

도시재생

1. 들어가며

- 성장 위주 사회에서 안정을 추구하는 사회로 전환
 - 도시의 경우 그 동안의 개발과 성장에서 이제는 관리와 정비가 중요
- 도시 관리 및 정비의 어려움
 - 이미 만들어진 도시에는 사람들의 다양한 삶이 담겨 있고, 그들의 모듬살이인 다양한 성격의 커뮤니티가 형성
 - 도시정비는 사람들이 오랫동안 살면서 이루어온 모듬살이를 유지하고 또한 발전시키는 일련의 작업임
- 기존 도시정비의 한계
 - 일률적인 철거재개발과 주변을 고려하지 않은 고층·고밀개발로 주민들의 삶과 커뮤니티의 파괴
- 종합적인 도시활성화 전략 => 도시재생

2. 도시재생에 대한 이해

- 도시재생은 쇠퇴된 도시기능의 회복과 낙후된 구시가지의 경제재생을 위해 노후건축물 및 인프라의 재활용과 입체화, 복합화 기술개발을 통해 도시 공간구조의 재편과 신공간 창출을 도모할 수 있는 건설기술과 정책, 제도 등을 포괄
- 그동안의 도시정비가 점단위의 물리적 재생에 중점을 두었다면, 도시재생은 3차원의 종합적 도시활성화 전략으로 여기에는 물리적인 면뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 그리고 복지 등 모든 분야를 망라함
- 이런 점에서 도시재생은 해당도시 내지는 지역의 특성을 고려한 총체적 접근이 필요하고, 이에 토대로 한 재생기술이 의미를 갖는다고 하겠음. 예컨대 꾸리찌바의 대중교통체계는 외곽에 거주하는 다수의 저소득층을 고려한 도시계획에서 출발하였고, 여기에 튜브나 굴절버스 등과 같은 기술이 개발·결합됨
- 결국 도시재생과 이를 달성하는 방안으로서 도시재생 기술은 기본적으로 해당도시와 그 도시주민들을 위한 도시만들기라는 큰 틀 속에서 접근해야 함. 즉 지역성에 기반해야 하며, 동시에 보편성을 충족해야 할 것임

3. 도시재생과 도시정비

- 도시정비는 물리적 여건 변화에 중점, 도시재생은 물리적, 사회적, 경제적 등 제반 측면에서 도시의 종합적 정비를 의미

=> 도시(재)정비는 도시재생 방안의 일환

- 도시재정비제도의 변천과정(<표 1>) 참조
- 도시및주거환경정비법은 도시 재정비사업의 체계화 작업의 일환
 - 개별법에 따라 별개로 추진되던 각 재정비사업을 하나의 법으로 통합
 - 정비기본계획의 수립: 도시정비의 큰 밑그림 작성

<표 1> 우리나라 도시재정비제도의 변천

구분	근거법	제도내용
불량지구 개량	도시계획법(1962년)	일단의 불량지구개량에 관한 사항을 도시계획으로 결정
재개발사업	도시계획법 전문개정(1971) 도시재개발법 제정(1976)	재개발사업 재개발구역지정, 사업시행 사업성격에 따라 도심지재개발사업과 주택개량재개발사업으로 구분
주택개량과 주거환경개선사업	도시저소득층주민의주거환경 개선을위한임시조치법(1989) 주택건설촉진법(1997)	주거환경개선사업 도입 재건축사업 도입
정비사업	도시및주거환경정비법(2002)	기존 정비사업 관련법을 통합 관련정비사업 포함 -주거환경정비사업:주택재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업 -도시환경정비사업
도시재정비사업	도시재정비촉진을위한특별법 (2005)	재정비촉진지구 지정

