

# 지속 가능한 도시재생을 위한 도시 재개발 · 재정비 관련 법 제도 및 사업 개선 방안

2013.09.09

충북대학교 교수 반영운



## 목 차

- I. 청주시 도시재개발 · 재정비 현황
- II. 도시재개발 · 재정비 관련 법제도 현황
- III. 도시 재개발, 재정비 관련 법제도 및 사업의 문제점 및 개선방안
- IV. 지속 가능한 도시재생방안



---

## I. 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

# 01 일반 현황

## [청주시 현황]

- 면적 : 153.45km<sup>2</sup>
- 인구 : 672,849명
- 세대 수 : 254,271세대
- 예산규모 : 10,065 억 원
- 재정자립도 : 38.2%
- 지역총생산: 316,826억 원



# 01 일반 현황

## [청주시 현황]

- 청주시는 충북의 도청소재지로 행정·정치·경제·교육·문화의 중심지임
- 2010년 청주시 총 주택수는 241,414호로 98.1%의 주택보급율을 보임
- 주택보급률이 98.1%인 반면 약 50% 가량이 주택을 소유하지 못하여 주거의 부익부 빈익빈 심화
- 상당산성, 흥덕사지, 신봉동 고분군 등 역사·문화 공간의 잠재력이 높음
- 성안길을 중심으로 원도심에 국보 41호 철당간을 비롯 주요 문화재 산재



## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 청주시 정비예정구역 현황

- 청주시 정비예정구역은 2013년 현재 주거환경개선사업 예정구역 3개소, 주택재개발사업 예정구역 14개소, 주택재건축사업 예정구역 5개소, 도시환경정비사업 예정구역 3개소로 **총 25개소**임



## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 추진 현황

- 2006년 12월, 2010년 청주시 도시·주거환경정비기본계획 수립·고시, 정비예정구역 38개소 지정
  - 계획 수립 당시는 전국적 부동산 경기 활황 및 정비구역지정 기준 강화 이전의 시기
  - 이후, 건설경기 침체, 공익과 사익의 대립 등에 따른 사업 미추진
- 2011년 조사 당시, 총 38개 구역 중 25개 구역 행정절차 이행, 2개 구역 사업 취소, 11개 구역 추진 실적 없는 상태였음
- 2013년 2월 22일, 2020년 청주시 도시·주거환경정비기본계획을 수립·고시를 통해 38개 구역 중 12개 구역을 해제, 26개의 정비예정구역을 발표
- 내덕5구역이 주민 해산동의에 따라 구역이 해지되어 현재 25개 구역 사업 추진 중

## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 추진 현황

- 2013년 4월 12일 청주시 도시 및 주거환경정비조례안 입법 예고
  - 해당 지역 추진위나 조합설립에 동의한 토지 등 소유자 과반수 동의로 추진위 해산 가능
  - 추진위 해산 시 사용비용에 대한 일부 보조 근거 규정 (매몰비용에 대한 비율은 명시하지 않음)
  - 주민, 정비업체, 조합, 시공사 등 이해당사자 간 유착, 불투명한 회계처리 등으로 인한 갈등 해소를 위한 공공관리제 시행 등의 내용 명시
  
- 청주시 도시 및 주거환경정비조례안 2013년 6월 회의 통과 보류
  - 구체적인 지출 내용이 필요함
  - 지출 비용의 30%만 받고 추진위를 해산할 정비구역이 있는지에 대한 실효성 문제
  - 정비사업 반대 측 의견 ‘최소 70% 보조, 개략적 정비사업비 및 추정 분담금 조사 비용 시 전액 부담



## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 추진 현황

- 2013년 8월 21일 청주시, 사직3구역 조합설립신청 인가
  - 청주시의 조합설립인가는 2010년 12월 사직2구역 이후 2년 6개월 만
  - 용화사 주변 13만 5천587㎡ 31층 아파트 1천813가구 건설 조건으로 2008년 12월에 정비구역으로 지정 고시된 지역
  - 청주시는 토지등 소유자 75% 이상 동의하여 인가 요건이 충분하다는 입장
  - 청주 재개발 · 재건축주민생존권대책위원회는 ‘청주시의 조합설립인가가 현행법에 위배, 개발세력 편들기식 조합설립인가가 아니냐’ 는 의문을 제기하며 사직 3구역 조합설립인가 취소를 촉구하고 있음

## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 추진 현황

- 2013년 9월 2일, 청주시 도시 및 주거환경정비조례, 청주시의회 상임위원회 심의 종료
  - 정비구역입안: 해당지역 토지등 소유자 총수의 70% 이상, 토지면적의 2분의 1 이상 토지등 소유자의 동의
  - 조합설립인가 취소 및 추진위원회 해산: 조합설립 동의 조합원, 추진위 구성 동의 토지등 소유자 과반수 동의
  - 추진위원회 해산 비용 보조 : 추진위에서 개략적 정비사업비 및 추정 분담금에 대한 검증위원회의 검증절차 후, 비용의 50% 이내에서 보조할 수 있음
  - 주택재개발사업의 소형주택 건설비율과 용도 규정
  - 도시분쟁조정위원회에서 분쟁 조정
  - 정비사업의 공공관리를 통한 사업의 투명성과 공정성 확보
  - 도시주거환경정비기금 운영을 통한 정비사업의 활성화 및 삶의 질 상승

## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 문제점

- 정비사업 진행 부진으로 인한 다수의 미추진 구역 발생
  - 2010 청주시 도시 · 주거환경정비 기본계획에서 정비예정구역 38개소 지정 (당시 전국적 부동산 경기 활황, 정비구역 지정 기준 약함)
  - 건설경기 침체 따른 분양성 저하, 주민분담금 부담 발생
  
- 물리적 환경 중심의 정비
  - 정비기반시설 설치 계획, 밀도계획 등 물리적 환경 개선 위주 계획
  - 비물리적 환경인 경제 · 사회 · 문화 환경 개선에 대한 계획 부족
  
- 획일적 주거환경 조성
  - 지역적 특성이 배제된 아파트 중심 획일적 주거 환경
  - 주거환경개선 효과, 수익성 극대화, 주민 공동시설 및 관리서비스 제공 등으로 아파트 선호
  - 정비계획 수립 관련 법률 및 지침의 경직성으로 창의적 계획 수립 곤란

## 02 청주시 도시재개발 · 재정비 현황

### [청주시 도시 및 주거환경정비사업]

#### ○ 문제점

##### ■ 민간주도 사업 추진

- 수익성 중시로 인한 공공성과의 조화 부족, 공익과 사익의 갈등
- 행정기관의 소극적인 감독, 재정지원 및 인력 부족으로 공공의 역할 약화

##### ■ 전면철거방식 위주의 사업 방식

- 전면철거에 대한 거주민 집단 이주로 기존 커뮤니티 해체 및 임시 거주 공간 마련 어려움
- 영세 상가 및 주택 세입자에 대한 대책 마련 부족
- 주민 재정착률 저하, 도시 외곽지역 불량주거지 확산 등 정비사업의 취지에 어긋나는한계

##### ■ 주민 참여 기회의 부족



- 형식적인 일회성 주민의견 수렴으로 사업 추진 전반에 대한 주민 참여 기회 부족
- 지자체, 전문가, 조합 등 소수에 의한 정비계획 수립으로 상향식 계획 수립 실천 어려움
- 일반 주민의 정비계획에 대한 홍보 · 교육 부족



