

스마트성장 시리즈 ②

스마트성장 주요 기법과 우리나라에서의 적용가능성

- 도시성장구역(Urban Growth Boundary)은 도시의 과도한 외연적 팽창 속도를 규제하고 도시 주변 녹지 및 농업용지를 보전하기 위해 정해진 기간 동안 지정된 구역에서만 개발행위가 일어나도록 유도하는 기법
- 개발과 공공시설 적정·적시 공급의 연계(Adequate Public Facility / Concurrency Requirement) 기법은 공공하부구조가 충분히 확보되는 상황에서만 개발 사업이 수행되도록 규제함으로써 개발의 속도 조정
- 개발영향부담금(Development Impact Fee)은 개발로 요구되는 공공시설 공급비용을 개발업자로부터 부담금으로 징수하여 해당 도시 및 지역의 성장에 맞춰 총체적 관점에서 다양한 공공하부구조의 공급 도모
- 인센티브 용도지역제(Incentive Zoning)는 용적률 추가 제공과 같은 인센티브를 통해, 성장에 따른 비용 최소화라는 목적에 맞게 개발을 유도
- 우리나라의 경우, 도시성장구역과 인센티브 용도지역제는 도시지역의 과도한 팽창 및 난개발을 억제하는 수단으로 활용 가능하며, 개발과 공급시설 적정·적시 공급 간의 연계 기법, 이미 제도화된 개발영향부담금 등을 종합·보완하여 구체적인 실천 기반을 만들어 나가야 함

1. 스마트성장

- 1980년대 후반 이후 미국의 지방정부가 적극 추진해온 스마트성장은 성장에 따른 비용, 즉 녹지 소실, 공공시설 부족, 어메니티 저하, 조세부담 증가 등을 최소화시키면서 성장이 이루어지게 할 목적으로 개발이 이루어지는 장소와 개발 속도 및 물량을 관리하고 인센티브를 통해 그러한 목적에 맞게 개발을 유도
- 미국의 스마트성장 기법 일부를 고찰하고 우리나라에의 적용가능성 검토

2. 스마트성장 주요 기법

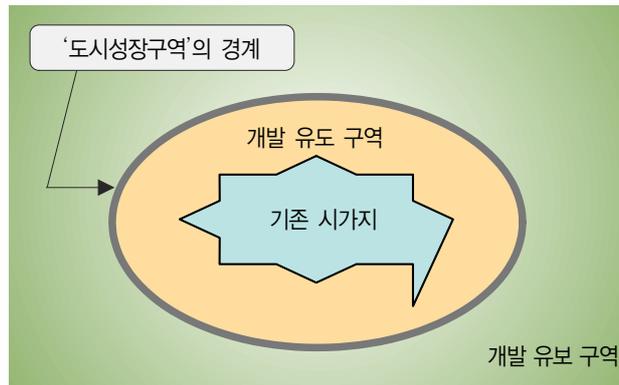
● 도시성장구역(Urban Growth Boundary) 기법

- 도시성장구역은 도시의 과도한 외연적 팽창을 억제하고 도시 주변 녹지 및 농업용지를 보전하기 위해 정해진 기간 동안 지정된 구역에만 공공하부구조를 공급해서 개발을 유도하고, 그 구역 밖에서는 공급하지 않음으로써 개발을 유보
 - 정해진 기간 동안 구역의 경계를 유지하고 구역 내에서는 개발수요를 충족시키며, 해당 기간 이후 구역 내 개발가능용지가 부족하다고 판정되면 구역 밖의 일정량의 토지를 구역에 편입시키는 방식으로 집행
 - 대표적 사례 → 미국 오리건 주 법령에 의거해서 주 관할구역 내 모든 지방정부가 의무적으로 도시성장구역을 설정
- 도시성장구역은 도시의 외연적 확장 속도를 규제하면서 동시에 개발이 이루어지는 장소를 규제
 - 우리나라 수도권에서 녹지 및 농경지를 소실시키며 전개되는 난개발을 통제하는 수단으로서 도시성장구역의 도입을 고려해 볼 수 있음
- 도시성장구역은 토지공급을 개발이 허용되는 구역으로 한정시키고 토지수요도 해당

