

## 근린재생 선도사업 추진 현황과 정책 방향

서수정 선임연구위원, 박성남 부연구위원, 임강륜 연구원, 이수연 연구원

### 요약

- 2014년 도시재생 선도지역 13개소를 선정하여 국비가 지원되었고 이 중 11개소에서 근린재생사업이 추진되고 있으나 주민참여 과정의 어려움, 도시재생전담조직의 전문인력 부족, 이해관계자간의 갈등관리 경험부족 등의 한계 발생
- 선도지역의 사업시행과정에서 나타난 성과와 문제점을 분석하여 주민참여의 지역맞춤형 근린재생사업의 지속적 추진을 위한 사업운영 관리시스템 및 제도 개선방향 제안

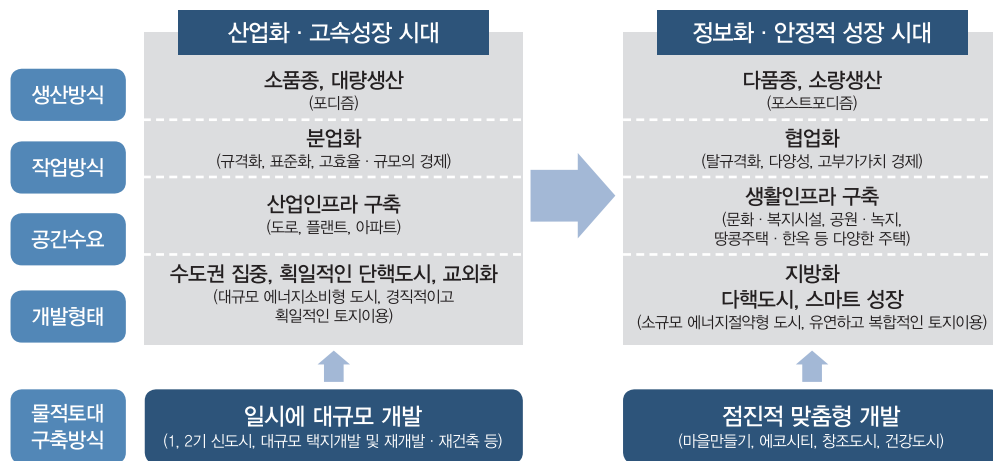
### 정책제안

- 2016년부터 확대되는 근린재생사업의 안정적 추진을 위하여 지역별 현장모니터링단을 구성하여 현장 밀착형 모니터링을 시행하는 지역맞춤형 사업관리체계를 구축할 필요
- 주민, 행정, 전문가 협력에 의한 거버넌스형 근린재생사업 추진을 위해 주민참여형 제안제도 도입, 총괄 코디네이터제도의 법적 근거 마련 등 제도개선 필요
- 근린재생사업의 실효성 확보를 위해 활성화계획 승인과정에서 건축협정구역, 경관협정구역, 특별가로 구역, 대중교통전용구역 지정 등의 의제 처리 규정 마련 필요
- 쇠퇴지역의 물리적 환경특성을 반영하여 「건축법」상 토지 최소분할 면적 제한규정 미적용, 취득등록세 감면, 「건축법」 제정 이전에 건축된 미등기 건축물 대수선 등 특례제도 도입 필요

## 1 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정 의미와 선도사업

### ■ 도시재생패러다임 전환과 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정

- 도시개발의 시대에서 재생의 시대로 도시정책 패러다임이 전환되면서 도시경쟁력 강화와 쇠퇴도시 문제를 해결하기 위한 정책수단으로 2013년 6월 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법) 제정
  - 한국의 사회경제적 구조가 산업화·고속성장의 시대에서 정보화·안정적 성장의 시대로 변화됨에 따라 도시조성 방식 또한 외곽개발위주의 도시확장에서 기존 도시의 가치를 살리는 점진적 맞춤형 조성방식으로 전환할 것을 요구