---

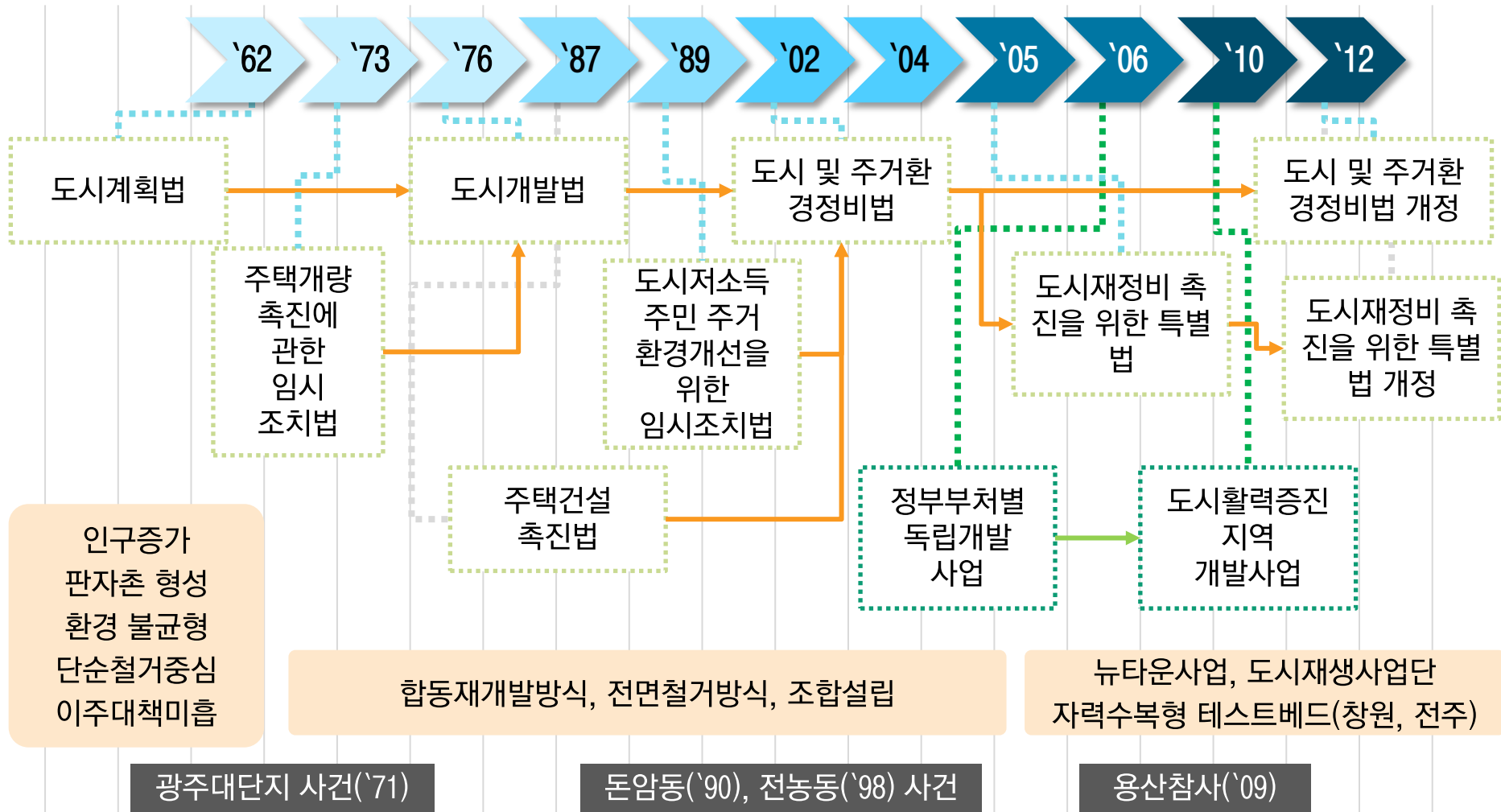
## Ⅱ. 도시 재정비, 재개발 관련 법제도 현황

# 01 국내 도시재생 패러다임의 변화

 : 재개발사업  
 : 그외 개발사업

재개발('69~) - 재구조('71~)

재생('06~)

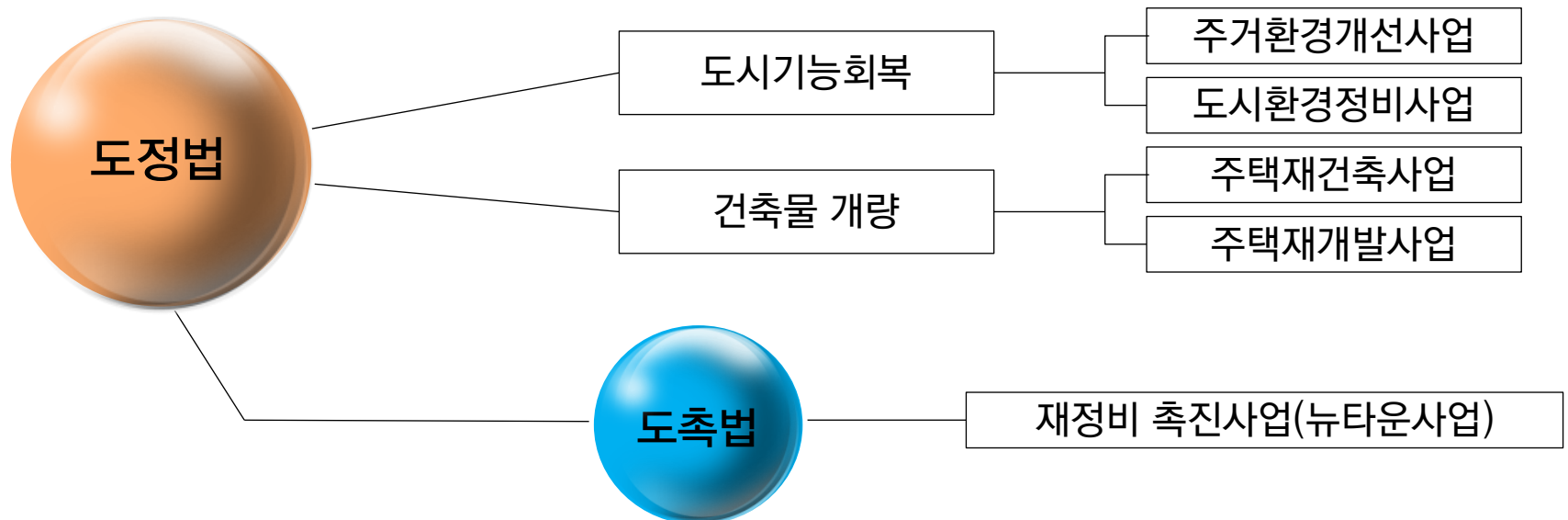


## 02도정법 기반 재건축 · 재개발 사업

### [추진배경]

- 도시 및 주거환경정비법(도정법) : 도시 재개발 사업의 체계적이고 효율적인 정비와 사업의 일관성에 입각한 도시관리를 도모하기 위해 도시재개발과 관련한 법제를 통합한 도정법을 제정
- 도시재정비 촉진을 위한 특별법 : 재개발과 재건축에 의한 난개발을 막기 위하여 '광역적 개발' 과 '도시기반시설의 설치' 및 '지역균형발전' 을 위하여 도입

### 〈도정법 기반 도시 재개발 사업의 분류〉



## 02도정법 기반 재건축·재개발 사업

### [도시재개발 사업의 분류]

| 구분  |                    | 내용   |
|-----|--------------------|--|
| 도정법 | 주거환경개선사업           | 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기본시설이 극히 열악하고 노후불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 |
|     | 도시환경개선사업           | 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업       |
|     | 주택재건축사업            | 정비기본시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업                                 |
|     | 주택재개발사업            | 정비기본시설이 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업                                  |
| 도촉법 | 재정비촉진사업<br>(뉴타운사업) | 도시의 낙후된 지역의 주거환경개선 및 기본시설을 확충하여 도시의 광역적인 개발을 이루기 위해 시행하는 사업                            |



