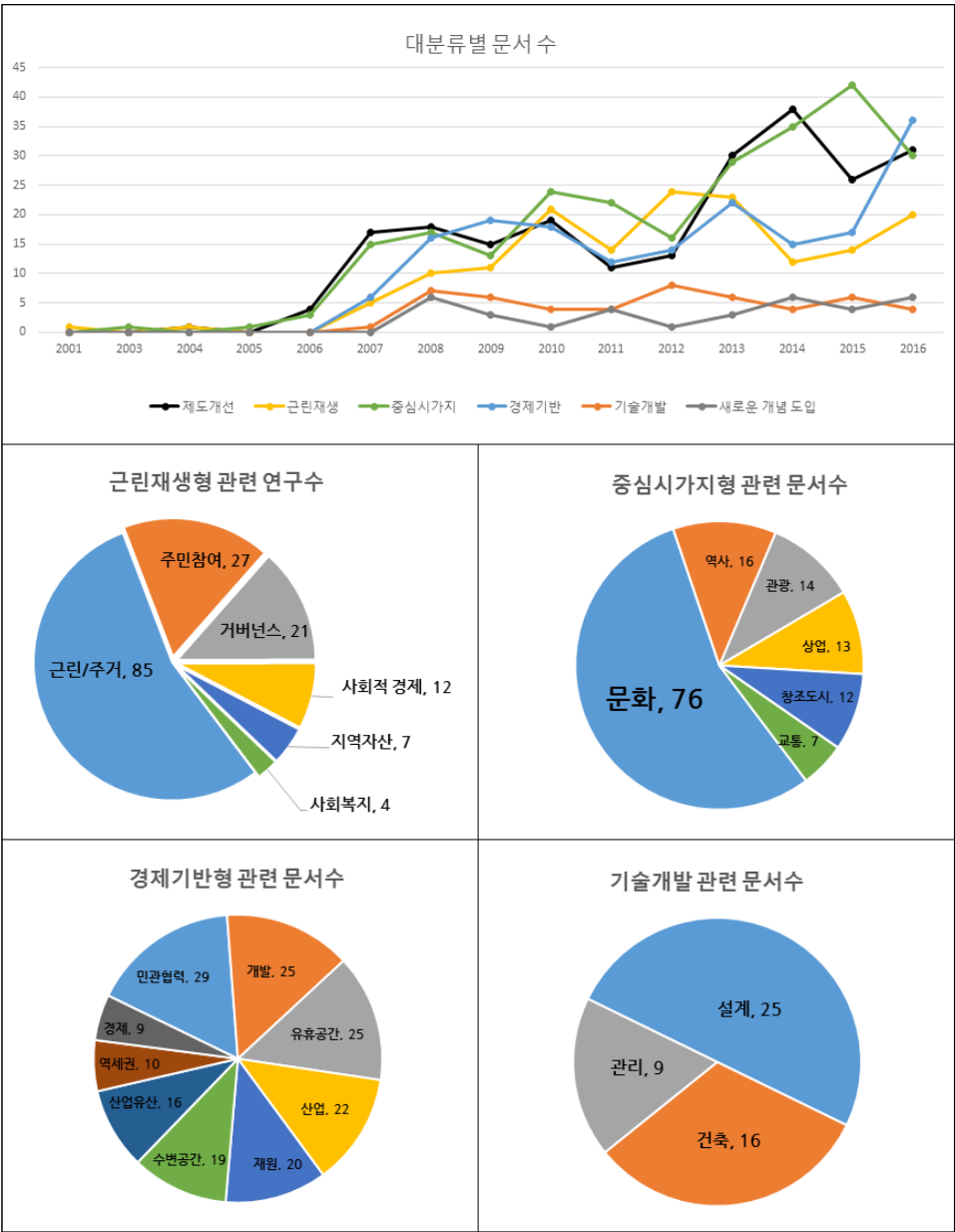
대분류	주제	개수	대분류	주제	개수
제도개선	법제도	121	경제기반	민관협력	29
	담론	76		개발	25
	효과 평가	26		유희공간	25
근린재생	근린/주거	85		산업	22
	주민참여	27		재원	20
	거버넌스	20		수변공간	19
	사회적 경제	12		산업유산	16
	지역자산	7		역세권	10
	사회복지	4		경제	9
중심시가지	도심재생	64	기술개발	설계	25
	중소도시	18		건축	16
	지방도시	14		관리	9
	성장관리	14	새로운 개념 도입	환경	26
	문화	74		건강도시	4
	역사	16		스마트시티	2
	관광	14		고령화	2
	상업	13		안전	2
	창조도시	12	미분류		41
	교통	7	총합계		756

자료: DBpia 문헌 검색 수를 토대로 저자 작성.

주. 음영처리는 상위 10개 주제임

2016년 들어서는 근린재생형과 경제기반형 관련 논의가 증가하고 중심시가지형이 감소하는 추세를 보였다. 주제별로 분석했을 때 상위 10개 주제는 법·제도, 담론, 근린/주거, 문화, 도심재생, 민관협력, 주민참여, 평가, 환경이었다.

그림 2-4 | 대분류별 주제 분포



자료: DBpia 문헌 검색 수를 토대로 저자 작성.

해외사례를 다룬 연구는 총 148개였다. 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스의 순으로 언급되었는데 전체 문서의 개수는 <표 2-3>과 같다.

구체적으로 살펴보면 일본의 경우 법·제도와 관련된 연구가 18개로 가장 많고, 근린 및 주거지, 도심 및 지방도시에 대한 연구가 주로 다루어지고 있었다. 영국의 경우에도 제도 전반에 대해 다룬 연구가 20개로 가장 많았고 통합재생예산(SRB) 등 자원체계에 대한 내용이 중점적으로 다뤄지고 있었다. 미국은 법제도, 민관협력, 도심재생, 자원과 관련된 연구가 많았으며 지역사회개발, 지역개발공동회사(CDCs), BID(Business Improvement Districts) 등의 제도를 분석하였다. 독일의 경우 특정지역의 성공사례를 발굴하여 제시하는 연구, 프랑스는 공공임대주거단지 등 근린재생과 관련된 제도를 주로 다루고 있었다.

표 2-3 | 분류별 문서 개수

국가	개수	국가	개수
해외사례 수	148	아일랜드	2
일본	50	호주	2
영국	43	네덜란드	1
미국	36	싱가포르	1
독일	16	오스트리아	1
프랑스	12	유럽	1
중국	9	유엔	1
스코틀랜드	5	이탈리아	1
스페인	4	캐나다	1
홍콩	3	핀란드	1
대만	2	헝가리	1

자료: 저자 작성.

3) 도시재생법 관련 정책의 흐름

(1) 도시재생법 제정 이전의 제도

① 살고 싶은 도시 만들기 사업⁵⁾

2005년부터 참여정부에서 추진한 균형발전정책으로 살고싶은 지역만들기 사업 중의 일부이며, 목표를 양적인 기반보다 질적인 기반인 삶의 질에 초점을 맞추었다는 특성이 있다.

2005년 노무현 대통령의 독일 프랑크푸르트 방문을 계기로 시작되어 2006년 균형발전위원회의 ‘살기좋은지역만들기 특별위원회’에서 ‘살기좋은 지역만들기 기본계획’이 수립되었다. 도시를 사람들의 삶터, 일터, 놀이터로 정의하고, 삶터에 해당하는 주거·교육·안전·교통, 일터에 해당하는 일자리, 놀이터에 해당하는 환경·경관·문화 등을 9개 핵심구성요소로 규정하였다. <그림 2-5 참조> 주민 주도의 마을 단위 계획, 지자체별 특화발전 등이 특징이며, 시범사업과 정책기반 구축 등의 형태로 정책을 추진코자 하였다.

주요 사업 추진내용과 실적은 다음과 같다. 2007년부터 2009년까지 94개 지역을 대상으로 시행되었으며, 시범도시(18개), 시범마을(61개), 계획비용지원도시(12개), 성공모델지원사업(3개) 등 4가지 유형으로 구분하였다. 시범 마을만들기 사업은 2007년 25개, 2008년 20개, 2009년 16개 등 총 61개 대상지가 선정되었고, 연속적으로 사업을 추진한 곳을 제외하면 57개의 대상지에서 사업이 진행되었다.

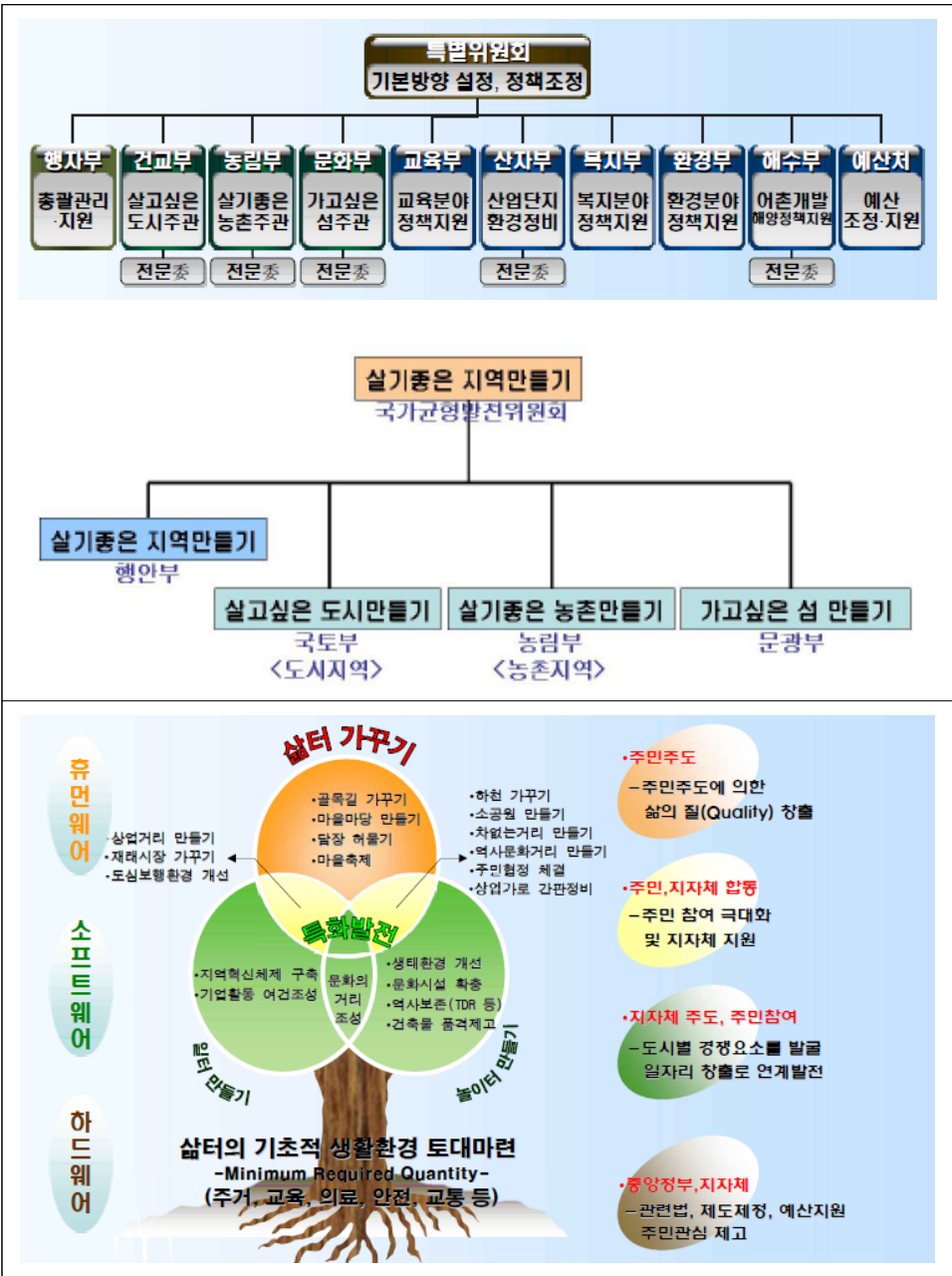
「국가균형발전특별법」을 통해 매년 150억 원의 예산을 편성하여 지자체나 마을에 사업비의 50%를 보조하는 방식으로 진행되었다. 도시대학, 도시포털, 헬프데스크, 도시의 날, 시범사업 등 5대 정책기반이 구축되었다.

5) 건설교통부. 2007. 「살고싶은 도시만들기」 정책의 이해.

국토교통부. 2009. 도시경쟁력 제고를 위한 살고싶은 도시정책의 발전방안 연구.

성균관대학교 산학협력단·(주)이락, 2013. 살고싶은 마을만들기-시범사업의 성과와 과제. 국토연구원.

그림 2-5 | 살고싶은 지역만들기 추진 체계



자료: 국가균형발전위원회 <http://balance.pa.go.kr/> (2017.7.6. 접속)

표 2-4 | 살고싶은 도시만들기 정책 구성

분류	사업 내용	지원 내용
공론화	도시 다큐멘터리 제작 및 반영 전문가 시민단체 워크숍 지원 월간 '시민과 도시' 발간	정책 설명회, 토론회, 워크숍 등
학습화	국내외 사례연구 발간 및 배포 청소년 우리도시 체험프로그램 개발 마을만들기 포럼 구성·운영	주민학습을 위한 전문가 파견 사례·체험 발표 도시·마을만들기 코디네이터·리더 양성
시범사업	시범도시 5개, 계획지원도시 6개, 시범마을 25개 선정	우수 사례집 발간 도시의 날 등 시범사업 추진사례 발표 시범사업 공모
정책기반 구축	도시포털사이트 구축 및 운영 도시평가시스템 구축 및 운영	도시의 날 제정 도시도서관·도시박물관 건립 살고싶은 도시만들기 대상 시행
지원체계 구축	살고싶은 도시만들기 위원회 운영 살고싶은 도시만들기 지원협의회 등	광역·기초지자체 지원체계 마련 도시만들기 지원센터 시범 구성 법적·제도적 정비

자료: 국가균형발전위원회 <http://balance.pa.go.kr/> (2017.7.6. 접속)

살고 싶은 도시 만들기 사업은 도시정책의 새로운 패러다임으로 부각되는 등 나름의 성과도 있었다. 예를 들어 '마을만들기 시범사업'의 경우 마을만들기에 대한 국민적 관심 유발과 확산, 거버넌스 개념의 도입, 마을만들기의 촉발, 마을만들기 지원사업의 모델 제시 등이 대표적인 성과로 제시되기도 한다.⁶⁾

한편, 1년이라는 사업기간과 비용집행방식의 경직성은 상대적으로 비용이 단기간에 많이 소요되는 물리적 공간환경 개선을 서둘러 추진하게 하는 결과를 유발하였으며, 주민조직의 역량을 확보하여 사업을 추진하기에는 충분하지 못하였다는 한계를 보였다.

② 지역행복생활권 사업 내 도시활력증진사업⁷⁾

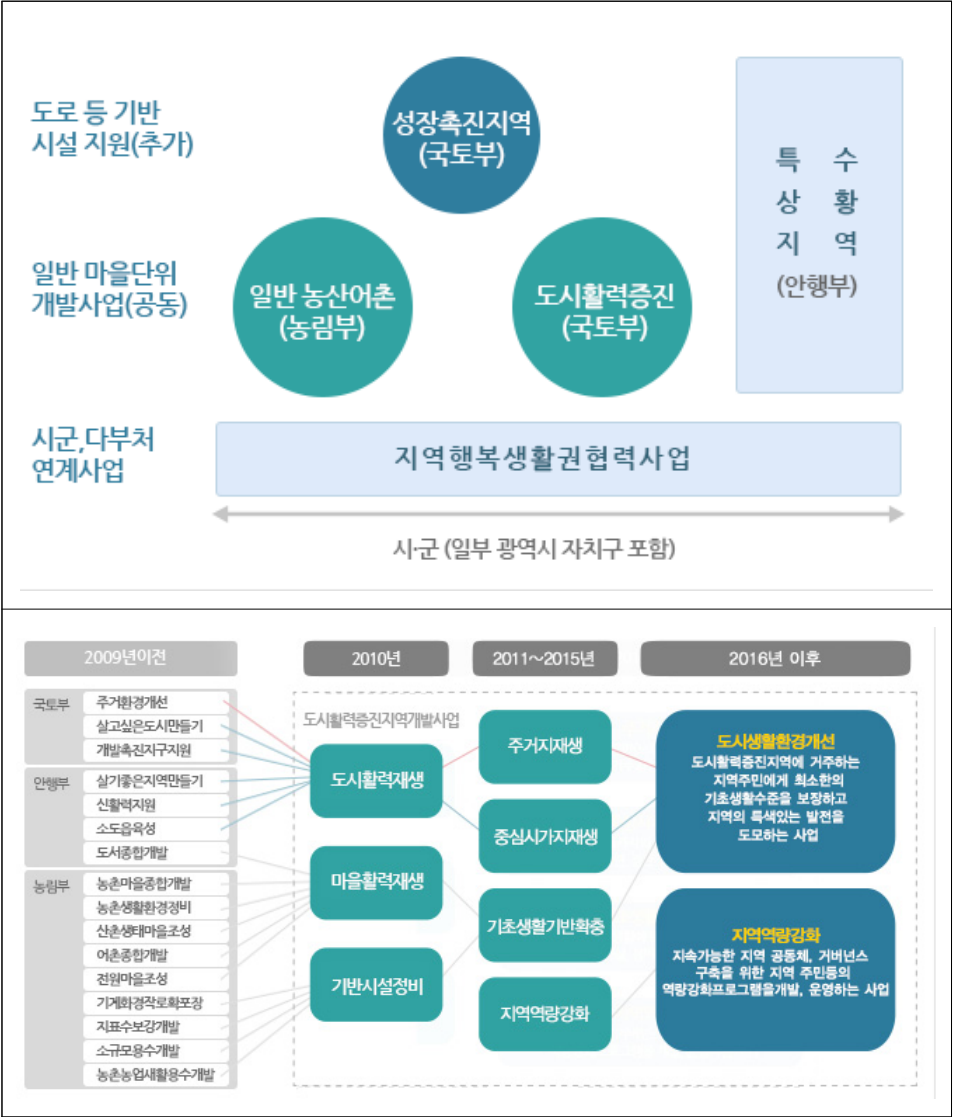
2009년 「균형발전특별법」 개정을 통해 광역화·특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전 정책이 수립되었다. 살고싶은 도시만들기 사업 및 주거환경개선사업을 포함하여 전

6) 성균관대학교 산학협력단·(주)이락. 2013.

7) 국토교통부. 2017a. 도시업무편람 : 184.

원마을 조성, 농촌생활환경정비, 어촌종합개발사업 등 17개 시·군·구 자율편성 사업을 통폐합하여 ‘포괄보조금 지원방식’으로 변경되었다.

그림 2-6 | 지역행복생활권의 사업 내용



자료: 도시재생 종합정보체계(<http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/4/link.do>) (2017.7.6. 접속)

박근혜 정부에서는 지역발전위원회 사업을 ‘지역행복생활권’으로 명명하고 중추도시생활권(대도시, 중소도시 연접지역), 도농연계생활권(도시-인근농어촌), 농어촌생활권(농어촌-배후마을)등 세 가지로 유형화하였다.

표 2-5 | 지역행복생활권의 유형

유형	인구 규모	중점 추진방향
중추도시 생활권	중심도시 또는 2개 이상의 연담도시 인구 50만 이상	도시권 중심기능의 연계 및 경제적·사회적 활력 강화 일자리 창출 및 창조적 발전기반 구축
도농연계 생활권	중심도시 10~50만 명 전후	중심도시와 인근 농어촌의 연계발전 및 협력 촉진 중심도시 및 농어촌 중심지 육성
농어촌 생활권	10만 명 전후의 시·군	농어촌 생활여건 개선을 위한 중심지 마을 정비 및 연계 농어촌 특화산업 육성 및 지역공동체 활성화

자료: 도시재생 종합정보체계(<http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/4/link.do>) (2017.7.6. 접속)

지역별 특성에 따라 도시활력증진지역, 성장촉진지역, 일반농산어촌, 특수상황지역으로 구분하여 최대 100%에서 최소 50%까지 국고 보조율이 다르게 지원되고 있다.

표 2-6 | 지역행복생활권의 유형

구분		대상지역	보조율
국토부	도시활력증진지역	특별시·광역시의 군·구 및 일반시 지역과 도농복합형태의 시중동(洞)지역(143개 지자체)	50%
	성장촉진지역	시·군 중 재정상태, 인구변동 등을 고려하여 지정(70개 시군구)	100%
행정부	특수상황지역	접경지역 및 도서지역(15개 접경, 372개 도서)	80%
농림부	일반농산어촌지역	군지역·인구 50만 미만의 도농복합시(117개 시·군)	70%

자료: 국토교통부, 2017a. 도시업무편람 : 184.

2016년 이후부터는 「도시재생법」에 따른 도시재생사업이 도시활력증진지역 개발사업에 통합되어 경제기반형 도시재생사업, 중심시가지 근린재생형 도시재생사업, 일반근린형 도시재생사업, 도시생활환경개선사업, 지역역량강화사업의 5개 내역사업으로 개편되었다.

표 2-7 | 도시활력증진지역개발사업 유형

분류	사업명	사업내용
도시 재생 사업	경제기반형 도시재생	• 사업비 : 500억 원 이하(국비 50%, 지방비 50%) • 사업기간 : 6년간 - 공공의 선투자를 통해 민간투자를 유발하여 민·관 합동으로 경제거점을 형성하고 주변 노후 도시지역 등과 상생 도모
	중심시가지 도시재생	• 사업비 : 200억 원 이하(국비 50%, 지방비 50%) • 사업기간 : 5년간 - 원도심 등 중심시가지의 행정·업무, 상업, 역사·문화·관광, 공공복지, 도심주거 등의 기능 증진과 회복
	일반근린형 도시재생	• 사업비 : 100억 원 이하(국비 60%, 지방비 40%) • 사업기간 : 5년간 - 낙후된 주민생활환경 개선과 상권 활성화를 통한 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 공동체 회복
기타 사업	도시생활 환경개선	• 사업비 : 60억 원(국비 50%, 지방비 50%) • 사업기간 : 4년간 - 소규모 마을 단위의 생활기반시설 확충, 거주환경개선, 골목상권 개선 등과 함께 공동체 활성화
	지역역량 강화	• 사업비 : 4억 원 이하 (국비 50%, 지방비 50%) • 사업기간 : 4년간 - 지속가능한 지역공동체·거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량강화 프로그램을 개발, 운영하는 사업

자료: 국토교통부, 2017a. 도시업무편람 : 184

③ 새뜰마을사업⁸⁾

일반적인 도시재생사업 대상지역보다 더 취약한 주거취약지역, 즉 도시빈곤계층이 밀집된 지역을 대상으로 시행한 사업을 말한다. 2014년 지역발전위원회가 신설한 ‘주거취약지역 생활여건 개조사업’으로 도시지역과 농어촌지역으로 구분되어 진행되고 있다.

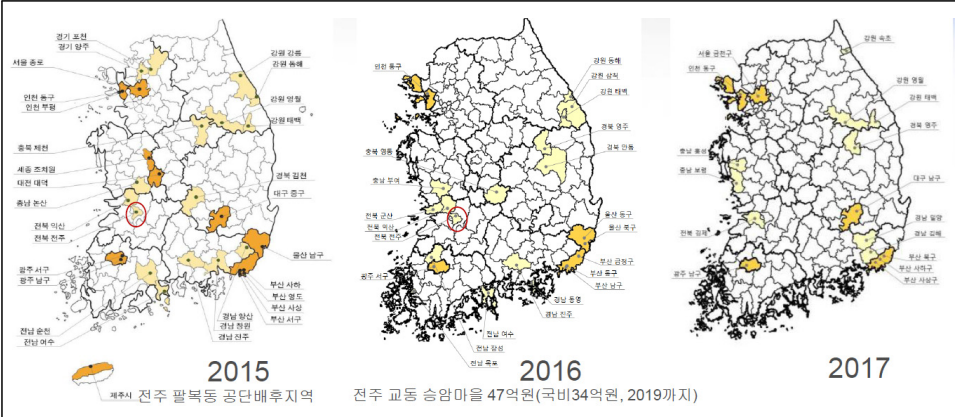
이중 도시지역을 대상으로 하는 새뜰마을사업의 경우 3가지 항목 중 2개 이상이 해당되는 낙후지역이 해당된다. 3가지 기준이란 ‘불량도로(4m 미만 도로)에만 접한 주택비율 50% 이상, 30년 이상 노후주택 비율 70% 이상, 하수도, 도시가스 미설치 비율 30% 이상인 지역을 말한다. 주요 사업으로는 생활·위생인프라, 일자리·문화·복지 등 휴먼케어, 집수리 등 주택정비, 주민역량 강화 등이 있다. 건물 신축 지양, 공·폐

8) 지역발전위원회, 국토교통부, 한국토지주택공사. 2017.5. 새뜰마을사업(도시지역) 사업 매뉴얼 : 3~6.

가·기존 건축물 등 유휴공간 활용, 토지 매입 및 보상지원 지양, 기반시설 확충은 총 사업비의 30%로 제한하는 원칙이 있다.

지자체 공모방식을 통해 2015년 30곳(4년간 총 1,100억 원 규모), 2016년 22곳(4년간 총 532억 원 규모), 2017년 17곳 등 총 68개 사업이 지정되었다.

그림 2-7 | 새마을사업 지정 현황



자료: 이영은, 2017. “도시재생정책 현황과 뉴딜정책의 실현방안”. p.9. 새 정부에 바라는 주택 및 도시재생 정책과 발전방안 세미나 자료

(2) 「도시재생법」의 제정과정과 쟁점사항⁹⁾

① 도시재생법의 입법 배경

광의의 도시재생은 외곽개발, 신개발을 지양하고 기존 도시 내의 공간을 활용하고 개선하여 필요한 공간을 확충하는 것을 의미하며, 이러한 관점에서는 도시재개발·재건축뿐만 아니라 재정비사업도 도시재생의 범주에 포함될 수 있다. 그러나 「도시재생법」에 의한 도시재생정책이 큰 흐름으로 자리 잡게 된 데에는 기존 철거위주의 도시 정비사업만으로는 개선하기 어려운 사회·경제적 여건변화와 문제해결이 절실했기

9) 유병권. 2013. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 입법과정. 국토계획 49(8) : 367-385.
 박소영. 2014. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 내용과 과제. 대한건축학회 건축 58(6) : 18-22.

때문이다.

도시화율, 주택보급률이 정체되는 등 성장 위주의 정책이 한계점에 도달하였고, 기존의 도시내 쇠퇴지역에서 추진되던 전면철거 위주의 물리적 정비사업에 대해서 원주민의 재정착을 저하와 커뮤니티 붕괴 문제, 아파트 위주의 도시경관 획일화 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

기존 「도시정비법」과 「도시재정비법」 체제에서 금융위기와 부동산 침체에 따른 정비사업의 중단 및 지연이 사회적 이슈가 되었고, 과거 주된 수혜지역이었던 서울을 중심으로 제도적 한계에 대한 논의가 점차 전국적으로 확대되어 왔다. 민간 주도의 수익성에 의존한 사업이 진행되다 보니 쇠퇴지역에서 사업추진이 어려웠고, 개별적 사업단위로 추진되는 정비사업, 뉴타운사업, 역세권개발사업, 재래시장정비사업 등은 지역에 대한 종합적이고 계획적인 접근이 부족하다는 비판이 있었다.

재정여건이 열악하고 개발수요가 많지 않은 지자체에서는 도시재생이 원활히 진행되기 위해서는 일반적인 철거형 주택건설사업방식보다 통합적인 재생전략이 필요하다는 문제의식이 있었다. 지방 도시 중 구도심의 쇠퇴를 고민하던 부산, 대전 등은 새로운 모습의 도시재생방안을 지속적으로 논의하기 시작하였다.¹⁰⁾

② 도시재생법 제정 과정

18대 국회¹¹⁾에서는 「도시재생법」을 특별법으로 제정하기보다는 기존의 「도시정비법」과 「도시재정비법」의 개정 쪽에 더 무게를 두었으며, 도시재생사업이 기존 사업과 유사하여 혼란을 줄 수 있다는 이유로 심의가 보류되었다. 당시의 「도시재생법」 제정은 도시재생의 개념을 별도로 정립하기보다는 기존의 정비구역이나 뉴타운의 문제를 해결하는 대안으로서 역할을 요구받았으며 도시재생을 보는 시각이 각각 달라 광범위한 공감대를 형성하지 못했다. 2012년 대선 당시 새누리당과 민주당은 모두 도시재생에 관한 공약을 발표하였으며, 19대 국회에서는 높아진 관심을 바탕으로 입법이 추진되었다.

10) 대전은 무지개 프로젝트, 부산은 산복도로 르네상스프로젝트가 진행.

11) 2008년 5월 30일~2012년 5월 29일.

② 「도시재생법」 제정 당시의 쟁점사항

도시재생은 여러 중앙정부부처, 공기업, 지자체가 관련되어 있어 각각의 정책을 상호중심적으로 통합하기 위해서는 상위의 중앙조정기구가 필요하다는 인식이 있었다. 위원회의 위상과 관련하여 처음에는 대통령 자문위원회 형식이 제안되었으나 추가로 대통령 자문위원회를 설치해야하는 부담감과 더불어 지역발전위원회와의 업무 중복 문제가 제기되었다.

그동안 민간주도로 진행되어 오던 사업방식의 한계를 극복하기 위한 공공의 역할 강화, 재정지원방안이 쟁점이 되었다. 재원의 독립성을 위해 별도의 기금을 설치하고자 하였으나 별도의 특별회계를 설치했을 때 광역·지역발전특별회계와 중복된다는 기재부의 반발이 있었다.

당시 「도시정비법」과 「도시재정비법」은 특정 지구를 중심으로 운영되고 있었기 때문에 재생사업의 경우 지구지정보다 사업 중심으로 운영해야 한다는 목소리가 있었다.

지역 중심의 도시재생을 추진하기 위한 전담조직과 도시재생지원센터 설립의 필요성이 논의되었다. 중앙정부 차원에서 창의적인 도시재생 사업을 발굴하기 위한 방안이 필요했다.

2. 도시재생법·제도의 목표 및 특성

1) 도시재생의 목표

도시재생특별법 상에 명기된 도시재생의 목표는 ‘쇠퇴 방지와 도시활력 회복’에 있다고 볼 수 있다. 「도시재생법」 제2조에서는 “도시재생”을 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 것으로 규정하고 있다.

주택정책 측면에서는 주거공급 확대에서 주거복지 차원이 더 강조되었고, 도시정책 측면에서는 물리적 계획 위주에서 사회적, 문화적, 경제적 계획으로 범위가 확장되었다. 이외에도 지금의 정부에서는 ‘도시경쟁력’, ‘질적인 발전’, ‘참여’, ‘공동체’, ‘균형발전’, ‘지방분권’ 등이 주요 키워드로 언급되고 있다.

도시재생에서는 도시쇠퇴를 일반적으로 물리적 노후화, 경제적 쇠퇴, 사회적 문제 등이 도시공간에 집중되어 나타나는 현상¹²⁾으로 인식하며 외곽 신도시 개발, 산업구조 변화로 인한 경제기반 약화, 저성장·저출산·고령화 등이 원인이 되어 발생하는 것으로 본다.

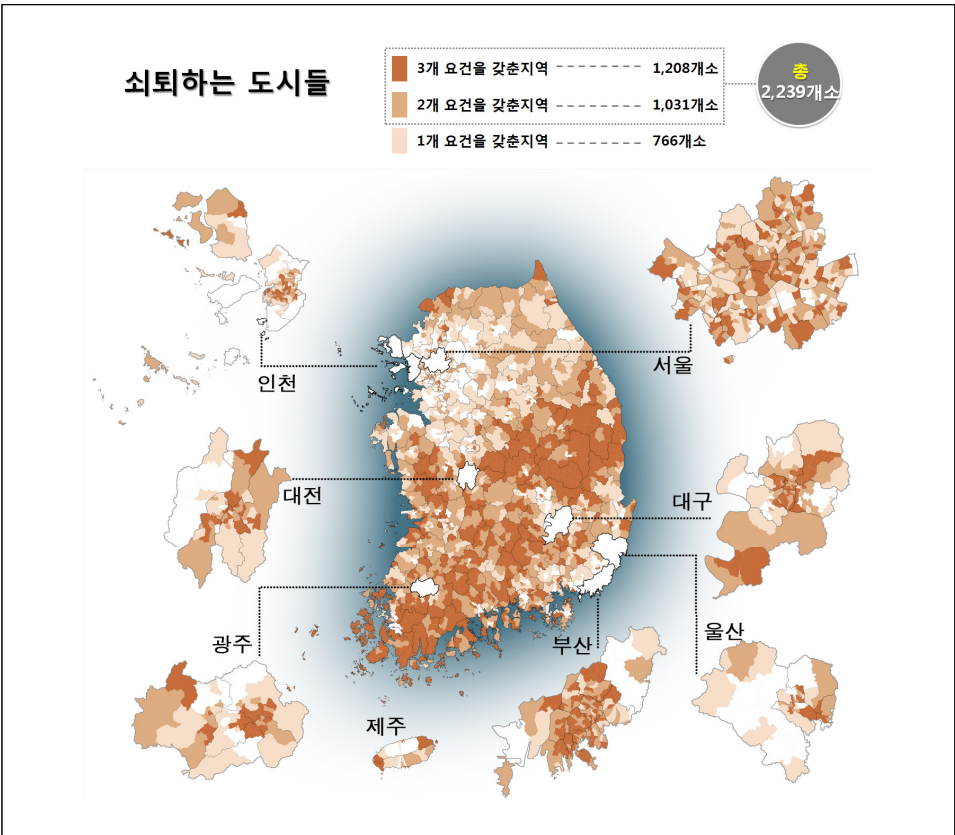
도시재생법에서는 도시쇠퇴에 대응하는 지역을 도시재생활성화구역으로 지정하며, 인구, 총사업체 수, 노후건축물 등 3가지 요건¹³⁾ 중 두 가지 이상이 해당되면 활성화 구역으로 지정할 수 있도록 하였다. 2013년 10월을 기준으로 인구, 산업, 건축물 등 3개 지표에 대한 분석결과, 전국 3,470개 읍면동 중 65%에 해당하는 2,239개소가 활성화가 필요한 지역(2개 지표 이상 만족)으로 분석된 바 있다.

12) 국토교통부. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 요약보고서. p47

13) 도시재생특별법 시행령 제20조에 따른 3개 지표

- ① 인구 : 최근 30년간 인구 최대치 대비 현재 인구가 20퍼센트 이상 감소
또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소
- ② 산업 : 최근 10년간 총 사업체 수 최대치 대비 현재 5퍼센트 이상 감소
또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소
- ③ 노후건축물 : 전체 건축물 중 20년 이상 지난 건축물이 50퍼센트 이상

그림 2-8 | 국내 도시쇠퇴 현황(13.10월 기준)



자료: 국토교통부. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 요약보고서.

2) 도시재생법·제도의 특성

(1) 대상지 선정 및 사업유형 구분 기준 제시

「도시재생법」에서는 재생사업의 유형을 도시경제기반형과 근린재생형으로 나누어 유형별 활성화계획을 수립하도록 요구하고 있다. 법률 제정과정에서 새롭게 도입된 도시경제기반형 계획이란 ‘산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하는 계획’을 말한다. 근린재생형 계획이란 생활권 단위의 생활

환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 계획이다.

도시재생사업은 타법에서 규정하고 있는 도시재정비촉진사업, 역세권개발사업, 산업단지개발 및 재생사업, 항만재개발사업, 상권활성화사업 및 시장정비사업, 도시·군 계획시설사업, 경관사업 등도 도시재생의 범주에 포함시키고 있다.

당시 도시재생에 대한 논의는 대부분 근린재생형에 대한 것이었는데 큰 그림으로 집 중할 수 있는 것, 인프라에 관한 내용을 함께 담고 싶어 경제기반형이 만들어지게 된 것이다. 한편 경제기반형에 대한 내용은 ‘아예 다른 법률을 제정하여 다루거나 다른 부처가 다루게 하자’는 의견과 ‘동일한 법률 안에서 나누어 접근하자’는 주장으로 양 분되었으나 결국 도시재생으로 묶이게 되었다.

공모를 진행하면서 근린재생형의 경우 선도지역은 일반규모와 소규모, 일반지역은 중심시가지형과 일반형으로 나누었는데 전자는 규모, 후자는 성격에 따라 유형을 세분 된 것이라 할 수 있다.

(2) 부처간 협업을 통한 재정지원 효율화

부처간 협업을 통한 원스톱서비스화를 실현하기 위해 국토부와 문광부 등 부처간 포괄적 업무협약(MOU) 체결이 이루어졌다. 각 부처사업 중 도시재생과 연계 가능한 사업을 도시재생활성화지역에 집중시켜 우선지원토록 규정하고 있다.

중앙정부의 컨트롤타워로서 지역발전위원회와 같은 대통령직속위원회가 아니라 국무총리가 주관하는 도시재생특별위원회가 신설되었다. 국가지원 사항이 있는 경우 지자체장이 국토교통부 장관에게 요청한 도시재생활성화계획에 대해 재정·특례 등을 심 의하고 각 부처에서 패키지 형태로 우선지원토록 하는 내용이 포함되어 있다.

(3) 마중물 사업 등 국가재정지원 및 민간활력 도입¹⁴⁾

도시재생사업 시행초기에 민간참여를 유도하거나 지자체 사업여건을 성숙시키는데

14) 국토교통부 홈페이지 http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp (2017.4.5. 접속)

기여하기 위해 마중물사업으로 구분된 사업의 경우 정부예산으로 지원토록 하였다. 선도사업에는 4년, 일반사업에는 6년간 국비가 지원된다.

국비-지방비 매칭사업으로 추진하며, 지원 금액의 상한선을 설정하였다. 선도지역의 경우 경제기반형은 250억 원, 근린재생형 일반규모 100억 원, 소규모의 경우 60억 원 이 국비에서 지원된다. 국비보조율은 소규모 60%를 제외하고는 50%로 지원된다. 일반지역의 경우 경제기반형에 한해 평가를 통한 국비지원 비율을 차등화하였다.

표 2-8 | 도시재생 사업의 구분

구분	주요 내용
마중물사업	도시재생특별법에 따라 국토교통부 예산으로 지원
부처협업사업	중앙정부의 각 부처에서 추진하는 사업 중 도시재생과 관련된 하드웨어 사업이나 소프트웨어 성격의 프로그램 사업
지자체사업	지자체 예산으로 추진되는 사업 중도시재생과 관련된 하드웨어 사업이나 소프트웨어 성격의 프로그램 사업
민간투자사업	산단재개발과 역세권개발, 항만재개발, 도시개발사업, 도시 및 주거환경정비법에 의한 주거정비사업 등과 같이 조합이나 토지소유자, 민간 건설사 등 민간자본 중심으로 추진 되는 사업

자료: 도시재생 종합정보체계 <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/10/link.do> (2017.7.6. 접속)

도시재생사업에 필요한 재원을 확충하기 위해 도시활력증진지역개발사업을 도시재생사업과 연계하여 활용토록 허용하였다. 국민주택기금을 주택도시기금으로 개편하여 도시계정을 통해 도시재생사업에 대한 투·융자 지원이 가능하도록 하였다. 또한 지자체에 설치된 기존의 유사 회계·기금을 통합적으로 운영할 수 있도록 허용하였다.

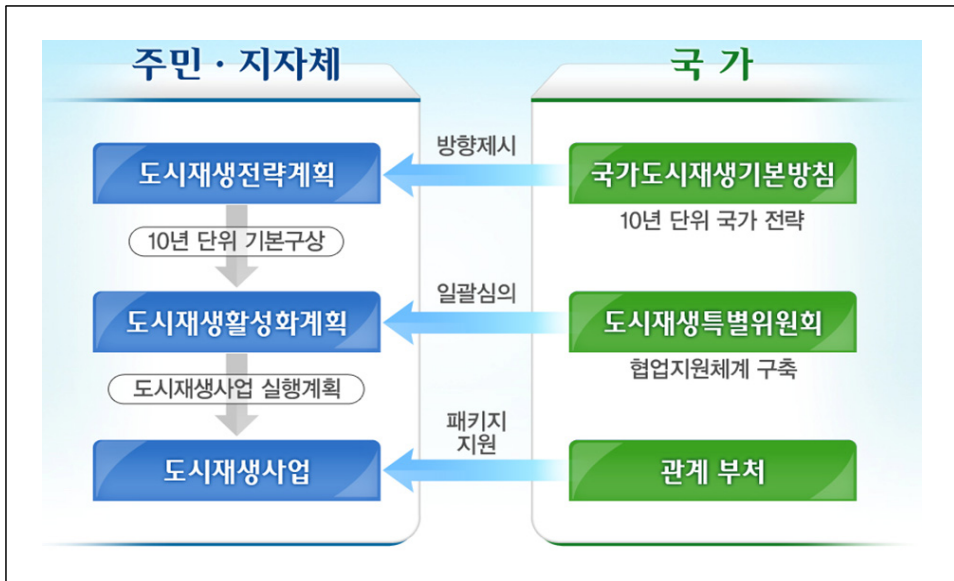
국가와 지자체를 통해 도시재생 관련 비용을 보조하거나 융자할 수 있도록 하였다. 공모에 선정될 경우 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립에 필요한 비용, 제도발전을 위한 조사·연구비, 건축물 개보수·정비비용 등을 지원할 수 있도록 허용하였다.

민간활력 유입을 위한 금융지원 및 규제 완화를 시도하였는데 공공성이 높은 적정한 규모의 도시재생사업에 국가, 지자체, 민간투자자 등이 함께 참여하는 새로운 사업모델을 제시하였다.

(4) 계획 수립 체계 및 사업 추진 절차 마련¹⁵⁾

도시재생기본방침-도시재생전략계획-도시재생활성화계획-도시재생사업의 수직적 계획 틀이 마련되었다. 국가도시재생기본방침을 수립하고, 이에 따라 각 지자체에서는 도시재생 전략계획을 입안하며, 전략계획에 제시된 활성화지역을 토대로 각 지역에 대해 도시재생활성화계획을 승인하고, 이에 따라 단위도시재생사업을 시행하게 되어 있다. 도시재생전략계획은 진단, 전략 및 기본구상, 활성화지역 지정, 추진체계, 재원조달, 자원·역량의 집중, 주민참여 등으로 구성토록 하였다. 도시재생활성화계획의 경우 도시경제기반형과 근린재생형으로 나누어 수립토록 하였다. 또한 계획수립을 희망하는 지자체에 대해 도시재생전략계획 및 활성화계획 수립시 참고할 수 있는 가이드라인 및 세부 매뉴얼을 작성하여 제공하였다.

그림 2-9 | 도시재생 계획수립 및 사업시행 체계



자료: 국토교통부, 2013. 도시재생기본방침-창조적 도시재생 국가전략 보고자료. p.9

15) 도시재생정보체계 <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/6/link.do> (2017.7.8. 접속)

(5) 지원조직 설치 및 역량 강화¹⁶⁾

중앙차원의 지원조직으로는 도시재생특별위원회, 도시재생기획단, 도시재생지원기구가 있다. 지방조직은 지방도시재생위원회, 공무원 전담조직, 민-관 협업을 위한 도시재생지원센터로 구성되어 있다.

법정 지원조직으로서 도시재생지원기구가 있다. 도시재생 제도·조사연구, 도시재생 교육프로그램 개발·운영 등 업무를 위해 정부출연연구기관과 공기업(LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소)에 도시재생지원기구를 설치 운영하고 있다. 도시재생지원기구는 지자체공무원 등을 대상으로 성과를 점검하거나 전문가 자문 등을 시행하여 왔다.

도시재생지원센터는 광역·기초·현장지원센터 등 3단계의 위계로 구분되어 운영되고 있다. 지자체 단위 또는 도시재생 사업현장에서 운영되는 지원센터는 계획수립·이해관계 조정·사업 컨설팅과 관련된 업무를 담당하고 있다. 일부 도시재생지원센터에서는 대민지원, 주민교육 등을 담당할 도시재생 코디네이터(활동가, 전문가) 양성 표준 프로그램을 개발·운영하고 있다. 다양한 위계의 센터에서는 지원센터의 기능 강화 및 안정적 운영을 위한 인건비의 국비지원을 희망하고 있다.

3. 도시재생 뉴딜 정책

1) 정책의 주요 내용

(1) 도시재생 뉴딜정책 공약¹⁷⁾

2017년 4월 9일 문재인 대통령 후보는 대선공약으로 ‘도시재생 뉴딜’을 발표하였는데, 다음의 4가지 주요 내용으로 요약할 수 있다 첫째, 매년 100개 동네씩 임기 내

16) 도시재생정보체계 <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/7/link.do> (2017.7.8. 접속)을 토대로 작성.

17) 국정기획자문위원회. 2017.7. 문재인정부 국정운영 5개년 계획

500개, 연간 재원 10조 원대의 공적재원을 5년간 투입한다. 둘째, 뉴타운, 재개발 사업이 중단된 저층 노후주거지의 개선에 중점을 둔다. 셋째, 주거와 영세 상업공간의 확보 의무화를 통해 젠트리피케이션에 적극 대응토록 한다. 넷째, 지역 밀착형 일자리 창출에 중점을 둔다. 당시 제시된 유형은 6대 유형 15대 모델로서 6대 유형은 정비사업 보완형, 저층주거지 정비 및 매입형, 역세권 정비형, 사회통합 농어촌 복지형, 공유재산 활용형, 혁신공간 창출형 등이다.

(2) 추진 개요

주무부서로서 국토교통부는 도시재생 뉴딜에 대응하기 위해 2017년 7월 4일 ‘도시재생사업기획단’을 출범하였다. 기획단장 아래에 기획총괄과, 지원정책과, 경제거점재생과, 도심재생과, 주거재생과 등 5개 과로 구성하였으며, 총 44명 규모이다.

국토교통부는 2017년 9월 도시재생 뉴딜사업 설명회를 개최하고 10월~11월 중 신청을 받아 12월까지 시범사업 대상지 선정을 완료할 계획이다. 광역지자체 선정 45곳, 중앙정부 선정 15곳, 공공기관 제안형 10곳 등 총 79곳 내외를 선정할 예정이다.

1~2차년도에는 ‘시급성’이 높은 지역의 주민 ‘체감형’ 사업, 3~4차년도에는 ‘사회적 경제’, 5차년도에는 ‘상생발전’을 중점으로 추진할 예정이다. 추후 시범사업 추진 경과를 모니터링 하여 차년도 공모사업 선정 시 광역별 균등배분 방식이 아닌 지자체별 도시쇠퇴에 따른 시급성, 도시재생 추진 의지, 사업 실현가능성, 재정자립도 등을 다양하게 고려한 선정규모 차별화를 유도할 예정이다.

(3) 재원 및 지원 금액

도시재생 뉴딜사업에 매년 공적재원 10조원씩(총 50조원)을 투입하여 연간 100개 동네씩 5년간 총 500개의 구도심과 노후주거지를 살려내는 것이 주요 내용이다. 기존 도시재생사업에서 연간 1,500억 원 수준에 불과한 정부재원을 정부재정 2조원, LH, SH 등 공기업 3조원, 주택도시기금 5조원 규모로 확대하였다. 특히 기금지원의 대상을 확대한

것이 특징이다. 대규모 복합개발 사업 등에 국한되었던 기금 지원 대상을 소규모 주택 정비, 상가 리모델링 등 수요자 중심 프로그램까지 확대하였다.

사업지당 지원 규모는 지방비 포함 평균 150억 원 내외로 지원되며, 지역주민의 생활 편의시설 설치에 꼭 필요한 수준으로 지원된다. 재생이 필요한 낙후 지역일수록 지방재정이 열악한 여건을 감안하여 개소당 50~250억 원 수준이 지원되도록 하였다. 지역 여건을 반영하기 위하여 국고보조를 매칭비율을 기존 일괄 50% 방식에서 광역·특별자치시 50%, 기타 지방자치단체는 60% 등으로 차등화하였다.

2) 세부사업 유형과 특성

(1) 5개 사업유형¹⁸⁾

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

동네 단위의 주민생활 밀착형 공공시설을 신속히 공급하기 위해 ‘우리동네살리기’ 사업유형을 신설한 것이 특징이다. ‘우리동네살리기’ 형은 현재 법정 유형은 아니며 다른 사업과 달리 「국가균형발전특별법」에 의해 추진되며, 시·군·구가 자율 편성하는 생활기반계정에서 예산이 지원될 예정이고, 추후 법률 개정이 예정되어 있다. 주택개량 지원, 생활편의시설(커뮤니티시설, 무인택배함 등) 설치 등을 지원한다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등을 활용하여 소규모(5만㎡ 내외)의 신속한 사업추진이 가능하다. 기존 유형의 평균 규모가 경제기반형 407만㎡, 중심시가지형 88만㎡, 일반근린형 50만㎡등과 비교해볼 때 사업규모의 특성을 알 수있다.

또한 저층 노후주거지의 주거환경 개선(도로 등 인프라 개선 + 마을주차장 등 아파트 수준의 시설확보)을 지원하는 ‘주거지 지원형’을 신설한 것도 주목할 만한 내용이다.

18) 국토교통부, 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.

표 2-9 | 뉴딜 사업 유형별 특징

유형	내용	대상지역	면적규모 (㎡)	평가주체	사업수
우리동네 살리기	생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복	소규모 저층 단독주택지역	5만 이하	광역 지자체	45곳 (광역지자체별 최대 3곳) * 지자체 규모 등 고려 (세종 1, 제주 2)
주거지 지원형	원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선	저층 단독 주택지역	5~ 10만		
일반근린형	주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력증진을 목표로 주민공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업	골목상권과 주거지 혼재	10~ 15만		
중심 시가지형	원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업	상업, 창업, 역사 관광, 문화예술 등	20만 내외	중앙 (국토부)	15곳 (경쟁 방식) * 경제기반형 2곳 내외
경제기반형	국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합행커시설 구축 등 新경제 거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업	역세권, 산단, 항만 등	50만 내외		

※ 공공기관 제안방식으로 10곳 내외 선정(국토부가 경쟁방식으로 선정)

자료: 국토교통부. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 : 13-15 내용을 토대로 재작성

<그림 2-10>과 그림 <2-11>은 국토교통부의 도시재생뉴딜사업 신청가이드라인에서 제시한 5개 뉴딜사업유형에 대한 예시도이다.

