

도시재생기본법 제정의 방향설정에 관한 연구

A Study on the Enactment of Basic Laws on the Urban Regeneration

송영현¹ · 이창호²

Younghyun Song¹ and Changho Lee²

(Received December 13, 2010 / Revised January 25, 2011 / Accepted January 25, 2011)

요 약

도시재생사업은 도시쇠퇴가 나타난 지역의 환경적, 사회적, 경제적 측면을 종합적으로 고려하여 도시기능을 재활성화 시키는 것을 목적으로 한다. 그러나 지금까지 우리나라의 도시재생사업은 도시재생에 관한 명확한 이념정립 및 목적의식의 부재로 말미암아 물리적 환경 측면에 국한되어 진행되어 왔을 뿐 사회적, 경제적 측면까지를 종합적으로 고려하지 못한 채 추진되어왔다. 또한 체계적인 도시재생사업의 추진을 위한 사업운영원리 및 지원체계가 구축되지 않아 부처별 산발적인 사업으로 시행되는 등 비효율적인 사업추진 행태가 지속되었다. 이러한 도시재생의 전반적인 문제점을 해결하고 도시재생제도에 명확한 방향을 제시하여 종합적이고 창의적인 도시재생 실현하고자 도시재생에 관한 기본법 마련이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 본 연구의 목적은 먼저 도시재생기본법의 적절한 법적 성격과 효력을 설정하고, 이에 적합한 도시재생기본법의 기본구조를 마련한 후, 도시재생 운영원리에 관한 중점 내용을 앞에서 도출한 기본구조에 담아 도시재생에 대한 체계적인 방향을 제시하는 도시재생기본법(안)을 도출하는 것이다. 이를 위해 국내 전체 54개 기본법을 성격 및 효력에 따라 유형별로 분류하고 도시재생기본법에 적합하다고 판단되는 선언적 성격의 19개 기본법의 구조분석을 통해 총칙, 내용, 발전의 3단계, 총 19개 조항으로 구성된 도시재생기본법(안)을 도출하였다. 도출된 기본법(안)은 타법과의 관계에서 일반적(현재), 우선적(미래)법적 지위를 가지고 있다. 또한 도시재생기본방침을 제시하여 도시재생사업에 대한 가이드라인을 제시하되 지역별 여건 역시 적절히 반영하여 지역 실정에 맞는 도시재생사업을 추진할 수 있도록 하였다. 마지막으로 도시재생사업간 연계, 공공역할의 강화, 도시재생전략 다각화 등 도시재생의 운영원리 측면에서 강조되어야 할 내용을 규정하였다. 이 연구는 우리나라의 도시재생정책이 종합성, 일관성, 지속성을 가지고 추진될 수 있도록 법제도적 장치를 마련하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다.

주제어 도시재생, 기본법, 선언적 성격, 현재적 지위, 우선적 지위, 공공역할, 운영원리, 도시재생사업 연계

ABSTRACT

An urban regeneration project of Korea has been promoted highly attaching to physical reforms, but without fulfilling the basic goal of reactivating city functions through concerning overall areas. Moreover, the general rule and its system of urban regeneration project which would provide roles of public and civilians as well as facilitate cooperative urban regeneration, are currently missing. Thus, social stratum continuously requests a framework act for urban regeneration project called Control Tower, to be a guide to the evidently right path to step up. The research analyzes the current status and problems of urban regeneration projects in Korea to examine the necessity of Control Tower, and to bring up the way to move on for its efficiency presented below:

First, the law should be declarative; possess general, prospective influences on laws and systems related to urban regeneration. Second, the nonbinding guideline on a urban regeneration project should be suggested to reflect the conditions by the regions. Last, propulsions should be framed such as administrative principles of strengthening publicity and connection of urban regeneration projects, a committee and fund to promote the former, and a research for problem solution.

Key words Urban Regeneration, Framework act, Declarative, Prospective, Publicity, Administrative principles, Connection of urban Regeneration projects

이 연구는 국토해양부, 서울특별시, 한국토지주택공사가 발주하고 한국도시설계학회, 대한국토도시계획학회, 한국주택학회, 토지주택연구원, 서울시정개발연구원 등이 공동으로 연구하고 있는 ‘도시재생 법제개편 및 활성화방안 연구’의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임.

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원(교신저자 : pm1032@hanmail.net)

2) 국회입법조사관, 전 토지주택연구원 책임연구원

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

도시재생사업은 일반적으로 도시쇠퇴가 나타난 지역의 환경적, 사회적, 경제적 측면을 종합적으로 고려하여 도시기능을 재활성화 시키는 것을 목적으로 한다. 그러나 지금까지 우리나라의 도시재생사업은 도시재생에 관한 명확한 이념정립 및 목적의식의 부재로 말미암아 물리적 측면에 국한되어 진행되어 왔을 뿐 사회적, 경제적 측면까지를 종합적으로 고려하지 못한 채 추진되어왔다. 또한 체계적인 도시재생사업의 추진을 위한 사업운영원리 및 지원체계가 구축되지 않아 부처별 산발적인 사업으로 시행되는 등 비효율적인 사업추진 행태가 지속되었다. 이러한 도시재생의 전반적인 문제점을 해결하고 도시재생제도에 명확한 방향을 제시하여 종합적이고 창의적인 도시재생 실현하고자 도시재생에 관한 기본법¹⁾ 마련이 필요하다는 주장이 대두되었다. 이러한 움직임은 2000년대 후반부터 중앙부처에서 시작하여 학계, 지방자치단체, 민간의 공감을 얻어내며 지속적으로 확장되고 있다.²⁾

이 연구의 목적은 먼저 도시재생기본법의 적절한 법적 성격과 효력을 설정하고, 이에 적합한 도시재생기본법의 기본구조를 마련한 후, 도시재생 운영원리에 관한 중점 내용을 기본구조에 담아 도시재생에 대한 체계적인 방향을 제시하는 도시재생기본법(안)을 도출하는 것이다.