# 03 도시활력증진지역 개발사업

## [도시활력증진지역 개발사업의 추진배경]



### 기본방향

1. 광역경제권 구축
2. 지방분권 자율
3. 특성화된 지역발전
4. 지역 간 협력상생

초광역개발권

광역경제권

기초생활권

제도적 기반

### 국토균형발전특별법 제정

1. 기초생활권 발전계획 수립기반 마련

2. 포괄보조금 제도 도입

3. 평가 및 인센티브 강화

4. 창조지역 육성

5. 지역 유형별 여건불리지역 차등지원



1. 도시활력증진지역 (99개 시, 군, 구)
2. 일반농산어촌지역 (117개 시, 군)
3. 특수상황지역 (15개 시, 군 및 186개 도서)
4. 성장촉진지역 (70개 시, 군)



## 03 도시활력증진지역 개발사업

### [도시활력증진지역 개발사업의 정의]

- 정부의 지역발전정책에 따라 지자체가 스스로의 발전을 유도하기 위해 도시활력
- 증진지역\*에 해당하는 기초 지자체에 예산을 포괄적으로 지원하는 사업

#### \*도시활력증진지역

: 특별시, 광역시의 군·구, 일  
반시, 도농복합시 중 인구 50  
만 이상의 대도시

### [도시활력증진지역 개발사업의 구분 및 변화]

- 2009년 이전 국토부의 살고싶은 도시만들기, 행안부의 소도읍육성사업, 농림부의 농촌마을종합개발사업 등 16개 사업  
에서 2010년 포괄보조금 제도\*의 도입 후 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설정비로 구분
- 2011년 이후 지자체 여건에 적합하게 사업을 발굴 및 추진하기 위해 도활사업 및 해당 내역사업의 취지에 따라 **주거지  
재생, 중심시가지재생, 기초생활기반확충, 지역역량강화**로 구분함
- **주거지재생**: 거주여건이 악화된 주거지역의 거주환경을 개선하는 사업
- **중심시가지재생**: 쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위해 지역의 경제기반 마련,  
경관개선 등을 하는 사업
- **기초생활기반확충**: 도시민의 기초생활에 필요한 생활기반시설을 건설, 정비하는 사업
- **지역역량강화**: 지속가능한 지역공동체 및 거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량강화 프로그램 개발 운영 사업

#### \*포괄보조금 제도

: 각 지자체가 자율적으로 세부  
사업을 직접 기획, 설계해 국고  
보조를 신청하면, 정부가 유사  
한 단위사업을 포괄적인 하나의  
사업군으로 묶어 재정 지원

## 03 도시활력증진지역 개발사업

### [도시활력증진지역 개발사업의 추진 절차]

- 예산신청-예산배분-사업계획수립-사업추진 및 관리-사업평가순으로 이루어짐

|           | 기획재정부                   | 국토교통부        | 지방자치단체                    |
|-----------|-------------------------|--------------|---------------------------|
| 예산신청      | 1. 예산작성 지침 작성 및 제공      |              | 2. 사업기획/예산신청서 및 사업 제안서 제출 |
| 예산배분      | 3. 대상사업 검토 및 예산편성       |              |                           |
| 사업계획수립    | 계획수립지침 작성 및 제공          |              | 도활사업계획 수립 및 제출            |
| 사업추진 및 관리 |                         | 도활사업 관리 및 지원 | 도활사업 시행 및 보고              |
| 사업평가      |                         | 검토의견 작성      | 실적보고서 제출                  |
|           | 도활사업 평가(지역발전위원회) 및 정책조정 |              |                           |

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 추진 배경 및 필요성

- 도시의 주거, 경제, 사회, 문화적 환경 관리 및 재생은 국가 경제성장과 사회통합의 기반 구축에 필수불가결한 과제
  - 노후화된 기반시설 정비 지연으로 인한 지역 산업 쇠퇴
  - 도시 및 주거환경정비법은 중소도시에서 추진하기에 한계가 있으며, 수익성에 치중하여 원주민 재정착 저해, 공동체 해체
  - 도시재생 관련 정부 정책 및 지원사업의 개별적·분산적 추진
- **계획적 도시재생 추진체계 구축, 실질적 도시재생사업 추진**

### 목적

- 도시의 경제·사회·문화적 활력 회복을 위해 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지 함

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

| 법안의<br>구성체계 | 장 구성                 | 조문   | 주요 내용           |
|-------------|----------------------|------|-----------------|
|             | 제1장<br>총칙            | 제1조  | 목적              |
|             |                      | 제2조  | 정의              |
|             |                      | 제3조  | 국가와 지방자치단체의 책무  |
|             |                      | 제4조  | 국가도시재생기본방침의 수립  |
|             |                      | 제5조  | 국가도시재생기본방침의 효력  |
|             |                      | 제6조  | 다른 법률과의 관계      |
|             | 제2장<br>도시재생의<br>추진체계 | 제7조  | 도시재생특별위원회의 설치 등 |
|             |                      | 제8조  | 지방도시재생위원회       |
|             |                      | 제9조  | 전담조직의 설치        |
|             |                      | 제10조 | 도시재생지원기구의 설치    |
|             |                      | 제11조 | 도시재생지원센터의 설치    |

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

| 법안의<br>구성체계 | 장 구성                  | 조문   | 주요 내용                               |
|-------------|-----------------------|------|-------------------------------------|
|             | 제3장<br>도시재생<br>전략계획 등 | 제12조 | 도시재생전략계획의 수립                        |
|             |                       | 제13조 | 도시재생전략계획의 내용                        |
|             |                       | 제14조 | 도시재생전략계획 수립을 위한 기초조사                |
|             |                       | 제15조 | 주민 등의 의견 청취                         |
|             |                       | 제16조 | 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도 도시재생전략계획의 확정 |
|             |                       | 제17조 | 시·군 도시재생전략계획의 승인                    |
|             |                       | 제18조 | 주민 제안                               |
|             |                       | 제19조 | 도시재생활성화계획의 수립                       |
|             |                       | 제20조 | 도시재생활성화계획의 확정 및 승인                  |
|             |                       | 제21조 | 도시재생활성화계획의 효력                       |
|             |                       | 제22조 | 도시재생활성화계획의 효력 상실 등                  |
|             |                       | 제23조 | 행위 등의 제한                            |
|             |                       | 제24조 | 도시재생활성화계획의 평가                       |

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

| 법안의<br>구성체계 | 장 구성                         | 조문   | 주요 내용             |                     |
|-------------|------------------------------|------|-------------------|---------------------|
|             | 제4장<br>도시재생사<br>업의 시행        | 제25조 | 도시재생사업의 시행        |                     |
|             |                              | 제26조 | 도시재생사업의 시행자       |                     |
|             | 제5장<br>도시재생<br>활성화를<br>위한 지원 | 제27조 | 보조 또는 융자          |                     |
|             |                              | 제28조 | 도시재생특별회계의 설치 및 운영 |                     |
|             |                              | 제29조 | 도시재생종합정보체계의 구축    |                     |
|             |                              | 제30조 | 국유·공유재산 등의 처분 등   |                     |
|             |                              | 제31조 | 조세 및 부담금의 감면 등    |                     |
|             | 제6장<br>도시재생<br>선도지역          | 제32조 | 건축규제의 완화 등에 관한 특례 |                     |
|             |                              | 제33조 | 도시재생선도지역의 지정      |                     |
|             |                              |      | 제34조              | 도시재생선도지역에 있어서의 특별조치 |

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 도시재생 추진체계

- 도시재생특별위원회(국무총리 소속)
  - 역할 : 도시재생 관련 주요 시책의 심의 등
  - 구성 : 위원장(국무총리) 및 위원 10~30인 이내
  - 지원기구 : 도시재생기획단(국토부장관 소속)
  
