

주요 선진국의 도시재생체계와 정책적 시사점

박 은 철

서울시정개발연구원 주택도시설계연구실

I. 들어가며 ...

- 우리나라의 도시재정비사업은 1962년 「도시계획법」의 제정과 함께 시작되었고, 1976년부터는 도시화과정에서 기성시가지에 나타난 각종 도시문제에 대하여 제도적 틀을 갖추고 적극적으로 대처하기 위하여 「도시재개발법」을 시행함.
 - 당시의 재개발사업은 자력재개발방식으로 서울시를 시행자로 하여 구역 내의 공공시설 설치는 지방정부에서 담당하고, 주민 자력으로 주택을 개량하도록 함.
 - 그러나 재정적인 문제로 사업추진 상의 한계가 나타나자, 재정문제를 해결하기 위한 방안으로 차관재개발을 도입하여 9개 지구를 정비함.
 - 이후 공공기관과 건설업체·주민위원회의 공동으로 참여하는 위탁재개발방식²⁾을 도입하여 12개 지구를 정비함.
- 1980년대 초 재개발사업이 침체기를 겪자, 1982년 「도시재개발법」의 개정을 통해 1983년부터 합동재개발방식을 도입함.
 - 이에 따라 토지를 제공하는 주민과 사업비 일체를 부담하는 건설업체가 합동으로 불량주택에 대한 재개발을 수행하기 시작함.
 - 이 방식은 시장경제원리에 의한 사업성이 자체적으로 확보되는 것을 전제로 함. 다시 말해 시행자는 공공기관이 아닌 주민(조합)이 되고, 자본력을 갖춘 건설업체가 참여조합원으로 선정되어 고밀·고층건축으로 인한 사업성을 확보하는 것으로 재개발사업이 전개됨.
 - 그러나 조합은 전문성의 결여로 인해 주민을 대표하는 시행주체로서의 역할을 하지 못하고, 건설업체에게 모든 사업운영을 의존하고 있음.

2) 공공기관은 시행자가 되고, 건설업체는 주택을 건립하며, 주민은 토지를 제공하는 방식이었음.

<표 109> 합동재개발사업의 비용조달방법

구 분	조합설립추진위원회 운영비	조합 운영비	설계비 등의 용역비	세입자 대책비 조합원 이주비	공사비
조 달 방 법	- 건설업체(정비업체) 차입 - 공공관리제도에 의한 공 공(서울시·자치구) 부담	- 건설업체(정비업체/시공사) 차입 - 건설업체(정비업체/시공사)의 보증에 의한 금융기관 차입			- 일반분양 대금 - 조합원 추가부담금 - 재개발임대주택 매각대금

주 : 공공관리제도는 2009년 7월에 도입되고, 2010년 7월부터 시행됨.
 자료 : 서울시 주거환경개선대책 자문위원회, 2009, 『서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안』, p.17을 수정·보완함.

- 합동재개발방식의 도입 이후 1985년 서울시가 시행한 상계5-1지구를 제외하고는 모든 주택재개발사업이 합동재개발방식으로 시행됨.
- 2002년부터 『도시 및 주거환경정비법』을 제정·시행하고 있으나, 여전히 재개발·재건축사업은 합동재개발방식으로 추진되고 있음.
 - 하지만 정책 및 시장환경이 변화하면서 공사비용의 증가, 토지이용 및 주택건설규제의 강화, 국·공유지비율의 감소, 전매차익의 감소 등으로 인해 주민(조합원) 및 개발업체의 개발수익이 감소하고 있음.
 - 최근에는 주민의 입장에서 볼 때 합동재개발이 점차 사업성이 떨어지는 것으로 평가되고 있어, 주거불안과 함께 경제적·심리적 갈등이 증폭되고 있는 것으로 나타나고 있음³⁾.
- 도시재생(都市再生, urban regeneration)은 도시지역의 무분별한 외부확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 방지함으로써, 도심지역의 재활성화를 도모하기 위하여 등장한 개념임.
 - 이는 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 접근으로, 해당 지역의 사회·경제·환경적 상태를 지속적으로 개선하고자 하는 것임.
- 영국·일본 등의 선진국에서는 도시재생을 국가경쟁력 제고의 주요 수단으로 보고, 도시재생을 위한 도시개발전략을 적극적으로 구사하고 있음.
 - 다양한 방식으로 도시의 물리적 개발뿐만 아니라 사회·경제·환경적 재생을 도모하고 있고, 도시재생 전문기구를 설립하여 체계적이고 종합적으로 도시재생사업을 추진하고 있음.
 - 우리나라의 경우는 2005년 12월 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 제정하여 시행하고 있지만, 사회·경제·환경적 재생을 고려하는 도시재생사업이라기보다는 물리적인 측면의 재정비사업 수준에 머무르고 있음.
- 본 원고는 일본과 영국의 도시재생을 위한 사업방식, 조직체계, 예산지원제도 등은 검토·분석하여 우리나라 도시재정비사업에 있어 정책적 시사점을 제시하는 데 목적이 있음.

3) 서울경제, 2008. 7.30, '서울 재개발, 시련의 계절'; 매일경제, 2009. 1.18, '시세급락·줄소송 ... 지쳐가는 뉴타운'; 경향신문, 2010. 8.25, '서울 주거 뉴타운 지고 휴먼타운 뜬다'; 헤럴드경제, 2011. 1. 5, '서울시 뉴타운사업 발빠기?'; 매일경제, 2011. 1.20, '성수지구 재개발 밀그림 완성됐지만 ... 사업성 의문'.

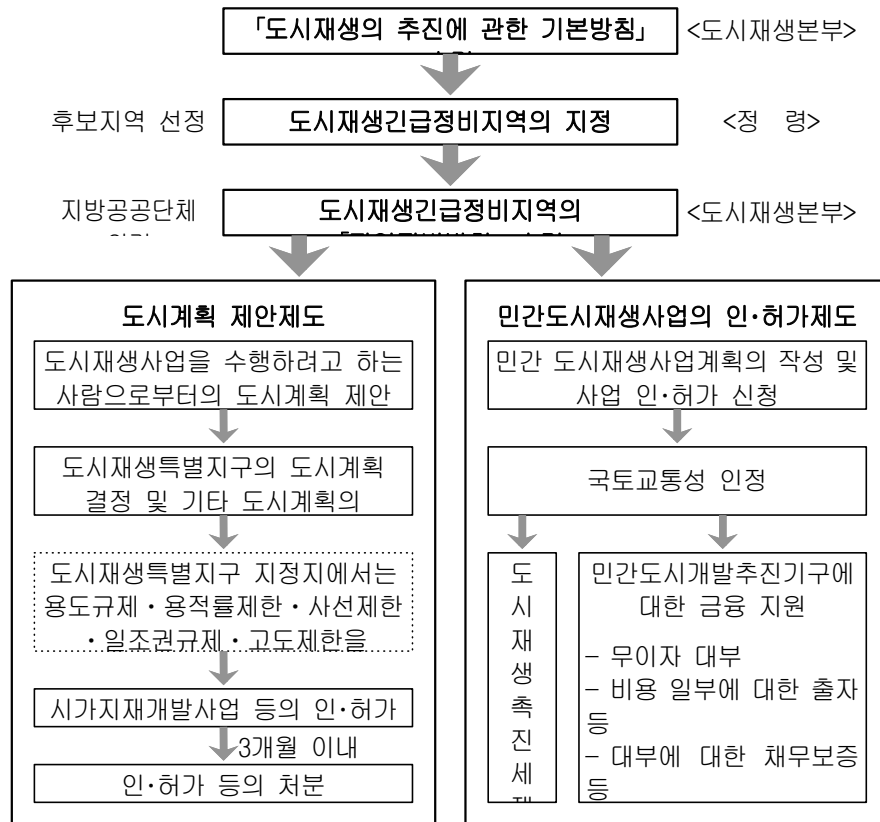
II. 주요 선진국의 도시재생체계

1. 일 본

1) 도시재정비정책의 변천 및 최근동향

- 1969년 일본은 「도시재개발법(都市再開發法)」에 의해 시가지재개발사업을 도입하였음. 당시 일본은 고도의 경제성장에 따른 대규모 건축물 공급에 의한 주거환경 악화, 전통적 주거환경의 파괴, 공해문제 등이 심각하게 대두되었음.
 - 1970년대에 이르러서는 마치주쿠리(まちづくり)라는 개념이 도시문제에 접근하는 정당성을 확보하였음. 마치주쿠리는 지역의 생활환경 파괴에 대한 저항으로 시작되었고, 그 성격도 지역에 따라 환경보전, 역사적 가로경관 보존, 일조권 등과 같은 주거환경권리 찾기로 나타남.
- 이러한 배경 하에 1973년 동경에서 불량주택지구에 대한 조사를 시행하였는데, 1968년에 비해 불량주택지구가 급격하게 감소하고, 불량주택지구의 4가지 요건 가운데 3가지를 충족시키는 주택지구가 대량으로 나타남. 이에 따라 주택지구개량사업과 시가지재개발사업에 의한 전면철거방식의 재개발이 필요한 지구와 점진적 개선이 필요한 지구를 구별하여 각각의 상황에 맞춰 대응하려고 노력함.
 - 특히 점진적 개선 필요지구의 경우 지역을 재생하려는 마치주쿠리와 연관되면서 지방정부와 지역주민의 협력 하에 진행되었고, 지구주민의 의견을 사업에 반영하기 위한 다양한 개선형 마치주쿠리 수법이 모색됨.
 - 이와 같은 개선형 마치주쿠리의 필요성에 대응하여 1978년에 '주거환경정비모델사업'이 제도화되면서 주민은 마치주쿠리협의회에서 계획수립단계부터 관심을 갖고 주거환경을 단계적으로 개선하기 시작함.
- 일본은 1975년 과밀주택지구개량사업(순환재개발), 1978년 주거환경정비모델사업, 1982년 목조주택지구종합정비사업을 도입하면서 전면철거방식보다는 개선형 주거환경정비사업으로 전환함. 이에 따라 주택지구개량사업은 축소되고, 마을만들기를 전제로 한 밀집시가지정비촉진사업 또는 수복형 재개발사업으로 노후주거지의 정비수법이 바뀜.
 - 1998년에는 「중심시가지에 대한 시가지정비 개선 및 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」을 제정하여 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 추진하기 시작함. 그리고 중심시가지 활성화를 위한 사업·활동에 대해서는 국가가 재정적으로 지원함.
- 2001년 5월에는 환경·방재·국제화 등의 관점에서 21세기형 도시재생 프로젝트를 추진하고, 토지의 유효이용 등 도시재생에 관한 시책을 종합적이고 강력하게 추진하기 위하여 내각에 도시재생본부를 설치함. 2002년 4월에는 정보화, 국제화, 저출산·고령화 등에 대응하는 도시기능의 고도화 및 도시의 주거환경 개선을 도모하기 위해 「도시재생특별조치법」을 제정·공포함.
 - 이 법률은 도시재생의 추진에 관한 기본방침을 수립하고, 도시재생긴급정비지역⁴⁾의 시가지 재

정비를 추진하기 위해서 민간도시재생사업계획 승인 및 ‘도시계획 제안제도’를 통한 도시계획의 특례를 정하며, 도시재생정비계획에 따라 사업 등에 충당하기 위한 교부금 등의 특별조치를 강구하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.



<그림 1> 일본 「도시재생특별조치법」 상의 도시재생시책 흐름

- 2007년 10월에는 지역재생을 위한 전략을 국가 차원에서 계획·실행하는 체제를 구축하기 위해 지역활성화관련 4개 본부(도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부)의 사무국을 통합하여 ‘지역활성화통합사무국’을 신설함.
- 2008년 1월에 도시문제를 해결하고, 생활하는 사람의 안심(安心)을 확보하기 위한 도시정책의 전 개방향으로 ‘도시생활의 발전계획(都市と暮らしの発展プラン)’을 마련함. 이에 따라 일본의 도시

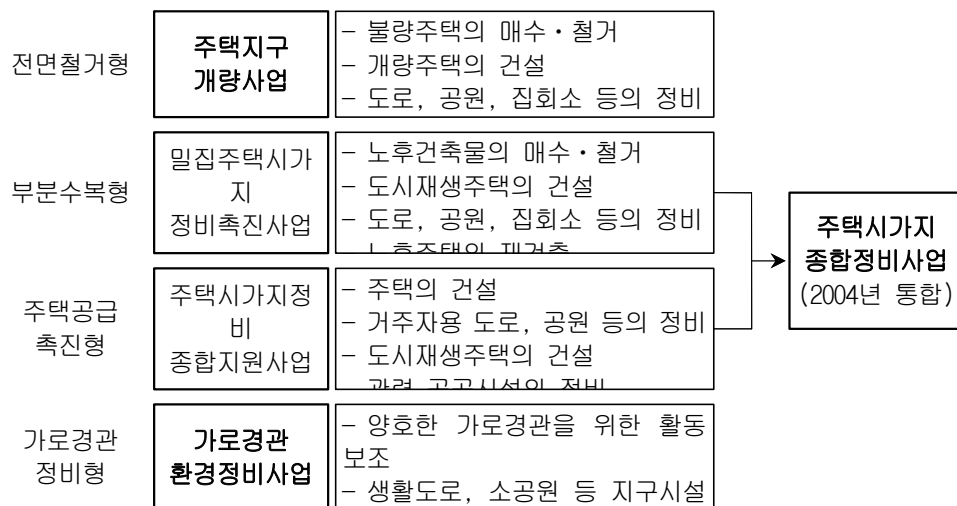
- 4) 도시재생긴급정비지역은 도시재생의 거점으로서, 도시개발사업 등을 통해 긴급하게 시가지 정비를 추진해야 하는 지역을 말함. 대체로 대도시의 도심 및 부도심지역 등 기성시가지의 중심지에 광범위한 계획범위를 가지고 지정됨. 도시재생긴급정비구역은 해당 지방정부의 의견을 수렴하여 도시재생본부가 지정하는데, 지정된 후에는 지역정비방침을 마련하고, 관련기관 간에 협의회를 구성하도록 되어 있음.
- 5) 도시계획 제안제도는 「도시계획법」(제21조의2)과 「도시재생특별조치법」(제37조)에 따라 도입된 도시계획제도로서, 기존 도시계획 규제를 백지화한 상태에서 민간사업자의 창의성을 최대한으로 발휘할 수 있도록 하는 제도임. 도시계획 제안제도는 도시재생긴급정비지역 내의 ① 0.5ha 이상의 도시재생사업을 포함하는 토지에 대해, ② ‘도시계획구역의 정비·개발 및 보전의 방침’ 등 도시계획에 관한 기준에 적합하고, ③ 토지소유자 2/3 이상의 동의를 얻을 경우에는 도시재생사업자가 도시재생사업과 관련된 도시계획을 제안할 수 있도록 하는 제도임.