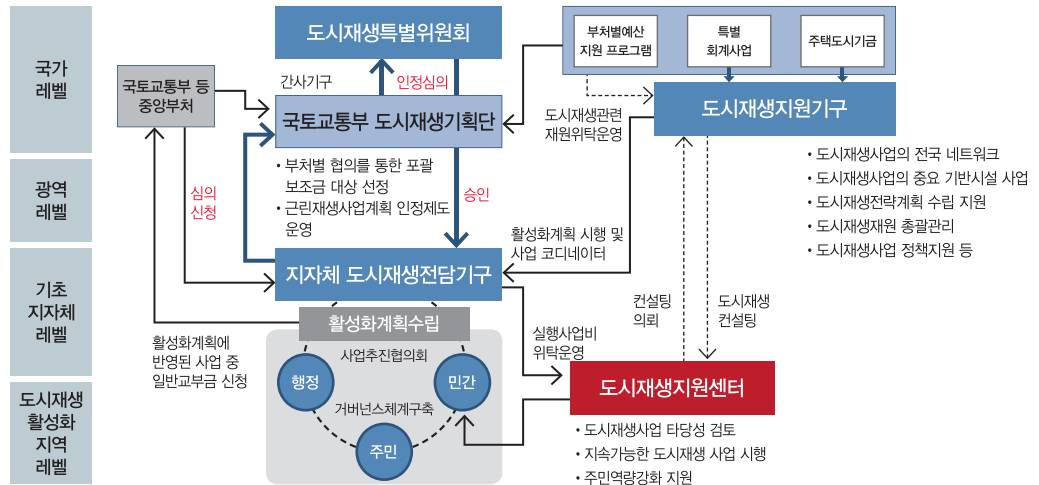


도시재생 패러다임의 전환

### ■ 도시재생특별법의 핵심 전략과 특성

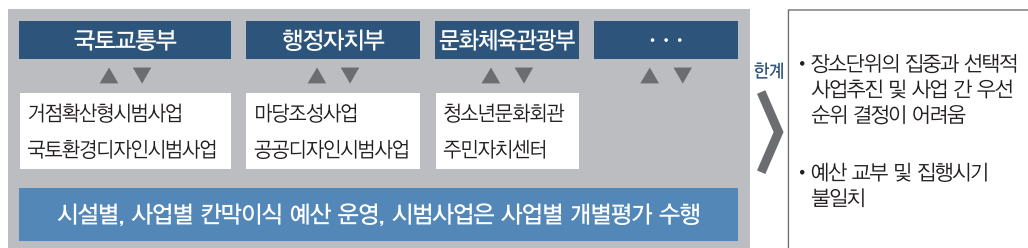
- 첫째, 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면이 결합된 장소중심의 총체론적(holistic) 시각에서 도시재생 사업을 추진
  - 도시쇠퇴의 원인은 신도시개발과 공공기관의 외각 이전으로 인한 상권 쇠퇴, 전통적인 제조업 쇠퇴로 인한 일자리 감소와 대도시로의 인구유출 등 복합적이므로 물리적 측면뿐 아니라 사회·경제적, 문화적 측면을 모두 고려한 도시재생 사업을 추진
- 둘째, 쇠퇴지역의 문제를 정확하게 진단하고 장소의 잠재력을 파악하여 지역특성을 고려한 사업목표와 활성화계획 추진전략을 수립
  - 각 지방자치단체는 도시재생정책방향을 설정하기 위해 법제12~13조에 의거, 도시재생전략계획을 수립하고 쇠퇴원인과 진단을 통해 도시경제기반과 근린재생형으로 구분하여 도시재생활성화지역 선정

- 셋째, 거버넌스 구축으로 다양한 이해관계자들 간의 협력과 소통을 기반으로 사업 추진
  - 국가와 지방자치단체, 장소레벨에서 다양한 도시재생전문조직을 설립하고 각 주체 간 역할분담과 협력으로 거버넌스를 구축함으로써 지속가능한 도시재생사업추진 기반 마련



도시재생의 거버넌스 구축 체계

- 지방자치단체 예산운용의 자율성과 재량권을 확대하여 장소중심으로 세부사업을 선택하고 집중하도록 유도
  - 국비를 지원받고자 하는 지방자치단체가 자율적으로 근린재생 활성화계획을 수립하고 다양한 프로그램 예산을 편성하여 심의과정을 거쳐 사업을 결정하는 포괄보조금 형태로 국비지원
  - 또한 각 중앙부처 협업사업과 지자체 사업을 연계하여 장소단위에서 개별 사업이 상호 시너지 효과를 나타낼 수 있도록 예산운용의 자율성과 재량권 보장



국고지원체계 개편: 칸막이식 재정운영 방식에서 장소단위 통합적 운영

지방자치단체 자율적 편성에 의한 예산운용

- 지역역량 강화를 토대로 지속가능하고 점진적인 사업추진 기반 마련
  - 근린재생사업 추진은 지역에 대한 애착을 갖고 자발적으로 참여하는 역량 있는 인적 자원에 기반을 두어야 하므로 지자체에서 지역역량을 강화할 수 있도록 교육·홍보 지원

## ■ 도시재생선도사업의 추진과 사업유형

- 도시재생특별법 제정과 함께 제33조 제1항에 근거하여 한국형 도시재생의 성공적 모델을 정립하기 위해 도시재생선도사업 추진
  - 도시재생선도지역(이하 선도지역)은 긴급하고 효과적으로 도시재생을 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역으로의 파급효과가 높은 지역을 대상으로 한국형 도시재생 모델 정립과 도시재생사업의 실현가능성을 검증하기 위해 지정
- 도시재생선도지역은 활성화계획 유형에 따라 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 결정
  - 도시경제기반형은 경제회복효과가 큰 핵심시설 등<sup>1)</sup>을 정비하고 개발하는 사업과 연계하고, 복합적 개발사업 등을 통해 도시에 새로운 기능을 부여할 뿐 아니라 고용기반 창출이 가능한 지역을 대상으로 선정
  - 근린재생형은 쇠퇴한 구도심 및 중심시가지지 활성화가 필요한 지역<sup>2)</sup>과 생활여건이 열악한 노후·불량 주거지역<sup>3)</sup>을 대상으로 선정
- 도시재생선도지역으로 2014년 도시경제기반형 2개소, 근린재생형 11개소를 선정하여 사업추진
  - 선도지역은 총 4년간 국비를 지원하고 도시재생활성화계획수립에서부터 사업시행 및 관리에 이르는 전 과정을 도시재생지원기구가 모니터링하고 국토교통부는 매년 성과평가를 수행하여 도시재생사업의 성공사례로 발전하도록 유도

선도지역 지원계획 (단위: 억 원/개소)

구분		도시경제기반형	근린재생형	
			일반규모	소규모
특성		산단, 항만, 역세권 등 정비·개발 및 배후재생	쇠퇴 중심상가지역 및 근린주거지역 재생	
개수		2곳	6곳	5곳
국비 지원	계획비	2.5	0.9	0.5
	사업비	250	100	60

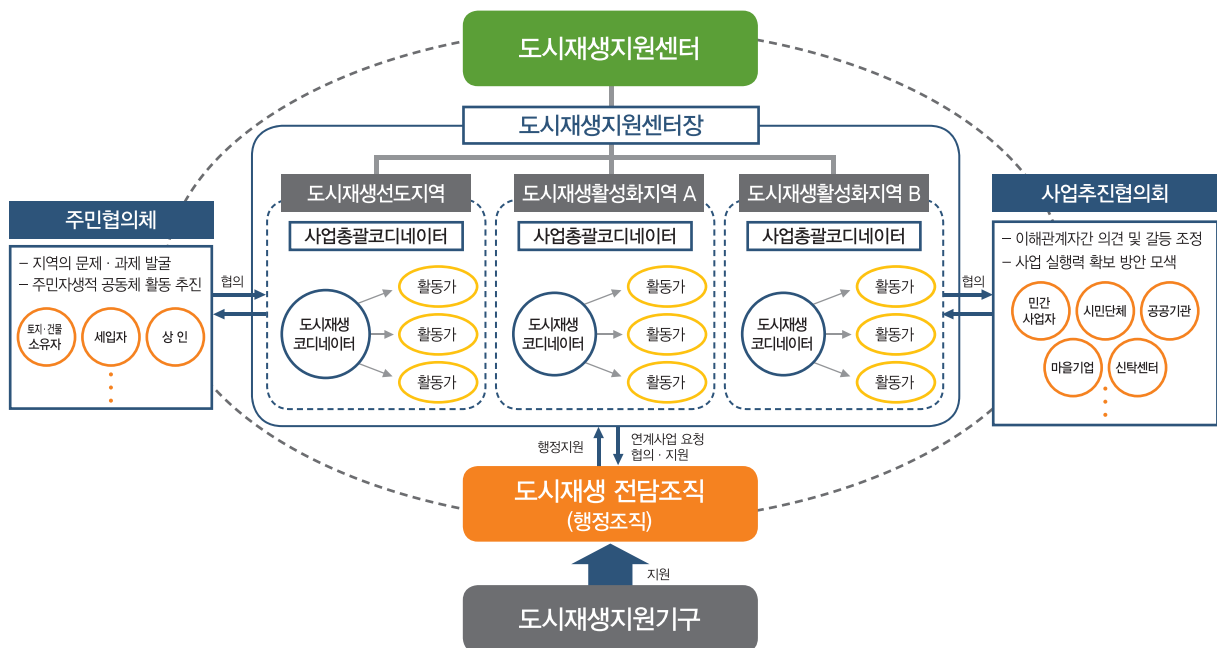
1) 예로 노후산단, 항만 및 배후지, 역세권, 공공청사·군부대·학교 등 이전전지, 지역 고유의 역사·문화·관광자산 등 주변 배후지역과 연계하여 복합적으로 재생하여 도시전반 경제 활력의 앵커로 활용될 시설  
 2) 상권 활성화를 위한 인프라 확충 및 문화·예술·관광 사업 등을 통한 쇠퇴한 중심시가지지 활성화가 필요한 지역  
 3) 노후·불량 주거지 환경 개선 및 마을기업·협동조합·사회적기업 등을 통한 공동체 중심 일자리 창출이 필요한 지역