- 지방도시재생위원회(지자체에 설치)
  - 역할 : 도시재생활성화계획 심의 및 자문 등
  - 구성 : 위원장 포함 20인 이내 위원
  - 지방도시계획위원회가 대신 수행 가능
  
- 전담조직(전략계획수립권자)
  - 역할 : 도시재생활성화계획의 수립·지원, 관계기관 협의 등 도시재생 관련 업무 총괄·조정
  
- 도시재생지원기구(국토교통부장관)
  - 별도 기구 설치 및 공공기관의 기구 지정 가능
  - 역할 : 국가의 도시재생활성화 시책 발굴, 도시재생사업 시행 등
  
- 도시재생지원센터(전략계획수립권자)
  - 역할 : 도시재생사업 추진 지원 등



## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 도시재생 관련 계획

- 국가도시재생기본방침
  - 수립권자: 국토교통부장관
  - 수립기간: 10년 단위(5년 단위 정비)
  - 수립절차: 국무회의 심의 및 대통령 승인
  - 내용: 도시재생의 의의 및 목표 등
- 도시재생전략계획
  - 수립권자: 전략계획수립권자
  - 수립절차: 지방위원회 심의
  - 내용: 계획의 목표, 도시재생활성화지역의 설정 등
- 도시재생활성화계획
  - 수립권자: 전략계획수립권자
  - 수립절차: 공청회 개최, 지방위원회 심의
  - 내용: 계획의 목표, 도시재생사업의 계획, 자원조달계획 등
  - 국토교통부장관은 도시재생활성화계획의 추진 실적 평가 의무

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 도시재생 사업의 시행

- 도시재생사업 시행자
  - 지자체 장
  - 공공기관
  - 지방공기업
  - 활성화 지역 내 토지주
  - 지역주민단체(마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등)

### 도시재생 활성화를 위한 지원

- 보조 및 융자(국가 및 지자체)
  - 전략계획 및 활성화계획 수립비
  - 조사·연구비
  - 건축물 개·보수 및 정비 비용
  - 전문가 자문료 및 기술지원비
  - 도시재생기반시설 설치 등 비용
  - 지원기구 및 지원센터 운영비
  - 문화유산 등 보존 비용
  - 마을기업·사회적 기업·사회적 협동조합 등의 사업 사전 기획비 및 운영비 등
  - 도시재생사업 비용

※ 국가 보조·융자는 일반회계, 광특회계로 지원

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 도시재생 활성화를 위한 지원

- 도시재생특별회계 설치 및 운영
  - 전략계획수립권자
  - 세입 : 재산세, 개발부담금, 재건축부담금, 과밀부담금, 전입금, 정부보조금 등
  - 세출 : 조사연구비, 계획수립비, 도시재생사업비, 임대주택 건설·관리비, 전문가 활용비, 지원센터 운영비, 마을기업 운영비, 폐·공가 매입 및 활용비 등
  
- 도시재생종합정보체계의 구축
  - 국토교통부장관
  - 관련 정보 및 통계 개발·검증·관리
  - 도시재생지원기구에 구축 및 운영관리 업무 위탁 가능
  
- 국유·공유재산 등의 처분 등
  - 활성화 지역 내 국·공유재산은 도시재생사업 외 목적으로 매각, 양도 불가
  - 도시재생사업자에 우선 매각·임대, 양여 가능(도시재생목적에 한함)
  
- 조세 및 부담금 감면 등
  - 사업시행자에 대해 법인세, 소득세, 취득등록세, 대산세 등 조세 감면 가능
  - 사업시행자에 대해 개발부담금, 교통유발부담금, 환경개선부담금, 기반시설 설치 비용 등을 감면, 면제 가능

## 04 도시재생활성화및지원에관한특별법

### 도시재생 선도지역

- 도시재생선도지역의 지정
  - 국토교통부장관
  - 도시재생이 시급한 지역, 도시재생사업의 파급효과가 큰 지역
  - 전략계획수립권자는 도시재생선도지역에 대해 도시재생활성화계획 수립 가능(전략계획 수립과 여부와 무관)



---

### Ⅲ. 도시 재개발, 재정비 관련 법제도 및 사업의 문제점 및 개선방안

# 01 도시 및 주거환경정비법 및 사업의 문제점

사익중심의부동산시장

도시재개발 사업

합동재개발  
전면철거방식

- 사업의 공공성 부재
- 재정착률 저하 및 지역커뮤니티 붕괴
- 토지주 중심으로 세입자 배제
- 도로, 공원 등의 사유화 문제
- 기존 도시조직의 파괴
- 장소성의 상실

뉴타운 사업  
(2002. 12)

정비사업  
공공관리제도  
(2010.7)

도정법 개정공포  
(2012.2)

- 민간에 의존하는 방식으로 진행, 공공성보다 사업성 중심의 사업
- 까다로운 사업 추진 절차로 사업의 진행이 더딤
- 공공지원 부족, 참여자의 의견 미반영(공공의 일방적인 정책제시)
- 각 관계자 및 참여자의 책임소재가 불분명하고 공공의 역할이 모호함
- 구역해제에 대해서는 자세히 명시하나, 그로 인해 발생하는 금전적 문제(매몰 비용)에 대한 대안이 없음

# 01 도시 및 주거환경정비법 및 사업의 문제점

## 도시 및 주거환경 정비법

도시 및 주거환경정비 기본계획 수립 지침 및  
도시 및 주거환경정비 기본계획 수립

도시 및 주거환경정비  
사업 추진

- 사업시행자 및 토지주, 건물주 등 지상권자 위주이며 원주민, 세입자 등이 배제됨
- 정비사업 진행에 있어 원주민, 세입자 등의 참여 방안, 주거안정대책에 대한 내용이 미흡함
- 사업의 인허가권을 공공에서 가지고 있음에도 불구하고 공공의 책임성 강화에 대한 언급이 미비함
- 조합 및 추진위 해산 시 매몰비용 처리 방안에 대해 정확히 명시되지 않아 책임 소재가 불분명함
- 매몰비용의 처리 문제에 대한 언급이 없는 허울뿐인 출구정책
- 사업자 및 조합, 행정의 편익에 치중하여, 주거를 공공재로 인식하는 공공성이 부족함(주거권 침해)
- 한정된 정비 기법으로 전면철거, 합동재개발 등에 의한 주거환경 획일화

# 01 도시 및 주거환경정비법 및 사업의 문제점

도시 및 주거환경  
정비법

도시 및 주거환경정비기본계획수립 지침 및  
도시 및 주거환경정비기본계획수립

도시 및 주거환경정비  
사업 추진

- 정비예정구역 선정 시에 활용되는 지표가 물리적 환경에 대한 평가로 한정되어 있음
- 기본계획의 공람·고시에 대한 안내 및 홍보 부족으로 신속한 전달이 어렵고 다양한 주민 의견 수렴에 한계가 있음
- 정확한 현황 파악을 통한 분석 및 계획 수립을 위한 경제, 사회, 환경 등 다양한 자료 구축이 어려움
- 지금까지의 기본계획은 지역적, 공간적 특성보다는 건축, 기반시설 등 물리적 환경에 대한 정비 계획에 그침

