

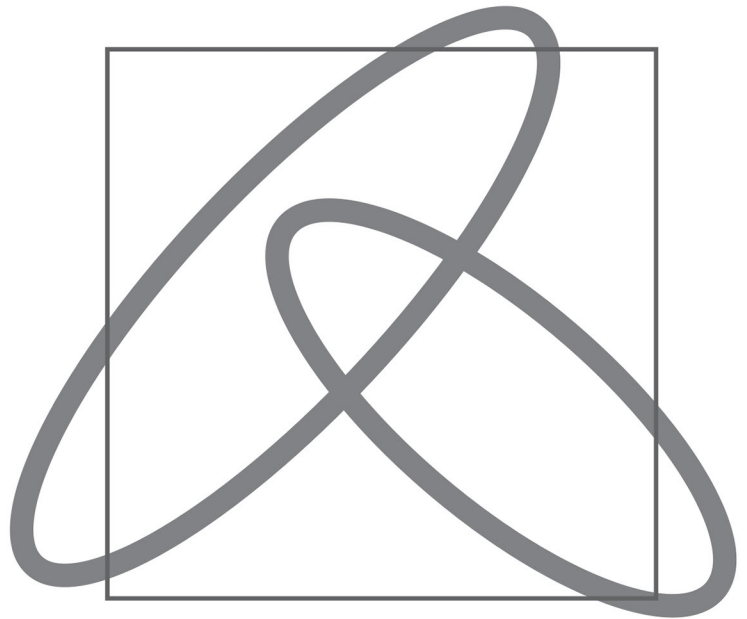
도시 계획 家

Journal
of
Urban
Planners



2014 Summer 여름호
제1권 제2호(통권2호)

ISSN 2288-8810



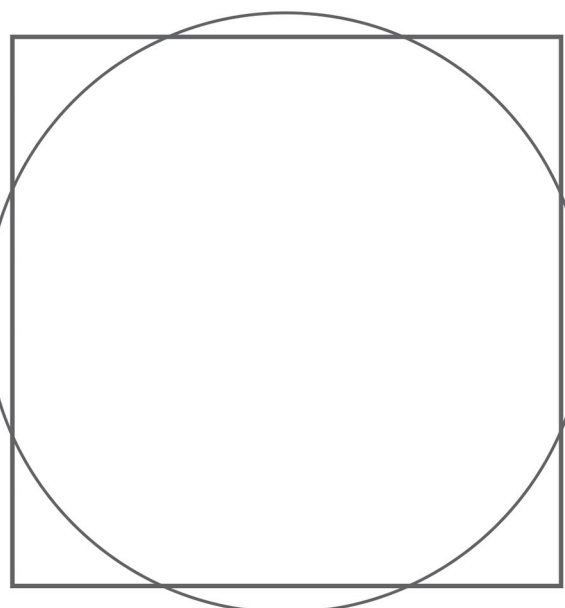
권두언
통일에 대비한 국토계획

Focus
통일에 대비한 국토·토시계획

Interview
김문수 (전 경기도지사)

Prism
방재도시계획, 실효성을 높여야 한다

도시문화유산을 찾아서
조선의 완벽한 계획도시 순천 「낙안읍성」



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

도시계획家

Journal of Urban Planners

2014 Summer
제1권 제2호 (통권2호)

편집위원회

위원장

선권수 _ 동부도시전략연구소 소장, 협회 상임이사
김철홍 _ 수원대 교수, 협회 상임이사

부위원장

장호순 _ (주)미래E&D 전무, 협회 이사

편집위원

박원호 _ 국토교통부 사무관
장영호 _ 경기도청, 협회 이사
전준우 _ 협회 사무국장, 협회 이사
최현욱 _ (주)싸이칸홀딩스, 협회 이사
박태원 _ 광운대 도시계획부동산학과 교수
고진수 _ 광운대 도시계획부동산학과 교수

사단법인 한국도시계획가협회
도시계획家 제1권 제2호(통권2호)

인쇄 2014. 7.

발행일 2014. 7.

발행처 사)한국도시계획가협회

133-882 서울특별시 성동구 고산자로 253

다남매타워 12층 1206호(도선동)

Tel. 02)2220-0331 www.kiup.org

발행인 여홍구

편집인 선권수, 김철홍

표지디자인 김학민

편집·인쇄 디자인나무

Contents

03 권두언

통일에 대비한 국토계획 _ 안건혁(협회 부회장)

05 Focus 통일에 대비한 국토·토시계획

북한의 도시계획과 계획가의 과제

_ 김현수(단국대 도시계획부동산학부 교수)

독일통일에 따른 통합과정에서 도시계획의 과제와 시사점

_ 김인희(서울연구원 연구위원)

통일에 대비한 국토 및 도시정책의 과제와 추진전략

_ 이상준(국토연구원 한반도·동북아 연구센터장)

통일 후 북한지역 도시재정비의 필요성 및 대응방안

_ 김흥순(한양대 도시공학과 교수)

17 Interview

통일에 대비한 국토도시정책·제도마련에 민간역할 중요

_ 김문수 전)경기도 지사

22 Practice

통일독일의 동독지역 도시재건 프로젝트 _ 차주영(건축도시공간연구소)

파주 임진각·평화누리 통합개발 Master Plan _ 경기관광공사

개성공단의 어제와 오늘 _ 홍성덕(한국토지주택공사)

35 Prism

방재도시계획, 실효성을 높여야 한다 _ 송철호(도시생태안전연구소장)

37 도시문화유산을 찾아서

조선의 완벽한 계획도시 순천 '낙안읍성'

39 News &

도시계획 정책·제도

44 KIUP Members

협회소식·동정

05



17



22



통일에 대비한 국토계획



안 건 혁
한국도시계획가협회 부회장

현 정부가 들어서면서부터 통일에 대한 논의가 분분하다. 대통령이 통일은 대박이라고 했고, 정부 고위관리가 곧 통일이 될 수도 있다고 했으니, 너도 나도 곧 통일이 될 것처럼 야단들이다. 남과 북의 관계는 하나도 변한 게 없어 보이는데도 말이다. 그렇지만 생전에 통일이 될 수 있다는 우리의 꿈은 조금씩이나마 익어가는 것 같다. 그래서 통일을 기다리는 사람들 만이라도 통일에 대한 준비를 해야겠다. 통일에 대한 준비란 통일을 용이하게 하고, 통일작업을 경제적이고, 효율적으로 하기 위한 사전 작업을 말한다. 이러한 준비가 필요한 것은 아마도 갑자기 통일이 되었을 경우 허겁지겁 대응하다보면, 돌이킬 수 없는 시행착오를 범할 수도 있기 때문이다.

통일계획은 불확실한 미래를 위한 계획이다. 모든 계획이 다 그렇지만 통일처럼 불확실한 미래에 대한 계획을 수립하기 위해서는 모든 가능한 시나리오를 다 검토해야 한다. 그러기에 통일계획은 어려울 수밖에 없다.

통일을 준비하는 일은 정치, 사회, 경제, 문화, 모든 분야에서 이루어져야 한다. 그리고 각 분야의 준비가 상호 균형 있고 조화롭게 이루어져야 한다.

이중에서 우리 도시계획가들이 관심을 가져야 할 부분은 통일 후의 국토 공간계획이다. 지금은 남북의 국토현황이 너무나도 상이하여 무엇을 먼저 준비해야 할지 결정하는 것도 쉬운 일이 아니다. 지금까지의 남한의 국토계획은 통일을 전제로 하지 않고 계획되고 집행되어 왔다. 접경지역의 개발이나 개성공단 입지 등이 그때그때 정치적 상황에 따라, 또는 지자체의 판단에 따라 결정되었다. 통일을 전제로 하지 않은 개발로 인하여 우리는 통일 후의 합리적인 국토계획을 수립할 수 있는 많은 기회를 이미 상실했다. 지금까지의 남북 간 연계란 그저 끊어진 철도를 잇는다는 소 싼은 트럭과 개성공단을 연결하는 화물차 운송로를 개설한다는 데 그치고 있을 뿐이다.

그렇다면 우리는 통일국토계획을 어떻게 해야 하나? 가장 중요한 것은 장기적인 통일국토 마스터 플랜을 수립하는 것이다. 물론 과거에도 몇 차례, 또 지금도 한 쪽에서 통일국토계획을 수립한다고 하지만 남한 단독으로 수립하는 통일국토계획은 현실성이 없다. 계획이 실천되기 위해서는 통일국토계획 수립에 남한과 북한이 공동으로 참여해야 한다. 그런 후에 남한과 북한 모두 기존의 국토계획을 새로운 통일국토계획에 맞추어 수정해 나가야 한다.

통일국토계획을 수립함에 있어서 가장 중요한 것은 상대적으로 열악한 상태인 북한의 인프라와 국토환경을 어느 정도까지 끌어올리는가 하는 점이다. 분명한 것은 새로이 구축해 나가야 할 북한의 국토는 남한 이상의 수준으로 만들어야 한다는 것이다. 실제로 통일 독일은 동독의 정보통신 시스템을 서독보다 더 앞선 시스템으로 바뀌어 나갔다. 그렇게 함으로써 통일 독일 전체가 한 걸음 더 앞서 나갈 수 있게 된 것이다. 이는 인프라, 에너지 등 모든 분야에도 해당된다.

산업개발에 있어서도 북한의 현재 수준을 고려하기 보다는 통일한국을 위한 미래지향적 산업을 선정하는 것이 바람직하다. 물론 산업에 따라 적지가 있으므로 남북이 같은 산업을 할 수는 없지만, 남한이 첨단산업 위주로 하는데, 북한은 굴뚝산업 중심으로 가게 해서는 안 된다는 말이다. 오히려 현재 낙후되어 있는 북한을 남한을 뛰어 넘는 미래산업중심으로 만들어야 우리의 미래가 보장될 수 있다. 당장 저임금을 노리는 개성공단식의 개발은 더 이상 바람직하지 않다. 통일이 되면 한 나라고, 한 민족인데, 통일 후에도 언제까지나 노동력을 착취할 수는 없다. 그것보다는 북한의 잠재력을 살리고, 선진 교육을 통하여 노동 인재를 키워 미래 국제경쟁에 대비해야 할 것이다.

통일을 이야기할 때마다 거론되는 것이 통일한국의 행정수도이다. 이에 관련해서는 해결하기 어려운 복잡한 문제들이 산적해 있다. 사람들은 막연히 새로운 수도는 서울 근처 북쪽에 있어야 한다고 이야기 한다. 그러나 휴전선 남북으로 과연 적지가 있을까? 수도를 새로 건설하면 서울과 평양과의 관계는 어떻게 해야 하나? 그리고 세종시는 또 어찌해야 하나? 노무현 정권에 시작한 행정도시 세종시가 행정기능 이전으로 이제 겨우 조금씩 기능하기 시작하고 있지만, 도시로서 면모를 갖추려면 아직도 10년 이상 기다려야 한다. 그 이전에 통일이 되거나 도시가 완성된 후에도 얼마 안 있어 통일이 되면 어찌할 것인가? 세종시 개발은 그야말로 선거용으로 시작되었기 때문에 통일에 대한 고려는 전혀 하지 않았다. 세종시는 어쩌면 통일이 안 될 것을 전제한 개발이다. 이제야말로 통일 후 행정수도에 대한 입지원칙을 세워야 할 때다. 정치적으로나 남북의 국민 정서상으로 볼 때, 세종시가 통일한국의 수도의 기능을 담당할 수 있을지는 의문시 된다. 만약 아니라면 지금이라도 세종시 미래와 통일 수도에 대한 활발한 논의와 연구가 있어야 할 것이다.

북한 주민들의 소득이 낮다고 해서 많은 사람들이 생각하는 것처럼 북한이 남한의 기회라고 생각하는 것은 매우 위험한 발상이다. 이는 북한을 경제적 우위에 있는 남한의 식민지화 하겠다는 발상과도 같다. 그것은 매우 단기적 안목의 생각이지 우리 민족의 미래를 위하는 길이 아니다. 남과 북은 하나의 국토로 동등하게 다루어져야 한다. 이러한 의미에서 남북 역할분담론도 위험한 발상이 될 수 있다.

통일국토계획에 대한 남북 간의 합의를 이룬다면 우리는 통일이전이라도 북한의 국토환경과 인프라 개선에 힘써야 한다. 북한의 인프라는 사람들이 알고 있는 것처럼 매우 열악하다. 따라서 주민들의 복지시설, 소득향상을 지원하는 인프라 건설을 우선적으로 할 필요가 있다. 북한 주민들이 지금보다 잘 살게 되는 것이 통일을 더 앞당길 수 있는지, 아니면 더 궁핍해져야 앞당길 수 있는지에 대해서는 아직 정론이 없다. 혹자는 북한주민들이 잘 살게 되면 군사비용도 늘어나고, 통일도 더 어려워질 수 있다고 주장하기도 한다. 그러나 북한 주민들을 극단적인 상황으로 몰아넣는 것 보다는 그들이 잘 살 수 있게 될 때, 남한에 대한 반감도 줄어들 것이라는 것이 대체적인 여론이다. 그리고 물론 통일비용을 줄이기 위해서라도 그렇게 되는 것이 바람직하다. 

FOCUS

통일에 대비한
국토·도시계획

북한의 도시계획과 계획가의 과제

김 현 수 | 단국대 도시계획부동산학부 교수

기념비적 공공건물 중심의 평양도심부

초고층빌딩과 서울광장으로 대표되는 서울의 도시경관과, 김일성광장과 인민대학습당으로 상징되는 평양의 모습을 비교하고 그 차이점을 이해하는 것은 도시계획가에게 매우 흥미로운 일이다. 더욱이 앞으로 북한이 경제적으로 개방되고, 정치적인 개혁을 거치면서, 모스크바나 바르샤바, 하노이나 상하이가 겪었던 비슷한 일들이 평양에도 일어날 가능성이 높다. 양 도시의 차이점을 이해하는 일, 앞으로 어떤 변화가 일어날지를 예측하고, 준비하는 일은 그 어떤 계획가도 일찍이 경험해보지 못했던 가슴벅찬 과제가 될 것임에 틀림없다. 서울 광화문이나 강남 테헤란로 주변은 우리나라에서 가장 비싼 임대료를 지불하는 대기업의 오피스로 채워진다. 또한, 토지의 가격이나 용도도 그 가격을 지불하려는 수요자들간의 경쟁에 의하여 결정

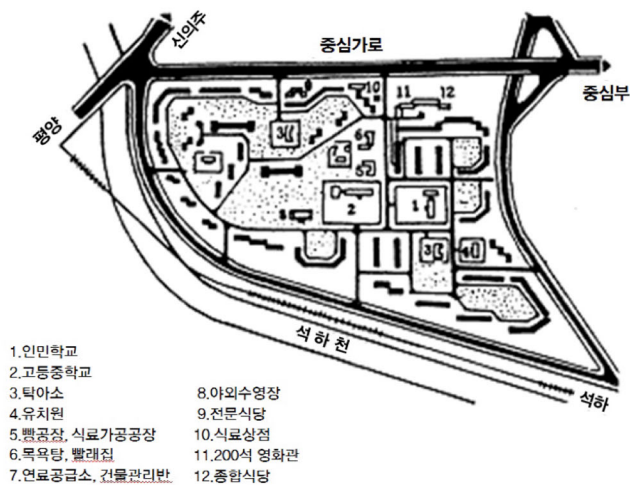
되므로, 자본주의 도시의 토지이용은 수요와 공급의 질서에 의하여 쉬지 않고 변화한다. 평양의 도심부는 김일성광장과 인민대학습당과 같은 공공목적의 건물들이 자리하고 있다. 건물의 용도나 밀도의 결정에 있어 시장기제(市場機制)가 아닌 정책적 판단을 중심으로 이루어지므로, 한번 결정된 건물의 용도가 바뀌기가 어렵다. 평양의 도심부는 광장과 문화궁전, 공원과 공연장 등 사회주의 이념을 구현하기 위한 장엄한 건축물들로 꽂차 있다. 올해 6월부터 개막될 2014 베니스 비엔날레 건축전 '남북한 건축 100년'에서는 인류사의 기념비적인 사회주의 수도 평양을 집중 조명하고 있다.

주택소구역계획

주거와 생산시설을 인접하여 배치하는 주택소구역(micro-district)은 사회주의 도시계획의 가장 중요한 구성수법이다. 생산시설은 단순히 생산활동을 담당할 뿐 아니라 주민들의 일자리를 제공해 주는 공간이다. 여기에는 교육시설, 보육시설 등 기타 부대시설을 함께 두어 자족적 도시조직을 구성하고자 하였다. 주택소구역은 하위단위인 수개의 주택군으로 구성되며, 주택군은 다시 수개의 건물군의 집합으로 구성되도록 하여, 페리(A. Perry)의 근린주구이론(Neighborhood Unit)과 유사한 조직구성논리를 가지고 있다. 그러나, 소구역내에는 공장, 탁아소, 빵공장, 식료가공공장, 연료공급소, 전문식당, 종합식당 등 자본주의 도시의 근린주구에서 찾아보기 어려운 시설들이 있는데, 이는 직주근접하고, 가족보다는 공동체 단위를 기본으로 하는 사회주의 생활양식의 일면을 보여주는 것이라 생각된다. 이는 모두 사회환경의 조작을 통하여 인간활동을 통제하려는 사회공학적인 인식에 기초하고 있어, 환경결정론적(environmental determinism) 시각의 일면을 보여준다.



평양중심부 인민문화궁전일대



남신의주 8호 구획계획도

자료 : 김재건, 조선건축 제13호, 1990

도시계획법제

북한에도 국토와 도시를 계획하고 개발, 관리하는 법제가 있는데, 우리의 '국토기본법'에 해당하는 '토지법'과 '국토계획법'이 있으며, 우리의 '국토의계획및이용에관한법률'에 해당하는 '도시계획법'이 있다. 우리의 도시계획관련법제가 경제·사회구조의 다원화에 따라 분화되어 왔으며, 재산권문제가 첨예해지면서 용도지역의 분류체계도 세분화되어온 것에 비하여, 북한의 도시 용도지역분류는 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지 등이 용현향을 중심으로 분류되고 있어, 우리와는 사뭇 다른 분류체계를 가지고 있다. 자본주의 도시의 용도지역제는 개인의 재산권행사에 제약에 따른 갈등과 지속적인 상호작용을 통하여 정교하게 다듬어져 온 것에 비하여, 토지와 주택이 국유화된 사회주의 도시에서는 용도지역의 역할이 그다지 중요하지 않을 것이다.

토지사유화 기본계획

전면 국유화된 북한의 주택과 토지의 처분문제는 남북한간의 통일을 실현시키는 중요한 지렛대이자, 남북한 주민간의 동질성회복, 통일 초기의 인구이동 적정화를 통한 정치적 경제적 긴장감의 완화를 위한 중요한 쟁점이다.

23년전 서독은 동독과 서독간 1:3의 비율을 가진 화폐가치를 동등하게 부여하고, 주민복지수준을 균등하게 공급하며, 통일독일의 수도를 동독의 수도인 베를린으로 정하는 등의 파격적인 제안을 통하여, 동독주민들의 마음을 살 수 있었다.

통일초기 대규모의 북한 주민들이 남한으로 이동하는 경우, 사회적 혼란과 경제적 비용의 증가, 정치적 불안감의 증가로, 통일 자체에 대한 거부감으로 비화될 우려가 크므로, 통일 초기, 예를 들면 5년간의 인구이동을 최소화하려는 노력이 필요하다. 이를 위하여, 통일 초기, 북한의 도시에 주거·고용·교육·치안 등의 공공서비스가 중단되지 않도록 하고, 주민생활과 생업유지를 위한 주택과 농지의 사유화를 통하여 정주·생산여건이 안정되도록 하며, 개인소유의 자산형성이 이루어지도록 해야 한다. 대한민국헌법에 명시된 소유권 회복을 위하여 원소유자에 대한 반환이 옳다는 주장, 혹은 반환은 기술적으로 어려울뿐더러 북한 주민의 동요를 가져오므로, 일정 수준의 보상을 통한 공공임대제 도입이 바람직하다는 주장 등이 분분하다. 전자는 법리적 정의를 존중하는 주장이고, 후자는 바람직한 이상을 염두에 둔 비전으로 보인다. 일부 사적 거래가 이루어지고 있는 것이 사실이나, 사회주의 헌법에 따라 전면 국유화된 토지와 주택의 재국유화를 천명한 이후, 간선녹지축, 간선기간망, 국방안보상의 시설, 국민복지관련시설 등은 지속적으로 국유화를 유지하고, 주민생활과 주민생업유지를 위한 주택과 농지는 현재의 점유자, 이용자를 대상으로 사유화를 추진하여야 한다. 생산과 수익을 위한 상업업무용지, 기업용지 등은 부분적, 단계적으로 경쟁입찰방식에 따라 매각함으로써, 통일비용조달에 기여하도록 해야 한다.

북한에서는 그간 개인간의 공식적인 거래가 전무하였으므로, 부동산

산 권리를 거래하고, 보호하는 지적, 등기, 감정평가 등의 제도적 기반이 대단히 취약하다. 사유화를 위하여는, 특히 경쟁입찰에 의한 매각을 위해서는 개별 토지와 건물의 가치를 평가하고 권리를 보호하는 제도적 장치가 사전에 구축되어야 한다.

이를 위해서는 북한의 국토 전역을 대상으로 하는 국토기본법상의 국토종합계획이 수립되어야 하고, 면밀한 국토현황조사가 이루어져야 한다. 이에 기초하여 어떤 토지를 사유화하고, 단계적으로 매각하며, 그리고 지속적으로 국유화를 유지할 것인가를 결정해야 한다. 도시지역에 대해서는 보다 상세한 용도지역부여와 도시계획시설결정을 통하여 효율적인 토지이용이 이루어질 수 있도록 하며, 사유화와 자유로운 인구이동에 따른 도시확산에 대비하는 성장관리를 중심으로 하는 도시기본계획수립이 필요하다.

즉, 국토종합계획수립, 도시기본계획수립, 그리고 지적과 등기, 감정평가제도 등의 구축에 따른 단계별 사유화를 추진하는 일련의 과정을 '사유화기본계획'이라 칭하고, 이를 위한 (가칭)'북한지역의 토지현황조사및사유화추진위반법률'의 제정을 제안한다.

국토 · 도시의 변화와 계획가의 새로운 역할

이러한 변화의 가능성은, 어떤 방식으로 통일이 이루어지는가에 달려있다. 흔히 상상하듯이, 남한이 북한을 흡수 통일하여, 남한의 정부가 점령군의 입장에서 북한의 국토와 도시를 개조하는 일은, 현실적으로 일어나기 어려울뿐더러 바람직하지도 않다. 북한주민들이 마음을 열도록 지원해주고, 북한정권이 스스로 남한정부를 받아들여서, 개방과 개혁을 추진함에 따라, 점진적으로 양국간의 국토도시계획 관련 법령이 유사한 형태로 닮아가게 될 것이다. 토지와 주택의 부분적인 사유화를 통하여 북한주민들의 자산형성이 이루어지고, 국유자산에 대한 합리적 이용관리를 통하여 북한의 국토와 도시공간의 질서가 재편됨으로써, 효율적 국토도시공간이용이 이루어질 수 있도록 남한의 계획가들이 이러한 과정에 참여할 수 있어야

한다. 이를 위해서는

첫째, 북한의 국토와 도시, 토지와 주택에 대한 면밀한 현황조사가 필요하다. 국토기본법에 의한 현황조사항목에 따른 조사를 통하여 사유화/단계별사유화/국유화해야할 토지의 상세구분이 이루어져야 한다.

둘째, 보다 효율적인 토지이용을 통하여 북한지역의 경제회생을 촉진하기 위해서는 제한적인 공공투자와 함께 민간자본 투자가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 지적과 등기, 감정평가 등의 제도적 기반구축이 필요하다. 도시기본계획수립과 용도지역의 부여, 도시계획시설결정을 통하여, 사적거래의 기반을 확보해야 한다.

