



## 도시재생 뉴딜사업 실태분석 및 개선방안

### A Status Analysis and the Improvement Plan of Urban Regeneration New Deal Projects

이정동\*

Jeong Dong Lee

#### ■ Abstract ■

This study was written to understand the conditions of new deal for urban regeneration and come up with improvement measures for successful promotion through actual analysis. To do so, this study classified plans for revitalization by provincial governments into unit businesses and clarified problems of the businesses on the basis of evaluation for results. Grouping problems caused by delay of business promotion into the 3 cases and 6 patternings, this study found out the three results: unsecured professionals and reckless attempts of connective projects to relevant ministries in terms of a planning stage, unsecured professionals and insufficient community governance in terms of management and lack of additional proceedings such as administrative measures and inadequate support systems for steady funds. In order to improve the problems prior evaluation standards need to be strengthened and appreciable plans such as a land bank have to be organized by national and public lands, small-sized revitalization programs and relevant measures. In terms of management, local public enterprises such as LH and private ones are encouraged to take part in urban regeneration. Finally, relevant procedures should be minimized, while reflux functions should be enhanced in order to set up sustainable management systems.

**Keywords:** New deal for urban regeneration, Patterning, Revitalization, Management systems

\* 한국부동산원 대리 | Assistant Manager, Urban Improvement Support Department, Korea Real Estate Board | k26249@reb.or.kr |

## 1. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

세계화에 따라 국가의 경쟁력은 그 도시의 경쟁력을 반영하고 국제적으로 도시 간 경쟁은 심화되고 있다. 특히 경제정책으로 도시공간에 기반거점으로 조성하고, 도시 간 경쟁력을 높이기 위해 노력하고 있다. 그 일환으로 주민의 삶의 질 향상을 위해 물리적 기반시설 조성뿐 아니라, 사회·복지, 경제, 문화 등 종합개발계획인 도시재생(urban regeneration) 사업은 '07년 R&D로 시작해 도시재생뉴딜 사업으로 국가적 차원에서 추진되고 있다.

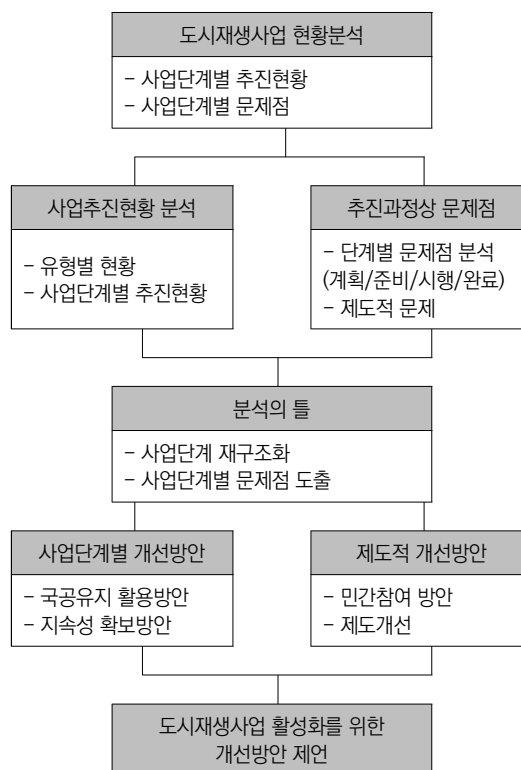
최근에는 도시재생특별법 개정을 통해 사업변경에 따른 추진절차 간소화, 인정사업·혁신지구 등 다양한 사업유형을 통해 지역주민이 체감할 수 있는 사업방식을 모색하고 있다. 국내 도시재생사업은 7년 차에 접어들고 있고, 특히 17년 도시재생뉴딜 사업 이후 공적자금을 포함한 10조 이상의 사업비가 투입되고 있다. 하지만 사업추진 속도가 느리고 가시적인 성과를 보여주지 못함에 지역주민들로부터 외면받고 있는 실정이다. 도시재생사업의 성공적 추진을 위해 기존 도시재생사업 추진현황을 분석하고 문제점을 파악하여, 이를 토대로 성공적 사업추진을 위한 개선방안 마련 및 정책제언을 하고자 한다.

### 2. 연구의 방법 및 범위

현행 도시재생뉴딜 사업을 대상으로 각 사업유

형별 현황과 문제점을 기존활성화계획 및 추진실적평가 결과를 토대로 종합적 분석을 통해 기존 도시재생사업의 패러다임 전환을 위한 대안 마련 및 정책제언 하였다.

〈그림 1〉과 같이, 연구방법은 도시재생활성화계획 추진실적평가를 토대로 시행추이 분석을 통하여 전체적인 도시재생사업 현황을 검토하였다. 다음으로 사업단계별 추진현황과 각 사업단계별 추진과정에서 나타나는 문제점을 분석하였다. 마지막으로 이러한 도시재생사업 추진실태를 종합적으로 분석하여 도시재생사업 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다.



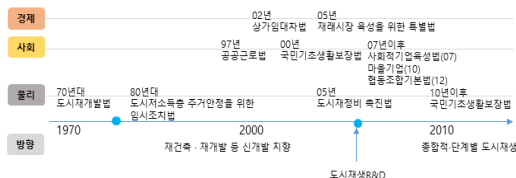
〈그림 1〉 연구방법 및 흐름

## II. 이론적 배경

### 1. 도시재생

〈그림 2〉에서 보듯이, 1970년부터 도시외적 개발을 통한 도심 내 주택난을 개선하고, 기반시설 확충을 위한 개발사업 위주였다면 2000년 이후 참여정부시절 지역 균형발전을 통한 기성시가 지 노후불량주거지 문제해결을 위한 사업이 추진되었다. 그 일환으로 ‘도시 및 주거환경 정비법’, ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’이 추진되어 난개발, 기반시설 부족 등 도심내 문제를 해결하기 위해 노력하였다.

2007년 도시재생R&D연구 과제로 시작된 도시재생테스트베드(TB) 연구는 성과를 바탕으로 2013년 12월 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)이 제정되었다. 특히 2013년 도시재생법이 시행되면서 정비사업 위주에서 재생사업으로 정책방향이 변하게 되고, 전면철거 위주의 물리적 정비사업 대신 지역문화 활성화, 원주민의 재정착을 위한 지역커뮤니티 회복 등 종합적이고 단계적 접근방식을 추구하는 사업계획이 수립되었다.



