시정이슈제안 제17호(2015-17)

# 인천 원도심 도시재생사업의 통합적 추진방안

조상운 | 도시기반연구실 연구위원
chosw@idi.re.kr / 032-260-2645

## 목 차

Executive Summary
Ⅰ. 도시재생사업의 통합적 추진 필요성
Ⅱ. 도시재생특별법 제정에 따른 인천시 대응 현황
Ⅲ. 통합적 도시재생사업 추진을 위한 대응방안

인천발전연구원
Incheon Development Institute

# Executive Summary

- 2013.6 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정이후 도시재생사업 추진을 위한 제도적 기반이라 할 수 있는 '인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례'를  제정하고, 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직인 '도시재생정책관'을 설치함

- 그러나, 도시재생지원조례에서 규정하고 있는 추가적 조치사항이나 세부적 운영규정이 마련되지 못하여 통합적 도시재생사업의 추진에 한계를 가지고 있음. 또한, 도시재생 전담조직인 '도시재생정책관'의 경우, 과 단위로 설치되어 개별 실국에서 추진되는 도시재생 관련 사업을 총괄·조정하기에는 한계가 있음

- 이에 인천 도시재생 관련 사무를 경제기반 재생(전략적 차원)과 주거지 재생(공동체 차원)으로 크게 분리하여 도시재생 사무를 통합하는 것을 제안함. 시 차원의 전략적 재생 차원인 경제기반 재생 사무는 '도시재생정책관'에서, 주거지 재생 사무는 '주거환경정책과'에서 담당하도록 함. 이는 주거지 재생과 관련한 사무를 주거환경정책과로 통합함으로서 업무의 집중화·효율화를 도모하고자 함

- 도시재생 전담조직의 한계를 보완하기 위해 원도심 재생에 필요한 다양한 지원제도 및 사업을 소관하는 관련 부서간 행정협의체 성격인 '(가칭)원도심 도시재생 추진단 설치·운영'을 제안함

- 지역주민 스스로 지역 문제를 인식하고 지역 자산을 활용하여 공동체적 회복과 지역경제 활성화를 동시에 이룰 수 있도록 행정과 주민 사이에서 상호 지원업무를 수행하는 중간지원조직인 '도시재생지원센터'의 설치가 요구됨. 도시재생지원센터는 도시재생특별법이 시행초기로, 도시재생의 공공성·지속성을 바탕으로 안정적 운영기반을 갖출 수 있도록 인천시 산하 공기업 및 출자·출연기관에 위탁하는 방식인 '공기업위탁형'으로 설립하도록 함

**▮ 문제제기 ▮**

- 인천시는 도시재생특별법 제정(2013.6) 등 원도심 도시재생에 대한 패러다임의 전환에 따라 도시재생지원조례 제정 및 전담조직 구성 등 도시재생정책에 선제적으로 대응하여 옴
- 그러나, 도시재생에 대한 제도적 장치의 마련과 전담조직을 구성하였으나, 추가적 이행사항이 체계적으로 추진되지 못하여 통합적 도시재생사업의 추진에 한계를 가지고 있음
- 이에 체계적이고 통합적인 도시재생사업을 추진하기 위한 방안을 제안함

# Ⅰ. 도시재생사업의 통합적 추진 필요성

## 1. 국가차원의 도시재생 패러다임 전환

○ 양적 팽창 위주의 고도성장에서 저성장 기조로 전환에 따른 도시재생정책에 주목

– 도시관리 비용 증가에 따른 사회적 비효율에 대응

– 삶의 질에 대한 국민적 요구 증대에 따른 도시내부의 질적 향상

○ 개별 도시의 기성시가지 쇠퇴 문제 장기적 지속

– 외곽위주 개발에 따른 기성시가지 인구감소 및 경제기반 쇠퇴 심각

– 부동산 경기 침체로 인한 기성시가지내 수익성 기반의 물리적 정비사업의 한계

○ 기성시가지 위주의 도시재생으로 도시정책의 전환 요구

– 2013.6 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정

– 국가 차원의 쇠퇴 도시지역 재생에의 종합적(마중물) 지원

## 2. 도시재생정책의 중점 전략

○ 지역·주민의 창의성을 바탕으로 자율적으로 추진

– 계획수립과 사업시행은 지자체 및 주민이 담당하고, 국가는 재정지원·제도개선 등 포괄적 지원 역할

- 주민, 민간단체, 기업, 지자체 등이 협조하여 지역자원에 기반한 자율적 재생 추진
- (대응과제) 행정·민간사업자 주도에서 주민, 기업, 지자체 등이 함께 하는 도시재생사업방식 채택