셋째, 모스크바, 바르샤바, 상하이 등 구사회주의 도시들에서 보듯이, 체제전환기에는 기존의 권리관계가 복잡하고 법적 소송의 우려가 높은 도심토지의 정비보다는 갈등이 적은 교외지역의 신개발에 대한 선호가 크므로, 이에 따른 난개발이 우려된다. 교외지역의 성장관리를 강화시키는 도시기본계획 수립이 필요하다.

넷째, 평양의 도심부는 유네스코 현대문화유산으로 지정하려는 움직임이 있을 정도로 사회주의 이념에 충실한 기념비적 건축물로 packed 되어, 이를 효과적으로 보존하고 관리하기 위한 (가칭)'평양시도심부의보존과관리를위한특별법'제정을 제안한다.

마지막으로, 도시계획교육, 도시계획실무계에서는 체제전환에 따른 토지와 주택, 공간계획의 질서재편에 대한 과정을 이해하고, 이러한 사업에 참여할 수 있는 전문가 양성프로그램을 개설해야한다. 해외도시개발을 위한 다양한 교육프로그램과 마찬가지로 북한의 사회주의 도시와 국토, 토지이용의 특성을 이해하고, 개방개혁에 따른 체제전환이 가져올 변화에 대비하기 위한 지적 · 등기 · 감정평가제도의 구축, 토지현황조사, 도심부보존과 관리계획, 종전부지활용계획과 사유화기본계획 등의 수립을 위한 준비가 필요하다. 

FOCUS

통일에 대비한
국토·도시계획독일통일에 따른 통합과정에서
도시계획의 과제와 시사점

김인희 | 서울연구원 연구위원

독일통일과 사회경제적 변화

독일은 1970년대까지만 해도 안정된 고용시장과 복지제도, 연구개발 투자에 따른 기술력 등으로 유럽뿐 아니라 세계시장에서도 경쟁력이 뛰어난 국가였다. 그러나 1980년대에 접어들면서 산업구조의 변화에 따른 실업문제, 출산율 감소와 고령화현상에 따른 사회문제, 주택시장 및 여가형태의 변화, 저성장 문제 등 사회경제적인 문제가 대두되기 시작하였다. 특히, 탈산업화, 정보산업의 발달, 글로벌경쟁에 따른 효율경영 등으로 사회적인 양극화 현상 뿐 아니라 공간적인 불균형현상도 심각하게 제기되기 시작하였다. 이에 따라 독일은 산업 및 사회경제분야 뿐 아니라 주택시장 및 도시개발분야 등 다양한 분야에서의 대응방안을 마련하여 변환을 추진하였다.

1990년 역사적인 동서독 통일은 독일사회에게 통합국가로서 세계시장에서의 새로운 역할에 대한 기대를 주기에 충분했다. 그러나 통일 이후 국가재건에 따른 과제는 동독뿐 아니라 서독에게도 큰 부담으로 다가오게 되었다. 이러한 부담은 1980년대 서독에서 경험하였던 구조변화에 따른 과제와는 비교할 수 없을 정도로 규모도 컸고 분야도 다양했다. 대표적인 문제로는 동독의 낙후된 도시 및 지역의 재건, 산업구조의 붕괴에 따른 대량실업, 사회복지예산의 폭발적인 증가, 동서독 통합에 따른 사회문화적 부작용 등을 꼽을 수 있다. 더 심각한 것은 예측할 수 없는 수 많은 과제들이 산적하고 있다는 것이다.

도시계획적 과제

통일에 따른 과제는 위에서 열거하였듯이 사회복지, 산업경제구조, 법제도, 행정체계, 문화예술 등 다양한 분야에 걸쳐 있다. 본 고에서는 이 중에서 도시계획분야에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

사회통합도시정책¹⁾

독일은 이미 통일 이전인 1980년대부터 경제성장률이 높고 인구가 증가하는 남부독일과 제조업의 쇠퇴, 외국인의 증가, 실업률의 증가 등 구조적인 문제를 안고 있는 북부독일로 공간의 남북불균형현상(Nord-Süd-Gefälle)이 나타나기 시작하였다. 이러한 현상은 통일로 인하여 국토의 남북간 불균형보다 이제는 동서간 불균형이 훨씬 심각하게 대두되었다. 또한 지역간 격차 뿐 아니라 대도시와 중소도시간의 격차문제와 도시와 주변 농촌지역의 문제도 제기되었다. 지역불균형을 대표적으로 나타내는 지표가 인구이다. 독일은 1970년대부터 출산율의 감소 등 인구감소 현상이 지속적으로 나타나고 있었다. 향후 2020년까지 인구변화를 보면 구 동독지역과 서독의 중부지역인 루르공업지역을 중심으로 인구감소현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이러한 인구감소문제는 대도시권보다 중소도시 및 농촌지역에서 심각하게 발생하고 있으며 앞으로도 지속될 것으로 예측되었다.

1) 한울아카데미에서 2012년 출간된 '역사와 문화를 활용한 도시재생 이야기' 중 김인희가 작성한 '독일 베를린의 마을만들기·사회통합적 도시재생프로그램을 활용한 문화재생'의 부분을 재구성

인구감소의 문제는 구 동독 및 서독의 일부지역에서 급증하는 대규모 실업문제, 도시공간의 물리적 쇠퇴, 슬럼지역의 증가 등과 연계되어 독일정부에게 새로운 도시재생정책을 수립하게 하는 중요한 계기가 되었다. 지금까지 독일정부가 추진한 도시재생은 기존의 도시내 주거지 또는 중심지의 쇠퇴를 물리적으로 해결하는 방식이었다. 그러나 통일이후 독일정부는 도시의 쇠퇴를 독일 전역에 걸친 구조적인 문제로 인식하기 시작했다. 이에 따라 독일정부는 도시재생의 방향을 도시내의 문제에서 도시간의 문제와 지역 및 국토차원의 문제의 문제로 인식하였고, 물리적 환경개선에서 사회·경제 및 문화·복지분야로, 공공주도에서 주민과 공동체로 전환하였다. 이러한 배경하에 1996년 독일 16개 주정부에서 새로운 도시재생의 돌파구를 찾기 위하여 사회통합도시(Soziale Stadt) 프로그램의 도입을 공동으로 제안하였다. 이를 바탕으로 낙후지역의 쇠퇴현상을 막고 해당지역의 생활여건을 개선하는 내용을 담은 사회통합도시 프로그램이 1999년 추진되기 시작하였다.

사회통합도시 프로그램은 '도시발전을 위한 공공투자프로그램'²⁾으로서 공공투자의 법적근거를 독일 헌법(Grundgesetz) 104b항에서 명시하고 있다. 또한 프로그램이 작동되기 위해서는 독일 건설법전(BauGB) 171e항에 사회통합도시 프로그램을 활성화할 수 있는 조건을 추가적으로 삽입하여 제도적 근거가 마련하였다. 연방정부는 사회문화적 구조개선을 위하여 재생사업에 지원하는 전체예산의 약 17%를 투입되어 운영하고 있다. 사회통합도시 프로그램에는 연방정부 뿐 아니라 주정부와 지방정부가 공동으로 예산을 지원하고 있다. 1999년부터 2007년까지 사회통합도시 프로그램은 독일 전체 500여곳에 지원되었으며, 지원액은 20억 유로³⁾를 상회한다.

1999년 사회통합도시 프로그램이 처음 시작하였을 때는 124개 자치단체에서 161개 사례지역이 선정되었다. 시범사례지역은 도시규모에 따라 대, 중, 소도시 등 도시규모뿐 아니라 도시지역과 농촌지역 등 성격에 따라서도 다양하게 구분하여 선정하였다. 2009년에는 355개 자치단체에서 571개 사례지역으로 대상지역이 초기에 비해 3배 이상 확대되어 운영되고 있다.

도시개발정책

통일이후 구 동독지역은 제조업의 몰락과 그에 따른 실업문제, 낙후된 시가지의 재건문제, 도로 및 철도 등 도시기반시설의 설치 등 막대한 개발수요가 나타났다. 지방자치단체가 원활한 도시개발사업을 가능하게 하기 위하여 1987년 독일의 건설법전(BauGB) 통합과정에서 삭제된 "도시개발사업(Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen)"이 통일이후 재등장하게 되었다. 통일이후 도시개발사업의 특징은 주정부의 결정권한이 지자체가 독자적으로 결정할 수 있게 권한이 위임 되었다는 점, 사업의 주요 대상이 도시외곽지에 신개발지역에서 시가지내 산업단지 및 군사시설 이전지 등으로 전환된 것 등이다.

지방자치단체가 "도시계획적 개발사업"을 도시개발수단으로 선택하는 이유는 첫째, 강력한 법적인 수단을 통하여 신속한 택지조달과 이로 인한 부동산가격 안정화, 둘째, 개발로 인해 발생하는 지가 상승분의 흡수를 통한 개발자금조달 가능, 셋째, 공공시설확보 용이, 넷째, 연방보조금의 투입 가능성, 다섯째, 개발을 외부기관(도시개발社)에 위임할 수 있는 가능성 등이 있다. 이러한 장점으로 인하여 특히 동독의 군사시설 이전지 및 대규모 산업단지는 새로운 첨단 산업단지, R&D 와 대학캠퍼스, 문화시설, 주거·상업·문화·업무의 복합단지 등으로 탈바꿈하면서 구 동독지역의 전환을 주도하고 있다.

구 동독의 도시개발사업 추진시 가장 심각하게 제기되었던 것 중 하나가 토지소유권 문제이다. 연방정부는 구 동독정부가 몰수한 토지에 대해서는 원래의 소유자에게 돌려주는 것을 원칙으로 합의하였다. 이에 따라 수 많은 토지가 반환청구 소송이 제기되었고, 소송이 제기된 토지에 대해서는 투자 및 정비사업이 진행되지 못하는 부작용이 발생하였다. 이를 해결하기 위하여 소송중인 토지에 대해서도 특별한 경우 투자를 우선할 수 있는 정책(Investitionsvorranggesetz)을 운영하였다. 이에 따르면 고용창출, 주택공급, 노후시설의 정비, 기반시설의 설치 등의 조건하에서는 우선적으로 투자를 할 수 있도록 유연한 조치를 하였다.

2) Investitionsprogramm der Städtebauförderung

3) 1유로 = 1,550원 기준으로 환산할 경우 3.1조원

통일이후 베를린의 통합 도시계획 수립

독일의 수도인 베를린은 1990년 이전까지는 “하나의 도시 두 개의 체제”로 서로 다른 계획을 수립하였다. 통일이후 베를린 시는 동서베를린을 하나의 계획단위로 하여 1994년에 토지이용계획(F-Plan)을 수립하였다. 이때 2010년까지 베를린의 인구 전망치는 30만명이 증가한 370만명으로 추정되었으며, 이에 따라 400,000호의 신규주택과 10km²의 준공업지역이 추가로 필요하다고 예측되었다. 수도이전과 수 많은 기업이 베를린으로 이주함에도 불구하고 베를린 시의 인구변화를 보면 기대치보다 훨씬 못 미치는 339만명(2006년 기준) 수준이었다.

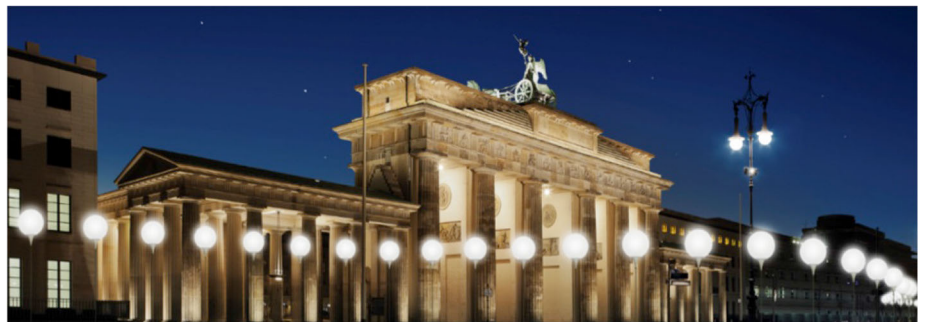
베를린시는 계획수립 당시 통일과 수도이전이라는 특수효과를 반영하여 인구증가와 경제성장을 전제로 각종 토지용도의 수요를 산정하였다. 그러나 실제로 인구는 오히려 감소하였고 실업률은 증가하면서 계획지표의 수정이 불가피하게 되었다. 계획지표의 수정은 특히 인구, 주택, 노동시장 부문에서 많이 나타나고 있다. 예를 들어 인구변화를 보면, 1994년 이후 베를린시의 인구변화는 정체현상을 나타내고 있으며 향후에도 인구가 증가할 가능성은 매우 희박해 보인다. 주택의 경우, 인구의 정체현상에도 불구하고 주택의 신규수요는 꾸준히 증가하고 있다. 이는 베를린의 1인당 평균 주거면적이 1994년 34m² 이에서 2002년에는 38m²로 급증한 것에 기인한다. 일자리의 창출의 경우, 계획당시 예상치에 상당히 못 미치고 있다. 1994년 소폭의 일자리 상승을 예측하였지만 2000년대 이후 결과는 100,000개의 일자리가 감소한 것으로 나타났다.

이러한 도시발전의 여건변화에 따라 베를린시는 2004년 토지이용계획을 다음과 같은 내용으로 수정하였다. 첫째, 도심 및 부도심의

고도이용을 통한 도시의 외연적 확산을 방지하고 둘째, 자연환경보호 등 계획의 기본방향은 유지하며 셋째, 대규모 개발프로젝트는 향후 여건변화를 반영하여 연기하고 넷째, 택지개발예정지의 일부는 장기적인 수요변화를 고려하여 유보지로 남겨놓는다. 이렇게 통일 이후 베를린을 포함한 대부분의 도시는 과거 성장을 전제로 한 계획에서 질적성장과 실질적인 지표관리, 달성가능한 목표설정 등을 통하여 새롭게 계획을 수립하고 운영하고 있다.

시사점

독일이 통일 된 후 벌써 25여년이 지났다. 그 동안의 수많은 시행착오와 다양한 정책적 실험을 거쳐 이제는 사회 전반적인 분야 뿐 아니라 공간단위에서도 정상화가 된 것처럼 보인다. 실제로 통일로 인한 투자와 개발사업으로 인하여 과거보다 산업 및 공간구조가 개선된 지역도 많이 나타나고 있다. 이러한 배경에는 동서독의 서로 다른 사회경제적 여건 및 문화적 환경을 서로 배려하고 통합적으로 해결하려는 의지가 중요한 요소라고 여겨진다. 특히, 구 서독에서 80년대 말까지 사회경제적 전환기에서 다양한 분야에서 축적된 경험을 가지고 대응한 경험이 90년대 통일로 인한 급변기를 효과적으로 대응하였다고 여겨진다. 또한 구 동독의 산업과 문화가 비록 초반기에는 통합과정에서 훼손되기는 하였으나 여전히 경쟁력 있는 역사적 기반이 있었기에 단 시간에 회복이 가능했다. 결론적으로 독일통일과 도시계획의 통합과정에서 기초가 튼튼하고, 안정적이고 경쟁력있는 사회정치적 여건과 물리적인 기반이 오늘의 통합독일의 원동력이 되었다고 여겨진다. 



독일 분단과 동서 냉전의 상징물, 베를린시 브란덴부르크문(가로 65.5m, 세로 26m)

출처 : 베를린 시정부 homepage

FOCUS

통일에 대비한
국토·도시계획통일에 대비한 국토 및 도시정책의
과제와 추진전략

이 상 준 | 국토연구원 한반도·동북아연구센터장

서론

우리가 바라는 통일은 평화통일이다. 평화통일은 남북이 합의를 통해 이룩하는 통일을 의미한다. 어느 일방에 의해 주도되는 통일이 아니라 남북한 국민들이 원하는 시기에 원하는 방식으로 통일이 되어야 한다는 것이다. 물론 자유민주주의와 시장경제를 근간으로 한 통일국가의 체제를 이룩해야 한다는 것은 너무나도 명확한 과제이다. 이러한 조건에 가장 가까운 방식으로 통일을 이룩한 사례가 바로 통일독일이다.

우리 사회의 일각에서는 독일의 통일방식이 이른바 흡수통일 방식이라서 우리가 지향할 통일방식으로서 부적절하다는 인식도 있다. 하지만, 독일의 통일은 동독이 스스로 국민적 합의를 도출하여 서독과 통일을 이룩하였다는 측면에서 '평화적 합의통일'의 대표적 사례라 할 수 있을 것이다. 이 글에서는 통일독일에서 제기되었던 국토 및 도시정책의 과제들을 중심으로 우리의 경우 예상되는 과제와 대응전략을 제시하고자 한다.

통일당시의 동서독과 현재의 남북한은 다른 조건하에 있지만, 물리적 공간계획과 개발측면에서 독일의 사례는 우리에게 시사점이 적지 않다. 통일 이후 구 동독에서 구 서독의 계획제도와 정책이 그대로 적용되었다는 점에서 통일 이후 북한지역에서 어떻게 우리의 제도와 정책을 적용할 것인지를 논의하는 것은 의미 있는 일이라 할 수 있을 것이다.

독일의 사례

1990년 10월 3일 통일을 이룩한 독일은 통일의 가장 큰 목표 가운데 하나는 동서독 주민들의 삶의 조건을 균등하게 만드는 것이었다. 정치적으로 민주주의를 실현하고 경제적으로는 사회적 시장경제를 발전시키는 것을 기본적인 목표로 하고 국토공간적으로는 동서독지역의 균형발전을 구체적인 목표로 제시하였다. 국토공간에서 균등

한 생활조건을 만들어내는 것은 통일 이전 서독정부나 동독정부가 국토정책의 가장 기본적인 목표로 설정한 것이기도 하다. 하지만 서독이 일정 수준 균형발전을 이룩한 반면에 동독은 통일 당시에 이미 심각한 지역간 불균형의 문제를 안고 있었다. 하지만 통일과 동시에 통일독일의 균형발전 문제는 동서독간의 균형발전문제로 전환되었다. 통일 당시 동서독은 매우 불균형적인 국토발전의 수준을 보이고 있었기 때문이다.

이러한 불균형을 해소하고자 독일정부가 추진한 주요 국토정책을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동서독간의 국토통합을 최대한 단기간내에 완료하기 위해 서독의 국토 및 도시계획체계와 제도를 그대로 동독지역내에 도입토록 하였다. 통일국가는 동일한 제도를 시행하는 것이 기본적인 조건이었기 때문이다. 따라서 통일과 동시에 동독지역에서는 서독의 계획제도가 그대로 적용되었다. 물론 서독의 정치, 사회, 경제분야의 제도도 통일과 동시에 그대로 동독지역에 적용되었다. 동독지역에서 서독의 공간계획체계와 제도를 시행하기 위해 많은 서독지역 공무원들이 동독지역에 파견되었다.

둘째, 국토분야의 최대 과제인 주택과 교통분야의 개선을 위해 정책적 역량을 집중하였다. 통신과 에너지 등 타 분야의 동서독격차도 심각한 상황이었지만, 무엇보다도 주거환경의 격차해소가 시급한 과제였다. 이와 함께 물자이동을 위해 필수적인 도로, 철도의 격차해소도 시급했다. 따라서 연방정부는 이 분야의 개선을 위한 개발계획의 수립과 집행에 역량을 집중하였다.

셋째, 대기와 수질 등 국토환경의 개선을 위한 조치에도 역량을 집중하였다. 통일 이전 동독의 공장지대와 군사시설들은 심각한 토양오염과 수질오염 문제를 안고 있었다. 통일 이후 이러한 환경오염이 투자유치에 있어서 커다란 제약요인이 되자 연방정부는 환경오염의 제거에 역량을 집중할 수밖에 없었다.

이러한 독일연방정부의 정책적 노력으로 인해 통일 이후 24년이 지난 현재 동독지역의 국토환경은 크게 개선되었다. 물리적인 측면에

서는 이제 동서독간의 격차는 거의 존재하지 않게 되었다. 물론 이러한 격차축소과정 이면에는 여전히 많은 과제가 남아 있기도 하다. 여전히 동독지역내 지역간 불균형문제, 인구감소에 따른 유휴 기반시설의 문제가 대표적이다.

〈표 1〉 통일 이후 동서독 주요 지표 변화

구 분		구 동독		구 서독	
		1989	2007	1989	2007
인구 (천명)		15,150	13,140	62,063	67,028
면적 (km ²)		108,588	108,858	248,252	248,257
인구밀도(인/km ²)		140	121	250	270
1인당 GDP		5,840(달러) /7,330유로 (1991)	21,294 (유로)	19,283(달러) /22,030유로 (1991)	31,330 (유로)
1인당 주거면적(m ²)		27.6	38.6 (2006)	37.2	44.0 (2006)
하수정화시설 공급비율(%)		58.2	84.0 (2004)	96.9	97.0 (2004)
가구재 소비 수준	전화보유 가구 비율(%)	17.2 (1988)	99.1 (2008)	96.8 (1988)	99.0 (2008)
	자동차보유 가구 비율(%)	54.3 (1988)	73.3 (2008)	76.1 (1988)	77.9 (2008)
철도의 전철화율(%)		26	51	40	53

주 : 면적자료는 국가정보원, 2009. 통계에 나타난 독일통일 20년 참조, 1인당 GDP는 베를린 제외, 서독지역 인구자료는 베를린 포함.
자료: 이상준, 2010. “통일20년 동독지역의 국토변화와 시사점”, 국토정책브리프, 국토연구원, p3.

통일 이후 북한의 국토 및 도시정책의 과제와 추진전략

통일 이후 제기될 국토 및 도시정책의 주요 과제들은 통일 당시의 상황과 통일방식에 따라 좌우될 수밖에 없을 것이다. 일단 현재의 남북한 상황을 전제로 하되 통일은 남북이 평화적인 방식의 합의통일을 이룩한다는 전제하에 국토 및 도시정책의 과제를 살펴보도록 한다. 현재 남북한은 국토측면에서 큰 차이를 보이고 있다. 도시화율이 60%에 못 미쳐 우리(90%)보다도 향후 도시로의 인구가동 가능성이 높다고 할 수 있다. 주택 및 기반시설부문에서도 큰 격차가 존재한다. 주택 보급률도 60%내외로 추정되고 있고 주택의 노후도 심각한 수준이라서 주거부문의 개발수요가 매우 높다고 할 수 있다. 철도, 도로 등 교통 기반시설들은 우리의 1970년대 수준이라고 할 수 있다. 상하수도시설

의 노후로 인해 먹는 물의 확보와 하수처리시설의 개선이 시급한 실정이다. 이러한 상황을 감안할 때, 통일 이후 북한의 국토 및 도시정책의 주요 과제는 다음과 같이 예상된다.

첫째, 북한지역에 안정적으로 시장경제에 기반 한 공간계획시스템을 정착시키는 것이다. 통일 이후 사적소유권의 확립을 전제로 한 공간계획 및 개발관련 제도를 구축하는 것이 최우선적인 과제가 될 것이다. 물론 이것은 우리의 관련 제도를 통일과 동시에 도입하는 것을 의미한다. 우리의 국토 및 도시계획관련 제도를 북한 주민들이 잘 소화해 낼 수 있도록 하는 것이 최우선적인 과제가 될 것이다.

둘째, 북한 주민들의 현지 정착을 유도하는 공간정책을 추진하는 것이다. 통일국가 내에서 주민들의 자유로운 이주를 막을 방법은 존재하지 않는다. 일각에서는 통일 이후에도 일정기간 북한지역을 별도로 구분관리하기 위해 북한주민들의 남한 이주를 제한해야 한다는 주장을 하기도 하는데, 이것은 현실적으로 가능하지도 않을 것이고 바람직하지도 않다.¹⁾ 무엇보다도 남북한 주민들의 합의를 통한 통일을 전제로 한다는 측면에서 이러한 상황은 상정하기 힘들다. 따라서 보다 현실적인 접근은 주민들의 현지 정착을 최대한 유도할 수 있는 정책을 실천하는 것이다.

