

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 652

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

패키지형 도시재생정책 추진방향

권규상 국토연구원 책임연구원 외

요약

- 1 (개념정립) 패키지형 도시재생정책이란 재생이 필요한 특정 공간단위를 대상으로 경제·복지·문화 정책 및 관련 사업 등과 연계하여 재생사업을 통합적으로 추진함으로써 참여주체 및 사업 간 중복성을 줄이고 시너지효과를 높이는 정책
- 2 (필요성) 도시재생정책이 제대로 추진되지 못하는 근본적 원인은 중앙정부의 부처 간 협업부족, 지방정부의 도시재생 전담조직과 지원센터 등 중간지원조직의 역량부족 및 낮은 행·재정 독립성 등 재생주체의 조직적 한계에 기인
- 3 (해외사례) 일본의 경우 내각부에서 부처 간 협의 및 이해관계 조정창구를 마련하여 부처 할거주의를 극복하고 예산의 통합 운영이 가능한 제도적 기반을 구축하여 도시재생과 지역 활성화 촉진
- 4 (기본원칙) 도시활력 회복을 위한 관련 정책을 연계한다는 의미로 도시재생을 이해하고, 계획을 중심으로 정책 들을 통합적으로 운영하되 중앙과 지방의 역할분담을 통해 효율성 확보

정책방안

- 1 중앙정부는 도시재생 추진과정에서 발생하는 다양한 이해관계를 조율하고 해결하는 창구로서 역할 설정
- 2 지방중심의 도시재생정책 연계·통합을 위한 협의창구로서 행정협의회 설치 의무화 및 활성화
- 3 부처 간 협업이 가능하도록 부처협업 시범사업을 신설하고 성과도출 시 연계 사업형으로 별도 분리하여 상시화
- 4 부처 간 정보 및 자원 등의 지분과 행정력을 공동으로 투입하여 시너지를 창출할 수 있도록 정부성과평가 체계를 개선하고 조직 내 성과경쟁을 성과공유로 전환
- 5 현장에서 다양한 부처별 사업을 연계 추진하기 위한 주체로서 도시재생지원센터의 독립성을 확보하고 역량을 강화하는 한편 사회적 경제조직 육성 및 다양한 중간지원조직 연계방안 마련

1. 패키지형 도시재생정책의 개념 및 구성요소

패키지형 도시재생정책의 개념

도시재생이 필요한 특정 공간단위를 대상으로 경제·복지·문화정책 및 관련 사업 등과 연계하여 통합적으로 추진함으로써 참여주체 및 사업 간 중복성을 줄이고 시너지 효과를 높이기 위한 정책