1.2 연구내용 및 방법

이 연구에서는 도시재생기본법의 기본구조 및 중점 내용을 도출하여 도시재생기본법(안)을 제시하고자 한다. 우선 도시재생기본법 제정 관련 전문가 회의의 내용분석을 통해 기본법 효력 및 성격, 체계 및 운영원리 및 지원체계 등에 관한 쟁점사항을 도출, 분석한다. 이후 분석된 결과를 토대로 도시재생기본법에 적합한 법적 성격 및 효력을 설정하고, 국내 54개 기본법을 성격·효력 측면에서 유형화하여, 앞서 검토한 도시재생기본법의 성격 및 효력에 적합한 유형의 기본법의 구조를 토대로 도시재생기본법의 기본체계를 마련한다. 마지막으로 우리나라 도시재생사업의 원활한 추진을 위하여 제도의 운영원리 측면에서 강조되어야 할 내용들을 전문가 회의에서 분석된 내용을 토대로 위에서 마련한 기본체계에 추가, 최종적인 도시재생기본법(안)을 도출한다.

한편 도시재생사업은 협의적 의미와 광의적 의미로 구분되어 살펴볼 수 있다. 협의의 도시재생사업은 도시 및 주거환경

정비법, 도시개발법, 재래시장 활성화법 상의 물리적 개선 사업을 의미하며, 광의의 도시재생사업은 도시의 물리적 환경개선, 경제, 문화, 복지, 환경과 관련하여 각 부처가 시행하고 있는 사업을 의미한다. 이 연구에서의 도시재생사업은 광의적 의미의 사업을 의미한다.

이 연구는 문헌조사 및 법령 검토, 전문가 회의를 통해 수행되었다. 우선 도시재생사업 및 제도, 도시재생관련법령, 기본법 제정에 관한 논문, 보고서, 공청회 자료 등을 검토, 분석하였다. 이후 6차에 걸쳐 시행된 도시재생기본법 제정 관련 전문가 회의를 통해 도시재생기본법 제정 관련 주요 쟁점사항을 도출, 분석하였다.

1.3 선행연구 검토

선행연구는 크게 기본개념에 관한 연구와 운영원리 및 지원체계와 관한 연구로 구분된다.

도시재생 기본이념에 관한 연구로는 조명래(2007), 김인선 외(2010) 및 김병준(2010)의 연구를 들 수 있다. 조명래(2007)는 도시재생이 기존의 주택재건축, 주택재개발사업과는 명확히 분류되는 개념이며 도시재활성화(urban revitalization), 도시혁신(urban renovation), 도시리모델링(urban remodeling), 창조도시(creative city) 등을 통합한 개념임을 주장하였다. 김인선 외(2010) 및 김병준(2010)의 연구는 그간 우리나라의 도시재생사업이 단기적·물리적 측면에 치우쳐 추진되어 왔음을 비판하고 문화적, 경제적 측면 등을 혼합한 컬처노믹스적인 도시재생사업이 필요함을 문래동 특성화지역, 강진 등 4개 사례지역의 문화관광축제를 사례로 들어 설명하였다.

도시재생 운영원리 및 지원체계에 관한 연구로는 배용규 외(2008), 송상열·장희순(2007), 이주형·서의권(2009), 이규인·장영욱(2010) 등의 연구를 들 수 있다.

배용규 외(2008), 송상열·장희순(2007), 이주형·서의권(2009)은 우리나라의 도시재생이 물리적이고 양적인 측면에 치중되었음을 지적하며 영국, 일본 등의 도시재생사업 추진 사례 분석을 통해 민간과 공공의 명확한 역할정립, 한국적 도시재생사업 모델 개발 및 일원적 도시재생사업 추진을 위한 법제도 개편의 필요성을 주장하였다. 특히 이주형·서의권(2009)의 연구에서는 공공은 코디네이터로서의 역할에 집중해야 함을 주장하였다.

이규인·장영욱(2010)은 도시재생사업의 기본전략 및 계획부재, 사업의 산발적인 추진, 중앙 및 지방, 민·관의 모호한 역할 구분으로 인해 도시재생이 원활하게 추진되고 있지 않음을 비판하였다. 이를 위해 도시재생의 주요과제 및 계획목표 선정의 필요성을 제시하고 전문가 및 주민조사를 통해 적절한 도시계획 과제 및 목표를 설정한 후, 이에 적합한 추진 전략을 도출하였다.

김영환(2003)은 지속가능한 도시의 개발을 위해서는 도심

1) 이하 도시재생기본법이라 함.

2) 2010년 도시재생사업단 1-3세부과제로 도시재생법 제정에 관한 기초연구가 수행된 바 있음. 이후 2010년 3월 국토해양부, 서울시, 토지주택공사, 도시재생관련학회가 도시재생법제 개편 및 기본법 마련을 위한 공동연구에 착수하였음.

표 1. 도시재생 분야별 선행연구 현황

구분	연구자	연구 내용
기본이념	조명래 (2007) 김병준 (2010) 김인선 외 (2010)	-문화와 경제, 사회적 측면 등을 종합적으로 고려한 도시재생 개념 창출 및 도시재생사업 추진방안 모색
운영원리	배용규 외 (2008) 송상열·장희순 (2007) 이주형·서인권 (2009)	-민간과 공공의 역할정립 및 도시재생 주체들의 협력체계 구축을 통한 종합적 도시재생 달성 방안 모색
지원체계	이규인·장영욱 (2010)	-도시재생의 주요과제 및 계획목표를 설정하고 이에 맞는 추진전략 및 지원체계 도출
	김영환 (2003)	-성장관리에 기반한 도시재생전략과 계획요소 도출

의 재활성화가 있어야 하며 이를 위해 성장관리형 도시재생 전략과 계획이 필요함을 주장하였다.

종합적으로 살펴본 결과, 선행연구들은 현재 우리나라에서 명확한 도시재생 개념 및 운영원리 확립이 이뤄지지 않았음을 비판하고 효율적인 도시재생의 추진을 위해서는 명확한 기본개념의 확립, 일관적이고 합리적인 도시재생 추진을 위한 운영원리 및 지원체계 구축 마련이 필요함을 주장하였다.