- 도시정비는 도시환경정비사업과 주거환경정비사업, 그리고 도시재정비촉진사업으로 구분
- 도시환경정비사업
 - 상업지역, 공업지역 등을 대상으로 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에 도시환경을 개선하는 사업
 - 불량한 도시미관 정비 및 도시기반시설 확충과 토지이용의 비효율성을 시정하고 업무중심의 단일용도의 과밀개발로 인한 교통혼잡 및 도심공동화 등 문제점 개선을 목적으로 추진
- 주거환경정비사업
 - 주택재개발사업: 상업지역 이외의 지역 중 노후·불량주택이 밀집된 지역을 대상으로 주로 주거용 건축물의 정비·개량을 중심으로 하며, 주택공급확대 및 영세민 주거안정을 목표로 함
 - 주거환경개선사업: 도시저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 기여함을 목적으로 하는데, 도시계획구역 안에서 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비상태가 불량하여 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 필요한 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원 개발 등을 주요 내용으로 함
 - 재건축사업: 다수가 거주하는 공동주택을 새로운 주택으로 건설하는 것으로, 부분적

증·개축이나 시설의 개·보수 또는 교체 등의 주거기능을 높이는 차원이 아닌 기존의 주택을 철거하고 단지 전체적인 차원에서 일시적 개발을 통해 새로운 주거기능을 제공하는 것

○ 재정비촉진사업

- 낙후된 기존 구시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하고 도시기반 시설을 획기적으로 개선함으로써 기존도시에서의 주택공급 확대와 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 함
- 재정비촉진지구 지정: 주거지형과 중심지형으로 구분

※ 뉴타운사업

2002년 서울시가 강남·북 균형발전 방안의 일환으로 도입한 사업으로, 이것은 학문적 개념이 아닌 행정목적을 수행하기 위하여 서울시의 새로운 기성시가지 주거환경 개발사업 혹은 동일 생활권을 대상으로 한 기성시가지 정비사업, 도시재정비사업 도입의 계기가 됨

4. 도시정비사업의 문제점

○ 첫째, 개별적인 사업시행에 따른 문제

- 단위 사업 위주로 추진된 정비사업은 주변 지역을 고려하지 않은 채 추진되고 있으며, 그 결과 개발의 부정적 외부효과로 인근지역 주민들의 생활에 피해

○ 둘째, 시설 공급의 불합리성

- 일정 규모 이상의 재개발사업에 따른 시설 설치 규정을 피해가기 위해 동일한 재개발구역을 소규모의 여러 지구로 무분별하게 분할하고 또한 주변지역을 고려하지 않은 채 사업이 추진됨으로 인해 기반시설의 과부하와 커뮤니티시설이 거의 확보되지 못함

○ 셋째, 단절적인 사업추진에 따른 문제

- 주변의 다른 도시계획사업 및 민간개발사업과 아무런 연계없이 추진되고 있다. 이에 따라 각각의 사업이 개별적으로 추진되어 중복투자가 되기도 하는 등 비효율적인 정비가 이루어짐
- 또한 지형적 조건이나 지역경관을 무시한 무리한 개발로 도시환경을 악화

○ 마지막으로 공공성의 부족과 주민참여 미흡

- 주거지정비사업은 공공에 의해 계획이 수립되었으나, 실제로는 민간에 의해 주도. 그리고 주거지정비사업이 조합을 중심으로 주민주도로 추진되고 있다고 하지만, 실제로는 소수의 토지 내지는 주택소유자들이 주도하고 있으며, 임차인을 비롯한 대부분의 주민들이 사업에서 배제

5. 도시재생에 대한 이해: 도시재정비촉진을위한특별법

○ 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 배경

기존의 정비기본계획에 의한 도시정비는 소규모 단위개발로 인해 지구의 주거환경은 개선되나 도시 전체에 대한 계획은 검토되지 않아 개발지 주변에 있는 간선도로의 교통정체와 학교부족으로 인근주민에게 피해를 끼치는 등 개발로 인한 또 다른 도시문제를 초래하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 도로와 학교 등의 기반시설의 정비를 포함하는 광역적 개발을 통한 도시기능의 향상을 목적으로 제정

