

# 창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화계획 변경(안) 의견청취안 검 토 보 고

## 1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제547호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제 출 일 : 2023년 2월 6일
- 라. 회 부 일 : 2023년 2월 9일

## 2. 제안이유

- 창덕궁 앞 돈화문로 일대에 역사도심 활성화를 유도하기 위해 추진한 재생사업이 마무리됨에 따라, 기 수립된 「창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화계획」에 일부 변경이 필요하여 절차를 추진하는 것으로,
- 「창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화계획 변경(안)」에 대하여 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조 제3항에 따라 서울특별시의회 의견을 청취하고자 본 안건을 상정함

## 3. 주요내용

- 가. 변경사유
  - 사업추진 과정에서 발생한 여건 변화를 반영하여 사업계획 및 사업비 조정

## 나. 변경내용

- 사업기간 : (기존)2015~2019 → (변경)2015~2022
- 사업계획 : 미실행 마중물사업(4건) 및 협력사업(1개) 폐지
  - ▶ 폐지사유 : 사업타당성 상실 및 사유지 활용 비동의 등으로 사업 미실행
- 도시계획시설(문화시설) 해제
- 예산계획 : 완료사업 정산 반영

## 다. 추진경위

- '15.12.10. : 도시재생활성화지역 지정
- '18. 5.10. : 도시재생활성화계획 승인
- '18. 6.~'22.4. : 마중물 사업 시행
  - ▶ 주요사업 : 돈화문로 가로환경정비사업, 3.1운동 기념축제, 낙원상가 하부공간개선, 돈화문로11길 보행연결가로 정비, 서순라길 가로환경정비사업 등
- '22. 5.30. : 도시재생활성화계획 변경(안) 수립 착수
- '22.11.30. : 공청회 개최

## 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 의견청취사항

## 5. 검토의견

### 가. 창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화계획 변경(안)의 제출 경위

- 이번 ‘창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화계획’(이하, ‘활성화계획’)의 변경은 창덕궁 앞 돈화문로 일대에 역사도심 활성화를 유도하기 위해 추진한 도시재생사업 대다수가 완료됨에 따라서 사업시행 과정에서 발생한 다양한 여건 변화를 반영한 ‘활성화계획’의 변경 절차 추진을 위해 2023년 2월 6일 시장이 제출하여 2월 9일 우리 위원회에 회부된 사안임
- ‘활성화계획’은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, ‘법’)에 따라 수립된 법정계획인 ‘2025 서울시 도시재생전략계획’<sup>1)</sup>(이하, ‘전략계획’)의 실행계획으로서, 법 제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인)에 따라 계획의 수립·변경시 지방의회 의견을 청취하고 도시재생위원회 심의를 거쳐 확정해야 함

#### 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

③ 전략계획수립권자 또는 구청장등은 제1항의 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의하기 전에, 제2항의 경우에는 도시재생활성화계획 승인 신청 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방위원회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방위원회는 전략계획수립권자 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하고, 의견제시 없이 60일이 경과한 경우 의견이 없는 것으로 본다.

1) 서울시 도시재생의 비전과 방향을 제시하고 도시재생활성화계획에 가이드라인을 제공하는 「2025 서울시 도시재생 전략계획」이 2015년 12월 최초 수립되었고, 2018년 전략계획 변경시 도성한복판 지역의 역사문화적 특성을 반영하기 위해 도시재생활성화지역의 명칭을 ‘낙원상가 일대’에서 ‘창덕궁앞 도성한복판’으로 변경하였음. 현재는 「2030 서울특별시 도시재생전략계획」으로 변경하여 수립됨(서울특별시 공고 제2023-285호(2023.02.09.))

- 이번 ‘활성화계획’은 ‘전략계획’에서 서울시 도시재생의 정착을 위해 지정한 도시재생활성화지역 선도모델 13개소 중 하나인 낙원상가 일대를 대상으로 한 도시재생사업 및 도시재생기반시설 설치 등을 담은 실행계획이며, 도시재생 유형 중 근린재생 중심시가지형(역사문화자원특화지역)에 해당됨

**< 도시재생활성화지역 선도모델2) >**

도시경제기반형(2개소)		1. 서울역 역세권 일대
		2. 창동상계 일대
근린재생형(11개소)	중심시가지형 <sup>3)</sup>	3. 세운상가 일대
		<b>4. 낙원상가 일대</b>
		5. 장안평 일대
	일반형	6. 창신송인 선도지역
		7. 가리봉 일대
		8. 해방촌 일대
		9. 성수동 시범사업
		10. 신촌동 시범사업
		11. 암사동 시범사업
		12. 장위 시범사업
		13. 상도4동 시범사업