이 연구는 선행연구들이 필요성을 주장하고 있는 도시재생의 각 내용을 종합하여 체계적으로 법제화하는 방안을 제시하고 있다는 점에 의의를 가진다.

2. 국내 도시재생사업의 평가

본 장에서는 현재 국내에서 시행되고 있는 도시재생사업을 기본이념, 제도 운영원리, 제도 지원체계의 3가지 측면에서 평가, 그 문제점을 살펴보고자 한다.

2.1 도시재생의 기본이념

2.1.1 도시재생의 개념 및 목적 부재

우리나라에서 중점적으로 추진되고 있는 도시재생사업은 주택재건축·재개발사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등 협의적 의미의 도시재생사업이라고 할 수 있다. 이들 사업은 최근까지 주택의 공급 및 기반시설 정비, 업무 및 상가시설 확대 등의 역할을 통해 도시 및 주거환경의 물리적 정비라는 역할을 비교적 성실히 수행해왔으나 물리적 측면의 재생이 진정한 의미의 도시재생인가에 대한 의문에 대해서는 명확한 답을 제시하지 못하고 있다. 도시재생의 정의는 국가,

학자별로 다양하게 나타나나 그 공통적 내용은 ‘급격한 산업화, 도시화로 인한 도시문제를 해결하고, 도시를 둘러싼 사회, 경제, 문화적 정세변화에 적극적으로 대응하기 위하여 물리적 도시환경뿐만 아니라 경제적·사회적·문화적 도시환경을 종합적으로 개선하는 것’이라 할 수 있다(대한국토도시계획학회 등, 2010). 즉 도시재생은 도시환경의 물리적 개선에만 국한된 사항이 아닌 것이다. 해외의 성공적인 도시재생 사례들인 스페인의 구겐하임 박물관, 영국의 베드제드 단지 등은 모두 문화나 환경 요소를 통한 도시재생사업으로 지역 경제의 재활성화 및 환경의 복원, 주민정체성 확립 등의 종합적 성과를 거두었다. 해외 성공사례들이 도시의 다양한 측면을 포괄적으로 고려한 도시재생을 추진한 점을 살펴볼 때, 우리는 그들이 도시재생의 기본이념 및 목적에 대해 비교적 명확한 인식을 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 선진사례들과 달리 우리나라의 도시재생사업은 도시재생 기본이념에 대한 고찰 없이 양적, 물리적 측면에 국한되어 시행되어 왔다.

2.2 도시재생의 운영원리

2.2.1 공공의 역할 미흡

지금까지 우리나라에서 중점적으로 추진되어온 물리적 측면의 도시재생사업은 대부분 민간이 중심적인 역할을 함에 따라 수익성 확보라는 측면에 초점이 맞춰져왔다. 2010년 2월 현재 주거관련 도시재생사업 중 민간이 주체가 되는 사업(주택재개발사업(719), 주택재건축사업(540))의 비중은 약 72%를 이며 공공이 주체인 사업(주거환경개선사업(487))은 약 28%를 차지하고 있다. 이는 용산사태와 같은 주민이주 및 생활대책 미비, 조합원간의 갈등, 지방의 도시재생사업 추진 미비 등 사회문제 발생의 원인이 되었으며 이를 공공이 적극 개입하여 해결해야 한다는 사회적 요구가 지속 제기되고 있다.3) 이에 따라 국가, 지자체 등 공공의 역할은 점차 강화되어야 할 것이며 공공, 민간의 역할 역시 체계적으로 재정립되어야 할 것이다.

표 2. 도시재생사업의 주체 및 비중(주거관련)

구분	주택재개발 사업	주택재건축 사업	주거환경개선 사업
원칙적 사업주체	민간조합		LH, 지자체 등 공공시행사
사업수	719	540	487
비율	41.2%	30.9%	27.9%

자료: 국토해양부 내부자료(2010년 2월말 기준)

3) 2010년 7월 16일부터 지방자치단체장이 주택재개발·재건축사업의 초기단계를 직접 관리하는 ‘공공관리제도’가 시행되었다.

2.2.2 도시재생사업간 연계 및 협력 노력 부족

광의적 측면의 도시재생 관점에서 살펴볼 때, 현재 우리나라에는 9개 부처에서 추진하는 40여개의 도시재생사업이 있다. 그러나 한 지역에 대한 각종 도시재생사업이 상호연계 되

표 3. 연계대상 개별사업 부처별 사업 내역

주관부처	사업명	주관부처	사업명
국토해양부 (6)	살고싶은도시만들기	문화체육관광부 (15)	일상장소 문화공간화 기획, 컨설팅 지원사업
	주택재개발사업		BTL 방식에 의한 학교복합시설 8개 시범사업
	주택재건축사업		문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업
	도시환경정비사업		생활친화적 문화공간 조성
	재정비촉진사업		공공미술프로젝트사업
	유통단지 진입도로 지원 사업		페션 등 유희자원 활용
행정안전부 (7)	살기 좋은 지역 만들기		문예회관 건립
	안전도시 만들기		문화시설건립지원사업
	간편시범거리조성사업		공립박물관, 미술관 건립
	아름다운 공중화장실 조성		공공도서관 건립 사업
	친환경 자전거 도로망 구축		지방체육시설 지원사업
	비영리단체지원사업		함께 누리 지원사업
농림수산식품부 (1)	도시숲조성관리		주민생활권 공공체육시설 확충
			마을단위 체육시설 지원
교육과학기술부 (1)	학교와 지역사회 연계 문화예술교육사업		국민체육센터 확충
중소기업청 (4)	재래시장 시설 현대화 사업	환경부 (5)	생태하천 복원 사업
	재래시장 시장경영혁신사업		자연형하천정화사업
	재래시장 시장정비사업		지방의제21 시범사업
	벤처기업육성촉진지구 지원		환경친화적 자전거 마을
보건복지가족부 (3)	청소년 공부방 운영지원	노동부 (1)	친환경 안심놀이터개선사업 추진
	드림 스타트 사업		사회적 기업 육성 정책
	지역아동센터		여성 새로 일하기 지원본부 사업