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		일반규모	소규모
컨설팅 지원	민간투자가 가능한 복합개발사업 등 앵커사업을 지자체·주민이 발굴할 수 있도록 현장여건 분석	주민 스스로 지역의 자산을 활용하여 실행력 있는 계획을 수립할 수 있도록 도시재생지원센터 등 추진주체 구성과 주민교육 등에 대한 컨설팅 지원	
행정 및 기술 지원	도시재생특별위원회 심의를 거쳐 각 부처 연계사업 패키지 지원		
	도시재생지원기구를 통한 모니터링 지원		

## 2 근린재생 선도사업 추진 현황과 시행과정

### ■ 근린재생 선도사업 추진체계

- 선도지역의 사업추진은 주민참여를 기반으로 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 토대로 진행
  - 지자체 레벨에서 도시재생전담조직과 도시재생지원센터를 설치하고 선도지역은 근린재생활성화지역을 총괄관리하는 사업총괄코디네이터, 주민주도의 사업추진을 위한 주민협의체 구성, 다양한 이해관계자들의 협력을 도모하기 위한 사업추진협의회를 구성하여 운영



도시재생 관련 조직 거버넌스 예

출처: 도시재생지원기구(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, p.5

- 이러한 거버넌스 체계는 선도지역의 특성에 따라 다양한 방식으로 조직·운영할 수 있으며, 각 조직의 성격과 역할, 구성 및 운영방안은 다음 표와 같음

도시재생선도지역 사업시행가이드라인에 명시된 각 주체별 역할과 운영

조직	성격 및 역할	구성 및 운영
사업총괄 코디네이터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활성화계획수립 및 사업추진에 관련한 제반사항에 관한 총괄·조정</li> <li>• 계획안의 수정·변경과 설계, 시공단계의 설계변경을 검토하고 결정</li> <li>• 행정기관, 주민협의체, 사업시행주체 등 이해관계자 간의 의견을 조정하며, 이를 계획 및 사업추진에 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부시장급의 권한을 부여받아, 해당 지방자치단체에서 부처별로 추진되는 사업의 연계·조정</li> <li>• 지역에 따라 도시재생지원센터장을 겸임</li> </ul>
코디네이터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업총괄코디네이터를 보좌하여 구역별 또는 개별 도시재생사업 기획 및 추진</li> <li>• 이해관계자들의 의견 수렴과 조정, 주민역량강화를 위한 교육 담당</li> <li>• 주민공동체 사업운영지원과 홍보, 유관기관과의 업무협의를 등을 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생지원센터의 상근 인력으로 운영하는 것을 원칙으로 하되 비상근 인력으로 운영하는 현장 활동가</li> </ul>
주민협의체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 주민들의 의견을 수렴하고 이견과 갈등 조정</li> <li>• 주민공동체의 역량강화 및 도시재생사업의 기획·시행과정에서 지방자치단체, 도시재생지원센터 및 사업추진협의체 등 관련 조직에 대하여 주민의 의견을 제시하고 합의된 사항에 대하여 지역주민의 공감대를 이끌어 가는 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 스스로의 자발적 참여로 구성하되, 전문인력의 기술지원이 필요한 경우 도시재생지원센터의 지원 받아 구성</li> <li>• 조직명, 인력구성, 임원선출, 운영규정 등 조직구성과 운영방식은 주민간의 합의과정을 통해 결정</li> <li>• 도시재생활성화지역 내 토지·건물소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해관계자 참여와 권역별·계층별로 고루 구성</li> </ul>
사업추진 협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선도지역의 도시재생과 관련된 다양한 이해당사자들의 대표 기구</li> <li>• 이해당사자들의 의견을 수렴하고 사업추진에 필요한 사항에 대한 조정과 합의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 총괄코디네이터, 도시재생전담보직 대표, 도시재생지원센터장 등으로 구성</li> <li>• 활성화지역 상황에 따라 단일 추진협의회 구성과 개별 사업단위 추진협의회 구성 가능</li> </ul>
도시재생 전담조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생사업 및 유관사업들을 총괄·조정하고 관계기관 및 부서간 협의를 총괄하는 역할</li> <li>• 지방자치단체 행정전담조직으로서 사업관리와 운영의 행정적 책임주체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부시장 직속 또는 기존 도시재생업무를 전담한 부서 등 지역여건에 따라 설치운영</li> <li>• 필요시 관계기관 및 부서간 업무 협의와 조정을 위해 '도시재생 행정지원 협의회'설치하여 운영</li> <li>• 전담인력은 순환보직을 지양</li> </ul>

출처: 도시재생지원기구(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, p.5~9

- 도시재생지원센터는 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 플랫폼 역할을 수행하면서 근린재생활성화지역을 직접 관리하고 사업을 시행하는 조직으로 지역특성에 따라 다양한 형태로 설립
- 장소중심의 다양한 사업을 복합적으로 추진하기 위해 도시재생지원센터는 지역 내에서 활동 중인 시민단체, 마을만들기단체, 사회복지단체, 문화단체 및 재단, 상권활성화재단 등 기존 조직과 함께 협력

