

2022  
10. 31

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 889

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 「도시재생법」 제정 10년, 법제도를 개편하고 새롭게 시작할 때



### 주요 내용

- 1** 현행 「도시재생법」이 가지는 구조와 내용적 한계에 대한 근본적 문제해결 시급
  - 노후 주거지 정비 관련 법이 그대로 남겨진 채로 「도시재생법」이 제정되며 정비사업 관련 조항은 제외된 채 계획수립, 추진체계, 지원사항 등을 다루는 지원법으로 제정
  - 그러나 사업유형에는 도시경제기반형과 같이 정비형 재생을 위한 사업유형도 포함
  - 정비형 재생사업을 위한 근거 부재로 법개정을 통해 신규 제도를 추가하였으나 이는 임시방편에 불과하며 지원법 중심으로 제정된 법에 일부 사업법 내용이 혼재
- 2** (사업방식 정상화) 재생사업에서 가장 수요가 많은 사업은 물리적 환경개선 사업이므로 노후 주거지역, 원도심 업무·상업지역 등에서 일단의 구역을 정한 뒤 토지를 확보하여 기능을 회복할 수 있도록 정비형 재생사업의 제도적 추진기반 마련 필요
- 3** (사업구조 현실화) 마중물 지원취지는 유지하되 활성화계획에서 마중물 지원사업과 그 효과로 언제 추진될지 예측이 어려운 민간참여사업을 동시에 추진하는 현재 방식에서 탈피

### 정책제안

- 1** (기본방향) 지원 및 정비 사항 재분류·보완을 통한 재생사업 활성화 및 효과 확산
- 2** (구성) 현재 10개 장 구성을 '총칙-공공지원 방안(지원사항)-사업의 시행(정비사항)-보칙-벌칙' 등 5개로 축소
- 3** (내용) 지원사항은 지방도시 중심 특화발전을 위한 계획수립, 행·재정 중심으로 재편하고, 정비 사항은 혁신지구 등 사업추진을 위한 제도, 절차 중심으로 보완
- 4** (제도개편안) 현행 법률 개정사항 및 신규 추가사항 검토 후 장별 세부내용 개선안 제시

구분	주요 내용	구분
지원 관련 사항 (제2장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진체계, 도시재생전략계획 수립절차 등</li> <li>• 도시재생 활성화를 위한 지원, 공공시설 설치 지원 등</li> </ul>	일부 개정
정비 관련 사항 (제3장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생활성화지역의 지정 및 도시재생활성화계획의 수립</li> <li>• 혁신지구의 지정(특구개념 제도 확대), 시행자 선정 및 실시계획 수립 등</li> </ul>	전면 개정

박정은 도시재생연구센터장  
 임상연 연구위원  
 김유란 전문연구원  
 정명운 한국법제연구원  
 선임연구위원  
 성순아 전 내 도시재생지원기구  
 선임연구원

## 1

## 「도시재생법」이 가진 구조적 한계 해결부터 시작하자

## 지원법이 가지는 구조적 한계 해결 필요

(입법과정) 당초 입법과정에서 「도시정비법」과 「도시재정비촉진법」을 통합하고 「도시재생법」을 별도로 도입하는 대안에서 출발하였으나 재정비사업 관련 2개 법률이 그대로 남은 채로 도시재생사업에 대한 신규 법안이 제정

- 기존 노후 주거지 정비를 위한 사업법이 존치된 상태에서 「도시재생법」이 제정되며 노후 환경에 대한 정비 부분을 제외한 계획수립, 추진체계, 지원사항 등을 다루는 지원성격의 법으로 제정될 수밖에 없는 태생적 한계 존재
- 쇠퇴 도심 내 노후 주거지, 유휴공간 등에 대한 정비 관련 사항은 제외되고 지원사항 중심으로 법이 제정되며 2000년대 초반 활성화된 ‘살고싶은 도시만들기’ 등 역량강화사업, 노후 주택 가꿈사업 등 중심의 지원법적 특성이 강조

(이질적 사업유형 혼재) 법제화 과정에서 마을만들기 방식에 기반한 ‘근린재생형’ 사업뿐만 아니라 노후 항만, 이전지치 등을 활용한 새로운 경제거점 창출 등을 위한 ‘도시경제기반형’ 사업에 대한 필요성이 제기되면서 하나의 법률에 사업 목적, 추진방식이 이질적인 두 개의 사업유형이 모두 포함

