

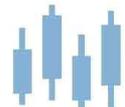
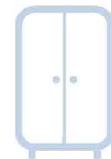


WP 23-03

# 도심 거점지역의 정비 관련 법제도 패러다임 변화 분석

도심 거점의 조성 및 상업·공업지역 정비 사업을 중심으로

김고은 국토연구원 부연구위원 (gon320@krihs.re.kr)  
이정란 한양사이버대학교 교수 (jeongran@hycu.ac.kr)

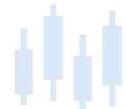
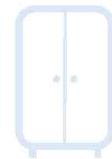


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



## 차례

01 서론	05
02 선행연구 고찰 및 시대 구분	09
03 도심 거점지역 정비 관련 법제도 변화 분석	16
04 결론	28





# 01 서론

## ■ 연구의 배경 및 필요성

- 최근 국가와 지자체는 기존 도심 거점지역의 상업·공업지역에 관한 다양한 방식의 거점 정비·조성 방안을 제시함
  - 윤석열 정부는 120대 국정과제를 통해 용산시대 개막, 도시계획 개편, 정비사업 규제개선, 1기 신도시 정비, 메가시티 조성을 위한 도심융합특구 등 성장거점 조성 등 다양한 차원의 도심 거점지역에 관한 정비·조성 관련 정책을 밝힘
  - 수도권에서는 용산 일대, 세운 재정비촉진지구, 수서 차량기지, 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시 등의 정비·개발에 관한 각종 사업 및 계획 방안이 발표되었음
  - 비수도권에서는 대구, 광주, 대전, 부산, 울산 등에 도심융합특구 선도사업지, 전북 고창 도시재생 혁신지구 선정, 부산 부암 도심복합사업 지구 지정 등으로 지방 도시 중심지의 발전을 선도하는 사업을 추진하고 있음
  - 또한 최근 지자체별로 2030년을 목표로 하는 정비기본계획, 노후 공업지역 기본계획 등을 수립하며, 각 도시의 정비를 목표로 각종 계획이 추진되고 있음
  - 지금까지 도시 공간 정비는 주로 기존 주거지역의 주택공급 중심이었으며, 거점지역 조성사업 또한 가용지 중심으로 외곽지역에서 추진되었으나, 도심의 상업·공업지역의 정비에 관한 필요성이 점차 높아지고 있음
- 도심 거점지역<sup>1)</sup>은 도시민이 오랫동안 활동해오며, 교통 등 다양한 인프라·시설과 업무상업 등 산업적 여건이 집약된 장소로서, 도시 성장을 위한 효율적 활용이 필수적인 곳임
  - 지금까지 도심의 계획적 개발·정비는 노후·불량한 기존 도시의 기능을 회복하고, 도시경쟁력 향상을 위해 도시공간을 효율적으로 활용할 수 있도록 역할 해왔음(양재섭 2015)
  - 또한 도시환경정비정책은 도시기본계획 중심지체계에 따른 ‘공간구조 실현’ 수단이자, 업무·상업 등 일자리를 담는 중심지를 확충하기 위한 수단으로 기능해옴(양재섭 2015)
  - 최근 도시는 기후위기 대응을 위한 도시기능 재구조화 거점으로서 역할하며, 도심 역세

1) 이 연구에서 도심 거점지역이란 도심 등에서 전국 차원의 광역적 거점 역할을 하는 일단의 지역으로서, 주로 기존 대도시의 도심과 함께 부도심, 교통 및 산업 중심지 등으로 정의함.

- 권의 대중교통을 중심으로 에너지 절약형 도시를 구현할 필요가 커짐(서민호 외 2019)
  - 마지막으로 지역산업의 혁신과 변화를 촉진하기 위해 다양한 인재들이 자연스럽게 왕래하고 연결될 수 있도록 도시에 창의산업거점이 육성될 필요가 있음(조성철 외 2021)
- 따라서 지금까지 정비와 재생을 중심으로 국가의 역할이 지속적으로 확대되어왔으며, 최근에는 더욱 다양한 분야에서 도심 거점지역의 변화를 촉구하는 움직임이 일어나고 있음
  - 서민호 외(2018)는 광복 이후 도시정비·재생에서 국가의 역할이 점차 확대되었으며<sup>2)</sup>, 산업화 시기에 민간의 도시정비에 대한 지원자 역할에서, 2000년대 도시만들기 정책, 2010년대 도시재생뉴딜까지 국가의 역할 확대가 이루어졌다고 진단함
  - 도심 거점지역의 조성·정비 차원에서, 국가는 정비·재생 분야뿐만 아니라, 1960년대부터 국토·도시계획 분야의 법제도를 정교하게 정비해오며 도시의 공간구조를 설정해왔으며, 최근에는 지역 단위의 계획 및 사업을 통해 새로운 공간전략을 추구하고 있음
  - 최근 도심 거점지역 관련 분야는 철도 역세권 분야, 공업·산업 분야, 도심주택 복합개발 분야 등으로 확대되어왔으며, 법률 및 시행령, 지자체 조례 등의 제정·개정, 새로운 법안의 발의 등을 통한 새로운 논의가 활발히 진행되고 있음
- 도심 거점지역 정비에 관한 다수의 제·개정 법안 발의, 정책 등이 발표되고 있는 현재, 개별법들을 큰 틀에서 이해하고 앞으로 방향 설정을 위해 변화를 종합해볼 필요가 있음
  - 최근 여러 분야에서 개별법을 통해 다수의 법제도가 추진되고 분야별로 연구들이 진행되어왔으며, 법제도가 제시되어온 배경 및 성격에 대한 진단이 개별적으로 이루어짐
  - 개별적 제도·정책 운영에 따라 유사 제도 간에 부정합이 발생하면, 사업 및 계획의 효과를 충분히 발휘하지 못하여, 제도 간 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 제도와 정책을 설정해갈 필요성이 있음
  - 법제도를 종합적으로 이해하여 현시점을 정확하게 파악하는 과정을 통해, 도심 거점지역 정비 제도에 관한 미래의 개선 방향을 더욱 적절하게 설정해갈 수 있음
  - 도심 거점지역 정비에 관련된 법제도의 범위를 사전에 파악하여, 공통적으로 공유하는 시대적 가치를 정립할 필요가 있음
  - 도심 거점지역 정비에 관한 지금까지의 법제도 변화 중 최신 변화가 차지하고 있는 위치를 파악하여, 최신 변화는 새로운 추세인지, 기존 추세의 연장인지 파악할 필요가 있음
  - 이처럼 지금까지의 도심 거점지역의 정비에 관한 법제도 변화분석을 통해 현시대의 패러다임을 밝히고, 앞으로 변화방향 설정을 위한 기초자료로 활용해나갈 필요가 있음

2) 서민호 외(2018)는 도시재생 정책 관점에서 국가의 역할 변화를 진단하는 과정에서 광의적 의미로서 도시정비 정책과 도시재생 정책을 함께 분석함.

## ■ 연구의 목적

- 이 연구는 도심 거점지역의 정비에 관하여, 지금까지 세부 분야별로 이해되어온 법제도를 종합 분석하여, 시대별 패러다임을 알기 쉽게 정리함에 목표를 두는 기초연구임
  - 상업·공업지역을 중심으로 한 도심 거점지역의 정비 또는 조성에 관련된 법제도 변화의 패러다임 정립에 연구의 목표를 둠
  - 분석의 정확도를 높이기 위하여 사전에 선행연구 및 관련 정책에서 논의되어온 분야별 시대 구분 및 특성을 바탕으로 도심 거점지역 정비에 관한 시기를 구분함

## ■ 연구의 범위

- 공간적 범위
  - 도시의 중심지, 특히 광역적으로 상당한 영향을 끼칠 수 있는 거점지역으로서, 기존의 도심, 부도심, 철도 등 대중교통과 간선도로의 교통중심지, 산업단지를 제외한 산업 중심지, 주요 시설, 상권 등을 중심으로 법제도를 분석함<sup>3)</sup>
  - 지금까지 정비사업 관련 법제도는 주거지역 위주로 다루어져 왔으나, 이 연구에서는 도시의 일자리 중심지이자, 교통 등 인프라 중심지로서, 국제경쟁력 선도의 대표적 공간인 도시 상업·공업지역 대상의 법제도를 중심으로 함
  - 주택개발사업 관련 법제도는 산업·업무·교통 등 복합개발을 통해 지역의 거점으로서 기능하는 경우만을 포함함
- 시간적 범위
  - 대한민국의 법정 공간 계획 및 사업이 시작된 1960년대부터, 2023년 초반 현재에 이르기까지 제정·개정된 법률 및 시행령을 중심으로 함
  - 2010년대 후반 이후 현재에 이르기까지 논의가 진행 중인 법제도에 관해서는 최근에 발의된 법안, 발표된 정부 문서 등을 포함함
- 내용적 범위
  - 대한민국의 법제도 차원의 공간 계획 및 사업 중 특히 도심 거점지역에 관하여 상업지역과 공업지역 등의 정비 및 조성을 다루는 법제도 분야를 5개 선정함
  - 5개의 분야는 국토·도시계획 분야, 정비·재생 분야, 철도 역세권 분야, 공업·산업 분야,

3) 이 연구는 광역대도시권 차원의 도심 등 중심지를 대상으로 하는 만큼, 시장정비사업에 관한 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등 상대적으로 세부적인 공간계획은 이 연구에서 제외함.

### 도심주택 복합개발 분야임

- 이 연구의 큰 틀을 구성하는 주요 분야는 국토·도시계획 분야와 정비·재생 분야로서, 도심 거점지역이라는 공간구조를 구성하고, 지역 단위의 계획 및 사업 제도를 통해 도심 거점지역의 정비·조성 방향을 결정해왔음
- 상대적으로 최근에 등장한 분야로서 철도 역세권 분야, 공업·산업 분야, 도심주택 복합 개발 분야는 기존의 단일 시설 중심 또는 도시 외곽 중심 제도에서, 공간구조 차원에서 도심을 다루는 공간계획 관련 제도로의 변화 이후에 주목하였음

## ■ 연구의 방법

- 분석 대상
  - (성격) 이 연구에서 ‘도심 거점지역 정비’ 제도는 도심의 거점지역을 정비하는 제도에 직접 해당하지 않더라도, ‘도심 거점지역’의 조성이나 도시공간의 ‘정비’ 차원을 포함하여, 도심 거점 조성이나 상업·공업지역 정비에 관한 제도를 함께 다룸<sup>4)</sup>
  - (단위) 분석의 단위는 ‘법제도’로서 법률·시행령 등에서 주요한 사업 제도 또는 계획 제도를 중심으로 함
- 분석 방법
  - (분야 구분) 5개의 분야를 구분하여 분야별로 선행연구를 고찰하여 연구의 큰 틀을 구성한 후, 5개 분야별로 법제도의 내용을 분석하여 종합함
  - (시대 구분) 각 분야별로 종합적·체계적으로 진행된 선행연구의 시대 구분을 기반으로 시기를 구분하였으며, 모든 분야에서 공통적으로 구분된 시대적 기준을 중심으로 시대 구분을 통합 제시함
  - (내용 분석) 앞에서 분석된 시대 구분을 중심으로 각 시기에 신설·개정된 법제도의 목적, 정의, 제·개정 이유 등을 분석해, 법률 등에 담겨있는 주요 가치를 도출함으로써 시기별 패러다임을 제시함

4) 공간구조체계 및 지역단위 공간의 계획 및 사업 등에 관한 법제도를 중심으로 하며, 물리적·비물리적 차원을 종합지원하는 사업의 법제도 등도 함께 다룸.