자료: 토지주택연구원(2010), p.97 도시재생사업단 내부자료 참고 재인용

어 일원적으로 추진되지 못하고 부처별, 사업별로 산발적으로 추진되어온 결과, 사업추진의 부진, 공공지원의 비효율적 사용 등의 문제점이 발생하였다. 예를 들어 국토해양부의 ‘살고 싶은 도시 만들기’ 사업과 행정안전부의 ‘살고 싶은 지역 만들기’사업, 문화체육관광부의 ‘문화를 통한 전통시장 활성화 사업’ 및 중소기업청의 ‘재래시장 경영활성화 사업’ 등은 각각 지역 문화공간 창출, 재래시장의 경영활성화 달성이라는 동일한 사업목적을 가지고 있다. 그러나 별개 부처, 별도 기금에 의해 사업이 추진되어온 결과, 동일지역에의 중복지원, 소규모·산발적 지원으로 인한 예산 활용의 비효율성 등 문제가 지속적으로 나타나고 있다. 앞으로 이러한 문제를 해결하기 위해서는 부처별, 개별법별로 추진되고 있는 각종 도시재생사업을 장소중심적으로 연계하여 추진할 수 있도록 하는 제도적 장치가 조속히 마련되어야 할 것이다.

2.2.3 지역별 여건 차이 미반영

기존의 도시재생사업은 지역별 재정격차, 주민 소득격차, 여부지역 커뮤니티의 성립여부, 주거환경 정도차 등 사회, 경제, 문화, 환경적 지역 여건 차이를 명확히 반영하여 추진되지 못한 경향이 있다. 또한 수익성을 우선하여 도시재생사업이 추진됨에 따라 수익성이 낮은 지방의 경우 도시재생사업이 제대로 추진되고 있지 못하고 있으나 이에 대한 정책적 고려는 적절히 이뤄지지 않고 있다.⁴⁾ 이처럼 지역별 여건 차이에 대한 고려 없이 수익성 위주로 추진되는 현행 사업방식 아래서는 지역의 다양한 요구와 특성들이 적절히 반영되기 어렵다. 향후 지역별 여건을 고려한 재생계획 또는 방침 수립, 지방도시에 적합한 다양한 재생전략 마련 등의 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

2.3 도시재생 지원체계

도시재생사업 추진체계 및 갈등조정기구의 부재 역시 문제점으로 지적된다. 우리나라는 중앙 및 지방정부 차원의 도시재생전담기관이 별도로 존재하지 않으며 도시재생사업과 관련하여 중앙 및 지방정부간, 지방정부 상호간, 부처간 네트워크 역시 잘 구축되어 있지 않은 편이다. 도시재생전담기관의 설치의 재생정책의 명확한 방향설정, 부처별로 산발되어 있는 관련 업무의 통합, 신속하고 안정적인 도시재생사업의 추진을 위해 그 필요성이 높다 할 것이다.

산발적으로 존재하는 도시재생관련 기금의 일원화 여기 필요하다. 현재 도시재생관련 기금은 국토해양부의 도시주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 도시개발특별회계 등을 중심으로 광역지역발전특별회계, 국민체육기금, 해피코리아

4) 08년 3월말 기준 총 70개 도시재정비촉진구역 중 수도권에 81.4% (서울시 35개, 경기도 14개, 인천시 8개)가 몰려있음(서울시립대학교 산학협력단(2008) : 12))

기금 등으로 다양하게 구성되어있다. 이러한 기금들은 사업별, 부처별로 마련된 개별사업 각각에 대해 재정적 지원을 하게 되므로 재원 집행의 효율성이 상당히 낮은 실정이다. 향후 장소중심적으로 연계되어 일원적으로 추진될 도시재생사업을 효율적으로 지원하기 위해서는 현행 도시재생관련 기금을 통합하여 효율적으로 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

3. 도시재생기본법 제정의 필요성

지금까지 우리나라의 도시재생사업 및 제도를 기본이념, 운영원리, 지원체계의 측면에서 평가하고 문제점을 도출해보았다. 문제점들을 면밀히 살펴보면 우리나라의 도시재생사업은 물리적 측면에 국한되어 기본이념이나 기본 운영원리의 부재로 명확한 방향 설정 없이 추진되어 왔음이 가장 근본적인 문제임을 알 수 있다. 또한 다양한 행정주체와 넓은 사업범위를 가진 도시재생사업의 일원적인 지원체계 마련 역시 시급한 상황이다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 개별법령 및 제도의 정비에 앞서 거시적인 제도 방향 및 작동 원리를 설명하고 도시재생을 효율적이고 일관적으로 지원할 수 있도록 법과 제도를 정비해야 할 것이다. 이는 현행법의 성격 및 체계를 재정립하는 것이 아닌 제도의 방향 제시 및 체계화, 정책의 일관성·계속성 확보를 기본 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해서 해결되어야 할 부분이다.

우리나라에는 도시재생의 기본이념을 규정화하고, 광의적 의미의 도시재생 및 그 사업을 체계적으로 운영할 수 있는 원리를 제시하며, 도시재생이 원활히 추진될 수 있도록 지원체계를 마련하게 하는 법안이 아직 마련되지 않고 있다.

이와 같은 현행 도시재생사업의 문제점을 효율적으로 해결하기 위해서는 도시재생에 관한 기본법안 마련이 요구된다고 판단된다. 물론 기본법 및 관련 개별법들과의 유기적·체계적 법제 정비 역시 수반되어야 할 것이다.

4. 도시재생기본법 제정 관련 주요 쟁점사항 도출

도시재생기본법 제정과 관련된 주요 쟁점사항은 '10년 3월부터 약 2달 동안 6차에 걸쳐 시행된 전문가 회의 내용 분석을 토대로 도출하였다.⁵⁾ 전문가 회의는 중앙 및 지자체 관

5) 이 연구는 '도시재생 법제개편 및 활성화 방안 연구'용역의 연구결과를 토대로 작성되었다. 연구 용역의 참가 주체는 국토해양부, 서울특별시, 토지주택연구원, 서울시정개발연구원, 한국도시계획학회, 대한국토도시계획학회, 한국주택학회 등 국내 도시재생 관련 주요 기관 소속의 도시재생관련 주요 실무 관계자 및 학계 관계자들이다. 이처럼 참여 대상의 범위가 넓은 것은 도시재생분야 전반을 연구범위로 하는 법제 개편 연구의 특성에 기인한다. 따라서 이 연구에서는 별도의 자문회의를 실시하지 않고 법제 개편 연구 정기 연구진 회의에서 논의된 사항을 토대로 쟁점사항을 도출하였다.