셋째, 북한지역 국토의 지속가능한 발전을 위한 정책을 개발하여 추진하는 것이다. 황폐화된 산림과 하천을 정비하여 국토환경의 기초를 강화하고 통일 이후 예상되는 난개발을 방지할 수 있는 제도적 수단을 마련하는 것도 필요할 것이다. 통일독일의 경우 교외화현상이 나타나면서 도시주변의 녹지들이 난개발 되는 문제도 있었다. 이러한 문제를 우리는 미리 대비할 필요가 있을 것이다. 아직 낮은 도시화율을 보이고 있고, 산림지역이 많은 북한지역 국토의 잠재력을 지속가능한 국토발전의 중요한 토대로 활용하는 것이 매우 중요한 과제가 될 것이다.

넷째, 인구감소추세를 감안 한 국토 및 도시개발을 추진하는 것이다. 통일이 되더라도 저출산 고령화의 추세는 지속될 것이다. 따라서 북한지역의 개발에 있어서 이러한 추세를 감안하여 ‘적정개발’을 도모하는 것이 주요 과제가 될 것이다. 통일독일의 경우 통일 이후의 인구감소추세를 무시하고 실행된 과다한 주택공급 및 인프라공급이 커다란 사회문제가 되고 있다. 통일 이후 동독지역에 대한 장밋빛 정치공약이 국토 및 도시개발에 많은 부작용을 초래한 문제를 우리는 되풀이해서는 안 될 것이다.

앞에서 언급한 과제에 대응한 추진전략은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

1) 이상준, 2014. “통일시대 한반도 국토계획 - 어떤 내용을 담아야 하나”. CERIK저널 2014년 5월호, p15.

첫째, 통일 이후 사유재산권이 확립되기 까지 일정한 시간이 필요로 하고 이 기간 동안에도 개발은 필요하기 때문에 우리의 국토 및 도시 계획 및 개발관련 제도에 한시적인 특별조항을 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다. 통일 이후 시급한 북한의 국토 및 도시개발을 위해서는 신속한 계획수립 및 개발절차를 한시적으로 허용할 필요가 있을 것이다. 통일독일에서도 이와 같은 한시적인 특별조항이 기존 법률에 추가된 바 있다.

둘째, 국토 및 도시분야에서 대규모 개발사업을 통해 일자리를 최대한 많이 창출하여 주민들의 현지정착을 유도하는 것이 필요하다. 따라서 특정지역의 개발을 위한 특별법의 도입도 고려할 필요가 있을 것이다. 주택과 택지의 공급을 확대하기 위한 특별법과 도로, 철도 등 교통인프라 개발을 신속하게 추진할 수 있는 특별법의 제정이 이러한 측면에서 고려 될 필요가 있을 것이다.

셋째, 난개발 및 부동산투기를 방지하기 위한 별도의 제도적 수단이 필요하다. 북한의 평양 등 대도시지역에서는 통일독일의 경우처럼 교외화현상이 나타날 가능성이 높다. 교외지역의 개발 자체를 막을 수는 없지만, 계획적 개발을 위한 정책수단을 준비할 필요가 있다. 우리의 개발제한구역과 비슷한 성격의 관리지역을 지정하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 토지와 주택의 사유화과정에서 예상되는 부동산투기를 방지하기 위한 정책적 수단도 반드시 필요하다. 평양 등 투기가 집중될 것으로 예상되는 도시지역을 대상으로 토지와 주택의 거래허가제를 실시하는 것도 대안으로서 검토될 필요가 있을 것이다.

〈표 2〉 통일 이후 북한의 국토 및 도시정책의 과제와 추진전략

주요 과제	추진전략
북한지역에 안정적으로 시장경제에 기반 한 공간계획시스템을 정착	국토 및 도시계획 및 개발관련 제도에 한시적인 특별조항을 추가하여 북한지역에 적용
북한 주민들의 현지 정착을 유도하는 공간정책을 추진	대규모 개발사업을 통해 일자리를 최대한 많이 창출하여 주민들의 현지정착을 유도
북한지역 국토의 지속가능한 발전을 위한 정책을 개발하여 추진	계획적 개발을 위한 정책수단 및 부동산투기를 방지하기 위한 정책적 수단 도입
인구감소추세를 감안한 국토 및 도시개발을 추진	주택과 기타 기반시설의 과잉공급을 막기 위한 종합 대책 수립

넷째, 주택과 기타 기반시설의 과잉공급을 막기 위한 종합적 대책을 통일직후에 수립하는 것이 필요하다. 이것은 중앙정부와 지방정부간의 긴밀한 협력을 필요로 한다. 지방정부로서는 최대한 많은 투자를

요구할 것인데, 이것을 합리적인 방향으로 조정하기 위해서는 중앙 정부가 국토의 장기발전계획을 토대로 적극적인 설득노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

결론

앞에서 언급한 추진전략을 실천하기 위해서는 지금부터 준비해야 할 일들이 많다. 가장 우선적인 일은 북한의 국토 및 도시실태를 정확하게 파악하는 것이다. 현재 우리는 인공위성 영상자료의 도움으로 북한의 국토 및 도시실태에 대한 많은 정보를 확보할 수 있는 상황이다. 하지만, 이러한 정보만으로 실태를 정확하게 파악하는 것은 한계가 있다. 우리는 국토 및 도시분야의 남북간 인적 교류를 꾸준히 확대하면서 이러한 정보를 축적하는 것이 필요하다. 가능하다면, 중국이나 러시아를 매개로 3국간 인적 교류를 확대하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다. 북한의 국토 및 도시관련 남북협력에 있어서 우리가 가장 먼저 할 일은 남북간의 격차를 줄이기 위한 지식공유와 기술협력이다. 남북한의 국토 및 도시계획관련 전문가와 기술자들이 머리를 맞대고 어느 분야부터 남북간의 격차를 줄여 갈 것인지를 토론할 필요가 있다는 것이다. 그리고 통일 이전에 우리가 할 수 있는 것부터 하나씩 실천하는 것이 필요하다.

둘째, 우리의 통일대비 전문인력을 분야별로 많이 확보하는 것이다. 갑자기 통일을 맞이한 독일의 경우에는 경험이 적은 젊은 공무원들이 동독지역에 파견되면서 많은 문제들도 발생한 바 있다. 북한의 실태를 정확히 알고 남북한의 제도적 차이점도 파악한 공무원과 전문가들이 통일 이후 북한지역에서 효율적으로 제 역할을 할 수 있도록 지금부터 준비할 필요가 있다.

일반적으로 공간계획 및 정책은 사회경제적 상황과 특성을 반영하고 있지만, 공간계획 및 정책에 따라 사회경제적 조건이 변화하기도 한다. 이러한 측면에서 공간정책과 사회경제분야의 정책은 긴밀한 연관관계를 갖고 있다. 통일이라는 상황하에서 시행될 공간정책도 사회경제분야의 정책들과 연계해서 통일의 목표를 달성하기 위해 수립되고 추진되어야 할 것이다. 앞으로 이 분야에 대한 논의도 심도 있게 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 이상준. 2014. "통일시대 한반도 국토계획- 어떤 내용을 담아야 하나". CERIK저널 2014년 5월호.
- 이상준. 2010. "통일20년 동독지역의 국토변화와 시사점". 국토정책브리프. 국토연구원.

FOCUS

통일에 대비한
국토·도시계획통일 후 북한지역 도시재정비의
필요성 및 대응방안

김 흥 순 | 한양대학교 도시공학과 교수

들어가는 글

박근혜 대통령의 “통일 대박” 발언 이후 국토·도시계획 분야에서 통일에 대한 관심이 고조되고 있다. 침체를 겪고 있는 업계에서는 이미 오래전부터 통일만이 장기불황의 늪으로부터 업계를 구원해 줄 유일한 희망이라는 중론이 형성되어 왔다. 하지만 통일이 언제 이루어질지는 누구도 모르는 일이다. 더군다나 우리가 노력한다고 통일이 앞당겨지는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 활성화된 통일 논의와 그에 따른 통일 준비작업의 진행만으로도 침체되어 있는 건설산업 전반에 온기가 되살아날 것으로 기대된다. 따라서 지금은 근거 없는 낙관론과 막연한 장밋빛 희망으로 들뜨기보다 차분한 준비작업을 통해 통일의 기반을 다져야 할 시기라고 생각된다. 이 글에서는 북한 도시의 여건과 개발잠재력에 대한 검토를 통해 통일이 제 공할 기회의 실체와 기회를 살릴 수 있는 방안에 대해 고민해 보고자 한다.

북한의 도시 사정

북한의 행정구역은 1직할시, 2특별시, 9개도, 24개시, 145개 군으로 구성되어 있다. 북한정부가 유엔활동기금(UNFPA)의 지원을 받아 공식적으로 발간한 「2008 북한 인구조사 보고서」에 따르면 2008년 북한의 인구는 24,052,231명으로 그 중 9,194,466명이 도시에 거주해서 도시화율은 61% 수준이다. 평양의 인구는 326만명이고 여타 도시의 인구규모는 평양에 비해 매우 적은 실정으로 100만명이 넘는 도시가 없다.

「조선민주주의인민공화국 도시경영법」 제10조는 건축물을 살림집, 공공건물, 생산건물의 세가지로 나누는데, 이중 살림집이 주택에 해당된다. 북한에서 주택의 소유권은 원칙적으로 국가에 있으므로 주택의 건설과 관리는 전적으로 공공에 의해 이루어진다.

공공성이 보장되는 북한의 주택 보급률은 「2008 북한 인구조사 보고서」에 근거해 보았을 때 공식적으로 100%에 달한다. 하지만 이러한 공식 통계수치에도 불구하고 탈북자들의 증언에 따르면 북한의 주택사정은 매우 열악한 것으로 알려져 있다. 본질적으로 주택의 규모가 작고, 설비 및 편의시설이 매우 미흡한 수준에 있는 것으로 보고된다. 이상준(1998)은 이를 주거수준의 ‘하향평준화’로 묘사



북한의 행정구역 현황

1) 농촌의 경우 절반이 넘으며, 도시지역의 경우도 32%에 달한다.

한 바 있다. 일례로서 재래식 화장실의 비중이 높고¹⁾ 석탄을 난방연료로 사용하는 비중이 평양의 경우에도 56%에 이를 정도로 매우 높다. 전국적으로는 나무를 연료로 사용하는 가구가 50%가 넘는 것으로 보고되며, 도시지역 전체 가구의 10%가 공동화장실을 사용하고 있는 것으로 파악되었다. 더욱이 경제난으로 신규 주택건설이 지체되어 주택의 노후정도가 극심한 것으로 알려져 있다.

이러한 질적인 측면은 차치하고, 양적인 측면에 있어서도 이상준(1998)은 1990년대말 자료를 근거로 북한의 실질적인 주택공급률이 100%에 못미치며 70% 수준에 불과하다는 추정치를 내놓고 있다. 물론 이는 단순한 추정치이며 과거 자료이기도 하지만 분명한 것은 북한의 주택 사정이 양적으로나 질적으로 매우 열악한 수준에 있다는 것이다.

일상생활을 지원하는 기반시설의 노후 정도 역시 매우 심각하고, 평양의 경우는 사정이 나쁘지 않지만 부족한 자원을 평양에 집중한 탓에 다른 모든 도시들의 기반시설 부족과 노후화가 매우 심각한 상황에 있는 것으로 알려져 있다. 일부 신도시의 경우 기반시설 공급이 제대로 이루어지지 못해서 주민들이 집단 이주함으로써 ‘유령도시’로 전락했다는 분석이 제기되고 있다(장세훈, 2004).

북한에서 기반시설 부족은 우리가 상상할 수 없는 수준에 도달해 있다. 아파트 건설이 자재부족으로 중도에 방치되는 경우가 속출하고 있으며, 도로포장이 훼손된 채 장기 방치되거나 교량의 안전성 문제로 통행이 금지되는 일이 평양을 제외한 곳에서는 매우 일상적인 일로 받아들여진다. 대중교통 시스템의 붕괴로 자전거가 일반인들의 주 통행수단으로 정착되어 있다(장세훈, 2006). 일제시대에 건설된 상수도관을 그대로 사용하고 있으며, 전기 부족으로 일주일에 한 두 차례, 그것도 한번에 1~2시간 정도만 수도물이 공급되고 있는 실정이다. 하수도의 부재로 비만 오면 시가지가 곧잘 진창으로 변하는데, 이는 산에 나무가 없다는 문제와 결합되어 작은 비에도 종종 치명적인 결과로 이어진다.

북한 도시의 재정비 필요성

이상 살펴본 것처럼 북한의 도시들은 평양을 제외하고는 ‘총체적인 공황 상태’에 있다고 해도 과언이 아니다. 우리의 기준으로는 사람이 살 수 있는 환경이 아니라고 볼 수 있다. 따라서 총체적인 도시개조가 요구되는데 그 이유는 네 가지 측면에서 찾아진다.

첫째, 소극적인 측면에서 통일 후 북한주민의 대대적인 남한유입을 우려하지 않을 수 없다. 북한주민의 대량탈북 사태는 주로 고용 측면에 기인해서 나타나겠지만, 생활환경 측면 역시 고려하지 않을 수 없다. 직장의 유무를 떠나서 하루 종일 수도물을 이용할 수 없는 환경에 사는 사람들이 서울의 생활환경을 인지하게 된다면 무작정 이주를 선택할 가능성이 매우 높다고 판단되기 때문이다.

둘째, 적극적인 측면에서, 통일은 한민족의 번영을 위한 방편인데, 그러기 위해서는 북한 역시 일정한 성장기반과 경제 수준을 보유하고 있어야 한다. 지금의 상황은 남한의 70년대에 준하는 상황이라고 볼 수 있는데, 이렇게 열악한 환경에서는 저렴한 양질의 노동력에도 불구하고, 북한지역이 기업을 유치하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

셋째, 최근 벌어진 평양 아파트 붕괴사고는 북한 구조물의 안전성이 매우 취약한 상태에 있음을 시사한다. 취약한 구조물의 안전성은 주로 만성적인 자재 부족과 경제난에서 비롯된 부패구조의 심화에 기인하는 결과이다. 따라서 더 큰 참화와 성장 잠재력의 확보를 위해 북한 내 구조물에 대한 안전진단을 전수 실시하고, 그에 근거하여 전면적인 도시개조 사업에 착수할 필요가 있다.

넷째, 북한 도시는 자동차 교통의 소멸로 인해 사실상 압축도시(compact city)가 되어있다. 도시 외곽의 난개발을 방지하고 도시 내 개발잠재지를 채워넣는(infill) 방식으로 정비를 진행한다면 대부분의 자본주의 도시들이 경험했던 부작용을 극복할 수 있을 것으로 기대되므로, 북한 도시들이 보유한 잠재력을 최대한 활용할 필요가 있다.

도시 재정비의 추진전략

양적으로나 질적으로 부족한 주택과 기반시설을 공급하는 것이 북한 지역 도시재정비 사업의 추진에 있어 중요한 포인트이다. 북한의 기성 국토공간구조와 계획을 존중하여 평양의 주요 도시, 신개발지, 성장 잠재력이 큰 광공업지역, 항만과 교통의 결절점을 이루는 도시들을 대상으로 재정비 사업을 우선적으로 추진하여야 한다. 기존 노후 주택의 정비와 기반시설의 보수 및 보충에 초점을 맞추어 신개발을 최대한 억제함으로써 지속가능한 개발을 추구하고 향후 필요시 사용할 수 있는 개발유보지를 보전할 필요가 있다. 기존의 구조물들은 안전이나 재해방지에 관심을 기울일 만한 여력이 되지 않는 상태

에서 건설이 이루어진 경우가 많으므로 재정비 시에는 이에 대한 철저한 점검과 고려가 계획에 반영되어야 한다.

도처에 산재된 군사시설의 재활용 계획이 필요하다. 독일의 경우를 참고하여 군사시설 전반에 대한 브라운필드(brownfield) 계획을 수립하고 주택지로 전환할 곳, 산업 또는 유통 단지로 전환할 곳, 공원 등 여가시설로 활용할 곳, 또는 방치함으로써 자연의 회복력을 기대할 곳으로 나누어 지역의 실정에 맞게 적절한 관리방안을 부과할 필요가 있다. 이는 실질적인 의미 외에 창점을 녹여 농기구를 만드는 것과 같은 상징성을 가진다는 의미에서 중요한 프로젝트로 다루어져야 한다.

기성 산업단지에 대한 재정비가 필요하다. 대부분의 체제 전환국가들의 환경수준이 열악한 것은 익히 알려진 사실이다. 선계획 후개발의 원칙에 비금가계 선 환경관리 후 개발의 원칙하에 기성 산업단지를 재정비할 필요가 있다. 오염된 토양과 하천의 복원이 재정비의 중요한 항목으로 포함되어야 한다. 산업단지의 젓줄이라 할 수 있는 용수 및 하수, 전기 시스템이 노후화되어 있으므로 이에 대한 대대적인 정비가 요구된다. 북한의 도로망은 대부분 평양 중심으로 이루어져서 평양과의 연결성이 떨어지는 여타 지역 도로망의 노후화 정도가 심각한 수준에 있는 것으로 알려져 있으므로 철도와 도로망에 대한 전면적인 재정비가 필요하고 마찬가지로 항만과 공항에 대한 총체적인 진단과 정비가 요구된다.

통일 후 북한의 개발압력이 매우 높아질 것으로 예상되므로, 선계획 후개발의 기초하에 재정비 사업이 추진되어야 한다. 환경적으로 민감한 곳, 역사문화적으로 보전이 필요한 곳들이 난개발에 희생될 가능성이 매우 높다. 따라서 북한 전역에 대한 토지적성평가와 치밀한 조사가 선행되어야 한다. 해방 후 일제의 유산들이 모두 파괴되어서 일제의 만행을 기억할 수 없었다는 점을 감안, 해방 후 북한 정권이 조성한 각종 기념물과 시설들이 훼손되지 않도록 선제적 조치를 취할 필요가 있다.

북한 국토개발의 전제조건

북한 개발에 있어 가장 큰 난제는 토지소유권의 문제이다. 그에 대한 논의는 국가체제와 관련된 것으로 이 글의 범위를 벗어나므로 더 이상 다루지 않겠지만, 이에 대한 방향성이 조속히 마련되어야 할 것으로 생각된다.

통일 이후 북한의 국토공간을 어떠한 제도적 틀로서 관리할 지도 문

제이다. 앞서 언급한 비전과 전략은 모두 법적인 근거를 갖고서야 추진될 수 있는 사안이기 때문이다. 한시적이거나 북한의 건설법제를 인정할 것인지, 아니면 남한의 법제를 준용할 것인지, 그도 아니면 새로운 입법을 할 것인지 등 다양한 논의가 가능한데, 이 문제는 사실 토지소유권과 긴밀한 관련성을 갖는 문제로서 마찬가지로 방향설정이 시급한 과제라 할 수 있다.

북한에는 1977년 제정된 토지법이 있으며, 국토계획 전반을 관장하는 국토계획법이 2002년 제정되어 전체 국토공간을 전국계획-도계획-시군계획으로 나누어 관리하고 있다(서순탁, 2014). 도시지역에 대해서는 도시계획법이 준용되며 우리의 건설법에 상응하는 건설법을 보유하고 있다. 따라서 안정적인 국토공간법체계를 운용하고 있음을 알 수 있다. 북한의 특수성과 통일의 연착륙을 고려할 때, 한시적이거나 북한의 공간계획제도를 인정하고 부족한 부분에 대해서는 특별법을 운영하는 것이 가장 현실적인 방안으로 판단된다. 이는 대한민국 정부가 구상하고 있는 '민족공동체 통일방안'에도 부합하는 접근으로 볼 수 있다.

맺음말

통일은 도적처럼 갑자기 찾아올 수 있다. 준비된 자에게 통일은 대박이 될 것이다. 따라서 차분하게 준비하는 자세가 필요하다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 넘어야 할 선결과제도 적지 않다. 따라서 막연한 장밋빛 기대는 금물이다. 현시점에서 국가적 차원에서 해결해야 할 문제들에 대해 방향성의 설정을 요구하고, 준비의 필요성을 설득할 필요가 있다. 도시계획가협회의 활약이 필요한 대목이다. 

참고문헌

- 서순탁. 2014. "북한 토지소유권 정비와 국토이용 관리방향", 2014 대한국토·도시계획학회 춘계산학술대회.
- 이상준. 1998. "북한지역의 주거환경 개선", 「국토」, 195.
- 장세훈. 2004. "북한 대도시의 도시화 과정", 「사회와 역사」, 65.
- 장세훈. 2006. "전환기 북한 도시화의 추이와 전망", 「한국사학회」, 40집 4호.
- 정창무. 2012. "북한의 도시, 인구와 주택", 「대한토목학회지」, 60권 3호.

INTER VIEW 김문수 전 경기도지사

통일에 대비한 국토도시정책 · 제도마련에 민간역할 중요

대, 내외적 여건변화에 따라 통일은 멀지 않은 장래에 다가올 현실로 되고 있어, 대한민국 발전의 큰 기회이기도 하지만 국토도시개발과정에서 많은 어려움이 예상되고, 특히 점진적 통일이 아닌 돌발적 통일일 경우 체계적인 대처가 미흡하면 큰 사회적 혼란이 야기될 수 있습니다. 한국도시계획가협회에서는 김문수 전 경기도지사를 찾아가 8년간의 경기도정을 마무리하는 시점에서 그 동안의 경험을 바탕으로 통일한국의 밑그림과 통일이 예상되는 북한의 토지 및 주택, 인프라문제, 이에 대비한 국토도시정책방향 등에 대해 그의 생각을 들어보았습니다.

일 시 _ 2014년 6월 12일(목) 10:30
장 소 _ 경기도청 도지사 집무실
대 담 _ 여흥구 한국도시계획가협회장
안정근 협회상임이사
이한준 아주대학교수

이한준 _ 통일이후 북한의 토지, 주택, 인프라 등이 앞으로 해결해야 할 중요한 과제인데, 먼저 예상되는 북한토지의 소유권 분쟁, 투기, 난개발 등을 예방 할 수 있는 대책에 대해 말씀해 주십시오.

김문수 _ 공산주의 국가인 북한의 토지는 국가가 소유하고 주민의 생계도 책임지는 형태입니다. 하지만 통일에 따라 자본주의 체계를 적용함에 따라 12만km²에 이르는 북한 국토에 대한 합리적 대책이 제시되어야 토지투기 및 난개발을 사전에 예방 할 수 있을 것입니다. 이

들 토지는 도시용지, 농업, 산림, 하천용지 등으로 구분해 볼 수 있는데, 산림용지의 소유권은 국유로 두어야 한다고 봅니다. 통일 독일 및 중국의 사례를 면밀히 검토하여 우리 실정에 적합한 토지관리 방안이 필요한 데, 독일의 경우 과거 토지소유자가 집문서를 갖고 나타났을 때 실제 거주자와 어떻게 협의하고, 보상은 해야 하는지 아니면 무효화해야 하는지 등에 대해 입법화가 되어 있지 않아, 현재까지 지속적으로 연구하면서 세부안을 마련중에 있는 것으로 알고 있습니다.