## 02 선행연구 고찰 및 시대 구분

### ■ 선행연구 분석의 틀

- 선행연구 고찰을 위한 틀은 5개의 분야, 국토·도시계획 분야, 정비·재생 분야, 철도 역세권 분야, 공업·산업 분야, 도심주택 복합개발 분야로 구분함
  - 국토·도시계획 분야는 공간구조 중심지체계를 통해 도심 거점을 설정하는 분야이자, 최근에는 지역을 단위로 실질적인 계획 및 사업을 다루고 있음
  - 정비·재생 분야는 5개 분야 중 가장 도심 거점지역 정비에 관련성이 높은 분야로서, 정비에서 재생으로, 그리고 최근에는 두 개의 분야가 함께 공존하는 방식으로 변화해옴
  - 철도 역세권, 공업·산업 분야는 최근 도시 공간계획 차원에서 새롭게 논의되고 있는 분야이지만, 선행연구를 통해 시설 중심 사업이 진행되어온 1960년대부터 시대를 구분함
  - 주택개발 분야는 도심이 아닌 외곽을 중심으로 사업이 이루어져 왔으나, 최근 도심의 복합적 활용을 위한 수단으로 논의되는 만큼, 이를 중심으로 한 내용을 살펴봄
- 선행연구는 분야별로 시대 구분을 주로 참고하였으며, 시대 구분의 근거는 선행연구마다 다소 차이를 가짐
  - 선행연구는 주로 1960년대부터 시대적 구분<sup>5)</sup>을 포함하고 있는 연구를 중심으로 하였으며, 비교적 최신까지 시대를 구분한 연구를 주로 활용하였음
  - 선행연구의 시대 구분 내용은 주요한 법제도의 등장·의미와 함께 계획·정책의 수립, 사업의 시행과 함께 민간의 움직임 등 시대적 분위기를 고르게 다루고 있음

### ■ 분야별 선행연구 고찰

#### 1) 국토·도시계획 분야

- 국토종합계획 50년(국토연구원 2022)에서는 1971년 1차 국토종합개발계획이 공고된 후, 다섯 차례 수립되어온 국토종합계획을 되짚어 보며 최초의 수립 배경으로서 1960년대를 돌아보고, 계획의 목표연도를 기준으로 시대를 구분함<sup>6)</sup>

5) 이 연구에서 분석 대상으로 삼은 법제도는 실제 사업 완료 시점보다 선행되는 특징을 가지며, 선행연구에서 다루어진 국토종합계획 등 장기계획이나 정부 정책도 목표연도를 중심으로 각 시대를 이끌어 나간 주요 가치를 제시하고 있음.

- (배경) 1960년대는 경제적 어려움을 해결하기 위하여 총력을 기울이던 시기로, 1961년 제1차 경제개발 5개년계획이 수립되고, 1963년 「국토건설종합계획법」이 제정됨
- (1972~1981) 제1차 국토종합개발계획에서 국토의 발전과 관리를 위한 정책이 시작되었으며, 경제성장을 위한 인프라 기반을 조성하고, 권역별 발전방안을 제시함
- (1982~1991) 제2차 국토종합개발계획은 지역균형발전의 가치를 중시하며, 국토의 다핵구조 형성 및 성장거점도시 지정을 제시하였음
- (1992~2001) 제3차 국토종합개발계획은 국민복지 향상과 지방분산 강화에 기여하고자 하였으며, 지방분산형 국토개발을 위하여 노력하였음
- (2000~2020) 제4차 국토종합계획은 21세기 통합국토 실현을 비전으로 하여 20년 장기 국토의 계획 방향을 제시하고자 하였으며, 세계화 추세에 대응을 강화하고자 하였음
- (2020~2040) 제5차 국토종합계획은 메가트렌드 변화에 대응하는 혁신적 국토운영전략으로서 인구, 경제, 기후, 기술, 사회, 정치 변화 등 시대적 과제를 고려하고, 국민참여단을 통한 국민과 함께하는 계획을 제시함

- 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안 연구(국토교통부 2019)에서는 도시계획법제도의 연혁을 분석함

- (1990년대) 토지이용규제의 완화가 난개발을 초래하여 계획적인 관리기법이 요구됨
- (2000년대) 제4차 국토종합계획의 “선계획-후개발” 원칙으로 체계가 개편되었으며, 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 체계가 정립되고, 지구단위계획 등이 제시됨<sup>7)</sup>

- 국토·도시계획 분야의 최근 연구 및 정부 문서에서는 토지이용의 유연화 및 도시공간의 혁신적·복합적 활용의 필요성을 제시하고 있음

- 김동근 외(2017)는 도시경쟁력을 강화하기 위해서 토지이용을 유연화할 필요성이 높음을 제안하며, 2000년대 국토계획법체계 정립 이후 다양한 기능의 수용 및 창의적 토지 이용 등을 목표로 도입된 제도로서 입지규제최소구역 등을 검토함
- 국토교통부는 2022년 새정부 업무보고(국토교통부 2022)를 통해 도시혁신 3종을 도입할 예정임을 발표하였으며, 주거·산업 등 용도별 경직적 규제를 완화하는 도시혁신구역, 복합용도구역, 고밀주거구역을 제시함<sup>8)</sup>

6) 이 연구에서 정의한 도심 거점지역은 전국 및 광역계획권 차원에서의 중심적 역할을 하는 지역인 만큼, 거점 도시의 선정을 다루었던 국토종합계획의 변화를 통해 국토·도시계획의 전반적 추이와 거점 도시 등 공간구조체계 설정의 변화상을 살펴보았음.

7) 지구단위계획 등은 도시계획 분야에서 도시 단위가 아닌, 지역 단위의 계획으로서 실질적인 도심 거점지역의 계획으로서 역할을 수행하였으며, 이 연구에서는 도시계획 분야에서 도시의 공간구조를 다루어 온 방식과 함께, 지구단위계획의 도입에 이르기까지 도시계획체계 법제도의 연혁을 살펴보았음.

8) 2023년 국토교통부 도시계획 혁신방안(국토교통부 2023)에서는 도시계획 혁신방향으로서 도시기능 복합화, 도시의 집적화, 도시계획 광역화, 도시계획 수립의 유연화를 통해 공간혁신구역 3종으로서 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역 등을 제시하며 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」 개정을 추진하고자 함.

## 2) 정비·재생 분야

- 양재섭(2015)은 서울시의 도시환경정비정책을 4개의 시대로 구분함
  - (배경) 1960년대 중반 사회·환경적, 물리적, 경제적 측면에 의하여 도심부의 안전·위생·미관의 개선을 위해, 과밀하고 무질서한 도시구조를 정비하여 현대화된 오피스 공간을 공급할 필요성이 높았기 때문임
  - (1960~1970년대) 전면 철거 재개발로서 낙후한 도심부를 현대화하고자 한 시기로서 법제도 마련 이후, 서울시 사대문안 도심부, 마포로 일대를 대상으로 한 도심재개발 기본계획이 수립되고, 현대식 고층건물과 도로, 주차장, 공원 등 기반시설을 건설함
  - (1980년대) 도심으로의 과밀을 억제함과 동시에 재개발 촉진정책이 병존한 시기로서 1979년에는 층수 및 밀도를 제한했으나, 1983년에는 '88 서울올림픽을 위한 건폐율, 용적률, 용도규제를 완화하고, 기존시설의 신·증축을 허용하고, 간선도로변에 중점정비대상지구를 선정하기도 함
  - (1990년대) 도심공동화를 방지하기 위하여 영등포, 청량리 등 부도심을 도심재개발 지정대상범위에 포함하거나, 도심부 층수계획을 보완하고, 주거복합건물을 유도하며, 수복재개발수법을 명문화하기도 하였음
  - (2000년대) 도심부의 역사·문화적 특성을 보존하는 관리방향으로 전환되며, 층수제한을 강화하거나, 정비구역을 해제하거나 수복재개발, 보전재개발수법을 적용하도록 함
- 나인수(2014)는 「도시재개발법」과 「도시정비법」을 통해 도시환경정비사업의 공공성 추구 경향을 살펴보고, 법제도를 중심으로 변화과정을 구분함
  - (도시재개발법과 도시정비법 구분) 1976년 제정된 도시재개발법과 2002년에 제정된 도시정비법을 구분하여 목적 및 사업의 정의를 살펴보았음
  - (1980~1990년대) 도심재개발 활성화 주요시책을 통하여 1980~90년대 정책은 성과를 중심으로 재개발 촉진에 기여하였으나, 민간주도 철거재개발, 사회적 배제 및 갈등, 도심공동화 등의 문제를 양산하였다고 지적함
  - (2000년대) 도시정비법 제정 이후에 공공의 정비기본계획 수립, 토지 등의 소유자, 조합원, 세입자의 권한 보장 등 공공성 문제 해결을 위한 추세를 확인함
- 서민호 외(2018)는 도시재생 뉴딜 전략 추진을 위하여 도시재생 정책을 전개해온 과정을 돌아보며, 국가의 역할이 변화해온 흐름을 정리함
  - (1960~1980년대) 우리나라는 급속한 경제성장 및 산업화를 위해 역량을 집중시켜왔으며, 국가는 도시재생을 전략적으로 추구해야 할 대상으로 인식하지 못함

- (1980~2000년대) 1980년대부터 재개발 중심의 도시 정비가 이루어졌으며, 1990년대 후반에는 재개발에 대한 갈등·저항과 함께, 시민사회, 마을공동체 운동이 펼쳐졌고, 2000년대 광역적 재개발로서 뉴타운 사업과 동시에 도시만들기 정책이 시작됨
- (2010년대 이후) 도시재생 정책이 본격적으로 도입되며 「도시재생법」이 제정되고, 도시재생 뉴딜 정책과 사업이 추진되어 지역·주민이 주도하는 사업이 실시됨
- 도시재생 분야의 최근 연구들에서는 지역거점을 활성화하기 위한 차원에서 교통결절점 중심의 재생, 도시재생 혁신지구 등을 활용하는 방안이 제시되어왔음
  - 서민호 외(2019), 대전광역시·국토연구원(2021)은 광역시·지방 대도시를 중심으로 철도 역세권 및 트램 정거장 중심의 대중교통 연계 도시재생 거점 조성전략을 제안함
  - 박정은 외(2021)는 도시재생에 대한 비판적 성찰을 통해, 사업 실효성을 높이기 위하여 「도시재생법」 개편 방향을 제시하며, 혁신지구 제도를 개편·활용하는 방안을 제시함