재생은 ① 안심·안전하고 풍요로운 도시생활의 실현, ② 지구환경문제에 대한 대응, ③ 국제경쟁력 강화와 국제교류의 추진이라는 3개 분야에 중점을 두고 시행되고 있음.

2) 주요 재정비사업

○ 일본은 지역특성에 따른 정비목표에 따라 주택지구개량사업, 주택시가지종합정비사업, 가로경관 환경정비사업 등의 다양한 주거환경정비수법을 적용하고 있음.

- 동경도의 경우 주택지구개량사업은 전면적인 토지수용 및 주택철거의 어려움, 양호한 주택의 철거, 지역공동체의 파괴 등의 문제점 때문에 주택지구개량사업을 제한적으로 실시하고 있음.
- 반면에 다양한 노후주거지의 특성을 반영하는 주택시가지종합정비사업의 경우 노후주거지를 정비하는 데 있어 중심적인 역할을 담당하고 있음. 주택시가지종합정비사업은 일본의 마을만들기 사업의 시초라고 할 수 있는 주거환경정비모델사업 이후 여러 제도들이 통합된 제도로서, 수복형 정비사업의 대표적인 사업임.



자료 : 김창원·장희순, 2006, “노후주거지 정비체계 개선방향에 관한 연구—외국의 정비체계 및 사례의 분석을 중심으로—”, 『주택연구』, 제14권 제3호, p.192.

<그림 2> 일본의 주거환경정비제도

(1) 주택지구개량사업

○ 주택지구개량사업은 불량주택이 밀집하여 보안·위생 등과 관련한 위험 또는 유해한 상황에 처해 있는 지구의 환경정비 및 개선을 도모하고, 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 충분한 주택의 집단적 건설을 추진하는 사업으로, 1960년에 제정된 「주택지구개량법」에 근거한 전면철거형 정비사업임.

- 주택지구개량사업을 추진하기 위해서는 면적 0.15ha 이상, 불량주택호수 50호 이상, 불량주택비율 80% 이상, 주택밀도 80호/ha 이상이어야 함.

- 사업추진 시의 사업비 보조는 다음과 같이 이루어짐.

<표 110> 일본 주택지구개량사업 추진 시의 사업비 보조

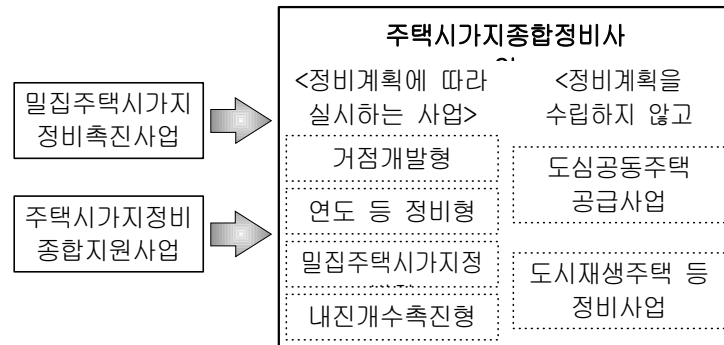
비용항목	국 비	지방정부
불량주택의 매수·철거 임시수용시설 설치	1/2	1/2
임대개량주택 건설 개량주택건설용지 취득·조성 정기차지권부인 분양개량주택의 부지정비 공공시설·지구시설의 정비	2/3	1/3
분양개량주택의 공동공동시설 정비·조사설계·계획	1/3	2/3

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp)

- 주택지구개량사업은 주거환경이 열악한 불량주택 밀집지구를 전면철거하여 공영주택을 건설·공급하고, 국지도로·아동공원·집회소 등의 지구시설과 도로·공원 등의 공공시설을 정비하는 사업임.
- 도로폭 확대, 불량주택 제거 등에 의해 주택을 상실한 가구에게 우선적으로 임대주택을 공급함.
- 전면매수·개량주택 건설·사후관리를 해야 하는 등 사업비가 많이 소요되기 때문에 정비의 필요성이 매우 크고, 공공성이 높은 지구에만 한정적으로 시행하고 있음.
- 또한 불량주택 판정기준이 엄격해서 지구요건을 충족시키는 지구가 많지 않아 일반적인 주거환경정비사업으로 활용하기는 어려움.

(2) 주택시가지종합정비사업

- 2004년에 밀집주택시가지정비촉진사업과 주택시가지정비종합지원사업을 통합한 주택시가지종합정비사업은 기성시가지의 쾌적한 거주환경의 창출, 도시기능의 향상, 아름다운 시가지경관의 형성, 밀집시가지의 정비·개선 등을 도모하기 위하여 주택 및 공공시설 등의 정비를 종합적으로 실시하는 사업임.
- 주택시가지종합정비사업 제도요강에 따라 정비계획을 수립하는 사업(주택시가지종합정비사업)과 정비계획을 수립하지 않아도 되는 사업(도심공동주택공급사업, 도시재생주택 등 공급사업)으로 나뉘어져 있음.



<그림 3> 일본의 주택시가지종합정비사업

- 정비계획에 따라 실시하는 주택시가지종합정비사업은 중점정비지구를 1개 이상 포함하는 지역, 정비지구 면적이 대체로 5ha 이상(중점공급지역은 대체로 2ha 이상), 주택 호수밀도가 30호/ha 이상(내진개수 촉진형의 경우는 주택 호수밀도가 30호/ha이면서 주택이 300호 이상)인 경우에 추진됨.
- 중점정비지구는 사업유형에 따라 차이가 있는데, 면적이 대체로 1ha 이상(중점공급지역은 대체로 0.5ha 이상)임.
- 중앙정부는 지방정부, 도시재생기구, 지방주택공사 등에 대해 다음과 같이 사업비를 보조하고 있음.

<표 111> 일본 주택시가지종합정비사업 추진 시의 사업비 보조

비용항목	보조율	보조대상			
		거점개발형	연도 등 정비형	밀집주택 시가지정비형	내진개수 촉진형
정비계획 작성	1/3	○	○	○	○
사업계획 작성	1/3 또는 1/2	○	○	○	○
개발추진계획 작성	1/3	○	○	×	×
마치주쿠리 등 활동 지원	1/3	○	○	×	×
공동시설 정비	1/3	○	○	×	×
공공장소 등 정비	1/3	○	×	×	×
노후건축물 등 철거	1/2 또는 1/3	×	×	○	×
지역공공시설 등 정비	1/2 또는 1/3	○	○	○	×
가설주택 등 설치	1/3	×	×	○	×
건축물 등 교체 촉진	1/3	×	×	○	×
월임대료 보조	1/2	×	×	○	×
민간건설형 도시재생주택 정비·보조	1/2	○	○	○	×
공공건설형 도시재생주택 정비·보조	1/2 또는 1/3	○	○	○	×

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp)

- 도심공동주택공급사업은 도심거주 추진에 따른 주택입지의 개선 및 양호한 주택시가지의 정비를 목적으로 하는 사업으로, 「대도시지역에서의 주택 및 주택지 공급 촉진에 관한 특별조치법(大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に關する特別措置法)」에 근거한 정비사업임.
- 동경도 23구·오사카시·나고야시의 중점공급지역에서 시행되는 도심공동주택공급사업은 양질의 주택건설사업에 대해 중앙정부가 조사설계·계획비, 토지 정비비, 공동시설 정비비 등을 보조하고, 이에 따른 가격 및 관리 등에 대한 공적 규제가 부과됨.
- 중점공급지역으로 인증을 받기 위해서는 부지면적 300㎡ 이상, 주택호수 10호 이상, 중고층 공동주택으로 주호면적이 50㎡ 이상 등이어야 함.
- 도시재생주택 등 정비사업은 정비계획에 따라 실시하는 주택시가지종합정비사업의 추진에 따른 주거곤궁의 상태에 처한 가구(住宅困窮者)를 위한 정비사업임.
- 중앙정부는 주택곤궁자를 위한 주택건설비, 월임대료, 激變緩和措置 賃貸料 住宅⁶⁾ 등에 다음과 같이 보조하고 있음.

<표 112> 일본 도시재생주택 등 정비사업 추진 시의 사업비 보조

보조대상 및 비용항목		보조율
민간건설 임대주택의 건설·매입	조사설계·계획비, 토지 정비비, 공동시설 정비비	1/3
공공건설 임대주택의 임대시설 건설·매입	조사설계·계획비, 토지 정비비, 건축비	1/2 또는 1/3
특정공공건설 임대주택의 임대시설 건설·주문	조사설계·계획비, 토지비, 토지 정비비, 건축비	2/3
공공건설 분양주택의 건설	조사설계·계획비, 토지 정비비, 공동시설 정비비	1/3
정비지구 외곽 배수시설, 공원 및 녹지 등의 정비비		1/2
월임대료 보조 및 격변완화조치		1/2

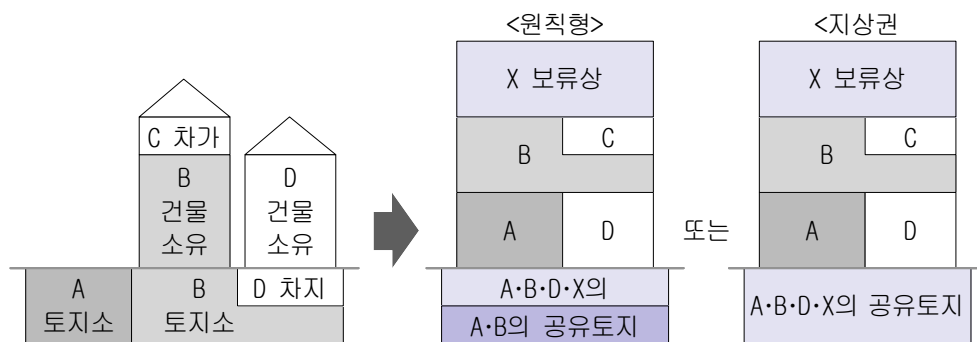
자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp)

(3) 시가지재개발사업

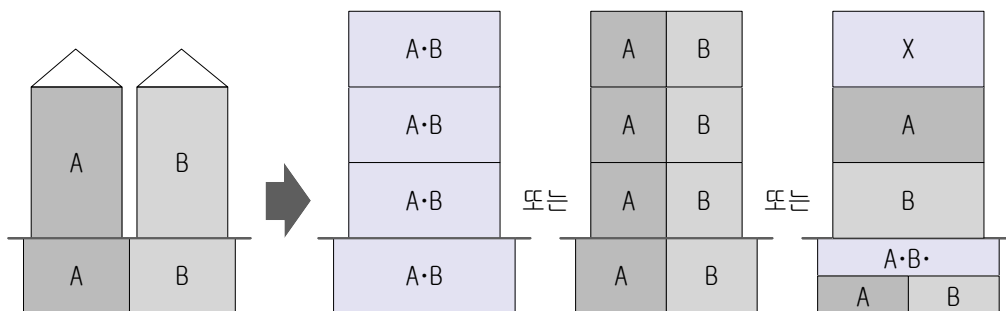
- 시가지재개발사업은 「도시계획법」과 「도시재개발법」에 의거한 사업이며, 실제 사업의 추진방식에 관해서는 「도시재개발법」에 규정됨.
- 「도시재개발법」은 기성시가지를 일체적·종합적으로 정비하고, 토지의 합리적이고 건전한 고도이용과 도시기능의 갱신을 꾀하여 보다 더 공공의 복지에 기여하는 것을 목적으로 함.