그림 2-10 | 도시재생 뉴딜사업 유형별 예시 도면 1



자료: 국토교통부. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인: 54, 63.

그림 2-11 | 도시재생 뉴딜사업 유형별 예시 도면 2



자료: 국토교통부, 2017b. 도시재생뉴딜사업 신청가이드라인: 69, 75.

(2) 기존 도시재생 사업과의 차이점¹⁹⁾

기존 도시재생사업과 뉴딜사업의 차이점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 주거문제 해결에 집중하였다는 점이다. 주거지를 대상으로 한 도시재생 유형을 세분화하여 제시하였는데 사업 내용 중 공공임대주택 공급과 관련된 내용을 비교적 많이 포함하고 있다.

둘째, 연간 10조원의 재정지원을 약속하였다. 정부재정 2조원 외에도 공적재원 중 LH, SH 등 공기업에서 사업비의 30%, 주택도시기금 등 공적 기금에서 사업비의 50%를 제공하는 등 기금과 공공사업자의 역할을 강조하였다.

셋째, 소규모 사업 위주로 추진하도록 권장사업면적을 5만㎡ 이하 ~ 50만㎡ 이하로 축소하였다.²⁰⁾

넷째, 농어촌 등 도시활력증진지역 개발사업에서 다루던 영역을 도시재생뉴딜사업으로 포괄하였다.

다섯째, 광역지자체의 권한을 대폭 확대하였다. 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형의 경우 광역지자체가 시·군·구의 신청을 받을 수 있도록 하였으며 평가 및 선정 권한을 위임하였다.

여섯째, 젠트리피케이션, 즉 등지 내몰림 현상을 방지하기 위한 정부대책을 강화하였다. 원도심, 전통산업 집적지, 전통시장 등의 집약적 정비를 통해 일자리를 창출하며 저소득층을 위한 주거공간, 영세소상공인을 위한 상업공간 확보 의무화 등의 조항을 추가하였다.

19) 국토교통부. 2017a. 도시재생 뉴딜 사업구성 예시.

20) 기존 유형의 평균규모는 경제기반형 407만, 중심시가지형 88만, 일반근린형 50만㎡

그림 2-12 | 기존 도시재생과 도시재생 뉴딜정책의 차이점

기존 도시재생		도시재생 뉴딜정책
중앙 주도(top-down) 방식 - 중앙정부 위주의 사업 추진	⇔	지역주도(bottom-up) 방식 - 지자체가 주도하고 정부가 적극 지원
대규모 계획 중심 - 계획 수립에 집중	⇔	소규모 사업 중심 - 주민이 체감할 수 있는 동네단위 생활밀착형 편의시설
생색내기식 지원 - 전국 46곳 지원에 불과 (도화사업 포함 연평균 1,500억원)	⇔	전폭적인 지원 확대 - 5년간 50조원 규모 (재정 10조, 기금 25조, 공공기업투자 15조)
사회적 약자 배려 부족	⇔	주민 재정착, 부동산 시장 안정 최우선

자료: 국토교통부, 2017c. 도시재생뉴딜사업구성 예시.

표 2-10 | 기존 도시재생 사업과 도시재생 뉴딜

분류	기존 도시재생 사업	도시재생 뉴딜
관련 법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 균형발전특별법
주관부서	국토교통부 도시재생과, 도시경제과	국토교통부 도시재생기획단
대상지역	도시지역	농어촌 등 기존 도시재생사업의 사각지대에 있던 사업을 포함
유형	도시경제기반형, 중심시가지형 근린재생형, 일반 근린재생형 등 3개 유형	우리동네살리기형, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형 등 5개 유형 저층주거지 재생형, 정비사업 보완형, 역세권 정 비형, 농어촌 복지형, 공유재산 활용형, 혁신공간 창출형 등 6개 유형
사업규모	선도지역 14개, 일반지역 33개	광역지자체 45곳, 중앙 15곳, 공공기관 제안형 10곳 선정 예정(2017년 내)
선정 방식	인구, 사업체수, 노후건축물 등 주요 지표상 쇠퇴 정도를 가진 지역에 대해 공모방식	입지적절성, 사업계획, 자원조달방안, 추진체계, 사업효과 등을 고려해 제안내용을 심의

자료 : 저자 작성.

3

CHAPTER

도시재생사업 현황과 과제

1. 도시재생사업의 추진현황 | 51
2. 도시재생사업의 한계 : 계획측면 | 59
3. 도시재생사업의 한계 : 조직측면 | 68
4. 도시재생사업의 한계 : 예산측면 | 77
5. 소결 | 81

도시재생사업 추진 현황과 한계

제3장에서는 현재까지 진행된 도시재생사업의 추진실태를 개략적으로 검토하였다. 심층 분석을 위해 계획, 조직, 예산부문으로 세분하고 분야별 한계와 과제를 도출코자 하였다. 최종적으로 향후 도시재생사업을 추진하는 과정에서 유의해야 할 핵심과제를 요약하였다.

1. 도시재생사업의 추진 현황

1) 도시재생 선도지역과 일반지역 사업추진현황

(1) 선도지역

① 도시재생 선도사업의 특성

도시재생의 시급성(도시쇠퇴의 정도)과 사업 파급력을 고려하여 우선 추진함으로써 한국형 성공사례를 만들어 후속사업으로 확대 하고 도시재생 활성화를 도모하기 위해 선도사업으로 추진코자 하였다(김주진, 2014).

선도사업으로 선정될 경우 선도지역은 「도시재생법」 제34조에 따라 전략계획 수립을 생략하고 활성화계획을 수립하여 도시재생사업을 추진할 수 있도록 함으로써 조기에 성과를 가시화할 수 있도록 특례를 제공하였다.

도시재생법 제34조 (도시재생선도지역에 있어서의 특별조치)

- ① 전략계획수립권자는 제33조에 따라 지정된 도시재생선도지역에 대하여 도시재생전략계획의 수립 여부와 관계없이 도시재생활성화계획을 수립할 수 있다. 다만, 도시재생전략계획이 수립된 지방자치단체의 경우에는 도시재생전략계획이 변경된 것으로 본다.

② 도시재생 선도사업 추진현황: 총13곳 선정¹⁾

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 5천만 원~2억 원 계획수립비가 지원되었다. 또한 소규모 근린재생형 60억 원, 일반규모 근린재생형 100억 원, 경제기반형은 250억 원의 사업비가 국비에서 지원되고 지방비와 50:50 매칭 되었다.

표 3-1 | 도시재생 선도지역 지정현황 (2014년)

유형		지자체		대상지역	사업내용
도시경제 기반형(2)		부산	동구	초량 1,2,3,6동 (부산역 일대)	부산 북항-부산역-원도심을 연계한 창조경제 (1인 기업, 벤처기업 등) 지구 조성
		충북	청주시	상당구 내덕 1,2동, 우암동, 중앙동	폐공장 부지(연초제조창)을 활용한 공예·문화산업지구
근린 재생형 (11)	일반 규모 (6)	서울	종로구	송인·창신 1,2,3동	뉴타운 사업 해제지역 주거지 재생사업, 봉제공장(가내수공업) 특성화
		광주	동구	충장동, 동명동, 산수1동, 지산1동	아시아문화전당(舊전남도청) 주변 구도심 상권활성화
		전북	군산시	월명동, 해신동, 중앙동	군산 내항지구와 연계한 근대역사 문화지구 조성
		전남	목포시	목원동	유달산 주변 구도심 공폐가 활용 예술인마을 조성
		경북	영주시	영주 1,2동	40-50년대 형성된 근대시장(후생시장, 중앙시장)과 舊 철도역사 주변 재생
		경남	창원시	마산합포구 동서동, 성호동, 오동동	부림시장, 창동예술촌 중심의 문화예술 중심 도시재생
	소규모 (5)	대구	남구	대명 2·3·5동	공연소극장(100여개) 밀집거리 재생을 통한 구도심 활성화
		강원	태백시	통동	폐 철도역사, 구 탄광도시의 정체성을 살린 소도시 재생
		충남	천안시	동남구 중앙동, 문성동	빈 건물을 활용한 청년 기반시설(기숙사, 동아리방, 스튜디오) 조성을 통한 활력창출
		충남	공주시	웅진동, 중학동, 옥룡동	백제왕도의 문화유산을 활용한 특화거리 조성, 산성시장 등 전통시장 활성화
		전남	순천시	향동, 중앙동	노후주거지역 친환경마을(옥상녹화, 빗물활용 등) 만들기, 생태하천, 부읍성터 복원

자료 : 도시재생종합정보체계 www.city.go.kr (2017.6.15. 접속)

1) 자료: 도시재생종합정보체계 www.city.go.kr (2017.6.15. 접속)

(2) 일반지역²⁾

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.

표 3-2 | 도시재생 일반지역 지정현황 (2016년)

유형		지자체	대상지역
도시경제기반형(5)		서울 노원·도봉구	창동·상계 신경재중심지 조성
		대구 서·북구	경제·교통·문화 허브 조성을 통한 서대구 재창조
		인천 중·동구	인천 개항창조도시 재생사업
		대전 중·동구	원도심, 쇠퇴의 상징에서 희망의 공간으로
		경기 부천시(원미구)	수도권 창조경제의 거점 부천 허브렉스
근린재생형(28)	중심시가지(9)	부산 영도구	영도 대통전수방(大通傳授房) 프로젝트
		울산 중구	울산, 중구로다(中具路多)
		충북 충주시	충주 원도심, 문화창작도성(都城)으로 도약
		충북 제천시	응답하라 1975, 힐링재생 2020
		전북 전주시(완산구)	전주, 전통문화 중심의 도시재생
		경북 김천시	자생(自生)과 상생(相生)으로 다시 뛰는 심장, 김천 원도심
		경북 안동시	재생두레를 통한 안동옹부 재창조계획
		경남 김해시	가야문화와 세계문화가 상생하는 문화평야 김해
		제주 제주시	같이 두드림 다시 올레!
	일반형(19)	서울 용산구	서울 용산구 해방촌 도시재생사업
		서울 구로구	G-valley를 품고 더하는 마을 가리봉
		부산 중구	보수 Plus: 책방골목과 언덕빼기, 보수동 사람들
		부산 서구	내일을 꿈꾸는 비석문화마을 아미·초장 도시재생 프로젝트
		부산 강서구	낙동강과 김해평야의 관문 신장로 전원 교향곡
		대구 서구	오늘의 신화와 문화가 살아있는 원고개 날뽕마을
		인천 강화군	‘왕의 길’을 중심으로 한 강화 문화 가꾸기
		광주 서구	오감따라 천따라 마을따라, 오천마을 재생 프로젝트
		광주 광산구	전통의 맛과 멋이 한마당 되는 활기찬 광주송정역세권 재생
		울산 동구	방어진항 재생을 통한 원점지역 재창조사업

2) 자료: 도시재생종합정보체계 www.city.go.kr (2017.6.15. 접속)

유형		지자체		대상지역
근린 재생형 (28)	일반형 (19)	울산	북구	노사민의 어울림, 소금포 기억 되살리기
		경기	수원시(팔달구)	세계문화유산을 품은 수원화성 르네상스
		경기	성남시(수성구)	주민들이 함께 만드는 언덕 위 태평성대 도시재생사업
		경기	부천시(소사구)	성주산을 품은 주민이 행복한 마을
		강원	춘천시	호반도시 춘천, 소양 관광문화마을/열린장터 만들기 사업
		충남	아산시	버려진 1만평, 살아나는 10만평
		전북	남원시	문화·예술로 되살아나는 도시공동체 “죽동愛”
		전남	나주시	나주읍성 살아있는 박물관 도시 만들기
		전남	광양시	한옥과 숲이 어우러진 햇빛고를 광양

자료 : 도시재생종합정보체계 www.city.go.kr (2017.6.15. 접속)

2) 도시재생 선도지역과 일반지역 활성화계획의 특성

(1) 활성화계획의 작성 절차

① 활성화계획의 주요 내용 (「도시재생법 제19조」)

근린재생형과 도시경제기반형 공통으로 도시재생활성화계획에는 계획의 목표, 도시재생사업의 계획 및 파급효과, 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획, 공공 및 민간재원 조달계획, 예산집행계획, 도시재생사업의 평가 및 점검계획, 행위제한이 적용되는 지역, 도시재생지원센터 및 주민협의체 등 도시재생 관련 조직의 운영 및 활성화 방안에 관한 사항 등의 내용을 포함하도록 요구하고 있다.

도시경제기반형의 경우 해당 도시재생활성화 지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비·개발과의 연계방안과 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하도록 요구하고 있다

② 활성화 계획 수립 절차

쇠퇴현황 분석 및 각종 계획 및 프로그램, 사업, 지역자산의 조사·발굴 및 연계방안, 사업별 내용에 대한 구체적 명시, 운영주체 및 운영방안, 성과관리방안, 주민의견수렴 및 이해관계자 간 갈등 조정 등을 종합적으로 고려하여 활성화계획을 작성하도록 요구하고 있다.³⁾

그림 3-1 | 근린재생형 활성화계획 수립 절차

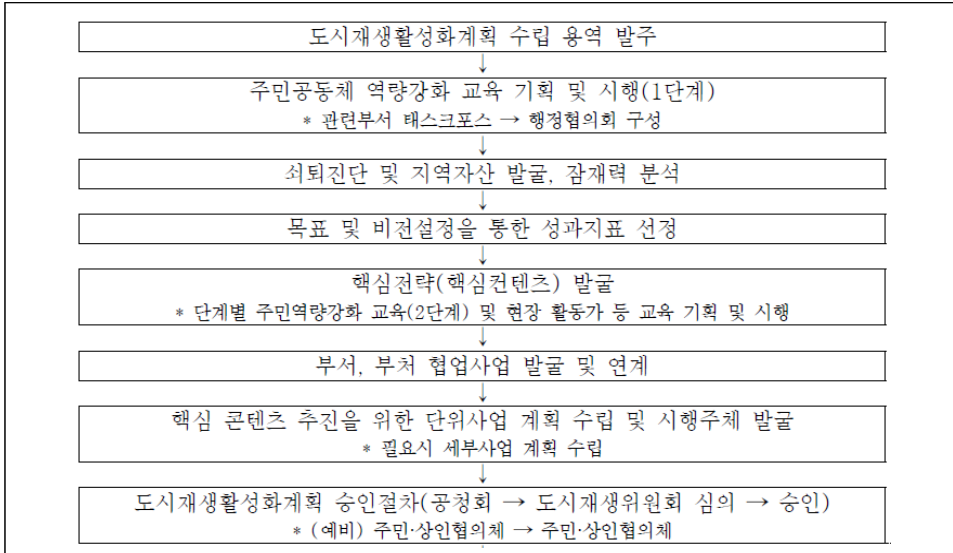
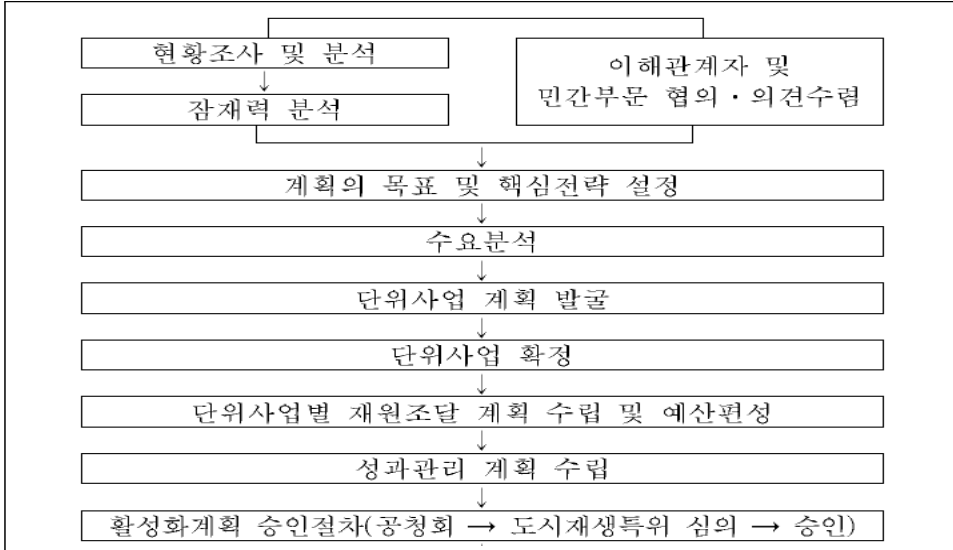


그림 3-2 | 경제기반형 활성화계획 수립 절차



자료 : 국토교통부, 2016. 경제기반형 및 근린재생형 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인

3) 국토교통부, 2016. 경제기반형 및 근린재생형 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인

(2) 활성화계획 내 단위 사업의 특성과 문제점

① 활성화계획 내 단위사업 구성⁴⁾

마중물사업의 의존도가 42.9%로 가장 높으며 지자체 사업보다 부처협업사업이 많았다. 활성화계획에 포함된 단위사업을 분석한 결과 평균 개수는 22.6개였다. 마중물사업이 9.7개, 부처 간 협업사업 6.0개, 지자체사업 5.1개, 민간참여사업이 1.1개 순이다.

선도지역과 일반지역의 차이를 확인할 수 있었다. 일반지역이 선도지역에 비해 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업이 전체적으로 고르게 증가하였다. 선도지역의 경우 일반지역보다 9개 적은 평균 17.5개의 사업으로 구성되어 있었으며 마중물사업 8.3개, 부처협력사업 4.1개, 지자체사업 4.0개, 민간참여사업 0.5개 순이었다. 일반지역은 평균 26.5개 사업으로 구성되어 있었으며 마중물사업 10.8개, 부처협력사업 7.5개, 지자체사업 6.7개, 민간참여사업 1.6개 순이었다.

경제기반형과 근린재생형 간의 차이도 확인할 수 있었다. 경제기반형이 더 많은 사업을 포함하고 있었으며 특히 지자체 사업과 민간참여사업에서 많은 차이를 보였다. 경제기반형의 경우 평균 28.4개의 사업으로 구성되어 있었으며 마중물사업 9개, 부처협력사업 6.8개, 지자체사업 10.4개, 민간참여사업 2.2개 순이었다. 근린재생형의 경우 평균 21.0개의 사업으로 구성되어 있었으며 마중물사업 9.9개, 부처협력사업 5.9개, 지자체사업 4.6개, 민간참여사업 0.8개 순서로 구성되어 있었다.

4) 각 지역 활성화계획 내용을 토대로 분석

표 3-3 | 도시재생 활성화계획 단위사업 구성 분포 (단위: 개)

구분	유형	지역	단위사업 총 개수	마중물	부처협업	지자체	민간
선도지역 (13)	경제기반형 (2)	부산 동구	38	11	10	14	3
		충북 청주	15	5	6	3	1
	일반규모 근린재생형 (6)	서울 종로구	8	6	2	-	-
		광주 동구	11	6	3	2	-
		전북 군산	18	8	5	5	-
		전남 목포	14	10	2	2	-
		경북 영주	15	4	1	2	-
		경남 창원	18	8	5	5	-
	소규모 근린재생형 (5)	대구 남구	18	9	3	6	-
		강원 태백	7	6	-	1	-
		충북 천안	22	9	3	8	2
충남 공주		15	5	8	2	-	
전남 순천	29	21	5	2	1		
선도지역 평균			17.5	8.3	4.1	4.0	0.5
일반지역 (17)	경제기반형 (3)	서울 도봉노원	24	6	1	14	3
		대구 북구	33	5	15	10	3
		경기 부천	32	18	2	11	1
	중심시가지 근린재생 (6)	부산 영도	33	15	9	5	4
		울산 중구	34	13	11	9	3
		충북 충주	12	4	8	-	-
		경북 안동	22	6	8	7	1
		경남 김해	22	18	3	1	-
		전남 전주	41	16	4	20	1
	일반형 근린재생(8)	서울 용산	19	8	11	-	-
		서울 구로구	18	9	9	-	-
		부산 강서	17	10	2	3	2
		부산 중구	21	10	2	7	2
		부산 서구	29	14	11		4
		인천 강화군	28	11	7	10	-
		강원 춘천	32	10	11	10	1
		전남 나주	34	11	14	7	2
일반지역 평균			26.1	10.8	7.5	6.7	1.6
경제기반형 평균			28.4	9	6.8	10.4	2.2
근린재생형 평균			21.0	9.9	5.9	4.6	0.9
전체 평균			22.6	9.7	6.0	5.5	1.1

자료 : 이왕건 외, 2017c. 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안. 세종: 국토연구원 ; 29.

② 활성화계획 내 단위사업의 특성

단위사업들은 대부분 하드웨어 사업 위주로 구성되어 있다. 선도지역과 일반지역 모두 물리적 개선을 중심으로 한 H/W 사업 위주로 편성되어있으며, S/W의 사업의 경우 H/W 사업의 절반 수준에 그친다(이왕건 외, 2017). 하드웨어 사업 위주로 구성되는 이유는 첫째 관문심사 과정에서 S/W 사업 추진에 어려움이 있을 경우 사업변경을 요청하기 때문이다. 둘째, 지역 현안 사업을 재생사업에 담아 추진하는 경우가 발생(예. 하수관 교체 등)하기 때문이다. 대부분의 하드웨어 사업이 기반시설 설치 등에 집중되어 있고 실제 물리적 개선과 병행한 소프트웨어 사업이 갖춰지지 못하여 지역의 특색을 살린 재생사업이 추진되지 못하고 있는 상황이다.

재원도 하드웨어 사업 위주로 소요되고 있다. 국비와 지방비 매칭으로 인해 국비, 지방비는 거의 비슷한 수준을 유지하고 있으나 상대적으로 H/W 사업에 더 많은 재원이 투자되고 있어 도시재생이 목표로 한 물리적 환경 개선 이외에 사업들을 효율적으로 추진하지 못하는 비효율이 발생하게 된다.

③ 활성화계획 내 단위 사업 변경

짚은 사업변경에 따라 지속가능성 여부가 불투명하게 된다. 선도지역에서 파악된 초기의 활성화계획(2014년)과 변경된 활성화 계획(2016년) 내 부처협업사업의 변경 현황에 따르면, 신규 추가 사업은 51개, 제외사업은 8개, 사업비 및 사업기간 변경사업은 19개로 전체 부처협업사업은 증가하였으나 짚은 사업변경으로 인해 실제 사업추진의 의지가 있는지 불투명하다(이삼수, 2017: 37).

오히려 기존 계획사업의 추진 한계로 인해 새로운 사업들을 추가한 경향이 있으며 2018년 사업종료시점이 다가온다는 점을 고려할 때 실제 추진의지가 없다고 할 수도 있다.

④ 활성화계획 내 단위사업 구성의 문제점

첫째, 천편일률적인 H/W 위주의 사업구성으로 인해 지역이 가진 독특한 자산을 활

용한 사업을 발굴코자하는 노력이 부족하였다.

둘째, 마중물 사업 추진을 위한 국비획득의 목적이 강해서 마중물 위주로 사업을 편성하고 실제 활성화계획 승인 이후 타 사업들의 변경이 잦아 사업의 적극적 추진의지와 지속가능여부가 불투명하였다.

셋째, 지자체 사업보다 부처협업사업을 더욱 많이 편성하고 있어 국비 위주의 사업 구성 경향이 뚜렷하지만 부처협업사업은 해당 부처와의 협의가 반드시 필요하기 때문에 실제 추진가능성이 낮은 한계를 가진다.

2. 도시재생사업의 한계: 계획측면

1) 도시축소현상에 맞지 않는 계획수립 체계와 위상

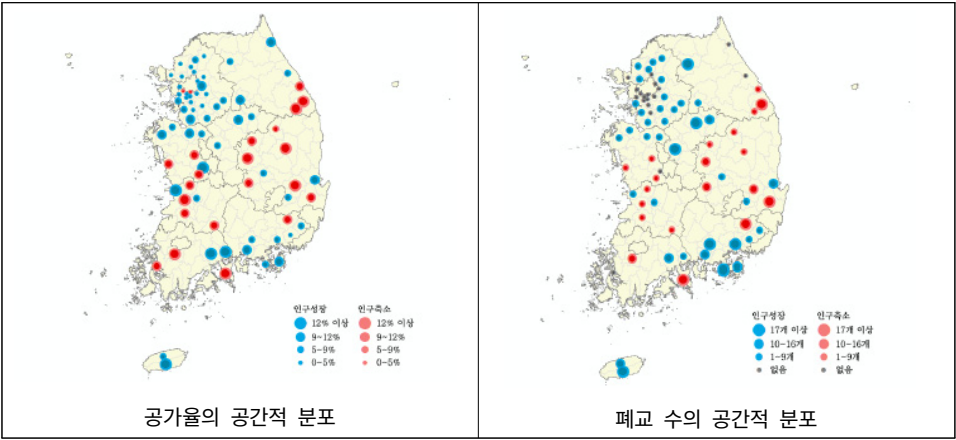
(1) 저성장·고령화에 따른 인구감소 보편화

도시축소 현상이 일반화되고 있다. 2015~2045년 장래인구 추계에 따르면, 2040년 세종을 마지막으로 17개 시·도 모두 자연 인구감소가 예상되며, 이미 서울, 광역시를 제외하고 대부분의 지방 중소도시에서 인구가 지속적으로 감소하는 축소도시 현상⁵⁾이 발생 중이다.

특·광역시를 제외한 우리나라 도시들 중 35개가 인구정점을 지나 인구가 감소하고 있으며, 특히 경북북부와 전남을 중심으로 인구가 점차적으로 감소하면서 빈집 증가하는 추세이다(구형수 외, 2016).

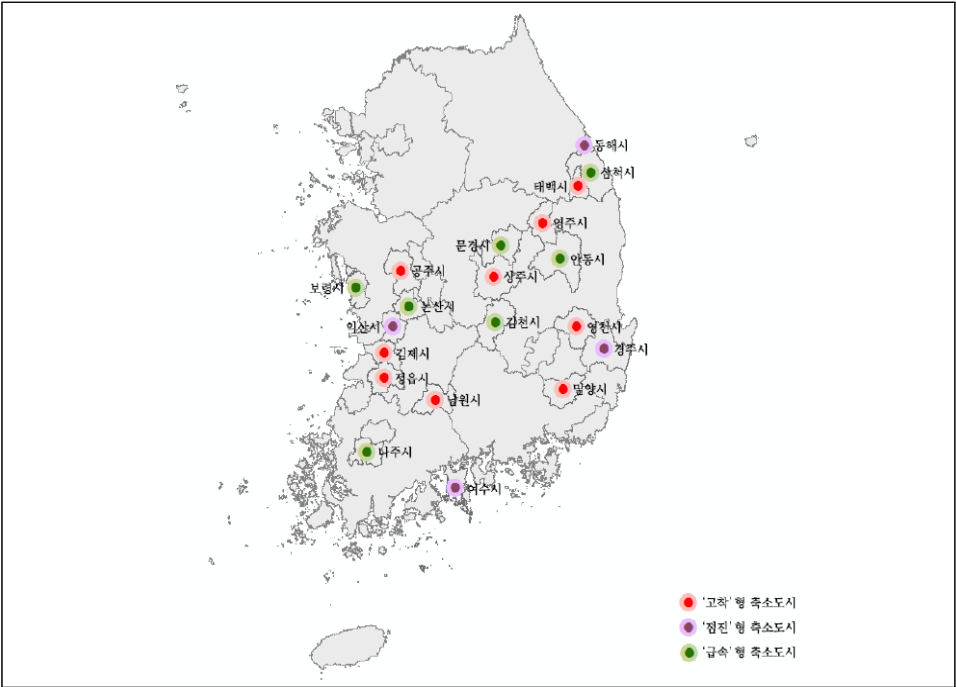
5) 축소도시란 저성장기조와 관련하여 인구 감소, 수요 감소에 대비한 도시계획을 의미하며, 도시쇠퇴와 유사한 개념으로 받아들여지기는 하나 엄밀하게 보면 ① 인구감소경향이 회복이 불가능한 추세에 이르렀다는 점, ② 물리적 스톡의 공급과잉이 발생한다는 점에서 차이(구형수 외, 2016)

그림 3-3 | 공가 및 폐교의 공간적 분포



주: 원의 크기는 2015년 현재 공가율(%)를 나타냄
 자료: 구형수 외, 2016. 저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안연구. 국토연구원 : 46-47.

그림 3-4 | 전국의 축소도시 현황 (2016년)



자료: 구형수 외, 2016. 저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안연구. 국토연구원 : 64.

도시축소에 따른 문제점이 노출되고 있다. 성장시대의 개발수요에 맞추어 건설된 건물이나 기반시설의 공급과잉 현상이 나타남으로써, 부동산 방치로 인한 관리비용 증가, 세수감소, 사회복지지출 부담 증가, 재정자립도 감소 등 공공의 부담 증가가 예상된다.

(2) 인구성장 기반의 계획수립체계로 인한 현실과의 괴리

도시·군기본계획의 한계가 구체화되고 있다. 도시재생전략계획은 국가도시재생기본방침 및 상위계획으로서 도시·군기본계획에 부합하도록 수립하여야 한다. (「도시재생법」 제12조 3항) 도시·군기본계획은 시가화 예정용지를 공급하기 위해 아직도 인구성장을 전제로 계획을 수립하는 현상이 존재한다.⁶⁾

표 3-4 | 도시재생 선도지역 중 근린재생(일반)지역의 도시기본계획 내 인구구조 전망

지역명	인구구조 전망
서울 종로구	2010년 151,069명 → 2030년 160,212명
광주 동구*	2010년 1,454,636명 → 2030년 1,700,000명
전북 군산시	2005년 263,120명 → 2020년 450,000명
전남 목포시	2010년 247,442명 → 2020년 310,000명
경북 영주시	2005년 130,000명 → 2020년 150,000명
경남 창원시	2010년 1,090,000명 → 2025년 1,500,000명

주: 광주의 경우 광주 전체 인구전망
자료: 도시기본계획(각 지역)

인구성장기반 도시기본계획이 재생정책에 다양한 부정적인 효과를 유발하고 있다. 지방 중소도시의 경우 인구성장을 전제로 하는 기본계획을 따를 시 효과적인 재생 정책 추진에 한계가 있다. 쇠퇴정도가 심각하고 잠재력이 부족한 지역에 인구증가 및 유동인구 증가를 목표로 과도한 재원을 투자함으로써 재원의 효율적인 활용이 불가능하게 된다. 인구가 정체되거나 감소하는 지역에 신규 공간 공급을 중심으로 한 정책 추진 시

6) 2017년 6월 27일을 기준으로 도시기본계획수립지침이 개정되면서 목표연도의 인구규모 추정시 상위계획상의 인구지표와 통계청 인구추계치를 고려하되 특별한 사유가 없는 이상 시·군의 도종합계획 상 인구지표와 통계청 인구추계치는 105퍼센트 이하로 하여야 함을 명시함 (자료: 도시·군기본계획수립지침 일부개정안4-2-5.(1))

현재도 문제시 되는 물리적 스톡 공급의 과잉이 보다 심각하게 될 가능성이 있다.

지역특성을 고려한 사업 발굴이 부족하다. 지역의 인구 및 산업변화 특성에 맞는 신규 사업을 발굴하는 대신 타 지역과 유사한 사업들로 활성화계획이 구성된다. (이정수, 2017) 예를 들어 중심시가지형 근린재생형 사업을 추진하는 지자체는 대부분 인구감소, 축소도시 등의 이슈를 가지고 있으나. 이에 대응한 사업보다는 관광, 도심활성화 사업을 중심으로 계획하고 사업간 네트워크화를 통해 중심시가지의 기능을 강화하여 중심상권 활성화를 위한 사업을 추진코자 한다.

표 3-5 | 중심시가지형 지역의 이슈와 추진전략과 단위사업

중심시가지형 재생사업	사업목표	추진전략	단위사업
울산 중구	원도심 강소경제로 재창조	사회적 자본구축 비어있는 거점공간 활력 증진 도심 보행네트워크 구축 민관산하협력 도심공동체 활성화	문화창업재생 허브조성 청년가게 조성 보행친화 원도심 조성 전통시장 조성 이면도로 정비사업, 전선지중화
부산 영도구	문화와 기술로 융합된 영도 창조	장인기술전수 고부가가치 창업을 통한 상권활성화 전수방협의체 구축 유무형 역사자원 활용한 관광활성화	목도전수방조성사업 목도공공환경 개선 창업실험방 조성 전통산업 재생 골목형시장 육성사업
충북 충주	충주 원도심, 문화창작도성 으로 도약	이전적지를 활용한 앵커 거점으로 조성 지역내 청년 육성하여 청년가게 창업지원 주차공간, 편의시설 조성	우체국 리모델링 및 문화광장 조성 빈점포 리노베이션 충주읍성광장 및 주차장 조성 사업참여자 발굴 및 도시재생대학 운영
경북 안동	원도심 재생 및 지역상생 거점	창조산업 거점 마련 기존 상업가로 활성화를 통한 도심경제 활성화 젊은 세대 관광 인프라 확충 주민역량강화를 통한 협치체계 구축	특화거리 조성 창업지원공간 조성 음식문화의 거리 활성화 한옥마을 젊은 숙박촌 조성 벽화마을 활성화 도시재생 역량 강화

자료 : 지자체별 활성화계획 참고

인구성장에 기반하여 시기화 예정용지를 외곽에 일정 규모 이상 설정할 경우 신규 시설의 도심 입지유도를 통한 재생정책의 효과적 수행에 한계가 발생하게 된다. 예를 들어 군산은 인구 45만 명을 상정하고 기본계획을 수립하였으나, 실제 인구는 2010년부터 27만 명 규모를 유지하는 수준이어서 인구를 과대 추정하여 외곽 개발지를 과도

하게 배정함으로써 구도심 내 쇠퇴문제에 적절히 대응하지 못하게 되었다. 저성장·고령화에 따른 지방 중소도시의 인구감소와 잠재력 하락을 인정하고 효율적이고 스마트한 축소도시 전략을 재생계획에 반영할 필요성이 높다.

2) 계획수립 및 추진절차의 복잡성에 따른 사업추진 지연

(1) 활성화 계획 승인 지연에 따른 사업추진 지연

선도지역의 경우 전략계획 수립 없이 활성화계획을 수립하는 등의 편의를 제공(「도시재생법」 제34조 1항)하고 있으나, 도시재생이 시급한 선도지역조차 승인 및 고시절차를 진행하는데 평균적으로 6~7개월 정도의 장기간이 소요되었다. 청주의 경우 2014년 5월 선도지역 지정 이후 몇 차례 관문심사에서 재심을 거쳐 2015년 12월에 이르러서야 활성화계획의 최종승인과 국비지원이 결정되어 실제 마중물 사업은 2016년 6월에 21일에 이르러서야 상당히 확장공사에 착수하였다.

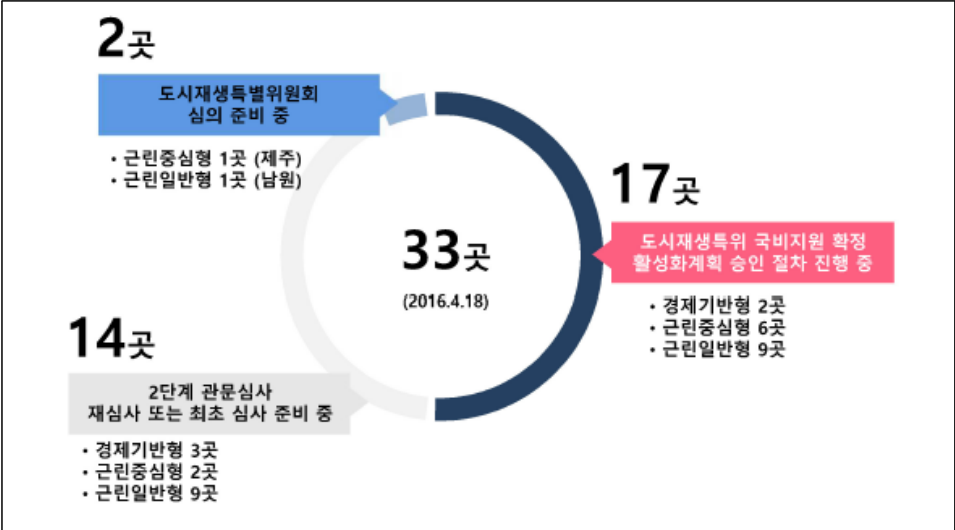
표 3-6 | 도시재생 선도지역 활성화계획 승인 소요기간

구분	지역	활성화계획 승인날짜	소요기간(2014. 5. 7 지정)
경제기반형	부산 동구	2014. 11. 12.	6개월
경제기반형	충북 청주시	2015. 12. 15.	1년 7개월
근린 (중심시가지)	서울 종로구	2014. 11. 12.	6개월
	광주 동구	2014. 12. 15.	7개월
	전북 군산시	2014. 12. 15.	7개월
	전남 목포시	2014. 12. 15.	7개월
	경북 영주시	2014. 11. 12.	6개월
	경남 창원시	2014. 11. 12.	6개월
근린 (일반)	대구 남구	2014. 12. 15.	7개월
	강원 태백시	2014. 12. 15.	7개월
	충남 천안시	2014. 12. 15.	7개월
	충남 공주시	2014. 12. 15.	7개월
	전남 순천시	2014. 12. 15.	7개월

자료: 국토교통부. 2014. 대구·광주·공주·태백 등 8곳 도시재생사업 본격 착수. 보도자료. 12월 15일. 국토교통부. 2014. 부산, 서울, 창원, 영주 도시재생사업 본격 착수 - 2017년까지 5,530억원 투자, 한국형 도시재생 성공모델 기대. 보도자료. 11월 12일.

일반지역의 경우 2017년 4월 기준으로 19곳이 관문심사를 통과하였고 광역자치단체의 승인에 따른 고시절차를 추진 중이다. 2017년 나머지 14곳에 대해서 2곳을 제외하고 모두 조건부 통과 이상으로 완료되었으나, 2단계 관문심사 통과 전까지는 국비가 지원되지 않아 실질적인 사업추진이 한계에 직면하였다.

그림 3-5 | 도시재생 일반지역 관문심사 추진 현황 (2017년 초 기준)



자료: 이상준, 2017. 4.18. 일반지역 2단계 관문심사 준비방법, LH 도시재생지원기금 2017년 상반기 공무원워크숍 자료 : 10.

(2) 활성화 계획 변경 및 승인 절차의 복잡성

첫째, 계획수립의 적절성, 사업단계별 추진상황 점검 및 성과제고를 위해 추진하는 관문심사 제도가 가진 한계가 나타나고 있다. 관문심사제도의 경우 ① 중앙의 이해관계에 맞는 사업편성을 강요할 수 있고, ② 법적 기반이 없는 상황에서 평가에 따른 인센티브와 페널티 부여, ③ 정성평가에 의존하여 정량·정성평가가 복합화된 투명한 평가방법이 제시되지 못했다는 점에서 절차의 복잡성만을 가중시킨다는 비판이 제기되고 있다.

둘째, 최종 고시를 위한 광역지자체 승인 과정의 문제이다. 국비지원 시 전략계획수립권자는 도시재생활성화계획에 대해 국토부장관의 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 존재한다.⁷⁾

셋째, 공모사업 시기에 따른 중복성 문제가 발생한다. 많은 지역에서 국비지원사업을 추진하기 전에 전략계획 수립과 활성화계획회 수립이 동시에 발주됨에 따라 사업추진 시 현장을 반영한 활성화계획 재수립으로 인한 업무의 중복이 발생된다(이정수, 2017).

넷째, 활성화 계획 변경 시 절차의 복잡성이 심각하다. 활성화계획은 그 내용과 규모가 지역의 상황이나 여건에 따라 수시로 바뀔 수 있음에도 불구하고 활성화계획의 변경 시 수립절차와 동일한 과정을 거쳐야하기 때문에 변화된 상황에 적절히 대응하기 어려운 문제가 발생한다.

심의를 거치지 않는 사항은 대통령령 제26조에 따라 활성화계획 총 사업비의 10퍼센트 이내 금액, 활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경에 한정하고 있으므로 국비가 지원되지 않는 민간참여사업, 지자체 사업이나 타 부처와 수행하는 부처협업사업의 변경에 이르기까지 승인절차를 거쳐야 하는 비효율의 문제가 발생한다.

표 3-7 | 도시재생활성화계획의 승인 및 절차

구 분	조 문
법률 제20조 2항	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. 다만, 제1항 단서에 따른 경미한 사항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
시행령 제26조	법 제20조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비의 10퍼센트 이내의 감액 2. 도시재생활성화지역 면적의 10퍼센트 미만의 변경
제20조 4항	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국가지원 사항이 포함된 경우 제1항에 따른 확정 또는 제2항에 따른 승인 전에 국토교통부장관에게 국가지원 사항에 대하여 결정 을 받아야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다.

자료: 도시재생법 및 동법 시행령.

7) 도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 광역도 간담회 내용(2017. 6. 28.(수))

계획수립 과정의 복잡성에 따른 비효율의 문제를 극복하기 위해 도시재생전략계획과 활성화계획의 수립절차와 승인, 국비지원을 위한 관문심사 제도 등에 대한 전반적인 재검토가 필요하다.

3) 현실 반영이 어려운 법정 쇠퇴기준

(1) 법정 쇠퇴기준의 한계

법정 쇠퇴 기준에서 제외되는 사각지대가 존재한다. 현재 법정 쇠퇴기준은 도시재생 활성화지역 지정에 있어 인구 감소, 노후 건축물 증가, 사업체수의 감소를 기준으로 2개 이상 만족할 것을 요구하고 있으나 그 과정에서 쇠퇴기준에 충족되지 않은 지역이 발생하게 된다.

예를 들어 달동네의 경우 건축물은 매우 노후하고 주거서비스 수준이 낮으나 산업이 원래 존재하지 않았고 인구도 줄지 않아 도시재생 대상지가 되지 않거나 쇠퇴 기준을 만족하더라도 주민역량의 부족으로 도시재생사업 공모에 참여하지 못하는 문제가 있었고 이를 반영하여 새뜰마을사업이 시작되었다.

표 3-8 | 도시재생활성화지역 지정의 세부기준

구 분	조 문
시행령 제17조	1. 인구 가 현저히 감소하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역 2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역 가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수(이하 이 호에서 “총 사업체 수”라 한다)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역 3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

자료: 도시재생법 시행령.

유형별 주요 쇠퇴기준에 대한 차이 고려가 미흡하다. 주거문제를 중심으로 한 근린재생형의 경우에는 노후주택의 증가만이 중요한 지표일 수 있고, 경제기반형의 경우 사업체 수 감소가 주요 지표일 수 있으나 현재는 2개 이상 지표를 만족할 것을 요구함으로써 인해 유형 간 차이반영이 불가능하다.

한편 산업지표를 활용하는 방식도 한계가 있다. 사업체 수를 기준으로 활용하는 방식은 규모가 영세한 자영업 증가현상을 산업 활성화로 간주하거나 1인 기업의 증가현상을 스타트업이나 창업의 활성화로만 긍정적으로 간주하는 문제가 있다. 산업쇠퇴를 측정하기 위해 산업과 종사자수 등을 고려한 적절한 지표의 개발이 필요하다. 결론적으로 말해 도시재생 사업 유형별, 지역별 주요 쇠퇴기준이 다를 수 있음을 반영하여 쇠퇴기준의 유연한 적용방안을 마련할 필요성이 있다.

4) 젠트리피케이션 등 재생에 따른 부작용 대응 방안 부재

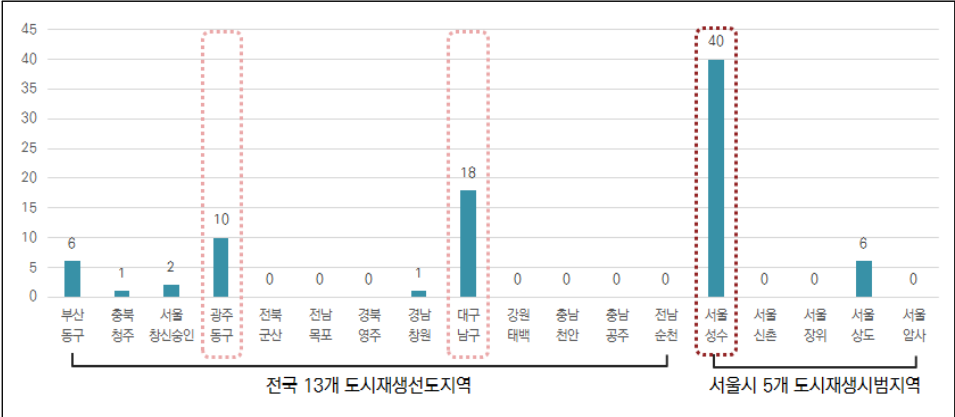
(1) 대규모 재정투입에 따른 지가상승 및 급격한 업종전환 등 부작용 발생

도시재생사업지역 내 젠트리피케이션 현상 발생 우려가 있다. 상업 젠트리피케이션 여부를 파악하는데 활용할 수 있는 ‘카페 및 서양식 레스토랑 업종의 증가’를 지표로 사용한 결과 광주 동구와 대구 남구 등 선도지역에서 해당 업종 점포 수의 신규입점이 증가하였으며, 특히 서울 도시재생시범지역 중 하나인 성수동의 경우 카페 및 서양식 레스토랑의 증가가 뚜렷하였다. 뉴딜사업의 경우 막대한 재정이 일시에 특정 지역에 집중되기 때문에 지역지정에 따른 투기유발, 임대료 상승, 원주민의 퇴거 등의 문제가 발생할 여지가 크다.

도시재생사업 항목을 설정하는 과정에서 한계가 발생한다. 도시재생사업 구성 상 원주민을 위한 정주여건 개선 등의 사업보다 유동인구 증대를 유도하는 집객시설 설치, 관광 여건 조성 등 사업들이 보다 강조되는 경향이 있다. 예를 들어 도시재생선도지역인 부산의 경우 마중물사업 11개, 부처협업사업 10개, 지자체사업 14개, 민간투자사업 3개의 총 38개 세부 사업계획 중 사업효과로 관광/방문/집객과 명소를 키워드로 하

는 사업이 19개에 달한다. 도시재생사업에 따른 젠트리피케이션 등 부작용 문제를 완화하기 위한 법률·계획적 차원의 정비방안 마련이 필요하다.⁸⁾

그림 3-6 | 도시재생 선도지역 지정 이후 카페 및 서양식 레스토랑 신규입점 현황



자료: 남진 외, 2017a. 도시재생과 연계한 도시계획 수립기준 재편(Ⅱ). 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.

3. 도시재생사업의 한계: 조직측면

1) 지자체 도시재생 전담조직의 한계

(1) 지자체 행정 전담조직이 갖는 위계의 한계

① 부서별 업무조율이 불가능한 낮은 위계

광역시·도의 도시재생 행정전담조직 인력현황을 살펴보면, 대체로 ‘국’이나 ‘실’ 단위가 아닌 ‘과’ 단위로 운영되고 있어 타 부서와의 업무 조율이 어렵다. 전담조직의

8) 젠트리피케이션 방지 조항을 「도시재생법」 내 포함한 입법발의 및 상생협약의 제도화, 도시재생 공모를 통한 국비지원 시 상생협약을 의무화하는 방안, 가이드라인 내 젠트리피케이션 방지를 위한 민관협의체 구성 의무화 등이 추진 중

위상의 위상과 인력구성은 단체장의 의지에 달려있다고 할 수 있다(예. 울산 중구, 경북 영주).

표 3-9 | 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	×	×	×
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	×	×	○

자료: 광역도별 설문조사.

② 순환보직에 따른 전문성 결여

도시재생이 장기간에 걸쳐 추진되는 사업임에도 불구하고 일부 지자체를 제외하고는 순환보직형태를 취하고 있어 사업추진의 연속성 측면에서 애로사항이 있으며 노력대비 실적 쌓기가 어려워 기피대상이 되는 경우도 있다.

③ 전담인력의 부족

도시재생부서 내에 총원은 3명~30여명 수준까지 다양하지만 실제 도시재생사업을 추진하는 전담인력은 1~3명 수준에 불과하여 지역 내 도시재생사업을 원활히 관장하는데 어려움이 있다.

그림 3-7 | 선도 및 일반지역 전담조직 구성 현황

선도지역 전담조직 구성 현황(17.08)					
유형	지자체	국(단)	과	계(팀)	인원
도시 경제기반형 (2)	부산 동구	1		4	18
	충북 청주	1	1	4	21
근린 일반규모 (6)	서울 종로구			1	8
	광주 동구		1	4	22
	전북 군산시		1	3	13
	전남 목포시		1	4	14
	경북 영주시			1	4
	경남 창원시		1	4	16
근린 소규모 (5)	대구 남구		1	5	25
	강원 태백시			1	4
	충남 천안시		1	7	20
	충남 공주시			1	7
	전남 순천시		1	3	14
계	13				

일반지역 전담조직 구성 현황(17.08)					
유형	지자체	국(단)	과	계(팀)	인원
경제기반형 (5)	대구 서(북)구	(1)	1(1)	3(5)	17(20)
	인천 중(동)구	(1)	(1)	1(4)	4(18)
	대전 중(동)구		1	2(1)	10(2)
	경기 부천(원미구)		1	5	21
	부산 영도구	1		2	10
중심시가지 근린재생형 (9)	울산 중구			1	5
	충북 충주시			1	3
	충북 제천시			1	9
	전북 전주(안산구)		1	4	16
	경북 김천시			1	3
	경북 안동시		1	4	11
	경남 김해시			2	6
	제주 제주시		1	4	18
	서울 용산구			1	3
일반 근린재생형 (19)	서울 구로구		1	3	12
	부산 중구			1	4
	부산 서구		1	3	13
	부산 강서구			1	3
	대구 서구		1	3	17
	인천 강화군			1	4
	광주 서구		1	1	7
	광주 광산구		1	4	26
	울산 동구			1	3
	울산 북구			1	4
	경기 수원(팔달구)		1	6	27
	경기 성남(수정구)				
	경기 부천(소사구)			5	21
	강원 춘천시		1	3	13
	충남 아산시		1	3	14
	전북 남원시			1	3
	전남 나주시			1	3
	전남 광양시			1	4
계	33				

자료: 이정수, 2017. 도시재생사업현황의 상황과 문제점, 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료 : 7.