북한의 토지관리는 국유제와 사유재산권 제도가 가진 각각의 장점을 극대화하고 단점을 최소화하여 합리적 토지관리가 요구됩니다. 기본적인 틀은 국유제를 유지하면서 중국이 자유경제체제 도입시 적용하고 있는 토지이용권만을 임대해 주는 토지임대제도의 부분적인 활용과 사유제를 활용하는 방안 등도 검토 할 필요가 있으며, 토지의 사유화는 토지관리의 기본틀, 제도, 그리고 기초정보 등을 완비한 후 주거, 상업, 산업, 농지 등으로 한정하고 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

여흥구 _ 말씀하신대로 남한에서 예전에 토지를 소유하고 있었던 권리를 어떻게 할 것인지에 대한 연구가 필요하다고 봅니다. 산림은 국가가 소유권을 유지하고, 도시지역도 남한이 갖고 있는 여러 경제, 기술력과 북이 갖고 있는 저렴한 토지자원이나 인력을 합해서 한 단계 성장발전하기 위해서는 국유화하고 20년, 30년 가면서 사유화 단계로 넘어가야 하고, 북한토지가 갖고 있는 경제성장의 잠재력을 극대화시키는 방향으로 토지정책이 추진되어야 한다고 봅니다. 이에 대한 해답을 찾기도 어렵지만, 또한 그렇게 하더라도 북한이 예민하게 반응할 수도 있기 때문에 조심스럽게 연구들을 진행하는 것으로 알고 있습니다. 하지만 앞으로의 방향에 대한 확신은 없더라도 우리가 미리 여러 대안을 마련하고는 있어야 한다고 봅니다. 미래 통일에 대비한 큰 그림을 가지고 대안을 준비할 필요가 있다고 보는 데 이에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

김문수 _ 우리가 통일연구에서 중점을 두어야 할 첫 번째 요소는 독일의 동, 서독 통일시 경험입니다. 국가가 주도적으로 직접 모두 다 하겠다고 할 경우 반발이 있을 수 있는 데, 한국도시계획가협회 등 민간단체에서 다양한 대안을 만들어서 무엇이 보다 합리적인지 계속 연구를 진행한다면 A, B, C 어떤 대안을 내더라도 공식적인 정부안이 아니기 때문에, 북한정부에서 이의를 제기하지는 않을 것으로 생각합니다. 그런 관점에서 보다 활발히 연구를 진행해야 한다고 봅니다. 사실은 이런 일은 민간보다 공공이 할 일이지만 우회적 다른 방식으로 공공의 일정한 지원아래 표면적으로 민간이 주도해서 이니셔티브(initiative)를 가지고 추진해 나가는 것이 좋겠다고 생각합니다.

여흥구 _ 학회나 협회는 민간이면서도 약간의 공적인 성격을 띠고 있으니까 충분히 그런 역할을 할 수 있다고 봅니다.

김문수 _ 국가의 3요소 중에 국토가 가장 중요하고, 이러한 국가의 큰 기본요소를 어떻게 설계해나가는가 하는 것은 국방이상의 국가



의 기본임무라고 봅니다. 그동안 사실 LH공사 등에서도 준비해 놓은 게 있었지만 그런 것을 민간차원에서 같이 토론을 해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

독일뿐만 아니라 중국도 방문할 때마다 느끼는 것이지만, 중국은 공식적으로는 국유제이지만 아파트같은 경우 매매도 일어나고 있고 소유기간도 정해져 있는 데 문서상으로 구체적으로 명문화되어 있지 않고 거주자들도 소유기간이 연장될 것으로 기대하고 살고 있다고 합니다. 실제 상해 등에 사는 아파트거주자에게 물어보면, 가격이 실시세로 거래되고 있으며 국유토지라 매매의 안정성 측면에서 문제가 있을 것으로 보이지만 이런 부분에 대해 중국사람들은 크게 의식하지 않는다고 합니다. 나중에 내놓으라고 하지 않으니까 그냥 거래가 이루어지고 있습니다. 현재 국가소유제로 되어 있는 중국의 경우 공산당이 시장경제로 점점 발전하면서 국유단계에서 실제로 어떤형태로 변해가는지 검토하는 것도 크게 도움이 될 것입니다. 독일은 하드랜딩(hard landing)인데 반해, 중국은 소프트랜딩(soft landing)으로 단계적으로 조금씩 변해가고 있습니다. 이들 사례를 잘 섞어서 연구하면 독창적으로 독일보다 앞선 제도를 내놓을 수 있다고 봅니다.

여흥구 _ 이런 연구들은 공공이 주도해야 하지만 제반여건상 협회나 학회가 싱크탱크(think tank)역할로서 독일이나 중국의 토지정책 등을 연구하여 통일이 되었을 때 공공이 참고하거나 채택할 수 있는 대안을 만들어주는 것이 중요하다는 말씀인 것 같습니다.

안정근 _ 최근에 학회에서 통일과 관련 토론회를 가졌는데, 학자들이 이 분야에 대해 연구하는 분들은 많지 않지만, 크게 두 부류로 나누어 지는 것 같습니다. 한쪽은 통일이 되면 자본주의 사회로 가야 하며, 그래서 북한토지도 남한과 같이 완전히 사유화해서 가야 한다고 주장을 하는 반면에, 또 다른 쪽은 공산주의가 기반에 있어 일단 국유화를 하고 점진적으로 사유화하는 쪽으로 가자는 의견도 있습니다.

니다. 저는 중국사례를 들어 자본주의와 공산주의가 합쳐졌지만 궁극적으로 자본주의사회로 가는 것이기 때문에 일단은 국유화를 먼저 하고 점진적으로 사유화단계로 가는 것이 맞다고 봅니다. 특히 도시활성화를 위해서 공업용지, 도시용지 등은 빠른 시일내에 보상을 하고 사유화시키고, 산지나 임야 등은 국유화해야 한다고 생각합니다. 전문가들 사이에서조차도 의견차이가 많고 공론화가 안되어 있습니다. 제가 볼 때는 점진적 통일방식으로 진행된다면 충분한 논의와 공감대형성을 통해 진행하면 좋지만, 통일이라는 것이 계획된 대로 가는 것이 아니라 돌발적으로 한순간에 이루어지기 때문에 충분한 행정적인 사전준비가 필요하다고 봅니다. 통일이 되면 약 2,500만명의 북한주민들이 양호한 주거환경, 직업을 위해 대량으로 이동할 가능성이 크기 때문에 토지문제도 주거안정, 정착에 초점을 맞추고 가지 않으면 큰 혼란이 일어날 수 있다고 봅니다. 그런 관점에서 북한 국토 및 주민의 잠재력을 충분히 활용하여 통일 후 북한 주민들의 대규모 이동을 사전에 예방할 수 있는 방안에 대해 말씀해 주십시오.

김문수 _ 통일 후 북한 주민들은 남한이나 평양 등 북한 대도시로 대대적인 이주가 예상되며 이들의 대규모 이동은 남한사회 뿐만 아니라 북한사회에 큰 혼란을 야기할 소지가 큼니다. 특히 상대적으로

양호한 남한의 생활여건은 북한인구를 대량으로 흡입하는 요인이 될 수 있어 북한 주민들이 북한에서 경제적으로 안정되고 환경적으로 쾌적한 생활이 가능하도록 지역 및 도시를 조성하여야 합니다. 이를 위해 북한 도시의 많은 부분을 점유한 정치 및 군사용 토지를 주거, 업무, 상업 등 도시용지로 전환하여 다양한 주거, 업무, 상업, 산업 활동이 가능하도록 유도하는 한편 도시인프라를 확충하여 다양한 산업이 입지할 수 있는 여건을 조성하여 북한 주민들이 도시 및 지역에서 주거기반을 확보하고 주민의 자산기반을 형성할 수 있는 여건을 조성하여야 한다고 봅니다.

여홍구 _ 남한은 농지의 생산량이 줄어들고 이농현상 등의 어려움을 겪고 있는 상황에서 기업농이 대안으로 언급되기도 하는 데, 이와 관련하여 북한의 집단농장과 국유농장 형태인 북한의 농지를 농민의 사유권을 인정하면서 기업농과 결합시키는 방법은 없는지요.

김문수 _ 일단은 현행법에서도 충분히 가능하다고 생각합니다. 기본적으로 소농으로 농지는 사유화해서 민간에게 분배한다고 치더라도, 이들이 모여가지고 농업법인을 만들 수 있습니다. 한국의 법체계를 기본으로 북한의 체제를 변화시켜 가야 하는 데, 한국의 농업은 경자유전, 소농체계가 기본이지만 현행법체계에서 농업법인도



가능합니다. 다만 실제 실현단계에서 한계가 있고 진척도 안되고 있습니다. 대기업의 농업법인 추진사례로 화성 토마토농장(동부한농)을 들 수 있는데, 세계최고의 토마토농장으로 조성되었는데 농민들이 생산에 반대했습니다. 왜냐하면 이들이 생산한 토마토 품질이 세계최고 수준으로 높고, 일본으로 전량수출함에도 불구하고, 혹시 나중에 국내시장에 나올 경우 피해를 볼 수 있다고 농민단체가 우려하고 있고 농협도 동의하고 있기 때문입니다. 농협입장에서도 농업법인과 농약, 비료, 종자 등에서 경쟁관계가 될 수도 있기 때문에, 농민들과 함께 반대하여 결국 문을 닫는 결과를 낳았습니다. 그런데 이를 매각하려 해도 매입할 기업이 없다는 것도 문제입니다. 결과적으로 기업농이 들어와서 R&D, 수출, 경영혁신 등 기업과 농업을 결합하는 방식은 매우 제한적일 수밖에 없습니다. 북한지역도 기업농을 도입해서 생산성을 획기적으로 높이고 글로벌한 수출분야로 발전시키자고 했을 때, 남한내 농민단체가 이를 반대할 가능성이 큼니다. 통일은 기본적으로 독일사례처럼 갑작스럽게 붕괴과정을 거칠 가능성이 크다고 봅니다. 그렇게 되었을 때, 우리가 아무리 대비를 해도 북한이 자체개혁 능력이 없는 상태에서 변화를 바라는 북한주민들의 욕구는 폭발할 것입니다. 이것을 잘 설계해서 이끌어 나갈 키(key)는 소위 통치력인 데, 북한지도부가 이를 제어할 통치력을 가지지 못해 무너질 것입니다. 이에 따라 결국 남한의 통치력으로는 농업분야에서 소농, 농업법인 정도가 그 역할을 할 것입니다. 외부법인, 대기업, 글로벌자본, 글로벌기업, 글로벌 수출농업 등의 북한도입 가능성은 없다고 봅니다. 왜냐하면 내부저항 때문에 그렇습니다. 서해안 매립지의 경우에도 국유지로서 농민들의 땅소유가 전혀 없는데도 불구하고 농업법인이 입지하는 것을 격렬하게 반대하고 있어 추진이 어렵습니다. 이것이 글로벌농업으로 발전하면서 기술, 생산성, 해외시장개척에 유리하다고 인식하고 있음에도 불구하고 반대하는 것입니다.



여흥구 _ 북의 인프라 문제가 심각한데, 통일이 됐을 때 인프라 투자에 대해 어떤 정책이 필요한지, 예를 들어 민간기업, 공공기관 등이 참여해야 하는 데 준비없이 인프라에 대처하는 것은 무리가 있고 낭비도 있을 수 있다고 봅니다. 미리 북한지역에 현황을 깊이 파악하고 계획을 수립할 필요가 없는 지 말씀해 주십시오.

김문수 _ 철도가 가장 문제라고 봅니다. 북한에 중국철도가 들어오려고 하는데, 차량, 신호 등 중국철도시스템이 설치되면 나중에 바꿀 수가 없습니다. 도로와 달리 철도는 고유 브랜드 특성이 강해서 중국철도가 북한에 다 설치되고 나면 우리 철도는 고립되고 북한까지 갈 수가 없습니다. 이런 부분을 중요하게 생각해야 합니다. 다음으로 SOC중에도 도로, 하천도 다 무너져 있고 황폐한 수준입니다. 우리 국가도 재정이 부족하니 민간, 해외자본 모두 끌어들이 정비해야 합니다. 북한에서는 너무나 방대한 양이 신속하게 개발되기를 바랄 것입니다. 남한하고 비교할 것이고 주민의 강한 욕구를 생각할 때 우리 세금, 통일비용으로 모든 것을 감당할 수는 없습니다. 따라서 미국, 일본, 중국, 러시아 등 각국의 자본, 국제기금, 세계은행 등의 자금지원을 모두 동원해 빠른 시간에 SOC수준을 끌어올려야 한다고 봅니다.

여흥구 _ 통일후 북한의 복지정책방향에 대한 견해와 부족한 주택 및 열악한 주거환경 개선을 위한 주민복지 개선 또는 주택정책 방향에 대해서도 말씀해 주십시오.

김문수 _ 북한에 시급한 복지의 1, 2순위는 의료서비스와 식량문제라고 생각합니다. 북한 주민들의 영양실조 등을 막을 수 있는 방법에 대한 논의가 우선되어야 한다고 봅니다. 또한 전염병 등 각종 질병발생을 극복하는 것도 시급한 과제입니다. 통일시에는 남한의 복지를 줄이고 북한과 수준을 맞춰야 하는데, 빚을 내서 하는 포퓰리즘적 복지정책이 성행할 가능성이 크다고 봅니다. 통일되면 북에도 인기를 얻기 위해 어마어마한 포퓰리즘정책이 나타날 수 있기 때문입니다. 이러한 관점에서 남한의 복지정책은 북한주민까지 포함해서 설계해야 한다고 봅니다.

몇차례 북한을 방문한 적이 있는데, 주거환경의 낙후성은 심각한 상태인 것으로 보입니다. 건설자재 부족, 생산시설 낙후, 일부 계층에 집중된 주택공급, 마이너스 경제성장 등으로 대부분의 도시와 농촌에서의 주택은 매우 노후화되어 있으며 주택공급 부족으로 대부분의 주민들은 열악한 주거환경 속에서 생활하고 있는 실정입니다. 북한주민의 양호한 주거환경 조성을 위해서는 다양한 주민 계층을

위한 전 지역에 걸친 대량의 주택공급과 함께 도시 및 농촌 특성에 적합한 공공시설과 생활편익시설공급이 동시에 공급되는 것이 필요하다고 봅니다. 특히 북한 주민의 복지향상을 위하여 평양을 제외한 모든 지역 및 도시에 대한 대량의 기반시설 및 주민편익시설 확충이 요구되며 대도시 보다는 중소도시에 보다 적극적인 기반시설 및 주민편익시설 개선이 시급하다고 생각합니다. 또한 북한 대부분 도시는 단핵구조의 공업도시로 개발되어 각종 생활편익시설 및 문화시설을 갖추지 못하고 있어 북한의 공업도시를 교통, 행정, 서비스 뿐만 아니라 각종 편익시설을 갖춘 도시로 전면적으로 개편하여 주민 복지향상을 선도하여야 할 것입니다.

안정근 _ 주제를 바꾸어 지난 8년간의 도정을 맡으시면서 주택, 신도시문제 등을 주민의 요구와 수요에 맞게 추진하신 것으로 알고 있는데, 한편으로는 그 과정에서 중앙정부와의 갈등, 주민과의 갈등도 있으셨을 것으로 생각합니다. 그동안의 경험에 비추어서 바람직한 도시정책, 주택 및 택지정책 등의 어려움과 개선해야 할 점 등을 말씀해 주셨으면 합니다.

김문수 _ 첫째는 그 동안 우리나라 주택정책, 국토정책은 일대 전환해야 합니다. 그 이유는 지금까지 인구가 팽창해 왔다면 이제 인구가 감소하는 시대가 되었습니다. 출산율이 내려가는 상태에서 과거의 토지정책은 맞지 않다고 봅니다. 토지부족 인구과잉시대에서 토지과잉 인구부족시대가 되었습니다. 근본적인 수요공급자체가 달라져야 합니다. 신도시를 만드는 것은 고사하고 신도시가 공동화되기 시작하고 있습니다. 신도시에 인구가 줄고 있습니다. 그간의 신도시 건설정책에서 이제는 공동화에 따르는 리모델링 정책으로 변화하고 있습니다. 과거 젊은 사람들의 유모차가 다니던 신도시가 독거노인들의 휠체어가 다니는 신도시로 변해가고 있습니다. 일본 다마신도시의 경우가 그렇습니다. 경기도의 주요 신도시가 공동화 되는 것이 걱정입니다. LH공사에서 동탄신도시처럼 몇백만평씩 건설하는 걸 보면 매우 우려스럽습니다. 오래전부터 토지주택정책에 대해서 전환이 필요하다고 국토부에도 지속적으로 이야기 하고 있습니다. 조금씩 바뀌고는 있지만 정책전환의 속도가 느립니다. 국가가 다 책임을 질 수 없으므로 신속하게 지방분권화하여 시도지사에게 권한을 이양해 그 책임으로 부터 벗어나야 한다고 봅니다.

다음으로, 국토정책의 핵심이 주택정책으로부터 일자리정책으로 바뀌어야 한다고 봅니다. 이에 따라 택지개발촉진법도 소위 "일자리촉진법"으로 바뀌어야 합니다. 택지가 우선이 아니고 일자리를 일순위로 해야 한다는 것입니다. 과거에는 택촉법으로 농지, 그린벨트를



풀고 했는 데 앞으로는 집짓는 택지를 산업, 서비스 등 일자리 용지로 전환을 하는 등 집짓는 의무를 완화시키고 일자리를 중시하고 장려하는 정책으로 전환하고, 그 권한도 과감하게 지방에 이양해야 합니다. 예를 들면, 전라도 광주, 나주, 곡성, 함평 등지의 그린벨트가 왜 필요한 지, 국토부가 그린벨트를 쥐고 있어야 하는지 모르겠습니다. 인구가 계속 줄고 있는 데 이런 곳의 그린벨트규제정책은 바람직하지 않다고 봅니다. 과감하게 지방에 이양하고, 시, 도지사들이 해제 또는 유지 등 자율적으로 관리하도록 해야 할 것입니다. 농민은 없는데 농지를 유지하는 것도 문제입니다. 농지가 너무 많아 경기도 경우에도 땅이 남는데도 대기업들이 투자하지 않고 중국, 미국 등 노조 없는 곳으로 가서 투자하며, 웬만한 중견기업도 이제는 투자를 하지 않는 분위기입니다. 너무 규제를 풀면 난장판이 되지 않겠느냐는 우려는 그야말로 기우일 뿐입니다.

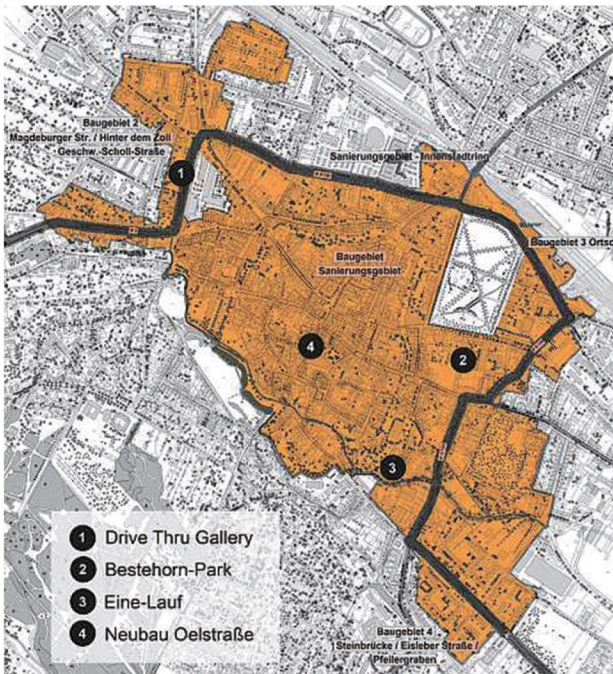
안정근 _ 그동안 중앙집권적 도시주택정책이 바람직하지 않고 일률적인 주택공급이 그동안이 추진되어 왔는데, 결과적으로 주민들이 원치 않는 곳에 택지개발이 이루어지고 때론 일정한 투기가 발생하는 등 악순환이 되어왔다고 생각합니다. 마지막으로 이러한 관점에서 분권을 통한 도시주택정책의 바람직한 방향에 대해 말씀해 주십시오.

김문수 _ 일자리와 주택을 융합한 도시, 즉 융복합신도시가 중요합니다. 일자리가 없는 베드타운은 이제 건설하지 말아야 합니다. 북한의 경우에도 이는 적용되어야 하지만 당장 노후주택이 더 문제이고, 그 욕구를 빠른 시간에 충족시켜 주어야 하기 때문에 우리나라의 SOC 능력이 부족할 수 있을 것으로 봅니다. 우리의 많은 경험을 살려 북한에도 적용할 수 있는 대안을 준비할 필요가 있다고 생각합니다.

여흥구 _ 바쁘신데 장시간 인터뷰에 응해 주신데 대해 도시계획가협회를 대신해서 감사드립니다. 

통일 독일의 동독지역 도시재건 프로젝트

독일은 1990년 통일 이후 40여년간 분단되었던 동독과 서독의 사회적, 경제적 균형을 도모하고 통합된 독일의 발전을 이끌어내기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 본문에서는 서독에 비해 상대적으로 낙후되어 있던 구 동독지역(신연방주)의 재건을 위해 독일 정부가 추진했던 재건정책의 기본방향과 신연방주의 도시재건 사업을 소개하고자 한다.¹⁾



도심지 재건사업 추진 지역 (출처: Stadt Aschersleben)



산업유류지 내 새로 개발된 교육시설 (출처: IRS)

동서독 격차해소를 위한 구 동독지역 재건 프로젝트²⁾

독일은 동서독 통일 이후 기존의 연방주와 새롭게 합병된 신연방주 간의 격차를 해소하고 통일된 국가로서 국가발전의 근간을 구축하기

위해 신연방주의 재건사업을 정책적으로 추진해 왔다. 국방, 행정, 경제와 사회적인 통합을 위해 다양한 재건 정책이 추진되었는데, 국토의 균형적인 발전과 도시간 격차를 해소하기 위한 대표적인 재건 사업으로 “구 동독지역 재건 프로젝트(Aufbau Ost)”를 들 수 있다.

1) 본문은 통일부에서 발간한 독일통일 총서(2013)와 독일 교통기반시설부와 도시개발지원 프로그램 홈페이지를 참고하여 작성하였다.

2) 통일부, 독일통일 총서 3 구 동독지역 재건 특임과 분야 관련 정책문서, 2013, pp. 10~11, pp. 26~27.

구 동독지역 재건 프로젝트는 신연방주의 경제, 재정 독립성을 높이고 실업률을 감소시켜 구 동독지역의 생활수준을 구서독지역의 수준과 동등하게 만드는 것을 목적으로 독일 통일기금(Fonds Deutsche Einheit), 통일연대세(Solidaritätszuschlag), 연대협약(Solidarpakt) 등의 재원을 가지고 독일 연방정부와 주정부가 서로 협력하여 시행한 경제정책이다. 구 동독지역 재건 프로젝트를 통해 통일 독일 정부는 신연방주의 산업구조를 개선하여 생산경쟁력을 향상시키고 인금 격차를 해소하는 한편 신연방주의 경제적인 자립성을 키우기 위한 지원사업을 추진하였으며, 그 일환으로 노후화된 신연방지역의 주거환경 개선, 기반시설 확충과 새로운 산업단지를 조성하는 등 통일국가의 면모를 갖추기 위한 재건 프로젝트에 많은 예산을 투자하였다. 이와 같은 노력을 통해 2008년도에는 신연방주가 구연방주 전체 경제성과의 70% 정도를 달성하였다고 한다. 신연방주의 실업률은 18%에서 12%로 감소하고, 2007년 기준 경제성장률은 3%, 경기지수는 서독과 비슷한 2.4%에 달했으며 노동시장도 빠르게 성장하였다고 보고되었다.

신연방주 재건을 위한 공간정책³⁾

독일 통일 직후 동서독간의 격차해소를 위한 정책방향은 독일 공간정책에도 반영되었다. 통일 독일의 공간정책에 관한 최우선 과제는 지역의 균형 있는 발전 기반을 마련하고 균형 있는 삶의 조건을 만드는 것으로, 상대적으로 낙후되어 있던 신연방주의 개발이 정책목표가 되었다. 이를 위해 통독 직후 신연방주에서는 과도기적으로 서독의 관련 규정들을 준용하여 건설활동을 허가하였으며, 서독의 공간정비법(Raumordnungsgesetz)과 건설법전(Baugesetzbuch)에 기반하여 신연방주에 새로운 공간개발 계획체계가 구축되기 시작하였다. 이는 통일 이전 구 서독지역에서 추진되던 지역 간 균형발전이 통일 이후 독일 전체의 균형발전으로 전환되고, 신연방주의 사회경제적, 공간적 발전과 구연방주와의 균형개발이 새로운 과제로 부각된

것을 의미한다.

낙후된 신연방주를 재건하기 위해 가장 우선적으로 해결해야 했던 과제는 소유권 정립 및 토지주택의 사유화, 노후화된 주거환경의 개선, 동서독 간 교통망 구축을 위한 교통인프라 개발, 자립적인 경제성장을 유도하고 산업구조를 재편하기 위한 산업입지의 개발, 환경개선과 도시 및 농촌의 정비였다.