6) 격변완화조치는 임대료 상승에 따른 부담을 완화하기 위한 조치로, 주택시가지종합정비사업 등의 재정비사업으로 인해 새로 입주한 주택의 임대료가 기존의 임대료보다 많은 경우에 일반적으로 5년(도도부현에 따라 3년~7년)에 걸쳐 임대료를 점진적으로 인상하는 조치를 통해 차가권자의 급격한 주거비 부담을 피하도록 하는 조치임.

- 권리의 조정 및 보호를 위해 『토지구획정리법』의 입체환지를 발전시킨 권리변환이라는 수법과 『토지수용법』에 의한 수용을 유연하게 한 관리처분이라는 수법을 채용함.
- 시가지재개발사업은 저층의 목조건축물 등이 밀집하여 토지이용 상황이 불건전한 지구에 적용되며, 사업지구 내의 건축물을 철거하고 중고층의 건축물을 건축하는 동시에 도로·오픈스페이스 등을 정비하는 사업임.
- 지구 내에 토지 및 건축물에 대하여 권리를 가지고 있던 사람은 기본적으로 각각의 권리에 따라 사업완료 후에 건축물의 일부와 권리를 바꿀 수 있음. 사업 전의 권리를 사업완료 후 새로운 건축물 상(床)의 일부로 변환하는 구조를 권리변환이라고 하는데, 이는 토지 및 건축물 소유자가 스스로 시행하는 제1종 시가지재개발사업의 주요 특징임.



<그림 4> 일본 시가지재개발사업의 권리변환방식(원칙형·지상권 비설정형)



<그림 5> 일본 시가지재개발사업의 권리변환방식(전원동의형)

- 그리고 도시방재 등의 이유로 정비의 시급성이 높은 지역이나 주요 공공시설의 정비를 행하는 지역에 적용되는 제2종 시가지재개발사업은 지방공공단체가 토지 및 건축물을 전면적으로 매수하여 사업을 시행하는 방식으로 추진됨.
- 시가지재개발사업은 사업화에 앞서 도시계획 결정 등의 절차가 필요하고, 도시계획의 관점에서 볼 때 재개발의 필요성·시급성·공공성이 높은 지역에서 행해지고 있음.⁸⁾

7) 사업 이전부터 지구 내에 권리를 가지는 사람이 사업완료 후에 새로운 건축물의 상 중에 권리를 가지게 되는 부분을 ‘권리상’이라고 함. 그리고 새로운 건축물을 건축하기 위해 신규 건축물의 상 가운데 일부를 매각하면서 자금을 충당하는데, 이 때 매각하는 상을 ‘보류상’이라고 함. 보류상은 주요 사업자금원이며, 새로운 거주자나 영업자와 함께 거리의 활성화를 도모하는 데 중요한 역할을 하게 됨.

- 사업을 시행할 수 있는 구역은 ① 3층 이상의 내화건축물 건축면적이 모든 건축물 건축면적의 1/3 이하인 경우 또는 내화건축물 부지면적의 합계가 모든 택지면적의 1/3 이하인 경우, ② 충분한 공공시설이 없고, 토지이용상황이 영세하여 환경이 불건전한 경우, ③ 토지의 고도이용을 도모하는 것이 도시기능의 회복에 도움이 되는 경우 등임.
- 시행구역 면적이 대한 법률 상의 제한은 없으나, 국고보조금을 받기 위해서는 조합 및 재개발회사 시행의 경우 0.5ha 이상, 개인 시행의 경우 0.1ha 이상이 되어야 함.
- 시가지재개발사업의 시행자는 다음과 같음.

<표 113> 일본 시가지재개발사업의 시행자(동경도의 경우)

구 분	시행자	사업개요
제1종 (권리변환방식)	개인, 조합, 재개발회사	- 지구환경의 개선, 상점가의 근대화, 주택건설, 안전한 가구(街區)의 형성 등을 목적으로 하는 사업
	지방정부(동경도)	- 공공시설의 정비, 도시방재 등에 중점을 두고 하는 사업
	도시재생기구	- 대도시의 종합적인 재생, 택지조성, 주택건설 등을 목적으로 하는 사업
	동경도 주택공급공사	- 주택건설과 관련한 사업
	수도고속도로공단	- 자동차전용도로 신설 등과 관련한 사업
제2종 (용지매수방식)	지방정부(동경도), 도시재생기구, 동경도 주택공급공사, 수도권고속도로공단, 재개발회사	

- 주민이 주체가 되어 조합을 설립하여 시가지재개발사업을 시행할 수 있는데, ‘시가지재개발조합’은 토지소유자, 차지권자, 참가조합원⁹⁾이 구성원이 될 수 있음. 이 중에 토지소유자와 차지권자는 조합설립에 반대하였더라도 조합이 설립되면 전원이 자동적으로 조합원이 되어 권리변환을 받을 수 있음.
- 조합을 설립하기 위해서는 지구 내의 토지소유자 및 차지권자 가운데 5명 이상의 발기인이 공동으로 정관과 사업계획을 마련하여 지방정부의 인가를 받아야 함. 단, 전체 토지소유자 및 차지권자의 2/3 이상의 동의를 얻어야 하며, 동의한 사람들이 소유한 토지와 차지의 면적이 지구면적의 2/3 이상이 되어야 함.
- 시가지재개발사업은 건축물의 철거/이전, 주민의 이주·보상비용 등으로 인해 사업성이 충분하지 않는 경우가 발생함. 이러한 사업특성을 반영하여 국가 및 지방정부에서는 여러 가지 보조제도를 운영하고 있음.

8) 東京都 都市整備局, 2003, 「再開発をみんなの手でー市街地再開発事業のあらましー」.

9) 조합이 시행하는 시가지재개발사업에서 ‘보류상’의 취득예정자(개인, 법인 등)로서, 사업에 참여하는 조합정관에서 정한 자를 말함. 참가조합원은 조합에 취득이 예정된 상(床)에 대한 부담금을 지불하므로, 조합의 입장에서는 보류상의 확실한 처분 및 조합운영자금의 안정성을 기할 수 있음. 세입자가 참가조합원이 되어 토지소유자 등과 함께 사업을 추진하거나, 공적 자금이 투입되는 경우에는 지방정부, 도시재생기구 등이 참가조합원으로 사업에 참여하고 있음.

- 시가지재개발사업에 의해 정비되는 도로, 공원 등의 공공시설이 도시계획의 일정 기준을 충족할 경우 공공기관이 관리자라는 협의가 이루어진 것으로 간주하여 시설정비에 필요한 비용을 '공공 시설관리자부담금'으로 조합 등에게 지불함.
- 조합 등의 사업수입 중에 국가 및 지방정부의 보조금은 대개 20%~30%, 공공시설관리자부담금은 대개 10%~20% 정도를 차지하고 있음. 이는 일본 시가지재개발사업은 공공의 보조에 의해 40% 정도의 사업채산성을 확보한 상태에서 추진되고 있음을 의미함.

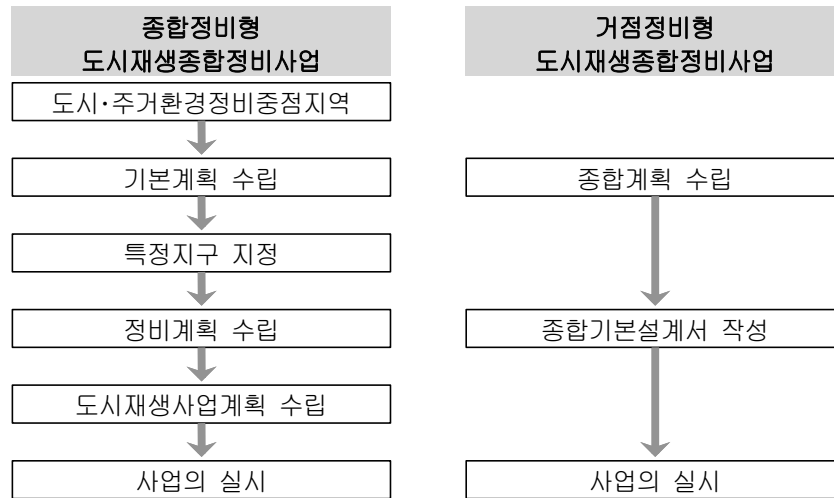
<표 114> 일본 시가지재개발사업 추진 시의 사업비 보조

비용항목		국 비	지방정부
조사설계·계획비	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획비 - 지반조사비 - 건축설계비 - 권리변환계획 작성비 	1/3	1/3
토지 정비비	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물 철거비·토지정지비 - 가설점포 등의 설치비 		
공공시설 정비비	<ul style="list-style-type: none"> - 공지, 통로, 주차장, 어린이공원, 녹지, 광장, 지구방재시설 - 공급처리시설(상·하수도, 전화, 가스, 전기, 쓰레기처리, 정보통신 등) - 기타시설(소방, 기계, 인공지방 등) 		

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp)

(4) 도시재생추진사업

- 도시재생추진사업은 도시구조와 환경·경제·사회의 변화에 대응하고, 풍요로운 도시생활과 경제 활동을 실현할 수 있도록 재구성하기 위해 국가가 지방정부 등에 대해 필요한 보조를 실시하는 제도를 확립하여 도시재생을 도모하는 것을 목적으로 함. 국토교통성 주택국 소관의 도시재생추진사업으로는 종합정비형 도시재생종합정비사업, 거점정비형 도시재생종합정비사업, 시가지환경정비사업이 있음.



자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp)

<그림 6> 일본 도시재생추진사업의 추진절차

- 종합정비형 도시재생종합정비사업은 도시재생 및 재건을 추진하기 위해 조사, 정비계획 수립, 도시기반시설 등의 정비, 면적 정비 및 거점 형성 등에 관한 사업 등을 실시함.
 - 거점정비형 도시재생종합정비사업은 기능적이고 매력있는 도시거점의 형성을 통해 도시의 활력을 높이고, 나아가 도시재생 재구축에 이바지하기 위해 핵심적인 사업의 실시에 맞추어 지구계획 등을 활용하여 수행하는 사업 및 조사를 실시함.
 - 시가지환경정비사업은 양호한 경관 형성, 다양한 라이프 스타일·워크 스타일의 실현 등 시민공유의 우수한 거리를 형성하기 위해 시가지환경 정비에 관한 핵심적인 사업의 실시에 맞추어 다음 세대를 고려한 주택·시가지환경의 형성을 추진하는 사업 또는 조사를 실시함.
- 도시재생추진사업은 지방공공단체, 도시재생기구뿐만 아니라 민간부문도 시행이 가능하며, 사업추진을 위해서는 지역이 다음과 같은 요건을 갖추고 있어야 함.
- 종합정비형 도시재생종합정비사업의 경우는 도시·주거환경정비중점지역(국토교통성에서 지정하는 지역) 중에 일체적·종합적인 도시재건을 위한 상당한 규모의 지구에서 시행됨.
 - 거점정비형 도시재생종합정비사업의 경우는 시가지재개발사업 등 핵심사업의 실시에 맞추어 지역의 특성을 살리면서 전체적으로 시민공유의 뛰어난 거리의 대형거점기능 강화 등을 통해 매력있는 도시기반의 형성을 도모하기 위한 사회·경제적 조건을 갖추고 있는 지역에서 시행됨.
 - 시가지환경정비사업의 경우 주택건설사업 등 핵심사업의 실시에 맞추어 지역의 특성을 살리면서 전체적으로 시민공유의 뛰어난 거리를 도모하기 위한 사회·경제적 조건을 갖추고 있는 지역에서 시행됨.
- 중앙정부는 도시재생추진사업을 위해 다음과 같은 재정적 지원을 하고 있음.

<표 115> 일본 도시재생추진사업 추진 시의 사업비 보조

보조대상 및 비용항목		직접보조	간접보조
종합정비형 도시재생 종합정비사업	- 기본계획 수립	1/2 (지방정부)	-
	- 정비계획 수립, 코디네이터 업무	1/2 (지방정부, 도시재생기구)	1/3 (시행자)
	- 면적 정비사업 등의 구체화 촉진 시설(도로, 공원, 기차역, 버스 터미널 등)	1/2 (지방정부, 도시재생기구)	-
	- 지역생활 기반시설, 고품질 공간 형성시설, 고차 도시시설	1/3 (ha당 4,000만엔, 지역당 20억엔, 지구당 7억엔 한도)	
	- 기존 시설의 철거 및 이전	1/2 (지방정부, 도시재생기구)	1/3 (시행자)
거점정비형 도시재생 종합정비사업 시가지환경 정비사업	- 지역생활 기반시설, 고품질공간 형성시설, 고차 도시시설	1/3 (ha당 4,000만엔, 지역당 20억엔, 지구당 7억엔 한도)	
	- 도시거점 형성/시가지환경 정비 지원기반 촉진사업	일반 사업과 동일	-
	- 도시거점 형성/시가지환경 정비 특정사업 조사	1/3	

주 : '지구당 7억엔'은 고차 도시시설을 정비하는 경우임.
자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp).