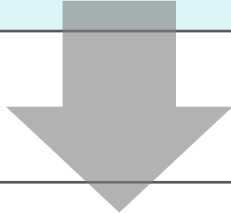


# 01 도시 및 주거환경정비법 및 사업의 문제점

도시 및 주거환경  
정비법

도시 및 주거환경정비 기본계획 수립 지침 및  
도시 및 주거환경정비 기본계획 수립

도시 및 주거환경정비  
사업 추진



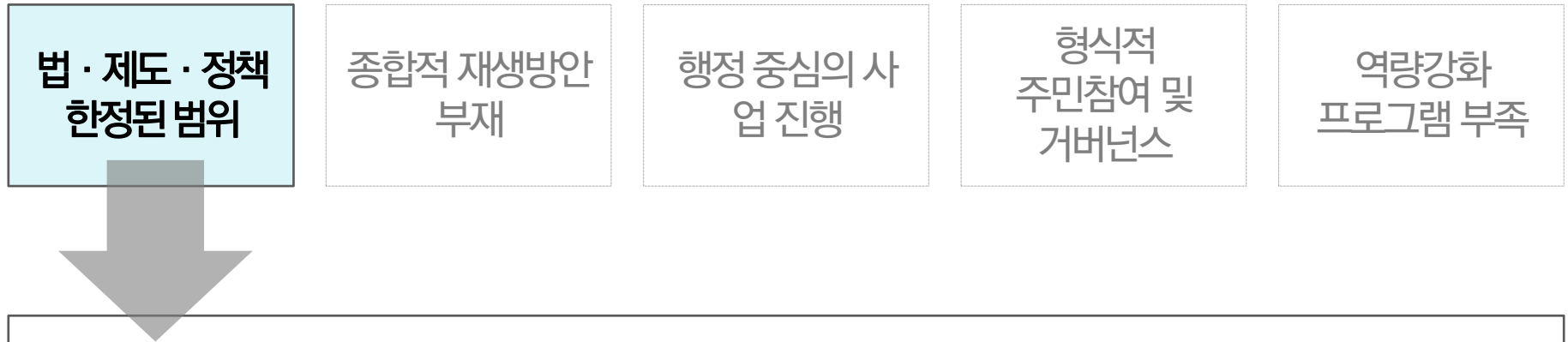
- 원주민-원주민, 토지 및 건물주-세입자, 공공-민간 등 다양한 갈등에 대한 중재 역할 부재
- 전면 재개발로 인한 도시 조직 파괴 및 공간 정체성 상실
- 기반시설 설치에 대한 책임을 민간에 전가하여 사업성 저하 및 주민 분담금 상승
- 높은 주민 분담금으로 인한 원주민 재정착의 어려움
- 조합 등 사업 투명성 부족
- 민간 개발업체의 과장된 홍보, 강요 등
- 수요자 중심이 아닌 수익성 위주의 사업 추진으로 인한 주택 과잉 공급

## 02 도시활력증진지역 개발사업의 문제점

- 도활사업은 종합적인 재생방안 부재, 예산지원의 한정된 범위, 인재육성프로그램 부족, 행정중심의 진행, 형식적인 거버넌스 등의 문제가 드러남

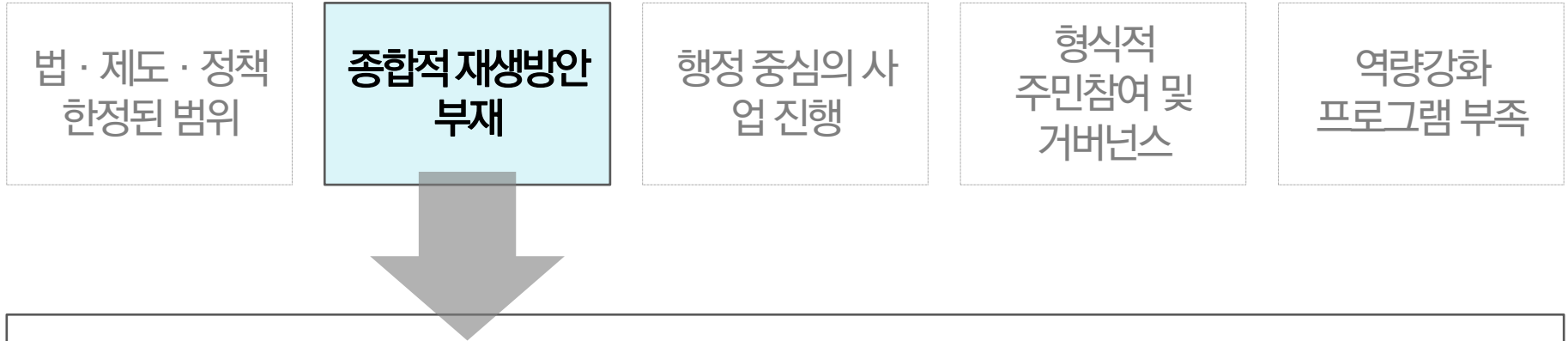


## 02 도시활력증진지역 개발사업의 문제점



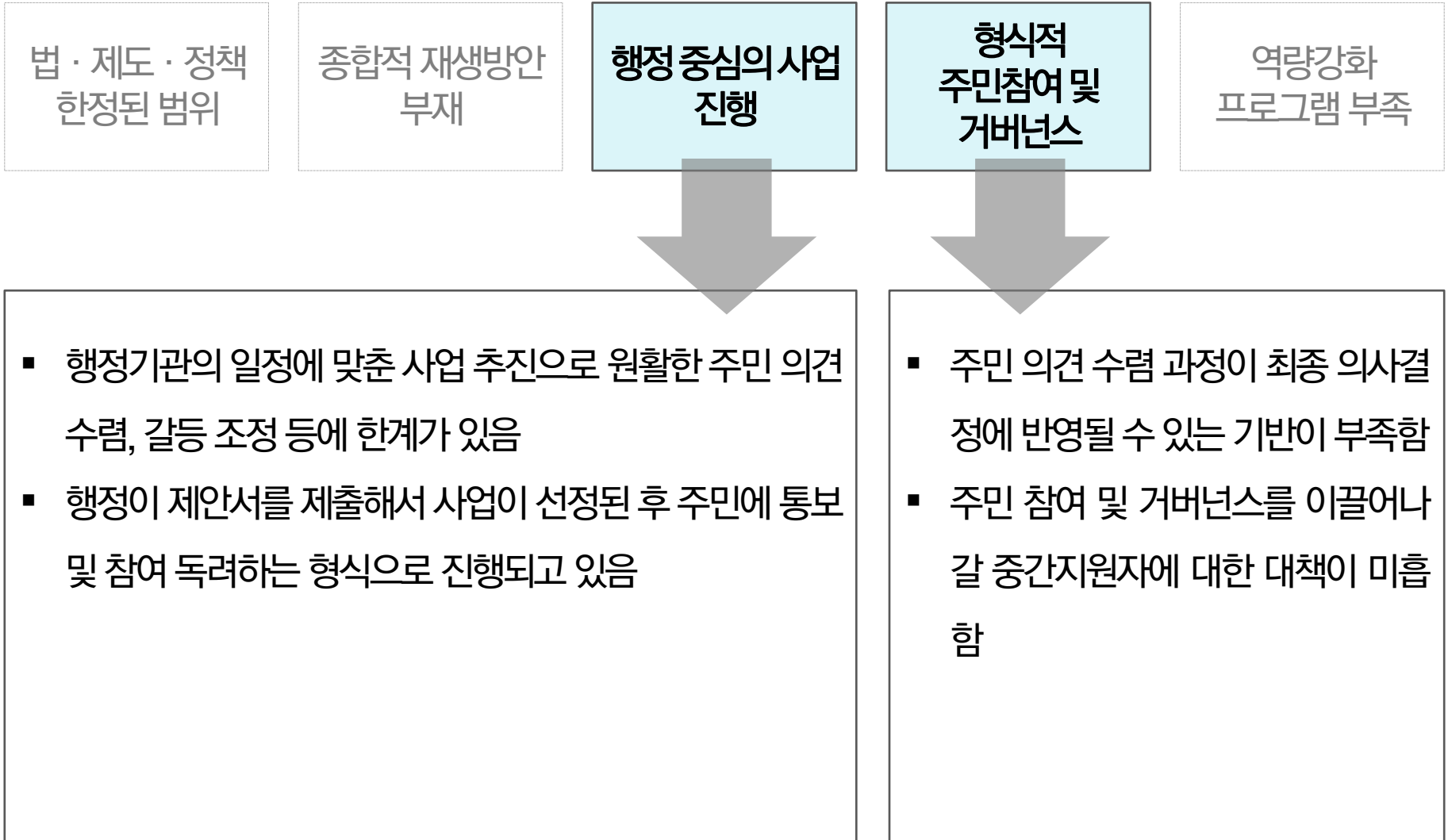
- 사업 추진을 위한 예산의 지원 항목 및 범위가 한정적임
- 부처별 지원 사업 ‘칸막이 문제’ 가 여전히 존재하여 연계성·형평성 및 효율성 저하
- 사업 추진에 있어 추진체계·지원체계 등의 필요성을 언급하고 있으나 이에 대한 지원책 미비
- 물리적 환경 정비에 치중할 수 밖에 없는 사업적 한계와 토지·건물 등에 대한 예산 활용 어려움으로 사업 내용의 다양성과 효율성이 부족함
- 모든 도시재생 관련 사업이 공동체 및 주민역량이 중요함에도 불구하고, ‘지역역량강화’ 가 하나의 내역사업으로 분리되어 있어 환경개선과 역량강화의 연계 추진에 한계가 있음