### 3) 철도 역세권 분야

- 국가철도공단(2014), 양승희(2017)는 우리나라의 철도 역세권의 개발 시기를 4개의 단계로 구분하였음
  - (1990년대 이전) 역무시설을 중심으로 하는 단순 철도역 위주의 개발 시기에 해당함
  - (1990년대) 복합민자역사가 등장하며 상업시설의 연계 개발이 이루어짐
  - (2000년대) 철도역 주변 연접지역에 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등에 따라 도시개발 사업을 시행하거나, 선로단절에 따른 불균형을 통합하고자 한 개발 계획이 수립됨
  - (2010년대 이후) 복합역사 주변의 통합개발 및 복합환승센터를 통한 주변의 상업·업무 기능을 확충하는 기반시설의 정비사업 등이 이루어졌음
- 박재홍(2010)은 TOD 및 철도·역세권 관련 제도를 크게 2개의 시기로 구분함
  - (2000년대 이전) 철도 관련 법제도는 주로 철도사업 운영, 철도시설 건설·관리, 국가통합교통체계 효율화에 관한 것으로 철도사업 구조조정을 위한 제도적 기반이 구축됨
  - (2010년대) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서 역세권 등 대중교통 중심지의 고밀 개발이 가능하도록 2010년 법개정이 이루어졌으며, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」이 2010년 신설되어 철도시설과 도시계획을 종합적으로 고려함
- 2020년대에 들어서, 국토교통부 및 서울시 등 지자체에서 차량기지 등의 입체적 활용을 위한 종합적 검토가 논의되고 있음(서울특별시 2022)

#### 4) 공업·산업 분야

- 서울특별시(2015)는 서울시 준공업지역의 재생과 활성화를 위한 방안으로 2030 준공업 지역 종합발전계획을 수립하며, 서울의 산업정책 변화를 4개의 시대로 구분함
  - (1960~1980년대) 제조업을 인구가 집중되는 요인으로 보고, 산업기능의 분산을 위한 계획을 수립하였으며, 영등포, 청계천의 공구상가를 도심 부적격 시설로 판단하여 시 외곽, 구로, 시흥 등으로 이전하였음
  - (1990년대) 산업의 국제화가 중요해졌으며, 지식기반의 경쟁력 강화가 필요해져, 서울형 산업<sup>9)</sup>을 첨단화하고자 하였고, 준공업지역 개발을 위한 정비계획을 수립함
  - (2000년대) 서울에 4대 산업벨트로 권역을 나누어 정비를 추진하고, 서울 디지털산업 단지의 활성화를 추진하며, 2009년 준공업지역 종합발전계획을 수립함
  - (2010년대) 준공업지역 산업정책을 수립하고, 서울시 도시기본계획에 목표 및 전략으로서 산업과 관련된 핵심이슈를 제시함
- 안윤상 외(2021)는 「도시 공업지역 관리 및 활성화에 관한 특별법」을 분석하며, 관련 제도의 변화를 검토하였음
  - 우리나라의 산업단지는 1990년에 제정된 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 산업단지 지원에 관한 각종 법률이 존재하기 전부터, 정부로부터 지속적인 지원을 받아왔음
  - 그러나 도시 내 공업지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 용도지역으로서 관리되는 지역으로서 충분한 정책적 지원이나 제도적 관리를 받지 못해왔음
  - 2021년 1월 「도시공업지역법」이 제정됨에 따라 도시 공업지역의 체계적인 관리와 활성화를 추진하고자 함
- 조성철 외(2021)는 광역경제권의 혁신거점을 육성하기 위하여 도심융합특구를 중심으로 유사 특구제도를 검토하였음
  - 2011년 산학융합지구를 시작으로 국가혁신융복합단지, 규제자유특구, 강소연구개발 특구, 지식기반사업 집적지구, 지혁혁신플랫폼 등의 사업이 산업통상자원부, 교육부, 중소벤처기업부 등을 중심으로 2010년대에서 2020년대 초까지 추진되어왔음<sup>10)</sup>
  - 2020년 9월 국토교통부가 범정부 차원에서 성장거점을 조성하기 위한 사업으로서 도심융합특구 사업을 제시하였음

9) 1990년대 서울의 대표적 제조업으로서 의복 및 모피제품, 출판, 인쇄 및 기록매체, 사무·계산 및 회계용 기계, 영상·음향 및 통신장비 산업이 해당됨(서울특별시, 2015).

10) 지방의 혁신 및 낙후 지역의 개발을 목표로 개발관련 특구들이 도입된 것은 2003년 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 경제자유구역 등 2000년대로 거슬러 올라감(함태성, 2005).

## 5) 도심주택 복합개발 분야

- 김주진(2022)은 쪽방촌 일대 공공주택사업에서 주민 재정착을 제고할 수 있는 방안을 연구하며, 「공공주택특별법」의 역할이 변화되어온 과정을 살펴보았음
  - (1990년대 후반~2000년대) 국민임대주택 및 보금자리 주택을 중심으로 도시 외곽의 개발제한구역을 해제하여 주택을 공급하였음
  - (2010년대 중반) 현재의 「공공주택특별법」으로 개정되어 가며, 도시 인근의 개발제한 구역을 해제함에 따라 기성 도시와 인접한 도시 인근 지역에 공공주택을 개발함
  - (2010년대 후반 이후) 도심 역세권에 양질의 신규주택 공급, 주택시장 안정 등을 목표로 영등포, 대전, 서울역 쪽방촌 공공주택사업이 진행되어왔음
  - (2020년대) 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에 공공주택, 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 조성할 수 있도록 도심 공공주택 복합사업을 법제화함

### ■ 시대 구분 종합

- 분야별 선행연구에서 분석된 시대 구분은 크게 5개의 시기로 종합될 수 있음
  - (1기) 1960~1970년대로서 제1·2차 국토종합개발계획이 수립되며, 경제적 성장이 중 시된 시기로서, 낙후한 도시를 현대화하며 「도시재개발법」이 제정되었고, 철도 역세권 과 공업·산업 차원에서는 단순 시설 중심의 개발만이 이루어짐
  - (2기) 1980~1990년대 제3차 국토종합개발계획에서는 복지화·지방화의 가치를 다루 었으나, '88서울올림픽 준비와 함께 도심 공간·산업의 국제화가 중요해지고, 주택 재개 발·외곽지역 개발·철도역사 상업시설 개발 등이 시행됨
  - (3기) 2000년대 제4차 국토종합계획에서는 '선계획-후개발' 원칙의 제시로 국토·도시 계획체계가 정비되었으며, 도시정비사업·재정비사업에서 국가·지자체·민간에서 다 양한 정책과 사업이 시도되고, 철도·산업 측면에서도 제도가 정비됨
  - (4기) 2010년대 초중반, 도시재생이 본격 추진되어 기존 도시 공간을 종합적으로 재생 하며, 도시 공간을 역세권 중심으로 집약 활용하고, 산업을 도시계획의 영역에서 바라 보며, 도시와 더 가까운 곳에서 주택을 개발하고자 하는 움직임이 생겨났음
  - (5기) 2010년대 후반 이후에는 제5차 국토종합계획에서는 다양한 시대적 변화 대응 필요성이 제기되었으며, 각 분야에서 다양한 방식을 통하여 도시 혁신을 위한 복합적 도심 공간 활용방안이 활발하게 논의 중에 있음
- 다음 장에서는 표1의 시대 구분을 토대로 시기별 법제도에 담긴 가치를 분석하여, 도심 거점지역의 정비에 관해 각 시기를 대표하는 패러다임을 정립하고자 함

**표 1** 선행연구 고찰을 통한 도심거점 정비 관련 시대 구분

구분	(1기) 1960~1970년대	(2기) 1980~1990년대	(3기) 2000년대	(4기) 2010년대 초중반	(5기) 2010년대 후반이후
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1, 2차 국토종합개발계획 수립</li> <li>- 경제성장 인프라 조성, 성장거점 도시 지정 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제3차 국토종합개발계획 수립</li> <li>- 국민복지와 지방 분산 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제4차 국토종합계획 수립</li> <li>- 장기계획, 세계화 추세 대응</li> <li>- 도시계획체계 개편 '선계획-후개발' 원칙 (광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획 체계 정립)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입지규제최소구역 제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제5차 국토종합계획 수립(인구, 경제, 기후, 기술, 사회, 정치 등 시대적 변화 대응, 국민참여 중시)</li> <li>- 도시혁신구역 등 제도 검토</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획 제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「도시재생법」 제정</li> <li>- 도시재생뉴딜정책사업 추진</li> </ul>	
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙후 도심부 현대화</li> <li>- 「도시재개발법」 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '88서울올림픽과 규제완화</li> <li>- 재개발 촉진정책</li> <li>- 재개발에 대한 갈등과 저항, 시민사회 운동, 마을공동체 운동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도심부 역사문화 보존으로 전환</li> <li>- 「도시정비법」, 「도시재정비법」 제정</li> <li>- 뉴타운사업 시행</li> <li>- 도시만들기 정책</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대중교통연계 도시재생 거점 조성 검토</li> <li>- 도시재생혁신지구 제도 도입</li> </ul>
철도 역세권 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역무시설 중심의 단순 철도역 위주 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역무시설 중심 개발 지속</li> <li>- 복합민자역사 등 장으로 상업시설 연계 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 철도사업 운영, 철도시설 건설·관리, 국가통합 교통체계 효율화 관련 법제도 구축</li> <li>- 철도역 연접지역 등 개발사업 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「역세권법」 제정</li> <li>- 복합역사 주변 통합개발, 복합 환승센터 주변 개발사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「역세권법」 제도 개선 추진</li> </ul>
공업·산업 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구집중방지를 위한 산업기능분산 정책 추진</li> <li>- 산업단지 중심의 정책 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업국제화 중시</li> <li>- 서울시 준공업지역 정비계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 준공업지역 종합발전계획 수립</li> <li>- 경제자유구역 등 특구제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 도시기본계획에서 산업부문 목표·전략 제시</li> <li>- 산업관련 다양한 특구제도 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「도시공업지역법」 제정</li> <li>- 도심융합특구 제도 검토</li> </ul>
도심주택 복합개발 분야		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민임대주택 및 보금자리 주택 등 도시 외곽 개발제한구역 해제 중심의 주택 공급</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「공공주택특별법」 개정 및 도시 인근 개발제한구역 해제 중심 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도심 역세권 등에 공공주택 공급, 업무·판매·산업 시설 등 복합 추진</li> </ul>

출처: 저자 작성.