○ 부서간 협업을 통한 재생이 시급한 지역에 집중 지원

- 기성시가지 재생에 필요한 지원제도 및 사업을 소관하는 관련 부서간 협업을 통해 집중적으로 지원
- 물리적 사업 뿐만 아니라 경제·사회·문화 등 다양한 사업을 장소중심적으로 연계·융합
- (대응과제) 도시재생 관련 개별 사업의 총괄·조정을 위한 조직 구성 및 예산체계의 통합·운영

○ 지역별 맞춤형 복합적 정책수단 활용

- 지역특성을 고려하여 도시계획 특례, 재정·세제·금융지원 등 다양한 정책수단을 효과적으로 조합하여 맞춤형으로 지원
- 시혜적 복지가 아닌 자생적 공간적 복지의 달성을 위한 공간 및 환경 개선과 동시에 주민 소득 창출 등을 지원
- (대응과제) 원도심내 추진되는 다양한 정책적 수단의 복합적 활용을 부서간 협업체계 구축 및 도시재생 추진기반을 위한 중간지원조직 '도시재생지원센터' 설치 운영

# II. 도시재생특별법 제정에 따른 인천시 대응 현황

## 1. 특별법 제정이후 인천시 대응현황

○ 현황

– 체계적 도시재생사업 추진을 위한 제도적 기반 구축

· 인천광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례(2015.3.12)

– 전담조직의 구성을 통한 통합적 재생사업의 추진 도모

· 도시재생사업의 컨트롤타워인 전담조직의 구성(도시재생과→도시재생정책관 확대, 2015.1.1.)

– 국토부 도시재생 공모사업 추진을 통한 추진의지 표명

· 도시재생 선도지역(2014.3) 공모 : 2차 평가후 최종 탈락

· 도시재생 일반지역(2015.4) 공모 : 2차 평가후 최종 발표 예정

· 인천개항창조도시 경제기반형 도시재생활성화계획 수립중

– 도시재생전략계획의 수립을 통한 도시재생 로드맵 구축

· 도시재생전략계획의 수립(2015.3.~2016.2) 추진중

○ 그간의 성과 평가

– 인천시는 도시재생특별법 제정이후 타 지자체 못지않게 도시재생사업 추진을 위한 제도적 기반이라 할 수 있는 도시재생지원조례를 제정함

– 또한, 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직인 도시재생정책관을 설치, 전담인력으로 기존의 약 2배 규모로 확대함

– 이는 도시재생정책에 대한 제도 변화에 선제적으로 대응하고, 도시재생에 대한 정책의지를 표명하였다는 점에서 높이 평가 할 수 있음

## 2. 조례제정 이후 추가적 조치사항의 이행현황

○ 도시재생지원조례상 추가적 조치사항

- 도시재생지원조례는 2015.3.2. 인천시의 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 특별법에서 지자체에서 조례로 위임한 사항을 정함
- 전체 총 16조로 구성되어 있으며, 다음 4가지 항목이 추가적으로 설치 또는 운용되어야 한다고 규정되어 있음
- 도시재생위원회의 설치(제4조), 전담조직의 구성·운영(제7조), 도시재생지원센터의 설치 및 구성(제8조), 도시재생특별회계의 설치·운용(제14조) 등

○ 추가적 조치사항의 이행현황

- 도시재생지원조례에서 명시한 항목 중 현재 실제 운영중인 것은 전담조직의 구성·운영의 1개 항목에 불과하여 원활한 도시재생사업 추진에 한계가 발생할 것으로 판단됨

- 도시재생전담조직의 설치

  · 역할 : 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 컨트롤타워 역할

  **※ 2015.1.1. 도시재생과 3개팀 16명에서 도시재생정책관 6개팀 28명으로 확대**

| |
|---|
| 기존 : 도시재생과 3개 팀(재생계획팀, 역세권재생팀, 재생사업팀)<br>현재 : 도시재생정책관 6개 팀(재생정책팀, 재생계획팀, 역세권재생팀, 경제기반팀, 근린재생팀, 원도심재생팀) |