- 그 결과 근린재생형 사업은 노후 주거지 환경개선을 위한 지원사업 중심의 추진구조를 가지나, 도시경제기반형은 민간 등이 참여하여 새로운 형태의 개발사업을 추진하는 전혀 다른 특성을 지니기 때문에 이를 지원할 수 있는 제도적 근거가 마련되어 있지 않아 도시경제기반형 재생사업의 실효성 논란이 반복적으로 제기되어 왔음

(법제도 구조적 한계) 도시경제기반형과 같은 정비형 재생사업에 대한 근거가 부재할 뿐만 아니라, 근린재생형에서도 노후 주거환경의 물리적 정비 관련 조항이 부재하여 재생사업을 통한 효과를 발현하기 어려운 구조적 한계 존재

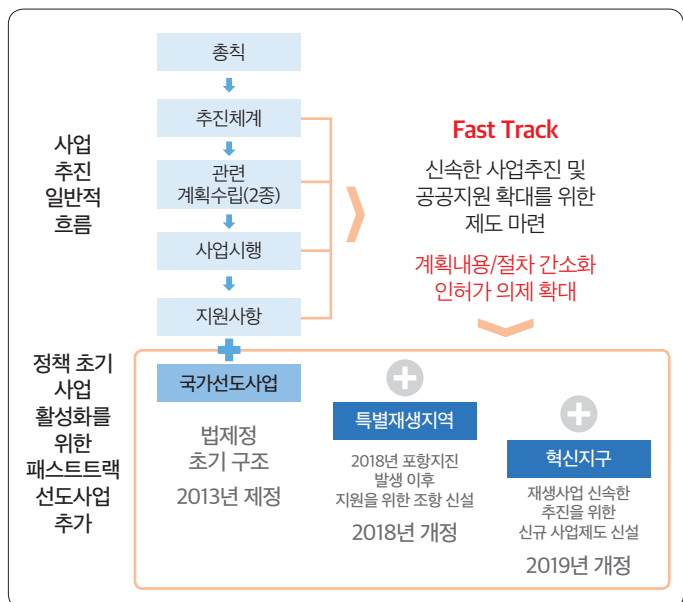
- 첫째, 노후 쇠퇴지역에서 물리적 환경개선이 가능한 근거 조항이 부재하기 때문에 계획수립, 역량강화사업 등에 의존할 수밖에 없는 제한적 구조
- 둘째, 공공의 마중물 지원을 통해 민간참여 등을 유도하고자 하는 의도로 마련되었으나 민간참여 유도수단, 참여단계 등이 구체화되어 있지 않아 지자체, 공기업 중심으로 사업을 추진할 수밖에 없는 구조

## 여러 차례 법개정이 이루어졌으나 임시 방편적 조치에 불과... 이제는 근본적 해결방안을 모색할 시기

(현안대응 중심 법개정) 사업추진을 위한 근거조항 마련 등을 위해 그동안 여러 차례 법과 가이드라인 개정이 있었으나 대부분 사업을 신속히 추진하기 위한 임시방편에 불과

지금은 2013년 법제정 당시부터 제기되어 왔으나 해결하지 못한 채 오랜 시간 동안 미루어 왔던 「도시재생법」의 태생적 한계, 즉 구성과 내용적 한계에 대한 근본적 해결방안 모색이 필요한 시기

- 노후 쇠퇴지역에서 물리적 환경정비가 가능하도록 도시재생 사업방식의 정상화가 필요하며, 동시에 공공재정 지원효과 극대화를 위한 민간참여 확대 등 도시재생 사업구조의 현실화가 필요한 시점



## 2

## 사업방식 정상화: 물리적 환경개선을 위한 사업 제도 보완

## 실제 재생사업에서 물리적 환경정비를 위한 하드웨어 사업의 수요가 높으나 근거제도는 미비

(활성화계획 사업구성) 2014년부터 2020년까지 선정된 총 447개 국비지원 도시재생활성화계획에 포함된 단위 사업수는 총 9,157개이며 전체 단위사업수 중 하드웨어사업 비중은 48%, 소프트웨어사업은 37%를 차지

- 대표사업인 도시경제기반형과 주거지지원형 단위사업 각각 354개(14곳), 1,359개(77곳)를 분석한 결과 사업유형에 관계없이 하드웨어사업의 비중이 높은 것으로 나타남(도시경제기반형 58.2%, 주거지지원형 55.6%)

(관련 제도) 그러나 현행법에서 물리적 환경정비와 관련한 별도의 근거조항은 마련되어 있지 않으며 정비를 수반한 사업추진은 도시재생사업 범위에 포함되는 총 14종<sup>1)</sup>의 사업을 타법에 따라 추진하도록 되어 있음