(2) 행정협의체 구성의 한계

① 부서 간 업무협조의 어려움

전담조직의 낮은 위계로 인한 업무협조의 문제가 발생한다. 도시재생사업의 경우 물리적 개발사업 부터 프로그램 사업까지 그 영역이 매우 다양하다. 사업을 추진할 경우 법률에 따른 계획부터 실행까지 전 과정을 소수의 재생전담인력이 수행함으로써 타부서의 협력을 받기 어렵고 업무과중의 문제가 발생한다.

② 행정협의회 운영 미비

지자체 부서 간 업무협의 및 협조를 통한 업무추진 효율성 확보, 예산낭비 방지, 다양한 중앙부처 사업의 연계 등을 위해 행정협의회의 운영이 필요함에도 불구하고 법률적 구속력이 없어 실질적인 협의채널 운영이 불가능하고 대부분 지자체에서 단체장의 인식과 의지 또한 부족한 상황이다.

지자체의 도시재생 역량강화를 위해서는 전담조직 내 적절한 인력확보, 부서 간 업무협조를 위해서는 행정협의회 운영에 대한 법적 의무화 및 참여주체에 대한 인센티브 제공이 필요하다.

2) 도시재생 중간지원조직의 역할 한계

(1) 지원이 불가능한 도시재생지원센터의 위상

① 지원센터 내 인력 안정성 확보 미흡

현재 대부분의 지원센터에서 행정 처리는 파견된 공무원이 담당하고, 실질적인 재생사업은 코디네이터나 지역 내 활동가, 유관협력단체 등 고용이 보장되지 않은 인력들이 주로 핵심 업무를 담당하고 있어 고용안정성과 지속가능성이 현격히 낮다(이왕건 외, 2017b).

행정직영 지원센터의 경우 공무원 정원 제한을 받고 있어 충분한 인력확보가 쉽지 않아 지속적인 업무추진의 어려움이 발생하고 있으며(이왕건 외, 2017b), 선도지역은 국비지원에 따라 지원센터가 행정 직영으로 급히 설립됨에 따라 전담조직이 행정기관에 종속되어 자율성이 약하다.

표 3-10 | 도시재생지원센터 운영시스템의 종류 및 특징

	행정직영	민간위탁	공공위탁	재단설립
설립주체	행정	행정	행정	행정
운영주체	행정	민간	공공기관	재단
운영비	지방자치단체 예산	지자체 예산 + 민간자금	지자체 예산	지자체예산+재단기금
장점	• 직원의 신분보장 및 직업적 안정성 확보 • 사업추진의 효율성 담보 • 예산운용에 있어서 안정성 확보	• 시민단체와의 긴밀한 연대 유지 • 업주에 대한 전문성 및 창의성 확보 • 통합적이며 유연한 예산 집행 가능 • 혁신적 정책제안 가능	• 공공기관의 전문성과 안정적 지원 확보 • 사업추진의 효율성 담보	• 직원들의 신분 및 직업적 안정성 확보 • 예산 운용에 있어서 안정성 확보
단점	• 중간지원조직 업무에 대한 전문성과 혁신성 부족 • 관행을 넘어서는 새로운 아이디어 부족 • 예산의 유연성 확보 어려움 • 지역주민과 유대감 부족	• 직업의 안정성 부족 • 정부정책 변화에 따라 조직이 해체, 위탁 연장이 어려움	• 지역사회와의 연계 부족할 수 있음 • 창의성과 혁신성 부족, 관료화될 가능성 존재	• 혁신성 부족 및 관료화될 가능성 존재 • 예산집행의 유연성 부족

자료: 이정수. 2017. 도시재생사업현황의 상황과 문제점. 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료 : 8.

② 업무범위 및 역할의 한계

도시재생지원센터의 업무는 부처 간 융합보다 개별적인 주민참여 지원 및 민원해결에 그치고 있어 융복합을 핵심으로 하는 도시재생사업에서 지원센터의 역할이 상대적으로 두드러지지 않으며, 위상 차원에서도 전담조직의 관리를 받기 때문에 타 부서와 유관사업에 대한 업무조율 및 협조가 거의 불가능한 수준이다.

표 3-11 | 지방 도시재생 지원센터 인력 및 예산현황 사례

구분	대구 창의도시재생지원센터 (공공위탁-광역지원센터)	울산광역시 중구 도시재생지원센터 (행정직영-기초지원센터)	전주시 사회적경제· 도시재생지원센터 (민간위탁-기초지원센터)	영주시 도시재생지원센터 (행정직영-기초지원센터)
조직 구성	• 센터장(1) - 연구위원 겸직, 연구원 - 부설센터 통합센터장 • 팀장(1) - 책임연구원/연구위원 겸직 • 연구원(2) - 센터 전임 신규 채용 • 연구보조원(2) - 센터 전임 신규 채용 ※ 2015년 7명에서 출발, 2016년 8명, 최종 6명임	• 센터장(1) - 주2회 비상근 • 사무국장(1) - 비상근 공무원 • 사무요원(3) - 공무원 3인(상근1, 비상근2) • 청년서포터즈(4) - 상근 4인(울산대인턴) ※ 2013년 비상근 3인으로 출발	• 센터장(1) - 상근 • 상근직원(12) - 실장(1) - 국장(1) - 팀장(2) - 팀원(8)	• 센터장(1) - 비상근 명예직 • 사무국장(1) - 상근 공무원 • 사무원(1) - 상근 기간제 근로자
예산	• 2015년 : 약 5억 원 • 2016년 : 약 5억 원 ※ 인건비, 운영경비, 사업비 포함	• 2013년 : 140만원 • 2014년 : 2,140만원 • 2015년 : 4,640만원 • 2016년 : 8,620만원 ※ 인건비(85%), 경비/프로그래밍사업비(15%)포함	• 2015년 : 6억3천만 원 • 2016년 : 약 10억 원 ※ 인건비, 운영경비, 사업비 포함	• 2015년 : 7,004만원 • 2016년 : 7,004만원 ※ 인건비(5,832만원), 사무용품비(332만원), 사업추진협의회운영수당(840만원) 포함
방침 결정	방침결정 2015.1	도시재생 필요성 인식과 방침결정 2013.4~5	도시재생테스트베드 센터건립 계획 2010.7	지원센터 설립계획안 2015.1.19
조례 제정	2015.3.2	2015.2.13	2014.12	2014.12.30
전담 조직 신설	도시재생추진단→ 도시재생추진과 2015.	기획예산실 창조기획단 (2013.7.12.) → 문화관광실도시재생단 (2016.1.1.)	도시재생사업단→ 사회적경제지원단 (사회적경제지원과, 공동체육성과, 도지재생과) 2015.	도시과 도시재생팀 2015.1
센터 개소	2015.4.1.	2013.10.8	2015.7.1	2015.4.19

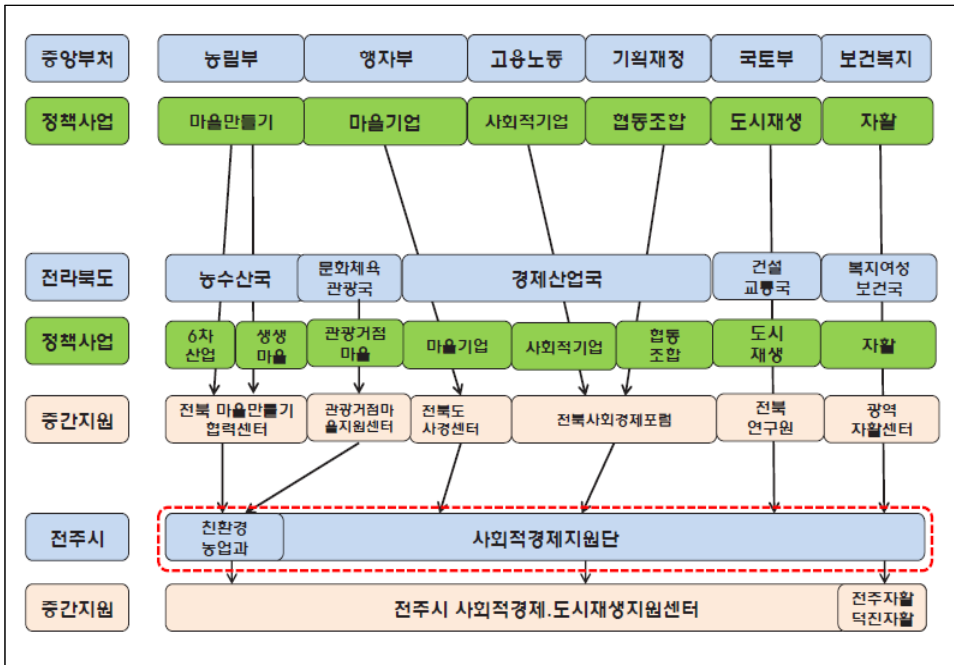
자료: 이왕건 외. 2017b. 도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구 (II). 국토연구원 도시재생실증연구단: 126, 136. 발췌수정

③ 유사 지원센터의 중복운영으로 인한 비효율성

마을만들기지원센터, 사회적경제조직지원센터 등 타 부처, 타 법에 기반을 둔 지원센터들이 도시재생지원센터와 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 상호교류나 통합이 이뤄지지 않아 업무의 비효율이 초래되고 있다.

전주시의 경우 사회적경제지원센터, 공동체지원센터, 도시재생지원센터를 도시혁신센터로 통합하여 통합중간지원조직을 운영함으로써 규모의 경제와 사업 연계를 통한 시너지 효과를 창출코자 하였다.

그림 3-8 | 전주시의 관련정책 전달체계



자료: 김창환, 2017. 도시재생과 사회적 경제의 융합. 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료 : 34

그림 3-9 | 전주시 도시재생지원센터 추진사업 현황

공동체			도시재생			사회적경제		
사업	관련 부처	비고	사업	관련 부처	비고	사업	관련 부처	비고
온두레공동체 (장업, 미술)	전주시	15년~17년 3단계사업 매년 60개	원도심 도시재생사업	국토교통부 (공모)	16년~20년 1개	사회적기업	고용노동부	61개 (2017년 9월 기준)
아파트공동체	국토교통부 (공모)	2017년 6개	새마을사업 (밀북, 송암지구)	국토교통부 (공모)	15년~19년 2개	미술기업	행정자치부	5개 (2017년 9월 기준)
원도심 미술계약수림	국토교통부 (공모)	15년~17년 매년 2개	서노송예술촌 프로젝트	국토교통부 (공모)	17년~20년 1개	지류기업	보건복지부	18개 (2017년 9월 기준)
공동체미디어 노후FM	국토교통부 (공모)	17년 1개	골목경제 활성화사업	행정자치부 (공모)	17년~18년 1개	지류사업단	보건복지부	29개 (2017년 9월 기준)
생생미술사업	전라북도 (공모)	16년~17년 매년 36개, 농촌형	미래유산 미술프로젝트	전주시	16년~17년 시범사업 1개	협동조합	기획재정부	262개 (2017년 9월 기준)

자료: 김창환. 2017. 도시재생과 사회적 경제의 융합. 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료 : 35

④ 적절한 예산확보 어려움

도시재생 가이드라인에 따르면 지자체에서 도시재생지원센터 설치 시 인건비와 운영비 편성이 의무화 되어 있지 않다. 편성이 되더라도 지방비에 거의 100% 의존하기 때문에 지원센터의 독립성 확보가 어렵고 국비는 지원센터 역량강화를 위한 운영비로 직접 편성이 불가능한 실정이다. 도시재생사업 추진에 있어 도시재생지원센터의 역량을 강화하기 위한 제도적, 재정적 개선방안 마련이 필요하다.

표 3-12 | 도시재생지원센터 설치 및 운영에 관한 가이드라인 내용

구 분	조 문
경제기반형 도시재생 활성화계획 가이드라인 제4절2-4-1	1. (근거) 지방자치단체의 장은 도시재생사업 전반에 대한 총괄 지원기능을 수행하기 위하여 도시재생특별법 제11조에 따라 도시재생지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치할 수 있으며, 이에 소요되는 인건비와 운영비를 편성할 수 있다.

자료: 국토교통부. 2016. 경제기반형 및 근린재생형 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인

3) 중앙 부처 간 협업을 위한 이해관계 조정 창구 미비

(1) 부처협업사업의 추진현황과 한계

① 부처협업사업 현황

도시재생 선도지역의 중앙부처 간 협업사업은 문화체육관광부의 협업사업이 가장 많고 중소기업청, 문화재청의 순으로 협업사업이 진행 중이며, 대체로 하드웨어 사업 위주로 진행되고 있다.

현재 부처협업사업은 활성화계획 내에서 국토부의 마중물 사업 외에 각 부처별로 추진되는 개별사업에 지원하여 사업을 추진하겠다는 계획으로서 실제 두 개 이상의 부처 간 의견조율이나 개별적으로 추진하는 사업들을 공동으로 엮어 공모하는 식의 사업은 아니다.

표 3-13 | 도시재생 선도지역 내 중앙부처별 부처협업사업 세부내용

부처명	사업수	사업내용
문화체육관광부	34	- 문화산업 특화지구(문화콘텐츠사업, 공연창작지구, 예술종합연습장 등) 조성, 관광 두레사업, 역사지구 정비사업 등 (H/W) - 페스티벌 및 행사, 지역문화컨설팅, 체험 및 교육프로그램 등(S/W)
중소기업청	14	- 골목시장, 원도심 활성화(아케이드 설치, 주차장 건설 등) (H/W) - 상권활성화재단 운영, 청년상인 창업지원 등 (S/W)
문화재청	12	- 문화유산 관광자원 개발, 고도골격 및 고도경관 개선 등(H/W) - 고도 이미지 찾기, 문화예술 거점 조성 (S/W)
그 외 중앙부처	28	- 생태하천 복원사업, 생활환경 정비사업(자연재해위험 개선지구, 새돌마을 공모, 노인안전둘레마을, 공원 리모델링, 보건소 이전 등 (H/W) - 마을기업 생산품 판매, 창업 인큐베이터, 청소년 활동 지원 등 (S/W)
기타	9	- 한류 관광명소화 조성, 생활환경 개선(쌍쌍 데이트길 조성, 흥미진진 나들이 센터 설립) 등 (H/W) - 조각 비엔날레 개최 등 (S/W)
합계	97	

자료: 이삼수. 2017. 도시재생사업의 각 부처 사업연계를 위한 협업모델 및 지자체 추진체계개발(III). 국토연구원 도시재생실증연구단 : 42.

② 부처협업 과정에서의 한계

도시재생 사업 추진과정에서 다양한 주체들 간의 이해관계가 상충될 때 이를 해소할 수 있는 제도나 조직역량이 부족하다. 도시재생특별위원회의 경우 국무총리를 위원장으로 하여 각 중앙행정기관의 장이 당연직으로서 참여하지만 실제 개최횟수가 적고(연 2회 정도) 국비지원 활성화계획의 심의·의결기구의 역할에 그치고 있기 때문에 각 부처 간 의견 상충 시 이를 해결하기에는 역부족이다. 부처 간 조정을 통해 해결해야 할 문제를 행정 이기주의로 인해 지자체의 책임으로 전가함으로써 사업추진의 비효율성을 발생하기도 한다.

부처협업 촉진을 위한 시범사업, 예산연계방안 마련 및 부처 간 이해관계를 조율할 수 있는 실무협의체 상설 운영방안 마련이 필요하다.

<인천 도시재생 선도지역 내 상상플랫폼 부지 사례>

- ✓ 인천항 부지의 도시재생 일반지역 지정 이후 인천항 내 곡물창고 부지(인천항만공사 소유)를 상상플랫폼으로 조성하고자 하였으나 1차 관문심사 과정에서 해당 부지가 이미 항만재개발구역으로 지정되어 있어 국비의 중복지원 문제가 부상함
- ✓ 국토부는 도시재생법에 의해 국비지원이 가능하지만 이것이 항만법 제67조에 저촉되지 않는다는 해수부의 공식적인 유권해석(공문)이 필요하다고 전제하였고 해수부는 유권해석이 아닌 해수부에서 기반시설을 국토부에서 상부시설을 지원하는 방식으로 가거나 항만재개발사업계획 변경 시 부지제척을 통해 제척하고 도시재생사업으로 국비를 지원하는 방식을 제시
- ✓ 2016년 3월 1차 관문심사는 항만지역 추진전략 및 유관기관 협의체계 구축을 조건으로 통과되었으나 2차 관문심사는 통과되지 못함
- ✓ 그 사이 인천시는 인천항만공사와의 협의를 통해 마중물 50억원, 지방비 150억원을 투입하여 부지를 매입하는 것으로 결정

표 3-14 | 인천 상상플랫폼 부지 갈등 전개과정

시기	추진 내용
2015. 12. 30.	• 인천시 도시재생 일반지역 지정
2016. 3. 4	• 1차 관문심사 (조건부: 항만지역 추진전략 및 유관기관 협의체계 구축)
2016. 12. 20.	• 관계기관 협의 (국토부, 해수부, 인천항만공사, LH) - 상상플랫폼 부지 제척 협의
2017. 3. 10.	• 관계기관 협의 (국토부, 해수부, 인천항만공사, LH)
2017. 4. 7.	• 상상플랫폼 국비지원 관련 질의 (국토부) - 도시재생특별법 우선적용 가능
2017. 5. 16.	• 상상플랫폼 국비지원 관련 질의 (해수부) - 항만법에 의한 항만재개발사업 추진 시 지원 가능

4. 도시재생사업의 한계: 예산측면

1) 지자체 여력과 무관한 매칭 비율

(1) 공모 당선 시 정형화 된 지방비 매칭비율 적용

① 정형화 된 매칭비율

「도시재생법」 제27조2항에 따라 지자체의 재정상태 및 평가결과 등을 고려해 매칭 비율 조정이 가능함에도 도시재생사업 공모 당선시 국비와 지방비의 매칭비율은 50:50으로 정형화하였다.

② 지자체별 재정상태의 차이 고려 미흡

서울이나 경기도 일부 도시들은 재정자립도가 60% 이상이지만 상당수의 지방 중소도시는 재정자립도가 50% 미만이기 때문에 동일한 매칭비율의 적용 시 지방의 지원여력은 쉽게 한계에 도달한다. 실제 도시쇠퇴 정도가 심각하고 기초생활인프라와 같이 국가최저기준에 미치지 못한 지역은 수도권이나 광역시가 아닌 지방 중소도시 등에 분포하고 있으나 동일한 매칭비율 적용으로 인해 지방비 수급여력에 한계가 있는 실정이다.

2017년 10월 현재 공모 중인 뉴딜사업의 경우 지역여건에 따라 국고보조율 매칭비율을 기존의 일괄 50%에서 광역·특별자치시 50%, 기타 지방 60% 등으로 차등화한 바 있다. 국비 지원 시 지자체의 재정자주도 등을 감안하여 매칭비율을 보다 차별화할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

표 3-15 | 재정자립도별 도시 분포

구 분	60% 이상	50~60%	40~50%	30~40%	20~30%	20% 미만
수도권 (30)	서울, 안산, 화성, 인천, 성남, 용인	수원, 과천, 시흥, 고양, 광주, 하남, 안양, 김포, 의왕, 이천	오산, 광명, 군포, 평택, 파주, 부천	남양주, 구리, 양주, 안성, 여주, 의정부, 포천, 동두천		
충청권 (13)	세종	대전	아산, 천안, 청주	당진, 서산	충주, 제천, 계룡, 보령	공주, 논산
전라권 (12)			광주	광양, 전주	순천, 군산, 나주, 목포, 익산	김제, 정읍, 남원
경상권 (21)	울산, 부산	대구	구미, 창원, 양산, 김해	거제, 포항, 진주, 경산	김천, 경주, 통영, 사천	밀양, 문경, 영주, 안동, 상주
강원 (7)					태백, 춘천, 원주, 강릉, 속초, 동해	삼척

자료: 통계청. 2017. 재정자립도(시) 자료를 토대로 가공

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&conn_path=I2 (2017.6.13. 접속)

2) 주택도시기금 도시계정 활용의 한계

(1) 낮은 주택도시기금 활용도

① 주택도시기금의 도입

도시재생 활성화를 위하여 2015년 「주택도시기금법」을 제정하면서 기존의 주택사업에만 활용도록 한정시킨 기금을 도시재생사업에 활용할 수 있도록 주택계정 외에 도시계정을 새롭게 도입하였다. 도시계정 도입 이후 현재까지 천안 동남구청사 복합개발사업에만 기금이 활용되었으며 그 외 활용실적은 아직 전무한 실정이다.

도시기금은 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 기존 국민주택기금에서 주택계정 이외 도시와 마을 단위에서 확장하여 지원할 수 있도록 신설된 도시계정은 청약저축 등으로 구성된 주택계정 차입금에 과도하게 의존적이어서 안정적인 자원마련에 어려움이 있다.

둘째, 도시계정이 주택계정의 전입에 의존하기 때문에 대출금 회수조건이 까다롭고 용자자격조건이 엄격하며 기금 활용에 따른 공공기여 조건도 만족해야 하기 때문에 다양한 상품개발에 어려움이 있다.

도시재생사업 활성화를 위해서는 기금활용을 촉진하기 위한 다양한 상품개발 및 사업 유형에 따른 차별적인 리스크 관리 체계마련, 도시계정 고유재원의 발굴 등이 필요하다.

표 3-16 | 주택도시기금 자원 구조

조성자원(주택도시기금법 제5조)	
• 주택계정 전입금, 차입금 • 일반회계 출연금, 예수금 • 지역발전특별회계 출연금, 예수금 • 공공자금관리기금 예수금	• 자체자원 - 도시계정 출자, 투융자 회수금 - 이자수입 및 운용수익 - 출자 배당수익 - 대출자산 매각 및 유동화 자금

표 3-17 | 도시계정의 주택계정 전입금 의존도

구분(단위 : 백만 원)	16년	17년(추경포함)	18년(정부안)	합계
도시계정 수입	40,551	64,621	863,412	968,584
- 주택계정 전입	40,100	63,493	848,165	951,758
- 이자수입 등	451	1,128	15,247	16,826
주택계정 전입금 비중	98.9%	98.3%	98.2%	98.3%

자료: 주택도시보증공사 내부자료(박찬우 의원실 보고자료).

3) 도시재생사업을 위한 포괄보조금의 한계

(1) 유명무실한 포괄보조금 제도

① 시군구 자율편성사업으로서 도시재생사업

선도지역 도시재생사업 추진 시에는 일반회계로 국비에서 지원되었으나 일반지역부터는 지역발전특별회계 내 생활기반계정-시군구 자율편성사업에서 도시활력증진지역 개발사업으로 국비에서 지원되었다.

② 지자체 자율성이 낮은 포괄보조금 사업

지역의 고유한 자산을 활용하여 지자체별 한도에 맞게 사업을 선택하여 추진하고 그에 따른 책임을 부과하는 것이 포괄보조금의 기본취지이다. 그러나 실제로는 도시재생사업 추진을 위해 국토부의 승인을 얻어야하기 때문에 포괄보조금의 취지가 무색한 실정이다.

(2) 도시재생 뉴딜 추진과정에서 계정의 변경

① 생활기반계정에서 경제발전계정으로 변경

도시재생 뉴딜 정책이 제시된 이후 도시재생사업은 기존에 생활기반계정-시군구 자율편성사업에서 경제발전계정으로 이관되어 중앙이 주도적으로 사업을 추진할 수 있도록 예산체계가 변경되었다.

「도시재생법」에 따라 추진되는 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형은 경제발전계정으로, 국가균형발전특별법에 의해 추진되었던 도시활력증진지역개발사업을 소규모 주거지 형태로 변경한 우리동네살리기는 생활기반계정에 그대로 유지토록 하였다.

② 유형에 따른 예산지원체계 차별화 부족

도시재생 뉴딜 추진을 위해서 계정을 이관하고 공모방식 또한 중앙공모와 광역공모로 분리하여 지역을 자율성을 높여준다는 취지와는 달리 예산지원체계는 중앙의 의지에 따른 예산활용방식으로 변경되어 예산지원체계와 공모방식 간 불일치 문제가 발생하였다.

표 3-18 | 도시재생 뉴딜 사업 유형별 특징

구분	우리동네살리기	주거지지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
법정 유형		근린재생형			도시경제기반형
사업추진 및 지원근거	국가균형발전특별법	도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법			
지특회계 계정	생활기반계정 (시군구자율편성)	경제발전계정			

자료: 국토교통부, 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 : 14 발체정리

중앙이 주도적으로 추진할 유형과 광역 혹은 기초지자체 스스로 지역자산을 활용하여 자율적으로 추진할 사업으로 구분하고 그에 따른 예산체계 변동을 통해 지역 스스로 사업을 추진할 동력을 확보하는 방안 마련이 필요하다.

5. 소결

1) 도시재생사업 구성의 문제

지금까지 추진된 도시재생사업은 취지와 무색하게 첫째, H/W 사업 위주로 구성되어 지역의 독특한 자산을 활용하여 물리적 공간을 활성화할만한 S/W 사업을 발굴하기 위한 노력이 부족했다는 점, 둘째, 국비확보에 치중한 나머지 이후 사업 추진과정에서 적극적인 추진의지가 부족했다는 점, 셋째, 부처협업을 위한 체계마련 없이 사업을 편성함으로써 활성화계획이 계획을 위한 계획에 머물렀다는 점에서 한계를 보였다.

지금까지 도시재생사업 추진과정에서 발생하는 문제점들과 현재 우리나라 도시들이 처한 현실을 반영한 새로운 도시재생의 방향 정립이 필요하다.

2) 도시재생사업 추진을 위한 제도적 한계

(1) 계획측면

현재 도시재생사업은 저성장과 고령화에 따른 도시축소현상을 반영하지 못하고 기존의 성장을 전제로 한 계획과 연계되어 있었다. 그로 인해 실제 사업이 필요한 지역을 적절하게 선정하지 못하거나 계획과정의 복잡성에 따른 사업의 지연 문제, 사업에 따른 부작용을 방지할만한 대책 마련 부재 등의 문제점을 가지고 있었다.

(2) 조직측면

도시재생사업 추진을 위해서는 지자체의 전담조직과 도시재생지원센터의 역량강화 및 자율성 확보가 중요함에도 불구하고 이를 지원할만한 체계가 충분히 갖춰지지 못하였다. 사업추진과정에서 중앙 부처간 갈등 발생 시 이를 해결할만한 제도적 조건이나 협의체가 구성되어 있지 않았다.

(3) 예산측면

도시재생사업 지원과정에서 지자체의 능력과 관계없이 동일한 비율로 재정을 지원하였다. 기금마련을 통해 재생 활성화를 유도하였음에도 기금의 구조적 한계로 인해 적절한 지원책이 마련되지 못하는 문제가 있었다. 또한 재정 지원 시 지자체의 자율성을 충분히 확보해주지 못하는 등의 구조적인 한계들도 나타났다.

4

CHAPTER

일본의 도시·지역재생 정책과 시사점

1. 일본 도시·지역재생정책의 대상 | 85

2. 도시·지역정책의 사업영역 | 89

3. 우리나라 도시재생사업에의 시사점 | 116

일본의 도시 · 지역재생정책과 시사점

제4장에서는 법제도적 유사성이 큰 일본을 대상으로 도시·지역재생정책의 종류와 대상을 검토하였는데 도시재생제도, 중심시가지활성화제도, 지역재생제도를 포함하였다. 사업영역과 관련해서는 관련 법령에 의한 내용, 교부금에서 정한 내용, 지자체가 작성하여 실시하는 내용으로 구분하여 검토하였고 우리나라 도시재생사업에서 참고할만한 시사점을 도출하고자 하였다.

1. 일본 도시 · 지역재생정책의 대상

1) 일본사례 선정사유

제1장의 해외사례 선정 사유에서도 설명한 바와 같이, 일본의 도시재생정책 사례를 검토하는 것은 멀지않은 미래 우리나라의 사회경제적 변화가 일본의 인구감소와 도시 위계별 구조재편 가속이라는 추이를 그대로 뒤따라 갈 것으로 예상되기 때문이다. 우리나라는 2030년부터 인구감소가 시작될 것이라고 예상되고 있는데, 일본은 2008년도부터 전세계에서 유일하게 인구감소현상을 앞서서 경험하고 있는 성숙단계의 사회이다. 또한 그동안의 행정조직과 각종 유관법령 등의 제도적 기반이 유사하게 조직되어 왔었다는 점, 우리나라에서 도시재생제도를 만들 때 재생의 영역, 지원조직, 재정지원과 평가방식 등에 이르기까지 많은 부분을 참고했던 점을 고려하였다.

그러나 무엇보다도 특히 주목한 것은 전국적인 인구감소가 유발한 도시구조재편(도시위계변화와 도시내 공간재편 추이)을 현재 우리나라도 일부 경험하고 있고 향후 비슷한 현상을 보일 것이라는 것을 충분히 예상할 수 있기 때문이다.

일본에서의 인구감소에 따른 도시구조재편의 경향은 한 마디로 지방도시에서의 ‘인구감소 가속화’와 ‘대도시로의 인구집중’ 및 ‘도심화귀의 확대’ 등의 현상이다. 이에 따라 기존의 각종 도시재생관련제도에서 지방도시의 인구감소 가속화에 대응한 완화(mitigation) 대책을 강화하거나 적응(adaptation) 대책을 신설하는 등 여러 제도적 조치가 다수 보완되고 있고 그에 대한 유효성에 대한 평가가 이루어지고 있다.

이러한 부분이 우리나라에서도 일어날 것으로 보이는 전국도시위계 재편, 도시내 공간구조의 재편에 대응한 제도 보완에도 유효하게 참고할 수 있는 내용이라고 판단 하여 일본의 관련 제도를 검토하였다. 2014년도 이후 일본의 국가성장전략인 [일본재흥전략-미래도전]의 비전아래 인구감소와 도쿄일극집중에 따른 지방인구감소 가속화에 적극적으로 대응하기 위한 제도로써 [마을·사람·일자리창생법] 제정에 맞추어 도시재생 관련 제도에서 내용신설 보완이 이루어진 것을 중심으로 정리해 보기로 하였다.

2) 도시·지역재생정책의 종류와 대상

일본에서 도사지역재생과 관련된 제도로는 내각부의 ‘지방창생추진사무국’이 관할하는 도사지역의 활성화와 관련된 모든 정책이 해당되지만¹⁾ 시가지정비와 관련 깊은 것으로는 ‘도시재생’과 ‘중심시가지활성화’, ‘지역재생’ 제도 세 가지가 있다. 여기서 도시재생정책은 다시 대도시지역의 국제경쟁력 강화를 위해 민간의 자금을 활용하는 ‘도시재생 긴급정비지역(都市再生緊急整備地域)’과 전국의 모든 도시재생을 위해 기초지자체(시정촌(市町村))가 공공시설의 정비를 중심으로 추진하는 ‘전국도시재생’이 있다.

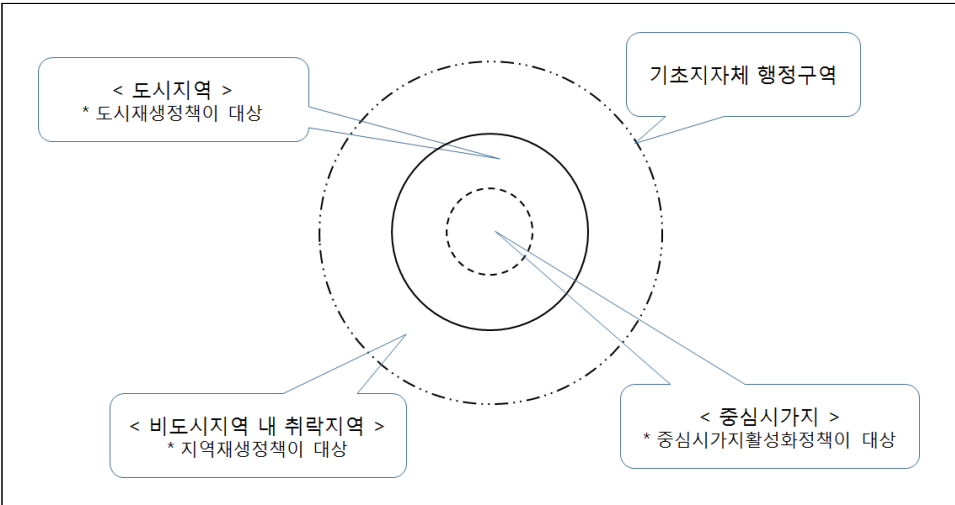
세 가지 제도 모두 일정한 구역을 설정하여 정비하는 사업으로 도시재생긴급정비지역 정책과 중심시가지 활성화 정책은 우리나라 도시재생제도에서 도시경제기반정비사업과 비교해 볼 수 있고, 도시재생제도 중 전국도시재생정책은 근린생활권재생사업과 견줄 수 있다.

1) 내각부 지방창생추진사무국(地方創生推進事務局)이 담당하는 정책은 지역재생, 국가전략특구, 구조개혁특구, 종합특구, 도시재생, 중심시가지 활성화로 되어 있는데 그 중에서 도시기능증진에 의한 지역활성화로는 도시재생과 중심시가지활성화제도로 구분하고 있음 (자료: 내각부 지방창생사무국 업무개요, <http://www.cao.go.jp/about/doc/chihouseisei.pdf> (2017.9.1. 접속))

대도시의 도시재생긴급정비지역에서 이루어지는 민간도시개발사업에 대해서는 토지 이용규제 완화와 도시계획 제안, 사업인허가 시간 단축, 금융세제지원 등의 정책 수단이 마련되어 있다. 이 연구에서는 도시·지역재생 관련 정부의 역할과 예산사업을 중심으로 다루고 있어 생략하였다.

지역재생제도는 주로 지방중소도시의 농촌지역까지를 포함한 지역경제 활성화와 고용기회 창출, 정착유도를 위한 생활환경개선을 종합적으로 추진하는 제도로서 지방도시에서의 경제기반 재생과 근린재생 방법에 참고가 될 수 있을 것이다.

그림 4-1 | 도시·지역재생 정책의 대상 공간



자료: 저자 작성.

3) 도시·지역재생정책의 사업영역 검토

(1) 도시·지역재생정책의 사업영역

사업영역은 ① 관련 법령에 의한 내용, ② 이를 지원하기 위한 교부금에서 정한 내용, ③ 실제로 지자체가 작성하여 실시하는 내용의 각 단계에 재량 부분이 있을 수 있으므로 세 단계의 내용을 살펴보기로 한다. 또한 현행 내용뿐만 아니라 제도의 변천내

용도 살펴보아 사회경제적 여건변화에 따라 어떻게 발전적으로 대응해 왔는지도 살펴 보기로 한다.

(2) 법령의 기본계획과 기본방침 등 사업영역

법령에서 규정하는 기본계획의 대상 범위와 다루는 항목요소의 범위를 살펴보면 기본적으로 계획이 종합적 계획성격을 갖는지 아니면 특정 목적에 한정하고 있는지 파악할 수 있다. 법령에 따라 수립하고 있는 중앙정부의 기본방침에서는 법령의 항목범위 내에서 보다 구체적 기법이 제시되는 경우가 많으므로 기본방침의 내용에서는 세부적 기법의 변화를 살펴볼 수 있다.

(3) 중앙정부의 재정지원제도에서 확인되는 사업영역

계획에서 작성된 사업에 대해 여러 부처에 걸쳐서 재정을 지원하는 정도, 그리고 해당부처의 재정지원 대상항목 범위 등을 통해 계획의 종합성이나 특수성을 파악할 수 있다. 단일 부처의 예산지원항목으로 제시하는 내용이 점차로 확대되고 있는지 여부도 계획의 확장성을 뒷받침해 주므로 이런 분석도 제도의 발전방향을 판단할 수 있는 자료가 될 것이다.

(4) 지자체에서 실제로 작성하는 계획의 사업영역

법령이나 기본방침, 또는 중앙정부의 재정지원제도에 계획항목이 포함되는 내용 이외에도 지자체의 계획에서는 독자적인 사업내용이 포함되는 경우가 있다. 따라서 지자체에서 실제로 수립하는 계획의 내용을 통해 계획의 종합성 또는 확장성을 판단할 수 있으므로 계획수립사례로서 조사·분석하기로 한다.

2. 도시 · 지역재생정책의 사업영역

1) 도시경제기반정비 관련제도로써 중심시가지활성화제도

(1) 법령의 목적과 중심시가지의 선정

중심시가지 활성화의 목적은 중심시가지가 지역주민의 생활과 교류의 장이 되고, 사회적·경제적·문화적 활동의 거점이 되는데 어울리는 매력 있는 시가지를 형성하는 것이다(중심시가지활성화법 제3조).

중심시가지 활성화의 추진에 관한 법률(1998)에 따른 중심시가지활성화 기본계획의 경우에는 대상지역이 쇠퇴하는 중심시가지로 한정하여 5년 단위의 실행계획위주로 작성되므로 도시기본계획과 정합을 요구하면서²⁾ 동시에 지방재생 5원칙 등³⁾ 관련 계획을 참조하여 작성하도록 되어 있다.

중심시가지의 수는 가급적 하나로 하되, 지자체병합이나 역사적 이유로 복수인 경우 복수로 할 수 있다고 제시하고 있다. 이에 따라 실제로 계획이 인정된 중심시가지는 2017년 현재 141개시의 212개소로 대부분 쇠퇴하는 지방도시이다. 그 중에서 대도시권으로서는 도쿄도의 2개시(오메시(青梅市), 후주시(府中市))와 오사카부의 1개시(다카쓰키시(高槻市))등이 쇠퇴도시가 포함되어 있다.

중심시가지 활성화 추진에 관한 법률(中心市街地の活性化に関する法律) 제2조에

-
- 2) 중심시가지활성화 추진에 관한 법률 제9조 제5항에서 기본계획은 기초지자체 도시계획에 관한 기본방침에 적합하도록 하고, 동시에 지역공공교통 활성화와 재생에 관한 법률 제5조제1항에서 규정하는 지역공공교통망 형성계획과의 조화를 갖추도록 하고 있음.
 - 3) 중심시가지활성화를 추진하기 위한 기본적인 방침(中心市街地の活性化を図るための基本的な方針, 2006년 9월 각의결정, 2016년 4월 6차 변경)에서는 '지방재생전략(地方再生戦略, 2007년11월 지역활성화종합본부회합에서 결정)'의 첫째 지방재생의 기본적 개념에서 제시한 '지방재생 5원칙'에 더하여 '마을·사람·일자리 창생 종합전략(まち・ひと・しごと創生総合戦略, 2014년 12월 각의결정)'에서 제시한 '마을·사람·일자리 창생을 향한 정책 5원칙'을 참조하면서 작성하도록 하고 있음. 그리고 '마을·사람·일자리 창생 종합전략'은 '마을·사람·일자리 창생법(2014년11월28일 신설)'에 따라 수립되는 지방재생에 대한 상위단계의 기본적 전략과 같은 것으로 여기서 제시한 '마을·사람·일자리 창생을 향한 정책 5원칙'이란 '자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과 중시'의 다섯 가지 관점임.

서 대상 중심시가지 선정기준으로는 ① 상당수의 소매상업자가 집적하고 도시기능이 상당 정도 집적하여 그 시정촌의 중심으로서 역할을 하고 있을 것, ② 해당시가지의 토지이용과 상업 활동 상황에서 기능적 도시 활동 확보와 경제 활력 유지에 지장이 생기거나 생길 우려가 있다고 인정되는 시가지일 것, ③ 해당시가지가 도시기능증진과 경제활력 향상을 종합적이고 일체적으로 추진하는 것이 시정촌과 그 주변의 발전에 유효하고 적절하다고 인정될 것으로 규정하고 있다.

보다 구체적으로는 중심시가지 활성화를 도모하기 위한 기본방침 제3장에서 ①에 대해서는 도시중심지로서의 상권과 통근권 역할을 하는 구역을 ‘지역경제분석시스템(RESAS)’로 객관적 통계적 데이터로 분석하여 중심시가지로서의 역할 수행여부 판단, ②에 대해서는 토지이용과 상업활동의 상황 동향을 RESAS로 객관적으로 평가하여 쇠퇴하거나 쇠퇴할 우려가 있다고 인정된다고 판단될 경우, ③에 대해서는 해당 시정촌과 주변시가지의 규모, 배치 등 상황, 종합계획 등에 따라 도시전체와 주변지역의 발전에도 효과를 미치는지를 판단하는 것으로 제시하고 있다.

(2) 중심시가지활성화의 사업내용

중심시가지활성화기본계획은 도시의 물적 생활환경정비와 상점가의 활성화, 도시복리시설정비 등의 종합적 내용을 담도록 규정하고 있다(법 제9조 제2항).

그 중에서 시가지 정비개선사항(같은 항 제2호), 도시복리시설을 정비하는 사업(같은 항 제3호), 공영주택 정비사업(제4호), 중소 소매상업 고도화사업(제5호)등은 관련법령의 사업을 종합적으로 담은 것이고, 이 법에서 독자적으로 도입한 사업은 중심시가지 공동주택공급사업, 특정상업시설 등 정비사업, 민간 중심시가지 상업활성화사업, 중심시가지 특례 통역안내사 육성 등 사업, 특정사업(도시형 신사업(같은 법 제7조제11항제1호)과 중심시가지 식품 유통 원활화사업(같은법 제54조)) 등이다.

같은 법 제8조에 따라 수립된 ‘중심시가지 활성화를 도모하기 위한 기본적 방침’에서는 세부적 내용들을 제시하고 있는데, 복리시설정비로는 교육문화, 의료, 사회복지

시설 전체 분야, 그리고 공공교통 이용편리 증진사업으로는 승합버스이용자의 편리증진사업 등, 그밖에도 도시기능집적 촉진을 위해 용도지역지구와 지구계획 등의 도시계획수법을 활용하도록 제시하고 있다.⁴⁾

(3) 법령의 기본계획과 기본방침 등의 사업영역과 변화

중심시가지활성화제도는 제도 신설 이후 2014년도에 국가성장전략인 ‘일본재흥전략-미래도전’의 비전 아래 인구감소와 도쿄 일극집중에 따른 지방인구 감소 가속화에 적극적으로 대응하기 위한 완화(mitigation)제도로서 ‘마을·사람·일자리창생법’ 제정에 맞추어 제도강화가 이루어졌다.⁵⁾

단, 2014년도에 민간 중심시가지 상업 활성화사업, 중심시가지 특례 통역안내사 육성, 오픈카페 설치시 도로점용특례규정 등을 새로이 도입한 것과 세부 지침적용을 유연하게 조정한 것, 체제정비를 다양화한 것 이외에는 사업내용에서 눈에 띄는 변화가 적다.

4) 기본방침에서 제시한 목표는 ‘첫째, 인구감소, 저출산·노령사회의 도래에 대응하여 노인계층도 포함한 많은 사람들이 살기 편한, 다양한 도시기능이 컴팩트하게 집적된, 걸으면서 생활할 수 있는 공간을 실현할 것과 둘째, 지역주민, 사업자가 사회적 경제적, 문화적 활동이 활발하게 이루어지게 하여 보다 활력 있는 지역경제 사회를 확립할 것’이며 이러한 배경에는 미래의 여건변화에 선제적으로 대응할 필요성을 강조하고 있음(자료: 내각관방 내각부 종합사이트, 중심시가지 활성화를 도모하기 위한 기본적 방침(2006, 2016년 6차 변경), http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/kettei/h280401_kihonhousin.pdf, 2017.9.1. 접속)

5) 2014년도에는 제2차 아베내각의 국가성장전략인 ‘일본재흥전략-미래도전(2013)’이 2014년 변경결정됨에 따라 이에 맞추어 법령 등이 추가·강화되었음
(자료: 내각부 지방창생추진사무국, 중심시가지활성화를 도모하기 위한 기본적인 방침 일부변경에 대하여, 2014년 7월) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/kettei/h260725_3.pdf (2017.9.18. 접속)

표 4-1 | 중심시가지활성화 기본계획의 수립내용(법제9조제2항)

(법제9조) 시정촌은 기본계획에 근거하여, 당해시정촌의 구역 내의 중심시가지에 대해, 중심시가지의 활성화에 관한 시책을 종합적이고 일체적으로 추진하기 위한 기본적인 계획(이하 기본계획)을 작성하여 내각총리대신의 인정을 신청할 수 있다.	
② 기본계획에서는 다음사항을 정하기로 한다.	
1. 중심시가지의 위치 및 구역	
2. 토지구획정리사업, 시가지재개발사업, 도로, 공원, 주차장 등의 공공용으로 제공하는 시설의 정비 기타 시가지의 정비개선을 위한 사업에 관한 사항	
3. 도시복리시설을 정비하는 사업에 관한 사항	
4. 공영주택 등을 정비하는 사업, 중심시가지 공동주택공급사업 기타 주택의 공급을 위한 사업 및 당해 사업과 일체가 되어 실시하는 거주환경향상을 위한 사업에 관한 사항(지방주택공급공사의 활용으로 중심시가지 공동주택공급사업을 촉진하는 것이 필요하다고 인정되는 경우로서, 이 업무의 실시에 관한 사항)	
5. 중소소매상업고도화사업, 특정상업시설 등 정비사업, 민간중심시가지상업활성화사업(2014년 7월 신설), 중심시가지특례통역안내사 육성 등 사업(2014년 7월 신설), 기타 경제활동향상을 위한 사업 및 조치에 관한 사항	
6. 제2호에서 전호까지 규정하는 사업 및 조치와 일체가 되어 추진하는 다음과 같은 사업에 관한 사항 가. 공공교통기관의 이용자 편리증진을 꾀하는 사업 나. 특정사업(도로점용특례신설 2014년)	
7. 제2호에서 앞 호까지 규정한 사업과 조치의 종합적이고 일체적 추진에 관한 사항	
8. 중심시가지에 있어서 도시기능집적의 촉진을 위한 조치사항	
9. 계획기간	
③ 기본계획을 정하는 경우 다음사항에 대해 정하도록 노력한다.	
1. 중심시가지 활성화에 관한 기본적 방침	
2. 중심시가지 활성화 목표	
3. 기타 중심시가지 활성화에 이바지하는 사항	

표 4-2 | 중심시가지활성화 방침에 정한 지원사업 메뉴

■ 토지구획정리사업, 시가지재개발사업, 도로, 공원, 주차장 등 공공용에 제공하는 시설정비 등	
필요성	중심시가지가 공동화한 한 원인으로 주변에 비해 상대적으로 높은 지가와 복잡한 권리관계 때문에 계획적인 도시기반시설정비와 건물갱신이 늦어지고, 모터리제이션 진전에 따른 도로, 주차장정비, 새로운 도시기능을 수용할 토지기반을 공급하는 것을 대응
사업내용	토지구획정리사업, 시가지재개발사업, 도로, 공원, 주차장, 하수도, 하천, 광장, 보행공간, 전선지중화, 자전거주차장, 연속입체교차사업, 민간도시개발사업 등
■ 도시복리시설정비사업에 관한 사항	
필요성	교외지역으로 이주는 저렴한 지가이지만 중심시가지는 상대적인 상위의료·교육·문화등 복리시설집적이 장점이므로 중심시가지에 인구를 되돌리려면 이를 강화
사업내용	교육문화시설(학교, 도서관), 의료시설(병원, 진료소), 사회복지시설(노인개호시설, 보육소)
■ 공영주택정비사업, 중심시가지공동주택공급사업 기타 주택공급사업과 해당사업과 일체로 실시하는 거주환경향상사업에 관한 사항	
필요성	중심시가지 거주추진하기 위해서는 살기편한 생활공간을 정비하는 것이 중요 이를 위해 다양한 거주수요에 대응한 사업을 추진
사업내용	중심시가지공동주택공급사업

■ 중소소매상업 고도화사업, 특정상업시설 정비사업, 민간중심시가지 상업활성화사업, 중심시가지특례통역안내사 육성사업과 그 밖의 경제활력 향상을 위한 사업과 조치에 관한 사항

필요성	중심시가지의 상업기능이 매력을 가지려면 상업집적의 편리성과 다양성을 가져야하나 이를 위해 상권분석으로 가능한 정량적 객관성을 파악하여 사업도출
사업내용	• 중심시가지에서의 중핵적 상업시설과 상업기반정비, 바람직한 업종혼합, 육아지원·개호·교육 등 지역커뮤니티 활성화에 기여하는 빈점포 활용, 기존점포 상점가 리뉴얼, 신종업태와 서비스개발, 제조배포판매 시스템 구축 등의 필요에 따라 다음과 같은 사업실시 • 중소소매상업 고도화사업(업종구성완비, 점포배치, 기반시설, 홍보 등) • 특정상업시설 등 정비사업(원칙적으로 연건축면적 500㎡ 이상의 대형구매시설 등 핵심점포를 포함한 상업집적 모색) *원래는 3000㎡이상에서 2014년7월 지침변경 • 민간중심시가지 상업활성화사업(이벤트, 연수, 협의회의) • 중심시가지특례 통역안내사 육성사업 • 대규모 소매점포 입지법의 특례조치(절차간소화의 정도에 따라 제1종 특례구역, 제2종 특례구역, 인정 특례 대규모 소매점포)

■앞에서 든 사업과 조치와 일체적으로 추진하는 사업에 관한 사항

1. 공공교통기관 이용자편리성 증진사업	• 대중교통수단인 철도, 지하철, 신교통시스템, 버스, 노면전차 등 편리성 향상과 관련된 거의 모든 사업
2. 특정사업과 조치	• 도시형 신사업 정비(최종소비재 제조·가공, 패키지 소프트웨어, 멀티미디어 등 콘텐츠산업, 디자인업 등 물체화하는 서비스가 제공되는 사업을 위한 임대형사업장, 공동연구지원시설, 인큐베이터, 정보교류시설, 전시판매시설 등) • 중심시가지 식품유통원활화사업(식품소매점의 집적과 리뉴얼로 식품구입편리화로 신선식품·청과, 어물, 식육, 야채 등-소매점포가 5개 이상 집적하고 주차장, 휴게소 등 소비자이용 편리시설 정비) • 공동승차선권 사업 • 승합버스이용자의 편리증진사업(운행회수 증가사업) • 승화물운송효율화사업(중심시가지 공동집배시설과 공동집배송사업 실시) • 도로점용특례(도로관리자 동의하에)
3. 기타	• 추진체제정비(지자체추진체제, 중심시가지활성화협의회, 사업과 조치를 일체적 추진 등)

■ 도시기능집적 촉진을 위한 조치

도시계획 수법 활용	• 고도이용지구, 시가지재개발촉진지구 등, 지구계획에 의한 용적률완화, 주차장정비지구, 특정용도유도지구, 경관지구 등 특정목적의 지구 활용 • 입지적정화계획과 정합(2014년 지침신설), 용도지역별 허용용도 재조정(준공업지역에 대한 규제강화로 특별용도지구지정, 비시가화지역 개발억제 등)
------------	---

주: 구체적 항목분류는 ‘중심시가지활성화를 도모하기 위한 기본적 방침’에서 정한 분류
 자료 : 내각관방 내각부 종합사이트, 중심시가지 활성화를 도모하기 위한 기본적 방침 : 10~25.
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/kettei/h280401_kihonhousin.pdf (2017.9.1. 접속)

(4) 중심시가지 활성화사업과 관련된 재정지원제도

중심시가지 활성화사업은 종합적 내용을 담고 있어 이와 관련된 재정지원예산은 각 해당 부처별로 확보하여 대응하고 있다. 각 부처의 교부금 항목을 보면 특별히 중심시가지활성화에 맞추어 배정된 예산은 없고 해당되는 일반교부예산을 같이 사용하도록 되어 있는 것이 특징이다. 동시에 교부금지원항목에서 특별히 추가로 제시하여 실시토록 유도하는 사업은 없다. 효율성 차원에서 예산집행을 어느 구역에 우선적으로 집중해서 지원하는 이른바 ‘선택과 집중’의 경우가 있는데 경제 살리기 또는 콤팩트시티 관점에서는 대략 선택과 집중을 주장하지만, 형평성 차원에서는 전국 어느 곳에 있든지 같은 재정지원을 하는 성격으로 편성하는 경우가 많다. 필요하다면 지원율에 차등을 두는 경우가 있는데 이 경우도 중소도시의 낙후지역 위주로 강화하는 형태가 많다.