# 03 도심 거점지역 정비 관련 법제도 변화 분석

## ■ 분석 개요

- 2장에서 분석한 선행연구 기반의 시대 구분을 통해 도심 거점지역 정비에 관한 법제도를 분석하여 시대별로 공유되어온 주요 가치를 종합 정리함
  - 법률 및 시행령, 법안, 정책 등의 목적, 정의, 제정 및 개정 이유를 중심으로 분석하였으며, 시기별로 빈번하게 도출된 가치를 종합하여 각 시대를 판단함
  - 도심 거점지역 정비의 분석을 목적으로 하는 만큼, 정비·재생 분야의 변화를 중점 반영하였으며, 국토·도시의 공간구조 전반을 다루는 국토·도시계획 분야를 주로 참고함
  - 나머지 3개 분야에 대해서도 변화의 흐름을 종합하여, 각 시대를 종합하는 시대의 명칭으로 명명하였으며, 분야별로 활용한 법제도의 조문과 제·개정 이유 등을 정리함
- 도심 거점지역 정비에 관련하여 변화의 흐름을 분석하기 위한 대상으로서 활용한 법제도는 총 30개 제도에 해당함<sup>11)</sup>(표2)
  - 총 5개 분야, 12개 법률과 1개 시행령을 중심으로 분석했으며, 3개 분야의 법안 10개를 통해 법률 제·개정에 관한 최신 논의를 확인함
- 분석 대상은 다양한 규모로 구성되어, 대규모, 중규모, 소규모로 구성됨
  - (대규모) 국토종합계획처럼 전국 대상의 계획을 포함함
  - (소규모) 도시재생혁신지구, 입지규제최소구역, 도시정비사업 등은 비교적 소규모임
  - (중규모) 여러 소규모 사업을 포괄하는 재정비촉진지구, 도심융합특구 등을 포함함
- 분석 대상의 성격도 다양하여 단일 목적 사업과 복합 목적 사업이 포함됨
  - (단일 목적) 비교적 단일 목적 중심에는 도심·공장 재개발 사업 등이 있음
  - (복합 목적) 산업·상업·주거·교통 등을 대상으로 하는 도심융합특구, 도심 공공주택 복합사업, 역세권 개발사업, 도시혁신구역, 복합용도구역 등을 다룸

11) 동일한 제도이지만, 법률이 새롭게 제정된 경우에는 별개의 제도로 보았으며, 개정의 경우에는 제도의 명칭이나 구분이 변동된 경우에만 별개의 제도로 판단함.

표 2 도심 거점지역 정비에 관한 법제도 분석 대상

구분	분석 대상	
	법령·법안	제도
국토·도시 계획 분야	「국토건설종합계획법」	국토건설종합계획
	「국토기본법」	국토종합계획
	「도시계획법」	광역계획제도 광역도시계획
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	광역도시계획
	「도시계획법」	도시기본계획
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	도시기본계획
	「도시계획법」	상세계획구역 지구단위계획
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	지구단위계획
정비·재생 분야	「도시계획법 시행령」	재개발 지구
	「도시계획법」	재개발 사업
	「도시재개발법」	재개발 사업 도심지 재개발 사업 도심 재개발 사업 공장 재개발 사업
	「도시 및 주거환경정비법」	도시환경정비사업 (도시정비형) 재개발사업
	「도시재정비 촉진을 위한 특별법」	중심지형 재정비촉진지구 고밀복합형 재정비촉진지구
	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」	도시경제기반형 도시재생활성화 계획 도시재생혁신지구
철도 역세권 분야	「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」 등 법안(3개)	역세권 개발사업
공업·산업 분야	「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법」	산업혁신구역
	「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」 등 법안(5개)	도심융합특구
도심주택 복합개발 분야	「도심 복합개발 촉진을 위한 특별법안」 등 법안(2개)	복합개발혁신지구
	「공공주택 특별법」	도심 공공주택 복합사업

■ 시대별 법제도 변화 분석

1) 1960~1970년대 (불량지구 개량 제도화 시기)

- 한국전쟁 이후, 급격한 산업화·도시화 과정에서 경제성장을 목표로 국토의 공간구조계획과 불량한 도심부의 현대화 등이 추진되었으며, 5가지 분야 중 국토·도시계획 분야와 정비·재생 분야의 법령이 가장 먼저 등장
- (국토·도시계획 분야) 1963년 「국토건설종합계획법」이 제정되며, 「국토종합개발계획」 수립의 법적 근거가 마련되어, 국토의 공간구조와 산업입지 등을 계획
  - 국토종합개발계획은 우리나라 국토의 공간구조를 다루는 계획이자 장기적·종합적 계획이며, 국토건설사업 등의 목표와 지침을 제시하고자 하였음

표 3 불량지구 개량 제도화 시기의 법제도 특성

구분	(1기) 1960~1970년대 불량지구 개량 제도화 시기	
	법제도	내용
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1963.10.14. 「국토건설종합계획법(법률 제1415호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (국토종합개발계획) 수립 근거</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토건설종합계획법」 제정, “국토건설종합계획” 수립</li> <li>- (제정 이유) 국토의 이용·개발·보전의 합리성과 효율성을 확보하고, 국토건설사업의 입지 및 규모 등 장기적 목표와 지침 제시</li> <li>- (제1조) 국토의 종합적 이용·개발·보전, 산업입지와 생활환경의 적정화를 위하여, <b>국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩해 국민의 복리향상에 기여함을</b> 목적으로 함</li> <li>- (제2조 제3항, 제4항) 국토건설종합계획은 <b>도시와 농촌의 배치·규모와 구조의 대강, 산업입지 선정·조성에 관한 사항</b> 규정</li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1965.04.20. 「도시계획법 시행령(대통령령 제2106호)」 일부개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (재개발 지구) 신설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>재개발 지구</b>” 등의 신설</li> <li>- (개정 이유/제14조의2) <b>불량지구개량사업</b>을 촉진하기 위하여 필요할 때에 재개발지구를 설정할 수 있음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1971.01.19. 「도시계획법(법률 제2291호)」 전부개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (재개발 사업) 집행절차 신설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>재개발 사업</b>”의 집행절차에 관한 규정 신설(제31조~제53조)</li> <li>- (개정 이유) 도시의 급격한 팽창으로 인한 도시문제 해결을 위해, 기존 시가지 내 불량지구 재개발 사업으로 쇠퇴해 가는 <b>도시 기능 회복 및 새로운 기능으로 전환</b>을 위한 도시계획사업 실시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1976.12.31. 「도시재개발법(법률 제2968호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (재개발 사업) 법률 신규 제정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>도시재개발법</b>” 제정</li> <li>- (제정 이유) 「도시계획법」으로는 재개발사업의 원활한 추진에 한계, 효율적 사업수행을 위한 관계조항 보완(절차, 시행자 등)</li> <li>- (제1조) 도시의 계획적 재개발 사항 규정으로 <b>도시의 건전한 발전과 공공복리 증진</b>에 기여함을 목적으로 함</li> <li>- (제2조 제2호) 재개발사업은 <b>토지의 합리적이고 효율적인 고도 이용과 도시기능을 회복</b>하기 위하여, 건축물 및 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설 정비에 관한 사업 등을 말함</li> </ul>

출처: 「국토건설종합계획법(법률 제1415호)」, 「도시계획법 시행령(대통령령 제2106호)」, 「도시계획법(법률 제2291호)」, 「도시재개발법(법률 제2968호)」 법령 및 제·개정 이유를 기반으로 저자 작성.

- 경제성장이 국가의 중대 목표였던 시기로, 국토의 경제적 발전에 대한 목표를 가장 우선 하였으며, 도시와 농촌의 배치·규모·구조의 대강, 산업입지의 선정·조성 등을 다룸
- (정비·재생 분야) 1965년 「도시계획법 시행령」 “재개발 지구”를 시작으로, 1971년 「도시계획법」, 1976년 「도시재개발법」에서 “재개발 사업”을 정의
  - 1960년대 「도시계획법」에 따른 도시계획사업으로서 최초로 재개발을 다루기 시작하였으며, 1976년 「도시재개발법」에 따라 재개발 사업을 별도의 독립된 법률로서 규정하고 재개발기본계획을 작성하도록 함
  - 「도시계획법」 또는 동법 시행령에 따라 정의된 시기의 재개발 지구 및 재개발 사업은 급격하게 팽창한 도시문제를 해결하기 위한 수단이자, 기존 시가지의 불량한 지구를 개량하기 위한 목적이 강했음
  - 1960~1970년대 당시, 산업화 과정에서 급격히 도심으로 모여든 사람들이 생활하던 무허가 불량 건물과 협소한 도로 등을 정비하여, 도시로서의 기능을 회복하고 도시를 건전하게 발전시키고자 함
  - 1965년 「도시계획법 시행령」 제14조의2(기타 지구의 설정)에서 고도지구, 임항지구, 업무지구와 함께 기타 지구로서 간단히 정의되었던, 재개발지구는 관련 법률의 제·개정에 따라 사업추진에 관한 집행 절차, 시행자 등에 관한 사항을 차차 보완해나감

## 2) 1980~1990년대 (도심지의 본격적 효율화 시기)

- 1980년대 이후 급속한 경제성장 속에서 산업구조와 생활양식이 크게 변화하였고, '88 서울올림픽에 대비하여 도시를 효율적으로 고도화하고자 하는 움직임이 생겨났으며, 국토·도시계획 분야와 정비·재생 분야에서 법률 개정을 통해 계획 및 사업 제도를 마련함
- (국토·도시계획 분야) 「도시계획법」에서는 1981년 도시기본계획이 신설되고, 1991년 광역계획제도 및 상세계획구역이 신설되어, 공간구조 및 지역 단위의 효율화 추구
  - 도시기본계획은 도시계획의 효율성·전문성 확보를 위해 신설되었으며, 최초의 도시기본계획은 공간구조에 대한 개념 없이 장기도시개발의 방향 제시를 목표로 함
  - 광역계획제도는 이후에 광역도시계획으로 발전된 제도로서 도시 간에 광역적 공간구조를 연계하며, 광역시설을 효율적으로 배치하고자 하는 목적에서 생겨남
  - 상세계획제도는 나중에 지구단위계획으로 발전되었으며, 국토·도시계획 분야 내에서 도 도시 단위가 아닌 일정한 지역 구성에 관한 수단으로서, 건축물 총용적이 도로·수도 등의 용량과 조화를 이룰 수 있도록 하는 목적에서 재개발구역 등을 대상으로 함
- (정비·재생 분야) 1982년과 1995년 「도시재개발법」의 개정을 통해 재개발 사업 중에서