〈그림 2〉 도시계획 흐름도

### 2. 도시재생 뉴딜사업

2017년 대선공약으로 도시재생뉴딜을 통해 ‘매년 100곳씩 5년간 500곳을 선정하여 연간 재원 10조 원의 공적자원을 투입하고, 주거와 영세 상업공간 확보를 통해 젠트리피케이션에 적극 대응토록 한다’고 발표되었다. 주거복지 실현, 도시 경쟁력 회복, 사회통합, 일자리 창출에 중점을 두고, 지역주민 삶의 질 향상을 정책목표로 국토부 전담조직으로 도시재생사업기획단을 출범하고 5개과로 구성하였다. 1~2차년도에는 ‘시급성’이 높은 지역의 주민 체감형 사업, 3~4차년도에는 ‘사회적 경제’, 5차년도에는 상생발전을 중점으로 추진할 예정이다.

〈표 1〉에서 처럼, 도시재생법에서 다루는 2개 법정사업유형인 경제기반형과 일반근린형 사업 외 우리동네살리기, 주거지지원형, 중심시가지형으로 다양하게 지원한다. 우리동네살리기 사업은 면적 5만㎡ 내외로 국비 50억 원으로 3년 동안 시행하는 사업으로 주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라 위주의 사업을 추진한다. 주거지지원형 사업은 면적 5~10만㎡ 내외로 국비 100억 원, 4년 동안 시행하는 사업으로 골목길 정비 및 주차장 조성, 공동이용시설 등 기초생활인프라를 조성한다. 일반근린형 사업은 10~15만㎡ 내외로 국비 100억 원, 4년 동안 시행하는 사업으로 소규모 공공복지 및 생활편의시설 중심의 사업을 추진한다. 중심시가지형 사업은 20만㎡ 내외로 국비 150억 원, 5년 동안 시행하고, 상업, 창업, 역사 등 중규모 공공복지 및 생활편의시설을 조성하는 사업이다. 경제기반형 사업은 50만㎡ 내외로 국

〈표 1〉 도시재생사업 유형별 개요

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지원형			
유형	-	근린재생			도시경제기반
지원 근거	국가균형발전 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
활성화계획수립	필요시수립 (기금활용 등)	수립 필요			
회계계정	생활기반계정	경제발전계정			
시행근거	개별법령(소규모주택정비법 등)		개별 법령		
사업규모	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
대상지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지	상업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
기반시설 도입	주차장, 공동 이용시설 등 기초생활인프라	골목길정비+ 기초생활인프라	소규모 공공·복지· 편의시설	중규모 공공·복지· 편의시설	중규모 이상 공공· 복지· 편의시설
권장면적	5만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	20만㎡ 내외	50만㎡ 내외
집행	50억 원/3년	100억 원/4년		150억 원/5년	250억 원/6년

자료 : 국토부 2018년 도시재생뉴딜 사업신청가이드라인.

비 250억 원, 6년 동안 역세권, 산단, 항만 등 공공복지 및 편의시설을 지원한다.

### 3. 선행연구 고찰

본 연구와 관련된 선행연구를 〈표 2〉와 같이 도시재생사업에서 크게 4가지 키워드로 구분하여 ‘정책’, ‘기반’, ‘사업’, ‘법제도’ 등의 관련 연구를 분석하였다. 본 연구에 적합한 선행연구는 정책 분야에 임상연, 이영은, 기반체계 분야에 김영환, 박진석, 사업측면에 황윤식, 이범현, 김홍주의 연구가 있고, 마지막으로 법제도 측면에 성종탁, 김상욱의 연구가 있다.

구체적인 내용을 살펴보면, 첫 번째 도시재생

뉴딜 사업의 정책연구 분야로 도시재생뉴딜사업에서 사업단계별 일자리 창출 구조를 파악하고, 일자리 DB 구축 방법론을 마련하여 기존 일자리 분야별 지원 정책과 차별화 및 일자리 지표 구축 방안을 도출하였다. 두 번째로 도시재생사업 기반 구축에 관한 연구로 김영환은 중간지원조직과 지역커뮤니티 활성화를 통해 지역활성화 방안을 도출하고 개선방안을 제시하고 있다. 지역 여건을 고려한 운영주체로서 도시재생시설의 지속적 관리와 운영에 대해 다루고 있다. 세 번째로 도시재생 사업 측면에 관한 연구로 황윤식 외(2019)는 도시재생사업을 행·재정적 측면, 조직측면 등 사업내용 측면에서 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고 있으며, 이범현 외(2019)는 입체도시의

〈표 2〉 국내 선행연구 유형분류 및 주요 연구

연구자	연구내용	비고
임상연 외(2019)	일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화 방안	정책
김영환(2020)	중간지원조직으로서 도시재생 지원센터의 역할과 운영방안	기반체계
황윤식 외(2019)	인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구	사업측면
이범현 외(2019)	도시재생 측면에서 입체도시 계획기능과 제도 개선 방안	사업측면
김상목 · 황종술(2015)	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안	법제도
성중탁(2019)	우리나라 도시재생 뉴딜사업 관련 법정책의 방향	법제도
박진석(2017)	지역커뮤니티 재생을 통한 도시 재생사업의 성과와 문제점 연구	기반체계
김홍주 · 김륜희(2016)	쇠퇴지역 재생을 위한 국비지원사업 개선방안 연구	사업측면
이영은(2013)	도시재생정책의 방향 및 과제	정책

기능적 측면에서 도시재생활성화를 위한 개선방안을 연구하였다. 마지막으로 도시재생 법제도적 측면에 관한 연구로 도시재생특별법의 추진체계, 역할, 유형 등 문제점을 분석하고, 개선방안을 도출하였다. 성중탁(2019)은 기존의 도시정비사업에 대한 문제점을 분석하고, 도시재생특별법의 개선방안을 도출하였다. 공기업과 민간부문 등 다양한 사업 주체의 적극적 참여 필요성을 제시하고, 성공적 사업추진을 위해 예산확보의 중요성을 언급하였다. 관련 법제도의 통폐합을 통해 사업의 효율성을 제고하고, 도시재생 종합정보체계 효율적 통합 및 운영의 필요성을 제시하였다.

