



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

주민참여적 도시재생 활성화를 위한
지구단위계획기법 적용에 관한 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과

강 태 호

2019년 8월

주민참여적 도시재생 활성화를 위한 지구단위계획기법 적용에 관한 연구

지도교수 황 경 수

강 태 호

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 7월

강태호의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

강 영 훈



위 원

박 병 옥



위 원

황 경 수



제주대학교 행정대학원

2019년 7월



A Study on Application of District Unit Plan for the revitalization of resident participatory cities

Tae-Ho Kang

(Supervised By professor Kyung-Su Hwang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for
the degree of Master of Social Science

2019. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	5
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토	6
1. 도시재생	6
1) 용어의 정의	6
2) 도시재생 제도의 변천과정	9
3) 「도시재생법」에 따른 도시재생사업	22
2. 지구단위계획	27
1) 용어의 정의	27
2) 지구단위계획 제도의 변천과정	28
3. 관련 선행연구 고찰	36
1) 도시재생에 관한 선행연구	36
2) 지구단위계획에 관한 선행연구	38
3) 선행연구의 시사점	40
4. 분석의 틀 설정	42
1) 분석의 틀	42
III. 사례분석	44
1. 도시재생사업 추진현황	44
1) 도시재생사업 개요	44

2) 국가도시재생기본방침	46
3) 도시재생 뉴딜사업	48
4) 제주특별자치도 도시재생전략계획	51
5) 과제	60
2. 지구단위계획 추진현황	62
1) 제주특별자치도 도시계획 변천과정	62
2) 지구단위계획 개요	67
3) 제주특별자치도 지구단위계획구역 지정사례	70
4) 과제	71
3. 지역특성 및 사업방향에 따른 유형분류	72
1) 계획 간 일부구역이 포함되는 경우	72
2) 향후 신규지정이 예상되는 경우	74
IV. 주민참여적 도시재생 활성화를 위한 제도개선 방안	77
1. 도시재생사업과 지구단위계획의 연계성 강화방안	79
1) 제도현황	79
2) 도시재생사업과 지구단위계획의 연계성 강화방안	84
2. 주민참여도 강화방안	87
1) 제도현황	87
2) 주민참여도 강화방안	88
3. 지구단위계획 기법 적용을 통한 도시재생 활성화 유도방안	92
1) 계획 간 일부구역이 포함되는 경우	92
2) 향후 신규지정이 예상되는 경우	94
V. 결론	97
1. 연구의 결론	97
2. 연구의 한계 및 향후 과제	99
 참고문헌	 101

표 목 차

<표 1> 도시재생사업의 유형	7
<표 2> 재정비촉진 시범지구(2007~2008)	10
<표 3> 도시활력증진사업 유형별 사업개요	11
<표 4> 도시재생 R&D테스트베드 개요	13
<표 5> 도시재생의 패러다임 변화	14
<표 6> 국가도시재생기본방침	15
<표 7> 도시재생 활성화계획의 유형	16
<표 8> 기존정책과 도시재생 뉴딜 비교	19
<표 9> 도시재생 뉴딜사업 유형	20
<표 10> 도시재생 뉴딜 추진경위	21
<표 11> 사업추진주체 및 역할	23
<표 12> 가이드라인에서 정하는 주민중심 추진주체 및 역할	24
<표 13> 도시재생활성화계획 고시에 따른 효력	25
<표 14> 건축규제 완화 등에 관한 특례	26
<표 15> 도시재생과 연계한 지구단위계획구역 지정목적	27
<표 16> 개별법에 의한 구역지정과 지구단위계획과의 관계	28
<표 17> 도시설계제도 변천과정	30
<표 18> 상세계획제도 변천과정	31
<표 19> 지구단위계획제도 변천과정	32
<표 20> 도시지역 내 지구단위계획 연혁	33
<표 21> 도시지역 외 지구단위계획 연혁	34
<표 22> 지구단위계획의 구분	35
<표 23> 도시재생에 관한 선행연구	37
<표 24> 지구단위계획에 관한 선행연구	39
<표 25> 분석의 틀	43
<표 26> 도시재생 뉴딜의 추진방향	45

<표 27> 국가도시재생기본방침 중점시책	47
<표 28> 도시재생에서 각 주체별 역할	48
<표 29> 제주특별자치도 도시재생뉴딜사업 선정현황	50
<표 30> 제주특별자치도 도시재생뉴딜사업 주요내용	50
<표 31> 도시재생 권역설정	52
<표 32> 쇠퇴진단 지표	53
<표 33> 종합 쇠퇴진단 결과	54
<표 34> 도시재생활성화지역 지정 검토결과	56
<표 35> 도시재생활성화지역 유형	57
<표 36> 제주특별자치도 도시재생활성화지역 지정현황	58
<표 37> 지구단위계획의 내용	68
<표 38> 도시지역 내 유형별 지구단위계획구역 지정현황	70
<표 39> 지구단위계획에 포함하는 사항	74
<표 40> 상생협약체결 동의서	76
<표 41> 도시재생사업계획 수립절차	80
<표 42> 활성화지역 지정 세부기준	81
<표 43> 지구단위계획구역 및 계획수립절차	82
<표 44> 「도시재생법」 제도개선 방안	85
<표 45> 도시재생사업계획 통합 수립절차 제안	86
<표 46> 도시재생활성화지역의 우선순위 설정을 위한 평가예시	89
<표 47> 도시재생활성화지역의 우선순위 설정을 위한 평가지표 제안	91

그림 목 차

<그림 1> 도시개발구역 지정 연도별 추이	12
<그림 2> 기존 도시재생과 도시재생 뉴딜사업 비교	49
<그림 3> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-1	62
<그림 4> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-2	63
<그림 5> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-3	65
<그림 6> 도시기본계획 주요내용	67
<그림 7> 제주특별자치도 지구단위계획구역 지정 현황도	71
<그림 8> 계획 간 일부구역이 중첩되는 경우의 개념도	72
<그림 9> 향후 신규 지정하는 경우에 관한 개념도	75
<그림 10> 계획 간 일부구역이 중첩되는 경우의 개념도	92
<그림 11> 간선가로변 지구단위계획기법 적용예시	93
<그림 12> 향후 신규 지정하는 경우에 관한 개념도	95

<국문초록>

주민참여적 도시재생 활성화를 위한 지구단위계획기법 적용에 관한 연구

지도교수 황경수

제주대학교 행정대학원 행정학과 지방자치전공

본 연구는 도시재생사업의 취지를 고려했을 때, 주민참여를 기반으로 도시재생 활성화 효과를 발휘하도록 하는 도시계획기법의 적용이 필요하고, 관련법률 및 지침에서는 도시재생사업계획 수립 시 지구단위계획의 활용을 권장하고 있으나 이러한 제도의 활용도가 높지 않아 도시재생사업의 활성화를 위하여 체계적이고 계획적인 기법의 적용이 필요하다는 문제의식에서 출발하였다.

이를 위하여 토지이용의 합리화를 도모하고, 단순한 평면적 계획수립이 아닌 건축물의 용도와 밀도 등 세부적인 도시의 경관과 미관 개선과 함께 주민에 의한 자발적 계획 및 사업추진이라는 목적달성을 위해 도시재생 관련계획의 수립과 연계한 지구단위계획 기법 적용방안을 제시했다.

도시재생사업을 추진함에 있어 지구단위계획의 계획요소를 활용하여 유형별 특색 있는 재생사업을 추진하기 위한 도시재생사업과 지구단위계획의 연계성을 분석의 틀로 설정하여 행정절차 일원화를 통한 계획 간 정합성 확보 및 활성화 지역의 유형별 지구단위계획 기법의 적용방안과 주민참여를 바탕으로 주민 중심의 활성화가 실현되기 위한 계획수립방안을 도출하였다.

본 연구의 목적인 주민참여적 도시재생 활성화를 위한 지구단위계획 기법 적용방안은 현재 활성화계획과 지구단위계획이 수립된 계획 간 중첩 또는 인접한 지역과 향후 신규 지정이 예상되는 경우에 유형별 계획수립기준으로 활용이 가능하다. 또한 법률에서 정하는 계획 간 입안절차의 일원화를 통해 계획 간 정합성 확보와 사업효과의 극대화를 도모하고, 과거 하향식(Top-Down)개발의 부작용을 극복하기 위하여 주민참여율을 극대화 시켜 주민과 지역공동체 주도의 재생의지에

기반한 사업추진방식의 정착을 도모할 수 있도록 도시재생전략계획 수립 시 주민 참여율 등 지역의 재생의지를 활성화지역선정 지표로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 주민 역량강화에 따른 재생의지가 높은 지역이 주민동의를 기반으로 사업의 우선순위에서 선 추진될 수 있는 방식의 사업운영이 가능하다.

하지만 본 연구는 관련법률 및 연구보고서 등 문헌조사 위주로 진행되었고, 계획수립 사례에 있어서 제주특별자치도에서 수립된 도시재생전략계획과 지구단위계획만을 대상으로 분석되었다는 점 등 한정된 사례분석 범위에 대한 한계를 가지고 있다. 이에 따라 향후 과제로 전문가와 활성화지역별 주민을 대상으로 하는 인터뷰, 활성화지역의 유형별 현장조사와 지구단위계획수립 사례 등에 대한 검토를 통해 계획 간 연계성이 사업추진에 미치는 효과에 대한 검증이 필요하며, 행정구역 등 물리적 거리에 제한을 두지 않고 전국의 지방자치단체에서 추진 중인 사업추진 현황을 분석하여 계획수립 측면이 아닌 사업 운영측면의 효율적 추진 방안에 대하여 분석하기 위한 연구가 필요하다.

주제어: 도시재생, 지구단위계획, 제도개선, 입안절차, 주민참여사업

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

우리나라의 대다수 도시들이 그러하듯 제주특별자치도내 도시들 또한 지속적인 도시화가 진행됨에 따라 과거 형성된 구시가지의 인구유출로 인해 경제·사회·문화 등 다양한 측면의 쇠퇴가 발생하며 정주여건 또한 갈수록 열악해지고 있다.

과거 도시 중심역할을 수행하던 원도심 지역은 1980년대 연동신시까지 등 새로이 조성된 신도시로 인해 도시중심기능의 이전과 인구의 지속적 유출, 기반시설의 노후화 및 부족현상과 상업과 주거기능의 쇠퇴가 진행되어 도시 본래의 기능유지가 어려운 상황으로 이를 회복하기 위하여 구도심 지역을 중심으로 도시재생사업이 추진되고 있다.

과거 자연마을 형태로 조성되어 현재의 모습을 갖추게 된 구도심지역은 새롭게 조성되는 주거환경에 밀려 도시환경개선을 위한 재원투자 또는 정비에 소홀하게 됨에 따라 공동화·슬럼화 현상이 발생하며 도시의 우범지대로 전락하기도 한다.

그간 쇠퇴한 도시는 재개발 및 재건축사업 등 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 정비사업과 같이 해당 도시를 전면철거하고 새로운 도시를 조성하는 물리적 환경개선 중심의 도시환경 정비가 추진되어 왔다. 이는 구도심에 거주하던 거주민의 정주여건과 그들이 구축한 지역 공동체를 파괴하고, 세입자 등 사회적 약자가 새롭게 조성되는 주거단지의 높은 임대료 등을 부담하지 못해 타의에 의하여 다른 지역으로 내몰리는 소위 젠트리피케이션(동지내몰림)현상을 발생시키는 등 사회적 부작용을 유발하였다.

또한 도시 정비를 위한 계획수립단계에서는 대부분 관련법률에서 정하는 형식적 주민의견청취 절차를 해당 토지 및 건축물 소유자와 세입자 등 이해관계자에 대한

의견수렴절차로 같음하여 일방적으로 추진하는 행정주도의 하향식(Top-Down) 개발이 주를 이루었다. 이로 인해 정주환경 개선을 통한 도시민 삶의 질 향상이라는 사업추진 목적에도 불구하고 주민의 반대목소리와 사업기간 장기화와 같은 사회구성원 대부분이 만족하지 못한 계획수립과 시행이 이루어지고 이러한 사회적 부작용을 처방하기 위한 새로운 도시환경 정비방식의 필요성이 대두되었다.

이렇듯 쇠퇴한 구도심의 활력증진과 활성화를 위하여 그간의 하향식 개발방식에서 탈피한 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생법」이라 한다.)에 따른 도시재생사업이 법제화되고 그에 따라 전략계획수립 단위 행정구역별로 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 수립하고 활성화 사업을 추진하게 되었다.

이러한 법적 기반을 바탕으로 도시재생 선도지역 및 일반사업을 추진해 왔으나 사업초기 계획수립 중심으로 추진되어 주민의 체감도가 낮고 정부지원의 수준도 미흡한 것으로 평가되었다. 또한 도시재생 활성화지역 지정을 위한 도시재생 전략계획 수립 시 활성화지역선정을 위한 지표는 인구 및 산업의 유출, 건축물의 노후도와 같은 정량적 지표를 활용하고, 지표에 부합하는 쇠퇴한 지역을 대상으로 활성화계획 우선순위 선정 시 주민과 지역공동체 주도의 재생의지가 평가지표로 반영되지 못하여 단순한 지역숙원사업 또는 선거공약 등에 따라 활성화사업추진의 우선순위가 평가되기도 하는 부작용이 나타나기도 한다.

새 정부 들어 도시재생사업 추진에 있어 사업초기의 다양한 문제점을 해소하고 국가적인 문제가 되고 있는 도시쇠퇴현상에 적극 대응하여 지역주도로 도시공간 혁신과 일자리와 같은 종합적 도시재생을 위한 뉴딜정책을 도입하여 추진 중이다.

도시재생사업은 지역주민과 공동체가 원하는 하드웨어와 소프트웨어 사업들을 유기적으로 지역별 여건에 맞도록 계획하고, 이와 함께 구체적 실행을 통해 실질적 주민체감이 가능한 사업으로 추진되어야 한다.

또한 도시의 쇠퇴한 환경회복을 위하여 활성화의 기반이 될 수 있는 핵심 앵커 시설의 설치가 포함된 도시의 밀도 등 면밀한 계획을 수립하여 주민 또는 민간 주도의 자발적 도시환경을 조성함과 동시에 이를 바탕으로 사람과 자본이 되돌아올 수 있는 환경을 만들고 지역에서 다양한 활동이 이루어질 수 있는 기반이 갖춰질 때 비로소 도시재생사업 본래의 목적을 달성할 수 있다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 신도시개발 등 도시의 외연적 확산으로 인해 인구유출과 산업구조의 변화와 같은 쇠퇴현상이 발생하는 구도심지역을 활성화하기 위한 도시재생사업을 추진함에 있어 과거 행정과 개발사업 시행자 주도의 하향식(Top-Down)개발방식에서 탈피하고, 지역주민과 이를 구성하는 공동체가 계획 수립단계부터 사업시행 및 관리운영까지 주도할 수 있는 상향식(Bottom-Up) 도시재생사업 추진방안을 제시하는데 목적이 있다.

또한 도시재생활성화계획 수립 이후 개별법에 따라 별도사업으로 추진되어 활성화계획 목적달성에 어려움이 있는 현실에 대하여 지구단위계획과 같은 도시계획적 기법 적용을 통해 활성화계획 수립단계부터 해당 지역의 향후 발전방향을 명확히 하고 이에 따른 도시환경 조성을 유도할 수 있도록 현행제도의 문제점 진단과 함께 제도개선에 관한 사항을 제시하고자 한다.

이를 위하여 우선 제도의 이론적 고찰과 선행연구를 바탕으로 제도의 도입취지와 지난 정부별 정책방향 및 제도의 변천과정에 대하여 살펴보고, 제주특별자치도를 대상으로 도시재생사업계획 및 지구단위계획의 수립 현황을 분석할 것이다.

둘째, 계획수립 현황에 대하여 물리적 인접여부 및 계획수립 취지 등 계획 간 연계성을 가지는 사례를 검토하고, 합리적 토지이용계획 수립과 원활한 사업추진을 위하여 필요한 요소의 비교·분석 결과를 제도개선방안 도출을 위한 분석의 틀로 설정하고자 한다.

셋째, 계획 간 연계성에 대한 검토결과를 바탕으로 현행 제도의 한계점을 도출하고 이에 대한 제도개선 방안과 함께 현행 제도 범위 내에서 발휘할 수 있는 연계성 확보방안에 대하여 유형별로 분석 하고자 한다.

본 연구의 결과는 효율적인 도시재생사업 추진을 위하여 법률적 기반이 상이한 지구단위계획 제도를 활용하고, 행정절차 추진방식의 개선 및 주민참여율을 높여 실질적으로 주민이 체감할 수 있는 사업계획 수립 기법과 자력에 의한 재생여력이 부족한 쇠퇴지역의 자발적 재생을 유도하여 원활한 사업목적 달성을 위한 제도개선 방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

내용적 범위로 사업의 효과 극대화 측면의 도시재생사업을 위한 용어의 정의, 도시재생 및 지구단위계획제도의 변천과정, 관련 선행연구에 대한 고찰을 연구의 범위에 포함한다. 이후 이론적 고찰과 선행연구결과를 토대로 제주특별자치도의 도시재생사업과 지구단위계획에 대한 사례분석을 통해 두 계획 간 분석결과를 바탕으로 유기적 연계방안에 대한 과제를 도출한다.

도시재생사업은 근거법인 「도시재생법」 등 관련법률에 관한 법적, 제도적 기반을 분석하고 상위계획인 ‘국가도시재생기본방침’을 근간으로 제주특별자치도 도시재생전략계획을 도시재생사업의 계획수립 현황으로 분석한다.

도시재생활성화계획이 수립되고 사업이 추진되는 지역이 있으나, 본 연구에서는 사업별로 접근하는 방식이 아닌 재생이 필요한 지역 전반에 대하여 유형을 분류하고 제도개선을 통한 계획 간 연계방안을 제시하기 위하여 사례분석의 범위를 제주특별자치도 도시재생전략계획으로 한정하였다.

지구단위계획 부문의 연구범위로는 근거법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 한다.)과 「지구단위계획수립지침」 등 관련 법률·지침에 대하여 검토하고, 제주특별자치도내 지구단위계획 수립현황을 분석하여 도시재생사업과 연계효과 창출이 가능한 방안을 제시한다.

시간적 범위로는 과거 1970년대 수립된 연동지구 신시가지 개발과 같은 도시화 시작단계부터 현재 도시재생 뉴딜사업이 추진되는 시점까지를 도시재생사업에 관한 시간적 범위로 설정하였다.

지구단위계획부문의 경우 현행 「국토계획법」이 제정되기 전 1980년대 도시설계와 상세계획 및 「도시계획법」상의 지구단위계획을 포함하고, 현행 「국토계획법」규정과 개별법에 따라 지정된 지구단위계획구역 지정 현황까지를 시간적 범위로 설정하였다.

2) 연구의 방법

연구의 방법으로는 도시재생사업의 경우 용어의 정의, 제주특별자치도의 도시화 발전과정에 따른 도시 쇠퇴도의 변화, 이를 바탕으로 추진된 사업에 관한 분석의 틀 설정, 도시재생사업의 현황 및 과제에 대하여 도출하였다.

지구단위계획의 경우 제주특별자치도의 지구단위계획 수립현황, 사업의 유형별 지구단위계획의 수립기법에 관하여 관련기관의 홈페이지와 기 수립된 계획보고서를 분석하였다.

또한 제주특별자치도 도시재생전략계획에서 정하는 도시재생 활성화지역 지정에 관한 조사와 함께 관련법률에서 정하고 있는 계획 간 연계성 진단 및 활성화의 촉진을 위하여 「지구단위계획수립지침」에서 정하는 용도지역, 지구의 세분, 기반시설의 배치와 규모, 가구 및 획지, 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 건축물의 밀도와 관련한 부문별 계획의 수립기준과 함께 계획 간 입안절차와 관련하여 도시재생사업계획과 지구단위계획의 유기적인 연계성 확보방안을 도출하고자 한다.

아울러 「도시재생법」에서 정하는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화 계획 수립절차와 「국토계획법」에서 정하는 지구단위계획 수립절차를 분석하여 두 제도 간 연계성이 부족한 사항을 도출하고 이를 보완할 제도개선방안을 제시할 것이다.

마지막으로 양 계획에서 허용하고 있는 주민제안제도의 분석을 통해 도시재생사업과 지구단위계획의 동시 추진을 위한 제도개선 방안에 대하여 검토하여 행정에 의한 일률적 도시정비사업에서 탈피하고 주민과 지역공동체가 참여하는 주민참여적 도시재생사업 추진방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

본 장에서는 이론적 배경으로 도시재생사업과 지구단위계획을 살펴보고, 계획 간 계획수립 기법과 사업효과의 극대화를 위한 이론적 고찰을 수행한다.

도시재생은 용어의 정의, 제도의 변천과정, 관련 선행연구의 검토를 통해 새 정부 들어 적극 추진 중인 도시재생사업의 제도적 기반과 그간 이루어진 선행 연구와 본 연구와의 관련성에 대하여 살펴본다.

지구단위계획은 용어의 정의, 제도의 변천과정, 관련 선행연구의 검토를 통해 「국토계획법」에 따라 지정되는 지구단위계획구역 및 지구단위계획과, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 지구단위 계획수립을 의제하는 관련법률에 의거한 구역지정 제도가 본 연구의 목적과 부합하는 관련성에 대하여 살펴본다.

이후 사례분석을 통한 분석의 틀은 본 장에서 살펴본 계획 간 계획수립 및 추진 현황과 계획 간 유기적 연계점을 바탕으로 설정한다.

1. 도시재생

1) 용어의 정의

용어의 정의에서는 관련법률, 선행연구, 관련기관 등에서 규정한 정의를 바탕으로 본 연구에서 적용할 수 있는 도시재생에 대해서 정의했다.

(1) 도시재생

「도시재생법」에서는 도시재생을 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적

· 환경적으로 활성화시키는 것¹⁾으로 정의하고 있다.

<표 1> 도시재생사업의 유형

구분	사업내용
우리동네살리기 (소규모주거)	생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복
주거지원형 (주거)	원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선
일반근린형 (준주거)	주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업
중심시가지형 (상업)	원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업
경제기반형 (산업)	국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합앵커시설 구축 등 新경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업

자료: 도시재생 뉴딜사업 유형, 도시재생 종합정보체계(2019)

이와 관련한 선행연구에서 정의한 도시재생에 대하여 알아보면 ‘지속가능한 개발의 관점에서 신시가지의 개발을 지양하고 기성 시가지 재생을 통해 도심 공동화 현상을 방지하고 침체된 지역 경제를 활성화시키기 위한 주요한 수단’²⁾, ‘급격한 산업화와 도시화에 따라 물리적으로 노후된 도시 기반시설과 경제 사회적으로 침체된 지역의 경제를 개선시키고 도시의 기능 회복, 경제의 활성화 및 지역 주민 삶의 질 향상과 같은 복합적인 재활성화를 의미하는 것’³⁾,

1) 「도시재생법」, 국토교통부(2013)

2) 이하리 외2명, 도시재생:지구단위계획을 통한 서울 도심부 노후건축물 관리방안 연구(한국 도시설계학회)(2008)

3) 오병호, 도시재생의 방향, 서울경제 통권 23호(2007)

‘도시의 경제·사회적·물리적 환경 등을 개선하기 위하여 산업단지, 역세권, 이전 적지, 지역별 특화된 고유자산을 활용하고 파급효과가 큰 도시재생사업을 쇠퇴 하는 도시의 성장동력으로 추진하는 것’⁴⁾, ‘도시가 국가의 경쟁력을 대변하는 시대로 변화함에 따라 도시경쟁력을 향상시키는 방법’⁵⁾으로 정의하였다.

(2) 도시재생 뉴딜사업

이와 함께 문재인 정부가 출범하면서 주요 국정과제로 선정하여 추진 중인 도시재생 뉴딜사업과 관련하여 정의한 사례로는 ‘기존 도시재생사업의 목적과 더불어 단순한 주거지 정비가 아닌 도시의 재생을 통한 도시경쟁력을 제고하는 도시혁신사업’⁶⁾, ‘노후주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화하여 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신사업’⁷⁾으로 도시재생을 정의하였다.

또한 과거에 활용하던 도시정비와의 차이점에 대하여는 ‘도시재생은 일반적으로 쇠퇴한 도시에 활력을 다시 불어넣어 되살리는 것 즉, 도시기능의 재활성화를 의미하며, 기성시가지의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 총체적인 접근 방식으로 물리적 환경 개선에 초점을 두고 있는 일차원적인 도시정비보다 한 차원 발전된 개념이며, 도시재생의 개념에 도시정비의 개념이 포함되는 것’⁸⁾으로 정의 하고 있다.

관련법률, 선행연구 및 관계기관의 연구결과에서 제시하고 있는 도시재생의 정의를 종합해 볼 때 본 연구에서는 도시재생을 ‘기성시가지의 쇠퇴에 따라 발생하게 되는 도심 공동화 현상을 도시의 공간구조 재편과 경제·사회·물리적 환경개선을 통해 도시의 경쟁력을 강화하고 일자리 창출 등 지역의 자립기반 구축을 통해 지역경제를 활성화시키기 위한 총체적인 활동’으로 정의하고자 한다.

4) 이삼수 외5명, 도시재생 2.0시대의 정책 대응방안 연구, 한국토지주택공사토지주택연구원(2017)

5) 도시재생 뉴딜분석, 국회예산정책처(2018)

6) 이삼수 외5명, 도시재생 2.0시대의 정책 대응방안 연구, 한국토지주택공사토지주택연구원(2017)

7) 도시재생 뉴딜 분석, 국회예산정책처(2018)

8) 도시재생 법제개편 및 활성화방안 연구, 국토해양부(2011)

2) 도시재생 제도의 변천과정

(1) 도시정비를 위한 제도

국내 도시재생과 관련한 제도의 변천 과정을 살펴보면 1973년 주택개량을 촉진하기 위하여 「도시계획법」에 따른 재개발사업에 관한 특례를 규정하고, 도시의 건전한 발전과 함께 공공복리의 증진에 기여하기 위하여 제정된 「주택개량촉진에 관한 임시 조치법」의 제정으로 인해 주택의 양적 공급과 불량한 도시정비를 위한 개념이 도입되었다고 할 수 있다.

1976년 본격적인 재개발사업의 추진을 위한 「도시재개발법」 제정을 통해 재개발사업을 촉진하기 위한 근간을 마련하였고, 재개발구역 내 토지이용 합리화 및 쇠퇴한 도시기능 회복을 위하여 일본의 「도시개발법」을 참고한 「도시개발법」이 제정되면서 재개발사업의 시행과 관련한 기준이 마련된다.

이후 「도시재개발법」, 「도시저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」, 「주택건설촉진법」 등이 통합되어 이전 보다 발전된 도시의 정비를 위한 「도시 및 주거환경 정비법」이 2004년 제정되었다. 이를 통해 도시의 기능회복과 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위한 제도적 기반을 갖추게 된다.

(2) 이명박 정부의 도시재생 제도

2008년 출범한 이명박 정부는 낙후된 도시를 재정비하는 것에 중점을 두고 지역정책의 패러다임을 변화 시켰다.

2006년 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되어 재정비촉진사업을 본격적으로 추진하게 된다. 재정비 촉진사업에는 「도시 및 주거환경 정비법」에 따른 주거환경개선사업, 재개발 및 재건축사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 가로주택 정비사업, 소규모 재건축사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 시장정비사업,

「국토계획법」에 따른 도시·군계획시설사업 등이 해당된다.

이러한 사업들은 2013년 제정되는 「도시재생법」에서 정하는 도시재생사업과 유사한 구조를 가지고, 도시재정비사업은 현재 운용 중인 도시재생사업의 기초적 형태를 나타내며 쇠퇴한 하드웨어의 개선을 주요 목표로 하는 물리적 환경개선에 집중하는 양상을 나타낸다.

이명박 정부의 도시재정비사업은 2009년~2012년에 많이 지정되는데 주거환경 정비사업과 도시환경 정비사업은 감소추세를 보이고, 주택재개발사업과 주택재건축 사업은 증가한 것으로 나타난다.

또한 재정비사업을 중심으로 정비기반시설 확충에 집중하고 낙후된 구도심의 정비를 통해 환경개선과 역세권을 개발하여 주택의 주요 수요계층을 대상으로 소형주택에 대한 공급방안을 마련하였다.

이와 함께 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비 촉진사업을 추진한다. 이는 정부의 주택공급정책과 연동되는 재생사업의 일환으로 추진할 당시 신속한 진행이 가능한 지역을 대상으로 시범지구를 지정하여 사업에 대한 체감효과를 극대화 하고자 하였다. 2007년 7개소의 시범지구를 선정하고, 이후 2008년 7개소를 추가 지정하여 재정비촉진사업 시범지구는 총 14개소가 지정 운영되었다.

<표 2> 재정비촉진 시범지구(2007~2008)

유형	광역	지구
주거지형	서울	성북·장위, 영등포·신길, 창신·송인
	경기	부천, 남양주·덕소
	부산	영도, 서·금사, 사하·괴정
	대구	동대구역세권
	대전	대전역세권, 도마·변동
	인천	주안
중심지형	서울	종로·중구 세운
	충남	아산 온양

자료: 재정비촉진 시범지구 추가선정, 국토해양부(2008)

이와 함께 현재 도시재생사업의 세부사업의 일환으로 도시활력증진지역 개발 사업을 추진하였다.

2009년 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 지역발전위원회는 광역화·특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전정책을 수립하여 국토를 ‘기초생활권’, ‘5+2 광역경제권’, ‘초광역개발권’ 등 3차원으로 구분하고 체계적인 지원방안을 마련하여 지자체별로 원하는 사업을 기획·시행할 수 있도록 포괄보조금 제도를 도입하는 한편 지역별 사업군은 인구, 재정상황·입지 등 지역특성에 따라 4개 지역으로 나누어 소관 부처를 지정하고 차등 지원하는 방안을 마련하였다.