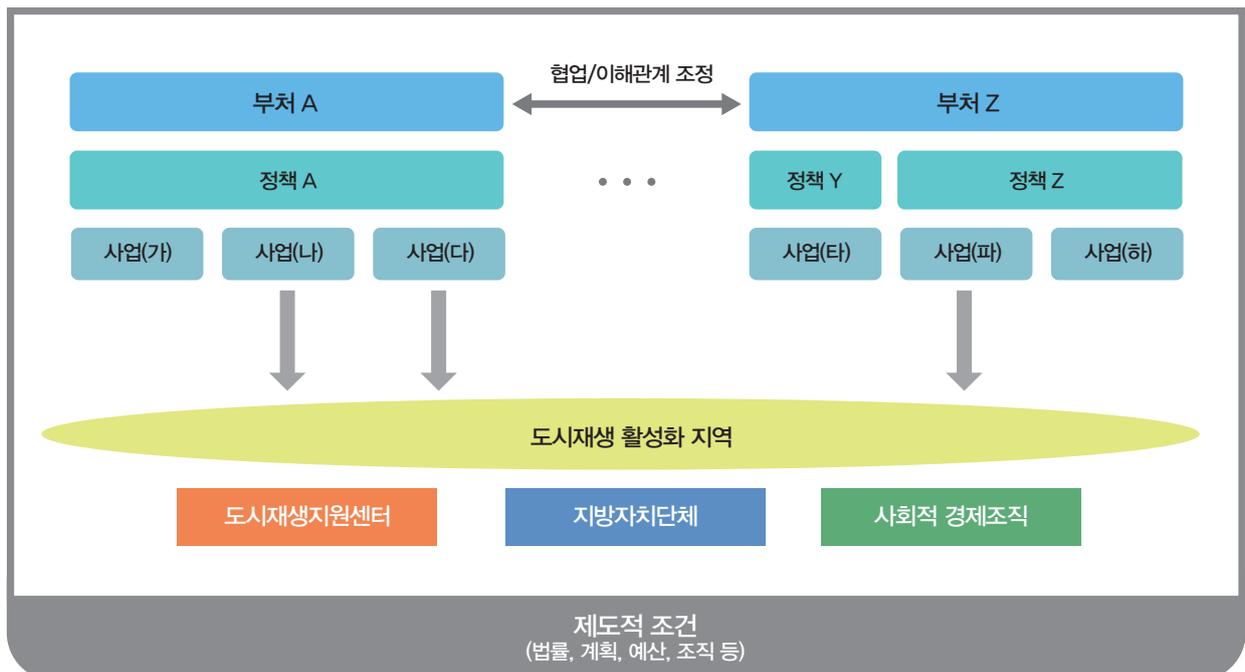
패키지형 정책의 기본 속성

- ① 정책 간 세부 목적은 서로 다를 수 있으나 궁극적인 목표는 공유
- ② 최소 두 가지 이상의 정책 및 사업을 조합하여 시행
- ③ 정책 간 내용적·공간적 연계를 통해 개별적인 추진방식보다 효과적인 결과, 즉 보완 및 시너지 효과 발생
- ④ 정책수행을 위해 단일 주체를 설립하거나 수행주체 간 이해관계 조정을 위한 제도적 기반 혹은 협상창구 존재

패키지형 도시재생정책의 구성요소

- ① 개별 정책 및 사업: H/W 사업(시설물 배치계획), S/W 사업(프로그램 발굴)
- ② 추진 주체: 공공(중앙 및 지자체, 공기업), 중간지원조직(도시재생지원센터), 민간(영리기업)
- ③ 법·제도: 법률, 방침, 계획, 예산편성 및 집행방식, 조직구성 및 운영체계 등

그림 1 패키지형 도시재생정책의 개념도



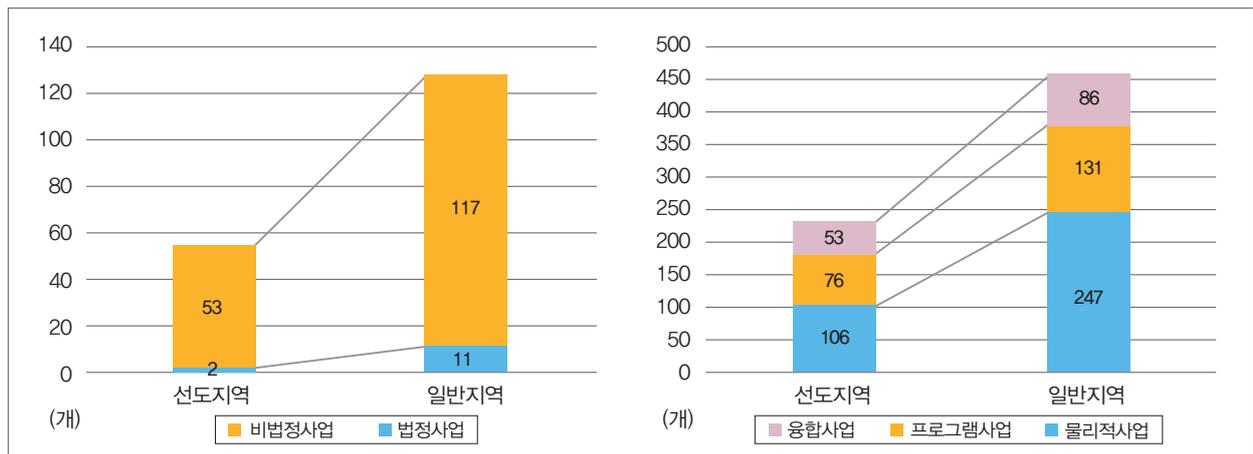
2. 기존 도시재생정책 추진의 한계

기대와는 달리 도시재생사업에서 통합적 재생정책 추진성과는 아직 미미한 수준

중앙정부는 마중물사업 이외에도 지자체사업, 부처협력사업, 민간투자사업 등 다양한 유형의 사업을 패키지로 추진코자 하였으나 아직 사업 간 유기적 연계와 통합적 운영은 미미한 실정