  · 주요 업무 : 기존 '도시재생과'에서 추진했던 사업(역세권재생팀 및 원도심재생팀) 이외에 신규 업무로서 도시재생사업 전반에 대한 총괄·조정 및 지원역할을 주로 담당하도록 하여 전담조직으로서 역할을 부여함

<도시재생정책관 주요 업무 내용>

| 팀 명 | 정원 | 주요 업무내용 |
|---|---|---|
| 재생정책팀 | 7 | -재생사업 재정지원 총괄 -재생위원회, 특별회계, 조례제정 등 |
| 재생계획팀 | 6 | -재생사업 총괄 기획 -전략계획 수립 및 활성화지역 지정 등<br>-중·동구 일원 도시재생사업 총괄<br>-사업추진협의회 구성 및 운영 |
| 역세권재생팀 | 5 | -백운·제물포·연수·원인재 역세권 도시개발사업<br>-동인천역 주변 재정비 촉진사업 총괄<br>-월미은하레일사업 지원 |
| 경제기반팀 | 4 | -도시경제기반형 활성화계획 수립 및 총괄<br>-산업단지재생사업, 중심상권활성화사업, 이전적지 재생사업 추진에 관한 사항 |
| 근린재생팀 | 3 | -근린재생형 활성화계획 수립 및 총괄<br>-군·구 근린재생형 도시재생 지원 |
| 원도심재생팀 | 3 | -주안2·4동 재정비촉진사업<br>-도시재생지원센터, 주민협의체 구성 등<br>-도시재생대학 운영 및 전문가 양성 방안 수립 |

– ‘도시재생위원회’의 구성 및 ‘도시재생특별회계’의 설치

· 도시재생위원회의 경우, 현재 인천시 및 구·군에서 도시재생전략계획 및 활성화계획을 수립중에 있으므로 법정 행정절차 이행을 위해 2015년 말 까지는 반드시 구성해야 함

· 도시재생특별회계의 경우, 국토부 일반지역 공모 발표가 지연되고, 구군차원에서 수립중인 활성화계획(동구, 부평구, 서구)이 내년 상반기 정도에 완료될 것으로 예상됨으로, 국비지원규모 등에 따라 설치 여부를 판단할 필요가 있음

**※ 국토부 일반지역 공모 지역 : 2개소 (인천시의 인천개항창조도시 경제기반형 재생사업, 강화군의 근린재생형 일반형 재생사업)**

**※ 도시재생활성화계휙 수립 지자체 : 3개소(동구, 부평구, 서구)**

– ‘도시재생지원센터’의 설치 및 운영

· 목적 : 도시재생에 대한 지역요구를 파악하고 사업추진시 주민과 행정간 중간지원조직 성격으로 도시재생의 기반구축

· 주요 업무 : 주민역량강화를 위한 교육프로그램 운영, 도시재생 코디네이터 양성, 활성화계획 수립 지원 등

# III. 통합적 도시재생사업 추진을 위한 대응방안

## 1. 대응과제의 설정

○ 도시재생특별법은 시행초기이므로, 도시재생특별법 및 국가도시재생방침의 중점 전략에 따른 인천시 대응방안을 단계별로 구분하여 종합하면 다음과 같음[1)]

<도시재생특별법 제정이후 인천시 단계별 대응방안 종합>

| 방향 | 세부내용 | 대응방안 | | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2015 | 2016 | 2017~ | |
| 맞춤형 재생전략 수립 | 도시재생전략계획의 수립 | ○ | | | 수립중 |
| | 경제기반형 도시재생활성화계획 수립 | ○ | | | 수립중 |
| 조례 제정 | 도시재생지원조례 제정 | ○ | | | 완료 |
| 통합적 도시재생 추진조직 구성 및 운영 | 도시재생 전담조직의 설치 | | | | |
| | 과 단위 설치(도시재생정책관) | ○ | | | 설치 |
| | 국 단위 확대(도시재생추진본부) | | | ○ | |
| | 부서간 협업체계 구축(행정협의체) | ○ | | | 설치 |
| | 도시재생위원회 설치 | ○ | | | 12월 예정 |
| | 도시재생지원센터 설치 | ○ | | | 미정 |
| | 사업추진협의체 구성·운영 | | ○ | | |
| 안정적 도시재생예산 확보 | 도시재생특별회계의 설치 | | ○ | | |
| | 유사 회계 및 기금 일정비율 확보 | | ○ | | |
| | 일반회계 전입 및 규모 확대 | | | ○ | |
| | 유사 회계 및 기금 통폐합 | | | ○ | |
| 구군 단위 도시재생에의 지원 | 근린재생형 활성화계획수립비 지원 | | | ○ | |
| | 근린재생형 활성화지역 공모 추진 | | | ○ | |
| 규제개선 | 건축규제 완화(건폐율) 조항 | ○ | | | 반영 |
| | 각종 건축행위 완화제도 활용 | ○ | | | 반영 |