① 국토교통성

포괄교부금인 사회자본정비종합교부금 안의 세부항목인 ‘중심시가지공동주택공급사업’과 ‘도시재생정비계획사업’ 항목 등으로 지원한다.

② 경제산업성과 중소기업청

중심시가지 상업기능 활성화를 위해 중소 소매상업 고도화사업을 지원하는 예산으로 활용하나 모든 지역에서 적용되는 사업을 중심시가지에서도 같이 활용한다.

③ 노동후생성

중심시가지 활성화계획 구역에서만 한정하여 제시된 지원예산항목은 없고, 노동후생성 일반교부금의 지원항목에 해당하면 활용할 수 있도록 되어 있다.

표 4-3 | 중심시가지활성화사업에 대한 국토교통성 지원예산항목(2017)

해당사업		예산항목 (사회자본정비종합교부금 총액 0.96조엔)
시가지의 정비개선	• 시가지중심재생을 촉진하는 면적 정비사업	• 도시재생정비계획사업(사회자본정비종합교부금) • 마을재생출자(2017년 예상 기금100억엔) 도시재생구획정리사업과 시가지재개발사업(사회자본정비종합교부금)
	• 도로, 공원, 주차장 등 도시기반시설 정비	(사회자본정비종합교부금 활용)
도시복지시설의 정비	• 도시기능 집적촉진(교육문화, 의료, 사회복지시설 포함, 집적공간시설정비 등)	• 삶·정거음 재생사업(사회자본정비종합교부금)
시가지중심 거주추진	• 우량주택 정비	• 중심시가지공동주택공급사업(사회자본정비종합교부금)
	• 거주환경정비	※ 우량주택정비와 함께 실시하는 종합적 거주환경정비
그 밖의 중심시가지 활성화 사업	• 공공교통기관 이용자 편의증진	
	• 민간 마을만들기 일꾼에 의한 도시환경유지개선활동 촉진	• 민간마을만들기 활동촉진·보급개발사업(2017년도 국비 9천200만엔) • 도시환경유지·개선사업자금융자(2017년도 국비 7천만엔 무이자대부)

자료: 국토교통성, 2017년도 중심시가지활성화 관련 예산 등에 대하여(平成29年度 中心市街地活性化関連予算等について), 내각관방 내각부종합사이트
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/mlit2017.pdf>, (2017.8.30. 접속)

표 4-4 | 중심시가지활성화사업에 대한 경제산업성 지원예산항목 (2017)

해당사업	예산항목
중심시가지 활성화기본계획 제7장의 사업 • 조사사업 • 전문인재활용지원사업 • 선도적 상업시설과 상업기반시설정비	• 지역·시가지중심 상업활성화 지원사업(중심시가지 재흥 전략사업) : 2017년도 5억엔
중소기업종합경영지원사업 (1) 중심시가지 상업활성화진단·서포트사업 (2) 중심시가지활성화 협의회 운영지원사업 (3) 중심시가지 상업활성화 어드바이저파견사업	• 중소기업기반정비기구 교부금의 중소기업경영지원 사업 22억7900만엔 안에서 활용
세제지원조치 (1) 토지양도시 양도소득 특별공제 (2) 토지·건물·설비 등 취득시 감면조치	- 사업용으로 토지를 양도할 시 양도소득 최대 1500만엔 특별공제 - 등기비의 절반 감면
재정투융자	- 저리융자제도(기업활력강화자금) 중소기업사업 7.2억엔 한도, 국민생활사업 7200만엔 한도

자료: 경제산업성·중소기업청, 2017년도 중심시가지활성화 관련 지원조치의 개요
 (내각관방 내각부 종합사이트 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/meti2017.pdf>
 (2017.8.30. 접속))

표 4-5 | 중심시가지활성화사업에 대한 노동후생성 지원예산항목(2017)

해당사업		예산항목
도시복리시설 정비	광역지자체의 [의료계획에 근거한 사업계획]수립 • 휴일야간응급센터,공동이용형병원,아동구급의 료거점병원등 포함 총29개사업	• 의료제공체제시설정비교부금 25.5억 엔에서 사용
	• 장애자의 복지서비스등 기반정비	• 사회복지시설등 시설정비비 보조금 71.0 억엔에서 사용
	• 보육원긴급정비사업 • 인정어린이원 정비사업 • 소규모보육정비사업 • 보육원방음벽 설치사업	• 보육소등 정비교부금 564.0억엔에서 사용
	• 보육사확보대책 • 소규모보육 개수·시설설치·임대료 지원등 • 사유지 매칭사업등 12개사업	• 보육대책종합지원사업비 보조금 394.8 억엔에서 사용
시가지중심부 거주 추진	• 개호예방·생활지원서비스 • 일반개호예방사업 • 포괄적지원 • 임의사업	• 지역지원사업 교부금 1569.3억엔 내에 서 사용

자료: 노동후생성, 2017년도 중심시가지활성화 관련예산 개요(내각관방 내각부종합사이트
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/mhlw2017.pdf> (2017.8.30. 접속))

④ 농림수산성

중심시가지를 위한 별도의 예산항목이 마련된 것이 아니고 일반교부금예산을 활용할 수 있도록 하고 있다. 세부항목으로는 중심시가지 활성화에 농업용수로를 활용한 친수 호안, 실개울 등을 정비할 시 지원대상으로 제시되고 있다.⁶⁾

⑤ 문부과학성

마찬가지로 일반적인 교부대상에 해당하면 사용할 수 있는데 중심시가지 활성화와 관련된 것은 아래와 같다.⁷⁾

6) 농림수산성. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산 개요. (자료 : 내각관방 내각부 종합사이트.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/maff2017.pdf> (2017.8.30. 접속))

7) 문부과학성. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산에 대하여 (자료 : 내각관방 내각부종합사이트.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/mext2017.pdf> (2017.8.30. 접속))

- 극장·음악당 등 활성화사업 29.3억엔
- 문화예술창조활용 플랫폼 형성사업 29.6억엔
- 문화재건조물을 활용한 지역활성화사업 4.4억엔
- 역사생생! 사적 등 종합활용정비사업 70.9억엔
- 지역의 핵이 되는 미술관·역사박물관지원사업 11.2억엔
- 문화유산종합활용추진사업 19.1억엔
- 일본유산매력발신추진사업 13.5억엔
- 박물관 네트워크에 의한 미래로의 레거시(legacy) 계승·발신사업 0.2억엔

⑥ 경찰청

별도예산이 아니고 일반교부예산인 ‘교통안전시설 등 정비사업(2017년도 175.6억엔)의 범위에서 사용토록 하였다.⁸⁾ 공공교통 편리성 향상이라든가 중심시가지로 접근성 개선, 보행자·자전거이용자 안전성 편리성 확보를 위한 환경정비 등에 사용가능토록 하였다.

(5) 지자체의 중심시가지활성화 기본계획 사업항목 실제사례

중심시가지활성화 기본계획은 포괄적으로 법령에서 규정된 내용의 범위에서 실제로 정부에서 재정 지원하는 항목이 주로 추진될 것으로 보이지만 그 외에도 지자체에서 자체적으로 추진하는 항목들이 있다.

이를 위해 최근에 인정된 중심시가지활성화 기본계획을 준비한 다카쓰키시(高槻市)의 중심시가지활성화 기본계획에서 제시한 각종 사업항목을 살펴보았다.

오사카시에서 동북쪽으로 25km 정도 떨어진 다카쓰키시에서는 2017년 2차 중심시가지활성화 기본계획(2017~2022)을 내각총리로부터 인정받았다.⁹⁾

8) 경찰청. 2017.5. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산에 대하여. 내용요약(자료 : 내각관방·내각부종합사이트 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/npa2017.pdf> (2017.8.30. 접속))

9) 다카쓰키시(高槻市). 2017.6.23. 다카쓰키시중심시가지활성화 기본계획. 내각총리대신인정 (자료 : 내각관방 내각부종합사이트, http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/79/chukatsu_4-8.pdf (2017.8.31. 접속))

2차 기본계획이어서 이미 하고 있던 사업의 완성과 새로운 사업추진 등 이미 사업실현을 통해 쌓인 경험을 바탕으로 새로이 효과가 있고 실현가능한 사업들을 모아서 기본계획으로 모아서 계획하고 있다.

사업항목내용을 보면 법령에서 제시된 것과 중앙정부에서 지원하도록 되어 있는 것 이외에도 지자체가 독자적으로 실시하는 것, 그리고 민간이 시행하는 것, 축제나 홍보, 연구개발 등 소프트한 사업에 이르기까지 중심시가지 활동을 뒷받침할 모든 사업을 모아 제시하고 있다는 점이 특징이다.

표 4-6 | 일본 중심시가지활성화 기본계획 사업내역(다카쓰키시 2017)

세부항목	구체적 사업	국가보조금
■ 토지구획정리사업, 시가지재개발사업, 도로, 공원, 주차장 등 공공용에 제공하는 시설정비 등		
인정과 연계된 중점적 지원조치에 관련한 사업	• JR 다카쓰키역 북역앞 광장정비 • 견고싶은 보도공간 정비 • 다카쓰키역(高槻駅) 북측 광장 배리어프리화 • 성빈터 공원재정비사업 • 마쓰하라(松原)공원 개수사업 • 곤야마치 조호쿠선(紺屋町 城北線) 고기능화 • 노미초(野見町) 1호선 고기능화	사회자본정비종합교부금 도시재생정비계획사업(다카마쓰역 주변 지구 제3기)
	• 고소베텐진선(古曽部天神線) 사이고쿠가이도선(西国街道線)정비	사회자본정비종합교부금 주택시가지기반정비사업
	• 다카쓰키역 다카가키선(高槻駅高垣線)정비 • 자전거 통행공간 정비	방재안전교부금 도로사업
기타 지원조치에 관한 사업	• 아마이(安満)유적공원 정비사업	방재공원가구정비사업
국가의 지원없는 사업	• 상점가 포장 정비 • 상점가 동선 강화 • 후시미야나기타니다카쓰키선(伏見柳谷高槻線) 정비 • 민간사업자에 의한 자전거주차장 정비 • 상점가 가로등 재정비(한신다카쓰키역앞) • 자전거주차환경 향상 • 쾌적한 보행공간실현을 향한 계발사업(금지 표시 등)	
■ 도시복리시설정비사업에 관한 사항		
인정과 연계된 중점적 지원조치에 관련한 사업	• 시민회관재건축사업	사회자본정비종합교부금 삶 정겨움재생사업(다카쓰키시 성빈터지구)
	• 다카쓰키 어린이 미래관 정비사업	사회자본정비종합교부금 도시재생정비계획사업(다카마쓰역주변지구 제3기)

국가의 지원 없는 사업	• 육아종합지원센터 •육아 중 취업지원 •대학교육연구 의료고도화사업 •역사문화시설간 연계에 의한 집객성 향상사업	
■ 공영주택정비사업, 중심시가지공동주택공급사업 기타 주택공급사업과 해당사업과 일체로 실시하는 거주환경향상사업에 관한 사항		
인정과 연계된 중점적 지원조치에 관련한 사업	•양호한 경관형성	사회자본정비종합교부금 도시재생정비계획사업 (다카마쓰역주변지구 제3기)
국가의 지원 없는 사업	•서비스 포함 노인용 주택공급 추진 •3세대 패밀리 정주지원사업 •시가지중심 거주추진시책의 추진 (사단법인 이주 교체지원기구가 실시하는 마이홈 임차전대사업 설명회) •방범카메라설치 지원사업	
■ 중소소매상업 고도화사업, 특정상업시설 정비사업, 민간중심시가지 상업활성화사업, 중심시가지특례통역안내사 육성사업과 그 밖의 경제활력 향상을 위한 사업과 조치에 관한 사항		
인정과 연계된 특별조치에 관련된 사업	•공원에서 이벤트 개최 •민간활력에 의한 공원매력향상(민간아이디어모집) •다카쓰키 우타마키 스테이션 개최(집객이벤트) •다카쓰키 산업페스타 개최 •다카쓰키 상공회의소 70주년기념사업 개최 •신문화시설을 활용한 시민교류사업 •다카쓰키 활성화합숙회 개최 •상점가 이벤트 개최 •중심시가지 지도작성 •고향맛집을 활용한 매력발신 •특산품 개발사업 •중심시가지활성화협회 운영지원사업 •각종이벤트와 상업과 연동활동 •캐릭터를 활용한 동네매력 발신	중심시가지활성화 소프트사업
	•민간사업자에 의한 복합시설정비사업 •숙박시설(호텔 등)의 유치·정비사업	지역시가지중심 상업활성화 지원사업(중심시가지 재흥전략사업) 중 선도실증사업
인정과 연계된 중점적 지원조치에 관련한 사업	•에어리어 메니지먼트 기능강화	중심시가지상업활성화 진단·서포트사업
기타 지원조치에 관련한 사업	•중심시가지 마을걷기 사업 (소규모상점 체험교실 등 연결)	지방창생추진교부금
국가의 지원 없는 사업	•빈점포 리노베이션사업 •상점가의 유흥지 활용(아쿠타가와(芥川)상점가) •텐진(天神)축제 개최 •히노데초(日之出町) 토요시장 개최 •다카쓰키대학 뮤즈캠퍼스축제 개최 •지역자원 활용한 집객사업(백화점) •공원에서 시민주최 프로그램과 이벤트 전개 •상점가와 백화점의 연계에 의한 집객사업	

국가의 지원 없는 사업	• 중심시가지 이벤트정보 발신사업 • 상인과 음악그룹 연계사업 • 빈점포 등 정보재고 은행사업 • 시민festa 다카쓰키 축제개최 • 다카쓰키 아트박람회개최 • 다카쓰키 재즈스트리트 개최 • 다카쓰키 바(bar) 개최 • 이동곤란자 외출지원 • 정주촉진 프로모션 • 자원봉사활동 활성화	
	• 숙박시설의 유치 정비사업	다카쓰키시 호텔·여관 입지촉진제도
	• 매력 있는 점포의 출점 지원	다카쓰키시 지역상업활성화 창업·점포지원사업
	• 다카쓰키 창업연수 개최	오사카부 소규모사업지역활성화사업
■앞에서 든 사업과 일체적으로 추진하는 사업에 관한 사항		
인정과 연계된 특별조치에 관련된 사업	•관광기반 정비·서비스 충실	중심시가지활성화 소프트사업
	• 중심시가지 보행자 우선 교통체계연구	사회자본정비종합교부금 도시재 생정비계획사업(다카마쓰역 주변 지구 제3기)
국가의 지원 없는 사업	• 아마이유적공원 접근성 강화 • 중심시가지 차량유입 억제 • 노인(70세 이상)에게 시영버스 무료 승차증 배포	

주: 구체적 항목분류는 ‘중심시가지활성화를 도모하기 위한 기본적 방침’에서 정한 분류

자료 : 다카쓰키시(高槻市). 2017.6.23. ‘다카쓰키시 중심시가지활성화 기본계획 (高槻市中心市街地活性化基本計画)’.

내각총리대신 인정 : 85~113.

내각관방 내각부 종합사이트, http://www.city.takatsuki.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/79/chukatsu_4-8.pdf (2017.8.31. 접속)

2) 근린생활 도시재생관련 계획과 사업유형

(1) 도시재생제도에서 규정하는 사업종류와 내용

근린생활 도시재생사업은 일본의 ‘도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)’에 따라 지자체가 수립하는 ‘도시재생정비계획(都市再生整備計画, 법 제46조)’이 그 비교대상이 되는데,¹⁰⁾ 다양한 시가지를 대상으로 필요한 내용을 정하도록 하고 있다.

10) 일본의 도시재생은 크게 거점도시의 중심시가지(시행령으로 지정)를 대상으로 하는 민간활력을 중심으로 도시재생을 추진하는 ‘도시재생긴급정비지역(특정도시재생긴급정비지역 포함)’과 전국 도시를 대상으로 하는 관민의 공공공익시설 정비 등을 추진하는 ‘도시재생정비계획’의 두 가지로 대별됨. 우리나라의 근린생활 도시재생은 주로 후자에 해당하므로 여기서는 ‘도시재생정비계획’만 다루도록 함.

지자체가 수립하는 ‘도시재생정비계획’의 내용은 상대적으로 기반시설과 도시개발 사업 등과 같이 점적, 선적, 면적 도시정비를 실시하도록 되어 있지만 물적 기반정비에 한정하고 있다.

2014년도에 같은 법 제81조~제107조에 ‘입지적정화계획(立地適正化計画)’이 신규로 도입되면서 공공공익시설에 대한 계획지침이 세분되고 지원이 대폭 보강되었다. 국토교통성의 ‘사회자본정비종합교부금(社會資本整備総合交付金)’에서 정한 재정지원 대상 항목에서는 공공공익시설에 대한 지원이 구체화되고 확대되는 모습을 보인다.

표 4-7 | 도시재생정비계획의 수립내용

(법제46조)도시재생정비계획에는 다음1호에서 5호까지 든 사항을 기재하고 제6호는 기재하도록 노력한다.
1. 도시재생정비계획 구역과 면적
2. 앞의 구역 내에서 도시재생에 필요한 다음사항
가. 공공공익시설 정비에 관한 사항
나. 시가지재개발사업
다. 방재가구정비사업
라. 토지구획정리사업
마. 주택시설정비에 관한 사업
바. 기타 국토교통성령(시행규칙)에서 정하는 사업
※ (시행규칙 제9조) 대도시지역에 있어서 주택과 주택지공급촉진에 관한 특별조치법에 의한 주택가구정비사업 등 국토교통성대신이 정하는 사업
3. 앞 호의 사업과 일체로 하여 효과를 증대시킬 필요가 있는 사업 또는 사업에 관한 사항
4. 앞 2호 사업에 의해 공공공익시설의 적절한 관리에 필요한 사항
5. 계획기간
6. 도시재생에 필요한 공공공익시설의 정비

자료: 일본 도시재생특별조치법 제46조

(2) 도시재생기본방침의 목표

도시재생기본방침(都市再生基本方針, 2016년 8월)에서 정한 도시재생의 의의는 국민 생활 향상과 경제 활성화이다. 이러한 도시재생의 의의를 달성하기 위한 목표로 ‘지역의 지혜를 결집한 중장기적인 도시구상전략의 공유’와 ‘다극 네트워크형 콤팩트

시티’, ‘경제활동을 지원하는 도시’, ‘안심하고 쾌적하게 생활할 수 있는 도시’, ‘지속가능한 경영이 가능한 도시’, ‘매력 있고 아름다운 도시’, ‘재해에 강한 도시’, ‘환경부하가 작은 자연과 공생하는 도시’를 제시하고 있다.

그동안의 중요한 지침변화내용을 보면, 일견 상호 간섭할 수 있는 대도시 경쟁력 강화와 지방 도시재생을 동시에 다루기 위해 둘로 나누어 서로 다른 목표와 정책을 추진하도록 제시하였고, 특히 ‘입지적정화계획’의 도입에 따라 해당 지침이 대폭 보강되었다.

다루는 영역을 보더라도 편리하고 효율적 도시공간구조, 도시경제, 도시생활환경, 경관, 자연환경, 재해안전, 보육, 의료, 복지 등 전통적인 도시기본계획에서 다루어 왔던 대부분의 분야가 포함되어 있다. 이를 위해 몇몇 중점적으로 추진해야할 시책을 제시하고 있지만, 통상적으로 도시기본계획을 작성할 때 제시하는 정책목표와 거의 동일한 내용이다.

표 4-8 | 도시재생 기본방침의 내용변경 과정

• ‘도시재생정비계획’ 작성에 관한 기본적 사항이 추가(2004년4월16일) • 대도시와 지방도시로 나누어 세부적인 방침을 제시(2011년2월4일) • 도카이대지진 이후 지진재해대책이 강화된 지침 대폭 추가(2011년10월7일) • 도쿄일극집중에 따른 지방인구감소가속화에 적극적으로 대응하기 위한 완화(mitigation)제도로써 ‘마을·사람·일자리창생법(2014)’ 제정에 맞추어 제도 목표에 ‘누구나 안심하고 출산 육아’할 수 있도록 하는 내용을 보강하고, 동시에 ‘적응(adaptation)’ 제도¹¹⁾로서 ‘입지적정화계획’(도시재생에 관한 특별조치법 제81조~제107조) 도입에 따른 해당지침 대폭 보강과 신설(2014년8월1일)
--

자료 : 내각부 지방창생추진사무국. 도시재생기본방침에 대한 해당년도의 일부변경 내역을 요약
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/kanrenhourei_kakugikettei.html
 (2017.8.20. 접속)

11) 인구감소를 해결하기 위한 적응(adaptation)제도는 2014년에 들어와 많이 만들어졌는데, 빈집대책으로는 빈집 등 대책추진에 관한 특별조치법(家等対策の推進に関する特別措置法, 2015) 제정, 콤팩트시티와 네트워크화를 위한 도시재생특별조치법 내에 ‘입지적정화계획’(2014) 제도 추가, 그리고 총무성이 행정계획으로 만들어 지자체에 통보한 ‘공공시설 등 종합관리계획’(公共施設等総合管理計画, 2014)을 들 수 있음.

표 4-9 | 도시재생 기본방침에서 제시한 정비방향과 시책

주요시책	내용
도시 컴팩트화 추진	입지적정화계획 등
산업경쟁력을 향상시키는 환경정비	도시잠재력, 지역자원을 활용한 산업육성, 도심부와 역주변 고도화, 공항·도로·항만정비·지하공간정비와 주차장 정비지침 작성, 교통체증 해소, 수준 높은 생활 환경 조성, 벤처 입지 지원, 정보통신기술 활용 산업기반 구축 등
수준 높은 생활을 확보하기 위한 여러 기능 정비	여러 계층이 살기 좋은 양질의 주택·교육·의료·복지·상업·보육·문화·레크리에이션의 여러 기능을 적절하게 배치, 자유통로·역 앞 광장 정비 등 교통네트워크, 녹지보존, 안전한 물 관리, 기존스톡 유효활용, 배리어프리 등
의료·복지서비스 정확한 제공	노인인구를 위한 의료·요양·건강서비스 네트워크화, 의료·요양비용 저감 마을 만들기 추진
급격한 노령화가 진행되는 뉴타운 재생	노령화가 진행된 뉴타운지역에서 의료복지서비스 공급 등
어린이를 키우기 편한 환경정비	역과 이용 편리한 장소에 어린이집 등 설치 등으로 대기 아동 해소, 종합적 보육환경 제공, 직주근접과 보육편리한 중심부 거주 추진, 양질의 가족형 임대주택 공급 촉진
범죄가 일어나기 어려운 마을만들기 추진	범죄가 일어나기 어려운 마을만들기, 보행안전공간 만들기
매력있는 마을만들기 추진	관광활성화에도 도움 되는 문화·역사·경관·창조활동 공간·붐비는 가로·도시공원 녹지 등의 정비 추진으로 매력있는 마을만들기
재해에 강한 마을만들기 추진	해안안전시설·피난장소 등 방재인프라 정비, 구조물 건물의 내진화, 노후화한 오피스·아파트 갱신, 지하시설 방재 향상, 종합적 침수대책, 기동적 의료서비스 구축과 재해거점병원 기능 충실, 대규모 재난시 귀가 곤란자를 위한 체재자 안전 확보 추진, 자립·분산적 재생에너지원 확보, 재해시 기능 유지 필요한 공공시설의 방재성능강화, 비상시 통신수단 확보 등
환경부하 저감과 자연과의 공생	저탄소 사회실현을 위한 컴팩트시티, 노후건물의 저탄소형 건물재건축, 대중교통 이용과 보행환경 정비, 재생에너지 활용, 전기자동차 보급
안정적인 민간도시개발추진을 위한 파인런스 환경정비 등	장기 저리 자금의 안정적 확보, 인프라 정비에서의 PPP(공민연계) 수법 적극 활용(J-Reit ¹²) 등 부동산투자시장 활성화, 미들 리스크 자금 공적 관여, 투자촉진을 위한 규제개혁, 세제 전환, 부동산증권화수법 정비 등 민간투자촉진
정보통신기술 활용 촉진 등을 통한 도시기능 고도화	업무과정 개선으로 생산비용 저감 실현

자료: 내각부. 도시재생기본방침(2002년 7월 각의결정, 2016년 8월) : 6~13.

(3) 재정지원제도에서 보는 지원항목

앞에서 본 법령에서 제시하는 계획내용은 기존의 도시재생정비계획사업의 대상항목은 주로 기반시설과 도시개발사업, 도시재개발사업과 같은 전통적인 국토교통성의 담당 사업을 대상으로 하고 있다.

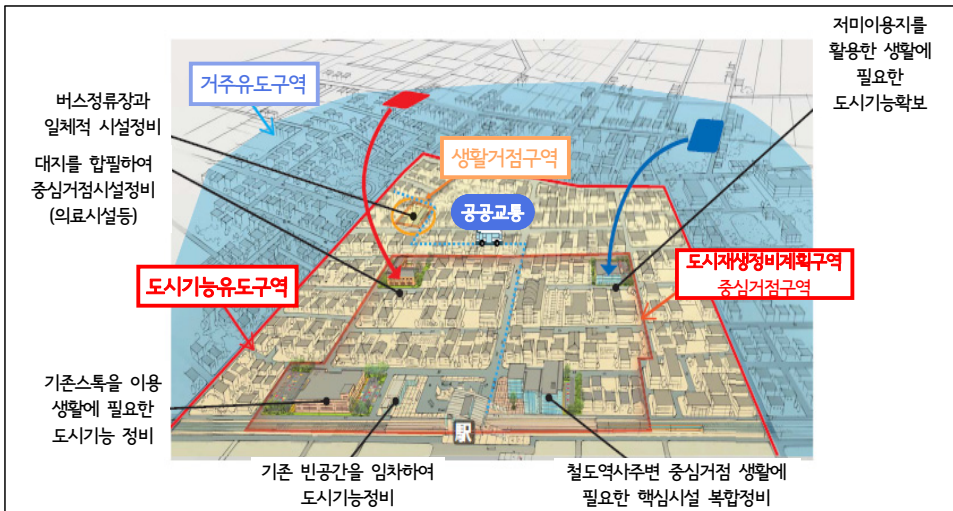
12) 일본부동산투자법인(Japan Real Estate investment Trust)으로 주로 안정적 자산에 투자, 투자증권발행
 자료: 일본투자신탁협회 홈페이지 <https://www.toushin.or.jp/reit/about/what/> (2017.8.30. 접속)

사회자본정비종합교부금 내의 도시재생정비계획 사업서는 기초지자체의 제안사업과 사회복지사업 등과 같이 다른 부처의 담당사업까지 지원 대상을 확대하였다.

2014년에 도입된 ‘입지적정화계획’에 따라 실시되는 도시기능입지지원사업과 도시재구축전략사업을 2017년에 도시재생정비계획사업 지원대상으로 추가하였다.¹³⁾ 도시재구축전략사업이란 도시기능유도구역 안에서 의료, 사회복지, 교육문화, 의료, 지역교류센터 등에 대해 토지임차비와 건축물정비비에 대해 교부증액을 지원(교부율 40% → 50%)하는 사업을 말한다.

그리고 도시재생정비계획사업 교부금 항목에서 지자체가 정비계획 내에서 목표달성을 위해 별도로 제안한 사업을 ‘지역창조지원사업(地域創造支援事業)’ 등 항목으로 설정하여 지원하고 있다.

그림 4-2 | 도시재구축전략사업의 인구밀도 유지형 도시재생 이미지



자료 : 국토교통성, 2016. 4. 도시기능입지지원사업과 도시재구축전략사업(都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業). 그림 부분 인용.

13) 국토교통성, 2017.6. 도시기능입지지원사업과 도시재구축전략사업(都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業) <http://www.mlit.go.jp/common/001189648.pdf> (2017.8.26. 접속)
국토교통성, 2014.8. 건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인(健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン) <http://www.mlit.go.jp/common/001049464.pdf> (2017.8.26. 접속)

표 4-10 | 도시재생정비계획 중 도시재구축전략사업 교부대상

인구 밀도 유지형	고령사회 대응형
• 중심거점 유도시설 : 의료시설, 사회복지시설, 교육문화시설, 육아지원시설 • 연계생활 거점구역: 의료시설, 지역교류센터, 사회복지시설 • 생활거점 유도시설: 의료시설, 지역교류센터 ※ 민간사업자가 간접교부사업으로 실시하는 경우는 교부대상사업의 범위가 일부 한정	• 노인교류거점 유도시설(노인인구밀도 40인/ha 이상일 때 등) : 노인교류거점유도시설은 상호교류와 건강증진, 삶의 보람 있는 활동을 목적으로 하는 노인이 교류하는 시설
• 교부금 한도액 : 필요한 사업비의 약 50% 개소 당 21억엔 이내(단, 타 부처의 보조제도가 아닐 것 등)	• 필요한 사업비의 약 40%, 개소당 21억 엔 이내(단, 타 부처의 보조제도가 아닐 것 등)

자료 : 국토교통성 홈페이지. 도시재생정비계획사업(都市再生整備計画事業)

http://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000029.html (2017.8.30. 접속)

표 4-11 | 도시재생정비계획사업의 교부대상(도시재구축전략사업항목 제외)

교부대상사업	대상시설 등	교부액
제안 사업	사업활용조사	1개소당 21억엔 이내 (단, 주차장, 지역교류센터, 관광교류센터, 마을일으키기센터, 육아세대활동지원센터, 복합교통센터 제외)
	마을만들기 활동추진사업	
	지역창조지원사업	
기간 사업	도로	시장촌 도로, 시가 관리하는 국도 등
	공원	사업비 2/3 이내
	고도보존 · 녹지보존사업	소요비용
	하천	소요비용
	하수도	소요비용
	주차장유효이용시스템	소요비용 1/4
	지역생활기반시설	녹지, 광장, 주차장, 자전거주차장, 화물공동집배시설, 공개공지(육내포함), 정보판, 지역방재시설, 인공지반 등
	고수준 공간형성시설	녹화시설, 전선지하화시설, 전주전선시설, 지역냉난방시설, 보행지원시설, 장애우 유도시설
	고차원 도시시설	지역교류센터, 관광교류센터, 마을방문센터, 육아세대활동지원센터, 복합교통센터

교부대상사업		대상시설 등	교부액
기간 사업	기존건조물 활용사업	지역생활기반시설, 고수준공간형성시설, 고차원도시시설, 중심거점유도시설, 연계생활거점유도시설, 생활거점유도시설, 노인교류거점유도시설	소요비용
	토지구획정리사업	※토지구획정리법(1953)	
	시가지재개발사업	※도시재개발법(1968)	
	주택가구정비사업	※대도시지역에서 주택과 주택지공급촉진에 관한 특별조치법(1975)	
	베리어프리 환경정비 촉진사업	※노인, 장애인 등 이동의 원활화 촉진에 관한 법률(2006)	
	우량건축물정비사업	※국토교통성 우량건축물정비사업제도 요강(1994)에 근거한 임의 재개발지원사업	
	주택시가지종합정비사업	※국토교통성 주택시가지종합정비사업제도 요강(2004)에서의 주택시가지정비사업	
	가로환경정비사업	※국토교통성 가로환경정비사업제도 요강(1993)에 근거한 주택시가지정비사업	
	주택지구개량사업	※주택지구개량법(1959)	
	도심공동주택공급사업	※대도시지역에서 주택과 주택지공급촉진에 관한 특별조치법(1975)	
	공영주택 등 정비	※지역에서 다양한 수요에 따른 공적임대주택 등 정비에 관한 특별조치법(2005)	
	도시재생주택 등 정비	※주택시가지종합정비사업 실시에 따라 주택상실자를 위한 종전거주자주택공급	
	방재가구정비사업	※밀집시가지에서 방재가구의 정비촉진에 관한 법률(1997)	

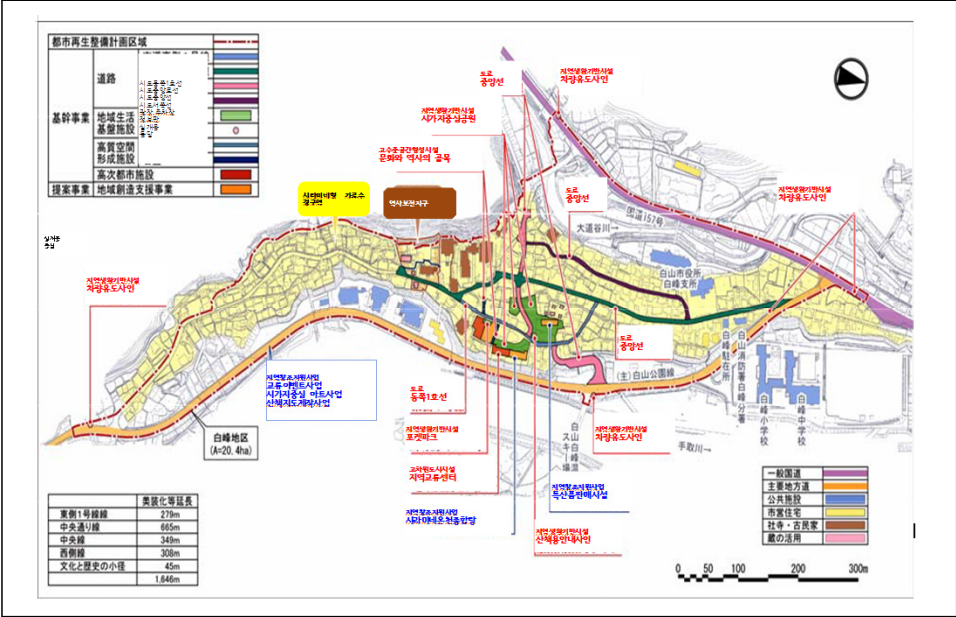
자료: 국토교통성. 2017. 사회자본정비종합교부금 교부요강 부속 제2편 교부대상사업요건 : 118~132. 내용 요약과 일부내용 추가.

(4) 지자체에서 작성하는 도시재생정비계획의 사업영역

국토교통성의 종합교부금 교부대상으로 제시한 사업(기간사업-관련사업-효과촉진사업)과 지자체 제안사업(지역창조지원사업)의 종류에 대한 구체적인 내용은 <표 4-11>, <표 4-12>와 같다.

주제로 보면 중심시가지, 노인복지, 관광, 베리어프리, 산촌, 방재, 친환경, 공공교통 등 거의 모든 영역에 대한 계획이 가능하다. 특히 제안사업으로 만들어진 지역창조지원사업은 비록 도시재생정비계획 속에 담겨서 교부금 교부와 관련하여 국토교통성과 협의하도록 되어 있지만, 이것을 활용하면 사업항목에 제약이 없다고 할 수 있다.

그림 4-3 | 온천과 전통가로, 지역커뮤니티를 살린 정겨운 도시재생사례
(이시가와현 하쿠산시(白山市) 시라미네지구(白峰地区), 2007~2009)



자료 : 국토교통성 도시지역정비국, 2010.3. 도시재생정비계획을 활용한 마을만들기 사례집(都市再生整備計画を活用したまちづくり事例集) : 33.
http://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000029.html (2017.8.30. 접속)

표 4-12 | 지자체가 작성한 도시재생정비계획 사례 유형

유형	대상사례	세부지원항목 사업
중심시가지 재생	상점 집약화와 시가지중심 거주 추진/헛카이도 가미가와초(上川町) 중심시가지 (2004~2008)	- 토지구획정리사업(관련사업) - 공영주택정비사업(관련사업)·도로(기간사업) - 버스정류소, 주차장, 녹지정비(지역생활기반시설-기간사업) - 포켓공간(고수준 공간형성시설-기간사업) - 음식교류관(기존건조물활용사업-기간사업) - 물판부분(지역창조지원사업-제한사업) - 워크숍(마을만들기활동추진사업-제한사업)
대규모 미이용지를 활용	대규모 공장 이전 적지에 통합초등학교 정비를 핵으로 한 중심시가지 활기 재생/히로시마현 후쿠시(府中市) 후쿠지구(2004~2008)	- 도로(기간사업)·주차장, 다목적광장, 공민관 내진 개수사업(지역생활기반시설-기간사업) - 고품질포장(고수준공간형성시설-기간사업) - 지역교류센터(기존건조물활용사업-기간사업) - 통합초등학교(지역창조지원사업-제한, 관련사업) - 주민센터 보행지원시설 정비·엘리베이터(지역창조지원사업-제한사업) - 가로환경정비사업(관련사업)

유형	대상사례	세부지원항목 사업
면적개발과 일체적으로 새로운 마을만들기	신흥주택지에서 주민과 하나가 되어 수준 높은 생활공간 만들기/이와테현 야하바초(矢巾町) 야하바역(矢幅駅) 서부지구(2004~2008)	• 토지구획정리사업(관련사업), 도로(기간사업) • 역 서쪽출구 주륜장(지역생활기반시설-기간사업) • 역 서쪽 광장, 전선류 지중화, 조명, 스트리트 퍼니처 등(고수준공간 형성시설-기간사업) • 교량위 역사(지역창조지원사업-제안사업) • 지역교류센터, 자유통로, 엘리베이터 등(고차도시시설-기간사업) • 마을만들기 가이드라인 작성(마을만들기 활동추진사업-제안사업)
지역커뮤니티 거점만들기	시민활동을 촉진하는 중심적 생애학습센터 정비/오사카부 다이토시(大東市) 스미노도역(住道駅) 주변지구 (2004~2008)	• 지역교류센터정비사업(고차원도시시설-기간사업) • 공공시설 등 관리운영 조사사업(사업활용조사-제안사업) • 주택시까지 종합정비사업(관련사업)
노인복지와 육아지원	노인과 아동이 다세대교류를 통한 정겨움 창출/아이치현 안조시(安城市) 안조사쿠라이역(安城桜井駅) 주변지구 (2004~2008)	• 지역교류센터(고차원도시시설-기간사업) • 노인복지센터, 육아지원센터, 보육원, 신체장애자 데이서비스센터, 복합복지시설, 신설 초등학교 관련 사업(지역창조지원사업-제안사업) • 토지구획정리사업([특별회계]), 가로사업, 도로사업, 공영주택정비, 신설 초등학교 정비(관련사업) • 마을만들기 위원회 운영, 전문가 파견(마을만들기 활동추진사업-제안사업)
관광교류를 확대	온천과 전통 가로, 지역커뮤니티를 활용한 정겨움 재생/이시가와현 하쿠산시(白山市) 시라미네지구(白峰地区) (2007~2009)	• 도로(기간사업) • 시가지중심 공원, 사인, 주차장, 포켓파크(지역생활기반시설-기간사업) • 문화와 역사의 골목(고수준공간형성시설-기간사업) • 지역교류센터(고차원도시시설-기간사업) • 온천 자원 활용 거점시설 정비(온천종합탕), 지역브랜드거점시설 정비(특산품판매시설), 산책지도 작성등(지역창조지원사업-제안사업)

주 : 그밖에 베리어프리가 정비된 마을만들기, 산촌 등 과소지역 삶 지키기, 안심하고 사는 방재마을만들기, 공공교통에 의한 주민의 이동 확보, 환경에 영향적인 마을만들기, 자연재해로부터 부흥 등 각 유형의 사업내용을 실시
 자료 : 국토교통성 도시지역정비국. 2010.3. 도시재생정비계획을 활용한 마을만들기 사례집(都市再生整備計画を活用したまちづくり実例集, <http://www.mlit.go.jp/common/000111136.pdf>. (2017.9.14. 접속)에서 내용 요약.

3) 지역재생제도

(1) 지역재생계획과 기본방침 등에서 제시하는 계획요소

지역재생제도는 지역재생법(地域再生法, 2005년 신설)에 따라 지역자원 잠재력을 활용하여 취업기회와 경제기반, 생활환경을 정비하는 종합적 사업추진제도이다.¹⁴⁾

14) 지역재생법은 지역활력 향상과 지속적 발전을 위해 지역의 창의를 살리면서 윤택하고 넉넉한 생활환경을

특히, 도쿄일극집중이 지방인구 감소를 가속시키는 문제를 초래하자 지방경쟁력을 강화하기 위한 종합전략을 제시하도록 하는 ‘마을·사람·일자리창생법’을 2014년에 제정하였다. 국가적인 정책으로 ‘마을·사람·일자리창생종합전략을 수립하도록 하였고 지역재생은 여기서 제시된 내용을 추가하였다.

지자체별로 수립하는 지역재생계획에는 지역에 있어서 취업기회 창출, 경제기반강화 또는 생활환경정비에 기여하는 사업들로서 바람직하다고 평가된 신규 사업을 지속적으로 추가하였다(지역재생법 제5조 제4항 제5호~제8호). 2015년도 법령 개정시 새로 추가된 사업은 다음의 표에서 보듯이 ‘특정업무시설정비계획(제5호)’, ‘지역재생토지이용계획(제6호)’, ‘자가용유상여객운송자제도(제7호)’, ‘생애활악마을형성사업계획(제8호)’ 제도 등이다.

그 외에도 다른 법의 관련계획에서 설정한 사업도 중복적으로 담아 종합적으로 계획하도록 하고 있다. (법 제5조 제4항 각호) 구조개혁특별구역계획과 중심시가지활성화기본계획, 지역경제 견인사업 촉진기본계획 중 지역취업기회창출·경제기반강화·생활환경정비사항(각 제10호, 제11호, 제12호)등이 포함되었다.

표 4-13 | 지역재생계획 수립내용

(지역재생계획의 인정) 제5조② 지역재생계획에는 다음 사항을 기재한다. 1. 지역재생계획구역 2. 지역재생을 위해 실시하는 사업에 관한 사항 3. 계획기간 ③ 그밖에 다음과 같은 사항을 기재하도록 노력한다. 1. 지역재생계획의 목표 2. 기타 내각부령에서 정한 사항 ④ 제2항제2호에서 든 사항에는 다음과 같은 사항을 기재할 수 있다. 1. 마을·사람·일자리창생법 제9조제1항규정에 의해 수립된 마을·사람·일자리창생종합전략의 내용 중 다음 사항에서 지방공공단체,사업자,연구기관,기타주체가 연계시행할 사항 등 가. 지역에서 취업기회창출, 경제기반강화 또는 생활환경정비에 이바지하는 다음 사업(2016년2월 법령개정 추가) (1) 결혼, 출산, 육아에 대한 희망을 가질 수 있도록 하는 사회환경정비에 이바지하는 사업 (2) 이주와 정주촉진에 이바지하는 사업 (3) 지역사회를 담당할 인재육성과 확보에 이바지하는 사업

창조하고, 지역주민이 애착심을 가질 수 있는 지역사회실현하며, 이를 위해 지역의 인문자연자산과 다양한 인재의 창조력을 최대한 활용하여 매력있는 취업기회창출과 경제기반강화, 쾌적하고 매력 있는 생활환경을 종합적으로 정비하는 제도(지역재생법 제2조 기본이념).

(4) 관광의 진흥, 농림수산업의 진흥 기타 산업진흥에 이바지하는 사업 (5) 이외에 지방공공단체가 지역재생을 위해 정책과제의 해결에 이바지하는 사업 나. 지역에서 취업기회의 창출, 경제기반강화 또는 생활환경정비를 위한 기반이 되는 시설정비에 관한 사업으로 다음에 든 것 (1) 도로, 농도, 임도로 시행령에서 정한 것 둘 이상을 종합적으로 정비하는 사업 (2) 하수도, 취락배수시설, 정화조로서 시행령에서 정한 것 둘 이상을 종합적으로 정비하는 사업 (3) 항만시설과 어항시설로서 시행령에서 정하는 것을 종합적으로 정비하는 사업 2. 앞에선 항목 중에 지방자치단체가 법인으로 부터 기부를 받아(해당사업실시에 필요한 경비를 채우는 것이 확실한 것) 그 실시상황에 관한 지표를 설정하는 것과 기타 방법으로 효율적이고 효과적으로 실시하는 것에 관한 사항 3. 지역에서 고용기회창출 기타 지역재생에 이바지하는 경제적사회적 효과를 미치는 것으로서 내각부령으로 정하는 사업을 실시하는데 필요한 자금을 빌려주는 사업(지역재생지원 대부사업)으로 은행 등에서 실시하는 것에 관한 사항 4. 지역에서 특정정책과제해결에 이바지하는 다음에 든 사업(특정지역 재생사업이라함) 가. 지역주민 교통수단확보를 위해 실시하는 사업 등으로 금융기관으로부터 해당사업에 필요한 자금을 대부받는 것 나. 지역주민생활 편리성향상에 이바지하는 시설 등 정비 또는 복지서비스 등의 제공에 관한 사업으로서 내각부령에서 정한 것으로 지방공공단체, 지역재생추진법인, 주식회사 등이 실시하는 것 다. 미이용 공공시설 또는 공용시설의 제거를 통해 지역주민 생활환경개선을 꾀하는 사업 5. 지방활력향상지역(산업과 인구가 과도하게 집중된 집중지역-수도권 근교정비지대, 근기권 기성도시구역, 수도권·근기권·중부권의 근교정비지대 정비를 위한 재정상 특별조치지역에 관한 법률에서 규정한 지역 이외의 지역 등)에서 본점, 주요 사무소, 취업기회 창출, 기반시설강화에 이바지하는 것으로 내각부령에서 정하는 업무시설(공장 제외)을 정비하는 사업(지역활력향상지역 특정업무시설정비계획) 작성(2015년3월 법령개정 추가) 6. 취락생활권(시가화구역 제외)에서 지역주민생활과 산업진흥의 거점(이하 지역재생거점)형성과 농업용지의 보전과 농업상 효율적이고 종합적인 이용을 꾀하는 사업으로 취업기회창출, 경제기반강화, 생활환경정비에 이바지하는 사업 7. 앞의 사업과 일체적으로 실시하는 사업으로 지속적 공공교통망형성, 화물유통확보에 이바지하는 자가용유상여객운송자가 수행하는 것에 대한 사항 8. 생애활약 마을형성지역(생애걸쳐 지낼 중장년거주유도지역)에서 중장년층의 취업, 생애에 걸친 학습활동참가, 사회활동참가추진, 노력계층에 맞는 생활환경정비에 대한 사항 9. 지역에 있어서 농림수산업의 진흥에 이바지하는 시행령에서 정하는 시설(지역농림수산업진흥시설)을 정비하는 사업에 관한 사항 10. 구조개혁특별구역법에 의한 구조개혁특별구역계획으로 작성한 것으로 지역에서 취업기회창출, 경제기반강화 또는 생활환경정비에 이바지하는 사항 11. 중심시가지활성화에 관한 법률에 의한 중심시가지활성화기본계획으로 작성한 것으로 취업기회창출, 경제기반강화 또는 생활환경정비에 이바지하는 사항 12. 지역경제건인사업 촉진에 의한 지역성장발전의 기반강화에 관한 법률에 의한 지역경제건인사업촉진 기본계획에서 정한 지역취업기회 창출과 경제기반강화에 이바지하는 사항 등

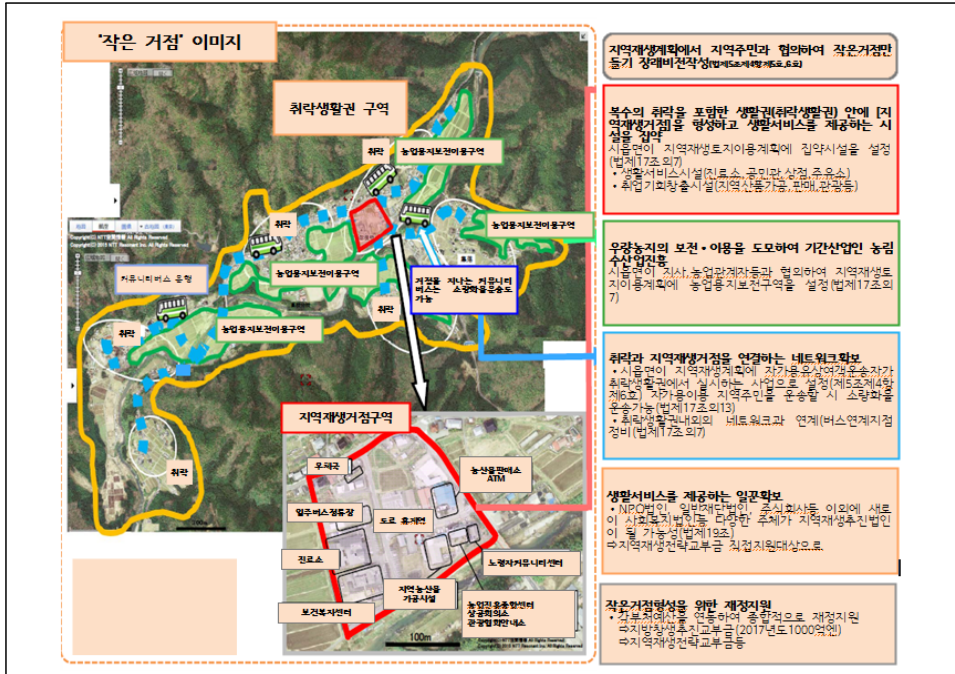
자료: 일본 지역재생법 제5조

그 중에서 지역재생거점 육성사업을 추진하기 위한 ‘지역재생 토지이용계획(법 제17조의7)’에서 다루고 있는 계획내용의 항목사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 지역재생거점형성과 농업용지 등 보전과 효율적 이용에 관한 기본방침
- ‘지역재생거점구역’은 취락복지시설 등(교육문화, 의료, 복지, 상업, 기타 공동복지 편리시설, 농림수산진흥시설, 기타 취업창출시설)의 ‘정비유도시설’을 지원하는 구역

- ‘농업용지 등 보전이용구역’은 농지의 보전과 효율적 이용구역
- 지역공공교통망 등
- 이를 위한 각종특례(농지전용특례, 농업용지구역 변경특례, 개발허가특례 등)

그림 4-4 | 작은 거점(지역재생거점) 조성사업 이미지



자료: 내각관방 내각부 종합홈페이지, 지역재생법 일부개정된 법률(안)의 개요: 작은 거점(コンパクト리지) 형성(地域再生法の一部を改正する法律案の概要:「小さな拠点(コンパクトビレッジ)」形成), <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-03-24-tiikisaiseihou.pdf> (2017.9.9. 접속)

(2) 교부금에서 규정된 교부대상사업

지역재생전략교부금 교부요강에서 교부대상은 지역재생계획 책정사업과 지역재생전
략사업에 교부하도록 하였다. 15)

15) 지역재생전략교부금은 기존 각 부처의 보조금제도의 대상사업과 같이 실시할 경우 효과를 발휘할 수 있는
사업을 대상으로 지원(내각부 지방창생추진사무국, 지역재생전략교부금 교부요강 제3조제2호)하는 상승효
과를 노리는 성격이 강함.