- 도시재생 선도지역 및 일반지역에서 단위사업의 50%, 사업비의 85%가 물리적 사업으로 추진
- 부처협력사업의 93%가 비법정사업 위주로 편성되어 개별 법에 근거한 재생사업과 연계 미미

그림 2 도시재생 부처협력사업 중 법정사업과 비법정사업 분포(좌), 도시재생사업 내 사업특성에 따른 분포(우)



주: 법정사업은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제7항에 따라 '개별 법에 의해 추진되는 사업들'로 정의.

조직측면의 한계: 협업을 유도할 인센티브와 역량 부족

(중앙정부) 부처 간 이해관계를 최종 조율할 조정창구의 부재와 협업에 따른 인센티브 미흡

- 최고 의사결정기구인 도시재생특별위원회 심의 이전에 부처 간 사업을 조율할 정부조직과 법적 절차 부재
- 부처별 단위사업을 대상으로 적극적인 협력을 유도할 인센티브 시스템 미흡

(지자체) 개별 사업을 통합적으로 연계 추진할 전담조직과 지원센터 차원의 역량 및 독립성 부족

- (전담조직) '과' 또는 '팀' 단위의 낮은 전담조직 위계로 인한 관련 부서 간 유기적 협력 유도나 업무조정 한계가 있을 뿐만 아니라 실질적 전담인력도 부족(평균 3명 수준)
- (행정협의회) 관계 부서 간 업무협의 창구로서 역할을 하도록 가이드라인에 명시되어 있으나 협업·연계사업의 책임과 권한에 대한 조정이 어렵고 관련 부서 참여도 미진한 상태

- (도시재생지원센터) 다수의 센터가 운영비를 지자체에 의존하고 있으며 계획수립 및 적극적인 사업추진의 주체로서 집행권한이 부족하고 고용조건도 불안정하여 통합적 사업추진에 한계

계획 및 예산측면의 한계: 사업연계 절차의 복잡성과 칸막이식 예산운영 방식

(계획) 사업 간 연계를 위한 이해관계 조정해결 근거 부족

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 사업법적 특성이 약하여 실제 사업은 개별 법률에 근거하여 단위 사업별로 진행되는 데 법률 간 또는 주체별 이해관계 상충 시 연계·조정을 실현할 제도적 장치가 부족

(예산) 지자체의 자율적 예산활용이 제한적이고 조직의 역량강화를 위한 사업비 집행에 한계

- 지역발전특별회계 시군구 자율편성사업으로 도시재생사업이 추진되어 도시재생지원센터의 경상경비 지원이 불가능하므로 조직의 안정적 운영이 어렵고 포괄보조금으로서 지자체의 자율적 예산편성에 한계
- 도시재생 뉴딜 등장 이후 우리동네살리기 유형 이외 4개 유형은 경제발전계정으로 이관됨으로써 중앙의 적극적 사업추진은 가능해졌으나 선정주체(광역)와 지원주체(중앙) 간 관계정립 불분명

3. 일본의 패키지형 정책 추진사례

중앙부처 개혁을 통한 부처 간 갈등 조정 및 협력체계 구축

유사 행정부처의 통합과 내각부의 신설 및 기능 확대, 행정부처 간 수평적 상호 조정기능 확대를 통해 통합운영을 위한 행정체계를 구축하는 방식으로 접근

