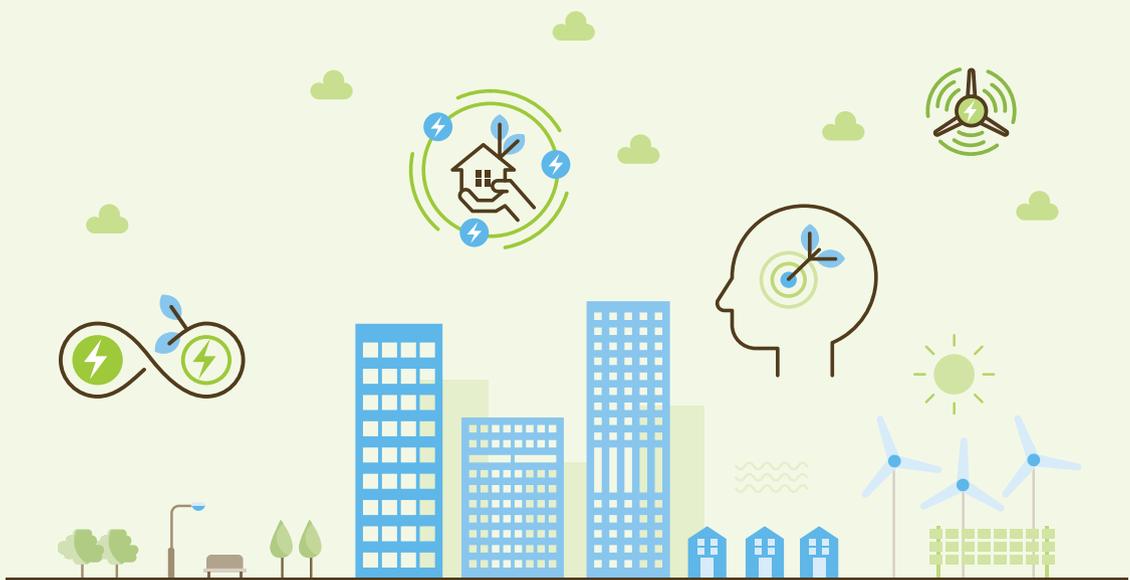


통합적 도시관리 체계마련을 통한 ‘도시재생 뉴딜사업’ 효용성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

함께 잘 사는 포용국가란 양적 성장이 아닌 질적 성장을 추구하며, 배제와 독식이 아니라 공존과 상생의 사회 도모가 핵심이라 하겠다. 이러한 포용국가 구현을 위한 도시재생사업은 도시정책 관점상 가장 중요한 수단으로서 평가받고 있다. 이와 같은 도시재생사업의 효율적 운영을 위한 통합적 도시 관리체계 마련과 그 선결적 요체로써 도시재생 계획체계 정립에 관한 법제 개선노력은 매우 의미 있는 것이다.

강문수(한국법제연구원 국토·환경·에너지법제연구실 선임연구위원)



I. 함께 잘 사는 포용국가구현을 위한 도시재생

도시재생이란 '인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것'을 의미한다(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조제1항제1호). 이는 1970년대 이후 지속적으로 전개되어져 온 대규모 면적 개발중심의 도시개발에 따른 토지이용 상의 문제점을 시민이 참여하고 주도하는 지속가능한 도시개발방식을 통하여 개선하고자 함에 그 정책적 함의를 가지고 있는 것이다. 이러한 정책적 함의는 입법화 전개에 있어 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정에 근거, 경제기반형내지 근린재생형으로 그 사업유형을 구분하여 추진·진행되어져 온 바 있다. 이와 같은 도시재생사업은 과거 전국도시 65%에 이르는 도시 쇠퇴화에 대한 새로운 개선책으로 자리매김함은 물론, 건설교통 R&D 부문에 있어 건설기술수준 G-7달성, SOC건설투자비 10%절감, 물류비·교통혼잡비, 교통사고비용 10% 절감, 국가재해비용 10%감소 및 해외시장점유율 10% 달성 등 우리나라 도시정책에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