3) 주요 추진기관

(1) 도시재생본부

- 일본은 도시의 매력과 국제경쟁력을 강화하기 위해 내각에 도시재생본부를 설치하고, 각종 도시재생시책을 전개하고 있음.
- 2001년 4월 경제대체각료회의에서 21세기형 도시재생사업 추진 및 토지의 유효이용 제고 등의 도시재생에 관한 시책을 종합적이고 강력하게 추진하기 위해 총리대신을 본부장, 관계장관을 본부원으로 하는 도시재생본부를 내각에 설치하기로 결정함. 1개월 후인 5월 내각에서 도시재생본부 설치를 결정하면서 도시재생본부를 설치함. 2002년 6월에 「도시재생특별조치법」이 시행되면서 도시재생본부는 법률에 근거한 조직이 됨.
- 도시재생본부는 총리를 본부장으로 하고, 내각관방장관 및 국토교통대신을 부본부장으로, 위원으로는 금융담당대신, 경제재정정책담당대신, 규제개혁담당대신, 과학기술정책담당대신, 방재담당대신, 국가공안위원회위원장, 총무대신, 재무대신 등 13명이 참여하고 있음.
- 이처럼 도시재생을 국가경쟁력 유지·강화의 필수요소로 보고 내각 전체가 사활을 걸면서도, 적

극적인 주민참여를 강조하는 정책을 펼치고 있음. 즉, 일본의 도시재생은 관(官)의 일방통행이 아닌, 민(民)과 함께하는 정책임.

- 도시재생본부는 도시재생기본방침의 초안 작성, 도시재생기본방침의 실시 추진, 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령계획 수립, 지역정비방침의 작성 및 실시 추진, 도시재생에 관한 시책 추진을 위한 기획·입안 및 종합 조정 등의 업무를 수행함.
 - 구체적으로는 첫째, 도시재생사업을 추진하고 있음. 관계부처, 지방공공단체, 민간사업자 등이 협력하여, 내각 주도의 국가 차원의 도시재생사업을 선정·추진함.
 - 둘째, 민간의 도시개발투자를 촉진하고 있음. 『도시재생특별조치법』에 근거한 도시재생긴급정비지역의 지정 등을 통해 민간의 도시개발사업을 지원함. 2010년 말 현재 도시재생긴급정비지역(65개) 및 도시재생특별지구(51개)에서 민간도시재생사업은 38개가 진행 중이며, 총 12조엔의 민간투자가 이루어질 것으로 기대되고 있음.
 - 셋째, 전국에 걸쳐 도시재생을 추진하고 있음. 전국의 도시를 대상으로 지방정부·NPO 등을 포함한 지역이 “스스로 생각하고, 스스로 행동하는” 도시재생과 관련한 노력에 대해 지원하고 있음. 2004년부터 ‘도시재생전략팀’을 구성하여 전국의 도시재생 실시지역을 방문하여 공공기관, 기업, NPO, 주민 등과 함께 추진사업을 검토·협의하고 있음.
 - 넷째, 도시재생의 담당자역할을 수행하고 있음. 도시재생관련 담당/지원기관 간의 연계 강화 및 활동 촉진, 역할의 명확화 등을 통해 지역의 저력을 높이는 활동을 지원하고 있음. 2003년부터 매년 “전국도시재생모델조사”를 통해 지역의 제안사업을 모집하여 평가 및 선정작업을 거쳐 지역재생사업을 지원하고 있음.

(2) 도시재생기구(Urban Renaissance Agency: UR)

- 도시재생기구는 2004년 7월에 도시기반정비공단과 지역진흥정비공단을 통합하여 설립된 독립행정법인임. 도시재생기구의 설립목적은 첫째, 대도시 및 지방도시의 중심시가지에 대한 환경 정비 및 임대주택 공급을 통해 도시재생사업을 지원하고, 둘째, 전신(前身)인 도시기반정비공단으로부터 승계한 임대주택의 관리를 통해 임대주택을 안정적으로 확보하는 것임.
 - 도시재생 프로듀서로서 도시재생기구는 도시 및 지역재생과 관련하여 다음과 같은 사업을 시행하고 있음¹⁰⁾. 첫째, 유흥지로부터 복합도시로의 재생을 위해 산업구조의 전환에 따른 대규모 토지이용을 재편함. 둘째, 사람·물류·문화가 교차하는 차세대를 향한 새로운 거점을 건설하기 위해 도시의 생활·교류·경제거점을 형성함. 셋째, 지진·화재에 대비한 안전한 도시를 목표로 재해대비를 강화하고 밀집시가지지를 개선함. 넷째, 직주근접 및 쾌적한 생활을 실현하기 위해 민간임대주택의 공급 지원 등을 통한 살기 좋은 주택시가지지를 형성함. 다섯째, 노후주택의 재건 및 거리·생활의 리뉴얼(renewal)을 위해 기존 임대주택 재고를 활용한 지역생활거점을 정비함.

10) 都市再生機構, 2005, 「Profile of UR」, pp.8-14.

- 이와 함께 종전의 도시기반정비공단으로부터 승계한 77만호 정도의 공공임대주택을 적절하게 관리하여 거주자의 주거안정을 도모하고 있음. 주택 무장애(barrier-free)사업, 설비수준이 향상된 리뉴얼주택의 공급, 옥외환경의 정비, 주택재건축사업 등 주거단지에 대한 종합적인 재생사업을 시행하고 있음.

<표 116> 일본 도시건설 및 재정비관련 기관의 변천

기 관	설립목적
일본주택공단 (1955년~1981년)	- 주택난에 처해 있는 노동자를 대상으로 대규모 택지개발사업을 실시하여 내화구조의 집합주택을 대도시에 대량으로 건설하는 것에 의해 보다 건전한 시가지를 형성함.
지역진흥정비공단 (1974년~2004년)	- 대도시에 집중된 인구·산업을 지방으로 분산시키고, 지방산업의 자립적 성장을 촉진하기 위한 지원을 실행하여 국토를 균형적으로 발전시키고 지역을 진흥함.
택지개발공단 (1975년~1981년)	- 인구와 산업의 집중에 의해 눈에 띄게 주택이 부족해진 대도시 주변지역에 대규모 주거지를 만들고, 공공시설·교통시설 등을 건설하여 주민의 생활안정과 복리증진을 촉진함.
주택·도시정비공단 (1981년~1999년)	- 주택사정이 개선이 특별히 필요한 대도시지역에 있어서 양호한 거주환경의 집합주택 및 주택지를 대규모로 제공함과 동시에, 시가지 정비·도시재개발 추진·도시공원 건설 등을 도모함.
도시기반정비공단 (1999년~2004년)	- 대도시지역 등의 거주환경 향상, 도시기능 증진을 위한 시가지의 정비·개선, 임대주택의 공급·관리 등을 통해 국민생활의 안정적 향상과 국가경제의 발전에 기여함.
도시재생기구 (UR도시기구 : 2004년~)	- 지역진흥정비공단 및 도시기반정비공단이 배양해 온 기술과 노하우로 도시재생의 실현을 위해 노력함.

자료 : 都市再生機構, 2005, 『Profile of UR』, p.23.

- 도시재생기구는 기반시설 설치업무의 대행자 및 민간재개발사업의 서포터(supporter)로서의 역할을 수행하고 있음 기반시설 설치를 위해 중앙정부 및 지방정부의 교부금·보조금과 민간조합의 부담금을 지원받아 도로 등을 정비하는 것은 공공임대주택 공급과 함께 가장 중요한 역할 중의 하나임.
- 또한 도시재생기구는 지방정부와 함께 지역개발종합계획을 수립하고, 민간조합의 요청에 따라 사업계획을 마련하며, 설명회 등을 개최하여 주민활동을 지원하고 있음. 결국 민간과 공공이 단독으로 시행하기 어려운 지역개발에 참여하여 민간개발을 지원하는 파트너(partner) 또는 프로듀서(producer)의 역할을 수행하고 있는 것임.

4) 주요 보조프로그램

- 2009년 일본의 도시재생관련 사업비는 총 7,291.4억엔(915조 7,998억원 정도)이었는데, 이 중에서

국비가 2,528.1억엔(317조 5,294억원 정도)이 소요됨.

- 사업별로는 시가지 정비를 위한 마치주쿠리교부금¹¹⁾ 사업이 5,903.9억엔으로 전체 사업비의 81.0%를 차지하였으며, 국비 중에서는 92.2%를 차지함.

<표 117> 일본 도시재생관련 사업비 및 예산

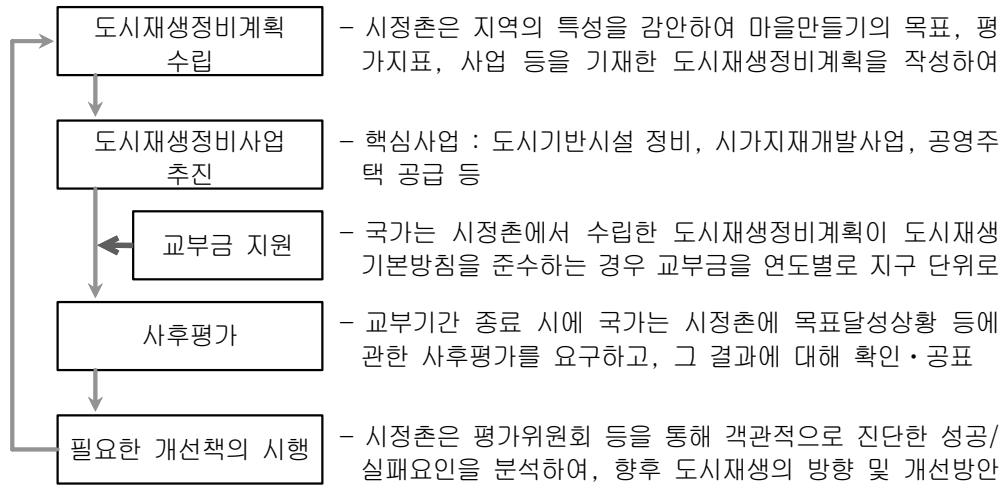
(단위 : 백만엔)

사업구분	2009년		2008년	
	사업비	국 비	사업비	국 비
도시지역환경 정비	728,795	252,664	822,861	271,959
○ 시가지 정비	725,015	250,774	818,661	269,859
- 마치주쿠리교부금	590,385	233,175	640,000	251,000
- 도시재생추진사업	10,653	8,242	11,064	8,650
• 도시재생종합정비사업	5,283	2,872	5,385	2,971
• 근린재생종합지원사업	5,370	5,370	5,679	5,679
- 시가지재개발사업 등	15,119	5,400	16,799	6,000
- 도시개발사업조사 등	298	298	413	413
- 도시재생기구(보조금)	77,521	3,600	118,201	3,600
- 민간도시개발사업	19,465	59	21,160	196
- 도시개발자금	11,574	-	11,024	-
• 용지 취득자금 융자	3,374	-	3,024	-
• 도시재생기구 사업자금 융자	200	-	200	-
• 민간도시개발 추진자금 융자	6,000	-	7,800	-
• 도시환경유지·개선 사업자금 융자	2,000	-	-	-
○ 도로환경 정비(도시재생부문)	3,780	1,890	4,200	2,100
도시환경개선지원사업(민간부문)	340	150	-	-
전 체	729,135	252,814	822,861	271,861

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp).

- 마치주쿠리교부금은 시정촌이 수립한 도시재생정비계획에 따라 실시되는 사업 등의 비용에 충당하기 위하여 3년~5년 동안 지원하는 교부금임.
- 마치주쿠리교부금은 영국의 통합예산(Single Budget: SB)을 참고하여 지방정부의 재량권을 최대한 존중하는 방향으로 시행되고 있음.
- 각종 사업들을 종합한 사업계획으로 지원하며, 각 년도 소요액을 일괄 교부하고, 대상 시설을 제한하지 않으며 사업진행과정에서 필요한 추가사업 제안이 가능하도록 하고 있음.

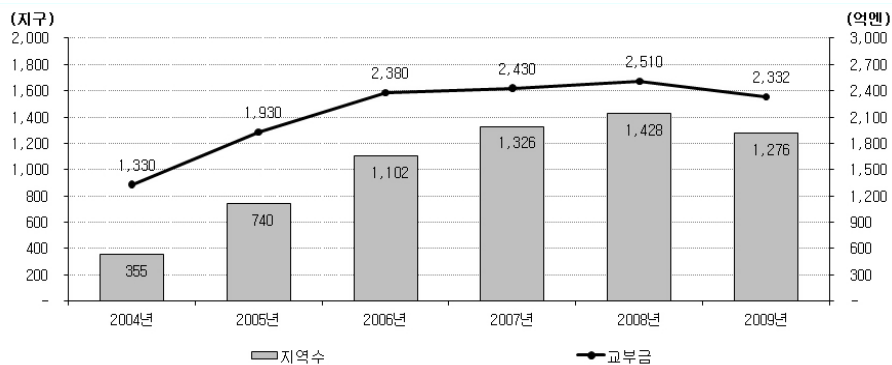
11) 2010년부터 마치주쿠리교부금은 사회자본정비종합교부금에 통합되어 시가지정비계정으로 “도시재생정비계획 사업”에 사용되고 있음.



자료 : 国土交通省, 2009, 「まちづくり交付金 : 全国都市再生のために」.