그동안 도시재생 관련 연구는 지속적으로 연구되어 왔으나, 현재까지 관련 연구는 일부 지역으로 한정하거나 특수한 사례에 대한 분석에 한정하여 도시재생사업 추진실태를 조사하여 분석하고, 정책제도적 측면에서 개선방안을 도출하는 연구가 대부분이다. 특히 도시재생뉴딜 사업의 추진 실적평가 및 사업유형 등을 통해 문제점을 도출하

고, 개선방안을 제시한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 거시적 관점에서 도시재생뉴딜 사업의 성과결과를 세부단계로 구분하고, 추진현황 자료를 토대로 문제점을 도출해 제도개선방안을 제시하였다는 점에서 연구의 의미가 있으며, 기존 연구와의 차별성을 갖는다.

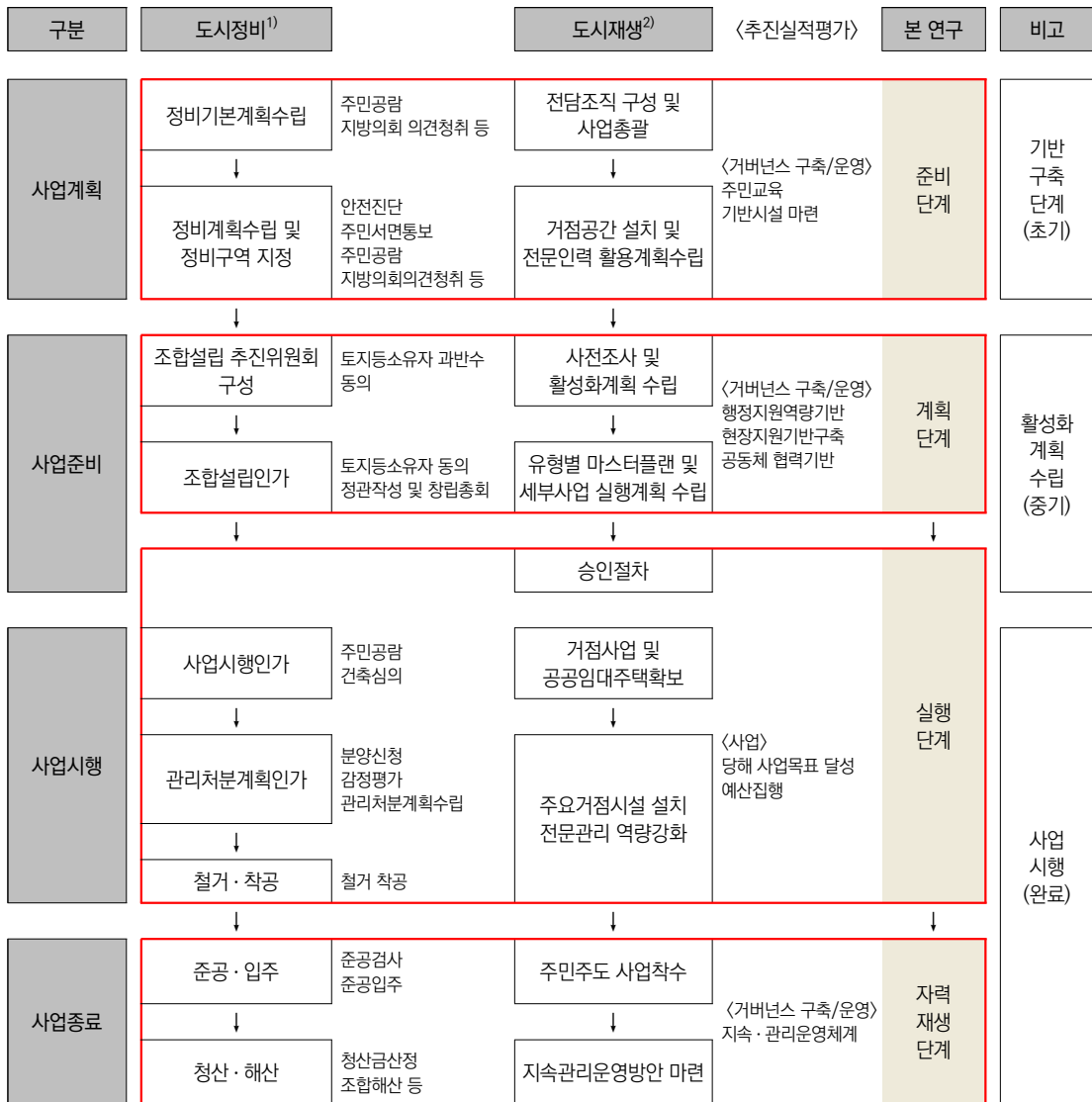
### III. 도시재생사업의 실태분석

#### 1. 연구분석의 틀

도시재생사업은 전면철거 방식의 도시정비사업과 다르게 지역에 필요한 기반시설 및 거점시설을 확충하고, 지역공동체 형성을 통한 지역재활성화 방안을 제시하고 있다. 즉, 주민 스스로가 역량을 키우고, 지역활성화를 위해 노력하고 불량한 주거환경을 개선하기 위해 노력하고 개선방안을 도출하는 사업이다.

이에 <그림 3>에서 보듯이, 도시재생실태분석을 위해 도시정비사업과 도시재생사업 계획수립 체계를 비교하고 각각의 분류체계를 평가체계에 맞춰 재구조화 하였다. 특히 지자체별 활성화계획

서를 분석해 사업추진 단계를 살펴보면 선정된 이후 사업준비, 계획단계, 실행단계, 자력재생단계로 구분하여 사업을 추진하고 있다. 또한, 각 사업 단계별 도출된 문제점 및 미흡한 사항에 대해 개선



주 : 1) 도시정비사업 추진체계, 2) 도시재생 활성화계획 추진체계, 저자 재구성.

<그림 3> 도시재생사업 추진체계

방안 및 제도적 지원체계를 도출하고자 한다.

## 2. 도시재생사업 현황 분석

〈표 3〉에서 보듯이, 국내 도시재생사업은 2019년 기준 총 311곳 지정 및 계획 수립이 승인되었으며 경제기반형 13곳, 중심시가지형 71곳, 일반근린형 113곳, 주거재생형 114곳(주거지 62곳+우리동네살리기 52곳)으로 진행되고 있다.

지역별로 살펴보면 강원, 부산, 경남, 경기, 전남, 충남, 경북, 전북지역이 20곳 이상 사업대상지가 선정되고, 유형별로 살펴보면, 경제기반형 사업지는 서울, 부산이 각 2곳이 지정되었고, 중심시가지형 사업지는 경남, 경북, 전북 순으로 많은 지역지정이 되었다. 일반근린형 사업대상지는 경기, 전남, 경북이 가장 많이 지정되었으며, 주거지지원형 사업지는 경기, 인천, 충남으로 나타났으며, 우리동네살리기형은 경기, 서울, 부산, 인천으로 나타났다.