지역재생전략사업은 지역재생계획에서 인정받은 사업을 대상으로 하고 있어 교부금 지원요강에서 특별히 더 규정하는 사업은 없다.

교부액은 지역재생계획책정사업에는 필요경비의 1/2, 최대 1000만엔(요강 제5조1항)이고, 지역재생계획에서 인정받은 지방공공단체가 추진하는 사업에 대하여 1/2을 지원토록 하고 있다(요강 제5조2, 3항).

(3) 지방창생추진교부금제도요강(2016년 4월 신설)¹⁶⁾

마을·사람·일자리창생법이 신설되고 나서 지방관 마을·사람·일자리창생 종합전략에서 정해진 선도적 사업을 담은 지역재생계획에 근거한 사업을 실시할 경우 덧붙여서 지원하는 교부금을 말한다. (지역재생법 제5조제4항) 지방창생추진교부금(地方創生推進交付金)은 비공공사업에 대한 지원예산항목인 ‘지방창생추진교부금’과 공공사업에 대한 예산항목인 ‘지방창생정비추진교부금’으로 나뉜다.¹⁷⁾

표 4-14 | 지방창생추진교부금제도요강 교부대상사업

제6 교부대상사업(2017년도 1000억엔)
1. 법제5조제4항제1호 가에서 규정한 사업
(1) 결혼, 출산, 육아에 대한 희망을 가질 수 있도록 하는 사회환경정비에 이바지하는 사업
(2) 이주와 정주촉진에 이바지하는 사업
(3) 지역사회를 담당할 인재육성과 확보에 이바지하는 사업
(4) 관광의 진흥, 농림수산업의 진흥 기타 산업진흥에 이바지하는 사업
(5) 이외 지방공공단체가 지역재생을 꾀하기 위해 대응할 필요가 있는 정책과제 해결에 기여하는 사업
2. 법제5조제4항제1호 나에서든 도로, 오수처리시설, 항만정비사업에 대해서는 총액배분계획을 작성하고 해당 관계행정기관에 이관(각 농림수산대신, 국토교통대신, 환경대신은 담당창구일원화와 신청양식통일)
(1) 도로, 농도, 임도 등(지방창생 도로 정비 추진 교부금) : 시정촌도로, 광역농도, 임도
(2) 하수도, 취락배수시설, 정화조(지방창생 오수처리시설 정비 추진 교부금) : 공공하수도, 취락배수시설(농촌취락, 어촌취락에 한정), 정화조
(3) 항만시설과 어항시설(지방창생 항만정비 추진 교부금) : 지방항만의 항만시설과 제1종 어항, 제2종 어항의 어항시설

자료: 내각관방 내각부 종합홈페이지. 지방창생추진교부금요강

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/160420_chiiki-kouhuyoukou.pdf.
(2017.9.1. 접속)

16) 신설시 명칭은 ‘지역재생기반강화교부금’이었다가 2016년 현재의 명칭이 됨. 내각부에서 별도로 확보하여 각 부처에 이체하는 예산으로 각 부처에서 복수의 유사시설을 같이 정비할 때 지원되는 교부금제도임.

17) 내각부 지방창생추진사무국. 2017.4 지방창생정비추진교부금의 활용에 맞춘 지역재생계획 작성 지침서(地方創生整備推進交付金の活用に向けた地域再生計画作成の手引き) : 1-4.

(4) 지자체에서 작성하는 지역재생계획의 내용항목

지역재생계획은 3년 또는 5년 단위의 사업단위로 필요에 따라 신청하고 있어 인정된 지역재생계획은 단편적인 사업형태로 이루어진다.

표 4-15 | 홋카이도 기타미시(北見市)의 지역재생계획 내용사례

항목	세부사업
제5장의 특례조치를 적용하는 사업	
기타사업	<고용 확대 메뉴> • 전략적 정보·그랜드디자인 활용 세미나 • 정보기술을 활용한 유통판매 세미나 • 지역식재 신상품개발 업그레이드 세미나 • 지역자원을 활용한 창업지원, 신분야 진출 세미나 • 실천메뉴 성과물 공개 세미나 <인재 육성 메뉴> • ICT 활용 인재 양성 세미나 • 디자인관련 기술학습 세미나 • 비즈니스 스킬 습득 세미나 • 지역자원을 활용한 상품개발 세미나 • 판매실천기술 취득 세미나 <취직촉진 메뉴> • 취직면접회 • 정보제공사업 <고용창출실천메뉴> • 지역특산품을 활용한 신상품과 레시피 개발사업 • 신상품 챌린지숍 실천사업
1. 지역재생기본방 침에 근거한 지원 조치 : 실천형 지 역고용창조사업	
2. 지원조치 없는 독자 대응	• 대학등 공동연구개발사업 : 신상품신기술신서비스개발지원(300만엔) • 연계구축지원사업 : 시내 중소기업의 신제품개발 등을 외부의 컨설턴트와 연계하여 사업화하는 목적(250만엔) • 기업입지촉진사업 : 시외에서 시내로 진출하는 식품가공과 정보관련산업에 대한 조성(2,800만엔) • 고향 텔레워크추진사업 : 위성사무소 정비로 텔레워크 수용체제를 강화(2700만엔) • 지역산품 고부가가치화사업 : 1차산업기반 강화와 식품가공분야 기업화 촉진, 상품개발, 기술지원 등 어드바이스와 전문가 소개 등(400만엔) • 기타미시 관광추진 프로젝트사업: 관광추진대사 강화, 지역정착형 관광상품만들기, 광역관광추진 등 관광유치 대책(3,100만엔) • 대설 국도광역관광추진사업 : 온천숙박과 대설 루트와 연결 관광자원화(228만엔) • 중소기업융자제도 : 거출액(264억엔) • 기타미 지역 생산 지역 소비 페스티벌 : 생산자와 소비자 상호 이해 구축과 지역에서 지역 산 농림수산물 이용 촉진(200만엔)

자료 : 내각관방 내각부 종합홈페이지, 기타미시, 사람·마을·자연이 조화된 활력창조 도전(ひと・まち・自然が調和した活力創造への挑戦)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/dai44nintei/plan/a001.pdf> (2017.9.9. 접속)

법령이나 기본방침에 따라 지역재생정비계획을 수립하지만, 법령이나 지침에 얽매지 않더라도 지역재생의 목표실현에 필요하다고 판단한 소프트한 독자적 시책도 모두 담고 있다.

4) 공간정비사업으로서 제도적 특징

(1) 경제기반형 재생과 관련된 중심시가지활성화 제도의 특징

첫째, 사업내용의 부처간 종합성 확보이다. 중심시가지 활성화계획은 인구유도를 위한 생활환경정비와 업무·상업활동 증진을 위한 경제기반 정비라는 종합적 계획내용을 담고 있고 내각부에서 범정부적으로 사업계획을 인정하는 과정을 거치게 된다.

둘째, 사업내용의 구체성과 실험적 시도이다. 안정적 산업이 아닌 새로이 대두되는 실험적인 ‘도시형 신산업’과 ‘도로 점용 특례’와 같은 ‘특정사업’에 대해서도 법령에서 구체화하고 있다. 여기서 도시형 신산업 사업이란 중심시가지에 제조·판매 통합형 시설, 임대사업장, 연구개발시설, 산학 연계 지원시설 등의 시설정비를 지원하는 사업부터 시작하여 현재는 중소기업의 연구개발사업에 필요한 민간자금 조달 시 보증료 감액 등의 금융지원 사업으로 전환되었다.

셋째, 필요사업항목과 특례의 독자신설이다. 기존의 연관법률에 의한 사업들을 활용하지만 중심시가지 공동주택공급사업, 대점포특례와 같이 특별히 필요하다고 판단된 사업기법을 해당 법령에 추가하고 재정지원에 포함하였다.

넷째, 지자체 단독사업의 실시이다. 법령에 규정되고 있거나 교부금을 받을 수 있는 사업이 아니더라도 필요한 사업은 지자체에서 스스로 계획에 포함시켜 추진한다.

(2) 근린생활 도시재생으로써 도시재생정비계획사업 제도의 특징

사업내용에서 부처내 종합성을 확보하였다. 근린재생은 국지적 과제여서 계획영역에서는 어느 정도 한계가 있으나, 국토교통성 내 거주지재생과 관련된 부서간의 관할

업무를 거의 모두 포함시켜 다루고 있다.

고수준 환경조성으로까지 사업항목을 확대하였다. 기존시가지에 거주유도를 위하여 고수준 공간형성시설, 고차원 도시시설, 기존건조물 활용사업과 같은 고수준의 환경개선사업에도 정부재정지원을 확대하였다.

사업항목을 타부처 사업으로 확장하였다. 인구감소 가속화에 대한 적응시책으로 도입한 ‘입지적정화계획(2014)’을 뒷받침하기 위해 다른 부처 관할사업인 사회, 의료, 복지, 교육, 보육 등의 정비에 대한 지원을 확대하였다.

지자체 제안사업에 대한 폭넓은 사업지원이 가능하다. 기초지자체가 제안하는 사업에 대해 ‘지역창조지원사업’을 만들어 교부금을 제공하였다.

(3) 지방중소도시 정비와 관련된 지역재생제도의 특징

범부처적인 영역을 통괄하는 사업범위를 가지고 있다. 지역재생제도도 지역재생에 대한 모든 영역을 다루고 있기 때문에 내각부가 총괄하고 총리대신이 계획안을 인정하고 있다.

재생기법(시책, 사업)의 지속적 강화와 구체화가 진행되고 있다. 인구감소 가속을 방지하기 위한 완화시책으로 지방 취약지역을 대상으로 하는 ‘지방창생추진교부금’, 중장년층의 장기거주환경조성을 위한 ‘생애 활약 마을 형성 사업(生涯活躍のまち形成事業)’ 등과 같은 새로운 시책을 추가 도입하였다. 생애 활약 마을 형성사업은 중고령자가 희망하는 지방도시에 이주하여 지역 주민들과 교류하면서 건강한 삶을 영위할 수 있는 마을을 형성하기 위한 사업이다.

지자체 독자 사업내용을 제시하고 있다. 법령이나 교부금지원항목에서 지원이 없는 것이라도 계획안에 담아 독자적으로 시행이 가능하다.

3. 우리나라 도시재생사업에의 시사점

1) 대상 공간에 맞는 구체적 사업항목(기법)을 종합적으로 제시

정비의 목적(생활환경정비와 경제기반조성)에 맞춘 사업을 중심시가지활성화제도와 지역재생제도처럼 처음부터 다른 법률의 사업내용을 모두 포함한다.

도시재생제도처럼 국토교통성 부내 사업만을 대상으로 하다가 ‘도시재구축전략사업’을 추가하여 타부처 관할인 사회·복지·문화·교육·보육 등 시설정비에 대한 지원확대를 시도하였다.

2) 공간단위에서 발생하는 도시문제를 다룰 수 있는 범위에 대한 유연성 확보

법령에 구체적으로 명시되어 있지 않더라도 지역에서 제안하는 사업에 대하여 필요하다면 도시재생정비계획사업의 ‘지역창조지원사업’ 항목처럼 교부금제도에서 유연하게 지원항목을 설정할 수 있다. 법령이나 국가보조금(교부금)의 대상사업이 아니더라도 지자체의 독자사업을 계획에 포함시켜 시행할 수 있다.

3) 사회경제여건에 대응하여 필요하다고 판단된 시책(사업)을 적정시점에 맞추어 추가

지역재생법에서는 기존에 사용한 사업기법과 항목 이외에 가속화하는 인구감소를 저지하기 위한 필요한 완화시책으로 ‘작은 거점(小さな拠点) 사업’ 등과 지방창생교부금(2014년)등을 추가하여 강화하였다.

동시에 인구감소 가속화에 대응한 적응대책인 ‘입지적정화계획(2014년)’ 제도 도입과 이를 뒷받침하는 사회자본정비종합교부금에서 도시재구축전략사업 등을 추가하였다. 일본에서 인구감소가 시작한 2008년도 이후 도쿄일극집중으로 지방도시의 인구감소가 가속화되고 있는 상황이 누적되자 2014년도에 이르러 ‘마을·사람·일자리창생종

합전략'을 수립하고 각 제도에 지방도시에서 완화시책과 적응시책들을 강화하고 있다. 인구감소가 아직 전국적 현상이 아닌 우리나라에서 강화된 적응시책과 선제적 완화시책을 미래의 어느 시점에서 적용하는 것이 바람직한지 논의가 필요하다.

5

CHAPTER

도시재생사업의 발전방안

1. 기본원칙 설정 | 121

2. 도시재생사업 발전방안 | 128

도시재생사업의 발전방안

제5장에서는 도시재생사업의 발전방안에 기여할 기본원칙을 제시하고 추구해야할 사업목표와 가치의 우선순위를 선택하기 위한 핵심이슈를 논의하였다. 또한 계획 수립 및 추진과정, 조직설치 및 운영, 사업추진 측면에서 발전방향을 제시하였고 장단기적인 시각에서 관련법률 개정방향에 대해서도 논의하였다.

1. 기본원칙 설정

1) 여건변화와 국가정책목표 수용

(1) 사회경제적 여건변화 수용

통계청의 과거 예측보다는 다소 늦어졌지만 2032년부터 전체적인 인구감소가 시작될 예정이며 이미 농어촌, 지방중소도시를 중심으로 인구감소와 고령화가 급격히 진행되고 있다. 2017년부터 65세 이상 인구비율이 전체 인구의 14% 이상인 고령사회에 진입하였고 2016년 대비 생산가능인구(15세-64세)가 줄어들기 시작하는 원년으로 기록¹⁾되는 등 중요한 전환기에 진입한 상태이다.

경제성장률이 지속적으로 하락하면서 이미 세계평균수준 이하로 낮아졌고 2020년대에는 2% 중반, 2030년대 1% 후반, 2040년대 1% 중반까지 떨어질 것이란 우려 섞인

1) 행정안전부. 2017. “17년 8월말 주민등록 인구수 5,175만 명”. 보도자료. 2017.9.4.

예측도 있다.²⁾

1, 2인 가구 비율의 증가속도도 주목할 만한 현상인데 1인 가구 비율이 2000년 15.5%에서 2015년 27.2%로 급증하였다. 노인가구의 증가뿐만 아니라 계층간 소득 양극화가 심화되면서 2015년을 기준으로 소득 상위 10%가 하위 10%의 71.8배인 1억 2천만 원의 소득을 올리는 것으로 집계되었다.³⁾

(2) 시대적 흐름과 장·단기적 요구사항을 재생대상 공간에 수용

2000년 이후 기성시가지의 정비 및 재생사업에 대한 사회·경제적 요구가 커지면서 「도시정비법」(2002년 12월), 「전통시장법」(2005년 1월), 「도시재정비법」(2005년 12월), 「도시재생법」(2013년 6월) 등의 관련법이 제정되었고, 「산업입지법」(2011년 8월)과 「항만법」(2013년 3월) 등이 개정되면서 재생 관련 내용이 포함되었다.

일본에서는 “지방소멸”이라는 용어로 극단적으로 표현되지만 지방의 축소도시 추세와 지속되는 수도권 집중현상⁴⁾의 완화대책, 4차 산업혁명에 따른 산업 및 고용구조 변화, 소득 양극화와 일자리 부족현상, 노인계층의 급증에 따라 복지수요 증가, 도시 경쟁력 강화요구, 동지 내몰림(젠트리피케이션) 대처방안 등을 종합적으로 고려하여 재생공간에 수용할 필요성이 높아지고 있다.

2) 종합적이고 단계적인 관점에서 접근

(1) 기존 도시재생 사업방식의 문제점과 한계를 극복

계획 수립과 관련해서는 법정 쇠퇴기준의 경직성, 축소도시 현상에 대한 대응전략 부족, 인구규모와 변화추세 등 지자체의 특성에 대한 고려부족, 사업대상지 선정계획

2) 기획재정부. 2015. 2060 장기재정전망.

3) 국세청. 2017. 2008~2015년 통합소득(근로소득과 종합소득) 100분위 자료

4) 수도권인구 비율이 2000년 46.3%에서 2015년 49.5%로 증가(통계청, 2015 인구주택총조사) ; 2016년 기준 신규창업자의 53.0%(65만 개)가 수도권에 집중(국세청. 2016년 국세통계)

수립 및 변경절차의 복잡성에 따른 사업 지연, 국가재정투자지역에 대한 젠트리피케이션 대책 부족 등이 제기되고 있다.

추진조직의 설치 및 운영과 관련해서는 국가주도로 사업이 추진되면서 지역고유의 사업 발굴 및 추진부족, 지자체 전담조직과 인력구성의 한계, 중앙과 지방간의 역할분담이나 중간지원조직, 도시재생지원기구, 사회적 경제조직의 역량과 역할에 대한 한계가 대두되었다.⁵⁾

사업 측면에서는 중앙정부와 지자체의 노력에도 불구하고 실질적인 부처협업단계로 나아가지 못하고 여전히 칸막이 행정처리방식으로 진행되면서 영역 다툼, 책임 전가 등이 갈등요소가 상존하고 있으며 갈등해소를 위한 제도적 장치나 조직의 역량이 부족하다는 문제가 제기되었다.

(2) 사업의 유형과 특성을 고려한 종합적이고 단계적인 접근

가장 최근에 제시된 도시재생뉴딜도 새로운 재생방식이 아니라 과거부터 진행된 도시(재생)정책에 대한 반작용이며 살기좋은 도시만들기, 도시활력증진지역개발사업, 도시재생지원사업, 새뜰마을사업 등과 연계하여 정책흐름의 변화 속에서 논의되어야 할 당위성이 있다.

국내외의 재생사례를 종합해볼 때, 「도시재생법」에 포함되어 있으나 근린재생형(근린일반형, 중심시가지형)과 도시경제기반형은 목적과 접근방식에서 현격한 차이를 보이고 있다.⁶⁾ 사업대상지마다 독특한 특성과 문제해결방식을 요구하고 있으므로 현재의 문제해결에 치중하는 단편적이고 대응적인 대응방식보다 종합적이고 보다 장기적인 관점에서 기존 도시재생사업의 문제점과 한계를 극복할 필요성이 있다.

미국 보스턴의 사례들을 살펴보면, 중심시가지형이나 경제기반형 도시재생을 위한

5) 수원시 지속가능도시재단. 2017.7.19. 도시재생 뉴딜정책과 지자체 중간지원조직 역할

6) 국토교통부의 도시재생 뉴딜사업신청 가이드라인(2017.9)의 경우 우리동네 살리기와 주거지 지원형을 하나의 유형으로 분류하고 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형을 다른 유형으로 분류하여 사업계획을 수립토록 지침을 제시하고 있음

사업은 이해관계를 해소하기 위해 장기간이 소요되고 민간투자 또한 그 시기의 경제여건에 따라 실행여부가 결정되기 때문에 여건이 될 때까지 기다리거나 필요시 제도를 수정하는 등의 절차를 거치면서 10년 이상의 장기적인 관점에서 사업을 추진하는 방식으로 접근하고 있었다.⁷⁾

3) 도시재생의 목표와 가치, 방향성 정립

(1) 목표가치의 충돌과 혼동

사람에 따라 도시재생사업에 대해 생각하는 내용적 범위와 인식의 폭이 매우 달라 일정한 수준의 공감대 형성이 어렵다는 특성을 가지고 있다. 일부는 도시재생을 담장 고치기, 벽화그리기와 같은 필지 단위의 개별 개선사업으로 인식하기도 하고 항만재개발사업, 노후산업재생처럼 도시산업구조의 재편과 연계한 대규모의 경제활성화정책으로 이해하는 등 인식의 스펙트럼이 매우 다양한 것이 현실이다. 실제 도시재생활성화 지역 또는 뉴딜사업구역 내에는 단일필지단위의 주택 리모델링 사업과 같은 비교적 단순한 재생사업부터 국토부의 마중물사업, 정부부처사업, 지자체사업, 민간사업 등이 결합된 규모가 크고 사업주체도 다양한 항만·역세권재생사업까지 포함하고 있다.

이처럼 다양한 배경과 목적을 가진 주체가 사업추진과정에 참여하게 되고, 각각 다른 대상지역의 특성에 맞추어 다양한 목표가 동시에 추구되는 경우가 많아 이해관계가 상호 충돌하게 된다. 이로 인해 사업 진척이 느리거나 갈등이 심화되는 문제가 발생하고 있다.

한정된 재원을 통해 재생사업을 추진해야 한다는 제약이 큰 지자체의 경우 계획수립, 사업시행, 관리에 이르는 다양한 단계에서 선택을 해야 하는 문제가 발생하며 시대정신과 가치관이 작용하게 된다.

7) 주정훈. 2019.09.08. Urban Regeneration Case Study in Boston: Harrison Albany Corridor Strategic Plan from Planning to Implementation, 2017 도시재생 컨퍼런스 도시재생 활성화를 위한 새로운 방향의 모색 : 33-80

(2) 사업시행 주체간 역할분담과 협업⁸⁾

① 공공과 민간

재개발, 재건축과 같은 도시정비사업의 경우 민간이 중심적인 역할을 수행하여 왔다. 이와 달리 도시재생사업은 사업의 불확실성과 장애요인을 제거하기 위해 공공주도 및 선도방식으로 사업을 추진하여 왔다.

공공부문은 「도시재생법」, 국가도시재생기본방침 등의 법제도 제정 및 개정, 도시재생특별위원회, 도시재생사업기획단, 도시재생지원기구, 도시재생지원센터와 같은 공공조직의 설치 및 운영, 국가 및 지자체예산, 특별회계, 기금, 공기업 참여 등을 통해 재생사업을 지원하고 있다.

일부 재생사업의 경우 민간자본, 사회적 경제 등을 통해 공공재원의 한계를 극복하고 민간 부문의 자원조달능력과 기술력을 적극 도입하여 사업의 실천성과 효율성을 제고할 필요성도 있다.

사업의 유형과 투자방식에 따라 역할분담이 달라지나 경제기반형과 같은 유형의 경우 공공은 민간의 독창적인 아이디어와 자본을 적극 유치하고 민간이 가진 장점을 극대화하고 단점을 보완하는 협업모델을 도출해야 한다.

② 공공주체로서 중앙정부와 지자체

도시재생이 국가사업인지 지방사무인지에 대한 논란이 있다.⁹⁾ 우리의 경우 강력한 대통령중심제를 운영하고 있으며, 국세의 비중이 조금씩 줄어들고 있지만 2016년 기준으로 총 조세 중 국세와 지방세의 비중이 76.3% : 23.7%¹⁰⁾로서 선진국에 비해 지

8) 어떤 성향의 정부(보수, 개혁, 중도)와 인물이 집권하는가에 따라 도시재생정책의 방향과 사업시행주체의 역할이 달라짐. 영국의 경우 보수당 정부의 대처가 장기집권한 시기(1979년~1990년)에는 정부의 개입을 최소화하는 시장경제원리와 작은 정부를 지향하는 민간중심의 도시재생. 같은 보수당 정부이지만 메이저(1990년~1997년)는 지방정부, 기업(도시개발공사), 지역공동체간 파트너십과 엔터프라이즈 존을 통한 도시재생을 강조하였다. 노동당의 블레어(1997년~2010년)는 커뮤니티 중심의 도시재생, 보수당·자유당 연합정부(2010년~2016년)의 캐머런총리는 자유 재량적 도시재생을 도입하였음(자료: 양도식, 2013. 영국 도시재생정책의 실제. 안양: 국토연구원 : 50~77)

9) 이영은, 2017.6.2. 도시재생뉴딜정책 실현을 위한 제도개선 방안

나치게 높다는 특성도 있다. 또한 아직 지방정부가 아니라 지방자치단체 수준의 자치권에 머물고 있다는 특성을 감안하여야 한다.

현재까지 중앙정부는 국고지원방식과 기준설정, 계획내용 심의, 법제도 개편 등을 통해 간접적인 역할을 수행하는 관리자의 역할에 치중하여 왔다.¹¹⁾ 이전 정부와 달리 2017년 들어선 문재인정부의 경우 도시재생뉴딜을 공약으로 제시하면서 중앙 주도 방식(Top-down)보다 지역 주도 방식(Bottom-up)을 강조하였고 공공투자는 확대하되 지자체와 공기업의 역할을 강조하고 있다.¹²⁾

지자체의 경우 산업단지, 항만과 같은 대규모 경제기반형 재생사업을 추진하기에는 역량이 부족한 것이 현실이다. 대규모 국·공유 이전부지 활용사업, 항만이나 철도역처럼 정부부처나 공기업, 지자체와의 협업이나 협력이 필요한 사업, 산업구조 개편 또는 양질의 일자리 창출사업과 같은 파급효과가 큰 사업의 경우 중앙정부가 주도하여 전국 단위의 공기업(LH), 지자체, 민간부문과 협력하여 사업을 추진하는 방식이 현실적이다.

사업규모가 적고 파급효과가 적은 사업의 경우 지자체와 지방공기업 주도로 추진할 수 있도록 권한과 예산을 대폭 위임하는 방식이 바람직하다.

③ 선택과 집중을 위한 대상지 선정기준

한정된 자원과 인력을 효율적으로 활용하여 성과를 도출하기 위해서는 전략적인 선택과 집중이 필요하며 세분화된 법령, 주체간 역할분담을 위한 지침마련이 필요하다.

□ 지방대도시 vs 지방중소도시, 농촌지역

광역시급 지방대도시의 경우 수도권의 인구산업 집중현상을 억제하고 사회·경제·문화·생산활동의 거점으로 육성하여 주변 지역에 대한 중심성을 강화하는데 초점을 두어야 한다.

인구가 지속적으로 감소하고, 고령화가 심화되는 지방중소도시와 농촌지역의 경우

10) 기획재정부 조세분석과. 2017.9.24. e-나라지표. 국세 및 지방세 비중

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123 (2017.10.31. 접속)

11) 남진·이왕건·박소영·안상욱·김항집·임준홍. 2017.7.31. 새 정부 도시재생정책, 기대와 우려. 도시정보 No 424.

12) 국토교통부. 2017c. 도시재생뉴딜 사업구성 예시.

속도를 완화(mitigation)하고 적응(adaptation)해나가기 위한 생활환경을 정비하는데 초점을 두고 접근할 필요성이 높다.

□ 사업필요성 높은 지역(공공성) vs 사업성 확보가능지역(수익성)

법적 기준을 충족시키는 대상지역 중 구체적인 사업대상지역의 우선순위를 선정하는 과정에서 선택의 문제에 직면하게 된다.

고령자들이 집중된 쇠락한 농촌지역, 달동네의 경우 생활환경개선을 위한 주택수리, 공공서비스의 제공 필요성은 높으나 투자대비 효과나 지속성 측면에서는 문제가 있는 지역일 가능성이 높다.

개발수요가 있어 용적률을 상향 조정하거나 각종 세제를 감면하는 방식 등을 통해 민간의 자발적인 참여와 수익성 확보가 가능한 지역의 경우 사업의 실현가능성이 높다.

□ 경쟁력 강화지역 vs 정주여건 개선지역

항만, 공항, 철도, 도로, 지하공간, 산단 등 인프라 정비를 통해 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 유도할 대상지는 경쟁력 강화지역으로 선정하여 접근하는 방식이 바람직하다.

이와는 달리 주거, 교육, 의료, 복지, 육아, 방범, 방재부문의 질적 개선을 통해 수준 높은 생활환경을 제공하는데 초점을 맞출 지역인지 대상지를 선정하는 기준을 나누어 접근하는 방식이 바람직하다.

④ 문제해결을 위한 접근방식과 특성

□ 종합성(장기) vs 효율성(단기)

쇠퇴하는 지방도시의 고령화와 인구감소, 이에 따른 경제활동의 위축과 같은 문제는 단기간에 해소될 수 없으며 축소도시의 진행이라는 전체적인 흐름 속에서 종합적이고 장기적인 시각에서 접근할 필요성이 있다.

한편 개발수요가 있으나 규제로 인해 사업추진이 어려운 지역에서는 일반적인 접근 방식으로는 계획수립과 심의, 수정 등에 많은 시간과 예산이 소모되기 때문에 사업을

원활히 추진하는데 제약이 된다. 이러한 지역은 각종 특례법 및 특별법, 특별구역(또는 지구, 지역)의 지정 등을 통해 사업추진의 신속성과 효율성을 확보하는 방식으로 접근하는 것이 바람직하다. 대상지의 문제가 가진 특성을 최대한 반영하여 최적의 해법을 도출하여야 한다.

표 5-1 | 종합성과 효율성측면에서 접근방식별 특성

구 분	종합성	효율성
목적	- 개별사업들을 종합화하여 종합적이고 장기적인 시각에서 접근	- 특수한 상황과 요구를 반영한 신속하고 간편한 처리
접근방식	- 장기적이고 근본적인 문제 해결 - 계획수립이 필요한 전체지역을 대상으로 기본방향과 대상지역을 설정하는 종합계획·기본계획 수립 - 기본계획에 따라 세분된 사업지역을 대상으로 사업계획 수립	- 특정 문제를 단기간에 신속하고 간편하게 해결 - 규제에 대한 특례 적용 - 재정지원 - 의제처리사항 지정
대상지역	- 일반적이고 고질화된 문제 지역 - 넓은 지역	- 적시에 소수의 문제를 해결해야 하는 지역 - 특정부문과 특정지역에 한정
장점	- 장기적이고 종합적인 차원에서 접근 - 고질적인 문제를 근본적으로 해결	- 새롭게 제기되는 문제에 대해 신속한 대처가 가능 - 시간과 비용의 절감
단점	- 계획수립에 장기간이 소요	- 특혜 논란
예시	- 국토계획법 - 도시기본계획	- 특별구역(특구): 입지규제최소구역, 경제자유구역

자료: 이왕건 외. 2015a. 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구 : 90-91

2. 도시재생사업 발전방안

1) 계획 차원

(1) 도시재생의 대상과 목표 명확화

① 「도시재생법」의 세분화를 통한 차별성 강화

「도시재생법」 제 2조의 6에서는 도시재생을 주요목적 및 성격에 따라 ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’으로 세분화하고 있으나 「도시재생법」은 전체적으로 ‘근린재생

형’¹³⁾에 초점을 맞추어 조문이 작성되어 있다.

‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’은 추구하는 달성목표, 적용대상지역, 접근방식, 참여중심주체, 법제도 적용방식, 사업기간 등에서 성격이 매우 상이하나 동일 법률 내에 혼재되어 있다. 도시재생뉴딜에서도 “주거복지 실현” 및 “사회통합”이라는 목표와 “도시경쟁력 강화”¹⁴⁾는 실현의 우선순위를 두고 상호 충돌할 수 있으며 도시달성이 극히 어려운 목표이다.

현재의 「도시재생법」에서 도시경제기반형 재생사업과 관련된 항목을 별도로 분리하고 (가칭) “경제기반 활성화를 위한 재생지원법”과 같은 독립된 법률을 제정하여 별도의 사업으로 추진하는 방식이 사업목표를 명확히 한다는 측면에서 바람직할 것으로 생각된다.¹⁵⁾

표 5-2 | 도시경제기반형과 근린재생형의 차이

구 분	도시경제기반형	근린재생형
접근방식	• 도시 전체 또는 특정지역에 대한 새로운 기능을 도입하여 성장기계(growth machine)를 마련	• 기초생활환경을 개선하는 공공 복지차원에서 접근
최종목표	• 지속가능한 경제구조로 재편 • 민간부동산 자산가치 제고 • 국세·지방세수 기반확대 • 도시 전체 차원의 지역경제 활성화 • 기업, 상공인 유치, 창업을 통한 양질의 일자리 창출	• 정주여건, 생활환경 개선 • 소상공인 살리기
법제도 지원방식	• 입지규제최소지구 등 새로운 제도적 수단의 지정 및 적용 • 기반시설 정비지원	• 기반시설 정비지원 • 주민교육 지원
참여중심 주체	• 지역경제, 문화·예술산업 전문가 • 지역상인연합회, 전경련 지회, 지역상공회의소, 중소기업 협동조합 지역본부 등 지역·도시단위 경제공동체 • 부동산 개발업자, 민간투자자 • 부동산 금융기관전문가	• 주민, 주민조직, 현장활동가 • 활성화지역내 소상공인단체 • 전통시장 상인회, 번영회 • 시민단체 • 주민교육을 위한 도시재생대학

자료: 이왕건. 2014. 11. 25. 경제기반형 도시재생사업의 추진방식. 2015 도시재생사업을 위한 지자체 설명회 및 경제기반형 활성화방안, p.8

13) 근린재생형의 경우 도시경제기반형과 일부 중복되는 특성을 가진 중심시가지형이 포함되어 있음

14) 국토교통부. 2017.9. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.

15) 일본의 경우에도 시가지 정비와 관련해서 「도시재생특별조치법」(2002년)에 의한 도시재생제도, 「중심시가지 활성화의 추진에 관한 법률」(1998년)에 의한 중심시가지 활성화제도, 「지역재생법」(2005년)에 의한 지역재생제도가 운영 중이며 중심시가지활성화사업이 도시경제기반형 사업과 비교 가능함 (이왕건 외, 2015a : 53-54)

② 유형별 지원 및 선정기준의 개선

□ 근린재생형 사업¹⁶⁾

중앙정부에서 지원하는 근린재생형사업의 경우 잠재력보다 쇠퇴, 낙후, 빈곤, 범죄의 문제가 심각하여 중앙정부의 법·제도적 지원이나 예산지원이 없을 경우 지역의 사회·경제적 문제를 해결하기 어려운 지역에 대해 우선 지원하는 것이 바람직하다.

대부분의 지자체에서 중앙정부의 재정지원에 의존하여 재생사업을 추진해야 하는 현실을 감안할 경우 중앙정부의 기준에 맞춰 사업계획서를 잘 작성할 경우 선정되는 일반적인 공모방식은 형평성, 합목적성 측면에서 문제가 부각될 수 있다.

영국은 사회적으로 소외된 계층(사람), 이들이 공간적으로 밀집되어 사회·경제·물리적 환경이 열악한 지역(장소)을 지원함으로써 사회적 통합을 강화하는데 기여할 재생필요성이 높은 지역을 선정하는 방식으로 접근하고 있다.¹⁷⁾

궁극적으로는 해당 지자체가 지역적 공감대를 형성하여 어떤 유형의 사업에 중점을 두어 추진할 것인지 선택할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 생각한다.

□ 경제기반형 사업¹⁸⁾

경제기반형 사업은 사회경제적 여건변화로 인해 도시기능과 경제기반이 약화된 지역을 대상으로 경제회복, 도시경쟁력 강화에 기여하는 것을 목적으로 시행하는 사업을 말한다.

새로운 산업·기능을 도입하거나 기존 기능을 고도화하기 위해서는 민간자본의 유치 및 민간의 참여가 사업실현의 핵심적인 요소이며 공공에서 사업성을 확보토록 여건을 조성해나가는 것도 중요하다.

경제기반형 사업의 경우 개발의 필요성보다 사업의 실현가능성에 중점을 두어야 한

16) 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 목적(도시재생법 2조 6항 나목)

17) 이태희, 김예성. 2017.12. 영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구. 국토연구 95 : 21-40

18) 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 목적(도시재생법 2조 6항 가목)

다. 개발로 인해 사업지 주변에 긍정적인 파급효과를 유발하고 갈등 발생의 가능성이 낮은 지역을 선정하는 것이 바람직하다.

(2) 도시재생활성화지역 지정요건 개선

① 기존 법적 요건

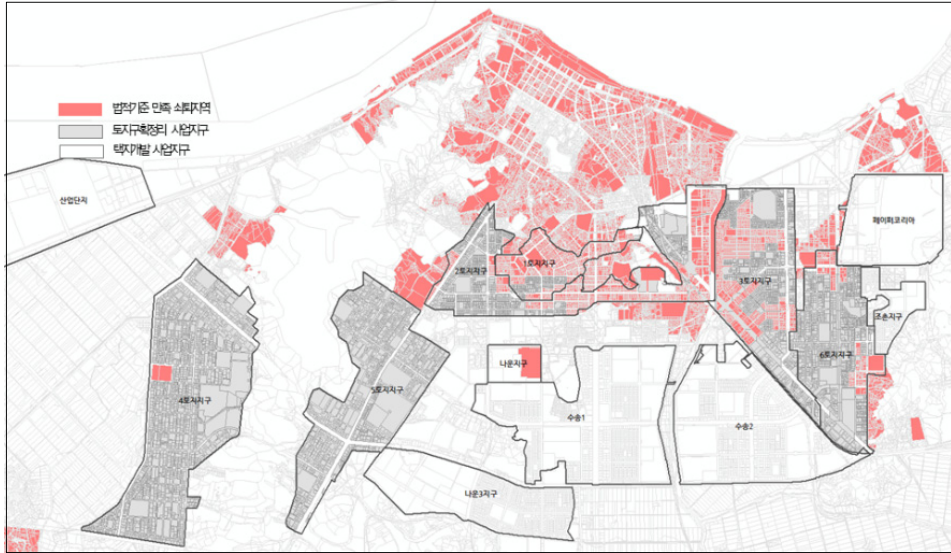
「도시재생법」 13조 4항에 따르면, 활성화지역은 다음과 3개 기준 중 2개 이상 충족시키는 지역으로 한정해야 한다는 규정이 있다.

- 인구가 현저히 감소하는 지역
- 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역
- 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역

② 변별력이 부족한 현재의 지정기준

도시재생선도지역 중 일반규모 근린재생형으로 선정되어 도시재생전략계획(안)을 수립 중인 군산시를 대상으로 실태를 분석한 결과, 토지구획정리사업지구나 택지개발사업지구를 제외한 대부분의 기성시가지가 법적기준을 만족시키는 쇠퇴지역으로 분석되어 변별력이 떨어졌다.

그림 5-1 | 군산시의 법적기준 만족 쇠퇴지역 현황



자료: 군산시, 2017. 군산시 도시재생전략계획(안) 중간보고서, 국토연구원 내부자료.

인구를 기준으로 볼 때 다음과 같은 요인이 작용하여 활성화지역 지정을 왜곡시킬 수도 있다. 대도시 저소득계층 밀집거주지의 경우 오히려 1인당 거주면적이 작아지면서 고밀도로 거주하는 경우가 있으며 노후 또는 환경 불량이 심각함에도 불구하고 인구 감소가 없거나 현저하지 않을 수 있다.

인구감소현상은 중앙정부의 국토균형발전정책의 일환으로 인구분산을 추진함에 따라 발생하기도 한다. 수도권 인구분산과 지역균형발전을 실현하기 위해 과밀억제지역 처럼 전략적으로 인구를 감소시키거나 분산시키고자 지정한 도시는 대상에서 제외되어야 할 조건이 될 수 있다. 현실에서는 인구가 증가하지만 환경이 더 열악해지는 사례도 있고, 인구가 감소하지만 오히려 환경이 쾌적하게 될 수도 있다.

사업체의 감소도 그다지 좋은 지표는 아닐 수 있다. 예를 들어 저소득 제조업 사업체가 고부가가치의 첨단산업으로 구조조정이 이루어졌다면 오히려 지역의 지속발전에 긍정적 영향을 준다고 판단해야 할 것이다.

③ 지정요건의 개선방향

인구감소는 상당히 추상적 요인항목이므로 보다 구체화할 필요성이 있다. 인구감소를 참고자료로 하되 환경쇠퇴와 슬럼화의 근본적 원인이 되는 주민의 저소득화, 인구 노령화 등이 더 직접적인 영향을 미치는 기준이 될 수 있다. 마찬가지로 현행의 주거환경 노후화와 더불어 1인당 거주면적미달 등이 환경악화와 쇠퇴의 원인이므로 이를 포함시키는 방향으로 검토되어야 한다.

경제기반형의 경우 산업경제부문과 관련된 지표를 중심으로 차별화를 시도할 필요성이 있다. 유동인구, 카드매출액의 변화, 종업원 1인당 부가가치액 등의 경우 쇠퇴와 재생에 따른 효과를 분석하는데 효과적이나 지속적으로 집계데이터를 확보하기 어려운 문제점이 있다.¹⁹⁾ 가능하다면 오히려 영업이익률이나 소득의 변화가 더 직접적 평가 지표가 될 것으로 판단된다.

(3) 축소도시 대응전략과 연계

① 지방중소도시와 농어촌지역의 특성과 한계를 고려

도시지역의 인구감소현상은 1990년부터 시작되어 2000년 이후 본격화되었다. 1990년부터 1994년까지 전체 62개 도시 중 17.7%인 11개 도시, 2000년부터 2004년까지 84개 도시 중 44.0%에 해당하는 37개 도시에서 인구가 감소하였다.²⁰⁾

2017년 현재 대부분의 지방중소도시와 농어촌지역에서 인구감소현상이 일반화되었으며 이러한 흐름은 경제저성장과 고령화가 심화되는 미래사회에도 지속, 강화될 것으로 전망되고 있다.

전북, 전남, 강원, 경북 등을 중심으로 인구가 지속적으로 감소하고 있으며 빈집이 증가하는 등 축소도시현상을 보이고 있다. 특·광역시를 제외한 77개 도시 중 20개 도

19) 국토연구원 도시재생실증연구단(2014.2018.12)의 1세부 과제 중 필지단위 DB시스템 활용방안 도출을 위한 연구가 “지자체 사업단위 도시재생 지원체계 개발 및 구축”(이삼수 외)이라는 제목의 진행 중임

20) 이왕건 외. 2005. 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 안양 : 국토연구원 : 21-22.

시가 축소도시로 선정되었다.²¹⁾

도시개발수요가 많지 않은 도시에서는 서울과 같은 대도시나 잠재 개발수요가 큰 지역처럼 공적 재원을 투입하지 않고 용적률 인센티브를 제공하는 것과 같은 규제완화방식을 통해 재생사업을 추진하는 방식이 현실적으로 적용되기 어려운 한계를 가지고 있다. 지방중소도시에서 현실적으로 적용 가능하고 필요한 도시재생 사업모델을 도입해야 한다.

② 축소도시 전략을 실현하기 위한 수단으로 활용

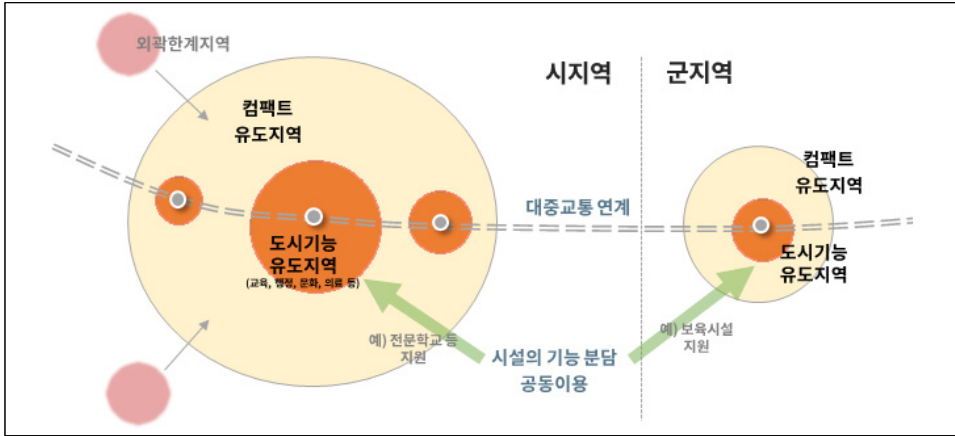
저성장, 고령화, 인구감소시대에 대응하기 위한 공간구조 개편전략 마련의 필요성이 커지고 있으며 도시재생사업은 이러한 시대적 요구를 적극적으로 수용하여야 한다.

농어촌과 지방 중소도시의 경우 재생사업을 고도 성장기에 외곽으로 확산(sprawl)된 핵심기능과 상주인구를 중심지역으로 재배치되도록 유도하는 축소도시 전략의 일환으로 활용할 필요성이 있다. 중소도시의 경우 이용수요의 감소로 인해 시설유지가 어려운 외곽지역의 교육, 공공행정, 문화, 복지, 의료시설을 폐쇄하고 도시기능유도지역(원도심)으로 집중하도록 유도해야 한다. 군 지역의 경우 외곽의 한계지역에 거주하는 복지수요가 큰 고령자 등을 읍·면소재지와 같은 기성시가지내 콤팩트유도지역(주거지역내 빈 집)으로 이주토록 유도하여야 한다.

이주를 거부하거나 농업 등의 이유로 이주하기 어려운 지역주민들의 경우 맞춤형 대중교통수단 제공을 통해 접근성을 유지하고 필요한 도시서비스를 보완하면서 도시관리 에 필요한 공공서비스 비용을 절감하는 방식을 활용하여야 한다. 인접한 시·군 중심지 또는 읍·면소재지와 공공서비스시설의 분담 및 공동이용을 유도하는 방식이 현실적 대안이 될 수 있다.

21) 구형수 외. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 안양: 국토연구원 : 63-66.

그림 5-2 | 압축형 네트워크도시 개념도



자료: 이왕건 외. 2017a. 도시재생 뉴딜의 실효성 제고방안. 「새정부 국토·도시 정책방향과 추진과제」 정책세미나 자료(2017.7.4.). 세종: 국토연구원 : 19

(4) 도시특성별 맞춤형 재생전략 마련

① 도시별 특성과 잠재력을 감안

도시의 인구규모, 지리적 위치, 변화의 단계, 도시재생의 목적, 개발수요 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

- 도시규모: 서울특별시 vs 100만 이상의 광역시 vs 50만 이상 중규모도시 vs 소도시
- 지리적 위치: 수도권지역도시 vs 비수도권 지역 도시
- 변화단계: 성장도시 vs 정체도시 vs 쇠퇴도시
- 도시재생 목적: 정주여건 개선 vs 산업경쟁력 강화

② 맞춤형 재생 전략 마련

경제기반형 재생사업을 기준으로 예시하면 맞춤형 재생전략은 다음과 같이 정리될 수 있다. 광역시는 경제거점 형성을 위한 신성장동력 산업유치 및 관련 물리적 공간 조성에 치중해야 한다. 한편 지방중소도시의 경우 전통제조업의 유지 및 성장을 위한 물리적 공간 조성에 중점을 두는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다.²²⁾

(5) 젠트리피케이션 방지를 위한 단계별 대응

① 실태 및 실효성 있는 구체적 대응책 마련 필요성

서울시 및 일부 특정 지자체에서 용도지역 변경, 공공투자를 통해 얻은 경제적 효과를 점포주, 임대인 등 특정계층이 독점하는 상황이 발생하고 있다. 대부분의 지방중소도시에서는 아직 젠트리피케이션의 부작용이 두드러질 정도로 등지 내몰림 또는 주거임대료 상승현상이 발생하고 있지 않다.

그림 5-3 | 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 방지 협약 내용



자료 : 한국경제 TV. 2016. 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 협약체결. 6년간 임대료 동결. 보도자료. 2016.11.8.
(최명식 외. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구. 국토연구원 : 42에서 재인용)

주민이나 상인들간 자발적인 상생협약 체결을 유도하거나 지자체 조례를 제정하는 방식²³⁾의 대응의 경우, 개별적으로 위반행위를 할 경우 제재할 강력한 처벌규정이 없

22) 김주진. 2014.11.25. 경제기반형 재생활성화를 위한 공공의 역할, 2015 도시재생사업을 위한 지자체 설명회 및 경제기반형 활성화 방안 : 47.

