

□공동대표:이의영·김태룡·류중석·지현·김형태 □상임집행위원장: 김 호 □정책위원장:임효창 □사무총장:윤순철
03085서울·종로·동송3길26-9 Tel.02-765-9731 Fax.02-741-8564 www.ccej.or.kr  withccej 후원 008-01-0567-507(국민)

- 수신 : 언론사 경제부·정치부·사회부·시민사회담당
- 발신 : 경실련 도시개혁센터 (김근영 운영위원장)
- 문의 : 경실련 도시개혁센터 (윤은주 간사 02-3673-2147 / dongi78@ccej.or.kr)
- 시행 : 2022. 05. 09.(총 6매)

새 정부에 바라는 도시 정책

첫째, 도시안전: 중대재해처벌법은 아직 미완성법, 실질적인 재해예방효과 강화하고 사업운영·관리 책임소재 명확히 해야

둘째, 도시재생: 획일화된 사업 중단하고, 거버넌스 체계 정비 및 자율성 보장되는 전담조직 구축할 것

셋째, 도시교통: 윤 정부 철학 없는 교통정책 공약 철회하고, 국토균형발전 위한 교통인프라와 사람중심 교통정책으로 전환해야

- 중대재해처벌법 상당수 의무사항 기준 모호하고 대상 불분명함
- 재해발생시 강력한 처벌규정 있는 반면 안전보건 조치의무 위반은 처벌규정 없음
- 거버넌스의 탈을 쓴 관 주도 추진 재생사업은 획일화, 행정주의, 주민갈등 촉발
- 성급한 재생사업 변화보다 사업성과 외에 다양한 관점에서 재생사업 평가해야
- 윤정부 교통정책은 지자체 요구사항 그대로 나열한 백화점식 공약에 불과
- 차량중심의 교통정책 탈피해 사람중심의 모빌리티 혁신 정책 모색해야

제20대 대통령 취임을 맞아 새롭게 출범하는 정부에게 바람직한 국토·도시정책 방향을 제시하고자 경실련 도시개혁센터는 지난 4월 12일부터 도시안전, 도시재생, 도시교통 3대 과제를 중심으로 관련 학회·기관과 함께 세 차례의 토론회를 개최했다. 토론회 내용을 토대로 새 정부에 바라는 도시안전, 도시재생, 도시교통 정책의 핵심을 요약해 제안하고자 한다.

1. 도시안전: 새 정부에 바라는 중대재해처벌법 개정 방향

'22년 1월 27일 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)이 시행 되면서 사회전반에 안전에 대한 관심이 높아지는 계기가 됐다. 또한, 중대시민재해라는 개념이 처음으로 정리되면서 공공과 민간이 시민의 안전을 위하여 노력하도록 의무가 부과되어 우리 사회의 안전이 한층 강화될 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 여전히 산업현장에서는 매일 중대재해가 발생하고 있으며, 법률 시행 이후 3개월이 지난 시점에서 오히려 중대재해로 인한 사망자가 전년대비 증가하여 중대재해처벌법의 효과에 의문점을 갖게 만든다. 물론 아직 많은 기업과 기관이 중대재해처벌법 대응체계를 갖추지 못한 상태인 이유도 있지만 상당부분 법률자체의 부실함과 정부의 지원 부족의 문제도 한몫하고 있다고 볼 수 있다.

중대재해처벌법의 문제점

중대재해처벌법은 제1조 목적에서 중대재해가 발생한 사업 및 사업장을 대상으로 사업주 및 경영책임자의 처벌에 대한 사항을 규정함으로써, 중대재해 예방을 목적으로 하고 있다고 말했다. 그래서 법과 시행령에서는 다양한 의무사항을 규정하고 의무사항에 대한 이행 여부를 근거로 과실여부를 따지게 된다. 그런데 상당수 의무사항과 관련된 조문은 내용이 모호하고 대상이 불분명한 경우가 많으며, 의무사항을 구체화하기 위한 세부적인 기준이 부재하여 실무자들이 현장에서 어려움을 호소하고 있는 상황이다. 구체적으로 문제가 되는 몇 가지 사항을 제시하면 다음과 같다.