<표 3> 도시활력증진사업 유형별 사업개요

구 분	내 용
주거지재생	거주여건이 악화된(노후·불량 건축물 밀집 등) 주거지역의 거주 환경을 개선하는 사업
중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위해 지역의 경제기반 마련, 경관 개선 등을 하는 사업
기초생활기반확충	도시민의 기초생활에 필요한 생활기반시설을 건설, 정비하는 사업
지역역량강화	지속가능한 지역공동체, 거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량 강화 프로그램을 개발, 운영하는 사업

자료: 2013년 도시활력증진지역 개발사업 관리 및 활성화연구, 국토교통부(2013)

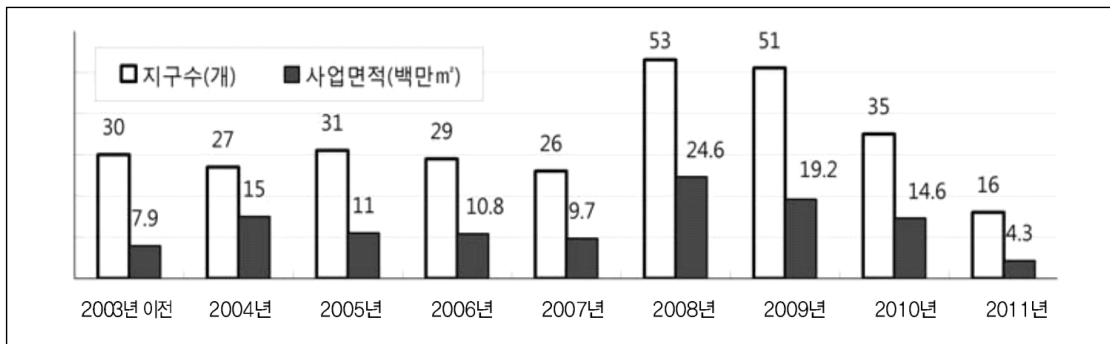
도시활력증진사업의 대상지역은 특별시·광역시의 군·구 및 일반지역으로 도시의 자생력 확보와 구도심의 활성화를 위하여 년도별 유형을 개편하여 2010년 3개유형 100개사업, 2011년 4개유형 115개의 사업을 추진하였다.

그간의 도시개발사업으로는 기존 주민 재정착의 어려움과 함께 취약계층 등의 주거지 상실 등에 대한 주거안정 대책 수립과 개발계획이 기반시설 확충 위주로 추진되면서 주민의 실질적 생활안정 대책의 마련 필요성이 대두되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 실제 거주민의 권리확보를 위한 제도적 기반을 마련하고자 하였다. 또한 단일목적의 개발사업의 행태에서 벗어나 지역특성과 개발목적에 부합하는 복합도시공간의 창출을 위하여

노력하였다.

이를 위하여 「도시개발법」 개정을 통해 사업범위를 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에 의한 부동산개발업자도 사업시행자로서 인정받을 수 있도록 확대하는 등 사업시행을 위한 진입규제를 완화하였다.

2011년 개정된 「도시개발법」에서는 세입자 등에 대한 임대주택 우선공급, 철거민에 대한 사항과 사회적 약자와 같은 세입자 보호 등 서민배려장치를 마련하고, 도시개발 분쟁조정위원회 설치, 조합운영의 투명성 강화 등 사업투명성 강화를 통한 공정사회 실현, 부동산투자회사의 사업 참여, 출자법인의 요건 완화 등 민간의 도시개발 활성화기반 마련과 같은 도시개발의 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하였다.



자료: 희망의 땅 기획의 바다 선진 대한민국, 국토해양부(2013)

<그림 1> 도시개발구역 지정 연도별 추이

이렇듯 도시의 개발과 함께 노후된 도심의 정비를 위한 제도를 운영함과 동시에 2006년부터 진행된 도시재생 R&D연구를 바탕으로 도시재생 R&D테스트베드를 선정하여 사업을 지원하며 도시재생사업의 근간을 마련한다. 이는 약 4,000억원의 예산을 투입하여 도시재생과 관련한 4개의 핵심과제, 14개의 세부과제로 구성되는 국가연구사업으로 정책, 기법, 건설, 환경 등 분야별 연구과제가 포함되어 창원시와 전주시를 테스트베드로 선정하여 추진되었다.

도시재생 R&D의 목적은 전면철거 후 재개발되는 과거의 획일적 도시정비방식에서 벗어나 지역 스스로 자발적인 정비와 역량을 강화하기 위한 자력 수복형 도시재생기법에 대한 연구 및 실증과제였다. 또한 쇠퇴한 지역을 대상으로 하는 재생기술 등 다양한 도시재생기법과 기술을 개발하고 테스트베드에 적용함으로써

실용화와 확산을 도모하는데 있었다.

<표 4> 도시재생 R&D테스트베드 개요

구 분	창원시	전주시
사업구역	마산합포구 창동, 오동동, 노산동 일원	노송동, 중앙동, 진북동 일원
면적	547,600m ²	1,730,000m ²
인구규모	인구 6,020인, 종사자 5,012인	인구 46,137인, 종사자 22,119인
지역특성	-산업구조 변화, 신도시 개발에 따른 도심 공동화 등 한국형 도시쇠퇴의 원인과 양상이 모두 나타나고 있는 가장 대표적인 도시쇠퇴지역임 -행정구역 통합에 따른 도시차원의 특화균형발전정책의 일환으로 마산 르네상스 추진	-도시전체 차원의 재생기본전략 수립. 권역별 도시닥터 운영 -대상지는 4+1 권역 중 팔달로 권역에 해당. 이에 대하여 수복형 도시재생모델 추진 예정 -시민대학 등을 통한 주민참여 경험 축적

자료: 도시재생, 국토해양 R&D기술로 새 지평을 연다., 국토해양부(2010)

이명박 정부의 대표적인 국토도시정책은 4대강 정비사업과 광역경제권이였다. 4대강 정비사업은 ‘수자원 확보’, ‘수질 개선’, ‘친수구역 조성’, ‘지역발전’ 등의 목적을 가지고 4대강을 대상으로 2조2천억원을 투입하여 정비하고 수변공간을 개발코자 하였다. 광역경제권에서는 광역시·도로 분리된 산업적 연계관계를 복원하기 위해 16개 시도를 7개 광역경제권으로 재편하였다.⁹⁾

이밖에 지방도시의 인구·산업 이탈 및 이와 연계한 환경의 쇠퇴, 경기침체 현상과 함께 도시 외곽의 신시가지 개발 등으로 인해 구도심의 쇠퇴는 갈수록 심각해진다고 판단하였다. 또한 지방 중소도시의 이러한 쇠퇴현상이 심각하고, 이는 지방 지자체의 취약한 재정자립도로 인해 자생적인 활성화에 대한 한계점이 있었다고 보았다.

이러한 쇠퇴현실의 진단과 지역별 특성과 잠재력에 기초한 종합적인 도시재생이 필요하다고 인식하였으며, 장소 중심적이면서 실질적인 도시재생을 위한 제도

9) 도시재생사업의 미래전망과 발전방안, 국토연구원(2017)

마련을 추진하였다. 이를 위해 2011년부터 국회에서 도시재생 특위가 개최되었고, 그 결과, 2011년 11월에 「도시재생법」이 국회에 발의되었으나 논의되지 못하여 다음 국회인 박근혜정부에 들어서 「도시재생법」이 제정되었다.¹⁰⁾

(3) 박근혜 정부의 도시재생 제도

2013년 출범한 박근혜 정부는 도시재생사업의 기반을 갖추고 본격적으로 추진한 정권이라고 할 수 있다. 이전정부까지 도시재생사업은 재생의 개념보다는 정비의 개념에 더 비중을 높게 두고 물리적 환경정비를 주요 사업으로 추진되었던 것이 사실이다. 이를 바탕으로 기존 주민 중심의 도시재생사업을 추진하는 등 도시재생사업의 주체에 대한 변화를 시도했다. 기존 도시정비사업의 주요 추진기반인 수익성 위주에서 탈피하여 지방 중소도시를 포함한 전국의 쇠퇴한 도시지역을 대상으로 사업을 추진하였다.

또한 노후주택 및 기반시설 등 물리적 환경정비와 함께 사회·경제·문화적 재생사업을 통해 지역주도의 자발적 재생기반을 구축하는 것으로 정책의 방향을 설정하고 추진하였다.

<표 5> 도시재생의 패러다임 변화

재개발·재건축 등 도시정비		도시재생
○토지 및 건축물 소유자 중심 -개발이익에 관심	↔ 주체 ↔	○거주자 중심의 지역공동체 -자력기반 확보 및 지역활성화에 관심
○수익성 있는 노후지역 -주로 수도권 중심	↔ 주체 ↔	○자력기반이 없어 공공의 지원이 필요한 쇠퇴지역 -지방 대도시 및 중소도시 포함
○물리적 환경정비 -주택 또는 기반시설개량	↔ 주체 ↔	○종합적 기능개선 및 활성화 -사회, 경제, 문화, 물리환경 등

자료: 함께하는 희망, 도시재생, 대한민국의 미래입니다., 국토교통부(2014)

10) 이삼수 외5명, 도시재생 2.0시대의 정책 대응방안 연구, 한국토지주택공사토지주택연구원(2017)

2013년 5월 인구의 감소, 산업구조의 변화, 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용 등을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키기 위한 「도시재생법」을 제정하여 쇠퇴한 도시지역의 재생을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

이러한 기반은 도시정책에 있어 이전까지의 물리적 도시개발방식에서 사회·경제·문화·물리환경 등 도시를 구성하는 종합적인 기능개선 중심으로 전환하는 패러다임의 변화를 반영한 것으로 쇠퇴에 따른 불균형을 해소하기 위해 기존 국지적 사업의 한계를 벗어나 종합적이고 체계적인 해결방안을 모색하는데 목적이 있다.

또한 주민이 직접 계획수립에 기여하고 지역의 특화된 인적·물적 인프라 및 유·무형 자산을 적극 활용하는 거버넌스의 구축을 통해 주민생활여건 개선과 도시쇠퇴지역의 기능 증진 및 지역공동체를 활성화하여 자생적 도시재생의 기반을 마련하는 것을 목적으로 한다.¹¹⁾

「도시재생법」 제정 이후 도시재생사업을 종합적, 효율적으로 추진하기 위하여 국가적 도시재생 기본전략으로 ‘국가도시재생기본방침’ 수립하고 도시재생 정책의 기초를 마련하였다.

<표 6> ‘국가도시재생기본방침’

도시재생의 비전	
‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’	
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소외·배제되는 사람 없이 ‘국민’ 모두가 체감할 수 있는 ‘행복’한 도시재생 추구 ◦ 도시의 창조적 역량 증진을 통한 ‘창조경제’형 일자리 창출 ◦ 유·무형적 가치를 재발견하여 ‘경쟁력’ 있는 새로운 ‘도시’로 재창조 	
도시재생의 목표	도시재생의 추진전략
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 창조경제 중심의 일자리 창출 및 도시 경쟁력 강화 ◦ 국민 삶의 질 향상 및 생활복지 구현 ◦ 쾌적하고 안전한 정주환경 조성 ◦ 지역 정체성 기반 문화 가치·경관 회복 ◦ 주민역량 강화 및 공동체 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기성시가지 중심으로 도시정책의 전환 ◦ 지역·주민의 창의성을 바탕으로 자율적으로 추진 ◦ 부처 간 협업을 통해 재생이 시급한 지역에 집중 지원 ◦ 지역별 맞춤형 특례, 재정·금융지원 등 복합적 정책수단 활용 ◦ 시혜적 복지가 아닌 자생적 공간적 복지의 달성

자료: ‘국가도시재생기본방침’, 국토교통부(2013)

11) ‘제주특별자치도 도시재생전략계획’, 제주특별자치도(2017)

박근혜 정부는 도시재생사업의 신속한 정착과 체감할 수 있는 성과를 도출하기 위하여 도시재생 선도지역을 지정하여 성공모델로 발전시키고자 하였다. 2014년 도시재생특별위원회 심의를 통해 총 13개소의 도시재생 선도지역을 지정하는데 지정기준은 사업계획의 적정성, 지역의 쇠퇴정도, 지자체의 자체추진 역량, 사업의 파급효과, 국정과제와 연계성 등을 종합적으로 고려하였다.

선도지역 지정은 도시재생사업지구를 긴급성 및 효과성을 바탕으로 추진할 필요가 있고 인근지역에 대한 파급효과를 감안하여 지정하는데 지정한 후 국가와 지자체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생의 활성화를 도모하고 파급효과를 기대하는 목적을 가진다.

2014년 13개소의 선도지역 지정이후 2016년부터 일반지역에 대한 지정과 지원도 추진하였다. 일반지역은 선도지역 사업의 초기성과를 토대로 2016년부터 매년 35개소 내외에 대하여 단계적으로 지원을 확대하며 지정하는데 지역의 여건에 따른 맞춤형 사업의 필요성이 강조됨에 따라 추진되고, 사업의 유형별로 특성을 강화하고 다양화하였다.

<표 7> 도시재생활성화계획의 유형

구분	경제기반형	근린재생형	
		일반근린재생형	중심시가지활성화형
대상지	산업단지, 항만, 공항, 철도, 국공유지(이전적지)등	도시내 쇠퇴지역	중심상가, 공공청사 등의 원도심을 포함하는 지역
목적	지역경제활성화 및 경제기반 재구축	지역공동체 활력회복	원도심의 활력회복 및 중심시가지 외부 인구 유입
내용 및 전략	앵커시설+국가핵심시설 등 연계+민간투자+금융지원	생활환경개선사업 공동체 및 지역문화활성화	상권활성화+공공기관 등 집객시설의 도심집약
주체	지자체+민간투자자+상공회의소+공기업 등	커뮤니티단위+주민공동체 +민간단체+지자체	상인협의체+지자체+주민공동체+도시재생회사
성과 목표	도시경쟁력 강화	근린 지역공동체 활성화 및 지역주민의 삶의 질 증진	원도심 경쟁력강화

자료: 구자훈, 중심시가지 활성화를 위한 근린재생사업의 전략 및 추진방향, 대한국토도시계획학회 (2015)

이밖에도 박근혜 정부는 노후산업단지의 기반시설 개선 등 노후산단 재생 사업을 추진하여 노후도에 따라 쇠퇴가 진행 중인 산업단지에 첨단산업을 유치하는 등 지역산업의 경쟁력 강화에도 기여하였다.

「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법」을 제정하며 노후산단 리모델링의 제도적 기반을 마련하고 기존의 각종 산업단지 재생사업을 일원화 하여 추진할 수 있었다.

노후 산업단지 재생사업은 대표적인 부처 간 협업사업으로 국토교통부에서 재생단지의 기반시설 확충과 토지이용의 집적화 등 단지조성을 담당하고 산업통상자원부에서 산학융합지구, 혁신센터 등 혁신역량부문을 담당했다.

또한 「주택도시기금법」을 제정하여 시중의 자금을 주거복지와 도시재생사업 분야로 유입을 유도하였다. 이에 따라 도시재생사업에 대한 기금지원이 가능하게 되어 국토교통부는 관련 금융상품개발과 함께 예산반영을 통해 도시재생사업 추진을 위한 기금지원을 할 수 있다.

박근혜 정부의 도시재생정책은 이전정부까지 추진되어오던 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비 촉진사업 및 뉴타운사업 등 대규모 정비사업 구도에서 탈피하여 주거환경관리사업 및 가로주택 정비사업 등 소규모 정비사업으로 방향을 전환하고 임대주택 공급과 같은 주거복지 분야에도 집중하게 된다.

이를 위해 「도시재생법」을 제정하고 ‘국가도시재생기본방침’을 수립하여 지역의 쇠퇴도를 평가할 수 있는 기준의 정립과 국비의 지원여부 등을 결정할 수 있는 도시재생 특별위원회 등 심의기구를 설치하였다. 이를 통해 분야별 전문가가 참여하는 민·관 협력체계를 바탕으로 다양한 사업추진을 위한 자문위원단을 구성하여 지역의 자발적 재생의지를 높이고 주민이 체감할 수 있는 사업을 위한 지역의 거버넌스를 적극 활용하고자 하였다.

또한 도시재생대학 등 주민교육프로그램 운영을 통해 주민들의 지역재생에 대한 역량을 강화하여 주민과 지역 공동체가 주도하는 자발적 도시재생사업 구상의 기반을 마련하였다.

정권초기 법률제정과 함께 본격적 사업추진에 앞서 도시재생 선도지역을 지정하여 지역별 시급한 사업 및 부처 간 협업사업과 인근지역에 파급효과가 높은 사업 등을 우선 추진하여 도시재생사업의 선도사례를 만들기 위한 노력을 하였다.

그간의 도시정비 사업에서 나타났던 단순한 물리적 환경개선과 사업성을 중요한 지표로 선정하여 추진하던 부작용을 최소화하기 위하여 인구 및 산업의 유출과 노후건축물의 비중 등 인문·사회적 지표를 적절히 활용하여 지표에 부합하는 쇠퇴 지역을 평가하고 활성화지역으로 지정하여 사업을 추진하였다.

이렇듯 전면철거 방식의 물리적 정비사업에서 벗어나 지역의 공동체 유지와 함께 삶의 질을 높이기 위한 환경·경제·생활부문의 재생을 위한 도시재생사업을 추진한다는 박근혜 정부의 도시재생 추진 방향은 인구 감소 및 주택 공급 과잉과 같은 미래세대를 위한 준비성 측면에서는 바람직하게 추진되어온 반면 한계도 존재했던 것이 사실이다.

정권초기 추진했던 도시재생 선도지역은 지자체별로 준비가 미흡한 상태에서 추진되어 도시재생지원기구 등 중앙정부에 의존도가 높았고, 선도사업이라는 한계에 따라 수시로 발생하는 시행착오 및 이슈에 대한 대응방안의 부재라는 한계와 함께 부처별 협업체계의 미완성으로 인해 부처 간 연계성이 부족했고 사업의 대부분이 지역민원사업 및 숙원사업, 단체장의 공약 등으로 이루어져 도시재생사업 본래의 취지와는 다소 동떨어진 사업들로 구성되어 운영되었다.

마지막으로 도시재생정책은 기존의 하드웨어사업이 주를 이루던 도시정비사업과는 다르게 인문·사회적 환경개선을 주요 사업으로 하는 소프트웨어 사업에 대한 추진 주체 부족과 역량부족이라는 한계가 있었다. 문화·예술·복지 등 다양한 주체의 참여와 소통이 필요했음에도 불구하고 전문가의 부재 및 참여주민의 인식부족 등에 따라 원활한 추진에 어려움이 있었다. 이렇듯 사업추진을 위한 거버넌스 체계가 구축되지 못함에 따라 해당 사업에 대한 추진력 또한 부족한 한계를 드러냈다.

(4) 문재인 정부의 도시재생 제도

문재인 대통령은 대선후보당시 공약으로 도시재생 뉴딜사업을 발표했다. 도시재생 뉴딜사업은 주거문제와 일자리를 결합한 공약으로 그간의 신시가지개발 및 택지개발 등 대규모 단지조성사업에서 쇠퇴한 구도심의 환경개선으로 도시정책의 방향전환이 필요하다는 인식 하에 도출된 공약이다.

2017년 문재인정부는 국정운영 5개년 계획을 발표하는데 5대 국정목표 달성을

위한 세부 전략으로 100대 국정과제를 선정하고 그중 79번 과제로 도시재생 뉴딜 사업을 선정하였다. 기존정부까지 도시재생사업은 「도시재생법」 등 제도에 따라 사업이 추진되어 왔으나 실제 사업시행보다는 계획수립에만 치중하고 한정된 예산 규모로 인해 주민이 체감할 수 있는 성과창출에 한계를 나타냄에 따라 기존의 도시재생사업을 도시재생 뉴딜사업으로 개편한다.

<표 8> 기존정책과 도시재생 뉴딜 비교

기존정책	도시재생 뉴딜
○ 중앙주도(Top-Down)방식 - 중앙정부 위주의 사업추진	○ 지역주도(Bottom-Up)방식 - 지자체가 주도하고 정부가 적극지원
○ 대규모 계획중심 - 계획수립에 집중	○ 소규모사업 중심 - 주민이 체감할 수 있는 동네단위 생활 밀착형 편의시설
○ 미흡한 지원 - 전국 46곳 지원 불과	○ 대폭적인 지원확대 - 5년간 50조원 규모

자료: 도시재생 뉴딜의 필요성, 도시재생 종합정보체계(2019)

도시재생 뉴딜사업의 세부내용으로는 첫째 구도심 활성화와 주거환경 개선이다. 뉴딜사업을 통해 매년 100개소의 쇠퇴한 구도심을 선정하여 재생사업에 필요한 재정 및 행정적 지원을 하고 소규모 정비사업 모델 발굴과 노후도가 심각한 주택을 매입하여 공공임대주택으로 활용하는 방안을 제시한다.

둘째 도시재생사업과 연계한 일자리창출이다. 지역별 특성에 맞는 전통산업과 재래시장 등을 도시경쟁력 증진의 자산으로 활용하고 문화 및 관광과 연계한 활성화기반을 구축함과 동시에 산업기능이 쇠퇴한 지역을 대상으로 4차 산업혁명과 연계한 신산업 발굴과 같은 일자리창출에 기여한다.

셋째 젠트리피케이션 방지에 관한 사항으로 쇠퇴한 도시를 활성화시켜 소득증진 등 주민 삶의 질 향상을 기대할 수는 있는 반면 임대료의 상승 등 부작용으로부터 세입자 및 임대사업자, 저소득층과 같은 사회적 약자에 대한 지원방안을 마련하도록 한다. 도시재생사업 대상으로 선정되어 공공재원의 투입이나 도시계획적 인센티브를 적용받을 경우 일정기간 임대료의 상승을 제어할 수 있는 규정을 마련한다.

마지막으로 국가적 사업으로써의 도시재생사업 추진이다. 기존 중앙정부

주도의 사업추진 방식에서 탈피하여 중앙정부와 지자체가 함께 지방분권적 사업 추진기반을 마련하고 이를 위하여 지자체에 다양한 권한을 위임하여 지방 주도의 사업추진여건을 구축하였다. 또한 지자체와 함께 지방공기업의 사업 참여를 유도하여 인센티브와 예산 및 기금 등 지역별 특성에 부합하는 도시 재생 모델을 개발하고 활용하도록 하였다.

<표 9> 도시재생 뉴딜사업 유형

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지지원형			
법정유형	-		근린재생형		경제기반형
기존사업 유형	(신규)	일반근린형		중심시가지형	경제기반형
사업추진 지원근거	국가균형발전 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
활성화 계획 수립	필요시수립	수립 필요			
사업규모 (권장면적)	소규모주거 (5만㎡이하)	주거 (5만㎡~ 10만㎡내외)	준주거, 골목상권 (10만㎡~ 15만㎡내외)	상업, 지역상권 (20만㎡내외)	산업, 지역경제 (50만㎡내외)
대상지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지	상업,창업, 역사,관광, 문화예술 등	역세권,산단, 향만 등
국비지원한도/ 집행기간	50억원/3년	100억원/4년	100억원/4년	150억원/5년	250억원/6년
기반시설 도입	주차장,공동 이용시설 등 생활편의시설	골목길정비, 주차장, 공동 이용시설 등 생활편의시설	소규모 공공·복지· 편의시설	중규모 공공·복지· 편의시설	중규모 이상 공공·복지· 편의시설

자료: 도시재생 뉴딜 사업유형, 도시재생 종합정보체계(2019)

이렇듯 도시재생 뉴딜사업의 추진전략 수립과 함께 사업의 유형을 세분화하여 지원이 필요한 지역별 특성과 규모에 걸맞는 기준을 정립하였다. 지난 정권에서 추진했던 도시재생사업은 경제기반형, 근린재생형 등 2가지 유형으로 구분하여 추진되었으나, 소규모 재생사업지에 대한 지원부족과 쇠퇴한 지역의 쇠퇴 원인별

대응이 부족하게 됨에 따라 유형을 소규모 주거지재생을 위한 우리동네살리기, 주거지재생을 위한 주거지지원형, 준주거지재생을 위한 일반근린형, 상업지재생을 위한 중심시가지형, 산업특화지역의 재생을 위한 경제기반형 등 5개 유형으로 세분화하여 운영 중에 있다.

도시재생사업과 관련한 제도는 과거 정권부터 재개발 및 재건축사업과 같은 물리적 환경개선사업을 추진하며 이에 따라 발생하는 공동체 파괴와 같은 사회적 부작용이 발생하면서부터 인문·사회적 환경개선을 위한 소프트웨어 사업의 육성 필요성이 대두되어 변천하게 되었다.

도시재생 R&D 연구과제를 시작으로 추진된 도시재생사업은 현 정권들어 도시재생 뉴딜사업이라는 국가적 과제로서 국민 삶의 질 향상이라는 목표를 달성하기 위하여 지속적인 노력을 하는 중에 있으며, 그 변천과정은 다음과 같다.

<표 10> 도시재생 뉴딜 추진경위

일자	주요내용
2013.06.	○ 「도시재생법」 제정
2013.12.	○ 「도시재생법」 시행 - '13.12월 법 시행에 맞춰, 16개 부처의 장과 경제·산업·문화·복지·도시건축 등 각 분야 민간 전문가로 도시재생특위 구성 - 10년간('14~'23)의 도시재생 시책을 담은 '국가도시재생기본방침'을 수립하고, 제1차 도시재생특위 심의를 통해 확정
2014.05.	○ 도시재생선도지역 지정 - 도시재생특위를 거쳐 도시재생선도지역 13곳을 지정
2014.12.	○ 활성화계획 확정
2016.04.	○ 2차 도시재생사업지구 선정 - '15.3~4월 지자체 공모, '15.5월 민간전문가 위원회 평가, 정부·국회예산심의, 제6차 도시재생특위를 거쳐 최종 33곳 선정
2017.12.	○ 도시재생 뉴딜 시범사업 선정 - '17.9월 지자체 및 공공기관 대상 설명회, 부처협업지원T/F, 제8차 도시재생특위를 거쳐 선정계획 최종 확정 - 제9차 도시재생특위를 거쳐 시범사업 최종 68곳 선정
2018.03.	○ '도시재생 뉴딜 로드맵' 마련 - 도시재생 뉴딜사업 본격 추진에 앞서 향후 5년간의 추진계획인 '도시재생 뉴딜 로드맵' 확정·발표

자료: 도시재생 뉴딜 분석, 국회예산정책처(2018)

3) 「도시재생법」에 따른 도시재생사업

「도시재생법」은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 2013년 제정되었다.

이에 따라 쇠퇴한 지역의 다양한 이해관계자를 중심으로 지역의 재생의지에 기반한 상호 소통·협력을 통해 지속가능한 지역의 활성화를 달성하기 위한 국가 및 지자체의 공공 지원사항을 정하고 있는 성격의 법률이다.

법률에서는 지역의 잠재력과 쇠퇴현실 및 과거 도시의 위상 등을 토대로 지역별 특성에 부합하는 사업을 추진할 수 있도록 장소단위의 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면의 활력을 도모하고자 하였다. 또한 지역별 특성에 맞는 도시경제 기반 전략과 근린재생 전략으로 구분하여 장소적 특성에 맞는 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획 수립에 관한 내용을 규정하고 있다.

도시재생전략계획은 ‘국가도시재생기본방침’을 고려하여 도시전체 또는 일부 지역을 대상으로 각종 계획, 사업, 프로그램을 조사·발굴하고 도시재생 활성화 지역을 지정하는 등 지자체의 도시재생사업의 전반적인 추진전략을 수립하는데 목적이 있고, 도시재생활성화지역은 국가와 지방정부의 자원과 역량을 집중하여 사업효과를 극대화하려는 전략적 대상지역을 말한다.

또한 지자체가 다양한 이해관계자들 간의 거버넌스를 중심으로 사업추진을 할 수 있도록 전문조직의 역할규정과 함께 도시재생사업의 지원기간 종료 이후에도 지속가능한 지역의 활성화를 주도할 수 있는 지역 인재 발굴 및 주민참여기반을 구축하기 위한 교육 운영규정을 포함하고 있다.¹²⁾

(1) 「도시재생법」의 추진체계 및 주요내용

「도시재생법」에서는 중앙정부와 지자체별로 구분하여 추진주체와 지원기구에 대한 설치·운영규정을 정하고 있고 그 내용을 하나의 표로 정리하면 다음과 같다.

12) 서수정 외 1명, 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선방안, 건축도시공간연구소(2016)

<표 11> 사업추진주체 및 역할

구분	내용	법률규정
도시재생 특별위원회	-국무총리 소속 -‘국가도시재생기본방침’, 도시재생전략계획 및 국가 지원사항이 포함되거나 도시재생 선도지역에 대한 도시재생활성화계획 심의	법률 제7조
실무위원회	-특별위원회로부터 위임받은 사항을 심의	법률 제7조의2
도시재생 지원기구	-국토교통부장관이 설치 -활성화시책 발굴 및 제도발전을 위한 조사연구 -계획수립지원 및 사업시행, 운영·관리지원 -도시재생종합정보체계 구축 등	법률 제10조
지방도시 재생위원회	-지방자치단체 도시재생관련 주요시책, 전략계획 및 활성화계획 심의 및 자문	법률 제8조
전담조직	-지표조사·관리 및 사업 총괄·조정·관리·지원 -관계기관 간 업무협의 및 교류 -국고보조금 관리, 자원조달 및 사업발굴·추진 -사업평가 및 점검	법률 제9조
도시재생 지원센터	-전략계획 및 활성화계획 수립과 관련사업 추진지원 -주민의견 조정 및 교육프로그램 운영 -마을기업 창업 및 운영지원	법률 제11조

자료: 「도시재생법」 내용을 연구자가 재편집

이와 함께 주민에 의한 계획수립과 실질적 사업추진을 위하여 도시재생활성화 지역에서 구성해야 하는 주민조직과 이해관계자를 중심으로 도시재생사업 전반에 대한 의사결정을 위하여 도시재생 현장지원센터의 구성과 주민·상인 간 협의체 구성, 도시재생사업 추진으로 인해 발생이 우려되는 젠트리피케이션 현상에 대응하기 위한 협의체 및 사업추진협의회를 구성하도록 정하고 있고 그 내용은 다음과 같다.