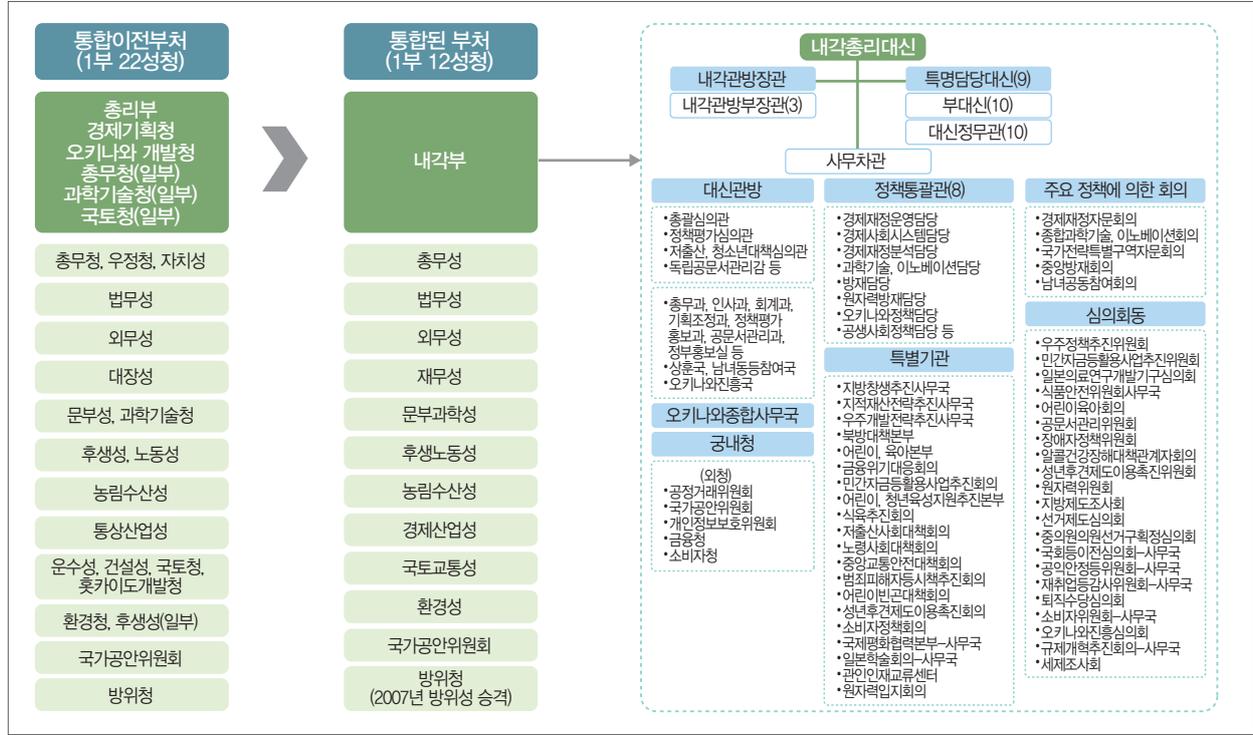
- 2001년 1월 23개 부처를 13개로 대폭 통합하였고 통합 부처마다 총괄기획부서(관방)를 강화해 부서 간 갈등 조정 및 행정통합 유도
- 총리부를 대신해 내각부를 신설하고 내각관방대신 이외에 최대 9명의 특명담당대신을 임명할 수 있도록 하였는데 아베 3차 내각('17년)은 지방창생 등 12개 부문에 8명의 특명담당대신을 임명

내각부 내 '지방창생추진사무국'이 지역활성화 업무통합 지원

내각부 안에 '지방창생추진사무국'을 설치하여 지역 활성화와 관련된 업무를 통합 지원관리

- 지역재생법('05년), 국가전략특별구역법('13년), 구조개혁특별구역법('02년), 종합특별구역법('11년)에 의한 종합특구, 도시재생특별조치법('02년), 중심시가지활성화 추진에 관한 법률('98년) 등의 법령에서 규정한 모든 기본방침 작성업무를 지원
- 국가전략특별구역, 도시재생긴급정비지역, 특정재생긴급정비지역의 경우 정비계획 작성을 지원

그림 3 일본의 중앙부처 개혁과 내각부 조직



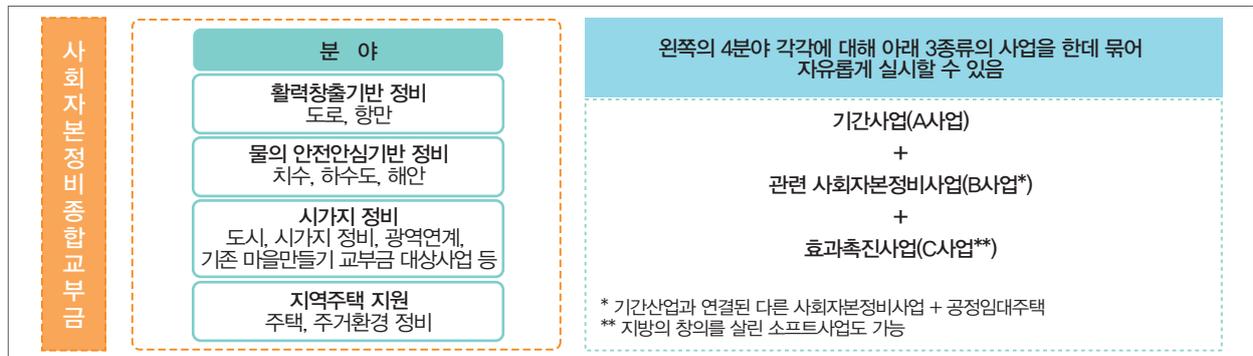
출처: 수상관저. 중앙부처 등 개혁. <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho>; 내각부. 내각부조직도. <http://www.cao.go.jp/about/about.html> (2017년 6월 3일 검색).