구역으로 집중시키는 효과를 가져옴으로써 개발업자의 토지구입비용과 구매자의 신규주택가격도 상승시킨다고 인식

- 구역 내에서는 개발을 억제하지 않고 장려하므로, 예상되는 토지비용 상승에 개발업자는 단위 토지 당 주택 수를 늘리는 고밀도 개발방식으로 대응
- 구역 내에서의 고밀도 개발은 혼잡의 문제를 발생시킬 우려

[그림 1] 도시성장구역의 개념도



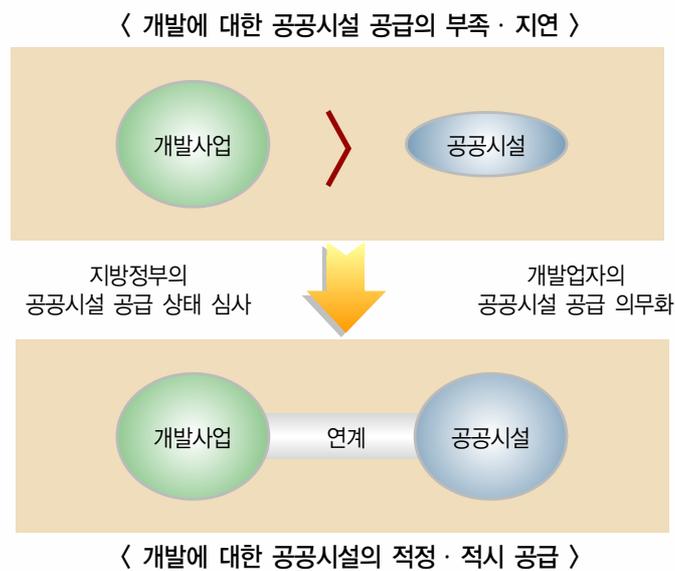
● 개발과 공공시설 적정·적시 공급 간의 연계 (Adequate Public Facility / Concurrency Requirement) 기법

- 지방정부는 개발사업에 대한 심의과정에서 해당사업이 필요한 공공하부구조를 충분히 공급하고 있다고 판단될 경우에만 개발을 허가하며, 개발행위로 인해 공공하부구조가 부족하게 될 것으로 판단될 경우 추가 공급을 의무화
- 대표적 사례 → 공공하부구조 공급에 관한 항목(예: 하수도의 종류, 배수시설 용량, 공원으로부터의 거리, 도로로부터의 거리 등)별로 점수를 부여해서 기준 점수 이상을 얻은 주택건설 사업에 대해서만 허가를 발급해주는 미국 뉴욕 주 라마포(Town of Ramapo)의 조례(1969년에 도입)
 - 라마포의 경우, 기준 점수 이상을 확보할 수 있게 개발업자가 공공하부구조를 사업 대상지에 공급하는 경우에도 허가 발급
- 주정부도 개발과 공공시설의 적정·적시 공급 간의 연계 기법을 시행
 - 대표적 사례 → 플로리다 주 법령은 개발 사업이 충분한 공공하부구조를 확보해야

한다는 연계성(concurrency) 조항을 담고 있음

- 개발업자는 사업허가를 위해 공공하부구조의 공급 상태 또는 공급계획에 대해 지방 정부의 심사를 거쳐야 하므로 심사 과정에서 추가 비용을 부담해야 하고, 사업시행의 불확실성도 개발업자가 부담해야 하는 비용임
- 개발과 공공시설의 적정·적시 공급 간의 연계 기법은 개발물량을 직접 억제하지는 않지만 개발 사업과 공공시설 공급 간의 연계를 강제함으로써 도시 및 지역 차원에서 개발 속도를 조정하는 효과를 가질 수 있음
 - 신규 개발과 직접적인 관련이 없음에도 불구하고 그러한 개발 사업에 공공하부구조 추가 공급을 위해 기존 주민이 세금을 부담해야 한다는 문제 시정 가능
- 개발업자의 비용을 증가시키므로 신규주택의 공급가격을 상승시킬 우려
- 공공하부구조의 공급 상태가 충분한지 여부를 어떻게 지방정부가 계량화시켜 객관적으로 심사할 것인가라는 현실적 어려움이 있음
 - 지방정부는 개발업자가 공급해야 하는 하부구조가 해당 사업의 영향과 직접적인 연관이 있음을 제시해야 하는 부담도 가짐

