

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 559

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안

이왕건 국토연구원 선임연구위원, 박소영 국토연구원 책임연구위원

요 약

- 1 장소 중심의 통합적 도시재생을 실현하기 위해서는 도시재생을 다루는 다양한 사업내용, 조직, 재정 프로그램들을 계획을 통하여 체계적으로 연계·조정하여 시너지 효과를 창출할 필요가 있음
- 2 13개 도시재생 선도지역의 도시재생활성화계획(안)과 일반지역의 사업구상서 계획내용을 분석한 결과 통합적 재생을 위한 연계·조정수준이 미약한 것으로 나타남
 - (사업 간 연계) 공공이 마중물을 지원하는 인프라 개선사업과 주거환경을 개선하기 위한 ‘정비사업’이 유기적으로 연계되지 못함
 - (전담조직의 총괄·조정) 다양한 사업을 총괄·조정하기에는 전담조직의 위상이 매우 미약하여 긴밀한 협조가 필요한 지방 도시재생위원회와 도시계획위원회 간 협의조정이 원활히 이루어지지 못하고 있음
- 3 계획수립 및 절차의 통합적 운영을 위해서는 지역여건을 반영하여 기본방향을 설정하고 실천을 담보할 제도적 개선방안 마련 필요
 - 사업수요가 많고 기반시설이 일정 수준 갖추어진 대도시는 개발사업에 대한 규제완화를 통해 신속한 개발을 유도하는 방식을 적용
 - 수요가 정체되고 기반시설이 노후화된 지방도시는 선택과 집중을 통한 통합개발을 추구하면서 공공 재정지원을 강화하는 방식으로 진행

정책 방안

- 1 (제도 간 역할분담) 정비사업과 재정비사업은 같은 법률 내에서 조정이 가능하므로 「도시정비법」과 「도시재정비법」을 통합하여 전문성·효율성을 높이고, 「도시재생법」은 지원과 사업 간 연계에 초점
- 2 (조직의 통합) 정비사업과 재정비촉진사업 등 기성시기정비와 관련된 의사결정이 도시계획위원회를 통해 이루어지고 있다는 현실, 전문인력 확보의 한계도 감안하여 별도의 지방 도시재생위원회를 두지 않거나 도시재생위원회와 도시계획위원회를 통합하여 운영하는 등 탄력적 통합방식 적용
- 3 (재정의 통합) 도시재생을 위한 재원을 안정적으로 확보하고 통합적으로 운영할 수 있도록 우선 국토교통부 내 도시재생 관련 예산을 통합하거나 통합적으로 운영하는 데 우선순위를 부여

1. 법정 도시재생 관련 제도의 특성 및 제도운영 실태

● 도시재생 관련 법·제도의 상호 비교

- 쇠퇴·노후한 기성시가지의 일부 또는 전체를 대상으로 공간계획을 수립하는 대표적인 법률로는 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도시정비법」), 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 「도시재정비법」), 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」)이 있음
- 도시재생 관련 3개 법은 계획체계, 심의주체, 재원확보방식, 사업범위 간 상당한 연관과 중복이 나타나고 있어 통합을 위한 기본원칙에 따라 조정과 역할 분담 필요