○ 주요내용

- 특별법은 향후 대도시 및 주변 낙후지역의 광역적 개발을 통해 기반시설과 교육여건 등을 획기적으로 개선할 수 있도록 다양한 특례를 부여
- 재정비촉진지구 지정
시장, 군수, 구청장이 주민공람과 의회 의견청취 후 시,도지사에게 신청하며, 시도지사는 관계행정기관 협의와 시도시계획위원회 심의를 거쳐 지구를 지정
- 재정비촉진지구 규모
광역정비의 특별법 취지에 걸맞게 촉진지구의 규모를 주거지형 50만㎡(약 15만평) 이상, 중심지형 20만㎡(약 6만평) 이상으로 규정
- 사업추진절차 간소화
재정비촉진계획 결정시 도시및주거환경정비법, 도시개발법, 국토의계획및이용에 관한법률 등 관련법에 따른 구역지정 및 계획수립을 변경하여 의제 처리하도록 하였으며, 재정비촉진계획수립시 재정비촉진사업에 대하여 환경,교통,재해등에 관한 영향평가법에 의해 영향평가를 받을 경우 지구 내 개별구역에서 시행되는 재정비촉진사업은 환경 등 영향평가를 생략할 수 있도록 함
- 총괄사업관리자 지정
재정비촉진계획 수립권자는 효율적인 사업추진을 위해 재정비촉진계획 수립단계에서부터 대한주택공사, 지방공사 등을 총괄사업관리자로 지정할 수 있도록 하여 지방자치단체의 재정비촉진사업에 대한 시행착오를 줄일 수 있도록 함
- 민자유치 활성화
기반시설부지를 대상으로 지방자치단체장이 문화,복지시설 등 기반시설을 민간투자사업으로 시행할 수 있으며, 총괄사업관리자의 대행도 가능하도록 함
- 개발이익 환수
기반시설설치비용은 원칙적으로 사업시행자가 부담하고 재정비촉진지구 지정 당시의 용적률을 기준으로 재정비촉진계획 수립 시 증가된 용적률의 75% 범위 내에서 임대주택을 건설하여야 하고 임대주택 공급은 건교부장관, 시도지사, 주공, 지방공사로 하며 건축비는 건교부장관이 고시하는 금액으로 하며 부속토지는 인수자에게

6. 도시재정비촉진사업 추진현황

○ 서울

- 뉴타운지구 중 신길 등 주거지형 13개, 구의자양 등 중심지형 3개 지구를 재정비촉진지구로 지정
- 특히 신길, 장위, 세운상가를 재정비촉진시범지구로 선정하여 기성시가지 개발에 박차를 가하고 있음

○ 경기도 뉴타운사업

- 부천시(소사, 원미, 고강지구) 6,300천㎡
- 광명시(광명지구) 875천㎡
- 고양시(주교·식사, 원당, 일산지구) 3,020천㎡
- 구리시(인창지구) 1,863천㎡ 등 9개시에서 추진중임

○ 지방도시의 경우

- 부산 충무지구, 제주도의 일도지구 등에서 재정비촉진사업이 진행

○ 서울시 이외의 지자체는 2006년 지방선거에서 많은 광역지방자치단체장의 공약과 함께 재정비사업추진이 가속화된 경향이 있음

- 경기도의 경우 도지사 선거공약 가운데 서울에서 30km 내외의 제2외곽순환도로 인근 3기 신도시 건설에 관한 사항이 있고,
- 부산시장은 재개발사업의 적극적 추진과 옛도심 일대의 뉴타운개발, 역세권개발 등에 관한 사항 포함

=> 도시정비사업의 특성상 지자체장의 의지가 매우 중요한 요소로 작용음

○ 관련조직

- 도시재정비촉진사업을 추진하고 있는 각 시는 전담조직을 구성·운영하고 있음
- 서울시의 경우 균형발전추진본부 뉴타운사업단, 경기도의 뉴타운사업기획단, 인천시의 도시균형건설국 도시재생과, 부산시의 경우 주택국 재개발과 도시재생팀 등이 있으며, 부산의 경우 도시재정비촉진사업을 전담하는 부서가 있음

7. 어떻게 할 것인가?

○ 시민단체의 내·외적 어려움

○ 무조건적 반대의 한계

- 도심정비의 불가피성

○ 대안 제시의 요구

- 전문적 검토가 필요