련 업무 담당자, 교수 및 연구원 등 학계 관계자, 엔지니어링 업체 관련 업무 담당자 등을 대상으로 시행되었으며, 도시재생기본법 체계 및 성격, 제도 운영원리 및 지원체계 관련 쟁점사항이 논의되어 다음과 같은 쟁점사항들을 도출하였다.

법체계 및 성격에서는 법의 성격, 기본법과 하위 관련법과의 구조 및 지위, 기본법 제정으로 인한 기존 법체계의 안정성 저해 여부 등이 쟁점사항을 도출되었다. 또한 운영원리 측면에서는 연계사업 추진 주체 및 방식, 도시재생 기본계획의 법적 구속력 부여 여부 등이 논의 되었으며, 도시재생 지원체계 측면에서는 도시재생기구의 참가자 범위, 도시재생기구의 위상 및 소속기관 등과 관련된 쟁점사항이 도출되었다. 도출된 쟁점사항의 대부분은 기본법의 기본 내용 및 체계와 관련성이 높은 것으로 가장 우선적으로 논의, 판단되어야 할 것이다.

표 4. 도시재생기본법 제정의 주요 쟁점사항 도출

구분	쟁점사항	
법체계 및 성격	성격	-선언적(현장적) 성격 : 도시재생의 개념 등 기본적 사항 선언 -관리규범적 성격 : 기본적 사항 및 관련 사업에 대한 정책 수단 일부 제시
	구조	-기본법+사업법(도시환경정비+주거환경정비) -기본법 단독(별도 사업법 미제정 : 제도 범위가 넓으므로 별도 사업법으로 인한 관리 효율성↓)
	법적 안정성	-법적 안정성 유지 : 기존 도축법 체계하에 도시재생 개념 등 추가 -기본법 단독 제정으로 법 개념 및 원칙 강화+ 기존 사업체계 안정성 유지 -기본법+2개 사업법 제정 ⇨ 도시재생 관련법 체계 전면 재구축
	효력 (타법과의 관계)	-우선적 지위 : 기본법 지위>관련법 지위 -일반적 지위 : 관련 개별법에서 기본법과의 지위관계 결정
운영 원리	기본계획 성격	-기본계획 수립 필수 ⇨ 법적 구속력 부여(단, 지방권한 이양 범위 확대 필요) -기본방침 수립 ⇨ 지역별 사업여건 반영을 위한 가이드라인 수립
	연계사업 시행방식	-시행방식(총괄관리자 or 민간 조합)
지원 체계	기구 구성	-기구 구성(공공조직 or 공공조직+민간조직) -중앙정부 및 지자체 별도 도시재생기구 설치 여부(상설 재생기구 신설(도시재생 위원회·협의회 등 설치) or 기존 조직 활용 (국가 균형발전위원회, 지역 도시계획위원회 등))
	기구 위상	-국무총리 산하 : 도시재생사업 전반 포괄 가능 but 신속, 원활한 사업추진 가능성 저하 -국토해양부 산하 : 효율적 사업추진 가능 but 기존 정비사업 위주의 사업추진 우려

5. 도시재생기본법 제정의 방향 설정

본 장에서는 전문가 회의에서 도출된 쟁점사항 분석 및 국내 54개 기본법 분석을 통해 도시재생기본법의 성격과 효력을 설정하고, 도시재생기본법의 제정의 근본 취지를 달성하기 위해 내용적 측면에서 필수적으로 규정이 요구되는 사항을 도출하여 도시재생기본법(안)을 제시하도록 한다.

5.1 도시재생기본법의 성격 및 효력 설정

기본법의 법적 성격은 일반적으로 선언적 성격, 정책총괄적 성격, 관리규범적 성격, 종합법전적 성격의 4가지로 분류할 수 있다.⁶⁾

먼저 선언적 성격의 기본법은 해당 정책이나 제도에 관한 기본적인 사항 등을 선언적인 형태로 규정하는 것을 의미한다. 가장 단순하고 명료한 체계의 기본법이라 할 수 있다.

정책총괄적 성격의 기본법은 기본적 사항의 선언 뿐만 아니라 기본적 사항을 실현하기 위한 각종 정책수단을 구체적으로 명시하는 것을 의미한다. 환경정책기본법, 고용정책기본법 등을 그 예로 들 수 있다.

관리규범적 성격의 기본법은 특정 제도나 조직, 정책수단 등의 운영이나 관리에 초점을 둔 기본법으로 일반적으로 관련분야 타법에 비해 우월적인 법적 지위를 부여하여 관리의 효율성을 도모하는 특성을 가진다. 국세기본법, 기금관리기본법 등을 그 예로 들 수 있다.

마지막으로 종합법전적 기본법은 해당 분야에서 요구되는 규범을 구체적으로 총망라한 것으로 민방위기본법 등을 그 예로 들 수 있다.

기본법은 법적 효력에 의해 적용범위 제시형, 일반적 지위 제시형, 우선적 지위 제시형 기본법으로 나눌 수 있다. 또한 우선적 지위 제시형의 경우 법적 효력의 시간적 범위에 따라 현재형, 장래형으로 구분할 수 있다.

적용범위 제시형과 일반적 지위 제시형의 경우 기본법의 적용되는 일반적인 범위 및 영역을 제시하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있으나 적용범위 제시형과 달리 일반적 지

표 5. 법적 성격에 의한 기본법 분류

종류	내용
선언적	-해당분야의 기본적 사항 선언
정책총괄	-해당분야 기본적 사항+구체적 정책수단 제시
관리규범	-해당분야에 대한 관리기능(특정 제도, 조직, 정책수단) 중시+우월적 법적 지위 부여
종합법전	-해당 분야의 규범 총망라

6) 기본법의 성격과 효력 분류체계는 한국법제연구원(1999), 한국법제연구원(2000)의 효력 및 내용에 따른 유형구분을 참고 재구성함.