- 현행 법제도상 물리적 환경개선사업은 타법에 의해 추진되도록 하고 있으나 사업은 활성화되지 않고 있으며 도시재생사업으로 추진할 수 있는 사업은 기초생활 인프라 개선 등이 사실상 전부이고, 전국 모든 사업지역에서 기초생활 인프라사업을 추진하고 있으므로 사업내용은 전국적으로 획일화되는 상황

## 사업추진 실태: 정비·개발 특성이 강한 사업유형의 지연비중이 높으며 계획변경이 빈번

(지연비중이 높은 사업) 지자체가 작성한 사업관리 카드(2021년 3월 기준)를 분석한 결과 2017년, 2018년, 2019년 3개 연도는 모든 사업유형에서 사업지연 비중이 높은 편

- 특히, 도시경제기반형, 중심시가지형 등은 타 유형에 비해 사업 정상추진 비중이 상대적으로 낮은 편

(주요 사업지연 사유) 사업관리 카드에서 언급된 사업이 지연되는 가장 핵심적인 요인으로는 '잡은 설계 및 계획변경'이 가장 높게 나타났으며 그 외 '행정지연', '주민 등 협의지연', '부지매입 지연' 등으로 파악

## 국비지원은 종료되었으나 사업효과는 가시화되지 않는 상황 반복

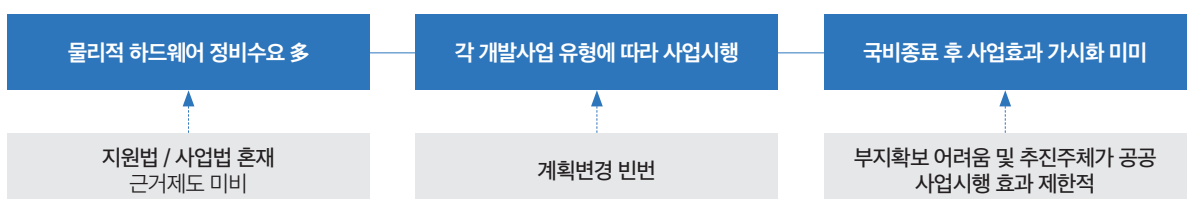
(노후 주택 개보수 등 추진 제약) 노후 주택 개보수, 정비 등 사업은 현장에서 수요가 가장 많은 사업이지만 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」으로 추진 가능한 수단이 부재하며 국비지원 대상도 매우 제한적이어서 노후 주택 개선효과를 기대하기 어려움

- 외관위주 노후 주택 보수방식은 일정시간 경과 후 다시 노후화되는 악순환 반복

(부지확보 어려움) 부지확보 불발로 인한 사업부지변경, 계획변경, 사업지연 등 빈번히 발생 지속

(혁신지구 도입 실효성) 신속한 사업시행을 위해 혁신지구 제도를 도입하였으나 추진주체가 공공으로 제한적이며 토지권한 100% 확보는 현실적으로 적용하기 어려움

재생사업에서 가장 수요가 많고 필요한 사업은 물리적 환경개선사업이므로 노후 주거지역, 원도심 업무·상업지역 등에서 일단의 구역을 정한 뒤 토지를 확보하여 기능을 회복할 수 있도록 정비형 재생사업 추진기반 마련 필요



1) 재정비촉진사업, 역세권사업, 산업단지 재생사업, 항만재개발사업, 상권활성화 및 시장정비사업, 소규모주택정비사업 등

3

## 사업구조 현실화: 지원제도와 사업제도 간 명확한 구분

### 민간참여에 의한 사업추진 필요성에도 불구하고 공공지원사항 중심 제도

(활성화계획 추진주체) 14곳의 도시경제기반형 활성화계획과 77곳의 주거지지원형 활성화계획의 단위사업 각각 354개, 1,359개의 추진주체를 분석한 결과 도시경제기반형은 공공부문이 전체의 84%를 차지하는 것으로 나타났으며 주거지지원형은 94%를 차지

(관련 제도) 도시경제기반형 등 사업유형에서 민간참여 사업방식의 중요성이 강조되고 있으나 관련 제도는 부재한 실정

- 현행 법령은 국비지원 심의를 위한 구성과 관련한 사항 중심으로 제도가 마련되어 있으며 계획수립 및 사업시행을 위한 가이드라인에서도 공공 마중물사업 중심의 사업구상 및 평가 관련 사항을 규정