23) 서울 성동구 성수1가동 서울숲 및 독섬역 인근 상생협약, 서대문구 신촌상권 임대료 안정화를 위한 협약, 종로구 세종마을음식문화거리(서촌) 활성화를 위한 협약, 순천시 원도심 상권 활성화를 위한 협약 등이 있음 (국토교통부. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인)

다. 상생협약의 경우에도 단기간에 집중적인 공공재원 투입이 이루어지는 국비지원사업을 중심으로 특정지역에서 제한적으로 도입되고 있다. 젠트리피케이션을 막을 수 있는 근본적인 대책으로 법제개편과의 연계화 방안을 도입하기에는 점포주나 임대인의 저항이 만만찮다.

상업지역에 비해 주거의 경우 젠트리피케이션을 막기 위한 실천적 방안이 상대적으로 미약한 수준이다. 협약을 체결한 점포주나 임대인이 매각한 경우 협약에 참여하지 않은 새로운 점포주나 임대인은 협약에 동의하지 않을 수 있고 현재의 거래계약서에는 협약과 관련된 내용을 명시하도록 규정되어 있지 않다.

② 주체별 역할 분담

민간은 상생협약 내실화 및 지역자산 공유화를 위해 노력하여야 한다. 지자체는 상가임차인 보호를 위한 조례, 인증제도 및 민관협의체 도입, 젠트리피케이션 대비 DB 구축, 지구단위계획 수립 등을 통한 규제를 실시할 수 있다. 중앙정부에서는 공모사업 신청시 상생협약 체결을 의무화하거나 체결 시 인센티브를 제공할 수 있도록 규정을 마련할 필요성이 있다.

③ 단계별 역할 분담

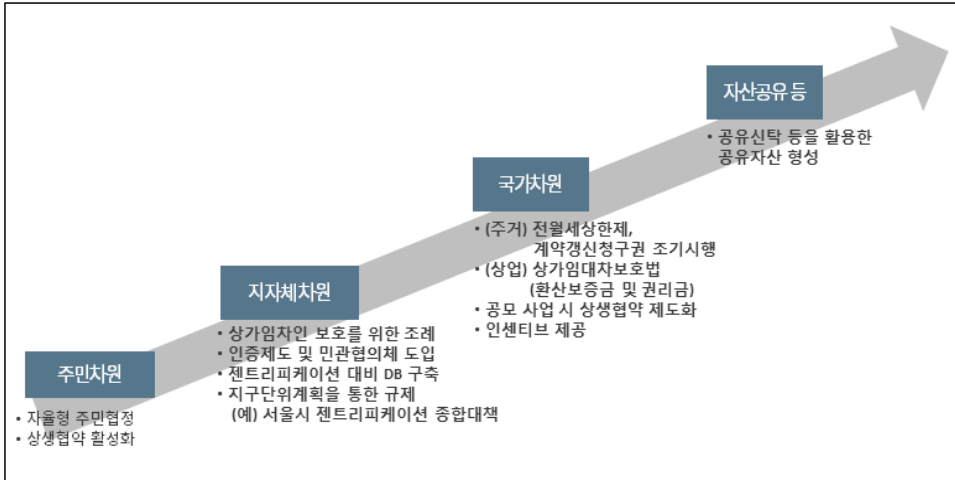
공공은 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두되, 지역별 특성과 심각성에 따라 지자체나 국가의 개입여부와 강도를 단계별로 결정하여야 한다.²⁴⁾ 진단시스템을 구축한 후 향후 젠트리피케이션이 심각할 것으로 예상되는 주거재생지역에 대해서는 전월세상한제, 계약갱신청구권의 조기시행을 검토할 수 있다. 가로변 상가나 시장과 같은 상업지역의 경우 상가임대차보호법(환산보증금 및 권리금) 제도의 적용을 검토할 수 있다. 또한 재생사업을 구체화하는 과정에서 주민, 상인조직을 통해 자율적 주민협정이나 상생협약을 체결하도록 요구하여 임대인과 임차인이 재생의 성과를 공유할 수 있도록 유

24) 최명식 외, 2016.

도하여야 한다.

장기적으로는 민간단체를 중심으로 공유신탁제도 등을 활용하여 지역사회의 유희공간을 자산화하는 방식으로 유도할 수 있다.

그림 5-4 | 젠트리피케이션 단계별 해결방식



자료: 최명식 외, 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구. 국토연구원. 참조하여 작성

2) 조직 측면

(1) 지자체 행정조직

① 촉박한 일정과 절차상 혼란

도시재생뉴딜방식을 도입하면서 재생사업의 유형도 다양화되었고 선정대상지역의 연간 개소수와 공적자금도 증가하였고 사업에 참여할 주체의 종류와 역할도 확대될 예정이다.

2017년 추진 중인 뉴딜사업의 경우 연말까지 사업선정 및 발표를 완료해야 한다는 일정이 확정되다보니 선정계획 확정이후 사업계획서 접수까지 약 1개월만 제공되는 등 전체적인 일정이 과도하게 촉박한 실정이다. 뉴딜사업의 원년인 2017년부터 대상지역

을 선정하기 시작할 것이라는 국민과의 약속을 지키기 위해 다소 무리하게 일정을 추진 중인 현실은 부정하기 어렵다. 일부 지자체의 경우 전략계획과 활성화계획을 수립하면서 적절한 사업대상지를 도출하는 프로세스를 진행하여 왔으나 다른 지자체는 공모사업을 신청할 준비가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 서둘러 신청해야 했다.

② 광역지자체와 공기업, 사회적 경제 등의 역할 확대

광역지자체, LH나 서울주택도시공사(SH)와 같은 지방공기업뿐만 아니라 소규모 재생사업을 지원할 사회적 경제, 중간지원조직의 활성화, 민간부문의 적극적 참여가 필수적이다. 국토교통부가 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형 등 3개 유형의 선정권한을 광역지자체에 위임하면서 전체 70곳 중 45곳 내외를 광역에서 선정할 예정이다. 공공기관²⁵⁾ 제안형이 새롭게 도입되었는데 지자체와 협의 후 공공기관이 사업을 제안하면 중앙평가위원회의 심의를 거쳐 10곳 내외를 선정하게 된다.

(2) 중앙정부

① 현재까지 제기된 문제점 점검

2018년 이후부터 5차년도까지 뉴딜사업을 어떤 방식으로 진행할 것인지에 대해 체계적으로 준비하기 위해서는 지금부터 현장에서의 움직임과 문제점을 조직적으로 점검해야 하고 단계적으로 업그레이드 시켜가야 한다. 뉴딜의 경우 정책과 사업을 만들어 가는 과정이므로 실체가 아직 명확하지 않은 상태라는 한계를 가지고 있다.

② 대상지와 사업특성에 대한 이해가 부족한 상태에서 자문과 평가 시행

시일이 촉박한 광역지자체에서는 단기간에 서면질의 사항에 대한 작성을 평가자에게 요구하게 된다. 응답자의 전문성이 높다고 하더라도 대상지에 대한 전반적인 현황

25) 「공공기관운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(LH, 코레일, 지역항만공사, 자산관리공사 등) 및 「지방공기업법」에 의한 지방공기업(SH 등)이 제안할 수 있음

과약에 필요한 시간이 충분히 제공되지 않은 상태에서 자문과 평가가 요구되면서 공정하고 객관적인 평가를 할 수 없게 되는 상황이 발생할 우려가 있다.

③ 현장 활동가 및 전문가의 의견 지속적 수렴

재생사업을 추진하는 과정에서 근린재생형의 경우 다양한 유형의 현장전문가가 이미 활동하고 있는 상태이므로 이들의 우려사항을 포함해 현장에서의 적용가능성, 문제점 등에 대한 의견을 적절히 반영하려는 노력을 지속하여야 한다. 지역단위 TV토론회, 지자체, 연구기관, 언론사, 학회, 공기업 등이 공동 참여하는 공개토론회 등 공론화 과정을 확대할 필요성이 크다.

④ 전문성을 갖춘 인력의 동원 및 활용대안 마련

도시재생전문가 양성과정과 광역지자체와 중앙단위의 공모 평가작업을 전국에서 동시에 추진하기 위해서는 다수의 전문가가 필요하나 동원 가능한 인력은 제한된 실정이다. 동시다발적인 평가 및 컨설팅 진행과정에서 전문성이 부족한 타 분야 전문가들이 참여하게 되면서 부적절한 평가 및 컨설팅을 할 가능성이 높아지고 있다.

변형된 공모방식을 대안으로 검토하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부에서는 일반적이고 보편적인 국고보조금 지급을 위한 지침과 기준을 제시하여야 한다. 지원항목, 지원 비율 등의 내용을 구체화하되 몇 년간에 걸친 전체지원기간을 설정하고 중앙정부에 지원금액, 기간, 항목 등을 포함하는 양질의 지원서를 제출할 경우 상시 접수, 검토하는 시스템을 구축하여야 한다.

⑤ 공무원 선발 및 조직운영방식의 개선

선도지역과 일반지역에 대한 공모사업 실적을 근거로 유추해보면, 일부 지자체의 경우 도시재생뉴딜의 취지, 추구해야할 가치에 대한 이해가 부족한 상태에서 전문가를 활용하여 공모사업에 응모하게 되고 선정된 이후 단체장 교체, 담당공무원의 전문성

부족, 순환근무제도로 인해 사업이 부진하게 될 가능성이 있다.

현재와 같은 공무원 선발방식, 순환근무형태의 공무원운영방식으로는 장기적인 접근이 필요한 재생사업을 효율성있게 추진하는데 한계가 있다.

도시재생업무의 연속성과 전문성이 확보될 수 있도록 장단기적인 개선방식이 도입되어야 한다. 단기적으로는 도시재생사업이 시작되어 가시적인 성과를 얻을 수 있는 기간까지는 실무책임자와 담당자의 순환근무를 지양하고 자체승진 또는 해외연수기회 제공 등에 유리하도록 인센티브 시스템을 도입하여야 한다. 장기적으로는 전문직 공무원을 채용하거나 실무담당자를 전문관으로 임명하여 자체 승진토록 함으로써 전문성을 제고하고 사업의 연속성을 유지하여야 한다.

⑤ 국가, 광역·기초지자체, 공기업, 민간의 역할분담 방식

협력을 전제로 중앙정부, 지자체, 공기업, 민간 등 주체별 특성과 장점을 감안한 역할분담이 이루어져야한다. 지역 중심의 뉴딜사업 추진이 강조되면서 지금까지 상대적으로 역할이 미진하였던 광역도의 역할과 전문성 제고의 필요성이 부각되고 있다.

시급성이 높은 지역, 경제기반형은 중앙정부가 주도하여야 한다. 해당 지역의 준비여부도 중요한 요건으로 사업의 실현가능성 제고에 핵심적 역할을 담당하게 된다. 일반적인 쇠퇴지역의 경우 광역과 기초지자체가 협력하여 쇠퇴지역을 선정하고 사업을 주도하여야 한다. 도시재생특별회계를 통한 재원확보가 가능하도록 지원하고 선순환구조를 유도하여야 한다. 공공기능 확충사업의 경우 지방채 발행요건 완화하여야 한다.

일반적인 노후지역은 민간소유자가 주도하여 추진토록 유도하되 중앙정부에서는 기금의 저리 또는 무이자 융자, 원스톱 행정지원 등을 통해 주택개량이나 소규모 정비사업을 자율적으로 추진하도록 지원하여야 한다.

국토교통부에서는 단기간에 다양한 가이드라인과 사업구성예시를 마련하여 지자체와 공공기관에 제공하였고 권역별 순회설명회를 개최하면서 참여를 유도하고 있다. 26)

26) 순회 사업설명회에서 ‘도시재생 뉴딜사업 설명회 자료’, ‘도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인’, ‘도시재생 뉴딜 사업구성 예시’, ‘도시재생 뉴딜사업 공공기관 제안방식 가이드라인’ 등을 제공

중앙정부의 의도가 현장에서의 제대로 적용되고 있는지 지속적으로 모니터링 하면서 개선책을 마련하고 업그레이드된 기준을 다음 년도 사업에 적용하면서 사업의 완성도를 높여가는 시스템을 구축하여야 한다.

그림 5-5 | 지역별 역할 분담

◀ 쇠퇴 및 취약지역 ▶	◀ 쇠퇴 지역 ▶	▶ 일반 노후지역 ▶
【국가 중심】	【지자체 중심】	【민간 중심】
• 시급성이 높은 곳 중, 준비된 곳을 우선 지원 - (시급성) (쇠퇴)인구산업/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	• 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	• 기반시설은 비교적 양호하나, 노후한 주택이 밀집한 경우 • 규제 합리화, 자금 융자, 원스톱 행정 등을 통한 주택개발 또는 소규모 정비 지원
마중물 + 기금 (단기적)	마중물 + 기금 + 부처협업사업 (중장기적)	기금

자료: 이왕건 외. 2017a : 59.

(3) 사회적 경제조직, 중간지원조직²⁷⁾

① 시행주체의 육성 및 역량강화방안 마련 시급

사회적 기업, 협동조합, 마을기업과 같은 사회적 경제조직을 통한 일자리 창출효과는 아직 낮은 수준이다. 도시재생활성화지역을 기준으로 실태 분석한 결과에 따르면, 지역당 평균 3개소의 마을기업이 있는 것으로 파악되었다. 마을기업당 평균 고용인원은 2011년 6명에서 2016년 약 12명으로 2배 증가하여 기업당 규모가 확대되는 추세임을 확인하였다. 전체적으로 볼 때 기업당 연간 매출액 규모도 아직 1억 원 미만으로 영세한 수준이다. 자료의 한계가 있지만 이를 근거로 활성화지역당 평균 일자리 창출 규모는 36명 수준으로 분석되었다.

27) 도시경제기반형을 제외한 다른 사업유형에 초점을 맞추어 논의하였음

표 5-3 | 마을기업당 평균 고용인원과 매출액

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
마을기업당 평균고용인원(인)	6	8	9	8	9	12
마을기업당 평균매출액(억 원)	0.358	0.628	0.659	0.803	0.882	0.919

자료: 행정자치부. 2016. 2016년 행정자치부 대표통계. 마을기업 고용인원 및 수입
http://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000000067384&fileSn=0
 (2017.6.13. 접속)

문제는 정부의 재정지원이 종료된 이후 사회적 경제조직의 생존율이 급격히 낮아지는 특성을 보일 것이라는 예측이다. 자영업자의 비율이 상대적으로 많은 우리의 현실 여건을 반영하듯 2013년을 기준으로 일반적인 창업기업의 3년 후 생존율을 분석한 결과 41%로서 OECD 17개 주요 회원국 가운데 최하위에 그치고 있다.²⁸⁾

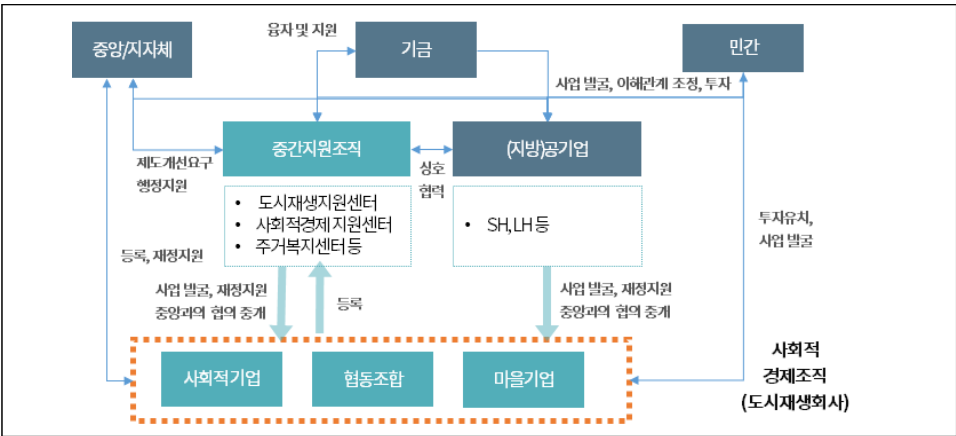
정부지원을 받는 사회적 경제조직의 생존율은 지원종료 후 일반적인 창업기업보다 더욱 낮을 것으로 예상된다. 마을기업은 경영 노하우 부족, 사업아이템 발굴 및 자본금 조달의 어려움 등으로 인해 지속성을 갖추기에는 아직 고용규모나 매출액에서 한계를 보이므로 역량강화 방안마련을 위한 지속적인 관심과 지원이 필요하다.

② 사회적 경제조직과 중간지원조직의 활성화로 일자리 창출

사회적 경제조직의 체계적 육성을 위해서는 행정구역단위의 등록제를 도입하고 재정 지원의 투명성과 효율성을 제고하여야 한다. 영국에서는 공공주택 공급확대를 위해 주택사업자협회를 주택공사에 등록토록 의무화하였고 사업자협회를 통해서만 교부금을 지급하는 방식으로 운영하고 있다.

28) 연합뉴스. 2015.05.25. 한국 창업기업 3년 후 생존율 41%...OECD '최하위'
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/25/02000000000AKR20150525018800003.HTML>.
 2017.10.30. 접속)

그림 5-6 | 중간지원조직 및 사회적경제조직



자료: 이왕건 외. 2017a : 22.

도시재생지원센터, 사회적경제지원센터, 주거복지센터 등의 중간지원조직이 지역단위의 사업 발굴, 재정지원방식 및 중앙정부와의 협의에 참여할 기회를 부여하여야 한다. 지자체 장에게 중간지원조직의 인건비와 운영비 편성을 의무화하도록 규정하여 직업적 안정성과 독립성을 확보하여야 한다. 지속가능한 일자리 창출을 위해 중간지원조직의 역할과 전문성을 강화하기 위한 노력을 지속하면서 (지방)공기업과도 협력관계를 강화하여야 한다.

3) 사업 측면

(1) 공동사업 발굴 및 공모를 통한 주체별 협업 활성화

① 범부처간 이해관계 조정

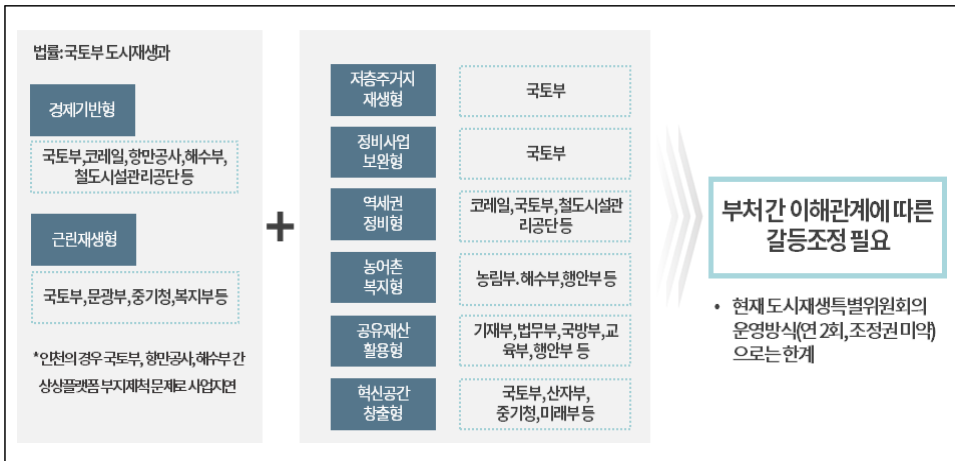
중앙부처별 사업²⁹⁾을 연계하거나 협업할 필요성이 제기되면서 기존 도시재생사업뿐만 아니라 뉴딜사업에서도 연계사업 발굴 및 지원을 핵심 사업방향의 하나로 선정한바

29) 새마을사업, 경관협정사업, 행복주택, 공공실버주택, 읍소재지정비사업, 중심지활성화사업, 창조마을만들기사업, 문화마을만들기사업, 폐산업시설문화공간조성사업, 생활문화센터조성사업, 희망마을만들기조성사업, 마을공방조성사업, 경관숲조성사업 등이 있음

있다. 국토교통부 1차관을 위원장으로 선정³⁰⁾하고 도시재생뉴딜사업계획에 담긴 부처³¹⁾사업에 대해 각 부처가 지원사업 선정시 고려할 수 있도록 협의할 예정이다. ³²⁾ 그러나 타 부처에서 연계사업으로 활용하도록 권장하는 수준의 강도이며 관계부처 T/F가 범부처 T/F로서의 역할을 수행할 수 있을지는 미정이다.

기존 도시경제기반형 재생사업의 경우 타 부처뿐만 아니라 부처 내 타부서와의 실질적 협력이 현실적으로 어려운 상태였다. 다양한 정부부처와 공기업, 지자체가 관련되어 있으며 사업을 구체화하는 과정에 도시별로 주체간 갈등의 양상도 다양하게 나타났다. 부산의 경우 부산역 주변의 개발과 관련하여 국토부, 해수부뿐만 아니라 항만공사, 코레일, 철도시설관리공단 등의 이해관계를 조정해야 했다. 인천의 경우 국토부와 항만공사, 해수부간 상상플랫폼 부지 제척문제로 정부부처간 갈등이 유발되었고 중앙부처와 지자체 간 질의, 회신 등의 행정절차를 거치면서 사업이 예정보다 지연되었다.

그림 5-7 | 재생사업과 뉴딜사업의 범부처 관련주체



30) 부처별 국장급 이하 실무자가 주축이 되어 협의체를 구성

31) 문화체육관광부, 문화재청, 중소벤처기업부, 환경부, 산림청, 행정안전부, 고용노동부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 해양수산부, 산업통상자원부, 법무부, 경찰청, 교육부, 여성가족부, 보건복지부, 과학기술정보통신부 등 17개 부·처·청

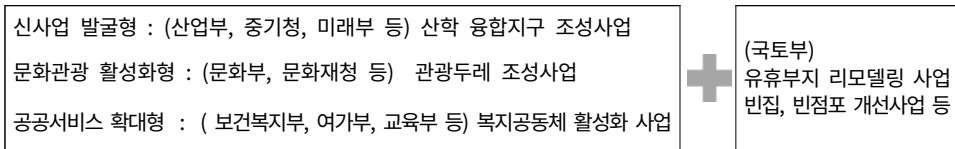
32) 국토교통부. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 : 22-28.

부처간 이해관계에 따른 갈등을 조정하기 위해 현재 총리실 산하에 도시재생특별위원회를 설치하였으나 이를 통해 갈등을 조정코자 하는 데에는 한계가 있었다. 도시재생특별위원회³³⁾가 만들어진 후 3년이 넘는 기간 동안 8차례 회의가 개최되었으나 국무위원(장관)의 참석률이 저조하여 실제적 대면회의는 3회에 불과하였고 나머지 5차례 회의는 서면으로 대체되었다. 2017년 9월 25일 도시재생 뉴딜 시범사업 선정계획 확정·시행을 위해 특별위원회가 개최되었고 2017년 말에는 최종 사업선정 및 발표에 필요한 의결을 위해 특별위원회가 개최될 예정이다.

② 부처협업을 통한 질적 개선 및 재정효율성 제고

향후에는 T/F를 운영하는 수준이 아니라 부처별 전문성을 고려한 협업사업을 공동으로 기획하고 협업형 국정과제로 선정하여 공동 추진하고 성공모델을 제시할 필요성이 있다. 예를 들어 국토부는 하드웨어부문인 공간제공 및 인프라 개선에 장점을 가지고 있으며 산업통상자원부나 문화관광부의 경우 소프트웨어에 해당하는 콘텐츠 발굴에 장점을 가지고 있다. 양자간 또는 다자간 협력이 원활히 이루어질 경우 시너지 효과를 유발할 수 있으며 성과는 부처간 공유하는 원칙이 만들어져야 한다.

그림 5-8 | 국토부 기준 부처간 협업사업 예시



자료: 이왕건 외. 2017a. p.62

(2) 도시재생합동추진단 설치 및 운영

① 전담조직의 설치 및 운영추이

도시재생 뉴딜을 범정부적 국정과제로 추진할 것이라는 발표 후 국토부, LH, SH,

33) 16개 관계부처장관과 13명의 민간위원 등 총 29명으로 구성

주택도시보증공사 등 다양한 공공부문에서 독자적인 조직개편, 확대사업을 준비하였다. 국토부 내에서는 국토도시실 산하에 도시재생사업 실무전담기구인 “도시재생사업 기획단”을 2017년 7월 4일자로 설치하였고 1국 5과 체제, 44명의 정원으로 출발하였다. LH에서는 도시재생 사업추진전략 TF를 발족하였고 행복주택본부를 도시재생본부로 개편하였으며 지역본부에 전담조직을 설치하였다. 주택도시보증공사(HUG)에서는 도시재생뉴딜지원단을 구성하였고, 주택도시금융센터를 증설하였다. 또한 대구도시공사 등 다수 지방공기업에서 독자적인 조직 확대개편을 시행하였다.

② 뉴딜사업 추진과정에서 예상되는 우려사항

국민들에게 뉴딜사업은 아직 선거공약에서 제시된 핵심 키워드인 연간 10조씩, 5년간 총 50조원의 공공재원을 투입하여 500개 선정지역을 재생할 것이라는 인식이 너무 강하다. 민간부문에서는 재개발, 재건축사업처럼 뉴딜사업을 위한 시범지역 지정 및 사업추진을 부동산 투자를 통해 상당한 수익을 얻을 수 있는 유망사업의 하나로 인식하기도 한다.

③ 범부처 차원의 위원회와 도시재생합동추진단 구성 및 운영

전체적인 그림을 구체화하는 과정에서 다양한 이해관계자와 현장활동가 등의 폭넓은 의견수렴 및 공론화과정을 거침으로써, 절차적 정당성을 확보하고 사업추진의 동력을 확보하는 것이 중요하다.

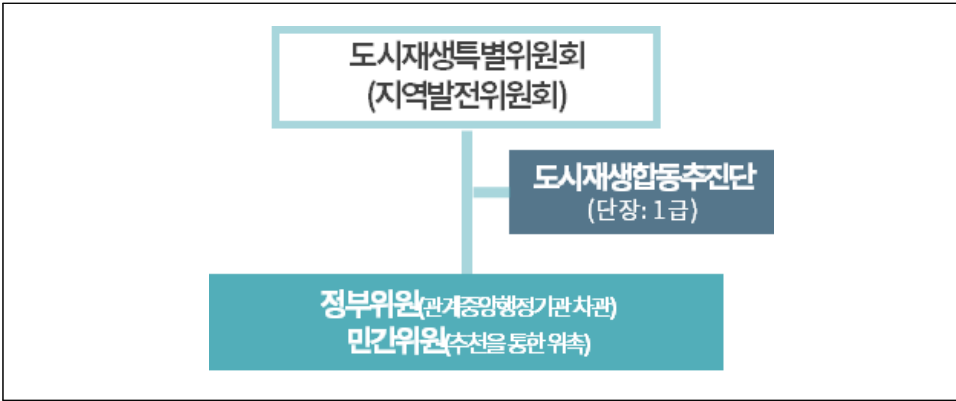
도시재생뉴딜사업이 국정과제로서 가지는 위상을 감안해볼 때 현재의 조직구성 및 운영방식으로 성과를 거둘 수 있을 것인지 점검하여야 한다. 뉴딜사업이 누적적으로 확대되는 상황을 반영하여 정부조직을 어떻게 확대할 것인지 사전에 검토하고 대안으로 준비하여야 한다.

대통령직속 위원회 및 합동추진단으로 격상된 조직구조가 하나의 대안이 될 수 있다. 국토부 차원의 사업이라는 한계를 극복할 수 있도록 대통령 직속으로 별도의 전담 조직(위원회와 추진단) 설치토록 한다. 도시재생 뉴딜의 실천방향을 설정하고 중앙부

처, 공공기관간 업무·갈등을 조정하거나 결정하기 위해 도시재생특별위원회를 대통령 직속으로 격상하거나 지역발전위원회에서 업무를 대행토록 하여야 한다. 기존 도시재생사업을 통해 선정된 선도지역과 일반지역 대상 46개사업, 새뜰마을사업도 지속적으로 관리하여야 한다.

중앙행정기관 장관과 민간위원으로 구성하는 위원회를 설치하여 최종 의사를 결정토록 한다. 도시재생사업기획단을 도시재생합동추진단으로 격상하고 국토부의 1급을 단장으로 임명토록 한다. ‘행정중심복합도시건설지원단’ 처럼 타 중앙부처, 정부출연연구기관, 지자체, 공기업 등에서 관련 인력을 파견 받아 전문성과 협상력을 강화하여야 한다.

그림 5-9 | 컨트롤타워의 설치 및 구성방식

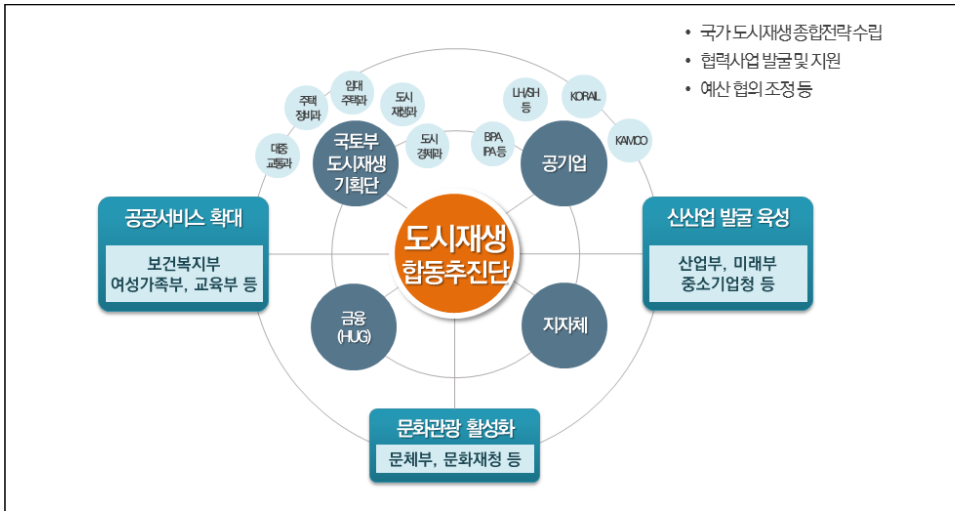


자료: 이왕건 외. 2017a: 27.

특별위원회와 합동추진단의 역할은 다음과 같이 제안하였다.

- 국가도시재생기본방침, 로드맵 등 국가 주요 시책의 점검 및 변경
- 국가 전체의 도시재생 사업 조정 및 총괄
- 국무총리실에 있는 특별위원회를 폐지 후 업무를 계승하고 국가전략사업인 도시재생뉴딜 공모기준 및 절차 계획 심의
- 부처 간 이해관계 조정

그림 5-10 | 도시재생합동추진단과 타기관간 연계관계



자료: 이왕건 외. 2017a : 62.

4) 도시재생 관련 법·제도의 단계별 개선방향

(1) 단기 개선방향

특별법의 성격에 맞게 타법 관련내용을 의제처리하거나 특별로 인정하여 법집행, 행정절차의 간소화를 실현하고 계획수립, 변경기간을 단축하여야 한다. 기성시가지지를 대상으로 하는 정비나 재생방식은 현재까지 신개발에 비해 절차가 복잡하고 장기간이 소요되므로 민간의 입장에서는 투자의 위험성과 불확실성이 높은 것으로 인식되었다. 국토부에서는 공모방식을 통해 일반지역으로 선정된 지자체의 사업구상서를 보완하기 위해 1단계 거버넌스 구축, 2단계 활성화계획 수립단계로 나누어 관문심사를 시행한 바 있다. 2016년 말을 기준으로 일반지역 33개소를 대상으로 분석한 결과 2단계 관문심사를 통과하지 못한 지역이 14곳에 이를 정도로 진전이 늦었다.³⁴⁾ 국가지원 사항이 있는 경우 도시재생특별위원회의 심의를 거치는 경우 지자체의 모든 절차를 의제처리

34) 이상준. 2017.4.18. “2단계 관문심사 준비”, LH 도시재생지원기구 2017년 상반기 공무원 워크숍 자료

하거나 생략할 수 있도록 하여야 한다.³⁵⁾

지자체의 특성에 맞는 사업을 제안토록 함으로써 계획 및 사업방식의 유연성을 확보하여야 한다. 계획지역 면적기준, 사업유형, 지원금액 상한, 매칭비율 등이 중앙정부에 의해 결정되어 있고 지자체는 이러한 기준에 맞춰 일괄적으로 공모하는 방식으로 운영되어 한계가 있다. 지역의 현안과 고민이 다르고 둘이상의 유형이 복합적으로 존재하기도 하는 등 지역에 따라 현재의 유형화방식에 부적합한 사례가 발생할 수 있으므로 계획수립 및 사업지원방식을 유연화하여야 한다.

(2) 중장기 개선방향

「도시재생법」은 근린재생형에 초점을 맞추어 개정하여 전문성을 강화하여야 한다. 근린재생형의 경우 주거, 교육, 의료, 복지, 육아, 방법, 방재부문의 질적 개선을 통해 수준 높은 생활환경을 제공하는데 초점을 맞추어야 한다.

도시경제기반형 재생사업과 관련된 항목을 분리하고 (가칭) “경제기반 활성화를 위한 재생지원법”과 같은 별도의 법률을 제정하여 운영할 필요성이 있다. 항만, 공항, 철도, 도로, 지하공간, 산단 등 인프라 정비를 통해 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 유도할 대상지에 집중하여야 한다.

대부분의 지방중소도시와 농촌지역은 쇠퇴속도를 완화(mitigation)하고 적응(adaptation)해나가는데 중점을 두어야 한다. 기후변화처럼 인구감소, 고령화는 피할 수 없는 시대적 흐름임을 인정하고 대책을 마련해야 한다.

35) 특례와 의제처리에 관한 사항은 이왕건 외. 2016. 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구. 참고

6

CHAPTER

결론 및 향후 과제

1. 주요 연구내용 | 153

2. 정책제언 | 159

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요내용과 제안된 정책방안들을 요약·정리하였고 본 연구의 한계와 연구결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 또한 향후 연구를 위한 과제 제시를 통해 도시재생사업을 위한 발전적인 추후 연구 방향 제시를 시도하였다.

1. 주요 연구내용

1) 계획부문

(1) 축소도시 현상에 맞지 않는 계획수립 체계와 위상 정비

저성장·고령화 현상으로 인구 감소현상이 보편화될 전망이고, 지방중소도시의 경우 인구감소, 수요 감소로 인한 기반시설의 공급과잉 문제가 발생할 우려가 있다. 그러나 현재의 도시기본계획은 아직도 대부분 인구성장을 전제로 계획이 수립되어 있다.

향후 도시재생에는 지방 중소도시의 인구감소와 잠재력 하락을 인정하고 축소도시 전략을 도시기본계획과 도시재생전략계획과 활성화계획에 반영해야 할 것이다. 또한 대부분의 도시재생사업 내용은 관광, 도심활성화 등 중심상권 활성화를 위한 사업을 추진하는데 초점을 맞추고 있다. 축소도시에 대응하기 위해 중심시까지 기능강화, 도심입지유도 등의 전략이 더 강화되어야 할 것이다. 일본에서 도입한 입지적정화 계획 사례도 참고한 도시재생전략계획의 수립이 필요하다.

(2) 계획 수립 및 추진절차 복잡성 해소

도시재생전략계획과 활성화계획의 수립·승인·변경절차의 복잡성이 해소되어야 한다. 활성화계획 승인 이후에 국비지원이 결정되기 때문에 마중물 사업 착공이 늦어지게 된다. 도시재생이 시급한 선도지역도 승인 및 고시과정에 평균적으로 6~7개월 정도의 장시간이 걸렸다. 계획 수립 당시와 승인까지 시차가 발생하고 지역의 상황이나 여건에 따라 계획 변경의 여지가 많음에도 활성화 계획을 변경할 경우에도 동일한 절차를 거치게 되어 있어 변화된 상황에 신속히 대응하기 어렵다. 예를 들어 민자유치사업으로 추진해야 할 필요성이 높은 사업의 경우 협상력을 확보하기 어렵다.

국비지원을 위한 관문심사 제도 등에 대한 전반적인 점검이 요구된다. 관문심사의 경우 법적 기반이 없는 상황에서 평가에 따른 인센티브와 패널티를 부여한다는 점, 중앙의 이해관계에 맞는 사업편성을 강요한다는 점에서 지자체와 지역단체, 전문가로부터 비판받고 있다.

계획수립절차 합리화도 요구된다. 도시재생특별위원회의 심의를 통과할 경우 광역지자체 단위의 심의를 생략하거나 통합심의(의제)를 활성화하는 등 사업이 추진될 수 있도록 계획수립절차를 합리화할 필요성이 높다.

(3) 현장 실태반영이 어려운 법정 쇠퇴기준

현재는 쇠퇴기준이 모든 지역에 동일하게 적용되고 있으나 사업유형별, 지역별 특성을 반영하여 유연하게 적용하거나 유형별로 세분화되어 적용될 필요성이 높다. 근린재생형은 노후주택 및 생활기반시설 부족이 중요한 지표로 도입될 수 있고, 경제기반형의 경우 사업체 수 감소가 주요 지표가 될 수 있으나 현재는 유형간 차이를 반영하기 어렵다. 도시경제기반형과 근린재생형 등 사업유형별로 차별화된 지표를 마련하고 적용하여야 한다.

(4) 젠트리피케이션 등 재생에 따른 부작용 대응방안 강화

도시재생사업에 따른 등지 내몰림 등 부작용 문제 완화를 위한 법률·계획적 차원의 정비방안이 마련되어야 한다. 예를 들어 중심시가지형의 경우 정주여건 개선보다는 유동인구 증가를 유도하는 집객시설 설치, 관광 여건 조성 등이 더 강조되고 있다. 또한 막대한 재정이 특정 지역에 집중되기 때문에 투기 유발, 임대료 상승, 원주민 퇴거현상 등의 문제가 발생할 여지가 높다.

젠트리피케이션에 대응하기 위한 법률·계획적 차원의 체계적 대응방안이 필요하다. 법제화 방안으로는 등지내몰림 방지조항 마련, 상가임대차보호법 등 연관 법률 개정 등이 필요하다. 계획적 차원에서는 상생협약과 공모지원의 연동화, 활성화 지역내 민관협의체를 통한 갈등조정 등이 반영되어야 한다.

2) 조직부문

(1) 지자체 조직의 위계강화 및 활성화

지자체 전담조직의 경우 낮은 위계와 전문성 부족의 문제에 직면해 있다. 또한 지자체 전담조직의 위상은 자치단체장의 의지와 관심도에 따라 달라진다. 현재 전담인력 부족으로 인해 지역 내 도시재생 사업을 관장하는데 어려움을 겪고 있으며, 순환보직에 따른 전문성 결여, 낮은 위계로 인해 부서별 업무조율에도 애로사항이 발생하고 있으므로 자치단체장의 관심을 높이기 위한 중앙정부차원의 유도책을 마련하여야 한다.

지자체 차원에서는 다양한 중앙부처 사업의 연계, 지자체 부서간 업무협의 및 협조를 위해 행정협의회 운영이 필요함에도 법률적 구속력이 없어 실질적 운영이 어려운 문제가 있다. 전문관 제도 도입 및 확대, 행정협의회 운영의 법적 의무화 등을 통해 재생역량을 강화할 필요가 있다.

(2) 중간지원조직 역할의 강화

거의 모든 지자체에서 지원센터 내 인력의 안정성 확보문제가 발생하고 있다. 실질적인 재생사업을 코디네이터나 지역 내 활동가, 유관협력단체 등 안정적 고용이 보장되지 않은 인력이 담당함에 따라 지속가능성이 낮다. 지원센터가 지자체의 전담조직에 종속되어 자율성이 약화되고 역할에 제한을 받는 경우도 발생하고 있다. 타 부처, 타 법에 기반하여 유사 업무를 수행하는 센터들 간의 상호교류나 통합이 이루어지지 않아 업무의 비효율문제도 발생하고 있다.

도시재생지원센터의 역량강화를 위한 제도적 재정적 개선방안 마련이 시급하다. 또한 지원센터에 대한 역할부여 및 안정적 인건비 및 운영비 예산확보가 필요하다.

(3) 중앙부처 협업을 위한 이해관계 조정창구 역할 강화

도시재생사업을 추진하는 과정에서 이해관계가 상충하는 상황이 빈번하게 발생하고 있으나 이를 해소할 수 있는 제도적 장치나 조직이 약한 실정이다. 도시재생특별위원회는 실제 개최회수가 적고 의견조율보다는 심의·의결기구의 역할에 그치고 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 부처협업 촉진을 위한 시범사업, 예산연계방안 마련 및 부처간 이해관계를 조율할 수 있는 상위협의체의 상설화 및 운영방안이 모색되어야 한다. 도시재생특별위원회의 위상을 대통령직속으로 강화하거나 범부처 차원의 합동추진단 운영이 고려되어야 한다.

3) 예산

(1) 지자체 재정여력과 무관한 매칭비율 재조정

도시쇠퇴가 심하고 기초생활인프라 등이 국가최저기준에 미치지 못하는 지역은 재정여력이 좋은 수도권이나 광역시가 아닌 지방 중소도시에 분포하고 있다. 기존 도시재생 공모시 국비와 지방비의 매칭비율은 50:50으로 정형화 되어 적용되어 왔다. 2017

년 현재 공모 중인 뉴딜사업의 경우 지역여건에 따라 국고보조율 매칭비율을 광역·특별자치시 50%, 기타 지방 60% 등으로 차등화하여 적용할 예정이다. 국비지원시 지자체 재정여건을 감안하여 적정 매칭비율 설정을 보다 세분화할 필요성이 있다.

(2) 주택도시기금 도시계정 활용의 확대

도시재생사업을 활성화하기 위해 「주택도시기금법」 제정하여 도시계정을 도입하였으나 아직까지 기금 활용 사례는 천안 동남구청사 복합개발사업 뿐인 실정이다. 도시계정이 주택계정의 전입에 의존하기 때문에 대출금 회수조건, 융자자격조건, 공공기여 등이 까다로워 활용에 제약이 있다.

문재인정부 동안 연간 3조원의 주택도시기금이 투입되기 위해서는 도시계정 확대에 필요한 고유재원 발굴, 기금 활용을 촉진하기 위한 다양한 상품개발 및 유형별 차별적 리스크 관리체계 마련 등을 통해 도시계정의 적극적인 활용방안을 제시할 필요성이 크다.

(3) 재정보조사업 재원의 한계(부처편성사업)

포괄보조금제도를 도입하고 운영하는 취지는 지자체가 주도적으로 사업을 추진하는 것이나 실제로는 국토부의 승인을 얻어야 한다. 도시재생 뉴딜 정책이 제시된 이후 예산지원체계는 중앙의 의지에 따른 예산활용방식으로 변경됨으로써 예산지원체계와 공모방식 간 불일치 문제가 발생하게 된다. 도시재생법에 따라 추진되는 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형은 경제발전계정으로, 국가균형발전특별법에 의해 추진되었던 도시활력증진지역개발사업을 소규모 주거지 형태로 변경한 우리동네살리기는 생활기반계정에 그대로 유지되고 있다.

중앙이 주도적으로 추진할 유형과 광역 혹은 기초지자체 스스로 지역자산을 활용하여 자율적으로 추진할 사업을 구분하고, 사업특성에 따른 계정의 차별화, 부처편성사업에서 공동으로 추진할 협업사업의 발굴 및 시범사업 추진 등이 필요하다.

표 6-1 | 주요 연구 내용 요약

	문제	방향	정책·제도
계획	• 축소도시현상에 맞지 않는 계획 수립 체계와 위상	• 저성장·고령화에 따른 지방 중소도시의 인구감소와 잠재력 하락을 인정하고 효율적이고 스마트한 축소도시 전략을 재생계획에 반영	• 입지적정화 중심의 도시재생 전략계획 수립
	• 계획수립 및 추진절차 복잡성에 따른 사업추진 지역	• 계획수립 과정의 복잡성에 따른 비효율의 문제 극복 위해 도시재생전략계획과 활성화계획의 수립절차와 승인, 국비지원을 위한 관문심사 제도 등에 대한 전반적인 재검토 요구	• 계획수립절차 합리화 • (도시재생특별위원회 심의시 광역심의 생략 등) • 통합심의(의제) 활성화
	• 현실반영이 어려운 법정 쇠퇴기준	• 도시재생 사업유형별 지역별 주요 쇠퇴기준이 다를 수 있음을 반영하여 쇠퇴기준의 유연한 적용방안 마련 필요	• 도시경제기반형과 근린재생형 등 사업유형별로 차별화된 지표 마련 및 적용
	• 젠트리피케이션 등 재생에 따른 부작용 대응방안 부재	• 도시재생사업에 따른 동지내몰림 등 부작용 문제 완화를 위한 법률·계획적 차원의 정비방안 마련	• 동지 내몰림 방지조항 법제화 • 상생협약과 공모지원 연동 • 민관협의체 통한 조정
조직	• 지자체 조직의 한계(전담조직 및 행정협의회)	• 전담조직 내 적절한 인력 확보 및 부서간 업무협조를 위한 행정협의회 운영의 법적 의무화	• 전문관 제도 도입, 행정협의회 운영 통한 역량 강화
	• 중간지원조직 역할의 한계	• 도시재생지원센터 역량강화를 위한 제도적 재정적 개선방안 마련	• 지원센터에 대한 역할부여 및 예산확보
	• 중앙부처 협업을 위한 이해관계 조정창구 미비	• 부처협업 촉진을 위한 시범사업, 예산연계방안 마련 및 부처간 이해관계를 조율할 수 있는 실무협의체 상설 운영방안 모색	• 도시재생특별위원회 위상강화 및 법부처합동추진단 운영
예산	• 지자체 여력과 무관한 매칭비율	• 국비지원시 지자체 재정여건을 감안하여 매칭비율 차별화	• 지자체 재정여건에 따른 매칭비율 차등화
	• 주택도시기금 도시계정 활용의 한계	• 도시계정 고유자원 발굴, 기금 활용 촉진 위한 다양한 상품개발 및 유형에 따른 차별적 리스크 관리체계 마련	• 도시계정 고유자원 발굴
	• 재정보조사업 재원의 한계(부처편성사업)	• 중앙이 주도적으로 추진할 유형과 광역 혹은 기초지자체 스스로 지역자산을 활용하여 자율적으로 추진할 사업을 구분하고 그에 따른 예산체계변동을 통하여 지역 스스로 사업을 추진할 동력부여	• 사업특성에 따른 계정차별화 • 부처편성사업간 협업사업 발굴 및 시범사업 추진

자료: 저자 작성.

2. 정책제언

1) 도시별 발전단계 진단에 근거한 재생전략 마련

단위사업을 추진하기 이전 성장형, 성숙안정형 등 도시의 발전단계에 대해 진단하고 그에 따른 도시재생전략계획을 수립하여야 한다.

실효성 있는 재생사업 추진을 위해서는 도시 발전단계에 따라 차별화된 재생정책을 추진할 필요성이 있다. 이를 위해서는 단위사업 계획에 앞서 동태적 관점에서 성장형 도시와 성숙안정형 등 도시의 발전단계를 평가¹⁾할 필요성이 있다.

특히 성숙안정형 중소도시의 경우 도시기본계획 자체가 도시재생전략계획이 될 수 있기 때문에 도시기본계획을 통해 도시재생전략계획이 의제될 수 있도록 하여 도시계획과 도시재생의 간 연계성을 강화할 필요성이 있다.

2) 입지적정화 중심으로 전략계획 방향 전환

활성화지역을 지정하는 것에 초점을 두고 운영되고 있는 도시재생전략계획을 입지적정화 중심으로 방향 전환할 필요성이 있다. 저성장, 인구감소, 재정위기에 직면한 지방중소도시의 경우 도시재생전략계획을 콤팩트-네트워크 공간구조에 따른 입지적정화 계획 중심으로 전면 개편하는 것도 대안이 될 수 있다.

이를 위해 근린차원(읍면동 또는 집계구)에서 쇠퇴를 진단하고 활성화지역을 선정하는 근린 중심의 계획체계에서, 일본처럼 도시 공간구조 분석을 바탕으로 도시기능 유도구역, 주거기능 유도구역 등과의 관계 속에서 쇠퇴지역의 재생방향을 도출하고 대중교통을 통하여 지역간 연계를 유지하는 계획체제로 전환하는 방식을 말한다.

쇠퇴지역 중 도시기능 또는 주거기능 유도구역에 해당하는 지역은 주택 개량, 인프라 정비, 생활편의기능 확충 등 적극적으로 활성화를 도모하고, 그 밖의 소멸위기 근린지역은 최저주거기준을 유지토록 하는 등 안정화 측면에서 사업을 추진할 필요성이 있다.

1) 자료 : 남진 외. 2017b. 도시성장단계별 도시개발 패러다임 변화 및 효과분석(III). 국토연구원 도시재생실증 연구단 : 3 참조

3) 도시경제기반형, 근린재생형 등 유형별 차별화된 정책 추진

도시경제기반형과 근린재생형은 사업의 목적 및 파급범위에 맞게 쇠퇴진단, 대상지 기준, 사업방식, 거버넌스 구조 등을 감안하여 차별화를 강화할 필요성이 높다.

도시경제기반형은 도시차원에서 쇠퇴를 진단하고 사업은 폐항만, 역세권, 노후산업단지, 대규모 유희부지 등을 대상으로 점적으로 접근하고, 근린재생형은 근린차원에서 쇠퇴를 진단하고 사업은 노후주거지, 쇠퇴 중심지 등 면적으로 접근하여야 한다.

도시경제기반형은 기간시설의 소유 또는 관리주체를 중심으로 지자체, (지역)개발공사, 지역경제단체, 지역 대학·연구기관 등이 거버넌스를 구성하여 사업을 추진하고, 근린재생형은 지역의 주민·상인 공동체를 중심으로 지자체, 사회적 경제조직, 시민단체 등이 거버넌스를 구성하여 사업을 추진할 필요성이 있다.