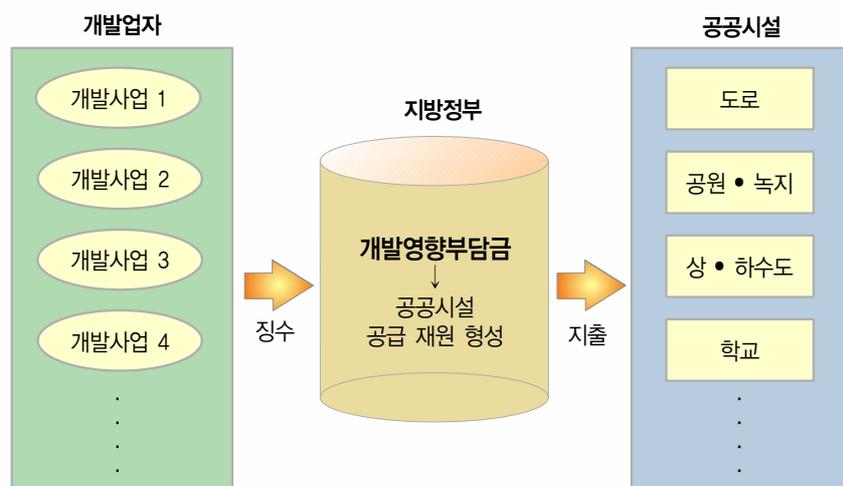
[그림 2] 개발과 공공시설의 적정·적시 공급 간의 연계 기법



● 개발영향부담금(Development Impact Fee) 기법

- 각종 개발이 기존 공공하부구조에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해, 공공하부구조의 공급 비용을 개발업자로부터 직접 부담금으로 징수
- 지방정부는 개발영향부담금을 통해, 개발과 공공시설 적정·적시 공급 간의 연계 기법이 적용하는 조건, 즉 각 개발사업의 직접적 영향 때문에 부족해지는 하부구조를 사업대상지에 공급해야 한다는 제약에서 벗어나, 성장 속도에 맞춰 총체적 관점에서 다양한 유형의 공공하부구조 공급가능
 - 성장으로 인한 각종 공공시설 부족 문제를 완화할 수 있음
 - 개발물량을 직접 제한하지는 않지만, 개발 사업에 부담금을 부과하여 사업비용을 상승시킴으로써 지역 및 도시 차원에서 개발의 속도를 조정할 수 있음
 - 개발업자 입장에서, 부담금 납부를 통해 공공하부구조가 충분한지 여부 또는 하부구조 공급계획에 대한 지방정부의 심사과정을 거칠 필요가 없어 관련 비용을 절감할 수 있고 사업시행의 불확실성이라는 비용도 줄일 수 있음
- 개발영향부담금의 부과는 개발사업 비용을 증가시키므로 신규주택 공급가격의 상승을 초래할 수 있음

[그림 3] 개발영향부담금의 운용



● 인센티브 용도지역제 (Incentive Zoning) 기법

- 지방정부가 개발업자에게 용적률 추가 제공(density bonus)과 같은 인센티브를 제공함으로써, 개발업자로 하여금 공공시설을 공급하도록 유도
 - 인센티브 용도지역제를 활용해서, 난개발 억제를 목적으로 개발업자로 하여금 개발 유도 구역에서 사업을 전개하게 할 수도 있음
 - 저소득층 대상 주택도 공급하게 할 수도 있음 → 포용적 용도지역제(Inclusionary Zoning)
 - 용적률 추가 제공은 지방정부별 용도지역제 관련 조례에 근거
- 공공시설 공급, 난개발 억제, 저소득층 대상 주택 공급 등에 기여함으로써, 성장에 따른 비용을 저하시키고 도시 및 지역 차원에서 어메니티를 개선
- 용적률 추가 제공과 같은 인센티브를 제공함으로써 스마트성장의 목적 추구에 대한 개발업자로부터의 적극적인 협력을 얻을 수 있음
 - 이해관계 당사자인 개발업자를 스마트성장 기법 운용에 적극적으로 참여하게 할 수 있는 수단으로 이용할 수 있음
- 사업대상지의 용도지역상 규정되는 용적률에 추가분을 제공하므로 사업대상지 인접 지역의 어메니티를 저하시킬 우려가 있음