### 실효성이 낮은 계획: 민간참여에 대한 명확한 역할 정립 없이 계획을 통해 민간참여를 유도하는 구조

(활성화계획 재원구조) 14곳의 도시경제기반형 활성화계획과 77곳의 주거지지원형 활성화계획의 재생사업의 재원구조를 살펴보면 공공재정이 투입되는 마중물사업의 비중이 도시경제기반형은 전체의 29.4%, 주거지지원형은 75%

그러나 현재 법령에서 공공재정 지원 관련 사항 이외, 민간 등 참여와 관련한 제도적 근거는 마련되어 있지 않고, 도시재생활성화계획에서 민간참여사업을 포함하도록 하고 있어 공공의 계획을 통해 민간참여를 유도하는 구조

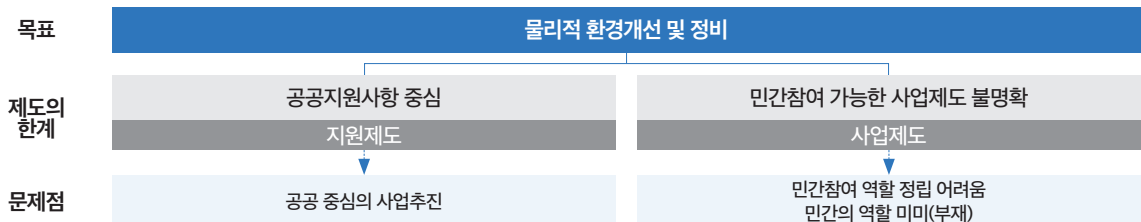
- 공공이 수립하는 도시재생활성화계획 내에 민간참여사업을 포함하도록 하고 있어 사업추진 시기 불일치, 민간참여의 불확실성 등 문제를 안고 계획을 수립하고 있어 활성화계획이 가지는 실효성 논란이 제기될 수밖에 없는 상황
- 공공이 수립한 계획의 틀 내에서 참여하고자 하는 민간은 사업성 확보, 추진구조, 추진방식 등의 차이로 찾기 어려움
- 공공이 수립한 계획을 받아들여 민간이 참여할 경우 민간에 공공재원이 지원되는 것으로 받아들여지는 특혜시비 우려를 차단하기 위해 절차가 더욱 복잡해지는 경우가 대부분(비현실적·비효율적 계획구조)

### 결과적으로 실제 사업추진 과정에서 민간참여는 기대하기 어려움

(국비지원에 따른 절차 복잡) 공공이 마중물 지원 후 이와 연계해 다양한 주체가 참여하는 사업을 추진하는 현행 구조가 오히려 민간참여 제약요인으로 작용

(민간참여 제약 불가피) 국비지원 관련 특혜논란, 공공성 확보 등을 위해 사업절차는 복잡해질 수밖에 없는 구조

마중물 지원취지는 유지하되 활성화계획에서 마중물 지원사업과 그 효과로 언제 추진될지 예측이 어려운 민간참여사업을 동시에 추진하는 현재 방식 전환 필요