- 안전예방에 필요한 인력 및 예산을 투입하도록 하고 있지만 구체적인 인력 및 예산 산정 기준이 명확히 제시되어 있지 못하다.
- 중대재해처벌법 대상의 식별에 있어서는 법과 시행령에서 대상을 제시하고 있으나 해당 시설 이외에서도 중대시민재해가 발생할 수 있어서 관리의 대상과 범위를 설정하는 것이 쉽지 않다. 특히, 산업현장에서 기인한 원인으로 중대시민재해가 발생할 수 있으나 기업의 중대시민재해 예방에 대한 명확한 의무 조항이 없다.
- 도급·용역·위탁 시에 안전관리 능력에 대한 평가를 하도록 하고 있지만 그 기준을 제시하고 있지는 않으며, 부실한 업자를 사전에 계약에서 배제할 수 있는 명확한 근거가 부족하다. 또한 여러 사례에서 계약의 방식과 내용이 다양하기 때문에 관리 및 중대재해발생 시에 책임에 대한 판단이 어려운 문제도 있다.
- 중대재해 발생 시 처벌의 대상을 실질적인 지배·운영·관리하는 자로 법 제4조에서 규정하고 있으나 실질적인 지배·운영의 개념이 추상적이다. 고용노동부의 가이드에서는 이를 위해 위험요인의 제거할 수 있는 권한이나 능력을 갖고 있는지 여부로 정의하고 있다.
- 중대재해처벌법에서는 중대재해발생 시 사업주 및 경영책임자에게 직접적인 과실이 없는 사인에 대하여 강력한 처벌을 규정 하고 있다. 반면, 재해가 발생하지 않는 상황에서는

안전보건조치의무를 위반하더라도 처벌 규정이 없어 예방효과를 기대하기 어렵다.

- 시설, 장비, 장소 등을 실질적으로 지배·운영·관리하는 자에게 책임을 묻다보니 건설공사 발주자를 처벌대상에서 제외하게 된다. 건설공사는 대부분 발주자가 상당한 결정권과 영향력을 행사하기 때문에 처벌에서 배제되는 것이 적절한지에 대한 논란이 있다.

중대재해처벌법 개정 방향에 대한 의견

- 중대재해처벌법은 아직 미완성 단계다. 따라서 다양한 사회적 의견수렴과 함께 재해사례에 대한 검토를 통해서 대상범위의 확대를 통한 시민과 종사자의 안전 강화를 위한 개선 및 보완이 필요하다.
- 중대재해처벌법 이전에 많은 안전관련 법령이 존재하고 있으며, 기존의 관계법령과의 병합운용을 위한 다각적인 검토를 통해 법률적인 미비점의 보완이 필요하다.
- 중대재해처벌법의 근본적 도입 취지에 맞게 현장에서 재해예방 효과를 거둘 수 있도록 구성과 내용에 대한 전면적으로 수정 및 보완이 필요하다.
- 도급용역위탁 시에 안전관리에 대한 강화와 근거 마련을 위하여 지방계약법 개정 등 관련 법령을 정비할 필요가 있으며, 표준적인 계약약관 마련 등도 검토할 필요가 있다.
- 정부기관 뿐만 아니라 민간기업에서도 중대시민재해 발생 가능성에 대해 검토하고 법률을 보완하여 대응체계를 마련하도록 할 필요가 있다.
- 실질적 지배·운영·관리에 대한 책임자 판단 등에 대한 오판을 불러올 수 있는 모호한 부분에 대한 명확한 기준을 제시하여 현장의 오해를 해소시킬 필요가 있다.
- 중대재해처벌법에서는 중대산업재해 이외에 중대시민재해를 규정하고 있지만 발생 빈도로 인하여 중대산업재해에 치중하여 대응이 이뤄지고 있어 중대시민재해에 대한 지원 및 점검을 강화할 필요가 있다.

2. 도시재생: 도시재생 뉴딜사업 평가 및 대안 모색

2013년 도시 정비의 새로운 패러다임을 담은 『도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법』이 제정됐다. 이후 약 10여년 동안 도시재생시범사업과 도시재생뉴딜사업 등 전국 각지에서 도시재생과 관련한 사업들이 추진되어 왔고 막대한 인력과 자본이 투자되었다. 도시는 끊임없이 변화하고 변화를 요구받고 시간이 지남에 따라 노후화되기 때문에 도시를 다시 살리고 활성화하는 일은 앞으로도 지속될 것이다.

2022년 현재 문재인 정부에서 추진했던 도시재생뉴딜사업을 중심으로 그간 진행되어 온 많은 재생사업에 대한 평가가 이뤄지고 있다. 이 평가는 단순히 시시비비를 가리기 위한 것이라기보다는 더 나은 발전을 위한 준비 과정이 될 것이다. 다만, 정부와 지자체에서 추진

하는 평가는 주로 사업의 추진 성과에 초점이 맞추어져 있기 때문에 다양한 시각에서의 재생사업에 대한 목소리에 귀 기울일 필요가 있다.