○ 이에 단기적 과제인 부서간 협업체계 구축(행정협의체)과 도시재생지원센터 설치·운영에 대한 대응방안을 제시함

1) 조상운(2014), 도시재생특별법 제정에 따른 인천의 대응과제와 방향, 인천발전연구원, p140를 재구성함.

## 2. 부서간 협업체계 구축을 통한 통합적 도시재생의 추진 방안

○ 필요성

– 도시재생 전담조직인 도시재생정책관의 경우, 과 단위로 설치되어 개별 실국 또는 과단위의 부서간 협업을 통한 총괄·조정하기에는 한계가 있음. 이로 인해 부서별로 관련 재생사업들이 개별적으로 추진되고 있는 실정임

– 이러한 재생사업의 개별적 추진은 중복적이고 비효율적 재정투자로 인한 예산낭비, 재원의 소규모 분산으로 인한 사업효과 미비, 도시재생사업에 대한 주민 혼돈 등 문제점을 초래할 우려가 있음

– 특히, 현재 인천시의 어려운 재정여건으로 볼 때, 재생에 필요한 지원제도 및 사업을 소관하는 관련 부서간 협업을 통해 관련 예산 및 사업을 통합·관리하는 등 통합적 방안을 모색해야 할 필요가 있음

○ 도시재생 관련 사무 검토

– 도시재생정책관의 역할 및 한계

·도시재생정책관의 경우, 도시재생특별법에 의한 사무를 주요 업무로 구성되어 있음

**※재생정책팀 및 재생계획팀은 전반적인 도시재생 총괄·조정기능, 경제기반팀은 경제기반형 재생사업 총괄, 근린재생팀은 근린재생형 재생사업을 총괄**

·도시재생전략계획 수립을 통한 도시재생활성화지역의 지정과 도시재생사업이 구체화되지 않는 상태이나, 개별 팀 단위에서 타 부서의 유사사업을 총괄·조정하기에는 한계가 있어 보임

– 타 부서의 도시재생 관련 사무 현황

·타 부서의 도시재생 관련 사무는 도시관리국내의 주거환경정책과와 건축계획과, 경제산업국의 사회적경제과와 생활경제과 등에서 주로 다루고 있음

**※ 주거환경정책과의 가로주택정비사업, 마을공동체만들기센터 운영, 공동체활성화사업, 마을주택관리소 운영 등은 도시재생정책관 근린재생팀의 근린재생형 도시재생사업과 유사한 업무라 할 수 있음.**

<부서별 도시재생 관련 사무 현황>

| 국 | 과 | 팀 | 사무 내용 |
|---|---|---|---|
| 도시관리국 | 주거환경정책과 | 주거정책팀 | 마을주택관리소 운영 |
| | | 주거환경팀 | 가로주택정비사업 |
| | | 도시정비팀 | 맞춤형 주거지원서비스 사업 |
| | | 마을정비팀 | 원도심 저층주거지관리사업<br>마을공동체 만들기, 희망마을 만들기, 지역공동체활성화 사업 등 |
| | 건축계획과 | 건축계획팀 | 공가(빈집)관련 사항<br>공적 공간 활용 관리 |
| | | 주택정책팀 | 빈집 정비사업 |
| | | 공동주택관리팀 | 공동체활성화사업 개발, 보급, 추진(교육, 홍보) |
| | | 주거복지팀 | 숭의목공예마을 조성사업 |
| 경제산업국 | 사회적경제과 | 마을기업팀 | 마을기업육성, 지원<br>지역공동체 일자리사업 |
| | 생활경제과 | 시장경제팀 | 전통시장 및 상점가 시설현대화사업<br>시장경영혁신지원사업(문화관광형, 골목형시장 육성)<br>특성화시장 육성, 조성사업 |