- 도 “도심”과 “공장”에 관한 사업이 구분되기 시작하였음
- 1970년대 후반 「도시재개발법」이 제정되며, 재개발 사업은 토지의 합리적·효율적 고도 이용과 도시기능 회복을 목표로 하였으며, 1980년대 이후 ‘88서울올림픽에 대비한 재개발 촉진 정책이 추진됨(양재섭 2015)
  - 1기 불량지구 개량 제도화 시기에 사업의 유형을 세분하지 않았던 최초의 “재개발 지구” 및 “재개발 사업”에 비하여, 2기 도심지의 본격적 효율화 시기에는 사업의 성질에 따라 “도심”과 “공장”의 재개발 사업을 “주택”의 재개발 사업과 구분하여 다루기 시작함

**표 4** 도심지의 본격적 효율화 시기의 법제도 특성

구분	(2기) 1980~1990년대 도심지의 본격적 효율화 시기	
	법제도	내용
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1981.03.31. 「도시계획법(법률 제 3410호)」 일부개정</li> <li>- (도시기본계획) 수립 의무화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>도시기본계획</b>” 신설</li> <li>- (개정 이유) <b>산업구조와 생활양식의 급격한 변화에 능동적 대처</b>를 위해, <b>도시계획의 효율성·전문성 확보</b>, 주민 재산권 보호 조화로 공신력 제고</li> <li>- (제10조의2) 도시계획구역 관할 지자체장은 <b>장기도시개발의 방향</b> 및 도시계획입안의 지침이 되는 도시기본계획을 수립하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1991.12.14. 「도시계획법(법률 제 4427호)」 일부개정</li> <li>- (광역계획제도/상세계획구역) 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>광역계획제도</b>” 신설, “<b>상세계획구역</b>” 신설</li> <li>- (개정 이유) 광역계획제도로써 도로·철도·수도 등 <b>광역시설의 효율적 배치, 도시 간 상호 연계</b> 추진, 상세계획제도로써 <b>토지이용 합리화 및 도시미관 증진</b>을 위해 <b>일정한 지역의 건축물 총용적이 도로·수도 등의 처리·수용·공급 능력에 적합하도록 함</b></li> <li>- (제20조의4) 광역계획구역은 <b>도시 전체의 균형적 발전, 효율적 환경보전</b> 도모를 위해 20이상의 도시계획구역을 대상으로 지정</li> <li>- (제20조의3) 상세계획구역 지정으로 도로·수도 등의 처리·공급·수용능력이 건축물 총용적과 조화를 이루도록 함(재개발구역 등)</li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1982.12.31. 「도시재개발법(법률 제3646호)」 일부개정</li> <li>- (도심지 재개발 사업) 구분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>도심지 재개발 사업</b>” 구분</li> <li>- (개정 이유) 재개발 사업의 성질에 따라 도심지 재개발 사업과 주택개량 재개발 사업으로 구분</li> <li>- (제2조 제2호) 재개발 사업은 <b>토지의 합리적이고 효율적인 고도 이용과 도시기능을 회복</b>하기 위한 건축물 및 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설 정비에 관한 사업 등을 말하며, <b>도심지 재개발 사업</b>과 주택개량 재개발 사업으로 구분 시행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1995.12.29. 「도시재개발법(법률 제5116호)」 전부개정</li> <li>- (도심 재개발 사업/공장 재개발 사업) 구분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “<b>도심 재개발 사업</b>” 정의, “<b>공장 재개발 사업</b>” 신설</li> <li>- (제2조 제2호 가목) 도심 재개발 사업은 <b>도심지, 부도심지, 간선 도로변</b>의 기능이 쇠퇴해진 시가지의 기능회복·전환 목적</li> <li>- (제2조 제2호 다목) 공장 재개발 사업은 <b>노후·불량한 공장 등이 있는 공업지역</b>의 기능회복을 위해 시행</li> <li>※ 제2조 제2호 나목은 주택 재개발 사업</li> </ul>

출처: 「도시계획법(법률 제3410호)」, 「도시계획법(법률 제4427호)」, 「도시재개발법(법률 제3646호)」, 「도시재개발법(법률 제5116호)」 법률 및 제 개정 이유를 기반으로 저자 작성.

- 1995년 최초로 별도의 법조문에 의하여 규정된 도심의 정비사업은 도심지, 부도심지와 함께 교통 차원에서 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 하였으며, 공장 재개발은 공업지역을 대상으로 함

### 3) 2000년대 (도시구조의 체계적 법제화 시기)

- 2000년대 도시와 경제 상황이 고도화·광역화되면서, 지속가능한 발전 등 새로운 사회·경제적 가치에 대응하기 위한 도시구조 체계화 시도가 이루어졌으며, 국토·도시계획 및 정비·재생 분야 제도의 전면 개편을 통한 체계적·광역적 차원의 정비가 진행됨
- (국토·도시계획 분야) 2002년 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되며, 우리나라 국토·도시계획의 공간구조 제도 체계가 정비됨
  - 「국토기본법」은 기존의 「국토건설종합계획법」을 폐지하고 보완·발전되었으며, 국토의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 국토의 공간구조, 지역산업 육성 등을 다룸
  - 도시계획제도는 그보다 이른 2000년 「도시계획법」 전부개정을 통해 사전적으로 정비되었으며, 도시기본계획 및 광역도시계획에 따른 공간구조 개념 제시, 지구단위계획제도에서 유사한 제도 간의 중복해소를 위한 통합 정리가 이루어짐
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 2002년에 제정되었으며, 도시와 비도시로 이원화되었던 관련 법률의 통합으로 “선계획 후개발”의 국토이용체계 원칙을 구축함
- (정비·재생 분야) 2002년에는 정비사업 측면에서도 전면적인 체계화 과정이 이루어져 「도시 및 주거환경정비법」 제정으로 관련 법률이 통합되고, 2005년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제정으로 광역적 정비사업의 추진 및 중심지형 재정비촉진지구 제도 신설
  - 「도시 및 주거환경정비법」의 도시환경정비사업은 상업·공업지역 등에 도심, 부도심 등 도시기능 회복 및 도시환경개선을 위한 목적에서 시행됨<sup>12)</sup>
  - 뉴타운사업 등 광역적 정비사업 추진을 위해 등장한 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 중심지형 재정비촉진지구를 통해 상업·공업지역 외에도 교통중심지인 역세권, 지하철역, 간선도로의 교차지 등의 정비를 위한 목표가 추가됨
  - 2009년에는 고밀복합형 재정비촉진지구가 추가되며, 대중교통이 편리한 지역을 대상으로 직주근접 및 보행이 중심이 되어, 도심 내 소형주택 공급을 늘리고 토지를 고도로 이용하며 건축물을 복합개발할 수 있도록 하는 제도가 최초로 제시됨

12) 2006년에는 「도시 및 주거환경정비법(법률 제7960호)」 일부개정을 통해 도시환경정비사업 정의에 상권활성화 필요 지역이 추가됨.

**표 5 도시구조의 체계적 법제화 시기의 법제도 특성**

구분	(3기) 2000년대 도시구조의 체계적 법제화 시기	
	법제도	내용
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002.02.04. 「국토기본법(법률 제 6654호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(국토종합계획) 수립, 국토의 공간 구조 정비 및 기능분담 계획 명시</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국토기본법」 제정, 「국토종합계획」 수립                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(제정 이유) 국토에 관한 계획·정책 수립·시행 시 지향해야 할 이념과 기본방향 명시, 계획수립 및 체계적 실천의 제도적 장치 마련으로 <b>국토의 지속가능한 발전</b> 도모</li> <li>(제10조) 국토종합계획의 내용 중 <b>국토의 공간구조 정비</b>, 지역별 기능분담방향, 국토 균형발전 시책, <b>지역산업육성</b> 관련 사항 등</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000.01.28. 「도시계획법(법률 제 6243호)」 전부개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(도시기본계획 및 광역도시계획) 공간구조 개념 명시</li> <li>(지구단위계획) 통합 신설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「<b>공간구조</b>」 개념 제시 및 「<b>지구단위계획</b>」 통합 신설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(개정 이유) 광역도시권의 효율적 관리를 위한 광역도시계획제도 활성화 등 <b>지방화·광역화 등 여건변화</b>에 따라 도시계획제도 전면 개편, 지구단위계획제도에서 기존 「도시계획법」의 상세계획과 「건축법」의 도시설계제도 통합(유사제도 중복 해소)</li> <li>(제7조) 도시기본계획 내용 중 <b>도시의 공간구조</b>에 관한 사항</li> <li>(제11조~제17조) <b>2이상의 도시의 공간구조 및 기능연계</b> 등을 위하여 광역도시권 지정 및 광역도시계획 수립</li> <li>(제42조~제45조) <b>토지이용의 합리화·구체화, 도시기능·미관 증진, 양호한 환경 확보</b>를 위해 지구단위계획 지정</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002.02.04. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제6655호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획) 국토이용체계 마련</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「<b>국토의 계획 및 이용에 관한 법률</b>」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(제정 이유) 기존의 「도시계획법」과 「국토이용관리법」 통합으로 <b>국토의 계획적·체계적인 이용</b>을 통한 난개발 방지 및 환경친화적인 국토이용체계 구축, 도시기본계획 및 도시관리계획 수립에 따라 「<b>선계획 후개발</b>」의 <b>국토이용체계 구축</b></li> </ul> </li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002.12.30. 「도시 및 주거환경정비법(법률 제6852호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(도시환경정비사업)으로 통합</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「<b>도시 및 주거환경정비법</b>」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(제정 이유) 1970년대 이후 대량공급된 주택 노후화로 <b>체계적·효율적 정비</b> 필요, 재개발·재건축·주거환경개선사업 통합법 제정</li> <li>(제2조 제2호 라목) 도시환경정비사업은 <b>상업지역, 공업지역</b> 등으로서 토지의 효율적 이용과 <b>도심, 부도심 등 도시기능 회복</b> 필요 지역의 <b>도시환경개선</b>을 위해 시행</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005.12.30. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(법률 제7834호)」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(중심지형 재정비촉진지구) 신설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「<b>도시재정비 촉진을 위한 특별법</b>」 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(제정 이유) 낙후된 기존 구시가지 재개발 등 각종 정비사업을 <b>광역적으로 계획해, 효율적 개발체계 확립</b> 및 도시기반시설의 획기적 개선으로 도시균형발전 도모 및 국민 삶의 질 향상 기여</li> <li>(제2조 제1호 나목) 중심지형 재정비촉진지구는 <b>상업지역, 공업지역, 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지</b> 등으로서 토지의 효율적 이용과 <b>도심, 부도심 등 도시기능 회복</b> 필요 지구</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009.12.29. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(법률 제9876호)」 일부 개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(고밀복합형 재정비촉진지구) 신설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「<b>고밀복합형 재정비촉진지구</b>」 신설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(개정 이유) 대중교통이용 용이 지역의 토지이용 합리화를 위해 <b>고밀 개발, 직주근접·보행중심 생활환경 조성</b> 위한 고밀복합유형 신설</li> <li>(제2조 제호 다목) 고밀복합형 재정비촉진지구는 <b>주요 역세권, 간선도로 교차지 등 대중교통이용 용이 지역</b>으로서 도심 내 소형주택 공급 확대, 토지 고도이용, 건축물 복합개발 필요 지구</li> </ul> </li> </ul>

출처: 「국토기본법(법률 제6654호)」, 「도시계획법(법률 제6243호)」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제6655호)」, 「도시 및 주거환경정비법(법률 제6852호)」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(법률 제7834호)」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(법률 제9876호)」 법률 및 제·개정 이유를 기반으로 저자 작성.