경실련에서는 도시와 시민의 삶에 중대한 영향을 미치는 재생 사업의 중대한 변혁기에 따른 시급성을 인정하고 각계각층의 의견을 들어보았다. 여러 차례의 크고 작은 토론회, 세미나, 전문가 자문을 계획한 가운데 지난 4월 20일에 열린 첫 토론회에서 도출된, 새로운 정부가 주목해야 할 시민들의 첫 번째 목소리를 전하고자 한다.

첫째, 도시재생사업 운영을 위한 조직체계의 개선이다. 도시재생사업은 본래 행정과 다양한 중간조직, 시민사회, 주민, 전문가, 민간이 연계된 협력 거버넌스를 이루어 추진되어야 한다. 하지만 현재 도시재생사업은 거버넌스의 탈을 쓴 관 주도 추진이 여전하고 그 과정에서 사업의 획일성, 안전주의, 행정주의, 중간조직 역할 및 고용 불안정, 사업 수익성 악화, 주민 갈등 촉발과 같은 다양한 문제를 야기하였다. 이에, 도시재생 거버넌스 체계의 정비와 다양한 여건을 가진 지역에 맞춰진 새로운 전담조직구축과 자율성이 보장되어야 한다.

둘째, 정비사업의 탈피이다. 도시재생사업은 비록 도시재생특별법에 의해 실행되는 사업이나 그 제도적 기초는 정비사업에 두고 있다. 정비사업에서도 주로 수복형 정비에 초점을 두다보니, 상당한 개발과 변화가 필요한 지역은 재생사업이 역으로 변화의 제약이 되었고, 우수하고 풍부한 인적, 물적 자원을 갖춘 도시들에 유리하게 사업적 성과와 지표가 마련됐다. 사업의 수익성을 기대할 수 있는 도시 전략을 기획하고 실행하는데 한계가 있었으며, 지속적인 지역 발전을 꾀하겠다는 재생사업의 목표는 실현하기 어려운 목표가 되었는데 특히 차별화된 맞춤형 도시 전략이 필요한 지방의 중소도시에서는 이러한 재생사업의 불리성과 한계가 더 크게 작용해왔다. 현재 해외의 선진국가와 도시는 단순 정비에 초점을 둔 도시개발사업보다는 기획, 개발, 정비, 관리를 통합한 도시 관련 제도와 사업 전략이 추진되고 있고 이를 통해 다양한 민간기업 및 조직의 참여, 건축 토목에 한정되지 않는 다양한 부처 사업 연계, 민간 참여 확대를 통한 기금 설치 및 용자와 보조 확대 등이 가능하였으며 그것이 만들어 내는 지속성과 사업 수익성, 사업 안정성, 지역 고용 창출 및 안정, 지역 맞춤형 브랜딩 전략을 통한 지역 활성화라는 성과를 이뤄내고 있습니다. 이에 재생사업은 단순한 정비 사업의 프레임에 맞추기보다는 개발과 도시 관리에 유연하게 대응가능한 모델로 변화되어야 한다.

셋째, 향후 도시재생사업의 변화와 추진에 앞서 지난 재생사업과 향후 변화에 대한 사회적 평가와 적극적인 논의의 선행을 요구한다. 상기하였듯이 현재 추진되고 있는 도시재생사업의 평가는 사업적 성과 지표와 수복형 정비의 관점에 초점이 맞춰져 있다. 그 결과는 이미 대도시권에 유리할 것으로 예견되며 이렇게 마련된 사업 구도 변화는 여전히 도시의 부익부 빈익빈 현상을 강화하는 쪽으로 변형될 가능성을 상당히 가지고 있다. 게다가 경실련

토론회에도 공통적으로 지적되었던 것이 재생사업 자체가 매우 광범위한 분야와 연계하는 만큼 몇 번의 논의와 편중된 평가 지표를 통해 우리나라의 새로운 도시 전략을 구상하는 것 자체가 위험한 발상이라는 것이다. 이에 급하게 재생 사업의 변화를 예고하기 보다는 재생의 사업적 성과 외에 다양한 관점에서 그동안의 재생사업을 돌아볼 수 있는 충분한 시간과 논의의 장이 우선 마련되어야 한다. 이에 경실련에서는 새로운 정부에 이런 논의와 협의를 위한 특별 조식을 총리 산하가 아닌 대통령 직속으로 구성하고 사회적 합의를 이끌어내기 위한 작업을 신속히 준비할 것을 요구한다.