## 02 도시활력증진지역 개발사업의 문제점

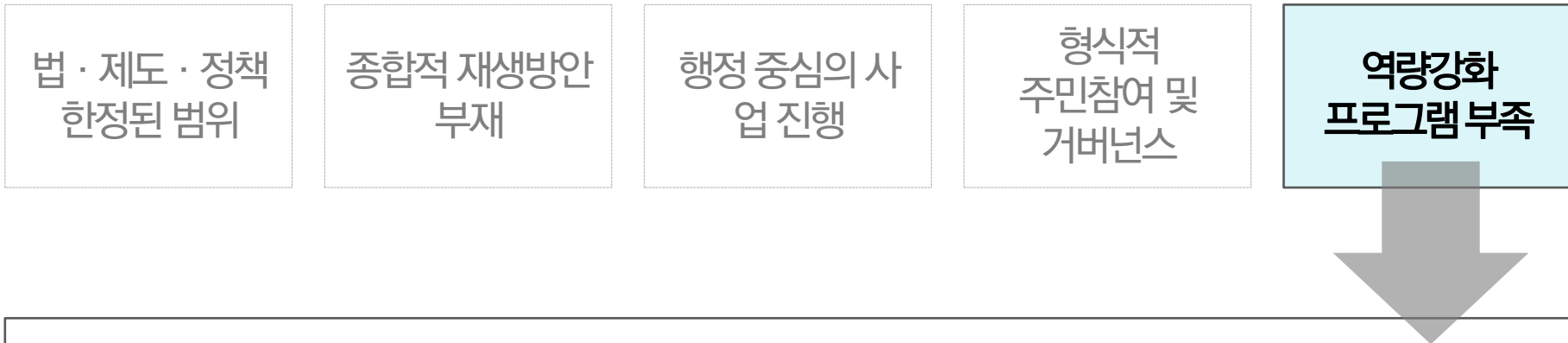


- 경제, 사회, 환경 등을 종합적·포괄적으로 고려한 재생방안의 부재(지침 및 예산지원 한계와 연결)
- 제도적 한계와 종합적 재생 방안 고려의 부재로 도합사업이 단편적인 가로정비 수준에 그침
- 일자리 창출, 상권활성화 등 지역 주민의 경제적 환경 개선에 대한 고려 미흡
- 내역사업 중 주거지 재생, 기초생활기반 확충의 경우 공공기반시설의 정비와 비슷함

## 02 도시활력증진지역 개발사업의 문제점



## 02 도시활력증진지역 개발사업의 문제점



- 주민 및 행정과의 소통, 사업 전반에 대한 기획 및 실제 운영 등을 이끌어 나갈 도시재생 리더의 부재
- ‘지역역량강화’ 외 ‘주거지재생’, ‘중심시가지재생’, ‘기초생활기반구축’의 3가지 내역사업에도 역량강화 프로그램이 함께 진행되어야 할 필요성이 있음
- 도시재생에 대한 주민의 역량강화 프로그램의 부족으로 주민 참여 독려의 한계가 있음
- 주민 역량 강화에 대한 지원 프로그램 부족으로 주민의 사업 참여 시 다양한 의견과 아이디어를 수집하는 데에 한계가 있음

## 03 도시재생특별법의 문제점

- 도시재생특별법은 크게 조직, 계획, 재정, 위계 등에서 문제점을 찾을 수 있음

### 조직

- 각 부처의 정책 및 지원 등을 종합·포괄적으로 다루기 위한 중간지원조직 필요성에 대응, 그러나 일부 기구 성격 및 기능 모호·중복

### 도시재생관련 계획 수립

- 계획 수립 시 다양한 의견 청취의 절차가 기본적인 사항으로 반영될 필요성이 있음

### 기금의 설치 · 운용 측면

- 기금을 어디에서 조달할지에 대해서 언급하였으나 어떻게 조달하고 사용할지 등에 대한 체계성이 부족

### 타 법과의 관계

- 기존 관련법과의 법 적용 우선순위, 법 간 위계 등에 대한 고려 및 지침이 필요

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

### ■ 청주시 정비사업 출구전략

#### 청주시

- 정비구역 입안 : 해당지역 토지등 소유자 총수의 70% 이상, 토지면적의 2분의 1이상 토지등 소유자의 동의
- 조합설립 인가 취조 및 추진위원회 해산 : 조합설립 동의한 조합원, 추진위 구성에 동의한 토지등 소유자 과반수 동의
- 추진위원회 해산 비용 보조 : 추진위에서 개략적 정비사업비 및 추정 분담금에 대한 검증위원회의 검증절차 후, 비용의 50% 이내에서 보조할 수 있음
- 주택재개발사업의 소형주택 건설비율과 용도 규정
- 도시분쟁조정위원회에서 분쟁 조정
- 정비사업의 공공관리를 통한 사업의 투명성과 공정성 확보
- 도시주거환경정비기금 운영을 통한 정비사업의 활성화 및 삶의 질 상승



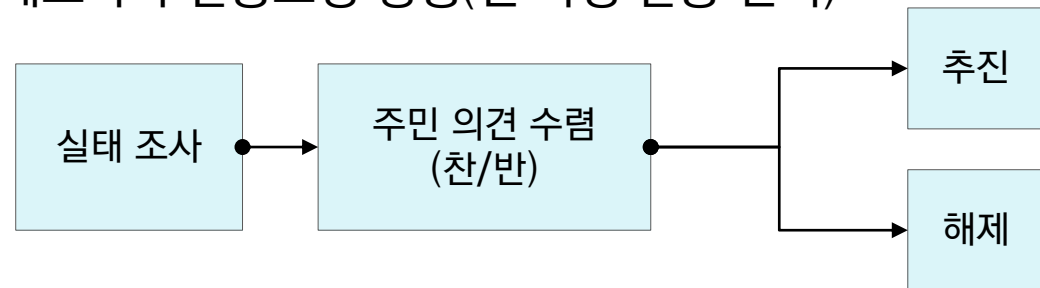
## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

- 서울, 인천, 경기 등 지역을 중심으로 제시하고 있는 타 도시 출구 전략에 대해 살펴봄

### 서울특별시

- 박원순 서울시장 “뉴타운 정비사업 신 정책구상”