위 제시형은 타법과의 관계를 직접적으로 제시하고 있다는 차이가 있다.

우선적 지위 제시형은 기본법이 관련 타법에 비해 우선적으로 적용되는 기본법을 말한다. 이는 효력이 미치는 시간적 범위를 기준으로 현재형, 장래형으로 나뉘볼 수 있다.⁸⁾ 국내 54개 기본법의 경우 ‘국가 정책 및 제도의 방향 제시’라는 기본법의 근본 취지에 맞게 ‘장래에 제정 또는 개정되는 법률이 기본법에 부합해야 한다’라는 원칙을 천명하는 장래형이 다수를 차지하고 있다.

도시재생기본법은 선언적 성격으로 제정되어야 할 것으로 판단된다. 도시재생과 관련된 개별법 및 제도가 상당히 많이 존재하는 현 상황에서 세부적인 정책수단을 기본법에 모두 규정하는 것보다 기본적인 제도의 원칙과 방향을 선언하는 것이 보다 효율적이다. 법의 실효성이 저하될 수 있다는 우려가 있을 수 있으나 국가, 지자체 등이 기본법의 원칙과 맞지 않은 정책을 시행할 시 책임을 부여할 수 있는 법적 근거로 작용할 수 있다는 점에서 충분히 실효성이 있다고 볼 수 있다.⁹⁾

도시재생기본법의 법적 효력은 현재적 측면에서 일반적 지위를, 장래적 측면에서 우선적 지위를 제시하는 것이 바람직하다. 도시재생 기본법 하위에 다수 개별법이 존재하고, 종합법전적 성격처럼 해당 분야의 모든 내용을 관장하는 법이 아닌 선언적 성격의 법이니만큼 현재적 측면에서는 기본법이 적용되는 일반적인 분야를 제시하고, 개별법에 자세한 규정 내용이 있는 경우 기본법보다 개별법을 우선 적용하는 일반

표 6. 법적 효력에 의한 기본법 분류

종류	내용
적용범위	- 해당분야에 전반적 적용
일반적 지위	- 해당분야에 전반적 적용+타법과의 관계 제시
우선적 지위	- 기본법이 해당분야의 개별법보다 우선적으로 적용 - 시간적 범위에 의한 구분 1) 현재적 효력 : 법률의 우선적 지위가 현존하는 법률에 한해 적용 2) 장래적 효력 : 법률의 우선적 지위가 장래에 제정되는 법률에 적용

7) 적용범위 제시형의 예로 “이 법은 과학기술을 기반으로 한 국가표준을 준용하여야 하는 경제사회활동의 모든 영역에 적용한다”라고 규정하고 있는 국가표준기본법 제2조를 들 수 있음. 한편, 일반적 지위 제시형의 예로 “건설산업에 관하여는 다른 법률에 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다”라고 타법과의 관계를 명시하고 있는 건설산업기본법 제4조를 들 수 있음.

8) 우선적 지위 제시형 중 현재형의 예로 “이 법은 세법에 우선한다”라고 규정하고 있는 국세기본법 제3조를 들 수 있으며 장래형의 예로 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”라고 규정하고 있는 사회보장기본법을 들 수 있음.

9) 한국도시연구소(2008) : 305

적 지위를 가지는 것이 유의미하다. 다만 향후 마련되는 도시 재생관련 법과 제도가 도시재생 이념에 적합한 형태가 되게 하기 위해서는 ‘국가정책 또는 제도에 대한 방향 제시’라는 기본법 본래 목적에 적합하도록 우선적 지위가 장래에 미치도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5.2 기본법 유형 분석을 통한 기본법 기본구조 도출

2010년 9월 현재 국내에 존재하는 총 54개의 기본법을 위에서 도출한 법적 성격, 효력을 기준으로 위의 표 7과 같이 유형화하였다. 이후 도시재생기본법에 적합하다고 판단되는 선언적 성격의 19개 기본법을 도출, 각 기본법의 공통적 구조 및 내용을 총칙, 내용, 발전의 3단계로 체계화하였다. 19개 기본법 모두 별도의 장으로 총칙, 내용, 발전(진흥)을 규정하고 있지는 않더라도 실제 내용상 총칙, 내용, 발전의 3단계 구조를 가지고 있다. 즉, 총칙, 내용, 발전의 3단계 구조가 선언적 성격의 기본법의 일반적 형태라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 선언적 성격의 기본법들은 총칙 단계에서 목적, 기본이념, 다른

법률과의 관계 및 기본법 관련 주체의 책무 등을 다루고 있으며 내용 단계에서 기본계획, 업무주관기관의 기능 및 운영 등 기본법 구성을 위한 구체적인 내용을 다루고 있다. 마지막으로 발전 단계에서는 기본법 관련 제도 지원 및 증진에 관한 사항을 제시하고 있다.

앞에서 살펴본 19개 기본법의 공통구조 및 내용 분석을 통해 도시재생기본법의 형태를 총칙, 내용, 발전의 3단계로 구성하고 도시재생의 목적 및 기본이념, 국가, 지자체 의무 등 운영원리, 도시재생 지원체계 등에 관한 기본적인 사항을 담은 도시재생기본법의 기본구조를 표 8과 같이 도출하였다. 앞서 전문가 회의 분석에서 나타난 것처럼 별도의 도시재생 기구 설치 여부에 대해서는 이점이 존재하나, 기본법이 제시하고 있는 도시재생의 원활한 추진, 기본법의 법적 구속력 강화 등을 위하여 별도의 도시재생기구 설치가 필요하며, 종합적인 도시재생 추진을 위해 국무총리 산하에 설치되는 것이 바람직하다고 판단된다. 도시재생기금의 설치도 위 논의와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

표 7. 성격 및 효력별 기본법 분류(국내 54개 기본법)