그림 1 도시재생 관련 3개 법률의 사업범위

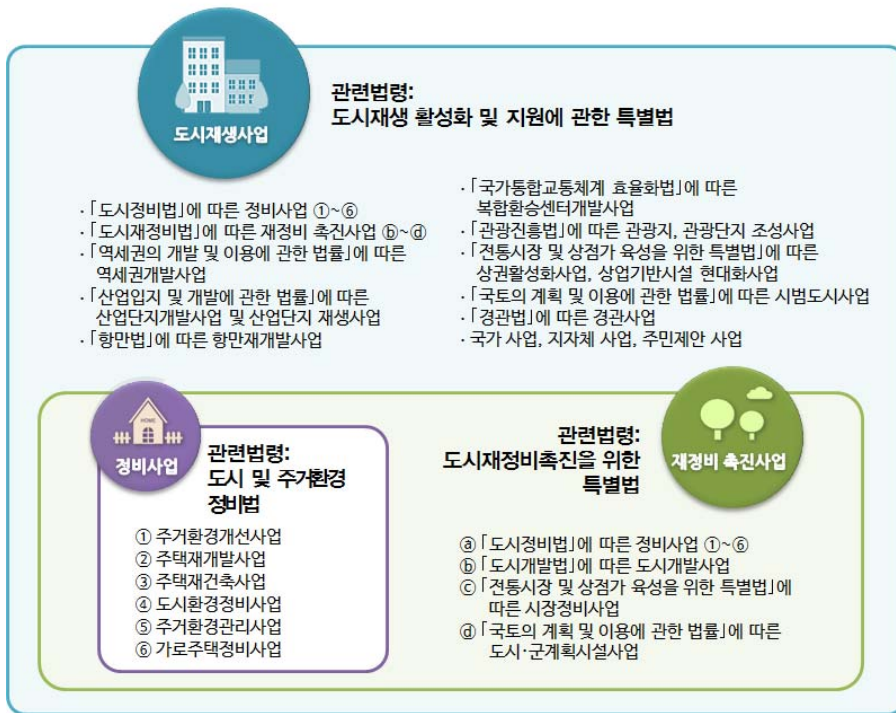


표 1 도시재생 관련법의 계획·심의·재정 체계

구분	도시 및 주거환경정비법	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
계획	도시단위	도시·주거환경정비기본계획	-
	지역단위	-	재정비촉진계획(재정비촉진지구)
	사업단위	정비계획(정비구역)	(재정비촉진구역)
심의	지자체	지방도시계획위원회	지방도시계획위원회 또는 지방도시재생위원회
	국가	-	-
재정	지자체	도시·주거환경 정비기금	도시재생특별회계
	국가	-	일반회계, 지역발전특별회계, 주택도시기금(주택도시기금법)

● 도시재생사업의 통합적 운영실태

- 지자체의 도시재생활성화계획(안)과 사업구상서를 수집하여 계획, 조직, 재정지원 등의 측면에서 연계 및 통합수준을 분석한 결과, 활성화계획과 각종 정비사업 간 연계성이 낮은 것으로 평가됨
 - 지방중소도시는 정비사업과 무관하게 지정되는 성향이 있으며 중앙부처의 재정지원이 이루어져야 사업화가 가능한 마중물사업, 부처협업사업 등의 정책사업 중심으로 계획내용이 구성되어 있음
 - 서울, 부산, 대구와 같은 대도시의 경우 활성화지역으로 선정하려는 지역의 일부가 과거 정비구역으로 지정되었거나 지정 후 취소된 지역이었으며 지역 내부나 인접지역에 정비구역을 다수 포함
 - 또한 주거환경개선사업 등 공공의 역할이 큰 법정사업을 중심으로 제안하였음

표 2 도시재생활성화지역 내 정비사업 포함 여부 및 내용적 연계 여부에 따른 유형화

유형	정비사업 포함 (A)		정비사업 불포함 (B)	
	정비사업과 타 사업이 내용적으로 연계된 경우	정비사업과 타 사업이 연계되지 않은 경우	활성화지역에서 정비사업을 제척한 경우	정비사업과 관계가 전혀 없는 경우
근린 재생형	공주	서울 창신·승의 ^{주)} , 대구 남구, 창원	광주 동구	군산, 목포, 순천, 영주
경제 기반형	대전, 인천	부산, 대구	-	서울, 부천
예시				

주: 재정비촉진지구는 해제되었으나 활성화구역 내 일부 정비구역이 존치.