<그림 7> 마치주쿠리교부금 지원절차

- 시정촌이 수립하는 마을만들기계획에 대한 종합적인 지원제도인 마치주쿠리교부금의 특징은 첫째, 지역의 자율성·재량성이 대폭 향상되고, 사용절차가 매우 간소함. 둘째, 도시재생을 위해 사전에 목표를 설정하고 사후에 목표달성상황을 평가하는 체계로 운영되고 있어 도시재생 목표·지표의 명확화를 이끌어 낼 수 있음. 셋째, 국가적 차원의 정책적 과제에 대한 대응성을 확보할 수 있으며, 지역의 창의성을 살린 맞춤형 계획을 실현할 수 있다는 점임.
- 2004년~2009년 동안 일본은 마치주쿠리교부금을 통해 6,227개 지구에 1조 2,912억엔, 지구당 2.1억엔(2,638억원 정도)을 지원함.



자료 : 国土交通省, 2009, 「まちづくり交付金 : 全国都市再生のために」.

<그림 8> 마치주쿠리교부금 지원실적

2. 영 국

1) 도시재정비정책의 변천 및 최근동향

- 영국에서 노후·불량한 도시지역에 대한 정부의 시책들은 주거지의 주거환경이 중심인 ‘주택재개발’과 물리적 환경보다는 경제기능 쇠퇴가 중심인 ‘도시재생’으로 크게 분류할 수 있으며, 이러한 분류 속에 여러 제도들이 도입되고 변화하였음.
- 주택재개발의 원칙은 지방정부가 관할지역 내의 주택의 질 또는 거주적합성(fitness for human habitation)을 평가하여 최저주거기준(fitness standard)을 만족시키도록 중앙정부의 보조금 등을 활용하여 조치를 취하는 것임.
 - 노후한 민간주택들에 대한 재개발사업이 본격화된 것은 1960년대로 당시에는 슬럼지역 철거 위주로 시행됨. 그러나 1960년대 후반부터는 노후주택의 개량과 보전에 비중을 두기 시작함.
 - 1990년대부터 지역을 대상으로 하는 재개발사업에서 개별주택을 개량하는 방식으로 전환하였음. 재개발정책의 목표는 환경 및 에너지 등으로 확대되었고, 정책의 초점도 근린(neighborhood)에 맞추어지기 시작함.
 - 현재는 보조금과 용자를 혼합하여 주택개량을 지원하는 방식으로 추진되고 있으며, 최저주거기준을 주택·건강 및 안정성평가기준(housing, health and safety rating standard)으로 대체함.
- 도시재생은 도시경제의 쇠퇴문제에 대응하기 위하여 1960년대 중반 도시프로그램(Urban Programme)이 도입되면서 추진됨.
 - 도시재생은 주택개량을 중심으로 진행되는 주택재개발과는 달리 도시지역의 쇠퇴문제 중에 경제적 측면에 대응하고자 했기 때문에 다양한 토지이용이 일어나고 있는 넓은 지역을 대상으로 하고 있음. 특히 쇠퇴문제에 근본적으로 대응하기 위해 사회복지적 접근을 시도하였음.
 - 1980년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있는 도시재생(urban regeneration)은 도심부의 쇠퇴현상을 극복하기 위한 것으로, 여기서 쇠퇴라 함은 단지 물리적 환경의 쇠퇴만을 의미하는 것이 아니라 산업·교육·실업·범죄 등을 포함하는 경제적·사회적·환경적 문제를 모두 포함하는 개념임.
- 1950년대 이후 도심쇠퇴문제를 해결하려는 영국의 노력은 정책기조와 우선순위를 수정하면서 1960년대 Revitalisation, 1970년대 Renewal, 1980년대 Redevelopment 정책으로 전개되어 왔음.
 - 그러나 이러한 접근방식은 주로 물리적 환경을 개선하는 데 주안점을 두었기 때문에, 주택·교육·실업·보건·사회 등의 문제들을 별도로 취급해 왔음. 이로 인해 물리적 환경 개선의 효과가 오랫동안 유지되지 못하고, 거주자들의 문제는 해결되지 못하는 결과를 초래하였음.
 - 1990년대 이후의 도시재생(urban regeneration) 정책은 기성시가지에 대한 종합적인 재생프로그램을 통해 도시를 부흥(urban renaissance)시키려는 시도임. 쇠퇴지역의 문제를 개별적 차원이 아닌 종합적 차원에서 해결하려는 접근이며, 해당 지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선하고자 하는 시도라고 할 수 있음.

○ 1990년대 후반부터 영국은 과거의 대규모 재정투자를 통한 부동산개발 중심의 도시재생에서 사회·경제적 도시재생으로 강조점이 이동하고 있음.

- 사회·경제적 도시재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린주구 단위로 튼튼한 지역공동체를 형성하는 것임.
- 빈곤이나 사회적 배제, 상대적 결핍 등의 사회문제는 낙후된 지역에서 집중적으로 발생하기 때문에 사회문제인 동시에 도시문제로 여기고 있음. 이러한 도시문제는 ‘장소에 기반한 정책 (Area-based Initiative)’으로 해결해야 한다는 원칙 하에, 지역 스스로 문제를 해결할 수 있도록 하는 도시재생전략을 추구하고 있음.

<표 3-118> 영국 도시재정비정책의 변천과정

구 분	1950년대 Reconstruction	1960년대 Revitalisation	1970년대 Renewal	1980년대 Redevelopment	1990년대 Regeneration
주요 전략 및 경 향	- Master Plan에 의한 도시노후지역의 재건축 - 교외지역의 성장	- 교외지역과 주변부의 성장 - 수복방식의 초기시도	- 재개발과 근린단위 계획에 관심 - 주변부에 대한 개발	- 대규모 개발 및 재개발계획 - 대규모 개발프로젝트 위주	- 정책과 집행이 보다 종합적 형태로 전환 - 통합된 처방에 대한 강조
주요 주체 및 이해관계자	- 중앙 및 지방정부 - 민간개발업자, 도급업자	- 공공부문과 민간부문 간의 균형과 조화	- 민간부문 역할 강화 - 지방정부의 탈중앙화	- 민간부문과 특별정부기관이 중심 - 파트너십의 성장	- 파트너십이 지배적
공간적 차 원	- 지방 및 해당부지 차원의 강조	- 지역 차원의 활동 등장	- 초기에는 지역 및 지방 차원, 이후 지방 차원이 강조됨	- 초기에는 해당부지 차원 강조, 이후 지방 차원을 강조	- 전략적 관점 재도입 - 지역 차원의 활동이 성장
경제적 측 면	- 공공부문 투자(일부 민간부문 투자를 동반)	- 민간투자의 영향력 증대	- 공공부문의 재정 압박으로 인해 민간투자의 성장	- 선별적 공공자금을 받은 민간부문이 주도적 역할	- 공공 및 민간, 자발적(voluntary) 기금 간의 균형이 중요
사회적 측 면	- 주택 및 생활수준의 향상	- 사회복지의 증진	- 커뮤니티 위주의 시책과 보다 많은 권한 부여	- 선별적인 국가지원 하에서의 커뮤니티 자활(self-help)	- 커뮤니티 역할의 강조
물리적 강조점	- 내부지역의 복원 및 주변지역의 개발	- 기존 지역의 재건과 병행하여 1950년대의 시책 유지	- 노후 도시지역의 재개발 확대	- 대규모 재개발 및 신개발, 대규모 개발프로젝트	- 1980년대보다 신중한 개발계획, 문화유산과 자원의 보전
환경적 접 근	- 경관 및 조경사업	- 선별적인 개선	- 일부 혁신적인 사업을 통한 환경개선	- 환경적 접근에 대한 관심 증대	- 환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입

자료 : Peter Roberts & Hugh Sykes, 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications Ltd, p.14; 양재섭, 2006, 「도시재생정책의 국제비교 연구-영국과 일본을 중심으로-」, 서울시정개발연구원, p.40.

○ 2001년부터는 ‘근린재정비를 위한 국가전략실천계획(National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal)’을 마련하였는데, ‘10년~20년 이내에 어느 누구도 자신이 살고 있는 장소 때문에 심각한 불이익을 받지 않도록 한다’는 비전 하에 사회적 배제의 극복을 위한 다양한 사업을 추진 중에 있음.

- 특히 쇠퇴지역의 도시재생을 위한 예산의 적절한 배분을 위해 3년마다 전국조사, 매년 지역조사를 통해 현황데이터를 구축하고 있음. 지역별로 산정된 다중결핍지수 결과를 놓고 결핍정도에 따라 순위를 매긴 후, 쇠퇴지역에 대한 재정적 지원을 통해 지역 간의 격차를 줄여 나가고 있음.

<표 119> 쇠퇴지역 선정을 위한 영국의 결핍지수(2007년)

구 분	구체적 지표	
소 득	<ul style="list-style-type: none"> - 소득보조를 받는 가구의 성인 및 아동 - 구직수당을 받는 가구의 성인 및 아동 - 공적부조 성격의 연금(Pension Credit)을 받는 가구의 성인 및 아동 - 근로소득공제를 받으면서 아동세금공제(Child Tax Credit)를 받는 아동이 있으면서, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미치지 못하는 가구의 성인 및 아동 - 다른 보조가 없이 아동세금공제를 받는 가구로, 수입이 평균주거비용의 60%에 미달하는 가구의 성인과 아동 - 난민지원처(NASS)로부터 생계보조 및 숙소지원을 받는 난민 	
고 용	<ul style="list-style-type: none"> - 구직수당 수급자(남 : 18세~64세, 여 : 18세~59세) - 25세 이상을 위한 뉴딜사업에 참여하는 사람으로, 구직수당을 받지 않는 사람 - 한부모 뉴딜사업 참여자 - 노동불능수당 수급자(남 : 18세~64세, 여 : 18세~59세) - 중증장애수당 수급자(남 : 18세~64세, 여 : 18세~59세) 	
보 건 및 장 애	<ul style="list-style-type: none"> - 잠재수명 손실연수 - 비교가능한 질병 및 장애발생률 - 병원증상통계에 따른 급성사망자 수치 - 약국 이용, 자살률, 병원 증상, 의료수당 자료 등에 따른 기본장애·불안장애를 가진 60세 이하 성인의 비율 	
교 육 및 기 술	아 동 (청소년)	<ul style="list-style-type: none"> - Key-stage 2 학생의 평균점수 - Key-stage 3 학생의 평균점수 - Key-stage 4 대학입학시험 평균점수 - 학교에 다니지 않는 16세 이상 청소년의 비율 - 중·고등학교 결석률 - 고등교육기관 미진학자(21세 이하)의 비율
	기 술	<ul style="list-style-type: none"> - 기술이 없거나 부족한 성인근로자의 비율
주 택 및 주거서비스	일반적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 가구 혼잡도 - 자가 거주지 어려움 - 홈리스 거주지 공급에 대한 시·군·구(districts)의 수락률
	지리적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 지역병원(GP)까지의 거리 - 초등학교와의 거리 - 일반 상점이나 슈퍼마켓까지의 거리 - 우체국까지의 거리
범 죄	<ul style="list-style-type: none"> - 가택침입 및 강도 - 절 도 	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄로 인한 피해 - 폭 력
생활환경	실 내	<ul style="list-style-type: none"> - 열악한 환경을 가진 임대주택·민간주택 - 중앙난방이 되지 않는 주택
	실 외	<ul style="list-style-type: none"> - 대기질 - 보행자 및 자전거이용자 사고와 관련된 교통사고

자료 : Department for Communities and Local Government, 2007, *The English Indices of Deprivation 2007*.

- 2008년 7월 지역사회·지방정부부(Department for Communities and Local Government: DCLG)는 「변환시키는 장소; 변화하는 삶(*Transforming places; changing lives—A framework for regeneration*)」이라는 보고서를 발간함.
- 이 보고서에서는 도시재생 방법론에 대한 지침을 제시하고 있고, 회계의 책임성을 강조하고 있음. 또한 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA) 중심의 시행체제로 개편하면서, 지역개발청(Regional Development Agencies: RDAs)과 지방정부의 도시재생 및 경제발전 전략에 대한 접근방법에 영향을 주고 있음.
- 재생정책의 초점이 지속가능한 사회·경제적 재개발로 변화하면서, 도시뿐만 아니라 농·어촌지역 등에서도 경제성장을 확산시키고자 도시발전회사(City Development Companies: CDCs) 및 경제발전회사(Economic Development Companies: EDCs) 개념을 도입함.

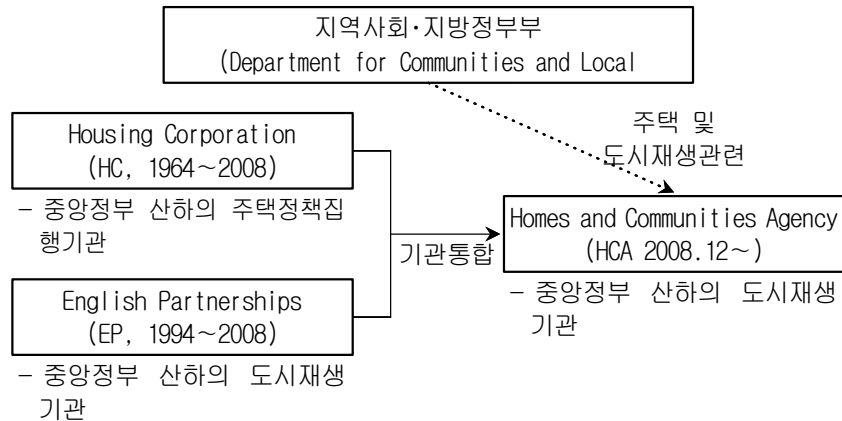
2) 주요 추진기관

(1) 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA)

- 주택·지역사회청(HCA)은 2007년·2008년에 2권의 보고서로 발간한 「주택 및 재생 실행하기(*Delivering Housing and Regeneration: Communities England and the future of social housing regulation*)」의 결과에 따라 주택공사(Housing Corporation: HC)¹²⁾와 잉글리시 파트너십(English Partnerships: EP)¹³⁾을 통합하여 만든 기구임.
- 단일대화전략(Single Conversation Strategy)을 실현하고, 효과적인 저렴주택 공급 및 도시재생을 촉진하기 위해 HC와 EP를 통합하여 주택·지역사회청(HCA)을 창설함.