#### 4) 도시재생 및 압축적 이용 추진 시기(2010년대 초중반)

- 2010년대에 이르러 우리나라의 기존 도시 전반의 쇠퇴 문제가 크게 대두되었으며, 마을 공동체 운동, 도시만들기 정책, 도심부 역사문화 보존의 시기를 지나 도시재생 분야가 법제화되고, 국토·도시계획 및 철도 역세권 분야에서도 압축적 개발을 위한 제도 마련
- (국토·도시계획 분야) 3기 도시구조의 체계적 법제화 시기를 거치면서 국토·도시계획의 공간구조 차원의 법체계는 기본적 틀이 확립되었으며, 지역 단위의 압축적 토지이용 등을 추진하기 위한 제도 정비
  - 2011년 지구단위계획제도의 유연화·단순화를 통해, 기존 도시에 대한 압축적·복합적 개발, 유휴부지 및 시설이전 등을 통한 도심 재개발 등을 추진함
  - 입지규제최소구역은 도시재생 기조에 따라 기성시가지 활성화 및 압축적 토지이용을 추구하면서도, 기존 도심 정비 개념에 비하여 도시·군기본계획 상 중심지·교통중심지·기반시설, 정비사업, 도시재생사업 등을 연계 고려한 개념으로서 규제완화를 추진함
- (정비·재생 분야) 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되며, 계획적·종합적으로 도시재생을 지원하는 추진체계 마련
  - 도시재생활성화계획은 사업의 규모와 대상지역에 따라 도시경제기반형과 근린재생형의 두 가지로 나뉨
  - 도시재생활성화계획 중 상대적으로 대규모 거점지역에 해당하는 도시재생활성화계획은 국가의 핵심적 시설 정비 등과 연계되어 산업적·경제적 기반을 재생하고자 함
  - 도시재생을 지원하기 위하여 도시재생뉴딜사업이 시행되었으며, 법정계획으로는 근린재생형에 해당되는 유형 중 중심시가지형은 상업 및 지역상권을 대상으로 중규모 공공·복지·편의시설을 조성하는 사업으로 활용됨(도시재생뉴딜사업 홈페이지)
- (철도 역세권 분야) 2010년 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 이전에는 철도역의 역무 시설, 복합민자역사, 연결지역, 철도 사업·시설·교통체계 등을 중심으로 개발사업과 제도 구축이 이루어져 왔으며, 역세권의 체계적·고밀 복합개발을 위한 법 제정
  - 역세권의 체계적 개발을 활성화하기 위하여 역세권 개발사업이 도입되었으며, 철도역과 함께 주거, 교육, 보건, 복지, 관광, 문화, 상업, 체육 등의 다양한 기능을 복합단지로 조성하기 위한 법적 근거 마련

**표 6 도시재생 및 압축적 이용 추진 시기의 법제도 특성**

구분	(4기) 2010년대 초중반 도시재생 및 압축적 이용 추진 시기	
	법제도	내용
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2011.04.14. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제10599호)」 일부개정 - (지구단위계획) 유연화, 대상 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“지구단위계획” 형식적 구분 폐지 및 지정대상 확대</li> <li>(개정 이유) 국토이용체계를 통합·단순화하고 <b>유연하게 개편</b>, 제1·2종 구분 한계를 극복하고, <b>기존 도시 압축도시개발, 복합 용도개발, 유휴부지·입지 부적격시설의 이전·재배치를 통한 도심재개발</b> 등 새로운 개발방식 수용</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015.01.06. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제12974호)」 일부 개정 - (입지규제최소구역) 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“입지규제최소구역” 신설</li> <li>(개정 이유) <b>도시정비 촉진 및 기성시까지 활성화</b> 필요, 기존 도시기능 전환, <b>토지의 압축적·효율적 이용</b>, 지역 특성 살린 다양하고 창의적 도시공간 조성 위해 <b>토지이용규제 유연 적용</b> 필요</li> <li>(제40조의2) 입지규제최소구역은 도시지역에서 <b>복합적 토지이용증진으로 도시정비촉진, 지역거점 육성</b> 위해 지정                     <ol style="list-style-type: none"> <li>도시·군기본계획에 따른 도심, 부도심, 생활권 중심지역</li> <li>철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등 기반시설 중 지역거점 역할 수행 시설 중심 주변지역 집중정비 필요지역</li> <li>세 개 이상 노선교차 대중교통 결정지 1킬로미터 이내 지역</li> <li>「도시정비법」에 따른 노후·불량건축물 밀집 주거·공업지역 정비</li> <li>「도시재생법」에 따른 도시경제기반형 활성화 계획 수립 지역 등</li> </ol> </li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2013.06.04. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제11868호)」 제정 - (도시경제기반형 도시재생활성화 계획) 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“<b>도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법</b>” 제정</li> <li>(제정 이유) 도시의 주거·경제·사회·문화적 환경의 지속가능한 재생을 위해, <b>계획적·종합적 도시재생 추진체제</b>를 구축하고, 물리적·비물리적 지원으로 실질적 도시재생 추진</li> <li>(제2조 제6호 가목) 도시경제기반형 도시재생활성화계획은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 <b>국가 핵심적인 기능 담당 계획시설 정비·개발 연계</b>로 도시에 새로운 기능 부여, 고용기반 창출</li> </ul>
철도 역세권 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010.04.15. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(법률 제10266호)」 제정 - (역세권 개발사업) 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“<b>역세권의 개발 및 이용에 관한 법률</b>” 제정</li> <li>(제정 이유) 도시기능·공간구조 복잡해짐에 따라, <b>역세권의 체계적 개발</b> 필요, 역세권 중심 <b>고밀도 복합단지 개발</b> 추진 어렵고, 철도역 확장·신설 <b>이익이 철도·지역경제 투자에 한계</b></li> <li>(제1조) 역세권의 체계적·효율적 개발 위해, 필요한 사항을 정하여 역세권 개발 활성화 및 역세권 인접 도시환경 개선 목적</li> <li>(제2조 제2호) 역세권 개발사업이란 철도역, 주거·교육·보건·복지·관광·문화·상업·체육 등 기능의 단지조성·시설설치 사업</li> </ul>

출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제10599호)」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제12974호)」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제11868호)」, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(법률 제10266호)」 법률 및 제·개정 이유를 기반으로 저자 작성.

## 5) 도심 거점지역 사업의 다각화 시기(2010년대 후반 이후)

- 현재에 이르기까지, 도심거점의 조성·정비 제도는 여러 분야의 다양한 시각에서 동시다발적으로 진행되며, 공업·산업, 도심주택 복합개발 분야에서도 제도 신설 및 논의 중
- (국토·도시계획 분야) 4기부터 국토·도시계획 분야에서는 지역 단위의 제도로써 입지규제최소구역을 연장 및 발전시키는 방향으로 제도 개선 추진 중
  - 2019년 종료될 예정이었던 입지규제최소구역이 연장되고, 지자체장에게 지정·계획 권한이 이양되었으며, 2021년에는 창의적 지역개발이 필요한 지역으로 확대됨<sup>13)</sup>
  - 최근 도시혁신구역을 통해 입지규제최소구역을 개편하여 민간의 창의적 개발을 이끌어 내 정비창부지 등 도심 유휴부지에 고밀 융복합 개발을 추진하며, 복합용도구역을 통한 용도지역 변경 없이 다른 용도시설 설치로 복합지역 전환을 추진 중임(국토교통부 2023)
- (정비·재생 분야) 정비사업 분야는 2017년에 사업유형을 통합정리하였으며, 재생 분야는 2019년 지역 단위의 사업제도로써 도시재생혁신지구 재생사업 도입
  - 정비사업의 유형은 기존의 6개에서 3개로 통합정리되었으며, 상업·공업지역의 정비에 관한 사업은 기존의 도시환경정비사업과 주택 재개발사업과 합쳐져 재개발사업으로 통합되었으나, 지자체 조례 등을 통해 도시정비형 재개발사업으로 운영되고 있음
  - 종합적 재생 지원법으로서 기능하던 「도시재생법」의 한계를 극복하기 위하여 도시재생혁신지구 재생사업이 신설되었으며, 산업·상업·주거 등 도시재생거점을 목표로 함
- (철도 역세권 분야) 역세권 개발사업에 관한 법 제정에도 불구하고, 사업실적이 저조했던 철도 역세권 분야에서는 법 개정을 위한 논의가 활발하게 진행 중
  - 2023년 1월 기준, 3개의 법안이 발의되었으며, 역세권 개발사업을 원활하게 추진하기 위하여 지정 사유 추가 및 절차 간소화 등에 관한 법 개정이 논의되고 있음
- (공업·산업 분야) 그동안 산업단지·특구 제도 등 중심의 정책이 추진되어왔던 공업·산업 분야는 「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법」 제정으로 도시 공업지역의 정비가 추진되었으며, 도심융합특구를 통한 물리적·비물리적 지원의 통합도 진행 중임
  - 부도심권의 경제중심지 역할을 담당해온 공업지역은 산업단지와 달리 지원·관리 정책이 미흡하여, 산업경쟁력 및 도시경쟁력 추구에 한계가 따랐으나 산업혁신구역 제도를 통해 복합적 토지이용으로 변화를 추구하고 있음
  - 도심융합특구는 물리적 개발과 비물리적 기업지원 정책이 분리되어왔던 기존의 정책

13) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제17898호)」 제40조의2 및 개정 이유.