문재인 정부는 국가정책의 주요기조로서 “함께 잘 사는 포용국가”를 국가정책의 주요기조로써, 양적 성장이 아닌 질적 성장을 추구하며, 배제와 독식이 아니라 공존과 상생의 사회 도모를 의미하는 것이다. 이러한 정책방향은 도시 정책적 관점에 있어 종래 논의 되어져 온 바 있는, 포용도시정책과 그 결을 같이하는 것으로 이해되어 진다. 과거 대도시에서 신시가지 개발에 따라 중심지가 이동되면서 나타난 원도심 쇠퇴현상에 따른 지역 간 불균형, 인구감소 및 고령화 추세에 상응하지 못하는 도시 환경적 배려 그리고 개발위주의 물리적 정비 또는 전면철거 중심의 도시 공간 활용 정책에 따른 주민공동체의 해체 위기와 도시정책 수립-전개 과정에 있어서의 주민참여 미흡 등에 따른 도시 관리체계 미흡내지 한계라는 문제점이 발생한 바 있다. 이에 대하여 포용적 도시정책은, “포용적이고 지속가능한 도시화와 참여적, 통합적, 지속가능한 인간 정주환경을 계획하고 관리하기 위한 역량을 강화”하는 것에 중점을 두고 그 해결방안을 모색하고자 하는 것이다. 또한 최근 활발히 전개되고 있는 생활 SOC 정책은 삶의 공간으로써의 도시지역에 대한 지역단위 소규모 생활 인프라 확충에 따른 기초생활서비스에로의 접근성을 제고하여 지역주민의 삶의 질 제고에 그 목적이 있는 것으로 이해될 수 있다.

때문에 이러한 국가 정책 구현에 있어 도시재생은 가장 중심적 역할을 수행하는 수단으로 평가 할 수 있다. 왜냐하면 도시재생의 개념적 특성은 물론 사업전개과정에 있어 과거와 달리 중앙정부 중심의 주도적 방식이 아닌 지역중심으로 해당 지역의 경제적·공간적·환경적 특성을 반영, 주민중심의 도시 공간 활용을 지향하고 있기 때문이다. 현재 도시재생 정책 추진은 이전까지의 도시재생사업을 보다 지역주민 생활 접근적인 도시재생뉴딜사업으로 구체화 되고 있다. 이는 핵심국정과제의 하나로 선정되어 전국적 범위에서 추진하고 있거나 추진코자하는 광역·기초지자체가 늘어나고 있다. 쇠퇴 또는 노후 기성시가지를 대상으로 다양한 법정, 비 법정 기본계획과 사업계획들이 수립되고 있다. 사업대상지의 경계를 설정하는 지구·구역·지역이 지정되는가 하면 단위사업계획을 준비하여 정비사업·재생사업을 추진하거나 계획하고 있기도 하다.

이때 무엇보다 고려되어야 할 사항은 종래 도시재생사업의 전개과정에서 노정된 실무 운용상 문제점에 대한 면밀한 검토와 이를 개선하기 위한 법적 정비노력의 경주라 할 것이다.

II. 주요국가의 도시재생

미국, 일본, 독일 그리고 영국 등 도시재생 정책전개상 선진국이라 할 수 있는 제 국가에서는 제2차 세계대전 이후 우선적으로 피폐해진 도시재건에 중점을 둔 도시개발정책을 추진하여 온 바 있다. 이 과정을 거치면서 각 국은 전후 도시재건을 위한 토지이용에 있어 대단위 면적의 개발사업이 중점을 이루게 되었던 점은 우리의 경우와 흡사하다 할 것이다. 그러나 1980년대 이후 점차적으로 나타난 인구저성장, 국제적 경제 침체 및 도시에 대한 삶의 공간으로서의 지역주민의 삶의 질 제고에 대한 욕구는 새로운 공간이용에 대한 요청으로 나타나게 되어 진다. 이러한 변화의 욕구로 다양한 개념이 등장하여 자연성의 회복에 초점을 맞춘 이러한 도시의 물리적 환경개선에 중점을 둔 지속가능도시(Sustainable City), 생태도시(Ecological Polis)를 비롯한 지능도시(Intelligent City), 콤팩트 시티(Compact City), 뉴어바니즘(New Urbanism), 어반빌리지(Urban Village), 스마트 도시(Smart City), 마찌즈쿠리 등 새로운 계획기조와 프로그램을 가진 도시들이 출현하였다.