○ 도시재생 관련 사무의 통합

– 도시재생 관련 사무를 경제기반 재생(전략적 차원)과 주거지 재생(공동체 차원)으로 크게 분리

・도시재생정책관 : 재생계획 및 제도 지원, 시 차원의 전략적 재생 관련 사업의 총괄・조정 역할

・주거환경정책과 : 주거지 재생 관련 사업 및 공동체 지원 관련 사업의 총괄・조정 역할

– 도시재생특별법상 근린재생형(일반형)에 대한 사무를 도시재생정책관 근린재생팀에서 주거환경정책과로 이관하여 관련 업무의 집중화 및 효율화 도모

**※ 도시재생정책관 근린재생팀 → 주거환경정책과 근린재생팀으로 업무 이관**

○ ‘(가칭)원도심 도시재생 추진단 설치·운영’ 제안

– 역할 : 원도심 재생에 필요한 지원제도 및 사업을 소관하는 관련 부서간 협업체계인 행정협의회 성격으로, 도시재생정책관 및 주거환경정책과의 도시재생 총괄·조정기능의 보완

– 구성

·단 장 : 행정부시장 또는 도시관리국장

·구성원 : 도시재생 관련 사업부서의 팀장급으로 구성

**※ 필요한 경우, 구·군 관련 부서의 장 또는 전문가 자문위원회 구성**

– 운영방안

·경제기반 재생 TF(도시재생정책관 주관)와 주거지 재생 TF(주거환경정책과 주관)의 2 체제로 운영하고, 세부 운영규정 마련 필요

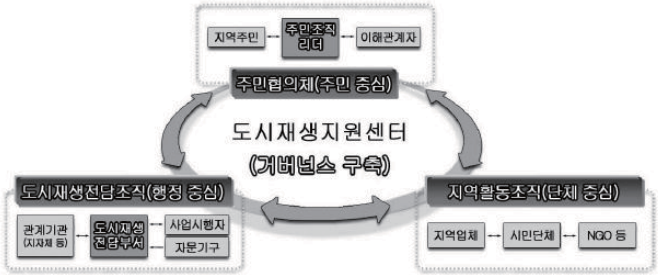
## 3. 중간지원조직 ‘인천 도시재생지원센터’ 설치 방안

○ 설치 필요성

– 도시재생특별법에서는 지역주민 스스로 지역 문제를 인식하고 지역자산을 활용하여 공동체적 회복과 지역경제 활성화를 동시에 이룰 수 있도록 ‘상향식’ 추진체계를 지향하는 정책을 강조

– 특히 행정과 주민 사이에서 상호 지원업무를 수행하는 중간지원조직인 도시재생지원센터의 역할을 중요시함.

<도시재생지원센터의 개념>




출처: 도시재생사업단(2014), 근린재생형 도시재생 길라잡이, p.95

○ 타시도 설치 현황

– 현재 서울, 경기 및 6대 광역시 중 도시재생지원센터를 설치·운영하고 있는 지자체는 인천, 울산을 제외하고 모든 지자체에 설치됨.

– 도시재생지원센터의 설치·운영에 대해 설치방식(직영 또는 위탁), 운영방식 등을 고려해야 함

<서울, 경기 및 6대 광역시 도시재생지원센터 설치 현황>

| 지역 | 센터명 | 설립시기 | 설립유형 | 설립방식 | 운영방식 |
|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 동 단위 도시재생지원센터 6개소 (창신·숭인, 암사, 신촌 등) | 2014.7 ~2015.8 | 기초센터 →광역형 확대 | 공공주도형 | 시 직영 |
| 부산 | (재)부산광역시도시재생지원센터 | 2015.6 | 광역센터 | 공공주도형 | 법인 |
| 대구 | 대구 창의도시지원센터 | 2015.6 | 광역센터 | 공기업위탁형 | 대구경북연구원 |
| 대전 | 대전도시재생지원센터 | 2015.6 | 광역센터 | 공기업위탁형 | 대전발전연구원 |
| 광주 | 광주 동구 도시재생지원센터 | 2014.2 | 기초센터 | 공공주도형 | 구 직영 |
| 경기 | 경기도시재생지원센터 | 2015.12 | 광역센터 | 공기업위탁형 | 경기도시공사 |