<표 12> 가이드라인에서 정하는 주민중심 추진주체 및 역할

구분	내용	법률규정
현장지원 센터	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생활성화지역별 현장지원센터 설치 -현장지원센터장, 주민협력을 위한 활동가 및 필요시 부(副)코디네이터 배치 -활성화계획수립 지원과 주민의견 수렴 -교육프로그램 운영 및 주민참여·협업사업 발굴 -마을기업, 사회적기업 등 사회적 경제조직 창업 및 운영 등 지원 -행정과 주민 간 협력체계 구축 및 사업홍보 	가이드라인 2-2-1
주민·상인 협의체	<ul style="list-style-type: none"> -적극적 참여를 통해 다양한 주민의견수렴 및 이견과 갈등조정역할 -주민·상인 등의 역량강화를 바탕으로 공감대와 참여를 이끌어내는 역할 수행 	가이드라인 2-4-1
젠트리피케이션대응 민관협의체	<ul style="list-style-type: none"> -젠트리피케이션에 대응하여 지역의 상생발전 도모 -임대료, 임차인 보호, 지속적 상권·공동체 활성화를 위한 의무사항 등 지원조건을 포함한 상생협약 체결 	가이드라인 2-4-3
사업추진 협의회	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생활성화계획의 핵심콘텐츠 및 단위사업 결정과 사업의 시행방식·주체등 결정 -사업시행 및 계획의 변경, 예산집행등과 관련한 주요 의사결정 -이해당사자 간의 갈등·이견 조정 	가이드라인 2-5-2

자료: 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」(2017) 내용을 연구자가 재편집

(2) 도시재생활성화계획 수립에 따른 효력

도시재생활성화계획은 도시재생전략계획에서 지정된 활성화지역별 우선순위에 따라 계획수립 및 시행된다. 도시재생활성화계획은 도시재생사업 실행을 위한 계획으로 계획이 고시된 경우 체계적이고 계획적 도시정비의 효과 창출을 위하여 도시관리계획의 결정 및 변경과 도시계획시설사업에 대한 시행자지정, 「건축법」에 따른 특별건축구역지정, 건축협정 등 도시정비를 위한 개별법에서 정하는 인가를 고시한 것으로 의제처리 할 수 있다.

하지만 쇠퇴한 지역의 활성화를 위한 사업계획 수립 시 대상지의 체계적인 개발과 토지이용합리화를 고려하기 위한 지구단위계획 등 도시관리계획 수립에 관한 의무적 수립규정이 부재함에 따라 도시재생활성화계획 수립 이후 사업시행 시 실질적 사업방향에 부합하는 행위를 유도하기 위한 방안이 부족한 실정이다.

<표 13> 도시재생활성화계획 고시에 따른 효력

구분	내용	개별법률규정
국토계획법	-도시·군관리계획(용도지역·지구의 변경, 기반시설의 설치·정비) 결정 또는 변경 및 도시·군계획시설사업의 시행자 지정	제30조, 제86조
건축법	-특별건축구역의 지정 및 건축협정의 인가 또는 건축협정 집중구역의 지정	제69조, 77조의6, 제77조의14
경관법	-경관협정의 인가	제21조
도시 및 주거환경정비법	-정비계획의 결정 및 정비구역의 지정	제16조
교통약자의 이동편의 증진법	-보행우선지역의 지정	제18조
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	-상권 활성화 구역 지정 및 변경	제19조의2
공유재산 및 물품 관리법	-사용·수익허가	제20조

자료: 「도시재생법」 제21조 내용을 연구자가 재편집

(3) 도시재생활성화를 위한 특례제도

도시재생활성화계획 수립 시 개별법에 의한 행위제한 내용에도 불구하고 활성화를 위하여 건축물의 밀도 및 주차장 설치기준 등 규제완화에 관한 특례를 포함한 계획을 수립할 수 있고, 특례규정을 적극 활용하여 토지 및 건축물 소유자에

의한 자발적인 지역재생을 통해 도시미관 및 환경개선 등 다양한 효과를 기대할 수 있다.

하지만 도시재생활성화계획 수립 이후 「건축법」에 따른 건축허가 등 사업 시행을 위한 별도의 인·허가 절차를 이행하여야 하고 이는 사업기간의 장기화와 개별법에 따른 실행계획 수립 및 심의 시 도시재생활성화계획 수립취지에 대한 반영 등 계획 간 정합성 제고를 위하여 특례규정과 도시재생활성화계획의 효력 등의 제규정에 대한 행정절차 일원화 방안 마련이 필요한 실정이다.

<표 14> 건축규제 완화 등에 관한 특례

구분	내용	법률규정
국토계획법	-법률과 조례로 정한 건폐율 최대한도의 예외 -법률과 조례로 정한 용적률 최대한도의 예외	제77조 제78조
주택법 주차장법	주차장 설치기준 완화	
건축법	법률과 조례로 정한 가로구역별 건축물의 최고 높이 또는 높이제한에 대한 완화	제60조

자료: 「도시재생법」 제32조 내용을 연구자가 재편집

2. 지구단위계획

1) 용어의 정의

용어의 정의에서는 관련법률, 선행연구, 관련기관 등에서 규정한 정의를 바탕으로 본 연구에서 적용할 수 있는 지구단위계획에 대해서 다루었다. 「지구단위계획수립지침」에서는 지구단위계획을 당해 지구단위계획구역의 토지이용을 합리화 하고 그 기능을 증진시키며 경관, 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적, 계획적으로 개발·관리하기 위하여 건축물 그 밖의 시설의 용도, 종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획으로 도시·군관리계획으로 결정한다.¹³⁾라고 정하고 있다.

또한 지구단위계획구역 지정의 일반원칙으로 기존 시가지에서 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하는 등 도시재생을 추진하는 경우와 도시지역 내 유휴토지 및 교정시설, 군사시설 등의 이전·재배치에 따른 도시기능의 쇠퇴를 방지하고 도시재생사업 등이 필요한 지역으로 체계적 관리를 통하여 그 기능을 증진시키고자 하는 경우를 지구단위계획구역 지정의 원칙으로 제시하고 있다.

<표 15> 도시재생과 연계한 지구단위계획구역지정 목적

유형	주요내용
기존시가지 정비	기존 시가지에서 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하는 등 도시재생을 추진하고자 하는 경우
유휴토지 및 이전적지개발	도시지역내 유휴토지 및 교정시설, 군사시설 등의 이전·재배치에 따른 도시기능의 쇠퇴를 방지하고 도시재생 등을 위해 기능의 재배치가 필요한 지역으로 유휴토지 및 이전부지의 체계적인 관리를 통하여 그 기능을 증진시키고자 하는 경우

자료: 「지구단위계획수립지침」 상 지구단위계획구역 지정유형을 연구자가 재편집

13) 「지구단위계획수립지침」, 국토교통부(2018.12.21. 일부개정)

이와 함께 「도시개발법」 및 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 특정 목적사업의 추진을 위한 개별법에 따른 구역지정과 실시계획 승인 시 개별법에 따라 지구단위계획구역이 지정되고 지구단위계획이 수립된 것으로 보도록 정하고 있다.

<표 16> 개별법에 의한 구역지정과 지구단위계획의 관계

유형		법률내용
도시 개발법	지구단위 계획구역	제9조(도시개발구역지정의 고시 등) 도시개발구역이 지정·고시된 경우 해당 도시개발구역은 도시 지역과 지구단위계획구역으로 결정 및 고시된 것으로 봄
	지구단위 계획	제18조(실시계획의 고시) 도시개발사업 실시계획을 고시한 경우 지구단위계획이 결정되어 고시된 것으로 봄
택지개발 촉진법	지구단위 계획구역	제3조(택지개발지구의 지정 등) 택지개발지구의 지정 또는 해제가 있는 때에는 지구단위계획 구역의 지정 또는 해제가 있는 것으로 봄
	지구단위 계획	제9조(택지개발사업 실시계획의 작성 및 승인 등) 실시계획에는 지구단위계획과 택지의 공급에 관한 계획이 포함되어야 함
산업입지 및 개발에 관한 법률	지구단위 계획구역	제23조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 적용특례) 산업단지가 지정·고시된 경우 지구단위계획구역의 지정 또는 해제가 있는 것으로 봄

자료: 개별법령의 내용을 연구자가 재편집

이처럼 지구단위계획은 「국토계획법」에 따라 토지이용을 합리화하고 도시기능의 증진을 위하여 단독으로 수립하여 운용하는 측면과 도시의 개발 및 정비를 위한 개별법령에 따른 개발구역지정과 동시에 입안 및 지정하여 개발사업을 위한 계획 수립단계에서 합리적 토지이용계획 수립을 위한 수단으로 활용되는 측면이 있다.

2) 지구단위계획 제도의 변천과정

우리나라의 지구단위계획 관련제도는 1980년대의 도시설계, 1990년대 상세계획

제도의 도입 및 도시설계와의 공존기를 거쳐 2000년대 도시설계와 상세계획이 지구단위계획으로 통합되면서 지구단위계획 제도가 탄생되고, 2010년대 「국토계획법」 개정을 통해 1종과 2종으로 구분되었던 종 구분을 통합하여 현재 운영 중인 제도의 모습을 갖추게 된다.¹⁴⁾

(1) 1980년대

1980년대는 도시설계 제도의 도입 및 형성기라고 할 수 있다. 1983년 도시설계 작성기준에 관한 규정이 제정되면서 시작된 도시설계는 서울시 도심지역의 무분별한 건축행위에 대한 규제와 함께 도시경관개선을 목적으로 수립되었다. 과거 지속적인 물량공급 위주의 계획수립과 그 결과로 나타난 도시에 대한 비판을 바탕으로 지구단위계획 관련제도를 처음으로 도입하게 된 것은 아시안게임, 올림픽경기와 같은 국제적 행사 개최에 따라 도시미관 및 환경개선에 대한 요구가 사회적 관심사로 떠오르면서 1980년 1월 「건축법」 제8조 2항의 도심부 내의 건축물에 대한 특례규정을 제정하여 도시설계 조항이 법제화된 것부터 시작되었다. 이후 동법 시행령 제11조 2항에 도시설계 작성기준이 신설되어 도시설계구역으로 지정된 구역 내 건축물에 대한 규제방안이 마련되었다.

하지만 대부분 건축물에 관한 규제로 구성된 도시설계는 기준 완화에 대한 대상지 주민과 사회적 요구가 증가하게 되어 1986년 「건축법」을 개정하여 건축물 밀도에 관한 사항을 지자체별 조례로 정할 수 있도록 규정하고 1988년 도시설계구역 안의 건축기준 완화규정 신설로 도시설계가 규제와 함께 유도방안으로 작용할 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.

도시설계 기법을 도입하여 조성된 서울시 잠실지구 도시설계는 88올림픽경기 개최를 위한 준비사업으로 서울의 도시환경 개선과 도시구조의 재정비를 목적으로 수립되었다. 이 계획은 독일의 지구상세계획과 유사한 방식의 도서를 작성 및 제시하는 방식으로 제안되었고 이후 도시설계 수립기법의 전형으로 자리 잡게 된다. 이후 테헤란로지구, 신촌, 마포지구, 김포지구 등의 도시설계가 이러한 집단적 규제방식으로 작성되는 등 1980년대 후반기에는 규제중심의

14) 김영환, 지구단위계획 관련제도의 변천과 역할, 월간국토(2007.11)

도시설계가 의욕적으로 확산되었던 시기였다.

이처럼 1980년대는 「건축법」을 바탕으로 하는 도시설계가 도입되어 기반을 형성하는 단계로 도시설계제도상 규제는 기존의 건축규제와는 달리 공익과 사익 간 정책 집행과정에서 이해와 조정이 요구된다는 점을 인식하게 된 성과를 가진다. 하지만 도시전반을 계획하는 제도에 대한 이해가 부족한 상황에서 도입된 도시설계 제도는 반복되는 시행착오의 과정을 되풀이함으로써 상세계획이라는 또 다른 제도신설의 필요성을 요구받게 된다.

<표 17> 도시설계제도 변천과정

일시	주요내용
1980. 01.	도심부 내 건축물에 대한 특례규정 신설
1980. 11.	도시설계 작성기준 신설
1982. 08.	도시설계 작성기준 시행령 구체화
1983. 12.	도시설계 작성기준 건설부 규정 제정
1986. 12.	밀도 등에 관한 완화규정 신설
1988. 02.	도시설계 구역 내 건축기준 완화

자료: 해당 제도의 변천과정을 연구자가 재편집

(2) 1990년대

1990년대는 도시설계제도와 상세계획제도의 공존과 혼란이 병행하던 시기였다. 1990년대 들어 도시설계는 이전의 운영상 미비점을 보완하기 위하여 「건축법」 시행령 개정을 통해 면적기준, 도시설계 재정비계획 규정과 「도시계획법」상 도시설계지구 지정 조항 신설 등 법적 기반을 강화하였다.

이와 함께 도시설계제도의 한계를 보완하기 위하여 1991년 상세계획제도가 도입되는데 건축물의 규제를 주요 목적으로 하는 도시설계와 달리 상세계획은 지역, 지구의 지정, 도시계획시설에 관한 사항과 같은 도시계획적 측면의 내용을 포함한다.

상세계획지구의 지정대상은 도시개발사업지구와 철도역 인근의 기성시가지내

역세권으로 한정되는 등 도시설계와는 차별화된 내용을 포함하고, 이후 상세계획으로 지정할 수 있는 도시계획시설에 관한 사항과 건축물의 배치, 형태, 색채, 교통처리 등 추가적인 상세계획 수립내용을 포함하여 도시의 체계적이고 계획적인 관리를 위한 현재 지구단위계획의 근간을 마련하게 되었다.

1990년대 전반기에는 수도권 1기 신도시 조성을 위한 도시설계와 함께 가로변 환경정비와 도시미관 증진을 목적으로 하는 도시설계가 주요 도시조성사업수단이었다면 1990년대 후반기에는 용도지역상향 및 기반시설 확충, 역세권 정비 등을 위한 상세계획이 활성화된다.

이전의 도시설계제도는 도시의 미관개선과 건축물에 대한 사항을 주요 규제 사항으로 정하는 도시설계와 달리 용도지역, 도시계획시설 등 기반시설의 정비와 같은 도시계획적 측면의 성격이 강한 계획수립 기법이라고 할 수 있다.

하지만 같은 시대에 운영되어 오던 두 제도는 「도시계획법」과 「건축법」이라는 상이한 근거법률에 의하여 운영되지만 계획의 내용 측면에서는 서로 비슷한 측면의 양상을 보이며 활용되어 이후 지구단위계획이라는 새로운 제도로 통합된다.

<표 18> 상세계획제도 변천과정

일시	주요내용
1990. 01.	도시설계 대상구역면적 확대, 재정비계획 추가
1991. 05.	도시설계지구지정 규정 신설
1991. 12.	상세계획구역의 지정대상 및 내용신설
1992. 05.	「건축법」 시행령 내 도시설계 사항 재정비
1992. 07.	상세계획으로 정하는 도시계획시설 명시
1996. 12.	상세계획에 포함되어야 하는 사항 명시

자료: 해당 제도의 변천과정을 연구자가 재편집

(3) 2000년대

2000년대는 지구단위계획제도로 통합되는 시기라고 할 수 있다. 그간 도시설계와 상세계획이라는 이원적 제도운용에 따른 문제가 발생함에 따라 2000년

「도시계획법」 개정을 통해 도시설계와 상세계획이 통합된 지구단위계획이라는 제도가 탄생하면서 중복규제 및 유사내용을 바탕으로 이원화된 계획수립 체계가 일원화 되었다. 새로이 도입된 지구단위계획은 기존 제도의 통합과 함께 지정 대상지역도 기존 대상지역을 포함한 주민제안, 시범도시, 학교 및 공장이전 지역 등으로 확대되어 도시지역 내에서 발생하는 문제에 적극 대응할 수 있는 체계가 갖추졌다.

이후 「도시계획법」과 「국토계획법」이 2002년 통합되어 「국토계획법」이 제정되면서 새로운 국면을 맞이하게 되는데 도시지역을 대상으로 수립하는 계획을 제1종 지구단위계획으로 분류하고 비도시지역에서 계획적이고 체계적인 개발을 유도하기 위한 제2종 지구단위계획을 신설하였다.

이에 따라 제1종 지구단위계획은 일단의 토지에 대하여 미관·환경 등 도시기능을 증진시키는 것을 목적으로 하고, 제2종 지구단위계획은 비시가화지역 중 개발이 가능한 계획관리지역과 개발이 필요한 개발진흥지구에 대하여 밀도완화와 구체적 개발계획을 수립을 허용하여 체계적, 계획적으로 개발할 수 있는 제도적 기반을 갖추게 된다.

이렇듯 2000년대의 지구단위계획제도는 이전 도시설계와 상세계획을 통합하여 도시를 관리하기 위한 수단으로 정착하는 기반을 구축하였다. 또한 제2종 지구단위계획을 도입함으로써 비도시지역의 난개발 해소방안과 함께 선계획-후개발이라는 국토이용 관리체계의 기반을 마련하였다.

<표 19> 지구단위계획제도 변천과정

일시	주요내용
2000. 01.	지구단위계획제도 도입
2002. 02.	제1종 및 제2종 지구단위계획으로 유형분류
2002. 12.	제1종 및 제2종 「지구단위계획수립지침」 제정
2004. 01.	토지적성평가 규정 및 지구단위계획구역 면적규정 완화
2005. 05.	「지구단위계획수립지침」 개정(일부완화)

자료: 해당 제도의 변천과정을 연구자가 재편집

(4) 2012년 이후¹⁵⁾

「국토계획법」 제정에 따라 유형별 중 구분된 지구단위계획은 2012년 통합된 제도로 개편된다. 이는 전국토의 선계획 및 후개발, 통합적 국토이용 및 관리체계 구축을 목적으로 하는 「국토계획법」 제정을 계기로 도시지역과 비도시지역의 용도지역에 따라 당초 제1종과 제2종으로 구분된 중 구분을 통합하고 단순화할 필요성에 의한 것이었다.

지구단위계획은 당해 구역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 경관, 미관을 개선하고 양호한 환경확보 및 체계적, 계획적으로 개발·관리하기 위하여 건축물과 그 밖의 시설의 용도, 종류 및 규모 등에 대한 사항과 밀도 등에 관한 계획을 완화하여 수립하는 계획이다.

지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정하고, 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발 또는 관리하는데 그 목적이 있다.

지구단위계획은 광역도시계획, 도시기본계획 등의 상위계획과 도시관리계획 등 관련계획의 내용과 취지를 반영하여 수립하고, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」 등 개별 사업법으로 지정된 사업구역에 대한 개발계획 또는 실시계획과 함께 수립하여 해당 사업구역의 계획적 관리를 도모한다.

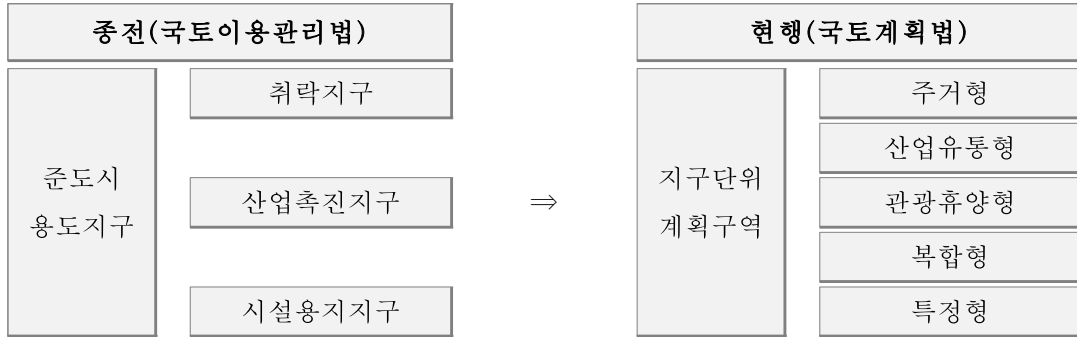
<표 20> 도시지역 내 지구단위계획 연혁



자료: 제주특별자치도 도시계획 업무편람, 제주특별자치도(2018.12)

15) 제주특별자치도 도시계획업무편람, 제주특별자치도(2018.12)를 연구자가 재편집

<표 21> 도시지역 외 지구단위계획 연혁



자료: 제주특별자치도 도시계획 업무편람, 제주특별자치도(2018.12)

지구단위계획의 내용은 용도지역 또는 지구를 세분하거나 변경하는 사항, 기존의 용도지구를 폐지하고 해당 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항, 기반시설의 배치와 규모, 도로로 둘러싸인 가구 및 획지에 대한 규모와 조성계획, 건축물의 용도, 건폐율 또는 용적률, 높이 등 밀도에 관한 사항, 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획, 환경 및 경관관리 계획 등 단순한 평면적 계획이 아닌 도시와 건축물의 복합적 조성계획을 포함한다.

지구단위계획구역과 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정하고 일부지역을 대상으로 토지이용계획과 건축물 조성계획이 서로 환류 되도록 함으로써 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 수립하는 계획이다.

이와 함께 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화 하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리 하기 위한 계획으로 쇠퇴한 도시에 대한 미관 및 환경개선을 통해 활성화를 도모하는 목적의 도시재생사업계획 수립 시 해당 지역의 합리적 토지이용과 체계적이고 계획적인 정비방안 수립을 위하여 연계방안을 확보할 필요가 있다.

또한 지구단위계획은 광역도시계획·도시기본계획 등의 상위계획과 각종 관련 계획의 내용과 취지를 반영하여야 하고 개별법에 의하여 지정하는 각종 구역에 대한 사업계획 수립 시 함께 수립하여 해당 구역의 체계적 관리와 함께 가급적 동시에 입안하여 양 계획 간 상충이 발생하지 않도록 하여야 한다.

이에 따라 도시재생사업계획과 지구단위계획을 동시에 입안하여 계획 간 정합성 확보를 바탕으로 상충이 발생하지 않도록 제도개선의 필요성이 있다.

지구단위계획은 계획수립 대상지역별 유형을 구분하여 지정하는데 「국토계획법」에 따른 도시지역과 비도시지역에 대한 용도지역별로 유형을 구분하고 지역별 계획수립 내용은 다음과 같다.

<표 22> 지구단위계획의 구분

구분	도시지역내 지구단위계획구역 (중전 제1종 지구단위계획구역)	도시지역외 지구단위계획구역 (중전 제2종 지구단위계획구역)
수립목적	-도시지역 토지이용의 합리화, 구체화 및 기능, 미관의 증진	-비도시지역의 난개발방지 및 계획적 개발유도 -도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발, 관리
대상지역	-도시지역	-계획관리지역(생산관리지역), 개발진흥 지구
지정면적	-기준없음	-최소면적 3만㎡ 이상
계획내용	-기반시설배치와 규모 -가구 및 획지조성계획 -용도제한·건폐율·용적률·높이 -교통처리계획 등	-기반시설배치와 규모 -가구 및 획지조성계획 -용도제한·건폐율·용적률·높이 -교통처리계획 등
대상지역건	-기반시설의 골격은 조성되거나 계획이 되어 있으나 세부적인 내용은 미흡	-소규모 저밀개발지역 또는 미개발지역 으로 기반시설의 설치 또는 설치방향 등이 정해져 있지 않음
용도제한	-지역 내에 규정된 허용용도의 범위 내 에서 용도부여	-지역 내 규정된 허용용도의 범위를 넘어 용도부여 가능
행위제한 완화	-법에서 정한 용도지역 허용용도 중 조례로 정하지 아니한 용도까지 허용가능 -UP-ZONING이 아닌 경우에 한하여 도로, 공원 등 공공시설을 제공한 비율에 따라 건폐율, 용적률 및 건축물의 높이 완화	-용도지역 허용범위를 넘어 건폐율, 용적률 완화 -용도지역에서 적용하는 건폐율과 용적률의 1.5배 범위내에서 완화
지정목적에 따른 세분	-해당없음	-주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 복합형, 특정형

자료: 제주특별자치도 도시계획 업무편람, 제주특별자치도(2018.12)

3. 관련 선행연구 고찰

1) 도시재생에 관한 선행연구

도시재생과 관련한 선행연구를 살펴보면 부문별 활성화를 위한 대안을 제시하고 추진방식과 계획수립 기법, 제도와 예산지원 등에 관한 개선방안을 제시하고 있다.

도시재생 사업방식에 관한 선행연구로 오덕성(1996)은 쇠퇴한 도심의 활성화를 위하여 도시의 복합개발 추진의 기본방향과 역세권 개발에서 복합개발방식에 대하여 제시하였다.¹⁶⁾

김일규(2000)는 대전광역시 사례를 중심으로 도심공동화를 극복하기 위한 효과적인 방안으로 주상복합의 도시기능 강화, 보행자 전용도로 등 기반시설 확충을 통한 주거환경 개선 등을 강조하였다.¹⁷⁾

이와 함께 도시재생사업의 효율적 추진을 위하여 주민참여도를 높이고 주민과 지역공동체가 함께 만들어가는 도시재생사업방안을 제시한 선행연구로 조태구(2008)는 도시계획단계에서부터 도시재생사업 구역을 지정·관리하고 향후 장기적 도시관리계획과 연계하여 제시함으로써 주민의 적극적 참여를 유도하여야 한다고 주민에 의한 사업구도를 강조하였다.¹⁸⁾

이우중(2015)은 지역차원에서 초기에 도시재생사업에 대한 인식제고를 위하여 교육프로그램을 제공하고 계획수립단계에서는 주체별 사업추진 및 운영방안 등에 대한 교육프로그램을 통해 주민 역량강화의 필요성에 대하여 언급하였다.¹⁹⁾

서수정(2014)은 주민협의체를 구성하여 조직에서 지역의 문제와 잠재력에 대한 발굴부터 근린재생을 위한 사업발굴과 시행단계까지 실행력을 담보하는 주체로서 주민의 역할을 강조하였다.²⁰⁾

또한 도시재생사업의 효율적 시행을 위한 관련법률 개정 등 제도개선에 대한 연구사례로 우태식(2015)은 급속한 도시화에 따라 주거·환경·교통 등 도시문제가

16) 오덕성, 고속철도 대전역의 역세권 개발 방향과 주요과제, 대한지방행정공제회, 도시문제(1996)

17) 김일규, 근대화이후 대전도심의 공동화 현상에 관한 연구, 우송대학교 논문집(2000)

18) 조태구, 지속적 발전을 위한 도시재생의 역할 연구, 서울산업대학교 석사학위논문(2008)

19) 이우중, 도시재생사업의 성공을 위한 과제, 대한국토도시계획학회, 도시정보(2015)

20) 서수정, 도시재생 선도지역의 현실과 성공과제-근린재생형, 한국도시설계학회, Urban Review(2014)

발생하게 되고 이러한 문제의 해결을 위하여 제도와 정책을 마련하여 이에 대응함에도 불구하고 도시문제는 더욱 심각해지고 있다는 사실과 그 원인은 도시행정 계획절차에 있다고 강조하며 도시재생관련법률 등 「도시재생법」에 대한 개선 방안을 제시하였다.²¹⁾

도시재생사업의 실행력을 높이고 지속가능한 도시환경 개선을 위한 예산확보 측면의 연구로 김상묵 외1명(2015)은 도시재생사업을 지속적으로 추진하기 위하여 안정적 재생기금이 마련되어야 한다고 강조하였다.²²⁾

이재우 외6명(2014)은 도시재생사업을 효과적으로 시행하고 지속적으로 수행하기 위하여 정부의 지속적인 재정지원이 필요하고, 민간의 협력과 투자활성화를 위한 지원제도의 필요성에 대하여 언급하였다.²³⁾

<표 23> 도시재생에 관한 선행연구

구분	선행연구	내용
사업방식	오덕성 (1996)	쇠퇴한 도심의 활성화를 위하여 도심 복합개발추진과 방식에 대하여 제시
	김일규 (2000)	도심공동화를 극복하기 위하여 주상복합도시기능의 강화 및 기반시설 확충을 통한 주거환경 개선
주민참여	조태구 (2008)	도시계획단계에서부터 도시재생사업구역지정과 도시관리 계획과 연계를 통한 주민의 적극적 참여유도
	이우종 (2015)	도시재생사업에 대한 인식제고를 위하여 교육프로그램을 제공하고 계획수립단계에서는 주민역량강화를 통한 원활한 사업추진 실현
	서수정 (2014)	주민협의체 구성을 통해 지역의 문제와 잠재력 발굴
제도개선	우태식 (2015)	급속한 도시화에 따른 부작용을 해결하기 위한 노력에도 불구하고 심각해지는 도시문제의 원인은 도시행정계획절차에 있고 「도시재생특별법」 등 관련법률 개선방안 제시
예산확보	김상묵 외1명(2015)	지속적인 도시재생사업 추진을 위하여 안정적 재생기금 마련 필요
	이재우 외6명(2014)	효과적 도시재생사업을 지속적으로 수행하기 위하여 지속적인 재정지원과 민간 투자활성화를 위한 지원제도 필요

자료: 개별 선행연구의 결과를 연구자가 재편집

21) 우태식, 도시재생사업 법제정비에 관한 연구, 숭실대학교 대학원 박사학위논문(2015)

22) 김상묵 외1명, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 문제점과 개선방안, 한국법학회, 법학연구(2015)

23) 이재우 외6명, 「도시재생특별법」의 시행방향과 과제, 대한국토도시계획학회, 도시정보(2014)

2) 지구단위계획과 관련한 선행연구

지구단위계획에 관한 연구는 「건축법」과 종전 「도시계획법」에 의한 도시설계, 상세계획에서부터 시작되고 현행 「국토계획법」 제정에 따라 통합된 지구단위계획에 관한 연구가 활발히 진행되고 있다.

대부분 도시계획 관점에서의 지구단위계획의 도입과 개념 등 이론적 배경을 중심으로 하는 연구가 이루어져 있으나 본 연구에서는 도시재생사업지구내 지구단위계획기법 적용을 통해 도시재생사업의 효율성을 높이고 주민참여를 바탕으로 지역의 공동체 및 경제활성화 등 도시재생사업의 효율적 목적달성을 위한 수단으로서의 관점에서 지구단위계획에 대한 연구를 수행했다.