- 실태조사와 갈등조정 병행(전 과정 갈등 관리)



- 시장과 구청장이 책임 공유, 역할 분담

- 주민의견에 따른 추진 및 해제 여부 결정

- 거주민 중심의 대안적 재생사업으로의 전환  
(마을만들기, 주거환경관리사업)

- 2012년 7월부터 308개 구역 대상 실태조사 착수, 2013년 8월 초 현재 138개 구역 조사 마무리, 이 중 81곳 사업 중단 결정

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

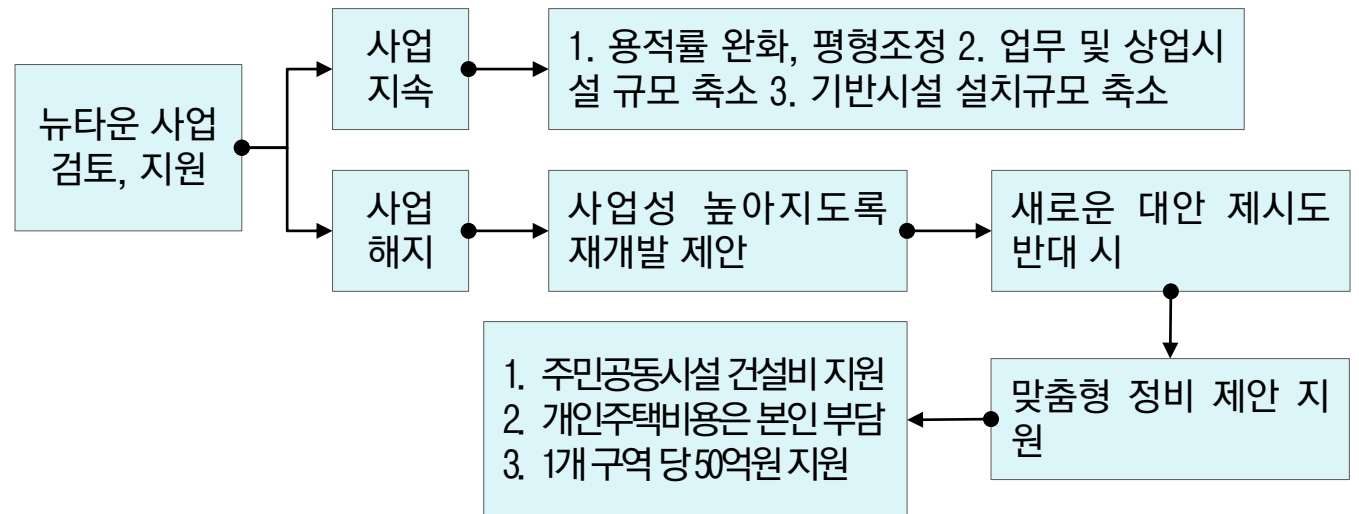
### 인천광역시

- 인천지역 재개발 · 재건축 구역 중 추진위 단계까지 진행된 곳 46곳  
→ 매몰비용 254억원(최대 420억 추산), 조합까지 지원범위 확대 시 최대 3500억원 예상
- 시의회, 도시 및 주거환경정비 조례 일부 개정안 - 재개발 · 재건축 추진위가 사업추진 과정에서 사용한 매몰비용 중 최대 70%를 ‘도시 및 주거환경 정비기금’ 으로 지원  
→ 추진위가 매몰비용을 신청 시, 검증위원회를 구성하여 확인된 매몰비용의 70% 이내를 군 · 구가 지원, 해당 기초단체가 보전한 매몰비용은 시가 지원  
→ 인천시 ‘매몰비용의 해결 의무는 계약 당사자인 조합과 시공사 측의 몫’, ‘나머지 30% 비용에 대한 책임 소재 불분명도 갈등의 불씨가 될 수 있음’
- 9월 2일 인천시의회 임시회의를 통해 ‘재개발 · 재건축 등 재정비 사업 매몰비용 국비지원 촉구 결의안’ 채택 → 수용 가능성 희박

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

### 고양시

- 고양시 20곳의 뉴타운 정비구역
- 주민의 판단에 따라 뉴타운 사업 여부를 결정하는 ‘시민참여형 뉴타운 출구전략’ 수립
  - 민간전문가로 구성된 ‘도시재생 힐링센터’ 설립
- 타 지자체가 출구전략으로 구역 해제를 추진하는 반면, 고양시는 뉴타운 활성화를 지원



## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

서울, 경기, 인천

- 민주당 김경협 의원, 2013년 6월 7일 조세특례제한법(조특법) 개정안 발의 - 뉴타운 · 재개발 사업이 주민 과반수 동의로 해산되는 경우 조합이 사용한 비용에 대해 법인세를 감면, 시공업체도 공동부담할 수 있도록 하는 방안 건의(조합 대여 자금에 대한 손비처리)
- 2013년 6월 19일, 박원순 서울시장, 김문수 경기지사, 송영길 인천시장 공동기자회견을 통해 법안처리의 시급성 호소
- 2013년 6월 24일 국회 기획재정위 조세소위에서 무산
- 2013년 9월 정기국회로 논의 연기

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

### 출구전략의 한계점

- ‘구역 어떻게 해제할 것인가?’ 에 대한 문제 해결에 대한 답은 매몰비용 해결 방안 마련 뿐임에도 불구하고, 이에 대한 명확한 해결방안이 부족함
- 민간영역의 사업 실패를 정부 예산으로 보전하는 것에 대한 불만 여론을 해소할 수 있는 갈등 해결 방안 부재
- 매몰비용의 보전에 대해 공공의 책임 회피
- 매몰비용의 지자체 지원에 대한 면밀한 분석 부재 – 재정적 영향에 대한 체계적 분석이 필요함
- 조합의 도덕적 해이, 조합회계의 불투명성에 대한 대응 방안 부족

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

- 참고 : 정비사업 출구전략에 대한 대안으로 김철호 변호사의 의견 검토

### 김철호 변호사

- 추진위 존재, 30/100 이상 토지등 소유자가 재개발 중단 요구
  - 정비구역 해제가 타당하나 정비사업을 추진하고자 하는 50% 토지 등소유자 권리 박탈로 인한 구역 내 갈등 증폭의 악영향
    - > 추진위원회 설립 이후 조합설립을 위한 창립총회 이전까지의 기간은 사업의 이해, 원만한 사업 추진을 위한 검토기간이라고 할 수 있으므로 재개발 중단 요구 시점 자체에 대한 조정 필요
      - > 즉, 일몰제 기간 이후에 정비사업 해제 및 중단 신청이 가능하는 것이 합리적임
- 추진위 및 조합 해산 시 매몰비용 청산
  - 별도의 총회 결의 없이는 추진위 구성원이나 조합원에 매몰비용의 일부를 부담시킬 수 없음
  - 매몰비용을 지자체가 지원하는 경우, 지자체 지원 비용의 나머지 채권을 포기하는 청산 협약 체결이 타당, 만약 동의하지 않는 경우, 채권자는 지자체 지원 비용을 받을 수 없도록 방침을 세워야 함

## 04 도시재개발 · 재건축사업 출구전략

김철호 변호사

- 매몰비용 지원 범위
  - 매몰비용의 지원 범위 현실화가 필요함
  - > 추진위 구성 및 승인, 필수 운영비, 정비계획 수립 비용 등 추진위 설립 취지 및 업무 범위에 필수불가결한 항목으로 제한
  
- 지원 대상 비용의 검증
  - 추진위가 비용보조 신청 시, 정비사업 관련 전문가, 회계사, 세무사, 변호사, 공무원 등으로 구성된 검증위원회 설치, 검증절차를 거쳐 추진위에 통지
  - 지출내용이 객관적으로 증명된 항목만 인정, 위원회에 실질적 조사 권한 부여
  