주택부문에 있어서의 주요한 과제는 주택시장을 활성화하고 오랜 기간 방치되어 온 주택의 보수와 현대화였다. 노후화된 주거환경을 개선하고 현대화하기 위해 '공동과제 동독부흥'의 보조금과 연방재건 신용기관의 저금리 대부를 통한 지원정책이 마련되었고, 지원금의 약 50%는 난방시설 현대화와 단열개선에 사용되었으며 약 33%는 주거공간 보수에 사용되었다. 이러한 주거환경 개선 정책은 신연방주 주민들로부터 높은 평가를 받았을 뿐만 아니라 공공지원을 통해 건설부문의 고용창출 효과를 확대시키는 한편, 기업유치의 유인요소로도 작용하였다.

한편 신연방주 내 소속된 도시들을 정비하고 개발하는 데 있어 가장 중점적인 과제는 낙후된 도심주거지와 대규모 주거단지의 개선, 그리고 도심지에 많이 남아 있던 역사적인 건축자산의 보존사업이었다. 특히 1945년 이전에 조성된 도심주거지의 정비와 신연방주 인구의 약 20%가 거주하는 대규모 주거단지의 개보수와 활성화가 주요한 과제로 대두되었다.

신연방주 도시재건을 위한 도시정비사업의 지원⁴⁾

통일 이후 신연방주의 도시를 정비하기 위해 적용된 정책수단은 서독의 전통적인 도시정비법법인 '도시개발사업'과 '도시역사문화지대보전 프로그램'으로, 이는 '건설법전(BauGB)'에 근거한 법정사업으로 추진되는 독일의 가장 보편적인 도시개발 지원제도이다.⁵⁾

통일 이후 2004년까지 독일 내 2,200개 지자체를 대상으로 3,600건의 도시개발사업이 진행되었고, 이를 위해 70억 유로 이상이 연방

3) 통일부, 독일통일 총서 4 구 동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서, 2013, p. 30, p. 40, p. 51.

4) 통일부, 독일통일 총서 4 구 동독지역 인프라 재건 분야 관련 정책문서, 2013, pp. 54~58, pp. 143~147

5) '도시개발사업(Stadtsanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen)'은 우리나라의 도시재개발사업이나 주거환경정비사업과 유사한 성격의 사업으로 구 서독에서 시작된 제도이다. 노후화된 지역의 환경을 개선하는 것을 목적으로 하며 일정조건을 만족시키는 지역에 대해 도시개발지원금(Städtebauförderung)을 활용하여 지역에 맞는 도시개발을 지원해주는 제도이다.

정부로부터 지원되었다. 신연방주에서는 수도인 베를린을 제외하고 모두 805건의 사업이 진행되었고, 약 21억 유로가 지원되었다. 도시 개발사업의 핵심적인 대상지역은 주로 도심과 그 주변지역이었다.

‘도시역사문화지대 보전(Städtebaulicher Denkmalschutz) 프로그램’은 신연방주 도시들의 역사적인 도심을 보전하고 관리하기 위한 연방정부의 지원 프로그램으로서 1991년부터 매년 약 1억 유로씩 지원되어 왔다. 이 프로그램은 1991년에 80개 도시를 대상으로 시작되었으며, 2004년에는 155개의 도시가 지원을 받았다.

2000년대에 들어서면서 신연방주 도시들의 인구감소와 공가 문제가 심화되면서 이 프로그램은 연방정부와 연방주가 공동으로 추진하는 ‘구 동독-도시정비프로그램(Stadtumbau-Ost Programm)’과 연계 추진되고 있다. 이 프로그램은 2002년부터 시행되어 2007년 말 현재 390개의 지자체에서 추진되었다. 이 프로그램의 재원은 정부의 기본방침이 아니라 기본적으로 지자체의 개별적인 문제 중심으로 편성되어 사용되었다. 2007년 말까지 연방재정 지원의 틀 내에서 7억 9,430만 유로가 지원되었으며 연방주와 지방자치단체가 부담한 금액을 고려하면 총 18억 7,830만 유로가 투입되었다고 한다. 전체 금액의 약 50%는 주택 철거와 주거공간의 품격을 높이기 위한 사업에 사용되었는데 2007년 말까지 철거작업이 이루어진 주택의 수는 221,000개이다.

이 외에도 다양한 추가 조치가 있었다. 예를 들어 주택의 현대화를 지원하는 프로그램, 주택회사의 사업을 지원하는 프로그램, 유럽연합의 지원 프로그램 등이 있다. 특히 유럽연합의 프로그램은 역사적으로 중요한 고건축을 복구하는 작업을 지원하였다. 이러한 지원 프로그램들이 신연방주의 많은 고건축들이 철거되지 않고 복원될 수 있도록 도와주었다.

아셔스레벤(Aschersleben)시의 도시재건 사례⁶⁾

아셔스레벤시는 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주의 가장 오래된 도시 중 하나로 주의 북동쪽에 위치한다. 중세시대 구축되고 19세기에 확장된 도심지 외곽에는 현대에 조성된 대형 주거단지가 입지해 있다. 1990년에서 2000년 사이 아셔스레벤시의 인구는 구서독으로

의 인구유출과 교외화로 인해 33,725명에서 27,312명으로 19%가 감소하였다. 2002년 도심지의 공실률은 15%에 달하였는데, 공실률이 가장 높았던 곳은 도심을 관통하는 주도로로 도로변에 조성된 옛 건물은 30% 이상이 비어있는 실정이었다. 또한 아셔스레벤시를 관통하는 3선의 국도로 인해 소음과 미세먼지 오염도가 매우 높은 상황이었다.

아셔스레벤시의 도시재개발지구는 총 4개인데, 그 중 가장 중요한 도시재개발지구는 중세시대의 특성이 강하게 남아있는 도심지역으로 총 면적은 약 111ha이다. 도심지의 재개발은 다양한 사업을 통해 지원되었다. 가장 대표적인 사업은 ‘도시역사문화지대 보전 프로그램’과 ‘구 동독-도시정비프로그램’을 포함한 ‘도시재개발사업’이며, 이외에도 ‘국제건설경기(IBA)’의 다양한 프로젝트와 ‘2010 작센-안할트주의 도시재건 프로그램(Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010)’ 그리고 ‘2010 작센-안할트주의 주공원 박람회(Landesgartenschau Sachsen-Anhalt 2010)’ 등이 연계 적용되었다.

아셔스레벤시 도시재개발의 가장 주요한 전략은 외부에서 내부로 도시를 선택적으로 수축시키는 일이었다. 도심지의 강화는 무엇보다 도심지를 관통하는 주도로의 정비와 유휴부지의 개발과 같은 공공부문의 기반시설 개선사업을 통해 이루어졌다. 특히 사람들이 많이 머무는 공공공간을 확충하고 질적으로 향상시키는 한편, 도심지 내 산업유휴부지를 활용하여 새로운 교육프로그램과 예술프로그램을 도입하는 데 주력하였다. 또한 도심지 주택환경 개선과 주택공급 다양화를 통해 부동산 시장을 활성화한 것도 도심지에 새로운 활력을 불어넣고 매력적인 거주지로 변모시키는 데 큰 역할을 하였다.

노후 건축물의 재정비는 무엇보다 도심지를 관통하는 주도로 변에 위치한 비어있는 건축물의 재정비로 이어졌다. 대수선이 어려운 노후 건축물을 시가 직접 사들이고 철거작업을 시행하였으며, 상가나 자동차 정비소와 같이 소음에 영향을 받지 않는 건축물과 예술가의 아틀리에 등을 새로 조성하였다. 가로나 광장 등 공공공간의 환경을 개선하는 정비사업도 추진되었는데 도심지를 흐르는 소하천변을 포함한 공원의 재정비는 ‘2010 작센-안할트주의 주공원 박람회(Landesgartenschau Sachsen-Anhalt 2010)’ 사업과 ‘국제건설경기’ 사업과 연계하여 높은 성능을 담보하는 첨단 기술을 도입하고 매력적인 공간을 조성할 수 있었다. 공공사업의 추진과 더불어 도심

6) http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Praxis/Massnahmen/Aschersleben/Aschersleben_node.html



도심하천 재정비 후 모습 (출처: Stadt Aschersleben)



도심지 내 주도로의 건축물 재정비 사례 (출처: IRS)

지를 활성화하기 위해 공공업무시설이나 교육시설과 같은 공공기능을 도입하였는데, 새로운 공공기능은 도심지에 산적해 있는 산업유 휴부지를 활용하여 사업을 추진하였다. 나아가 시에서는 도심지에 주거기능을 활성화하기 위해 노력하였다. 이를 위해 시에서 건축주를 직접 찾아가 건물을 재정비하도록 유도하는 노력을 아끼지 않았다. 또한 '구 동독-도시정비프로그램'의 운영주체 중 하나였던 주택 건설사와 긴밀한 협업체계를 구축하여 도심지 내의 부동산을 매입하거나 정비하는 데 적극적으로 활용하였다.

아셔스레벤시의 도시재개발을 성공으로 이끈 중점 전략은 4개로 정리될 수 있다. 첫째, 노후화된 옛건물의 정비와 새로운 기능의 도입한 것이다. 둘째로는 도시구조의 재편과 신축사업의 추진을 들 수 있으며 셋째, 주민참여를 활성화하기 위한 홍보와 교육사업의 추진, 그리고 마지막으로 공공공간과 주거지 환경개선을 위한 사업의 시행이라 할 수 있다. 이와 같은 전략 추진을 위해 아셔스레벤시는 다양한 지원프로그램을 활용하였으며 '구 동독-도시정비프로그램' 사업비(2002년부터), '국제건설경기' 사업을 통한 교통기반시설부의 지원비(2003~2010), '도시재개발사업'(1993) 및 '도시역사문화지대 보전 프로그램'(1991) 사업비, 유럽연합의 지역개발기금(2007~2012), 부양기금 등의 예산을 확보하였다.

통일독일의 재건정책 하에 이루어진 도시재건 사업의 성공적인 사례로 꼽히는 아셔스레벤시의 도시재건 효과는 눈에 띄일 만큼 크지는

않다. 공실률은 주도로의 경우 30% 이하로 도시재건 사업 전에 비해서는 많이 좋아졌으며, 도심지내 신축된 노유자 시설로 인해 인구수도 약간 증가하였다. 주거환경과 도심지 환경도 물리적으로 크게 개선되었으나 도시의 경제적인 자립도나 발전가능성에 대한 전망에 대한 보도는 아직까지는 없는 것이 현실이다. 

참고문헌

통일부, 독일통일 총서 3 구 동독지역 재건 특임관 분야 관련 정책문서, 2013

통일부, 독일통일 총서 4 구 동독지역 인프라 재건분야 관련 정책문서, 2013

http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Praxis/praxis_node.html

http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Praxis/Massnahmen/Aschersleben/Aschersleben_node.html

차 주 영 | 연구위원
건축도시공간연구소

2 DMZ 안보 및 생태관광거점 파주 임진각평화누리 통합개발 Master Plan

파주 임진각평화누리 통합개발사업은 DMZ 일원의 안보와 생태관광거점으로 육성하기 위해 기존의 임진각 관광지를 평화누리일원으로 확대하여 문화공연과 예술작품전시, 생태학습을 병행하는 공간으로 조성할 계획이다. 2015년에 착공할 예정인 임진각평화누리 통합개발사업의 기본 계획내용을 소개하고자 한다.



임진각 평화누리공원 (출처 : 파주시청)

사업개요

- 사업명 _ 임진각평화누리 통합개발사업
- 위치 _ 경기도 파주시 문산읍 마정리 1316번지일원
- 면적 _ 472,943㎡
- 계획수립 _ 경기관광공사
- 도입시설 _ 공연문화시설, 인공습지센터, 생태관광지원센터, 안내센터, 상가, 편의시설, 역사안보체험시설, 주차장 등
- 사업기간 _ 2015년~2023년

사업추진배경

파주 임진각평화누리는 마지막 남은 냉전역사의 현장이라는 상징성과 대상지 반경 5km이내에 통일촌, 도라전망대, 제3땅굴, 도라산 평화공원 등 서부 DMZ일원의 대표적인 안보관광자원이 산재되어 있는 지역이다.

또한, 남한지역의 30%에 해당하는 생물군 서식 및 식생우수지역, 습지, 멸종위기의 동식물 서식지, 자연 경관지 등 다양한 중요 생태자원의 보유하고 있어 DMZ 안보, 생태자원을 기반으로 한 세계적 관광지로의 성장잠재력을 지니고 있다.

대상지 방문객수는 2012년기준 약 527만명으로 경기도내 2위에 해당하며, 특히 외국인 방문객수 및 연평균 성장률에서는 도내 1위인 에버랜드보다도 우위에 있다. 그러나 이러한 많은 방문객수와 재방문율에도 불구하고 방문객 체류시간이 짧고 객단가가 낮아 지역경제에 기여효과는 미흡한 실정이다.

또한 1991년 허가를 받아 운영중인 임진각 관광지는 시설 노후화로 리모델링이 필요하고 토지소유와 운영주체가 혼재되어 효율성을 위해 운영통합이 필요하며, 2004년 청소년수련시설로 허가받아 방치되고 있는 개발유보지는 효율적 개발을 위해 도시계획시설폐지와 함께 기존관광지로 통합하는 등 계획의 전면 수정이 필요한 바, 문화전시시설, 안보체험시설, 생태관광시설, 편의시설 도입 등 통합개발사업을 통해 세계적인 DMZ 안보문화관광 거점으로 육성하기 위한 것이다.

개발목표

세계적 수준의 안보 · 문화예술 관광지 조성

문화예술과 관광을 융합하는 새로운 공공의 관광개발을 선도하고 DMZ 안보관광의 HUB 역할을 하며, 공공투자의 심각한 현안인 관광지 리모델링의 성공적 사례가 되는 세계적인 수준의 안보 · 문화예술 관광지로 조성하는 것을 목표로 하고 있다.

기본방향

- 문화 · 예술 · 생태와 재생이 결합한 새로운 트렌드의 관광
 - 대중관광에서 벗어나 창조적 문화관광으로 포지셔닝
- 지속가능한 개발을 위한 플랫폼 구축
 - 작품, 전시, 공연, 교육, 생태 등 다양한 앱(App)을 지속적으로 생성하고 지역주민, 관광객 등이 일정기간 커뮤니케이션과 공유를 통해 생성과 소멸을 반복
- 소통과 공유
 - 세계공통언어인 예술작업과 전시를 Social Network를 통해 전세계와 소통
- 지속가능한 공간순환구조
 - 임진각 평화누리는 Platform(융합/소통/향유), 캠프그리브스는 Factory(창작작업/생성), 도라산평화공원은 Stock(전시장/수장고), 통일촌은 Slow City(문화마을/농산물체험) 등 각 공간의 지속가능한 순환구조 구축



디자인 컨셉

수직적인 도시 생활에 익숙한 관광객들에게 편안하지만 강렬한 수평적 경관체험, DMZ와 군사시설의 장소적 가치와 보전, 자원화로 새로운 국가적 문화이미지 창출의 극대화, 자연경관과 문화예술의 창조적 융합을 통한 새로운 가치창출을 담기위해 디자인컨셉으로 “수평선”, “군사안보시설의 형상화”, “스펙트럼”을 제시하고 있다.



〈수평선〉

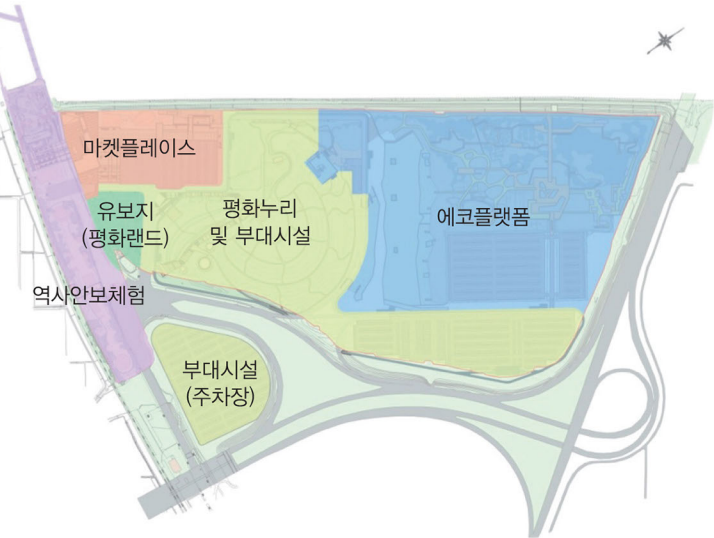


〈군사안보시설의 형상화〉



〈스펙트럼〉

개발기본구상

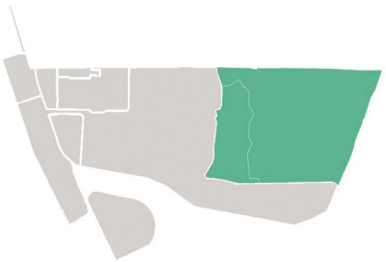


토지이용계획

구 분	면 적(㎡)	구성비(%)	도입시설
합 계	472,943.00	100.00	
에코플랫폼	204,138.47	43.16	비트뮤지엄, 인공습지센터, DMZ생태관광지원센터
마켓플레이스	42,870.77	9.06	안내센터, 상가, 편의시설, 주차장/광장
역사안보체험	37,884.72	8.01	스카이워크, 장단역 증기기 관차, BEAT131(지하벙커), 임진각 광장, 드롭존, DMZ평화센터
평화누리 및 부대시설	175,749.87	37.16	주차장
유보지	12,299.17	2.60	평화랜드

주요 도입시설 및 기능재구성

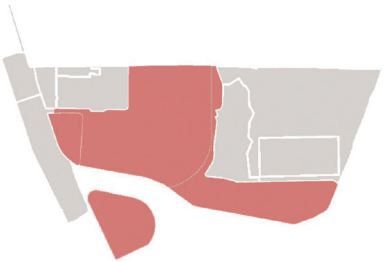
새로운 문화관광시설 도입
에코(생태), 아트, 공간(건축물) 등이 공존할 수 있는 새로운 플랫폼 구축



기존기능의 재구성
기존의 기능을 재편, 산만한 경관 요소 개선



기존기능의 보완
평화누리언덕 기능을 보완 활성화



종합배치계획



시 설 명	
1	비트뮤지엄
2	인공습지센터
3	DMZ생태관광지원센터
4	안내센터
5	판매시설
6	주차장 및 광장
7	스카이워크
8	장단역 증기기관차
9	BEAT131(지하버거)
10	임진각광장
11	임진각전망대 및 드롭존
12	DMZ평화센터
13	평화누리
14	주차장
15	주차장
16	평화랜드

지구별 상세계획

에코플랫폼

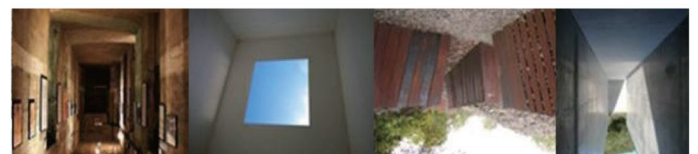
생태, 예술, 건축물이 공존할 수 있는 플랫폼으로 구축하고 생태정원을 조성함으로써 색다른 차별성을 가진 공간으로 조성하며, 건축물을 모두 지하화하여 수평성을 가지는 공간으로 계획한다.

비트뮤지엄은 군사안보자원을 개체로 문화예술과 관광을 융합한 유니크한 공간으로 25개의 비트블록(작은전시장)과 기획전시실로 구성된다. 인공습지센터는 재해방지용 저류조를 이용한 교육 시설로, 습지를 주제로 한 전시 및 체험 공간으로 구분되며 탐조 등 생물관찰시설과 놀이시설을 습지 곳곳에 배치하고 다양한 탐방루트를 개발, 시설지와 연계한다.

〈비트뮤지엄〉



〈지상 : 지하공간들이 산발적으로 블록화(비트블록)되어 지상으로 돌출〉



〈지하 : 참호길을 통하여 출입하는 다양한 공간의 뮤지엄〉

역사안보체험시설

역사성이 있는 시설들의 관람환경을 개선하여 역사안보체험시설의 관광자원으로서의 경쟁력을 강화한다. 특히 홍보체험시설 및 관광객 편의시설을 장단역 증기기관차 전시장, 과 실제 군용버터를 팩트, 미디어, 아트가 공존하는 전시체험관으로 재편한 BEAT131(지하병커) 등 개선이 완료된 시설과 연계하여 피폭되어 방치된 교각을 새로운 관광자원으로 활용하는 스카이워크를 새로이 조성한다.



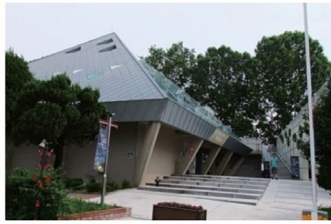
〈장단역 증기기관차〉



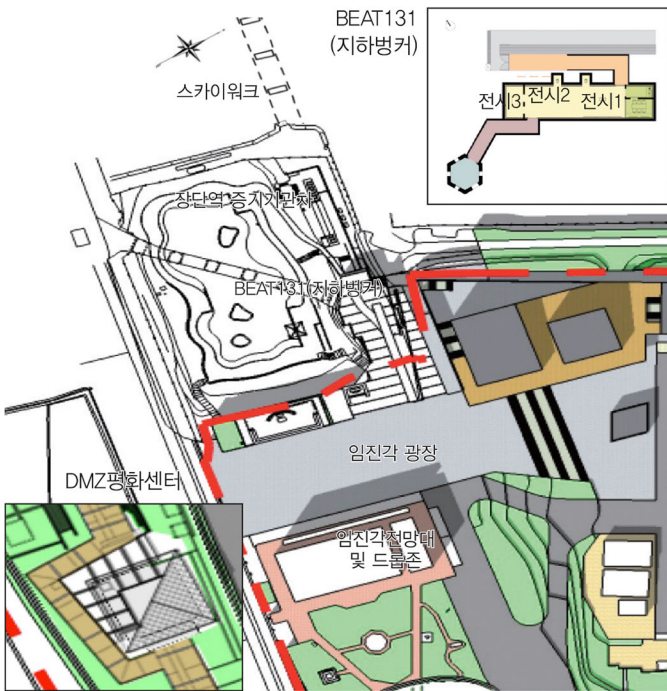
〈BEAT131〉



〈스카이워크〉



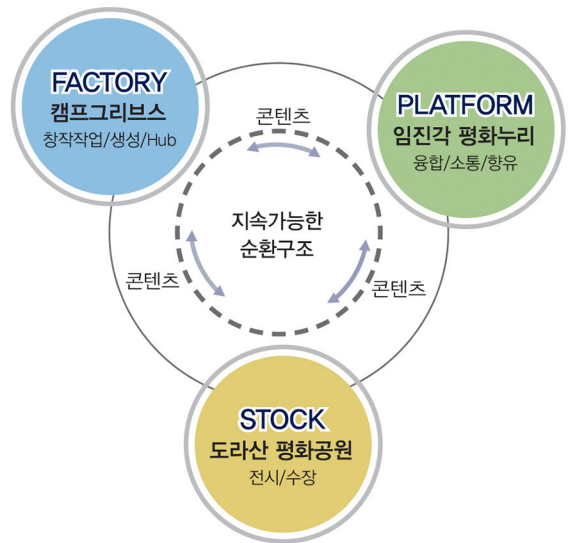
〈DMZ평화센터〉



〈안보체험시설〉

운영전략

임진각평화누리 통합개발을 캠프그리브스, 도라산평화공원 등 인접한 핵심시설과 연계하여 DMZ 안보관광자원의 지속가능한 순환체계 구축에 중점을 두고 있다. 또한 캠프그리브스의 창작예술촌 작가들을 통한 콘텐츠를 마련하고 도내 대학생들의 창작작품전시, 도내 문화시설과 순환전시기획 등 전략적 콘텐츠를 확보, 운영한다.