특히, 서울, 부산과 같이 재정자립도가 높은 지역에서 국비지원이 많은 경제기반형 사업대상지가 선정되었으며, 재정자립도가 낮은 지역일수록 광역선정(일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기)사업에 중점적으로 사업을 추진하고 있다.

또한, 도시재생사업 선정지역을 5가지 사업목표별 지역경제, 주거복지, 지역상권, 도시문제, 4차 산업으로 유형화할 수 있다. 지역주민의 생활환경을 개선하고자 노후 집수리 지원, 빈집정비, 가로환경 개선, 공공공간 조성, 커뮤니티 시설 확충에 따른 다양한 프로그램 운영, 범죄예방 및 생활안전 사업 등 세부사업을 포함한다. 가로환경

개선이나 공공공간 조성 등 지역환경, 지역경제 활성화, 환경개선, 도시문제 해결, 새로운 산업발굴에 관한 목표로 추진되고 있다.

부지확보가 필요한 물리적 시설사업은 주거복지 실현을 위한 임대주택, 주거환경개선사업, 지역상권활성화를 위한 혁신공간조성, 임대상가 조성사업, 도시문제 해결을 위한 장기미집행 시설개선, 경관개선 사업으로 분류할 수 있다. 지역별로 살펴보면 경기 47개로 가장 많았으며 서울 43개, 경남 40개 순으로 나타났다. 가장 적은 곳은 제주 9곳, 대전 10개, 세종 11개, 울산 12개 순으로 나타났다.

또한, 도시재생사업에서 가로환경 및 공공공간 조성 등 물리적 시설 개선사업은 298곳(16~19년)의 도시재생뉴딜사업에서 730개 세부사업에 479개(65.6%)로 절반 이상이 물리적시설 사업이 진행되고 있으며, 유형별로 살펴보면 경제기반형 사업지 내 시설사업은 23개 사업 중 13개(56.5%), 중심시가지형 사업지 내 170개 사업 중 102개(60.0%), 일반근린형 사업지 내 262개 사업 중 171개(65.3%), 주거지지원형 163개 사업 중 119개(73.0%), 우리동네살리기형 112개 사업지 중 74개(66.1%) 시설사업이 시행 중이었다.

## 3. 도시재생 사업 추진절차

도시재생활성화 및 지원에 관한 법률에 의한 도시재생사업은 경제기반형과 일반근린형으로 구분되어 있으며, 사업단계는 크게 기반구축단계, 활성화계획 수립단계, 사업시행단계로 구분되며 〈그림 3〉과 같이 각 단계별 주요 내용을 추



〈표 3〉 도시재생사업 지역별·유형별 주요항목

사업유형	지역경제	주거복지		지역상권		도시문제			4차산업	
		임대주택	주거환경	혁신공간	임대상가	도시안전	장기미집행	경관개선	친환경에너지	스마트시티
서울	9	11	12	5	4	10	2	9	1	3
부산	3	9	10	8	5	11	0	6	0	3
대구	3	6	4	6	2	6	1	7	1	1
인천	2	6	7	4	3	3	0	4	2	1
광주	5	4	6	4	3	4	0	6	2	0
대전	1	2	4	1	0	2	0	3	0	1
울산	1	2	3	1	3	4	0	3	2	1
세종	2	2	4	2	1	3	0	2	2	0
경기	10	9	16	6	4	12	1	11	3	2
강원	8	3	7	8	3	4	1	11	2	3
충북	4	5	9	3	1	5	0	7	2	1
충남	5	6	10	6	3	9	1	7	3	1
전북	7	4	9	8	5	8	1	10	1	0
전남	9	9	13	4	1	8	1	8	2	4
경북	10	5	6	8	3	12	0	10	0	2
경남	10	4	7	12	4	8	0	13	1	3
제주	1	1	3	2	0	2	0	3	0	0
총계	730	90	88	130	88	45	111	8	120	24
a	23	6	5	1	4	1	1	0	2	0
b	170	36	15	8	30	18	20	1	30	5
c	262	36	25	52	26	16	38	2	50	8
d	163	3	25	40	19	7	30	5	23	7
e	112	9	18	29	9	3	22	0	15	4

주 : a, 경제기반형; b, 중심시가지형; c, 일반근린형; d, 주거지원형; e, 우리동네살리기형.

자료 : 지자체 활성화계획.

진실적평가와 도시정비사업 단계별로 세분화하여 살펴보면, 준비단계, 사업계획, 사업시행, 사업종료로 구분될 수 있다.

도시재생 추진실적 평가는 도시재생법 제24조

및 동법 시행령 31조에 따라 매년 정기적으로 활성화계획 추진실적 평가 및 사업을 점검하고 있다. 20년도 추진실적평가 대상지는 312곳으로 거버넌스와 단위사업 등 2개 분야를 평가하고 있



다. 거버넌스는 사업추진을 위한 기반지표인 행정지원 역량, 현장지원, 공동체 협력 등 3개 분야를 평가하고 있고 단위사업은 사업의 진도, 예산 집행 실적 등 2개 분야로 평가하고 있다. 도시재생종합정보체계(국토교통부, 2021)를 통해 20년 추진실적평가 대상지 결과를 살펴보면 총 223곳을 평가해 양호한 지역 30곳, 보통인 사업지가 121곳, 미흡인 지역이 72곳으로 나타났다. 선정 개수 대비 우수 지자체는 경남(35%), 전남(33%), 세종(33%)으로 가장 높았으며, 미흡한 지자체는 세종(67%), 광주(64%), 대구(54%)로 나타났다. 특히 세종의 경우, 선정대상지가 적어 우수지역과 미흡한 지역이 가장 높은 것으로 나타났으며, 미흡한 지역을 대상으로 문제를 분석하고 개선방안을 도출하고자 한다.