도시재생지원센터 운영방식 유형

유형	개념	장점	단점
지방자치단체 주도형 (공설-공영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체가 도시재생지원센터를 직접 운영하는 방식</li> <li>• 지방자치단체장의 의견이 도시재생사업 추진에 영향을 미칠 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산의 안전성 확보</li> <li>• 공공성 확보</li> <li>• 사업추진의 지속성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관 중심의 운영: 지방자치단체의 정책방향 등에 영향을 받음. 지역주민의 수요에 둔감</li> <li>• 성과중심적 사업의 추진으로 인한 경직성: 다양한 사업추진 제한, 창조적 활동이 제약</li> <li>• 전문성 결여(인사이드 등)</li> </ul>
민간주도형 (민설-민영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간에서 직접 도시재생지원센터를 설치·운영하는 방식</li> <li>• 상황에 맞는 전문성과 노하우를 갖추고, 다양한 이해관계자들과의 네트워크 구축 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업운영의 자율성 및 유연성 확보</li> <li>• 전문성의 확보</li> <li>• 다양한 사업 추진 가능</li> <li>• 주민의 주체적 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산확보의 제한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여건변화에 따른 안정적 운영 한계</li> </ul> </li> <li>• 공공성보다는 영리추구 중심의 운영</li> </ul>
공기업위탁형 (공설-민영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설립은 지방자치단체에서 하고, 운영은 전문성 있는 공기업 또는 지방공사에게 위탁 운영하는 방식</li> <li>• 필요에 따라 행정과 분리된 독자적 또는 협력운영체계 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업운영의 유연성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정과의 협력체계에서 일정 부분 행정에서 독립된 운영 가능</li> </ul> </li> <li>• 전문성의 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지식과 경험을 갖춘 전문 인력의 확보</li> <li>- 운영초기의 시행착오 최소화 가능</li> </ul> </li> <li>• 예산의 안전성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제한적 운영으로 사업의 유연성 낮음</li> <li>• 행정의 간섭으로 인한 가시적인 성과지향 우려</li> <li>• 위탁기관의 능력검증 중요</li> </ul>
민간위탁형 (공설-민영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설립은 지방자치단체에서 하고, 운영은 전문성 있는 민간단체에게 위탁 운영하는 방식</li> <li>• 행정의 안정적 예산확보와 민간의 노하우를 갖춘 민간의 결합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반주민의 출자가능</li> <li>• 창의력(민)과 행정력(관)의 시너지 극대화</li> <li>• 공익과 이익의 동시 추구에 따른 사업의 경직성 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검증의 필요</li> <li>• 시장의 여건에 따른 운영의 유동성</li> <li>• 공익과 이익 영역의 구분 어려움                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민/관의 이해관계 상충</li> <li>- 민≥관 or 민≤관의 상충</li> <li>- 과도한 기업성 추구 또는 과도한 공공의 개입</li> </ul> </li> </ul>
민관협력형 (제3섹터방식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체와 민간이 자본을 공동출자하는 법인형태로 공공성과 영리성을 추구하는 방식</li> <li>• 일반 주민의 출자 가능(지방자치단체는 자본금의 50% 미만 출자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반주민의 출자가능</li> <li>• 창의력(민)과 행정력(관)의 시너지 극대화</li> <li>• 공익과 이익의 동시 추구에 따른 사업의 경직성 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검증의 필요</li> <li>• 시장의 여건에 따른 운영의 유동성</li> <li>• 공익과 이익 영역의 구분 어려움                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민/관의 이해관계 상충</li> <li>- 민≥관 or 민≤관의 상충</li> <li>- 과도한 기업성 추구 또는 과도한 공공의 개입</li> </ul> </li> </ul>

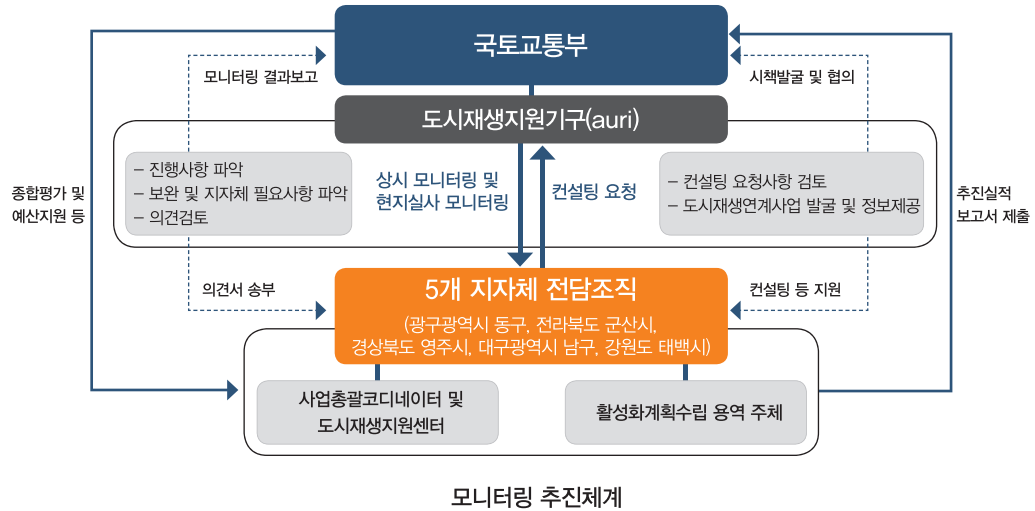
출처: 도시재생사업단(2014), 근린재생형 도시재생 길라잡이, 도시재생사업단 출판, p.97~98

## ■ 선도지역 사업 시행을 위한 모니터링과 관문심사과정

- 선도지역에서는 근린재생사업의 원활한 사업추진을 위해서 현장 밀착형 모니터링을 통해 사업시행과정에서 발생하는 문제점을 즉시 파악하고 개선방안을 제시
- 도시재생지원기구는 지역특성에 적합한 맞춤형 사업추진을 위해 상시 모니터링을 수행하면서 지자체에 정보를 제공하고 세부 사업운영에 대한 컨설팅을 병행
  - 도시재생지원기구는 온라인과 전화 모니터링을 통해 사업 진행사항을 지속적으로 점검하고 지자체 요청을 파악하여 보완 필요사항에 대해 의견을 제시
  - 모니터링 과정에서는 주민참여 기반구축, 행정 및 참여주체 간 협업체계 구축, 활성화계획 수립의 적정성, 계획수립 과정에서의 관련 주체 간 협업, 사업 계획과 집행