캠프그리브스의 창작예술촌 작가들과 연계된 예술가 지원프로그램을 운영하여, 폭넓은 구성과 다양한 콘텐츠 확보



창작 예술촌

기업홍보, 세미나, 소모임, 기념파티 등의 목적으로 민간, 기업 등을 위한 장소 임대



민간 기업



예술작품

창작작품

PLATFORM
임진각 평화누리

장소임대

순환기획전시

대학생

경기도 인근뮤지엄



실험적인 대학생 작품을 발굴하여 소개하고, 그들의 새로운 네트워크를 통해 독특하고 개성있는 작품들을 전시

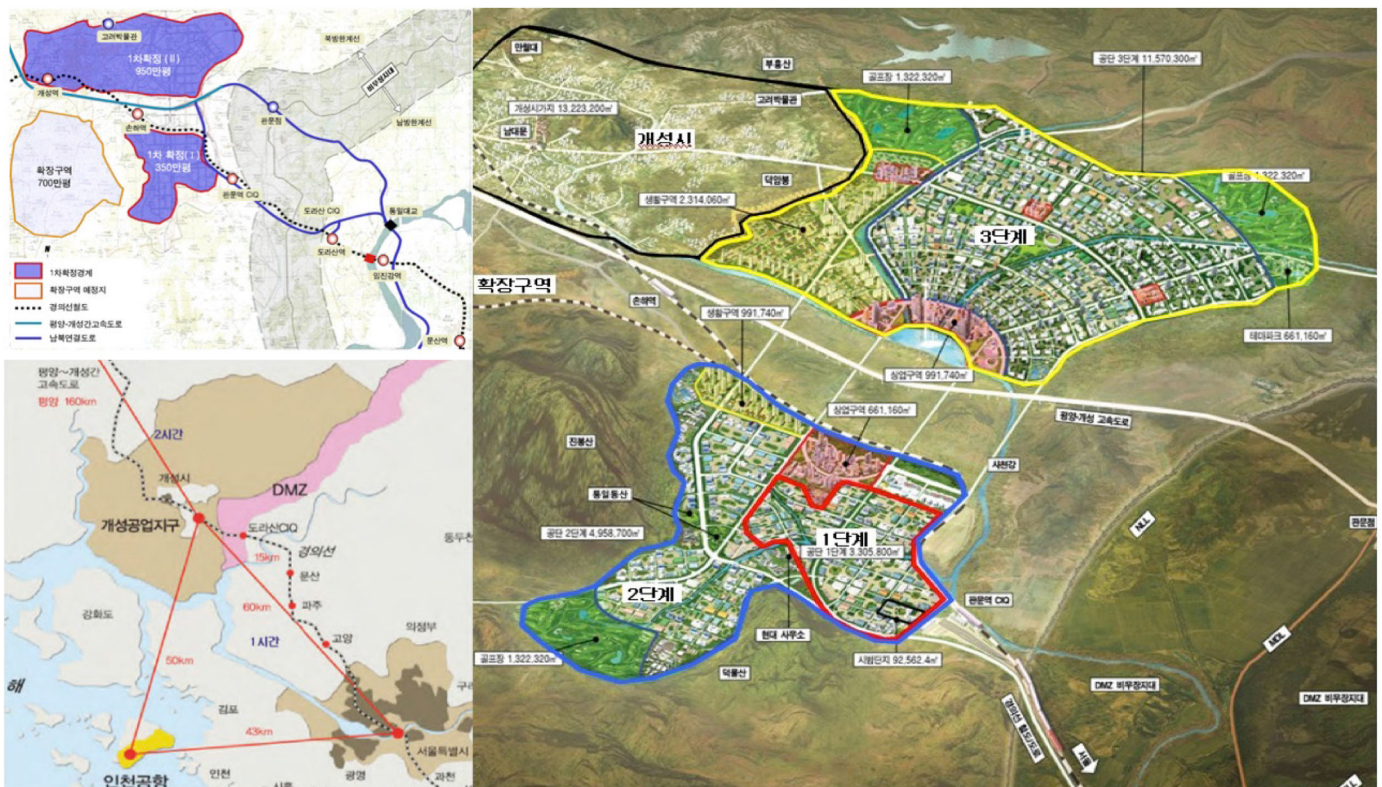


경기도에 위치한 박물관, 미술관, 전시관 등의 순환기획전시 및 행사 유치

자료제공 : 경기관광공사

3 유일의 남북협력공간 개성공단의 어제와 오늘

개성공단은 대한민국과 북한이 합작으로 추진하고 있는 북한의 경제특구로서 330만㎡에 이르는 1단계사업지구가 완료되어 2013년 현재 123개 업체가 조업중에 있다. 2013년 북한의 핵실험에 따른 우리정부의 강경조치와 북한의 공단폐쇄, 그리고 다시 조업재개 등 수많은 우여곡절을 겪으면서도 유지하고 있는 유일한 남북협력지구로 통일전후 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.



사업개요

- 위 치 _ 황해북도 개성시 개성시 봉동리 일원
- 사업규모 _ 총 65.7km²(약 2,000만평)
공업용지 26.5km²(약 800만평), 배후단지 39.6km²(약1,200만평)
- 사업기간 _ 2004~2011년 (1단계, 3.3km²)
- 시 행 자 _ 한국토지공사, (주)현대아산
(북측 : 아 · 태 평화위, 민족경제협력연합회)
- 사업방식 _ 북측으로부터 토지이용권을 50~70년간 임차, 사업권 확보하여 단지조성후 국내외 기업에게 분양

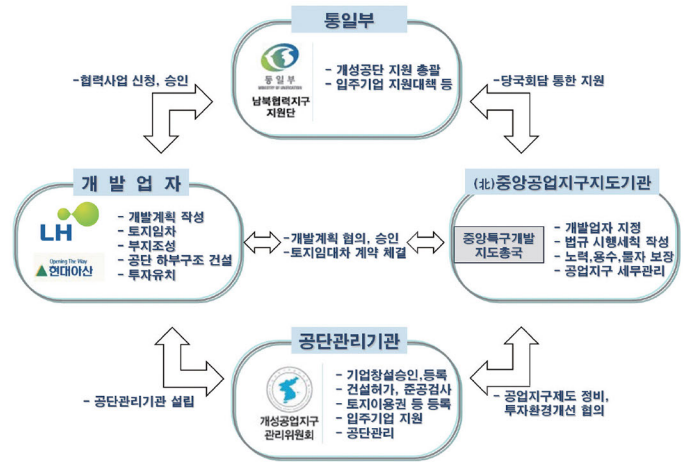
건설배경과 참여과정

남북간 경제협력에 대한 논의는 1980년대 중반에 시작되었다. 남북 당국간 경제회담은 1984년 11월 15일 판문점 중립국감독위원회 사무실에서 처음 열렸지만 1985년 11월 열린 5차 회담을 끝으로 중단되고 말았다. 그 뒤 간헐적으로 이어진 남북대화에도 불구하고 세계적인 냉전과 남북간 대치 구조 아래에서 남북경협은 진전이 없었다. 그 후 정부가 1988년 발표한 '7.7 선언'은 남북경협의 새로운 전기가 되었고 1990년 '남북교류 협력에 관한 법률'을 제정함에 따라 남북간 교역은 급증하였다. 1998년 출범한 김대중 정부는 남북경제 공동체 구축을 목표로 북한의 인프라 건설 지원을 포함한 "베를린 선언"을 발표하였다. 이어 2000년 6월 15일 남북정상회담으로 남북간 화해와 협력의 길이 열렸다.

금강산 관광과 함께 남북경협사업의 핵심이라 할 수 있는 개성공단 사업은 2000년 6월 역사적인 남북 정상회담에서 "남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시킨다"는 합의(6·15 선언)에 따라 2000년 8월 9일 정몽헌 당시 현대그룹 회장과 김정일 국방위원장의 만남에서 개성시 일원에 2천만평의 개성공업지구를 건설하기로 합의하고 같은 해 8월 22일 개성공업지구 2천만평 중 8백만평을 공장구역(개성공단)으로 개발기로 하는 합의를 체결함으로써 개성공단이 탄생하게 되었다. 민족협력사업인 남북경협사업에 대해 공공기관인 LH(당시, 한국토지공사)가 참여함으로써 사업의 투명성과 효율성을 갖추어야 한다는 여론에 따라 2000년 11월에 현대아산과 공동사업 시행협약을 체결함으로써 개성공단사업에 참여하게 되었다.

북한은 최고인민회의 상임위원회 정령에 의하여 2002년 11월 13일 개성공업지구를 지정하고 11월 20일에 "개성공업지구법"을 제정하였다. 개성공업지구법의 법체계는 남한과 해외기업들이 경제특구에서 자유로이 경제활동을 할 수 있도록 시장경제에 기초를 두고 있다. 이어 2002년 12월 4일에는 남북한 사업 당사자간 「개성공업지구 공장구역 개발업자 지정 합의서」를 체결하였다. 지정합의서는 남측의 한국토지공사, 현대아산과 북측의 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 등 4자간에 서명되었고 이 합의서는 개성공업지구법에 따라 법과 동일한 효력을 갖게 되었다. LH는 2002년 12월 27일 개성공업지구 1단계 조성사업 협력사업자 승인을 득함으로써 본격적으로 이 사업에 착수하게 되었다.

참여기구와 업무 체계



개성공업지구 개발총계획

주변 도시 및 기반시설 환경

- 배후도시 면적 : 개성시, 개풍군, 판문군(현재는 없어짐), 장풍군 1,211km²
- 배후도시 인구 : 약 30만 명(개성시 8만명, 3개군 22만명)
- 고 속 도 로 : 개성 ↔ 평양간(157km)
- 연 결 도 로 : 남측 도라산 ↔ 개성공단 입구, 4차로 10km
- 철 도 현 황 : 단선(남측 문산역 ↔ 개성공단 입구, 15km)

단계별 구상안

구 분	1단계	2단계	3단계	확장구역	개성시	총면적
공장(만평)	100	150	350	200	-	800
배후도시(만평)	-	100	200	500	400	1,200
계	100	250	550	700	400	2,000

1단계 사업의 개요와 공사시행

1단계 사업개요

- 총 면 적 _ 330만m² (100만평)
- 사 업 기 간 _ 2004년 4월 ~ 2007년 12월
- 총 사 업 비 _ 2,676억원
- 임 차 기 간 _ 50년간(2004~2054)
- 토지임차료 _ 1,600만달러
- 분양가(원가) _ 45천원/m² (149천원/평)



〈토지이용계획〉



〈유지업종계획〉

공사시행 경과

개성공단 1단계 3.3km² 부지조성공사는 공사기간 단축을 위하여 설계와 시공을 병행하는 (fast-track) 방식으로 조기 착공 추진되었다. 2004년 4월 23일 정부의 협력사업 승인을 받아 토공사에 먼저 착공함으로써 개성공단 개발사업은 실질적인 첫 삽을 뜨게 되었다. 개성공단 부지는 한국전쟁 당시의 치열한 교전지역이자 전쟁 이후에도 군사적 요충지로서 각종 군사시설들이 밀집된 지역이었다. 따라서, 공사시행 중 지하군사시설 및 각종 폭발물이 발견되어 이의 처리를 위하여 북측과 폭발물 탐지 및 처리에 관한 협약을 체결하거나, 사업지구 전체를 둘러싸는 경계울타리를 설치하는 등 국내 공사와는 다른 어려운 현장여건을 극복하면서 진행되었다. 이러한 어려운 여건 하에서 휴일과 밤낮을 가리지 않고 작업한 결과, 전체 토공량 약 770만m³, 암석 발파량만도 약 173만m³에 이르는 대규모 토공사를 약 2년여의 공사기간에 사고 없이 무사히 마치고 2006년 6월 9일 부지조성 토공사를 완료하였다.

'04년시범단지 공장입주를 앞두고 북측에서는 입주기업 북측 근로자들의 출퇴근을 위하여 개성시내에서 개성공단까지의 비포장도로에 대하여 포장공사를 시행해 줄 것을 요청하였다. 이에 원활한 교통소통과 안전사고 예방 및 출퇴근 소요시간 단축을 위해 개성공단 출구에서 개성시내 통일다리까지의 일부만 돌포장 되어있던 비포장도로 구간에 아스콘 포장공사를 시행하게 되었다.

동 포장공사 구간은 개성공단 지구의 지역으로서 출입시 북측 안내가 군부에 사전 통지하여 승인을 득해야만 출입이 가능하며, 개성연

결도로 주변이 군사지역으로 북측 군부의 훈련·이동 등이 빈번하여 공사시행을 위한 남측 인력의 출입이 현실적으로 불가능함에 따라 북측에서 직접 시공하였다. 아울러, 당시에는 개성공단 내 도로가 개설되기 전이므로 공단 출입구에서 시범단지까지 근로자의 출퇴근을 위해서 임시로 골재를 포설하여 자전거 전용도로를 개설하기도 하였다.



〈공사중 발견 포탄〉

〈토공사〉

교량 건설과 공원 조성

개성공단의 주도로이자 서울과 평양을 잇는 남북연결도로는 개성공단을 통과하며 만남의 다리를 건너게 된다. 이러한 만남의 다리를 포함한 개성공단 내 총 8개소의 교량을 건설하고 지구 내 하천을 환경친화적인 자연형 하천으로 조성하는 특수시설물 공사는 2005년 10월 20일에 착공되었다.

개성공단의 대표적 상징물로서 역할을 하고 있는 만남의 다리는 공단의 주진입로에 위치하며 공단의 관문 및 상징적 역할을 하여야하므로, 시공이 다소 복잡하고 유지관리 면에서는 불리하나, 피라미



만남의 다리

삼봉교

민족공원

드 형태의 안정적 구조를 형성하고 상징성이 있는 사각주 케이 블지지 강상판형교로 건설되었다. 이 교량은 강바닥판과 사각주를 포함한 약 1천4백톤의 강재와 5개의 인장케이블 및 남과 북의 만남을 상징하는 상부구조로 구성되었으며, 강구조물은 전량 남측에서 공장제작 및 검수 후 트레일러로 운송, 현장에서 가설 벤트를 이용하여 크레인으로 거치하는 완전 동바리 지지공법으로 시공되었다.

삼봉교는 삼봉천 하류에 위치하며 동쪽으로는 경의선이 통과하고 있으므로 측면 미관을 고려하여 경관설계를 도입, 프리스트레스콘크리트(P.S.C) π 형 라멘교로 건설되었으며, 상부의 조형물은 강구조로서 남측에서 제작·반입하였고 나머지 기초 및 프리스트레스콘크리트 등의 시공은 전 공정이 현지에서 이루어졌다.

개성공단 내 입주기업 근로자의 쾌적하고 안락한 생활환경 조성을 목표로 한 조경공사는 2005.12.28일 착공하였다. 개성의 지리적 역사성을 고려하여 전통정원 양식으로 만든 민족공원을 비롯하여 통일체육공원, 삼봉공원, 평화기념광장 등의 다양한 공원시설을 조성하였다. 공단을 가로질러 흐르는 하천과 도로변을 따라 완충녹지를 조성하고 약 20만 그루의 나무를 식재함으로써 공단 내 근로자들에게 쾌적한 환경을 제공할 뿐만 아니라 남북의 근로자가 함께 휴식하고 어울릴 수 있는 터전을 마련하였다.

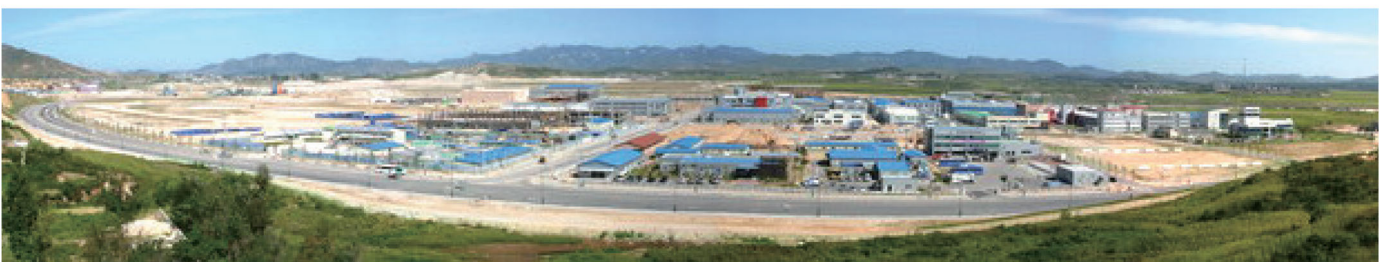
1단계 사업의 준공과 그 이후

개성공단 1단계 조성사업(개성시 봉동 일원, 3,306,175㎡)은 남북교류 협력에 관한 법률 시행령 제38조 제1항 제4호에 따라 2007.12.31일 남북경제협력사업 준공을 보고함으로써 마무리 되었다. 2007.10.16일에는 남측의 통일부장관, 한국토지공사 사장을 비롯한 225명과 북측의 주동찬 중앙특구개발지도총국장 등 관계자가 참석한 가운데 최초의 대규모 남북경제협력사업인 개성공단 1단계 준공식을 가졌다.

조성토지의 분양은 시범단지('04.5), 본단지 1차('05.8), 본단지 2차('07.6)의 세 차례로 나누어 이루어졌다. 2014.3월 현재(개성공업지구 지원재단 <http://www.kidmac.com> 게시자료) 개성공단에는 123개의 기업이 입주 가동 중에 있고 업종별로는 섬유(72), 화학(9), 기계금속(23), 전기전자(13), 식품(2), 종이목재(3), 비금속광물(1) 등으로 다양하다. 북한근로자 52천명을 포함 53천여 명이 근무하고 있으며, 입주 개시 후 10년여에 걸친 그간의 총생산액은 미화 23억 달러에 이른다고 한다.

최근 몇 년간 남북관계 경색으로 5.24 대북 제재조치(2010.5월)가 있었고 이후 개성공단내 신규 투자는 금지되었으며 토지의 추가공급도 중단 상태에 있으나, 이미 입주하여 있는 공장들은 정상적으로 가동되고 있는 것으로 알려져 있다. 

홍 성 덕 | 처장
한국토지주택공사 택지사업2처



1단계(330만㎡) 기반시설공사가 완료된 모습(2007.10)

방재도시계획, 실효성을 높여야 한다

세월호 참사사건 반면교사(反面敎師)로 삼아야



송 철 호 | 도시안전생태연구소장
도시방재전문가

지난 4월에 발생한 세월호 사건을 보면 대한민국 안전시스템에서는 물론 총체적 시스템에서 인간은 사라지고 이윤만 남은 것이 그 원인이라는 것을 명백히 인식하게 해주었다. 국가나 사회시스템 중심에 자리잡아야 할 인본, 인간애, 인명존중 나아가 인명우선의 기본이 사라져 초래된 참사이다. 즉, 경제이윤시스템과 결탁한 정치, 행정, 사회 나아가 치안, 안전관리 시스템 관계자뿐만 아니라 현재의 가치와 삶의 수단을 공유하고 있는 대한민국 국민이라면 세월호 참사사건에서 자유로운 사람은 아무도 없다. 필자뿐만 아니라 도시계획가도 공감할 것이다.

부실한 매뉴얼이 아닌 재난관리계획이 문제이다

세월호 사건이 재앙에 이르게 된 것은 한국선급의 부실한 안전점검, 과적, 무리한 운행, 상황관리주체의 혼란, 선장 등 인명안전 우선확보인 초기대응 실패, 대응주체의 혼란, 사상자 관리 및 그 가족에 대한 지원, 자원봉사자 관리 등 각 단계요소별 안전장치의 총체적 부실에 그 원인을 두고 있다. 단 하나라도 작동했다면 하는 무의미한 가정만이 애저롭기 그지없다. 그런데 사고발생후 수습과정조차도 사전에 계획된 조치보다는 임시비상조치에 의존하는 행태는 더욱 어이없다. 그 원인의 하나로 부실한 매뉴얼에 있다고 말하고 있다. 상식도 생각나지 않는 긴급한 재난발생 현장에서 사용할 문서는 매뉴얼밖에 없으니 그럴만도 하고, 또한 사실이다.

재난관리 문서체계는 계획(planning)-표준운영절차(SOP)-매뉴얼 등 체계를 갖출 것을 요구하고 있다. 이중에서 매뉴얼(manual)은 긴급상황시 신속확인 가능한, 용어 그대로 가장 간단한 수동문서에 불과하다. 재난관리는 재난유형별·피해규모별로 요구되는 진압, 구조, 구급, 구조, 피난, 전기가스, 위생방역, 임시주택공급, 재난 PSTD(외상후 스트레스 장애), 쓰레기처리, 사체처리, 자원봉사관리 나아가 반려동물보호 등등 수많은 기능들이 동시에 신속히 작동될 것을 요구하고 있다. 그래서 국토, 도시, 환경 등 사업중심인 계획과는 달리, 표준화된 계획구조와 내용이 요구된다. 상기 기능에 요구되는 업무를 표준화하여 문서화한 것이 계획이고, 각 업무를 각 재난관리 수행기관별 특성에 맞게 표준화된 처리절차와 방법 및 수단을 상세하게 작성해 놓은 것이 SOP이다. 이를 바탕으로 초동비상상황시에 필요한 것만 요약한 것이 매뉴얼이다. 이를 사전에 체계적으로 작성하고, 훈련하고 숙지해야 하는 과정이 필

수적으로 동반되는 표준화된 문서가 재난관리에는 요구된다. 대한민국에는 이러한 것이 없다는 것이다. 그런데 우리는 매뉴얼만 갖고 재난관리를 한다고 했던 것이다. 바닷물을 손으로 막으려는 것과 다름이 없다 하지 않겠는가.

대한민국에 재난안전관리계획이 없을 수 있겠는가. 당연히 있다. 그런데 그 계획에 담고있는 내용이 문제이다. 현재 중앙이나 지방정부는 물론 재난계획을 갖고 있다는 모든 기관은 매년 또는 기간마다 각 부서의 사업대책을 모아 호치키스로 찍어 놓은 형태인 굳이 말하면 재난사업대책 또는 정책계획에 불과하다. 재난관리시 요구되는 기능별로 대비, 대응, 복구 단계별로 구분하여 관리해야 할 모든 업무요소와 처리절차를 체계화 표준화하여 문서화한 재난안전관리계획은 아닌 것이다.

재난안전관리계획의 기본은 도시계획에 있다

재난유형별·피해유형별로 필요한 기능과 업무, 동원자원 등을 구체화하기 위한 전제사항은 환경분석이다. 재난관리는 당해지역에 어느 유형의 재난에 어느 정도의 위험성(hazard)과 취약성이 내재되어 있는가와 어느 정도의 피해가 발생할 것인가가 전제되어야 다음 계획을 할 수 있지 않겠는가. 재난관리계획에는 이것이 없다. 그러니 근거없는 재난관리계획만 있는 것이다. 도시계획가라면 그럴 것이다. '아니 현황과 잠재성 분석도 안하고 계획을 한다니, 초등학교도 그건 알겠다.'라고 말이다. 도시의 재난위험성과 잠재성은 기후, 지반 등 자연환경, 건축 및 시설물 구조와 용도, 기반시설물 등 인공구조환경, 인구, 경제 등 사회경제적 환경 등 임베디된 환경과 개발계획에 따른 변화될 환경을 종합적으로 분석·평가해야 한다.

그런데 이를 어디서 담당하는 것이 좋을 것인가 하는 문제에 봉착하면, 생각들을 달리하는 사람이 많다. 지금까지 재난분야이니 응당 재난관리전문가가 해야 하는 것으로 여겨왔다. 그런데 도시계획가의 시각에서 상기에 열거한 분석요소들을 보면서, '잠재성 분석은 우리가 일상적으로 하는 작업인데.....'하면서 어떠한 반응을 나타낼지 궁금하다. 그렇기에 이는 도시계획의 전문영역이고, 도시계획가가 강점을 갖고 있는 영역이다. 도시계획에서는 잠재된 위험도를 평가하고, 재난관리계획에서는 위험이 외부화된 경우 나타나는 피해평가로 역할을 구분하여 시너지효과를 발휘토록 해야 하는 것이 바람직하지 않겠는가.