배웅규(2001)는 지구단위계획의 기획단계부터 입안, 결정, 운용 등 전 과정에 주민참여제도를 도입하여 계획의 목적을 효과적으로 달성할 필요가 있고 이를 위한 주민참여프로그램 마련방안과 함께 도시재생 및 지구단위계획수립은 주민의 정주여건과 직접적인 관계를 맺고 있으므로 주민참여를 가장 중요한 요소로 고려하여 지역공동체를 기반으로 패러다임에 맞는 제도로 거듭날 필요성에 대하여 제시하였다.²⁴⁾

송근봉(2008)은 지구단위계획 수립과 추진에 따라 당초계획의 목표와 다르게 구역 내 슬럼화 현상 등 부작용이 속출하는 양상을 띠고 있다고 보고 문제해결을 위하여 장기적 측면의 계획수립과 지역별 특성에 맞는 계획수립이 필요하며 계획수립 시 주민참여와 의견수렴 및 반영이 지구단위계획의 실효성 확보를 위한 중요한 요소라고 강조하였다.²⁵⁾

지구단위계획 수립의 유형과 도시재생사업과의 연계성 강화를 통한 효율성을 담보하기 위한 연구로 임희지(2007)는 지구단위계획의 유형을 감안하여 계획수립 목적에 부합하는 계획을 작성할 필요성과 계획의 실현가능성을 높일 수 있는 공공사업과 연계한 추진이 필요하다고 언급했다.²⁶⁾

24) 배웅규, 지구단위의 도시정비를 위한 주민참여방안 연구, 서울대학교대학원 박사학위논문(2001)

25) 송근봉, 지구단위계획 수립 시 주민참여 활성화 방안에 관한 연구, 단국대학교경영대학원 석사학위논문(2008)

26) 임희지, 지구단위계획의 성과와 개선방향 ; 제1종 지구단위계획의 문제점과 개선방안-서울시를 중심으로, 국토연구원, 월간국토(2007)

황재훈 외2명(2007)은 지구단위계획구역 지정이 필요한 대상이 광범위하기 때문에 지구단위계획의 목적달성을 위하여 유형을 세분화할 필요가 있고 주민 제안방식은 개발이익과 공공의 이익 측면에서 상호보완을 위한 제도적 장치 마련이 필요하다고 보고 있다.²⁷⁾

유창균 외1명(2011)은 지구단위계획 수립 시 용적률 등 밀도계획에 관한 인센티브적용을 위하여 규제와 권장항목을 다양하게 개발할 필요성을 제안 하였다.²⁸⁾

김승윤(2017)은 지역의 보존, 관리, 활성화를 위한 인센티브 완화 항목 등을 계획하여 이를 유도할 수 있으며, 공공기여를 통해 공공부문의 사업을 진행하고, 시행단계부터 도시·건축공동위원회등 법정위원회와 주민협의회를 통해 계획의 이행여부를 체계적으로 관리해 갈 수 있다고 하였다.²⁹⁾

지구단위계획의 실행력을 높이고 주민과 행정 등 이해관계자 간의 거버넌스 강화를 위한 연구로 목정훈 외1명(2006)은 주민참여 도시관리 행정을 위하여 전문가, 행정, 주민 간의 협력체계와 파트너십 강화가 필요하다고 강조했다.³⁰⁾

진희선(2011)은 지역고유의 특성을 반영할 수 있는 다양한 지침과 운영수단이 부족함에 따라 이를 주도할 수 있는 이해관계자 간 상호협력체계 구축이 중요하다고 보고 있다.³¹⁾

<표 24> 지구단위계획에 관한 선행연구

구분	선행연구	내용
주민참여	배웅규 (2001)	기획단계부터 입안, 결정, 운용 등 전 과정에 주민참여제도 도입을 통해 계획목적의 효과적 달성도모
	송근봉 (2008)	지구단위계획 추진에 따라 발생하는 부작용 해결을 위하여 장기적 측면의 계획수립과 지역별 특성에 부합하는 계획수립이 필요하고 계획수립 시 주민참여를 통해 실효성 확보

27) 황재훈 외2명, 사회여건 변화와 지구단위계획, 대한국토도시계획학회, 도시정보(2007)

28) 유창균 외1명, 지구단위계획 용적률 인센티브제도 적용 실증연구, 한국도시계획학회, 도시설계(2011)

29) 김승윤, 도시재생의 개념을 도입한 지구단위계획의 단계별 추진방향 연구, 성균관대학교 일반대학원 석사학위논문(2017)

30) 목정훈 외1명, 지구단위계획 주민참여 제고를 위한 주민약속활용 및 개선방안 연구, 한국도시계획학회, 도시설계(2006)

31) 진희선, 공공에서 바라본 도시설계, 대한건축학회, 건축(2011)

구분	선행연구	내용
도시재생 사업과 연계성	임희지 (2007)	지구단위계획의 유형을 감안하여 사업목적에 부합하는 계획 수립 필요
	황재훈 외2명 (2007)	지구단위계획구역지정 가능지역의 범위에 대하여 유형의 세분화와 주민제안방식 추진 시 개인과 공공의 이익을 상호 보완 할 수 있는 제도적 장치마련 필요
	유창균 외1명 (2011)	지구단위계획상 밀도계획에 관한 인센티브 항목의 다양화 필요
	김승윤 (2017)	인센티브 완화 항목을 계획하여 활성화를 유도하여 공공기여 활성화와 함께 법정위원회 및 주민협의회 등 계획의 이행여부에 대한 관리기구 마련
거버넌스 구축	목정훈 외1명 (2006)	주민참여 도시관리 행정을 위하여 전문가, 행정, 주민 간 협력 체계와 파트너십 강화
	진희선 (2011)	지역고유의 특성을 반영할 수 있는 다양한 지침과 운영수단 마련을 위하여 이해관계자 간 상호협력체계 구축

자료: 개별 선행연구의 결과를 연구자가 재편집

3) 선행연구의 시사점

도시재생과 지구단위계획에 관한 선행연구를 살펴보면 「도시재생법」과 「국토계획법」 등 각각의 개별 법률에서 정하는 계획수립기법과 해당 계획의 목적달성을 위한 방안에 대하여 연구한 사례가 많았다.

도시재생사업은 급속한 도시화에 의한 구도심의 쇠퇴현상을 극복하고 기존의 행정주도의 일률적 계획수립방식이 아닌 주민이 주도하고 지역별 특성에 부합하는 활성화 사업이다. 기반시설 확충과 복합개발 등 하드웨어적 환경개선을 통해 정주여건 개선과 도시미관 정비 등 물리적 효과를 창출하고, 주민교육을 통한 역량강화를 기반으로 주민과 공동체의 자발적인 지역재생의지에 의한 소프트웨어적 활성화 방식에 대한 연구가 이루어져 있고 이러한 계획 간 적절한 융합에 의한 주민참여적 도시재생사업 추진방안을 제시하고 있다.

지구단위계획은 현행법률 및 지침에서 제시하는 유형과 사업목적에 부합하는 계획수립이 필요하고 현재 주민제안 단계에서 발전된 사업 전 과정에서 주민

참여제도 도입을 통해 계획목적 달성에 기여할 수 있다고 보았다.

또한 쇠퇴한 구도심의 활성화를 유도하기 위하여 인센티브 완화 항목에 대한 개발과 다양화가 필요하고 장기적 측면의 계획수립과 지역별 특성에 부합하는 계획수립이 필요함과 계획수립 시 주민참여를 통해 계획의 실효성을 확보할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

다만 기존 연구는 대부분 개별 법률에 근거한 독립적 사업추진에 대한 방안만을 제시하고 있고, 도시재생 사업지구 내 지구단위계획구역의 지정과 인센티브 및 규제 적용을 통한 체계적 계획수립 기법에 대하여 규명하지는 않았다는데 한계가 있다.

도시재생사업은 쇠퇴한 구도심의 기능개선을 통해 외부로 유출된 인구와 산업의 유입으로 지역의 경제 활성화와 정주여건의 개선 등 주민 삶의 질 향상을 목적으로 추진하는 사업이다. 지구단위계획구역지정과 계획수립을 도시재생사업의 효율성 증대를 위한 수단으로 활용하여 주민 자발적 지역재생의지 향상과 지역 내 투자 활성화 등 도시재생사업 본래의 목적에 부합하는 사업 추진을 위한 접근방식의 마련이 필요한 실정이다.

4. 분석의 틀 설정

1) 분석의 틀

본 장에서는 이론적 고찰로 주민참여적 사업추진을 위한 도시재생사업과 지구단위계획에 대하여 살펴보았다. 이렇듯 도시재생사업과 지구단위계획은 모두 도시환경 개선을 통해 정주여건 및 주민 삶의 질 향상을 위한 다양한 방안을 제시하고 있지만, 추진 중인 사업의 현실과 법·제도를 살펴보면 주민참여를 바탕으로 사업추진을 위한 제도적 연계성 확보 방안은 미미한 실정이다.

새 정부 들어 국정과제로 선정되어 추진 중인 도시재생사업은 자력에 의한 재생이 어려운 지역적 특성을 반영하여 국가 및 지자체의 예산지원을 바탕으로 개별 필지 또는 건축물 단위가 아닌 지구단위의 지역적 특성에 부합하는 계획 수립과 실행이 이루어 질 때 비로소 해당사업의 기대효과에 부응할 수 있을 것으로 보고 주민참여율을 높이고, 법적기반이 상이한 두 계획의 연계성을 확보할 수 있는 방안을 제시하기 위한 분석의 틀을 다음과 같이 설정 하였다.

첫째, 법적 기반이 상이한 두 계획의 계획수립 요건과 내용 및 해당 계획에서 정하는 규제 또는 완화할 수 있는 범위와 계획수립과 입안절차 간의 연계성에 대하여 법률에서 정하는 추진 단계별로 구분하고, 주민참여를 유도하기 위한 지역 선정 등 사업대상지 선정 및 우선순위 설정을 위한 평가요소에 대하여 검토한다.

둘째, 도시재생사업과 지구단위계획의 수립현황을 살펴보기 위하여 제주특별자치도내 수립된 도시재생전략계획 상 활성화지역 지정 현황과 「국토계획법」과 개별법에서 정하는 의제에 따라 지정된 지구단위계획구역지정 현황 및 추진 경위를 살펴보고 이를 시기별·유형별로 분류할 것이다.

셋째, 계획 간 중첩도 및 계획별 유형에 따른 연계성 분석을 위하여 가상의 대상지를 설정하여 유형별 연계성에 대하여 알아보고 도시재생사업의 효율적 추진을 위한 지구단위계획의 인센티브 또는 규제적용 방안 등 효율적 도시재생사업 유도방안에 대하여 분석할 것이다.

<표 25> 분석의 틀

<p>계획별 제도구분</p>	<p>도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법</p> <p>도시재생사업</p>	<p>국토의 계획 및 이용에 관한 법률</p> <p>지구단위계획</p>
<p>계획수립 현황</p>	<p>도시재생사업</p> <hr/> <p>계획 개요</p> <p>도시재생사업 개요 국가도시재생기본방침 도시재생전략계획</p> <p>계획 현황</p> <p>쇠퇴도 기본방향 활성화지역</p>	<p>지구단위계획</p> <hr/> <p>계획 개요</p> <p>제주도시계획변천사 지구단위계획수립현황</p> <p>계획 현황</p> <p>국토계획법에 따른 지정 개별법에 따른 의제 계획별 유형분류</p>
<p>계획 간 중첩유형 설정</p>	<p>유형1(계획 간 포함)</p> <hr/>	<p>유형2(향후신규지정)</p> <hr/>
<p>사례분석 및 과제도출</p>	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생사업과 지구단위계획이 포함된 계획수립 현황 -유형별 계획수립 방향 설정 -사업 간 유기적 연계방안 마련을 위한 방향설정 	
<p>개선방안 도출</p>	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생사업과 지구단위계획의 연계성 강화방안 -주민참여도 강화방안 -지구단위계획기법 적용을 통한 도시재생 활성화 유도방안 	

Ⅲ. 사례분석

1. 도시재생사업 추진현황

1) 도시재생사업 개요

도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 부문별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.³²⁾

우리나라는 산업화에 따른 급격한 도시화와 이에 따른 물리적 환경조성에 초점을 맞춰오던 과거 도시계획 방식의 부작용으로 발생한 도시재생으로의 패러다임 전환에 따라 오랜 시간 도시재생과 관련한 제도가 변화해 왔다. 주택 재개발사업과 도시 및 주거환경 정비사업 등 다양한 도시재생을 위한 사업들이 추진되어 왔으나 이는 수익성을 가장 중요한 지표로 설정하여 물리적 환경정비를 목표로 하는 사업의 추진이 대부분이었다.

국가적 과제인 저성장, 저출산 및 고령화와 수도권 및 광역시중심의 밀집된 도시정책의 해결을 위한 도시 외곽지역 개발정책이 한계에 도달함에 따라 도시재생정책의 중요성이 대두되고 있다. 이는 주요 선진국 또한 비슷한 흐름의 도시정책을 추진하고 있고, 역사성 및 문화적 특성을 내포하고 다양한 계층이 모여 생활하는 지역 공동체의 재생을 통한 도시의 전반적 활성화를 도모하는데 목적이 있다고 할 수 있다.

도시재생사업은 그간 추진해왔던 재개발·재건축사업 등 전면철거에 의한 도시정비방식에서 탈피하여 도시를 쇄신하는 것을 의미한다. 물리적 환경개선을 통한 단일목적의 도시정비방식이 아닌 원주민의 재정착과 이들이 구성한 지역공동체 기반의 도시정비사업을 추진해야한다는 요구에 따라 2013년 「도시재생법」 제정을 통해 도시재생사업 추진의 기반을 마련하고 지자체별로 선도사업 및 일반사업을

32) 「도시재생법」 제2조, 2017.12.26. 일부개정

추진하여 왔다. 하지만 이는 계획수립 위주의 정책으로 개별 사업별로 분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 재생을 도모하기에는 한계점이 있었다.

이에 따라 2017년 지역주도로 도시공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 도시재생 뉴딜정책을 국정과제로 선정하고 향후 5년간 약 50조원을 전국 500개소에 투자하여 기초생활 인프라 확충과 도시의 쇠퇴도를 완화해 나가기로 하였다.

<표 26> 도시재생 뉴딜의 추진방향

정책목표	3대추진전략	5대 추진과제	
주거복지· 삶의 질 향상	도시공간 혁신	<노후 저층주거지의 주거환경 정비>	
		<ul style="list-style-type: none"> -선진국 수준의 기초 생활 인프라 공급 -소규모 주택정비사업 활성화 -주거 젠트리피케이션 완화 및 공적임대 공급 	
도시 활력 회복	도시재생 경제 활성화	<구도심을 혁신거점으로 조성>	
		<ul style="list-style-type: none"> -컴팩트 네트워크 도시 구축 -복합기능의 혁신공간 조성 -지역 특화재생 프로그램 지원 -스마트 시티형 도시재생 뉴딜 활성화 	
일자리 창출	주민·지역 주도	<도시재생 경제 생태계 조성>	
		<ul style="list-style-type: none"> -도시재생 경제조직 활성화 지원 -민간 참여 모델 마련 -도시재생 뉴딜사업의 일자리 창출 관리 	
공동체 회복 및 사회 통합	지역 주도 뉴딜사업 추진	<풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축>	
		<ul style="list-style-type: none"> -지역의 도시재생 역량 강화 -지역 주민의 참여 기반 조성 -지역의 도시재생 거버넌스 체계 구축 	
기반 구축	지역 주도 맞춤형 선정 -사업 관리체계 구축	<상가 내몰림 현상에 선제적 대응>	
		<ul style="list-style-type: none"> -동향 모니터링 체계 구축 -상생협약 체결 활성화 지원 -임대료 안정공간(공공임대상가) 공급 -재생이익의 선순환 유도 및 사회적 규제 합리화 	
		법·제도 정비	공적재원의 효율적 운용
		<ul style="list-style-type: none"> -도시재생법 개정 -도시재생 종합정보체계 고도화 	<ul style="list-style-type: none"> -재정 투입: 연 2조원 -기금 지원: 연 4.9조원 -공기업 투자: 최대 연 3조원

자료: 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동, 2018.03

정부는 이러한 도시재생 뉴딜사업 추진으로 도시 생활환경 개선을 통한 삶의 질 향상을 위하여 향후 10년 내 국가 최저기준을 상회하는 기초생활 인프라를 확충할 계획이다. 또한 도시쇠퇴를 극복하고 활력을 회복하기 위하여 뉴딜사업 효과를 전국으로 확산시켜 쇠퇴지역의 감소 또는 쇠퇴지역 증가추세의 완화를 사업추진에 따른 기대효과로 제시하고 있다.³³⁾

2) 국가도시재생기본방침

과거 우리나라 도시는 산업의 발전과 인구증가 등 고도의 경제성장과 함께 이를 수용하기 위한 주택 및 산업용지 확충을 목적으로 하는 도시정책이 주를 이루었다. 특히 도시 외곽의 저렴한 토지에 신도시를 조성하여 도심의 인구를 수용하고 산업 단지를 조성하는 방식을 채택하였다.

하지만 고도성장의 시대가 끝나고 저출산·고령화에 따른 인구성장이 정체됨에 따라 도시의 외연적 확산 필요성은 한계에 도달하게 되고, 신도시 조성에 따라 외면된 구도심은 인구와 산업의 유출 및 기반시설과 건축물의 노후화 등 쇠퇴가 갈수록 심각해지는 현상을 보이게 된다.

이에 따라 도시의 무분별한 평면적 확산에 대한 회의적 시각과 기존 도시의 내부공간을 활용한 산업·문화·예술 등 창조산업의 융합을 기반으로 주민의 재생의지에 기반한 활성화를 통해 지역공동체 유지와 도시민 삶의 질 향상을 증대하기 위하여 「도시재생법」이 제정된다.

「도시재생법」은 도시쇠퇴를 진단하기 위한 지표로 인구·산업·노후건축물 등 3개 지표 중 2개 지표 이상에서 쇠퇴한 것으로 평가되는 지역을 쇠퇴도시 지역으로 규정하고 있다. 이와 같은 지표에 따라 2013년 10월 기준으로 전국 3,470개 행정구역을 분석한 결과 65%에 해당하는 2,239개의 지역이 쇠퇴지역으로 분석되었다.³⁴⁾

해당 지역에 대한 쇠퇴원인별 유형을 분석해보면 첫째, 도시외곽지역 확장방식에 따른 구도심의 쇠퇴현상과 둘째, 도시의 경제기반 및 산업경쟁력 약화에 따른 쇠퇴를

33) 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 관계부처 합동(2018.03)

34) 국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요내용, 월간국토(2013.04)

유형으로 분류할 수 있다.

이렇듯 도시의 쇠퇴가 심각해지면서 도시정책의 패러다임이 도시재생정책으로 전환되는 반면 그간 경제·사회·문화 등을 종합적으로 도시의 경쟁력을 강화할 수 있는 도시정책의 추진은 미미했다. 이에 따라 과거의 물리적 환경개선방식의 한계를 넘어 경제·사회·문화 등 도시의 종합적 기능회복을 도모하고, 이에 대한 국가의 재정·행정적 지원을 포함하는 종합적 도시정책의 추진을 위하여 ‘국가 도시재생기본방침’을 수립하여 도시재생사업의 근간으로 활용하게 된다.

(1) 국가도시재생 중점시책

‘국가도시재생기본방침’은 도시재생정책에 있어 가장 상위계획으로 국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조를 비전으로 제시하였다. 이는 도시재생의 이념을 종합적으로 담은 계획으로 이러한 비전을 구현하기 위해 5대 목표와 5대 추진전략과 함께 중점시책 및 11개 세부과제를 제시하는데 그 내용은 다음과 같다.

<표 27> 국가도시재생 중점시책

<p>1. 도시재생을 우선시 하는 도시정책 패러다임 전환</p> <p>1-1. 기성시가지 위주로 도시·공간계획 수립</p> <p>1-2. 도시 내부 토지이용의 융·복합화 및 고도화</p> <p>1-3. 기존 도시의 정주여건·매력 극대화</p>
<p>2. 도시재생사업 재정지원 확대</p> <p>2-1. 부처 간 협업을 통한 재정지원 효율화</p> <p>2-2. 도시재생 활성화를 위한 마중물 지원</p> <p>2-3. 기존 도시의 정주여건·매력 극대화</p>
<p>3. 민간 활력 유입을 위한 금융지원 및 규제완화</p> <p>3-1. 조세 및 금융기업을 활용한 도시재생사업 지원</p> <p>3-2. 맞춤형 규제특례 지원</p> <p>3-3. 국·공유지를 활용한 도시재생 활성화</p>
<p>4. 지역역량강화 및 공동체 활성화</p> <p>4-1. 주민·지자체 역량에 의한 사회적 자본 형성</p> <p>4-2. 첨단기술과 도시재생의 연계</p>

자료: 국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요내용, 월간국토(2013.04)

(2) 도시재생사업에 있어 주체별 역할

성공적인 도시재생사업을 추진하기 위해서는 주민, 지방자치단체, 민간투자자 및 기업과 정부 등 개별 추진 주체 간 연계·협력과 소통이 필수적인 요소로 ‘국가 도시재생기본방침’에서는 이러한 주체별 역할에 대하여 다음과 같이 정하고 있다.

<표 28> 도시재생에서 각 주체별 역할

구분	역할
주민	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생계획 수립과정에서 지역주민의 발굴과 독창적이고 특색있는 아이디어 제안 -사업시행과 이후 운영·유지관리 단계에서 적극적 참여 -주민협의체 구성을 통해 지자체·정부·민간투자자 및 기업과 협력체계 구축
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> -주민의 아이디어를 바탕으로 전략계획 및 활성화계획 수립과 사업추진 -부서 간 협업을 통해 다양한 사업의 목표달성 -사업주체 간 이해관계와 갈등조정 -도시재생특별회계 설치 등 재정적 지원 -건축규제 완화 특례부여, 주민교육 및 전문가과견 등을 통해 사업촉진
국가	<ul style="list-style-type: none"> -관계법령 정비 및 특례·금융지원 등 지원정책제도 마련 -사업모델 유형화 및 재생기술·기법개발, 보급 -재정지원을 통해 민간투자 건인 -부처별 도시재생예산에 대하여 쇠퇴지역에 집중지원체계 구축
민간투자기업	<ul style="list-style-type: none"> -다양한 투자·개발기법 발굴 및 제안 -저평가된 도시공간의 가치증진을 위한 재생사업 시행 -지역의 경제·복지·문화발전을 위한 후원활동과 기부 등 사회적 공헌 활동을 통한 기여
지원기구 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> -주민교육프로그램 개발 및 교육시행을 통한 주민역량 강화 -주민아이디어를 사업으로 구현하기 위한 계획수립 지원 -마을기업의 창업·운영 등에 대한 컨설팅

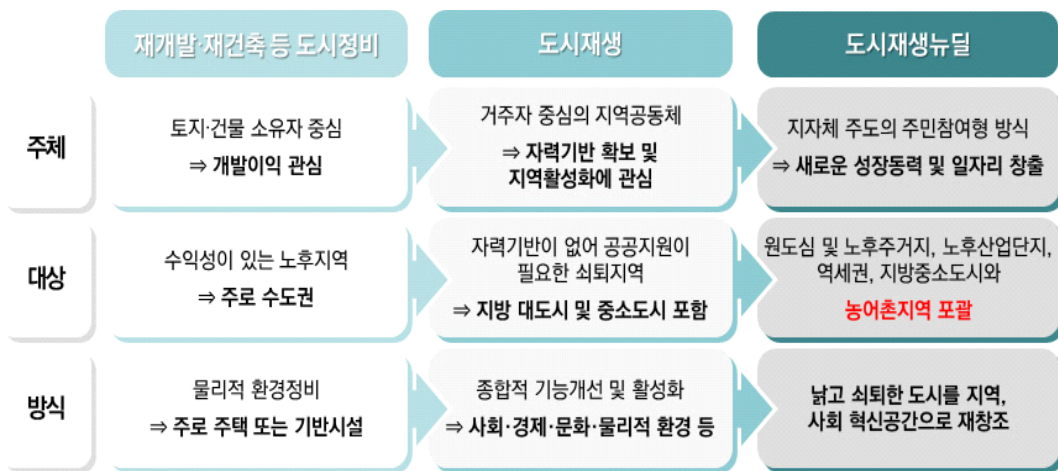
자료: ‘국가도시재생기본방침’(2013) 내용을 연구자가 재편집

3) 도시재생 뉴딜사업

정부는 도시쇠퇴현상에 대응하기 위하여 물리적 환경개선과 주민역량강화를

통한 도시의 생활환경을 종합적으로 재생시키기 위하여 도시재생사업을 추진하고 있다. 「도시재생법」 제정 이후 지자체별로 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획을 수립하여 왔지만 계획수립 위주의 사업추진으로 실제 도시재생의 효과를 창출하기에는 어려움이 있어 기존 사업의 문제점을 보완하고 효율적이고 종합적인 도시재생사업을 추진하기 위해 도시재생 뉴딜사업을 추진하게 된다.

도시재생뉴딜사업은 기존 수행하던 도시재생사업의 목적과 함께 단순한 쇠퇴지역의 정비만을 목적으로 하는 사업이 아닌 도시전체의 경쟁력 제고를 위한 도시혁신사업이라 할 수 있다. 중앙정부의 행정 및 재정지원을 바탕으로 지자체 주도의 지역별 특성에 부합하는 도시재생 정책방향을 설정하고, 주민참여를 가장 중요한 요소로 선정하여 다양한 이해관계자들 간의 협력적 거버넌스 구축을 통한 사업 추진기반을 마련하였다.



도시재생뉴딜은 지자체가 주민참여형 방식으로 계획수립 및 사업설계 등의 집행 권한을 가지고 주도하되, 중앙정부는 행정, 재정적, 금융지원 및 제도개선 등 지원 역할을 맡아 **지방분권과 협력적 거버넌스 구축**의 원칙 아래 추진

자료: 도시재생 2.0시대의 정책대응방안연구, 토지구획연구원(2017)

<그림 2> 기존 도시재생과 도시재생뉴딜사업 비교

도시재생뉴딜사업을 추진하면서 중앙정부가 주도하던 공모방식에서 벗어나 지자체의 결정권한을 확대하여 지역주도 방식으로 전환하고, 도시재생 활성화 지역의 유형을 세분화하여 소규모 생활밀착형 사업추진이 가능하도록 조정하였다.

쇠퇴한 지역의 재생을 통해 정주환경의 개선과 도시미관 향상에 기여하는 반면 물리적 사업 위주의 사업추진으로 인한 부동산시장의 불안정요소를 사전에 차단하고자 젠트리피케이션 현상의 방지와 부동산시장상황에 대한 모니터링으로 지역별 부작용이 발생하는 지역은 차회 선정대상에서 제외하는 등 강력한 정책을 병행 추진하고 있다.

이러한 도시재생뉴딜사업은 2017년 시범사업을 시작으로 공모를 통한 선정과 계획수립 추진 중으로 제주특별자치도의 공모사업 및 선정과 추진현황은 다음과 같다.

<표 29> 제주특별자치도 도시재생뉴딜사업 선정현황

시도	대상지	사업명	선정방식	사업유형
제주	제주시	곱들락한 신산머루 만들기	광역	우리동네살리기
	서귀포시	혼디 손심영! 지켜진 월평마을 만들기		주거지지원형

자료: 도시재생 뉴딜사업 유형, 도시재생 종합정보체계(2019)

<표 30> 제주특별자치도 도시재생뉴딜사업 주요내용

대상지	사업 주요내용	총사업비
제주시	-자율주택정비, 주택정비지원, 공공임대주택, 골목길 보행환경개선, 안전환경개선, 교육환경 개선 등	83억원
서귀포시	-노후 불량주거 개선, 마을회관 개선사업, 화훼작목반 리모델링, 동네책방운영, 친환경 골목길 만들기, 골목길 쉼터조성 등	99억원

자료: 도시재생 뉴딜분석, 국회예산정책처(2018)

4) 제주특별자치도 도시재생전략계획³⁵⁾

제주특별자치도의 도시는 1980년대 신제주 등 신시가지의 구성에 따라 2000년대 들어 과거 경제·산업·문화의 중심이었던 구도심의 쇠퇴현상이 발생하였고 이는 비단 제주도만의 문제는 아니었다. 전국적으로 인구감소 및 산업유출 등 도시의 쇠퇴에 따른 슬럼화, 공동화현상이 발생함에 따라 2013년 「도시재생법」을 제정하고, ‘국가도시재생기본방침’을 수립하여 쇠퇴한 구도심의 활성화를 위한 법적·제도적 기반을 구축하게 된다.

이에 따라 제주특별자치도에서는 도시재생사업의 방향을 설정하고 활성화 지역을 선정하는 등 도시재생사업을 위한 ‘제주특별자치도 도시재생전략계획’을 2018년 수립하였다.

‘제주특별자치도 도시재생전략계획’은 「도시재생법」 제정 등 기존의 물리적 도시개발 방식에서 종합적인 기능개선을 중심으로 쇠퇴지역을 활성화시키는 도시정책의 패러다임 변화를 반영하고, 주민이 직접 참여하고 지역의 자산을 활용하는 등 거버넌스의 구축을 통해 자생적 도시재생 기반을 마련하고자 하는 목적으로 수립되었다.

이를 위하여 제주지역 쇠퇴현황에 대한 진단과 활성화를 위한 지역자원을 조사하고 제주지역 도시재생의 비전과 전략구상 및 도시재생활성화지역 선정과 재생의 방향을 설정과 함께, 협력적 도시재생 거버넌스 구축을 통해 지역의 재생의지에 기반한 주민주도형 도시재생 정책에 부합하는 계획을 수립하고 각종 활성화사업을 적극 추진 중에 있다.

계획의 범위로 시간적 범위는 2016년을 기준년도로 2025년을 목표연도로 계획 수립 되었고, 공간적 범위로는 제주특별자치도 전체 행정구역 1,849.02km²를 대상으로 재생방향 설정과 그중 「도시재생법」 시행령 제16조 제3호에 따라 「국토계획법」에서 정하는 도시지역을 대상으로 도시재생 활성화지역에 대한 지정을 검토하여 그 중 법률에서 정하는 평가결과에 따라 쇠퇴도가 높은 지역을 대상으로 활성화지역을 지정하였다.

35) ‘제주특별자치도 도시재생전략계획’, 제주특별자치도(2018) 내용을 연구자가 재편집

(1) 제주특별자치도 도시재생 권역설정

도시재생전략계획에서는 도내 도시성장과 도심의 쇠퇴, 지역현황 및 지역 특성, 도시기본계획에서 구분된 생활권별 주요기능 및 개발전략 등 상위계획을 고려하여 제주특별자치도 6대 도시재생 권역을 설정과 권역별 특성에 부합하는 재생방향을 설정하였고, 활성화지역 선정 시 지역균형발전과 사업추진 효과의 적정안배를 도모하였다.