의 충실성 등에 대해 중점적으로 파악

- 모니터링은 거버넌스 체계구축(주민참여 및 역량강화, 행정 지원 및 협업체계 구축, 전문가 활용체계 구축), 활성화계획수립, 예산 확보 및 집행실적, 모니터링 결과 반영 여부를 중심으로 시행



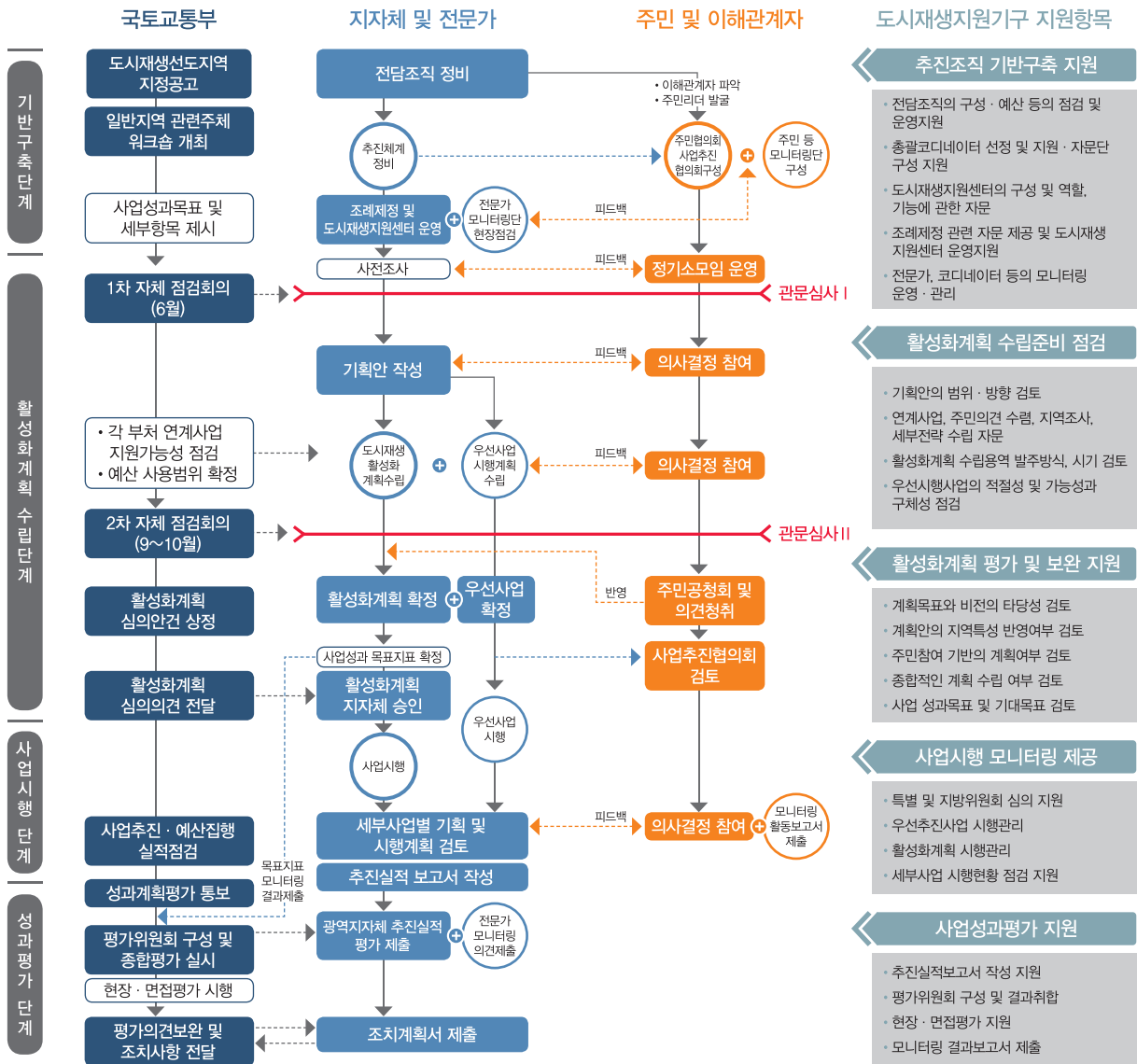
- 체계적인 모니터링 수행과 함께 기반구축단계와 활성화계획수립단계에서 관문심사 (Gateway Review Process)를 거치는 지역맞춤형 사업 관리체계 구축
  - 관문심사는 근린재생활성화지역의 사업특성을 고려하여 분야별 전문가로 구성하여 시행하며, 기반구축단계는 주민, 전문가, 행정 등의 사업시행을 위한 기반구축 여부를 점검하여 주민참여 중심의 재생사업 추진기반 강화를 목적
  - 활성화계획수립단계는 주민 주도의 지역 특화사업 기획 등 활성화계획안에 대한 점검을 통해 계획의 완성도 및 실현가능성 제고를 목적

#### 단계별 관문심사 점검항목 및 주요내용

구 분	점검항목	주요내용
기반구축단계 관문심사 (1단계)	주민참여와 역량강화를 위한 체계구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민리더 발굴을 통한 주민협의체 구성 및 운영계획</li> <li>• 가로별, 주제별 정례적 주민소모임 활동실적과 계획</li> <li>• 주민역량강화 프로그램 운영 및 계획</li> <li>• 비영리단체, 민간기업 등 민간부문 참여 정도 및 향후 계획</li> </ul>
	부서간 협업 등 행정 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전담조직 구성 및 실적</li> <li>• 부서간 협업을 위한 행정협의회 구성 등 협업체계 구축 여부</li> <li>• 활성화계획 수립 용역 발주 및 대응 예산 준비 여부</li> <li>• 조례 제정 준비 및 완료 여부</li> </ul>
	사업총괄코디네이터 등 전문가 활용체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업총괄코디네이터 선임 및 정례적 활동</li> <li>• (예비)도시재생지원센터 운영 및 활동</li> <li>• 사업총괄코디네이터 및 도시재생지원센터 관련 예산 준비 여부</li> <li>• 지역 내 다양한 분야의 전문가 및 활동가 활용</li> </ul>