#### 4. 도시재생사업 문제점 분석

도시재생사업 사업 문제점 분석은 2020년 도시재생추진실적보고서를 토대로 보통과 미흡지역들의 부진사유를 분류해 <표 4>로 살펴보았다. 주요 요인별로 살펴보면, 첫째 활성화계획의 수립지연과 핵심시설사업의 준비 부족 등으로 사업

계획단계에서 이해관계자의 갈등으로 사업추진이 늦어지는 것으로 나타났다. 두 번째 행정절차에 대한 이해부족과 준비기간 부족 등으로 지방재정투자심사, 공공시설의 BF 인증, 제로에너지 인증 의무화 등 사업준비단계에서 행정과 행정의 갈등, 사업시행단계에서는 거점시설부지의 협의지연으로 사업시행자와 주민 간 갈등으로 나타났다. 마지막으로 주변지역의 여건변화와 결정권자의 사업방향 변경 등 지속성 확보를 위한 방안 마련이 어려운 것으로 나타났다.

##### 1) 사업준비단계

사업준비단계에서는 계획 수립을 위해 쇠퇴현황 분석 및 각종 사업프로그램, 지역현황조사, 운영주체 및 관리방안, 주민 의견수렴 등을 고려한 종합적 계획을 수립하고 있다. 도시재생사업 추진실적평가결과를 토대로 사업준비단계 지역은 <표 5>와 같이 총 28곳으로 그 중 주민공동체 협력기반 및 지역현장 지원기반이 미흡한 곳이 9곳(32.1%), 현안문제 도출 미흡 등 활성화계획 수립 지연이 4곳(14.3%)으로 나타났다. 유형별로 문제점을 살펴보면 계획수립 미흡 및 지연 26%, 부지확보 미흡이 19%로 가장 높게 나타났다. 특히

<표 4> 도시재생사업 지역별 2020년 추진실적 평가결과

년도	합계	서울	강원	제주	부산	경남	경기	대구	세종	전남	충남	울산	경북	대전	인천	전북	광주	충북
계	223	11	13	5	17	17	25	13	3	18	13	10	20	8	12	16	11	11
우수	30	2	1	1	2	6	3	-	1	6	1	-	3	2	-	1	-	1
보통	121	6	7	4	9	7	14	6	-	8	6	6	13	5	9	8	4	9
미흡	72	3	5	-	6	4	8	7	2	4	6	4	4	1	3	7	7	1

자료 : 국토부 보도자료, 14년 선도사업 제외.

〈표 5〉 사업준비단계

사업 단계	평가 단계	문제점	비율 (%)
계획 단계	거버넌스	주민공동체 협력기반 미흡 지역현장 지원기반 미흡	32.1
	활성화 계획	쇠퇴진단 및 지역자산 부족 현안문제도출 미흡	14.3
	소계	28곳	

지역역량강화를 위한 소규모 재생사업지역 등 아직 완료되지 않은 국비지원 지역에 대해 새로운 사업선정 등으로 프로그램의 사전기획이 연속적으로 지연되는 경우도 나타났다.

## 2) 사업계획단계

사업계획단계는 초기 도시재생사업 추진을 위해 전담조직의 구성, 지역주민 협의체 마련 등 거버넌스 체계 마련이 선행되고, 관련 기관, 주체간 협의를 통해 사업계획이 수립이 되어야 한다. 사업계획단계 지역은 〈표 6〉과 같이 총 152곳으로 그 중 주민공동체 협력기반 및 지역현장 지원기반이 미흡한 곳이 29곳(32.1%), 부지 미확보, 세부계획 미흡한 지역이 79곳(52.0%)으로 나타났다. 유형별로 문제점을 살펴보면 행정간 타부서와의 업무조율이 어렵고, 전담인력의 순환근무에 따른

〈표 6〉 사업계획단계

사업 단계	평가 단계	문제점	비율 (%)
계획 단계	거버넌스	행정지원 역량기반 미흡	19.1
	활성화 계획	부지 미확보, 세부계획 가능성 부족	52.0
	소계	152곳	

업무연속성이 낮은 문제가 39%로 가장 높게 나타났다. 또한, 활성화계획서상 전담배치 인력도 1~3명 수준에 적게는 활성화지역 당 0.5명 정도 배치되는 문제점에 형식적인 절차이행으로 실효성이 낮은 것으로 파악되었다.

## 3) 사업실행단계

사업실행단계는 추진주체를 중심으로 세부단위사업이 추진되어야 한다. 사업실행단계 지역은 〈표 7〉과 같이 총 174곳으로 그 중 주민공동체 협력기반 및 지역현장 지원기반이 미흡한 곳이 44곳(25.3%), 세부계획의 사업효과 가능성 및 경제효과 창출 가능성이 낮은 지역이 79곳(52.0%)으로 나타났다. 유형별로 문제점을 살펴보면, 일부 시설사업 위주의 예산집행은 양호하나, 추진연계한 역량강화 사업 및 부처협업 사업 참여의 불투명으로 사업지연이 41%로 가장 높게 나타났다. 또한, 현황에서 보듯이, 도시재생뉴딜사업의 약 56% 이상이 물리적 시설사업으로 대부분이 부지매입이 필요한 만큼 확보를 전제로 사업이 추진되고 있으나 국공유지 비율, 공시지가 등 지역별 부지확보 현황이 다르고 사업추진 과정에 소유자와 협의가 늦어지거나 협의 취소에 따른 사업추진

〈표 7〉 사업실행단계

사업 단계	평가 단계	문제점	비율 (%)
계획 단계	거버넌스	주민공동체 협력기반 미흡(운영주체)	25.3
	활성화 계획	세부계획 가능성 부족 경제효과 창출 부족	15.6
	소계	174곳	

이 늦어지는 것으로 파악되었다.

#### 4) 자력재생단계

자력재생단계는 운영주체 및 사업예산 마련을 통해 지속성을 확보하고 운영관리가 되어야 한다. 자력재생단계 지역은 <표 8>과 같이 총 13곳으로 그 중 주민공동체 협력기반 및 지역현장 지원기반을 통한 지속적 운영관리체계가 미흡한 곳이 9곳(69.2%), 경제효과를 창출하고 지속적 관리시설이 부족한 지역이 2곳(15.4%)으로 나타났다. 유형별로 문제점을 살펴보면, 지속적 운영주체의 부재가 18%로 가장 높게 나타났으며, 그 외에 세부 사업 설계변경 및 성행사업 지연 등의 문제, 지속적 운영관리를 위한 시설확보 등이 많은 것으로 나타났다.