<표 31> 도시재생 권역설정

권역	행정구역
제주시 도심권	제주시 동지역
제주시 서부권	한림읍, 한경면, 애월읍
제주시 동부권	조천읍, 구좌읍
서귀포시 도심권	서귀포시 동지역
서귀포시 서부권	대정읍, 안덕면
서귀포시 동부권	남원읍, 표선면, 성산읍

자료: '제주특별자치도 도시재생전략계획', 제주특별자치도(2018)

(2) 도시 쇠퇴진단

쇠퇴진단은 도시의 현황과 특성, 도시의 형성과 성장 및 쇠퇴를 거친 역사와 공간구조를 고려함과 동시에 관련계획과의 연계성을 종합적으로 검토·분석하여 도시재생사업의 목표를 설정하는데 목적이 있다.

이에 따라 「도시재생전략계획수립 가이드라인」 제3장에서 제시한 지표 중 지역여건에 부합하는 통계 및 기존 데이터의 분류체계에 따라 동지역 및 읍면지역 행정경계를 기준으로 쇠퇴도를 진단하고, 지역별 특성에 맞는 방향설정의 기초자료로 활용하기 위하여 진단 항목별 데이터를 기준으로 도시재생전략 계획 수립 가이드라인에서 정하는 항목별 지수를 표준화하여 지역별 점수 산정 및 구간별 등급을 산정하였다.

<표 32> 쇠퇴진단 지표

지 표		산출식	자료출처
인구 사회	노령화 지수	$(65\text{세이상인구}/15\text{세미만인구})\times 100$	주민등록인구통계 (2015년말기준)
	순이동률	$(\text{총 전입인구}-\text{총 전출인구})/\text{총인구}\times 100$	국가통계포털 (2015년말기준)
	인구 변화율	$(\text{기준년도인구}-\text{비교년도인구})/\text{비교년도인구}\times 100$	주민등록인구통계 (2015년말기준)
	기초생활 수급자	$(\text{기초생활수급자수}/\text{총인구})\times 1000$	통계연보 (2015년말기준)
	노년 부양비	$65\text{세이상인구}/(15\sim 65\text{세미만인구})\times 100$	주민등록인구통계 (2015년말기준)
산업 경제	종사자수	$(\text{총종사자}/\text{총인구})\times 100$	국가통계포털 (2014년말기준)
	사업체당 종사자수	총 종사자수/총 사업체수	국가통계포털 (2014년말기준)
	고차산업 종사자수	$(\text{금융,보험,부동산사업서비스 종사자}/\text{전산업 종사자})\times 100$	국가통계포털 (2014년말기준)
	주요산업별 종사자	시군구기준 가장 많은 종사자의 산업종사자수	국가통계포털 (2014년말기준)
	총 사업체수	총 사업체수	국가통계포털 (2014년말기준)
	총사업체 증감율	$(\text{기준년도 총 사업체}-\text{비교년도 총 사업체})/\text{비교년도 총 사업체}\times 100$	국가통계포털 (2014년말기준)
	총종사자수 증감율	$(\text{기준년도 총 종사자}-\text{비교년도 총 종사자})/\text{비교년도 총 종사자}\times 100$	국가통계포털 (2014년말기준)
물리 환경	노후 주택비율	$(20\text{년이상 경과된 주택}/\text{총 주택})\times 100$	건축물대장 (2015년말 기준)
	노후건축물 비율	$20\text{년경과 건축물수}/\text{총 건축물수}\times 100$	건축물대장 (2015년말 기준)

자료: '제주특별자치도 도시재생 전략계획', 제주특별자치도(2018)

제주특별자치도의 인구사회·산업경제·물리환경부문의 쇠퇴도를 종합적으로 진단한 결과 양 행정시별 원도심에 해당하는 지역의 쇠퇴도가 가장 높은 것으로 평가되었음을 알 수 있다. 이는 신제주 및 서귀포 신시가지 조성에 따라 과거

구도심의 인구와 산업 및 경제기반이 유출 되었고, 이에 따른 물리적 환경 또한 자연적으로 노후된 것으로 분석할 수 있다. 이러한 구도심지역은 지속적 쇠퇴로 인해 인구유출은 더욱 가속화 되고 기반시설 또한 정비 또는 확충이 없이 정체 되어 지역의 슬럼화와 공동화현상이 심각해지고, 지역의 정주여건악화 현상은 시간이 지날수록 심각해질 가능성이 높다.

<표 33> 종합 쇠퇴진단결과

구 분	제주시 동지역	서귀포시 동지역	제주시 읍면지역	서귀포시 읍면지역	쇠퇴도
상위 10%이내	일도1	정방, 중앙, 천지	-	-	
상위 20%이내	삼도1,삼도2, 용담1,건입	송산	-	-	
상위 30%이내	-	영천	한경	성산	
상위 40%이내	이도1	효돈	구좌	대정	
상위 50%이내	일도2, 용담2	서홍	남원	-	

주: 쇠퇴지수 상위 등급 일수록 쇠퇴수준이 심함을 나타냄
 자료: '제주특별자치도 도시재생전략계획', 제주특별자치도(2018)

(3) 도시재생 비전 및 목표

도시 쇠퇴진단 결과를 반영하여 「도시재생전략계획수립 가이드라인」에서 제시한 바와 같이 제주특별자치도 도시재생의 기초라 할 수 있는 비전과 목표를 설정하였다. 제주도 전체에 대한 도시정책의 새로운 틀을 제시하는 비전과 목표설정은 다양한 의견수렴을 통해 도민의 의견을 종합한 결과물이라 할 수 있다.

「도시재생법」과 가이드라인에서 정하는 바에 따라 지역별 쇠퇴도 분석을 통해 현황과 잠재력을 파악하고, ‘국가도시재생기본방침’과 도시기본계획 및 제주 미래비전 등 상위계획과의 연계성을 고려하여 지역의 미래상을 검토하였다. 또한 주민이 주도하는 도시재생이라는 취지와 부합하도록 설문조사, 도민기획단 운영 등 주민의 참여도를 높이고자 많은 노력을 하였다.

도민기획단은 제주도민 중 행정시별 도시재생사업에 관심 있는 도민 총35명으로 구성하여 지역별 자산과 가치를 발굴하고, 현안이슈 및 지역별 재생목표를 도출

하였다. 또한 주민설문조사를 통해 의견을 수렴하였는데 도민 총413명을 연령별, 성별, 거주지 등 고루 선정하여 해당 지역의 현안과 생활의 만족도, 향후 발전방향 및 도시재생 사업 시 우선 추진되어야 하는 사업 등 전반적인 사항에 대하여 의견을 수렴하여 계획에 반영하였다.

마지막으로 도민기획단과 설문조사에서 도출된 키워드와 인터넷 포털사이트에서 제주도 관련 키워드 검색을 통해 조회수가 높은 단어를 취합하여 유형별로 분류하고 이를 목표설정의 지표로 활용하였다.

이렇듯 제주지역에 대한 도민의견과 키워드분석 등 다양한 의견수렴을 통해 제주지역의 도시재생방향은 역사·문화, 정주환경개선, 경제 활성화, 지역공동체 유지와 같은 도민이 생각하는 지역의 향후 발전상에 대하여 정립을 통해 도시재생사업의 비전을 설정하였다.

(4) 도시재생 활성화지역

「도시재생법」 제13조에서는 도시재생전략계획의 내용을 정하고 있고 이에 따라 전략계획 수립권자는 도시재생활성화지역을 지정하고 지역별 우선순위에 대하여 설정하여야 한다. 도시재생활성화지역은 국가 및 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화 하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역 및 도시재생 선도지역으로 지정된 지역을 말한다.³⁶⁾

활성화지역은 「도시재생법」 제13조제4항 및 동법 시행령 제17조에서 정하는 지정 세부기준에 충족하는 지역을 대상으로 지정하며, 이 지역은 「국토계획법」에 따른 도시지역에 한하여 지정할 수 있다. 여기서 활성화지역의 지정 가능지역을 도시지역으로 한정함에 따라 비도시지역의 쇠퇴한 지역은 지원 대상에서 배제되는 제도의 현실은 지역 간 형평성 측면과 지역 균형발전측면에서는 다소 아쉬운 부분이라고 할 수 있다.

활성화지역을 지정하기 위한 세부기준으로는 첫 번째 기준은 인구가 현저히 감소하는 지역으로 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트

36) 「도시재생법」 제2조, 2017.12.26. 일부개정

이상 감소했거나 최근 5년간 3년 이상 연속으로 감소한 지역이다.

두 번째 기준으로는 사업체수 감소에 관한 사항으로 최근 10년간 사업체수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총사업체수가 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총사업체수가 감소한 지역을 대상으로 한다.

세 번째 기준으로는 노후주택과 관련한 사항으로 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상 차지하는 지역이다.

이렇게 정해진 3가지 분야 총 5가지 기준 중 2가지 분야 이상 쇠퇴한 것으로 판정되면 활성화지역으로 지정할 수 있고 제주특별자치도 행정구역단위 활성화 지역지정 기준 검토결과를 살펴보면 쇠퇴진단과 유사한 결과가 도출되었는데 양행정시의 원도심 지역이 전반적으로 기준에 충족하고 제주시 건입동과 서귀포시 중앙동 지역이 3가지 지표 중 3가지가 쇠퇴한 것으로 검토되었다.

<표 34> 도시재생활성화지역 지정 검토결과

지역구분		도시지역 면적(km ²)	인구	산업	물리	인구		사업체		노후 건축물 비율(%)	
						증감율	감소 년수	증감율	감소 년수		
제 주 시	도심권	일도1동	0.31	○	○	○	-72.05	3	-11.38	2	84.5
		이도1동	0.69	○		○	-39.33	1	2.23	0	87.0
		삼도2동	0.83	○		○	-45.19	4	-1.60	2	83.5
		용담1동	0.61	○		○	-41.37	5	-1.90	1	84.3
		용담2동	4.94	○		○	-22.30	3	2.30	1	72.8
		건입동	2.53	○	○	○	-31.61	5	-5.00	2	78.0
	동부권	구좌읍	17.56	○		○	-46.92	3	12.55	2	62.7
		조천읍	14.05	○		○	-3.62	3	6.90	1	51.1
	서부권	한림읍	37.31	○		○	-29.74	1	10.47	1	59.4
		환경면	11.27	○		○	-50.64	1	12.93	2	64.2
서 귀 포 시	도심권	송산동	4.47	○		○	-47.55	4	-0.30	2	74.6
		정방동	0.66	○		○	-69.57	4	-0.82	0	89.4
		중앙동	0.32	○	○	○	-58.01	2	-6.33	2	85.8
		천지동	1.83	○		○	-56.26	2	-1.43	1	83.1
		효돈동	6.62	○		○	-33.89	3	5.60	0	63.5
		예래동	29.61	○		○	-20.17	1	9.02	0	51.2
	동부권	남원읍	11.74	○		○	-29.28	3	1.37	0	64.8
		성산읍	27.59	○		○	-37.34	2	2.86	1	63.4
	서부권	대정읍	25.29	○		○	-27.37	1	2.94	0	68.3
안덕면		6.56	○		○	-23.38	1	12.53	1	56.9	

주: 지정기준 2가지 이상 충족지역을 대상으로 연구자가 재편집
 자료: '제주특별자치도 도시재생전략계획', 제주특별자치도(2018)

또한 활성화지역은 해당 지역 도시재생사업의 주요목적 및 성격에 따라 유형을 구분한다. 도시경제기반형은 산업단지, 항만, 공항 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비 및 개발과 연계하여 새로운 기능을 부여함과 동시에 고용기반을 창출하기 위한 활성화계획이고, 근린재생형 활성화계획은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제살리기 등을 위한 사업을 대상으로 설정할 수 있다.

<표 35> 도시재생활성화지역 유형

구분	경제기반형	근린재생형	
		일반근린재생형	중심시가지활성화형
대상지	산업단지, 항만, 공항, 철도, 국공유지 등	도시내 쇠퇴지역	중심상가, 공공청사 등의 원도심을 포함하는 지역
목적	지역경제활성화 및 경제기반 재구축	지역공동체 활력회복	원도심의 활력회복 및 중심시가지 외부인구 유입
내용 및 전략	앵커시설+국가핵심시설 등 연계+민간투자+금융지원	생활환경개선사업 공동체 및 지역문화활성화	상권활성화+공공기관 등 집객시설의 도심집약
주체	지자체+민간투자자+상공회의소+공기업 등	커뮤니티단위+주민공동체+민간단체+지자체	상인협의체+지자체+주민공동체+도시재생회사
성과 목표	도시경쟁력 강화	근린 지역공동체 활성화 및 지역주민의 삶의 질 증진	원도심 경쟁력강화

자료: 구자훈, 중심시가지 활성화를 위한 근린재생사업의 전략 및 추진방향(2015)

‘제주특별자치도 도시재생전략계획’에서는 「도시재생법」에서 정하는 기준에 따라 도시재생활성화지역 지정 검토결과를 반영하여 2가지 항목 이상 쇠퇴한 것으로 평가된 지역에 대하여 활성화지역으로 지정하고 당해지역의 여건과 지역적 특성을 고려하여 활성화지역의 유형을 설정하였다. 또한 한정된 재정지원 범위를 바탕으로 최대의 사업효과를 창출하기 위해 활성화지역 간 우선순위를 설정하였다.

2015년 국토교통부 도시재생 선도지역 공모에 당선되어 사업 추진 중인 제주도

원도심지역 4개지구(모관, 서문, 동문, 남문지구)를 제외하고 서귀포 원도심 4개동(중앙, 천지, 정방, 송산동)지역은 대표적 관광 및 문화·예술자원 등을 활용하여 과거 원도심의 위상확립과 기능회복을 위하여 중심시가지형으로 설정하였다. 이밖에 읍면지역은 선택과 집중을 통해 효율적 사업추진을 위하여 읍·면 소재지가 위치한 지역을 대상으로 근린재생형(일반형) 활성화지역으로 지정하였다.

서귀포 원도심 중심시가지형과 함께 읍·면지역 중 쇠퇴도 평가결과 가장 쇠퇴한 지역의 소재지를 4개소를 대상으로 활성화 우선지역으로 선정하고 나머지 지역은 일반 활성화지역 및 예비지역으로 지정하여 사업추진의 효율성을 도모하는 한편 여건변화에 대처할 수 있는 여지를 남겨 두었다.

우선지역에 지정되지 못한 지역들은 향후 지역주도의 재생의지에 기반한 제안을 통해 활성화지역 지정을 위한 우선협상 대상자격을 부여함에 따라 지역주민의 지역 재생을 위한 활동을 유도하여 사업추진의 취지에 부합하는 실행방안을 마련하였다.

<표 36> 제주특별자치도 도시재생활성화지역 지정현황

구분	유형	활성화지역 지정현황
우선지역 (소재지)	5개소의 활성화우선지역 중 서귀포 원도심을 제외한 4개소의 읍면소재지	
활성화지역 (우선지역 제외)	4개 읍면 활성화지역 중 우선지역을 제외한 도시 지역	
예비지역	15개소의 예비지역 중 활성화지역에 선정되지 아니한 지역	

자료: '제주특별자치도 도시재생전략계획', 제주특별자치도(2018)

이후 활성화 우선지역별 지역 특성과 주민의견수렴 결과를 반영하여 재생사업 추진방향을 설정하였는데 서귀포 원도심 4개동(중앙, 천지, 정방, 송산동)지역은

근린재생형(중심시가지형)으로 ‘원도심 활력증진 및 위상 강화를 위한 도시재생’, ‘문화예술자원과 연계한 도시기능 강화’, ‘기초생활 인프라 확충을 통한 주민생활 환경 복원’을 재생목표로 설정하여 중심시가지형 활성화사업의 주요목표인 쇠퇴한 원도심지역의 위상강화와 지역자원을 활용한 경제기반 구축 등 쇠퇴한 과거 지역중심의 기능을 회복하기 위한 목표를 설정하였다.

제주시 한경면 지역은 근린재생형(일반형) 활성화지역으로 지정하고 면 소재지인 신창리 일원 지역을 우선지역으로 설정 하였다. ‘역사문화자산을 활용한 관광 및 지역 활성화’, ‘지속적이고 자발적인 마을발전여건 조성’, ‘주거환경 개선 및 마을공동체 재생’을 목표로 설정하여 지역특산물과 천주교 순례길 등 지역의 관광자원을 활용한 관광객과 인구유입을 유도하기 위한 방향과 자력에 의한 재생이 어려워 쇠퇴한 마을의 지원을 통한 주거환경 개선과 마을공동체의 유대감 강화를 위한 재생방향을 설정하였다.

제주시 구좌읍 지역은 근린재생형(일반형) 활성화지역으로 지정하고 읍 소재지인 세화리 일원 지역을 우선지역으로 설정하여 활성화사업 추진을 도모하였다. ‘지역주체 간 협력형 재생사업 발굴’, ‘지역특성을 고려한 주거환경 개선’, ‘지역특화자원을 활용한 신산업육성’을 목표로 설정하여 유네스코 인류무형유산으로 등재된 해녀자원을 통한 연구기반과 관광콘텐츠 발굴, 주민불편사항에 대한 의견수렴 결과를 반영하여 상·하수도 공급체계 및 도로정비 등 기반시설 정비, 지역의 주요 생산품인 당근 등 1차산업 생산품과 관내 농공단지 및 산업단지와 연계한 6차산업 육성과 브랜드화를 통한 유통활로 구축 등 지역주민의 실질적 소득창출을 위한 재생방향을 설정하였다.

서귀포시 성산읍 지역은 근린재생형(일반형) 활성화지역으로 지정하고 읍 소재지인 고성리 지역 일원을 우선지역으로 설정하였다. 지역의 자원자원인 성산일출봉을 기반으로 광치기해변, 내수면 득방길 등 지역에 집적화된 관광자원을 기반으로 ‘세계자연유산을 활용한 도심지 기능강화’, 지역 1차산업 생산품을 기반으로 6차산업 육성을 위한 교육 등 ‘주민역량강화를 통한 내생적 재생추진’, 지역특성에 맞는 노후주거지와 돌담 및 해안경관 등 ‘주민중심의 주거환경 개선’을 성산읍 활성화 우선지역의 재생방향으로 설정하였다.

마지막으로 서귀포시 대정읍 지역은 근린재생형(일반형)으로 읍 소재지인

상·하모리 일원지역을 우선지역으로 지정하였다. 모슬포항을 중심으로 방어축제, 송악산 등 도시 관광 콘텐츠와 인근지역의 농촌중심지 활성화사업과의 연계성 강화를 통한 사업 간 시너지효과 창출 등 ‘지역자원과 연계한 특화산업 육성’, 동굴진지 및 비행장 등 일제강점기 역사자원과 추사유배지 등을 활용한 ‘역사 관광(Dark Tourism)활성화’를 통한 역사문화 중심지 기능강화, 주민의견수렴을 반영하여 마을창고를 활용한 주민소득원 창출과 주차공간 확보, 노인복지환경 구축 등 ‘사람중심의 주거환경 개선 및 쾌적한 주거환경 확보’를 재생방향으로 설정하였다.

5) 과제

‘제주특별자치도 도시재생전략계획’에서는 사업 추진을 위하여 법적 기준에 부합하는 활성화지역의 지정과 함께 사업추진을 위하여 중요한 요소인 주민과 행정 간 거버넌스 구축을 위한 계획 또한 면밀하게 수립하였다. 도시재생 전담 조직인 행정조직 개편과 지원조직인 도시재생지원센터를 구성하고 지역주민의 대표기구인 주민협의체를 구성하여 주민과 행정 간 의견공유를 통한 주민의 목소리가 사업추진에 반영될 수 있는 체계를 구축하였다.

하지만 「도시재생법」 제32조에서 정하는 도시재생사업의 제도적 지원방안 중 쇠퇴한 건축물의 자발적 정비와 환경개선을 유도하여 지역 활성화의 기반을 마련하기 위한 건축규제완화 등에 대한 활성화지역별 적용방안에 대한 연구는 진행되지 않은 아쉬움이 있다.

또한 「도시재생활성화계획 수립 가이드라인」에서는 도시재생사업을 통하여 품격 있는 경관을 조성하고, 특정 도시의 기능증진 및 도심 공동화 제어 등의 목적을 달성하려는 경우 지구단위계획 제도를 활용할 수 있고 도시재생활성화지역 내 특정 구역 및 가로를 대상으로 지구단위계획구역으로 지정하여 세부적인 도시계획을 수립하는 것을 권장하고 있다.³⁷⁾

이렇듯 제도적 기반은 마련되어 있으나 구체적 계획이 수립되지 않은 완화규정에 대하여 세분화 및 적정 인센티브 제공 등 적극 활용을 통해 소유자의

37) 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」, 국토교통부(2016.03)

자발적 환경 개선과 함께 민간자본의 유입을 유도하여 지역 내 핵심 앵커시설의 도입 등 도시재생사업 추진의 성과를 나타낼 수 있는 방안의 연구와 계획 수립 시 이를 적극 반영할 수 있는 기반 조성이 필요한 실정이다.

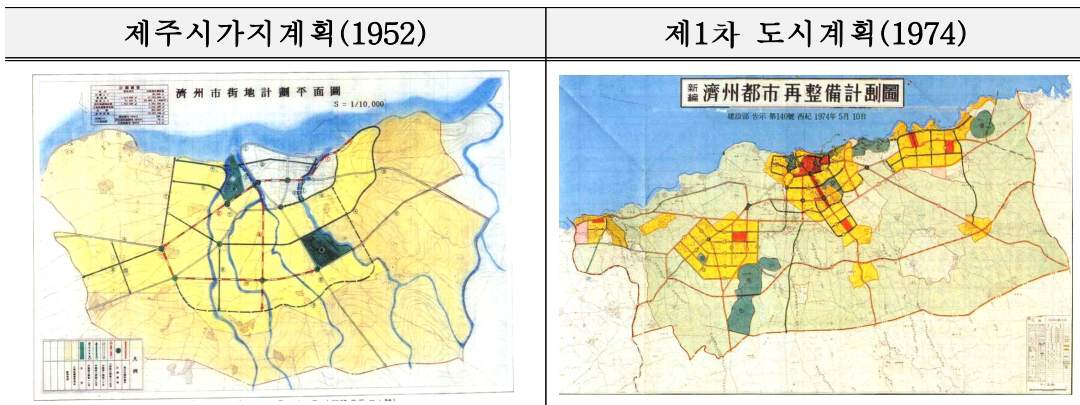
또한 도시재생활성화계획상 개별필지와 건축물의 분산된 별도 사업추진으로 인해 해당지역의 조화를 고려한 체계적 계획수립기반이 부족하고 이를 보완할 수 있는 다양한 도시정비를 위한 계획과의 연계 등 사업추진의 효율성을 도모할 필요가 있다.

2. 지구단위계획 추진현황

1) 제주특별자치도 도시계획 변천과정³⁸⁾

효율적 도시재생사업의 추진을 위한 지구단위계획 지정사례를 검토하기에 앞서 제주특별자치도의 도시계획 변천과정에 관하여 검토하였고, 이는 과거 원도심의 발생과 쇠퇴의 과정을 파악하고 그 특성에 맞는 계획기법에 관한 연구를 수행하는데 있다.

제주도는 1952년 「조선시가지계획령」에 따라 목표인구 8만5천명으로 토지구획정리사업을 주요 사업으로 하는 제주시 시가지계획을 수립한다. 도시계획 도로와 공원 및 녹지계획을 기반시설계획으로 수립하는데 이때 원도심지역의 토지이용상황을 고려하지 않고 도로계획만을 수립하게 된다. 기존도로 현황을 반영하지 않고 일률적 도로계획을 수립함에 따라 추후 원도심지역의 교통문제의 원인으로 작용하게 된다.



자료: 이정민, 제주특별자치도 도시계획을 말한다., 참여환경연대(2016. 03.)

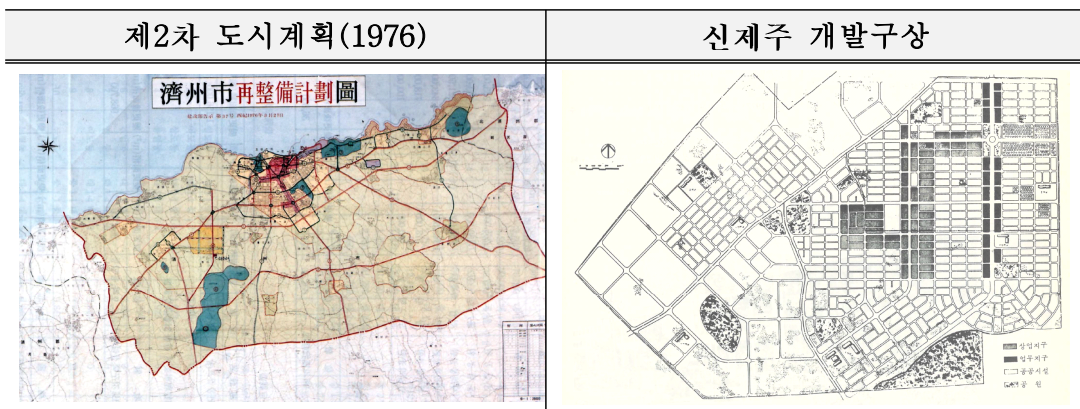
<그림 3> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-1

이후 1974년 제1차 도시계획을 목표연도 1991년 계획인구 25만명으로 수립한다. 항만과 공항시설의 정비 및 관광산업을 육성하기 위한 ‘건전한 도시기반의 구축’, 불량건축물의 정비와 상·하수도 등 기반시설 확충을 목적으로 ‘쾌적한 생활환경의

38) 이정민, 제주특별자치도 도시계획을 말한다. 참여환경연대(2016. 03) 발표자료를 연구자가 재편집

조성', 도시교통체계 개편을 위한 '도시기능의 합리적 추진', 교육 및 문화시설, 유원지 개발 및 복지시설 확충을 위한 '사회후생의 증진', 신제주, 중앙, 삼양 생활권 개발을 위한 '도시생활권의 광역화 및 기존 시가지 인구집중억제'를 계획의 기본방향으로 설정하였다.

제2차 도시계획은 현행 지구단위계획의 최초 모델인 도시설계 기법을 도입하여 신제주 개발구상을 수립한 계획이다. 목표연도 1996년, 목표인구 33만명의 도시계획을 수립하는데 화북공업지역 조성과 연동지구 신시가지개발 등 고밀도 개발의 시작을 알리는 계획으로 주목할 점은 연동신시가지 계획 시 도시설계기법을 적용했다는 점이다. 신제주 도시설계계획 수립 시 계획수립의 원칙은 주위환경과의 조화, 단계적 개발구상, 도로의 보차분리, 에너지 효율을 고려한 건축물 남향배치, 건축한계선 지정, 주차장 의무배치, 건축물 용도별 세부기준 정립 등 현행 지구단위계획의 내용과 유사한 부분이 많음을 확인할 수 있다.



자료: 이정민, 제주특별자치도 도시계획을 말한다., 참여환경연대(2016. 03.)

<그림 4> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-2

1981년 「도시계획법」이 제정됨에 따라 도시계획 체계는 도시기본계획, 도시관리계획, 연차별집행계획이라는 체계를 갖추고 계획수립과정에서 주민 공청회 및 의견청취와 같은 주민의견 수렴을 위한 제도적 절차가 마련된다. 1984년 제주도 최초의 도시기본계획이 수립되는데 2001년을 목표연도로 계획인구는 37만명으로 설정하였고, 기본방향은 '제주도 행정중심도시', '국제적 관광도시', '내륙 간 교역중심도시'로 설정하였다. 당해 계획에서는 무수천, 산천단 유원지 및 삼양 유원지와 연북로에 대한 도시계획시설 결정이 포함된다.

또한 제2차 도시계획(1976)에서 우량농지에 포함하여 제척되었던 외도지역이 다시 도시지역으로 편입되는 등 당초 계획보다 도시계획구역면적이 확대된다.

생활권 계획으로 삼양생활권의 상업지역 확대와 중앙생활권의 일도지구 및 이도 2지구가 주거지역으로 지정되었다. 1984년 최초의 도시기본계획을 수립한 이후 변경 절차는 현재까지 이어오고 있지만 제1차 도시기본계획을 기준으로 큰 변화를 보이지 않고 있다는 점에서 제주시 도시계획의 근간을 마련한 계획이라 할 수 있다.

1986년 수립된 제1차 도시기본계획은 최초계획의 경미한 변경수준에서 이루어 지는데 탐동, 제주항, 외도어항 등이 「국토이용관리법」에 따라 도시계획구역으로 편입되고 탐동매립지의 용도지역을 상업지역으로 변경하는 계획이었다.

아시안게임과 올림픽게임을 개최하면서 대한민국을 방문하는 외국인 관광객 수는 크게 증가하게 되는 등 외교적 환경의 급격한 변화가 발생한다. 이에 따라 각종 국가 정책지표를 설정하는 계획이 변경되는데 제2차 국토종합개발 계획에서는 제주권을 관광중심권역으로 재편하게 된다. 이러한 대내외적 여건 변화를 반영하기 위하여 1991년 제2차 도시기본계획이 수립된다. 당해 계획은 목표연도를 당초 계획과 같은 2001년으로, 계획인구는 32만명으로 정한 계획의 내용을 감안했을 때 제2차 도시기본계획은 1차 계획의 후반기 여건변화를 감안한 수정계획으로 볼 수 있다.

제3차 국토종합개발계획과 제주도종합개발계획(1994)수립은 도시기본계획의 변경 요인으로 작용하여 1997년 제3차 도시기본계획이 수립되었다. 목표연도 2016년, 목표인구 38만명으로 설정한 도시기본계획은 ‘국제관광전원도시’, ‘국제교류도시’, ‘문화예술도시’, ‘미래형복지도시’, ‘중추관리도시’ 등 미래상을 설정하고 이를 실현하기 위한 도시개발전략과 도시공간구조에 대하여 제시하였다.

또한 지방자치시대의 시작으로 지방의 특성을 반영한 계획이 수립되는데 1994년 수립된 제주도종합개발계획에 의한 경관고도규제계획의 수립되었다. 제주시 도시계획에서는 제주도 자연경관을 보호하고 생활권별 특색 있는 도시경관 형성을 유도하기 위한 건축물의 고도기준을 설정하였다.