구분	효력							
	적용범위	지위			적용범위(현재)+ 우선적 지위(장래)	일반적 지위(현재)+ 우선적 지위(장래)	규정 없음	
		일반적 현재	우선적 현재 장래					
선언적		국어 군인복지 영상진흥 자원봉사활동	인적자원개발		사회보장 건강가정 건축 국가보훈 국제개발협력 재한외국인처우 저출산고령사회 청소년		관광 교육 국토 산림 여성발전 중소기업	
성격	정책총괄	철도산업발전	방송통신발전 소비자		고용정책 과학기술 보건의료	저탄소녹색성장	국가정보화	근로자복지 근로복지 환경정책
	관리규범	국가표준	문화산업진흥 전자거래 제품안전 지방세 토지이용규제 행정규제 행정조사	국세	해양수산발전 농어업농어촌및식품 재난및안전관리		건강검진 식품안전	부담금관리 소방 자격 전기통신 정부업무평가 지자체기금관리 진실화해를위한과거사정리
	종합법전		건설산업 물류정책	민방위				

주1. 2010.9 현재 기준 국내 시행 또는 시행예정인 기본법 54개 대상
 주2. 법 명칭 중 '기본법' 단어를 생략하여 명시

10) 이 밖에 보칙, 부칙 등을 통해 제도 시행을 위한 부가적 사항을 규정하고 있는 기본법이(국어기본법, 영상진흥기본법, 군인복지기본법 등)있으나 본 연구는 세부적인 제도 시행방안 마련을 연구범위로 하지 않으므로 보칙, 부칙에 관한 별도내용은 마련하지 않음.

표 8. 도시재생기본법 기본 구조

구분	총칙	내용	발전
도출 내용	목적 기본이념 정의 다른 법률과의 관계 국가 및 지자체의 책무 국민의 의무	위원회의 구성 위원회의 기능 위원회의 직무 기본계획의 수립 기금의 설치 기금의 운영	사업지원 복지증진 정보화 촉진

한편, 총칙 단계의 다른 법률과의 관계, 즉 법의 효력 부분에서는 앞에서 살펴본 바와 같이 일반적 지위(현재적 효력), 우선적 지위(장래적 효력)를 부여한다.

5.3 기본법의 중점 내용 도출

위에서 살펴본 기본법의 구조와 더불어 도시재생의 운영 원리 측면에서 강조되어야 할 중점 내용에 대한 강조를 위한 별도 규정이 필요하다. 이는 크게 다음의 세 가지를 주 내용으로 한다.

우선 도시재생사업간 연계에 대한 강조가 필요하다. 현재 부처별로 산발적으로 추진되고 있는 도시재생사업을 연계하여 사업의 효율성 및 일관성을 제고시키기 위한 연계사업제도는 반드시 포함되어야 할 부분이다. 특히 도시재생사업의 연계는 도시재생전담기구의 설치 및 기금지원 등과도 밀접하게 관련된 부분이므로 규정 마련 시 두 부분이 종합적으로 고려되어야 한다.

도시재생사업의 추진 시 지역별 여건 차이를 명확히 반영해야 한다는 원칙에 관한 규정 역시 요구된다. 이를 위해 지

역별 여건에 적합한 도시재생 전략을 선택할 수 있도록 도시재생전략 다각화에 대한 내용이 필요하다. 또한 지역의 특성을 반영한 계획이 작성될 수 있도록 유연한 계획 작성에 대한 원칙이 언급되어야 할 것이다. 따라서 지속적 성격의 기본계획의 작성보다는 가이드라인 성격의 기본방침 마련이 적합하다고 판단된다.

현행 민간 중심의 도시재생사업으로 인한 방향성 부재, 수익성 위주 사업 추진 등 문제점을 해결하고 부처별·사업별 연계, 도시재생위원회 및 기금 설치, 도시재생전략 마련, 재생사업에 대한 공공관리 강화 등 새롭게 추가되는 다양한 역할을 수행하게 될 공공에 대한 강조 역시 필요하다. 연계사업의 추진에 있어서도 민간이 중심이 될 경우 연계사업으로 인한 수익 저하 등의 이유로 원할한 사업 추진이 어려워질 수 있는 가능성이 비교적 높을 것이라 예상된다. 따라서 국가 및 지자체의 책무를 언급과 더불어 공공의 역할강화라는 운영원리에 대한 별도규정이 요구된다.

5.4 도시재생기본법(안) 도출

앞서 도출한 도시재생기본법의 기본구조 및 기본법에 우선적으로 포함되어야 할 중점 내용을 토대로 도시재생기본법(안)을 다음 페이지의 그림 1과 같이 도출하였다. 기본법(안)은 선언적 성격 기본법의 일반 골격인 총칙, 내용, 발전의 3개 항목으로 구성하고 그 성격에 맞게 19개 조항의 이념 및 운영원리를 제시하는 수준의 비교적 단순한 구조를 제시하였다. 또한 다른 법률과의 관계에서는 일반적 지위(현재), 우선적 지위(장래)의 성격을 제시하여 기본법의 원칙이 일관성