자료: 각 도시별 도시재생활성화계획; 2016년도 도시재생사업지역 선정을 위한 '사업구상서'

- 「도시재생법」에 근거하여 지자체마다 도시재생 전담조직을 신설하거나 확대하여 운영하고 있으나 도시정비 담당조직과의 업무 연계나 협력수준은 낮음
 - 도시정비 담당조직은 오랜 기간 도시를 정비하는 별도의 법률에 근거하여 수많은 사업을 추진해왔고, 도시재생이라는 새로운 사업에 익숙하지 않으며, 기득권이 바뀌는 것을 원치 않기 때문에 새롭게 생긴 도시재생 전담조직과 업무협조가 원활하지 않음
 - 현재 대부분의 도시에서 정비사업은 도시계획위원회에서, 도시재생사업은 지방도시재생위원회에서 결정되고 있어 두 사업간 연계·조정이 더욱 쉽지 않음
- 사업유형에 따라 다양한 부처협업사업이 제시되고 있으나, 일부 사업만이 실현가능성이 있음
 - 분석결과 근린재생형의 경우 10개 부·처·청의 33개 협업사업이 제시되었고 10개 사업이 협의 완료되었거나 진행 중이었으며, 도시경제기반형의 경우 13개 부·처·청의 42개의 협업사업이 제시되었으나 대부분 실현을 위한 구체적인 논의로 진전되지 못하고 있음

2. 일본의 도시재생 관련 법·제도 통합화 운영실태

● 신속성과 간편성을 중시한 특례특구와 종합적이고 장기적인 시각에서 접근하는 방식으로 이원화

- 일본의 도시재생과 관련된 제도는 일반·종합적 계획제도를 유지하되 간편성과 신속성을 위해 특별구역(특구)제도가 몇 가지 추가되는 체제로 운영되고 있음
 - 현안을 시급히 해결해야 하는 지역의 경우, ‘도시재생긴급정비지역’, ‘도시재생특별지구’와 같은 특구제도를 도입하는 방식이 채택, 일반화되고 고질적인 도시 내 문제지역의 경우 ‘중심시가지활성화제도’(1998년)처럼 종합적이고 장기적인 관점에서 문제를 처리하는 방식을 적용
 - 사업수요가 많고 기반시설이 일정 수준 갖추어진 대도시는 주로 개별 사업에 대한 규제완화를 통해 신속한 개발을 유도하는 방식을 적용하며, 수요가 정체되고 기반시설이 노후화된 지방도시는 주로 선택과 집중을 통한 통합계획을 추구하면서 재정지원을 강화하는 방식으로 진행

● 법제도를 물리적으로 통폐합하기보다는 최고 의사결정권자의 심의 및 충분한 사전협의, 부처 내 관련예산 통합 등의 방식을 통해 통합성 확보

- (계획제도의 통합수준) 관련 개별 법령은 유지하되 충분한 사전 협의조정 요구
 - 개별화된 관련 법령을 과감히 통폐합하고 신속한 문제해결을 위해 특례제도를 적극적으로 활용하는 ‘강’단계와 관련 개별법령을 유지하고 실무부서 간 협의하는 ‘약’단계로 구분할 수 있음
 - 일본의 계획제도 통합수준은 ‘관련 개별법령은 유지하되 공무원이 해당 실무부서와 충분한 사전 협의조정과정을 통해 합의된 내용을 상정하고 일부는 특례나 특구를 통해 문제를 해결’하는 중간수준에 해당
- (최고심의기구의 위상) 내각총리대신을 장으로 하는 내각부 지방창생추진실에서 의사결정
 - 일본에서는 ‘지역활성화통합본부회의(현재 내각부 지방창생추진실로 이관)’에서 특별한 사정이 없는 한 지역활성화 관련 5개 본부(도시재생본부, 구조개혁특별구역 추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화 본부, 종합특별구역추진본부)회의를 합동으로 개최함으로써 관련 제도 간 정합성 확보
 - 특히 통합본부회의와 함께 지역활성화종합사무국을 두어 통합적 지역재생 실현을 위한 실질적 조정역할 수행
- (재정통합 수준) 부처 내 관련예산을 통합하여 포괄보조금 형태의 사회자본정비종합교부금으로 운영