**나. 활성화계획 변경(안) 주요 내용과 검토사항**

**【 사업시행기간 변경 】**

- 서울특별시고시 제2018-148호('18.5.10.)로 고시<sup>4)</sup>된 ‘활성화계획’에 따르면 숨어있는 역사와 이야기가 지역의 새로운 활력으로 되살아나는 ‘창덕궁앞 도성한복판’ 역사인문재생을 비전으로, 당초 사업기간의 목표연도를 2019년으로 계획하였으나

2) 법정 쇠퇴기준에 충족하는 지역을 대상으로 도시재생이 필요한 지역(서울시 선도지역, 7개소)과 주민이 원하는 지역(자치구 공모지역, 5개소)을 선정하였으며 국가 도시재생선도지역인 창신송인 지역은 도시재생특별법에 의해 도시재생전략계획에 포함된 것으로 봄

3) 과거 산업·상업·역사·문화 기능 중심으로 성장을 견인하였으나, 현재 활력이 저하되어 재활성화가 필요한 지역을 대상으로 하며, 서울형 도시재생 유형 중 ‘쇠퇴·낙후산업(상업)지역’, ‘역사문화자원특화지역’이 해당됨

4) 지역명:창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화지역/ 위치:서울특별시 종로구 종로1,2,3,4가동 일대/ 면적:403,000㎡/ 사업기간(마중물사업):2015년~2019년 / 사업비:200억원(마중물, 시비)

관련기관 협의 및 의견조율 등으로 인한 지연에 따라 사업의 기간이 2022년 이후로 연장되었음

- 2022년 4월을 기준으로 17개 마중물 사업<sup>5)</sup> 중 13개를 완료하여 대부분의 사업이 종료되었고, 협력사업<sup>6)</sup> 중 역사·문화행사 운영과 관련된 일부 사업들은 현재도 추진 중에 있음
- 일반적으로 고시된 활성화계획의 사업기간(2015년~2019년)이 경과하기 이전에 그 계획을 변경함이 타당하나, 그동안 계획 변경의 절차 없이 일률적으로 사업이 추진되어 왔고 2022년에 이르러 최종 마중물사업이 종료되었음
- 따라서 이번 변경을 통해 당초 ‘활성화계획’ 사업기간을 실제 사업종료 시점과 일치시키고자 하는 것은 일면 마땅한 것으로 보여지나, 사업완료지의 후속 관리방안을 고려할 때 ‘활성화계획’의 목표연도를 2023년 이후 어느 시점으로 하는 등 새로운 목표기간 설정도 신중하게 고민할 필요가 있을 것으로 생각됨

### 【 도시재생사업 세부계획 변경 】

- 사유지 활용 동의 확보의 한계 및 관계기관 협의지연, 코로나19 발생 등 사업추진과정에서 발생한 다양한 여건 변화를 반영하여 미추진된 세부사업 계획을 폐지하려는 것으로, 변경하려는 세부계획은 다음과 같음

#### □ 도시재생 사업계획 변경 사항

- 마중물사업                                    기정) 17개 → 변경) 13개 (4개 사업 폐지)
- 협력(추진)사업                            기정) 19개 → 변경) 18개 (1개 사업 폐지)
- 협력(신규제안)사업                      기정) 14개 → 변경) 신규제안사업 일괄 폐지

5) 창덕궁앞 도성한복판의 활성화를 이끌어 나가기 위해 마중물 예산이 투입되는 선도사업(5개 부문 17개 사업 선정)  
6) 창덕궁앞 도성한복판 도시재생활성화 계획의 비전 및 목표 달성을 위해 국가 또는 서울시 관련 부서에서 활성화 지역 내 추진중인 사업(추진사업)이거나 신규로 제안하여 협의를 통해 추진여부가 결정되는 사업(신규제안사업)으로 총 33개의 사업을 선정함