구 분	점검항목	주요내용
활성화계획 수립단계 관문심사 (2단계)	계획 목표와 비전설정의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역활성화를 위한 핵심 목표와 전략, 비전설정의 타당성</li> <li>사업내용 선정의 타당성, 목표에 부합하는 세부 사업목표와 전략의 구체성과 실현가능성</li> </ul>
	지역특성을 반영한 계획수립여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역현황 및 자산 조사의 충실성, 지역의 유·무형 자산 발굴 및 활용을 위한 구상</li> <li>지역자산 및 특성을 반영한 특화된 사업기획 여부</li> </ul>
	주민참여 기반의 계획안 작성여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 주민의견수렴 및 주민제안사업 반영 여부</li> <li>이해관계자(유관기관, 민간사업자 등) 의견 반영 및 활용계획</li> <li>지속적인 역량강화 및 공동체 활성화 방안</li> </ul>
	종합적인 계획 수립 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화·상권(시장)·복지·사회적 경제·물리적 정비 등 다양한 사업의 발굴 노력 및 적정성</li> <li>H/W, S/W, 역량강화 등 각 세부사업 간의 연계성</li> <li>부처 협업사업, 기 추진 사업, 타 부서 사업, 민간투자사업 등 연계가 가능한 사업의 발굴</li> <li>사업규모, 비용, 추진 일정 등 사업내용의 실현가능성</li> </ul>
	경제활성화 등 사업의 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민소득 증대 및 일자리 창출 등 지역경제활성화 효과</li> <li>건강한 주민생활 영위를 위한 쾌적성, 편리성 등 제고효과</li> </ul>



도시재생선도사업 추진절차

## ■ 근린재생 선도지역 추진현황과 핵심사업

- 선도지역은 국토교통부와 도시재생지원기구가 중심이 되어 모니터링과 관문심사 과정을 거쳐 보완이 필요한 사항에 대해서는 지자체와 상호협의과정을 거쳐 사업 추진
  - 도시재생지원기구가 작성한 모니터링 의견서와 관문심사 의견서를 지자체에 전달하고, 지자체는 이를 고려하여 계획에 반영하거나 세부사업을 진행
- 관문심사과정을 거쳐 국토교통부의 승인을 받은 근린재생 활성화계획의 주요 내용과 핵심 콘텐츠는 다음과 같음

도시재생선도지역 근린재생 지역별 추진 현황

구분	도시재생 지원센터	주민협의체 구성	활성화계획 핵심 콘텐츠
서울	민관협력	• 창신·송인 주민협의체	• 봉제박물관 • 봉제공동작업장
광주 동구	직영체제	• 깨비동 주민협의체 • 디자인공동체 산수다락 • (사)동명창조문화행복공동체마을 • 충장로 상인회 • 충장로5가 번영회 • 전자의거리 상인회 • 좋은식단 음식문화거리 번영회	• 충오미디어산업 등 문화산업 활성화 • 폐선부지 주변 공동체 사업 및 예술문화마을 조성
군산	직영체제	• 군산 근대역사문화지구 도시재생 주민협의체	• 근대 건축물 보존·정비를 통한 보행자 중심 경관가로 조성
목포	행정조직	• 상가 주민협의체 • 주거 주민협의체 (‘15. 1. 29 통합협의체 구성)	• 관광루트, 예술촌 • 제1주차장 등
영주	직영체제	• 후생시장 운영협의회 • 중앙시장 운영협의회 • 구성마을 운영협의회 • 연계사업 운영협의회	• 중앙 역전경제 활성화사업 및 후생시장 근대경관사업
창원	민간위탁	• 동서동 주민협의회 • 오동동 주민협의회 • 성호동 주민협의회	• 부림도심공원·주차장 • 불종로, 국제화사업
대구 남구	민간위탁	• 좋은이웃협의회 • 대명공영문화거리 운영위원회	• 사회취약계층을 위한 복지문화거점 조성 • 대명문화거리 활성화사업
태백	계획중	• 통리지역 공동화 비상대책 위원회	• 폐역사 활용 관광문화 거점 및 통리 상권 활성화 • 통리 주민공동체 역량강화
천안	행정조직	• 명동패션상가 상인회 • 지하상가 상인회 • 공설시장 상인회 • 원도심 재생추진 협의회	• 원도심종합지원센터 조성 • 빈점포 활용
공주	직영체제	• 도시재생주민협의회	• 예술촌, 청년창업 • 중심가로
순천	행정조직	• 순천 도시재생지원 주민기구	• 순천부읍성 • 에코지오창작촌, 청년창업

자료: 2014 모니터링 보고서, 도시재생활성화계획, 도시재생선도지역 사업추진 점검회의 자료 참고

### 3 근린재생 선도사업의 성과와 한계

#### ■ 근린재생 선도사업의 성과

- 선도지역의 선정과 사업시행 과정을 전국적으로 공유함으로써 도시재생정책이 각 지역으로 확산하고 정착할 수 있는 계기 마련
  - 선도지역 선정 이후 100여개 이상의 지방자치단체가 도시재생전략계획수립을 진행하고 있으며, 주민대학운동을 비롯하여 도시재생지원센터 설립을 추진
- 장소중심으로 다양한 사업을 주민과 함께 선택하고 시행하면서 과정을 중시하는 근린재생 사업의 개념을 지역에 정착
  - 선도지역은 현재 골목경제 활성화를 위한 다양한 방식의 마을기업을 준비하고 있으며, 주민대학에서 발굴된 다양한 프로그램을 장소활력을 위한 사업으로 발전시키는 등 사업추진과정에서 주민참여와 역량을 강화하는 계기 마련
- 근린재생활성화계획 수립과정을 통해 주민참여형 계획방법론에 대한 정착과 확산
  - 도시재생특별법에 의한 활성화계획은 주민과 함께 수립하는 계획으로서 완성된 계획이 아니라 사업시행과정을 통해 완성해 가는 과정적인 계획수립이며, 다양한 이해관계자들의 합의형성을 통해 이루어가는 협력적인 계획수립이라는 개념 정립

#### ■ 근린재생 선도사업 시행과정의 한계

- 사업의 운영·관리 체계가 미흡한 상황에서 사업을 추진하고 도시재생지원기구의 인력과 예산의 한계 등으로 지역밀착형 사업지원에 한계
  - 전문가가 참여하는 두 차례의 관문심사와 도시재생지원기구의 모니터링을 통해 사업을 지원하였으나 도시재생지원기구의 지원인력 부족으로 즉시적인 문제해결과 대안 마련에 제약
- 선도사업을 추진하는 지자체의 거버넌스 구축 미흡으로 낮은 주민참여와 사업의 조기정착에 한계
  - 도시재생지원조례와 도시재생센터 설치, 도시재생전담조직 정비 등 사업의 체계적 추진을 위한 거버넌스 구축과정이 선도지역 선정 이후 4~5개월이 지난 이후에도 준비과정에 머무르고 있는 지역이 많아 핵심역량 발굴을 통한 사업시행여건을 개선
  - 전문가 활용을 위한 지자체 예산 확보가 어려워 사업전체를 총괄·관리하는 사업총괄코디네이터의 위축이 늦어졌으며 주민협의체 구성을 위한 주민공동체 활동 프로그램 지원도 미흡한 실정