### IV. 도시재생사업 개선방안

#### 1. 유형별 문제점 분석

도시재생사업은 사업단계별 문제점을 유형화하면 계획수립 측면에서 부처연계사업 연계부족

및 시설사업 예산 편중, 부지 미확보로 계획변경과 사업삭제 등의 문제점이 나타났다. 운영주체 측면에서 살펴보면 행정과 거점시설 운영조직의 미흡, 초기 주민공동체 조직체계가 미흡한 것으로 나타났다. 그 외 행정절차 이행으로 타부서 업무협조, 업무연속성 미흡과 지속적 운영을 위한 재원조달 방안의 미비로 인한 제도적 문제점이 나타났다. 본 연구에서는 도시재생사업의 문제점을 3가지 측면에서 6가지 유형으로 구분하였다.

계획수립 측면의 문제점을 살펴보면 첫째로 무분별한 부처 연계사업 발굴로 인한 사업지연을 들 수 있다. 다양한 차원에서 정부 부처 간 도시재생 관련 업무의 분장과 연계를 도모하는 업무협의체의 부재가 가장 큰 문제로 나타났다. 특히 세부사업별 연계방안을 구체적으로 제시하고 추진할 전문성의 부족은 각 사업간 시너지 창출보다 예산집행에 초점을 맞춰 사업을 추진하고 있다. 두 번째로, 부지 미확보로 계획수립 변경 및 사업삭제 등의 문제가 나타났다. 특히 부지확보가 필요한 물리적 시설사업에 문제점이 가장 많았으며, 지역별로 살펴보면 경기 47개로 가장 많았고 서울 43개, 경남 40개 순으로 나타났다. 가장 적은 곳은 제주 9곳, 대전 10개, 세종 11개, 울산 12개 순으로 나타났다.

운영주체 측면에서 문제점을 살펴보면 첫째로, 행정과 거점시설을 운영할 전문인력 미확보로 사업지연을 들 수 있다. 특히 지방도시의 경우 도시재생사업의 전담조직이나 지원체계구축은 극히 미흡한 실적이다. 두 번째로, 주민공동체 형성을 위한 조직체계의 미흡이 문제점으로 나타났다. 주민 간 발생하는 문제를 해소하고 사업시행의 주

<표 8> 자력재생단계

사업 단계	평가 단계	문제점	비율 (%)
계획단계	거버넌스	지속적 운영체계 미흡 (운영인력, 예산 등)	69.2
	활성화 계획	경제효과 창출 부족 지속관리 시설 부족	15.4
	소 계	13곳	

체로서 공공과 민간의 소통을 지원할 전문성의 부족으로 나타났다.

제도적 측면에서 문제점을 살펴보면 첫째로, 행정절차에 따른 사업지연이다. 사업시행자 간 협의 채널의 부재와 관련 부서들과 협의지연 등에 많은 시간이 소요됨에 나타나는 문제점이다. 두 번째로, 사업 추진 및 운영시 재원지원의 미흡에 따른 문제점이 나타났다. 재원조달 방법의 한계로 수익성 악화는 사업추진 자체를 어렵게 할 뿐 아니라, 사업 리스크를 증대시키는 원인으로 나타난다.

## 2. 유형별 개선사항

앞에서 도출된 3가지 유형별 개선이 필요한 사항을 도출하면 <그림 4>와 같다.

첫째 계획수립 측면에서 인프라 시설위주의 지원이 필요한 소규모지역과 지역활성화, 공공성을 필요로 하는 지역상황·특성을 고려한 선정기준과 평가방법을 도입해야 한다. 물리적 시설개선을 중심으로 한 사업별·유형별 적정기준을 마련하고, 지역자산 및 문화자원 등을 활용한 현실에 맞는 계획수립이 필요하다. 특히 활성화지역 지정 이후 협의를 통한 매입이 어려운 경우, 도시계획시설 결정을 통한 수용방식을 적극 활용하고, 부지 미확보 문제해결을 위해 유휴 국공유지 활용도 필요하다. 전국적으로 분포되어 있는 국공유지는 총 10만 개의 필지로 전 국토의 33%를 차지한다. 폐철도, 폐항만, 폐교, 공공기관 및 군사시설 이전지 등 도심 내 유휴 국공유지가 증가하고 있다. 지금까지 국공유지는 재정수익을 증대

유형화		문제점	개선방안		
계획적 측면	부처연계 사업 발굴	부지확보 미흡 사업 선정 사업계획 미흡(부처연계, 세부일정 수립, 여건 변화로 사업지연 등)	사전 평가기준 강화(공동체, 부지확보 등) 국공유지 활용방안 마련(대체부지, 토지은행제도 등) 소규모 재생사업 연계방안 마련(계획수립 미흡)	전문인력 교육(행정) 행정협의 회 내실화	주민공동체
	부지 미확보				
운영적 측면	전문인력	운영주체 부재, 전문인력 부족(행정) 승인절차 미이행, 주민공동체(주민반대) 행정협의회 구축(협의지연) 미흡	LH 등 지방공기업 참여확대(리스크 최소화) 민간기업 참여방안 마련(경제)		
	거버넌스				
제도적 측면	행정절차	행정절차 변경(미이행 등) 지속적 운영조직 부재 운영예산 부족	환류기능 강화(거점시설 운영비 확보) 공유재산관리계획, 지방재정투자심사 면제		전문인력 확보방안 마련
	재원/제도				

<그림 4> 도시재생사업 문제점 및 개선방안

시키는 역할만 하고 있으나, 사회적 투자를 통한 지역활성화 사업으로 역할 전환이 필요하다. 또한, 도시재생사업 목표 및 취지에 맞게 사업주체의 적극적인 추진의지와 지속가능한 사업추진이 가능하도록 지속적 운영·관리가 필요하다.

또한, 무분별한 부처사업 연계사업을 지양하고, 불명확한 사업의 경우에는 연계사업에서 제외한 계획 수립이 필요하다. 특히 소규모재생사업 등 초기역량강화 사업의 미완료지역의 선정 대상 제외방안에 대해 고민되어야 한다.

운영주체 측면에서 지역주민의 전문성을 확보하고, 나아가 전담행정인력 배치를 통한 공공과 민간의 합리적인 역할분담이 필요하다. 도시재생 사업의 운영주체는 중앙정부, 지자체, 주민, 사회적경제조직 등 다양하고 각자의 역할을 수행하고 있다. 각 주체별 역량강화를 통해 거버넌스 체계 구축과 갈등관리 등 운영주체의 체계적 관리와 역할확립이 정립되어야 한다. 특히 각 부처별 업무 협의, 소통할 협의체 구성은 사업의 실현가능성을 높이고 단위사업 운영의 사전 계획 수립이 가능하다. 영국의 도시재생 정책인 NDC(New Deal for Communities) 프로그램은 추진과정 중 주민의 역량이 부족한 지역의 경우, 지역주민의 역량강화를 위한 시간과 재원을 지원하고 있다. 우리나라 도시재생 사업 추진을 위해 주민역량 강화를 위한 투자와 체계적인 지원방안 마련이 필요하다.