# 4

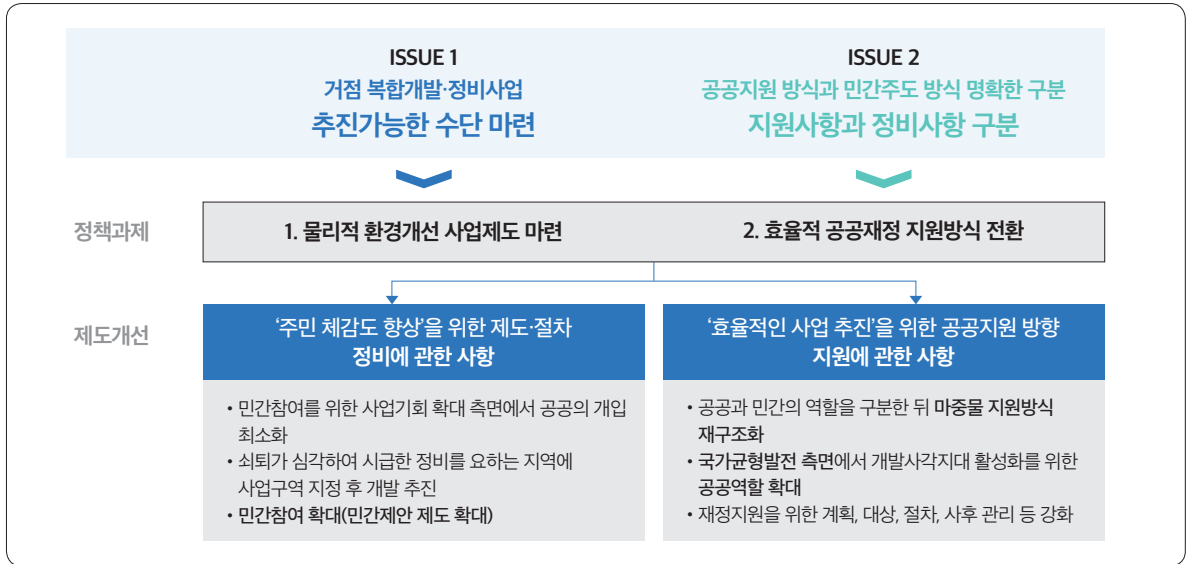
## 새로운 「도시재생법」 개편방향

### 정비 관련 사항은 대폭 보완하고 지원과 정비 사항을 명확히 구분

(개편방향) 지원 및 정비 관련 사항 등 내용 중심으로 현행 법률의 기본틀을 정비하고 현재 부재한 정비 관련 사항을 대폭 보완하며 지원사항은 지방도시 활성화에 초점(균형발전, 특화발전)

- (구성 보완) 도시경제기반형, 근린재생형 등 사업에서 노후 환경개선을 위한 정비수단 마련
- (내용 보완) 공공과 민간참여사업의 명확한 구분과 이에 따른 재정지원 방식 차별화, 사업목적과 추진방식이 상이한 도시경제기반형 등 사업이 차별화될 수 있도록 관련 조항 추가

그림 1 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개편 기본방향



(대안설정) 법제도 개선 기본원칙을 고려하여 법제도 내용과 대상을 두 가지로 구분하되 개선방향과 개편의 정도에 따라 총 4가지 대안으로 세분화

표 1 대안의 설정

구분	현행법·제도 유지(대안 1)		현행법 유지 + 정비법(또는 개발법) 신설(대안 2)	
	일부개정 (대안 1-1)	전면개정 (정비 관련 내용 추가) (대안 1-2)	지원법+정비법 신설 (대안 2-1)	사업유형별 개발 법 신설 (대안 2-2)
특징	• 혁신지구, 인정사업 제도 등 일부 내용에 한해 수정·보완 (일부개정)	• 장 구분을 통해 지원사항과 정비 관련 사항을 구분 (전면개정)	• 현재 법은 지원법으로 유지하고 별도의 정비법을 신설	• 근린재생형, 중심시가지형, 도시경제기반형 등 사업유형별로 법 신설
장점	• 현장 혼란 최소화	• 현장 혼란을 최소화하면서도 현안에 효율적 대응 가능	• 제정 목적에 따라 명확한 구분을 통해 사업추진 효율성 제고	• 사업유형별 맞춤형 근거 제도 운영 및 적용 가능
단점	• 근본적 문제 해결 불가능	• 법 내용 복잡하고 방대	• 유사 타법 등과의 차별성 확보 어려움	• 현장 혼란 발생 우려

(전문가 설문조사 결과) 가장 높은 선호도를 보인 대안은 1-2 '현재 도시재생법의 지원법적 사항과 사업법적 사항을 별도의 장으로 구분'으로 50.9%(그 다음으로는 대안 2-1 > 대안 1-1 > 대안 2-2 순)

(대안 최종선택) 실행 가능성 측면에서 '대안 1'을 선택하는 것이 바람직하며 '대안 1' 중에서도 현장에서 제기되는 문제점을 해결하면서도 현행법 체계를 유지할 수 있다는 장점을 최대화할 수 있는 '대안 1-2'가 가장 효과적

지원 및 정비사항의 내용적 범위를 고려한 법률 재구성

(지원사항 내용적 범위) 지방도시 활성화를 위한 지역중심 계획수립 및 지원사항 중심으로 특화 및 집중

- 도시재생활성화를 위한 구체적 지원방안, 도시재생 유사사업과의 연계 추진방안, 공공시설의 조성 및 운영·관리체계의 구축 등 포함
- 지역중심 주도적 전략계획 수립 및 지원체계 구축, 행정지연 최소화를 위한 추진절차 간소화 및 행정 지원체계 명확화 등 내용 보완