[그림 4] 인센티브 용도지역제



3. 우리나라에의 적용가능성 검토

- 우리나라에의 적용가능성 검토를 위해, 먼저 다음의 사항을 인지할 필요
 - 미국의 경우, 지방분권 전통과 공중보건, 공공안전, 공공복지를 위해 부여된 공권력 (police power)을 토대로 지방정부가 독자적으로 관할구역에서 토지이용규제를 제정·집행할 수 있는 반면, 우리나라의 경우 지자체가 중앙정부에서 제정한 법령의 범위 내에서 토지이용규제 관련 조례를 제정하고 집행
 - 스마트성장 기법은 성장에 따른 비용 최소화를 추구하므로, 수도권과 같이 급속한 성장이 일어나는 지역을 대상으로 한다는 것을 전제
 - 스마트성장 기법은 개발업자의 비용 및 신규주택 공급가격을 상승시킬 수 있음
- 우리나라에의 적용가능성
 - 도시성장구역은 도시지역의 급속한 팽창 및 난개발 문제에 직면해 있는 수도권에서 우선시행이 가능할 것임
 - 개발과 공공시설 적정·적시 공급 간의 연계 기법은 이미 우리나라에 관련 제도가 도입되었으므로 기초여건은 어느 정도 구비
 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 규정된 개발밀도관리구역
 - 개발밀도관리구역은 구역 내 공공하부구조 공급 수준과 개발밀도를 연계시키는 기법
 - 개발영향부담금도 2006년 7월 기반시설부담금에 관한 법률 관련 시행령 및 규칙이 제정됨으로써, 우리나라에서도 시행에 들어갔으므로 기초여건 중 일부 구비
 - 지역 간 경제발전 수준 격차 또는 지역의 차별적 여건(예: 인구성장, 개발압력 등)을 부담금 산정에 최대한 반영할 수 있도록 지자체의 역할 범위에 관한 검토 필요
 - 인센티브 용도지역제는 인센티브 제공을 통해 개발업자의 협력을 유도할 수 있다는 점에서 그 적용가능 지역의 범위가 넓을 것임

- 도시성장구역과 마찬가지로 도시지역의 과도한 확장 및 난개발에 직면해 있는 수도권 지자체에도 적용할 수 있을 것임

● 스마트성장 기법을 우리나라에서 성공적으로 시행하기 위한 포괄적 조건

- 첫째, 중앙정부의 제도적 가이드선스와 연동하여 각 지자체가 해당 지역의 상황에 맞춰 유연하게 조례 제정을 통해 집행할 수 있도록 법적·제도적 기반이 확충되어야 함
- 둘째, 스마트성장 기법의 시행은 성장에 따른 비용 최소화를 통해 궁극적으로 주민 삶의 질 개선을 추구하므로, 이해관계 당사자인 주민의 참여와 협력을 유도할 수 있는 법적·제도적 장치도 마련되어야 함
- 셋째, 중앙정부는 다양한 유형의 스마트성장 기법의 단점을 예방적 차원에서 보완하고 기법 상호 간에 시너지 효과가 발생하도록, 그리고 지자체가 자체 지역 상황에 맞춰 스마트성장 기법을 중앙정부의 가이드선스와 조화시켜 시행할 수 있도록, 관계 법령의 제정 및 정비를 수행해야 함

- 이상의 조건이 마련된 후, 수도권 지자체를 비롯한 급속한 성장이 이루어지는 지역을 대상으로 스마트성장 기법을 시행해 나가는 것이 바람직함

● 국토연구원 지역·도시연구실 변필성 책임연구원 (drbyun@krihs.re.kr, 031-380-0146)

「스마트성장」과 관련된 주제는 향후 국토정책브리프 시리즈로 계속 소개될 예정입니다