3. 도시교통: 국토균형발전과 사람중심 교통정책

교통은 사람과 물자의 원활한 이동을 통해 지역의 경제·사회·문화 활동을 촉진하는 국토 균형 발전의 주요 부문이다. 효율성 위주의 교통 서비스 투자로 각 도시들 간의 투자 및 발전도에 차이가 발생하고 있는 실정이다. 또한, 교통 이용자들의 관심사가 기존의 효율성에서 쾌적성, 안전성 등 다양한 가치로 변화하면서 교통정책 수립에 반영할 필요가 있다. 국토균형 발전을 도모할 수 있는 교통 서비스를 제공하기 위해서는 정시성, 안정성, 접근성, 정보성, 쾌적성 등이 보장되어야 한다.

안전한 사람의 이동과 체계적인 화물의 이동을 책임지고 있는 교통은 최근 탄소중립 이행을 위한 중요한 친환경적인 교통 이용 수단으로서 ‘모빌리티 대전환’의 요구와 함께 ‘국토 균형발전의 도모와 사람 중심의 교통’은 교통정책을 수립하고 실행하는 정부의 가장 중요한 핵심 주제가 되어야 한다.

경실련에서는 정부 정책이 국토의 균형발전 도모와 사람 중심 교통정책을 수립하고 실행하는지 여부와 향후 교통정책의 나아갈 방향을 모색하기 위해 각계각층의 의견을 들어보았다.

첫째, 새 정부의 교통공약은 지자체에서 요구하는 인프라 사업을 거의 그대로 나열한 ‘백화점식 공약’이다. 따라서 정부초기에 사업성과 효율성을 감안해 꼭 필요한 사업을 골라내는 선별작업이 필요하다. 지역별 특성을 고려한 효과적인 투자정책이 필요하다. 도로와 철도 모두에 대한 대규모의 투자 약속은 심각한 재정악화를 결과한다. 대중교통과 도로에 대한 과도한 투자는 승용차 이용율의 증가라는 부작용을 초래한다. 신공항 건설은 건설의 시급성, 공공성, 전략성, 경제성, 환경성 등을 고려해 집중과 선택이 필요하다. 해당사업에 대한 직접 이해 관계자 및 국민을 설득하는 단계가 필요하다. 교통정책은 지속가능성을 고려해 대중교통 우선정책을 중심으로 직주근접형 개발로 교통수요의 발생을 조절하는 전략이 필요하다. 교통물류 거점을 토대로 도시·지역계획도 재정립해야 한다.

둘째, 사람 중심의 모빌리티 혁신이 필요하다. 차량중심의 교통정책 한계를 탈피해 스마트 도시의 새로운 기술을 도입해야 한다. 시민을 포용하는 도시사회를 위한 무동력 교통수단(NMT)을 활성화해 ‘시민 모두의 안전을 보장’하는 사람중심 교통체계가 필요하다. 사람중심의 교통체계 건설을 위해 1) 간선도로로 단절된 보행/장애인 동선을 회복하고, 이면도로 보행동선을 단절하는 불법 주정차, 생활형 정차를 차단, 2) 보다 더 광범위한 역세권을 포괄하는 신교통수단을 위한 교통인프라 지원, 3) 대중교통중심 개발(TOD)을 중심으로 역세권의 지상에는 보행/자전거 천국을 조성, 4) 생활물류거점형 근린주구모델을 개발해 ‘그린물류’를 실현, 5) 통과교통을 억제하고, 지역경제를 활성화하는 도시재생, 6) 신교통수단을 도입할 때 지하와 지상, 공중을 연결하는 보행.자전거 인프라 건설, 7) 이동보다 사회적 교류, 시설보다 사람들 간의 눈맞춤을 우선하는 도시가로 건설, 8) 모서리가 둥글게 처리된 안전한 보도(sidewalk), 9) 도시 전체를 연결하는 도시공원과 녹지축 조성, 10) 도시공간의 예의바른 장소(civilized place)로의 재탄생 등의 10가지 원칙이 필요하다.

셋째, 교통정책 수립에 교통전문가의 적극적 활용이 필요하다. 교통물류 전문가로 구성된 대한교통학회는 2022년 대선 이전에 ‘대한교통학회에서 바라본 교통물류정책 이슈’라는 교통정책이슈를 가지고 주요 정당의 전문가들과 토론회를 거치며 교통물류관련 정책을 제작하고 제안하였다. 대통령직인수위원회의 인수위원과 전문위원, 실무위원 중에 교통전문가나 교통담당 관료의 참여가 미흡해 교통정책이 제대로 수립되고 추진될지 우려된다. 국토균형발전과 사람중심 교통정책을 수립하기 위해서는 많은 교통전문가 및 각계각층 시민들의 참여가 필요하다. 경실련에서는 앞으로 새로운 정부가 추진하는 교통정책과 그 과정에 대해 교통전문가와 시민으로 구성된 특별조직을 통해 관심 있게 지켜볼 것이다.