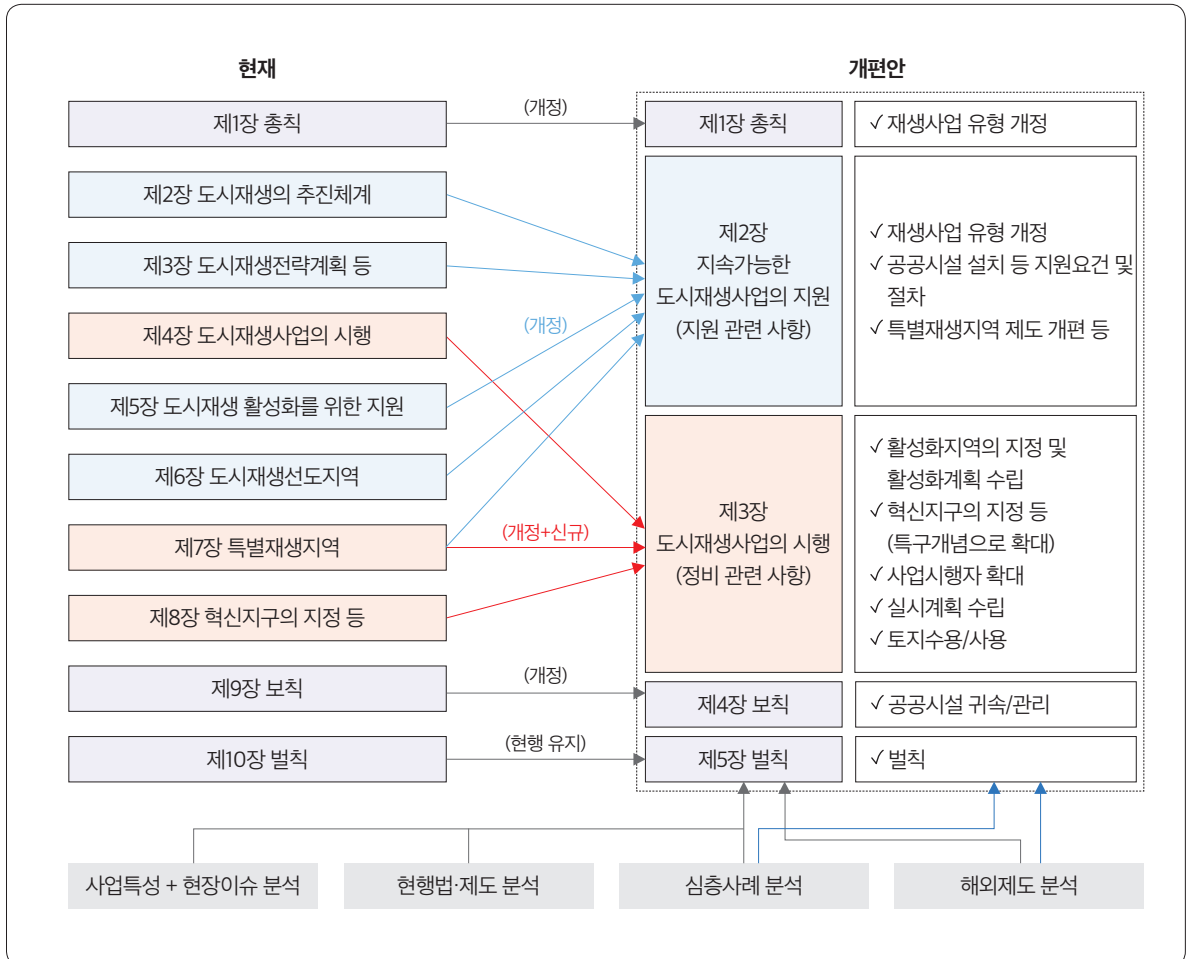
(정비사항 내용적 범위) 사업시행자 지정, 도시재생사업과 유사 사업 간 연계, 도시재생활성화지역 지정, 공공지원 등에 집중

- 도시재생활성화계획을 사업실행 계획으로 전면 개편
- 도시재생사업 시행자 다양화, 사업시행 관련 추진체계 구축 관련 조항, 토지수용 방식 등 조항 추가

(법률 재구성안) 현재 10개 장을 총칙-공공지원 방안(지원사항)-사업의 시행(정비사항)-보칙·벌칙 등 5개 '장'으로 축소하고 세부내용은 '절'로 구분

- 제1장 총칙(개정): 그대로 유지하되 정의에서 새롭게 도입이 필요한 민간부문(예: 도시재생회사)에 대한 정의를 포함하고 민간참여에 의해 본격적으로 추진하게 되는 사업구역(예: 도시재생특별구역) 등과 관련한 사항 추가
- 제2장 공공지원 방안(개정): 현재 제2장, 제3장, 제5장, 제6장 내용 재배치·보완
- 제3장(신설): 현재 제4장, 제7장, 제8장을 재배치하고 재생사업 추진을 위한 혁신지구 제도 보완(특구개념)
- 제4장 보칙(개정): 공공시설에 대한 귀속, 관리, 국공유지 등의 임대 등 추가
- 제5장 벌칙: 현행 유지