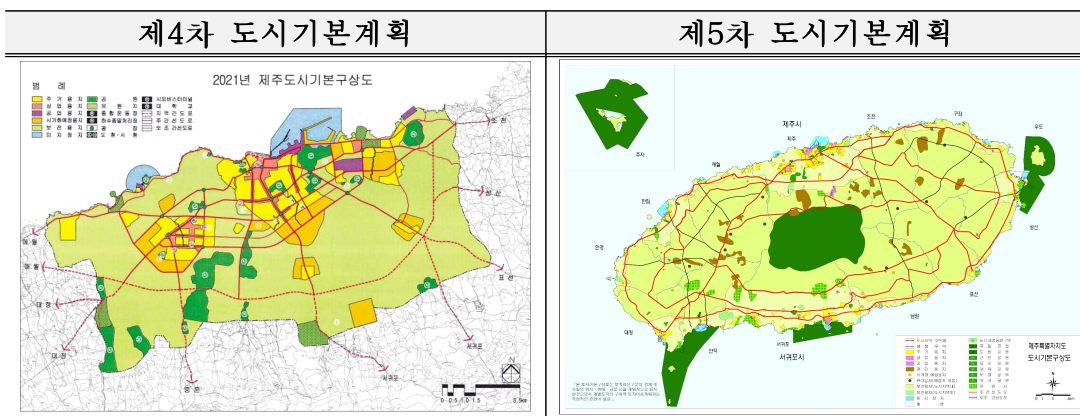
2001년 수립된 제4차 도시기본계획은 1996년 개발제한구역 해제조치와 제주도의 국제자유도시 개발전략 등을 반영하여 장기적 도시발전방향을 설정하기 위하여 수립되었다. 이 계획에서 ‘제주국제자유도시’에 부합하는 개발구상과 친환경적

도시기본계획 수립지침에 의거하여 도시 미래상을 ‘생태도시’, ‘경쟁력 있는 도시’, 그리고 ‘삶의 질을 높이는 도시’로 설정하였다.

제4차 도시기본계획은 목표연도 2021년, 계획인구 41만명으로 설정하였고 이는 제3차 도시기본계획(1997)의 계획인구 대비 3만명이 증가한 수치이다. 이는 국제자유도시 종합계획에 따른 첨단과학단지과 자유무역지대, 관광개발사업에 의하여 증가가 예상되는 점을 반영한 것으로 보인다.

제5차 도시기본계획으로 2007년 도시기본계획을 포함한 광역도시계획이 수립되는데 이는 「국토계획법」 제10조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제243조 제4항에 근거하는 장기적이고 종합적인 계획으로 「국토계획법」 제19조에서 제시하고 있는 도시기본계획의 성격을 동시에 가지는 계획으로 수립되었다.

그간 도시계획구역을 계획의 공간적 범위로 했던 계획과는 달리 관련규정에 따라 도내 전체 행정구역과 부속도서 1,848.2km² 전체를 계획의 범위로 한다. ‘친환경·고품격 문화를 향유하는 국제자유도시 U-Jeju!’를 계획의 목표로 설정하여 ‘국제도시’, ‘첨단도시’, ‘관광도시’, ‘생태도시’, ‘안전도시’라는 추진전략을 수립하였다. 목표연도를 2015년, 목표인구는 80만명으로 제주지역의 성장속도와 국제자유도시정책의 추진상황을 감안하여 상주인구 66만명과 연간 관광객수 증가추이를 반영한 체류인구 14만명을 포함하여 설정하였다.³⁹⁾



자료: 도시기본구성상도, 제주특별자치도, 각년도
 <그림 5> 제주특별자치도 도시계획 변천과정-3

39) 2025년 제주광역도시계획, 제주특별자치도(2007.06)

이후 제주특별자치도는 광역도시계획 수립 후 5년 경과에 따라 도시기본계획의 재정비를 위하여 2017년 도시기본계획 재정비계획을 수립하게 된다. 이는 급격한 제주지역 여건변화에 대응하고 지속가능한 환경자원 보호 및 제주신항, 제2공항 건설계획 등 상위·관련계획과의 연계성 반영이라는 요구에 따른 것이었다.⁴⁰⁾

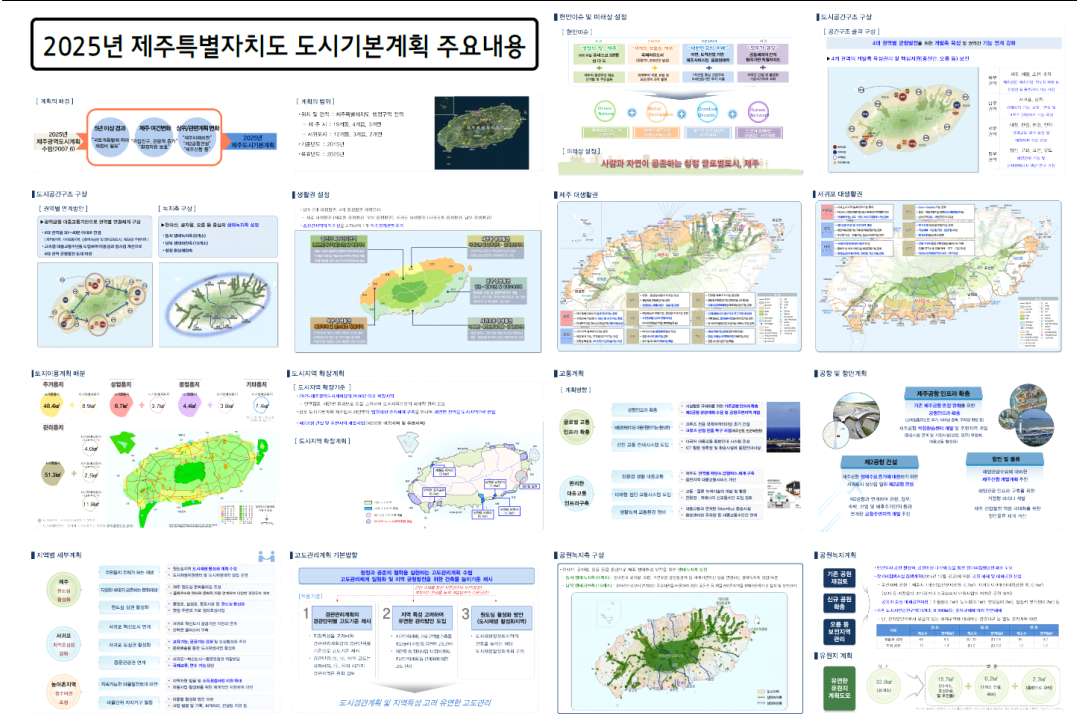
2025년을 목표연도로 하는 도시기본계획 재정비계획은 제주지역 인구 및 관광객 수요증가와 각종 여건변화를 고려하여 2025년 계획인구를 100만명으로 설정하여 본격적인 제주인구 100만명 시대의 개막을 예고하였다.

세계 환경수도로서 위상확립을 위한 ‘Green Nature’, 새로운 창조성장의 모델을 제시하기 위한 ‘Creative Growth’, 세계적 체류휴양 관광중심지 육성을 위한 ‘Global Destination’, 도민과 함께하는 균형 있는 지역재생 ‘Human Network’으로 계획의 목표를 설정하고 이는 국가적 과제인 쇠퇴한 도시의 재생이라는 목표도 포함한다.

지역재생과 관련한 추진전략을 살펴보면 ‘개발과 보존이 조화로운 지속가능 제주 만들기’를 통해 청정과 공존의 가치를 증진시키는 지속가능성장으로 자연과 함께 번영을 도모하고, ‘도시이미지 구축을 통한 세계속의 제주 정체성 만들기’를 통해 알뜨르 비행장 등 구 일본군 군사시설, 4.3유적지 등을 체계적으로 보전하여 평화교육기능 강화 및 세계 평화의 섬 이미지를 제고하는 한편 도시, 마을, 골목, 건축물까지의 제주 표정 만들기를 통한 도시이미지를 강화하고자 하였다. 또한 ‘자율적 공동체로 스스로 만드는 도시재생 실현하기’를 통해 공공지원, 민간의 역할분담을 통한 자율적인 공동체 활동의 토대강화와 제주 원도심 활성화, 서귀포 지역 중심성 강화, 농촌 정주여건 조성 등 도시재생 실현을 위한 추진전략을 설정하였다.

또한 부문별 계획으로 도시재생전략계획 수립내용을 반영하여 도시의 장기적 발전방향을 제시하는 도시기본계획과 도시재생사업계획과의 연계성을 강화하였다.

40) 2025년 제주특별자치도 도시기본계획, 제주특별자치도(2017.04)



자료: 2025년 제주특별자치도 도시기본계획, 제주특별자치도(2017.04)
 <그림 6> 도시기본계획 주요내용

2) 지구단위계획 개요

지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역 일부에 대하여 토지이용을 합리화 하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 계획으로 도시관리계획으로 결정한다.⁴¹⁾

과거 「건축법」에 의한 도시설계제도와 「도시계획법」에 의한 상세계획구역을 통합한 제도로 상위계획으로는 광역도시계획, 도시기본계획 등과 부합하도록 특정지역에 대한 토지이용을 구체화·합리화 하는 계획을 수립한다.

지구단위계획은 지정 목적을 이루기 위하여 법률에서 정하는 각호의 사항을 포함하여 지정하는데 그 내용은 다음과 같다.

41) 「국토계획법」, 국토교통부(2018.2.21.일부개정)

<표 37> 지구단위계획의 내용

법률 및 시행령 에서 정하는 사항	<ul style="list-style-type: none"> -용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항 -기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항 -대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모 -도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획 -건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고 한도 또는 최저한도 -건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획 -환경관리계획 또는 경관계획 -교통처리계획 -지하 또는 공중공간에 설치할 시설물의 높이·깊이·배치 또는 규모 -대문·담 또는 울타리의 형태 또는 색채 -간판의 크기·형태·색채 또는 재질 -장애인·노약자 등을 위한 편의시설계획 -에너지 및 자원의 절약과 재활용에 관한 계획 -생물서식공간의 보호·조성·연결 및 물과 공기의 순환 등에 관한 계획 -문화재 및 역사문화환경 보호에 관한 계획
---	---

자료: 「국토계획법」 제51조 및 동법 시행령 제45조의 규정을 연구자가 재편집

도시관리계획은 용도지역·지구 등 토지의 효율적 이용과 기반시설 정비 등 도시환경조성 전반에 관한 계획이고, 건축계획은 계획의 범위가 해당 건축물이 조성되는 일단의 대지에 한정하여 높이, 밀도 등 입체적 시설계획에 중점을 두는 반면 지구단위계획은 특정지역을 대상으로 토지이용계획과 건축계획이 서로 환류 되도록 함으로서 평면적 계획과 입체적 계획이 서로 조화를 이루는 계획이다.⁴²⁾

이에 따라 도시재생 활성화지역 또는 뉴딜사업지역을 대상으로 지구단위계획 구역 지정을 통해 지구단위계획에서 규정할 수 있는 도시의 체계적 관리방안 마련을 위하여 도시재생사업 취지에 부합하는 건축물의 허용용도와 불허용도의 지정을 통해 건전한 도시발전을 유도하고, 높이, 용적률, 건폐율 등 밀도에 관한 규정 완화 또는 규제를 통해 당해 활성화지역 토지 및 건축물 소유자의 자발적인 사업 참여를 유도할 수 있다. 또한 지구단위계획상 토지의 공동개발 및 합벽건축 등을 권장하여

42) 제주특별자치도 도시계획 업무편람, 제주특별자치도(2018.12)

구도심 지역의 필지규모 특성인 과소필지에 따른 재생의 어려움을 해소함과 동시에 건축한계선과 벽면지정·한계선 지정을 통해 개방감 있는 도시미관의 체계적 관리가 가능해질 수 있다.

또한 「지구단위계획수립지침」 3-17에 따라 주민제안 방식의 지구단위계획 수립 시 적용 가능한 기반시설 기부채납 운영의 적극 적용을 통해 공공부문에서는 구도심지역의 협소한 도로폭원의 확보 등 기반시설을 확보하고 토지소유자 등 민간부문에서는 인센티브 적용을 통한 원활한 지역재생을 도모할 수 있다.

지구단위계획은 계획수립 대상지역의 용도지역에 따라 도시지역 내 지구단위 계획구역과 도시지역 외 지구단위계획구역으로 분류한다. 본 연구의 목적은 도시 재생사업과 지구단위계획 간의 연계성 등을 검토하여 효율적인 도시재생사업 추진방안을 도출함에 있어 지구단위계획 유형 중 「도시재생법」에 따라 도시 재생 활성화지역을 지정할 수 있는 도시지역 내 지구단위계획구역에 한정하여 사례를 검토하고자 한다.

도시지역 내 지구단위계획구역 지정은 「지구단위계획수립지침」 제2장에서 지정의 일반원칙을 정하고 있다. 그 중 ‘기존시가지에서 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하는 등 도시재생을 추진하고자 하는 경우’와 ‘도시지역 내 유휴 토지 및 교정시설, 군사시설 등의 이전·재배치에 따른 도시기능의 쇠퇴를 방지하고 도시재생 등을 위해 기능의 재배치가 필요한 지역으로 유휴 토지 및 이전부지의 체계적인 관리를 통하여 그 기능을 증진시키고자 하는 경우’를 도시 재생사업과 연계한 지구단위계획구역 지정 유형으로 볼 수 있다.

도시재생 활성화지역에서 노후건축물 등을 대상으로 자발적 환경재생을 유도하고 민간의 사업 참여를 유도할 수 있는 방안으로 지구단위계획의 행위제한 완화를 통해 허용용도 및 공공시설 제공에 따른 밀도제한 완화 등 인센티브 제공방안이 검토될 수 있다.

또한 지구단위계획은 주민제안 방식을 통해 구역지정과 계획을 수립할 수 있는데 주민제안방식의 요건은 토지면적의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 득하면 제안할 수 있고, 제안처리과정은 제안을 받은 시장·군수는 타당성 여부를 판단하여 45일 이내 처리결과를 제안자에게 통보하여야 하고 특별한 사유가 있는 경우 1회에 한하여 30일의 기간을 연장할 수 있다.

이러한 주민제안 제도는 ‘제주특별자치도 도시재생전략계획’에서 정하는 바와 같이 활성화지역의 지역주도의 재생사업 참여의 취지에 부합하는데 도시재생 활성화계획의 공모 또는 제안과 지구단위계획 제안을 동시에 입안하여 해당 도시재생 활성화 지역 내 사업의 산발적 개별시행방식이 아닌 지구단위의 체계적이고 계획적인 사업추진을 가능하게 할 수 있다.

또한 이러한 방식의 사업을 추진할 경우 도시재생사업의 총괄코디네이터, 주민, 주민 협의회 등 지역주도의 계획방향 설정과 전문가와 행정 등 집행기관의 의견이 추가되어 그간의 지구단위계획 단일목적사업 추진과는 다른 효율적이고 계획 간 정합성이 보장되는 체계적인 계획이 수립될 수 있다.

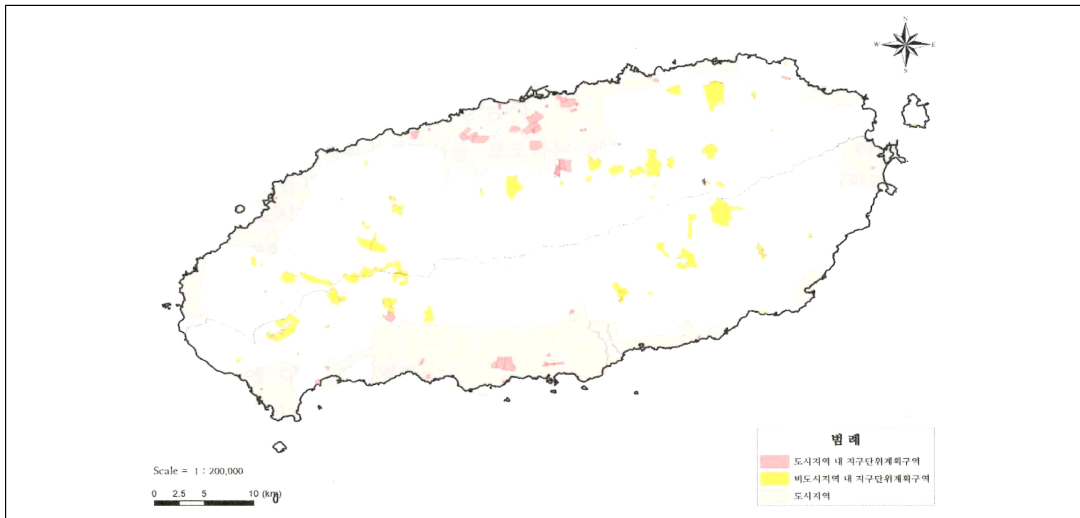
3) 제주특별자치도 지구단위계획구역 지정사례

제주특별자치도내 지구단위계획구역은 1977년 지정된 서귀포 용머리 관광지구를 최초 지정사례로 총 123개소(약 69.7km²)의 구역이 지정되어 있다. 그 중 도시지역 내 지정된 지구단위계획구역은 총 49개소로 대부분 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「택지개발 촉진법」에 따른 택지개발사업 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지 개발사업 등 개별법 상 구역지정에 따른 의제로 지정된 사례가 대부분으로 현재 지정된 지구단위계획구역과 도시재생사업 간의 연계성 또는 계획수립 시 양 계획 간 유기적 연계를 염두에 두고 수립한 계획사례는 없는 것으로 조사되었다.

<표 38> 도시지역 내 유형별 지구단위계획구역 지정현황

구 분	계		제주시		서귀포시	
	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)
합 계	49	12,471,767.7	32	9,373,682.4	17	3,098,085.3
택지개발지구	10	6,173,351.2	6	3,746,521.9	6	2,426,829.3
도시개발구역	6	3,275,101.6	6	3,275,101.6	-	-
주거환경개선	18	813,204.0	9	276,955.0	9	536,249.0
국민임대주택	6	186,212.0	2	51,205.0	4	135,007.0
산업단지	3	1,729,469.3	3	1,729,469.3	-	-
기 타	6	294,429.6	6	294,429.6	-	-

자료: 2025년 제주특별자치도 도시관리계획, 제주특별자치도(2017.04)



자료: 제주특별자치도 도시계획 업무편람, 제주특별자치도(2018.12)

<그림 7> 제주특별자치도 지구단위계획구역 지정현황도

4) 과제

도시재생사업은 2013년 「도시재생법」 제정 이후 선도지역과 활성화지역에 대한 사업들이 착수되고 지속적으로 활성화계획이 수립 및 고시되어 추진되고 있다. 사업추진방식에 있어 활성화계획에 따른 개별사업들로 추진됨에 따라 대상지의 합리적인 토지이용계획을 기반으로 구역 내 건축물에 관한 세부적인 계획 수립을 통해 일단의 대상지를 체계적이고 계획적으로 개발하기 위한 도시계획기법인 지구단위계획과의 연계성은 부족한 실정이다.

제주특별자치도 도시재생 활성화지역 지정사례검토 결과 또한 이러한 계획 목적 간 연계성을 가지는 사례는 없는 것으로 조사되었다.

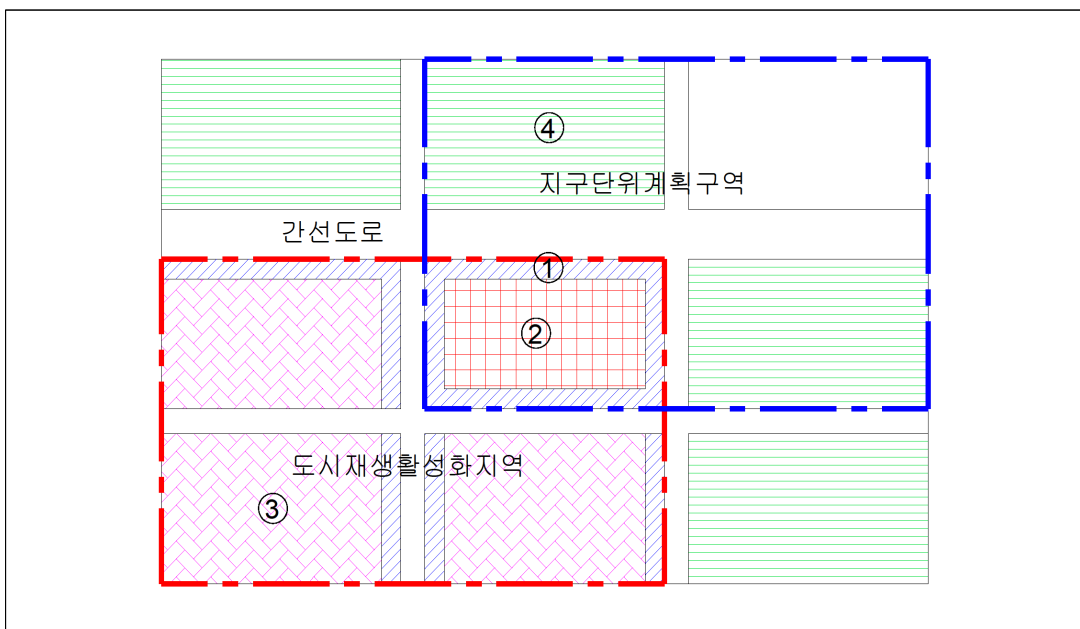
이에 따라 개별계획 수립으로 지정된 구역이 일부 포함된 사례와 향후 구역을 신규 지정하는 경우 등에 대하여 유형별로 계획수립 시 검토되어야 할 요소를 도출하고 제도개선을 통해 향후 사업 추진 시 양 계획 간 연계성을 강화할 수 있는 법적·제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

3. 지역특성 및 사업방향에 따른 유형분류

1) 계획 간 일부구역이 포함되는 경우

도시재생 활성화지역의 일부 구역이 지구단위계획구역과 중첩 도는 일부 포함 되는 경우 활성화계획의 실행력을 높이고 사업의 완성도를 높이기 위하여 다양한 지구단위계획 기법의 적용이 가능하다. 이를 위하여 가상의 대상지를 선정하여 도시재생사업과 지구단위계획 간 연계계획수립이 용이한 유형을 분류 하였다.

일반적 구도심의 현황을 참고하여 간선가로변에 도시재생 활성화지역과 지구 단위계획구역이 일부 포함되는 유형을 설정하였는데 이는 두 가지 계획이 중첩 되는 지역의 계획적 요소 도출하고, 「도시재생활성화계획 수립 가이드라인」 에서 정하는 도시재생사업의 목적을 달성하기 위한 지구단위계획 제도 활용 방안과 활성화지역 내 특정구역 및 가로를 지구단위계획구역으로 지정하여 상세한 도시계획 수립방안에 대하여 제시하고자 한다.⁴³⁾



<그림 8> 계획 간 일부구역이 중첩되는 경우의 개념도

43) 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」, 국토교통부(2016.03)

개념도상의 세부 유형은 ① 간선가로변에 위치한 활성화지역, ② 도시재생 활성화지역에 중심지로 앵커시설의 도입을 통해 활성화기반으로 활용할 필요가 있는 지역, ③ 활성화지역 내 중심지 배후지역으로 자발적 도시재생을 유도할 필요가 있는 지역, ④ 활성화지역 인근 지구단위계획구역으로 활성화 효과의 확산을 유도할 필요가 있는 지역으로 분류하였다.

지구단위계획은 도시의 정비·관리·보전·개발 등 지정목적과 해당 지역의 중심기능, 용도지역의 특성, 지역공동체의 활성화, 보행친화적인 안전하고 지속 가능한 생활권의 조성, 토지이용계획과 건축계획의 조화, 경관 및 다양한 용도의 혼합과 가로중심의 장소성 확보 등 도시의 건전한 활동을 유지할 수 있는 다양한 요건을 고려하여 수립 하여야 한다.

지구단위계획은 구역의 지정목적 및 유형에 따라 계획내용에 대하여 포함되어야 하는 사항을 정하고 있는데 쇠퇴가 심각하여 도시재생사업을 통해 지역의 정비가 필요한 지역은 기반시설에 관한사항, 교통처리에 관한사항, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물 규모에 관한사항, 공동개발 및 맞벽건축, 건축물의 배치와 건축선, 경관에 관한 사항을 포함하여야 한다.

또한 지역의 역사문화 자산이나 특화된 자원을 보존할 필요가 있는 경우에 적용할 수 있는 기존시가지를 보존하기 위한 경우에는 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물 규모에 관한사항, 건축물의 배치와 건축선에 관한 사항, 건축물의 형태와 색채에 관한 사항, 경관에 관한 사항 등을 포함하여 계획수립 하여야 하고, 시가지를 체계적으로 관리할 필요가 있는 경우에는 위의 사항과 함께 용도지역·지구에 관한 사항을 포함하여 해당 지역의 전반적인 발전방향을 검토할 필요가 있다.⁴⁴⁾

이렇듯 해당 쇠퇴지역의 전면철거와 재건축등 과거의 도시정비방식을 탈피하고 지역의 공동체 유지와 주민에 의한 지역의 자력에 의한 활성화기반을 구축하기 위해서는 기존시가지의 정비, 보존 및 관리 등 도시재생사업의 방향에 부합하는 지구단위의 활성화계획 수립이 필요하고 위의 지구단위계획 유형 중 복합구역에 관한 사항인 사업목적별로 해당되는 계획내용을 포함하고 지역별 특성에 맞도록 필요한 사항에 대하여 계획수립 시 추가적으로 검토할 필요가 있다.

44) 「지구단위계획수립지침」, 국토교통부훈령 제1131호 내용을 연구자가 재편집

<표 39> 지구단위계획에 포함하는 사항

구역지정 목적	계획에 포함하는 사항
기존시가지의 정비	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 - 교통처리 - 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 - 공동개발 및 맞벽건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
기존시가지의 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역·용도지구 - 기반시설 - 교통처리 - 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 - 공동개발 및 맞벽건축 - 건축물의 배치와 건축선 - 경관
기존시가지의 보존	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 - 건축물의 배치와 건축선 - 건축물의 형태와 색채 - 경관
신시가지의 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역·용도지구 - 환경관리 - 기반시설 - 교통처리 - 가구 및 획지 - 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 - 건축물의 배치와 건축선 - 건축물의 형태와 색채 - 경관
복합구역	<ul style="list-style-type: none"> - 목적별로 해당되는 계획사항을 포함하되, 나머지 사항은 지역특성에 맞게 필요한 사항을 선택

자료: 「지구단위계획수립지침」, 국토교통부훈령 제1131호(2018.12)

2) 향후 신규지정이 예상되는 경우

두 번째 유형으로는 기 수립된 계획 간 연계성을 확보하기에는 물리적 또는 사회적 여건 등 제반 여건이 갖추어지지 않은 경우 또는 쇠퇴가 일정수준 진행중에 있으나 계획이 미 수립되어 신규계획 수립이 필요한 경우, 도시재생전략계획에서

활성화지역으로 지정되어 향후 활성화계획 수립과 도시재생사업추진이 예상되는 지역 등을 대상으로 계획수립단계부터 지구단위계획과의 연계성을 확보하여야 할 필요가 있는 유형으로 설정하였고 그 내용은 다음과 같다.



<그림 9> 향후 신규 지정하는 경우에 관한 개념도

현행 「국토계획법」 과 「지구단위계획수립지침」 상 도시재생사업과 연계할 수 있는 도시재생형 지구단위계획이라는 별도의 유형은 지정되어 있지 않지만 향후 신규사업 추진이 예상되는 지역을 가상의 대상으로 설정하여 계획 간 입안 절차와 주민제안제도의 적극적인 활용을 통해 자발적 재생사업 활성화를 기대할 수 있는 제도개선 방안에 대하여 제시하고자 한다.

「도시재생법」에서는 도시재생활성화계획이 고시되면 「국토계획법」 제30조에 따른 도시·군관리계획 중 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획과 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획에 한하여 결정·변경·지정 또는 인가를 받은 것으로 본다. 이를 통해 도시계획의 근간을 이루는 용도지역의 조정에 따른 토지이용의 효율성을 증대시킬 수 있고, 기반시설의 설치에 따른 도시기능의 유지를 위한 물리적 요소의 확충이라는 목적은 달성할 수 있지만 도시재생사업의 경제기반형, 근린재생형 등 유형에 따라 재생계획에서 설정한 방향으로의 유도는 사실상 어려운 것으로 보임에 따라 지구단위계획으로 결정할 수 있는 건축물과 경관, 교통처리, 기반시설 등 종합적이고 체계적인

IV. 주민참여적 도시재생 활성화를 위한 제도개선 방안

도시재생사업은 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 외연적 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제·사회·물리·환경 등 종합적으로 활성화시키는 사업이라고 할 수 있다.⁴⁵⁾

도시재생사업의 대상지는 인구·산업·건축물 등 법률에서 정하는 규정에 따라 유출 및 노후도를 고려하여 설정하고 이를 대상으로 활성화지역으로 지정하여 활성화사업을 추진하는 방식이다. 쇠퇴한 지역의 한계에 따라 재생을 위한 자력기반이 부족하여 행정적·재정적 지원이 필요한 지역으로 구성되고, 국비 및 지방비를 투입하여 재생사업 추진에 필요한 마중물로 활용하는 사업이 추진 중이다.

하지만 이러한 재정의 투입은 자금력의 한계와 지역 간 형평성등 여러 가지 한계를 나타낼 수 있고, 이를 극복하고 자발적이고 지속가능한 효율적 재생사업 추진을 위해서는 토지 및 건축물소유자와 민간자본의 적극적 사업 참여가 필요하다.

구도심지역은 대부분 과거 자연마을형태를 기반으로 체계적인 도시계획을 수립하지 아니하고 형성됨에 따라 소규모 필지와 불량도로 등 열악한 기반시설의 개선이 시급하나 토지소유자의 자발적 사업 참여도는 낮고 국비 또는 지방비 등 정부재정에 의존하는 형태의 사업추진방식으로 도시재생사업 종료 이후의 지속 가능한 지역 활성화여건 조성은 어려운 실정이다.

이에 따라 일단의 대상지의 토지이용을 합리화 하고 기능증진과 미관개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획인 지구단위계획과 연계를 통해 효율적 사업추진을 도모할 필요가 있다.