- 근린재생활성화계획 수립과정에서 쇠퇴진단과 처방안 마련을 위한 주민협의과정과 다양한 아이디어를 발굴할 수 있는 역량 있는 주체의 참여 부족으로 획일적인 활성화 계획 수립
  - 주민참여 과정에 대한 도시재생전담조직의 이해 부족으로 쇠퇴원인과 진단 과정을 면밀하게 거치지 않고 사업계획을 수립하는 경우가 빈번하며 핵심사업 발굴이 미흡
  - 활성화계획 수립과 국비지원에 따른 예산집행이 병행되는 과정에서 일부 지자체에서는 도로·주차장·공원·CCTV설치 등 기반시설 사업으로 근린재생을 이해하는 한계 발생
  - 또한 우선 추진사업인 거점시설 확보는 주민협의과정이 부족하여 부지선정과정에서 어려움을 겪고 있으며, 지자체 행정전담조직과 주민들의 경험부족 등 다양한 이해관계자들의 갈등조정 프로그램이 미흡하여 사업추진에 걸림돌로 작용

## ■ 근린재생 선도사업 추진을 위한 제도 적용상의 한계

- 도시재생특별법과 사업시행가이드라인 및 활성화계획수립 가이드라인 등에 명시한 일부 불분명한 기준은 사업에 참여하는 주체들 간에 해석의 차이 유발
  - 활성화계획 수립 범위와 깊이에 대해 도시재생전담조직과 용역수행주체, 총괄코디네이터 등 각 주체별로 해석에 차이가 발생하여 활성화계획 승인 이후 주민참여에 의한 세부사업을 보완하는 작업이 지연
  - 특히 상권활성화 등 경제재생을 위해서는 시장분석을 통한 도입기능과 집객시설 확충 등의 세부사업단위 기획이 병행되어야 하나, 활성화계획 수립기준에 대한 경직된 해석으로 인해 세부사업을 구체화시키기 위한 별도의 과업을 발생시키지 못하는 한계
- 활성화계획 승인 및 변경절차에 대한 기준이 미흡하여 주민참여를 기반으로 한 거버넌스형 계획수립과 사업계획 변경이 어려움
  - 도시재생특별법상 활성화계획의 경미한 변경은 면적과 총사업비 10% 감액에 한정되어 있어 주민협의 과정에서 도출된 프로그램 사업의 추가와 취소, 세부사업내용 변경 요구가 나타나고 있으나 구체적인 변경절차가 없어 사업 확정이 어려운 실정
- 쇠퇴지역의 물리적 환경특성을 고려한 기준 미흡으로 유휴공간 활용에 제약
  - 쇠퇴지역의 특성상 빈점포와 빈집을 주민공동시설, 마을기업 사무실 및 작업장 등으로 활용하려는 수요가 많으나 민간소유 자산 활용에 따른 리모델링 비용과 임대료 지원 등에 제약이 있어 창의적인 프로그램 적용에 한계

- 또한 쇠퇴지역의 특성상 「건축법」 제정(62년 제정) 이전에 건립된 건축물이 다수 분포하고 있으나 「건축법」 적용에 관한 규정이 미흡하여 리모델링이나 증·개축이 어려운 실정
- 근린재생 및 사회적경제 활성화를 위한 장비구매, 인력양성 등 세부지원이 미흡하여 경제활성화를 위한 프로그램 추진의 실효성 한계

## 4 근린재생사업의 정책 및 제도개선 방안

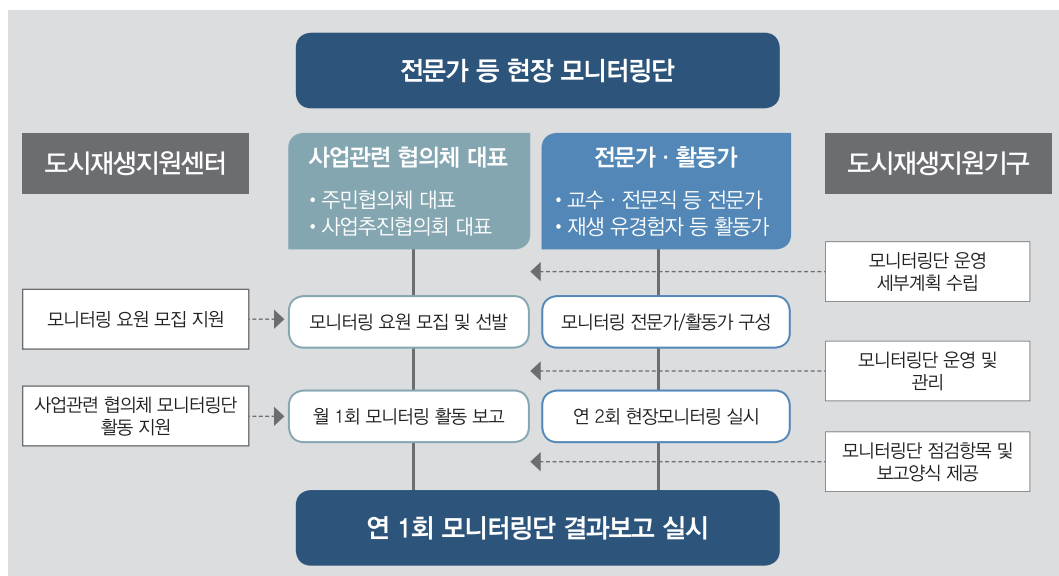
### ■ 근린재생사업 확대를 위한 국비지원체계 개편

- 지속가능한 근린재생 활성화를 위해서 초기 1년까지는 계획수립비용과 기반구축을 위한 주민역량강화 사업에 국한하여 예산을 지원하고 향후 연차별 예산지원 비율 증가
  - 이에 따라 2016년도 도시재생 국비지원사업 신청 가이드라인은 근린재생의 경우 마중물 지원사업을 5년까지 지원하는 것으로 개선
  - 국비 지원비율도 초년도에는 5%범위에서 지원하고 매년 성과평가를 통해 15%~30%까지 지원 비율을 늘려 나가는 방안으로 개선
- 근린재생사업을 위한 국비지원 예산은 일반회계에서 포괄보조금인 지역발전특별회계로 전환됨으로써 지자체 예산의 자율편성과 운용이 가능하도록 개선
  - 지자체가 계획내용을 자율 편성할 수 있는 융통성이 비교적 높은 지역발전특별회계로 국비지원체계가 개편됨으로써 주민참여를 통한 탄력적인 사업운용 보장