도시경제기반형은 사업 활성화를 위하여 사업구조 조정, 토지의 권리관계 정리, 부지 조성, 기반시설 설치, 신성장 산업 또는 업종 고부가가치화에 관련된 입주기업에 대한 특례, 민간참여 활성화 등을 위한 기준과 절차 등 명확히 하는 것이 중요하다.

표 6-2 | 도시경제기반형과 근린재생형의 차이 요약

구 분	도시경제기반형	근린재생형
목적	도시 및 지역 경쟁력 강화	국민의 삶의 질 증대
파급범위	국가·광역·도시지역	생활권·근린지역
쇠퇴진단	도시차원의 진단(시군구)	근린차원의 진단(읍면동 또는 집계구)
지표	- 사회) 생산가능 인구비율, 고용률 등 - 환경) 기반시설 노후도 - 경제) 종사자1인당 부가가치생산액, 재정자주도, 세수, 제조업 가동률 지수 등	- 사회) 기초생활수급자 비율, 실업률, 노령화 지수 등 - 환경) 최저주거기준 미달가구 비율, 빈집빈점포수 등 - 경제) 방문객 수 등
대상지	<점적 접근> 폐항만, 역세권, 노후산업단지, 대규모 유희부지 ²⁾ 등	<면적 접근> 쇠퇴 중심시가지 또는 노후 주거지
거버넌스	기간시설의 소유 및 관리주체, 지자체, 지역개발공사, 지역상공회의소, 지역대학 등	지자체, 지역주민, 지역상인, 사회적 경제조직, 시민단체 등
성과	세수 증대, 일자리 증가, 소득 증대 등	최저주거수준 주택 감소, 삶의 만족도 증대 등

자료: 저자 작성.

2) 대규모 유희부지 : 국계법 제51조 제1항 8의2호, 8의3호에 해당하는 1만㎡ 이상의 부지

4) 도시재생특별위원회의 위상강화 및 합동추진단 설치

경제기반형의 경우 물리적 재생뿐만 아니라 사회·경제적 재생을 통합적으로 추진하기 위해서는 장소중심으로 범부처를 연계·조정하기 위한 노력이 지속될 필요성이 있다.

현재 유명무실한 도시재생특별위원회를 명실상부한 범부처 정책 조정을 위한 컨트롤 타워로 전환하기 위해서는 위원회 위상을 총리실 산하에서 대통령 산하로 격상하고, 국토부 중심의 사업추진조직에서 범부처 합동추진단으로 전환할 필요성이 있다.

지자체에서 제안한 사업을 통합적으로 지원하는 방식과 함께, 지역발전 특별회계 부처편성사업 간 협업사업의 발굴 및 시범사업 추진을 통하여 부처협력사업 성공사례를 만든 후 전국적으로 확산하는 등 다양한 방식의 부처협력사업 실험적으로 수행할 필요성이 있다.

참고문헌

REFERENCE



【 정책자료 】

- 건설교통부. 2007. 「살고싶은 도시만들기」 정책의 이해.
- 광주광역시. 2017. 2030 광주도시기본계획 : 110~116.
- 국정기획자문위원회. 2017. 7. 문재인정부 국정운영 5개년 계획
- 국토교통부. 2013. 도시재생기본방침-창조적 도시재생 국가전략 보고자료.
- _____. 2016. 경제기반형 및 근린재생형 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인.
- _____. 2017a. 도시업무편람.
- _____. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
- _____. 2017c. 도시재생뉴딜 사업구성 예시.
- 군산시. 2016. 2020 군산도시기본계획: 78.
- _____. 2017. 군산시 도시재생전략계획(안) 중간보고서. 국토연구원 내부자료.
- 기획재정부. 2015. 2060 장기재정전망.
- 목포시. 2020 목포 도시기본계획
- 부산광역시. 2015. 2025 부산광역시 도시재생전략계획.
- 서울특별시. 2014. 2030서울도시기본계획 자료집 1(조사보고서) : 58.
- 안동시. 2016. 안동시 도시재생전략계획.
- 영주시. 2006. 2020 영주도시기본계획 : 63.
- 울산광역시. 2015. 2025 울산광역시 도시재생전략계획.
- 지역발전위원회, 국토교통부, 한국토지주택공사. 2017. 5. 새뜰마을사업(도시지역) 사업 매뉴얼 : 3~6.
- 창원시. 2016. 2025년 창원도시기본계획 일부변경.
- 충주시. 2016. 충주시 도시재생 전략계획.

-
- 경제산업성, 중소기업청. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련 지원조치의 개요
- 경찰청. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산에 대하여, 2017년 5월의 내용요약
- 국토교통성 도시지역정비국. 2010. 3. 도시재생정비계획을 활용한 마을만들기 사례집
(都市再生整備計画を活用したまちづくり実例集). http://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000029.html (2017. 8. 30. 접속)
- 국토교통성. 2014. 8. 건강·의료·복지 마을만들기추진 가이드라인(健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン). <http://www.mlit.go.jp/common/001049464.pdf>,
(2017. 8. 26. 접속)
- _____. 2016. 4. 도시기능입지원사업과 도시재구축전략사업(都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業). <http://www.mlit.go.jp/common/001189648.pdf>
(2017. 8. 26. 접속)
- _____. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련 예산 등에 대하여(平成29年度 中心市街地活性化関連予算等について),
- _____. 2017. 사회자본정비종합교부금 교부요강 부속 제2편 교부대상사업요건.
- _____. 2017. 6. 도시기능입지원사업과 도시재구축전략사업(都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業). <http://www.mlit.go.jp/common/001189648.pdf>
(2017. 8. 26. 접속)
- 내각부 지방창생추진사무국. 도시재생기본방침에 대한 해당년도의 일부변경.
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/kanrenhourei_kakugikettei.html (2017. 8. 20. 접속)
- _____. 2014. 7. 중심시가지활성화를 도모하기 위한 기본적인 방침
일부변경에 대하여.
- _____. 2017. 4. 지방창생정비추진교부금의 활용에 맞춘 지역재생계획
작성 지침서(地方創生整備推進交付金の活用に向けた地域再生計画作成の手引き)
- 내각부. 2016. 8. 도시재생기본방침(2002년 7월 각의결정)
- _____. 2017 내각부 지방창생사무국 업무개요.

노동후생성. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산 개요.
농림수산성. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산 개요.
다카쓰키시(高槻市). 2017. 6. 23. 다카쓰키시 중심시가지활성화 기본계획(高槻市中心市街地活性化基本計画), 내각총리 대신 인정.

【 보고서 】

구형수·김태환·이승욱. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 안양: 국토연구원.
국토교통부. 2009. 도시경쟁력 제고를 위한 살고싶은 도시정책의 발전방안 연구.
_____. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 요약보고서.
남진, 이삼수. 2017a. 도시재생과 연계한 도시계획 수립기준 재편(Ⅱ). 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.
_____. 2017b. 도시성장단계별 도시개발 패러다임 변화 및 효과분석(Ⅲ). 국토연구원 도시재생실증연구단.
박성남, 김민경. 2016. 도시재생사업 기반 구축 단계의 경험과 과제. 세종: 건축도시공간연구소.
박소영. 2015. 도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안. 안양: 국토연구원.
박정은, 유재윤, 정소양, 배유진, 김태영. 2015. 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구: 인구감소 지방 중소도시를 중심으로. 안양: 국토연구원.
서수정, 박성남, 임강륜. 2014. 도시재생지원기구 운영사례 및 중장기 운영방안. 안양: 건축도시공간연구소.
서수정, 윤주선. 2015. 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선연구. 세종: 건축도시공간연구소.
성균관대학교 산학협력단·(주)이락. 2013. 살고싶은 마을만들기-시범사업의 성과와 과제. 안양: 국토연구원.

-
- 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선. 2015. 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 세종: 건축도시공간연구소.
- 수원시 지속가능도시재단. 2017. 7. 19. 도시재생 뉴딜정책과 지자체 중간지원조직 역할.
- 양도식. 2013. [창조적 도시재생 시리즈 40] 영국 도시재생정책의 실제. 안양: 국토연구원
- 유재윤, 정소양, 박정은, 조판기, 권혁일, 송지은, 박새롬. 2014. 도시재생에 대한 민간 비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 이삼수. 2017. 도시재생사업의 각 부처 사업연계를 위한 협업모델 및 지자체 추진체계개발(II), 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 이왕건, 권규상, 박소영, 이정찬. 2017c, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안. 세종: 국토연구원.
- 이왕건, 김재철, 이승욱, 류태희, 이유리. 2012. 커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공지원 제도의 통합적 운용방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 이왕건, 김중은, 박경현. 2005. 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구. 안양: 국토연구원
- 이왕건, 민범식, 박소영, 육은정, 이운주, 이민정. 2015a. 법정 도시재생사업에서 계획 수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구. 안양: 국토연구원
- 이왕건, 박세훈, 박정은, 송지은. 2015b. 도시재생 선진사례와 미래형 도시정책 수립방향, 안양: 국토연구원.
- 이왕건, 진영효, 반영선, 권태목, 최영은, 권대환, 김지현, 정은진. 2017b. 도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구 (II), 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 정소양, 유재윤, 배유진, 최윤정. 2015. 경제기반형 도시재생의 사업화 전략. 국토정책 Brief. 557. 안양: 국토연구원.
- 최명식, 이형찬, 전은호, 이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구. 안양: 국토연구원.

【 논문 및 학술지 】

- 김환배, 이명훈. 2015. 우리나라 도시재생분야 연구동향 및 지식구조 분석. 국토계획 제51권 제7호 : 39~55.
- 남진, 이왕건, 박소영, 안상욱, 김항집, 임준홍. 2017. 7. 31. 새 정부 도시재생정책, 기대와 우려. 도시정보 No 424. 대한국토·도시계획학회.
- 박소영. 2014. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 내용과 과제. 대한건축학회 건축 58(6)
- 유병권. 2013. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 입법과정. 국토계획 49(8).
- 이지현, 남진. 2016. 도시재생특별법과 도시재생 관련법의 정합성 분석 연구. 한국도시정책학보 29(1)
- 이태희, 김예성. 2017. 12. 영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구. 국토연구 95.

【 발표자료 】

- 김주진. 2014. 11. 25. 경제기반형 재생활성화를 위한 공공의 역할. 2015 도시재생사업을 위한 지자체 설명회 및 경제기반형 활성화 방안.
- 김창환. 2017. 도시재생과 사회적 경제의 융합. 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료.
- 이상준. 2017. 4. 18. 일반지역 2단계 관문심사 준비방법. LH 도시재생지원기구 2017년 상반기 공무원워크숍 자료.
- 이영은. 2017. 6. 2. 도시재생뉴딜정책 실현을 위한 제도개선 방안. 새 정부에 바라는 주택 및 도시재생 정책과 발전방안 세미나.
- 이왕건. 2014. 11. 25. 경제기반형 도시재생사업의 추진방식. 2015 도시재생사업을 위한 지자체 설명회 및 경제기반형 활성화방안
- 이왕건, 박소영, 권규상. 2017a. 도시재생 뉴딜의 실효성 제고방안. 「새정부 국토·도시 정책방향과 추진과제」 정책세미나 자료(2017. 7. 4.). 세종: 국토연구원.

이정수. 2017. 도시재생사업현황의 상황과 문제점. 현장에서 도시재생을 말하다 세미나 자료.

주정훈. 2019. 09. 08. Urban Regeneration Case Study in Boston: Harrison Albany Corridor Strategic Plan from Planning to Implementation. 2017 도시재생 컨퍼런스 도시재생 활성화를 위한 새로운 방향의 모색 자료집.

【 통계자료 】

국세청. 2016. 2016년 국세통계.

_____. 2017. 2008~2015년 통합소득(근로소득과 종합소득) 100분위 자료.

기획재정부 조세분석과. 2017. 9. 24. e-나라지표. 국세 및 지방세 비중.

통계청. 2015. 2015 인구주택총조사 인구통계.

_____. 2017. 재정자립도(시).

행정자치부. 2016. 2016년 행정자치부 대표통계. 마을기업 고용인원 및 수입.

【 보도자료 】

국토교통부. 2014. 대구·광주·공주·태백 등 8곳 도시재생사업 본격 착수. 보도자료. 2014. 12. 15.

_____. 2014. 부산, 서울, 창원, 영주 도시재생사업 본격 착수 - 2017년까지 5,530억원 투자, 한국형 도시재생 성공모델 기대. 보도자료. 2014. 11. 12.

연합뉴스. 2015. 한국 창업기업 3년 후 생존율 41%...OECD '최하위'. 보도자료. 2015. 5. 25.

한국경제 TV. 2016. 해방촌 신흥시장 젠트리피케이션 협약체결. 6년간 임대료 동결. 보도자료. 2016. 11. 8.

행정안전부. 2017. “ 17년 8월말 주민등록 인구수 5,175만 명”. 보도자료. 2017. 9. 4.

【 홈페이지 】

국가균형발전위원회 <http://balance.pa.go.kr/> (2017. 7. 6. 접속)

국토교통부 홈페이지. 도시재생 활성화 및 지원 항목.

http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp (2017. 4. 5. 접속)

국토교통성 홈페이지. 도시재생정비계획사업(都市再生整備計画事業)

http://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000029.html
(2017. 8. 30. 접속)

내각관방 내각부 종합홈페이지. 2016. 중심시가지 활성화를 도모하기 위한 기본적 방침
(2016년 6차 변경).

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/kettei/h280401_kihonhousin.pdf.
(2017. 9. 1. 접속)

_____. 기타미시, 사람·마을·자연이 조화된 활력창조 도전(ひと・まち・自然が調和した活力創造への挑戦)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/dai44nintei/plan/a001.pdf>,
(2017. 9. 9. 접속)

_____. 지역재생법 일부개정안 법률(안)의 개요: 작은 거점(コンパクト블리지) 형성(地域再生法の一部を改正する法律案の概要: 「小さな拠点(コンパクトビレッジ)」形成)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-03-24-tiikisaiseihou.pdf>
(2017. 9. 9. 접속)

_____. 지방창생추진교부금요강.

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/160420_chiiki-kouhuyoukou.pdf (2017. 9. 1. 접속)

도시재생 종합정보체계

<http://www.city.go.kr/portal/business/businessInfo/4/link.do> (2017. 7. 6. 접속)

문부과학성. 2017. 2017년도 중심시가지활성화 관련예산에 대하여.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien/29yosan/mext2017.pdf>,
(2017. 8. 30. 접속)

일본투자신탁협회 홈페이지. <https://www.toushin.or.jp/reit/about/what/> (2017. 8. 30.
접속)

DBpia <http://www.dbpia.co.kr/> (2017. 9. 15. 접속)

【 법령 】

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제15317호, 시행일 2017. 12. 26.)

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」(대통령령 제28211호, 시행일 2017.
07. 26.)

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(법률 제14540호, 시행일 2017. 7. 18.)

「도시·군기본계획수립지침 일부개정안」(국토교통부 훈령 제900호, 시행일 2017. 6. 27.)

「도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)」(2002년 법률 제72호, 시행일 2016. 9. 1.)

「빈집 등 대책추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別措置法)」(법률
제127호, 시행일 2014. 11. 27)

「지역재생법(地域再生法)」(2005년 법률제24호, 시행일 2018. 1. 1.)

「일본 중심시가지활성화법(中心市街地の活性化に関する法律)」(1998년 법률2제92호,
시행일 2017. 6. 15.)

SUMMARY



Future Prospect and Strategy for Urban Regeneration Project

Lee Wanggeun, Kim Jinbeom, Park Soyoung, Kwon Kyusang, Song Jieun, Jung Yousun

Key words: Urban Regeneration, Urban Regeneration New Deal, Future Prospect, Regeneration System

The Urban Regeneration project attracted nationwide attention in 2013 with the enactment of the “Special Act on Promotion of and Support for Urban Regeneration” (the “Urban Regeneration Act”). Although some municipalities have achieved a considerable level of progress, there is a growing demand for improvement measures due to institutional limitations due to lack of business model and lack of financial resources. Meanwhile, on April 9, 2017, President candidate, Moon Jae-in announced as a pledge to the “The Urban Regeneration New Deal Project”, and after the election, the New Deal was selected as one of the top 100 national agendas, and the Urban Regeneration project was in a great turning point. In response to this, this study analyzes the actual situation and approach of existing urban regeneration projects, establishes the principles of urban regeneration, specifies the goals, and presents the stakeholder’s role sharing among the subjects. It aims to suggest the direction of revision.

In this study, the present state and tasks of Urban Regeneration project are analyzed in terms of planning system, organization, and budget. In terms of

planning system, it was recognized that the limitation of the business unit focusing on the physical improvement, the lack of measure to Urban shrinkage, the long and complicated planning and evaluation process, the decline standard that does not reflect the difference according to type and region, and the lack of gentrification reducing measure. On the organizational side, there are problems such as lack of authority and capacity of exclusive organization, low continuity of urban regeneration support center, lack of coordination system and organization for collaboration of the central and local governments. In terms of budget, it is analyzed that there is no consideration on difference in the financial status of each local government, facility conditions of Housing and Urban fund that makes difficult to link to the actual case, and that the comprehensive subsidy is less autonomous than the original purpose.

In case of Japanese, it were analyzed three types of regeneration related regimes: urban regeneration, revitalization of the downtown area, and regional regeneration system. The first implication was addition of 'Urban Rebuilding Strategy Project'. Under that project, facilities maintenance related to social welfare, culture, education and child care, which are under the jurisdiction of other departments were covered as well as project from the Ministry of Land, Infrastructure and Transport. Secondly, there was flexibility that include independent local government projects into the plan, even if the project is not subject to laws or central government subsidies. Thirdly, it suggests the "small size business" and "location optimization plan" in response to socioeconomic conditions.

The strategy of the urban regeneration project is presented in terms of planning system, organization, and business as the analysis frame. At the planning level, we proposed the subdivision of "Urban Regeneration Act", the improvement for type-based support and selection, the linkage with the Urban

shrinkage strategy, and the prevention of gentrification through capitalization of regional assets. On the organizational side, we proposed the role sharing of national, regional and local governments, public enterprises, and the private sector, and fostering social economy and intermediate support organizations. On the business side, we proposed the cooperative project of interdepartmental projects to coordinate the interests among ministries, and the establishment and operation of “the Urban Regeneration Joint Action Bureau”.

Finally, in the short term, the Urban Regeneration Act should be simplified the administrative procedures through the agenda handling and special recognition to suit the nature of the special law. In the mid to long term strategy, we suggest to separate the neighborhood regeneration type from the urban economic type and enact individual law respectively.

부록 1

APPENDIX



1. 광역자치단체 도시재생사업 조사지

 KRIHS 국토연구원	광역도별 도시재생사업 운영 현황 및 뉴딜정책에 대한 의견조사	도시재생 연구센터 2017.07.04
---	--	----------------------------

1. 도시재생 사업 운영 현황

광역명	경기도	
도시재생 전담조직	조직명	도시주택실 도시재생과 재생사업팀
	총 원	4(현재 범위의 도시재생 담당만 포함)
	주요 담당 업무 (V)	위원회 운영(V), 기초 사업지원(V), 교육(), 모니터링(V), 간담회 및 포럼 운영(), 정책 수립(), 자체 사업(), 정책 연구(V)
	담당부서	도비지원 유무
도시재생사업	도시주택실 도시재생과 재생사업팀	X
도시활력증진지역	도시주택실 도시주택과 축산산업국 공원녹지과 건설국 도로관리과	X
일반농산어촌지역	지역개발과 OO팀	O
새뜰마을	지역개발과 OO팀	O
도시재생사업에 대한 도비 지원	※지원여부/ 지원규모 / 지원 근거 등 경기도형 도시재생시범사업 개소당 100억원 이하(시군비 1:1 매칭) 맞춤형 정비사업 도화사업 등 국비 확보시 지방비 30% 도비 매칭	
도시재생 위원회 (V)	도시재생위원회 별도 구성 및 심의 (V)/ 도시계획위원회 심의 () (별도 위원회를 구성하지 않은 이유 :)	
광역 도시재생 지원센터 운영	운영 현황 (V)	운영 중 (V)/ 계획 중 ()/ 유사 지원센터 운영(충남 등)()
	필요성 (V)	필요(V) 보통() 필요 없음()
전략계획 심의현황	준비중(6개), 완료(1개)	

2. 도시재생 뉴딜 관련 의견 조사

국가-광역 역할분담 방안 (권한, 자원, 조직)	※ 예시) 국가 : 제도운영, 예산 편성, 사업기준 마련 광역 : 대상지 선정 및 지원 사업 모니터링, 컨설팅 ○
자원 분배 기준	※ 우선순위 및 배분 기준 1) 인구규모, 2) 재정자립도 3) 사업 준비 수준(주민역량강화, 부지확보 등) 4) 쇠퇴수준 등 ※ 매칭기준 : 중앙 일괄 제시 or 광역 여건에 따른 자율 조정 ○
농촌 및 군 지역 도시재생	※ 농촌 및 군 지역 도시재생 유형 및 필요 사업 내용 ○
기타 의견	※ 기존 공모 방식에 대한 애로사항 및 뉴딜 추진에 따른 개선방안 등(위원회 운영, 계획 수립, 심의, 사업기간, 조직, 인력 수급 등) ○

2. 광역자치단체 도시재생사업 관련 현황(2017.7.현재)

1) 사업현황

□ 선도·일반지역 도시재생사업

- 현재 도별로 2~4개 정도의 도시재생사업을 가지고 있으며 시 단위에서만 진행중임
- 경제기반형 사업은 경기와 충북만 있고 대부분이 근린재생형임

□ 도시재생 전략계획 심의

- 활성화계획의 상위계획인 전략계획은 각각 선도지역과 일반지역 외의 다른 지자체도 준비하고 진행하고 있음

부록 _ 표 1 | 부처협업 내용 | 광역도별 도시재생사업 현황

지자체	선도·일반지역 사업 현황				전략계획 심의	
	시 (사업수/ 지자체수)	군 (사업수/ 지자체수)	경제기반형	근린재생형	준비중	완료
경기	3/28	0/3	1 (부천)	2 (성남, 부천)	7	4
강원	2/7	0/11	-	2 (태백, 춘천)	4	2
충북	3/3	0/8	1 (청주)	2 (충주, 제천)	-	3
충남	3/8	0/7	-	3 (천안, 공주, 아산)	2	3
전북	3/6	0/8	-	3 (군산, 전주, 남원)	2	4
전남	4/5	0/17	-	4 (목포, 순천, 나주, 광양)	5	2
경북	3/10	0/13	-	3 (영주, 김천, 안동)	4	5
경남	2/5	0/8	-	2 (창원, 김해)	4	2

자료: 광역도별 설문조사

2) 담당인력 및 업무

□ 조직 차원

- 도시재생사업을 과 단위에서 담당하는 지자체는 경기도 뿐이었으며, 대부분 팀 단위거나 유사한 팀에서 일부 인력이 도시재생을 담당하였음
- 전담인력은 경기도가 7명으로 가장 많고 대부분 3명이었으며, 충북과 경북은 각 1명으로 가장 적었음
- 별도 위원회를 가지고 있는 지자체는 경기도와 충남으로 대부분 도시계획위원회를 통해 계획의 심의를 진행함

□ 광역지원센터

- 지원센터는 경기도만 운영하였으며, 지원센터의 필요성에 대해서는 3개 지자체가 필요하다, 2개 지자체가 보통, 3개 지자체는 필요하지 않다고 응답함

□ 도시재생 업무 내용

- 도시재생 업무 내용을 보면, 대부분의 지자체가 수행하고 있는 업무는 기초사업지원, 위원회 운영이었고, 교육, 자체 사업 등은 소수의 지자체에서만 운영하였음
- 지자체별로는 경기도가 조직규모, 인력이 큰 만큼 다양한 업무를 담당하고 있었으며, 강원, 경북, 충북, 경남은 상대적으로 적은 업무영역을 담당하였음

□ 도시재생 관련 사업 담당

- 위의 도시재생 담당부서와 비교해보면 도활사업은 도시재생사업과 한 부서에서 담당하고 있는 경우가 많았지만 일반농산어촌, 새뜰마을사업의 경우 타 부서가 담당하는 경우가 더 많았음

- 도비 지원 현황을 보면 새뜰마을사업은 전체 지자체가 도비를 지원함
- 도비 지원이 의무화되지 않은 도시재생사업의 경우, 소수의 지자체들이 자율적으로 도비를 지원함

부록_표 2 | 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	×	×	×
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	×	×	○

자료: 광역도별 설문조사

부록_표 3 | 광역도별 도시재생 업무 내용

지자체	위원회 운영	기초 사업지원	교육	모니 터링	간담회 및 포럼 운영	정책 수립	자체 사업	정책 연구	수
경기	○	○	○	○	○	○	○	○	8
강원	-	○	-	○	-	-	-	-	2
충북	-	○	-	-	-	-	-	-	1
충남	○	-	-	-	-	-	○	-	2
전북	○	○	-	○	○	○	-	○	6
전남	○	○	○	○	○	○	-	○	7
경북	○	○	-	-	-	-	-	-	2
경남	-	○	-	-	-	○	-	-	2
수	5	7	2	4	3	4	2	3	

자료: 광역도별 설문조사

부록_표 4 | 광역도별 도시재생 관련 타 사업 및 도비 지원 여부

지자체	도시재생사업		도시활력증진사업		일반농산어촌지역		새뜰마을	
	주무부서	도비	주무부서	도비	주무부서	도비	주무부서	도비
경기	도시재생과 재생사업팀	×	도시재생과 주거환경정비팀	△	도시재생과 주거환경정비팀	○	도시재생과 주거환경정비팀	○
강원	도시개발팀	×	도시개발팀	×	농정국 농정과 농촌개발팀	×	균형발전과 지역협력팀	○
충북	주거재생팀	×	주거재생팀	×	농업정책과 농촌환경개선팀	○	농촌마을지원과 기반시설팀	○
충남	도시재생팀	○	도시재생팀	×	농촌마을지원과 기반시설팀	○	도시재생팀	○
전북	도시재생팀	○	도시재생팀	×	농촌활력과 생생마을팀	○	도시재생팀	○
전남	도시재생 사업단	×	도시재생 사업단	×	농업정책과 농어촌개발팀	×	지역계획과 지역개발팀	○
경북	도시계획과 도시개발담당	×	도시계획과 도시개발담당	×	농촌개발과 농촌개발담당	○	균형발전 사업단	○
			건축디자인과 경관디자인담당 농촌개발과 농촌개발담당					
경남	도시계획과 도시재생담당	○	도시계획과 도시재생담당	○	농업정책과 농촌개발담당	×	한방향노화산업과 행복생활권담당	○

자료: 광역도별 설문조사

3) 국가-광역 역할분담 방향

□ 광역 역할

- 시·군의 상황을 잘 파악하고 있는 사업대상지 선정 및 사업비 분배를 광역이 담당하고, 이를 위해 중앙에서 사업기준, 조직기준 등을 담당하기를 희망

부록_표 5 | 국가-광역 역할분담에 대한 광역도별 의견

지자체	의견
경기	○ 국가 : 제도운영, 예산편성, 사업기준 마련 ○ 광역 : 예산배분, 대상지선정, 컨설팅, 관문심사, 모니터링 - 현 46개소의 사업진행도 국가가 부담하기는 어려우며, 국가 주도하에서는 획일적인 사업이 되고 각 시도마다 특성이 드러나지 않음으로, 국가는 전체적인 방향 설정 및 사업관리 측면에서 접근하고, 시도에서는 직접적인 사업 대상지 선정 및 컨설팅, 관문심사를 진행하고, 모니터링을 통해 사업별 예산배분 역할의 하여야 각 시도별 특성에 맞는 다양한 도시재생 모델이 효율적으로 진행될 수 있을 것임. - 그러기 위해서는 시도에 부지사 직속의 도시재생사업만 전담하는 부서 신설이 필요함.
강원	○ 국가 : 제도운영, 예산 편성, 사업기준 마련 ○ 광역 : 포괄보조금 분배 역할, 대상지 선정, 도시재생전담 조직(컨설팅, 모니터링) 운영 ※ 공무원, 공기업(LH, 지방공사, 지방연구원)
충북	-
충남	○ 광역자치단체(도)의 역할 부여 - 현재 추진하고 있는 도시재생사업이 중앙주도로 사업추진이 되고 있어 광역자치단체(광역도)의 기능이 명확하지 않다. - 시군의 지역실정은 중앙보다 도에서 가장 잘 파악하고 있음. - 앞으로 도시재생사업이 규모사업수 등이 확대될 것으로 예상됨에 따라 더욱더 광역도의 역할 필요 ⇒ 사업대상지 1차 선정, 사업비 조정 등 권한 부여
전북	○ 국가 : 제도운영, 예산편성, 사업가이드라인 마련 - 도시재생 전문인력 공급, 네트워크 구성 지원 등 ○ 광역 - 대상지 선정 : 광역과 국가 일정부분 의견 반영 선정 - 지원사업 모니터링 및 컨설팅 광역(지역 연구원) 참여
전남	○ 국가 : 제도운영, 예산편성, 광역 및 기초 지자체 조직개편 지침 시달(총액인건비 및 정원 상향), 도시재생기획단 구성시 광역 지자체 인력 파견 ○ 광역 : 추진실적 평가 및 지자체 사업비 배분, 광역 단위 도시재생지원센터 설립 또는 기초생활권단 위 3-4개 시군 권역별 도시재생 지원센터 운영
경북	○ 국가 : 예산편성, 사업기준마련, 관련부처별 사업조율, 법령 등 정비, 전문인력 지원 등 ○ 광역 : 대상지 선정 및 사업추진 등
경남	○ 국가 : 예산 지원, 제도 개선, 사업기준 마련, 대상지 선정 컨설팅(전문기관 협조), 도비 부담 비율 명시 ○ 광역 : 대상지 선정, 성과 모니터링, 지방비 매칭 지원

자료: 광역도별 설문조사

4) 자원 분배 기준

□ 분배 우선순위

- 기본 분배기준인 쇠퇴지역 외에도 재정자립도, 인구규모 등을 반영해달라는 의견이 많았으며, 매칭기준은 중앙이 일괄로 제시하되 비율을 상향하고 지자체별로 차등 지원해달라고 제시

부록 _ 표 6 | 자원분배에 대한 광역도별 의견

지자체	의견
경기	○ 우선순위 배분기준 : 1) 쇠퇴지역 내 인구규모, 2) 쇠퇴지역 수 ○ 매칭기준 : 중앙 일괄 제시 - 경기도는 쇠퇴지역 내 거주인구가 전국 두 번째(454만명)로 많고, 쇠퇴지역은 네 번째(232개소)이나 그동안 지원은 미비(4개소)하였음. - 투입대비 효과가 많은 곳은 인구가 많이 사는 곳이며, 쇠퇴지역 수를 감안하여 예산 분배되어야 할 것임. - 도시재생 중 물리적인 사업이 꼭 필요한데, 경기도는 지가가 타 시도에 비해 높아 같은 금액으로도 사업을 할 수 있는 규모가 작음으로 인센티브 부여 필요.
강원	○ 우선순위 재정자립도 ○ 매칭기준 : 중앙 일괄 제시 1. 중앙 100 2. 재정자립도 기준으로 차등 배분 (최소 70%이상) 3. 중앙 70 : 지방 30
충북	○ 우선순위 및 배분 기준 1) 쇠퇴수준 2) 재정자립도 3) 사업준비 수준 ○ 매칭기준 : 광역 여건에 따른 자율 조정
충남	○ 도시재생사업의 국고 보조금 지원을 상향 - 광역 및 기초 자치단체의 열악한 재정여건으로 충분한 사업의 성과를 거두기에는 현실적으로 어려움 - 국가적 차원에서 국고 보조금 확대 지급 필요 ※ 농 식 품 부 : 국비 70%, 지방비 30% ※ 국토교통부 : 도시재생 선도사업(국비 60%, 지방비 40%) - 도시재생 일반사업(국비 50%, 지방비 50%) ⇒ 사업비 중 국비 매칭 비율 상향 필요(국비 70%, 지방비 30% 이상)
전북	○ 배분기준 : 인구규모, 쇠퇴수준 등 선정 시 평가기준에 일정 비율 반영 - 사전 준비는 중소도시 여건상 기본적인 예산 및 인력 확보, 사업의 이해도 부족 등으로 지방이 절대적으로 불리한 요소 ○ 매칭기준 : 중앙 일괄제시로 지자체 예산확보 근거 제시 ○ 매칭비율 : 현 50%에서 70%로 상향 - 재정자립도 등에 따라 차등 지원 ○ 지특사업비가 아닌 순수 국비로 전환 또는 시도자율편성
전남	○ 재정자립도, 도시쇠퇴도, 인구감소를 등을 고려하여 국비 차등 지원 ○ 전국 지자체를 1~5단계로 구분하여 국비지원비율(20~80%) 차등 적용 ○ 단계별 차등 지원체계 구축
경북	○ 재정자립도 > 쇠퇴수준 > 인구규모 > 사업준비수준 ○ 중앙 일괄 제시, 단 광역시와 광역도의 비율을 다르게 적용
경남	○ 우선순위 및 배분기준 1) 쇠퇴수준 2) 사업 준비 수준 3) 재정자립도 4) 인구규모 ○ 매칭기준 : 중앙 일괄 제시

자료: 광역도별 설문조사

5) 농촌 및 군 지역 도시재생

□ 확대 및 일원화

- 도시재생 유형에 포함해달라는 의견이 많았고, 타 부처 사업과 일원화 해달라는 의견도 많았음
- 다만 관련된 사업을 지원하는 조직 및 인력 문제가 해결되어야 할 것으로 지적

부록_표 7 | 농촌 및 군 지역 재생에 대한 광역도별 의견

지자체	의견
경기	○ 동일 비용대비 수혜자 감소 및 사업파급 효과 미비 ○ 도시재생 추진 여건(전담 조직, 지역 활동가 등) 사전 확보 필요 - 농촌지역엔 도시재생 전담조직 없음
강원	○ 기초생활 인프라정비 : 인구 3만 이하 읍·면지역에 부족한 기반시설 설치(주차장, 도로, 주민편의 시설 등) ○ 읍면소재지 종합정비 : 농산어촌 거점지역의 육성을 위해 시행하는 읍면소재지 종합정비 ○ 마을권역단위 종합정비 : 수개의 인근마을을 하나의 권역으로 정비, 관리 ○ 신규마을조성 : 새로운 마을 조성, 분산된 마을 정비
충북	○ 군 지역에도 도시재생사업 포함
충남	○ 군(읍지역)의 도시재생사업의 관리 일원화(국토교통부) - 도시재생은 쇠퇴된 도시(시·군) 중심지를 대상으로 추진하는 사업 - 군청소재지인 ‘읍’은 해당 군의 행정·경제·상업·교통 등이 밀집한 중심지로 해당 도시전체를 살리기 위한 가장 핵심적 지역임. - 도시재생사업은 기존 시가지의 업무·상업·행정 등 도시기능을 회복하는 사업이며, 농촌중심지활성화사업은 배후 농촌지역과 연계한 소득 창출 및 농촌개발사업임. - 농식품부의 사업과 도시계획과 연계한 도시재생사업의 특성상 부조화 우려 및 조직의 이원화로 효율성 저하. ⇒ 군(읍지역)의 농촌중심지활성화사업(농식품부)은 도시재생사업(국토부)으로 추진 필요 ○ 지역별 특성을 고려한 도시재생사업의 유형 다양화 필요 - 지역별 도시에 따라 쇠퇴원인과 활성화방안은 다 다르다 - 도시재생사업 기존 유형(경제기반형, 근린재생형)에 적합하지 않는 곳이 있음. ⇒ 지역별 특성에 맞는 필요한 사업유형(자율제안형 등) 다양화 필요
전북	○ 군지역까지 도시재생사업을 확대 필요 - 농촌 및 군지역 별도의 도시재생 소규모 사업유형 적용 ○ 농촌형 커뮤니티 사업 등 연구개발 ○ 기존 타부처(농림부 등) 사업(농촌중심지 활성화사업 등)과 유사사업 일원화
전남	○ 도시재생사업과 농촌중심지활성화사업으로 이원화된 사업을 도시재생사업으로 통폐합 및 양 부처 사업 일원화 ○ 군단위 기초지자체와 농어촌에 적합한 도시재생 유형 추가

지자체	의견
경북	○ 농촌 및 군 지역은 노인인구가 대부분이므로 주민역량강화에 많은 시간이 필요하며, 재생사업을 이끌어 가는 전문인력 지원사업 등 ○ 농촌지역에 맞는 별도 모델 개발 요청 - 생활거점형 도시재생사업(중소도시 도심정비형, 농어촌 중심지 정비형)
경남	○ 사업적(농업기반) 마을기업 지원 ○ 농업기반 마을협동조합 설립 지원 ○ 공가, 폐가를 소규모 공공시설로 개발(마을 운영) - 농촌체험 시설, 게스트 하우스, 식당 등

자료: 광역도별 설문조사

6) 기타 의견

□ 절차 간소화

- 기존 절차를 간소화하거나 간소화된 절차의 신규 사업을 발굴
- 사업 기간을 한정하지 말고 탄력적으로 조정
- 인건비, 전문가 파견비 등 인력 지원 예산 확보

부록_ 표 8 | 기타 광역도별 의견

지자체	의견
경기	○ 절차 간소화 및 단기사업 발굴 - 관문심사 등 절차를 간소화한 사업을 발굴하여 포함 - 공동주차장과 공원 등 2-3년 소요되는 단기사업 발굴
강원	○ 절차 간소화를 통한 사업기간 단축 ○ 도시재생지원센터 운영기간 연장 및 소요비용 지원 ○ 전문가 양성 ○ 지자체별 계획수립을 위한 용역비 전액 지원
충북	-
충남	-
전북	○ 각종 심의절차의 간소화 - ex)도시재생특별위원회 통과 → 지방도시재생위원회 생략 ○ 사업기간의 연장 및 조정 - 중·장기 계획이므로 사업기간을 4~5년 제한하지 말고 탄력적으로 조정 ○ 도시재생지원센터 운영비(인건비 등) 국비 지원 가능 ○ 광역시에 도시재생사업이 편중되지 않게 지방 광역도에 일정 사업량 우선 배정

지자체	의견
전북	○ 조직 : 국토부 도시재생사업기획단 발족 및 공약이행을 위한 광역 조직 확대 지침 시달 필요 - 자체노력에 의한 조직 확대는 지자체에서 소극적이고 한계가 있음 - 도시재생사업의 중요성에 대해 지자체에서도 공감하면서도 인력충원은 부정적임 ○ 6개 유형 5개 유형 모델(안)은 서울시 및 대도시 위주의 사업모델로 지방 중소도시에 적용하기는 어려움 - 지방중소도시 여건에 맞는 도시재생 뉴딜 사업유형 개발
전남	○ 심의절차 간소화 - 관문심사, 국가도시재생특별위원회, 도시전략계획 심의, 도시재생 활성화계획 심의 등 심의절차 및 기간 단축 ○ 사업기간 제한 폐지 - 도시재생사업은 중장기 계획이므로 사업기간을 4-5년으로 제한하지 말고 탄력적으로 조정 허용 ○ 국공유지 활용방식 - 생활편의성 제고 및 인구수용기반 확충 등으로 이용할 수있도록 국공유지의 무상양여, 지자체의 장기임대방식 양여 등의 제도 개선 ○ 도시재생사업으로 건립된 건축물·시설물 관리 운영권을 지역 주민에게 부여하는 가이드라인 마련 ○ 예산지원 내용 조정 - 계획(수립)비, 조사연구비, 전문가 파견비 지원 - 도시재생지원센터 운영비 국비 지원 - 도시재생지원기구 교육비 지원 - 중앙부처 협업사업 국비 예산 우선지원 근거 마련 - 거점지역내 건축비용(리모델링 포함), 대중교통 이용 활성화를 위한 보조금 우선지원 검토
경북	○ 국비지원사항에 대한 국토부 관문심사후 활성화계획을 지방위원회에서 재승인하도록 하는 절차 간소화 요청 ○ 광역도에 전담조직 구성에 대한 일괄 지침 제시 ○ 군지역은 재정이 열악하고 재생전문가 등 인력이 부족하므로 재생사업 추진이 어려우니 군지역은 별도 유형을 개발하여추진하는 방안 요청 ○ 국비 지원 비율 상향 요청
경남	○ 공모 선정 후, 관문심사 등 행정절차 장기간 소요 ○ 공모 사업 규모(사업선정 개수) 및 국비 지원 비율이 낮아 기초 지자체들의 관심도 저하 ○ 재생사업은 주민의견 수렴이 절대적으로 필요한 사업으로 협의기간 장기 소요는 불가하므로 단순히 예산의 집행을 성과로 판단하여 향후 예산 지원규모를 정하는 것은 부적절 ○ 도시재생 전문가 양성 프로그램 지속 운영 ○ 평가결과 우수지역에 대한 인센티브 부여(표창, 재정지원)

자료: 광역도별 설문조사

부록 2

APPENDIX



회의명	전문가 자문회의
일시	2017. 02. 14.(화) 10:00~12:00

○ 과제 방향

- 지난 5년을 회고하면서 새로 출발할 정부에서 쓸 수 있는 슬로건 하나라도 만들 수 있는 연구가 필요.
- 단순히 재생사업에 대한 접근이 아니라 도시재생에 대한 새로운 접근방법과 이슈제기, 도시재생을 새롭게 부각시킬 수 있는 수식어를 도출해낼 수 있도록 해야 함
- 기존 재생사업 평가는 다른 연구기관에서도 진행하고 있음. 적어도 국토연구원 보고서에서 지금의 이 시점에서, 한국의 도시재생이 무엇인지에 대해 정의를 내릴 필요성이 있음
- 국토연에서는 국토 전체의 도시 위계, 앞으로의 발전전망 등을 고려해서 우선순위를 정해주는 연구가 필요하며, 전국토의 진단이나 로드맵을 제시해 주었으면 함
- 문제는 경제기반형에 많지만 경제기반형만 가지고 가려면 연구의 폭이 좁아지는 문제가 있음
- 작은 것을 다 평가해서 평가자료집을 만들 것인가, 큰 틀에서 비전을 제시할 것인가 판단
- 현재 국회의원, 국토부의 개인과 과 단위, 연구기관 별도로 도시재생의 개념에 대해 공통된 이미지를 가지고 있지 않고 그런 부분을 정리하고 넘어가야 함
- 연구책임자: 자문결과를 감안해볼 때 현재의 제목을 ‘경제·사회구조 전환기 도시재생정책의 발전방안 연구’로 하여 큰 그림을 그릴 수 있도록 변경

○ 경제기반형 사업의 재평가

- 천안이 최초 사업이 되다보니 LH 입장에서 불리함. 천안프로젝트가 도시재생사업의 전형이 되어버리면 안 되는데 근린재생형(중심지형)PF 사업이 도시경제기반형사업인 것처럼 비춰지고 있음.
- 거시적인 측면에서 도시경제기반형 사업의 추진방식이나 앞으로 나아가야 할 방향을 제시해야 함
- 경제기반형을 실제 작동시키는 정부의 지원책으로 보면 직접적인 재정, 주택도시기금 밖에 없는데 가이드라인 상의 취지를 달성하기 어려움(예를 들어 사전협상제도 같은 프로세스의 부재).
- 지자체에서는 중앙정부 차원에서 철도시설관리공단, 항만청 등의 공공기관간 협의나 조정을 진행하기 원하는 데 담당과(도시재생과, 도시경제과)에서 해결할 수 있는 범위를 벗어나고, 도시재생특위의 조정도 제대로 작동하지 않고 있음. 따라서 공공이 담당해야 할 역할을 명확히 정립하고 특위의 역할 또한 새롭게 정립할 수 있도록 보고서가 구성되어야 할 것
- 도시경제기반형은 극히 일부 대도시를 빼면 지자체가 할 수 있는 사업이 아니며, 사업이 될 만한 곳을 뽑으려면 더 이상 지정할 곳이 없음. 국토부 차원에서 민간투자 유치기 아니라 국토 전체 차원에서 재생이 필요한 곳을 발굴해서 가야한다는 개념이 필요.
- 초기 경제기반형은 다른 해외사례나 이론이 부재한 상태에서 좋은 방향성을 지니고 있었으나 현재의 경제기반형은 주요 개념이 모두 사라지고 결국 국가핵심시설에 대한 민간참여(투자유치)에 국한된 개념이 되어버린 문제가 있음

○ 경제기반형 사업의 향후 방향

- 지금은 기존 기능을 넣어서 빨대효과 즉 기존 지역을 흡수하는 형태가 되고 있음. 예산, 도입기능 선정을 처음부터 다시 보고 4차 산업을 새로 넣어서 국가적인 차원에서 갈 수 있도록 해야 함.
- 도시재생을 장소적 측면에서, 주체 측면에서 평가해보고, 예산 측면에서 평가해본다고 했을 때 조금 더 상위의 개념에서 산업구조가 도시구조에 어떻게 영향을 미치고 있는데 지금의 지정방식은 이렇다, 따라서 미스매치 등을 진단하는 것이 필요
- 현재 산업 쇠퇴로 어려움을 겪고 있는 지역이더라도 도시재생의 틀 안에서 지원할 수가 없는 구조임. 울산, 거제, 통영, 광양 등. 초점을 바꿔서 공모 방식이 아니라 도시 자체가 구조적인 변화를 만들어야 하는 필요가 있는 곳, 산업 도시들이 문제가 될 것임. 이런 것이 국가적인 과제이고, 이렇게 방향을 전환하는 것이 맞지 않나 제안하는 것이 필요.
- 조선과 같은 업종의 쇠퇴지역 사례와 같이 경제기반형은 근린재생과 같은 쇠퇴요건을 가지고 있지 않기 때문에 경제기반형 고유의 쇠퇴요인을 발굴하고 다른 관점에서 쇠퇴지표 등의 개발도 필요함
- 경제기반형은 다른 지정기준을 적용하거나 법을 분리하여 운영하는 방향도 고려해 봐야 함.
- SOC 사업처럼 신규투자가 중요한 게 아니라 유지보수가 중요하고, 중복투자가 아니라는 점을 분명히 해서 사업 선정 근거나 예산 지원 근거를 좀 더 탄탄히 해야 함.
- 향후 도시재생, 특히 경제기반형은 단순히 국토부 수준을 넘어서 총리실이든 청와대든 상위에서 갈등과 문제들을 해결할 수 있도록 거버넌스 체계가 구성되는 것이 필요해보임. 이 때 도시재생은 단순히 '장소'를 중심으로 하기 때문이 아니라 '계획'을 통해 실행되어야 하기 때문에 국토부가 담당부처로서 기능할 수 있다는 점에서 그 역할을 정립해주는 것도 필요

회의명	전문가 자문회의
일시	2017. 6. 14. 10:00

○ 선도 & 일반지역 자료 확보

- 일반지역의 경우 경제 2곳, 근린 15곳 작년 연말 도시재생특위를 통과하고 계획 승인 절차 중임. 선도, 일반 지역 중 확정 고시된 자료 확보 가능함. 7월 중에 특위가 완료될 예정이고, 1개 지역 빠고는 다 통과할 것으로 생각됨. 그러나 특위가 끝나도 확정고시까지 2달 정도 소요됨.
- 선도지역 13개의 경우 최초 활성화계획 확정 이후 올해 상반기 변경이 되었고 고시 여부를 확인해보아야 함
- 평가자료는 사실 공개되는 자료는 없음. 다만 내부 실무자들이 정리한 버전과 지원기구가 한번 더 정리해서 지자체에 통보한 버전 두 가지가 있음. 평가에 관해서 평가위원들이 점수만 매기고 있어 지원기구에서 총평을 달고 있음. 평가 기준 및 항목은 매년 관점이 달라짐. 관련 평가 항목은 공유하겠음.
- 근린 재생은 사례가 많은데 경제기반형이 별로 없음. 확정고시가 나지는 않았지만 대전, 부천, 인천의 경우 2주 전 특위가 완료되어 자료 협조에 호의적일 수 있음. 대전은 도시재생센터 송복섭 센터장, 부천은 정창무 교수님, 인천은 인발연 조상운 박사님 등에게 연락해서 자료 확보를 할 수 있을 것임. 일반지역은 사업 수 자체가 많지 않아서 이후 내용 변경이 크지 않을 것으로 판단됨.

○ 개별법 체계 논의

- 도시재생뉴딜로 도시재생사업이 개별법 체계로 간다는 이야기도 있음. 그럼 법을 4년 운영해보고 다시 원점으로 돌아가는 것임. 지역 범위로 묶기 애매한 것은 개별법은 가더라도 지역별로 전략계획, 활성화계획 같은 계획 수립 시간은 좀 더 주는 방향이 필요할 것임
- 도시재생뉴딜에서는 중소도시에서 적용가능한 사업유형이 없음. 중소도시에 맞는 소규모 정비사업을 추진할 수 있는 사업유형 마련이 필요. 도시재생 뉴딜과 관련해서는 충남연구원과 논의해보는 것도 필요할 듯(충남연 임준홍 박사)
- 국토부 내에서 도시재생과의 영역을 주택과가 전담하게 될 수도 있음. 이 개념이면 ‘공모’를 하기도 어려우며, 지자체가 조합 만들어서 국토부 관련 과에 예산 신청하면 되는 것임. 예전 주거환경정비사업과 같아짐. 각 지방이 알아서 한다면 수요, 인력, 노하우가 있는 서울시는 실행할 수 있지만 다른 지방 지자체는 어려움
- 또한 소단위 정비사업 등을 과연 ‘재생’으로 볼 수 있을가에 대한 의문이 듬.