미국의 경우 효율적 도시재생사업 추진을 위한 민간협력 및 BID의 적절한 운영에 특징이 있다. 곧 사업주체들 간의 가치와 비전을 공유할 수 있는 협업체계(Collaboration System)구축 그리고 사업의 주체로서 국가, 공공기관은 물론 비영리조직까지도 도시재생사업의 주체가 되고 있어, 공영개발방식과 민간합동개발방식을 적절히 배분하고 있다는 점이다. 이와 같은 도시재생사업 추진에 있어 전략적 전개는, 지금까지 우리나라의 도시재생사업은 기존의 도시재개발에 대한 반향과 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 민간부문의 사업참여 제한, 공공(중앙정부 및 지자체)에서 계획, 자원마련, 유지관리단계에 이르는 모든 과정을 담당하는 형태인 공공주도형 도시재생방식으로 관련 사업들을 진행해 옴으로써 발생된 문제점에 대한 해결을 찾고자 노력하고 있는 우리의 경우에 비추어 고려할 사항인 것이다.

일본의 도시재생관련 법제의 최근 경향으로서는, 최근 도시재생특별조치법의 7차 개정(2014)을 통하여 입지적정화계획을 도입하여 도시계획구역 내 ‘거주유도구역(인구밀도유지구역)’과 ‘도시기능유도구역(생활서비스 시설 유도 구역)’을 지정하도록 하였다. 7차 개정에서 새롭게 추가된 내용들은 인구감소 및 고령화, 지방도시 쇠퇴문제에 대응하고 콤팩트 시티(대중교통 도시)를 유도할 수 있는 제도 및 지원 방안을 포함하고 있다. 특히 일본은 통합적 법제도운영을 위한 노력을 하고 있으며, 일반·종합적 계획제도를 유지하되 간편성과 신속성을 위해 특별구역(특구)제도가 몇 가지 추가되는 체제로 운영되고 있다. 이러한 추진방식은 현재 우리나라 도시재생 뉴딜사업에서 달성하고자 하는 정책목표에 한 표본을 작용할 수 있을 것이다. 즉 기존 도시의 규모와 특성 등을 고려한 종합적·체계적 계획을 중심으로 중앙정부와 지자체간 유기적 사업추진 주체로서의 입지를 가지고, 필요한 경우에 있어 특구제도라고 하는 특례적 규정을 활용, 해당지역의 도시재생을 추진하고 있다는 점이다.

독일의 경우 다양한 형태의 도시재생사업이 시행되고 있다. 이러한 도시재생사업은 도시재개발과 맞물려서 도시개발법의 연장선상에 서 있는 것으로 평가받고 있다. 그러나 우리나라의 사업추진 양태와 달리, 도시재생은 기본적으로 해당지역 내에 거주하는 거주자들의 주거관계와 노동관계를 고려하고, 지속가능한 도시를 목표로 하고 있다. 따라서 독일은 도시재건, 사회적 도시, 도시재개발, 민간협력 등의 다양한 수단을 시행하여 다양한 방법으로 도시재생을 시행하고 있으며, 특히 연방의 권한인 도시개발을 민간에게 허용할 수 있도록 주법으로 규정하고 민간과 기초지방자치단체가 협력하도록 하고 있다. 아울러 도시재생의 시행과 자금지원과 관련하여서는 연방과 주, 기초지방자치단체 외에도 민간이 스스로 조직을 구성하고 자금도 조달할 수 있는 공과금을 열어 놓고 있다는 점에서는 우리보다는 절차적으로 좀 더 안정적인 구조를 가지고 있다고 평가 할 수 있다. 생각건대 독일에 있어 도시재생은 유럽각국이 진행해온 도시공간의 효율적 활용 내지 사회-경제적 환경변화에 대응하기 위한 새로운 공간적 활용요구에 대하여 독일법제의 특성이라 할 수 있는 단일법전체계의 연방건설법전의 계획체계 내에서 가능한 운용을 도모하고 있으며, 때문에 이에 있어 독일 계획법체계의 단순-명료함이 가능하고 있다고 할 것이다.