### ■ 근린재생사업 확대 시행에 따른 사업관리체계 개편

- 전국 3,470개 읍·면·동 중 2,239개소(65%)가 활성화가 필요한 지역으로 2014년 선도지역 13곳 선정을 시작으로 근린재생사업은 향후 지속적으로 확산될 가능성
- 근린재생은 주민참여를 기반으로 사업계획이 수립되고 운영되어야 하므로 지역에 기반을 둔 전문가가 참여하여 사업관리가 이루어져야 안정적인 사업추진이 가능
  - 선도지역의 경우 도시재생지원기구가 컨설팅과 모니터링을 수행하면서 사업관리를 병행하였으나 도시재생 사업대상지가 확대되면, 제한된 인력으로 현장중심의 밀착된 사업관리를 수행하기 어려울 것으로 예상

- 근린재생사업의 확산에 대응하여 지역에 있는 전문가가 참여하는 지역밀착형 사업 관리체계로 전환하고 사업에 참여할 수 있는 코디네이터, 활동가 등 전문가를 육성·발굴하기 위한 교육프로그램 확대 필요
  - 주민참여와 다양한 주체가 협력해야 하는 근린재생사업은 사업전체를 총괄하고 조정하는 역량 있는 전문가의 참여가 필수조건이지만 활동 가능한 전문가 부족
  - 따라서 사업총괄코디네이터 위촉과 도시재생지원센터 설립을 위한 인건비와 운영비를 지자체가 책정할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 중앙정부 차원에서 역량 있는 전문가를 육성하기 위한 코디네이터 심화교육 과정을 마련
- 주민역량 강화를 위한 도시재생대학 프로그램을 지역단위로 개편하고 교육 프로그램을 이수한 역량 있는 주민이 지역활동가로 참여할 수 있도록 도시재생대학과 사업프로그램 연계
- 도시재생지원기구에서 현장중심의 모니터링단을 구성하여 정례적인 모니터링을 시행하며, 모니터링 결과에 대한 조치사항을 성과평가에 반영하는 관리체계 구축
  - 근린재생 사업대상지가 확대되는 2015년 하반기부터는 도시재생지원기구가 인력과 예산의 한계로 지역밀착형 모니터링을 추진하는데 제약
  - 이에 대응하여 지역별로 전문가와 주민, 활동가 등이 참여하는 ‘근린재생 현장 모니터링단’을 구성하여 사업추진과정에 대한 집중면담방식의 모니터링을 분기별로 시행하고 도시재생지원기구가 종합적으로 검토하여 연차별 평가에 반영하는 관리체계 마련



사업관리 및 모니터링 체계 개편

- 도시재생종합정보체계를 고도화하여 예산집행과 사업추진과정을 사업추진주체가 직접 입력할 수 있도록 하고 중앙정부와 도시재생지원기구, 지자체가 온라인으로 상호 정보를 공유할 수 있는 시스템 구축
  - 사업관리카드를 지자체별로 작성하도록 하며 지속적으로 누적된 정보는 다양한 주체가 사용할 수 있는 툴킷으로 제작하여 운영

## ■ 지역맞춤형 근린재생 사업추진을 위한 제도개선 방안

- 거버넌스형 근린재생사업의 정착을 위한 추진체계 관련 제도 개선
  - 지자체가 안정적으로 사업총괄코디네이터를 활용할 수 있도록 사업총괄코디네이터 위촉 및 교육프로그램 운영에 대한 법적 근거 마련
  - 주민 스스로 지역 현안을 발굴하여 근린재생계획을 제안할 수 있도록 주민참여형 근린재생활성화계획 제안제도 도입
- 근린재생사업유형의 특성을 명확하게 정의하기 위한 제도개선
  - 근린재생형 활성화계획의 범주를 공동체 중심의 '마을만들기'에서 노후 원도심 및 상권활성화 개념으로 확장
- 활성화계획 변경절차 간소화를 위한 국토교통부 내 '도시재생사업 마중물 심의위원회(가칭)'제도 운영
- 장소중심의 종합적인 사업추진을 위해 도시재생사업과 병행하여 추진할 수 있는 사업구역 지정 등에 대한 의제처리 제도 도입
  - 「건축법」상 건축협정구역, 특별건축구역, 특별가로구역 지정 등에 관한 의제처리, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」에 의한 건축자산진흥구역 지정, 「경관법」에 의한 경관협정구역, 「도시교통정비촉진법」에 의한 대중교통전용구역 지정 등 주민참여절차를 거쳐야 하는 다양한 구역 지정에 대해서는 활성화계획 수립과정에서 주민 참여를 통해 의제처리할 수 있도록 제도 개선
- 근린재생사업추진의 실효성 확보를 위한 재정지원과 조세특례, 도시재생특별회계 설치 등에 관한 제도개선
  - 지자체에서 도시정비기금, 도시개발특별회계, 재정비촉진특별회계 등 유사 기금·회계를 도시재생특별회계로 통합하여 운용할 수 있도록 각 법률에서 상호 세입·세출 항목에 반영하는 방안 도입

- 쇠퇴지역의 물리적 환경특성을 고려한 「건축법」 관련 규정의 특례 적용
  - 쇠퇴지역의 경우 소규모 필지, 미접도 필지, 「건축법」 제정 이전에 건축된 미등기 건축물 등이 밀집해 있어 필지단위 점진적 정비나 개보수 등에 한계
  - 건축조례에서 정하고 있는 토지 최소분할 면적 제한규정 미적용, 토지분할 매각·매입 등에 따른 취득등록세 면제, 「건축법」 제정 이전에 건축된 미등기 건축물의 대수선 등의 신고 및 허가관련 특례제도 도입

서수정 선임연구위원 (031-478-9645, sjseo@auri.re.kr)

박성남 부연구위원 (031-478-9843, snpark@auri.re.kr)

임강륜 연구원 (031-478-9689, krlim@auri.re.kr)

이수연 연구원 (031-478-9695, sylee@auri.re.kr)