그림 2 일본 도시재생 관련제도의 통합수준 판단

통합조정외 강도		강	↔	약
통합 고려요인	신속간편	●	△	●
	전문책임	△	●	△
	정합성	●	●	○
	집중성	●	●	○
계획제도 통합의 수준		관련 개별 법령의 통폐합 및 특례화	관련 개별 법령 유지 및 동의요구, 일부 특례제공	관련 개별 법령 유지 및 협의
최중심의기구의 위상 (담당행정기구)		내각총리대신을 장으로 하는 본부 (内閣府 지방창생추진실)	중앙정부 담당부서 내의 심의기구	지방정부 내 심의기구
재정통합 수준		부처 간 관련 예산통합, 포괄보조금화	부처 내 관련 예산통합, 포괄보조금화 (사회자본정비종합교부금)	항목별 별도예산

주: 1) 고려요소별 통합수준의 상태는 연구진의 판단: ● 매우만족, △ 적당함, ○ 미흡
 2) 파란색 셀이 일본 도시재생관련 제도의 현재 통합수준.
 3) 계획제도는 인정통합계획제도인 중심시가지활성화기본계획을 기준으로 함.
 출처: 일본 도시재생 관련제도 및 실태분석을 통하여 연구진 자체 작성

3. 도시재생 관련제도의 통합적 운영방안

● 통합적 운영을 위한 기본원칙

- 사업대상지의 특성을 감안하여 종합성과 효율성 중 어느 측면을 중시하여 신속하게 대처해야 할지 결정해야 함
 - 계획수립, 집행과정에서 상호 대조적인 이념, 가치관, 목표, 방법론이 존재하며 현실세계에서 상호 충돌하는 현상이 빈번하게 발생하기도 함
 - 종합성이란 계획 간 정합성과 사업투자의 집중성을 의미하고, 효율성이란 전문분야에서 사업을 신속하고 간편하게 처리하는 것을 의미
 - 양자는 장단점을 가지고 있으며 시대적 요구, 경제사회적 여건, 대상지의 규모나 해결해야 할 과제의 성격 등을 반영한 법제도의 도입과 적용이 이루어지므로 일정한 주기성(cycle)을 보임
 - 종합성과 효율성이라는 원칙에 근거하여 다양한 도시재생 관련 법제도의 합리적인 공존이 필요한 것처럼 법제도 간 상충과 모순을 해소하는 정합성(compatibility)¹⁾의 확보도 중요한 원칙으로 다루어져야 함

1) 무모순성과 같은 말로 공리적인 논리체계에서 우선 필요로 하는 요건으로 공리계에 논리적 모순이 없는 것(네이버 국어사전, 2015.10. <http://dic.naver.com/>).

표 3 법제도의 유형별 접근방식과 특성

구분	종합성을 추구하는 제도	효율성을 추구하는 제도
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 사업들을 정합화하여 종합적이고 장기적인 시각에서 접근 	<ul style="list-style-type: none"> • 특수한 상황과 전문적 요구를 반영한 신속하고 간편한 처리
접근방식	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적이고 근본적인 문제 해결 • 계획수립이 필요한 전체 지역을 대상으로 기본방향과 대상지역을 설정하는 종합계획·기본계획 수립 • 기본계획에 따라 세분된 사업지역을 대상으로 사업계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 문제를 단기간에 신속하고 간편하게 해결 • 규제에 대한 특례 적용 • 재정지원 • 의제처리사항 지정
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적이고 고질화된 문제 지역 • 넓은 지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 적시에 소수의 문제를 해결해야 하는 지역 • 특정부문과 특정지역에 한정
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적이고 종합적인 차원에서 접근 • 고질적인 문제를 근본적으로 해결 	<ul style="list-style-type: none"> • 새롭게 제기되는 문제에 대해 신속한 대처가 가능 • 시간과 비용의 절감
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 계획수립에 장기간이 소요 	<ul style="list-style-type: none"> • 특혜 논란
예시	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획법 • 도시기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별구역(특구): 입지규제최소구역, 경제자유구역 • 특례