을 넘어서, 접근성과 정주여건이 양호한 지방 도시의 도심을 종합개발하고자 함

- (도심주택 복합개발 분야) 1990년대 후반 이후 주택공급 정책은 개발제한구역 해제를 통해 이루어졌으나, 변화된 생활여건으로 도심 주택 수요 증가에 따라 공공주택 특별법에 따른 도심 공공주택 복합사업이 시작되었으며, 도심복합개발을 위한 법 제정 논의 중
  - 2021년 당시 주택가격의 상승과 도시민들의 생활패턴이 변화하며, 도심 안에 주택공급의 필요성이 높아졌고, 역세권, 준공업지역, 저층주거지에 복합기능을 하는 거점으로서 도심 공공주택 복합사업을 활용하고자 함
  - 도심 복합개발을 추진하기 위하여 관련 법안이 발의되었으며, 규제특례를 적용한 주택공급 및 혁신적인 공간 활용을 추진하고 있음

**표 7** 도심 거점지역 사업의 다각화 시기의 법제도 특성

구분	(5기) 2010년대 후반 이후 도심 거점지역 사업의 다각화 시기	
	법제도	내용
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019.08.20. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제16492호)」 일부개정 - (입지규제최소구역) 연장 등</li> <li>2023.01.05. 국토교통부, 도시계획혁신방안 - (도시혁신구역/복합용도구역) 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“입지규제최소구역” 연장, 지자체장이 지정·계획 결정 - (개정 이유) 입지규제최소구역이 2019년 12월 31일 종료예정 으로 도시지역 내 주거·상업·업무·문화 등 <b>다양한 기능의 복합적 토지이용 증진, 스마트도시 등 혁신지원 위해 유효기간 연장</b></li> <li>“도시혁신구역”, “복합용도구역” 도입 위한 「국토계획법」 개정 추진 - 도시혁신구역은 기존 입지규제최소구역 개편으로 민간이 <b>제약 없이 창의적 개발</b>이 가능하도록 하여 도심 내 유휴부지 등에 <b>업무, 호텔, 주거, 병원, 공원 등의 고밀 융복합 개발</b> 추진 - 복합용도구역에 <b>기존 용도지역 변경 없이 다른 용도시설의 설치를 허용</b>해 업무·상업·문화·주거 복합지역으로 점진적 전환 추진</li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017.02.08. 「도시 및 주거환경정비법(법률 제14567호)」 전부개정 - (사업유형) 6개 → 3개 통합정리 ※ 재개발사업은 지자체 조례에서 도시정비형 재개발사업으로 재구분</li> <li>2019.08.27. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제16562호)」 일부개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“정비사업”의 유형 전면 개편 - (개정 이유) 정비사업 법률을 알기 쉽게 개편 위해 <b>유형 통합</b> - (제2조 제2호 다목) 상업·공업지역 등에서 도시기능회복, 상권활성화 등을 위한 도시환경 개선 사업(<b>기존 도시환경정비사업</b>)은 <b>기존의 주택 재개발사업과 함께 “재개발사업”으로 통합</b> 운영</li> <li>“도시재생혁신지구” 도입 - (개정 이유) 구도심지역에 지역별 특성에 맞는 <b>산업, 상업, 주거, 복지, 행정 등 주요 기능 부여, 거점 조성</b>으로 도시재생 촉진</li> </ul>
철도 역세권 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022.11.11. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 18210)」 등 법안 발의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안” 등 발의 - (제안 이유) 역세권 개발을 통한 지역경제 활성화가 국가균형발전 방안 중 하나로 제시되나, 행정절차 복잡 등의 사유로 적용사례가 없어, <b>역세권 개발사업의 원활한 추진</b> 위해 개정 추진</li> </ul>
공업·산업 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2021.01.05. 「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법(법률 제17870호)」 제정 - (산업혁신구역) 도입</li> <li>2021.05.31. 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법(의안번호 2110469)」 등 법안 발의 - (도심융합특구) 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법” 제정 - (제정 이유) 용도지역으로 관리되어온 도시 공업지역의 <b>산업경쟁력 약화·도시환경 악화</b>로, <b>공업지역의 체계적 관리·활성화</b> 필요 - (제22조) 산업혁신구역은 <b>산업·상업·주거·문화·행정 등 집적된 복합적 토지이용</b>을 통한 산업혁신 촉진을 위해 지정</li> <li>“도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안” 등 발의 - (제안 이유) 국가균형발전 및 지방쇠퇴 방지를 위해 <b>생활환경·접근성이 뛰어난 지방도시 도심에 미래 유망사업 성장지원 등 혁신성장거점</b> 조성으로 지역경제 발전 반등 도모</li> </ul>
도심주택 복합개발 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020.12.14. 「도심 복합개발 추진을 위한 특례법안(의안번호 2106440)」 등 법안 발의</li> <li>2021.07.20. 「공공주택 특별법(법률 제18311호)」 일부개정 - (도심 공공주택 복합사업) 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“도심 복합개발 추진을 위한 특례법안” 등 발의 - (제안 이유) 복합개발혁신지구의 지정 및 <b>규제특례 적용</b>으로 도심 내 원활한 <b>주택공급</b> 도모, 도시공간의 <b>혁신적 활용</b> 촉진</li> <li>“도심 공공주택 복합사업” 신설 - (개정 이유) 주택가격 상승 및 생활패턴 변화로 <b>도심 내 충분한 물량의 품질높은 주택공급</b> 위해 도심 공공주택 복합사업 신설 - (제2조 제2호의2) 도심 공공주택 복합지구란 <b>도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에 공공주택·업무·판매·산업시설 복합 조성</b> 거점</li> </ul>

출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제16492호)」, 국토교통부(2023), 「도시 및 주거환경정비법(법률 제14567호)」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제16562호)」, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 18210)」, 「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법(법률 제17870호)」, 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법(의안번호 2110469)」, 「도심 복합개발 추진을 위한 특례법안(의안번호 2106440)」, 「공공주택 특별법(법률 제18311호)」 법률, 법안, 제·개정·제안 이유, 정부문서를 기반으로 저자 작성.

## 04 결론

■ 최근 정부 정책에서 주거가 아닌 상업·공업지역 차원의 도심 거점지역 정비가 중요하게 다루어지고 있으나, 여러 분야에서 제각각 추진되어온 변화의 흐름에 대한 종합적 이해의 시도가 부족함

- 기존의 재건축·재개발 등 정비사업과 관련된 정책 및 제도는 주택공급을 확대하기 위한 목적에서 주거지역을 중심으로 이루어져 왔음
- 상업·공업을 기반으로 하는 도심의 거점지역은 도시민이 오랫동안 교통 등 인프라, 산업·문화 등을 축적해 온 장소로서, 국가의 혁신성장 지원을 위한 공간의 정비가 필수적임
- 이 연구는 도심 거점지역으로서 상업·공업지역 정비를 중심으로, 1960년대부터 지금까지 개별적으로 다루어져 왔던 법제도 변화 흐름을 종합하여 시대별 패러다임을 분석함
- 우리나라의 공간계획 차원에서 5개의 분야, 12개의 법률 등에 따른 30개의 도심 거점지역 정비에 관한 법제도에 담겨있는 주요 가치를 시대별로 구분하였음

■ 이 연구는 선행연구를 기반으로 5개의 시기를 구분하였으며, 법제도의 목적, 정의, 제·개정 이유 등을 통해 가치의 변화를 분석하고 시기별 특성에 따라 패러다임을 구분함(표8)

- (1기) 1960~1970년대 “불량지구 개량 제도화 시기”에는 국가경제성장을 추진하면서 처음으로 재개발 지구·재개발 사업을 정의하였으며, 낙후한 도심부의 불량한 환경을 개량하고자 제도를 추진하였음
- (2기) 1980~1990년대 “도심지의 본격적 효율화 시기”에는 재개발 사업에 “도심지” 개념이 처음 등장하며, 도심지·부도심지·간선도로변·공장 등의 공간을 효율적으로 개선하고자 하였으며, '88 서울올림픽을 계기로 도심지를 본격 정비하였음
- (3기) 2000년대 “도시구조의 체계적 법제화 시기”에는 국토·도시계획 분야와 정비·재생 분야의 제도가 종합적으로 정비되며, 우리나라 도시구조의 체계화를 이룩하였음
- (4기) 2010년대 초중반 “도시재생 및 압축적 이용 추진 시기”에는 도시재생이 시행되어 이전과는 다른 관점의 도시쇠퇴 문제 지원으로, 기성시가지 활성화 및 압축적 토지이용이 촉구됨

- (5기) 2010년대 후반 “도심 거점지역 사업의 다각화 시기”는 최근까지 이어지는 시기로 서 도심 거점지역의 정비에 관한 분야 및 관점이 다각화되고, 새로운 법제도의 개정 및 발의 등을 통해 지역을 단위로 하는 도심 거점지역의 복합용도 활용이 제시되고 있음

■ 결과적으로 도심 거점지역 정비 법제도는 2개 분야(국토·도시계획, 정비·재생)에서 5개 분야(국토·도시계획, 정비·재생, 철도 역세권, 공업·산업, 도심주택 복합개발)로 다각화되고, 지역 단위의 사업화 경향을 보이며, 각 제도에서 추구하는 목표가 서로 유사해지고 있음

- 초기에 해당하는 1~3기까지는 도시 공간구조 차원의 거점지역 설정 및 도심부의 정비사업에 관하여 ①국토·도시계획 분야와 ②정비·재생 분야만의 법제도가 운영되었음
- 4기 도시재생 및 압축적 이용 추진 시기 이후, 도심 거점지역을 바라보는 새로운 관점에서, 도시의 정비만이 아닌 도시의 재생이 추진되고, 철도 역사시설 개발을 넘어서는 ③역세권 복합개발이 제시됨
- 5기 도심 거점지역 사업의 다각화 시기에는 ④공업·산업, ⑤도심주택 복합개발 등을 포함하는 전 분야에서 전국·도시 전체 또는 특정 시설만이 아닌 지역을 단위로 하는 다양한 사업 제도가 등장하여 도심의 혁신적 복합 활용을 지원하고자 함
- 종합하면, 1960년대부터 2023년 현재까지 도심 거점지역 정비와 관련된 법제도는 2개에서 5개로 분야가 다각화되고, 개별 제도는 지역 단위 사업을 중심으로 논의되며 다양한 시각하에 서로 유사한 목표를 추진하고 있음

■ 도심 거점지역 정비의 최종 목표 달성을 위해, 서로 다른 시각을 가지나 유사한 목표를 추구하는 법제도 간에 시너지 효과를 낼 수 있도록 도심 거점지역별 개별 사업·계획의 상호 연계가 필요함