1997년 이후 영국의 도시재생정책은 과거 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발위주의 도시재생에서 사회경제적 도시재생으로 그 초점이 옮겨가고 있으며, 사회경제적 도시재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린지역 단위로 튼튼한 지역공동체를 형성하는 것이다. 특히 재정적 지원에 있어, 영국은 1994년 통합재생예산(SRB)을 설립하여 매년 1조원 이상을 지역 도시재생사업에 지원하였으며 특히 환경부·노동부·교육부·내무부·과성부 등 5개 부처의 개별 예산을 '단일예산(single budget)'으로 통합, 지원하고 있다.

III. 통합적 도시 관리체계 마련 필요성 및 도시재생 계획체계 정립의 선결성

현재 국토공간을 대상으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 정점으로 도시개발과 관련된 다양한 법률이 있다. 이중 도시재생사업이나 정비사업과 관련된 대표적인 법률로는 「도시 및 주거환경 정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 최근에 도입된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등이 있다. 특히 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서는 물리적인 철거중심이 아닌 사회·경제·문화적 측면을 종합적으로 고려한 도시재생을 추진코자 하였다. 물리적 정비뿐만 아니라 공동체 복원 및 경제 활성화, 문화적 다양성 증대 등 기존 문제해결방식을 뛰어넘는 다양한 사업이 결합된 형태를 지향하고 있다. 또한 국고보조사업들이 부처별로 산발적으로 추진되면서 비효율을 유발하였다는 공감대 속에서 '도시재생전략계획'과 장소중심의 '도시재생활성화계획'이라는 틀 속에서 상호연계성을 강화시켜 사업효과를 제고코자 시도하였다.

그러나 이와 같이 각기 다른 법률에 근거하여 다양한 기본계획과 세부계획, 사업계획이 수립되고 사업지구나 구역 또는 지역이 지정되며 다른 사업주체에 의해 개별적으로 재생사업이 추진되면서 전문가집단을 중심으로 사업간 상충 또는 중복, 상호 연관성의 부족, 시기의 불일치 등에 따른 비효율성과 실현성의 약화에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 무엇보다 도시재생전략계획의 경우 상위계획으로서 국가도시재생 기본방침과 도시·군기본계획을 반영토록 요구하고 있으나 도시관리계획과의 관계에 대해서는 별도로 규정하지 않아 그 연결고리가 모호하다는 지적과 절차적으로 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획의 승인 등이 평균 6~7개월이 소요, 결과적으로 사업추진 지연으로 나타나고 있다는 점이 대표적이다. 때문에 도시재생 관련 법제 간 계획 체계의 위계정립과 법체계성 확보에 있어 현재 도시재생뉴딜사업은 이전 도시재생사업에서 노출된 도시라는 생활공간에 대한 사회·경제·환경적 제 요소를 반영하지 못하고 기존의 도시개발 패러다임에 따른 운영 모습과 커다란 차별 없이 운영되고 있는 모습이라 평가할 수 있다. 아울러 조직설치 및 운영부문에 있어, 도시재생뉴딜사업 추진을 위해서는 중간조직으로서의 도시재생지원센터의 법정 역할은 물론 지역사회에서 요청되는 사안에 대한 효과적 대응내지 지원체계로서 아직은 자리매김하고 있지 못하고 있다는 평가가 지배적이라 하겠다. 그리고 예산재정부문에 있어 중앙과 지방 간 매칭비율의 정형화가 아닌 보다 효율적인 즉 지방의 재정규모와 사업의 특성에 맞는 효과적 재정배분과 장기적 사업진행을 위한 보다 안정적인 재정 지원이 요청되는 것이다.