○ 도시재생 뉴딜과 경제기반형 사업

- 현재 나오는 방향에 경제기반형 사업을 어떻게 포지셔닝할지 현재 정해진 바가 없음. 재생과는 자기 분야가 아니라 생각하고 경제과는 주택도시기금 5조를 어떻게 쓸지 고민하고 있음.
- 주택도시기금 자체는 수익성을 보고 움직임. 대도시권 내에 혈어도 무리가 없는 곳에 사업성이 있는 곳을 원하고 있음. 불확실성을 잘 감수하지 않고 보수적으로 투자함. 수익성이 날 만한 곳이 서울 외에는 없어서 SH와 LH, HUG 사이에 주도권 싸움이 발생할 수도 있음

○ 국토부 매칭 비율

- 지방권 의견 수렴해보면 감각적으로 사업 자체가 성립되기 어려울 것이라는 우려를 많이 하고 있음. 기금보다도 직접적인 재정지원을 원하고 있음. 국토부 매칭 비율은 하드웨어와 소프트웨어 매칭비용도 달리 했으면 함. 또한 서울-광역시-소도시 별로 차등을 주었으면 함. 예를 들어 서울시는 5:5로, 광역시는 4:6으로 가고 그 밑에는 3:7로 가고 열악한 곳은 2:8로 간다든지 상황을 고려해야 할 것 같음.

○ 광역도의 역할

- 전북은 지방비 50% 중 반을 지원해주고 있으며 광역도 중 절반 정도는 지원을 하고 있는 것으로 알고 있음. 도에서 지원해야 할 의무는 없음. 지방은 주는 곳이 많고 오히려 경기도가 없음. 경기도는 맞춤형 정비사업에 도비 지원을 하고 있어 하지 않았던 건데 최근 경기도형 도시재생사업을 두 군데 뽑아 운영하고 있음.
- 한편 도는 관여할 권한도 없고 중앙이 알아서 하는데 막판에 승인을 맡아서 해야 하는 데에 불만이 있고, 기초자치단체는 중앙에서 관문심사, 특위도 거치는데 다 끝나고도 광역에 또 다시 보고하는 어려움을 들어 도를 빼달라고 요구하고 있음.
- 도는 현재 과정에서는 위원회 등에서도 전문성이 없어 크게 도움을 못 주고 있음. 그러나 도시재생뉴딜로 근린재생 사업이 확 늘어나게 되면 국토부가 다 관리하기 어렵고 중간관리자가 꼭 필요할 것으로 생각됨. 중앙에서 직접 공모하는 사업과 광역도에서 직접 공모할 수 있는 사업으로 구분하는 방안도 고려해볼 수 있음
- 국토부는 공모방식을 세분화하고, 지방연구원이나 공공기관을 지방의 파트너기구로 활용할 계획이 있음. 그렇게 하려고 보면 지방에 있는 사람들의 전문성 교육이 필요해짐. 지방분권이 맞는 방향이지만 하려고 보면 전문성이 있는 사람이 없어서 어렵고, 중앙에서는 지금 가진 권한을 이양하는데 불안함을 가지고 있음.

회의명	군산시 도시재생 현황과 과제 자문회의
일시	2017. 6. 15. (목) 15:00~18:00

○ 군산 사업 진행

- 군산은 선도사업은 8개 단위사업 13개 실행사업을 진행하고 있음.

○ 시의회와의 관계

- 진행하면서 어려운 부분은 의회와의 관계임. 기존 계획은 행정에서 계획을 세워놓고 주민설명회 한 번 하고 진행하는 식이었음. 도시재생사업이 주민과 함께 하다보면 유연해야하고 계획을 수정해야하면서 갈 수밖에 없는데 그런 부분을 인정해주지 않음. 추경에서 왜 처음 세운 예산과 다르냐는 지적을 받음. 제도의 틀에 맞춘다보니 어려운 부분이 많음. 군산 근대건축물 관련한 연구용역을 발주하려고 했는데 이것도 예산문제가 걸려 진행하지 못했음.

- 공유재산 사용은 10억이 넘어서 심의가 필요한데 또 부결되었음. 토지 매입에 6개월, 총 2년을 계획했는데 의회 승인 건으로 기간이 길어지고 있음.

- 시의회 동의는 활성화계획 수립 때 끝내고 국토부 최종 승인을 받는 식으로 변경되었으면 함. 국토부와 특위에서 승인 받은 것을 시의회 동의를 다시 거쳐야 하니 이중 심의를 하는 것임. 시의회가 동의해주지 않으면 다시 수정해서 국토부와 특위 승인을 다시 받아야 하는 어려움이 있음.

○ 내부 조직 문제

- 행정 내부에서는 국이나 과가 다른데 의사소통의 어려움이 있음. 행정협의회가 있어 의견이나 업무공유는 하지만 한 몸처럼, 톱니바퀴처럼 유기적으로 돌아가지는 않음. 관련 분야를 담당하고 있는 과가 있어도 도시재생사업이나 계획에 포함되면 중박이더라도 제안한 과가 담당해야 하는 구조임. 예를 들면 하수도 관련 사업이면 상수도도 담당하는 부서가 있어도 도시재생과에서 해야 하고, 차 없는 거리를 제안해도 만든 과에서 해야 함. 시설을 만들면 시설관리도 담당해야 함. 계속적으로 도시재생과 내부 인력으로 사업을 해나가는데 어려움이 있음. 한편으로 연극을 하려고 했는데 문화예술과가 왜 우리 사업하나고 불만을 가지기도 했음. 도시재생사업이 여러 영역에 걸쳐서 일할 수밖에 없는데 아직 그런 이해가 많지 않음.

- 내부 조직 관련해서는 전담 조직 확대 관련된 지침이 필요함. 사업팀이 5명으로 구성되어 있는데 예전에 1년에 50억짜리 사업하듯이 조직을 생각하면 맞지 않음. 도시재생상임기획단 처음 만들 때는 얼마 정도의 인원 구성으로 어떻게 조직을 만들라는 지침이 있었는데 도시재생은 그렇지 않았음. 조직을 가지면 예산을 내려 보낸다고 하는데 역으로 예산이 있어야 조직을 만들어 주는 경우도 있음. 이제 어느 정도 사업을 진행한 곳들이 나오니 이 정도 사업을 하려면 얼마의 시간과 인력, 예산이 필요한지 데이터를 만들어야 함.

- 관리자 입장에서 볼 때 도시재생은 귀찮은 사업임. 시장/부시장/국장이 재분배하면 된다고도 하지만 그들도 과장 등 아랫사람 눈치를 안 볼 수 없음. 관심과 의지를 가진 사람이 있어서 잘 되는 곳들도 있지만 일반화하기는 어려움.

- 도시재생 사업이 유연해야 하는데 제도를 만들어놓고 거기에 다 맞추려고 하니 주민들도 힘들고 그 주민들을 설득해야 하는 공무원들도 힘들. 오래 버티지 못하고 편한 부서로 가려고 함.

○ 도시재생 뉴딜 공모와 인력수급문제

- 이번엔 100곳을 선정한다고 하는데 누군가 들어가서 일할 사람이 있는가? 지방·중소도시들은 지금도 인력을 구하는데 어려움을 겪고 있음. 총괄코디 한 명을 뽑으려고 지원자가 없어 어려움. 또 지금은 지역이 적으니까 국토연구원이나 AURI 등이 자문 등 도움을 주기도 하는데 지역이 많아지면 그런 관리·감독·자문이 어려워져 물리적인 쪽으로만 가게 될 수도 있음.

- 지방도시보다 관련 영역 계약하는데도 어려움이 많음. 예를 들면 상권활성화 교육을 하고 싶는데 계약을 하려다 보면 지역을 먼저 줘야 한다는 규정이 있음. 그러나 관련 업체가 전복에는 없음. 어렵게 타 지역업체와 계약해도 된다고 협의하고 보면 조례에 의해 수익계약 금액을 천만원으로 줄여놓아서 천만원으로 와줄 타 지역 업체가 없음. 서울의 청년장사꾼과 6주 교육을 하기로 어렵게 계약을 했음. 그러나 그 정도 기간으로 제대로 된 교육을 마치기는 어려움. 군산만 그런 것이 아님.

○ 새정부의 도시재생 방침 관련

- 국토부는 법 만들고 사업을 추진해 왔기 때문에 기존 틀 내에서 움직이고 싶어 하는데 위에서는 계획만 하다가 3년이 지났고 비효율적이고 무겁다고 생각하고 바로 효과 보는 사업을 하고 싶어함. 절충이 되지 않으니 현재 정부에서 더 이상 진전된 방향이 나오지 않고 있음. 기존의 전략계획, 활성화계획과 새로 공모하게 되는 사업 간에 차이가 커질 수도 있음. 새 정부는 계획이 무겁다고 하지만 큰 그림 속에서 진행하지 않으면 각각은 개발사업, 물리적인 내용만 남게 되어 Slow track과 Fast track을 같이 가는 식으로 연결고리를 만들어야 할 것임.
- 중앙정부의 개입이 없으면 이 사업도 부익부빈익빈이 됨. 중앙정부 예산이 없으면 지방에서는 지자체 자체적으로 이런 사업을 진행하기 어려우며, 광역시 말고는 재생을 스스로 끌어갈 수 있는 곳이 없음.
- 지역위원회가 행정자치부로 이동하면서 예산을 주는 방식도 변화할 수 있음.

○ 개발수요 유인과 젠트리피케이션

- 지금 계획도 개발 사업하겠다는 것과 비슷함. 법 23조 제한사항이 모호하게 되어 있어 오해하게 될 여지가 있음. 행위제한 할 수 있는 것을 명확히 명시하는 것이 좋음.
- 젠트리피케이션 대책은 지구단위계획임. 업종, 전매 다 넣으면 됨. 단지 지구단위계획 세우는 것을 주민들이 원하지 않기도 하고 실제 현상이 일어나고 난 다음에는 소용이 없어 타이밍의 문제도 발생함. 계획을 세우고 나면 이미 다 떠나고 난 뒷일 수도 있음.
- 도시재생사업은 사실 투자 또는 투기를 유인해야 하는 것 아닌가 함. 주거지역에서는 문제이지만 상업지역에서는 필요함. 원주민이 계속 남아있어도 여력이 없어서 들고만 있는데 오히려 기회가 왔을 때 팔고 떠나는 것을 더 원할 수도 있음. 군산의 경우 빈 집이 가계가 많았는데 그런 부분은 이 사업 이후로 점점 좋아지고 있음. 무조건 막을 것은 아니라고 생각함. 다만 세금을 들어서 사업을 하는 만큼 돈의 수혜계층이 정확히 누구인지 고려해서 정책을 설계해야 함.

○ 도시재생 뉴딜정책의 주택정비 관련

- 이번 도시재생 뉴딜정책의 핵심은 주택인데 지역에서 주택이 필요한 곳이 얼마나 있을지? 서울 뉴타운 해제지역이 중점인 것으로 보이고, LH나 SH를 중심으로 사업을 하려는 것으로 보임. 우리한테 얼마나 효과가 있을지 모르겠음. 군산 같은 경우도 나대지인 택지가 있으며 주택 보급률이 100%가 넘은지 오래되어 미분양도 있고, 수익성이 나기 힘들. 영구임대 같은 경우에는 필요할 수 있으나 이는 재정사업임. LH 행복주택이 들어온다면 마다할 이유는 없으나 수익이 없어서 들어오지 않을 것임.
- 서울·경기와 지방은 다른 관점으로 봐야 함. 지방은 수도권 같이 수요가 많지 않음. 또한 개발을 하면 오히려 이웃과 단절되는 결과가 될 수도 있음. 소단위 정비처럼 합필해서 새로운 건축물을 짓는 것보다 기존 건물 개선 같은 그 상태 그대로의 재생이 맞다고 생각함. 지방형은 오히려 빈집 문제를 개선하는 방향으로 가야함. 중소도시는 인구가 늘지 않는다는 가정 하에서는 인프라 투자비용이 많이 드는 외연확장보다는 내부충진개발 쪽으로 방향을 잡고 가야함.
- 리모델링 사업의 경우 가구당 5000만원을 지원해주는데 주민들은 적다고 생각하고 포기자가 많이 나와 사업은 9개만 진행되고 있음. 이 사업을 하다 보니 1) 지원금이 적다 2) 불법 건축물 3) 사업기간이 길다 등의 문제가 있었음. 또한 지방 건축사들은 여러 일을 같이 해야 하다 보니 손이 많이 가는 관급 설계보다는 사급 설계를 먼저 진행하게 됨. 주민들이 바라보는 관점과 맞지 않는 부분도 생김. 그렇지만 지역의 상황은 말 그대로 열악한 곳임. 이러다보니 이 사업을 복지차원, 50%가 아니라 100% 지원으로 접근해야 할 수도 있는데 이런 사업이면 수지를 맞춰야 하는 LH가 들어올 수 없음.

회의명	도시재생 뉴딜의 성공적 추진을 위한 광역 도 간담회
일시	2017. 6. 28. (수) 14:00~17:00

[광역 도단위 도시재생 추진 애로사항 및 제도 개선방향]

○ 전략계획, 활성화계획 수립 현황

- (전남) 지금 추진하는 곳은 전략계획, 활성화계획이 사업을 따오는 마스터플랜으로 생각하고 진행하고 있음.
- (경기) 예산도 없고, 어디서 받을 곳도 없는데 사전에 계획을 세우는 것이 어려움. 주민들은 계획 수립하면 당장 사업 하는 것으로 인식함.
- (전북) 관문심사는 사실 법에도 없는 것임. 국토부가 만들어 낸 것임. 전략계획 활성화계획 수립하는 용역업체는 아주 힘들어 하고 있음. 진행은 안 되는데 오라 가라 하는 곳은 많음.
- (충남) 군 지역은 전략계획 수립한 곳이 한 곳도 없음. 그런데 군에 읍 지역에서는 도시재생이 필요한 곳이 많음.
- (강원) 활성화계획 수립한 곳은 생각에 50곳도 되지 않을 것 같음. 지역만 설정을 해 놓은 것임.
- (경남) 4개 시군에서 전략계획 활성화계획 수립 중임. 전략계획 활성화계획 승인을 내려 준다고 하니 중소도시는 자체적으로 해야하는데 고민이 있음. 22일 시군 담당자 면담을 했는데 군지역은 뭘 하려고 해도 군수님이 당사 용역을 해서 2-3년이 걸리는데 선뜻 발을 담그기 어려움. 도에 용역비를 지원해서 전략계획 활성화계획을 지원해 달라고 함.

○ 중소도시, 군 단위 도시재생전략계획의 간소화 방안

- (강원) 군 단위는 도시기본계획 내에 재생 분야를 같이 넣어서 수립하는 것이 낫다고 생각함. 전략계획은 그것으로 대체하는. 활성화계획은 사업을 해야 하니 필요하고. 시가화용지 늘리는 확장형을 줄이는 내용을 기본계획 때 같이 논의하는 것이 필요할 것. 춘천 인구가 30만인데 45만, 50만 계획해오고 시가화용지 늘리려고 함. 그러면 재생이 되지 않음. 인허가와 도시재생 상반된 업무를 지금 같이 보고 있는데 이러한 상반된 내용을 도시기본계획 내에서 같이 고려하는 것이 맞다고 생각함. 군 단위는 시 단위의 동 인구밖에 되지 않음. 전략계획, 활성화계획 그런 무거운 계획이 맞지 않음. 주차장 마을회관 정도만 하면 됨. 도시재생은 20만 이상 되는 시 단위에 맞는 정책이라고 생각함.
- (전남) 도시기본계획 수립 대상은 또 10만이어서 군 지역은 계획이 없는 경우도 많음. 기본계획은 큰 틀에서 방향 제시하는 역할이어서 활성화지역 지정은 기본계획 취지와 맞지 않음. 광역시 인근 도시들만 하고 한 지역들도 원상으로 돌리려 하고 있음. 시 급도 많이 해당이 됨. 전략계획이 아예 없으면 없지 기본계획으로 대체할 수는 없을 것. 지금은 환류기능 밖에 되지 않음.
- (이왕건) 기본계획도 성장기에 만들어진 틀이니 맞지 않을 수 있음. 군 지역에는 계획이 없고 계획 수립하면 시간이 다 흘러버리니 20만 미만의 지방 도시는 전략계획이 없더라도 활성화지역을 나름대로 정해서 국비 지원 받는 사업을 할 수 있도록 절차를 간소화해야 할 것 같음. 뉴딜 사업 내용을 보면 상대적으로 작은 세부 사업도 많음.

○ 기초자치단체 지원 및 관계

- (경기) 선도는 일반예산이었는데 일반사업은 지역발전특별회계로 가다보니까 시장·군수 사업인데 왜 도가 예산을 지원하느냐의 문제 제기도 있었음. 지역발전특별회계로 가지 말고 별도 예산으로 편성을 해줘야 부담구조가 나아질 것으로 생각함. 도의 역할이 법에는 지정되어 있지만 이미 진행되어 가는데 도가 지원할 근거가 없어 도의 예산 부처에서 반대함.
- (충북) 11개 시·군 중에서 도시재생사업은 3개만 진행하고 있어 형평성 문제도 있고, 시군구사업인데 시장이 편성해서 시행하면 된다는 인식이 있기 때문에 굳이 도비를 부담을 설득하기 어려움.

- (강원) 도의 역할이 여태까지 없었고 도비 지원도 못하고 있었음. 국토부에서 기초를 직접 불러서 사업 관리를 하고 있었음. 공무원만 하는 게 아니라 연구원, 공사, LH, 지원센터도 같이 그렇게 하면 도의 역할이 강화가 되지 않겠나. 시·군 현장을 가면 돈도 안 주면서 간섭한다는 이야기가 나옴. 포괄예산으로 주고 대상지 선정 권한이 있어야 함.

- (충남) 국가지원이 필요한 경우에는 시군에 자문이나 공청회를 거치고 국토부 관문심사 심의를 받고 그 후에 도에 심의신청이 와서 최종 승인이 나감. 국가지원을 결정한 상황을 도에 또 검토를 하니 심의를 하면서도 조심스럽고 부담스러움. 시간도 오래 걸리기 때문에 국가지원이 있으면 국토부에서 결정한 것으로 같음처리 하는 것이 더 낫지 않을까 함.

○ 국비 매칭 비율

- (충남) 재정 여건이 많지 않아 통일성 있게 또 불만이 없게 중앙에서 정리를 해서 정해주는 것이 좋겠음. 국비 지원 비율은 선도사업할 때는 60% 하다가 다음해 일반사업은 50%로 줄었음. 농식품부는 지속적으로 70%를 유지하고 있음.

- (강원) 강원도에서 도시재생에 예산 쓰는 것은 기초자치단체 예산 매칭밖에 없음. 재정자립도 20% 정도라 여력이 안 됨. 가장 좋은 것은 100% 국비로 하는 것이며, 안 된다면 재정자립도 기준으로 보조율을 차등해주었으면 함. 경기도에는 시 단위의 개발공사도 있고, 시의 인구가 강원도 인구보다 큰 곳도 많음. 1안은 재정자립도, 2안은 인구 등으로 기준을 세웠으면 함.

- (전북) 국비 보조율. 정부 기획조정실장들 회의를 해서 부담률을 정해주었으면 함. 예전에 새들 도에서 70:9:21 부담하는 것을 그런 식으로 정했었음. 재정자립도 구간에 따라서 정했으면 함.

- (박소영) 국가가 투자할 근거가 있는가, 효과가 있는가 두 가지 관문을 넘어야 함. 새들은 취약지역이니까 근거가 있는데 도시재생은 지자체 사무라는 인식이 있어 그런 부분을 설득해야 할 것 같음. 지역에서 필요한 것이 뭐고 어떤 것을 할 수 있다는 부분을 정리를 해주시면 그걸 근거로 설득할 수 있을 것이라 생각함.

○ 도시재생위원회

- (경기) 전략계획 수립에 1년은 걸림. 도시재생 개념도 정립이 안 되어 있고 위원분들도 잘 이해를 못함. 몇 번 하다가 보니까 나아지고 있기는 함. 본격적으로는 10개 정도 시가 준비하고 있음.

- (충남) 위원들이 도시재생에 대해서 아직 잘 모르고 있음.

- (전남) 만들었다가 도시계획위원회로 통합을 했음.

- (경남) 재생위원회를 초기에 만들지 않고 도시계획위원회로 운영 중임.

○ 도시재생지원센터

- (경기) 현재 운영 중인 센터 인원은 총 7명이고 3명 뽑고 4명은 도시공사에서 지원함. 시범사업도 추진하고 컨설팅을 하는 등 광역 차원에서 할 수 있는 일을 찾고 있어 나름 효과는 있음. 예산은 1년에 5억 정도 소요됨. 광역 차원에서는 능력이 없는 시군 교육을 해야 하는데 또 역으로 거기에서는 관심이 없다는 아이러니가 있음.

- (충남) 도시재생지원센터는 없고 충남연구원 산하에 마을만들기 지원센터를 운영하고 있음.

- (전남) 순천은 잘 되고 있는 사례인데 도시재생지원센터 지원이 끊기면 어떻게 하나 고민하고 있음. 센터 고용창출을 통해서 권한도 주고 사업비도 주고 센터 중심으로 지원해줬으면 함. 인원이 부족하고, 순천시 시 직영인데 정규직이 얼마 안 되고 고용도 불안함. 행사도 많이 하고 활성화 되는데 갈 때마다 힘들다고 함.

- (경북) 센터장하고 직원 2-3명 공무원이 1-2명. 인력풀이나 전문가가 부족하기 때문에 지원 프로그램이 있었으면 함. 도시재생지원센터 설립 타당성을 경남발전연구원에 과제로 줘서 용역 중에 있음. 경북도는 센터 만들려고 준비 중인데 연구원하고 할지 용역사랑 할지는 고민하고 있음.

- (강원) 다른 지자체는 운영 예산 1억도 국비 지원해달라고 이야기가 나왔었음. 그 기간이 끝나면 지원센터가 없어지게 되는데 그 이후에도 필요하다고 하면 국비 지원해달라고 이야기하기 때문에 격세지감이 느껴짐.

[도시재생 뉴딜 추진에 대한 광역 도 입장]

○ 도시재생 뉴딜 정책 중 기존 사업(도활, 새뜰, 농산어촌)의 유지 여부

- (전북) 도시재생, 도활, 새뜰 다 합쳐서 갈 것인가? 아니면 별도로 각각 하는 것인가도 의문임. 새뜰도 승인 과정에서 잘라버리고 작은 사업이 되 버렸음. 총 사업비 변경을 해줄 필요가 있고, 지자체에서는 다양한 사업들이 있어서 혜택 받는 것들이 많음. 통합하면 불리한 것이 있을 것임.
- (강원) 농산어촌은 우리도 다른 부서가 담당하고 새뜰은 우리가 담당함. 그 사업들이 따로 갈지 합쳐져서 갈지도 제시가 되어야 할 것 같음. 기존 사업은 유지하고 도시재생사업을 확대하는 것을 건의함. 기존에 하던 사업 예산까지 날아가면 안 되니까 그것은 살려주었으면 함. 그것은 보존하고 다른 트랙으로 예산 지원을 해줬으면 함. 유사 사업 재조정을 하면 다른 사업이 죽는 것이 될 가능성이 큼.
- (경기) 투트랙으로, 절차를 거치지 않고도 효과를 볼 수 있는 사업을 발굴했으면 함. 조건부로 해서 내려주면. 이것도 인원이 부족해서 못하고 있음. 인력 확충과 병행되어야 함. 공모 사업을 4개를 했는데 1,2차 관문 돌고 특위 가는 데까지 1년 걸려서 그 안에 돈을 하나도 쓰지 못했음. 단기적으로 효과를 볼 수 있는 사업을 투트랙으로 해서 성과를 내는 것이 중요할 것 같음. 특위 시스템으로는 어려울 것 같음. 낙후 주택가는 가장 필요한 것이 주차장임. 소규모로 해서 그런 것을 제안 받아서 하면 3-4년 내에 끝내고 효과를 낼 수 있을 것으로 생각됨.
- (충남) 도시재생, 도활, 새뜰을 한 부서에서 진행함. 농산어촌 개발사업하고는 부서가 다른데 지구별로 쪼개서 서로 예산을 나눠서 건네줘야 하고, 정산과정도 굉장히 번거로움.
- (충북) 군까지 확대한다고 해도 지역특별회계 중 도활예산인데 이 예산은 도시지역만 들어가니 예산 체계가 바뀌어야 할 것으로 생각됨.
- (김진범) 현재 도시재생사업 틀은 그 모든 것을 도시재생으로 묶겠다는 것임. 일반회계에서 깔끔하게 하는 것이 나음.

○ 도시재생 뉴딜로 인한 제도개편

- (김진범) 현재 정부의 의도는 속도감 있는 추진이어서 법 개정은 없을 것 같음. 현재는 농촌지역은 농림부가 주가 되고, 도시지역으로 들어오면 도활사업이 됨.
- (전북) 절차를 어떻게 할 것인가가 중요한 부분인 것 같음. 선도지역처럼 간단든지 법을 초월해야 속도감 있게 가능하지 절차를 바꾸지 않으면 예산을 많이 준다고 해도 추진이 되지 않음. 문제는 5년안에 10조를 쓴다는 것임. 원래 도시재생 의도대로라면 20년 단위 사업은 되어야 한다고 생각함.
- (충남) 큰 사업은 국토부가 기존 트랙으로 하고, 작은 사업은 시군에서 신청을 받아서 도에서 관리해서 할 수 있는 방안을 구상해주었으면 함. 큰 사업의 경우 사업 기간도 고려했으면 함. 천안도 사업기간이 4년인데 그 안에 절대 끝나지 않음. 천안시도 과에서 과부하가 걸려버림.
- (전북) 시범사업-계획사업으로 나누는 것이 좋다고 생각함.
- (이왕건) 국가에서 다들 사업과 기초와 광역에서 할 사업을 나눠서 하는 것도 방법일 것 같음. 뉴딜도 빨리 하려면 시범사업, 선도지역 이름을 붙여서 갈 가능성도 있음.

○ 도시재생 뉴딜 사업 선정 및 공모

- (전남) 일단 신청을 받고 성취도에 따라서 지원해주면 된다고 생각함.
 - (전북) 경기도나 서울은 준비가 많이 되어 있는데 지방 도시들은 큰 틀에서 준비가 많이 안 되어 있음.
 - (경남) 국토부 공모까지 기한이 정해져 있기 때문에 군지역은 실질적으로 참여가 어려울 것임.
 - (강원) 시기적으로 대상지 선정하는데 11월까지 공모를 완료하겠다는 이야기도 나오는데 내년에 설계하면 또 1년 걸리고, 빈집은 소유권이 다르니까 협의하는데 또 시간이 걸린다. 한 2-3년은 아마 실질적 사업 시행하기 어려울 것임. 또 다음 정권 넘어가면 어떻게 될지 모르겠고, 강원도 입장에서 기초자치단체에 고르게 주고 시작했으면 하고, 수립에 필요한 용역비를 지원해주었으면 함. 공모는 좋은 것만 가져간다는 뜻임.
-

- (이왕건) 사실 필요한 곳은 지방인데 준비가 안 되어 있고, 수도권은 준비가 되어 있는데 자체 예산이 많음. 기재부의 입장은 준비된 곳에 준다는 것임. 체급별로 나눠서 할 필요가 있음. 다만 지자체별로 고르게 준다는 것은 그렇게 공모를 해서 받은 곳도 진행이 더디다는 선례를 가지고 있어 국토부 입장에서는 시행하기 어려울 것으로 보임.

○ 농촌 및 군 지역 도시재생 유형

- (전남) 지금 예산 쪽으로만 이야기를 하는데, 뉴딜 사업을 무슨 법으로 무슨 부처에서 할 것인가가 큰 문제임. 22개 시군인데 시가 5개고 17개 군임. 간담회를 해서 전략계획, 활성화계획 수립하도록 추진했는데 2/3는 시행을 했음. 그런데 공모를 하는 과정에서 시는 국토부, 군은 농림부으로 정리가 되다보니까 계속 항의가 들어오게 되었음. 도시재생 특별법에 의해서 군 지역, 농촌중심지 활성화 사업도 최소한 도시지역 내는 도시재생 뉴딜로 포함해서 국토부 사업으로 진행할 수 있도록 해줬으면 함. 농어촌정비형이라고 하나 들어가 있는데 농촌 중심지 활성화 사업과 같게 느껴짐. 중소도시 유형으로 생활거점형이라는 이름으로 추가를 해줬으면 함. 시급은 중소도시 정비형, 읍면급은 생활도시거점형으로 유형을 만들 때 참고해주셨으면 함.

○ 역량 강화 및 권한 이양

- (이왕건) 그런 내용은 국토부보다 도에 내려주면 더 잘 할 수 있다는 것이 어필이 되어야 함. 도의 특성에 맞게 주어진 기간 안에 가시적으로 성과를 거둘 수 있다고 주장해서 받아들여지면 되는데 쉽지가 않음. 국토부보다 잘 한다는 보장이 없음. 준비가 없으면 받아와서 고민하게 될 수도 있음. 다른 곳도 서울이나 경기도를 따라가면 권한도 넘겨주게 될 수도 있고, 효과가 있었다면 그런 부분을 반영할 수도 있음. 기재부는 새 정부가 한다고 하니 초반에는 예산지원을 해주겠지만 집행이 안 되면 계속적으로 예산을 줄여나갈 것으로 예측됨.

- (강원) 인력확충 부분은 충분히 가능하다고 봄. 국토부에서 LH하고 같이 사업하는데 LH가 다 지역본부가 있으니 넘겨줄 수 있을 것임. 강원도의 경우 강원발전연구원의 추용욱 박사가 봐주고 있음. 공사, 도청, LH 인력은 충분히 있음. 광역에 그만큼 역할이나 권한, 예산을 주느냐 그것이 문제인 것 같음. 정비는 공기업에서 할 수밖에 없고, 광역에서는 기반시설, 편익시설 지원하는 방향이어야 할 것 같음.

- (전남) 이번 국토부에 갈 때 권한을 달라고 요구를 많이 했음. 할 수 있다고만 넣어놨지 실제적 권한은 주지 않았음. 지자체에 예산이나 권한을 많이 줘서 공모 선정권이라도 줬으면 하고, 국비 지원을 수도권이나 대도시 위주로 하지 말고 재정자립도, 인구쇠퇴율 등을 고려해서 읍면지역도 해당이 되도록 해줬으면 함.

- (전북) 우려되는 부분이 서울은 30개소를 하고 있고, 주민역량강화사업을 준비하고 있음. 그러나 지방은 그렇지 않은 경우가 많음. 이러다 보면 예산이 준비된 곳-수도권으로 집중될 가능성이 높음. 어떻게 형평성을 맞출 것인가를 논의해야 지방에서도 할 일이 만들어 짐. 조사해보니 사업 대상지가 68개 정도 나오는데 기본 설계도 필요하고, 공모나 용역을 하려면 설명할 수 있는 자료도 만들어야 함. 빨리 할 수가 없음. 준비도 예산이 있어야 준비를 하는데 재원이 없어서 추경을 할 수 없음.

- (충남) 착공을 했는데 가면서 설계서가 공사에 맞춰질 수 있음. 임기 내 끝내려 하니까 날밤 새우고 일하고. 중앙 - 광역 분할해서 큰 부분은 중앙이 하고 소규모는 광역에서 하도록 했으면 함.

회의명	전문가 자문회의
일시	2017. 8. 22. 16:00

1. 마을만들기

- 마을만들기에서 도시활력증진사업, 그리고 도시재생으로 넘어오면서 이슈들이 정리되고 업그레이드 되었다기보다는 계속 다른 사업으로 확장되어왔음
- 마을만들기는 비교적 목적과 해야할 일이 확실했고, 사람을 계속 키워왔지만 도시재생은 행정조직같고, 공무원 대형 같다는 이야기가 많음. 중앙과 지역 시민단체에서 도시재생을 바라보는 시각에는 차이가 많음.
- 도시재생은 재원이 일반회계에서 지특회계로 바뀌면서 인건비 지원이 어려워졌음. 뉴딜로 오면서 지원이 가능하게 바꾼다고 하는데 현재는 불명확함.

2. 지방분권

- 관문심사, 차등지원, 평가를 바꾸지 않으면 지방분권을 실천하기 어려움. 심사를 다 받을때까지 계획만 수립하고 사업이 잘 진행되지 않는데, 막상 계획을 마치고 사업을 시작하려고 보면 여건이 바뀌어 있고 이를 반영하기 위한 변경 절차도 까다로움.
- 공모제로 가는 경우 성과위주가 되고 제한제로 해야 지방분권의 취지와 더 맞다고 생각함.

3. 경제기반형 -근린재생형 구분

- 당시 도시재생에 대한 것은 대부분 근린재생형에 대한 것이었는데 큰 그림으로 집중할 수 있는 것, 인프라에 관한 내용을 함께 담고 싶어 경제기반형이 만들어지게 되었음.
- 경제기반형에 대한 내용은 아예 다른 법률로 다루자, 다른 부처가 다루게 하자, 한 법 안에서 나누어 접근하자 여러 결이 있었는데 도시재생으로 묶이게 되었음.
- 경제기반형의 경우 새로 뽑기보다는 속도와 규모, 방향에 대해서 재정비가 시급함.

4. 인구감소, 축소도시 대응

- 축소할 도시이므로 재생을 하지 말 것인지 균형발전을 위해서 지원을 해야 하는 것인지 아직 찬반 논란이 있음. 각 지자체 입장에서는 각각 사업이 당면과제이지만 나중에 공급과잉 문제가 나올 수도 있음. 현재 뉴딜의 5개 유형이 다 확장기의 사업으로 나중에 큰 재조정 국면이 나타날 수 있음.

5. 도시재생의 평가 기준

- 지속가능한 도시재생센터 또는 중간조직을 남기는 것이 성공하는 도시재생이라고 생각함. 일본이나 영국 사례를 보면 초기의 조직이 NPO가 되고 지역재생회사가 되고 점점 발전했는데 그것이 성공하는 모델이라고 생각함.
- 지역을 재생하면서 일정 부분 젠트리피케이션이 발생한다고 해도 그 이익이 완전 유출되는 것이 아니라 지역에 남아서 순환될 수 있다면 성공한 것이라고 생각함. 영주의 목공장과 같이 작은 도시는 작은 사업이라도 계속해서 돌 수 있으면 의미가 있음.

회의명	일본 도시재생 제도 전문가 자문회의
일시	2017. 9. 6. 16:00

<일본 도시재생 제도 비교>

1. 사업 유형과 대상

- 1도시 1개 정도 지정하며 제외 규정은 없으나 대도시를 제외한 지방도시가 주로 대상임
- 중심시가지활성화 기본방침에서 사업 유형을 제시하기는 하나 유형에 없어도 신청해서 승인 받으면 사업을 진행할 수 있음
- 특정사업으로 ‘도시형신사업’이 있는데 소규모 개인 창의활동 공방, 제조업 관련된 사업을 지원하는 것으로 별도의 정의가 존재함
- ‘중심시가지식품유통원활화사업’으로 창고시설을 정비하여 신선식품 유통을 원활히하는 사업유형도 포함되어 있음
- 기반시설 정비 내용에는 전선지중화, 자전거 주차장 등까지 사업 내용으로 포함되어 있음

2. 자원 확보 및 재정 부담 구조

- 중앙정부 교부금은 10억 정도로 인구 대비로 적은 편임. 교부금을 받기 위해서 도시재생정비계획을 수립해야 하며, 입지적정화계획과 연동하여 유도구역에 사업을 실시하는 경우 국비를 지원함
- 지역별로 재정자립도에 따라 지원 비율이 다르나 중앙정부 보조율이 대략 4할로 상한은 45%임. 그러나 우리나라는 광역이 지원하는 비율이 낮은 대신 일본은 광역정부에서 많이 지원하기 때문에 기초 단위에서 부담하는 사업비는 30% 정도로 알려져 있음
- 국공유지의 활용 면에서는 되도록 매각하지 않으려 하며 지방정부가 활용할 때에도 임대 방식을 먼저 쓰고 있음. 국유지의 경우 유휴부지가 되면 지자체에 3개월간 우선권을 주고 이후 민간에 매수할 수 있는 기간을 줌. 대부분 좋은 입지에 위치하고 있음

3. 부처 협업

- 중심시가지활성화 사업에 국토교통성, 경제산업성, 중소기업청, 총무성, 농림수산업성, 문부과학성, 노동후생성 등 다양한 부처가 연관되어 있으며, 예산 확정 전에 장관 선에서 모여서 예산 활용에 대해 협의를 마쳐둌. 부처간 사전 협의를 얼마나 잘하는지가 공무원의 역량 중 하나로 평가받고 있음. 장관선에서 승인이 끝나기 때문에 협의 후에는 예산 사용에 대해 갈등이 없는 편임.
- 일본 공무원은 보직 순환이 있더라도 같은 되도록 같은 분야내에서 도는 편이고, 공무원 조직이 커서 과장 선에서 머무르는 인원이 많음. 따라서 이들이 비슷한 자리에 오래 있으면서 전문성을 키우게 됨. 비리나 청탁 등이 없어지면 보직 순환의 정도를 조절할 필요가 있다고 생각함.

4. 사업의 지속성

- 지원하는 금액 자체는 우리나라에 비해 적은 반면 지원 기간이 긴 편임. 가나자와 유곽재개발 사업의 경우 매년 2억씩 지원해 5채를 전통건축으로 복원하였으며 10년간 지원해 50채를 만들었음.
- 재생계획은 5년단위로 평가해서 취소하거나 재투자를 결정함. 우리나라는 한 번 선정된 곳은 형평성 차원에서 다시 뽑지 않는데 일본에서는 사업이 지속되는 경우가 많음.

5. 도시재생의 목표 수준

- ‘고수준 공간형성시설’이라는 항목이 있음. 예전에 우리나라에서 최저주거수준은 있었는데 최저생활수준이나 기본도시환경수준의 기준은 없음. 신도시를 건설하면서 계획가의 판단에 따라 생활편의시설이나 도시 인프라를 결정했음.
- 앞으로 도시재생에서는 도시 규모별로 어떤 수준의 도시서비스를 갖추게 할 것인지 목표 설정이 중요할 것으로 생각됨.

회의명	중간지원조직 간담회
일시	2017. 9. 22. 13:30~16:00

[부산 도시재생지원센터]

○ 센터의 구성 및 역할

- 부산발전연구원 재단법인 마을만들기 지원센터로 3년 위탁이었다가 도시재생센터를 만들면서 독립하게 되었음. 연구원 체제 하에 있을 때는 연구원 결제와 시의 결제를 다 받아야 해서 의사결정에 어려움이 있었음. 마을만들기로 있을 때보다 큰 규모로 바뀌다보니 결정권도 더 생기긴 했지만 시의 단위사업 관리 운영 대행이 주 업무가 되었음.
- 예전에는 시의 공무원이 주도적으로 사업을 했었는데 재단법인 형태가 되고 보니 서로 견제가 안되고 시의 하위기관처럼 되고 있음.
- 강서구 현장지원센터에서 교육을 해야 하는데 할 수가 없어서 광역에 요청을 했음. 사무국장을 뽑았는데 행정을 할 줄을 모름. 현장센터 차원에서 채용하는 것보다 재단법인으로 채용하는 게 나은 것이라 생각함.
- 광역시의 구 급에서는 현장과 기초를 같이 할 것이라고 생각하고 있는데 점점 광역과 현장과의 차이가 벌어지고 있음. 계획서를 제출하는 것은 구청이기 때문에 오히려 배제하려고 하는 경향임.
- 현장지원센터 운영 측면에서 센터 구성원 근무조건이 열악해 인원 충원에 어려움을 겪고 있음.

○ 뉴딜 대응

- 서울시는 자체 사업이 가능하고, 부산도 다른 예산을 받아서 선정되지 않은 지역을 자체 예산으로 할 수 있겠지만 국토부가 짜 놓은 안대로 당분간 움직일 것임.
- 우리동네살리기 같은 경우는 현장지원센터가 만들어지더라도 채용하고 운영하는데 시간이 지연되게 됨. 기초나 광역센터에서 운영하도록 하는 것이 효과적일 것으로 생각됨.
- 부산에서는 할 수 있는 최대치를 부산시 공모분 3개, 중앙 공모 7개로 잡고 있음. 구별로 다 신청을 할 것이기 때문에 막을 수는 없음.
- 지자체는 올해 처음이니 의욕적인데 너무 급하니 컨설팅도 하지 말자는 의견임.
- 뉴딜을 통해 현장지원센터가 만들어지면 광역 센터 역할이 약화될 것으로 생각하고 있고, 심사나 운영 측면을 맡아야 역할을 할 수 있을 것으로 생각함.

[대구 창의도시재생지원센터]

○ 센터의 구성과 운영

- 대구는 도시재생지원과에서 예산을 만들어서 재단법인 대구경북연구원에 위탁을 준 상태임. 18년까지 위탁임. 부산은 산복도로르네상스라는 기반을 가지고 만들어졌음. 그러나 대구는 센터 만들어지기 전에 남구나 중구에 마을만들기 센터 등 다른 형식으로 운영하고 있었음. 재생사업지 지원에 대한 부분이 약해 광역의 의미가 좀 약한 것 같음.
- 연구원에서는 센터 업무 자체가 대민, 행사 전문으로 보는 경향이 있어서 굳이 연구원에 있어야 하는지에 의문을 가지는 것 같음. 다만 센터가 하려는 방향으로 최대한 존중해주고는 있음. 연구원에 위탁함에 따라 업무에 한계가 있지는 않고 시에서 한계를 지어놓았음. 시가 하기 어려운 것들을 센터로 다 내려오고 있음. 과정을 대구시와 다 협의를 해야 함. 센터를 만들어두었지만 자율적으로 할 수 있는 부분이 적음.
- 행정조직을 대변하는 역할로 센터를 인식하고 있어 이에 대한 전환이 필요함. 또한 중간지원조직은 상대적으로 직종에 비해 이직률이 높아 연속성이 낮음
- 광역-기초-현장간 업무영역 중복이 심하지만 성과체계도 달라 갈등이 심함. 현장이 잘 하고 있는데 기초가 왜 필요하냐는 시각도 있음.

○ 센터의 역할 규정

- 대구의 광역센터는 사업을 기반하는 것보다 대시민교육, 도시재생 인식 확산 및 홍보에 초점이 맞추어져 있음. 12월도 달서구도 생기고 나면 광역 기초 8개 구군이 다 센터를 가지게 됨. 중간지원조직이 마을공동체 만들기센터, 도시재생지원센터 등 유사 센터가 있어 하나로 통합할 필요가 있음.
- 뉴딜사업에 대한 의견
- 준비된 곳에 선정되었다고 하는데 지원센터는 사업을 준비하는 것이 아니라 선정된 사업 지원하는 것만 할 수 있음. 사업비가 있는 곳에만 사업을 할 수 있기 때문. 운영비 지원이 필요함. 두 명, 세 명에서 구를 담당하고 있어 인력이 부족함.

[전주 사회적경제·도시재생지원센터]

○ 센터 구성 및 운영

- 시장이 바뀌고 재단으로 바뀌면서 과거에 TB 하던 사람들이 다 없어져버리고 다 인력을 교체하게 되어 기존 시민사회와 일부 갈등이 있었음. 지역농업센터에 위탁을 주면서 간섭을 안하겠다고 2년 위탁운영을 했고, 3년 재위탁을 받았음.
- 전주시 정책실장 하시던 분이 센터장으로 오셔서 덕분에 전주시와 비교적 대등한 관계를 가지고 있음. 전주시에는 지원과가 15명 정도 있는데 센터와 경쟁하려고 함.

○ 관할 사업 및 협업 문제

- 2014년에 생겼을 때는 새뜰마을 사업으로 1개 있었음. 2년 3년 운영하면서 현장지원센터를 만들고 활동가 1명을 고용하다가 공공근로쪽 인력을 당겨와서 2명이 일하고 있음. 도시재생사업 근린재생형으로 하나가 더 선정이 되었고, 그때는 원도심 전체에 대한 사업이어서 현장센터 직원만 6-7명 채용을 하고 현장활동시간을 주기 위해 행정업무하는 사람도 파견 보냈었음.
- 현장센터를 만들어서 전문성을 보완하자고 부코디로 도시공학 박사를 채용했는데 마을만들기, 사회적경제는 도시재생이 아니라고 하면서 토목공사만 하려고 하고 있음. 전문성에 대한 평가는 자의적이라고 생각함. 그 뒤에 현장센터와 거리가 멀어지게 되었음.
- 새뜰마을 사업은 총괄코디가 센터 직원이기 때문에 교류가 되고 있음. 승마마을 같은 경우에는 주민의견 수렴이 부족하다 생각하면 용역사랑 이야기해서 계획을 다시 하게 만들기도 했음.
- 주민들은 센터가 먼저 들어가니 좋아했는데 행정이 사업한다 하니까 행정과 소통하게 됨. 자잘한 거라도 돈 있는데로 주민들이 이동함.
- 마을만들기 하던 사람은 마을만들기가 도시재생이라는 생각을 가지고 있어 협업이 잘 되지 않음.

[문제점과 개선방안]

○ 광역센터의 역할 규정

- 특별법은 한시 법률이고 역할이 희석되는 경우가 있음. 주요 업무에 광역·구·군·현장 등 위계별 역할을 명시하고 있지 않음.
- 법에서 '지원'을 많이 이야기 하는데 지원이 아닌 센터로 갔으면 함. 이름이 지원이다보니 인식이 안 바뀌는 것 같음. 지원이라는 명칭에 대해 공무원이 자의적으로 해석하기 때문에 계획수립이나 사업시행 등 업무에 제한을 짓는 경우가 많음. 센터 설립 가이드라인 개정하면서 역할에 무조건 지원을 넣도록 했는데 이 부분을 조정했으면 함. 계획 수립 쪽에도 참여할 수 있는 여지가 있었으면 함

○ 현장센터의 전문성 강화

- 활동가 한달에 150만원을 주는데 그러면 일용직 수준밖에 되지 않고 그 중에 역량이 키워질 수가 없음.
-

대학교 정도는 나온 사람이 할 수 있도록 했으면 좋겠고 그것도 어렵다면 사업대상지에 대한 주민들의 상황(경제, 사회, 문화)에 대한 이해는 필요할 것 같음. 전주의 경우 원도심에 현장지원센터에 행정업무를 할 수 있는 사람이 없음. 규정에 맞게 된 것도 없고 증빙자료도 없어 전문성이 정말 없었음. 9명 중에 전공자는 도시공학 전공한 신입사원 1명만 있음.

- 과다한 식비, 강의료보다 시범사업 예산으로 쓸 수 있도록 제한을 했으면 함. 주민들은 작은 거 하나라도 바뀌면 좋아하는데, 현장 센터 담당자가 전문성이나 방향성 없이 일하다 보니 아는 사람들 사이에서 소모되어 버리는 비용이 너무 많음.
- 활동가들이 전문성이 있는 사람들과 협업을 잘 하지 못함.
- 센터들에서 시에서 내려오는 일만 하다보니 협업을 잘 하지 못하고 자기 시간을 써야 소통이 가능함
- 역량 부분은 채용 과정에서 전문성을 갖추도록 하면 보완할 수 있다고 생각함. 엔지니어링 업체는 전문성이 있다고 평가하는데 센터는 스스로 설립했는데 전문성에 대한 불신이 있음.

○ 총괄코디

- 총괄코디 업무범위를 확실히 정했으면 함. 총괄 역할을 넘어서 실무까지 간섭하려 하는 경우도 있음.
- 지역이 계속 늘어나는데 총괄코디 겸임도 안 되고 구할 수 있는 풀이 적음. 교수님들 입장에서도 주민들과 소통을 어려워 하는 분들이 많음.
- 총괄코디도 활동가도 개인적 역량인데 역량이 없는 사람이 투입되봐야 지역에 도움이 안 된다고 생각함.
- 모니터링도 예산 집행률을 보다보니 소용 없는데도 계속 써야 함.

회의명	전문가 자문회의
일시	2017.11.2. 10:00

1. 연구 방향

- 뉴딜에 너무 초점을 맞추기보다 이 연구가 뉴딜정책에 도움이 되도록 해야 할 것
- 새뜰사업도 포괄해 가야 할 것임
- 조직, 재정보다는 계획에 초점을 맞추었으면 함
- 사업으로 가면 너무 구체화되어 예전에 해온 연구 수준을 뛰어넘기 어려움
- 조직, 행정조직, 중간지원조직에 대해서는 개별 연구들이 이미 많음

2. 현재 사업 선정 기준 관련

- 기준 3개도 많은 고민 끝에 만든 것임. 중간지원조직은 가점요소가 아니고 없어도 선정된 곳도 있음.
- 선정기준이 문제여서 달동네가 선정되지 않았다는 것은 오해임. 자력기반이 없고 역량이 부족해서 신청하지 못한 것이고 그래서 새뜰마을이 시작된 것임.

3. 계획-사업 체계

- 중기청의 상권활성화 제도가 도시재생과 같이 계획만 하다가 사업을 못한다는 비판에 결국 없어지게 되었는데 이 사례를 거울삼아 계획을 하되, 계획하면서 사업을 할 수 있는 투트랙 방법, 유연하게 수정할 수 있는 제도 등을 반영해야 함
- 원래 정책 성과가 5년 후에 나오도록 설계되어 있는데 계획만 했다는 비판은 적절하지 못함
- 지방에 가면 작은 사업을 하면서 계획도 함. 단계적으로 계획을 세우고 사업도 같이 할 수 있도록 제도를 유연하게 만들면 됨

4. 전략계획 개선

- 도시재생계획은 어디를 살리고 축소할지 이야기를 해야 향후 도시기본계획을 대체할 수 있게 됨
- 현재 전략계획은 활성화지역만 지정하고 어느 방향으로 가야할지 이야기를 못하고 있음
- 지역 구분 없이 선정하게 된 것은 민원 등의 문제가 있기 때문임

5. 도시재생에 대한 컨센서스와 쟁점

- 지금 도시재생에 대한 컨센서스가 부족해 보임
- 지난 도시정책과 도시재생정책의 쟁점들만 정리해나가도 의미가 있다고 생각됨
- 객관적이기보다는 저자의 생각이 잘 드러날 수 있도록 하는 것이 더 적절해 보임.
- 지금의 제도와 규정들이 어떤 논의를 거쳐서 나오게 되었는지를 복기해야 함.

기본 17-24

도시재생사업의 미래전망과 발전방안

연구진 이왕건, 김진범, 박소영, 권규상, 송지은, 정유선, 민범식

발행인 김동주

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2017년 12월 28일

발행 2017년 12월 31일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 8,000원

ISBN 979-11-5898-280-5

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171503

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.