그림 2 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 재구성안(예시)



# 5

## 지원사항과 정비사항 개편 주요내용

### 지원사항: 지방도시 중심의 균형발전을 위한 도시재생사업 지원 제도

(개정취지) 민간개발이 어려운 지방도시, 도심 내 사각지대 등을 대상으로 국가균형발전 차원에서 국비지원 확대 및 예산집행의 효율성 증대를 위한 보완

개정사항	현행	개선안
1. 계획체계 개편	지자체가 도시재생 중장기 방향을 제시하기 위한 도시재생전략계획과 이의 실행을 위한 도시재생활성화계획으로 구분(모두 지자체가 수립)	지자체가 도시재생 중장기 방향을 제시하기 위한 도시재생전략계획과 이의 실행을 위한 도시재생활성화계획으로 구분(모두 지자체가 수립) 지자체가 주도적으로 유사사업 연계 등을 통한 지역활성화를 목적으로 필요에 따라 수립하는 도시재생전략계획(개정)과 사업시행자가 사업추진을 위해 수립하는 도시재생활성화계획(개정), 도시재생사업 실시계획(신규)으로 구분
2. 공공시설 설치 등 지원 요건 및 절차 등	실질적인 지원요건 및 절차 등은 가이드라인에서 제시	도시재생전략계획에 포함된 사업 중 국비지원이 가능한 사업 제시, 지원사항, 절차 등을 제시하고 국비지원에 따른 정책 및 사업 모니터링 실시
3. 특별재생지역 제도 개편	자연재해, 재난 이후 회복을 위한 특별재생 지역 지정을 별도의 장으로 구성	별도 장 구성을 폐지하고 특구개념으로 간주하여 혁신지구와 내용적 통합(추진방식에 따른 유형 차별화)

### 정비사항: 도시재생사업 추진을 위한 혁신지구 등 사업추진 제도

(개정취지) 필요한 지역에 신속하게 재생사업을 추진할 수 있도록 혁신지구 제도 확대

개정사항	현행	개선안
도시재생활성화지역의 지정 및 도시재생활성화계획의 수립	도시재생전략계획에서 도시재생활성화 지역 지정 후 도시재생활성화계획 수립	도시재생전략계획 내용에서 도시재생활성화 지역 지정 내용 삭제, 사업시행을 위한 도시재생활성화지역을 지정하고 그에 따라 도시재생활성화계획 수립
현행 혁신지구 제도를 특구제도로 확대 적용	시행자가 지자체, 공공기관, 지방공사 등 공공부문으로 한정되어 있으며 시행자가 토지권한을 100% 확보하여 공급	특별재생지역과 큰 범주에서 특구개념으로 통합하고 사업시행자 범주 확대(재생사업 필요성이 인정되는 지역에 한하여 혁신지구를 지정. 토지소유자 일정수준 이상 등의 시 토지수용이 가능하며, 개발을 위한 각종 인센티브 및 특례 부여) ※ 이 구역 내에서는 민간이 사업제안부터 시행, 운영 관리까지 가능하도록 민간제안제도 도입 운영
사업시행자 범위 확대	공공, 공기업 등으로 한정	건설업 등 민간기업, 도시재생회사(CLC) 등 다양한 민간부문으로 확대 ※ 공공이 개발계획 수립 시 사업시행자를 선정할 수 있도록 선정절차, 공모제도 등 도입
실시계획 수립	별도의 실시계획을 두고 있지 않음 (도시재생활성화계획으로 같음)	도시재생활성화계획 수립 이후 사업시행자가 사업시행을 위한 실시계획을 수립하고 실시계획 인가, 고시 등 절차 이행
토지의 수용 또는 사용 허용	협의를 통한 부지확보 방식 적용	재생사업 필요성이 인정되는 경우 공공 등 사업시행자에게 토지의 수용 또는 사용 권한 허용
시행규칙 제정	시행규칙 존재하지 않음 (가이드라인으로 대체)	도시재생활성화지역 지정 기준, 도시재생활성화 지역 지정 요청, 도시재생활성화계획 포함사항, 실시계획 수립요건, 실시계획 인가 신청, 토지의 수용·사용 동의서 등 사업시행과 관련한 요건, 절차 등 마련