국토교통성은 사회자본정비종합교부금을 신설하여 지자체 행정 자유도를 제고

국토교통성이 담당하여 지자체에 교부했던 개별 교부금을 2010년부터 사회자본정비종합교부금으로 통합하여 운영함으로써 지자체의 행정 자유도 제고

- 지자체 스스로 물리적 기반정비와 관련된 사회자본정비사업, 효과증진사업으로 구분하여 시행하되 남은 보조금은 반환이나 이월 없이 정비계획의 회기 내 타 항목의 사업에 전용하는 것이 가능

그림 4 국토교통성 사회자본정비종합교부금 활용방식



출처: 編集部. 特集「社会資本整備総合交付金」が創設されました. 協会レビュー 第7号: 1-8.

사업의 특성에 따라 이원적 방식으로 대처

절차와 규제상의 특례를 부여할 것인지 등을 시급성, 전략성에 따라 내각부 대응부문과 개별 부처 대응부문으로 구분하여 이원적 방식으로 접근

- 사업시기를 놓치면 안 되는 시급한 핵심전략지구와 같은 경우는 내각부가 대응
- 오랜 시간을 갖고 다양한 의견을 조정하면서 단계적으로 진행할 필요가 있는 근린재생형의 경우 개별 부처가 대응하는 등 사업의 형태를 구분하고 대응방식도 차별화

4. 패키지형 도시재생정책 추진방안

추진을 위한 기본방향

도시재생에 대한 인식전환

- 물리적 환경개선뿐만 아니라 쇠퇴한 도시의 경제적 역량과 커뮤니티 회복을 위한 종합적이고 통합적인 방식으로 접근
- 도시재생 개별의 사업영역에 집착하기보다 쇠퇴한 도시나 지역의 장소적 특성을 존중하고 활력 회복을 위해 적용 가능한 다양한 정책과 사업들을 발굴하며 서로 연계해서 시너지 효과를 유발

활성화계획 중심의 통합적 정책운영

- 우리동네살리기를 포함한 다양한 유형의 단위사업과 프로그램을 활성화계획지역 내에 우선 포함시켜 추진함으로써 계획기반의 통합적 사업추진이 가능

지자체의 역할 강화

- 중앙정부는 사업추진과정에서 발생하는 부처 협력, 공기업(LH) 등 참여, 예산 확보, 지자체 차원에서 해소하기 힘든 이해관계를 조정하는 역할을 담당하고, 지방정부가 지역적 특성에 맞는 다양한 사업을 발굴하고 개별 사업을 상호 연계추진할 수 있도록 책임과 권한을 강화

패키지형 도시재생정책 추진방안

이해관계 조정자로서 중앙정부의 역할 정립

- 일본의 경우 내각부가 부처 간 이해관계 극복을 위한 사전 조정창구로서 역할을 수행토록 제도적 기반이 마련됨
- 선정권한이 위임된 뉴딜 3개 사업유형의 경우 관리권한까지 광역지자체로 이관하고 중앙정부는 국가 차원의 사업추진에 주력하는 대신 전체 사업의 이해관계 조정자로서의 역할 강화

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 개정에 따라 설립될 도시재생특별위원회 산하 '실무위원회'를 적극 활용하여 관계부처 실무자들이 법률 간 상충 및 부처별 국공유지 활용 등의 문제를 특별위원회 심의 이전에 조율하여 효율성 제고