### 〈 마중물사업 계획 변경사항 〉

단 위 사 업	세 부 사 업	추진현황	금회 변경내용
돈화문로 궁궐가는길 조성	1. 돈화문로 가로환경정비사업	완료('17~'20)	정산 반영
	2. 서울 가꿈가게 지원	완료('17~'18)	정산 반영
	<b>3. 지역 체험공간 조성 및 운영</b>	<b>미추진</b>	<b>사업 폐지</b>
	4. 조선왕조 왕실 생활문화 관련 행사 투어프로그램 활성화	완료('17)	정산 반영
삼일대로 3.1운동 기념 시민공간 조성	<b>5. 삼일운동 탐방로 조성사업</b>	<b>미추진</b>	<b>사업 폐지</b>
	6. 3.1운동 기념 축제	완료('19)	정산 반영
	<b>7. 거점별 환경개선 지원사업</b>	<b>미추진</b>	<b>사업 폐지</b>
낙원-익선 의식주락 신흥문화 재창조 거점 조성	8. 낙원상가 하부공간 개선	완료('17~'20)	정산 반영
	9. 낙원상가 옥상공원, 열린무대 조성 지원	추진중단	정산 반영
	10. "익선, 낙원, 세운 " 문화예술행사	완료('16)	정산 반영
	11. 돈화문로11길 보행연결가로 정비	완료('17~'22)	정산 반영
	12. 대한제국기 군악대 양악연주 재현 등 행사	완료('17~'19)	정산 반영
서순라길 특화산업기반 공예창작거리 조성	13. 서순라길 가로환경정비사업	완료('17~'20)	정산 반영
	<b>14. 서순라길 행사 프로그램 활성화</b>	<b>미추진</b>	<b>사업 폐지</b>
도시재생지원센터 운영 등	15. 도시재생지원센터(소통방) 운영	완료('15~'20)	정산 반영
	16. 시민/대학생/전문가 아이디어 공모	완료('17~'16)	정산 반영
	17. 주민공모사업	완료('16~'20)	정산 반영

### 〈 협력(추진)사업 계획 변경사항 〉

단 위 사 업	세 부 사 업	추진현황	금회 변경내용
돈화문로 궁궐가는길 조성	1. 돈화문국악당 및 민요박물관 건립	완료('15~'18)	정산 반영
	2. 돈화문 국악당 운영	완료('15~'19)	정산 반영
	3. 무형문화재 전수시설 운영 지원	완료('15~'19)	정산 반영
	4. 정조대왕 화성행차 재현	완료('16~'19)	정산 반영
	5. 종묘대제 지원	완료('15~'19)	정산 반영
	6. 유형궁 왕실생활문화 관련 전통문화행사 운영	완료('15~'19)	정산 반영
삼일대로 3.1운동 기념 시민공간 조성	7. 삼일대로 시민공간 조성사업	완료('16~'19)	정산 반영
	<b>8. 3.1운동 100주년 기념관 건립</b>	<b>추진중단</b>	<b>사업 폐지</b>
	9. 탑골공원 주변 환경정비	완료('15~'19)	정산 반영
낙원-익선 의식주락 신흥문화 재창조 거점 조성	10. 국악활성화 사업	완료('15~'19)	정산 반영
	11. 익선동 지구단위계획 수립	완료('15~'17)	정산 반영
	12. 익선동 도시형한옥 수선비용 지원	완료('18~'19)	정산 반영
	13. 한옥마을 가꾸기 마을공동체 지원	완료('16~'19)	정산 반영
	14. 도시민박업 및 한옥체험업 활성화 지원	완료('18~'19)	정산 반영
	15. 음식점 특화골목 특성보존정비	완료('17~'18)	정산 반영
서순라길 특화산업기반 공예창작거리 조성	16. 새뜰마을 사업	완료('15~'18)	정산 반영
	17.한옥 수선비용 지원을 통한 한옥공방 조성 유도	완료('19)	정산 반영
도시재생지원센터 운영 등	18. 주얼리지원센터 건립 및 운영	완료('15~'19)	정산 반영
	19. 공동체 활성화를 위한 소통방 활동가 지원	완료('16~'19)	정산 반영