- 국토·도시계획 분야에서는 우리나라 국토 전체 또는 광역권 차원의 장기적·종합적 목표를 담은 도심 거점지역 설정을 명확히 하고, 타 분야 사업·계획과 상호 보완되도록 하여야 함
- 도심 거점지역을 정비하며 기존의 지역적인 정체성 및 특색을 충분히 살릴 수 있도록 도심 거점지역별로 중·대규모로 지역을 종합적으로 다루는 사업·계획과 소규모 사업의 연계를 통해 지역정체성을 공유할 필요가 있음
- 이 연구는 다가올 미래 변화에 대비해 과거와 현재의 패러다임을 정리하여, 향후 도심 거점지역 정비에 관한 법제도 개선을 위한 기초자료로 활용하고자 하며, 시대적 이해를 토대로 후속 연구에서 보다 상세한 정책적·이론적 제도 개선방안을 제시하고자 함

**표 8** 도심 거점지역 정비 관련 법제도 변화 패러다임 구분

구분	(1기) 불량지구 개량 제도화 시기 1960~1970년대	(2기) 도심지의 본격적 효율화 시기 1980~1990년대	(3기) 도시구조의 체계적 법제화 시기 2000년대	(4기) 도시재생 및 압축적 이용 추진 시기 2010년대 초중반	(5기) 도심 거점지역 사업의 다각화 시기 2010년대 후반 이후
국토·도시 계획 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>1963년 「국토건설종합계획법」 제정으로 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 목표로 도시와 농촌의 배치·규모·구조의 대강 등을 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1981년 도시기본계획, 1991년 광역계획제도, 상세계획구역의 신설로 도시계획의 틀을 형성하고, 지역 단위 계획 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002년 국토종합계획-광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획, 국토·도시계획체계 확립</li> <li>2000년에 공간구조 및 지구단위계획 개념 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 단위 계획 중심으로 기성시기 달성화·압축개발 추진</li> <li>지구단위계획 제도의 개선과 입지규제최소구역 제도의 도입으로 압축적 토지이용 추구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>입지규제최소구역의 유효기간이 연장, 도시혁신구역을 통해 민간의 창의적 개발 지원 추진</li> <li>복합용도구역으로 용도의 복합 지역 점진적 전환 추진</li> </ul>
정비·재생 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>「도시계획법」을 통해 1965년 재개발 지구가 신설되고, 1971년 재개발 사업이 정의되었으며, 불량지구 개량을 목표로 함</li> <li>1976년 「도시재개발법」이 제정되며, 도시의 건전한 발전과 공공복지 증진을 목표로 재개발사업 체계화 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1982년 법 개정으로 “도심지”의 재개발 사업 개념이 처음 등장함</li> <li>1995년 법 개정으로 “도심”과 “공장” 재개발 사업의 개념이 구분되었으며, 도심 재개발 사업은 도심지, 부도심지, 간선도로변으로 다루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002년 「도시정비법」, 2005년 「도시재정비법」 제정으로 도시의 정비에 관한 큰 틀 마련</li> <li>상업·공업지역의 도심, 부도심, 교통중심지 정비에 관하여 도시환경정비사업, 중심지형·고밀복합형 재정비촉진지구 제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2013년 「도시재생법」 제정으로 도시쇠퇴 문제를 법제도 차원에서 종합적 지원 시작</li> <li>전 분야에서 기성시기까지 재생 및 압축적 토지이용 기조, 도심 또는 거점 차원에서 경제기반형, 근린재생형 사업 중심으로 국가 핵심시설·지역상권 재생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017년 사업유형을 통합정리하며, 상업·공업지역 정비사업은 재개발사업으로 통합</li> <li>「도시재생법」의 지원법으로서 한계 극복을 위하여 도시재생혁신지구 재생사업 신설로 도시재생거점 추진</li> </ul>
철도 역세권 분야				<ul style="list-style-type: none"> <li>2010년 「역세권법」으로 역세권의 체계적인 복합개발을 통한 거점 조성 근거 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>역세권 개발 촉진에 따른 지역경제 활성화 등을 위해 지정사유·절차 등 법개정 법안 발의</li> </ul>
공업·산업 분야	공간계획 차원의 법제도 부재	공간계획 차원의 법제도 부재	공간계획 차원의 법제도 부재	공간계획 차원의 법제도 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업단지·특구 제도 중심에서 도시 공업지역의 체계적 관리, 도심융합특구의 지방도시 도심혁신성장 거점 조성으로 변화</li> </ul>
도심주택 복합개발 분야					<ul style="list-style-type: none"> <li>도심 주택 등 복합개발 거점 조성을 위하여 「공공주택법」 개정, 도심 복합개발 법안 발의</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 참고문헌

- 국가철도공단. 2014. 역세권 개발사업 추진 활성화 방안연구. 대전: 국가철도공단.
- 국토교통부. 2019. 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안. 세종: 국토교통부.
- 국토연구원. 2022. 국토종합계획 50년 1972~2022. 세종: 국토연구원.
- 김동근, 김상조, 송지은, 장용혁. 2017. 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안. 세종: 국토연구원.
- 김주진. 2022. 쪽방촌 일대 공공주택사업의 주민 재정착 제고 방안 연구. 대전: 토지주택연구원.
- 나인수. 2014. 도시재개발 관련 법규를 통해서 본 도시환경정비사업의 공공성 고찰 - 구(舊) 도시재개발법과 도시 및 주거환경정비법을 중심으로. 대한건축학회연합논문집 16권, 5호: 85-92.
- 대전광역시·국토연구원. 2021. 트램 연계 도시재생 활성화 전략 수립. 대전·세종: 대전광역시·국토연구원.
- 박정은, 임상연, 김유란, 정명운, 성순아. 2021. 도시재생사업 실효성 제고를 위한 법제도 개편방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 박재홍. 2010. TOD 활성화를 위한 제도개선 방향. 교통 기술과 정책 7권, 4호: 21-26.
- 서민호, 배유진, 권규상, 김유란, 박성경, 백지현. 2018. 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안. 세종: 국토연구원.
- 서민호, 배유진, 박대한, 이건원, 서준석, 김고은, 이상훈, 안수범, 김진화. 2019. 에너지 절약형 도시 구현을 위한 역세권 도시재생 활성화 방안. 세종: 국토연구원.
- 서울특별시. 2015. 서울시 준공업지역 재생과 활성화 방안: 2030 준공업지역 종합발전계획. 서울: 서울특별시.
- 안윤상, 최정석, 이만형. 2021. 도시 공업지역의 활성화를 위한 법적 정비 방안. 지역정책연구 32권, 3호: 71-92.
- 양승희. 2017. 역세권 복합용도 개발을 통한 도시재생 활성화에 관한 연구. 대전: 대전세종연구원.
- 양재섭. 2015. 서울의 도시환경정비정책. 서울: 서울정책아카이브. <https://seoulsolution.kr/ko/content/%EC%84%9C%EC%9A%B8%EC%9D%98-%EB%8F%84%EC%8B%9C%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%A0%95%EB%B9%84%EC%A0%95%EC%B1%85> (2022년 9월 18일 검색).
- 조성철, 남기찬, 허동숙, 김형주. 2021. 광역경제권 혁신거점 육성방안 연구: 도심융합특구를 중심으로. 세종: 국토연구원.
- 함태성. 2005. 지속가능한 특구개발에 관한 법적 고찰. 서울: 한국법제연구원.

**[법률]**

- 「공공주택 특별법」 2021. 법률 제18311호(7월 20일 일부개정).
- 「국토건설종합계획법」 1963. 법률 제1415호(10월 14일 제정).
- 「국토기본법」 2002. 법률 제6654호(2월 4일 제정).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2002. 법률 제6655호(2월 4일 제정).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2011. 법률 제10599호(4월 14일 일부개정).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2015. 법률 제12974호(1월 6일 일부개정).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2019. 법률 제16492호(8월 20일 일부개정).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2021. 법률 제17898호(1월 12일 일부개정).
- 「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법」 2021. 법률 제17870호(1월 5일 제정).
- 「도시계획법」 1971. 법률 제2291호(1월 19일 전부개정).
- 「도시계획법」 1981. 법률 제3410호(3월 31일 일부개정).
- 「도시계획법」 1991. 법률 제4427호(12월 14일 일부개정).
- 「도시계획법」 2000. 법률 제6243호(1월 28일 전부개정).
- 「도시계획법 시행령」 1965. 대통령령 제2106호(4월 20일 일부개정).
- 「도시 및 주거환경정비법」 2002. 법률 제6852호(12월 30일 제정).
- 「도시 및 주거환경정비법」 2006. 법률 제7960호(5월 24일 일부개정).
- 「도시 및 주거환경정비법」 2017. 법률 제14567호(2월 8일 전부개정).
- 「도시재개발법」 1976. 법률 제2968호(12월 31일 제정).
- 「도시재개발법」 1982. 법률 제3646호(12월 31일 일부개정).
- 「도시재개발법」 1995. 법률 제5116호(12월 29일 전부개정).
- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 2013. 법률 제11868호(6월 4일 제정).
- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 2019. 법률 제16562호(8월 27일 일부개정).
- 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 2005. 법률 제7834호(12월 30일 제정).
- 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 2009. 법률 제9876호(12월 29일 제정).
- 「도심 복합개발 추진을 위한 특례법안」 2020. 의안번호 제2106440(12월 14일 제안).

- 「도심 복합개발 지원에 관한 법률안」 2022. 의안번호 제2116933(8월 19일 제안).
- 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」 2021. 의안번호 제2110469(5월 31일 제안).
- 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안」 2022. 의안번호 제2118570(11월 30일 제안).
- 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 법률안」 2022. 의안번호 제2117418(9월 19일 제안).
- 「도심융합특구 조성을 통한 지방 역세권 등 개발지원과 지역혁신 선도기업 육성을 위한 특별법안」 2022. 의안번호 제2117440(9월 20일 제안).
- 「도심융합특구 조성 및 지역중소기업 육성에 관한 특별법안」 2022. 의안번호 제2117872(10월 20일 제안).
- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 2010. 법률 제10266호(4월 15일 제정).
- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」 2020. 의안번호 제2100389(6월 11일 제안).
- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」 2022. 의안번호 제2118210(11월 11일 제안).
- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」 2023. 의안번호 제2119360(1월 6일 제안).

**[보도자료]**

- 국토교통부. 2022. 새 정부 국토교통부 업무보고. 7월 18일, 보도자료.
- 국토교통부. 2023. 도시계획 혁신방안. 1월 5일, 보도자료.
- 서울특별시. 2022. 오세훈 시장, 선제적 가이드라인 제시로 도심재개발 본격 시동. 10월 25일, 보도자료.

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0438, bbmoon@krihs.re.kr)으로 연락주시시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

## WP 23-03

### 도심 거점지역의 정비 관련 법제도 패러다임 변화 분석

**연구진** 김고은, 이정란  
**발행일** 2023년 3월 2일  
**발행인** 강현수  
**발행처** 국토연구원  
**홈페이지** <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