마지막으로, 제도적 측면에서 행정절차 간소화 및 지속적 사업추진·운영을 위한 재원마련이 필요하다. 특히 계획수립시 승인, 변경 등 관련 절차의 복잡성은 국비지원 시기를 지연시키고 사업착공을 늦어지게 한다. 선정 이후 국비지원을 위한

심사제도, 공유재산관리계획의 수립 의무, 지방위원회 심의 등 관련 절차간소화에 대한 제도적 지원이 필요하다. 두 번째로, 지속적 운영·관리를 위한 체계 구축 및 재원확보 방안 마련이다. 현재 주택도시시기금 도시계정 재원으로 지원하고 있으나 부채성 재원으로 기금의 상환가능성에 대한 명확한 기준마련이 필요하다. 또한, 재원마련을 위한 다양한 방안 제시가 필요하고 나아가 사회성과연계채권, 클라우드 펀딩 등 다양한 금융기법의 활용방안 마련이 필요하다. 많은 지역이 도시재생 사업을 추진 중에 있으며 사업완료 지역이 적은 만큼 앞으로 많은 고민과 연구가 필요하다. 특히 지속적 운영을 위한 체계 확립방안으로 기반 구축방안 마련과 지속적 관리를 위한 제도적 지원 체계 마련이 절실하다.

### 3. 제도적 개선사항

앞에서 도출한 사업단계별 제도적 개선이 필요한 사항은 다음과 같다. 사업준비단계·사업계획단계의 활성화계획 승인 지연에 따른 제도개선이 필요하다. 지역의 상황이나 여건에 따라 수시로 변경될 수 있도록 개별 세부계획 수립보다 지역상황에 능동적으로 대처할 수 있고 지역주민의 의견반영을 자유롭게 구성할 수 있는 변경절차 간소화가 필요하다.

두 번째로, 도시재생법의 실무위원회 권한을 상향하고 계획의 변경, 계획량 등 관련 목표 수정을 수시로 지원할 수 있도록 운영체계 마련을 위한 제도적 지원이 필요하다.

세 번째로, 2017년 이후 대상지가 매년 100곳

이상씩 선정되면서 1개 지자체에서 최소 3개에서 최대 5개 이상의 사업이 선정되는 경우도 있다. 이에 도시재생활성화계획의 질을 담보하기 어려운 상황이며 충분한 시간을 가지고 지역주민과 전문가, 이해관계자의 참여를 통한 계획 수립이 될 수 있도록 사업협의회의 실무적 운영체계 마련을 위한 제도적 지원이 필요하다.

네 번째로, 사업실행단계에서 경제적 효과창출을 위한 지역활성화 방안으로 기존 기능과 연계 활용하고 새로운 기능 도입을 통한 자력재생형 도시재생사업의 일환으로 민간의 사업참여 유도방안을 위한 제도적 마련이 필요하다. <그림 5>와 같이 실행력 높은 민간공모사업 모델 수립을 위해 계획수립 단계부터 민간의견을 수렴하고 사전협의제도 도입을 통해 공정한 민간의 사업참여를 유도할 수 있는 제도마련이 필요하다.

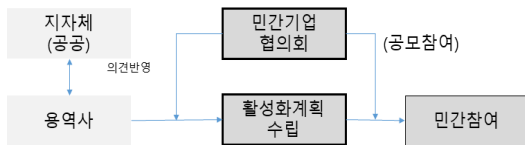
다섯 번째로, <표 9>와 같이 도시재생사업의 활

성화 및 지속성 확보를 위해서는 지방 재원의 세입세출항목을 확대가 필요하며 도시주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계 등 지자체 재원을 도시재생사업에 탄력적 운영을 통해 활용할 수 있는 근거 마련이 필요하다.

마지막으로, 공기업의 참여를 높여 토지은행 제도 활용, 도시계획시설 결정이 필요한 사업에 대해 사전협의를 완료할 수 있도록 지원체계 마련이 필요하다. 이에 장기적으로 공공에서는 국공유지 활용방안에 대해 검토하고 빈집을 비축하여 도시재생사업계획에 반영, 조성되는 거점에 대해서는 인센티브 마련을 통해 사업참여를 적극적으로 할 수 있는 제도적 검토가 필요하다.

## V. 결론

도시재생뉴딜 사업은 도시지역을 대상으로 군 지역의 사업 참여가 늘어나고, 신규 공간공급을 중심으로 한 정책추진으로 물리적 시설 공급 과잉이 심각하게 나타나고 있다. 또한, 지역 인구 및 산업 변화 특성을 반영하기보다 선정을 위한 활성화계



<그림 5> 민간참여 제도방안(안)

<표 9> 제도개선 수정(안)

구분	현행	수정(안)
도시재생 특별회계 (도시재생법)	세입: 일반회계 전입금, 정부보조금, 재산세의 일정비율 등 세출: 도시재생사업 비용 등	도시주거환경정비기금, 재정비 촉진특별회계로부터의 전입금(세입 확대)
도시주거환경 정비기금 (도시정비법)	세입: 일반회계 전입금, 부담금, 재산세의 일정비율 등 세출: 해제지역 정비기반시설 등	도시재생특별회계로의 전출금(세출 확대)
재정비촉진특별회계 (도시재정비법)	세입: 일반회계 전입금, 정부보조금 등 세출: 기반시설의 설치비용 등	



획이 수립되고 있으며, 지역보존과 재건축, 재개발 등 사회 이슈 대립에 따른 이해관계자 간 갈등이 나타나고 있다.

본 연구는 도시재생 사업의 현황을 파악하고, 실태분석을 통해 도시재생사업의 성공적 추진을 위한 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 지자체별 활성화계획서를 단위사업으로 분류하고 추진실적평가를 토대로 사업추진의 문제점을 도출하였다.

사업추진 지연에 따른 문제점을 단계별로 살펴보면, 준비단계에서 계획수립 미흡으로 지역여건 마련 등이 되지 않은 지역 선정과 지역역량강화사업의 미완료 지역을 선정함으로써 지연되는 사례 등이 나타났다. 계획단계는 활성화지역 주민공동체 및 현장지원기반 미흡과 타부서의 협의, 전문인력 미확보 등에 문제점이 있는 것으로 나타났다. 사업실행단계는 행정절차 이행에 따른 사업지연과 연계사업 효과의 미비로 사업실효성이 낮은 것으로 나타났으며, 자력재생단계는 지속적 운영관리 체계의 미확립에 따른 지속성의 결여가 가장 큰 문제로 나타났다.