도시계획의 출발도 도시안전을 위협할 수 있는 위험도와 취약성에 대한 분석을 하고 난 후, 이를 도시계획부문에서 예방 또는 완화 및 조치계획을 전제로 생활권, 토지이용, 재개발 등등 부문별 계획을 수립하여야 한다. 도시의 구성요소를 '사람, 활동, 토지 및 시설' 등 3요소라고 하면, 도시계획은 액티브(active)적 요소인 사람과 활동의 역할 창조를 위하여 패시브(passive)적 요소인 토지 및 시설을 어떠한 구비조건으로 가야하는가를 제시하는 역할이다. 패시브적 요소의 안전조치 즉 예방은 도시계획부문의 업무영역에 속하는 것이다. 패시브적 요소의 조건의 신뢰성이 확보되어야 태풍, 홍수, 지진, 화재, 폭발 등 재난이 외부로부터 도시공간에 충격이 주어졌을 때 어떤 현상이 나타날지를 예측 접근할 수 있고, 그 예측결과에 따른 계획과 조치를 신뢰할 수 있게 된다.

미국, 영국, 일본 등 도시계획과 재난안전관리계획이 정착된 나라에서는 재난안전관리계획에 '도시 재난위험도 및 취약성 평가(도시계획부서에서 제공한 자료)'라고 첫 페이지에 제시하고 있다. 즉 도시계획 1페이지와 재난관리계획 1페이지가 같다. 재난안전관리계획의 기본은 도시계획에 있는 셈이다. 물론 이것의 공개여부는 국민정서상 어려운 측면도 있으나, 필수적 사항이다. 도시계획에서의 기본적인 재난예방업무의 정착은 산업, 환경부문뿐만 아니라 단지, 건축, 시설물 등 사적부문에 이르기까지 당해 사업계획시에 재난위험도 및 취약성을 사전에 평가하고, 나타난 잠재위험요소에 대한 예방조치를 전제로 체계와 문화가 확산 및 정착해가는 파급효과를 보게 될 것이다. 아울러 재난예방 업무는 모든 업무와 사업실시시의 전제로서 자신이 스스로 수행해야 한다는 책임의식이 자리잡게 될 것이다.

도시방재계획보다는 방재도시계획이 적합하다

도시계획분야에서의 방재계획을 논하기에 앞서 우선 용어도 다시 생각해 볼 필요가 있다. 도시방재계획은 도시의 방재계획으로서 재난안전관리계획의 영역과 역할에 혼란을 야기할 가능성을 내포하고 있다. 반면에 방재도시계획은 도시계획에서 방재부문 영역에 해당하는 내용임을 명확하게 하는 효과가 있다고 생각한다. 이에 기반하면 도시계획에서 다루어야 할 방재부문을 어렵지 않게 찾을 수 있다. 도시계획은 위험도를 고려한 공간에 인구와 기능, 토지 및 시설을 배치하고 이들간의 연계체계 등을 계획하는 부문이라 할 수 있다.

따라서 방재도시계획에는 도시기능과 환경변화에 따른 지역위험도 기반하에 소방서 등 방재거점시설배치, 위험시설 배치, 지구나 광역피난소 배치 및 피난로 동선, 재난진압 및 수습활동공간 확보 및 배치, 재난영향의 공간확산 방지 등의 내용들을 중심으로 계획이 이루어져야 할 것이 아닌가 생각한다. 다시 한 번 도시계획가는 상기의 내용이 도시계획분야인지, 재난관리분야인지 생각할 필요가 있다.

이에 반하여 우리의 도시계획에서 다루고 있는 방재계획부문의 내용을 '2020년 서울도시기본계획'을 통하여 살펴보면, 재난안전관리계획에서 다루어야 할 내용이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 즉 취약대상 시설 중점관리, 종합위기관리체계 구축, 침수지역 해소 및 시설 효율화, 시민자율방재능력 향상, 방재기술수요 확보, 미래지향적 소방안전관리기반 확충 등의 계획내용을 담고 있다. 이것이 현실이다. 아울러 방재마을만들기 사업도 도시계획부서의 주관하에 재난관리부서와 협력하여 계획·조성 및 운영되는 체계로 자리잡도록 하는 것이 바람직할 것이다.

역설적이지만 도시계획발전에 재난이 끼친 영향이 크다. 1666년 런던 대화재, 1775년 리스본 대지진, 1871년 시카고 대화재 이후 도시미운동, 1923년 관동대지진, 제2차 세계대전후 1944년 런던대개조계획 등 직접·간접적으로 안전문제가 계획출발의 기저이었던 것이 많다.

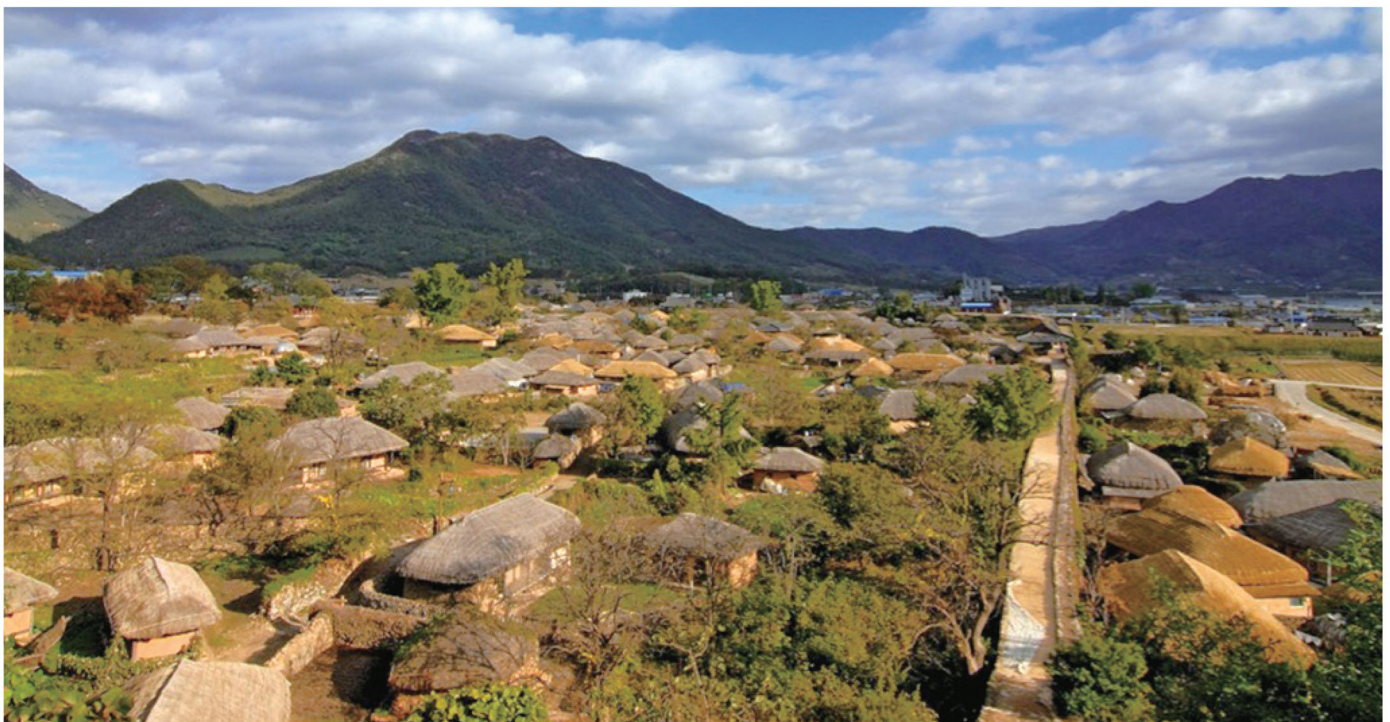
이제는 도시계획과 도시계획가가 나서야 할 때이다

도시계획에서 제시한 도시에 내재된 재난 위험도와 취약성에 기반하여 태풍, 침수, 지진, 붕괴, 화재, 폭발, 유해물질 누출 등등이 도시의 구조적·비구조적 환경에 어느 정도 충격에 어느 정도의 피해가 발생할 것인가를 사전에 예측 평가하여 각 피해규모별로 구분하여 대비, 대응, 복구계획을 작성하는 것이 재난안전관리계획이다. 도시계획가들이 이를 전혀 인식하지 못하고 있었던 것은 아니라고 생각한다. 우리 사회의 모든 분야의 공통된 현상의 하나로 성장개발 패러다임에 묻혀 소홀히 다루었던 것이 그 원인이다. 성장개발 패러다임에 인명우선의 안전패러다임을 의식적 또는 무의적으로 방기하여 온 것이다.

도시계획도 패러다임의 전환 압력을 받고 있는 시기이다. 종래 도시기능별 효율성을 강화위주의 패러다임에서 도시기능의 융합성 창조공간개발로 도시공동체를 재구축하는 인간성 회복 패러다임으로 전환되고 있는 시점에 도시계획에서 방재계획의 중요성과 비중은 증대되고 있다. 도시계획이 바로서야 재난안전관리계획이 바로 설 수 있다. 도시는 생태적으로 안전한 장소를 찾아 형성되어 온, 본래부터 안전한 공간이었다. 그러나 현재는 누구도 안전한 공간이라고 하지 않는다. 이는 산업자본주의 이후 성장한 도시들의 공통된 현상이기도 하다. 다행하게도 아직 우리에게 도시공간구조를 파괴할만한 재난은 발생하지 않았다. 그러나 이제라도 풍수지탄(風樹之嘆)의 우를 범하기 전에 도시계획가의 역할을 다시 한 번 생각하는 것이 어떨까. 진도해상에서 비록 직접 인명을 구하지는 않았지만, 그것이 바로 미래한 명의 인명이라도 더 살린 역할이 될 것이다. 또한 살아있는 자로서 세월호 희생자들의 외침에 응답하고자 하는 노력의 하나일 것이다. 그래서 필자는 도시계획가가 주도하는 재난안전사회 구축운동을 보고 싶다. 

조선의 완벽한 계획도시 순천 ‘낙안읍성’

낙안읍성은 조선시대 행정치소로 읍치(邑治) 역할을 한 중세 지방도시의 중심지로서 지금까지 전해지고 있으며, 농경사회를 대표하는 초가집, 전통적인 세시풍속과 의례 등이 전승되고 있다. 중세 지방 계획도시 성격을 갖고 있는 낙안읍성은 최근 유네스코 세계문화유산 등재를 추진하며 다시 한번 세상의 주목을 받고 있다.



낙안읍성 개요

- 위 치 _ 전남 순천시 낙안면
- 면 적 _ 223,108m² (성내 135,597m², 성외 87,511m²)
- 문화재 지정현황
국가지정 : 성곽(1,410m), 중요민속가옥 9동
도 지 정 : 객사 1동, 노거수 13주, 임경업 장군 비각 1동
- 사적 제302호 지정 (1983. 6. 14)
- 유네스코 세계문화유산 잠정목록에 등재 (2011. 3. 11)



낙안읍성 개요

전남 순천에 위치한 낙안읍성 민속마을은 조선시대 대표적인 지방계획도시이다. 읍성(邑城)이란 지방 군현의 주민을 보호하고 행정·군사 기능을 담당하기 위해 축조한 성(城)으로, 종묘와 사직, 왕국이 있는 도성과는 구별이 되나, 공간구성 원리는 도성의 그것과 유사한 경우가 많다. 이러한 읍성은 조선 말까지 존재하고 있었으나, 1910년 일제에 의한 읍성 철거령으로 대부분 사라지고 낙안읍성과 함께 비인읍성, 해미읍성, 남포읍성, 동래읍성, 보령읍성, 진도읍성, 경주읍성, 거제읍성, 홍주읍성, 언양읍성 등이 남아있다.

1983년 국내 최초로 사적 제302호로 지정된 낙안읍성민속마을은 그 원형이 가장 잘 보존된 곳 중 하나로 3개 마을(동내리, 남내리, 서내리)에 걸쳐 85여 가구 300여 명이 100여채의 초가집에 실제 거주하고 있다.

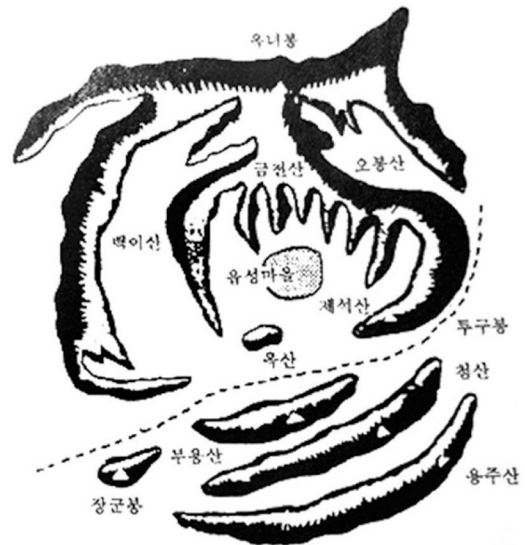
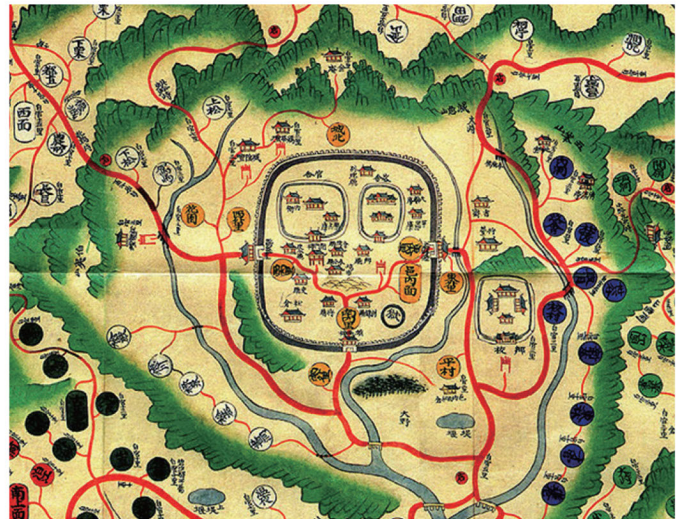
지형과 공간구성

낙안읍성은 동북쪽으로는 지리산, 서쪽으로는 무등산과 맞닿아 있고, 남쪽으로는 낙안들판이 펼쳐져 있는 해발 50m의 분지마을로 조선시대 교통의 중심지였다. 북쪽과 서쪽이 약간 높은 평탄지 위에 동서축 긴 장방형의 성곽이 축조되어 있는데, 읍성 안에는 초가집 백여호와 행정기관이던 객사(客舍) 등 관아건물이 함께 위치하고 있다. 공간구성은 동서문을 잇는 중심도로 북측에 객사, 동헌, 내아 등 관아건물을 배치하고 그 남쪽에 주거공간을 위치시켰다. 도로구성은 'T자' 모양으로 조선시대 한양의 그것과 유사해 조선시대 계획도시 특성을 그대로 재현 한듯하다. 마을 동쪽 성 밖으로는 동천이 읍성을 감싸돌고 있어 해자(核字) 역할을 하고 있다.

풍수

풍수지리에 따르면 낙안읍성은 옥녀산발형(玉女散髮形) 또는 행주형(行舟形)이라고 하는데, 행주형은 배가 물에 떠 다니는 형상을 말한다. 배(舟)의 형국을 갖추기 위해 키나 돛, 닻 등의 도구를 갖추어야 길하다고 믿었으며, 배에 구멍이 나 가라앉는 것을 방지하기 위하여 마을에 깊은 우물을 파는 것을 금하였다. 실제 마을 중앙에는 배의 돛을 상징하여 은행나무를 심었으며, 마을 좌·우에도 은행나무를 대칭이 되게 심어 배의 균형을 유지하고자 하였다. 객사의 후원에 해당하는 북쪽 성벽 가까이에는 방풍림을 조성하였고 성곽을 따라서는 배의 노에 해당하는 노거수(老巨樹)를 심었다. 풍수에 따라 마을에 깊은 우물을 파는 것을 금지했지만 자연적으로 생긴 우물은 배안의 물을 퍼낸다는 의미로 적극적으로 활용을 했다.

낙안읍성은 조선시대 중소도시로 도성인 한양에 비해 화려하고 웅장한 맛은 보여주지는 않지만 계획된 행정도시로서의 면모를 잘 갖추고 있다. 행정역할을 담당하던 읍치(邑治)가 현존하고 있는 유일한 곳으로 의미를 가지고 있는 낙안읍성의 성공적인 유네스코 세계문화유산 등재를 기대한다.



참고자료

- 순천 낙안읍성 홈페이지, <http://nagan.suncheon.go.kr/nagan>
- 낙안읍성 보존회 홈페이지, <http://naganlove.kr>
- 이기봉, 2008, 낙안읍성의 입지와 구조 그리고 경관, 한국지역지리학회지 제14권 제1호
- 이종호, 더사이언스 기사(2012.09.25)

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

서울시, 시민공감 맞춤형 지구단위계획 수립기준 마련

[개정배경]

기 운용중인 지구단위계획 수립기준(2010)상에서 나타난 문제점을 대폭 개선하고 시대 환경변화에 맞지 않는 일부 수립기준(용적률 체계, 획지계획, 용도계획 등)은 전면적으로 개정된 「시민공감 맞춤형 지구단위계획 수립 기준」을 마련

[주요내용]

- 허용용적률내에서의 인센티브 항목 및 운영체계 조정
 - 허용용적률 범위내에서 운영해 온 3단계의 인센티브 유형을 2단계로 단순화 시키면서 친환경 인센티브 비율을 10% 상향조정 등
- 획지계획에 대한 절차 간소화 방안 마련
 - 지구단위계획에서 빈번하게 이루어지는 획지계획에 있어서 최대개발규모 이내에서의 획지변경에 대한 권한을 자치구로 위임하여 처리기한을 최대 3월까지 단축
- 경관개선 및 가로활성화 방안 마련
 - 개별 획지내에서 공공성과 연관성이 높은 전면공지, 공공보행통로, 공개공지 등을 통합관리토록 유도하여 가로부문의 공공성을 증진
- 주민 불편해소를 위한 관련규정 개정
 - 연면적 50㎡ 소규모 건축물의 경우에는 구 도시계획위원회 자문을 거치지 않고 증축이 가능토록 조정
 - 특별계획구역내 자치구별 증축허가 사항을 달리 적용하고 있던 것을 구 도시계획위원회 자문을 통해 증축허용 기준을 마련하여 형평성 있는 관리를 유도
 - 준주거지역내 단독주택, 다세대, 연립주택 기숙사 등 해당위원회에서 인정한 경우(비주거용도 10%를 의무)에는 제외토록 하여 규정내용의 현실화

[기대효과]

환경친화적이며 지속가능한 도시재생시대를 지향하는 새로운 패러다임에 적합한 지구단위계획 운영의 대원칙과 방향을 정립하고 다양하고 복잡해져 가는 서울의 도시계획적 문제를 해결하는데 있어 큰 역할을 수행할 것으로 기대

이정중 | 서울시 상임기획단장

법률 제개정 및 입법 · 행정예고

개발행위허가운영지침 개정안 행정예고

2014.05.16

[개정이유]

건축물 건축 또는 공작물 설치를 위한 개발행위허가 기준 중 입지규제, 도로 폭 확보기준 등에 대해 지역여건 및 사업내용 등을 감안하여 적용기준을 합리적으로 완화하고, 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[주요내용]

- 가. 건축물 건축 및 공작물, 토석채취 등 입지규제 완화
- 나. 도로확보 기준의 합리적 완화
- 다. 도서작성 작성 제출기준 완화 등

산업입지의 개발에 관한 통합지침 일부개정안 행정예고

2014.05.12

2013.9.25. 무역투자진흥회의에서 결정된 「산업단지 경쟁력 강화 방안」을 반영하여 복합용지 도입에 따른 복합용지 내 산업시설면적 비율, 시설별 면적산정 기준, 공급가격 산정방식, 공급방법, 용도지역 설정방법 등을 규정하고, 산업시설용지 최소계획 면적을 정하며, 수요조사를 통해 어린이집 용지를 확보하도록 하고, 유치업종 배치계획을 생략할 수 있는 면적 등을 규정하며, 녹지율을 조정할 수 있는 경우를 확대하고, 공공 사업시행자에 대한 적정이윤율을 규정하는 한편, 운영 과정에서 제기된 일부 보완사항을 개선하기 위함

택지개발촉진법 시행령 일부개정령안 입법예고

2014.04.29

[개정이유]

최근 전세가격 상승으로 임대주택 공급확대가 요구됨에도 시행자가 직접 건설하는 현행 방식으로는 시행자의 부채증가 등 안정적인 임대주택 공급이 불투명하여, 민간자금을 활용한 임대주택공급 방안을 마련하고자 주택건설기금이 출자하는 리츠 등에 대해 택지를 수의계약으로 공급할 수 있도록 규제를 개선하려는 것임.

[주요내용]

가. 임대주택 공급확대를 위해 택지개발지구내 택지를 수의계약으로 공급할 수 있도록 수의계약 대상에 '국가 등이 출자한 부동산 투자회사' 신설(안 제13조의2제5항제1의2)

- 1) 최근 전세가격 상승으로 임대주택 공급확대가 요구됨에도 시행자가 직접 건설하는 현행 방식으로는 시행자의 부채증가 등 안정적인 임대주택 공급이 불투명
- 2) 민간자금을 활용한 임대주택공급 방안을 마련하고자 주택건설 기금이 출자하는 리츠 등에 대해 택지를 수의계약으로 공급할 수 있도록 수의계약 대상 확대

개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침 및 도시군관리계획 수립지침 일부개정안 행정예고

2014.04.18

[개정이유]

개발제한구역 해제지역 개발사업 및 해제취락 정비를 촉진하여 지역경제를 활성화하고 주민생활 불편을 해소하기 위해 개발제한구역 관련 규제를 개선하려는 것임

[주요내용]

- 가. 개발제한구역 해제를 위한 도시·군관리계획 변경 시 중앙도시계획위원회의 재심의 기준 완화
- 개발제한구역 해제 후 도시·군관리계획 변경 협의 시 중앙도시계획위원회의 재심의가 필요하지 않은 계획 변경의 범위를 확대(개정안 3-1-1-8. (1))
- 나. 집단취락 해제지역의 용도지역 선택 다양화
- 해제취락이 기존 시가지나 주요 거점시설과 인접한 경우 주변토지이용상황 등에 적합한 용도지역의 선택을 허용(개정안 3-1-1-8. (2))

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 및 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고

2014.03.24

[개정이유]

사회복지시설 기부채납시 용적률을 완화하는 내용의 국토계획법이 개정('14.7.1 시행)됨에 따라 대통령령에 위임된 사항을 구체화하고, 그 밖에 법 규정을 알기 쉬운 표현으로 정비하고자 하는 것임.

[주요내용]

가. 사회복지시설 기부채납시 용적률 완화 대상시설, 완화범위, 기부채납 기준·절차 등 규정(안 제85조제10항부터 제12항 신

설) [시행 2014.7.1.]

- 1) 저출산·고령화로 인해 생활공간 내 수요가 크게 증가하고 있는 국공립어린이집·노인복지관과 그 밖에 지방자치단체가 지역 수요를 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 시설로 하되, 용적률 완화범위를 해당 용도지역에 적용되는 용적률의 120퍼센트 범위에서 기부채납시설 면적의 2배까지 완화할 수 있도록 하고, 기부채납 기준 및 절차 등은 국유재산법 또는 공유재산법을 준용하는 등 세부규정을 마련함.

주택법 시행령 일부개정안 입법예고

2014.03.21

[개정이유]

민간부문의 주택건설 공급 및 거래 여건을 개선하기 위하여 수도권 민간택지 내 전매행위제한을 완화하고, 주택건설 환경 등의 변화 상황을 반영하는 동시에 주택수요 및 사업특성 등 다양한 건설 환경에 탄력적으로 대응할 수 있도록 사업계획승인 대상 규모를 완화하려는 것임.