● 계획측면의 통합적 운영방안

■ 기본계획 차원의 현안과 개선방향

- 도시 차원의 기본계획으로는 도시재생전략계획과 도시·주거환경정비기본계획 이외에 도시와 관련된 모든 계획의 상위계획인 도시기본계획이 있음
- (단기) 도시 내에 활성화 계획대상이 많지 않은 중소도시의 경우 도시재생전략계획 수립의무를 해제하거나 도시기본계획을 통해 같음할 수 있도록 제도개선
- (장기) 도시재생전략계획과 도시·주거환경정비기본계획은 도시기본계획의 하위계획으로 설정되어 있지만 도시기본계획과 상당 부분 역할이 중복될 수 있기 때문에 양자 간 통합 또는 역할분담 방안 모색 필요

■ 사업계획 차원의 현안과 개선방향

- 도시재생활성화계획, 재정비촉진계획, 정비계획 간 위계와 역할이 정립되어 있지 못하며 도시재생 활성화계획이 계획내용 또는 구체적인 사업내용에 초점을 맞춘 것인지 모호하고 활성화지역 내에서 「도시정비법」과 「도시재정비법」에 의한 사업 간 실질적 연계가 없음
- (단기) 물리적 환경개선을 위해 필수적인 정비사업이 도시재생사업과 연계되기 위해서는 전문성 수준이 유사하여 쉽게 통합이 가능한 소단위 정비사업부터 도시재생활성화계획을 통한 의제처리 확대
- (장기) 정비계획은 철거형 사업 중심, 재정비촉진계획은 폐지, 도시재생활성화계획은 점진적인 소규모, 소단위맞춤형, 수복형 정비와 사회·경제·문화 프로그램 중심으로 차별화

● 도시재생 조직의 통합적 운영방안

■ 심의자문기구의 현안과 개선방안

- **(도시재생특별위원회)** 도시재생특별위원회는 국무위원들이 참석해야 하기 때문에 적시에 개최되지 못하고 횡수도 연간 2회에 그침. 특별위원회에 상정된 국가지원 사항에 대해 부처 간 정합성과 재정지원 보장 등의 실질적 행정결정 역할을 할 수 있도록 사전의견조율작업을 강화해야 하며, 특별위원회의 위상강화를 위해 대통령 소속으로 격상하고 실무를 담당할 사무국 설치 필요
- **(지방도시재생위원회)** 전문인력이 부족한 중소도시는 별도의 지방도시재생위원회를 구성하기 어려우며 도시계획위원회, 재정비위원회, 건축위원회 등과 업무 중복 및 계획 간 연계성 부족의 문제가 발생. 도시재생위원회와 도시계획위원회를 공동으로 개최하거나, 도시계획위원회에 사회경제, 복지, 문화예술, 공동체 등 다양한 전문가를 보강하여 지방도시재생위원회의 역할 수행

■ 행정조직의 현안과 개선방안

- **(도시재생기획단)** 중앙정부의 경우 국토교통부 단위 과 차원에서 운영되고 있어 총괄조정 역할을 수행하는데 한계가 있음. 부처 간 연계협력을 강화할 수 있도록 도시재생특별위원회와 연계하여 도시재생기획단을 설치하고 위상을 제고하여 기획 및 총괄조정 권한 강화
- **(전담조직)** 도시재생계획과 사업을 총괄 조정·관리하기 위해 지자체에 도시재생 전담조직을 설치하도록 하고 있지만, 총괄조정기획 역할보다 사업실행조직으로서 역할 수행. 지자체 사업의 총괄조정기능을 강화하기 위하여 전담조직 위상을 강화하거나, 행정협의회를 통하여 총괄조정 역할 보완