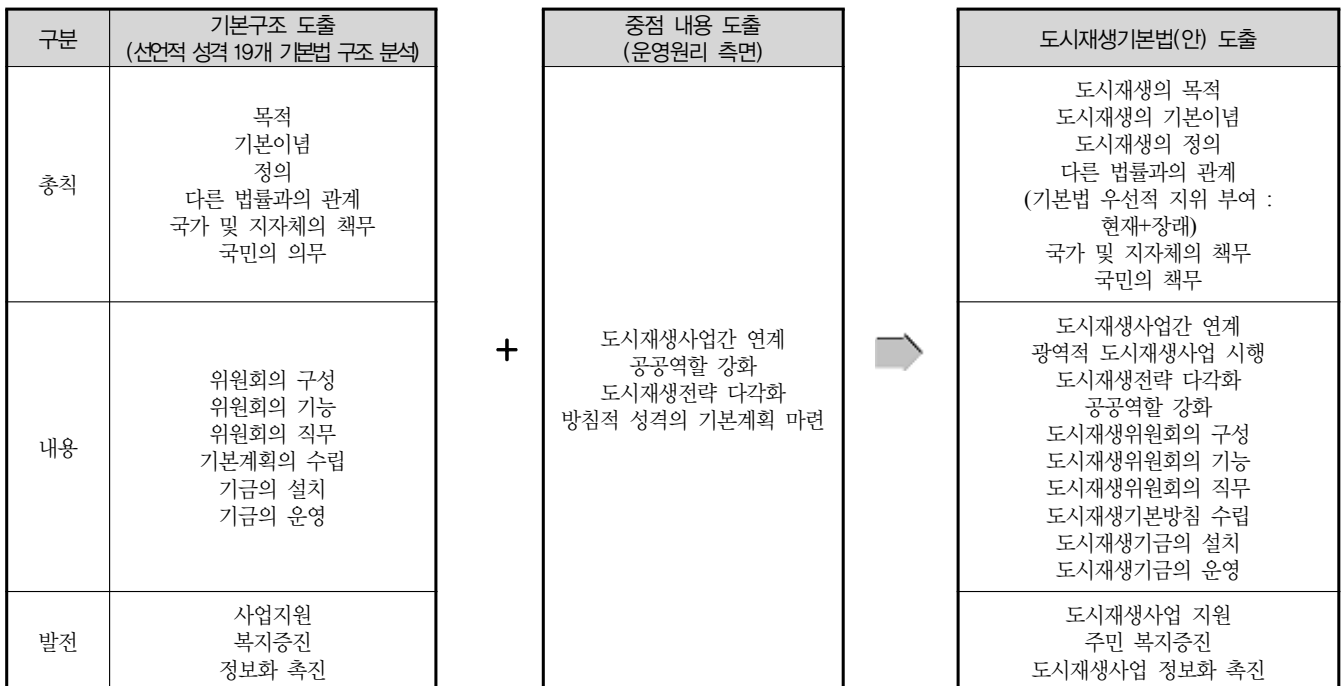


그림 1. 도시재생기본법(안) 도출

있게 지속될 수 있도록 하였으며, 도새재생사업간 연계, 재생 전략 다각화, 공공역할의 강화 등 내용적 강조가 필요한 기본법 운영원리에 대해서는 별도 조항을 마련하였다. 마지막으로 기본계획이 아닌 기본방침을 마련하여 도시재생사업의 가이드라인을 마련하되 지역별, 사업별 여건에 따라 유연한 추진이 가능하도록 하였다.

6. 결론

이 연구는 우리나라 도시재생의 문제점을 기본개념, 운영원리, 지원체계의 측면에서 분석하고 도출된 문제의 근본적인 해결방향 및 향후 도시재생의 나아가야 할 방향을 설정하는 도시재생기본법 마련의 필요성을 제시하였다. 이를 위해 국내 전체 54개 기본법을 성격 및 효력에 따라 유형별로 분류하고, 도시재생기본법에 적합하다고 판단되는 선언적 성격의 19개 기본법의 구조분석 및 일반적(현재)·우선적(미래) 지위 부여를 통해 도시재생기본법의 기본 구조를 마련하였다. 이후 위 기본구조에 도시재생의 운영원리 측면에서 강조되어야 할 내용을 포함하여 최종적으로 도시재생기본법(안)을 마련하였다. 이 연구는 우리나라의 도시재생정책이 종합성, 일관성, 계속성을 가지고 추진될 수 있도록 법제도적 장치를 마련하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다.

다만 이 연구는 도시재생기본법 제정의 거시적 방향 제시에 초점을 두고 있어 도출된 도시재생기본법(안)이 세부적인 조항 및 내용을 제시하지 못하고 있다는 점, 도시재생기본법과 관련된 개별 법률관계를 상세하게 분석하지 못하여 도시재생기본법 제정 시 하위 도시재생관련법들이 어떻게 정비되어야 하는지에 대한 방향을 제시하지 못하였다는 점에 한계가 있다.

* 이 논문은 2010년 대한국토도시계획학회 추계 정기학술대회 전문가 분과에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것임.

참고문헌

1. 김병준(2010), “도시재생의 활성화 방안에 관한 연구”, 단국대학교 일반대학원 박사학위 논문.
2. 김형환 외(2003), “성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소” 『대한국토도시계획학회지 국토계획』 38(3): 85-97.
3. 김인선 외(2010), “도시재생을 위한 쉼터노믹스적 접근에 관한 연구-문래동 특성화지역을 중심으로-”, 『대한건축학회논문집 계획계』 26(5): 285-296.
4. 대한국토도시계획학회 등(2010), 도시재생 법제개편 및 활성화 방안 중간보고 자료집, 서울:토지주택연구원.
5. 배용규 외(2008), “도시재생사업의 현황과 과제”, 『도시정보』(314): 3-20.
6. 서울시립대학교 산학협력단(2008), “도시재생법제 및 지원체계 개발-1,2차년도 연구결과보고”
7. 서울시정개발연구원 외(2010), “도시재생 활성화를 위한 법제개편 방향”, 도시재생 활성화 및 법제개편을 위한 공청회 자료.
8. 송상열·장희순(2007), “도시재생사업을 위한 조직체계 구축방안”, 『사회과학연구』 42(2): 91-131
9. 이규인·이장욱(2010), “지속가능한 도시재생추진전략수립 연구-전문가 및 수도권 설문조사를 중심으로-”, 『대한건축학회논문집 계획계』 26(3): 141-149
10. 이주형·서의권(2009), “공공성 확보를 위한 도시재생사업에서의 공공의 역할”, 『국토연구』 26: 141-159..
11. 조명래(2007), “지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성”, 『국토』 (305): 6-15.
12. 토지주택연구원(2010), 도시재생 법제개편 및 활성화 방안 연구자료 모음집, 서울:토지주택연구원.
13. 한국도시연구소, 주거기본법 제정을 위한 연구(1999), 서울: 한국도시연구소.
14. 한국법제연구원(1999), 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 서울: 한국법제연구원.
15. 한국법제연구원(2000), 해양수상발전기본법(안) 연구, 서울: 한국법제연구원.
16. 국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/>