앞서 설명한 문제점을 3가지 측면에서 6가지 유형화로 구분하면 첫 번째로, 계획수립 측면에서 무분별한 부처연계사업 발굴, 부지 미확보로 나타났다. 두 번째로, 운영측면에서 전문인력 미확보와 주민공동체 거버넌스 체계구축 미비로 인한 문제점이 나타났다. 마지막으로, 제도적 측면에서 행정절차 등 관련 절차이행에 따른 지연과 사업추진 및 운영을 위한 자원 확보 방안 마련에 따른 사업지연으로 나타났다.

이에 대한 개선방안으로 계획적 측면에서 사전

평가기준을 강화하고, 토지은행제도 등 국공유지를 활용한 사업계획 수립, 소규모 재생사업과 연계방안 마련을 통한 체계적 계획 수립이 필요하다. 운영적 측면에서 민간기업의 도시재생 사업 참여 방안 마련과 LH 등 지방공기업의 참여 확대 방안을 마련하는 것이다. 마지막으로, 제도적 측면에서 관련 절차를 간소화하고 환류기능을 강화해 지속적 운영관리체계 구축이 필요하다.

앞서 언급한 연구결과를 종합해 중앙정부와 지자체 측면에서 개선방안을 다음과 같이 정책 제언하고자 한다. 중앙정부의 역할은 도시재생사업 참여주체들에 대한 각종 지원과 지속적 유지를 위한 공유정보플랫폼으로써 특히 민간의 참여를 위한 여건을 조성하고, 제도적 지원을 통해 예산마련, 세제완화 등의 지원마련이 필요하다. 또한, 지역활성화 효과를 극대화하고 효율적 업무추진을 위한 업무가이드라인 마련과 장기적으로 도시재생사업의 추진 경과에 대한 모니터링 및 평가시스템 보안을 통해 사업 종료 후에도 지속적으로 운영관리가 가능한 자생기반 구축이 필요하다. 특히 지속성 확보를 위한 다양한 경제조직 육성을 위한 제도적, 조직적 기반구축, 체계적·전문적으로 지원하기 위한 제도마련이 필요하다.

그동안 도시재생에 관한 연구가 지속적으로 수행되어 왔음에도 실제 사업추진성과를 통한 문제점을 도출하여 개선방안을 정책 제언하는 연구는 미진하였다. 본 연구는 도시재생뉴딜사업을 대상으로 주요 시설사업을 분석하고, 추진실적평가 결과를 토대로 문제점과 향후 개선방안을 제시하였다는 점에서 의미를 갖는다. 향후 성공적인 한 국형 도시재생뉴딜사업을 추진함에 있어 기초자



료로 활용될 것으로 기대된다.

## ORCID

이정동 <https://orcid.org/0000-0002-4281-6732>

안 연구], 『국토정책 Brief』, 773:1-8.

10. 한국토지주택공사, 2021, “도시재생종합정보체계,” Accessed June 10, 2021, <http://www.city.go.kr/index.do>.
11. 황윤식 · 김성규 · 김경배, 2019, 「인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구」, 『IDI도시연구』, 16:185-208.

## 참고문헌

1. 국토교통부, 2021, Accessed June 10, 2021, <http://www.molit.go.kr/portal.do>.
2. 김상목 · 황중술, 2015, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안」, 『법학연구』, 60:87-105.
3. 김영환, 2020, 「도시재생사업에서 도시재생 어울림 센터의 조성과 운영: 충북지역 사례를 중심으로」, 『한국지적정보학회지』, 22(2):111-123.
4. 김홍주 · 김륜희, 2016, 「쇠퇴지역 재생을 위한 국비 지원사업 개선방안 연구: 도시활력증진지역개발 사업을 사례로」, 『도시행정학보』, 29(3):63-90.
5. 박진석, 2017, 「지역 커뮤니티 재생을 통한 도시재생 사업의 성과와 문제점 연구: 영국의 커뮤니티 재생 사례를 중심으로」, 『대한건축학회논문집-계획계』, 33(2):41-51.
6. 성중탁, 2019, 「우리나라 도시재생 뉴딜사업 관련 법정정책의 방향」, 『법과정책연구』, 19(3):441-469.
7. 이범현 · 남성우 · 김영현, 2019, 「도시재생 측면에서 입체도시계획의 기능과 제도개선 방안」, 『한국콘텐츠학회지』, 19(2):516-524.
8. 이영은, 2013, 「도시재생 정책의 방향 및 과제」, 『한국도시행정학회 학술발표대회』, 55-72.
9. 임상연 · 이진희 · 권규상 · 최정윤 · 손경주 · 송준환, 2019, 「일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화방

---

논문 접수 일: 2021년 10월 12일

심사(수정)일: 2021년 11월 19일

게재 확정 일: 2021년 11월 24일

## 국문초록

본 연구는 우리나라 도시재생뉴딜사업의 성공적 추진을 위해 도시재생 사업의 실태분석을 통해 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 지자체별 활성화계획서를 단위사업으로 분류하고 추진실적평가를 토대로 문제점을 도출하였다. 결과적으로 사업추진 지연에 따른 문제점을 3가지 측면, 6가지 유형화로 구분하여 살펴보면 첫 번째로 계획수립 측면에서 무분별한 부처연계사업 발굴, 부지 미확보로 나타났으며, 두 번째로 운영측면에서 전문인력 및 주민공동체 거버넌스 체계구축이 미비한 것으로 나타났다, 마지막으로 제도적 측면에서 행정절차 등 관련 절차이행에 따른 지연과 사업추진 및 운영을 위한 지원기반 부족으로 나타났다. 이에 대한 개선방안으로 계획적 측면에서 토지은행제도 등 국공유지를 활용한 사업계획 수립, 소규모 재생사업과 연계한 체계적 계획 수립이 필요하다. 운영 측면에서 민간기업 및 LH 등 공기업의 사업 참여를 지원하고 마지막으로 제도적 측면에서 관련 절차를 간소화하고 지속적 운영관리체계 구축이 필요하다.

주제어 : 도시재생뉴딜사업, 유형화, 활성화계획, 지속적 운영관리체계