● 공공재정의 연계 통합적 운영방안

■ 국가 도시재생 지원예산의 현안과 개선방안

- 도시재생사업예산이 2016년부터 지역발전특별회계를 통해 도시활력증진지역개발사업 내의 세부 사업으로 선정되어 지원 받게 되었고 사업과 예산의 삭감현상이 구체화되고 있음
- 도시재생사업에 대한 지속적 수요에 대비하여 국토교통부 내에서 전문성의 범주가 유사한 사업들을 체계화하고 관련예산을 쇠퇴지역에 집중하여 지원할 수 있도록 정책을 조정

■ 지자체 도시재생 관련 기금·특별회계의 현안과 개선방안

- 도시정비기금, 도시재생특별회계, 재정비특별회계 재원은 일반회계 전입금, 재산세, 개발부담금, 재건축부담금 등으로 거의 유사하며 동일주체를 대상으로 부과하고 있어 추가적 세원발굴은 제약
- 행정부처 간 예산사용의 전문성과 책임성을 침해하지 않는 범위에서 중앙부처 내 재정의 통합적 운용 실천

4. 법제도 개선방향

- 도시재생사업 통합적 운영을 위한 기본방향
 - 단기적으로는 기존의 법적 기반을 존중하고, 운영방식의 개선을 통하여 정합성을 확보
 - 장기적으로는 관련 법률을 대폭적으로 개편 또는 통폐합
- 부문별 통합을 위한 제도 개선방향
 - **(계획제도의 통합)** 단기적으로는 활성화지역 내 관련 법·제도의 적용을 인정하면서 사업별로 집중지원하거나 사전 협의조정을 통해 정합성을 확보, 장기적으로는 관련 법률과 기본계획의 통합, 특례제도의 적극적 도입과 운용이 가능하도록 개정
 - **(행정제도의 통합)** 단기적으로는 명목상의 도시재생기획단을 실제 설치·운영하여 상시 업무조정 기능을 수행, 장기적으로는 국무총리 소속인 도시재생특별위원회를 지역발전위원회처럼 대통령 소속으로 격상하고 심의위원회 역할에서 행정위원회로 격상하여 집행기능을 강화
 - **(재정의 통합)** 단기적으로는 국토교통부 내 도시재생 관련 예산을 통합적으로 운영하고, 장기적으로는 국토교통부 내 관련 예산을 통합하여 포괄보조금으로 유연하게 운영할 수 있도록 개정하고 지역발전특별회계 내의 도시재생 관련예산을 쇠퇴지역에 집중할 수 있도록 지원체계 강화

표 4 도시재생 법제도 개정방향

구분	단기	중장기
기초	• 기존의 법적 기반을 존중하는 기초에서 개정방향 모색	• 관련 법률의 대폭적인 개편 또는 통폐합방식
계획제도 통합	• 활성화지역에 대해 관련 법제도의 적용을 인정 • 사업별 집중 지원 • 사전 협의조정을 통해 정합성 확보	• 도시정비법과 도시재정비법, 도시정비법과 도시재생법의 통합 • 도시주거환경정비기본계획과 도시재생전략계획의 통합 • 특례제도의 적극 도입 및 운용
행정결정 제도	• 도시재생기획단의 설치 및 운영을 통한 상시 업무조정 기능을 수행 • 도시재생특별위원회의 심의를 거친 결정이 권위와 집행력을 높일 수 있도록 위상과 역할을 강화	• 국무총리 소속인 도시재생특별위원회를 지역발전위원회처럼 대통령소속으로 격상 • 역할을 심의위원회에서 행정위원회로 전환하고 집행기능을 강화
재정통합	• (중앙정부) 국토교통부 내(도시재생과, 주택정비과, 산업입지정책과 등) 관련 예산의 통합적 운용 • (지자체) 도시정비기금과 특별회계를 통합하여 효율적으로 활용할 수 있도록 법률 개정	• 부처 내 관련예산의 통합 및 포괄보조금화 • 지역발전특별회계 내 관련 예산의 통합적 지원

※ 본 자료는 “이왕건 외, 2015. 법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구. 안양: 국토연구원”의 내용을 중심으로 재정리한 것임.

이왕건 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)

박소영 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원 (syPark@krihs.re.kr, 031-380-0672)