- 보조금 수령 주체
  - 조합과 관할구청 공동명의 계좌 개설 후, 양당사자 동의 없이 계좌이체 및 채권압류가 되지 않도록 하는 안
  - 조합채권자들에게 지원되는 비용을 직접 송금하는 안

## 05 도시재생 관련 법제도 개선 방안

### ▪ 도시재생 관련 법 간의 연계성 확보

- 도시재개발, 도시재생 등과 관계된 여러 법들에 대한 면밀한 검토를 통해 상충 부문 해소
- 각 법률 간의 연계 및 뒷받침 역할이 이루어질 수 있도록 함

### ▪ 현실성을 확보한 출구전략 및 매몰비용 지원

- 갈등을 최대한 완화하고 정비사업의 본 목적을 실현할 수 있는 제도적 기반 마련
- 매몰비용 지원의 책임, 범위, 방법 등에 대한 체계적 내용 제시 필요 (검증위원회 설치 등)
- 출구전략 마련에 대한 공공의 책임 및 역할 언급
- 공공지원에 대한 조합의 도덕적 해이 방지 방안 모색

### ▪ 실효성을 고려한 공공관리제 도입

- 공공관리제 도입에 따른 제도 관리 방안, 비용 조달 방안 등 실효성 있는 가이드라인 제시 필요

### ▪ 투명한 사업 추진 을 위한 정비사업 정보 공개

- 조합과 관의 정비사업 수시 정보 교환 체계 구축
- 정보 공개에 대한 적극적 요청을 통한 투명성 확보

### ▪ 지속가능성을 기반으로 하는 종합적인 도시재생 방안 제시

- 공공의 주도로 지역적 특성, 주민 참여, 경제·사회·환경적 지속가능성을 기반으로 한 종합적 도시재생방안 제시
- 주거지 재생 (재개발, 재정비 포함)뿐만 아니라 도시 전체의 재생을 통합적으로 추진하기 위한

**‘지속가능한 도시재생법’ 제정 필요**





---

## Ⅳ 지속 가능한 도시재생방안

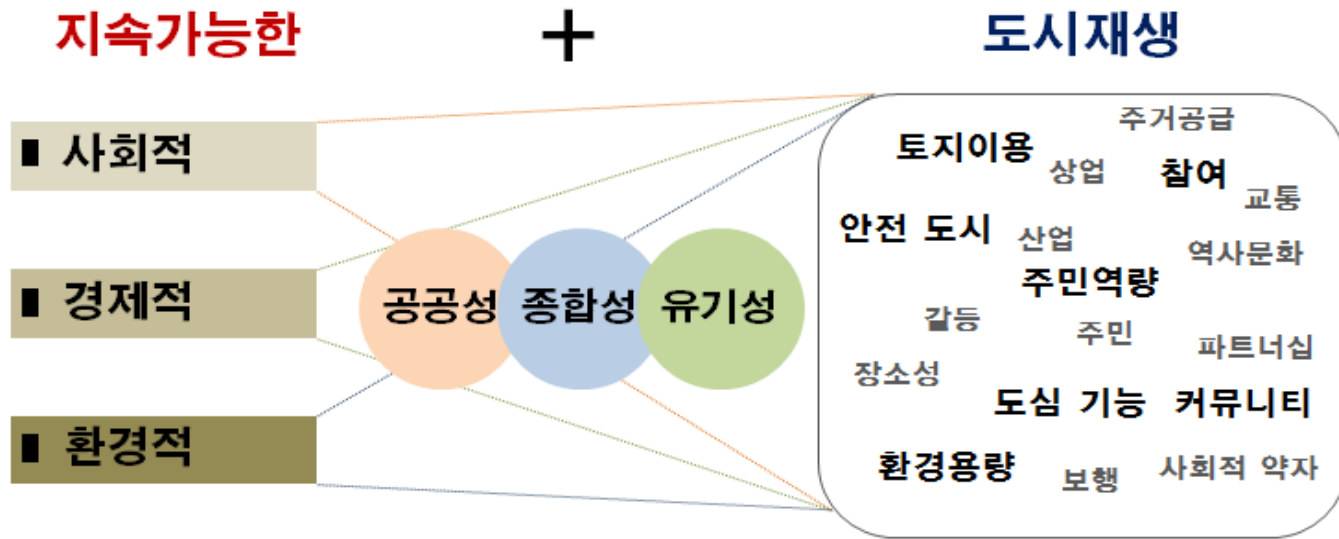
# 01 지속가능한 도시재생의 배경

- 지속가능성이란 미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발
- 현재와 미래의 도시개발은 이러한 지속가능성에 중심을 두고 계획되거나 개발되어 가고 있음
- 도시재생 또한 현재의 도시재생의 문제점을 타파하고 현재와 미래에 대해 더 나은 결과를 얻기 위해서는 도시 재개발 과정 속에 지속가능성의 개념을 적용할 필요성이 있음



# 02 지속가능한 도시재생의 개념

- 토지불로소득에 치중한 민간 위주의 대규모 물리적 도시재개발, 재정비 사업에서 벗어나 공공성 및 다양한 참여주체들의 유기적 협력을 기반으로, 현 세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 향상시키기 위해 쇠퇴하였거나 쇠퇴하고 있는 도시의 경제, 사회, 환경 문화 등 다양한 영역을 종합적으로 고려하여 도시의 활력을 회복하기 위한 노력



창조적 도시기능 회복 · 사람중심 공간 조성 · 공동체 회복 · 어메니티 증진

## 03 지속가능한 도시재생의 전략

### 종합성 공공성 강화를 통한 지속가능한 도시재생



#### 창조적 도시기능 회복

- 수요 중심의 다양한 형태의 기능 공급
- 공동체 기반 경제활동 지원 : 사회적기업, 협동조합 등
- 창조경제 산업화 : 도심형 산업 육성
- 토지불로소득 환수를 통한 토지이용 공공성 강화



#### 공동체 회복

- 참여자 및 참여방식의 다양화
- 지역 발전을 위한 개인 및 공동체 역량 강화
- 이해관계자 간 파트너십 구축
- 원주민 및 사회적 약자 보호



#### 사람중심 공간 조성

- 녹색교통 중심의 도시공간구조 개선
- 걷고 싶은 거리 조성
- 복합적 토지이용
- 접근약자의 이동 편의 확보 및 접근성 향상



#### 어메니티 증진

- 고유 가치 계승을 위한 역사문화지역의 보전과 재생
- 도시 정체성 확립 위한 장소만들기
- 쾌적한 정주환경을 위한 녹지 및 오픈스페이스 확보
- 환경용량 내 개발을 통한 안전한 도시환경 조성

## 04 '살고싶은 마을 만들기' 를 위한 주민의 역할

### • 주민은 구경꾼이 아닌 주체적 역할

- 주민의 입장에서 지역 현안 사업에 대한 관심 및 발굴
- 마을 발전 방향에 대한 청사진과 실현 방법을 주민 스스로 탐색하고 공동 행동으로 실천
- 전문가, 공무원, 지역 의원에 적극적으로 의견 피력 및 조율
- 주민 화합을 통한 지역 발전을 이끌 수 있는 리더십 개발 및 네트워크 구축

### • 협동과 공생을 중시하는 인식으로의 개선

- 개인이 아닌 공동체, 내 집이 아닌 마을 및 도시 전체를 생각해야 함
- 집을 재테크, 투지의 대상이 아닌 가족이 행복하고 편안한 공간으로 인식하여야 함
- 공공의 주민 지원 프로그램에 대한 적극 참여 (공공 지원도 주민의 적극적 참여 시 더욱 활성화 됨)

감사합니다