법을 재구성에 따른 가이드라인 유형 및 내용 개편방향

(개정취지) 재정지원과 사업시행 사항이 혼재되어 있을 뿐만 아니라 지나치게 세분화된 가이드라인으로 인한 운영 효율성 저하 문제 해소

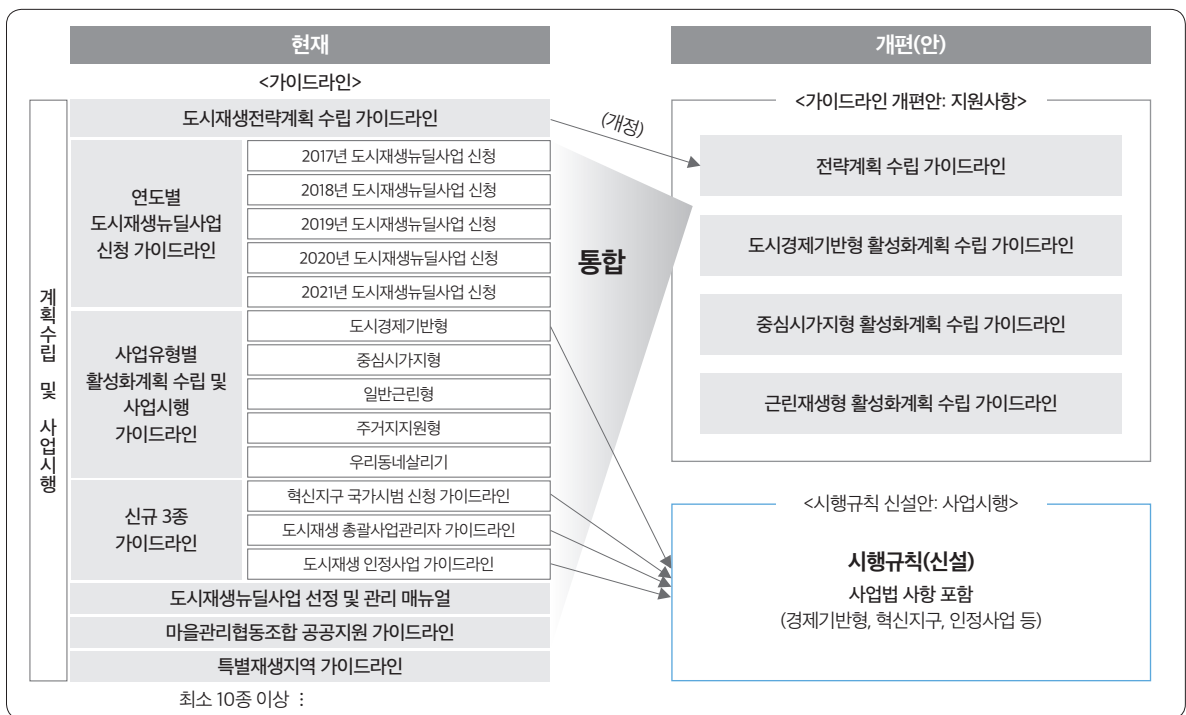
(간소화) 재정지원 관련 사항은 계획수립 가이드라인으로 통합

- 현재: 유형별 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인, 공모가이드라인 등 다수(필요 시 추가로 작성-배포)
- 개선안: 유형별 활성화계획 수립 가이드라인 간소화

(명확화) 사업시행 관련 사항은 시행규칙 신설을 통해 관련 사항 구체화

- 현재: 활성화계획 수립과 사업시행 단계를 하나의 가이드라인에 포함(법적 구속력 없음)
- 개선안: 사업시행 관련한 제도로 시행규칙 신설

그림 3 가이드라인 개편안



참고문헌

2014~2020년 각 연도 선정 도시재생 국비지원사업 도시재생활성화계획 및 사업관리 카드 참고 (2014년 13곳, 2016년 33곳, 2017년 68곳, 2018년 100곳, 2019년 116곳, 2020년 117곳)

※ 이 브리프는 “박정은, 임상연, 김유란, 정명운, 성순아. 2021. 도시재생사업 실효성 제고를 위한 법제도 개편방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- **박정은** 국토연구원 도시재생연구센터장 (jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)
- **임상연** 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
- **김유란** 국토연구원 도시연구본부 전문연구원 (yrkim@krihs.re.kr, 044-960-0177)

- **정명운** 한국법제연구원 선임연구위원 (myong-u@klri.re.kr)
- **성순아** 전 LH 도시재생지원기구 선임연구원 (seong6140@korea.kr)