종래 관련 연구 등에서는, 도시재생이 필요한 특정 공간단위를 대상으로 경제·복지·문화 정책 및 관련 사업 등과 연계하여 재생사업을 통합적으로 추진함으로써 참여주체 및 사업 간 중복성을 줄이고 시너지 효과를 높이는 패키지형 정책의 필요성을 언급하여 왔다. 이는 곧 본 연구에서 설정하고자 하는 통합적 도시관리 체계와 그 맥을 같이 하고 있는 것으로 고려할 수 있다. 다만 본 연구의 경우 통합적 도시관리 체계의 일시적 내지 총괄적 마련의 한계 인식에 따라 우선적으로 계획법적 관점에서의 체계마련에 중점을 두고자 하였다. 이는 도시재생사업이 갖는 특성을 반영하고 추진하기 위한 도시재생관련 법률 간 계획체계와 법제상 위계정립은 위에서 언급된 통합적 도시관리체계 마련을 위한 선결적 과제로써 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 법체계 및 법적위상 정립에 직결되는 사항이며,

또한 현재 도시재생 뉴딜로드맵에서 새로이 요청되고 있는 도시재생활성화 지역 내 특구제도 도입 및 도시재생사업 인정제도 도입의 필요성과 향후 전개를 위한 본질적 요소로 작용하기 때문이다.

IV. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 개선요청 및 방향성 검토

현행 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 입법 형식적 측면에 있어 그 법 제명을 통하여 알 수 있는 바와 같이 지원을 중심으로 구성되어져야 할 법률임에는 틀림이 없다. 또한 과거와는 달리 산발적으로 진행되어져 오던 물리적 공간개발을 지양하고 해당지역주민의 삶의 질 제고는 물론, 무엇보다도 도심쇠퇴라고 하는 당면과제에 대한 대응체계를 갖추고자 하는 입법적 노력의 산물인 것이다. 이러한 입법자의 의도를 구현하기 위한 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법은 무엇보다도 동법을 중심으로 관련 법률들과의 관계에 있어 종합적·효율적 법체계의 구축이 요청되어지는 것이다.

이를 위하여 종래 도시재생개념의 및 도시재생사업 범주 명확화와 관련, 현재 도시재생 뉴딜사업에서 논의되는 6개 유형의 15개 사업의 도시재생사업 외에, 지역의 쇠퇴하는 시·군 지자체를 고려한 사업모형을 적극적으로 발굴할 필요가 있으며, 인구 감소와 고령화 그리고 기반산업 부재로 침체된 지방도시의 여건을 반영한 재생사업모형 발굴의 필요성이 부각되고 있다. 또한 도시재생사업의 전개에 있어 사업주체로서의 중앙정부와 지방자치단체의 역할 배분에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. 즉 중앙정부는 큰 틀에서 정책방향과 재정지원 원칙 등을 정하되, 각 지자체에서 지역 조건에 따라 맞춤형 도시재생을 추진할 수 있도록 권한을 대폭 위임할 필요가 있다. 다만, 지자체의 역량이 상이하기 때문에 경험과 역량이 축적된 지자체에게 우선 더 많은 권한을 이양하되, 준비가 부족한 지자체는 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다. 이때 도시재생 뉴딜사업의 전개에 있어 공공과 민간의 협업체계 마련이 보다 절실히 요구되어지고 있다. 도시재생 뉴딜사업 공적 주체의 재원과 노력만으로는 한계가 있는 것이다. 때문에 일정 지역 내지 사업에 있어 민간의 활발한 참여를 제공하여야 할 것이다. 도시재생 뉴딜로드맵에서는 이러한 민간의 활발한 참여기회의 제공을 위하여 도시재생활성화 지역 내 특구제도-, 인정제도의 도입을 추진하고 있는 측면이 있는 것이다.