12) 1964년 설립된 HC는 공공주택 및 저렴주택의 공급을 확대하고, 주택재고를 효율적으로 관리하기 위한 기관이었음. 설립 당시부터 주택협회(Housing Associations: HA)와 관련된 법규를 제정하였고, 이후에는 HA에 보조금을 배분하는 역할을 주로 수행하였음.

13) 1994년에 설립된 EP는 사용가능하지만 개발가치가 낮은 상황에 처해있는 토지를 파악하며, 많은 이해당사자들과 함께 파트너십을 통해 토지를 효율적으로 관리하고 개발가능성을 높이는 역할을 수행하였음. 중앙정부 차원의 도시재생 추진 및 지원기구였던 EP는 양질의 저렴주택(affordable housing) 공급, 토지 공급, 수요가 낮거나 황폐화된 주택재고의 개량 및 새로운 양질의 주택 공급, 도시재생기술 향상, 민간부분의 투자유치 등을 위한 다양한 프로그램을 계획하였음. EP는 도시재생 프로그램을 직접 운용하거나, 지방정부 및 중앙정부가 관여하는 도시재생 프로그램의 참여자로서의 역할을 수행하였음.



<그림 9> HC와 EP의 통합에 의한 HCA 신설

- 지역사회·지방정부부(DCLG)의 산하기관인 주택·지역사회청(HCA)는 지방정부 공영주택의 질적 향상을 위한 지원, 주택협회 등 사회주택조합(RSLs)의 저렴한 임대주택 및 자가주택 공급을 위한 지원, 지역재생사업의 지원 등의 활동을 하고 있음.
- 2008/09 회계연도에 HCA는 5.4만호의 저렴한주택을 공급하였는데, 이는 영국의 전체 주택공급량(11.4만호)의 47.3%를 차지하는 실적임.

<표 120> 영국 주택·지역사회청(HCA)의 주택공급 실적 및 계획

(단위 : 호)

구 분	2008/09 실적	2009/10 계획	2010/11 계획
저렴한 임대주택 공급	27,501	27,500	35,825
저렴한 자가주택 공급	19,775	25,000	17,575
지역재생사업에 의한 공급	6,261	31,125	8,100
합 계	53,537	55,625	61,500

자료 : Homes and Communities Agency(HCA), 2009, Corporate Plan 2009/10~2010/11.

(2) 지역개발청(Regional Development Agencies: RDAs)

- 지역개발청(RDAs)은 1998년 「Regional Development Agencies Act」에 근거하여 설립된 기관으로, 광역도시권(Region)을 대상으로 ① 경제개발 및 도시재생의 촉진, ② 기업환경의 효율성과 경쟁력 제고, ③ 고용 증대, ④ 고용관련 기술개발 및 투자 촉진, ⑤ 지속가능한 발전에 기여 등을 목적으로 함.
- RDAs는 지역경제 활성화를 위해 광역 차원의 도시재생과 지방정부의 권한이 강조되면서 설립된 기관임. RDAs는 EP(English Partnerships)의 역할을 상당부분 이어받아 중앙과 지방 간의 연

계를 강화하고, 중앙에서의 정책결정에 지방의 시각을 반영하는 역할을 수행하고 있음.

- 또한 RDAs는 지역개발에 대한 전략적 기능 외에 상당한 집행기능도 갖고 있기 때문에, 각종 지역개발사업 추진에 있어 구심체 역할을 하고 있음.

○ 1999년 중앙정부 지역사무소가 있던 8개 지역에 RDAs가 설립되었으며, 2000년에는 런던개발청(London Development Agency)이 설립되어 현재 총 9개 지역에서 운영되고 있음.

- RDAs는 10년~20년의 장기계획인 지역경제전략(Regional Economic Strategy: RES)을 수립하며, 이에 근거하여 지역의 우선추진과제, 예산배분 및 공정표 등이 명시된 3년 동안의 구체적인 운영계획(Corporate Plan)을 마련하여 정부에 제출함. 정부의 승인을 얻은 시점에서 연도별 목표나 예산액 등을 배분한 실행계획(Business Plan)을 수립하여 사업을 시행하게 됨.

○ 지역개발청(RDAs)은 지방정부, 노동조합, 민간기업, 교육기관, 봉사단체 등의 대표/관계자로 구성된 이사회를 구성하고 있음. 그러나 이사회만으로는 지역사회의 욕구에 대응하기 어렵기 때문에 지역주민의 목소리를 대변하는 위원회 성격의 조직인 광역의회(Regional Assemblies: RAs)를 도입함. 광역의회는 주민에 의한 선거제로 구성할 있으나, 대부분 공모제를 통해 구성되어 있음.

○ 지역개발청은 지역개발에 대한 전략기능과 집행기능까지 부여되었기 때문에 각종 지역개발사업 추진에 있어 구심체 역할을 하고 있음. 구체적으로는 지역의 산업 및 경제발전전략과 프로그램을 수립·집행하고, 외부기업 및 자본의 유치·창업 및 중소기업의 지원·육성임무를 담당하며, 지역산업과 경제의 촉진 및 환경 개선을 위한 도시개발 및 재개발·산업단지 조성 등 투자사업을 추진하고 있음.

(3) 지방정부의 도시재생회사(URCs)·도시발전회사(CDCs)·경제발전회사(EDCs)

○ 도시재생회사(Urban Regeneration Companies: URCs)는 1999년 Urban Task Force의 제안에 따라 설립된 지방정부 차원의 도시재생사업 추진기구임. 중앙정부 차원의 주택·지역사회청(HCA), 광역 차원의 지역개발청(RDA), 지방정부의 파트너십을 통해 설립·운영되며, 중앙정부에 의해 설립이 인가됨.

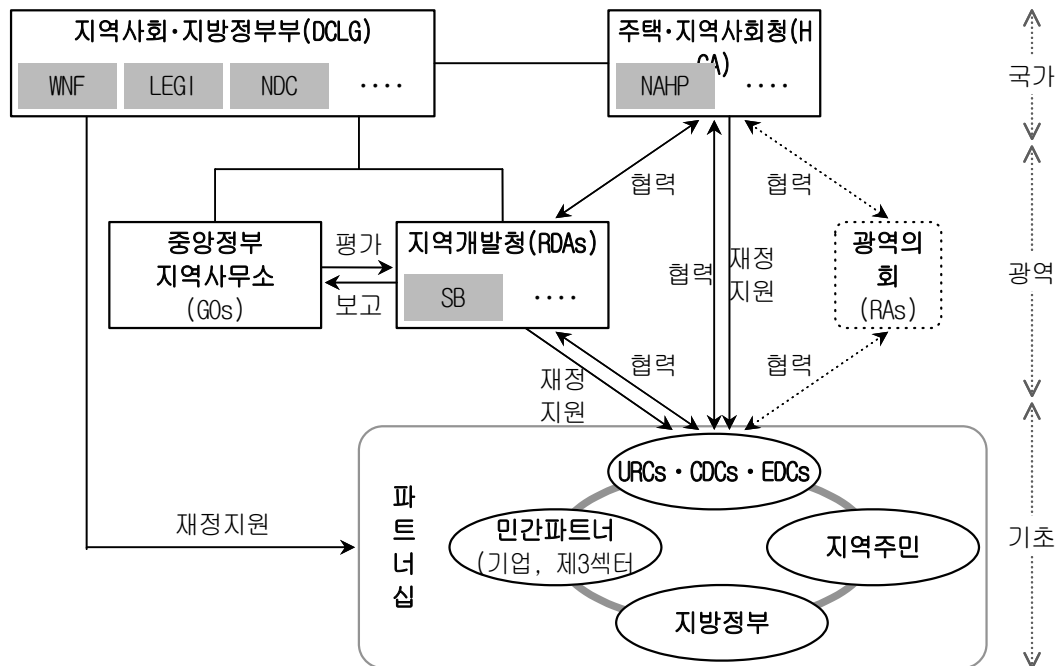
- 1999년 리버풀(Liverpool Vision)·맨체스터(New East Manchester), 2000년 셰필드(Sheffield One) 등 3개 도시가 선도지역으로 지정되어 도시재생회사(URC)가 가장 먼저 설립되었음. 2009년 12월 기준 20개의 URC가 활동을 하고 있었으나, 2010년에 6개의 URC가 활동을 종료하여 현재는 14개 URC만이 운영되고 있음.

○ 도시재생회사(URCs)는 대상지역에 대한 전체적인 도시재생 마스터플랜을 수립하고, 이를 실현하기 위해 다양한 사업을 추진함. 각각의 URC는 도시특성을 감안하여 정주인구 확보, 고용 창출, 경제활력 제고, 생활 및 비즈니스환경 개선, 민간투자 유치 등을 목표로 하여 산업철거지의 재생, 토지개발 및 주택의 정비, 문화·산업시설의 정비, 교통환경의 개선, 공공공간의 정비 등과 같은 다양한 재생사업을 수행하고 있음.

- 도시재생회사(URCs)는 지방 차원에서 공공의 영역과 도시디자인의 기준을 향상시키며, 도시 내

부의 투자와 도시재생에 관하여 지역에서 수행하고 있는 좋은 사례들을 통해 국가의 정책에 영향을 주기도 함.

- URC의 운영예산은 지방정부, 지역개발청(RDA), 주택·지역사회청(HCA)가 각각 1/3씩 출자하는 것이 일반적임. 사업예산은 원칙적으로 각종 보조금에서 지원되며, 특별히 필요한 자금(용지취득비 등)은 HCA와 RDA가 전액 지원하고 있음.
- URC는 이사회(Board)와 실무팀(Team)으로 구성되는데, 이사회는 의사결정기구로서 10명 내외의 기업·단체의 대표, 지방정부, RDA, HCA 등의 관계자로 구성되며, 대표자는 중앙정부에서 임명함. 실무팀은 전문가그룹으로서 재정·개발(건축, 부동산)·매니지먼트(경제) 전문가가 주체가 되며, 기타 공인적산사(Chartered Surveyor), 건축 및 도시계획 전문가 등이 참여함.
- 한편 뉴캐슬, 셰필드, 리버풀 등의 10개 지역에서는 기존의 도시재생회사(URCs) 모델을 발전시키거나 브랜드화하여 도시발전회사(City Development Companies: CDCs) 또는 경제발전회사(Economic Development Companies: EDCs)가 활동하고 있음.
- CDCs 및 EDCs는 도시뿐만 아니라 농·어촌지역, 준광역지역(sub region) 등에서의 경제성장 및 재생을 촉진하기 위해 설립되고 있음. CDCs 및 EDCs는 지방정부와 지역개발청(RDAs), HCA 및 중앙정부 지역사무소(GOs) 등과의 파트너십을 유지하면서 활동하고 있음.



<그림 10> 영국의 도시재생을 위한 파트너십

3) 주요 보조 프로그램

- 영국 도시재생의 원칙은 <그림 10>에 나타나 있듯이 추진주체들 간 지역 중심의 파트너십을 통해

지속가능한 사회·경제적 재개발을 시행하는 것임. 이 때 지역사회·지방정부부(DCLG), 주택·지역사회청(HCA), 지역개발청(RDAs) 등은 보조금·기금 등을 활용하여 지역에 재정지원 및 투자를 실시하고 있음.

- 2009/10 회계연도에 지출된 도시재생관련 프로그램의 지출액은 총 111.9억파운드(19조 4,130억원 정도)로 나타났으며, 2010/11 회계연도에는 91억파운드(15조 7,890억원 정도)를 지출할 예정임.

<표 121> 영국 도시재생관련 기관·프로그램·지출액

(단위 : 백만파운드)

기 관	프로그램	(예상)지출액	
		2009/10	2010/11
지역사회·지방정부부 (DCLG)	Working Neighbourhoods Fund(WNF)	508	508
	Local Enterprise Growth Initiative(LEGI)	99	100
	New Deal for Communities(NDC)	179	65
	기타 프로그램	36	39
	소 계	822	712
주택·지역사회청 (HCA)	National Affordable Housing Programme(NAHP)	3,623	2,861
	Property and Regeneration Fund	406	211
	Growth Funding	278	190
	Community Infrastructure Fund(CIF)	132	160
	Decent Homes - Gap Funding	100	80
	Housing Market Renewal	346	311
	Kickstart Housing	572	332
	Local Authority Build	51	239
	Arms Length Management Organizations	909	609
	Housing Private Finance Initiative Credits	950	925
	기타 프로그램	246	241
	소 계	7,613	6,159
지역개발청 (RDAs)	Single Budget	2,260	1,762
	European Regional Development Fund(ERDF)	494	467
	소 계	2,754	2,229
총 계		11,189	9,100

자료 : Department for Communities and Local Government, 2010, *Valuing the Benefits of Regeneration*, p.26을 재구성함.