현행 도시재생사업 가이드라인 등 관련 제도에서는 도시재생사업을 통하여 품격 있는 경관을 조성하고, 특정 도시기능의 증진과 도심 공동화의 제어 등

45) '제주특별자치도 도시재생전략계획' 공청회자료, 제주특별자치도(2017)

목적을 달성하려는 경우 지구단위계획 제도를 활용할 수 있도록 정하고 있으나⁴⁶⁾ 의무 또는 필수 지정요건은 아닌 점을 감안하면 도시재생사업계획 수립에 있어 지구단위계획제도의 활용도는 낮은 현실이다.

이에 따라 「도시재생법」과 「국토계획법」에서 정하는 계획 간 입안절차와 인허가에 따른 의제 등을 연계하여 두 가지 계획이 동시입안 및 동시승인 될 수 있도록 하는 방식의 제도개선이 필요하다.

행정절차의 일원화뿐 아니라 계획 간 수립기법의 연계를 통해 효율적 도시재생사업의 효과를 기대할 수 있는데 「도시재생법」 제18조와 「국토계획법」 제26조에서 정하는 주민제안규정을 활용하여 행정에서 수립하는 계획이 아닌 주민 스스로 지역의 자발적 재생의지에 기반한 도시재생사업계획을 수립할 수 있다.

마지막으로 도시재생사업계획을 수립함에 있어 지구단위계획 기법을 적용하면 건축물의 허용 및 불허용도 지정을 통해 도시재생사업 방향과 부합하는 용도의 건축물 조성을 유도할 수 있고, 건폐율 및 용적률 등 밀도에 관한 인센티브 또는 완화를 통해 소유자 또는 민간에 의한 자발적 사업추진 효과를 기대할 수 있다.

또한 건축물의 배치, 형태, 색채 또는 건축선 등에 관한 계획과 건축물 밀도에 관한 인센티브 계획을 연동하여 쇠퇴지역 내 불량도로의 적정폭원확보, 과소필지의 공동개발에 따른 투자유도 등 정주환경 개선효과를 기대할 수 있다.

이러한 효율적 도시재생사업을 위한 지구단위계획 기법 적용에 관한 연구를 위하여 도시재생사업계획과 지구단위계획이라는 두 가지 계획의 입안절차 및 인허가에 따른 의제 및 특례규정의 제도개선과 주민제안제도의 활성화를 통해 쇠퇴한 도심의 재생에 활력을 불어넣고 소유자 또는 민간 등에 의한 자발적 재생기반 마련이 필요하다.

이와 함께 도시재생사업의 추진현황을 살펴보고 제주특별자치도내 지구단위계획 수립현황을 검토하여 기 수립된 계획 간 연계성에 대한 분석하였고, 분석 결과 계획 간 물리적 연계 또는 계획수립 시 유기적 연계를 염두에 두고 설정된 구역은 없는 것으로 확인되어 가상의 대상지를 설정하여 향후 계획수립 시 고려해야 할 사항에 대하여 제시하고자 한다.

46) 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」, 국토교통부(2016.03)

1. 도시재생사업과 지구단위계획의 연계성 강화방안

1) 제도 현황

도시재생사업과 지구단위계획은 모두 행정계획으로 쇠퇴한 도시의 정비 및 개량을 통해 정주환경 개선이라는 목표를 가지고 지구단위계획은 대상지의 토지이용 합리화와 도시의 기능증진 및 미관개선 등 체계적이고 계획적으로 도시를 조성하기 위한 행정목표를 달성하기 위하여 사업의 목표연도인 장래 도시를 일정수준의 양호한 환경을 실현하는 것에 그 목적이 있다.

이러한 두 계획은 계획의 수립과 계획에 대한 승인·고시로 인해 어떠한 행위를 하기에는 어렵고, 개발행위허가 또는 건축허가 등의 실시계획이 수반될 때 비로소 그 효과를 발휘하지만 이러한 실시계획 수립의 기준이 될 수 있는 효율적 행정 계획 수립이 담보될 때 향후 사업목적을 달성하기 용이하다고 할 수 있다.

이렇듯 효율적 도시재생사업 추진을 위한 지구단위계획 기법을 적용할 수 있는 행정계획의 입안 및 의제, 특례 등 동시입안 및 동시승인·고시에 따른 계획 간 연계성 개선방안에 대하여 제시하고자 한다.

도시재생사업은 「도시재생법」에 의거하여 수립되고 추진되는 계획으로 국토교통부 장관은 ‘국가도시재생기본방침’을 10년마다 수립하고, 5년마다 그 내용을 정비하여야 한다. 이렇게 수립한 도시재생 기본방침을 바탕으로 전략 계획수립권자는 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고 5년 단위로 정비하여야 한다. 이때에는 해당 지역에 대한 쇠퇴진단을 통해 재생이 필요한 지역을 도출하고 도시재생 활성화지역의 지정 또는 변경과 활성화지역별 우선 순위를 설정하여 지역균형발전을 근간으로 하는 지역 간 연계성 확보계획 또한 수립하여야 한다. 이 밖에 자원조달계획 및 도시재생지원센터 등 지원조직에 관한 사항을 계획하여 해당 지역의 도시재생사업 전반적인 개요를 작성한다.⁴⁷⁾

도시재생전략계획에서 지정된 활성화지역은 그 우선순위와 쇠퇴도에 따라 도시재생 활성화계획을 수립하는데 해당 활성화지역의 쇠퇴유형과 기능에 따라 도시경제기반형 또는 근린재생형 활성화계획을 수립하여 활성화사업을 추진할

47) 「도시재생법」 내용을 연구자가 재편집

수 있다.

이러한 도시재생사업 추진을 위한 행정절차를 정리하면 다음과 같다.

<표 41> 도시재생사업계획 수립절차



자료: 「도시재생법」 내용을 연구자가 재편집

도시재생사업 실행계획이라고 할 수 있는 도시재생활성화계획은 도시재생 전략계획 수립 시 지역별 쇠퇴도를 비교 검토하여 재생방향을 설정하고, 「도시재생법」에서 정하는 활성화지역 지정 세부기준 2가지 항목 이상 충족하는 지역을 대상으로 지정된 지역에 대하여 수립하는 계획으로 「도시재생법」에서 정하는 세부 기준을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 42> 활성화지역 지정 세부기준

구분	세부기준
인구	최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역
	최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
산업	최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역
	최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
노후 주택	전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

자료: 「도시재생법」 시행령 제17조 내용을 연구자가 재편집

이러한 기준에 충족하는 지역을 대상으로 활성화지역 지정을 검토하고 지정된 지역의 특성화 시급성을 고려하여 우선순위를 선정하고 이에 따라 도시재생 활성화계획을 수립하여 지방도시재생위원회 심의를 거쳐 그 내용을 확정한다.

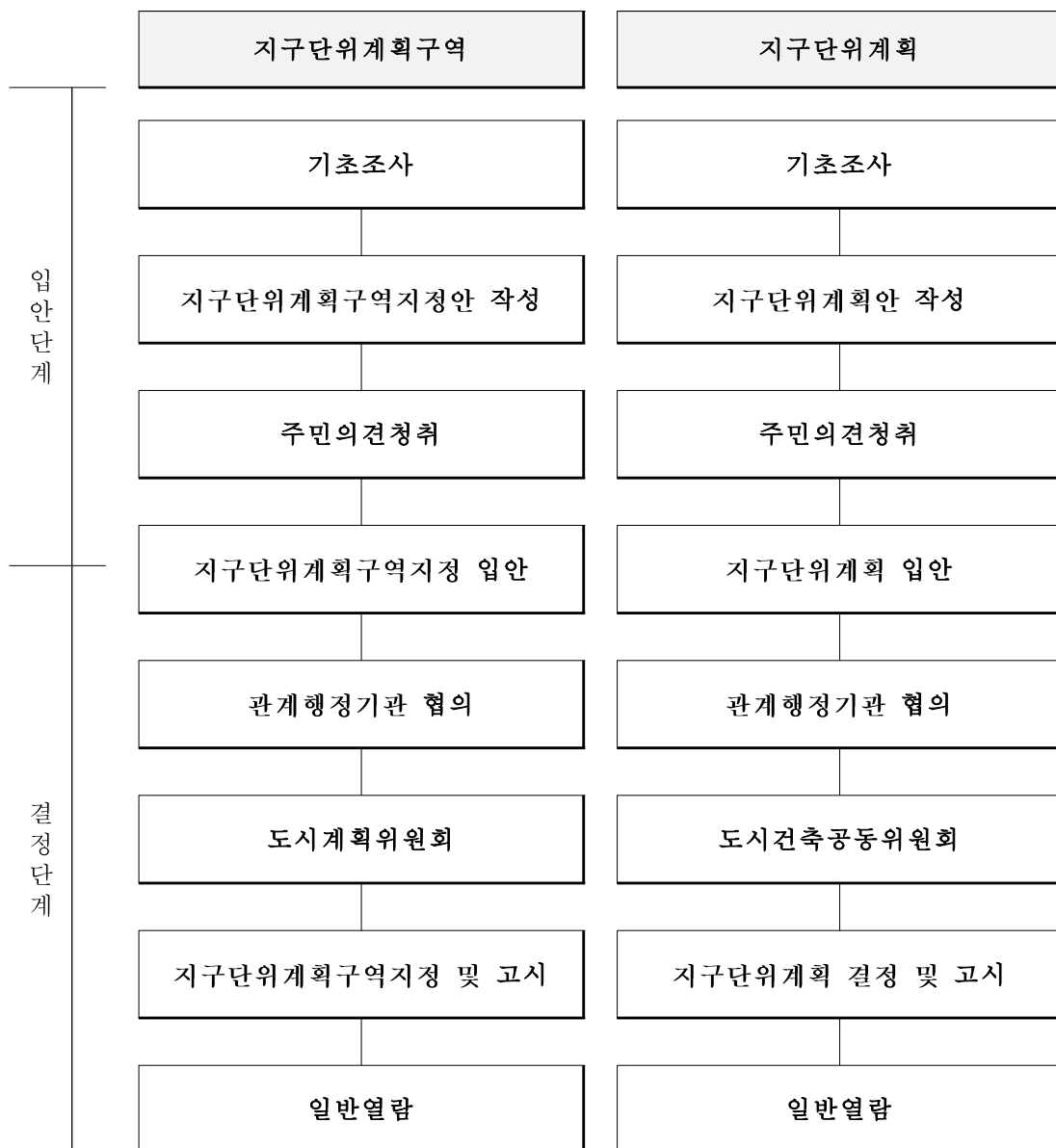
도시재생 활성화계획은 「도시재생법」 제20조에 따라 고시한 날부터 효력이 발생되고 고시된 때에는 「국토계획법」에 따른 도시·군관리계획 중 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획과 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 「건축법」에 따른 특별건축구역의 지정 및 건축협정의 인가, 건축협정 집중구역의 지정, 「경관법」에 따른 경관협정의 인가, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업에 대한 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정 등에 대하여 결정·변경·지정 또는 인가를 받은 것으로 보고 이에 대한 고시나

공고를 한 것으로 보도록 정하고 있다.

하지만 합리적 토지이용계획 및 도시미관과 기능개선 등 활성화지역 전반을 대상으로 규제 또는 완화범위를 지정할 수 있는 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획 수립에 대한 내용은 포함되지 않아 활성화계획 수립 방향에 부합하는 도시계획적 측면을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반이 부족한 실정이다.

이러한 지구단위계획구역 지정을 위한 행정절차를 정리하면 다음과 같다.

<표 43> 지구단위계획구역 및 계획수립절차



자료: 「지구단위계획수립지침」 내용을 연구자가 재편집

또한 법적기준에 충족하는 쇠퇴지역 전체를 단순한 지역균형발전 또는 지역의 민원을 감안한 행정의 선심성 지역선정과 같은 부작용이 발생하여 한정된 재원과 사업추진 역량을 벗어난 사업추진계획이 마련될 수 있다. 이는 도시재생사업이라는 쇠퇴지역 지원이라는 목적으로 주민에게 기대감을 줄 수 있지만 향후 실제 사업추진여건을 갖추지 못하는 지역이 다수 발생하여 사업의 실효성에 대한 논란을 발생시킬 소지가 있다.

타 사업의 관련법률 사례를 살펴보면 도시재생사업이 아닌 도시개발사업 및 산업단지 조성사업, 택지개발사업 등 일단의 구역을 대상으로 특정한 목적의 사업을 시행하는 경우 개별법에서 지구단위계획구역지정을 특례로 지정하여 개별법에 의한 구역지정과 지구단위계획구역이 동시에 지정되도록 운용되고 있고, 실시계획 수립 시 지구단위계획을 포함하도록 정하고 있어 계획수립단계부터 사업목적에 부합하는 토지이용계획 수립을 의무화 하고 있다.

「도시개발법」에서는 도시개발구역이 지정·고시되는 경우 해당 도시개발구역은 「국토계획법」에 따른 도시지역과 지구단위계획구역으로 결정 되도록 정하여 도시개발구역지정과 지구단위계획구역이 동시에 지정되는 체계를 갖추고 있다. 이와 함께 실시계획을 고시한 경우 지구단위계획이 결정되어 고시된 것으로 봄에 따라 도시개발사업 실시계획과 지구단위계획이 동시에 승인·고시되는 체계를 갖추고 있다.⁴⁸⁾

또한 산업단지 지정을 위한 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에서는 산업단지가 지정·고시된 경우 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역이 지정되며⁴⁹⁾, 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구 지정되면 지구단위계획구역이 지정되고, 택지개발사업 실시계획에는 지구단위계획이 포함되도록 정함에 따라 택지개발지구 지정과 실시계획 승인과 함께 지구단위계획도 동시에 결정되는 체계를 갖추고 있다.⁵⁰⁾

도시재생사업의 경우 활성화계획 수립 가이드라인에서 활성화계획의 도시계획 조치 중 하나로 재생지역에 대한 지구단위계획구역의 지정 등을 포함하여야

48) 「도시개발법」 제9조(도시개발구역지정의 고시 등), 제18조(실시계획의 고시)

49) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제23조(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등의 적용특례)

50) 「택지개발촉진법」 제3조(택지개발지구의 지정 등), 제9조(택지개발사업 실시계획의 작성 및 승인)

하고, 도시재생 활성화계획의 목적달성을 위하여 지구단위계획제도를 활용할 것을 권장하고 있는 현실이다.

이렇듯 단지조성 등 특정 목적을 바탕으로 추진하는 사업의 경우 지구단위 계획기법 적용을 통해 평면적 계획수립이 아닌 건축물의 용도, 밀도, 건축선 등 사업목적에 부합하는 다양한 토지이용체계 확립을 지원하도록 제도가 갖춰져 있으나 현행 도시재생사업 관련법에서는 이러한 법적기반이 부족한 것이 현실이다.

2) 도시재생사업과 지구단위계획의 연계성 강화방안

현행 「도시재생법」에서는 도시재생 활성화계획이 고시됨에 따라 각종 인·허가를 받은 것으로 처리하는 활성화계획의 효력에 대하여 정하고 있으나, 그 중 활성화지역 전체를 대상으로 도시계획적 측면의 규제 또는 완화를 허용할 수 있는 지구단위계획구역지정 및 지구단위계획은 포함되지 아니하여 도시재생사업 본래의 목적달성과 및 개별 행정절차의 추진에 따른 기간지연 등 부작용을 방지하기 위한 지구단위계획제도와 연계성 강화방안을 제시하고자 한다.

「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」에서는 도시재생사업의 목적을 달성하려는 경우와 활성화지역 내 특정 구역 및 가로를 지구단위계획구역으로 지정하여 상세한 도시계획을 수립하는 것을 권장하고 있다.⁵¹⁾ 하지만 이는 의무규정이 아닌 선택규정으로 무분별한 활성화지역의 지정을 유발하고 활성화지역 지정 이후 사업 추진 시 해당 구역 내 토지와 건축물에 대한 규제 또는 완화의 기반이 갖춰지지 못해 효율적인 사업목적 달성에 어려움이 발생할 수 있다.

이에 따라 도시재생전략계획 수립 시 지정하여야 하는 도시재생 활성화지역 지정 시 도시재생전략계획의 고시가 있는 경우 지구단위계획구역이 지정되도록 하고 지정된 활성화지역에 대한 활성화계획수립 내용의 범위에 지구단위계획을 포함하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

이를 바탕으로 도시재생전략계획 수립 시 부터 지역 여건에 부합하는 실제 사업추진이 가능한 지역을 선별한 결과를 반영하여 활성화지역과 지구단위계획

51) 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」, 국토교통부(2016.03)

구역을 지정하고 활성화계획 수립 시 지구단위계획을 포함하는 절차를 구축하면 규제 또는 완화가 허용되는 범위를 사전에 사유재산인 토지 및 건축물의 소유자와 세입자 및 인근지역 거주민을 대상으로 충분한 의견을 수렴하여 사업 추진에 따라 발생하는 민원을 예방함과 동시에 의견수렴결과를 충분히 반영한 활성화사업이 이루어질 수 있을 것이다.

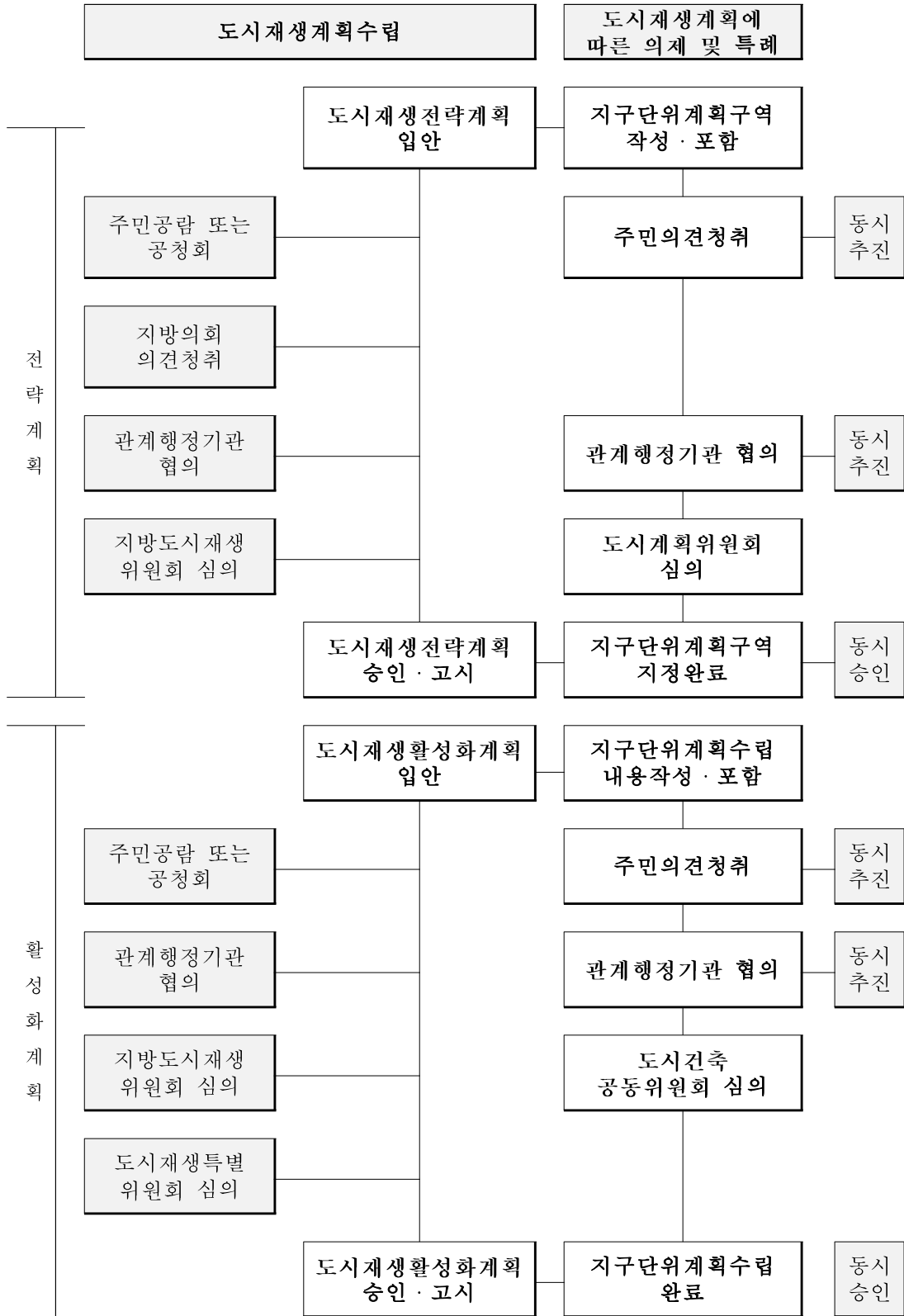
이러한 사항을 반영한 「도시재생법」 제도개선방안과 절차를 하나의 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 44> 「도시재생법」 제도개선 방안

구분	제도개선(안)
현행	(도시재생활성화계획의 수립) ③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과 3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획 4. 공공 및 민간 자원 조달계획 5. 예산 집행 계획 6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
제도 개선 제안	(도시재생전략계획의 효력) ① 제17조에 따라 도시재생전략계획이 고시된 때에는 도시재생활성화지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획구역으로 결정되어 고시된 것으로 본다. (도시재생활성화계획의 수립) ③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과 3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획 4. 공공 및 민간 자원 조달계획 5. 예산 집행 계획 6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 8. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

자료: 현행 「도시재생법」 내용을 바탕으로 연구자가 제도개선 제안

<표 45> 도시재생사업계획 통합 수립절차 제안



자료: 현행 법률에 따른 입안절차를 바탕으로 연구자가 제도개선 제안

2. 주민참여도 강화방안

1) 제도현황

도시재생사업은 쇠퇴한 지역에 거주하는 주민, 단체, 기업, 지자체 등이 협치와 지역자원에 기반한 자율적 추진사업이다. 재개발사업 등 민간의 활력과 수익에 의존하는 도시정비사업 제도가 있지만, 이러한 사업은 경제성 기반의 물리적 정비사업으로 수도권 및 대도시를 제외하고는 추진이 어려웠고, 이러한 사업추진 사례에서도 주민 재정착률 및 지역 공동체 훼손 등의 문제가 발생하였다. 따라서 물리적 정비와 함께 경제·사회·문화 등 해당 도시를 종합적으로 재탄생시키기 위한 공공차원의 지원정책이다.⁵²⁾

지역의 현안을 가장 잘 알고 지역을 공동체 주도로 재생하기 위한 의지가 가장 높은 주민에 의한 계획수립체계 지원방안으로 「도시재생법」 제18조에서는 주민은 전략계획수립권자에게 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경을 제안할 수 있도록 정하고 있다. 이에 따라 제안 받은 전략계획수립권자는 지방위원회 자문 등을 거쳐 반영여부를 45일 이내 제안자에게 알려야 한다.⁵³⁾

하지만 이러한 내용은 홍보 또는 주민참여율 부족과 자력에 의한 재생이 어려운 지역의 여건 등에 따라 활성화되어 있지 않은 실정이다. 도시재생사업 전반에 대한 정보제공과 주민참여를 위하여 도시재생지원기구에서 운영 중인 도시재생종합정보체계 홈페이지 내 온라인 주민공모 등 주민참여창구에는 주민공모를 제안하는 게시글 작성 내역이 없는 것을 미루어 볼 때⁵⁴⁾ 단순한 주민참여방안이 아닌 적극적 참여를 유도할 수 있는 사업추진체계를 구축할 필요가 있다.

이와 별도로 「국토계획법」 제26조에서는 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획수립 및 변경에 관한 사항을 주민 또는 이해관계자가 입안권자에게 제안할 수 있도록 정하고 있다. 이 경우 대상토지면적의 3분의2 이상의 동의를 받은 경우에 한하여 제안할 수 있도록 정하고 제안을 받은 입안권자는 45일 이내

52) 국가도시재생기본방침, 국토교통부(2013)

53) 「도시재생법」 제18조 및 동법 시행령 제23조

54) 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr>), 2019년 6월 현재

반영여부를 제안자에게 통보하여야 한다.

지구단위계획에서 정하는 주민제안 제도는 비도시지역에 유형별로 제안하는 경우 실수요자 또는 주거단지 개발 시행자에 의하여 추진되는 사업과 도시지역의 경우 「도시개발법」에 따른 도시개발구역, 「산업입지 및 개발에 관한법률」에 따른 산업단지 조성사업 등 개별법에 따른 사업구역 지정과 실시계획 승인에 의한 지구단위계획수립이 활발하게 추진되고 있다. 하지만 이러한 개별법과 연동되는 현재 지구단위계획의 주민제안 제도 운용은 실제 주민에 의한 제안보다는 도시개발사업과 단지조성사업 등 민간 개발사업자 주도의 제안이 대부분으로 민간사업자의 사업추진 목적인 사업수익성 측면을 중요 요소로 검토됨에 따라 도시재생사업의 공익적 측면에서의 추진방향과는 다소 차이가 발생한다.

또한 지구단위계획을 비롯한 각종 사업추진에 따른 인허가에 소요되는 제반비용은 제안주체가 부담하여 승인을 받는 현행 제도의 한계로 인해 쇠퇴하고 자력에 의한 활성화가 어려운 구도심지역의 주민은 지역 재생에 대한 의지가 낮아지고, 계획은 지역의 여건을 고려하지 못한 현실성 없는 계획이 될 수 있다.

이처럼 두 계획은 현행 제도범위에서 주민이 참여할 수 있는 제도여건은 마련되어 있으나 실제 주민에 의한 구상과 이를 반영한 계획수립은 이루어지지 않고 있는 실정으로 주민참여를 유도할 수 있는 인센티브 등 효과적 제도마련이 필요한 실정이다.

2) 주민참여도 강화방안

「도시재생법」 제13조 에서는 도시재생전략계획에 포함되어야 하는 사항을 정하고 있는데 그 중 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안을 포함하고 있다. 활성화지역별 우선순위는 지역별 쇠퇴도와 관련계획과의 정합성, 기대효과, 주민역량 등을 종합적으로 고려하여 결정하고 이에 따라 활성화계획이 수립되고 실질적 재생사업이 추진되어야 한다. 하지만 현행 법률과 가이드라인에서는 우선순위를 설정함에 있어 별도의 지역별 평가기준을 정하고 있지 않고 전략계획 수립지역별로 자체적 평가를 통해 활성화지역의 우선순위를 결정하고 있는 실정이다.

또한 계획수립단계에서 도시재생지원센터와 지역주민대표, 주민협의회, 분야별

전문가 등이 협력체계를 구축하고 계획의 결정단계에 있어 도시재생위원회의 결정을 바탕으로 개별 단위사업 추진 시 도시계획위원회 및 건축위원회 등 분야별 별도의 위원회가 개별사업을 검토 승인하는 체계로 구성되어 있어 계획 간 정합성을 확보하기 어려운 실정이다. 이는 사업주체와 주민 간의 갈등이 발생할 수 있고, 주민 공동체의 공감대 형성과 소통을 기반으로 신뢰를 구축하는데 있어 어려움이 있다.

주민참여적 도시재생사업 계획수립을 위해서는 주민과 행정의 협력을 바탕으로 지역별 도시재생방향에 맞는 사업계획이 수립되어야 하나 대부분의 도시재생사업을 추진하는 사례를 살펴보면 주민제안 또는 주민참여를 기반으로 주민의견에 따른 사업계획이 수립되지 못하고 정량적 쇠퇴도와 지방자치단체의 정책 등에 따라 계획이 수립되고 사업이 추진되고 있다.

도시재생활성화지역과 지역별 우선순위를 평가하기 위하여 현행 「도시재생전략계획수립 가이드라인」에서 제시한 우선순위 평가지표에 대한 예시는 다음과 같다.

<표 46> 도시재생활성화지역의 우선순위 설정을 위한 평가예시

구분	평가항목	평가기준			비고
		상 (3점)	중 (2점)	하 (1점)	
실현가능성	주민의 추진의지				정성적평가
	재원확보 및 조달의 용이성				재원비율
	지방자치단체 정책반영여부				반영여부
상위계획과의 부합여부	국가도시재생기본방침과의 부합				정성적평가
	도시·군기본계획과의 부합				정성적평가
쇠퇴의 정도	종합쇠퇴도				정량적평가
관련계획과의 연계성	기존재생사업 추진여부				수립여부
지역격차해소 필요	시기의 적절성				정성적평가
	형평성				개수
선도역할 수행	잠재자원 분포				개수
	장소성				정성적평가

자료: 「도시재생전략계획수립 가이드라인」, 국토교통부(2014)

위 예시에서는 여러 가지 지표를 활용하여 평가하고 그 점수를 종합하여 활성화 지역별 우선순위를 선정하기 위한 예시를 제시하였는데 주민참여에 대한 평가 지표 설정과 이에 대한 반영률은 낮은 것으로 보인다. 이에 따라 활성화지역별 우선순위 선정 시 주민참여 또는 주민제안에 의한 주민자발적 사업참여도를 평가지표로 선정하여 도시재생사업 본래의 취지인 상향식(Bottom-Up) 계획 수립체계를 구축할 필요가 있다. 행정주도의 사업계획수립방식은 단순한 물리적 쇠퇴현황이 반영되고 공약 등에 의한 선심성 평가요소가 반영되어 실질적 재생이 필요한 지역이 소외되는 부작용을 초래할 우려와 이는 국정과제로 적극 추진 중인 도시재생사업 효과에 영향을 미칠 수 있다.

또한 도시재생전략계획 수립단계에서 활성화지역 지정과 우선순위 선정 시 주민참여율과 주민제안에 대한 평가점수를 객관화하여 활성화지역 선정지표로 활용할 경우 사업추진에 따른 민원제기요소를 사전에 파악할 수 있고 주민 또는 소유자의 동의를 전제로 한 사업추진기반이 마련되어 신속한 사업추진이 가능해질 수 있다.

이렇게 도시재생사업에서 주민참여를 유도하고 주민과 지역공동체의 재생의지에 기반한 계획수립체계 구축을 통해 도시재생계획 수립단계에서의 주민의견반영 수준을 넘어 조직된 주민공동체와 행정 간 협력체계 구축 및 운영, 홍보, 재생사업의 발굴 등 다양한 지역자립의 기반이 구축되고, 지속적 역량강화와 지역 및 주민 간 신뢰를 바탕으로 도시재생사업 종료 이후 해당 활성화지역의 유지 및 관리운영 단계에서도 형성된 공동체에 의한 자발적인 풀뿌리 재생기반이 지속될 수 있다.