[주요내용]

- 가. 사업계획승인대상 기본 규모를 30세대까지 완화하고, 블록형 단독주택지에 건설하는 주택, 한옥, 단지형 도시형주택, 주거환경개선사업 구역 내 주택 등의 경우에는 50세대까지 완화가 가능하도록 규정(안 제15조제1항)
- 나. 수도권 민간택지 내 주택(비투기과열지구)의 전매행위제한 기간을 현행 1년에서 6개월로 완화(안 별표 2의2)

개발이익 환수에 관한 법률 개정

2014.07.14

[개정이유]

서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책에 따라 최근 부동산 경기 침체현상을 극복하기 위한 방안으로 개발부담금을 한시적(1년)으로 감면하는 특례를 규정하고, 개발부담금 징수를 향상을 도모하고자 개발부담금 성실 납부자에 대한 환급제도를 도입하는 한편, 그 밖에 개발부담금의 납부 연기 및 분할 납부에 따른 가산 징수제도를 정비하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[주요내용]

- 가. 기부채납이 아닌 단순 '제공'을 개발비용 인정 대상에서 제외
- 나. 양도·양수 시 개발비용 인정범위 정비

- 다. 개발부담금 부담률 차등화
- 라. 개발부담금 결정·부과 기간 변경
- 마. 개발부담금 성실 납부자에 대한 환급제도 도입
- 바. 개발부담금 납부 연기 및 분할 납부에 따른 가산금 부과제도 정비
- 사. 개발부담금의 한시적 감면에 관한 특례

정책 · 제도 소개

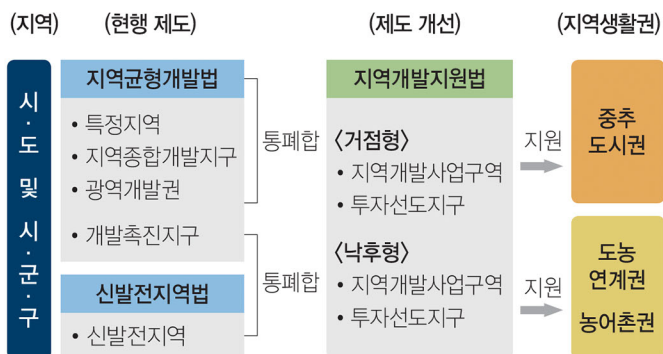
「지역개발 및 지원에 관한 법률」 시행령 · 규칙 입법예고 중

2014.05.26

국토교통부는 과잉·난개발 방지를 위해 유사·중복된 기존의 지역개발제도를 통합하고, 지역 주도의 지역개발사업을 촉진하기 위해 지자체의 자율성을 강화하는 「지역개발 및 지원에 관한 법률(이하 “지역개발지원법”이라 함)」이 지난 4월 29일 국회 본회의를 통과한 후 5월 27일 국무회의에서 의결하였다.

지역개발지원법의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 5개의 지역·지구 제도를 지역개발사업구역으로 단일화
- ② 전략사업에 대한 종합적 지원을 위한 투자선도지구 도입
- ③ 지자체·민간 주도의 사업추진체계로 전환, 사업 효율화
- ④ 낙후도가 심한지역은 ‘지역활성화지역’으로 지정, 지원 강화



“공공택지 시장 정상화” 위한 「택지개발업무처리지침」 개정안 시행

2014.05.19

국토교통부는 신도시·택지개발지구에 대해 시장과열기에 도입된 과도한 규제를 완화하여 공공택지 시장을 활성화하고, 택지개발사업과 관련된 비정상적인 관행을 개선하기 위한 「택지개발업무처리지침」 개정안을 5월 20일부터 시행한다고 밝혔다.

〈규제완화를 통한 공공택지 시장 활성화〉

- ① 분양 공동주택건설용지의 공급가격 합리화
 - 시장침체로 감정가격이 조성원가보다 낮은 택지지구의 중형(60~85㎡) 경우 사업시행자는 감정가격으로 택지를 바로 공급
- ② 임대주택건설용지의 탄력적 공급
 - 타 개발사업에 비해 임대주택 의무확보 비율이 상대적으로 높은 택지개발지구에 대해 임대수요 등 지역 상황에 따라 과도한 임대비율을 탄력적으로 조정
- ③ 미매각 공공시설용지의 용도변경 기준 완화
 - 일반인에게 분양할 수 없는 공공시설용지에 대해서는 매입예정자가 매입을 포기하는 경우 준공 후 2년이 경과하지 않더라도 사업시행자가 해당 지자체에 용도변경 요청
- ④ 기타 공공택지 수요 촉진을 위한 규제완화
 - 공급된 주상복합건설용지(주거부문)의 경우, 주택사업승인 또는 건축허가 시 당초 계획된 전용면적보다 작은 면적으로 건설할 수 있도록 허용
 - 단독주택용지의 최소규모 기준이 도시한옥 등 다양한 수요층을 고려하여 현행 165㎡에서 140㎡로 완화
 - 공립학교용지의 공급가격은 공공·민간 공동사업시행자의 경우, 민간부문에 대해 감정가격으로 공급

〈택지개발사업과 관련된 비정상적 관행 개선〉

- ① 준공된 택지개발지구의 공공시설 인계인수 명확화

지역경제 활성화 대책 발표

2014.03.12

국토교통부에서 발표된 「지역경제 활성화대책」중 국토교통부 관련 주요 내용

【지방 중추도시생활권 육성 본격 추진】

먼저 새 정부의 핵심 지역발전정책인 “지역행복생활권” 전략의 일환으로, 20개 중추도시생활권*(이하 중추도시권) 구성을 확정

* 지역행복생활권 : 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권으로 구분

【산업입지 공급 및 투자선도지구 신설】

기업의 투자촉진을 위한 산업입지 공급을 확대하고, 지역의 발전잠재력이 큰 지역은 투자선도지구로 지정하여 육성한다.

- ① 산업입지 공급
 - (도시첨단단지) IT·BT 등 첨단산업에 필요한 용지 공급을 위해 인력과 기술이 풍부한 도시지역에 도시첨단 산업단지 개발을 확대

② 투자선도지구 신설

- (개념) 지역발전전략을 효과적으로 추진하기 위해, 유사·중복된 지역 개발제도를 단순화하고 전략사업에 대한 인센티브는 강화

[규제완화 및 제도개선]

지역투자에 장애가 되는 당면 애로 및 규제사항도 해소

① 개발제한구역 해제지역 규제 합리화 등

2014년 주택종합계획 발표

2014.04.04

- 국토교통부는 주택정책심의위원회* 심의를 거쳐 「2014년 주택종합계획」을 확정·발표하였다.
 - 주택건설 인허가 37만호, 공공주택 준공 7.7만호 공급 추진
 - 리츠 등 임대주택 공급방식 다양화, 주거급여 본격 시행
 - 재건축 규제완화 등 주택시장 정상화 지속 추진
- 2014년도 중점 추진과제
 - 임대주택 공급 확대 및 공급방식 다양화
 - 재건축 규제완화 등 주택시장 정상화 지속 추진
 - 주택품질 향상 및 공동주택 유지관리 강화

도시재생선도지역 13곳 지정

2014.04.28

국토교통부는 국무총리 소속 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 도시재생선도지역*으로 13곳을 지정했다고 밝혔다

* 도시재생이 시급하고 주변지역에 대한 파급효과가 높은 지역에 대해, 국가와 지자체의 시책을 중점 시행하는 지역

* 도시경제기반형 2곳, 근린재생형 11곳(일반규모 6곳, 소규모 5곳)

[일정] 5월부터 주민과 지자체 중심으로 구체적인 실행계획인 도시재생활성화계획을 수립하고, 9월경 계획 수립이 완료되면 바로 사업에 착수하여 17년까지 4년간 시행

[재정지원] 선도지역에 대해서는 계획수립비(0.5~2.0억원)와 사업비(60억원~250억원)가 4년간 국비로 지원되며, 금년에는 계획수립비 전부(13.1억)와 사업비의 20%(280억원)가 예산으로 책정

도시 및 주거환경정비법 개정안 국무회의 통과

2014.04.29

국토교통부는 4월 29일(화)에 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법') 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과했다고 밝혔다.

■ 개정안 주요내용

① 주거환경관리사업 활성화를 위한 제도개선

- 해제된 정비예정구역도 주거환경관리사업구역으로 지정 가능
- 주거환경관리사업 시행 시 철거 주택 거주자 이주대책 수립의무
- 주거환경관리사업에서 공동이용시설 건설 시 국가 또는 시·도의 비용 지원
- 주거환경관리사업 구역 내 공동이용시설에 대한 사용료 면제
- ② 가로주택정비사업 활성화를 위한 제도개선
 - 가로주택정비사업조합 설립에 필요한 동의율 완화
 - 가로주택정비사업조합의 설립인가 신청에 필요한 토지등소유자의 동의율을 9/10 이상에서 8/10 이상으로 하향 조정
 - 가로주택정비사업 대지 조정기준 완화
- ③ 기타 제도개선 내용
 - 재건축과 가로주택정비사업에 시장·군수가 선정한 1인 이상 감정평가업자 참여
 - 조합 총회 소집 시 안전 통지의무 신설

판례 및 유권해석

대법원 선고 2013두15934 판결(건축협의불가처분취소)

2014.03.13

[소송요지]

법무부 안양교도소 재건축을 추진. 2010년 법무부가 안양교도소 재건축안을 확정, 안양시에 건축 협의를 신청했지만 안양시는 응하지 않음. 안양시는 "주민의 권익, 도시기능 향상 등을 고려할 때 교도소를 다른 지역으로 옮겨야 한다"는 입장만 고수. 법무부가 안양시장을 상대로 건축협의 불가처분을 취소해 달라며 행정협의조정을 신청해 인용 결정을 받았으나, 안양시는 '협의가 불가능하다' 통보. 2012년 법무부, 안양시 상대로 소송 제기

1·2심 재판부, 공용건물의 건축허가 사무는 지자체의 사무로서 허가권자는 건축협의 신청에 당연히 응해야 하고 법령에서 정한 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수 없다고 판단하였고 법무부가 승소, 안양시 상고

[대법원의 판단]

안양교도소를 다른 지역으로 옮기려면 법무부의 교도소 재건축에 협조하지 않던 안양시가 대법원에서 "재건축 협의에 응하라"고 판결하고 정부가 안양시장을 상대로 낸 건축 협의 불가처분 취소소송 상고심에서 원고 승소 판결한 원심을 확정

건축허가 사무를 시·군·자치구의 사무로 정한 것은, 특정 건축물이 해당 지역에 건축되는 경우에 그 자체가 지역개발에 속하고 그

영향은 해당 지역과 그 주민에 미칠 수밖에 없으므로, 허가권자인 지방자치단체의 장으로 하여금 실제로 건축이 이루어지는 지방자치단체에서의 자연적·사회적·행정적 제약이나 환경 등의 지역적 특성을 반영하여 허가 여부를 판단하고 허가권자의 권한과 책임 아래 그에 반하는 무허가건축물을 단속하게 하려는 취지 인정

[주요 판시사항]

1. 건축허가 등 사무의 법적 성격에 관한 법리 오해의 상고이유에 대하여

가. 지방자치단체의 장이 처리하도록 법령에 규정되어 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단하기 위하여는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 필요한 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여야 한다(대법원 1999. 9. 17. 선고 99추30 판결, 대법원 2006. 7. 28. 선고 2004다759 판결 등 참조).

2. 행정처분 및 항고소송의 대상에 관한 법리 오해의 상고이유에 대하여

국가가 허가권자와 건축에 관한 협의를 마치면 구 건축법 제29조 제1항에 의하여 건축허가가 의제되는 법률효과가 발생된다. 그리고 앞에서 본 것과 같이 건축허가 및 건축협의 사무는 지방자치사무로서, 구 건축법상 국가라 하더라도 미리 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자인 지방자치단체의 장과 건축협의를 하지 아니하면 건축물을 건축할 수 없다. 따라서 허가권자인 지방자치단체의 장이 국가에 대하여 건축협의를 거부하는 것은 해당 건축물을 건축하지 못하도록 권한을 행사하여 건축허가 의제의 법률효과 발생을 거부하는 것이며, 한편 구 건축법이나 구 지방자치법 등 관련 법령에서는 국가가 허가권자의 거부행위를 다투어 법적 분쟁을 직접적·실효적으로 해결할 수 있는 구제수단을 찾기 어렵다.

이러한 사정들에 비추어 보면, 허가권자인 지방자치단체의 장이 한 건축협의 거부행위는 비록 그 상대방이 국가 등 행정주체라 하더라도, 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력 행사의 거부 내지 이에 준하는 행정작용으로서 행정소송법 제2조 제1항 제1호에서 정한 처분에 해당한다고 볼 수 있고, 이에 대한 법적 분쟁을 해결할 실효적인 다른 법적 수단이 없는 이상 국가 등은 허가권자를 상대로 항고소송을 통해 그 거부처분의 취소를 구할 수 있다고 해석된다.

원심이 판시와 같은 이유를 들어 원고의 건축협의 요청을 거부하

는 취지의 피고의 이 사건 통보가 항고소송의 대상에 해당한다는 취지로 판단한 것은 이러한 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유의 주장과 같이 항고소송의 대상이 되는 행정처분 및 권력분립에 관한 법리를 오해하고 기관소송에 관한 법률을 위반하는 등의 위법이 없다.

재정비촉진지구의 지정이 해제된 경우 재정비촉진사업의 도시개발사업 전환가능 여부(「도시재정비 촉진법」 제7조 등 관련)

2013.12.11

[질의요지]

시·도지사 또는 대도시 시장이 재정비촉진지구의 지정을 해제하는 경우, 「도시재정비 촉진법」 제7조제4항에 따라 해당 재정비촉진구역 내 재정비촉진사업을 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 전환하여 계속 시행할 수 있는지?

[회 답]

시·도지사 또는 대도시 시장이 재정비촉진지구의 지정을 해제하는 경우, 「도시재정비 촉진법」 제7조제4항에 따라 해당 재정비촉진구역 내 재정비촉진사업을 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 전환하여 계속 시행하는 것은 불가능하다고 할 것입니다.

[해 설]

도시재정비촉진법 제7조제4항의 신설 취지는 재정비촉진사업에 따른 지구 지정이 해제되더라도 사업을 원점으로 돌리지 않기를 원한다면 도시정비법에 따른 정비사업으로 전환하여 계속 진행할 수 있도록 하여 절차의 무용한 반복 및 이로 인한 주민부담을 완화하기 위한 특례 규정임

그러므로 도시재정비촉진법 제7조제4항의 입법의도는 재정비촉진지구의 해제가 있는 경우에도 재정비촉진사업 중 도시정비법에 따른 도시정비사업을 예외적으로 계속 사업시행을 할 수 있도록 근거규정을 마련해 주기 위한 것이라고 할 것이므로 이러한 법적 근거 없이 「도시개발법」에 따른 도시개발사업도 예외적으로 전환 대상사업으로 인정할 수는 있다고 해석하는 것은 도시재정비촉진법 제7조제3항 및 제4항의 법해석 한계를 벗어난 것이라고 할 것임. 법제처의 유권해석은 시·도지사 또는 대도시 시장이 재정비촉진지구의 지정을 해제하는 경우, 도시재정비촉진법 제7조제4항에 따라 해당 재정비촉진구역 내 재정비촉진사업을 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 전환하여 계속 시행하는 것은 불가능하다고 판단하고 있음. 

(법제처 14-0066, 2014.4.2, 경기도 김포시)

협회 소식 · 동정

협회 행사 및 활동

정기총회 개최 _ 2014.03.07



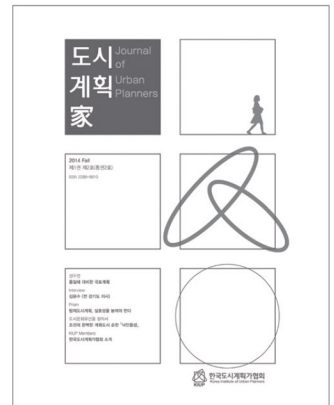
지난 3월 7일 도시계획가협회 총회가 한양대학교에서 개최되었다. 총회는 1부 세미나와 2부 총회로 진행되었으며, 1부 세미나는 '도시재생의 공공적 역할'이라는 주제로 김홍규 학술부회장 사회로 진행이 되었다. 2부 총회는 오규식 상임이사 사회로 진행이 되었으며, 2013년 사업보고 및 결산보고, 2014년 사업계획 및 예산 그리고 정관변경안을 의결하여 가결하였다. 이어진 식후 행사에서 협회 창립에 많은 도움을 주신 국토교통부 김일평 국장에 대한 감사패 전달과 협회 회원 활동과 협회지 창간에 많은 관심과 애정을 보여주시는 남궁근 회원과 선권수 상임이사, 장호순 이사에 대한 공로상 수여가 있었다.



협회지 창간호 발간 _ 2014.03.07

지난 정기총회에서 협회지 '도시계획家' 창간호가 발간되어 배포되었다. 협회지 '도시계획家' 창간호는 각계각층의 축하의 글과 함

께 도시계획 현안에 대한 특별좌담, 우수 계획사례 소개, 기고 등으로 구성되었으며, 협회 회원 및 전국 지자체와 연구소, 대학, 도서관 등에 배포되었다. 연 4회 계간지 형태로 발간 예정인 협회지는 편집위원 확충을 통해 보다 다양하고 깊이 있는 내용과 회원 목소리를 담아갈 예정이다.



부천시와 업무협약 체결 _ 2014.04.02



협회(회장 여흥구)는 지난 4월 2일 서울 팰리스 호텔에서 부천시(시장 김만수)와 도시정책의 합리적 추진과 행정 협력체계 구축을 위해 상호 협력하기로 하는 MOU를 체결했다.



주요 협약 내용은 부천시에서 추진하는 도시계획, 도시재생과 도시정비 등 도시정책에 대한 관련 업무의 긴밀한 협조와 상호 관심사에 대한 인적자원과 지식정보 교류 등이다.

협회는 부천시와 앞으로 유기적인 실무협의를 통해 전문분야 및 학술 분야에 대해 효율적이고 협력적인 네트워크를 조성키로 했다.

회장단 회의 개최 _ 2014.04.15



지난 4월 15일 한양대학교 과학기술관에서 회장단 회의가 개최되었다. 이날 회의에서는 조직변경에 따른 활동 강화방안을 논의하고 협회지 발간 준비사항을 점검하였다. 그리고 현재 진행되고 있는 업무협약 체결과 해외도시건축연수 프로그램, 학술세미나 진행에 대한 논의를 진행하였다.

한국여성건설인협회와 업무협약 체결 _ 2014.04.16



협회(회장 여흥구)는 4월 16일(수) 서울 팰리스 호텔에서 (사)한국여성건설인협회(회장 하미경)와 여성친화적 도시계획 및 건설분야에 대한 협력을 위해 업무협약을 체결했다.

주요 협약 내용은 여성 건설인과 도시계획가의 권익보호 및 증진, 제반활동의 확대를 위한 상호협력으로 건설, 계획, 기술, 학술, 재생, 여성분야에 있어 도시정책에 대한 관련 업무의 긴밀한 협조와 상호 관심사에 대한 인적자원과 지식정보 교류 등이다. 협회는 (사)한국여성건설인협회와 앞으로 유기적인 실무협의를 통해 전문분야 및 교육 분야에 대해 효율적이고 협력적인 네트워크를 조성기로 했다.

제9회 상임이사회 _ 2014.06.10



지난 6월 10일 한양대학교 과학기술관에서 회장단 회의와 상임이사회가 개최되었다. 이날 회의에서는 선권수 편집위원장과 안정근 국제협력분과위원장으로부터 협회지 발간과 해외도시계획가 단체와의 국제교류협력에 대한 진행경과를 보고 받고 다양한 논의를 하였다.

내 청춘의 행복 디딤돌



“신혼부부 최세진·진희경 씨는”
행복주택에서 **희망**을 꽃피워 갑니다

“신입사원 민주원 씨는”
행복주택에서 **미래**를 준비합니다

“대학생 송채경 양은”
행복주택에서 **꿈**을 키워갑니다



꼭 필요했습니다.

이 땅의 대학생, 사회초년생, 신혼부부들이
집 걱정 없이 마음 놓고 미래를 준비할 수 있도록...
행복주택, 20대~30대 젊은이의 희망을 짓습니다.



행복주택이란?

대학생·사회초년생·신혼부부 등 젊은 계층의 주거불안 해소를 위하여
대중교통이 편리하고 직주근접이 가능한 부지를 활용하여
저렴하게 공급하는 새로운 공공임대주택입니다.

주요 임원 소개



회 장 **여흥구** 국토교통부 중앙도시계획위원회 위원장

감 사 1 **김수근** 한국종합엔지니어링 부회장

감 사 2 **양승우** 서울시립대학교 교수

기획부회장 **안건혁** 전.서울대학교 교수

학술부회장 **김홍규** 연세대학교 교수

재정부회장 **윤주선** LH비상임이사

기술부회장 **이강건** (주)선진엔지니어링 사장

상 임 이 사
강준모 홍익대학교 교수
권영철 (주)제일엔지니어링 부사장
김철홍 수원대학교 교수
백운수 (주)미래E&D 대표이사
선권수 동부도시전략연구소 소장
안정근 경상대학교 교수
오규식 한양대학교 교수

오석건 통일감정평가 대표이사
유완중 (주)준원도시경관연구센터 대표이사
이동주 주민참여도시만들기 상임이사
이만호 삼일PCM 대표이사
이상근 롯데건설(주) 상무
이우진 세무법인 이레 대표이사
장태일 미래건설(주) 부회장

장희천 광주대학교 교수
정채효 (주)경동기술공사 부사장
정현규 SH공사 기술본부장
조우현 경기도시공사 지역협력처장
최호운 수원시 도시경관팀장
홍성덕 LH주택계획 처장

이 사
강동진 경성대학교 교수
곽현희 LH 보금자리사업처
구만수 드림건축ENG
구본홍 (주)피케이엔지니어링 대표이사
김승배 (주)피데스개발 대표
김용민 (주)한국종합기술
김윤수 (주)일상엔지니어링
김향집 광주대학교 교수
김현숙 전북대학교 교수
김현주 (주)지에스피
김혜란 JC기술사사무소 대표
김흥관 동의대학교 교수
노윤철 이투이앤씨 대표이사
문천재 (주)동명 부사장
박성용 (주)삼안 상무
박형균 인천도시공사
방태식 화성시 도시계획상임기획단 팀장
선병수 LH해외사업 처장
성기대 한라건설(주) 상무
손우진 (주)서영 차장

신동진 영남대학교 교수
신윤수 동부엔지니어링(주) 부사장
심재만 선진ENG 부사장
안상훈 (주)동호 부사장
여상균 (주)건강기술공사 대표
여춘동 (주)인토엔지니어링도시 건축사무소 대표
오세경 동아대학교 교수
우두진 청주시청 도시계획팀장
우종국 (주)삼안 부사장
유천용 (주)엠와이이앤씨 대표
이강우 한국관광공사 자원개발팀장
이경기 전.충북발전연구원 기초실장
이규남 한국수자원공사 친수개발팀장
이만형 충북대학교 교수
이명훈 한양대학교 교수
이병열 광명시청
이상경 가천대학교 교수
이석우 (주)동림P&D 대표
이성로 서울시강서구도시계획과장
이성수 (주)SK건설 상무

이승우 (주)유신 이사
이승일 시립대학교 교수
이의석 삼일 PCM 이사
이정중 서울시 상임기획단장
이제선 연세대학교 교수
이중훈 청주시청 공원녹지과장
이창무 한양대학교 교수
장근영 (주)프리머스엔지니어링 이사
장영호 경기도청
장호순 (주)미래E&D 전무
전준우 전.자산관리공사 수석연구원
정일훈 안양대학교 교수
조영규 (주)경호엔지니어링 부사장
주재오 (주)포스코건설 그룹장
채충기 (주)경호엔지니어링 전무
최내영 홍익대학교 교수
최민성 델코건설그룹 대표
최봉문 목원대학교 교수
최성진 경기도시공사 보금자리계획팀장
최현욱 (주)싸이칸홀딩스 이사

(표기 : 가나다 순)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

133-882 서울특별시 성동구 고산자로 253 다남매타워 12층, 1206호 (도선동)

www.kiup.org