- 참고로 도시재생분야별로는 주택증가 및 개선활동에 64.2%, 기업 및 산업발전활동에 12.5%를 지출할 예정임.

참고 : 영국 도시재생분야별 지출액의 비중(2009/10 회계연도~2010/11 회계연도)

분 야	활 동	(예상)지출액 비중
실업·기술교육·직업훈련·산업발전	실업·기술교육·직업훈련	6.2%
	기업 및 산업발전	12.5%
	소 계	18.8%
제조업 및 상업용 부동산·기반시설	제조업 및 상업용 부동산	7.5%
	기반시설	3.8%
	소 계	11.3%
주택·지역사회·환경	주택증가 및 개선	64.2%
	지역사회발전	0.3%
	환경개선	4.3%
	근린재개발	1.1%
	소 계	69.9%
합 계		100.0%

자료 : Department for Communities and Local Government, 2010, *Valuing the Benefits of Regeneration*, pp.27-28을 재구성함.

(1) 노동근린기금(Working Neighbourhoods Fund: WNF)

- 노동근린기금(WNF)은 실직자들에 대한 지원을 목적으로 지방정부에 특별기금을 지원하는 것으로, 유사한 제도가 2001년부터 시행되어 오다가 2008년부터 '노동근린기금'이라는 명목으로 개선되어 실행되고 있음.
- WNF는 지역사회에 기반한 실업대책의 필요성에 대한 인식, 구직자수당(Jobseeker's Allowance) 및 무능력급여(Incapacity Benefit)에 대한 요구를 종합적으로 판단하여 제공되고 있음.
- WNF를 지원받은 지방정부는 관할지역 가운데 가장 낙후된 지역의 실직문제뿐만 아니라 기술력 향상 및 기업 발전을 위해 노력해야 함.
- WNF는 기금을 받고 있는 지역에서 근로능력·직업능력이 없는 사람에게 지원되는 무능력급여를 받는 사람들이 급격하게 줄어들고 있어 효과가 매우 큰 프로그램으로 평가받고 있음.

(2) 커뮤니티 뉴딜사업(New Deal for Communities: NDC)

- 커뮤니티 뉴딜사업(New Deal for Communities : NDC)은 1998년 쇠퇴지구의 문제에 개별적으로 대응하는 것은 한계가 있고, 오히려 지역 간의 격차를 확대시킨다는 반성에서 출발한 보조금 지원 제도임. 쇠퇴상황이 심각한 근린지역 내의 행정서비스·교육·직업훈련·고용 및 주택 등의 문제 해결을 지원하기 위한 것으로, 지역주민들의 적극적인 참여를 유도하여 쇠퇴지역의 여건을 변화시켜 나가기 위한 재정지원제도임.

- NDC에 의한 지원을 받기 위해서는 지역주민 및 단체가 파트너십을 형성하여 지원이 필요한 근린지역을 정하고, 제안서(Outline Proposal)를 작성하여 중앙정부 지역사무소에 제출해야 함. 제안서가 승인되면 실시계획(Delivery Plan)을 작성하여 제출하고 교부대상으로 결정됨.
- NDC 교부대상지역의 과제는 다양하지만, 공통적으로 ① 어려운 고용상황, ② 높은 범죄발생률, ③ 교육분야의 성적부진, ④ 보건의료분야의 낙후, ⑤ 주택 및 물리적 환경에 관한 문제 등의 극복에 힘써야만 함.
- 커뮤니티 뉴딜사업(NDC)의 보조금은 빈곤문제 해결을 위해 1998년부터 지역 단위로 39개 지역에 20억파운드 이상이 투자되었음. 당초 10개년 사업으로 계획되었으나, 2011년까지 추가예산을 배정하여 23개 지역은 2011년까지, 16개 지역은 2010년까지 지원을 하고 있음.
- 커뮤니티 뉴딜사업에 의한 지원은 공모방식으로 이루어졌으나, 열악한 지역에 우선권을 주었기 때문에 완전경쟁에 의한 공모방식이라고 할 수는 없음.
- 2009년 지역사회·지방정부부(DCLG)는 NDC지역과 NDC지역이 아닌 쇠퇴지역 간의 주거이동성¹⁴⁾ 비교를 통해 NDC 프로그램을 평가하였는데, 그 결과 NDC지역 주민들의 주거이동이 다른 쇠퇴지역보다 빈번한 것으로 나타남.
- ‘현재 주소지에서 1년 미만 거주’ 비율을 보면, 영국 전체의 평균에 비해 2%~5% 정도 높은 수준임.

<표 122> NDC지역의 주거이동성(residential mobility)

지 표	NDC지역		NDC지역이 아닌 쇠퇴지역		영국 전체	
	2002년	2006년	2002년	2006년	2002년	2006년
과거 5년 동안 계속 거주	58%	63%	62%	64%	-	-
과거 5년 동안 3회 이상 이동	12%	12%	10%	9%	-	-
현재 주소지에서 1년 미만 거주	16%	14%	12%	12%	11%	12%
현재 주소지에서 10년 이상 거주	41%	42%	47%	47%	-	-

자료 : Department for Communities and Local Government, 2009, *Residential mobility and outcome change in deprived areas: Evidence from the New Deal for Communities Programme*, p.23 · p.28; UK National Statistics, 2003, *Labour Market Trends*, p.192.

(3) 저렴한주택 프로그램(National Affordable Housing Programme: NAHP)

- 2008년~2011년에 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA)은 저렴한주택 프로그램(NAHP)를 통해 저렴한 주택을 공급하기 위해 약 84억파운드(14조 5,740억원 정도)의 투자계획을 수립·집행하고 있음.

14) 도시재생 추진지역에서의 주거이동성은 복잡한 영향 및 결과로 나타나는데, 한편으로는 더 나은 주택 및 고용환경에 대한 접근성을 반영함. 그러나 다른 한편으로는 쇠퇴지역의 높은 주거이동성은 사회적 자본/공동체 의식의 감소, 사회통합을 둘러싼 문제의 증가, 사회서비스 수요의 증가 등의 문제를 야기하기도 함.

- NAHP를 통해 저렴한 분양분택과 공공임대주택을 매년 15.5만호씩 공급할 예정이고, 기존 공공 임대주택의 리모델링·재건축도 실시하고 있음.
- 이 프로그램을 이용하고자 하는 주택공급업체들은 우선 사전자격취득과정(pre-qualification process)을 거쳐 투자파트너(Investment Partner) 지위를 획득하여야 함.
- 투자파트너 인증을 받은 143개 업체 이외에도, 일정한 요건을 충족한 주택공급업체는 전문공급업체(Specialist Provision) 과정을 통해 자금지원에 대한 입찰에 참여할 수 있음. 전문공급업체 과정에는 농·어촌지역 주택, 흑인 및 소수민족 주거, 홈리스 주택, 주거환경 혁신 등이 포함됨.

(4) 통합예산(Single Budget: SB)

- 2002년도 4월부터 중앙부처에서 지역개발청(RDAs)에 배분하고 있는 사업비(11개의 보조금)를 하나의 예산으로 통합하여, RDAs의 재량에 따라 사용이 자유스러워진 통합예산(SB)이 도입됨.
- 통합예산은 인구 및 실업률 등의 요소를 고려한 산정식에 의해 배분함. 일단 배분액이 결정되면 각각의 RDAs는 관할지역의 경제상황에 따라 우선순위를 결정하고, 운영계획(Corporate Plan)에 정해진 목표달성에 필요하다고 판단되는 사업에 대해 통합예산의 자금을 활용함.

III. 정책적 시사점

- 환경·방재·국제화 중심인 일본, 사회·경제적 재생 중심인 영국의 도시재생정책은 우리나라의 도시재정비사업과는 정책배경 및 환경이 상이하기 때문에 그대로 적용시키는 것은 매우 어려운 일임에 틀림없음.
- 일본은 1980년대부터 업무·행정기능의 교외화로 인해 도심과 중심시가지의 인구감소현상이 심화되기 시작하였고, 이로 인해 지역사회 붕괴, 생활환경 악화 등의 문제가 대두됨. 이에 따라 1998년 「중심시가지에 대한 시가지정비 개선 및 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」을 제정하여 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 추진하기 시작함. 2001년부터는 지방정부 및 지역사회의 도시재생 노력을 국가적 차원에서 지원하기 위해 조직을 신설하고 법률을 제정함.
- 영국의 쇠퇴지역에 대한 재생사업은 주택의 상태가 열악하고 구조가 위험해서가 아니라, 인구가 줄어들고 주택이 버려짐으로써 범죄 및 비행이 발생하기 때문임. 이러한 도시문제로 인해 각종 개발사업의 사업성이 없거나 부족하기 때문에 사회·경제적 도시재생을 선택하게 된 것임.
- 우리나라는 2009년에 도시화율이 90%를 초과하여 도시화의 안정기에서 종착기로 접어들고 있으며, 대부분의 도시에서 도심부 쇠퇴현상이 발생하고 있음. 이는 우리나라에서도 기존의 물리적 환경정비 측면의 부분적·단편적인 도시재정비가 아니라, 경제적 부흥 및 활력의 회복 측면까지 고려한 종합적인 도시재생전략이 요구되고 있음. 따라서 도시재생의 선진국인 일본 및 영국의 사례는 정책적 시사점이 매우 큼.

1) 철거형 정비사업의 최소화

- 우리나라와 같이 자유주의적 복지국가군에 속한 영국, 일본의 경우 이미 1960년대~1970년대에 현재 우리나라에서 가장 많이 이루어지고 있는 철거재개발(reconstruction, clearance)에 의한 도시재정비보다는 도시재생(rehabilitation, renewal, redevelopment, regeneration)으로 무게중심이 전환됨. 이는 철거재개발에 의한 재정비사업의 부작용이 사회적으로 큰 영향을 미쳤고, 법률에서 정한 사업요건 및 보상비용이 커서 주택 및 토지소유자들이 선호하지 않았기 때문임.
- 영국의 경우 1960년대 중·후반 도시프로그램(Urban Programme)의 도입 및 「주택법(Housing Act)」의 개정으로 주거환경 개선의 수단이 철거재개발에서 재활성화로 바뀌면서 철거재개발에 의한 재정비사업이 대폭 축소됨.
- 일본은 1978년 '주거환경정비모델사업'을 도입하면서 철거재개발에서 개선형 주거환경정비사업으로 전환함. 특히 일본은 주택지구개량사업, 시가지재개발사업 등 철거형 도시재정비사업의 경우에는 불량주택 판정·주민동의비율 등 지구지정 및 사업추진을 위한 요건을 강화하여 계획단계부터 사업추진이 어렵도록 제도를 마련하였음.

2) 중앙정부 기능의 지역화

- 2000년대에 들어서면서 일본은 도시재정비사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위해 추진체계의 지역화·분권화를 추진하는 데 중점을 두고 있음.
- 내각 산하의 도시재생본부와 지역활성화통합사무국을 설치하여 도시 및 지역재생계획과 관련한 중앙부처 간의 협의 및 조정업무를 담당하도록 함. 이와 함께 재정 및 구조의 분권화와 지방의 자율성 확대를 위한 전면적인 정책환경의 전환을 추진 중임.
- 영국은 파트너십을 강조하는 전통을 토대로 중앙부처 사이의 연계·조정, 중앙정부와 지방정부 간의 협치(協治 : governance)체계를 구축하고 있음. 1990년대 후반부터 사회·경제적 도시재생을 위한 전달/실행체계의 효율화를 위한 다양한 조치를 취하고 있음.
- 지역 중심의 파트너십을 강화하기 위해 도시재생과 관련한 추진기관을 신설하거나 통합하여 전달/실행체계의 효율성·효과성을 극대화하기 위해 노력하고 있음.
- 영국 도시재생은 '사람들이 살고 일하고 사업하고 싶은 지역사회를 만들어 지역에 대한 애착심을 갖도록 하는 것'과 '누구도 자신이 살고 있는 장소 때문에 심각한 불이익을 받지 않도록 지역 격차를 줄이는 것'을 목적으로 하고 있음. 따라서 낙후/쇠퇴지역의 경쟁력 확보보다는 지역주민의 삶의 질이 도시재생사업의 중심이 되도록 하고 있음.

3) 도시재정비 전담조직의 설립

- 도시재정비 또는 도시재생을 효과적으로 구현하기 위해서는 공공부문의 동력이 필요하며, 이를 위

해서는 도시재정비/재생관련 전담조직을 설립할 필요가 있음.