도시재생활성화 지역 내 특구제도의 도입은, 종래 도시재생사업을 집행하기까지 도시 재생전략계획수립, 도시재생활성화계획수립 등의 계획수립기간 및 승인절차에 장기간 시간이 소요됨으로 인해 사업 집행의 지연이 현실화 되고 있으며, 승인 이후 정부 지원 사업으로 선정된 후, 지자체 자체예산확보 및 행정절차 등으로 인해 사업집행지연이 되는 상황에 대한 선제적 개선안으로써 제시된 것이다. 이를 통하여 공공의 역할을 강화하고, 의제 절차 적용에 따른 행정절차의 간소화를 통한 제도 운용의 효율성을 제고하여 보자는 것이다. 그리고 도시재생인정제도는 공간적으로 다양한 변수들이 발생될 수 있어 도시재생뉴딜의 목적에 부합할 수 있는 제도적 대안을 마련하기 위한 것으로서 국책사업만으로 낙후된 지역 활성화를 달성 할 수 없는 상황이 발생되고 있어 이를 극복·개선하여 사업을 진행 할 수 있는 제도적 틀이 요구되고 있는 상황에 따른 대응방안으로 고려될 수 있는 것이다.

생각건대 특구제도는 그 용어를 통하여 짐작되는 바와 같이 일반적 또는 법체계적-절차적 적용을 배제하는 특수한 측면을 고려하여야 한다는 점이다. 즉 도시재생 뉴딜로드맵 상 주요내용에서 보여 지는 바와 같이 전략계획수립권자로서 시장·군수의 신청과 이에 대한 도시재생특위 심의 등을 거쳐 국토부장관이 지정하는 결정프로세스와 해당 특구지역에 대한 특례로서 도시첨단산업단지 지정 의제, 입지규제최소구역 및 투자 선도지구 지정, 활성화계획 승인 전 사업 시행 허용 등 특례(취득세·재산세 등 감면, 개발부담금 완화 등(도첨산단), 건축물 용도·건축물·용적률 등 완화 및 건축기준 완화 등(입지규제최소구역) 등을 선택적으로 적용)를 부여하고자 하고 있다. 이와 같은 제도운용은 혹 발생할 수 있는 제반 문제점, 관련 세제 및

관련 부처의 동의-, 개발이익의 환수-, 해당지역상권에 대한 규모 있는 사업자로부터의 보호-, 도시재생과 무관한 개발의 난립-, 주변지역의 환경과 무관한 개발-, 지방중소도시에서의 장기 미집행 정비사업 전개-, 특구지정에 따른 토지가상승 문제 등 실로 다양한 논의점을 내포하고 있다. 때문에 특구제도 도입의 전개에 있어 이러한 다양한 논의에 대한 심도 있는 검토가 선행되어져 구체화 되어져야 할 것이다. 아울러 인정제도의 경우, 언급한 특구제도도입 전개에서와 같은 법리적 검토는 물론, 제도남발우려에 대하여 어떠한 기준, 즉 빈집, 빈점포를 문화시설이나 공연장으로 활용하거나 노후건축물 복합개발을 통한 창업공간 조성사업 등 도시재생 뉴딜사업 취지와 부합하는 사업을 대상으로 설정하고자 한다고는 하나, 사업의 규모와 성격, 사업신청 회수 등을 우선적으로 고려하여야 할 것이다. 때문에 관련 도시재생계획절차 운용과 관련하여 계획의 확정 및 승인과 연동하여 고려하여야 할 것이다. 또한 신청 회수도 무한정 하지 말고 지자체별로 적당한 회수를 설정하여야 할 것이다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
<통합적 도시관리 체계마련을 통한 '도시재생 뉴딜사업' 효용성 제고를 위한
법제 정비방안 연구> 전문을 볼 수 있습니다.