지구단위계획 역시 「국토계획법」에 따라 주민제안을 통한 계획수립이 가능한 바 도시재생전략계획 수립단계에서 충분한 주민의견수렴과 지역 간 주민공모 또는 민간 사업자에 의한 도시재생활성화지역 및 지구단위계획구역 지정에 대한 제안을 통해 계획 간 정합성을 확보하고 도시재생사업 목적에 부합하는 도시전체의 효율적 발전방향을 모색할 수 있다.

이를 위하여 도시재생기금을 활용하여 계획수립비용을 지원하여 계획의 공공성을 강화하고 지역주민의 추진의지를 높일 필요가 있다. 이와 함께 주민의 의견을 적극 수용한 계획은 주민이용시설 등 공공시설에 대한 요구가 높아질 수 밖에 없는 점 등을 감안하여 제안자의 적정 사업성 확보를 위한 탄력적 인센티브 제공방안 마련이

필요하다.

이러한 사항을 종합하여 현행 「도시재생전략계획수립 가이드라인」에서 정하는 활성화지역 선정 우선순위 평가지표 중 주민참여와 관련한 부분을 세분화하고 평가절차의 법제화를 통해 주민의 참여를 제도적으로 보장하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

<표 47> 도시재생활성화지역의 우선순위 설정을 위한 평가지표제안

구분	평가항목	평가기준			비고
		상 (3점)	중 (2점)	하 (1점)	
주민참여도	주민제안사업 유무				정량적평가
	재생방향에 대한 주민동의율				정량적평가
	재생관련 주민공동체 결성현황				건수
실현가능성	재원확보 및 조달의 용이성				재원비율
	지방자치단체 정책반영여부				반영여부
상위계획과의 부합여부	국가도시재생기본방침과의 부합				정성적평가
	도시·군기본계획과의 부합				정성적평가
쇠퇴의 정도	종합쇠퇴도				정량적평가
관련계획과의 연계성	기존재생사업 추진여부				수립여부
지역격차해소 필요	시기의 적절성				정성적평가
	형평성				개수
선도역할 수행	잠재자원 분포				개수
	장소성				정성적평가

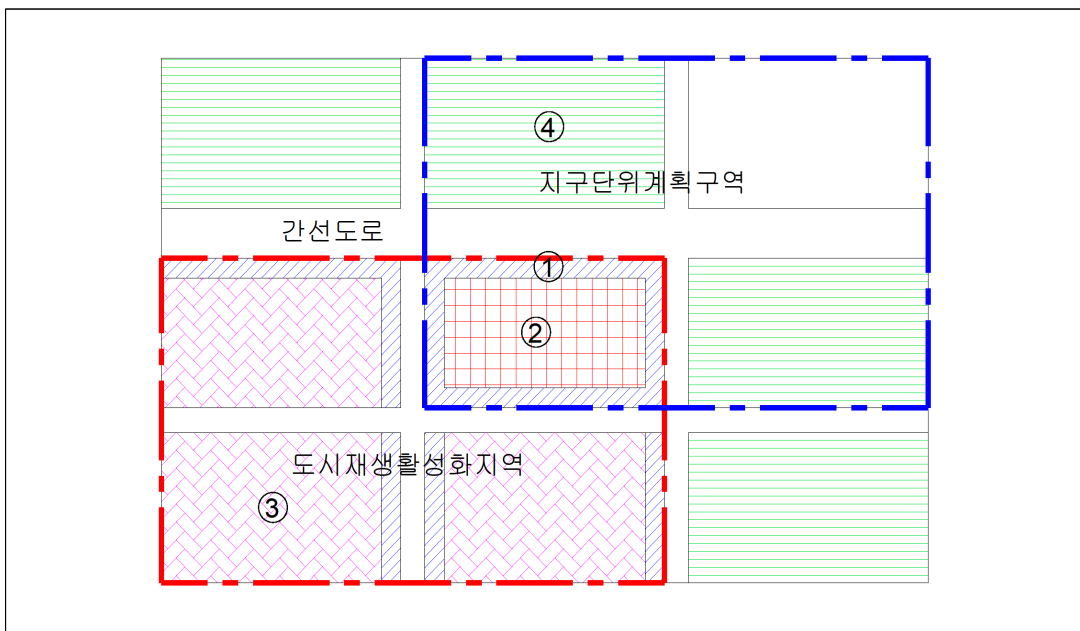
자료: 「도시재생전략계획수립 가이드라인」, 국토교통부(2014)을 바탕으로 연구자가 제도개선 제안

3. 지구단위계획기법 적용을 통한 도시재생 활성화 유도방안

효율적 도시재생사업을 위한 지구단위계획기법 적용을 위하여 가상의 대상지를 설정하여 계획수립에 필요한 검토요소를 도출하였다. 가상의 대상지는 두 가지 유형을 설정하였고 도시재생활성화지역과 지구단위계획구역이 일부 포함되는 경우와 신규로 계획구역을 지정하는 경우로 가정하였다.

1) 계획 간 일부구역이 포함되는 경우

첫 번째 유형으로 도시재생활성화지역과 지구단위계획구역이 일부 포함되는 경우 포함되는 가구 및 획지의 위치와 해당지역의 도시계획 측면에서의 위상, 장소성 등을 바탕으로 일반적 계획수립 요소를 도출하였고 그 개념도는 다음과 같다.



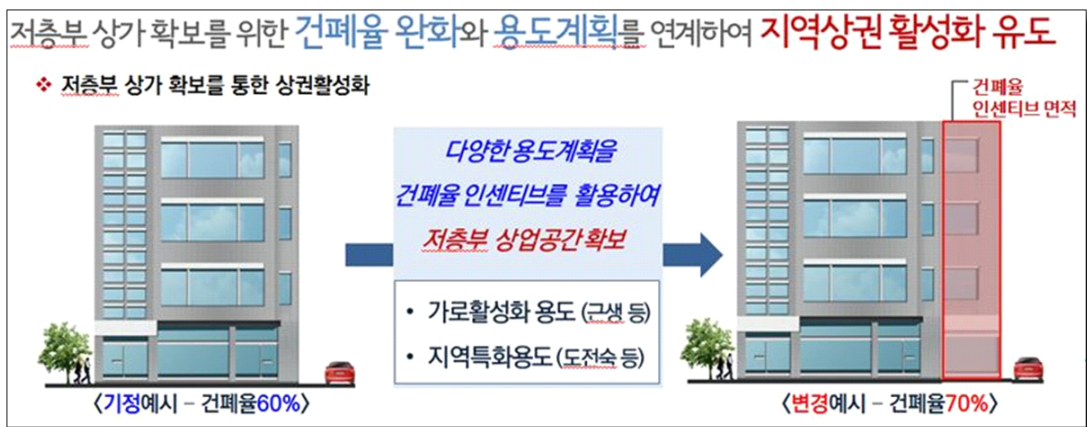
<그림 10> 계획 간 일부구역이 중첩되는 경우의 개념도

개념도상에서 구역 간 중첩된 위치와 유형에 따라 ① 간선가로변에 위치한 활성화지역, ② 도시재생 활성화지역에 중심지로 앵커시설의 도입을 통해 활성화

기반으로 활용할 필요가 있는 지역, ③ 활성화지역내 중심지 배후지역으로 자발적 도시재생을 유도할 필요가 있는 지역, ④ 활성화지역 인근 지구단위계획구역으로 활성화 효과의 확산을 유도할 필요가 있는 지역으로 분류하였다.

첫째, 간선가로변에 위치한 활성화지역과 지구단위계획이 일부 포함된 지역은 간선도로변 또는 주요도로변 가로의 활성화를 위하여 가로변 건축물의 저층부 용도를 제한하고 쇠퇴한 지역의 협소한 도로폭원을 확보하기 위해 건축한계선을 지정하는 규제와 함께 건폐율의 일부 완화를 통해 간선가로변의 개방감을 확보하기 위한 시도가 필요하다. 또한 건축가이드라인을 통해 간선가로의 이면부까지 사업의 효과가 미칠 수 있도록 용도 및 밀도와 경관 등 지구단위계획의 요소를 도입할 수 있다.

이를 통해 간선가로변 저층부에는 지역별 특색에 걸맞는 용도의 시설도입을 유도하여 지역특화자원을 활용한 활성화와 함께 건축한계선 지정을 통해 보도와 공개공지 및 녹지를 확보하는 등 도시환경개선과 개방감 확보에 기여할 수 있고 건폐율의 일부 완화에 따라 토지 및 건축물 소유자의 자발적인 건축물 리모델링을 유도하여 노후건축물에 대한 리뉴얼 효과를 볼 수 있다.



자료: 가오리역 주변지역 지구단위계획수립(안), 강북구청(2017)

<그림 11> 간선가로변 지구단위계획 기법 적용예시

둘째, 도시재생 활성화지역 중심지에는 앵커시설 도입을 통해 사람과 활동이 모이는 중심지로서의 위상을 확립할 필요가 있다. 건축물의 권장용도 지정과 용적률 완화를 통해 공공건축물의 도입을 유도하고 특별계획구역과 같은 구역들

설정하여 기반시설 제공에 따른 밀도완화 등 공공기여를 통한 지역의 핵심시설 도입을 유도할 수 있다. 또한 토지의 규모와 복잡한 소유관계 등 사업의 제약 요건을 해소하기 위하여 인근지역의 주차장 및 공공시설 등과 연계하여 중심지역내 기반시설 설치완화와 같은 인센티브를 제공하여 민간에 의한 자율적 사업추진 여건을 조성하여야 한다.

셋째, 활성화지역 중심지 배후지역에는 과소필지 및 불량도로 등 불리한 재생여건의 극복을 위하여 기반시설 제공에 따른 밀도완화 등 인센티브를 제공하여 자발적 재생사업 참여를 유도할 필요가 있다. 이를 위해 공동개발, 합벽건축 등 지구단위계획 기법 활용을 통해 주민과 소유자 간 조합결성 등 공동체 주도의 공동개발을 유도하여 지역 재생사업의 선순환구조를 정착시킬 수 있다.

넷째 도시재생 활성화지역의 인근 지구단위계획구역으로 지구단위계획의 정비를 통해 활성화지역의 재생방향과 연계한 계획요소를 도입하여 지역의 쇠퇴문제를 함께 개선할 필요가 있다. 이는 도시재생사업 종료 이후에도 지속 가능한 지역의 활성화와 연계된 것으로 사업의 수혜를 받은 활성화지역과 인근 지역의 격차를 해소하고 재생사업의 효과를 확산시키기 위함이다.

공공주차장 및 마을회관 등 주민공동이용시설의 적정배치를 통해 쇠퇴한 활성화 지역의 주민복지증진 향상에 기여하고, 앵커시설 도입과 건축물 리모델링 및 증개축과 연계한 주민이용시설의 확충으로 지역전반에 대한 정주여건 개선에 기여할 수 있다.

2) 향후 신규 지정이 예상되는 경우

현재 도시재생 활성화지역이나 지구단위계획구역이 지정되지 아니하였으나 도시의 쇠퇴도 등을 고려할 때 향후 신규 구역지정이 예상되는 경우 앞서 제시한 계획 간 행정절차의 연계성 강화를 통한 사업효과의 극대화를 위하여 계획 간 유기적 연계방안을 구축하여야 한다. 도시재생사업은 과거 행정에서 추진하는 개발사업과는 다른 목적을 가지고 쇠퇴한 지역의 정주환경 개선 등을 목적으로 추진하는 사업으로 도시재생전략계획 수립에 따른 활성화지역 지정 시 지구단위계획구역을 연동하여 지정하고 활성화계획 수립 시 지구단위계획을 수립하도록 제도를 개선하여

「도시재생법」 및 조례에서 정하는 특례조항을 적극 활용할 필요가 있다.

도시재생 활성화계획과 지구단위계획은 계획의 승인·고시로 인해 어떠한 행위가 이루어질 수 없는 행정계획으로 도시의 조성방향에 걸맞는 개발을 유도하기 위한 수단으로 활용되어야 한다. 도시재생 활성화계획이라는 단독계획으로는 해당 계획의 고시 이후 활성화계획의 목적달성을 위한 건축물조성과 토지이용을 제어할 수단이 없어 지구단위계획이라는 토지이용규제 및 제어수단을 활용할 필요가 있다.



<그림 12> 향후 신규 지정하는 경우에 관한 개념도

「도시재생법」 제32조에서 정하는 건축규제 완화 등에 관한 특례와 지구단위계획상 기반시설 기부채납 운용기준 등을 연동하고, 현행 「제주특별자치도 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제23조에서 정하는 건축규제의 완화특례조항을 적극 활용하여 주민과 민간의 사업 참여를 적극 유도하여야 한다.

도시재생 활성화계획 수립 시 지구단위계획 내용을 포함하여 고시 이후 주민 또는 개별 사업자에 의한 건축행위와 건축가이드라인을 연동하여 지구단위계획 구역으로서 관리 운영할 수 있도록 한다. 이를 위해 신규 구역지정 시 구역전체 또는 특정가로를 대상으로 하는 유형별 지구단위계획을 수립하여 체계적이고 계획적인 재생방향을 설정하여야 한다.

도시재생사업은 활성화지역 내 토지와 건축물에 대하여 전면매수와 전면철거를

통해 일률적 개발사업을 추진하는 방식이 아닌 지역의 특성과 현황을 보존함과 동시에 쇠퇴현상을 개선하여 도시의 전반적 활력을 찾기 위한 사업이다. 이를 위하여 지구단위계획 기법 중 지역의 특성을 감안한 재생 유도형 인센티브를 부여할 수 있다. 재생방향에 부합하는 건축물의 특정용도를 지정하여 특화된 지역으로 재탄생시키기 위해서는 지구단위계획 상 건축 관련계획 부문에 인센티브를 부여하여 자발적 사업 활성화를 도모하여야 한다. 또한 도시재생사업 종료 이후에도 지속가능한 도시의 운영을 위하여 지역의 특성을 유지하고 활성화를 위한 인센티브항목을 계획하고 적용할 수 있다.

V. 결론

1. 연구의 결론

본 연구는 도시재생사업을 추진함에 있어 주민참여를 기반으로 하는 사업계획 수립과 추진이 필요하고, 단순히 쇠퇴지역에 대한 일회성 지원정책이 아닌 도시재생사업기간 종료 이후에도 지속가능한 지역의 활성화가 유지될 수 있도록 다양한 도시계획 기법을 적용할 필요가 있다는 문제의식을 통해 주민참여적 도시재생사업의 추진을 위한 지구단위계획 기법의 적용에 대하여 제시했다.

본 연구에서는 이론적 고찰을 통해 용어를 정의하여 도시재생사업 본래의 추진목적을 바탕으로 과거정부에서 추진해왔던 도시정비사업의 변천과정에 대하여 살펴보았다. 또한 토지의 효율적 이용을 도모하기 위한 계획인 지구단위계획에 대하여 과거 도시설계·상세계획과 이를 통합한 지구단위계획 및 계획수립 대상지의 용도지역에 따른 종 세분 이후 통합된 현행 지구단위계획에 이르기 까지 변천과정과 이에 대한 선행연구결과를 살펴보았다.

이를 바탕으로 법적 기반이 상이한 두 계획의 계획수립 요건과 절차 등 법률에서 정하는 행정절차 및 제주특별자치도 행정구역으로 한정된 연구의 대상지를 설정하여 지정 현황 및 계획 간 연계성 확보현황 검토와 가상의 대상지를 설정하여 향후 계획수립 시 적용이 필요한 과제도출을 분석의 틀로 설정하였다.

본 연구의 사례분석 대상지인 제주특별자치도내 계획수립 현황을 살펴보면 도시재생사업과 지구단위계획 간 유기적 연계를 고려한 계획수립 사례는 전무한 실정이다. 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」에서는 도시재생사업의 목적을 달성하기 위하여 활성화지역내 특정 구역 및 가로를 대상으로 지구단위계획구역 지정을 통한 상세한 도시계획기법 적용을 권장하고 있으나 의무규정이 아닌 한계가 있어 기법의 적용이 활성화되지 못한 실정이다.

쇠퇴한 지역의 도시환경 정비를 통해 사람과 산업이 모여 지역경제의 활성화를

도모하기 위한 도시재생사업과 특정지역의 합리적 토지이용계획을 수립하여 계획적이고 체계적인 개발을 유도하기 위한 지구단위계획의 상호 유기적 연계를 통해 도시재생사업의 효율적 추진을 도모할 수 있다. 이를 위하여 「도시재생법」상 도시재생전략계획 수립 시 지구단위계획구역을 지정하고 도시재생활성화계획 수립 시 지구단위계획을 수립하도록 제도를 개선하여 도시재생사업계획 수립단계부터 해당 지역의 용도와 역할을 구분하고 이에 맞는 도시의 장기 미래발전 전략을 수립하여 단순한 도시정비가 아닌 체계적인 물리환경 개선을 바탕으로 사람과 산업이 모여 자생적인 지역경제의 선순환 구조 구축이 가능하도록 하는 방안을 제시했다.

이와 함께 도시재생사업이 추진되고 있는 현황을 살펴보면 대부분 주민의 인식부족과 사전 의견수렴의 부족에 따른 반대 등 민원에 의하여 추진이 어려운 실정이다. 이는 도시재생사업 본래의 목적인 주민주도의 상향식(Bottom-Up) 계획수립이라는 취지에 부합하지 못하고 행정주도의 일률적인 구역선정과 계획수립이 원인으로 이를 해소하기 위하여 전략계획 수립 단계에서 활성화 지역 지정 시 주민참여도를 감안한 지역선정지표를 설정하고 선정된 지역 간 우선순위를 설정할 때에도 이러한 주민참여율을 감안하여 선정하여야 한다. 이를 위해 활성화지역 선정을 위한 평가지표 중 주민참여율 강화방안에 대하여 제시하였다.

마지막으로 구체적인 계획기법을 도출하기 위하여 가상의 대상지를 설정하여 계획 간 중첩된 현황에 따라 간선가로변에 위치한 경우, 활성화지역 내 중심지의 경우, 활성화지역 내 중심지의 배후지역에 위치한 경우, 활성화지역 밖 인근 지구단위계획구역의 경우 등 구역지정의 현황에 따라 계획수립 시 검토되어야 할 수단에 대하여 제시하였다.

이를 통해 활성화지역 내 간선가로변에 위치한 지역은 건축물 저층부의 용도와 밀도 등에 대한 지구단위계획을 수립하여 지역 상권의 활성화 등 특색있는 가로 경관을 조성할 수 있는 방안을 도출하였다. 또한 활성화지역 내 중심지에 위치한 지역의 경우 지역의 랜드마크로서 역할을 수행할 앵커시설을 도입하여 사람이 모여 다양한 활동을 유도할 수 있는 지역중심으로서의 위상을 확립에 기여하고, 중심지의 배후지역은 열악한 도시환경의 개선을 위한 자발적 주민참여를 유도할 수 있는 기법을 적용하여 주민의 도시환경 정비에 대한 자발적 참여기반

구축방안을 제시했다.

이와 함께 활성화지역 인근에 위치한 지구단위계획구역의 경우 지구단위계획의 정비 등을 통해 공공시설 확보방안 등을 마련하여 활성화지역 내 인센티브 적용을 가능하도록 지원하고 주민이용시설 확충을 통해 지역 전반에 미치는 도시재생사업 효과 확산을 도모할 필요가 있다.

이렇듯 쇠퇴한 도시지역을 재생하여 과거 도심기능의 회복과 위상을 재정립하여 사람과 산업이 모여 지역의 자생적 활성화를 도모하기 위한 도시재생사업의 효율적 추진을 위하여 지구단위계획이라는 도시계획기법 적용은 향후 지속가능한 도시재생사업 추진의 유형별 계획수립 기준으로 활용이 가능하다. 도시재생사업의 사업기간 내 활성화를 위한 노력과 함께 사업기간이 종료되어 정부나 지자체의 지원이 없는 상황에서도 도시계획측면의 관리방안 마련을 통해 지역의 자생적 역량을 바탕으로 지속적인 활성화기반을 갖출 때 비로소 도시재생사업의 목적을 달성할 수 있는 효율적 추진방안으로서 활용할 수 있다.

2. 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 도시재생사업과 지구단위계획의 관련법률 검토와 제도의 발전과정, 계획수립사례 등에 대한 분석을 통해 제도의 개선방안과 계획수립 단계에서 유형별로 검토할 항목을 제시하였다. 이는 행정절차와 주민의견수렴 강화 및 지구단위계획 기법 적용을 통한 주민참여적 도시재생사업 추진방안을 도출하기 위함에 목적이 있고, 기 수립된 계획과 추진되는 사업은 대부분 「도시재생법」에 의한 활성화계획에 따라 추진되고 있어 지역 전반의 지속가능한 활성화를 위한 효율적인 사업추진기반이 부족하다는 인식을 바탕으로 연구를 수행하였다.

하지만 연구의 한계로 선행연구, 관련법률과 지침 및 연구보고서 등 문헌조사 위주로 수행하였다는 한계점을 가지고 있다. 사례분석 범위의 측면에서는 국정 과제로 선정하여 추진 중인 국가적 사업인 도시재생사업에 대하여 각 지방자치단체별 다양한 사례를 분석하지 않고 제주특별자치도에서 수립되고 추진 중인 사업으로만 분석범위를 한정 했다는 한계점도 가진다. 이에 따라 지역별 특성에 맞는 다양한 사례를 분석하지 못해 좀 더 세분화된 유형을 제시하지 못하였다.

이러한 한계점에 대한 향후 과제로서 관련분야 전문가와 활성화지역에 거주하는 주민 등을 대상으로 하는 인터뷰, 활성화지역의 유형별 대상지의 현장조사와 지구단위계획 수립이후 관리가 미흡한 지역에 대한 사례 등에 대한 분석이 필요하다. 이러한 다양한 방법의 분석을 통해 본 연구에서 제시한 효율적 도시재생사업 추진을 위한 지구단위계획 기법 적용 방안에 대하여 검증하고, 전국 지방자치단체의 계획수립 및 추진과정에서의 이슈현황에 대한 면밀한 분석과 도시재생지원센터 및 주민대표 등 의견수렴주체와 인터뷰를 통해 계획수립 측면이 아닌 활성화사업 운영 측면의 효율적 방안에 대한 연구가 필요하다.

< 참고 문헌 >

[관련법률 및 지침]

1. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, [법률 제15317호, 2017. 12. 26., 일부개정]
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, [법률 제15401호, 2018. 2. 21., 일부개정]
3. 「도시개발법」, [법률 제14795호, 2017. 4. 18., 타법개정]
4. 「건축법」, [법률 제16380호, 2019. 4. 23., 일부개정]
5. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, [법률 제16172호, 2018. 12. 31., 타법개정]
6. 「택지개발촉진법」, [법률 제15682호, 2018. 6. 12., 일부개정]
7. 「도시 및 주거환경 정비법」, [법률 제16383호, 2019. 4. 23., 일부개정]
8. 「국가균형발전 특별법」, [법률 제15489호, 2018. 3. 20., 일부개정]
9. 「주택도시기금법」, [법률 제16392호, 2019. 4. 23., 일부개정]
10. 「도시재생전략계획수립 가이드라인」, 국토교통부, 2014
11. 「근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인」, 국토교통부, 2016
12. 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」, 국토교통부, 2017
13. 「지구단위계획수립지침」, [국토교통부훈령 제1131호, 2018. 12. 21., 일부개정]
14. 국가도시재생기본방침, 국토교통부, 2013

[학위논문]

1. 조태구, 「지속적 발전을 위한 도시재생의 역할 연구」, 서울산업대학교석사학위 논문, 2008
2. 우태식, 「도시재생사업 법제정비에 관한 연구」, 숭실대학교대학원박사학위 논문, 2015
3. 배용규, 「지구단위의 도시정비를 위한 주민참여방안 연구」, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2001
4. 송근봉, 「지구단위계획 수립 시 주민참여 활성화 방안」에 관한 연구, 단국대학교 경영대학원석사학위논문, 2008

5. 김승윤, 「도시재생의 개념을 도입한 지구단위계획의 단계별 추진방향 연구, 성균관대학교일반대학원 석사학위논문, 2017

[학술논문 및 단행본 보고서]

1. 이하리 외2명, 「도시재생 : 지구단위계획을 통한 서울 도심부 노후건축물 관리 방안 연구」, 한국도시설계학회, 2008
2. 구자훈, 「중심시가지 활성화를 위한 근린재생사업의 전략 및 추진방향」, 대한국토도시계획학회, 2015
3. 오병호, 「도시재생의 방향」, 서울경제 통권 23호, 2007
4. 이삼수 외5명, 「도시재생 2.0시대의 정책 대응방안 연구」, LH토지주택연구원, 2017
5. 김영환, 「지구단위계획 관련제도의 변천과 역할」, 월간국토, 2017
6. 오덕성, 「고속철도 대전역의 역세권 개발방향과 주요과제」, 대한지방행정 공제회, 1996
7. 김일규, 「근대화이후 대전도심의 공동화현상에 관한 연구」, 우송대학교 논문집, 2000
8. 이우중, 「도시재생사업의 성공을 위한 과제」, 대한국토도시계획학회, 2015
9. 서수정, 「도시재생 선도지역의 현실과 성공과제-근린재생형」, 한국도시설계학회, 2014
10. 김상묵 외1명, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안」, 한국법학회, 2015
11. 이재우 외6명, 「도시재생특별법의 시행방향과 과제」, 대한국토도시계획학회, 2014
12. 임희지, 「지구단위계획의 성과와 개선방향 ; 제1종 지구단위계획의 문제점과 개선방안-서울시를 중심으로」, 국토연구원, 2007
13. 황재훈 외2명, 「사회여건 변화와 지구단위계획」, 대한국토도시계획학회, 2007
14. 유창균 외1명, 「지구단위계획 용적률 인센티브 적용 실증연구」, 한국도시설계학회, 2011

15. 목정훈 외1명, 「지구단위계획 주민참여 제고를 위한 주민약속활용 및 개선방안 연구」, 한국도시설계학회, 2006
16. 진희선, 「공공에서 바라본 도시설계」, 대한건축학회, 2011
17. 이정민, 「제주특별자치도 도시계획을 말한다.」, 참여환경연대, 2016
18. 「도시재생 뉴딜분석, 국회예산정책처」, 2018
19. 「도시재생 법제개편 및 활성화방안 연구」, 국토해양부, 2011
20. 「2013년 도시활력증진지역 개발사업 관리 및 활성화연구」, 국토교통부, 2013
21. 「희망의 땅 기회의 바다 선진 대한민국」, 국토해양부, 2013
22. 「함께하는 희망, 도시재생, 대한민국의 미래입니다.」 국토교통부, 2014
23. 「제주특별자치도 도시계획업무편람」, 제주특별자치도, 2018
24. 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 관계부처 합동, 2018
25. 「국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요내용」, 월간국토, 2013
26. 「제주특별자치도 도시재생전략계획」, 제주특별자치도, 2018
27. 「제주특별자치도 도시기본계획」, 제주특별자치도, 각년도
28. 「2025년 제주특별자치도 도시기본계획」, 제주특별자치도, 2017
29. 「2025년 제주특별자치도 도시관리계획」, 제주특별자치도, 2017

[웹사이트]

1. 재정비촉진 시범지구 추가선정, 국토해양부(<http://www.molit.go.kr>), 2008
2. 도시재생, 국토해양 R&D기술로 새 지평을 연다. 국토해양부(<http://www.molit.go.kr>), 2010
3. 도시재생 뉴딜 추진배경, 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr>), 2019
4. 도시재생 뉴딜 사업유형, 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr>), 2019
5. 도시재생 Start-Up challenge, 제주특별자치도도시재생지원센터(<http://www.jejuregen.org>), 2019
6. 가오리역 주변지역 지구단위계획수립(안), 강북구청(<http://www.gangbuk.go.kr>), 2019

<ABSTRACT>

**A Study on Application of District Unit Plan for the
revitalization of resident participatory cities**

Tae-Ho Kang

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

(Supervised By professor Kyung-Su Hwang)

This study started from the thinking that it is necessary to apply the urban planning technique to demonstrate the effect of effective urban regeneration when considering the purpose of the urban regeneration project. In the related laws and guidelines, However, since the utilization of these systems is not so high, it is necessary to apply systematic and planned planning techniques to revitalize urban regeneration projects.

For this purpose, we suggested rationalization of the land use and establish urban renewal business plan in order to achieve the purpose of voluntary planning and business promotion by residents, along with improvement of detailed landscape and aesthetics of city such as use and density of buildings, And suggests the application of the district unit planning technique in conjunction with the plan.

In order to promote the city renewal project, the plan component of the district unit plan shall be used to establish the linkage between the urban renewal project and the district unit plan to promote distinctive rehabilitation projects by type. Based on the application of the district unit planning method and the participation of the residents in the activated area, a plan for

establishing the revitalization of the residents' center has been drawn.

The purpose of this study which is to utilize the method of applying the district unit planning method for revitalizing urban regeneration can be used as a basis for planning according to the type of overlapping between the current activation plan and the plan in which the district unit plan is established. In addition, through the unification of the planning process between the plans defined by the law, it is planned to secure the consistency between the plans and to maximize the business effect, and to maximize the participation rate to overcome the side effects of past top-down development, It is necessary to utilize the local regeneration intention such as the participation rate of the citizens as the activation area selection index when establishing the urban regeneration strategy plan so as to plan the way of business based on the will. Through this, it is possible to operate the business in such a way that the areas with high willingness to renew due to the strengthening of the resident capacity can be promoted in the priority of the business based on the residents' consent.

However, this study focused on literature review such as related laws and research reports, and has limitations on the scope of limited case analysis, such as the analysis of the urban renewal strategy plan and district unit plan established in Jeju Special Self - Governing Province Have. As a result, it is necessary to verify the effects of inter-plan linkages on project implementation through interviews with experts and active local residents, field survey by types of active areas and case studies of district unit plans. This study needs to be analyzed the current status of the projects being promoted by the municipalities in the country that does not have any restrictions on the project management.

Keywords: Urban Regeneration, District Unit Plan, Institutional improvement,
Administrative procedure, Community Involvement Project