- 영국은 국가기관으로 주택·지역사회청(HCA)이, 광역기관으로 지역개발청(RDAs)이 설립·운영되고 있으며, 기초 차원에서는 도시재생회사(URCs)·도시발전회사(CDCs)·경제발전회사(EDCs) 등의 도시재생 추진조직이 잘 정비되어 있음.
- 일본도 도시재생본부, 지역활성화통합사무국, 도시재생기구 등이 설립·운영 중에 있음.
- 도시재정비를 위한 재개발·재건축·도시환경정비·주거환경개선 등의 사업이 국토의 균형발전을 위한 수단이 되기 위해서는 중앙정부 및 지방정부 차원의 도시재정비 또는 도시재생을 위한 전담조직을 설치할 필요가 있음.
- 중앙정부 차원의 전담조직은 도시의 쇠퇴 및 발전을 모니터링하고, 지방정부의 도시재정비 또는 도시재생을 지원하는 역할을 해야 함.
- 영국과 같이 지방정부 차원의 전담조직은 독립적인 법인 형태의 조직이 가장 이상적이며, 지방정부·지역사회·민간기업 등과의 파트너십을 구축하여 사업을 시행할 필요가 있음.

4) 통합성 제고를 위한 파트너십 또는 협치체계 구축

- 도시재정비의 효과성을 높이기 위해서 중앙정부가 지원하는 사업과 지방정부 및 지역사회가 추진하는 사업의 연계성을 극대화하기 위한 파트너십 또는 협치체계를 구축할 필요가 있음.
- 영국은 파트너십체계의 구축을 위해 국가 단위에서는 지역사회·지방정부부(DCLG), 주택·지역사회청(HCA), 광역 단위에서는 중앙정부 지역사무소(GOs), 지역개발청(RDAs), 광역의회(RAs), 기초 단위에서는 지방정부, 도시재생회사(URCs)·도시발전회사(CDCs)·경제발전회사(EDCs), 지역주민, 민간기업, 제3섹터 등의 주요 추진주체들 사이에 협치체계를 갖추도록 함. 이들 추진주체들은 도시 및 지역발전을 위한 정책·계획·사업에 있어서 상호 협력·지원 및 조정·연계 등을 수행하고 있음.
- 일본은 지역 단위의 통합적인 도시재생을 추진하기 위해 지방공공단체의 의견을 반영하여 도시재생진급정비지역의 '지역정비방침'을 수립하고 있음. 이에 따라 광역 및 기초지방정부도 자체적인 지역재생계획의 수립을 통해 국가의 지역재생기반강화교부금¹⁵⁾을 확보하고자 노력하고 있음.

5) 재정지원의 확대 및 효율화

- 도시재정비 또는 도시재생을 위해 전담조직을 신설하고 파트너십을 강화하는 것보다 더욱 중요한 것은 지방정부 및 사업주체에 대한 재정보조 및 공공투자일 것임. 쇠퇴/낙후지역의 도시기반시설 정비와 원주민 재정착을 위한 공공부문의 재정지원수단이 없으므로 도시재정비관련 기금을 통합

15) 도시 및 지역재생을 지원하기 위해 2005년부터 시행된 중앙부처 횡단적인 교부금임. 과거에 국토교통성, 농림수산성, 환경성에서 개별적으로 관할하고 있던 도로·하수처리시설 및 배수시설, 항만 등의 정비와 관련한 교부금 및 예산을 통합하여 용도를 세부적으로 규정하지 교부금으로 배분하고 있음.

한 국가 차원의 지원기금을 마련할 필요가 있음.

- 영국은 국가 차원의 재정지원을 통해 도시 및 지역재생사업을 시행하고 있는데, 지역사회·지방정부부(DCLG)에서 8.2억파운드, 주택·지역사회청(HCA)에서 76.1억파운드, 지역개발청(RDAs)에서 27.5억파운드 등 총 111.9억파운드(19조 4,130억원 정도) 가량을 지방정부 및 지역파트너(URCs·CDCs·EDCs 등)에게 재정보조 및 재정투자를 하고 있음.
- 일본은 주택지구개발사업, 주택시가지종합정비사업, 시가지재개발사업, 도시재생추진사업 등을 추진할 경우 시행자가 부담하는 특정 비용항목에 대해 국가 및 지방정부가 재정보조를 하고 있음. 특히 시가지재개발사업의 경우 조합 등의 사업수입 중에 국가 및 지방정부의 보조금과 공공시설관리자부담금이 평균 40% 정도를 차지하는데, 이는 공공의 보조에 의해 사업채산성의 40%를 확보한 상태에서 사업추진이 이루어지고 있음을 뜻함.

○ 재정지원의 확대와 함께 효율적인 재정활용도 중요함.

- 배당된 보조액 및 투자액은 가능한 광범위하게 사용할 수 있도록 하되, 사업완료 후 평가에도 힘을 기울여야 함.
- 또한 영국의 커뮤니티 뉴딜사업(NDC)의 경우에서 보듯이 재정지원 지역을 선정할 때 공모제를 통한 경쟁을 유도할 필요가 있으며, 사회·경제적 지원이 가능하도록 지역사회와의 파트너십을 의무화할 필요가 있음.

6) 다양한 원주민 재정착대책 도입

○ 재정비사업을 추진 시에 지역실정 및 주민특성에 대응하기 위해 주민과의 합의(또는 협정)를 중시하고, 원주민의 재정착을 지원하기 위한 세부적인 대책을 마련할 필요가 있음.

- 일본의 경우 노후주택밀집지역은 저소득층 및 고령자의 비율이 높기 때문에 토지 및 주택소유자와 세입자의 구분없이 현지에 계속해서 거주하고 싶은 의향을 가진 주민은 재정비사업 이후에도 지구 내에 계속적으로 살아갈 수 있도록 주민의 사회·경제적 여건을 고려한 다양한 대책을 마련하고 있음. 도시재정비사업 추진 시의 재정착대책을 간단히 요약하면 다음과 같음.
 - 종전 거주자용 주택 공급 : 민간의 임대주택을 활용하거나 지방정부가 도시재생주택 등을 건설·매입하여 공급하고 있음.
 - 공영주택 공급 : 주택시가지종합정비사업 등으로 인해 주택곤궁상태에 처한 사람에게 지방정부가 공영주택의 입주를 알선하고 있음.
 - 신축주택 재입주 지원 : 세입자인 차가권자를 포함한 종전 거주자가 건축 후의 주택에 재입주하는 경우 이전비뿐만 아니라 격변완화조치를 통해 임대료까지도 지원하고 있음.
 - 민간임대주택 입주 알선 : 인근의 민간임대주택으로의 입주를 알선하고, 지방정부가 격변완화조치를 통해 임대료를 보조하고 있음.
 - 고령자 등 사회적 약자 지원 : 계약임대료와 입주자 부담액과의 차액을 국가가 보조해주는 응

능응익(應能應益)방식의 임대료체계를 시행하고 있으며, 국가와 지방정부가 고령자용 임대주택을 건설하는 민간사업자에게 재정적 지원을 하고 있음.

- 생활재건을 위한 지원 : 사업지구 내에서 소규모 점포·공장 등을 운영하는 거주민들이 정비사업으로 영업을 계속할 수 없는 경우 경제활동을 지속하고자 하는 주민을 위해 사업기간 동안 가설점포 및 공장 등을 설치하여 지원하고 있음. 사업완료 후에도 임대점포, 임대공장 등의 임대시설을 설치하여 지원하고 있음.
- 영국의 경우 재정착이라는 용어를 ‘resettlement’ 보다는 ‘rehousing’ · ‘relocation’로 사용하고 있으며, 재정비사업 이전 자가소유자에게는 자가주택만을, 임차가구에겐 임대주택만을 마련해주는 것이 아니라 가구의 필요 및 희망에 따라 자가 또는 임대주택을 마련해 주기 위해 공공부문이 적극적으로 협조하고 있음. 도시재정비사업 추진 시의 재정착대책을 간단히 요약하면 다음과 같음.
 - 사업구역별 전담공무원제 : 재정비사업의 모든 과정에서 주민들과 추진기관들 간의 중개자 역할을 하며, 주민들의 재정착을 위해 다양한 공공지원 프로그램 알선하고 있음.
 - 공동소유주택(shared ownership housing) : 주택을 사회주택조합(RSLs) 등과 공동소유하는 방식을 통해, 구입능력이 부족한 주민들의 경우 주택소유권의 일부만 구입하고 나머지 미소유 지분에 대해서는 임대료를 지불하도록 하여 재정착을 지원하고 있음.
 - 주택구입자금의 차액 지원 : 주민들 가운데 적절한 주거 확보에 어려움이 있는 가구의 주택구입을 지원하기 위해 정부가 저렴주택 사업자에게 지원금을 제공하고 있음.
 - 재정착 지원금 지원 : 특별한 성격을 갖고 있는 공동체의 파괴를 막기 위해서 원주민들을 원래 거주지와 가까운 지역에 집단으로 이주시키기 위해 중앙정부가 지방정부에 지원금을 지원하고 있음.
 - 공동체토지신용조합(Community Land Trusts: CLTs) : 공공부문이 CLTs에 대한 지원을 통해 지역사회 주민들이 주택을 구입·임차하기 용이하도록 지원하고 있음. 또한 저소득 주민들이 지역발전을 통해 일정한 경제적 이득을 얻도록 하기 위해 사무실 및 자영업 공간을 위한 토지를 개발하여 장기임대의 형태로 운용함으로써 주민의 재정착을 지원하고 있음.

7) 복지프로그램의 도입

- 쇠퇴/낙후지역은 물리적으로는 노후한 건축물·시설물이 많은 지역일 뿐만 아니라, 사회·경제적으로는 저소득층 및 사회취약계층이 많이 거주하고 있는 지역임. 도시재정비를 사회·경제적 관점에서 접근하면, 자연스럽게 저소득층 보호 및 공동체 활성화를 위한 복지적 접근이 필요함을 알 수 있음.
- 일본의 경우 도시재정비/재생사업 추진 시에 시행자에게 지원하는 보조금의 상당부분을 임시수용시설의 설치, 임대주택의 건설, 가설주택의 설치, 월임대료 보조 및 격변완화조치 등의 주민복

지를 위한 비용에 지원되고 있음.

- <표 12>에서 보듯이 영국 주택·지역사회청(CHA)의 재정보조·투자는 주로 저렴한 임대주택 공급을 위주로 이루어지고 있음.

- 복지프로그램은 도시재정비를 도시재생으로 전환시키는 핵심적인 키워드라고 할 수 있음. 복지프로그램의 도입은 도시재생의 효과성 및 혁신성 측면에 비해 많은 재정적 투입이 없이도 가능함.
- 영국의 경우 도시재생분야별 지출액에서 직접적인 복지프로그램인 실업·기술교육·직업훈련이 차지하는 비율은 6.2%에 불과하지만, 지역사회 및 공동체 활성화에 미치는 영향은 높이 평가되고 있음.

8) 거점형 개발방식 활성화

- 영국과 일본의 경우 도시재정비 또는 재생사업을 추진함에 있어 거점형 개발전략을 추진하고 있음. 특히 일본은 도시재생사업을 추진함에 있어 선택과 집중을 통해 효율성 및 효과성을 극대화하려는 노력을 하고 있음. 동경도의 경우 2002년 이후 현재까지 도시재생긴급정비구역으로 지정된 곳이 8개 지역으로 한정되어 있으며, 대부분 도시기본계획에서 정한 도심·부도심 등의 중심지에 지정되어 있음.
- 정비목표도 역사와 문화를 살린 국제적인 중심업무 교류거점 형성, 업무·상업기능 등이 적절히 조화된 매력있는 복합기능집적지 형성, 전자상가 등과 연계한 세계적인 IT산업거점 형성, 도심의 거주기능을 강화하기 위한 매력적인 복합타운 형성, 상업·문화 등을 통합한 다양한 매력을 지닌 관광교류거점 형성 등으로 설정되어 있음.
- 서울의 경우 뉴타운사업지구·균형발전촉진사업지구 등이 지정되어 있으나, 사업지구 주변까지 포함하는 광역적인 정비구상도 마련되어 있지 않은 상황임. 사업대상지구를 추가·확대하기보다는 이미 지정된 사업지구의 우선순위를 설정하고, 사업지구 주변지역의 도시기반시설 정비를 순차적으로 지원하는 것이 필요함.

참고문헌

- 김청원·장희순, 2006, “노후주거지 정비체계 개선방향에 관한 연구—외국의 정비체계 및 사례의 분석을 중심으로—”, 『주택연구』, 제14권 제3호.
- 서울시 주거환경개선대책 자문위원회, 2009, 『서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안』.
- 송상열·장희순, 2007, “도시재생사업 추진을 위한 조직체계 구축방안”, 『사회과학연구』 제46집 제2호.
- 양재섭, 2006, 『도시재생정책의 국제비교 연구—영국과 일본을 중심으로—』, 서울시정개발연구원.
- 国土交通省, 2009, 『まちづくり交付金：全国都市再生のために』.
- 都市再生機構, 2005, 『Profile of UR』.
- 東京都 都市整備局, 2003, 『再開発をみんなの手で—市街地再開発事業のあらまし—』.
- Department for Communities and Local Government, 2007, *The English Indices of Deprivation 2007*.
- Department for Communities and Local Government, 2008, *Transforming places; changing lives*.
- Department for Communities and Local Government, 2009, *Residential mobility and outcome change in deprived areas: Evidence from the New Deal for Communities Programme*.
- Department for Communities and Local Government, 2010, *Valuing the Benefits of Regeneration*.
- Homes and Communities Agency(HCA), 2009, *Corporate Plan 2009/10 ~2010/11*.
- Peter Roberts & Hugh Sykes, 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications Ltd.
- UK National Statistics, 2003, *Labour Market Trends*.