### < 협력(신규제안)사업 계획 변경사항 >

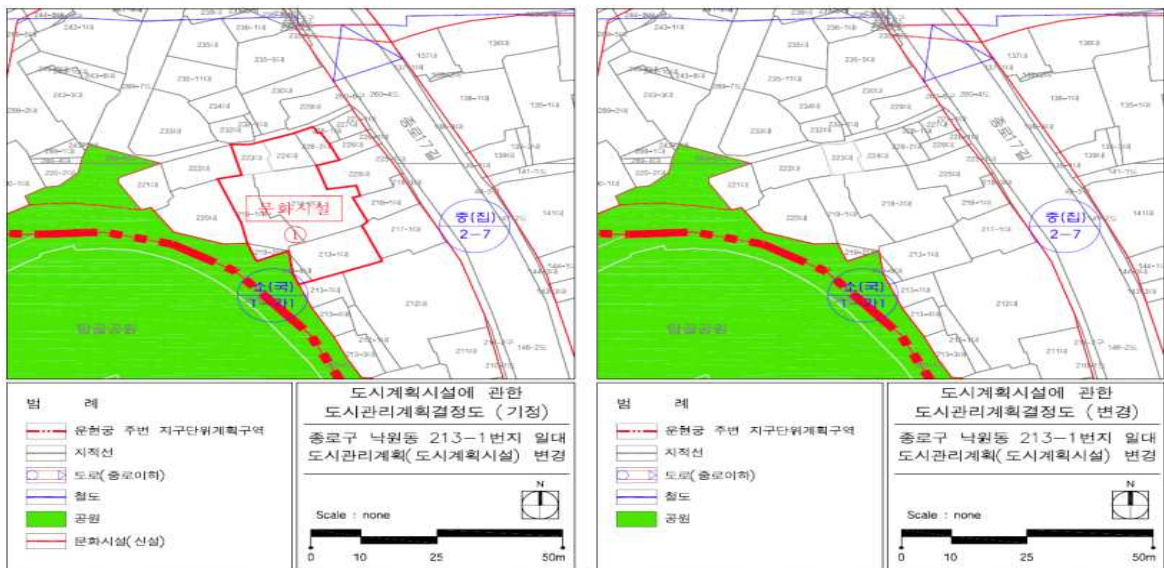
단 위 사 업	세 부 사 업	추진현황	금회 변경내용
돈화문로 궁궐가는길 조성	1. 보행전용거리 운영 정례화	-	사업 폐지
	2. 피맛길 등 골목환경개선 및 지중화		
	3. 종로3가 역사 출입구 디자인 정비		
	4. 종로3가 역사 내 화장실 등 시설 정비		
삼일대로 3.1운동 기념 시민공간 조성	5. 운현궁 양관 개방 활용		
	6. 3.1운동 기획전시		
	7. 탑골공원 개방		
낙원-익선 의식주락 신흥문화 재창조 거점 조성	8. 옥상공원 조성 (옥상녹화·텃밭 조성)		
	9. 소규모 음악공연 확산 (거리 예술존)		
	10. 거리가게 및 적치물 개선관리		
	11. 익선동 마을공동체 활성화 거점조성		
	12. 익선동 등 골목환경 개선 및 지중화		
서순라길 특화산업기반 공예창작거리 조성	13. 귀금속거리 등 골목환경개선 및 지중화		
	14. 귀금속 골목 광장 조성		

- 협력사업 중 신규제안사업 유형은 관련부서, 관계기관, 민간주체와의 협의를 전제로 ‘활성화계획’ 수립 당시 협의중이거나 협의예정인 사업들로, 지역활성화를 위해 필요하다는 의견에 따라 총 4개 부문 14개 세부사업이 제안되었으나 예산확보 등 집행력이 담보되지 않아 추진이 불가능하여 사업이 미추진된 상황임
- 이는 ‘활성화계획’ 수립 당시 서울특별시의회에서 ‘협의예정이거나 협의중인 다수의 사업들은 협의 수준을 감안, 실질적으로 수행될 사업만을 정리하여 사업의 유동성을 줄이고 도시재생활성화계획의 실행력을 높일 것을 요구’<sup>7)</sup>하였으나,
- 제안 이후 계획을 수립하여 추진하지 못하고 사업 폐지로 변경 결정한 것은 아쉬운 부분이 아닐 수 없으며, 향후 ‘도시재생활성화계획’ 수립시에는 대상지 여건을 고려하여 사전검토를 충분히 거친 실행가능한 사업으로 한정하여 사업을 계획하는 방안이 필요하다고 사료됨

7) 서울특별시 낙원상가 돈화문로 일대 도시재생활성화계획안 의견청취안 심사보고서 (서울특별시의회 제277회 정례회(의안번호 2152), 2017.11)