다양한 협업가능형태를 고려한 연계사업 발굴

- 부처 간 이해관계가 대립되고 절차가 복잡한 사업의 경우 MOU 체결만으로는 자율적인 협업추진을 기대하기 어려우므로 사전에 중앙부처 협력을 통해 융합 및 협업사업을 발굴하여 도시재생사업에 적극적으로 활용토록 권고
 - 지역발전특별회계 내에 부처협업 시범사업 항목을 신설하여 가시적인 성과도출 시 연계형 사업으로 별도 분리 추진
 - 예) 문화체육관광부·국토교통부: 산업단지 등 부지를 활용한 지역 문화핵심거점 조성사업
 - 국토교통부·중소벤처기업부: 전통시장 내 주차장 및 대중교통 지원사업

부처협력을 위한 성과평가 및 인센티브 구조개선

- 부서 간 협업사업이 성공하기 위해서는 단순한 연계사업의 범주를 넘어서 부서 간 정보 및 자원 등의 지분과 행정력을 공동으로 투입하여 시너지 효과를 창출하여야 하고 참여한 모든 부처의 공모사업에서 가점을 부여하는 방식이 바람직
- 중앙부처의 성과평가 기준이 되는 '정부업무평가기본계획' 내에 부처할거주의 극복을 위한 협업 및 공동시책 발굴 등의 항목을 추가하여 각 중앙행정기관별 '성과관리전략계획'과 '성과관리시행계획'에 반영될 수 있도록 유도

표 1 성과관리시행계획 내 도시재생 공동사업 및 협업에 대한 성과지표 도입 예시

성과지표	목표치	목표치 산출 근거
① 도시재생 공동사업 발굴 및 협업		
③ 도시재생사업 내 협업사업 발굴 - 각 부처 간 공동기획을 통한 협업사업의 개수	2건	도시재생사업 추진 지역별로 중앙부처 간 협업을 통해 공동의 사업을 발굴함으로써 종합적 도시재생사업 추진 - 매년 단계적으로 상향 조정 - 연관 부처의 성과지표에 반영
⑥ 협업을 위한 부처 간 MOU 체결 및 협의 - 부처 간 MOU 체결 및 협의 건수	3건	본 지표는 신규 지표로서 기존의 법무부, 문화체육부, 중소벤처기업부와 의 MOU 체결을 통한 협업효과를 확산하기 위해 성과지표로서 도입

지자체 내 행정협의회 운영 활성화

- 행정협의회회의 위상 및 운영 효율성 제고를 위해 중앙부처 정책사업 선정 시 단체장을 중심으로 한 행정협의회 구성 및 운영에 대해 인센티브 제공방안 마련
- 행정협의회회의 설치에 관한 사항을 경제기반 및 근린재생 가이드라인에서 의무사항으로 명시하거나 법률로 옮겨 활성화 도모



도시재생지원센터의 독립성 확보 및 역량 강화

- ‘도시재생지원센터 육성사업’을 신설하고 재생추진 전 필수 사업으로 포함하는 한편 연관 센터(사회적경제 지원센터, 마을만들기지원센터 등)와의 통합을 유도하면서 중간지원조직 관련 지원 사업을 연계
- 타 법률에 근거한 조직 간 통합이 어려울 경우 조직경계는 유지하되 같은 공간을 활용하여 원활한 소통 도모

도시재생 사회적 경제조직 육성

- 공공주도의 도시재생지원센터라는 한계를 극복하고 민관협력형 도시재생이 추진될 수 있도록 행정안전부의 ‘마을기업 지원사업’, 고용노동부의 ‘사회적 기업 육성사업’ 등 중간지원조직으로 활용 가능한 타 부처의 육성사업과 연계하여 지역 내 사회적 경제조직 육성
- 국토교통부에서 추진하는 예비 사회적 기업 인증 사업을 활성화하여 향후 도시재생 분야에 특화된 사회적 경제조직이 육성될 수 있도록 장려

참고문헌

編集部, 特集「社会資本整備総合交付金」が創設されました, 協会レビュー 第7号: 1-8.

내각부, <http://www.cao.go.jp/about/about.html>

수상관저, <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>

※ 본 자료는 “이왕건 외, 2017, 도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

권규상 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)

이왕건 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(wglee@krihs.re.kr, 044-960-0242)

박소영 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)

이정찬 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(jlee@krihs.re.kr, 044-960-0180)