주1) 설립유형 : 광역센터는 광역지자체 단위로 설치, 기초센터는 구·군의 기초지자체 단위로 설치
2) 공공주도형 : 공공이 직접 설치·운영
공기업위탁형 : 도시재생 관련 전문성을 가진 산하 공기업 및 출자·출연기관에 위탁
민간위탁형 : 도시재생 관련 전문성을 가진 민간조직에 위탁

○ ‘인천 도시재생지원센터’ 설립 및 운영방식 제안

– 설립방식 : ‘공기업위탁형’으로 제안

·도시재생특별법이 시행초기로, 도시재생의 공공성, 지속성을 바탕으로 안정적인 운영기반을 갖출 수 있도록 우선적으로 공공 역할이 필요[2)]

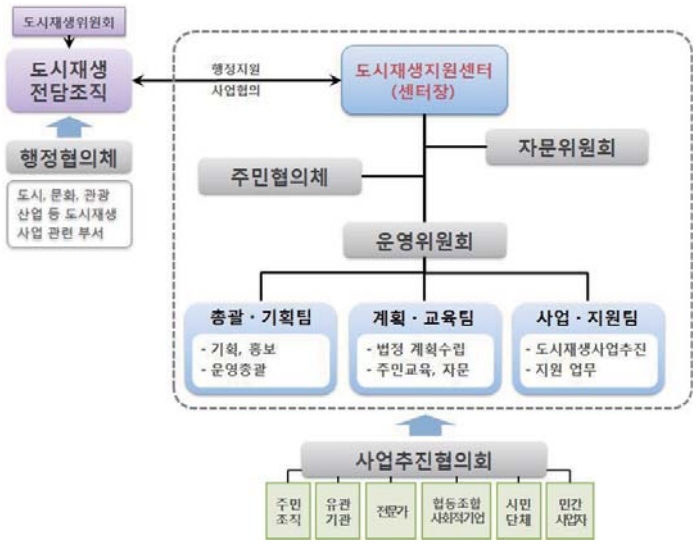
**※ 향후 안정적 도시재생 추진기반 구축시 ‘민간위탁형’으로 설립하여 민간 중심의 도시재생의 역할을 점진적으로 확대**

2) ‘공공주도형’의 경우, 인천시가 직접 센터를 설립하고 운영하는 방식임. 이는 안정적 예산확보를 통한 지속적 사업추진이 용이하다라는 장점이 있으나, 주민중심의 상향식 도시재생정책 추진이라는 중앙정부의 정책방향과의 괴리가 있고, 행정과 주민간 중간지원조직이라는 독립성 및 공공성이 확보되어야 하나, 행정의 간섭으로 인한 획일적 업무를 수행할 가능성이 큼

– 조직구성

· 센터조직은 센터장을 중심으로 총괄·기획팀, 계획·교육팀, 사업·지원팀으로 구성

<인천 도시재생지원센터 조직구성(안)>




– 예산 규모

· 전체 예산 대비 인건비 비중 30%시, 5명 기준 약 6억, 10명 기준 12억 소요 예상. 인건비 비중 50%시 각각 약 3.5억, 10억

· 유사 기관과의 기능 중복 배제 및 관련 예산 절감을 위해 '인천마을공동체만들기지원센터'와의 통합 필요

<도시재생지원센터 인원규모별·인건비 비중별 연간 소요 예산>

(단위 : 만원)

| 인원 | 인건비 30% | | | 인건비 50% | | | 인건비 70% | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 인건비 | 사업비 | 계 | 인건비 | 사업비 | 계 | 인건비 | 사업비 | 계 |
| 5 | 17,500 | 40,833 | 58,333 | 17,500 | 17,500 | 35,000 | 17,500 | 7,500 | 25,000 |
| 10 | 35,000 | 81,667 | 116,667 | 35,000 | 35,000 | 70,000 | 35,000 | 15,000 | 50,000 |
| 15 | 52,500 | 122,500 | 175,000 | 52,500 | 52,500 | 105,000 | 52,500 | 22,500 | 75,000 |
| 20 | 70,000 | 163,333 | 233,333 | 70,000 | 70,000 | 140,000 | 70,000 | 30,000 | 100,000 |

주1) 소요예산 = 인건비 + 사업비
2) 인건비 : 1인당 년간 3,500만원(별정직공무원 급여기준)
3) 사업비 : 운영비, 사업비(컨설팅, 교육 등 소규모 프로그램, 하드위에 사업 제외)