## 【 도시재생기반시설 설치·정비계획 폐지 】

- ‘활성화계획’의 협력(추진)사업 중 ‘3.1운동 100주년 기념관 건립’ 추진을 위해 재활용센터(고물상) 등으로 이용되고 있는 낙원동 213-1외 7필지(기획재정부 소유)에 ‘도시재생기반시설 설치계획’을 수립하고 도시계획시설(문화시설)로 신규 결정<sup>8)</sup>하였음
- 그러나 부지확보 과정에서 기획재정부와의 협상<sup>9)</sup>이 지연됨에 따라 3.1운동 100주년과 연계한 개관시점(‘19. 3월)을 실기하였으며, 당초 3.1운동 100주년 기념관에 시설 도입이 계획되었던 서울시 광역도시재생지원센터(2017년 7월 개소)와 3.1운동 기념관(대한민국임시정부기념관, 2022년 3월 개관)이 각각 별도로 설치되었음
- 이에 ‘활성화계획’ 변경 시 타당성 부족을 사유로 ‘3.1운동 100주년 기념관 건립 계획’을 폐지하고 이번 활성화계획에서 문화시설로 결정한 도시계획시설을 폐지하려는 것으로 파악됨



- 8) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제21조(도시재생활성화계획의 효력) ③ 제20조에 따라 도시재생활성화 계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 결정·변경·지정·수립 또는 인가 등(이하 “인가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다. 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리 계획[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다), 다목 및 마목의 경우만 해당한다]의 결정 또는 변경 및 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정
- 9) 해당 부지의 무상양여 불가 통보에 따라 2019년 1월부터 토지교환과 연계한 국유지-시유지 토지교환 협의 착수 하였으나 현재까지 답보상태임



- 해당 부지는 탑골공원 바로 옆에 위치해 있고 3.1운동 중심지로서의 역사적 가치가 충분함에도 불구하고 노후 건물과 고물상 등이 입지해 있어 지역 활성화를 위해 활용되지 못하는 상황으로 판단됨
- 사업실행력과 시의성 부족으로 ‘3.1운동 기념관 건립 사업계획’은 폐지한다 하더라도, 기 결정된 도시재생기반시설에 대하여 풍부한 역사적 콘텐츠를 기반으로 지역의 특화 및 주변 지역 경제 활성화를 유도할 수 있는 기능을 가진 생활SOC 등 다양한 기반시설에 대한 변경을 검토할 필요가 있음

#### 【 예산 집행계획 변경】

- 활성화계획의 세부사업계획 변경사항과 완료사업의 정산 내역을 반영해 기 수립되었던 예산 집행계획을 변경하려는 것으로 향후에는 실행력이 담보되지 않는 사유지 활용 사업, 추진 부서간 충분한 사전협의·검토가 이뤄지지 않아 중복되는 내용으로 미집행된 사업들이 발생하지 않도록 신중하고 세밀한 계획이 요구된다고 하겠음

#### 다. 종합 의견

- 이번 활성화계획(변경)은 새롭게 설정된 ‘2030 서울특별시 도시재생전략계획’ 수립에 따라 시행 과정상 여건 변화로 인해 미추진된 사업을 폐지하고 창덕궁앞 도성한북관 도시재생활성화지역에 수립했던 계획을 현행화하여 지역에 추진된 재생사업을 원활하게 마무리하기 위한 것임

- 주민과의 의견 차이, 현장여건의 변화 및 코로나19 확산에 따른 행사 운영 한계 등으로 인해 사업의 조정 또는 중단, 미추진 등이 발생하였으나 관련 부서와의 현안 공유와 환류를 통한 계획 변경 등의 과정 없이 관행적으로 추진되어 아쉬운 부분이 있음
- 그러나 실행 완료된 마중물사업과 협력사업을 통해서 주요 4개 가로<sup>10)</sup>의 보행 네트워크를 연결하고 보행친화적 도심공간을 조성해 가로 활력을 증가시켰으며, 지역 기반 콘텐츠를 확대하여 익선동·안국역 일대에서는 청년 생활인구<sup>11)</sup>가 증가하는 등 지역 활성화에 긍정적인 변화를 가져온 성과가 있었음
- 따라서, 그동안 추진한 재생사업을 마무리하는 ‘창덕궁앞 도성한 복판 도시재생활성화지역’에 대하여 객관적이고 종합적인 평가를 통해 활성화지역 도시재생의 지속가능성 등을 고려하고 새롭게 제시된 ‘2030 서울특별시 도시재생전략계획’과 부합하는 구체적인 후속 관리방안을 고민해 볼 필요가 있음

---

10) 돈화문로, 서순라길, 삼일대로, 돈화문로10·11길

11) 특정지역, 특정시점에 존재하는 모든 인구(통계적 방법에 의해 추정된 인구)

# 붙임1

## 위치도 (서울 종로구 종로1,2,3,4가동 일대)

